جامعة النجاح الوطنية
كلية الدراسات العليا

أثر دمج الهيئات المحلية على التنمية السياسية

إعداد
حازم عبد اللطيف أحمد مسعود

إشراف
أ. د. عبد الستار قاسم

استكمالا لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في التخطيط والتنمية السياسية بكلية الدراسات العليا في جامعة النجاح الوطنية في نابلس، فلسطين.
2013م

أثر دمج الهيئات المحلية على التنمية السياسية

إعداد

حازم عبد اللطيف أحمد مسعود

نوقشت هذه الأطروحة بتاريخ 2013/7/3م، وأجيزت.

أعضاء لجنة المناقشة	التوقيع
1. أ. د. عبد الستار قاسم / مشرفاً ورئيساً	.....
2. د. حماد حسين / ممتحناً خارجياً	.....
3. د. نايف أبو خلف / ممتحناً داخلياً	.....

الإهداء

إلى أمي في لحدها... والتي تمنت العلو لي

إلى زوجتي واولادي...
الذين قاسمتهم لقمة عيشهم من أجل إتمام هذا العمل

إلى إخوتي وأخواتي... والذين ما بخلوا علي

إلى أساتذتي وأصدقائي وأحبائي... والذين كان لتشجيعهم لي اثر كبير

إلى وطني فلسطين...

إلى شهداءه وجرحاه ومعتقليه

إلى حلم بوطن حر...
يكون أساسه المواطن وينتفي فيه الفساد والعشوائية.

إلى كل هؤلاء أهدي رسالتي هذه.

حازم عمر

الشكر والتقدير

من لا يشكر الله لا يشكر الناس

أتقدم بالشكر والتقدير لكل من ساهم معي، أو قدم تشجيع معنوي أو مادي،ويجب أن أذكر هنا أسرتي وخاصة أخي مدحت، مد الله في عمره، والذي شجعني لهذه الخطوة واخوتي الباقين منير ونشات وعمر، والذين ما بخلوا علي، وإلى أسرتي وأبنائي والذين حملوا الهم معي، وإلى أساتذتي في المراحل التعليمية المختلفة، وخاصة قسم التخطيط والتنمية السياسية، وفي هذا المقام أخص الدكتور عبد الستار قاسم بالشكر والتقدير، على عمله مشرفاً على رسالتي، كما بلدية دير الغصون التي منحتني الفرصة حتى إنجاز هذا العمل.

وأخيرا أقدم شكري الجزيل إلى أساتذتي أعضاء لجنة المناقشة.

داعياً الله أن يوفقنا لمزيد من العطاء وخدمة الوطن.

الإقرار

أنا الموقع أدناه مقدم الرسالة التي تحمل العنوان:

أثر دمج الهيئات المحلية على التنمية السياسية

أقر بأن ما اشتملت عليه هذه الرسالة إنما هي نتاج جهدي الخاص، باستثناء مـــا تمـــت الإشارة إليه حيثما ورد، وأن هذه الرسالة ككل، أو أي جزء منها لم يقدم من قبل لنيل أية درجة علمية أو بحث علمي أو بحثي لدى أية مؤسسة تعليمية أو بحثية أخرى(في حدود علمي).

Declaration

The work provided in this thesis, unless otherwise referenced, is the researcher's own work, and has not been submitted elsewhere for any other degree or qualification.

Student's name: **اسم الطالب:**

Signature: **التوقيع:**

Date: **التاريخ:**

فهرس المحتويات

الرقم	الموضوع	الصفحة
	الإهداء	ج
	الشكر والتقدير	د
	الإقرار	هـ
	فهرس المحتويات	و
	فهرس الملاحق	ك
	الملخص	ل
	الفصل الأول: الإطار العام للدراسة	**1**
1:1	مقدمة	2
2:1	مشكلة الدراسة	4
3:1	أسئلة الدراسة	5
4:1	فرضية الدراسة	5
5:1	أهمية الدراسة	5
6:1	اهداف الدراسة	6
7:1	حدود الدراسة	6
8:1	منهج الدراسة	6
9:1	خطة الدراسة	7
10:1	الدراسات السابقة	7
	الفصل الثاني: التقسيمات الادارية	**14**
1:2	تمهيد	15
2:2	مفاهيم في التقسيمات الادارية	16
1:2:2	الإقليم	16
2:2:2	المحافظة	16
3:2:2	المدينة	17
4:2:2	القرية	18
3:2	الأسباب والمحددات التي تؤثر على التقسيم الإداري	18
1:3:2	المحدد السياسي	19

الرقم	الموضوع	الصفحة
2:3:2	المحدد الجغرافي	19
3:3:2	المحدد السكاني	19
4:3:2	المحدد الاقتصادي	20
5:3:2	المحدد الاستراتيجي العسكري	20
6:3:2	المحدد الطائفي والإثني	20
4:2	التجمعات الحضرية في القران الكريم	21
5:2	التقسيمات الإدارية منذ القدم	25
6:2	التقسيمات الإدارية في فلسطين عبر التاريخ	27
1:6:2	التقسيم الإداري قبل الفتح الإسلامي	27
2:6:2	التقسيم الإداري في عهد العرب المسلمين	28
3:6:2	التقسيم الإداري في عهد المماليك	28
4:6:2	التقسيم الإداري في العهد العثماني	29
5:6:2	التقسيم الإداري قبل وعد بلفور	30
1:5:6:2	البعد السياسي للتقسيمات العثمانية	30
2:5:6:2	الحرب العالمية الأولى وأثرها على التقسيمات الإدارية في فلسطين	31
3:5:6:2	التقسيم الإداري والجغرافي الانتدابي لفلسطين في العام (1922) م	32
4:5:6:2	التقسيم الإداري الجغرافي لفلسطين ابان الانتداب البريطاني عـــام 1939	33
7:2	التقسيمات في زمن الأردن ومصر	34
8:2	التقسيم الإداري في زمن الاحتلال الإسرائيلي للضفة وغزة	35
9:2	التقسيم الإداري في زمن السلطة الوطنية الفلسطينية	38
1:9:2	اتفاق طابا وتقسيم الجغرافيا	38
2:9:2	التقسيمات الفعلية على الارض	40
3:9:2	قوانين السلطة الفلسطينية الإدارية	41
	الفصل الثالث: الحكم المحلي	**42**
1:3	تمهيد	43
2:3	مفهوم الحكم المحلي	44
3:3	الحكم المحلي: نظرة تاريخية	45

الرقم	الموضوع	الصفحة
4:3	الحكم المحلي ما بين المركزية واللامركزية	48
5:3	الإدارة المحلية والحكم المحلي	48
6:3	اللامركزية والمركزية	50
1:6:3	المركزية	50
2:6:3	اللامركزية	51
3:6:3	أقسام اللامركزية	52
7:3	الأسس الفكرية الإدارية للحكم المحلي الفلسطيني	54
8:3	أهمية تبني نظام الحكم المحلي	56
1:8:3	الأهمية السياسية للحكم المحلي	56
2:8:3	الأهمية الإدارية	57
3:8:3	الأهمية الاقتصادية	57
4:8:3	الأهمية الاجتماعية	58
9:3	الحكم المحلي في السلطة الوطنية	58
1:9:3	دائرة التنظيم والتخطيط العمراني	60
2:9:3	إدارة الموازنات	60
3:9:3	دائرة التفتيش والرقابة	61
4:9:3	الإدارة العامة لمجالس الخدمات المشتركة للتخطيط والتطوير	61
10:3	مركزية الحكم المحلي الفلسطيني	62
11:3	تداخل عدّة سلطات في أعمال الهيئة المحلية	63
12:3	اختصاصات الهيئات المحلية	64
13:3	الإطار القانوني الناظم لعمل الهيئات المحلية	65
14:3	إصلاح الحكم المحلي والنهوض به	67
1:14:3	لجنة مشروع دعم وإصلاح الحكم المحلي تمويل الحكومة اليابانية عام (2002)م	68
2:14:3	عروض وتحليلات لثلاث نظم حكم محلي	69
3:14:3	دراسة حول تصنيف الهيئات المحلية	70
	الفصل الرابع: دمج الهيئات المحلية	**71**
1:4	تمهيد	72

الرقم	الموضوع	الصفحة
2:4	الدمج	72
1:2:4	لغة	72
2:2:4	الدمج اصطلاحا	73
3:4	خلفية حول سياسة وزارة الحكم المحلي تجاه الهيئات المحلية	73
1:3:4	تصنيف الهيئات المحلية	74
2:3:4	الرواتب	75
3:3:4	موظفو الهيئات المحلية	76
4:3:4	عدد الأعضاء	76
5:3:4	الهيكليات الإدارية	77
6:3:4	تصنيف صندوق البلديات	77
4:4	واقع الهيئات المحلية قبل سياسة الدمج	78
1:4:4	الضم	79
2:4:4	مجالس الخدمات المشتركة	79
1:2:4:4	الدول المانحة والدمج	80
2:2:4:4	أهداف إنشاء مجالس الخدمات المشتركة	81
3:2:4:4	المعوقات والتحديات في وجه المجالس المشتركة	82
4:2:4:4	استمرارية المجالس المشتركة	83
5:4	سياسة الدمج	83
6:4	الخطوات اللازمة قبل عملية الدمج	84
1:6:4	المرحلة الأولى	85
2:6:4	المرحلة الثانية	88
3:6:4	المرحلة الثالثة	89
7:4	الدمج مبرراته وفوائده وأثره على التنمية	91
4:8	المبررات للدمج و الفوائد والايجابيات المتوخاه من العملية	92
9:4	معوقات سياسة الدمج	94
1:9:4	العقبة القانونية	94
2:9:4	العقبة السياسية	95
3:9:4	العقبة التمثيلية (الانتخابية)	96

الرقم	الموضوع	الصفحة
4:9:4	العقبة الجغرافية	96
5:9:4	العقبة التاريخية	97
6:9:4	العقبة الإدارية	97
7:9:4	العقبة الثقافية	98
10:4	البلديات التي شملها الدمج	98
1:10:4	المرحلة الأولى:البلديات التي تم دمجها ونوزعها على ما قبل المرحلة الرسمية	98
2:10:4	المرحلة الرسمية(الثانية): البلديات التي دمجها بقرار من رئاسة الوزراء	99
3:10:4	المرحلة الثانية: وهي المرحلة الجاري فيها عملية الدمج	100
4:10:4	المرحلة الرابعة	101
11:4	البلديات المدمجة الجديدة والقبول الشعبي	101
12:4	أهم المؤشرات التي تم رصدها في رفض الدمج	102
1:12:4	الاحتجاجات والاعتصامات	102
2:12:4	الانتخابات	104
13:4	أسباب مقاومة الدمج وحقيقتها	108
14:4	تقيم عام	113
	النتائج والتوصيات	**115**
	قائمة المصادر والمراجع	**120**
	الملاحق	**131**
	Abstract	**b**

فهرس الملاحق

الرقم	الملحق	الصفحة
ملحق (1)	هيكلية وزارة الحكم المحلي الفلسطينية	132
ملحق (2)	عدد الهيئات المحلية الفلسطينية حتى2004	133
ملحق (3)	مرفق يبين تصنيف الهيئات المحلية	134
ملحق (4)	تصنيف البلديات الى (أ+ب+ج+د)	135
ملحق (5)	دمج مرج بن عامر	136
ملحق (6)	دمج الياسرية	137
ملحق (7)	دمج الكفريات	138
ملحق (8)	حل وضم مشاريع الخدمات	139
ملحق (9)	دعاية للكتلة الوطنية- طولكرم بانتخابات 1976	140
ملحق (10)	نظام دمج الهيئات المحلية	141

أثر دمج الهيئات المحلية على التنمية السياسية

إعداد

حازم عبد اللطيف أحمد مسعود

إشراف

أ. د. عبد الستار قاسم

الملخص

تعد التقسيمات الإدارية أساساً مهنياً صحيحاً للنهوض بالتنمية بمختلف أنواعها، ورغم توفر الكثير من الدوافع والمؤثرات التي تضغط على الدول من أجل تغير حدود هذه التقسيمات وأشكالها، إلاّ أنّ العشوائية والتفرد وعدم التخطيط المسبق يجعل من هذه التقسيمات عبئا على الدولة.

يوكل تحديد التقسيمات وحدودها لقوانين تصدر عن المجالس التشريعية، وذلك لأهمية هذا الأمر في تحديد استقرار الدول وتحقيق التنمية فيها، وتُسند لوزارة الحكم المحلي إدارة هذه التقسيمات واختيار الأسلوب الإداري الذي بدوره يتناسب دائما مع نظام الحكم وآيدلوجيته، فهو إما مركزيا أو لامركزيا، وعليه تبني الوزارة سياساتها. في فلسطين تقوم إدارة التقسيمات على عاتق وزارة الحكم المحلي المحلي في فلسطين،

سياسة الدمج الإداري هي إحدى السياسات الإدارية التي تبنتها الوزارة في 2008 بشكل رسمي عبر إيجاد نظام لدمج الهيئات المحلية. قام الباحث بدراسة هذه السياسة وتطبيقها على الارض من خلال فحص الفرضية التالية:

إن الدمج وفق صورته الحالية، لا يسهم إيجاباً في التنمية بمجالاتها المختلفة.

وقد اعتمد الباحث المنهج الوصفي التحليلي للإجابة عن أسئلة الدراسة وفحص الفرضية، هو المنهج الذي استخدم في الدراسة لفحص الفرضية، الأمر الذي تطلب جمع المعلومات من مصادرها المتنوعة، وكانت أساساً مهماً استندت إليه الدراسة، حيث تم دراسة هذه المواد وتلخيصها للحصول على أكبر قدر ممكن من المعلومات. إضافة إلى المقابلات الفردية التي تمت

مع عدد من المسؤولين والمهتمين في هذا المجال. ثم تم تبويب هذه المعلومات، متضمنة العناصر الرئيسة لأي بحث علمي والتي تظهر من خلال الخطة المقدمة.

قامت جدلية البحث على دراسة العلاقة بين المسؤولين في وزارة الحكم المحلي، والمتلقين من الهيئات المحلية والمجتمع المحلي من خلال سياسة الدمج، وعلى التناقض بين المصالح وتحقيق التنمية. هذه السياسة التي تهدف إلى إيجاد كفاءة إدارية وتحقيق تنمية من خلال خلق هيئات محلية قوية. لم تنجح سياسة الدمج بتحقيق أهدافها المرجوة بسبب معارضة المجتمع المحلي والمتمثلة بمقاطعة انتخابات الهيئات المحلية الجديدة، وتنظيم الاعتصامات والاحتجاجات. يرجع ذلك لعدم شعور المجتمع المحلي بملكية السياسة كونهم غير شركاء فيها، إذ تتفرد وزارة الحكم المحلي برسم الساسيات وتطبيقها ومن ثم محاولة تسويقها، إذ أن هذه السياسات هي في الغالب سياسات مستوردة.

خرجت الدراسة بنتائج وتوصيات من أهمها:

- توفير إطار قانوني ناظم لهذه السياسة، ولأي سياسة أخرى قبل الشروع بتطبيقها.
- تبني سياسة إدارية محددة مركزية أولا مركزية.
- ضعف الهيئات المحلية وتشرذمها دفع الوزارة جاهدةً وضع حلول للتحدي الناتج بوضع عدة سياسات مثل: مجالس الخدمات المشتركة، ولجان التخطيط الإقليمية، ودمج الهيئات المحلية.
- السياسات المتخذة لم تأخذ حقها في النقاش والدراسة، فكثير منها نتج بسبب تشجيع الممولين الغربيين.
- القرارات السيادية مثل قرار الدمج، يواجه بالتحديات التي حددتها الاتفاقيات الموقعة من السلطة الفلسطينية مثل اتفاق أسلو.

- أخذ سياسة الدمج مسبقا الأوضاع السياسية بعين الاعتبار، و تحديات الاحتلال وسيطرته على الأرض، وأننا في مرحلة تحرر، فالتنمية مهمة لكن السياسات التي يجب أن تُتخذ عليها أن تعزز الصمود على الأرض إلى جانب التنمية.

- الدمج الإداري بدل الدمج الكامل والمقصود هو توحيد الجهود الإدارية مع بقاء الاستقلالية لكل تجمع على حدة.

- مراجعة قانون انتخابات الهيئات المحلية لعام 2005.

- إجراء حوار مجتمعي قبل تطبيق سياسة الدمج.

الفصل الأول

الإطار العام للدراسة

الفصل الأول

الإطار العام للدراسة

1:1 مقدمة

تختار الدولة أساليب التنظيم الإداري بما يتلاءم مع ظروفها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، فتتجه الدولة في البدايات إلى تبني المركزية في التنظيم والإدارة، وهذا ضروري كثيراً من أجل المحافظة على استمرارية وحدتها وسيادتها.

ويُعدّ جدل المركزية واللامركزية في التنظيم الإداري جدلاً إدارياً قديماً، وزاد هذا الأمر بظهور الدولة الحديثة، وان كان هناك محددات لكل دولة أن تنتهج هذا الأسلوب أو ذاك، بما يخدم الأهداف التنموية والتطويرية للدول[1]، إلا أن معظم الباحثين يتفقون على أن الدول في بداية تكوينها، تتجه إلى المركزية، خاصة أن هذه الدول بحاجة المركزية في المحافظة على تثبيت كيانها وشخصيتها[2].

ومع انتشار العولمة، ظهرت أنماط جديدة من الإدارة الحديثة، كان جوهرها اللامركزية الإدارية– مثل: الحوكمة وإعادة اختراع الحكومة والهندرة–، وتفويض جزء من صلاحيات الحكومات المركزية للوحدات الإدارية وما سُمي لاحقا حكم محلي، وان كان اختلف البعض بين مفهوم الإدارة المحلية والحكم المحلي وخاصة في جانبه السياسي[3]، إلا أن المعظم اتفق على أنّ المصطلحين وجهان لعملة واحدة، ويشيران إلى الإدارة القائمة على اللامركزية، وتفويض الصلاحيات[4].

---

[1] الزعبي، خالد: **تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها**، منشاة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1997.

[2] الشيخلي، عبد القادر: **الإدارة المحلية –دراسة مقارنة**، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الأردن، 2001.

[3] عبد الوهاب، علي: **إدارة الموارد البشرية وأهميتها في تطوير الإدارة**. اجتماع استشاري لتنمية الإدارة العامة والمالية العامة، الأمم المتحدة اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، بيروت، 2003.

[4] عبيد، أمل: آليات العولمة تجلياتها وتحدياتها. الحوار المتمدن، العدد 1782، انظر الموقع الإلكتروني http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=%2084431 استرجع بتاريخ 3-3-2012، 2007.

في الحالة الفلسطينية ظهرت السلطة الفلسطينية نتيجة اتفاق أوسلو، وبغض النظر عن الخلاف الذي رافق ظهور الاتفاق، فإن هذا الاتفاق كان أساساً قانونياً لظهور السلطة الفلسطينية، والتي تولّت مسؤولية الإدارة المحلية في الضفة الغربية وغزة، وقد حاولت السلطة الفلسطينية تطبيق أنماط في التقسيمات الإدارية، تظهر من خلالها شخصيتها المميزة، وأصدرت مجموعة من التشريعات التي تنظم العملية من إدارة وتقسيمات وصلاحيات وانتخابات، وما تمخض عنها من خلق اختصاصات وظيفية للسلطة تجاه المواطن الفلسطيني، إذ نصت المادة (85) من القانون الأساسي المعدل لعام 2003 على "تنظيم البلاد بقانون في وحدات إدارية محلية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، ويكون لكل وحدة منها مجلس منتخب انتخاباً مباشراً على الوجه المثبت في القانون"[1].

ليست فلسطين بالنموذج الخبير في التنظيم الإداري، فهي لا زالت في بدايات تشكّل الدولة، ويتوارد فيها الكثير من الأفكار الإدارية والمخططات والهيكليات، ولم ترتق بعد إلى مستوى الخطط المستقلة المتسمة بالترتيب والتسلسل.

بدأ النظام المحلي في فلسطين مع بداية الحكم العثماني لفلسطين، واستند في تصميمه القانوني والإداري إلى متطلبات المؤسسة الحاكمة لا إلى الحاجات المحلية في كل الفترات[2]، وهي فترات كان الاهتمام فيها منصبا على مسائل الأمن والسيطرة أكثر من قضايا التنمية والتطوير[3]، لهذا كانت قوانين الحكم المحلي مصممة للحفاظ على السلطة المركزية[4]، ولم تكن اللامركزية والحكم المحلي الديمقراطي من الأهداف التي تسعى السياسات إلى تحقيقها[5].

---

[1] انظر:**قانون الهيئات المحلية الفلسطينيةلعام 1997**.

[2] حسيبا، سناء: **واقع واستراتيجيات تطوير الإدارة المحلية في الأراضي الفلسطينية**، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النجاح، نابلس، فلسطين، 2006.

[3] اشتية، محمد: **البلديات وهيئات الحكم المحلي في فلسطين**، المجلس الفلسطيني للتنمية والأعمار، بكدار، فلسطين، 2004.

[4] البديري، توفيق: **الثوابت والمتغيرات في مؤسسة التخطيط في فلسطين الدولة وإسقاطاتها على التنمية**، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، 2003.

[5] مكي، عبد الناصر: **العلاقة بين السلطة المركزية والسلطة المحلية، دراسة مقارنة في فلسطين**، رسالة ماجستير غير منشورة في الإدارة، جامعة بيرزيت، بير زيت، فلسطين، 1997.

ورغم التحسينات التي أُدخلت على نظام الحكم المحلي في الوقت الراهن، فلا زالت التجارب والمحاولات تحوم حول التقسيمات الإدارية التي تُتبع مع الهيئات المحلية في المدن والقرى الفلسطينية[1].

وقد عملت وزارة الحكم المحلي – الوزارة المنظمة للهيئات المحلية – على زيادة عدد البلديات والمجالس القروية، وكان ذلك مع بداية تأسيسها إذ استحدثت عشرات البلديات لاسيما عام 1996–1997، وشُكّلت "مجالس الخدمات والتخطيط الإقليمي المشتركة"، بحيث تضم هذه المجالس عدد من الهيئات المحلية القريبة جغرافياً بعضها من البعض، والتي تشترك في علاقات اجتماعية وثقافية واقتصادية متشابهة؛ سعياً من الوزارة إلى تطوير هذه المجالس المشتركة وتنميتها لتصبح في المستقبل بلدية واحدة.

وفي خضم سياسة التنمية، بدأت السلطة الفلسطينية عام 2008 بانتهاج سياسة جديدة وهي سياسة دمج الهيئات المحلية بشكل رسمي، والتي تهدف إلى دمج عدد من الهيئات المحلية في هيئة محلية واحدة، وبإدارة واحدة، وقد قادت وزارة الحكم المحلي هذه العملية، وأوجدت وحدة خاصة لمتابعتها عبر صندوق تطوير البلديات وهو الذراع التنموي للوزارة، والذي يتابع تنمية البلديات والمشاريع فيها. وألقت سياسة الدمج الجديدة بظلالها على تنمية المجتمع المحلي، باعتبار أن هذه السياسة دُرست وطُبقت في إطارات ضيقة ووفق معايير محددة سلفاً، ولم يؤخذ بالنظر أو يُعتبر حاجات المواطنين في تلك الهيئات التي دُمجت.

2:1 مشكلة الدراسة

يهدف التقسيم الإداري للمناطق الجغرافية إلى تحسين نوعية الحياة للمواطنين، شريطة أن يتم ذلك وفق منهج علمي سليم، ودمج الهيئات المحلية أتى ليوحّد جهود مجالس قروية وبلدية مختلفة في بوتقة واحدة، ظناً أن ذلك يجعلها أقدر على القيام بمشاريع تنموية بعدد أكبر من المستفيدين.

---

[1] عبد العاطي، صلاح: الحكم المحلي والهيئات المحلية في فلسطين. الحوار المتمدن، العدد 1315، 2005. انظر الموقع الإلكتروني http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=45322 استرجع بتاريخ 1–3–2012.

وقضية التنمية ومجالاتها المختلفة لا تحـــدث بمجـــرد اتبـــاع اســـتراتيجيات تجريبيـــة ومحاولات جريئة، فالأفراد مركز التنمية هم الأكثر دراية بحاجاتهم التنموية، ولذلك لابـــد مـــن توافق بين سياسة الدمج والتنمية بمختلف مجالاتها.

ولذلك فقد ارتأى الباحث ضرورة دراسة سياسة الدمج كتقسيم إداري، وتقصي أثره على التنمية البشرية –الإنسان هو أداة وغاية التنمية بكل أبعادها– بمجالاتهـــا السياســـية والثقافيـــة والاجتماعية والتعليمية، ضمن الإطار السياسي والقانوني للهيئات المحلية.

3:1 أسئلة الدراسة

تحاول هذه الدراسة الإجابة عن الأسئلة الآتية:

- ما هي انماط التقسيمات الإدارية؟
- ما الأبعاد السياسية والقانونية والاجتماعية للتقسيمات الإدارية في فلسطين؟
- ما دواعي تبني الدمج كتقسيم إداري في فلسطين؟
- كيف يؤثر الدمج كتقسيم إداري في التنمية؟

4:1 فرضية الدراسة

ستقوم الدراسة بفحص الفرضية التالية: إن الدمج وفق صورته الحالية، لا يسهم إيجابـــاً في التنمية بمجالاتها المختلفة.

5:1 أهمية الدراسة

تكمن أهمية الدراسة كونها ستسلط الضوء على التقسيمات الإدارية في فلسطين، وعلـــى إستراتيجية الدمج والهيئات التي انبثقت عنها.

كما تستمد الدراسة أهميتها من أهمية التنمية، العملية التي يتغنى بها الساسة والمفكرون والاقتصاديون، ويُسخّرون الإمكانات لتحقيقها. الدراسة الحالية تستقصي مدى تحقيق التنمية في ظل الدمج كتقسيم إداري يؤمل منه الكثير.

6:1 أهداف الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى:

- تحليل التقسيمات الإدارية في فلسطين،
- توضيح الدمج في الخطط الإدارية ضمن المستوى المركزي،
- قياس أثر الدمج على التنمية،
- الاطلاع على تجارب البلديات المدمجة،

7:1 حدود الدراسة

الحدود المكانية: بما أن الدراسة تتعلق بالدمج والبلديات المدمجة، فإن حدودها المكانية ستكون الضفة الغربية.

الحدود الزمانية: من عام 2004 لغاية 2012 (بداية الدمج كفكرة مطروحة للتطبيق، حتى إعداد هذه الرسالة)

8:1 منهج الدراسة

ستتبع الدراسة المنهج الوصفي التحليلي هو المنهج الذي سيستخدم في الدراسة لفحص الفرضية وهذا يتطلب جمع المعلومات والدراسات والمراجع والمصادر التي ستكون أساساً مهماً تستند إليه الدراسة حيث سيتم دراسة هذه المواد وتلخيصها للحصول على أكبر قدر ممكن من المعلومات. أما أدوات الدراسة فهي: المقابلات الفردية، وتحليل الأدبيات والوثائق.

9:1 خطة الدراسة

تأتي هذه الدراسة في أربعة فصول :

الفصل الأول: التقسيمات الإدارية: تناول هذا الفصل الأنظمة الإدارية المركزية واللامركزية، والهياكل التنظيمية التي تترافق مع أي تقسيم إداري، بالإضافة إلى تجارب الدول في التقسيمات الإدارية.

الفصل الثاني: الحكم المحلي في فلسطين: تطرق هذا الفصل إلى تاريخ الحكم المحلي في فلسطين وصولاً إلى المرحلة الحالية، وخصائص كل مرحلة من مراحل الحكم المحلي وانعكاسها على حياة السكان.

الفصل الثالث: سياسة الدمج والتنمية في فلسطين: ركّز هذا الفصل على سياسة الدمج التي انتهجتها وزارة الحكم المحلي والأسباب التي دعت إلى سياسة الدمج، وعلاقة سياسة الدمج بالتنمية وأبعادها ومجالاتها في فلسطين.

الفصل الرابع: النتائج والتوصيات: يُعد هذا الفصل تتويجاً للرسالة، إذ أنه يمثل نتائج المقابلات التي ينوي الباحث القيام بها من أجل تقييم سياسة الدمج وأثرها في التنمية من وجهات نظر الخبراء، تمهيداً للحكم على فرضية الدراسة، وعلاوة على ذلك يُقدّم هذا الفصل التوصيات التي سوف تنبثق عن الدراسة.

1-10 الدراسات السابقة

دراسة رائد مقبل (2010)[1]

تمحورت دراسة رائد مقبل المعنونة "أثر انتخابات الهيئات المحلية الفلسطينية في تفعيل المشاركة السياسية"على انتخابات الهيئات المحلية ودورها في تعزيز المشاركة السياسية، وتركز

[1] مقبل، رائد: **أثر انتخابات الهيئات المحلية الفلسطينية في تفعيل المشاركة السياسية (2004– 2009)**. رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النجاح، نابلس، فلسطين، 2010.

على الانتخابات المحلية التي جرت في ظل السلطة الفلسطينية عام 2004، وكشفت عن الأطر الاجتماعية والسياسية التي تفاعلت وتأثرت في انتخابات الهيئات المحلية الفلسطينية. وناقشت الدراسة موضوع الهيئات المحلية في فلسطين من خلال بعدين هامين: يتمثل الأول بالتطور التاريخي للهيئات المحلية في فلسطين خلال عهود الحكم المختلفة التي تعاقبت على فلسطين: العهد العثماني، والبريطاني، والأردني، والمصري في قطاع غزة، وفترة الاحتلال الإسرائيلي، وصولاً إلى الواقع الحالي في ظل السلطة الفلسطينية؛ أما البعد الثاني فهو البعد القانوني، ذلك من حيث استعراض القوانين المتعلقة في هيئات الحكم المحلي والقوانين المتعلقة في الانتخابات التي لا زالت مدار جدل مثل قانون التمثيل النسبي وما يحمله من مزايا وعيوب. ودور هذه القوانين والأنظمة المتعلقة بالهيئات المحلية في تفعيل المشاركة السياسية.

استعرضت الدراسة العملية الانتخابية للهيئات المحلية الفلسطينية التي تمت في ظل السلطة الفلسطينية في عامي 2004 و2005 والمرحلة الخامسة من الانتخابات والتي لم تتم، وبينت الأسباب التي حالت دون إجرائها؛ كذلك بينت الدراسة مشاركة المرأة في انتخابات الهيئات المحلية من خلال النظام الانتخابي الذي ميز المرأة، ومن خلال التحليل للعملية الانتخابية للهيئات المحلية الفلسطينية، وتم التوصل إلى مجموعة من الاستنتاجات والتوصيات، كان منها أن قانون الانتخاب الخاص بالهيئات المحلية خضع مرات عديدة للتعديل والاستبدال خلال المراحل الانتخابية المتعددة، وفي زمن متقارب، الأمر الذي وضع المنتخبين والمرشحين في ضبابية الفهم لهذه التغييرات. كما أن القانون الانتخابي لم يشترط حداً أدنى من التعليم للمرشحين لعضوية مجالس الهيئات المحلية. إضافة إلى أن العملية الانتخابية لم تكن ديمقراطية، بالشكل السليم لأنها تمت على مراحل ولم تكتمل، ولم تشمل المواطنين الفلسطينيين كافة، وغاب عنها عدد كبير منهم.ويرى الباحث أن هذه الدراسة هامة، إذ أن أحد أهم قصور سياسة الدمج كان في الاعتراض الكبير على قانون الانتخاب للهيئات المحلية لعام 2005، وعدم ملائمته للبلديات الجديدة.

دراسة راشد حامد (2009)[1]

هدفت دراسة راشد حامد المعنونة " إستراتيجية تطوير الهيئات المحلية في منطقة أريحا والأغوار" إلى تعرف واقع الهيئات المحلية في منطقة أريحا والأغوار من خلال مراجعة مراحل تطور للهيئات المحلية في فلسطين في الفترات السابقة وتحليل وتقييم الواقع الحالي لهذه الهيئات.

تضمنت الدراسة تقييم الواقع الحالي للهيئات المحلية في منطقة أريحا والأغوار في ظل الظروف القائمة وتحديد المعوقات والصعوبات التي تواجهها، ووضعت مقترحات لاستراتيجية مستقبلية من اجل النهوض بمستوى الهيئات المحلية وتعزيز دورها ومساهمتها في عملية التنمية والتطوير لمنطقة الدراسة.

أشارت نتائج الدراسة إلى وجود مركزية في النظام الإداري للهيئات المحلية وتعدد المستويات الإدارية، وأظهرت الدراسة عدم ملاءمة قانون الهيئات المحلية الفلسطينية لعام 1997 للواقع الحالي في منطقة الدراسة وعدم توفر المرونة اللازمة لمواجهة التطورات والتحديات المختلفة.

وقد خلصت الدراسة إلى عدد من التوصيات أهمها:

1- إعادة التقسيم الإداري والجغرافي لمنطقة الدراسة باعتبار المنطقة إقليما جغرافيا مستقلا إداريا وماليا، وتشكيل مجلس إقليمي واحد للمنطقة يضم كافة الهيئات المحلية في منطقة أريحا والأغوار تكون مهمته التخطيط والتنفيذ للسياسة العامة ومشاريع التطوير والتنمية في الإقليم.

2- مراجعة القوانين الحالية وإمكانية صياغة قوانين، ووضع لوائح تفسيرية جديدة وتشريعات وأنظمة تشرع التوصيات الآتية والمقترحات والنتائج التي تضمنتها الدراسة بخاصة فيما يتعلق بتشكيل مجلس إقليمي لإقليم الأغوار.

---

[1] حامد، راشد: **إستراتيجية تطوير الهيئات المحلية في منطقة أريحا والأغوار**. رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النجاح، نابلس، فلسطين، 2009.

3- العمل على تقليص المركزية الإدارية للسلطة المركزية من خلال إعادة صياغة دور وزارة الحكم المحلي بحيث يكون إشرافيا ورقابيا فقط على الهيئات المحلية، ودعم اللامركزية الإدارية عن طريق نقل جزء من الصلاحيات إلى السلطة المحلية وليس تفويض لها. وكذلك توسيع صلاحيات السلطة المحلية في مجال فرض الضرائب وجبايتها.

دراسة وزارة الحكم المحلي (2009)[1]

ركزت دراسة الحكم المحلي على تقييم الوضع الراهن لقطاع الحكم المحلي في فلسطين ولصياغة رؤية علمية وواقعية لهذا القطاع، وبناء تصميم يسمح بتحسين هيكلها وأدائها، وقالت انه من المفيد وضع الحالة الفلسطينية في سياق مقارن مع تجارب بلدان أخرى في العالم ومقارنة قطاع الحكم المحلي في فلسطين مع ثلاث دول من سياقات مختلفة، لها أهميتها على الصعيدين النظري والعملي، وهي: سويسرا وجنوب إفريقيا ولبنان.

إن الأساس المنطقي لاختيار **النموذج الأول"** :سويسرا"، هو أنه يمثل أفضل نظام ديمقراطي للحكم المحلي في مجال اللامركزية، وقيامه على قيم الكفاءة والمساءلة، والنجاعة الإدارية والاستقلالية .وفي هذا المعنى، فإن نظام الحكم المحلي السويسري يعبر عن مبدأين : الأول، أنه كلما اقترب مستوى تمثيل الحكومة للناس فإنها تعمل بشكل أفضل، والثاني، أن يكون للشعب الحق في التصويت على نوع وكمية الخدمات العامة التي يريدونها .وعليه، تقترح هذه المبادئ أن عملية اتخاذ القرارات ينبغي أن تتم عند المستويات الدنيا من الحكومة، وهو ما يتسق مع هدف كفاءة عملية تخصيص الموارد. وهكذا إن جاذبية هذا النظام للحالة الفلسطينية تكمن في طبيعته الديمقراطية، والتي ينشدها الفلسطينيون الذين يتطلعون لبناء نظام حكم ديمقراطي يلبي رغباتهم وتطلعاتهم.

النموذج الثاني وهو جنوب إفريقيا التي مرت ومازالت في عملية تحول معقدة من عهد نظام الفصل العنصري إلى حقبة جديدة من الديمقراطية السياسية. فعملية التحول في البنى القديمة

[1] وزارة الحكم المحلي: **عرض وتحليل لثلاث نظم حكم محلي.** وزارة الحكم المحلي، رام الله، فلسطين، 2009.

ووظائفها إلى حالة أكثر تمثيلية واستجابة لمطالب الجمهور، وترتيبات وإجراءات للمساءلة من خلال انتخابات حرة ونزيهة على جميع المستويات، وما يصاحبها من تحديات، تمثل أهم العلامات الفارقة للمراقبين والعاملين في مجال نظام الحكم المحلي. تكمن جاذبية هذا النموذج من كون كلا البلدين– فلسطين وجنوب أفريقيا -قد تعرضتا لتجربة القمع والاضطهاد ذاتها، في حالة فلسطين كان أساس التجربة الاحتلال الكولونيالي الاستيطاني، وفي جنوب إفريقيا نظام الفصل العنصري . ومن ثم فإن تجربة جنوب إفريقيا، يمكن أن توفر بعض الدروس التي يُجدر أخذها بعين الاعتبار في الحالة الفلسطينية.

النموذج الثالث: هو لبنان الذي عانى من صراع داخلي منذ عام1970، وما زالت تداعياته حتى الان. لقد كان نظام الحكم على الصعيدين الوطني والمحلي، عرضة لحالة من الفوضى والاضطراب التي سادت البلاد خلال العقود الثلاثة الماضية .نظريا، تنقسم لبنان إلى خمس محافظات، يدير كلا منها حاكم يمثل الحكومة المركزية .أما في الممارسة الفعلية، فقد مارست المليشيات السياسية والطائفية معظم وظائف الحكومة المحلية في المناطق التي يسيطرون عليها، والتي يعتبر نفوذ الحكومة المركزية فيها محدودا، ومنذ أواخر1980، وحتى ثلاث سنوات مضت، كانت معظم بيروت ومناطق واسعة في لبنان تحت سيطرة القوات المسلحة السورية في العديد من القرى والبلدات اللبنانية يتمتع شيوخ العشائر المحلين بنفوذ كبير. وإضافة إلى أن الوضع في لبنان، هو وضع (ما بعد الصراع)، فإن لبنان تمثل دولة عربية ذات موارد محدودة، وهو ما يجعل من لبنان حالة جيدة لأغراض المقارنة فيما يتعلق بالحكم المحلي.

دراسة سناء حسيبا (2006)[1]

هدفت دراسة سناء حسيبا المعنونة" واقع واستراتيجيات تطوير الإدارة المحلية في الأراضي الفلسطينية" إلى تقييم الواقع الحالي للإدارة المحلية الفلسطينية في ظل الظروف القائمة، وتحديد المعوقات والصعوبات التي تواجهها، ووضع برامج ومقترحات لاستراتيجية

[1] حسيبا، سناء: **واقع واستراتيجيات تطوير الإدارة المحلية في الأراضي الفلسطينية**، مرجع سابق.

مستقبلية من أجل النهوض بمستوى الهيئات المحلية لتعزيز دورها ومساهمتها في عملية التنمية وبناء الدولة الفلسطينية المستقبلية.

أشارت نتائج الدراسة إلى وجود مركزية في نظام الإدارة المحلية الفلسطينية، وتعدد المستويات الإدارية، ووجود عدد كبير من الهيئات المحلية (خاصة البلديات المستحدثة)، وكذلك عجز الهيئات عن أداء دورها ومهامها، وتلبية حاجات المواطنين. ومن جهة أخرى أظهرت الدراسة عدم ملاءمة قانون الهيئات المحلية الفلسطينية للواقع الحالي في الأراضي الفلسطينية، وعدم توفر المرونة اللازمة لمواجهة التطورات والتحديات المختلفة.

خلصت الدراسة إلى عدد من التوصيات، أهمها إعادة النظر في دور وزارة الحكم المحلي بحيث يكون دورا إشرافيا ورقابيا فقط، كذلك العمل على تحسين الوضع الإداري للهيئات المحلية وتقليص عدد المستويات الإدارية، وتفعيل دور المحافظ ودمج البلديات (كليا أو جزئيا، والتي توافقت مع كثير من الدراسات والتي أدت بالوزارة إلى تبني الدمج) بعضها مع البعض. بالإضافة إلى إعطاء الهيئات المحلية الاستقلال المالي وتطوير النظم الضريبية والمحاسبية وتعزيز اللامركزية الإدارية في علاقتها مع وزارة الحكم المحلي. وأوصت الدراسة أيضا بضرورة وضع قانون جديد للهيئات المحلية يحتوي على صياغات قانونية وتشريعات مناسبة، مع الأخذ بعين الاعتبار إشراك جميع الأطراف المعنية في وضع الإستراتيجية، ومراعاة العوامل النفسية والسلوكية والبيئية للشعب الفلسطيني.

دراسة صلاح عبد العاطي (2005)[1]

أتت دراسة صلاح عبد العاطي المعنونة" الحكم المحلي والهيئات المحلية في فلسطين" امتدادا وتواصلا للأبحاث التي يقوم بها مركز الميزان لحقوق الإنسان في هذا المجال، وتتناولت في فصولها العشر المكثفة مسألة هامة من مسائل الحكم والديمقراطية في فلسطين، تتعلق بتوضيح أبعاد ومفاهيم الحكم المحلي، وتسليط الضوء علي عمل الهيئات المحلية وموازنتها،

[1] عبد العاطي، صلاح **الحكم المحلي والهيئات المحلية في فلسطين**. مرجع سابق.

ودورها الخدماتي والتنموي، وعلاقة الهيئات المحلية مع السلطة المركزية من حيث التمويل والرقابة الإدارية والمالية، وأبرز المعوقات التي تواجه هذه الهيئات، وأنظمة الرقابة و المحاسبة والمساءلة في عملها.

وهدفت الدراسة إلى تحديد الإطار النظري للحكم المحلي وتقدير الحاجة إلى تنظيم عمله وفق أسس ديمقراطية ولامركزية، هذا وتقيم الدراسة في بعض أبعادها الحكم المحلي ومؤسساته في فلسطين خلال المرحلة السابقة والراهنة، ومن ناحية أخرى تحدد التحديات والمصاعب في مرحلة التطور والإصلاح للحكم المحلي في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية وحتى الآن، إضافة إلى تركيزها على السياسة المتعلقة بمؤسسات الحكم المحلي باعتبارها الأساس لخلق مجتمع مدني وترسيخ مبدأ الديمقراطية وتحديد أسس الإصلاح ومعايير الحكم الصالح في مؤسسات الحكم المحلي؛ باعتبارها قاعدة مهمة تمس المجتمع المحلي، فالإصلاحات التي تجري على نظام الحكم المحلي تحدد الملامح الأساسية الحالية والمستقبلية للنظامين المحلي والسياسي. وفي النهاية تضع الدراسة مجموعة من التصورات والحلول المناسبة، والتي تؤكد أهمية تفعيل عمل مؤسسات الحكم المحلي المختلفة لتقوم بواجبها في عملية بناء وتنمية ودمقرطة المجتمع الفلسطيني.

الفصل الثاني

التقسيمات الإدارية

الفصل الثاني

التقسيمات الإدارية

1:2 تمهيد

يعد مفهوم التقسيمات الإدارية الخاص بالبلدان والمناطق داخل الدول مفهوماً حديثاً نسبيا، رغم أنّ الأمم والحضارات القديمة شهدت تقاسيم إدارية محددة المهام، إلا أن هاجس الدول للسيطرة على حدودها ومواطنيها وتقديم الخدمات والتنمية اللازمة لهم، كان ولا زال الدافع الأساس لهذه التقسيمات في جميع العصور والأزمنة. ولأهمية التقسيمات الإدارية في الدول كان هذا الأمر يعد من أعمال السيادة, فالتقسيمات الإدارية تمثل مناطق محددة لأغراض إدارية وخدماتية وسياسية. تصدر التقسيمات الإدارية بقانون عن المجالس النيابية التي تحدد أقسام الدولة وحددوها. ورثت السلطة الفلسطينية ما هو موجودمن تقسيمات بشكل كبير عن سلطات سابقة، وما أحدثته من إضافة بعض المحافظات أو تقليص حدود أخرى[1] لم يكن بتشريع، وهذا خلاف ما أكّده للباحث السيد عبد الكريم سدر وكيل وزارة الحكم المحلي في مقابلة مع الباحث[2]، بينما ورد في مشروع دستور فلسطين، أن التشكيلات الإدارية من اختصاص مجلس الوزراء حسب المادة (144) منه[3]، استناداً إلى القانون الأساسي في المادة رقم (85) والتي بينت أن التقسيمات الإدارية وتحديد اختصاصاتها، وحدودها سينظمه قانون خاص، وهذا لم يصدره التشريعي لاحقا حسب ما صرح به عضو المجلس التشريعي عبد الرحمن زيدان في لقاء مع الباحث[4].

---

[1] الهيئة المستقلة لحقوق المواطن فلسطين، **التنظيم الاداري في فلسطين**، ص38

[2] عبد الكريم سدر، مقابلة شخصية،27-9-2013

[3] اظر دستور دولة فلسطين، رابط الكتروني
http://www.plc.gov.ps/menu_plc/arab/files/%D9%81%D9%84%D8%B3%D8%B7%D9%8A%D9%86/%D8%A7%D9%84%D9%88%D9%82%D8%A7%D8%A6%D8%B9%20%D8%A7%D9%84%D9%81%D9%84%D8%B3%D8%B7%D9%8A%D9%86%D9%8A%D8%A9/0/%D8%AF%D8%B3%D8%AA%D9%88%D8%B1%20%D8%AF%D9%88%D9%84%D8%A9%20%D9%81%D9%84%D8%B3%D8%B7%D9%8A%D9%86%20-%20%D9%85%D8%B4%D8%B1%D9%88%D8%B9%20%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B3%D9%88%D8%AF%D8%A9%20%D8%A7%D9%84%D8%AB%D8%A7%D9%84%D8%AB%D8%A9.htm

[4] زيدان، عبد الرحمن، عضو مجلس تشريعي، لقاء خاص مع الباحث،30-10-2013.

2:2 مفاهيم في التقسيمات

وعادة ما تختلف التقسيمات وتسمياتها من بلد لآخر، ولكنها في الغالب تكون أقاليم ومحافظات ونواحي ومدن وقرى، نتعرف هنا على تعريفات لهذه التقسيمات بصورة مختصرة:

1:2:2 الإقليم

تلجأ دول عديدة في تقسيم أراضيها إلى أقاليم وخاصة تلك الواسعة جغرافيا منها، كنوع من تسهيل السيطرة عليها وضمان توزيع الموارد، وإدارة التنمية بشكل عادل، ويشمل الإقليم مجموعة من المحافظات ويكون له صفات مميزة تميزه عن غيره من الأقاليم الأخرى. ومن هنا نتوافق مع تعريف الإقليم كما ورد للكاتب "محمد خميس" بأنه رقعة من الأرض لها سماتها وصفاتها المميزة عن غيرها، وقد تتحدد حدوده بفعل العوامل الطبيعية أو البشرية التي تضع حدوده بناء على اعتبارات سياسية أو إدارية،[1] ولا يكون عادة للاقليم شخصية اعتبارية ويخضع تقسيمه للاعتبارات الزراعية والصناعية والاجتماعية والعرقية[2].

2:2:2 المحافظة

تكون المحافظة جزءاً جغرافياً من الإقليم، وتحدد حدودها وما فيها من مدن وقرى ونواحي، أو غيرها من التجمعات بقوانين تصدر عن المجالس النيابية والقوانين الأخرى واللوائح الموضحة لمراكز المحافظات، ويترأس المحافظة محافظ، ويكون ممثلا للرئيس كما هو الحال في فلسطين وفي كثير من الدول المركزية. بينما في فرنسا مثلا يتم تعيينه من قبل مجلس الوزراء[3]، وكذلك الحال في لبنان[4]. وتعد المحافظة أعلى مستوى في الهيكل الإداري في التقسيمات الإدارية في الضفة الغربية وقطاع غزة،[5] والمحافظ يُعيّن بقرار من الرئيس ويقسم

---

[1] الزكة، محمد خميس، **التخطيط الاقليمي وابعاده الجغرافية**،ط3، الاسكندرية، دار المعرفة الجامعية:1991، ص 25

[2] بدر شهاب،ابراهيم، **معجم مصطلحات الادارة العامة**، مؤسسة الرسالة للطباعة والنشر، بيروت، 1998م ص370

[3] الهيئة المستقلة لحقوق المواطن فلسطين، **التنظيم الاداري في فلسطين**، مرجع سابق، ص25

[4] انظر موقع الكتروني، مركز المعلومات للتنمية المحلية، شوهد 2012/12/11، رابط الكتروني http://www.localiban.org/spip.php?rubrique388

[55] الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، **كتاب محافظة قلقيلة الاحصائي السنوي** (2)، اب 2010، ص25

القسم أمامه ويكون أعلى سلطة في حدود المحافظة، وهو المسؤول عن تطبيق السياسة العامة في المحافظة، وله وظيفة الضبطية القضائية.[1]

3:2:2 المدينة

لا يعرف تحديدا متى أنشئت المدن، إلا أن ذكرها قديم قدم التاريخ وقدم الحضارات. ظهرت مثلا المدن اليونانية، ومدن حضارات الصينيين والمايا، وأتى القرآن الكريم على ذكرها. وواضح من السيرة التاريخية أنها كانت تتشكل من مساكن ومراكز عامة، وتشهد نشاطات اقتصادية وثقافية وسياسية واجتماعية كثيرة.

في مجال الأنثروبولوجياهناك نوعان من التعاريف للمدينة، بالاعتماد على خاصتين مهمتين للمدن وهما: التعريف السكاني والذي يعتمد على فكرة بأن المدن هي عبارة عن أماكن تجمع العديد من الناس، والتعريف الوظيفي الذي ينطلق من فكرة بأن المدن لديها تأثيرها الخاص على محيطها[2].

يتضح وفق التعريف الأول أن مفهوم المدينة يعتمد على مقدار التجمع السكاني، وبالتالي فإن عدد السكان هو الذي يقرر أن هذا التجمع مدينة أو غيرها، بينما في التعريف الثاني فإن تأثير المكان من النواحي السياسية أو الدينية أو الاقتصادية هو الذي يحدد أن يكون التجمع مدينة أو لا.

وقد صاغ لويس ويرث (Louis Wirth) عام (1938)تعريفاً للمدينة يشمل بعض الخصائص للمدن، يرتكز على أمور معينه حول التحضر وطرق الحياة، إذ أنّ المدينة حسب ما يرى (ويرث) تُعرّف بناء على أربع خصائص أساسية[3]:

- الديمومة: وقصد بها ديمومة الموقع بأن لا يكون التجمع لظرف طارئ او متنقلا.

---

[1] الهيئة المستقلة لحقوق المواطن فلسطين، **التنظيم الاداري في فلسطين**، مرجع سابق، ص62

[2] American Anthropologist 91:454-461. Smith, Michael E. 1989 Cities, Towns, and Urbanism: Comment on Sanders and Webster. American Anthropologist 91:454-461

[3] المرجع السابق

- عدد السكان المرتفع: أن يحوي التجمع عددا كبير من السكان في حدوده.
- كثافة السكان العالية: بأن يكون نسبة السكان لوحدة المساحة كبيرة.
- التنوع السكاني: تنوع السكان وضعف العشائرية وتنوع المهن للسكان في نطاق التجمع.

كما تعرف على أنها تجمع حضري ذا كثافة سكانية ولها أهمية معينة[1].

ورغم ما تعكسه التعاريف السابقة من شمولية إلا إن فيها تركيز أكثر على الناحية السكانية، وهذا ما يُعتمد أكثر في العصر الحديث. ويرى الباحث أن المدينة هي تجمعات حضرية تجمع ما قاله (ويرث) من ديمومة وسكان وكثافة وتنوع سكاني، لكن في كثير من الأحيان تتخطاها للموقع والتأثير والجانب السياسي.

4:2:2 القرية

القرى هي إحدى أنواع التجمعات الحضرية، وهي غالبا تقع في الريف وتشكل الغالبية الكبرى من المساحات المأهولةفي الدول. وتمتاز القرى بعدة ميزات أهما صغر المساحة المؤهولة، وصلات القربى بين سكانها، والطبيعة الزراعية للتجمع، علما أن بعض القرى يمكن أن ينمو إلى اكبر من قرية، وبصورة عامة فإن مفهوم القرية هي: تجمع سكاني يعيش به عدد قليل من السكان يقدَرها البعض بين المئات وعشرة آلاف، ويشتغل معظم سكانه بالزراعة، وقد يكون امتدادهم من قبيلة واحدة.[2]وفي فلسطين تعد القرى هيئات محلية يديرها مجلس قروي، ومعظم الهيئات المحلية الفلسطينية هي مجالس قروية.

3:2 الأسباب والمحددات التي تؤثر على التقسيم الإداري

للتقسيم الإداري أسباب ودوافع عدة وهي تتلخص فيما يلي:

[1] http://ar.wikipedia.org/wiki/%D9%85%D8%AF%D9%8A%D9%86%D8%A9
[2] http://ar.wikipedia.org/wiki/%D9%82%D8%B1%D9%8A%D8%A9

1:3:2 المحدد السياسي

قد يكون المحدد السياسي من أهم المحددات التي تدفع الدول إلى إجراء التقسيمات الإدارية بطريقة معينة، فتقسم الدول إلى أقاليم وولايات وحضر وريف وقرى ومدن، يخضع التقسيم الإداري لكثير من الاعتبارات السياسية في كثير من الأحيان، وهذا يتضح في مناطق كثيرة ومنذ القدم، ففي فلسطين على سبيل المثال، قررت الدولة العثمانية وضع القدس تحت إدارة الباب العالي مباشرة[1]، وهو ما لاحق التقسيمات الإدارية في فلسطين حتى يومنا هذا. وهو ذات الدافع الذي قسمت عليه ليبيا إلى ثلاثة أقاليم، والسبب نفسه الذي قام عليه التقسيم في السودان. وكثيرا ما تشكو المعارضات في الدول، أن التقسيم الإداري وتوزيع الدوائر يأتي لخدمة فئة معينة دون أخرى، مما يمكنها من السيطرة على الحياة السياسية عبر التلاعب بتوزيع المقاعد عبر حدود الدوائر وتقسيماتها.

2:3:2 المحدد الجغرافي

كثيرا ما يتبع التقسيم الإداري للدول الطبيعة الجغرافية، من حيث اتساعها وطبيعة الأرض ما بين الجبلية والسهلية والنهرية،[2]وقد نشأت بعض التجمعات الحضرية حول المضايق والأنهار مثل التجمع حول جزيرة مسينا(("Miessina"في صقيلية في ايطاليا، حيث بلغ عدد السكان في هذا التجمع أكثر من نصف مليون في عام (1988)[3]، والحالة المصرية تعبر بشكل كبير عن هذا التقسيم، وهذا يبدو واضحاً أيضا في اليمن والمملكة العربية السعودية.

3:3:2 المحدد السكاني

تعد الكثافة السكانية من أهم المحددات للتقسيمات الإدارية، وتحديد الأقاليم وتحديد نوع التجمع إذا ما كان قرية أم مدينة، وتضع كثير من الدول معيار السكان كمقياس رئيسي للقياس،

---

[1] انظر ويكيبيديا:
http://ar.wikipedia.org/wiki/%D9%85%D8%AA%D8%B5%D8%B1%D9%81%D9%8A%D8%A9_%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%AF%D8%B3_%D8%A7%D9%84%D8%B4%D8%B1%D9%8A%D9%81

[2] الزكة، محمد خميس، **التخطيط الاقليمي وأبعاده الجغرافية**،ط3، مرجع سابق، ص 27

[3] اسماعيل احمد، علي، **دراسة في جغرافية المدن**،ط4، القاهرة، دار الثقافة للنشر والتوزيع:1988، ص 125

إن كان التجمع ينطبق عليه مواصفات القرية أو المدينة. ويعرفه البعض بالإقليم البشري إشـــارة إلى تدخل الإنسان بتحديد حدوده، سواء بوضع الحدود أو اعتبار السكان المعيـــار فـــي تحديـــد الحدود،[1] ويرى الباحث أن هذا المحدد قد يكون الأكثر عدالة للتقسيم الإداري، إذا ما أرادت الدول أن تقيم مجتمعا مدنيا لا يتميز به العرق والطائفة.

4:3:2 المحدد الاقتصادي

يعد المحدد الاقتصادي من المحددات الهامة في التقسيمات الإدارية، وينطلق من دافـــع ضمان السيطرة على الموارد وتوزيعها واستغلالها وتوزيع العمالة فيها، حتى أن المغرب يسمي تقسيماته الإدارية بأسماء عمالية ويقسمه إلى (جهة اقتصادي) و (عمالة) و(باشوية)وغيرها من المسميات المرتبطة ارتباطاً اقتصادياً[2].

5:3:2 المحدد الاستراتيجي العسكري

سعي الدول للسيطرة والتحكم والحفاظ على الاستقلالية والهيبة، كان وما زال على رأس الاعتبارات في التقسيم الإداري، فرغم إعلان الدول أن عامل التنمية هو ما يدفعها للتقسيم لكـــن في كثير من الأحيان يبرز العامل الأمني والاستراتيجي خلف التقسيمات الإداريـــة، وســـبق أن أشرنا للتقسيم في فلسطين في كثير من مراحله كمثال، كما أن سعي كثير من الحكـــام لتثبيـــت أركان الحكم أوجد تقسيمات إدارية يكون أساسها أمني إستراتيجي وهذا يبدو واضحا في المثال اليمني منذ الحكم التركي وحتى النظام الحالي.[3]

6:3:2 المحدد الطائفي والإثني

عندما تضعف الدول وتقوى فيها النزاعات الإثنية والأقليات الطائفية فإن الأقليات تتقوقع في أماكن محددة ومتقاربة تفرض على الدولة واقعاً خاصاً، ولعل النظر إلى العراق فـــي هـــذه

---

[1] الزكة، محمد خميس، **التخطيط الاقليمي وأبعاده الجغرافية**،ط3، مرجع سابق، ص 27

[2] انظر ويكيبديا: رابط الكتروني
http://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%AA%D9%82%D8%B3%D9%8A%D9%85_%D8%A5%D8%AF%D8%A7%D8%B1%D9%8A_%D9%85%D8%BA%D8%B1%D8%A8%D9%8A

[3] سيف، وليد محمد،" التقسيم الإداري في اليمن غياب الرؤية والإرادة" شوهد 2012/12/12، رابط الكتروني:
http://www.algomhoriah.net/articles.php?id=34848

الأيام يصور بشكل كبير هذا الواقع، إذ قامت التقسيمات الإدارية لتراعي هذا الأمر بشكل كبير، حيث تم تقسيم إقليم كردستان كإقليم تسود فيه عرقية الكرد، وتم تقسيم المحافظات الأخرى على أساس ديني بين الطوائف وخاصة السنية والشيعية، فرضت وهذه التقاسيمات نفسها أيضا في لبنان بشكل كبير، وحتى أنّ توزيع المقاعد النيابية في العراق ولبنان والجزائر والمغرب، يأخذ بالحسبان إلى حد كبير التوزيع الطائفي، وبالتالي فإن حدود الأقاليم والمحافظات تتأثر بشكل كبير بالمحدد الطائفي والإثني.

ويضاف لهذا المحدد البعد الديني والثقافي، إذ أولت كثير من الدول ومنذ القدم الأماكن المقدسة وضعية خاصة وتعاملت معها بشكل خاص، وهذا ما نلاحظه عند نشأت المدن في حضارة المايا القديمة إذ أصبحت هذه المراكز الدينية مراكز للتجمعات الحضرية وأماكن النفوذ السياسية،[1] وينسحب ذلك بشكل كبير على مراكز الحضارة في الشرق الأوسط، في مكة المكرمة والقدس وبيت لحم وغيرها من المدن.

4:2 التجمعات الحضرية في القران الكريم

القرآن الكريم كتاب سماوي نُزّل ليكون تشريعاً للمسلمين يوضح لهم أمور دينهم ودنياهم، ولم يكن كتاباً متخصصاً في التقسيمات الإدارية ولا في الكشوفات العلمية، ولكن القرآن وثق كثيرا من الحوادث التي قصها على الرسول الكريم، وبالتالي يمكن اعتباره مرجعاً هاماً في كثير من الأمور.

ومن خلال قراءة القرآن الكريم وجد الباحث أنه يشير إلى كثير من التقسيمات الإدارية والتي كانت قائمة منذ القدم، ويجمع العلماء أن الكهوف كانت اول سكن للإنسان، ثم انتقل إلى نوع من المساكن البدائية،[2] وهذا ما أشار إليه القرآن الكريم في أكثر من آية في القرآن، يقول تعالى في سورة الأحقاف: ((تُدَمِّرُ كُلَّ شَيْءٍ بِأَمْرِ رَبِّهَا فَأَصْبَحُوا لا يُرَى إِلاَّ مَسَاكِنُهُمْ كَذَلِكَ

[1] American Anthropologist 91:454-461. Smith, Michael E. 1989 Cities, Towns, and Urbanism: Comment on Sanders and Webster

[2] اسماعيل احمد، علي، **دراسة في جغرافية المدن**،ط4، مرجع سابق، ص 13

نَجْزِي الْقَوْمَ الْمُجْرِمِينَ. [1]، ويقول تعالى: ((وَسَكَنْتُمْ فِي مَسَاكِنِ الَّذِينَ ظَلَمُوا أَنْفُسَهُمْ وَتَبَيَّنَ لَكُمْ كَيْفَ فَعَلْنَا بِهِمْ وَضَرَبْنَا لَكُمُ الْأَمْثَالَ.))[2] ويقول أيضا في سورة سبأ: ((لَقَدْ كَانَ لِسَبَأٍ فِي مَسْكَنِهِمْ آيَةٌ جَنَّتَانِ عَن يَمِينٍ وَشِمَالٍ كُلُوا مِن رِّزْقِ رَبِّكُم واشْكُرُوا لَهُ بَلْدَةٌ طَيِّبَةٌ وَرَبٌّ غَفُورٌ)).[3] ونلاحظ هنا ارتباط المساكن بالزراعة، وهي أول حرفة انتقل إليها الإنسان بعد الصيد، ويصف القرآن الكريم التجمع في الآية بالمساكن، وهذا يتوافق مع ما ذهب إليه الدكتور علي إسماعيل أحمد في المرجع السابق.

وعندما ينتقل القرآن الكريم إلى صورة أخرى أكثر تحضراً، فإن الآيات تختلف، يقول تعالى في سورة الحشر: ((هُوَ الَّذِي أَخْرَجَ الَّذِينَ كَفَرُوا مِنْ أَهْلِ الْكِتَابِ مِن دِيَارِهِمْ لِأَوَّلِ الْحَشْرِ مَا ظَنَنتُمْ أَن يَخْرُجُوا وَظَنُّوا أَنَّهُم مَّانِعَتُهُمْ حُصُونُهُم مِّنَ اللَّهِ فَأَتَاهُمُ اللَّهُ مِنْ حَيْثُ لَمْ يَحْتَسِبُوا وَقَذَفَ فِي قُلُوبِهِمُ الرُّعْبَ يُخْرِبُونَ بُيُوتَهُم بِأَيْدِيهِمْ وَأَيْدِي الْمُؤْمِنِينَ فَاعْتَبِرُوا يَا أُولِي الْأَبْصَارِ))[4]. هنا أتى القرآن على وصفها بالديار، وهي دليل على الاستقرار، وبالتالي كانت ضرورة وجود الحصون والاستحكامات التي تؤمن سلامة تلك التجمعات الحضرية الكبيرة.

ثم أشار القرآن الكريم إلى القرية ووردت عدة آيات تتحدث عن القرية، وتظهر بعض سماتها. اختلف المفسرون في معنى القرية في القرآن، فبعضهم بيّن في بعض الآيات أنها تشير إلى مكة المكرمة، وفي إشارات أخرى إلى مكة والطائف، وبعضها أشار إلى القدس، ولكن في جميع هذه الإشارات وفي كل ما ورد فإن اللفظ القرآني يشير إلى تجمع سكاني معين موجود، وصفه بالقرية.[5] يقول الله تعالى: ((رَبَّنَا أَخْرِجْنَا مِنْ هَـذِهِ الْقَرْيَةِ الظَّالِمِ أَهْلُهَا)).[6] ويقول تعالى: ((وَكَأَيِّنْ مِنْ قَرْيَةٍ أَمْلَيْتُ لَهَا وَهِيَ ظَالِمَةٌ ثُمَّ أَخَذْتُهَا وَإِلَيَّ الْمَصِيرُ))[7]، ويقول تعالى: ((وَاسْأَلِ

---

[1] سورة الاحقاف: اية 25

[2] سورة ابراهيم: اية 45

[3] سورة سبأ: اية 15

[4] سورة الحشر: اية 2

[5] "لفظ القرية في القران الكريم" موقع اسلام ويب،شوهد في 2012/8/9،انظر رابط الكتروني: http://www.islamweb.net/media/index.php?page=article&lang=A&id=174347

[6] سورة النساء:اية 75

[7] سورة الحج:اية 48

الْقَرْيَةَ الَّتِي كُنَّا فِيهَا))[1] وهناك أيضا العديد من الآيات التي ذكرت بها القرية، وبعد استقصاء معظم الآيات فإنها تبين أن لفظ القرية إنما يدل على تجمع سكاني، ولاحظ الباحث سمة الشدة والبأس على أهل هذا التجمع.

تحدث القرآن الكريم عن المدينة كشكل أرقى من القرية، فهي رمز للحضارة والاتساع، يقول تعالى: ((وَجَاءَ مِنْ أَقْصَى الْمَدِينَةِ رَجُلٌ يَسْعَىٰ قَالَ يَا قَوْمِ اتَّبِعُوا الْمُرْسَلِينَ))[2]، ويقول تعالى: ((فَابْعَثُوا أَحَدَكُم بِوَرِقِكُمْ هَذِهِ إِلَى الْمَدِينَةِ فَلْيَنظُرْ أَيُّهَا أَزْكَى طَعَامًا فَلْيَأْتِكُم بِرِزْقٍ مِّنْهُ وَلْيَتَلَطَّفْ وَلا يُشْعِرَنَّ بِكُمْ أَحَدًا)).[3]

يستخلص الباحث من هذه الآيات وجميع الآيات التي ذكرت بها المدينة، أنها أيضا تشير إلى تجمعات سكانية بالإشارة إلى عموم اللفظ، وذلك لا يتناقض مع ما بيّنه بعض المفسرين أنها تشير إلى المدينة المنورة كما في قوله تعالى: ((لَئِن لَّمْ يَنتَهِ الْمُنَافِقُونَ وَالَّذِينَ فِي قُلُوبِهِم مَّرَضٌ وَالْمُرْجِفُونَ فِي الْمَدِينَةِ لَنُغْرِيَنَّكَ بِهِمْ ثُمَّ لا يُجَاوِرُونَكَ فِيهَا إِلاَّ قَلِيلا))[4]، **وأن** لهذه التجمعات سمات سمات حضارية أكبر من القرية من حيث الاتساع كما في الآيات السابقة ((وَجَاء مِنْ أَقْصَى الْمَدِينَةِ رَجُلٌ يَسْعَى))، حيث يوحي النص بالمساحة الكبيرة التي تشغلها المدينة، وأن المدينة مركز للتجارة والبيع والشراء كما ورد في سورة الكهف عندما أراد الفتية الشراء فأرسلوا أحدهم إلى المدينة وليس إلى القرية.

يبدو الفرق واضحاً بين القرية والمدينة في سورة يوسف، فإخوة يوسف يصفون الموقع الذي أتوا منه بالقرية، يقول تعالى:((وَاسْأَلِ الْقَرْيَةَ الَّتِي كُنَّا فِيهَا وَالْعِيرَ الَّتِي أَقْبَلْنَا فِيهَا وَإِنَّا لَصَادِقُونَ.))[5]، وهي الصورة المختلفة في ذهن يوسف عليه السلام عندما ترك قومه في البداوة قبل أن تتطور خيامهم إلى قرى أكثر حضرية، ويتضح ذلك في قوله تعالى: ((وَقَدْ أَحْسَنَ بِي إِذْ

---

[1] سورة يوسف:اية 82

[2] سورة ياسن: اية20

[3] سورة الكهف: اية 19

[4] سورة الاحزاب: اية60

[5] سورة يوسف:اية 82

أَخْرَجَنِي مِنَ السِّجْنِ وَجَاءَ بِكُم مِّنَ الْبَدْوِ.))[1]، بينما عاش سيدنا يوسف حياة المدينة الصاخبة والمتحضرة والواسعة، والتي تكثر فيها كل أشكال المدنية ومنها حتى المنتديات النسائية، كما ورد في قوله تعالى: ((وَقَالَ نِسْوَةٌ فِي الْمَدِينَةِ امْرَأَةُ الْعَزِيزِ تُرَاوِدُ فَتَاهَا عَن نَّفْسِهِ قَدْ شَغَفَهَا حُبًّا إِنَّا لَنَرَاهَا فِي ضَلَالٍ مُّبِينٍ لَمَّا سَمِعَتْ بِمَكْرِهِنَّ أَرْسَلَتْ إِلَيْهِنَّ وَأَعْتَدَتْ لَهُنَّ مُتَّكَأً.))[2]

التحول من القرية إلى المدينة في القرآن

أشار القرآن الكريم أن بعض القرى تحولت إلى مدن ونذكر هنا إشارتين لذلك، وإن كان الباحث لم يستطع التوصل إلى معايير واضحة لهذا التحول، سوى طبيعة التعامل ومرور الزمن، وقد أُستدلّ على الإشارتين من خلال التأمل والتفسير لآيات في القرآن الكريم.

الإشارة الأولى: في سورة (يس) يقول تعالى : ((وَاضْرِبْ لَهُم مَّثَلاً أَصْحَابَ الْقَرْيَةِ إِذْ جَاءَهَا الْمُرْسَلُونَ.))[3]، وهنا يصف التجمع بالقرية إذ كذب أهل هذه القرية المرسلين، ولنا أن نفترض أنه مع مرور الزمن لم يتوقف الرسل عن الدعاء فأصبح هناك عدد كبير من المؤمنين في هذا التجمع وكان الزمن كفيلاً بنمو هذه القرية وامتدادها، لذا اختلف الخطاب القرآني في وصف هذا التجمع. يقول تعالى في نفس السورة :(وَجَاءَ مِنْ أَقْصَى الْمَدِينَةِ رَجُلٌ يَسْعَى قَالَ يَا قَوْمِ اتَّبِعُوا الْمُرْسَلِينَ)(يس:20) وللحقيقة العلمية وجدت من هو قريب من هذا الرأي، إذ يحدد المفسر أن السبب في التحول هو جهود المرسلين في الدعوة إلى الله.[4]

الإشارة الثانية: لاحظ الباحث هذا الانتقال في سورة الكهف، عند قوله تعالى في قصة سيدنا موسى مع صاحبه: ((حَتَّى إِذَا أَتَيَا أَهْلَ قَرْيَةٍ))[5]، ثم يصف التجمع نفسه بالمدينة في نفس السورة في الآيات اللاحقة، يقول تعالى: ((وَأَمَّا الْجِدَارُ فَكَانَ لِغُلَامَيْنِ يَتِيمَيْنِ فِي الْمَدِينَةِ))[6]،

---

[1] سورة يوسف: اية 100

[2] سورة يوسف: الايات 30-31

[3] سورة يس: اية 13

[4] "سر تحول القرية الى مدينة في القران الكريم" انظر رابط الكتروني: http://www.tafsir.net/vb/tafsir28999

[5] سورة الكهف: اية77

[6] سورة الكهف: اية 82

ويمكن الاستنتاج أنّ زيارة سيدنا موسى للقرية في البداية أنها كانت صغيرة، لكن عندما أتى موعد تأويل الفعل من سيدنا موسى كانت البلدة قد نمت وتطورت لذا وصفها سيدنا موسى بالمدينة.

5:2 التقسيمات الإدارية منذ القدم

إدارة الدول والسيطرة عليها كانت ولا زالت من هموم البشر ومن التحديات الكبيرة التي واجهته مختلف الكيانات عبر التاريخ، والتاريخ البشري يُسطّر ذلك عبر ما ورد إلينا من آثار وكتابات، توضح كيفية التعامل مع تقسيمات الدول وتنظيماتها الإدارية المختلفة، نذكّر هنا بإيجاز تجارب بعض الأمم القديمة في هذا الأمر.

اليونانيون القدماء

قسّم اليونانيون القدماء البلاد إلى كيانات صغيرة، بحيث لا يزيد الكيان عن (30) ألف نسمة، وسُميّت بنظام (الدولة المدينية)، ولعل الطبيعة الجبلية لليونان هي من أهم الدوافع لهذا التقسيم، ولذا كثيرا ما نشبت نزاعات بين الكيانات الدول الصغيرة، مثلما حصل ما بين أثينا واسبرطة في القرن الخامس قبل الميلاد.[1]

الحضارة السومرية

كان الفرات في الحضارة السومرية مُلهماً لنشوء المستوطنات والقرى والتي تطورت فيما بعد إلى مدن والتي كانت من بينها (اوروك) وهي من أهم المدن السومرية آنذاك.

المصريون القدماء

يذكر التاريخ أنّ مصر قُسمت إلى مقاطعتين قبل (10) آلاف سنة قبل الميلاد، واعتبر توحدهما بداية الدولة المصرية وكان ذلك في (3200) ق.م، وقد عرفت مصر نظام الإدارة

[1] محمود محمدين، محمد، **الجغرافيا والجغرافيين بين الزمان والمكان**، ط3، الرياض، دار الخريجي للنشر والتوزيع: الرياض:1417هـ، ص79-80

المحلية (Kpde)، وهو شكل من أشكال الحكم المركزي ما بين عام (2160– 1788) ق.م، إذ قسمت الدولة إلى مقاطعات لكل منها حاكم مسؤول أمام الفرعون، ويتفرع عنه مفوض بسلطات لإدارة وتسيير شؤون الجماعة، وقد كان للفرعون نواب يوكلهم ببعض المهام الإدارية فى مركز الحكم.[1]

كما ظهرت عند المصريين القدماء أيضا ما يمكن أن يكون شبيه بفكرة نشوء الهيئات المحلية، وهو "نظام العشر"، لإدارة المدن على النيل، واتت هذه التسمية من عدد الأعضاء إذ أنه لكل مجلس عشرة أفراد منتخبين لإدارة المدينة[2].

الصين القديمة

ابتدع الصينيون القدماء الأساليب الإدارية لأجل إدارة البلاد والسيطرة عليها، وأسس الإمبراطور (تشين شي هوانغ) وهو من أسرة (أسرة تشين)، أول دولة إقطاعية مركزية موحدة متعددة القوميات، وأقام نظام المحافظات والولايات.[3]

الدولة العربية الإسلامية

اهتم العرب والمسلمون بتقسيم دولتهم إلى ولايات وأمصار، وعُيّن على كل ولاية والٍ، وكانت تشمل الولايات المدن والتجمعات السكنية. حاول المسلمون على مدار حكمهم أن يرصدوا هذه التجمعات لمختلف المجالات والأهداف، وأهمها السيطرة السياسية وجمع الضرائب، وهذا كان دافع ابن خرداذبة عامل البريد عند العباسيين، والمتوفي عام (912)م لوضع كتابه (المسالك والممالك) من أجل تيسير الجباية للضرائب وتحديد حدود الولايات والمدن.[4] وقسم ابن حوقل

---

[1] محمد ابراهيم كردي، علي، "نشاة وتطور الادارة"، انظر رابط الكتروني : http://kenanaonline.com/users/alikordi/posts/352121

[2] سعيد اسعد إسماعيل، **دور الهيئات المحلية في تعزيز المشاركة السياسية**، رسالة ماستر غير منشورة، جامعة النجاح الوطنية،2005م، ص 20

[3] محمد ابراهيم كردي، علي، "**نشاة وتطور الادارة**"، مرجع سابق.

[4] محمود محمدين، محمد، **الجغرافيا والجغرافيين بين الزمان والمكان**، ط3، مرجع سابق، ص167

الأقاليم الإسلامية إلى اثنين وعشرين إقليما، فيما قسّمها المقدسي والذي توفي سنة (1000)م إلى أربعة عشر إقليماً منها ستة للعرب وثمانية للعجم، وكانت الشام إقليما واحدا في تقسيمه.[1]

6:2 التقسيمات الإدارية في فلسطين عبر التاريخ

عند الحديث عن فلسطين ككيان ضمن حدودها القائمة فإن الباحث يُذكر أنها نتاج اتفاقية (سايكس بيكو) عام (1916)م، ولذا فإنّ حدود فلسطين الناتجة هي كالتالي:

من الغرب البحر المتوسط ويبلغ طول الشاطئ (334) كم، ومن الشرق سوريا بطـــول (70)كم، وأيضا الأردن بطول (360)كم، ومن الشمال لبنان بطول (79)كم، ومن الجنوب خليج العقبة وسيناء بطول (240)كم.[2]

وتبلغ مساحة فلسطين الانتدابية (27009)كم^2، وتُقسم طبيعيا إلى أربع مناطق وهي:

- السهل الساحلي الفلسطيني ويمتد من الناقورة حتى رفح.
- المنطقة الجبلية.
- الغور.
- صحراء النقب.

1:6:2 التقسيم الإداري قبل الفتح الإسلامي

رغم قلة المعلومات التاريخية عن التقسيمات الإدارية في فلسطين عامـــة وقبـــل الفـــتح الإسلامي، إلا أن المصادر تشير إلى أن فلسطين في ذلك العهد(العهد البزنطـــي حتـــى الفـــتح الاسلامي) – في القرن الرابع الميلادي وما بعد – كانت تقسم إلى (3)أقسام أو ولايات[3]:

---

[1] محمود محمدين، محمد، **الجغرافيا والجغرافيين بين الزمان والمكان**، ط3، مرجع سابق، ص170

[2] الدباغ، مصطفى مراد: **بلادنا فلسطين**،ج1، فلسطين، كفرقرع: دار الهدى 2006،ص15.

[3] الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، **كتاب محافظة قلقيلة الاحصائي السنوي** (2)، اب 2010،ص29

فلسطين الأولى والثانية والثالثة (الصحراوية)، في حين كان جزء من شمال فلسطين – سهل عكا ومنطقة حيفا – يتبعان ولاية فينيقيا.

2:6:2 التقسيم الإداري في عهد العرب المسلمين

بعد أن تمّ الفتح الإسلامي لبلاد الشام في عهد الخليفة عمر بن الخطاب، قسمت بلاد الشام إلى أربع أجناد وهي: حمص، دمشق، الأردن، وفلسطين. وكان جند فلسطين يضم المناطق الوسطى والجنوبية من فلسطين الحالية وقسمًا من شرق الأردن.[1]

ويصف المقدسي فلسطين في الدولة الإسلامية بأنها:

إقليم فلسطين قصبتها الرملة، ومدنها بيت المقدس، بيت جبريل، غزة، ميماس، عسقلان، يافا، أرسوف، نابلس، أريحا،عمان.[2]

3:6:2 النظام الإداري في عهد المماليك

مثلت فلسطين زمن المماليك القسم الجنوبي من بلاد الشام، وقسم المماليك بلاد الشام إلى وحدات إدارية، عرفت الواحدة منها باسم (نيابة)، وقسمت فلسطين إلى ثلاث نيابات هي: نيابة صفد، ونيابة غزة، ونيابة القدس.

1- نيابة صفد: ظهرت أيام السلطان الملك الظاهر بيبرس البندقداري (658ـــ 676هـــ/ 1259ــ1277م)، عقب الانتهاء من تحريرها من الصليبيين عام (664هـ/ 1266)م. وقد امتدت حدودها من منطقة نهر الليطاني شمالاً إلى منطقة الغور جنوباً، ومن منطقة الملاحة الفاصلة بين بلاد الشقيف وحولة بانياس شرقاً إلى البحر المتوسط غرباً. وقد ضمت هذه النيابة أحد عشر عملاً، هي: بر صفد (أي ضواحي مدينة صفد)، والناصر، وطبرية، وتبنين وهونين، وعثليت، وعكا، والشاغور، والإقليم، والشقيف، وجنين.

---

[1] المرجع السابق، ص30

[2] المقدسي المعروف بالبشارى،**احسن التقاسيم في معرفة الاقاليم**،ط3، القاهرة: مكتبة مدبولي 1991، ص 154-155

2- نيابة غزة: ظهرت إبان سلطنة الملك الناصر محمد بن قلاوون الثالثة (709ـ741هـ/ 1309ـ1340م)، وذلك عام (711هـ-1311م). وتأتي في الأهمية والحجم بعد نيابة صفد. يمكن تقسيمها إلى قسمين: الأول حدود ثابتة تشمل مدينة غزة وقراها، وتمتد من قرية يبنى شمالاً إلى خط البريد الواصل بين السكرية ورفح جنوباً، ومن قرية عجور شرقاً إلى البحر المتوسط غرباً. والثاني حدود غير ثابتة، تتجاوز فيها أحياناً حدود القسم الأول إلى المناطق المجاورة مثل القدس والخليل ونابلس وقاقون واللد والرملة. ويرجع هذا المد والجزر في عدم ثبات الحدود إلى قوة السلطة في مركز غزة.

3- نيابة القدس: استحدثت هذه النيابة عام (777هـ / 1375)م أيام السلطان الملك الأشرف أبي المعالي (764ـ778هـ/ 1362ـ1376م)، وشملت منطقتي القدس والخليل.[1]

4:6:2 التقسيم الإداري في العهد العثماني

قسمت الشام مع بداية العهد العثماني إلى ثلاثة ولايات، منها ولاية فلسطين، والتي قسمت بدورها إلى خمسة ألوية (سناجق بالتركية) وهي: القدس، غزة، صفد، نابلس، واللجون. وكانت قلقيلية تتبع سنجق نابلس.

وفي عام (1660)م تشكلت ولاية أخرى في بلاد الشام وهي: ولاية صيدا، والتي ضم إليها بعض أجزاء فلسطين. وفي عام (1893)م استحدث قضاء جديد في سنجق نابلس وهو قضاء بني صعب، وأصبحت قلقيلية مركزًا لناحية الحرم نسبة إلى حرم سيدنا علي، وترتبط به قرى مسكة، كفر سابا، الطيرة، جلجوليا، أم خالد، وادي الحوارث، الحرم (سيدنا علي). وكانت هذه الناحية تزيد امتدادًا من الشمال إلى الجنوب وتقل من الشرق إلى الغرب.[2]

---

[1] "الادارة في فلسطين منذ القرن السادس قبل الميلاد"، موقع االبريج الاكتروني، انظر رابط الكتروني: http://www.alburayj.com/doc%20mala7eq.htm

[2] الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، **كتاب محافظة قلقيلية الإحصائي السنوي** (2)، مرجع سابق، ص30

5:6:2 التقسيم الإداري قبل وعد بلفور

فلسطين بمدلولها الحالي لم تكن قائمة قبل وعد بلفو، وبالتالي فإنه من الصعب أن نجد تقسيما إداريا واضح الملامح لفلسطين ضمن الخريطة الانتدابية ما قبل ذلك الوعد، وهذا ما كان في العهد العثماني. فقد توزعت تقسيماتها بين ولاية بيروت التي انفصلت عن ولاية سوريا عام (1887)م، ومتصرفية القدس المستقلة التي فصلت، والتي تبعت الباب العالي مباشرة منذ (1882)م، وعليه يمكن تقسيمها حسب الألوية كالتالي:

1. لواء عكا: يتبع ولاية بيروت ويضم أقضية حيفا وطبريا وصفد والناصرة.

2. لواء البلقاء: سمي أيضاً لواء نابلس وكان يضم بشكل دائم، بالإضافة إلى نابلس، أقضية جنين وبني صعب وجماعين في جانب نهر الأردن الغربي. أما في الجانب الشرقي من النهر فكان يضم قضاء السلط.

3. متصرفية القدس المستقلة: كانت تتبع مباشرة للباب العالي دون أن تتبع أياً من الولايات. وكانت المتصرفية تضم أقضية يافا وغزة وبئر السبع والخليل، وقد حافظت متصرفية القدس على استقلاليتها حتى أواخر العهد العثماني- باستثناء الفترة من (1906)م حتى (1909)م- عندما ضم إليها قضاء الناصرة.[1]

1:5:6:2 البعد السياسي للتقسيمات العثمانية

قد لا يبدو واضحاً أبعاد سياسية للتقسيمات الإدارية عند العثمانيين، إذ كانت الحكومة المركزية تنظر إلى التقسيمات على أنّها نوع من الإدارة المحلية للمناطق المختلفة بما يسمح بالاتصال فيها وإدارتها بسلاسة، ومع هذا فإن تبعية القدس للباب العالي كان سياسيا بامتياز، إذ استشعر العثمانيون أهمية القدس بشكل خاص وما يحيق بها من نوايا، لذا كان قرار العثمانيين أن تكون متصرفية القدس ضمن اختصاصات المركز لاجل ضمان بقائها في دائرة الرعاية

[1] التقسيمات الا دارية في فلسطين حتى عام 1948،انظر رابط الكتروني: http://www.alburayj.com/village%20taqseemat.htm

والمتابعة المباشرة. ويرى الباحث أنه ليس من قبيل الصدفة أن يكون هذا القرار عام (1882)م، وهو التاريخ نفسه الذي أسست به تجمعات لليهود في فلسطين مثل مستعمرة (روش بينا)(rosh-pina) على بعد (11) كم من صفد، ويسود همعالية (yasud ham'als) في ساحل الحولة، وزخرون يعقوب (zikhron-ya'aqov) على بعد (35)كم من حيفا جنوبا.[1]

2:5:6:2 الحرب العالمية الأولى وأثرها على التقسيمات الإدارية في فلسطين

انتهت الحرب العالمية الأولى بانتصار دول الحلفاء وانهزام ألمانيا وحلفائها بما فيهم تركيا، والتي أصبحت تلقب بالرجل المريض، وبدأت الدول المنتصرة بتقاسم تركة هذا الرجل فيما بينها، ولعلّ اتفاقية (سايكس–بيكو)الموقعة ما بين بريطانيا وفرنسا عام (1916)م تعد بداية للحقبة الاستعمارية، وما تبعها من تقسيم للمنطقة كان أساسه سياسي قبل كل شيء بما يضمن مصالح المستعمرين وعلى رأسه المشروع اليهودي المتمثل بوعد بلفور، والذي نظر من خلاله بلفور بعطف إلى إنشاء وطن قومي لليهود في فلسطين.

نتج عن هذا الاتفاق تقسيم المنطقة إلى كيانات وضعت من خلاله فلسطين بخارطتها الحالية تحت الانتداب البريطاني، وبموجب قرار من عصبة الأمم عام (1922)م تولت بريطانيا الانتداب على فلسطين رسمياً، ومنذ ذلك التاريخ بدأت بريطانيا بتطبيق خططها وسياساتها، لتمكين إقامة الوطن القومي لليهود والذي وعدته بريطانيا لليهود، وكانت إدارتها للتقسيمات الإدارية الفلسطينية تنبع من هذا الهدف الأصيل بالنسبة لها، ولعلّ أول ما قامت به بريطانيا وكان له دلالة سياسية كبيرة باتجاه هذا الأمر هو الإحصاء السكاني الذي جرى عام (1922)م، إذ قام هذا الاحصاء على الأساس الديني وليس القومية[2]، بمعنى أنّه جرى التصنيف على أساس مسلم، مسيحي، يهودي، ودلالة ذلك تقليل نسبة العرب، إذ تم تقسيم العرب إلى مسلمين ومسيحيين وشركس وغيرهم وبالتالي توزيع النسب وتقليل العرب.

[1] مرد الدباغ، مصطفى، **بلادنا فلسطين**،ج1، مرجع سابق، ، ص ص 165،203

[2] حسين، فاضل، **تاريخ فلسطين السياسي تحت الادارة البريطانية**، بغداد، مطبعة الرابطة:1956، ص7

حاولت الإدارة البريطانية إقامة نوع من الإدارة الذاتية تكون مرجعيتها تحت الانتداب وذلك بتعين أول مجلس إداري استشاري بالدرجة الأولى تألف من عشر بريطانيين، وأربعة مسلمين، وثلاثة مسيحيين، وثلاثة يهود، وبالتالي يتضح وجهة هذا المجلس وقوة القرار فيه[1].

أجرت بريطانيا أول انتخابات يمكن وصفها أنها بلدية، وفق نظام النقابات البلدية (كما هو معروف بوقتها) عام 1934،[2] شددت من خلاله قبضتها المركزية على المدن.

من هنا كانت خريطة التقسيمات الإدارية في فلسطين في ظل البريطانين تُخبئ في جذورها الأهداف الاستعمارية البريطانية، وتحقيق مشروع إقامة الدولة اليهودية وتثبيتها،وه1ا ما بدا واضحا من طريقة الإحصاء السكاني وتعين المجالس الاستشارية، ويمكن رصد تقسيمين إداريين للانتداب للمناطق الفلسطينية وهما:

3:5:6:2 التقسيم الإداري والجغرافي الانتدابي لفلسطين في العام (1922)م

كان التقسيم الإداري البريطاني موزعاً على أربعة ألوية هي:[3]

- اللواء الجنوبي ويضم أربعة أقضية هي: غزة، وبئر السبع، والمجدل، والخليل.
- لواء القدس يافا: ويضم ستة أقضية هي: القدس، ويافا، وبيت لحم، ورام الله، وأريحا، والرملة.
- لواء نابلس : ويضم أربعة أقضية هي: نابلس، وطولكرم، وجنين، وبيسان.
- لواء الشمال: ويضم خمسة أقضية هي: حيفا،عكا، والناصرة، وطبرية، وصفد.

وكانت المستعمرات الصهيونية تتبع الألوية حسب قانون التشكيلات الإدارية الذي صدر عام (1922)م وحسب المادة الحادية عشر من دستور فلسطين[4]. علماً انه بالرغم من هذا البند

---

[1] حسين، فاضل، **تاريخ فلسطين السياسي تحت الادارة البريطانية**، مرجع سابق، ص10

[2] المرجع السابق، ص 31

[3] **التقسيمات الا دارية في فلسطين حتى عام 1948**، مرجع سابق.

[4] موقع الكتروني فلسطين في الذاكرة، رابط الكتروني انظر http://www.palestineremembered.com/Tulkarm/Wadi-al-Hawarith/Story16849.html.

في القانون، إلا أن المستعمرات الصهيونية كانت تتبع بإدارتها للوكالة اليهودية، وكانت الحكومة البريطانية تتغاضى بل تسهل هذه الإدارة، ويأتي ذلك تكميلاً للوفاء بوعد بلفور ليصبح حقيقة على الأرض.

ويرأس كل لواء حاكم عسكري بريطاني، وجميعهم مرتبطون بحاكم عسكري في القدس، كان بدوره مرتبطاً بالقيادة العامة للجيش البريطاني في القاهرة.[1]

4:5:6:2 التقسيم الإداري الجغرافي لفلسطين ابان الانتداب البريطاني عام 1939

استمر التقسيم الإداري الموضوع في 1922م حتى عام (1939) إذ أعادت بريطانيا التقسيم الإداري مرة ثانية على النحو الآتي:[2]

- لواء الجليل: وقاعدته الناصرة ويتألف من أقضية عكا، وبيسان، وصفد، وطبرية، والناصرة.
- لواء حيفا: يضم قضاء حيفا.
- لواء نابلس: ويتألف من أقضية نابلس وجنين وطولكرم.
- لواء القدس: يشمل قضاءي القدس والخليل ورام الله.
- لواء يافا: يشمل قضاءي يافا والرملة.
- لواء غزة: يشمل قضاءي غزة وبئر السبع.

[1] "الادارة في فلسطين منذ القرن السادس قبل الميلاد"، موقع االبريج الاكتروني، مرجع سابق.

[2] الدباغ، مصطفى مرد ، **بلادنا فلسطين**،ج1، مرجع سابق، ،ص142

خارطة تبين المحافظات الفلسطينية وحدودها عام (1946)م [1]

لا بد هنا من التذكير على الدور المتعاظم للمستعمرات التي أنشأها اليهود في فلسطين وانتشرت حتى عام (1948)م وكانت تابعة للوكالة اليهودية مباشرة.

7:2 التقسيمات في زمن الأردن ومصر

انتهت حرب عام (1948)م باحتلال جزء كبير من فلسطين وسيطرة العصابات الصهيونية عليها وإقامة ما سمي لاحقا بدولة إسرائيل، وبقي في أيدي العرب منطقتان من فلسطين هما: جزء يقع الى الغرب من نهر الاردن وتبلغ مساحته حوالي (21)% من فلسطين

[1] أخذت من الموقع الالكتروني httpwww.my-palestine.netsystemmainimagesvpyn3frckgqh5mx.gif

الانتدابية واطلقت عليه الاردن الضفة الغربية بعد مؤتمر اريحا عام 1951م[1]، وقطاع ساحلي على الحدود مع مصر عرف لاحقاً بقطاع غزة.

انتقلت صلاحيات الإدارة في الضفة الغربية بعد (1948)م للأردن، وقد صدر قرار أردني في(1948/5/24) م ببقاء القوانين السارية في العهد البريطاني[2]، ثم خضعت الضفة الغربية للحكم العسكري الأردني، فيما انتقل أسلوب الحكم لموظفين إداريين مدنيين، وكان ذلك في عام (1949) م بعد صدور قانون الإدارة العامة في فلسطين.[3]

ثم تبعت الإدارة في فلسطين لوزارة الداخلية الأردنية مباشرة، وفي عام (1952) أوكلت التقسيمات الإدارية بنظام لمجلس الوزراء.[4]وصدرت الكثير من التعديلات والقوانين والنظم التي تحدد الصلاحيات للإدارات المختلفة، إلا أنّ التقسيمات الإدارية أصبحت على النحو الآتي :

تقسيم المملكة لمحافظات وألوية وعلى رأسها محافظ أو متصرف، والمحافظات والألوية تتكون من مجموعة أقضية، وعلى رأس كل منها قائم مقام والقضاء إلى قرى ونواحي وعشائر، وكان يترأس الناحية مدير.

لم يغير نظام التشكيلات الإدارية رقم واحد لعام (1964)م، ولا الصادر عام (1966)م، من التقسيمات الادارية كثيرا، بل بقيت المدن والقرى تابعة لقانون إدارة القرى لعام (1954)م، وقانون البلديات لسنة (1955)م.[5]

اما في غزة أصدر وزير الحربية المصري أمر عسكري رقم (227)بتاريخ (1948/9/8)م، بتعيين حاكم إداري لقطاع غزة وأناط له الصلاحيات، وأصدر قراراً يتم بموجبه

---

[1] معهد الحقوق_جامعة بير زيت، **المراحل الانتقالية لنقل السلطات والصلاحيات وتغير المسميات واثرها على التشريعات السارية**، معهد الحقوق_جامعة بيرزيت: وحدة بنك المعلومات القانونية،2008،ص10

[2] المرجع السابق، ،ص 7

[3] المرجع السابق، ص 8

[4] المرجع السابق، ص 9

[5] المرجع السابق ص 10

العمل بجميع القوانين والأنظمة السارية زمن الانتداب[1]. ثم قسم قطاع غزة إلى أربعة أقسام : وهي غزة ودير البلح ورفح وخان يونس، وعلى رأس كل قسم حاكم إداري.[2]

8:2 التقسيم الإداري في زمن الاحتلال الإسرائيلي للضفة وغزة

سقط ما بقي من فلسطين الانتدابية بيد القوات الإسرائيلية بعد حرب حزيران عام (1967)م، عقب حرب خاطفة استمرت ستة أيام، آلت بعدها الأمور للاحتلال الإسرائيلي لإدارة ما عرف بالضفة وغزة. وحوّل الاحتلال إدارة المناطق المحتلة للضباط العسكريين حتى (1981)م، تم بعدها نقل الصلاحيات للإدارة المدنية. قسم الاحتلال الضفة الغربية إلى سبع مناطق إدارية وهي: الخليل، رام الله، نابلس، طولكرم، جنين، أريحا، وبيت لحم. أما غزة فقد تم تقسيمها إلى قسمين وهما قضاء غزة، وقضاء خانيونس[3].

ومن خلال تقصي للتقسيمات التي وجدت في زمن الاحتلال، يظهر جلياً التخطيط الإسرائيلي الواضح للأطماع الاستيطانية التوسعية، ففي أول خطوة قامت حكومة الاحتلال بتوحيد القدس فوراً، واعتبارها أرضاً مدينة واحدة، وبالتالي سلخها عن باقي أراضي الضفة الغربية، وإخراجها من التقسيمات الإدارية للضفة وغزة، ولعل هذا القرار يوضح بشكل جلي أطماع الاحتلال وأفكاره العقائدية قبل أي هدف من أهداف التقسيم الإداري المعروفة.

قامت سلطات الاحتلال ترسيخا لسياستها الاستعمارية بتوسيع بعض المحافظات وتقليص نفوذ البعض الآخر، حيث عملت على توسيع محافظة طولكرم، التي وصلت أعماق محافظة رام الله جنوبا حتى قرية عابود، والى قرية قوصين شرفا والتي لا تبعد عن مدينة نابلس أكثر من 5 كيلومتر فقط. ولعل ذلك يبدو مفهوماً فيما بعد من أعمال الاستيلاء الكبيرة على

---

[1] معهد الحقوق_جامعة بير زيت، **المراحل الانتقالية لنقل السلطات والصلاحيات وتغير المسميات واثرها على التشريعات السارية**، مرجع سابق ص11

[2] عدنان عمرو، **الادارة المحلية في فلسطين، ما بين (1850-1991)** رسالة دكتوراة، ص 103

[3] الهيئة المستقلة لحقوق المواطن فلسطين، **التنظيم الإداري في فلسطين**، مرجع سابق، ص37

الأراضي وإقامة المستوطنات الكبرى، ومنها مستوطنة (ارئيل) كبـــرى مســـتوطنات الضـــفة الغربية.

خارطة تبين حدود محافظة طولكرم في عهد سيطرة الاحتلال إداريا

كما يُلاحظ أنّ بلدان مثل سلفيت وبديا كانت تتبع في العهد الأردني نابلس مباشرة، ثـــم تبعت طولكرم في زمن الاحتلال، وتتبعت في عهد السلطة الفلسطينية محافظة سلفيت.

9:2 التقسيم الإداري في زمن السلطة الوطنية الفلسطينية

حاولت السلطة الفلسطينية وضع تنظيم إداري منذ استلمت الصلاحيات الإدارية والقانونية في الضفة الغربية، حاولت تنظيم الوضع الإداري، وكانت هناك محاولات تجسيد السلطة على الارض، إذ أن الباحث اجتمع مع السيد صابر عارف وهو منتدب من منظمة التحرير الفلسطينية لمتابعة شؤون الهيئات المحلية وحل مشاكلها قبيل عام(1993)م، وكانت مقر إقامته مكتبة بلدية طولكرم بشكل غير رسمي، وقد واجهت السلطة عقبات كبيرة نتيجة محددات اتفاق طابا، إذ أن الأرض الفلسطينية قد قسمت إلى ثلاثة أقسام وضحها اتفاق طابا[1]، توزعت فيها الصلاحيات بين إدارية وأمنية.

1:9:2 اتفاق طابا وتقسيم الجغرافيا

منطقة A: وهي منطقة ذات صلاحيات إدارية فلسطينية، وأيضا ذات صلاحيات أمنية فلسطينية (هناك رأي ان الامن باجماله هو مسؤولية اسرائيلية في جميع فئات اراضي السلطة الفلسطينية، والامن الذي تملكه السلطة هو الامن الداخلي فقط[2])، وقد أكدت إسرائيل حقها بملف الأمن بعد عملية السور الواقي عام (2002)، حيث باشرت الصلاحيات الأمنية في هذه المنطقة، والتي هي في الأصل تشكل مراكز المدن الكبرى في الضفة الغربية، باستثناء مدينة الخليل والتي كان لها وضع تقسيم خاص. تبلغ مساحتها 1,005 أي ما نسبته 18% من مساحة الضفة الغربية الإجمالية.

منطقة B: وهي منطقة ذات صلاحيات إدارية فلسطينية، وصلاحيات أمنية إسرائيلية. وتبلغ مساحتها 1,035، أي ما نسبته 18.3% من مساحة الضفة الغربية الإجمالية[3].

منطقة C: وهي مناطق فلسطينية تكون فيها الصلاحيات الإدارية والأمنية من اختصاص الجانب الإسرائيلي بشكل كامل ولا تملك السلطة التصرف فيها، وجميع معاملات الأراضي

---

[1] اتفاقية طابا، انظر رابط الكتروني: http://www.alburayj.com/p%20taba.htm

[2] المرجع السابق.

[3] وكالة وفا، انظر رابط الكتروني: http://www.wafainfo.ps/atemplate.aspx?id=5178

والبناء والتطوير بيد الاحتلال حسب اتفاقية أسلو، وحتى التنمية المحلية والاقتصادية والسياسية وغيرها. وتشكل 61% من المساحة الكلية للضفة الغربية[1]. ولعله من الملاحظ فإن هناك نسبة مفقدود تقدر ب3% وهي موجودة في الخليل جرى عليها ترتيبات خاصة[2].

خارطة تبين مناطق الصلاحية الفلسطينية حسب اتفاقية طابا[3]

مناطق السلطة الفلسطينية في الضفة الغربية حسب اتفاق طابا، حيث يشير اللون الأصفر الغامق (أ) للمناطق ذات السيادة الفلسطينية التامة، بينما اللون الأصفر الفاتح (ب) فهي مناطق ذات سيطرة فلسطينية – إسرائيلية مشتركة، اما اللون الأبيض (ج) فهي مناطق تحت السيطرة الإسرائيلية الأمنية المباشرة. اللون البني يبين التجمعات الاستيطانية الإسرائيلية منذ حرب 1967 .بالنسبة لقطاع غزة فهو تحت السيطرة الفلسطينية الكاملة حاليا – بعد انسحاب إسرائيل منه عام 2005 وإخلاء مستوطناتها منه.

[1] وكالة وفا، انظر رابط الكتروني: http://www.wafainfo.ps/atemplate.aspx?id=5178.

[2] المركز الفلسطيني للاعلام، انظر رابط الكتروني:-http://www.palestine-info.com/arabic/books/altasweyah/altasweyah1.htm

[3] انظر موقع ويكيبيديا الالكتروني، رابط http://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%A7%D9%84%D8%B3%D9%84%D8%B7%D8%A9_%D8%A7%D9%84%D9%88%D8%B7%D9%86%D9%8A%D8%A9_%D8%A7%D9%84%D9%81%D9%84%D8%B3%D8%B7%D9%8A%D9%86%D9%8A %D8%A9

2:9:2 التقسيمات الفعلية على الارض

تعد المحافظة أعلى مستوى في الهيكل الإداري في التقسيمات الإدارية في السلطة الفلسطينية، بحيث تضم المحافظة[1] الواحدة العديد من التجمعات السكانية، ويبلغ عددها إحدى عشرة محافظة في الضفة الغربية وخمس محافظات في قطاع غزة وهي كما يلي:

- الضفة الغربية: وتشمل محافظات جنين، وطوباس، وطولكرم، ونابلس، وقلقيلية، وسلفيت، ورام الله والبيرة، والقدس، وأريحا والأغوار، وبيت لحم، والخليل.
- قطاع غزة: ويشمل محافظات شمال غزة، وغزة، ودير البلح، وخانيونس، ورفح.

خريطة تبين المحافظات في السلطة الوطنية الفلسطينية... حسب دائرة الإحصاء الفلسطينية

[1] الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، **كتاب محافظة قلقيلة الاحصائي السنوي** (2)، مرجع سابق، ص25

3:9:2 قوانين السلطة الفلسطينية الإدارية

نصت المادة (85) من القانون الاساسي الفلسطيني على التالي:" تنظم البلاد بقانون في وحدات إدارة محلية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، ويكون لكل واحدة 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[1]. ولم يوضح التشريعي هذه التقسيمات، وبقي تحديدها مهمة لوزارة الحكم المحلي ولقرارات مجلس الوزراء في بعض الأحيان. يلاحظ أيضا إطلاق تسمية المجالس المحلية على البلدات المحيطة بالقدس، وكان ذلك رغبة من وزير الحكم المحلي في بداية تسلم السلطة صائب عريقات، بالحفاظ على المسميات في القدس كما كانت قبل الاحتلال[2].

[1] انظر القانون الأساسي الفلسطيني، مادة 85

[2] عصام عقل، مدير عام اتحاد البلديات، لقاء مع الباحث، 27-2-2013

الفصل الثالث

الحكم المحلي

الفصل الثالث

الحكم المحلي

1:3 تمهيد

تاريخيا كان من أهم الأهداف الرئيسية للقيادات والحكومات، هو إدارة الدولة والسيطرة على أرجائها وتحقيق التنمية فيها. لقد كانت التقسيمات الإدارية هي أحد الأساليب والتي تعمل على تحقيق هذه القيادة والسيطرة والتحكم- حيث يتم تقسيم الدولة إلى وحدات إدارية بمواصفات خاصة، يسهل من خلالها التواصل مع هذه الوحدات- فإن أسلوب الإدارة لهذه الوحدات كان شغلا شاغلا للسياسيين والإداريين وسؤالا يطرح دائما، وهو كيف يتم إدارة هذه التقسيمات بفاعلية كبيرة يحقق أكبر قدر من الكفاءة؟ وما هو الأسلوب الأمثل للإدارة؟ وما هي الطريقة الأفضل التي تمكن الدولة من السيطرة وتحقيق رضا الناس؟ كيف يتم والتوازن ما بين تحقيق المشاركة الجماهيرية، وفي نفس الوقت تحقق التنمية بكافة مجالاتها، والنهوض بالبلاد، والمحافظة على وحدتها، واستغلال الإمكانات المتاحة لتحقيق الكفاية والفاعلية والتوزيع العادل.

الطرق الإدارية الكثيرة حاولت الاجابة على التساؤلات السابقة، وإيجاد الصيغ الإدارية والسياسية التي تسعى إلى تقديم الأفضل، وفي نفس الوقت البقاء على قدرة من السيطرة على الوحدات الإدارية في الدولة، فكان أسلوب الحكم المركزي ونهج الحكم اللامركزي، وما بين الإدارة المباشرة وما بين تفويض السلطات. من هنا تبلورت فكرة ما يعرف بالحكم المحلي أو الإدارة المحلية، وظهر كواقع إداري جديد وأصبح مصطلحا له أركانه ومميزاته تنتهجه الدول في سبيل إدارة وحداتها المحلية، ضمن ما تقرّه من تقسيمات إدارية. ليس بالضرورة أن تعتمد الدولة على أسلوب إداري واحد داخل الدولة الواحدة، فقد تتنوع الأساليب الإدارية، وخاصة في التعامل مع القطاعات المختلفة في الدولة،[1] فقد يناسب بعضها المركزية بينما يناسب الآخر اللامركزية. تاريخياً يمكن القول أن الحكم المحلي مورس بشكل أو آخر عبر الدول المختلفة

[1] علي الخلايلة،محمد: **الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من مصر والأردن وبريطانيا وفرنسا** ،عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2009م، ص23

وفي الأزمنة السابقة، وعبر هذه الأزمنة تطورت النظم في الحكم من السلطة المطلقة إلى نـــوع من التطور المجتمع وتقسيم الوظائف عند اليونان والرومان، إلا أنّ ذلك لا يمكن اعتباره ظاهرة خاصة، وإنما هو سياق التطور الحضاري في حوض المتوسط[1]، وليس بنظام خاص يمكـــن أن نسميه بدايات لحكم محلي بمفهومه الحالي.

يعد الحكم المحلي كمفهوم وأسلوب من أساليب الحكم حديث نسبيا، ارتبط بتكوين الدولة الحديثة. وعبر الأزمنة فإن النظم المحلية قد واكبت صـــعود الحضـــارة ونشـــأتها، وتلخـــص الدراسات والأبحاث أن النظم المحلية مرت بثلاث فترات رئيسية[2]:

أولها: مرحلة إنشاء القرى والمدن، وبالتالي سبقت الدول.

الثانية: ظهور الدول، والتي قامت على تجميع هذه القرى والمدن.

الثالثة: انكماش كل من الدولة والقرى والمدن ضمن العولمة.

2:3 مفهوم الحكم المحلي

أصبح الحكم المحلي أسلوبا إداريا معتمدا في معظم الدول، وتختلـــف المســـميات بـــين الدول، ولكنها في النهاية تشير إلى نوع من اللامركزية الإدارية فـــي إدارة الحكـــم وتفـــويض السلطات، وإشراك المجتمع المحلي في صنع القرار وتنفيذه، وحسب دراسة صدرت عن وزارة الحكم المحلي فإن مفهوم الحكم المحلي هو:"صياغة عمل جماعي، وتنفيـــذه علـــى المســـتوى المحلي".[3]بالتالي فإن هذا المفهوم يشمل كل قطاعات المجتمع، إذ يتجه لإبراز دور المشاركة في هذا التعريف، ودخول كافة قطاعات المجتمع فيه، وهو نتيجة لتفاعلات هذه المشاركة، وتحديـــد الأطر التي تتم فيها العلاقة بينها وبين الدولة وباقي القطاعات.

---

[1] يحيى، لطفي عبد الوهاب، **مقدمة في نظم الحكم عند اليونان والرومان**، الإسكندرية: مطبعة دار نشر الثقافـــة،1958م، ص37

[2] الأعرج، حسين، **تأثيرات العولمة على النظم المحلية، التجربة الفلسطينية**،2005،ص3

[3] وزارة الحكم المحلي، **عروض وتحليلات لثلاث نظم حكم محلي**، برنامج الإصلاح الديمقراطي، مؤسسةCHF،ص 2

يتلخص دور الحكم المحلي في ثلاث أمور هامة[1]:

1-المشاركة الشعبية والتمثيل الديمقراطي، وهي أساس التنمية السياسية للمجتمع.

2- تامين الخدمات، ومشاركة المواطنين فيها، وتوزيع السلطة ما بين المواطنين والحكومة.

3- قيادة عملية التنمية المحلية بما لا يتعارض مع توجهات الإقليم والدولة.

ويرى الباحث أنّ الحكم المحلي يتجاوز هذه الأدوار الثلاثة، فالحكم المحلي ينبغـــي أن يتوسع ليشمل المفهوم الاجتماعي والبيئي، ويكون أقدر على صياغة التشريعات(غير الســيادية) عبر هيئاته المحلية المنتخبة، وبالتالي فإن دور الحكم المحلي يجب أن يتسع بما يحقق ديمقراطية حقيقية، ويكون القرار نابعاً من المواطن قبل كل شيء، ولأنّ الهيئات المحلية هي الأقدر علـــى ترجمة رغبات المواطنين فإنه من الواجب أن يتمتع بصلاحيات كبيرة، وأن تكون منظمة ضمن الدستور، حتى لا يستطيع المشرع تغييرها بسهولة.

3:3 الحكم المحلي: نظرة تاريخية

فكرة الاستقلالية والنزعة لإدارة الشؤون المحلية قديمة قدم الإنسانية، لكـــن مصـــطلح "الحكم المحلي" يعتقد أن أول ظهور له كان في أواخر القرن التاسع عشر،[2] ثم تطور هذا ليأخذ تفصيلات أكثر عبر اللامركزية الإدارية، وعلاقة الوحدات الإدارية مع المركز، لا سيما البلديات والمجالس القروية وغيرها من التشكيلات الإدارية وحدود علاقتها بالسلطة الحاكمة وبـــالمركز. ثم كان لتصاعد المشاركة والديمقراطية قدر كبير في تطوير نظام الحكم المحلي، بحيث أصـــبح واقعا لا يمكن تغيره في جميع الدول الحديثة.

في مجتمعاتنا العربية يعتقد أنّ ظهور نواة الحكم المحلي كان بصدور نظام التقسيمات الإدارية العثماني عام (1877)م، وبعد تشكيل بلدية القدس بستة أعوام(1866) م إذ صدر قانون

[1] وزارة الحكم المحلي، **عروض وتحليلات لثلاث نظم حكم محلي**، مرجع سابق.

[2] طه حسن، احمد، **المؤشرات المفاهيمية والعلمية للحكم الصالح في الهيئات المحلية الفلسطينية**، جامعة النجاح، رسالة ماجستير غير منشورة،2008،ص41

البلديات والذي اوجد أول أساس قانوني ينظم إنشاء البلديات، وظهرت بعد هذا القانون بلـديات كثيرة منها في المدن الفلسطينية (يافا، عكا، غزة، اللد، الرملة)[1]، وقـد أملـى ضـعف الدولـة العثمانية واتساعها تبني هذا القانون، في محاولة لفرض سيطرة على الأقاليم البعيدة من ناحيـة، ومن ناحية أخرى محاولة لإرضاء السكان المحليين الساخطين علـى تراجـع قبضـة الدولـة العثمانية، وأيا كانت الأسباب فإن هذا التوجه من الدولة العثمانية، أوجـد نوعـا جديـدا مـن اللامركزية الإدارية في الدولة، وكانت إحدى صوره ميلاد البلديات الفلسـطينية الكبـرى فـي التجمعات الكبيرة، والتي وإن كانت مهامها محدودة إلا أنها بدأت تمـارس نوعـا مـن الإدارة والاستقلالية في تقديم بعض الخدمات. كما تمّ تشكيل مجلس إداري مصغر في كل ولاية، باسم "مجلس عمومي". إذ مثلت الولاية الوحدة الإدارية الأكبر. وكان أعضاء هذه المجـالس نوابـاً منتخبين، وإلى جانب المجلس العمومي كانت هناك مجالس إدارية وقضائية في الولايات، تسمى مجالس إدارة، كانت تؤدي وظائف إدارية وقضائية، وأعضاء هذه المجالس يتقاسـمهم التعيـين والانتخاب، وضمت الوحدات الإدارية وحدات صغيرة، سميت مجالس مناطق باسـم "مجـالس الناحيات"، وكان على رأس كل منها "مدير"[2].

مارس الغرب ضغوطا كبيرة على الدولة العثمانية، جرى على إثرها أيضا اتخاذ عـدة خطوات لتوسيع إشراك السكان المحليين في الإدارة، وجرى تطبيق نموذج فريـد مـن الإدارة المحلية سمي "اللامركزية الملية"، تقوم بموجبه المجموعات الدينية غير المسلمة بالانتظام فـي طوائف، وكان الرئيس الديني لكل طائفة يمارس صلاحيات إدارية في الأمور المتعلقة بالأحوال الشخصية من خلال أجهزة محلية لا إقليمية.

في العهد البريطاني، ساهم الاحتلال البريطاني في وضع لمسته على إدارة البلديات، ففي عام (1921) م تم استحداث نظام للهيئات المحلية، إذ مثلت كل هيئة حسب القانون مجموعة من

---

[1] عبد العاطي، صلاح، **الحكم المحلي والهيئات المحلية في فلسطين**، مرجع سابق، ص11

[2] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)، وآخرون، **مشروع دعم وإصلاح الحكم المحلي**، تمويل الحكومة اليابانية، عام 2002، ص 12

القرى والمستعمرات[1]، وكان الانتداب يشكلها كيف يريد من أجل تمرير مخططاته، وأصدرت بريطانيا قانون البلديات عام (1926)م وأجريت انتخابات البلديات عام (1934)م بناء على هذا القانون، وبقيت بريطانيا تهيمن على صناعة القرار حتى داخل المجالس المحلية المنتخبة، فقد أصدر المندوب السامي قرارات تحيل له العديد من الصلاحيات من ضمنها تعيين رئيس المجلس ونائبه أو نوابه من بين أعضاء المجلس المنتخبين والاعتراض على القرارات[2]، ورغم الحراك الناتج عن التنافس بهذه الانتخابات إلا أن السياسة بقيت بعيدة نسبياً عن الممارسة خلال هذه الانتخابات، ولم تشارك هذه البلديات بالحراك الفلسطيني ولم تستطع أن تكون طرفاً سياسياً بارزاً، ويرجع البعض ذلك للتنافس بين العائلات لتزعم وإدارة هذه البلديات[3].

وفي العهدين الأردني والمصري واللذين تبعت لهما الضفة وغزة بعد نكبة عام (1948)م، صدرت عدة قوانين تنظم الإدارة الأردنية للضفة سنة (1954,1955،1960)، وفي غزة صدر الأمر (507) لسنة (1957)م، وكانت هذه القوانين تكرس سيطرة السلطة المركزية على قطاع الحكم المحلي، فكثيراً ما تدخلت السلطة الحاكمة في انتخابات المجالس وغيرت نتائجها، أو أنها اعتمدت على التعيين بشكل كامل كما حدث في قطاع غزة.[4]

في ظل الاحتلال الإسرائيلي عقب (1967)م كرسّ الاحتلال قواه في أن يضع المفاتيح كلها في يده، فقد نظم أول انتخابات عام (1972)م للهيئات المحلية الفلسطينية في ظلّ انشغال الفلسطينيين في حرب أيلول، وكانت النتيجة أن فازت فيها شخصيات تقليدية، ونتيجة لاطمئنانه الى النتائج، أعاد الكرة في عام (1976)م، ولكنها أفرزت فوز التيار الوطني، مما جعل الاحتلال يعيد دراسة المشهد، ويتخذ سياسات مختلفة كان من نتيجتها زيادة قبضته على قطاع الحكم المحلي وعزل الرؤساء المنتخبين الذين مثلوا دوراً سياسيا كبيراً. وتعرض بعض الرؤساء لمحاولات اغتيال أدت إلى إصابة البعض منهم بإصابات خطرة، وانتهت سياسات الاحتلال

---

[1] سمحة، عمر،"النظام المحلي الفلسطيني..هل من تقاليد انتخابية؟ نشر في 2011/4/11، شوهد في 2013/1/12، رابط الكتروني: http://pulpit.alwatanvoice.com/content/print/224513.html

[2] المرجع السابق

[3] عبد العاطي، صلاح، **الحكم المحلي والهيئات المحلية في فلسطين**، مرجع سابق ص12

[4] المرجع السابق ص12

بعزلهم وتعيين ضباط عسكريين لإدارة البلديات الكبرى،[1] وقد يكون من مفارقات الاحتلال أنّه أصدر القرار بوجوب إشراك المرأة ترشيحاً وانتخاباً، ذلك في الأمرين العسكريين رقم (519، 627) في الضفة وغزة والصادران عام 1981، والذي أتاح للمرأة الفلسطينية المشاركة في العملية الانتخابية[2].

4:3 الحكم المحلي ما بين المركزية واللامركزية

تقوم فلسفة قيام الحكم المحلي في الدول إلى تفويض السلطات وتبني اللامركزية كأسلوب يعزز الديمقراطية، وبالتالي كان الحكم المحلي يستند بشكل كبير على هيئات محلية قوية قادرة على قيادة التنمية الحقيقية، والعمل على إدارة السكان في حدودها. وقبل أن يستعرض الباحث حال المركزية واللامركزية في الحكم المحلي الفلسطيني، لا بدً من التطرق إلى مفهومي الحكم المحلي والإدارة المحلية، وإلى الفروق بينهما.

5:3 الإدارة المحلية والحكم المحلي

يخلط العديد من الباحثين بين الإدارة المحلية والحكم المحلي، فهم يطلقون لقب الإدارة المحلية على الحكم المحلي أو العكس، على اعتبار أنهما مفهوم واحد الدلالة، إذ أن اللفظ العربي للمفهوم إنما أتى من الترجمة الانجليزية للكلمة (Local government) وبالتالي أصبحت عند بعض الباحثين كلمة لها مدلول واحد، ويذهب الباحث الى تعزيز الراي القائل بوجود فروق بينهما، والذي يعززه بعض خبراء السياسة والإدارة الذين يحددون فروقاً جوهرية بين الاثنتين. ويرى عبد الواسع غشيم* أنّ مفهوم الإدارة المحلية يتجه إلى اللامركزية الإدارية، بينما يذهب مفهوم الحكم المحلي إلى اللامركزية السياسية[3]، وفي اللامركزية السياسية تتمتع الوحدات المحلية بدرجة كبيرة من الاستقلالية، ويتم تنظيم هذه الاستقلالية ضمن دستور الدولة، في حين

---

[1] وزارة الحكم المحلي، **عروض وتحليلات لثلاث نظم حكم محلي، برنامج الإصلاح الديمقراطي**، مرجع سابق، ص 17

[2] المرجع السابق

* باحث يمني في الإدارة المحلية.

[3] غشيم، عبد الواسع"السلطة المحلية والحكم المحلي: أي اختلاف؟ رابط الكتروني: http://www.almotamar.net/news/69896.htm

تقتصر اللامركزية الإدارية الاستقلالية على الخدمات الإدارية وتنظمها قوانين يضعها مشـــرع، ولا ترتقى إلى النصوص الدستورية بحيث يكون تغييرها أسهل من تغيير النصوص الدستورية[1].

يذهب بعضهم أنّ هناك معايير محددة للتفريق بين الحكم المحلي والإدارة المحلية وهي:

معيار السلطة: تكون اللامركزية حكماً محلياً حين الاعتراف للمجالس المحلية بسلطات واسعة، وفي حالة كانت السلطات الممنوحة للمجالس المحلية محدودة ومقيدة فالحديث يدور هنا عن إدارة محلية.

معيار شكل الدولة: في الدول البسيطة غالبا ما تكون اللامركزية الإقليمية إدارة محليـــة، بينمـــا تكون اللامركزية الإقليمية في الدول الفيدرالية حكماً محلياً.

معيار الانتخاب: إذا كان جميع أعضاء المجالس المحلية منتخبين فإنّ هذا مـــن ســـمات الحكـــم المحلي، بينما في الإدارة المحلية يكون التعيين هو ما ينطبق على عضوية المجالس المحلية، أو التعيين والانتخاب معاً.

معيار الاختصاص: فإذا كانت المجالس المحلية صاحبة اختصاص أصيل بممارسة السلطة، فإنّ شكل الإدارة اللامركزية هنا هو حكم محلي، أما إذا كان تفويض لبعض السلطات من المركـــز فتكون إدارة محلية[2].

والحقيقة أنّ هناك فرقاً بين الاثنتين كما أشير سابقاً وكما أشارت خلاصة دراسة الحكـــم المحلي حول المقارنة بين أنظمة الحكم المحلي، ويذهب الباحث إلى تعزيز الرأي القائل بالفرق بينهما، إذ إن الحكم المحلي هو سياسي بامتياز ويقوم على توزيع صلاحيات سياسية ومن ضمنها الاختصاصات الإدارية، فعندما يقول المرء حكم فإنه يدخل الجانب السياسي وهذا ما يذهب إليه كثير من الدارسين. يقول "الخياط" إن نظام الحكم السياسي هو نظام الحكم في الدولـــة، والـــذي

[1] غشيم، عبد الواسع، **السلطة المحلية والحكم المحلي: أي اختلاف؟** موقع الكتروني، مرجع سابق.

[2] عودة المعاني، ايمن، **الادارة المحلية**، عمان، داروائل للنشر، 2010، ص40-41

يشمل السياسي والاجتماعي والإداري والاقتصادي[1]، وتمتد وظيفة الحكم المحلي إلى التشـــريع بإصدار قوانين وأنظمة، وهذا عمل سياسي، وهذا ما يختصره كثير من الباحثين في التفريق بين الحكم المحلي والإدارة المحلية، حين يؤكدون أن الحكم المحلي ما هو إلا صـــورة للامركزيـــة السياسية، ويتعد دور الهيئات المحلية فيها من الوظيفة الإدارية إلى التشريع والقضاء[2]، وهذا ما ذهب إليه العطار أيضا بأن الحكم المحلي ما هو إلا صورة للامركزية السياسية، بينمـــا الإدارة المحلية صورة من صور اللامركزية الإدارية[3]، وفي الإدارة المحلية تنتهي الأمور على نوع من توزيع العمل، وإدارته بشكل يحقق الكفاءة، فعندما تفتتح وزارة معينة لها مكاتب في المـــدن أو النواحي، فإنّ هذه الإدارات هي تنفيذية فقط، وتعمل على تنفيذ الأوامر الموكلة إليها من المركز دون أي سلطات أخرى، من هنا الفرق كبير بين الإدارة المحلية والحكـــم المحلـــي، وإنّ خلـــط البعض بين المفهومين أو أطلق البعض نفس المصطلح على وصف الحكـــم المحلـــي والإدارة المحلية.

6:3 اللامركزية والمركزية

تنوعت الأساليب في الإدارة، فما بين الإدارة التي تستخدم المركزيـــة، والإدارة التـــي تستخدم الاسلوب اللامركزي. نلقي الضوء هنا على هذين الاسلوبين.

1:6:3 المركزية

تركيز للسلطات بيد جهة أو شخص معين، مما لا يسمح بمزيد من تفويض الســـلطات ولا المشاركة في صنع السياسات العامة[4]. وإذا اقتصرت المركزية علـــى اهتمامـــات الدراســـة

---

[1] عزت الخياط، عبد العزيز، **نظام الحكم في الاسلام،النظرية السياسية:نظام الحكم**، القاهرة: دار السلام للطباعة والنشـــر والتوزيع،1999م،ص21

[2] عودة المعاني، ايمن، **الادارة المحلية**، مرجع سابق، ص41

[3] العطار، فؤاد، **النظم السياسية والقانون الدستوري**. القاهرة، دار النهضة، 1977، ص153

[4] احمد مصطفى، مسعود، **أقاليم الدولة الإسلامية بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية**، مصر: الهيئة العامـــة لمكتبة الإسكندرية (1990)، ص43

الحالية، فإنّ التركيز ينصب على الجانب الإداري. ويرى الباحثون أن المركزية الإدارية يتبلور مفهومها على عدم التجزئة، وبالتالي توحيد النشاط الإداري ووضعه بيد السلطة في العاصمة[1].

تتنوع المركزية الإدارية بين التركيز الإداري والذي يطلق عليه "المتطرف"، بحيث تكون كل الأوامر صادرة من الوزراء في العاصمة، وما بين عدم التركيز الإداري ويطلق عليها بالمركزية المعتدلة[2]، والتي تتيح لبعض الفروع هامشاً في اتخاذ القرار، ولعل ظروف البيروقراطية المعقدة والمعطلة، هو ما أملى على الحكومات المركزية النحو إلى هذا الأسلوب، مع هذا تبقى الإدارات المتفرعة قليلة الصلاحيات، ويبقى الموظفون في الهياكل الإدارية الدنيا أكثر حذرا في التصرف، و على انتظار الأوامر من الإدارات العليا، وكثيرا ما يتم إلغاء القرارات الدنيا، أومحاسبة المستويات الدنيا على القرارات المتخذة، خاصة في الحالات التي تؤدي إلى احتجاجات وردات فعل.

وبصورة عامة فإن أهم أركان المركزية الإدارية هي:

1- تركيز الوظيفة الإدارية بيد الحكومة المركزية في العاصمة.

2- توزيع موظفي الجهاز الإداري على درجات إدارية أعلى سلطة ممن دونهم في السلم الإداري، وهو ما يطلق عليه بالسلطة الرئاسية، وهي أن يكون الرئيس مسؤولا عن أعمال مرؤوسيه أمام الرتبة الأعلى وصولاً لأعلى سلطة في البلد[3].

3-توزيع موظفي الجهاز الإداري على درجات إدارية متصاعدة مكونة هرماً إدارياً.

2:6:3 اللامركزية

تقوم اللامركزية على تفويض السلطات، وتسعى إلى تكريس أسس الحكم الرشيد وتوسيع المشاركة المجتمعية في السياسة، وضمان تواصل ديمقراطي ما بين الدولة والجمهور. وفي

---

[1] راضي ليلو،مازن، **القانون الإداري**، منشورات الأكاديمية العربية في الدينمارك،2008،ص31

[2] علي الخلايلة، محمد، **الادارة المحلية وتطبيقاتها في كل من مصر والاردن وبريطانيا وفرنسا** ،عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2009م ص27

[3] المرجع السابق، ص26

جانبها الاقتصادي، تسعى إلى توزيع يحقق عدالة وفعالية للمصادر والموارد بين السلطة المركزية والوحدات المحلية التابعة لها[1].

وحسب القاموس السياسي الذي نشرته بوابة فلسطين القانونية، فإن **اللامركزية** هي توزيع للنشاط الإداري ما بين هيئة مركزية وأخرى، ويشابه القاموس هنا بين اللامركزية القانونية والحكم المحلي والإدارة المحلية، ويصفها بأنها قيام الدول بمنح الهيئات شخصية معنوية بحيث تخضع لانتخابات من قبل السكان بتلك الحدود المعطاة[2].

ويفرق بعضهم في أنواع اللامركزية، ويذهبون إلى أن هناك لامركزية سياسية وهناك لامركزية إدارية، وتختص اللامركزية السياسية بالحكم الفيدرالي ما بين أقاليم الدول أو ولآياتها، وتنال من سيادتها بحيث يكون هناك تمثيل للسلطات الثلاث داخل الولايات، مع وجود هذه السلطات على المستوى الفيدرالي، بينما تكون اللامركزية الإدارية داخل الدولة وخاصة الدولة البسيطة، تكون بمنح السلطة المركزية في العاصمة بعض الوحدات الإدارية الأخرى مسؤولية إدارة شؤونها الإدارية بنفسها[3].

2:6:3 أقسام اللامركزية[4]

تقسم اللامركزية إلى قسمين هامين:

1_ لامركزية إقليمية: وهو النوع الذي ينتج عنه الحكم المحلي، ويقوم على تنظيم الجهاز الإداري بطريقة تسمح بتعدد الأشخاص الإداريين على أساس إقليمي، ويكون هؤلاء

---

[1] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)، وآخرون، **مشروع دعم وإصلاح الحكم المحلي**، مرجع سابق، ص 50

[2] قاموس المصطلحات السياسية، انظر رابط الكتروني:
http://faculty.ksu.edu.sa/dr.reda/Documents/%D9%85%D8%B5%D8%B7%D9%84%D8%AD%D8%A7%D8%AA/%D9%82%D8%A7%D9%85%D9%88%D8%B3%20%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B5%D8%B7%D9%84%D8%AD%D8%A7%D8%AA%20%D8%A7%D9%84%D8%B3%D9%8A%D8%A7%D8%B3%D9%8A%D8%A9.pdf

[3] احمد مصطفى،مسعود، **أقاليم الدولة الإسلامية بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية**، مرجع سابق، ص ص20،44

[4] علي الخلايلة، محمد، **الادارة المحلية وتطبيقاتها في كل من مصر والأردن وبريطانيا وفرنسا**، مرجع سابق، ص26

الأشخاص منتخبين، مما يجعلهم أكثر اتصالاً بالجمهور، ويخضعون للإشـــراف والرقابـــة الحكومية فيما يعرف بالوصاية الإدارية.

2_ لامركزية مرفقية: وتعني الاعتراف بالشخصية المعنوية لأحد المرافق العامة في الدولة، مما يمنحها إدارة شؤونها بحرية.

ويذهب الباحث إلى تعزيز هذا التوجه بفصل اللامركزية السياســية عــن اللامركزيــة الإدارية، فاللامركزية الإدارية ليست أسلوبا منعزلا عن السياسة، والتوجه نحوها يكون وفــق نظام الدولة مركزياً أو لا مركزيا، وهو قرار سياسي بامتياز، ويقوم على طبيعة نظام الحكم هل هو ديمقراطي أو تسلطي، ففي الأنظمة التسلطية غالباً ما تكون الدولة قائمــة علــى المركزيــة الإدارية، وتتركز السلطات بشخص الحاكم في كل الأمور وتنعدم المشاركة، وإن وجدت فتكون صورية، بينما تكون في الأنظمة الديمقراطية أكثر تبني لفكرة اللامركزية فــي الإدارة، وتتجــه نحو تعزيز المشاركة الشعبية كوسيلة لدعم السياسة العامة وإضفاء الشرعية عليها.

إن اللامركزية الإدارية عندما تتبناها الدول، لا تعني الإنفصـــال أو خــروج الهيئــات المحلية عن السيادة، فيبقى للدولة الوصاية الإدارية في حين تنتفي عنها السلطة الرئاسية، ويفرق فقهاء القانون بين المفهومين(الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية)، بأن الســلطة المركزيــة لا تستطيع تعديل القرارات التي تتخذها الهيئات المحلية فإما تقبلها وإما ترفضــها، وإن رفضــتها فيجب أن يكون هناك آليه محددة للفصل في الأمور إن أصر كل طرف على موقفه[1].

ولنظم الإدارة اللامركزية مزايا عديدة، تتحقق للدولة وللهيئات المحلية أهمها:

- تعزيز الشراكة، وتوسيع قاعدة اتخاذ القرار.
- القدرة على مواجهة الأزمات، حيث يكون الموظفون المحليون أقدر على فهــم مشــاكل المناطق، وأكثر خبرة في التعامل معها.

[1] راضي ليلو،مازن، **القانون الإداري**، مرجع سابق، ص42

- تخفيف العبء عن المركز، وتركيز اهتمامه في الأمور السيادية.
- تحقيق العدالة في التوزيع، لأنه عادة ما تأخذ العاصمة النصيب الأكبر من التنمية.
- نقطة هامة وهو القضاء على كثير من الإجراءات البيروقراطية المعقدة الموجودة في المراكز، وبالتالي سرعة تقديم الخدمة.
- التحفيز والتنافس بين الهيئات المحلية في تقديم الخدمة، وقوة الانتماء للأفراد داخل دوائرهم المحلية.

مع كل هذه الميزات، هناك عيوباً في اللامركزية الإدارية أهمها: عدم وضوح القوانين للعلاقات الناظمة ما بين المركز والهيئات المحلية، وعدم توفر كفاءات كبيرة في بعض الهيئات المحلية، وتأثير القبيلة والعادات على قرارات الهيئات المحلية، والأزمات المالية التي تواجهها، وعدم قدرتها على تبني الأساليب التكنولوجية الحديثة، والتفاوت الكبير بين هيئة محلية وأخرى[1].

ومع كل نقاط الضعف هذه إلا انه يمكن وضع حلول تعالج هذه العيوب، إذ أن السلطة المركزية لا تنتفي صلتها بالهيئات المحلية، ويعتقد الباحث أن دور وزارة الحكم المحلي يجب أن يتركز هنا.

7:3 الأسس الفكرية الإدارية للحكم المحلي الفلسطيني

تعد الأنظمة الإدارية السائدة والمطبقة في الدول المختلفة في الأساس امتداداً للآيدلوجية الفكرية التي تتبناها الدول، فلا يمكن تصور لامركزية في ظل دولة استبدادية، وإن وجدت بعض القوانين المكتوبة فتبقى في حدود النصوص فقط، ويستطيع الباحثون من خلال الأسلوب الإداري المتبع تحديد نهج الدولة وأيدلوجيتها.

[1] الأعرج، حسين، **تأثيرات العولمة على النظم المحلية، التجربة الفلسطينية**، مرجع سابق، ص9

عند البحث عن الجذور الفكرية للحكم المحلي في وزارة الحكم المحلـــي الفلســطيني وجد الباحث إشارات لذلك في بعض الدراسات التي قامت بها الوزارة أو كبار الموظفين بهـــا، وأهم ملامح هذا الفكر تقوم على:

1- اللامركزية: ويتأتى ذلك بإنشاء هيئات محلية على قدر كبير من الصلاحيات الإدارية.

2- الديمقراطية: يتجلى ذلك بإقرار قانون انتخابات للهيئات المحليـــة، وتفتخـــر الدراســـات الصادرة عن الحكم المحلي الفلسطيني بهذا القانون، وأنـــه يضـــاهي أفضـــل الأنظمـــة الديمقراطية العالمية.ويرى الباحث أن هناك فجوة كبيرة بين النظرية والتطبيق، وسنبينها لاحقا في هذا الفصل.

3- المشاركة المجتمعية المتمثلة في تشكيل الهيئات المحليـــة والمشـــاركة بتمويلهـــا ورســـم سياساتها العامة.

4- الرقابة على الأداء.

إنّ وجود إدارة محلية قوية يجب أن يُبنى على عدة أركان لابد منها:

1- وجود مصالح محلية متميزة: أي وجود حاجات محلية إلى جانب الحاجات القومية، وتتبـــع الحاجات القومية السلطة المركزية، فيما يجب أن تتبع الحاجات المحلية للمجالس المحلية[1].

2- وجود مجالس محلية مستقلة عن السلطة المركزية ومنتخبة. والاستقلال هنا يتمثـــل فـــي حرية المجلس المحلي في ممارسة اختصاصاته، باختيار أسلوب الإدارة داخل حدود الهيئة المحلية، ومن أهم صور هذه الاستقلالية الشخصية الاعتبارية والانتخاب[2].

3- خضوع المجالس المحلية لرقابة الحكومة المركزية: والمقصود هنا الوصاية الإدارية وليس السلطة الرئاسية، ويوضح القانون الإداري الفرق بين الاثنتين حيث أن الوصاية الإداريـــة

---

[1] حافظ، محمود، **نظرية المرفق العام**، دار النهضة العربية، القاهرة، 1982، ص135

[2] علي الخلايلة،محمد، **الادارة المحلية وتطبيقاتها في كل من مصر والأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر**، مرجـــع ســـابق، ص49

هي استثناء ولا توجد إلا بنص صريح، فيما لا تحتاج السلطة الرئاسية الهرمية هذا النص المنظم، والوصاية الإدارية لا تعطي المركز حق التصرف منذ البداية ولا تعطيها سلطة تعديل القرارات فإما تصادق عليها او ترفضها، ويكون الهدف من الوصاية الإدارية هو التأكد من مشروعية القرارات ومدى اتفاقها مع نصوص القوانين، فيما ينتفي ذلك في السلطة الرئاسية[1].

لكن لا بدّ من الإشارة هنا، أنّ هذا الفكر بقي خطوطاً عريضة، فعند الحديث عن قانون الانتخابات فإن الوزارة أدخلت تعديلات عديدة على هذا القانون، حتى أثناء إجراء أول انتخابات للحكم المحلي، حيث قسمت انتخابات (2005-2004)م على عدّة مراحل وسرى أكثر من قانون علىها، فتارة على الأغلبية وأخرى على النسبية، وأدخل تعديلات في (الحصة) النسائية، واستمرت التعديلات حتى أخر انتخابات جرت عام (2012)م حيث أدخل تعديلات على توزيع المقاعد الفائزة وتوزيع مقاعد (الحصة)النسائية.

8:3 أهمية تبني نظام الحكم المحلي

إنّ تبني نظام الحكم المحلي هام جداً للنهوض بالتنمية في جميع مجالاتها، لأنه يقوم بالأساس على المشاركة وتفويض السلطات، ونشر الثقافة الديمقراطية والتوزيع العادل للخدمات والمشاريع، مما يحقق الرضا وهو أهم أركان الشرعية لأي نظام، فهناك أهمية سياسية وإدارية واقتصادية واجتماعية لهذا النظام الإداري المحلي.

1:8:3 الأهمية السياسية للحكم المحلي

تتمثل الأهمية السياسية في النقاط الرئيسية الآتية:

1- تربية المواطنين مرشحين ومنتخبين تربية سياسية، وذلك من خلال عمليات الترشيح والاقتراع والدعاية وكامل العملية الانتخابية.

[1] توما منصور، شاب، **القانون الإداري**، بغداد، جامعة بغداد، 1971،ص 95

2- إشراك المواطنين في إدارة شؤونهم، وهذا يولد لهم الشعور بالمسؤولية والانتماء.

3- جسر الفجوة ما بين المواطن والنظام الحاكم.

4- تقوية البناء السياسي بتوزيع الاختصاصات الإدارية وعدم تركيزها في العاصمة، الأمـــر الذي يجعل الدولة أكثر قدرة على مواجهة الحروب والكوارث والاضطرابات.

2:8:3 الأهمية الإدارية

تكمن الأهمية الإدارية لنظام الإدارة المحلية بالآتي :

1- تبسيط الإجراءات وتقليص الروتين وما تفرضه البيروقراطية المعطلة.

2-المرونة والتنوع في استخدام الإدارة وأساليبها المتنوعة.

3-تسهيل عمليات الإصلاح الإداري لبساطة الوحدات المحلية وعدم تعقيدها.

4- تجسيد مبدأ التخصص وتقسيم العمل الذي يحقق الكفاءة.

5- تحقيق الفاعلية الإدارية وذلك لدراية الموظفين المحليـــين بشـــؤون مجتمعـــاتهم المحليـــة وخصوصياتها.

3:8:3 الأهمية الاقتصادية

تتمثل الأهمية الاقتصادية بالآتي:

1- توفير مصادر التمويل المحلية مما يساهم بتخفيف أعباء الدولة.

2-تأسيس مشاريع اقتصادية تلاءم احتياجات المواطنين في تلك المنطقة.

3-تنشيط الاقتصاد الوطني وذلك بتنشيط الاقتصاد المحلي.

4:8:3 الأهمية الاجتماعية

وهذا الجانب هام جدا لما فيه من بناء للنسيج الاجتماعي وتكمن الأهمية الاجتماعية في:

1- تفجير الطاقات الفكرية والثقافية لدى السكان، فكثيرا ما تتبنى الوحدات المحلية المواهب وتساعدهم للوصول إلى أهدافهم.

2- تحويل الولاء من الأسرة والعشيرة إلى الولاء على الأساس السياسي، وبالتالي تقوية الانتماء للوطن وللمصلحة العامة على المصالح الخاصة والضيقة.

3- خلق الشعور بالعدالة الاجتماعية, وخاصة بالضرائب حيث يستطيع المواطن أن يرى أثرها بشكل مباشر عليه وعلى هيئته المحلية وذلك بإنشاء المشاريع في المنطقة القريبة منه.

9:3 الحكم المحلي في السلطة الوطنية

تأسست أول وزارة للحكم المحلي في فلسطين عام 1994م، وتعتبر الهيئات المحلية الأساس لنظام الحكم المحلي الفلسطيني، وتشير نشرات وزارة الحكم المحلي على تعزيز اللامركزية، وتوفير حكم محلي قائم على المشاركة، وتحدد الوزارة رؤيتها بالتالي[1]:" حكم محلي رشيد قادر على تحقيق التنمية المستدامة بمشاركة مجتمعية فاعلة"، وتأتي أهمية الرؤية أنها توضح الطريق والأهداف التي تسعى لها المؤسسة لفترة لا تقل عن ثمانية سنوات، فيما تعلن الوزارة رسالتها بأنها[2]:" وزارة رائدة تعمل على بناء قدرات الهيئات المحلية وتنمية مواردها لتصبح أكثر قدرة على تحقيق رفاهية مواطنيها في إطار حكم محلي رشيد". وتدرج الوزارة نظام الحكم المحلي في فلسطين تحت ما يسمى "بالنظام الوحدوي للحكم المحلي" ويعني ذلك أن الحكومة المركزية هي المسيطرة مع تفويض لبعض الصلاحيات والمسؤوليات للهيئات المحلية[3].

---

[1] وزارة الحكم المحلي، **الاطار الاستراتيجي لوزارة الحكم المحلي 2010-2014|**، رام الله: فلسطين، 2010، ص13

[2] المرجع السابق، ص13

[3] وزارة الحكم المحلي، **تعريف بدوائر الحكم المحلي**، منشورات العلاقات العامة والإعلام، 2012

ترتكز الوزارة في رسم استراتيجياتها على التالي[1]:

1- تمكين الهيئات المحلية ورفع قدراتها باتجاه إبدال المؤسساتية مكان الفردية.

2- رفع كفاءة الوزارة نفسها لتمكينها من التخطيط والتوجيه والإشراف بطريقة مهنية على الهيئات المحلية.

3- العمل على دعم الديمقراطية والشفافية والمشاركة المجتمعية ونشر ثقافتها في قطاع الحكم المحلي.

4- تعزيز مفهوم الشراكة بين الهيئات المحلية والقطاعين الخاص والعام، للمساهمة في إحداث تنمية محلية وتعزيز الاستقلال المالي للهيئات المحلية، قد تكون كلمة تعزيز هنا مجافية للواقع، حيث لا توجد هذه الشراكة أصلا ولا يوجد في الوزارة ما ينظم هذه الشراكة إن وجدت فهي بمبادرات فردية، علما أن هذه الأهداف الإستراتيجية وردت في خطة الوزارة الإستراتيجية للأعوام (2010-2014)م.

إلا أنّ الحكم المحلي في عهد السلطة الفلسطينية بدء بمركزية شديدة ولم ينجح في السير باللامركزية، وقد أرجع محمد اشتية ذلك إلى الإرث الثقيل الذي ورثته السلطة من الأنظمة المتعاقبة[2]، وقبل الخوض بالهيئات المحلية والتي هي الركن الأساسي في الحكم المحلي الفلسطيني، لا بد من التطرق إلى هيكلة وزارة الحكم المحلي الفلسطينية، مع ملاحظة ان الهيكلية المنشورة على موقع الوزارة لا تتضمن محافظات قطاع غزة[3].

وللمعرفة فقط فقد تعاقب على رأس وزارة الحكم المحلي عدة وزراء وهم:

---

[1] وزارة الحكم المحلي، **الاطار الاسترتيجي لوزارة الحكم المحلي 2010-2014|**، مرجع سابق، ص3

[2] اشتية،محمد، وحباس، أسامة، **البلديات وهيئات الحكم المحلي في فلسطين: النشأة. الوظيفة.ودورها في التنمية الاقتصادية**، القدس: بكدار:2004، ص12

[3] انظر المرفق رقم (1) هيكلية وزارة الحكم المحلي

صائب عريقات، ثم جمال الشوبكي وشهدت فترته إجراء أول انتخابات للهيئات المحلية، وبعده وصفي كبها وهو وزير الحكم المحلي في حكومة حماس العاشرة، وأوكلت الوزارة من بعد اعتقاله إلى عبد الرحمن زيدان (وزير الأشغال في حينها) لتسير الأعمال، ثم محمد البرغوثي، ثم زياد البندك وكان ضمن حكومة سلام فياض التي شكلت بعد الانقسام، ومن ثم خالد فهد القواسمي، ثم الدكتور سائد الكوني وهو على راس الوزارة لغاية الان.

وتوجد في الوزارة عدة دوائر (يُذكر هنا ما له علاقة مباشرة بالهيئات المحلية)، وهي:

1:9:3 دائرة التنظيم والتخطيط العمراني

وتتكون دائرة التنظيم من ست دوائر[1] وهي: دائرة التخطيط المحلي، دائرة التنظيم، دائرة الخرائط والمساحة، دائرة التخطيط التفصيلي، دائرة الدراسات، دائرة نظم المعلومات الجغرافية GIS.

وتقوم هذه الدائرة بأعمال تنظيم البناء والإشراف على لجان التنظيم المحلية، ويتبع لها في كل مديرية في المحافظات دائرة تنظيم، وهي أساس لجنة التنظيم الإقليمية، وتصدر التراخيص للبناء في المناطق وتختص هذه الدائرة بأعمال التخطيط الحضري، ومتابعة الخرائط الهيكلية والإنشاءات ومتابعة تنفيذ القوانين الخاصة بهذا المجال، ومتابعة لجان التنظيم والتخطيط في الهيئات المحلية ومراقبتها وتولي الترخيص في المناطق المصنفة ب.

2:9:3 إدارة الموازنات

وتتكون من ثلاث دوائر هي: المراجعة، وتحليل البيانات، والدعم الفني. وتضع لها قيم الشفافية، والوضوح، والعدالة، والمساءلة[2].

---

[1] وزارة الحكم المحلي، **تعريف بدوائر الحكم المحلي**، مرجع سابق.

[2] المرجع السابق

تقوم هذه الدائرة بمتابعة موازنات الهيئات المحلية وضمان التزامها بتعليمات الـوزارة ومحدداتها، وتتولى المصادقة على هذه الموازنات، ويمثل هذه الدائرة في كل محافظـة وحـدة تابعة لها تعمل على التأكد من التزام الهيئات المحلية بهذه الموازنات.

3:9:3 دائرة التفتيش والرقابة

تقوم هذه الوحدة على التفتيش الفجائي على الهيئات المحلية فـي الجوانـب الإداريـة والمالية، وتمثلها في كل محافظة دائرة، وتقوم بعمل جولات تفتيشية مفاجـأة أو تـدقيق غيـر مفاجئ، بما لا يقل عن ثلاث جولات في السنه[1]، حيث تراجع سجلات جلسات المجلس البلـدي، والدفاتر المالية، والقرارات الإدارية، وسندات الصرف والقبض، والمخـازن والمسـتودعات، وترفع تقريراً عن كل جولة، ومن ثم ترسل نسخة منه للهيئة المحلية، من أجل الإجابـة عليـه بشأن أي مخالفة مرصودة.

4:9:3 الإدارة العامة لمجالس الخدمات المشتركة للتخطيط والتطوير

تأسست هذه الوحدة لإدارة ومتابعة المجالس المشتركة، والتي أُعطي الحق في تأسيسها لوزير الحكم المحلي استنادا لقانون الهيئات المحلية لسنة(1997) البند (15) منه، وتتكون مـن ثلاث دوائر هي: مجالس الخدمات المشتركة، التشكيلات والدمج، والخدمات الأساسية والبيئـة. وتكمن الأهمية في هذه الدائرة بان على عاتقها دمج البلديات ومتابعتها.

ويوجد أيضا دوائر عدة: الإدارة العامة للشؤون المالية والإدارية، الإدارة العامة للشؤون القانونية، دائرة الدعم الفني والشبكات، مجلس التنظيم الأعلى، الإدارة العامة للمشاريع، دائـرة العلاقات العامة والإعلام، وحدة النوع الاجتماعي،وحدة أنظمـة المعلومـات، وحـدة الرقابـة الداخلية، وحدة الشكاوي، وحدة شؤون مجلس الوزراء.

[1] وزارة الحكم المحلي، **تعريف بدوائر الحكم المحلي**، مرجع سابق.

10:3 مركزية الحكم المحلي الفلسطيني

رغم كل ما قيل عن اللامركزية في الحكم المحلي، وما تدعو له الدراسات الكثيرة، وما أوصت به لجان الإصلاح المُشكّلة من الوزارة وخارجها، إلا أن المركزية تبدو واضحة في مفاصل كثيرة من علاقة الحكم المحلي بالهيئات المحلية، وحسب لجنة الإصلاح التي أعدها عدد كبير من الاقتصاديين فان هناك مركزية كبيرة قائمة، وتبدو موثقة من خلال قانون الهيئات المحلية، إذ أن هناك عدد كبير من الأعمال لا يمكن أن تتم بدون موافقة الوزارة والوزير، كما هو منصوص بقانون الهيئات المحلية ومنها[1]:

. الموازنة السنوية: (المادتين 25 و31)، ولا تكون الموازنة صحيحة إلا بموافقة الوزارة عليها.

. خدمات بالتعاقد مع جهات خارج المجلس: (المادة 15)، وينص قانون الهيئات المحلية بوضوح على شرط موافقة الوزير.

. بيع وتأجير أملاك: (المادة-15-أ، و20،26)، لا بد من موافقة الوزير على ذلك.

. القروض: (المادة 21) فينص القانون أن المجلس المحلي لا يستطيع اقتراض إلا بموافقة الوزير، وإن لزم كفالة السلطة المركزية فلا بد من موافقة مجلس الوزراء.

. تخفيض أو إلغاء الضرائب أو الرسوم العائدة إلى المجلس البلدي: (المادة 28-أ) ويشترط موافقة الوزير.

. العقوبات: (المادة 28-ب).حيث يشترط مصادقة الوزير على العقوبات إذا أرادت وضع أي عقوبات أو إلغائها.

. الحساب الختامي: (المادة 32) ويشترط القانون أن يرفع رئيس الهيئة الحساب الختامي للوزير قبل نهاية السنة بشهرين من أجل المصادقة عليه.

[1] انظر قانون الهيئات المحلية لعام 1997.

. التقرير السنوي: (المادة 36).يلزم القانون رئيس الهيئة رفع تقرير سنوي للرئيس مع ملاحظات المجلس.

. تغييرات الضرائب والرسوم: لا يستطيع المجلس فرض ضرائب أو رسوم الإ بمصادقة الوزير.

إنّ القارئ بتمهل لقانون الهيئات المحلية يدرك درجة المركزية الشديدة فيه، بحيث لا تكاد تخلو فقرة من مصادقة الوزير. حتى إنّ الوزير يقوم بمهام السلطة القضائية، ففي حالة فقدان العضو لعضويته في المجلس فإن التظلم يرفع للوزير والوزير هو الذي يبت في الأمر وتكون أحكامه قطعية وكان الوزير سلطة قضائية[1].

وأيضاً هناك الكثير من أعمال الهيئات المحلية، التي تخضع لضوابط وزارة الحكم المحلي، وخاصة في المشاريع والعقود والشراء والبيع وتحديد سعر الخدمات مثل الكهرباء، والذي يصدر قرار من السلطة المركزية بتحديد التعريفة دون النظر لسعر التكلفة.

تكرس تدخل الوزارة في الهيئات المحلية بشكل كبير نتيجة للانقسام السياسي الحاصل في فلسطين، فقد قامت وزارة الحكم المحلي بحل مجالس بلدية منتخبة وتعين غيرها، وكان ذلك مؤشراً كبيرا على مدى المركزية التي تمثل العلاقة ما بين الهيئات المحلية ووزارة الحكم المحلي.

11:3 تداخل عدّة سلطات في أعمال الهيئة المحلية

هناك تداخل عدة سلطات تابعة للمركز في عمل الهيئات المحلية، فالبرغم من سلطة وزارة الحكم المحلي على الهيئات المحلية، إلا أن هناك تدخل من وزارات أخرى في عمل الهيئات المحلية نذكر أهمها:

[1] انظر البند 3 من المادة 13 من قانون الهيئات المحلية.

وزارة الأشغال، وزارة الصحة، وزارة السياحة والآثار، وزارة المالية، وزارة التربية والتعليم، هيئة الرقابة العامة، شركات الكهرباء وغيرها. وقد أدت هذه التدخلات إلى الحد من صلاحيات الهيئات المحلية، وعدم تمكينها من آداء واجباتها، وأثر على مداخيلها مثل: قضية الكهرباء.

12:3 اختصاصات الهيئات المحلية

حسب قانون الهيئات المحلية تمنح الهيئة المحلية الشخصية المعنوية، وهذه الشخصية تعطي الهيئة المحلية الكثير من السمات أهمها:

الذمة المالية المستقلة: حيث تستطيع الاحتفاظ بإيراداتها ولها ميزانية مستقلة، كما أن ذمتها المالية مستقلة عن ذمة الأفراد العاملين بها.

الأهلية القانونية: بحيث تمكن الهيئة المحلية من اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات.

حق التقاضي: وهو حق مقاضاة الغير ومقاضاتها.

أيضا يكون لها موطن وعنوان مستقل، كما تمارس جانباً من السلطة، ويعتبر أموالها أموالاً عامة، ولكن بجدر الإشارة إلى أن الشخصية المعنوية لا تعطي للهيئة الاستقلال التام عن الدولة[1].

وينظم قانون الهيئات المحلية وعدد من القوانين الأخرى اختصاصات الهيئات المحلية واهمها[2]:

تخطيط البلدة والشوارع، مراقبة المباني ومنح رخص البناء، تزويد المياه والكهرباء، تنفيذ مشاريع المجاري، مراقبة الأسواق وتنظيمها، ترخيص الحرف والصناعات، الحفاظ

[1] راضي ليلو،مازن، **القانون الإداري**، مرجع سابق، ص30

[2] انظر قانون الهيئات المحلية لعام 1977 المادة 15

النظافة، الصحة العامة والرقابة عليها، وغيرها من الصلاحيات الذي نص عليه قانون الهيئات المحلية.

بنظرة على اختصاصات الهيئات المحلية والتي نظّمها القانون، نجد تدخل السلطة المركزية في كثير من الاختصاصات السابقة، مما يفقدها آلية اتخاذ القرار والتنفيذ وحرية التصرف، كما غَيب القانون الاختصاصات السياسية وتنظيمها ودور الهيئات في التنمية السياسية، والتي على أساسها قام قانون الانتخاب للهيئات المحلية، علماً أن الهيئات المحلية وجدت في واقع لا ينفصل عن السياسة وخاصة بعد إقامة جدار الفصل العنصري، وما يقوم به الاحتلال من مصادرة أراضي للجدار أو للاستيطان، اضطر معه الهيئات المحلية لتنظيم عدة نشاطات في هذا المجال، وحتى إنشاء وحدات داخل الهيئات لمتابعة شؤون الجدار أو الأراضي المصادرة.

13:3 الإطار القانوني الناظم لعمل الهيئات المحلية

ورثت السلطة قوانين عدّة كانت نتاج تعاقب أكثر من حكم على الضفة وغزة، إذ أن كل حقبة أصدرت قوانين وأنظمة خاصة بها، وعند استلام السلطة لم تلغَ معظم هذه القوانين وإنما تم تبني معظمها، وتم إضافة بعض القوانين والأنظمة ولم يكن الحكم المحلي استثناء.

نستعرض هنا أهم القوانين الناظمة للحكم المحلي في فلسطين سواء ما يخص الهيئات المحلية، أو ما يخص موظفي الهيئات المحلية أو تنظيم العلاقة مع المركز:

أولاً: قانون الهيئات المحلية الفلسطيني رقم واحد لسنة (1997)م: يعمل هذا القانون على تنظيم علاقة وزارة الحكم المحلي بالهيئات المحلية، وعلاقة الهيئات المحلية ببعضها البعض، كما يتطرق هذا القانون لاستحداث الهيئات المحلية وإلغائها، وينظم آليات استلام الرئيس ونائبه والصلاحيات الموكلة إليهم، وتبع هذا القانون مجموعة أنظمة شارحة له.

ثانيا: نظام موظفي الهيئات المحلية: والذي ينظم عمل الموظفين في الهيئات المحلية.

ثالثا: قانون العمل الفلسطيني، والذي ينظم الموظفين المعينين بعقود.

رابعا: نظام دمج الهيئات المحلية رقم(....) لسنة (2008)م، حيث ينظم هذا النظام دمج البلديات والتعامل مع البلديات الناشئة، وكيفية التعامل مع الهيئات المنحلة مع التذكير أن هذا النظام لم يأخذ رقم[1].

خامسا: نظام رواتب رئيس وأعضاء ورؤساء الهيئات المحلية لعام (2012)م: ينظم هذا النظام رواتب رؤساء الهيئات المحلية، بناء على التصنيفات للهيئات المحلية، ومن المفيد أن نذكر هنا أنه بعد انتخابات 2012م تم إضافة تصنيف جديد في هذا النظام وهو أ+ إلى جانب أ.

سادسا: قانون انتخابات مجالس الهيئات المحلية رقم (عشرة) لعام(2005)م وتعديلاته.

يعتبر هذا القانون الأساس القانوني الذي قامت عليه انتخابات المجالس المحلية في(2005)م، وأيضا عام (2012)م، وبناءا عليه فقد تم تقسيم الهيئات إلى دوائر انتخابية، خصص لها عدد من المقاعد، واعتمد هذا القانون في البداية نظام الأغلبية، إلا أنّه تم تعديل القانون واعتمد نظام النسبية الكاملة.

سابعا: قانون هيئة الرقابة العامة رقم سبعة عشر لسنة (1995)م: حيث أعطيت هيئة الرقابة نصاً، تخول من خلاله الرقابة على الهيئات المحلية.

ثامنا: قرار مجلس الوزراء رقم (ستة) لسنة (2011) م بنظام الأبنية والتنظيم للهيئات المحلية.

تاسعا: الأوامر العسكرية الإسرائيلية: وخاصة فيما يتعلق بإدارة الهيئات والقرى، والتقاعد لرؤساء الهيئات، علاوة المجلس للموظفين، نظام تعين المخاتير في غزة.

عاشرا: القوانين الأردنية، مثل قانون موظفي البلديات رقم واحد لسنة (1955)م، ونظام تقاعد موظفي البلديات ومكافئاتهم رقم اثنان لسنة (1955)م، نظام العلاوات الفنية لمهندسي البلديات رقم واحد وثلاثين لسنة (1966)م، قانون رقم تسع وسبعين لسنة (1966)م قانون تنظيم المدن

[1] انظر المرفق رقم 9 نظام دمج البلديات

والقرى والأبنية، قانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل مناط البلديات والمجالس المحلية، قانون رقم إحدى عشر لسنة (1954)م.

احد عشر: قوانين الانتداب البريطاني: قانون تنظيم المدن رقم (28) لسنة (1936)م وبعض القوانين العثمانية.

لا بدّ من الإشارة هنا أنّ هناك العشرات من القرارات والنظم وتعديلات القوانين الصادرة والتي تدخل في تنظيم الحكم المحلي وهي منشورة على موقع الوزارة[1].

14:3 إصلاح الحكم المحلي والنهوض به

إنّ تجربة الحكم المحلي الفلسطيني تجربة حديثة نسبيا، ونشأت نتيجة للاحتياجات الملحة ولتحديات سياسية فرضها الواقع الذي تعيشه الضفة الغربية وقطاع غزة، ولذلك كان هناك العديد من القرارات التي كان لا بد من مراجعتها وإعادة صياغتها، من أجل إدارة سليمة قادرة على النهوض بالمستوى المحلي، ولعل مثال استحداث عدد كبير من الهيئات المحلية كانت سياسة بحاجة للمراجعة ووضع الحلول الخلاقة لها، لما مَثلَ من تحديات كبيرة أمام الوزارة والهيئات المحلية نفسها، ولذلك كانت سياسة الدمج على رأس الإصلاحات المطلوبة والتي تسعى الوزارة لتنفيذها[2].

لقد حمل صدور كثير من القرارات رغبة في إرضاء المانحين وهدفه جلب تمويل لتنفيذ مشاريع تنموية وخدمية وبنية تحتية، كانت الوطن بحاجة لها ولا زال، ومن هنا كانت مطالب المانحين تتحول إلى سياسات فلسطينية، بالتالي تتحول إلى واقع، وكثيرا ما تناقضت مع الواقع المحلي وثقافته وتوجهاته، مما أدى إلى حدوث فجوة كبيرة بين الواقع والطموح، كما سنأتي على دراسته في الفصل اللاحق حول سياسة الدمج، وللتغلب على هذه الفجوات ولوضع خطوات صحيحة تسير عليها الوزارة والهيئات المحلية، وفي سعيها لإنجاز ما وعد به سلام فياض من

---

[1] انظر وزارة الحكم المحلي، رابط الكتروني http://www.molg.pna.ps/Laws.aspx?id=1

[2] الحلايقة، وليد، "**برنامج *دعم وإصلاح الحكم المحلي*" مجلة الحكم المحلي**، مجلة فصلية، عدد،14،كانون أول 2012، ص18

جهوزية للدولة ومؤسساتها لقيام الدولة، ولضمان الشفافية وسيادة القانون والحكم الرشيد والديمقراطية، تبنت الوزارة دراسات ولجان إصلاح هدفها تقيم التجربة وتشخيص الواقع ومعرفة مكامن الخلل وتنمية نقاط القوة، والخروج بتوصيات تعمل على النهوض بهذا القطاع الهام، نذكر هنا أهم هذه اللجان وتوصياتها.

1:14:3 لجنة مشروع دعم وإصلاح الحكم المحلي تمويل الحكومة اليابانية عام (2002)م

في (23/حزيران/2002)م تبنت السلطة الفلسطينية خطة الإصلاح المعروفة خطة المائة يوم لإصلاح الحكم في فلسطين، كنوعٍ من قبول الرضا عند المانحين وكان من مقترحات الإصلاح الانتخابات التشريعية والبلدية والرئاسية، وفصل السلطات وإعادة هيكلة الوزارات ومؤسسات حكومية أخرى.

تمّ الاتفاق على تشكيل فريق عمل خاص بالإصلاح الفلسطيني، على أن يضم اللجنة الرباعية (الولايات المتحدة، والإتحاد الأوروبي، وروسيا، والأمم المتحدة)، إضافة إلى كل من: النرويج، واليابان، والبنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، وترأست اليابان الجانب الخاص بالحكم المحلي، والذي هدف إلى تشخيص واقع الحكم المحلي، ووضع خطة عمل من أجل تنفيذ الإصلاحات استناداً للتقرير التشخيصي.

تألفت اللجنة من كل من :

أنطوني كون (Anthony Coon)– قائد الفريق، خبير تخطيط.

الدكتور نصر عبد الكريم – نائب قائد الفريق، أستاذ في جامعة بيرزيت و خبير مالي.

المحامي أسامة حلبي (ماجستير في القانون)– خبير قانوني.

المهندس منيف طريش– خبير هندسي.

الدكتور أسامة شهوان– مدرس جامعي و خبير في الإدارة العامة.

وتم تعين فريق نظير في وزارة الحكم المحلي، برئاسة أحمد غنيم مساعد نائب الوزير في شباط (فبراير) عام (2003)م[1].

أهم توصيات هذه اللجنة:

أهم توصيات هذه اللجنة هو أن يقتصر دور وزارة الحكم المحلي على التوجيه والمراقبة، والتوقف عن التدخل في وضع لوحة لتعرفة الخدمات، وإشراف أوسع على تنفيذ المشاريع، وإلغاء الموافقة على الموازنات، ورفع قدرة دائرة التفتيش والرقابة في الحكم المحلي، والاعتماد على المدققين الخارجين، وتعاون إقليمي في بعض المشاريع مثل النفايات والمياه والصرف الصحي، وتمكين الهيئات المحلية من جباية أموال ضرائب الممتلكات، كما اقترح بعض التفصيلات الهيكلية والإدارية داخل الهيئات المحلية، من قبيل استحداث مراكز ودمج أخرى مثل دمج المالية والإدارة، تحديد ونشر حدود الهيئات المحلية، ولعل أهم التوصيات هو دمج الهيئات المحلية الصغيرة في هيئة واحدة[2].

2:14:3 عروض وتحليلات لثلاث نظم حكم محلي

هي دراسة إصلاحية صادرة عن الوزارة وهدفها مقارنة نظام الحكم المحلي الفلسطيني، بأنظمة ثلاث دول وهي : سويسرا وجنوب إفريقيا ولبنان إذ أن هذه الأنظمة تحمل في كل جانب من جوانبها شيء من الخصوصية الفلسطينية، فسويسرا بالنسبة للدراسة تمثل أفضل الأنظمة في مجال الحكم المحلي، بينما تشهد جنوب إفريقيا الانتقال من الوضع العنصري إلى الدولة، وتمثل الحالة اللبنانية ما عانته لبنان وتعانيه من انقسام طائفي يؤثر على نظام الحكم المحلي، وطرحت الدراسة أهمية الاستفادة من هذه الأنظمة لا سيما الديمقراطية واللامركزية بفرعيها الإداري والسياسي باتجاه زيادة المشاركة والتمثيل الديمقراطي[3].

---

[1] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)، وآخرون، **مشروع دعم وإصلاح الحكم المحلي**، مرجع سابق، ص 9-10

[2] المرجع السابق ص ص 85،86،118

[3] وزارة الحكم المحلي، **عروض وتحليلات لثلاث نظم حكم محلي**، مرجع سابق، ص33

3:14:3 دراسة حول تصنيف الهيئات المحلية

ترى هذه الدراسة الإصلاحية إنّ التقسيمات الإدارية وما تبعها من تصـــنيف للهيئـــات المحلية، إنما أتت بقرارات فردية من وزراء، ولذا لا بد من إيجاد وحدات متخصصة في الحكم المحلي تعالج هذا الموضوع، وتعمل على إعادة تعين المراكز للمحافظـــات، ووضـــع معـــايير واضحة للتصنيف للبلديات[1].

[1] وزارة الحكم المحلي، **تصنيف الهيئات المحلية الفلسطينية**، الادارة العامة للبحث والتطوير، 2005

الفصل الرابع

دمج الهيئات المحلية

الفصل الرابع

دمج الهيئات المحلية

1:4 تمهيد

تنوعت سياسة الحكم المحلي منذ انطلاقتها عام 1994م في التعامل مع الهيئات المحلية، واختيار التقسيم الإداري الأمثل لها، فبدأت بالعمل على زيادة عدد الهيئات المحلية عبر ترفيع الكثير من القرى إلى بلديات، و ترفيع بعض القرى الصغيرة إلى مجالس قروية، وانتقلت بعدها لسياسة التجميع فكان تشكيل مجالس الخدمات المشتركة والتي ضمت عدة تجمعات بلدية وقروية في مجلس واحد، ثم توسعت عمليات الضم لتشمل تجمعات سكنية صغيرة مع البلدات الأكبر القريبة منها، ثم تبنت سياسة دمج الهيئات المحلية، وهي دمج عدة هيئات محلية في هيئة واحدة بعد حل الهيئات السابقة، وقد اختلف في هذه السياسة ما بين مرحب ومعارض وصلت لحد الاعتصام والاحتجاجات والمظاهرات.

يبحث هذا الفصل في سياسة الدمج ومدى نجاحها والتحديات والفرص التي تواجهها، ومدى إمكانية نجاحها وقبولها للمجتمعات المحلية، ومدى مساهمتها في التنمية.

2:4 الدمج

1:2:4 لغة

وتعني الإحكام والتعاون والتضافر ويقول بن منظور في لسان العرب:

"(دمج) دَمَجَ الأَمْرُ يَدْمُجُ دُمُوجاً استقام، دِماجاً جامعه وصُلْح دِماجٌ ودُماجٌ مُحْكَمٌ قَوِيٌّ وأَدْمَجَ الحَبْلَ أَجاد فَتْلَه وقيل أَحْكَمَ فَتْلَه في رِقَّةٍ، دَمَجَتِ الماشِطَةُ الشعر دَمْجاً وأَدْمَجَتْه ضَفَرَتْه ورجل مُدْمَجٌ ومُنْدَمِجٌ مُداخَل كالحَبْلِ المُحْكَمِ الفَتْلِ، وتَدامَجَ القومُ على فلان تَدامُجاً إِذا تضافروا عليه وتعاونوا وصلح دُماج بالضم مُحْكَمٌ"[1].

[11] بن مكرم بن منظور الأفريقي المصري،محمد، **لسان العرب**، ط1،ج2، الناشر : دار صادر – بيروت، ص274

2:2:4 الدمج اصطلاحا

هو دمج عدة هيئات محلية في بلدية واحدة، ويُطلق على البلدية الجديدة البلدية الدامجة بينما يُطلق على الهيئات المنحلة الهيئات المدمجة[1].

3:4 خلفية حول سياسة وزارة الحكم المحلي تجاه الهيئات المحلية

في عام 1996 زار الدكتور صائب عريقات بلدة دير الغصون وفي احتفال جماهيري سلّم البلدية كتاب ترفيع البلدة من مجلس قروي إلى مجلس بلدي وأعلن خلالها أنّ وزارة الحكم المحلي بصدد رفع عشرات البلدات من قرى إلى بلديات، وقد تحقق ذلك بفعل ارتفاع عدد الهيئات المحلية إلى 503 هيئة[2] عام 2003. وارتفع عدد الهيئات المحلية(البلديات) إلى أكثر من 100 بعد أن كانت لا تتجاوز 30 هيئة محليه(بلدية) قبل قدوم السلطة، ولم يكن هناك أساس يمكن القياس عليه، فقد رفعت مجالس قروية إلى بلديات رغم أن سكانها لم تتجاوز 3000 نسمة، مثل زيتا الشعراوية التي رُفّعت إلى بلدية، بينما لم تُرفّع بلدة صيدا أيضا في الشعراوية رغم أنّ تعداد سكانها أكبر من تعداد سكان بلدة زيتا.

وفي رده على مقابلة مع الباحث شرح عبد الكريم سدر وكيل الوزارة للهيئات المحلية مبرراً الأمر، أنّ الوزارة ورثت عدداً كبيراً من المجالس التي يديرها مخاتير من زمن الاحتلال، فحاولت السلطة الوطنية إلى جانب الاعتبارات الاقتصادية والتنموية أن تعطي الوجه الوطني للهيئات المحلية، فقامت بهذه الخطوة[3]، وأيضا محاولة تحقيق التنمية في حينها، إذ أنّ وجود بلديات كثيرة وهيئات محليه كثيرة يؤدي إلى جلب أموال من المانحين، وبالتالي تثبيت الناس في أوطانهم، عدا عن تحسين أوضاع الموظفين وتحفيز البلديات على القيام بمهام أكثر، وإعطاء سلطة الترخيص للهيئات المحلية كنوع من اللامركزية المنشودة،(ولعل ذلك يناقض ما ذهبت إليه لجنة تصنيف الهيئات المحلية في وزارة الحكم المحلي نفسها، والتي أشرنا لها سابقا، إذ خرجت

---

[1] انظر نظام دمج الهيئات المحلية، المادة 1

[2] نظر موقع وزارة الحكم المحلي: http://www.molg.pna.ps/Join_council_aboutus.aspx

[3] عبد الكريم سدر، مقابلة شخصية، بتاريخ 27-9-2012

بنتيجة أن الأمر أتى بقرارات فردية في الغالب دون دراسة معمقة). ولعل هذا نتيجة طبيعية لعدم التنسيق المسبق، واتخاذ قرارت سريعة لا تحظى بمزيد من الدراسة والنقاش.

دافعت الوزارة عن هذه السياسة المتخذة في حينها، ولكنها جوبهت بتعقيدات كثيرة على أرض الواقع، أهمها عدم قدرة الكثير من الهيئات المحلية على استيعاب التغيرات الجديدة، سيما الاستحقاقات المالية المترتبة على هذا الانتقال، ومن هنا برزت فكرة تصنيف الهيئات المحلية.

1:3:4 تصنيف الهيئات المحلية

خلال فترة قصيرة من عمر وزارة الحكم المحلي، تمّ إنشاء واستحداث وترفيع مئات الهيئات المحلية، ومن خلال الممارسة العملية تبين تدنّي قدرة العديد من هذه الهيئات على تدبر أمورها، ونشأت فجوات إدارية في التعامل مع الهيئات المحلية المختلفة. فهناك مدن كبرى لها جذورها وتجاربها وتمتلك الكثير من الموارد وتتمتع بنفوذ واسع، بينما في الناحية الأخرى كان هناك مجالس ناشئة تفتقر لكل مقومات الإدارة والإمكانات والنجاح. وقد أحدث هذا الأمر فجوة في كيفية التعامل مع هذه الهيئات ضمن نسق واحد، فخرجت فكرة تصنيف البلديات إلى أ، ب، ج، د من وزير الحكم المحلي في حينها صائب عريقات. ويشر القرار إلى التصنيف ما بين مجالس محلية وقروية وبلدية، دون ان يرتكز على أي أساس قانوني[1]، كما أنّ قرار التصنيف الصادر بتاريخ 1998/4/20م لم ينص إلا على تصنيف البلديات ولم يأت على ذكر المجالس القروية، رغم أنه يذكر في مقدمة القرار بـ تصنيف الهيئات المحلية[2]. وعليه تم تنفيذ تصنيف البلديات إلى أقسام مختلفة، بهدف معاملة كل صنف بإطار معين يمكن من خلاله العمل على تطوير هذه المجموعات بما يناسبها من أساليب الإدارة.

وقد قام التصنيف على أسس أهمها:

---

[1] وزارة الحكم المحلي،"**تصنيف الهيئات المحلية الفلسطينية**"، مرجع سابق، ص4

[2] المرجع السابق

1/ الاعتراف بالوضع السابق قبل قيام السلطة: ويقصد بذلك أنّ الهيئات التي كانت قد حصلت على مسمى بلدية تبقى كما هي وهكذا.

2/ الاعتراف بالتجمعات السكانية الكبيرة كهيئات محلية (بلديات)، ولم يتم تحديد المعيار السكاني بشكل واضح مثل عدد السكان الأدنى. إذ صنفت مراكز المحافظات على أنها بلدية أ، وصنفت البلديات التي تعد أكثر من 15000 نسمة والبلديات الصغيرة التي كانت حاصلة على مسمى بلدية قبل استلام السلطة أيضا على تصنيف بلدية ب، وصنفت البلديات ما دون 15000 نسمة حتى 5000 نسمة ج، بينما صنفت البلديات التي أقل من ذلك على أنها بلديات د.

3/ الاعتراف بالتجمعات السكانية التي تزيد عن 4000 نسمة كمجالس محلية (وهي تسمية اقتصرت على الهيئات المحلية في القدس) دون غيرها، وقد لحقها بعض الهيئات في منطقة أريحا.

4/ الهيئات المحلية الصغيرة تكون مجالس قروية إذا كانت تزيد عن 1000 نسمة، وأمّا إذا قلت عن 1000 نسمة، فيتم تصنيفها على أساس أنها لجان مشاريع، علماً أنه تم ضم جميع لجان المشاريع في عام 2012 إلى البلديات القريبة منها.

خرجت بعض الهيئات المحلية عن هذا المعيار، إذ أنّ بعض البلديات قد حظيت بهذه المكانة، وهي أقل سكانا من بلديات أخرى، ونضرب مثال على ذلك زيتا الشعراوية حيث تم ترفيعها إلى بلدية د.

التصنيف السابق ورغم تفريقه بين البلديات إلا أنه لم يبيّن تمايز بين البلديات إلا في المجالات التالية:

2:3:4 الرواتب

يتقاضى رئيس بلدية أ مبلغ 6000 شيكل شهريا، بينما يتقاضى رئيس بلدية ب 4800 شيكل، بينما بلدية ج فيتقاضى رئيس بلديتها 4000 شيكلا، فيما يتقاضى رئيس بلدية د مبلغ

2800 شيكلا، ثم تمّ تعديل قليل على هذا التصنيف بعد انتخابات 2012 حيث صنفت البلديات أ إلى أ+ و أ، ودخلت المجالس المحلية على التصنيف اذ أصبح رئيس المجلس القروي يتقاضى راتبا بعد ما كان لا يتقاضى أي راتب، حيث أصبح رئيس المجلس القروي الذي يزيد عدد سكان بلدته عن 2500 يتقاضى مبلغ 1000 شيكلا، ومادون ذلك حتى 1000 نسمة يتقاضى 500 شيكلا، وأقل من ذلك يتقاضى 250 شيكلا.

3:3:4 موظفو الهيئات المحلية

اختلفت البلديات في تعاملها مع الموظفين، لغاية صدور نظام موظفي الهيئات المحلية الموحد لكادر الموظفين في كل البلديات، ولكن تمّ الممايزة في تطبيق القانون، ففي حين أعلنت الوزارة أن التطبيق إجباري على البلديات والمجالس القروية دون البلديات ج، تركت حرية تطبيق القانون للبلديات المصنفة أ + ب، وأعطت لهذه البلديات المحافظة على الامتيازات التي حصل عليها بعض الموظفين، ومثال ذلك ما يعرف بعلاوة المجلس وهي علاوة يحصل عليها موظفو البلديات التي كانت قائمة قبل قيام السلطة الفلسطينية إذ حصلوا عليها في أيام الإدارة المدنية، وقيمتها 25%، وهي غير العلاوات الأخرى الواردة في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، والذي اعتمد قانون موظفي الهيئات المحلية لائحته المالية. ومع هذا فما زال هناك تفاوت في رواتب الموظفين في الهيئات المتشابهة في بعض الأحيان، إلا أنه حدث تقارب في كثير من الأحيان بين الموظفين المتشابهين للمثبتين الجدد.

4:3:4 عدد الأعضاء

يكون أعضاء البلدية (أ) 15 عضوا والبلدية (ب) 13 عضوا والبلدية (ج) 11 عضوا، ويمكن للوزير أن يغير في عدد الأعضاء بزيادة عضوين، وهذا ما حصل مع بلدية دير الغصون، حيث تم رفع عدد أعضاء بلديتها إلى (13) عضوا، رغم أنها مصنفة في عداد بلديات (ج)، وعدد سكانها أقل من 15000نسمة.

5:3:4 الهيكليات الإدارية

تم وضع نماذج هيكلية لكل مستوى البلديات المصنفة أ،ب،ج،د. بحيث تختلف الهيكلية في البلديات (أ) عن الهيكليات في البلديات (ب) وعنها في (ج) وهكذا، فمثلا لا يوجد مسمى مدير في البلديات (ج)، بينما يوجد في البلديات الأعلى منها، ويتم استحداث أقسام في البلديات (أ) غير موجودة في البلديات (ب) و(ج) و(د)[1].

6:3:4 تصنيف صندوق البلديات

صندوق البلديات هو صندوق شبه حكومي هدفه قيادة التنمية في الهيئات المحلية، لذا يُطلق عليه بعضهم بأنه الذراع التنموي لوزارة الحكم المحلي، ويرأس هذا الصندوق وزير الحكم المحلي، ويشترك في إدارته ممثلون من بعض الوزارات الأخرى إلى جانب بعض الهيئات المحلية الكبيرة، ويقدم الصندوق منحا مالية لمشاريع تنموية مختلفة، إلى جانب محاولة النهوض بالوضع الإداري للهيئات المحلية بما يسمح برفع قدرتها في قيادة المجتمع الذي تمثله. ويدعم الصندوق سياسة الدمج، بل أنّه يتبنى المشروع عبر الحكومة البلجيكية ويرصد الصندوق في المرحلة الثانية ما بين 2013–2016 مبلغ 15 مليون يورو، بهدف دعم الدمج وتمويل الدراسات وتقديم المشروعات التحفيزية[2]، والسير حسب دليل دمج الهيئات المحلية والذي سنذكر بعض خطواته في هذا الفصل، وقد صنّف الصندوق الهيئات المحلية على أسس غير التي صنفتها وزارة الحكم المحلي، اذ يقوم تصنيفه للهيئات المحلية والذي يبنى عليه حجم التمويل السنوي للمشاريع على ثلاثة شروط محددة هي:

الأداء: يعتمد تصنيف الصندوق على هذا البند، وهو قدرة البلدية الإدارية وأدائها، وإذا كانت قد أنجزت بعض الرزم التي تعمل على تحسين الأداء مثل: الخطة الإستراتيجية أو دليل إجراءات مالية مكتوب، أو تخمين للأصول، وبعض الأمور الأخرى مثل: الرقابة المالية والتكنولوجيا في الهيئة المحلية، وتعطى نسبة 40% من التقييم.

---

[1] انظر نظام موظفي الهيئات المحلية.

[2] خطة صندوق البلديات الاستراتيجية، 2013–2016

السكان: وهي عدد السكان في داخل التجمع ويعطي نسبة 40% من التقييم.

الحاجة: وهو مقدار الحاجة الملحة للتجمع ووضعه الخاص، مثل الكوارث، الاستيطان، أو أي أمر طارئ آخر ويعطى 20%.

لا توجد في تصنيف صندوق البلديات هيئات محلية في التصنيف (أ)، بينما يوجد 100 هيئة محلية في التصنيف (ج)، وتندرج حوالي حوالي 10 هيئات محلية التصنيف (د).

ومن المهم التأكيد ان هذا التصنيف لاغراض التنمية وتوزيع المساعدات، بينما التصنيف في الوزارة فهو يتضمن تطبيق هيكليات وإجراءت أخرى للتعامل مع البلديات.

4:4 واقع الهيئات المحلية قبل سياسة الدمج

أدت سياسة استحداث الهيئات المحلية التي انتهجتها الوزارة في بداية تأسيسها إلى خلق عدد كبير من الهيئات المحلية في فلسطين، جعل من التعامل معه صعوبات كثيرة، وقد بينت بعض الدراسات أن عدد الهيئات المحلية في نهاية 2010 بلغ (183) هيئة محلية، وأكد المستشارون والباحثون أن هذا الوضع يضع عائقا حقيقيا أمام عملية التمكين[1].

من خلال التحليل لواقع الهيئات المحلية تبيّن أنّ 80% من الهيئات المحلية يقل عدد سكانها عن 5000 نسمة، وأن 70% من الهيئات لا تحتوي على أكثر من موظَّفَينْ اثنين، وأن 90% من هذه الهيئات لا مصادر دخل لها، باستثناء ما يحول لها من الموازنة العامة[2].

لقد كان التعامل مع هذه الهيئات ومحاولة تطويرها أمراً في غاية الصعوبة من الناحية الإدارية الصرفة، لذا نشأت في الوزارة عدة أفكار للتغلب على هذه الأزمة، وكان هذه مصدرها تقارير فرق الإصلاح التي شكلتها الحكومة، أو عبر بعض الدراسات التي دعمتها بعض الدول المانحة، أو مسؤولين وأصحاب قرار. ويرى عبد الكريم سدر أن سياسة الدمج أتت بعد عدة

---

[1] عبد الكريم سدر، ***"تصنيف ودمج الهيئات المحلية تساعد في تمكينها"*مجلة الحكم المحلي**، ع13 اب2012، ص20

[2] المرجع السابق ص 20

دراسات محلية وعالمية، وأنها أصبحت سياسة ملحة من أجل التنمية قبل كل شيء، إذ أنّ الوضع الفلسطيني في تطور وما كان يصلح في البدايات لا يصلح الآن، ضاربا مثالاً بأن المنطقة التي فيها بحر لا ينفع التعامل معها بنفس الطريقة إذا جف[1].

لجأت الوزارة في طريقها لتجميع الهيئات المحلية إلى عدة سياسات منها الضم وإنشاء مجالس الخدمات المشتركة ثم انتهت بسياسة دمج الهيئات المحلية.

1:4:4 الضم

وهو أن تقوم وزارة الحكم المحلي بضم تجمع إلى تجمع أكبر، ويذوب التجمع الأصغر في الأكبر ويصبح حياً من أحيائه، ولمواطنيه ما لمواطني التجمع الأكبر من حقوق وواجبات، دون تغيير في الهيكلية الإدارية أو إطلاق اسم جديد للهيئة. وقد قامت الوزارة منذ تسلمها بضم هيئات محلية صغيرة أو تجمعات سكانية صغيرة، أو لجان مشاريع، إلى البلدات الأكبر التي حولها كما هو واضح بالمرفق رقم 8[2].

2:4:4 مجالس الخدمات المشتركة

يشير موقع وزارة الحكم المحلي إلى مجالس الخدمات المشتركة بأنها: مجالس خدماتية ذات شخصية اعتبارية، تضم عدداً من الهيئات المحلية المتقاربة جغرافيا[3]. وتعرف بأنها هيئات إدارية مشتركة تضم عددا من الهيئات المحلية(بلدية وقروية) وتقوم على فكرة التقارب الجغرافي، والقيام بمشاريع لا يستطيع مجلس محلي القيام بها منفردا[4].

ويبلغ عدد المجالس حاليا 84 مجلسا، وقد بدأ تشكيلها على ثلاث مراحل:

---

[1] عبد الكريم سدر، مقابلة شخصية، بتاريخ 27-9-2012

[2] انظر المرفق رقم 8 حل تجمعات سكنية وضمها للهيئات المحلية المجاورة.

[3] انظر موقع الكتروني وزارة الحكم المحلي، شوهد 12/12/12، رابط الكتروني، http://www.molg.pna.ps/Join_council_aboutus.aspx

[4] بدر شهاب،ابراهيم، **معجم مصطلحات الادارة العامة**، مؤسسة الرسالة للطباعة والنشر، بيروت،(1998م)،ص268

*المرحلة الأولى : 1994–1997م تركزت في محافظة جنين.

* المرحلة الثانية : 1995–1999م شملت محافظة جنين، طوباس.

* المرحلة الثالثة : 1999–2003م شملت محافظات القدس، ونابلس، وبيت لحم، والخليل[1].

رغم أن مجالس الخدمات المشتركة، كما تبيّن الوزارة، قد تأسست في 1994 رسميا، وأن الفكرة بدأت عام 1992م، إلا أنّ أول نظام صدر عن وزارة الحكم المحلي كان في 2003م حيث سُمّي نظام مجالس الخدمات المشتركة المعدّل لسنة 2003، وأرجعت الوزارة قانونيته لقانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997، لا سيما الفقرة ج من المادة (15).

وقد رعت الجهات المانحة هذا التوجه، إذ بدأ تمويل أول مجلس مشترك من قبل وكالة UNDP، وعدد من المانحين الآخرين مثل أمريكا وألمانيا وبلجيكا،

1:2:4:4 الدول المانحة والدمج

ترعى الدول المانحة سياسة الدمج والتجميع والخدمات المشتركة، مثلهن مثل كثير من السياسات التي تبنتها هذه الدول، ولعل هناك سؤالا يطرح دائما، ما مصلحة الدول المانحة في دعم هذه التوجهات وغيرها من السياسات في السلطة الفلسطينية؟ عقدت الدول المانحة عدة اجتماعات ولقاءات، وتعهدت بتقديم مئات الملايين من الدولارات للسلطة الفلسطينية، منها ما تمثل في دعم الخزينة بشكل مباشر، ومنها ما آتى على شكل مشاريع بنية تحتية، ومنها ما أتى على شكل دعم مشاريع إدارية وتعزيز للديمقراطية ومؤسسات المجتمع المدني. والمتتبع للأمر يستنتج أن الدوافع لا تتعد أحد سببين هامين، تنبثق عنهما الأسباب الأخرى وهما:

الأول: تحقيق الاستقرار الاقتصادي[2] والذي يؤدي إلى الإستقرار الأمني، وهو هدف أصيل للدول المانحة، وهو الوصول إلى وضع آمن في فلسطين وبالتالي تحقيق الأمن الإسرائيلي.

---

[1] بدر شهاب،ابراهيم، **معجم مصطلحات الادارة العامة**، مرجع سابق.

[2] راجح ابو عصب،"استتباب الوضع المالي للسلطة الفلسطينية يساهم في استقرار الأمن الاقليمي" جريد القدس، رابط الكتروني: http://www.alquds.com/news/article/view/id/425688

الثاني: اتباع الأساليب الإدارية التي تناسب الدول المانحة ويتوافق مع أيدلوجياتها الفكرية، وبالتالي تعميم تجاربها، ونشر ثقافاتها.

2:2:4:4 أهداف إنشاء مجالس الخدمات المشتركة

1. استقطاب الهيئات المحلية في تجمعات وصولا إلى مرحلة الدمج التام.
2. تطوير القوانين ومراجعتها، وإعداد الأنشطة واللوائح التي تنظم عمل المجالس.
3. توجيه عمل المجالس المشتركة والإشراف عليها وتقييمها.
4. المساعدة في وضع الخطط التنموية السنوية ومراجعتها، وشراكة المجتمع المحلي فيها.
5. التواصل مع الممولين وإطلاعهم على الاحتياجات للبلدات المنضوية تحت لواء المجلس.
6. تبادل المعلومات والخبرات مع المؤسسات الدولية بما يتعلق في البرامج والمشاريع التنموية في مراحلها المختلفة.
7. التنسيق والتعاون مع المانحين لتجنب ازدواجية البرامج والاستخدام الأمثل للموارد المتاحة[1].
8. إيجاد توازن بين المناطق ومساعدة البلديات الكبيرة للصغيرة وزيادة المشاركة المجتمعية[2].

انتشرت المجالس في مختلف بقاع السلطة الفلسطينية، وكان أداؤها متفاوتا،إذ نجح بعضها خاصة في الجانب الوظيفي، تحديداً في مجال جمع النفايات الصلبة، كما هو الحال في مجلس الخدمات المشتركة لغرب جنين، وكثير منها تعثّر وكان مصيره الحل مثل مجلس خدمات المشترك لقرى وادي الشعير.

---

[1] انظر موقع الكتروني وزارة الحكم المحلي، شوهد 12/12/12، رابط الكتروني،http://www.molg.pna.ps/Join_council_aboutus.aspx

[2] بدر شهاب،ابراهيم، **معجم مصطلحات الادارة العامة**، مؤسسة الرسالة للطباعة والنشر، بيروت،(1998م)، ص268

ويتضح أن طموح وزارة الحكم المحلي نحو النظام الناشئ عن مجالس الخدمات المشتركة، في دمج كامل بين الهيئات المحلية المنضوية تحت هذه المجالس لم يتحقق على ارض الواقع، علماً أنّ كثيراً من الدمج الذي حصل لاحقا لم يكن متطوراً عن هذه المجالس.

3:2:4:4 المعوقات والتحديات في وجه المجالس المشتركة

ما زال العديد من مجالس الخدمات المشتركة قائمة رغم تعثرها ماليا وإداريا، ولا يشعر المواطن وهو هدف التنمية بأي وجود عملي لها، ولعل أهم أسباب تعثرها تكمن في الآتي:

1- فكرة مجالس الخدمات المشتركة هي فكرة المانحين والنخب، وليست ناتجة عن حاجة مجتمعية مدروسة أو ناتجة عن المشاركة المجتمعية. وقد بينا في مكان سابق اهداف المانحين من دعم سياسات بعينها، وبالتالي فإن ما يلائم المانحين لا يلائم السكان المحليين، إذ تختلف الثقافات والأماكن والظروف.وهذا ما ينطبق على النخب والذين يبحثون عن الدعم المالي بأي شكل كان.

2- المعيقات الاقتصادية: رغم أن هذه المجالس تستوفي رسوماً سنوية من الهيئات المحلية المنضوية تحتها، ويكون ذلك بنسبة سكان التجمع في المجلس، إلاّ أنّ هذه المصاريف لم تكن قادرة على تغطية حتى المصاريف التشغيلية، أما بالنسبة للتنمية وهي الهدف الذي أُنشأت من أجله هذه المجالس، فتوقفت مع انتهاء دعم المانحين، ولم تجد هذه المجالس بدائل لهذا الدعم، إذ وقفت تنتظر المساهمات المحلية وعجزت عن الأداء بواجباتها، وهذا أدى إلى عدم سداد المستحقات من الهيئات المحلية لالتزاماتها، الأمر الذي ساهم في تعثر هذه المجالس.

3- معوقات الاحتلال إذ منع الاحتلال أي تطور باتجاه تكامل هذه المجالس، من حيث مد نفوذها، أو الوصول إلى تواصل جغرافي بينها.

4- معوقات قانونية: قامت هذه المجالس قبل صدور قوانين ولوائح تنظم عملها، حيث صدر أول قانون في 2003، أي بعد نشأتها بسنوات ولم يكن هذا القانون يعالج جميع جوانب عملها، فعلى سبيل المثال لم يعالج أمور موظفي المجالس وتسكينهم.

5- التناحر بين الهيئات المحلية المنضوية تحت لواء المجلس، ومحاولة السيطرة على المجلس من الهيئات الكبرى، الأمر الذي أدى إلى غياب الرؤية الموحدة للمستقبل أو عدم توفر خطط ذات جدوى وقيمة لعموم المواطنين.

4:2:4:4 استمرارية المجالس المشتركة

في ضوء ما ذكر سابقاً فإنّ استمرارية المجالس المشتركة أصبحت أمراً ضبابياً غامضا، فبينما تستمر بعض المجالس في تقديم خدمات وظيفية وخاصة في مجال النفايات، حُلّ قسم آخر، ويعاني قسم آخر من أزمات كبيرة ولم يعد يستطيع تغطية ميزانيته التشغيلية. وهناك توجهات حقيقية من قبل الوزارة لحل هذه المجالس[1]، ولم يلقى حل بعض المجالس أي صدى من قبل السكان والمجتمعات المحلية، ولعل هذا يعكس عدم قناعة الأهالي أصلا بهذه المجالس منذ النشأة، لانهم لم يستشاروا فيها، ولم ينتخبوا قياداتها، ولم يكنوا طرفا في قرار إنشاءها، وبالتالي كانت كيانات ولدت وانتهت دون اهتمام المجتمع المحلي.

5:4 سياسة الدمج

تسبّب وجود عدد كبير من الهيئات المحلية، وعدم قدرة الكثير من هذه الهيئات المحلية على إدارة شؤونها، وعدم وجود الطواقم المؤهلة في هذه الهيئات وعراقيل الاحتلال والسيطرة على الأراضي للاستيطان بالبحث عن وسائل لتفعيل هذه الهيئات كي تستطيع أن تقود عملية التنمية بشكل أفضل، إذ أن بعض هذه الهيئات لم تمتلك مقرا، وبعضها كان بموظف واحد فقط، وإخرى كان رئيس المجلس هو الحاكم الأمر فيها(وقد بينا بعض النسب والأرقام من السيد عبد الكريم سدر في مكان سابق)، فهو المحاسب والمهندس والجابي، وبالتالي فإن أمور الهيئة المحلية وخدماتها وماليتها، متعلقة بشخص هذا الرجل. من هنا تبنّت الوزارة سياسة الدمج،[2] كسياسة من السياسات التي اتبعتها الوزارة لإعادة الهيكلة للهيئات المحلية، والتي ذكرنا أنها بدأت بأشكال كثيرة منها المجالس المشتركة ولجان التخطيط الإقليمية والضم، ثم بدأت بعض

[1] طارق نمري، مدير دائرة الخدمات المشتركة في مدير الحكم المحلي طولكرم، لقاء مع الباحث، 2012/10/15.

[2] عبد الكريم سدر، مقابلة شخصية، 27-9-2012

المبادرات الفردية عام 2007 نحو الدمج، بعدها بدأت الوزارة بإعداد الدراسات لعملية الـدمج[1]، ثم تبنت الوزارة سياسة دمج الهيئات المحلية وعهدت إلى مؤسسة هورايزون (مؤسسـة تهـتم بالدراسات التنموية يعمل على إدارتها وزير الزراعة السابق وليد عبد ربه) بوضع تصور ودليل شامل لدمج الهيئات المحلية، ليكون دليلا موحدا لكل عمليات الدمج، ويتبين بشـكل واضـح أن الوزارة بدأت ببعض عمليات الدمج قبل هذا الدليل، مثل: بلدية الاتحاد (دير عمار، بيت اولـو، جمالا، مخيم دير عمار)، ولكن بصورة أقل وضوحا فيما كانت تمارس عمليات الضـم بشـكل أوسع، وقد أشار بعض المسوؤلين في السلطة أن الخطوة الأولى لقبول الدمج ستكون اختيارية، لكن في مرحلة لاحقة ستكون الخطوة إجبارية من قبل الوزارة كما صرح بها محافظ سلفيت[2].

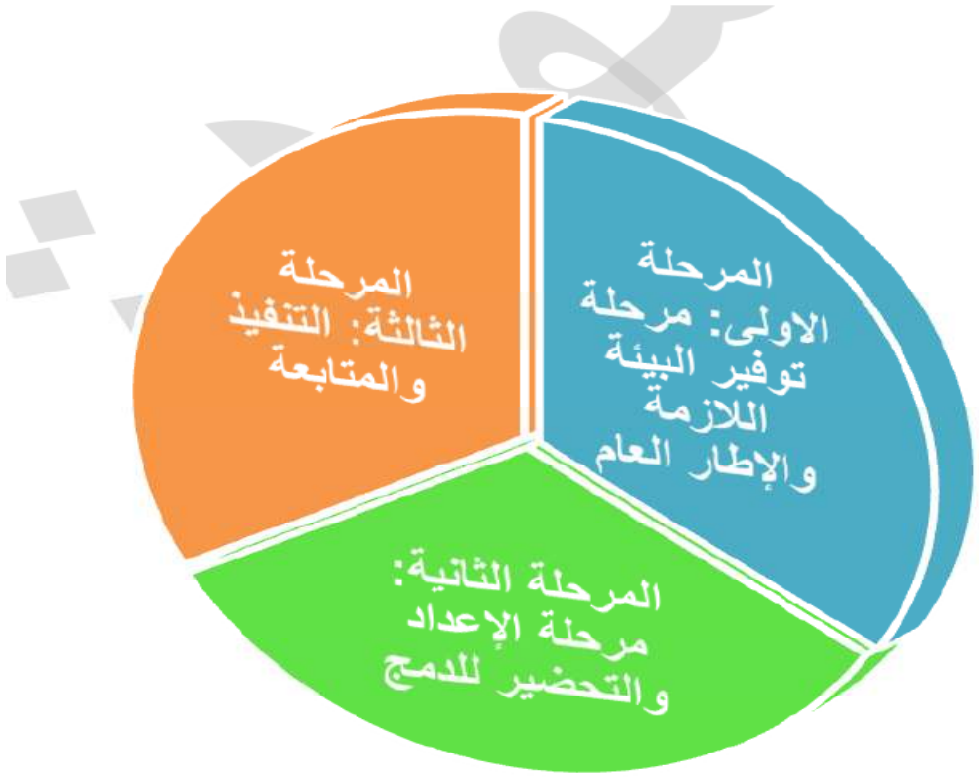
6:4 الخطوات اللازمة قبل عملية الدمج[3]

وضعت وزارة الحكم المحلي دليلاً موحداً للوصول إلى دمج ناجح يقـوم علـى أسـس علمية، وهو نتاج دراسة مؤسسة "هورايزون"، ويبني الدليل أنه لابد لأي عملية دمج من ثـلاث مراحل هامة وهي:

[1] عبد الكريم سدر، مقابلة شخصية، 27-9-2012

[2] الاتحاد العام للنقابات العمالية، انظر رابط الكتروني: http://www.pgftu.ps/articles-action-show-id-564.htm

[3] هورايزون للتنمية المستدامة، **دليل ارشادي لدمج الهيئات المحلية**،ص6



1:6:4 المرحلة الأولى

توفير البيئة والإطار اللازم لعملية الدمج بما يحويه من أنشطة وإجـــراءات، يجـــب أن تتوفر قبل البدء بعملية الدمج.

تشمل على عدة خطوات:

الخطوة الأولى: الإطار المؤسسي

1- توفير الإطار المؤسسي: ويشمل على أنشطة أهمها:

ترجمة استراتيجية الدمج للعربية: يبيّن هذا النشـــاط الـــوارد فـــي دليـــل الـــدمج أنّ الإستراتيجية المتبعة هي مستوردة من الخارج، وإلا فلماذا هذا النشاط بأن يتم ترجمتها؟ وثم تتم مناقشة الاستراتيجية المترجمة من قبل أصحاب العلاقة، وبعدها إقرار الاستراتيجية مـــن قبـــل وزارة الحكم المحلي ورئاسة الوزراء. ورغم أنّ هذه الدراسة تعد مسودة لـــدليل الـــدمج فـــي

الهيئات المحلية، إلاّ أنّ الوزارة تتبناها وتسير خطوات الدمج بناء على العملية الواردة فيهـــا[1]، وتضعها على موقعها الإلكتروني، كدليل إرشادي لدمج الهيئات المحلية.

2-تشكيل اللجنة الوطنية للدمج: والتي من المفروض أن تُشكّل من المؤسسات ذات العلاقة، مثل وزارة الحكم المحلي والوزارات المختصة مثل التخطيط، الهيئات المحلية، وصندوق البلـــديات، واتحاد الهيئات المحلية، وغيرها من المؤسسات ذات العلاقة.

3-تحديد أدوار كل مؤسسة من المؤسسات ذات العلاقة بعملية الدمج وأدوارها.

الخطوة الثانية: الإطار القانوني

الإطار القانوني لعملية الدمج:

عانت عملية الدمج من غياب إطار قانوني لها، فلم يذكرها قانون الهيئات المحلية لعـــام 1997م، ولذا كان من المتوقع في دراسة "هورايزون" الإشارة إلى أهمية وجود الإطار القانوني ليشمل شكل الهيئة المحلية، والهيئات المشرفة، والأسس العامة لعملية الدمج، وتنظيم التخطـــيط والأمور المالية، وولاية المجالس المندمجة، والموظفين في الهيئات المحلية المدمجة، وحقـــوق المواطنين وواجباتهم. هذا القانون الذي وجد لاحقا ويفتقر للكثيير من التفصيلات، والـــذي لـــم يحمل رقما حتى الان.

الخطوة الثالثة: اعتماد مؤشرات ومعايير الدمج

وهي خطوة هامة تمثلت في اعتماد مؤشرات ومعايير ومواصفات، سيتم تطبيقها خلال عملية الدمج ومن أهم هذه المعايير: تهيئة سكان الهيئة المحلية لاستقبال عملية الـــدمج، وهـــي المعيار الأهم في رأي الباحث، لان رأي الجمهور ورضاه رأس مقومـــات التنميـــة السياســـية والاقتصادية، ومنها قرب الهيئات المحلية، والمشاريع المشتركة بينهم، وكفاءة وكلفة الخـــدمات،

[1] اسامة صالح، المركز الوطني للتنمية المستدامة، لقاء مع الباحث.10-1-2013

والتكامل الزراعي والثقافي، وحجم التجانس.ولعل ما يميز هذه الخطوة هي المعايير الواضحة التي يجب ان تنظم العملية.

الخطوة الرابعة: الوعي المجتمعي

من أهم الخطوات تحسين الوعي المجتمعي بعملية الدمج، ومحاولة تسويقها، وشرح محاسنها، لأن شراكة القرار وصناعته يعطي شعور بالملكية للعمل وبالتالي تبنيه، وتختلف هنا بمحاولة تبني الجمهور للسياسة وتسويقها بأنفسهم.

الخطوة الخامسة:

تحديد التجمعات الأكثر قابلية للدمج: إذ يجب دراسة التجمعات السكانية دراسة وافيه وتحديد اكثر التجمعات السكانية قابلية للدمج ورغبة له، وان يكون ذلك مبنيا على دراسات علمية واستبيانات ولقاءات تجمع الجمهور المحلي، وتاخذ بتوجيهاته.

الخطوة السادسة: قاعدة البيانات

إنشاء قاعدة بيانات توفر المعلومة الصحيحة لعمليات الدمج، هذه القاعدة التي توفر لراسمي السياسة كافة المعلومات اللازمة لاتخاذ القارارات السليمة والمدروسة والتي تساعد على

2:6:4 المرحلة الثانية

الخطوات الواجب اتباعها من أجل إتمام عملية الدمج داخل التجمع.

مرحلة الإعداد والتحضير لعملية الدمج وتشمل على الخطوات التالية:

الخطوة الأولى: تشكيل لجنة الدمج(داخل الهيئات المستهدفة) والذي يتم تنسيب اعضائها من قبل اللجنة الوطنية وبمصادقة من وزير الحكم المحلي، ومهمتها الإشراف على عملية الدمج والسير بها حتى الانتهاء منها.

الخطوة الثانية: الحوار

القيام بحوارات توعوية في التجمعات المختارة لعملية الدمج، تشمل اللقاءات المجتمعية والنشرات التوضيحية، والمكاسب المرجوه، كل ذلك بحوار متبادل، لا بصور شكليه من أجل فرض القناعات المسبقة.

الخطوة الثالثة: التقييم

تقيم حالة الهيئات المحلية المختارة لعملية الدمج. إذا ان هذه الخطو هامة من اجل معرفة حالة الهيئات التي سيتم التعامل معها، وبالتالي وضع الخطط الملائمة للسير بالعملية دون عوائق كبيرة.

الخطوة الرابعة: مذكرة التفاهم

إعداد مذكرة تفاهم بين الهيئات المحلية المرشحة للدمج، على أن يتم صياغتها بالتوافق.

الخطوة الخامسة: الجهات المسؤولة

ترجع اهمية هذه الخطوة بتوفير الاطار القانوني للعملية، ويكون ذلك عبر طلب موافقة مجلس الوزراء.

الخطوة السادسة: الموافقة والاعتماد، وتمثل هذه الخطوة الاساس للانطـــلاق نحـــو الانـــدماج، ويكون الاعتماد هنا بمفهومه الشامل، الاعتماد القانوني، والاعتماد المجتمعي.

3:6:4 المرحلة الثالثة

عملية التنفيذ والمتابعة، والموافقة من الجهات الرسمية.

وهي المرحلة التي تبدأ بعد ميلاد البلدية الجديدة، وتشمل على عدة خطوات أهمها:

الخطوة الأولى: حل لجنة الدمج المحلية وذلك فور استلام البلدية الجديدة لمهامها، بعد صـــدور قرار من مجلس الوزراء بالاستحداث.

الخطوة الثانية: تشكيل فريق فني يعمل على مساعدة البلدة الناشئة، ويسمى فريق الدمج.

الخطوة الثالثة: تحديد احتياجات البلدية الجديدة، والاحتياجات الطارئة لها، وخاصة عملية الدعم المؤسسي اللازم لإدارة الهيئة الجديدة.

الخطوة الرابعة: إعداد خطة إستراتيجية للهيئة الجديدة، يحدد إمكانات واحتياجات البلدة ويتضمن حشد الأموال والشركاء لانجاز تنمية حقيقية في التجمع الجديد.

الخطوة الخامسة: إجراء انتخابات للهيئة المحلية المدمجة، على أن يكون ذلك خلال عـــام مـــن الموافقة على استحداث الهيئة المحلية، ويمكن مراعاة الانتخابات العامة للهيئات المحلية إن كانت قريبة.

الخطوة السادسة: المتابعة والتقييم، وهي عملية مستمرة يجب أن ترافق جميع المراحل لتصويب الأوضاع أولا بأول، وتلافي الأخطاء وتعزيز النجاحات.

اعتبرت وزارة الحكم المحلي هذه الدراسة(دراسة مؤسسة هيروزون) مرجعية، ودلـــيلاً للسير بعملية الدمج، ولكن يجب الإشارة أن هذه الدراسة المرجعية كانت في عام 2009، بينمـــا تمّ إعداد استمارة لقياس الرضا العام التي تم توزيعها في كثير من الهيئـــات المحليـــة، وعلـــى

الأفراد[1] عام 2007، وضمن مقابلة الباحث له فقد أفاد السيد عبد الكريم سدر أنّ الدمج بدأ حتى قبل هذا التاريخ ولم يُفصّل في هذا المجال. ويعتقد الباحث أن وكيل الوزارة قصد الضم كدلالة على الدمج، إذ لم تسجل أي حالة دمج ما قبل عام 2010 بشكل رسمي، وهذا ما صرح به السيد مازن غنيم بأن الدمج هو توجه للسلطة من بداياتها، مع أنّ الدمج بدا كسياسة مرسومة في عام 2008م، وقال إنّ الأمر أصبح ملحا جداً، إذ أنّ التعامل مع 483 هيئة محلية غاية في الصعوبة، وقارن الأمر بالأردن وهي أكبر من الضفة وغزة مساحة وسكاناً بمرات، لكن عدد الهيئات المحلية يبلغ 93 هيئة[2].

ويرى بعض الباحثين المتابعين لورقة السياسات السابقة، والتي اعتمدتها الوزارة كمرجعية للدمج، بأنّها بحاجة للمزيد من الدراسة، وأنّه لابد من محاذير كبيرة أثناء التطبيق. وذكر خليل شاهين أن هذه الورقة تعتمد على البعد الخدمي متناسية البعد التنموي في عملية الدمج، وتتعامل وكأن الاحتلال غير موجود، وتتخذ منحى تسلطي في التطبيق[3]. فيما تساءل نصر عبد الكريم عن قضية المنفعة المضافة في عملية الدمج، وحقيقة ما ستحققه هذه العملية من مردود وجدوى، وبالتالي يجعل من الصعب الحكم على العملية بوقت قصير، بينما علّق خليل نجم أنّ عملية الدمج يجب أنّ تنطلق من كونها قادرة على التنمية المستدامة، وفحص إمكانية تحقيق ذلك[4].

7:4 الدمج مبرراته وفوائده وأثره على التنمية

دافعت وزارة الحكم المحلي عن سياستها بدمج الهيئات المحلية وما تزال، ففي ورشة عمل عقدتها وحدة السياسات بالحكم المحلي، وحضرها وزير الحكم المحلي، أوصى المجتمعون بتطبيق سياسة الدمج للبلديات[5]، ويبدو ذلك واضحاً بإدراج الدمج ضمن الخطة الإستراتيجية

---

[1] المرفق رقم

[2] انظر جريدة الأيام: رابط الكتروني -http://www.al-ayyam.com/article.aspx?did=166737&date=5/26/2011

[3] المرجع السابق

[4] المرجع السابق

[5] وكالة وفا، انظر رابط الكتروني: http://www.wafa.ps/arabic/index.php?action=detail&id=133614

لصندوق البلديات 2012-2016م، حيث تم إدراجه ضمن أولويات الصندوق وبمبلغ يصل إلى 15 مليون يورو.

وبدأ الأمر منذ قامت الوزارة في بداية تشكيلها باستحداث عدد كبير من الهيئات المحلية، والذي جاء ردة فعل سياسي بالدرجة الأولى، وأدى هذا العدد إلى مشاكل إدارية كبيرة، ومن أهمها عدم قدرة كثير من هذه الهيئات على إدارة شؤونها المحلية وضعف مواردها المالية، وقد حاولت الوزارة استدراك الأمر بمحاولة تجميع هذه الهيئات بضمها أو عبر مجالس الخدمات المشتركة، ومن ثم تبني سياسة الدمج، كوسيلة لإحداث تنمية مستدامة حقيقية، ورفع تأهيل الهيئات المحلية[1]. اتى ذلك بعد التحديات التي واجهتها وزارة الحكم المحلي والهيئات المحلية على حد سواء، والتي وصلت لتشبيه الهيئات بملوك الطوائف، وقد تم الإشارة إلى أن اليابان انتهجت سياسة الدمج عندما أرادت أن تنهض بتنمية حقيقة، فقلصت هيئاتها المحلية من عشرات الالاف إلى الفيين فقط، فيما وصف مازن غنيم وكيل وزارة الحكم المحلي بأن الدمج دواء لا بد منه[2].

8:4 المبررات للدمج و الفوائد والايجابيات المتوخاه من العملية:

يمكن تلخيص أهم الفوائد المتوخاه من الدمج، والتي يأمل المسؤولون تحقيقها بالتالي:

1- **تخفيض النفقات التشغيلية:** ويأتي ذلك من خلال تقليل الأيدي العاملة اللازمة في الهيئة المدمجة، ومثال ذلك تعيين مهندس واحد للهيئة الجديدة بدلاً من تعيين مهندس لكل هيئة، وبالمثل تعيين محاسب واحد، واستخدام مبنى واحد بدلاً من عدة مباني، وبالتالي تقليل المصاريف التشغيلية، وهذا ما ذهب إليه مدير بلدية الياسرية المدمجة محمد سويطي.

---

[1] عبد الكريم سدر، مقابلة شخصية، بتاريخ 27-9-2012

[2] وكالة صفا الاخبارية، رابط الكتروني:
http://safa.ps/details/news/93302/%D8%AF%D9%85%D8%AC-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AC%D8%A7%D9%84%D8%B3-%D8%A7%D9%84%D8%A8%D9%84%D8%AF%D9%8A%D8%A9-%D8%A8%D9%81%D9%84%D8%B3%D8%B7%D9%8A%D9%86-%D8%A2%D9%81%D8%A7%D9%82-%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%86%D9%85%D9%8A%D8%A9-%D9%88%D8%AA%D8%AD%D8%AF%D9%8A%D8%A7%D8%AA-%D8%A7%D9%84%D9%88%D8%A7%D9%82%D8%B9.html

2-**رفع مستوى الخدمات للمواطنين،** إذ أنّ الخدمات المقدمة من البلديات، هي أكثر جودة من الخدمات المقدمة من المجالس القروية ولجان المشاريع، وبالتالي الاستفادة من الخدمات البلدية الأخرى، مثل القدرة على الترخيص للمباني، إقامة كثير من النشاطات الثقافية، الإهتمام بالجوانب التعليمية، تطوير خدمات الكهرباء والماء، المحاسبة والشفافية وغيرها.

3- **تحقيق التنمية السريعة،** إذ يمكن للهيئة الجديدة الحصول على مشاريع أسهل وأسرع، وهنا لا بد من التذكير بأنّ الموافقة على الدمج يؤهل البلدية المدمجة من الحصول على مشاريع من الدول المانحة والراعية لمشروع الدمج، ويتبنى صندوق تطوير البلديات هذا التوجه والدعم إذ أنّه يقدم مشاريع بشكل خاص لكل بلدية مدمجة، كما تم ذكره في خطة الصندوق أنفاً.

4-**رفع تأهيل المجالس المحلية ورفع جهوزيتها،** إذ أن السلطة الفلسطينية رفعت شعار بناء المؤسسات الفلسطينية من أجل مواجهة الاستحقاقات المقبلة، وعلى رأسها إقامة الدولة، وبالتالي على الهيئات المحلية أن تكون جاهزة لتجاري بناء مؤسسات السلطة الفلسطينية، تمهيدا لإقامة الدولة على أساسٍ من المؤسساتية القوية المبنية على أسس الإدارة السليمة.

5- **تمشيا مع خطة الحكومة تقليص عدد الهيئات المحلية:** استكمالا للجهوزية لاقامة الدولة، وفي سبيل تحقيق التنمية، وضعت الحكومة خطة لتقليص عدد الهيئات المحلية، وتنص الخطة على إلغاء كافة لجان المشاريع بانتهاء عام 2011، وثم إنهاء كافة المجالس القروية بنهاية 2012، ومن ثم البلديات (د)، والبلديات (ج)[1].وإن يمكن القول ان التطبيق ما زال بطيئا، فلم يصدر قرار غير قرار حل لجان الخدمات فقط.

6- مساعدة لجان المشاريع والمجالس القروية على تقديم الخدمة للمواطنين، إذ تفتقر هذه اللجان والمجالس القروية للكفاءة الإدارية والفنية لتقديم الخدمة لمواطنيها.

[1] ماس(معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني)، قرار دمج البلديات،والمجالس القروية،ولجان المشاريع،"الفرص والمحاذير"،ايار2005م،ص

7- **تعزيز اللامركزية كفكر تنتهجه الوزارة**، وبالتالي إمكانية رفع تأهيل هذه الهيئات المدمجة ورفع طواقمها؛ مما يؤهلها لقيادة دفة المؤسسة بفاعلية، ومن هنا فإنّ التركيز على عدد أقل من الهيئات يوظف الإمكانات البسيطة لإنجاز هذا الهدف الهام.

8- تعزيز المشاركة والمؤسساتية وكسب الشرعية عبر كسب رضا الجمهور نتيجة إدارة هيئاتهم المحلية بشكل فاعل، مما يشكل رافعة للتنمية السي اسية.

9- العمل على توسيع حدود البلديات وبالتالي ضم أراضي جديدة يمكن استثمارها، وسد الطريق على المستوطنين وعمليات السيطرة على الأراضي.

10- تحقيق العدالة في توزيع المشاريع، ما بين المراكز والهيئات النشطة، والمناطق المهشمة، وإمكانية إقامة مشاريع تخدم أكثر من تجمع مثل مشاريع البنية التحتية، ولا سيما مشاريع الصرف الصحي.

9:4 معوقات سياسة الدمج

تواجه سياسة دمج الهيئات المحلية العديد من العقبات التنظيمية، والاجتماعية والسياسية، وبالتالي فإنّ التعامل معها يجب أن يكون دقيقاً، وضمن خطوات مدروسة، ولعلّ أهم هذه المعوقات تتمثل بالتالي:

1:9:4 العقبة القانونية

لم ينص قانون الهيئات المحلية بشكل مباشر إلى دمج الهيئات المحلية، وتم وضع نظام لاحق من مجلس الوزراء لتنظيم بعض الجوانب، لكن هذا النظام فيه كثير من الثغرات والنواقص، وبقي تنظيم العملية القانونية مبنياً على تفسيرات من وزارة الحكم المحلي وقرارات تكون مبنية على ردود أفعال في كثير من الأحوال. وقد رفضت لجنة الانتخابات قرارات مجلس الوزراء بتعديل حدود الهيئات المحلية ودمجها ودعت المؤسسات لمؤازرتها في هذا الرفض والإصرار على إجراء الانتخابات وعدم تأجيلها.

البيان التوضيحي من لجنة الانتخابات بشأن الاعتراض على قرار مجلس الوزراء منشور على موقع لجنة الانتخابات

وقد انتقدت مؤسسة الحق إقدام مجلس الوزراء بصفته السلطة التنفيذية، بالخروج عن قواعد الحياد القانوني من خلال القرارات التي أصدرها بدمج وتعديل تصنيف هيئات محلية[1].

2:9:4 العقبة السياسية

وتتمثل بـــ:

اولا:عقبة الاحتلال الإسرائيلي، وسيطرته على الأرض:

حيث يمثل ذلك تحديا كبيراً، لا يعترف هذا الاحتلال بأي سياسات خارج مـــا يرســـمه ويوافق عليه، وبالتالي فإنّ أي تعارض مع طموحات الاحتلال ومستوطنيه ومسار الجدار يمثل

[1] وكالـــة معـــا" الحـــق تنشـــر تقريرهـــا الرقـــابي حـــول الانتخابـــات المحليـــة 2012" انظـــر رابـــط الكترونـــي: http://www.maannews.net/arb/ViewDetails.aspx?ID=561912

إحباطا لأي محاولة حقيقية؛ لرسم سياسة مخالفة، ولأنّ السلطة الفلسطينية لا تملك القوة والسيادة؛ لتنفيذ أي سياسات تلزم الاحتلال، فإنّ مثل هذه السياسات تبقى مجرد أفكار أو جهود متواضعة بعيدة عن التطبيق على أرض الواقع.

ثانيا: وضع المخيمات وهي عقبة سياسية أخرى هامة تتعلق بالبعد الوطني وهي كيفية التعامل مع المخيمات، فهل ستدمج مع الهيئات المحلية أم هل ستبقى مستقلة إداريا؟ هذا الأمر يتعد البعد الاداري، ليمس قضية اللاجئين وحق العودة، وهو ما لم يجب عليه واضعو سياسة الدمج. ان واضعوا سياسة الدمج يبنون اعتباراتهم على اساس ان فلسطين دولة مستقلة، وان المشكلة فيها ادارية، وهذا ما يتعارض مع واقع الحال.

3:9:4 العقبة التمثيلية (الانتخابية)

المشاركة هي أساس في التنمية السياسية والمساهمة المباشرة في صنع القرار وتنفيذه، وصحيح أن المشاركة لا تعني الإجماع لكن يجب أن يتوفر قبول عام تحققه أغلبية ويتوفر رضا الناس، عندما يكون الناس شركاء في صنع القرار ويوفر حاضنة للقرار، ولا يتم ذلك إلا من خلال الانتخابات لانها أفضل الطرق للتعبير عن المشاركة. والعقبة هنا أن قانون انتخابات الهيئات المحلية لم يأخذ في الحسبان سياسة الدمج، وهذا ما أدى إلى تأجيل وزارة الحكم المحلي انتخابات البلديات المدمجة لحين صدور قانون بلائمها، ورفضته لجنة الانتخابات المركزية لاحقا واعتبرته تدخلا في نزاهة الانتخابات[1].

4:9:4 العقبة الجغرافية

حيث يوجد للكثير من الهيئات المحلية حدود مرسّمة ومعترف بها منذ القدم، وتسجل الأراضي في كثير من الأحيان بأسماء القرى والبلدات، وبالتالي فإن دمج الهيئات يمثل عقبة حقيقية لكيفية التعامل مع هذا الواقع الجغرافي، كما أنّ بعض البلدات تختلف طبائعها الجغرافية

[1] عبد الكريم سدر، مقابلة شخصية، بتاريخ 27-9-2012

ما بين السهلي والجبلي، وهذا يضيف عبئا جديدا على الهيئة المحلية إذ أنها يجب أن تمتلك إمكانات للتعامل مع هذا الواقع الجديد.

5:9:4 العقبة التاريخية

قامت الكثير من القرى والتجمعات السكانية على أنقاض قرى تاريخية، جعل كل من تجمع يحمل اسما خاصا به، وعند حلّ هذه الهيئات فإنّ الأسماء التاريخية معرضة للاندثار، خاصة بضياع شخصيتها المعنوية، وعدم استعمالها، وقد ارتبطت بعض هذه الهيئات بمسميات قديمة، ويفتخر بها من قبل الأهالي.

6:9:4 العقبة الإدارية

تحتاج عملية الدمج إلى تكامل في الخدمات المختلفة، ولذا كان ينبغي أن يكون هناك تكامل ما بين وزارة الحكم المحلي والوزارات الأخرى، بما يضمن عدم حدوث ازدواجية. وضرورة مع شركات القطاع الخاص مثل الاتصالات وشركات الكهرباء والمياه، وهذا ما لم يحصل على أرض الواقع في ظل السياسة التي تبنتها وزارة الحكم المحلي، وهذا الأمر يبرره تدني مشاركة بعض القطاعات على صعيد ميلاد كل بلدية مدمجة بشكل مستقل.ان تفرد وزارة الحكم المحلي بادارة العملية، جعل من العملية قاصرة في جوانبها الادارية، اذا ان دمج عدة هيئات محلية، لا يتوقف على قرارت فوقية، او حتى استمزاج اراء محلية، لان الواقع على الارض يحتاج الى تنسيق كبير بين مختلف القطاعات، حتى تستطيع ان تقدم الخدمة بكافأة لكافة سكان التجمع الجديد، فهل من المنطقي ان يكون تجمع يمتلك مشروع مياه، واخر ضمن نفس الهيئة لا يمتلك ذلك؟ وهل يستطيع التجمع الجديد ان يعمم الخدمة على جميع الهيئات المنضوية تحت لواءه؟ هذه التحديات واجهت بشكل كبير كثير من الهيئات المحلية التي تم دمجها، وكانت سببا لرفض المجتمع المحلي في بعض الهيئات لعملية الدمج.

7:9:4 العقبة الثقافية

تعتزّ الهيئات المحلية بثقافتها وتمايزها عن غيرها، ورغم أن هذه الهيئات جزء من نسيج الوطن، إلا أنها كونت خصوصيات اجتماعية وعائلية تتفاخر بها وتنقلها للأجيال، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فهناك فروق في المستويات الثقافية والتعليمية بين البلدان الكبيـــرة والقـــرى الصغيرة والتجمعات المهمّشة، جعلت عملية الدمج تحدث شرخا بين هذه التجمعات.

10:4 البلديات التي شملها الدمج

مر دمج الهيئات في البلديات بمراحل مختلفة إذ أنها بدأت بمحاولات فردية مـــن قبـــل بعض التجمعات، ثم انتقلت إلى سياسة مرسومة. نبين هنا أهم المراحل والتجمعات التي شملتها هذه المراحل.

1:10:4 المرحلة الأولى:البلديات التي تم دمجها ونوزعها على

ما قبل المرحلة الرسمية

اعتمدت سياسة الدمج على مبادرات فردية وشملت التجمعات التالية:

بني زيد الغربية: وتشمل بيت ريما ودير غسانه، وتم توحيدهما في بلدية واحدة عام 1965[1].

بني زيد الشرقية: وشملت تجمعات: مزارع النوباني وعارورة وعبوين، وكان ذلك عام 1970م ثم انفصلت بلدة عبوين عام 2005م[2].

الاتحاد:وضمت تجمعات دير عمار وبيتللو وجمالا ومخيم دير عمار، وكان ذلك في 2004م.

بلدية الزيتونة: وتشمل تجمعات المزرعة القبلية وأبو شخيدم، وكان ذلك في 2004م.

---

[1] بلدية بني زيد الغربية، **السياسات البيئية بالمشاركة**، دعم ونشر مؤسسة هينـــرش ووالتعـــاون الالمـــاني(GIZ)2008، ص16

[2] مرفت نوباني، عضو مجلس بلدي بني زيد الشرقية، لقاء مع الباحث، 2013/2/28

2:10:4 المرحلة الرسمية: وهي البلديات التي دمجها بقرار من رئاسة الوزراء

شملت هiٰ المرحلة أربع تجمعات من الهيئات المحلية، وبدأت قانونيا باستحداث الهيئات المدمجة بقرار مجلس الوزراء رقم_13/72/06/م.و/س.ف الصادر بتاريخ2010/11/10م وهي[1] (بدأت الوزارة الدراسات على هذه التجمعات قبل ذلك في عام 2008):

التجمع الأول

والذي يقع شمال شرق جنين، وأطلق عليه بلدية مرج بن عامر لوقوع هذ التجمع في سهل مرج بن عامر (السهل الفلسطيني الشهير) وضم التجمع الهيئات المحلية التالية: مجلس قروي عرانه، مجلس قروي الجلمة، مجلس قروي فقوعة، مجلس قروي دير أبو ضعيف، مجلس قروي جلبون، لجنة مشاريع بيت قاد الشمالي، لجنة مشاريع بيت قاد الجنوبي، لجنة مشاريع دير غزالة، لجنة مشاريع عابا، لجنة مشاريع عربونة.

التجمع الثاني

ويقع في شمال شرق جنين، وأُطلق عليه البلدية المتحدة، وضم الهيئات المحلية التالية: بلدية ميثلون، مجلس قروي سيريس، مجلس قروي الجديدة، مجلس قروي صير.

التجمع الثالث

ويقع في جنوب طولكرم وأُطلق عليه بلدية الكفريات، نسبة إلى أنّ عدد من الهيئات المحلية المدمجة تبدأ بكفر، ويضم التجمعات التالية: مجلس قروي كفر صور، مجلس قروي كفر زيباد، مجلس قروي كفر عبوش، مجلس قروي كفر جمال، مجلس قروي الراس، لجنة مشاريع كور، لجنة مشاريع خربة جبارة.

[1] المرفق رقم

التجمع الرابع

ويقع جنوب غرب محافظة الخليل، وأُطلق عليه بلدية الياسرية نسبةً للرئيس الفلسطيني المرحوم ياسر عرفات، ويضم التجمعات التالية: بلدية بيت عوا، مجلس قروي دير سامت، مجلس قروي الكوم، مجلس قروي المورق، مجلس قروي بيت مقدوم.

3:10:4 المرحلة الثانية: وهي المرحلة الجاري فيها عملية الدمج

وهي مرحلة لم تتم بعد وعمليتها جارية، وهي تحت الدراسة ومخطط لها ان تنتهي بنهاية 2015، وتضم أربع تجمعات سكانية ويشرف على تنفيذها صندوق البلديات ويمول المشروع الحكومة البلجيكية عبر مؤسسة التنمية البلجيكية(LCIP) وخصصت لهذا المشروع مبلغ 15 مليون يورو[1].

أما المناطق التي تشملها المرحلة الثانية فهي[2]:

- منطقة الكرمل بريف يطا وتضم: البويب، التوانة،الكرمل، خلة صالح، الحيلة، ماعين،أم الشقحان، خلة المية، أم لصفا.
- **قرى جنوب بيت لحم**
- **قرى غرب رام الله** وتضم: بيت لقيا، بيت سيرا، بيت نوبا، خربثا المصباح.وتفيد المؤشرات الأولية في هذا التجمع عن معارضة ومعيقات لا تسمح بإتمام عملية الدمج[3].
- **قرى جنوب نابلس** وتضم: بيتا، أودلا، أوصرين، زعترة.

[1] وليد الحلايقة،"**برنامج دعم وإصلاح الحكم المحلي**" مرجع سابق، ص18

[2] المرجع السابق

[3] اسامة صالح،المركز الوطني للتنمية المستدامة، مقابلة شخصية 10-1-2013

4:10:4 المرحلة الرابعة[1]

وزهي مرحلة يجري فيها قياس قابلية الهيئات المحلية للدمج، إذ وضعت الهيئات المحلية المستهدفة تحت الدراسة والبحث لقياس مدى ملائمتها للدمج، وقد بدأت الوزارة بتطبيق هذه المرحلة بعد الصعوبات والدروس التي تعلمتها من التجارب السابقة.

أما المناطق التي تشملها هذه المرحلة فهي **منطقة قبلان** وتضم تلفيت، قصرة، جالود، جوريش، قريوت. **ومنطقة دورا** وتضم دورا، الياسرية، ريف دورا. **ومنطقة سلفيت** وتضم سلفيت، فرخة، تلفيت

11:4 البلديات المدمجة الجديدة والقبول الشعبي

هدفت سياسة الدمج إلى تحقيق تنمية حقيقية في مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية، وخلق هيئات محلية قادرة على إدارة شؤونها وتمكين اللامركزية، ودعمها كأسلوب إداري، و ذلك من خلال خطوات الدليل الذي اعتمدته الوزارة وطبقته بشكل منهجي على التجمعات. ومن خلال الاستفتاء الذي نشرته الوزارة على السكان، والذي يرصد رضاهم عن عملية الدمج أو عدمه، ومن خلال حشد الطاقات ومؤسسات المجتمع المدني ومختلف القطاعات، وبعد الدراسات الكثيرة كان من المفروض أن تكون الخطوة باتجاه الدمج قد اتخذت في هذه التجمعات برضا المجتمع المحلي وبأغلبية السكان فيه، ولكن ما وجده الباحث من خلال متابعة الواقع في البلديات المدمجة أنّ هناك جملة كبيرة من المؤشرات التي تدل على عدم القبول الشعبي للدمج وكان هذا الرفض على مسارين:

الأول: رفض فكرة الدمج من البداية وعدم تقبلها لأنها فكرة تلغي وجود الهيئة المحلية التاريخية والإدارية، وعدم إمكانية تطبيقها جغرافيا وسياسيا. ويمكن ان نسميه رفض أيدولوجي، إذ إن هذه الفئة سترفض سياسة الدمج بغض النظر عما ستجلبه لهم من تحسينات إدارية، او تنمية أو غيره، ولا يمكن مقايضة التاريخ والوجود باي تحسين للخدمات.

[1] اسامة صالح،المركز الوطني للتنمية المستدامة، مقابلة شخصية 28-2-2013

الثاني: إن سياسة الدمج هي سياسة اتخذت على عجل واتت كمتطلب للمانحين، وهي بالتالي بحاجة للمزيد من الدراسة والتأني وإقناع المجتمع المحلي بها، وانه لا بد لمزيد من الخطوات التمهيدية لدراسة هذه السياسة وتطبيقاتها قبل فرضها على الأرض.

12:4 أهم المؤشرات التي تم رصدها في رفض الدمج

إنّ أهم أسس التنمية السياسية والتنمية بشكل عام هي المشاركة الجماهيرية ورضا الناس، وهي التي تكسب الشرعية لأي كيان ناشئ، والشرعية لا يمكن أن تتحقق بدون رضا المجتمع المحلي والذي يكون نتاجاً لانتخابات أو استفتاءات تحدد اتجاه الرأي العام، ويورد الباحث هنا مؤشرات رصدها الباحث تجسّدت بشكل كبير في عدم رضا الناس عن هذه السياسة ومعارضتهم لها.

1:12:4 الاحتجاجات والاعتصامات

شهدت البلديات المدمجة اعتصامات واحتجاجات كثيرة، قادتها مختلف القطاعات داخل هذه البلديات، وصل بعضها إلى منع رئيس الوزراء سلام فياض من دخول بلدة ميثلون في 11-1-2013م.

- قام وفد من البلدية المتحدة وبلدية مرج بن عامر في2012/4/5 بتنظيم احتجاج في رام الله، سلموا على إثرها وزير الحكم المحلي رسالة احتجاج على دمج بلداتهم، وذكروا الوزير برفضهم لهذا المشروع منذ بدايته[1].

[1] وكالة صفا الاخبارية، انظر رابط الكتروني:
http://safa.ps/details/news/75162/%D9%85%D8%B3%D9%8A%D8%B1%D8%A9-%D8%A8%D8%AC%D9%86%D9%8A%D9%86-%D8%AA%D8%B7%D8%A7%D9%84%D8%A8-%D8%A8%D8%A5%D9%84%D8%BA%D8%A7%D8%A1-%D8%AF%D9%85%D8%AC-%D8%A7%D9%84%D9%87%D9%8A%D8%A6%D8%A7%D8%AA-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AD%D9%84%D9%8A%D8%A9.html

جانب من اعتصام هيئات مرج بن عامر والمتحدة في جنين

- نظم العديد من المواطنين من عدة قرى والتي دمجت ضمن بلدية مرج بن عامر اعتصاما من أجل العودة إلى استقلال هيئاتهم المحلية في 2013/1/21[1].

- قام أهالي بلدة الكوم وهو مجلس محلي شمله الدمج في بلدية الياسرية بطرد أعضاء بلدية الياسرية المدمجة من قريتهم في 2012/6/16، وذلك في خطوة للتعبير عن رفضهم لسياسة الدمج وفي رسالة على إصرارهم على استقلال مجلسهم[2]. وذكر الأعضاء أنّ السكان أقاموا خيمة اعتصام منذ أكثر من 14 شهرا ليعبروا عن رفضهم عن هذا المشروع. وكان وفد من حركة فتح على رأسهم عباس زكي قد أعلنوا مؤازرتهم لأهالي الكوم في نضالهم ضد سياسة الدمج، وعزا زكي ذلك أنّ هذه السياسة(سياسة الدمج) تهدف إلى تفتيت دورا والقضاء على أي أمل لإقامة دورا الكبرى[3].

[1] جريدة القدس الالكترونية، انظر رابط الكتروني: http://www.alquds.com/news/article/view/id/412540

[2] وكالة دنيا الوطن، انظر رابط الكتروني: http://www.alwatanvoice.com/arabic/news/2012/06/16/287819.html

[3] جريدة الحياة الالكتروني، انظر رابط الكتروني: http://www.alhayat-j.com/newsite/details.php?opt=3&id=146536&cid=2328

صورة تبين احتاج تجمعات الياسرية في الخليل

في خطوة من أهالي بلدة دير سامت وتجمعات أخرى مجاورة لرفض مشروع الدمج تم اقامة خيمة اعتصام في 2011/5/26 احتجاجا على ضمها لبلدية الياسرية، وعلّق يوسف عليان أحد ممثلي المعتصمين أن أغلب السكان في دير سامت ترفض الدمج، وأنّ الخدمات والتنمية المحلية قد تراجعت بشكل لافت بعد الدمج[1].

رفع أهالي بلدة فقوعة المدمجة ضمن بلدية مرج بن عامر دعوة قضائية على وزير الحكم المحلي، في حين انسحب ممثلهم من عضوية البلدية الجديدة[2].

2:12:4 الانتخابات

أظهرت الانتخابات الأخيرة التي اجريت في شهر 2012/10م، عمق الأزمة التي تواجهها سياسة الدمج كسياسة رُوج لها أنها تحظى برضا الناس، وكسياسة ناتجة عن القبول الشعبي كما تقول الوزارة وأنها سياسة ناتجة عن مشاركة شعبية واسعة.

---

[1] وكالة دنيا الوطن، انظر رابط الكتروني:
http://www.alwatanvoice.com/arabic/content/print/177562.html

[2] انظر مدونة الصحفي عاطف ابو الرب، رابط الكتروني:
http://blog.amin.org/yafa1948/2012/03/26/%D8%A3%D9%87%D8%A7%D9%84%D9%8A-%D9%85%D8%AD%D8%A7%D9%81%D8%B8%D8%A9-%D8%AC%D9%86%D9 %8A%D9%86-%D8%A8%D8%B5%D9%88%D8%AA-%D9%88%D8%A7%D8%AD%D8%AF-/%D9%85%D8%B4-%D9%83%D9%84%D9%87-%D8%AA%D9%85%D8%A7%D9%85

قررت وزارة الحكم المحلي إجراء انتخابات للهيئات المحلية في 2012/10/20، وجرت الانتخابات في الهيئات المحلية في الضفة الغربية، ولم تجر في غزة وذلك بسبب الانقسام الفلسطيني. وكانت وزارة الحكم المحلي قد وعدت الهيئات المدمجة بالعمل على صياغة وضع انتخابي خاص للهيئات المدمجة، يعمل على ضمان تمثيل لجميع الهيئات المدمجة بشكل يضمن تمثيل عادل لجميع الهيئات المدمجة، والعمل على تعديل حدود الهيئات المحلية. وقد رفضت لجنة الانتخابات المركزية هذا بشدة ودعت المؤسسات الأهلية لمناصرتها ودعم موقفها، وقد أصدرت مؤسسة الحق بياناً يؤازر لجنة الانتخابات. وهذا ما ورد في البند الأخير من البيان الصادر عن مؤسسة الحق الحقوقية الفلسطينية: "تؤكد مؤسسة الحق على أهمية وضرورة دعم ومساندة كافة الجهات الرسمية وغير الرسمية للبيان التوضيحي الصادر عن لجنة الانتخابات المركزية بتاريخ 2012/10/4 بشأن احترام المعايير الدولية لنزاهة الانتخابات، وعدم جواز إجراء أي تعديل على حدود الهيئات المحلية والمناطق الانتخابية وطبيعة مجالس هذه الهيئات بعد صدور قرار مجلس الوزراء بإجراء الانتخابات المحلية باعتبارها عملية انتخابية واحدة."[1] الأمر الذي أدى إلى صمت وزارة الحكم المحلي وعدم قدرتها على تأجيل الانتخابات في البلديات المدمجة أو تعديل أي من القوانين، والذي ترك ظلا واضحا على الانتخابات في البلديات المدمجة. فبعد نشر القوائم المتنافسة النهائية على موقع لجنة الانتخابات في جميع الهيئات المحلية الفلسطينية، تبيّن أنّ الانتخابات لن تجري في أي من البلدان التي تم تطبيق عليها سياسة الدمج، وعُزي ذلك لعدم تقدم قوائم انتخابية في هذه البلدان، أو أنها تقدمت بقوائم ناقصة ولم ينطبق عليها المعيار الانتخابي. ولم يكن الأمر مفاجئا إذ أنّ الكثير من التجمعات أعلنت سلفا أنها ستقاطع الانتخابات، ولن تعترف بنتيجتها وأنها تطالب بفك الدمج والعودة إلى التجمعات الأصلية. و فيما يلي نرصد هنا الوضع في بعض هذه التجمعات:

- أقيمت بلدية الاتحاد في رام الله قبل دمج التجمعات الأربع وما بين ثلاث تجمعات صغيرة، ولكن في الانتخابات الأخيرة كانت القوائم تتوزع على أساس إقليمي(إن صح التعبير) فكانت

[1] مؤسسة الحق: انظر رابط الكتروني:
http://www.alhaq.org/arabic/index.php?option=com_content&view=article&id=613:qq-&catid=82:2012-05-09-07-27-45&Itemid=197

هناك قائمتان واحدة من دير عمار والثانية من بيتلو، بينما لم يتنافس احد من جمالا المكون الثالث للأتحاد، مما جعل الكثيرين يدعون لإيجاد قانون آخر أو تدخل الوزارة لإيجاد صيغة تمثيلية تعمل على إدخال أعضاء من جمالا في حالة جرت الانتخابات، وهذا الأمر مخالف للقانون الذي ينظم الانتخابات[1]. انسحب هذا أيضا على بلدية بني زيد الشرقية، حيث كانت القوائم تمثل كل تجمع لوحدة مع أن قائمة حزب الشعب أضافت بعض الممثلين من مزارع النوباني لقائمتها الرئيسية في عارورة، إلا أن أيا منهم لم يحالفه الحظ لوجودهم في ذيل القائمة[2].

- أصدرت أربع تجمعات ضمن بلدية الكفريات المدمجة بيانا في 2012/10/18 عبرت عن رفضها لإجراء انتخابات في تجمعاتها، ويأتي ذلك احتجاجا على سياسة الدمج، وقال البيان إنّ الدمج زاد من الهوة الاجتماعية وأثرّ على العلاقة بين المواطنين، مما أصبح معه الأمر يهدد الأمن والسلم الداخلي[3].

- لم تجر الانتخابات في بلدية الكفريات في 20-10-2012 حيث لم تتقدم قوائم للترشيح، مما حدا بلجنة الانتخابات بتأجيلها للانتخابات التكميلية بتاريخ 2012/12/22 ولم تبلغ نسبة الاقتراع فيها 50%[4].

في بلدية مرج بن عامر رفضت عدة تجمعات المشاركة بالعملية الانتخابية، وبلغت نسبة الاقتراع 13.9%[5]، وقد جرت احتجاجات على أثر ذلك الأمر الذي اعترف به وزير الحكم المحلي وكثير من المسؤولين، بأنه لا يمكن الاستمرار بالدمج في هذه المنطقة، وأنه لا بد من

---

[1] جريدة الحياة الجديدة الالكترونية، انظر رابط الكتروني: http://www.alhayat-j.com/newsite/details.php?opt=1&id=184380&cid=2713

[2] مرفت نوباني، عضو مجلس بلدي بني زيد الشرقية، لقاء مع الباحث، 2013/2/28

[3] تلفزيون الفجر الجديد(تلفزيون محلي في طولكرم)، رابط الكتروني: http://www.alfajertv.com/news/47846.html

[4] لجنة الانتخابات المركزية، رابط الكتروني: http://www.elections.ps/Portals/30/pdf/LE2012-CMP/CMP_LE2012_ResultSeats.pdf

[5] لجنة الانتخابات المركزية، رابط الكتروني: http://www.elections.ps/Portals/30/pdf/LE2012-CMP/CMP_LE2012_ResultSeats.pdf

إعطاء التجمعات الرافضة حق الانفصال وتكوين هيئاتها السابقة، وأصدر(وزير الحكم المحلي) قرارا بإعادة ست بلدات ضمن هذا التجمع وهي: دير أبو ضعيف ودير غزالة وفقوعه والجلمة وعربونة وعابا. وقد اعتصم الأهالي لتسريع تنفيذ وعد الوزير لهم بالانفصال[1]، الأمر نفسه كان في البلدية المتحدة إذ تدنت نسبة الانتخابات بشكل كبير، فيما دعت فصائل فتح والشعبية إلى مقاطعة الانتخابات المحلية في البلدية المتحدة، ودعت للعودة عن قرار الدمج وإجراء انتخاب لكل هيئة بشكل مستقل[2].

نتائج الانتخابات المحلية التكميلية
التي جرت يوم 2012/12/22

لجنة الانتخابات المركزية

المنطقة الانتخابية: جنين
الهيئة المحلية: مرج بن عامر
12/24/2012

عدد الناخبين: 10,324	عدد المقترعين: 1,435	نسبة الاقتراع: 13.90%	عدد المقاعد: 13

القائمة الانتخابية	عدد المرشحين	عدد الأصوات	عدد المقاعد التي حصلت عليها
قائمة المرج المستقلة	13	1,019	10
التنمية والبناء	7	335	3

- في بلدية الياسرية لم تجر الانتخابات لا في المرحلة الأولى ولا المرحلة الثانية.

منطقة الخليل الانتخابية

الهيئة المحلية	تصنيف الهيئة	عدد القوائم المعتمدة	ملاحظات
المرج	المجلس قروي	0	لن تجري فيها انتخابات
الوالجة	المجلس قروي	1	
الخليل	مجلس بلدي	6	تجري فيها انتخابات
الرماضين	المجلس قروي	2	تجري فيها انتخابات
الزيتية	المجلس قروي	1	
السموع	مجلس بلدي	3	تجري فيها انتخابات
الشيوخ	مجلس بلدي	3	تجري فيها انتخابات
الصرة	المجلس قروي	0	لن تجري فيها انتخابات
الظاهرية	مجلس بلدي	1	
الكرمل	المجلس قروي	1	
المجد	المجلس قروي	0	لن تجري فيها انتخابات
الياسرية	مجلس بلدي	0	لن تجري فيها انتخابات

وفي مقابلة مع الباحث أفاد محمد سويطي مدير بلدية الياسرية أن بلدية الياسرية تقدمت عليها كتلتان انتخابيتان، وبسبب المشاكل الفنية تمّ رد هاتين القائمتين، وعند الدورة التكميلية

[1] وكالة معا، انظر رابط الكتروني http://maannews.net/arb/ViewDetails.aspx?ID=558049

[2] جنين نت، انظر موقع الكتروني: http://www.jeninnet.net/up/jeninnews/7691.html

تقدمت نفس الكتلتين بعد التصحيح وسلمت للجنة الانتخابات، وفي يوم التسليم صدر قرار مجلس الوزراء بتأجيل الانتخابات في منطقة دورا وقراها الأمر الذي أدّى إلى عدم إجراء الانتخابات المحليه[1].

13:4 أسباب مقاومة الدمج وحقيقتها

بعد عرض جزء من المؤشرات السابقة، والتي أظهرت معارضة قوية لسياسة الدمج، وصلت للاعتصام وعدم التوجه لصناديق الاقتراع، فإن سياسة الدمج أصبحت في موقع المواجهة مع المجتمع المحلي، وهذا يتناقض مع مجمل الخطوات التي أرادت لها وزارة الحكم المحلي أن تصل إلى سياسة تحظى برضا الناس عبر اللقاءات المجتمعية التمهيدية، وغيرها من اللقاءات مع مؤسسات المجتمع المدني، وهذا ما بينته مؤسسة ألفا(إحدى المؤسسات التي عملت على التهيئة للدمج) وهي تقدم برنامجها للسير بعملية الدمج وهي:

- إعداد وتنفيذ استطلاعات لآراء المواطنين حول دمج الهيئات المحلية.
- إعداد وتنفيذ مجموعات العمل البؤرية.
- إعداد وتنفيذ التقييم المؤسسي للهيئات المحلية المشاركة في المشروع.
- إعداد وتنفيذ حملات التوعية الخاصة بدمج الهيئات المحلية.
- تحديد مشاريع البنية التحتية والمشاريع الاجتماعية ومشاريع بناء القدرات في كل تجمع.

وبالنظر إلى نتائج الاستطلاعات التي أجريت، واللقاءات المجتمعية والمجموعات البؤرية وحملات التوعية، وحسب الاستشاريين فإن النتائج كانت مشجعة في البلديات التي تم دمجها.

[1] محمد السويطي، مدير بلدية الياسيرية، مقابلة شخصية،10-1-2013

وتتفاوت الأسباب لعمليات الاحتجاج الواسعة من وجهة نظر لأخرى، فبينما يفيد المعارضون للعملية بأن السياسة لم تؤد إلى تنمية، بل أنها أدّت إلى تراجع في الخدمات، وهيمنة التجمعات الكبرى على صناعة القرار وأدّت إلى طمس المعلم التاريخي للبلدات المدمجة ومحو اسمها الذي حملته عبر قرون.

الناشط إياد الرجوب (ناشط شبابي من قرية الكوم المدمجة مع بلدة الياسرية في الخليل) يلخص أهم أسباب الرفض في تجمعه في مقابلة الكترونية مع الباحث بالتالي علما ان هذه الأسباب تنسحب على معظم التجمعات الاخرى[1]:

البند	الأضرار المترتبة على الدمج
1. التمثيل	تم تقسيم التمثيل والأعضاء في مجلس بلدية الياسرية البالغ (15 عضوا) حسب عدد السكان في بيت عوا (10 آلاف)، وديرسامت (6500)، والكوم (3200)، وهذا يعني حصول الكوم على عضوين اثنين فقط، ويعني أيضا استحالة تمرير أي قرار في اجتماعات البلدية يخص المصلحة العامة للكوم. عينت الوزارة 15عضوا في مجلس البلدية تم فرضهم فرضاً، وكل الأطراف تتنصل من مسؤولية اختيارهم سواء في مديرية الحكم المحلي بالخليل أو في الهيئات المحلية المنحلة أو إقليم فتح جنوب الخليل، وأغلبهم أعضاء ليسوا أهلا لهذه المهمة، ولا كفاءة لديهم لإدارة حياة تجمعات سكانية متعددة الأطياف العائلية والاجتماعية والحزبية والاقتصادية.
2. قانون الانتخابات	فيما يخص الانتخابات، تم التعامل مع البلديات المستحدثة– بما فيها الياسرية– كغيرها من الهيئات المحلية غير المندمجة، بحيث تخضع كلها لقانون انتخابات الهيئات المحلية دون أي تعديلات، أي حسب نظام القوائم الموحدة دون تخصيص كوتا أو حصة لكل تجمع من التجمعات المندمجة، وهذا يعني إمكانية استئثار التجمعات الأكبر (بيت عوا ودير سامت) بالمقاعد وخروج التجمعات الصغرى (الكوم) من التمثيل؛ نظرا لعدم وجود بند في قانون الانتخابات المحلية يحمي حق كل تجمع بحد أدنى من المقاعد، أو تضمين مرشحي التجمعات الصغيرة في ترتيب متقدم داخل القوائم.

[1] اياد الرجوب، ناشط شباب من قرية الكوم، لقاء مع الباحث، 1-10-2012

	إن الانتخاب وفق قوائم مشتركة مع بيت عوا ودير سامت يعني إمكانية فوز مرشحين غير أكفاء من الكوم، اعتمادا على أصوات مقترعي بيت عوا ودير سامت.
3. خلل الخدمات	هناك سرقة مؤكدة وبأثمان باهظة جدا وصلت ملايين الشواقل فيما يخص الماء والكهرباء في بيت عوا لم تستطع البلدية القديمة أو بلدية الياسرية أو وزارة الحكم المحلي التغلب عليها حتى اليوم، ولا وجود لسرقة من هذا القبيل لدى تجمع قروي الكوم، وحتى ثقافة سرقة الكهرباء والماء غير موجودة بين الأهالي، وبسبب المبالغ الباهظة للسرقة صار هناك توجه لتغطية الفاقد في بيت عوا مما يُجبى من التجمعات الأخرى. هناك فجوة واضحة فيما يخص مستوى البنية التحتية للخدمات ما بين الكوم من جهة وبيت عوا ودير سامت من جهة أخرى، وإذا تُرك الأمر في المشاريع لاحتياجات التجمعات، فإن بيت عوا ودير سامت ربما تحتاجان إلى عدة سنوات حتى تتساويان في مستوى البنية التحتية مع الكوم، وهذا يعني ضخ كل مشاريع خدمات البنية التحتية لبيت عوا وديرسامت وحرمان تجمع الكوم من تلك المشاريع لعدة سنوات.
4. المخطط الهيكلي	إن دمج تجمعنا القروي تحت إطار بلدية يحصر التوسع السكاني داخل المخطط الهيكلي للبلدية (منطقة ب)، ويُخرج قرية حمصة كاملة (منطقة ج) من المخطط. دمج تجمعنا القروي مع تجمعين يقعان إلى الجنوب منه وسحب خدماتنا باتجاه الجنوب، وهذا يعاكس الامتداد الطبيعي والسكاني والزراعي والتعليمي والاقتصادي والصحي وحتى العشائري الذي هو كله باتجاه الشرق (مدينة دورا).
5. التكاليف الإضافية	بناء مقر البلدية في بيت عوا يجبر أهالي تجمعنا القروي المحتاجين لخدمات البلدية على استئجار "سيارة طلب" للوصول إلى مقر البلدية، لعدم وجود خط مواصلات بين الكوم وبيت عوا، في حين يستطيع أبناء بيت عوا الوصول لمقر البلدية مشيا على الأقدام، كما أن وقوعه في بيت عوا يجعله عرضة للتخريب من قبل أهالي بيت عوا الذين سبق وأن حرقوا مقر بلديتهم ثلاث مرات دون رادع.
6. التاريخ والثقافة	تم شطب أسماء قرى الكوم والمورق وبيت مقدوم وحمصة من خرائط الحكم المحلي ولجنة الانتخابات المركزية، واستبدالها باسم الياسرية. مع أن الأهالي عُرفوا بها ويفخرون بالانتماء إليها كأسمائهم الشخصية. ولم تستطع كل العصور التاريخية شطبها.

في هذه الصورة هناك خشية واضحة من احتواء التجمع الأكبر لباقي التجمعات، ومصادرة القرار فيها، والهيمنة على التنمية، وبالتالي ترسيخ مبدأ الهيمنة لا المشاركة في المخرج الناتج عن تطبيق سياسة الدمج.

وبرأي محمد السويطي – وهو من بلدة بيت عوا ومدير بلدية الياسرية– أن المعوق في الياسرية يرجع إلى[1]:

- تجذر الفكر العشائري بين المواطنين.
- عدم النضج الثقافي.
- تهميش المنطقه مشاريعياً مما خلق حالة من عدم الثقة بين المواطن والمسؤول.
- عدم دعم المشروع بتنفيذ مشاريع مشتركة تعزز من الدمج.
- خوف المواطنين من قوة شوكة الهيئة تجاه المواطن لإجباره على دفع رسوم الخدمات وخصوصا ترخيص المباني.
- اختيار أعضاء للهيئة كانت على معايير تنظيمية وليس معايير مهنية الأمر الذي لم يقدم جديد ولم يكونوا على مستوى المشروع.
- بعض الموظفين المتنفذين سابقا شكلوا رأي عام عمل على التعطيل، مع غياب العقوبات الرادعة والدعم العشائري لهم.

إن الدمج سياسة ناجحة إذا تم إعداد الأرضية الثقافية والمشاريعية اللازمة لذلك وإلا لن يؤدي الغرض منه.

الصورة تنقلب في البلدية المتحدة وهي التجمع الذي يضم ميثلون وسيريس وصير، إذ أن بلدة ميثلون هي التجمع الأكبر في هذه البلدية المدمجة، وتقود الفعاليات في ميثلون واتجاهاتها

[1] محمد السويطي، مدير بلدية الياسيرية، مقابلة شخصية،10-1-2013

السياسية احتجاجات متواصلة لإعادة الوضع القانوني للبلدة إلى ما كانت عليه قبل الدمج، وقد وصلت الاحتجاجات لدرجة تغير مسار زيارة رئيس الوزراء سلام فياض من زيارة البلدة، الأمر الذي أدّى إلى اصطدام مع الشرطة، وينطبق الأمر إلى حد كبير في بلدية مرج بن عامر المدمجة، إذ أن بلدة فقوعة ودير أبو ضعيف وهما من أكبر التجمعات في البلدية المدمجة ترفضان عملية الدمج وتطالبان بالانفصال وهذا ما بيناه في المؤشرات السابقة.

سأل الباحث أسامة صالح (مهندس في المركز الوطني للتنمية المستدامة وعمل في التمهيد لعملية الدمج في البلديات المدمجة) عن سبب هذه المعارضة ومقاطعة الانتخابات والاحتجاجات، فأجاب أنه ساير عملية التمهيد للدمج، وأن ما يستغربه أن عديداً ممن يرفعون راية المعارضة الآن كانوا من أشد المتحمسين له، ويُرجع صالح ذلك أن هؤلاء شعروا بأن مواقعهم الريادية مهددة، فانقلبوا ضد الدمج، ويؤكد عبد الكريم سدر ذلك بأن دافع البعض للمعارضة كان فقدانهم لسلطاتهم، مستغلين النزعات العشائرية والقبلية والاجتماعية[1].

يحصل تناقض كبير عند الحديث دور التنظيمات الفلسطينية في رفض وقبول سياسة الدمج، ففي الوقت الذي يقول فيه إياد الرجوب أن الاتجاهات السياسية هي المستفيدة من عملية الدمج في الياسيرية، ولعل الرجوب يعني إمكانية الاستفادة من قبل التنظيمات في الانتخابات إذا جرت على أساس التمثيل النسبي الكامل. واكد مدير بلدية الياسرية ذلك بأن الدمج كان مبنياً على علاقة ثلاثية ما بين وزارة الحكم المحلي والتنظيمات وبعض المقربين للتنظيمات، واللذين تم تعيينهم بعد الدمج كأعضاء، وأن العوار كان في عدم تهيئة الجو العام وإشراك المجتمع المحلي في عملية الدمج، والسياسات التي جسدت في هذه الهيئات بسبب الدمج، إذ كانت إحدى المآخذ القاتلة للعملية. لكننا نجد أن اتجاهات رئيسية في جنين مثل فتح والشعبية ترفض سياسة الدمج، وتناضل من اجل الغائها.

يذهب آخرون إلى أن هذه السياسة تم اتخاذها في إطار أبعد من التنمية وهي ضغط من الدول المانحة على الشعب الفلسطيني، –والذي بينا اهداف هذه الدول في مكان سابق– ففي

[1] عبد الكريم سدر، مقابلة شخصية،27–9–2013

الوقت الذي ينتشر الاستيطان في الجسم الفلسطيني، وإعلان كل تجمع استيطاني صغير منطقة مستقلة، وبالتالي يتم العمل على إلغاء التجمعات الفلسطينية، في المقابل وتصل إلى التشكيك بوطنية السياسة بالكامل[1]. ولعل الأساس لهذا التشكيك هو أن السياسات الفلسطينية في الغالب هي انعكاس لطلب المانحين، وليس سياسات مدروسة محليا، وينعكس ذلك في مقاومة الناس لها، في الوقت الذي لا يُرى لها مردود تنموي على الارض، في حين يتغول المحتل في نهب الارض، وفرض سطوته على الارض والسكان.

14:4 تقيم عام

سياسة الدمج هي إحدى السياسات الإدارية التي تبنتها الوزارة في 2008 بشكل رسمي عبر إيجاد نظام لدمج الهيئات المحلية، وأصدرت دليلاً يقود العملية مهنياً حسب ما توفر للوزارة من دراسات مسبقة وآراء وخبراء واستبيانات ودعم من المانحين، إلا أن هذه السياسة (دمج الهيئات المحلية) بالذات والتي كانت تأمل الوزارة من خلالها النهوض بالتنمية، وإيجاد هيئات محلية قادرة على قيادة التنمية وتوفير خدمات بتكاليف أقل، جوبهت بعد تجربتها باحتجاجات واسعة وإضرابات في عدد من التجمعات، وتوجت بضعف بالمشاركة في أول انتخابات محلية خاضتها هذه التجمعات، بما أظهر معه تراجع للتنمية وخاصة السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

إن التحديات التي تواجهها هذه السياسة تضعها على حافة الفشل، وهي بحاجة إلى مراجعة شاملة، مراجعة تقوم على توفير الرضا، وزيادة المشاركة الشعبية الحقيقية–لا الصورية–وإشراك كافة القطاعات بشكل حقيقي، وعدم الاكتفاء بمشاركة النخب أثناء التمهيد لتطبيق سياسة الدمج، وهي بحاجة إلى أوسع من وزارة الحكم المحلي الذي وضع ملامح السياسة وخطواتها، فلابد من هيئة وطنية تقود الأمر، ولا بد من تدرجٍ في التطبيق القائم على مبدأ التكامل أولا قبل الوحدة الكاملة، وحدة لا تلغي التاريخ وإنما تقوم على الإدارة في الخدمات، آخذة في الحسبان الوضع الخاص للمجتمع الفلسطيني وتحدياته السياسية وواقع الاحتلال، كما

[1] عبد الكريم غانم، نائب رئيس بلدية دير الغصون، لقاء مع الباحث،20–2–2013

عليها أن تأخذ الوضع القانوني والنظام الإداري واللذان يجب أن يكونين محددان المعالم، لا سيما قوانين الانتخاب وما يناسب منها لضمان تمثيل عادل قائم على الكفاءة والتنافس السياسي.

دمج الهيئات المحلية لا يمكن استنساخه ولصقه من مجتمع لآخر، فللمجتمع الفلسطيني مزاياه وتحدياته والتي لا يشابهه فيه أحد، فإذا أريد لهذه السياسة النجاح يجب مراجعتها بشكل جذري، وإلا فان مصيرها الفشل والمؤشرات على ذلك كثيرة كما بينا في هذا البحث.

النتائج والتوصيات

النتائج

ورثت السلطة الفلسطينية تقسيماً إدارياً تعاقبت عليه عدة أنظمة، ونظمت هذه التقاسيم قوانين كثيرة جعل الوضع القانوني غامضا ومربكا لصناع القرار. ولم تؤسس السلطة الفلسطينية لتقسيم إداري جديد قائم على الاحتياجات الحقيقية للمجتمع الفلسطيني، واضطرت للتعامل مع الواقع في كثير من الأحيان، وكان ذلك نتيجة الاتفاقات الموقعة مع الجانب الإسرائيلي، والرضوخ لمطالب الدول المانحة.

أوكلت مهمة إدارة التقسيمات الإدارية لوزارة الحكم المحلي، ولم يصدر قانون من المجلس التشريعي يحدد هذه التقسيمات، من هنا سادت العشوائية والعمل بردود الفعل، وكان ذلك ظاهراً في بداية تكوين السلطة، إذ قامت باستحداث عدد كبير من الهيئات المحلية كردة فعل سياسية دون النظر للجوانب التنموية والقدرات الإدارية.

لم تتبن الوزارة سياسة إدارية محددة(مركزية أو لا مركزية) في التعامل مع الهيئات المحلية، ففي الوقت التي وثقت في أدبياتها ودراساتها أن وزارة الحكم المحلي ستطبق النظام اللامركزي، إلا أن القوانين والقرارات التي صدرت لتنظيم العلاقة ما بين وزارة الحكم المحلي والهيئات المحلية، كانت إلى حد كبير مركزية، وكثير من بنود قانون الهيئات المحلية تتطلب الرجوع إلى الوزير ومصادقته عليه قبل أن تصبح نافذة.

حاولت الوزارة جاهدةً وضع حلول للتحدي الناتج عن ضعف الهيئات المحلية وتشرذمها بوضع عدة سياسات مثل: مجالس الخدمات المشتركة، ولجان التخطيط الإقليمية، ومشاريع الضم للتجمعات الصغيرة للهيئات المحلية الأكبر القريبة منها.

لم تكن بعض هذه السياسات تأخذ حقها في النقاش والدراسة، فكثير منها نتج بسبب تشجيع الممولين الغربيين وتوجههم في المنح نحو سياسة الدمج، أو نتيجة لمبادرات محلية عملت الوزارة على تبنيها لاحقا.

شكّل تفاوت الهيئات المحلية وقدراتها وثقلها وإرثها التاريخي تحـــدياً لـــوزارة الحكـــم المحلي في كيفية التعامل معها، ومن هنا نشأت فكرة تصنيف الهيئات المحلية في محاولة لوضع قالب هيكلي وإداري لكل مستوى من الهيئات المحلية. وبرغم إقراره من وزارة الحكم المحلـــي إلا أن تصنيف الهيئات المحلية لم يستند إلى أي إطار قانوني، كما أن التصنيف طال البلـــديات فقط فيما لم يفصل بالنسبة للمجالس المحلية.

تم إطلاق مسمى مجالس محلية على الهيئات المحلية في القدس خصيصا، كنـــوع مـــن التسمية الخاصة لوضعية القدس، ولم يترك الأمر كخصوصية للقدس إذ امتد الأمـــر لمحافظـــة أريحا.

وتبنت وزارة الحكم المحلي وبقرار من مجلس الوزراء سياسة دمج الهيئات المحلية في النصف الثاني من 2010 م، في محاولة لإحداث تنمية حقيقية، وتمكين كثير من الهيئات المحلية من إدارة شؤونها المحلية بفاعلية. ولم تتوفر لسياسة الدمج إطار قانوني واضح، وبقي التعامـــل معها يعتمد على ردود فعل في كثير من الأحيان وقرارات قابلة للتغيير والتبديل.

سياسة الدمج التي أقرّتها الحكومة كانت بحاجة لمزيد من الدراسة والتمهيد قبل تطبيقها على أرض الواقع، وكانت بحاجة للمشاركة على الصعيد الشعبي وليس علـــى صـــعيد النخـــب المحلية فقط.

عدم ثبات الرؤية حول سياسة الدمج إذ يقول بعضهم إن هذه السياسة لا تراجع عنهـــا، وإنها بدأت اختيارية ولكنها ستتحول إلى سياسة إجبارية بينما نرى وعود بالتراجع عـــن هـــذه السياسة لبعض التجمعات، مما أضعف سياسة الدمج وجعل لمعارضيها أساسا لمواصلة الاحتجاج ضدها. هذا الامر الذي يناقض إصرار الحكومة على الاستمرار في سياســـة الـــدمج، ويقـــوي المعارضون على تحدي هذه السياسة، الأمر الذي أدّى إلى تراجع الخدمة وتراجع الجباية وعدم تحقيق التنمية المبتغاه.

واجهت سياسة الدمج معارضة شعبية واسعة، وتمثل ذلك في الاحتجاجات التي نظمت في كثير من البلدات التي شملها الدمج، أو في صورة المقاطعة للعملية الانتخابية، أو عدم جريانها من الأصل.

الضفة الغربية وقطاع غزة تحكمها اتفاقيات أوسلو والتي قسمت أراضي الضفة وغزة إلى مناطق أ، ب، ج، جعل من اتخاذ قرارات سيادية مثل قرار الدمج يواجه بالتحديات التي حددتها هذه الاتفاقيات، الأمر الذي أدّى إلى ضعف في التطبيق وعدم إمكانية توفير الغطاء القانوني لكثير من السياسات بما فيها سياسة الدمج.

التحديات التي تواجهها سياسة الدمج تضعها في خانة الفشل، وللحقيقة أنّ الفشل هو ليس في السياسة وإنما في التطبيق، إذ ان معظم العقابات ناتجة عن واقع مختلف عن واقع الدول ذات السيادة، فإذا أريد لها النجاح يجب إعادة النظر في الأدوات والأنشطة التي تنقل السياسة إلى التطبيق العملي، من خلال أنشطة تستهدف المجتمع المحلي لا أن تكون نشاطات صورية من أجل تسجيل النشاط فقط، كما عليها ان تأخذ بالحسبان واقع الاحتلال وسطوته على الارض.

التوصيات :

في ضوء ما تمخضت عند الدراسة من نتائج، فإن الباحث يوصي بما يلي :

أقدمت السلطة الفلسطينية على اتباع سياسة الدمج، في محاولة منها لتفعيل الجانب الإداري في الهيئات المحليه والرقي به، وتقديم الخدمة للمواطن بكفاءة وفاعلية، وايجاد هيئات محلية قادرة على قيادة التنمية، لكنها ووجهت بتحديات كبيره، وضعت هذه الساسة في خانة الفشل، ولعل ذلك كائن أن السياسة نفسها ليست مطلبا وطنيا بالدرجة الاولى، عدا عن نقص الدراسات والنشاطات المؤدية للخروج بتطبيقها بشكل ناجح. في ختام هذه الدراسة فإن الباحث يوصي بالتالي:

– من الضروري وضع الأطر القانونية الناظمة لجميع السياسات في الحكم المحلي الفلسطيني، بما يسمح بتنظيم العلاقة ما بين الوزارة والهيئات المحلية والتعامل معها، وتوضح بشكل

كامل آليات سير العمل في الهيئات المحلية وعلاقتها بـــالمواطن وصـــلاحياتها وتصـــنيفها وترفيعها، إذ تفتقر الكثير من السياسات للأطر القانونية الناظمة. وفي هذا السياق لا بد مـــن إعادة النظر في قانون الهيئات المحلية الحالي بما يضمن مزيداً من اللامركزية.

- ضرورة أن يتوافق الفكر الإداري للوزارة والمنشور عبر دراساتها وأدبياتها مـــع الممارســـة الفعلية للوزارة، إذ أن اختلاف الواقع مع النظرية أفقد الخطط الموضوعة مصداقيتها.

- التقسيم الإداري وإدارة حدود الهيئات المحلية ومناطق صلاحياتها وضـــمها ودمجهـــا هـــي قرارات هامة جدا، وهي قرارات سيادية في معظم بلدان العالم، ولذا لا يمكن أن يترك الأمر لوزارة الحكم المحلي، فلا بد من أن تتوسع القاعدة، ونقترح إنشـــاء هيئـــة تضـــم خبـــراء ومسؤولين ومجتمع محلي لوضع الضوابط لعملية الدمج.

- يجب أخذ رضا الناس بالحسبان في تطبيق سياسة الدمج، إذا أن الرضا والقبول الشعبي هـــو الأساس لأي تنمية ناجحة، فالإنسان هو هدف التنمية وغايتها.

- يجب أن تأخذ سياسة الدمج مسبقا الأوضاع السياسية بعين الاعتبار، و تحـــديات الاحـــتلال وسيطرته على الأرض، وأننا في مرحلة تحرر، فالتنمية مهمة لكن السياسات التي يجـــب أن تُتخذ عليها أن تعزز الصمود على الأرض إلى جانب التنمية.

- الدمج الإداري بدل الدمج الكامل والمقصود هو توحيد الجهود الإدارية مع بقـــاء الاســـتقلالية لكل تجمع على حدة، فمثلا تكون بعض الأقسام موحدة مثل الهندسة والصحة، فيمـــا تحـــتفظ الهيئات بالاسم ولها مجلس منتخب، على أن تجري انتخابات للبلدية المدمجة،(نظام مصـــغر للفيدرالية).

- يجب مراجعة قانون الانتخابات (قانون انتخابات الهيئات المحلية) بما يناسب واقـــع الضـــفة الغربية وقطاع غزة، وبما يسمح بتسمية سياسية قائمة على تفعيل المشاركة الشعبية، ويجـــب أن تكون هذه المراجعة من القاعدة إلى أعلى، حتى يتم الأخذ بالنظام المقبول على المجتمـــع الفلسطيني.

- يجب إجراء حوار مجتمعي قبل تطبيق سياسة الدمج، بما يضمن توافقاً ويخلق قناعة تُشـــعر المجتمع المحلي بملكية السياسة، لا أن يشعر النـــاس أن السياســـة مفروضـــة علـــيهم وأن اجتماعاتهم ليست إلا جسراً لتمرير وشروط للممولين، وبالتالي عليهم أن يناقشوا ما يريدون ويقترحوا ما يريدون، لكن في النهاية عليهم أن يوافقوا على ما طرح عليهم.

- توحيد الخطاب عند أصحاب القرار باتجاه سياسة الدمج، إذ أن اختلاف الخطاب بـــين مؤيـــد ومعارض ومتفهم ومصر على المضي، أضعف السياسة وجعلها أكثر عرضة للتجاذبات.

قائمة المصادر والمراجع

القران الكريم

احمد مصطفى،مسعود، **أقاليم الدولة الإسلامية بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية**، مصر: الهيئة العامة لمكتبة الإسكندرية(1990).

إسماعيل احمد، علي، **دراسة في جغرافية المدن**،ط4، القاهرة، دار الثقافة للنشر والتوزيع: 1988.

اشتية، محمد (2004). **البلديات وهيئات الحكم المحلي في فلسطين**، المجلس الفلسطيني للتنمية والأعمار، بكدار، فلسطين.

اشتية،محمد، وحباس أسامة، **البلديات وهيئات الحكم المحلي في فلسطين: النشأة. الوظيفة.ودورها في التنمية الاقتصادية**، القدس: بكدار:2004.

الأعرج، حسين، **تأثيرات العولمة على النظم المحلية**، التجربة الفلسطينية،2005.

بن مكرم بن منظور الأفريقي المصري،محمد، **لسان العرب**، ط1،ج2، الناشر : دار صادر – بيروت.

توما منصور، شاب، **القانون الإداري** بغداد، جامعة بغداد، 1971.

حافظ، محمود، **نظرية المرفق العام**، دار النهضة العربية، القاهرة، 1982.

حسين، فاضل، **تاريخ فلسطين السياسي تحت الإدارة البريطانية**، بغداد، مطبعة الرابطة 1956.

الدباغ، مصطفى مراد، **بلادنا فلسطين**،ج1، فلسطين، كفرقرع: دار الهدى 2006

راضي ليلو،مازن، **القانون الإداري**، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك، 2008.

الزعبي، خالد (1997). **تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها**، منشاة المعارف، الإسكندرية، مصر.

الزكة، محمد خميس، **التخطيط الإقليمي وأبعاده الجغرافية،ط3**، الإسكندرية دار المعرفة الجامعية:1991.

الشيخلي، عبد القادر (2001). **الإدارة المحلية –دراسة مقارنة**، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الأردن.

عبد الوهاب، علي (2003). **إدارة الموارد البشرية وأهميتها في تطوير الإدارة**. اجتماع استشاري لتنمية الإدارة العامة والمالية العامة، الأمم المتحدة اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، بيروت.

عزت الخياط، عبد العزيز، **نظام الحكم في الإسلام،النظرية السياسية:نظام الحكم**، القاهرة: دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع،1999م.

العطار، فؤاد، **النظم السياسية والقانون الدستوري القاهرة**، دار النهضة، 1977.

علي الخلايلة،محمد، **الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من مصر والأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر**،عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2009م.

عودة المعاني، أيمن، **الإدارة المحلية**، عمان، دار وائل للنشر، 2010.

محمود محمدين، محمد، **الجغرافيا والجغرافيين بين الزمان والمكان**، ط3، الرياض، دار الخريجين للنشر والتوزيع:الرياض:1417هـ.

معهد الحقوق_جامعة بير زيت، **المراحل الانتقالية لنقل السلطات والصلاحيات وتغير المسميات وأثرها على التشريعات السارية**، معهد الحقوق_جامعة بيرزيت: وحدة بنك المعلومات القانونية.

المقدسي المعروف بالبشارى،**أحسن التقاسيم في معرفة الأقاليم**،ط3، القاهرة: مكتبة مدبولي 1991.

الملتقى الفكري العربي (2010). **الدليل التدريبي لمشروع الشباب والانتخابات المحلية**. الملتقى الفكري العربي.

هورايزون للتنمية المستدامة، **دليل إرشادي لدمج الهيئات المحلية**.

الهيئة المستقلة لحقوق المواطن فلسطين، **التنظيم الإداري في فلسطين**.

وليد الحلايقة،"**برنامج دعم وإصلاح الحكم المحلي**" مجلة الحكم المحلي، مجلة فصلية، عدد،14،كانون أول 2012.

يحيى، لطفي عبد الوهاب، **مقدمة في نظم الحكم عند اليونان والرومان**، الإسكندرية: مطبعة دار نشر الثقافة،1958م.

American Anthropologist 91:454-461. Smith, Michael E. 1989 **Cities, Towns, and Urbanism**: Comment on Sanders and Webster.

الرسائل الجامعية

البديري، توفيق، **الثوابت والمتغيرات في مؤسسة التخطيط في فلسطين الدولة وإسقاطاتها على التنمية**، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، 2003.

حامد، راشد (2009). **استراتيجية تطوير الهيئات المحلية في منطقة أريحا والأغوار**. رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النجاح، نابلس، فلسطين، 2009.

حسيبا، سناء (2006). **واقع واستراتيجيات تطوير الإدارة المحلية في الأراضي الفلسطينية**، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النجاح، نابلس، فلسطين.

سعيد اسعد إسماعيل، **دور الهيئات المحلية في تعزيز المشاركة السياسية**، رسالة ماستر غير منشورة، جامعة النجاح الوطنية،2005م.

طه حسن، احمد، **المؤشرات المفاهيمية والعلمية للحكم الصالح في الهيئات المحلية الفلسطينية**، جامعة النجاح، رسالة ماجستير غير منشورة،2008.

عمرو، عدنان، **الإدارة المحلية في فلسطين**، ما بين (1850-1991) رسالة دكتوراة.

مقبل، رائد، **أثر انتخابات الهيئات المحلية الفلسطينية في تفعيل المشاركة السياسية (2004-2009)**. رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النجاح، نابلس، فلسطين، 2010.

مكي، عبد الناصر (1997). **العلاقة بين السلطة المركزية والسلطة المحلية، دراسة مقارنة في فلسطين**، رسالة ماجستير غير منشورة في الإدارة، جامعة بيرزيت، بير زيت، فلسطين.

التقارير والمجلات

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)، وآخرون، **مشروع دعم وإصلاح الحكم المحلي**، تمويل الحكومة اليابانية، عام 2002.

الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، **كتاب محافظة قلقيلية الإحصائي السنوي (2)**، آب 2010.

صندوق البلديات، **خطة صندوق البلديات الإستراتيجية 2013-2016**

عبد العاطي، صلاح، الحكم المحلي والهيئات المحلية في فلسطين.

عبد الكريم سدر، ***"تصنيف ودمج الهيئات المحلية تساعد في تمكينها"*مجلة الحكم المحلي**، ع13 اب2012.

ماس (معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني)، **قرار دمج البلديات،والمجالس القروية**، ولجان المشاريع،"الفرص والمحاذير"،ايار2005م.

الهيئة المستقلة لحقوق المواطن فلسطين، **التنظيم الإداري في فلسطين.**

وزارة الحكم المحلي (2009). **عرض وتحليل لثلاث نظم حكم محلي.** وزارة الحكم المحلي، رام الله، فلسطين.

وزارة الحكم المحلي، **الخطة الاستراتيجية لوزارة الحكم المحلي 2011-2014م.**

وزارة الحكم المحلي،"**تصنيف الهيئات المحلية الفلسطينية**"، كانون ثاني 2005.

مقابلات شخصية

سدر، عبد الكريم، وكيل وزراة الحكم المحلي لشؤون لهيئات المحلية، مقابلة شخصية، بتـــاريخ 27-9-2012

نمري، طارق، مدير دائرة الخدمات المشتركة في مدير الحكم المحلي طولكرم، لقاء

فانم، عبد الكريم، نائب رئيس بلدية دير الغصون، لقاء مع الباحث.

عقل، عصام، مدير عام اتحاد الهيئات المحلية.

صالح، اسامة، المركز الوطني للتنمية المستدامة، مقابلة شخصية 10-1-2013

الرجوب، اياد، ناشط شباب من قرية الكوم، لقاء مع الباحث، 1-10-2012

السويطي، محمد، مدير بلدية الياسيرية، مقابلة شخصية،10-1-2013

قوانين وأنظمة

القانون الأساسي الفلسطيني

قانون الهيئات المحلية لعام 1977

نظام دمج الهيئات المحلية

نظام رواتب رؤساء الهيئات المحلية 2012م.

نظام موظفي الهيئات المحلية.

المواقع الالكترونية

الادارة في فلسطين منذ القرن السادس قبل الميلاد"، موقع االبريج الاكتروني، انظر رابط الكتروني: http://www.alburayj.com/doc%20mala7eq.htm

سر تحول القرية الى مدينة في القران الكريم" انظر رابط الكتروني: http://www.tafsir.net/vb/tafsir28999

ويكبيديا، http://ar.wikipedia.org/wiki/%D9%82%D8%B1%D9%8A%D8%A9

فلسطين في الذاكرة، رابط الكتروني http://www.palestineremembered.com/Tulkarm/Wadi-al-Hawarith/Story16849.html، رابط الكتروني.

الاتحاد العام للنقابات العمالية، انظر رابط الكتروني: http://www.pgftu.ps/articles-action-show-id-564.htm

فلسطين لنا نت، الموقع الالكتروني httpwww.my-palestine.netsystemmainimagesvpyn3frckgqh5mx.gif

دستور دولة فلسطين، رابط الكتروني http://www.plc.gov.ps/menu_plc/arab/files/%D9%81%D9%84%D8%B3%D8%B7%D9%8A%D9%86/%D8%A7%D9%84%D9%88%D9%82%D8%A7%D8%A6%D8%B9%20%D8%A7%D9%84%D9%81%

D9%84%D8%B3%D8%B7%D9%8A%D9%86%D9%8A%D8%A9/0
/%D8%AF%D8%B3%D8%AA%D9%88%D8%B1%20%D8%AF%D
9%88%D9%84%D8%A9%20%D9%81%D9%84%D8%B3%D8%B7
%D9%8A%D9%86%20-%20%D9%85%D8%B4%D8%B1%D9%
88%D8%B9%20%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B3%D9%88%D
8%AF%D8%A9%20%D8%A7%D9%84%D8%AB%D8%A7%D9%8
4%D8%AB%D8%A9.htm

وزارة الحكم المحلي، رابط الكتروني http://www.molg.pna.ps/Laws.aspx?id=1

جريدة الأيام: رابط الكتروني http://www.al-ayyam.com/article.aspx?did=166737&date=5/26/2011

جريدة الحياة، رابط الكتروني: http://www.alhayat-j.com/details.php?opt=3&id=95731&cid=1361

التقسيمات الادارية في فلسطين حتى عام 1948،انظر رابط الكتروني: http://www.alburayj.com/village%20taqseemat.htm

تلفزيون الفجر الجديد(تلفزيون محلي في طولكرم)، رابط الكتروني: http://www.alfajertv.com/news/47846.html

جريدة الايام، رابط الكتروني: http://www.al-ayyam.com/article.aspx?did=182948&date=1/9/2012

جريدة الحياة الالكتروني، انظر رابط الكتروني: http://www.alhayat-j.com/newsite/details.php?opt=3&id=146536&cid=2328

جريدة الحياة الجديدة الالكترونية، انظر رابط الكتروني: http://www.alhayat-j.com/newsite/details.php?opt=1&id=184380&cid=2713

جريدة القدس الالكترونية، انظر رابط الكتروني: http://www.alquds.com/news/article/view/id/412540

جنين نت، انظر موقع الكتروني: http://www.jeninnet.net/up/jeninnews/7691.html

سمحة، عمر،"النظام المحلي الفلسطيني..هل من تقاليد انتخابية؟ نشر في 2011/4/11، شوهد في 2013/1/12، رابط الكتروني: http://pulpit.alwatanvoice.com/content/print/224513.html

سيف، وليد محمد،" التقسيم الإداري في اليمن غياب الرؤية والإرادة" شوهد 2012/12/12، رابط الكتروني: http://www.algomhoriah.net/articles.php?id=34848

عبد العاطي، صلاح (2005). الحكم المحلي والهيئات المحلية في فلسطين. الحوار المتمدن، العدد 1315، انظر الموقع الإلكتروني http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=45322 استرجع بتاريخ 1-3-2012.

عبيد، أمل (2007). آليات العولمة تجلياتها وتحدياتها. الحوار المتمدن، العدد 1782، انظر الموقع الإلكتروني http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=%2084431 استرجع بتاريخ 3-3-2012.

غشيم، عبد الواسع"السلطة المحلية والحكم المحلي: أي اختلاف؟ رابط الكتروني: http://www.almotamar.net/news/69896.htm

قـــــاموس المصـــــطلحات السياســـــية، انظـــــر رابـــــط الكترونـــــي:
http://faculty.ksu.edu.sa/dr.reda/Documents/%D9%85%D8%B5%D8%B7%D9%84%D8%AD%D8%A7%D8%AA/%D9%82%D8%A7%D9%85%D9%88%D8%B3%20%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B5%D8%B7%D9%84%D8%AD%D8%A7%D8%AA%20%D8%A7%D9%84%D8%B3%D9%8A%D8%A7%D8%B3%D9%8A%D8%A9.pdf

لجنـــــــة الانتخابـــــــات المركزيـــــــة، رابـــــــط الكترونـــــــي:
http://www.elections.ps/Portals/30/pdf/LE2012-CMP/CMP_LE2012_ResultSeats.pdf

مؤسســـــــــة الحـــــــــق: انظـــــــــر رابـــــــــط الكترونـــــــــي:
http://www.alhaq.org/arabic/index.php?option=com_content&view=article&id=613:qq-&catid=82:2012-05-09-07-27-45&Itemid=197

محمـــد ابـــراهيم كـــردي، علـــي، "نشـــاة وتطـــور الادارة"، انظـــر رابـــط الكترونـــي :
http://kenanaonline.com/users/alikordi/posts/352121

مدونـــــة الصـــــحفي عـــــاطف ابـــــو الـــــرب، رابـــــط الكترونـــــي:
http://blog.amin.org/yafa1948/2012/03/26/%D8%A3%D9%87%D8%A7%D9%84%D9%8A-%D9%85%D8%AD%D8%A7%D9% 81%D8%B8%D8%A9-%D8%AC%D9%86%D9%8A%D9%86-%D8%A8%D8%B5%D9%88%D8%AA-%D9%88%D8%A7%D8%AD%D8%AF-%D9%85%D8%B4-%D9%83%D9%84%D9%87-%D8%AA%D9%85%D8%A7%D9%85/

موقع التشريعات الأردنية، رابط الكتروني:
http://www.lob.gov.jo/ui/bylaws/search_no.jsp?no=37&year=1995

موقع الكتروني، المعرفة، رابط الكتروني:
http://www.marefa.org/index.php/%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%82%D8%B3%D9%8A%D9%85%D8%A7%D8%AA_%D8%A7%D9%84%D8%A7%D8%AF%D8%A7%D8%B1%D9%8A%D8%A9_%D9%81%D9%8A_%D9%85%D8%B5%D8%B1

موقع راديو راية، رابط الكتروني: http://www.raya.ps/ar/news/539410.html

موقع ويكبيديا الالكتروني، رابط
http://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%A7%D9%84%D8%B3%D9%84%D8%B7%D8%A9_%D8%A7%D9%84%D9%88%D8%B7%D9%86%D9%8A%D8%A9_%D8%A7%D9%84%D9%81%D9%84%

موقع وزارة الحكم المحلي: http://www.molg.pna.ps/Join_council_aboutus.aspx

وكالة دنيا الوطن، انظر رابط الكتروني:
http://www.alwatanvoice.com/arabic/news/2012/06/16/287819.html

وكالة دنيا الوطن، انظر رابط الكتروني:
http://www.alwatanvoice.com/arabic/content/print/177562.html

وكالة صفا الاخبارية، انظر رابط الكتروني:
http://safa.ps/details/news/75162/%D9%85%D8%B3%D9%8A%D8%B1%D8%A9-%D8%A8%D8%AC%D9%86%D9%8A%D9%86-%D8%AA%D8%B7%D8%A7%D9%84%D8%A8-%D8%A8%D8%

A5%D9%84%D8%BA%D8%A7%D8%A1-%D8%AF%D9%85% D8
%AC-%D8%A7%D9%84%D9%87%D9%8A%D8%A6%D8%A7%
D8%AA-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AD%D9%84%D9%
8A%D8%A9.html

وكالة معا" الحق تنشر تقريرها الرقابي حول الانتخابات المحلية 2012" انظر رابط الكتروني:
http://www.maannews.net/arb/ViewDetails.aspx?ID=561912

وكالة معا، انظر رابط الكتروني
http://maannews.net/arb/ViewDetails.aspx?ID=558049

وكالة وفا، انظر رابط الكتروني:
http://www.wafa.ps/arabic/index.php?action=detail&id=133614

اسلام اسلام "لفظ القرية في القران الكريم" ويب،شوهد في 2012/8/9،انظر رابط الكتروني:
http://www.islamweb.net/media/index.php?page=article&lang=A&id
=174347

طيراوي، "الضفة الغربية"، شوهد في 2012/8/15، انظر رابط الكتروني:
http://www.tirawi.ps/ar/pal-50/1146.html

موقع الكتروني، مركز المعلومات للتنمية المحلية، شوهد 2012/12/11، رابط الكتروني
http://www.localiban.org/spip.php?rubrique388

موقع الكتروني وزارة الحكم المحلي، شوهد 12/12/12، رابط
الكتروني،http://www.molg.pna.ps/Join_council_aboutus.aspx

الملاحق

ملحق (1): هيكلية وزارة الحكم المحلي الفلسطينية

ملحق (2): عدد الهيئات المحلية الفلسطينية حتى 2004

عدد الهيئات المحليّة الفلسطينيّة في المحافظات

بحسب الإدارة العامة للتشكيلات و الانتخابات لغاية 2004/9/30 وذلك بعد إضافة وإلغاء هيئات محلية بحسب المحافظة.

الرقم	المحافظة	عدد الهيئات	الهيئات المضافة	الهيئات الملغاة	العدد النهائي	النسبة المئوية	ملاحظات
.1	جنين	77	—	—	77	%16	
.2	طوباس	15	—	—	15	%3	
.3	طولكرم	35	—	—	35	%7	
.4	قلقيلية	34	—	—	34	%7	
.5	نابلس	59	—	—	59	%11	
.6	سلفيت	19	—	—	19	%4	
.7	رام الله	71	—	1	70	%14	ضاحية إسكان كساب
.8	أريحا	9	—	—	9	%2	
.9	القدس	27	1	—	28	%5	عرب الجهالين
.10	بيت لحم	39	—	—	39	%8	
.11	الخليل	92	—	7	85	%18	رقعة/الطبقة/فرش الهوى/كريسة/خريسة/ أعزيز/ تلةالصمود، الجرفان ، قـطعة الشيخ .
.12	غزة(خمسة محافظات)	25	—	—	25	%5	كافة الهيئات المحلية تحولت إلى بلديات
المجموع		502	1	8	495	%100	

الإدارة العامة للتشكيلات والانتخابات / وزارة الحكم المحلي

أكتوبر / 2004 م .

ملحق (3): مرفق يبين تصنيف الهيئات المحلية

تصنيف الهيئات المحلية الفلسطينية على المحافظات وتوزيعها

كشف يبين تصنيف الهيئات المحلية إلى بلديات/مجالس محلية / مجالس قروية / لجان مشاريع لغاية 2004/5/18 وذلك حسب المحافظة .

المحافظة	بلديات	النسبة المئوية	مجالس محلية	النسبة المئوية	مجالس قروية	النسبة المئوية	لجان مشاريع	النسبة المئوية	المجموع	النسبة المئوية
جنين	12	%10.2	—	%0	31	%13	34	%27.3	77	%16
طوباس	3	%2.5	—	%0	5	%2	9	%7.2	17	%3.5
طولكرم	11	%9.3	—	%0	17	%7	7	%5.4	35	%7
قلقيلية	5	%4.2	—	%0	10	%4	18	%14.2	33	%6
نابلس	9	%7.7	—	%0	49	%20.5	1	%0.7	59	%11
سلفيت	9	%7.7	—	%0	10	%4	—	%0	19	%4
رام الله	15	%12.7	—	%0	53	%22	2	%1.4	70	%14
أريحا	1	%0.8	2	%18	5	%2	1	%0.7	9	%2
القدس	1	%0.8	9	%82	18	%7.5	1	%0.7	29	%5.5
بيت لحم	10	%8.5	—	%0	21	%9	8	%6.3	39	%8
الخليل	17	%14.4	—	%0	22	%9	46	%36.1	85	%18
غزة	25	%21.2	—	%0	—	%0	—	%0	25	%5
المجموع	118	%100	11	%100	241	%100	127	%100	497	%100

الإدارة العامة للتشكيلات والانتخابات

أكتوبر / 2004 م .

ملحق (4): تصنيف البلديات الى (أ+ب+ج+د)

جدول تصنيف البلديات

الفئة(أ)				الفئة(ب)					
الرقم	الهيئة	الرقم	الهيئة	الرقم	الهيئة	الرقم	الهيئة	الرقم	الهيئة
1	الخليل	8	خان يونس	1	طوباس	9	عرابة	17	بيت حانون
2	جنين	9	رفح	2	سلفيت	10	يعبد	18	بيت لاهيا
3	رام الله	10	جباليا	3	عنبتا	11	قباطية	19	البريج
4	البيرة	11	دير البلح	4	يطا	12	دير ديوان	20	النصيرات
5	بيت لحم	12	نابلس	5	حلحول	13	بير زيت	21	بيت جالا
6	أريحا	13	طولكرم	6	دورا	14	بيتونيا	22	بيت ساحور
7	غزة	14	كلقيلية	7	الظاهرية	15	سلواد	23	بني سهيلا
				8	الرام	16	بني زيد الغربية	24	المغازي

الفئة (ج)									
الرقم	الهيئة	الرقم	الهيئة	الرقم	الهيئة	الرقم	الهيئة	الرقم	الهيئة
1	سعير	10	بديا	19	علار	28	اليامون	37	الزوايدة
2	إذنا	11	بيت فوريك	20	قفين	29	الميلة الحارثية	38	القرارة
3	السموع	12	عصيرة الشمالية	21	عزون	30	جبع	39	خزاعة
4	بني نعيم	13	عقربا	22	أبو ديس	31	بني زيد الشرقية	40	عبسان الكبيرة
5	ترقوميا	14	قباطن	23	العيزرية	32	بيت لقيا	41	عبسان الجديدة
6	صوريف	15	بيتا	24	عناتا	33	العبيدية		

7	بيت أمر	16	يذا	25	قطنة	34	بيت فجار		
8	بيت أولا	17	دير الغصون	26	سيالون	35	المغاير		
9	ملمون	18	عتيل	27	كفر راعي	36	الدوحة		
الفئة(د)									
الرقم	الهيئة	الرقم	الهيئة	الرقم	الهيئة	الرقم	الهيئة	الرقم	الهيئة
1	الزاوية	9	الزبابدة	17	عطارة	25	جيلة	33	الشيوخ
2	دير استيا	10	برقين	18	دطين	26	جيوس	34	بيت عوا
3	دير بلوط	11	زعترة	19	بيت سندن	27	كفر ثلث	35	مخاريس
4	كفر الديك	12	جلقتا	20	بير نبالا	28	زبتا	36	تفوح
5	قراوة بني حسان	13	تفوح	21	الصوانعزة الشرقية	29	كفر اللبد	37	عقابا
6	كفل حارس	14	المزرعة الشرقية	22	بلعا	30	حوارة	38	الطيبة
7	برقين	15	مثلبل	23	الفوجا	31	سبسطية	39	بيت ليد
8	ميلة القليم	16	كفر مسعيا	24	الويبدة والفندق الفوقا	32	جماعين	40	

ملحق (5): دمج مرج بن عامر

بسم الله الرحمن الرحيم

السلطة الوطنية الفلسطينية

مجلس الوزراء

قرار مجلس الوزراء رقم (56 /13/72/م و/س.ف) لعام 2010م

بشأن إحداث ودمج هيئات محلية في شمال شرق محافظة جنين

بناءً على الصلاحيات المخولة لنا قانوناً

وتنسيب وزير الحكم المحلي

وبناءً على مقتضيات المصلحة العامة

وبعد الاطلاع على القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته؛

وعلى قانون الهيئات المحلية رقم (01) لسنة 1997م لا سيما المادة (04) منه؛

وعلى قرار بقانون رقم ( ) لسنة 2008م بشأن تعديل قانون الهيئات المحلية رقم (01) لسنة 1997م؛

قرر مجلس الوزراء في جلسته المنعقدة بمدينة رام الله بتاريخ (2010/11/10م) ما يلي؛

المادة الأولى

إحداث وتشكيل هيئة محلية جديدة باسم بلدية مرج بن عامر في شمال شرق محافظة جنين.

المادة الثانية

حل ودمج الهيئات المحلية ولجان المشاريع التالية (مجلس قروي عرانة والجلمة وفقوعة ودير ابو ضعيف ولجبون)، ولجان مشاريع بيت كاد الشمالي وبيت كاد الجنوبي ودير غزالة وعابا الشرقية وعربونة إلى الهيئة المحلية المستحدثة والمشكلة في المادة الأولى.

المادة الثالثة

تزول جميع الحقوق والإلتزامات للهيئات المحلية ولجان المشاريع التي تم حلها ودمجها إلى الهيئة المحلية المستحدثة والمشكلة آنفة الذكر.

المادة الرابعة

تكليف وزير الحكم المحلي بتشكيل مجلس بلدية مرج بن عامر لحين إجراء انتخابات مجالس الهيئات المحلية، على أن يعرض على مجلس الوزراء للمصادقة عليه.

المادة الخامسة

دمج الهيئة المحلية الجديدة وملحقها الأراضي في كافة المشاريع الحيوية.

المادة السادسة

على الجهات المختصة تنفيذ أحكام هذا القرار كل فيما يخصه، ويعمل به من تاريخ صدوره، وينشر في الجريدة الرسمية.

صدر في مدينة رام الله بتاريخ 2010/11/10م،

الرابع من ذو الحجة من عام 1431هـ.

سلام فياض

رئيس الوزراء

L.D

ملحق (6): دمج الياسرية

بسم الله الرحمن الرحيم

السلطة الوطنية الفلسطينية

مجلس الوزراء

قرار مجلس الوزراء رقم (05/13/72/م.و/س.ف) لعام 2010م

بشأن إحداث وضم هيئات محلية في جنوب غرب محافظة الخليل

بناءً على الصلاحيات المخولة لنا قانوناً

وتنسيب وزير الحكم المحلي

وبناءً على مقتضيات المصلحة العامة

وبعد الاطلاع على القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته؛

وعلى قانون الهيئات المحلية رقم (01) لسنة 1997م لا سيما المادة (04) منه؛

وعلى قرار بقانون رقم ( ) لسنة 2008م بشأن تعديل قانون الهيئات المحلية رقم (01) لسنة 1997م؛

قرر مجلس الوزراء في جلسته المنعقدة بمدينة رام الله بتاريخ (2010/11/10م) ما يلي:

المادة الأولى

إحداث وتشكيل هيئة محلية جديدة باسم بلدية الياسريه في جنوب غرب محافظة الخليل.

المادة الثانية

حل وضم الهيئات المحلية ولجان المشاريع التالية (بلدية بيت عوا ومجلس قروي دير سامت والكوم والمورق وبيت مقدوم) إلى الهيئة المحلية المستحدثة والمشكلة في المادة الأولى.

المادة الثالثة

تؤول جميع الحقوق والإلتزامات للهيئات المحلية ولجان المشاريع التي تم حلها وضمها إلى الهيئة المحلية المستحدثة والمشكّلة آنفة الذكر.

المادة الرابعة

تكليف وزير الحكم المحلي بتشكيل مجلس بلدية الياسريه لحين إجراء انتخابات مجالس الهيئات المحلية، على أن يعرض على مجلس الوزراء للمصادقة عليه.

المادة الخامسة

دعم الهيئة المحلية الجديدة ومنحها الأولوية في تنفيذ المشاريع الحيوية.

المادة الثانية

على الجهات المختصة تنفيذ أحكام هذا القرار كل فيما يخصه، ويعمل به من تاريخ صدوره، وينشر في الجريدة الرسمية.

صدر في مدينة رام الله بتاريخ 2010/11/10م.

الرابع من ذو الحجة من عام 1431هـ.

سلام فياض

رئيس الوزراء

1..0

ملحق (7): دمج الكفريات

بسم الله الرحمن الرحيم

السلطة الوطنية الفلسطينية

مجلس الوزراء

قرار مجلس الوزراء رقم (07/13/72/م.و/س.ف) لعام 2010م

بشأن إحداث وضم هيئات محلية في منطقة الكفريات في محافظة طولكرم

بناءً على الصلاحيات المخولة لنا قانوناً

وتنسيب وزير الحكم المحلي

وبناءً على مقتضيات المصلحة العامة

وبعد الاطلاع على القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته؛

وعلى قانون الهيئات المحلية رقم (01) لسنة 1997م لا سيما المادة (04) منه؛

وعلى قرار بقانون رقم ( ) لسنة 2008م بشأن تعديل قانون الهيئات المحلية رقم (01) لسنة 1997م؛

قرر مجلس الوزراء في جلسته المنعقدة بمدينة رام الله بتاريخ (2010/11/10م) ما يلي:

المادة الأولى

إحداث وتشكيل هيئة محلية جديدة بإسم بلدية الكفريات فى محافظة طولكرم.

المادة الثانية

حل وضم الهيئات المحلية ولجان المشاريع التالية (مجلس قروي الرأس وكفر زيباد وكفر عبوش وكفر جمّال وكفر صور، ولجنة مشاريع كور وخربة جبارة) إلى الهيئة المحلية المستحدثة والمشكلة في المادة الأولى.

المادة الثالثة

تؤول جميع الحقوق والإلتزامات للهيئات المحلية ولجان المشاريع التي تم حلها وضمها إلى الهيئة المحلية المستحدثة والمشكّلة آنفة الذكر.

المادة الرابعة

تكليف وزير الحكم المحلي بتشكيل مجلس لبلدية الكفريات لحين إجراء انتخابات مجالس الهيئات المحلية، على أن يعرض على مجلس الوزراء للمصادقة علية.

المادة الخامسة

دعم الهيئة المحلية الجديدة ومنحها الأولوية في تنفيذ المشاريع الحيوية.

المادة الثانية

على الجهات المختصة تنفيذ أحكام هذا القرار كل فيما يخصه، ويعمل به من تاريخ صدوره، وينشر في الجريدة الرسمية.

صدر في مدينة رام الله بتاريخ 2010/11/10م.

الرابع من ذو الحجة من عام 1431هـ.

سلام فياض

رئيس الوزراء

L.D

ملحق (8): حل وضم مشاريع الخدمات

بسم الله الرحمن الرحيم

السلطة الوطنية الفلسطينية

مجلس الوزراء

قرار مجلس الوزراء رقم (03/13/72/م.و/س.ف) لعام 2010م

بشأن حل لجان المشاريع للتجمعات السكانية في محافظة نابلس وطولكرم وجنين

وضمها إلى الهيئات المحلية المجاورة

بناءً على الصلاحيات المخولة لنا قانوناً

وتنسيب وزير الحكم المحلي

وبناءً على مقتضيات المصلحة العامة

وبعد الاطلاع على القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته؛

وعلى قانون الهيئات المحلية رقم (01) لسنة 1997م؛

قرر مجلس الوزراء في جلسته المنعقدة بمدينة رام الله بتاريخ (2010/11/10م) ما يلي:

المادة الأولى

حل لجان المشاريع للتجمعات السكانية في محافظة نابلس وطولكرم وجنين وضمها إلى الهيئات المحلية المجاورة لها، وفق الجدول المعدّ من قبل وزارة الحكم المحلي والمرفق مع القرار.

المادة الثانية

تؤول جميع الحقوق والالتزامات للجان المشاريع التي تم حلها وضمها إلى الهيئات المحلية المجاورة لها.

المادة الثالثة

على الجهات المختصة تنفيذ أحكام هذا القرار كل فيما يخصه، ويعمل به من تاريخ صدوره، وينشر في الجريدة الرسمية.

صدر في مدينة رام الله بتاريخ 2010/11/10م.

الرابع من ذو الحجة من عام 1431هـ.

سلام فياض

رئيس الوزراء

L.D

ملحق (9): دعاية للجبهة الوطنية–طولكرم في انتخابات 1976

ملحق (10): نظام دمج الهيئات المحلية لعام 2008

قرار رقم (...) لسنة (.....) بنظام دمج الهيئات المحلية[1]

استناداً إلى قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997م وعلى الأخص المادة رقم (4) منه
وبناء على تنسيب وزير الحكم المحلي فقد قرر مجلس الوزراء اصدار هذا النظام :

المادة (1)
التعريفات

الوزارة: وزارة الحكم المحلي.
الوزير: وزير الحكم المحلي.
الهيئات المندمجة: وحدات الحكم المحلي المقرر دمجها وفقا لأحكام هذا النظام لتشكيل البلدية الدامجة.
البلدية الدامجة: وحدة الحكم المحلي الناتجة عن دمج الهيئات وتمارس الصلاحيات التي يخولها اياها القانون.
اللجنة الإدارية: اللجنة المعينة من قبل وزير الحكم المحلي والتي تتولى إدارة البلدية الدامجة لفترة انتقالية وفقاً لأحكام هذا النظام وتتألف من الرئيس والنائب وباقي الأعضاء.
المجلس: مجلس البلدية الدامجة ويتألف من الرئيس والأعضاء المنتخبين.
المركز المالي: هو كشف يبين الأصول والإلتزامات وصافي أصول الهيئة المحلية كما هي في لحظة معينة (لحظة إعداد تقرير المركز المالي) وغالبا ما تكون في 12/31 من نهاية السنة المالية.

المادة (2)
التسمية

يسمى هذا النظام نظام دمج الهيئات المحلية رقم (....) لسنة ..... والمتعلق بدمج كل من .....

[1] يقصد بلفظ الهيئات المحلية لأغراض تنفيذ هذا النظام الهيئات المحلية المستهدفة بعملية الدمج في كل من مناطق.....

المادة (3)

الهدف من وضع النظام

إن الهدف من وضع هذا النظام هو تنظيم إجراءات عملية دمج الهيئات المحلية لتكوين بلدية دامجة جديدة وتسيير أعمالها لفترة انتقالية.

المادة (4)

حل الهيئات

بموجب هذا النظام تحل الهيئات المحلية المستهدفة بعملية الدمج والتي يحددها قرار الدمج الصادر عن مجلس الوزراء بتنسيب من الوزير.

المادة (5)

دمج المجالس المنحلة

تندمج تلقائيا جميع الهيئات المحلية المستهدفة بعملية الدمج بعد حلها بهيئة محلية واحدة جديدة تتمتع بالشخصية القانونية المستقلة من النواحي الادارية والمالية والتنظيمية.

المادة (6)

تسمية الهيئة المحلية الجديدة وتصنيفها

توصف الهيئة المحلية الجديدة الناتجة عن الاندماج بـاسم البلدية الدامجة، وتتولى الوزارة إجراءات تسميتها وتصنيفها حسب الأصول.

المادة (7)

انقضاء الشخصية الاعتبارية للهيئات المنحلة

تنقضي الشخصية الاعتبارية لجميع الهيئات المحلية المنحلة وتحل محلها الشخصية الاعتبارية للبلدية الدامجة.

المادة (8)

الاستمرار في العمل

1. تستمر الهيئات المحلية المندمجة في العمل الى أن يتم الإشهار عن البلدية الدامجة وعندها تقوم لجنة إدارية معينة من قبل الوزير حسب أحكام هذا النظام بإدارة البلدية الدامجة لفترة انتقالية تنتهي بتاريخ الإعلان الرسمي عن انتخابات مجالس الهيئات المحلية، ليدعو بعدها وزير الحكم المحلي لانتخابات مجلس بلدي للبلدية الدامجة حسب قانون الانتخابات ساري المفعول وقتها أو أي تشريع ينظم عملية الانتخاب فيها مع مراعاة أحكام المادة رقم (18) من هذا النظام.
2. تخضع اللجنة الإدارية المعينة لإدارة البلدية الدامجة للإشراف المباشر من قبل الوزارة، كما يحق للوزير استبدال أي عضو منها أو جميع أعضائها بقرار منه.

المادة (9)

التخمينات والإجراءات الإدارية والمالية

1. يكلف الوزير بموجب هذ النظام لجنة أو جهة مختصة للقيام بمهام تحديد المركز المالي لكل هيئة من الهيئات المندمجة وإجراء التخمينات المالية اللازمة لأصولها وموجوداتها وديونها وأملاكها، على أن ترفع هذه التخمينات والتقارير المالية للوزير ليتولى المصادقة عليها والأخذ بما جاء فيها عند إجراء عملية نقل الأملاك وتحميل الديون للبلدية الدامجة.
2. بالإضافة إلى التقيد بكل من جميع المعايير والضوابط المحاسبية لعمليات التخمين والمنهجية المعتمدة من قبل وزارة الحكم المحلي في حصر وتقييم وتسجيل الأصول الثابتة للهيئات المندمجة وتوجيهات وزير الحكم المحلي بهذا الخصوص تأخذ الجهة أو اللجنة المذكورة في الفقرة السابقة على عاتقها القيام عند إجراء عمليات التخمين اللازمة بكل من ما يلي :

أ- توثيق سجلات وصفية وكمية لكل من الممتلكات الثابتة والمتداولة لكل من الهيئات المحلية المندمجة وفي حالة عدم وجود مثل هذه السجلات يجري مراجعتها والتحقق منها، ويتم حصر الأصول الثابتة الممتلكة من قبل كل هيئة محلية مندمجة على حده من تاريخ صدور هذا النظام بالإضافة إلى المشاريع التجارية سواء كانت مملوكة بصورة كلية أو جزئية.

ب- تقدير قيمة المباني وفقاً لتكلفتها التاريخية بعد استهلاكها بنسبة 5% من عمرها الإنتاجي سنوياً، ويمكن تعديل النسبة المحددة بهذه الطريقة زيادة أو نقصاناً تبعاً لقيمة الأرض أو لموقع البناء أو موقع الهيئة المحلية المندمجة أو بناءً على أية معايير أخرى معتمدة.

ت- يتم تقييم الأراضي المملوكة للهيئة المحلية المندمجة وفقاً لقيمة السوقية العادلة بناء على تقرير رسمي يتضمن متوسط تقديرات ثلاث مخمنين تستعين بهم اللجنة أو الجهة المشار إليها في الفقرة رقم (1) أعلاه.

ث- يتم تقدير قيمة الأجهزة والمعدات والأثاث من قبل مختصين تستعين بهم اللجنة أو الجهة المشار إليها في الفقرة رقم (1) أعلاه.

المادة (10)

انتقال الحقوق والالتزامات

1. تنتقل جميع حقوق والتزامات الهيئات المحلية المندمجة الى البلدية الدامجة حكما وتعتبر البلدية الدامجة خلفا قانونيا للهيئات المحلية المندمجة وتحل محلها في جميع الحقوق والالتزامات.
2. تصبح جميع حسابات البنوك وجميع الصلاحيات المرتبطة بها باسم البلدية الدامجة، على أنه يتم التحقق عند إجراء التخصيمات اللازمة من حسابات الهيئات المحلية المندمجة في البنوك المحلية، وتقترح اللجنة أو الجهة المكلفة بإجراء التخصيمات تاريخ معين لانتقال هذه الحسابات إلى البلدية الدامجة ليتولى وزير الحكم المحلي اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لنقل هذه الحسابات بما في ذلك مخاطبة سلطة النقد والبنوك والمؤسسات المالية ذات العلاقة.
3. تنتقل جميع حقوق والتزامات العضويات والاشتراكات التي كانت الهيئات المندمجة قد أجرتها أو ارتبطت بها حكما إلى البلدية الدامجة.
4. بخصوص مشاريع مجلس الخدمات المشترك التي كانت قد ارتبطت به كل من الهيئات المحلية المندمجة، فإنه يتم نقل ملكية هذه المشاريع إلى البلدية الدامجة ويتم التعامل معها كأحد مشاريعها وتدخل هذه المشاريع في موازنة البلدية الدامجة الموحدة هذا إذا ما كانت جميع الهيئات المحلية المندمجة هي ذاتها تشكل جميع أعضاء مجلس الخدمات المشترك، وبغير هذه الحالة وإذا لم تكن الهيئات المحلية المندمجة هي ذاتها جميعا أعضاء في مجلس الخدمات المشترك فتنتقل جميع الحقوق والالتزامات التي

كانت لهذه الهيئات المحلية المندمجة في مجلس الخدمات المشترك التي كانت عضوا فيه قبل دمجها إلى البلدية الدامجة التي تحل محلها في عضوية مجلس الخدمات المشترك على أن يطبق على البلدية الدامجة بخصوص عضويتها في مجلس الخدمات المشترك النظام الأساسي لمجلس الخدمات المشتركة رقم (1) لسنة 2006م بما في ذلك المادة 54 منه الخاصة بنقل ملكية كافة الأصول العقارية والمنقولة المتعلقة بالخدمة أو الخدمات التي يقدمها المجلس والتي كانت مملوكة سابقاً لأعضاء الهيئة العامة إلى ذمة المجلس.

المادة (11)

الالتزامات والادعاءات بعد الدمج

إذا ظهرت التزامات او ادعاءات على أحد الهيئات المحلية المندمجة بعد الدمج وكانت قد أخفيت من قبل بعض المسؤولين في الهيئة المحلية المندمجة، فيكون للبلدية الدامجة حق الرجوع على أولئك المسؤولين شخصياً وتحت طائلة العقوبات المقررة لذلك بموجب قانون العقوبات رقم (12) لسنة 1960م وأية تشريعات أخرى ذات علاقة.

المادة (12)

أيلولة الأملاك

1. بعد عمل جميع التخصيمات اللازمة من قبل الجهة التي يعينها الوزير تؤول جميع الأملاك والموجودات والأصول من الهيئات المحلية المندمجة الى البلدية الدامجة التي تصبح المالك القانوني الوحيد لها.
2. تعفى الهيئات المحلية المندمجة والبلدية الدامجة من أية رسوم ناتجة عن عمليات نقل الملكية بتنسيب من الوزير وبقرار من مجلس الوزراء.

المادة (13)

الديون

1. تصبح البلدية الدامجة المسؤولة قانونا عن ديون الهيئات المحلية المندمجة أمام دائنيها، كما تكون البلدية الدامجة مسؤولة قانونا عن تحصيل جميع ديون الهيئات المندمجة من المواطنين وأية جهة كانت.
2. يؤخذ في عين الاعتبار عند إجراء التخصيمات اللازمة حصر جميع القضايا المقامة من وعلى الهيئات المحلية المندمجة إذا ما وجدت، كما يتم التحقق عند إجراء التخصيصات

اللازمة من مقدار الديون المستحقة للهيئات المحلية المندمجة والديون المستحقة عليها من أية جهة كانت.

3. يحق لمجلس الوزراء بناء على تنسيب من الوزير أن يعيد رسم المراكز المالية للهيئات المندمجة والبلدية الدامجة بما يحقق التوازن بين كل من الديون المترصدة لصالح الهيئات المندمجة في ذمة المواطنين والجهات الأخرى والديون المترصدة في ذمتها لصالح السلطة الوطنية الفلسطينية.

المادة (14)

الموظفون

1. يتم تمكين موظفي الهيئات المحلية المندمجة في البلدية الدامجة حسب تخصصاتهم ومؤهلاتهم وفقاً للهيكلية الوظيفية الجديدة التي إعتمدتها الوزارة، على أن تحسب فترة عملهم السابقة كل في هيئته المحلية كجزء من فترة عمله لدى البلدية الدامجة، مع عدم الإخلال بأي حقوق أو امتيازات أو درجات وظيفية أو تصنيفات للموظفين تكفلها أية تشريعات ذات علاقة.
2. في حال دعت الحاجة لإنهاء خدمات أي موظف بعد عملية الاندماج فإنه تتم معالجة إنهاء خدماته واحتساب مستحقاته وفقاً لأحكام القانون.

المادة (15)

الحقوق المكتسبة للمواطنين قبل عملية الاندماج

1. لا يكلف المواطنون المستفيدون من خدمات الهيئات المحلية المندمجة قبل عملية الدمج بدفع أي رسوم أو عوائد أو أثمان إضافية عن أية معاملات لهم كانوا قد أنجزوها مع أي من الهيئات المندمجة واستوفيت رسومها أو عوائدها أو أثمانها من قبلها حسب الأصول.
2. يبقى لأية وثائق رسمية حازها المواطنون حسب الأصول من الهيئات المحلية المندمجة قبل عملية الاندماج بما في ذلك التراخيص والأذون والمخططات وغيرها ذات الحجية القانونية وتنتقل آثار هذه الحجية إلى البلدية الدامجة.

المادة (16)

اللجنة الإدارية الانتقالية للبلدية الداعمة

أ- يعين وزير الحكم المحلي اللجنة الإدارية للبلدية الداعمة بقرار يصدره بهذا الشأن على أن يراعى قرار التعيين تمثيل جميع التجمعات السكانية المتضررة تحت مظلة البلديـــة الداعمـــة تمثيلاً عادلاً في اللجنة.

ب- يعين الوزير اللجنة الإدارية من (عدد فردي) أعضاء على النحو التالي رئيس ونائب و..... أعضاء، ويتم تحديد المناصب المذكورة وفقاً لما ينص عليه قرار الوزير.

ت- فترة تمثل اللجنة الإدارية للبلدية الداعمة هي فترة انتقالية تنتهي بتاريخ الإعلان الرسمي عن انتخابات الهيئات المحلية في الوطن.

المادة (17)

صلاحيات اللجنة الإدارية الانتقالية للبلدية الداعمة

يكون للجنة الإدارية للبلدية الداعمة ذات الوظائف والصلاحيات والسلطات الممنوحة لمجالس الهيئات المحلية بموجب قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997م، كما يسري هذا القانون على جميع ما يتعلق باجتماعاتها وقراراتها وشؤونها وتعاملاتها.

المادة (18)

تشكيلة مجلس البلدية الداعمة بعد مضي الفترة الانتقالية

لوزارة الحكم المحلي مطلق الصلاحية بموجب هذا النظام في التحقق من أن يراعى في تشكيلة مجلس البلدية الداعمة المنبثق عن الانتخابات بعد مضي الفترة الانتقالية المبادئ والضوابط التالية :

1. أن يكون هناك تمثيل عادل لجميع الهيئات المندمجة.
2. أن لا يستأثر أي تجمع سكاني بأي شكل من الأشكال بمقاعد مجلس البلدية الداعمة.

المادة (19)

المرجعية القانونية للبلدية الداعمة

تخضع البلدية الدامجة لكل من قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997م وجميع تعديلاتـــه وكافة التشريعات ذات العلاقة في كل ما يتعلق بشؤونها وتعاملاتها وارتباطاتها.

المادة (20)

التخطيط

أ- إستنادا إلى المادة 19 أعلاه، ولأغراض التخطيط المناطقي، يتم إعتبار الحدود التنظيمية الهيئات المحلية المندمجة منطقة تنظيمية واحدة، وللوزير تحديد منطقة البلدية الدامجة حسب الأصول.

ب- يتم تطوير مخططات هيكلية خاصة بالتجمعات السكانية في منطقة الدمج، سواء بشكل منفرد أو بشكل مشترك، وذلك لاغراض التنظيم والترخيص والبناء.

المادة (21)

المشاريع

يتم تحديد المشاريع التنموية لمنطقة الدمج واماكن تنفيذها من خلال عملية التخطيط التنموي الاستراتيجي بحسب المنهجية المقرة من قبل وزارة الحكم المحلي.

المادة (22)

أحكام خاصة

1. تعفى البلدية الدامجة والهيئات المحلية المندمجة بتنسيب من الوزير من أية رسوم أخرى ناتجة عن عملية الاندماج وبقرار من مجلس الوزراء.
2. تتولى وزارة الحكم المحلي البحث عن الآليات اللازمة لتوفير التمويل اللازم لانجاز عملية الدمج.

An-Najah National University
Faculty of Graduate Studies

The Effect of Cluster of Local Governments on the Political Development

By
Hazem Abed Allatef Ahmad Masuod

Supervised by
Prof. Abdul Sattar Kassem

This Thesis is submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Master of Political Planning & Development, Faculty of Graduate Studies, An-Najah National University, Nablus, Palestine.
2013

The Effect of Cluster of Local Governments on the Political Development

By
Hazem Abed Allatef Ahmad Masuod
Supervised by
Prof. Abdul Sattar Kassem

Abstract

Administrative divisions are basically valid for the promotion of professional development of various kinds. Despite a lot of motivations and influences that exert pressure on States to change the boundaries of these divisions and reforms, the randomness and uniqueness and the lack of advance planning makes these divisions burden on the State.

Legislative council branch is the responsible organization that assigns the administrative divisions and boundaries in Palestine. These duties are essential indetermining the stability of the states in order to achieve the desired development and growth. The state appoints theministry of local government to manage theadministrative divisions and chooses a management style to implement its policies and its ideologies. The Ministry of local government in Palestine is the responsible for the administrative division and organized the policies.The are two types of administrative management styles that are adopted by the Ministry of local government including centralized and/or decentralized.

The Policy of **Cluster** is one of the administrative management policies that isadopted by the ministry in 2008, formally through a system of clustering several local government bodies. The researcher is studying

thePolicy of Cluster as it relates to in apractical application in Palestine by examining the following hypothesis:

The Policy of Cluster with its existing image in Palestine does not contribute positively to the development of different areas.

The researcher has adopted a descriptive type of analytical study to answer a key research question that supports the above hypotheses. To test the hypothesis, information regarding the Policy of Cluster were collected from diverse sourcesof government branches as key elements of the research. The researcher then conducted individual interviews with decision makers specifically those who are interested in the Policy of Cluster. Results of these interviews were then tabulated to test the hypotheses.

The research is based on the dialectical relationship between officials in the ministry of local government who promotes the implementation of the Policy of Clusterand therecipients of local government councils who are usually spectacle about the success of this policy. The argument of the research is criticalresearch element due to the contradiction in interestsbetween the administrative local government and with the recipients.

This policy is aimed at creating administrative efficiency to achieve development through the creation of strong local government councils. The research concluded that the Policy of Cluster did not succeed in

achieving the desired objectives due to the lack of a sense of community and/or ownership of this policy.

Other factors that contributed to the failure of this policy are the opposition by the local councils' election district and the organized protests. Further, local councils believe these policies are mostly imported and that they were not true partners with the ministry of local governmentto draw political decisions.

The following are a summary of findings and recommendations:

- Provide a legal framework to regulate this policy before the proceeding with the adoption of the policy.
- Implement a specific type of management of policy either by centralized or decentralized.
- The Weak local government councils and its discourteous status made the ministry of local government to strives and find solutions for several policies including common councils services, regional planning committees and the Policy of Cluster.
- Policies that were implements by the local ministry did not go through a legislative debate and study. Someof these policies were adopted as a result of western investors and interest groups.
- Sovereign decisions such as the decision to "Cluster"have faced challenges due to agreements that were signed by the Palestinian Authority without the proper legislative approval.

• The local integration of services is recommend and more preferred over the Policy of Cluster .

The current situation is that the state and local councils are in a struggle to becoming sovereign entities. The non-sovereign Palestinian State must be taken into the consideration during any policy developments to strengthen resilience of the desired growth.

• Administrative Policy of Cluster is a cluster of local government that is intended to combine efforts with administrative autonomy.

• Perform audits and reviewsof local government councils' election laws.

• Perform social dialogue beforeadopting a Policy of Cluster.