



MAS

معهد أبحاث السياسات
الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

دراسة تقييمية لواقع اللامركزية في الحكم المحلي في السياق الفلسطيني

وفاء البيطاوي
عارف جفال

2023

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)

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

رسالة المعهد

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

الأهداف الاستراتيجية

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

مجلس الأمناء

نبيل قسيس (رئيس مجلس الأمناء)، ماهر المصري (نائب رئيس مجلس الأمناء)، علا عوض (أمين السر)، عزام الشوا (أمين الصندوق ورئيس لجنة التدقيق الداخلي)، باسم صبحي خوري، خالد العسيلي، سام بحور (رئيس لجنة تنمية الموارد)، سامية جبران طوطح، سمير عبد الله علي، سليم حمّاري، طلال ناصر الدين، عاطف كمال علاونة، غريس خوري، مازن سنقرط، محمد نصر، هيثم لطفي الزعبي، هند خوري، رجا الخالدي (بحكم منصبه)

حقوق الطبع والنشر محفوظة © 2023 معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)

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

تلفون: 2987053/4، فاكس: 2987055

بريد إلكتروني: info@mas.ps الصفحة الإلكترونية: www.mas.ps

دراسة تقييمية لواقع اللامركزية في الحكم المحلي في السياق الفلسطيني

باحث رئيسي: وفاء بيطاوي

باحث مشارك: عارف جفال

تم إنجاز هذه الدراسة بدعم مشكور من الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

القدس ورام الله

2023

حقوق الطبع والنشر محفوظة (ماس)

ISBN 978-9950-417-09-0

تقديم

سلط معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس) خلال السنوات الأخيرة الضوء على قطاع الحكم المحلي لإيمان المعهد بالدور الكبير الذي من الممكن أن يلعبه هذا القطاع في التنمية المحلية، وذلك من خلال تنفيذ مجموعة من الدراسات المهمة مثل مجموعة دراسات تشخيص الموارد الاقتصادية المحلية، بالإضافة إلى دراسة التنظيم الإقليمي لفلسطين من أجل التنمية والإصلاح الإداري. تأتي هذه الدراسة الجديدة من أجل تناول موضوع في غاية الأهمية وهو تقييم واقع اللامركزية في الحكم المحلي في السياق الفلسطيني، وذلك لما للمركزية من تأثير كبير على توفير المرونة التي تحتاجها الهيئات المحلية لضمان استمرار تقديم الخدمات أو تحسين نوعيتها للمواطنين.

تهدف الدراسة بشكل أساسي إلى تحليل واقع اللامركزية في قطاع الحكم المحلي في فلسطين وتحديد مدى تلاؤم المهام والالتزامات المفروضة قانونياً على الهيئات المحلية مع حجم الصلاحيات والإمكانيات الممنوحة لها وفق الإطار القانوني الناظم لعملها، وذلك من خلال ثلاثة محاور أساسية وهي: اللامركزية السياسية، واللامركزية الإدارية، واللامركزية المالية. بينت الدراسة أن عملية تحقيق اللامركزية في الحكم في فلسطين ما زالت تواجه تحديات كبيرة تعيق تقدمها، في الجوانب الثلاثة السياسية والإدارية والمالية. لذلك وضعت الدراسة مجموعة من التوصيات الهادفة إلى تعزيز اللامركزية في الحكم من خلال تعديل الإطار القانوني الحالي، وإيجاد الحلول الهادفة إلى تجاوز المشاكل الإدارية والمالية التي تعاني منها الهيئات المحلية حالياً والتي تعيق استقلاليتها، أبرزها وجود إرادة سياسية قوية للتغيير من قبل الحكومة المركزية، واعتماد إجراءات إدارية مدعومة قانونياً على المستويين المركزي والمحلي، وقيام الحكومة المركزية بتوضيح أسس توزيع الإيرادات التي تقوم بجبايتها لصالح الهيئات المحلية عند عملية التحويل، وضرورة إيلاء المزيد من الاهتمام بإشراك المجالس القروية ضمن الهيئات التي يحق لها الاستفادة من مشاريع صندوق تطوير وإقراض البلديات.

يتوجه المعهد بالشكر إلى فريق البحث على جهودهم في إعداد هذه الدراسة، كما يقدر عالياً استجابة الجهات ذات العلاقة من الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية، وصندوق تطوير وإقراض الهيئات المحلية، ووزارة الحكم المحلي، والهيئات المحلية التي تمت مقابلتها، ويشكرهم على وقتهم الثمين الذي خصصوه لمقابلة فريق البحث والإجابة على أسئلتهم. كما يعرب المعهد عن عميق امتنانه للصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي على دعمه المتواصل وتوفير التمويل اللازم لإعداد هذه الدراسة والعديد من أبحاث المعهد.

رجا الخالدي
المدير العام

المحتويات

1	1- الفصل الأول: المقدمة
1	1-1 المقدمة
3	2-1 أهداف الدراسة
3	3-1 منهجية الدراسة
4	4-1 عينة الدراسة
5	5-1 محتويات الدراسة
7	2- الفصل الثاني: الإطار النظري للامركزية في الحكم وتجارب الدول
7	1-2 مفهوم اللامركزية في الحكم
8	2-2 أهمية اللامركزية
9	3-2 سلبيات اللامركزية
11	4-2 الإطار النظري لأبعاد اللامركزية في الحكم
11	1-4-2 اللامركزية السياسية
12	2-4-2 اللامركزية الإدارية
14	3-4-2 اللامركزية المالية
16	5-2 تجارب الدول في عملية التحول إلى اللامركزية
16	1-5-2 الأردن
19	2-5-2 تونس
22	3-5-2 تركيا
25	4-5-2 جنوب أفريقيا
27	5-5-2 ألمانيا
33	3- الفصل الثالث: الإطار القانوني والتشريعي الناظم لقطاع الحكم المحلي في فلسطين
33	1-3 مقدمة
34	2-3 مراجعة الإطار القانوني لقطاع الحكم المحلي الفلسطيني
34	1-2-3 القانون الأساسي المعدل لسنة 2005

- 35 2-2-3 قانون رقم (1) لسنة 1997 بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية
- 38 3-2-3 قرار بقانون رقم (9) لسنة 2008م بشأن تعديل قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997
- 39 4-2-3 قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005
- 40 وتعديلاته الواردة في قرار بقانون رقم (2) لسنة 2017
- 42 5-2-3 قرارات وقوانين أخرى
- 42 6-2-3 الخلاصة
- 45 4- الفصل الرابع: تحليل واقع الهيئات المحلية في فلسطين من منطلق أطر اللامركزية
- 45 1-4 المحور الأول: اللامركزية السياسية
- 45 1-1-4 مقّمة
- 46 2-1-4 العوامل المؤثرة في تشكيل الهيئات المحلية وأسس اختيار أعضائها
- 48 3-1-4 مشاركة الهيئات المحلية في الانتخابات
- 49 4-1-4 تأثير العوامل العائلية والعشائرية على تشكيل الهيئات المحلية
- 51 5-1-4 القواعد الرسمية اللازمة لضمان شفافية الانتخابات
- 6-1-4 تدخل الحكومة المركزية في اختيار أعضاء الهيئات المحلية وقراراتها الداخلية
- 53
- 54 7-1-4 نسب مشاركة المواطنين في الانتخابات وشرعية المجالس المنتخبة
- 55 8-1-4 المساءلة المجتمعية ودور مؤسسات المجتمع المدني
- 56 9-1-4 الخلاصة
- 57 2-4 المحور الثاني: اللامركزية الإدارية
- 58 1-2-4 قدرة الهيئات المحلية على وضع الخطط الاستراتيجية وتنفيذها
- 61 2-2-4 قدرة الهيئات المحلية على التحكم بشؤونها الإدارية الداخلية
- 68 3-2-4 خلاصة
- 69 3-4 المحور الثالث: اللامركزية المالية
- 1-3-4 إدارة إيرادات الهيئات المحلية واستقلاليتها عن الحكومة المركزية في تحصيل الإيرادات
- 70 الإيرادات
- 72 2-3-4 تحليل مصادر التمويل من منطلق اللامركزية المالية
- 82 3-3-4 تحليل موازنة الهيئات المحلية وحرية الإنفاق من منطلق اللامركزية المالية

85

4-3-4 الخلاصة

87

5- الفصل الخامس: النتائج والتوصيات

87

1-5 النتائج

90

2-5 التوصيات

97

المراجع

101

الملاحق

103

ملحق (1): محاور اللامركزية وتفصيلاتها

106

ملحق (2): الجهات التي تم مقابلتها

الملخص التنفيذي

سعت الحكومة الفلسطينية خلال العقد الماضي إلى تبني نهج اللامركزية في الحكم في العديد من الاستراتيجيات الوطنية والرسمية الخاصة بقطاع الحكم المحلي. وعلى الرغم من الجهود المبذولة من قبل العديد من الجهات ذات العلاقة، بهدف تعزيز اللامركزية في الحكم، وزيادة استقلالية هيئات الحكم المحلي الفلسطيني من النواحي الإدارية والمالية؛ فإن المُطَّلَع على الوضع الحالي يلاحظ وجود صعوبات جمة ما زالت تواجه هذه الهيئات، وبخاصة من النواحي المالية، نتيجة لأسباب عدة؛ أبرزها وجود إشكاليات قانونية وتشريعية تعيق عملية تحقيق اللامركزية، علاوة على محدودية وشح الموارد المالية التي تتلقاها هيئات الحكم المحلي، وقلة استدامتها، ... وغيرها.

من هنا جاءت هذه الدراسة التي تهدف، بشكل أساسي، إلى تحليل واقع اللامركزية في قطاع الحكم المحلي في فلسطين من خلال تحديد مدى تلاؤم المهام والالتزامات المفروضة قانونياً على الهيئات المحلية مع حجم الصلاحيات والإمكانات الممنوحة لها وفق الإطار القانوني الناظم لعملها، إضافة إلى استقاء الدروس من تجارب العديد من الدول في سعيها إلى تطبيق اللامركزية وتحديد الجوانب التي يمكن لفلسطين الاستفادة منها في هذا المجال. وقد تم تناول تحليل اللامركزية من خلال ثلاثة محاور أساسية، وهي: اللامركزية السياسية، اللامركزية الإدارية، اللامركزية المالية.

بينت نتائج مراجعة الإطار القانوني وجود العديد من الإشكاليات والمحددات في القوانين والتشريعات ذات الصلة بقطاع الحكم المحلي، ما يؤدي إلى التقليل من استقلالية هيئات الحكم المحلي، ويحول دون تعزيز اللامركزية. فالعديد من القوانين والقرارات بقوانين منحت الحكومة المركزية عدداً من الصلاحيات التي من المفترض أن تكون من اختصاصات الهيئات المحلية في حال اعتبارها كيانات ذات شخصية اعتبارية مستقلة، ما يؤدي إلى تحجيم استقلالية الهيئات المحلية وصلاحياتها بنص القانون، علاوة على إعطاء الحكومة المركزية المجال للتدخل في العديد من الشؤون الخاصة بهذه الهيئات؛ بدءاً من تعيين وحل مجالس هذه الهيئات في حالات

محددة، وانتهاءً إلى التدخل في العديد من القضايا المالية والإدارية داخل الهيئة، كذلك وجود ضبابية في مدى دقة المعايير التي تستدعي تدخل الحكومة المركزية.

كما بينت الدراسة أن عملية تحقيق اللامركزية في الحكم في فلسطين، ما زالت تواجه تحديات كبيرة تعيق تقدمها. فعلى صعيد اللامركزية الإدارية، أظهرت الدراسة وجود ضعف في تأهيل الموارد البشرية المتاحة للهيئات المحلية، ما يعيق تقديم الخدمات العامة بكفاءة وفعالية، حيث يترافق هذا التحدي مع محدودية الإمكانيات والمصادر المادية للهيئات المحلية، وبخاصة الصغيرة، بالتالي تقل قدرتهم على توظيف العدد المناسب من الموظفين وتسديد رواتبهم. كما تقل قدرتهم على استقطاب الموارد البشرية المناسبة، وتدريب وتأهيل تلك الموجودة بالشكل الذي يساهم في زيادة لامركزيتها الإدارية، من خلال اتخاذ القرارات المناسبة وتنفيذها بشكل مستقل.

أما فيما يتعلق بالنواحي المؤثرة في عملية تحقيق اللامركزية المالية، فبينت الدراسة وجود العديد من المشاكل المتعلقة بانخفاض قيمة الإيرادات التي تجبها الهيئات المحلية، وفي مدى استمراريته، الأمر الذي يزيد من صعوبة عملية التخطيط وتنفيذ الأنشطة والمشاريع داخل الهيئات المحلية. هذا ناتج، بشكل رئيسي، عن انخفاض نسبة التزام المواطنين بدفع الرسوم المترتبة عليهم مقابل الخدمات المقدمة، وبخاصة في أوقات الأزمات السياسية والاقتصادية، علاوة على تدنّب قيمة الإيرادات التي تقوم الحكومة المركزية بجبايتها نيابة عن الهيئات المحلية وتحويلها لها في وقت لاحق. كذلك انخفاض قدرة الهيئات المحلية، وبخاصة الصغيرة منها، على امتلاك الأصول والاستثمارات المدرة للدخل، واعتمادها، بشكل أساسي، على المنح والمساعدات الخارجية التي غالباً ما يتم توجيهها لإنجاز مشاريع البنية التحتية. بالمقابل، تنتمي النفقات التي تتكبدها هيئات الحكم المحلي، وبخاصة النفقات التشغيلية كالأجور، بشكل أسرع من النمو في قيمة إيراداتها، ما يخلق عجزاً في ميزانية الهيئات المحلية يتزايد بشكل مستمر، ويعيق قدرتها على التخطيط المالي لأنشطتها المستقبلية.

وقد ترافقت المشاكل الإدارية والمالية التي تواجه الهيئات المحلية مع وجود خلل في تحقيق اللامركزية السياسية نتيجة لفشل العملية الانتخابية الديمقراطية في بناء هيئات حكم محلي قوية

و ذات استقلالية ذاتية، وذلك نتيجة لتأثرها بالعديد من العوامل؛ مثل الانقسام السياسي، وعدم مشاركة هيئات الحكم المحلي في قطاع غزة بالانتخابات، كذلك انخفاض نسبة مشاركة المواطنين في الانتخابات الرسمية، والتأثير الكبير للعوامل العشوائية والعائلية في عملية اختيار ممثليهم في الهيئات المحلية، وبخاصة الصغيرة.

وفي النهاية، وضعت الدراسة مجموعة من التوصيات الهادفة إلى تعزيز اللامركزية في الحكم، من خلال تعديل الإطار القانوني الحالي، وإيجاد الحلول الهادفة إلى تجاوز المشاكل الإدارية والمالية التي تعاني منها الهيئات المحلية حالياً، والتي تعيق استقلاليتها، أبرزها:

- ضرورة وجود إرادة سياسية قوية للتغيير من قبل الحكومة المركزية، من أجل إعطاء صلاحيات لقطاع الحكم المحلي، وأن تبذل المزيد من الجهود في سبيل توفير الموارد المالية والبشرية الكافية للهيئات المحلية، بما في ذلك ضمان العدالة في توزيع الإيرادات الضريبية على المستوى المحلي (الحكومة المركزية، الهيئات المحلية، المانحون).
- العمل على تعديل الإطار القانوني والتشريعي، ليس قانون الحكم المحلي فحسب، وإنما القوانين الأخرى ذات العلاقة بعمل البلديات؛ مثل القوانين المنظمة لقطاعات المياه والطاقة، وقانون الشراء العام، وأن يتزامن ذلك مع قيام الحكومة المركزية بوزاراتها، كافةً، بوضع خطة عمل رسمية تتضمن خطوات واضحة ومحددة، وبأهداف ونتائج يمكن قياسها وتحقيقها ضمن إطار زمني محدد، لتعزيز اللامركزية بشكلها المناسب (الحكومة المركزية).
- ضرورة اعتماد إجراءات إدارية مدعّمة قانونياً على المستويين المركزي والمحلي، يكون هدفها ضمان المساءلة ومنع ازدواجية الجهود، وذلك لضمان أن يكون هناك تعاون وتنسيق فعالان بين الحكومة المحلية (البلديات بتصنيفاتها والمجالس القروية)؛ بين الإدارات المحلية المختلفة (مثل الصحة والتعليم) لتقديم الخدمات بفعالية أكبر (الحكومة المركزية، الهيئات المحلية).
- يجب على الحكومة المركزية، وبالتنسيق بين الوزارات ذات العلاقة، وبخاصة وزارتي المالية والحكم المحلي، التعريف الدقيق لمحددات الإنفاق وأوجه الصرف المسموح بها للهيئات المحلية، وتحديثها باستمرار للتجاوب بشكل مرن مع الأزمات وتغيير الأوضاع. هذا من شأنه زيادة الحرية المالية للهيئات المحلية. كذلك من المقترح البدء بمنح الهيئات المحلية

الحرية في استحداث رسوم وضرائب جديدة مقابل تقديم الخدمات (الحكومة المركزية، الهيئات المحلية).

- من الضروري أن يتعرف النظام القانوني والتنظيمي على الاختلاف الكبير في القدرات الإدارية والمالية، والقدرة على تقديم الخدمات بين الهيئات المحلية حسب مستوياتها وتصنيفها القانوني (بلديات أ، ب، ج، ومجالس قروية)، وهو ما يتجاهله النظام القانوني الحالي، حيث لا يميز بين هذه المستويات في طبيعة الخدمات المطلوبة (27 خدمة)، مع ضرورة تطوير السياسات والاستراتيجيات الملائمة لمعالجة هذه الاختلافات (الحكومة المركزية، الهيئات المحلية).

- ضرورة قيام الحكومة المركزية بتوضيح أسس توزيع الإيرادات التي تقوم بجبايتها لصالح الهيئات المحلية عند عملية التحويل، مع ضرورة اعتماد المعايير المنصوص عليها في القوانين (الحكومة المركزية).

- ضرورة إيلاء المزيد من الاهتمام بإشراك المجالس القروية ضمن الهيئات التي يحق لها الاستفادة من مشاريع صندوق تطوير وإقراض البلديات، مع أهمية توفير الدعم في تنفيذ هذه المشاريع، وبخاصة مع نقص القدرات البشرية المؤهلة لتنفيذ المشاريع التطويرية ومشاريع البنية التحتية في غالبية المجالس القروية (الحكومة المركزية، صندوق تطوير وإقراض البلديات).

- تفعيل مشاركة مؤسسات المجتمع المدني ولجان المساءلة المجتمعية وزيادة نشاطها بشكل أكبر مما هو عليه الحال في الوقت الحالي، لما لهذه اللجان والمؤسسات من دور كبير في زيادة الشفافية وتعزيز المساءلة داخل الهيئات المحلية، كذلك لدورها في ضمان تماشي نشاطات وخدمات الهيئات المحلية مع أهدافها المعلنة في الحملات الانتخابية، ومع خططها السنوية (الحكومة المركزية، الهيئات المحلية، مؤسسات المجتمع المدني).

- العمل على بناء القدرات وتدريب وتأهيل الكوادر البشرية في الهيئات المحلية (سواء الموظفين، أو رؤساء وأعضاء مجلس إدارة الهيئة) بناء على أفضل الممارسات والمعايير الدولية في الحوكمة الرشيدة، حتى تتمكن من أداء مهامها التخطيطية والتنفيذية بشكل أكثر استقلالاً (الحكومة المركزية، الهيئات المحلية، المانحون).

- أهمية اعتماد أسس الكفاءة التعليمية والمهنية في اختيار أعضاء مجالس الهيئات المحلية وموظفيها، دون الالتفات إلى العوامل العائلية والعشائرية التي يترافق مع اعتمادها في معظم الأحيان إهمال معيار الكفاءة، مع ضرورة التركيز على المجالس القروية نظراً لتأثير هذه العوامل في اختيار أعضائها بشكل أكبر من البلديات الكبيرة (الحكومة المركزية، الهيئات المحلية، مؤسسات المجتمع المدني، لجنة الانتخابات المركزية).
- ضرورة تعاون الجهات المانحة مع المستويات الحكومية المختلفة على أتمتة عملية دفع المواطنين لجميع مستحقاتهم للهيئات المحلية وإتمامها إلكترونياً. هذا من شأنه أن يزيد من نسبة التزام المواطنين في دفع رسوم الخدمات للهيئات المحلية، وبخاصة في حال كون محدودية قدرة ورغبة المواطنين على الوصول إلى نقاط الدفع سبباً في تأخير سداد التزاماتهم (الحكومة المركزية، الهيئات المحلية، المانحون).

1- الفصل الأول

المقدمة

1-1 المقدمة

تستند فكرة اللامركزية في الحكم المحلي إلى مفهوم التفويض في الحكم، أي نقل الصلاحيات المخولة للسلطة المركزية بموجب القانون إلى هيئات الحكم المحلي وتوزيعها بشكل يضمن استمرار تقديم الخدمات، أو تحسين نوعيتها للمواطنين. بمعنى أن نظام الحكم المحلي اللامركزي يتمثل بمنح دور أكبر للهيئات المحلية، بحيث تزيد درجة اللامركزية بزيادة الصلاحيات الإدارية والمالية المخولة للهيئات المحلية.

شكلت بنية النظام السياسي مثار نقاش دائم حول حجم الصلاحيات التي تتمتع بها السلطة المركزية، وبخاصة في الدول الديمقراطية التي تتمتع بتفويض شعبي عبر صناديق الاقتراع، وتتقاسم السلطات فيها ثلاث جهات أساسية: التشريعية والتنفيذية والقضائية، التي يتمتع المواطنون فيها بالقدرة على التأثير في السياسات التي يتم تبنيها والخطط والتشريعات المقترحة. لم يتوقف النقاش حول المشاركة المجتمعية في صنع القرار على المستوى الوطني، بل انتقل النقاش إلى دور المواطن في تقرير شؤونه عبر تبني نظم سياسية تتبنى وتعتمد اللامركزية كأساس في الحكم المحلي، بحيث يتم بموجبها اتخاذ القرار من قبل أصحاب الشأن مباشرة، عبر تفويض من ينوب عنهم في إدارة الهيئات المحلية، بغض النظر عن حجمها وإمكاناتها.

خضع مفهوم اللامركزية كأساس حكم إلى نقاشات معمقة حول أشكال هذا النظام، ومدى التداخل ما بين المركزي واللامركزي، ولم يتم الاتفاق على صورة مكتملة أو نموذج موحد لها. فهناك تفاوت في مستوى اللامركزية بين الدول، فمنها ما تبنت نظام الحكم اللامركزي كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية وكندا ومعظم دول أوروبا. فيما لا تزال العديد من الدول الأخرى، وبخاصة في البلدان الأقل تطوراً سياسياً واقتصادياً، تتبع درجة عالية من المركزية في الحكم.

على المستوى المحلي، وُضعت علاقة وزارة الحكم المحلي الفلسطيني والهيئات المحلية في خضم النقاش منذ تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية. فالناظر في الموضوع يرى العديد من الإشكاليات في الإطار القانوني وفي الجوانب الإدارية والمالية التي تحكم العلاقة بين الطرفين، والتي تتجلى في إتباع وحدات الحكم المحلي بالسلطة المركزية.

ولكن على الرغم من الإشكاليات الحالية، ونظراً للتوجه المتزايد عالمياً نحو اللامركزية الحكومية في تسيير عملية التطوير والتنمية الاقتصادية؛ فقد سعت الحكومة الفلسطينية إلى تعزيز نهج اللامركزية، حيث تجلّى ذلك من خلال الاهتمام الكبير الذي أبدته الحكومة في دراسة وهيكلة الأقاليم بهدف إعطاء المزيد من الأدوار والصلاحيات لوحدات الحكم المحلي في عملية التخطيط المحلية، وذلك بعد أن كان دورها مقتصرًا على تقديم الخدمات فقط، مثل خدمات المياه والكهرباء والبنية التحتية، وذلك حسب ما هو منصوص عليه في قانون الحكم المحلي رقم (1) لسنة 1997.

مع انتشار جائحة كورونا مطلع العام 2020 في فلسطين، برزت جملة كبيرة من التحديات المالية والاقتصادية والاجتماعية التي أثرت بشكل سلبي على شريحة كبيرة من السكان، وبخاصة الفئات المهمشة والفقراء. في الوقت نفسه، برزت العديد من المشاكل والقيود المالية التي واجهت هيئات الحكم المحلي نتيجة لتراجع العوائد وتدني جباية رسوم الخدمات، والمترافقة مع ارتفاع المصاريف. إذ لجأت نحو 80% من هيئات الحكم المحلي في الضفة وغزة إلى تجنيد موازنة الطوارئ من الموازنة العامة نتيجة لذلك، الأمر الذي أثر على قدرة نسبة كبيرة من هيئات الحكم المحلي على تقديم الخدمات الأساسية لمواطنيها.

مما لا شك فيه أن الضائقة المالية التي واجهت هيئات الحكم المحلي خلال الجائحة، قد تفاقمت نتيجة لوجود إشكاليات سابقة في تفصيل وتنظيم الشؤون المالية لهذه الهيئات، نتيجة لقيود في التشريع. إذ يتضح للناظر إلى قانون الهيئات المحلية لسنة 1997، أنه قد تم حصر وتحديد الإيرادات الخاصة بالهيئات المحلية بشكل أساسي بالضرائب التي تفرضها هذه الهيئات على مواطنيها. ومن هنا، تأتي الحاجة إلى دراسة وتشخيص نظام الحكم في فلسطين لقياس مدى

وجود اللامركزية فيه بمستوياتها المختلفة (سياسية، إدارية، مالية)، وتقديم اقتراحات وتوصيات لتعزيز دور هيئات الحكم المحلي في القيام بالتزاماتها.

1-2 أهداف الدراسة

تهدف هذه الدراسة، بشكل أساسي، إلى تحليل واقع اللامركزية في الحكم في فلسطين، وتحديد مدى تلاؤم المهام والالتزامات المفروضة قانونياً على الهيئات المحلية مع حجم الصلاحيات والإمكانات (وبخاصة الإدارية والمالية) الممنوحة لها وفق القانون، ومدى تطبيق ذلك على أرض الواقع. سيتم إنجاز هذا الهدف من خلال تحقيق عدد من الأهداف الفرعية كالتالي:

- تحليل الإطار القانوني الناظم لقطاع الحكم المحلي في فلسطين، وتقييم دور هيئات الحكم المحلي في فلسطين في أداء مهامها في ظل الإطار القانوني والتنظيمي الناظم لعملها.
- تحليل أبرز التحديات والمشاكل التي تواجه الهيئات المحلية من النواحي الإدارية والمالية والبشرية، والتي تعيق عملية التقدم في تحقيق اللامركزية.
- استقاء الدروس من تجارب تحقيق اللامركزية في الدول المختلفة، بهدف التعرف على أبرز العوامل المعيقة، والعوامل المساعدة في تحقيق اللامركزية في الحكم، والاستفادة منها في السياق الفلسطيني.
- اقتراح توصيات تهدف إلى تعزيز قدرة هيئات الحكم المحلي على أداء التزاماتها المطلوبة منها قانونياً.

1-3 منهجية الدراسة

استندت الدراسة إلى منهجية بحث كيفية هدفت إلى تقييم واقع اللامركزية في هيئات الحكم المحلي الفلسطينية، التي تمثلت في:

- مراجعة الدراسات التي حللت تأثير اللامركزية بأشكالها على قطاع الحكم المحلي في الدول المختلفة، من أجل تحديد الإطار القانوني الذي يدعم أو يثبط اللامركزية في هذه الدول، مع تحديد العوامل المختلفة التي تؤثر على عملية التطبيق الصحيح لها (سياسية،

- اقتصادية، اجتماعية، ... وغيرها)، ومدى نجاح تجربة كل دولة في تطبيقها. وأخيراً، تم استخلاص الدروس من هذه التجارب بما يمكن أن يفيد في السياق الفلسطيني.
- مراجعة الإطار القانوني والتشريعي الناظم لعمل نظام الحكم المحلي وهيئاته في فلسطين، لتحديد تأثيره على عملية تحقيق اللامركزية في الحكم، وتفويض المزيد من الصلاحيات لوحدات الحكم المحلي.
 - عقد ورشة عمل تضم ممثلين عن وزارة الحكم المحلي وهيئات الحكم المحلي والمجتمع المدني، من أجل تسليط الضوء على أبرز العقبات التي تواجه الهيئات المحلية (قانونياً، وإدارياً، وسياسياً، ومالياً)، والتي شكلت اللبنة الأساسية التي تم الاستناد إليها في صياغة أسئلة المقابلات ونتائج الدراسة.
 - تم إجراء مقابلات معمّقة مع الهيئات المحلية بتصنيفاتها المختلفة، من أجل قياس درجة تطبيق اللامركزية في فلسطين في محاورها الثلاثة (سياسية، ومالية، وإدارية)، من خلال الاستناد إلى الإطار النظري المختص بتحديد اللبنة الأساسية الداخلة في تطبيق كل نوع من أنواع اللامركزية (انظر الملحق 1).
 - تم إجراء مقابلات معمّقة مع ممثلين عن وزارة الحكم المحلي، وصندوق تطوير وإقراض البلديات، واتحاد الهيئات المحلية، هدفت إلى مقارنة الإطار العام للحكم المحلي، والعقبات التي تواجه هيئات الحكم المحلي في تحقيق اللامركزية، وذلك من وجهة نظر الحكومة المركزية والمجتمع المدني (لمزيد من التفاصيل، انظر الملحق 2).

4-1 عينة الدراسة

ضمت عينة الدراسة 17 هيئة محلية (14 في الضفة الغربية و3 في قطاع غزة) مع مراعاة التوزيع الجغرافي. وكذلك حسب التصنيف (بلديات كبرى، مجالس بلدية تصنيف "ب" و"ج")، ومجالس قروية في الضفة الغربية (لمزيد من التفاصيل، انظر الملحق 2).

5-1 محتويات الدراسة

تتقسم هذه الدراسة إلى خمسة فصول. يتطرق الفصل الثاني إلى تحليل الإطار النظري لمفهوم اللامركزية في الحكم، كذلك عرض تجارب الدول المختلفة في تطبيق اللامركزية في حكوماتها المحلية. فيما يناقش الفصل الثالث الإطار القانوني والتشريعي لقطاع الحكم المحلي في فلسطين، وتأثيره على درجة اللامركزية في هيئات الحكم المحلي بمستوياتها المختلفة. أما الفصل الرابع فيناقش نتائج الدراسة التي تم التوصل إليها بشكل أساسي بالاعتماد على المقابلات، ومن خلال تحليل اللامركزية السياسية، والإدارية، والمالية في السياق الفلسطيني، وأبرز العوائق التي تحول دون تطوير قدرات الهيئات المحلية في أداء المهام المنوطة بها قانونياً. أخيراً يطرح الفصل الخامس أبرز التوصيات التي يمكن أن يساعد تنفيذها على تحسين سير عمل الهيئات المحلية.

2- الفصل الثاني

الإطار النظري للامركزية في الحكم وتجارب الدول

2-1 مفهوم اللامركزية في الحكم

تعددت التعريفات التي هدفت إلى توضيح مفهوم اللامركزية في الحكم. يستخدم البنك الدولي مصطلح اللامركزية لوصف مجموعة واسعة من عمليات إعادة التنظيم في القطاع العام، بمعنى أن اللامركزية هي نقل السلطة والمسؤولية عن الوظائف العامة من الحكومة المركزية إلى الحكومات المتوسطة والمحلية، أو إلى المنظمات الحكومية شبه المستقلة، أو إلى القطاع الخاص (Olsen, 2007). فيما عرّف آخرون اللامركزية بأنها عملية نقل السلطة السياسية والمالية وصنع القرار من الحكومة المركزية إلى المستوى المحلي (Isufaj, 2014)، أو تفويض السلطة والمسؤوليات إلى الهيئات الحكومية المحلية (Faguet, 2001).

غالباً ما تنقسم اللامركزية إلى ثلاثة أبعاد رئيسية (Isufaj, 2014): اللامركزية السياسية، والإدارية، والمالية. تعني اللامركزية المالية نقل المسؤولية عن الإيرادات والنفقات من الحكومة المركزية إلى المحلية، في حين تهدف اللامركزية الإدارية إلى نقل السلطة والمسؤولية وموارد صنع القرار لتقديم الخدمات العامة من قبل الحكومة المركزية إلى المستويات الحكومية الأدنى. ومن الجدير ذكره أنه لضمان نجاح كل من اللامركزية المالية والإدارية، لا بد من ضمان حصول الهيئات المحلية على مصادر دخل مضمونة وذات استمرارية، بالشكل الذي يمكنها من تخطيط أولويات الإنفاق وتنفيذها بدقة، إضافة إلى تحقيق تنمية بشرية وإدارية مناسبة ومستمرة. تجدر الإشارة، هنا، إلى أنه لا يمكن أن تتجح إصلاحات اللامركزية إلا عندما تكون السلطات المحلية مخولة في الأبعاد الثلاثة السياسية والإدارية والمالية. إذ إنه عندما يتم تمكين الهيئات الحكومية المحلية فقط في واحد أو اثنين من هذه الأبعاد، تتم إعاقة قدرتها على الاستجابة بطريقة فعالة لاحتياجات مواطنيها (Boex and Yilmaz, 2010)؛ أي إن محاولة تطبيق اللامركزية من خلال التركيز على دعم جانب واحد من جوانبها، قد لا يأتي بالنتائج المرجوة منها. على سبيل المثال، لا يتحقق هدف تمكين الناس على قطاعهم العام عندما نقوم فقط

بتزويد الحكومات المحلية بمزيد من الموارد المالية، ما لم تُمنح الحكومات المحلية، أيضاً، السلطة السياسية والكفاءة الإدارية اللازمة لاستخدام هذه الموارد وفقاً لمعايير محددة (Boex and Yilmaz, 2010).

على أرض الواقع، تعاني الاقتصاديات النامية بالعادة من ندرة ونقص البيانات المتعلقة بقياس درجة وطبيعة اللامركزية في الحكم، بما فيها المعلومات المطلوبة لقياس أو تقييم ما إذا كانت المؤسسات الحكومية في بلد ما ذات مركزية أو لا مركزية عالية، كذلك في ما إذا كان يتم تطبيق أسس اللامركزية بطريقة صحيحة مستدامة من قبل هذه المؤسسات (Boex and Yilmaz, 2010).

2-2 أهمية اللامركزية

تتبع أهمية اللامركزية من دورها في منع احتكار الحكومة المركزية عملية صنع القرار في مراحلها كافة، بالشكل الذي يؤدي إلى زيادة كفاءة الحكومة وفعاليتها، وتحفيز تحقيق التنمية الاقتصادية المحلية والوطنية، من خلال زيادة المساءلة والشفافية في عملية صنع القرار، وإشراك المواطنين في هذه العملية (Isufaj, 2014). هناك العديد من الأسباب التي تدفع البلدان إلى تطبيق اللامركزية (Boex and Yilmaz, 2010)؛ أبرزها الاقتناع بدور الحكومة اللامركزية في تحسين الكفاءة الاقتصادية والنمو الاقتصادي، كذلك تحسن تقديم الخدمات العامة؛ نظراً لكون الحكومات المحلية اللامركزية، بشكل عام، أكثر استجابة وخضوعاً للمساءلة من الحكومة المركزية، إضافة إلى خلق قطاع عام أكثر استجابة يهدف إلى تقديم خدمة عامة أفضل، من خلال تعزيز الديمقراطية. يرى المؤيدون للامركزية أن تخطيط الخدمات وتنفيذها يتم، بالعادة، على نحو أفضل وبجودة أعلى من قبل المعنيين بتقديم الخدمات مباشرة للمواطنين (أي هيئات الحكم المحلي) (Olsen, 2007). كما أنه، ونظراً لأن الهيئات المحلية تعرف بشكل أفضل الاحتياجات الفعلية وتكاليف الإنتاج، فإن اللامركزية من شأنها تسهيل تقديم الخدمات بشكل أكثر شفافية وكفاءة وبأقل التكاليف، ما يساهم في ارتفاع معدلات تحصيل الضرائب، نتيجة لزيادة التزام المواطنين بدفعها، وبالتالي تمكين الهيئات الحلية من تحسين مستوى الخدمات المقدمة (Guzel and Yilmaz, 2018). يمكن أن تتيح اللامركزية زيادة فرص العمل للنساء

والشباب، وبخاصة أولئك الحاصلين على درجات علمية في العلوم الإدارية والسياسية، من خلال إعطائهم فرصة الحصول على وظائف في الهيئات المحلية المنتخبة، كل في منطقتهم. من شأن ذلك زيادة فرص مشاركتهم في عملية صنع القرار السياسي، على عكس الفرص الضئيلة المتاحة لهذه الفئات في حال تركيز صنع وتنفيذ القرارات في يد الحكومة المركزية (Yerkes and Muasher, 2018).

يلعب قطاع الحكم المحلي دوراً مهماً في توسط العلاقة ما بين المؤسسات الحكومية المركزية والمجتمع المحلي. ضمن هذا الإطار، تتطلب الجهود المبذولة لتعزيز فعالية وحدات الحكم المحلي، إيلاء اهتمام خاص لدور الحكومة المركزية في تمكين الحكم المحلي اللامركزي، من خلال تطوير سياسة لامركزية مناسبة، وإصلاح الإطار التشريعي الممكن لها، كذلك إنشاء وتطوير النظم المالية الحكومية المناسبة، وتطوير علاقات مؤسسية مركزية محلية سليمة داخل القطاعات ذات الصلة، من أجل تقديم الخدمات العامة المحلية بشكل سريع الاستجابة وفعال (Boex and Yilmaz, 2010).

2-3 سلبيات اللامركزية

هناك العديد من المحاذير التي يجب أخذها بعين الاعتبار عند تطبيق اللامركزية، مثل خلق حالة من عدم المساواة بين المناطق الأكثر ثراءً والأكثر فقراً في الدولة، نتيجة لعدم وجود سياسة مالية فعالة وعادلة لمنع حصول المناطق التي تتمتع بموارد طبيعية على ميزة أكبر مقارنة بغيرها. كما أن عدم التطبيق السليم لأسس اللامركزية، وضعف الرقابة على عملية التطبيق، من شأنهما توسيع فرص ظهور الفساد والمحسوبية نتيجة لانتشار البيروقراطية (Yerkes and Muasher, 2018)، وتوظيف المعارف بدلاً من الكفاءات (Olsen, 2007). من ناحية أخرى، عادة ما تتخفف المهارات الفنية والتقنية للعاملين في الهيئات المحلية، الصغيرة بشكل خاص، مقارنة بأولئك العاملين في الدوائر المركزية، ما يخلق حالة من عدم الكفاءة في أداء الوظائف، إضافة إلى زيادة التكاليف عند الانتقال من المركزية إلى اللامركزية بسبب فقدان وفورات الحجم، وبخاصة فيما يتعلق بتكاليف المشتريات، وزيادة البيروقراطية (Feinstein, 2015; Guzel and Yilmaz, 2018).

في السياق نفسه، عادة ما تكون الهياكل المحلية أقل تطوراً من الهياكل المركزية من النواحي الإدارية والمالية والتنظيمية، كما يتقاضى المسؤولون فيها رواتب أقل من المسؤولين في الحكومة المركزية، ما يزيد من فرص الاختلاس على المستوى دون المركزي (Yerkez and Muasher, 2018). كذلك الحكومات المحلية أكثر عرضة لضغوط مجموعات من المجتمع لإرضاء مصالحهم الشخصية على حساب المجتمع. علاوة على ذلك، يمكن أن تؤدي اللامركزية إلى زيادة الوساطة والمحسوبية على مستوى وحدات الحكم المحلي، وبخاصة عندما تسعى المجالس المنتخبة إلى البقاء في مناصبها من خلال تقديم حوافز مادية لناخبها (Lucas, 2016).

تجب الإشارة، هنا، عند اقتراح إطار للامركزية في أي دولة، إلى أنه لا ينبغي اعتماد نموذج واحد وافترض أنه سيتناسب مع جميع الدول، نظراً لخصوصية هيكلية وعمليات مؤسسات القطاع العام في كل دولة. على سبيل المثال، قد لا يكون نهج اللامركزية الذي يعمل بشكل جيد في بلد ما، مناسباً للسياق السياسي أو المؤسسي أو المالي لبلد آخر. في السياق نفسه، فإن محاولة تنفيذ اللامركزية من خلال التركيز على دعم جانب واحد من جوانبها المذكورة أعلاه (سياسية، ومالية، وإدارية) قد لا يأتي بالنتائج المرجوة منها. على سبيل المثال، لا يتحقق هدف تمكين الناس على قطاعهم العام عندما تقوم فقط بتزويد الحكومات المحلية بمزيد من الموارد المالية، ما لم تُمنح الحكومات المحلية، أيضاً، السلطة السياسية والكفاءة الإدارية اللازمة لاستخدام هذه الموارد وفقاً لمعايير محددة (Boex and Yilmaz, 2010)، إضافة إلى ضرورة وجود آليات مساءلة فعالة لهيئات الحكم المحلي. تتبع أهمية اللامركزية السياسية من السلطات التي من المفترض أن تمارسها الهيئات المحلية، والتي تمنحها إياها الحكومة المركزية من خلال القانون. تتمثل هذه السلطات، بشكل رئيسي، في السيادة التنظيمية والمالية والتخطيطية لهيئات الحكم المحلي، التي تشكل إحدى الركائز المهمة للديمقراطية المحلية من أجل منح السلطات المحلية المساحة الكافية لتنظيم شؤونها الخاصة. بدون هذه السلطات، لا يمكن أن تستطيع ممارسة لامركزية إدارية أو مالية بالفاعلية المطلوبة، فمن شأن تركيز السلطة وصنع القرار بيد الحكومة وحدها أن يعيق الحكومات المحلية، ويضعف دورها في القيام بمسؤولياتها.

2-4 الإطار النظري لأبعاد اللامركزية في الحكم

2-4-1 اللامركزية السياسية

تهدف اللامركزية السياسية إلى نقل السلطة السياسية إلى الحكومة المحلية، من خلال إنشاء وحدات حكم محلي منتخبة، بحيث يكون المستوى المحلي للسلطة ذاتياً ومستقلاً عن السلطة المركزية المفوضة. تسمح اللامركزية السياسية للمواطنين بممارسة العملية الديمقراطية من خلال اختيار المرشحين الأقرب إلى تفضيلاتهم، ما يعني مساهمة المواطنين في عملية صنع القرار العام على المستوى المحلي، ومنحهم مزيداً من التأثير في صياغة السياسات وتنفيذها. في الوقت نفسه، تعتبر اللامركزية السياسية الآلية الأساسية التي يمكن للمواطنين من خلالها محاسبة مسؤوليهم المحليين ومساءلتهم (Boex and Yilmaz, 2010, and Olsen, 2007).

الخطوة أولى في إي عملية إصلاح للامركزية يجب أن تبدأ في تحقيق اللامركزية السياسية، التي تبدأ بتكييف الإطار التشريعي من خلال عمل إصلاحات دستورية وقانونية لتعديل التشريعات، وبخاصة المتضاربة منها، والتي تتعارض مع مبدأ اللامركزية. وهو ما من شأنه أن يكرس المبادئ العامة للامركزية السياسية، وبخاصة فيما يتعلق بتحديد حقوق ومسؤوليات جميع الجهات الفاعلة على المستويين المركزي والمحلي، وتخصيص تشريعات تحدد معايير النظام المالي للحكومات المحلية، مع مراعاة الاختلافات في القدرات الإدارية والمالية بين مستويات الحكومات المحلية نفسها، وأخرى متعلقة بعملية الانتخابات والمساءلة. كما يجب أن تتضمن الإصلاحات تحسين الهيئات التشريعية، وإصلاح وحدات الحكم المحلي من النواحي السياسية والإدارية، وضمان التعددية في الأحزاب السياسية. ومن الجدير بالذكر أنه من الضروري مراعاة الاختلافات في القدرات الإدارية والمالية بين مستويات الحكومات المحلية نفسها عند تعديل الإطار القانوني والتشريعي.

إحدى القواعد الأساسية للتطبيق السليم للامركزية السياسية تتعلق بضرورة البدء بالتنوع الصحيحة لوحدات الحكم المحلي بالإطار القانوني الناظم لعملهم، لضمان تطابق اللوائح والتشريعات الرسمية مع الممارسات العملية الفعلية، ولما لهذه العملية من دور في تجنب سوء

الفهم للأنظمة، كذلك تجنب التضارب في المسؤوليات. بالتالي، يجب على الحكومة المركزية العمل على إعداد وتعميم نسخ من الإطار القانوني والتنظيمي على وحدات الحكم المحلي، علاوة على ضرورة التأكد من فهمهم للقواعد والإجراءات من خلال إجراء تدريبات للكوادر البشرية في وحدات الحكم المحلي في هذه المجالات (World Bank, 2009).

مسألة أخرى ترتبط بنجاح إصلاحات اللامركزية السياسية تتمثل في مدة ولاية المجالس المنتخبة لوحدات الحكم المحلي، حيث يجب أن تكون مدة بقائهم في الوحدة المحلية كافية للتركيز على المدى المتوسط على الأقل، بدلاً من التركيز على المدى القصير فقط. فإجراء انتخابات وحدات الحكم المحلي بشكل متكرر وخلال فترات زمنية قصيرة (سنة أو سنتين) من شأنه أن يعيق قدرة المجالس المنتخبة في عملية التخطيط، وبخاصة على المديين المتوسط والطويل. في السياق نفسه، فإن طول فترة بقاء المجالس في وحدات الحكم المحلي (انتخابات كل عشر سنوات على سبيل المثال) من شأنه زيادة البيروقراطية وخلق محفزات للفساد وسوء استخدام المال العام لتحقيق مكاسب شخصية (Shrestha et al., 2021).

تشير التجارب الدولية إلى أن إصلاحات اللامركزية السياسية تكون أكثر نجاعة عندما يتم إرساء قواعد أساسية للمساءلة، وبخاصة المساءلة المجتمعية (على سبيل المثال، الصحافة الحرة والفعالة)، لزيادة شفافية وحدات الحكم المحلي تجاه ناخبيها، وتجنب الفساد المالي والإداري. يمكن أن توفر الانتخابات المحلية الدورية حافزاً للمسؤولين الحكوميين لتقليل الفساد، وذلك من خلال سعيهم من أجل بقائهم السياسي وإعادة انتخابهم في الدورات اللاحقة (Shrestha et al., 2021).

2-4-2 اللامركزية الإدارية

تتطلب اللامركزية الإدارية أن تتمتع الهيئات المحلية بالاستقلال الإداري حتى تتمكن من الاستجابة للاحتياجات المحلية بشكل فعال، من خلال منحها الصلاحيات لوضع وتغيير وإنفاذ الخطط واللوائح، بما فيها تلك المتعلقة باستخدام المساحة المادية المحلية والتنمية الاقتصادية المحلية، إضافة إلى إدارة الشؤون المالية للهيئة المحلية وإدارة مشترياتها، وإدارة الموارد البشرية

المحلية، واتخاذ قرارات التوظيف والتعيين، وتحديد الرواتب، وإنهاء الخدمات، وغيرها، بما يضمن تقديم خدماتها بمرونة وفعالية (Boex and Yilmaz, 2010, and Olsen, 2007). أجمعت الأدبيات على أن للامركزية الإدارية ثلاثة أشكال مختلفة:

1. "اللامركزية" (Deconcentration)، التي تعني تحويل سلطة اتخاذ القرار وما يتبعها من تولي المسؤوليات الإدارية والمالية بين مستويات الحكومات المركزية جغرافياً؛ بمعنى نقلها من مكان موحد إلى مستويات عدة، مع بقاء هذه المستويات مسؤولة أمام الحكومة المركزية وإتباعها لإشراف وزارات الحكومة المركزية. يعد هذا الشكل أضعف أشكال اللامركزية الإدارية، نظراً لمحدودية حرية المستويات الحكومية المكلفة إدارياً ومالياً.
2. "التفويض" (Delegation)، الذي يتمثل بتفويض الحكومة المركزية عملية اتخاذ القرار لهيئات شبه مستقلة لا تخضع بشكل كامل للحكومة المركزية، ولكنها تبقى معرضة للمساءلة والمحاسبة بشكل مباشر من الحكومة المركزية، حيث تكون درجة الحرية الممنوحة لهذه الهيئات في اتخاذ القرارات المالية والإدارية أكبر من تلك في شكل "اللامركزية" (Deconcentration).
3. "التنازل عن السلطة أو نقل الصلاحيات" (Devolution)، الذي يستند، بشكل كبير، إلى اللامركزية السياسية؛ بمعنى ضرورة وجود مؤسسات محلية منتخبة، لديها صلاحية عالية في اتخاذ القرارات الإدارية، وقرارات التمويل والاستثمار، بحيث تكون للحكومات المحلية حدود جغرافية واضحة ومعترف بها قانونياً تمارس عليها سلطتها وتقدم فيها الخدمات العامة. هذا النوع من اللامركزية هو الأكثر تفويضاً للصلاحيات بين أشكال اللامركزية الإدارية المذكورة (Rondinelli et al, 1983).

بغض النظر عن أي شكل من أشكال اللامركزية المذكورة أعلاه سوف يتم تبينها، فإن تحقيق اللامركزية الإدارية، بشكل عام، يتطلب اتخاذ العديد من الإجراءات؛ أبرزها إصلاح وتأهيل وتطوير الكوادر البشرية في وحدات الحكم المحلي، من خلال التدريب الشامل والمستدام في النواحي الإدارية والقانونية، وإدارة الموارد البشرية، وكيفية تقديم خدمات متخصصة، لضمان قدرتها على مواكبة تقديم الخدمات بشكل فعال. من المهم التأكيد على أن التأهيل الصحيح

للكوادر البشرية في وحدات الحكم المحلي يتطلب، بشكل أساسي، تعزيز قدرة الهيئات المحلية على دفع تعويضات مناسبة وملائمة لموظفيها لضمان تحفيزهم المستمر لتقديم أفضل الخدمات؛ بمعنى يجب أن تتوافق اللامركزية الإدارية مع ضمان قدرة الوحدات المحلية على تحديد ودفع حزم تعويضات تنافسية ومستويات رواتب لجذب المواهب المحلية (Mollah, 2007).

تجدر الإشارة، هنا، إلى أنه عند تقييم مدى نجاعة اعتماد اللامركزية الإدارية في وحدات الحكم المحلي، فمن الضروري استنادها إلى آليات مؤسسية لاستقطاب الكفاءات والمواهب والاحتفاظ بها، من خلال قدرتها على تقديم تعويضات تنافسية وتقديم التدريب المناسب. في السياق نفسه، من الضروري وجود بنية تحتية تكنولوجية ملائمة لدى وحدات الحكم المحلي، تمكنها من إجراء عملياتها بكفاءة، وحفظ البيانات وتحليلها والاستفادة منها، مع ضرورة تدريب الكوادر البشرية على هذه البرامج (Rondinelli et al., 1983).

2-4-3 اللامركزية المالية

تتمثل بمجموعة القواعد التي تحدد الأدوار والمسؤوليات بين المستويات الحكومية فيما يتعلق بطبيعة الوظائف المالية، وبخاصة تخطيط، وإعداد وتنفيذ ميزانية الهيئة المحلية، كذلك توليد الإيرادات والاقتراض وإدارة النفقات. وعادة ما تعالج سياسات اللامركزية المالية قضايا مثل تخصيص الضرائب المحلية، وتقاسم الإيرادات من خلال الضرائب المحلية، بالشكل الذي يهدف إلى توزيع الموارد المالية بين المستويات الحكومية المختلفة وداخلها واستخدامها للاستجابة لمطالب المواطنين، ما يجعلها صميم أي نظام حكم محلي لامركزي؛ ذلك أنه إذا حُرمت الحكومات المحلية من الأدوات المالية والتمويل للاستفادة الحقيقية من سلطتها السياسية والإدارية واستقلاليتها، فمن المرجح أن تكون اللامركزية غير فعالة (Oslen, 2007; Boex and Yilamz, 2010).

يتفق أنصار اللامركزية المالية على أهميتها الكبيرة في زيادة كفاءة تقديم الخدمات العامة للمواطنين؛ وذلك لدورها في تحقيق الكفاءة التوزيعية، وتقديم خدمات متناسبة مع احتياجات المواطنين الفعلية، نظراً لقدرة الهيئات المحلية على معرفة الاحتياجات الفعلية للمواطنين القاطنين

ضمن نطاق حدودها بشكل أفضل من الحكومة المركزية، بسبب قربها منهم (Sow and Razafimahefa, 2015). في السياق نفسه، فإن الاهتمام المتزايد باللامركزية المالية يغذيه الاعتقاد السائد بدورها في تحقيق الكفاءة الإنتاجية، وبخاصة في تقديم العديد من الخدمات في القطاعات الاجتماعية، كالتعليم، والصحة، من خلال تحسين كفاءة تقديم هذه الخدمات نتيجة لتعزيز مساءلة الهيئات المحلية، نظراً لقربها من المواطنين إذا ما قورنت بالحكومة المركزية، ما يزيد من فعالية عملية المساءلة المجتمعية، والضغط على الهيئات المحلية لتقديم خدمات ذات جودة أفضل في ظل الموارد المحدودة (Kappeler and Valila, 2007). والجدير بالذكر، هنا، أنه لتحقيق الفوائد المرجوة من اللامركزية المالية، وما يترافق معها من زيادة الكفاءة الإنتاجية والتوزيعية، لا بد من العمل على تحقيق اللامركزية السياسية بالتوازي لضمان وجود هيئات محلية منتخبة بإمكان مواطنيها محاسبتها ومساءلتها.

على الرغم من العديد من الإيجابيات لتبني اللامركزية المالية، التي تم إثباتها من التجارب المختلفة، فإن هناك العديد من المحددات يجب أخذها بعين الاعتبار؛ أبرزها أن تفويض تقديم الخدمات العامة إلى الهيئات المحلية صغيرة الحجم، يمكن أن يؤدي إلى تقليل الكفاءة وزيادة التكاليف، وبخاصة إذا كانت وفورات الحجم مهمة في عملية الإنتاج، وتوفير بعض السلع العامة المحددة، حيث ينخفض أثر هذا المحدد بالنسبة للهيئات المحلية الأكبر حجماً مقارنة بتلك الصغيرة. علاوة على ذلك، لضمان نجاح اللامركزية المالية، يجب أن تترافق مع وجود مساءلة ومحاسبة شاملة للهيئات المحلية لضمان إنفاق الموارد المحدودة أصلاً لدى الهيئة، بما يحقق أقصى منفعة مجتمعية. ففي حال غياب المساءلة، من الممكن أن يتم توجيه غالبية الموارد المالية للهيئة إلى إنفاق غير منتج (مثل التركيز على تغطية النفقات التشغيلية المتزايدة للهيئة بدلاً من تلك الخدمية والتطويرية). وقد تتفاقم هذه المشكلة في حال غياب مهارات الإدارة المالية المناسبة لدى الكادر الوظيفي في الهيئة المحلية (Grisorio and Prota, 2011). ومن هنا تتضح أهمية ربط عملية تحقيق اللامركزية المالية مع اللامركزية الإدارية لضمان كفاءة الكادر الإداري في الهيئة لنجاح اللامركزية بأبعادها، بالتالي تحقيق التنمية الاقتصادية.

2-5 تجارب الدول في عملية التحول إلى اللامركزية

نستعرض في هذا القسم تجارب العديد من الدول في سعيها نحو الانتقال إلى اللامركزية في الحكم، بهدف التعرف على النجاحات والإخفاقات التي واجهتها خلال ذلك، واستسقاء الدروس المناسبة للبناء عليها في تشخيص واقع اللامركزية على المستوى المحلي في فلسطين.

2-5-1 الأردن

لا تزال الأردن حديثة العهد في تطبيق اللامركزية في الحكم. فبعد حوارات استمرت نحو عقدين من الزمن بهدف تحقيق الإصلاح السياسي والإداري على المستوى الحكومي، وإفساح المجال أمام المواطنين للمشاركة في صنع القرار، تم في العام 2017 سن قانون اللامركزية رقم (49/2015). أعطى القانون العديد من الصلاحيات والمهام الإضافية للمحافظين (إضافة على مهامهم الأصلية)، وأوعز لهم بتشكيل مجالس المحافظات التنفيذية، بالشكل الذي ينقل صلاحيات اتخاذ القرارات وتنفيذها من الحكومة المركزية إلى مجالس المحافظات. شملت الصلاحيات قيادة الأجهزة الرسمية في المحافظة، ومتابعة تنفيذ السياسات العامة فيها، والإشراف على الخطط التنموية والخدمية فيها، والعمل على توفير خدمات أفضل للمواطنين، وتنسيق الجهود في حالات الطوارئ (الخوالدة وعبد الرزاق، 2018). كما تم سن قانون البلديات رقم 41 لسنة 2015، الذي يهدف إلى تنظيم أعمال المجالس البلدية، ويتم على أساسه انتخاب رؤساء وأعضاء البلديات في المدن والبلدات، الأمر الذي شكل قفزة إيجابية في التوجه نحو اللامركزية وتقوية تمثيل المواطنين في هذه المجالس المنتخبة من قبلهم.

لاحقاً، بدأ الأردن بتطبيق اللامركزية المالية، من خلال تحديد سقف الميزانية السنوية للمحافظات، بحيث ينقسم سقف ميزانية المحافظات الإجمالي إلى جزئين؛ الجزء الأول ويشكل 30% من إجمالي السقف، يوزع على جميع المحافظات بالتساوي. أما الجزء الثاني الذي يشكل 70% من إجمالي سقف ميزانية المحافظات، فيتم توزيعه بين المحافظات بناءً على مجموعة من المعايير ذات أوزان محددة مقاسة بالنسبة المئوية، وهي: حجم السكان في المحافظة بنسبة (35%)، معدل الفقر (25%)، معدل البطالة (25%)، حجم المحافظة (5%)، عدد المنشآت

الاقتصادية (10%) . بالاستناد إلى الميزانية السنوية المخصصة لكل محافظة، يتم العمل على إعداد الخطة السنوية وتخطيط الميزانية من خلال التشاور مع المجتمع المحلي والمؤسسات الأهلية والحكومية ذات العلاقة، بهدف تخطيط الاحتياجات والأولويات المحلية الخاصة بكل محافظة (El Akhal, 2019).

واجهت مجالس المحافظات العديد من التحديات التي أثرت على أدائها في تنفيذ المهام الجديدة الموكلة لها ضمن إطار قانون اللامركزية. تمثلت هذه التحديات، بشكل أساسي، في ضعف نقل السلطة من المركز إلى الهيئات المحلية، وتعقيد هيكل نظام الحكم المحلي الذي يتضمن العديد من الطبقات والهيئات، إضافة إلى وجود العديد من التشريعات السابقة غير الداعمة لقانون اللامركزية ولعملية التحول نحوها. كما برزت جملة من التحديات الإدارية والتنظيمية، وتحديات في تخطيط وتنفيذ الموازنات للمجالس المحلية، التي تمثلت في ضعف التنسيق بين المركز والهيئة المحلية، وعدم القدرة على التقدير الصحيح لتكلفة المشاريع ومواءمة هذه التكاليف مع الموازنة المخصصة للمحافظة، إضافة إلى ضعف متابعة ورصد المشاريع المنفذة من قبل هذه المجالس، وشح وسائل وبرامج المتابعة الملائمة، حيث عادة ما تتم المتابعة وفقاً لقرارات فورية، وليس وفق خطة متابعة مدروسة. مشكلة أخرى تمثلت في ضعف بعض القدرات المطلوبة في الهيئات المحلية، وتباين الكفاءات والمهارات بين موظفيها بالشكل الذي أثر سلباً على عملية التحول نحو اللامركزية (El Akhal, 2019).

حتى منتصف 2020، لم يسفر قانون اللامركزية عن تغيير يذكر في نظام الحكم المحلي في الأردن، أو في مركز سلطة صنع القرار (Bohn and Karmel, 2020)، إذ انحصرت الفائدة الوحيدة الأساسية من عملية التحول إلى اللامركزية في تحسين آلية إيصال الاحتياجات المحلية إلى صانعي القرار المركزيين. يعود السبب في ذلك إلى أن الصلاحيات اللامركزية قد تركزت، بشكل أساسي، في تعزيز اللامركزية الإدارية، مع تجاهل تعزيز اللامركزية المالية والسياسية. في السياق نفسه، فقد واجه قانون البلديات رقم (2015/41) انتقادات تمثلت في الصلاحيات الواسعة الممنوحة لوزير البلديات في الحكومة المركزية بالتدخل المباشر في البلديات، بما فيها تعيين العديد من أعضاء المجلس البلدي، واشترط الموافقة المسبقة من الوزير في مجالات

الحصول على التمويل للبلديات، وعقد الشراكات (حوراني، 2017). في السياق نفسه، وعلى الرغم من أن هدف هذين القانونين زيادة إشراك المواطنين في عملية اتخاذ القرار، من خلال انتخاب ممثلين لهم في الحكومات المحلية، فإنه على أرض الواقع انعكست شكوك وعدم ثقة المواطنين بالحكومة وبناتج العملية الانتخابية في انخفاض نسبة الإقبال على المشاركة في الانتخابات من قبل المواطنين، إذ بلغت نحو 32% فقط في الانتخابات البلدية للعام 2017 (Taamneh, et al, 2019).

واجهت الجهود الرامية إلى تحقيق اللامركزية انتكاسة كبيرة في منتصف 2021، وذلك عندما قامت الحكومة الأردنية بسن قانون الإدارة المحلية الأردني رقم 22 لسنة 2021، الذي ألقى بدوره قانوني اللامركزية والبلديات أنفي الذكر. وقد وجهت العديد من الانتقادات لهذا القانون الجديد لكونه يشكل تراجعاً في المساعي المبذولة في تحقيق اللامركزية، نظراً لأنه يعيد تركيز الصلاحيات بيد الحكومة المركزية على حساب الصلاحيات الممنوحة للهيئات المحلية، حيث تتبع هذا القانون حل مجالس المحافظات، وتشكيل لجان مؤقتة بدلاً عنها، مع إعطاء صلاحيات إضافية لوزير الإدارة المحلية، مثل صلاحية تعيين أعضاء المجالس والبلديات، مقابل تقليل تلك الممنوحة لرؤساء البلديات، إضافة إلى زيادة المهام المطلوبة من البلديات على الرغم من محدودية الموارد المالية المتوفرة لها، الأمر الذي زاد من تبعية الهيئات المحلية للحكومة المركزية إدارياً ومالياً.¹

يتضح من مراجعة تجربة الأردن في اللامركزية أن وجود تضارب وعدم تناسق بين القوانين والتشريعات المؤثرة على عمل الهيئات المحلية، من شأنه أن يخلق حالة من عدم الوضوح في الصلاحيات والواجبات المطلوبة من الهيئات المحلية، الأمر الذي يؤدي إلى إشكاليات تؤثر سلباً على تحقيق اللامركزية بأبعادها، وبخاصة السياسية. في السياق نفسه، فإن مشكلة عدم التنسيق بين المركزي والمحلي، وضعف آليات المتابعة والرصد للمشاريع المنفذة من قبل هذه

¹ <https://www.alaraby.co.uk/politics/%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86-%D8%A7%D9%84%D8%A5%D8%AF%D8%A7%D8%B1%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AD%D9%84%D9%8A%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%A3%D8%B1%D8%AF%D9%86%D9%8A-%D8%A7%D9%84%D8%B5%D9%84%D8%A7%D8%AD%D9%8A%D8%A7%D8%AA-%D8%A8%D9%8A%D8%AF-%D8%A7%D9%84%D9%88%D8%B2%D9%8A%D8%B1-%D9%84%D8%A7-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AC%D8%A7%D9%84%D8%B3>

الهيئات المحلية، وشح وسائل وبرامج المتابعة الملائمة، وضعف القدرات ونقص التأهيل للكوادر البشرية في الهيئات المحلية، قد أدى إلى عدم تحقيق تجربة اللامركزية في الأردن للتقدم المتوقع لها، مقارنة بالجهود المبذولة لذلك.

خلاصة القول، فإن تجربة الأردن في اللامركزية لا تزال حديثة العهد، وبالتالي من الصعب استقاء دروس النجاح أو الفشل منها، والاستفادة منها في الحالة الفلسطينية. إلا أن هناك احتمالاً قائماً بأن التحديات (المذكورة أعلاه) التي تواجه عملية التحول نحو اللامركزية في الأردن، قد تواجه فلسطين في إطار سعيها نحو إنجاز اللامركزية. بالتالي، من الجيد الاستفادة منها في دراسة التحديات المحتملة التي قد تواجه فلسطين في هذا السياق، واستباق الحلول قبل تفاقمها.

2-5-2 تونس

بعد ثورة العام 2011 في تونس التي أدت إلى انهيار النظام السياسي والدستوري القديم، بدأت تجربة تونس مع اللامركزية من خلال صدور تعديل على نص الدستور التونسي في العام 2014، الذي فرض نظام الجمهورية اللامركزية على الدولة في العديد من المواد (Baccouche, 2016)، فنحو 10% من الدستور المعدل يتضمن مواد ذات علاقة باللامركزية (Tarchouna, 2019)، الأمر الذي يمكن اعتباره تقدماً في إرساء أسس اللامركزية إذا ما قورن بدستور 1959 الذي كان مقتضياً في ذكره للامركزية في مادة واحدة فيه فقط (طرشونة، 2019). هدف التعديل إلى نقل اللامركزية من صورتها الإدارية التقليدية البسيطة إلى صورة أكثر شمولية تضم جميع أقاليم الدولة، واعتبارها جزءاً من وحدة الدولة، بهدف تعزيز الحكم الذاتي. كما أسس الدستور التونسي لإنشاء الهيكل التمثيلي لمجالس الحكم المحلي، ما يسمى "المجلس الأعلى للمجتمعات المحلية". لاحقاً، تم إجراء أول انتخابات بلدية ديمقراطية في تونس سنة 2018؛ ذلك أنه في السابق كان يتم تعيين أعضاء الهيئات المحلية مباشرة من قبل الحكومة المركزية دون انتخابات (Yerkes and Muasher, 2018).

لاحقاً، تجلت اللامركزية في تونس في جوانب عديدة، تضمنت عملية الاختيار الديمقراطي للمرشحين للهيئات المحلية من خلال الانتخابات، ما عزز عملية المشاركة الديمقراطية؛ إذ

تشكل الانتخابات التعبير السياسي والديمقراطي عن اللامركزية، وبخاصة اللامركزية السياسية، وذلك لدورها في إشراك السكان المحليين في إدارة شؤونهم، وبخاصة أن المشاركة في العملية الانتخابية من خلال الاقتراع العام يشمل جميع مستويات الحكم المحلي البلدية والإقليمية (Tarchouna, 2019). كما تجلت الأسس السياسية للامركزية في إفراح المجال للنساء والشباب للمشاركة في عضوية مجالس الهيئات المحلية (طرشونة، 2019).

في السياق نفسه، نص الدستور التونسي المعدل (في المادة 139) على إقرار أدوات الديمقراطية التشاركية؛ بمعنى مشاركة المواطنين ومؤسسات المجتمع المدني في إعداد البرامج التنموية ومتابعة تنفيذها، في العديد من المجالات، وبخاصة تخطيط التنمية، ومشاريع البنية التحتية، والتنمية الإقليمية، والتخطيط المالي والاستثماري؛ وذلك من خلال السماح للمواطنين بالوصول إلى العديد من الوثائق الحكومية، وبخاصة المحلية، وإعطائهم الفرصة للتأثير على قرارات الحكومات المحلية وتقييمها (Tarchouna, 2019).

من أبرز التحديات التي واجهت (ولا تزال تواجه) عملية تحقيق اللامركزية في تونس، ما يتعلق بمراجعة وإصلاح النظام المالي للأقاليم المحلية، فما زالت وزارة المالية التونسية تتمتع بصلاحياتها التقليدية في التحكم بالمصادر المالية المحلية فيما يتعلق بجباية الضرائب وتحصيلها للأقاليم المحلية، ما يؤثر سلباً على التقدم المفروض إنجازه في تحقيق اللامركزية المالية، وبخاصة مع تفاقم المشاكل المالية للبلديات والهيئات المحلية بعد ثورة 2011. كما ساهم الانخفاض الكبير في عائدات الضرائب المحلية من مصادرها المختلفة، في تفاقم هذا التحدي؛ إذ لا تتجاوز هذه الضرائب في تونس بالعادة 2.4% من عائدات الضرائب الوطنية (طرشونة، 2019)، إضافة إلى ارتفاع مديونية الهيئات المحلية التونسية، والصعوبة التي تواجهها في تغطية نفقاتها التشغيلية (Tarchouna, 2019).

ساهمت هذه العوامل مجتمعة في تراجع قدرة هذه الهيئات على تلبية الحد الأدنى من متطلبات السكان المحليين، وزيادة اعتمادها على موازنة السلطة المركزية في سد العجز المالي (Baccouche, 2016)، وبخاصة مع انتشار الثقافة المناهضة لدفع الضرائب في تونس، وتحديداً ما يتعلق بالضرائب المحلية، ما أثر سلباً على تعزيز تمويل هيئات الحكم المحلي وتمكينها

(Tarchouna, 2019). علاوة على ذلك، ما زالت تونس تعاني من وجود تفاوتات إقليمية كبيرة نتيجة لاستحواذ عدد قليل من البلديات الرئيسية على غالبية الميزانية الحكومية المخصصة للبلديات، مقابل إهمال الغالبية العظمى من البلديات الصغيرة، وحصولها على نسبة ضئيلة من الميزانية (Yerkes and Muasher, 2018).

في السياق نفسه، تواجه عملية تحقيق بعد اللامركزية الإدارية في تونس تحديات عديدة، تتمثل في غياب الكفاءات من موظفي الهيئات (الجماعات) المحلية، فنسبة الكوادر المؤهلة في الهيئات المحلية لا تتجاوز 10% بالمتوسط من إجمالي الكادر الوظيفي في هذه الهيئات (طرشونة، 2019). يعود ذلك إلى غياب عوامل الجذب الوظيفي للموظفين ذوي المهارات والمؤهلات العالية للعمل في الهيئات المحلية، نتيجة لانخفاض الرواتب، وانعدام فرص تسلق السلم الوظيفي في الهيئات المحلية إذا ما قورن بالوظائف المناظرة في الحكومة المركزية.

تحدّ آخر يواجه عملية التطبيق السليم للامركزية في تونس يتعلق بوجود تعارض بين العديد من نصوص الدستور ومحتوياته فيما يتعلق بموضوع اللامركزية من جهة، وتصميم اللامركزية المنصوص عليه في قانون السلطات المحلية التونسي لسنة 2018 من جهة أخرى. بالتالي، فقد واجهت مجالس الهيئات المحلية تحديات جمة في تطبيق ممارسات الحكم الفعال والرشيدي، نظراً لكون الإطار القانوني ما زال شديد المركزية، الأمر الذي خلق صراعات بين المجموعات الحاكمة وداخلها على مستوياتها (Kherigi, 2020). بالتالي، من شأن هذا التعارض تقويض دعائم اللامركزية السياسية في تونس.

بينت تجربة تونس وجود إرادة سياسية من المستويات العليا في الحكومة المركزية لتبني نهج اللامركزية في الحكم في مستويات الحكم الأدنى، وتمثل ذلك بإحداث تعديلات جوهرية في الدستور والقوانين ذات العلاقة، بهدف تدعيم التحول نحو اللامركزية. وتمت ترجمة ذلك إلى نجاح في تحقيق محور اللامركزية السياسية، من خلال تشكيل هيئات محلية منتخبة من قبل المواطنين. لكن المشاكل المالية لدى البلديات والهيئات المحلية، وانخفاض إيراداتها بشكل كبير نتيجة لعزوف المواطنين عن تسديد رسوم خدماتهم، كان من أكبر التحديات التي واجهت تحقيق

اللامركزية المالية. كما واجهت عملية تحقيق اللامركزية الإدارية في البلديات التونسية غياب الكفاءات من موظفي الهيئات نتيجة لغياب عوامل الجذب لها. بالتالي، يمكن القول إنه على الرغم من وجود هيئات محلية منتخبة في تونس، فإن إصلاحات اللامركزية فيها لم تنتج بنجاح نتيجة للتحديات المالية والإدارية التي لم يتم أخذها بعين الاعتبار لمعالجتها عند طرح فكرة اللامركزية في تونس بالأساس. بالتالي، فإنه لإنجاح اللامركزية لا بد من بذل المزيد من الجهود في البداية، لتمكين الهيئات المحلية مالياً، ودعم تأهيل كوادرها البشرية وإعطاء الهيئات الاستقلالية الكاملة في التحكم بشؤون موظفيها، حتى تتمكن من القول بقدرة هذه الهيئات على تقديم الخدمات لمواطنيها بشكل أكثر استقلالاً وكفاءة. وتتشابه تجربة تونس نوعاً ما مع تجربة الهيئات المحلية الفلسطينية من ناحية ضعف الهيئات المحلية مالياً وإدارياً، على الرغم من كون غالبيتها هيئات منتخبة، كما سيتضح معنا لاحقاً في هذه الدراسة.

2-5-3 تركيا

واجهت تركيا العديد من الحواجز المتعلقة بمدى تقبلها لفكرة اللامركزية في الحكم حتى الآن؛ ذلك أن السلطات الحاكمة في تركيا كانت وما زالت تواجه مشكلة عدم الثقة بالحكم الذاتي المحلي منذ أيام الحكم العثماني؛ فهي بالتالي ما زالت نوعاً ما تحت هيكل حكم مركزي موحد منذ العام 1923 (Kadirbeyoglu, 2020)، وبخاصة مع الفكر السائد منذ ذلك الوقت الذي ينظر إلى المركزية على أنها ضرورة لتحقيق التنمية الاقتصادية السريعة، ما عزز من فكرة المركزية في الحكم.

أدت الهجرة إلى المدن التركية في منتصف القرن العشرين، إلى زيادة أهمية البلديات في تلبية احتياجات المجتمعات المحلية. بالتالي، فقد طالب رؤساء البلديات بمزيد من السلطة والموارد من الحكومة المركزية للتعامل مع التوسع الحضري السريع، وتلا ذلك ظهور أول دستور تركي يرسى دعائم الديمقراطية، وما تبعه من التأسيس لانتخابات بلدية ديمقراطية (İncioğlu, 2002). وقد ظهرت العديد من الأصوات الحزبية، آنذاك، تطالب بإنشاء بلديات أكثر استقلالاً من النواحي المالية والإدارية، من خلال تعزيز القاعدة المالية للبلديات، والسماح لها بأن تكون أكثر استقلالية في صنع القرار، بما يتماشى مع تعميق مبادئ اللامركزية.

شهدت تركيا خلال القرن الماضي العديد من الاضطرابات السياسية والانقلابات العسكرية التي علقت وقلصت صلاحيات العديد من الحكومات المحلية، ما قوى دعائم الدولة المركزية مجدداً. كما بقيت تركيا، حتى عندما تحولت إلى النظام الرئاسي في العام 2017، ذات طابع مركزي في الحكم، دون التركيز على تطوير القدرات ومنح المزيد من الصلاحيات للهيئات الحكومية على المستويين المحلي والإقليمي. فعلى الرغم من أنه يتم انتخاب رؤساء وأعضاء مجالس البلديات والمجالس القروية من قبل المواطنين، فإن نموذج العمدة القوي (Strong Mayor Model) الذي تتبعه غالبية البلديات والمجالس قد نتجت عنه مجالس ضعيفة نسبياً من حيث القدرة على اتخاذ القرارات المناسبة (Kadirbeyoglu, 2020). إذ عادةً ما يتم اتخاذ العديد من القرارات المهمة في اجتماعات "لجان الخبراء" التي تتألف من ثلاثة إلى خمسة أعضاء فقط، تضم مستشارين من حزب الأغلبية وحزب المعارضة الرئيسي، حيث يهتم أعضاء هذه اللجان في الغالب بالحفاظ على مصالحهم الحزبية بدلاً من مصالح جمهور الناخبين (Kadirbeyoglu, 2020).

تجدر الإشارة، هنا، إلى أنه على الرغم من الطابع المركزي للحكم في تركيا، فإنه تم اعتماد العديد من الإصلاحات، بتشجيع من المنظمات الدولية كالبنك الدولي ومنظمات الاتحاد الأوروبي، بهدف إصلاح السلطات المحلية وتقوية دعائم اللامركزية. على سبيل المثال، تم إجراء تعديلات قانونية مثل تحديث قانون البلديات الذي كان ساري المفعول منذ بدايات القرن العشرين، من خلال تقليص الوصاية الإدارية للحكومة المركزية على السلطات المحلية، ومنحها المزيد من الاستقلالية، إضافة إلى دعم الشراكة بين القطاعين العام والخاص في تقديم الخدمات، وتشجيع الخصخصة. كذلك دعم الهيئات والسلطات المحلية على تطوير البنية التحتية والبيئة الاستثمارية لمقاطعاتهم، بهدف جذب الاستثمارات المحلية والأجنبية المباشرة. وهدفت هذه الإصلاحات إلى تخفيف عبء الحكومات المحلية على موازنة الحكومة المركزية، وتحفيز تقديم خدمات ذات جودة أفضل وبنسبة انتشار أكبر بين السكان في الأقاليم المختلفة (Tan, 2014).

من المهم الإشارة، هنا، إلى أنه على الرغم من الجهود المتفرقة المبذولة لتعزيز اللامركزية في الأقاليم التركية خلال العقود الماضية، فإن طابع المركزية في الحكم لا يزال سائداً. ويعود ذلك،

بشكل أساسي، إلى أسباب سياسية، وذلك نتيجة للخلافات السياسية بين الأحزاب السياسية الحاكمة (وبخاصة بين الأكراد وبين أحزاب الإسلام السياسي كحزب العدالة والتنمية)، الأمر الذي يقوّض دعائم اللامركزية السياسية نتيجة لعدم القدرة على انتخاب هيئات محلية ذات فعالية لتمثيل جميع المواطنين. فبالعادة يكون هناك خوف من قبل الحزب السياسي المسيطر على السلطة المركزية من حدوث انقلابات وانفصالات من قبل الهيئات المحلية (وبخاصة تلك التي تسيطر عليها الأحزاب المعارضة) في حال تمكينهم إدارياً ومالياً. بالتالي، فإن محاولات إصلاحات اللامركزية في تركيا سوف تبقى تدور في الدائرة المفرغة نفسها، ما لم يتم التوصل إلى تسوية للخلافات السياسية السائدة فيها.

في السياق نفسه، من ناحية أخرى، ما زالت الحكومة التركية غير قادرة على تلبية الحد الأدنى من متطلبات اللامركزية المالية. إذ يظهر ذلك جلياً في عدم وجود آليات واضحة في توزيع الموارد المالية من الحكومة المركزية على البلديات، ما يخلق نوعاً من اللامساواة عمودياً (بين إيرادات الحكومة المركزية والمحلية) وأفقياً (بين البلديات)، نظراً لعدم وجود تمايز كافٍ بين البلديات ذات المستويات المتفاوتة في احتياجات الخدمات المحلية، وعدد السكان، وديموغرافيا السكان حسب الفئات العمرية، وقيمة الضرائب التي تتم جبايتها ضمن نطاق كل بلدية، ... وغيرها (Guzel and Yilmaz, 2018).

بينت تجربة تركيا في إصلاحات اللامركزية أنه على الرغم من وجود تعديلات دستورية وتشريعية تدعم توجه اللامركزية، كان هناك تأثير كبير للخلافات والنزاعات السياسية الداخلية، وبخاصة بين الأحزاب السياسية المتنازعة على الحكم، في عملية التطبيق الصحيح للامركزية وتحصيل فوائدها المتوقعة، حيث تؤدي الإضرابات السياسية الداخلية والخارجية نوعاً ما إلى تقوية دعائم الحكومة المركزية بهدف منع الانشقاقات السياسية جغرافياً، التي قد يؤدي منح الصلاحيات إلى الحكومات المحلية (وبخاصة سياسياً ومالياً) إلى تعزيزها وزيادة فرص حدوثها. من ملامح التجربة التركية، أيضاً، أن عدم وجود آليات واضحة ومعايير محددة لتوزيع المستحقات المالية على الهيئات المحلية، من شأنه أن يخلق حالة من عدم العدالة في تمكين الهيئات المحلية

مالياً، لتأهيلها لتقديم الخدمات للمواطنين، الأمر الذي قد ينعكس على خلق تباين بين جودة وكمية الخدمات المقدمة بين الهيئات المحلية.

2-5-4 جنوب أفريقيا

ظهرت بوادر اللامركزية في دولة جنوب أفريقيا بالتزامن مع ظهور الديمقراطية في الحكم فيها العام 1994، وذلك بعد تحررها من نظام الفصل العنصري الذي امتد فيها لعقود من الزمن. فقد تم تشكيل أول حكومة ديمقراطية فيها منتخبة بانتخابات عامة في نيسان/أبريل 1994 (Feinstein, 2015)، بحيث ساهم تشكيل الحكومة الديمقراطية في زيادة المطالبات بالتحول الشامل، وإجراء تغييرات جذرية في جميع المؤسسات العامة والخدمات التي تقدمها الدولة، وذلك من خلال اقتراح نشر وتعزيز فكرة اللامركزية في السلطات والوظائف الحكومية. لاحقاً، تمكنت جنوب أفريقيا من إنشاء دستور لها، وقامت بإعادة تصميم نظام الحكم الخاص بها بالكامل.

تجلّت أبرز معالم اللامركزية السياسية في جنوب أفريقيا بداية في التعديلات الجوهرية التي تم إجراؤها على الدستور سنة 1996، حيث نص الدستور في إحدى مواد بوضوح على: "توفير حكومة ديمقراطية وخاضعة للمساءلة من المجتمعات المحلية". تجلّى ذلك في تشكيل لامركزية مع ثلاثة مجالات للحكم: الوطنية والإقليمية والمحلية (على مستوى البلديات)، بحيث تم تعيين سلطات ووظائف ومسؤوليات كل مجال على حدة (Nzimakwe and Pillay, 2014). انعكست التعديلات الدستورية فيما يتعلق باللامركزية على زيادة عدد هيئات الحكم المحلي بعد 1996 مقارنة بما قبلها. فبعد العام 1996، أصبح عدد المقاطعات في جنوب أفريقيا تسع مقاطعات و226 بلدية محلية، مقارنة بأربع مقاطعات قبل 1996. كما انخفض تأثير وصلاحيات الحكومة المركزية في إحداث تغييرات جوهرية في مجالس المقاطعات أو البلديات المحلية، عكس ما كان عليه الوضع في السابق. في السياق نفسه، فإن إجراء أي تعديل دستوري يتطلب موافقة ست مقاطعات من أصل تسع، كما أن انتخاب البرلمان والمجلس الوطني للمقاطعات يتم بشكل غير مباشر من قبل الهيئات المحلية الإقليمية.²

² https://www.kas.de/documents/252038/253252/7_dokument_dok_pdf_45909_2.pdf/863bed83-602e-0d76-0d39-838b2ce2896e?version=1.0&t=1539650482218

مرت جنوب أفريقيا في سيرها نحو تحقيق اللامركزية والديمقراطية بالعديد من العقبان الناتجة عن تأصل جذور نظام الفصل العنصري في الحكم، ما رفع من تكلفة التحول إلى اللامركزية. وعلى الرغم من ذلك، أثبتت التجربة أهمية بناء وتحسين العلاقات بين الحكومات المحلية والحكومة المركزية، من خلال نهج مبني على الشفافية في المسائل المالية، بهدف تعزيز الحكومات المحلية سياسياً واقتصادياً بالشكل الذي يسهم في تحسين مستوى الخدمات للمواطنين، ولعل بناء وتحسين العلاقات بين المحلي والمركزي نابغ بشكل أساسي من خلال إدارة المسائل المالية، بشكل أساسي، بمنهجية تتسم بالشفافية، الأمر الذي يتطلب تزويد الحكومة المركزية بشكل دوري ببيانات محدثة عن أعداد وخصائص السكان، والخدمات المتوفرة والمطلوبة، وأوجه النقص فيها، وفي عناصر البنية التحتية. بالمقابل، تلتزم الحكومة المركزية بالإفصاح عن إيراداتها بشفافية ودقة. من شأن ذلك تسهيل عملية التخطيط المالي، وتوزيع الموازنة الكافية لاحتياجات الحكومات المحلية، مع فتح باب التفاوض فيما يتعلق بهذه الموارد المالية (Feinstein, 2015). كما أظهرت ضرورة إيجاد آليات رسمية ومتفق عليها لتسوية النزاعات والخلافات داخل الحكومات المحلية، وبينها وبين الحكومة المركزية، وبخاصة تلك النزاعات الناتجة عن أي اختلافات سياسية، أو دينية، أو طائفية، حيث بينت تجربة جنوب أفريقيا في بدايات تشكيل الحكومة، نشوب العديد من الخلافات بين الحكومة المركزية والعديد من الحكومات المحلية في قضايا تخصيص الإيرادات وأوجه صرفها، وتصاعدت هذه المشاكل بشكل استدعى تشكيل العديد من منتديات ولجان التفاوض الرسمية المنتظمة بين المستويين المحلي والمركزي، إضافة إلى إشراك وسطاء خارجيين لحل النزاعات المستعصية (Feinstein, 2015).

لا يمكن إنكار أهمية وجود قنوات اتصال فعالة بين الحكومات المحلية والمواطنين في تطوير تجربة اللامركزية في جنوب أفريقيا. إذ تقوم الحكومات المحلية بالتشاور مع المجتمعات المحلية والمواطنين قبل تطوير خطط التنمية الخاصة بها. وفي العديد من الأحيان تتم دعوة جميع أصحاب المصلحة الاقتصاديين للمشاركة في منتدى اقتصادي وتموي إقليمي بهدف مناقشة الاستراتيجيات التي يتعين على الحكومة تنفيذها. كما قامت جنوب أفريقيا بإنشاء مكاتب اتصال حكومية محلية، بهدف إتاحة الفرصة للمواطنين لاستخدام هذه المراكز للتعليق أو الشكوى على أي جانب من جوانب نشاط الحكومة المحلية، الأمر الذي يضمن الحصول على تغذية راجعة

منتظمة، بما يحقق مبدأ التشاركية مع المواطنين وملتقي الخدمات. وتجدر الإشارة، هنا، إلى أنه في حال غياب آليات واضحة ومحددة للسيطرة على الفساد وفرض عقوبات على المخالفين، فإن إصلاحات اللامركزية لن تحقق القدر الأكبر من الاستفادة. وقد بينت تجربة جنوب أفريقيا وجود قصور في هذه الجزئية، بالشكل الذي أثار سلباً على جهودها في تحقيق اللامركزية (Feinstein, 2015).

بينت تجربة جنوب أفريقيا كذلك أن نجاح اللامركزية يتطلب الاستناد إلى عدد من الأسس؛ أبرزها ضرورة تحسين العلاقات والتواصل الفعال بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية، إضافة إلى إضفاء طابع الشفافية على طريقة التواصل بين المستويين المركزي والمحلي، وبخاصة في الأمور المالية، وتبني وتطبيق آليات فعالة لتسوية النزاعات والخلافات بين وداخل الحكومات المحلية والمركزية، سواء نزاعات مالية أو سياسية. فجنوب أفريقيا، وعلى الرغم من خروجها من مرحلة عدم استقرار سياسي ومرحلة فصل عنصري، فإنها استطاعت تجاوز العقبات الناتجة عن هذه المرحلة، من خلال تبني نظام رسمي وذي فعالية لحل النزاعات. وأخيراً، فإن تطوير قنوات اتصال فعالة بين الحكومات المحلية والمواطنين، وتساعد في إتمام التشاور مع المجتمعات المحلية والمواطنين قبل تطوير خطط التنمية الخاصة بهذا التجمع، من شأنه أن يقوّي دعائم اللامركزية.

2-5-5 ألمانيا

تعتبر ألمانيا من أبرز الدول التي تتميز بوجود حكومات محلية قوية تتمتع بدرجة عالية من اللامركزية السياسية والإدارية والمالية. وعلى الرغم من أن تجربة ألمانيا مع اللامركزية قديمة نسبياً (منذ ستينيات القرن الماضي) في الوقت الذي كانت فيه غالبية الحكومات في العالم شديدة المركزية، وعلى الرغم من تصاعد العديد من التكاليف الناتجة عن نظام الحكم اللامركزي في حينها، والمتمثلة بارتفاع تكاليف التجارة البينية بين الولايات الألمانية والأوروبية، بالشكل الذي أعاق تطوير الأسواق الناشئة (Fuhr et al, 2018)، فإن إصلاحات اللامركزية قد ساعدت على تجاوز هذه العقبات، وبخاصة بعد الحرب العالمية الثانية، حيث تم التركيز على إعادة

الإعمار في هيكل لامركزي في ألمانيا الغربية، بهدف تفكيك المركزية الشديدة التي كانت سائدة في ظل نظام الحكم النازي.

تتشكل الحكومة الألمانية من ثلاثة مستويات في الحكم، وهي: المستوى الفيدرالي (Federal)، مستوى الولايات (State)، المستوى المحلي (Local). يتشكل المستوى الأخير (المحلي) من هيئات مستقلة للحكم الذاتي تمثل مؤسسات لإدارة الدولة بطريقة غير مباشرة. يتكون المستوى دون الفيدرالي (أي مستوى الولايات والمستوى المحلي) من ست عشرة وحدة حكم تسمى (Länder)، ثلاث عشرة وحدة منها تمثل وحدات حكم إقليمية (territorial Länder) وثلاث منها تجمع بين مستويي الولاية والمحلي وتسمى بالولايات المدنية (city-states) وهي برلين، وهامبورغ، وبريمن.³ أما على المستوى المحلي، فيتم تقسيم المستويات المحلية (Local) لدرجتين هما البلديات والمقاطعات التي تضم البلديات داخل إقليم المقاطعة.

كما تنتظم الولايات (Länder) في ثلاثة مستويات إدارية عليا ومتوسطة ودنيا. تؤدي السلطات ذات المستوى الأعلى (التي لا تمتلك أي بنية إدارية فرعية) الوظائف الإدارية لكامل الولاية من موقع مركزي واحد. فيما تؤدي السلطات ذات المستوى المتوسط وظائف إدارية أخرى، كما تعمل السلطات في المستوى الأدنى بالنيابة عن الولاية.

الجدير بالذكر، هنا، أن وجود هذه التقسيمات الإدارية لمستويات الحكم منصوص عليها داخل الدستور الألماني ونصوص القوانين، الأمر الذي يضمن وجود الدعامة الأساسية للمركزية السياسية في ألمانيا بشكل غير قابل للشك. في السياق نفسه، تؤدي كل مستويات الحكم الثلاثة (الفيدرالية، والولاية، والمحلية) مهامها ضمن الإطار المنصوص عليه في القوانين. في الوقت نفسه، يقوم مستوى الحكم الأعلى بالرقابة والإشراف على تنفيذ المستوى الذي يليه مباشرة للقوانين بالطريقة الصحيحة (المستوى الفيدرالي يشرف على الولاية، فيما تشرف الولاية (بصفتها وكيلاً للمستوى الفيدرالي) على المستويات المحلية بما فيها البلديات). في السياق نفسه، يتم انتخاب أعضاء البرلمان في الولايات مباشرة من قبل ناخبها، وذلك حسب الأنظمة الانتخابية المعمول بها في كل ولاية. ويقوم المواطنون بانتخاب أعضاء البلديات، التي يتم تحديد حجمها وفقاً

³ <https://www.oecd.org/germany/managingacrosslevelsofgovernment-countrycasestudies.htm>

للقوانين المعمول بها في كل ولاية، وكذلك بناء على عدد السكان. وعادة ما تتراوح مدة حكم الولايات والبلديات المنتخبة نحو أربع أو خمس سنوات.

علاوة على ذلك، قامت ألمانيا بتعزيز اللامركزية السياسية من خلال إعطاء الولايات صلاحية المشاركة في العملية التشريعية، من خلال المشاركة في سن العديد من القوانين، مثل قانون الحكومة المحلية، والقوانين المتعلقة بالشؤون التعليمية والثقافية كما تُعطى كل ولاية حرية تشكيل دستورها الخاص الذي يختلف عن الولايات الأخرى. كما منحت امتياز إدارة المحاكم ضمن نطاق الولاية، حيث تمثل السيادة التنظيمية والمالية والتخطيطية لهيئات الحكم المحلي إحدى الركائز المهمة للديمقراطية المحلية، وتوفر للسلطات المحلية مجالاً كبيراً لتنظيم شؤونها الخاصة.

في المستوى الأدنى من مستوى الولايات، تقوم البلديات بتقديم خدمات المساعدة الاجتماعية والمالية كالإسكان، ومركز الرعاية النهارية، وبخاصة للفئات المهمشة، إضافة إلى مهمة توفير وصيانة المرافق التعليمية، وتوفير وصيانة الأماكن الثقافية كالمتاحف والمسارح والمكتبات وغيرها، والمرافق الرياضية، ووضع خطط استخدام الأراضي، وإنشاء المباني والطرق، وإنشاء الحدائق وصيانتها، وغيرها من الخدمات، تقوم البلديات بتقديم هذه الخدمات إما من خلال البلدية نفسها، وإما من خلال شركات تابعة لها، وإما من خلال التعاون مع شركات القطاع الخاص.⁴

من الناحية المالية، تتنوع مصادر الإيرادات للمستويات الحكومية المختلفة بين ثلاثة مصادر أساسية: عائدات الضرائب، الرسوم والمساهمات مقابل الخدمات، مصادر أخرى مثل الإيجارات، وتحويلات أرباح الشركات المحلية والاستثمارات في العقارات، ... وغيرها. تشكل الضرائب الحصة الأكبر من إجمالي الإيرادات الحكومية، حيث تتنوع بين ضرائب رأس المال، وضرائب الميراث، وضرائب المبيعات، والإنتاج المحلي، والدخل، والشركات. فيما يتعلق بعوائد البلديات من الضرائب، فهي تتكون من مصدرين، المصدر الأول هو الحصة المباشرة التي تحصل عليها البلدية من عائدات الضرائب الفيدرالية حسبما هو منصوص عليه في القانون، أما المصدر الثاني فيتمثل بحصة البلديات من عائدات الضرائب التي يتقاسمها المستوى الفيدرالي والولايات

⁴ Ibid.

(Federation and Länder)، والتي تقوم كل ولاية بتمرير جزء منها إلى البلديات الواقعة تحتها، حيث تشكل هذه الضرائب المحولة من الولاية نحو 28% من الإيرادات المحلية.

مصدر آخر للإيرادات المحلية للبلديات يتمثل بالرسوم التي يتم تحصيلها مقابل الخدمات التي تقدمها السلطات المحلية لمواطنيها، والتي تشكل نحو 15% من الإيرادات المحلية، حيث يخضع تحصيل هذه الرسوم لقوانين الضرائب المحلية الصادرة عن الولايات، في الوقت نفسه تُعطى للسلطات المحلية الحرية في تقدير مستوى الرسوم الخاصة بالخدمات التي تقدمها.

الجدير بالذكر، هنا، عند التطرق للامركزية المالية في ألمانيا، هو طريقة توزيع المخصصات المالية من الضرائب التي تجبها الولاية على البلديات. فعادة يتم اتباع معادلة مالية معقدة لحساب المبلغ الذي يجب تقديمه لكل بلدية، بناءً على حجمها وقدرتها المالية، كذلك مع الأخذ في الاعتبار عائدات الضرائب المحلية، ضافة إلى مراعاة النفقات الإضافية الطارئة (غير المتوقعة) التي يمكن أن تطرأ على موازنة البلديات، والتي يمكن أن تزيد متطلباتها المالية، بحيث تتم مراعاة تحقيق العدالة المالية في توزيع الموارد المالية بين البلديات. في السياق نفسه، تعتمد الولايات على أحكام قانونية خاصة بضمان تحقيق التكافؤ المالي المحلي، حيث يجوز للبلديات نقل المهام التي تتجاوز قدراتها المالية إلى الوحدات فوق المحلية مثل المقاطعات (Counties).

أما في مستويات الحكم الأعلى، أي المستوى الفيدرالي ومستوى الولايات، فيتم إعداد وإدارة الميزانيات الخاصة بكل مستوى بشكل مستقل عن الآخر. على أن يتقاسم المستويان العبء المالي بالتساوي عن المهام المشتركة، وبخاصة فيما يتعلق بالاستثمارات التطويرية. ينص القانون الأساسي على أنه يجب ضمان التكافؤ بين الولايات القوية مالياً وتلك الضعيفة مالياً، مع مراعاة القدرات والمتطلبات المالية الخاصة بكل ولاية (Länder). عادة ما تلجأ الولايات إلى محاكم قضائية مستقلة للإشراف والرقابة وحل الإشكاليات المالية على مستوى الولاية، وبخاصة أن القانون الأساسي يمنع أي رقابة أو تدخل من قبل الاتحاد (Federal) على ميزانيات الولايات.

أما على مستوى البلديات، فتستخدم الميزانية كقاعدة مرجعية للتفتيش على كل بلدية. كما توجد في بعض الولايات هيئة مستقلة تتحكم بموازنات البلديات.

على المستوى الإداري، هناك ميل إلى المركزية فيما يتعلق بتحديد المزايا والتعويضات لموظفي الخدمة المدنية في مختلف مستويات الحكم، حيث تقوم وزارة الداخلية على المستوى الاتحادي (Federal) بوضع التشريعات المتعلقة بوضع العاملين في كل مستوى من مستويات الحكم الثلاثة، حيث يتم تنظيم وضع موظفي الخدمة المدنية وفقاً لأحكام الإطار الاتحادي التي تضعها الوزارة في كل من الولايات والبلديات وفق قانون اتحادي. بالمقابل، يشارك ممثلو جميع مستويات الحكومة في تحديد رواتب موظفي الخدمة المدنية؛ حيث يؤخذ رأي موظفي الخدمة المدنية أنفسهم في الاعتبار. وتلعب الاتفاقات الجماعية المبرمة بين النقابات العمالية وأرباب العمل العموميين في الاتحاد والولايات والبلديات دوراً مهماً في تحديد المزايا والتعويضات كالأجور والمكافآت وتعويضات نهاية الخدمة للموظفين في جميع المستويات، مع السماح لبعض الاستثناءات الخاصة.

علاوة على ذلك، وضمن إطار إصلاح قانون الخدمة العامة في ألمانيا، تعمل الحكومة الفيدرالية على اتباع آليات لضمان إثبات الموظفين الإداريين كفاءتهم من خلال وضعهم في مدة اختبار لسنتين قبل تشيبتهم، لضمان اختيار الموظفين الأكثر كفاءة في الوظائف العمومية. كذلك العمل على تحسين أنظمة إدارة شؤون الموظفين العموميين في كل مستوى من مستويات الحكم.

في النهاية، فإن أبرز العوامل التي ساعدت في نجاح إصلاحات اللامركزية في ألمانيا هي عدم التعامل مع اللامركزية والمركزية كاستراتيجيتين متناقضتين. فقد استطاعت الحكومة الألمانية توظيف كلتا الاستراتيجيتين لمعالجة المطالب المجتمعية والاستجابة للتحديات المختلفة. ساعدها في ذلك الالتزام بثلاثة مبادئ جوهرية؛ وهي الحفاظ على استقلالية كل مستوى في الحكم مع الالتزام بالقواعد والقيود المشتركة؛ والحفاظ على التنوع مع ضمان الوحدة؛ والحفاظ على المنافسة مع ضمان التعاون. أدى إيجاد التوازن بين هذه المبادئ وتوظيفها بشكل مشترك إلى زيادة سرعة الاستجابة للمطالب المجتمعية المحلية وإدارة التحديات، وبخاصة في أوقات الأزمات Fuhr et (al, 2018).

كذلك لا بد من تحديد التقسيمات الإدارية بشكل واضح وصريح في نص القانون، مع تحديد الواجبات والصلاحيات لكل مستوى حكومي بما لا يدع مجالاً للتأويل أو إساءة الفهم. كما أن إعطاء الولايات الألمانية (التي تعتبر طبقة من طبقات الحكومة اللامركزية) الحق في المشاركة في وضع القوانين، وتبني دستور خاص بكل ولاية يختلف عن الولايات الأخرى، وإدارة المحاكم ضمن نطاقها الجغرافي، قد خلق أساساً متيناً لتحقيق اللامركزية السياسية، ومنح الوحدات المحلية استقلالية عالية. في السياق نفسه، فإن تركيبة النظام المالي وآلية توزيع المخصصات المالية على وحدات الحكم المحلي، تم بناؤها لمراعاة خصوصية كل وحدة، بما يضمن تحقيق العدالة بين الوحدات حسب حجم مهامها المكلفة بها. كما أن قدرة البلديات على نقل المهام التي تتجاوز قدراتها المالية إلى الوحدات فوق المحلية مثل المقاطعات، من شأنه أن يخفف العبء على موازنة هذه البلديات من جهة، علاوة على ضمان تقديم الخدمات للمواطنين حتى في حالة عدم قدرة البلديات على تقديمها نظراً لإشكاليات مالية، من جهة أخرى. في السياق نفسه، فإن وجود محاكم قضائية مستقلة لحل الإشكاليات المالية بين المستويات الحكومية، من شأنه ضمان التطبيق السليم للتشريعات ذات العلاقة.

3- الفصل الثالث

الإطار القانوني والتشريعي الناظم لقطاع الحكم المحلي في فلسطين

1-3 مقدمة

لا يمكن تحليل واقع اللامركزية في الحكم المحلي في فلسطين بمعزل عن الإطار القانوني والتشريعي الناظم لهذا القطاع. سوف ننطلق في تحليلنا لهذا الجانب من خلال مراجعة القوانين المرتبطة بهذا القطاع، سواء تلك السابقة لقيام السلطة الوطنية الفلسطينية، التي أثرت، بشكل كبير، في صياغة وتشكيل الإطار القانوني الحالي، أو تلك التي تم فرضها تبعاً لقيام السلطة، والتي تشكل الإطار القانوني الساري في الوقت الحالي.

تعود بداية الحكم المحلي في فلسطين إلى الفترة السابقة لنهاية الحقبة العثمانية، حيث تم الشروع بعملية التقسيمات الإدارية وإنشاء البلديات منذ ذلك الحين، من خلال صدور قانون التقسيمات الإدارية في العام 1877 (عبد العاطي، 2005). خلال الفترة 1948-1967، عندما كانت الضفة الغربية تحت الحكم الأردني، وقطاع غزة تحت الحكم المصري، اختلفت طبيعة الهيئات المحلية والنظام القانوني للحكم المحلي بين الضفة والقطاع. ففي عهد الإدارة الأردنية للضفة الغربية، صدرت قوانين عدة خلال الأعوام 1954، و1955، و1960 لتنظيم عمل البلديات في الضفة، قابلها القانون (507) لسنة 1957 في قطاع غزة (زماعة، 2013). خلال فترة الاحتلال الإسرائيلي للضفة الغربية وقطاع غزة، تجاوزت الأوامر العسكرية الإسرائيلية في حينها بنود القوانين الأردنية والمصرية، من خلال إجراء تعديلات تتلاءم مع حاجات ومصالح الحكم العسكري الإسرائيلي. بشكل عام، رسخت القوانين والأوامر أنفة الذكر تبعية البلديات وهيئات الحكم المحلي في تلك الحقبة الزمنية للسلطة المركزية في حينها، الأمر الذي حال دون إنشاء هيئات حكم محلي ذات استقلالية وسيادة عن سياق السلطة المركزية (الجرباوي، 1992).

لاحقاً لقيام السلطة الوطنية الفلسطينية، تم إلحاق الإطار القانوني الناظم للهيئات المحلية باتفاقية إعلان المبادئ بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل؛ التي انتقلت بموجبها صلاحيات الإدارة

المدنية الإسرائيلية إلى السلطة الوطنية، من ضمنها ما يتعلق بالهيئات المحلية، حيث أصدر رئيس السلطة الفلسطينية أول قرار له بتاريخ 20 أيار 1994، قضى باستمرار سريان التشريعات والقوانين التي كانت سارية المفعول قبل 1967/6/5 في الضفة الغربية وقطاع غزة. وبعد تنصيب المجلس التشريعي في سنة 1996، بدأت عملية صياغة القانون الأساسي الفلسطيني كدستور مؤقت، الذي بقي كمسودة حتى العام 2002. وبعد انطلاق عملية الإصلاح في المؤسسات الرسمية الفلسطينية، وإجراء العديد من التعديلات على مسودة القانون، تم إصداره تحت مسمى القانون الأساسي المعدل لسنة 2005.

3-2-2 مراجعة الإطار القانوني لقطاع الحكم المحلي الفلسطيني

سوف يستعرض هذا القسم مراجعة لأبرز القوانين والتشريعات ذات العلاقة بقطاع الحكم المحلي وهيئاته في فلسطين، بحيث ستم هيكلة منهجية عرض القوانين من خلال ربطها بمدى الصلاحيات الممنوحة لهيئات الحكم المحلي، التي من شأنها أن تؤثر على استقلالية هذه الهيئات، وبالتالي على درجة اللامركزية التي تتمتع بها، مع تحديد كيف يمكن أن يؤثر الإطار القانوني الحالي على دعم أو تقويض أسس اللامركزية بمحاورها الثلاثة التي سبق وتم نقاشها في الإطار النظري أعلاه (سياسية، وإدارية، ومالية). ستمهد هذه المراجعة القانونية الطريق أمام عرض نتائج الدراسة في الفصل التالي، ومدى ارتباط معالم اللامركزية على أرض الواقع مع هذا الإطار القانوني.

3-2-1 القانون الأساسي المعدل لسنة 2005

ظهرت ملامح اللامركزية السياسية في نص القانون الأساسي المعدل لسنة 2005 في المادة (85)، الذي أشار إلى أن تنظيم البلاد يجب أن يتم من خلال وحدات إدارية ذات شخصية اعتبارية، بحيث تُنتخب مجالسها بشكل مباشر وفق نصوص القوانين ذات العلاقة بهذه العملية. يبين القانون الأساسي المعدل أن اختصاصات الوحدات المحلية، ومواردها المالية، وعلاقتها بالسلطة المركزية، ودورها في إعداد خطط التنمية وتنفيذها، والرقابة عليها، سوف يتم تحديدها بنص القوانين اللاحقة.

يختلف واقع الهيئات المحلية وصلاحياتها عما نص عليه القانون الأساسي، ما أثر سلباً على إضفاء طابع الشخصية الاعتبارية المستقلة عليها. يرى المُطَّلَع على طبيعة العلاقة بين الهيئات المحلية والحكومة المركزية، وجود اختلافات بين الهيئات المحلية الكبيرة والصغيرة في طبيعة هذه العلاقة. فالعلاقة مع الحكومة المركزية، ممثلة بوزارة الحكم المحلي منذ نشأة السلطة، ارتبطت بمكانة الهيئة المحلية وحجمها، وطبيعة العلاقة التي تجمعها مع الوزارة. لعل ذلك راجع بالأصل إلى بدايات تشكيل الهيئات المحلية في فترة قيام السلطة الفلسطينية، حيث كان الاعتماد في فترة العقد الأول من قيام السلطة (خلال الفترة (1994-2004) على عملية تعيين مجالس الهيئات المحلية بدلاً من الانتخابات الرسمية التي نص عليها القانون الأساسي. غالباً ما كان يتم تعيين البلديات الكبرى من قبل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، ما منحهم امتياز العلاقة المباشرة معه، الأمر الذي أتاح لهم تفسير العلاقة مع وزارة الحكم المحلي بعدم التبعية انطلاقاً من هذه العلاقة. بالمقابل، خضعت المجالس البلدية متوسطة الحجم، والمجالس القروية لسلطة وزارة الحكم المحلي، ما أثر على قدرتها على اتخاذ القرارات والعمل باستقلالية مالية وإدارية، أسوة بالبلديات الأكبر حجماً (الجرابوي 1992).

3-2-2 قانون رقم (1) لسنة 1997 بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية

يعتبر هذا القانون، إضافة إلى قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية لسنة 2005، الذي سيتم نقاشه لاحقاً، اللبنة الأساسية التي قامت عليها أسس تشكيل الهيئات المحلية، وصلاحياتها وعلاقتها مع الحكومة المركزية ومع المواطنين، والعديد من الأمور التي تنظم قطاع الحكم المحلي. وعلى الرغم من أهمية هذا القانون في تنظيم قطاع الحكم المحلي، فإنه لم يتم إجراء أي تعديلات جوهرية على متنه منذ إقراره، باستثناء قرار بقانون رقم (9) لسنة 2008، كذلك قرار بقانون رقم (8) لسنة 2016، اللذين تضمنتا تعديلات ثانوية في بعض نصوص القانون، الأمر الذي ساهم في إضعاف تأثيره في مواكبة التطورات والمستجدات في واقع قطاع الحكم المحلي، ما أثار عدداً من المطالبات بتعديله وتحديثه (سواء من الهيئات المحلية أو مؤسسات المجتمع المدني).

توافقت مواد هذا القانون في المادتين (3) و(5) منه مع ما ورد في القانون الأساسي المعدل لسنة 2005، فيما يتعلق بمنح الهيئات المحلية شخصية اعتبارية مستقلة ذات استقلالية مالية وإدارية، مع نقل العديد من صلاحيات السلطة المركزية ومسؤولياتها إلى هذه الهيئات، التي تتم إدارتها من قبل مجالس منتخبة بشكل دوري.

يتضح للمطلع على نص القانون وتعديلاته تضمنه العديد من المواد التي تتعارض مع مبدأ الشخصية الاعتبارية المستقلة للهيئة المحلية، بالتالي مع مبدأ اللامركزية بمحاورها الثلاثة. على سبيل المثال، أعطت المادة (2) من القانون الصلاحية لوزارة الحكم المحلي لرسم السياسة العامة لأعمال مجالس الهيئات المحلية، والإشراف على وظائفه ومهامه في تنظيم وتنفيذ المشاريع العامة، وفي تطوير وتنفيذ الموازنات السنوية والرقابة المالية والإدارية على أعمال هذه الهيئات. يتعارض ذلك مع مبدأ الشخصية الاعتبارية واستقلالية الهيئة المحلية. إذ إنه بالأصل يجب أن تكون هذه الصلاحيات من مهمة مجالس الهيئات المحلية المنتخبة بشكل ديمقراطي من قبل المواطنين بناءً على برنامجها الانتخابي، لا أن تتم ممارستها من قبل وزارة الحكم المحلي أو مؤسسات الحكومة المركزية. في السياق نفسه، فإن إعطاء وزارة الحكم المحلي صلاحية الإشراف والرقابة على هيئات الحكم المحلي يعطيها صفة الوحدة الإدارية التابعة، وليس الهيئة المحلية المنتخبة والمستقلة، وبخاصة أن المادة نفسها قد منحت وزارة الحكم المحلي صلاحية التخطيط والتنظيم، دون توضيح وتحديد دور الهيئات المحلية في هذه العملية.

برزت إشكالية أخرى في المادة (8) من نص القانون التي تتعارض مع الاستقلالية الإدارية للهيئات المحلية، بالتالي لامركزيتها. تمثلت هذه الإشكالية في فرض المادة لتفاصيل ملزمة للهيئات المحلية فيما يتعلق بالقضايا الإدارية المتعلقة بشروط اجتماعات المجلس الإداري للهيئة، وشروط قانونية هذه الاجتماعات، والحد الأدنى لعدد الأعضاء اللازم حضورهم في الاجتماع، وشروط قانونية التصويت، والنصاب القانوني للجلسات، وغيرها من التفاصيل. ينشأ التعارض، هنا، في أنه بالأصل يجب أن تتمتع الهيئات المحلية بالاستقلالية الكافية لمنحها القدرة والصلاحية على وضع نظامها الخاص بالاجتماعات، ضمن المحددات القانونية العامة. أما فرض هذا القدر من التفاصيل والمحددات عليها، فيجعلها أقرب لوحدة إدارية تابعة من هيئة

محلية مستقلة. في السياق نفسه، منحت المادة (19) من القانون نفسه الصلاحية لوزير الحكم المحلي، مع مراعاة قانون الخدمة المدنية الفلسطيني ولوائحه التنفيذية، بوضع أنظمة موظفي الهيئات المحلية التي تحدد واجبات موظفيها، إضافة إلى جملة من الإجراءات الإدارية المتعلقة بتعيين، وترقية، واتخاذ الإجراءات التأديبية بحقهم وإنهاء خدماتهم، ... وغيرها، الأمر الذي يقلل من استقلالية الهيئة المحلية، ويحد من دورها في سن أنظمة خاصة بموظفيها بما يتناسب وقدراتها المالية والإدارية. كما أعطت المادة (35) من القانون الصلاحية لوزارة الحكم المحلي بتعيين جهات مختصة لفحص حسابات الهيئة ومراجعة معاملاتها المالية والإدارية. لكن ذلك يتنافى مع مبدأ استقلالية الهيئة المحلية، الذي يقتضي منح الهيئة صلاحية تعيين مدقق حسابات خارجي مستقل، وتقديم التقارير المالية له ليقوم بمهمة التدقيق.

يتضح للمطلع على عدد من مواد هذا القانون تضمن العديد منها بنوداً تتعارض مع التعريف النظري للاستقلالية المالية للهيئة المحلية، وبالتالي لامركزيتها. على سبيل المثال، أعطت المادتان (20) و(21) الهيئات المحلية الحق بتسجيل أملاك الهيئة المحلية غير المنقولة باسمها، ولكن لا تستطيع الهيئة المحلية بيع أو نقل ملكية هذه الأملاك، أو رهنها، وتأجيرها لمدة تزيد على ثلاث سنوات إلا بقرار من مجلس الهيئة يصادق عليه وزير الحكم المحلي. تنطبق موافقة الوزير على عملية الاقتراض كذلك.

ينطبق شرط موافقة وزير الحكم المحلي على العديد من أنشطة الهيئات المحلية وقراراتها التي وردت في عدد من مواد القانون. بينت المادتان (27) و(31) أنه يجب الحصول على مصادقة وزير الحكم المحلي على الموازنة السنوية للهيئات المحلية قبل العمل بها، أو حتى تعديل بنود الموازنة المصادقة. كما بينت المادة (15) أنه من حق الهيئة المحلية استحداث أنظمة لتمكينها من القيام بوظائفها، التي يمكن أن تتضمن، أيضاً، استحداث أي ضرائب أو رسوم أو غرامات، ولكن يشترط موافقة وزير الحكم المحلي على هذه الأنظمة. بينت المادة (28) من نص القانون أن الهيئة المحلية لا تستطيع أن تخفض العوائد والرسوم على المواطنين، أو حتى وضع حوافز أو غرامات على المواطنين المكلفين بالدفع إلا بموافقة الوزير. ولا تستطيع الهيئات المحلية تجاوز حدود الإنفاق المنصوص عليها في الموازنة السنوية المصادقة إلا بموافقة الوزير (المادة 30). كما يجب أن تقوم الهيئة المحلية بإعداد الحسابات الختامية مع نهاية السنة وإرسالها

لوزير للموافقة عليها (المادة 32). كما أعطت المواد (36-33) الصلاحية لوزارة الحكم المحلي بفرض وإنفاذ العديد من الأنظمة والإجراءات المالية والمتعلقة بكيفية تسيير الشؤون المالية اليومية للهيئة، والرقابة عليها من قبل وزير الحكم المحلي. ومن هنا، نلاحظ أن ما تنص عليه مواد هذا القانون، يتعارض مع مفهوم اللامركزية الذي وضعناه في الإطار النظري، فاللامركزية، وبخاصة المالية، تتطلب وجود استقلالية لدى الهيئات المحلية في بناء موازنتها وتنفيذها وتسيير شؤونها المالية والإدارية. إلا أن اشتراط موافقة وزير الحكم المحلي على جملة كبيرة من هذه التفاصيل، يتعارض مع مبدأ اللامركزية بشكل صارخ. كما يلغي مبدأ الشخصية الاعتبارية المستقلة للهيئة المحلية التي تعتبر جوهر اللامركزية. سوف يتم التطرق إلى هذه القضايا بالتفصيل في الفصل التالي.

3-2-3 قرار بقانون رقم (9) لسنة 2008م بشأن تعديل قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997

طرح هذا القرار بقانون عدداً من التعديلات على قانون الهيئات المحلية لسنة 1997، التي عمقت من تبعية الهيئات المحلية للحكومة المركزية بدلاً من تعزيز استقلاليتها. على سبيل المثال، أعطت المادة (3) الصلاحية لمجلس الوزراء، وبتنسيب من وزير الحكم المحلي، بحل الهيئة المحلية في حالات محددة مذكورة بنص القرار. والجدير بالذكر أن القرار لم يحدد معايير واضحة ومحددة يؤدي تجاوزها إلى حل الهيئة المحلية، ما يفسح المجال للتأويل واستخدام هذا القرار بشكل غير موضوعي وعادل لحل هيئة محلية معينة، لأسباب قد تكون شخصية أو سياسية. في السياق نفسه، أعطت المادة (2) من القرار الحق لوزير الحكم المحلي بتعيين لجنة للقيام بمهام مجلس الهيئة المنحل لمدة أقصاها سنة، كما أعطت الصلاحية للوزير لإقالة رئيس الهيئة المحلية، وبمصادقة مجلس الوزراء. كما أستخدمت في القرار مادة جديدة (المادة 4) لإضافتها على القانون الأصلي لسنة 1997، نصت على أن يحدد مجلس الوزراء، وبتنسيب من وزير الحكم المحلي، رواتب رؤساء الهيئات المحلية ومكافآت أعضاء المجلس. بالتالي، فإن هذه التعديلات من شأنها تقليل استقلالية الهيئات المحلية، والتأثير بشخصيتها الاعتبارية نتيجة لزيادة فرص تدخل الحكومة المركزية فيها، وبخاصة في القرارات التي من المفترض أنها من حق الناخبين، مثل تعيين وتغيير رئيس الهيئة المحلية. فالأساس في الانتخابات (التي تعتبر

جوهر اللامركزية السياسية) منح وسحب الشرعية من الهيئة المحلية، بالشكل الذي يضفي لمحة من الديمقراطية التي تعتبر أساساً للامركزية، وبخاصة السياسية. كما أن تحديد تشكيلة أعضاء مجلس الهيئة، والتعويضات المالية يجب أن تكون من صلاحية الهيئة نفسها، من خلال أنظمة رسمية معتمدة لديها توضح معايير محددة للبت بهذه الأمور، وبما يتناسب مع إمكانياتها المادية والتزاماتها الحالية والمتوقعة. إلا أن تدخل الحكومة المركزية فيها يتعارض مع مبدأ الاستقلالية (بالتالي اللامركزية) الإدارية والمالية للهيئة.

3-2-4 قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005 وتعديلاته الواردة في قرار بقانون رقم (2) لسنة 2017

نظم هذا القانون عملية انتخابات الهيئات المحلية من جوانب مختلفة، بما فيها تحديد إجراءات إدارة الانتخابات ودوريتها، والجهة المسؤولة عن تنظيمها والرقابة عليها، إضافة إلى قضايا أخرى تتعلق بأهلية الناخبين وآليات الترشح والانتخاب. ويتوافق جوهر هذا القانون مع جوهر اللامركزية السياسية القائلة بضرورة أن تكون الهيئات المحلية منتخبة من المواطنين. حدد قانون الانتخابات لجنة الانتخابات المركزية كجهة مستقلة للإشراف على تنفيذ الانتخابات المحلية. تظهر الإشكالية أنه سابقاً لهذه اللجنة، أشرفت الهيئة العليا للانتخابات المحلية، برئاسة وزير الحكم على الانتخابات المحلية في دورتها الأولى؛ بمعنى أن الوزارة كانت مسؤولة عن تحديد موعد الانتخابات وآلياتها، ما ينفي إمكانية اعتبار هذه الانتخابات إحدى ركائز اللامركزية السياسية في ذلك الحين، كون السلطة المركزية هي من تضع الأسس والإجراءات للانتخابات.

جاء التعديل على القانون من خلال قرار رقم (2) لسنة 2017 بعد أن تسببت محاكم البداية التي كانت صاحبة الاختصاص في قانون رقم 10 لسنة 2005 بأزمة أدت إلى تأجيل الانتخابات المحلية، التي كان من المفترض عقدها في سنة 2016، حيث حُصص هذا التعديل لاستحداث محكمة قضايا انتخابات الهيئات المحلية بديلاً عن محاكم البداية. وحدد القرار بقانون ولاية تشكيل المحكمة من خلال مرسوم رئاسي بناءً على تنسيب مجلس القضاء الأعلى، بحيث يكون القضاة من الاستئناف والبداية. من إيجابيات هذا التعديل أنه أوجد محكمة مختصة بقضايا الانتخابات المحلية أسوة بالانتخابات العامة التي تحكمها محكمة مختصة، وليس محاكم البداية

التي شهدت أحكاماً متفاوتة لقضايا متشابهة في الانتخابات المحلية 2012، والانتخابات المؤجلة لسنة 2016. لكن تظهر إشكالية المرسوم في أنه لم يحدد آلية للتعامل مع القضاء في قطاع غزة، الذي يعد منفصلاً حكماً عن نظيره في الضفة الغربية بسبب الانقسام السياسي.

3-2-5 قرارات وقوانين أخرى

علاوة على القوانين والقرارات سالفة الذكر، يتأثر عمل الهيئات المحلية بعدد من القوانين الأخرى التي تؤثر عليها من نواحٍ عدة. على سبيل المثال، وبموجب قرار بقانون رقم (32) لسنة 2018 بشأن محاكم الهيئات المحلية، تم وضع محاكم الهيئات المحلية ضمن هيكلية مجلس القضاء الأعلى، بعكس ما كان معمولاً به قبل صدور هذا القرار. على الرغم من أهمية محاكم الهيئات المحلية، فإن هذه المحاكم، وبموجب هذا القرار بقانون، قد أصبحت جزءاً من هيكلية مجلس القضاء الأعلى، وهو السلطة المركزية للقضاء. بالتالي، فقد حول هذا القرار عملية التقاضي بجميع مستوياتها إلى صلاحية ممنوحة للسلطة القضائية العليا في فلسطين، ما يتنافى مع جوهر اللامركزية، وبخاصة السياسية، التي بموجبها يجب أن تتمتع الهيئات المحلية بالسلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية ضمن حدودها الجغرافية.

تضمن القرار بقانون رقم (21) لسنة 2017 بشأن تعديل قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية المؤقت رقم (79) لسنة 1966، تعديلات في عضوية مجلس التنظيم الأعلى عززت المركزية، بحيث لغت عضوية الهيئات المحلية في هذا المجلس، وجعلت العضوية حكراً على وزارات الحكومة المركزية (المادة 4). جاءت المادة (5) من التعديل لإلغاء المادة (8) من القانون الأصلي، بحيث تم تحديد الجهات الأعضاء في اللجان الإقليمية للتخطيط والبناء في المحافظات، والمؤلفة من أربعة عشر عضواً من الممثلين عن وزارات الحكومة المركزية، في حين لم يتم إدراج ممثلي الهيئة المحلية في قائمة الأعضاء. وأعطت المادة (6) السلطة لوزير الحكم المحلي لاعتبار مجلس البلدية لجنة محلية للتنظيم، أو سحب هذه الصلاحية منه، حيث يعتبر هذا سلطة إضافية بيد الوزير. وفي الوقت نفسه، فإن القرار لم يضع المعايير التي يحق للوزير بموجبها منح أو سحب صلاحية الهيئات المحلية (مجلس البلدية هنا) لتكون لجنة محلية لتنظيم المدن والقرى والأبنية.

يتضح للنظر إلى قرار مجلس الوزراء رقم (3) لسنة 2017 الخاص بنظام رؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية، أن القرار يحدد وينظم عدداً من القضايا الخاصة بجلسات المجالس المحلية، ويحدد آليات تبليغ الأعضاء بمواعيد الجلسات، كذلك الأمور والقواعد التي يجب على رئيس الهيئة المحلية الالتزام بها في تسيير هذه الاجتماعات، والالتزامات والمحظورات على رئيس وأعضاء مجالس الهيئات فيما يتعلق بالجلسات. كما حدد النظام قيمة مكافآت بدل حضور الجلسات للأعضاء، وتم تصنيفها حسب المحافظة. تظهر الإشكاليات، هنا، في هذا القرار بقانون فيما يتعلق بمفهوم اللامركزية، في تطرقه إلى العديد من التفاصيل التي تتدخل في تسيير الهيئات المحلية، والتي يجب أن يتم تحديدها بالأصل من قبل الهيئة المحلية نفسها، بالاستناد إلى الإطار العام للقوانين. فالأصل أن تضع الحكومة المركزية إرشادات عامة لحكم هذه التفاصيل، على أن تترك التفاصيل لمسؤولية المجالس المحلية لوضعها بما يتناسب وإمكانياتها.

لم يأت قرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2018 المعدل لجدول الحرف المصنفة بذيل قانون الحرف والصناعات رقم (16) لسنة 1953م وتعديلاته على ذكر الهيئات المحلية. فعلى الرغم من أن الهدف من القرار تنظيم وتعديل القائمة الأصلية للحرف، فإنه من غير الواضح الدور الذي تلعبه الهيئات المحلية في عملية الترخيص، كون بعض الحرف يتم ترخيصها من قبل الوزارات المختصة بذلك، والبعض الآخر يتم ترخيصه من الهيئات المحلية، ما يؤثر سلباً على قدرة مجلس الهيئات المحلية على وضع أنظمة خاصة بها فيما يتعلق بمنح التراخيص لبعض المهن والحرف التي تقع ضمن نطاق سلطاتها، أو ما كان متعارفاً عليه سابقاً بأنه من اختصاصها. كما لم يأت النظام على ذكر التفاصيل المتعلقة بأدوار المجالس البلدية الصغيرة والمتوسطة والمجالس القروية. في السياق نفسه، حدد القرار في المادة (2) منه مبلغ 25 ديناراً أردنياً يجب استيفاؤها عن كل حرفة مصنفة بالجدول عند الترخيص. لكن القرار لم يمنح صلاحية تعديل هذا المبلغ للجهة صاحبة الاختصاص في منح الترخيص. فقانون الحرف والصناعات رقم (16) لسنة 1953 وتعديلاته في المادة (17) اسند الصلاحية إلى وزير الصحة. ولإنفاذ القانون، حدد القانون الأصلي جهات الاختصاص بمجلس الوزراء، ووزير الداخلية، ووزير الدفاع، ووزير العدل، وزير الزراعة، ووزير الصحة. بالتالي، فإن قرار مجلس الوزراء لم يشر

إلى أي تغيير على جهات الاختصاص، كما لم يشر إلى دور للمجالس المحلية في منح التراخيص وتحديد القيمة المالية للترخيص.

وأخيراً، أضاف التعديل الذي جاء به قرار بقانون رقم (12) لسنة 2018 بشأن تعديل قانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل مناطق البلديات والمجالس المحلية رقم (11) لسنة 1954 على القانون الأصلي الخاص بضريبة الأبنية والأراضي، بعض المواد التي أتاحت لمجلس الوزراء، بناءً على تنسيب وزير الحكم المحلي، وبالتنسيق مع وزير المالية والتخطيط، تفويض أو إلغاء التفويض لعدد من الهيئات المحلية صلاحيات وزارة المالية والتخطيط في تحصيل الضريبة وغرامات التخلف عن دفعها من خلال موظفي البلديات. كذلك حدد القرار أن وزارة المالية مسؤولة عن تسليم كافة الأوامر والتعليمات والإعلانات والإشعارات والتبليغات وسجلات الضريبة المتعلقة بمنطقة الهيئة المحلية. على الرغم من أن هذا التعديل قد أتاح لمجلس الوزراء منح وإلغاء التفويض للهيئات المحلية، فإنه لم يشر إلى المعايير التي تتيح لمجلس الوزراء التفويض أو الإلغاء، ما يجعل من هذا التعديل ففاضاً، بحيث لا يمنح للبلديات والهيئات المحلية صلاحية كاملة بالجباية، أو حتى وضع الأنظمة والتعليمات وغيرها من القضايا الإدارية التي يجب أن تكون من صلاحية الهيئة المحلية.

3-2-6 الخلاصة

يتضح للناظر إلى التشريعات والقوانين ذات العلاقة بقطاع الحكم المحلي (بشكل مباشر أو غير مباشر) والمذكورة أعلاه، وجود إشكاليات فيها أدت إلى التقليل من استقلالية الهيئات المحلية، وبالتالي التأثير سلباً على مساعي تحقيق اللامركزية بمحاورها كافة. فالعديد من القوانين والقرارات بقوانين منحت الحكومة المركزية (سواء وزير الحكم المحلي أو مجلس الوزراء) عدداً من الصلاحيات التي من المفترض أن تكون من اختصاصات الهيئات المحلية في حال اعتبارها كيانات ذات شخصية اعتبارية مستقلة. إن تحجيم استقلالية وصلاحيات الهيئات المحلية بنص القانون، علاوة على إعطاء الحكومة المركزية المجال للتدخل في العديد من الشؤون الخاصة بهذه الهيئات؛ بدءاً من تعيين مجالس هذه الهيئات وحلها في حالات محددة، وانتهاءً بالتدخل في العديد من القضايا المالية والإدارية داخل الهيئة، كذلك وجود ضبابية في مدى دقة المعايير

التي تستدعي تدخل الحكومة المركزية، كل هذه الأمور وغيرها من شأنها أن تعيق مساعي زيادة اللامركزية في هيئات الحكم المحلي. وبالتالي لا بد من تكثيف الحوار بين كافة الأطراف ذات العلاقة بهذا القطاع؛ من مؤسسات الحكومة المركزية، والهيئات المحلية، والأطراف في المجتمع المدني، من أجل العمل على تعديل الإطار القانوني الحالي، بهدف تجاوز المعوقات الحالية والمحتملة التي تواجه الهيئات المحلية.

4- الفصل الرابع

تحليل واقع الهيئات المحلية في فلسطين من منطلق أطر اللامركزية

1-4 المحور الأول: اللامركزية السياسية

سيناقش هذا الفصل تحليل واقع الهيئات المحلية في فلسطين من منظور اللامركزية السياسية، وذلك بالاعتماد على نتائج المقابلات مع عينة الدراسة التي ذكرناها في المنهجية، إضافة إلى الاستناد إلى تحليل الإطار القانوني في الفصل السابق.

1-1-4 مقّمة

كما أوضحنا في الإطار النظري أعلاه، فإن اللامركزية السياسية تتطلب وجود هيئات منتخبة ذات استقلالية عن السلطة المركزية في اتخاذ القرار وفي إدارة أمورها. سوف يتركز نقاشنا في هذا القسم على تحليل اللامركزية السياسية في السياق الفلسطيني، بالاستناد إلى عدد من المحاور، وهي:

- تحليل العوامل المؤثرة في تشكيل الهيئات المحلية وأسس اختيار أعضائها.
- مدى مشاركة الهيئات المحلية في الانتخابات.
- القواعد والإجراءات الرسمية التي يتم اتخاذها لضمان حرية الانتخابات وعدالتها وشفافيتها.
- مدى تأثير الحكومة المحلية في اختيار أعضاء الهيئات المحلية وانتخابهم.
- مدى سيطرة الحكومة المركزية على عملية اتخاذ القرار داخل الهيئات المحلية، وتدخلها في تنفيذ إجراءاتها.
- نسب الاقتراع ومشاركة الناخبين في انتخابات الهيئات المحلية.
- فعالية منظمات المجتمع المدني المحلية في مراقبة الهيئات المحلية.

4-1-2 العوامل المؤثرة في تشكيل الهيئات المحلية وأسس اختيار أعضائها

إن تحليل مرحلة التأسيس منذ بداية قيام السلطة الوطنية الفلسطينية، يظهر أن هذه المرحلة قد اتسمت بالمركزية بدرجة كبيرة، نظراً لقيام السلطة المركزية بتعيين مجالس الهيئات المحلية، دون إجراء انتخابات رسمية في ذلك الحين، حيث كانت السلطة المركزية صاحبة الصلاحية في منح الشرعية للمجالس وسحبها منها، وذلك على الرغم من أن وزارة الحكم المحلي كانت تشير إلى أنها تقوم بعملية التعيين بعد إجراء استمزاغ لآراء الجمهور، إلا أن هذه الطريقة ليست بديلاً عن الانتخابات عند تقييم اللامركزية السياسية.

افتقر العمل مع الهيئات المحلية في مرحلة التأسيس إلى رؤية خاصة بالتنظيم الإداري في فلسطين، حيث تم اعتماد القوانين الأردنية والمصرية التي كانت سائدة قبل الاحتلال الإسرائيلي للضفة الغربية وقطاع غزة العام 1967. أثر ذلك على استحداث عدد كبير من المجالس المحلية، التي منحت الشرعية من قبل وزارة الحكم المحلي، حيث ارتفع عددها من 139 العام 1993 إلى 443 العام 2021. ظهرت العديد من المحددات التي أثرت على عمل الهيئات المحلية في مرحلة التأسيس، والتي لا تزال موجودة إلى الوقت الحالي، وتمثلت في استحداث الهيئات المحلية دون وجود تقدير دقيق لماهية الموارد المتوفرة في الإقليم الجغرافي قبل منحه صفة مؤسسية، علاوة على غياب الرؤية الشاملة حول ماهية الأدوار المناطة بالهيئة المحلية، والإمكانيات الإدارية والمالية المطلوبة لديمومة هذه المجالس، كذلك قدرتها على تقديم الخدمات المناطة بها للمواطنين. كما تظهر إشكالية أخرى هنا في تحديد القانون لتقسيمات الهيئات المحلية، وعدد أعضاء مجالسها، بغض النظر عن عدد المواطنين في حدود الهيئة المحلية، حيث تم حصر عدد أعضاء مجالس البلديات الكبرى بنحو (15) عضواً، وكذلك البلديات المصنفة (ب) بنحو (13) عضواً، والبلديات المصنفة (ج) بنحو (11) عضواً، و(9) أعضاء للمجالس القروية.

لاحقاً لمرحلة بدايات قيام السلطة، وتعيين مجالس الهيئات المحلية من قبل الحكومة المركزية، تم التوجه إلى إجراء الانتخابات (في الضفة الغربية) لإتمام هذه العملية بدلاً من التعيين. تعتبر الانتخابات من الأركان الأساسية للامركزية السياسية على المستوى المحلي، حيث تبناها المشرع

الفلسطيني كآلية ديمقراطية تضمن أن يقرر الناخبون مصيرهم عبر منح صوتهم للقائمة أو للأشخاص الذين يتوقعون أن يقدموا الخدمات لهم بكفاءة. منذ قيام السلطة الوطنية، نُظمت أربع دورات انتخابية للهيئات المحلية على مدى العقدين الماضيين. وعلى الرغم من عقد هذه الدورات الانتخابية، ما زالت اللامركزية السياسية في فلسطين موضع سؤال نظراً لعوامل أخرى سنتطرق إليها لاحقاً في هذا القسم.

يتضح للمطلع على كيفية اتخاذ قرار إجراء انتخابات الهيئات المحلية في الضفة الغربية في دوراتها الأخيرة وجود تدخل كبير ومباشر من الحكومة المركزية في هذه العملية. فقرار إجراء الانتخابات قد أخذته الحكومة المركزية في جميع الدورات. ففي الدورة الأولى، تم اتخاذ القرار من قبل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، في حين صدر هذا القرار من قبل مجلس الوزراء في الدورات اللاحقة. أما في قطاع غزة، وكتبعية للانقسام، لم يتم عقد الانتخابات فيه في الدورات الثلاث الأخيرة، بل يتم اختيار أعضائها من خلال التعيين. نتج عن هذا التباين الاستياء بأحد محاور اللامركزية السياسية (وهو هنا الانتخابات) في الضفة الغربية، دون قطاع غزة، ما يؤشر على تعميق المركزية بيد الحكومة في قطاع غزة بما يتعارض مع القوانين الفلسطينية الحالية التي تمنح جزءاً من اللامركزية السياسية، من خلال إجراء انتخابات دورية. تجدر الإشارة إلى تدخل الحكومة المركزية (الضفة الغربية) بمواعيد الانتخابات وتحديد دوريتها وإمكانية تأجيلها، حيث سجلت الحالة الفلسطينية تأجيل مواعيد الانتخابات المحلية في دورتين (2010 و2016)، وتم اتخاذ قرار التأجيل في كلتا الحالتين من قبل الحكومة المركزية.

برز تدخل الحكومة المركزية كذلك في عملية الإشراف على الانتخابات في دورتها الأولى في مرحلة ما قبل تشكيل لجنة الانتخابات المركزية، حيث أشرفت الهيئة العليا للانتخابات، التي تكونت من وزير الحكم المحلي، وممثلين عن الفصائل الفلسطينية المختلفة، وبعض الكفاءات، على عملية الانتخابات بشكل كامل (مرصد العالم العربي للديمقراطية والانتخابات، 2017). من هنا، فإن وجود وزير الحكم المحلي على رأس اللجنة العليا، تطبيقاً لقانون رقم (5) لسنة 1996 الخاص بانتخابات الهيئات المحلية، قد أعطى انطباعاً بتدخل الحكومة المركزية في الانتخابات، وسعيها إلى التحكم في الهيئات المحلية، ما أضفى تعزيزاً على مركزية السلطة في

مجال الحكم المحلي. لكن منذ الدورة الثانية للانتخابات المحلية، تم نقل إدارة العملية الانتخابية إلى لجنة الانتخابات المركزية، وهي جهة مستقلة ومحيدة، وانحسر دور وزارة الحكم المحلي باقتراح موعد الانتخابات أو تجزئتها، كما حصل في الانتخابات المحلية 2021-2022، كذلك سجل الهيئات المحلية وتصنيفاتها.

4-1-3 مشاركة الهيئات المحلية في الانتخابات

تتبع أهمية الانتخابات لكونها خياراً ديمقراطياً يساهم في تمكين المواطنين من اختيار ممثليهم في الهيئات المحلية، من خلال انتخابات حرة يتم عقدها بشكل دوري، وتشمل الهيئات المحلية كافة، ما يساهم في تعزيز اللامركزية السياسية. لكن يتضح للمطلع على التجربة الفلسطينية ارتفاع نسبة الهيئات المحلية التي اعتمدت على التزكية لاختيار مجالس هيئاتها بدلاً من المشاركة في الانتخابات الرسمية. تُعرف التزكية بالتوافق على قائمة واحدة في الهيئة المحلية من قبل التنظيمات والعائلات، حيث تقدم إلى لجنة الانتخابات المركزية ل يتم اعتمادها كقائمة واحدة، دون الحاجة إلى المشاركة في الانتخابات وتصويت من يحق لهم الانتخاب من المواطنين. يوضح الجدول التالي عدد الهيئات المحلية التي تم اختيار أعضائها بالتزكية في الدورات الأربع، مقارنة بإجمالي الهيئات المحلية.

جدول 1: عدد ونسبة الهيئات المحلية التي تم اختيارها حسب التزكية في الدورات الانتخابية الأربع

الدورة الانتخابية	2004-2005	2012-2013	2017	2021
عدد الهيئات حسب التزكية/الإجمالي	21 من أصل 264	215 من أصل 354	199 من أصل 354	185 من أصل 388
النسبة	8%	61%	56%	47%

المصادر: مرصد العالم العربي للديمقراطية والانتخابات، (2017)، لجنة الانتخابات المركزية، (2021).

نلاحظ من جدول 1 أعلاه أن الدورة الأولى للانتخابات المحلية 2004-2005، التي تمت قبل الانقسام، وشاركت فيها غالبية القوى والأحزاب والفصائل السياسية هي الأقل فيما يتعلق باعتماد

قوائم التزكية (8% فقط من إجمالي الهيئات المحلية قد تم اختيارها بالتزكية). بالمقابل، ارتفعت نسبة التزكية في الدورات الانتخابية التالية التي عُقدت بعد الانقسام السياسي. أما في الدورات اللاحقة، نلاحظ ارتفاعاً كبيراً في هذه النسبة، وبخاصة في الدورة الانتخابية 2012-2013، حيث وصلت النسبة إلى 61%، فيما بلغت 56% في دورة 2017. وتم تبرير ارتفاع هذه النسبة في حينها إلى أن التزكية والتوافق على قائمة واحدة يهدف إلى تعزيز السلم المجتمعي، تجنباً للصراعات بين الأحزاب السياسية في عضوية الهيئات المحلية، التي كانت في أوجها في فترة عقد دورتي الانتخابات الثانية والثالثة. وعلى الرغم من أن الدورة الثانية 2012-2013 قد شهدت مقاطعة للانتخابات من حركة حماس، وعدم مشاركة الهيئات المحلية في قطاع غزة فيها، فإن نسب التوافق والتزكية فيها قد بلغت أعلى مستوى (لجنة الانتخابات المركزية، 2012). من هنا، نلاحظ أن إحدى دعائم اللامركزية السياسية، وهي إجراء انتخابات الهيئات المحلية، ومشاركة المواطنين في اختيار ممثليهم فيها، لا تنطبق بشكل كبير على الحالية الفلسطينية، نتيجة لارتفاع نسب الهيئات التي تم اختيارها بالتزكية، ما يحرم المواطنين من ممارسة حقوقهم الديمقراطية بشكل واضح.

يتضح، هنا، أن الانقسام السياسي بين الضفة الغربية وقطاع غزة قد ساهم في تعزيز المركزية على حساب اللامركزية، وتعمقت المركزية في قطاع غزة نظراً لقيام الجهة الحاكمة فيه بتعيين الهيئات المحلية فيه بدلاً من إجراء الانتخابات، مع وجود تفضيل واضح لاختيار الأعضاء ذوي الانتماء السياسي التابع لها (حركة حماس). بالتالي، يمكن القول إن الانقسام قد ساهم في تعزيز المركزية، ما أثر، بشكل كبير، على التوجه نحو اللامركزية المعلن عنه من قبل وزارة الحكم المحلي.

4-1-4 تأثير العوامل العائلية والعشائرية على تشكيل الهيئات المحلية

نظرياً، فإن إحدى دعائم اللامركزية السياسية هي انتخاب المواطنين للمرشحين المناسبين ذوي الكفاءات العلمية والخبرة العملية لتمثيلهم في الهيئات المحلية، دون الالتفات إلى الاعتبارات العائلية والعشائرية والحزبية في اختيار المرشحين. بمعنى تفضيل المرشحين الأكفاء على أولئك الأقل كفاءة دون النظر إلى اعتبار آخر غير الكفاءة والمهنية. بينت نتائج مقابلات الدراسة

الميدانية سيطرة الاعتبارات العائلية العشائرية والسياسية الحزبية على عملية اختيار المرشحين، سواء من خلال الانتخابات الرسمية أو التزكية، وهو ما يتنافى وجوهراً للامركزية السياسية.

تم تنظيم الانتخابات المحلية بدوراتها كافة (باستثناء الدورة الأولى) استناداً إلى قانون الانتخابات لسنة 2005. استند هذا القانون إلى نظام التمثيل النسبي والقائمة المغلقة كنظام انتخابي توافقت عليه الفصائل والأحزاب سنة 2005. فيما تم تنظيم الدورة الأولى للانتخابات بناءً على قانون رقم (5) لسنة 1996 الخاص بانتخابات الهيئات المحلية، الذي اعتمد نظام الأغلبية البسيطة كنظام انتخابي. وتميزت الدورة الانتخابية الأولى بكثرة الأصوات المهدورة التي تجاوزت الـ60% من مجموع الأصوات الصحيحة.

يعتبر نظام التمثيل النسبي الأفضل مقارنة بنظام الأغلبية البسيطة في تحقيق التنمية السياسية؛ نظراً لاستناده إلى البرامج الانتخابية في اختيار المرشحين، بدلاً من اختيار الأفراد لاعتبارات شخصية (مرصد العالم العربي للديمقراطية والانتخابات، 2017). وعلى الرغم من استناد هذا النظام إلى البرامج الانتخابية في اختيار المرشحين، فإن العوامل العائلية والحزبية لا تزال مسيطرة على اختيار أعضاء الهيئات وعلى تكوين القوائم الانتخابية. وفي الآونة الأخيرة، ارتفع تأثير العوامل العائلية على تلك الحزبية في عملية الانتخاب أو التزكية. فعلى سبيل المثال، شهدت الانتخابات المحلية في دورتها الرابعة سيطرة للعائلات على القوائم الانتخابية، مع تراجع دور الأحزاب والفصائل السياسية، حيث كان للعشائر التأثير الأكبر في تشكيل القوائم الانتخابية (مؤسسة ريفورم، 2021). وترشحت في مرحلتي الانتخابات في 2021-2022 ما مجموعه 808 قوائم انتخابية، منها 627 عائلية، و181 حزبية. كما تقدمت القوائم المستقلة في نسبة العدد الكلي للمقاعد المتنافس عليها (69%) على القوائم الحزبية (31%) (لجنة الانتخابات المركزية، 2021).

بينت نتائج مقابلات الدراسة أنه، وعلى الرغم من أن تأثير العوامل العائلية والحزبية في اختيار ممثلي الهيئات المحلية واضح في جميع الهيئات المحلية، فإن الهيئات المحلية الأصغر حجماً (وبخاصة المجالس القروية) قد تأثرت بذلك بشكل أكبر من تلك الكبيرة (بلديات (أ) و(ب))،

نظراً لطبيعة العلاقات والتفاعلات الاجتماعية داخل الهيئات المحلية الصغيرة التي تضاعف من تأثير هذه العوامل في اختيار أعضاء الهيئات. يعتبر وجود تمثيل عائلي (وبخاصة للعائلات الكبيرة في التجمع) أحد الأعراف التي لا يمكن تجاوزها في الحالة الفلسطينية.⁵ وعلى الرغم من أن محاولة تحري اختيار أكثر أعضاء العائلة كفاءة للتمثيل في المجلس، فإن وجود شرط الانتماء العائلي قد يؤدي إلى تحية الأشخاص ذوي الكفاءات الأعلى في حال عدم انطباق شرط الانتماء العائلي عليهم.

4-1-5 القواعد الرسمية اللازمة لضمان شفافية الانتخابات

يتطلب إجراء انتخابات تتسم بالشفافية والنزاهة مجموعة من الشروط، أبرزها وجود إطار قانوني يعزز النزاهة والشفافية للعملية الانتخابية، علاوة على وجود إدارة انتخابية محايدة وشفافة، تترافق مع وجود عدد من الأنظمة والتعليمات والإجراءات المفصلة لتنظيم العملية الانتخابية. في السياق الفلسطيني، ضمن الإطار القانوني، وبخاصة قانون رقم (10) لسنة 2005 وتعديلاته، هناك مستوى عال من شفافية ونزاهة الانتخابات، حيث حيد القانون السلطة المركزية عن التدخل في العملية الانتخابية، وكذلك ضمن حق المواطنين في تسجيل أنفسهم في سجلات الناخبين، وحدد شروط الترشح وحقوق القاطنين في حدود الهيئة المحلية في الترشح في حال توفرت فيهم الشروط المحددة.

بخصوص الإدارة الانتخابية، على الرغم من أن تعيينها يتم بقرار من الرئيس (الحكومة المركزية)، فإنها، ومنذ تأسيسها، استطاعت الحفاظ على استقلاليتها ومهنتها. تتمتع لجنة الانتخابات بصفتها كياناً دائماً ذا شخصية اعتبارية واستقلال إداري ومالي، ويخصص لها ميزانية ترد كمركز مالي مستقل في الموازنة العامة (مؤسسة الملتقى المدني، 2021). واستطاعت لجنة الانتخابات بناء نهج مهني ملتزم بالقانون، وضمان عقد الانتخابات بشفافية ونزاهة.

⁵ المصدر : مقابلة بلدية طولكرم.

فيما يتعلق بتوفر الأنظمة والإجراءات لتنظيم العملية الانتخابية وضمان شفافيتها، تقوم لجنة الانتخابات بتحديث وتنقيح سجل الناخبين بشكل دوري مستمر، وبخاصة الدورات الانتخابية، ما يضمن دقته، ويضمن أن الناخبين المسجلين في مناطقهم هم الوحيدون القادرون على المشاركة في عملية الاقتراع ضمن حدود الهيئة المحلية المسجلين فيها، ما ينفي احتمالية ازدواجية المشاركة للناخبين في انتخاب هيئات محلية غير المسجلين فيها. كما يمنع غير المسجلين في المشاركة في العملية الانتخابية. لكن تجب الإشارة، هنا، إلى أحد المحددات التي تبينت معنا من خلال مقابلات الدراسة، وهي أنه على الرغم من الجهود التي تبذلها لجنة الانتخابات المركزية في تحديث سجلات الناخبين، فإن تغيير العديد من المواطنين لأماكن إقامتهم بين المحافظات (الهجرة الداخلية) قد أثرت على نسب المشاركة في الانتخابات في المحافظات التي تمت الهجرة منها، نتيجة لعدم تحديث سجل الناخبين فيها بشكل مناسب.

أما فيما يتعلق بعملية الترشيح، فلتتزم لجنة الانتخابات بشروط محددة تنطبق على جميع المرشحين دون تمييز. كما تلتزم بالمدة الزمنية المحددة سلفاً في الجدول الزمني للعملية الانتخابية، مع إعطاء الحق للقوائم التي يتم رفضها من قبل اللجنة لأي سبب للتقدم بطعن على قرار اللجنة لمحكمة قضايا الانتخابات المحلية. بخصوص إجراءات الاقتراع والفرز، يتم تنظيمها وإعلانها بشكل مسبق عبر دليل خاص. فعلى سبيل المثال، يتم التأكد من تسجيل وهوية كل الناخبين قبل وضع ورقة الاقتراع في الصندوق. كما تضمن حجرات الاقتراع التي يتم استخدامها حق المقترعين في سرية تصويتهم. كما تخضع عملية الاقتراع وعملية الفرز لرقابة وكلاء القوائم الانتخابية وللمراقبين المحليين والدوليين.

فيما يتعلق بالدعاية الانتخابية، نظرياً، فقد تم تحديد ضوابط واضحة لتنظيم هذه العملية من قبل لجنة الانتخابات المركزية. لكن على أرض الواقع، يُلاحظ القصور بقدرة اللجنة على متابعة كل نشاطات الدعاية الانتخابية ومدى التزام الجميع بالقانون، حيث تبينت مقابلات الدراسة أن معظم المبحوثين قد أشاروا إلى أن المظهر الواضح لاختراق القانون هو استمرار مظاهر الدعاية الانتخابية في يوم الاقتراع. ولم تستطع لجنة الانتخابات المركزية ضبط ومنع هذه الخروقات

بشكل كامل في الدورات الانتخابية التي تم عقدها، نظراً لقلّة الموارد البشرية والمالية اللازمة لمتابعة هذه العملية وضبطها بشكل كامل.

4-1-6 تدخل الحكومة المركزية في اختيار أعضاء الهيئات المحلية وقراراتها الداخلية

إن إحدى أبرز دعائم اللامركزية السياسية تتمثل باستقلالية الهيئات المحلية في إجراء الانتخابات والتحكم بأمورها المالية والإدارية بشكل مستقل، تمهيداً لتحقيق محوري اللامركزية الإدارية والمالية. بالتالي، فإن أي تدخل من قبل الحكومة المركزية في هذه العملية، من شأنه خلخلة أحد أسس اللامركزية السياسية.

منع قانون الانتخابات الحكومية المركزية من التدخل في العملية الانتخابية، وأكد على حيادية المؤسسات العامة. واختلفت آراء المبحوثين حول مدى تدخل الحكومة المركزية في الانتخابات المحلية الأخيرة، حيث أشار بعضهم إلى أن الحكومة لا تتدخل نهائياً في العملية الانتخابية، وإلى أن دور الوزارة ينتهي بإعداد قوائم المجالس وتسليمها إلى لجنة الانتخابات المركزية. فيما أشار آخرون إلى تدخل الحكومة في التأثير على اختيار أعضاء الهيئات المحلية بما يحابي مصالح الحزب السياسي الحاكم. وهذا يتناسب مع ما أشارت إليه تقارير هيئات الرقابة على الانتخابات، التي بينت تدخل أجهزة الأمن الفلسطينية لصالح قوائم محددة (لجنة الانتخابات المركزية، 2017).

فيما يتعلق بتدخل الحكومة المركزية في القرارات الداخلية للهيئات المحلية. اتضح من مراجعتنا للإطار القانوني أعلاه، ربط القانون العديد من قرارات الهيئات المحلية بضرورة موافقة وزير الحكم المحلي عليها قبل اعتمادها وتنفيذها. كما بينت نتائج المقابلات أن موافقة الوزير مطلوبة في العديد من الأمور التي تعتبر خاصة بالهيئات المحلية؛ مثل تحديد سلم الرواتب، وعملية تعيين موظفي الهيئات المحلية، وغيرها. وسوف يتم التطرق إلى هذه التدخلات بشكل مفصل في قسمي اللامركزية الإدارية والمالية. إلا أن خلاصة النقاش هنا تبين تداخل هذا المحور الأساسي للامركزية السياسية نتيجة لتدخل الحكومة المركزية في منح عديدة في أعمال الهيئات المحلية.

4-1-7 نسب مشاركة المواطنين في الانتخابات وشرعية المجالس المنتخبة

تبين الأدبيات وجود علاقة مباشرة بين ارتفاع نسب مشاركة المواطنين في انتخابات الهيئات المحلية، وبين مدى اعتبار المواطنين هذه الهيئات ممثلاً شرعياً لهم يتم من خلالها تقديم الخدمات لهم. في فلسطين، بينت نتائج المقابلات الميدانية وجود تفاوت واضح في نسب مشاركة المواطنين في الانتخابات، تختلف حسب المحافظة، وحسب تصنيف الهيئة المحلية. كذلك تتأثر هذه النسبة بمدى شعور المواطنين بالانتماء، ومدى ثقتهم بدور الهيئات المحلية في تحقيق التغيير وتقديم الخدمات المطلوبة منها بكفاءة.

يبين جدول 2 نسب التصويت في الدورات الانتخابية الأربع 2004-2021، وفق ما ورد في تقارير لجنة الانتخابات المركزية.

جدول 2: نسب التصويت في الدورات الانتخابية الأربع

الدورة الانتخابية	العام	نسبة تصويت الناخبين ("المشاركة الشعبية")
الدورة الأولى	2004-2005	70%
الدورة الثانية	2012-2013	53.8%
الدورة الثالثة	2017	53.9%
الدورة الرابعة	2021	58%

المصدر: تقارير لجنة الانتخابات المركزية للسنوات (2012، و2017، و2021) المعلومات المتعلقة بالدورة الأولى مأخوذة من دراسة التجربة الانتخابية، (2017).

نلاحظ من جدول 2 وجود تفاوت في نسب التصويت بين الدورات الانتخابية. فقد شهدت الدورة الأولى للانتخابات المحلية (2004-2005) النسبة الأعلى من نسب المشاركة، ولعل ذلك يعود إلى أنها كانت الانتخابات المحلية الأولى بعد اعتماد سياسة التعيين لمدة عشر سنوات. من جهة أخرى، فإن الفصائل والأحزاب كافة، شاركت في الانتخابات، وهي الانتخابات الوحيدة التي شملت بعض المجالس المحلية في قطاع غزة. بينما جاءت الانتخابات الثانية بعد الانقسام، وفي ظل مقاطعة حركة حماس لها. بالتالي، شهدت تراجعاً في نسب المشاركة بشكل ملحوظ،

حيث بلغت نسب التصويت في الدورتين الثانية والثالثة حوالي 53.9%. فيما شهدت الدورة الرابعة ارتفاعاً نسبياً عن الدورتين السابقتين، فبلغت نسب المشاركة 58%.

بينت نتائج المقابلات أن أحد أبرز الأسباب في تراجع نسب التصويت في الدورات الانتخابية الأخيرة، يعود إلى اعتماد نظام القوائم الموحدة، بحيث تجمع القائمة عدداً من المرشحين، الذين قد تتفاوت نسب قبولهم من الناخبين، ما يزيد من نسب العزوف عن المشاركة في الانتخابات لعدم رغبتهم في فوز أشخاص محددين في القائمة. وارتأى العديد منهم أن نظام الانتخابات الفردي، ونظام القوائم المفتوحة يمنح المواطنين خيارات أوسع في اختيار ممثليهم في المجالس المحلية.⁶

4-1-8 المساءلة المجتمعية ودور مؤسسات المجتمع المدني

تعتبر المساءلة المجتمعية من قبل المواطنين للهيئات المحلية التي قاموا بانتخابها أحد أعمدة اللامركزية السياسية. فكلما زادت قدرة المواطنين وصلاحياتهم على مساءلة الهيئات في الأمور المتعلقة بكيفية إنجاز أعمالها، وتقديم خدماتها، وإدارة إيراداتها ونفقاتها (أي إدارة أموال المواطنين أنفسهم)، زادت شرعية هذه الهيئات بالنسبة للمواطنين، وثقتهم بها كممثل لهم في الحكم. في فلسطين، ما زالت عملية المساءلة المجتمعية للهيئات المحلية غير مقننة وغير منظمة بشكل كبير. وتُلاحظ تبعات ذلك في وجود تفاوت كبير في هذه العملية بين الهيئات في المحافظات المختلفة.

على الرغم من أن وزارة الحكم المحلي قد حددت أحد أهدافها الاستراتيجية في تعزيز المشاركة والمساءلة المجتمعية منذ 2009، فإنها لم تحدد آليات تنفيذ واضحة بنص قانوني، وتركت تحديد ذلك إلى الهيئات المحلية، والمواطنين، ومؤسسات المجتمع المدني. انعكس ذلك في التفاوت بين الهيئات في آليات المساءلة. على سبيل المثال، عادة ما يتم عقد جلسات الهيئات المحلية بشكل مغلق، ولا يحق للمواطنين حضورها إلا بدعوة من المجلس. في السياق نفسه، لا يوجد

⁶ المصدر : نتائج المجموعة البورية.

مرجع قانوني يتيح ويعطي الحق للمواطنين في الحصول على المعلومات التي تم تداولها في جلسات هذه المجالس المغلقة، أو حتى إلزام المجالس بالإفصاح علانية للمواطنين عن نتائج هذه الجلسات.

بينت نتائج الدراسة الميدانية قيام بعض المجالس بعقد جلسات مساءلة مجتمعية كمبادرة ذاتية منها.⁷ كما أشارت العديد من الهيئات المحلية المبحوثة إلى دور العديد من مؤسسات المجتمع المدني، مثل ائتلاف أمان، ومنتدى شارك، ومؤسسة ريفورم، وشمس، في تعزيز المساءلة المجتمعية في بعض الهيئات. كما قدمت بعض الهيئات المحلية مبادرات تهدف إلى تنظيم جلسات مساءلة عبر وسائل الإعلام. فيما نفت العديد من الهيئات المحلية (وبخاصة المجالس القروية) وجود أي مبادرة سواء من الهيئة أو من المواطنين ومؤسسات المجتمع المدني لعقد جلسات مساءلة. في الآونة الأخيرة، حدث تطور في المساءلة المجتمعية نظراً لتبني صندوق تطوير وإقراض البلديات لهذا البند كأحد محاور تقييم الهيئات المحلية قبل منحها التمويل، حيث قام الصندوق بالتعاقد مع عدد من مؤسسات المجتمع المدني، بهدف تشكيل لجان مساءلة مجتمعية، الأمر الذي أحدث تطوراً في هذه المسألة.⁸ وعلى الرغم من هذه المبادرات، فإن بند المساءلة المجتمعية ما زال بحاجة إلى جهود كبيرة لتنظيمها وتعميمها على الهيئات المحلية كافة، بهدف خلق عملية مساءلة شاملة، وذات استمرارية وفعالية.

4-1-9 الخلاصة

اتضح من مراجعتنا لهذا القسم المتعلق بالمحور الأول للامركزية، وهو اللامركزية السياسية، وجود العديد من الاختلالات الجوهرية في دعائمها. فعلى الرغم من عقد أربع دورات للانتخابات المحلية، فإن العملية الانتخابية لم تساهم في بناء هيئات حكم محلي قوية وذات استقلالية. يرجع ذلك إلى عدد من العوامل التي أثرت على مخرجات العملية الانتخابية في الدورات الأربع، أبرزها الانقسام السياسي، وما نتج عنه من تعيين الهيئات المحلية في قطاع غزة بقرار من حكومة الأمر الواقع هناك. من العوامل الأخرى التي أثرت سلباً على جدوى الانتخابات، عدم الالتزام

⁷ مقابلة بلديتي أريحا والخليل.

⁸ مقابلة محمد الرمحي، مدير عام صندوق تطوير وإقراض البلديات.

الدقيق بدورية الانتخابات، وتراجع نسب مشاركة المواطنين فيها، وزيادة تأثير العوامل العائلية والعشائرية على اختيار المرشحين على حساب معايير الكفاءة. كما ارتفعت نسب الهيئات المحلية التي توجهت نحو تشكيل مجالسها من خلال التزكية بدلاً من المشاركة في الانتخابات الرسمية، الأمر الذي أثر بشكل سلبي على مدى شرعية هذه الانتخابات في نظر المواطنين أنفسهم.

تبين معنا كذلك وجود تدخلات من قبل الحكومة المركزية في العديد من سمات الانتخابات؛ مثل تحديد مواعيدها، ومنح الصلاحيات لها لتعيين رؤساء المجالس في عدد من الحالات. علاوة على تدخل الحكومة المركزية في العديد من القرارات الداخلية الإدارية والمالية للهيئات المحلية، وبخاصة تلك التي تتطلب موافقة وزير الحكم المحلي. وأخيراً، كشفت نتائج المقابلات الميدانية وجود خلل هيكلي في عملية المساءلة المجتمعية نابع من عدم تنظيمها بإطار قانوني واضح وملزم. كذلك تراجع دور مؤسسات المجتمع المدني في تعزيزها، فعلى الرغم من الجهود المبذولة إلى الآن من قبلها، فإنها لا تزال غير كافية لخلق عملية مساءلة مجتمعية شاملة وفعالة. ومن هنا، يتضح معنا أنه لا بد من معالجة هذه القضايا من قبل جميع الأطراف ذات العلاقة قبل القول بوجود لامركزية سياسية لدى هيئات الحكم المحلي في فلسطين.

4-2 المحور الثاني: اللامركزية الإدارية

سوف يستند هذا القسم في تحليله لواقع اللامركزية الإدارية في فلسطين، إلى التعريفات والأسس التي تمت مناقشتها أعلاه في الإطار النظري عن مفهوم اللامركزية الإدارية وأسسها. وتتمحور اللامركزية الإدارية في مفهومها حول إعطاء الهيئة المحلية (المجالس البلدية والقروية) القدرة والصلاحيات على تقديم الخدمات العامة المنوطة بها قانونياً، وما يتبع ذلك من إدارة موظفيها بشكل مستقل، والتعاقد مع المنشآت من القطاع الخاص بهدف التعاون في تقديم هذه الخدمات. على أن يتم ذلك استناداً إلى أدوات التخطيط والتنفيذ المناسبة (Tanzim et al, 2008). سيتم الاعتماد في التحليل على البيانات الأولية التي تم الحصول عليها من المقابلات، ومن المجموعة البؤرية التي تم عقدها مع عينة من الهيئات المحلية، ومؤسسات المجتمع المدني. وسيتم تحليل اللامركزية الإدارية من خلال مجموعة من المحاور:

- قدرة وصلاحيات الهيئات المحلية على التخطيط، وما يترافق معها من تخصيص الموارد اللازمة (المالية والبشرية) لتنفيذ الخطط الموضوعية. كذلك قدرة الهيئات المحلية على تطوير مقترحات مشاريع عامة، بما فيها مشاريع البنية التحتية ضمن حدودها، وتنفيذها، والرقابة عليها.
- مدى سلطة الهيئات المحلية على التحكم بالشؤون الإدارية لموظفيها، من تعيين، وترقية، وإنهاء خدمات، وغيرها.
- وجود معايير قياس وتقييم أداء العاملين في الهيئات المحلية، ومدى تشابه أنظمة التعويضات لموظفي الهيئات المحلية مقارنة بموظفي الحكومة المركزية.
- تحليل طبيعة الدعم المقدم للهيئات المحلية من قبل الحكومة المركزية لتعزيز قدراتها الإدارية والفنية والاستجابة لاحتياجات المواطنين.

4-2-1 قدرة الهيئات المحلية على وضع الخطط الاستراتيجية وتنفيذها

انطلاقاً من المفهوم الأساسي للمركزية الإدارية التي تهدف إلى توزيع مسؤولية تقديم الخدمات العامة من الحكومة المركزية إلى مستويات الحكم الأدنى مثل الهيئات المحلية، فإن هذه العملية تتطلب منح الصلاحيات والاستقلالية الضرورية لهذه المستويات في تحديد أولويات التخطيط من خلال وضع الخطط الاستراتيجية التي ستقود عملها على المديين المتوسط والطويل، وما يترافق مع ذلك من إنجاز هذه الخطط من خلال وضع خطط وموازنات سنوية تتضمن المشاريع المختلفة، مع تحديد الموارد المالية والمادية والبشرية اللازمة لإتمام ذلك، إضافة إلى تنفيذ هذه المشاريع، والرقابة عليها.

في فلسطين، تتمتع الهيئات المحلية بصلاحيات وضع الخطط السنوية ومتوسطة المدى بشكل مستقل، على أن تتم الموافقة عليها وإقرارها من قبل وزارة الحكم المحلي. تقوم الهيئات المحلية، بمختلف تصنيفاتها، بوضع خطة سنوية، وذلك كجزء من عملية إعداد الموازنة السنوية، حيث تتضمن الخطة السنوية مقترحات المشاريع التي ستقوم الهيئة المحلية بتنفيذها، سواء مشاريع البنية التحتية أو المشاريع التطويرية، التي يجب الموافقة عليها من وزارة الحكم المحلي قبل التنفيذ. كما تقوم البلديات بتصنيفاتها المختلفة (أ، ب، ج) بوضع خطة استراتيجية متوسطة

المدى (لمدة خمس سنوات)، ثم توزيع مخرجاتها على شكل خطط سنوية تغطي هذه الفترة، حيث عملت نحو 150 بلدية في الضفة الغربية وقطاع غزة على وضع خطط استراتيجية للفترة 2018-2021. كما قامت معظم المجالس القروية (نحو 204 مجالس قروية) بوضع خطط سنوية سنة 2021 (وزارة الحكم المحلي، 2020).

تبرز الإشكاليات في قدرة الهيئات المحلية على وضع الخطط ومقترحات المشاريع وتنفيذها بشكل متزايد في الهيئات المحلية صغيرة الحجم؛ سواء من ناحية الكادر البشري للهيئة، أو من ناحية عدد المواطنين الذين تقدم الهيئة خدماتها لهم. ففي المجالس القروية، ومعظم بلديات مناطق (ج)، تغتقر الهيئات المحلية إلى الكوادر البشرية المؤهلة (كماً ونوعاً)، سواء من الأعضاء المنتخبين أو الكادر الإداري من الموظفين، ما يعيق من عملية التخطيط والتنفيذ السليم للبرامج والمشاريع. ويعود ذلك إلى مجموعة من العوامل والأسباب، أبرزها وجود العديد من الاعتبارات التي تطغى على معيار الكفاءة والخبرة والدرجة التعليمية في عملية اختيار وانتخاب أعضاء مجالس الهيئات المحلية (وبخاصة المجالس القروية)، مثل الاعتبارات العائلية والعشائرية والسياسية والحزبية (كما هو مذكور في قسم اللامركزية السياسية أعلاه). تتفاقم هذه المشكلة نتيجة لاعتماد نظام القوائم المغلقة في انتخابات أعضاء مجالس الهيئات المحلية بدلاً من الانتخابات الفردية أو القوائم المفتوحة. عامل آخر يعيق التقدم في عملية تحقيق اللامركزية الإدارية والاستفادة بالشكل الأمثل من الدرجة الممنوحة لها، يتمثل في عدم وعي نسبة كبيرة من أعضاء مجالس الهيئات المحلية، وبخاصة الهيئات الصغيرة، بالصلاحيات الممنوحة لهم بالقانون. ينعكس هذا بطلب بعض الهيئات المحلية الموافقة من وزارة الحكم المحلي على بعض الأمور التي يتاح للهيئة البت بها بشكل مستقل، مثل رجوعهم لأخذ موافقة وزارة الحكم المحلي في صرف مبالغ مالية دون الحد الأدنى الذي يتطلب موافقة الوزارة، ما يخلق فرصاً لمزيد من تدخلات الحكومة المركزية في أعمال الهيئات المحلية، ويقلل من استقلاليتها. بالتالي، تبرز ضرورة تدريب كوادر الهيئات المحلية في هذه القضايا.

تجدر الإشارة، هنا، إلى أن سوء استخدام بعض الهيئات المحلية لصلاحياتها، بشكل يخلق فساداً أو يؤدي إلى تفضيل المصالح الشخصية للأعضاء على المصلحة العامة، من شأنه

التأثير سلباً على تحقيق اللامركزية الإدارية، نتيجة لفقدان المواطنين ثقتهم بالهيئة المحلية، وما يترتب عليها من التأثير على سدادهم الرسوم المستحقة عليهم لصالح الهيئة المحلية، أو قد ينتج عنها حل المجلس أو وضع قيود على صلاحياته. وفي كلتا الحالتين، تتناقض هذه الإجراءات مع عملية تحقيق اللامركزية الإدارية.

4-2-1-1 دمج الهيئات المحلية ودوره في تعزيز اللامركزية الإدارية

نظرياً، من شأن دمج الهيئات المحلية، وبخاصة المجالس القروية الصغيرة، أن يحقق العديد من الفوائد، أبرزها تقليل التكاليف التشغيلية، وبخاصة قيمة فاتورة الأجور، وتكلفة الإيجار والتكاليف المتعلقة بالوجود في الحيز المكاني داخل الهيئة (مياه وكهرباء ونثرات وغيرها). كما من شأن الدمج زيادة حظوظ الهيئات المحلية في عملية التخطيط والتنفيذ لمشاريع البنى التحتية، نظراً لزيادة فرص حصولها على التمويل اللازم لذلك من الجهات المانحة والمقدمة للتمويل من جهة، ولتحسن قدرتها على جباية الإيرادات من مصادرها المختلفة نتيجة لتحقيق التواصل الفعال مع المواطنين، ولاتساع رقعة جباية الإيرادات والرسوم مقارنة بحدود الهيئات المحلية الصغيرة من جهة أخرى. كما يساهم الدمج في زيادة فرص تحسين الخدمات المقدمة لمواطني هذه الهيئات نتيجة لتعزيز إمكانياتها وزيادة قدراتها في عملية التخطيط وتنفيذ المشاريع، بما يساهم في تقديم الخدمات المناسبة للمواطنين، وبالتالي تعزيز اللامركزية الإدارية للهيئات المحلية.

ظهرت الحاجة إلى دمج العديد من الهيئات المحلية في فلسطين نتيجة لوجود عدد كبير من الهيئات المحلية، وبخاصة المجالس القروية، التي تغطي عدداً قليلاً من السكان (أحياناً تصل إلى 1000 نسمة). عانت هذه الهيئات الصغيرة من إشكاليات حقيقية تمثلت بعدم قدرتها على تقديم الخدمات المناسبة للسكان نتيجة لضعف إيراداتها وقلة جبايتها للرسوم والضرائب، والتي لم تكن كافية لتغطية التكاليف التشغيلية للهيئة، بما فيها دفع رواتب الموظفين فيها، ما أفقد الهيئة قدرتها على أداء التزاماتها المكلفة بها وفق القانون. مشكلة أخرى ظهرت في مثل هذه الهيئات تمثلت في ضعف كفاءة الكوادر البشرية فيها؛ إما لعدم توفر التدريب والتأهيل المناسبين لهذه الكوادر، وإما لعدم القدرة على استقطاب الكفاءات المناسبة نظراً لانخفاض قيمة الأجور

والتعويضات في هذه الهيئات، علاوة على توفر بيئة خصبة للتوظيف بناء على المعرفة الشخصية بدلاً من معيار الكفاءة.

على الرغم من الإيجابيات المتوقعة لعملية الدمج، فإن تجربة دمج الهيئات المحلية في فلسطين لم تحقق نجاحاً يُذكر نتيجة لتأثير العوامل العائلية/العشائرية والعوامل السياسية الحزبية، التي أدت إلى نشوء خلافات بين الهيئات المحلية المكونة للهيئة المدمجة ورفض سياسة العمل المشترك، إضافة إلى عدم تحقيق العدالة في توزيع المشاريع بين الهيئات المكونة للهيئة المدمجة، نتيجة لاستحواذ بعض هذه الهيئات على المشاريع التي تُستحق للهيئة المدمجة، ما أدى إلى فقدان الهيئات الأخرى الثقة بعملية الدمج.

بالتالي، يمكن الاستفادة من عملية الدمج في تعزيز اللامركزية الإدارية، من خلال تقليل عدد الهيئات المحلية الصغيرة جداً، التي لا تستطيع جباية الإيرادات، وتقديم الخدمات المنوطة بها بشكل ملائم، ودمجها في هيئة محلية أكبر حجماً، وأكثر قدرة من الناحية الإدارية والمالية على تقديم الخدمات للمواطنين بشكل أكثر استقلالية وكفاءة. فالعبرة هنا ليست في عدد الهيئات المحلية، وإنما بقدرتها وكفاءتها. ومن المهم، هنا، قبل الشروع بعملية الدمج للهيئات المحلية، معرفة استعداد هذه الهيئات للدمج، من خلال عمل دراسة شاملة لجدوى الدمج، يؤخذ فيها بعين الاعتبار تأثير العوامل الأكثر تهميشاً في دراسات الجدوى بالعادة مثل تأثير العوامل العشائرية والحزبية في مدى نجاح أو فشل هذه الهيئات المدمجة، ومحاولة الاستفادة من الدروس المستفادة من التجارب السابقة لعملية الدمج، سواء ناجحة أو فاشلة.

4-2-2 قدرة الهيئات المحلية على التحكم بشؤونها الإدارية الداخلية

أحد العناصر الأساسية التي تستند إليها عملية تحقيق اللامركزية بشكل عام واللامركزية الإدارية بشكل خاص تتمثل في الإدارة السليمة للموارد البشرية لموظفي الهيئات المحلية. يندرج تحت هذه العملية العديد من اللبانات الداعمة لاستقلالية الهيئة المحلية واللامركزية الإدارية، أبرزها مدى قدرة الهيئات المحلية على التحكم بالشؤون الإدارية لموظفيها من تعيين، وترقية، وإنهاء خدمات، وغيرها من الشؤون الإدارية. في السياق نفسه، يجب التركيز هنا على مسائل التدريب

وفرص التطوير لهذه الموارد البشرية، وما يتبعها من تحليل فرص تطوير المسار الوظيفي لموظفي الهيئات المحلية، وآليات قياس وتقييم أداء العاملين في هذه الهيئات، والمعايير التي يتم الاستناد إليها في تحديد قيمة تعويضاتهم، إضافة إلى تحديد طبيعة الدعم المقدم للهيئات المحلية من قبل الحكومة المركزية في تعزيز قدراتها الإدارية والفنية، والاستجابة لاحتياجات المواطنين.

تتطلب أهمية الاستناد إلى هذه الأسس في عملية تقييم اللامركزية الإدارية للهيئات المحلية، من القاعدة القائلة بضرورة البدء بإصلاح الكوادر البشرية للهيئات المحلية وتأهيلها من أجل تقديم الخدمات العامة للمواطنين بكفاءة عالية. ويندرج تحت ذلك تدريب وبناء قدرات الكوادر البشرية داخل الهيئات المحلية، كل حسب مجال عمله واختصاصه (إداري، مالي، إدارة مشاريع، إدارة موارد بشرية، هندسي، وغيرها) بشكل لا يختلف عن عملية تأهيل موظفي الحكومة المركزية، لضمان عدم وجود أفضلية في كفاءة تقديم الخدمة من قبل موظف الحكومة المركزية مقارنة بموظف الهيئة المحلية، والناجئة عن ضعف تأهيل اللاحق. في السياق نفسه، يندرج تحت منظومة إصلاح الكادر البشري للهيئة المحلية التركيز على تحفيز موظفي الهيئات المحلية على تقديم خدمات ذات جودة عالية للمواطنين. ويتم عملية التحفيز هذه من خلال توفير أنظمة تقييم أداء، وأنظمة تعويضات ملائمة لموظفي هذه الهيئات، بحيث لا تختلف بشكل جوهري عن أنظمة تقييم وتعويض موظفي الحكومة المركزية؛ ذلك أن اعتماد أنظمة تعويضات أفضل لموظفي الحكومة المركزية من شأنه أن يقلل من رضا موظفي الهيئات المحلية عن وظائفهم، ويثبط من دوافعهم في تقديم الخدمات من موقعهم الحالي. بالتالي، من الضروري أن تتمتع الوظائف في الهيئات المحلية بحقوق وامتيازات مكافئة لتلك التي يتم منحها لموظفي الخدمة المدنية في الحكومة المركزية، لضمان جاذبية هذه الوظائف، بالتالي ملء شواغرها بموظفين أكفاء. تجدر الإشارة، هنا، إلى أنه من المرجح أن تتجح اللامركزية في إدارة الموارد البشرية في الحالات التي تتمتع فيها السلطات المحلية بالقدرة المالية والإدارية على تحديد حزم تعويضات تنافسية ومستويات رواتب تجذب الموظفين الأكفاء.⁹ لذلك، تتطلب عملية إصلاحات اللامركزية الإدارية اعتماد إطار قانوني واضح ومفصل، يُحدد فيه بوضوح المسؤوليات، والمعايير الهادفة

⁹ <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/admin.htm>

إلى معالجة قضايا إدارة الموارد البشرية، كذلك تحديد آليات الرقابة، ووضع معايير خاصة لتقييم ممارسات التوظيف وخطط التعويضات، ومعالجة القضايا المتعلقة بتنفيذ وتمويل المشاريع العامة، وبخاصة أن اعتماد أسس واضحة في هذه القضايا مهم لضمان الاستخدام السليم للموارد (بما فيه الموارد البشرية) وتقليل الفساد الذي قد ينشأ نتيجة لنقل السلطة إلى الهيئات المحلية.

4-2-2-1 تعيين موظفي الهيئات المحلية وإنهاء خدماتهم

بالانتقال إلى السياق الفلسطيني، تم تحديد العديد من صلاحيات الهيئات المحلية الفلسطينية في التحكم بالشؤون الإدارية لموظفيها في العديد من بنود قرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2009 بشأن نظام موظفي الهيئات المحلية. يبين القرار شروطاً محددة من الواجب توافرها في المقدمين لإشغال الوظائف في هيئات الحكم المحلي، إضافة إلى توضيح الهيكل العام لتقسيمات الوظائف في هذه الهيئات، مع تحديد الفئات والمهام والدرجات. يوضح القرار حيثيات تشكيل لجنة خاصة بشؤون الموظفين داخل الهيئات المحلية (عادة البلديات)، التي تتضمن في عضويتها رئيس وعدد من أعضاء مجلس إدارة الهيئة المحلية، إضافة إلى موظفين من داخل الهيئة. ويكون هدف هذه اللجنة اتخاذ ورفع القرارات المتعلقة بتعيين موظفين جدد، وترقية وترقية الموظفين الحاليين، إضافة إلى تحديد حاجة الموظفين من الدورات التدريبية وإيفادهم لها، وغيرها من الأمور المتعلقة بإدارة شؤون الموارد البشرية داخل الهيئة.

يتضح للمطلع على القرار محدودية درجة اللامركزية الإدارية الممنوحة للهيئات المحلية فيما يتعلق بعملية تعيين موظفي هذه الهيئات. تظهر هذه المحدودية في أنه لا يمكن أن يكتمل أي تعيين لوظيفة شاغرة في الهيئة المحلية إلا بمصادقة وزير الحكم المحلي، حيث تبين المادة (12) من القرار بأنه "يتم تعيين الموظفين بقرار من المجلس بناءً على تنسيب اللجنة، ويخضع القرار لمصادقة الوزير" ويستثنى من ذلك عمال المياومة الذين يتم تعيينهم للقيام بمهام طارئة أو أعمال موسمية، والذين، أيضاً، يتم إنهاء خدماتهم بقرار من رئيس مجلس إدارة الهيئة المحلية، وفق ما نصت عليه المادة (13). كما بيّنت المادة الرابعة من تعليمات رقم (1) لسنة 2020 بشأن موظفي الهيئات المحلية ضرورة أن تقوم الهيئة المحلية بتقديم قائمة باحتياجاتها السنوية من الوظائف، وإرفاقها مع الموازنة السنوية، حيث تقوم الوزارة، بالتنسيق مع الهيئة المحلية،

بدراسة احتياجاتها السنوية من الوظائف في ضوء الموارد المالية المتاحة للهيئة، وإدراجها ضمن موازنتها، ثم تقوم برفعها إلى وزير الحكم المحلي للمصادقة. وينطبق شرط موافقة الوزير على عملية محاسبة الموظفين في هذه الهيئات وإنهاء خدماتهم عند ارتكابهم مخالفات تضر بوضعهم الوظيفي وتسيئاً لصورة الهيئة المحلية. بين القرار سلسلة من العقوبات التي يمكن اللجوء إليها لمحاسبة الموظف. فمن ناحية درجة العقوبة، يحق للهيئة المحلية إيقاع الحد الأدنى من العقوبات على موظفيها، وهي الإنذار، وإيقاف الزيادة السنوية، بشكل مستقل، ودون الرجوع لوزير الحكم المحلي. أما فيما يتعلق بالعقوبات الأعلى درجة، مثل الخصم من الراتب السنوي، وحرمان الموظف من الترقية، وإنهاء خدماته، فلا يمكن للهيئة المحلية فرض هذه العقوبات دون مصادقة وزير الحكم المحلي، وذلك وفق ما نصت عليه المادة 32 من قرار رقم (1) لسنة 2009.

من شأن تدخل وزارة الحكم المحلي في الموافقة على عملية التعيين وإنهاء الخدمات لموظفي الهيئات المحلية أن يتعارض مع جوهر اللامركزية الإدارية. فمن ناحية، يؤدي ذلك إلى تعميق المركزية وتأخير عملية التعيين نتيجة لانتظار الموافقات من الحكومة المركزية. كما أن الهيئة المحلية أدرى بطبيعة احتياجاتها وطبيعة الخبرات والمؤهلات لدى الموظف الذي تحتاجه، نظراً لقيامها بتسيير الأمور اليومية للمنطقة الخاضعة تحت إدارتها، وبالتالي تعتبر الجهة المؤهلة في اختيار موظفيها. من ناحية أخرى، وعلى الرغم من سلبيات هذا التدخل في تعزيز اللامركزية، فإنه، وفي ظل الوضع الراهن، وبخاصة مع عدم وجود مرجع قانوني واضح ينظم ويحفظ حقوق موظفي الهيئات في التوظيف وإنهاء الخدمات، فإن موافقة وزارة الحكم المحلي على التعيين من شأنها التقليل من احتمالية التعيين في الهيئات المحلية بشكل مبني على المعرفة الشخصية بين موظفي الهيئة المحلية والمرشح، وخاصة أن عملية التوظيف وإجراء المقابلات تتم من خلال لجنة تضم في عضويتها أحياناً ممثلاً عن وزارة الحكم المحلي (وبخاصة في البلديات الكبيرة "أ" و"ب")، ويتم بناء على أسس محددة وبخطوات واضحة. في السياق نفسه، من شأن تدخل وزارة الحكم المحلي في عملية إنهاء خدمات موظفي الهيئات المحلية تجنب الفصل التعسفي لبعض الموظفين، وبخاصة إذا كان ذلك نتيجة لمشاكل شخصية داخل الهيئة، وليس بناء على سوء أداء الموظف. تجب الإشارة، هنا، إلى أنه في حال الرغبة في تعيين موظف في الهيئة المحلية، يجب أن يكون الشاغر الوظيفي ضمن بنود موازنة الهيئة المحلية حتى تتم الموافقة على التعيين

من قبل وزارة الحكم المحلي. وفي حال عدم وجوده في الموازنة، يتم تعيين موظف بعقد مؤقت إلى حين إدراج الشاغل الوظيفي في الموازنة السنوية، ومصادقة وزارة الحكم المحلي على ذلك.

من هنا، يتضح من التحليل أعلاه، وجود خلل في إحدى دعائم اللامركزية الإدارية فيما يتعلق باستقلالية الهيئة المحلية في إدارة الشؤون الإدارية الداخلية لموظفيها. في الوقت نفسه، فإن غياب نظام قانوني وتشريعي متكامل يهدف إلى حماية موظفي الهيئات المحلية من الإجراءات التعسفية التي قد تتخذ بحقهم في حال إعطاء الهيئة المحلية الاستقلالية الكاملة في تقرير هذه الأمور، من شأنه أن يعطي مبرراً لتدخل هذا الأساس في الوقت الحالي، وبخاصة أن وزارة الحكم المحلي ترى أن تدخلها في الموافقات على تعيين موظفي الهيئات المحلية وإنهاء خدماتهم نابع، بشكل أساسي، من حرصها على حماية حقوق هؤلاء الموظفين.

4-2-2-2 تقييم موظفي الهيئات المحلية وفرص التطور

بالاستناد إلى الإطار القانوني الحالي، تم تحديد الرواتب والمكافآت والعلوات لموظفي هيئات الحكم المحلي وفقاً لبنود قرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2009 بشأن نظام موظفي الهيئات المحلية آنف الذكر، حيث يتم تحديد رواتب هؤلاء الموظفين وفقاً لسلم الرواتب الملحق بهذا النظام. كما تم تفصيل الأحكام المتعلقة بآليات التوظيف، وإدارة شؤون الموظفين، وتفصيل الرواتب والعلوات حسب السلم الوظيفي داخل الهيئات المحلية بالاستناد إلى تعليمات رقم (1) لسنة 2020 بشأن موظفي الهيئات المحلية. نظرياً، فيما يتعلق بمعايير قياس وتقييم أداء العاملين في الهيئات المحلية (التي يجب الاستناد إليها عند تحديد قيمة العلوات والمكافآت)، يبين النظام لسنة 2009 أن من صلاحية وزير الحكم المحلي إصدار التعليمات والإجراءات المتعلقة بتقييم أداء العاملين في هيئات الحكم المحلي، بما فيها صلاحية الوزارة نفسها (الحكومة المركزية) في إعداد النماذج المتعلقة بسجل قياس الأداء، بحيث تكون هذه النماذج واضحة ومحددة. وتُمنع الهيئة المحلية أو أي جهة أخرى من التعديل على هذه النماذج بأي شكل (وفقاً للمادة 20 من النظام). فيما تم إعطاء الصلاحية للهيئة المحلية بتقييم أداء موظفيها بالاستناد إلى هذه النماذج بشكل مستقل.

على أرض الواقع، فإن عملية تقييم موظفي الهيئات المحلية وفقاً للنماذج المقررة في هذا النظام غير معتمدة بشكل كامل. ويعود ذلك، بشكل أساسي، إلى أن عملية تقييم موظفي الهيئات المحلية، بالاستناد إلى هذا النظام، يتبعها بالضرورة إقرار وصرف مجموعة من العلاوات والترقيات المنصوص عليها في النظام وملحقاته. ولكن، نظراً لصعوبة الظروف المالية في غالبية الهيئات المحلية، وعدم القدرة في معظم الأحيان على دفع نسبة العلاوات المنصوص عليها في النظام، فإن الهيئات المحلية، وبخاصة البلديات، تعتمد تقيماً إدارياً داخلياً يقوم به المسؤول المباشر للموظف، دون الاعتماد على النماذج والمعايير المنصوص عليها في النظام، بالشكل الذي لا يستوجب الالتزام بنسب العلاوات المحددة. في السياق نفسه، فإن عملية تقييم الموظفين وفقاً لنماذج النظام، تتطلب تخصيص وصف وظيفي لكل وظيفة، وإجراء التقييم بناء على المهام والالتزامات المطلوبة من الموظف، وهو أمر تفتقر إليه العديد من الهيئات المحلية، وبخاصة المجالس القروية، في ظل محدودية الموارد البشرية والمترافقة مع محدودية الموارد المالية داخل الهيئات المحلية، ولهذا تتم الاستعانة بالموظفين لأداء مهام أخرى غير منصوص عليها في وصفهم الوظيفي، ما يجعل من الاعتماد على الوصف الوظيفي الدقيق لتقييم الموظفين ومكافأاتهم إجراءً غير عادل.

الناظر في قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 وتعديلاته في قانون رقم (4) لسنة 2005، يلاحظ عدم وجود اختلافات جوهرية عن أنظمة وتعليمات موظفي الهيئات المحلية آنفة الذكر فيما يتعلق بالرتب والعلاوات وفرص الترقية والتطور الوظيفي، كذلك الأنظمة الخاصة بالتعيين والتسريح، حيث تم الاستناد بالأصل في صياغة أنظمة موظفي الهيئات المحلية الحالية على نظم موظفي الخدمة المدنية. لكن المشكلة الأساسية تكمن في التطبيق. فكما ذكرنا سابقاً، تؤثر محدودية الموارد المالية لدى الهيئات المحلية، التي تقوم بصرف رواتب ومكافآت موظفيها من ميزانيتها، على قدرة هذه الهيئات على استقطاب الكفاءات المناسبة (وبخاصة في المجالس القروية والبلديات تصنيف "ج") ودفع علاوات موظفيها وفق النظام الرسمي. من هنا، يتضح تداخل دعامة أخرى من دعائم اللامركزية الإدارية التي ذكرناها سابقاً، والمتعلقة باستقطاب الكفاءات المناسبة لتقديم الخدمة، وتحفيز موظفي الهيئات المحلية بالشكل المناسب، وإتاحة الفرص للترقية على أساس الكفاءة. هذه الدعامة مفقودة هنا نظراً لسوء الأوضاع المالية للهيئات

المحلية (سيتم التطرق إليها بشكل مفصل في قسم اللامركزية المالية) بشكل أساسي، وليس لأسباب متعلقة بفجوة في الإطار القانوني والتنظيمي بهذا الخصوص.

4-2-2-3 تدريب موظفي الهيئات المحلية وبناء قدراتهم

أساس آخر لإرساء دعائم اللامركزية الإدارية بالشكل الصحيح، وإلى جانب استقطاب موظفين أكفاء وتحفيزهم، يتعلق بعملية التأهيل والتدريب وبناء القدرات بشكل مستمر للكوادر البشرية في هيئات الحكم المحلي. لذلك، لا بد من التطرق، هنا، إلى طبيعة الدعم المقدم للهيئات المحلية من قبل الحكومة المركزية لتعزيز قدراتها الإدارية والفنية والاستجابة لاحتياجات المواطنين.

بينت نتائج مقابلات الدراسة، وجود نقص كبير في عملية تدريب موظفي الهيئات المحلية؛ سواء من قبل الهيئة نفسها أو من الحكومة المركزية. فنادراً ما يتم تدريب موظفي الهيئات المحلية تدريبات متخصصة بشكل ذاتي من قبل الهيئة نفسها نتيجة لقلّة التمويل الذاتي المخصص لذلك، في الغالب، من ميزانية الهيئة المحلية. عادةً ما يتم الاعتماد على توفير الدورات التدريبية المتخصصة في مجالات عمل موظفي هيئات الحكم المحلي مثل إدارة الموارد البشرية، والإدارة المالية، وتطوير المشاريع الهندسية، وإدارة المشاريع في الهيئات من قبل اتحاد هيئات الحكم المحلي، أو من قبل وزارة الحكم المحلي وصندوق تطوير وإقراض البلديات، التي يمكن أن يتم تقديمها محلياً أو دولياً. كما تم إنشاء المدرسة الوطنية الفلسطينية للإدارة، التابعة لديوان الموظفين العام سنة 2016. بهدف تقديم تدريبات لموظفي الخدمة المدنية، كذلك لموظفي الهيئات المحلية، علاوة على تدريب رؤساء وأعضاء مجالس إدارة الهيئات المحلية في المجالات القانونية والإدارية والمالية المتعلقة بعمل الهيئات.

تظهر الفجوات في عملية التدريب وبناء القدرات هنا في عدم وجود معايير واضحة ومحددة ذات أساس قانوني في عملية اختيار الهيئات المحلية التي سيتم منحها التدريب، حيث تزداد حظوظ الهيئات المحلية الأكبر حجماً (بلديات "أ" و"ب") في الحصول على التدريبات مقارنة بموظفي المجالس القروية. في السياق نفسه، أشارت وزارة الحكم المحلي في تحديث خطتها القطاعية للسنوات 2017-2022 إلى غياب ضبط الجودة في التدريبات، وغياب آليات واضحة

للمتابعة والتقييم لتحديد مدى استفادة متلقي التدريبات منها، ومدى توظيفهم للمعرفة التي حصلوا عليها من برامج التدريب في القيام بوظائفهم الإدارية داخل الهيئة المحلية. كذلك مدى تأثيرها على جودة الخدمات المقدمة من قبل هؤلاء الموظفين للمواطنين.

4-2-3 خلاصة

يتضح من التحليل أعلاه وجود خلل في الدعائم الأساسية التي تُبنى عليها اللامركزية الإدارية، والتي تتمثل بعدم وجود استقلالية كاملة للهيئات المحلية في التحكم بالشؤون الإدارية لموظفيها. كذلك عدم القدرة على توفير المكافآت والحوافز اللازمة لزيادة كفاءة الموظفين في تقديم الخدمات العامة، نتيجة للصعوبات المالية التي تواجه الهيئات المحلية في غالب الأوقات، ما يعيق صرف الحوافز حتى ولو كان هناك أساس قانوني لمنحها. كما تقل فرص التدريب والتأهيل، ومتابعة مخرجات التدريب في حال تقديمه لموظفي الهيئات، بالشكل الذي يصعب عملية قياس وتقييم قدرة هؤلاء الموظفين، وبخاصة في المجالس القروية، على تقديم الخدمات العامة للمواطنين بالطريقة المناسبة.

بالاستناد إلى أنواع اللامركزية الإدارية التي قمنا بنقاشها في الفصل الثاني، تندرج فلسطين، في الغالب، تحت بند (De concentration)، الذي يتمثل بنقل وتوزيع السلطات والمسؤوليات من الحكومة المركزية إلى الهيئة المحلية نقلاً وتوزيعاً جغرافياً، دون خلق تغيير يذكر في استقلالية الكيان (هنا الهيئة المحلية) التي تتلقى السلطة. بمعنى آخر، أن تقوم الحكومة المركزية بنقل بعض سلطاتها المتعلقة باتخاذ القرار والتنفيذ إلى المسؤولين الذين يرأسون هذه الهيئات المحلية؛ في حين تحتفظ الحكومة المركزية بسلطتها التي تمارسها على الهيئة المحلية. ويتم في هذا الشكل، فقط، إعادة توزيع سلطة اتخاذ القرار والمسؤوليات المالية والإدارية بين مستويات الحكومة المركزية، في حين لا يوجد نقل حقيقي للسلطة للمستويات الأدنى. ويعتبر ذلك أضعف شكل من أشكال اللامركزية الإدارية، التي تأتي مباشرة في الترتيب من ناحية الاستقلالية بعد نظام الحكم شديد المركزية (Ozmen, 2014). هذا من شأنه أن يشير إلى أن تحقيق اللامركزية الإدارية في فلسطين، بشكلها المناسب الهادف إلى تعزيز تقديم الخدمات العامة بكفاءة وبتجدي مالي أفضل، ما زال بعيداً عن إمكانية التطبيق على أرض الواقع. يعود ذلك، بشكل أساسي،

إلى الافتقار إلى نظام قانوني موحد يهدف إلى تحقيق ذلك. كما يرجع، أيضاً، إلى ضعف القدرات المالية لغالبية الهيئات المحلية كما يتضح معنا في التالي، وبخاصة مع عدم القدرة على تحقيق اللامركزية الإدارية بمعزل عن محوري المركزية الآخرين: المالية والسياسية.

4-3 المحور الثالث: اللامركزية المالية

اللامركزية المالية بتعريفها المبسط هي نقل مسؤوليات الإنفاق وتحصيل الإيرادات إلى المستويات الحكومية الأدنى. تعتبر اللامركزية المالية اللبنة الأساسية التي يتوقف عليها نجاح إصلاحات اللامركزية السياسية والإدارية؛ ذلك أن الخطوة الأولى لتعزيز استقلالية الهيئات المحلية، وتمكينها من القيام بالتزاماتها الأساسية المنوطة بها قانونياً، تنبع من تمكينها مالياً. من المهم عند الحديث عن اللامركزية المالية التركيز على سمات عدة للمصادر المالية التي تكوّن جانب الإيرادات من ميزانية الهيئة مثل: الكفاية، والاستمرارية، وإمكانية التنبؤ بقيمتها؛ وذلك حتى تتمكن الهيئة من سداد التزاماتها المالية والتخطيط لموازنتها السنوية. بمعنى أنه في حال تدهورت قدرة الهيئات المحلية على تحصيل الإيرادات من مصادرها المختلفة، مع بقاء التزاماتها في تقديم الخدمات للمواطنين، وفي تغطية التكاليف التشغيلية للهيئة دون تغيير، فإن ذلك يحد من قدرتها على تحقيق اللامركزية المالية.

غالبية الهيئات المحلية في فلسطين تعاني من معضلة تتمثل في انخفاض حجم الإيرادات التي تجبها، وفي استمرارية هذه الإيرادات كذلك. بالمقابل، تزداد قيمة نفقاتها سنوياً بشكل يعرض الاستقرار المالي لهذه الهيئات لمشكلة وعجز حقيقي. يستند هذا القسم في تحليل اللامركزية المالية إلى عدد من المحاور التي تم استخلاصها من تحليل الإطار النظري لتعريف اللامركزية المالية، وآليات قياسها، وهي:

- قدرة الهيئات المحلية على فرض الضرائب والرسوم للحصول على مصادر مالية لمتابعة أعمالها، وتحليل استمرارية هذه المصادر واستدامتها.
- درجة اعتماد الهيئات المحلية على المنح والدعم الخارجي المقدم من الجهات المختلفة.

- مدى تلقي الهيئات المحلية للدعم المالي من الحكومة المركزية لتعزيز قدراتها وإدارة عملياتها، وتحديد المعايير والمنهجية المتبعة من قبل الحكومة المركزية في توزيع المستحقات المالية للهيئات المحلية ومدى عدالتها.
- صلاحيات الهيئات المحلية في امتلاك الأصول والاستثمار لتعزيز قدراتها المالية، ومدى قدرتها على الاقتراض المصرفي بشكل مستقل.
- أوجه إنفاق الهيئات المحلية، وحرية الهيئات المحلية في الإنفاق دون الحصول على الموافقة المسبقة من الحكومة المركزية.
- مدى قيام الحكومة المركزية بوضع القواعد والأنظمة التي تحكم الأمور المالية ووظائف الهيئات المحلية، ودورية إعداد الموازنة للهيئات المحلية.
- مدى تناسب المهام والالتزامات المفروضة قانونياً على الهيئات المحلية مع مصادر الإيرادات بأشكالها.

4-3-1 إدارة إيرادات الهيئات المحلية واستقلاليتها عن الحكومة المركزية في تحصيل الإيرادات

تتبع أهمية تكليف الهيئات المحلية بجباية الإيرادات المحلية من المواطنين، ودور ذلك في تعزيز اللامركزية المالية، من كون الهيئات المحلية، في الغالب، أكثر عرضة للمساءلة من المجتمع المدني والمواطنين عن نفقاتها في حال قامت بجباية الإيرادات مباشرة من المواطنين. كما أن تحكم الهيئات المحلية بمصادر الجباية والإيراد، من شأنه أن يقلل من لجوئها للحكومة المركزية للحصول على التمويل اللازم لأداء مهامها. في السياق نفسه، ونظراً لأن الهيئات المحلية هي الأقرب مكانياً للمواطنين، من المفترض أن تكون على دراية أكبر بظروف مواطنيها، ما يسمح لها بتكييف السياسات الضريبية بما يتناسب مع أوضاع المواطنين واحتياجاتهم. للمضي في تحليل هذا الجانب، سوف يتطرق هذا القسم إلى تحليل هيكل إيرادات الهيئات المحلية، ومكوناتها، ومدى قدرة الهيئات المحلية على جباية الإيرادات المحلية (رسوم وضرائب) واستدامتها، كذلك حصة المنح من ميزانية الهيئات المحلية، وأوجه صرفها، إضافة إلى معايير توزيع المستحقات المالية التي تجبها الحكومة المركزية على الهيئات المحلية، وقدرة الهيئات المحلية على الاستثمار في الأصول، أو اللجوء إلى الاقتراض المصرفي لتوسيع مصادرها المالية.

4-3-1-1 مصادر الإيرادات والتمويل

تتلقى الهيئات المحلية في فلسطين إيراداتها من ثلاثة مصادر أساسية، وذلك حسب ما هو منصوص عليه في قانون الهيئات المحلية لسنة 1997 في المادة (22)، وهي: الضرائب والرسوم المفروضة على المواطنين التي تجبها الهيئة المحلية بشكل مباشر وفق القانون؛ الإيرادات المحولة من الحكومة المركزية (السلطة التنفيذية)؛ المنح والمساعدات والدعم الخارجي الرسمي (يتم تحويله من الحكومة المركزية). كما تتلقي بعض الهيئات المحلية تبرعات وهبات من مصادر غير رسمية، حيث تشكل هذه جزءاً بسيطاً (وغير ثابت) من إيرادات الهيئات المحلية، مثل التبرعات من بعض المواطنين أو الجمعيات للهيئة بشكل مباشر.

1. فيما يتعلق بمصدر الإيراد الأول والأساسي، فهو يتضمن الإيرادات الذاتية من الرسوم التي يدفعها المواطنون مقابل تقديم الهيئة المحلية لخدمة محددة مقابل الرسم، وهي الخدمات التي نص عليها قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997، مثل رسوم النفايات، والصرف الصحي، واشتراكات المياه، ورخص الحرف، ورسوم رخص البناء، ورسوم أسواق الخضار (الحسبة) وغيرها. وتختلف حظوظ الهيئات المحلية في جباية الإيرادات بشكل ذاتي ومباشر من المواطنين باختلاف تصنيف الهيئة المحلية (بلدية "أ"، "ب"، "ج"، أو مجلس قروي) وكذلك باختلاف حجمها، حيث تحصل البلديات (وبخاصة "أ")، بالعادة، على إيرادات أكبر مقارنة بغيرها، نتيجة لاتساع الرقعة الجغرافية التي تغطيها، كذلك لتنوع الأنشطة الاقتصادية داخل حدودها. كما تقوم الهيئات المحلية، وبالاستناد إلى بنود القرار بقانون رقم (8) لسنة 2017، بجباية ضريبة التربية والتعليم (المعارف سابقاً) بشكل مباشر من مشغلي الأبنية ضمن حدود إدارة البلدية، بحيث لا تزيد قيمة هذه الضريبة، بالعادة، على 7% من القيمة الإيجارية الصافية المقررة بموجب قانون ضريبة الأبنية والأراضي. تتعاون الهيئات المحلية مع وزارة التربية والتعليم في استخدام مخصصات هذه الضريبة في صيانة وتأهيل المباني التعليمية والمدارس التابعة للوزارة في حدود الإطار الجغرافي للبلدية، وكذلك في تغطية رواتب وأجور العاملين في هذه المرافق. تجدر الإشارة، هنا، إلى أنه على أرض الواقع، لا تقوم بلديات "ج"، والمجالس القروية، بجباية ضريبة التربية والتعليم، على الرغم من عدم استثناء هذه الهيئات من جبايتها بنص القانون. كما تتضمن المصادر الذاتية لدى بعض

الهيئات المحلية، وتحديدًا البلديات، إيجارات عقارات أو أراضي تابعة لها، إضافة إلى إيرادات تأجير اللوحات الإعلانية. إلا أن هذه المصادر لا تشكل حصة كبيرة من إيرادات الهيئات المحلية بالعادة، نظراً لمحدودية الأصول المملوكة للهيئات والمخصصة لاستثمارات شبيهة.

2. فيما يتعلق بالمصدر الثاني (الإيرادات المحولة من الحكومة المركزية) التي يتم تحويلها، بالعادة، من قبل وزارة المالية، فتتضمن أمانات النقل على الطرق، وتحويلات ضريبة الأملاك، ورخص المهن، على أن تخصص وزارة المالية نسبة محددة من الإجمالي مقابل عملية الجباية. وضحت المادة 26 في القانون رقم (1) لسنة 1997 معايير توزيع الإيرادات التي تجبها السلطة التنفيذية على الهيئات المحلية، بحيث يتم توزيع حصة الإيرادات بنسبة لا تقل عن 50% على الهيئات المحلية التي تمت الجباية منها. فيما يُوزع الباقي بالنسب التي يقرها مجلس الوزراء بناء على تنسيب وزير الحكم المحلي، آخذاً بعين الاعتبار مجموعة من المعايير المتمثلة بعدد سكان الهيئة المحلية، ونسبة مساهمتها في جلب الإيراد، كذلك ما إذا كان لها مركز ذو أهمية خاصة، وإذا كانت تترتب عليها مسؤوليات ليس لها طابع محلي، إضافة إلى احتياجاتها الأساسية وفق خططها التطويرية المُصادق عليها من وزارة الحكم المحلي.

3. المصدر الثالث من إيرادات الهيئات المحلية يأتي من المنح الخارجية، والتي يتم توجيهها للهيئات المحلية بالعادة من خلال صندوق تطوير وإقراض البلديات أو من خلال وزارة الحكم المحلي، بالاستناد إلى معايير محددة بما فيها عدد السكان، وبنود الموازنة السنوية للهيئة المحلية، وتصنيف الهيئة المحلية، ومدى حاجتها إلى المنح للاستثمار في مجالات محددة، وغيرها.

4-3-2 تحليل مصادر التمويل من منطلق اللامركزية المالية

• إيرادات الجباية الذاتية

تشكل مصادر التمويل للهيئات المحلية من الضرائب والرسوم (سواء التي تقوم الهيئة بجمعها بشكل مباشر أو تلك التي تقوم الحكومة بجمعها بالنيابة عنها وتحويلها لاحقاً) الحصة الأكبر من إجمالي الإيرادات السنوية، قد تصل إلى نحو 70% من إجمالي مصادر التمويل لبعض

الهيئات. يتم تخصيص هذه المصادر، بالعادة، لتغطية النفقات التشغيلية للهيئة المحلية، بشكل أساسي الرواتب والأجور والمصاريف التشغيلية اليومية. تتأثر هذه الإيرادات بالعديد من العوامل التي تؤثر على قيمتها واستمراريتها، أبرزها قدرة المواطنين ورغبتهم في سداد الرسوم المترتبة عليهم مقابل الخدمات المقدمة من الهيئة المحلية.

تعاني العديد من الهيئات المحلية من تذبذب نسبة مرتفعة من المواطنين وعزوفهم عن سداد رسوم الخدمات المقدمة. إشكالية أخرى تتعلق بالتسعير غير الصحيح للخدمة المقدمة من الهيئة المحلية للمواطنين، حيث تضطر بعض الهيئات المحلية إلى تسعير الخدمة المقدمة بسعر أقل من تكلفة الخدمة على الهيئة، ولا تستطيع تغيير قيمة هذا السعر (وبخاصة في حال تعيين السعر من المجالس السابقة) إما لعدم وجود صلاحيات لها من الناحية القانونية في رفع السعر، وإما بسبب ردود الفعل السلبية المتوقعة من المواطنين في حال رفع سعر الخدمة عليهم بالشكل الذي من الممكن أن يزيد من عزوفهم عن الدفع، علاوة على إقبال كاهلهم، وهو ما يخلق عجزاً في موازنة الهيئات المحلية ويعيقها عن القيام بالتزاماتها في تقديم الخدمات. علاوة على ذلك، عانت العديد من الهيئات المحلية، مؤخراً، من تضائل إيراداتها نتيجة لتحويل مسؤوليات جمع رسوم وتقديم خدمات المياه والكهرباء إلى أطراف ثالثة (شركات خاصة متخصصة بتقديم هذه الخدمات)، ما حرم الهيئات المحلية من مصدر مهم لتسيير موازنتها.

تتفاقم مشكلة عدم التزام المواطنين بالدفع نتيجة لغياب تطبيق عقوبات وغرامات رادعة لمثل هذه الحالات، ما يزيد من التهرب في سداد رسوم الخدمات، وبخاصة في أوقات الأزمات المالية والاقتصادية مثل جائحة كورونا، وأزمات الرواتب الحكومية المتتالية، وغيرها. كذلك تظهر الإشكالية في عدم تطبيق العقوبات المنصوص عليها في القانون على المخالفين والمتأخرين في السداد نتيجة لاعتبارات اجتماعية وسياسية وإنسانية، وبخاصة أن الخدمات المقدمة من الهيئات المحلية هي خدمات أساسية لحياة كريمة، ومن غير المرجح أن تقوم الهيئة المحلية بمنعها عن المواطنين المتخلفين عن السداد لفترات طويلة. كما أن غياب تطبيق القوانين والقرارات الخاصة بمحاكم الهيئات المحلية، مثل قرار بقانون رقم (32) لسنة 2018 بشأن محاكم الهيئات المحلية، من شأنه أن يعيق تطبيق العقوبات على المواطنين المتخلفين عن السداد، وحل إشكاليات

الهيئات المحلية مع المواطنين بسرعة وكفاءة. بالتالي، فإن هذه المشاكل وغيرها من شأنها تقليل قدرة الهيئات المحلية على التخطيط لالتزاماتها وإعداد موازنتها السنوية، وبخاصة وأن الإيرادات التي تقوم الهيئات بجمعها من المواطنين مباشرة لا تكفي لتغطية النفقات التشغيلية في معظم الهيئات المحلية، ما يخلق عجزاً في موازنة هذه الهيئات يتراكم بشكل متزايد سنوياً.

تجدر الإشارة، هنا، إلى افتقاد الهيئات المحلية بجميع تصنيفاتها القدرة على استحداث ضرائب ورسوم جديدة غير منصوص عليها بالقانون. وترى الهيئات المحلية في عينة الدراسة أنه وحتى في حال وجود قدرة وصلاحيات قانونية لديهم على استحداث مثل هذه الرسوم، وفي حال موافقة الحكومة المركزية عليها، فإن ذلك من شأنه إثارة اعتراض المواطنين، وإثقال كاهلهم، نتيجة لزيادة الالتزامات عليهم، وبخاصة مع الوضع الاقتصادي المتدهور وارتفاع نسب البطالة. في السياق نفسه، فإن استحداث رسوم جديدة يتطلب، بالمقابل، تقديم خدمة جديدة من قبل الهيئة المحلية؛ بمعنى، لا يمكن استحداث رسوم جديدة لتغطية خدمة يتم تقديمها حالياً من قبل الهيئة المحلية، حتى وإن كانت الرسوم التي يتم جمعها من المواطنين لا تكفي لتغطية التزام الهيئة في تقديم هذه الخدمات.

إشكالية أخرى في عملية تحقيق اللامركزية المالية لدى الهيئات المحلية تتمثل في ضرورة موافقة الحكومة المركزية على أي قرار تتخذه الهيئات المحلية فيما يتعلق بطرح خصومات للمواطنين على الرسوم السنوية، وعلى الحوافز التي تقترحها الهيئة لتشجيع سداد المتأخرات، وذلك وفق نص المادة 28 من قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997، حيث تقوم العديد من الهيئات المحلية بعمل خصومات على الرسوم السنوية التي تجبها من المواطنين في حال سدادهم لهذه الرسوم بشكل كامل مبكراً (في الثلاثة أشهر الأولى من السنة بالعادة) بهدف تحفيزهم على سداد رسومهم، وبالتالي توفير السيولة للهيئة لتقديم خدماتها. كما تقوم العديد من البلديات بتحفيز المواطنين على سداد الرسوم المتأخرة المتراكمة عليهم من خلال تقديم خصم، أيضاً، على هذه الرسوم. تظهر الإشكالية هنا في ضرورة موافقة وزير الحكم المحلي على إمكانية طرح الهيئة المحلية للخصم، وعلى قيمة هذا الخصم، وهو ما يتعارض مع فكرة استقلالية الهيئة المحلية ولا مركزيتها المالية.

• الإيرادات المحولة من الحكومة المركزية

تعاني الهيئات المحلية من تذبذب وتأخر في تحويل الحكومة المركزية للإيرادات المستحقة للهيئات. ففيما يتعلق بضريبة الأملاك، تقوم وزارة المالية بجبايتها عن الهيئات المحلية مقابل اقتطاع نسبة 10% لصالح الوزارة، في حين يُفترض تحويل نسبة 90% من الضريبة المجمعة للهيئات المحلية. في معظم الأحيان، تقوم وزارة المالية بعمل مقاصة بين الديون المتركمة على الهيئات المحلية لصالح الحكومة المركزية وبين مستحقات هذه الهيئات من ضرائب الأملاك، بالشكل الذي ينتج عنه تصفية كاملة لهذه المستحقات، وعدم تحويل أي مبالغ للهيئات المحلية. وفي حال عدم وجود ديون على الهيئات المحلية، تتأخر وزارة المالية في تحويل مستحقات الهيئات المحلية نتيجة للضائقة المالية التي تعاني منها الحكومة الفلسطينية، والتي تؤدي إلى استخدام هذه المبالغ لصالحها بدلاً من تحويلها للهيئات المستحقة، الأمر الذي يؤثر سلباً على موازنة الهيئات المحلية التي تعاني بالعجز أصلاً. وتجدر الإشارة إلى نية وزارة المالية رفع نسبة الاقتطاع من ضريبة الأملاك (10%) إلى نسبة أعلى دون الاستناد إلى أساس قانوني رسمي بذلك، ما يحد من إيرادات الهيئات المحلية المحدودة أصلاً. إشكالية أخرى متعلقة بضريبة الأملاك تتعلق بضعف جباية الضريبة نتيجة لقلّة نشاط تخمين الأملاك وتسويتها، وبخاصة الأراضي، كذلك انخفاض رقعة التخمين الجغرافية، بحيث لا تطال نسبة كبيرة من الهيئات المحلية، وبخاصة المجالس القروية. فإضافة إلى تأثير هذه المشكلة سلباً على تحقيق العدالة الضريبية بين المواطنين المكلفين في دفع ضريبة الأملاك، فإنها، أيضاً، تحرم الهيئات المحلية من مصدر إيراد مهم من شأنه أن يغطي عجزها المالي ويساعدها على الوفاء بالتزاماتها.

مصدر آخر للإيرادات التي تقوم الحكومة المركزية بجبايتها وتحويلها للهيئات هي رسوم أمانات النقل على الطرق، التي تقوم وزارة النقل والمواصلات بجبايتها. حدد قانون رقم (1) لسنة 1997 بشأن الهيئات المحلية في المادة (25) منه بأنه يجب أن يُخصص للهيئات المحلية ما نسبته 50% من الرسوم والغرامات التي تستوفى بمقتضى قانون النقل على الطرق في نطاق حدود الهيئة المحلية، والتي تتكون من رخص اقتناء المركبات ومن غرامات المخالفات، وغيرهما. فيما يتعلق بتحويل هذه الرسوم على أرض الواقع، تعاني الهيئات المحلية إما من وجود تأخير في تحويل هذه المستحقات، أو من تناقص قيمتها مع مرور الوقت على الرغم من ازدياد أعداد السكان والمركبات التي يتم ترخيصها، وبالتالي زيادة حجم الخدمات المقدمة من قبل الهيئات

المحلية ومن تكاليفها. في السياق نفسه، أفادت العديد من الهيئات المحلية التي تمت مقابلتها بأن عملية تحويل أمانات النقل على الطرق تتم بتحويل مبلغ مقتطع للهيئة دون تحديد تفاصيل ومعلومات حول إجمالي المبلغ الذي تمت جبايته، أو كيفية حساب مستحقات الهيئة المحلية، أو حتى السنوات التي يغطيها المبلغ المحول.

تجدر الإشارة، هنا، إلى أن قيمة هذه الرسوم تشكل مصدراً رئيسياً للمجالس القروية، التي لا يتلقى معظمها ضريبة الأملاك أسوة بالبلديات. وأخيراً، من الجدير بالذكر أن ما يتم تحويله من الحكومة المركزية ينحصر، فقط، بما تقوم الحكومة المركزية بتحصيله بالنيابة عن الهيئات المحلية (مثل ضريبة الأملاك، وأمانات النقل على الطرق، وخص المهن، ... وغيرها)، ولا يتم تخصيص مبالغ محددة من الموازنة العامة للدولة أو موازنة وزارة الحكم المحلي وتحويلها للهيئات المحلية على أساس سنوي. كما تجدر الإشارة، هنا، إلى قيام الحكومة المركزية بإلغاء عملية تحويل أنواع أخرى من الضرائب إلى الهيئات المحلية، مثل نسبة من ضرائب المحروقات وضريبة الدخل، حيث أصبحت عوائد جبايتها تعود بالكامل إلى وزارة المالية بعد أن كانت تخصص نسبة محددة للهيئات المحلية.

معضلة أخرى تتمثل في وجود تداخل في العديد من المهام وفي اتخاذ القرارات حتى بين مؤسسات الحكومة المركزية ذاتها، وبخاصة في القضايا المالية. يعود ذلك إلى عدم وضوح الإطار القانوني فيما يتعلق بتوزيع مخصصات الضرائب المستحقة للهيئات المحلية من ناحية القيمة، وعدم تحديد الجهة المسؤولة عن تقرير قيمة هذه المخصصات وأسس احتسابها. ولعل ذلك يتفاقم نتيجة لغياب المجلس التشريعي الفلسطيني. على سبيل المثال، أشارت العديد من البلديات إلى وجود قرارات من وزارة الحكم المحلي بمنح مخصصات ضرائب بقيمة محددة للهيئات المحلية، إلا أن التنفيذ لا يتم بسبب عدم موافقة وزارة أخرى (بالعادة وزارة المالية). هذا من شأنه التأثير سلباً على قدرة الهيئات المحلية على تخطيط وتنفيذ استراتيجياتها وموازناتها السنوية، كما يؤثر سلباً على تحقيق اللامركزية المالية لهذه الهيئات نتيجة لخلق حالة من عدم الاستقلالية والاستدامة المالية وما يتبعها من تخطيط وتنفيذ سليم.

• المنح والدعم الخارجي

بين قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997 طبيعة الخدمات التي يجب أن تقوم الهيئات المحلية بتقديمها للمواطنين (27 خدمة). وحتى تستطيع تقديم هذه الخدمات، لا بد من وجود مصدر إيراد خاص لتقديمها. من نقاشنا أعلاه عن مصادر الإيرادات التي تجبها الهيئات المحلية مباشرة، وتلك التي يتم تحويلها لها من قبل الحكومة المركزية (في حال تحويلها)، فإنه يتم تخصص هذه الإيرادات لتقديم خدمات محدودة جداً ومخصصة فقط للخدمة التي تمت جبايتها من أجلها (مثل رسوم النفايات التي يتم تخصيصها لتغطية خدمة التخلص من النفايات الصلبة والحفاظ على النظافة العامة، ورسوم المياه لتقديم خدمة المياه وصيانة شبكتها، ... إلخ). كما يتم تخصيص جزء كبير من هذه الإيرادات لتغطية التكاليف التشغيلية للهيئات المحلية (رواتب وأجور ونفقات أخرى).

فيما يتعلق بالمهام الأخرى على الهيئة المحلية، التي تتطلب إنفاق مبالغ كبيرة مثل المشاريع التطويرية ومشاريع البنية التحتية، كشق الطرق والشوارع وتعبيدها وبناء الأرصفة، وإنشاء الأسواق العامة، وإنشاء شبكات الصرف الصحي ومكبات النفايات، كذلك إنشاء المتنزهات والحدايق والمساحات العامة، وغيرها من المشاريع، لا تستطيع الغالبية العظمى من الهيئات المحلية تمويلها ذاتياً في ظل محدودية إمكانياتها المادية الحالية. ومن هنا يأتي المصدر الثالث من مصادر تمويل الهيئات المحلية، حيث يتم الاعتماد على المنح الخارجية بشكل شبه كامل في إنشاء وإصلاح مشاريع البنية التحتية وتنفيذها داخل حدود الهيئات. تحصل الهيئات المحلية على المنح والدعم الخارجي من خلال صندوق تطوير وإقراض البلديات بشكل مباشر، كذلك من الحكومة المركزية (وزارة الحكم المحلي ووزارة المالية) بشكل أساسي، حيث تقوم الهيئة المحلية بإعداد موازنتها السنوية التي توضح فيها حاجتها من المشاريع ومقدار التمويل المتوقع إنفاقه على كل مشروع، ثم رفعها لوزارة الحكم المحلي للموافقة عليها. وتتم الموافقة من قبل الوزارة على هذه المشاريع في حال وجود إمكانية لتمويلها؛ سواء من خلال صندوق تطوير وإقراض البلديات، أو من قبل الوزارة.

فيما يتعلق بمعايير تقسيم التمويل بين الهيئات المحلية، يعتمد صندوق البلديات على مجموعة من المعايير لتخصيص المنح وهي كالتالي: الشق الأول من التمويل ويضم مخصصاً تمويلياً

أساسياً بنسبة 50% من مجموع ما تم تخصيصه لمكون البنية التحتية، ويتم توزيعه بناء على عدد سكان الهيئة المحلية (20%)، ومقدار الحاجة (30%). أما الشق الثاني بنسبة (50%)، فيعتمد في توزيعه على معايير مستندة إلى تقييم أداء الهيئة المحلية بالاعتماد على المؤشرات المتعلقة بالسياسات العامة لقطاع الحكم المحلي، وتشمل الإدارة المالية، والتشغيل والصيانة، والمساءلة المجتمعية، والاستجابة للقرارات الصادرة عن مجلس الوزراء فيما يتعلق بتطوير القطاع.¹⁰ يساهم تجميع الدعم في صندوق البلديات ثم توجيهه نحو الهيئات بناء على معايير محددة في زيادة العدالة وضمان حصول الهيئات المحلية على الدعم المناسب بما يتناسب وظروفها واحتياجاتها وأدائها. كما من شأنه زيادة التنظيم والشفافية في العمليات المالية، وبخاصة في حال افتقار الهيئة المحلية للخبرات والإمكانيات البشرية لإدارة الأمور المالية للمشاريع الكبيرة وطويلة المدى. من ناحية أخرى، من شأن هذه العملية أن تتعارض مع جوهر اللامركزية المالية المتمثلة باستقلالية الهيئة المحلية في إدارة شؤونها المالية من جمع و صرف.

من الجدير بالذكر، هنا، أن نتائج مقابلات الدراسة قد أفادت بوجود اختلاف في إقبال الجهات المنفذة للمشاريع في الهيئات المحلية بحسب الجهة التي سوف تقوم بتسديد المستحقات لهؤلاء المنفذين. ويعود ذلك إلى وجود تأخير في سداد قيمة المستحقات في حال قامت الحكومة المركزية (وزارة المالية) بسدادها، في حين أن عملية تحويل المستحقات من قبل صندوق تطوير وإقراض البلديات تتم بالعادة بشكل أسرع. يقوم الصندوق بالتحويل لمنفذ المشاريع بشكل مباشر، أو تقوم الهيئة المحلية بالدفع للمنفذ وأخذ فواتير بذلك، ومن ثم إرسال هذه الفواتير للصندوق الذي يقوم، بالمقابل، بتحويل قيمة الفواتير إلى حساب الهيئة المحلية. بالتالي، يعتبر التمويل المباشر من قبل صندوق تطوير وإقراض البلديات للهيئات المحلية أكثر كفاءة وسرعة، ما يزيد من إمكانية الحصول على عروض أفضل نتيجة لزيادة التنافس على عطاءات المشاريع المنفذة، والممولة مباشرة من الصندوق.

تظهر الإشكالية في الاعتماد على التمويل من المنح والدعم الخارجي كأحد أسس بناء اللامركزية المالية من نواحٍ عدة، أبرزها أن هذه المنح ليست مستقرة بالضرورة، فهي مرتبطة بشكل كبير

¹⁰ <https://www.mdif.org.ps/ar/CmsPage/Page?pageId=1502>

من قبل الشريك في القطاع الخاص، والذي بالعادة يكون أكثر تخصصاً في مجاله سواء في تقديم الخدمات بتكلفة أقل وجودة أعلى من القطاع العام. إلا أنه، وكما ذكرنا سابقاً، لا تتاح هذه الفرص لجميع الهيئات المحلية. هذا من شأنه التأثير سلباً على قدرة الهيئات في تحقيق اللامركزية المالية وضمان الاستقرار المالي للهيئة المحلية، وبخاصة في أوقات الطوارئ والأزمات؛ ذلك أن تعزيز قدرة الهيئات على الدخول في مشاريع استثمارية، سيزيد من تحوطها ضد الصدمات والأزمات، وبخاصة في ظل تذبذب المصادر المالية الحالية لهذه الهيئات.

على الرغم من تحديث الإطار السياساتي والقانوني الخاص بالشراكة بين القطاعين العام والخاص في 2019، فإنه لم يتم إقراره إلى الآن. كما أن القيود التي يفرضها قانون الشراء العام رقم (8) لسنة 2014، ونظام الشراء العام، يقيدان إمكانية شراء الهيئة المحلية للخدمة عبر نهج الشراكة، حيث تقوم وزارة الحكم المحلي بالرقابة على عملية البدء وإتمام الشراكة بين القطاع الخاص والهيئة المحلية؛ إذ تقوم الهيئة المحلية بإرسال مسودة الاتفاقية مع القطاع الخاص، وإرفاق دراسة الجدوى الاقتصادية للمشروع الذي تعده الهيئة المحلية. ثم تقوم وحدة الاستثمار في وزارة الحكم المحلي بتقييم المشروع ومدى ملاءمته للهيئة المحلية، وبناء على ذلك تتم عملية الموافقة أو الرفض.

ترى الهيئات المحلية أن ذلك لا يشكل عائقاً نظراً لأن غالبية مشاريع الشراكة هي مشاريع طويلة الأمد، بالتالي فإن دراسة وزارة الحكم المحلي لمسودة المشروع، وإبداء رأيها، من شأنهما مساعدة الهيئة المحلية على اتخاذ القرار الملائم بما فيه مصلحة المواطنين، وبخاصة في حال الاستفادة من خبرات غير موجودة لدى الهيئة المحلية في عملية التقييم. لكن من ناحية أخرى، فإن هذا الإجراء يكشف محدودية المهارات والمؤهلات للموارد البشرية في الهيئات المحلية (وبخاصة البلديات الصغيرة والمجالس القروية)، التي لا تخولها للدخول في مشاريع طويلة الأمد، حتى لو أعطاه القانون الصلاحية في ذلك؛ وهو ما يتعارض مع جوهر اللامركزية، وبخاصة محور اللامركزية المالية.

تجب الإشارة، هنا، إلى أن امتلاك الهيئة المحلية مشاريع مدرة للدخل، أو حتى الدخول في شراكة مع القطاع الخاص، يتطلبان موافقة مسبقة من وزارة الحكم المحلي، وبخاصة في المشاريع طويلة الأمد (3 سنوات وأكثر)، كذلك تلك التي تتطلب مبلغاً مالياً كبيراً للاستثمار. ولكن تفتقر غالبية الهيئات المحلية، وبخاصة الصغيرة منها، إلى الكوادر البشرية الملائمة للدخول في شراكات مع القطاع الخاص، علاوة على قلة وعي المجالس البلدية/القروية بأهمية هذه الشراكة، كذلك ضعف التواصل بين العام والخاص بالشكل الذي يؤدي إلى قلة معرفة القطاع الخاص بالفرص الاستثمارية المتاحة في مجال الشراكة مع هيئات الحكم المحلي (ماس، 2021). هذه العوائق وغيرها، وبخاصة فيما يتعلق بالإطار القانوني والتنظيمي للشراكة، من شأنها أن تحرم الهيئات المحلية من ابتكار مصادر إيرادات أكثر نمواً واستدامة، الأمر الذي يعيق تحقيق اللامركزية المالية.

4-3-2-2 الاقتراض والتسهيلات البنكية

تتضح محدودية قدرة الهيئات المحلية في الحصول على التسهيلات الائتمانية البنكية من جوانب عدة. ففيما يخص الجانب القانوني، بيّن قرار مجلس الوزراء رقم (11) لسنة 2019 المتعلق بالنظام المالي للهيئات المحلية في مواد عدة منه، ضرورة موافقة السلطة التنفيذية على عملية اقتراض الهيئة المحلية من البنوك، حيث بينت المادة (12) منه أنه لا يجوز لمجلس الهيئة أن يقترض الأموال أو أن يلجأ إلى أخذ تسهيلات بنكية من أي جهة إلا بعد موافقة وزير الحكم المحلي. كما يجب، أيضاً، أن يوافق مجلس الوزراء على معاملة الاقتراض، إضافة إلى ضرورة الحصول على كفالة السلطة التنفيذية قبل ذلك. وبينت المادة (26) من القرار عدم قدرة الهيئة المحلية على السحب على المكشوف من الحسابات البنكية إلا بعد موافقة السلطة التنفيذية. يعتبر السحب على المكشوف أحد مصادر التمويل قصيرة الأجل التي قد تلجأ إليها الهيئات المحلية لتغطية التكاليف التشغيلية، مثل الرواتب والأجور، في حال عجز الموازنة. في حين يتم تخصيص القروض البنكية للمشاريع متوسطة وطويلة الأمد. من هنا يتضح عدم وجود استقلالية للهيئات المحلية في الحصول على التسهيلات الائتمانية من البنوك، نتيجة لوجود سلسلة من الإجراءات والمصادقات من قبل أكثر من جهة في الحكومة المركزية، الأمر الذي يعيق سلسلة العملية.

من الناحية العملية، وفي حال موافقة الحكومة المركزية على اقتراض الهيئة المحلية، بالعادة لا تلجأ الهيئات المحلية للاقتراض البنكي نتيجة لارتفاع الفوائد والعمولات. كما أنه نظراً لتذبذب إيرادات الهيئات المحلية من مصادرها المختلفة، كما وضحنا سابقاً، فمن شأن ذلك أن يؤثر على قدرة الهيئات على خدمة الدين (سداد قيمة القرض والفوائد المترتبة عليه)، وبالتالي، ارتفاع خطورة إقراض الهيئات المحلية، ما يزيد من تكلفة الاقتراض عليها ويقلل من جدوى العملية.

4-3-3 تحليل موازنة الهيئات المحلية وحرية الإنفاق من منطلق اللامركزية المالية

سوف يتم التطرق في هذا القسم إلى دعامة أخرى من دعائم اللامركزية المالية، تتعلق بمدى حرية الهيئات المحلية في الإنفاق دون الحصول على الموافقة المسبقة من الحكومة المركزية، وحدود الإنفاق الذي لا يتطلب الموافقة من الحكومة المركزية، كذلك مدى قيام الحكومة المركزية بوضع القواعد والأنظمة التي تحكم الأمور المالية ووظائف الهيئات المحلية.

تم تحديد صلاحيات الهيئات المحلية في إعداد الموازنات والإنفاق بالاستناد إلى بنود قرار مجلس الوزراء رقم (11) لسنة 2019 الخاص بالنظام المالي للهيئات المحلية. وبينت العديد من بنود القرار وجود محدودية كبيرة في درجة الاستقلالية المالية (بالتالي اللامركزية المالية) الممنوحة للهيئات المحلية على صعيد الإنفاق الحر دون تدخل الحكومة المركزية؛ بدءاً من عملية إعداد الموازنة، مروراً بتجاوز حدود الإنفاق المنصوص عليه في الموازنة في الحالات الطارئة غير المتوقعة، حيث تقوم الهيئات المحلية بإعداد الموازنة السنوية بشكل مستقل، من خلال لجنة خاصة يتم تشكيلها داخل الهيئة المحلية، ولكن لا يمكن العمل بالموازنة إلا بعد مصادقة وزير الحكم المحلي. كما تُمنع الهيئات المحلية من تجاوز بنود الصرف بالموازنة بأكثر من 10% دون أخذ موافقة وزير الحكم المحلي. وبينت المادة (9) من القرار أنه في حال عدم مصادقة الوزير على الموازنة، وإلى حين مصادقته، يجب ألا يتجاوز مقدار الصرف على أي بند ما نسبته 12/1 من قيمة البند في آخر موازنة سنوية مصادقة عليها. هذا من شأنه إعاقة الهيئات المحلية عن القيام بالتزاماتها في حال التأخير في مصادقة موازنتها السنوية لأي سبب من الأسباب. على سبيل المثال، أفادت بعض الهيئات المحلية بأن هناك تأخيراً في مصادقة الحكم المحلي على موازنتها السنوية، قد يصل إلى أشهر عدة منذ بدء السنة الجديدة التي تم تحضير

الموازنة لها. هذا من شأنه التأثير سلباً على أعمال الهيئة المحلية، وبخاصة عملية طرح العطاءات للبدء بمشاريع البنية التحتية وإتمامها. فلا يمكن البدء بطرح العطاء وتنفيذه دون الموافقة على موازنة الهيئة المحلية وما يتبعها من تحويل الأموال اللازمة لسداد أثمان العطاءات.

في السياق نفسه، لا تستطيع الهيئة المحلية نقل أي مبالغ لم يتم صرفها من الموازنة من بند إنفاق إلى آخر، إلا بعد تعديلها في الموازنة السنوية للهيئة، ومن ثم مصادقة وزير الحكم المحلي على هذا التعديل قبل التنفيذ (مادة 10). كما بين القرار في المادة (14) منه بخصوص الأسقف المالية للالتزامات، أن المبالغ المالية المعتمدة للإنفاق في الموازنة السنوية المصادقة هي الحد الأعلى المسموح بإنفاقه. بالتالي، من شأن هذه القيود إبطاء استجابة الهيئة المحلية لأي طارئ يستدعي تغيير الإنفاق بشكل مستعجل. على سبيل المثال، أشارت العديد من الهيئات المحلية، منها البلديات الكبيرة (تصنيف "أ") إلى وجود تدخلات من قبل الحكومة المركزية (وزارة الحكم المحلي) في التحكم بتصرف البلديات بأموالها في فترة الطوارئ أثناء جائحة كورونا، حيث قامت بعض البلديات بإنفاق جزء من ميزانيتها دون الرجوع لأخذ موافقة وزارة الحكم المحلي، لدعم المزارعين أثناء فترة الطوارئ من خلال شراء منتجاتهم لتجنب كسادها نتيجة لانخفاض الطلب عليها، كذلك في دعم طلاب المدارس، من خلال دفع رسوم أقساط الطلاب المحتاجين (من إيرادات ضريبة المعارف) الذين تأثرت أعمال ذويهم بسبب الإغلاقات، الأمر الذي أدى إلى تدخل الحكم المحلي في التشديد على إجراءات شبيهة. وتجدر الإشارة، هنا، إلى أنه خلال عملية إعداد الموازنة ومصادقتها من وزير الحكم المحلي، لا يمكن المصادقة على موازنة الهيئة المحلية، وبخاصة في بند المشاريع، إلا إذا تواصلت الهيئات المحلية مسبقاً مع الممول المقترح لهذه المشاريع (بالعادة صندوق تطوير وإقراض البلديات والمانحين) وأخذت الموافقة مسبقاً عليها.

إشكالية أخرى تعمق من المركزية المالية تتمثل في ضرورة موافقة الحكومة المركزية على شروط العطاءات التي تطرحها الهيئات المحلية. فحسب تعديلات قانون الشراء العام رقم 5 للعام 2014، يجب أن توافق الحكومة المركزية (هنا المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام ووزارة الحكم المحلي) على جميع إجراءات طرح العطاءات، الأمر الذي يسبب تعطيلاً وتأخيراً بشكل يعيق عمل الهيئة. والجدير ذكره أن هذه الموافقات تعيق البلديات كبيرة الحجم (ذات تصنيف

أ)، التي تتطلب أعمالها، بالعادة، طرح عدد من العطاءات بشكل أسبوعي، بشكل أكبر من غيرها نتيجة لكون حجم أعمالها مقارنة بالبلديات الأخرى. بالتالي، فإن متطلب موافقة الحكومة المركزية على كل خطوة في عملية طرح العطاءات يشكل عائقاً حقيقياً ويسبب تأخيراً في سير عمل الهيئات المحلية.

فيما يتعلق بطبيعة القواعد والأنظمة التي تحكم الشؤون المالية للهيئات المحلية، تظهر إشكالية أخرى هنا نابعة من عدم تمييز الإطار القانوني والتنظيمي الحالي لطبيعة الالتزامات المترتبة على الهيئات المحلية باختلاف أحجامها، وتصنيفها القانوني، ومواردها المادية والبشرية (بلديات "أ" و"ب" و"ج"، والمجالس القروية)، حيث نص قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997 على 27 مهمة ووظيفة تلتزم الهيئات المحلية بأدائها ضمن حدود نطاق كل هيئة. ولم يميز القانون في طبيعة هذه المهام حسب حجم الهيئة، وحسب مصادر إيراداتها ومدى كفاية هذه الإيرادات. فكما اتضح معنا من تحليل الإيرادات أعلاه، انخفاض حظوظ الهيئات المحلية الصغيرة (وبخاصة المجالس القروية وبلديات "ج") من الإيرادات؛ سواء في قيمة الإيرادات التي تتم جبايتها، أو في محدودية مصادرها. بالتالي تواجه هذه الهيئات مشاكل في تنفيذ العديد من الالتزامات المطلوبة منها، والتي قد تستهلك جزءاً كبيراً من موازنتها السنوية وإيراداتها. ولعل هذه الإشكالية تعد أحد التحديات العامة التي تواجه تحقيق اللامركزية المالية بشكل عام، والتي يتضح انطباقها على الحالة الفلسطينية؛ ذلك أنه يمكن أن يؤدي تفويض تقديم الخدمات العامة لهيئات محلية صغيرة الحجم تخدم عدداً قليلاً من السكان، إلى تقليل الكفاءة وزيادة التكاليف إذا كانت وفورات الحجم مهمة في عملية تقديم خدمات محددة. وهو ما تواجهه الهيئات المحلية الصغيرة في تقديم العديد من الخدمات التي تتطلب إنفاقاً رأسمالياً (ومصاريف تشغيلية) مرتفعة عن مدى قدرتها على تحصيل الإيراد الذي يتم تخصيصه لتقديم هذه الخدمة. على سبيل المثال، بينت نتائج مقابلات الدراسة أن العديد من الهيئات المحلية تواجه مشاكل مالية في معالجة التزام التخلص من النفايات الصلبة؛ نظراً لتطلبه مصاريف عالية من شأنها استنزاف موازنة الهيئات المحلية صغيرة الحجم مقارنة بتلك الأكبر منها. وقد تم تنفيذ عدد من الإجراءات الرسمية لحل هذه المشكلة، كان أبرزها إنشاء عدد من مجالس الخدمات المشتركة للنفايات الصلبة لتقليل العبء على الهيئات الصغيرة، وتنظيم العملية من خلال قرار مجلس الوزراء رقم (3) لسنة

2019 بنظام إدارة النفايات الصلبة، الأمر الذي يعتبر عاملاً مساعداً في زيادة اللامركزية المالية والإدارية من خلال مساعدة الهيئات المحلية (وبخاصة الصغيرة) على أداء المهام الأخرى بما يتناسب وقدراتها المالية والبشرية الحالية.

في النهاية، تجب الإشارة إلى أن عملية تحقيق اللامركزية المالية تتطلب وجود نظام عادل وشامل للمساءلة والمحاسبة. ففي حال كانت المساءلة فضفاضة وغير مستندة إلى إطار قانوني واضح لتنفيذها، من المحتمل أن تعيق اللامركزية المالية من عملية تقديم الخدمات العامة بدلاً من تحسينها. فإذا لم يتم ترسيخ المساءلة على نطاق واسع في عملية الحكم المحلي، فقد تميل الهيئات المحلية إلى تخصيص نفقات لامركزية أعلى لبنود الإنفاق غير المنتجة (مثل الأجور والسلع والخدمات بدلاً من المشاريع التطويرية). في السياق نفسه، فإن عدم وجود مساءلة فعالة من شأنها تحفيز الفساد وعدم الاستخدام الصحيح للمال العام. وهو ما يتعارض وهدف اللامركزية، كما يؤدي إلى إعاقة الكفاءة والنمو الاقتصادي والأداء الاقتصادي الكلي. وقد تطرق النظام المالي للهيئات المحلية، أنف الذكر، إلى عملية الرقابة والمحاسبة المالية للهيئات المحلية في المادة (65) منه؛ والتي أفادت بإمكانية أن يقوم وزير الحكم المحلي بتكليف مراقب مالي على مجلس الهيئة المحلية في حال قيامه بمخالفات، كما يتطلب وجود توقيع للمراقب المالي بشكل أساسي على جميع المعاملات المالية، وبخاصة معاملات الصرف.

4-3-4 الخلاصة

في ظل غياب مصادر مالية مستدامة للهيئات المحلية، وبخاصة مع انخفاض حصة المشاريع الاستثمارية المدرة للدخل ضمن مصادر إيراداتها، فإنه يمكن الحكم بعدم الاستقرار المالي لهذه الهيئات، إذ يتفاقم عدم الاستقرار هذا في أوقات الأزمات، الأمر الذي يتطلب إصلاحات هيكلية في مصادر الإيرادات الحالية، واستحداث وتدعيم مصادر جديدة في حال الرغبة في تعزيز اللامركزية المالية لدى الهيئات المحلية، وبخاصة الصغيرة منها.

يتضح من تحليلنا لطبيعة إيرادات الهيئات المحلية التي تتم جبايتها من المواطنين، أن هذه الموارد محدودة بشكل كبير. وتظهر المعضلة، هنا، أن أي زيادة في إيرادات الهيئات المحلية

يكون على حساب تقليل الحكومة المركزية لإيراداتها، والعكس صحيح. وفي ظل الأزمة المالية التي تعاني منها كل من الحكومة المركزية واللامركزية، وما يتبعها من عدم التزام الحكومة المركزية بتخصيص الموارد المستحقة للهيئات المحلية حسب القانون، فإنه من الصعب الحديث عن لامركزية مالية في ظل هذه الظروف.

5- الفصل الخامس النتائج والتوصيات

1-5 النتائج

بينت الدراسة في سياق تحليلها للامركزية في قطاع الحكم المحلي في فلسطين وجود جملة كبيرة من التحديات التي تواجه الهيئات المحلية، والتي تعيق التقدم في عملية تحقيق اللامركزية بأبعادها السياسية والإدارية والمالية. فعلى صعيد اللامركزية الإدارية، تتمثل أبرز الإشكاليات التي تواجه معظم الهيئات المحلية، وبخاصة البلديات الصغيرة والمجالس القروية، في عدم وجود حرية تامة في إدارة مواردها البشرية، وعدم توفر التأهيل الكافي لهذه الموارد، بما يضمن تقديم الخدمات العامة بكفاءة وفعالية. علاوة على ذلك، ونظراً لمحدودية الإمكانيات والمصادر المادية للهيئات المحلية الصغيرة (مجالس قروية، بعض بلديات تصنيف "ب" و"ج")، تقل قدرتهم على توظيف العدد المناسب من الموظفين وتسديد رواتبهم. هذا من شأنه تقليل كفاءة الموارد البشرية المتاحة لإنجاز أعمال هذه الهيئات مقارنة بتلك الأكبر حجماً. بشكل عام، تقلل محدودية الموارد المالية للهيئات المحلية من قدرتها على استقطاب الموارد البشرية المناسبة، وتدريب وتأهيل تلك الموجودة بالشكل الذي يساهم في زيادة لامركزيتها الإدارية من خلال اتخاذ القرارات التطويرية المناسبة، وتنفيذها بشكل مستقل، دون الرجوع إلى الحكومة المركزية للمساعدة، مع العلم أنه عادة ما تُمنح الهيئة المحلية استقلالية شبه كاملة في تعيين موظفي المياومة، سواء في آلية التعيين، أو في دفع الراتب من موازنة الهيئة.

بينت مراجعتنا للإطار القانوني وجود العديد من النواقص والإشكاليات في القوانين الناظمة لعمل الهيئات المحلية، أبرزها قانون رقم (1) لسنة 1997 بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية، وقانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005. وتمثلت أبرز الإشكاليات التي تعيق التقدم نحو تحقيق اللامركزية في إعطاء مؤسسات الحكومة المركزية صلاحيات للتحكم والتدخل في شؤون الهيئات المحلية، كذلك ضرورة موافقة وزير الحكم المحلي على جملة واسعة من قرارات مجلس الهيئة، ما يؤدي إلى تحجيم استقلالية الهيئات المحلية وصلاحياتها بنص القانون.

من أبرز الإشكاليات الأخرى التي تطرقت إليها مراجعة الإطار القانوني، عدم تمييز المشرع بين الهيئات المحلية (وفق تصنيفاتها القانونية المعتمدة) في الصلاحيات والمهام، ما أثقل كاهل الهيئات المحلية ذات الموارد المالية والبشرية المحدودة في أداء مهام لا تتناسب وإمكاناتها، ما أثر على كفاءتها.

اعتمدت الدراسة في تحليل محاور اللامركزية الثلاثة على نتائج المقابلات التي تم إجراؤها مع عينة الدراسة، وربطها مع الأدبيات والإطار القانوني الحالي للخروج بتصوير واضح عن وضع اللامركزية في الحكم في فلسطين. على صعيد اللامركزية السياسية، توصلت الدراسة إلى وجود العديد من الاختلالات الجوهرية في السياق الفلسطيني التي تؤثر سلباً على مساعي تحقيقها. أبرزها معضلة الانقسام السياسي، وما نتج عنها من تعيين بلديات قطاع غزة بدلاً من اختيارها من خلال الانتخابات. كذلك ارتفاع نسب اللجوء إلى التزكية في اختيار الهيئات المحلية في الضفة الغربية، بدلاً من المشاركة في الانتخابات الرسمية. مشكلة أخرى تمثلت في انخفاض نسب الاقتراع ومشاركة المواطنين في الانتخابات، وتدخل الحكومة المركزية في تحديد مواعيد الانتخابات، ما أثر على دوريتها. كذلك ارتفاع تأثير العوامل العائلية والعشائرية في اختيار أعضاء مجالس الهيئات. وأخيراً ضعف المساءلة المجتمعية نتيجة لعدم وجود إطار قانوني واضح لفرضها وتنظيمها، واعتمادها بشكل أساسي على مبادرات المواطنين ومؤسسات المجتمع المدني.

على صعيد اللامركزية المالية، بينت الدراسة وجود العديد من المشاكل المتعلقة بانخفاض قيمة الإيرادات التي تجبها الهيئات المحلية، ومدى استمراريته، الأمر الذي يزيد من صعوبة عملية التخطيط وتنفيذ الأنشطة والمشاريع لدى الهيئات المحلية. وتتمثل المعضلة الأساسية التي تواجه تحصيل الموارد المالية للهيئات المحلية في شح مصادر الإيرادات الذاتية نتيجة لانخفاض نسبة التزام المواطنين بدفع الرسوم المترتبة عليهم (صرف صحي، نفايات، رسوم الرخص، ضرائب الأملاك والمعارف وغيرها) التي تقوم الهيئات بجبايتها بشكل مباشر. فهي تتأثر بشكل كبير بالقدرة المالية للمواطنين على الدفع، التي تتراجع في حال الظروف الاقتصادية والسياسية الصعبة. كما تتأثر برغبة المواطنين في الدفع، وبخاصة في ظل غياب التطبيق الصحيح للنصوص القانونية التي تحدد الغرامات والعقوبات على عدم الدفع أو التأخير في الدفع من قبل

المواطنين. في السياق نفسه، فإن نسبة من الإيرادات مثل رسوم رخص الحرف والبناء متذبذبة وغير منتظمة، وتعتمد على حجم النشاط الاقتصادي وعدد المشاريع التي يتم الشروع بها في حدود الهيئات المحلية، بالتالي فهي غير متوقعة، ويصعب التخطيط بالاستناد إليها.

تتأثر الموارد المالية للهيئات المحلية كذلك سلباً نتيجة تحويل جباية رسوم المياه والكهرباء من قبل العديد من الهيئات المحلية إلى شركات خاصة، ما حرم هذه الهيئات من مصدر مهم للإيرادات مقابل تحميلها ديون هذه الخدمات، إضافة إلى تراكم المتأخرات للهيئات المحلية على الحكومة المركزية، بما فيها الضرائب والرسوم التي تحببها الحكومة المركزية وتتأخر في تحويلها إلى الهيئات المحلية، أو تقوم بمقاومتها مع ديون سابقة على الهيئات المحلية دون الاستناد إلى إطار قانوني واضح في هذه الإجراءات، ما يحرم الهيئة المحلية من مصادر إيرادات مهمة لتغطية التزاماتها.

في السياق نفسه، تتخفف قدرة الهيئات المحلية، وبخاصة الصغيرة، على امتلاك الأصول والاستثمار فيها. ويعود ذلك بشكل أساسي إلى محدودية المصادر المالية الفائضة عن حاجة الهيئات التي يمكن استخدامها في الدخول في مشاريع استثمارية مدرة للدخل. بالعادة، يتم تخصيص الموارد المالية من الرسوم والخدمات بشكل شبه كامل (وأحياناً كثيرة يتولد عجز) في تغطية تكاليف تقديم الخدمات للمواطنين، وفي تغطية التكاليف التشغيلية للهيئة المحلية (رواتب وأجور، تكاليف صيانة، وتكاليف يومية أخرى). في السياق نفسه، يتم تخصيص الموارد المالية المتأتية من المنح والمساعدات بشكل شبه كامل في مشاريع البنية التحتية داخل حدود الهيئة المحلية. بالتالي، يصعب على الهيئات المحلية الحصول على التمويل اللازم للدخول في مشاريع استثمارية مدرة للدخل نتيجة لمحدودية مصادر التمويل. هذا من شأنه التأثير سلباً على قدرة الهيئات في تحقيق اللامركزية المالية وضمان الاستقرار المالي للهيئة المحلية، وبخاصة في أوقات الطوارئ والأزمات، حيث من شأن قدرة الهيئات على الدخول في مشاريع استثمارية أن يزيد تحوطها ضد الصدمات والأزمات، وبخاصة مع حال وجود تذبذب في المصادر المالية الحالية لهذه الهيئات (تراجع قدرة المواطنين على سداد الضرائب والرسوم، وتراجع المنح الخارجية من مصادرها المختلفة والمتأثرة بالوضع السياسي والاقتصادي المحلي والعالمي). علاوة على ذلك، فإن تعقيد الإجراءات والمتطلبات الرسمية للحصول على موافقة الحكومة المركزية للدخول

في شركات مشاريع بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص - (Public Private Partnership)، وبخاصة إذا كانت هذه الشراكة طويلة الأمد - من شأنه أن يحرم الهيئات المحلية من فرص توسيع وتحسين مستوى الخدمات المقدمة.

في الوقت الحالي، فإن الدعم المقدم من المانحين في مجالات تطوير البنية التحتية للهيئات المحلية يتم توجيهه وتجميعه من خلال صندوق تطوير وإقراض البلديات، ثم يتم العمل على توزيعه على الهيئات المحلية بالاستناد إلى مجموعة من المعايير المحددة سلفاً. ويتم تخصيص هذا الدعم لعدد محدد من المشاريع لكل هيئة محلية، وبالإستناد إلى الموازنة السنوية الموافق عليها مسبقاً. بالتالي، فإن الهيئة المحلية تمتلك حرية إلى حد ما في تحديد عدد من مشاريع البنية التحتية سنوياً، وإدراجها في موازنتها السنوية، التي تخضع لشروط الموافقة عليها من وزارة الحكم المحلي. في حال الموافقة على المشاريع المذكورة، يتم تمويل هذه المشاريع من خلال صندوق تطوير وإقراض البلديات، الذي يقوم بتمويل هذه المشاريع مباشرة مع المنفذ/المقاول في الغالب، بمعنى أنه لا يتم تحويل قيمة المنحة المالية إلى الهيئة المحلية قبل البدء بالمشروع.

في النهاية، لا بد من الإشارة إلى أن غالبية الهيئات المحلية، في وضعها الحالي، غير مؤهلة للانتقال إلى اللامركزية الإدارية والمالية بشكل كامل، بل يجب أن يتم ذلك بشكل تدريجي، مع ضرورة تحديد الإجراءات والخطوات المطلوبة لتمكين الهيئات المحلية. كما يجب الأخذ بعين الاعتبار الظروف السياسية. وفيما يلي مجموعة من التوصيات التي من شأنها المساعدة على تجاوز العديد من هذه المشاكل، وما يتبع ذلك من إسهام في زيادة فرص نجاح عملية تحقيق اللامركزية في الحكم بأبعادها الثلاثة في فلسطين.

5-2 التوصيات

- يتطلب التقدم في تحقيق اللامركزية وجود إرادة سياسية قوية للتغيير من قبل الحكومة المركزية الوطنية، التي يتوقع أن تتنازل عن بعض سلطاتها، وأن تبذل المزيد من الجهود في توفير الموارد المالية والبشرية الكافية للهيئات المحلية، بما في ذلك ضمان العدالة في توزيع الإيرادات الضريبية على المستوى المحلي. كذلك يتطلب إنجاح اللامركزية بذل المزيد

من الجهود من قبل الهيئات المحلية لبناء الثقة مع ناخبهم. بالتالي، وعلى الرغم من أن عملية تحقيق اللامركزية هي عملية تشاركية بين المسؤولين والمؤسسات الحكومية المحلية والوطنية، فإن الإرادة السياسية للحكومة الوطنية (المركزية) هي العامل الأكثر أهمية لنجاحها، إذ يجب على الحكومة الوطنية أن تقود العملية في البداية، وأن تلتزم بتفويض السلطة المالية والإدارية، وخلق فصل واضح للسلطات بين المستويين المركزي والمحلي (الحكومة المركزية، الهيئات المحلية، المانحون).

- الإسراع في تعديل الإطار القانوني والتشريعي، ليس قانون الحكم المحلي فحسب، بل، أيضاً، القوانين الأخرى ذات العلاقة بعمل البلديات؛ مثل القوانين المنظمة لقطاعات المياه والطاقة، وقانون الشراء العام، وأن يتزامن ذلك مع قيام الحكومة المركزية، بوزاراتها كافة، بوضع خطة عمل رسمية، تتضمن خطوات واضحة ومحددة، وبأهداف ونتائج يمكن قياسها وتحقيقها ضمن إطار زمني محدد، لتعزيز اللامركزية بشكلها المناسب. ومن أبرز التعديلات في الإطار القانوني ذات الأولوية القصوى، إجراء تعديلات على قانون رقم (1) لسنة 1997 لتعزيز اللامركزية، من خلال اعتماد مسؤوليات ومهام مختلفة حسب تصنيف الهيئة المحلية، بما يتناسب مع قدراتها المالية والبشرية، كذلك ضرورة أن تتضمن التعديلات منح الهيئات المحلية سلطة تشريعية وقضائية (الحكومة المركزية).

- من الضروري تفعيل مشاركة مؤسسات المجتمع المدني ولجان المساءلة المجتمعية وزيادة نشاطها بشكل أكبر مما هو على الحال في الوقت الحالي، لما لهذه اللجان والمؤسسات من دور كبير في زيادة الشفافية وتعزيز المساءلة داخل الهيئات المحلية، كذلك لدورها في ضمان تماشي نشاطات وخدمات الهيئات المحلية مع أهدافها المعلنة في الحملات الانتخابية، ومع خططها السنوية. هذا من شأنه تعزيز اللامركزية بشكل عام واللامركزية السياسية بشكل خاص، علاوة على دورهم في زيادة وعي المواطنين والمجتمع المحلي بحقوقهم وما يترتب عليهم من واجبات مقابلها. في السياق نفسه، يجب أن يكون هناك شكل من أشكال الحوار المجتمعي - على المستويين الوطني والمحلي - وإشراك المواطنين في هذا الحوار، من خلال منظمات المجتمع المدني والشبكات غير الرسمية، لدور ذلك في زيادة الرقابة والمساءلة على المستوى المحلي، ولضمان تحقيق مبادئ الحكم الرشيد ومشاركة المواطنين في اتخاذ القرار. في السياق نفسه، من الضروري أن يترافق ذلك مع

إجراء تعديلات على الإطار القانوني، بما يمنح المواطنين الحق في حضور جلسات مجالس الهيئات المحلية. وضمان حق المواطنين في الوصول إلى المعلومات المتعلقة بالهيئة المحلية (سواء إدارية، أو مالية، أو غيرها)، بهدف تعزيز الشفافية والمساءلة، وتعزيز دور المواطنين ومؤسسات المجتمع المدني في الحكم المحلي عبر تقنين المساءلة المجتمعية (الحكومة المركزية، الهيئات المحلية، مؤسسات المجتمع المدني).

- ضرورة أن تركز الحكومة المركزية، وبالتعاون مع الجهات المانحة الدولية، على بناء القدرات وتدريب وتأهيل الكوادر البشرية في الهيئات المحلية (سواء الموظفين أو رؤساء وأعضاء مجلس إدارة الهيئة) بناء على أفضل الممارسات والمعايير الدولية في الحوكمة الرشيدة، حتى تتمكن من أداء مهامها التخطيطية والتنفيذية بشكل أكثر استقلالاً، مع ضرورة التركيز على الهيئات المحلية صغيرة الحجم، وبخاصة المجالس القروية، لضعف إمكانياتها المادية، ومحدودية قدرتها على استجلاب الخبرات والكفاءات وتوظيفها. من الضروري، أيضاً، تدريب وتجهيز الكادر البشري في الهيئات المحلية على أسس الشراكة مع القطاع الخاص، سواء من النواحي القانونية والتنظيمية أو العملية، مع تزويدهم بالموارد التكنولوجية اللازمة للدخول في هذه الشراكات وإنجاحها، حيث تعتبر هذه الخطوة لبنة رئيسية في دعم اللامركزية الإدارية (الحكومة المركزية، الهيئات المحلية، المانحون).

- أهمية التركيز على أن يساهم تدريب الكوادر البشرية في تكوين علاقات عمل جديدة. فإضافة إلى بناء القدرات المحلية، يمكن أن يتم توظيف التدريب كأداة لإنشاء شبكة علاقات شخصية بين مختلف مستويات الحكومة المركزية والمحلية، وبين موظفي الخدمة المدنية في المحافظات والمدن والقرى. وتتنبثق من هذه النقطة توصية مفادها أن يتم تدريب الكوادر البشرية في الهيئات المحلية، وموظفي الحكومة المركزية معاً لضمان فهمهم بشكل أفضل لما هو متوقع منهم، وما يمكن أن يتوقعوه من بعضهم البعض (الحكومة المركزية، الهيئات المحلية).

- ضرورة اعتماد إجراءات إدارية مدعّمة قانونياً على المستويين المركزي والمحلي، يكون هدفها ضمان المساءلة ومنع ازدواجية الجهود؛ لضمان أن يكون هناك تعاون وتنسيق فعالان بين الحكومة المحلية (البلديات بتصنيفاتها والمجالس القروية)؛ بين الإدارات المحلية المختلفة (مثل الصحة والتعليم) لتقديم الخدمات بفعالية أكبر. في السياق نفسه، من

الضروري أن يتم العمل على ابتكار آليات للتعاون والتواصل بين البلديات والهيئات المحلية المتجاورة، وبخاصة فيما يتعلق بالقضايا المشتركة العابرة لحدود كل هيئة محلية، وطرح الأفكار حول إيجاد الحلول لتقديم الخدمات بتكلفة أقل، مثال ذلك في الوقت الحالي تعاون العديد من الهيئات المحلية المتجاورة في إدارة خدمة النفايات الصلبة داخل تجمعاتها، من خلال مجالس إدارة النفايات الصلبة، ما ساعد الهيئات المحلية الصغيرة على تقديم هذه الخدمة بتكلفة أقل وبكفاءة أعلى عما كان عليه الوضع سابقاً. تتبثق توصية أخرى هنا تتعلق بضرورة إيلاء اهتمام أكبر بإنشاء المزيد من مجالس النفايات الصلبة على مستوى جميع المحافظات، وتفعيل الموجودة (الحكومة المركزية، الهيئات المحلية).

- أهمية اعتماد أسس الكفاءة التعليمية والمهنية في اختيار أعضاء مجالس الهيئات المحلية وموظفيها، دون الالتفات إلى العوامل العائلية والعشائرية التي يترافق، مع اعتمادها في معظم الأحيان، إهمال معيار الكفاءة، وضرورة التركيز على المجالس القروية نظراً لتأثير هذه العوامل في اختيار أعضائها بشكل أكبر من البلديات الكبيرة. يجب أن يتم ذلك من خلال توعية الناخبين للهيئات المحلية بالاختيار السليم للأعضاء بناء على معيار الكفاءة وخدمة المواطنين. ويمكن البدء هنا بإلغاء نظام القوائم والاعتماد على الانتخابات الفردية، ما يزيد من حظوظ انتخاب المرشحين الأكفاء بصرف النظر عن تمثيلهم وانتمائهم السياسي الحزبي. وتجب الإشارة، هنا، إلى أنه سبق أن قام اتحاد الهيئات المحلية، بالتعاون مع الحكم المحلي ولجنة الانتخابات المركزية ومؤسسات المجتمع المدني، باقتراح نموذج للانتخابات يدمج بين نظام القائمة المفتوحة، والقائمة المغلقة والنظام الفردي. لكن لم يتم تبنيّه إلى الآن لأسباب سياسية حزبية (الحكومة المركزية، الهيئات المحلية، مؤسسات المجتمع المدني، لجنة الانتخابات المركزية).

- تعديل قانون الانتخابات المحلية رقم 10 لسنة 2005 بحيث يحد من تزايد الاعتماد على التزكية في تشكيل الهيئات المحلية، وزيادة نسب المشاركة في الانتخابات الرسمية، من خلال وضع حد أعلى لعدد الهيئات المحلية التي يمكنها اللجوء إلى التزكية، وتحديد دواعي اللجوء إلى التزكية بدلاً من المشاركة في الانتخابات. كما يجب أن يتضمن التعديل نقل سلطة تحديد موعد الانتخابات من قبل الحكومة المركزية، ووضعها فقط بيد لجنة الانتخابات المركزية (الحكومة المركزية، لجنة الانتخابات المركزية).

- دمج الهيئات المحلية الصغيرة جداً لتعزيز إمكانياتها ولزيادة قدرتها على تقديم الخدمات المناسبة للمواطنين، وتحسين جودة الخدمة المقدمة، بالتالي تعزيز اللامركزية. الجدير بالذكر هنا ظهور العديد من المشاكل التي رافقت تجارب الدمج السابقة نتيجة لعوامل عائلية وعشائرية بالشكل الذي أدى إلى عدم نجاح هذه التجارب أو محدودية جدواها. لذلك يجب دراسة هذه العوامل بشكل صحيح، في حال اقتراح وتنفيذ هذه الفكرة مستقبلاً. كما يجب أن يكون الدمج مبنياً على رؤية استراتيجية واضحة ومحددة، مع ضرورة التركيز على الجانب الخدمي من الدمج. كذلك من المهم الاستناد إلى معايير محددة لمعرفة مدى حاجة الهيئة المحلية للدمج ومدى جدوى العملية، ووضع خطة شاملة لجميع مراحل عملية الدمج من إعداد، وتخطيط، وتمويل. علاوة على توفير الإطار المؤسسي والقانوني اللازم لإتمام العملية، مع ضرورة تبني أطر استراتيجية تنمية للبلديات الجديدة، وتوقيع مذكرات تفاهم رسمية بين الهيئات المحلية المزمع دمجها، وتأسيس قاعدة معلومات مركزية خاصة بالهيئة المدمجة الجديدة، وذلك لضمان أن تبدأ العملية وتستمر بالاستناد إلى معايير رسمية في العمل، وتجنب تأثير العوامل الشخصية في اتخاذ القرارات، وتقديم الخدمات وتوزيع المشاريع بين الهيئات المشاركة في عملية الدمج (الحكومة المركزية، المانحون).
- يجب على الحكومة المركزية، وبالتنسيق بين الوزارات ذات العلاقة، وبخاصة وزارتي المالية والحكم المحلي، وضع وتحديد محددات الإنفاق وأوجه الصرف المسموح بها للهيئات المحلية، وتحديثها باستمرار، للتجاوب بشكل مرن مع الأزمات وتغيير الأوضاع. هذا من شأنه زيادة الحرية المالية للهيئات المحلية. كذلك من المقترح البدء بمنح الهيئات المحلية الحرية في استحداث رسوم وضرائب جديدة مقابل تقديم الخدمات، وتقويضها للقيام بشكل مباشر بجباية الإيرادات التي تقوم الحكومة المركزية حالياً بجبايتها عن الهيئات المحلية، وذلك لتجنب التأخير في التحويل والاقتطاعات المتكررة التي تعتبر مشكلة كبيرة تواجه الهيئات المحلية، وتؤثر سلباً على استدامتها المالية. يمكن البدء بهذه العملية بشكل تدريجي من خلال تطبيقها على عينة من الهيئات المحلية، يتم اختيارها بناء على أسس ومعايير مدروسة بعناية، مع أهمية أن يتم إلحاق هذه التجربة بنظام متكامل من المتابعة والتقييم والرقابة لمعرفة مدى نجاحها، وإمكانية الاستمرار والتوسع فيها مستقبلاً (الحكومة المركزية، الهيئات المحلية).

- من المفيد أن يتعرف النظام القانوني والتنظيمي على الاختلاف الكبير في القدرات الإدارية والمالية، والقدرة على تقديم الخدمات بين الهيئات المحلية حسب مستوياتها وتصنيفها القانوني (بلديات "أ"، "ب"، "ج"، ومجالس قروية)، وهو ما يتجاهله النظام القانوني الحالي، حيث لا يميز بين هذه المستويات في طبيعة الخدمات المطلوبة (27 خدمة)، مع ضرورة تطوير السياسات والاستراتيجيات الملائمة لمعالجة هذه الاختلافات. ويمكن أن يتم ذلك من خلال تطوير إطار قانوني وسياساتي محدث يبين طبيعة الخدمات المطلوبة من كل مستوى في الهيئات المحلية، وتشبيكها مع مصادر الإيراد المتوفر لهذه الهيئات، بحيث يتم خلق توازن بين المطلوب والمقدم، وتجنب تحميل الهيئات المحلية، وبخاصة الصغيرة، أعباء تفوق قدراتها المالية والبشرية الحالية، التي يمكن أن تؤثر على قدرة هذه الهيئات على تقديم الخدمات، سواء من ناحية عدم القدرة على تقديمها، أو تقديمها بجودة متدنية (الحكومة المركزية، الهيئات المحلية).
- ضرورة تعاون الجهات المانحة مع المستويات الحكومية المختلفة في أتمتة عملية دفع المواطنين لجميع مستحقاتهم للهيئات المحلية وإتمامها إلكترونياً. هذا من شأنه أن يزيد من نسبة التزام المواطنين في دفع رسوم الخدمات للهيئات المحلية، وبخاصة في حال كون محدودية قدرة المواطنين على الوصول إلى نقاط الدفع سبباً في تأخير سداد التزاماتهم (الحكومة المركزية، الهيئات المحلية، المانحون).
- ضرورة قيام الحكومة المركزية بتوضيح أسس توزيع الإيرادات التي تقوم بجبايتها لصالح الهيئات المحلية عند عملية التحويل، مع ضرورة اعتماد المعايير المنصوص عليها في القوانين (الحكومة المركزية).
- ضرورة إيلاء المزيد من الاهتمام بإشراك المجالس القروية ضمن الهيئات التي يحق لها الاستفادة من مشاريع صندوق تطوير وإقراض البلديات، مع أهمية توفير الدعم في تنفيذ هذه المشاريع، وبخاصة مع نقص القدرات البشرية المؤهلة لتنفيذ المشاريع التطويرية ومشاريع البنية التحتية في غالبية المجالس القروية (الحكومة المركزية، صندوق تطوير وإقراض البلديات).
- إعادة النظر في النظام الانتخابي الحالي، إما بوضع قيود على الأحزاب والقوائم باعتماد الانتخابات الداخلية كآلية لاختيار المرشحين وترتيبهم من الجنسين، وإما بتغييره إلى نظام

يساهم في إيصال الكفاءات إلى المجالس المحلية. كذلك الحد من التأثير العائلي، من خلال وضع قيود على الترشح في القائمة نفسها للقرابة من الدرجتين الأولى والثانية (الحكومة المركزية، الهيئات المحلية، لجنة الانتخابات المركزية).

- ضرورة إعادة النظر بالتقسيم الإداري في فلسطين، من خلال اعتماد ثلاثة مستويات في الحكم، تتمثل بالسلطة المركزية والأقاليم، والهيئات المحلية؛ على أن يترافق ذلك مع اعتماد استراتيجية واضحة ذات إطار زمني محدد لخفض العدد الحالي للهيئات المحلية، بهدف خلق هيئات قادرة على ممارسة دورها بما يتناسب وإمكانياتها، كذلك بما يتناسب وعدد السكان فيها (الحكومة المركزية، المانحون).

- بينت مراجعتنا للأدبيات المحلية وجود نقص في الدراسات العلمية التي تتناول موضوع الحكم المحلي والمشاكل التي تتناول الهيئات المحلية في فلسطين. لذلك نوصي بإجراء المزيد من الدراسات التي تركز على العديد من التحديات التي تواجه هذه الهيئات، وفرص تطوير خدماتها بشكل أكثر تفصيلاً مما تناولته هذه الدراسة.

المراجع

- Baccouche, N. (2016). *Decentralization in Tunisia: challenges and prospects*. International Munich Federalism Days 2016, 183-197. Available at:
https://www.hss.de/download/publications/Federalism_2016_12.pdf
- Bohn, M., and Karmel, E. (2020). *The Dynamics of Decentralization in the MENA: Processes, Outcomes, and Obstacles: Decentralization in Jordan*. University of Gothenburg. Working Paper No. 31 2020.
- Bolex, J., & Yilmaz, S. (2010). *An Analytical Framework for Assessing Decentralized Local Governance and the Local Public Sector*. IDG Working Paper No. 2010-06.
- Charles R. Hankla, William M Downs, 2010 *Decentralization, Governance, and the Structure of Local Political و Institutions: Lessons for Reform? Georgia state university, political science faculty publication, p3/*
- El Akhal, R. (2019). *Fiscal Decentralization in Practice: Jordan's Nascent Experience*. A Policy Paper by Al Quds Center for Political Studies.
- Fugue, J. P. (2001). *Does Decentralization Increase Responsiveness to Local Needs? Evidence from Bolivia*. The World Bank Policy Research Working Paper 2516.
- Feinstein, A. (2015). *Decentralization: The South African Experience*. Global Partner Governance.
- Güzel, A. and Yılmaz, H. (2018). *Fiscal Decentralization in Turkey and Differentiation in Selected Provinces*. International Journal of Public Finance. Vol. 3, No. 1, pp. 63 – 82. Available at <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/517053>
- Isufaj, M. (2014). *Decentralization and the Increased autonomy in Local Governments*. Procedia - Social and Behavioral Sciences 109 (2014) 459 – 463.
- Incioğlu, N. (2002). *Local Elections and Electoral Behavior*. Politics, Parties and Elections in Turkey. London: Lynne Rienner, pp. 73-90.
- Kherigi, I. (2020). *The Dynamics of Decentralization in the MENA: Processes, Outcomes, and Obstacles: Tunisia's Decentralization Reforms: The Gap between Ideas and Implementation*. University of Gothenburg. Working Paper No. 31 2020.

- Kadirbeyoglu, Z. (2020). *The Dynamics of Decentralization in the MENA: Processes, Outcomes, and Obstacles: Decentralization in Turkey*. University of Gothenburg. Working Paper No. 31 2020.
- Lv, A., Luo, t., & Duckett, J. (2021). *Centralization vs. Decentralization in COVID-19 Responses: Lessons from China*. Journal of Health Politics, Policy and Law (issn: 0361-6878, eissn: 1527-1927).
- Mollah, A. (2007). *Administrative decentralization in Bangladesh: Theory and practice*. International Journal of Organization Theory and Behavior 10(1):1-34. Available at [https://www.researchgate.net/publication/321381576_Administrative decentralization in Bangladesh Theory and practice](https://www.researchgate.net/publication/321381576_Administrative_decentralization_in_Bangladesh_Theory_and_practice)
- Nzimakwe, T.I., Pillay, P. (2014). *Enhancing Service Delivery through Decentralization: a South African experience*. UPSpace Institutional Repository. Available at <http://hdl.handle.net/2263/58108>
- Olsen, H. (2007). *Decentralization and Local Governance Module 1: Definitions and Concepts*. Federal Department of Foreign Affairs FDFA. Directorate for Development and Cooperation SDC, Switzerland.
- Rondinelli, D. Nellis, J. Cheema, G. (1983). *Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience*. World Bank Staff Working Paper Number 581. World Bank, Washington, D.C. USA. Available at <https://documents1.worldbank.org/curated/en/868391468740679709/pdf/multi0page.pdf>
- Shrestha, K. Martinez-Vazquez, J. Hankla, C. (2021). *Political Decentralization and Corruption: Exploring the Conditional Role of Parties*. International Center for Public Policy. Working Paper 21-09. Andrew Young School of Policy Studies. Georgia State University. Available at https://icepp.gsu.edu/files/2021/11/21-09-Decentralization-and-Corruption_v2.pdf
- Tarchouna, L. (2019). *The Tunisian Experience of Decentralization Since 2014*. Arab Reform Initiative. Research Paper. Available at: <https://www.arab-reform.net/pdf/?pid=5953&plang=en>
- Tan, E. (2014). *Towards a Managerial State: Turkey's decentralization reforms under the AKP government*. Public Sector Reforms in Developing Countries: Paradoxes and Practices. London: Routledge, pp. 124–38.
- Taamneh, M. Rawabdeh, M. and Abu-Hummour, A. (2019). *Evaluation of decentralization experience through political, administrative, and fiscal indicators: The case of Jordan*. Journal of Public Affairs 20(4). November 2019. Available at

https://www.researchgate.net/publication/337057861_Evaluation_of_decentralization_experience_through_political_administrative_and_fiscal_indicators_The_case_of_Jordan

Yerkes, S. and Muasher, M. (2018). *Decentralization in Tunisia: Empowering Towns, Engaging People*. Carnegie Endowment for International Peace. Available at <https://carnegieendowment.org/2018/05/17/decentralization-in-tunisia-empowering-towns-engaging-people-pub-76376>

الجرباوي، علي. (1992). "دور البلديات في فلسطين-الدولة". مجلة الدراسات الفلسطينية، 9(3)، 36.

حوراني، هاني. (2017). "الانتخابات البلدية واللامركزية في الأردن: رهانات وقانونان جديان". مجلة العربي الجديد. متوفر على الرابط التالي:

<https://www.alaraby.co.uk/%D8%A7%D9%84%D8%A7%D9%86%D8%AA%D8%AE%D8%A7%D8%A8%D8%A7%D8%AA-%D8%A7%D9%84%D8%A8%D9%84%D8%AF%D9%8A%D8%A9-%D9%88%D8%A7%D9%84%D9%84%D8%A7%D9%85%D8%B1%D9%83%D8%B2%D9%8A%D8%A9-%D9%81%D9%8A-%D8%A7%D9%84%D8%A3%D8%B1%D8%AF%D9%86-%D8%B1%D9%87%D8%A7%D9%86%D8%A7%D8%AA-%D9%88%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86%D8%A7%D9%86-%D8%AC%D8%AF%D9%8A%D8%AF%D8%A7%D9%86>

الحوالة، فالح، وعبد الرزاق، صالح. (2018). "الحكم المحلي في الأردن. مجالس المحافظات في ظل قانون اللامركزية رقم (49) لسنة 2015: دراسة تحليلية". مجلة العلوم القانونية والسياسية، مجلد 09، عدد 3، ص 468-491. كانون الأول 2018.

زمايرة، بدر. (2013). التطور القانوني في النظام الانتخابي للهيئات المحلية في دولة فلسطين (رسالة ماجستير).

طرشونة، لطفي. (2019). "التجربة التونسية في إرساء اللامركزية منذ عام 2014. مبادرة الإصلاح العربي". بواكر (31 تموز 2019). متوفر على الرابط التالي:

https://www.majalat.org/sites/default/files/2020-08/Arab_Reform_Initiative_ar_5961.pdf

عبد العاطي، صلاح. (2005). "الحكم المحلي والهيئات المحلية في فلسطين". <https://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=45322>

عبد الوهاب، سمير. (2011). "اللامركزية والحكم المحلي في إطار دستور جديد":
https://www.fedamisr.net/ctrl/images/img/uploads/8260_231056_50.pdf

قانون اللامركزية في الأردن رقم (49) لسنة 2015. متوفر من خلال الرابط التالي:
https://mof.gov.jo/EBV4.0/Root Storage/AR/EB Info Page/%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86 %D8%A7%D9%84%D9%84%D8%A7%D9%85%D8%B1%D9%83%D8%B2%D9%8A%D8%A9_%D9%84%D8%B9%D8%A7%D9%85_2015.pdf

لجنة الانتخابات المركزية. (2021). تقرير الانتخابات المحلية.
لجنة الانتخابات المركزية. (2017). تقرير الانتخابات المحلية.
لجنة الانتخابات المركزية. (2012). تقرير الانتخابات المحلية.
اللجنة الأهلية لرقابة الانتخابات. (2021). تقرير الرقابة على الانتخابات للدورة الرابعة.
مؤسسة الملتقى المدني. دليل المتدربين للانتخابات الوطنية والمحلية.
مؤسسة ريفورم. (2021). تقرير نتائج الانتخابات المحلية 2021: الدورة الثانية.
مرصد العالم العربي للديمقراطية والانتخابات. (2017). دراسة تحليلية لواقع وطبيعة المشاركة في الانتخابات المحلية لعام 2017 في الضفة الغربية.
مرصد العالم العربي للديمقراطية والانتخابات. (2010). مقترحات تعديل قانون الانتخابات المحلية.

الملاحق

ملحق (1)

محاور اللامركزية وتفصيلاتها

تمت صياغة أسئلة مقابلات الدراسة التي تمت مع مؤسسات الحكومة المركزية والهيئات المحلية، من خلال الاستناد إلى التفصيلات التالية للمحاور الثلاثة للامركزية: السياسية والإدارية والمالية. وتمت صياغة هذه المحاور بالاستناد إلى الإطار النظري التي تمت مراجعته في الفصل الثاني من الدراسة.

➤ اللامركزية السياسية:

- مدى تأثير العوامل العائلية والعشائرية، والعوامل السياسية الحزبية على عملية انتخابات الهيئات المحلية واختيار المرشحين.
- مدى مشاركة الهيئات المحلية في الانتخابات لاختيار بلدياتها/مجالسها، وتحديد دورية الانتخابات وتكرارها في فلسطين.
- مدى سيطرة (تدخل/تحكم) الحكومة المركزية على عملية اتخاذ القرار داخل الهيئات المحلية، وتدخلها في تنفيذ إجراءاتها.
- تحديد نسب الاقتراع ومشاركة الناخبين في انتخابات الهيئات المحلية (لدورات عدة)، هذا من شأنه إعطاء مؤشر على مدى تمثيل أعضاء الهيئات المحلية للمواطنين، وبالتالي مدى شرعيتهم.
- مدى تأثير الحكومة المحلية في اختيار أعضاء الهيئات المحلية وانتخابهم.
- القواعد والإجراءات الرسمية التي يتم اتخاذها لضمان حرية الانتخابات وعدالتها وشفافيتها.
- مدى فعالية منظمات المجتمع المدني المحلية في مراقبة الهيئات المحلية لمنع الفساد وإساءة استخدام السلطة، مع تحديد أبرز هذه المؤسسات.

➤ اللامركزية الإدارية:

- مدى قدرة الهيئات المحلية وصلاحياتها على تحديد أولويات التخطيط، وما يترافق معها من تخصيص الموارد اللازمة.
- تحديد قدرة الهيئات المحلية على تطوير مقترحات مشاريع عامة (اقتصادية واجتماعية)، وتنفيذها، والرقابة عليها.
- وجود معايير رسمية للرقابة والتقييم على عمل الهيئات المحلية، مع وجود تفصيل رسمي واضح ومحدد يوضح دور كل من الهيئات المحلية والحكومة المركزية لتجنب التداخل والتكرار وعدم الفاعلية في تنفيذ المهام.
- مدى سلطة الهيئات المحلية على التحكم بالشؤون الإدارية لموظفيها (تعيين، ترقية، إنهاء خدمات...).
- دور الهيئات المحلية وصلاحياتها في تقديم الخدمات الاجتماعية والتعليمية والثقافية للمواطنين ضمن نطاق حدود الهيئة.
- طبيعة الدعم المقدم للهيئات المحلية من قبل الحكومة المركزية لتعزيز قدراتها الإدارية والفنية والاستجابة لاحتياجات المواطنين.
- هل يتم قياس وتقييم أداء العاملين في الهيئات المحلية وفقاً لمعايير الحكومة المركزية؟ كذلك تحديد المعايير المتبعة في التقييم في حال عدم اعتماد معايير الحكومة المركزية، وكيفية تطوير هذه المعايير.
- مدى تشابه فرص تطوير المسار الوظيفي لموظفي الهيئات المحلية مقارنة بموظفي الحكومة المركزية.
- التشابه والفروقات بين نظام سلم الرواتب والأجور بين موظفي الهيئات المحلية والحكومة المركزية.

➤ اللامركزية المالية:

- مدى تلقي الهيئات المحلية للدعم المالي بشكل كافٍ من الحكومة المركزية لتعزيز قدراتها الإدارية والفنية وإدارة عملياتها.

- مدى قدرة الهيئات المحلية على فرض الضرائب والرسوم للحصول على مصادر مالية لمتابعة أعمالها (مع تحديد نوع هذه الضرائب والرسوم حسب تصنيف الهيئة المحلية)، كذلك مدى استمرارية هذه المصادر واستدامتها.
- صلاحيات الهيئات المحلية في امتلاك الأصول والاستثمار لتعزيز قدراتها المالية.
- مدى حرية الهيئات المحلية في الإنفاق دون الحصول على الموافقة المسبقة من الحكومة المركزية، وما هي حدود الإنفاق الذي لا يتطلب الموافقة من الحكومة المركزية (حسب الحد الأعلى وحسب طبيعة الإنفاق)؟
- مدى قيام الحكومة المركزية بوضع القواعد والأنظمة التي تحكم الأمور المالية ووظائف الهيئات المحلية.
- مدى اعتماد الهيئة المحلية على المنح والدعم الخارجي المقدم من مؤسسات حكومية، وغير حكومية (محلية ودولية).
- مدى تناسب المهام والالتزامات المفروضة على الهيئات المحلية (حسب القانون) مع مصادر الإيرادات بأشكالها (الأموال التي تقدمها لها الحكومة المركزية، المصادر الذاتية، استثمارات، ... وغيرها).
- هل يتم إعداد موازنات (شهرية، ربعية، سنوية) للهيئة المحلية؟ هل يمكن تحديد نسبة الإنفاق (شهرياً إن أمكن) من إجمالي الإيرادات للهيئة المحلية؟
- تحديد المنهجية المتبعة من قبل الحكومة المركزية في توزيع المستحقات المالية للهيئات المحلية (هل يتم اعتماد معايير مثل عدد السكان، والاحتياجات، والمساهمة في إجمالي الضرائب للدولة، ... وغيرها)؟

ملحق (2)
الجهات التي تم مقابلتها

المسمى الوظيفي	الشخص الذي تمت مقابله	الجهة
رئيس البلدية	سامي حجاوي	بلدية نابلس
المستشار القانوني	أيمن عنبتاوي	
المدير المالي	ليدا أبو الهدى	بلدية عنبتا
رئيس البلدية	فاضل فقها	
رئيس البلدية	أحمد العارضة	بلدية عرابة
المدير المالي	خليل بدوان	بلدية بدو
رئيس البلدية	محمد صابر زين	بلدية المزرعة الشرقية
رئيس البلدية	جمال داود	مجلس قروي بيت دقو
رئيس البلدية	رياض عوض	بلدية طولكرم
رئيس البلدية	يحيى السراج	بلدية غزة
رئيس البلدية	علاء الدين البطنة	بلدية خانيونس
رئيس البلدية	عماد الجرو	بلدية دير البلح
رئيس البلدية	عبد الكريم سدر	بلدية أريحا
مدير عام البلدية	أحمد أبو لبن	بلدية رام الله
نائب رئيس البلدية	أسماء الشرباتي	بلدية الخليل
رئيس المجلس	محمود أبو عيشة	مجلس قروي تلفيت
رئيس المجلس	أحمد جبارين	مجلس قروي الطيبة
مدير عام البلدية	ماجد عدوان	بلدية عزون
رئيس البلدية	مهيل غنام	بلدية عقابا
مدير عام الصندوق	محمد الرمحي	صندوق تطوير وإقراض البلديات
مدير وحدة الدعم الفني والقانوني	عبد المؤمن عفانة	الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية
مدير عام التوجيه والرقابة والموازنات	رائد الشرباتي	وزارة الحكم المحلي

