

أوراق سياساتية حول الإصلاح في المؤسسات الفلسطينية (٥)

العلاقة بين الهيئات المحلية وزارة الحكم المحلي الصلاحيات وإشكالية العلاقة

وقائع ورشة قدم لها
وليد وهدان ومنيف طريش
٢٠٠٤/٤/٢٢



معهد إبراهيم أبو لغود للدراسات الدولية
Ibrahim Abu-Lughod Institute of International Studies



BIRZEIT UNIVERSITY

العلاقة بين الهيئات المحلية ووزارة الحكم المحلي

الصلاحيات وإشكالية العلاقة

وليد وهدان ومنيف طريش

تحرير وتدقيق: وسام رفيدي

الطبعة الأولى - حزيران/ يونيو - 2004

© جميع الحقوق محفوظة

ISBN 9950-316-10-3



معهد ابراهيم أبو لغد للدراسات الدولية
Ibrahim Abu-Lughod Institute of International Studies

Birzeit University

Tel: +972 2 2982939

Fax: +972 2 2982946

E-mail:

giis@birzeit.edu

Website:

<http://home.birzeit.edu/giis>

P.O.Box 14, Birzeit

Palestine

جامعة بيرزيت

هاتف: +972 2 2982939

فاكس: +972 2 2982946

بريد الكتروني:

صفحة الكترونية:

ص.ب ١٤، بيرزيت

فلسطين

تم نشر هذا الكتاب بدعم من وكالة التنمية الكندية الدولية

Canadian International Development Agency (CIDA)

التصميم والإخراج الفني: مؤسسة الناشر للدعاية والإعلان - البيرة

الآراء الواردة في هذا الكتاب لا تعبر بالضرورة عن اتجاهات يتبناها
معهد ابراهيم أبو لغد للدراسات الدولية، والجهة الداعمة للمشروع.

المحتويات

٥	ورقة وليد وهدان
٥	توطئة
٧	نظام الحكم المحلي والاصلاح
٧	أولاً: لمحة تاريخية
١٠	ثانياً: علاقة الحكم المحلي بالوزارة
١٥	ثالثاً: إشكاليات العلاقة بين الحكم المحلي والوزارة
٢٠	رابعاً: الحكم المحلي وضرورات وآليات الاصلاح
٢٣	خامساً: المشاريع المقدمة من السلطة المركزية
٢٤	سادساً: العلاقة مع الجمهور
٢٤	سابعاً: تفعيل دور مجالس الخدمات الاقليمية
٢٥	ثامناً: المخططات الهيكلية
٢٥	تاسعاً: بناء قدرات الوزارة
٢٦	عاشراً: الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية
٢٦	حادي عشر: الشباب والمرأة والإصلاح
٢٧	توصيات
٢٩	ورقة منيف طريش
٣١	واقع الحكم المحلي في فلسطين
٣١	أولاً: صلاحيات الهيئات المحلية
٣٨	ثانياً: نظرة تاريخية
٤٢	ثالثاً: إشكالية العلاقة بين الهيئات والوزارة
٤٨	رابعاً: الإصلاحات المقترحة

- زهير عبد الهادي مدير عام في وزارة الحكم المحلي
- المهندس حسين الناطور أمين سر المجلس الأعلى للتنظيم
في وزارة الحكم المحلي
- خديجة أبو علي الاتحاد العام للمرأة الفلسطينية
- مجدى المالكي مدير معهد إبراهيم أبو لغد
- طالب عوض مركز الإعلام ومنسق حملة تعديل قانون الانتخابات
- مهند عبد الحميد صحفي - وزارة الإعلام
- أبو علي مقبل مدير عام في وزارة الشباب والرياضة
- محمد زكارنة وزارة الحكم المحلي
- ربيحة ذياب مدير عام في وزارة الشباب والرياضة
- وسام رفيدي معهد إبراهيم أبو لغد للدراسات الدولية - جامعة بيرزيت.

ورقة وليد وهدان

وزارة الحكم المحلي

توطئة

المنهجية المتبعة في هذه الورقة ليست منهجية بحثية بالمعنى العلمي للكلمة، بل إن الورقة حصيلة تجربة شخصية في العمل في وزارة الحكم المحلي، وتحديدًا في مديرية الحكم المحلي محافظة رام الله والبيرة، تجربة كانت على تماس مباشر مع الهيئات المحلية والمواطنين والوزارة من حيث تشكيل الهيئات ومتابعة عملها، اشكالياتها، والمشاريع المقدمة لها. هي حصيلة تجربة شخصية لي ولطاقم مديرية الحكم المحلي في رام الله والبيرة، فأرجو أن تقرأ وتناقش على هذا الأساس فقط وليس أكثر. وأخيراً هي محاولة متواضعة لتقديم جملة من الافكار والمقترحات للتطوير والتقدم بأداء الحكم المحلي الفلسطيني نحو مستقبل افضل.

نظام الحكم المحلي والاصلاح

أولاً: لمحة تاريخية

مرّ الحكم المحلي الفلسطيني في مراحل مختلفة وفترات متعددة ورث منها النظم والقوانين والادوار، وكانت النظم المحلية انعكاساً للنظم السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة في كل فترة، وقد تحدد الدور الذي لعبته النظم المحلية بمدى الصلاحيات والسلطات الممنوحة لها من السلطات المركزية. ولم يكن نشوء النظم المحلية الفلسطينية بفعل الرغبة والحاجة لدى المجتمع المحلي بقدر ما كانت تمثل حاجة السلطة المركزية لتلك النظم لتعزيز سيطرتها واحكام قبضتها على المجتمعات المحلية.

وقد شكل صدور قانون البلديات العثماني في عام ١٨٧٧ أول أساس تنظيمي وإطار قانوني يحكم عمل البلديات، وبموجب هذا القانون حُدّت صلاحيات المجالس البلدية ودورها الذي انحصر في تنفيذ خدمات محددة جدا كالنظافة ومراقبة الاملاك العامة، مقابل رسوم تجبى من السكان، كما حُدّت نفقات البلدية بعُشر وارداتها، والباقي يورّد لخزينة السلطة المركزية. وقد هدف القانون إلى بسط سيطرة الحكم المركزي على السكان.

وقد جاء قانون المجالس البلدية البريطاني لعام ١٩٣٠ والقانون المعدل للعام ١٩٣٤ ليعززا من دور وسيطرة السلطة المركزية حيث ابقى في ايدي السلطة المركزية، حق تعيين وحل المجالس البلدية، وربط التمويل بالسلطة

المركزية من حيث الإيرادات والإنفاق، وركز فقط على المجتمعات السكانية الكبيرة، وأبقى المجتمعات الصغيرة دون هيئة أو لجنة ترعى شؤونها. وتميزت النظم المحلية بسيطرة المركزية المطلقة على عملها حيث لم تكن تملك المجالس البلدية اية صلاحيات سوى جمع الضرائب والرسوم وتنفيذ السياسات المركزية، وقد أخذت النظم المحلية شكل الادارة المحلية.

وفي الفترة بين ١٩٥٠-١٩٦٧ صدر قانون القرى رقم « ٥ » الأردني للعام ١٩٥٤ وقانون البلديات رقم « ٢٩ » لسنة ١٩٥٥ وقد أعطى الأول صلاحيات لوزير الداخلية لإنشاء مجالس قروية، وجاء القانون الثاني - وكان أكثر صرامة ومركزية - ليبقي على دور البلديات محصورا ببعض الخدمات التنفيذية وليس التطويرية، وربط جميع قرارات المجالس البلدية بموافقة السلطة المركزية، وفي نفس الفترة تم انجاز نظام موظفي البلديات الذي أعطى وزير الداخلية حق التصرف بتعيين وعزل الموظفين، وصدرت النظم المالية للبلديات التي أعطت السلطة المركزية حق الاشراف والمراقبة والمصادقة على موازنة البلديات. كما وصدر الامر المصري رقم ٥٠٩ لسنة ١٩٥٧ والمتعلق بقطاع غزة وحمل نفس السمات التي حملتها القوانين الاردنية من حيث المركزية والابقاء على دور محدد للمجالس البلدية.

جاء الاحتلال الإسرائيلي للضفة الغربية وقطاع غزة عام ١٩٦٧ ليدمر ما كان بني من نظم محلية، وليقف عائقا امام تطور الهيئات المحلية الفلسطينية والتي كانت محكومة مركزيا أصلا، وليستخدمها لبسط نفوذه وسيطرته على الارض والانسان الفلسطيني، فأصدر مجموعة من الاوامر العسكرية، كالأمر العسكري رقم ١٩٤ لسنة ١٩٦٧ الذي أعطى ضباط الداخلية الصلاحيات التي كان القانون الاردني قد اعطاها للمتصرف ووزير الداخلية والمحافظ، وأصبحت الهيئات المحلية تخضع لتعليمات واوامر واجراءات هذا الضابط الاحتلالي.

وصدر الامر العسكري رقم ٤١٨ عام ١٩٧١ لينزع الصلاحيات من الهيئات المحلية في مجال تخطيط وتنظيم المدن والقرى، وسحب صلاحيات لجان التنظيم المحلية، وأعطى مجلس التنظيم الاعلى الاسرائيلي هذه الصلاحيات بما فيها حق الغاء سريان مفعول اية رخصة بناء يصدرها المجلس البلدي.

وكان هدف السيطرة على الأرض والامتداد العمراني، وتوسيع الاستيطان واضحاً من فحوى الأمر أعلاه.

وأصدر الاحتلال أوامر عسكرية أخرى تجيز له تعيين من يراه مناسباً من موظفين اسرائيليين مدنيين وعسكريين للقيام بمهام رؤساء واعضاء المجالس البلدية، وتجلى ذلك في تعيين رؤساء بلديات اسرائيليين في العام ١٩٨٢.

وتميزت مرحلة الاحتلال بالابقاء على المركزية في ادارة العلاقة مع الهيئات المحلية، وترسيخ مبدأ تعيين رؤساء واعضاء البلديات والمخاتير في القرى باستثناء انتخابات ١٩٧٦ للبلديات، والتي أفرزت مجموعة من رؤساء البلديات الذين مثلوا بعداً وطنياً، وقد تم عزلهم وإبعادهم فيما بعد، وتضييق الخناق على المدن والقرى من خلال منعها من توسعة مخططاتها الهيكلية التي هي أساس عملية التطور والنمو.

ومع تشكيل السلطة الوطنية الفلسطينية اثر توقيع اتفاقيات اوسلو دخلت النظم المحلية الفلسطينية مرحلة جديدة بشرت بتغيير في الصلاحيات والسلطات الممنوحة لها، وبالذور المنوط بها، كتعبير عن حاجة المجتمع المحلي لهذه النظم. وعند تشكيل اول حكومة فلسطينية بتاريخ ١٢/٧/١٩٩٤ ضمت وزيراً للحكم المحلي تعبيراً على مدى اهمية الحكم المحلي. رغم استمرار العمل بالقوانين والانظمة السارية قبل عام ١٩٦٧ لحين توحيدها، ومنذ اليوم الاول لاستلام وزارة الحكم المحلي صلاحياتها، قامت بعزل جميع رؤساء البلديات المواليين لسلطات الاحتلال، وبدأت بإعادة تشكيل هيئات الحكم المحلي من جديد عن طريق التعيين، والذي استند إلى العائلية والعشائرية والتنظيمات السياسية لتعذر اجراء الانتخابات في تلك الفترة.

وفي عام ١٩٩٧ صدر قانون الهيئات المحلية الفلسطينية المكون من ٤٠ مادة وقد أعطى الهيئات المحلية صلاحيات متعددة، وفي نفس العام صدر قانون انتخابات مجالس الهيئات المحلية، وقد عملت وزارة الحكم المحلي على إعادة تشكيل المجالس الموجودة أصلاً، واستحداث هيئات جديدة حيث لم يعد هناك تجمع سكاني فلسطيني الا وفيه هيئة محلية بلدية او مجلس قروي او لجنة مشاريع.

ثانياً: علاقة الحكم المحلي بالوزارة

لم تكن السلطة الفلسطينية قد حضّرت نفسها جيداً ووضعت خطة عملها المستقبلية لكل مجالات الحياة الفلسطينية المختلفة حين استلمت المناطق من سلطات الاحتلال، وهذا عبّر عن نفسه بحالة من الارتباك والتخبط في البداية. ما يهنا هنا هو جهاز الحكم المحلي، ووزارة وهيئات محلية. عمدت السلطة إلى إبقاء القوانين الأردنية سارية المفعول في الضفة الغربية، والمصرية في غزة بكل ما تحمله هذه القوانين من مركزية حادة في العلاقة على كافة مستوياتها ومجالاتها، وبدأت بحل وتشكيل الهيئات المحلية البلدية والقروية، فعزلت اللجان السابقة كافة، وأعلنت وقف التعامل مع المخاتير الذي كان الاحتلال قد عينهم، واستندت في عملية التشكيل على مبدأ التعيين العائلي والعشائري، وبالتعاون في أحيان كثيرة مع التنظيمات السياسية، وذلك لتعذر إجراء الانتخابات في تلك الفترة، واستحدثت بلديات ومجالس قروية ولجان مشاريع في التجمعات السكانية الفلسطينية، وأبقت صلاحيات البلديات والهيئات المحلية كما كانت عليه، وحسب الأنظمة والقوانين السارية السابقة. وقد أفرز هذا الارتباك والتسرع إشكاليات متعددة لا زالت قائمة حتى اللحظة سوف يتم التطرق إليها لاحقاً.

١-٢: صدور قانون الهيئات المحلية وصلاحيات جديدة

كما نوهت سابقاً تمت في عام ١٩٩٧ المصادقة على قانون الهيئات المحلية الفلسطينية من المجلس التشريعي الفلسطيني، والرئيس الفلسطيني ياسر عرفات، وهو مكون من ٤٠ مادة شكلت الإطار القانوني الذي يحكم وينظم عمل الهيئات المحلية وصلاحياتها وعلاقتها بالوزارة، وقد حدّدت الصلاحيات التالية للمجالس والهيئات المحلية.

١. تخطيط البلديات والمشاريع

٢. المباني ورخص البناء

٣. المياه

٤. الكهرباء

٥. المجاري
٦. الاسواق العامة
٧. الحرف والصناعات
٨. النظافة
٩. الصحة العامة والرقابة عليها.
١٠. المحلات العامة ومراقبة المطاعم والمنتزهات
١١. الاحتياطات للسيول والفياضانات والحرائق والكوارث الطبيعية
١٢. المؤسسات الثقافية والرياضية
١٣. وسائل النقل البري والبحري
١٤. الباعة المتجولون والبسطات والمظلات
١٥. الاوزان والقيانات
١٦. الاعلانات
١٧. هدم الابنية
١٨. فضلات الطرق
١٩. التسول
٢٠. المقابر
٢١. الفنادق
٢٢. الدواب
٢٣. الكلاب
٢٤. الموازنة وملاك الموظفين
٢٥. ادارة اموال وممتلكات الهيئة المحلية
٢٦. القيام باية اعمال اخرى يقتضي عليها القيام بها بموجب احكام هذا القانون او أي تشريع آخر.

وبالنظر لهذا القانون فإنه قد أعطى الهيئات المحلية صلاحيات أوسع وأكبر وأشمل مما أعطتها القوانين السابقة جميعها، وشكل إطاراً أو قاعدة يمكن الاستناد إليها في بناء هيئات محلية قادرة على العمل في نطاقها الجغرافي والاجتماعي، وقادرة على النمو والتطور ومواكبة ما يستجد في المستقبل.

وقد استند هذا القانون في بنود كثيرة على القوانين السابقة الأردنية والمصرية والبريطانية. وإن كان يشدد ضمناً على اللامركزية في العلاقة بين الهيئات المحلية والسلطة المركزية، إلا أنه وفي نصوص كثيرة عزز المركزية حيث أجبر الهيئات المحلية على ضرورة أخذ الموافقات والمصادقات المسبقة على بعض قراراتها خاصة فيما يتعلق بالجانب المالي.

إن صدور هذا القانون الفلسطيني - وهو أول قانون تصدره السلطة التشريعية الفلسطينية - يشكل خطوة هامة جداً في تنظيم العلاقة بين الحكم المحلي والسلطة المركزية، ويشكل قاعدة قانونية جيدة للتطور، والبناء عليها، ولكن هذا القانون يبقى قاصراً إذا لم يتم إعادة دراسته وإجراء التعديلات المناسبة عليه، وإذا لم تصدر اللوائح المفسرة للمواد الواردة فيه.

٢-٢: القانون والأدوار

لا جدال في أن الحكم المحلي هو الحكم الفعلي لأية سلطة وشعب، فالحكم المحلي يقوم على أساس حكم الشعب بواسطة الشعب من خلال الهيئات المحلية المنتخبة من قبل الشعب في النطاق الجغرافي المعين، فهي السلطة الفعلية وذات تماس مباشر مع المواطنين، وصلاحياتها ودورها وأعمالها تمس مصلحة المواطن بشكل مباشر، فالقانون أعطى الهيئات المحلية دوراً كبيراً في إدارة شؤون المواطنين الخدمائية والتطويرية، إذ لديها الصلاحيات لوضع الخطط والبرامج المناسبة لإدارة شؤون مواطنيها، وتطوير مناحي حياتهم المختلفة بما يخدم المصلحة العامة للمواطنين، كما أعطى القانون الفلسطيني السلطة المركزية صلاحية ودور الإشراف، المراقبة، التوجيه والرقابة على الهيئات المحلية إدارياً ومالياً وهندسياً.

٣-٢: العلاقة ماليا

انحكمت العلاقة ماليا بين الوزارة ممثلة السلطة المركزية والهيئات المحلية بالنصوص القانونية التي حددت:

١. مصادقة الوزارة «الوزير» على الموازنة السنوية التي يعدها مجلس الهيئات المحلية.

٢. إشراف الوزارة على مدى التزام الهيئة المحلية في تنفيذ بنود الموازنة.

٣. فحص حسابات الهيئات المحلية، ومراجعة جميع معاملاتها المالية والإدارية ووجد موجوداتها.

٤. تقديم الهيئة المحلية تقريراً ماليا سنويا عن الاعمال التي قامت بها الهيئة، وترسل نسخة منه للوزير.

٥. موافقة السلطة المركزية على اية نفقات خارج الموازنة بعد الموافقة عليها من مجلس الهيئة المحلية.

٦. الإيرادات وتنقسم الى:

● إيرادات عادية: وهي مقسمة الى اربعة انواع:

أ. إيرادات يتم جبايتها من خلال اجهزة السلطة المركزية (كالمحروقات، الاملاك، المهن)

ب. إيرادات تجيبها الهيئة مباشرة (رسوم الحرف والصناعات، رسوم رخص المهن.....)

ت. إيرادات متنوعة (ايجار املاك البلديات، فوائد مصرفية.....)

ث. إيرادات مشاريع المياه والكهرباء.

- إيرادات غير عادية وتتكون من الهبات والقروض الحكومية وغير الحكومية .

٧. النفقات ... وتنقسم الى قسمين:

أ. نفقات عادية كالرواتب والصيانة.

ب. نفقات تطويرية وتتعلق بتطوير المجالات الخدمائية والإنتاجية.

يتضح مما سبق عرضه أن العلاقة هنا فيها الكثير من المركزية، وقد خلقت الكثير من الاشكاليات والإرباك، وجعلت من الهيئة المحلية هيئة تنفيذية أكثر منها صاحبة القرار.

٢-٤: العلاقة من حيث التنظيم والبناء

وتنقسم العلاقة الى نوعين حسب نوع الهيئة المحلية:

أ. البلديات التي يوجد لديها لجنة محلية للتنظيم والبناء وتقوم هذه اللجنة باعطاء رخص الأبنية، ولديها صلاحيات تنظيم استعمالات الأراضي، وتجبي رسوم المعاملات والرخص لصالح البلدية.

ب. البلديات التي ليس لديها لجان محلية للتنظيم والابنية والهيئات المحلية الاخرى لا تستطيع اصدار رخص الأبنية، والتقرير في المعاملات المتعلقة باستعمالات الاراضي وتنظيمها، ومعاملات الإفراز، والصلاحيات جميعها لدى اللجنة الاقليمية ومقرها مديرية الحكم المحلي في كل محافظة، والرسوم هنا تجبى لصالح السلطة المركزية. «دائرة الادارة المركزية ووزارة المالية».

واما المشاريع والمخططات الهيكلية فان الصلاحيات للمصادقة عليها فقط مركزة في اللجنة الاقليمية ومجلس التنظيم الاعلى صاحب القرار النهائي في المشاريع الهيكلية.

ثالثاً: إشكاليات العلاقة بين الحكم المحلي والوزارة

لا شك ان ظروف نشأة العلاقة بين وزارة الحكم المحلي والهيئات المحلية، كان له اثر كبير في تحديد طبيعة هذه العلاقة وفي ما افرزته من اشكاليات مختلفة، وكان للطرف الموضوعي دوره أيضا في هذه العلاقة، وسنستعرض أدناه ابرز هذه الاشكاليات ومسبباتها وتبعاتها.

١-٣: الجانب القانوني

إن الإطار القانوني الذي حكم العلاقة بين وزارة الحكم المحلي والهيئات المحلية هو قانون الهيئات المحلية الصادر في العام ١٩٩٧، ولكن هذا القانون في بنوده المتعددة، وان كان اعطى جزءاً من الاستقلالية للهيئات المحلية في بعض الجوانب، إلا انه بالمقابل بقي محافظاً على نوع كبير من المركزية في هذه العلاقة. وقد شاب تطبيقه الكثير من الغموض والارتباك سيما وان اللوائح والانظمة المفسرة له لم تصدر بعد، كما وان الاستمرار في تطبيق القانون الاردني في الضفة الغربية، والمصري في غزة في كثير من جوانب عمل الهيئات عقّد واربك هذه العلاقة أيضا، حيث تعددت المرجعيات القانونية، الأمر الذي كان له الاثر السلبي وانعكس على أداء هذه الهيئات، مضافاً لذلك أن قانون موظفي البلديات لم يصدر حتى اللحظة ولا زال القانون الاردني هو الساري المفعول.

٢-٣: طرق التشكيل

إن الاستناد إلى العائلية والعشائرية في تشكيل المجالس والهيئات المحلية كان له الاثر السلبي الكبير على اداء الهيئات، وعلى علاقتها مع الوزارة، حيث أن العائلات في الكثير من الاحيان اعادت فرز مخاتيرها او كبار السن فيها لعضوية هذه الهيئات، دون الأخذ بالاعتبار الكفاءة والقدرة على العمل في هذه الهيئات، او حتى القبول الاجتماعي لهذه العناصر، وبالتالي فقد تركزت العصبية والنصرة القبلية وانتقلت الخلافات العائلية الى داخل المجلس، ما أدى إلى تعطيل عمل هذه الهيئات او اعاقته على اقل الاحوال.

وفي احيان عديدة كان يُعد أعضاء الهيئات العائلية او العشيرة مرجعيتهم اكثر من اعتبارهم أن القانون والوزارة هي المرجعية، فهمهم هو إرضاء عائلاتهم ولو على حساب تعطيل القانون والتعارض معه، فإرضاء العائلة هو السبيل الاضمن لدى العضو للاستمرار في عضوية الهيئة.

وقد حصلت الكثير من الصدمات والخلافات بين اعضاء الهيئة نفسها على منصب الرئاسة، انعكاسا للمفاهيم القبلية والعائلية، فالعائلة التي كانت تحكم البلد في زمن البريطانيين او الاحتلال تفترض انها صاحبة الحق في الرئاسة الآن، وكادت هذه القضية ان تعصف وتحل وتعطل العديد من الهيئات.

وإذا كان مبررا ان يتم الاستناد الى العشائرية في بداية الأمر، لكن الاستمرار في تعطيل الانتخابات والابقاء على هذه الوسيلة في تشكيل المجالس سيبقي العلاقة مضطربة بين أعضاء الهيئة أنفسهم وبينهم وبين الوزارة، وبينهم وبين الجمهور.

٣-٣: تدخل التنظيمات السياسية

حاولت وزارة الحكم المحلي في الكثير من الاحيان ان تشرك التنظيمات السياسية في تشكيل الهيئات المحلية في محاولة منها لفرز هيئات ذات بعد وطني، ولتخفف من آثار العائلية والعشائرية. ولكن النتيجة كانت ان هذه التنظيمات عكست عائلية وعشائرية من نوع اخر على الهيئات هي العشائرية التنظيمية، ونقلت اوتوماتيكيا خلافاتها السياسية داخل هذه الهيئات، ما أدى إلى إحداث إعاقات أمام قيام الهيئات المحلية بدورها، وأصبح الخلاف هو السائد، وبالتالي أصبح هناك تضارب في المرجعية لدى هذه الهيئات، والتضارب مرده إلى سؤال ينطرح : هل المرجعية هي القانون والنظام والوزارة ام التنظيم السياسي؟ وأحياناً كثيرة كانت تتدخل التنظيمات السياسية في عمل هذه الهيئات في محاولة منها للسيطرة عليها او التأثير على عملها.

٤-٣: نوعية أعضاء الهيئات المحلية

ان الاحتكام للعشائرية واستبعاد خيار الانتخابات افرز الكثير من اعضاء المجالس ممن هم ليسوا أكفأً لهذه العضوية، حيث في الغالب ما تفرز العائلة « كبيرها » والذي هو في الاغلب الاكبر سنا او الاكثر تاثيرا في العائلة لكبر حجم اسرته او لوضعه المادي، وبالتالي استبعد الجيل الشاب عن هذه المجالس، وأحيانا استبعد الشباب انفسهم عن هذه المجالس تحت مبرر انهم ضد المختره، او لعدم الادراك التام لاهمية هذه اللجان ودورها، او بسبب السمعة السيئة لاعضاء هذه الهيئات تاريخيا، وقد عانت الوزارة وخاصة مديريات الحكم المحلي ذات التماس المباشر مع هذه الهيئات حيث لم تتوفر لديها القدرة على اداء مهماتها.

وفي السياق نفسه فان العائلية قد استبعدت المرأة من هذه الهيئات كليا، وذلك استنادا للفهم العائلي التقليدي لدور المرأة في المجتمع، وتكاد تكون نسبة التواجد النسوي في الهيئات المحلية صغيرة جدا، وهذا ما يبرز التساؤل عن مدى تمثيل هذه الهيئات للمجتمع المحلي الذي يقع تحت مسؤوليتها.

٥-٣: ضعف العلاقة مع الجمهور

ويعود السبب هنا الى جانبين: الأول هو الجمهور بمجمله الذي لم يصل لدرجة الادراك الكافي لاهمية ودور الهيئات المحلية، والثاني هو عدم ادراك الهيئات لاهمية التواصل مع جمهورها وانها في المحصلة النهائية هي ممثلة لمصالحه واهتماماته واولوياته.

فالمواطن لا يتذكر هذه الهيئة الا اذا اراد ان يوقع معاملة او يختم طلب تسجيل مواليد او رخصة بناء، والهيئة لا تتذكر المواطن الا عند جباية اثمان المياه او النفائيات او المساهمات المحلية حين تنفيذ مشروع معين. ولضعف العلاقة هذه فان التعاون بين المواطنين والهيئات يكاد لا يذكر، وألأنكى من ذلك ان الكثير من المواطنين ينأى عن التعامل المباشر مع الهيئة المحلية، ويتعدى ذلك للتعامل مع الوزارة مباشرة .

٦-٣: مقاومة تنفيذ القانون والنظام

واجهت الهيئات المحلية إشكاليات كبيرة مع المواطنين عند قيامها بتنفيذ وتطبيق القانون والنظام في المجالات المختلفة، ويعود ذلك إما للشخصية الفلسطينية التي عاشت تاريخاً تحت قانون ونظام يتعارض مع مصالحها، وتعودت مقاومته، أو لغياب الآداة التنفيذية والتي إن وجدت تحكمها المحسوبة والواسطة، أو للأسلوب غير الناضج الذي تستخدمه بعض الهيئات في التطبيق، فعلى سبيل المثال لا الحصر فالقانون يمنع البناء بدون ترخيص مسبق، ويمنع الاعتداء على الارتدادات أو التعدي على الشوارع، والمواطن يريد البناء دون ترخيص، ويريد التعدي على الشارع، والهيئة تحاول منعه وقد تنجح أحياناً وتفشل في الغالب، والآداة التنفيذية غير موجودة، والنتيجة حالة من الفوضى والتعدي على الحقوق العامة، وهذا يؤدي بدوره إلى حالة من الاحتباب لدى أعضاء الهيئات، الذين يقدمون استقالاتهم حيث لا حول لهم ولا قوة. فتتعطل الهيئة وتشل حركتها وتكثر التعدييات ويصعب معها تنظيم المدينة أو البلدة أو القرية.

٧-٣: الإشكاليات المالية

العلاقة المالية بين الهيئات المحلية والوزارة هي علاقة مركزية بحيث إذا ان معظم القرارات المالية تحتاج إلى مصادقة مسبقة من الوزارة قبل تنفيذها، والقانون لم يعط الهيئات المحلية صلاحيات للإشراف على جوانب تجبى منها موارد تؤهلها للاستمرار في عملها بصورة صحية سوى مشاريع المياه بشكل عام. وغالبية ما يجبى من المواطنين من رسوم وضرائب تذهب للخزينة المركزية، ولا تعاد للهيئات المحلية، رغم أن القانون نص على إعادة الجزء الأكبر منها، فضريبة الأملاك والمحروقات ورسوم الإبنية وغيرها الكثير هي حق للهيئات المحلية ولكنها تذهب لوزارة المالية، وفي بعض الحالات تم اتخاذ قرارات بإعادة جزء منها ولكن ذلك كان يتعطل أو لا يتم بحجة شح الامكانيات المالية.

وبالنظر الى الميزانية العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية نجدها خلت من اية تحويلات مالية او موازنات سنوية للهيئات.

هذا ادى الى ضعف الامكانيات المالية لدى الهيئات المحلية للحد الذي لم يعد بمقدور بعض هذه الهيئات تسديد فواتير الكهرباء او الماء لمقراتها.

وتبرز الاشكالية بصورة اكثر عمقا عند النظر الى حجم المديونية على الهيئات خاصة في جانب بند المياه، حيث تعاني هيئاتنا المحلية من ديون تقدر بمئات الالاف وتصل الى الملايين بعض الأحيان، وهذه المديونية تعود لعدم التزام المواطنين بدفع التزاماتهم بسبب الظروف الاقتصادية الصعبة، او للرغبة بعدم الدفع لعدم وجود ما يلزمهم على الدفع، ولعدم وجود القدرة لدى الهيئة بوقف هذه الخدمة عن المواطن. وهذا ما اضعف العلاقة بين الوزارة والهيئة، فالوزارة عاجزة تماما عن فعل أي شيء لوضع حد لهذه المديونية في ظل غياب القانون والقوة التنفيذية.

٣-٨: المشاريع وتعدد مصادرها

تتلقى الهيئات المحلية مشاريع البنية التحتية منذ بداية السلطة الوطنية الفلسطينية من عدة جهات، من السلطة وخارجها، من وزارة الحكم المحلي والمجلس الفلسطيني للتنمية والاعمار (بكدار)، ومن وزارة الصحة ووزارة التربية والتعليم ومنظمات الـ NGOs، وهذا أربك العلاقة بين الوزارة والهيئات، فالهيئة في نهاية المطاف يهملها الحصول على المشروع، وتتفاعل اكثر مع من يقدم اكثر، وهذا اضر بالعلاقة بين الوزارة والهيئات . وكثيرا ما كانت تتفاجئ الوزارة باعتماد مشروع هنا او هناك من قبل هذه الجهة او تلك، او أحيانا كانت تحصل الهيئة على اكثر من مشروع في ان واحد، وهذه المشاريع كانت تُعتمد ليس للاهمية والاولوية للمنطقة، وليس على اساس خطة تطويرية تنموية تركز على المناطق الاكثر فقراً وحاجة.

٣-٩: التقسيمات الجغرافية (A.B.C)

لقد قسمت اراضي الضفة الغربية وقطاع غزة الى ثلاث مناطق حسب اتفاقية اوسلو، فمناطق لنا عليها سيادة وصلاحيات، ومناطق بلا سيادة مع بعض الصلاحيات، ومناطق ثالثة بلا سيادة أو صلاحيات، وحيث أن الهيئة المحلية لها صلاحيات في نطاق جغرافي محدد فان هذا النطاق وحسب هذه الاتفاقيات قد يكون شمله التقسيم السابق بمناطقه الثلاث، وهنا تتركز المشكلة، فالسكان بازدياد وغالبية الاراضي تقع ضمن منطقة «C»، وهذه المنطقة لا تستطيع الهيئة ولا الوزارة ان تصدر فيها رخص بناء او تضمها للمخطط الهيكلية، او أن تقيم فيها بناءً عاماً، وربما تكون هذه المنطقة تقع فيها الاراضي العامة، فالمواطن والهيئة ممنوعون من التصرف بهذه الأراضي، والوزارة عاجزة عن عمل أي شيء ما هز صورة الوزارة لدى المواطنين والهيئات المحلية .

٣-١٠: موظفو الوزارة الذين يتعاملون مع الهيئات المحلّة

ان ادارة العلاقة مع الهيئات المحلية ومتابعة شؤونها كافة بحاجة الى موظفين ذوي خبرة وكفاءة وعلى درجة عالية من الوعي والمهنية، ولطبيعة التوظيف في السلطة فقد وضع في موقع المسؤولية هذه اشخاص ليسوا على درجة مناسبة من الكفاءة والخبرة والمهنية مما عكس نفسه بشكل سلبي على هذه العلاقة و قوتها .

رابعاً: الحكم المحلي وضرورات وآليات الاصلاح

ان الاشكاليات التي التي سبق التطرق لها تستدعي حث الخطى قدما وباسرع ما يمكن للقيام بجهد اصلاحي جاد وحريص لمعالجة هذه الاشكاليات، ولوضع الحكم المحلي الفلسطيني على القاعدة الصحيحة التي تؤهله للتطور ومواكبة التغيرات والظروف المختلفة . إن هذا الإصلاح هو بالدرجة الاولى والاخيرة نابغ من الضرورة والحاجة التي تقتضيها مصلحة الوطن والمواطن، وفي هذا الاطار يجب التحرك وبسرعة جدية

فلم يعد مقبولاً استمرار الوضع على ما هو عليه. وسنعرض فيما يلي أهم الجوانب التي يجب أن يطالها الإصلاح، ونشير إلى أن هذا الإصلاح يجب أن يكون ضمن خطة شاملة على المستوى الوطني لتنهض جميع القطاعات نحو غد مبشر بالخير والانجاز.

٤-١: الانتخابات

إن التذرع بوجود الاحتلال والمعوقات التي يضعها لتعطيل اجراء انتخابات الهيئات المحلية لم يعد مقبولاً على احد. فالهيئات الموجودة حالياً مضي على تشكيلها ما يقارب التسع سنوات وصلاحياتها قد انتهت، فمن حق المواطنين اختيار ممثليهم لهذه الهيئات ليعبروا عن مصالحهم ويمارسوا حقهم، وفي هذا اعطاء شرعية للهيئات وتعزيز لعلاقة الجمهور بها، والدفع بدماء جديدة للعمل وخدمة المواطنين، وفي هذا المجال فان الوزارة قد اعدت طواقمها لاجراء هذه الانتخابات ولديها النية الصادقة للبدء في هذا الملف خلال صيف ٢٠٠٤، ويبقى السؤال هل هذه النية والرغبة متوفرة لدى المستوى السياسي ام سيبقى الامر محكوما بحسابات الربح والخسارة لهذا التنظيم ام ذاك؟ وهل يجوز ان تبقى هذه الحسابات معيقتا امام ممارسة المواطنين لحقهم الديمقراطي الذي كفله لهم القانون؟

٤-٢: التوجه نحو اللامركزية

الاستمرار في اعتماد الطريق الحالية في تشكيل الهيئات المحلية يعني الاستمرار في العلاقة المركزية. وبالتالي فان اجراء الانتخابات سيستدعي مباشرة تعزيز التوجهات اللامركزية في العلاقة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية بحيث تضمن الاستقلالية المالية والادارية لهذه الهيئات لتقف أمام مسؤولياتها بجدية وفعالية. ونشير هنا ان التوجه نحو اللامركزية يجب ان يكون بطريقة تدريجية لضمان نجاح العملية وبالتوافق مع برنامج تطوير وتأهيل الهيئات وكواردها لتطوير امكانياتها وكفاءتها حتى تستطيع ان تستقل بذاتها ماليا واداريا.

ولتحقيق مبدأ اللامركزية في العلاقة لا بد من إعادة النظر في القوانين والأنظمة المعمول بها وذلك لادخال التعديلات المناسبة عليها والتي تتوافق مع هذا المبدأ في تنظيم العلاقة، ويحتاج هذا الامر لمساهمة الهيئات المحلية والجهات ذات العلاقة في تقديم مقترحاتها ورائها لاجراء هذا التعديل.

٤-٣: ماليا

الصلاحيات المالية التي يمنحها القانون للهيئات المحلية غير كافية لتوليد ايرادات قادرة على مقابلة نفقات هذه الهيئات، وتكاد تقتصر الموارد في معظم الهيئات على مشاريع المياه والرسوم البسيطة على الأختام. وحتى في مشاريع المياه فمعظمها مشاريع فيها عجز وعلى الهيئات ديون كبيرة، وتجدر الإشارة هنا إلى أن الهيئات المحلية في اغلبها ليس لديها قدرة على تسعير الخدمة التي تقدمها، ونخص بالذكر مشاريع المياه حيث تستخدم طريقة بدائية تكون محصولتها خسارة المشروع ماليا، ولإدخال إصلاحات على الجانب المالي نرى ان يتم:-

١. تفويض الهيئات المحلية بجباية ضريبة الأملاك.
٢. انتظام التحويلات المركزية ومأسستها من خلال اعادة ضريبة المحروقات ورسوم الابنية للهيئات بانتظام دون تاخير او مبررات واهية.
٣. تشكيل اللجان المحلية للتنظيم والبناء في جميع البلديات حتى يكون بمقدورها اصدار التراخيص الخاصة بالأبنية والاستفادة من رسومها.
٤. اجراء دراسة شاملة لواقع الهيئات ماليا لادخال التعديلات اللازمة على الانظمة التي تحكم العلاقة ماليا بين الوزارة والهيئات وللبحث عن امكانيات توليد الايرادات من خدمات معينة.
٥. المصادقة على موازنات الهيئات المحلية بعد دراستها خلال فترة زمنية قصيرة بحيث تكون المصادقة والاعتماد للموازنة في

بداية السنة المالية وليس في نهايتها، وهذا يستدعي استحداث دائرة خاصة بالموازنات في وزارة الحكم المحلي.

٦. انجاز النظام المحاسبي الموحد للبلديات والمجالس حتى يتسنى للهيئات ادارة شؤونها المالية بكفاءة واقتدار، وإعداد موظفي الهيئات المحلية وتزويدهم بالتدريب والتاهيل.

٧. وضع الآليات المناسبة والأكثر جدوى في عملية الجباية، وهذا يتطلب رفع مستوى الوعي والحس بالمسؤولية لدى المواطنين لدفع التزاماتهم للهيئة المحلية، وتعاون الأجهزة التنفيذية والقضائية في تحصيل هذه المستحقات التي كادت تعصف بغالبية الهيئات.

خامساً: المشاريع المقدمة من السلطة المركزية

وحتى لا تبقى العملية تتم بعشوائية فمن الضروري:-

١. ان تتركز هذه المشاريع من خلال وزارة الحكم المحلي بصفتها المسؤولة مباشرة عن هذا الجانب، وهذا يتطلب قرارا من المستوى السياسي لتوحيد قناة المشاريع.

٢. تقديم المشاريع استنادا الى اهمية واولوية المشروع للهيئة المحلية، وهذا يتطلب دراسة شاملة لحاجات الهيئات المحلية من المشاريع وترتيب اولوياتها .

٣. تقديم المشاريع بعدالة وبعيدا عن المحسوبية، واعتماد معايير واضحة في تقديم هذه المشاريع وتوزيعها.

٤. التركيز على المناطق الاكثر فقرا وحاجة لتطويرها ولردم الهوة بينها وبين المناطق الاخرى.

٥. التركيز على المشاريع المشتركة لمجموعة من الهيئات المحلية.

سادساً: العلاقة مع الجمهور

المواطنون الذين يقعون في اطار الهيئة المحلية هم الاساس في انجاح هذه الهيئة او فشلها ، ولذلك من المهم ان تتبنى الوزارة والهيئات المحلية خطة فاعلة في تحفيز وتشجيع المواطنين وتوعيتهم لاهمية تعاونهم مع الهيئات المحلية وذلك من خلال:

١. القيام بحملات توعية وتثقيف للمواطنين لاهمية الهيئات المحلية ودورهم في تحسين ادائها.

٢. انتباه الهيئات المحلية لدور المجتمع المحلي، والتوجه لهذا المجتمع لمشاركة الهيئة في تحديد الاحتياجات والاولويات من خلال مسح الاحتياجات بالمشاركة مثلا، او من خلال الاجتماعات العامة ومناقشة القضايا التي تخص المواطنين خلالها.

٣. تشكيل لجان متنوعة من المواطنين مساندة للهيئات المحلية في مجالات الحياة المختلفة .

٤. العدالة في تنفيذ المشاريع من قبل الهيئة تجاه المواطنين واشعار المواطنين بسواستهم بالنسبة للهيئة المحلية.

٥. تقديم حسومات للمواطنين الذين يلتزمون بدفعهم التزاماتهم للهيئة المحلية.

سابعاً: تفعيل دور مجالس الخدمات الاقليمية

وهي مجالس ولجان تم تشكيلها ، ولها نظامها ومكونه من مجموعة من الهيئات المحلية المتقاربة جغرافيا وذات السمات المشتركة تهدف لتقديم وادارة خدمات ومشاريع مشتركة، ولا زالت حتى هذه اللحظة

مقتصرة على ادارة مشاريع النفايات. وفي هذا التوجه الاصلاحى نرى من الضرورى ان يتم:

١. توسيع دور هذه المجالس ليكون بمقدورها تقديم خدمات اكثر تولد ايرادات للهيئات من خلال المشاريع المشتركة .

٢. وضع خطة مستقبلية لتطوير هذه المجالس لتصبح مجالس خدمات اقليمية

٣. دعم هذه المجالس بالمشاريع المشتركة التى يشعر بها المواطن على ارض الواقع وتحفزه للقيام بدوره .

ثامناً: المخططات الهيكلية

كما اشرنا فإن المخططات الهيكلية للقرى والمدن والبلديات هي المقدمة الاولى للتطور والنمو فى المجالات كافة، وبالنظر السريع لعدد المخططات الهيكلية المنجزة للهيئات المحلية فهى لا زالت قليلة نسبياً، إذ يجب الإسراع فى إنجاز المخططات الهيكلية المبنية على دراسة شاملة لاحتياج التجمعات السكانية حتى يتم الانطلاق منها نحو تنفيذ خطط التطوير، ونؤكد هنا على أهمية رفد دائرة التخطيط والتنظيم العمرانى فى الوزارة بالكفاءات والكوادر الكافية لانجاز هذه المهمة حيث ان الامكانيات المتوفرة فى هذه الدائرة بشريا وماديا غير كافية .

تاسعاً: بناء قدرات الوزارة

لنضمن شمولية عملية الاصلاح فى نظام الحكم المحلى الفلسطينى فان ذلك يستدعى التركيز على طاقم وزارة الحكم المحلى بكافة دوائره لتعزيز قدراته من خلال الدورات التدريبية، المالية والإدارية والهندسية، ووضع الخطط والبرامج المستقبلية والمنسجمة مع عملية الاصلاح والالتزام بتطبيقها.

عاشراً: الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية

هذا الاتحاد حتى اللحظة يكاد يكون غائباً تماماً حتى ان العديد من البلديات لم تسمع به، وهذا الاتحاد يجب ان تجري عليه التغييرات اللازمة ليصبح جسماً تمثيلاً حقيقياً للهيئات المحلية امام السلطة المركزية يحمل هموم واحتياجات هذه الهيئات، ويدافع عنها ويسعى لتحقيقها، والخطوة الأولى تتطلب إجراء الانتخابات لهذا الاتحاد ووضع برامج العمل والخطط المناسبة للتعبير عن المصالح الحقيقية للهيئات المحلية فهذا الاتحاد اذا ما اخذ دوره الفاعل فان له الدور الكبير المأمول في عملية الاصلاح.

حادي عشر: الشباب والمرأة والإصلاح

الهيئات المحلية الحالية تفتقر لقطاعي الشباب والمرأة بشكل عام، وبعيدا عن هذين القطاعين تبقى أية عملية إصلاح مشوهه وغير كاملة، ولذلك على الاتحادات والمنظمات الشبابية والنسائية ان تدرك الاهمية القصوى لمشاركتها في الهيئات المحلية لتعبر عن مصالح القطاعات التي تمثلها وهذا العبء ملقى على كاهل هذه الاتحادات والمنظمات، وهنا نرى من الضرورة إعادة النظر في قانون انتخابات الهيئات المحلية لاجراء التعديلات المناسبة عليه ليكفل وجوداً للمرأة في هذه الهيئات.

تجدر الاشارة أن فهمنا لعملية الاصلاح هي أنها عملية مستمرة بحاجة لان تاخذ مداها زمنيا حتى تؤتي ثمارها، وهي عملية يجب ان تتضافر فيها جهود السلطة المركزية والهيئات المحلية والجمهور، وهناك فريق الان يعكف على وضع خطة للإصلاح في نظام الحكم المحلي الفلسطيني ممول من اليابان، وقد قطع الفريق شرطا كبيرا في اعداد خطة شاملة للإصلاح.

توصيات

١. اجراء الانتخابات للهيئات المحلية باسرع وقت ممكن والتوقف كليا عن اسلوب التعيين او الاختيار العائلي.
٢. توحيد قناة تقديم المشاريع للهيئات المحلية.
٣. الانتظام في إعادة مخصصات الهيئات المحلية ومستحققاتها من ضريبة المحروقات ورسوم الأبنية.
٤. تفويض الهيئات المحلية بصلاحيه جباية ضريبة الأملاك.
٥. استخدام نظام محاسبي محوسب وموحد للهيئات المحلية.
٦. التوجه التدريجي نحو اللامركزية وتحديدًا في الجانب المالي.
٧. إجراء التعديلات اللازمة على القانون الخاص بالهيئات المحلية بما يكفل التوجه نحو اللامركزية ويضمن للمرأة حقها في المشاركة.
٨. تطوير قدرات موظفي واعضاء الهيئات المحلية ووزارة الحكم المحلي.
٩. الإسراع في إنجاز المشاريع الهيكلية للهيئات المحلية كقاعدة تطوير.
١٠. التوجه الجاد لرفع مستوى التعاون مع الجمهور.
١١. التركيز اكثر على المشاريع المشتركة من خلال تطوير دور مجالس الخدمات المشتركة.
١٢. تفعيل دور الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية.
١٣. تفعيل دور محكمة البلديات وتطبيق القرارات الصادرة عنها.
١٤. تفعيل دور وتعاون الاجهزة التنفيذية مع الهيئات المحلية.
١٥. محاربة المحسوبية والعائلية في عمل الهيئات المحلية.
١٦. التوقف التام عن تعيين المخاتير وخاصة في منطقتي أريحا والخليل.

ورقة منيف طريش

مهندس بلدية البيرة

واقع الحكم المحلي في فلسطين

أولاً: صلاحيات الهيئات المحلية

تعد مؤسسات الحكم المحلي إحدى الركائز الرئيسية في عملية التنمية في المجتمعات الحديثة، بالإضافة لكونها إحدى مستويات ممارسة الحياة السياسية على الصعيد المحلي.

وتقع على عاتق الهيئات المحلية سواء كانت بلديات أو مجالس قروية مسؤوليات إدارية وخدمانية تمس مختلف مجالات الحياة المجتمعية. ويمكن تلخيص وظائف وصلاحيات الهيئات المحلية في الحياة الاجتماعية حسب ما جاء في قانون الهيئات المحلية لسنة ١٩٩٧ التي نظمت عمل الهيئات المحلية في فلسطين كما يلي:

١-١ تخطيط البلدة والشوارع

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

٢-١ المباني ورخص البناء

مراقبة إنشاء الأبنية وهدمها وترميمها، وتغيير أشكالها، وتركيب المصاعد الكهربائية، وإنشاء الملاجىء، وإعطاء رخص لإجراء هذه الأعمال، وتحديد موقع البناية وشكلها ونسبة مساحتها إلى مساحة الأرض المنوي إنشائها عليها، وضمان توفر الشروط الصحية فيها.

٣-١ المياه

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

٤-١ الكهرباء

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

٥-١ المجاري

إنشاء المجاري والمراحيض العامة وإدارتها ومراقبتها.

٦-١ الأسواق العامة

تنظيم الأسواق العامة وإنشائها، وتعيين أنواع البضائع التي تباع في كل منها وحظر بيعها خارجها.

٧-١ الحرف والصناعات

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

٨-١ النظافة

جمع النفايات والفضلات من الشوارع والمنازل والمحلات العامة ونقلها وإتلافها وتنظيم ذلك.

٩-١ الصحة العامة والرقابة عليها

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

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

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

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

٥. إنشاء مراكز للإسعاف ومصحات ومستشفيات وغير ذلك من المؤسسات الصحية ومراقبتها بالتنسيق مع الجهات الحكومية المختصة.

١٠-١ المحلات العامة

تنظيم ومراقبة المطاعم والمقاهي والنوادي والملاعب ودور التمثيل والسينما والملاهي العامة الأخرى، وتحديد مواعيد فتحها وإغلاقها واستيفاء رسوم بيع تذاكرها.

١١-١ المتنزهاة

إنشاء الساحات والحدائق والمتنزهاة والحمامات ومحلات السباحة في البرك والبحيرات وعلى الساحل ومراقبتها وتنظيمها.

١٢-١ الاحتياطات للسيول والفيضانات والحرائق والكوارث الطبيعية وغيرها
اتخاذ الاحتياطات لمواجهة أخطار السيول والفيضانات، ولمنع الحرائق ومراقبة الوقود والمواد المشتعلة واتخاذ الاحتياطات لمواجهة الكوارث الطبيعية وإغاثة المنكوبين.

١٣-١ المؤسسات الثقافية والرياضية

إنشاء المتاحف والمكتبات العامة والمدارس والنادي الثقافية والرياضية والاجتماعية والموسيقية، ومراقبتها بالتنسيق مع الجهات الحكومية المختصة.

١٤-١ وسائل النقل البري والبحري

إنشاء وتعيين وتنظيم مواقف مركبات النقل ضمن حدود الهيئة المحلية ومراقبتها، ومراقبة القوارب والسفن والبواخر التي تعمل في المياه التابعة لمنطقة الهيئة المحلية بالتنسيق مع الجهات الحكومية المختصة.

١٥-١ الباعة المتجولون والبسطات والمظلات

مراقبة وتنظيم الباعة المتجولين والحمالين والبسطات والمظلات.

١٦-١ الأوزان والقبان

مراقبة الأوزان والمكاييل والمقاييس ودمغها ووزن ما يباع بالجملة في الأسواق العامة.

١٧-١ الإعلانات

مراقبة اللوحات والإعلانات وتنظيمها.

١٨-١ هدم الأبنية

هدم الأبنية التي يخشى خطر سقوطها أو المضرة أو التي تنبعث منها روائح كريهة مؤذية وذلك بعد إنذار صاحبها أو شاغلها أو المسئول عنها.

١٩-١ فضلات الطرق

بيع فضلات الطرق وما أستملك للمشاريع العامة او استغلالها.

٢٠-١ التسول

منع التسول وإنشاء الملاجىء للمحتاجين ومراقبة جمع التبرعات في الأماكن العامة.

٢١-١ المقابر

إنشاء المقابر وإلغائها وتعيين مواقعها ومواصفاتها، ونقل الموتى ودفنهم، وتنظيم الجنازات والمحافظة على حرمة المقابر وذلك بالتنسيق مع الجهات الحكومية المختصة.

٢٢-١ الفنادق

مراقبة الفنادق والنزل العمومية وتنظيمها.

٢٣-١ الدواب

مراقبة الدواب في النقل والجر وتنظيم أسواق بيع الحيوانات والمواشي وحظر بيعها خارج هذه الأسواق.

٢٤-١ الكلاب

مراقبة الكلاب وتنظيم اقتنائها وترخيصها والوقاية من أخطارها والتخلص من الضالة أو العقورة منها.

٢٥-١ الموازنة وملاك الموظفين

إقرار مشروع الموازنة السنوية والحساب الختامي، وملاك الموظفين قبل إرسالها إلى الوزارة للتصديق عليها.

٢٦-١ إدارة أموال وممتلكات الهيئة المحلية

إدارة أملاك الهيئة المحلية وأموالها وإقامة الأبنية اللازمة فيها وتأجيرها ورهنها لمدة لا تزيد على ثلاث سنوات، وقبول الهبات والوصايا والتبرعات.

٢٧-١ الوظائف الأخرى

أ- القيام بأي عمل آخر يقتضي عليها القيام به بمقتضى أحكام هذا القانون أو أي تشريع أو قانون آخر.

ب- تخويل المجلس صلاحية وضع أنظمة:

١. يحق للمجلس وبموافقة الوزير أن يضع أنظمة لتمكينه من القيام بأية وظيفة من الوظائف أو ممارسة أية صلاحية من الصلاحيات المذكورة في هذا القانون، وأن يضمن تلك الأنظمة أية ضرائب أو رسوم أو عوائد أو غرامات أو نفقات أو مخالفات.

٢. إذا تولت إحدى الجهات الحكومية الأخرى أي عمل من الأعمال المذكورة في الفقرة (أ) من هذه المادة كجزء من أعمالها وجب عليها التنسيق مع الوزارة التي تقوم باستطلاع رأي مجلس الهيئة المحلية في جميع التشريعات والنظم والترتيبات التي تضعها لتنظيم أو مراقبة ذلك العمل.

ج- مجلس الخدمات المشترك:

١. بموافقة الهيئات المحلية المعنية يجوز للوزير إنشاء مجلس خدمات مشترك لمجموعة متقاربة من الهيئات المحلية.
 ٢. وفقاً لأحكام هذا القانون وبالتنسيق مع الهيئات المحلية المعنية يصدر الوزير الأنظمة اللازمة لإنشاء مجالس الخدمات المشتركة، وذلك فيما يتعلق بالأمور التالية:
 - تحديد وظائف مجلس الخدمات المشترك وصلاحياته في إدارة وتشغيل المشاريع المشتركة.
 - تحديد عدد الأعضاء الممثلين الذين تسميهم مجالس الهيئات المحلية وطريقة تعيين رئيس مجلس الخدمات المشترك.
 - جمع الضرائب والرسوم والعوائد والأجور على المشاريع المشتركة التي يقوم بها المجلس، وتحديد طريقة تحصيلها وتوزيعها على أن لا تتعدى الضرائب والرسوم المعمول بها.
 - شؤون الموظفين والمستخدمين واللوازم.
 - النسب التي تساهم بها الهيئات المحلية المعنية في تمويل مجلس الخدمات المشترك وإعداد ميزانيته وإقرارها.
 - تصفية أعمال مجلس الخدمات المشترك وحقوقه والتزاماته عند حله.
- ومن أجل تقييم تجربة الحكم المحلي في الأراضي الفلسطينية على ضوء الصلاحيات والوظائف والمسؤوليات الواردة في النظام، فإن هناك حاجة إلى استعراض تاريخ نشأة الحكم المحلي في فلسطين وتطوره على مر السنين.

ثانياً: نظرة تاريخية

تطور نظام الحكم المحلي في فلسطين عبر السنين خلال ٤ مراحل حكمت فلسطين فيها قوى أجنبية، ابتداءً من مرحلة العثمانيين ومروراً بالانتداب البريطاني، وكذلك فترة الحكم الأردني والمصري في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، وانتهاءً بمرحلة الاحتلال الإسرائيلي. وقد كانت السمة المميزة لنظام الحكم المحلي خلال فترات الحكم الأجنبي المذكورة أن استعمل من أجل تقوية وفرض سيطرة الحكومة المركزية على الهيئات المحلية، بحيث تصبح هذه الهيئات المحلية امتداداً للحكم المركزي، واستبعدت هذه الحكومات إمكانية استعمال الحكم المحلي كوسيلة باتجاه التطور الاقتصادي والاجتماعي والسياسي.

١-٢ فترة الحكم العثماني

إن أول محاولة لإنشاء نظام حكم محلي في فلسطين ابتدأت من منتصف القرن التاسع عشر عندما تم البدء فيما كان يسمى بالتنظيمات (الإصلاحات) بين سنة ١٨٤٠ - ١٨٧٠ وكان هذا القرار بإنشاء هذه الإصلاحات كردة فعل للضغوطات الغربية على الإمبراطورية المريضة لتحسين نظام الحكم.

ويمكن تلخيص هذه الأنظمة بإنشاء ما كان يسمى بالمجالس العمومية في الولايات، حيث تم انتخاب ممثلين من المناطق لهذه المجالس، وفي كل ولاية تم إنشاء مجالس إدارية وقضائية، سميت مجالس إدارية بحث الشؤون الإدارية والقضائية، وكان جزء من أعضاء المجالس هذه يتم انتخابهم في حين يتم تعيين الجزء الآخر من الوالي.

أول بلدية تم إنشائها في فلسطين كانت في القدس سنة ١٨٥٧، وفي عام ١٨٧٧ تم نشر قانون البلديات العثماني حيث تم إنشاء بلديات في المدن والبلدات الكبيرة، وفي نهاية عام ١٩١٧ كان هناك (٢٢) بلدية في فلسطين ثمانية في الضفة الغربية وواحدة في قطاع غزة.

خلال فترة الانتداب البريطاني، أبقّت حكومة الانتداب على (٢٢) بلدية هي التي خلفها الحكم العثماني، ولم تجرِ الانتخابات إلا عام ١٩٢٧، وكانت خلفية الأوامر الانتدابية مبنية على القانون العثماني، ولكن تم أيضاً إنشاء مستوى آخر من الحكم المحلي ممثلاً بالمختار.

في عام ١٩٣٤ تم نشر النظام الخاص بالبلديات وكان في معظمه يعتمد على القوانين والأنظمة السابقة، ولكنها أعطت المندوب السامي قوة ونفوذاً أكبر في التحكم بالبلديات (حل المجالس، طرد الرئيس ... الخ).

٢-٢ فترة الحكم الأردني في الضفة والحكم المصري في قطاع غزة

بعد أن تم ضم الضفة الغربية إلى حكومة شرق الأردن، قامت الحكومة الأردنية بإصدار قانون البلديات لعام ١٩٥٥ لتنظيم عمل البلديات، وهذا القانون لم يختلف كثيراً عن القانون البريطاني، ولكنه أعطى الحكومة المركزية قوة ونفوذاً وتأثيراً أكبر على المجالس المحلية، وأصبحت صلاحية المندوب السامي ممثلة في وزير الداخلية.

كما تم إصدار قانون عام (١٩٥٤) لإنشاء ما يسمى بالمجالس القروية، وأصبحت هذه المجالس في معظمها مشكلة من المختار وعدد آخر من الأفراد ينتخبون مباشرة من الأهالي الذكور فقط، وأعطى المتصرف أو المحافظ صلاحية تحديد عدد أعضاء المجالس القروية في كل قرية.

أما في قطاع غزة، فقد قامت الإدارة العسكرية المصرية بالإبقاء على بلديتين والسماح لـ (٦) قرى بإنشاء مجالس محلية، وأبقّت في (٧) قرى أخرى على المختار ليرعى شؤون هذه القرى.

ومن الواضح أنه خلال هذه الفترات الثلاث فإن الحكومات المركزية كانت تسيطر على المجالس البلدية والقروية سيطرة مباشرة من خلال الأنظمة والقوانين التي شرعتها الحكومات المركزية، سواء الوالي العثماني أو المندوب السامي، أو وزير الداخلية الأردني والحاكم العسكري المصري في غزة.

٣-٢ فترة الاحتلال الإسرائيلي

قام الحكم العسكري الإسرائيلي بالإبقاء على البلديات التي كانت انتخبت قبيل عام ٦٧، إلا أنها أصدرت العديد من الأوامر العسكرية التي كان من شأنها زيادة السيطرة على البلديات والمجالس القروية.

وفي عام (١٩٧٢) تم تنظيم أول انتخابات بلدية في زمن الاحتلال وقامت الجماهير الفلسطينية بإعادة المجالس البلدية السابقة في مظاهرة منها لرفض الانتخابات تحت بندق الاحتلال، وظهر العديد من رؤساء البلديات كرموز سياسية، وحظيت البلديات بدعم من الجماهير من خلال بعض الميزات التي أعطتها لها الاحتلال، مثل تقديم معاملات لم الشمل والزيارات وزيارة المساجين وخلافه، وأصبحت البلديات همزة وصل بين سلطة الاحتلال والجماهير، وكانت سلطات الاحتلال تحاول من خلال تقديم هذه التسهيلات إنشاء زعامة محلية موالية لها، واستعملت سياسة العصا والجزرة مع البلديات في محاولة لفرض توجهاتها السياسية (لاحقاً تم إبعاد بعض النشطاء من رؤساء البلديات).

وفي عام (١٩٧٦) تم تعديل قانون الانتخاب فأعطيت المرأة الفرصة للمشاركة في عملية الانتخاب، وشكلت انتخابات (١٩٧٦) منعطفاً تاريخياً في الحياة السياسية والبلدية في المناطق المحتلة حيث حظيت قوائم منظمة التحرير الفلسطينية بالنصيب الأكبر في هذه الانتخابات.

وأصبحت هذه البلديات تشكل تحدياً لسلطات الاحتلال حيث نجحت هذه البلديات وبمساعدة من المنظمة في الخارج من تطوير العديد من نشاطاتها وتحسين الخدمات المقدمة من طرفها، إلا أن مواقف هذه البلديات السياسية المؤيدة لمنظمة التحرير جعل منها خطراً سياسياً على سلطات الاحتلال، ما أدى إلى حل العديد منها وإبعاد بعض رؤساءها ومحاولة قتل عدد آخر منهم.

وانتهت هذه التجربة عام (١٩٨٢) حين قامت سلطات الاحتلال بحل بعض البلديات وتعيين بعض الضباط العسكريين لإدارة شؤونها، وتزامن هذا مع تشكيل ما يسمى بروابط القرى في محاولة من سلطات الاحتلال لزرع بذور

التفرقة بين الريف والمدن، وأعطيت هذه الروابط صلاحيات واسعة في محاولة لتسويقها ودفعها إلى الأمام، ولكن إصرار الجماهير على لفظ هذه الروابط وعدم التعامل معها انتهت بإسقاطها.

٢-٤ عهد السلطة الوطنية الفلسطينية

على هذه الخلفية التاريخية للحكم المحلي في فلسطين، وعلى ضوء اتفاقية أوسلو بكل سلبياتها وإيجابياتها، وعلى خلفية تركيبة منظمة التحرير الفلسطينية في الخارج خلال الثلاثين عاماً التي سبقت أوسلو وأداء مؤسسات المنظمة في الشتات، قامت السلطة الوطنية الفلسطينية بإنشاء وزارة الحكم المحلي كوزارة مستقلة لتكون الجهة المنظمة والمشرفة على شؤون الحكم المحلي في فلسطين. وتبنت الوزارة استراتيجية لمعالجة ثلاث قضايا رئيسية:

١. بناء نظام حكم محلي يكون لا مركزياً كما هو واضح من التسمية (وزارة الحكم المحلي) يتناسب وطموحات الشعب الفلسطيني وظروفه.
٢. تحسين الخدمات في المناطق الريفية ومحاولة جسر الهوة بين الريف والمدينة.

٣. تحسين وتقوية الإدارة والأداء في هيئات الحكم المحلي.

ومن أجل الوصول إلى هذه الأهداف الاستراتيجية، كان على الوزارة أن تقيم هيكلها الإداري والتنظيمي الجديد فوق هياكل تنظيمية للبلديات الكبيرة والمتوسطة، والتي كان لها تاريخ وتجربة كبيرة في نطاق الحكم المحلي، وأيضاً فوق تجمعات لم يكن فيها أية تجربة أو تاريخ في هذا المجال ولم يكن فيها أي نظام حكم محلي.

ثم قامت الوزارة بتحضير قانون الهيئات المحلية لعام ١٩٩٧ وتم اعتماده من قبل المجلس التشريعي ليكون هذا القانون هو الإطار الموحد لعمل هيئات الحكم المحلي سواء في غزة أو في الضفة بحيث يكون سارياً على البلديات والمجالس القروية.

وفي نفس الوقت باشرت الوزارة بإنشاء وحدات للحكم المحلي في التجمعات الفلسطينية وأصبح عددها يفوق (٥٠٠) وحدة بحيث أصبح شكل منظومة الحكم المحلي في فلسطين على النحو التالي:

- ١٤ بلدية مصنفة بلديات (أ).
- ٢٤ بلدية مصنفة بلديات (ب).
- ٤١ بلدية مصنفة بلديات (C).
- ٤٠ بلدية مصنفة بلديات (D).
- ٢٥١ مجلس محلي.
- ١٢٧ لجنة مشاريع.

ونظرياً فإن هذا يعد إنجازاً كبيراً، خاصة وأن كل ما ذكر تم خلال وقت قصير نسبياً، وفي ظل المعوقات السياسية التي أفرزتها أوصلو والاتفاقيات الأخرى، وفي ظل ما رافق حياتنا من انتفاضة النفق وانتفاضة الأقصى التي ما زلنا نعيشها.

وقد أكدت هذه الظروف السياسية قدرة الهيئات المحلية على الاستمرار والتكيف مع هذه الظروف، واستطاعت خلال أحلك الظروف الاستمرار في الوجود وتقديم الخدمات الضرورية للمواطنين في مناطقها، خاصة خلال الثلاث سنوات الماضية، ما يؤكد على أهمية هيئات الحكم المحلي وضرورة الاعتناء بها وتقويتها وإعطائها بعض الصلاحيات التي تقوم بها السلطة المركزية حالياً.

ثالثاً: إشكالية العلاقة بين الهيئات والوزارة

ولكن فحصاً عميقاً للإجراءات والسياسات التي اتبعتها السلطة من أجل الوصول إلى الغايات والأهداف المرجوة يشير إلى وجود خلل وقصور يمكن تلخيصه بما يلي:

● تم خلق هيكلية للوزارة غير مدروسة سواء في المركز (الضفة وغزة) بالإضافة إلى مركز ثالث بقي في أريحا لم يتم دمجها مع المركز في الضفة إلا حديثاً.

● كما قامت بإنشاء مديريات في المحافظات ولم تراعى في هذه التشكيلات سواء على مستوى المركز أو المديريات، المهنية والكفاءة وإنما الولاءات والانتماءات السياسية، كما هو الحال في باقي المؤسسات والوزارات، وأصبح هدف هذه الوزارة والمديريات تركيز الصلاحيات والقرارات من خلالها، ومحاولة سلب المجالس المحلية بعض صلاحياتها لصالح المديريات والمركز.

وفي العديد من الأمثلة اصطدمت الوزارة والمديريات مع بعض المجالس البلدية القوية على هذه الصلاحيات، بسبب قوة وتجربة وتاريخ هذه الهيئات، في حين استطاعت السيطرة التامة بشكل عام على المجالس المستحدثة بسبب عدم وجود خبرة وتجربة لهذه الهيئات المستحدثة.

وللتدليل على ذلك أصرت الوزارة على أن تقوم البلديات بوضع اسم الوزارة على كل المطبوعات والإعلانات قبل اسم البلدية، وكأنها تشير إلى أن البلديات هي أحد أقسام الوزارة أو مديرياتها.

كما طلبت من البلديات عدم مخاطبة الوزارات الأخرى إلا من خلالها، ثم قامت بإصدار بعض الأنظمة والتعليمات وطلب من البلديات تطبيقها، دون الأخذ بعين الاعتبار الاختلافات الاجتماعية والاقتصادية والجغرافية في كل بلدية، وباختصار فبدلاً من أن تكون الوزارة هي الجهة المنظمة لعمل البلديات، تشكل انطباعاً بأن الوزارة تريد أن تلحق البلديات بها وتفقد استقلاليتها.

وبالمقابل فإن هيكلية الوزارة سواء في المراكز أو المحافظات غاب عنها الكثير من عناصر الإدارة السليمة مثل (هيكل وظيفي واضح وعلمي، عدم

وجود وصف وظيفي للعديد من المراكز التي استخدمت، تضارب الصلاحيات بين بعض أقسام الوزارة، انعدام تقييم الأداء ... الخ).

أما بخصوص الإنجاز الآخر وهو تشريع القانون الجديد فيلاحظ وجود ما يلي:

١. إن القانون جاء ليوحد الإطار القانوني لعمل البلديات في الضفة وغزة وهذا شيء مهم جداً وإيجابي.

٢. إن القانون الجديد لم يعكس مفهوم اللامركزية والحكم المحلي بصورة جذرية وأبقى على كثير من النشاطات مربوطة بقرار الوزارة (المصادقة على الميزانية، تعديل في الميزانية، المصادقة على الوظائف، فرض الضرائب والرسوم، الاقتراض ... الخ).

٣. لم يتم استكمال الأنظمة والتعليمات المساندة لهذا القانون، فلم يتم اعتماد الأنظمة المالية لنشاطات البلدية، ولا نظام العطاءات، أو نظام الأبنية والتنظيم وأنظمة الخدمة المدينة، أو التقاعد لموظفي البلديات، وأصبح هناك ازدواجية قانونية حيث أن القانون الفلسطيني الجديد لم يستكمل نتيجة غياب الأنظمة المساعدة، في حين أن القانون الأردني غطى العديد من الأنظمة التي ما زالت سارية المفعول.

كما أن القانون الجديد لم يتم وضعه موضع التنفيذ في إحدى أهم مكوناته وهو إجراء الانتخابات الحرة للهيئات المحلية، وبدلاً من ذلك قامت الوزارة بتشكيل وتعيين مجالس بلدية وقروية ما زالت على رأس عملها لمدة تتراوح من ٧-٨ أعوام.

واعتقد أن الانتخابات على المستوى المحلي هي أكبر التحديات التي تواجه الوزارة والسلطة بشكل عام، وفي نفس الوقت فإنها ستكون المحك لفحص هذا القانون ومدى فاعليته وتقييمه من جديد على ضوء الممارسة العملية لما جاء فيه.

أما بخصوص الإنجاز الثالث وهو تشكيل هذا العدد الضخم من البلديات والمجالس في وقت قصير نسبياً من أجل إيجاد توازن تنموي بين الريف والمدينة فإن الهدف المعلن هو أيضاً إيجابي ومهم، ولكن الممارسة العملية في تطبيق هذا الهدف تشير أيضاً إلى وجود خلل وبحاجة إلى إعادة تقييم وذلك للأسباب التالية:

١. لم يتم التشكيل وفق معايير محددة، علماً بأن المعيار المعلن هو عدد السكان (٥٠٠٠ نسمة) إلا أن ذلك ثبت انه غير صحيح حيث توجد في محافظة رام الله والبيرة ٤ بلديات على الأقل بعدد سكان أقل من ٣٠٠ نسمة.

٢. لم تقم هذه البلديات بأخذ صلاحياتها بالكامل، ففي كثير من الأحيان فان عملية ترخيص الأبنية داخل حدود الهيئة لا يزال في يد وزارة الحكم المحلي.

٣. لم تقم الوزارة بتحضير هذه التجمعات قبل الإعلان عن تشكيل بلدية مثل مسح ميداني للتعرف على الخدمات المقدمة أو الناقصة.

٤. لم يتم عمل تقييم مالي فيما إذا كانت الهيئات الجديدة قادرة على تأمين وجباية موارد مالية تؤهلها للقيام بالواجبات والخدمات المطلوبة منها.

٥. ما زالت العديد من هذه البلديات دون مشاريع تنظيم هيكلية للمدينة.

٦. عدم قدرة الوزارة بهيكلتها الجديدة على متابعة ودعم هذه البلديات الكثيرة التي تم إنشائها في فترة قصيرة.

٧. نقص هائل في عدد الموظفين في هذه البلديات بسبب عدم قدرة البلدية على دفع رواتب هؤلاء الموظفين حتى أن بعض البلديات المستحدثة يكون الرئيس فيها غير متفرغ ويعمل في وظيفة حكومية أخرى.

٨. تكلفة الخدمات البلدية عالية وحجم هذه البلديات من ناحية عدد السكان صغير نسبياً ما يؤدي إلى استحالة تقديم الخدمات بكلفة معقولة يستطيع المواطن دفع رسوم هذه الخدمة.

٩. قلة الموارد المالية المحولة من الحكومة المركزية إلى البلديات وتأخير دفع مستحقات البلدية من الحكومة فترة طويلة.

ونتيجة لذلك، فإن عدداً كبيراً من هذه الهيئات المحلية المستحدثة فشلت في تحقيق التنمية المطلوبة وأصبح لزاماً أن يتم تقييم هذه التجربة.

أما بالنسبة للهدف الاستراتيجي الأخير وهو تحسين وتقوية الإدارة والأداء في هيئات الحكم المحلي فإن هذا الهدف لم يتحقق أيضاً بسبب عدة عوامل منها:

١. عدم وجود خطة على المستوى الوطني لدعم هذا الهدف بل العكس تماماً فقد تم خلق أجسام موازية في السلطة قامت بدور البلديات مثل بكدار، إذ كان من المقرر أن يكون جسماً مؤقتاً يعمل في مجالات عديدة منها البلديات. لقد لعبت هذه المؤسسة دوراً مهماً وإيجابياً في الكثير من المجالات، ولكن مع البلديات فإن دورها أصبح بديلاً في بعض الحالات ما أدى إلى عدم رفع وتحسين قدرة البلديات الإدارية والمالية.

٢. هيكلية الوزارة ومديرياتها وقلة الخبرة والكفاءة جعل الوزارة عاجزة عن تحقيق هذا الهدف خاصة في ظل هذا الكم الهائل من البلديات التي هي بأمس الحاجة إلى دعم الوزارة.

٣. انشغال الوزارة والبلديات في إدارة الأزمات بدلاً من التخطيط المستقبلي، وذلك بسبب الظروف السياسية والاعتماد على هبات الدول المانحة، وأصبح هم البلديات هو تكييف نفسها للاستفادة من هذه الهبات بدلاً من التخطيط وتحديد الحاجات الملحة.

٤. عدم مشاركة الجمهور -نتيجة لعدم إجراء الانتخابات بشكل عام- في القرارات التي تتخذ في البلديات حيث أن جلسات المجلس بالعادة مغلقة أمام الجمهور إلا فيما ندر.
٥. عدم فهم وتوضيح مسؤوليات أعضاء المجالس حيث يتحكم رئيس البلدية في طرح المواضيع وتقديم الاقتراحات.
٦. عدم وجود مشاركة فاعلة بين الطاقم الفني والإداري مع الرئيس والأعضاء عند اتخاذ القرارات حيث أن هذا الطواقم لا تحضر اجتماعات المجلس ولو حتى بدورها الاستشاري.
٧. غياب البيئة القانونية في عمل المجالس حيث أن معظم المجالس والبلديات لا يوجد فيها قسم قانوني داخل البلدية بوظيفة كاملة، وإنما يتم الاعتماد على المستشارين القانونيين مما يجعل العديد من القرارات عرضة للطعن فيها.
٨. انعدام القوة التنفيذية أو ضعفها لتنفيذ قرارات البلدية حيث تعتمد البلديات على الشرطة في ذلك.
٩. قدم الأنظمة والقوانين المعمول بها وعدم تطويرها بما يتناسب والتطورات العصرية. مثال على ذلك (الممول ... ورخص المهن).
١٠. الفكر العشائري السائد والمحسوبيات والواسطة التي ما زالت تلعب دوراً هاماً .
١١. قلة الموارد المالية وعدم قيام السلطة من جهتها بالوفاء بالتزاماتها تجاه البلديات، وأيضاً عدم وجود مبادرات محلية على مستوى البلديات لرفع سقف الموارد التي منحها القانون القديم والجديد الآلية لذلك مثل (الحق في جباية بعض الضرائب والعوائد التي تسهم في عملية التطوير -ضريبة التحسين مثلاً).

رابعاً: الإصلاحات المقترحة

من خلال ما تم استعراضه سابقاً في تحقيق الأهداف المعلنة التي تم التطرق لها، فإنه يمكن رد القصور في تحقيقها لخلل في بعض المفاهيم الأساسية للحكم الجيد والإدارة السليمة (good governess & proper management) والتي تتلخص بما يلي:

أ. ما زال مفهوم الحكم المحلي في الممارسة العملية غير راسخ في وعي الحكومة المركزية ولا هو أيضاً راسخاً في وعي المواطن بأن البلدية هي حكومته المحلية المسؤولة عن جزء كبير من توفير وسائل حياة مريحة، فالحكومة المركزية يجب أن تقوم بتقاسم جزء من وارداتها الضريبية مع الحكومات المحلية، ومنح هذه الهيئات المحلية الدعم اللازم المادي والفني والقانوني لتمكينها من تقديم الخدمات الأساسية بأسعار معقولة.

وبالمقابل، يجب أن تقوم الهيئات المحلية بالاعتماد على نفسها في توفير الأموال من الضرائب والرسوم والمنح للنهوض بالخدمات المقدمة من طرفها، ولا يجوز أن تبقى هذه الهيئات في حالة الانتظار لمنح من هنا وهناك لتقديم خدماتها.

كما أن العديد من الواجبات والصلاحيات التي نص عليها القانون ما زال مهملًا في العديد من البلديات (الخدمات الاجتماعية والثقافية والرياضية).

ب. يجب الاستفادة من مفهوم حجم السوق (Economy of Scale) في موضوع توفير الخدمات البلدية، فوجود مثل هذا العدد الكبير من الهيئات المحلية الصغيرة نسبياً وقلة الموارد المالية المتوفرة، حال دون تقديم الخدمات، ما يحتم على الهيئات المحلية أن تستفيد من مفهوم حجم السوق وذلك بالاشتراك فيما بينها لإنشاء نوع من المجالس المشتركة للخدمات من أجل تخفيض الكلفة للخدمات، وتمكين المواطن من إمكانية الدفع مقابل هذه الخدمات.

ج. غياب مفهوم المشاركة الجماهيرية في صنع القرار: فابتداءً من إجراء الانتخابات للهيئات المحلية، ومروراً بعقد لقاءات دورية، وفتح جلسات المجالس البلدية للجمهور، وانتهاءً بتعريف المواطن بحقوقه وواجباته تجاه الحكومة المحلية. إن تطبيق هذا المفهوم على مستوى الهيئات المحلية سيخلص كل الهيئات المحلية من حالة الترهل والاستكانة القائمة وكذلك القضاء على المحسوبيات والوساطة، وفي الوقت نفسه وضع الأمور في نصابها من حيث معرفة المواطن بحدود مطالبته بحقوقه ولكن أيضاً التزامه بالإيفاء بواجباته.

ولترجمة هذه المفاهيم إلى خطط عملية قابلة للتنفيذ فإنه من الممكن الشروع في تنفيذ الخطوات التالية:

١. إجراء الانتخابات للهيئات المحلية حسب القانون المعمول به للعام ١٩٩٧ بأقصى سرعة ممكنة.

٢. أن يتم تخصيص نسبة معينة من واردات الخزينة التي تجبئها الحكومة المركزية إلى ميزانيات الهيئات المحلية بصورة دورية وواضحة، وأن يتم تشريع ذلك من خلال قوانين يسنها المجلس التشريعي.

٣. إعادة تشكيل منظومة الهيئات المحلية القائمة من خلال ما يلي:

أ. عمل تقييم لعمل هذه الهيئات المستحدثة وعمل دراسة جدوى لوجودها على ضوء أدائها خلال السنوات التي سبقت الانتفاضة.

ب. دمج التجمعات الصغيرة القريبة من بعضها البعض في إطار مجالس الخدمات المشتركة أو لجان التخطيط الإقليمية.

ج. دمج التجمعات الصغيرة القريبة من المدن الكبيرة في إطار حدود الهيئات الكبيرة.

د . دمج البلديات المتجاورة جغرافياً تدريبياً (رام الله - البيرة - بيتونيا) (بيت لحم - بيت جالا - بيت ساحور - الدوحة) (الخليل - حلحول).

هـ. تشكيل مصالح إقليمية عامة غير ربحية للخدمات المتخصصة (مياه ومجاري، كهرباء، ونفايات صلبة) تدار على أسس تجارية بحثاً لخدمة أقاليم الوطن على ضوء الواقع الجغرافي والسياسي الممكن.

٤. استكمال الأنظمة المساعدة والتعليمات المكملة لقانون الهيئات المحلية وذلك بواسطة الهيئات المحلية نفسها في الأمور المحددة لكل هيئة محلية، ومن خلال الوزارة في بعض القضايا التي لها صفة عامة لجميع الهيئات المحلية.

٥. تحديد دور الوزارة بأنها الجهة المنظمة والمراقبة على عمل البلديات، وإعادة تشكيل هيكل الوزارة (كماً ونوعاً) بناء على هذا الدور.

٦. الفصل بين الإدارة التنفيذية والسلطة التشريعية في البلديات، وذلك من خلال تعيين مدراء عامين مؤهلين في البلديات يعنون بتنفيذ القرارات الصادرة عن المستوى التشريعي من جهة، ومن جهة أخرى فإن مثل هذا الإجراء يخفف من تركيز السلطة في يد شخص رئيس البلدية. كما يضمن مثل هذا الإجراء أن يتفرع المجلس البلدي بما فيه الرئيس للتشريع على المستوى المحلي ومراقبة التنفيذ والمحاسبة على الإدارة التنفيذية بشكل فعال. كما أن مثل هذا الفصل سيكشف الاتصال بين الجهة المنتجة والمواطنين، ويزيد من متابعة القضايا العامة ذات الاهتمام وخصوصاً في التطوير والتنمية.

٧. الاهتمام بالخدمات الاجتماعية الملقاة على عاتق الهيئات المحلية من أجل أن تكون التنمية شاملة وليس في مجال البنية التحتية فقط، وإنما تنمية الفرد والمجتمع أيضاً.

هذه المقترحات للإصلاح في مؤسسات الحكم المحلي هي جزء من عملية الإصلاح الشاملة، ولا يمكن لهذه الإصلاحات أن تفي بالغرض إذا لم يرافقها إصلاحات في مجالات أخرى نظراً لارتباط مؤسسات الحكم المحلي بالوزارات والمؤسسات الحكومية الأخرى

النقاش

زهير عبد الهادي - مدير عام في وزارة الحكم المحلي

أرجو عدم اختزال السلطة في مرحلة السنوات الثمانية الماضية فهذا يظلمها. وجود هذه السلطة ارتبط بمشروع سياسي (أوسلو). كان يفترض أن يمر بمراحل عدة إلا أنه توقف كخطوات، وهذا أثر على كل شيء. الانتخابات رافعة حقيقية وتجربة شعبنا في الانتخابات غير قليلة، فحتى في السجون لدينا انتخابات، والمنظمات الشعبية في عهد الاحتلال كان لها انتخاباتها. أعود لأوسلو ارتباطاً بموضوع البحث. لا يمكن نقاش إمكانية تحسين ظروف المواطن دون أن نعرف التقسيمات السياسية لأوسلو، فقد حوصرت عبر التقسيمات هذه الأرض الفلسطينية والتجمعات السكانية وهذا أثر على دور الهيئات المحلية وخدماتها. فصلاحية الهيئة بتقديم هذه الخدمات مرتبطة بأوسلو.

منذ ١٩٩٦-١٩٩٨ ما كان لدى العاملين مع الحكم المحلي أية قناعة بالتعيينات، والوزارة أكثر من عانى. فالتعيين يعطي سلطة للمعين. الانتخابات عامل ضبط قانوني ورقابة جيدة وشرعية، وهي تمكيني من القول لمن لم ينجح «هناك من بإمكانه أن يحل محلك بترتيب الأصوات».

والهيئات لا تنجح دون قضاء ومحكمة وشرطة. إذا لم أتمكن من محاسبة من يتناول على قانون الحكم المحلي مثلاً فمعنى ذلك أن كل شيء انهار، وبالأساس فلسفتي في خدمة المواطن. فالقانون إن غاب غابت السلطة. وكل أطراف العمل السياسي، سلطة ومعارضة، تتحمل مسؤوليتها في بروز العشائرية. إن وجدت اتحادات قوية للنساء والطلاب والعمال على ساحة القرية والمدينة فهي تفرض ممثليها وحضورها في هيئات الحكم المحلي. الحركة الوطنية تنافس حزب السلطة على المؤسسات (غير الحكومية مثلاً) فهي تحولت لمؤسسات نخوية لا علاقة لها بالشعب، بل مكاتب وحفنة من الموظفين.

يجب أن نعيد تصويب أمورنا ونقيم التجربة السابقة ارتباطاً بالإصلاح.

المهندس حسين الناطور - أمين سر المجلس الأعلى للتنظيم في وزارة الحكم المحلي

لي عتب على منظمي الورشة. فالورشة تخلو من الإخوان في مصدر القرار الإداري والسياسي والذين بيدهم قرار الإصلاح. وعتبي الآخر على حاملي ملف الإصلاح ومنهم اليابانيين، فهم يستثنون من توجهاتهم الدوائر التنفيذية ويركزون على الإدارة العليا علماً أن الأوائل بيدهم تحديد المواقع التي بحاجة للإصلاح.

نقتضي الأولى تتعلق بأن تطوير الأطر القانونية هو الخطوة الأولى لتنفيذ الإصلاح في الحكم المحلي. الآلية المتبعة لتطوير هذه الأطر عقيمة. لدينا خطين هنا منفصلين: خط يعمل في غزة والآخر في الضفة. وكل ما يُعمل به هو تغيير الأسماء والعناوين: بدلاً من المندوب السامي نضع في القانون رئيس السلطة الوطنية، وبدلاً من حكومة الانتداب وضعنا السلطة الوطنية، نرفع اسم المملكة الأردنية ونضع اسم السلطة... تغيير شكلي. نفس قانون ١٩٥٢ مع تغيير الأسماء لا أكثر ولا أقل.

النقطة الثانية، هناك انفصام بين النصوص والتطبيقات والأهداف والآليات وبين تطوير الآليات القادرة على حمل هذه المفاهيم. ومن العناوين المهمة في تطوير تلك الآليات: اللامركزية والتدرج في نقل الصلاحيات والانتخابات. والأخيرة هدفها إيصال الأكفاء. ولدينا مشكلة هنا. فالقانون ينص على انتخاب مباشر لرئيس الهيئة وهذا لا يضمن الأكفاء. فالنتيجة رئيس كفو ومجلس غير كفو لأن الأكفاء سيتنافسون على موقع الرئيس. أقترح أن ينتخب الرئيس من الهيئة فحينها سيكون كل أعضاء الهيئة أكفاء وبالتالي تسقط الفجوة.

النقطة الأخيرة، وهي نسبة رواتب الموظفين من ميزانية الموارد والنفقات. ٨٠٪ من النفقات تذهب للرواتب والأصل أن تكون بين ٢٥ - ٣٠٪ فقط. هناك تضخم في نسبة الكوادر وبعض الرواتب، إذ في بعض البلديات المهندس يتقاضى راتباً يفوق الوزير!

خديجة أبو علي - الاتحاد العام للمرأة الفلسطينية

من الضروري أن يكون هناك تبادل بين منظمات المجتمع المدني (منظمات النساء والشباب) في المحافظات ومؤسسات الهيئات المحلية. نحن لسنا محترفين في بناء الدولة ويجب أن نتعلم ونتثقف لإتقان ذلك.

مجدي المالكي - مدير معهد أبو لغد

يعني نبني الدولة عبر التجربة والخطأ!

خديجة

لست من أنصار ذلك فهذه سمة النملة والسخلة. عندنا يجب أن تمد الهيئة المحلية الجسور مع مؤسسات المجتمع المدني وتطرح برامج وأفكار. نحن نتحرك منذ نصف سنة، وطلبنا إدخال تعديلات على سن التشريع لتمثيل الشباب. كما طالبنا بنسبة تمثيل النساء -كوتا لا تقل عن ٣٠٪ كآلية لتطوير مشاركة النساء. المجتمع لا ينمو جيداً لا تحت الاحتلال ولا في المنافي وبالتالي فنجربتنا تحمل الكثير من الأخطاء. نحن نعلق كل مشاكلنا على الاحتلال وهذه سيكولوجيا القربان. كلنا نخطيء وكلنا عندنا نقاط سلبية وإيجابية.

طالب عوض - مركز الإعلام ومنسق حملة تعديل قانون الانتخابات

في عام ١٩٩٦ لم تجر انتخابات لأن السلطة كان متحمسة والشعب لا. انتخاب الرئيس يجب أن يكون من الهيئة وهناك احتمال أن يكون الرئيس من قائمة أ والمجلس من قائمة ب وهنا الخطورة. جميع القوى مع الانتخابات وهذا يسهل ويدعم إجراؤها. الموضوع الثاني لجنة الانتخابات المركزية التي ستشرف على الانتخابات وهذا جيد فالتشكيل السابق كان يعني أن الوزير هو مسئول اللجنة وهذا يمس بنزاهتها.

الموضوع الأخير ضرورة تخفيض سن التشريع من ٢٥ إلى ٢١ كي يمنح الشباب فرصة للتمثل في الانتخابات.

مهند عبد الحميد - صحفي - وزارة الإعلام

من المداخلتين أستنتج أن هناك وزارة-إمبراطورية تسيطر دون أن تطلق فرصة عمل لمجالس أو أن تعطيها مقومات. وفي ما أدى لذلك هناك ما أعتقده موازنة بين عامل وآخر في الدور. يجب رؤية كل عامل ووزنه كي نتجاوز الخلل. في أي نظام ريعي لا يدخل رأس المال في الإنتاج يصبح هناك مرتعاً لكل أشكال المنح والطفيلية، فالريعية السائدة تقطع الطريق على أي تحول حقيقي والنتيجة إعادة إنتاج للتشوهات. والسؤال هل سنتحول لمنتجين ومفيدين أم سنظل نتسول؟

الموضوع الثاني نطالب السلطة بالتغيير مع أنها مثل أية سلطة في العالم ليس من مصلحتها التغيير، ولن تتغير بالوعظ والإرشاد. التغيير يتم عبر النضال. شيء يجب شيئاً آخر. أما الانتخابات فيمكن أن تؤدي لنتائج وخيمة ففي أمريكا يصاغ الوعي الانتخابي عبر مليارات الدولارات فيتحول الناخبون لقطيع لا لمنتخبين. الانتخابات إن لم تكن مسنودة بوعي ومقومات فهي لن تغير شيء. من هي أدوات التغيير؟ نتحدث عن الشباب، فأين اتحادات الشباب؟ ليس لدينا سوى الجنازات وثقافة الجنازات. لست في مواجهتها ولكنها لوحدها كارثة. حتى تجربة العمل التطوعي الرائدة في الانتفاضة الأولى وما قبلها تم وأدها. أين أدوات التغيير؟ التنظيمات تعسكرت وتعتمد على الوعيد والتهديد لإغلاق المحال التجارية. هناك عسكرية، تغييب للشباب، لا رياضة لا مسرح، لا نوادي لا صالات... هناك تغييب للعالم الروحي للشباب. المعارضة تحمل السلطة المسؤولية والسلطة تحملها للمعارضة والحقيقة الكل مسئول بتفاوت. دون نقد لا معنى لانتخابات وأنا أتفاجأ يومياً من المعطيات حول الحكم المحلي، ولا أحد ينقد أو ينظم ندوة.

أبو علي مقبل - مدير عام في وزارة الشباب والرياضة

لا يجب أن نعلق مشاكلنا على الآخرين ولا أن نهرب من مشاكلنا. أين النقد لأوضاعنا؟ السلطة مسئولة فإذا كان رب البيت بالدفع ضارباً فشيمة أهل البيت الرقص. ولید عدد مشاكل كثيرة ومنها أستنتج أن المسئول هو الإدارة العليا، القيادة، الوزارة. الجمهور غائب ونستدعيه وقت الأزمات وبعد ذلك عظم الله أجركم! لدينا اتحادين للمعلمين وثلاثة للعمال... ولدينا فلتان سياسي وليس أمني فقط، إذا ضبط الفلتان السياسي والإداري ضبط الفلتان الأمني.. والعشائرية مستشرية فنحن مجتمع عشائري وهذا يعكس نفسه على كل المؤسسات والوزارات والتعيينات والترقيات... تعدد مصادر المشاريع مثل تعدد مصادر التصريحات. التوقف عن تعيين المخاتير، والمخترة مستشرية، دمج البلديات (حكى عنه منيف ذهب) مطلوب. لكن من قال أن الرئيس يجب أن يكون مسيحي أو مسلم؟ جورج حبش مسيحي وأبو عمار قال عنه (مدرسة قومية كاملة أتمنى أن كون مثله) الكفاءة لا علاقة لها بالدين.

محمد زكارة - وزارة الحكم المحلي

الفساد في وزارتنا في المستوى السياسي معروف، والفساد موجود في السلطة التشريعية قبل التنفيذية. التشريعية تقول نحن نعين الرؤساء للهيئات المحلية. الآن هناك مشكلة بلدية نابلس، الذي يصدر قرارها السيد الرئيس لا وزارة الحكم المحلي. من يكن في البلدية مليونير أو عقيد أو مختار أو شيخ قبيلة، لا أهمية لد. في الرياضيات أو في المحاسبة أو الهندسة أو الإدارة. منيف يريد دوائر قانونية في البلديات، المستشارون القانونيون في الوزارات شماعة من أجل أن يرى الأجنبي أن لدينا وحدة قانونية! وزارة الحكم المحلي تعمل كمراسل بين الهيئات المحلية والرقابة العامة. الأخيرة تكتب تقريرها الرقابي وترسله، تعلق عليه الهيئة ويعود،

وهكذا دواليك، أوراق طالعة ونازلة دون نتيجة. من يحاكم عضو الهيئة عندما يسرق أو يخالف؟ أسرق ١٠ مليون والنتيجة الفصل! لا يهمني رئيس بلدية رام الله مسيحي أو مسلم المهم أن يطور البلد، يقدم خدمات، ينظف شارع ويبنى مستوصف.

الانتخابات معطلة بقرار سياسي وليس بقرار الجمهور. ووزارة الحكم المحلي فيها دائرة للتفتيش والمتابعة وطبعاً معطلة، من وزارة الحكم المحلي أم من المالية لا نعرف المهم هي معطلة!

ربيحة ذياب - مدير عام في وزارة الشباب والرياضة

لا يوجد لا أحزاب او نقابات أو اتحادات أو فصائل. العشائرية موجودة منذ القدم. في الانتفاضة السابقة قُضي على العشائرية ودخلنا مرحلة الأحزاب التي تقود وتحكم. في تعيينات الهيئات المحلية وفي انتخابات التشريعي أعيدت العشائرية للواجهة. لا يوجد معارضة فهي تدخل مع السلطة في ذات الإشكاليات والمطالب وتريد التوافق معها. إن كنا نتحدث عن التعيين فمن المهم أن يكون تمثيل للنساء فهذا يعطي زخم ثقافي حتى يتم إجراء انتخابات حقيقية.

في موضوع الحكم المحلي نحن بحاجة لندوات وورش في الأرياف حتى نخلق ثقافة جديدة تعزز دور الجمهور. راحت علينا فترة ذهبية في العام ١٩٩٩ لعمل الانتخابات. والقوانين نتخبط بها، يجب أن يكون فريق قانوني في كل وزارة لوضع اللوائح للقانون حال صدوره.

إن مهمتنا أن نشكل جبهة ضاغطة من الشارع والنقابات والاتحادات (مع أنها مهلهلة) لعمل ضغط للمباشرة في الانتخابات.

وسام رفيدي - معهد إبراهيم أبو لغد للدراسات الدولية - جامعة بيرزيت

أعلق على ما سمعته من مهند وخديجة: كلنا مسئولون! لسنا كلنا مسئولون. المسئول عن تعزيز الطائفية في البلد هي السلطة التي سنت قانون انتخابات للتشريعي على أساس طائفي (مقاعد للمسيحيين والسامريين). ابن مخيم الأمعري ليس مسئولاً عن نهب المال العام، من ينهبه من معه المال العام، أي السلطة. تحت شعار كلنا مسئولون تضيع المسؤولية تضيع «الطاسة» لمن إذن سيتوجه الضغط الشعبي للمحاسبة والإصلاح؟ شعار كلنا مسئولون درجت عليه الأنظمة العربية لإخفاء مسئوليتها الحقيقية عن الكوارث التي ارتكبتها بحق شعوبها.

القضية الثانية التي طرحها الناظر حول الانتخابات. التعويل على الانتخابات أن تأتي بالأكفأ تعويل ليس في مكانه. فالتركيب العشائري للبلد يجعل من النتائج محكومة بذات التركيب. حتى في العام ١٩٧٦ عندما نجح ممثلو الفصائل في الانتخابات كان النجاح ليس فقط لاعتبارات وطنية فقط بل لاعتبارات عشائرية وطائفية، فالعمل السياسي للفصائل مصوبغ بذات الصبغة العشائرية. فالانتخابات ممكن أن تكون مدخلاً للإصلاح وممكن أن تكون مدخلاً لتعزير العشائرية والطائفية وبالتالي لا يجب التعويل هكذا عليها. أما أن الانتخابات تأتي بالأكفأ فهذا أيضاً ليس مضموناً، الناس ستنتخب وهي من يقرر ولا يعني هذا بالضرورة أنها ستقرر انتخاب الأكفأ. انتخبوا أعضاء التشريعي ومن يقول أنهم الأكفأ في بلد؟

تعليقي الأخير على التركيب الطائفي للبلديات. القانون متخلف وطائفي والسلطة عززته بالتعيين الطائفي. من قال أن الرئيس الأكفأ في رام اله بالضرورة مسيحي وفي البيرة مسلم؟ المهم من يقدم خدمات للجمهور لا من يتفق مع الحسابات الطائفية الرجعية.

خديجة أبو علي - الاتحاد العام للمرأة الفلسطينية

المهم أن نظهر التسامح لا (النق). وسام يقول مصدر الخلل السلطة. هذا تعميم أيضاً. يجب أن نحدد من وكيف قبل أن نتهم.

مهند عبد الحميد - صحفي - وزارة الإعلام

أستغرب أن وسام اتهمني بالتعميم. لم أقصد التعميم، بل كل ما قصدته أن هناك نهج يعطل العمل تحت شعار في طرف مسئول، من هذه الزاوية قلت الكل مسئول. بمعنى من يمنع تشكيل نقابة جيدة للصحافيين؟ أين نضال الصحفيين من أجل ذلك؟ الديمقراطية لا تعطى بل تنتزع لذلك فالكل يجب أن يعمل. أرجو أن أكون فُهمت.

صدر من هذه السلسلة

- ١- سبل تفعيل وتطوير الكفاءات الشابة في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية
..... سامر سلامة وفاروق الديك
- ٢- دور ومكانة الكوادر النسائية في المؤسسات الحكومية إشكاليات وتوصيات
..... مارلين الرضي
- ٣- دور حركة فتح (الحزب الحاكم) والكوادر الفتاوية العاملة في الوزارات في تعزيز عملية الاصلاح
..... أسامة البسط ونايف سويطات
- ٤- المؤسسات الحكومية وغير الحكومية الفلسطينية: إشكالية العلاقة والتنسيق
..... عزت عبد الهادي وصالح مشاركة
- ٥- العلاقة بين الهيئات المحلية ووزارة الحكم المحلي: الصلاحيات وإشكالية العلاقة
..... وليد وهدان ومنيف طريش

- Integration of neighboring cities in one committee.
- Enhancement of decentralization in the work of local committees and in their relationship with the ministry.
- Modification of local committees' law towards more decentralization and financial authorization in the committees.
- Focusing on shared projects that cover more than one local committee.
- Activation of the executive work of the police in order to support the municipalities' decisions.
- Separation between constitution and execution in local committees. In addition, the legal department should be the reference in every committee.
- Giving the opportunity to the young cadre to have a role in local committees through giving the right for candidates of 21 years old to be elected.

List of Discussants:

- Zuheir Abdel Hadi, Ministry of Local Governance
- Hsein Natour, Ministry of Local Governance
- Talib Awad, Media Center - Elections' Law Modification Coordinator
- Muhannad Abdel Hameed, Journalist- Ministry of Media
- Abu Ali Muqbil, Ministry of Youth and Sports
- Muhammad Zakarneh, Ministry of Local Governance
- Rabeeha Dhyab, Director General- Ministry of Youth and Sports and an Administrative Member of the Palestinian Women's General Union
- Wessame Rafidie, Ibrahim Abu Lughod Institute of International Studies- Birzeit University.
- Khadija Abu Ali, The General Union of Palestinian Woman.

technical and administrative staff, the members and the president when decision is made.

- The councils and municipalities had no clear legal reference.
- The applied rules and laws are very old.
- Familial relations and clientism play a vital role.
- lack of sufficient financial sources.

After that Mr. Treish proposed some vital recommendations that included the following:

- The central government should give part of the taxes it receives to local governance. The latter should be self-dependent in its income generation.
- Establishment of common councils of services among the different local committees.
- Enhancement of public participation through elections, regular meetings... This would lessen the effect of clientism and putting things back on the right track.
- Determining the role of the ministry as the municipalities' organizing and overseeing agent and restructuring it in accordance to this role.
- Separation between the executive administration and constitution in municipalities.
- Taking care of social services by local committees in a manner that would integrate a holistic developmental strategy.

According to Treish, these recommendations should be part of a comprehensive reform process. These proposals can not be achieved without a parallel reform in all fields.

The two presentations were followed by the attendants' discussion that focused on:

- Implementation of elections in local committees as soon as possible.

- Activation of the role of regional services council and that of the Palestinian Union of Local Committees.
- Providing the Ministry's staff with proper training
- Integration of both young and female cadre in both the Ministry and local committees.

In his turn, **Mr. Muneef Treish** presented his paper, which was initiated by an overview of the local committees' law, as well as a historical review. Then, he summarized the defects:

- The established structure of the Ministry is not in accordance to a proper study. The ministry's structure lacked many of the good administration elements.
- Governorates had departments that are based on political loyalties instead of qualifications and merits.
- The newly issued law was not implemented, especially regarding the part calling for free elections in the local committees.
- The formation of a large number of municipalities and councils in a relatively short period of time was a big achievement. However, they were not structures in accordance to the declared criterion (population). These municipalities didn't take their full authority. Furthermore, the ministry did not base the establishment of municipalities on a field survey. In addition, there's a serious shortage in the employees number in these municipalities. They also faced many financial problems.
- Lack of a national plan that supports the strategic goal of the local governance committees (improvement and strengthening administration and performance). This was further enhanced by lack of experienced and qualified staff.
- The ministry was busy with crisis management, instead of future planning.
- Lack of public participation that resulted from lack of elections. In addition to lack of cooperation among the

The Projects and their different resources

Local committees receive infra-structure projects from different sources, including the PNA as well as outside sources. This led to confusion of the relation between the ministry and the local committees, especially that the committees are interested in receiving such projects.

Geographical Divisions

According to Oslo, Gaza Strip and the West Bank are divided into three areas (A, B, C). In C areas the neither ministry nor local committees are authorized to issue construction permits necessitated by population growth in these places.

The Ministry's employees dealing with local committees

Administration of the relationship with local committees requires highly qualified, aware and experienced staff. This is not the case of the ones appointed to the job.

The aforementioned problems require reform through:

- Elections in local committees and getting rid of familial relations as a basis for recruitment.
- Decentralization, including financial and administrative independence of local committees. This includes authorizing local committees to collect property taxes, regulation of construction, thinking of new financial sources.... This means giving these committees more authorities.
- Projects should all be offered through the Ministry of Local Governance in order to organize the whole process in accordance to principles of fairness and priority.
- The ministry and local committees should adopt a plan that integrates and encourages the public to cooperate with the latter. This could be through awareness raising, formulation of diverse committees from the citizens in order to support local committees....

Intervention of political organizations

The ministry of Local governance tried to integrate the political parties in the structure of the local committees in an attempt to have a national dimension and to limit the effect of familial relations. However, these organizations reflected another type of similar relations and they transferred their political conflicts to the committees.

Members of Local Committees

Taking familial relations, instead of elections, as a basis led to the recruitment of many unqualified members. In this regard, recruitment in this environment is based on either old age, influence of the family or economic status. This led to the exclusion of young cadre on the one hand, and women on the other.

The weak relation with the public

This is a result of two reasons: first, public lacks awareness of the importance of the local committees and second, the committees lack the awareness of the importance of being in contact with the public whose interests they represent.

Resistance of implementation of rules

People resist the application of law, which resulted from either the Palestinian experience of laws that didn't represent the public good, or lack of the executive tools which is also affected by clientism.

Financial Problems

The financial relationship between the local committees and the ministry is totally centralized. This is clear in the fact that most financial decisions have the ministry's acceptance. The law doesn't guarantee local committees authorities to go through methods that may provide them with some financial sources.

PNA institutions, like Ministry of local Governance and Ministry of Media, NGOs and some international organizations.

The first paper was presented by *Mr. Walid Wahdan*. In his paper, entitled "Local Governance and Reform", Mr. Wahdan presented his own personal experience in the Ministry of Local Governance. He started his presentation with a historical overview of the Palestinian local governance including the influence of the Ottoman, the British, the Jordanian and the Israeli municipal laws. At the end of this part, Wahdan detailed the influence of the Oslo Agreement on local governance as a new phase along the Palestinian history. This phase is characterized of working in accordance to the laws issued before 1967, firing those who had alliances with the Israeli military forces and appointing others in accordance to familial, clannish and factional relations. In 1997, the Palestinian local committees' law was issued, which gave these committees different authorities. Later, another law was issued and it based recruitment in these committees on elections.

One of the most significant facts is that the PNA, when came to authority, was not very well prepared when it planned for the different aspects of life. This led to some kind of confusion. The PNA maintained working in accordance to the Egyptian laws in Gaza Strip and the Jordanian laws in the West Bank. These laws are characterized of being very centralized. According to Wahdan, the circumstances of the relationship between the Ministry of Local Governance and the local committees led to many problems that could be detailed as follows:

The legal dimension

The law governing the relationship between the Ministry of Local Governance and the local committees kept a highly centralized relationship. Its application also suffered from confusion and vagueness.

The structural dimension

Forming local councils and committees in accordance to familial and clannish relationships had a very negative effect on the performance of these committees and their relation with the ministry.



Workshops and Policy Papers about Institutional Reform in Palestine

The fifth workshop

“Problems encountering municipalities, possibilities of strengthening their connections with the public as well as fortifying its local authority through its relation with the Ministry of Local Governments”

Ibrahim Abu-Lughod Institute of International Studies-Birzeit University- organized its fifth workshop in the series of “Workshops and Policy Papers about Institutional Reform in Palestine”. This workshop was held on Thursday the 22nd of April, 2004 at the Best Eastern Hotel in Ramallah under the title: “Problems encountering municipalities, possibilities of strengthening their connections with the public as well as fortifying its local authority through its relation with the Ministry of Local Governments”. The proceedings of the workshop were initiated by two papers presented by Walid Wahdan (Director General- Ministry of Local Governance) and Muneef Treish (Engineer of Al Bireh Municipality). The activity was attended by many of those who are interested. Audience, as well as researchers, from

معهد إبراهيم أبو لغد للدراسات الدولية

نشأ معهد الدراسات الدولية في جامعة بيرزيت بهدف رعاية برنامج الماجستير في الدراسات الدولية، والذي بدأ العمل به في عام ١٩٩٤، ويشتمل على مواد أكاديمية في حقول السياسة والتاريخ والاقتصاد والقانون. ويقوم المعهد بتقديم خدمات أساسية للمتخصصين في مجال الدراسات الدولية، وخصوصاً طلبة برنامج الماجستير وأعضاء الهيئة التدريسية. يضم المعهد مكتبة متخصصة، ويرعى إقامة برامج تدريبية متنوعة تمنح الطلبة الفرصة لصقل خبراتهم الأكاديمية وإكسابهم المهارات العملية الضرورية للتميز في مجال التخصص. ويعمل المعهد على إتاحة الفرص أمام المتخصصين في مجال الدراسات الدولية للقيام بأبحاث ودراسات، وللتواصل مع نظرائهم في الجامعات المختلفة، ولفتح المجال لإجراء نقاشات معمقة للقضايا الدولية المعاصرة. يقوم المعهد بشكل دوري منتظم بتنظيم مؤتمرات وندوات أكاديمية دولية ومحلية متخصصة وعقد ورشات تدريبية داخل وخارج البلاد.

وللمعهد سلسلة منشورات خاصة يأتي هذا الكتاب ضمنها.

Ibrahim Abu-Lughod Institute of International Studies

Ibrahim Abu-Lughod Institute of International Studies was established in 1994 at Birzeit University as a masters program and was named after the late Ibrahim Abu-Lughod. The institute is considered the only specialized Palestinian Institution that offers a masters degree in International Studies. It provides students, academics and Palestinian decision makers with many opportunities and resources in the field of International Studies through its specialized library, numerous local and international academic conferences and research programs.