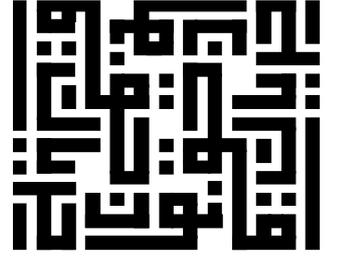


الهيئة الفلسطينية المستقلة  
لحقوق المواطن

The Palestinian  
Independent  
Commission for Citizens'



Rights

.1

التنظيم الإداري للمحافظات  
في فلسطين

إعداد

المحامي باسم بشناق

سلسلة تقارير قانونية (34)

التنظيم الإداري للمحافظات

في فلسطين

إعداد

المحامي باسم بشناق

سلسلة تقارير قانونية (34)

# المحتويات

1	مقدمة
3	الفصل الأول: التنظيم الإداري على المستوى الدولي
3	المبحث الأول: أساليب التنظيم الإداري
13	المبحث الثاني: التنظيم الإداري للمحافظات في الأنظمة المقارنة
31	الفصل الثاني: التنظيم الإداري للمحافظات في فلسطين
31	المبحث الأول: التقسيمات الإدارية
35	المبحث الثاني: تشكيل وإختصاصات المحافظات
49	المبحث الثالث: نظام العاملين في المحافظات
51	خاتمة: إستنتاجات وتوصيات
55	ملحق بمرسوم رئاسي بشأن إختصاصات المحافظين

الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن  
رام الله - تشرين أول 2003

عناوين مكاتب الهيئة

غزة

رام الله

شارع الإذاعة - مجمع مخماس التجاري - الطابق السادس  
هاتف: 2986958 - 2987536 - 2 - 972  
2960241  
فاكس: 2987211 - 2 - 972  
ص.ب. 2264

الرمال - مقابل المجلس التشريعي - خلف  
بنك فلسطين الدولي  
هاتف: 2836632 - 8 - 972  
2824438  
فاكس: 2845019 - 8 - 972

بيت لحم

ش. المهد - عمارة نزال ط 2  
تلفاكس: 972-2-2750549

نابلس

ش. سفیان - مجمع الأنوار التجاري ط 2  
تلفاكس: 972-9-2335668

E - mail: [piccr@piccr.org](mailto:piccr@piccr.org)  
[piccr@palnet.com](mailto:piccr@palnet.com)  
[piccr-g@palnet.com](mailto:piccr-g@palnet.com)  
Internet: <http://www.piccr.o>

## مقدمة

لا تأخذ الدول المختلفة بأسلوب موحد في التنظيم الإداري. وتتحكم الظروف السياسية والاجتماعية والجغرافية السائدة في الدولة في تحديد أسلوب التنظيم الإداري. ويعكس هذا التنظيم بدوره طبيعة ونظام الحكم في الدول. فإذا كان نظام الحكم ديمقراطياً، فإن ذلك يؤثر بالضرورة على شكل التنظيم الإداري للوحدات الإدارية في الدولة بشكل عام، بحيث يعزز أسلوب اللامركزية الإدارية.

لقد استطاعت السلطة الوطنية الفلسطينية خلال السنوات السابقة أن تقيم الأجهزة الإدارية على إختلاف أنواعها. إلا أن تجربتها في مجال طرق تشكيل وتحديد إختصاصات تلك الأجهزة لا زالت حديثة مقارنة بالدول الأخرى، وقد شابها كثير من العيوب.

يهدف هذا التقرير إلى معالجة النواحي القانونية المتعلقة بأسلوب التنظيم الإداري للمحافظات في فلسطين، من حيث تقسيماتها، تشكيلها، والإختصاصات المحددة لها، وبيان الإتجاه الذي سلكه المشرع الفلسطيني بهذا الشأن. هذا بالإضافة إلى التطرق إلى بعض الجوانب العملية المتعلقة بهذا التنظيم الإداري (المحافظات). وذلك في محاولة لإظهار أهمّ السلبات التي شابته هذا التنظيم، ومن ثم تقديم التوصيات اللازمة لمعالجتها.

يتناول التقرير التنظيم الإداري للمحافظات الفلسطينية في فصلين مستقلين. يعالج الفصل الأول أساليب التنظيم الإداري على المستوى الدولي بشكل عام، وما هو مطبق في بعض الأنظمة المقارنة التي تأخذ بنظام المحافظات. بينما يعالج الفصل الثاني ذات الموضوعات المذكورة في الفصل الأول، لكن على المستوى الداخلي الفلسطيني.

## الفصل الأول التنظيم الإداري على المستوى الدولي

يُقصد بالتنظيم الإداري بصفة عامة، تصنيف الأجهزة الإدارية المختلفة في الدولة، وبيان طرق تشكيلها، وتوزيع الاختصاصات الإدارية على مكوناتها، لتنفيذ السياسة والخطط العامة وخطط في الدولة.<sup>1</sup>

### المبحث الأول: أساليب التنظيم الإداري:

تتصدر أساليب التنظيم الإداري على المستوى الدولي في نوعين رئيسيين: المركزية الإدارية، واللامركزية الإدارية. كما تجمع بعض الدول بين النوعين.

#### أولاً: المركزية الإدارية

يقصد بالمركزية الإدارية جمع أو تركيز مختلف مظاهر الوظيفة الإدارية في الدولة في يد هيئة واحدة، كون مقرها عادة في العاصمة. تتولى الهيئة جميع مظاهر السلطة الإدارية، دون أن تشاركها في ذلك هيئة أو هيئات أخرى. وتباشر ذلك بنفسها أو بواسطة موظفين يعملون باسمها ويخضعون في نهاية الأمر لرئاسة عليا واحدة وفق

---

<sup>1</sup> عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري الفلسطيني ( القدس، المطبعة العربية الحديثة، 2003)، ص 69.

قواعد وأحكام موحدة.<sup>2</sup> هذه الهيئة التي تعمل على تجميع مختلف مظاهر الوظيفة الإدارية في يدها هي الحكومة المركزية، وما يتبعها من موظفين يعملون في العاصمة أو في الأقاليم بإسمها، ويخضعون لها خضوعاً تاماً.

## 1. أركان المركزية الإدارية

تقوم المركزية الإدارية على ركنين أساسيين هما:<sup>3</sup>

(أ) **تركيز السلطة:** يتمثل تركيز السلطة في إستئثار الحكومة المركزية في العاصمة بكل الإختصاصات التي تخولها لها الوظيفة الإدارية في جميع أقاليم الدولة. إن تركيز جميع الوظائف الإدارية في يد السلطة المركزية يعني أن يكون لها وحدها حق إصدار القرارات، كسلطة التعيين في الوظائف العامة. فلا يُترك أمر إختيار الموظفين المحليين إلى الهيئات المحلية أو إنتخابهم من سكان هذه المناطق. كما تشرف السلطة المركزية على جميع المرافق العامة في الدولة سواء كانت مرافق قومية تهتم الدولة بأسرها أو مرافق محلية تهتم إقليمياً محلياً معيناً.

## (ب) نظام السلم الإداري

يتخذ الجهاز الإداري في الدولة صورة هرم متتابع الدرجات، ويقوم بين تلك الدرجات نوع من التبعية، يتمثل في واجب الخضوع والطاعة من أصحاب الدرجات الدنيا لأصحاب الدرجات العليا. وتمتع أصحاب الدرجات العليا بسلطة رقابية رئاسية على الدرجات

---

<sup>2</sup> سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري (القاهرة، مطبعة جامعة عين شمس، 1974)،

ص50.

<sup>3</sup> لمزيد من التفصيل، راجع: المرجع السابق، ص ص51-53.

الدنيا. وتختلف صور هذا التدرج باختلاف النظم السياسية وطرق تشكيلها للجهاز التنفيذي في الدولة. ففي النظم الرئاسية، يشغل رئيس الجمهورية قمة هذا الهرم، بينما يشغل هذه المكانة رئيس الوزراء في النظم البرلمانية، ويليه تنازلياً الوزراء، وكلاء الوزارات، المدراء العامون، وهكذا. وبناءً على ذلك، يكون للرئيس الحق في أن يخصص للمرؤوس عملاً معيناً، وأن يوقع عليه جزاء في حدود معينة، هذا بالإضافة إلى أن للرئيس هيمنة تامة على الأعمال التي يقوم بها المرؤوس. هذا التدرج الهرمي يقابله تدرج في القيمة القانونية لتصرفات شاغلي تلك الدرجات. فمثلاً، إن التصرف الصادر عن المحافظ أدنى مرتبة من التصرف الصادر عن الوزير وهكذا.

## 2. صور المركزية الإدارية

تظهر المركزية الإدارية في صورتين:<sup>4</sup>

(أ) التركيز الإداري: تعني المركزية الإدارية تركيز الوظيفة الإدارية بيد الحكومة المركزية المستقرّة بالعاصمة. أي أن سلطة القيام بجميع مظاهر الوظيفة الإدارية تتركز في يد رئيس السلطة الإدارية وحده، كالوزير في النظام المركزي عندما تكون طبيعة نظام الحكم في الدولة برلمانياً. وعليه، فلا يحق لممثلي السلطة المركزية سواء في العاصمة أو في المحافظات البت في أي أمر من الأمور، وإنما يتعين أن يرجع هؤلاء إلى وزاراتهم، حيث يكون لها وحدها ممارسة هذه السلطة. ولقد أطلق جانب من الفقه على هذه الصورة من صور المركزية الإدارية إسم "المركزية المتطرفة"، وذلك تعبيراً عن ما

---

<sup>4</sup> أنظر: هاني الطهراوي، القانون الإداري، الكتاب الأول (عمان، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1998)، ص ص 134-138.

يتمتع به الرئيس الإداري الأعلى من سلطة في مباشرة الوظيفة الإدارية.

تبرز هذه الصورة من التنظيم الإداري المركزي في بعض الدول غير الديمقراطية، ولا يمكن تصوّرها في الدولة الديمقراطية المعاصرة، لما تتسم به من تعقيد. فلا يتصور في تلك الدول الرجوع بكل جزئيات العمل الإداري إلى أعلى درجات السلم.

(ب) **عدم التركيز الإداري:** يقصد بالمركزية الإدارية بصورة عدم التركيز الإداري منح سلطة البت النهائي في بعض الأمور إلى ممثلي السلطة المركزية، سواء كانوا في العاصمة أو في الأقاليم دون الرجوع إلى الرئيس الأعلى. وقد يكون عدم التركيز الإداري داخليا، بمقتضى تفويض الوزير المختص إلى وكلاء الوزارات والمدراء العاملين. كما تقوم صورة عدم التركيز الإداري على أساس ما ينص عليه القانون أو النظام للأقسام أو التشكيلات الإدارية من إختصاصات (المحافظات مثلا). ولكن لا تمتد هذه الصورة للإختصاصات التي يقرّها المشرّع للمجالس المحلية، بحكم أنها تباشر إختصاصاتها بشكل مستقل عن الحكومة المركزية وتخضع لنظام الوصاية الإدارية.

من جانب آخر، يمكن أن يتحقق عدم التركيز الإداري بأحد أسلوبين:<sup>5</sup> أسلوب توزيع الإختصاصات: يتحقق هذا الأمر بمقتضى نصوص تشريعية صريحة تعمل على توزيع الإختصاصات بين الرئيس

---

<sup>5</sup> عمر بركات، مبادئ القانون الإداري (القاهرة، شركة سعيد رأفت للطباعة، 1985)، ص 59-62.

والمرووسين. وفي هذه الحالة، يمنح القانون المرؤوس سلطة البت في بعض الأمور دون الرجوع للرئيس الإداري. أسلوب تفويض السلطة: ويتحقق ذلك عن طريق تفويض صاحب الإختصاص (الرئيس) من هم دونه في السلم الإداري ممارسة بعض إختصاصاته المنصوص عليها في القوانين والأنظمة النافذة.

### ثانياً: اللامركزية الإدارية:

يقصد باللامركزية الإدارية توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات إقليمية أو مرفقية مستقلة تباشر إختصاصها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية.<sup>6</sup> تعد اللامركزية الإدارية أحد أساليب التنظيم الإداري للدولة، وتتضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية من ناحية، وهيئات محلية إقليمية أو مصلحة "مرفقية" من ناحية أخرى. كما يترتب على إستقلال الهيئات اللامركزية عن السلطة المركزية، أن لا تتبع هذه الهيئات كأصل عام السلطة المركزية. هذا مع ملاحظة أنه إذا كانت الهيئات اللامركزية مستقلة عن السلطة المركزية، فإن هذا لا يمنع خضوع هذه الهيئات لرقابة وإشراف السلطة المركزية، وهو ما يطلق عليه نظام "الوصاية الإدارية".

---

<sup>6</sup> هاني الطهراوي، مرجع سابق، ص142.

## 1) صور اللامركزية الإدارية

لنظام اللامركزية الإدارية صورتان رئيسيتان:<sup>7</sup>

اللامركزية الإقليمية (المحلية): الهيئات التي تباشر الوظيفة الإدارية بصورة مستقلة عن السلطة المركزية قد تكون هيئات محلية إقليمية تساهم في الإضطلاع بالوظيفة الإدارية، كالمحافظات والبلديات في التنظيم الإداري الفرنسي، والمحافظات والمدن في التنظيم الإداري المصري، والبلديات والقرى في التنظيم الإداري الفلسطيني. اللامركزية المرفقية: تختص هيئات مستقلة بإدارة مرفق أو عدة مرافق متجانسة لتقديم الخدمات الضرورية على نطاق الدولة.

## 2) أركان اللامركزية الإدارية

يقوم نظام اللامركزية الإدارية على عدد من الأركان، التي تميّزه عما سواه، وهي كما يلي:<sup>8</sup>

أ) وجود مصالح محلية أو خاصة متميزة: إلى جانب الحاجات القومية العامة التي تتعلق بالدولة ككل، هناك حاجات محلية أو خاصة تهم سكان إقليم معين أو جماعة من الأفراد ينتفعون بخدمات بعض المرافق. لذا، تترك إدارة تلك الحاجات المحلية أو الخاصة لمن يستفيدون منها، حتى يمكن للحكومة المركزية أن تباشر تقديم وإدارة الحاجات القومية العامة. ويتدخل المشرّع عادة في تحديد ما يعتبر من المصالح المحلية التي تضطلع بها الهيئات اللامركزية، وما يعتبر من

---

<sup>7</sup> المرجع السابق، ص ص 142-143.

<sup>8</sup> المرجع السابق، ص ص 143-160. راجع أيضاً: عدنان عمرو، مرجع سابق، ص ص 72-

المصالح القومية المنوط تحقيقها بالسلطات المركزية في الدولة. ويسلك المشرّع في هذا الشأن أحد طريقتين:

**الطريقة الأولى:** أن يضع المشرّع إختصاصات الهيئات اللامركزية على سبيل الحصر. وفي هذا الحال، لا يجوز للهيئات اللامركزية أن تمارس أي إختصاص أو نشاط غير النشاط الذي أورده المشرّع. وإذا ما أريد توسيع إختصاصات الهيئات اللامركزية، فإنه يلزم أن يصدر تشريع معدل للتشريع الذي حدد تلك الإختصاصات، يضيف أو يحذف، كمثل الطريقة المتبعة في النظام الإنجليزي.

**الطريقة الثانية:** أن يحدد المشرّع إختصاص الهيئات اللامركزية طبقاً لقاعدة عامة. وحسب ذلك، يكون للهيئات اللامركزية القيام بكافة الحاجات المحلية التي تتسم بطابع المصلحة المحلية كلها أو بعضها، وتندرج ضمن ما حدده المشرّع بشكل قاعدة عامة، كما هو متبع في النظام الفرنسي.

**ب) إستقلال الهيئات اللامركزية عن السلطة المركزية**  
يقوم نظام اللامركزية الإدارية على أساس إستقلال الهيئات اللامركزية عن السلطة المركزية، ولا يتحقق هذا الإستقلال إلا بالتالي:

- **إنتخاب أعضاء الهيئات اللامركزية:** يعتبر الإنتخاب شرطاً ضرورياً في تكوين الهيئات اللامركزية، كما يعتبر الطريقة الأساسية التي يتم عن طريقها تكوين المجالس المحلية لهذه الهيئات. إلا أن تقرير نظام الإنتخاب بالنسبة لإختيار أعضاء الهيئات اللامركزية الإقليمية لا يفرض بالضرورة أن يكون جميع أعضاء هذه الهيئات منتخبين. إذ قد يتم تعيين بعضهم عن طريق السلطة المركزية،

كالمحافظ مثلا في النظام الفرنسي والنظام المصري. لكن في الإجمال يجب أن تكون الغلبة العددية للعنصر المنتخب.

- **إضفاء الشخصية المعنوية على الهيئات المراد إنشاؤها:** إن أحد مظاهر إستقلال الهيئات اللامركزية عن السلطة المركزية هو تمتعها بالشخصية المعنوية، كمثل المحافظات. إذ تعتبر المحافظات في كل من فرنسا، مصر، والأردن، من أهم الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية. ويترتب على تمتع هذه الهيئات بالشخصية المعنوية النتائج الآتية:

- **إستقلال الأشخاص المعنوية بذاتية مستقلة:** إذ تصبح كل هيئة من هذه الهيئات الإدارية الإقليمية شخصا مستقلا بذاته عن الدولة. على أن هذا الإستقلال لا يعني الإستقلال المطلق عن الدولة، وإنما يكون للدولة حق الإشراف والرقابة (وصاية إدارية) على هذه الهيئات. كما يترتب على ذلك إستقلال هذه الهيئات بذاتية خاصة عن أعضائها أو الأشخاص المكوّنين لها. ويعني هذا الإستقلال تمتع الهيئات الإقليمية بصلاحيّة إكتساب الحقوق وتحمل الإلتزامات في حدود الغرض والهدف الذي أنشئت من أجله.

- **إستقلال موظفي الأشخاص المعنوية:** أي خضوع موظفي هذه الهيئات لنظم وظيفية خاصة، فيما يتعلق بالتعيين والترقية والتأديب والأجور وغيرها، تختلف عن النظام الذي يسري على موظفي الحكومة. وعلى ذلك، تستقل هذه الهيئات بنظم وقواعد وظيفية غير النظم العامة التي تطبق على موظفي الدولة، ما دام أن موظفي هذه الهيئات يتبعون شخصا إداريا مستقلا. ولكن إستقلال موظفي الهيئات الإقليمية (المحافظات مثلا) أو المصلحية (سلطة المياه) بنظم وظيفية

خاصة لا يعني بالضرورة تمييزهم إيجاباً أو سلباً عن باقي موظفي الدولة، كما لا يعني إنتفاء صفة الموظفين العموميين عنهم. إذ يعتبرون موظفين عموميين أسوة بموظفي الدولة، لأنهم يعملون في خدمة شخص إداري عام، ولكنهم موظفون عموميون يخضعون لأحكام وقواعد خاصة بهم.

- المشاركة في بعض مظاهر السلطة: تمتع الهيئات الإقليمية بمباشرة بعض مظاهر السلطة العامة بإعتبارها سلطات إدارية. ويترتب على ذلك إعتبار القرارات الصادرة عن هذه الهيئات قرارات إدارية، يجوز طلب إلغائها والتعويض عن الضرر الناجم عنها أمام القضاء الإداري. كما يحق لهذه الهيئات سلطة إبرام العقود الإدارية، وإستخدام وسائل القانون العام في مباشرة وظائفها.

- الإستقلال المالي "الذمة المالية المستقلة": يجب أن يكون للهيئات الإقليمية ذمة مالية مستقلة عن الذمة المالية للدولة. وبالتالي، يكون لها أموالها الخاصة التي تستقل هي بالتصرف فيها في حدود القانون.

- مسؤولية الأشخاص المعنوية: تتحمل الهيئات التي تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة مسؤولية الأعمال الصادرة عنها سواء تمثلت هذه الأعمال في صورة أعمال مادية أو قانونية. وتتعدّد مسؤولية الهيئات الإقليمية وحدها عن الأعمال التي تقوم بها، حتى وإن خضعت تلك الهيئات في أعمالها أو القرارات الصادرة عنها لرقابة السلطة المركزية. فأعمال هذه الهيئات صادرة عنها، وبالتالي تتحمل وحدها المسؤولية عنها بالإستقلال عن الدولة، التي يكون لها فقط حق الرقابة/الوصاية الإدارية عليها.

- أهلية التقاضي: يجوز لممثلي الهيئات الإقليمية المتمتعة بالشخصية المعنوية رفع الدعاوى بإسمها، كما تكون هذه الهيئات أهلاً لأن تُرفع عليها الدعاوى مباشرة دون الحاجة إلى رفعها على الدولة. ويترتب على ذلك عدم قبول الدعوى إذا رُفعت على غير ممثل الهيئة المتمتعة بالشخصية المعنوية.

### ج) رقابة السلطة المركزية (الوصاية الإدارية)

تعرف الوصاية الإدارية بأنها مجموعة الإجراءات الإدارية المحددة قانوناً لسلطة إدارية عليا، مركزية كانت أم لامركزية على أشخاص وأعمال الهيئات اللامركزية بقصد حماية المشروعية والصالح العام.<sup>9</sup> وهذا يستدعي وجود نصوص قانونية واضحة، تحدد الأعمال والقرارات الخاضعة لسلطة الوصاية الإدارية. إذ يكون للسلطة الإدارية العليا حق الرقابة على الهيئات اللامركزية، وذلك حتى لا تختل وحدة الإتجاه الإداري في الدولة، بما يكفل الإنسجام في تسيير مصالحها وإدارة شؤونها. بهذا التوجه أخذ المشرع الفرنسي عندما حدد إختصاصات المحافظ الرقابية كجهة مركزية على أعمال مجلس المحافظة والمجالس البلدية، وكذلك عندما حدد إختصاصات مجلس المحافظة الرقابية كجهة لامركزية على أعمال المجالس البلدية الداخلة ضمن حدود المحافظة.

---

<sup>9</sup> عدنان عمرو، مرجع سابق، ص 102.

## المبحث الثاني: التنظيم الإداري للمحافظات:

تلجأ الدول لغرض التنظيم الإداري للمحافظات فيها إلى إحداث التقسيمات الإدارية في الأقاليم التابعة لها. وتجرى هذه التقسيمات وفقا لقوانين تحدد مستوياتها (محافظات، نواحي، ...إلخ)، طرق تشكيلها، إختصاصاتها، ونظام العاملين فيها. وفي هذا الإطار، يجب أن يؤخذ بعين الإعتبار عند إحداث هذه التقسيمات مساحة الدولة، عدد سكانها، وظروفها الإقتصادية والسياسية. وتتفق غالبية الدول الديمقراطية على أن الهدف الأساسي من هذه التقسيمات هو تجسيد اللامركزية الإدارية عن طريق قيام وحدات إدارية محلية تتمتع بالشخصية المعنوية داخل الحدود المخصصة.<sup>10</sup> لكن هذا لا يمنع إحتفاظ هذه الدول برقابتها المركزية على هذه الوحدات سواء عن طريق الوصاية الإدارية المباشرة للوزير المختص في الحكومة، كما هو معمول به في النظام الإنجليزي،<sup>11</sup> أو عن طريق تعيين شخص يمثلها (المحافظ) في أكبر الوحدات الإدارية التي تقوم بإنشائها، بحيث يقوم هذا الممثل (المحافظ) بأداء المهام الرقابية والإشرافية على الوحدات الإدارية في منطقتة بدلا من الوزير المختص (وزير الإدارة المحلية أو وزير

---

<sup>10</sup> كامل بربر، نظم الإدارة المحلية - دراسة مقارنة (بيروت، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، 1996)، ص7.

<sup>11</sup> يقوم التنظيم الإداري في النظام الإنجليزي على تقسيم الدولة إداريا إلى ثلاثة مستويات، وهي المقاطعات، والمراكز، والأبرشيات. وفقا لقانون الحكم المحلي في بريطانيا، تتمتع كافة الوحدات الإدارية المحلية سألغة الذكر بالشخصية المعنوية. وهي تعتبر وحدات إدارية لا مركزية بهدف الإدارة المحلية، ولكل من هذه الوحدات مجلس محلي واحد مشكل بطريق الإنتخاب. وتتم الرقابة الإدارية من قبل وزير الحكم المحلي بموجب الوصاية الإدارية، حيث يمارس الرقابة على جميع الوحدات الإدارية، وكل منها على حدة.

الحكم المحلي)، وذلك وفق ما تنص عليه القوانين، كما هو الحال في فرنسا.

ولفهم طبيعة التنظيم الإداري للمحافظات في الأنظمة المقارنة، يجدر التعرض للتقسيمات الإدارية في بعض الدول التي تأخذ بنظام المحافظة (أكبر الوحدات الإدارية)، وذلك حتى يتسنى لنا معرفة أساليب تنظيمها، كيفية تشكيلها، إختصاصاتها، ونظام العاملين فيها<sup>12</sup>:

## أولاً: في النظام القانوني الفرنسي

### 1) التقسيمات الإدارية

وفقاً للتنظيم الإداري في فرنسا، هناك مستويان من التقسيمات الإدارية، المحافظات والبلديات. وهما تخضعان لتشريع واحد هو قانون الإدارة المحلية رقم 213 لعام 1982، المستند لأحكام الدستور الفرنسي. وتعتبر المحافظة الوحدة الإدارية الأكبر، وتتمتع بالشخصية المعنوية، ويشرف على إدارتها المحافظ الذي تعينه السلطة المركزية، ويعتبر ممثلاً لها في المحافظة. أما الإدارة الفعلية، فتتم عن طريق مجلس منتخب يسمى بمجلس المحافظة. وتضم فرنسا 96 محافظة، تحتوي كل منها في المتوسط على ما يزيد عن 400 بلدية.<sup>13</sup> وبموجب

---

<sup>12</sup> لمزيد من التفصيل راجع: كامل بربر، مرجع سابق، ص ص 7-12، 69-74، 111-154. وراجع أيضاً: خالد الزعبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، دراسة مقارنة (عمان، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1993)، ص ص 50-51، و ص ص 176-186، و ص 260. وأيضاً راجع: حسن عواضة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العالم العربي، دراسة مقارنة (بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والتوزيع، 1983)، ص ص 96-97، و ص ص 126-150.

<sup>13</sup> كامل بربر، مرجع سابق، ص 10.

قانون الإدارة المحلية في فرنسا، تعتبر المحافظة وحدة إدارية لا مركزية تتمتع بالشخصية المعنوية، إلا أن أعمالها تخضع لرقابة وإشراف المحافظ وفق نصوص قانونية محددة.

## 2) تشكيل وإختصاصات المحافظات

تتشكل المحافظة وفق النظام الفرنسي من مجلس منتخب يسمى مجلس المحافظة، المحافظ ممثلاً للسلطة الإدارية المركزية، وعدد من الموظفين الإداريين وفق هيكلية إدارية واضحة.

- **تشكيل المجلس:** يتم تشكيل مجلس المحافظة بالانتخاب العام والمباشر من مواطني المحافظة، ومدة العضوية ست سنوات، ويجري تجديد نصف عدد أعضاء المجلس كل ثلاث سنوات، لتجديد حيوية المجلس وضمان دخول عناصر جديدة تنشط أعماله. أما بالنسبة لرئيس مجلس المحافظة، فيتم إنتخابه من بين أعضاء المجلس. وهذا الذي يرأس جلسات المجلس، بحضور المحافظ، الذي يحق له المناقشة داخل الجلسات، دون أحقيته في التصويت على القرارات الصادرة عن المجلس.

## - إختصاصات مجلس المحافظة

أعطى المشرع الفرنسي لمجالس المحافظات نوعين من الإختصاصات، إختصاصات إلزامية وإختصاصات عامة.

## الإختصاصات الإلزامية

- أ. الرقابة والإشراف على شتى المرافق والخدمات التي تنهض بمستوى المحافظة، كالطرق والتعليم والزراعة والشئون الإجتماعية وإدارة الأملاك.
- ب. الرقابة والإشراف على بعض الأنشطة البلدية الواقعة ضمن نطاق المحافظة، كتحديد رسوم المستشفيات، تقديم الإعانات للمحتاجين، تحديد نسب إشتراك البلديات في المشاريع المشتركة، تقديم إعانات مالية للبلديات المحدودة الموارد في نطاق المحافظة، وفض الخلافات بين البلديات الواقعة ضمن نطاق المحافظة.
- ت. توفير الأبنية اللازمة والمكاتب لإدارات المحافظة، ومأموريات التعليم والمحاكم.
- ث. إدارة بعض الخدمات التي تقدمها الحكومة في نطاق المحافظة، كالخدمات الصحية والإجتماعية، حفظ الأمن، مراقبة تشغيل العمال الأجانب، التخطيط العمراني، إدارة الموانئ والمطارات، توريد الكهرباء، ومراقبة الأسعار وقمع الغش التجاري والصناعي.
- ج. إبداء الرأي للسلطة المركزية فيما يخص التعديلات الجغرافية في حدود المحافظة أو البلديات، أو في إحتياجات المحافظة إلى الخدمات.

### الإختصاصات العامة

تتمتع مجالس المحافظات بإختصاص عام بالنسبة للمسائل التي تتصل بالمصالح المحلية. ومن أمثلة هذه الإختصاصات: النقل العام، الأسواق المحلية، الصيدليات، الإطفاء، الإسعاف العام، الحمامات العمومية، ودفن الموتى. يستثنى من الإختصاص العام لمجالس المحافظات أمران. الأول، القضايا التي ترتبط بالمرافق القومية، أي التي تدخل في إختصاص الدولة. والثاني: يتعلق بالأمر ذات الصبغة

التجارية والصناعية، وذلك لضمان عدم الإعتداء على حرية التجارة والصناعة وعدم منافسة الأفراد والشركات الخاصة.

## المحافظ

**تعيين المحافظ:** يعين المحافظ وفق النظام الفرنسي بمرسوم من مجلس الوزراء، ويعتبر ممثلاً للسلطة المركزية على مستوى المحافظة، ويعتبر حلقة الوصل بين مجلس المحافظة والمجالس البلدية الداخلة في إختصاصه من جهة والحكومة المركزية من جهة أخرى. ويمارس المحافظ إختصاصات محددة حصراً بدلاً من وزير الإدارة المحلية صاحب الإختصاص الأصلي. وتعتبر وظيفة المحافظ وفق النظام الفرنسي من الوظائف الإدارية العليا، وليس لها أي صفة سياسية. كما إشتراط المشرّع الفرنسي على السلطة المركزية أن يتم تعيين المحافظ من ضمن المواطنين المسجلين في المحافظة، وأن يكون حاصلًا على مؤهل علمي عالي ( درجة البكالوريوس على الأقل).

**إختصاصات المحافظ:** حدد النظام الفرنسي للمحافظ بموجب نصوص قانونية، عددًا من الإختصاصات على سبيل الحصر، لا يمكن له تجاوزها، وهي التالية:

- أ. العمل على تنفيذ القوانين واللوائح الصادرة عن السلطة المركزية داخل حدود محافظته.
- ب. تمثيل المحافظة أمام القضاء.
- ت. تمثيل السلطة المركزية أمام مجلس المحافظة.
- ث. إتخاذ القرارات نيابة عن مجلس المحافظة في أوقات الأزمات والإضطرابات الخطيرة.

ج. التصديق على الموازنة العامة للمحافظة، وعلى الموازنات العامة للبلديات الداخلة في حدودها.

ح. المصادقة على القرارات الإدارية والمالية التي يتخذها مجلس المحافظة. كقاعدة عامة، تكون القرارات التي يتخذها مجلس المحافظة أو المجالس البلدية نافذة بقوة القانون بعد نشرها وإعلانها إلى من يهمه الأمر، طبقاً للقواعد العامة لتنفيذ القرارات الإدارية. فلا تحتاج هذه القرارات إلى مصادقة المحافظ، إلا أن هناك بعض الموضوعات التي يجب على مجلس المحافظة أو المجالس البلدية إحالتها إلى المحافظ لفحص مدى مشروعيتها ومطابقتها للقوانين النافذة. ويقوم المحافظ عندها بفحص شرعية هذه القرارات فقط وليس مدى ملاءمتها. فإذا وجدها متفقة مع القانون (مشروعة)، يقوم بالمصادقة عليها، أما إذا كان القرار غير مشروع، يجب عليه أن يحيل الموضوع إلى المحكمة الإدارية المختصة، ويعتبر ذلك طعناً في القرار الذي إتخذه مجلس المحافظة أو المجلس البلدي، ويخضع للقواعد العامة لدعوى الإلغاء.

وعادة ما تكون القرارات التي يصدرها مجلس المحافظة أو المجلس البلدي ذات طابع لائحي، وتصدر تطبيقاً لنصوص قانون الإدارة المحلية، أو إتفاقاً يتعلق بإبرام عقد إداري أو قرض، أو إتفاقاً يتعلق بمنح إمتياز أو إيجار أحد المرافق العامة المحلية ذات الطابع الصناعي والتجاري، أو أنها قرارات فردية بتعيين أو ترقية في الدرجة، أو جزاءات تأديبية أو فصل من العمل.

### 3) نظام العاملين في المحافظات

من أهم الآثار المترتبة على إضفاء الشخصية المعنوية على الوحدات الإدارية في الدولة وجوب خضوع العاملين فيها إلى نظام وظيفي خاص، يختلف عن النظام المعمول به بالنسبة لباقي موظفي الدولة. وإنسجاماً مع هذا الأثر، فقد أخضع المشرع الفرنسي العاملين في المحافظات الفرنسية إلى أنظمة وظيفية خاصة بهم، رغم أنه فرض قيوداً على مجالس المحافظات عند وضعها لأنظمة العاملين فيها. إذ يجب أن تكون المرتبات، شروط تعيين الموظفين، والعقوبات التأديبية، على وجه التحديد، متماثلة مع النظام المعمول به في الخدمة المدنية في الدولة، وكذلك موحدة بالنسبة لكافة المحافظات في فرنسا. والهدف من ذلك هو ضمان عدم التمييز الإيجابي أو السلبي بين مختلف موظفي الدولة سواء كانوا في الإدارات المركزية أو اللامركزية. ويتم تعيين العاملين بالمحافظات الفرنسية بناءً على قرارات مجالسها، وفق هياكل تنظيمية وجداول وظائف واضحة معتمدة من وزير الإدارة المحلية.

## ثانياً: في النظام القانوني المصري:

### 1) التقسيمات الإدارية

بموجب أحكام الدستور المصري ونصوص قانون الإدارة المحلية رقم (34) لسنة 1979 والمعدل بالقانون رقم (34) لسنة 1996، هناك خمسة مستويات من التقسيمات الإدارية في التنظيم الإداري المصري، وهي: المحافظات، المراكز، المدن، الأحياء، والقرى. كافة هذه الوحدات الإدارية تخضع لنفس القانون. وتعتبر المحافظة الوحدة الإدارية الأكبر. ويوجد في مصر 26 محافظة تتمتع كل منها بالشخصية المعنوية، ويتولى إدارتها مجلس شعبي محلي منتخب بطريق الانتخاب المباشر.<sup>14</sup> يشرف ويراقب على أعمال مجلسها الشعبي المحافظ الذي تعينه السلطة المركزية، إضافة إلى المجلس التنفيذي. ويتكون المجلس التنفيذي من أشخاص معينين من السلطة المركزية بحكم مناصبهم في الإدارة المركزية، وهم رؤساء المراكز والمدن والأحياء والقرى ويرأس المحافظ هذا المجلس. كما تشكل كافة الوحدات المحلية الأخرى بنفس الطريقة، فكل منها مجلس منتخب يقوم بإدارتها، ومجلس تنفيذي يرأسه أشخاص بحكم مناصبهم في السلطة المركزية.

أما بخصوص العلاقة بين الوحدات المحلية، فإنها تقوم وفق التنظيم الإداري المصري على أساس هرمي. فقد حوّل قانون الإدارة المحلية المشار إليه سابقاً المجلس التنفيذي للمحافظة برئاسة المحافظ سلطة الرقابة على المجالس الشعبية المحلية الواقعة ضمن حدود اختصاصه. أما على مستوى الوحدات المحلية الأخرى، فتتولى

---

<sup>14</sup> كامل بربر، مرجع سابق، ص76.

المجالس الشعبية المحلية في الوحدات الأعلى سلطة الرقابة والإشراف على المجالس الشعبية المحلية في الوحدات الأدنى.

## 2) تشكيل وإختصاصات المحافظات

كما أشرنا سابقاً، تتشكل المحافظات من المحافظ الذي تعينه السلطة المركزية، مجلس شعبي منتخب من المواطنين، ومجلس تنفيذي مكون من أعضاء يمثلون السلطة المركزية، وعدد من الموظفين وفق الهيكل الإداري للمحافظة الذي يصادق عليه مجلس الوزراء.

### \* المحافظ

**تعيين المحافظ:** يعين المحافظ وفق النظام المصري بقرار من رئيس الجمهورية، ويأخذ صفتين، صفة ذات صبغة سياسية وصفة ذات صبغة إدارية مركزية. وبموجب الصفة السياسية، يكون ممثلاً للسلطة السياسية المركزية، ويتولى بذلك الإشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة في نطاق المحافظة. أما بموجب الصفة الإدارية، يعتبر المحافظ رئيس الإدارة المركزية في نطاق المحافظة. أما فيما يتعلق بالشق اللامركزي، فهو يشرف ويراقب على مهام المجالس الشعبية في نطاق المحافظة.

لم يفرض المشرع المصري أي شروط معينة فيمن يعين محافظاً. فرئيس الجمهورية يتمتع بسلطة تقديرية مطلقة في إختيار المحافظين. ويعامل المحافظ معاملة الوزير من حيث المرتب، ويعتبر المحافظون مستقيلين بحكم القانون بإنهاء مدة رئاسة الجمهورية. ويكون المحافظ مسؤولاً أمام رئيس الوزراء عن مباشرته لإختصاصاته، ويلتزم بتقديم تقارير دورية إلى الوزير المختص عن نتائج أعمال المحافظة في مختلف الأنشطة التي تزاولها. ويعرض الوزير المختص هذه التقارير

على رئيس الوزراء. كما يعقد رئيس الوزراء إجتماعات دورية مشتركة بين الوزراء والمحافظين، وذلك بغرض التنسيق ودعم التعاون بين الوزارات والمحافظات.

كما يمارس المحافظ وفق النظام المصري نوعين من الإختصاصات، إختصاصات مركزية بصفته ممثلا للسلطة التنفيذية (الحكومة) ورئيس الإدارة المركزية في المحافظة، وإختصاصات رقابية بصفته صاحب سلطة الوصاية الإدارية على الوحدات اللامركزية، وذلك على النحو التالي:

### الإختصاصات المركزية

يناط بالمحافظ بإعتباره ممثلا للسلطة التنفيذية ورئيسا للإدارة المركزية في المحافظة المسؤوليات والمهام التالية:

أ. المسؤولية عن كفاءة الأمن الغذائي ورفع كفاءة الإنتاج الزراعي والصناعي.

ب. المسؤولية عن الأمن والأخلاق والقيم في المحافظة، ويعاونه في ذلك مدير الأمن في إطار السياسة التي يضعها وزير الداخلية.

ت. الإشراف على المرافق القومية وعلى جميع فروع الوزارات في المحافظة، ما عدا الهيئات القضائية. فالمحافظ وفقا للقانون يملك جميع السلطات والإختصاصات التنفيذية المقررة للوزراء في نطاق محافظته.

ث. الإشراف على جميع العاملين المدنيين بفروع الوزارات في نطاق المحافظة. وله في ذلك إقتراح نقل أي موظف من المحافظة، وإبداء الرأي في ترقية العاملين قبل صدور القرار من السلطة المختصة. كما أنه يستطيع إحالة أي موظف إلى التحقيق وتوقيع الجزاءات التأديبية في الحدود المقررة للوزارة المختصة.

## الإختصاصات اللامركزية (الوصاية الإدارية)

يمكن حصر الإختصاصات اللامركزية للمحافظ في حقه في الإعتراض على أي قرار يصدر من المجلس الشعبي للمحافظة يخالف القوانين النافذة أو الموازنة المعتمدة، مشفوعا بملاحظاته والسند القانوني الذي بنى عليه إعتراضه، وذلك خلال خمسة عشر يوما من تبليغه قرار المجلس الشعبي المعترض عليه. وفي حالة إصرار المجلس الشعبي على تنفيذ القرار، يجوز للمحافظ اللجوء إلى المحكمة الإدارية للفصل في مدى مشروعية القرار.

### \* تشكيل وإختصاصات المجلس الشعبي

يتألف المجلس الشعبي للمحافظة من عشرة أعضاء، يمثلون المراكز والمدن والأحياء والقرى الداخلة في نطاق المحافظة. ويتم إختيار هؤلاء الأعضاء بطريق الإنتخاب المباشر من بين المواطنين، مع مراعاة تمثيل فئات النساء والعمال والفلاحين في المجلس بعضو واحد على الأقل عن كل فئة منهم. وينتخب المجلس الشعبي للمحافظة من بين أعضائه رئيسا ووكيلين. وتبلغ فترة ولاية المجلس الشعبي أربع سنوات. ويمارس المجلس الشعبي للمحافظة الإختصاصات التالية:

أ. الرقابة على مختلف المرافق والأعمال التي تدخل في إختصاص المحافظة.

ب. الإشراف على تنفيذ الخطط الخاصة بالتنمية الإقتصادية والإجتماعية المحلية ومتابعتها.

ت. تنفيذ مشروعات خطط التنمية الإقتصادية والإجتماعية والموافقة على إقرار ومتابعة مشروع الموازنة السنوية للمحافظة ومشروع الحساب الختامي.

ث. الموافقة على أو إقتراح المشروعات العامة للتخطيط العمراني.

- ج. الموافقة على إنشاء المرافق التي تعود بالنفع على المحافظة.
- ح. فرض الرسوم ذات الطابع المحلي أو تعديلها أو تقصير أجل سريانها بعد موافقة مجلس الوزراء.
- خ. إقتراح فرض الضرائب ذات الطابع المحلي.
- د. دراسة وإعداد الخطط والبرامج الخاصة بمحو الأمية وتنظيم الأسرة في نطاق المحافظة.
- ذ. إقرار القواعد العامة لتعامل أجهزة المحافظة مع المواطنين في كافة المجالات.
- ر. إقتراح إنشاء مناطق حرة أو شركات إستثمار مشتركة.
- ز. مباشرة الإختصاصات المتعلقة بمشروعات المجالس الشعبية المحلية في نطاق المحافظة، والتي لا تتمكن هذه المجالس من القيام بها.
- س. التوصية بتطوير وتعديل القوانين واللوائح والقرارات ذات التأثير على المصالح المحلية.
- ش. الإشراف والرقابة على أعمال المجالس الشعبية الواقعة في نطاق المحافظة. وذلك من خلال التصديق أو الإعتراض على القرارات التي تصدر عن هذه المجالس في حدود النصوص القانونية.
- ص. يجوز للمجلس الشعبي التصرف بالمجان في أي مال من الأموال العامة في نطاق المحافظة أو تأجيرها، سواء كان هذا المال ثابتاً أو منقولاً، بشرط أن يكون هذا التصرف بغرض تحقيق نفع عام.

#### \* تشكيل وإختصاصات المجلس التنفيذي

يتشكل المجلس التنفيذي للمحافظة من المحافظ/ رئيسا، نائب أو إثنين يتم تعيينهم بقرار من رئيس الجمهورية، سكرتير عام المحافظة

- ويكون أمينا للمجلس، ورؤساء المراكز والمدن والأحياء والقرى في نطاق المحافظة. ويمارس المجلس التنفيذي الإختصاصات التالية:
- أ. متابعة الأعمال التي تتولاها فروع الوزارات والأجهزة التنفيذية في نطاق المحافظة، وتقييم مستوى الأداء وحسن إنجاز المشروعات والخدمات على مستوى المحافظة.
  - ب. إعداد مشروع موازنة المحافظة.
  - ت. معاونة المحافظ في وضع الخطط الإدارية والمالية لشؤون المحافظة، ووضع القرارات والتوصيات الصادرة من المجلس الشعبي المحلي موضع التنفيذ.
  - ث. وضع القواعد التي تكفل حسن سير عمل الأجهزة الإدارية التنفيذية بالمحافظة.
  - ج. وضع القواعد العامة لإدارة وإستثمار أراضي المحافظة وممتلكاتها والتصرف فيها.
  - ح. وضع القواعد الخاصة بمشروعات الإسكان والتخطيط العمراني.
  - خ. دراسة وإبداء الرأي في الموضوعات التي تعرض على المجلس الشعبي للمحافظة في النواحي الفنية والإدارية والقانونية.
  - د. دراسة وإبداء الرأي في الموضوعات الإستثمارية التي تتولاها المحافظة.
  - ذ. دراسة وبحث ما يحيله إليه المحافظ أو المجلس الشعبي للمحافظة من موضوعات.

### 3) نظام العاملين في المحافظات

رغم أن المحافظات في النظام المصري تتمتع بالشخصية المعنوية، إلا أن المشرّع لم يلتزم بالآثار التي تترتب على تمتعها بالشخصية المعنوية. فقد أخضع العاملين في المحافظات المصرية لنفس الأحكام السارية في شأن العاملين المدنيين في الدولة، أي لأحكام قانون

الخدمة المدنية. وبناء على ذلك، تضع المجالس الشعبية في المحافظات هياكلها التنظيمية بناء على إقتراح من الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، كما تضع جداول للوظائف المراد إشغالها، ويُعتمد الهيكل التنظيمي للمحافظة وجدول الوظائف من المحافظ المختص. ويتم إختيار العاملين من قبل المجلس الشعبي للمحافظة بعد الإعلان عن الوظائف المراد إشغالها، وبعد إجتيازهم كافة الشروط القانونية الخاصة بالتعيين، ويصدر قرار التعيين من المحافظ.

## ثالثاً: في النظام القانوني الأردني:

### 1) التقسيمات الإدارية

بموجب نظام التشكيلات الإدارية رقم 37 لسنة 1995، والمعدل لنظام التشكيلات الإدارية رقم (1) لعام 1966 والصادر بمقتضى المادة 120 من الدستور الأردني، هناك ثلاثة مستويات من التقسيمات الإدارية وهي: المحافظة، اللواء، والقضاء. وبمقتضى هذا النظام، قسّم الأردن إلى ثماني محافظات. وتعتبر المحافظة أكبر وحدة إدارية، لكنها لا تتمتع بالشخصية المعنوية. وتجتمع السلطات الإدارية في المحافظة في يد المحافظ الذي يرأس المحافظة ويرأس الإدارة العامة، ويعتبر أعلى سلطة تنفيذية فيها. ويشكل في كل محافظة مجلس تنفيذي وآخر إستشاري. وتتبع المحافظة مباشرة وزارة الداخلية في الشؤون المالية والإنضباطية، ويعتبر المحافظ ممثلاً للسلطة التنفيذية، رئيساً للإدارة العامة، وأعلى سلطة في محافظته، ويخضع للسلطة المركزية الرئاسية. لذا تعتبر المحافظة وفق النظام الأردني وحدة إدارية مركزية تنشأ لخدمة أغراض الحكومة المركزية، والهدف الأساسي من وراء إنشائها هو بسط سلطة الدولة

المركزية من الناحية الأمنية والإدارية على كافة الأقاليم التابعة لها، والإشراف بشكل مباشر على الوحدات الإدارية اللامركزية، البلدية والقروية.

## 2) تشكيل وإختصاصات المحافظات

تتشكل المحافظات في النظام الأردني من المحافظ/ رئيسا، مجلس تنفيذي، مجلس إستشاري، وعدد من الموظفين وفق الهيكلية الإدارية التي يقرها وزير الداخلية.

### \* المحافظ

**تعيين المحافظ:** يعين المحافظ بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب وزير الداخلية على أن يقترن القرار بالإرادة الملكية السامية. وهذا ما يعطي لمركز المحافظ الصفة السياسية.

لم يشترط المشرّع الأردني فيمن يعين في منصب محافظ أية شروط من حيث المؤهل أو الخبرة. وتعتبر وظيفة المحافظ تجسيدا للمركزية الإدارية المطلقة، بحيث يعتبر ممثلا للحكومة المركزية في نطاق محافظته ورئيس الإدارة العامة وأكبر سلطة فيها. كذلك فهو يشرف بشكل مباشر على المجالس البلدية والقروية، ولا يقتصر دوره على الرقابة على هذه المجالس ( الوصاية الإدارية)، وإنما يباشر إختصاصات واسعة هي في صلب إختصاصات وحدات الإدارة المحلية في الدول الديمقراطية.

**إختصاصات المحافظ:** قرر نظام التشكيلات الإدارية الأردني رقم (37) لعام 1995، العديد من الإختصاصات للمحافظين، والتي يمكن تلخيصها على النحو التالي:

- أ. يشرف على إدارة مصالح الدولة في المحافظة ودوائرها وأعمالها، ويتولى الإشراف على جميع فروع الوزارات ذات الطابع المركزي، يشمل ذلك المؤسسات الحكومية ذات الإستقلال المالي.
- ب. يكون المحافظ مسؤولاً عن الأمن العام والأخلاق والقيم والصحة العامة.
- ت. يقوم بتعميم وتنفيذ القوانين والأنظمة والقرارات الوزارية لجميع الدوائر والمرافق العامة التي تدخل في اختصاص محافظته.
- ث. يشرف المحافظ على كافة الخدمات المحلية في المحافظة، سواء تلك التي تقدمها الوزارات والدوائر المركزية أو الخدمات التي توفرها المجالس المحلية، وفي جميع المجالات: الصحية، التعليمية، الثقافية، والاجتماعية.
- ج. حماية أموال الدولة.
- ح. إتخاذ قرارات إدارية تتعلق بالتمويل المحلي ومراقبة الأسعار بالاتفاق مع الوزير المختص.

#### \* المجلس التنفيذي

يتشكل المجلس التنفيذي من المحافظ رئيساً، وعضوية كل من نائب المحافظ، مدير الشرطة، ومديري الدوائر الحكومية التابعة للوزارات في نطاق المحافظة بحكم وظائفهم. ويجتمع المجلس التنفيذي برئاسة المحافظ بناء على دعوته مرة كل شهر على الأقل، ويمارس الإختصاصات التالية:

أ. دراسة إحتياجات كافة الدوائر الداخلة في نطاق المحافظة، ووضع وإقرار مشروع موازنة المحافظة، ورفعها للمحافظ الذي يقوم

بالتصديق عليه وإرساله إلى وزير الداخلية لدراسته مع الوزارات والدوائر المختلفة ودمجه مع الموازنة العامة للدولة. ب. مساعدة المحافظ في كافة الإختصاصات المقررة له وفق القوانين السارية، وخاصة في تطبيق قواعد الحريات العامة وصونها في حدود القوانين والأنظمة المرعية، حفظ الأخلاق العامة والأمن العام والصحة العامة والراحة العامة في المحافظة، صيانة السلامة الشخصية وتحقيق العدل في حدود إستقلال القضاء، تهيئة الأسباب التي تؤدي إلى الرقي الإقتصادي والعمراني والإجتماعي في المحافظة، نشر العلم والرقي الفكري و مكافحة الأمية، التشجيع على الرياضة، وتنشيط أعمال البلديات والمجالس القروية وإدارتها إدارة حسنة.

#### \* المجلس الإستشاري

يتشكل المجلس الإستشاري في المحافظة من المحافظ/ رئيساً، وعضوية خمسة وعشرين شخصاً، يعيّنون بقرار من وزير الداخلية لمدة ثلاث سنوات، ويراعى في إختيارهم ما أمكن تمثيل الهيئات التالية: أعضاء مجلس الأمة في المحافظة، المجالس البلدية والقروية، الغرف التجارية والصناعية، البنوك، الجمعيات الخيرية والأندية، والجمعيات التعاونية، وممثلون عن الأطباء والمهندسين والمحامين والصيادلة والعمال. ويجتمع المجلس بناء على دعوة من رئيسه مرة كل شهرين على الأقل. أما بخصوص إختصاصات المجلس الإستشاري، فإنه يتولى دراسة الشؤون المتعلقة بالمحافظة والتداول فيها وإصدار التوصيات بشأنها، بما في ذلك الإطلاع على الموازنة السنوية الخاصة بالمحافظة، وإبداء رأيه فيها قبل إقرارها من المجلس التنفيذي. وتعتبر قرارات المجلس بمثابة توصيات للجهات المختصة وليس هناك أية إلزامية بتنفيذها.

### 3) نظام العاملين في المحافظات

لم يقرر المشرّع الأردني إضفاء الشخصية المعنوية على المحافظات، وإنما إعتبرها جزءاً من التنظيم الإداري المركزي (الحكومة). وبالتالي، فإن كافة العاملين فيها يخضعون لنظام الخدمة المدنية المطبق على موظفي الوحدات الإدارية المركزية (الوزارات) في الدولة. ويجري تعيين العاملين بناءً على هيكلية إدارية واضحة وجدول للوظائف المراد إشغالها، كما تتم عملية التعيين بقرار من وزير الداخلية.

## الفصل الثاني التنظيم الإداري للمحافظات في فلسطين

### المبحث الأول: التقسيمات الإدارية:

لتوضيح طبيعة التقسيمات الإدارية في النظام القانوني الفلسطيني الحالي، يتوجب التعرف على التقسيمات الإدارية التي ورثتها السلطة الوطنية الفلسطينية، والمتمثلة في حقبة الإدارة المصرية والأردنية في قطاع غزة والضفة الغربية، ثم حقبة الإحتلال الإسرائيلي للضفة الغربية وقطاع غزة.

### أولاً: التقسيمات الإدارية قبل قيام السلطة الفلسطينية

#### (1) الحقبة المصرية والأردنية

عندما تولت مصر إدارة قطاع غزة أبقّت على التشريعات التي كانت سارية فترة الإنتداب البريطاني، وعيّنت حاكماً إدارياً عاماً من بين الضباط المصريين، تم منحه كافة الصلاحيات التي كانت مقرّرة للمندوب السامي بموجب مرسوم دستور فلسطين لعام 1922. وهذا يعني أنه تم منحه إختصاصات إدارية وأمنية وتشريعية واسعة لإدارة القطاع، وهو بدوره قام بتقسيم قطاع غزة إلى أربع مناطق إدارية هي: غزة، دير البلح، خان يونس، ورفح. وعيّن لكل منطقة حاكماً إدارياً من بين الضباط المصريين. لقد كان الهدف من هذه التقسيمات إحكام السلطة المركزية على كافة مناطق قطاع غزة.

أما بالنسبة للضفة الغربية، فقد خضعت لنظام التقسيمات الإدارية الأردني رقم 125 لعام 1965، الذي قسّم المملكة الأردنية الهاشمية، ومن ضمنها الضفة الغربية، إلى محافظات وألوية وأقضية ونواحي. فقد قسّمت الضفة الغربية على النحو التالي:

- 1- محافظة القدس، ومركزها مدينة القدس، وتتألف من القرى المحيطة بمدينة القدس، لواء رام الله، قضاء بيت لحم، قضاء أريحا، ناحية النبي صالح، وناحية دير قديس.
- 2- محافظة نابلس، ومركزها مدينة نابلس، وتتألف من القرى المحيطة بمدينة نابلس، وألوية جنين، طولكرم، قلقيلية، سلفيت، طوباس، ومن نواحي يعبد، عنبتا، وسيلة الظهر.
- 3- محافظة الخليل، ومركزها مدينة الخليل، وتتألف من القرى والبلدات المحيطة، ومن ناحية دورا.

لقد كان الهدف من وراء هذه التقسيمات بسط سلطة الدولة المركزية على هذه المناطق من خلال الصلاحيات الأمنية والإدارية الواسعة التي أعطيت للمحافظين المعيّنين من قبل السلطة المركزية.

## (2) الحقبة الإسرائيلية

بعد إحتلال الجزء المتبقي من فلسطين عام 1967، قام الإحتلال الإسرائيلي بتحويل كافة الصلاحيات الممنوحة للحكام الإداريين في قطاع غزة، وللمحافظين ومن هم دونهم في الضفة الغربية إلى الضباط العسكريين الإسرائيليين. بقي هذا الحال إلى أن تم إنشاء الإدارة المدنية عام 1981 في الضفة الغربية وقطاع غزة، حيث تم نقل الصلاحيات إلى رئيس الإدارة المدنية. قسّم الإحتلال الإسرائيلي الضفة الغربية إلى سبع مناطق إدارية وعسكرية، هي: الخليل،

نابلس، رام الله، طولكرم، أريحا، جنين، وبيت لحم. كما تم ضم مدينة القدس الشرقية وتطبيق القانون الإسرائيلي عليها. أما قطاع غزة، فقد تم تقسيمه إلى منطقتين هما: قضاء غزة، وقضاء خان يونس. وتم تعيين ضابط إسرائيلي لكل منطقة، أسندت له بالإضافة إلى مهامه العسكرية والأمنية، مهمة إدارة كافة المجالات، يساعده في كل مجال ضابط يشرف بشكل مباشر على المجال المعين له (صحي، أو تعليمي مثلاً).

لقد كان غرض الإحتلال الإسرائيلي من وراء هذه التقسيمات إحكام سيطرته من النواحي العسكرية والأمنية والإدارية على المناطق الفلسطينية المحتلة.

**ثانياً: التقسيمات الإدارية في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية:**

### **(1) من الناحية القانونية**

لم ينص القانون الأساسي الفلسطيني لعام 2002 على إحداث التقسيمات الإدارية. وليس هناك أي تشريع يقرر وجود هذه التقسيمات وموقعها من التنظيم الإداري الفلسطيني. لقد أبقت السلطة الوطنية الفلسطينية عند قدومها على التشريعات السارية ما قبل عام 1967، ما يعني أن التقسيمات الإدارية التي كانت في الضفة الغربية فترة الحكم الأردني، والتقسيمات الإدارية التي كانت في قطاع غزة فترة الإدارة المصرية، ما زالت سارية المفعول. مع العلم أن هناك إختلافاً في التقسيمات الإدارية في أراضى السلطة الفلسطينية بين الضفة الغربية وقطاع غزة. ففي حين قسّم النظام الأردني المذكور مناطق الضفة الغربية إلى أربعة مستويات (محافظات، ألوية، أقضية،

ونواحي)، لم يشتمل النظام النافذ في غزة سوى على مستوى واحد فقط، هو "المنطقة". لكن التقسيمين هدفا إلى تجسيد السلطة المركزية المطلقة للدولة.

## (2) من الناحية العملية

من الناحية العملية، لم تلتزم السلطة الوطنية الفلسطينية بالتقسيمات التي حددتها التشريعات النافذة في الأراضي الفلسطينية، وإنما أخذت بمستوى واحد من التقسيمات الإدارية وهو "المحافظة". فقد قسّمت الضفة الغربية إلى تسع محافظات هي: القدس، الخليل، أريحا، بيت لحم، جنين، نابلس، قلقيلية، رام الله والبيرة، طولكرم، وسلفيت. كما قسّم قطاع غزة إلى خمس محافظات هي: المحافظة الشمالية، المحافظة الوسطى، محافظة رفح، محافظة غزة، ومحافظة خان يونس. وعيّن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية خلال سنوات متعاقبة، ابتداءً من عام 1996 وحتى عام 2000، عدداً من الأشخاص بوظيفة "محافظ" لمدينة معينة وما يتبعها من قرى ومخيمات، أو لمنطقة تحتوي على عدد من القرى والمخيمات. لكن في حالات أخرى لم يوضح قرار التعيين المنطقة التي يرأسها المحافظ المعين. وقد أتبع المحافظون من خلال قرارات تعيينهم إلى وزير الداخلية الذي كان أيضاً رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية.

## المبحث الثاني: تشكيل وإختصاصات المحافظات:

**أولاً: تشكيل وإختصاصات المحافظات من الناحية القانونية**  
خلال السنوات التي أعقبت قدوم السلطة الفلسطينية وحتى تاريخ صدور المرسوم الرئاسي في 2003/1/1، الذي حدد طريقة تشكيل المحافظات وإختصاصاتها، كانت التشريعات الموروثة (الأردنية، الإنتدابية، والمصرية) هي التي تنظم تشكيل المحافظات وإختصاصاتها. فقد كان نظام التشكيلات الإدارية الأردني رقم 1 لعام 1966 هو التشريع المطبق في محافظات الضفة الغربية قبل صدور المرسوم المذكور.<sup>15</sup> أما قطاع غزة، فرغم تقسيمه إلى أربع مناطق وتعيين حاكم إداري لكل منطقة، وترك كافة الصلاحيات بيد الحاكم الإداري العام، إلا أنه لم يكن هناك تشريع يحدد التشكيلات الإدارية، وإختصاصات الحكام الإداريين في المناطق المختلفة، وإنما كان الحكام الإداريون يساعدون الحاكم الإداري العام في الشؤون الأمنية، وفي الإشراف على المجالس البلدية والقروية، التي لم تكن تتمتع بأي إستقلالية في أعمالها.<sup>16</sup>

لقد حاول المشرّع الفلسطيني وضع الأساس القانوني الموحد المنظم للتنظيم الإداري للمحافظات في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية، فأعدت لجنة الداخلية والأمن في المجلس التشريعي مشروع قانون

---

<sup>15</sup> طريقة تشكيل المحافظات وإختصاصاتها في نظام التشكيلات الإدارية الأردني لعام 1966 هي نفسها المنصوص عليها في نظام التشكيلات الإدارية الأردني المعدل لعام 1995، السابق الإشارة إليه عند حديثنا عن التنظيم الإداري للمحافظات في النظام الأردني في الفصل الأول.  
<sup>16</sup> موسى أبو دهيم، ملاحظات حول مشروع قانون التشكيلات الإدارية الفلسطينية مقدمة للمجلس التشريعي الفلسطيني (رام الله، الإتحاد الفلسطيني للسلطات المحلية، 1999).

للتشكيلات الإدارية، وأقرّه المجلس بالقراءة الثانية، لكن لم يحظ هذا المشروع بالصادقة حتى الآن. وبدلاً من ذلك، قام رئيس السلطة الوطنية بإصدار مرسوم رئاسي، يحدد فيه إختصاصات المحافظات، طريقة تشكيلها، وعلاقتها بالسلطة المركزية.

لذا سنتناول تشكيل وإختصاصات المحافظات وفق مشروع قانون التشكيلات الإدارية الفلسطيني بإعتباره التوجه الذي سلكه المشرع الفلسطيني بشأن هذا التنظيم، ثم نتطرق إلى المرسوم الرئاسي بإعتباره السند القانوني الذي يحكم عمل المحافظات حالياً، وذلك على النحو الآتي:

## **- تشكيلات وإختصاصات المحافظات وفق مشروع قانون التشكيلات الإدارية**

وفق مشروع قانون التشكيلات الإدارية الفلسطيني، تشكل المحافظات من المحافظ رئيساً، نائب المحافظ، مجلس المحافظة، والمجلس التنفيذي. كما تتمتع المحافظة بالشخصية المعنوية في نطاق الوظائف التي تمارسها، وتتبع وزارة الداخلية.

### **المحافظ**

**تعيين المحافظ:** وفقاً لمشروع القانون، يعين المحافظ ويعفى من منصبه بقرار من رئيس السلطة التنفيذية، وبتتسيب من مجلس الوزراء. ويعتبر المحافظ ممثل السلطة التنفيذية ورئيس الإدارة العامة في محافظته. ويرأس المحافظ كلاً من مجلس المحافظة والمجلس التنفيذي. ويتبع المحافظ من الناحية الإدارية إلى وزير الداخلية، ويكون مسئولاً أمامه عن مباشرته لإختصاصاته. ويلتزم

المحافظ بتقديم تقرير دوري كل شهر لوزير الداخلية عن مختلف الأنشطة والأحوال العامة في محافظته.

**إختصاصات المحافظ:** يختص المحافظ وفق أحكام مشروع قانون التشكيلات الإدارية بما يلي:

أ. المحافظة على الأمن والنظام العام والآداب العامة، وحماية الأملاك العامة. وله في سبيل ذلك، الإستعانة بقوات الشرطة والأمن لإتخاذ التدابير اللازمة.

ب. إتخاذ التدابير والإجراءات الضرورية التي تقتضيها الظروف أو الحوادث التي تؤثر على الأمن والنظام العام .

ت. تنفيذ القوانين والأنظمة واحترام التعليمات الصادرة من جهات الإختصاص وتعميمها على الدوائر الموجودة في محافظته.

ث. إتخاذ كافة التدابير والإجراءات اللازمة لمواجهة الكوارث الطبيعية.

ج. مراقبة الأسعار في محافظته.

ح. للمحافظ بالتنسيق مع الجهات المختصة، وفقاً للقوانين والأنظمة والتعليمات المعمول بها، صلاحية الإشراف على قيام الوزارات والأجهزة المختلفة في أداء المهام التالية: فتح الطرق التي تربط بين المدن والقرى وتعبيدها وإصلاحها، توفير المياه الصالحة للشرب في المدن والقرى بالتعاون مع مجالس الهيئات المحلية والجهات المختصة، تشجيع إنشاء المكتبات العامة والتعليم العام ومكافحة الأمية، توسيع الخدمات الصحية وإنشاء العيادات ودور العجزة والأيتام ومؤسسات الشؤون الاجتماعية الأخرى، تنظيم إستثمار الصيد البحري والبري تبعاً للمصلحة العامة والظروف المحلية، حماية الآثار والعناية بالفنون الجميلة ومراقبة دور السينما واللهاو والأماكن العامة، تنشيط الزراعة والتشجير وتنظيم إنتفاع المواطنين

بها، العناية بالمشاريع التي تستهدف رعاية الشباب وفق الخطة التي تضعها الوزارة المختصة، وصيانة المرافق العامة للشباب.  
خ. إتخاذ التدابير اللازمة وإزالة أي غصب بين أي أموال منقولة أو غير منقولة أو أي حقوق عينية، بما في ذلك الإعتداء أو الغصب لحقوق الإنتفاع، والعمل على إيصال الحقوق إلى أصحابها.

### مجلس المحافظة

**تشكيل المجلس:** يتشكل مجلس المحافظة من المحافظ- رئيسا، وعضوية ما لا يزيد عن ثلاثة وثلاثين شخصا، يعينون بقرار من وزير الداخلية بناء على تنسيب الإتحادات المعنية لمدة سنتين قابلة للتجديد لمرة واحدة. ويتم إختيار الأعضاء المذكورين على النحو التالي: أربعة عشر عضوا ممثلين عن مجالس الهيئات المحلية، من بينهم ثلاثة أعضاء ممثلين عن اللجان الشعبية في المخيمات، عشرة أعضاء ممثلين عن النقابات المهنية والعمالية، ثلاثة أعضاء ممثلين عن الجمعيات الخيرية والأندية، ثلاثة أعضاء ممثلين عن الغرف التجارية والصناعية والبنوك، وثلاثة أعضاء ممثلين عن المزارعين وجمعيات الحرف الصغيرة.

### إختصاصات المجلس - يختص مجلس المحافظة بالأعمال التالية:

- 1- دراسة الشؤون المتعلقة بالمحافظة والتداول فيها وإصدار قراراته بشأنها بما في ذلك مناقشة مشروع الموازنة السنوية الخاصة بالمحافظة قبل إحالتها إلى المجلس التنفيذي لإقرارها.
- 2- تفعيل العلاقة بين المؤسسات الشعبية لإنماء التعاون بينها لخدمة المصلحة العامة.
- 3- العمل على تنشيط دور المنظمات الشعبية في المحافظة ودعمها ورعايتها والحرص على إستمراريتها وتوسيع نطاق عملها.

## المجلس التنفيذي

**تشكيل المجلس:** يتشكل المجلس التنفيذي بحسب مشروع القانون من المحافظ - رئيساً، وعضوية كل من نائب المحافظ، مدير الشرطة، مدراء الدوائر الحكومية بصفتهم ممثلين عن الوزارات المختصة، ومدراء المؤسسات الحكومية، بإستثناء المحاكم والنيابة العامة.

**إختصاصات المجلس - يختص المجلس التنفيذي للمحافظة بالمهام التالية:**

- أ. إقرار مشروع موازنة المحافظة.
- ب. وضع الخطط المالية والإدارية وإتخاذ القرارات بشأنها ورفع التوصيات إلى الوزير لتقديمها لمجلس الوزراء.
- ت. بحث الأمور المتعلقة بالخدمات العامة في المحافظة وتقييم مستوى أدائها.
- ث. وضع القواعد التي تكفل حسن سير عمل الأجهزة الإدارية التنفيذية.
- ج. دراسة وبحث ما يحيله إليه المحافظ أو أحد الأعضاء من موضوعات تتعلق بالمصالح العامة بالمحافظة.
- ح. الإشراف على أعمال اللجنة المركزية للتنظيم والبناء في المحافظة.
- خ. تنفيذ قرارات المجلس.

يتضح من خلال العرض السابق لتشكيل وإختصاصات المحافظات وفق مشروع قانون التشكيلات الإدارية، أن المشروع يكرّس أسلوب المركزية الإدارية. وتكاد تكون المحافظات ممثلات أمنية للسلطة المركزية. وهذا لا يتفق مع التوجه الديمقراطي الذي تبنته السلطة في قانونها الأساسي. كما يبتعد كثيراً عن أسلوب التنظيم الإداري الذي

تعتمده الدول الديمقراطية، وهو أساساً الإدارة المحلية في نطاق اللامركزية الإدارية. ويمكن تأكيد حقيقة ذلك من خلال ملاحظة النقطتين التاليتين:

### 1. من حيث طريقة تشكيل مجلسي المحافظة:

يتم تشكيل مجلسي المحافظة (التنفيذي والإستشاري) بتعيين جميع الأعضاء في المجلسين، إما بحكم وظائفهم، كما في المجلس التنفيذي، وإما بتعيين عدد من أبناء المحافظة من قبل السلطة المركزية، كما في المجلس الاستشاري. وهنا تنتفي صفة الإنتخاب عن هذين المجلسين، تلك السمة التي تعتبر جوهر اللامركزية الإدارية.

### 2. من حيث العلاقة بالحكومة المركزية

يلاحظ أن العلاقة بين الحكومة المركزية والمحافظات تتم عن طريق وزير الداخلية، فالمحافظ يُسأل أمام وزير الداخلية، وملزم بتقديم تقرير شهري للوزير المذكور عن مختلف الأنشطة والأحوال العامة في محافظته. كذلك يتم تعيين المجلس الإستشاري من وزير الداخلية، بينما يتبع معظم أعضاء المجلس التنفيذي لوزير الداخلية بحكم مناصبهم. ينتج عن ذلك أنه لا يوجد عملياً أي إستقلال لأعضاء مجلسي المحافظة في مباشرة إختصاصاتهم، وإن الهدف من وراء إنشاء المحافظات أمني بالدرجة الأولى، وليس الإدارة المحلية في نطاق اللامركزية الإدارية.

كما يتضح أن المشرّع الفلسطيني وقع في العديد من الأخطاء، حتى في إطار التنظيم الإداري المركزي للمحافظات. فقد منح المحافظات الشخصية المعنوية، دون أن يرتب لها كافة الآثار الناتجة عن تمتعها

بتلك الشخصية.<sup>17</sup> كما أتبع المشرّع المحافظات إلى وزير الداخلية، لكنه في الوقت ذاته أعطاها إختصاصات، هي في الأساس من إختصاصات وزارات أخرى، غير وزارة الداخلية. وكان من المفترض وفق هذا التنظيم أن تتبع المحافظات مجلس الوزراء. أضف إلى ذلك، هناك إزدواجية في الإختصاصات الخدمية التي تمارسها المحافظات مع الإختصاصات التي تمارسها البلديات والمجالس القروية بموجب قانون الهيئات المحلية.

### - تشكيلات وإختصاصات المحافظات وفق المرسوم الرئاسي لعام 2003<sup>18</sup>

تشكل المحافظات، وفقا للمرسوم الرئاسي لعام 2003، من المحافظ، نائب المحافظ، مجلس تنفيذي، عدد من المستشارين، وموظفين إداريين. وقد أعطيت المحافظة بموجب هذا المرسوم الشخصية المعنوية ولها ميزانيتها المالية الخاصة.

#### المحافظ

**تعيين المحافظ:** وفقا للمرسوم المذكور، يعين المحافظ بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية. ويعتبر المحافظ أعلى سلطة تنفيذية، ورئيس الإدارة العامة في محافظته. كما يعتبر ممثلاً لرئيس السلطة الوطنية في نطاق المحافظة، ومسؤولاً عن مباشرة

---

<sup>17</sup> يُذكر أن المشرّع الأردني كان قد نصّ في نظام التشكيلات الإدارية رقم 1 لعام 1966 على إضفاء الشخصية المعنوية للمحافظات، إلا أنه عاد ورفعها عنها بموجب نظام التشكيلات الإدارية المعدل لعام 1995، إضافة إلى أنه لم يلتزم بالآثار الناتجة عن منح المحافظات للشخصية المعنوية في طريقة تشكيلها، تحديد إختصاصاتها، وعلاقتها بالسلطة المركزية.

<sup>18</sup> أنظر: ملحق رقم (1).

إختصاصاته أمام الرئيس، و يرأس المجلس التنفيذي في المحافظة. كذلك يرأس المحافظ لجنة التنظيم والتخطيط في نطاق محافظته، والتي تتكون من عدد من رؤساء البلديات والمجالس المحلية في المحافظة.

**إختصاصات المحافظ:** يختص المحافظ بموجب المرسوم الرئاسي بالقيام بالمهام التالية:

- أ. الحفاظ على الأمن العام والأخلاق والنظام والآداب العامة والصحة العامة وحماية الحريات العامة وحقوق المواطنين.
- ب. حماية الأملاك العامة والخاصة وتحقيق الأمن في محافظته، يعاونه في ذلك قادة الشرطة والأمن العام في المحافظة، من خلال إجتماعات دورية ودائمة بينهم.
- ت. العمل على الرقي الإقتصادي والعمراني والإجتماعي في المحافظة، وتحقيق المساواة والعدالة وضمان سيادة القانون.
- ث. إتخاذ كافة التدابير والإجراءات اللازمة لمواجهة الكوارث الطبيعية والحوادث ذات الأهمية.
- ج. تنفيذ القوانين والأنظمة والتعليمات والأوامر الصادرة من رئيس السلطة الوطنية أو مجلس الوزراء.
- ح. يقوم المحافظ بوظيفة الضابطة القضائية فيما يتعلق بالجُرم المشهود، وله إبلاغ النيابة العامة من الجرائم غير المشهودة، التي يطلع عليها.
- خ. يتولى المحافظ بالتعاون مع السلطات المختصة، وفقاً للقوانين والأنظمة والتعليمات المعمول بها، صلاحية الإشراف والرعاية والعمل على تحقيق الخدمات المحلية التي تهم المواطنين في المحافظة من صحية وتعليمية وثقافية وإجتماعية وعمرانية وتطويرية وغيرها.

## المجلس التنفيذي

**تشكيله:** يتشكل المجلس التنفيذي من المحافظ رئيساً، مدراء الدوائر الحكومية في نطاق المحافظة بحكم وظائفهم ماعدا المحاكم والنيابة، وعدد من رؤساء المجالس البلدية في المحافظة. **إختصاصاته:** لم يقرر المرسوم أية إختصاصات للمجلس التنفيذي.

يتضح مما سبق ذكره، أن المرسوم الرئاسي يتبنى فكرة أن تكون المحافظات جزءاً من التنظيم الإداري المركزي. إذ يتم تشكيل مجلس المحافظة من أعضاء بحكم وظائفهم، وليس بطريق الإلتخاب. كما لم ينص المرسوم على الإختصاصات التي يمكن أن يباشرها المجلس التنفيذي. إضافة إلى ذلك، هناك، تعارض وخط قانوني في هذا التنظيم، نلخصه في الآتي:

1- وفقاً للمرسوم الرئاسي، يعين المحافظ من قبل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، وهو ومسؤول أمام الرئيس عن مباشرته لإختصاصاته، ويعتبر رئيس الإدارة العامة في محافظته. لا يتفق هذا الأمر مع أسلوب التنظيم الإداري المركزي (المركزية الإدارية) المتعارف عليه على المستوى الدولي، والمعمول به في الأنظمة المقارنة، كفرنسا ومصر مثلاً. فالإختصاصات المحددة للمحافظ بموجب المرسوم الرئاسي مستمدة من الإختصاص الأصيل للوزراء المختصين في الحكومة. وبالتالي، كان يجب أن يكون المحافظ، فيما يتعلق بمباشرته لإختصاصاته، تابعاً إلى مجلس الوزراء، لكي يتمكن من مباشرة الإختصاصات المحددة له. ومن جانب آخر، أن السلطات والإختصاصات التنفيذية التي يمارسها المحافظ في نطاق محافظته بدلا عن الوزراء يجب أن تستند إلى أي قانون.

2- قرر المرسوم للمحافظ سلطة رئاسة لجنة التنظيم والتخطيط في المحافظة، والتي تتكون من عدد من رؤساء البلديات والمجالس المحلية في المحافظة، دون أن يحدد حدود هذه السلطة وكيفية مباشرتها. يتعارض هذا الأمر مع قانون الهيئات المحلية الذي يعطي وزير الحكم المحلي دون غيره سلطة الوصاية الإدارية، في نطاق اللامركزية الإدارية، على رؤساء البلديات والمجالس المحلية.

3- أعطى المرسوم الرئاسي للمحافظات الشخصية المعنوية، وينتج عن هذا الأمر مجموعة من الآثار، منها أن تشكيل مجلس المحافظة يجب أن يتم بالإنخاب، وأن تحدد إختصاصات واضحة للمجلس المنتخب. غير أن المرسوم الرئاسي لم يتبع نظام الإنخاب في تشكيل المجلس التنفيذي للمحافظة.

## ثانياً: تشكيلات وإختصاصات المحافظات الفلسطينية من الناحية العملية<sup>19</sup>

### (1) تشكيل المحافظات

على المستوى الفعلي، من غير الواضح أن هناك طريقة موحدة في تشكيل المحافظات الفلسطينية. وليس واضحاً أن السلطة الوطنية التزمت في إنشاء جميع المحافظات بالأسس والأحكام الواردة في نظام التشكيلات الإدارية الأردني لعام 1966 النافذ في الضفة الغربية أو بأي تشريعات أخرى. ففي الوقت الذي تتألف فيه بعض المحافظات من المحافظ، المجلس التنفيذي برئاسة المحافظ، وعضوية مسؤولي الأجهزة الأمنية، مديري فروع الوزارات في نطاق المحافظة، وعدد من الموظفين الإداريين، نجد أن محافظات أخرى لم ينشأ فيها مجلس تنفيذي من الأساس، مثل محافظة رام الله. وفي أحوال أخرى، هناك مجلس تنفيذي، غير أنه غير فاعل، إذ لا يعقد إجتماعاته بشكل دوري (مرة كل شهر)، ولا يقوم بمباشرة الإختصاصات المقررة له وفق النصوص القانونية. فمثلاً، لم يعقد المجلس التنفيذي لمحافظة نابلس منذ بداية إنتفاضة الأقصى.

من جانب آخر، لم يتم تشكيل المجلس الإستشاري في أي محافظة، بالرغم من وجود الأحكام القانونية الواضحة التي تنص على ذلك، وبخاصة نظام التشكيلات الإدارية الأردني لعام 1966 الذي كان نافذاً

---

<sup>19</sup> المعلومات الواردة حول تشكيل وإختصاصات المحافظات من الناحية العملية مستمدة من ردود المحافظات حول الإستفسارات الموجهة إليها من الهيئة، أو من مقابلات أجريت مع بعض المسؤولين في المحافظات.

في الضفة الغربية قبل صدور المرسوم الرئاسي المنظم لذات الموضوع.

أما بالنسبة للمحافظات التي جرى إنشاؤها في قطاع غزة، ونتيجة لعدم وجود السند القانوني المحدد لطريقة تشكيلها، فقد سارت على نفس الأحكام والإجراءات القانونية التي شكّلت على أساسها المحافظات في الضفة الغربية.

### تعيين المحافظين

لقد تم تعيين المحافظين بموجب قرارات صادرة عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، وليست بقرارات صادرة عن مجلس الوزراء.<sup>20</sup> كما أن بعض الأشخاص تم تعيينهم بمسمى "محافظ" في وزارة الداخلية دون تحديد محافظة معينة لإشغال المنصب فيها.<sup>21</sup>

### (2) إختصاصات المحافظات

من الناحية العملية، لم تمارس المحافظات منذ بداية إنشائها الإختصاصات المقررة لها في التشريعات التي كانت سارية المفعول، أو التي تضمنها المرسوم الرئاسي. كما إختلفت المحافظات فيما بينها في طبيعة الإختصاصات التي تمارسها، وبصورة فاعلة، إستمرت كافة المحافظات بمباشرة نفس الإختصاصات التي كانت تمارسها قبل صدور المرسوم الرئاسي، سواء أكانت قانونية أو غير قانونية. وفيما يلي بعض الأمثلة على الإختصاصات التي تمارسها بعض المحافظات:

<sup>20</sup> أنظر، الوقائع الفلسطينية، العدد 39، القرارات 9، 10، 11، لعام 2001.

<sup>21</sup> أنظر، الوقائع الفلسطينية، العدد 21، القرار 119 لعام 1997، والقرار 2 لعام 1998.

- **محافظة نابلس:** من الناحية العملية، تباشر محافظة نابلس الإختصاصات التالية:
- أ. التصدي لمحاولة الإستيطان ومصادرة الأراضي عن طريق لجنة قامت بتأسيسها للدفاع عن الأراضي.
  - ب. متابعة شكاوي المواطنين في كافة المجالات والعمل على حلها مع الجهات المختصة.
  - ت. الحفاظ على السلامة العامة للمواطن من خلال مراقبة ما يتعلق بالتموين وإسطوانات الغاز، وأي مصانع يتعلق عملها بالسلامة العامة والصحة.
  - ث. تنمية الثقافة ودعم الأدباء والمبدعين والمتقنين في شتى المجالات.
  - ج. تقديم المساعدات للمتضررين خلال الإنتفاضة.
  - ح. تحرير أملاك الغائب وتسمية أصحابها بأسمائهم.

- **محافظة المنطقة الوسطى:** من الناحية العملية، تباشر محافظة المنطقة الوسطى الإختصاصات التالية:
- 1- تقديم المساعدات لمتضرري الإنتفاضة عبر تقديم المكرمات الرئاسية، وتوزيع المساعدات المالية المقدمة من وزارة الشؤون الإجتماعية وجهات الدعم الأخرى.
  - 2- تلقي شكاوي المواطنين المتعلقة بالخدمات المحلية ومحاولة العمل على حلها مع البلديات.

- محافظة رام الله والبيرة: من الناحية العملية، تباشر محافظة رام الله الإختصاصات التالية:
- 1- تلقي شكاوي المواطنين المتعلقة بالخدمات المحلية ومحاولة العمل على حلها مع البلديات.
  - 2- المصادقة على الوكالات الخاصة والعامة وعقود بيع الأراضي في نطاق المحافظة قبل تسجيلها في الدوائر الرسمية.
  - 3- الفصل في بعض نزاعات وقضايا المواطنين، كمنازعات الأراضي، والعقارات، وتحصيل الديون.
  - 4- الموافقة على إخراجات القيد التي يتم إستخراجها من وزارة المالية ودائرة المساحة، حيث لا تعطى للمواطنين إلا بناء على إذن خطي من المحافظ.
  - 5- متابعة ورصد الإنتهاكات الإسرائيلية بكافة المجالات، وتقديم المساعدات للمتضررين منها.
  - 6- التنسيق مع الأجهزة المختصة في الحفاظ على الأمن والنظام العام وتنظيم أمور السير.
  - 7- ترخيص المصاعد الكهربائية.

يتضح من خلال العرض السابق، أن هناك إختلافاً واضحاً في الإختصاصات التي تمارسها المحافظات، وأن معظم هذه الإختصاصات تمارس بدون أي سند قانوني، بل أن بعضها مخالف للقانون. ومن هذه الإختصاصات ما يُعتبر غاية في الخطورة. فمثلاً، تقوم محافظة رام الله والبيرة بالفصل في بعض نزاعات وقضايا المواطنين، كمنازعات الأراضي، والعقارات، وتحصيل الديون. وهذا يعتبر تعدياً على إختصاصات السلطة القضائية. من جهة أخرى، يبدو أن محافظة المنطقة الوسطى التي تم إنشاءها حديثاً لا تمارس أية إختصاصات فعلية، وإقتصر دورها على تقديم المساعدات للمتضررين خلال الإنتفاضة.

## المبحث الثالث: نظام العاملين في المحافظات:

### أولاً: من الناحية القانونية

كما كان نظام التشكيلات الإدارية الأردني لعام 1966 يضيف الشخصية المعنوية على المحافظات، هكذا فعل المرسوم الرئاسي المتعلق بالتشكيلات الإدارية (المحافظين) لعام 2003.

### ثانياً: من الناحية العملية

يخضع الموظفون في كافة المحافظات الفلسطينية إلى قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، أو إلى التشريعات المطبقة على الموظفين العسكريين. بل أن كثيراً من الموظفين العاملين في المحافظات كانوا قد عُينوا في وزارات ودوائر حكومية، يشمل الأجهزة الأمنية، إلا أنهم إنتدبوا للعمل في المحافظات. كما تعاني أغلب المحافظات الفلسطينية من عدم وجود هيكلية إدارية واضحة ومقرة، وجداول للموظفين. هذا الأمر أثر سلباً على تعيين الموظفين. فقد تم تعيين العديد من الموظفين دون تحديد المهام الموكولة لهم.



## خاتمة: خلاصة وتوصيات

إستعرضنا في هذا التقرير مسألة هامة من مسائل التنظيم الإداري في فلسطين، تتعلق بالمحافظات، من حيث موقعها من التقسيمات الإدارية، أسلوب تنظيمها، طرق تشكيلها، إختصاصاتها، ونظام العاملين فيها. ونخلص بشكل رئيس إلى أن المحافظات في فلسطين كانت ولا زالت تعاني من سوء التنظيم الإداري. فهناك الإرث القانوني المختلف بين الضفة الغربية وقطاع غزة، وهناك غياب تشريع فلسطيني واضح ومتكامل يوضح التقسيمات الإدارية ويبين أسلوب تنظيم المحافظات، طريقة تشكيلها، وإختصاصاتها. هذا بالإضافة إلى عدم الإلتزام في تشكيل المحافظات الفلسطينية أو في ممارستها للمهام المنوطة بها بالتشريعات النافذة.

من جانب آخر، يتضح من التقرير وضوح الفكرة الأساسية من التشكيلات الإدارية لدى السلطة التنفيذية أو التشريعية. فهناك عدم وضوح في الرؤية سواء على مستوى المرسوم الرئاسي أو على مستوى مشروع قانون التشكيلات الإدارية.

على ضوء ذلك، ولغرض معالجة سوء التنظيم الإداري للمحافظات في فلسطين، ولغرض تفعيل دورها بالشكل والمستوى المطلوبين، تقدم التوصيات التالية:

### (أ) فيما يتعلق بالتقسيمات الإدارية

1- ضرورة إصدار تشريع يوضح التقسيمات الإدارية في فلسطين، يحدد مستوياتها ويبين موقعها من التنظيم الإداري الفلسطيني. هذا مع

ضرورة وضع السند الدستوري للتشكيلات الإدارية في أراضي السلطة الوطنية، المبيّن للهدف الرئيسي منها.

2- ضرورة أن يتماشى الهدف من إنشاء المحافظات مع توجهه السائد في الدول الديمقراطية، وهو أساساً الإدارة المحلية في نطاق اللامركزية الإدارية، وليس تمثيل السلطة المركزية في المناطق، على أن تقتصر الصفة المركزية للمحافظة على المحافظ كمثل للسلطة المركزية الإدارية. وليس هناك ما يبرر وجود مجلس تنفيذي للمحافظة. وفي هذا الإطار، يمكن تبني فكرة دمج المحافظات مع البلديات والمجالس القروية ضمن قانون الهيئات المحلية الفلسطيني.

3- من الضروري أن يكون عدد المحافظات متناسباً مع مساحة المناطق المختلفة وعدد سكان كل منها. فلا يُعقل أن يكون هناك خمس عشرة محافظة في هذه المساحة الصغيرة (الضفة الغربية وقطاع غزة). وفي هذا الإطار، يمكن تبني التقسيمات الإدارية التي كانت سائدة فترة الإحتلال الإسرائيلي، أي سبع محافظات في الضفة الغربية ومحافظتان في قطاع غزة. أو يمكن تخفيضها في الضفة الغربية لتصبح ثلاث محافظات، وذلك حسب التقسيم الذي كان معمول به فترة الحكم الأردني.

#### ب) فيما يتعلق بطريقة تشكيل وإختصاصات مجالس المحافظات

1- ضرورة النص صراحة على طريقة تشكيل مجلس المحافظة، وأن يراعى في تركيبة المجلس تمثيل المجالس البلدية والقروية الداخلة في نطاق المحافظة، على أن يتم إعتداد مبدأ الإنتخاب لأعضاء مجلس المحافظة.

2- ضرورة عدم التوسع في إعطاء الصلاحيات لمجلس المحافظة المنتخب فيما يتعلق بالخدمات المحلية، وأن يقتصر دوره على

الإشراف والتنسيق ومد يد العون للمجالس البلدية والقروية الواقعة ضمن نطاق المحافظة.

### ت) فيما يتعلق بتعيين وإختصاصات المحافظ

- 1- ضرورة الأخذ بعين الإعتبار الكفاءة والمؤهل العلمي عند تعيين المحافظين كممثلين للسلطة المركزية الإدارية في نطاق المحافظة.
- 2- ضرورة أن لا تتعدى إختصاصات المحافظ على المجالس المحلية المنتخبة.
- 3- من الضروري أن تكون تبعية المحافظ، فيما يتعلق بأدائه للمهام المنوطة به في نطاق المركزية الإدارية، إلى رئيس الوزراء.
- 4- من الضروري عدم التوسع في إعطاء صلاحيات إدارية مركزية للمحافظ في نطاق محافظته. فالدول عندما تقرر مثل هذه الصلاحيات للمحافظ تأخذ بعين الإعتبار إتساع مساحة أراضيها، ضخامة عدد سكانها، وصعوبة قيام الوزراء المختصين بمباشرة إختصاصاتهم كسلطة مركزية على الوجه الأفضل.

### ث) فيما يتعلق بنظام العاملين

من الضروري أن يخضع العاملون في المحافظات إلى نظام وظيفي خاص من حيث التعيين والأجور والترقيات والحوافز وغيرها. وبشكل عام، من الضروري إحترام كافة الآثار الناتجة عن إضفاء الشخصية المعنوية للمحافظة.

أخيراً، فإن أي عملية إصلاح إداري تقوم بها السلطة الوطنية الفلسطينية تقتضي إصلاح التنظيم الإداري للمحافظات بما ينسجم مع التوجه الديمقراطي الذي تبنته السلطة الوطنية الفلسطينية وعبرت عنه في قانونها الأساسي.



ملحق

بمرسوم رئاسي بشأن إختصاصات المحافظين



**ملحق (1)**  
**مرسوم رئاسي**  
**رقم ( ) لسنة 2003م**  
**بشأن إختصاصات المحافظين**

رئيس دولة فلسطين  
رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية  
رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

وبناءً على الصلاحيات المخولة لنا،  
وبناءً على ما تقتضيه المصلحة العامة،  
الفلسطيني رسمنا بما هو آت :-

**مادة (1)**

أ) يكون لكل محافظة محافظ يُصدر بتعيينه وإعفائه من منصبه قرار من رئيس السلطة الوطنية ويكون بدرجة \_\_\_\_\_ .  
ب) يمارس المحافظ صلاحيته في إدارة محافظته وفقاً لصلاحياته المنصوص عليها في هذا القرار .  
ويقسم المحافظ أمام رئيس السلطة الوطنية قبل مباشرة أعمال وظيفته لليمين التالي:  
" أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصاً لفلسطين، وأن أراعي مصالح الشعب واحترام الدستور والقانون ... وأن أؤدي عملي بكل أمانة وإخلاص".

**مادة (2)**

المحافظ هو ممثل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية ورئيس الإدارة العامة وأعلى سلطة في محافظته ويُشرف على تنفيذ السياسة العامة للسلطة وعلى مرافق الخدمات والإنتاج في نطاق محافظته.

### مادة (3)

تكون للمحافظة شخصية إعتبارية مستقلة ولها ميزانيتها الخاصة.

### مادة (4)

يتألف الجهاز الإداري للمحافظة من المحافظ ونائبه وعدد من المستشارين والموظفين الإداريين، (ويكون للمحافظ إختصاصات وصلاحيات الوزير بالنسبة للموظفين الإداريين).

### مادة (5)

- إختصاصات وصلاحيات للمحافظ :

يتولى المحافظ ممارسة الإختصاصات والصلاحيات التالية :

د. الحفاظ على الأمن العام والأخلاق والنظام والآداب العامة والصحة العامة وحماية الحريات العامة وحقوق المواطنين.

ذ. حماية الأملاك العامة والخاصة وتحقيق الأمن في محافظته يعاونه في ذلك قادة الشرطة والأمن العام في المحافظة وأن يكون هناك إجتماعات دورية ودائمة بينهم.

ر. العمل على الرقي الإقتصادي والعمراني والإجتماعي في المحافظة وتحقيق المساواة والعدالة وضمان سيادة القانون.

ز. إتخاذ كافة التدابير والإجراءات اللازمة لمواجهة الكوارث الطبيعية والحوادث ذات الأهمية.

### مادة (6)

يقوم المحافظ بتنفيذ القوانين والأنظمة والتعليمات والأوامر الصادرة من رئيس السلطة الوطنية أو مجلس الوزراء.

### مادة (7)

يقوم المحافظ بوظيفة الضابطة القضائية فيما يتعلق بالجُرم المشهود، وله إبلاغ النيابة العامة من الجرائم الغير مشهودة والتي يطلع عليها.

### مادة (8)

المحافظ هو أعلى سلطة تنفيذية ورئيس الإدارة العامة في محافظته وعليه فللمحافظ أن يرأس:

أ) المجلس التنفيذي في المحافظة والذي يتكون من:

1- مدراء الدوائر الحكومية في المحافظة ما عدا المحاكم والنيابة العامة.

2- عدد من رؤساء المجالس البلدية في المحافظة.

ب) يرأس لجنة التنظيم والتخطيط في نطاق محافظته والذي يتكون من:

عدد من رؤساء البلديات والمجالس المحلية في المحافظة.

### مادة (9)

يقوم المحافظ وبالتعاون مع السلطات المختصة وفقاً للقوانين والأنظمة والتعليمات المعمول بها صلاحية الإشراف والرعاية والعمل على تحقيق الخدمات المحلية التي تهتم المواطنين في المحافظة من صحية وتعليمية وثقافية وإجتماعية وعمرانية وتطويرية وغيرها.

### مادة (10)

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

صدر في مدينة رام الله بتاريخ: 2003/1/1م

ياسر عرفات

رئيس دولة فلسطين

رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية

رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

