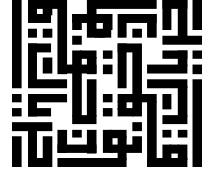


الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن
The Palestinian Independent
Commission for Citizens' Rights



تقرير

حول الأمانة المركزية والحكم المحلي

في فلسطين

المحامي

طارق طوقان

سلسلة التقارير القانونية (22)

تقرير

**حول الأهمية المركزية والحكم المحلي
في فلسطين**

المحامي

طارق طوقان

سلسلة التقارير القانونية (22)

جميع الحقوق محفوظة

الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن

رام الله - أيار 2001

عناوين مكاتب الهيئة

غزة	رام الله	القدس
خلف بنك فلسطين الدولي	مجمع مخماس التجاري ط6 الرمال - مقابل المجلس التشريعي	ص.ب. 54627ش.الإذاعة
هاتف: 2824438-8-972	هاتف: 2986958 - 2987536 - 2-972	هاتف: 2960242 - 2960241
هاتف: 2836632 - 8 - 972	فاكس: 2987211 - 2 - 972	فاكس: 2264
فاكس: 2845019-8-972		ص.ب. 2264

E-mail: piccr@piccr.org
piccr-g@palnet.com
Internet: <http://www.piccr.org>

المحتويات

رقم الصفحة

1	مقدمة
3	الفصل الأول: الحكم المحلي في فلسطين
3	1-1 لمحة تاريخية
5	2-1 تنظيم الحكم المحلي في فلسطين
6	1-2-1 الإطار القانوني
8	2-2-1 التنظيم الإداري
11	الفصل الثاني: ماذا نعني باللامركزية في الحكم المحلي؟
12	1-2 أنواع اللامركزية
12	1-1-2 اللامركزية السياسية
13	2-1-2 اللامركزية الإدارية
14	3-1-2 اللامركزية المالية
14	4-1-2 اللامركزية الاقتصادية
15	2-2 مزايا ومساوئ اللامركزية
15	1-2-2 مزايا اللامركزية
18	2-2-2 مساوئ اللامركزية
19	الفصل الثالث: الحكومة المركزية والحكومات المحلية
20	1-3 الحكومات المحلية
24	2-3 التخصيص المالي
26	3-3 الآليات التشريعية

27	1-3-3 التفويض التشريعي
28	2-3-3 القوانين المنظمة
30	4-3 اللامركزية وخصوصية الحالة الفلسطينية
30	1-4-3 دور وزارة الحكم المحلي
33	2-4-3 دور المجتمع المدني
35	خلاصة وتوصيات
39	الملحق

مقدمة:

يرتبط مفهوم الحكم بالنسبة للغالبية العظمى من المواطنين في فلسطين، كما في بلدان نامية أخرى، بالحكومة المركزية ودوائرها التي تدير الشؤون الحياتية المتعددة لهؤلاء المواطنين وتنظم إيقاعها. يبدأ ذلك الفهم من اللحظة التي يسعى فيها ذوو المواطن لاستصدار شهادة ميلاده، ولا ينتهي بإصدار شهادة وفاته. وقد ساهم في تعزيز هذا الفهم الظروف الخاصة التي مرت بها فلسطين، من توالي الإدارات والتي كان أغلبها أجنبياً، ونزعتها نحو مركزية الإدارة العامة، وتهميش الإدارة المحلية.

على الصعيد العالمي، ومنذ نهاية القرن الماضي، يلاحظ أن هناك توجهاً متزايداً نحو إصلاح هيكليات الحكم والإدارة في معظم دول العالم عن طريق تبني أنماط اللامركزية في مستويات الحكم، وبالأخص ما كان منها متعلقاً بالحكم المحلي. غير أن الأسباب الموجبة لهذا التوجه تتباين من بلد إلى بلد، ومن منطقة إلى أخرى. يتضح ذلك من التباين بين أسباب الدول المتقدمة والدول النامية للأخذ باللامركزية. وحتى ضمن الدول النامية نفسها، تتباين منطلقات وموجبات الأخذ باللامركزية. فمن الدول من تسعى إلى تطوير وتحسين مستوى الخدمات المقدمة إلى المواطنين، ومنها من تسعى إلى الإصلاح الإداري والهيكلية لمؤسسات الحكم.

أما على الصعيد الوطني، فقد عانت مؤسسات الحكم المحلي في فلسطين خلال سنوات الاحتلال الإسرائيلي من مصاعب عدة، ابتداءً بإهمال التطوير وتقليص الميزانيات من جانب سلطات الاحتلال، وليس انتهاءً بالسيطرة المباشرة للمحتل عن طريق تشديد المركزية الإدارية في التخطيط والإدارة. هذا فضلاً عن قدم الإطار القانوني المنظم للإدارة

وهيكلياتها وعدم تطويره خلال فترة الاحتلال. إلا أن قطاع الحكم المحلي ومنذ قيام السلطة الوطنية الفلسطينية شهد اهتماماً متزايداً من قبل وزارات وأجهزة السلطة ذات العلاقة، التي دأبت جميعها على المناداة بتوجه فلسطيني نحو اللامركزية في الحكم المحلي.

نقصد باللامركزية في الحكم المحلي عملية نقل السلطات إلى مؤسسات الحكم المحلي المنتخبة، مثل البلديات والمجالس المحلية والقروية. والمقصود بنقل السلطات تزويد الهيئات المحلية بسلطات أوسع وتزويدها بمصادر مالية محلية (من خلال الضرائب المحلية). وهذا من شأنه تمكين المؤسسات المحلية من تنفيذ سياسات أكثر كفاءة وملاءمة لأولويات مجتمعاتها المحلية، وتقديم خدمات مناسبة من خلال مشاريع أكثر تجاوباً مع حاجات مجتمعاتها. كل ذلك دون حاجة إلى "أن تعلق" في السرايب البيروقراطية للحكومة المركزية.

من المتفق عليه أن هناك توازياً بين توسيع المشاركة الديمقراطية من جهة، ونقل مزيد من الصلاحيات إلى أجهزة الحكم المحلي (اللامركزية) من جهة أخرى. إذ أن نقل مركز صنع القرار، وبالأخص في المسائل اليومية ذات العلاقة المباشرة بحياة المواطنين، من السلطة المركزية إلى الوحدات الإدارية الأصغر، يمثل تكريساً فعلياً لمشاركة المواطنين ومساهماتهم في عملية الحكم.

تهدف هذه الدراسة إلى تحقيق الأهداف الثلاثة التالية: تقدير الحاجة الفعلية إلى اللامركزية في فلسطين، تحديد الإطار النظري للامركزية في الحكم المحلي في فلسطين، وفحص مدى إمكانية إيجاد أو تبني أنماط لامركزية للحكم المحلي في فلسطين.

الفصل الأول الحكم المحلي في فلسطين

أنشئت هيئات الحكم المحلي في فلسطين، كما في أغلب الدول النامية، في فترات الإدارة الأجنبية للبلاد. وكما في باقي البلاد النامية، كان الحكم المحلي مجرد أداة لتنفيذ سياسات الحكم المركزي. وقد استمر تطور هذه الهيئات فيما بعد من خلال سلسلة من القرارات السياسية المتتالية من قبل السلطة المركزية، وليس نتيجة تفاعلات على صعيد المجتمع تعبر عن الحاجة المجتمعية. ولكون الدولة، وليس المجتمع، وراء تشكيل السلطات المحلية، فإن هذه الأخيرة بقيت متصلة وملتصقة بالسلطة المركزية ضمن إطار نموذج التبعية السياسية والإدارية الشديد المركزية.¹

1-1 لمحة تاريخية:

تجربة الحكم المحلي في فلسطين تجربة قديمة، بدأت في نهاية فترة الحكم العثماني بتأسيس اثنين وعشرين مجلساً بلدياً في كبريات مدن فلسطين في ذلك الوقت بموجب قانون البلديات الذي صدر في العام 1877. لكن الحكم المحلي شهد تراجعاً وتدهوراً في ظل الانتداب البريطاني، بسبب زيادة هيمنة السلطة المركزية على هيئات السلطة المحلية.

¹ علي الجرباوي ، أي نوع من السلطة المحلية نريد؟ دراسة الحالة الفلسطينية، نابلس، مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، 1996، ص 29.

وقد أصدرت سلطات الانتداب البريطاني قانون البلديات رقم 1 لسنة 1934¹، والذي حصر وظائف وسلطات المجالس البلدية بأعمال صيانة وتنظيم الشوارع والمباني والمجاري العمومية والأسواق وذبح المواشي ومسائل الصحة العامة، في حين أبقى للسلطة المركزية صلاحية الإشراف المباشر على العديد من القطاعات العامة الأساسية، كالمعارف والصحة والزراعة والجمعيات التعاونية.²

كان من نتائج حرب فلسطين سنة 1948 خضوع الضفة الغربية إلى الحكم الأردني وقطاع غزة للإدارة المصرية، مما أثر بشكل كبير على طبيعة الحكم المحلي. وقد شهد الحكم المحلي في الضفة الغربية، كما بقية أوجه الحياة الإدارية والسياسية، عملية ضم وإلحاق تشريعية وإدارية بالسلطة المركزية في عمان. وقد تجلّى ذلك علي صعيد الحكم المحلي بإصدار قانون البلديات رقم 29 لسنة 1955³، والذي كان مشابهاً للقانون رقم 1 لسنة 1934، من حيث أحكام سيطرة السلطة المركزية على الحكم المحلي.

بعد توقيع اتفاقيات الهدنة سنة 1949، وضع قطاع غزة تحت إدارة القوات المصرية، والتي لم تقم بضمه إلى مصر، وإنما أبقّت الحال القانوني والإداري في القطاع على ما كان عليه، فتولى الحاكم الإداري العام صلاحيات ومسؤوليات المندوب السامي. ومن الناحية القانونية، فقد أبقّت الإدارة المصرية النظام القانوني المعمول به في قطاع غزة بدون تغيير جذري، بما في ذلك النظام القانوني المنظم لعمل هيئات

¹ قانون البلديات رقم (1) لسنة 1934، نشر في الوقائع الفلسطينية، العدد 414 الملحق (1)، بتاريخ

1934/1/12.

² علي الجرباوي، أي نوع من السلطة اخلية نريد؟ دراسة الحالة الفلسطينية، مصدر سابق.

³ قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955، نشر في الجريدة الرسمية الأردنية، العدد 1225، بتاريخ 1955/5/1.

الحكم المحلي والمتمثل بقانون البلديات الانتدابي رقم (1) لسنة 1934، كما أنها لم تجر أي تغيير على عدد هذه الهيئات في قطاع غزة.¹

لقد كان سقوط الضفة الغربية وقطاع غزة تحت الاحتلال الإسرائيلي في العام 1967 عاملاً إضافياً في تراجع دور مؤسسات الحكم المحلي. يعود ذلك إلى جملة من الأسباب، منها عدم تخصيص الموارد المالية اللازمة لعمل الهيئات المحلية، الأوامر العسكرية المقيدة لصلاحيات الهيئات المحلية، والظروف السياسية التي تلت الاحتلال وتطلبت من الهيئات المحلية أن تلعب دوراً سياسياً على حساب دورها الوظيفي. وقد أدى الوضع الجديد إلى نشأة مؤسسات رديفة داخل المجتمع الفلسطيني تعنى بتقديم الخدمات البلدية الأساسية إلى المواطنين، إلى جانب الهيئات الرسمية المشكّلة بموجب تشريعات الحكم المحلي. وقد شكّلت هذه المؤسسات بديلاً، في بعض الحالات، لأجهزة الحكم المحلي.

¹ كان في قطاع غزة عند بداية الإدارة المصرية بلديتان فقط هما بلدية غزة وبلدية خان يونس، ولم تستحدث الإدارة المصرية أية بلديات طوال فترة الإدارة حتى حزيران 1967. لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع راجع: علي الجرباوي، مصدر سابق.

1- 2 تنظيم الحكم المحلي في فلسطين:

يستند تنظيم الحكم المحلي في فلسطين في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية إلى إطار قانوني مستحدث، تداخلت في إيجاده عوامل سياسية وقانونية وإدارية مختلفة. هذه العوامل نشأت عن إرث قانوني من مختلف الحقب التي حكمت فلسطين أو أجزاء منها، وعن واقع جغرافي وسياسي وقانوني أعقب توقيع اتفاقيات السلام الفلسطينية الإسرائيلية في عام 1993، وما تمخض عنها من خلق اختصاصات وظيفية للسلطة الوطنية الفلسطينية على المواطنين الفلسطينيين بشكل عام، وعلى مناطق محددة من الضفة الغربية وقطاع غزة بشكل خاص.

كما يدخل في إطار موضوع تنظيم الحكم المحلي في فلسطين الترتيبات الإدارية المنصوص عليها في التشريعات المتعلقة بعمل الهيئات المحلية. وتشمل انتخاب الهيئات المحلية واختصاصاتها وحجمها، وتشمل كذلك صلاحيات واختصاصات السلطة التنفيذية في استحداث الهيئات المحلية، الرقابة على أعمالها وتمويل نشاطاتها.

1-2-1 الإطار القانوني:

قام المجلس التشريعي الفلسطيني بإقرار قانون الهيئات المحلية الفلسطينية والذي صدر بتاريخ 1997/10/12، وحمل الرقم (1) لسنة 1997¹. وبالرغم من حداثة التشريع إلا أنه يكاد يكون نسخة مكررة عن قانون البلديات الأردني رقم (29) لسنة 1955، إذ لم يتم إعداد القانون بناء على دراسة متأنية لأوضاع الحكم المحلي في فلسطين واحتياجاته، وإنما تم اللجوء إلى أسلوب "القص والنسخ" من القانون الأردني.

¹ نشر في "الوقائع الفلسطينية" الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية، العدد العشرون، الصادر بتاريخ 29 نوفمبر 1997.

يعد قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997 بمثابة الإطار القانوني لعمل الهيئات المحلية. كما ينظم علاقات هذه الهيئات مع بعضها البعض بالإضافة إلى تنظيم علاقاتها مع وزارة الحكم المحلي، الجهة المركزية المسؤولة عن وحدات الحكم المحلي. وقد أتى هذا القانون كوريث للتشريعات الأردنية السارية في الضفة الغربية والمتمثلة بقانون البلديات رقم (29) لسنة 1955 وقانون إدارة القرى رقم (5) لسنة 1954، والتشريعات الانتدابية السارية في قطاع غزة والمتمثلة بقانون البلديات رقم (1) لسنة 1934 وقانون إدارة القرى رقم (23) لسنة 1944. كما يأتي القانون رقم (1) لسنة 97 في أعقاب سلسلة طويلة من الأوامر العسكرية الإسرائيلية في الضفة الغربية وقطاع غزة والتي عملت على تعطيل عمل قطاع الحكم المحلي.

بالإضافة إلى القانون رقم (1) لسنة 1997 يشمل الإطار القانوني المنظم للحكم المحلي في فلسطين القانون رقم (5) لسنة 1996¹ والمتعلق بانتخاب مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية. وهذا القانون كما هو واضح من اسمه يعنى بتنظيم التمثيل الانتخابي لرؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية في فلسطين.

يمثل القانون رقم (5) لسنة 1996 حدثاً هاماً في مجال الحكم المحلي، ويعتبر ضماناً لكون الحكم على هذا المستوى ديموقراطياً، من خلال تنظيمه لعملية انتخاب رؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية، تلك العملية التي تعطلت طويلاً خلال فترة الاحتلال، خاصة

¹ نشر في "الوقائع الفلسطينية" الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية، العدد السادس عشر، الصادر بتاريخ 30 يناير 1997.

بعد انتخابات 1976 التي كانت آخر انتخابات محلية في فلسطين. إلا أن هذا القانون بقي حبراً على ورق، إذ لم يتم تطبيقه على أرض الواقع. ولا زالت الحكومة المركزية ممثلة بوزارة الحكم المحلي تقوم بتعيين رؤساء وأعضاء الهيئات المحلية. يبدو أن مبررات هذا التعطيل هي أساساً مبررات سياسية.

كذلك فإن من القضايا التي لها تأثير هام في الإطار القانوني المنظم لعمل الهيئات المحلية في فلسطين، اتفاقات السلام الفلسطينية الإسرائيلية. فالواقع الجغرافي الذي نشأ عن تطبيق هذه الاتفاقيات جعل الأراضي الفلسطينية مجموعة غير مترابطة من المناطق الجغرافية. تسيطر إسرائيل بمقتضى هذه الاتفاقيات بشكل كامل على ما نسبته 59% من مساحة الضفة الغربية وهي ما يطلق عليه اسم المنطقة (ج)، والتي تضم المستوطنات والطرق الالتفافية، وعلى 40% من مساحة قطاع غزة، والتي تشمل أيضاً التجمعات الاستيطانية والطرق المؤدية لها أو الأراضي التابعة لها. هذا في حين تسيطر السلطة الوطنية الفلسطينية سيطرة أمنية ومدنية كاملة على ما مجموعه 60% من أراضي قطاع غزة و(2,17%) من أراضي الضفة الغربية أو ما يسمى بالمنطقة (أ). وهناك المنطقة (ب) والتي تخضع لسيطرة السلطة الوطنية من الناحية المدنية في حين تخضع لسيطرة إسرائيل الأمنية وتبلغ مساحتها (8,23%) من إجمالي مساحة الضفة الغربية.

تجدر الملاحظة هنا بأن السلطات الإسرائيلية لا زالت تعيق عمل هيئات الحكم المحلي في المناطق (ج) أو حتى في تلك الأجزاء من المناطق (أ) أو (ب) المحاذية للمستوطنات والطرق الالتفافية. وما زالت المكاتب

الفرعية للإدارة المدنية الموجودة في مكاتب الارتباط الإسرائيلي تسيطر على العديد من نشاطات الإدارة المحلية في المناطق (ب) و (ج).

1-2-2 التنظيم الإداري:

بموجب قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997، تختص وزارة الحكم المحلي باستحداث الهيئات المحلية، الرقابة على أعمالها ومراقبة صرف مخصصاتها المالية. وقد استلمت الوزارة صلاحياتها الإدارية والقانونية من الإدارة المدنية الإسرائيلية، والتي نظمت وأشرفت على الإدارة المحلية في الضفة الغربية وقطاع غزة طوال سنين الاحتلال الإسرائيلي.

ازداد عدد الهيئات المحلية في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية ازدياداً ملحوظاً، فبلغ عدد البلديات في الضفة الغربية وقطاع غزة، باستثناء القدس، 106 بلدية، في حين وصل عدد المجالس القروية 378 مجلساً¹. غير أن المراقب لتوزيع البلديات على المناطق والتجمعات السكانية يجد بأن هناك تفاوتاً في أعداد السكان الخاضعين، وحجم المناطق الخاضعة، لولاية هذه البلديات، إذ توجد بلديات مسؤولة عن 4000 نسمة، وفي نفس الوقت هناك بلديات تخدم ما يقارب المليون نسمة. كما تتباين كفاءة الهيئات المحلية ومستوى الخدمات التي تقدمها إلى المواطنين بحسب عراقة التجربة والخبرة من جهة، وبحسب إيراداتها من الضرائب والرسوم من جهة أخرى. ففي حين يتمتع بعضها بوضع مالي جيد نتيجة للتحصيل المنتظم للمستحقات الضريبية، يعاني بعضها الآخر من شح الموارد المالية. كما تتفاوت هذه الهيئات في مدى مقدرتها على توفير الخدمات الأساسية والتطويرية لمواطنيها.

¹ نصر يعقوب وآخرون، التجربة الفلسطينية في البلديات المستحدثة، الملتقى الفكري العربي، القدس، شباط 2001.

الفصل الثاني ماذا نعني باللامركزية في الحكم المحلي؟

اللامركزية مفهوم متعدد المعاني، ولا يوجد لها بالتالي تعريف قانوني واحد. غير أن ما يهمنا في هذا السياق هي اللامركزية الإقليمية أو لامركزية الحكم المحلي، والتي يمكن تعريفها بشكل مبسط بأنها "عملية نقل للصلاحيات من السلطة المركزية إلى السلطة المحلية المنتخبة من قبل المواطنين". كما يمكن تعريفها بأنها "توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وبين هيئات محلية منتخبة تمثل السكان المحليين تمثيلاً صادقاً ويكون لها سلطة البت والتصرف في المسائل التي تخص مصالح هؤلاء السكان المحليين تحت رقابة السلطة المركزية".¹

تقوم فكرة اللامركزية على افتراض وجود مؤسسات حكم محلي منتخبة بشكل مباشر ومسؤولة أمام المواطنين. هذا التفويض الانتخابي له أهمية قصوى لارتباطه بمسألة تمثيل مصالح المواطنين، حيث أن الموظفين المعيّنين عادة ما ينزعون إلى إرضاء صاحب القرار في تعيينهم وترقيتهم، بعكس الموظفين المنتخبين الذين يحرصون بصورة أوضح على تمثيل مصالح من انتخبهم.²

تعد اللامركزية بالشكل المشار إليه أعلاه تطبيقاً لمبدأ "الحكم الصالح"، وضمنة حقيقية لوجود هذا النوع من الحكم على المستوى المحلي.

¹ تشكيل لا مركزية الحكم المحلي، إمكانيات وقضايا خاصة بتطبيق اللامركزية في الحكم المحلي في الضفة الغربية وقطاع غزة، مناطق السلطة الفلسطينية، إعداد شركاء في التنمية الريفية ARD، رام الله، نيسان 2000.

² S. Erikson, J. Naustalsid and A. Schou, **Decentralization from above: a study of local government in Botswana, Ghana, Tanzania and Zimbabwe** (Oslo, NIBR's pluss series, 1999), p. 14.

وتشمل مظاهر "الحكم الصالح" قضايا أساسية تتعلق بالمساءلة والشفافية وسيادة القانون¹. يمكن الربط بين الحكم الصالح واللامركزية على أساس أن اللامركزية بشكل عام تعني إعادة تشكيل الإدارة العامة وتوزيع السلطات والمسؤوليات بين مستويات مختلفة من الإدارة، مما يؤدي عادة إلى نشوء نظام تعاون بين مؤسسات الحكم المركزية والحكم المحلي.

2-1 أنواع اللامركزية:

كما أسلفنا سابقاً، لا يوجد تعريف واحد للامركزية. ويرجع ذلك إلى وجود عدة أنواع من اللامركزية، تتشابه في مواصفاتها وخصائصها، إلى حد يصعب فيه رسم الحدود الفاصلة فيما بينها. يمكن الحديث بشكل أساسي عن اللامركزية السياسية، والإدارية، والمالية، والاقتصادية. غير أن هذا التصنيف غير نهائي².

2-1-1 اللامركزية السياسية (Political Decentralization):

وتهدف إلى إعطاء المواطنين أو ممثليهم المنتخبين ديموقراطياً سلطة أكبر في عملية صنع القرار، سواء في مرحلة التخطيط أو في مرحلة التنفيذ. اللامركزية السياسية تحتاج عادة إلى إصلاحات دستورية أو تشريعية، بيئة مشجعة لنمو الأحزاب السياسية، برلمانات أقوى، وحدات سياسية محلية وجماعات ضغط فاعلة. مفهوم اللامركزية السياسية يقوم على أساس أن الممثلين المنتخبين بشكل مباشر على المستوى المحلي

¹ Development and Governance Division, United Nations Development Programme, **Factors to Consider in Designing Decentralised Governance Policies and Programmes to Achieve Sustainable People-Centred Development Management** (New York, February, 1998).

² World Bank , **Different forms of decentralization**,
<http://www.worldbank.org>.

هم الأقدر على التعاون مع دوائرهم الانتخابية وتلبية طلباتها. يشار إلى أن اللامركزية السياسية تدعم مفهوم الديمقراطية والحكم الصالح على المستوى الوطني، من خلال مشاركة أوسع في مجال صنع القرار.

2-1-2 اللامركزية الإدارية (Administrative Decentralization): وتهدف إلى إعادة توزيع الصلاحيات والمسؤوليات الإدارية والمالية بين مستويات مختلفة من الإدارة الحكومية. وبشكل أوضح، يقصد بها نقل المسؤوليات عن مسائل التخطيط والتمويل والإدارة المتعلقة بنشاطات عامة معينة، من الحكومة المركزية وأجهزتها التنفيذية إلى "وحدات ميدانية" من الهيئات الحكومية أو مستويات أدنى من الناحية الإدارية أو هيئات عامة تتمتع بقدر كاف من الاستقلالية الإدارية.

يمكن أن يتخذ هذا النوع من اللامركزية أحد الأشكال التالية¹:

- تخفيف التركيز: ويتم ذلك بنقل مستوى صنع القرار الإداري فقط من السلطة المركزية إلى المكاتب الإقليمية أو المحلية.
- تفويض الصلاحيات: حيث يتم إعطاء الوحدات الإدارية الفرعية مسؤوليات ووظائف محددة، مثل منح صلاحيات فرض وجمع الضرائب والرسوم، مع بقاء الإشراف على قرارات الوحدات الفرعية بيد السلطة المركزية.
- نقل الصلاحيات: ويتم ذلك بنقل السلطات والصلاحيات المتعلقة باتخاذ القرارات من السلطة

¹تشكيل لا مركزية الحكم المحلي، إمكانيات وقضايا خاصة بتطبيق اللامركزية في الحكم المحلي في الضفة الغربية وقطاع غزة، مناطق السلطة الفلسطينية، إعداد شركاء في التنمية الريفية (ARD)، مصدر سابق.

المركزية إلى الوحدات الإدارية الفرعية، بحيث تتمكن هذه الوحدات من القيام بمهامها دون حاجة إلى الرجوع إلى السلطة المركزية.

2-1-3 اللامركزية المالية (Fiscal Decentralization):

هذا النوع يعد أهم أنواع اللامركزية، إذ أنه بدون الاستقلال المالي لا يوجد استقلال إداري. ويتعلق هذا النوع من الترتيبات اللامركزية بقدرة السلطات المحلية أو الأجهزة التي تقدم الخدمات، على جباية عوائد مالية عن هذه الخدمات، سواء بشكل مباشر من المواطنين المتلقين لهذه الخدمات أو بشكل غير مباشر عن طريق المخصصات المحولة من الحكومة المركزية. وتأخذ اللامركزية المالية عدة أشكال: أ- التمويل الذاتي أو تلقي ثمن الخدمات التي تقدمها إلى المواطنين. ب- التمويل المشترك بالتعاون مع متلقي الخدمات الذين يقدمون مقابلًا عينياً للخدمات التي يحصلون عليها. ج- زيادة المردود المالي من خلال تملك العقارات والاتجار بها. د- تحويلات الضرائب من قبل السلطة المركزية لحساب الهيئات المحلية. هـ - القروض والمنح سواء الحكومية منها أو الخاصة.

2-1-4 اللامركزية الاقتصادية (Economic Decentralization):

يعد هذا النوع من اللامركزية أكثرها تطبيقاً لمبدأ اللامركزية، ويتم على مستوى القطاعات. وعلى صعيد الحكم المحلي يتطلب ذلك نقل كامل المسؤوليات والصلاحيات من القطاع العام إلى القطاع الخاص، لتصبح الخدمات التي يقدمها الحكم المحلي ملكاً لمؤسسات تجارية في القطاع الخاص. وعادة ما يعكس هذا النوع من اللامركزية مظاهر ليبرالية في الاقتصاد الحديث مثل الخصخصة وتحرير الخدمات.

يتبين لنا مما سبق أن اللامركزية بأنواعها هي مفاهيم تنموية يتم توظيفها بشكل عام لتحقيق الإصلاح المالي والإداري في قطاعات حكومية متعددة، وتختلف درجة اللامركزية أو نوعها باختلاف القطاع الذي يتم تطبيقها فيه. لكن ما يهمنا على صعيد الحكم المحلي، هو اللامركزية الإدارية واللامركزية المالية.

2-2 مزايا ومساوئ اللامركزية:

تتعدد الأسباب التي تدفع الدول إلى تبني نظام اللامركزية في الحكم المحلي، ويعتمد ذلك على تقييم الدول واستنتاجاتها بشأن مزايا أو مساوئ هذا النمط من الإدارة. ويؤثر في التقييم والاستنتاج المذاهب القانونية والاقتصادية التي تنتمي إليها الدول وتؤسس وفقاً لها نظم الحكم وأشكال الإدارة. غير أنه من المهم الإشارة هنا إلى أن مسألة تحديد الخيارات في إدارة الحكم المحلي لا ينبغي أن تكون مسألة "إما... أو" (أي إما مركزية أو لامركزية)، بل هي مسألة تخص التخطيط السليم وتقدير مزايا ومساوئ كل خيار.

2-2-1 مزايا اللامركزية:

من مزايا اللامركزية في الحكم المحلي أن القرارات في المسائل ذات الشأن المحلي يتم اتخاذها على المستوى المحلي. بذلك يشجع المواطنون أكثر للمشاركة الفعالة في إدارة شؤونهم، وإدارة الأمور المتعلقة بحياتهم اليومية. اللامركزية بالصورة هذه تعتبر جزءاً أساسياً من العملية الديمقراطية، إذ تتعلق بحق الشعب في اختيار شكل نظام الحكم، والتمثيل النيابي، والمشاركة في اتخاذ القرارات أو التأثير عليها. ويرى الخبراء الاقتصاديون أن اللامركزية تعد حاجة مجتمعية، إذ تؤدي إلى تحقيق مبدأ الكفاءة الجماعية. وتفسير ذلك أن القرارات الإدارية التي تتضمن تأثيراً على المصروفات العامة، عندما يتم اتخاذها

على مستوى الحكومات المحلية، غالباً ما تعكس حاجات المجتمع. كما يرى هؤلاء الخبراء أن المواطنين يزيد استعدادهم لدفع بدل الخدمات التي يحصلون عليها إذا شعروا بأن هذه الخدمات تتجاوب مع أفضلياتهم.¹

ومن مزايا تطبيق اللامركزية في الحالة الفلسطينية، أنها قد توفر إطاراً عملياً مناسباً للظروف الفلسطينية الخاصة، وبالذات الواقع الذي نشأ عن اتفاق أوسلو من غياب التواصل الجغرافي بين مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، فضلاً عن كونها حلاً مؤسسياً للصعوبات التي عانت منها المؤسسات الوطنية الفلسطينية في ظل انتفاضة الأقصى من تعطيل وتدمير. ومن شأن تطبيق اللامركزية أن يكفل وحدة النظام السياسي الفلسطيني في ظل الأوضاع المتغيرة، عن طريق استمرار الهيئات المحلية المتواجدة في مختلف المناطق في تقديم الخدمات للمواطنين. وبالتالي ارتباط المواطنين بالدولة يكون عن طريق هذه الرابطة غير المركزية، وبالذات في المناطق التي لا يوجد بها تمثيل إداري للسلطة المركزية.

من مزايا اللامركزية في الحالة الفلسطينية أيضاً تخفيف العبء المالي عن خزينة السلطة الوطنية الفلسطينية، فاللامركزية تتطلب من مؤسسات الحكم المحلي أن تتولى التمويل الذاتي لمشروعاتها واستثماراتها وبالتالي الاعتماد على عائداتها وأرباحها. إلى جانب ذلك، فإن مؤسسات الحكم المركزي لن تضطر أن تساعد مؤسسات الحكم

¹ World Bank, decentralization thematic team, **Rationale for decentralization**, <http://www.worldbank.org>

المحلي ومرافقها للخروج من أزمة تراكم الدفعات عليها بما فيها المستحقة إلى إسرائيل.¹

تجدر الإشارة في هذا الصدد، إلى تجربة فلسطينية رائدة للامركزية في الإدارة خلال انتفاضة الأقصى، فقد قام المركز في وزارة التربية والتعليم الفلسطينية، في ظل الحصار الإسرائيلي والإغلاق المحكم لمحافظة رام الله والبيرة، بتقسيم المحافظة إلى وحدات تعليمية وإدارية صغيرة يلتحق بها المعلمون حسب مناطق سكنهم، لضمان الحفاظ على المسيرة التعليمية. بدورها، كانت بعض المديریات الفرعية، مثل مديرية التربية والتعليم في محافظة قلقيلية، قد قامت باتباع نوع من اللامركزية في المحافظة خلال الأشهر الأولى للانتفاضة، حين لم يتمكن مديرها وأغلب موظفيها ومعلميها من الالتحاق بعملهم نظراً لسكنهم في محافظات أخرى أو خارج المدينة. فتم تطبيق خطة طوارئ أعدتها المديرية للعمل في الظروف الاستثنائية بحيث قسمت المحافظة إلى ثمان مناطق، وفوض مدير التربية جزءاً من صلاحياته الإدارية إلى منسقي مناطق، عملوا بدورهم على إعادة توزيع المعلمين واستيعابهم، بدلاً من معلمين آخرين لم يتمكنوا من الوصول إلى مدارسهم.

2-2-2 مساوئ اللامركزية¹:

¹ ديفيد سويل، تعزيز القطاع العام في السلطة الفلسطينية - مساهمة مؤسسات الحكم المحلي، "مجلة أخبار تنمية الضفة الغربية وقطاع غزة"، نشرة فصلية ربيع سنوية تصدر عن بعثة البنك الدولي المقيمة في الضفة الغربية وقطاع غزة، الربع الرابع، 1998.

عرضنا أعلاه بعض مزايا تطبيق اللامركزية والنتائج المتوقعة من تطبيقها على الصعيد الفلسطيني. غير أن اللامركزية قد تصطدم عند التطبيق العملي بمعوقات أو مخاطر ينبغي التعرف عليها جيداً ومحاولة تلافيها.

قد ينشأ عن تطبيق المركزية مشكلة ربط المعلومات التطويرية بالمجالات أو القطاعات موضع التطوير، إذ أن نظام الحكم المركزي يتميز بمسألة مركزية المعلومات، وتكون الإدارة المركزية فيه مسؤولة عن جمع المعلومات وتخطيط عمليات التطوير، وهذا ما قد يصعب تحقيقه في ظل نظام لامركزي تكون فيه الهيئات المحلية غير فعالة، أو غير قادرة على إيصال صوتها إلى مخططي السياسات التطويرية. كما أن تطبيق المركزية وتبني أساليب الإدارة المطبقة في القطاع الخاص قد ينطوي على مخاطر، تتمثل في عدم قدرة الأجهزة الإدارية والموظفين العاملين في هذه الهيئات على التخلص من العقلية الإدارية الموروثة واستيعاب المتغيرات الجديدة، مما قد يؤدي إلى جمود في نشاطات الهيئات، وعدم التفاعل أو التجاوب مع حاجات المجتمع.

¹ United Nations Development Program, **The RED-IFO model on decentralisation**, <http://www.undp.org>.

الفصل الثالث الحكومة المركزية والحكومات المحلية

عالجنا في الفصل السابق مسألة الجذور التاريخية للحكم المحلي في فلسطين، وتنظيمه القانوني والإداري الحالي. كما عالجنا مفهوم اللامركزية كأسلوب لتحقيق الإصلاح الإداري والسياسي والاقتصادي. وبقراءة متأنية لتنظيم وهيكلية الحكم المحلي في فلسطين يظهر جلياً أن السلطة الوطنية الفلسطينية قد ورثت تركة ثقيلة متمثلة بقطاع حكم محلي معتمد كلياً على السلطة المركزية ومرتبطة بها، مما يشكل أعباء مالية وإدارية على عاتق السلطة المركزية. والسبيل إلى تغيير هذا الواقع والخروج من أزمة الضعف الإداري للحكم المحلي، وإصلاح الوسائل التي يزاول بها هذا القطاع مهامه يكون برأينا عن طريق تغيير نمط الإدارة المعمول به حالياً وتبني النظام اللامركزي في الحكم المحلي.

يقوم النظام اللامركزي، كما أسلفنا، على افتراض أن الهيئات المحلية هي الأقدر على تلبية الحاجات المحلية للناس. ومن ناحية قانونية، فإن اصطلاح الهيئات المحلية بمسؤولياتها ينبغي أن يتم عن طريق القانون وبتفويض تشريعي، وأن يترافق تفويض المسؤوليات مع منح صلاحيات إدارية ومالية أوسع. إن إصلاح الحكم المحلي الفلسطيني وتبني نمط اللامركزية في إدارته ينبغي أن ينطلق من فهم دور ومهام الهيئات المحلية على أنها حكومات محلية تمثل المواطنين أكثر من كونها فروعاً إدارية للسلطة المركزية.

3-1 الحكومات المحلية:

يتكون قطاع الحكم المحلي في فلسطين من مجموعة من الوحدات الإدارية التي تمارس نشاطها في نطاق جغرافي وإداري معين¹. وبشكل أساسي تقسم الهيئات المحلية في فلسطين إلى نوعين: بلديات ومجالس قروية. وهناك أيضاً ما أسماه القانون اللجان الإدارية ولجان التطوير. والبلديات ليست في منزلة واحدة، كما يتضح من قرار وزير الحكم المحلي بتاريخ 1998/4/20 الذي يصنف البلديات إلى عدة فئات. والمعيار في اعتبار البلدية من فئة معينة هو تاريخ الإنشاء أو عدد السكان². تشمل الفئة (أ) بلديات المدن التي تعتبر مراكز للمحافظات الفلسطينية، أما الفئة (ب) فتشمل البلديات التي كانت قائمة قبل استلام السلطة لصلاحياتها وكذلك البلديات المستحدثة التي يبلغ عدد سكانها أكثر من خمسة عشر ألف نسمة، في حين أن الفئة (ج) تشمل البلديات المستحدثة التي يبلغ عدد سكانها أقل من خمسة عشر ألف نسمة وأكثر من خمسة آلاف نسمة. وأخيراً، فإن الفئة (د) تشمل البلديات التي يقل عدد سكانها عن خمسة آلاف نسمة³.

¹ عرفت المادة (3) من القانون رقم (1) لسنة 1997 الهيئة المحلية بأنها "وحدة الحكم المحلي في نطاق جغرافي وإداري معين". وقد اعترف القانون لهذه الهيئة بشخصية اعتبارية ذات استقلال مادي، تحدد وظائفها وسلطاتها بمقتضى أحكام القانون.

² قرار وزير الحكم المحلي الصادر بتاريخ 1998/4/20 بدون رقم وغير منشور في الوقائع الفلسطينية.

³ تجدر الملاحظة هنا أن القرار يعاني من عيوب شكلية تتمثل في صدوره عن وزير الحكم المحلي بدلاً من صدوره عن مجلس الوزراء. فالمادة (1/4) من القانون رقم 1 لسنة 1997 تنص على أنه "وفقاً لأحكام هذا القانون تنظم هيكلية الهيئات المحلية الفلسطينية وتحدد تشكيلاتها وحدودها لائحة تصدر عن مجلس الوزراء بناء على تنسيب من الوزارة".

وردت وظائف وصلاحيات الهيئات المحلية على سبيل الحصر في المادة 15/أ من القانون المذكور. ويلاحظ عند الرجوع إلى هذه المادة أن صلاحيات الهيئات المحلية في فلسطين محدودة بالمقارنة مع دول أخرى، إذ تقتصر على المسؤوليات الأساسية المعروفة للسلطات المحلية في معظم الدول، وهي المتعلقة بالشوارع، والصرف الصحي، خدمات الإطفاء، الخدمات الصحية، تصاريح البناء وترخيص وتنظيم الأعمال التجارية المحلية.

نرى بأن معالم نظام الحكم المحلي اللامركزي تتجلى بمنح دور أكبر للهيئات المحلية. وتزيد درجة اللامركزية بزيادة الصلاحيات القانونية والمالية المخولة للهيئات المحلية. فمسألة الصلاحيات الممنوحة من قبل السلطة المركزية إلى الهيئات المحلية هي جوهر اللامركزية.

تختص الهيئات المحلية بموجب الأنظمة اللامركزية، مثال النظام السائد في إنجلترا، بمجموعة من الاختصاصات والمسؤوليات المتعلقة بالإشراف على وتنظيم تقديم الخدمات إلى المواطنين في مجالات الصحة العامة، تخطيط المدن والقرى، التطوير، شق وصيانة الطرق الرئيسية، النقل والمواصلات، التعليم العام، المكتبات، الإسكان، الشؤون الاجتماعية، الشرطة، المطافئ، الصحة والتمويل.

تختلف مسؤوليات الهيئات المحلية في إنجلترا باختلاف نوع الهيئات المحلية، إذ تقسم الهيئات المحلية بموجب قانون الحكم المحلي الإنجليزي لسنة 1997 إلى ثلاثة مستويات: مجالس لوائية "County"، ومجالس بلدية "District" ومجالس قروية "Parish". ويتم تفويض الصلاحيات المذكورة أعلاه بشكل كامل إلى المجالس اللوائية للمدن الكبرى "Metropolitan Counties". أما المجالس اللوائية في المدن الأصغر

"Non Metropolitan Counties" وغيرها من المجالس فتنقل لها جميع الصلاحيات السابقة باستثناء المسؤولية عن التعليم العام والشؤون الاجتماعية.¹

ومن الطبيعي أن مزاوله الهيئات المحلية في إنجلترا، أو في أي نظام حكم محلي لامركزي، لهذه الصلاحيات واضطلاعها بالمسؤوليات الملقاة على عاتقها يستلزم تزويدها بالمصادر المالية والإدارية الكافية والملائمة. ومن هنا فإن ميزانية الهيئات المحلية في إنجلترا تعادل 25% من الميزانية العامة. ربع هذا المبلغ يتأتى من ضريبة الأملاك المحلية.²

أما عندنا في فلسطين، فإن الصلاحيات التي تتمتع بها الهيئات المحلية بموجب القانون رقم (1) لسنة 1997 هي صلاحيات محدودة جداً. وبالرجوع إلى القانون يتبين أن هذه السلطات محصورة بشكل أساسي في تنظيم البناء والأسواق العامة والنقل والمرور والمنتزهات. ولا تتمتع الهيئات المحلية بصلاحيات فعلية في مجال التعليم والشؤون الاجتماعية أو الخدمات الصحية. وفضلاً عن الصلاحيات الإدارية المحدودة، فإن القانون رقم 1 لسنة 1997، لا يسمح بهامش معقول من الاستقلالية في وضع هذه الضرائب والرسوم.

¹ Local Government Association, Local Authority Services.
<http://www.lga.org>.

² Local Government Association. Local Authority Services *Ibid*.

وفي إطار التنظيم الإداري للحكم المحلي لا بد من التطرق إلى الممارسة الفلسطينية بهذا الخصوص. فقد قامت السلطة الوطنية الفلسطينية بتقسيم الأراضي الفلسطينية إلى 16 وحدة جغرافية إدارية يطلق على كل منها اسم محافظة. وكل محافظة لها رئيس معين من وزير الداخلية يسمى بالمحافظ، ويعتبر ممثل السلطة المركزية في المحافظة. كما أن ميزانية المحافظات تتبع لوزارة الداخلية. وليس للمحافظات بالتالي استقلال مالي، وليس لها الحق في فرض ضرائب.

المحافظ له سلطات إدارية في الإشراف والرقابة على الدوائر الحكومية الواقعة في محافظته¹. غير أن ما يهمننا في هذا الشأن ما هو متداخل مع صلاحيات هيئات الحكم المحلي، حيث تشمل صلاحيات المحافظ الإشراف على قيام الوزارات والأجهزة المعنية بفتح الطرق بين المدن والقرى والعمل على تعييدها وإصلاحها، كما تشمل توفير المياه الصالحة للشرب في المدن والقرى بالتعاون مع الهيئات المحلية، وكذلك إنشاء المكتبات العامة والتعليم العام، ومكافحة الأمية.

تميل السلطة الوطنية إلى اعتبار المحافظات شكلاً من الحكومات المحلية، مما يساعدها من الناحية السياسية على إحكام السيطرة على المناطق المختلفة بواسطة المحافظين المعيّنين من قبل وزارة الداخلية. إلا أن هذا التوجه غير سليم، وغير مقبول في الأنظمة الديمقراطية، إذ يختلف مفهوم المحافظ بموجب الممارسة الفلسطينية عن منصب المحافظ أو الحاكم في الأنظمة الديمقراطية، والذي ينتخب من قبل

¹ لمزيد من المعلومات عن صلاحيات المحافظ، راجع المادة (15) من مشروع قانون التشكيلات الإدارية لسنة 1998، الذي أقره المجلس التشريعي بالقراءة الثانية، ولا زال أمام الرئيس للتصديق عليه.

المواطنين بانتخابات عامة ومباشرة، ويكون مسؤولاً أمام المجالس المنتخبة في محافظته.

3-2 التخصيص المالي:

تعتبر مسألة التخصيص المالي مسألة هامة جداً. ويقصد بها وجود الموارد المالية الكافية على المستوى المحلي حتى تتمكن هيئات الحكم المحلي من تمويل نفسها ونشاطاتها. ومن هنا يجب أن يقترن نقل الصلاحيات والمسؤوليات إلى الهيئات المحلية بإيجاد الموارد المالية اللازمة لممارسة تلك الصلاحيات والمسؤوليات.

يعتبر قطاع الحكم المحلي في فلسطين معتمداً بشكل كبير على السلطة المركزية من الناحية المالية، حيث يشكل الإنفاق على الحكم المحلي ما قيمته 40% من النفقات العامة في الضفة الغربية وقطاع غزة، فضلاً عن أن جزءاً كبيراً من بقية نفقات الهيئات المحلية يتم تغطيته من مساهمات وتبرعات الدول المانحة. وبشكل عام، يعتبر الاعتماد على العائدات غير الضريبية لتمويل الإنفاق المحلي في فلسطين عالياً مقارنة مع الدول الأخرى، سواء المتقدمة منها أو النامية.¹

بموجب المادة 22 من قانون الهيئات المحلية رقم 1 لسنة 1997، تتكون الموارد المالية للهيئات المحلية في فلسطين من:

"أ- الضرائب والرسوم والأموال المفروضة أو المتأتية بمقتضى أحكام القانون أو أي نظام صادر بالاستناد إليه أو أي قانون أو نظام آخر نص فيه على استيفاء ضرائب أو رسوم أو مخالفات للهيئات المحلية.

¹ مجموعة التنمية الاجتماعية والاقتصادية، منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، البنك الدولي، الضفة الغربية وغزة، تعزيز إدارة القطاع العام، 1999.

- ب- التبرعات والهيئات والمساعدات التي يوافق عليها المجلس (المقصود مجلس الهيئة المحلية).
- ج- الحصة التي تخصصها السلطة التنفيذية للهيئات المحلية."

نستقرئ من نص المادة 22/أ من القانون أن الهيئات المحلية مخولة باستيفاء ضرائب محددة بموجب القوانين والأنظمة السارية في فلسطين. تنقسم الضرائب المحلية في فلسطين بحسب جهة الجباية إلى نوعين: ضرائب ورسوم يتم جبايتها بشكل مباشر من قبل الهيئات المحلية نفسها مثل رسوم الدلالة ورسوم النفايات، وضرائب يتم جبايتها من قبل السلطة المركزية ممثلة بوزارة المالية لحساب الهيئات المحلية مثل ضريبة الأملاك وضريبة المسققات. إلا أن جباية الموارد المالية غير منتظمة، وتعاني من صعوبات تتمثل في عدم تجاوب المواطنين في حالة الضرائب والرسوم المباشرة، وعدم تحويل هذه الأموال، في الأغلب من الأحيان، من قبل السلطة المركزية إلى الهيئات المحلية، في حالة الضرائب غير المباشرة. ويتحمل مسؤولية هذا الخلل في التحويل كل من وزارة المالية ووزارة الحكم المحلي.

يتم فرض وجباية الضرائب المباشرة بموجب المادة 15/ب التي فوضت الهيئات المحلية، ممثلة بمجالسها، الحق في وضع أنظمة تمكن تلك المجالس من القيام بوظائفها وممارسة صلاحياتها. وأعطى القانون الحق لمجالس الهيئات المحلية أن تفرض بموجب هذه الأنظمة أية ضرائب أو رسوم أو عوائد أو غرامات أو نفقات أو مخالفات.

تجد أغلب التقارير المقدمة في مجال الإصلاح الإداري وبناء القطاع العام أن هناك حاجة إلى القيام بجهود مكثفة لبناء قدرات جمع العائدات لمؤسسات الحكم المحلي في فلسطين، وأن مسألة تمويل مؤسسات الحكم

المحلي هي مسألة جدية خاصة في ظل عدم وجود قاعدة عريضة للضريبة المحلية، والاعتماد الكبير على مصادر عائدات قليلة لا ترتبط بالخدمات المحلية وفوائدها¹. يقترح تقرير تعزيز القطاع العام المشار إليه أن يتم زيادة دور ضريبة الأملاك المحلية واعتماد مبادئ الدفع لقاء الخدمات للمرافق والخدمات البلدية، خصوصاً وأن هناك ضعفاً ملحوظاً في مجال استخدام ضريبة الأملاك في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية. ويؤسس التقرير هذا الرأي على أن ضريبة الأملاك تعتبر مصدراً مناسباً وعادلاً لمؤسسات الحكم المحلي، لأنها تمول الإنفاق الذي يفيد الأملاك المحلية بشكل مباشر (الطرق، قنوات الصرف الصحي، الخ (...). تقوم الحكومة المركزية بجمع بعض أنواع الضرائب نيابة عن الهيئات المحلية مثل ضريبة الأملاك وضريبة المعارف، ومقابل هذه الجباية تخصص الحكومة المركزية نسبة مئوية مقابل نفقاتها. وتجدر الإشارة بأن تقرير تعزيز القطاع العام يجد أن هناك دلائل تشير إلى أن الهيئات المحلية أكثر نجاحاً من الحكومة المركزية في جمع ضرائب الأملاك.

3-3 الآليات التشريعية:

يعتبر التشريع، في حالة اللامركزية الإدارية، أداة هامة في إحداث التغيير الاجتماعي المتوقع. وينتظر من الأدوات التشريعية المستعملة أن تعكس إرادة المشرع والمجتمع في تغيير نمط إداري معين واستبداله بنمط آخر. هذا الإطار القانوني من المفروض أن يكون متنسقاً مع مجمل الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية للبلد، ومتجاوباً معها. من

¹ مجموعة التنمية الاجتماعية والاقتصادية، منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، تقرير تعزيز إدارة القطاع العام، مصدر سابق.

غير المنطقي، مثلاً، أن يلجأ نظام قمعي إلى اعتماد اللامركزية أسلوباً في إدارة الشؤون المحلية للمواطنين.¹

وعندما نتحدث عن إطار قانوني متنسق فإننا نعني نظاماً قانونياً مترابطاً، متسماً بالشفافية ومنسجماً مع بعضه البعض، تحترم بموجبه التشريعات الأقل درجة التشريعات الأسمى منها. وهذا يتطلب ضبط جميع التصرفات المتخذة ضمن القانون، وذلك بسن التشريعات المنظمة لهذه التصرفات سواء أكانت تشريعات عادية أم تشريعات ثانوية، والتي بمجملها تحدد حقوق وواجبات كل أطراف العلاقة، من سلطة مركزية وهيئة محلية ومواطنين.

3-3-1 التفويض التشريعي:

تستند فكرة اللامركزية في الحكم المحلي خاصة، وفي الإدارة بشكل عام، إلى فكرة معروفة في القانون الإداري بالتفويض الإداري. وأساس هذه الفكرة هو قيام المسؤول بنقل جانب من اختصاصاته إلى جهات إدارية أقل منه أو تابعة له، لممارستها دون الرجوع إليه، مع بقاء الناقل لهذه الاختصاصات مسؤولاً أمام الجهات الأعلى منه. وبشكل عام، نعني بعملية التفويض منح السلطة اللازمة من أجل اتخاذ القرارات الإدارية.² إلا أن التعريف السابق ضيق في اعتباره أن التفويض يكون فقط لجهة تابعة إدارياً، أو ما يسمى بعلاقة الرئيس والمرؤوس، في حين أن طبيعة العلاقة بين السلطة المركزية والهيئة المحلية ليست، ولا يجب أن تكون، مبنية على الخضوع الإداري. المقصود في التفويض في حالة الحكم

¹ S. Erikson, J. Naustalsid and A. Schou, **Decentralization from above: a study of local government in Botswana, Ghana, Tanzania and Zimbabwe**, *Ibid*, p. 66

² عبد الغني بسويو عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، الدار الجامعية، 1986، ص 43.

المحلي هو نقل الصلاحيات المخولة للسلطة المركزية بموجب القانون إلى الحكم المحلي، وتوزيعها بشكل يضمن استمرار تقديم الخدمات، أو تحسين نوع الخدمات المقدمة إلى المواطنين.

تتباين تجارب الدول فيما يتعلق بصلاحيات وحدات الحكم المحلي. ففي إنجلترا، مثلاً، يتبع النظام الأنجلوسكسوني الذي يحدد اختصاصات السلطات الإدارية المحلية بنصوص تشريعية، تكون محددة فيها على سبيل الحصر المسائل والموضوعات التي تدخل في اختصاص كل سلطة، كما تحدد حقوق وواجبات هذه السلطات بموجب القانون. أما في هولندا وغيرها من الدول التي تتبع النظام اللاتيني فلا يتم تحديد صلاحيات الهيئات المحلية بشكل مفصل، وإنما يكتفى بالنص في الدستور أو في القانون على قاعدة عامة يتم الرجوع إليها في تحديد اختصاصات هذه السلطات.¹

3-3-2 القوانين المنظمة:

يشمل الإطار القانوني المنظم لعملية اللامركزية في الحكم المحلي قواعد قانونية من شتى المستويات، تبدأ بالتشريع الأساسي أو الدستوري، وتشمل التشريعات العادية، كما تضم التشريعات الثانوية الضرورية لتنفيذ كل ما تقدم. إن تحديد القوانين المنظمة للحكم المحلي والمواد المتعلقة بالصلاحيات الدستورية والتشريعية وتقدير الحاجة إلى نوع وكم اللوائح والأنظمة الثانوية، هي كلها مسائل تخضع للدراسة المتأنية فضلاً عن القرارات الهادئة والمدروسة. وفي جميع الأحوال، فإن تصميم إطار قانوني للامركزية في الحكم المحلي، يجب أن يقوم على المبادئ التالية:

¹ د. محمد سليم غزوي، نظرات حول الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية، الطبعة الأولى، عمان الأردن، 1994، ص 10

- الرجوع إلى، والاستناد على، المواد ذات الصلة بالفصل بين السلطات والواردة في التشريعات الدستورية، وذلك لضمان قانونية المبادئ العامة التي يقوم عليها تصميم اللامركزية، وتشمل حقوق ومسؤوليات جميع مستويات الحكومة، وصف وتحديد دور كل المؤسسات الإدارية ذات العلاقة بالنظام اللامركزي، من وزارة حكم محلي وهيئات حكم محلي واتحاد سلطات محلية، وذلك بما يكفل عدم ازدواجية الصلاحيات أو التضارب بين المسؤوليات.
- وجود قانون للحكم المحلي يتسم بالوضوح والتعبير الدقيق عن الإرادة السياسية للمشرع في تبني اللامركزية في الهيئات المحلية، على أن يتضمن مثل هذا القانون البعد المالي للعلاقة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية، والترتيبات المؤسساتية لهيكلية الحكم المحلي بشكلها اللامركزي، مثل إنشاء واستحداث الهيئات المحلية، تركيبة الهيئات الموجودة، والتدقيق والطعون في قرارات الهيئات المحلية، وغيرها من الأمور المتعلقة بالعمل اليومي لهذه المؤسسات.
- إيجاد آليات للتطبيق الدقيق للنظام القانوني السابق ذكره يتمثل في سن التشريعات الثانوية كالأنظمة واللوائح التنفيذية، التي من شأنها أن تفصل الأحكام القانونية للأحكام العامة التي تنص عليها التشريعات الدستورية وقانون الحكم المحلي المذكور أعلاه. هذه التشريعات الثانوية تفسر مقاصد المشرع في القانون، وتفصل الإجراءات التنفيذية لعمل الهيئات المحلية وجدول الرسوم والالتزامات المالية.

هذا البناء الهندسي للإطار القانوني والمكون من التشريع الدستوري في رأس الهرم والتشريعات العادية في أوسطه والتشريعات الثانوية في قاعه، وما يترتب عليه من تسلسل هرمي للصلاحيات والمسؤوليات الإدارية، يقدم صورة أفضل لإدارة الحكم المحلي في ظل نظام لامركزي. أن النص على وجود مثل هذا النظام أو تبنيه هو مسألة سهلة، لكن عملية إدارته والرقابة على أعمال المؤسسات المشاركة فيه مسألة غاية في الصعوبة، ومن هنا لا بد من تحديدها والنص عليها مسبقاً.

3-4 اللامركزية وخصوصية الحالة الفلسطينية:

ذكرنا سابقاً بأن سياسة لا مركزية في الحكم المحلي سوف يترتب عليها تغيير جوهري في المؤسسات القانونية القائمة، وتبادل أدوار بين الأطراف الأساسية المعنية بالموضوع، فضلاً عن دخول أطراف جديدة في قطاع الحكم المحلي. ولا يختلف اثنان على أن هناك خصوصية لكل بلد ولكل إدارة أو مؤسسة ينبغي مراعاتها عند القيام بإصلاح الأنظمة الإدارية. هذه الخصوصية قد تلعب دوراً مسانداً لعملية الإصلاح، وقد يكون دورها معرقلاً لهذه العملية.

3-4-1 دور وزارة الحكم المحلي:

تشكلت وزارات السلطة الوطنية الفلسطينية وأجهزتها عقب توقيع اتفاقيات السلام بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل في 1993. وقد ورثت السلطة الوطنية الفلسطينية جهازاً حكومياً ضعيفاً من الإدارة المدنية الإسرائيلية، وجهازاً سياسياً غير مهياً إدارياً من منظمة التحرير الفلسطينية. وما زالت البنى التحتية للعديد من مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية غير محدثة. وما زال الجهاز الحكومي الفلسطيني مبنياً على الفصل بين الضفة الغربية وقطاع غزة، إذ تحتفظ أغلب الوزارات

والمؤسسات الحكومية بمستويين إداريين متوازيين في كل من هاتين المنطقتين.¹

ولم تسلم وزارة الحكم المحلي من المشاكل المذكورة أعلاه. فغياب الهيكليات والتخطيط ألقى بظلاله على علاقة الوزارة بالهيئات المحلية. فمن ناحية إدارية هناك توجه إداري غير مقترن بإرادة سياسية لتحقيق نوع من أنواع اللامركزية في الحكم المحلي. ومن الناحية القانونية، هناك قانون للحكم المحلي لا تلتزم الأجهزة التنفيذية للوزارة وبعض الهيئات المحلية ببنوده ومواده في كثير من الأحيان.²

من الناحية الإدارية هناك التصريحات والقرارات الصادرة عن وزارة الحكم المحلي التي تدعم شكلاً لامركزياً للحكم المحلي في فلسطين. وقد استخدم نمط عدم التركيز الإداري في وزارة الحكم المحلي من خلال استحداث مديريات الحكم المحلي في المحافظات الفلسطينية.³ كما يوجد تعاون وثيق بين الوزارة وبين الاتحاد الفلسطيني للسلطات المحلية، والذي يمثل الجسم النقابي للهيئات المحلية في فلسطين. إلا أن هذا التوجه الرسمي للوزارة نحو اللامركزية لم يقترن بقرار سياسي. مثل هذا القرار من المفروض أن يتم اتخاذه على أعلى المستويات، وأن يعبر عن سياسة عامة مدروسة ومنهجية.

¹ الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقرير السنوي السادس عن حالة حقوق المواطن الفلسطيني خلال العام 2000، رام الله، آذار 2001.

² لاحظ عدم التزام الوزارة بأحكام القانون من خلال إصدار الوزير مجموعة من القرارات التنفيذية المتعلقة بتنظيم وعمل الهيئات المحلية بدلاً من إصدار أنظمة ولوائح تنفيذية. بموجب التفويض التشريعي كما يتطلب القانون.

³ نصر يعقوب وآخرون، التجربة الفلسطينية في البلديات المستحدثة، مرجع سابق.

رغم الإشارات الإيجابية الصادرة عن وزارة الحكم المحلي بدعم اللامركزية والإشادة بمناقبتها وأهميتها للوضع الفلسطيني، إلا أن الوزارة تمارس فعلاً سياسة مركزية في التعامل مع الهيئات المحلية. فالوزارة هي التي تقوم بتعيين لجان الهيئات المحلية، كما تلعب دوراً رئيسياً في تنظيمها والموافقة على ميزانياتها، وكذلك في إلغاء الهيئات المحلية.

في ظل نظام حكم محلي لامركزي يمكن تفويض تنظيم عمل الهيئات المحلية والإشراف على أدائها إلى اتحاد السلطات المحلية، والذي يمكنه أن يلعب دوراً هاماً في هذا الشأن، يشابه ما تقوم به الاتحادات المماثلة في الدول الديمقراطية، والتي تضطلع بدور أساسي كمرجعية تنظيمية ورقابية للهيئات المحلية. تقوم الاتحادات المذكورة بوضع الأنظمة واللوائح التنفيذية الخاصة بعمل الهيئات المحلية أو المتعلقة بمستوى ونوعية الخدمات التي تقدمها هذه الهيئات إلى المواطنين، فضلاً عن اختصاصها بالنظر في المنازعات بين هذه الهيئات أو الشكاوي التي يتظلم بها المواطنون ضد قراراتها.

هناك إذن حاجة إلى إعادة تعريف دور ومهام وزارة الحكم المحلي في ظل نظام حكم محلي لامركزي، وفي ظل وجود جسم نقابي للهيئات المحلية متمثل بالاتحاد الفلسطيني للسلطات المحلية. وبرغم النوايا الطيبة لدى المسؤولين في الوزارة بخصوص الإصلاح وتبني سياسات أقل مركزية، يبقى الإطار القانوني والترتيبات المؤسساتية القائمة سداً منيعاً في وجه ترجمة هذه النوايا إلى حكم محلي لامركزي.

إن تبني اللامركزية في الحكم المحلي لا تعني بأي حال من الأحوال إلغاء وزارة الحكم المحلي أو تهميش دورها بقدر ما يعني إعادة تعريف المهام وطرق القيام بها.

3-4-2 دور المجتمع المدني:

تواجدت بعض المؤسسات الفاعلة على مستوى العمل الأهلي منذ فترة نهاية الدولة العثمانية في فلسطين، وإن اقتصر مظاهر هذا الوجود على الجمعيات الخيرية والاتحادات التجارية ونقابات العمال. وتزامن نشوءها مع تزايد الامتيازات الأجنبية والنشاط التبشيري في فلسطين نظراً للإصلاحات العثمانية. كما تزامن مع تشكل وتزايد حالة المد القومي العربي والتي وجدت شكلاً لعملها في ذلك الوقت تمثل بالجمعيات السياسية العربية.¹

استمر دور هذه المؤسسات بشكلها السابق خلال فترات الانتداب البريطاني والإدارات الأردنية والمصرية، لكنها شهدت تغييراً جذرياً في تكوينها وإعادة تعريف أهدافها وطرق عملها بعد الاحتلال الإسرائيلي، وخاصة مع نهاية السبعينات. وتعود أسباب تطورها في تلك الفترة بشكل رئيس إلى دعم منظمة التحرير الفلسطينية وعملها الدؤوب لخلق مؤسسات عمل وطني تقاوم المشاريع السياسية لكامب ديفيد، وتعمل على توفير المطالب الحياتية للمواطنين الفلسطينيين تحت الاحتلال، خاصة وأن الإدارة الإسرائيلية أهملت تطوير وتقديم العديد من الخدمات الحياتية الأساسية للمجتمع الفلسطيني. هنا تدخلت مؤسسات المجتمع المدني، متمثلة بالمنظمات غير الحكومية العاملة في قطاع الرعاية الصحية والتنمية الزراعية والعمل النسائي والعمل النقابي، وقامت بدور أساسي في توفير الخدمات الصحية والتنمية والتعبوية لقطاعات واسعة من المواطنين الفلسطينيين وبالأخص في الأماكن النائية.²

¹ وليد سالم، المنظمات المجتمعية التطوعية والسلطة الوطنية الفلسطينية: نحو علاقة تكاملية، منتدى أبحاث السياسات الاجتماعية والاقتصادية في فلسطين، حزيران 1999.

² Foundation for Decentralisation Governance in West Bank, **Civil Society and Local Government – working paper 4**, ARD, February 2000.

كانت المحطة الهامة التالية في عمل مؤسسات المجتمع المدني أثناء الانتفاضة الفلسطينية الأولى، والتي انطلقت شرارتها في 9 كانون أول 1987، والتي كان شعارها التنظيم الشعبي والعمل الجماعي. لعبت مؤسسات المجتمع المدني في تلك الفترة دوراً هاماً في توفير الكوادر والقيادات فضلاً عن قيامها بدورها الأساسي كبديل عن مؤسسات الإدارة المدنية الإسرائيلية، وقيامها بتزويد المواطنين بما يحتاجونه من خدمات أساسية خاصة في ظل ظروف صعبة من حصار أو حظر تجول. وفي عدد كبير من المواقع عملت هذه المؤسسات على توفير خدمات الحكم المحلي الأساسية، من حملات نظافة وتنظيم أسواق وشق طرق وإنشاء شبكات تصريف المياه العادمة أو شراء محطات توليد كهرباء.

مثل قيام السلطة الوطنية الفلسطينية بعد اتفاقيات أوسلو بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل، محطة أخرى في عمل مؤسسات المجتمع المدني، تمثلت في زيادة الإمكانيات والموارد المالية لهذه المؤسسات عبر التمويل المتزايد من المانحين الدوليين، وفي قيام واقع جديد أحد أركانه وجود سلطة مركزية وطنية. هذا الواقع يتطلب من المنظمات غير الحكومية أن تقوم بدور تعاوني ومتكامل مع دور مؤسسات وأجهزة السلطة.

وبشكل عام، هناك مجال كبير ودور هام للمنظمات غير الحكومية ومؤسسات المجتمع المدني. هذه المؤسسات تمتلك من التجارب السابقة والخبرة الموروثة ما يمكنها من المشاركة الفعالة والجدية في نشاطات وفعاليات حكم محلي لامركزي، وذلك من خلال توسيع دائرة المشاركة المجتمعية، وأيضاً من خلال توفير خدمات أفضل للمواطنين.

خلاصة وتوصيات:

تناولنا في هذه الدراسة مسألة هامة من مسائل الحكم والديموقراطية في فلسطين، تتعلق بالحكم المحلي الذي يمثل حجر الزاوية في الحياة اليومية للمواطنين. ونخلص بشكل رئيس، من القضايا التي تم تناولها، إلى أن اللامركزية في الحكم المحلي في فلسطين ليست بدعة. لقد حاربت الأنظمة الإدارية والقانونية التي تعاقبت على فلسطين فكرة اللامركزية، إلا أن المجتمع الفلسطيني، ومن خلال نخبه السياسية والاجتماعية، مستعد الآن لممارستها بشكل مؤسساتي ومنهجي.

نخلص كذلك إلى أن هناك فكرة غير مكتملة وغير واضحة لدى السلطة المركزية لشكل النظام المطلوب تصميمه. فهناك، كما رأينا، عدة أنواع من الترتيبات اللامركزية للحكم المحلي، إلا أن أصحاب القرار سواء السياسي أو الإداري لم يحزموا أمرهم بعد بشأن شكل ونوع الترتيبات المرغوبة.

وفيما يلي عرض لأهم الاستنتاجات والتوصيات التي من شأن الأخذ بها خلق أجواء جديدة لحكم محلي لامركزي في فلسطين:

1- ضرورة بلورة سياسة عامة، واضحة وصريحة، مقترنة بقرار سياسي يصدر عن مجلس الوزراء، وبأدوات تشريعية فعالة من المجلس التشريعي، بهدف تطبيق نظام الإدارة اللامركزية في الحكم المحلي.

2- ضرورة المراجعة القانونية الدقيقة والمتأنية للأسس الدستورية والقانونية لتطبيق خطة حكم محلي لامركزي، مع التأكيد على عدم

التسرع في اتخاذ القرارات الحاسمة بخصوص القانون رقم (1) لسنة 1997. إذ من الممكن القيام بتعديلات جديّة في القانون دون إلغائه بالكامل.

3- ضرورة إعادة النظر في الدور الوظيفي للجهات الممثلة للسلطة المركزية مثل وزارة الحكم المحلي والمحافظين، وإعادة تعريف طبيعة علاقة هذه الجهات بقطاع الحكم المحلي وهيئاته.

4- المراجعة الدقيقة والمسؤولة للنظام الضريبي في فلسطين، وتعزيز السلطات الضريبية لهيئات الحكم المحلي من خلال توفير القدرة على فرض وزيادة الضرائب المحلية وتحديد طرق جبايتها.

5- ضرورة تخويل البلديات صلاحيات أوسع في مجال تقديم خدمات للسكان، مثل التعليم والخدمات الصحية والاجتماعية، وتمكينها من زيادة مواردها المالية من خلال الحصول على المردود المالي لتقديم هذه الخدمات.

6- دعم الهيئات المحلية الفلسطينية لإنشاء مشاريع البنية التحتية الأساسية مثل مرافق الكهرباء والمياه وشبكات الصرف الصحي بهدف الاستقلال عن المشاريع الإسرائيلية من جهة، وتقوية المركز المالي الإداري لهذه الهيئات من جهة أخرى.

7- منح دور أكبر إلى مؤسسات المجتمع المدني في مجال الحكم المحلي اللامركزي، وإدماج هذه المؤسسات بجهود التنمية في الحكم المحلي بشكل خاص.

8- ضرورة تعزيز دور الاتحاد الفلسطيني للسلطات المحلية وتمكينه من تحسين أداء وكفاءة الهيئات المحلية المنضوية تحت إطاره، وذلك عن طريق منحه صلاحيات قانونية لتمثيل وتنظيم عمل الهيئات المحلية.

9- ضرورة إجراء انتخابات مجالس الهيئات المحلية في أقرب فرصة ممكنة، بما يكفل تطبيق المبدأ الديمقراطي بشأن مشاركة المواطنين في شؤون الحكم المحلي.

الملحق

قانون رقم (1) لسنة 1997 بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية

رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية
رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

بعد الإطلاع على قانون البلديات رقم 29 لسنة 1955 الساري المفعول في محافظات الضفة الغربية،
وعلى قانون البلديات رقم 1 لسنة 1934 الساري المفعول في محافظات قطاع غزة،
وعلى قانون إدارة القرى رقم 5 لسنة 1954 المعمول به في محافظات الضفة الغربية،
وعلى قانون إدارة القرى رقم 23 لسنة 1944 المعمول به في محافظات قطاع غزة،
وعلى مشروع القانون المقدم من مجلس الوزراء،
وبعد اعتماد المجلس التشريعي لمشروع القانون،
أصدرنا القانون الآتي:

المادة (1)

تعريف

يكون للألفاظ والعبارات التالية الواردة في هذا القانون المعاني المخصصة لها أدناه ما لم تدل القرينة على غير ذلك.
الوزارة: وزارة الحكم المحلي.
الوزير: وزير الحكم المحلي.
الهيئة المحلية: وحدة الحكم المحلي في نطاق جغرافي وإداري معين.
المجلس: مجلس الهيئة المحلية ويشمل مجلس البلدية أو المجلس المحلي أو المجلس القروي أو اللجنة الإدارية أو لجنة التطوير أو أي مجلس آخر يشكل وفقاً لأحكام هذا القانون ويتألف من الرئيس والأعضاء المنتخبين.
الرئيس: رئيس مجلس الهيئة المحلية المنتخب

العضو: هو عضو مجلس الهيئة المحلية المنتخب المقيم: المواطن الفلسطيني المقيم ضمن منطقة هيئة محلية ويكون له سكن أو عمل دائم فيها

المكلف: أي شخص استحق عليه مبلغ للهيئة المحلية بمقتضى هذا القانون أو أي تشريع آخر.

قانون الانتخابات: قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية لسنة 1996.

المادة (2)

علاقة الوزارة بالهيئات المحلية

وفقاً لأحكام القانون تقوم الوزارة بما يلي:

رسم السياسة العامة المقررة لأعمال مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية والإشراف على وظائف واختصاصات هذه المجالس وشؤون تنظيم المشاريع العامة وأعمال الميزانيات والرقابة المالية والإدارية والقانونية والإجراءات الخاصة بتشكيل هذه المجالس. القيام بالأعمال الفنية والإدارية المتعلقة بأعمال التنظيم والتخطيط الإقليمي في فلسطين. وضع أية أنظمة أو لوائح لازمة من أجل تنفيذ واجباتها المنصوص عليها في البنود السابقة أو بمقتضى أحكام القانون.

المادة (3)

الهيئة المحلية

تعتبر الهيئة المحلية شخصية اعتبارية ذات استقلال مالي تحدد وظائفها وسلطاتها بمقتضى أحكام القانون. يتولى إدارة الهيئة المحلية مجلس يحدد عدد أعضاؤه وفقاً لنظام يصدر عن الوزير ويصادق عليه مجلس الوزراء وينتخب رئيسه وأعضاؤه انتخاباً حراً ومباشراً وفقاً لأحكام قانون الانتخابات.

المادة (4)

إحداث الهيئات المحلية وإلغاؤها

وفقاً لأحكام هذا القانون تنظم هيكلية الهيئات المحلية الفلسطينية وتحدد تشكيلاتها وحدودها لائحة تصدر عن مجلس الوزراء بناءً على تنسيب من الوزارة. بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون أو المصلحة العامة يكون إحداث أو إلغاء أو ضم أو

فصل أية هيئة محلية أو تجمعات سكانية أو أجزاء منها أو تشكيل هيئة محلية لها بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب من الوزير. يتم توسيع حدود منطقة الهيئة المحلية أو تغييرها بتوصية من المجلس وبقرار من الوزير.

المادة (5)

انتخاب الرئيس

يتم انتخاب رئيس الهيئة المحلية في انتخابات حرة ومباشرة تجري وفقاً لأحكام قانون الانتخابات. يشترط فيمن ينتخب رئيساً للمجلس التفرغ التام ولا يجوز الجمع بين رئاسة المجلس وأية وظيفة أو مهنة أخرى. إذا كانت لدى رئيس المجلس وظيفة أو مهنة أخرى وجب عليه تقديم استقالته منها أو تركها خلال مدة أقصاها شهر من تاريخ تسلمه لمهام رئاسة المجلس وإلا اعتبر موقفاً حكماً بانقضاء مدة الشهر المذكور.

المادة (6)

انتخاب نائب الرئيس

ينتخب أعضاء المجلس بالاقتراع السري من بينهم نائباً للرئيس ويتم الانتخاب بالحصول على الأغلبية العادية من الأصوات، ويتم إشعار الوزارة بذلك. عند قيام نائب الرئيس بمهام رئاسة المجلس حال غياب الرئيس أو مرضه مدة تزيد على الأسبوع أو شغور مركز الرئيس، يدفع له مكافأة بقرار من المجلس بناءً على ما تقرره اللائحة التنفيذية لهذا القانون.

المادة (7)

تسلم المجلس الجديد مهامه

يتسلم رئيس وأعضاء المجلس المنتخبون مراكزهم ويباشرون مهامهم اعتباراً من اليوم التالي للإعلان عن نتائج الانتخابات وفق أحكام قانون الانتخابات. يباشر العضو الجديد الذي يحل محل عضو شغل مركزه مهام عضويته خلال أسبوعين من تاريخ الشغور بناءً على إشعار بذلك من الوزير لرئيس مجلس الهيئة المحلية المعني.

المادة (8)

جلسات المجلس

يعقد المجلس في مقر الهيئة المحلية جلسة عادية واحدة على الأقل كل أسبوع يعين موعدها بقرار منه. يجوز للرئيس أو لعدد من الأعضاء لا يقل عن الثلث دعوة المجلس إلى عقد جلسات غير عادية. يبلغ الأعضاء بموعد كل جلسة وجدول أعمالها قبل عقدها بيوم واحد على الأقل ولا يجوز بحث أي موضوع خارج جدول الأعمال إلا إذا كان حاضراً في الجلسة تثنى أعضاء المجلس ووافقوا بالإجماع على طرح أي موضوع طارئ للبحث. في حالة تغيب الرئيس ونائبه يرأس الجلسة أكبر الأعضاء سناً. يجوز للمجلس أن يسمح لأي شخص حضور أي جلسة من جلساته إذا قرر ذلك بأكثرية أعضائه الحاضرين للمشاركة في مناقشة الموضوع وتصدر قرارات المجلس بحضور الأعضاء فقط. تدون قرارات المجلس ووقائع الجلسات في سجل خاص مثبت الأوراق ويوقع عليه الرئيس والأعضاء الحاضرين. يتكون النصاب القانوني للجلسة من أكثرية أعضاء المجلس فإذا لم يتوفر هذا النصاب في جلستين متتاليتين تعتبر الجلسة الثالثة قانونية بمن حضر من الأعضاء. تتخذ قرارات المجلس بالإجماع أو بأكثرية أصوات الأعضاء وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي منه رئيس الجلسة ويكون التصويت علنياً. يجوز للمجلس تشكيل لجان من بين أعضائه لأية غاية أو لمعالجة أي أمر من الأمور المعروضة عليه ولا تكون توصيات هذه اللجان سارية المفعول ما لم يقرها المجلس.

المادة (9)

دورة المجلس

مدة دورة المجلس أربع سنوات تبدأ اعتباراً من تسلمه مهامه ولا يجوز انتخاب رئيس المجلس لأكثر من دورتين متتاليتين.

المادة (10)

الاستقالة

يجوز لرئيس المجلس تقديم استقالته بكتاب مسبب للمجلس ولا تعتبر الاستقالة نهائية إلا بعد موافقة المجلس ومصادقة الوزير على ذلك خلال أسبوع من تاريخ قرار المجلس. يجوز استقالة العضو من عضوية المجلس بكتاب يقدمه للمجلس ولا تعتبر الاستقالة نهائية إلا بعد موافقة المجلس عليها وإبلاغ الوزير بذلك خلال أسبوع من تاريخ قرار المجلس. يجوز استقالة أكثرية أعضاء المجلس (نصف + 1) دفعة واحدة بكتاب مسبب يقدم إلى الرئيس ولا تعتبر الاستقالة نافذة إلا بعد مصادقة الوزير خلال أسبوع من تاريخ تقديمها. (أ) في الحالات المشار إليها أعلاه يعقد المجلس جلسة طارئة خلال يومين من تاريخ تقديم الاستقالة للنظر فيها ولاتخاذ المقتضى وفقاً لأحكام هذا القانون. (ب) تعتبر الاستقالة مقبولة حكماً إذا لم يرد الوزير عليها خلال المدد المقررة في الفقرات المذكورة أعلاه.

المادة (11)

شغور مركز الرئيس

(أ) يعد مركز الرئيس شاغراً إذا فقد أهليته القانونية أو أصبح عاجزاً عن القيام بواجبات وظيفته بمقتضى حكم قضائي قطعي صادر عن محكمة فلسطينية مختصة. (ب) الاستقالة أو الوفاة. إذا شغل مركز الرئيس وفقاً للفقرة (1) أعلاه تطبق أحكام مادة (55) من قانون الانتخابات شريطة ألا تقل المدة المتبقية لدورة المجلس عن ستة أشهر. في حالة تطبيق أحكام الفقرة السابقة تكون مدة الرئيس هي المدة المتبقية لدورة المجلس.

المادة (12)

شغور مركز العضو

يعد مركز العضو شاغراً إذا استقال أو توفي أو فقد أهليته القانونية أو أصبح عاجزاً عن القيام بواجباته بمقتضى حكم قضائي قطعي صادر عن محكمة فلسطينية مختصة. إذا شغل مركز العضو وفقاً للفقرة (1) أعلاه تطبق أحكام المادة (56) من قانون الانتخابات. (أ) في حال شغور مراكز أكثر من نصف الأعضاء دفعة واحدة تجري انتخابات جديدة في مدة أقصاها شهر من إعلان الشغور لاختيار أعضاء جدد لكامل المجلس وفقاً لأحكام الفقرة الخامسة من المادة (56) من قانون

الانتخابات شريطة ألا تقل المدة المتبقية لدورة المجلس عن سنة. (ب) إذا كانت المدة المتبقية أقل من سنة يتم ملء الشواغر وفقاً لأحكام الفقرة الثالثة من المادة (56) من قانون الانتخابات. (ج) وفي جميع الأحوال تكون مدة عضوية الأعضاء هي المدة المتبقية لدورة المجلس.

المادة (13)

فقدان العضوية واستردادها

يفقد الرئيس أو العضو عضويته في المجلس حكماً ويعتبر مركز أي منها شاغراً في أي من الحالات التالية:- أ- إذا تغيب عن حضور ثلاث جلسات متتالية بدون عذر مشروع يقبله المجلس. ب- إذا عمل في قضية ضد المجلس بصفته محامياً أو خبيراً أو وكيلاً أو تملك حقاً من المجلس مستغلاً بذلك عضويته لمنفعته أو بالواسطة. ج. إذا عقد اتفاقاً مع المجلس أو أصبح ذا منفعة هو أو من ينوب عنه من أقاربه من الدرجة الأولى في أي اتفاق تم مع المجلس ويستثنى من ذلك العقود والفوائد الناجمة عن كونه عضواً في شركة مساهمة عمومية بشرط أن لا يكون مديراً لها أو عضواً في مجلس إدارتها أو موظفاً فيها أو وكيلاً عنها. د. إذا فقد أياً من المؤهلات التي يجب توافرها بمقتضى أحكام هذا القانون وأحكام قانون الانتخابات والأنظمة الصادرة بمقتضى تلك الأحكام. هـ. إذا قام بأي عمل أو ترك خلافاً للصلاحيات أو المسؤوليات والواجبات المنصوص عليها في هذا القانون. 2- يجب على المجلس تبليغ الوزير بفقدان الرئيس أو العضو مركزه في المجلس خلال أسبوع من تاريخ وقوعه. 3- للعضو الذي فقد عضويته بمقتضى أحكام الفقرة (1) من هذه المادة أن يقدم إلى الوزير خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ فقده لمركزه في المجلس طلباً معللاً لإبقائه في ذلك المركز ويكون قرار الوزير في الطلب قطعياً ويعلن عن فقدان العضوية في الصحف المحلية.

المادة (14)

بما لا يتعارض مع أحكام القانون تعتبر الإجراءات التي اتخذها المجلس قبل بطلان عضوية العضو أو الأعضاء قانونية ما دامت قد اتخذت في حدود الصلاحيات المخولة له قانوناً.

المادة (15)

وظائف وصلاحيات سلطات المجلس

أ- مع مراعاة أحكام هذا القانون وأي قانون أو تشريع آخر تتناط بمجلس الهيئة المحلية الوظائف والصلاحيات والسلطات المبينة في البنود التالية ضمن حدود منطقة الهيئة المحلية ويحق له أن يمارسها مباشرة بواسطة موظفيه ومستخدميه أو أن يعهد بها أو يبعثها إلى متعهدين أو ملتزمين أو مقاولين أو أن يعطي بها أو يبعثها امتيازات لأشخاص أو لشركات لمدة أقصاها ثلاث سنوات. كما يجوز للمجلس أن يعطي بها أو يبعثها امتيازات لأشخاص أو لشركات مدة تزيد عن ثلاث سنوات شريطة موافقة الوزير. ويجوز للمجلس إصدار الأنظمة أو اللوائح التنفيذية اللازمة لتنظيم أعمال الهيئة المحلية وتأمين مصالحها وحاجياتها.

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

2- المباني ورخص البناء: مراقبة إنشاء الأبنية وهدمها وترميمها وتغيير أشكالها وتركيب المصاعد الكهربائية وإنشاء الملاجئ وإعطاء رخص لإجراء هذه الأعمال وتحديد موقع البناية وشكلها ونسبة مساحتها إلى مساحة الأرض المنوي إنشاؤها عليها وضمان توفر الشروط الصحية فيها.

3- المياه: تزويد السكان بالمياه الصالحة للشرب أو لأية استعمالات أخرى وتعيين مواصفات لوزانها كالعادات والمواسير وتنظيم توزيعها وتحديد أسعارها وبدل الاشتراك فيها ومنع تلويث الينابيع والأقنية والأحواض والآبار.

4- الكهرباء: تزويد السكان بالكهرباء وتحديد أسعار الاستهلاك وبدلات الاشتراك بما لا يتجاوز الحد الأعلى المحدد من الوزارة.

5- المجاري: إنشاء المجاري والمرابض العامة وإدارتها ومراقبتها.

- 6- الأسواق العامة:** تنظيم الأسواق العامة وإنشاؤها وتعيين أنواع البضائع التي تباع في كل منها وحظر بيعها خارجها.
- 7- الحرف والصناعات:** تنظيم الحرف والصناعات وتعيين أماكن خاصة لكل صنف منها ومراقبة المحلات والأعمال المقلقة للراحة أو المضرة بالصحة العامة.
- 8- النظافة:** جمع النفايات والفضلات من الشوارع والمنازل والمحلات العامة ونقلها وإتلافها وتنظيم ذلك.
- 9- الصحة العامة والرقابة عليها:**
- أ. اتخاذ جميع الاحتياطات والإجراءات اللازمة للمحافظة على الصحة العامة ومنع تفشي الأوبئة بين الناس.
- ب. مراقبة المساكن والمحلات الأخرى للثبوت من تصريف نفاياتها بصورة منتظمة ومن نظافة الأدوات الصحية في المحال العامة واتخاذ التدابير لإبادة البعوض والحشرات الأخرى ومكافحة الفئران والجرذان والزواحف الضارة.
- ج. إنشاء المسالخ وتنظيمها وفحص الحيوانات والدواجن المعدة للذبح واتخاذ الاحتياطات لمنع إصابتها بالأمراض وتعيين مواقع لبيعها ومراقبة ذبحها وتصريف بقاياها.
- د. مراقبة الخبز واللحوم والأسماك والفواكه والخضراوات وغيرها من المواد الغذائية واتخاذ الإجراءات لمنع الغش فيها وإتلاف الفاسد منها وتحديد أسعارها ومكافحة الغلاء بالتنسيق مع الجهات الحكومية المختصة.
- هـ. إنشاء مراكز للإسعاف ومصحات ومستشفيات وغير ذلك من المؤسسات الصحية ومراقبتها بالتنسيق مع الجهات الحكومية المختصة.
- 10- المحلات العامة:** تنظيم ومراقبة المطاعم والمقاهي والنوادي والملاعب ودور التمثيل والسينما والملاهي العامة الأخرى وتحديد مواعيد فتحها وإغلاقها واستيفاء رسوم بيع تذكرها.
- 11- المنتزهات:** إنشاء الساحات والحدائق والمنتزهات والحمامات ومحلات السباحة في البرك والبحيرات وعلى الساحل ومراقبتها وتنظيمها.
- 12- الاحتياطات للسيول والفيضانات والحرائق والكوارث الطبيعية وغيرها:** اتخاذ الاحتياطات لمواجهة أخطار السيول والفيضانات ولمنع الحرائق ومراقبة الوقود والمواد المشتعلة واتخاذ الاحتياطات لمواجهة الكوارث الطبيعية وإغاثة المنكوبين.

13-المؤسسات الثقافية والرياضية: إنشاء المتاحف والمكتبات العامة والمدارس والنوادي الثقافية والرياضية والاجتماعية والموسيقية ومراقبتها بالتنسيق مع الجهات الحكومية المختصة.

14-وسائل النقل البري والبحري: إنشاء وتعيين وتنظيم مواقف مركبات النقل ضمن حدود الهيئة المحلية ومراقبتها ومراقبة القوارب والسفن والبواخر التي تعمل في المياه التابعة لمنطقة الهيئة المحلية بالتنسيق مع الجهات الحكومية المختصة.

15-الباعة المتجولون والبسطات والمظلات: مراقبة وتنظيم الباعة المتجولين والحمالين والبسطات والمظلات

16-الأوزان والقيبان: مراقبة الأوزان والمكاييل والمقاييس ودمغها ووزن ما يباع بالجملة في الأسواق العامة.

17-الإعلانات: مراقبة اللوحات والإعلانات وتنظيمها.

18- هدم الأبنية: هدم الأبنية التي يخشى خطر سقوطها أو المضرة أو التي تتبعث منها روائح كريهة مؤذية وذلك بعد إنذار صاحبها أو شاغلها أو المسؤول عنها.

19-فضلات الطرق: بيع فضلات الطرق مما أستملك للمشاريع العامة أو استغلالها

20-التسول: منع التسول وإنشاء الملاجئ للمحتاجين ومراقبة جمع التبرعات في الأماكن العامة.

21-المقابر: إنشاء المقابر وإغاؤها وتعيين مواقعها ومواصفاتها ونقل الموتى ودفنهم وتنظيم الجنازات والمحافظة على حرمة المقابر وذلك بالتنسيق مع الجهات الحكومية المختصة.

22-الفنادق: مراقبة الفنادق والنزل العمومية وتنظيمها.

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

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

25-الموازنة وملاك الموظفين: إقرار مشروع الموازنة السنوية والحساب الختامي وملاك الموظفين قبل إرسالها إلى الوزارة للتصديق عليها.

26- إدارة أموال وممتلكات الهيئة المحلية: إدارة أملاك الهيئة المحلية وأموالها وإقامة الأبنية اللازمة فيها وتأجيرها ورهنها لمدة لا تزيد على ثلاث سنوات وقبول الهبات والوصايا والتبرعات.

27- الوظائف الأخرى: القيام بأي عمل آخر يقتضي عليه القيام به بمقتضى أحكام هذا القانون أو أي تشريع أو قانون آخر.

(ب) تخويل المجلس صلاحية وضع أنظمة:-

(1) يحق للمجلس وبموافقة الوزير أن يضع أنظمة لتمكينه من القيام بأية

وظيفة من الوظائف أو ممارسة أية صلاحية من الصلاحيات المذكورة في هذا القانون وأن يضمن تلك الأنظمة أية ضرائب أو رسوم أو عوائد أو غرامات أو نفقات أو مخالفات.

(2) إذا تولت إحدى الجهات الحكومية الأخرى أي عمل من الأعمال

المذكورة في الفقرة (أ) من هذه المادة كجزء من أعمالها وجب عليها التنسيق مع الوزارة التي تقوم باستطلاع رأي مجلس الهيئة المحلية في جميع التشريعات والنظم والترتيبات التي تضعها لتنظيم أو مراقبة ذلك العمل.

(ج) مجلس الخدمات المشترك :-

(1) بموافقة الهيئات المحلية المعنية يجوز للوزير إنشاء مجلس خدمات

مشترك لمجموعة متقاربة من الهيئات المحلية.

(2) وفقاً لأحكام هذا القانون وبالتنسيق مع الهيئات المحلية المعنية يصدر

الوزير الأنظمة اللازمة لإنشاء مجالس الخدمات المشتركة وذلك فيما يتعلق بالأمور التالية:-

1- تحديد وظائف مجلس الخدمات المشترك

وصلاحياته في إدارة وتشغيل المشاريع المشتركة.

2- تحديد عدد الأعضاء الممثلين الذين تسميهم

مجالس الهيئات المحلية وطريقة تعيين رئيس مجلس الخدمات المشترك.

3- جمع الضرائب والرسوم والعوائد والأجور على

المشاريع المشتركة التي يقوم بها المجلس وتحديد

- طريقة تحصيلها وتوزيعها على أن لا تتعدى الضرائب والرسوم المعمول بها.
- 4- شؤون الموظفين والمستخدمين واللوازم. النسب التي تساهم بها الهيئات المحلية المعنية في تمويل مجلس الخدمات المشترك وإعداد ميزانيته وإقرارها.
- 5- تصفية أعمال مجلس الخدمات المشترك وحقوقه والتزاماته عند حله.

المادة (16)

صلاحيات الرئيس ومسؤولياته

تتاط بالرئيس الصلاحيات والمسؤوليات التالية:

- أ. دعوة المجلس إلى الانعقاد في المواعيد المحددة وإعداد جداول الأعمال وتبليغها إلى الأعضاء وترأس جلسات المجلس ويتولى إدارتها والمحافظة على النظام فيها.
- ب. تمثيل المجلس في توقيع عقود الرهن والإيجار والإقتراض والصلح والعطاءات والتعهدات والمقاولات والالتزامات والبيع والشراء وفقاً للقوانين والأنظمة السارية المفعول.
- ج. تمثيل الهيئة المحلية في الاجتماعات والمؤتمرات ولدى الجهات الرسمية.
- د. القيام بالمحافظة على حقوق الهيئة المحلية والدفاع عن مصالحها بالطرق القانونية.
- هـ. الرئيس التنفيذي للهيئة المحلية ومرجعية دوائرها وله بهذه الصفة الإشراف على شؤون العاملين.
- و. للالتزام بقرارات المجلس والعمل على تنفيذها.
- ز. الإشراف على إيرادات ونفقات الهيئة المحلية ومتابعتها والقيام بأية مهام أو صلاحيات أخرى بمقتضى أحكام القانون.
- ح. للرئيس أن يفوض نائبه أو أي عضو آخر بجزء من صلاحياته.

المادة (17)

صلاحيات نائب الرئيس

يمارس مسؤوليات وصلاحيات الرئيس في حال غيابه أو في حال شغور مركز الرئيس حسب أحكام هذا القانون.

المادة (18)

مدير الهيئة المحلية

يجوز تعيين مدير تنفيذي للهيئة المحلية بقرار من المجلس وفقاً للأنظمة المتعلقة بموظفي الهيئات المحلية.

المادة (19)

ملاك الوظائف

يجري تعيين موظفي الهيئة المحلية وإحداث الوظائف وإلغاؤها وزيادة أو إنقاص مخصصاتها بإثبات ذلك في الموازنة السنوية. أنظمة الموظفين: مع مراعاة أحكام قانون الخدمة المدنية الفلسطيني ولوائحه التنفيذية يصدر الوزير أنظمة لموظفي الهيئات المحلية ومستخدميها ينص فيها على واجباتهم ودرجاتهم وكيفية تعيينهم وترقيتهم وعزلهم وإجازاتهم واتخاذ الإجراءات التأديبية بحقهم والعناية الطبية بهم والتأمين عليهم وتخصيص رواتب تقاعد أو مكافآت لهم وإعطائهم علاوات ونفقات سفرية وإيفادهم في بعثات دراسية للتخصص وغير ذلك من الشؤون التي تتعلق بهم.

الشؤون المالية

المادة (20)

التصرف بالأموال

تسجل أملاك الهيئة المحلية غير المنقولة باسم الهيئة المحلية ولا تباع هذه الأملاك ولا تستبدل ولا توهب ولا ترهن ولا تؤجر مدة تزيد على ثلاث سنوات إلا بقرار من المجلس يصادق عليه الوزير.

المادة (21)

القروض

يجوز لمجلس الهيئة المحلية أن يقترض أموالاً من أية جهة بعد موافقة الوزير فإذا استلزمت معاملة الاقتراض كفالة السلطة التنفيذية وجب أخذ موافقة مجلس الوزراء على ذلك.

المادة (22)

الإيرادات

تتكون إيرادات الهيئة المحلية من: - أ. الضرائب والرسوم والأموال المفروضة أو المتأتية بمقتضى أحكام القانون أو أي نظام صادر بالاستناد إليه أو أي قانون أو نظام آخر نص فيه على استيفاء ضرائب أو رسوم أو مخالفات للهيئات المحلية. ب. التبرعات والهبات والمساعدات التي يوافق عليها المجلس. ج. الحصة التي تخصصها السلطة التنفيذية للهيئة المحلية.

المادة (23)

ضريبة الأبنية والأراضي

تستوفى هذه الضريبة وفقاً لأحكام قانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل مناطق الهيئات المحلية من حيث التخمين والمراجعة والتحصيل والإعفاءات والغرامات بموجب القوانين والأنظمة المعمول بها.

المادة (24)

رسم الدلالة

تستوفي الهيئة المحلية من مشتري الأموال المنقولة التي تباع في المزاد العلني ضمن منطقة الهيئة المحلية رسماً بنسبة ثلاث بالمائة من قيمة المبيع. تجري جميع بيوع المزاد العلني بواسطة داللين يعينهم المجلس وتلزم الهيئة المحلية رسوم الدلالة في مطلع كل سنة مالية بالمزاد العلني.

المادة (25)

رسوم وغرامات النقل على الطرق

يخصص للهيئات المحلية خمسون بالمائة من الرسوم والغرامات التي تستوفي بمقتضى قانون النقل على الطرق في نطاق حدود الهيئة المحلية وتتكون من رخص اقتناء المركبات ومن غرامات المخالفات وغيرها.

المادة (26)

توزيع إيرادات الهيئات المحلية التي تجبى بواسطة السلطة التنفيذية

تقيد الإيرادات التي تجبى عن طريق السلطة التنفيذية لصالح الهيئات المحلية أمانة للهيئات المحلية لدى وزارة المالية وفقاً لأحكام القانون. توزع حصيلة هذه الإيرادات بنسبة لا تقل عن 50 % على الهيئات المحلية التي جبيت منها ويوزع الباقي بالنسب التي يقرها مجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير في ضوء الاعتبارات التالية عند تعيين حصة كل هيئة محلية. أ. عدد سكانها. ب. نسبة مساهمتها في جلب الإيراد. ج. ما إذا كان لها مركز ذو أهمية خاصة. د. ما إذا كانت تترتب عليها مسؤوليات ليس لها طابع محلي. هـ. احتياجاتها الأساسية وفق خططها التطويرية المصادق عليها من الوزارة. 3- يجوز لمجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير أن يخصص قسماً من حصيلة هذه الإيرادات كمساعدات مالية للمجالس ومجالس الخدمات المشتركة لتمكينها من القيام بمشاريع ذات أهمية تستلزم المساعدة.

المادة (27)

جباية أموال الهيئة المحلية

- (1) يعتبر الشخص مكافئاً بالضريبة أو الرسم اعتباراً من بدء السنة المالية التي تلي تملكه أو تصرفه في العقار إن كان مالكاً أو متصرفاً فيه أو أشغاله إياه إن كان مستأجراً.
- (2) إذا استحق مبلغ للهيئة المحلية بمقتضى أحكام القانون ولم يدفع خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ استحقاقه يبلغ الرئيس المكلف إنذاراً تحريرياً يبين

فيه نوع المبلغ ومقداره والمدة التي استحق عنها ووجوب دفعه خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ التبليغ.

(3) يبلغ المكلف الإنذار بتسليمه إياه بالذات فإذا لم يعثر عليه أو رفض التبليغ يعتبر التبليغ واقعاً إذا بلغ الإنذار إلى مكان إقامته الأخير المعروف أو أرسل بالبريد المسجل إلى عنوانه الأخير المعروف.

(4) يحق لكل مكلف يعترض على صحة التكاليف أن يرفع بذلك دعوى لدى المحكمة المختصة خلال المدة المعينة في الفقرة (2) من هذه المادة شريطة أن يدفع المبلغ المطلوب منه أو يقدم تأمينات بشأنه ترضى عنها المحكمة ريثما يفصل في دعواه إلا إذا كانت قد أجلت رسوم المحاكمة بسبب فقره.

(5) حجز الأموال المنقولة وبيعها: إذا لم يدفع المبلغ خلال المدة المحددة في الفقرة (2) من هذه المادة يقرر الرئيس حجز وبيع ما يكفي لتسديد المبلغ من أموال المكلف المنقولة ويصدر إلى أحد جباة الهيئة المحلية مذكرة موقعة منه ومختومة بختم الهيئة المحلية يأمره فيها بتنفيذ ذلك.

(6) أ - على الجابي عند استلامه المذكرة المبينة في الفقرة السابقة أن يستصحب أحد أفراد الشرطة إذا رأى لزوماً لهذا ويدخل محل عمل المكلف أو أرضه ويحجز من أمواله المنقولة ما يراه كافياً لتسديد المبلغ المطلوب مع نفقات الحجز.

ب - يحتفظ المجلس بالأموال المحجوزة مدة عشرة أيام وعند انتهاء هذه المدة تباع الأموال بالمزاد العلني إلا إذا دفع المكلف المبلغ والنفقات المذكورة.

(7) - الامهال: أ. يجوز للرئيس بناء على سبب معقول أبدي إليه أن يمدد الاحتفاظ بالأموال المحجوزة. ب. يجوز بيع المال المحجوز أو بعضه قبل انقضاء المدة المذكورة في البند (أ) إذا كان مما يرجح تلفه أو هبوط قيمته إما برضاء المكلف أو بأمر الرئيس.

(8) تستثنى الأموال التالية من الحجز أو المصادرة أو البيع: - أ. الألبسة والأسرة والفرش الضرورية للمكلف وأسرته. ب. أواني الطبخ الضرورية للمكلف وأسرته. ج. الكتب والأدوات والآلات والأوعية والأمتعة اللازمة لمهنة المكلف أو لحرفته أو لتجارته على ألا يتجاوز مجموع قيمتها خمسة أضعاف قيمة الدين. د. المؤونة اللازمة للمكلف وأسرته مدة ثلاثة أشهر،

ومقدار البذور الذي يكفي لبذر الأرض التي اعتاد زراعتها، إذا كان مزارعاً. هـ. حيوانان اثنان من الحيوانات التالية يختارهما المكلف إذا كان مزارعاً جمال أو أبقار أو بغال أو حمير أو خيل أو أغنام أو ماعز. و. علف للحيوانين المستثنين من الحجز يكفيهما مدة ثلاثة أشهر. ز. اللباس الرسمي لموظفي الحكومة. ح. الأثواب والحل والأدوات والآلات الكنسية التي تستعمل خلال إقامة الصلاة. ط. الحصة المستحقة للحكومة من الحاصلات سواء أكانت محصودة أو مقطوفة أم لم تكن. ي. حق المطالبة بالتعويضات. ك. حق الخدمة الشخصية. ل. حق النفقة في المستقبل. م. أموال الحكومة المنقولة وغير المنقولة. ن. البوالص والشيكات وسندات الأمر، إلا إذا كانت قد أُجريت عليها الأخطار بسبب عدم تأديتها أو أعلن إفلاس حاملها، أو أصبحت في أي حال غير قابلة للانتقال فيمكن حجزها. س. الأبنية العائدة للبلديات والهيئات المحلية والأوقاف المخصصة لأداء أعمالها وكذلك الأبنية العائدة للمستشفيات المنشأة للمنافع العامة.

(9) إذا وقع الحجز على أية أشياء بموجب هذه المادة يجوز لأي شخص لحقه حيف من جراء ذلك أن يرفع دعوى على المجلس يطالب بها برد الأشياء المحجوزة أو قيمتها أو فك الحجز عنها مع المطالبة بالعتل أو الضرر أو بدون ذلك.

(10) التحصيل عن طريق دائرة الإجراء: يجوز للرئيس تحصيل الأموال المستحقة للهيئة المحلية بواسطة دائرة الإجراء بالطريقة التي يحصل بها الديون العادية المحكوم بها نهائياً بدلاً من تحصيلها بمقتضى هذه المادة إذا رأى ذلك أضمن لمصلحة الهيئة المحلية.

(11) حجز الرواتب: إذا كان المكلف موظفاً أو مستخدماً له راتب أو أجر ثابت يمكن استيفاء المبلغ المستحق عليه ربع راتب ذلك الموظف أو الأجر فيجب على الرئيس أن يعمل على استيفاء المبلغ بهذه الطريقة قبل الإقدام على الإجراءات المنصوص عليها في الفقرات الرابعة والخامسة من هذه المادة.

(12) استيفاء ما تجببه السلطة التنفيذية: لا تطبق أحكام هذه المادة على الضرائب أو الرسوم التي نص عليها هذا القانون أو أي قانون أو تشريع آخر التي تتولى السلطة التنفيذية استيفائها أو جبايتها لمنفعة الهيئات المحلية.

(13) يجري تحصيل الإيرادات من قبل مجلس الهيئة المحلية أو من قبل السلطة التنفيذية أو بواسطة متعهدين أو ملتزمين أو مقاولين تبعاً لأحكام القانون.

المادة (28)

التخفيضات

أ- يجوز لمجلس الهيئة المحلية بمصادقة الوزير أن يخفض مقدار العوائد أو الرسوم المفروضة على أي شخص أو أن تشطب بسبب فقره إذا تبين له أن ذلك أقرب الى تحقيق العدالة والإنصاف. ب- يجوز لمجلس الهيئة المحلية وبمصادقة الوزير وضع حوافز أو غرامات للمكلفين.

المادة (29)

تسجيل الأموال غير المنقولة

جميع معاملات تسجيل التصرف بالأموال غير المنقولة يجب أن تكون مشروطة بإبراز شهادة تثبت دفع ضرائب الهيئة المحلية.

المادة (30)

الصندوق

يتكون صندوق الهيئة المحلية من مجموعة الأموال التي يستوفيها أو تستوفي بالنيابة عنها أو تؤول إليها بمقتضى أحكام هذا القانون أو أي تشريع آخر وتدفع من الصندوق النفقات والمصروفات التي يقرر المجلس إنفاقها، ولا يدفع أي مبلغ من صندوق الهيئة المحلية إلا إذا كان مقرراً في موازنة السنة الجارية أو إذا قرر المجلس صرفه بصورة خاصة بموافقة الوزير.

المادة (31)

الموازنة

توضع للهيئة المحلية موازنة سنوية يعمل بها بعد إقرارها من قبل المجلس وتصديقها من قبل الوزير ويجوز وضع ملاحق للموازنة بالطريق نفسها. يجب تقديم الموازنة السنوية خلال الأربعة أشهر الأخيرة وقبل شهرين من بداية السنة المالية الجديدة ولا يجوز أن تتجاوز النفقات ما خصص لها في ميزانية السنة السابقة

إلى أن يتم تصديق الموازنة الجديدة. يجوز نقل مخصصات من فصل إلى آخر أو من مادة إلى أخرى بقرار من المجلس ومصادقة الوزير.

المادة (32)

الحساب الختامي

يقدم الرئيس حساباً ختامياً عن السنة المنتهية خلال شهرين على أكثر من انتهائها ويرسله إلى الوزير للتصديق عليه بعد إقراره من قبل المجلس.

المادة (33)

النظام المالي

بما لا يتعارض مع أحكام القانون تنظم الإجراءات اللازمة لإدارة صندوق الهيئة المحلية والمحافظه عليه وكيفية القبض والصرف ومسك الدفاتر وقيد الحسابات ووضع الموازنة السنوية والحساب الختامي وغير ذلك من الأمور المتعلقة به بنظام؟الي يصدره الوزير.

المادة (34)

اللوازم والعطاءات والمقاولات

وفقاً لأحكام هذا القانون يصدر الوزير نظاماً للهيئات المحلية بشأن اللوازم والعطاءات والمقاولات ينص فيه على كيفية ابتياع اللوازم وقيدتها وحفظها والتصرف بها وعلى كيفية إجراء المناقصات والمزايدات والمقاولات والأمور الأخرى المتعلقة بأشغال الهيئة المحلية.

المادة (35)

الرقابة

فحص حسابات الهيئة المحلية ومراجعة جميع معاملاتها المالية والإدارية والقانونية وجرد موجوداتها يكون من قبل فاحصين مختصين تكلفهم الوزارة أو هيئة الرقابة العامة.

المادة (36)

التقرير السنوي

يضع الرئيس تقريراً سنوياً عن الأعمال التي تمت في هيئته المحلية وترسل نسخة من هذا التقرير إلى الوزير مع ملاحظات المجلس.

أحكام عامة وانتقالية

المادة (37)

تبقى الهيئات المحلية المحدثة قبل تاريخ نفاذ هذا القانون قائمة وتعتبر مستوفية لشروط إحداثها.

المادة (38)

تبقى الضرائب والرسوم المستحقة بمقتضى القوانين والأنظمة المعمول بها قبل نفاذ هذا القانون واجبة التحصيل كما لو كانت مستحقة بمقتضاه.

المادة (39)

يلغى كل حكم يخالف أحكام هذا القانون.

المادة (40)

على جميع الجهات المختصة كل فيما يخصه تنفيذ هذا القانون ويعمل به من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

صدر بمدينة غزة بتاريخ 12 / 10 / 1997 ميلادية

الموافق: 10 / جماد الآخر / 1418 هجرية

ياسر عرفات

رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة

التحرير الفلسطينية

رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

