



دليل رؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية



مشروع بناء قدرات الهيئات المحلية الفلسطينية

تعزيزاً للعملية الديمقراطية في ضوء الانتخابات المحلية الفلسطينية التي بدأت في عام 2004 على خمس مراحل وبحكم النتائج الطبيعية لهذه الانتخابات من حيث نجاح رؤساء وأعضاء هيئات محلية لم يسبق لهم الخبرة أو التجربة في العمل المحلي، استجاب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبتنسيق من حكومة اليابان للحاجة لرفع القدرات المهنية للرؤساء والأعضاء المنتخبين وصولاً لأداء أفضل من جهة ولتقديم خدمات أفضل للمواطن من جهة أخرى.

بحلول الأول من تشرين ثاني (نوفمبر) من عام 2005 انطلق مشروع بناء قدرات رؤساء وأعضاء الهيئات المحلية مسلطاً الضوء على رفع قدراتهم في الجوانب الإدارية والمالية والقانونية لأهمية هذه الجوانب ولإتصالها الهام والمباشر واليومي في عمل الهيئات المحلية. ركزت النشاطات الأساسية للمشروع:

أولاً: إعداد وطباعة وتوزيع دليل رؤساء وأعضاء الهيئات المحلية في أهم جوانب عملها وهي القانونية والإدارية والمالية حيث قد تم اعتماده من وزارة الحكم المحلي كدليل أساسي لتدريب الهيئات المحلية المنتخبة حالياً وفي المستقبل.

ثانياً: تدريب وتأهيل مدربين من وزارة الحكم المحلي لكي يقوموا بعملية التدريب.

ثالثاً: تدريب حوالي 3200 رئيس وعضو هيئة محلية خلال المرحلة الأولى من المشروع والمخطط لها لتستمر سنة واحدة وهذا يشمل كافة رؤساء وأعضاء الهيئات المحلية في قطاع غزة وما نسبته 60% من الهيئات المحلية في الضفة الغربية.

حرصاً من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) على ديمومة بناء قدرات كادر الوزارة فقد قرر البرنامج وبالتعاون مع الوزارة أن يكون الطاقم الذي يدير وينفذ المشروع من موظفي الوزارة ذوي الخبرة الطويلة في العمل في الوزارة ومع الهيئات المحلية.

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
UNDP/PAPP

تعريف بهذا الدليل

تم إعداد هذا الدليل باعتباره موجهاً أساساً إلى رؤساء وأعضاء مجالس هيئات الحكم المحلي (اختصاراً للهيئات المحلية) في الضفة الغربية وقطاع غزة، ويمكن أن تستفيد منه بشكل غير مباشر فئات أخرى ممن لهم علاقة بعمل هذه الهيئات. ويركز الدليل على ثلاثة جوانب، هي: الإدارية والقانونية والمالية.

فهمت الناحية الإدارية يعتبر الدليل بمثابة خريطة ذهنية ومهاراتية تهدف إلى تمكين رؤساء وأعضاء الهيئات المحلية من معرفة الحقائق والمعطيات والمهارات اللازمة لإدارة شؤون هيئاتهم بشكل سليم وفعال، ومن هنا فإن الدليل:

● يشير إلى أهمية امتلاك الرؤية ووضوحها بالنسبة للهيئة المحلية، وذلك لتمكينها من القيام بدورها وتعزيز مكانتها وتجسيد رسالتها، الأمر الذي سينعكس إيجاباً على عمل الهيئة المحلية ومن ثم على حياة المواطنين ويرفع درجة رضاهم عن أداء الهيئة المحلية في إدارة الشأن العام.

● يؤكد على أهمية وجود علاقة بين الرؤية والأهداف ووضوحها، من ناحية، وعلى الآليات والاستراتيجيات المطلوبة لتحقيقها، من ناحية أخرى. لذا فإنه يركز على تطوير قدرات رئيس وأعضاء الهيئة المحلية فيما يتعلق بفهم وصياغة رؤية ودور الهيئة المحلية بشكل شمولي مترابط واستراتيجي، بعيداً عن الجزئيات الصغيرة واليومية والتي تستنزف وقت رئيس وأعضاء الهيئة المحلية.

● وأخيراً يُعرّف رئيس وأعضاء الهيئة المحلية بالاعتبارات والقضايا التي يجب أخذها بالحسبان في إدارة شؤون الهيئة المحلية، وتشمل هذه القضايا: معرفة حدود الصلاحيات لكل من الرئيس والأعضاء، والعلاقات والأنظمة الداخلية المعمول بها، وكيفية اتخاذ القرارات، وأهمية تطوير القدرات (البشرية والمؤسسية والتقنية)، وأهمية التخطيط بمستوياته المختلفة، وأهمية المهارات القيادية، وضرورة امتلاك الوعي والمعرفة فيما يتعلق بإدارة الشؤون المالية، وكيفية النهوض بمستوى الخدمات المقدمة وتطويرها كما ونوعاً، وأهمية العلاقات العامة.

أما من الناحية القانونية فإن الدليل ينطلق من حقيقة أن انتخابات الهيئات المحلية تعتبر محطة مهمة في الحياة السياسية الفلسطينية على طريق بناء دولة ديمقراطية تعيش في ظل سيادة القانون، ويخضع لحكمها السلطات العامة والأفراد على حد سواء، بصرف النظر عن وظائفهم أو مراكزهم الاجتماعية، وذلك بهدف تحقيق العدالة والخير العام والنظام العام والاستقرار في المجتمع، بما في ذلك رئيس الدولة وأعضاء السلطتين التنفيذية والتشريعية ورئسائهما، والأشخاص الاعتباريون والطبيعيون. ومن هؤلاء الأشخاص الاعتباريين الهيئات المحلية، وأجهزة الدولة ونظامها السياسي، والتي يجب أن تخضع أعمالها لحكم القانون.

وانطلاقاً من تعريف القانون بأنه مجموعة من القواعد الملزمة التي تحكم سلوك الأفراد وعلاقاتهم، أو مجموعة القواعد التي تنظم الروابط الاجتماعية والتي على الأفراد احترامها سعيًا إلى صون حرياتهم وتحقيق مصالحهم من ناحية، ولحفظ كيان المجتمع وكفالة تقدمه من ناحية أخرى. ويضمن ذلك بين القانون العلاقة بين الهيئات المحلية والمواطن من جهة، والسلطة المركزية من جهة أخرى. فيضع القانون واجبات الأفراد اتجاه الهيئة التي انتخبوها لإدارة شؤونهم، مبيناً الواجبات الملقاة على عاتق الهيئة المنتخبة تجاه هؤلاء الأفراد. كما تبرز أهمية القانون في تحديد صلاحيات واختصاصات كل من الهيئة المحلية والسلطة المركزية.

وعليه، فإن الجزء القانوني من الدليل يهدف إلى إرشاد رؤساء وأعضاء الهيئات المحلية إلى أهم الجوانب القانونية، سواء في تعاملها مع الجمهور أو في علاقتها بالسلطة المركزية، خاصة الإطار القانوني لعمل أعضاء الهيئات المحلية في فلسطين. ومن هنا فإن الدليل لا يرمي إلى تدريب موظفي الهيئات المحلية على الجوانب القانونية المتعلقة بعملهم اليومي. كما يجدر التنويه إلى أن الجزء القانوني في الدليل غير مفصل، وبالتالي فهو لا يغني عن استشارة الدوائر القانونية ومحامي الهيئات المحلية. وتنبع أهمية الدليل في صورته هذه من كونه يخاطب أعضاء هيئات محلية ذوي خلفيات معرفية أو عملية متنوعة لا تشمل بالضرورة التعامل مع القوانين والأنظمة السارية في فلسطين.

هــنـا الناحية المالية يهدف هذا الدليل إلى إرشاد رؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية إلى أهم الجوانب المالية المتعلقة بعمل هيئاتهم، والتي يصعب عليهم القيام بواجباتهم على أكمل وجه دون أخذها بعين الاعتبار. وعليه، فإن هذا الدليل يبحث في نظامين مهمين، هما: النظام المالي والمحاسبي، ونظام الموازنة.

بالنسبة للنظام المالي، فإن الدليل يعطي إرشادات عامة تتعلق بمفهوم النظام المالي وأهميته للهيئات المحلية، ويركز على مواضيع مثل عمليات الصرف، وعمليات القبض والجبایة، والعطاءات.

ويعرّف الدليل كذلك بالنظام المحاسبي وأهميته، والأسس المحاسبية، والدفاتر والسجلات المحاسبية، والرقابة والتدقيق، والتسويات البنكية. وقد تمت صياغة هذه الإرشادات بالاعتماد على "النظام المالي في الهيئات المحلية للعام 1999" الصادر عن وزير الحكم المحلي وعلى مصادر أخرى.

أما بالنسبة لنظام الموازنة، فإن الدليل يعطي لمحة عامة عن الموازنة: تعريفها وأهميتها في عمل الهيئات المحلية، ومن ثم يتطرق إلى المراحل التي تمر بها الموازنات في الهيئات المحلية الفلسطينية وما يجب على كل طرف القيام به في كل مرحلة من هذه المراحل. وهذه المراحل هي: الإعداد، المصادقة، التنفيذ، والرقابة على الموازنة.



أعضاء فريق جامعة بيرزيت
الذين قاموا بإعداد هذا الدليل:
د. باسم الزبيدي- دائرة الإدارة العامة (منسقاً)
د. فراس ملحـم- دائرة القانون
أ. شادي الحاج - دائرة المحاسبة

أعضاء فريق وزارة الحكم المحلي الذين ساهموا
في إعداد هذا الدليل هم:
م . حسين الناطور
أ. حسين عبد القادر
أ. محمد هلـسة
أ. إسلام أبو زياد

أشرف على إعداد هذا الدليل السيد عماد
الساعد منسق مشروع بناء قدرات رؤساء
وأعضاء الهيئات المحلية / برنامج الأمم المتحدة
الإنمائي UNDP.



قائمة محتويات الدليل

12	القسم الأول: الجانب الإداري
14	أولاً: الهيئة المحلية وعلاقتها بالمشاركة
15	1. مكانة الهيئة المحلية
15	2. دور الهيئة المحلية
16	3. مسؤوليات الهيئة المحلية
17	ثانياً: رئيس وأعضاء مجلس الهيئة المحلية
17	1. من هو رئيس المجلس
18	2. ما هي صلاحياته
18	3. صلاحيات وتكليفات استثنائية
19	4. محظورات على رئيس الهيئة المحلية
19	5. واجبات ومهام الأعضاء
21	6. حقوق الأعضاء
21	7. متى يحظر على العضو المشاركة في اتخاذ القرار أو النقاش أو تصويت؟
21	8. جلسات المجلس
22	9. السمات العامة لدور رئيس وأعضاء المجلس
22	10. تنوع الدور
23	11. المجالس المشتركة للخدمات والتخطيط والتطوير
23	ثالثاً: المهارات الإدارية المطلوبة
25	رابعاً: المهارات القيادية لأعضاء المجلس
25	1. تعريف القيادة
26	2. مجالات القيادة
26	3. أهمية الدور القيادي للأعضاء
26	4. السمات القيادية
28	خامساً: عملية اتخاذ القرار
29	1. تصنيف القرارات
29	2. العوامل التي تؤثر على عملية اتخاذ القرارات
30	3. مستوى القرارات المتخذة ونطاقها
30	4. مراحل عملية اتخاذ القرارات
31	سادساً: التخطيط
31	1. متطلبات التخطيط
32	2. العوامل التي تؤثر على التخطيط



- 33 3. عوامل إنجاح التخطيط
- 33 4. مشاكل التخطيط ومعوقاته.
- 33 5. مراحل التخطيط
- 34 6. مزايا التخطيط
- 34 7. مستويات التخطيط
- 35 8. إدارة الأزمات وظروف الطوارئ
- 35 سابعاً: مهارات الاتصال لدى الأعضاء
- 36 العقبات التي تواجه الاتصال الفعال
- 36 ثامناً: مهارات تيسير وتسهيل عمل المجلس
- 38 تاسعاً: أهمية العلاقات العامة
- 40 القسم الثاني: الجانب القانوني
- 43 أولاً: تمهيد
- 43 1. لمحة عن النظام القانوني الفلسطيني
- 43 2. أهم المبادئ الديمقراطية في التعامل مع الجمهور
- 44 3. أهمية الشرعية القانونية في تنظيم عمل الهيئات المحلية
- 45 ثانياً: تحديد مفهوم الحكم المحلي
- 45 1. مفهوم الحكم المحلي
- 45 أ. المركزية الإدارية
- 46 ب. اللامركزية الإدارية
- 46 2. ركائز الحكم المحلي اللامركزي
- 46 أ. وجود مصالح محلية متميزة
- 47 ب. إستقلال الهيئات المحلية عن السلطة المركزية
- 47 ج. رقابة السلطة المركزية
- 47 3. أهم مزايا النظام اللامركزي
- 48 4. أساس العمل اللامركزي في فلسطين
- 49 5. مدى اللامركزية الإدارية
- 50 ثالثاً: المرجعية القانونية المنظمة لعمل الهيئات المحلية وعلاقتها بالوزارة
- 50 رابعاً: قواعد منظمة لعمل الهيئات المحلية
- 50 1. استحداث الهيئات المحلية وتوسيعها
- 51 2. تشكيل المجلس
- 51 3. شغور مركز رئيس الهيئة المحلية أو أحد أعضائه
- 52 4. الإستقالة



52	خامسا: وظائف وصلاحيات وسلطات المجلس
52	1. مصدر الصلاحية
52	2. نطاق تنفيذ الصلاحية
53	3. من يقوم بتنفيذ الصلاحية
53	4. الوظائف والإختصاصات الواردة في قانون الهيئات المحلية
53	أ. التخطيط والتنظيم
54	ب. الخدمات العامة
55	ج. أعمال رقابية
56	د. اختصاصات وقائية
56	هـ. منح تراخيص وإنشاء أماكن عامة
57	ز. تسيير مرافق عامة
57	ح. مسائل مالية وإدارة أملاك
57	ط. تعيين الموظفين وعزلهم
59	ي. وضع الأنظمة (الدور "التشريعي" للهيئات المحلية)
59	أ) أساس التفويض التشريعي للهيئات المحلية
60	ب) الجوانب التي يمكن إصدار الأنظمة فيها
60	ج) الخطوات المتبعة في عملية الإصدار
62	سادسا: الأجهزة المشرفة والمعاونة للهيئات المحلية في مجال اختصاصها
62	1. أجهزة وزارة الحكم المحلي
62	2. صندوق البلديات
62	3. مجالس الخدمات المشتركة
62	4. المحافظ
63	5. محاكم البلديات
63	6. الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية
64	سابعا: العلاقة بين وزارة الحكم المحلي والهيئات المحلية
66	ثامنا: العلاقة بين الهيئات المحلية والمواطنين
66	1. طبيعة العلاقة بين الهيئات المحلية والمواطنين
66	2. تسوية المنازعات الناشئة ما بين الهيئة المحلية والمواطنين
68	تاسعا: صلاحيات المجالس المحلية في ضوء قوانين تنظيم المدن
68	1. أهم التشريعات الرئيسية المنظمة لتنظيم وتخطيط المدن
68	2. سلطات التنظيم وصلاحياتها
68	أ. مجلس التنظيم الأعلى
70	ب. اللجنة الإقليمية للتنظيم والبناء



73	ج. اللجنة المحلية للتنظيم والبناء
76	3. مخططات (أو مشاريع) التنظيم
78	4. رخص الإعمار
78	5. إذن الأشغال
79	6. مراقبة الإعمار وإخطارات التنفيذ
79	7. الاستثناءات والإعراضات
79	8. استملاك الأراضي والمباني
80	9. ترخيص ومراقبة المضاعف
81	عاشرا: تطبيقات ومهام هامة
81	1. الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة
81	2. إدارة الكوارث وإسناد الطوارئ
82	3. التخفيف من أخطار الزلازل
82	4. توفير الطاقة
84	القسم الثالث: الجانب المالي
86	أولا: النظام المالي في الهيئات المحلية الفلسطينية
86	1. مفهوم النظام المالي وأهميته للهيئات المحلية
86	2. عمليات الصرف
89	3. عمليات القبض
89	4. العطاءات
90	ثانيا: النظام المحاسبي في الهيئات المحلية
90	1. تعريف المحاسبة
90	2. تعريف النظام المحاسبي
91	3. عناصر النظام المحاسبي
91	4. أهداف النظام المحاسبي
91	5. الأسس المحاسبية
93	6. الدفاتر والسجلات المحاسبية
93	7. الرقابة والتدقيق
93	8. التسويات البنكية
94	ثالثا: مصادر التمويل في الهيئات المحلية الفلسطينية
94	1. الإيرادات
95	2. القروض
96	رابعا: الموازنة (الإطار المفاهيمي)



96	1. تعريف الموازنة و تبيان خصائصها
96	2. وظائف الموازنة و أهميتها إعدادها
97	3. التفريق بين الموازنة و الميزانية
98	4. العلاقة بين الموازنة والنظام المالي
98	5. المبادئ والقواعد الأساسية المقبولة عموماً في إعداد الموازنات
99	خامساً: الموازنات في الهيئات المحلية الفلسطينية
99	1. مقدمة (الهيئات المحلية).
101	2. الموازنة التشغيلية
102	3. الموازنة الربحية
103	4. الموازنة الإنمائية
104	5. هيكل الموازنة العام
104	6. مرفقات الموازنة
105	7. مراحل الموازنة
105	سادساً: التحضير والإعداد
105	1. الأطراف الرئيسية في مرحلة التحضير للموازنة وإعدادها
106	2. التحضير لإعداد الموازنة
107	3. الموازنة العينية
108	4. صياغة التقديرات (للايرادات و النفقات).
111	سابعاً: المصادقة على الموازنة.
111	1. مجلس الهيئة المحلية
111	2. مديرية الحكم المحلي
112	3. وزارة الحكم المحلي
112	ثامناً: تطبيق (تنفيذ) الموازنة والرقابة عليها.
112	1. إصدار الموازنة الرسمية
113	2. بداية سنة الموازنة
113	3. التقارير الدورية: الرقابة وتقييم الأداء
115	4. الحساب الختامي
115	5. تعديل الموازنة

الجزء الأول: الجانب الإداري

أولاً: الهيئة المحلية وعلاقتها بالمشاركة

1. مكانة الهيئة المحلية
2. دور الهيئة المحلية
3. مسؤوليات الهيئة المحلية

ثانياً: مجلس (رئيس وأعضاء) الهيئة المحلية

1. من هو رئيس المجلس
2. ما هي صلاحياته
3. صلاحيات وتكليفات استثنائية
4. محظورات على رئيس الهيئة المحلية
5. واجبات الأعضاء ومهامهم
6. حقوق الأعضاء
7. متى يجب على الأعضاء الامتناع عن المشاركة في اتخاذ القرار أو النقاش أو التصويت؟
8. جلسات المجلس
9. السمات العامة لدور رئيس وأعضاء المجلس
10. تنوع الدور
11. المجالس المشتركة للخدمات والتخطيط والتطوير

ثالثاً: المهارات الإدارية المطلوبة

رابعاً: المهارات القيادية لأعضاء المجلس

1. تعريف القيادة
2. مجالات القيادة
3. أهمية الدور القيادي للأعضاء
4. السمات القيادية

خامساً: عملية اتخاذ القرار

1. تصنيف القرارات

- 
2. العوامل التي تؤثر على عملية اتخاذ القرارات
 3. مستوى القرارات المتخذة ونطاقها
 4. مراحل عملية اتخاذ القرارات

سادساً: التخطيط

1. متطلبات التخطيط
2. العوامل التي تؤثر على التخطيط
3. عوامل إنجاح التخطيط
4. مشاكل التخطيط ومعوقاته
5. مراحل التخطيط
6. مزايا التخطيط
7. مستويات التخطيط
8. إدارة الأزمات وظروف الطوارئ

سابعاً: مهارات الاتصال لدى الأعضاء

1. العقبات التي تواجه الاتصال الفعال.

ثامناً: مهارات تيسير وتسهيل عمل المجلس

تاسعاً: أهمية العلاقات العامة



أهلاً: الهيئة المحلية وعلاقتها بالمشراكة

■ تعتبر هيئات الحكم المحلي ركيزة أساسية لممارسة العملية السياسية على المستوى المحلي للمجتمع، إضافة إلى المهمات الإدارية والخدمية، فإن فعاليتها وقدرتها على أداء دورها تعتبر مؤشراً على طبيعة ونوعية النظام السياسي ككل.

■ يقوم نظام الحكم المحلي على إشراك أكبر عدد من المواطنين في حل المشاكل التي تواجه المواطنين، وذلك أخذاً بمبدأ الديمقراطية محلياً. كما يساعد نظام الحكم المحلي على تدريب الناس على أساليب الحياة النيابية وعلى إبراز طاقاتهم الإبداعية.

■ المواطنون المحليون هم أكثر تفعلاً لاحتياجاتهم وأولوياتهم، وهذا يفرض على الهيئات المحلية استمرار تحسس أولوياتهم ومشاكلهم واحتياجاتهم ورغباتهم عبر استطلاع الرأي العام وعقد لقاءات عامة وإنشاء صناديق شكاوى تتيح المجال لمن لا يرغب بالكشف عن نفسه أن يرفع صوته بما يريد تكريساً لمبدأ الرقابة الجماهيرية.

■ ويندرج في هذا الإطار دعوة من ترى الهيئة المحلية فيهم القدرة على إغناء حوارها الداخلي حول خططها ومشاريعها لحضور اجتماعاتها وإبداء آرائهم، دون الحق في التصويت باعتبار القرار في النهاية يعود للهيئة بكامل أعضائها مع إمكانية وجود صندوق للاقتراحات من جمهور المواطنين.

■ يعتبر تعزيز الثقة بين الهيئات المحلية والمواطنين أمراً ضرورياً في جميع الجوانب والمجالات - وخاصة المالية منها- الأمر الذي يؤدي إلى إرضاء المواطنين وإلى تعزيز الشفافية في العمل والحد من الفساد.

■ ضرورة سيادة مبدأ المساواة بين المواطنين وعدم المحاباة في أي من الخدمات التي تقدمها الهيئة المحلية، بدءاً من تيسير إمكانية طلب هذه الخدمة وانتهاء بتقديمها. أما المعيار الذي يجب مراعاته قبل غيره في هذا المجال فهو " من يطلب الخدمة يستحقها كمواطن".

■ عبر تحقيق مبدأ مشاركة المواطنين في تحديد الاحتياجات والأولويات وفي التطبيق والمراقبة والتقييم والمراجعة تسهم الهيئات المحلية في عملية التنمية المجتمعية بجميع جوانبها.

■ تفتح ممارسة العمل في الهيئات المحلية مجالاً واسعاً لتدريب أفراد المجتمع على اعتماد أساليب الإدارة الحديثة والحكم السليم.

■ ما تقوم به الهيئات المحلية من مشاريع وبرامج ونشاطات يمثل جهداً تكاملياً مع الجهود الأخرى المبذولة على المستويات الرسمية والشعبية الرامية للارتقاء بالأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجتمع بشكل عام.

1. مكانة الهيئة المحلية:

■ تعتبر الهيئة المحلية شخصية اعتبارية ذات استقلال مالي، ويحدد قانون الهيئات المحلية للعام 1997 وظائفها وسلطاتها، ويوجد لها هيكليات وتشكيلات تحكمها اللوائح والأنظمة بغرض تنظيم وتنسيق نشاطاتها وتحقيق الأهداف المرجوة.

■ يقوم على رأس كل هيئة محلية مجلس منتخب مباشرة من المواطنين ويتحدد عدد أعضائه وفقاً للنظام المعمول به في الهيئة المحلية الصادر عن وزير الحكم المحلي والمصادق عليه من مجلس الوزراء.

■ الوظائف التي يقوم بها مجلس الهيئة المحلية كثيرة وفي ازدياد دائم وهي تغطي مجالات كثيرة: خدماتية وسياسية واقتصادية وثقافية وغيرها.

■ يستطيع المجلس أن يضع ما يراه مناسباً من الأنظمة وأن يتعاون مع مجالس هيئات أخرى بغرض إيجاد السبل الأمثل لخدمة المواطنين.

2. دور الهيئة المحلية:

■ تشجيع المواطن على تحمل مسؤوليات المشاركة في تطوير وبناء نظام الحكم المحلي الفلسطيني والرقابة عليه وذلك تطبيقاً لمبادئ الديمقراطية عامة والشفافية والمساءلة بشكل خاص.

■ تحفيز المواطن على انتهاز سلوك إيجابي تجاه عمليات التنمية والتطوير وحماية الممتلكات العامة.

■ تحقيق الصلة والترابط بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية بهدف تنسيق الجهود المشتركة ورفع كفاءة العمل الإداري العام وتقديم الخدمات للمواطنين، وتطويرها كما ونوعاً.

■ خلق كوادر وقيادات إدارية محلية قادرة على تحمل مسؤولية العمل العام.

■ تقليل الاعتماد على الدولة وزيادة مساهمة المجتمع المحلي في التطوير والتنمية.

■ تغذية الشعور بالانتماء إلى المجتمع المحلي.

■ تنظيم وتطوير العلاقة بين الهيئات المحلية على المستوى الوطني.

3. مسؤوليات الهيئة المحلية:

■ مسؤولية تزويد المواطنين بالخدمات الضرورية والعمل على إدارتها وتنظيمها والحفاظ على ديمومتها واستمرار تطورها.

■ استحداث البرامج والمشاريع والسياسات وتوفير ما يتطلبه ذلك من إمكانيات مادية وفنية لضمان نجاحها. ويجب التنويه هنا إلى أهمية أن تكون تلك البرامج والمشاريع والسياسات نابعة من احتياجات المواطنين وليس من الرغبات الشخصية للمسؤولين.

■ مسؤولية إنشاء البنية التحتية والمرافق العامة والتي تشمل الشوارع والجسور والأسواق والمسالك والمستشفيات ومجمعات المركبات العمومية والمقابر والمؤسسات الثقافية والملاعب والنادي، وغيرها.

■ مسؤولية التنظيم العمراني وتشمل إعداد وتنفيذ المشروع التنظيمي وذلك على ضوء احتياجات ورغبات المواطنين. ويضاف إلى ذلك إصدار رخص البناء أية إنشاءات وكذلك الرقابة على الأبنية والمرافق.

■ المسؤولية الإدارية والمالية في جميع القطاعات والنشاطات التي تقوم بها الهيئة مثل:

1. تحصيل وجباية وإدارة الأموال
2. تطبيق النظام المالي المعتمد
3. إعداد الموازنة السنوية العامة وتقديمها لوزارة الحكم المحلي للمصادقة عليها.
4. إعداد السجلات المحاسبية
5. متابعة أعمال الجباية
6. متابعة أعمال الصرف
7. الجلسات
8. الاستملاك
9. التخمين
10. ضريبة الأملاك والضرائب والرسوم الأخرى
11. مكافأة الرئيس والأعضاء
12. العطاءات
13. الموظفين وهيكلية البلدية مثل التعيينات ونظام موظفي الهيئات المحلية ونظام التقاعد.
14. انتخاب لجان للمجلس البلدي في جميع شؤون أعماله.

■ المسؤولية الرقابية وتُعنى بمراجعة جميع معاملات الهيئة من الناحية المالية والإدارية والقانونية وفحص حساباتها وجرد موجوداتها، إضافة إلى الإشراف على أسواق الجملة والمسالك، وتنظيم الحرف والصناعات والصحة العامة وغير ذلك.

ثانياً: رئيس وأعضاء مجلس الهيئة المحلية

■ يقوم على رأس كل هيئة محلية مجلس منتخب مباشرة في حدود الهيئة المحلية ويخضع عدد أعضائه للنظام الصادر عن وزير الحكم المحلي والمصادق عليه من مجلس الوزراء.

■ لمجلس الهيئة المحلية وظائف وسلطات وصلاحيات كثيرة ذكر منها القانون تخطيط وتنظيم وإدارة ومراقبة: الشوارع، والمباني ورخص البناء، المياه، الكهرباء، المجاري، الأسواق العامة، الحرف والصناعات، النظافة، الصحة العامة، المحلات العامة، المتنزهات، احتياطات السيول والكوارث، وسائل النقل البري، الباعة المتجولون والبسطات، والأوزان والقياس، الإعلانات، هدم الأبنية، فضلات الطرق، التسول، المقابر، الفنادق، الدواب والكلاب، الموازنة وملاكات الموظفين، إدارة أموال وممتلكات الهيئة المحلية، وكذلك أية أعمال يخولها له القانون.

■ يحق للمجلس أن يضع الأنظمة التي تمكنه من القيام بوظائفه، ويمكن أن تتضمن ضرائب أو عوائد أو رسوم وذلك بموافقة الوزير.

■ يحق للمجلس الاتفاق والتنسيق والتعاون مع مجالس الهيئات المحلية الأخرى.

■ من صلاحيات المجلس تعيين رئيس له، ونائب للرئيس.

■ مدة العضوية لمجلس الهيئة المحلية أربع سنوات اعتباراً من تسلمه مهامه.

1. هل هم رئيس المجلس؟

■ رئيس مجلس الهيئة المحلية هو الممثل الأعلى للبلدية والمشرف على أعمالها وسياساتها.

■ يختار مجلس الهيئة المحلية المنتخب من بين أعضائه في أول اجتماع له خلال أسبوعين من انتخابه رئيساً للمجلس ويكون الاجتماع صحيحاً بحضور ثلثي أعضائه، وفي حال عدم حصول أي مرشح على الأغلبية المطلقة (نصف الأعضاء + 1) تعاد الانتخابات بين الحائزين على أعلى الأصوات حيث يكون المرشح الحائز على أعلى الأصوات رئيساً للمجلس، وفي حال تساوت الأصوات يتم اختيار رئيس المجلس بالقرعة.

■ يشترط في رؤساء الهيئات المحلية (من رؤساء بلديات) التفرغ التام، ولا يجوز الجمع بين رئاسة المجلس وأية وظيفة أو مهنة أخرى.

■ يعد مركز الرئيس شاغراً في حالات (الاستقالة، الوفاة، فقد الأهلية، العجز) وسحب الثقة عنه من ثلثي أعضاء مجلس الهيئة، وفي حالة شغور منصبه يتولى نائب الرئيس صلاحيات الرئيس إلى حين انتخاب المجلس من بينهم رئيساً خلال شهر من تاريخ شغور مركز الرئيس.

2. ما هي صلاحياته؟

1. دعوة المجلس إلى الانعقاد في المواعيد المحددة، وإعداد جداول الأعمال وتبليغها للأعضاء.
2. ترؤس جلسات المجلس وتولي إدارتها والمحافظة على النظام فيها.
3. تمثيل المجلس في توقيع عقود الرهن والإيجار والاقتراض والصلح والعطاءات والتعهدات والمقاولات والالتزامات والبيع والشراء وفقا للقوانين والأنظمة السارية المفعول.
4. تمثيل الهيئة المحلية في الاجتماعات والمؤتمرات ولدى الجهات الرسمية.
5. القيام بالمحافظة على حقوق الهيئة المحلية والدفاع عن مصالحها بالطرق القانونية.
6. الرئيس التنفيذي للهيئة المحلية ومرجعية دوائرها وله بهذه الصفة الإشراف على شؤون العاملين.
7. الالتزام بقرارات المجلس والعمل على تنفيذها.
8. الإشراف على إيرادات ونفقات الهيئة المحلية ومتابعتها والقيام بأية مهام أو صلاحيات أخرى بمقتضى أحكام القانون.
9. للرئيس أن يفوض نائبه أو أي عضو آخر بجزء من صلاحياته، ولكن دون تفويض للمسؤولية حيث أنها أمر لا يجوز تفويضه.
10. أما نائب الرئيس فهو من يتولى أعمال الرئيس في حال غيابه أو مرضه أو شغور منصبه، ويتم انتخابه من أعضاء المجلس المنتخب وتسري عليه أحكام انتخاب رئيس المجلس.

3. صلاحيات هكليفات استثنائية منها:

- يجوز للرئيس أو لعدد من الأعضاء لا يقل عن الثلث دعوة المجلس إلى عقد جلسات غير عادية.
- للرئيس صوت مرجح لحسم القرارات لدى تساوي الأصوات داخل المجلس.
- لرئيس الهيئة صلاحيات تمديد مدة الاحتفاظ بالأموال المحجوزة (بناء على سبب مقنع)، ولكن دون أن يحدد القانون تلك المدة. في الوضع العادي: في حالة وجود أموال

محجوزة لصالح الهيئة المحلية فإن المجلس يحتفظ بهذه الأموال لمدة عشرة أيام يبدأ بعدها بيعها بالمزاد العلني

■ يمارس الرئيس ضمن تحصيل حقوق الهيئة المحلية إبلاغ المكلف إنذاراً لمن لا يدفع خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ الاستحقاق.

■ تحصيل الأموال المستحقة للهيئة المحلية بواسطة دائرة الإجراءات بالطريقة التي تحصل بها الديون العادية المحكوم بها نهائياً.

■ كما أوجب القانون على الرئيس استيفاء المبالغ المستحقة للهيئة المحلية على المكلف إذا كان موظفاً أو مستخدماً له راتب أو أجر ثابت بحجز ربع راتب ذلك الموظف.

■ تقديم الحساب الختامي عن السنة المنتهية خلال شهرين على الأكثر من انتهائها وإرساله للوزير للمصادقة عليه بعد إقراره من المجلس.

■ وضع تقرير سنوي عن الأعمال التي تمت في هيئته المحلية وإرسال نسخة منه إلى الوزير مع ملاحظات المجلس.

■ التفرض التام ولا يجوز الجمع بين رئاسة المجلس وأية وظيفة أو مهنة أخرى كما أوجب عليه تقديم استقالته منها أو تركها خلال مدة أقصاها شهر من تاريخ تسلمه مهام رئاسة المجلس.

4. محظرات على رئيس / عضو الهيئة المحلية:

■ استغلال المنصب و/أو الصلاحيات لمنفعة ذاتية أو ربح شخصي يتحقق بشكل مباشر أو غير مباشر.

■ الإفضاء بأية معلومات أو إيضاحات عن المسائل المتعلقة بالهيئة المحلية تم الاطلاع عليها بحكم المنصب وينبغي أن تظل سرية بطبيعتها أو أن يحتفظ لنفسه بأية وثيقة أو نسخة عنها.

■ قبول أية هدية أو منحة أو مساعدة مالية من الأشخاص الذين يرتبطون بالهيئة بعقود أو معاملات.

■ أن يكون له مصلحة شخصية في أي مشروع من مشاريع الهيئة أو عطاءاتها.

5. واجبات ومهام رئيس / عضو مجلس الهيئة المحلية:

■ حضور جميع جلسات المجلس واللجان التي يكون عضواً فيها.



- الحفاظ على القانون وتنفيذ أحكامه وكذلك الأنظمة الداخلية والقوانين الفلسطينية بشكل عام.
- المشاركة الفاعلة في المناقشة والتداول والتخطيط واتخاذ القرارات وصنع السياسات والمراقبة وغير ذلك.
- التأكد من أن الأهداف والخطط المتبناة من قبل الهيئة المحلية منسجمة ومتجاوبة مع الرؤية التي تتبناها الهيئة.
- التأكد من قيام الهيئة المحلية ومختلف أقسامها بالعمل المشترك والدؤوب لتحقيق الأهداف.
- ووفق مسودة القانون المعدل (والذي لم يقر بعد)، يجوز جعل جلسات الهيئات المحلية جلسات مفتوحة للمواطنين وأصحاب الكفاءات، حيثما أمكن ذلك.
- تفعيل الرقابة الشعبية على أعمال الهيئات المحلية.
- ووفق مسودة القانون المعدل المشار إليه أعلاه يجوز نشر موازنة الهيئة المحلية ليطلع عليها الجمهور.
- الالتزام بشفافية التعيينات والترقيات.
- المساهمة الفاعلة بالاستجابة لقضايا المجتمع المحلي.
- تطوير اهتمام الهيئات المحلية بموظفيها، تدريباً، وتوجيهاً، وتحفيزاً.
- استثمار جهود الموظفين المبدعين والمتفوقين، والعمل على تطويرهم وتحفيزهم.
- تطوير الاهتمام بعدالة توزيع الموارد ومعاملة المواطنين بعدالة وإنصاف ودون تمييز.
- الاهتمام بقضايا الفقر والبطالة واتخاذ المبادرات لمحاربتها عبر التعاون مع مؤسسات المجتمع المدني والسلطة المركزية كتأسيس صناديق التكافل الاجتماعي على سبيل المثال.
- تفعيل وتنشيط العلاقة مع اتحاد السلطات المحلية الفلسطينية.
- تطوير العلاقات الثنائية مع الهيئات المحلية المجاورة.
- الانخراط الفعلي في مجالس الخدمات المشتركة بما يحقق أهداف الهيئات المحلية.

■ العمل على تطوير الخدمات المقدمة للمواطنين كما ونوعاً.

■ تطوير أداء الدوائر والأقسام من الناحيتين البشرية والمادية، وذلك بهدف تخفيض تكلفة الخدمة المقدمة للمواطنين.

6. حقن الأعضاء:

■ حضور جميع جلسات المجلس وجلسات اللجان التي يكون عضواً فيها.

■ الاطلاع على المعاملات المقدمة للهيئة المحلية والمعلومات الكافية عنها.

■ تقديم الاقتراحات والمشاركة في النقاشات ضمن المجلس ولجانه.

■ الحصول على مكافأة مالية بدل حضور الجلسات.

7. متى يحظر على العضو المشاركة في اتخاذ القرار أم النقاش أم التصويت؟

■ عندما يكون له اهتمام شخصي في موضوع القرار أو علاقات مع الجهات والأشخاص المتأثرين بقرار المجلس.

■ عندما يكون له علاقة أو صلة عائلية مع الفرد أو الأفراد المتأثرين بقرار المجلس.

■ عندما يكون له صلة قرابة حميمة أو عداوة واضحة أو هناك شؤون قضائية بينه وبين الجهات والأشخاص المتأثرين بالقرار.

■ عندما يكون له علاقة سواء كمستخدم أو مستخدم مع الجهات أو الأشخاص المتأثرين بقرار المجلس.

8. جلسات المجلس:

■ تعقد جلسة عادية كل أسبوع على الأقل.

■ تتم دعوة الأعضاء للجلسات كتابياً ويتم تحديد موعد عقد الجلسة في الدعوة مع جدول الأعمال.

■ يعقد المجلس في مقر الهيئة المحلية.



- يتكون النصاب القانوني للجلسة من أكثرية أعضاء المجلس، فإذا لم يتوفر هذا النصاب في جلستين متتاليتين تعتبر الجلسة الثالثة قانونية بمن حضر من الأعضاء.
- لا يجوز بحث أي موضوع خارج جدول الأعمال إلا إذا بموافقة ثلث الأعضاء.
- على الرئيس/ العضو عدم حضور أية جلسة في حالة بحث أمر يتعلق به.
- يمكن عقد جلسة غير عادية في حالة طلب ثلث الأعضاء ذلك.
- تتخذ قرارات المجلس بالإجماع أو بأكثرية الأصوات، وعند تساوي الأصوات يرجح رأي الجهة التي يقف فيها رئيس المجلس ويكون التصويت علنياً.

9. السمات العامة لدور رئيس وأعضاء المجلس:

- يتسم دور رئيس وأعضاء مجلس الهيئة المحلية بعدد من السمات التي ترتبط بمبدأ المسؤولية تجاه الصالح العام وامتلاك القدرة على المبادرة والإبداع. ومن أهم هذه السمات:
- التفاعل مع الأعضاء الآخرين مع الحفاظ على الاستقلالية في التفكير والتنفيذ وحل المشاكل والتعارض.
- التحلي بالجدية في العمل وتخصيص الوقت اللازم لهذا الدور وما يرتبط به من مهام ونشاطات وإبداع.
- الإيمان بجدية الدور الذي يقوم به العضو وكذلك بعدم وجود حلول سهلة وبسيطة للقضايا المختلفة.
- الإيمان بأن دور العضو لا يقتصر على خدمة المواطنين فحسب، بل وخدمة الأجيال القادمة أيضاً.
- التدريب يؤدي إلى تقليص الوقت اللازم لمهام الدور.
- يتميز الدور بالتضارب والخلافات الأمر الذي يستوجب الثبات والجدارة في أدائه وذلك إلى جانب المرونة.

10. تنوع الدور:

أما الدور ذاته فهو متنوع ويصعب تحديده وإدراجه في قائمة واحدة، وذلك بسبب تغيره وتطوره باستمرار على ضوء التغير والتطور في المعطيات والظروف الاقتصادية

والاجتماعية والسياسية والثقافية التي تتأثر بها الهيئة المحلية. ولأغراض إعداد هذا الدليل ستتم الإشارة إلى أهم تنوعات هذا الدور، والتي يمكن إيجازها بما يلي:

11. المجالس المشتركة للخدمات والتخطيط والتطوير:

■ يبلغ عدد المجالس المشتركة القائمة اليوم في الضفة الغربية وقطاع غزة (84) مجلساً تتوزع على النحو التالي:

● المجالس المتعددة الخدمات، ويبلغ عددها 43 مجلساً، وهي مجالس ذات تجربة وكفاءة عالية ومتعددة الخدمات ولها هيئات تنفيذية منتخبة، وتقسم إلى نوعين:

- أ - مجالس مشتركة قابلة للدمج لتصبح بلدية كبيرة.
- ب - مجالس مشتركة دائمة، وهي مجالس غير قابلة للدمج ولكنها قابلة للاستمرار كمجالس مشتركة لأهميتها وضرورتها.

● المجالس المشتركة أحادية الخدمة أو المؤقتة، ويبلغ عددها (41) مجلساً، وهي المجالس التي تقوم على تقديم خدمة واحدة مثل النفايات، المياه... الخ. لذا فإن استمرار وجودها مرتبط باستمرار تقديم هذه الخدمة أو انتقالها أو توقفها.

■ تزداد أهمية ودور المجالس المشتركة لكونها تمثل المخرج المناسب من الواقع الراهن للهيئات المحلية الحالي وما يعانيه من تضخم عددي وتدني في مستوى ونوع الخدمات المقدمة للجمهور الفلسطيني، الأمر الذي يعني أنها ربما أصبحت تمثل مستقبل الحكم المحلي الفلسطيني.

■ تنبع أهمية المجالس المشتركة للخدمات والتخطيط والتطوير من تمثيلها لعدد كبير من الهيئات المحلية عن طريق دمجها. وهي تهدف إلى:

1. تقليل المصاريف الإدارية للهيئات المحلية من خلال دمجها في إطار مجالس الخدمات.
2. امتلاك مقومات العمل المؤسسي التي تساهم في ديمومة تقديم الخدمات للسكان.
3. ترسيخ مفهوم العمل الجماعي الديمقراطي والقيادة المشتركة بين أكبر عدد من الهيئات المحلية المتجاورة ومحاصرة النزعة الفئوية والعشائرية الحالية، بما يكفل مشاركة المجتمع المحلي في اتخاذ القرارات ورسم السياسات.

ثالثاً: المهارات الإدارية المطلوبة

قبل الشروع في إيضاح الكيفية التي يدير بها المجلس شؤون الهيئة ونوع المهارات الإدارية



المطلوبة لا بد من التذكير أن أحد أهم أدوار رئيس وأعضاء مجلس الهيئة هو البناء المؤسسي. ولكي يستطيع المجلس المساهمة في عملية البناء المؤسسي والتطوير تلك لا بد من الانتباه إلى عدد من القضايا، منها:

■ الخلط بين أدوار كل من المجلس والموظفين فيما يتعلق بإدارة شؤون الهيئة، ما يدعو إلى إيضاح الفوارق والحدود بينهما لكي يتسنى للطرفين العمل على تحقيق أهداف وتطلعات الهيئة المحلية دون تعارض أو تكرار.

■ لمجلس الهيئة المحلية الحق في تقييم أداء الموظفين، وأن هذا الأمر لا ينبغي أن يُترك للسلطة المركزية. ويتطلب ذلك تطوير معايير واضحة وموضوعية ونزيهة يتم التقييم على أساسها، ومن ثم جعل عملية التقييم من التقاليد الدائمة والدورية في الهيئة المحلية.

■ ضرورة الانتباه إلى العلاقة الوثيقة بين "إنتاج" الموظفين والمكافآت المادية والمعنوية التي يحصلون عليها، ما يعني أن على المجلس تقع مسؤولية تطوير نظم للحوافز متناسبة مع مستويات الأداء كما ونوعاً.

■ هناك استراتيجيات يمكنها مساعدة الهيئات المحلية في الحفاظ على تماسك الهيئة المحلية وتعزيز رشاقتها وحل مشاكلها، مثل: التقليل من عدد الموظفين (وخاصة غير المنتجين)، وإيجاد طرق بديلة لتأمين خدمات معينة كالمبادرات التي تقوم على الإبداع كالشراكة أو التعاقد مع شركات القطاع الخاص أو المنظمات غير الحكومية والمجتمعية، وإعداد جداول عمل بديلة مع الموظفين غير المنتجين عن العمل بصورة متفرغة، والعثور على طرق أخرى لتنشيط الموظفين كالعزل وفق نظام الحوافز.

■ ينبغي لعملية التقييم أن تكون قادرة على تزويد المجلس بمعلومات حول ثغرات التنفيذ ودرجة جديتها وتأثيرها على تحقيق الأهداف المرجوة. وينطبق ذلك أيضاً على المشكلات التي يمكن أن تنشأ في سياق العلاقة بين المجلس والموظفين والتي يمكن العثور على حلول لها من مثيل:

- منح الموظف المجال للمشاركة أثناء عملية صنع القرارات.
- تزويد الموظف بفهم أفضل لما يريد المجلس تنفيذه.
- تعزيز التزام الموظف بعملية التنفيذ.
- تهيئة درجة من الثقة والاحترام بين المجلس والموظفين لضمان وجود مجال للجدل وعدم الاتفاق والمناقشة الصريحة.
- اختبار قبول (أو على الأقل عدم معارضة) المجلس والهيئة والجمهور لضمان التعاطي الإيجابي مع نتائج المشاريع والبرامج والسياسات.

■ تعتبر الشفافية والوضوح والمساءلة والمكاشفة استراتيجيات (سياسية وإدارية) صالحة وفعالة لتنفيذ الأمور ولتحقيق الأهداف المرجوة وخاصة لإعداد الكفاءة التنافسية.

■ فيما يتعلق بدور المجلس في عملية البناء والتطوير الإداري والمؤسسي للهيئة المحلية لا بد من الإشارة إلى ما يلي:

- ضرورة أن تتبنى الهيئة المحلية (ممثلة بمجلسها المنتخب) رسالة محددة وواضحة، وأن يتم على ضوءها تحديد الأهداف والاستراتيجيات المنسجمة معها وطرق تأدية تلك الرسالة.
- ضرورة تقديم الحلول الفعالة والإيجابية للمشكلات مع مراعاة أنها لا تنتهي وأنه يجب تصنيفها من حيث الرقعة والدرجة والتعقيد وطبيعة الفئات التي تتأثر وتأثر بها وكذلك نوع الحلول الممكنة.
- ضرورة أن يعي المجلس أن لديه التفويض اللازم لصنع القرار وحل المشكلات بالسلطة والمسؤولية وأنه قادر على التصرف وأن الجمهور يتوقع منه ذلك.
- هناك ضرورة لتعزيز طواقم وفرق العمل في الدوائر والأقسام وتزويدها بما تحتاجه من موارد لخلق أشخاص أكفاء وذوي خبرة.
- ضرورة الانتباه إلى الأهمية الكبيرة للتدريب بأنواعه المختلفة، وخاصة التدريب الذي يتم أثناء الخدمة، وكذلك إلى ضرورة تطويره والاستمرار به لرفع مستوى الأداء وتشجيع الإبداع والحفاظ على التماسك الداخلي للهيئة المحلية وعلى علاقات حسنة مع الجمهور.

إبعا: المهارات القيادية لأعضاء المجلس

1. تعريف القيادة

■ القيادة بشكل عام هي القدرة على إقناع الآخرين لبلوغ الأهداف التي تعمل الهيئة المحلية على تحقيقها. والقيادة الفعالة هي التي تنسق وتوجه أعضاء الهيئة المحلية جميعاً وتحفزهم على تحقيق أهداف هذه الهيئة، والتي بدونها تصبح الصلة بين أعضاء الهيئة من ناحية وأهداف الهيئة من ناحية أخرى غير محددة المعالم، ما يؤدي إلى تحويل اتجاه أعضاء الهيئة إلى تحقيق أهدافهم الشخصية، وابتعادهم عن تحقيق أهداف الهيئة، الأمر الذي يؤدي إلى التفكك الداخلي وعدم القدرة على تحقيق أهداف الهيئة المحلية.

■ لذا، القيادة هي قيام القادة بتحفيز التابعين لهم على العمل في سبيل غايات معينة تعمل على تمثيل قيم وبواعث ورغبات واحتياجات وتطلعات وتوقعات القادة والتابعين لهم على السواء.

■ فهي تتضمن (ولا تقتصر على) القيام بالكثير من الأدوار والتي يعتمد النجاح في أحدها على النجاح في الأدوار الأخرى ككل. ومن بين ما تتضمنه القيادة امتلاك المهارة والقدرة على التخطيط على المدى البعيد وإعداد السياسة والاتصال والتفاوض وتيسير الأعمال والنشاطات والعلاقات العامة واتخاذ القرار والشمولية وإقناع الآخرين، هذا بالطبع إضافة إلى امتلاك القدرة على فهم وتجسيد رؤية الهيئة المحلية وتحديد

الأهداف واختيار الاستراتيجيات الأنسب لتحقيقها. وعلى ضوء ذلك يصبح العضو/ القائد أو القائد/العضو هو:

”الذي يعيش يومه ويدير شؤونه بحكمة وبصيرة واقتدار، ويمتلك القدرة على استشراف المستقبل، ولديه المهارات اللازمة لوضع الخطط والمبادرات والحلول للتحديات الراهنة والمستقبلية، كما لديه الاستعداد للتعاطي مع ما يمكن أن يتمخض عن ذلك من نتائج مرغوبة وغير مرغوبة“.

2. مجالات القيادة:

تبرز القدرة القيادية للأعضاء في إطار قيامهم بمهامهم ويتجلى ذلك في الكثير من المجالات من أهمها:

- التخطيط طويل الأجل وتحديد الأنشطة المطلوبة لتنفيذ تلك الخطط، وبذلك يقف التخطيط على النقيض من العشوائية والارتجال. ولكي يستطيع القائد التخطيط عليه أن يربط الأهداف بعيدة المدى بالمتوسطة المدى والقصيرة المدى، وأن يحدد المشاريع والبرامج المطلوبة وكيفية تنفيذها وإدارتها وتقييم نتائجها.
- اتخاذ قرارات تطلعية (مستقبلية) بهدف تصويب المشكلات قبل حدوثها.
- تمثيل المواطنين والاستجابة الفعلية والحقيقية لمصالحهم وتطلعاتهم.
- التنفيذ والمتابعة للمشاريع والبرامج والسياسات.

3. أهمية الدور القيادي للأعضاء:

هناك الكثير من العوامل والمعطيات التي تجعل من موضوع القيادة موضوعاً مهماً، مثل:

- درجة التعقيد والتشابك في بيئة عمل الهيئات المحلية والتي أصبحت تقتضي إيجاد وتطوير استراتيجيات قيادية وليس حلولاً إدارية.
- ضرورة الإلمام بالقضايا والمشاكل الخاصة ببناء المجتمع ككل والمرتبطة بالجهات والمؤسسات خارج حدود الإقليم الذي يعمل به العضو.
- ندرة أو تضاؤل الموارد، الأمر الذي يعني ضرورة التركيز على دور القيادة للتعاطي مع هذا التحدي عبر اقتراحات مبدعة وخلاقة.

4. السمات القيادية:

أما السمات القيادية التي يجب توافرها لدى رئيس وأعضاء المجلس كهيئة قيادية فهي:

- القدرة على صنع القرارات.
- المثابرة والثبات في تنفيذ ما هو متوقع من العضو.
- استلهم الرؤية المشتركة والقدرة على تبادل الأفكار مع الآخرين.
- منح الآخرين الفرصة الفعلية للمشاركة.
- تقديم نموذج يُحتذى به من قبل الآخرين.
- احترام وتقدير إنجازات الآخرين.
- الرغبة في تفويض الصلاحيات والاستعداد لذلك.
- الاستعداد لتحمل عبء المسؤولية والقدرة على ذلك.
- القدرة على التنظيم.
- القدرة على التحليل والتقييم.
- القدرة على الرقابة.
- الاهتمام بموضوعات المناقشة والإحاطة بها.
- القدرة على العمل والتعاون مع الآخرين.
- الحيوية في العمل وقوة التحمل.
- الحزم الإداري والقدرة على الحسم والتقدير.
- امتلاك المهارة والقدرة على الاتصال.
- امتلاك مهارة الإصغاء الجيد.
- القدرة على الإقناع عبر التفاوض.
- امتلاك الدافع أو الحافز.
- امتلاك الذهنية المفتوحة والمرنة.
- الطموح المشروع.
- الإصرار على النجاح.
- القدرة على المبادرة.
- القدرة على إيجاد الحلول المناسبة للمشاكل.
- الشفافية في العمل.
- الاحترام الفعلي للصالح العام.
- القدرة على نيل احترام وتقدير الآخرين.
- امتلاك درجة من المعرفة بالجوانب الفنية في التنفيذ والتحليل والتقييم.

وبخصوص القيادة الناجحة والفعّالة لأعضاء المجلس فيمكن تصنيفها إلى أربع مجموعات من حيث:

1. العلاقة مع العاملين: وهذا يقتضي أن تتسم العلاقة مع العاملين بروح التعاون وعدم الأنانية وبروح الود والاهتمام.
2. نشاط الهيئة: وهذا يتجلى عند القيام بنشاطات وأعمال تستوعب حماسة القيادة وقدرتها على التنظيم.



3. المهارة الفنية: وهذه المهارة تساعد القيادة على أن تكون مخططة ومنظمة ومقتدرة على انتقاء الموظفين والعاملين.

4. الجوانب الشخصية: وهذا يعني أن على القيادة أن تتمتع بشخصية ديناميكية حسنة، قادرة على استيعاب ظروف التنظيم ومشاعر وقدرات الموظفين.

باختصار:

إن الصفات القيادية كثيرة وليس من السهل حصرها في خانة محددة، وهي أشبه ما تكون بلوحة متكاملة من الصفات والمقومات التي لا يمكن فصلها عن بعضها بعضاً، والتي ينبغي أن تتجلى في شخوص أعضاء المجلس المنتخب وأن يعبر عنها من خلال عمليات اتخاذ القرارات والتخطيط ومتابعة النشاطات وحل المشاكل بشكل ينسجم مع رؤية الهيئة المحلية وما تختاره من أهداف واستراتيجيات.

خامساً: عملية اتخاذ القرارات

■ ما من شك في أن إدارة الهيئات المحلية أصبحت أكثر تعقيداً مما كانت عليه في السابق. ويرجع ذلك ليس فقط إلى حقيقة أنها منتخبة، وإنما أيضاً لكونها تنمو باضطراد وتعدد مجالات اهتماماتها، كما أن دورها أصبح يتشابك ويتقاطع مع الكثير من المؤثرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية في الداخل والخارج. هذه الأسباب جميعها تجعل الأعمال الإدارية كالتخطيط والتنظيم والتدريب والتوجيه والرقابة والسلوك الوظيفي... الخ داخل الهيئات المحلية أكثر تعقيداً ما يستدعي إيلاء هذا الموضوع (عملية اتخاذ القرارات) الاهتمام اللازم، خاصة أنه يعتبر جوهر العملية الإدارية.

■ عملية اتخاذ القرارات بالنسبة للهيئة المحلية هي عملية جماعية يشارك فيها الرئيس وأعضاء المجلس على حد سواء. كما أنها عملية تقتضي مشاركة الخبراء والمختصين من الهيئة المحلية وخارجها وكذلك المواطنين (وخاصة الفئات ذات العلاقة بالقرار المنوي اتخاذه)، وذلك لتأمين شروط إنجاح تلك العملية والخروج بما هو مناسب وجيد من القرارات.

■ عملية اتخاذ القرارات عملية تتجلى من خلالها القرارات الإبداعية والخلقة لدى أعضاء مجلس الهيئة المحلية، ما يفسر العلاقة الحميمة والدائمة بين تلك العملية وبين الأوضاع الإجمالية لحال الهيئات المحلية. بمعنى أن هناك تناسباً طردياً بين القدرة على اتخاذ القرارات الخلاقة والمبدعة وبين درجات ومعدلات تحسن أوضاع الهيئة المحلية.

■ عملية اتخاذ القرار هي شكل من أشكال توزيع الموارد المتاحة لدى الهيئة المحلية، وهذا ما يفسر العلاقة القوية بين عملية اتخاذ القرارات وبين السياسات العامة.

■ تأخذ القرارات المتخذة أشكالاً كثيرة منها القرارات المبرمجة وتلك غير المبرمجة.

1. تصنيف القرارات ومستوياتها:

■ يمكن تصنيف القرارات التي يتم اتخاذها على أسس ومعايير متعددة منها:

1. الجهد المبذول في عملية اتخاذها والذي على أساسه يتم التمييز بين القرارات المبرمجة والقرارات غير المبرمجة.

2. الطريقة المتبعة في اتخاذ القرارات والتي يمكن على أساسها التمييز بين قرارات تشاورية (ديمقراطية) وأخرى بيروقراطية روتينية.

3. المحتوى والمضمون ويمكن على أساس ذلك التمييز بين القرارات الإدارية والسياسية والاقتصادية والخدماتية وغيرها.

4. مدى العمومية والشمولية والتي على أساسها يمكن التمييز بين قرارات تهم الجميع وأخرى تهم قطاع أو فئة محددة، وبين القرارات التنظيمية والقرارات الفردية.

5. مدى قوتها والتي على أساسها يتم التمييز بين القرارات الأولية والقرارات القطعية.

■ هناك نوعان من القرارات التي يتخذها مجلس الهيئة المحلية أكثر من سواها وهما:

1. القرارات المبرمجة، والتي يتم اتخاذها لمواجهة مواقف وظروف متكررة ومعتادة تحدث من حين إلى آخر ويمكن البت فيها بسرعة ولا يحتاج اتخاذها الكثير من الجهد والإبداع كقرار طلب موظف إجازة أو تقسيم العمل أو صرف مبلغ صغير لأمر طارئ.

2. القرارات غير المبرمجة، وهي تلك المتعلقة بمشكلات معقدة وذات أبعاد متعددة وتحتاج من جانب متخذها إلى تفكير وإبداع وتهيؤ، ما يجعلها أصعب أنواع القرارات اتخاذاً.

2. العوامل التي تؤثر على عملية اتخاذ القرارات:

1. حجم الهيئة المحلية وعدد العاملين فيها والمتنفعين منها ومعدلات نموها.

2. طبيعة المشكلة ونوع القرار الذي من شأنه أن يقود إلى الحل/الحلول المناسبة.



3. درجة توافر المعلومات حول المشكلة وحول الخيارات الممكنة.

4. المعوقات البيئية التي تحيط بعملية اتخاذ القرارات.

5. الموارد المادية والبشرية المتاحة.

6. الفترة الزمنية المتاحة لاتخاذ القرار.

3. مستهوى القرارات المتخذة ونطاقها:

يمكن تقسيم القرارات المتخذة من قبل الهيئة المحلية إلى ثلاثة مستويات هي:

1. القرارات الاستراتيجية، وهي تلك المتعلقة بالأهداف وبالخطط طويلة المدى، وتكون عادة قرارات غير مبرمجة وتحتاج إلى الكثير من الإبداع والمبادرات الخلاقة لاتخاذها ولتحمل نتائجها. ومن الأمثلة على هذا النوع من القرارات التعاقد مع القطاع الخاص في تقديم بعض الخدمات أو إعادة النظر بالتنظيم الهيكلي للهيئة المحلية أو تنويع مصادر التمويل أو التخطيط الاستراتيجي.

2. القرارات الإدارية، وهي تلك المرتبطة بالجوانب التنظيمية والإشراف وبالتحفيز، وتأتي كاستجابة لوجود مشكلة روتينية مألوفة وتتوافر حولها المعلومات. ومن الأمثلة على هذا النوع من القرارات تلك المتعلقة بإدارة شؤون الموظفين ونظام المكافآت والحوافز والوصف الوظيفي والإجازات..... الخ.

3. القرارات التشغيلية، وهي التي تهتم بالجوانب التطبيقية من المشاريع والبرامج والخطط، وتأتي هذه القرارات كتطبيقات للقواعد والإجراءات المنصوص عليها في أنظمة الهيئة المحلية بصورة تكاد تكون حرفية. ومن الأمثلة على هذه القرارات تلك المتعلقة بتنفيذ المشاريع وتوفير المعدات والألات وأنظمة الصيانة الضرورية للإبقاء على مستوى جيد من الخدمات كالماء والكهرباء.

4. مراحل عملية اتخاذ القرارات:

يمكن تقسيم عملية اتخاذ القرارات من الناحية الفعلية إلى خمس مراحل أساسية تضم كل منها عدة خطوات فرعية في داخلها هي:

1. تحديد المشكلة، أي دراسة الظروف التي خلقت المشكلة وحدوها ودرجة جديتها والبحث عن مسبباتها.

2. البحث والاستقصاء وجمع البيانات والمعلومات للبحث عن البدائل الممكنة.

3. وضع البدائل الممكنة وتقييمها، أي دراسة كل حل من الحلول دراسة وافية على ضوء المعلومات الموجودة.

4. الاختيار بين البدائل، أي اختيار البديل المناسب.

5. تطبيق البديل.

6. تقييم النتائج ومراجعتها.

سادساً: التخطيط

يحتل التخطيط مكانة كبيرة بالنسبة للهيئات المحلية، وذلك باعتباره منهجاً وأسلوب عمل لحل مشكلاتها، حيث يعتبر ركيزة أساسية من ركائزها في المجالات المختلفة. أما التخطيط ذاته فيعني:

”التطلع للمستقبل ومعرفة الطريق الذي تسلكه الهيئة المحلية لكي تصل إلى ما ترغب فيه حسب أهدافها العامة والقيام بتقدير الصعوبات التي يمكن أن تنشأ والاستعداد الفعلي لمجابهتها“.

1. متطلبات التخطيط

1. تحديد الأهداف: ويعني ذلك تحديد الأهداف القريبة والبعيدة بدقة ووضوح، وكذلك الوسائل والطرق التي تلزم لتحقيق تلك الأهداف، إضافة إلى تحديد الاحتياجات المالية والبشرية والموارد والإمكانات الذاتية وغير الذاتية (الوطنية والأجنبية) التي يمكن الاعتماد عليها.

2. جمع البيانات والإحصاءات: وهذا يعني أن يكون لدى الهيئة المحلية (عبر مجلسها المنتخب) أكبر قدرة من البيانات والإحصاءات الكمية والكيفية الدقيقة والحديثة المتعلقة بالإمكانات المادية والبشرية اللازمة لتنفيذ الخطة.

3. وضع مجموعة من الخطط البديلة: أي أن التخطيط يعتمد على افتراضات مستقبلية والتي على ضوءها يمكن تحديد ما ستفعله الهيئة المحلية في المستقبل وكذلك نوع المشاريع والبرامج المطلوبة لتحقيق تلك الأهداف. وعند اختلاف هذه الافتراضات، لا بد من تعديل تلك الخطط أو إعدادها بشكل يتناسب مع المستجدات. ويعني هذا الأمر أن التخطيط يجب أن يتسم بالمرونة التي تمكن المجلس من تغييرها



لمواجهة متطلبات المستقبل ومتغيراته. إن تغيير الخطة لا يعني تغيير الهدف وإنما تبديل الطريق للوصول إليه.

4. تقسيم الخطة الرئيسية إلى خطط فرعية: فيمكن تقسيم الخطة الخدماتية على سبيل المثال إلى خطط جزئية بحيث تحدد خطة فرعية لكل قطاع "قطاعات الماء، الكهرباء، النظافة، الصحة العامة، النشاطات الثقافية، التنمية.....الخ)

5. إعلام الخطة داخل الهيئة المحلية: ويعني هذا أنه من الضروري أن يتم الإعلام الواضح عن الخطة وأهدافها داخل الهيئة بحيث يحاط كل موظف ومسؤول له علاقة بتنفيذ الخطة بتلك الخطة وبما هو مطلوب منه.

6. متابعة الخطة وتقييمها: ويعني هذا الأمر ضرورة مراجعة الخطة بصفة دورية في ضوء الظروف والتوقعات والمستجدات وكذلك في ظل ما يكون قد تم إنجازه أثناء التطبيق.

2. العوامل التي تؤثر على التخطيط:

هناك أربع مجموعات من المؤثرات تؤثر على اتجاه التخطيط ومساره هي:

1. عوامل داخلية ذات علاقة بالهيئة المحلية:

1. التنظيم: المهارات، الاستعداد، النظم المالية والقانونية..الخ.
2. هيكلية الهيئة المحلية ومرونتها واستجابتها.
3. توافر الموارد (رأس المال خصوصا).
4. الخبرات والكفاءات اللازمة.
5. توافر المواد الأولية.
6. التسهيلات المالية.
7. القدرة الفنية على التنفيذ.
8. درجة القدرة والاستعداد للتعاطي مع الأزمات.

2. الظروف الاقتصادية: وتتضمن المعطيات الاقتصادية المحلية والخارجية التي تؤثر على الهيئة المحلية.

3. عوامل خارجية-وطنية وتشمل:

1. الإنتاج القومي والمبهر عنه بصيغة دخل الفرد ومستويات التنمية
2. قطاعات الاقتصاد القومي/ المهارة/ الوفرة



4. عوامل خارجية-دولية وتشمل:

- أ. المؤثرات الاقتصادية والسياسية والمالية والأمنية والثقافية.
- ب. التكنولوجيا ووسائل الإعلام.
- ج. الحروب والصراعات.

3. عوامل إنجاز التخطيط:

يعني التخطيط كما قلنا تحديد أهداف محتملة مستقبلية وبلورة وسائل بديلة ذات أبعاد زمنية محددة ومن ثم مقارنة البدائل المطروحة واختيار أكثرها مناسبة لظروف وإمكانات الهيئة المحلية، فالتخطيط ليس غاية بحد ذاته وإنما وسيلة لتحقيق غاية يتوقف نجاحه في تحقيق ذلك على الكثير من العوامل.

4. مشاكل ومعوقات التخطيط:

هناك مشاكل ومعوقات تحول دون إنجاز عملية التخطيط في الكثير من الأحيان منها:

1. ضعف الإرادة السياسية (أي عندما لا يكون الأعضاء منتخبون).
2. ترهل الوحدات الإدارية.
3. صعوبة الحصول على البيانات الموثوقة.
4. صعوبة التحديد الدقيق للمشاكل.
5. صعوبة وضع الأولويات.
6. صعوبة العثور على الحلول الأنسب.
7. مقاومة التجديد والإبداع أو ظاهرة ما يسمى بـ "سيكولوجية المدراء القدامى".
8. نقص الموارد المالية.
9. نقص الخبراء والمختصين.

5. مراحل التخطيط:

تمر عملية التخطيط السليمة والجادة بمراحل نوجزها بما يلي:

- مرحلة تلمس الحاجة إلى التخطيط والتي تعني ظهور مشكلات ملحة ينبغي مواجهتها بالحلول المناسبة.
- تحديد الجهود المبذولة بما في ذلك الزمن والمال والتجهيزات والأفراد وغير ذلك.
- تحديد المهام والأعمال والنشاطات المطلوبة اللازمة للتنفيذ بشكل تراتبي منظم.
- تدعيم الجهود، وهذا يعني توضيح طرق التنفيذ والجدول الزمني وتقديم الحوافز لإخراج الخطة إلى حيز التنفيذ.

- مراجعة الخطة والتعرف على الأخطاء المختلفة والتغيرات في الاتجاهات كما يلزم لغرض تطويرها ومعالجة النتائج غير المتوقعة وغير المرغوبة.

6. مزايا التخطيط:

يمكن إيجاز مزايا التخطيط بالنسبة للهيئات المحلية بما يلي:

1. أنه يساعدها على التعاطي مع المشاكل بشكل مخطط ومبرمج بدلاً من ردود الفعل.
2. أنه يمكنها من تثبيت الاحتياجات المالية بحيث تتمكن الهيئة المحلية من الوفاء بالتزاماتها.
3. أنه يوفر الشعور بالأمان والاستقرار.
4. أنه يمكنها من التنبؤ بالاحتياجات البعيدة من حيث الأموال والموارد الأخرى، والحصول عليها في الوقت المناسب والسعر المناسب.
5. أنه يساعدها على إعداد أهدافها المستقبلية قصيرة المدى وبعيدة المدى.
6. أنه يساعد على تعزيز التقاليد المؤسسية.

7. مستويات التخطيط:

هناك أربعة مستويات من التخطيط لا غنى عنها بالنسبة للهيئة المحلية، وهذه المستويات هي:

1. التخطيط الإداري والمؤسسي: ويهتم بوسائل التنفيذ وبوضع خطط تتعلق بالعمليات الإدارية كإدارة المكتب وما يلازمه من مهارات كتلك المطلوبة لحفظ الملفات والأرشفة على سبيل المثال، والتدريب وتعبئة القدرات الفنية وإعداد القيادات الإدارية وغير ذلك.
2. التخطيط طويل الأجل: ويضمن الخطط التي تصل مدة تنفيذها عادة إلى عشر سنوات أو أكثر، فهو يحدد الأهداف الرئيسية دون الدخول في الأهداف التفصيلية أو وسائل التنفيذ.
3. التخطيط متوسط الأجل: ويضمن الخطط ذات المجال الزمني الممتد من ثلاث إلى سبع سنوات، وهذه الخطط تكون غالباً منبثقة من الخطة طويلة الأجل.
4. التخطيط قصير الأجل: ويمتد مجاله الزمني لفترة قصيرة قد تكون سنة أو سنتين ويستهدف التغلب على أزمة من الأزمات التي تواجه الهيئات المحلية، ويركز هذا النوع على العمليات الجارية وهو متغير بسرعة وباستمرار كما أنه عرضة للخطأ بالرغم من توفر الإحصائيات والسجلات الضابطة له.

8. إدارة الأزمات وظروف الطوارئ:

■ نظراً لعدم وجود الاستقرار في الكثير من المعطيات السياسية والاقتصادية المحيطة بالهيئات المحلية تبرز أهمية هذا النوع من الإدارة، والذي يتم اللجوء إليه عادة عند وقوع الأزمات وحدث الطوارئ وما يترتب على ذلك من إرباك وعدم استقرار وغموض وفوضى وترقب.

■ تستطيع الهيئة المحلية (ممثلة بمجلسها المنتخب) أن تحول دون حدوث الكثير من الأزمات وذلك من خلال التخطيط الدقيق والشامل لمختلف الجوانب الإدارية والمالية. وينبغي للمجلس أن يدرك بأن الأزمة/الأزمات ليست قدراً يدهام الناس في هيئاتهم المحلية وأن حدوثها هو محصلة ونتيجة لاستراتيجيات خاطئة يكون قد تم تبنيها بعد الاعتقاد بأنها قادرة على تحقيق الأهداف.

■ يمكن للأزمة أن تأخذ البعد المالي كوجود ضائقة مالي بسبب ضعف الجباية على سبيل المثال، كما يمكن أن تأخذ البعد المعنوي كأن يكون هناك أزمة بين المجلس المنتخب والمواطنين على سبيل المثال. ورغم تشابه البعدين في بعض المجالات إلا أن التباين بينهما يفرض التعامل معهما بشكل مختلف.

■ هناك ضرورة للاستفادة من الأزمات، ليس فقط من أجل امتلاك القدرة على إنهاؤها حال وقوعها وإنما أيضاً للحيلولة دون تكرارها مرة أخرى ولتحسين الهيئة المحلية من أزمات أخرى مشابهة، الأمر الذي يعني أن هناك ضرورة كبيرة لتقييم الأزمة (أسباب حدوثها، مدتها، رقعة تأثيرها، الكيفية التي واجهتها بها الهيئة المحلية) بشكل دقيق ومفصل وذلك لأخذ العبر والاستعداد مستقبلاً.

■ تتباين الأزمات في نوعها ودرجة حدتها وفي كيفية مجاباتها، حيث أنها يمكن أن تكون على صيغة زلزال أو طوفان أو حرب، كما يمكن أن تأخذ صيغة عدم القدرة على عدم دفع رواتب الموظفين.

سابعاً: مهارات الاتصال لدى الأعضاء

تعتبر مسألة الاتصال بين الرئيس والأعضاء، كما بين أعضاء المجلس ككل والآخرين، من المسائل المهمة التي تنعكس على الأوضاع الداخلية للهيئة المحلية وعلى قدرتها في اتخاذ القرارات وإنجاز الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها. أما الاتصال ذاته فيعني الاستماع الإيجابي في المناقشة والتحاور وتبادل الأفكار والآراء في الموضوعات المطروحة للجدل. ولإيضاح المقصود بالاستماع الإيجابي نورد الجدول الآتي، والذي يوضح كيفية تطبيقه في عمل المجلس، حيث أن هذه الوسائل جميعها تظهر للمتحدث أن عضو المجلس:

- يقوم فعلاً بالاستماع إليه.
- مهتم بما يقال.
- يحترم شخص المتحدث.

تكتيك الإستماع الايجابي

إذا أردت أن..... قل.....

- تظهر اهتمامك....."أنا أسمع ما تقوله"
- تظهر التشجيع....."نعم، قل لي أكثر"
- تساعد المتحدث ليبدو أكثر وضوحا....."إذا الموقف الذي تراه هو...."
- التأكد من أنك تفهم ما يقال....."إذا صح فهمي لما تقوله فأنت تعني.."
- الوصول إلى أفكار من خلال المحادثة....."دعني أتأكد كم أنا متفهم نقطتك المهمة"
- التفاعل مع الأحاسيس....."أراك غاضبا من....."
- التلخيص....."دعني أحاول أن ألخص ما قلته"

1. العقبات التي تواجه الاتصال الفعال:

1. اختلاف الأهداف والمبادئ والآراء للأشخاص الذين يتم الاتصال بهم عن أهدافك وآرائك.
2. قد تختلف طريقة تعرضك للمواقف عن الطريقة التي يتعرض لها الآخرون، ما يؤدي إلى عدم نجاحك في رؤية هذه الاختلافات.
3. في بعض الأحيان يكون المناخ غير مناسب للقيام بالاتصال المتفهم، مثلما يحدث في كثير من المجالس عندما يتم خلق عقبات مادية أو نفسية بين المجلس والمواطنين.

ثامناً: مهارات تيسير وتسهيل عمل المجلس

من المشاكل التي يواجهها المجلس المنتخب في بعض الأحيان صعوبة العمل بسبب الترهل الداخلي والخلاف في المواقف وعدم فاعلية وجدوى المناقشات.....الخ. لذا ينظر إلى دور التيسير والتسهيل من قبل أعضاء المجلس على أنه من أهم الأدوار التي ينبغي أن يقوموا بها ويعملوا على تجسيدها.

■ ما المطلوب من الرئيس/ العضو لكي يكون ميسراً؟

1. تحديد وقت مناسب للجلسة.
2. تحديد أهداف الاجتماعات بشكل واضح.
3. أن يعملوا على اختيار مسؤول محدد للاجتماع.
4. التأكد من وجود جدول أعمال واضح وواقعي.
5. عدم القفز من موضوع إلى آخر قبل التوصل إلى استخلاصات محددة.
6. أن لا يتكلم الجميع في وقت واحد.
7. أن لا ينفرد شخص بالمناقشة على حساب الآخرين.
8. أن لا يجلس في مكان يصعب منه متابعة ما يقال وما يحدث.
9. عدم التغيب أو التأخر عن الاجتماعات.

■ هناك الكثير مما يمكن للعضو/ الأعضاء فعله لإنجاح الاجتماعات لجعلها ذات نتائج ايجابية مثل:

1. الاستعداد قبل الذهاب للاجتماعات كمعرفة سبب الاجتماع وما هو متوقع منه ومدى أهميته وطبيعة جدول الأعمال وكم من الوقت سيستغرق ومن هم المدعوون وما يتوقعه الأعضاء بعضهم بعضاً.
2. الاستعداد للقيام بما هو مطلوب من العضو بعد أن يقرر حضور الاجتماعات كتبادل المعلومات وتدوين الملاحظات عما يريد التعليق عليه والمساهمة بتحضير صيغة القرار الذي سيتم اتخاذه.
3. الاستعداد للمساهمة في إنجاح الاجتماعات كالذهاب لمقر الاجتماعات مبكراً.
4. إدارة الوقت بشكك سليم وفعال (أي عدم هدر الوقت بنقاشات ولقاءات غير مُنتجة).

■ أما الرئيس والأعضاء فعليهم أن يكونوا:

1. مزودين للآراء والمعلومات.
2. موضحين للنقاط التي تحتاج إلى توضيح.
3. مطيلين بالشرح والإيضاح عند الحاجة إلى ذلك.
4. قادرين على التلخيص والإيجاز بعد مناقشة كل قضية.
5. موفقين وذوي مهارة على الجمع والتوفيق بين الأطراف.
6. قادرين على المراقبة والتدخل لإشراك الجميع في المناقشة وإبداء الرأي.
7. قادرين على القيام بدور المشجع وخاصة لغير الراغبين في الإفصاح عن آرائهم.

تاسعاً: أهمية العلاقات العامة

■ لم يعد ممكناً اليوم أن تؤدي الهيئات المحلية عملها في ظل العزلة عن المجتمع المحلي (المواطنين) وقواه وكياناته العامة والخاصة، أو عن جيرانها من هيئات أخرى، أو عن التطورات داخل المناطق الفلسطينية والعالم الخارجي.

■ إن مسألة التواصل مع الجمهور من أهم ما ينبغي للأقسام والدوائر المعنية في العلاقات العامة أن تقوم به، ويمكن لذلك التواصل بين الهيئة المحلية والبيئة الخارجية أن يتم عبر:

1. النشرات المطبوعة التي تعرف المواطنين بأعمال ونشاطات الهيئة المحلية.
2. الراديو والتلفزيون والإنترنت للتعرف على اقتراحات وآراء المواطنين تجاه قضايا محددة.
3. إجراء استطلاعات للتعرف على ردود فعل المواطنين إزاء سياسة أو مشروع أو برنامج تقوم به الهيئة المحلية.
4. تفاعل المجلس مع المواطنين في المناسبات المختلفة كالأعياد ومواسم الزيتون وبداية العام الدراسي ونتائج التوجيهي وحالات الوفاة..... الخ.
5. إشراك الجمهور بالمداولات في التخطيط وفي اتخاذ القرارات وفي وضع الأولويات وفي المشكلات والتحديات التي تعترض الهيئة المحلية وللنهوض بأدائها.
6. وضع الجمهور بصورة الأوضاع المالية للهيئة، وخاصة عندما يكون هناك عجز في الموازنة وشح في الموارد وعدم استيفاء المخصصات المالية من السلطة المركزية أو المانحين أو البنوك.
7. وضع صندوق للشكاوى والاقتراحات من أجل تلمس مشاكل الجمهور.

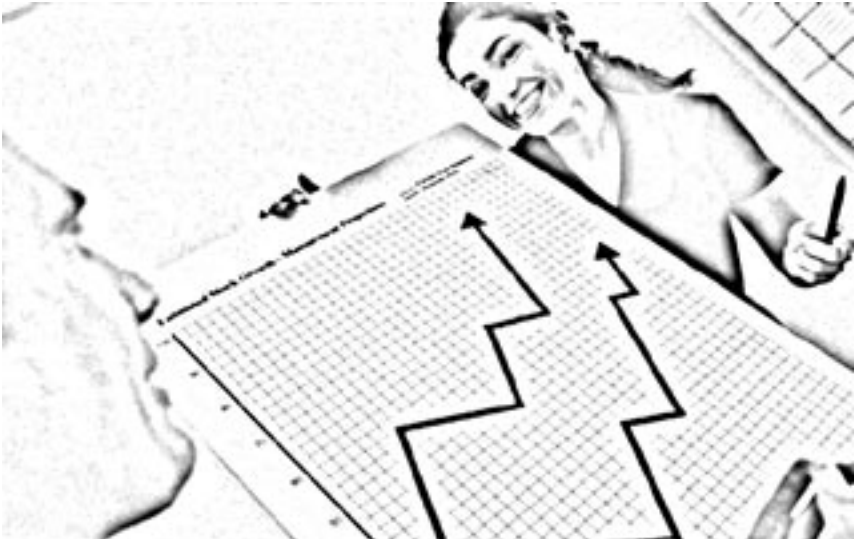
■ أصبحت مسألة التعاون مع كل من القطاع الخاص وقوى وتنظيمات وهيئات المجتمع المحلي أمراً لا بد منه، ما يعني ضرورة تضمينها وإشراكها في مختلف النشاطات التي تقوم بها الهيئة المحلية وضرورة الحفاظ على علاقات حسنة لتكون سنداً عند الحاجة إليها، كحاجة الهيئة المحلية إلى دعم من الآخرين في تعبئة المواطنين لتأييد سياسات معينة كالقضايا البيئية والصحة العامة والمواطنة الصالحة وحقوق الإنسان. إن من شأن كل ذلك أن يحافظ على صورة إيجابية بناءة عن الهيئة المحلية ومجلسها في عيون المواطنين.

■ تعتبر العلاقات العامة من الآليات الناجعة التي تحول دون ظهور الفساد أو تمنع انتشاره إذا ما ظهر، حيث تعمل العلاقات العامة كحاجز أو كرادع يحول دون السكوت

على الفساد إذا وجد، وذلك لقدرة العلاقات العامة (وتحديداً عبر انفتاح الهيئة المحلية على الجمهور الخارجي) على أن تكون آلية للمساءلة وصيغة للشفافية في أداء الهيئة المحلية ومجلسها المنتخب.

■ تعتبر العلاقة مع الهيئات المحلية في دول أخرى (أو ما يعرف بعلاقات التوأمة) من المسائل التي بحاجة إلى تطوير واهتمام، وذلك لما مثل تلك العلاقات من انعكاسات إيجابية كثيرة في المجالات الثقافية والمالية والسياسية والفنية وغيرها. ولكي يتم تطوير هذه العلاقات في الاتجاه الصحيح لا بد من تقييم تجارب الهيئات المحلية في هذا المجال وإخضاعها إلى درجة أعلى من البرمجة والتخطيط.

■ من القضايا التي أخذت أهميتها تتعاظم في العقد الأخير العلاقة مع الممولين والمانحين الأجانب. ولجعل العلاقة بين الهيئات المحلية وهذه الأطراف علاقة إيجابية تعود بالنفع على المواطنين، وينبغي على المجلس أن يستثمر هذه العلاقة للنهوض بالهيئة المحلية. ويمكن لهذا الأمر أن يتحقق عبر التواصل مع هذه الأطراف وتبادل المعلومات والدراسات والانطباعات والأفكار حول مشاريع وبرامج الهيئات المحلية وكيفية تطويرها. ولكي تكون العلاقة متوازنة وإيجابية بالنسبة للهيئة المحلية من الضروري أن تنشط دوائر العلاقات العامة وأن تبين بوضوح أفضليات وأولويات الهيئة المحلية وأهدافها والاستراتيجيات المتبعة وذلك على ضوء رؤية ورسالة الهيئات المحلية ومجالسها.



الجزء الثاني : الجانب القانوني

أولاً: تمهيد

1. لمحة عن النظام القانوني الفلسطيني.
2. أهم المبادئ الديمقراطية في التعامل مع الجمهور.
3. أهمية الشرعية القانونية في تنظيم عمل الهيئات المحلية.

ثانياً: تحديد مفهوم الحكم المحلي.

1. مفهوم الحكم المحلي.
 - أ. المركزية الإدارية.
 - ب. اللامركزية الإدارية.
2. ركائز الحكم المحلي اللامركزي.
 - أ. وجود مصالح محلية متميزة.
 - ب. إستقلال الهيئات المحلية عن السلطة المركزية.
 - ج. رقابة السلطة المركزية.
3. أهم مزايا النظام اللامركزي.
4. أساس العمل اللامركزي في فلسطين.
5. مدى اللامركزية الإدارية.

ثالثاً: المرجعية القانونية المنظمة لعمل الهيئات المحلية وعلاقتها بالوزارة.

رابعاً: قواعد منظمة لعمل الهيئات المحلية.

1. استحداث الهيئات المحلية وتوسيعها.
2. تشكيل المجلس.
3. شغور مركز رئيس الهيئة المحلية أو أحد أعضائه.
 - أ. شغور مركز الرئيس.
 - ب. شغور منصب العضو.
 4. الإستقالة.

خامساً: وظائف وصلاحيات وسلطات المجلس.

1. مصدر الصلاحية.
2. نطاق تنفيذ الصلاحية.
3. من يقوم بتنفيذ الصلاحية.

4. الوظائف والإختصاصات الواردة في قانون الهيئات المحلية.

- أ. التخطيط والتنظيم.
- ب. الخدمات العامة.
- ج. أعمال رقابية.
- د. إختصاصات وقائية.
- هـ. منح تراخيص وإنشاء أماكن عامة.
- ز. تسيير مرافق عامة.
- ح. مسائل مالية وإدارة أملاك.
- ط. تعيين الموظفين وعزلهم.
- ي. وضع الأنظمة (الدور "التشريعي" للهيئات المحلية).
- أ) أساس التفويض التشريعي للهيئات المحلية.
- ب) الجوانب التي يمكن إصدار الأنظمة فيها.
- ج) الخطوات المتبعة في عملية الإصدار.

سادسا: الأجهزة المشرفة والمعاونة للهيئات المحلية في مجال اختصاصها.

1. أجهزة وزارة الحكم المحلي.
2. صندوق دعم البلديات.
3. مجالس الخدمات المشتركة.
4. المحافظ .
5. محاكم البلديات.
6. الإتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية.

سابعا: العلاقة بين وزارة الحكم المحلي والهيئات المحلية.

ثامنا: العلاقة بين الهيئات المحلية والمواطنين.

1. طبيعة العلاقة بين الهيئات المحلية والمواطنين.
2. تسوية المنازعات الناشئة ما بين الهيئة المحلية والمواطنين.

تاسعا: صلاحيات المجالس المحلية في ضوء قوانين تنظيم المدن.

1. أهم التشريعات الرئيسة المنظمة لتنظيم وتخطيط المدن.
2. سلطات التنظيم وصلاحياتها.
- أ. مجلس التنظيم الأعلى.
- ب. اللجنة الإقليمية للتنظيم والبناء.
- ج. اللجنة المحلية للتنظيم والبناء:
3. مخططات (أو مشاريع) التنظيم.
4. رخص الإعمار.
5. إذن الأشغال.
6. مراقبة الإعمار وإخطارات التنفيذ.



7. الإستثناءات والإعتراضات.

8. استملاك الأراضي والمباني.

9. ترخيص ومراقبة المصاعد.

عاشرا: تطبيقات ومهام هامة.

1. الأشخاص ذوي الإحتياجات الخاصة.

2. إدارة الكوارث وإسناد الطوارئ.

3. التخفيف من أخطار الزلازل.

4. توفير الطاقة.



أهلاً: تمهيد

1. لمحة عن النظام القانوني الفلسطيني

تطبق في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة قوانين ترجع إلى حقبة قانونية مختلفة، منها العثمانية، الانتدابية الإنجليزية، الأردنية والمصرية، بالإضافة إلى الأوامر العسكرية الإسرائيلية في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة. أما بالنسبة للقدس، فقد فرضت سلطات الاحتلال النظام القانوني والقضائي الإسرائيلي فيها. نتيجة لهذه الحقب السياسية المتعاقبة على فلسطين، طبق في قطاع غزة نظام قانوني مختلف عما هو مطبق في الضفة الغربية. ومنذ إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية في العام 1994 بدأت عملية توحيد القوانين بين الضفة الغربية وقطاع غزة. ففي مجال القوانين التي لها علاقة بعمل الهيئات المحلية، تم توحيد بعض القوانين، وأهمها قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997 إلا أن معظم القوانين ما زالت غير موحدة. لذلك، سوف يأخذ الدليل بعين الاعتبار ازدواج النظام القانوني الفلسطيني في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة عند التطرق إلى القوانين والأنظمة (أو اللوائح) السارية في طرفي الوطن.

2. أهم المبادئ الديمقراطية في التعامل مع الجمهور

يستمد النظام السياسي الفلسطيني أسسه من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل للعام 2003 الذي نظم المبادئ الديمقراطية والحقوق والحريات الأساسية للأفراد. كما يقوم القانون الأساسي الفلسطيني على مبدأي سيادة القانون والفصل بين السلطات. وضع القانون الأساسي مبدأ سيادة القانون بشكل واضح لا لبس فيه؛ فمبدأ سيادة القانون هو أساس الحكم في فلسطين، وتخضع للقانون جميع السلطات والأجهزة والمؤسسات والأشخاص. لذلك يتوقع من أعضاء الهيئات المحلية الالتزام بالمبادئ والحريات والحقوق العامة أثناء عملية اتخاذ القرارات، خاصة تلك المتعلقة بالتعامل مع الجمهور أو تقديم خدمات لهم، ومن هذه المبادئ والحريات:

1. المساواة بين كافة المواطنين، دون تمييز بينهم بسبب العرق أو الجنس أو اللون أو الدين أو الرأي السياسي أو الإعاقة.
2. حرية الإقامة والتنقل.
3. حرية العقيدة والعبادة وممارسة الشعائر الدينية.
4. حرية الرأي والتعبير.
5. حرية النشاط الاقتصادي وصيانة الملكية الخاصة، وعدم نزع الملكية أو الاستيلاء على العقارات أو المنقولات إلا للمنفعة العامة وفقاً للقانون ومقابل تعويض عادل أو بموجب حكم قضائي. ولا مصادرة إلا بحكم قضائي.

6. اعتبر القانون الأساسي الفلسطيني البيئة المتوازنة النظيفة من حقوق الإنسان واعتبر حمايتها مسؤولية وطنية.

يجب الانتباه إلى أن الالتزام بالأسس الديمقراطية واحترام الحقوق والحريات العامة واجب على الهيئات المحلية عند تواصلها مع الجمهور أو عند تقديم خدمات عامة لهم. للاطلاع على المزيد من الحقوق والحريات العامة، يمكن الرجوع إلى بنود القانون الأساسي المعدل لسنتي 2003 و2005 .

3. أهمية التشريعية القانونية في تنظيم عمل الهيئات المحلية

تدار البلديات والمجالس القروية ضمن عالم من القوانين والأنظمة. فالقانون هو الذي أوجد ونظم الهيئات المحلية وحدد اختصاصاتها وبين كيفية عملها، وبالتالي يجب على الهيئات المحلية أن تعمل بموجب تلك القوانين والأنظمة. ومن الجدير ذكره، أنه يمكن لأعضاء الهيئات المحلية أن يتفادوا الوقوع في الإشكاليات والصعوبات القانونية، سواء في تعامل الهيئة المحلية مع الجمهور أو في تعاملها مع السلطة المركزية (وزارة الحكم المحلي مثلاً)، عن طريق العمل بموجب النظام القانوني الساري المفعول.

يستقل أعضاء الهيئات المحلية برسم السياسة العامة للمجلس البلدي أو القروي المدار من قبلهم. ويتطلب رسم السياسة العامة لمجلس ما اتخاذ قرارات وتنفيذ سياسات لها أثر مباشر على الجمهور، وفي سبيل الوصول إلى ذلك على أعضاء المجالس المحلية الانتباه إلى أن عليهم الالتزام بتلك المبادئ والحريات والحقوق العامة قبل اتخاذ القرارات، وذلك على النحو التالي:

1. هل القرار أو الإجراء المتخذ يدخل ضمن صلاحيات المجلس؟
2. إذا كان داخلاً ضمن صلاحيات المجلس، هل يتطلب القانون استشارة أو موافقة وزارة الحكم المحلي؟
3. هل القرار أو الإجراء المتخذ يتماشى مع المبادئ الديمقراطية ولا يمس حقوق الأفراد الأساسية؟
4. عند اتخاذ القرار أو الإجراء، هل تمت مراجعة القوانين ذات العلاقة؟
5. في حالة مراجعة القوانين أو الأنظمة، هل تم فعلاً احترامها؟
6. العلم بأنه يمكن لأعضاء الهيئات المحلية اقتراح وإعداد الأنظمة الضرورية لعملها؟
7. في حالة الضرورة لوضع الأنظمة، هل من الضروري موافقة وزارة الحكم المحلي؟ في حالة الموافقة من يوقع ويصدر الأنظمة؟

ثانياً: تحديد مفهوم الحكم المحلي

1. مفهوم الحكم المحلي

الحكم المحلي أسلوب إداري من أساليب الحكم الديمقراطي، ويقوم كحقيقة إدارية وسياسية في كيان الدولة المعاصرة، ويعبّد أحد مفاهيم الديمقراطية العامة. ولقد كان تعقد العلاقات الاجتماعية وسيادة الأفكار الديمقراطية وتطور وظائف الدولة من الأساليب المباشرة في قيام هذا النمط الإداري من الحكم. الحكم المحلي في صورته القائمة ظاهرة جديدة نشأت نتيجة للتوسع الكمي في وظائف الدولة الحديثة وفي واجباتها من ناحية، وللتوسع الكيفي في حقوق المواطنين من ناحية ثانية.

الحكم المحلي ملازم لواقع أن الخدمات العامة هي حقوق للمواطنين يجب أدائها بحيث تضمن تحقيق الغرض منها. ومعنى هذا، أن يقوم المواطنون بتسيير أمورهم بأنفسهم ضمن هيئة محلية معينة، وبالتالي تحقيق الغاية من إنشاء الهيئات المحلية المتمثلة في توزيع المسؤولية والصلاحيات بين الحكومة المركزية والمناطق المحلية، ما أدى إلى تقسيم جهاز الدولة إلى جهاز مركزي وجهاز آخر أعطيت له صلاحيات معينة وأصبح يتصف باللامركزية.

ويتسم نظام الحكم المحلي بأنه:

1. أفضل حكم موقعي ذاتي؛ أي حكم منطقة ذات مساحة محددة في كل ما يتعلق بشؤون سكانها.
2. يتطلب إجراء انتخابات لاختيار أعضاء المجالس المحلية، فأبناء المنطقة أنفسهم هم الأقدر على معرفة احتياجاتهم، بعكس أسلوب الإدارات المحلية الأخرى التي تتميز بخضوعها لرغبات السلطة المركزية.

يؤدي اتباع نظام سياسي معين للمركزية الإدارية أو اللامركزية إلى نتائج مهمة بالنسبة لعمل البلديات والمجالس القروية. ومن هنا يجب لعضو الهيئة المحلية فهم الفرق ما بين النظامين، وبالتالي النتائج المترتبة عن تطبيق أحدهما، خاصة نظام اللامركزية الإدارية المعمول به في فلسطين.

أ. المركزية الإدارية:

تقوم المركزية على تجميع السلطة في يد هيئة رئاسية واحدة في جميع أنحاء الدولة. بمعنى ألا توجد في الدولة إلا سلطة واحدة تتولى الوظائف بنفسها، أو بواسطة موظفين لا تكون لهم سلطة ذاتية. بكلمات أخرى المركزية الإدارية تقوم على قصر الوظيفة الإدارية في الدولة على ممثلي الحكومة المركزية في العاصمة، وهم الوزراء دون مشاركة من هيئات أخرى. فهي تقوم على توحيد الإدارة وجعلها تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة. وتقوم المركزية الإدارية على ركنين هما:



1. حصر سلطة اتخاذ القرار في السلطة المركزية.

2. تبعية الموظفين وتدرجهم إدارياً بيد السلطة المركزية.
وهذا النظام غير مطبق في فلسطين كما سنرى لاحقاً.

ب. اللامركزية الإدارية:

يقصد باللامركزية الإدارية توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات إقليمية أو مرفقية مستقلة تباشر اختصاصها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية. وما يهمننا هنا اللامركزية الإقليمية، وهي الهيئات التي تباشر اختصاصاتها بصورة مستقلة عن السلطة المركزية، ولكن تحت إشرافها ورقابتها، كالمجالس البلدية والقروية في النظام السياسي الفلسطيني.

2. كائن الحكم المحلي اللامركزي

تقوم أسس الحكم المحلي اللامركزي على ركائز أساسية ثلاث وهي: وجود مصالح محلية تهم مجموعة معينة من السكان، ووجود شخصية معنوية تتمتع باستقلال مالي وإداري لتتولى إدارة هذه المصالح، والانتخابات التي لا يمكن تصور وجود نظام حكم محلي بدونها.

أ. جهود مصالح محلية متميزة

إن الحاجات الاجتماعية للسكان تقتضي منح إدارة حاجاتهم المادية؛ كالسكن والنقل والمواصلات والماء والكهرباء، أو حاجاتهم المعنوية والأدبية؛ كالنظام والتربية والتعليم والصحة، إلى ممثلين منتخبين من قبلهم عبر هيئات محلية لها استقلالها الإداري والمالي.

وتتميز الهيئات المحلية بكونها الأكثر قرباً، تماسكاً والتصاقاً بالمواطن بحكم الخدمات الملموسة والمباشرة التي تقدمها هذه الهيئات في الحياة العملية اليومية، ويؤثر مستوى هذه الخدمات بطبيعة الحال كما يتأثر بالمواطنين باعتبارهم المتلقين لهذه الخدمات، وخلافاً للأطر الحكومية التي لا تتوافر فيها عادة إمكانية المراقبة المباشرة من الجمهور، فإن الهيئات المحلية تخضع لرقابة الجمهور أي لقاعدة الرقابة الشعبية التي يمكن أن تكون أكثر كفاءة أحياناً من الرقابة الرسمية، غير أن فاعلية هذه الرقابة لا يمكن أن تكتمل إن لم تترافق معها إمكانية الانتخابات المباشرة والدورية حتى يستطيع المواطن أن يحاسب وأن يؤثر بشكل مباشر في صناعة القرار، وبعبارة ذلك فإن غياب دورية إجراء الانتخابات لمجالس الهيئات المحلية يضعف من تأثير الرقابة الجماهيرية.

ب. استقلال الهيئات المحلية عن السلطة المركزية

يترتب على استقلال الهيئات المحلية كسبها شخصية معنوية مستقلة؛ أي تصبح كل هيئة إدارية إقليمية شخصاً مستقلاً بذاته عن الدولة. ويجدر أن نتذكر أن استقلال الهيئات المحلية هذا لا يعني الاستقلال المطلق عن الدولة، وإنما يكون للدولة حق الإشراف والرقابة على هذه الهيئات. ويترتب على هذه الشخصية المعنوية ما يلي:

- استقلال موظفي الأشخاص المعنوية: أي خضوع الهيئات المحلية لنظم وظيفية خاصة.
- المشاركة في بعض مظاهر السلطة: ويترتب على ذلك اعتبار القرارات الصادرة عن هذه الهيئات قرارات إدارية يجوز طلب إلغائها والتعويض عن الضرر الناجم عنها أمام المحاكم الإدارية.
- الذمة المالية المستقلة.
- أهلية التقاضي: أي يكون للهيئات المحلية أهلية رفع الدعاوى كمدع والدخول في الدعاوى المرفوعة عليها كمدعى عليها.

ج. رقابة السلطة المركزية

هنا يجب التركيز على أن معظم برامج اللامركزية لا تفترض مسبقاً تفويض كامل للسلطة وإنما توازن أفضل للسلطات والمسؤوليات ما بين المستوى المركزي والمحلي في الحكومة. كما أنه يجب التركيز على أن استقلال الهيئات المحلية هو استقلال أصيل مستمد من القانون، إلا أنه ليس مطلقاً. فهناك عدة أشكال من الرقابة التي تفرض على عمل الهيئات المحلية منها: الرقابة البرلمانية، والرقابة القضائية، والرقابة الشعبية، والرقابة الإدارية. فلكي يكتمل نظام الحكم المحلي ذاتياً، فإن الهيئات والموظفين الذين يديرون الوحدة المحلية ينشغلون في إصدار القرارات اللازمة، ومباشرة الأعمال التي تقتضيها شؤونها بمنأى عن الحكومة المركزية، ولا تعتبر الوصاية الإدارية، أو الرقابة المالية، قيوداً على حرية الهيئات المحلية أو معوقاً لأعمالها طالما كانت تمارس في حدود القانون، وطالما كان أسلوب ممارستها يقوم على المساندة والمشاركة.

يجدر العلم بأن قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997 يمنح الهيئة المحلية حدود صلاحيتها من جهة، وصلاحيات وزارة الحكم المحلي من جهة أخرى، وعليه يمكن معرفة مدى الرقابة المالية والإدارية على عمل الهيئات المحلية.

3. أهم مزايا النظام اللامركزي

يتسم نظام الإدارة اللامركزية بجملة من المزايا تميزه عن نظام الحكم المركزي، من أبرزها:



1. تقسيم العمل بين الأجهزة المحلية والمركزية وتحقيق الكفاءة الإدارية وتحقيق الاستخدام الأمثل للموارد المالية المتاحة.
2. الحد من سيطرة البيروقراطية المركزية وتوفير أنماط متعددة للأداء الإداري بدلاً من نمط مركزي واحد.
3. تعزيز التعاون وموضوعية اتخاذ القرارات الإدارية بسبب المشاركة الشعبية من جانب، وقرب متخذ القرار من موقع التنفيذ.
4. تفعيل التنسيق والتكامل بين المشاريع المحلية المختلفة والهيئات المحلية ومنظمات المجتمع المدني.
5. تحقيق العدالة الاجتماعية والإدارية في ظل صرف الموارد المحلية على ذات الإقليم، وتخصيص الضرائب لتعزيز الخدمات فيه.
6. تعزيز مستوى الخدمات المحلية، وتخفيف الأعباء عن الأجهزة المركزية وإتاحة الفرصة لها للنظر في الأمور السياسية والإستراتيجية.
7. الحد من ظاهرة التضخم في الأجهزة المركزية، والحد من تنفيذ الخدمات بواسطة أشخاص لا يدركون طبيعة الحاجات المحلية، ولا يخضعون لرقابة وإشراف المستفيدين بها.

4. أساس العمل اللامركزي في فلسطين

يجد الحكم المحلي القائم على اللامركزية الإدارية أساساً دستورياً في المادة 85 من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 التي تنص على ما يلي:

”تنظم البلاد بقانون في وحدات إدارة محلية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، ويكون لكل وحدة منها مجلس منتخب انتخاباً مباشراً على الوجه المبين في القانون. ويحدد القانون اختصاصات وحدات الإدارة المحلية ومواردها المالية وعلاقتها بالسلطة المركزية ودورها في إعداد خطط التنمية وتنفيذها، كما يحدد القانون أوجه الرقابة على تلك الوحدات ونشاطاتها المختلفة. ويراعى عند التقسيم المعايير السكانية والجغرافية والاقتصادية والسياسية للحفاظ على الوحدة الترابية للوطن ومصالح التجمعات فيه.“

ماذا تعني المادة أعلاه بالنسبة لأعضاء المجالس المحلية؟

إنها تعني لهم ما يلي:

1. أن أساس عمل الهيئات المحلية منظم دستورياً، ولهذه الحقيقة أهمية كبيرة في دعم اللامركزية الإدارية.

2. تتمتع الهيئات المحلية بالشخصية المعنوية، ومعنى ذلك أن للهيئات المحلية ذمة مالية مستقلة استقلالاً إدارياً. ويترتب على ذلك تحملها لمسؤولية عملها الإداري والقرارات الإدارية التي تتخذها. ويكون لها أهلية التقاضي، ويعني ذلك أن للهيئة المحلية حق رفع الدعاوى ضد الغير، وللغير رفع الدعوى مباشرة ضد الهيئة المعنوية.

3. أن هذا الاستقلال المالي والإداري ليس مطلقاً، وإنما يخضع لرقابة وإشراف السلطة المركزية الممثلة بوزارة الحكم المحلي.

4. أن توزيع الصلاحيات ما بين الهيئات المحلية من جهة، ووزارة الحكم المحلي من جهة أخرى ينظم بقانون يحدد صلاحيات كل منهما. وهذا القانون قد صدر فعلاً في العام 1997 وهو قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997.

تجدر الإشارة إلى أن تنظيم اللامركزية الإدارية في فلسطين يمنح أعضاء الهيئات المحلية استقلالاً في اتخاذ القرارات ورسم السياسة العامة الهادفة إلى تقديم أفضل الخدمات للجمهور، وتطوير البنية التحتية في نطاق المناطق الجغرافية للهيئة المحلية ... الخ.

5. هدف اللامركزية الإدارية

لا يلغي نظام الحكم المحلي وجود السلطة المركزية في الدولة والتي تبقى مسؤولة عن مباشرة النشاطات الحيوية؛ كالأمن. فالعلاقة ما بين الهيئات المحلية والمركزية يجب أن تكون رقابة وإشرافاً تصان بهما المصالح الحيوية والمصلحة العامة للدولة من جهة وعدم المساس باستقلال هذه الهيئات المعنوية من جهة أخرى. فاستقلال الهيئات المحلية هو استقلال أصيل مستمد من القانون، وفي الحالة الفلسطينية القانون يتمثل في القانون الأساسي الفلسطيني والمبادئ الديمقراطية وقانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997. إذ ينص هذا الأخير في مادته الثالثة فقرة واحد على ما يلي:

”تعتبر الهيئة المحلية شخصية اعتبارية ذات استقلال مالي تحدد وظائفها وسلطاتها بمقتضى أحكام القانون (قانون الهيئات المحلية أو الأنظمة الصادرة بموجبها).“



ثالثاً: المرجعية القانونية المنظمة لعمل الهيئات المحلية وعلاقتها بالوزارة

المرجعية الأساسية المنظمة للعلاقة ما بين وحدات اللامركزية الإدارية (البلديات والمجالس القروية) والسلطات المركزية (وزارة الحكم المحلي بالأساس) تتمثل في قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997 والأنظمة الصادرة بموجبه.

وقد اعتبر القانون الهيئة المحلية شخصية اعتبارية ذات استقلال مالي، وتطرق إلى ما يلي:

1. علاقة الوزارة بالهيئات المحلية.
2. استحداث الهيئات المحلية وإلغائها.
3. انتخاب الرئيس ونائبه، وكيفية تسلم الرئيس لمهامه، وجلسات المجلس، والاستقالة، وشغور مركز الرئيس أو العضو.
4. وظائف وصلاحيات وسلطات المجلس، ومن ضمنها وضع الأنظمة، وصلاحيات الرئيس ومسؤولياته.
5. الشؤون المالية: كالتصرف بالأموال، والقروض، والإيرادات، وتوزيع إيرادات الهيئات المحلية التي تجبى بواسطة السلطة التنفيذية، والموازنة، والنظام المالي، واللوازم والعطاءات والمقاولات.

أبجاً: قواعد منظمة لعمل الهيئات المحلية

1. استحداث الهيئات المحلية وتهسيحها

أ. استحداث الهيئات المحلية: يكون استحداث أو إلغاء أو ضم أو فصل أية هيئة محلية أو تجمعات سكانية أو أجزاء منها أو تشكيل هيئة محلية لها بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب من وزير الحكم المحلي. وبموجب لائحة تصدر عن مجلس الوزراء تحدد هيكلية الهيئات المحلية الفلسطينية وتشكيلاتها وحدودها.¹

1. راجع المادة 4 من قانون الهيئات المحلية.



ب. توسيع الهيئات المحلية: بموجب المادة الرابعة من قانون الهيئات المحلية يجوز توسيع حدود الهيئة المحلية، ويتخذ قرار توسيع حدود هيئة محلية معينة بقرار من الوزير بعد توصية من قبل مجلس الهيئة المحلية.

2. تتنكيل المجلس²

يكون اختيار أعضاء الهيئات المحلية الفلسطينية بموجب انتخابات حرة ومباشرة من قبل المواطنين المقيمين في نطاق البلدية أو المجلس القروي. ينظم تلك الانتخابات قانون رقم (5) لسنة 1996 بشأن انتخاب مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية وتعديلاته، آخرها قانون رقم (12) لسنة 2005.

يتشكل المجلس من الرئيس والأعضاء المنتخبين مباشرة من المواطنين لمدة أربع سنوات، ولا يجوز انتخاب الرئيس لأكثر من ولايتين متتاليتين. يذكر أن رئيس وأعضاء المجلس المنتخبين يستلمون مراكزهم ويباشرون مهامهم (خلال اسبوعين) للإعلان عن نتائج الانتخابات وفق أحكام قانون الانتخابات.

3. تتنخه مركز رئيس الهيئة المحلية أه أحد أعضائها

ينظم شغور منصب رئيس المجلس المحلي أو أحد أعضائه قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم 12 لسنة 2005 كما يلي:

أ. تتنخه مركز الرئيس

في حالة شغور مركز الرئيس لأي سبب، كفقد الأهلية أو عجزه عن القيام بواجباته بمقتضى حكم قضائي قطعي، أو الاستقالة أو الوفاة، أو في حالة سحب الثقة منه يتولى نائب الرئيس صلاحيات الرئيس لحين انتخاب رئيس جديد للمجلس وفقا لقانون انتخابات الهيئات المحلية.

ب. تتنخه منصب العضة

أما في حالة شغور مركز عضو من أعضاء الهيئة المحلية فإنه يجب ما يلي:

2. لمعرفة صلاحيات رئيس الهيئة المحلية وصلاحياته راجع الجزء الإداري في الدليل.



1. يعلن المجلس عن شغور منصب العضو ويعلم وزير الحكم المحلي، وكذلك اللجنة العليا للانتخابات بذلك.

2. يتم ملء المركز الشاغر بالعضو الذي يلي آخر المنتخبين في ترتيب الأصوات وفق النتائج المعتمدة رسمياً للانتخابات.

3. يتم ملء الشواغر وفقاً لأحكام الفقرة أعلاه بما لا يتجاوز نصف عدد الأعضاء.

4. في حالة شغور مراكز أكثر من نصف أعضاء المجلس، تجري انتخابات جديدة في مدة أقصاها شهر من إعلان الشغور وذلك لاختيار أعضاء جدد لكامل المجلس.

4. الاستقالة

يجوز لرئيس المجلس تقديم استقالته بكتاب مسبب لمجلس الهيئة المحلية ولا تعتبر الاستقالة نهائية إلا بعد موافقة المجلس ومصادقة وزير الحكم المحلي على ذلك خلال أسبوع من تاريخ قرار المجلس. وتجاوز استقالة العضو من عضوية المجلس بكتاب يقدمه للمجلس، ولا تعتبر الاستقالة نهائية إلا بعد موافقة المجلس عليها، وإبلاغ الوزير بذلك خلال أسبوع من تاريخ قرار المجلس. يجوز استقالة أكثرية أعضاء المجلس (النصف + 1) دفعة واحدة بكتاب مسبب يقدم إلى الرئيس، ولا تعتبر الاستقالة نافذة إلا بعد مصادقة وزير الحكم المحلي خلال أسبوع من تاريخ تقديمها. وتعتبر الاستقالة مقبولة حكماً إذا لم يرد الوزير عليها خلال مدة الأسبوع المشار إليها. في حالة تقديم عضو أو أكثر من الأعضاء استقالتهم يعقد المجلس جلسة طارئة خلال يومين من تاريخ تقديمها للنظر فيها.

خامساً: وظائف وصلاحيات وسلطات المجلس

1. مصدر الصلاحية

من الجدير ذكره أن وظائف وصلاحيات الهيئات المحلية تنظم من قبل القانون. والمقصود بالقانون هنا قانون الهيئات المحلية لسنة 1997 أو أي تشريع آخر ذي صلة، إذ تجدر الإشارة إلى أنه بالإضافة إلى قانون الهيئات المحلية هناك قوانين أو أنظمة أخرى تمنح صلاحيات للهيئات المحلية.

2. نطاق تنفيذ الصلاحية

يجب أن تكون ضمن حدود منطقة الهيئة المحلية.

3. من يقهم بتنفيذ الصلاحية

منح القانون صلاحية تنفيذ الصلاحيات بواسطة:

1. موظفي ومستخدمي الهيئة المحلية.
2. متعهدين أو ملتزمين أو مقاولين.
3. امتيازات سواء لأشخاص أو لشركات لمدة أقصاها ثلاث سنوات، وإذا كانت مدتها أكثر من ثلاث سنوات فيجب أخذ موافقة الوزير.

4. الوظائف والاختصاصات الهاردة في قانون الهيئات المحلية

يمكن وضع وظائف وصلاحيات الهيئات المحلية ضمن التقسيمات التالية:

أ. التخطيط والتنظيم:

1. تخطيط البلدة والشوارع:

يذكر أنه توجد قوانين ولوائح تنظم تخطيط البلدة أو القرية عن طريق فتح الشوارع وصيانتها أو إلغائها، مثل:

في قطاع غزة:

■ قانون الطرق والإنشاءات القروية لسنة 1927.

■ توجد أنظمة خاصة بهيئات محلية مثل: نظام إنشاء الشوارع في غزة لسنة 1945 وهو النظام المطبق في مجلس بلدي مدينة غزة.

في الضفة الغربية:

■ توجد أنظمة خاصة بهيئات محلية مثل: نظام إنشاء الشوارع والأرصفة في نابلس المعدل رقم 38 لسنة 1965 وهو النظام المطبق في مجلس بلدي نابلس.

2. المباني ورخص البناء:

يحتوي النظام القانوني الفلسطيني على العديد من القوانين واللوائح التي تنظم مراقبة إنشاء الأبنية، وتركيب المصاعد الكهربائية، وإنشاء الملاجئ وإعطاء رخص البناء.

في قطاع غزة:

قانون تنظيم المدن رقم 28 لسنة 1936.

في الضفة الغربية:

قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية المؤقت رقم 79 للعام 1966.



على المستوى الوطني:
نظام الأبنية والتنظيم للهيئات المحلية لسنة 1996.

ب. الخدمات العامة:

1. المياه:

- ينظم قطاع المياه بشكل عام قانون المياه رقم 3 لسنة 2002 في كل أرجاء الوطن.
- في قطاع غزة هناك قانون خاص بالبلديات يسمى قانون البلديات (المجارير والمصارف والمياه) رقم 1 لسنة 1936.
- وتوجد أنظمة خاصة ببلديات بعينها مثل: نظام المياه لبلدية عنتابا رقم 26 لسنة 1965.

2. الكهرباء:

- القواعد القانونية المنظمة لهذا القطاع معقدة ومتعددة ويختلف من مجلس بلدي أو قروي إلى آخر، وذلك بحسب اتفاقيات توزيع الكهرباء أو عقود امتياز الكهرباء الممنوحة لبعض الشركات؛ كشركة القدس للكهرباء. وأبرز القوانين المطبقة:

في الضفة الغربية:

- قانون سلطة الكهرباء الأردنية المؤقت رقم 21 لسنة 1967.

في قطاع غزة:

- قانون الكهرباء رقم 51 لسنة 1926.

3. المجاري:

- توجد أنظمة خاصة لبعض البلديات أو المجالس القروية تنظم هذه الخدمة أو القطاع، مثل:
- نظام تنظيف المجاري وحفر المراحيض لمدينة خان يونس لسنة 1939.
- نظام إنشاء المجاري والمصارف لبلدية طولكرم رقم 38 لسنة 1960.

4. النظافة:

- توجد لوائح تنظم جمع النفايات والفضلات من الشوارع والمنازل والمحلات العامة، مثل:
- نظام المحافظة على النظافة لسنة 1988 الصادر عن الإدارة العسكرية الإسرائيلية في قطاع غزة.
- تبنت بعض البلديات نظاما تفرض بموجبها رسوما للنظافة مثل بلدية جباليا النزلة، صدر النظام في عام 1998.

- 5. إنشاء المقابر وإلغاؤها وتعيين مواقعها ومواصفاتها، ونقل الموتى ودفنهم وتنظيم الجنازات والمحافظة على حرمة المقابر.



ج. أعمال إقابلية:

1. مراقبة وتنظيم الباعة المتجولين والحمالين والمظلات
■ هناك أنظمة تنظم عمل الباعة المتجولين مثل نظام الباعة المتجولين والحمالين والبسطات والمظلات رقم 5 لسنة 1956 المطبق في الضفة الغربية.
2. مراقبة الأوزان والمكاييل ودمغها ووزن ما يباع بالجملة في الأسواق العامة.
من التشريعات التي تنظم عملية مراقبة الأوزان والمكاييل ما يلي:
■ الضفة الغربية: نظام مراقبة الأوزان رقم 3 لسنة 1956.
■ قطاع غزة: قانون الأوزان والمقاييس والمكاييل رقم 2 لسنة 1947.
3. مراقبة اللوحات والإعلانات وتنظيمها.
على المستوى الوطني يطبق نظام اللافتات والإعلانات في منطقة الهيئة المحلية رقم (5) لسنة 1998.
4. مراقبة الأبنية وهدم ما يخشى سقوطها أو التي يأتي منها روائح كريهة.
5. مراقبة الفنادق والنزل العمومية وتنظيمها.
6. مراقبة الدواب المستخدمة في النقل والجر وتنظيم أسواق بيع الحيوانات والمواشي وحظر بيعها خارج هذه الأسواق.
7. مراقبة الكلاب وتنظيم اقتنائها وترخيصها والوقاية من أخطارها والتخلص من الضالة أو العقورة منها.
8. المحلات العامة:
يوجد عدة تشريعات بشأن تنظيم ومراقبة المطاعم والمقاهي والنوادي والملاعب ودور التمثيل والسينما والملاهي العامة، مثل:
■ الضفة الغربية: قانون الملاهي العمومية رقم 66 لسنة 1947.
■ قطاع غزة: بعض البلديات تنظم رسوم الملاهي العمومية (نظام رسوم الملاهي العمومية لبلدية جباليا) لسنة 1999.

د. إختصاصات هقائية:

1. الاحتياطات للسيول والفيضانات والحرائق والكوارث الطبيعية وغيرها.

2. الصحة العامة والرقابة عليها:

■ مفهوم الصحة العامة والرقابة عليها واسع يشمل منع تفشي الأوبئة، مراقبة المساكن والمحلات للتثبت من تصريف النفايات ومحاربة البعوض والحشرات والحيوانات الضارة، إنشاء المسالخ وتنظيمها وفحصها، وفحص الحيوانات والدواجن المعدة للذبح، مراقبة المواد الغذائية بشكل عام وإنشاء مراكز طبية.

■ وبشكل عام: صدر قانون موحد بين الضفة الغربية وقطاع غزة وهو قانون الصحة العامة رقم (20) لسنة 2004. ونظام المسالخ في مناطق الهيئات المحلية رقم (4) لسنة 1998.

■ وبشكل خاص هناك قوانين وأنظمة خاصة بعمل الهيئات المحلية، ومنها:

● الضفة الغربية: نظام المسالخ رقم 1 لسنة 1956.

● قطاع غزة: نظام المسالخ لسنة 1927.

● قانون مراقبة المواد الغذائية رقم (10) لسنة 1929.

3. منع التسول وإنشاء الملاجئ للمحتاجين ومراقبة جمع التبرعات في الأماكن العامة.

هـ. منح تراخيص وإنشاء أماكن عامة:

1. المتنزهات:

■ يقصد بها إنشاء الساحات والحدائق والمتنزهات والحمامات وأماكن السباحة في البرك والبحيرات وعلى الساحل ومراقبتها وتنظيمها.

2. إنشاء المؤسسات الثقافية والرياضية

3. تنظيم الأسواق العامة:

■ توجد أنظمة خاصة لبعض البلديات والمجالس المحلية تنظم إنشاء ومراقبة الأسواق العامة مثل:

● نظام الأسواق لسنة 1966 المطبق في قطاع غزة.

● نظام الأسواق العامة لبلدية طولكرم رقم 15 لسنة 1959.

● على المستوى الوطني: نظام أسواق الحملة للخضار والفواكه رقم (3) لسنة 1998.

4. الحرف والصناعات:

- تنظم الحرف والصناعات وتعيين أماكن خاصة لكل صنف منها ومراقبة المحلات من قبل قوانين وأنظمة خاصة بالهيئات المحلية، مثل:
- في الضفة الغربية: قانون الحرف والصناعات رقم 16 لسنة 1953.
- في قطاع غزة: توجد أنظمة خاصة لبعض البلديات.

ز. تسيير مرافق عامة:

1. وسائل النقل البري والبحري:

- هناك تشريعات تنظم مواقف المركبات ضمن حدود الهيئات المحلية ومراقبتها ومراقبة القوارب والسفن والبواخر التي تعمل في المياه التابعة لمنطقة هيئة محلية معينة:
- الضفة الغربية: يوجد نظام تنظيم وقوف المركبات في منطقة بلدية رام الله لسنة 1941.
- قطاع غزة: يوجد نظام تنظيم وقوف المركبات في — لسنة 1936.

2. بيع فضلات الطرق مما أمتلك للمشاريع العامة أو استغلالها.

- على المستوى الوطني: نظام مواقف المركبات للهيئات المحلية رقم (2) لسنة 1998.

ح. مسائل مالية وإدارة أملاك:

1. إقرار مشروع الموازنة السنوية والحساب الختامي وملاك الموظفين قبل إرسالها إلى الوزارة للتصديق عليها.

2. إدارة أملاك الهيئة المحلية وأموالها، وإقامة الأبنية اللازمة فيها وتأجيرها ورهنها لمدة لا تزيد عن ثلاث سنوات، وقبول الهبات والوصايا والتبرعات.

ط. تعيين الموظفين وعزلهم:

- تنظم تعيين الموظفين وعزلهم وترقيتهم ومخصصاتهم وتقاعدهم وقوانين وأنظمة في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة:

1. التشريعات المطبقة:

■ في الضفة الغربية:

- نظام موظفي البلديات رقم (1) لسنة 1955.



● نظام تقاعد موظفي البلديات ومكافآتهم رقم (2) لسنة 1955.

■ في قطاع غزة:

● قانون موظفي وعمال البلديات لسنة 1966.

● قرار بقانون بشأن إصدار قانون التأمين والمعاشات لموظفي ومستخدمي وعمال الإدارة العامة والمجالس البلدية والقروية والأوقاف الإسلامية بقطاع غزة رقم (8) لسنة 1964.

■ في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة:

● قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 واللائحة الصادرة بموجبه.

● قانون العمل رقم (7) لسنة 2000 واللوائح والأنظمة الصادرة بموجبه.

● قانون التأمينات الاجتماعية رقم (3) لسنة 2003.

2. أقسام الموظفين أو العاملين تتكون من:

■ الموظفين المصنفين (أولى أو ثانية).

■ الموظفين غير المصنفين.

■ عمال بعقد خاص.

■ عمال المياومة.

3. أحكام عامة بخصوص تطبيق القانون:

■ يسري على موظفي البلديات المصنفين وغير المصنفين في الضفة الغربية نظام موظفي البلديات رقم (1) لسنة 1955 أما بخصوص موظفي المجالس المحلية والقروية فيسري على كافة العاملين قانون العمل لسنة 2000.

■ يسري قانون العمل لسنة 2000 على العمال بعقد خاص أو على عمال المياومة.

■ بخصوص التقاعد: في الضفة لغربية يسري نظام تقاعد موظفي البلديات ومكافآتهم رقم (2) لسنة 1955 أما في قطاع غزة فيسري قانون التأمين والمعاشات لموظفي ومستخدمي وعمال الإدارة العامة والمجالس البلدية والقروية والأوقاف الإسلامية بقطاع غزة رقم (8) لسنة 1964.

■ يجب الانتباه إلى أن هناك إجراءات وأحكاماً يجب احترامها في القوانين والأنظمة عند اتخاذ قرار سواء بتعيين، أو ترقية، أو تأديب، أو عزل موظف أو عامل هيئة محلية.



ي. وضع الأنظمة (الدور "التشريعي" للهيئات المحلية):

■ تحقيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، يكون التشريع الأصيل بيد ممثلي الشعب المنتخبين بصورة ديمقراطية، وعليه فإن المجلس التشريعي الفلسطيني هو المشرع للسلطة الوطنية الفلسطينية. أما التشريع الثانوي (اللائحة أو النظام) فهو من مهام السلطة التنفيذية بعد تفويض صريح في قانون أصلي.

■ وعليه، يقصد باللائحة أو النظام³ التشريع الذي يصدر عن الجهة التنفيذية دون المرور على المجلس التشريعي للتصويت عليه، لكنه - في الوقت ذاته - يصدر بموجب تفويض في قانون أصلي أقره المجلس التشريعي.

■ وتتمثل أهمية اللوائح أو الأنظمة في أنها يتضمنان قواعد قانونية عامة مجردة، لكنهما لا يأتیان بأحكام جديدة مختلفة عن الأحكام التي يتضمنها القانون الأصلي، بل تأتي بقواعد تفصيلية توضح كيفية تنفيذ قواعد قانونية معينة متضمنة في القانون الأصلي.

1) أساس التفويض التشريعي للهيئات المحلية

■ بناء على أحكام قانون الهيئات المحلية الفلسطيني رقم (1) لسنة 1997 تستطيع الهيئات المحلية وضع الأنظمة أو اللوائح الكفيلة بتمكينها من القيام بأية وظيفة من الوظائف، أو ممارسة صلاحية من الصلاحيات الواردة في القانون. يجب التنبيه إلى ضرورة أخذ موافقة الوزير على وضع تلك الأنظمة.

■ على أعضاء الهيئات المحلية، ضمن عملهم كراسمي السياسة العامة، العمل على تفعيل التفويض التشريعي بإصدار ما يلزم من أنظمة أو تعديل ما هو قائم من أنظمة، حيث يوجد الكثير من الأنظمة القديمة التي تتضمن رسوماً أو تفرض غرامات زهيدة، ويمنح القانون الحق للهيئات المحلية بتعديلها. وينبغي أن يكون واضحاً لدى أعضاء الهيئات المحلية أنه يجب عدم فرض أي رسم أو ضريبة أو غرامة بدون أن يكون هناك تشريع (قانون، لائحة أو نظام). ويجب أن تكون تلك الأنظمة منشورة أو على الأقل في متناول الجمهور ومعلنة إلى العموم.

■ وقد بدأت وزارة الحكم المحلي بالعمل على وضع أنظمة موحدة للهيئات المحلية، هذه التجربة رائدة بحيث تضمن توحيد القواعد المطبقة على المواطنين القاطنين في مختلف الهيئات المحلية. وهنا يجب التنويه إلى أن للهيئة المحلية الحق الكامل في وضع الأنظمة التي قد تأخذ بعين الاعتبار خصوصية مجلس محلي معين.

3. تجب ملاحظة أنه لا يوجد في النظام القانوني الفلسطيني فرق بين النظام واللائحة، أو على الأقل لغايات هذا الدليل، فدرج على استخدام مصطلح النظام (الأنظمة) في الضفة الغربية متأثرة بالحكم الأردني، ودرج على استخدام اللائحة (اللوائح) في قطاع غزة.



2] الجوانب التي يمكن إصدار الأنظمة فيها

- يجوز للهيئات المحلية وضع الأنظمة في حدود التفويض الممنوح لها، أي في حدود وظائف وصلاحيات وسلطات المجلس، وهي:
 1. تخطيط البلدة والشوارع.
 2. المباني ورخص البناء.
 3. المياه.
 4. الكهرباء.
 5. المجاري.
 6. الأسواق العامة.
 7. الحرف والصناعات.
 8. النظافة.
 9. الصحة العامة والرقابة عليها.
 10. المحلات العامة.
 11. المتنزهات.
 12. الاحتياجات للسيول والفيضانات والحرائق والكوارث الطبيعية.
 13. المؤسسات الثقافية والرياضية.
 14. وسائل النقل البري والبحري.
 15. الباعة المتجولون والبسطات والمظلات.
 16. الأوزان والقياس.
 17. الإعلانات.
 18. هدم الأبنية.
 19. فضلات الطرقات.
 20. التسول.
 21. المقابر.
 22. الفنادق.
 23. الدواب.
 24. الكلاب.
 25. الموازنة وملاك الموظفين.
 26. إدارة أموال وممتلكات الهيئة المحلية.
 27. مسائل أخرى تندرج ضمن صلاحيات الهيئات المحلية.

3] الخطوات المتبعة في عملية الإصدار

- بعد وضع الأنظمة من قبل الهيئات المحلية بموافقة الوزير، يتم إتباع الخطوات التالية:

أ- إصدار التنسيقات النهائية:



■ من الجدير الإشارة إلى أن القانون الأساسي حدد الجهة المختصة بإصدار التشريعات الثانوية (الأنظمة أو اللوائح) في المادة (70) على النحو التالي: "لمجلس الوزراء الحق في.... إصدار اللوائح..".

فيما نصت المادة (71) من القانون ذاته على ما يلي:
● يختص كل وزير في إطار وزارته على وجه الخصوص بما يأتي:
"الإشراف على سير العمل في وزارته وإصدار التعليمات اللازمة لذلك".

ب- التصديق على التشريعات الثانوية:

■ منح مجلس الوزراء حق التصديق على اللوائح أو الأنظمة، وذلك وفقاً لنص المادة (69) من القانون الأساسي الفلسطيني:
● يمارس رئيس الوزراء ما يلي:
"توقيع اللوائح أو الأنظمة التي يصادق عليها مجلس الوزراء".

4) الأنظمة الصادرة بموجب قانون الهيئات المحلية الفلسطينية:

1. نظام الأبنية والتنظيم للهيئات المحلية لسنة 1996.
2. نظام بشأن توريدات المواد وتنفيذ الأعمال في الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1998.
3. نظام مواقف المركبات للهيئات المحلية رقم (2) لسنة 1998.
4. نظام أسواق الحملة للخضار والفواكه رقم (3) لسنة 1998.
5. نظام المسالخ في مناطق الهيئات المحلية رقم (4) لسنة 1998.
6. نظام اللافتات والإعلانات في منطقة الهيئة المحلية رقم (5) لسنة 1998.
7. النظام المالي للهيئات المحلية لسنة 1999.
8. نظام مجالس الخدمات المشتركة رقم (1) لسنة 2003.

5. لجان الهيئة المحلية

■ يجوز للمجلس أن يشكل لجاناً من بين أعضائه لغايات محددة. وللجان الحق في إصدار توصيات فقط، وأما القرارات فهي من اختصاص أعضاء الهيئة المحلية. أما أهم اللجان الواجب تشكيلها:

1. لجنة التنظيم المحلية.
2. اللجنة المالية.
3. لجنة المشتريات والعطاءات.
4. لجنة المعارف على أن تضم رئيس الهيئة المحلية ومدير دائرة التربية والتعليم في المنطقة ومهندس البلدية.



سادساً: الأجهزة المنتشرة والمعاهنة للهيئات المحلية في مجال اختصاصها

1. أجهزة وزارة الحكم المحلي

تملك وزارة الحكم المحلي الدوائر الكفيلة بمساندة الهيئات المحلية في عملها، إذ تهدف الوزارة إلى إعداد الخطط التنموية للمحافظات، دعم اللامركزية الإدارية، رفع مستوى الخدمات في كافة الهيئات المحلية، وزيادة كفاءة إدارتها والعاملين، والعمل على توفير الموارد الذاتية للهيئات المحلية.

● مثال: عند تحضير الموازنة السنوية لا ضير من استشارة أو طلب مساعدة الدائرة المالية لوزارة الحكم المحلي.

2. صندوق دعم البلديات

أنشئ صندوق البلديات بموجب مرسوم رئاسي في عام 2003 ويرأس الصندوق وزير الحكم المحلي، ومدير بكار نائباً للرئيس، وعضوية وزارة المالية. الهدف من الصندوق مساعدة الهيئات المحلية على الحصول على التمويل اللازم من أجل تنفيذ مشروعات البنى التحتية لصالح الهيئات المحلية. والجهة الموكلة بتنفيذ تلك المشروعات بكار حسب المرسوم المذكور أعلاه.

3. مجالس الخدمات المشتركة

يجوز للوزير عبر نظام صادر منه إنشاء مجلس خدمات مشترك لمجموعة متقاربة من الهيئات المحلية، وذلك بموافقة تلك الهيئات المحلية المعنية. يحدد النظام وظائف وصلاحيات مجلس الخدمات المشتركة في إدارة وتشغيل المشاريع المشتركة. ويحدد طرق تحصيل الضرائب والعوائد وتوزيعها. (لمزيد من المعلومات حول دور وأهمية مجالس الخدمات المشتركة، راجع الجزء الإداري في الدليل).

4. المحافظ

يعد المحافظ ممثل السلطة التنفيذية ضمن التقسيمات الإدارية السائدة في أي بلد من البلدان. يعين المحافظ في فلسطين، وفقاً للمرسوم الرئاسي للعام 2003 من قبل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية. ويعتبر المحافظ أعلى سلطة تنفيذية وممثلاً للرئيس في نطاق المحافظة. ومن اختصاصاته الحفاظ على الأمن العام والأخلاق العامة والنظام

والآداب العامة، وحماية الأملاك العامة والخاصة، والعمل على الرقي الاقتصادي والعمراني والاجتماعي في المحافظة، وتحقيق المساواة والعدالة وضمان سيادة القانون، ومواجهة الكوارث الطبيعية، وتنفيذ القوانين والأنظمة والتعليمات والأوامر، ويقوم المحافظ بوظيفة الضابطة القضائية فيما يتعلق بالجرم المشهود.

يتضح من صلاحيات المحافظ أعلاه، أنه يعد معاوناً للهيئات المحلية فيما يتعلق بعملها، خاصة يمكن الاستفادة مما للمحافظة من قوة تنفيذية تعاونها في تنفيذ القوانين. يجب التنبيه إلى أنه لا يوجد للمحافظ سلطة إدارية على الهيئات المحلية.

5. محاكم البلديات

من الجدير على أعضاء الهيئات المحلية العلم بأنه من الممكن أن ينتدب قاض صلح قضاوي بلدية. ويكون لقاضي البلدية أن ينظر في كافة المنازعات الناشئة ما بين المواطنين والهيئة المحلية في إطار ممارسة الهيئة المحلية للصلاحيات الممنوحة لها بموجب قانون الهيئات المحلية أو أي تشريع آخر.

6. الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية

(أ) السند القانوني المنشئ للاتحاد

بدعم من وزارة الحكم المحلي أنشئ الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية في العام 1997، بموجب مرسوم رئاسي رقم 16 لسنة 2002، وقد منح الاتحاد شخصية اعتبارية واستقلال مالي. وللإتحاد مقران: واحد في مدينة رام الله والآخر في مدينة غزة. ويتولى إدارة الاتحاد هيئة إدارية مكونة من واحد وثلاثين عضواً، يتم اختيارهم من الهيئات المحلية التابعة لها.

وقد أعد الاتحاد نظاماً داخلياً لتنظيم أعماله، إلا أنه غير مطبق كونه لم يقر بعد.

(ب) علاقة الاتحاد مع الهيئات المحلية

يهدف الاتحاد إلى تمثيل الهيئات المحلية أمام السلطة المركزية أو الغير، والدفاع عن المصالح الجماعية للهيئات المحلية العضو في الاتحاد. وعليه، فالإتحاد هو النقابة الهادفة إلى الدفاع عن مصالح أعضائها من الهيئات المحلية في مواجهة ما قد يواجههم من مصاعب في تعاملهم مع السلطة المركزية، أو شركات خاصة أو الجمهور متلقي الخدمة. يذكر أن للهيئات المحلية الحق في أن تطلب العضوية في الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية، على أن تدفع رسوماً بدل عضوية.



لعضوية الهيئة المحلية في الاتحاد جوانب إيجابية عدة نظراً لما يقدمه الاتحاد لأعضائه من دعم، مثل:

1. بذل الجهد في الدفاع عن مصالح الهيئات المحلية، فالإتحاد يمكن أن يعد الوسيلة للتواصل ما بين الهيئات المحلية والسلطة المركزية.

2. دعم احتياجات السلطات المحلية المستحدثة أو المنتخبة حديثاً بخصوص مطالب قد تكون مستحقة على السلطة المركزية، أو المساهمة في تحصيل المستحقات المالية العائدة للهيئات المحلية من قبل السلطة المركزية.

3. المساهمة في دعم تأسيس مجالس الخدمات المشتركة لتقديم خدمات ضرورية وحيوية.

4. عمل دورات تدريبية وورش عمل تهدف إلى تطوير عمل الهيئات المحلية أو أعضائها أو موظفيها.

5. عمل الدراسات الهادفة إلى تطوير أداء الهيئات المحلية.

• تمثيل الأعضاء على المستوى الدولي، وتسهيل الاتصال والتعاون المشترك وإقامة علاقات توأمة مع البلديات العالمية والمؤسسات الدولية العاملة في مجال الحكم المحلي.

ج. علاقة الإتحاد مع مؤسسات وهيئات السلطة المركزية

يمكن تحديد العلاقة بين الإتحاد ومؤسسات السلطة المركزية من خلال الطبيعة القانونية للإتحاد. ويتلخص عمل الإتحاد في كونه مؤسسة لها استقلال إداري ومالي يهدف إلى الدفاع عن مصالح الهيئات المحلية. وهذا الاستقلال المالي والإداري يجيز التعاون المشترك بين الإتحاد والسلطات المركزية في تطوير أداء الهيئات المحلية. كما لا ينفي قيام الإتحاد بدور حلقة الوصل بين الهيئات المحلية والسلطة المركزية. ويذكر أنه لا يجوز للإتحاد ممارسة أي عمل أو مسؤولية تدخل ضمن صلاحيات وزارة الحكم المحلي أو أية مؤسسة حكومية أخرى.

سابعاً: العلاقة بين وزارة الحكم المحلي والهيئات المحلية

وضعت المادة 2 من قانون الهيئات المحلية الأسس العامة لعلاقة الوزارة مع الهيئات المحلية وهي كما يلي:

1. رسم السياسة العامة المقررة لأعمال مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية والإشراف على وظائف واختصاصات هذه المجالس وشؤون تنظيم المشاريع العامة وأعمال الميزانيات والرقابة المالية والقانونية والإجراءات الخاصة بتشكيل هذه المجالس.

2. القيام بالأعمال الفنية والإدارية المتعلقة بأعمال التنظيم والتخطيط الإقليمي في فلسطين.

3. وضع أية أنظمة أو لوائح لازمة من أجل تنفيذ واجباتها المنصوص عليها في البنود السابقة أو بمقتضى أحكام قانون الهيئات المحلية.

إن منح المجالس المحلية الشخصية المعنوية والاستقلال القانوني لا بد أن يقترن بقيود معينة تضمن التوازن ما بين سلطات وصلاحيات الهيئات المحلية والسلطة المركزية ممثلة في وزارة الحكم المحلي. من مهام الوزارة مراقبة أعمال الهيئات المحلية والإشراف على عملها في حدود القانون، وبشكل لا تتجاوز الوصاية بشكل يؤثر على فعالية الهيئات المحلية.

وتشمل الرقابة على أعمال المجالس المحلية ما يلي:

1. تصديق موازنة الهيئة المحلية.

2. استحداث الهيئات المحلية أو إلغائها أو ضمها أو تشكيلها بقرار من مجلس الوزراء وبتنسيب من وزير الحكم المحلي.

3. موافقة الوزارة على الأنظمة الموضوعة من قبل الهيئات المحلية، وضمان مصادقتها من قبل مجلس الوزراء.

4. موافقة الوزير على قرارات الهيئة المحلية المتعلقة ببيع أموال البلدية أو المجلس القروي غير المنقولة أو رهنها أو إيجارها أو منح امتيازات معينة لمدة تزيد على ثلاث سنوات ولا تعتبر نافذة إلا بعد تصديقها.

5. يجب الحصول على موافقة مجلس الوزراء بخصوص القروض التي تستوجب كفالة من السلطة الوطنية.

6. إن القرارات التي يتخذها المجلس المحلي باعتباره لجنة محلية للتنظيم تخضع لرقابة اللجنة اللوائية التي تحيلها إلى المجلس الأعلى للتنظيم.

ثامناً: العلاقة بين الهيئات المحلية والمواطنين

1. طبيعة العلاقة بين الهيئات المحلية والمواطنين

تعد الخدمات المقدمة إلى المواطنين المقيمين في حدود هيئة محلية أساس العلاقة ما بين المواطنين والهيئة المحلية. إذ يتوقع من الهيئات المحلية أن توفر الخدمات المدنية التقليدية، مثل تزويد المياه، والكهرباء، والصرف الصحي، والمكتبات، والحدائق العامة... وغير ذلك، ويتوقع من المواطنين المواظبة على تسديد الالتزامات المترتبة عن تلقيهم خدمات الهيئة المحلية. إذن هناك علاقة بين مزود الخدمة (الهيئة المحلية) وملتقي الخدمة (المواطنين)، قوامها التعاون والتفاعل والشعور بالمسؤولية.

2. تسهية المنازعات الناشئة بين الهيئة المحلية والمواطنين

قد ينشأ عن هذه العلاقة نزاعات ناتجة إما عن استنكاف المواطنين عن تسديد المستحقات الملقاة على عاتقهم نتيجة لتلقي خدمة ما، أو نزاعات ناتجة عن تعسف الهيئة المحلية في اتخاذ القرارات التي تمس مواطن معين أو مجموعة من المواطنين. كما أنه في كثير من الأحيان تتعاقد الهيئة المحلية مع مقاولين أو شركات من أجل تنفيذ مشروع معين أو تقديم خدمة معينة عبر عقود امتياز أو غيرها من العقود الإدارية، ومن الممكن أن ينشأ عن تلك العلاقة نزاعات إدارية نتيجة عدم تنفيذ العقود أو عدم تنفيذها بصورة مرضية. كما أنه من المتوقع أن ينشأ نزاع بين الهيئة المحلية وأحد موظفيها أو أحد المتعاقدين معها لتنفيذ أعمال محددة.

1] طرق جباية الرسوم والضرائب من المكلفين:

تطرق القانون إلى كيفية جباية الضرائب والرسوم من المكلفين بها في المادة 27 من قانون الهيئات المحلية لسنة 1997 كما يلي:

أ. يجب أن يدفع الرسم أو الضريبة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ الاستحقاق.

ب. إذا لم يدفع المكلف المبالغ المالية المستحقة عليه خلال الخمسة عشر يوماً، يوجه رئيس الهيئة المحلية إنذاراً مكتوباً يبين فيه مقدار المبلغ وضرورة دفعه خلال الخمسة عشر يوماً من تاريخ التبليغ. يفضل أن يرسل الإنذار إلى المكلف عن طريق البريد المسجل مع علم الوصول.

ج. يحق للمكلف أن يعترض على صحة التكاليف (الرسم أو الضريبة) لدى المحكمة المختصة (تحدد حسب قيمة المطالبة؛ إن كانت صلح أو بداية) خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه بالإنذار على أن يدفع ما استحق عليه أو أن يضع تأمينا لدى المحكمة.

د. منح القانون رئيس الهيئة المحلية صلاحية الحجز على أموال المكلف المنقولة لمدة عشرة أيام، وذلك لإتاحة الفرصة أمام المكلف تسديد ما عليه من رسوم أو ضرائب وإلا بيعت تلك الأموال بالمزاد العلني.

بالرغم مما نص عليه القانون يفضل تحصيل الأموال المستحقة للهيئة المحلية من خلال دائرة الإجراء التابعة للمحاكم النظامية. من المفيد والمفضل استشارة محامي البلدية في كل حالة على حده.

هـ. إذا كان المكلف موظفاً أو مستخدماً له راتب أو أجر ثابت يمكن استيفاء المبلغ بهذه الطريقة قبل الإقدام على حجز الأموال غير المنقولة للمكلف.

2) محكمة العدل العليا:

يقتضي مبدأ المشروعية (الذي يعني سيادة حكم القانون) أن تكون جميع تصرفات الإدارة في حدود القانون. ويترتب على مخالفة الإدارة لمبدأ المشروعية بطلان التصرف الذي خالفت فيه القانون؛ فالأصل هو مشروعية أعمال الإدارة، وإلا كان التصرف غير المشروع عرضة للرقابة القضائية والطعن فيه أمام المحاكم الإدارية. وقد يترتب على ذلك إلغاء القرار الإداري لعدم مشروعيته، إما لعيب الاختصاص (اختصاص أشخاص الإدارة: توزيع الصلاحيات ما بين السلطات الثلاث أو في داخل السلطة الواحدة: الهيئات المحلية والسلطة المركزية) أو الشكل (أي وفقاً للإجراءات التي حددها المشرع) أو مخالفة القانون (سواء مخالفة نصوص القوانين واللوائح، الخطأ في تفسيرهما أو الخطأ في تطبيقهما) أو إساءة استعمال السلطة (أي أن يستعمل رجل الإدارة سلطاته التقديرية لتحقيق غرض غير معترف له به).

تقوم المحكمة العليا بصفتها محكمة عدل عليا في فلسطين بفرض المنازعات الإدارية، وقد حدد القانون اختصاصاتها فيما يلي:

■ الطلبات التي يقدمها ذوي الشأن بإلغاء اللوائح أو الأنظمة أو القرارات الإدارية النهائية الماسة بالأشخاص أو الأموال الصادرة عن أشخاص القانون العام بما في ذلك النقابات المهنية.

■ الطلبات التي هي من نوع المعارضة في الحبس التي يطلب فيها إصدار أوامر الإفراج عن لأشخاص الموقوفين بوجه غير مشروع.

■ المنازعات المتعلقة بالوظائف العمومية من حيث التعيين، والترقية، والعلاوات، والمرتببات، والنقل، والإحالة إلى المعاش، والتأديب، والفصل، وسائر ما يتعلق بالأعمال الوظيفية.

■ رفض الجهة الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ أي قرار كان يجب اتخاذه وفقاً لأحكام القوانين أو الأنظمة المعمول بها.

■ سائر المنازعات الإدارية.

■ المسائل التي ليست قضايا أو محاكمات بل مجرد عرائض أو استدعاءات خارجة عن صلاحية أية محكمة تستوجب الضرورة الفصل فيها تحقيقاً للعدالة.

■ أية أمور أخرى ترفع إليها بموجب أحكام القانون.

وعليه، فإن الشخصية الاعتبارية للهيئات المحلية تسمح لها بأن تلجأ لمحكمة العدل العليا خاصة في قضايا الاختصاص، ويمكن للغير أن يقاضيه إذا ما أساءت استخدام القانون من الناحية الموضوعية أو الشكلية.

تاسعاً: صلاحيات المجالس المحلية في ضوء قهانين تنظيم المدن

1. أهم التشريعات الرئيسية المنظمة لتنظيم وتخطيط المدن

أ. في قطاع غزة: قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم 28 لسنة 1936 والأمر الإداري رقم 572 لسنة 1957.

ب. في الضفة الغربية: قانون تنظيم المدن والقرى رقم 79 لسنة 1966.

ج. كما يطبق في الضفة الغربية وقطاع غزة نظامي أحكام الأبنية والتنظيم للهيئات المحلية، والأبنية والتنظيم للأراضي خارج التنظيم لسنة 1996.

2. سلطات التنظيم وصلاحياتها

أ. مجلس التنظيم الأعلى:

يعتبر مجلس التنظيم الأعلى على رأس هرم سلطة التنظيم على المستوى الوطني. وقد تشكل مجلس التنظيم الأعلى بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في العام 1995 ويرأسه وزير الحكم المحلي ويتمثل موسع من الوزارات والدوائر الحكومية.

يستمد مجلس التنظيم الأعلى صلاحياته وواجباته من القانون الأردني رقم 79 لسنة 1966 ومن أهم واجباته ما يلي:

أ. إعلان مناطق تنظيم المدن وتوسيعها وتعديلها.

ب. إقرار مخططات التنظيم الإقليمية ومخططات التنظيم الهيكلية، حيث منح المجلس صلاحية النظر في توافي اللجنة الإقليمية بخصوص الاعتراضات على المخططات الإقليمية وصلاحية الموافقة على هذه المخططات ووضعها موضع التنفيذ. كما منح المجلس صلاحيات النظر في الاعتراضات على المخططات الهيكلية، وصلاحية التصديق المؤقت على مخططات التنظيم الهيكلية.

ج. إصدار الأمر بإلغاء أو تعديل أية رخصة صدرت بوجه غير مشروع مخالف لمخططات الإعمار والأنظمة والأوامر والتعليمات.

د. إصدار الأمر بإلغاء أو تعديل:

1. أية رخصة صدرت لتعمير أرض وتعلق بعملية إنشاء الأبنية أو أية عمليات أخرى على أن يكون ذلك قبل الانتهاء من هذه العمليات.

2. أية رخصة صدرت لتعمير أرض وتعلق بتغيير استعمال الأرض على أن لا يؤثر الإلغاء أو التعديل على عملية إنشاء البناء تأثيراً جدياً. وفي هذه الحالة وخلال ثلاثة أشهر من تبليغ أمر الإلغاء أو التعديل لصاحب العلاقة الحق في تقديم طلب للوزير بين المصاريف والخسائر الناجمة، التي تدفعها اللجنة التي أصدرت الرخصة حسبما جاء في المادة (2/6).

هـ. النظر في أي استئناف ضد قرار اللجنة الإقليمية، حيث منح المجلس صلاحية البت في طلب الاستئناف إذا اختلفت اللجنتان المحلية والإقليمية، وكذلك صلاحية البت في الاستئناف على قرار اللجنة الإقليمية. وهذه الصلاحيات تمنح قرار المجلس صفة القرار التنظيمي.

و. منح المجلس صلاحية استملاك الأرض للمنفعة العامة.

ز. إقرار مشاريع الأنظمة والقوانين التي تضعها دائرة التنظيم والمتعلقة بشؤون التنظيم.

ح. الموافقة للجان التنظيم المحلية والإقليمية على تخطيط أو توسيع الطرق من جهة واحدة وحسب المادة (58/2).

أما اختصاصات المجلس بموجب نظام الأبنية والتنظيم لعام 1996 فقد منح صلاحية الموافقة الأولية على مشاريع الإعمار ذات البعد الاستراتيجي الوطني بناء على توصية من لجنة الأبنية والتنظيم المختصة.

أما بموجب نظام أحكام الأبنية والتنظيم الفلسطيني للأراضي الواقعة خارج التنظيم لعام 1996، فقد منح المجلس الصلاحيات التالية:



1. الموافقة على مشاريع الإعمار المطابقة لاستعمال هذه الأراضي وتحديد مشاريع السكن الزراعي بما فيها المزارع الحيوانية والنباتية، وهي للجان الإقليمية وحسب الشروط الواردة في المواد (45).

2. أما بخصوص المشاريع الأخرى المنصوص عليها في هذا النظام فقد أعطيت للمجلس الصلاحيات التالية:

أ. مشاريع جمعيات الإسكان التعاونية ومشاريع الاستثمار لغايات الإسكان: أعطيت للمجلس صلاحيات الموافقة المبدئية على المشروع وفقاً للأسس الخاصة بموقع المشروع وحسب المادة (6/د/1) وكذلك الموافقة الأولية على المشروع وفقاً للأسس الخاصة بتنظيم الموقع وحسب المادة (6/د/2).

ب. للمجلس صلاحيات إعطاء الموافقة الأولية بناءً على توصية اللجنة الإقليمية على مشاريع المباني العامة والاستثمارية السياحية وحسب المادة (7/ج)، وعلى مشاريع محطات المحروقات وحسب المادة (10/ج)، وعلى مشاريع محطات تعبئة الغاز وحسب المادة (11/ج).

3. أما بخصوص المشاريع الأخرى خارج التنظيم وغير المنصوص عليها بالفقرات (12) أعلاه مثل المصانع والمحاجر والكسارات فيتوجب عمل مخطط هيكلي تفصيلي خاص لهذه الغاية وبعد وضعه موضع التنفيذ وحسب القانون ينظر في ترخيص الإعمار من اللجنة الإقليمية وحسب ما ورد بالبند (1) أعلاه وطبقاً للأحكام والشروط الواردة في المخطط التنظيمي المصدق وحسب الأصول.

ب. اللجنة الإقليمية (اللوائية/المركزية) للتنظيم والبناء:

وهي اللجنة المركزية في قطاع غزة واللجنة اللوائية للأبنية وتنظيم المدن في الضفة الغربية.

وهي سلطة التنظيم على المستوى الإقليمي وتمارس صلاحياتها ضمن حدود منطقة التنظيم الإقليمية أو ضمن حدود محافظة معينة أو عدة محافظات.

وقد قام مجلس التنظيم الأعلى بإعادة تشكيل اللجان الإقليمية للمحافظات وفق القرار رقم (52) بتاريخ 2002/9/12 وتضم اللجان الإقليمية للمحافظات كلا من مدير عام الحكم المحلي وممثلين عن وزارات السلطة الوطنية الفلسطينية.

وتشمل واجبات اللجنة الإقليمية:

أ - بالاستناد إلى قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية:

1. الموافقة على مخططات التنظيم التفصيلية.

2. إيداع مخططات التنظيم الهيكلية للاعتراضات بقرار من اللجنة بناءً على توصية من لجنة تنظيم المدن المحلية.

3. النظر في الاعتراضات التي تقدم على مخططات التنظيم الإقليمية والهيكلية والتفصيلية في منطقتها ورفع توصياتها بذلك إلى مجلس التنظيم الأعلى.

4. يجوز للجنة الإقليمية أن تكلف اللجنة المحلية إذا رأت ضرورة لذلك بإعداد مشروع تنظيم تفصيلي لأية أرض واقعة ضمن منطقة التنظيم، وإذا تخلفت اللجنة المحلية يجوز للجنة الإقليمية بموافقة الوزير أن تعد المشروع التفصيلي بواسطة دائرة تنظيم المدن.

5. يجوز للجنة الإقليمية الطلب من اللجنة المحلية إعداد قائمة بجميع الأبنية الواقعة في المنطقة التي يتناولها مخطط التنظيم استعمالاً مخالفاً أو التي تعتبر من الأبنية المخالفة بسبب تنفيذ المخطط.

6. النظر في أي استئناف يقدم إليها ضد قرار لجان تنظيم المدن المحلية في منطقتها ويكون قرارها بشأن ذلك نهائياً.

7. إصدار الأوامر وإخطارات التنفيذ حيثما تمارس لجنة اللواء سلطات اللجنة حسب القانون.

8. تمارس اللجنة الإقليمية بالإضافة إلى صلاحياتها ومهامها جميع صلاحيات ومهام اللجنة المحلية بشأن منطقة التنظيم الإقليمية والقرى الواقعة ضمن اللواء المؤلفة فيه اللجنة الإقليمية المذكورة.

9. يجوز للجنة الإقليمية أن تقيم الدعاوي والحضور أمام أية محكمة، ويجوز لها أن تنيب عنها في أية إجراءات قانونية أي موظف من موظفيها أو أي شخص آخر مفوض حسب الأصول.

10. الطلب من مدير دائرة تنظيم المدن والقرى المركزية (دائرة التخطيط العمراني في الوزارة) بتوصية من اللجنة المحلية إعادة النظر في أي مخطط إعمار هيكلي مقرر من أجل إجراء التعديلات أو الإضافات اللازمة إذا وجدت مرة واحدة على الأقل في كل عشر سنوات.

11. المحافظة على الأشجار والحدائق والمنتزهات والأراضي الحرجية.



12. مراقبة إعلانات الدعاية.
13. المحافظة على جمال المدينة ونضارتها ومنع الأضرار والمكاره.
14. منع التلويث والتصرف بالنفايات ومياه المجاري.
15. مراقبة حركة السير على الطرق.
16. مراقبة الضوضاء.
17. يجوز للجنة الإقليمية في أي وقت أن تقرر فرض عوائد تنظيم خاصة على أية منطقة تنظيم تابعة لها أو على أي قسم من تلك المنطقة وحسب أحكام القانون.
18. للجنة الإقليمية الحق بالاستملاك ونزع ملكية أي أرض لغايات النفع العام وحسب أحكام قانون الاستملاك الساري المفعول.
19. تخول اللجنة الإقليمية صلاحية الدخول في أي وقت بعد وضع مخطط التنظيم و/أو الإعمار موضع التنفيذ إلى أي أرض تؤلف موقع طريق أو تلزم لتوسيع أو تحويل أية طريق موجودة وحسب أحكام المادة بعد إعطاء إشعار مدته (16) يوماً إلى مالكي تلك الأرض.
20. تخول اللجنة الإقليمية صلاحية إصدار أمر إلى أصحاب الأراضي الواقعة على جانبي الطريق المنشأة تكلفهم منه بأن ينشئوا على حدود تلك الأراضي أسواراً أو أسيجة وضمن الشروط التي تراها اللجنة ملائمة.
21. يجوز للجنة الإقليمية إصدار أمر إلى المالك بأن يزيل على نفقته الخاصة خلال أي وقت أية إنشاءات مؤقتة أو خطرة أو تشكل مكرهة صحية وحسب أحكام المادة.
- ب- بالاستناد إلى نظام أحكام الأبنية والتنظيم للهيئات المحلية لعام 1996 "داخل التنظيم":
 - تمارس اللجنة الإقليمية كافة صلاحيات اللجنة المحلية المذكورة بالنظام أعلاه في المناطق التي لا توجد فيها لجان محلية للتنظيم والبناء وذلك استناداً للمادة (8/4) من قانون التنظيم رقم (79) لسنة 1966.
- ج- بالاستناد إلى نظام أحكام الأبنية والتنظيم الفلسطيني للأراضي الواقعة خارج التنظيم للعام 1996:
 1. صلاحية الموافقة على مخططات تقسيم الأراضي الواقعة خارج تنظيم المدن والقرى.

2. للجنة الإقليمية صلاحية ترخيص مشاريع الإعمار المطابقة لاستعمال هذه الأراضي، وتحديدًا مشاريع السكن الزراعي بما فيها المزارع الحيوانية والنباتية وبشرط الحصول على موافقة خطية من وزارة الزراعة وأية جهات مختصة أخرى قبل النظر في أي طلب ترخيص.

3. منح النظام صلاحية التنسيب لمجلس التنظيم الأعلى لمنح الموافقات المبدئية والأولية على مشاريع الاستثمار لغايات الإسكان ومشاريع الإسكان التعاونية.

4. اشترط النظام الحصول على الموافقة المبدئية من اللجنة الإقليمية لترخيص المشاريع التالية:

- المباني العامة مثل دور العبادة والمدارس والكليات والمشاريع الاستثمارية ذات الطابع السياحي مثل الفنادق بشرط الحصول على الموافقة الخطية من الجهات المختصة.
- صلاحية الموافقة المبدئية على مشاريع محطات المحروقات.
- صلاحية الموافقة المبدئية على مشاريع محطات تعبئة الغاز.

5. صلاحية إصدار التراخيص النهائية لمشاريع الاستثمار لغايات الإسكان، وجمعيات الإسكان التعاونية، والمباني العامة، والاستثمارية السياحية، ومحطات المحروقات ومحطات تعبئة الغاز.

ملاحظة: تمارس اللجنة الإقليمية بالإضافة إلى صلاحياتها ومهامها جميع صلاحيات ومهام اللجنة المحلية بشأن منطقة التنظيم الإقليمية والقرى الواقعة ضمن اللواء المؤلفة فيه اللجنة الإقليمية المذكورة.

ج. اللجنة المحلية للتنظيم والبناء:

وهي سلطة التنظيم على المستوى المحلي وتمارس صلاحياتها ضمن حدود منطقة التنظيم المحلية أو حدود المخطط الهيكلي.

وتعتبر اللجنة المحلية للتنظيم والبناء السلطة التي تكون على علاقة مباشرة بالمواطنين، ولذلك تشكل من رئيس البلدية وأعضائها.

ملاحظة: اللجنة المحلية للتنظيم والبناء خاصة بالبلديات.

اللجنة المحلية للتنظيم خاصة بالمجالس القروية. وتقوم اللجنة الإقليمية بمهام منح تراخيص البناء.

ومن أهم واجبات اللجنة المحلية للتنظيم والبناء ما يلي:



أ. بالاستناد إلى قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية الأردني المطبق في الضفة الغربية:

1. تحضير مخططات التنظيم الهيكلية والتفصيلية ولها أن تطلب المساعدة الفنية لذلك من دائرة التنظيم.
2. التصديق على مخططات التقسيم حسب مخططات التنظيم المقررة.
3. إصدار رخص الإعمار والأبنية وفقاً للقانون.
4. مراقبة أعمال الإعمار والإنشاءات ضمن منطقتها والتأكد من مطابقتها للشروط المرخصة وأحكام هذا القانون.
5. تنظيم إنشاء الأبنية وهدمها وتوسيع الطرق أو تنسيقها وسائر الأمور المنصوص عليها في قانون التنظيم.
6. عرض إعلان إيداع المخطط الهيكلية للاعتراضات لمدة شهرين من تاريخ نشر إعلان إيداعه في الجريدة الرسمية في مكتب لجنة تنظيم المدن المحلية وبلغ إعلان الإيداع حيثما أمكن إلى أصحاب الأراضي المشمولة بالمشروع.
7. استقبال الاعتراضات أو الاقتراحات المقدمة على مشروع المخطط الهيكلية بعد إيداعه للاعتراضات والنظر في كل اعتراض على حده ورفع التوصيات على الاعتراضات المقدمة إليها إلى لجنة التنظيم الإقليمية.
8. رفع توصية للجنة الإقليمية من أجل إعادة النظر في أي مخطط إعمار هيكلي مقرر لإجراء التعديلات أو الإضافات اللازمة إن وجدت مرة واحدة على الأقل كل عشر سنوات.
9. يجوز للجنة تنظيم المدن المحلية تعديل مخططات التقسيم أو إيقافها بعد إرسال إشعار إلى مالك الأرض وبعد أن تكون قد نظرت في أي اعتراض يقدمه إليها المالك.
10. يجوز للجنة المحلية من حين لآخر أن تتخذ قرار بموافقة اللجنة الإقليمية بإعادة تخطيط أية منطقة لم يجر تخطيطها وفقاً لأي مخطط تنظيمي مقرر ينطبق عليها أو بإعادة تخطيط أية منطقة كانت في الأصل قد خططت وفقاً لمخطط تنظيمي مقرر، إلا أنه لم يعد تخطيطها وفقاً لأي تعديل أدخل على منطقة الإعمار المذكورة أو وفقاً لأي مخطط تنظيمي استعاض به عنه.
11. يجوز للجنة المحلية من حين لآخر - بعد وضع أي مخطط من مخططات التنظيم موضع التنفيذ وبترتب عليه فيما إذا طلبت منها لجنة التنظيم الإقليمية ذلك - أن تعد قائمة بجميع الأبنية الواقعة في المنطقة التي يتناولها المخطط المذكور استعمالا مخالفاً أو

التي تعتبر من الأبنية المخالفة بسبب تنفيذ المخطط. وأن تقرر بموافقة اللجنة الإقليمية الحد الأعلى للمدة التي يجوز فيها بقاء استعمال تلك الأبنية كأبنية مخالفة أو بقائها كأبنية مخالفة حسب مقتضى الحال على أن لا تتجاوز هذه المدة عشر سنوات.

12. يجوز لرئيس اللجنة المحلية أو لأي ثلاثة أعضاء من أعضائها لا يوافق أو لا يوافقوا على أي قرار تتخذه اللجنة المحلية بشأن طلب قدم للحصول على رخصة أن يطلب أو يطلبوا إلى اللجنة المحلية المذكورة إحالة ذلك الطلب إلى اللجنة الإقليمية ويكون قرارها قطعياً وغير قابل لأية طريق من طرق الطعن.

13. للجنة المحلية الحق في الاستملاك ونزع ملكية أي أرض لغايات النفع العام وحسب أحكام قانون الاستملاك الساري المفعول.

ب- بالاستناد إلى قانون تنظيم المدن المطبق في قطاع غزة تختص اللجنة المحلية بما يلي:

1. تنظيم إنشاء الأبنية وهدمها وتوسيع الشوارع وتنسيقها.
2. إعداد المشاريع التفصيلية بمبادرة من اللجنة المحلية أو بطلب من اللجنة اللوائية.
3. بتفويض من اللجنة اللوائية، تعد اللجنة المحلية مخططات تقسيم الأراضي في منطقتها.
4. إصدار رخص البناء أو رفضها.
5. النظر في الاعتراضات المقدمة على المخططات الهيكلية والمفصلة، أو مخططات التقسيم، وترفعها إلى اللجنة اللوائية.
6. استملاك أبنية و/أو أراض من المقرر نزع ملكيتها في أي وقت بعد وضع المشروع الهيكلي أو التفصيلي موضع التنفيذ.

ج - بالاستناد إلى نظام أحكام الأبنية والتنظيم الفلسطيني للهيئات المحلية (على المستوى الوطني):

1. رفع توصية بطلبات ترخيص المشاريع الكبرى ذات البعد الاستراتيجي الوطني إلى مجلس التنظيم الأعلى لغايات الحصول على الموافقة الأولية.
2. على اللجنة المحلية إصدار قرارها فيما يتعلق بالترخيص خلال مدة (30) يوماً من تاريخ استلام الطلب.

3. للجنة المحلية أن:

أ. تعفي الأبنية التي تقام لغايات دينية أو خيرية كلياً أو جزئياً من الرسوم المقررة وفقاً لقانون الأبنية.

ب. تجديد تراخيص الأبنية المقترحة الممنوحة.

ج. الإشراف على المعدات المستعملة في أعمال الإعمار والتصنيع والترميم وفرض الشروط التي تضمن الراحة والسلامة العامة للمواطنين.

د. تقوم بتنظيف الواجهات الخارجية للبناء.

هـ. تحدد طرازاً معمارياً خاصاً في مناطق معينة.

و. ترخص أبنية فرعية في جميع المناطق السكنية ووفق الشروط الواردة في النظام.

ز. ترفض إنشاء أية أبنية في المناطق القريبة من أي مطار وضمن النطاق الذي تحدده المخططات التنظيمية أو أن تسمح بإنشاء تلك الأبنية في المناطق المذكورة بالشروط التي تراها مناسبة وبعد الحصول على موافقة الجهات المختصة.

ح. وضع شروط منح رخص مهن ضمن أبنية السكن لأغراض توفير الخدمات اليومية المحلية.

ط. يجوز للجنة المختصة ترخيص التجاوزات في الأبنية القائمة.

ي. منح الموافقة الأولية على ترخيص أبنية عالية.

ك. للجنة المحلية ترخيص المصاعد سنوياً.

ل. وضع المواصفات المناسبة للحفرة الصماء.

3. مخططات (أه متنايعر) التنظيم

أ. في الضفة الغربية:

ينظم مخططات التنظيم في الضفة الغربية قانون تنظيم المدن والقرى لسنة 1966. إذ يتناول الفصل الثالث مخططات التنظيم المختلفة:

■ المخططات الإقليمية: تقوم دائرة التنظيم المركزية بتحضيرها والتي يتوجب أن تكون الأساس الذي تبنى عليه المخططات الهيكلية المحلية.

■ المخططات الهيكلية: تقتصر تلك المخططات على مدينة أو قرية بعينها. يتم تحضير المخطط الهيكلية من قبل لجنة التنظيم الإقليمية بناء على توصية من لجنة التنظيم المحلية.

■ المخططات التفصيلية: يجوز للجنة المحلية للتنظيم إعداد مشروع تنظيمي تفصيلي لأية أرض واقعة ضمن منطقة التنظيم التابعة لها أو الموافقة على مشروع تفصيلي يقدمه مالكو الأرض، ولا يعمل بمثل هذا المشروع إلا بعد اقترائه بموافقة اللجنة اللوائية. يذكر أن تنظيم المخططات التفصيلية يعد خطوة لاحقة لإقرار مخطط التنظيم الهيكلي.

■ مخططات تقسيم الأراضي: لا يجوز لأي شخص تقسيم أي أرض أو تسجيل تقسيم أرض واقعة في منطقة تنظيم إلى قطع تقل مساحة الواحدة عن عشرة دونمات مترية، إلا بمقتضى مخطط تقسيم توافق عليه اللجنة المحلية للتنظيم. يذكر أنه يجب على كل مخطط تقسيم أن يكون مطابقاً لمخطط التنظيم التفصيلي المصادق عليه لتلك المنطقة.

ب. في قطاع غزة:

ينظم مخططات التنظيم في قطاع غزة قانون تنظيم المدن لسنة 1936 إذ يتناول مشروعات التنظيم المختلفة:

■ المشروع الهيكلي: بما أن المرسوم الرئاسي لسنة 1995 وحد الجهة التي تقوم باعتماد المخططات الهيكلية والقانون المطبق عليها، وهو قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية لسنة 1936 فتكون الجهة المخولة بالمصادقة على المشروعات الهيكلية هي دائرة التنظيم المركزية.

■ المشروع التفصيلي: تعد اللجنة مشروع التنظيم المفصل إما بمبادرتها أو بطلب من اللجنة المحلية. ويذكر أنه يجب موافقة اللجنة اللوائية قبل وضعه موضع التنفيذ.

■ مشاريع التقسيم: تختص اللجنة المحلية بالنظر في أي طلب مقدم إليها من قبل صاحب ملك يقع ضمن منطقة وضع بشأنها مشروع هيكلي أو مفصل موضع التنفيذ من أجل تقسيم ذلك الملك. يمكن للجنة المحلية الطلب من صاحب الملك تقسيم أرضه إذا ارتأت ذلك تحقيقاً للمصلحة العامة.

4. إخص الإعمار

أ. إخص الإعمار في الضفة الغربية:

يتوجب على أي شخص طبيعي أو معنوي يرغب في تنظيم أو إعمار أرض أو إجراء عملية بناء يتطلب إجرائها الحصول على رخصة، أن يقدم طلباً بذلك إلى لجنة التنظيم المحلية. هذه الأخيرة تقوم بدراسة الطلب ومن ثم إبلاغ صاحبه بردها.

منح قانون التنظيم تفسيراً واسعاً لكلمة إعمار بحيث تشمل: إنشاء أي بناء أو إحداث تغيير فيه أو توسيعه أو تعديله أو هدمه، وكذلك استعمال الأبنية أو الأرض لغاية غير الغايات المسموح بها في مخطط التنظيم المقرر أو بمقتضى رخصة صادرة بشأن تلك الأرض أو البنائية. كما تشمل إنشاء المجاري والمصارف ... الخ.

ب. إخص الإعمار في قطاع غزة:

يتوجب على من يرغب بالحصول على رخصة بناء تقديم طلب بذلك إلى اللجنة المحلية في منطقة سكنه، والتي لها صلاحية منحها أو عدم منحها. ولا تمنح اللجنة المحلية الرخصة إلا بعد التأكد من أن الإنشاء أو العمل المنوي إجراؤه مطابق للمشروع الهيكلي أو المفصل المتعلق بالمنطقة أو النظام الصادر بمقتضى القانون. أما بخصوص تفاصيل الإجراءات والتعليمات التي يتوجب على مقدم الطلب إتباعها فقد وردت في نظام رخص تنظيم المدن لسنة 1941 الصادر بموجب المادة (4) من قانون التنظيم.

5. إذن الإنشغال

يجب حصول صاحب الرخصة على إذن الإنشغال من اللجنة المحلية أو اللجنة الإقليمية (المركزية) بحسب الحال قبل الاستفادة من:

1. الخدمات التي تقدمها الدوائر العامة أو الخاصة أو الشركات مثل الكهرباء والماء.

2. رخص المهن والحرف والصناعة.

3. معاملات إفراز الأبنية بقصد البيع.

الهدف من هذا الإجراء الوارد في نظام الأبنية والتنظيم لسنة 1996 هو التأكد من أن البناء مكتمل وجاهز للاستعمال، وأن كافة مخلفات البناء قد أزيلت، وأن صاحب الرخصة قد احترم القوانين والأنظمة السارية. يفضل أن تضع الهيئات المحلية أنظمة تحدد بموجبها الشروط الواجب توافرها قبل منح أذن الإنشغال.

6. مراقبة الإعمار وإخطارات التنفيذ

إذا تبين أن تعميم أية أرض أو إنشاء أي بناء جرى بدون رخصة أو خلافا للقانون، أو تم منح الرخص بناء على معلومات مضللة، فيحق للجنة المحلية أو اللجنة الإقليمية حسب الحال إرسال إشعار إلى الشخص صاحب الرخصة المخالفة. يتضمن الإشعار أو الإخطار على الخطوات الواجب اتخاذها خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشرة يوما من تاريخ التبليغ لأجل إعادة الأرض إلى ما كانت عليه قبل التعمير، ويجب أن يشمل الإخطار طلب إزالة أو هدم أو تغيير البناء أو التوقف عن الاستمرار في عملية الإعمار وتشديد البناء.

بعد انقضاء المدة المعينة بالإخطار، دون أن يستجيب الشخص المعني للأمر، يترتب على لجنة التنظيم ذات العلاقة إزالة المخالفة. ويحمل صاحب الأرض المصاريف التي أنفقت في سبيل الإخطار.

7. الاستئنافات والاعتراضات

يجوز لمن رفض طلبه بمنحه رخصة إعمار أن يطلب من اللجنة المحلية، خلال شهر من تاريخ تبليغه بالرفض، إحالة طلبه إلى لجنة التنظيم الإقليمية (اللوائية في قطاع غزة) التي يكون قرارها قطعيا إذا جاء مطابقا لقرار اللجنة المحلية. أما إذا اختلفت اللجنتان فيحق للجنة المحلية طلب عرض الخلاف على مجلس التنظيم الأعلى خلال شهر من تبليغها قرار اللجنة الإقليمية (اللوائية/المركزية)، ويكون قراره قطعيا.

وإذا قدم الطلب إلى لجنة التنظيم الإقليمية (اللوائية/المركزية) ضمن اختصاصها بطلب الحصول على رخصة لإعمار، ورفض الطلب، فيحق لمقدم الطلب من اللجنة الإقليمية خلال شهر من تاريخ تبليغه بالرفض إحالة طلبه إلى مجلس التنظيم الأعلى الذي يكون قراره قطعيا.

يجب التنبيه إلى ضرورة احترام تسلسل إجراءات تقديم الاعتراضات، إذ لا يجوز تقديم استئناف إلى اللجنة الإقليمية أو مجلس التنظيم الأعلى بحسب الحال إذا لم يكن قرار اللجنة المحلية للتنظيم قطعيا.

8. استملاك الأراضي والمباني

أ. بناء على أحكام قانون التنظيم في الضفة الغربية:

1. يجوز لمجلس التنظيم الأعلى أو لجنة التنظيم الإقليمية أو اللجنة المحلية كيما يكون الحال أن تتقدم بطلب استملاك أرض وفقا لأحكام قانون الاستملاك الساري في الضفة الغربية وهو قانون الاستملاك لسنة 1953.



2. يحق لمجلس التنظيم الأعلى لدى إعلان منطقة ما منطقة تنظيم بمقتضى قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية لسنة 1966 وقبل أو خلال تحضير تخطيط الإعمار لتلك المنطقة، أن يتقدم بطلب استملاك أية أرض استملاكاً إجبارياً يرى أنها ضرورية للمنفعة العامة وفقاً للقانون الساري.

3. إن احترام القانون (قانون الاستملاك لسنة 1953 وقانون تنظيم المدن والقرى والأبنية لسنة 1966) يجنب اللجنة المحلية مشاكل جمة قد تنشأ بينها وبين صاحب أو أصحاب الأراضي المراد استملاكها.

4. يجب الانتباه إلى أن نزع الملكية بدون مقابل يكون في حالات محددة (نزع الملكية من أجل الطرق والحدائق والساحات العامة والمواقع الخاصة بالمدارس) على أن لا تزيد المساحة المنزوعة ملكيتها من أرض أي مالك على 30% من مساحة الأرض بكاملها.

ب. بناء على أحكام قانون التنظيم في قطاع غزة:

يجوز للجنة اللوائية، بعد استشارة اللجنة المحلية، أن تكلف الأخيرة بإعلان نزع ملكية أرض أو مبنى للمنفعة العامة. إذا تأخرت اللجنة المحلية في إجراءات نزع الملكية يجوز للجنة اللوائية أن تبشر تلك الإجراءات باسم الهيئة المحلية، ونزع الملكية إما بتعويض كامل أو بدون تعويض.

ففي حالة التعويض الكامل يجب احترام إجراءات وقواعد نزع الملكية من أجل المنفعة العامة في ضوء أحكام قانون الأراضي (استملاكها للغايات العامة) لسنة 1943. إن احترام القانون يجنب اللجنة المحلية مشاكل جمة قد تنشأ بينها وبين صاحب أو أصحاب الأراضي المراد استملاكها.

يجب الانتباه إلى أن نزع الملكية بدون مقابل يكون في حالات محددة على أن لا تزيد المساحة المنزوعة ملكيتها من أرض أي مالك على ربع مساحة أرضه بكاملها.

9. ترخيص ومراقبة المصاعد

أي بناء يرتفع عن خط الشارع إلى أعلى 14 متراً يلزمه مصعد كهربائي. يتم ترخيص المصعد سنوياً من قبل الهيئات المحلية وفقاً للمعايير والشروط والمواصفات والمقاييس الموضوعة من قبل مجلس التنظيم الأعلى.

عائشاً: تطبيقات ومهام أخرى

1. الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة

نظم الفصل الثالث من قانون حقوق المعوقين رقم (4) لسنة 1999 ضرورة مواءمة الأماكن العامة لتناسب وضعية واحتياجات الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة. تهدف المواءمة إلى تحقيق بيئة مناسبة للمعوقين تضمن لهم سهولة واستقلالية الحركة والتنقل والاستعمال الآمن للأماكن العامة.

وقد قامت وزارة الحكم المحلي ومجلس التنظيم الأعلى بإصدار تعاميم إلى الهيئات المحلية وأجهزة الوزارة تقضي بضرورة مواءمة الأرصفة، وممرات المشاة، والحدائق العامة، ومواقف السيارات، ووسائل النقل العام، والمباني والمرافق العامة وخصوصاً ما يتعلق بالمداخل والممرات والمصاعد والأدراج والأبواب وأجهزة الإنذار، مع احتياجات الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة.

كما يلزم القانون في المادة 10 المؤسسات الحكومية وغير الحكومية باستيعاب عدد من الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة لا يقل عن 5% من عدد العاملين بها.

2. إدارة الكوارث وإسناد الطوارئ

الكارثة حدث مفاجئ غالباً ما يكون بفعل الطبيعة وتعرف بأنها اضطراب مأساوي مفاجئ في حياة مجتمع ما، يقع بإندازات بسيطة أو بدون إنذار، ويتسبب في أو يهدد بوفاة أو إصابات خطيرة أو تشريد أعداد كبيرة من الناس، وذلك بشكل يفوق قدرة وإمكانات أجهزة الطوارئ المختصة والسلطات المحلية مقارنة بالتعامل معها في الحالات العادية، الأمر الذي يتطلب تحريك وحدات مماثلة لها من أماكن أخرى لمساعدتها في مواجهة الكارثة والسيطرة عليها. ومن سمات الكارثة سرعة وتتابع أحداثها والتحدي الذي تخلقه لمواجهتها. لذلك يستوجب ابتكار أساليب ونظم لمواجهةتها.

والكوارث قد تكون طبيعية لا دخل للإنسان بحدوثها، لكن العنصر البشري يلعب دوراً رئيسياً بحدوثها إذا لم تتخذ الإجراءات الوقائية اللازمة لتفاديها. فعلى سبيل المثال، تطوير مصارف لمياه الأمطار وصيانتها بشكل دوري قد يحد من تأثير الفيضانات، حفر الآبار لتجميع المياه قد يساهم في الحد من مواسم الجفاف، وزراعة الأشجار الحرجية قد يساهم في منع الإنزلاقات الطينية وتعرية التربة.

وقد تكون الكوارث من صنع البشر عمداً أو سهواً مثل الغزو العسكري، الاضطرابات العامة، تلوث المياه أو الهواء، والحرائق.



نظرا للآثار المدمرة الناجمة عن الكوارث فإنه من الضروري أن تقوم المؤسسات المختلفة بتخطيط برامج الاستعدادات والترتيبات اللازمة لمواجهة الكوارث والتخفيف من أثارها قدر الإمكان. ويمكن عمل الهيئة المحلية من جانبين:

■ الأول وقائي: أي اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لمعالجة أسباب الكوارث أو الحد من أثارها. فعلى سبيل المثال، يمكن وضع إشارات توجيهية وتحذيرية بضرورة عدم رمي أعقاب السجائر في الغابات الحرجية، خاصة في فصل الصيف.

■ الثاني عملياتي: إذ على الهيئات المحلية أن تكون على استعداد لمواجهة أخطار محددة عبر تجهيز البلدية بالطاقات البشرية والتقنية التي تمكنها من مواجهة الكارثة. وعندما تحدث الكوارث على الهيئة المحلية التحرك الفوري لمواجهتها بواسطة إمكاناتها وبالتنسيق مع المحافظة والسلطات المركزية. ويحتم قرب الهيئة المحلية من موقع الكارثة عليها التحرك أولا.

3. التخفيف من أخطار الزلازل

لم يصل العلم بعد إلى طريقة تمكننا من معرفة أوقات وقوع الزلازل، لكن إجراءات وقائية تتمثل في تهيئة البناء لمواجهة الزلازل قد تحد من أثاره المدمرة بشريا وماديا. إن التقيد بالإرشادات الهندسية في التصميم وتنفيذ البناء من شأنه الحد من تأثير آثار الزلازل، مثل اختيار مواقع المباني العادية (يحظر البناء في أماكن الانزلاقات، مواقع صخرية حادة أو الوديان). فلا يجوز بناء مبنى تردده يساوي تردد الأرض، بل يجب أن يكون تردد المبنى أكبر أو أصغر.

ويقع على عاتق الهيئة المحلية اختيار المواقع الأكثر أمناً لإنشاء المباني والمرافق العامة مثل المستشفيات والمدارس. كما يقع على عاتقها مراقبة عملية تصميم المباني بشكل يضمن الصمود أمام الزلازل.

4. تهيئة الطاقة

صادق مجلس الوزراء على رمز (كود - code - بالإنجليزية) المباني الموفرة للطاقة في فلسطين بتاريخ 2005/9/6. ويمكن تعريف الكودة بأنها جملة المتطلبات والشروط الملزمة والإرشادات التي تهدف إلى ضمان أفضل عزل حراري للمباني والمنشآت العامة والخاصة. من مزايا تطبيق العزل الحراري في المباني:

● توفير في التكلفة الأساسية لأجهزة التدفئة والتبريد.

● تخفيض تكلفة تشغيل أنظمة التدفئة والتبريد وصيانتها.

- تأمين أجواء صحية ومريحة في المنازل وأماكن العمل طيلة فصول السنة.
- حماية الأبنية من أخطار الرطوبة الداخلية ومن تأثيرات الجو الخارجية والأضرار الناجمة عنها.

أساليب العزل الصحيح في المباني:

- استخدام مواد عازلة مناسبة في الجدران والأرضيات والأسقف.
- استخدام النوافذ ذات الطبقة المزدوجة من الزجاج.





الجزء الثالث: الجانب المالي

نظام الموازنة و النظام المالي قائمة المحتويات

أولاً: النظام المالي في الهيئات المحلية الفلسطينية.

1. مفهوم النظام المالي وأهميته للهيئات المحلية.
2. عمليات الصرف.
3. عمليات القبض.
4. العطاءات.

ثانياً: النظام المحاسبي في الهيئات المحلية.

1. تعريف المحاسبة.
2. تعريف النظام المحاسبي.
3. عناصر النظام المحاسبي.
4. أهداف النظام المحاسبي.
5. الأسس المحاسبية.
6. الدفاتر والسجلات المحاسبية.
7. الرقابة والتدقيق.
8. التسويات البنكية.

ثالثاً: مصادر التمويل في الهيئات المحلية الفلسطينية.

1. الإيرادات.
2. القروض.

رابعاً: الموازنة (الإطار المفاهيمي).

1. تعريف الموازنة و تبيان خصائصها.
2. وظائف الموازنة و أهمية إعدادها.
3. التفريق بين الموازنة و الميزانية.
4. العلاقة بين الموازنة والنظام المالي.
5. المبادئ والقواعد الأساسية المقبولة عموماً في إعداد الموازنات.



خامسا: الموازنات في الهيئات المحلية الفلسطينية.

1. مقدمة (الهيئات المحلية).
2. الموازنة التشغيلية.
3. الموازنة الربحية.
4. الموازنة الإنمائية.
5. هيكل الموازنة العام.
6. مرفقات الموازنة.
7. مراحل الموازنة.

سادسا: التحضير والإعداد.

1. الأطراف الرئيسية في مرحلة التحضير للموازنة وإعدادها.
2. التحضير لإعداد الموازنة.
3. الموازنة العينية.
4. صياغة التقديرات (للإيرادات و النفقات).

سابعا: المصادقة على الموازنة.

1. مجلس الهيئة المحلية.
2. مديرية الحكم المحلي.
3. وزارة الحكم المحلي.

ثامنا: تطبيق (تنفيذ) الموازنة والرقابة عليها.

1. إعلان الموازنة الرسمية.
2. بداية سنة الموازنة.
3. التقارير الدورية: الرقابة وتقييم الأداء.
4. الحسابات الختامية.
5. تعديل الموازنة.





أولاً - النظام المالي في الهيئات المحلية الفلسطينية

1. مفهوم النظام المالي وأهميته للهيئات المحلية

تنبع أهمية إعداد النظام المالي والمحاسبي لأية هيئة محلية، استناداً إلى أسس علمية وعملية، من أهمية ضبط الموارد المالية والنفقات لهذه الهيئة المحلية حتى تتمكن الهيئة من تسيير أعمالها وقيامها بمزاولة نشاطها خلال الفترات المالية المتتالية، الأمر الذي يمكنها من تحقيق أهدافها وتحسين قدرتها على التخطيط المالي على أرضية متينة تنشأ من نظام مالي ومحاسبي سليم.

لذا يتوجب على كل هيئة محلية اعتماد نظام مالي سليم يقوم على مجموعة من السياسات المالية الصحيحة التي تستند إلى المعلومات المالية والمحاسبية والبيانات الإحصائية، وذلك في مصادر التمويل وتحصيل الإيرادات من جهة وكذلك في إطار الإنفاق على المصاريف الجارية أو الرأسمالية من جهة أخرى.

يرتبط النظام المالي والنظام المحاسبي ببعضهما ارتباطاً وثيقاً، وذلك على النحو التالي:

■ يقوم النظام المالي بأعمال التخطيط والتنظيم والإدارة والرقابة المالية.

■ بينما يقوم النظام المحاسبي بتنفيذ هذه السياسات من خلال تحديد المستندات والسجلات والدفاتر المحاسبية والإجراءات والأدوات والتعليمات اللازمة لذلك، والتي تهدف إلى تحقيق أهداف السياسات المالية وتزويد القائمين على وضع النظام المالي بالمعلومات التي تلزمهم عند وضع الخطط المالية والموازنات التقديرية للهيئة المحلية.

سنناقش فيما يلي ما يتعلق بالنظام المالي في أمور الصرف، والقبض.

2. عمليات الصرف

تنهض الصرف

على مجلس الهيئة المحلية الانتباه إلى أن أية نفقة لا تكون مخصصة للصرف إلا إذا توافرت فيها الشروط التالية:

■ أن تكون النفقة قد وردت ضمن بنود الموازنة التقديرية للهيئة المحلية.



■ أن لا تكون النفقة مخالفة لقرارات المجلس وتعليماته.

■ أن تكون النفقة المعنية قد تم حجز المخصصات اللازمة لها سلفاً و كذلك أن يتناسب حجز المخصصات مع شهور الفترة المالية (أي عدم حجز مبالغ تزيد عن الحصة الشهرية لهذه البنود).

■ أن لا يتجاوز الصرف اليوم الأخير من السنة المالية التي تتعلق بها النفقة.

■ لا يتم الصرف إلا لأوجه النفقات التي حددها "النظام المالي للهيئات المحلية" (سيتم التطرق إليها لاحقاً).

■ أن تستوفي النفقة إجراءات الصرف. (سيتم التطرق إليها لاحقاً).

أوجه الصرف

■ النفقات الدورية: وهي النفقات التي تأخذ صفة التكرار، مثل الرواتب، ومصاريف الهاتف، وأثمان محروقات السيارات...الخ.

■ نفقات لغايات استملاك مرافق معينة: بعد المصادقة عليها من الجهات الرسمية.

■ دفعات العطاءات المختلفة: كالعطاءات المتعلقة بتنفيذ أعمال معينة كعطاءات الشوارع أو العطاءات المتعلقة بتزويد الهيئة المحلية بلوازم ومواد معينة.

■ المبالغ المصروفة والتي تتعلق بمصاريف خاصة بالهيئة المحلية ذاتها كمصاريف المياه والكهرباء.

■ النفقات المختلفة والمتفرقة: وتضم كافة النفقات التي لم ترد ضمن الأوجه السابقة، ولكنها مدرجة في الموازنة، وتعتبر ضرورية كنفقات تدريب كوادر الهيئة المحلية ومصاريف الضيافة.

■ التأمينات والودائع: وتعلق بالمبالغ المصروفة لرد تأمينات وودائع كان قد تم قبضها.

■ سلف لدوائر الهيئة المحلية: وهي مبالغ قد تصرف للدوائر المختلفة بالهيئة المحلية، حيث تستخدمها تلك الدوائر للإنفاق على مصاريفها النثرية، وتحدد قيمتها من قبل رئيس الهيئة المحلية.

تعليمات متعلقة بإجراءات الصرف

■ يعتبر المسؤول المالي المسؤول المباشر عن تنظيم عملية الصرف، ويكون معرضاً للمساءلة



عن أي خلل بالنظام المالي المتبع. وبالتالي فإن عليه توفير آلية صرف محكمة وكذلك إجراءات رقابية لعملية الصرف.

■ لا يتم صرف أية نفقة دون سند صرف مرفقاً بكامل المستندات المعززة (فاتورة ضريبية على الأقل).

■ يجب أن يحمل سند الصرف حتى يكون قابلاً للصرف التواقيع التالية، وحسب ترتيبها:

- المحاسب الذي أعد النفقة.
- المدقق الذي قام بتدقيقها.
- المسؤول المالي أو من ينوب عنه.
- رئيس الهيئة المحلية أو من ينوب عنه.
- ختم أمين الصندوق كشهادة بإتمام الدفع.

■ لا يكون الصرف إلاً على أساس أصل المعاملة المعدة للصرف فقط، وكذلك التواقيع.

■ ترقيم جميع مستندات الصرف بأرقام متسلسلة شهرية خاصة، كل شهر على حده، بحيث يكون لكل شهر رقم متسلسل خاص به.

■ لا يجوز دفع النفقات التي تزيد عن خمسمائة شيقل نقداً، وإنما يجب دفعها عن طريق شيك حيث:

- يجب استخدام دفاتر الشيكات بشكل متسلسل حسب رقم الشيك.
- يجب أن لا يقل عدد التواقيع على أي شيك من شيكات الهيئة المحلية عن اثنين.
- يجب أن تصرف الشيكات الصادرة عن الهيئة المحلية للمستفيد الأول فقط.

■ أي تعديل في معلومات سند الصرف يجب أن يوقع بجانبه الموظف الذي صادق عليه، أو صاحب الاستحقاق حسب الضرورة، على أن لا يكون التعديل متعلقاً بالمبلغ حيث يجب إلغاء السند في هذه الحالة.

■ لا يجوز صرف النفقة إلاً بعد إنجاز العمل أو توريد السلع واللوازم، وبعد تقديم الوثائق المعززة لحدوث النفقة، والتأكد من وجود السيولة النقدية لهذه النفقة، ويستثنى من ذلك:

1. النفقة الواردة في الموازنة والتي تتطلب طبيعتها دفعها مقدماً.
2. السلفة لأغراض طارئة.

الرهاتب

■ يجب عدم صرف الرواتب إلاً حسب تشكيلات الموظفين الواردة في الموازنة أو في تعديلات الموازنة المصادق عليها من قبل وزارة الحكم المحلي.



- يجب إصدار سندات صرف على أن تكون معززة بكشوف تفصيلية، وجميعها تحمل توقيع محاسب الرواتب، المسؤول المالي، ورئيس الهيئة، أو من ينوب عنهم.
- تكون صلاحية صرف بدل العمل الإضافي لرئيس الهيئة، بما يتناسب مع قانون العمل والعمال وبعد مصادقة مجلس الهيئة المحلية.

3. عمليات القبض

- يجب إيداع المبالغ المقبوضة يومياً في حسابات الهيئة المحلية في البنوك. (يمكن الاحتفاظ بمبلغ لا يزيد عن 500 شيقل في خزانة الهيئة المحلية بعد أخذ موافقة وزارة الحكم المحلي).
- يجب أن يتم إصدار سند قبض بكل مبلغ يجري قبضه.
- تكون الايصالات الفرعية والمركزية متسلسلة الأرقام مع مراعاة ان يكون التسلسل سنوياً لإيصالات الصندوق المركزي.
- أي تعديل بسند قبض معين، يجب أن يوقع من قبل الشخص المكلف بذلك، فيما عدا تعديل المبلغ حيث يتوجب إلغاء السند فوراً.

4. العطاءات وعمليات التنازل

- على مجلس الهيئة المحلية أن يتأكد من وجود رصيد كاف في بند الصرف المعتمد في الموازنة، حيث لا يجوز القيام بعمليات شراء لا يوجد لها مخصصات مالية في الموازنة المقررة.
- لا يجوز القيام بعمليات الشراء أو تنفيذ الأعمال والمشاريع إلا بموجب عطاء وبالظرف المختوم.
- يتم تقديم عطاءات المقاولين للمجلس في الزمان والمكان المحددين في الإعلان.
- عدم تجزئة العطاءات.
- يجب الإعلان عن العطاءات في الصحف المحلية ليومين متتاليين وباللغة العربية.
- يُلزم المقاولين بإرفاق كفالة بنكية أو مبلغ نقدي في طلب دخول العطاء.



■ حفاظاً على الحيادية توضع الطلبات في صندوق يسمى صندوق العطاءات ويغلق هذا الصندوق بقفلين مختلفين يكون مفتاح أحدهما عند المحاسب والآخر لدى رئيس المجلس المحلي أو مديره.

■ لجنة فتح العطاءات: بعد انتهاء فترة تقديم طلبات العطاءات، يقوم مجلس الهيئة المحلية بتشكيل لجنة فتح العطاءات من بين موظفي الهيئة المحلية ومن أصحاب الكفاءة والخبرة، بحيث لا يقل عدد أعضاء اللجنة عن ثلاثة من بينهم محاسب الهيئة المحلية. تقوم اللجنة بفتح طلبات العطاءات في الفترة المحددة في الإعلان.

■ يتم إحالة جميع العطاءات المقدمة مرفقةً بمحضر لجنة فتح العطاءات إلى رئيس الهيئة، الذي يقوم بدوره بمراجعة الإجراءات التي اتبعتها لجنة فتح العطاءات ومطابقتها مع محضر لجنة فتح العطاءات.

■ يقوم رئيس الهيئة المحلية بالتوقيع على محضر لجنة فتح العطاءات ويحيله إلى لجنة البت.

■ لجنة البت: تتكون لجنة البت من مجلس الهيئة المحلية ومحاسب الهيئة المحلية، حيث تتخذ تلك اللجنة قرار البت في المناقصة.

■ مجلس الهيئة المحلية ليس ملزماً بإحالة تنفيذ العطاء على المقاول صاحب السعر الأقل، وفي هذه الحالة يجب أن يكون ذلك مبرراً وأن يتم تدوين أسباب ذلك في محضر الجلسة.

ثانياً- النظام المحاسبي في الهيئات المحلية الفلسطينية

1. تعريف المحاسبة

هي علم يشمل مجموعة من المبادئ والأسس والقواعد التي تستعمل في تحليل العمليات المالية عند حدوثها، وتسجيلها بعد استيفاء المستندات والأوراق الثبوتية، ثم تلخيصها في تقارير مالية لتساعد الهيئة المحلية على تحديد إيراداتها ومصروفاتها، ومعرفة نتيجة أعمالها ومركزها المالي في نهاية كل سنة مالية.

2. تعريف النظام المحاسبي

النظام المحاسبي هو النظام الذي يقوم بتنفيذ السياسات المالية من خلال تحديد المستندات



والسجلات والدفاتر المحاسبية والإجراءات والأدوات والتعليمات اللازمة لتحقيق الأهداف المالية وتزويد القائمين على وضع النظام المالي بالمعلومات اللازمة عند وضع الخطط المالية والموازنات التقديرية للهيئة المحلية.

3. عناصر النظام المحاسبي

يتكون النظام المحاسبي من العناصر التالية:

1. **المدخلات:** وهي المواد الخام للنظام، حيث تعتبر العمليات المحاسبية التي تقوم بها الهيئة المحلية والمستندات المرفقة مدخلات النظام مثل: (سندات الصرف، وسندات القبض).
2. **المعالجة:** وهي تسجيل وتلخيص مدخلات النظام باستخدام مجموعة من القواعد والمبادئ المحاسبية. وتتم المعالجة من خلال تسجيل مدخلات النظام (العمليات) في الدفاتر المحاسبية.
3. **المخرجات:** وهي التقارير المحاسبية التي يستخدمها العديد من الأطراف داخل الهيئة المحلية وخارجها.

4. أهداف النظام المحاسبي

- تسجيل كافة العمليات المحاسبية التي تخص الهيئة المحلية وتوثيق المستندات الخاصة بكل عملية.
- تصنيف العمليات المحاسبية في حسابات مستقلة بحيث يمكن تحديد موجودات والتزامات وإيرادات ومصروفات الهيئة المحلية.
- تحديد نتائج أعمال الهيئة المحلية السنوية من فائض أو عجز في الميزانية.
- تزويد مجلس الهيئة المحلية بالمعلومات المحاسبية اللازمة لتسهيل الإشراف على الهيئة المحلية وتوجيه سياساتها المالية.
- وضع نظام لحماية ممتلكات الهيئة المحلية من السرقات والتلاعب والاختلاس.

5. الأسس المحاسبية

المقصود بالأساس المحاسبي هو تحديد الوقت الذي يتم فيه الاعتراف بالعمليات المالية في السجلات المحاسبية للهيئة المحلية (أي متى يتم تسجيل الإيرادات والنفقات).



هناك ثلاثة أسس محاسبية متعارف عليها، حيث تحكم كل منها كيفية وتهقيت التعامل مع الأحداث المالية التي تقهم بها الهيئة المحلية، وهذه الأسس هي:

■ **الأساس النقدي:** وهو الأساس المستخدم حالياً في معظم الهيئات المحلية الفلسطينية، وبحسب هذا الأساس فإنه يتم الاعتراف بالعمليات المالية وتسجيلها محاسبياً فقط عندما تشتمل تلك العمليات على مقبوضات أو مدفوعات نقدية، بغض النظر إن كانت المقبوضات أو المدفوعات تخص الفترة الحالية أو فترات أخرى. وبالتالي فإن هذا الأساس لا ينتج عنه إلا بيان واحد أو قائمة واحدة تشمل الإيرادات النقدية والنفقات النقدية التي يمكن استخدامها لأغراض المقارنة مع الموازنة التقديرية.

إن شيوع استخدام الأساس النقدي في الهيئات المحلية مرده إلى عدة مبررات كالحاجة إلى إدارة النقد، ومحدودية حجم وطبيعة أنشطة الهيئة المحلية، وسهولة التعامل به.

إن التطور الذي حدث في قطاع الهيئات المحلية يؤدي إلى عدم صلاحية الأساس النقدي، وذلك للأسباب التالية:

1. محدودية التقارير المالية التي ينتجها هذا الأساس والتي تقتصر على تقرير واحد يبين الإيرادات النقدية، والنفقات النقدية، والوفر (أو العجز).

2. إن القبض أو الدفع لا يعكس صورة منظمة عن الوضع المالي الحقيقي للهيئة المحلية ولا يعطي أرضية للتخطيط. مثال: لا تقوم الهيئة المحلية، طبقاً لهذا الأساس، بتسجيل مستحققاتها على الغير، وكذلك لا تقوم بتسجيل ديونها، إذا كيف يمكن التخطيط؟

3. لا تقوم الهيئة المحلية، طبقاً لهذا الأساس، بتسجيل الموجودات الثابتة التابعة لها.

■ **أساس الاستحقاق الكامل:** وتبعاً له تُسجل العمليات المالية في الفترة المالية التي تحدث فيها بغض النظر عن الحركة النقدية. وبالتالي يتم تسجيل الإيرادات في الفترة التي يتم تقديم الخدمة فيها وعندما يكون قياس قيمتها ممكناً، بغض النظر عما إذا تم قبضها في تلك الفترة أم لا، وكذلك النفقات حيث يتم تسجيلها في الفترة التي تحدث بها لمنفعة الهيئة المحلية بغض النظر عما إذا تم دفعها في تلك الفترة أم لا.

■ **أساس الاستحقاق المعدل:** وتبعاً لهذا الأساس فإنه يتم تسجيل وإظهار الإيرادات إذا كان من الممكن قياسها وتحصيلها خلال الفترة المالية أو بعد شهرين كحد أقصى من نهاية الفترة المالية. أما النفقات فيتم تسجيلها والاعتراف بها عند حدوثها واستحقاقها إذا كان قياسها ممكناً.

وتجري حالياً دراسة التحول من الأساس النقدي إلى أساس الاستحقاق المعدل، وذلك لأن أساس الاستحقاق المعدل يعطي بيانات وتقارير مالية ذات فائدة أكثر. وقد يتم التساؤل: لماذا لا يتم الانتقال مباشرة إلى أساس الاستحقاق الكامل؟ يعود ذلك إلى الوضع الخاص للهيئات المحلية والذي قد لا يسمح بتطبيق هذا الأساس. فمثلاً قد يؤدي استخدام هذا الأساس إلى تضخيم الإيرادات كثيراً نظراً لاحتمال تأخر تحصيلها كثيراً.

6. الدفاتر والسجلات المحاسبية

ينبغي توفر الدفاتر والسجلات التالية، على الأقل، في الهيئات المحلية:

1. دفتر اليومية
2. دفتر أستاذ الواردات
3. دفتر أستاذ المصروفات
4. سندات الصرف
5. سندات القبض
6. سجل الأصول الثابتة
7. سجل اللوازم والمخازن
8. سجل كعب الشيكات الصادرة
9. سجل الديون
10. سجل التحققات
11. دفتر الإرساليات

7. الرقابة والتدقيق على النظام المالي والمحاسبي في الهيئات المحلية

■ تخضع الأنظمة المالية والمحاسبية في الهيئات المحلية للرقابة والتدقيق من قبل ديوان الرقابة المالية والإدارية، حيث يحق للديوان التدقيق في الحسابات والوثائق والمستندات للهيئات المحلية. (الرجاء الرجوع إلى قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية والمصادق عليه بالقراءة الثانية بتاريخ 2004/4/14).

■ يحق للهيئات المحلية تعيين مدقق حسابات خارجي من القطاع الخاص للقيام بمهام التدقيق بعد مصادقة وزارة الحكم المحلي.

8. التسويات البنكية

هي عملية مطابقة الأرصدة النقدية حسب كشف البنك مع الرصيد النقدي حسب سجلات الهيئة المحلية، حيث يجب عمل تلك التسويات البنكية بشكل دوري.



ثالثاً - مصادر التمويل في الهيئات المحلية الفلسطينية

1. الإيرادات

تسعى هيئات الحكم المحلي إلى زيادة إيراداتها وذلك لمواجهة الحاجة المتزايدة في الإنفاق على الخدمات الأساسية والبنية التحتية والعمل على إقامة المشاريع التطويرية التي تخدم السكان.

يمكن تقسيم مصادر الإيرادات في الهيئات المحلية الفلسطينية كما يلي:

1. إيرادات تجبها الهيئات المحلية مباشرة:

- الضرائب والرسوم: رسوم المجاري، ورسوم النفايات، ورسوم الحرف، وضريبة المعارف، ورسوم تصديق المعاملات، وغيرها.
- إيرادات من بيع بعض ممتلكات الهيئة المحلية.
- رسوم رخص البناء.
- إيجارات أملاك البلدية.
- العوائد من الاستثمارات.
- الفوائد على الودائع في البنوك.

2. إيرادات تجبى من خلال السلطة الوطنية الفلسطينية، حيث يتم تحويلها إلى حساب الهيئات المحلية بنسب معينة وبعد اقتطاع عمولة الجباية:

- ضريبة الأملاك: يُحصل هذا المصدر من قبل الحكومة المركزية (وزارة المالية) ويُحول بنسبة 90% إلى الهيئات المحلية بعد اقتطاع 10% كعمولة جباية.
- رسوم وغرامات النقل على الطرق: يخصص للهيئات المحلية 50% من الرسوم والغرامات التي يتم جبايتها بواسطة وزارة المالية وتتكون من رخص اقتناء المركبات ومن غرامات المخالفات وغيرها.
- ضريبة المحروقات: ضريبة تفرض على المحروقات للمساهمة في صيانة الطرق وحركة المواصلات. تقوم وزارة المالية بجبايتها وتوزيعها على الهيئات المحلية حسب عدد سكان الهيئة المحلية بعد اقتطاع نسبة منها كعمولة جباية.

3. المنح والمساعدات المقدمة من السلطة الوطنية الفلسطينية.

4. المنح والمساعدات المقدمة من الجهات الدولية: حيث غالباً ما تكون هذه المنح محددة لأغراض معينة (إنشاء مشاريع تطويرية ومشاريع بنية تحتية).



مثال: تبرع حكومة اليابان لإنشاء مبنى بلدية لأحدى البلديات، وبالتالي لا يجوز استخدام تلك الأموال إلا للغرض المحدد من قبل المانح وهو إنشاء المبنى.

5. إيرادات مشاريع المياه والكهرباء: بالنسبة للهيئات المحلية التي تشتري المياه أو الكهرباء وتبيعه للمستهلكين، فإنه يجب على الهيئة المحلية تحديد التعرفة للمياه والكهرباء (سعر المتر المكعب الواحد للمياه وسعر الكيلوواط الواحد للكهرباء)، وتجري تحديدها كما هو مبين في الجدول التالي:

حساب تعرفة المياه

البند	القيمة
تكاليف دائرة المياه الكلية	X
+ حصة دائرة المياه من التكاليف العمومية	X
+ تكلفة الفاقد حسب نسبة تقديرية	X
+ الربح المرغوب فيه	X
= إجمالي المبلغ المطلوب تغطيته	XXXX
عدد الأمتار المكعبة من المياه التي يتم شراؤها وبيعها	XXXX
التعرفة للمتر المكعب الواحد (إجمالي المبلغ المطلوب تغطيته / عدد الأمتار المكعبة من المياه التي يتم شراؤها وبيعها)	XX

2. القروض

يجوز لمجلس الهيئة المحلية أن يقترض أموالاً من أية جهة بعد موافقة وزير الحكم المحلي، وإذا استلزمتم معاملة الاقتراض كفالة السلطة التنفيذية وجب أخذ موافقة مجلس الوزراء على ذلك.

إبعاً - الإطار المفاهيمي للموازنة

1. تعريف الموازنة

الموازنة هي خطة مستقبلية تعمل على برمجة الأنشطة المتوقعة للهيئة المحلية خلال سنة قادمة، بحيث يتم التعبير عنها بكميات وقيم مالية، وذلك بهدف توزيع المصادر المتاحة للهيئات المحلية على الخدمات الأكثر إلحاحاً.

■ وبالتالي فإن فكرة الموازنة للهيئات المحلية يجب أن تقوم على محاولة تقدير إيرادات الهيئة المحلية ونفقاتها خلال فترة زمنية مقبلة (سنة) وعمل التوازن بينهما، وذلك لضبط النفقات في ضوء الإيرادات المتوقعة أو التخطيط مسبقاً للحصول على إيرادات إضافية.

■ والموازنة بأبسط صورها تعنى التوازن بين شيئين؛ فالهيئة المحلية يجب أن توازن بين ما تملكه وما يمكن الحصول عليه من جهة وما يمكن أن تنفقه من جهة أخرى. وبالتالي فهي معادلة إيرادات ونفقات الهيئة المحلية خلال سنة قادمة.

بناءً على التعريف السابق، يمكن تلخيص خصائص الموازنة بما يلي:

1. بيانات الموازنة تقديرية ومحددة مسبقاً وتتعلق بسنة قادمة بناءً على تنبؤات لما يمكن أن تكون عليه الأمور في السنة المقبلة، وبالتالي فإن بياناتها ليست فعلية.

2. يجب التعبير عنها بقيم مالية وذلك بترجمة كافة الأنشطة والبيانات إلى أرقام كمية ومن ثم تحويلها إلى أرقام مالية.

3. تُبنى الموازنة بالاعتماد على أهداف الهيئة المحلية المتمثلة في توزيع المصادر المالية المتاحة على الخدمات الأكثر إلحاحاً وأهمية.

2. وظائف الموازنة وأهميتها وإعدادها

يمكن تلخيص الوظائف الرئيسية للموازنة في الهيئات المحلية بالنقاط التالية:

1. استخدام الموازنة في الهيئات المحلية كأداة تخطيط:

● الموازنة، كما ذكرنا، خطة مالية تبين إيرادات الهيئة المحلية وتحدد نفقاتها المستقبلية، وبالتالي فإنها تتناول المستقبل وهنا تنبع أهمية التخطيط السليم والإعداد المستدير بمعلومات دقيقة وخبرات سابقة.

● من خلال أداة التخطيط، تتمكن الهيئات المحلية من التنبؤ مسبقاً بأية احتياجات أو مشاكل بدلاً من تركها لحين حدوثها.

● إن التخطيط ليس حذساً أو تخميناً، بل هو عملية تقييم للبدائل الممكنة والمعلومات المتاحة من أجل اختيار الامثل والأفضل بناءً على معرفة الأوضاع المالية والحاجات الأساسية للهيئة المحلية.

● على الهيئة المحلية، عند إعداد الموازنة، أن تأخذ بعين الاعتبار أن الموازنة هي خطة مالية قصيرة الأجل (للسنة القادمة)، حيث أن التخطيط ثلاثة أنواع: تخطيط قصير الأجل (الموازنة)، وتخطيط متوسط الأجل، وتخطيط طويل الأجل. وبالتالي يجب أن تكون الموازنة متناسقة مع الخطة متوسطة أو طويلة الأجل (مثلاً 4 سنوات لأعضاء الهيئات المحلية المنتخبين). ويتم ذلك من خلال تحديد الهيئة المحلية لأهدافها متوسطة أو طويلة الأجل، ومن ثم وضع الآليات والخطط للوصول إلى تلك الأهداف تدريجياً وحسب الأولويات والإمكانات من خلال تنفيذ الخطة السنوية (الموازنة).

2. استخدام الموازنة في الهيئات المحلية كأداة رقابة وتقييم الأداء:

● يتم ذلك من خلال استخدامها كأساس لمقارنة الأنشطة الفعلية مع المقدرة.

● تتحقق الرقابة أثناء التنفيذ الفعلي لخطط الموازنة، حيث يتم إعداد التقارير الدورية التي توضح الانحرافات بين الفعلي والمقدر ومن ثم تحليل مسببات الانحرافات أولاً بأول.

3. استخدام الموازنة كأداة تنسيق:

تستخدم الموازنة كأداة تنسيق لأنشطة الهيئة المحلية بجميع دوائرها، بحيث تتم صياغة أنشطة وأهداف كل دوائر الهيئة المحلية، كل على حدة، لنتكامل لاحقاً في خطة موحدة وأهداف متناسقة وموحدة.

3. التفريق بين الموازنة والميزانية

■ الموازنة خطة مالية تقديرية تخص المستقبل وتتعلق بتحديد مسبق لإيرادات متوقعة ونفقات متوقعة للهيئة المحلية خلال السنة المالية القادمة بالاعتماد على البيانات التاريخية في أغلب الأحيان. (السنة المالية في الهيئات المحلية هي السنة الميلادية نفسها بحيث تبدأ في الأول من شهر كانون الثاني وتنتهي في نهاية شهر كانون الأول).



■ أما الميزانية، فهي قائمة أو جدول تعطي ملخصاً للوضع المالي الفعلي للهيئة المحلية بحيث تظهر الإيرادات الفعلية المتحققة، والنفقات الفعلية للسنة المالية، والوفر أو العجز، والأرصدة.

4. العلاقة بين الموازنة والنظام المالي

تعتبر الموازنة أساس النظام المالي بالنسبة للهيئات المحلية، وبدونها يكون النظام المالي للهيئة المحلية عديم الفائدة.

■ بعد إعداد الموازنة والمصادقة عليها ومع بداية السنة المالية، يجب أن يتم إدخال الموازنة إلى النظام المحاسبي بأرقامها المصادق عليها. وتلك هي مهمة الدائرة المالية في الهيئة المحلية.

■ إن إدخال الموازنة المصادق عليها في النظام المالي يعني اعتماد النفقات والمخصصات كما هي في الموازنة وضرورة التقيد بها وأخذها دائماً بعين الاعتبار عند التنفيذ الفعلي للموازنة خلال السنة المالية.

■ إن اعتماد الموازنة ضمن النظام المالي يسهل الحصول على مختلف أنواع التقارير لمقارنة الأداء الفعلي مع المخطط بطريقة كفؤة ومنظمة.

5. المبادئ والقواعد الأساسية المقبولة عموماً في إعداد الموازنة

هناك أسس عامة يجب مراعاتها عند إعداد وتنفيذ الموازنة لضمان نجاحها كخطة مالية من قبل الهيئة المحلية، وهذه الأسس هي:

1. ملائمة الموازنة لأهداف الهيئة المحلية: يجب أن تبنى الموازنة على أساس أهداف الهيئة المحلية والتي يجب أن تكون محددة بوضوح، وقابلة للتطبيق والتنفيذ، في حدود ظروف الهيئة المحلية والبيئة المحيطة. (وهنا تكون المسؤولية الأكبر لمجلس الهيئة المحلية).

2. ملائمة الموازنة للهيكل التنظيمي للهيئة المحلية: يجب تحديد وإقرار الهيكل التنظيمي لكل هيئة محلية من قبل مجلس تلك الهيئة حتى تتلاءم وتصنيفات جداول الموازنة لذلك الهيكل التنظيمي المقرر.

3. الحصول على تأييد ودعم المستويات الإدارية في الهيئة المحلية: وذلك ابتداءً من أعلى مستوى إداري وهو المسؤول عن اعتماد الموازنة وإعطاء الإذن بتنفيذها (مجلس الهيئة المحلية) إلى أدنى مستوى إداري يساهم في تنفيذ الأنشطة وفقاً للموازنة.

كما يوصي هذا الدليل باستخدام المبادئ والقواعد الخاصة التالية في تحضير الموازنات السنوية للهيئات المحلية:

1. يجب أن تكون جميع جداول الموازنة مشمولة في كتيب واحد (وثيقة واحدة).
2. يجب التعبير عن جميع بيانات الموازنة وجداولها المالية باستخدام عملة واحدة فقط.
3. يجب أن تصنف قوائم الموازنة النهائية على أساس الوظيفة أو الدائرة وحسب بنود التكلفة، وهذا أسهل وأدق في التقدير. مثال: تقسيم الهيئة المحلية إلى دوائر (الهندسة والصحة والبناء والتخطيط والإدارة) ومن ثم عمل التقديرات المتعلقة بكل دائرة على حده ولكافة بنود التكلفة المتوقعة لها.
4. يجب أن تكون الحسابات الرئيسية والفرعية والبنود والأرقام المستخدمة في الموازنة متناسبة مع دليل الحسابات والقوائم المالية للنظام المالي، كما يجب استخدام مصطلحات موحدة بشكل مستمر في حسابات الموازنة. (حتى يمكن لمجلس الهيئة المحلية الحصول على تقارير لمقارنة الأداء الفعلي مع الموازنة التقديرية).
5. إن إقرار الموازنة بشكل نهائي من قبل المجلس المحلي بعد الموافقة عليها من قبل وزارة الحكم المحلي يعني الموافقة على النفقات كما هي في الموازنة، وعلى مصادر التمويل اللازمة لتلك النفقات، أيضاً. (تصبح الموازنة بعد المصادقة عليها من الهيئة المحلية ووزارة الحكم المحلي ملزمة للهيئة المحلية).
6. لا بد وأن يتضمن مشروع إعداد الموازنة التقديرية للهيئة صراحةً الزيادات المتوقعة لموظفي وعاملي الهيئة، وكذلك الحال بالنسبة للعلاوات الدورية، فلا بد من أخذها بالحسبان عند إعداد الموازنة التقديرية للهيئة. (تشكيلات الموظفين).

خامساً - الموازنات في الهيئات المحلية الفلسطينية

1. مقدمة

يلقى قطاع الهيئات المحلية اهتماماً متزايداً في الفكر الفلسطيني الحديث، حيث لوحظت محاولات لتعزيز مفهوم اللامركزية في عمل الهيئات المحلية.



■ وقد عرف قانون الهيئات المحلية الفلسطيني رقم 1 للعام 1997 الهيئة المحلية على أنها "مؤسسة محلية مستقلة ترتبط بمنطقة جغرافية ولها مركز مالي مستقل وتتبع للإشراف المباشر من قبل وزارة الحكم المحلي ويتولى إدارتها مجلس منتخب انتخاباً حراً ومباشراً من قبل مواطني الهيئة المحلية.

■ بما أن الهيئة المحلية لها شخصية اعتبارية ذات استقلال مالي فإنه يتوجب عليها تنظيم مواردها ونفقاتها بطريقة تضمن تحقيق أهدافها، وبالنسبة للهيئات المحلية فإن أفضل طريقة لتحقيق ذلك تتمثل في قيام الهيئة المحلية بالتخطيط للمستقبل من خلال إعداد موازنات سنوية:

● كحاجة داخلية (انظر: وظائف الموازنة وأهميتها)،

● وكمطلب قانوني، حيث تنص المادة 31 من قانون الهيئات المحلية للعام 1997 على "يتوجب على الهيئة المحلية إعداد موازنة سنوية يعمل بها بعد إقرارها من قبل مجلس الهيئة المحلية وتصديقها من قبل وزير الحكم المحلي".

ينتظم قطاع الهيئات المحلية في السلطة الفلسطينية في عدة مجموعات حسب عدد السكان، وهي:

1. المجالس البلدية وهي أربع فئات: A و B و C و D.
2. المجالس القروية.
3. لجان المشاريع.
4. مجالس الخدمات المشتركة للتخطيط والتطوير: وهي تجمع لعدة قرى صغيرة وقريبة معاً لتحقيق أهداف مشتركة.

تطلب وزارة الحكم المحلي من جميع الهيئات المحلية إعداد موازنات سنوية وتقديمها للوزارة بغرض المصادقة عليها، ومن أجل هذا الغرض قامت الوزارة بإعداد نماذج موحدة للموازنات في الهيئات المحلية.

تقسم الموازنات في الهيئات المحلية- حسب نماذج الهازارة المستخدمة حالياً- إلى ثلاثة أقسام هي:

أولاً: الموازنة التشغيلية

ثانياً: الموازنة الربحية

ثالثاً: الموازنة الإنمائية



2. الموازنة التشغيلية

وهي الموازنة التي تشتمل على إيرادات ونفقات أقسام ودوائر الهيئة المحلية التشغيلية (أي الإيرادات والنفقات المتعلقة بالأعمال الرئيسية للهيئة المحلية).

عند إعداد الموازنة التشغيلية يجب أخذ الأمور التالية بعين الاعتبار:

- ضرورة ضبط تقدير الإيرادات: عدم المبالغة والتضخيم وكذلك عدم التحفظ في تقدير الإيرادات.
- يجب الأخذ بعين الاعتبار ضرورة تغطية الإيرادات التشغيلية للنفقات كحد أدنى لتفادي وجود عجز تشغيلي.
- في حال وجود عجز في الموازنة التشغيلية فإنه يتم تغطيته من فائض الموازنة الربحية.

فيما يلي أمثلة على إيرادات ونفقات تتبع للموازنة التشغيلية (للحصول على تفاصيل كافة بنود الموازنة التشغيلية يجب الرجوع إلى نموذج الوزارة) .

الإيرادات التشغيلية	النفقات التشغيلية
إيرادات بواسطة السلطة: ضريبة الأملاك رسوم النقل على الطرق أية منح/مساعدات من السلطة	الرواتب والأجور رواتب الموظفين مكافآت أعضاء المجلس البلدي رواتب المتقاعدين
إيرادات بواسطة البلدية رسوم رخص البناء والغرامات رسوم المجاري رسوم النفايات رسوم الحرف والصناعات	النفقات الرأسمالية شراء أثاث سيارات وأية أصول أخرى حاويات النفايات
إيرادات أخرى رسوم تصديق الشهادات اشتراكات مكتبة إيجارات أملاك البلدية غرامات بيع لوازم ومعدات فوائد بنكية	نفقات إدارية وعمومية مختلفة هاتف مياه وكهرباء قرطاسية ومطبوعات أجور الإعلانات الصيانة والتصليح سفرات نفقات قضائية
مجموع الإيرادات	مجموع النفقات
الوفر (أو العجز) -	

- الوفر(العجز)= مجموع الإيرادات- مجموع النفقات
- نسمي الفرق في النقطة الأولى فائضاً إذا كان موجباً أي أن مجموع الإيرادات أكبر من مجموع النفقات والعكس نسميه عجزاً.

3. الموازنة الربحية

وهي الموازنة المتعلقة بمشاريع الهيئة المحلية التي يفترض أن تكون مدرة للدخل. تجدر الإشارة هنا إلى أن هذه الموازنة يجب تعديلها في المستقبل لتتناسب أكثر مع طبيعة الهيئات المحلية التي هي بالأساس مؤسسات غير ربحية.

الموازنة الربحية يجب أن تشتمل وبشكل مستقل على الإيرادات والنفقات المتوقعة بالنسبة لـ:

- مشروع المياه
- مشروع الكهرباء
- أية مشاريع أخرى مدرة للدخل.

عند إعداد الموازنة الربحية، يجب أخذ الأمور التالية بعين الاعتبار:

■ يشترط في الموازنة الربحية بشكل أساسي تحقيق فائض ربحي.

■ يتم تحديد أسعار المياه والكهرباء ورسوم الاشتراكات من قبل مجلس الهيئة المحلية بناءً على دراسة وتوصيات الجهات المختصة في الهيئة المحلية وبعد التشاور مع وزارة الحكم المحلي.

■ الأخذ بعين الاعتبار أن شبكات المياه والكهرباء تحتاج بعد فترة إلى صيانة أو استبدال وبالتالي ضرورة رصد مبالغ مالية كمخصصات لهذه الأغراض.

■ يمكن أن يستخدم الوفر (الفائض) في الموازنة الربحية لتغطية العجز في الموازنة التشغيلية إن وجد، كما يمكن أن تستخدم نسبة منه كمخصص تطوير وتنمية في موازنة الهيئة المحلية الإنمائية وحسب الأولويات.

فيما يلي أمثلة على إيرادات ونفقات تتبع للموازنة الربحية (للحصول على تفاصيل كافة بنود الموازنة الربحية يجب الرجوع إلى نموذج الوزارة).

الإيرادات	النفقات
إيرادات مشروع المياه:	نفقات مشروع المياه:
إيرادات أثمان المياه	رواتب وأجور موظفي مشروع المياه
بيع عدادات المياه	التأمين ضد حوادث مشروع المياه
رسوم اشتراكات المياه	شراء أجهزة ومعدات

أثمان لوازم المياه	بريد وهاتف
عطاءات متعلقة بالمياه	قرطاسية ومطبوعات
إيرادات مشروع الكهرباء:	صيانة الماتورات والمضخات
إيرادات أثمان المياه	صيانة العدادات
عدادات الكهرباء	نفقات مشروع الكهرباء:
رسوم اشتراكات الكهرباء	رواتب وأجور موظفي مشروع الكهرباء
أثمان لوازم الكهرباء	التأمين ضد حوادث مشروع الكهرباء
عطاءات متعلقة بالكهرباء	شراء أجهزة ومعدات
إيرادات مشاريع أخرى:	بريد، هاتف، قرطاسية، ومطبوعات
	صيانة شبكة الكهرباء والعدادات
مجموع إيرادات الموازنة الربحية	مجموع نفقات الموازنة الربحية
فائض الموازنة الربحية	

4. الموازنة الإنمائية

وهي خطة تطوير الهيئة المحلية والتي تشمل على مجموعة من المشاريع والبرامج والنشاطات المستقبلية التي قام مجلس الهيئة بإعدادها وفقا للمعلومات والبيانات المتوفرة.

عند إعداد الموازنة الإنمائية، يجب أخذ الأمور التالية بعين الاعتبار:

- فحص إمكانية تمويل الموازنة الإنمائية من المصادر التالية:
 - مصادر التمويل الداخلية (أي من أموال الهيئة المحلية)
 - مصادر مانحة محلية
 - مصادر مانحة خارجية

■ إدراج جميع مصادر التمويل في الموازنة الإنمائية.

■ تحديد المشاريع والبرامج المنوي تنفيذها وحسب الأهمية.



فيما يلي أمثلة على إيرادات ونفقات تتبع للموازنة الإنمائية (للحصول على تفاصيل كافة بنود الموازنة الإنمائية يجب الرجوع إلى نموذج الوزارة).

نفقات التطويرية	إيرادات التمويل:
مشاريع تطوير البنية التحتية (الطرق والأرصعة والصرف الصحي، مثلاً)	مخصص تطوير إنمائي من خزينة السلطة الوطنية
بناء غرف دراسية	منح ومساعدات إنمائية محلية
إنشاء حدائق عامة	منح ومساعدات إنمائية دولية
مشاريع تطوير إدارية ومالية	مخصص تطوير إنمائي من خزينة الهيئة المحلية
مجموع النفقات التطويرية	مجموع إيرادات التمويل

5. هيكل الموازنة العام

هي موازنة تجميعية يتم فيها إدراج مجاميع الإيرادات والنفقات للمجموعات الرئيسية في الموازنات الثلاث (التشغيلية والربحية والإنمائية) كما يلي:

- يتم نقل مجاميع الإيرادات والنفقات إلى هيكل الموازنة العام.
- يتم احتساب إجمالي الإيرادات والنفقات لجميع الموازنات.
- يتم احتساب الوفر (وهو الفرق بين مجموع الإيرادات والنفقات).

6. مرفقات الموازنة

- يجب أن تقوم الهيئات المحلية بإرسال الموازنات السابقة الذكر (التشغيلية، الربحية، والإنمائية) إلى وزارة الحكم المحلي.
- كما يجب على الهيئات المحلية أن ترفق مع موازنتها المرفقات التالية:
- أ) كشف بأسماء الموظفين ورواتبهم. (براءة التشكيلات).

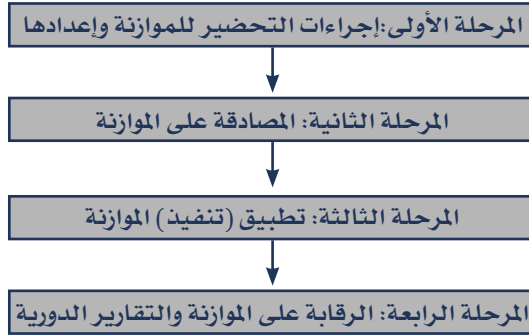
ب). تقرير بأملاك المجلس والإيجارات.

ج). محضر جلسة الهيئة المحلية والتي تم فيها المصادقة على الموازنة.

7. مراحل الموازنة

تمر الموازنة في الهيئات المحلية الفلسطينية بعدة مراحل حيث سيتم معالجة كل مرحلة منها بشيء من التفصيل في الأجزاء التالية من هذا الدليل.

الرسم الإيضاحي التالي يبين تلك المراحل:



سادساً - إجراءات التحضير للموازنة والإعداد

1. الأطراف الرئيسية في مرحلة التحضير للموازنة وإعدادها

في مرحلة التحضير للموازنة وإعدادها يبرز دور مهم ومتكامل لأربعة أطراف، هي:

1. لجنة الموازنة (أو اللجنة المالية): وهي اللجنة المسؤولة عن إعداد الموازنة وصياغة تقديراتها والتي يشكلها مجلس الهيئة المحلية. ولجنة الموازنة لا تعمل وحدها، فلا بد من التنسيق مع أطراف أخرى في سبيل التوصل إلى موازنة تكون فيها التقديرات أدق ما يمكن.

2. رؤساء الدوائر في الهيئة المحلية: يجب أن تقوم لجنة الموازنة بالتعامل والتنسيق مع رؤساء الدوائر لتحديد النفقات الضرورية لكل دائرة وكذلك لتقدير الإيرادات المتوقعة.



وهذا يتم من خلال قيام رؤساء الدوائر بتعبئة نماذج خاصة باحتياجاتهم خلال السنة القادمة (لاحقاً سنسَمي تلك النماذج بنماذج الموازنة العينية).

3. مجلس الهيئة المحلية: يقع على عاتق مجلس الهيئة المحلية التأكد من أن الموازنة قد أُعدت بطريقة قانونية وبما يتلاءم مع التعليمات المعطاة والتي كان المجلس قد حددها. مثلاً: يجب على مجلس الهيئة المحلية أن يحدد الأولويات بالنسبة للمشاريع والبرامج التي ينوي تنفيذها خلال السنة القادمة، وأن ينقل تلك الأولويات للجنة الموازنة ولرؤساء الدوائر حتى يتم أخذها بعين الاعتبار عند إعداد الموازنة.

4. جمهور الهيئة المحلية: يمكن لمجلس الهيئة المحلية الأخذ والاستفادة بآراء جمهور الهيئة المحلية من خلال عقد ورشة عمل لمناقشة مسودة الموازنة الأولية التي تم إعدادها، وذلك بتوجيه دعوات لندبة من جمهور الهيئة المحلية لحضور ورشة العمل لمناقشة الموازنة.

2. التحضير لإعداد الموازنة

■ **رسالة الوزير:** تبدأ عملية إعداد الموازنة رسمياً بعد أن يصدر وزير الحكم المحلي رسالة البدء بإعداد الموازنة تحت عنوان "إعداد مشروع قانون الموازنة العامة العادية للسنة المالية "200X" تشمل رسالة الوزير عادة على الموعد النهائي لتسليم الموازنة للوزارة للمصادقة، وكذلك الشروط والتعليمات العامة لإعداد مشروع الموازنة.

■ **اجتماع مجلس الهيئة المحلية:** بعد استلام رسالة الوزير يعقد مجلس الهيئة المحلية اجتماعه الأول الخاص بالموازنة لاتخاذ مجموعة من القرارات والإجراءات:

- تشكيل أو إعادة تشكيل لجنة الموازنة
- تحديد تاريخ البدء بتحضير الموازنة
- إصدار السياسات والتعليمات السنوية التي يجب أخذها بعين الاعتبار في تحضير موازنة الهيئة المحلية.

■ **لجنة الموازنة:** يجب تشكيل أو إعادة تشكيل لجنة الموازنة في كل هيئة محلية سنوياً. تقوم لجنة الموازنة بمراجعة نماذج الموازنة والتشاور مع رؤساء الدوائر.

- يرأس لجنة الموازنة رئيس الهيئة المحلية أو أحد أعضاء مجلس الهيئة المحلية وتضم المدير المالي ورؤساء الدوائر في الهيئة المحلية.
- يجب أن تعمل لجنة الموازنة بناء على التعليمات والسياسات الصادرة من وزير الحكم المحلي وبناءً على تلك الصادرة من مجلس الهيئة المحلية.
- تستمر لجنة الموازنة بالقيام بوظائفها المتعلقة بنظام الموازنة في مراحل البدء بالموازنة، والتحضير، والتطبيق، والرقابة.



الجدول التالي يبين توقيت الخطوات السابقة:

البند	التوقيت الزمني
رسالة وزير الحكم المحلي	النصف الأول من شهر آب عادةً
اجتماع مجلس الهيئة المحلية	النصف الثاني من شهر آب (اقتراح)
بدء عمل لجنة الموازنة	بداية شهر أيلول (اقتراح)
تسليم الموازنة للوزارة لتصديقها	الأول من شهر تشرين الثاني كحد أقصى (حسب القانون)

3. الموازنة العينية

■ وهي الموازنة المعبر عنها بالكميات. يعتبر إعداد الموازنة العينية خطوة ضرورية لإعداد جداول الموازنة الرسمية والتي يعبر عنها بالقيم المالية. وجداول الموازنة الرسمية هي الموازنة التشغيلية، والموازنة الريحية، والموازنة الإنمائية.

■ إن استخدام الموازنة العينية من شأنه أن يعطي دقة للتقديرات المالية. مثلاً: إذا ورد في الموازنة التشغيلية لدائرة الهندسة وتحت بند أجهزة مبلغ 15.000 شيقل، فإن هذا المبلغ يجب أن يكون قد تم تقديره بالكميات ومن ثم تم تحويله إلى قيمة مالية كما يلي: (الدائرة بحاجة إلى 5 أجهزة كمبيوتر والتكلفة المتوقعة للجهاز الواحد تبلغ 3.000 شيقل (5 أجهزة 3.000 x شيقل للجهاز = 15.000 شيقل).

■ إذا نستنتج أن الموازنة العينية تشكل مرجعية لتحضير جداول الموازنة الرسمية (الموازنة التشغيلية، الموازنة الريحية، والموازنة الإنمائية).

■ فيما يلي مثال لنموذج من نماذج الموازنة العينية:

احتياجات دائرة الصرف الصحي من الأصول الثابتة

الدائرة	البند	المطلوب
دائرة الصرف الصحي	أجهزة مكتبية أثاث معدات	5 أجهزة 3 كراسي

4. صياغة التقديرات (للإيرادات والنفقات)

تقدير الإيرادات التشغيلية:

■ ضرائب الأملاك: ويشكل هذا مصدر إيراد رئيسي للبلديات ويحصل هذا المصدر من قبل الحكومة المركزية ويحول بنسبة 90% إلى الهيئات المحلية. ويمكن تقدير ضرائب الأملاك بناءً على 17% من قيمة بدل الإيجار للبنىات القائمة في منطقة الهيئة المحلية (حسب قانون ضريبة الأملاك).

■ ضريبة المعارف (في هيئات المحلية في الضفة الغربية): يتم تقدير مصدر هذا الإيراد بناءً على نسبة 7% من قيمة بدل الإيجار حسب قانون ضريبة المعارف. وضريبة المعارف يتم جبايتها من قبل البلدية ولكن لا يجوز صرف هذه الأموال على نفقات البلدية أو مشاريعها وإنما لتطوير المباني التعليمية وما يخص التعليم فقط.

■ رسوم رخص البناء: عدد الأمتار المربعة X مبلغ ثابت للمتر المربع الواحد، حسب مكان ونوع البناء. يضاف إلى ذلك غرامات التجاوز في البناء والمخالفات.

■ رسوم وغرامات النقل على الطرق: يخصص للهيئات المحلية 50% من الرسوم والغرامات التي تتم جبايتها بواسطة وزارة المالية وتتكون من رخص اقتناء المركبات ومن غرامات المخالفات وغيرها.

■ رسوم النفايات: عدد غرف المنزل X مبلغ ثابت للغرفة، حسب الأنظمة. ففي بلدية رام الله مثلاً تحدد رسوم النفايات ب 12 دينار للغرفة و 36 دينار كحد أدنى.

■ رسوم المجاري: عدد الأمتار المربعة X مبلغ ثابت.

■ اشتراكات المكتبة: عدد المشتركين X مبلغ الاشتراك السنوي للمشارك.

■ الضرائب والرسوم الأخرى: يتم تقديرها وفقاً للأنظمة المصادق عليها والمجلس البلدي الحق في تعديل الرسوم المقرر تحصيلها بما يتلاءم مع ظروف منطقة الهيئة المحلية ولكن بعد مصادقة وزارة الحكم المحلي على التعديل.

تقدير النفقات التشغيلية:

إن أسهل الطرق لتقييم النفقات هي استخدام المعلومات التاريخية من الموازنة المالية السابقة وتقديرها من جديد، مع الأخذ بعين الاعتبار نسبة الزيادة المتوقعة للسنة القادمة، وكذلك أية سياسات أو خطط تم تحديدها من قبل مجلس الهيئة المحلية وأية تعديلات جديدة. إضافة لتلك العوامل يجب أخذ عوامل أخرى بعين الاعتبار مثل

التغيرات في القوانين والأنظمة المعمول بها والتي قد تترك تأثيراً مالياً، تكلفة المصادر البشرية للوظائف الدائمة والمؤقتة، والتأثير المالي لأية إنشاءات بلدية جديدة بما في ذلك التكاليف التشغيلية والرواتب الإضافية.

1. إن تقدير الرواتب يجب أن يعتمد على المادة 19 من قانون الهيئات المحلية: "يجري تعيين موظفي الهيئة المحلية وإحداث الوظائف والغاؤها وزيادة أو إنقاص مخصصاتها بإثبات ذلك في الموازنة السنوية".

حسب الجدول التالي:

تقدير بند الرواتب

البند	التكلفة
الكادر الوظيفي لكل موظف X عدد الموظفين	
(علاوة غلاء المعيشة (حسب دائرة الإحصاء المركزية +	
الزيادات السنوية والعلاوات الأخرى +	
الرواتب المقررة لموظفين جدد +	
دفعات التقاعد +	

بالإضافة لذلك يجب الأخذ بعين الاعتبار عوامل أخرى لها علاقة بتكلفة المصادر البشرية كتكلفة العمل الإضافي، والتأمين الصحي، والتعويض ونهاية الخدمة، والتأمين على الحوادث.

2. مكافآت أعضاء مجلس الهيئة المحلية: عدد أعضاء مجلس الهيئة المحلية X مبلغ ثابت حسب الأنظمة X عدد الجلسات.

مثال: يتقاضى أعضاء مجلس الهيئة المحلية مكافآت تبلغ 10 دنانير للجلسة في البلديات من الفئات ج + د، و 20 ديناراً للجلسة في البلديات من الفئات أ + ب.

3. مصاريف الصيانة: حسب تقديرات قسم الميكانيك.

4. أما بالنسبة لتقدير المصروفات الإدارية الأخرى فيمكن استخدام أرقام الميزانية الماضية وأخذ أية تغيرات في النشاطات والسياسات بعين الاعتبار.

تقدير إيرادات ونفقات المشاريع الربحية:

بالنسبة لموازنة مراكز الربحية للمشاريع، يتم عادة تقدير النفقات لتلك المشاريع أولاً بناءً على حجم النشاط المتوقع لذلك المركز (المشروع) كـ شراء مليون متر مكعب (كوب) من المياه سنوياً، بعد ذلك يتم تحديد سعر المنافع لتحقيق عائداً بمقدار 10% لمشاريع الكهرباء و5% لمشاريع المياه (كنسب مقترحة). وبالتالي فإن سعر المنافع سيكون الأساس لتحضير الموازنة لمشاريع المياه والكهرباء.

يمكن استخدام المعادلة التالية:
(تكلفة المشاريع التشغيلية مضافاً إليها ما بين 5% إلى 10% = حجم الإنتاج أو البيع x السعر).

ويمكن تقدير حجم الإنتاج (النشاط) لمشروع المياه بناءً على عدادات المياه المستخدمة مضروباً بمعدل الاستهلاك مع إضافة أية عدادات جديدة خلال سنة الموازنة، أما بالنسبة لمشروع الكهرباء فيتم التقدير بناءً على عدد الكيلوواط ساعة التاريخية مع زيادة استهلاك أية عدادات كهرباء من المتوقع إضافتها خلال سنة الموازنة. ونسبة الاستهلاك تعتمد على النسبة التاريخية مع الأخذ بعين الاعتبار أية زيادة في حاجات المجتمع المحلي سواء لأغراض السكن أو لأغراض صناعية.

تقدير مصادر التمويل والنفقات للمشاريع الإنمائية:

يجب الأخذ بعين الاعتبار العوامل التالية:

1. المشاريع والبرامج المصادق عليها من مجلس الهيئة المحلية.
2. مصادر التمويل المتوفرة (من قبل المانحين) لتلك المشاريع الإنمائية.
3. النسبة المئوية من الإيرادات التشغيلية والتي تم تخصيصها للمشاريع الإنمائية بقرار من مجلس الهيئة المحلية.
4. تقدير تكلفة المشاريع يجب أن يتم من خلال الدائرة الهندسية وبالتعاون مع الدائرة المالية في الهيئة المحلية، ويمكن الاستعانة بخبراء خارجيين للحصول على تقييم أكثر دقة لتلك النفقات.

سابعاً - المصادقة على الموازنة

1. مجلس الهيئة المحلية

■ بعد إعداد الموازنة من قبل لجنة الموازنة وبالتنسيق مع كل الأطراف ذات العلاقة، توزع مسودة الموازنة على مجلس الهيئة المحلية (الرئيس والأعضاء) لدراستها والتعليق عليها، وهنا تبرز حالتان:

1. إقرار الموازنة بشكلها الأولي ومن ثم إرسالها إلى مديرية الحكم المحلي.

2. رفض الموازنة جزئياً أو كلياً والطلب من لجنة الموازنة إجراء تعديلات عليها قبل إقرارها.

■ لماذا يرفض المجلس المحلي إقرار الموازنة؟ (بعض الأسباب).

● إذا لم يتم تطبيق تعليمات المجلس المتعلقة بأولويات تنفيذ البرامج والمشاريع مثلاً.

● إذا احتوت الموازنة على مخالفة للأنظمة والقوانين ذات العلاقة.

■ ما أهمية مصادقة مجلس الهيئة المحلية على الموازنة السنوية؟

● الموازنة هي مسؤولية مجلس الهيئة المحلية وبالتالي فإن المصادقة عليها جزء من واجبات المجلس (المادة 15 من قانون الهيئات المحلية).

● والمصادقة تعني أن مجلس الهيئة المحلية قد اعتمد بنود الموازنة كما هي وبالتالي أصبحت تلك البنود ملزمة يجب تنفيذها. (بالطبع بعد مصادقتها من الوزير أيضاً).

● إن التقدير المتفائل للإيرادات سيضع الهيئة المحلية تحت التزام بتقديم خدمات لا يوجد لها مصدر تمويل حقيقي، على الجانب الآخر فإن التقدير المتحفظ للإيرادات سيعيق عملية التطوير. وبالتالي فإن على مجلس الهيئة المحلية دراسة الموازنة جيداً قبل المصادقة.

2. مديرية الحكم المحلي

■ تلعب مديرية الحكم المحلي في المحافظة دوراً في دراسة وتحليل والتوصية بإقرار الموازنات للهيئات المحلية، حيث تقوم مديرية الحكم المحلي بمراجعة الموازنة وإرسالها إلى وزارة الحكم المحلي للمصادقة عليها.

■ كما يمكن لمديرية الحكم المحلي إعادة وثيقة الموازنة إلى مجلس الهيئة المحلية لإجراء تعديلات معينة، وذلك قبل إرسالها إلى وزارة الحكم المحلي.

■ يجب أن يتم تحديد أسباب رفض الموازنة من قبل مديرية الحكم المحلي وحصرها في البنود التالية:

- رفض الموازنة لأسباب فنية.
- التقليل أو المبالغة في تقدير بند أو أكثر من بنود النفقات التشغيلية.
- التقليل أو المبالغة في تقدير بند أو أكثر من بنود النفقات الرأسمالية.
- التقليل أو المبالغة في تقدير بند أو أكثر من بنود الإيرادات التشغيلية.
- التقليل أو المبالغة في تقدير بند أو أكثر من بنود الإيرادات بواسطة الحكومة.
- التقليل أو المبالغة في تقدير نفقات أو إيرادات المشاريع.
- الإخلال بقانون مجالس الهيئات المحلية رقم 1 للعام 1997.
- الإخلال بالنظام المالي للهيئات المحلية الفلسطينية، نيسان للعام 1997.
- الإخلال بتعليمات أو سياسات صادرة عن وزارة الحكم المحلي.

3. وزارة الحكم المحلي

■ ينص القانون على أن موازنات الهيئات المحلية يجب أن يُصادق عليها من قبل وزير الحكم المحلي بعد توصية ومصادقة مديرية الحكم المحلي.

■ يجب أن تقوم الهيئات المحلية بإرسال الموازنة إلى وزارة الحكم المحلي للمصادقة قبل شهر من بداية السنة المالية.

■ يمكن لوزارة الحكم المحلي إقرار أو رفض الموازنة أو طلب تعديلات عليها للأسباب التالية:

- رفض الموازنة لأسباب فنية أو لأسباب أخرى مبررة.
- الإخلال بتعليمات وزارة الحكم المحلي.

ثامناً - تطبيق (تنفيذ) الموازنة والمراقبة عليها

1. إصدار الموازنة الرسمية

■ بعد إقرار الموازنة بشكلها النهائي من قبل مجلس الهيئة المحلية ومديرية الحكم المحلي ووزير الحكم المحلي، يقوم رئيس الهيئة المحلية بتعميم الموازنة والإعلان عنها كليا أو جزئيا إلى الدوائر المعنية، والمراكز والمشاريع داخل الهيئة المحلية، وذلك خلال شهر كانون أول قبل بداية كل سنة مالية.

■ كما يمكن نشر الجداول الرئيسية للموازنة في لوحات الإعلانات داخل البلدية أو المجلس القروي لتمكين الجمهور من الإطلاع عليها.

■ وفي حالة عدم إقرار الموازنة بشكل نهائي لأي سبب كان، يبقى استخدام الموازنة السابقة مطبقاً على أساس شهري باستخدام مخصصات بنسبة 1/12 خلال السنة المالية الجديدة لحين إقرار الموازنة ولغاية شهرين من السنة الجديدة كحد أقصى.

2. بداية سنة الموازنة

■ الموازنة في هذه المرحلة تصبح ملزمة ويجب تنفيذها وتصبح أساس التنفيذ الفعلي للنشاطات.

■ بناءً على جداول الموازنة الرسمية فإنه يجب تسجيل قيود الافتتاح في النظام المالي وتصبح جزءاً منه (مهمة المحاسب).

3. التقارير الدورية: المراقبة وتقييم الأداء

■ خلال تطبيق الموازنة، يتم تسجيل الإيرادات والنفقات في النظام المالي، ويجب أن تكون هناك تقارير متابعة للإيرادات والنفقات للنشاطات التشغيلية، مراكز الربحية، والمشاريع الإنمائية.

■ بما أن الموازنة هي أداة رقابة وتقييم للأداء، فإن على مجلس الهيئة المحلية أن يطلب من الدائرة المالية تقارير مقارنة الموازنة بالأداء الفعلي لمتابعة تنفيذ الموازنة وذلك بشكل دوري. حيث تتم مقارنة القيم المقدرة والقيم الفعلية لأية بنود يرغب المجلس بدراستها.

- فيما يلي أمثلة على التقارير التابعة للموازنة:

مثال (1): تقارير المقارنة الربع سنوية لمجموع الإيرادات للهيئة المحلية

الإيرادات	مخصص الموازنة	الفعلي	الانحراف	نسبة الانحراف
إيرادات بواسطة السلطة				
إيرادات بواسطة البلدية				
إيراد الخدمات				
القروض				
إيرادات أخرى				
مجموع الإيرادات				

مثال (2): تقارير المقارنة لمجموع نفقات المشاريع

بند النفقة	مخصص الموازنة	الفعلي	الانحراف	نسبة الانحراف
مشروع المياه				
مشروع الكهرباء				
مشاريع أخرى				
مجموع النفقات				

ما الهدف من تلك التقارير؟

إن الهدف من تقارير المقارنة والمتابعة للموازنة ليس فقط تحديد قيم الانحرافات بين البيانات الفعلية وتلك المقدرة للإيرادات والنفقات، وإنما أيضا لتحليل الانحرافات والبحث عن أسبابها سواء أكانت انحرافات إيجابية أو سلبية (أقل إيرادات، أكثر نفقات)، وهذه إحدى المهمات الرئيسية التي ينبغي لمجلس الهيئة المحلية أن يتابعها. ومن أسباب الانحرافات:

- عدم دقة التقديرات.
- الفشل في تحقيق الهدف بسبب عدم كفاءة الموظفين.
- الفشل في تحقيق الهدف بسبب تغيير السياسات والأنظمة.
- الفشل في تحقيق الهدف بسبب عوامل خارجية.
- الفشل في تحقيق متطلبات المشاريع التطويرية.
- الصرف العشوائي دون النظر إلى الموازنة.

مثال ذلك:

■ (عند عدم تحقيق الإيراد المقدر من رخص البناء): هذا الانحراف يمكن أن يكون بسبب عدم جمع تلك الإيرادات أو أن عدد الرخص الممنوحة كان أقل مما كان متوقعا، أو أنه جرى تخفيض الرسوم المفروضة بصورة رسمية أو غير رسمية.

4. الحساب الختامي

■ يجب على رئيس الهيئة المحلية أن يقدم حساباً ختامياً عن السنة المنتهية خلال شهرين على الأكثر من انتهائها وأن يرسله إلى الوزير للتصديق عليه بعد إقراره من قبل المجلس.

■ يحتوي الحساب الختامي على القيم الفعلية والقيم المقدرة في الموازنة لكافة البنود.

5. تعديل الموازنة

يجوز للهيئات المحلية تعديل موازنتها خلال السنة المالية (أي خلال تنفيذ الموازنة)، حسب الشروط التالية:

وجود سبب مبرر يقتضي التعديل. أمثلة:

■ إذا تبين أن الإيرادات المقدرة كانت متفائلة كثيراً؛ وبالتالي قد تكون تشمل النفقات على مشاريع وخطط أصبح تنفيذها مستحيلاً بعد عدم تحقق الإيرادات المقدرة.

■ إذا تبين أن النفقات المقدرة كانت غير دقيقة وأصبحت هناك حاجة لتغيير قيم النفقات.

■ مصادقة مجلس الهيئة المحلية على التعديل.

■ مصادقة وزير الحكم المحلي على التعديل.



