



مركز إعلام حقوق الإنسان والديمقراطية «شمس»
Human Rights & Democracy Media Center
“SHAMS”

الآليات القانونية لتحقيق الحكم الصالح في الهيئات المحلية

**The legal mechanisms to achieve Good Governance
in the local government units**

الدكتور عمر رحال

رام الله
٢٠١٠

الآليات القانونية لتحقيق الحكم الصالح في الهيئات المحلية

الطبعة الأولى: ٢٠١٠ رام الله

الدكتور: عمر رحال

إصدار: مركز إعلام حقوق الإنسان والديمقراطية – ”شمس“

ما يرد في هذا الكتاب من آراء يعبر عن رأي المؤلف: ولا يعكس بالضرورة
موقف مركز إعلام حقوق الإنسان والديمقراطية – ”شمس“

٤	المقدمة
٥	الفصل الأول : تطور الحكم المحلي
١١	الفصل الثاني : تطور الحكم المحلي فلسطينياً
١٧	الفصل الثالث : الانتخابات بدل التعيينات
٢٩	الفصل الرابع : الشفافية والمساءلة
٣٧	الخاتمة
٣٨	المراجع

يعتبر موضوع الهيئات المحلية في فلسطين من الموضوعات المهمة والحيوية، على الرغم من قدمه، وتعود أهميته ليس على الصعيد المحلي فحسب، وإنما ما يفرزه من اثر على بنية وتركيب النظام السياسي. فهذه الهيئات تشكل إحدى الأسس المتينة لبناء الدولة، فهي تساعد على المشاركة والإبداع والتطور والنماء وتلعب دوراً فاعلاً في عملية التنمية بإبعادها المختلفة وذلك من خلال توسيع مشاركة الناس في اختيار ممثلهم المحليين وخلق قيادات سياسية عامة لها بعدها الشعبي

ترجع أهمية هذه الدراسة إلى كون الموضوع لم يستوف حقه في البحث والدراسة أسوة بالموضوعات الفلسطينية الأخرى، مع عدم التقليل من أهمية الأدبيات التي تناولت الموضوع من جوانبه المختلفة. تناولت الدراسة الموضوع من منظور مختلف إلى حد ما، حيث تم التركيز على البعد العشائري في تكوين وتشكيل الهيئات المحلية في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية.

وقد ارتأينا عند الحديث عن تطور الحكم المحلي في فلسطين، وتالياً الفكر المحلي، إن نتناوله من جوانبه التاريخية لأنه يصعب الوصول إلى النتيجة دون تناوله والحديث عن الإشكاليات والصعوبات التي اعترضت هذا الحكم في سياقه التاريخي، فقد يكون هناك صعوبة لدى القارئ حول الاستنتاج بأن التوجه الحالي للحكم المحلي الفلسطيني يحمل طابعاً عشائرياً دون العودة إلى أصول هذا الحكم منذ ثلاثة قرون ويزيد. وقد تم استخدام المنهج التاريخي، والوصفي، والتحليلي، في محاولة لإعطاء نتيجة موضوعية .

تعتبر السلطة المحلية ركيزة أساسية من ركائز الدولة الديمقراطية. حيث تعتبر هذه السلطة سلطة تنموية وليست خدماتية فقط، باعتبارها تعبيراً عن حاجات أولوية للمجتمع المحلي، هذا إلى جانب اللامركزية في الحكم الذي تمارسه السلطة المحلية لتعبر عن مظاهر ديمقراطية . فالحديث عن التجربة الفلسطينية في الحكم المحلي هو جزء من الحديث عن الانتخابات العامة بشكل عام. وهي أي الانتخابات المحلية بمثابة التجربة والتمرين للمواطنين على كيفية إجراء انتخابات عامة. بل أنها مقدمة عامة للديمقراطية بمفهومها الشمولي، ولن يكون ذلك إلا من خلال بناء ثقافة قائمة على المشاركة كمقدمة لوع عام لدى المواطنين بأهمية هذه الهيئات. وإذا كان لنا الحق في تقييم التجربة الفلسطينية لجهة التحول الديمقراطي فلا بد من النظر إلى عناصر النظام السياسي الفلسطيني برمته. وما إذا كان مثل هذا الإطار المؤسساتي سيؤدي إلى الديمقراطية أم لا.

فالحالة الراهنة للهيئات المحلية الفلسطينية لا يعدد بها لجهة التراث، فالسمة الغالبة على هذه الهيئات هي التعيين بدلاً من الانتخاب. فعلى الرغم من المآخذ على السلطات التي تعاقبت على احتلال فلسطين بأنها كانت تسخر هذه الهيئات لسياساتها ورؤيتها. وأنها كانت تحل الهيئات المنتخبة وتتصب مكانها هيئات معينة، وأن الفلسطينيين بدأوا من حيث انتهى الآخرون، فإن ذلك لا يعدو كونه كلاماً للاستهلاك المحلي ليس إلا. وبالتالي ما هو الجديد الذي جاءت به التجربة الفلسطينية الجديدة لكي تكون مميزة عن سابقتها، وكيف هي التجربة الفلسطينية في الحكم المحلي.

الفصل الأول : تطور الحكم المحلي

خلفية تاريخية

من المعلوم أن إنشاء هيئات حكم محلي في فلسطين لم يتأتى كحاجة فلسطينية أو بقرار فلسطيني، ففي الوقت التي أنشئت به هذه الهيئات، كانت الدولة العثمانية تعيش في حالة من تراجع قوتها وتضعف هيبتها محلياً ودولياً، وللخروج من هذا الواقع وما رافقه من تراجع وترهل أصاب إدارات الدولة المختلفة، فقد رأت أن إحدى عمليات الإصلاح الداخلي تتطلب إنشاء أجسام تمثيلية محلية تأخذ قسطاً من المسؤولية عن الحكومة المركزية. وكما أسلفنا أعلاه لم يكن مثل هذا القرار تعبيراً عن حاجة مجتمعية بقدر ما كان يعبر عن حاجة ملحة للسلطة المركزية. مما يعني أن هذه الهيئات بقيت على تواصل مستمر مع السلطة المركزية بل كانت شديدة الالتصاق بها وتحت سيطرتها مباشرة، مما أفقدها أهم خاصية لها وهي الحكم المحلي، وأدى إلى اقتصار الأدوار المناطة بها على الخدمات والأعمال الروتينية، وذلك بسبب الهيمنة المركزية عليها، وأفصح المجال أمامها لتحقيق نوع كبير من الاستحواذ والسيطرة والنفوذ، مما أعطى الحكومة دوراً مسيطراً على مجريات الأمور الهامة في المجتمع. فعلى مدار قرن وربع من الزمن بقيت الهيئات المحلية الفلسطينية تحت السيطرة الأجنبية وبأشكال مختلفة تراوحت بين الضم والاستعمار والاحتلال والإلحاق، وكانت هذه الهيئات إحدى الأدوات الأساسية التي استخدمها الأجنبي للسيطرة على مقدرات الشعب الفلسطيني وإبقائه في حاجة دائمة لهذه القوى. والتي شكل محورها كل من، وتركيا، وبريطانيا، وإسرائيل، والأردن، ومصر.

١. العهد العثماني

يعزي الباحثون استحداث الإمبراطورية التركية هيئات الحكم المحلي محاولة منها إلى السيطرة على مقاليد الأمور في الدولة مترامية الأطراف، والتي بدأت تتفكك وتتمرد بفعل عوامل وظروف موضوعية وذاتية، ونتيجة لذلك قام السلاطين خلال القرن التاسع عشر بمحاولة حثيثة من أجل الإصلاح الإداري والتي بلغت مداها في عهد التنظيمات (١٨٣٩ - ١٨٧٦) ^١، والذي قصد منه إعادة الاعتبار للحكم المركزي وفرض النظام والهيبة للدولة. ولإبقاء سيطرتها وللحد من نفوذ الزعامات المحلية، قام العثمانيون باستحداث نظام حكم محلي في الولايات التابعة لهم، وكانوا يهدفون من وراء ذلك إلى خرق الولاءات الإقليمية، إلى جانب إيجاد هرم إداري متسلسل يبدأ في السلطان وينتهي عند المختار.

وبعد إصدار العديد من القوانين ذات الصلة، صدر في العام ١٨٦٤ قانون الولايات، وكانت الولايات تقسم إلى ألوية أو (سناجق) والألوية إلى أقضية، والأقضية إلى نواح. وكان رأس الإدارة في كل ولاية وال، وفي كل لواء متصرف، وفي كل قضاء قائم مقام، وفي كل ناحية مدير ناحية ^٢. ومع كل هذه التقسيمات فقد بقي الوالي هو الشخص المركزي في الحكم كونه يمثل

١ - علي الجرباوي، أي نوع من السلطة المحلية نريد؟، (نابلس: مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، كانون ثاني ١٩٩٦)، ص ٣٠.
٢ - ياسر جرادات، جذور الإدارة المحلية في فلسطين البدايات في العهد العثماني، مجلة الحكم المحلي، العدد الأول، أيلول ١٩٩٩، ص ١٨

السلطة المركزية. وبقيت هذه التقسيمات دون أي صلاحية تذكر لهذه الهيئات، إلى أن صدر قانون البلديات لسنة ١٨٧٧ والذي يعتبر الأساس التنظيمي لعمل البلديات^٣.

وعلى الرغم من أن هذا القانون بين آليات اختيار المجلس البلدي والعملية الانتخابية والمصروفات ودور وعمل المجلس البلدي وتعيين رئيس المجلس البلدي من قبل السلطة المركزية. فملاحظ أن هذا القانون عبر عن فلسفة الحكم التي كانت قائمة على المركزية الشديدة، إلى جانب النظر إلى هذه المؤسسات على اعتبار أنها أداة من أدوات سيطرة الحكم المركزي وتغلغله في أوساط المجتمع، مما أتاح لها السيطرة الكاملة عليه، وأفسح المجال أمام بناء الولاءات. وبالتالي فإن إنشاء هذه الهيئات لم يقصد منه إقامة نظام حكم محلي بقدر ما كان آلية من آليات التغلغل والنفوذ والسيطرة^٤.

ومع ذلك فقد انشأ الأتراك العديد من البلديات في فلسطين. وعلى الرغم من عدم وجود تاريخ دقيق لإنشاء أول بلدية في فلسطين، إلا أنه يرجح أن بلدية القدس أنشأت في العام ١٨٥٧. مع الإشارة إلى أن بعض المصادر تؤكد أنها أنشئت بين عامي ١٨٦٣ - ١٨٦٤، وبدأت أعمالها عام ١٨٦٧، وذلك قبل صدور قانون البلديات عام ١٨٧٧.

وأخيراً وعلى الرغم من كل المآخذ على الحكم المركزي العثماني للولايات ومن ضمنها فلسطين. فقد خرج العثمانيون من فلسطين وقد تركوا ورائهم اثنتي وعشرين بلدية موزعة على المدن التالية: (القدس، حيفا، يافا، اللد، الرملة، شفا عمرو، الخليل، بيت لحم، بيت جالا، نابلس، جنين، طولكرم، المجدل، غزة، خانونس، بير السبع، عكا، بيسان، طبريا، الناصرة، صفد، رام الله)^٥.

٢. الانتداب البريطاني

في فترة الاستعمار البريطاني على فلسطين لم يكن حال المجالس البلدية بأحسن من سابقتها زمن الأتراك، فالسلطة المحتلة، سعت منذ البداية إلى إحكام سيطرتها، وإلى إحداث تغلغل داخل المجتمع بغية السيطرة عليه، وليس تقديم الخدمات له، أو إفساح المجال أمامه لأن يحكم نفسه على الصعيد المحلي، ولهذا قامت سلطة الاستعمار عام ١٩٢١ بإصدار قانون للمجالس المحلية، لكي تستطيع المستعمرات اليهودية من تشكيل مجالسها الخاصة^٦.

أما الخطوة التالية التي قام بها الاستعمار البريطاني بعد فشله في إحداث مشاركة سياسية فلسطينية عامة من خلال قانون عام ١٩٢١، هو إصدار مرسوم انتخابات بلدية عام ١٩٢٦، كخطوة أولى لإصدار قانون بلديات انتدابي، وقد وفر هذا المرسوم الأرضية للانتداب لاستبدال قانون البلديات العثماني بقانون بلديات انتدابي، إلى جانب فرض السيطرة الإدارية على المؤسسات الفلسطينية ولكي تكون تابعة له في مناحي الحياة المختلفة، وبالتالي أعطى هذا المرسوم صلاحيات كبيرة

٣ - عبد الناصر مكي، تطور الحكم المحلي في فلسطين، بحث غير منشور، ص ١.

٤ - علي الجرباوي، مرجع سبق ذكره، ص ٣٢.

٥ - نادر عزت سعيد، المرأة الفلسطينية ومجالس الحكم المحلي للتنمية والانتخابات (رام الله: طاقم شؤون المرأة، أيلول ١٩٩٦) ص ١٤.

٦ - علي الجرباوي، مرجع سبق ذكره، ص ٣٤.

وواسعة للمندوب السامي مما أتاح للسلطة المركزية السيطرة التامة على المجالس البلدية، من خلال حقه في تعيين رئيس المجلس ونائيه، وبطريقة الانتخاب، وبالسجل الانتخابي. ووفقاً لهذا المرسوم فقد جرت أول انتخابات بلدية في فلسطين في ظل الاستعمار البريطاني عام ١٩٢٧، وبقي وضع البلديات على ما هو عليه حتى العام ١٩٣٤، حيث صدر قانون البلديات، وبموجب أحكام هذا القانون أُجريت انتخابات محلية لعشرين مجلساً بلدياً، واستمر الحال على ما هو عليه حتى سقطت أجزاء من فلسطين التاريخية عام ١٩٤٨ بيد الاحتلال الإسرائيلي، والجزء الآخر تحت السيطرة الأردنية^٧.

إن فترة الاستعمار البريطاني لم يسجل لها من الايجابيات ما يذكر على صعيد الحكم المحلي أو حتى غيره، بل أن هذه السلطة مختلفة عن سابقتها لجهة تشديد الرقابة وإخضاع المؤسسات لسيطرتها وهيمنتها، فحرمت المواطنين من حقوقهم الأساسية، فبدلاً من أن يكون رؤساء وأعضاء البلديات ممثلين للمواطنين أمام الحكم المركزي، أصبحوا ممثلين للحكم المركزي أمام السكان^٨.

وذلك بسبب تهميش دورهم وتقليص وتحديد صلاحياتهم، وصراعهم ومصالحهم، مما أدى في نهاية المطاف إلى اعتبارهم جزء من الإدارة الانتدابية. ففي تلك الفترة كانت قد تشكلت نخبة سياسية اقتصادية من كبار ملاكي الأراضي والتجار، وقد سعت هذه الفئة دوماً إلى توظيف العامل الاقتصادي من أجل الاستئثار بالمناصب السياسية، بل إن هذه الفئة شكلت النخبة السياسية في المجتمع الفلسطيني فيما بعد ضمن تكوينها الوجاهي العائلي، وبالتالي فقد استغلت هذه العائلات المناصب السياسية والدينية والإدارية التي نبوتها زمن الاستعمار البريطاني لتدعيم نفوذها الاجتماعي^٩. فالأحزاب السياسية التي شكلتها العائلات في مطلع الثلاثينيات من القرن الماضي كانت اقرب إلى النوادي العائلية منها إلى الحزب السياسي والتنظيمات التعبوية^{١٠}. بكلام آخر فقد كانت كل عائلة تؤسس حزباً (سياسياً) وكان ذلك أداة جديدة من أدوات الواجهة الاجتماعية، أو كجزء من مقتنيات وحياسة تعطي الهيبة لصاحبها، وتالياً جزء من الأملاك، وفي المقابل لم يختلف الأمر فيما يخص البلديات فقد كانت مسرحاً لصراعات عائلية، وأداة من أدوات الواجهة والمركز الاجتماعي، وطريقة للتقرب إلى السلطة الاستعمارية وتقديم الطاعة، فمن خلالها كانوا يحققون مصالحهم ويحافظون عليها.

انتهى العهد الانتدابي ولم تضاف بريطانيا إلى قائمة البلديات في فلسطين سوى بلديتين هما تل أبيب ومبليس (وبيتاح تكفا)، وهما بلديتين للمهاجرين اليهود، فيما لم تجر انتخابات لهذه البلديات غير مرة يتيمة، لم تعدها بعد ذلك حيث ضمنت حزب الدفاع كمسيطر على البلديات بعد مقاطعة جماعة المفتي لهذه الانتخابات.

٧ - نادر سعيد، مرجع سبق ذكره، ص ١٤ - ١٥.

٨ - علي الجرباوي، مرجع سبق ذكره، ص ٣٨.

٩ - جميل هلال، تكوين النخبة الفلسطينية، (رام الله: مواطن ومركز الأردن الجديد للدراسات، ط١، ٢٠٠٢)، ص ١٥ - ١٨.

١٠ - المرجع السابق، ص ٢١.

٣. العهد الأردني

ما أن وقعت الضفة الغربية تحت السيطرة الأردنية كنتيجة من نتائج حرب عام ١٩٤٨م ومؤتمر أريحا ١٩٤٩. حتى بدأت باتخاذ جملة من التدابير والقرارات والإجراءات القانونية والإدارية. والتي شرعت عملية الضم والإلحاق قسرا لباقي الأراضي الفلسطينية للمملكة الأردن. كإجراءات ابتداء غير قانونية. وقد هدفت الحكومة الأردنية من وراء ذلك إلى تثبيت أمرا واقع قائم على الأرض ولغرض سيطرتها على الأراضي الفلسطينية وصولا إلى منع قيام أي حركة تتبلور لاحقا قد ترفض فكرة الضم والإلحاق القسريتين.

وكسابقة فقد قام الحكم الأردني في الضفة الغربية على هدى الأتراك والإنجليز بالعمل على خلق ولإعطاء له عن طريق التعيين والتوظيف في إدارات الدولة المختلفة للوجوه العائلية المنتقدة في المجتمع الفلسطيني، في الوقت الذي قام بضرب الحركة القومية والشيعية آنذاك والرافضة للوجود الأردني. وكامتداد للتجربتين السابقتين ركزت الحكومة الأردنية على استخدام البلديات والمجالس القروية لخدمة أهدافها ولبسط سيطرتها على المجتمع وعلى القيادات التقليدية في ذات الوقت. فمن جهة استخدمت الهيئات المحلية كآلية من أجل ضمان الولاءات من قبل الزعامات العائلية. ولإبقائها في حالة تنافس وتنافر فيما بينها. وفي حالة تسابق لتقديم الطاعة والولاء للسلطة المركزية لنيل رضاها. في الوقت التي تأججت به الصراعات العشائرية في المدن والقرى الفلسطينية بسبب رئاسة أو عضوية هذه الهيئات من جهة أخرى.

عند ضم الضفة الغربية للأردن كان هناك ثماني بلديات هي (جنين ، نابلس ، طولكرم، الخليل، القدس، بيت لحم، بيت جالا، رام الله)، وخلال الفترة الواقعة بين ضمن الضفة إلى الأردن العام ٦٧، أنشأت الحكومة الأردنية تسع بلديات جديدة في الخمسينات وثمانى بلديات أخرى في الستينات هي (أريحا، البيرة ، قلقيلية ، يعبد ، عنباتا، بيت ساحور ، طوباس، سلفيت ، دير دهبان ، حلحول، بيرزيت ، عرابة ، بيتونيا، سلواد ، بني زيد، قباطية ، دورا)^{١١}. ويلاحظ من إنشاء بعض البلديات وترفيعهما إلى بلدية أن السبب يعود إلى وجود بعض الزعامات المحلية وقربها من موقع صنع القرار. فهناك بعض القرى والذي كان لا يتجاوز عدد سكانها ٣٠٠٠ الألاف نسمة في تلك الفترة عمدت الحكومة الأردنية إلى ترفيعهما إلى بلدية. وبكلام آخر فإن الولاءات والنقل العشائري كان له الدور البارز في عمليات التقسيم الإداري وليس القانون.

في الفترة الممتدة بين عام ١٩٣٤ وحتى عام ١٩٥١ ظل قانون البلديات الانتدابي ساري المفعول. حتى صدر قانون أردني معدل لقانون الانتداب عام ١٩٥١، جرت على أساسه أول انتخابات بلدية صيف ذلك العام. واستمر الحال على ما هو عليه حتى صدر قانون أردني آخر عام ١٩٥٤ ألغى بموجبه جميع القوانين التي كانت سارية سواء التركية أو الإنجليزية^{١٢}.

إن القانون الأردني لم يكن سوى نسخة عن القوانين التي سبقته مع تعديلات طفيفة هنا وهناك لجهة تقليص الشروط الضريبية وتخفيض السن القانونية للانتخاب والترشيح. وإجراء انتخابات تكميلية عند حدوث شاغر. وعلى الرغم من هذه الايجابيات إلا أن القانون استهدف في الدرجة الأولى إبقاء السيطرة والسطوة للسلطة المركزية، وثانيا بسط هيمنتها على الهيئات المحلية. بل وخول القانون مجلس الوزراء إقالة الرئيس، ولوزير الداخلية إقالة نائب الرئيس. مما يبقى ليس

١١ - علي الجرباوي، مرجع سبق ذكره، ص ٦٤.

١٢ - نادر سعيد، مرجع سبق ذكره، ص ١٥.

الرئيس ونائبة بل المجلس برمته في حالة عمل دائم من اجل تقديم الطاعة والولاء ليس للوزير فحسب وإنما للوزارة ،وبعبارة أخرى فإن المجلس يستمد شرعيته من الوزير وليس من الناخبين، ومع ذلك لم يعمر قانون عام ١٩٥٤ فقد تم إلغاؤه بعد أن اقر قانون ١٩٥٥. والذي يعتبر أسوأ من سابقه^{١٣}.

خلاصة القول أن المجالس البلدية والقروية في المرحلة الأردنية لم تختلف عن سابقتها، بل أنها استفادت من التجارب السابقة لجهة إحكام السيطرة على الهيئات المحلية، وذلك من خلال تشكيلها بنصوص قانونية يبدو أنها تفننت في صياغتها، مما أعاق عمل هذه الهيئات وأبقاها رهينة رضى السلطة المركزية. وذلك من خلال محاربة الصلاحيات سواء من قبل مجلس الوزراء أو وزير الداخلية، بل المجالس البلدية وتنصيب لجان مكانها إما من موظفين حكوميين أو من أشخاص محسوبين على النظام، كما حصل في رام الله عام ١٩٦٣ وفي بيت ساحور عام ١٩٦٦ أو بتغيير اللجان المعينه كما في الخليل وبيت لحم عام ١٩٦٣.

بل أن الأمر تعدى ذلك عندما استخدمت السلطة المركزية صلاحياتها بتعيين أعضاء في المجالس البلدية المنتخبة كما حصل لمجالس عنتبا عام ١٩٦٠ والخليل^{١٤} ١٩٦٤. وعراية وسلفيت في عام ١٩٦٦. وإلى جانب ذلك فقد استخدمت السلطة المركزية صلاحياتها في تعيين رؤساء البلديات من الأشخاص المنتخبين أو حتى المعينين من قبلها، إما استنادا إلى البعد العشائري أو الولاء السياسي للنظام، وإن غلف ذلك بغلاف قانوني كما حصل في العام ١٩٦٢ والتي أدى إلى تعديل قانون ١٩٥٥ والذي منح حل المجلس البلدي المنتخب قبل انتهاء مدته ، فكانت هذه القوانين الأداة الأساسية لتحجيم أي دور قد تتطلع به الهيئات المحلية على الصعيد المجتمعي، وقد بقيت هذه الهيئات إحدى الأسباب الرئيسية وراء اندلاع العديد من النزاعات العائلية في المدن والقرى الفلسطينية إلى جانب أنها بقيت أداة مهمة من أدوات السلطة المركزية لتمرير سياساتها لغرض سيطرتها وإلهاة المواطنين عن ما هو أهم واكبر.

أما فيما يخص قطاع غزة فقد وقع تحت السيطرة المصرية ما بين عام ١٩٤٨-١٩٦٧، ولكنه لم يضم إلى مصر من الناحية الرسمية على الرغم من إدارته من قبلها. وبقيت القوانين والأنظمة السابقة سارية في قطاع غزة. أما فيما يخص هيئات الحكم في قطاع غزة فلم يكن في القطاع سوى بلديتان هما (غزة ، وخانيونس). وقد بقيت هاتان البلديتان دون أي إضافة حتى وقوع الاحتلال الإسرائيلي.

هذا إلى جانب عدم إجراء انتخابات بلدية خلال فترة الضم المصرية. وبقيت البلديات هناك تمارس عملها من خلال ذلك القانون دون إي إضافة جديدة على طبيعة العمل والتي تمحورت بين تقديم الخدمات للناس وتنظيم الشوارع والأبنية وتنظيم تربية الحيوانات وغير ذلك من الأمور، التي لا تتعدى النوع الروتيني الخدماتي، مما أدى إلى إفراغ الحكم المحلي ومن بعده السياسي المحلي وربطه بعجلة السلطة المصرية المركزية. وذلك من خلال القانون الأساس الذي أعدته الإدارة المصرية لقطاع غزة عام ١٩٥٥. وقامت بتطبيقه عام ١٩٥٨. والذي ينص على تشكيل مجلس تنفيذي برئاسة الحاكم العام ليقوم برسم ومراقبة تنفيذ السياسة العامة للحاكمية الإدارية^{١٥}. ٤.

١٣ - علي الجرباوي ، مرجع سبق ذكره ، ٤٥- ٤٧.

١٤ - نادر سعيد ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٥.

١٥ - علي الجرباوي ، مرجع سبق ذكره ، ٤٩- ٦٥ . وأيضاً، نادر سعيد مرجع سبق ذكره ، ص ١٥- ١٦ .

مرحلة الاحتلال الإسرائيلي

عند احتلال إسرائيل للضفة الغربية وقطاع غزة لم يكن هناك سوى خمس وعشرين بلدية، منها اثنتان في القطاع والباقي في الضفة الغربية، إلى جانب العديد من المجالس القروية. وكان من أولى إجراءات الاحتلال في العام ١٩٦٧ بحق المجالس البلدية والقروية بأن تم تحويل صلاحيات الوزير المنصوص عليها بالقوانين السالفة الذكر إلى ضابط يعينه قائد المنطقة، وهو ضابط شؤون الداخلية والذي أصدر الأمر العسكري رقم (٨٠) بتمديد صلاحيات المجالس المحلية إلى أن أصدر الأمر العسكري رقم (٤٥٤) عام ١٩٧١ والذي سمح بموجبه إجراء أول انتخابات فلسطينية للبلديات في العام ١٩٧٢، بالإضافة لذلك فقد ضمت إسرائيل القدس وألغت بلديتها في ١٩٦٧/٦/٢٩. خلال فترة الاحتلال لم يتم سوى استحداث ثلاث بلديات (يطا، ورفح، ودير البلح). وبعد صدور الأمر العسكري رقم ١٩٤ في العام ١٩٦٧ والذي حول الصلاحيات المنصوص عليها في القانون الأردني إلى الشخص المعين من قبل القائد الإسرائيلي للضفة الغربية، وبعد ذلك توالى الأحكام العسكرية الخاصة بالسلطات المحلية الفلسطينية^{١٨}.

ويمكن القول أن مرحلة الاحتلال كانت أسوأ مرحلة مرت على الهيئات المحلية الفلسطينية بفعل الأوامر العسكرية التي كبلت عملها وحددته بما يتلاءم مع مصالح الاحتلال، ويلاحظ أن الاحتلال لم يترك من البصمات ما تذكر خلال فترة احتلاله على الهيئات المحلية والتي تمثلت بالإقالة والأبعاد والقتل والاعتقال والإقامة الجبرية، سوى إصداره أمراً عسكرياً يحمل الرقم (٦٢٧) الصادر سنة ١٩٧٥ والقاضي بتعديل البند (١٢) من قانون البلديات الأردني ومنح المرأة حرية الانتخاب والترشيح. وقد زادت إجراءات الاحتلال القمعية ضد الهيئات المحلية الفلسطينية بعد انتخابات العام ١٩٧٦ والتي كانت تمثل التيار الوطني المؤيد لمنظمة التحرير الفلسطينية. وما رافق ذلك من فوز لهذه الكتل في المدن والبلدات الرئيسية في الضفة الغربية. عندها شعر الاحتلال أنه وعلى الرغم من كل المعوقات والأوامر الصادرة بحق هذه الهيئات إلا إنها بدأت تلعب دوراً سياسياً وطنياً من شأنه أن يخلق أوضاعاً على الأرض سيما وأن هؤلاء الأشخاص منتخبون مباشرة ويمثلون زعامات سياسية واجتماعية، مما حدا بسلطة الاحتلال إلى إقامة وعزل العديد من المجالس البلدية. وتعين لجان أدارها موظفون إسرائيليون عينهم الحكم العسكري آنذاك.

وبعد العام ١٩٨٦ أي بعد إلغاء اتفاق ١٥ شباط ١٩٨٥. الموقع بين منظمة التحرير الفلسطينية والأردن. طرح الأردن خطته حول التقاسم الوظيفي والتي على إثرها بدأت سلطات الاحتلال بتعيين رؤساء بلديات ولجان من الفلسطينيين، وما أن انقضى العام ١٩٨٦ وما رافقه مع شن حملة على رؤساء البلديات. حتى اندلعت الانتفاضة الفلسطينية الأولى في العام ١٩٨٧ والتي أجهزت على البلديات والمجالس القروية لجهة فاعليتها ودورها المجتمعي في كثير من المدن والقرى، مما جعلها عبارة عن هياكل فارغة لا تحمل من الفعل إلا اسمه يبقى أن تقول أن الهيئات المحلية الفلسطينية وعلى الرغم من كل الممارسات الإسرائيلية بحقها إلا أنها قامت بأدوار وطنية مشهود لها. وعملت كل ما في وسعها من أجل تقديم الخدمات وتطويرها للمواطنين الفلسطينيين على الرغم من شح الموارد وأفرزت قيادة داخلية للفلسطينيين ما زالوا يتذكروها حتى ولو من خلال نافذة صحيفة القدس قبل عشرين عاماً .

١٦ - عبد الناصر مكي، مرجع سبق ذكره، ص ٣.

١٧ - علي الجرباوي، مرجع سبق ذكره، ص ٥٦.

١٨ - المرجع السابق، ص ٥٦-٥٩.

الفصل الثاني : تطور الحكم المحلي فلسطينياً

١ . السياسة والأهداف

شُكلت وزارة الحكم المحلي بقرار من القيادة الفلسطينية بتاريخ ٢٥/٢/١٩٩٤، وتتبنى الوزارة مفهوماً محدداً للحكم المحلي وترى أن الحكم المحلي يتألف من هيئات محلية على شكل مجالس بلدية وقروية ومجالس خدمات مشتركة، تعمل على خدمة المواطنين ولكل هيئة محلية منطقة نفوذ ضمن حدود الدولة ككل، وتعمل الوزارة على تحقيق أربعة أهداف أساسية وهي .

- ١- ترسيخ مفهوم الحكم المحلي، تعميم اللامركزية الإدارية، الارتقاء بمؤسسات الحكم المحلي لتتلاءم مع الأهداف الوطنية لبناء مجتمع فلسطيني يستند على الانتخاب الديمقراطي.
- ٢- النهوض بمستوى الخدمات في الريف الفلسطيني لجسر الفجوة بين الريف والحضر.
- ٣- بناء المقدرات الذاتية للهيئات المحلية.
- ٤- مراجعة أوضاع الهيئات المحلية التي كانت قائمة قبل قيام السلطة وصولاً إلى رؤية في مجال الحكم المحلي تتلاءم والخصوصية الفلسطينية^{١٩} .

منذ استلام وزارة الحكم المحلي لمسؤوليات الهيئات المحلية الفلسطينية تطورت هذه الهيئات من حيث الكم تطوراً ملحوظاً، وذلك لمحاولة التعويض عن فترة الاحتلال التي أثرت سلباً على مسيرة الهيئات المحلية وخدماتها وبنائها الإدارية والفنية ومواكبة التطورات العالمية في مجال التنمية والحكم المحلي.

عمدت وزارة الحكم المحلي بعد تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية إلى استبدال الهيئات التي كانت قائمة زمن الاحتلال سواء أكانت منتخبة أو معينة بهيئات جديدة تم تشكيلها من قبل العائلات أو القوى السياسية في التجمعات الفلسطينية (عدا مدينتي حلحول والخليل).

وقد لاقت مثل هذه التعيينات قبولاً ومباركة من البعض، ورفضاً وعدم قبول من البعض الآخر. بينما يبرر طرف ثالث التعيينات هذه بسبب عدم وجود قوانين تخص الهيئات المحلية آنذاك. وقد رأي المؤيدون لفكرة التعيينات من قبل الوزارة أن ذلك تغييراً لواقع كان قائماً أيام السلطة المحتلة، وبالتالي فإنه من باب أولى أن لا يمتد ارث الاحتلال إلى السلطة الوطنية، إلى جانب أن هناك بعض القرى لم يكن بها مجالس قروية زمن الاحتلال مما حرمها من تقديم الخدمات إلى المواطنين، أما البعد الثالث وهو ضح دماء جديدة لإدارة الهيئات المحلية مكان كبار السن اللذين كانوا يوصفوا بالتقليدية والاعتدال زمن الاحتلال.

أما المعترضون والمنقدون للتعيينات فقد ذهبوا إلى أبعد من ذلك معتبرين التعيينات مرفوضة من حيث المبدأ ليس لأنها تصدر حقوق المواطنين في اختيار ممثلين عنهم، بل لأنها تأسس لواقع جديد يمكن أن يصبح مع مرور الزمن بمثابة التقليد وبالتالي الاستعاضة عن الانتخابات بالتعيين،

١٩ - برنامج دراسات التنمية، تقرير التنمية البشرية، (رام الله : حزيران ٢٠٠٢)، ص ٤٩.

مما سيؤثر سلباً على بنية النظام السياسي الفلسطيني برمته، وبالإضافة لذلك فإن طريقة وأهداف التعيينات غير مقنعة بل أنها تركز للفئوية السياسية والفصائلية والعشائرية، بل أن بعض الهيئات تجميع ممثلين لعشائر وفصائل فلسطينية.

وبالتالي فإن ذلك تكريس لتجربة فلسطينية سابقة فرضت على الشعب الفلسطيني من القوى المحتلة، فمثل هذا الإرث لا يعزز به بل لا يؤخذ به إذا كنا نبغي نظاماً سياسياً ديمقراطياً، قائماً على التسامح والتعددية واحترام حرية الفرد وتداول السلطة والانتخابات الحرة المباشرة، وحسب وزير الحكم المحلي السابق فإن الوزارة كانت أمام خيارين، إما أن تبقى الأوضاع على ما هي عليه. أو الانتظار حتى إجراء انتخابات بعد عملية إعادة الانتشار في المرحلة الثانية. وبالتالي قامت الوزارة بالتوجه لاختيار شخصيات الهيئات المحلية، وفي ذات السياق لا يسمي الوزير ذلك تعييناً مثلما يعتبره الكثيرون «وبموجب ذلك تم اختيار المجالس البلدية والقروية من أجل إدارة شؤون المكان وبمساعدة المواطنين أنفسهم». وهذا ما يسميه بالحل الوسط بين الانتخابات والتعيين^{٢٠}.

ومع كل ما يساق من مبررات وتخفيف وتهذيب للكلمات إلا أن الكلمة النهائية هي التعيين بدل الانتخاب، وبالتالي مصادرة حقوق المواطنين في الاختيار والمشاركة وتحديد الأولويات والاحتياجات، فضلاً عن ذلك لا يوجد أي نص قانوني يتيح التعيين محل الانتخاب، في أي من القوانين المنشورة وهذا ما لا يتفق مع اللامركزية التي تتبناها الوزارة، بل أن ذلك يتعدى إلى منع الآخرين من اعتبار ذلك تعيناً بل اختياراً لهؤلاء من قبل الوزارة والمواطنين. وكان ذلك يوحى باستحداث نظام جديد للانتخابات كانت تجهله الديمقراطيات العريقة وتم اكتشافه فلسطينياً، ولكن الأدق أن نسمى الأشياء بمسمياتها ونؤكد أن ذلك تعيناً على أسس عشائرية وسياسية وتنظيمية واقتصادية وشخصية.

وإذا كانت سياسة وإستراتيجية الوزارة تقوم على ترسيخ وتعزيز الأسس الديمقراطية واللامركزية في النظم المحلية. للوصول للهدف العام والذي يقوم على تطوير وتوحيد وشمولية الإدارة المحلية، وذلك من أجل الوصول إلى حكم محلي راق. ننمي من خلاله الديمقراطية وتعزز به مشاركة المواطنين في عملية البناء والتنمية والحكم المحلي^{٢١}، فإن الواقع يشير عكس هذه السياسة والتوجهات، ولم تقف السلطة الوطنية عند هذا الحد من التعيينات وتعميق البعد العشائري والعائلي على حساب البعد الوطني، بل قامت بتعيين أشخاص كان آباؤهم أو أجدادهم في الأيام الغابرة رؤساء أو أعضاء هيئات محلية. ومعنى ذلك أن السلطة تعمق من الولاءات العشائرية والقبلية على حساب الولاء للوطن. وتحرم الناس أيضاً من ممارسة حقوقهم الأساسية. وتعمق في المجتمع اتجاه لا مبالي وغير فاعل ومشارك في الحياة العامة.

وبالإضافة لذلك يلاحظ سيطرة الوزارة على الهيئات المحلية في أمور عدة ليس فقط بنص قانوني وإنما من خلال العرف كترويس الأوراق الرسمية والياقظات وغيرها من مواد الإعلان باسم وزارة الحكم المحلي. في الوقت الذي لا تضعه بعض الهيئات في المدن الكبرى. وذلك كنتيجة امتلاك القوة بمفهومها الشامل، مما يتيح المجال أمام هذه الهيئات الحصول على تمويل

٢٠ - صائب عريقات، لقاء مع مجلة الحكم المحلي، عدد ١، أيلول ١٩٩٩، ص ١٠.

٢١ - المرجع السابق، ص ٦-٧.

مباشرة من قبل الممولين، وعدم الاعتماد على الوزارة فالهيئات المحلية الأصغر والأخص لجهة الإمكانيات المادية والبشرية والنفوذ الذي تتمتع به الهيئات الأكبر والأغنى، مما يزيد الفجوة بين المناطق الفقيرة والغنية، وهذا لا يؤسس إلى حكم محلي، وأيضاً يعبر ذلك عن ازدواج في المعايير، فالوزارة غير قادرة على إلزام هذه الهيئات في قراراتها، لأسباب لا تبدو خافية على احد، في الوقت التي تتدخل في كل كبيرة وصغيرة في الهيئات المحلية في أماكن مختلفة^{٢٢}.

٢. تشكيل الهيئات المحلية

تشكل انتخابات الهيئات المحلية أهمية كبيرة في الدول الديمقراطية، باعتبارها احد أهم أشكال ممارسة الديمقراطية، حيث أن الانتخابات تعبر عن آراء الناس وتوجهاتهم وتفسح لهم المجال للتعبير عن آمالهم وطموحاتهم في إفرار قيادة محلية، تكون قادرة على إدارة شؤونهم وتحسين الخدمات المقدمة لهم، ومن هنا ينظر إلى الانتخابات المحلية باعتبارها الحاضنة الأولى للقيادات السياسية، حيث أنها في العادة تفرز قيادات على مستوى الوطن. هذا إلى جانب تفعيل وتدعيم المشاركة المجتمعية. وبهذه الحالة ترسيخ تقاليد وثقافة ديمقراطية تقوم على اختيار المرشحين على أساس مزاياهم المهنية. وليس على أساس الانتماء السياسي أو العشائري أو الطائفي.

أ. أساليب ومعايير تشكيل الهيئات المحلية

كما أوضحنا لا يكفي وجود قانون ينظم موضوعات الهيئات المحلية على اختلافها، بل من الواجب أن تمارس هذه الهيئات الاختصاصات المناطة بها بناءً على نصوص القوانين المعمول بها. فلا يكفي الحديث عن القانون في ظل تغييره وإبقاء الباب مشروحاً أمام الاجتهادات حول ضرورة إجراء الانتخابات، أو الاستمرار في سياسية التعيين أو العمل على إجراء انتخابات والقيام بالتعيين في ذات الوقت.

فعلى الرغم من عدم وجود نص قانوني في القوانين الفلسطينية ذات الصلة يتيح التعيين بدلاً من الانتخابات إلا أننا نرى أهمية للحديث عن أساليب ومعايير تشكيل الهيئات المحلية الفلسطينية في ظل احتدام الجدل حول الأسلوب. حيث يرى فريق أن الانتخابات هي السبيل باعتبارها مقياس لقبول هذا الشخص أو ذاك وبالتالي يكون مختاراً وليس معيناً. أما الفريق الثاني فيرى أن التعيين هو الأنسب حيث يتم اختبار الناس ذوي الكفاءة والقدرة وبالتالي ترفد الهيئة بالكفاءات، أما الفريق الثالث فيرى أن الانتخابات والتعيين هما الأنسب باعتبار أنها الحل الوسط بين النظامين السابقين، ويجمعان إيجابياتهما، مع ذلك سنتعرض بإيجاز إلى الأساليب الثلاثة المتبعة في تشكيل الهيئات المحلية بالإضافة إلى المعايير.

١. أسلوب التعيين

ويعني هذا الشكل بأن تقوم الحكومة باختيار أعضاء ورؤساء الهيئات المحلية وذلك حسب مواصفاتها ومقاييسها، سواء أكانوا أكفاء أم لا، والمعيار الأساس لدى الحكومة المركزية التي تختارهم يكون مدى قربهم من النظام السياسي. وبالتالي لا يعقل أن تختار الحكومة أشخاص

٢٢ - تقرير التنمية البشرية، مرجع سبق ذكره، ص ٥٣.

معارضين لها. وعلى الرغم من وجود أنصار لمبدأ التعيين ودفاعهم عنه لما يحققه من مزايا إلا أن ذلك لا يرقى بأي حال من الأحوال إلى مبدأ الانتخاب، فنحن حيث نتحدث عن تطور الفكر في الحكم المحلي ونتحدث عن اللامركزية في الحكم، يعني لنا في المقام الأول إشراك الناس على المستوى المحلي في عملية صناعة القرار.

وإذا كان أنصار التعيين يرون أن الانتخابات يجب أن يتوفر بها مستوى علمي وثقافي ووعي قومي لدى المواطنين حيث أن عدم وعي المواطنين قد تفرز قيادات محلية غير مؤهلة وغير كفوءة. لكن ذلك يتنافى والواقع حيث يقوم المواطنين باختيار رئيس الدولة واختيار ممثلي السلطة التشريعية، فالانتخابات المحلية هي تجربة أكثر تواضعاً من المجالس النيابية أو انتخابات الرئاسة. وبالتالي ما هو المعيار والمقياس لوعي ونضوج الناس^{٢٣}. ولكن يبدو أن أنصار هذا الأسلوب أكثر التصاقاً بالسلطة الحاكمة بل قد تكون الحياة الديمقراطية معطلة في دولهم.

إنما يتم التعيين أحياناً باعتبار البلديات ليست مؤسسات حكم، بقدر ما هي دوائر وظيفية تنفيذية لسياسات مركزية محددة، وبالتالي فإن هذا التعيين يخضع لمسميات وظيفية إدارية، وعناوين لمواقع وظيفية لا أكثر، ويختلف التعيين هنا عن التعيين القائم حالياً بوجود معايير وشروط لملء كل وظيفة، يخضع لها أما المتقدمون للوظيفة أو من تختارهم السلطة، وتكون هذه المعايير مقننة سلفاً بتشريع. وشفافة.

٢. أسلوب الانتخاب

الانتخاب هو قيام الناس بالتعبير عن آرائهم دونما تدخل أو ضغط من أحد. بمعنى آخر فإنهم أحرار في اختيار الشخص الذي يرونه مناسباً لتبوء هذا المنصب أو ذلك. وبالتالي الانتخاب قطعاً هو عكس التعيين لجهة وجود اللامركزية. فلا يعقل الحديث عن استقلال الهيئات المحلية وممارستها لعملها بحرية دونما خوف أو ضغط إذا لم يكن هناك انتخابات حرة ونزيهة وديمقراطية، فعندما نتحدث عن تداول السلطة بالطرق السلمية فإننا نعني الانتخاب.

هذا إلى جانب أن الناس يحققون مصالحهم ويعبرون عن ذواتهم بل ويشعرون بقيمتهم باعتبارهم فاعلين ولهم من الأهمية ما تؤهلهم لإنجاح هذا المرشح أو ذلك، أيضاً فعندما نميز بين المركزية واللامركزية فإن الانتخابات تكون إحدى أدوات اللامركزية، أضف لذلك أن كل دول العالم التي تمارس الديمقراطية من الناحية الفعلية لا تقوم بتعيين أعضاء أو رؤساء هيئاتها المحلية بل تفسح المجال أمام مواطنيها للتعبير عن رأيهم بحرية.

فكما أوضحنا في السابق ليس المطلوب وجود قانون للهيئات المحلية فقط. وإنما تفعيل هذا القانون وإجراء تشكيل الهيئات المحلية على أساسه، فحسنا فعل المشرع الفلسطيني بحسمه موقفه لجهة تشكيل الهيئات المحلية عن طريق الانتخابات ولكن ذلك ليس المطلوب والكافي في ذات الوقت، حيث أن المطلوب إجراء الانتخابات من الناحية الفعلية وليس الحديث عن إجرائها وكأنها قصة لا نهاية لها.

٢٣ - عدنان عمرو، الحكم المحلي في فلسطين، (القدس: جامعة القدس، ٢٠٠٢)، ص ٣٧.

٣. الأسلوب المزدوج

وهو دمج الأسلوبين السابقين حيث تتم الانتخابات وفي ذات الوقت تقوم الحكومة المركزية بتعيين بعض الأشخاص في مجالس الهيئات المحلية، إن مثل هذا الأسلوب متبع في بعض الدول في تشكيل السلطة التشريعية مثل الأردن، اندونيسيا، بريطانيا. واتبع في العهد الأردني في الهيئات المحلية حيث كانت الحكومة تقوم بتعيين أشخاص موالين للنظام في المجالس البلدية آنذاك. وخلاصة القول أن أسلوب التعيين أو الأسلوب المزدوج لا يرقيان إلى مستوى اللامركزية التي ننشدها في الحكم المحلي. بل أن هذه الأساليب قد تكون عائقا أمام التطور والتغيير الاجتماعي كونهما اقرب إلى التقليدية وتاليا للعشائرية .

ب. الأهمية السياسية للحكم المحلي

ليس هناك ما يشير إلى أن أهمية الهيئات المحلية تنحصر في الجانب السياسي فقط، ولكن لغايات الدراسة نرى من الأهمية التركيز على هذا الجانب كونه يخدم الدراسة ليس إلا، وعلى الرغم من ذلك لا بد من الإشارة ولو بشكل موجز إلى أهمية هذه الهيئات على صعيد التنمية الاجتماعية والاقتصادية والمجتمعية بل وعلى صعيد التنمية بمفهومها الشامل، ففي مجال التنمية الاجتماعية تساهم في العمل على تغيير القيم والاتجاهات السلبية العائقة للتطور والتقدم والى رفع أدائها في مجالات التعليم والصحة العامة وغير ذلك .

أما على صعيد التنمية الاقتصادية فإنها تعمل على توفير بعض فرص العمل، والقيام ببعض المشروعات الإنتاجية، ودعم الاستثمارات من خلال تسهيل الإجراءات. وتنمية السياحة وغير ذلك. أما من ناحية التنمية المجتمعية فإن ذلك يتم من خلال إفساح المجال للتأثير على عملية صنع القرار، وإشراك الناس في تحديد وتوسيع الخيارات ومشاركتهم في العملية التنموية بشكل عام . وتأسيسا على ما سبق فإن هناك ترابط وثيق بين هذه الأهداف والأهداف السياسية من حيث أنها^{٢٤} :

أ- **ترسخ الأسس الديمقراطية** : تعتبر الديمقراطية السياسية من أهم وأشهر أنواع الديمقراطية، ولا تقل أهمية عنها الديمقراطية الإدارية^{٢٥}. حيث أن كلا الشكلين يقومان على إشراك الناس في اختيار ممثلهم سواء على المستوى المحلي أو على المستوى الوطني. وبالتالي فإنهما يتفان في أن ممارسة الشكلين تعبير عن احترام الأنظمة السياسية لحقوق مواطنيها. وعليه فإن ترسيخ وتاليا تطبيق المبادئ الديمقراطية على المستوى المحلي سيحقق الأمور التالية^{٢٦} :

١- التنشئة السياسية للمواطنين: من خلال الانتخابات الديمقراطية تتعمق تجربة المواطن العادي في موضوع الانتخابات، وبالتالي يكون على استعداد لممارسة مثل هذه التجربة في الانتخابات

٢٤ - صائب عريقات، مجلة الحكم المحلي. عدد ١، أيلول، ١٩٩٩، ص٦.

٢٥ - إبراهيم شعبان، قراءة قانونية في مشروع قانون انتخابات مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية، (القدس: مركز الدفاع عن الحريات ط١ كانون ثاني ١٩٩٧، ص ١٣.

٢٦ - عدنان عمرو، مرجع سبق ذكره، ص٢٠-١٨.

التشريعية أو الرئاسية، بل إن ممارسته لهذا الحق يعطيه المبادأة والحماس والثقة في النفس. كدلالة على مشاركته الايجابية في تقرير الشؤون العامة لوطنه أو بلدته، أيضا ممارسة مثل هذا الحق تعمق الانتماء لدى المواطن سيما إذا كان هناك انتخابات دورية لجميع المستويات عندها يكون هذا الشخص على صلة وتماس مع نظامه السياسي والمحلي ويتجلى ذلك من خلال الانتخابات .

٢- إقامة رابطة وصلة بين المواطنين والنظام السياسي: حيث يبقى المواطنين على صلة مع نظامهم السياسي، وذلك من خلال ممثليهم المحليين والذين يقومون بدورهم بنقل مطالب المواطنين واحتياجهم إلى السلطة المركزية، ويعني أيضا مشاركة المواطنين في العمل على حل هذه المشاكل وتلبية الاحتياجات. ويبقى الاتصال والتواصل بين الحكومة المركزية والمواطنين من خلال هيئات الحكم المحلي والتي تعبر عن اللامركزية .

٣- ظهور القيادات: كثيراً ما خرجت الهيئات المحلية قيادات وزعامات سياسية، بل رؤساء دول، فالهيئات المحلية تعتبر الحاضنة الأساسية لبناء قدرات وتمكين هذه القيادات. فمن خلالها يبدأ الأشخاص بتحمل مسؤولياتهم. ومنها يبدأ العمل من أجل الصالح العام. والدفاع عن حقوق المواطنين، فهي إذن مقدمة أساسية لتنبؤ هذا الشخص مركزا سياسيا متقدما في الدولة.

٤- تفعيل المشاركة المحلية: حيث أن الانتخابات المحلية هي إحدى الطرق الرئيسة لتفعيل المشاركة المجتمعية ودافعا أساسيا لها فبإجراء الانتخابات نجد أن هناك دوافع مختلفة لدى المواطنين للاشتراك بها، وبالتالي مع تعدد هذه الدوافع تفعل المشاركة. لتصل في النهاية إلى مشاركة الناس في التخطيط والتنظيم والتنفيذ والمتابعة والأشراف وأخيرا التقييم. مما يعود بالفائدة على المجتمع المحلي نفسه.

ب - حماية و تعزيز الوحدة الداخلية وذلك من خلال

١- في حالة الكوارث والحروب والأزمات على اختلافها. وفي حالة عدم تمكن السلطة المركزية من القيام بالمهام المناطة بها،فإن هذه الهيئات تبقى قادرة على تقديم الخدمات والمساعدات الطارئة باعتبارها هيئة محلية اقرب إلى المواطنين من الحكومة المركزية في هذه الظروف .

٢- إن الانتخابات المحلية تعزز الانتماء الوطني لدى الشخص وتقلل من النزعات الانفصالية حيث يشعر المواطن بأهميته وبأنه يمارس حقوقه الأساسية الذي يضمنها دستور بلاده .

٣- الانتخابات المحلية تزيل الفوارق بين مواطني الدولة. بل وتمنع التمييز على أساس اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو المركز الاجتماعي. مما يتيح للجميع ممارسة حقوقهم على قدم المساواة دونما تمييز .

٤- الانتخابات المحلية : تحمي النسيج المجتمعي من التفسخ وتزيد من الاتصال والتواصل بين المواطنين وتقلل من النزعة العشائرية باعتبار الأشخاص الفائزين هم خيار المواطنين .

الفصل الثالث: الانتخابات بدل التعيينات

١. الانتخابات كحق من حقوق الإنسان

يعتبر الانتخاب حقاً أساسياً من حقوق الإنسان وذلك حسب المادة ٢١ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. والمادة ٢٥ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والمادة ٢٣ من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان. والمادة ١٣ من الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان، حيث تؤكد المادة ٢١ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على:

- ١- لكل شخص حق المشاركة في إدارة الشؤون العامة لبلده، إما مباشرة وأما بواسطة ممثلين يختارون في حرية.
- ٢- لكل شخص، بالتساوي مع الآخرين، حق تقلد الوظائف العامة في بلده.
- ٣- إرادة الشعب هي مناط سلطة الحكم، ويجب أن تتحلى هذه الإرادة من خلال انتخابات نزيهة تجري دورياً بالاقتراع العام وعلى قدم المساواة بين الناخبين وبالتصويت السري أو بإجراء مكافئ من حيث ضمان حرية التصويت.

ويعني ذلك أن مفهوم الشؤون العامة يعني تقديم الخدمة لجميع أفراد المجتمع دونما تمييز، إلى جانب المشاركة في تحمل المسؤوليات في تلك الشؤون وإدارتها. وذلك من خلال إتاحة المجال أمام الجميع للمشاركة في الإدارة العامة للدولة، وهذا الأمر يتجلى بالشكل المباشر، أما إذا كان الأمر بطريقة غير مباشرة فإنه يعني تمثيل هؤلاء الناس وذلك من خلال إدارة شؤون البلاد عن طريق الانتخابات الحرة، وعليه إذا كان من الممكن إدارة شؤون البلاد من خلال الانتخابات، والتي تعبر عن إرادة حرة للناس. فإنه ذلك يعني أن تكون هذه الانتخابات قائمة على أساس الاختيار الحر، أما إذا كانت إدارة شؤون البلاد قائمة على أساس القسر والإكراه والتعيين والفرص فإن ذلك يعني منعا للحرية وتقيدا لها ومصادرة للحقوق الناس، مما يعني انتقاصا للإرادة الشعبية وتضييقاً ومنعاً لها.

وإذا كان البعض يرى أن حق المشاركة في إدارة الشؤون العامة للبلاد هو حق أساس يجب إن يمان لكل فرد من أفراد المجتمع. إلا أن المشاركة المباشرة به تقتضي وجود مواصفات ومؤهلات وكفاءات معنية في الفرد لتمكّنه من القيام بدوره، وإذا كان هذا يعني الشخص الذي سيخوض الانتخابات بطريقة ديمقراطية فكيف لنا أن نتصور التعيينات في المجالس القروية والبلدية، والتي لا تستند إلى أي أساس موضوعي سوى الانتماء السياسي والقوة الاقتصادية والبعد العشائري. إن كل هذا وذلك سيؤدي في نهاية المطاف إلى فوضى واضطراب وفساد اجتماعي في هذه التجمعات.

وعند الحديث عن الحقوق والحريات السياسية فإن ذلك يعني في المصطلح الدستوري أن تكون الأمة مصدر السلطات وصاحبة السيادة العليا في شؤون الحكم سواء من خلال اختيار ممثلين عنها ومرأيتهم ومحاسبتهم ومشاركتهم بل وعزلهم، وبالتالي فإن الحريات والحقوق السياسية لا

تتفصل عن النظم الديمقراطية باعتبار ذلك صبغة للحكم وإدارة الشؤون العامة للبلاد، فعن طريقها يتمكن الناس من ممارسة حقوقهم وحررياتهم، وممارسة هذا الحق ديمقراطياً يرجع أصل السلطة ومصدرها إلى الإدارة العامة للأمم^{٢٧}.

٢. الحاجة للانتخابات

- ١- إن الانتخابات المحلية مجمع عليها من كافة القوى الفلسطينية، كونها انتخابات داخلية لخدمة المجتمع المحلي.
- ٢- الآن وبعد أن حُرِم الشعب الفلسطيني وعلى مدار ربع قرن ويزيد من ممارسة حقه الديمقراطي بالترشيح والانتخاب. فإن الواقع أصبح موات أكثر من أي وقت مضى لممارسة الشعب لحقه الديمقراطي في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية.
- ٣- إن الانتخابات تلغي سياسة التعيين، حيث أن سياسة التعيين التي حصلت في المجالس القروية والبلدية اثبت فشلها لجهة تقديم الخدمات للناس، باعتبار هذه اللجان معينة وليست منتخبة^{٢٨} وعلى الرغم من الآثار الايجابية التي تركت على حياة الفلسطينيين لجهة الوعي بالقانون وأهميته وسيادته، ولكن يجب الإشارة إلى أن وجود القانون لا يعني بالضرورة الالتزام به أو العمل ضمن نصوصه أو روحه. كما لا يعني مجرد وجوده فضيلة، فالقانون إن لم يكن مستجيباً لحاجات التطور المستقبلي، يبقى عاجزاً عن القيام بدوره التنظيمي للعملية الاجتماعية، وبالتالي وجود القانون لا عبرة منه إلا إذا طبق على أرض الواقع^{٢٩}، وإذا كان مرناً قابلاً للتطور، وقد تكون بعض النصوص الواردة في القانون غير منسجمة مع حقوق المواطنين، بل انتقاص منها.

٣. لماذا الانتخابات

وذلك من اجل إدارة شؤون البلاد بطريقة مباشرة أو بطريقة غير مباشرة، ولكن تختلف النظم السياسية في طريقة تكوينها للإدارات المحلية فهذه الدول عادة ما تلجأ إلى الانتخاب ومنها ما يلجأ إلى التعيين كوسيلة ناجحة لإدارة الشؤون الداخلية بينما نجد البعض يخلط ما بين الانتخاب والتعيين. وبالتالي فإن لهذه المدارس حججها .

- ١- إن الدول حديثة العهد تلجأ إلى تعزيز المشاركة الشعبية وذلك من خلال إفساح المجال أمام مواطنيها للتعبير عن رأيهم من خلال الانتخابات الحرة والمباشرة سواء العامة أو المحلية . كتأكيد على حقوقهم مما يدفع بالمواطنين لكي يكونوا مشاركين فاعلين في الحياة العامة، إلى جانب تقوية الجبهة الداخلية، واستباقاً لأي هزات داخلية من شأنها أن تؤثر على النظام السياسي برمته.

٢٧ - أمير موسى، حقوق الإنسان: مدخل إلى وعي حقوقي، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، تموز ١٩٩٤ ط ١)، ص

١٨٧-١٨١ .

٢٨ - www.alresala.nex/adadresaia

٢٩ - علي الجرباوي، البنية القانونية والتحول الديمقراطي في فلسطين، (رام الله: مواطن، ط ١ كانون ثاني ١٩٩٩)، ص

١٨-١٧ .

٢- أن هناك إجماعاً من قبل أوساط السلطة الفلسطينية والفصائل والأحزاب الفلسطينية وباقي مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني على ضرورة إجراء انتخابات الهيئات المحلية. انطلاقاً من الأهمية في إشراك الجميع في عملية صنع القرار، ومشاركة الناس في التعبير عن آرائهم، ومن أجل رفع مستوى الخدمات المقدمة للناس.

٣- إن إجراء مثل هذه الانتخابات سيكون له انعكاسات ايجابية على صعيد توطيد الثقة بين المواطن والحكومة من خلال توزيع الخدمات العامة المقدمة للناس بين المؤسسات الحكومية والهيئات المحلية.

٤- إن الانتخابات في حال حصولها ستؤكد أن النظام السياسي الفلسطيني يعمل بشكل جدي على إرساء تقاليد ديمقراطية في المجتمع الفلسطيني وسيفتح المجال أمام المواطنين لانتخاب ممثليهم لإدارة شؤونهم المحلية.

٥- إن الانتخابات وما ينتج عنها من إفراز لممثلي المواطنين سيقود إلى تعميق خبرة المواطنين لجهة الانتخاب والترشيح، وبالتالي تدريبهم على ممارسة الإدارة المحلية، وتحمل المسؤولية وتطوير وتعميق التعاون والتنسيق والتشبيك بين الهيئات المحلية والمواطنين من جهة، والحكومة من جهة أخرى^{٣٠}، فعلى الرغم من أن النظام السياسي الفلسطيني يقوم تاريخياً على التعددية. إلا أن النظام الفلسطيني لم يمارس الديمقراطية بمفهومها الشامل بقدر ما مارس المحاصصة، وظل هذا النظام مرتكزاً على الفئوية السياسية. فهيات منظمة التحرير الفلسطينية كالمجلس الوطني أو اللجنة التنفيذية أو المجلس المركزي، قائمة جمعها على أساس الكوتا، بعبارة أخرى على الفئوية السياسية، فكل فصيل له نسبة معينة من الأعضاء. أما المستقلين فيتم اختيارهم بالتراضي، وما أن شكلت السلطة الوطنية الفلسطينية حتى عادت مرة أخرى إلى نفس الأسلوب في التعيين مع بقاء المعارضة خارجية التشكيلية هذه المرة.

وبصرف النظر عن الأسباب الكامنة وراء إرجاء الانتخابات المحلية إلا أن أجراءها أصبح مطلباً أساسياً وحيوياً، وسيما وأن سياسة التعيينات المتبعة تبدو وكأنها بديل للانتخابات الديمقراطية، بل وينظر لها على أنها أحدى الأدوات الأساسية لترسيخ وتعزيز العشائرية والعائلية في المجتمع الفلسطيني، هذا إلى جانب أن سياسة التعيينات اثبت عدم جدواها لجهة عدم الاستمرارية هذه اللجان في عملها. أو حدوث استقالات، أو بروز إشكاليات في القرى والبلدات، والأهم من ذلك عدم رضى المواطنين وتذمرهم من تردي الخدمات المقدمة من الهيئات لهم .

٤. توجهات وجوانب وأبعاد إجراء الانتخابات

١- أن الشعب الفلسطيني ونتيجة لتجربته الموزعة بين التهجير والشتات والاحتلال يطمح إلى تشكيل نظام سياسي قائم على المشاركة الفاعلة من قبل الجميع لتقرير المصير وإدارة شؤونه الداخلية بشكل حر.

٢- وجود قلق عند نسبة كبيرة من الشعب الفلسطيني من العودة مرة أخرى إلى هيمنة القيادة

٣٠ - عدنان أبو عامر، مقال بعنوان «الم يحن الوقت لإجراء الانتخابات المحلية»، في حقوق المواطن الفلسطيني في مقالات ٢ (رام الله: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، ٢٠٠٠)، ص ١٩٣-١٩٤ .

الفردية على مجريات الأمور، وما رافق ذلك من تعيينات وترهل إداري، واستغلال للمنصب. ونتيجة لذلك بدا ينظر للانتخابات بأنها الوسيلة الوحيدة لأحداث التغيير.

٣- إن الانتخابات يمكن لها أن تحسم بعض الخلافات على الساحة الفلسطينية ويمكن لها أن تكون بمثابة صمام الأمان للأوضاع غير المستقرة، إذا ما أخذنا بعين الاعتبار القبول بالنتائج^{٣١}.

ويمكن إجمال جوانب وأبعاد الانتخابات بالتالي :

١- البعد القانوني: فعلى الرغم من وجود قانوني انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (٥) لعام ١٩٩٦ وقانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (١) لعام ١٩٩٧، توجب إجراء الانتخابات المحلية إلا أنه وعلى الرغم من مرور خمس سنوات لم تجر الانتخابات مع تزايد الحديث عن إجراء الانتخابات يوماً بعد يوم كإحدى آليات التغيير المنشود، إلا أن ذلك لا يعدو كونه كلاماً يقصد منه إرسال تلميحات للخارج، وإشارات للداخل بضرورة الاستعداد، أو الهاء البعض في عملية التحضير والاستعداد، وكان آخر المواعيد لإجراء الانتخابات المحلية قد حددت في ٢٠٠٣/٣/٢٠، ولكن سرعان ما تم التراجع عن ذلك، لأسباب معروفة وغير معروفة.

٢- البعد الديمقراطي : إن عدم قيام السلطة التنفيذية بالإجراءات الكفيلة لإجراء انتخابات ديمقراطية حرة ومباشرة للانتخابات رؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية يعكس ويعزز في ذات الوقت التوجهات المركزية في الإدارة المحلية. هذا إذا ما أخذنا بعين الاعتبار مصادرة ومنع المواطنين من ممارسة حقوقهم التي أكدت عليها الشرعة الدولية لحقوق الإنسان والقوانين الوطنية ذات الصلة.

٣- البعد الإداري: إن عدم اختيار الشخص المناسب في المكان المناسب يؤكد دوماً فشل سياسة التعيينات. والقائمة في غالبها على العلاقة الشخصية. والفئوية السياسية. والبعد العشائري والقوة الاقتصادية.

٤- إن إجراء الانتخابات أيضاً بعداً وطنياً: بالإضافة إلى إعطاء صورة لقدرة الشعب الفلسطيني أمام العالم لاختيار ممثليه المحليين، فإن ذلك يؤسس لمبدأ تداول السلطة، هذا إلى جانب إيجاد ثقافة على الصعيد.

٥. أهداف التعيينات ونتائجها

يرى المعارضون لسياسة التعيينات، أن أهداف هذه التعيينات في المجالس البلدية والقروية سياسية في المقام الأول. حيث يلاحظ أن الأشخاص المعينين هم من أنصار السلطة ومن مؤيدي العملية السلمية. وبالطبع فقد أبعدت السلطة بذلك أنصار المعارضة بوجه عام من المشاركة في إدارة شؤون الهيئات المحلية، وفي المقابل فقد عمدت السلطة إلى زيادة التأييد السياسي لها. وذلك من خلال استخدام الهيئات المحلية باعتبارها أداة من أدوات التغلغل داخل المجتمع وإحدى أدوات السيطرة عليه، سيما وإن تشكيلها يستند على البناء العشائري مما اتاح لها كسب الولاء من

٣١ - علي الجرباوي، النظام السياسي الفلسطيني واقتراح لجنة الحكم المحلي للانتخابات، (في خليل الثقافي محرراً)، نابلس: مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، شباط ١٩٩٥)، ص ٧٢ - ٧٣.

العائلات باعتبار العلاقة بين الطرفين علاقة مصلحية وعلاقة امتيازات، حارمة بذلك المعارضة من الاستفادة من وجودها في هذه الهيئات باعتبارها أماكن تمارس بها نشاطاتها، ومنابر تمكنها من التأثير على مجريات الأمور، وبهذا استبعدت المعارضة وبقيت على الهامش دونما تأثير.

وقد لعبت التعيينات الدور الحاسم في تأجيل الانتخابات بالرغم من كل المبررات، والتي حملت في طياتها الكثير من المعطيات لعل أبرزها وأهمها التأخير في ترسيخ مفهوم الحكم المحلي، إلى جانب أن بعض الأشخاص المعيّنين يعتبرون هذه اللجان وبالتالي البلديات والمجالس القروية جزءاً من أملاكهم مما يعطيهم الحق والقوة - حسب مفهومهم- لممارسة ما يرونه مناسباً باعتبار أنهم معيّنين بقرارات عليا قد تكون مؤسسة الرئاسة مصادقه عليها. وهذا يعني أن هذه اللجان ستقوم باسترضاء الوزارة أو الوزير مما يفقده الشرعية والتي لم يحز عليها أصلاً باعتباره معيّناً وليس منتخباً من قبل المواطنين وبهذا فإن العلاقة تكون مبنية على أساس السمع والطاعة. أكثر منها على الندية والمطالبة باعتبار ذلك حق وليس منه أو هبة أو عطية من هذا وذاك، إن تعيينات المجالس البلدية والقروية أدى إلى:

- ١- تقسيم القرى والبلديات الفلسطينية على أسس عشائرية ومناطقية داخل الموقع نفسه.
- ٢- حدوث مشاكل واضطرابات .
- ٣- استئثار الرئيس أو اللجنة بمقدرات الهيئة المحلية.
- ٤- توظيف الأقرباء والأصدقاء.
- ٥- عدم تثبيت وتصنيف بعض الموظفين.
- ٦- عدم القيام بالمهام المطلوبة لجهة الخدمات الحيوية كالكهرباء والماء ، والصحة،... الخ).
- ٧- عدم استطاعة احد من مساعلة أو محاسبة اللجنة (والرئيس على اعتبار أنهم معينون).
- ٨- وجود المحسوبة والفساد والرشوة وسوء استخدام المنصب. وسوء استخدام المال العام. مما حدا بوزارة الحكم المحلي لإرسال مندوبيها لإدارة شؤون هذه البلدية أو تلك. وإلى جانب ذلك فإن بعض رؤساء البلديات لا يقيمون في بلداتهم وإنما في المدينة مما يحرم المواطن من تسهيل مهامه، إلى جانب عدم قيام رئيس اللجنة بالمهام المناطة به، أو عدم قدرته على الوصول إلى بلدته بسبب الإجراءات الاحتلالية، مما يعني أن مصالح المواطنين ستتعطل.
- ٩- خروج البعض من الحياة العامة والانتباه والعمل لتحقيق مصالحهم الشخصية.

وإلى جانب ما ذكر أعلاه فإنه يمكن القول أن الحالة السائدة من جراء التعيينات في هذه اللجان هي:

١. إن مبدأ التعيينات الذي مارسته الوزارة بعد تشكيلها اثبت فشله وعدم جدواه، فهناك لجان حُلت وأخر استبدلت، وثلاثة استقال أغلب أعضائها. هذا بالإضافة إلى كتب الاعتراضات والتي ترفع للوزارة في كثير من المواقع. والأخطر هو نشوب خلافات ونزاعات عشائرية في تلك التجمعات. حتى وصل الأمر إلى اتهام هذه اللجان بالفساد وعدم النزاهة مما حدا بوزارة الحكم المحلي إلى إرسال من يمثلها إلى هذه اللجان لإدارة شؤونها.

٢. إن الأعضاء المعيّنين سيبقون تابعين إلى الجهة أو الشخص الذي قام باختيارهم أو بتعيينهم في هذه اللجنة أو تلك. مما يعني أن الولاء يكون لهذه الجهة وليس للمواطنين هذا إلى جانب أن اللجنة المعينة لا تكون قوية باعتبار أن لا شرعية لها سوى شرعية المعيّنين.
 ٣. إن التعيين دفع بالمواطنين إلى التمرد على اللجنة المعينة. وقد عبر عن ذلك برفضهم دفع المستحقات المالية للبلديات والمجالس القروية مقابل الخدمات التي تقدمها لهم. مما أدى ذلك إلى إيقاع هذه اللجان بأزمات مالية واجتماعية، في ذات الوقت أدت إلى انقطاع أو تقليص الخدمات المقدمة من الهيئات المحلية إلى المواطنين، وفي حالات أخرى قام المواطنون بالتصدي لهذه الهيئات وعرقله تنفيذ بعض المشاريع برفضهم الانصياع للقرارات الصادرة عن هذه الهيئات.
 ٤. أن تعميق العشائرية جاء من خلال قيام العائلات بانتخاب أو الإجماع أو بتزكيته مندوب عنها للهيئة المحلية وبالتالي قسمت البلدات والقرى على أساس عشائري. كما أحيا من جديد موضوعه التحالفات العشائرية وأبرزها من جديد. وقامت العائلات بتهنئة أبنائها في الصحف المحلية على اختيارها لهم كممثلين لها في اللجان المعينة. وأحياناً كان التداخل بين العشائري والسياسي قائماً حيث يتم اختيار ممثل عشيرة ما محسوباً على طرف سياسي ما مقابل عشيرة أخرى تفرز مندوباً محسوباً على طرف سياسي مغاير.
 ٥. إن التعيين حرم بعض الكفاءات من أن تخدم الصالح العام، أو همشها لصالح توازنات قوى أخرى غيبت الكفاءة المهنية لصالح الثقة بالحكم.
 ٦. وأيضاً وصل الأمر في بعض البلدات والقرى إلى إصدار بيانات تعارض تشكيل لجان لإدارة الهيئة المحلية، على الرغم من أن هذه اللجنة مشكلة من الفصيل نفسه.
 ٧. وبالتالي لن تكون هناك محاسبة ومساءلة شعبية لهذه اللجان أو رئيسها لعدم الانتخاب لهم باعتبارهم معيّنين. فهم لا يخشون من ذلك لأنهم معيّنين ولا احد يستطيع أن يسألهم فلا وجود لبرنامج انتخابي يمكن للمواطنين الاستناد عليه في عملية المحاسبة والمساءلة لجهة عدم تنفيذهم برنامجهم الانتخابي، وسيبقون في مأمن ما داموا معيّنين.
- وأخيراً يمكن القول أن تجربة التعيين لم تتعارض فقط مع تغييب وتحييد العامل الديمقراطي في الانتخاب وتشكيل الهيئات التي تعمل على تحقيق احتياجات الناس، بل أن هذه التعيينات لم توفر الشروط التي يتطلبها الحكم المحلي مثل:

١. إقامة حكم محلي يكون قادر على تحديد الاحتياجات والأولويات.
٢. وضع الخطط والبرامج التي تلبي احتياجات الناس.
٣. توفير الكادر القادر على تنفيذ هذه البرامج والخطط.

٧. آليات اختيار اللجان البلدية والقروية

بعد قيام السلطة الوطنية الفلسطينية عمدت السلطة ومن خلال وزارة الحكم المحلي إلى تعيين المجالس البلدية والقروية في المدن والبلدات والقرى الفلسطينية، وذلك من خلال:-

- ١- إما التشاور مع العائلات والقوى السياسية الفاعلة في التجمعات السكانية.
- ٢- أو من خلال وصول عريضة إلى الوزارة من وجهاء هذه التجمعات لتعين هذه اللجنة أو تلك.
- ٣- أو من خلال اجتماع للعائلات وانتخاب أو تعيين أو تزكية كل عائلة ممثل لها .
- ٤- أو على أساس فصائلي (تمثيل الفصائل والقوى الموجودة في هذا التجمع أو ذاك) .
- ٥- أو على أساس فصائلي عشائري .
- ٦- أو على أساس فنوي سياسي (من تنظيم واحد) .
- ٧- أو على أساس فنوي سياسي عشائري (ممثلين عن العائلات ومن لون سياسي واحد) .
- ٨- أو على أساس فنوي سياسي عائلي (أي وجود ممثلين لكل فروع العائلة (أفخاذ) ومن لون سياسي واحد) .

والمتتبع لهذه التعيينات يلاحظ أن هناك معايير أساسية تخضع لها عملية التعيين :

الأول : المعيار السياسي حيث أن هذا المعيار كان له النصيب الأكبر في عملية التعيين سواء لرئاسة أو لعضوية المجالس القروية والبلدية . سيما الأشخاص القريبيين أو المحسوبين على حركة فتح وتاليا على السلطة الوطنية الفلسطينية .

الثاني: أما المعيار الآخر فهو المعيار العشائري ، حيث لجأت السلطة في القرى والبلدات الفلسطينية إلى تعيين اللجان البلدية من عائلات كبيرة ومؤثرة. وذلك بالموافقة على القوائم التي ترفع إلى الوزارة .

الثالث : المعيار العشائري السياسي ، حيث التركيز على أشخاص من فصيل سياسي معين، إلى جانب أن هؤلاء الأشخاص ينتمون إلى عائلات كبيرة .

الرابع: معيار القوة حيث قامت السلطة بتشكيل بعض اللجان من أشخاص ذوي نفوذ وقوة في مجتمعاتهم المحلية سواء كانت القوة اجتماعية (مكانة) أو اقتصادية.

الخامس : رابطة القرابة ، حيث أن هناك العديد من رؤساء وأعضاء هذه اللجان تم تعيينهم بفعل وجود أقرباء لهم قريبيين إلى موقع صنع القرار أو هم في الموقع نفسه .

إن المتتبع للأوضاع الفلسطينية يلاحظ أن هناك اغرقا في تسييس المجتمع وهيمنة السياسة على

مختلف مناحي الحياة في المجتمع الفلسطيني، وكان لهذا الإغراق دور مهم وأساسي في ضعف إمكانية تطور العملية الديمقراطية على الصعيد الفلسطيني، فأصبحت الفصائل الفلسطينية أشبه ما تكون بالعشائر والقبائل، وسيطرت النزعة والعصبية الفصائلية على مجريات الأمور.

وعلى الجانب الآخر نمت وتززت الانقسامات الفئوية وأقت بضلالها على مناحي الحياة المختلفة. مما اتاح للحسبوية الفصائلية بأن تكون المحرك الأساسي في المؤسسات الفلسطينية المختلفة ومن ضمنها الهيئات المحلية إذ تم تقسيم الوظائف والمناصب وفقا للولاءات وليس تبعا للكفاءات^{٣٢}. وبالتالي أصبحت هذه المؤسسات رافدا للسلطة. ومعززة لمكانتها بين الناس. باعتبارها نقطة ارتكاز قوية لها من القوة والنفوذ ما يؤهلها لأن تكون دوما مؤثرة في الحياة الفلسطينية الداخلية.

فالمجتمع الفلسطيني هو جزء من المجتمع العربي، فهذا المجتمع قائم في الأساس على النبية العائلية والعشائرية والقبلية، مما يعني أن الفرد في نهاية المطاف يعود إلى العائلة الأكبر والاشمل بل ويعمل على رفع شأنها وتدعيم موقعها، جازما أن العائلة هي ضمانة أكيده له أكثر من الفصيل السياسي باعتبار العائلة أقوى على البقاء والاستمرار من هذا الفصيل أو ذلك، ولأن الولاءات ما زالت عشائرية. فلم تستطع القوى الوطنية الفلسطينية من إزالتها أو الحد منها. فانتخابات المجلس التشريعي باعتبارها أولى الانتخابات الفلسطينية من حيث الشمول. أكدت مرة أخرى على العامل العشائري. وأصبحت العائلة تعمل من اجل فوز مرشحها. بل أن من قاد الحملات الانتخابية في البلديات والقرى من أقرباء هذا المرشح أو ذلك لم يكونوا منتمين لنفس الفصيل السياسي، بل ذهب بعض العائلات الكبيرة إلى ابعدهم من ذلك عندما صوتت لمرشح عائلتها دون زملائه في القائمة.

وإذا ما كانت تجربة المجلس التشريعي بهذه الصورة، فإن التعيينات البلدية اشد وطأه وقوة وتنافسية من انتخابات المجلس التشريعي والسبب يعود إلى كون المجتمع الفلسطيني مجتمع عشائري. فإن البلدية أو المجلس القروي له من الأهمية على صعيد الفردية أكثر بكثير من المجلس التشريعي، ولأن عضوية الهيئات المحلية أو رئاستها سهلة المنال مقارنة مع السلطة التشريعية، هذا إلى جانب أن الفلسطينيين مارسوا العمل في الهيئات المحلية باعتبارها جزء من الواجهة الاجتماعية. ولأن هناك منطلق آخر وهو الجهوية والمناطقية والعشائرية الغالبة على التفكير فمن باب التباهي والتأثير والقيادة والتأثير علي عملية صنع القرار سواء من خلال الرئاسة أو حتى عضوية الهيئات المحلية مهمة ومهمة جدا. وجزء من تقليد فإن البلديات أسبق من السلطة التشريعية ولهذا يلاحظ في القرى والبلديات الفلسطينية أن رئاسة أو عضوية الهيئة هي حق من حقوق هذه العائلة أو تلك باعتبار أن الجد أو الوالد أو احد الأقرباء كان رئيسا أو عضوا بها.

وبالتالي لا يجوز أن تخرج الرئاسة أو العضوية من العائلة حتى أن السلطة الوطنية سارت على هذا النهج والذي كان سائدا زمن الأتراك والانتداب والأردن وإسرائيل. فإذا ما نظرنا إلى جميع البلديات الفلسطينية القديمة أو المستحدثة فإننا نستطيع أن نؤكد أن نسبة كبيرة من رؤسائها

٣٢ - علي الجرباوي، البيئة القانونية، مرجع سبق ذكره، ص ٢٩-٣١.

وأعضائها هم من أشخاص كان آباؤهم أو أجدادهم أو احد أقرباهم رئيساً أو عضواً للبلدية أو حتى ملتزم ضرائب أيام العهد التركي. فمن خلال هذه المنظومة القيمية المتوارثة والسائدة في المجتمع تستمر ثقافة سياسية تقوم على اعتبار المعيار العشائري هو المحدد في عمليات التعيين أو حتى الانتخابات، ومن خلال ذلك يتأكد مرة بعد أخرى أن لا أهمية ولا ضرورة للمشاركة المجتمعية بل يصبح الوضع القائم هو الوضع المثالي. فبدون المشاركة والتفاعل المجتمعي وتالياً التغيير لا يمكن الحديث عن تحول ديمقراطي حقيقي، أو حتى دعم وإسناد العملية الديمقراطية باعتبار ذلك ضماناً لاستمرارها وتقدمها نحو الأفضل.

فالديمقراطية ليست فقط الديمقراطية السياسية مما يعني أن الديمقراطية هي محصلة طبيعية للديمقراطية المجتمعية، وكلما كان المجتمع ديمقراطياً وممارساً لها بكل أشكالها كلما كان النظام السياسي ديمقراطياً. ولكي يكون هناك ديمقراطية لا يكفي الحديث عن مظاهر ومقومات بقدر ما يكون هناك ممارسة فعلية على أرض الواقع. وإذا كانت التجربة الفلسطينية تحمل رؤية جديدة للنظام المحلي الفلسطيني بتجاوب هذا النظام مع الخصوصية الفلسطينية التي لم يأخذها المشرعون الأوائل باعتبار أنهم غير فلسطينيون، فالقوانين التي سنّها العثمانيون في العام ١٨٧٧، والبريطانيون عام ١٩٣٤، والأردنيون عام ١٩٥٤، والاحتلال الإسرائيلي ابتداء من العام ١٩٦٧. حول البلديات لغايات استعمارية أو لغايات ولمصالح خاصة لم تستجب للخصوصية والمصلحة الفلسطينية^{٣٣}.

إلا أن ما مارسه الفلسطينيون بعد ٥٥ عاماً من جلاء الاستعمار عن فلسطين لا يختلف كثير عما مارسه الاستعمار البريطاني أو النظام الأردني لجهة التعيينات في البلديات وتعميق العشائرية في المجتمع الفلسطيني، ويبدو أن السلطة الوطنية لم تستفيد من تجارب الدول السابقة فيما يخص البلديات ولم تستخلص العبر إلا في موضوع التعيين والتجديد للجان البلدية على اختلافها، وإذا كان هناك مأخذ على القوانين ومشروعيتها باعتبارهم غير فلسطينيين أو أن هذه القوانين جاءت لخدمة مصالح الدول المذكورة أعلاه، إلا أن ذلك لا يغير من الواقع شيء، أما الآن وقد أصبح المشرع فلسطيني ومع وجود قوانين تحمل في طياتها نصوص جميلة إلا أنها مغيبة وغير مطبقة وبقرار فلسطيني. فماذا يعني تعييب القانون وعدم تطبيقه أو عدم وجوده أصلاً، أو وجوده من قبل الآخرين، في الوقت الذي تنتشد به إقامة دولة المؤسسات. ألا يعتبر ذلك مساوياً لنصوص قوانين بائدة. وبالتالي فإن الشينيين سيان.

٣٣ - حسين الأعرج، رؤية جديدة للنظام المحلي الفلسطيني، من أجل قانون ديمقراطي ومجالس منتخبة، (القدس: مركز الدفاع عن الحريات كانون ثاني ١٩٩٧)، ص ١-٦.

الانتخابات المحلية ركيزة أساسية من ركائز الدولة الديمقراطية

تعتبر الانتخابات المحلية أحد أهم ركائز الدولة الديمقراطية للاعتبارات التالية:

١. حيث تعتبر هذه السلطة سلطة تنمويه وليست خدمائية فقط. باعتبارها تعبيراً عن حاجات أولوية للمجتمع المحلي.
٢. هذا إلى جانب اللامركزية في الحكم الذي تمارسه السلطة المحلية لتعبر عن مظاهر ديمقراطية.
٣. وهي أي الانتخابات المحلية بمثابة التجربة والتمرين للمواطنين على كيفية إجراء انتخابات عامة.
٤. بل أنها مقدمة عامة للديمقراطية بمفهومها الشمولي. ولن يكون ذلك إلا من خلال بناء ثقافة قائمة على المشاركة كمقدمة لوعي عام لدى المواطنين بأهمية هذه الهيئات.

أهمية الانتخابات المحلية

تقوم العلاقة بين المواطنين والنظام السياسي على أسس التبادل من ناحية الحقوق والواجبات، فلكل مواطن مجموعة من الحقوق التي يجب على الدولة العمل على توفيرها له، من أجل ضمان أمنه وسلامته ومصالحه ورفاهيته وسبل العيش له. وعلى كل مواطن أيضاً مجموعة من الواجبات التي عليه أدائها تجاه السلطات العامة والمجتمع من أجل ضمان قيام الدولة بوظيفتها الأساسية في عملية قيادة المجتمع وتنظيم حياته بالشكل المناسب الذي يضمن تحقيق مصالح وغايات الغالبية العظمى من أعضائه.

إن بناء هذا الشكل من العلاقة لا يمكن أن يكون إلا في المجتمع الديمقراطي الذي يتيح لكافة المواطنين الحق في انتخاب السلطة التي ستقود المجتمع، وبالتالي تمنحهم الحق في المتابعة والمراقبة الدائمة على عمل هذه السلطة من أجل ضمان قيامها بالدور المطلوب منها على أكمل وجه. فالمواطنة في المجتمع الديمقراطي تعني الحق في المشاركة في صنع القرار السياسي في هذا البلد. ولذلك فإن مفهوم الديمقراطية هو مفهوم ملازم لمفهوم المواطنة. كما أن للانتخابات المحلية أهمية كبيرة تستمد منها من:

١. المشاركة الشعبية في إدارة الخدمات البلدية إذ تعتبر المشاركة الشعبية عاملاً مهماً في ترشيد القرار الحكومي فيما يحقق المصلحة الأكبر للمواطن.
٢. كما أن الانتخابات تضي الشرعية على الهيئات المنتخبة لممارسة السلطة وحق إصدار الأنظمة والتشريعات التي تراها ضرورية لتنظيم حياة المجتمع.
٣. كما أنها تعطي المواطنين الفرصة لاختيار من يروونه مناسباً لإدارة الشؤون العامة.
٤. وأيضاً تمكن المواطنين من مراقبة ومتابعة الهيئات المنتخبة والتأكد من تطبيقهم للأفكار التي عرضوها أمام المواطنين الذين انتخبوهم.
٥. إضافة إلى ذلك فإن المشاركة الشعبية تجعل المواطن في موقع المسؤولية المشتركة مع

الجهات الرسمية.

٦. زيادة مستوى الوعي والمبادرة لدى المواطنين الذين عليهم أن يكونوا على قدر هذه المسؤولية وأن يؤدوا واجباتهم تجاه وطنهم من خلال مشاركة فاعلة ببناء تقوم على حماية المصالح الوطنية العليا والمصالح الشعبية في آن واحد .
٧. والانتخابات في حد ذاتها لها تأثير مباشر في إرساء مبادئ العدالة والمساواة والتأكيد على عامل الولاء والانتماء للوطن.

آليات تفعيل المشاركة في الانتخابات

إن آليات تفعيل المشاركة في الانتخابات هو مناط في الدرجة الأولى في بمشاركة المواطنين في الانتخابات المحلية، ولكي يكون هناك مشاركة فاعلة من قبل المواطنين في العملية الانتخابية، لا بد من إيجاد الآليات الكفيلة لتفعيل هذه المشاركة، يمكن القول أن أولى هذه الآليات وأهمها على الإطلاق هي جدية النظام السياسي الفلسطيني في إجراء الانتخابات وإعطائها أهمية، وأولوية، هذا يؤدي بطبيعة الحال إلى تعزيز ثقة المواطن وإعطائه دفعة قوية في عملية المشاركة، بل والحث على المشاركة، كما أن التزام المرشحين في برامجهم الانتخابية، يعطي أملاً وثقة لدى المواطنين من أجل المشاركة بفاعلية بعملية الانتخابية ترشيحاً وانتخاباً.

كما أن مؤسسات المجتمع المدني على اختلافها، هي مطالبة بعقد الأنشطة والبرامج التثقيفية والتوعوية لحض المواطنين على المشاركة، ولكن هذه الأنشطة يجب ألا تكون موسمية وأن تنتهي بانتهاء العملية الانتخابية، لذلك يجب أن تكون العملية متكاملة ومترابطة، بحيث يكون هناك أنشطة لها علاقة بالتواصل بين الهيئات والمواطنين، المساءلة والمحاسبة، ونقاش البرامج الانتخابية، وإشراك المواطنين في عملية صنع القرار، والرقابة على الهيئات المحلية، كما أن الفصائل والأحزاب السياسية مطالبة هي أيضاً في العمل على تفعيل ودعوة المواطنين للمشاركة بفاعلية في العملية الانتخابية بكل مراحلها، فلا يكفي إصدار البيانات أو التصريحات الصحفية، فمن الأهمية أن تشارك الفصائل من خلال إنشاء أجسام داخلها تتوالى المساهمة في تفعيل الآليات سواء على مستوى أعضائها ومناصريها وأصدقائها أو على مستوى الجماهير بشكل عام.

أما المرشحين فهم أيضاً يلعبون دوراً مهماً في دافعية الناخبين، فكلما كان المرشح أو المرشحة ذو كفاءة وقدرة وذو سمعة طيبة، وتربطه علاقات حسنة بمجتمعه المحلي كلما كانت المشاركة أوسع، أما الكتل الانتخابية والقوائم فمن الأهمية الانتباه إلى ضرورة توحيد القوائم وعدم تشكيل العديد من القوائم التي تكون محسوبة على طرف واحد، أما الدعاية الانتخابية فلا تقل أهمية، وأولى هذه الأهمية تكمن في واقعية الدعاية، وملائمتها لاحتياجات المواطنين.

میزة الانتخابات الديمقراطية

وحتى تكون الانتخابات ديمقراطية ، يعتد بها وبنائجها إلا إذا :

- ١ . تميزت بالنزاهة والحيادية، من هنا تشكل كلمة «نزیهة» الرديف لكلمة انتخابات.
- ٢ . كما أن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان يضع شرطين أساسيين للانتخابات: أولهما الاقتراع الشامل والمتكافئ، وثانيهما الاقتراع السري.
- ٣ . وتشدد المواثيق الدولية التي تحرم التمييز بين الجنس أو العرق، وتؤكد الحق بالمشاركة بالانتخابات على مبدأ ”الاقتراع الشامل والمتكافئ .
- ٤ . ولكي تكون الانتخابات ”حرة ونزیهة“ ينبغي أن يتمتع المواطنون بحريات : الاختيار، التجمع، الاجتماع، التحرك، والكلام، لكل من المرشحين، والأحزاب، والناخبين، ووسائل الإعلام، والمراقبين، وغيرهم.
- ٥ . ولكي تكون الانتخابات ”نزیهة“ ينبغي أن تتوفر شروط منها أن يكون التصويت سرياً .
- ٦ . وأن يتمكن الجميع بالإدلاء بصوته دون تدخل أو إكراه التصويت .
- ٧ . وأن تكون الهيئة المشرفة على الانتخابات محايدة .
- ٨ . وأن يكون هناك تكافؤ للفرص أما المرشحين.
- ٩ . وأن يتم حل النزاعات والشكاوى بسرعة وعدالة.
- ١٠ . وعدم استغلال الرموز الدينية.
- ١١ . وأن تكون فرصة الظهور في وسائل الإعلام خصوصاً الحكومية متساوية.
- ١٢ . وأن تتوفر الشفافية والحيادية في جميع مراحل العملية الانتخابية .

أخيراً وحتى تكون الانتخابات ديمقراطية، ومن أجل تحقيق الأهداف التي يراد تحقيقها منها، فإنه لا بد من توفر عدد من الشروط الأساسية، التي بدونها تصبح الانتخابات هدفاً بحد ذاته وليست وسيلة للوصول إلى مجتمع ديمقراطي، ومن هذه الشروط، السرية بحيث تضمن عدم إمكانية توجيه ضغوط على الناخبين من أي جهة كانت، دورية حيث تجري في فترات زمنية مناسبة ينص عليها القانون، وأن تكون عامة بحيث يتاح لجميع الذين تنطبق عليهم شروط الانتخاب بممارسة حقهم في الانتخاب دون أي تمييز، وأن تكون تنافسية لضمان حق المرشحين ”سوء كانوا أفراداً أو قوائم“ في التعبير عن مواقفهم بحرية ودون قيود أو تمييز، وبما يضمن الحرية التامة في ممارسة الدعاية الانتخابية وفق القانون، كما لا بد أن تكون هناك مساواة المساواة، أي إعطاء الناخبين نفس الحق في عدد الأصوات التي يحق لكل منهم الإدلاء بها.

الفصل الرابع: الشفافية والمساءلة

الشفافية والمساءلة مقوم أساسي من مقومات الحكم الصالح الذي يشكل شرطا مسبقا من شروط تحقيق التنمية البشرية والتي تمثل بدورها الهم الرئيسي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والهدف النهائي لجميع برامج وأنشطته.

الشفافية والمساءلة مفهومان مترابطان يعزز كل منهما الآخر. ففي غياب الشفافية لا يمكن وجود المساءلة، وما لم يكن هناك مساءلة فلن يكون للشفافية أية قيمة. ويسهم وجود هاتين الحالتين معا في قيام إدارة فعالة وكفؤة ومنصفة على صعيد المؤسسات العامة والخاصة.

الشفافية ظاهرة تشير إلى تقاسم المعلومات والتصرف بطريقة مكشوفة. فهي تتيح لمن لهم مصلحة في شأن ما أن يجمعوا معلومات حول هذا الشأن قد يكون لها دور حاسم في الكشف عن المساوئ وفي حماية مصالحهم. وتمتلك الأنظمة ذات الشفافية إجراءات واضحة لكيفية صنع القرار على الصعيد العام، كما تمتلك قنوات اتصال مفتوحة بين أصحاب المصلحة والمسؤولين، وتضع سلسلة واسعة من المعلومات في متناول الجمهور.

تقوم الشفافية على التدفق الحر للمعلومات. وهي تتيح للمعنيين بمصالح ما أن يطلعوا مباشرة على العمليات والمؤسسات والمعلومات المرتبطة بهذه المصالح، وتوفر لهم معلومات كافية تساعدهم على فهمها ومراقبتها. وتزيد سهولة الوصول إلى المعلومات درجة الشفافية. ولكي تكون المؤسسات المستجيبة لحاجات الناس ولمشاغلهم منصفة، عليها أن تكون شفافة وأن تعمل وفقا لسيادة القانون.

فإصلاح مؤسسات الدولة وجعلها أكثر كفاءة ومساءلة وشفافية ركن أساسي من أركان الحكم الصالح. وتعتمد شفافية الجهاز البيروقراطي اعتمادا كبيرا على توفر المعلومات وصحتها. ويتطلب النقاش النشط حول قضايا السياسات العامة، وهو نقاش من صلب الإدارة العامة الصالحة، من الحكومات توفير البيانات المتعلقة بالحسابات القومية وميزان المدفوعات والعمالة، وتكلفة المعيشة. وترتبط نوعية عملية صنع القرار والمخاطر والتكاليف المترتبة عليها بطبيعة المعلومات التي يتم تزويدها لصناع القرار. فمن الواضح أن الحكومة مصدر رئيسي للمعلومات ومستخدم رئيسي لها في آن واحد. فسياسات الحكومات عرضة للتأثر بمعلومات ذات نوعية رديئة بنفس القدر الذي تشكل فيه المعلومات المتعلقة بالاقتصاد وبأوضاع السوق عنصر أساسي لقدرة القطاع الخاص على إجراء حسابات صحيحة.

الشفافية عنصر رئيسي من عناصر المساءلة البيروقراطية يترتب عليه جعل جميع الحسابات العامة وتقارير مدقي الحسابات متاحة للفحص العمومي الدقيق. فالشفافية تقي من الأخطاء الحكومية، ومن ارتكاب خطأ في تقدير الموارد، ومن الفساد. وقد تم توجيه جهود المساهمين الخارجيين في عملية تعزيز الشفافية نحو مساعدة الحكومات على جعل الموازنات وبرامج الإنفاق العام أكثر شفافية. تشكل حماية البيئة وجميع أشكال الإدارة المالية مجالات أخرى يكون

فيها للشفافية دور حاسم على الصعيد الفعلية وعلى صعيد احتواء الفساد. فالإدارة أو الوكالة المالية بوجه خاص تتيح فرصة كبيرة لارتكاب المخالفات من جانب الموظفين والإخلال بالأمانة في العمل. وتستطيع وسائل الإعلام إحداث قدر كبير من التأثير في هذا الميدان.

المساءلة: يعرف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المساءلة على أنها الطلب من المسؤولين تقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياتهم وتصريف واجباتهم، والأخذ بالانتقادات التي توجه لهم وتلبية المتطلبات المطلوبة منهم وقبول (بعض) المسؤولية عن الفشل وعدم الكفاءة أو عن الخداع والغش.

يمكن لآليات وضع المسؤولين موضع مساءلة أن تكون فيما بين المؤسسات الحكومية المختلفة؛ أو داخل المؤسسات بين المشرفين والمروسين؛ أو أن تتعدى المؤسسات، مثلا عندما يتوجب على مؤسسة وموظفيها الإجابة مباشرة على أسئلة الزبائن أو كل من لهم مصلحة في المؤسسة. ويمكن لآليات المساءلة أن تتناول قضايا تبحث في من هم الذين يحتلون مواقع المسؤولية في المؤسسات وفي طبيعة القرارات التي يتخذونها. تتطلب المساءلة وجود حرية معلومات وأصحاب مصلحة قادرين على تنظيم أنفسهم وسيادة القانون.

تشكل المساءلة البيروقراطية، خصوصا من حيث علاقتها بإدارة الأموال العامة، معيارا آخر من معايير الإدارة العامة السليمة. وتتطلب المساءلة وجود نظام لمراقبة وضبط أداء المسؤولين الحكوميين والمؤسسات الحكومية، خصوصا من حيث النوعية وعدم الكفاءة أو العجز وإساءة استعمال الموارد. ومن الضروري أيضا وجود نظم صارمة للإدارة والوكالة المالية، والمحاسبية والتدقيق، ولجباية الإيرادات (الرسوم الجمركية، مثلا) جنبا إلى جنب مع عقوبات تطبق بحق مرتكبي المخالفات المالية والإدارية.

من أجل إحراز شكل أكثر كفاءة وأكثر إنصافا من أشكال الإدارة، تجري معظم حكومات الدول النامية إصلاحات جارية لأجهزتها البيروقراطية. فإصلاح مؤسسات الدولة لكي تصبح أكثر كفاءة ومساءلة وشفافية هو ركن من أركان الحكم الصالح. ويتطلب الإصلاح الفعال التزاما سياسيا يجب أن يحظى بمساندة القطاع الخاص والمجتمع المدني. وقد امتدت تجربة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجال المعرفة الفنية لإصلاح الإدارة العامة وإدارة عملية التنمية من العمل الريادي في مجال تقييم التعاون الفني على الصعيد الوطني وبرامجه إلى دعم جهود الإصلاحات الشاملة لسلك الخدمة المدنية. وسعى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في العديد من الدول إلى إيجاد شركاء أساسيين وإلى التعامل مع ائتلافات قوية سياسيا، وعثر على مداخل ملائمة إلى هذه الدول، وأطلق حوارا حول السياسات المتبعة جمع ما بين أصحاب المصلحة والمستفيدين، وأدخل الإصلاحات بطريقة مرحلة وشاملة.

شددت جهود برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الكثير من هذه الدول على تدخلات تستند إلى مستويات التعليم العالية للناس ومساعدتهم على اكتساب سبل الوصول إلى المعرفة والمعلومات والتجارب والخبرات من الخارج التي تعينهم على تطوير قدرات تعكس أولويات الإصلاح. وكانت تلك الإصلاحات شاملة تدمج أحيانا عدة عمليات مترابطة، وتؤكد بوجه عام على الحكم

الصالح وعلى إطار مستقر للاقتصاد الكلي. كما أن تطوير مؤسسات ديمقراطية وقابلة للمساءلة (بما فيها الأحزاب السياسية والاتحادات المهنية الحرة ووسائل الإعلام) مسألة حاسمة بالنسبة للإصلاح الإداري. ويعتبر تقديم الدعم لمنظمات القطاع الخاص والمجتمع المدني الناشئة، خصوصا في مجال تطوير قدراتها الإدارية وفي مجال المساءلة، من الأولويات.

يجب أن يكون صناع القرار في الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني عرضة للمساءلة من قبل الجمهور، فضلا عن مسؤوليتهم أمام أصحاب المصلحة في المؤسسات المختلفة. وتتفاوت العمليات التي تضمن حصول المساءلة تبعا لنوع المؤسسة أو المنظمة وما إذا كانت عملية صنع القرار تتخذ في داخل المؤسسة أو تأتي من خارجها.

المساءلة

يقوم الناس في العادة بانتخاب أشخاص يكونون في النهاية ممثلين لهؤلاء الناس وفقا للبرامج التي يطرحها هؤلاء المرشحون، وأيضا الدعوة التي يقطعونها على أنفسهم مقابل أن يقوم الناس بانتخابهم. ولكن الناس لا يعرفون على وجه الدقة أن هؤلاء المرشحين سيقومون بالإيفاء بالالتزامات التي قطعوها على أنفسهم. بعد أن وصل هؤلاء المرشحون إلى مناصبهم البرلمانية والحكومية وغيرها من المناصب العامة. وذلك ما هي الطريقة التي يسمح لهؤلاء الناس بالتأكد من أن هؤلاء المرشحين قاموا بواجباتهم على أكمل وجه؟ أنها المساءلة.

بمعنى آخر يحق للناخبين بل أن الواجب يفرض عليهم أن يعرفوا ماذا عمل هذا المرشح من أجلهم وما هي الاقتراحات التي قدمها من أجل تحسين شروط معيشتهم. وما هي مشاريع القوانين التي تقدموا بها، وما هي القوانين التي صوتت إلى جانبها وما هي القوانين التي عارضها.

تعريف المحاسبة والمساءلة

وهي قيام المواطنين أفراداً وجماعات بمتابعة نشاط المرشح بعد نجاحه في الانتخابات للتأكد من أنه يقوم جادا وبكل ما أوتي من قوة بالعمل على تحقيق وعوده التي قطعها على نفسه.

ويعني مبدأ المحاسبة والمساءلة والخضوع لها في الدول الديمقراطية. أن من واجب الموظفين في الوظائف العليا أن يقدموا تقارير دورية عن عملهم وسياساتهم وطرق تنفيذ أعمالهم. وهذا يعني أن من حق المواطنين الحصول على التقارير والمعلومات اللازمة عن أعمال الموظفين في الوظائف العليا ونواب الشعب والوزراء وذلك انسجاما وتماشيا مع مبدأ القائل بأن الشعب هو مصدر السلطات.

المساءلة والمحاسبة : هي أن العاملين في السلطات الثلاث المنتخب منهم والمعين أن يخضعوا للمساءلة عن أعمالهم ومحاسبتهم عن مخالفتهم للقانون ، وبالتالي أحوالهم للقضاء أو إلى أية جهة تأديبية أو قضائية يحددها القانون . وأن معرفة أن هناك تقصيرا ما يتم اكتشافه من خلال التقارير الدورية التي يقدمها المسؤولون عن برامجهم وسياساتهم وخططهم والتي يحق للمواطنين الإطلاع عليها. من خلال نشر هذه التقارير على الملأ بمعنى الشفافية والإفصاح والصراحة. وبالتالي يتسنى للمواطنين والناس معرفة من أن هؤلاء المسؤولين يقومون بأعمالهم على أكمل وجه وفقا للقيم الديمقراطية .

ولهذا يجب ألا تكون آليات المساءلة عمودية فقط أي مسؤولية المسؤولين المنتخبين أمام الناخبين، وإنما يجب أن تكون أفقية أي مسؤولية الفروع المختلفة للحكومة أمام بعضها البعض.

لماذا المساءلة : هي وسيلة من وسائل الحفاظ على المجتمع من الأخطار والفساد والأخطار الاجتماعية الأخرى . لذلك فإن إهمال المساءلة يؤدي إلى تفاقم هذه الأمراض بل ويزود أمراض اجتماعية تكون ناتجة عن سوء استخدام المناصب العامة .

هل يمتلك الجميع الحق في المساءلة

نعم . لأن الموظف العام أو العضو في البرلمان موجود من أجل خدمة الشعب ككل وليس الفئة التي تنتخبه . أو القرية ، أو المنطقة. إذن المساءلة حق وواجب للجميع.

من هم الذين تتاح مساءلتهم: الجميع متاح مساءلتهم ابتداء من المدرسة حتى الرئيس.

أنواع المساءلة

مساءلة الناس لعضو البرلمان والحكومة والبلدية .
مساءلة عضو البرلمان للوزير أو الوزارة وهذا يسمى استجواب.

ضمانات المساءلة

- ١ - الضمانة الدستورية .
- ٢ - الضمانة القانونية :
- يؤدي ذلك إلى تعزيز الديمقراطية باعتبار ذلك عنصر من عناصر الديمقراطية .
- يمنع هذا الشخص من استغلال منصبه .
- يحفز هذا الشخص لخدمة جمهوره .

هل المساءلة واجباً ؟ نعم هي واجب لأن هذا المرشح وصل إلى هذا المنصب من خلال ترشيح الناس له إذا هو بمثابة الموظف عندهم فهو يقوم بعمل محدد نيابة عن الجهور ولصالحه وأي أن هذا الشخص عمله واحد وهو خدمة مصالح الشعب ككل.

طرق المساءلة

١. توجيه الأسئلة لصاحب المسؤولية من خلال الندوات والمحاضرات والمؤتمرات واللقاءات، والاجتماعات .
٢. من خلال التوجه إلى مكاتبتهم .
٣. إرسال رسائل بريدية و إلكترونية.
٤. من خلال وسائل الإعلام المقروءة والمسموعة والمرئية ، من خلال كتابة المقالات، أو التقرير والروبرتاج أو قيام وسائل الإعلام بتلقي الشكاوى . أو من خلال إجراء حوار مباشر بين ذو المنصب والناس .
٥. تشكيل مجموعات شعبية للعمل على متابعة المشكلة .
٦. عن طريق جمعيات ، نوادٍ ، وحركات ، وأحزاب ، ومؤسسات نقابات وغيرها .

نتائج المساءلة

١. تصويب تصرفات أصحاب المراكز .
٢. مساعدتهم في الالتزام بتأدية واجبهم اتجاه الناس.
٣. التقيد بالبرامج والوعود التي قطعوها على أنفسهم .
٤. شعور المسؤولين بأنهم تحت الرقابة الدائمة من قبل الناس مما يؤدي إلى اتخاذ قرارات جيدة.
٥. مساعدة المواطنين في اتخاذ قرارات أسلم في الانتخابات القادمة.

حدود المساءلة

لا توجد للمساءلة حدود سواء ما هو مرتبط بالعادات والتقاليد والأعراف والأخلاق العامة وحقوق الآخرين فالمساءلة متاحة للجميع ، لا يجب أن يكون هناك تجريح أو تهجم أو تشويه للآخرين ، أو إلحاق الأذى بهم بأي شكل أو طريقة كانت وبالتالي عدم الاتهام.

المساءلة والقانون : على دساتير وقوانين الدول الديمقراطية إن تكفل حق المساءلة لمواطنيها بحمايتهم وعدم مسهم بسوء، وبالتالي الاطمئنان وعدم الخوف باعتبار ذلك جزء من المشاركة السياسية .

متى تتحقق المساءلة

تتحقق المساءلة عندما يكون هناك فصل للسلطات وعندما يُسائل شخص أحد أعضاء السلطة التنفيذية ويكون قادر في ذات الوقت على التوجه إلى السلطة القضائية أو حتى إلى البرلمان.

الأساس القانوني للمساءلة والمحاسبة

الأساس هو الاستناد إلى أن الشعب هو مصدر السلطات وهو صاحب السيادة الحقيقية بمعنى أن الشعب يحكم نفسه بنفسه من خلال انتخاب ممثلين عنه في البرلمان أو من يختارهم في المناصب الأخرى . وبالتالي فإن المساءلة والمحاسبة تقوم على أساس أن الشعب فوض هؤلاء في حكمه وبالتالي من يملك التفويض يملك سحبه.

المساءلة والديمقراطية

هنا ينظر إلى الناس جميعا بأنهم سواسية كأسنان المشط بمعنى أن الجميع أمام القانون متساوون ولا أحد فوق القانون وهذا يأتي كما قلنا من خلال الفصل بين السلطات الثلاث ، وذلك تجنباً لتركييز السلطات في يد سلطة دون غيرها ، وبالتالي فإن تركيز السلطة في يد شخص أو مجموعة يؤدي إلى الطغيان والفردية والدكتاتورية والظلم والاستبداد وغير ذلك.

المؤسسات التي تمارس المساءلة

- ١ . المجلس التشريعي .
- ٢ . السلطة القضائية .
- ٣ . الصحافة .
- ٤ . مؤسسات المجتمع المدني .

فوائد المحاسبة والمساءلة

- ١ . استقرار وضبط النظام السياسي من خلال التكامل والتعاون بين السلطات .
- ٢ . منع تبديد وتبذير المال العام .
- ٣ . الحد من الاختلاس والرشوة والمحسوبية .
- ٤ . تحد من الترهل الإداري والفساد الإداري .
- ٥ . وجود موظفين أكفاء ذو خبرة وإمكانية .
- ٦ . التعامل مع طلبات التوظيف بموضوعية وسرية .
- ٧ . تعزيز ثقة المواطنين بحكومتهم وسلطاتهم الأخرى .
- ٨ . تعني المحاسبة المواطنة الديمقراطية من خلال المشاركة والمحافظة على المال العام والمصلحة العامة .
- ٩ . حرص المسؤولين على الالتزام بالقانون .
- ١٠ . العمل على خدمة المواطنين .
- ١١ . المساءلة والمحاسبة تؤدي إلى كشف الأخطاء والموظفين الضعفاء .

غياب المساءلة والمحاسبة يؤدي إلى

بروز أعراض اجتماعية وسياسية خطيرة منها:

١. إهمال الصالح العام .
٢. الانتقاص من حقوق المواطنة .
٣. يعمق الفجوة بين السلطة التنفيذية والشعب .
٤. تحيد السلطة التشريعية والشعب من قبل السلطة التنفيذية وذلك بالاستهتار بهما .
٥. تعزيز الأساليب غير ديمقراطية وإحلال ثقافة الخوف والخضوع .
٦. التبرير أن الشعب غير واع وليس ناجحاً سياسياً من أجل المحاسبة والمساءلة .
٧. عدم اكتراث المواطنين بحقوقهم وحررياتهم .
٨. زيادة مظاهر الخوف .
٩. غياب المساءلة والمحاسبة يعني غياب المراقبة الشعبية .
١٠. الفساد والرشوة والمحسوبية .
١١. سوء الإدارة .
١٢. التوظيف على أسس عائلية وشخصية وفئوية .
١٣. تبذير المال العام
١٤. قلة المشاركة

أنواع المساءلة والمحاسبة

١. الطرق الرسمية
٢. رقابة السلطة القضائية على السلطة التشريعية من خلال المحكمة العليا .
٣. الرقابة على السلطة التنفيذية من خلال المحكمة الإدارية .
٤. المساءلة والمحاسبة الذاتية .
- مثل الرقابة العامة ،مراقب الدولة ،ديوان المحاسبة ،ديوان الرقابة .
٥. المساءلة البرلمانية مثل:-

أ. سؤال

ب. استجواب

ج. تحقيق

د. سحب الثقة

٦. المساءلة الشعبية مثل:-

أ. عدم الانتخاب في المرة القادمة

ب. الإعلام بأنواعه

ج. الاحتجاجات

د. المظاهرات والمسيرات.

هـ. الاجتماعات واللقاء.

و. الأحزاب والمؤسسات .

إن المساءلة الحقيقية تطلب صحافة حرة ومستقلة تكون قادرة على تناول أي من الموضوعات التي تهم الشعب بالإضافة إلى تناولها لسوء إدارة الحكومة أو سوء استخدام السلطة أو من أجل الكشف عن المحسوبة والواسطة بالإضافة إلى محاربة الفساد . إلى جانب استغلال القضاء . وفصل السلطات واستقلال المشرّع . بل واستقلالية أية مؤسسة تقوم بوظيفة المساءلة. ولكي تكون المساءلة والاستجواب الشعبي أو غير الرسمي متاحاً وممكناً للجميع يجب أن يكون المواطنين أحراراً في آرائهم وفي التعبير عنها.

تعتبر الثقافة السائدة (النمط المتوارث) حول العلاقة بين السلطة المحلية وإحاقها بالسلطة المركزية من المعوقات الأساسية للوصول إلى مفهوم إيجابي للحكم المحلي . وما زال الحديث مبكراً عن حكم محلي تتمتع به الهيئات المحلية باستقلالية وان كانت نسبية عن السلطة المركزية في ظل المعطيات الحالية. كما أن الإجراءات التي قامت بها الوزارة خلال السنوات السابقة عمقت الاتجاه العشائري في المجتمع الفلسطيني على الرغم من الحديث عن تميز الفترة الحالية عن غيرها من الفترات. كما أنه من الضروري عدم حصر دور البلديات والمجالس القروية بالدور الخدماتي. وإنما يجب أن يمتد دورها إلى ما هو أوسع لجهة التنمية المجتمعية. وإدارة شؤون المحلية في شتى المجالات لتصبح نوعاً من الحكم العام المصغر. كما أن جعل الانتخابات هي الطريقة الوحيدة لإفراز قيادة المجتمع المحلي تعطي حيوية ونشاط ملحوظين على صعيد المجتمع المحلي. وتدفع الناس للمشاركة بفاعلية وتعطيهم الفرصة لتعبير عن آرائهم. وتشعرهم بأهميتهم على الصعيد المجتمعي. وتوفر لهم المشاركة في عملية صنع القرار والتأثير عليه.

كما أن هناك أهمية كبيرة لتطوير البنى الإدارية والمالية للهيئات المحلية الاتصال والتواصل مع المجتمع المحلي من خلال الندوات والمحاضرات واللقاءات المفتوحة. كآلية من آليات المشاركة في عملية صنع القرار وبناء قدرات وتدريب موظفي البلديات والمجالس القروية. وتفعيل دور دائرة المتابعة والتفتيش. والقيام بحملات التوعية والتثقيف حول مجمل موضوعات الهيئات المحلية. من الضروري أن يكون هناك ما يشبه حملة العلاقات العامة وذلك من خلال ورش العمل والحلقات الدراسية والنفاسية والندوات والمحاضرات العامة لتعريف بماهية وأهمية الهيئات المحلية. وذلك باستخدام وسائل الإعلام على اختلافها أو من خلال عقد اللقاءات العامة. هذا إلى جانب توعية وتثقيف المواطن ولحثه على المشاركة الفاعلة على صعيد الصالح العام.

المراجع

١. إبراهيم شعبان، قراءة قانونية في مشروع قانون انتخابات مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية، (القدس: مركز الدفاع عن الحريات ط١ كانون ثاني ١٩٩٧).
٢. الدكتور ،أمير موسى، حقوق الإنسان:مدخل إلى وعي حقوقي، (بيروت:مركز دراسات الوحدة العربية،تموز ١٩٩٤ ط١).
٣. برنامج دراسات التنمية ،تقرير التنمية البشرية،(رام الله:حزيران ٢٠٠٢).
٤. جميل هلال، تكوين النخبة الفلسطينية،(رام الله:مواطن ومركز الأردن الجديد للدراسات، ط١، ٢٠٠٢).
٥. الدكتور ،حسين الأعرج، رؤية جديدة للنظام المحلي الفلسطيني، من اجل قانون ديمقراطي ومجالس منتخبة،(القدس:مركز الدفاع عن الحريات كانون ثاني ١٩٩٧).
٦. الدكتور،صائب عريقات ،لقاء مع مجلة الحكم المحلي، عدد ١، أيلول ١٩٩٩.
٧. الدكتور ،عبد الناصر مكي ، تطور الحكم المحلي في فلسطين ،بحث غير منشور .
٨. الدكتور،عدنان أبو عامر،«الم يحن الوقت لإجراء الانتخابات المحلية»،في حقوق المواطن الفلسطيني في مقالات ٢(رام الله:الهيئة المستقلة لحقوق المواطن ،٢٠٠٠).
٩. الدكتور ،عدنان عمرو،الحكم المحلي في فلسطين ،(القدس: جامعة القدس ،٢٠٠٢).
١٠. الدكتور،علي الجرباوي،البنية القانونية والتحول الديمقراطي في فلسطين،(رام الله:مواطن، ط١ كانون ثاني ١٩٩٩).
١١. الدكتور،علي الجرباوي ، أي نوع من السلطة المحلية نريد ؟ ، (نابلس : مركز البحوث والدراسات الفلسطينية ، كانون ثاني ١٩٩٦) .
١٢. الدكتور،علي الجرباوي ،النظام السياسي الفلسطيني واقتراح لجنة الحكم المحلي للانتخابات ،(في خليل الثقافي محررا)،(نابلس:مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، شباط ١٩٩٥).
١٣. ياسر جرادات ، جذور الإدارة المحلية في فلسطين البدايات في العهد العثماني ، مجلة الحكم المحلي،العدد الأول ،أيلول ١٩٩٩ .
١٤. الدكتور ،نادر سعيد، المرأة الفلسطينية ومجالس الحكم المحلي للتنمية والانتخابات (رام الله: طاقم شؤون المرأة، أيلول ١٩٩٦).

١٥. www.alresala.nex/adadresaia

