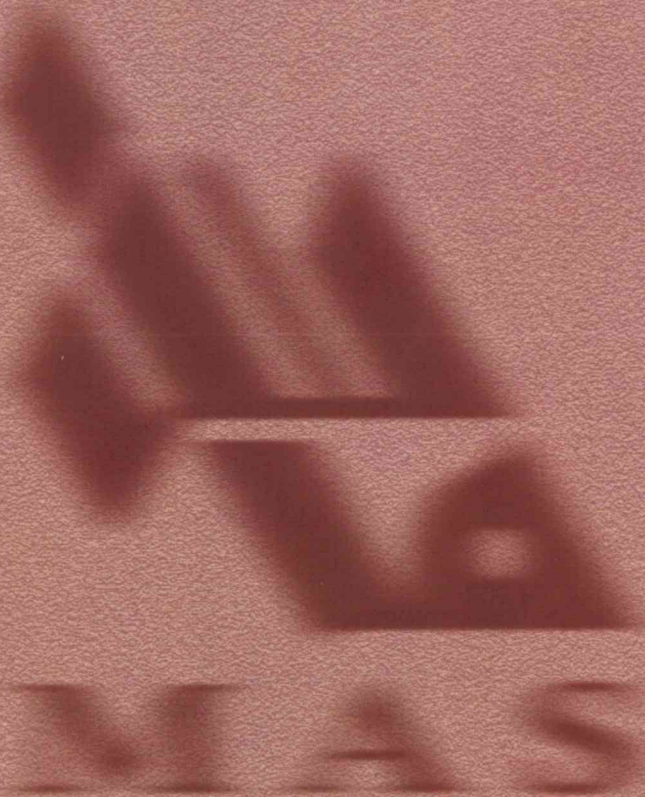


بناء الهيكلية الإدارية المناسبة والفعالة للسلطة الوطنية الفلسطينية بالرغم من الانفصال الجغرافي

أوراق المؤتمر السنوي للمعهد
وحدة الاقتصاد الفلسطيني رافعة رئيسية لإنهاء الاحتلال
23-24 كانون الثاني 2011

نبيل قسيس





معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

**بناء الهيكلية الإدارية المناسبة والفعالة
للسلطة الوطنية الفلسطينية
بالرغم من الانفصال الجغرافي**

نبيل قسيس

2011

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)

تأسس في القدس عام 1994 كمؤسسة مستقلة، غير ربحية متخصصة في أبحاث السياسات الاقتصادية والاجتماعية. يوجه عمل ماس من قبل مجلس أمناء يضم شخصيات مرموقة من أكاديميين ورجال أعمال من فلسطين والدول العربية.

رسالة المعهد

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)، ملتزم بعمل أبحاث السياسات الاقتصادية والاجتماعية وفق أولويات التنمية في فلسطين بهدف المساعدة في صناعة السياسات الاقتصادية والاجتماعية وتعزيز المشاركة العامة في مناقشتها وصياغتها.

الأهداف الاستراتيجية

- ✧ عمل أبحاث ودراسات وفق أولويات واحتياجات صانعي القرار للمساعدة في اتخاذ قرارات ورسم سياسات مستندة للمعرفة.
- ✧ تقييم السياسات الاقتصادية والاجتماعية وتبيان تأثيرها على مختلف المستويات، وذلك لمراجعة وتصحيح السياسات المطبقة.
- ✧ توفير منبر حر للنقاش العام والديمقراطي حول قضايا السياسات الاقتصادية والاجتماعية للمهتمين وأصحاب الشأن.
- ✧ تقديم ونشر معلومات ونتائج الأبحاث الحديثة عن القضايا الاقتصادية والاجتماعية.
- ✧ تقديم الدعم الفني والمشورة المتخصصة لمؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، والقطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية لدعم مشاركتهم وانخراطهم في عملية صياغة السياسات.
- ✧ تقوية القدرات والمصادر لعمل أبحاث السياسات الاقتصادية والاجتماعية في فلسطين.

مجلس الأمناء

غانية ملحيس (الرئيسة)، سامر خوري (نائب الرئيس)، غسان الخطيب (أمين الصندوق)، لؤي شبانة (أمين السر)، نبيل قدومي، نبيل قسيس، محمد مصطفى، رجا الخالدي، رامي الحمد الله، رضوان شعبان، صبري صيدم، سمير حليلة، سمير عبد الله (المدير العام).

حقوق الطبع والنشر محفوظة © 2011 معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)

ص.ب. 19111، القدس وص.ب. 2426، رام الله

تلفون: 2987053/4، فاكس: 2987055، بريد إلكتروني: info@pal-econ.org

الصفحة الإلكترونية: www.pal-econ.org



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)

بناء الهيكلية الإدارية المناسبة والفعالة للسلطة الوطنية الفلسطينية بالرغم من الانفصال الجغرافي

نبيل قسيس

2011

بناء الهيكلية الإدارية المناسبة والفعالة للسلطة الوطنية الفلسطينية بالرغم من الانفصال الجغرافي

الباحث: د. نبيل قسيس

المراجعة والتقييم: د. وليد عبد ربه، مدير عام مؤسسة الأفق للتنمية المستدامة (هورايزن).
د. لؤي شبانة، كبير مستشاري التعداد العام للسكان - صندوق الأمم المتحدة للسكان - مكتب العراق/الأردن

التسيق الفني: ليلى عبد الله

التمويل: تم إنجاز هذه الدراسة بدعم مشكور من قبل وزارة التخطيط والتنمية الإدارية

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

القدس ورام الله

2011

حقوق الطبع والنشر محفوظة © (ماس)

ISBN 978-9950-374-03-4



تقديم

يسرني تقديم هذه الدراسة التي تناولت "بناء الهيكلية الإدارية المناسبة والفعالة للسلطة الوطنية الفلسطينية بالرغم من الانفصال الجغرافي"، والتي قدمت في مؤتمر معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس) السنوي 2010. وتشكل هذه الدراسة واحدة من خمسة أوراق عرضت ونوقشت في المؤتمر المذكور الذي عقد تحت عنوان "وحدة الاقتصاد الفلسطيني: رافعة رئيسية للتحرر من الاحتلال ولتحقيق التنمية المستدامة". وتتخلص أهداف هذه الورقة في تحديد خيارات البنية المؤسسية المناسبة للدولة الفلسطينية المستقلة الكفيلة بتجاوز الصعوبات والتحديات التي يخلقها الانفصال الجغرافي، والقادرة على تقديم الخدمات الحكومية الفعالة وعالية الجودة والموفرة في التكاليف.

استهل الباحث دراسته بمناقشة الاسئلة الرئيسية للدراسة، وخصوصا موضوع الربط بين أهداف ودور المؤسسة وهيكلها التنظيمي، وتناول باقتضاب تجربة البناء المؤسسي بعد توقيع اتفاقية أوسلو، بما في ذلك التشوهات التي واكبت تلك التجربة، واعطى اهتماما خاصا لعملية اعادة الارتقاء بالبنية المؤسسية الحالية للسلطة الفلسطينية إلى بنية مؤسسية لدولة فلسطين المستقلة بصورة منظمة ورشيده. وشدد الكاتب في رؤيته للانتقال الى البنية الجديدة على اهمية الاستفادة من التجارب الفضلى في مجال البناء الحكومي، وخصوصا لدى الدول التي تبنت مبدأ الديمقراطية اللامركزية. هذا بالإضافة الى اهتمام الكاتب بالاستناد الى مرجعيات هامة أبرزها البرنامج العام لبناء الاقتصاد الوطني الفلسطيني 1994-2000، وإعلان الاستقلال الصادر عن المجلس الوطني الفلسطيني في جلسته في الجزائر عام 1988.

حرص الكاتب بشكل واضح على تقديم حلول واقعية لدى البحث في خيارات الانتقال من الواقع القائم للبنية المؤسسية للسلطة الوطنية التي تبلورت وتطورت بشكل سريع دون دراسة متأنية لربط البنية المؤسسية بالمهام والاحتياجات، الى بنية مؤسسية جديدة لدولة فلسطينية ديمقراطية برلمانية وعصرية. وحدد اسس ومبادئ الانتقال

بشكل لا لبس فيه للانتقال الى بنية حكومية مرتبطة بالاهداف والمهمات، وملتزمة بتطبيق مبادئ الحكم الجيد، والوصول الى بنية مؤسسية منسجمة مع الطموحات الفلسطينية من خلال الاستفادة مما هو قائم وتطويره وإدخال التغيرات والتعديلات عليه بأقل قدر من التكاليف من مختلف الجوانب السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

تشكل هذه الدراسة، بما تضمنته من معلومات واسعة وقيمة، وتحليل معمق وشامل وتوصيات عملية وخلاقة، مرجعا هاما لكل المهتمين بتطوير البنية المؤسسية للدولة الفلسطينية المستقلة، ولكل المهتمين بتوفير شروط الاستدامة لوحدها.

مع صدور هذه الدراسة أود أن اهنئ الباحث على تقديم دراسة أصيلة، شكلت إضافة نوعية للمعرفة بالواقع الفلسطيني. وأود أن اشكر وزارة التخطيط والتنمية الإدارية على دعمها لإعداد هذه الورقة. كما نشكر صندوق الاستثمار الفلسطيني على دعمه ورعايته للمؤتمر السنوي للمعهد. وشكرنا الجزيل أيضاً للمراجعين للدراسة ولجميع المشاركين في المؤتمر على مداخلاتهم، التي أثرت نقاشاته ونتائجه.

د. سمير عبد الله
المدير العام

المحتويات

1	1- مقدمة
5	2- خلفية ومدخل
11	3- دور الدولة
19	4- دور الهيئات غير الحكومية
27	5- المركزية واللامركزية
35	6- الوضع الخاص لقطاع غزة بسبب الفصل الجغرافي
43	7- الإدارة العامة والسلطة المركزية
71	8- اللامركزية والحكم المحلي في السلطة الوطنية الفلسطينية
93	9- خلاصة

شكر وعرفان

كتبته هذه الورقة خلال شهري آب وأيلول 2010، وأشكر مدير عام معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس) الدكتور سمير عبدالله، على إتاحة هذه الفرصة لي وعلى استضافتي وتوفير كل سبل الدعم اللازم في مبنى المعهد الجديد والجميل. كذلك أشكر الباحث في (ماس) مهند حامد لقراءة بعض المراجع وتلخيصها، وللمقابلات التي أجراها في وزارة التخطيط والتنمية الإدارية للاطلاع على مواد مفيدة لهذا البحث، كما أشكر الوزير الدكتور علي جرباوي لتسهيله ذلك. أشكر أيضاً المحامية هالة الشعيبي لتزويدي بملخص المقابلة التي أجرتها مع مدير عام ديوان الموظفين العام في حينه، الدكتور حسين الأعرج، حيث أطلعها مشكوراً على بعض مناحي الإدارة العامة في السلطة الوطنية الفلسطينية.

ملخص تنفيذي

الأساس في بناء هيكلية إدارية للدولة هو الانطلاق من مجمل المهام المنوطة بالدولة، وترتيبها في مجموعات تناط بأجسام قانونية، ثم وضع الهيكلية المناسبة لهذه الأجسام (مجالس، وزارات، سلطات... إلخ) لتقوم بتلك المهام بفعالية. وتحاول هذه الورقة الإجابة عن سؤالين أساسيين: الأول ما هو الدور الذي نرتأيه للدولة في حمل المسؤوليات، وممارسة الصلاحيات، والقيام بالمهام اللازمة؛ لتوفير العيش الكريم والرفاه والتقدم لأبناء الشعب جميعاً؟ والمنطلق هنا هو أن الدولة يجب ألا تقوم بالضرورة بكل تلك المهام، بل عليها أن تتيح المجال للهيئات غير الحكومية في القطاعين الخاص والأهلي للإسهام في ذلك ضمن قدراتها، بطريق التفويض، أو الوكالة، أو التعاقد، أو الشراكة، بالإضافة إلى المهام التي تقوم بها مؤسسات هذين القطاعين ضمن اختصاصها، وذلك دون إجحاف بدور الدولة كالملاذ الأخير في تحمل المسؤولية. أما السؤال الثاني فيتعلق بالنظام الذي يجب أن تنتهجه الدولة في قيامها بدورها، من حيث المركزية أو اللامركزية، وبطرق تطبيق اللامركزية ومجالاتها. وهنا تبرز عدة أسئلة وبخاصة حول دور الحكم المحلي في اللامركزية الديمقراطية، ومستوياته، وصلاحياته، وجاهزيته، ومرجعياته، وتحاول هذه الورقة إعطاء إجابات عنها كما سنرى أدناه في هذا الملخص، وفي الدراسة المفصلة.

بدأ بناء هيكلية السلطة الفلسطينية الحالية بطريقة معكوسة، حيث جاء التوظيف وبناء الهيكليات قبل الصياغة النهائية للرسالة والأهداف والمهام، وذلك بسبب طبيعة المرحلة الانتقالية، والطريقة المجزأة التي آلت بها المسؤوليات والصلاحيات إلى السلطة الوطنية الفلسطينية من قبل سلطات الاحتلال، إلا أنه حصل تكيف لمؤسسات الحكم وأدوارها مع توسع نطاق المسؤوليات والصلاحيات خلال الفترة الانتقالية، والوضع الآن بالنسبة لبنية المؤسسات جيد ومستقر بالمجمل، ويمكن البناء عليه. لذا، نرى وجوب أن ننطلق في بناء الهيكلية الإدارية المناسبة والفعالة للدولة الفلسطينية مما هو قائم، وأن نبني على ما تراكم لدينا من خبرة أثناء مرحلة "السلطة الفلسطينية"، مع الأخذ بعين الاعتبار وبكل

جدية "البرنامج العام"، الذي أعدته منظمة التحرير الفلسطينية لإقامة الدولة - بالطبع مع إدخال التعديلات والإضافات الضرورية التي تحكمها التطورات، التي حصلت في التوجهات وعلى أرض الواقع، منذ تم إعداد "البرنامج" ونشره في تموز 1993- باعتبار أن هذا البرنامج يتمتع بشرعية فريدة، يفرضها كونه أُعد من قبل منظمة التحرير الفلسطينية، كما يفرضها حجم المشاركة في إعداده وتنوعها ونوعيتها.

هناك أنماط مختلفة للدور الذي يمكن أن تلعبه مؤسسات الدولة في دولة حديثة، إذ التوجه في الدول الديمقراطية هو نحو تقليص دور الحكومة لصالح القطاعين الخاص والأهلي، كما أن هناك نزعة نحو اللامركزية مع احتفاظ الدولة بدورها بوصفها حامية لمواطنيها ومصالحهم؛ لذلك على الحكومة الفلسطينية أن تستفيد من التجارب الناجحة في هذا المجال، دون إغفال لخصوصية الوضع الفلسطيني في المراحل الأولى للدولة، الذي يتطلب حكومة قوية الأداء، **تحتفظ** بالقدر اللازم من الصلاحيات لممارسة الدور القيادي في توفير العيش الكريم، والرفاه، والتقدم للجميع، **تهتدي** في عملها بالمبادئ الواردة في وثيقة إعلان الاستقلال، **وتتيح** المجال للقطاعين الخاص والأهلي للعب دورهما الذي يجب أن تحكمه المصلحة العامة والمواطنة الصالحة في تكامل مع دور الدولة، **وتطبق** اللامركزية اللازمة لحكم فعال يتناسب والوضع الفلسطيني، وبخاصة الفصل الجغرافي بين شطري الدولة في الضفة الغربية -حيث العاصمة القدس- وقطاع غزة- حيث الكثافة السكانية، والمنفذ إلى البحر ومصر وباقي العالم.

للقطاع الخاص والقطاع الأهلي، بهيئتهما غير الحكومية من شركات ربحية، ومنظمات أهلية غير هادفة للربح، دور مهم وأساسي في تحقيق التنمية المستدامة، وفي تقديم الخدمات للعموم، وفي تنظيم النشاطات المجتمعية وتنفيذها، وفي الدفاع عن الحقوق والديمقراطية، وكذلك في التوعية، والمشاركة، ومكافحة الآفات الاجتماعية. ويجب على الحكومة أن تتسق مع القطاعين الخاص والأهلي سبل التكامل معهما للقيام بهذا الدور، بما في ذلك التخطيط والتنفيذ، مع الأخذ بعين الاعتبار ضمان معايير الكفاءة في إيصال الخدمات إلى المستفيدين، وبالنوعية والجودة المطلوبتين، بوصفها مسؤولية يجب أن تضطلع بها الحكومة في جميع الأحوال. وفي هذا ما يقلل من حجم القطاع العام، وما

يرشّد عمله وعمل القطاعين الخاص والأهلي أيضاً، لما فيه مصلحة المواطن والاستخدام الأمثل للموارد المتوفرة. ويجب أن تنعكس مثل هذه السياسات على الهيكلية الإدارية للسلطة الوطنية على شكل حكومة رشيقة كفؤة، تعتمد على جهاز خدمة مدنية نزيه، وتستخدم مصادرها بكفاءة على الصعيدين المركزي والمحلي.

يجب أن تكون الدولة الفلسطينية المقامة على جزء من فلسطين التاريخية أحادية، كما يجب أن تكون القدس عاصمتها ومقر الحكم فيها. إن وجود فصل جغرافي بين الشطرين السكانيين الرئيسيين للدولة: الضفة الغربية وقطاع غزة، يحتم نوعاً من اللامركزية، من أجل الوصول إلى كفاءة أعلى في الحكم، وبالتالي إلى نمو ومستوى معيشة أفضل، على أن للامركزية منافع كما لها مساوئ، وبالتالي يجب تطبيقها بحرص وبناء على دراسة. كما أن للحكم المحلي بوصفه تعبيراً عن اللامركزية، كما هو مطبق في السلطة الوطنية الفلسطينية حالياً، الكثير من التقاطعات مع أنظمة مطبقة في دول أخرى، وبالتالي ليس هناك فيما هو معمول به - وإن كان فيه نواقص كثيرة - ما يمكن اعتباره غريباً إذا ما قورن بخبرات أخرى؛ لذا، من منطلق عملي وواقعي، يجب البناء على الوضع القائم بعد دراسته بكل موضوعية، بهدف فهمه، وتشخيص مشاكله، ووضع الخطط الكفيلة بمعالجته، مع توخي أن تكون التغييرات في الحد الأدنى، وأن تخدم غرض الفعالية والإسهام في رفاه المواطنين في جميع الأحوال. ويمكن التفكير على صعيد اللامركزية السياسية بنمط متجانس، تتقل بموجبه لجميع الأقاليم في الضفة الغربية وقطاع غزة المسؤوليات والصلاحيات نفسها من الحكومة المركزية، أو بنمط غير متجانس يمنح بموجبه قطاع غزة، بوصفه إقليماً له خصوصيته الجغرافية بالنسبة للمركز، قدراً أكبر من المسؤوليات والصلاحيات مما هو حاصل في الأقاليم الأخرى في الضفة الغربية.

إن النموذج المحبذ الذي تقترحه هذه الورقة للتعامل مع الوضع الخاص لقطاع غزة في ظل الدولة الأحادية، هو نموذج يؤكد التجانس في تفويض المسؤوليات والصلاحيات لأربعة أقاليم أو محافظات يتساوى فيها قطاع غزة (إقليم الساحل) مع محافظة القدس (الأوسط)، والخليل (الجنوبي)، ونابلس (الشمال). في هذا النموذج، يتم ممارسة قدر

من اللامركزية بما لا يجحف بأحادية الدولة من خلال حكم محلي حديث، يعتمد على المجالس المنتخبة على مستويين: المحافظة والبلدية (أو القرية). بالإضافة إلى رئيس مجلس المحافظة المنتخب، الذي يتمتع بصلاحيات مدنية، حيث يعين محافظ من قبل المركز¹ يكون له صلاحيات وزير الداخلية في المحافظة (أمنية في الغالب)، كما يجب تعظيم تفويض المسؤوليات والصلاحيات لمجلس المحافظة المنتخب بما يؤمن مستلزمات التطوير، على أن يصاحب ذلك توفير للحوافز التي تشجع المجتمع المحلي بجميع مكوناته (الحكم المحلي، والقطاع الخاص، والمجتمع المدني) في قطاع غزة (وباقى الأقاليم) على استغلال الميزات المقارنة، وخلق ميزات تنافسية بما يخدم تطور المحافظة أو الإقليم والبلد ككل. ومن أجل تمكين ذلك، يجب تنفيذ برنامج لبناء القدرات يمكن من تنفيذ برنامج اللامركزية على مراحل، وتقوم في هذه الأثناء مديريات للوزارات في المحافظات بأعباء الحكم في مجالاتها إلى أن تفوض الصلاحيات في ذلك المجال إلى مجلس المحافظة المنتخب، الذي تكون مرجعيته في عمله مجلس الوزراء. ويجب أن تبقى بعض الأصول الإستراتيجية لأي إقليم تحت سيطرة الحكومة المركزية، وفي حالة قطاع غزة ينطبق هذا على المعابر البرية، والموانئ البحرية والجوية، وكذلك المنطقة الاقتصادية الحصرية بما فيها من ثروات معدنية وحيوانية، التي يجب تطويرها بشراكة محلية-مركزية. كما يجب على المجتمع المدني، والقطاع الخاص في قطاع غزة، المشاركة في حمل أعباء توفير الخدمات والتطوير الاقتصادي والتكنولوجي والمجتمعي والثقافي.

تحتاج الدولة الفلسطينية إلى سلطة مركزية قوية عمادها الديمقراطية البرلمانية وسيادة القانون، مما يتطلب الفصل بين السلطات الثلاث، وأن تتمتع كل منها بقوة ذاتية نابعة من كفاءة عالية، وقدرة على الأداء الجيد. إننا نعتبر أن قدرة السلطة التنفيذية على اتخاذ القرارات المدروسة جيداً، ومن ثم تنفيذها بسرعة وبكفاءة عالية، هي أساسية لنجاح الدولة في تطوير قواعد نظام إداري مناسب وفعال وإرسائها، حيث يجب أن يكون نظاماً حديثاً مرناً غير مثقل بالتضخم الوظيفي، والتوظيف العشوائي، أو بالمهام التي

¹ رئيس مجلس المحافظة المنتخب هو غير المحافظ المعين.

يمكن تفويضها، أو توكلها إلى قطاعات المجتمع الأخرى من خلال مؤسسات القطاع الخاص والمجتمع المدني. إن العدالة والشفافية في الحكم أساسيان لإرساء نظام إداري فعال. لقد خاض الشعب الفلسطيني تجارب عدة على صعيد التنظيم الحكومي، وأصبح لديه تجربة ثرية يجب البناء عليها، بل إن الوضع الحالي بالنسبة لكثير من المؤسسات القائمة لا يقل وربما أفضل بكثير مما نجده في العديد من الدول، وبالتالي فإن المهمة أمامنا ليست صعبة. بالرغم من أن السلطة الوطنية قد فرض عليها في البداية أن تتطرق من إرث "الإدارة المدنية" للاحتلال، إلا أنها طورت تنظيمها الحكومي بحيث لم يعد بعيداً عن التصورات التي وضعتها منظمة التحرير الفلسطينية في "البرنامج العام" قبل نشوء السلطة الفلسطينية، وهي تصورات تم بموجبها صياغة مبرر وجود كل وزارة أو هيئة حكومية مقترحة من البدء، فكانت متحررة من قيود وكوابح الاتفاقيات المرحلية والنقل المحدود للمسؤوليات والصلاحيات من سلطات الاحتلال. على أن الكثير من مراكز المسؤولية الفلسطينية في مرحلة ما قبل الدولة، لن يكون له حاجة عند إقامة الدولة. بالمحصلة نحتاج إلى ما لا يزيد على تسع عشرة وزارة (إحدى وعشرين إذا أبقينا على وزارتين، طرحنا أنه قد يكون من الأفضل إناطة صلاحياتهما لهيئات مستقلة² تديرها مجالس مشتركة)، فضلاً عن تسع مؤسسات حكومية، وتسع هيئات مستقلة، تزيد أو تنقص بحسب الحاجة في حينه، بالإضافة إلى خمس مؤسسات دولة لا ترجع إلى الحكومة في عملها. هناك دور بارز لمؤسسات القطاع الخاص والمجتمع المدني، إذ يجب إشراكهما في حمل أعباء توفير احتياجات المجتمع إلى الخدمات، وفي إرساء قواعد الحكم الصالح، والعدالة والمساءلة والشفافية.

إن تطبيق اللامركزية الديمقراطية من خلال الحكم المحلي المفوض بصلاحيات حقيقية من الحكومة المركزية، بموجب قانون عصري، من شأنه أن يخدم الغايات التي يتوخاها المواطنون من الدولة، من حيث تعميق مفاهيم الديمقراطية وتطبيقها، والمشاركة الشعبية، وتحسين مستويات الكفاءة والفعالية والشفافية، والاستجابة المباشرة لحاجاتهم، وتحقيق الاستقرار والأمن والرضى، وتحسين الأوضاع المعيشية للجميع. إن بناء مثل

² المقصود بالهيئة المستقلة جسم مستقل ينشئ بقانون ويديره مجلس إدارة يتشكل من موظفين حكوميين في مناصب رفيعة ومن أشخاص ذوي علاقة من خارج الحكومة (رجال أعمال ومهنيين ونقابيين) مرجعيته الوزير المختص أو مجلس الوزراء.

هذا النظام الإداري غير ممكن في غياب القدرات المحلية المدربة والواعية لإمكانات اللامركزية الديمقراطية، ودون وجود دولة قوية قادرة على تنفيذ برنامج تفويض للمسؤوليات والصلاحيات برؤية ثابتة وبثبات. كذلك، فإن تفويض الصلاحيات المتجانس إلى أربع محافظات أو أقاليم تدار من قبل مجالس منتخبة، كما في الترتيب الذي أشرنا إليه أعلاه، لن يأتي بمردود يتسم بالإيجابية والفعالية ما لم يرتبط بحوافز تشجع المجتمع المحلي لأن يتحمل قدراً أكبر من المسؤولية في تنمية نفسه والنهوض بذاته من جميع النواحي: اقتصادياً، وتكنولوجياً، واجتماعياً، وثقافياً، حيث يتعاون الحكم المحلي مع القطاعين الخاص والأهلي في الإقليم على استغلال الميزات المقارنة المتوفرة فيه، وفي تطوير ميزات تنافسية يضيفها إلى مقدراته، مما يرفع بشكل مباشر مستوى المعيشة للمواطنين هناك، مع مردود غير مباشر للبلاد ككل.

1- مقدمة

بالرغم من كل الظروف والصعاب، يواصل الفلسطينيون العمل والتحضير لفترة ما بعد الاحتلال، مما يدل على إيمانهم الذي لا يتزعزع بعدالة قضيتهم، وبحتمية زوال الاحتلال، وإقامة دولتهم المستقلة ذات السيادة على كامل الأراضي الفلسطينية التي احتلتها إسرائيل عام 1967، بحيث تكون القدس الشرقية عاصمتها. ويراهن جزء مهم من المجتمع الدولي على أن إقامة الدولة الفلسطينية سيشكل ركيزة للأمن والاستقرار والسلام في المنطقة، وبالتالي فإنها ستحوز على دعم دولي كبير إذا ما تم إنشاؤها، وستنصب الجهود على المساعدة في جعلها دولة حديثة بمؤسسات قوية. إن إقامة دولة حديثة ديمقراطية تهتم بجميع مواطنيها، وكرامة عيشهم، ورفاههم، وتقديمهم، هو طموح فلسطيني في المقام الأول، وهذا يحتاج إلى جهود مركزة وتحضير جيد. وكجزء من هذه الجهود، يعقد معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس) مؤتمره السنوي في هذا العام 2010، تحت عنوان: "وحدة شطري الوطن رافعة لإنهاء الاحتلال ولتحقيق التنمية المستدامة". ولطبيعة اهتمامات هذا المعهد واختصاصاته، فإنه يركز على النواحي الاقتصادية. والورقة المقدمة هنا هي الرابعة في سلسلة الأوراق التي تم إعدادها خصيصاً لهذا المؤتمر، وتختص ببناء "الهيكلية الإدارية المناسبة والفعالة للسلطة الوطنية الفلسطينية بالرغم من الانفصال الجغرافي". والسلطة الوطنية المقصودة هنا هي الدولة المستقلة، أي أن هذه الورقة تتعامل مع الهيكلية المناسبة للدولة بعد الاستقلال، وهي بذلك ذات صلة بتحقيق التنمية المستدامة، أما وحدة شطري الوطن فمن نافلة القول أنها لن تتم على الوجه الصحيح دون إنهاء الاحتلال وإقامة الدولة الأحادية.

وبموجب الشروط المرجعية للبحث التي وضعها (ماس)، فإن أهداف البحث هي أولاً "تحليل الهيكلية الإدارية القائمة، وتحديد أبرز مشكلاتها ومدى كفاءتها في بناء إدارة حكومية فعالة، وانعكاس ذلك على حجم الخدمات الحكومية وجودتها". بالطبع، فإن الهيكلية الإدارية المناسبة والفعالة للدولة تتجاوز في مداها مجرد إزالة المشاكل القائمة في الهيكلية الإدارية للوضع الانتقالي، مع أهمية البناء على هذه الأخيرة. وسنقوم في هذه الورقة بتحليل الهيكلية القائمة بشكل نوعي وليس كمياً، في سياق عرضنا العام

للموضع القائم، وإلى القدر الذي استطعنا سبر غور هذه الهيكلية ومشاكلها من خلال المتوفر أو المتاح من الوثائق والدراسات. أما الهدف الثاني وفق الشروط المرجعية فهو "تقديم البدائل المناسبة لإعادة بناء الإدارة الحكومية، بما يوفر إدارة رشيدة وفعالة واقتصادية، قادرة على الاستجابة للاحتياجات المجتمعية." وسنطرح هذه البدائل من خلال إثارة الأسئلة التي تحتاج الإجابة عنها إلى جهد ودراسة وفق آلية يُتفق عليها (ورش عمل متخصصة، أو مؤتمرات للمتخصصين والمستفيدين) مع تبيان ما نعتقد أنها الإجابة الأنسب، ولكن دون الجزم بأن هذا هو الخيار الوحيد الممكن، فوجهة نظرنا تحتمل التعديل بناء على النقاش.

سنركز في دراسة الهيكلية الإدارية المناسبة والفعالة للسلطة الوطنية الفلسطينية على ما هو شامل وعام، قبل الانتقال إلى خصوصيات الفصل الجغرافي، ومتطلبات التعامل معه، التي تحتاج إلى فهم معمق للإدارة الحكومية بما تشمله من مجالات مركزية ولا مركزية. من الجدير ذكره أن مفهوم الإدارة الحكومية لا يشمل عادة مؤسسات الدولة التي لا تعتبر جزءاً من الحكومة، مع الأخذ بعين الاعتبار الفصل بين السلطات الثلاث: التشريعية والتنفيذية والقضائية، وأن هناك أيضاً مؤسسات دولة تمارس سلطات بموجب القانون، لكنها لا تتبع الحكومة (مثل سلطة النقد الفلسطينية). ولكننا سنستعمل الاصطلاحين (الدولة والحكومة) في تبادلية واضحة عندما يكون المعنى المقصود واحداً - أي الجهة التي تمارس السلطة بموجب القانون - مع التنويه إلى أن الدولة تلعب دورها التنفيذي بشكل رئيس من خلال الحكومة والمؤسسات التابعة لها، وهذا ما أكدته القانون الأساسي³ في المادة 63 منه، ومن هنا فإن رئيس الحكومة هو أيضاً "صاحب الدولة"، وأن القانون الأساسي بالطبع ليس دستور الدولة الفلسطينية العتيدة، لكنه لا شك سيتقاطع معه في معظم المجالات التي لم تستثنها المرحلة الانتقالية، كما نرى في مسودة الدستور التي أعدت عام 2003⁴.

³ "القانون الاساسي الفلسطيني المعدل 2005" الوقائع الفلسطينية عدد 57، 2005/8/18. سنتعامل مع القانون الأساسي كمرجع في غياب دستور مقر للدولة الفلسطينية العتيدة، على اعتبار أن هذا القانون يحتوي في جميع الأحوال على التوجهات المقبولة فلسطينياً وذات العلاقة بموضوع التشريع المعني

⁴ "دستور دولة فلسطين" مشروع المسودة الثالثة "المنقحة"، كما في 2003/5/4، النسخة الموزعة على أعضاء اللجنة الاستشارية للدستور..

قبل وصف محتويات هذه الورقة، تجدر الإشارة إلى أنها لا تضع صيغة جاهزة للتطبيق، ولا تجيب عن كل الأسئلة، كما أنها -ربما- لا تطرح جميع الأسئلة، هذا مع أننا توخينا أن نضمنها أكبر عدد ممكن من الأسئلة التي تحتاج إلى إجابة في صياغة مشروع متكامل للإدارة الحكومية الفلسطينية. كذلك لن نتطرق في هذه الدراسة إلى دور مؤسسات منظمة التحرير الفلسطينية في مرحلة الدولة، كما لن نتطرق إلى موضوع اللاجئين والمخيمات ووكالة الغوث الدولية، ولم نحاول وضع إجابات عن أي من الأسئلة الواضحة التي ستبرز في هذا المجال. إن أية دراسة كاملة يجب أن تتعامل مع نوع الأسئلة ذات العلاقة التي ستثار مع إغلاق ملف الصراع، مهما كانت طريقة الإغلاق تلك، وإن عدم تطرقنا لها هنا ليس من قبيل التغاضي عن أسئلة مهمة، ولكننا نعتقد أن هذه مسائل حساسة ربما تحتاج إلى ورقة منفصلة.

سنعطي في الفصل الثاني خلفية تاريخية حديثة للموضوع الذي تدور حوله هذه الورقة، ثم نتطرق في الفصل الثالث إلى دور الدولة، وهو موضوع يهم الباحثين في الفلسفة السياسية، وكذلك في الإدارة العامة بشكل عام، وبهنا في الحالة الفلسطينية أن نطرح موضوعاً مفتوحاً للنقاش، سنبحثه من خلال إلقاء نظرة سريعة على تجارب بلدان أخرى، وسنحاول التوصل إلى تصور للدور المناسب للدولة (أو الحكومة) في دولة فلسطين العتيدة. ونتفحص في الفصل الرابع دور القطاع الخاص والقطاع الأهلي كما نراه مناسباً للحالة الفلسطينية، ونتوخى في ذلك طرح الأسئلة التي تحتاج إلى نقاش قبل الرسو على إجابات نهائية لها. وننظر في الفصل الخامس إلى أوجه المركزية واللامركزية ذات الصلة بالحالة الفلسطينية. ونركز في الفصل السادس على تبعات الفصل الجغرافي بين الضفة الغربية وقطاع غزة، وطرق تقليل النواحي السلبية لهذا الفصل بعد قيام الدولة الفلسطينية، التي يفترض أن توفر نوعاً من التواصل بين الشطرين، يتفق مع كونهما كياناً سياسياً واقتصادياً واحداً. ونعطي في الفصل السابع وصفاً للإدارة العامة المركزية ونحللها؛ لتتوصل إلى ما نراه مناسباً للوضع الفلسطيني، مع الأخذ بعين الاعتبار الفصل الجغرافي، وكذلك الأمر في الفصل الثامن بالنسبة للحكم المحلي بوصفه أداة من الأدوات البارزة للإدارة اللامركزية. وأخيراً، نقدم خلاصة لهذه الدراسة نجمل فيها التوصيات والأسئلة التي تحتاج إلى إجابة، من خلال طرحها في

المنابر المناسبة؛ للوصول إلى إجابات مقبولة، ومن ثم المضي في تطبيقها في تجربة من الضروري أن تأخذ فرصتها الكاملة من حيث التطبيق والتقييم في أي جهد جدي لبناء دولة حديثة.

2- خلفية ومدخل

سياق تاريخي حديث - المحاولات الأولى

شكلت الهيكلية الإدارية المناسبة للسلطة الوطنية الفلسطينية موضوعاً أساسياً، أو جزءاً بارزاً في العديد من الدراسات والتقارير وتوصيات ورش العمل، التي أُعدت منذ بدأت العملية السياسية في أعقاب مؤتمر مدريد عام 1991. وقد انعكست طموحات الجانب الفلسطيني في المفاوضات التي أعقبت مؤتمر مدريد في الوثيقة المسماة "ترتيبات الحكم الذاتي الانتقالية الفلسطينية" PISGA⁵، التي قيل في حينها بقدر لا بأس به من المبالغة، إنها ترقى إلى الدولة تقريباً. ولوضع تلك الوثيقة في سياق ما نحن بصدده هنا، تجدر الإشارة إلى أن الموقف الذي طرحته الوثيقة ينص على ألا تستثنى أية مساحات من الأرض الفلسطينية المحتلة، أو أي أفراد يقيمون عليها من نطاق الصلاحيات الفلسطينية أثناء المرحلة الانتقالية، وإن كان هناك استعداد للقبول بصلاحيات مقصورة (مؤقتاً، فقط للمرحلة الانتقالية ولفترة محددة) يتفق عليها. في المحصلة، كما هو معلوم، لم يتمكن المفاوضون في أوسلو من تحقيق هذا الهدف الإستراتيجي المرحلي الذي كان المفاوضون في واشنطن يرونه ضرورياً للانتقال مما سمي "بترتيبات حكم ذاتي انتقالية" إلى دولة مستقلة ذات سيادة على جميع الأراضي التي احتلتها إسرائيل في حزيران 1967، دون مستوطنين، ودون قواعد عسكرية. لا شك أن الدولة المطلوب - من هذه الدراسة - وضع تصور لهيكليتها الإدارية، هي تلك التي تمارس جميع صلاحياتها على كامل الأراضي، وجميع السكان.

في أعقاب إعلان قيام دولة فلسطين (وثيقة الاستقلال) في 15 تشرين الثاني 1988، شرعت منظمة التحرير الفلسطينية بالعمل على وضع برنامج لبناء الاقتصاد الوطني (البرنامج العام)⁶، في إشارة واضحة للشعب الفلسطيني من أنها تأخذ موضوع الدولة

⁵ Palestinian Interim Self-Governing Authority (PISGA), the Palestinian position on interim self-government arrangements presented during the Washington peace negotiations, 3 March 1992

⁶ البرنامج العام لبناء الاقتصاد الوطني الفلسطيني 1994 - 2000، دائرة الشؤون الاقتصادية والتخطيط، م.ت.ف، تونس، 1993

المستقلة ذات السيادة على محمل الجد. وقد تطرق "البرنامج العام" إلى مختلف الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والإدارية للدولة العتيدة، وإن كان قد تكيف أثناء إعداده، الذي استغرق ثلاث سنوات، مع المتغيرات السياسية من حيث: انعقاد مؤتمر مدريد، وقبول مرجعيات العملية السلمية المبنية على وجود مرحلة انتقالية بترتيبات متفق عليها للحكم الذاتي، أي ما لا يرقى إلى الدولة. ولكن بقي البرنامج، حسب ما كتب أحمد قريع (أبو علاء)، رئيس دائرة الشؤون الاقتصادية والتخطيط في منظمة التحرير الفلسطينية في تقديمه للبرنامج، "أول مشروع رسمي للبرمجة الإنمائية من نوعه في تاريخ فلسطين". وقد شارك في وضع البرنامج فريق من نيف وتسعين من الخبراء الفلسطينيين من الداخل والشتات، بالإضافة إلى عدد قليل من الخبراء العرب والأجانب بقيادة الاقتصادي الفلسطيني المرموق الراحل الدكتور يوسف الصايغ، الذي كان عضواً في أول مجلس للأمناء في (ماس).

لم يحظ "البرنامج العام" بالفرصة للتطبيق عندما جابه الفلسطينيون حقيقة اتفاق إعلان المبادئ (أوسلو⁷)، والاتفاقيات اللاحقة⁸، التي اختزلت طموحات "البرنامج العام" إلى ترتيبات لنقل صلاحيات ضباط "الإدارة المدنية الإسرائيلية" في مجالات محددة إلى مسؤولين فلسطينيين، مع اشتراط قدر لا بأس به من التعاون والتنسيق المكمل، مما وضع قيوداً صارمة على إمكانات التطوير.

عملت الدراسات التي جاءت بعد ذلك، سواء من البنك الدولي⁹، أو المفوضية الأوروبية¹⁰، على تخفيض سقف التوقعات الفلسطينية، وأصبح واضحاً أن الطريق إلى مؤسسات الدولة وعر وشائك وطويل¹¹. ولكن الجهود الفلسطينية لتطوير الاتفاق والحصول على قدر أكبر من المسؤوليات والصلاحيات، استمرت وحققت إنجازات كما

⁷ The Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements, Washington, 13 Sep. 1993 (Oslo I).

⁸ Agreement on the Gaza Strip and Jericho Area, Cairo, May 4, 1994; Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip, Washington, September 28, 1995 (Oslo II)

⁹ Developing the Occupied Territories: An Investment in Peace, Volumes 1 - 6, The World Bank, Washington, September 1993.

¹⁰ Ian Macinson, Towards a Palestinian Self-Government, Commission of the European Community, Brussels, Belgium, January 1993

¹¹ N. Kassis, in "Palestinian Self-Government: An Early Assessment". The Center for Policy Analysis on Palestine, April 1994, Washington.

عانت من إخفاقات. وفي بدايات السلطة الوطنية الفلسطينية، عقد معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)¹² ورشة عمل على مدار خمسة أيام، كان الهدف منها المساعدة في سلوك طريق مدروس في بناء الإدارة العامة، وجهاز الخدمة المدنية في السلطة الفلسطينية، وإرساء قواعد الممارسات الفضلى في عمل المؤسسات ذات العلاقة، بحيث لا تحتاج السلطة الفلسطينية إلى الانهماك في برنامج إصلاح في وقت قريب بعد ذلك، وبحيث تكون مؤسسات السلطة مهياً لتتطور وتصبح مؤسسات دولة. وجرى الاطلاع في هذه الورشة على خبرات دول عدة منها سنغافورة، والأردن، والسويد، وفرنسا، وبريطانيا، كما أعطى المحاضرون من أكاديميين ومهنيين يعملون في البنك الدولي ملخصات لخبرات دول أخرى في مجالات محددة، واطّلع المشاركون على توجهات مختلفة للحكم، سواء كان ذلك من منطلقات اقتصادية أو هيكلية مؤسسية، وخرجت ورشة العمل بعد دراسة مكثفة لتلك التوجهات بتوصيات لجهات صنع القرار الفلسطيني تطلّ أربع نواح رئيسة، وهي:

✧ دور السلطة التنفيذية The Role of Government

✧ التنظيم الإداري Public Administration

✧ الخدمة المدنية Civil Service

✧ الإدارة المالية Financial Management

كان حجم المشاركة المحلية والدولية في ورشة (ماس) تلك، وكذلك تنوع الخبرات والتجارب وبخاصة الدولية، وعدد المشاركين الذين يشغلون مواقع حساسة في مؤسسات السلطة (الجينية في ذلك الوقت)، وعمق النقاش وكثافته، كلها غير مسبوقه في أي جهد من هذا النوع. ومع ذلك، فإن مسار إنشاء مؤسسات السلطة الوطنية اتخذ منحى خاصاً به، ولم يعر الدراسات والتوصيات كبير اهتمام، حيث يبدو أنه كان توجهاً مبنياً على فهم معين للمرحلة ومستلزماتها، وظروفها، والقيود المفروضة عليها، كما كان ممزوجاً بقدر لا بأس به من الارتجال والعفوية.

¹² الإدارة العامة والخدمة المدنية الفلسطينية، ورشة عمل، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني، معهد طنطور - بيت لحم، 1994

والسؤال الآن هو ما إذا كان هناك سبب بعد قرابة عقدين من الزمان لتكرار تلك التجارب، وما إذا كانت دروس جديدة ستستقى من تكرار التمارين نفسها، ما لم يكن هناك تغير في نهج العمل بما يسمح بالتعلم من الخبرات السابقة ومراكمتها، وهو ما افتقدناه في معظم تلك الفترة.

حتمية البناء على ما سبق - دروس تعلمناها

الآن، ونحن بصدد اقتراح بناء لهيكلية إدارية مناسبة وفعالة للدولة الفلسطينية العتيدة، أليس من الأنسب أن ننطلق مما خرج به "البرنامج العام"، مستذكرين شرعية الجهة التي أعدتها، والمشاركة الواسعة من الخبراء الفلسطينيين في إنجازها؟. لا شك أن الخبرة التي تراكمت لدى الفلسطينيين على مدار السنين السبعة عشرة المنصرمة، ستوفر الكثير مما يمكن استخدامه لتشذيب بعض ما جاء في البرنامج، والإضافة عليه هنا أو هناك، وبالتأكيد تحديث ما يحتاج إلى تحديث، وفي جميع الأحوال لا يجوز إهمال ذلك البرنامج في طرح مشروع بناء جديد، على أمل أن قدرتنا على استيعاب الدروس، وتطبيق برنامج عمل، واستقاء العبر منه، قد تحسنت في هذه الأثناء. فالمعروف أن الكثير قد أُنجز على صعيد الدراسة والتشخيص ووصف العلاج بُعيد تأسيس السلطة الوطنية، وإن كانت هذه الدراسات تفنقر إلى نوع الزخم وحجم المشاركة التي اتسم بها "البرنامج العام" - وفي الهوامش إشارة إلى عدد من هذه الجهود، ويمكن أن نكون قد أغفلنا دراسة هنا، أو ورشة عمل هناك، أو جهود فريق عمل لكثرتها. ما يكاد يكون مشتركاً بين جميع هذه الدراسات في تلك الفترة هو أنها لم تؤخذ بالجدية الكافية من قبل صانع القرار الفلسطيني، والأسباب لهذا متعددة، نذكر منها:

✧ أن تكون مثقلة بأجندة سياسية، وما يصاحب ذلك من ارتياب يؤثر على الاستفادة الصحيحة من النواحي الإيجابية فيها. (نذكر على سبيل المثال دراسة مؤسسة RAND¹³ حول بناء الدولة الفلسطينية، التي لم تتضمن في أي من سيناريواتها زوال الاحتلال عن القدس الشرقية، وكذلك دراستها الأخرى حول البنية الرسمية لدولة فلسطين¹⁴، التي افترضت استمرار السيطرة الإسرائيلية على مناطق المستعمرات، ومصادر المياه).

¹³ Building a Successful Palestinian State, RAND Corporation, 2005

¹⁴ the arc: A Formal Structure for a Palestinian State, RAND Corporation, 2005

- ✧ أن تكون قد أُعدت بدعم من جهات أجنبية كانت تصر في الغالب أن يبقى البحث ضمن حدود اتفاقيات المرحلة الانتقالية وشروطها وفق الفهم الإسرائيلي، كأن تستثني القدس، مما كان يثير نزعة رفض، أو عدم ارتياح لتوصياتها.
- ✧ أن تركز على نواح إجرائية سلبية تتعلق بالمظهر، وليس بالجوهر، حتى أنه عندما زالت هذه المظاهر، لم يطرأ أي تغيير يذكر على كفاءة الجهاز الإداري للسلطة الوطنية. (انظر مثلاً دراسة روكار — سيغمان¹⁵، فترى بنظرة إلى وراء أن التوصيات التي خرجت بها بالنسبة للسلطة التنفيذية تحقق معظمها دون أثر يذكر على كفاءة السلطة التنفيذية، حيث طالت هذه التوصيات إصلاح آلة السلطة التنفيذية وأدواتها دون بحث مدى ملائمة الآلة (بعد الإصلاح) للهدف المطلوب).
- ✧ عدم توفر الكوادر البشرية المدربة بالأعداد الكافية للقيام بالمهام المطلوبة لرفع كفاءة العمل، بموجب توصيات بعض هذه الدراسات، وقصر نفس الجهاز الذي تولى مهمة التدريب، وقلة انضباط المتدربين أنفسهم، وعدم التزامهم بمتطلبات التدريب الناجح، فكثيراً ما كانوا على استعجال لإشغال الوظائف العليا دون اكتساب خبرة كافية.
- ✧ عدم خوض أية تجربة من هذا النوع حتى نهايتها، بما يمكن من استقاء العبر وتراكم الخبرة، أي أن الدراسات على مدى العقدين الماضيين، لم يتم الاستفادة منها تراكمياً، والبناء على السابقة منها عند الدخول في اللاحقة.

ولعل هذه النقطة الأخيرة هي التي تدفعنا الآن، ونحن نعد هذه الدراسة عن الهيكلية الإدارية إلى توخي البناء على ما هو موجود، وما تم اختباره وتجربته، وعلى ما يمكن اعتباره أنه يتمتع بقدر كافٍ من القبول في المجتمع الفلسطيني من خلال المنابر التي أقرته. وسنقوم في هذا السياق بتقديم اقتراحات لمعالجة المشاكل الظاهرة، والكامنة أيضاً، بالاستناد إلى إطار نظري مستقى من وثيقة إعلان الاستقلال، والقانون الأساسي، والتصورات المتداولة بشكل شبه رسمي لدستور الدولة العتيدة، وكذلك التصورات المتداولة فلسطينياً لاتفاقية الوضع الدائم المتوقعة. لسنا بحاجة إلى إثارة النقاش حول الهيكلية الإدارية المناسبة من أوله، بل نحتاج فقط إلى تجميع الاستخلاصات وتحديثها،

¹⁵ تقوية مؤسسات السلطة الفلسطينية، تقرير فريق عمل برعاية مجلس العلاقات الخارجية برئاسة ميشيل روكار وإدارة هنري سيغمان وتأليف يزيد صايغ و خليل شقافي، مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، 1999. (قام هنري سيغمان بتحديث هذا التقرير عام 2003 ولكن لم تتوفر نسخة من هذا التحديث)

حيث تدعو الحاجة، وهناك الكثير مما استدعو إليه الحاجة في ظل الدولة المستقلة وما تجسده، ومن ثم التركيز على العمل بموجبه، وخوض هذا المسار حتى نهايته. إن هذا المسار الذي يبني على ما سبقه هو المسار الأكثر فعالية، والأقل كلفة، والأكثر وعداً بإيصالنا إلى الهدف. وفي هذا المجال سنفيد من الدراسات والتقارير التي أنجزت في الفترة الأخيرة، وبالتحديد ما تم القيام به تحت إشراف فرق العمل في السلطة الوطنية، أو بتكليف منها وبشروط مرجعية هي التي وضعتها¹⁶، مع تركيز خاص على نتائج عمل اللجنة الوزارية للإصلاح¹⁷، والحكومات المتعاقبة مع دور رئيس لوزارة التخطيط، والخطة التي وضعتها الحكومة الفلسطينية الحالية (الثالثة عشرة) برئاسة الدكتور سلام فياض، التي تهدف إلى بناء مؤسسات الدولة نفسها¹⁸.

لقد تعلمنا دروساً كثيرة من قرابة عقدين من الدراسات والمحاولات، وأيضاً من التجربة العملية في السلطة الوطنية الفلسطينية التي تزخر الآن بالمؤسسات، وإن كان بعضها يعاني من الضعف، إلا أن بينها العديد مما يمكن أن نفاخر به، ومعظمها قادر على القيام بمهامه بشكل مقبول مع تحسن مضطرد لا تنقصه دافعية بالرغم من الإحباطات المتوقعة من المعوقات التي وضعها ويضعها الاحتلال.

وبالتالي، فإن هذه الدراسة لا تأتي لتتقض ما هو موجود، بل لتحاول أن تكمله وتزيل الشوائب منه. وبما أن هذه الدراسة، وفق شروطها المرجعية، تتعلق بالدولة بعد الاستقلال، فيجب أن يكون بالإمكان أن نتعمق في تفكيرنا مما هو قائم حالياً من معوقات، وأن ننطلق نحو آفاق جديدة، دون مفارقة واقع المحيط الذي نعيش فيه، ودون إهمال لحقيقة أن هناك أنماط عمل – بعضها سلبي أو تنقصه الكفاءة من وجهة نظر معينة – تحتاج إلى جهد كبير لتجاوزها، وذلك من منطلق أن التجارب الناجحة للشعوب هي ما ترسو عليه، أو تتوافق عليه بالممارسة بعد معاناة وطول تجربة، وليس ما يمكن أن تأخذه جاهزاً من نتائج تجارب شعوب أخرى.

¹⁶ تقرير Bannock Consulting, David Miller and Malcolm Green, December 2002 حول الإصلاح المؤسسي والإداري والخدمة المدنية في فلسطين

¹⁷ توصيات اللجنة الوزارية للإصلاح بشأن ترشيد جهاز الإدارة العامة والخدمة المدنية في السلطة الوطنية الفلسطينية، 2003/2/6

¹⁸ فلسطين. إنهاء الاحتلال وإقامة الدولة. برنامج الحكومة الثالثة عشرة، آب 2009.

3- دور الدولة

لكي يستطيع أي مجتمع العيش بسلام مع نفسه، ويحقق الأمن والرفاه لأفراده، نراه يوزع المهام الضرورية لاستمراره وحفظ بقائه على قطاعاته المختلفة، أو على مؤسسات ينشؤها لهذا الغرض، بطريقة خاصة به توافق عليها أو رسا عليها من خلال التجربة - وكثيراً ما يكون ذلك بعد معاناة طويلة - كما يضع الضوابط التي تمكن أوتسهل الوصول إلى النتيجة المبتغاة (الأمن والرفاه للجميع) بكفاءة. والدولة بوصفها إحدى تلك المؤسسات، هي تطور حديث نسبياً في حياة البشرية لاحقاً للقبليّة، ولكن لا يزال يتعايش معها في كثير من المجتمعات. أما عن دور الدولة، فهو مجالٌ شغلَ المفكرين المهتمين بالفلسفة السياسية في الشرق والغرب منذ القدم، كما أن دور الاقتصاد في تحديد هذا الدور، هو مسألة شغلت المنظرين في الاقتصاد السياسي وفي الفلسفة السياسية في القرون الثلاث الأخيرة، ناهيك عن التطورات الأكثر حداثة في محاولة فهم دور السوق، الذي يشكل المكون الآخر المهم في المجتمع. (المزيد عن ذلك في أي من المراجع الجيدة الكثيرة في حقول الفلسفة السياسية والاقتصاد السياسي والاقتصاد).

إن السؤال عن دور الدولة صعب والإجابة عنه محل اجتهد وجدل ونتاج تجارب، وبالتالي لا أعتقد أنه بالإمكان إعطاء وصف تفصيلي كامل ومسبق لدور الدولة الأنسب في الحالة الفلسطينية. وبينما يؤكد مارتن وولف¹⁹ أن الغاية الأولى للدولة هي توفير الحماية للناس من الأخطار الداخلية والخارجية في دور حصري لها لا تشاركها فيه أية جهة أخرى، فإن هناك أسئلة مشروعة تثار حيال هذا الطرح بسبب التخوف الدائم من سوء استخدام سلطات الدولة من أجل منفعة شخصية من قبل من يمسكون بهذه السلطات، وبالتالي تحييز توزيع السلطات بحيث لا تمسك الدولة بأكثر مما هو ضروري

¹⁹ Martin Wolf (author of several books on global economics and political economy, including, *Why Globalization Works* and the widely praised book, *Fixing Global Finance: How to Curb Financial Crises in the 21st Century*), Financial Times, 8 August 2010.

للحفاظ على كيانيتها، مع احتفاظها بدورها كالملاذ الأخير في تحمل المسؤولية بموجب العقد الاجتماعي مع مواطنيها.

ويمكن لنطاق صلاحيات الدولة ومهامها أن يتوسع أو ينقلص من نموذج إلى آخر. النقيضان المتمثلان في الغياب الكامل للدولة، وبالتالي السقوط في مستنقع الفوضى الشاملة (الصومال، مثلاً)، والوجود الطاعي للدولة حيث تصبح جميع حقوق المواطن عرضة للمصادرة، كما في الأنظمة الشمولية (التوتاليتارية)، يبينان أن الدور المطلوب هو بالتأكيد بين هذين النقيضين. استطاعت الكثير من الدول التي نشأت بعد كفاح طويل من أجل الاستقلال، بناء دول قوية، بمعنى أن الدولة استطاعت استخدام قدراتها الكامنة من أجل تنفيذ خططها وسياساتها الهادفة إلى توفير العيش الكريم والرفاه والتقدم لمواطنيها. ذلك أن الدولة القوية هي التي تستطيع استخدام قدراتها، أما الضعيفة فهي تلك التي تعجز عن ذلك¹⁷، وبالتالي ليست القوة هنا هي تجميع السلطات أو القوة العسكرية، بل هي في المقام الأول القيادة القوية والحكيمة، وبالتالي لا يتناقض توزيع الصلاحيات (على أن تحتفظ الدولة بصلاحيات مراقبة استخداماتها، وبالمسؤولية النهائية عنها) مع قوة الدولة. ولكن هناك مجموعة صلاحيات ومهام لا يمكن للدولة الاستغناء عنها أو تفويضها، إذا كان للأمة أن تحفظ كيانها، بينما يمكنها توزيع باقي المهام أو معظمها أو بعضها ما بين القطاع الأهلي والقطاع الخاص (أو المجتمع المدني ومؤسساته غير الحكومية، والسوق وشركاته)، وفق نموذج خاص، وربما فريد لكل مجتمع، يرسو عليه وفق أسلوب يحفظ السلم الداخلي فيه. فإذا ما تم الرسو على ما يجب أن يكون من صلاحيات ومهام الدولة، يُطرح السؤال عن الكيفية التي ستمارس بها الدولة هذه الصلاحيات، ونوع نظام الحكم، وهيكلية الحكم الإداري والمركزية أو اللامركزية في الحكم... إلخ.

إن بحث مثل هذه الأمور الأكاديمية وفهمها ضروري لإيجاد الإطار النظري الصحيح للحكم الناجح، ولكن لا يتسع مجال هذه الورقة إلى الخوض بعمق في مثل هذه الأمور المتخصصة، وبإستعانة المهتم الرجوع إلى مراجع متخصصة²⁰، ونكتفي بما أشرنا إليه

²⁰ Joel S. Migdal, Strong Societies and Weak States: state-society relations and state capabilities in the Third World, Princeton University Press, 1988

لإعطاء فكرة عن نوع الأسئلة التي تتعرض لها هذه الورقة (ولإثارة فضول القارئ المهتم من جهة أخرى)، كما يكفيننا لأغراض هذه الدراسة أن ننطلق مما جاء في وثيقة إعلان الاستقلال، وفي القانون الأساسي، وفي مسودة الدستور، من توجهات عامة، والبناء عليها لاستيعاب ما يبدو أنه أعطى نتائج جيدة في مجتمعات استقلت قبل المجتمع الفلسطيني بعشرات السنين. إن هدف إقامة الدولة الفلسطينية هو هدف ثانوي (بمعنى لاحق) لهدف ممارسة حق تقرير المصير، وبإقامة نوع الدولة وفق المحددات والتوجهات التي وردت في وثيقة إعلان الاستقلال، والتي أجاز أنه يجب التمسك بها كنبراس في المرحلة القادمة، وبهذا يكون الشعب الفلسطيني قد أرسل رسالة إلى العالم عن أين يصطف في المعركة المستمرة بين التقدم والتخلف.

بعض تجارب الشعوب الأخرى

فيما يتعلق بالدور المنوط بالدولة أو الحكومة والعلاقة ما بين الدولة والمجتمع، نرى أن الشعوب المختلفة قد مرت بتجارب مختلفة وفي أوقات مختلفة، بعضها كانت ناجحةً ولا تزال مستمرة وتتطور، وبعضها واجه مشاكل أوجبت إعادة النظر فيها. ودون إغفال لدور ثورة الاتصالات والعولمة التي صهرت تجارب الشعوب في بوتقة واحدة، بحيث لم تعد تجربة بلد ما مستقلة تماماً عما يجري في بلدان أخرى، فإن نجاح تجربة معينة في بلد ما لا يعني أن نسخة طبق الأصل منها يمكن أن تنجح في بلد آخر تختلف ثقافة مجتمعه عن الأول. ولكن لا شك أن الاطلاع على تجارب الآخرين يساعد على فهم البدائل والتعلم منها، وسنلقي نظرة فيما يأتي على نماذج لدور الحكومة في أربعة بلدان متفرقة من العالم كما عرضها خبراء جاءوا منها في ورشة العمل التي نظمها (ماس) في بدايات عمله⁹، وهي نماذج لتجارب لا تزال مستمرة، ولذا فهي تبقى ذات صلة بموضوعنا.

سنغافورة (ويلي تان يوك منغ Willie Tan Yoke Meng)

للحكومة دوران أساسيان: الأول اجتماعي سياسي، حيث تعمل الحكومة على التوزيع المتساوي للثروة للحفاظ على اللحمة الاجتماعية، والثاني اقتصادي، حيث توفر الحكومة

البيئة التنافسية لبناء الثروة من خلال تحديدها للاتجاهات التي توفر الإطار التنظيمي والاقتصادي، ومن خلال تطوير البنية التحتية، وتيسير احتياجات قطاع الأعمال باعتبار أن هذا القطاع هو المحرك للنمو، واتباع سياسات مالية ونقدية حكيمة، وتشجيع الادخار واستثماره، وإدارة عمالية ثلاثية. وتعمل سنغافورة على تطوير الإدارة العامة بشكل مستمر محافظة على سماتها الأساسية وهي الشفافية، والانساق، وإمكانية التحقق، والنزاهة، في جو سياسي ديمقراطي مستقر، يسوده حكم القانون، وقضاء مستقل. أما إستراتيجية الحكومة فتشجع على ملكية البيوت على نطاق واسع، وتوفر الرعاية الصحية الأساسية، وتهتم بالعمال، وبالرفاه الاجتماعي، والتنمية المجتمعية، وبناء دفاع وطني قوي، وعلاقات خارجية جيدة. وتنشأ في سنغافورة هيئات مستقلة statutory boards لها في العادة مهمة واحدة محددة، تعمل بمرونة من أجل تحقيق أهدافها، ولكنها تخضع للمحاسبة بشأن كيفية استعمال مصادرها، ولها مجالس إدارة فيها أعضاء من القطاع الخاص فستفيد من خبرته، وتتحرك بحرية من القيود التي تحكم عمل الخدمة المدنية، وتعمل هذه الهيئات في مجالات عدة، بما فيها خدمات البنية التحتية، وترويج النشاطات الاقتصادية، وبعض المهام التنظيمية، وعندما يكون مجال عملها الرئيس تجارياً، فتؤسس شركة مرتبطة بالحكومة، وبخاصة في مجالات الاهتمام الوطني العام، أو تلك التي تحتاج إلى استثمار كبير وفترة استرجاع للاستثمار قد تطول. وتستفيد عملية التحول إلى اللامركزية من وجود مثل هذه المؤسسات والشركات، حيث يُحال إليها قدرٌ متزايدٌ من مهام جهاز الخدمة المدنية.

السويد (بو سنرهولم Bo Synnerholm)

الدور الأهم للحكومة هو مسؤولية إدارة الدولة والشؤون الخارجية والدفاع، ولكنها تقوم كذلك بتعيين موظفي الخدمة المدنية الكبار وإصدار الأنظمة (بتحويل من البرلمان)، والمراقبة المالية، وتدقيق موازنة الهيئات الحكومية المختلفة. وهناك فصل واضح بين الدولة والسوق، حيث يملك القطاع الخاص 80% من الصناعات، وتحاول الدولة التقليل من التدخل في شؤون القطاع الخاص، وهي تعتمد الاقتصاد الحر نظاماً دون أن يكون

هذا منصوصاً عليه في الدستور²¹، وتتفّذ سياسات الحكومة من خلال حوالي 200 من السلطات الإدارية شبه المستقلة ذاتياً، التي يرأس كل واحدة منها شخص يتحمل مسؤوليتها بالكامل، يعيّن لست سنوات لا مرجعية له أثناءها سوى القانون والموازنة. وتتميز السويد باعتمادها إلى درجة كبيرة على الحكم الذاتي المحلي في إدارة شؤون البلد، وفيها نوعان من الحكومات المحلية: مجالس المناطق ومهامها الرئيسية تنحصر في الخدمات الصحية، والمواصلات، والبلديات، ومن ضمن مسؤولياتها ومهامها التعليم الابتدائي والثانوي، والرفاه الاجتماعي، والمياه، والصرف الصحي، والكهرباء، والفضلات، والشوارع، والمتنزهات، والملاعب، والتخطيط المكاني، ومكافحة الحرائق، وخدمات بلدية أخرى كثيرة، ولديها كما لمجالس المناطق صلاحية تحديد الضرائب وجبايتها دون تدخل من الحكومة المركزية في العادة. وتشكل الحكومات المحلية المورد الرئيس لخدمات المواطنين مثل: التعليم والصحة، فتغطي مع الحكومة 90% منها، بينما يغطي القطاع الخاص فقط 10% من هذه الخدمات. أما المواصلات، بما فيها الجوية، والزراعة، فهي مجال عمل القطاع الخاص. ويلعب قطاع التعاونيات دوراً واسعاً في السويد حيث التقاليد العريقة في إنشاء التعاونيات، للمنتجين والمستهلكين على حد سواء.

فرنسا (ألان كليسي Alain Claisse)

تجذّر في فرنسا منذ العهد الملكي وإبان الثورة الفرنسية مفهوم السلطة الواحدة المركزية، التي تقوم على شبكة إدارية مدعمة بجهاز كفؤ من المهنيين العاملين في الخدمة المدنية. والدولة في فرنسا هي الحارس للحرية، وللممتلكات الفردية. ولأن مفهوم الحرية *liberté* في فرنسا هو جزء من التعبير عن السيادة الوطنية، يُنظر إلى مفهوم الحرية الاقتصادية بوصفه شيئاً يُمارس في إطار الدولة والأمة. وقد نحت عملية التحرر الاقتصادي التي وجدت رواجاً في معظم أنحاء العالم في العقود الثلاثة الأخيرة من

²¹ بالمقابل هناك نص على ذلك في القانون الأساسي الفلسطيني (المادة 21). ربما يجدر تفحص ما هو الأفضل في الحالة الفلسطينية، تضمنين الدستور نصاً باعتماد الاقتصاد الحر، والذي حصل على أغلب الظن لإرضاء مجتمع الدول المانحة التي تبنت اقتصاد السوق، أو اعتماد مثل هذا التوجه دون نص دستوري بما يتيح مرونة أكبر ويعكس نضجاً أعمق في ممارسة الدولة لدورها، علماً بأن البرنامج العام لإنماء الاقتصاد الوطني الفلسطيني³ الذي أعدته منظمة التحرير الفلسطينية قبل إنشاء السلطة الوطنية أكد دور القطاع الخاص، كما سنرى لاحقاً.

القرن الماضي منحى خاصاً في فرنسا، وتم استيعابها في النظام الاقتصادي تدريجياً وبخطى حريضة ولكن باضطراب، حيث إن الخصخصة هي سيدة الموقف الآن. ولا تتردد الدولة في التدخل لتنظيم السوق الاقتصادي إذا شعرت أن ذلك ضروري للنظام الاجتماعي، ولكنها تميل إلى عمل القليل بإعادة تأكيد شرعيتها من خلال وضع السياسات العامة، بعد التفاوض مع شركائها الرئيسيين (أرباب العمل، والاتحادات النقابية)، ولكن الدولة هي التي تمارس الدور الأساسي في تنظيم المهام حفاظاً على التناغم بين السياسات العامة، وضماناً لوجوده. حيث تفوض صلاحيات الإدارة المركزية إلى سلطة الإدارات المحلية، بما في ذلك الإجراءات المحاسبية، ووضع الموازنات، بحيث توزع المسؤوليات بين الدولة من جهة، وتلك الأجسام الإدارية الحكومية شبه المستقلة أو إلى أجسام من خارج الحكومة من جهة أخرى، كما كان هناك ميل نحو إنشاء هيئات مستقلة (statutory boards) بوضع قانوني منفصل عن الحكومة أي السلطة التنفيذية، إلى درجة أن بعض هذه الهيئات أصبحت سلطات إدارية مستقلة ومسؤولة عن تنظيم نشاطات عامة محددة ورقابتها، مثل الإذاعة والتلفزيون، والبريد، والاتصالات، والغاز.

الأردن (بشير الخضرا)

مثل الكثير من البلدان العربية والنامية، يتوقع المواطن في الأردن من الحكومة الكثير، وقد أثرت هذه التوقعات في جوانب عدة منها: مباشرة الدولة مهام القطاع الخاص ومشاركته، وقيام الحكومة بدور الموظف الرئيس للعمالة دون النظر إلى معايير الكلفة الاقتصادية، أو علاقة الكلفة بالعائد، وقيام الحكومة بدعم بعض السلع التموينية، وحماية الصناعات المحلية. ولكن جميع هذه الأمور أصبحت محل إعادة نظر في ضوء التغيرات العالمية في النظرة لدور الدولة، وبخاصة في المجال الاقتصادي، كما أن دعم السلع، وحماية المنتجات الوطنية، أصبح مثارجدل مستمر. والدولة في الأردن قوية، وهي بالتأكيد الطرف الأقوى بالمقارنة بالسوق وبالقطاع الأهلي، وينعكس هذا في التنظيم الإداري الذي نجده مركزياً إلى حد كبير، بالرغم (من التوجه القوي مؤخراً نحو اقتصاد السوق)، ومن المحاولات لتجربة عناصر متقدمة من اللامركزية، مثل

اللامركزية المالية للمحافظات التي اعتبرت وحدات تنموية قائمة بذاتها. ويوجد في الأردن ثلاثة أشكال رئيسة للتنظيم على المستوى الوطني وهي: الوزارة، والديوان الذي يتمتع بقدر من الاستقلالية مثل ديوان المحاسبة، وديوان الخدمة المدنية، وديوان التفيتش والرقابة، والمؤسسة العامة التي تتمتع أيضاً بقدر من الاستقلالية، بحيث تتحرر من الأنظمة والإجراءات التي تخضع لها الإدارات التابعة للوزارات تحت مسميات مختلفة مثل مؤسسة أو سلطة أو هيئة...إلخ، وترتبط برئيس الوزراء أو بمجلس الوزراء، وبعضها بوزارة أو بوزير.

تبين النماذج أعلاه بعض أشكال التفاوت والتشابه في تحديد دور الدولة أو الحكومة في الدول المختلفة. وبينما هناك نزعة نحو تقليص دور الدولة في الدول الديمقراطية التي نجحت في توفير الرفاه لمواطنيها، وبخاصة فيما يتعلق بالاقتصاد حيث تتوجه معظم الدول لتحريره - مع أن الأزمة المالية العالمية التي طالت معظم البلدان التي تعتمد السوق الحر نظاماً في السنتين الأخيرتين، جعلت الكثير من هذه البلدان تعيد تقييم الوضع¹⁶ - نرى أن الدولة لا زالت في جميع الأحوال تحتفظ لنفسها بالصلاحيات الضرورية للحفاظ على أمنها القومي. وبينما هناك توجه لدى السلطة الوطنية الفلسطينية لإعطاء القطاع الخاص والقطاع الأهلي دوريهما في إدارة شؤون المجتمع الفلسطيني (انظر الفصل التالي)، إلا أن الظرف السياسي المرتبط بممارسة حق تقرير المصير، وإقامة الدولة، يدعو إلى أن تكون هذه الدولة قوية داخلياً دون المساس بما جاء في وثيقة إعلان الاستقلال²²، وتحديداً من أن "دولة فلسطين هي للفلسطينيين أينما كانوا فيها، يطورون هويتهم الوطنية والثقافية، ويتمتعون بالمساواة الكاملة في الحقوق، وتضمن فيها معتقداتهم الدينية والسياسية، وكرامتهم الإنسانية، في ظل نظام ديمقراطي برلماني يقوم على أساس حرية الرأي، وحرية تكوين الأحزاب ورعاية الأغلبية حقوق الأقلية، واحترام الأقلية قرارات الأغلبية، وعلى العدل الاجتماعي والمساواة وعدم التمييز في الحقوق العامة على أساس العرق، أو الدين، أو اللون، أو بين المرأة والرجل، في ظل دستور يؤمن بسيادة القانون، والقضاء المستقل، وعلى أساس الوفاء

²² وثيقة إعلان الاستقلال، المجلس الوطني الفلسطيني الدورة 19، الجزائر، 15 تشرين الثاني 1988.

الكامل لتراث فلسطين الروحي والحضاري في التسامح والتعايش السّمح بين الأديان عبر القرون." ولا شك أن دولة (حكومة) قوية داخلياً ستكون أكثر قدرة على إثبات نفسها وجدارتها على المستويات العربية والإقليمية والدولية.

والطريقة التي أفتّرحها للتعبير عن قوة الدولة هي في ممارستها للقيادة بطريقة توحى بالثقة، وفي عملها الدؤوب من أجل مصلحة المواطنين؛ لتوفر لهم سبل العيش الكريم والرفاه والتقدم، وفرض حكم القانون، وتنفيذ أحكام القضاء المستقل. ويجب عدم الخلط بين القوة الداخلية للدولة وتجميعها للصلاحيات بطريقة مركزية، فهذان أمران مختلفان، وبالتأكيد فإن دولة تمارس سلطاتها بمزيج جيد من المركزية واللامركزية هي أقوى من دولة تجمع الصلاحيات في المركز ولا تستطيع أن تمارسها بكفاءة، وهذا تفسير لما نراه من نزعة نحو اللامركزية في الدول المتطورة القوية.

4- دور الهيئات غير الحكومية

توجد لدى الهيئات الفلسطينية غير الحكومية، التي تتألف من المنظمات غير الحكومية المستقلة غير الربحية (NGOs)، والشركات الربحية (القطاع الخاص)، توجد إمكانيات لا يستهان بها لتوفير الخدمات للعموم. ويلاحظ توفير الخدمات العامة من خارج القطاع العام (الحكومي) بشكل خاص في قطاعات الصحة، والتعليم، والزراعة، حيث تبين الإحصائيات التي تصدر عن جهاز الإحصاء المركزي الفلسطيني²³ أن 68% من المستشفيات مملوكة من قبل منظمات غير حكومية أو شركات خاصة، وأن 80% من الجامعات وجميع الحضانات تقريباً (ما قبل المدرسة) تملكها وتديرها هيئات غير حكومية. وقد اعتمدت معظم الهيئات الفلسطينية غير الربحية: الحكومية منها وغير الحكومية، في مرحلة ما قبل الدولة، على الدعم الدولي في عملها، ومن المتوقع أن تستمر هذه الهيئات، كونها موجودة في دولة نامية، بالتمتع بقدر من الدعم الدولي، وبالتالي فإن استمرارها بحمل أعباء خدمية في مجالات أثبتت فيها جدارتها هو أمر مرغوب. أضف إلى ذلك، أن قيام الحكومة بحمل مسؤولية تقديم جميع الخدمات في جميع القطاعات هو ليس بالضرورة الخيار الأكثر كفاءة وفعالية. وما دنا بصدد البحث عن هيكليّة إدارية مناسبة وفعالة، فإن الحكومة تحسن صنفاً إذا فكرت باستخدام المنظمات غير الحكومية (المجتمع المدني)، والشركات الربحية (القطاع الخاص) لتقديم هذه الخدمات للعموم بطريقة أكثر فعالية، بوصفها جزءاً من ترشيد الجهود في توفير الخدمات، بدلاً من أن تحاول توسيع نطاق عملها.

وبموجب تقرير للبنك الدولي²⁴، فإن تقديم الخدمات للعموم يحتاج إلى أكثر من مجرد إدارة الدائرة الحكومية المنوطة بها مسؤولية ذلك بكفاءة، حيث إن هناك ميزة مقارنة لدى الهيئات غير الحكومية في هذا المجال أدت إلى إعطاء دور بارز لها في توفير الخدمات بوصفها جزءاً من حل مشكلة توفير الخدمات في جميع دول العالم. ويشير

²³ كتاب فلسطين الإحصائي السنوي رقم 10، جهاز الإحصاء المركزي الفلسطيني، 2009

²⁴ Strengthening Public Sector Management, World Bank report, West Bank & Gaza, 1999.

النقرير نفسه إلى أهمية التنسيق على مستويي التخطيط والتنفيذ بين القطاع العام والقطاعين الخاص والأهلي، من أجل الوصول إلى أكثر الحلول الممكنة كفاءة في توفير الخدمات، وأن غياب التنسيق له أثر محبط على تطوير الخدمات التي تقدمها الهيئات غير الحكومية، وأن لإشراك القطاعين الأهلي والخاص في التخطيط أثراً إيجابياً على تخصيص الموارد المتاحة. وفي جميع الأحوال، يجب أن تبقى معايير الجودة، ومراقبة نوعية الخدمات المقدمة من مسؤولية الحكومة.

لقد أبدت الحكومة الفلسطينية من ناحيتها اهتماماً بارزاً في التنسيق، حيث شاركت في السنتين الأخيرتين بإطلاق مدونتين مع الالتزام بمبادئهما، الأولى مدونة قواعد حوكمة الشركات في فلسطين (2009/11/18)، والثانية مدونة الشراكة مع القطاع الأهلي (2010/8/27)، مؤكدة بذلك الدور المهم الذي تقوم به مؤسسات القطاع الخاص والقطاع الأهلي في عملية التنمية، والإسهام في تقديم الخدمات الأساسية للمواطنين على أساس رؤيا تكاملية. وفي هذا التوجه ما يجدر حفظه وتطويره في مرحلة الدولة.

دور القطاع الخاص (السوق)

سيطرت قوات الاحتلال الإسرائيلي قبل إقامة السلطة الوطنية الفلسطينية، سيطرة تامة على السوق، فألحقت الاقتصاد الفلسطيني الضعيف بالاقتصاد الإسرائيلي بشكل كامل، ومع إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية، كانت هناك محاولات فلسطينية لفك الارتباط بين الاقتصاديين إلى القدر الممكن، ضمن قيود الاتفاقيات الموقعة بين منظمة التحرير الفلسطينية والحكومة الإسرائيلية (بروتوكول باريس)²⁵ حيث سنت قوانين اقتصادية لتشجيع الاستثمار، وحماية الملكية، وقانون للشركات، وقوانين أخرى تساعد في خلق جو محفز للاستثمار، ولكن استمرار القيود الإسرائيلية وتكثيفها بشكل عشوائي، منع القطاع الخاص من القيام بدوره بوصفه محركاً للنمو²⁶، وتؤكد الاستنتاجات التي توصل

²⁵ Protocol on Economic Relations, Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip, Washington, September 28, 1995

²⁶ تنمية رغم الصعاب، ماس والبنك الدولي، 1997

إليها البنك الدولي في تقاريره المتكررة²⁷، استحالة قيام القطاع الخاص بدوره كاملاً مع استمرار القيود على حرية الحركة، والحصار الذي تفرضه إسرائيل على الأراضي الفلسطينية المحتلة بوسائل مختلفة. أما الآن ونحن نتكلم عن الدولة المستقلة، فإن خبرة المجتمع الفلسطيني مع القطاع الخاص التي تكونت أثناء فترة الاحتلال الصعبة، تدل على أن هذا القطاع لديه من القدرات ما يؤهله لحمل جزء معتبر من المهام اللازمة، لكي يصل المجتمع الفلسطيني بمجمله إلى أهدافه في الرفاه والتقدم. ولا تقتصر هذه المهام على ما ينتج من اتباع سياسات الاقتصاد الحر مثل الخصخصة والتعاقد مع مؤسسات القطاع الخاص على القيام بمهام تقوم أو كانت تقوم بها الحكومة في العادة، وإنما تشمل أيضاً الانسحاب من بعض القطاعات التي أنشئت لها وزارات في السابق، وتركها للقطاع الخاص مع الإبقاء على صلاحيات تنظيمية وتشريعية في مكان ما في جهاز الحكومة، ربما في وزارة الاقتصاد، بما يتفق مع القانون الأساسي، حيث جاء:

مادة (21): النظام الاقتصادي في فلسطين

1. يقوم النظام الاقتصادي في فلسطين على أساس مبادئ الاقتصاد الحر، ويجوز للسلطة التنفيذية إنشاء شركات عامة تنظم بقانون.
2. حرية النشاط الاقتصادي مكفولة، وينظم القانون قواعد الإشراف عليها وحدودها.
3. الملكية الخاصة مصونة، ولا تنتزع الملكية، ولا يستولى على العقارات، أو المنقولات إلا للمنفعة العامة وفقاً للقانون في مقابل تعويض عادل، أو بموجب حكم قضائي.
4. لا مصادرة إلا بحكم قضائي.

وقد تطرق البرنامج العام³ إلى دور القطاع الخاص، حيث جاء فيه (ص 57) ما يأتي:

" لا بد أن يحكم الإدارة الحكومية في فلسطين جملة ضوابط منبثقة من تبني نسق اقتصادي/ اجتماعي/ سياسي، يؤكد تكافؤ الفرص والمساواة أمام القانون، وعدم الوقوع في إفسار نموذج إيديولوجي متزمت ومعدوم المرونة. ومن الضروري أن يعطي

²⁷ تقارير البنك الدولي عن الوضع الاقتصادي في الضفة الغربية وغزة عام 2002

النموذج المرن الواجب اعتماده موقعاً مركزياً، ودوراً رائداً للقطاع الخاص؛ للإفادة من ديناميته ومبادراته النشطة من جهة أولى، وأن يعتمد الكفاءة في تكوين أجهزة الإدارة الحكومية ثانياً، ومن جهة ثالثة أن يحدد دور الدولة في العملية الاقتصادية، فيقصره على وضع الأطر العامة من قانونية واقتصادية ومؤسسية (على أن تقسح المجال في الحركة الاقتصادية لا أن تكون أداة تجميد لها)، وعلى توفير التوجيه والحوافز للنشاط الخاص بدلاً من منافسته في ولوج مجالات إنتاج يستطيع القطاع الخاص ولوجها والأداء المثمر فيها، وعلى تأمين مرافق وخدمات البنى التحتية الأساسية، التي يعجز القطاع الخاص عن تأمينها أو يتردد في ذلك.

يصبح من الواضح أن التوجه هو أن تترك الحكومة للقطاع الخاص كل مجال أعمال، يستطيع هذا القطاع تحمل مسؤوليته وإدارته بكفاءة، مع احتفاظ الحكومة بدورها في الرقابة، والتنظيم، والحماية، الذي يمكن أن تقوم به من خلال مجالس مشتركة.

هناك العديد من المجالات التي يعمل فيها القطاع الخاص، والتي تشرف عليها وزارات، ومنها السياحة والاتصالات - وهو مجال صار للمجتمع الفلسطيني خبرة في تخصصته، وبالتالي فإن دور الحكومة فيه هو دور رقابة وتنظيم وحماية - ينضاف إلى ذلك مجالات الزراعة والمواصلات والإسكان، وكذلك الصحة والتعليم، ونرى أن فكرة إنشاء هيئات مستقلة statutory boards، وشركات مشتركة بين القطاعين العام والخاص في بعض هذه القطاعات، وفق نموذج سنغافورة الذي تطرقنا إليه أعلاه، تساعد بالتأكيد في تقليل عبء الحكومة في الإشراف على هذه القطاعات، ويدخل عنصر اللامركزية في المكان الصحيح فيمكن من إدارتها بفعالية وكفاءة، وهي لذلك فكرة جديرة بالدراسة. فمما لا شك فيه أن الدولة العتيدة ستحتاج إلى نظام نقل ومواصلات حديث، يتضمن نقل الأشخاص والسلع براً (على الطرق والسكك الحديدية) وجواً وبحراً، وهذا مجال ممكن أن يكون للقطاع الخاص دور بارز في تطويره وإدارته، أو على الأقل أن يشارك في ذلك بشكل جوهري. وكذلك الأمر مع الإسكان، حيث إن انتهاء الاحتلال وقيام الدولة المستقلة سيجذب أعداداً كبيرة من الفلسطينيين من المهاجرين والنازحين واللاجئين، وستكون هناك حاجة للتطوير الحضري وبناء

حواضر جديدة، وهذا مجال يجب أن يشارك فيه القطاع الخاص، ويطبق أساليبه في العمل من أجل نتائج أفضل. وتحتاج الدولة الفلسطينية إلى جهود خلاقة لتوفير الحاجة المتزايدة من مياه الشرب والاستعمال المنزلي والزراعة، ونرى أن إشراك القطاع الخاص المحلي والدولي في هذه الجهود، بوصفه جزءاً من إرساء السلام في المنطقة - دون إجحاف بالحقوق المائية للشعب الفلسطيني - هو أمر ممكن وواعد وجدير بدراسات جدوى مبكرة.

وهناك تجارب عدة في تقاسم الأدوار بين الحكومة والقطاع الخاص، ويمكن الرجوع إلى التقرير الجيد الذي أعدته سلطة التنمية الدولية السويدية (سيديا)²⁸ عن تجارب عدة بلدان في هذا المجال في إفريقيا وأمريكا اللاتينية وشرق آسيا. وقد بين هذا التقرير أن معظم الحكومات في البلدان المختلفة ترى أن دور الدولة في اقتصاد السوق يجب أن يقتصر على توفير الدعم، بحيث يتقلص دورها تدريجياً. وبداية يجب تحرير التجارة، وإلغاء احتكارات الدولة، وإصلاح النظام الجمركي، وتخفيف أو إلغاء الرقابة على الأسعار، وتحرير قطاع الزراعة، وإعادة تنظيم قطاع الصناعة، وخصخصة الشركات التابعة للدولة، ووضع تشريعات جديدة للاستثمار الخارجي. ليس جميع هذه الإجراءات واردة في الحالة الفلسطينية، ولكنها إجراءات يجدر تجنب أن تصبح هناك حاجة لها كإصلاحات في المستقبل عن طريق البدء بالخطوات الصحيحة عند الانتقال إلى مرحلة الدولة. بالتحديد، فإن السيطرة على تنقل الأفراد، والسلع، والأموال عبر الحدود يفتح آفاقاً جديدة بالنسبة للتجارة الخارجية والاستثمار الخارجي، حيث يجب أن تكون هناك سياسات واضحة بشأنها مع قيام الدولة الفلسطينية المستقلة.

بناء على ما سبق، فإن القطاع الخاص هو شريك لا مناص منه في عملية البناء، وفي إدارة المؤسسات التي ستوفر للمجتمع الفلسطيني سبل الرفاه والتقدم في بلد تنقصه الموارد الطبيعية. وحيث يوجد دور للقطاع الخاص وأرباب العمل، هناك دور أيضاً

²⁸ Redefining the Role of the State and the Market in the Development Process, Swedish International Development Authority (SIDA), 1993

للعمال والتنظيمات النقابية، التي تشكل جزءاً مهماً من القطاع الأهلي أو المجتمع المدني.

دور المجتمع المدني

من المعروف أن المجتمع المدني الفلسطيني كان ناشطاً بشكل ملحوظ في عدة مجالات أثناء فترة الاحتلال، من أبرزها التعليم العالي، والرعاية الصحية الأولية، والتعليم ما قبل المدرسة، والزراعة، وحقوق الإنسان، محاولاً سد الثغرة الناشئة عن غياب سلطة وطنية، في الوقت الذي عمل فيه على توفير ما أمكن من الخدمات الاقتصادية والاجتماعية والحماية للناس، وكان هذا النشاط يتمتع بثقة المواطنين بشكل عام، كما كان يحوز على اهتمام كبير، وعلى دعم مادي من قبل منظمة التحرير الفلسطينية ومن المجتمع الدولي. وبعد قيام السلطة الوطنية، نشط المجتمع المدني الفلسطيني في معظم المجالات، التي تعتبر تقليدياً -أو في كثير من البلدان- مجالاً لنشاط مؤسسات المجتمع المدني، مثل الاهتمام بالرفاه والتنمية، والتوعية السياسية مثل تشجيع المشاركة في الانتخابات المحلية، وتفويض الصلاحيات، والأعمال الخيرية وبخاصة في مجال التعليم، والصحة، والاعاثة، ودعم حقوق الإنسان، وحكم القانون، وحقوق المواطن، والاصلاح، والتسامح، والمساواة، وحقوق المرأة والطفل، وحفظ التراث، والدفاع عن الديمقراطية والحريات، ومسائل الفساد/النزاهة، والتنمية المستدامة، والزراعة والمياه والبيئة، والفنون، والتعاونيات والنقابات، والعمل الطوعي، والتوعية بشكل عام، والدفاع عن الأقليات، وغير ذلك.

كانت هناك محاولات لتحجيم دور المجتمع المدني الذي رآته السلطة منافساً لها في كثير من المجالات، وبخاصة أن أوجه الفساد المالي والإداري في عمل السلطة الفلسطينية، جعلت الدول المانحة تتجه نحو المجتمع المدني (ووكالة غوث اللاجئين الفلسطينيين) بوصفها جهة أكثر جدارة بالثقة، وقناة لإيصال الدعم للمجتمع الفلسطيني الذي كان ولا يزال يعاني من الاحتلال. ويمكن القول أنه لدى المجتمع الفلسطيني مجتمع مدني ناشط، ومؤثر، وقوي، ومؤهل لحمل عبء القيام ببعض المهام التي يحتاجها الشعب الفلسطيني، ومساعدة الحكومة في تنفيذ بعض خططها، وبخاصة في مجال مكافحة

الفقر، والأمراض، والأميّة، والأمراض الاجتماعية بشكل عام. وقد ضمنت المادة 26 من القانون الأساسي للمواطنين الحق في تشكيل النقابات، والجمعيات، والاتحادات، والروابط، والمؤسسات الشعبية وفق القانون، كما تم سن وإصدار قانون الجمعيات الخيرية والأهلية²⁹، الذي ينظم عمل المنظمات غير الحكومية؛ وبهذا يكون الإطار القانوني لدور القطاع الأهلي قد تم تحديده.

المطلوب في مرحلة الدولة أن يقل اعتماد القطاع الأهلي على التمويل الدولي، وأن تطور النقابات والاتحادات والجمعيات عملها، وأن تعمل على تطبيق المساءلة والشفافية في عملها - وهذا مصدر للقلق في كثير من البلدان النامية التي فيها مجتمع مدني نشيط³⁰ - بحيث تستطيع الدولة إشراك القطاع الأهلي ومؤسساته في حمل أعباء النهوض بالمجتمع، وهي على يقين أن أهداف هذه الهيئات تصب في الاتجاه وبالأولويات التي يحددها القرار الفلسطيني، وأن هذه الهيئات قادرة على تقديم ما هو متوقع منها بالمستوى المطلوب.

²⁹ قانون رقم (1) لسنة 2000 بشأن الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية.

³⁰ Civil Society in Pakistan, A Preliminary Report on the CIVICUS INDEX on Civil Society Project in Pakistan, NGO Resource centre, August 2001.

5- المركزية واللامركزية

بداية، يجدر التنويه أن موضوع اللامركزية في الحكم هو موضوع واسع ومتعدد الجوانب، ولا يمكن لورقة مثل هذه أن تحيط بكل جوانبه، ولا حتى بأي من جوانبه بكل التفصيل، ونحن إذ نحاول أن نعرض هنا بعض جوانب الموضوع، فإننا نتوخى من ذلك الإطلال على عناوين رئيسة يحتاج كل منها إلى ورشة عمل مكثفة واحدة على الأقل، لكي يمكن التوصل إلى استخلاصات وتوصيات تفصيلية بالنسبة للتطبيق.

في الفصل السابق، أكدنا أهمية بل ضرورة توزيع مجمل الصلاحيات والمسؤوليات والمهام، التي يتوجب على المجتمع الاضطلاع بها، ما بين الحكومة والقطاع الخاص والقطاع الأهلي، وسنتطرق لاحقاً إلى السمات المحبذة لهذا التوزيع، بحيث يسهم في تحقيق العيش الكريم والرفاه والتقدم للمجتمع. إن إعطاء السوق والقطاع الأهلي حصصاً من الصلاحيات والمسؤوليات والمهام، التي يمكن في أنظمة أخرى أن تستحوذ عليها السلطة المركزية، هو بحد ذاته ضرب من اللامركزية في الحكم، ويعتبر التحرير الاقتصادي وأدواته ممارسة للامركزية الاقتصادية، التي تعبر عن نفسها من خلال المظاهر الليبرالية في الاقتصاد مثل الخصخصة وتحرير الخدمات.

هناك ثلاثة أنواع من اللامركزية³¹ تتمثل في توزيع الصلاحيات de-concentration، وتفويضها delegation، ونقلها devolution، ومن الواضح أنه بينما يشكل توزيع المهام اللامركزية على مستوى التنفيذ، فإن اللامركزية الأعمق هي تلك التي يتم بموجبها تفويض السلطات والمسؤوليات، بحيث تشمل اللامركزية أيضاً التخطيط، واتخاذ القرار وليس التنفيذ فحسب، وأن ثمة لامركزية أعمق منها تكمن في نقل الصلاحيات والمسؤوليات من خلال عملية دستورية تشريعية. وسنقوم في هذا الفصل بنفحص اللامركزية في الحكم الإداري، وميزاتها، ومحاذيرها مقابل المركزية، بهدف

³¹ Decentralization reforms, Kai Kaiser, World Bank Publications, 2007.

الوصول إلى نموذج لتوزيع الصلاحيات على أسس مركزية/لامركزية، يوفر الكفاءة والفعالية في الحكم الإداري.

ولعل الدراسة التي أعدها الهيئة المستقلة لحقوق المواطن³² تعطي خلفية مناسبة وجيدة لموضوع لامركزية الحكم في سياق فلسطيني، فقد هدفت تلك الدراسة إلى "تقدير الحاجة الفعلية إلى اللامركزية في فلسطين، وتحديد الإطار النظري للامركزية في الحكم المحلي في فلسطين، وفحص مدى إمكانية إيجاد أو تبني أنماطاً لامركزية للحكم المحلي في فلسطين" وخرجت باستخلاصات وتوصيات سنعود إليها لاحقاً³³، ولكن من اللافت أن هذه التوصيات، مثل الكثير غيرها، يبدو أنها لم تلق أي اهتمام أو متابعة من قبل صناع القرار على الرغم من جدارتها.

يختلف توزيع الصلاحيات والمسؤوليات في الدولة الأحادية (unitary state) (مثل السويد وفرنسا والأردن) عنه في الدولة الاتحادية أو الفدرالية (مثل الولايات المتحدة وألمانيا)، وعنه في الدولة الكونفدرالية (مثل كندا وسويسرا). فالدولة الأحادية هي بلد يُمارس فيه الحكم دستورياً كوحدة واحدة، وينص دستورها على وجود جهاز تشريعي واحد، حيث تنقل الصلاحيات السياسية في مثل هذه البلدان إلى مستويات أدنى، مثل المجالس المنتخبة محلياً، والحكام أو المحافظين، ورؤساء البلديات، ولكن تحتفظ الحكومة المركزية بحق استرجاع هذه الصلاحيات التي تم تفويضها. بالمقابل، تكون

³² تقرير حول اللامركزية والحكم المحلي في فلسطين، طارق طوقان، الهيئة الفلسطينية لحقوق المواطن، 1999

³³ استخلصت هذه الدراسة أنه بينما حاربت الأنظمة الإدارية والقانونية التي تعاقبت على فلسطين فكرة اللامركزية، إلا أن المجتمع الفلسطيني، ومن خلال نخبه السياسية والاجتماعية، مستعد الآن لممارستها بشكل مؤسساتي ومنهجي. وفيما تراه هذه الدراسة في غياب توجه واضح عن كيفية ممارسة اللامركزية لدى السلطة المركزية، تقترح ما يأتي:

- 1- بلورة سياسة عامة واضحة وصريحة مقترنة بالتشريع الضروري لتطبيق نظام الإدارة اللامركزية في الحكم المحلي.
- 2- مراجعة قانونية للأسس الدستورية لتطبيق خطة حكم محلي لامركزي.
- 3- إعادة النظر في الدور الوظيفي للجهات الممثلة للسلطة المركزية مثل وزارة الحكم المحلي والمحافظين.
- 4- مراجعة النظام الضريبي وتعزيز السلطات الضريبية لهيئات الحكم المحلي.
- 5- تخويل مجالس الحكم المحلي صلاحيات أوسع في مجال تقديم الخدمات للسكان وتمكينها من تمويل ذلك.
- 6- دعم الهيئات المحلية لإنشاء مشاريع البنية التحتية الأساسية (كهرباء، ومياه، وصرف صحي، ونفايات) بهدف الاستقلال عن المشاريع الإسرائيلية.
- 7- منح دور أكبر إلى مؤسسات المجتمع المدني في مجال الحكم المحلي اللامركزي وإدماجها في جهود التنمية.

المجالس التشريعية في الولايات التي تشكل الدولة الاتحادية (الفدرالية) قائمة بموجب نص في الدستور، كما أن لها مهام دستورية لا يحق للحكومة المركزية تغييرها بإجراء أحادي الجانب. وعند نقل أو تفويض الصلاحيات من المركز إلى الأقاليم أو الولايات، سواء في الدولة الأحادية أو الاتحادية، ليس من الضروري أن يكون التفويض بالمدى أو العمق نفسه إلى جميع الولايات، ونرى في المملكة المتحدة مثلاً على ذلك، حيث نُقلت الصلاحيات بقدر أكبر للأجزاء في المملكة ذات النزعة الاستقلالية.

واللامركزية في الدولة الأحادية هي تمرين في تفويض الصلاحيات إلى الأقاليم، لها محاسنها ومساوئها، وقد تطرق لهذا الأمر تقرير الهيئة المستقلة لحقوق المواطن²⁵. ويمكن الاطلاع على تحليل أوفى لمحاذاير اللامركزية في المقالة الجيدة التي أعدها الخبير في البنك الدولي ريمي برودهوم Rémy Prud'homme³⁴، الذي يحذر من التطبيق غير الحضيف للامركزية في ظل تنامي التوجه في العالم نحوها؛ بسبب الاعتقاد أن الكفاءة والفعالية في تقديم الخدمات تزداد عندما تكون السلطات المسؤولة عن تلبيةها أقرب إلى المجتمع، وبالتالي أدري باحتياجاته، وهذا الاعتقاد قائم على افتراض أن أولويات أو أفضليات المجتمع في الإنفاق تختلف بين التجمعات السكانية، لذلك فإن بعض الاستقلالية في تحديد أوجه الإنفاق للسلطات المحلية في هذه التجمعات، سيسهم في تلبية احتياجاتها بشكل أفضل، وتحقيق رفاه ومنفعة أكبر للمجتمع ككل. وبحسب برودهوم، فإن صحة هذا الافتراض تصبح موضع تساؤل في حالة تطبيقه على الدول النامية، حيث تقتصر إمكانيات الحكومات على تلبية الحد الأدنى من الاحتياجات الأساسية للسكان فقط، وهي في مجملها متشابهة ومشتركة بين التجمعات المختلفة، ولذا فهو يثير التساؤل حول جدوى تحمل تكاليف لامركزية السياسات المالية في ظرف كهذا، ولكنه يؤكد في الوقت نفسه أن الخيار المطروح ليس ما إذا كان يجب تطبيق اللامركزية أم لا، بل أية مهام يجب أن تطلها اللامركزية، وفي أية قطاعات، وفي أية مناطق أو أقاليم، وأن المشكلة في كثير من الحالات ليست ما إذا كان يجب توفير خدمة معينة من خلال حكومة مركزية أو إقليمية أو محلية، بل كيفية تنسيق الجهود بين هذه

³⁴ Rémy Prud'homme, On the Dangers of Decentralization, Policy Research Working Paper 1252, The World Bank, February 1994

الأطراف لإعطاء الخدمة المطلوبة، ذلك أن تنسيق الجهود بالطريقة الصحيحة من شأنه أن يحسن من كفاءة القطاع العام وفعاليته، بينما يمكن لإجراءات اللامركزية في ظرف معين أن تكون ضارة، ولها آثار جانبية سلبية على الاستقرار الاقتصادي، والكفاءة والفاعلية في التخصيص، والإنتاج، وتوزيع الدخل، والنزاهة (أي أنها يمكن أن تشكل مدخلاً للفساد). وقد أظهرت دراسة Rodriguez-Pose and Ezcurra³⁵ علاقة سلبية بين اللامركزية المالية والنمو الاقتصادي في 21 دولة من دول منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي (OECD) التي أجريت عليها الدراسة، بينما تبين أن تأثير اللامركزية السياسية والإدارية ضعيف، ويعتمد على تعريف اللامركزية السياسية وعمقها. وهذه كلها أمور تجدر دراستها بعناية عند التوجه للامركزية والحكم المحلي، دون إغفال لعوامل مساحة الرقعة الجغرافية، وعدد السكان، وسهولة أو صعوبة الاتصال بين التجمعات السكانية.

السياق الفلسطيني للامركزية

إن دولة فلسطين، كما ناضل الشعب الفلسطيني من أجلها، لن تكون مكونة من دويلات، أو كانتونات، أو باننوتانات، أو ولايات، وإنما ستكون دولة أحادية يدير شؤونها جهاز تنفيذي واحد، لها جهاز تشريعي واحد، وجهاز قضائي واحد، تمارس حكومتها المركزية الحكم من مقر الحكم في العاصمة القدس. (انظر المواد 4 من مسودة الدستور و2، 3، 5، 34، 47، 63، 93 من القانون الأساسي). (حيث تنص المادة (63) من القانون الأساسي للسلطة الوطنية الفلسطينية على أن "مجلس الوزراء (الحكومة) هو الأداة التنفيذية والإدارية العليا التي تضطلع بمسؤولية وضع البرنامج الذي تقره السلطة التشريعية موضع التنفيذ، وفيما عدا ما لرئيس السلطة الوطنية من اختصاصات تنفيذية يحددها القانون الأساسي، تكون الصلاحيات التنفيذية والإدارية من اختصاص مجلس الوزراء). نرى في هذه المواد توجهاً واضحاً لدى المشرع الفلسطيني نحو الدولة الأحادية، وهو أمر يسهل فهمه وقبوله إذا ما أخذنا طبيعة المرحلة والحاجة إلى إثبات وجود الكيان الفلسطيني سياسياً بعين الاعتبار، ناهيك عن حجم الدولة العتيقة مساحة،

³⁵ Is Fiscal decentralization harmful for economic growth? Evidence from OECD countries, Andres Rodriguez-Pose and Roberto Ezcurra, IDEA, 2010

وعدد سكان، وغياب التباينات التي قد تستدعي نظاماً اتحادياً أو فدرالياً، وبالتالي فإن أحادية الدولة يجب ممارستها إلى الحد الأقصى الممكن، ضمن ما قد يفرضه الفصل الجغرافي بين الضفة الغربية وقطاع غزة.

من ناحية أخرى، فإن بعض اللامركزية السياسية، التي تهدف إلى إعطاء المواطنين أو ممثليهم المنتخبين ديموقراطياً بشكل مباشر على المستوى المحلي، وعلى أساس أنهم الأقدر على التعاون مع دوائرهم الانتخابية وتلبية طلباتها، سيكون إعطاؤهم سلطة أكبر في عملية صنع القرار، سواء في مرحلة التخطيط أو في مرحلة التنفيذ أمراً جيداً ومطلوباً؛ لأن اللامركزية السياسية تصب بشكل عام في دعم الديموقراطية والحكم الرشيد على المستوى الوطني، من خلال المشاركة الأوسع في مجال صنع القرار. وتتطلب اللامركزية السياسية بيئة مشجعة لنمو الأحزاب وجماعات الضغط الفاعلة على الصعيد المحلي، وإصلاحات دستورية تشريعية. ويمكن دراسة إمكانية تطبيق بعض عناصر اللامركزية السياسية بطريقة متجانسة، أو حتى غير متجانسة، إذا كان هذا يساعد في التغلب على مشاكل الفصل الجغرافي ومشاكل إدارية أخرى، ولكن في الحالة الفلسطينية، يجب أن ينبع تطبيق اللامركزية السياسية- وفق نموذج معين خاص بالدولة الفلسطينية بمساحتها، وعدد سكانها، وتواصل أرضها- من إستراتيجية معينة للحكم، وليس من قبيل التجاوب مع ضغوطات الساسة المحليين، وفي صياغة هذه الإستراتيجية تجدر دراسة الإيجابيات والمساوئ بدقة. أما الأنواع الأخرى للامركزية: الإدارية، والاقتصادية، والمالية، فهذه تقع ضمن التوجهات الحالية للحكم في السلطة الوطنية الفلسطينية كما خبرناها في الفترة منذ تأسيسها، وإن كان من الضروري ترشيدها، وهذا ما سنتطرق له لاحقاً.

تنص المادة 85 من القانون الأساسي على ما يأتي:

مادة (85): الإدارة المحلية

تنظم البلاد بقانون في وحدات إدارة محلية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، ويكون لكل وحدة منها مجلس منتخب انتخاباً مباشراً على الوجه المبين في القانون. ويحدد القانون

اختصاصات وحدات الإدارة المحلية، ومواردها المالية، وعلاقتها بالسلطة المركزية، ودورها في إعداد خطط التنمية وتنفيذها، كما يحدد القانون أوجه الرقابة على تلك الوحدات ونشاطاتها المختلفة. ويراعى عند التقسيم المعايير السكانية، والجغرافية، والاقتصادية، والسياسية؛ للحفاظ على الوحدة الترابية للوطن ومصالح التجمعات فيه.

كما تنص المادة 158 من مسودة الدستور على ما يأتي:

مادة (158) الإدارة المحلية

تنظم بقانون العلاقة بين الحكومة وبين الوحدات المحلية على أسس من اللامركزية الإدارية. تتمتع وحدات الحكم المحلي بالشخصية الاعتبارية، ويتم انتخاب مجالسها. ويُبين القانون طريقة إنشائها، وتشكيلها، وانتخاب مجالسها، واختصاصاتها، وصلاحياتها.

باعتبار أن القانون الأساسي ومسودة الدستور قد خضعا لنقاش مستفيض في منابر السلطة الوطنية الفلسطينية (المجلس التشريعي)، ومنظمة التحرير الفلسطينية (المجلس المركزي)، فمن الأجدر ومن الحصافة أيضاً الانطلاق مما حددته هاتان المادتان كأمر معطى، أي أنه سيكون هناك لامركزية في الحكم، وأن الحكم المحلي هو أحد أدوات اللامركزية. وفي الواقع، لا يوجد مسوغ منطقي لمقاربة أخرى إذا ما أخذنا الجذور التاريخية للحكم المحلي، وتنظيمه القانوني والإداري بعين الاعتبار.

وبينما نرى أن المحافظة هي الوحدة الرئيسة في التقسيم الإداري في السلطة الوطنية الفلسطينية، نجد أن قانون الحكم المحلي لا يتطرق إلى المحافظين ومسؤولياتهم وصلاحياتهم، أي أن القانون يعتبرهم جزءاً من الحكم المركزي وليس المحلي، فهم غير منتخبين، ومرجعيتهم رئيس السلطة الوطنية الذي يعينهم. وإذا أردنا تطبيق أكبر قدر من اللامركزية السياسية، فيجب التفكير بإنشاء مجالس للمحافظات (الأقاليم)، تكون منتخبة وتنتخب رئيسها، الذي يمكن تمييزه عن المحافظ الحالي بدوره الأمني بإعطائه مسمى "رئيس مجلس المحافظة". وتعرف اللامركزية الإدارية²⁸ من خلال أهدافها وهي

"إعادة توزيع الصلاحيات والمسؤوليات الإدارية والمالية بين مستويات مختلفة من الإدارة الحكومية...ونقل المسؤوليات عن مسائل التخطيط، والتمويل، والإدارة المتعلقة بنشاطات عامة معينة، من الحكومة المركزية وأجهزتها التنفيذية إلى "وحدات ميدانية" من الهيئات الحكومية، أو مستويات أدنى من الناحية الإدارية، أو هيئات عامة تتمتع بقدر كاف من الاستقلالية الإدارية. ويمكن أن يأخذ هذا النوع من اللامركزية الأشكال الآتية:

- ✧ تخفيف التركيز: ويحدث ذلك بنقل مستوى صنع القرار الإداري فقط من السلطة المركزية إلى المكاتب الإقليمية أو المحلية.
- ✧ تفويض الصلاحيات: حيث تعطى الوحدات الإدارية الفرعية مسؤوليات ووظائف محددة، مثل صلاحيات فرض الضرائب والرسوم وجمعها، مع بقاء الإشراف على قرارات الوحدات الفرعية بيد السلطة المركزية.
- ✧ نقل الصلاحيات: ويحدث ذلك بنقل السلطات والصلاحيات المتعلقة باتخاذ القرارات من السلطة المركزية إلى الوحدات الإدارية الفرعية، بحيث تتمكن هذه الوحدات من القيام بمهامها دون الحاجة إلى الرجوع إلى السلطة المركزية."

إن مدى أو عمق اللامركزية وأهميتها تتبعان من حجم الصلاحيات والمسؤوليات المناطة بهيئات الحكم المحلي. وهذه يجب إعادة النظر فيها، وإعادة تعريف مسؤوليات الحكم المحلي في الدولة الفلسطينية، بما يخدم النمو الاقتصادي، والاجتماعي، والثقافي في الوحدات الإدارية المختلفة، ورفاه سكانها.

لقد بينت التجربة ما بين 1994 وحتى الآن، أن أموراً عملية بحتة تتطلب قدراً من اللامركزية في نواح مختلفة. وإذا انطلقنا من تعريف الحكم بأنه الأسلوب الذي تمارس السلطة بموجبه إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية للبلاد من أجل التنمية (انظر كابديبوسك Capdeboscq)⁹، فإن النواحي الاجتماعية-الاقتصادية هي أساسية وجوهرية في الاستنتاج ما إذا كان الحكم ناجحاً أم لا. ولا شك أن شعور المواطنين بالأمن، والاستقرار، والرفاه، هو هدف أي نظام حكم وأدواته وهيكلاته، وبالتالي فإن محك

نجاح اتجاه أو آخر في الحكم هو مدى قبول المواطنين به وبتبعاته. في مجتمع سوي، أعتقد أن معظم الناس لا يريدون المشاركة في الحكم، بقدر ما يريدون قطف ثمار الممارسة الرشيدة له، وبالتالي فهم ينتخبون ممثليهم، ويحاسبونهم، ويتوقعون منهم الشفافية، وخدمة الصالح العام. وأطرح هنا الفرضية أن مقدار الرغبة في ممارسة الحكم تتناسب طردياً مع مقدار الفساد، أو مدى توفر فرص استغلال الظرف الاقتصادي. وبالتالي فإن رشاقة الحكم وفعاليته تعتمدان بصورة أساسية على نزاهته.

وفي رأي كاتب هذه الورقة أن تطبيق أحادية الدولة في ظل الفصل الجغرافي بين الضفة الغربية وقطاع غزة، يمكن أن يواجه صعوبات ما لم تكن القدس عاصمة الدولة. ولتوضيح هذه النقطة، نذكر بتشرذم السلطة التنفيذية في بدايات السلطة الوطنية، حيث جعل الكثيرون من الوزراء مقرات وزاراتهم في المدن حيث أماكن سكنهم، وكان هناك كذلك ازدواجية إلى حد كبير في المناصب، وفي الوزارات على أساس جغرافي، فهذا مقر وزارة في الضفة له مقابل في قطاع غزة، يقوده وكيل الوزارة، أو العكس. لا شك أنه كان لاحتلال، والفصل الجغرافي، والقيود على الحركة دور في ذلك، ولكن مثل هذا الترتيب والازدواجية في مراكز الوزارات، لن يكون في صالح بناء حكومة قوية. وي طرح كاتب الورقة هنا فرضية بحاجة إلى التأمل، أنه لو كانت القدس مقر الحكم، وليس رام الله أو غزة، لما تجرأ وزير على مجرد التفكير في جعل مقر وزارته في أية مدينة أخرى. وأكثر من ذلك أ طرح الفرضية، أنه لو كانت القدس هي العاصمة، كما يجب أن تكون، فلا يمكن تصور أن يحدث في المستقبل انقسام، وازدواجية في الحكم كما حصل الآن بين الضفة وغزة، ولكن مثل هذا الانقسام يمكن تصوره، لو قامت الدولة الفلسطينية ولم تكن القدس عاصمتها، ومقر الحكم فيها.

6- الوضع الخاص لقطاع غزة بسبب الفصل الجغرافي

في هذا الفصل، نبدأ في الدخول إلى صلب موضوع هذه الورقة، بعد أن بحثنا في الجوانب المحيطة به. لقد أوضحنا أن الدولة الفلسطينية يجب أن تكون دولة أحادية، وبالتالي ليس مطروحاً، على سبيل التعامل مع الوضع الخاص لقطاع غزة في ضوء الفصل الجغرافي، أية نماذج تجحف بهذه الأحادية. السؤال المركزي الآخر فيما يتعلق بقطاع غزة، والذي يجب الإجابة عنه قبل وضع مقترح للهيكلية الإدارية المناسبة والفعالة للسلطة الوطنية الفلسطينية، هو ما إذا كان من الأفضل عمل ترتيب خاص للقطاع، بوصفه إقليماً أو مجموعة محافظات، يختلف عما هو معمول به في باقي أراضي الدولة، أي إدخال عنصر عدم التجانس، أم أن يُعمل ترتيب متجانس ينطبق على جميع الأقاليم أو المحافظات، بحيث إذا طبق أيضاً على غزة فإنه يصلح للتعامل مع خصوصية الوضع في هذا الجزء من الدولة. الخيار الأول له محاسنه من حيث إنه يتعامل مع الوضع الخاص لقطاع غزة، دون أن يعمم ما هو مفروض عليه بسبب الفصل الجغرافي بآثاره السلبية على مركزية السلطة، على مناطق الضفة الغربية المتصلة جغرافياً. ولكن إعطاء خصوصية إقليمية زائدة للقطاع، سيما وأنه المنفذ الفلسطيني المباشر الوحيد إلى البحر، هو خيار له مساوئ سياسية من حيث إنه يوحي بنوع من التجزئة التي يمكن أن تغذيها فروقات أخرى اجتماعية واقتصادية، هي موجودة بطبيعة الحال بدرجات متفاوتة بين المناطق المختلفة في الدولة الفلسطينية، مثلاً بين وسط الضفة وجنوبها وشمالها وغزة، وبين شمال الضفة وجنوبها وغزة، فتبرزها وتقويها بدلاً من أن تموهها أو تطمسها أو تقلل منها. أما الخيار الثاني فله محاسنه من حيث إنه يتعامل مع قطاع غزة بوصفه جزءاً من اللامركزية في الحكم المطبقة على جميع المناطق الأخرى، مما يؤكد أحادية الدولة. ومن هنا، فإننا نعتمد في هذه الدراسة الخيار الثاني، أي أننا قد اخترنا التجانس في الحكم اللامركزي. ويتفق هذا الخيار الذي نفضله؛ لأنه لا يتعارض مع ما ورد في البرنامج العام³، الذي لم يتعامل مع قطاع غزة بأية درجة من الخصوصية من النواحي الإدارية.

تتمثل تبعات هذا الخيار في تعظيم المسؤوليات والصلاحيات التي يجب أن تُفوض إلى الأقاليم في تطبيق اللامركزية في الحكم، التي يجب أن تشكل قاسماً مشتركاً بين الأقاليم في هذه الحالة. ويتساقط هذا التوجه مع هدف إضفاء ديمقراطية أكبر في الحكم، وإشراك المواطنين وممثليهم في وضع السياسات والخطط وتنفيذها، إلا أننا يجب أن نكون واعين للنواحي السلبية في اللامركزية ومسؤولها التي جئنا على الإشارة إليها سابقاً، مما يستوجب الدراسة الوافية قبل تطبيقها، بحيث نقرر ماذا؟ ومتى؟ وكيف يمكن بناءً على تحضير كافٍ، وجاهزية كاملة لدى جميع الجهات المشاركة، وبشكل خاص فيما يتعلق بالنواحي المالية، وصلاحيات فرض الضرائب، والقدرة على جبايتها؟.

بعض الخصوصية في ظل التجانس

إن تبعات التعامل مع قطاع غزة بوصفه أحد أقاليم أو محافظات الدولة الفلسطينية المستقلة، لا يعني عدم وجود فروقات محلية نابعة من سمات بنيوية واقتصادية وجغرافية. فمثلاً، وجود إقليم محاذٍ للبحر يفرض واقعاً بخصوصيات معينة، لا تتم عن استقلالية تزيد على ما يسمح به النظام أو الدستور لإقليم، بل عن حاجة لتعظيم الاستفادة من هذه الخصوصيات لصالح الدولة ككل. وكما أن السياحة إلى الأماكن المقدسة، والأثرية، والطبيعية في القدس وبيت لحم والخليل وأريحا والبحر الميت، وأماكن أخرى تضيف خصوصية على هذه المرافق والمدن والمناطق تبرر وجود مشاريع تطويرية خاصة بها، فذلك هي الحال مع قطاع غزة من حيث كونه منطقة ساحلية تشكل منفذاً رئيساً للتجارة، وكذلك من حيث استغلال الثروة البحرية الغذائية، والغاز الطبيعي، والمنتجات الزراعية.

إن تطوير قطاع غزة، وتوفير سبل الرفاه والتقدم لسكانه - وبالطبع أيضاً لباقي المواطنين في الدولة الفلسطينية بشكل عام - من الأفضل أن يناط بجهاز حكم محلي في القطاع، لديه الصلاحيات التي تمكنه من ذلك. ولكي يقوم مثل هذا الجهاز بدوره في سياق حكم ديمقراطي، يجب أن يشرف عليه مجلس منتخب يرأسه رئيس مجلس منتخب، إما مباشرة من المواطنين أو من قبل أعضاء المجلس. ويمكن أن يعمل هذا

للمجلس "مجلس تطوير"، فتطوير المحافظة، واستغلال الميزات المقارنة فيها، وبناء ميزات تنافسية لها يجب أن تكون إحدى المهام المركزية للمجلس. وعند التأمل في الوضع الفلسطيني، والحاجة إلى دعم مركزي، وإلى التواصل مع المركز، فربما من الأفضل ألا يكون انتخاب رئيس مجلس المحافظة مباشراً، بل أن ينتخبه المجلس، على أن يحتاج لممارسة مهامه مصادقة من رئيس الدولة. ويمكن أن تتناط بالمجلس مهام في جميع المجالات والقطاعات، يفوضها المركز لمحافظة غزة كما لباقي المحافظات، على أن تغطي هذه المهام النواحي الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية، بما يعطي حافزاً قوياً للقطاع المختص لتطوير ذاته، وينسحب هذا بالطبع على باقي المحافظات في الضفة الغربية حسب خصوصيتها من حيث: مصادرها الطبيعية، وتراثها الثقافي، واهتماماتها التجارية والعلمية والتكنولوجية والصناعية. بالمحصلة يجب ألا تكون أفرع للوزارات في غزة أو في أية محافظة أخرى، بل مديريات تتبع الوزارات مرحلياً، إلى أن تفوض الصلاحيات إلى المجالس التي انتهت من بناء القدرات اللازمة للقيام بمسؤولياتها.

أهمية الحوافز

إن ممارسة اللامركزية في الحكم يجب أن ترافقها حوافز حقيقية إذا أردنا تجنب النواحي السلبية التي أشار إليها الباحثون^{31,32}. المجتمع المحلي بمكوناته يجب أن يرى فوائد تؤول إليه بدرجة كافية من خلال ممارسته للصلاحيات التي فُوضت إليه كحكم محلي، وقطاع خاص، ومجتمع أهلي في ذلك الإقليم، لكي يعمل على ترشيد استخدام تلك الصلاحيات والقيام بالمهام الموكلة إليه؛ لتعود عليه بأكبر نفع ممكن من حيث: تأمين العيش الكريم، والرفاه، والتقدم. فمهما كان الحس الوطني والشعور بالمسؤولية الجماعية قوياً - وهما في جميع الأحوال لازمان ولا يمكن الاستغناء عنهما - إلا أن "الحس المحلي" لا يمكن إهماله، كما أنه من غير الواقعي التوقع أن يعمل المجتمع المحلي للصالح العام فقط. وبالتالي يجب أن تكون حصة المجتمع المحلي من نتاج عمله بالقدر الذي يعطيه فارقاً نوعياً في سعيه للتقدم والازدهار، وهذا من شأنه أن يؤسس لنوع من التنافسية الإيجابية، وربما أيضاً التخصص في مجالات إنتاج تكاملية، تؤدي إلى ازدهار البلد وتقدمه كله، ليس على

المستوى الاقتصادي فحسب، بل أيضا على المستويات الاجتماعية والثقافية والعلمية والتكنولوجية. وفي هذا السياق، يجب التعرف إلى الميزات المقارنة لكل محافظة أو إقليم مبكراً، من أجل وضع الخطط، ورصد المقدرات والموارد اللازمة لتحقيقها.

ولقطاع غزة ميزات مقارنة واضحة من حيث الموقع الساحلي، وخصوبة الأراضي الزراعية، والثروة السكانية، ويجب إعطاؤه مستلزمات استغلالها، كما أن لديه إمكانات لتطوير القدرات وبناء ميزات تنافسية في مجالات التجارة الخارجية، والصناعات التحويلية، والزراعة، والسياحة والاستجمام، والتعليم العالي، والرعاية الطبية، والتكنولوجيا، وتوفر الأيدي العاملة المدربة. فإذا قيض لكل محافظة أن تدير شؤونها المالية إلى أكبر قدر ممكن ضمن ما تسمح به أحادية الدولة، فإن الحوافز تزداد، كما تزداد معها بالطبع المسؤولية، وبالتالي فإن تفويض الصلاحيات يجب أن يسبقه أو يرافقه بناء القدرات، وهذا أمر على المجتمع المحلي أن يقتنع بضرورته لكي يحقق المردود الذي يطمح إليه.

ليس بالإمكان وضع اقتراح كمي في هذه الدراسة لكيفية تقاسم مردود الميزات المقارنة أو التنافسية، التي أحسنت هذه المحافظة أو تلك استغلالها أو بناءها، ولكن هذا يجب أن يُدرس بحيث توضع نماذج مقبولة له. إن قيام المحافظات بدورها في الحكم يتطلب توفير التمويل، كما يجب أن يسمح النظام للمحافظات بفرض الضرائب والرسوم ضمن القانون، مع ضرورة رصد مخصصات من المركز. والقاعدة في ذلك يجب أن تكون أن ما في المحافظة هو للمحافظة وللمركز، وما في المركز هو للمركز وللحفاظة، فعلى سبيل المثال، لا شك أن دخل مصر من السياحة لأهرامات الجيزة لا يخصص بكامله لمحافظة الجيزة، وكذلك الأمر بالنسبة لدخل السياحة إلى القدس، فهو لن يخصص بكامله للقدس. ولكن بإعطاء القطاع الخاص والقطاع الأهلي الهامش الضروري، من خلال التفويض بموجب قانون أو بقرار مركزي، الحوافز الاقتصادية والمالية لتطوير أحد قطاعات النشاط الاقتصادي، فإن المجتمع المحلي سيهتم بتطوير قطاع السياحة، وتقديم خدمات أفضل لاجتذاب سائحين أكثر ليصرفوا نقوداً أكثر، فتستفيد المحافظة ويستفيد البلد. بالمقابل، إذا أهملت المحافظة تطوير ذلك المرفق، فستخسر ويخسر البلد، وكذلك إذا تركت مسؤولية تطوير ذلك المرفق بالكامل للحكومة

المركزية، فستفقد الحافز للاستثمار المحلي وربما أكثر من ذلك. وهذا ينطبق في حالة قطاع غزة على الميناء، والمعبّر البري، والتجارة الخارجية، وميزات مقارنة أخرى. وعلى الحكومة المركزية أن تساعد المجتمع المحلي في أية محافظة تنقصها الدراية للتعرف إلى ميزات مقارنة، وبناء ميزات تنافسية من خلال اعتبارها مناطق تطوير لفترة تسنح لها فيها الفرصة للتقدم والازدهار. وبالرغم مما سبق، فقد حذر الباحثون من إمكانية أن تكون اللامركزية مدخلاً للتراجع في مجالات التطوير، لذا يجب أن تبقى محل اهتمام المخططين وصانعي السياسات، بحيث تكون اللامركزية منطلقاً لتقدم الجميع بدلاً من أن تكون عذراً أو كابحاً أمام التقدم والازدهار. وهذا يعتمد في نهاية المطاف على محتوى وتوقيت وطريقة تفويض الصلاحيات (التدريجي والمترايد)، ونوع التحضير، وبناء القدرات اللازم لذلك.

تفويض المسؤوليات والصلاحيات

وفي مجال المسؤوليات والصلاحيات والمهام المفوضة بشكل عام للمحافظة أو الاقليم أو المجلس المحلي، يمكن الاسترشاد بما هو معمول به في بلدان أخرى لها خبرة ناجحة في هذا المجال، وسنعرّج على هذا في الفصل الثامن عندما نبحث نموذج الحكم المحلي المناسب لتطبيق بعض أوجه اللامركزية بشكل متجانس لكل المحافظات. ولكن هناك مجالات مرتبطة بقطاع غزة يجدر النظر إليها بوصفها مجالات مرتبطة بالدولة، ولا يجدر التعامل معها باستقلالية تامة عن المركز، ومنها: الميناء، والممر بين الضفة وغزة، والممر البري (طرق إسفلتية وسكة حديد) نحو مصر وباقي العالم، والثروات البحرية في المنطقة الاقتصادية الحصرية Exclusive Economic Zone، وشاطئ البحر الذي يجب تنظيم استخدامه مع حصر ملكيته للدولة على عمق معين، فهذا كله يحتاج بالطبع إلى تشريع. وعلى أغلب الظن لن يمر مثل هذا التشريع دون مخاض عسير، ولكن مثل هذه الأمور هي المحك لقوة الدولة، وينطبق الأمر نفسه دون أدنى شك على مناطق أخرى في الدولة الفلسطينية تكتنز جزءاً من الثروة القومية، سواء أكانت طبيعية أم تراثية، أم لها أهمية إستراتيجية. وفي مثل هذه الأحوال تبرز الحاجة إلى التنسيق بدرجة عالية بين المحافظة والمركز.

إن الترتيب الذي كان دارجاً إبان المرحلة الانتقالية (السلطة الفلسطينية)، والذي نشأ عنه قدر من الازدواجية في مؤسسات السلطة بين الضفة والقطاع، هذا "الترتيب" يجب تجنبه في جميع الأحوال. لا شك أنه بوجود القدس بوصفها عاصمة ومقراً للحكم، سيجعل الأمر مختلفاً إلى حد كبير، وستختفي الازدواجية، ولكن تبقى الحاجة إلى بديل. ومن الأمور البديهية أن المواطنين في المحافظات المختلفة يحتاجون إلى إنجاز أعمالهم ومعاملاتهم بسهولة ويسر، والحل لذلك هو بتفويض الصلاحيات إلى المحافظات، وليس بإنشاء أفرع للوزارات، وتعيين كوادر في المناصب العليا حسب المنطقة أو مكان السكن. ولكي لا يساء استخدام الصلاحيات التي تم تفويضها، يجب وضع كايخ في مكانين، الأول في مجلس المحافظة، والثاني في الحكومة المركزية التي تمارس الإشراف والتدقيق، وتتأكد من الالتزام بالقانون.

لا شك أن خصوصية قطاع غزة والفصل الجغرافي ستصعّب النظام الإداري كله بصيغة من اللامركزية التي يشكل حدها الأدنى احتياجات قطاع غزة، ولا بأس في ذلك. إننا على أية حال نحيد قدرًا من اللامركزية لأسباب تتعلق بديمقراطية الحكم، وبغض النظر عن الوضع الخاص لقطاع غزة، ولا ضير في الوصول إلى القدر الأمثل من اللامركزية بما يفوق الحد الأدنى المطلوب للتعامل مع الوضع الخاص لقطاع غزة. إننا في بحثنا عن الهيكلية الإدارية المناسبة والفعالة للسلطة الوطنية الفلسطينية سنقترح توكيل مهام معينة إلى هيئات مستقلة statutory boards، يشارك فيها القطاعان الخاص والأهلي، وربما أيضاً شركات بعيداً عن الوزارات. ويمكن إنشاء هذه الهيئات والشركات بعيداً عن المركز، إذا دعت الحاجة إلى ذلك، فعلى سبيل المثال، يمكن إنشاء هيئة لتطوير الميناء البحري، وأخرى للإشراف على استخراج الغاز الطبيعي وتسويقه، وثالثة لتطوير شاطئ البحر الميت واستخراج أملاحه وتسويقها، وهذه أنشطة ربما من الأفضل عدم إنطاؤها بوزارة النقل والمواصلات، أو بوزارة المصادر الطبيعية – وهذه أمور تحتاج إلى نقاش بمشاركة المختصين، وتبقى من بين الأسئلة المطروحة – ومن الطبيعي أن تعمل هذه الهيئات كونها ليست جزءاً من الحكومة – في المكان الأقرب لاهتمامها، أي في المحافظة حيث ميدان العمل.

وبما أن جزءاً لا بأس به من اللامركزية سيمارس من خلال توكيل مهام إلى القطاع الخاص والقطاع الأهلي، فهذان يشكلان مجالاً للنشاط اللامركزي في المحافظات، بالإضافة إلى النشاطات الأصلية لهذين القطاعين غير المرتبطة بتوكيل أو تفويض من الحكومة. وبالتالي هناك كثير مما يمكن أن يشغل أية محافظة بتطوير اقتصادها، ومجتمعها، ومرافقها، وبنيتها التحتية، بمعزل عن أي تخطيط مركزي، ولكن مع القدر اللازم من التنسيق، ومع الالتزام الكامل بالعمل ضمن القانون.

7- الإدارة العامة والسلطة المركزية

إن وضع هيكلية مناسبة للإدارة العامة للدولة الفلسطينية، يتطلب أولاً تعريف مسؤولياتها ومهامها بوضوح وبرؤيا مشتقة من رسالتها وسبب وجودها، وهو ما نجد في وثيقة إعلان الاستقلال³⁶، والقانون الأساسي، ومسودة الدستور، تعبيراً وافياً عنه من حيث تأكيد الديمقراطية البرلمانية وسيادة القانون. وفي هذا المجال، فإننا لا نقترح أي تغيير في القانون الأساسي فيما يتعلق بالنظام الرئاسي الحالي، الذي يعطي رئيس الدولة صلاحيات تنفيذية محددة، كما يعطيه صلاحية تعيين رئيس الحكومة (وإقالة الحكومة وقبول استقالته). أما قيام الإدارة العامة بمسؤولياتها ومهامها بنجاح، فيتطلب قدرات مهنية، وقيم عمل رفيعة لدى جهاز الخدمة المدنية.

من المعروف أن معظم الوزارات الفلسطينية بدأت عملها بمسؤوليات وصلاحيات محدودة فرضها واقع المرحلة الانتقالية (اتفاقيات أوسلو I، وأوسلو II)³⁴، كما أنها قامت في بداية نشوء السلطة الوطنية بتشكيل هيكلياته، وصياغة رسالاتها، وتحديد أهدافها بعد تعيين الموظفين³⁶، مما أدى إلى مشاكل في الهيكليات، وتضخم وظيفي، وتخبط وعدم كفاءة في الأداء، ولم يبدأ الوضع بالتحسن حتى إجراء الانتخابات التشريعية الأولى عام 1996. إن الطريقة التي أنشئت على أساسها الوزارات كانت معاكسة تماماً لما هو مفترض أن يكون، وكان هناك تغاض عن التحضيرات التي سبقت الاتفاقيات المذكورة، وعلى وجه الخصوص ما جاء في البرنامج العام³ (تموز 1993) من مبررات لإنشاء الوزارات المختلفة وأهدافها، مع تصور تفصيلي لعملها ولبعض المؤسسات الحكومية الأخرى الضرورية للحكم، وكذلك التغاضي عن الأعمال التحضيرية للمرحلة الانتقالية التي قامت بها الطواقم الفنية والاستشارية³⁷. وكان من

³⁶ مقابلة مع رئيس ديوان الموظفين العام الدكتور حسين الأعرج أجرتها المحامية هالة الشيبيني في 2010/6/10 لأغراض هذه الدراسة.

³⁷ تقارير الإدارة العامة، 1 و 2، الطواقم الفنية والاستشارية، 1994.

نتيجة ذلك العمل دون مرجعية قانونية واضحة في العديد من الوزارات³⁸، وبالتالي تضاربت الصلاحيات بين العديد منها، وغاب النسق النموذجي لتشكيل الوزارات المختلفة، التي كثيراً ما تدخلت فيها مصالح الأفراد الشخصية فاخترعت مناصب، وعيّن موظفون فيها لا علاقة لهم باحتياجات العمل. ولم تسفر المحاولات المتكررة لوضع هيكليات مدروسة وفق نسق نموذجي عن نتيجة إيجابية حتى عام 2004، عندما قامت وزارة التخطيط بالمساعدة في إنجاز هذه المهمة، بعد تحديد مسؤولياتها وصلاحياتها التي مكنتها من ذلك.

أضف إلى ذلك أن بعض الهيكليات عكست خصوصية وضع الانفصال الجغرافي، حيث قامت عدة وزارات بفتح أفرع ومكاتب لها في أكثر من محافظة³⁹، مما يتعارض مع مركزية الحكم المفترضة، وضرورة وجود مقر للحكم، مما أدى إلى ترهل أوتاسع في هيكلية الوزارات، بدلاً من أن تنقل الصلاحيات اللازمة من الوزارة إلى المحافظات بطريقة مدروسة تهدف إلى تأسيس نظام لامركزي جيد ومتين، كان من الممكن أن يصار إلى تطويره خلال "المرحلة الانتقالية" التي طالت كثيراً.

تعريف مسؤوليات الوزارات والمؤسسات الحكومية وصلاحياتها، أصبح الآن أفضل وأوضح بكثير، وستبرز مع قيام الدولة مسؤوليات ومهام جديدة مرتبطة بممارسة السيادة الكاملة، منها ما هو مرتبط باستيعاب الفلسطينيين العائدين من مهجرين وغيرهم ممن تركوا لأسباب اقتصادية ويرغبون بالعودة للعيش على أرض وطنهم، ومنها ما هو مرتبط بتطوير البنية التحتية وقطاع النقل والمواصلات، والتكنولوجيا، والزراعة،

³⁸ كان هناك العديد من الوزارات المستحدثة التي لم تحدد صلاحياتها في اتفاقيات نقل الصلاحيات، وعلى سبيل المثال لم يكن لوزارة التخطيط مرجعية قانونية لسنوات عديدة إلى أن تم إقرار مسؤولياتها وصلاحياتها بقرار من مجلس الوزراء عام 2003.

³⁹ لا يوجد صورة واضحة عن مدى الازدواجية في المؤسسات الحكومية بين الضفة وغزة، ومدى الحاجة إليها؛ فعلى سبيل المثال، وزارة السياحة، التي يوجد أكثر من وجهة نظر حول ضرورة وجودها، ناهيك عن مسوغات وجود مقرات لها في بيت لحم وغزة ورام الله، ومكاتب فرعية في أريحا ونابلس والخليل، ومدن أخرى في الضفة والقطاع، ما يعيق إمكانية العمل بطريقة مركزية في أي من الأمور التي تقع ضمن مسؤولياتها وصلاحياتها، والتي تحتاج إلى مركزية في التخطيط و/أو التنفيذ. ومثل آخر، وهو وزارة التخطيط، والتي بطبيعتها مركزية، ومع ذلك لها مقران، واحد في الضفة وآخر في غزة.

وغيرها، ومنها ما هو مرتبط باستغلال أو استعمال المصادر الطبيعية. أضف إلى ذلك ما يتعلق بالعلاقات مع الشتات الفلسطيني، ودور مؤسسات منظمة التحرير الفلسطينية، ولا شك أيضاً أن مسؤوليات ومهام متوقعة ستبرز نتيجة حل مشكلة اللاجئين الفلسطينيين، وانحسار دور وكالة الغوث، وهي أمور حساسة، ولكن يجب التفكير فيها مسبقاً، والتحضير للتعامل معها، ولكن ليس في هذه الورقة.

لا نطرح أن جميع المسؤوليات الحالية وكل ما سيضاف إليها يجب أن يناط بمؤسسات الدولة، بل يجب أن تتضافر جهود الحكومة مع القطاع الخاص، والقطاع الأهلي للاشتراك في حمل هذه الأعباء. مع ذلك، سيقع على عاتق القطاع العام وأدواته التنفيذية (الإدارة العامة، وجهاز الخدمة المدنية) أعباء قد ينوء بحملها ما لم يكن محضراً لذلك بشكل جيد. ومهما كانت هيكلية الإدارة العامة وكفائتها من حيث التنظيم، فإن فاعليتها تعتمد على العامل الإنساني، أي على جهاز الخدمة المدنية والاعتبارات التي تحكم عمله. إن محك قوة الدولة في هذا الظرف هو قدرتها على تنفيذ خططها دون الانصياع للضغوطات التي قد يمارسها أي صاحب مصلحة. لقد شهدنا دراسات عدة حول مشاكل بحاجة إلى حلول، ولكن فشلت السلطة الوطنية الفلسطينية في الاستفادة من هذه الدراسات لاعتبارات كان من الممكن تجاوزها بسهولة في سلطة قوية تحمل مسؤولياتها بجدية، وتمارس صلاحياتها باقتدار. ومن أهم عناصر القوة في الدولة أو السلطة العدالة والشفافية. وفي هذا السياق يجدر تأكيد مركزية الربط بين العدالة والحكم، من منطلق أن العدالة - الفضيلة الأولى للمؤسسات - ترتكز حسب جون رولز⁴⁰ على مبدئين: الأول هو حق الفرد بأكبر قدر من الحريات الأساسية دون إجحاف بحق الآخرين في قدر مساوٍ من تلك الحريات، والثاني هو أن التفاوت في المواقع الاجتماعية والاقتصادية يجب تفصيله بحيث يصب في صالح الجميع، وبحيث يكون مرتبطاً بمناصب يتاح للجميع الوصول إليها (أي مبدأ تكافؤ الفرص، الذي أكدته المادة 26 من القانون الأساسي). أما الحكم، فهو الأسلوب الذي تمارس السلطة بموجبه إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية للبلاد من أجل التنمية.

⁴⁰ A Theory of Justice, by John Rawls, The Belknap Press of Harvard University Press, 1971.

ومن عناصر قوة الدولة أو الحكومة أن تقوم بعملها على أحسن وجه، مما يحتاج لأن تتوفر لديها الخواص التالية، التي حددها وليام بلاودن William Plowden⁹ كمبادئ للنظام الإداري الفعال،:

- ✧ أن يكون عملها متوقعاً (أي ليس عشوائياً) Predictability
 - ✧ أن تتميز قراراتها بالتماشي مع السياسات العامة الأساسية للحكومة. Consistency
 - ✧ أن تكون واقعية ومتماشية مع توقعات الناس.
 - ✧ أن تكون متفهمة ومتجاوبة مع المواطنين.
 - ✧ أن تمتاز بالمرونة والتأقلم مع المتغيرات والظروف المستجدة.
 - ✧ أن تخضع لنظام المحاسبة في الإطار الديمقراطي للدولة.
 - ✧ أن تكون واعية تماماً للحدود والإمكانيات والضغوطات الموجودة.
 - ✧ أن تكون ملمة بالظروف المحلية، وآلية عمل رؤساء الحكومة، وتاريخ الحكومات السابقة.
 - ✧ أن لا تكون محصورة بأفكار مركزية محددة.
 - ✧ عدم استيراد أفكار ونظم أجنبية وتطبيقها كما هي.
 - ✧ القدرة على العمل في غياب القيادة، والصمود في ظل المراحل الانتقالية من حكومة إلى أخرى، وعدم الاعتماد كلياً على الظروف والضغوطات المحلية.
- وهذه مبادئ يصعب تحويلها إلى ممارسة مهنية في غياب قيادات قوية في الأماكن الصحيحة، تعكس قوة الدولة وقدرتها على القيام بمهامها بكفاءة وفاعلية. إننا إذ نورد هذا نهدي للتأكيد مرة بعد مرة أن الهيكلية الفعالة لا يمكن أن تكون كذلك دون قيادة قوية وقادرة.

كما بينا في الفصل الثالث، يجدر بنا البناء على الخبرة المتراكمة في الحكم أثناء مرحلة ما قبل الدولة، سيما وأنها تضمنت جهوداً بارزة لبناء مؤسسات تصلح لمرحلة الدولة. وفي هذا السياق يجدر التأكيد أن دولة فلسطين لو قامت غداً بالمؤسسات الموجودة

حالياً⁴¹، فسيكون لديها من المؤسسات ما هو أقوى وأكثر فاعلية مما نجده في كثير من الدول القائمة، وبالتالي فإن مهمتنا المتمثلة ببناء هيكلية إدارية مناسبة وفعالة ليست بالمهمة الصعبة على الصعيد النظري. ولهذا الغرض سنقوم فيما يلي بتحليل الوضع القائم على خلفية التصور المقترح في البرنامج العام³ حول التنظيم الحكومي والإدارة المركزية، الذي اعتمد على أسلوب مختلط يجمع بين المركزية بصورتها المشددة والمخففة، واللامركزية الإدارية (الإقليمية أو المحلية)، وهو ما نتفق أنه مناسب لوضعنا الفلسطيني. ومن الجدير ذكره أن البرنامج العام لم ينطلق من هيكلية "الإدارة المدنية" التي عملت إسرائيل على فرضها على الجانب الفلسطيني في المفاوضات، فنقلت صلاحيات ضابط الإدارة المدنية المسؤول عن مجال معين من عملها إلى مسؤول فلسطيني (وزير أو مدير عام دائرة مركزية)، بل انطلقت من تحليل شامل لمجمل المسؤوليات والصلاحيات والمهام المفروضة أن تضطلع بها الدولة وجمعتها في مجالات، ربما كانت تقليدية في تعريفها، بناء على أهداف معينة تسعى لتحقيقها، وشكلت الوزارات والمؤسسات الحكومية بناء على ذلك. فجاءت الوزارات والمؤسسات كلها مع مبرر وجودها واختصاصاتها. ومع مرور الوقت، تحررت السلطة الوطنية الفلسطينية من كثير من القيود التي صاحبت نقل الصلاحيات من الإدارة المدنية، وحصل تقارب بين نموذج التنظيم الحكومي في السلطة الوطنية، وذلك الوارد في البرنامج العام، وهذا ما سنراه في جدول رقم (1) لاحقاً.

إن إشارتنا المتكررة إلى البرنامج العام ليست من قبيل تبنيه أو تسويقه، بل لأنه البرنامج الفلسطيني الأول والوحيد، الذي انطلق في بناء التنظيم الحكومي بطريقة علمية ومهنية بحتة، وبمشاركة واسعة، فكان غير مثقل بحقائق على أرض الواقع فرضها الاحتلال أو التشكيل المتسرع للوزارات تحت الظروف التي تبعت اتفاقيات أوسلو.

⁴¹ مُرْتَكَزَاتُ الدولة الفلسطينية المستقبلية: النمو المستدام والمؤسسات. تقرير المتابعة الاقتصادي المُقدَّم إلى لجنة الارتباط الخاصة، ملخص تنفيذي صادر عن البنك الدولي 21 أيلول/ سبتمبر 2010، حيث جاء ما يلي: "إذا حافظت الدولة الفلسطينية على مستوى أدائها الراهن في بناء المؤسسات وتقديم الخدمات العامة وإيصالها إلى المواطنين، فإنها تكون في وضع مناسب جداً لإقامة دولة فلسطينية في أي وقت من المستقبل القريب".

تحليل هيكلية الإدارة العامة القائمة

التوثيق الوحيد الذي تمكنا من الحصول عليه للهيكلية الحالية للإدارة العامة في السلطة الوطنية الفلسطينية، الذي يصلح للانطلاق منه بدرجة كافية من الاعتمادية لكونه وصفاً للوضع القائم، هو جدول مراكز المسؤولية، الذي ورد في قانون الموازنة العامة للعام 2010⁴². وفي الحقيقة أن هذا قد يكون أدق ما يمكن الحصول عليه؛ بسبب التغيرات الكثيرة والسريعة التي حصلت في السنين الأخيرة منذ إطلاق برنامج الإصلاح عام 2002⁴³، وخطة الإصلاح الوزاري في مطلع السنة التالية⁴⁴، التي رشّدت بموجبها المؤسسات العامة المحسوبة على السلطة الوطنية من حيث تثبيت ما له سند قانوني، وإلغاء ما يعوزه السند القانوني، وإلحاق البعض الآخر بوزارات، وتغيير مرجعية الوحدات التي اعتبرت جمعيات خيرية، أو هيئات أهلية، بحيث لم تعد السلطة الوطنية مسؤولة عنها، أو عن تمويلها بأكثر مما ينص عليه القانون، زد على ذلك الإضافة والشطب المتتاليين لوزارات في الحكومات المتعاقبة. من ناحية أخرى، لم نتمكن من الحصول على تقويم موثق ومعتمد لأداء الإدارة الحكومية الحالية، يبين إيجابياتها وإنجازاتها، وسلبياتها ومشاكلها، وكذلك تبعت الانقسام الحاصل بين الضفة والقطاع نتيجة الانقلاب في غزة عام 2007، علماً أن معظم المشاكل التي يرد ذكرها في سياق الحديث عن الهيكلية الإدارية القائمة الآن — في مرحلة ما قبل الدولة — هي انطباعية، وغير موثقة، وإن كان بعضها في رأينا حقيقياً⁴⁴.

في محاولة لحصر المؤسسات في السلطة الوطنية التي أجريت عام 2003 في نطاق جهود الإصلاح، تبين أنه كان هناك 75 مؤسسة (من بينها 22 وزارة)^{45، 13، 14}. وقد جرى العمل على إغلاق 35 من تلك المؤسسات أو دمجها في وزارة قائمة، أو نقل

⁴² قرار بقانون رقم (3) لسنة 2010 بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2010 .

⁴³ خطة المائة يوم للإصلاح، اللجنة الوزارية للإصلاح، حزيران 2002.

⁴⁴ هناك الكثير من التقارير الدولية المتفرقة التي تقيم إيجابياً، كما تكيل الانتقادات هنا أو هناك لأداء مؤسسات السلطة الفلسطينية على مختلف الأصعدة: مالياً وإدارياً وتشريعياً وقضائياً وأمنياً.

⁴⁵ بناء على مسح قام به معهد الحقوق في جامعة بيرزيت عام 2006 كان هناك 193 مؤسسة عامة من بينها 29 وزارة، عدا رئاسة مجلس الوزراء، 19% فقط منها يوجد نصوص بشأنها تحدد درجة استقلاليتها أو تبعيتها الإدارية . ولا يعكس هذا الرقم الحالة الحقيقية، إذ تضمن كل مؤسسة عامة حسب تعريف مرن يضم الوزارات والسلطات التابعة للوزارات، وكذلك العديد من الهيئات غير الحكومية التي تحصل على تمويل من السلطة الوطنية. ويتبين أن هناك الكثير من هذه المؤسسات قد توقف عن العمل.

مرجعيتها إلى جهة غير حكومية، وأنجز ذلك في الفترة اللاحقة بحيث أصبح عدد مراكز المسؤولية في السلطة الوطنية بموجب موازنة 2010 لا يتعدى 51 مؤسسة²⁹، من بينها الرئاسة، والمجلس التشريعي، ومجلس القضاء الأعلى، ومؤسسات منظمة التحرير الفلسطينية، بالإضافة إلى 23 وزارة وعدد من الوحدات المركزية الأخرى بمسمى سلطة أو ديوان أو غير ذلك. بالمقابل، اقترح البرنامج العام³ نموذجاً للحكم يتضمن 23 وزارة، هي ليست نفسها الوزارات القائمة حالياً. ويبلغ عدد الوزارات التي أنشئت فعلاً في أي وقت من الأوقات 29 وزارة، في رأينا أن بعضها غير ضروري إذا نظرنا إلى مهامها من منطلق التوزيع الأكفأ للمهام بين مكونات المجتمع ومؤسساته، كما أن بعضها مرتبط بظرف ما قبل إقامة الدولة ولا حاجة له بعد ذلك. في الواقع أن الحكومات المتعاقبة ضمت وزارات لم تعد قائمة، أو أدمجت بوزارات قائمة، أو أنها أنشئت لظرف معين أو لشأن معين وألغيت أو لم تعد فاعلة ولم يعين وزير لها. الوضع الآن بالنسبة لهيكلية الإدارة العامة أفضل بكثير مما كان قبل عملية الإصلاح، ويمكن القول أن الوضع الحالي مناسب إلى حد كبير بوصفه منطلقاً للإدارة العامة للدولة، مع بعض التعديلات التي تحتاج إلى نقاش.

جدول رقم (1) أدناه يعطي وصفاً للإدارة العامة المركزية في السلطة الفلسطينية في وضعها الحالي، مع تحليل من خلال المقارنة بالمقترح الوارد في البرنامج العام. وبالرجوع إلى هذا الجدول وملاحظاتنا في العمود الأخير فيه، استطعنا التوصل إلى ما نراه هيكلية إدارية مركزية مناسبة للدولة الفلسطينية المستقلة، والتي نعرضها على النحو المبين في الجدول رقم (2). ونعطي في الشكل رقم (1) مخططاً شكلياً (Schematic Diagram) من أجل إيضاح الفكرة، وقد تجنبنا رسم هذه الهيكلية على شكل مخطط هيكلية organogram تفصيلي لأسباب باداغوجية بحتة، فخيرتنا تدل على أن مثل هذا المخطط يحرف النقاش باتجاه غير مفيد، ويجب عدم رسمه إلا بعد انتهاء النقاش والرسو على المهام والوحدات الضرورية للقيام بها، وتحديد مرجعياتها بناء على قواعد مهنية بحتة.

يلخص جدول رقم (2) إذن ما نراه مناسباً بوصفه هيكلية للإدارة العامة (أوللتنظيم الحكومي) للدولة الفلسطينية، وحيث يوجد تعارض بين المقترح والقانون الساري، فيجب فهم الاقتراح على أنه توصية بمراجعة القانون. أما أسماء الوزارات والمؤسسات الحكومية... إلخ، فقد فضلنا استعمال التسميات التي أصبحت مألوفة في السلطة الوطنية الفلسطينية. وأما التعامل مع تبعات الفصل الجغرافي على صعيد الحكم المحلي سننتظر إليها في الفصل التالي. وربما لا يجد القارئ في هذا الاستخلاص أي جديد، فقد وُضعت هيكليات لثلاث عشرة حكومة حتى الآن، وقد لا تبدو هذه إلا واحدة منها، يمكن أن تُجرب أو لا تُجرب. ولكن ليس مفيداً كثيراً التمعن في هذا الجدول، والحكم عليه بمعزل عن الإطار الذي أسهبنا في وصفه في الفصول 3 و4 و5. الأساس هو دراسة هذا النموذج من منطلق استيفائه للمعطيات التي وضعناها أو اقترحناها، أو تلك الدارجة في الكثير من النظم الناجحة، حول دور الحكومة أو الدولة، ودور الهيئات غير الحكومية، واللامركزية، ودور الحكم المحلي في ذلك. وكما أسلفنا، لا يوجد نموذج ناجح في غياب الموارد البشرية المدربة والملتزمة، القادرة على تنفيذ النموذج بكفاءة، كما أن القوة النابعة من التمسك بمبادئ العدل في الحكم والشفافية، واتخاذ القرار النابع دائماً من المصلحة العامة أساسية للقيادة الناجحة.

جدول رقم (1): مؤسسات السلطة الوطنية التنفيذية: تحليل من خلال مقارنة الوضع الحالي في السلطة الوطنية الفلسطينية والبرنامج العام/دائرة التخطيط - م.ت.ف

الرقم	الوضع الحالي في السلطة الوطنية الفلسطينية		ملاحظات	
	مركز المسؤولية (أولي)	مركز المسؤولية (ثانوي - تابع)		
متسلسل	وزارة	هيئة	مؤسسة	
قطاع الحكم				
1	1	مكتب الرئيس	مكتب الرئيس، محافظات، <u>الهيئة العامة للشؤون المدنية</u> ، المركز القومي للدراسات والتوثيق، (هيئة الكسب غير المشروع.)	المحافظات: اقتراحنا هو الآتي: كتعبير عن لامركزية الحكم في النواحي الأمنية، تتبع وزارة الداخلية، أما في النواحي المدنية فلها مجلس منتخب مرجعيته مجلس الوزراء. الهيئة العامة للشؤون المدنية بدأت بوصفها هيئة ثم صارت وزارة وأخيراً عادت هيئة، ولا حاجة لها عند قيام الدولة السيادية. إذا كان هناك حاجة للتنسيق في مرحلة معينة سنقوم بها وزارات الاختصاص.
2		مؤسسات منظمة التحرير الفلسطينية	الصندوق القومي الفلسطيني، المجلس الوطني الفلسطيني، هيئة الموسوعة الفلسطينية، دائرة شؤون اللاجئين	بحاجة إلى دراسة منفصلة.
3		لجنة الانتخابات المركزية		مؤسسة دولة
4		المجلس التشريعي		مؤسسة دولة

الرقم	الوضع الحالي في السلطة الوطنية الفلسطينية		ملاحظات
	مركز المسؤولية (أولي)	مركز المسؤولية (ثانوي - تابع)	
5	2	مجلس الوزراء	الأمانة العامة لمجلس الوزراء، مكتب رئيس الوزراء، الهيئة الوطنية للتربية والثقافة والعلوم، <u>وزارة الدولة</u>
6		ديوان الرقابة المالية والإدارية	رئاسة الوزراء
			دائرة الرقابة المالية
7	3	وزارة الداخلية والأمن الوطني	دائرة الرقابة الادارية
			وزارة الأمن الوطني (الداخلية)
8	1	ديوان الموظفين العام	مجلس الخدمة المدنية
9	4	وزارة المالية	وزارة المالية
			مؤسسة حكومية

الرقم	الوضع الحالي في السلطة الوطنية الفلسطينية			ملاحظات
	متسلسل	وزارة	مؤسسة حكومية	
مركز المسؤولية (أولي)	مركز المسؤولية (ثانوي - تابع)	البرنامج العام (دائرة التخطيط / (م. ت. ف.)		
10	5	وزارة شؤون القدس	وزارة شؤون القدس - مركزية، مركز الأبحاث والدراسات	لن تكون هناك حاجة إلى وزارة لشؤون القدس بعد قيام الدولة، حيث ستكون هناك أمانة للعاصمة تهتم بها. أما تبعية مركز الأبحاث والدراسات فتبدو أنها إلصاق لمؤسسة غير معروف كنهها. إذا كانت مؤسسة غير حكومية فتشطب من هذه اللائحة، وإذا كانت مؤسسة حكومية فيجب دراسة وضعها من قبل وزارة الاختصاص الأقرب.
11	6	المؤسسات غير الحكومية	المؤسسات غير الحكومية - مركزية، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان	تأسست بوصفها وزارة للمؤسسات غير الحكومية، ثم ألغيت أو جمدت. لا حاجة لمثل هذه الوزارة، إذ يجب إعطاء القطاع الأهلي أكبر هامش ممكن من الحرية، على أن تسجل مؤسساته في وزارة قائمة (الداخلية بموجب القانون الحالي). أما ترخيص هذه المؤسسات فيعود إلى جهة (وزارة) الاختصاص. الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان (ديوان المظالم) لم ينص عليها البرنامج العام، وهي إضافة جيدة، ويمكن تمويلها من الخزينة. ويمكن تلقي الهبات والمنح والتبرعات من مصادر وطنية وأهلية.

الرقم	الوضع الحالي في السلطة الوطنية الفلسطينية		ملاحظات	
	مركز المسؤولية (أولي)	مركز المسؤولية (ثانوي - تابع)		
متسلسل	وزارة	حكومة	مؤسسة	
12		2	المتقاعدون	ربما تسمية مختصرة لصندوق التأمين والمعاشات سابقاً. توصية برنامج الإصلاح بأن يعتبر مؤسسة حكومية
13			النفقات العامة	هذه بنود حسابات
14			خدمة الدين العام	
15			الاحتياطيات المالية	
16		3	الهيئة العامة للمعابر والحدود	توصية في برنامج الإصلاح بدراسة إمكانية ضمها إلى وزارة الداخلية
17	7		وزارة التخطيط والتنمية الإدارية	وزارة التخطيط والإحصاءات العامة السلطة الوطنية: تأسست بوصفها وزارة للتخطيط، أضيفت إليها في الحكومة الحالية التنمية الإدارية. ليس واضحاً ما إذا كانت هذه إضافة دائمة. هناك اقتراح بإلغاء وزارة التخطيط وتوكل مهامها إلى الوزارات الأخرى، وإنشاء مجلس تخطيط يتبع مجلس الوزراء. البرنامج العام: يقترح ضم الإحصاءات العامة إلى التخطيط، أو أن يكون هناك مجلس للتخطيط يرتبط بمجلس الوزراء.
18			دائرة شؤون المفاوضات	لا حاجة لها عند قيام الدولة. المفاوضات مع الجهات الخارجية تقوم بها طواقم الاختصاص المشكلة لهذا الغرض في الوزارات المختصة.

ملاحظات	البرنامج العام (دائرة التخطيط / (م. ت. ف.)	الوضع الحالي في السلطة الوطنية الفلسطينية		الرقم		
		مركز المسؤولية (ثانوي - تابع)	مركز المسؤولية (أولي)	مؤسسة حكومية	وزارة	متسلسل
تتبع وزارة الخارجية. السلطة التنفيذية الفلسطينية تعتبر من ضمن النظام الثنائي، حيث يحوز رئيس الدولة على صلاحيات تنفيذية واسعة، وله دوره في اختيار السفراء وتعيينهم.			السفارات			19
	وزارة العدل		وزارة العدل		8	20
			مجلس القضاء الأعلى			21
	وزارة الخارجية		وزارة الشؤون الخارجية		9	22
توصية في برنامج الإصلاح بدراسة وضعه من قبل وزارة الأوقاف			ديوان قاضي القضاة			23
	قطاع البنية التحتية					
	(وزارة الأراضي والمياه والبيئة)		سلطة المياه الفلسطينية	4		24
	وزارة الطاقة		سلطة الطاقة والموارد الطبيعية	5		25

ملاحظات	البرنامج العام (دائرة التخطيط / (م. ت. ف.)	الوضع الحالي في السلطة الوطنية الفلسطينية		الرقم		
		مركز المسؤولية (ثانوي - تابع)	مركز المسؤولية (أولي)	مؤسسة حكومية	وزارة	متسلسل
بحاجة إلى تطوير للقيام بالمهام المتوقعة عند قيام الدولة. البرنامج العام أعطى تصوراً تفصيلياً لهذا القطاع. دمج برنامج الإصلاح سلطة الطيران المدني وسلطة الموانئ البحرية في هذه الوزارة، ولكن عند قيام الدولة ستكون هناك حاجة لهاتين السلطتين بحيث تعملان بوصفهما هيئات مستقلة statutory boards	وزارة النقل والمواصلات والاتصالات		وزارة النقل والمواصلات		10	26
			وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات		11	27
السلطة الوطنية: الأشغال العامة والإسكان كانتا وزارتين منفصلتين، ثم دمجتا في وزارة واحدة. البرنامج العام: وزارتان منفصلتان للأشغال العامة والإسكان. عند قيام الدولة سيكون هناك حاجة لوزارتين، الأولى للإسكان وتهتم بتوفير السكن للأعداد المتزايدة من الفلسطينيين الذين سيجري استيعابهم، والأخرى للأشغال العامة وتعمل على تطوير البنية التحتية للدولة المكتظة بالسكان والمدن الكبيرة.	وزارة الإسكان وزارة الأشغال العامة		وزارة الأشغال العامة والإسكان		12 و 13	28

الرقم	الوضع الحالي في السلطة الوطنية الفلسطينية		ملاحظات
	مركز المسؤولية (أولي)	مركز المسؤولية (ثانوي - تابع)	
29	14	وزارة الحكم المحلي	يجب إعادة النظر في قانون الحكم المحلي بحيث يكون هناك مستويان، محافظة بمجلس محافظة منتخب، ومجلس محلي (بلدية أو مجلس قروي)، وفي الحالتين ينتخب المجلس رئيسه. بالإضافة إلى ذلك تعيين محافظ يمثل وزارة الداخلية ويهتم بالشؤون الأمنية.
30	15	سلطة جودة البيئة	أنشأت السلطة الوطنية في مرحلة ما وزارة للبيئة، ولكنها عادت وحولتها إلى سلطة للبيئة. البرنامج العام يقترح وزارة بثلاث دوائر، والسلطة الوطنية تهتم بهذه المجالات من خلال ثلاث سلطات بوصفها مؤسسات حكومية.
القطاع الاقتصادي			
31	7	القطاع المركزي للإحصاء الفلسطيني	مؤسسة حكومية. لا نرى حاجة لوزارة تخطيط.
32	16	وزارة السياحة والآثار	البرنامج العام يبرر وجود وزارة للسياحة، ولكنه يضع الآثار والمتاحف تحت سلطة وزارة الثقافة والفنون الجميلة، وهذه الورقة تؤيد ذلك. بالنسبة للسياحة، نحبذ وجود هيئة مستقلة statutory board على غرار المجلس الأعلى للسياحة الذي

الرقم	الوضع الحالي في السلطة الوطنية الفلسطينية		ملاحظات
	مركز المسؤولية (أولي)	مركز المسؤولية (ثانوي - تابع)	
33	سلطة الأراضي	(وزارة الأراضي والمياه والبيئة)	كان فاعلاً قبل قيام السلطة الوطنية، ونرى أن لا حاجة لوزارة للسياحة، حيث يستطيع مكتب في وزارة الاقتصاد الاعتناء بالنواحي القانونية والرقابية ذات العلاقة.
34	وزارة الاقتصاد الوطني	وزارة الاقتصاد الوطني والتجارة الخارجية	أدمجت فيها وزارات الصناعة والتموين والتجارة سابقاً.
35	الهيئة العامة للمدن الصناعية		هيئة مستقلة بمشاركة الحكومة مع القطاع الخاص بموجب النماذج في سنغافورة وفرنسا statutory boards
36	مؤسسة المواصفات والمقاييس		مؤسسة حكومية تتبع مجلس الوزراء
37	الهيئة العليا لتشجيع الاستثمار	مؤسسة التمويل الإنمائي الفلسطينية	هيئة مستقلة بمشاركة الحكومة مع القطاع الخاص بموجب النماذج في سنغافورة وفرنسا statutory boards
38	وزارة الزراعة	وزارة الزراعة والري	
القطاع الاجتماعي			
39	وزارة التربية والتعليم	وزارة التربية والتعليم	السلطة الوطنية: كان هناك وزارة تربية وتعليم ومجلس

الرقم	الوضع الحالي في السلطة الوطنية الفلسطينية			ملاحظات		
	متسلسل	وزارة	مؤسسة حكومية		مركز المسؤولية (أولي)	مركز المسؤولية (ثانوي - تابع)
		20		العالي		منفصل للتعليم العالي، ثم صارت وزارتين، وأصبحت الثانية فيما بعد وزارة للتعليم العالي والبحث العلمي، ثم دمجتا معاً تحت وزير واحد، ولكن التربية والتعليم العالي لا تعملان بوصفهما وزارة واحدة. هناك مجلس للتعليم العالي ولكنه غير فاعل. البحث العلمي لم يعد من صلب اهتمام الوزارة. البرنامج العام: وزارة تربية وتعليم. مقترح أيضاً مجلس لتعلم التكنولوجيا والبحث مرتبط بمجلس الوزراء. قد تشمل التعليم العالي أو تخصص له وزارة مستقلة.
40	21			وزارة الصحة		وزارة الصحة
41	22			وزارة شؤون المرأة		لم تكن موجودة في البداية كما لم يقترحها البرنامج العام وأضيفت لاحقاً. بحاجة إلى تقويم. هذا مجال عمل المجتمع الأهلي، والباقي تقوم به الوزارات.
42	23			وزارة شؤون الأسرى والمحررين		لا حاجة لها بعد قيام الدولة، ويمكن أن تتقل المهام المتبقية إلى وزارت العمل والشؤون الاجتماعية والتربية والتعليم (وزارات الاختصاص)

الرقم	الوضع الحالي في السلطة الوطنية الفلسطينية		ملاحظات
	مركز المسؤولية (أولي)	مركز المسؤولية (ثانوي - تابع)	
43	وزارة الشؤون الاجتماعية	وزارة الشؤون الاجتماعية - مركزية، مؤسسة رعاية اسر الشهداء والصحي، والرياضة والشباب	ضم وزارة الشباب والرياضة
44	وزارة الإعلام	-----	غير مفعلة حالياً، أما البرنامج العام فلا يرى حاجة لها كونها مرتبطة في ذهن الناس بالتأثير على الرأي العام "بأساليب ملتوية" (بروباغاندا).
45	هيئة الإذاعة والتلفزيون وقناة فلسطين الفضائية	محطة إذاعة وتلفزة فلسطينية	الأفضل أن تكون هيئة مستقلة يشرف عليها مجلس يشارك فيه القطاع الخاص والقطاع الأهلي، ويديرها مدير معين لفترة (على غرار المؤسسات الشبيهة في السويد).
46	وكالة الأنباء الفلسطينية والمعلومات - وفا	وكالة أنباء فلسطينية	هناك نماذج لحكومة مثل هذه الوحدات. نموذج "معا" يبين إلى أي مدى يمكن أن تقوم شركة خاصة بهذه المهمة. النموذج الآخر هو شركة تجارية عامة بتوكيل من الحكومة، وثمة نموذج ثالث: مؤسسة حكومية.
47	وزارة الشباب والرياضة	-----	البرنامج العام يقترح الاهتمام بقطاع الشباب والرياضة من خلال وزارة الشؤون الاجتماعية.

ملاحظات	البرنامج العام (دائرة التخطيط / (م. ت. ف.)	الوضع الحالي في السلطة الوطنية الفلسطينية		الرقم		
		مركز المسؤولية (ثانوي - تابع)	مركز المسؤولية (أولي)	مؤسسة حكومية	وزارة	متسلسل
	وزارة الثقافة والفنون الجميلة		وزارة الثقافة		27	48
توصية في برنامج الإصلاح بدراسة وضعها من قبل وزارة الأوقاف			دار الإفتاء الفلسطينية			49
	وزارة الشؤون الدينية		وزارة الأوقاف والشؤون الدينية		28	50
	وزارة العمل		وزارة العمل		29	51
غير محتمل أن تسمح اتفاقية الوضع الدائم بها، ولكن يجب التخطيط لوجودها بوصفها وزارة سيادية بما يؤمن الحماية والأمن للدولة.	وزارة الدفاع	-----	-----		30	52
تأرجحت بين كونها جزءاً من وزارة الاقتصاد وكونها وزارة مستقلة. حالياً مدمجة في وزارة الاقتصاد. البرنامج العام يبرر وجودها باحتماليات المستقبل للصناعات التحويلية. يكفي في الوقت الحاضر توفير الإطار اللازم لدعم الصناعة على اعتبار أنها مجال اهتمام القطاع الخاص، ونقترح مجلس للصناعة بمشاركة هذا القطاع statutory board.	وزارة الصناعة	-----	-----		31	53

ملاحظات	البرنامج العام (دائرة التخطيط / (م. ت. ف.)	الوضع الحالي في السلطة الوطنية الفلسطينية		الرقم		
		مركز المسؤولية (ثانوي - تابع)	مركز المسؤولية (أولي)	مؤسسة حكومية	وزارة	متسلسل
يرتبط بمجلس الوزراء ومهمته تقديم عناصر بشرية مدربة لجميع الوزارات والإدارات أو المؤسسات أو المجالس المستقلة. لا حاجة لجزء التنمية الإدارية في وزارة التخطيط الحالية في حال ألغيت هذه الوزارة، فسيقوم المعهد بالمهمة المطلوبة.	معهد الإدارة العامة		-----	14		54
يقترحها البرنامج العام من منطلق الحاجة لتدريب الكوادر المؤهلة في شتى المجالات، ويضع احتمال إنشاء وزارة متخصصة لهذا الغرض. نعتقد أنه من الأفضل الاستثمار في التعليم العالي التقني، وترك هذا المجال للمؤسسات المعنية بالتعليم.	مؤسسة التدريب المهني والتقني		-----	15		55
أنشئ هذا المجلس في بداية السلطة الوطنية، ومع أنه لم يدرج في البرنامج العام إلا أن فكرة إنشائه جاءت من الدائرة نفسها التي وضعت البرنامج العام. المتطلبات المصاحبة لإقامة الدولة من حيث الاستيعاب، وتوفير البنية التحتية والتكنولوجية اللازمة، قد تحتاج إلى جهد خاص يبرر وجود مثل هذا المجلس بحيث يتبع مجلس الوزراء.	المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار (بدرا ثم بكدار)			16		56

جدول رقم (2): الوحدات المركزية في التنظيم الحكومي ومرجعياتها

الرقم	اسم الوحدة	المرجعية	وحدات فرعية/مرجعياتها	إمكانية دور للهيئات غير الحكومية مجال عمل الوحدة	ملاحظات
1	رئاسة الدولة	الشعب (انتخاب مباشر)	مكتب رئيس الدولة أمانة سر الرئاسة ديوان الرئاسة	----- ----- -----	توجد حالياً هيئة الكسب غير المشروع، ولكن مع قيام الدولة يجب أن يفي ديوان الرقابة بالغرض
2	رئاسة مجلس الوزراء	رئيس الدولة (تعيين)	مكتب رئيس مجلس الوزراء الأمانة العامة لمجلس الوزراء ديوان رئيس مجلس الوزراء مكتب الإعلام الحكومي مجالس المحافظات (مدني)/ مجلس الوزراء اللجنة الوزارية للتخطيط/ مجلس الوزراء	----- ----- ----- للقطاع الأهلي/انتخاب للقطاعين الخاص والأهلي/ تعيين	
الوزارات					
3	وزارة الداخلية والأمن الوطني	رئيس الوزراء	المحافظون (أمني)	-----	
4	وزارة المالية	رئيس الوزراء		في لجنة التدقيق الداخلي	

الرقم	اسم الوحدة	المرجعية	وحدات فرعية/مرجعيتها	إمكانية دور للهيئات غير الحكومية مجال عمل الوحدة	ملاحظات
5	وزارة العدل	رئيس الوزراء		للقطاع الأهلي في مجال الأبحاث والتدريب	
6	وزارة الشؤون الخارجية	رئيس الوزراء		للقطاعين الخاص والأهلي دور في رفد التعاون الدولي	
7	وزارة النقل والمواصلات	رئيس الوزراء		للقطاع الخاص في مجال التنفيذ وتقديم الخدمات. للقطاعين في مجال التخطيط	وزارة قوية تخطط شبكة مواصلات حديثة ستحتاجها الدولة المكنتزة.
8	وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات	رئيس الوزراء		للقطاع الخاص في مجال التنفيذ وتقديم الخدمات. للقطاعين في مجال التخطيط	تعمل على استيعاب التكنولوجيا الحديثة التي ستحتاجها الدولة.
9	وزارة الأشغال العامة	رئيس الوزراء		للقطاع الخاص في مجال التنفيذ	تقوم أيضاً ببناء بنية تحتية حديثة للدولة (بالتنسيق مع مجلس إعمار مؤقت)
10	وزارة الإسكان والاستيعاب	رئيس الوزراء		للقطاع الخاص في مجال التنفيذ للقطاع الأهلي في مجال التحضير والتوعية	سيقع على كاهلها مهمة شاقة وستحتاج إلى أساليب حديثة وللتعاون مع القطاع الخاص
11	وزارة الإدارة المحلية	رئيس الوزراء		للقطاع الأهلي في المجالس المنتخبة وفي التوعية السياسية للمشاركة	يجب مراجعة قانون الحكم المحلي وتطويره على أساس مستويين من الحكم المحلي بمجالس منتخبة.
12	وزارة الاقتصاد الوطني	رئيس الوزراء		للقطاع الخاص في التخطيط وللقطاع الأهلي في دراسات السياسات.	
13	وزارة الزراعة والري	رئيس الوزراء		للقطاعين الخاص والأهلي في مجال التنفيذ. للقطاع الأهلي في مجال التوعية والإرشاد.	على هذه الوزارة أن تعتي أيضاً بالري وبالتحريج فالبلاد بحاجة إلى مناطق خضراء.

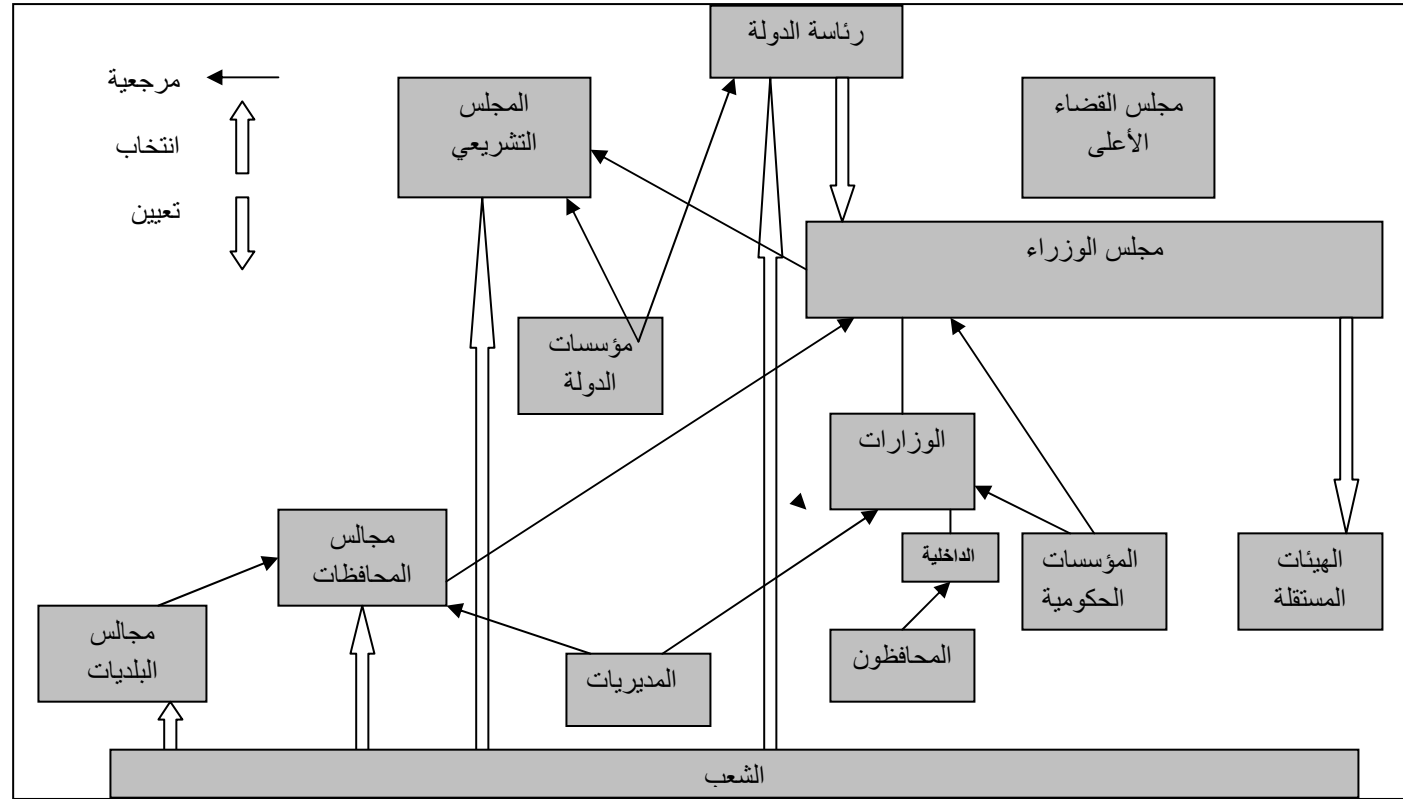
الرقم	اسم الوحدة	المرجعية	وحدات فرعية/مرجعيتها	إمكانية دور للمهنيات غير الحكومية مجال عمل الوحدة	ملاحظات
14	وزارة التربية والتعليم	رئيس الوزراء	مفوضية التوجيه الوطني	للقطاعين المشاركين في تقديم الخدمة، وبالتالي في المجالس الاستشارية/تعيين	تحتفظ بالأدوات الرقابية على التعليم العالي (الاعتماد والجودة والنوعية) وتعمل عن كثب مع مجلس مستقل للتعليم العالي.
15	وزارة الصحة	رئيس الوزراء		للقطاعين بوصفهما مشاركين في تقديم الخدمة، وبالتالي في المجالس الاستشارية/تعيين	
16	وزارة الشؤون الاجتماعية	رئيس الوزراء	مؤسسة رعاية أسر الشهداء	للقطاع الأهل بوصفه شريكاً في تقديم الخدمة، وبالتالي في المجالس الاستشارية/تعيين	
17	وزارة الثقافة والفنون	رئيس الوزراء	الهيئة الوطنية للتربية والثقافة والعلوم	للقطاع الأهل بوصفه شريكاً ناشطاً في المجال، وبالتالي في المجالس الاستشارية وفي التخطيط	تضم دائرة مختصة بالآثار التي يجب فصلها عن السياحة.
18	وزارة الأوقاف والشؤون الدينية	رئيس الوزراء		دور للقطاع الأهلي ومؤسساته الدينية	
19	وزارة العمل	رئيس الوزراء		دور للقطاع الأهلي من خلال النقابات، ودور للقطاع الخاص في مجال التدريب	

الرقم	اسم الوحدة	المرجعية	وحدات فرعية/مرجعيتها	إمكانية دور للهيئات غير الحكومية مجال عمل الوحدة	ملاحظات
مؤسسات الدولة (تنشأ كل منها بقانون)					
1	ديوان المظالم Ombudsman	المجلس التشريعي		للقطاع الأهلي دور في الدعم والمناصرة.	ينظر في شكاوى التضرر من سوء استخدام الصلاحيات الإدارية.
2	ديوان الرقابة المالية والإدارية	المجلس التشريعي			عليه أن يقوم بمهمة مراقبة الفساد المالي والإداري.
3	البنك المركزي	المجلس التشريعي		لممثلين من الهيئات غير الحكومية في مجلس الإدارة/تعيين	يشرف عليه مجلس إدارة يعينه رئيس الدولة بمصادقة المجلس التشريعي.
4	لجنة الانتخابات المركزية	رئيس الدولة		للقطاع الأهلي في التوعية السياسية والمشاركة	
5	الأرشيف الوطني	رئيس الدولة		للقطاعين في النواحي الاستشارية ودعم التنفيذ	ربما نفسه المشار إليه حالياً بالمركز القومي للدراسات والتوثيق التابع للرئاسة
المؤسسات الحكومية (مرجعية كل منها الوزارة الأقرب إلى عملها أو مجلس الوزراء)					
1	ديوان الموظفين العام	مجلس الوزراء		-----	
2	سلطة المياه	مجلس الوزراء		للقطاع الخاص في مجال التنفيذ وللقطاع الأهلي في مجال الأبحاث والتوعية	
3	سلطة الطاقة والموارد الطبيعية	مجلس الوزراء		للقطاع الخاص في مجال التنفيذ وللقطاع الأهلي في مجال الأبحاث والتوعية	

الرقم	اسم الوحدة	المرجعية	وحدات فرعية/مرجعيتها	إمكانية دور للهيئات غير الحكومية مجال عمل الوحدة	ملاحظات
4	سلطة البيئة	مجلس الوزراء		للقطاع الأهلي في مجال الأبحاث والتوعية	
5	سلطة الأراضي	مجلس الوزراء		للقطاع الأهلي في مجال الأبحاث	
6	الجهاز المركزي للإحصاء	مجلس الوزراء		للقطاعين في مجال التوعية. مجلس استشاري مشترك	
7	مجلس التنمية والإعمار	مجلس الوزراء		للقطاع الخاص في مجال التنفيذ. للقطاعين في مجلس استشاري مشترك.	الميناء والمطار وسكة الحديد والطرق الحديثة اللازمة للدولة، هل هي من مهام وزارة الأشغال العامة أو تحتاج إلى هيئة خاصة ولو مؤقتة؟
8	معهد الإدارة العامة	مجلس الوزراء		للمؤسسات الأكاديمية من القطاعين في مجلس استشاري مشترك	
9	صندوق التأمين والمعاشات	وزارة المالية		لمجلس أمناء بتمثيل القطاعات جميعها	ربما مركز المسؤولية نفسه المشار إليه "المتقاعدون" في قانون الموازنة 2010.
الهيئات المستقلة (تتشأ كل منها بقانون)					
1	الهيئة العامة للمدن الصناعية	مجلس مشترك/مجلس الوزراء		دور بارز للقطاع الخاص	
2	المجلس الأعلى للسياحة	مجلس مشترك/مجلس الوزراء		دور بارز للقطاع الخاص	
3	المجلس الوطني للصناعة	مجلس مشترك/مجلس الوزراء		دور بارز للقطاع الخاص	

الرقم	اسم الوحدة	المرجعية	وحدات فرعية/مرجعيتها	إمكانية دور للهيئات غير الحكومية مجال عمل الوحدة	ملاحظات
4	مجلس التعليم العالي	مجلس مشترك يضم ممثلين عن كل القطاعات.		للقطاعين الأهلي والخاص في مجال التخطيط والإشراف	اقترح بالعودة إلى هذا النموذج في الإشراف على التعليم العالي (أعدت مسودة قانون لهذا الغرض.)
5	مؤسسة المواصفات والمقاييس	مجلس فني مشترك		للقطاع الخاص في المجال الفني. وللقطاع الأهلي في التوعية. مجلس مشترك.	
6	الهيئة العليا لتشجيع الاستثمار	مجلس يضم وزارت وممثلي القطاع الخاص		للقطاع الخاص دور أساسي. مجلس مشترك	
7	هيئة الإذاعة والتلفزيون	مجلس مشترك يضم ممثلين عن القطاع الأهلي.	الفصائية الفلسطينية	للقطاعين بصفة استشارية والمشاركة في الإشراف مع إمكانية إناطة المؤسسة بهيئة مستقلة.	
8	سلطة الطيران المدني	مجلس مشترك يضم ممثلين من وزارة النقل والقطاع الخاص		للقطاع الخاص في مجال التنفيذ، مع إمكانية إناطة المؤسسة بهيئة مستقلة أو شركة بمجلس مشترك	
9	سلطة الموانئ البحرية	مجلس مشترك يضم ممثلين من وزارة النقل والقطاع الخاص		للقطاع الخاص في مجال التنفيذ، مع إمكانية إناطة المؤسسة بهيئة مستقلة أو شركة بمجلس مشترك	

شكل رقم (1): هيكل تخطيطي لمؤسسات الدولة وعلاقاتها التراتبية في النموذج المقترح



8- اللامركزية والحكم المحلي في السلطة الوطنية الفلسطينية

لقد توصلنا في الفصل الخامس إلى أن السلطة الوطنية الفلسطينية، يجب أن تمارس أكبر قدر ممكن من اللامركزية بما لا يتعارض مع أحادية الدولة، وأن الحكم الإداري المحلي هو أحد أوجه تلك اللامركزية الذي يستوجب اهتماماً خاصاً. ومما يجدر التذكير به هو أن البرنامج العام⁴⁶ قد توصل إلى أنه من "المستحسن أن تأخذ الإدارة المحلية في دولة فلسطين صيغتين هما: المركزية التي تعتمد على أسلوب تفويض الصلاحيات، وممارسة الرقابة المركزية على السلطات المحلية، واللامركزية الإدارية التي تقوم على الانتخاب بوصفها وسيلة لإسناد السلطة." كذلك، وإدراكاً منها لواقع الأمر هذا، استعانت السلطة الوطنية الفلسطينية بخبراء لوضع "الإستراتيجية الوطنية للحكم الإداري الفلسطيني"⁴⁶، التي كانت جاهزة مع برنامجها التنفيذي للنقاش في مطلع عام 2008. وحددت الدراسة غاياتها على النحو الآتي:

- ✧ تعميق مفاهيم الديمقراطية وتطبيقها، والمشاركة الشعبية واللامركزية.
- ✧ تحسين مستويات الكفاءة والفعالية والشفافية، والاستجابة المباشرة لحاجات المواطنين.
- ✧ الاستجابة والتناغم مع سياسات السلطة الوطنية الفلسطينية وبرامجها، فيما يتعلق بالإصلاح المؤسسي والسياسي.
- ✧ تحسين مستوى الأداء والقدرات للعاملين في مجال الإدارة المحلية في المركز والمحافظات.
- ✧ تحقيق مزيد من التنسيق والتعاون على مستوى الوحدات اللامركزية بين كافة أصحاب العلاقة.
- ✧ الإسهام في تحقيق مزيد من الاستقرار والأمن والرضى، وتحسين الأوضاع المعيشية للمواطنين.

⁴⁶ الإستراتيجية الوطنية للحكم الإداري الفلسطيني، Horizon for Sustainable Development، رام الله، كانون الثاني 2008.

ووضعت عشرة أهداف ليجري العمل على تحقيقها من خلال إجراءات وآليات مفصلة وردت في الدراسة، وكان أول هذه الأهداف تطبيق اللامركزية، وتفويض الصلاحيات، وتوزيع السلطات في المجالات الفنية والمالية والإدارية بما يضمن تقديم الخدمات، وإنجاز المهام بكفاءة وفاعلية وبأقل كلفة، وبما لا يمس الدور المركزي للسلطة من النواحي السياسية والقضائية والتشريعية والأمنية. وفي هذا تأكيد للتوجه نحو اللامركزية في إطار الدولة الأحادية، بما يتفق مع ما جاء في الفصل الخامس أعلاه. والهدف الثاني توسيع مشاركة كافة أصحاب العلاقة في الحكم والمساءلة والرقابة في إطار ديموقراطي وشفاف، وفي هذا توجه واضح لإشراك القطاعين الخاص والأهلي في الحكم. أما الأهداف الأخرى الواردة فهي في كنهها علامات على طريق التنفيذ، وربما من الأفضل تصنيفها كآليات. ونجد في الدراسة المذكورة وصفاً للحكم الإداري في دول مجاورة (الأردن ومصر) لأغراض المقارنة، كما نجد وصفاً تفصيلياً للحكم الإداري في فلسطين بدءاً بالعهد العثماني، ومن ثم الانتداب البريطاني، والعهد الأردني والمصري فالاحتلال الإسرائيلي، انتهاءً بوصف للوضع القائم وإطاره القانوني.

والواقع أنه لا "البرنامج العام" ولا مشروع "الإستراتيجية الوطنية للحكم الإداري الفلسطيني" ذهب إلى نهاية الطريق في اقتراح أنماط للحكم المحلي أو السلطات المحلية، تتوافق مع متطلبات اللامركزية الديمقراطية وشروطها، والتي تتجلى في انتخاب المجالس ورؤسائها في مستويات الحكم المحلي المقررة. فالأول، البرنامج العام، أبقى على المحافظ بوصفه ممثلاً معيناً للسلطة المركزية، واقتراح "مجلساً شعبياً استشارياً"، يشغل أعضاؤه مناصبهم بالانتخاب (رؤساء بلديات، وممثلي نقابات مهنية، ورؤساء جمعيات وتعاونيات... إلخ)، ولكن صفته تبقى استشارية، بينما اقترحت "الإستراتيجية" مجلساً يكون رئيسه ونصف أعضائه منتخبين، بينما يعين رئيس السلطة الوطنية (أو الدولة) النصف الآخر 50% منهم على الأقل من القطاع الخاص والقطاع الأهلي. لا بأس، إلا أن هذا أيضاً لم يتحقق!

تحليل هيكلية الحكم الإداري القائمة

بالرجوع إلى وصف للوضع القائم كما ورد في مقترح "الإستراتيجية الوطنية للحكم الإداري الفلسطيني" المذكور، تحضرنا ملاحظتان: الأولى أن قانون التشكيلات الإدارية الذي تشير إليه الدراسة أُحيل في عام 2000 إلى رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية لإصداره، لكنه لم يصدر حتى تاريخه. بموجب هذا القانون الذي أقره المجلس التشريعي تقسم فلسطين إلى محافظات، يرأس إدارة كل منها محافظ يعينه رئيس السلطة الوطنية بالتنسيق من مجلس الوزراء، ومرجعيته وزير الداخلية، ومهامه في معظمها أمنية. بالطبع، لا يرقى واقع حال مثل هذا إلى أي شكل جدي من الحكم المحلي، وإن كان فيه بعض اللامركزية. الملاحظة الثانية أن هذه الدراسة التفصيلية والمكلفة حالت ظروف دون إتمام مناقشتها، كما أن توصياتها لم تتابع بل وأُحبطت بسبب تباين الاجتهادات، وهذا في أفضل الأحوال، أو بسبب تغليب المصالح الفردية على المصلحة العامة، في أسوأ الأحوال، وهما أمران كان يجب حسمهما بقرار من الجهة صاحبة القرار. وهذه مناسبة ثانية لتأكيد أهمية الحسم في الأمور العالقة المتعلقة بالمصلحة العامة، وأن وجود إطار قانوني للحكم الإداري أفضل من الحالي، ويصلح لمرحلة الدولة المستقلة بصفاتها الواردة في وثيقة إعلان الاستقلال¹⁹، وهذا منوط باتخاذ القرارات الآن في الأمور العالقة.

من غير المأمول أو المطلوب أن نخرج من هذه الدراسة بصيغة جاهزة لقرار يتخذ من قبل الجهة صاحبة القرار، ولكن إذا أخذنا بعين الاعتبار الدراسات الكثيرة التي أُجريت في موضوع الحكم الإداري، فقد آن الأوان للإجابة عن الأسئلة الآتية:

1. هل نريد قدراً أكبر من اللامركزية؟.
2. هل نريد للحكم المحلي أن يكون أداة رئيسة في تطبيق اللامركزية؟.
3. هل نريد تقسيماً إدارياً على مستويين (محافظات ومجلس محلي)، أو على ثلاثة مستويات (إقليم، محافظة، ومجلس محلي)؟.
4. هل نريد تفويض بعض صلاحيات المركز حالياً إلى مستويات الحكم المحلي؟.

5. هل نريد لهذا التفويض أن يكون نهائياً (مع نص في القانون الأساسي)، أو مؤقتاً يمكن استرجاعه؟.
6. هل نريد لرؤساء مستويات الحكم المحلي ومجالسها أن يكونوا معينين (بعضهم، أو جميعهم)، أو منتخبين؟.
7. هل نريد مرجعية المحافظ أن تكون رئيس السلطة الوطنية، أو وزير الداخلية، أو وزير الحكم المحلي (أو الناخبين، أو مجلس المحافظ)؟.
8. هل نريد نظام حكم إدارياً متجانساً من حيث المسؤوليات والصلاحيات على مستوى الوطن، أو نسمح بقدر من عدم التجانس لأخذ الفصل الجغرافي بعين الاعتبار؟.
9. هل نريد للتجمعات السكانية، مهما كان حجمها وقدراتها، قدراً أكبر من الاستقلالية في إدارة شؤونها؟ هل نفعل ذلك على مراحل؟.
10. هل نريد لمستويات الحكم المحلي (العليا والدنيا) أن تتحمل مسؤوليات أكبر، وأن تمارس صلاحيات أوسع وبتنوع أكبر في إدارة شؤونها؟ هل نفعل ذلك على مراحل؟.

لكي نصل إلى إجابة عن هذه الأسئلة، من المفيد النظر إلى ما تفعله دول أخرى تعتبر ناجحة في إدارة شؤونها، وتعتمد الحكم المحلي بوصفه جزءاً أساسياً من اللامركزية.

خبرات دول أخرى

بالإضافة إلى ما اطلعنا عليه من سمات الحكم الإداري لبعض الدول في سياق بحثنا لدور الدولة في الفصل الرابع أعلاه، نقتبس هنا من دراسة عن إصلاح الحكم المحلي في أسكتلندا⁴⁷ نراها جديرة بالقراءة. بالتأكيد، ما يصلح لدولة ما لا يصلح بالضرورة لدولة أخرى، وما تم التوصل إليه في حالة أسكتلندا (5.1 مليون نسمة) قد يناسب أو لا يناسب الحالة الفلسطينية. تطرقت هذه الدراسة بإيجاز إلى اللامركزية والحكم المحلي في بعض بلدان العالم الغربي الأحادية والاتحادية، وكيف توزع المسؤوليات على

⁴⁷ Local Power; Ben Thomson, Geoff Mawdsley, Alison Payne, Reform Scotland, June 2008

السلطات المحلية فيها. ونهدف من إيرادها هنا إلى التعلم منها والاستفادة من خبرتها. اهتمامنا لاحقاً سيكون أكثر في الدول الأحادية ذات المساحة و/أو عدد السكان المشابه، ولكن بعض الأفكار الواردة لدى الدول الأخرى جديرة بالملاحظة. وقد يخلق التباين في تسميات وحدات السلطات المحلية في الدول المختلفة بعض الإرباك وعدم الوضوح. كان بإمكاننا أن نستعمل تعبيرات مثل المنطقة، والإقليم، والكانتون، والمحافظة، والبلدية، والمجلس المحلي، مقابل تسميات في اللغات الأخرى من قبيل territory, province, region, canton, district, local council, community, commune, municipality، وهذا مربك بالفعل. ولأن المهم هو التراتبية في المستويات في كل دولة، فنستعمل لأغراض المقارنة المصطلحين "المحافظة" و"المجلس المحلي" (الذي قد يكون بلدية، أو مجلساً قروياً)، حيث يوجد مستويان، مهما كان مساهما بالإنكليزية أو الفرنسية، كما سنستعمل المصطلحات "المحافظة" و"الواء" (غير موجود حالياً في نظام الحكم المحلي الفلسطيني)، و"المجلس المحلي" حيث يوجد ثلاثة مستويات.

السويد (9 مليون نسمة، مستويان)

تاريخياً، السويد دولة لامركزية إلى حد كبير، تتمتع مقاطعاتها باستقلالية بموجب الدستور، ويضمن الإطار التشريعي أخذ هذه الاستقلالية بعين الاعتبار إذا أنيط بأي مستوى من الحكم المحلي مهام إضافية، حيث يعوّض عن ذلك بتعديل المنحة المخصصة من قبل الحكومة المركزية، ويعطي الدستور المقاطعات الحق في تحديد الضرائب وجبايتها (في الأساس على الدخل) من أجل تمويل قيامها بمهامها، إضافة إلى مخصصاتها من الحكومة المركزية، ولكن هذه الأخيرة ستعدّل إذا رفعت الحكومة المحلية الضرائب. ولكل مستوى من الحكم المحلي ما لا يقل عن ثلاثة مدققين هم القناة الرئيسية لتوفير المعلومات للجمهور، إضافة إلى الرقابة التي تمارسها الحكومة المركزية. وفي السويد 21 محافظة تتفاوت في مساحتها وعدد سكانها، تمارس وظائف إجبارية وطوعية. أما الإجبارية فتشمل الصحة، والرعاية الطبية، وأما الاختيارية فتشمل التعليم والسياحة، ويدير المحافظة جمعية عمومية منتخبة ديمقراطياً، تحدد عدد أعضائها بنفسها بحيث لا يقل عن حد أدنى تحدده الحكومة المركزية. ولكل محافظة

مجلس إداري، هو بمثابة وكالة حكومية، تعينه الحكومة المركزية ويرأسه حاكم (أو محافظ)، وتشكل 290 بلدية المستوى الأكثر محلية، وتختلف أيضاً في مساحاتها وعدد سكانها، ويدير البلدية مجلس منتخب مباشرة من السكان، هي التي تحدد عدد أعضائه كما في حالة المقاطعة، ومن وظائفها الإجبارية الخدمات المحلية، والتعليم المدرسي، والمياه والفضلات، والإسكان، والدفاع المدني. أما الوظائف الطوعية فتشمل الطاقة، وصيانة الشوارع. وتتعاون البلديات مع المقاطعات، ويكونا مسؤولين معاً عن النقل العام على مستوى المقاطعة والبلدية. وتشكل الحكومات المحلية في العادة المورد الرئيس لخدمات المواطنين مثل التعليم، والصحة، فتغطي مع الحكومة 90% منها، بينما يغطي القطاع الخاص 10% فقط من هذه الخدمات. أما المواصلات بما فيها الجوية، والزراعة، فهي مجال عمل القطاع الخاص، ويلعب قطاع التعاونيات دوراً واسعاً في السويد، حيث التقاليد العريقة في إنشاء التعاونيات للمنتجين والمستهلكين على حد سواء.

النرويج (4.6 مليون نسمة، مستويان)

تحددت حقوق السلطات المحلية ومسؤولياتها في النرويج لأول مرة عام 1837، وفي هذه الدولة مستويان من الحكم المحلي هما: الإقليم المحافظة والمجلس المحلي (البلدية)، مع تفاوت في المساحة وعدد السكان، يديرها مجالس منتخبة، وتحدد المحافظات والبلديات عدد أعضاء المجالس بنفسها بما لا يقل عن حد أدنى تحدده الحكومة المركزية. وفي النرويج 19 محافظة من مسؤولياتها التعليم الثانوي، وتطوير قطاع الأعمال، والثقافة، والنقل العام. وبالإضافة إلى المنح الحكومية، تؤمن المحافظة 43% من احتياجاتها من الضرائب التي تجبها على الدخل ضمن حد أقصى تحدده الحكومة المركزية. ولكل محافظة حاكم (محافظ) تعينه الحكومة المركزية، ويعتبر ممثل الحكومة في المحافظة. وفي الوقت الذي تكون فيه المجالس المنتخبة في المحافظات هي صاحبة القرار، فإن المحافظين مسؤولون عن الشؤون المدنية: كالجنسية والطلاق، كما أنه يمكن أن تستأنف لديهم قرارات المجالس المحلية. وهناك 434 بلدية بتفاوت كبير في عدد السكان، وهي مسؤولة عن توفير التعليم الابتدائي والإعدادي، والخدمات الاجتماعية، والتخطيط المحلي، والطرق المحلية، وتستطيع فرض الضرائب على الدخل

والأملاك، ولكن هناك حد أعلى لنسبة الضريبة لا يسمح لها بتجاوزه تحدده الحكومة المركزية. أما البلديات فمستقلة من حيث إنها مسؤولة عن الإشراف على نشاطاتها من خلال أنظمة تضعها بنفسها. (الوضع في هذا البلد بالنسبة للامركزية والحكم المحلي مطابق إذن للسويد).

إسبانيا (40 مليون نسمة، ثلاثة مستويات)

لللامركزية تطور حديث في طريقة الحكم في إسبانيا، حيث شهدت مؤخراً نقلاً للمسؤوليات من الحكومة المركزية إلى الحكومات الإقليمية *autonomous community* التي تتمتع بالحكم الذاتي، وكذلك نقل إضافي للصلاحيات من الحكومة المركزية والحكومات الإقليمية إلى الألوية والبلديات. وفي إسبانيا 17 محافظة (حكومة إقليمية)، و50 لواء *province* و8106 بلدية *municipality* (6961 منها يقل عدد سكانها عن 5000). وقد نقلت المسؤوليات إلى هذه الحكومات من منطلق المبدأ، أن ما لم يحدده الدستور صراحة بوصفه مسؤولية للحكومة المركزية، فهو مفوض للحكومة الإقليمية (وهذا يشبه الوضع في أسكتلندا). وتشمل مسؤوليات الحكومة الإقليمية (أو المحافظة) الصحة، والتعليم، والرفاه الاجتماعي، والزراعة. وبالنسبة للناحية المالية، تتحكم الحكومات الإقليمية بنسبة 16% من إجمالي دخلها، وتستطيع أن تقرر في صرفه كما تراه مناسباً، ولها قدر من الصلاحية على ضريبة الدخل، وضريبة الميراث، وضريبة الثروة، كما أن لديها صلاحية فرض ضرائب كما تراه مناسباً، مثل الضريبة على المراهنة. وبعض الحكومات الإقليمية، مثل الباسك ونفارا، لديها نظام ضرائب خاص بها، حيث تجبي كل المستحقات الضريبية، وبعد ذلك تعطي الحكومة المركزية حصتها مقابل الخدمات التي يقدمها المركز. ولم تستفد المقاطعات والبلديات في البداية من تخفيف التركيز، ولكن في عام 2003 وضع إطار للتعاون بين المستويات الثلاثة من الحكم المحلي. أما المسؤولية الرئيسة للواء فهي توفير العون الفني والمالي للبلديات الصغيرة، بحيث تستثمر في الطرق والمستشفيات الكبيرة، كما أنها تأخذ أية مسؤولية تفوضها إياها الحكومة المركزية أو الإقليمية، وبمقدور اللواء أن يسن ضرائب إضافية على ضرائب دخل الشركات، إلا أن هذه تجبها البلديات، أي المستوى الأدنى في الحكم

المحلي. وتتفاوت مسؤوليات البلديات حسب حجمها، ولكنها جميعها لديها المسؤوليات الأساسية مثل التخلص من النفايات، وصيانة الطرق، وحفظ النظام والقانون. وتشكل الضرائب البلدية 35% من دخل البلديات، باستثناء القروض، ولديها قدر من الصلاحية في الاستفادة من ثلاثة أنواع من الضرائب الإجبارية، وهي الأملاك، والمحلات التجارية، والمركبات، وكذلك من الضرائب الاختيارية على البناء والأرباح الرأسمالية.

فرنسا (64 مليون نسمة، ثلاثة مستويات)

فرنسا معروفة تاريخياً بتوجهها نحو المركزية، ولكنها مرتّ خلال العقود الثلاثة الأخيرة بتغيرات في الاتجاه المعاكس، حيث أصدرت في العام 1982 قانوناً لتخفيف المركزية، وتغيير التوازن بين الدولة والسلطة المحلية؛ بهدف إعطاء حكم ذاتي أكبر للأخيرة، على أن يصاحب أي نقل للصلاحيات والمسؤوليات إلى السلطة المحلية نقل للموارد، وقد عدل الدستور عام 2003 ليتضمن هذه التغييرات. وفي فرنسا ثلاثة مستويات من الحكم المحلي -كما في إسبانيا ولكن بأسماء مختلفة - وهي المجالس البلدية communes، والألوية departments، والمحافظة regions. وهناك 37000 مجلس بلدي تشكل المستوى الأدنى من الحكم المحلي، 80% منها بعدد سكان يقل عن 1000. وتشجع الحكومة المركزية المجالس البلدية الصغيرة للعمل معاً، فشكل بعضها روابط، ولكن مع نزعة لدى كل منها للاحتفاظ بهويتها، وبالتالي نادراً ما كان هناك اندماج بين هذه المجالس. وتدار البلديات من مجالس منتخبة انتخاباً مباشراً، تنتخب بدورها رئيساً للبلدية، وتشمل صلاحياتها التعليم الابتدائي، والصيانة، والبناء، والخدمات العامة المحلية كالفضلات والمياه، والشرطة، والصحة العامة، والتنظيم الاقتصادي، وإدارة البيئة الطبيعية. وهناك 96 لواء مقسمة إلى كانتونات، ومسؤوليات اللواء الرئيسية هي الصحة، والخدمات الاجتماعية، والطرق، والكلية. المتصرف هو المسؤول الأول في اللواء، وكان يعين من قبل الحكومة المركزية، ولكن مؤخراً أعطيت الصلاحيات التنفيذية في مجلس اللواء لرئيس هذا المجلس، وهو منتخب مباشرة من قبل المواطنين. ويحال أي نزاع حول السياسات إلى محكمة مستقلة. وفي فرنسا 22 محافظة هي التي تحدد إطار التخطيط الإقليمي والحضري، كما أنها مسؤولة عن التطوير الاقتصادي،

وبناء منشآت التعليم الثانوي وإدارتها. وتدار المحافظات من مجالس منتخبة انتخاباً مباشراً ويعاونها في ذلك بصفة استشارية لجنة اقتصادية واجتماعية تضم ممثلين عن المؤسسات، بما فيها الشركات، والنقابات، والقطاع الأهلي. وتشكل الضرائب المحلية أقل بقليل من 50% من دخل السلطات المحلية في فرنسا، وللمستويات الثلاث من الحكم المحلي درجة من السيطرة على الضرائب المفروضة على المباني، وقطاع الأعمال، والأفراد.

نيوزيلندا (4 ملايين نسمة، مستويان)

في هذا البلد 85 وحدة سلطة محلية مقسمة على مستويين: المحافظة region، والمجلس المحلي territory (ومنها مجالس المناطق، ومجالس البلديات)، وتتمتع السلطات المحلية بقدر كبير من الاستقلالية عن المركز. ولكن القانون يؤكد أنه على المجالس أن تبين كيف؟ ولماذا تتخذ قراراتها؟. وجدير بالذكر أن 12% من دخل السلطات المحلية عبارة عن منح من الحكومة المركزية، تستخدم مع إعانات أخرى من أجل صيانة الطرق، وتوفير وسائل النقل العام. ولكلا المستويين صلاحية فرض الرسوم وجبايتها من أصحاب الأملاك، وهناك ثلاثة أنواع من الرسوم: الأولى عامة، تفرض على الجميع، وتعتمد على قيمة العقار المملوك، ويقرر المجلس ما إذا سيكون التقدير بناء على قيمة الأرض، أو حجم الرأس مال، أو أن يدفع المالك مبلغاً سنوياً متغيراً. وأما النوع الثاني فهي رسوم خاصة، وهذه تفرض من أجل تمويل نشاطات معينة، ويؤخذ في تقديرها بعين الاعتبار عدد الوصلات إلى أنظمة التزويد بالمياه، ومجاري المياه، والصرف الصحي، و/أو مساحة البيت (كما هي الحال عندنا). ويمكن تحديد الرسوم العامة والخاصة بطريقة تفاضلية تأخذ بعين الاعتبار ما إذا كان الملك في الريف وغرض استعماله. أما النوع الثالث فهي رسوم سنوية إضافية، تستطيع المجالس استيفاءها من جميع من يدفعون الرسوم سابقة الذكر. وتتألف المحافظات، وعددها 12، من أعضاء مجلس ينتخبون انتخاباً مباشراً، وينتخبون بدورهم رئيساً من بينهم، ومجالس المحافظات مسؤولة عن الدفاع المدني، وإدارة المصادر، والأمن الحيوي للنباتات والحيوانات، والنقل والمواصلات. وهناك 73 مجلساً محلياً، أربعة منها يلعب

دور مجلس المحافظة في الوقت نفسه، من بينها 57 مجلس مقاطعة، و16 بلدية (حيث يزيد عدد السكان على 50000) لها جميعها المسؤوليات نفسها، وهي مسؤولة عن البنية التحتية، والخدمات المنظمة، وتخطيط استعمال الأراضي، والتطوير الاقتصادي. وتتألف هذه المجالس أيضاً من أعضاء منتخبين انتخاباً مباشراً من جميع أنحاء منطقة المجلس. وهناك أيضاً مجالس محلية على نطاق أصغر، ولكنها لا تتمتع بأيّة صلاحيات تنفيذية، مع أنه يمكن أحياناً تفويض بعض المسؤوليات لها.

ومن أجل استكمال الصورة، نضيف ثلاثة أمثلة أخرى لبلدان عربية دون إدعاءات بنجاح باهر للحكم اللامركزي المحلي فيها، وهي:

الأردن (5.4 مليون نسمة، مستوى واحد)

التنظيم الإداري في الأردن مركزي إلى حد كبير، ويتخذ التنظيم اللامركزي في هذا البلد- الذي أخذ نظام الحكم في السلطة الوطنية الفلسطينية الكثير منه بواقع الصلة الخاصة بينهما- ثلاثة أشكال: الأول- الإدارات المحلية التابعة للوزارات والدوائر المركزية، والثاني- سلطة الوصاية الإدارية التي تمارسها وزارة الداخلية بواسطة الحكام الإداريين (بالإضافة إلى وزارة الشؤون البلدية والقروية)، والثالث- الهيئات المحلية ممثلة في البلديات والمجالس القروية. وإذا اعتبرنا أن الحكم المحلي لا يكون حكماً محلياً وتعبيراً عن اللامركزية الديمقراطية في غياب انتخابات محلية، فإن في الأردن مستوى واحد فقط من الحكم المحلي، هو الممثل في الشكل الثالث من اللامركزية هناك.

لبنان (5.4 مليون نسمة، مستوى واحد)⁴⁸

تنقسم البلاد إلى ثماني محافظات يرأس كلّ منها محافظ، وتقسم المحافظة إلى أقضية يرأس كلّ منها قائم مقام، وتخضع سلطة المحافظ والقائم مقام -وكلاهما يعين بمرسوم- للسلطة المركزية (وزارة الداخلية)، وتشمل صلاحيات المحافظ الإشراف على عمل

⁴⁸ عرض وتحليل لثلاثة نظم حكم محلي، دراسة للدكتور باسم الزبيدي من خلال برنامج الإصلاح الديمقراطي المحلي، مؤسسة CHF الدولية، لصالح وزارة الحكم المحلي، 2009

السلطة المركزية في المحافظة، ماعدا شؤون الدفاع والعدل. ويتألف القضاء من بلديات يجري انتخاب مجالسها مباشرة من قبل السكان، ويتراوح عدد أعضاء المجلس بين 9 و24 بحسب عدد السكان. وتتمتع البلديات بتفويض قانوني فيما يتعلق بنظامها الداخلي، وإجراءاتها الإدارية، إلا أن المهام الخدماتية هي الطابع الغالب على عملها (الإنارة، وأشغال الطرق، والرخص، والمخالفات، والصحة العامة، والمياه والصرف الصحي، واستثمار الأملاك العامة والأحراج وحمايتها)، وتخضع الأعمال البلدية ورقابة الميزانية لسلطة مراقب عام يعين بمرسوم من قبل مجلس الوزراء بتتسبب من وزير الداخلية، كما يمارس القائم مقام والمحافظ ووزير الداخلية الرقابة على قرارات البلدية وإجراءاتها، وذلك في مستوى أو مجال معين، وتحتاج قرارات البلدية في مجالات محددة إلى تصديق من واحد منهم. وحيث إن المحافظة والقضاء والقرية لا تمثل سلطة محلية، بل تعتبر ضمن هرمية السلطة المركزية، فهناك مستوى واحد فقط من الحكم المحلي. وتشكل الرسوم المحولة من الدولة (الكهرباء، والهاتف، والرسوم الإضافية على الأملاك العقارية)، تشكل الدخل الأساسي لمعظم البلديات، ويأتي الباقي من الموارد الذاتية (رسوم البلدية على الإعلانات، والمهن، وترخيص الأبنية، واستثمار أملاك البلدية)، والقروض والإعانات من الدولة، أو من مصادر خارجية.

مصر (80 مليون نسمة، مستوى واحد)

تنقسم البلاد إلى 26 محافظة تتبع لوزارة الداخلية، ويرأس كل محافظة محافظ يعينه رئيس الجمهورية، وعلى المستوى الذي يلي المحافظة توجد 126 منطقة إدارية، وتوجد مجالس شعبية منتخبة على مستوى المحافظة والمنطقة، ولكن صلاحيات هذه المجالس محدودة جداً مقارنة بالمجالس التنفيذية. ويوجد في مصر 4496 بلدية قروية، و 199 بلدية مدينية. وتتشكل الإدارة المحلية في مصر من وحدات الإدارة المحلية (المحافظات، والمراكز، والمدن، والأحياء، والقرى)، والأقاليم الاقتصادية (سبعة أقاليم يضم كل منها عدة محافظات متكاملة اقتصادياً)، والأمانة العامة للإدارة المحلية، والمجلس الأعلى للإدارة المحلية، والمجالس الشعبية المحلية، والمجالس التنفيذية. وقد كفل الدستور دعم اللامركزية، وتنظيم وسائل تمكين الوحدات الإدارية من توفير المرافق والخدمات

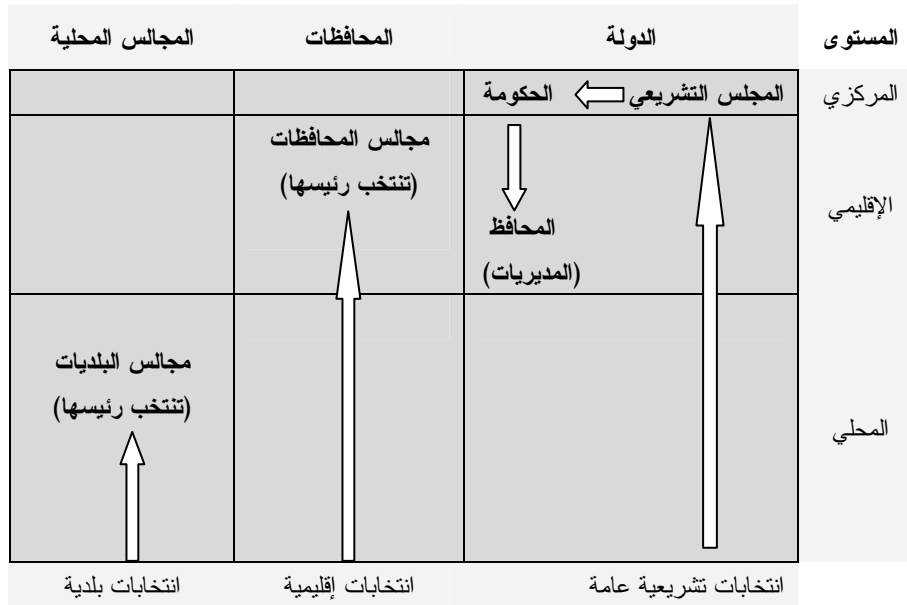
المحلية، والنهوض بها وحسن إدارتها. والمحافظ المعين هو رئيس جميع العاملين المدنيين في نطاق المحافظة، وهناك توجهات واضحة إلى منح المزيد من التمكين المالي للمحافظات، وإعطاء المحليات دوراً أكبر في تقديم خدمات التعليم والصحة.

الجدول رقم (3) أدناه يعطي تلخيصاً لهذه النماذج، والتي تشكل عينة غير عشوائية، حيث نرى بعض ما هو مطبق به في الحالة الفلسطينية. ولكن واضح أن السلطة الفلسطينية (والبلدان العربية بشكل عام) فقيرة جداً في الحكم المحلي كأحد أشكال اللامركزية، حيث لا يوجد حالياً إلا مستوى واحد منتخب، أي مجالس البلديات، ولا يوجد مجالس محافظات فاعلة، لانتخاب ولا حتى معينة. التوجه السائد في النماذج من الدول التي يوجد فيها حكم محلي، أي في المجتمعات الديمقراطية، هو لإعطاء أصغر التجمعات السكانية مسؤوليات أوسع في مناطقها، واستقلالية في كيفية إدارة أمورها وتحديد أولوياتها، بدلاً من فرض المقياس نفسه على الجميع. واضح أيضاً أنه لا يوجد نمط أو طريقة واحدة للامركزية، إلا أن التجانس في التفويض هو النمط السائد في الدول الأحادية.

هناك أفكار وطرائق جديدة نراها لدى الدول التي اطلعنا على خبراتها، تستحق أن نحاول تكيفها لخدمة واقعنا. فكرة وجود ثلاثة مستويات من الحكم المحلي مطبقة في البلدان الكبيرة، ولا يبدو أنها مناسبة لبلد صغير مثل فلسطين، مع أن بعض سمات نموذج المستويات الثلاثة قد يساعد في حل بعض المشاكل الناجمة عن الفصل الجغرافي بين الضفة والقطاع. ومن اللافت للنظر أن درجة استقلالية المستوى الأدنى لا تعتمد على عدد السكان أو المساحة، والاستقلالية لذلك مبدئية. إن فكرة انتخاب رئيس مجلس المحافظة فكرة سائدة وجديرة بالتطبيق، ويمكن أن تكون ضرورية لقطاع غزة، ولكنها مناسبة في جميع الحالات. النموذج في فرنسا والدول الإسكندنافية من حيث وجود محافظ معين، ومجلس محافظة منتخب، نموذج مناسب جداً للحالة الفلسطينية، ونرى أن ينصب اهتمام المحافظ في هذه الحالة على النواحي التي يضطلع بها في المركز وزير الداخلية، وتكون مرجعيته وزير الداخلية، بينما يهتم رئيس مجلس المحافظة بالنواحي المدنية، وتكون مرجعيته مجلس الوزراء. مجلس المحافظة منتخب وينتخب رئيسه، وينطبق الوضع نفسه على المجلس المحلي (البلدية أو القرية). والمحافظ بالمقابل معين

من قبل الحكومة، وهو يمثل وزير الداخلية بما له من صلاحيات في الإقليم. وفي مرحلة انتقالية ريثما يستطيع مجلس المحافظة القيام بمسؤولياته، واستخدام صلاحياته بكفاءة وفاعلية، تُنشأ مديريات للوزارات في المحافظات أو الأقاليم لتقديم الخدمات، وتقوم بالمهام المطلوبة، على أن تنتقل مرجعية هذه المديريات بالتدريج ومع التقدم الحاصل في بناء القدرات في المحافظة إلى مجلس المحافظة المنتخب، الذي يُفوض حينئذٍ بصلاحيات المركز، وتكون مرجعيته مجلس الوزراء. ولا يوجد في هذا النموذج المقترح أفرع للوزارات أو ازدواجية في المؤسسات المركزية، فلكل وزارة مركز واحد فقط مقره في العاصمة مقر الحكم. ويوضح الشكل الآتي الفكرة التي نقتريها للتنظيم الإداري ومستوياته.

شكل رقم (2): التنظيم الإداري ومستوياته ومرجعياته



جدول رقم (3): تنظيم الحكم المحلي وصلاحياته في بلدان مختلفة

الدولة (السكان بالملايين)	المستويات (عددها)	انتخاب/تعيين رأس المستوى	انتخاب/تعيين مجلس المستوى	مسؤوليات تم تفويضها من المركز	لامركزية مالية وصلاحيات فرض ضرائب ورسوم وجبايتها	ملاحظات
السويد (9)	محافظة (21) بلدية (290)	انتخاب مباشر انتخاب مباشر	انتخاب مباشر انتخاب مباشر	مهام إجبارية للمحافظة: الصحة والرعاية الطبية. مهام طوعية: التعليم والسياحة. مهام إجبارية للبلدية: الخدمات المحلية، والتعليم المدرسي، والمياه والفضلات، والإسكان والدفاع المدني. مهام طوعية: الطاقة وصيانة الشوارع. يتعاون المستويان في النقل العام على مستوى المحافظة والبلدية	نعم، وفي الأساس على الدخل وتعزل المخصصات من الحكومة المركزية إذا رفعت الحكومة المحلية الضرائب	لكل محافظة مجلس إداري تعينه الحكومة المركزية ويرأسه حاكم (محافظ). (الحاكم أو المحافظ المعين هو غير رئيس مجلس المحافظة المنتخب ولكل مجال صلاحياته الخاصة به.)
النرويج (4.6)	محافظة (19) بلدية (434)	انتخاب مباشر انتخاب مباشر	انتخاب مباشر انتخاب مباشر	مسؤوليات المحافظة: التعليم الثانوي، والثقافة، و النقل العام وتطوير قطاع الأعمال. مهام البلدية: التعليم الابتدائي والإعدادي، والخدمات الاجتماعية، والتخطيط المحلي، والطرق المحلية، والخدمات المحلية، والتعليم المدرسي، والمياه والفضلات، والإسكان، والدفاع المدني،	تؤمن المحافظة 43% من احتياجاتها من الضرائب تفرضها على الدخل والأموال ضمن حد أعلى تحده الحكومة المركزية، ولا يجوز تخفيضه.	لكل محافظة حاكم (محافظ) تعينه الحكومة المركزية، ويعتبر ممثل الحكومة في المحافظة، ولكن المجالس المنتخبة هي صاحبة القرار، عدا الشؤون المدنية كالطلاق والجنسية فهي من اختصاص المحافظ، الذي يمكن استئناف قرارات المجلس عنده.

الدولة (السكان بالملايين)	المستويات (عددتها)	انتخاب/تعيين رأس المستوى	انتخاب/تعيين مجلس المستوى	مسؤوليات تم تفويضها من المركز	لامركزية مالية وصلاحيات فرض ضرائب ورسوم وجبايتها	ملاحظات
إسبانيا (40)	محافظة (17) لواء (50) بلدية (6951)	انتخاب مباشر انتخاب مباشر انتخاب مباشر	انتخاب مباشر انتخاب مباشر انتخاب مباشر	مسؤوليات المحافظة: الصحة، والتعليم، والرفاه الاجتماعي، والزراعة. مسؤولية اللواء: تقديم العون للبلديات الصغيرة بحيث تستثمر في الطرق، والمستشفيات الكبيرة، وأية مسؤوليات أخرى تفوضها إياها المحافظة أو الحكومة المركزية. مسؤولية البلدية حسب حجمها. ومشارك لجميع: النفايات، وصيانة الطرق، وحفظ النظام والقانون.	تتحكم المحافظة بنسبة 16% من إجمالي دخله، ولها صلاحية فرض ضرائب. البلدية تستفيد من الضرائب (الإجبارية على الأملاك والمركبات، والمحلات التجارية، أما الضرائب الاختيارية فتكون على البناء والأرباح الرأسمالية) فتشكل 35% من دخلها.	نظام لا يناسب دولة فلسطين، وهو مفصل لإسبانيا بخصوصياتها الكثيرة من حيث التركيبة السكانية. الوضع بالنسبة للاستفادة من ضرائب الأملاك والمركبات يشبه ما هو منصوص عليه في القانون في السلطة الفلسطينية.
فرنسا (64)	محافظة (22) لواء (96) بلدية (37000)	انتخاب مباشر انتخاب مباشر انتخاب مباشر	انتخاب مباشر انتخاب مباشر انتخاب مباشر	مسؤولية المحافظة: تحديد إطار التخطيط الإقليمي والحضري، والتطوير الاقتصادي، وبناء منشآت التعليم الثانوي وإدارتها. مسؤولية اللواء: الصحة، والخدمات الاجتماعية، والطرق، والكليات. مسؤولية البلدية: التعليم الابتدائي، والصيانة، والبناء، والخدمات العامة	يساحب نقل الصلاحيات نقل الموارد. الضرائب المحلية تشكل حوالي 50% من دخل السلطات المحلية، ولمستويات الحكم المحلي الثلاث بعض السيطرة على ضرائب المباني، وقطاع الأعمال والأفراد.	يعاون مجلس المحافظة لجنة اقتصادية واجتماعية تعمل بصفة استشارية، تضم ممثلين عن الشركات والنقابات والقطاع الأهلي. بشكل عام، النزعة نحو المركزية تبدو لا تزال قوية في فرنسا، كما هو واضح من ؟؟؟؟(جملة غير مكتملة؟؟؟؟)

الدولة (السكان بالملايين)	المستويات (عددها)	انتخاب/تعيين رأس المستوى	انتخاب/تعيين مجلس المستوى	مسؤوليات تم تفويضها من المركز	لامركزية مالية وصلاحيات فرض ضرائب ورسوم وجبايتها	ملاحظات
				المحلية كالفضلات، والمياه، والشرطة، والصحة العامة، والتنظيم الاقتصادي، وإدارة البيئة الطبيعية.		
نيوزيلندا (4)	محافظة (12) بلدية (73)	انتخاب مباشر انتخاب مباشر	انتخاب مباشر انتخاب مباشر	مسؤولية المحافظة: الدفاع المدني، وإدارة المصادر، والأمن الحيوي للنباتات والحيوانات، والنقل والمواصلات. مسؤولية البلدية: البنية التحتية، والخدمات المنظمة، وتخطيط استهلال الأراضي، والتطوير الاقتصادي.	للمستويين صلاحيات فرض الرسوم وجبايتها على الأموال. 12% من دخل السلطات المحلية من الحكومة المركزية لصيانة الطرق، وتوفير وسائل النقل العام.	للمجالس قدر كبير من الاستقلالية، ولكنها مساعلة عن طريقة وسبب اتخاذها قراراتها. الرسوم على الأملاك شبيهة بضرائب المجاري والمسققات في السلطة الفلسطينية.
الأردن (5.4)	محافظة (12) بلدية	تعيين انتخاب	انتخاب	المحافظ في هذه البلدان العربية هو ممثل الحكومة المركزية وهو معين وليس منتخباً، ولا يعبر عن ممارسة للحكم المحلي بالمصطلح الدارج.	لا يوجد حكم محلي متطور في الدول العربية والذي يتجلى في مستويين على الأقل من الحكم المحلي بمجالس منتخبة من السكان المحليين. فالأمثلة المعطاة هنا يوجد مستوى واحد فقط منتخب، وهذا هو النموذج السائد في الدول العربية.	تستوفي البلديات الرسوم ولا تفرض أو تجبي الضرائب. تشكل هذه الرسوم جل الموارد، وهي ذاتية يضاف إليها الرسوم التي تستوفيها الدولة لصالحها (المعارف والمركبات) والبالغة 85% من الإيرادات في حالة لبنان
لبنان (5)	محافظة (6) بلدية (<700)	تعيين انتخاب	انتخاب	التعبير الوحيد عن نوع من الحكم المحلي هو البلديات، التي يدل واقع حالها - عدا العواصم - على نفوذ السلطة المركزية بدها من بعض المسؤوليات وليس تجلياً		
مصر (80)	محافظة (26) بلدية (4695)	تعيين انتخاب	انتخاب			
فلسطين (3.7)	محافظة (16)	تعيين انتخاب				

الدولة (السكان بالملايين)	المستويات (عددتها)	انتخاب/تعيين رأس المستوى	انتخاب/تعيين مجلس المستوى	مسؤوليات تم تفويضها من المركز	لامركزية مالية وصلاحيات فرض ضرائب ورسوم وجبايتها	ملاحظات
	بلدية (121) (**)		انتخاب	للممارسة الديمقراطية وتفويض الصلاحيات. مسؤولية البلديات تقليدية جداً	و90% في حالة السلطة الفلسطينية.	السلطة الفلسطينية تفترض وجود مجلسين يعملان برئاسة المحافظ (المعين)، الأول تنفيذي وأعضاؤه ممن يشغلون مناصب رسمية في المحافظة بالتعيين، وآخر استشاري، أعضاؤه ممن يشغلون مناصب بالانتخاب وشخصيات اعتبارية من المجتمع، ولا يوجد ما يشير إلى أن أيًا من المحافظات قد طبقت هذا على قصوره.

(* بلدية تعني مجلساً محلياً، وبالمعنى الدارج في السلطة الفلسطينية يمكن أن تكون بلدية أو مجلساً قروياً.
(**) لا تتضمن المجالس القروية.

مجال مسؤوليات الحكم المحلي

حدد قانون الحكم المحلي في السلطة الوطنية الفلسطينية⁴⁹ الوظائف والصلاحيات والسلطات المنوطة بهيئة الحكم المحلي لتمارسها مباشرة أو غير مباشرة، إذ أعطاه صلاحية إحالة أي منها لفترة لا تتجاوز ثلاث سنوات (بموافقة وزير الحكم المحلي، وهذا مظهر من مظاهر المركزية) إلى أشخاص أو شركات عن طريق التلزم، أو منح الامتياز، أو التعهد، أو المقولة. وقد أدرجت هذه الصلاحيات في لائحة من سبعة وعشرين بنداً جلها مهام تقليدية، تتراوح بين تخطيط الشوارع، مروراً بالاهتمام بالمقابر، وانتهاءً بترخيص اقتناء الكلاب. وعلى أهمية هذه المهام التي حددت منذ أيام الانتداب البريطاني، إلا أن التطور الذي حصل في مفهوم الحكم المحلي في سياق اللامركزية الديمقراطية⁵⁰ منذ ذلك الوقت يستدعي إعادة النظر في هذه المهام؛ بغرض الإضافة إليها بما يعكس تقليصاً في مركزية الحكم، واهتماماً أكبر في توكيل مهمة تطوير المناطق المختلفة والنهوض بمستواها المعيشي والاقتصادي والثقافي إلى سكانها، ضمن الحدود الممكنة مع الأخذ بعين الاعتبار القدرات البشرية الفنية المتوفرة. المجال الذي يتيح القانون الحالي واسع، وينطوي على إمكانيات تطويرية كبيرة، وإن كانت الاستفادة مما يتيح أي قانون تعتمد على مدى الدافعية المتوفرة لدى المسؤولين المنتخبين.

وبما أن القيام بمهام الحكم المحلي يعتمد إلى درجة كبيرة على التمويل الذاتي، فإن هيئات الحكم المحلي، يجب أن تقوم أولاً ببناء قدراتها في مجالات تنمية الموارد، سواء من خلال جباية الضرائب والرسوم وبدل الخدمات، أو تجنيد الأموال لدعم المشاريع أو الاستثمار، بما يحقق عوائد ثابتة، تساعد في حمل أعباء التطوير. كذلك عليها أن تستخدم مجال صلاحياتها ومسؤولياتها الحالية إلى حدها الأقصى في خدمة المواطنين، وتأمين سبل الرفاه والمعيشة الطيبة لهم. وبالإمكان تفويض مسؤوليات أخرى للمحافظات، ولكن هذا يجب أن يكون بالتدريج، وبعد التأكد من وجود القدرات والكفاءات البشرية اللازمة. لذا فهذه الورقة لا تقترح أية مهام ومسؤوليات جديدة للبلديات في الوقت الحاضر، إضافة لما جاء في القانون، سوى ما يأتي:

⁴⁹ قانون رقم (1) لسنة 1997 بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية، الوقائع الفلسطينية عدد 20، 1997/11/25.

⁵⁰ Democratic Decentralization, Camille Cates Barnett et al., Research Triangle Institute, N.C., 1997

1. الاهتمام بالتراث الثقافي، والاعتناء به وحفظه.
2. الاهتمام بالبيئة من جميع النواحي، وبخاصة فيما يتعلق بالتعامل مع الفضلات الصلبة والسائلة.
3. توفير احتياجات الكبار في السن والمعاقين من المرافق.
4. توفير وسائل المواصلات الداخلية في المدن الكبيرة.
5. الاعتناء بالمظهر العام للمدن والقرى.

أما بالنسبة للمحافظات، التي يجب في رأينا أن تديرها مجالس منتخبة، فيمكن أن تفوض بالصلاحيات التي نراها في البلدان الأخرى، وهذا سيكون مناسباً جداً للتعامل مع خصوصية الوضع في غزة، ولكن مع تطبيقه في كل المحافظات من أجل التجانس ضمن أحادية الدولة، كما أسلفنا. وبعيداً عن مفاهيم المحافظ، والمتصرف، والقائم مقام في أنظمة الحكم في بعض الدول العربية، التي لها علاقة بالامركزية الحكم، ولكن ليس لها علاقة بمفهوم الحكم المحلي، نرى أن تقسيم دولة فلسطين إلى أربع محافظات: القدس والخليل ونابلس وغزة (أو الوسط والجنوب والشمال والساحل)، برأس كلاً منها محافظ يعاونه مجلس المحافظة، كما جاء في مقترح "الإستراتيجية الوطنية للحكم الإداري الفلسطيني"، حيث يوفر نموذجاً مناسباً لتطبيق اللامركزية من خلال الحكم المحلي، والحكم المحلي في مفهوم اللامركزية الديمقراطية لا يكون حكماً محلياً ما لم يكن مجلس المحافظة منتخباً، ورئيسه أيضاً منتخباً، إما مباشرة أو من قبل المجلس. ونتفق في هذا الطرح مع ما جاء في المقترح المشار إليه أعلاه⁴² من حيث التقسيم الإداري، أي أربع محافظات (أو أقاليم)، ومجالس حكم محلي بالعدد الكافي، يشكلان المستويين من الحكم المحلي لتطبيق عناصر مهمة في اللامركزية. ويجب ألا نتوقف هنا أمام حقيقة أن الضفة الغربية كانت مقسمة إلى ثلاث محافظات بالمسميات نفسها إبان العهد الأردني، حيث إن المطروح هنا ليس تقسيماً إدارياً لتسهيل ممارسة المركز للحكم، بل حكماً محلياً وفق النماذج التي نراها في بلدان ديمقراطية (مع تكييف هذه النماذج كما يلزم).

في رأينا أن مثل هذا التقسيم الإداري وبالمفهوم المذكور، يوفر طريقة مناسبة للحكم بشكل عام، وللتعامل مع الفصل الجغرافي لقطاع غزة بشكل خاص، ويخلق نظاماً إدارياً متماسكاً بمشاكل أقل. ونقترح في مجال مسؤوليات مجالس المحافظات ما يأتي:

1. الصحة والرعاية الطبية (توفير مرافق تخدم السكان وتكون تنافسية)
2. التعليم المهني والخاص
3. الرفاه الاجتماعي
4. حفظ التراث
5. الزراعة
6. التخطيط الإقليمي
7. تطوير قطاع الأعمال
8. الدفاع المدني

وفي معرض الإجابة عن الأسئلة التي طرحناها أعلاه، فإننا نقترح قدراً أكبر من اللامركزية، يطبق بحصافة مع التركيز على الإيجابيات وتجنب السلبيات، وأن يكون الحكم المحلي أداة رئيسة في تطبيق اللامركزية، وأن يكون كذلك على مستويين فقط، حيث تفوض بعض صلاحيات المركز إليه في المجالات الثماني التي ذكرناها، ولكن يجب أن يكون هذا التفويض تدريجياً، وبمصاحبة برنامج لبناء القدرات، مع احتفاظ المركز بالمسؤولية النهائية عن هذه المجالات، وأن يتم انتخاب مجلسي المستويين مباشرة من قبل المواطنين. نقترح كذلك أربع محافظات (القدس (الوسط)، والخليل (الجنوب)، ونابلس (الشمال)، وغزة (الساحل)، وأن يكون نظام الحكم الإداري متجانساً، مع إمكانية وجود فروقات بين المحافظات في مدى إشراك القطاع الخاص والقطاع الأهلي حسب إمكانياتهما في كل محافظة، كما نقترح إعطاء التجمعات السكانية -مهما كان حجمها، مدينة أو قرية- قدراً أكبر من الصلاحيات، وأن تتحمل مسؤولية أكبر في إدارة شؤونها، ولكن بالتدريج.

إن الوصول إلى هذا النوع من النظام اللامركزي، يحتاج لعدة مراحل من الإعداد، وإلى فترة زمنية يمكن حسابها في سياق خطة واقعية توضع لهذا الغرض. ولكن كل هذا يحتاج إلى استيعاب فكرة الحكم المحلي كأحد تجليات اللامركزية الديمقراطية، والمحك لذلك هو مراجعة قانون الحكم المحلي، وتكييفه مع متطلبات اللامركزية الديمقراطية، وهذا يحتاج إلى دولة قوية، أو إلى قوة الدولة.

9- خلاصة

لا شك أن بناء الهيكلية الإدارية المناسبة والفعالة للدولة الفلسطينية يتطلب جهداً كبيراً، يتجاوز مجرد وضع الاقتراحات النظرية على أهميتها. وبقينا أن الجهد الأكبر يجب أن يبذل في قيادة عملية البناء، وتحقيق الانضباط اللازم للمضي قدماً في البرنامج الذي يتم التوافق عليه، وتنفيذه بالرغم من المعوقات، ومحاولات اختصار الجهد والارتجال، وإدخال عناصر المصالح الضيقة كقضبان في دولاب التغيير المطلوب. ولكن هذه مسألة أخرى، فورقتنا هذه معنية بالإطار النظري، وإن كانت ليست الورقة الأولى من هذا القبيل، وإن كانت كذلك إمكانيات فوزها بحظ أوفر من سابقتها في مجال التطبيق موضع شك. لقد أثّرنا في طرحنا في هذه الورقة الكثير من الأسئلة وحاولنا الإجابة عنها. ومن منطلق إدراكنا أن الهيكلية القابلة للنجاح في مجال التطبيق هي تلك التي نرسو عليها بنتيجة الخبرة - وليست بالضرورة تلك التي تبدو جذابة من خلال نجاحات حققتها مجتمعات أخرى - فقد عملنا، في معرض الإجابة عن الأسئلة المحورية التي أثّرناها، على أن تكون الإجابات منبثقة من الخبرة الفلسطينية على مدار العقدين السابقين، فنأخذ منها ما ثبتت نجاعته، ونطرح جانباً ما ثبت عقمه، ونضيف إضافات نراها ضرورية لسياق الدولة المستقلة ذات السيادة. وإننا إذ نقوم بذلك، لا ندعي امتلاك الحقيقة والجواب النهائي، ولكن نصر على أن هذه أسئلة بحاجة إلى إجابات، تشكل بنود خطة ملزمة يجري تنفيذها بكل التزام وانضباط، وبنقة وأمل في المستقبل.

وإن كنا لم نطرح الأسئلة دائماً في صيغة جملة تنتهي بعلامة استفهام، فإن كل تصور طرحناه أو اقتراح قدمناه هو عبارة عن سؤال بحاجة إلى توافق في الإجابة عنه. ولا نقول هذا كتعبير عن تردد وغياب ثقة فيما ذهبنا إليه، وإنما كإدراك لطبيعة ما نحن بصدد. فنماذج التنظيم الحكومي يمكن أن تختلف بعدد الحكومات الموجودة على هذه الأرض، وكل نموذج يمكن أن يصلح لمكانه. ولكن لا يصلح أي نموذج ما لم يكن وراءه جهد والتزام وانضباط وقيادة قوية، ومجتمع واع لمتطلبات الرقي والتقدم، وفي هذا لا يوجد لدي أي تردد أو أدنى شك.

النموذج الذي نقترحه يمكن تلخيصه على أنه يتكون من حكومة مركزية رشيقة، بما تضم من وزارات ومؤسسات حكومية، وقوية في الدفاع عن المصلحة الوطنية العليا، وفي تمسكها بأهدافها، وفي إدارتها لشؤون الحكم، وفي كفاءة أجهزتها، وفي اهتمامها بالمواطنين واحتياجاتهم، تحتفظ بالمسؤوليات والصلاحيات اللازمة للحفاظ على الدولة من الأخطار الداخلية والخارجية، وتحرص على إشراك الهيئات غير الحكومية في القطاعين الخاص والأهلي في تطوير سياساتها، وفي التخطيط والتنفيذ، وفي توفير احتياجات المجتمع من خدمات وتوعية في شتى المجالات وبشتى الطرق، بما فيها إنشاء الهيئات المستقلة بالاشتراك مع القطاعات الأخرى. تتبع الحكومة نهج اللامركزية الديمقراطية من خلال حكم محلي على مستويين (أربع محافظات كبيرة، يتكون كل منها من بلديات، أو مجالس محلية)، عماده المجالس المنتخبة مباشرة من المواطنين، ويوكل إلى هذه المجالس أكبر قدر ممكن من المسؤوليات والصلاحيات في جميع القطاعات (اقتصادية، واجتماعية، وبنية تحتية، وثقافية) فيما لا يتعارض مع مسؤولية الحكومة/الدولة في الحفاظ على أمنها الإقليمي، والسياسي، والاجتماعي، والاقتصادي، والثقافي، شريطة أن توفر لأجهزة الحكم المحلي القدرات الفنية اللازمة لإدارة شؤونها في المجالات المحددة، ومستلزمات تطويرها، مع نظام للحوافز يشجع كل محافظة أو مجلس محلي على استغلال ميزات منطقته التنافسية والمقارنة لما فيه مصلحة المنطقة والبلد ككل.

إن ترجمة هذه الرؤية، أو أية رؤية أخرى، إلى حقائق على أرض الواقع في فترة زمنية معقولة، تحتاج إلى قيادة قوية وكوادر مدربة، وإلى انضباط وقيم عمل رفيعة، لا يمكن إرساؤها لدى المشاركين دون نوع الدافعية التي تنمو مع تربية وطنية صحيحة، بما يجعل كل مواطن في كل موقع، رسمي كان أو غير ذلك، يضع الصالح العام فوق أية اعتبارات شخصية. وبدون ذلك، سنتوه مجدداً في غياهب الهيكليات، يبحث كل عن مكان بارز فيها، بدلاً من جعل مكانه أساسياً من خلال قيامه بدوره الذي اختطه التوافق المجتمعي بأساليب ديمقراطية.