



عمادة الدراسات العليا
جامعة القدس

مكانة المحافظ في التنظيم الإداري الفلسطيني العام من منظور تنموي

خضر توفيق عطيه دراغمه

رسالة ماجستير

القدس _ فلسطين

٢٠١٣م / ١٤٣٤هـ

مكانة المحافظ في التنظيم الإداري الفلسطيني العام من منظور تنموي

إعداد

خضر توفيق عطيه دراغمه

إشراف: أ. د سامي مسلم

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات درجة الماجستير في التنمية وبناء المؤسسات من معهد التنمية الريفية في جامعة القدس

١٤٣٤هـ / ٢٠١٣م

جامعة القدس
عمادة الدراسات العليا
معهد التنمية

اجازة الرسالة

مكانة المحافظ في التنظيم الإداري الفلسطيني العام من منظور تنموي

اعداد: خضر توفيق عطية دراغمة
الرقم الجامعي:

نوقشت هذه الرسالة واجيزت بتاريخ / ٢٠١٣م من اعضاء لجنة المناقشة المدرجة
اسمائهم وتواقيعهم:

- | | |
|---------------|--------------------------------------|
| التوقيع:..... | ١. رئيس اللجنة أ. د. سامي مسلم |
| التوقيع:..... | ٢. ممتحناً داخلياً: د. سمير حزبون |
| التوقيع:..... | ٣. ممتحناً خارجياً: د. سمير ابو زنيد |

القدس - فلسطين

١٤٣٤ هـ / ٢٠١٣ م

الإهداء

الى فلسطين الدولة

الباحث

خضر توفيق عطيه دراغمه

اقرار

أقر انا معد الرسالة بانها قدمت لجامعة القدس، لنيل درجة الماجستير، وانها نتيجة ابحاثي الخاصة، باستثناء ما تم الاشارة له حيثما ورد، وان هذه الدراسة، او أي جزء منها، لم يقدم لنيل درجة عليا لاي جامعة او معهد اخر.

التوقيع:

خضر توفيق عطيه دراغمه

الشكر والعرفان:

(رب أوزعني أن اشكر نعمتك التي أنعمت علي)

أتقدم بجزيل شكري إلى جامعة القدس التي شرفنتني أن أكون احد طلبتها، والتي منحتني الفرصة لأن أكمل مشواري الدراسي، وأتقدم بالشكر والعرفان إلى الاستاذ الدكتور سامي مسلم الذي اشرف على انجاز هذه الرسالة، والى اعضاء لجنة المناقشة الدكتور سمير ابو زنيد والدكتور سمير حزيون، والى الحاج اسماعيل جبر مستشار الرئيس لشؤون المحافظات والحاج موفق دراغمه منسق شؤون المحافظات في مكتب الرئيس، وعطوفة المحافظين في المحافظات التي شملتها الدراسة الذين لم يخلوا علي بالمعلومات لاتمام الرسالة. والى كل المحكمين الذين حكموا هذا الاستبيان. كما وأتقدم بجزيل الشكر إلى زملائي موظفي محافظة طوباس، والاخوة اعضاء المجالس التنفيذية في المحافظات التي شملتها الدراسة.

الباحث

خضر توفيق عطيه دراغمه

تعريفات

التنظيم الإداري: هو تصنيف الأجهزة الإدارية المختلفة في الدولة، وبيان طرق تشكيلها، وتوزيع الاختصاصات الإدارية على مكوناتها، لتنفيذ السياسة والخطط العامة في الدولة (بشناق، ٢٠٠٣).

المحافظ: هو ممثل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، ورئيس الإدارة العامة، وأعلى سلطة في محافظته، ويشرف على تنفيذ السياسة العامة للسلطة وعلى مرافق الخدمات والإنتاج في نطاق محافظته (الهيكلية الموحدة للمحافظات، ٢٠٠٧).

التنمية: هي عملية إحداث تغيرات جذرية شاملة ومخططة في البنية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية والتنظيمية للمجتمع بغرض تلبية الحاجات المادية والروحية للشعب (ابو حلو وصبيح ٢٠٠٠، ص ١٨). هو برنامج الرزمة الاحصائية في العلوم الاجتماعية.

برنامج SPSS: هو المجلس الذي يضم في عضويته مدراء الدوائر الحكومية في نطاق المحافظة وعدد من رؤساء البلديات في المحافظة باستثناء المحاكم والنيابة العامة (مرسوم رئاسي رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٣).

المجلس التنفيذي: مجلس أهلي لا يزيد عدد أعضائه عن خمسة عشر عضواً، يقوم المحافظ بتنسيب أسمائهم إلى وزير الداخلية من أجل الموافقة عليهم، مع مراعاة أن يتم تمثيل معظم شرائح المجتمع من نواب وأعيان مجالس بلدية وقروية وغرف تجارية، بنوك، الجمعيات التعاونية وممثلين عن الأطباء والمهندسين، وتكون مدة العضوية ثلاث سنوات (نظام التشكيلات الادارية الأردنية لعام ١٩٦٦، المادة ٣٩- أ).

المكانة: الموقع والصلاحيات والعلاقات والمسؤوليات حسب التنظيم الإداري.

المخلص

مشكلة البحث التي سعت الدراسة لبحثها هي (مكانة المحافظ في التنظيم الإداري الفلسطيني العام من منظور تنموي). وكان الهدف من الدراسة تبيان مكانة المحافظ في التنظيم الإداري الفلسطيني والصلاحيات الممنوحة له وآلية تعيينه وعزله، واثر هذه الصلاحيات على التنمية. والتعرف على التقسيمات الإدارية في السلطة الوطنية الفلسطينية .

اعتمدت الدراسة على المنهج الوصفي. استخدم الباحث من اجل جمع البيانات أداتين. هما الاستبانة التي تم تصميمها لجمع المعلومات من أعضاء المجلس التنفيذي في حدود الدراسة. والمقابلة لجمع المعلومات من مستشار الرئيس لشؤون المحافظات، ومنسق شؤون المحافظات، والمحافظين في حدود الدراسة. أجريت الدراسة في محافظات شمال الضفة الغربية التي تضم محافظات (قلقيلية، سلفيت، طولكرم، نابلس، طوباس، جنين) في عام ٢٠١٣.

بعد تحليل البيانات التي تم جمعها بواسطة المقابلة والاستبيان. خلصت الدراسة الى عدم وجود قوانين واضحة ناظمة لعمل المحافظ، واعتماد المحافظ على مراسيم رئاسية تصدر عن الرئيس تفتقر هذه المراسيم إلى اللوائح التنفيذية. مع وجود جدل حول قانونية هذه المراسيم. واعتمد المحافظ إضافة إلى المراسيم على القوانين الأردنية التي كانت سارية قبل عام ١٩٦٧. وخرجت الدراسة بأن هناك عدم وضوح في آلية تعيين وعزل المحافظ ونائب المحافظ وانشاء المحافظات. ومن خلال تحليل الاستبيان والمقابلات تبين عدم وضوح ادوار ومكونات المجالس التي تساعد المحافظ في عمله، وهي المجلس التنفيذي والمجلس الاستشاري. اما بخصوص علاقة المحافظ مع الهيئات المحلية. خلصت الدراسة إلى اعتماد العلاقة ما بين المؤسستين على شخص المحافظ وانسجامه مع رؤساء الهيئات المحلية أكثر من اعتمادها على القوانين.

ولاحظ الباحث عدم ذكر دور واضح للمحافظ في القوانين التي أقرت في السلطة الوطنية الفلسطيني، مقارنة مع القوانين الأردنية التي كانت مطبقة قبل عام ١٩٦٧. وكان نقل مرجعية المحافظ من وزارة الداخلية إلى مكتب الرئيس، ومنحه صفة ممثل الرئيس من الأسباب التي زادت من دور المحافظ التنموي، ونتج عنها ايضا عدم وضوح علاقة المحافظين مع مجلس الوزراء والوزارات في المركز. وخرجت الدراسة بان رئاسة المحافظ للجنة الأمنية كان له دور تنموي مهم من خلال تنفيذ الأجهزة الأمنية لتوجهاته، وتوفير البيئة المناسبة للاستثمار، لان الاستثمار بحاجة إلى الأمان.

من خلال مراجعة الباحث لنتائج الدراسة، فإنه من الضرورة وضع قوانين حديثة لكل مؤسسات الدولة، وتوضح دور كل مؤسسة وتكون مكملة لبعضها ولا يوجد بها تعارض، لأنه لا يمكن القيام بتنمية دون وضوح ادوار كل مؤسسة، كما يجب اجراء الابحاث حول نوعية الحكم الذي يحقق التنمية وعلى ماذا يعتمد، وما دور التقسيمات الادارية في العملية التنموية، وعلى ماذا تعتمد الدول عند اجراء التقسيمات الإدارية.

أما فيما يتعلق بتفعيل دور المحافظ التنموي فخرج الباحث بعدة توصيات . من أهمها إصدار قانون للتشكيلات والتقسيمات الإدارية يوضح كافة ما يحكم عمل المحافظين وصلاحياتهم وتبعيتهم وآلية تعيينهم والرقابة عليهم والية إنشاء المحافظات. ومن الضرورة بمكان تعديل بعض القوانين الفلسطينية التي لا يوجد للمحافظ دور فيها ومن أهمها قانون الهيئات المحلية، وتوضيح صلاحيات سلطة المحافظ على الهيئات المحلية. من اجل تجاوز عدم وضوح علاقة المحافظ مع مجلس الوزراء، يرى الباحث أن تكون وحدة شؤون المحافظات هيئة مستقلة تتبع إلى الرئيس وليس جزء من هيكلية مكتب الرئيس، وتحضر اجتماعات مجلس الوزراء ومجلس المحافظين لتكون حلقة الوصل بينهم.

وتعزيزا لمبدأ اللامركزية يوصي الباحث بتخصيص نسبة من الموازنة العامة السنوية لمشاريع تنموية في المحافظات. يكون المسؤول عن تحديد أولويات هذه المشاريع التنموية المحافظ والمجالس المساعدة له. ويوصي الباحث بتوضيح صلاحيات وأعضاء والية تشكيل واجتماع المجالس واللجان التي يرأسها المحافظ، وهي لجنة التنظيم والبناء واللجنة الأمنية والمجلس التنفيذي والمجلس الاستشاري، مع الاخذ بعين الاعتبار عدم التضارب مع قوانين وصلاحيات أي مؤسسة.

The Role of the Governor in the Public Palestinian Administrative Organization from a Developmental Perspective

Prepared by : Khader Tawfiq Atiya Daraghmeh

Supervisor : Dr. Sami Musalam

Abstract

the problem that this study tries to investigate is the role of the governor in the Palestinian administrative organization from a developmental perspective. The objective of this study is to demonstrate the role of the governor in the Palestinian administrative organization and the authorities granted to him, the mechanism of appointing the governor and making him redundant.

The researcher has employed the descriptive method. The researcher has used two tools to collect data: the questionnaire which was designed to collect information from the members of the executive council within the limitations of the study. The second tool was the interview to collect information from the president's consultant of the governorates' affairs and the coordinator of the governorates also within the limitations of the study.

The study has been conducted in the northern governorates of Palestine which include Qalqilia, Salfit, Tulkarm, Nablus, Jenin and Tubas in June 2013. After the comprehensive analysis of the collected data, the researcher has found that there is no clear regulations to control the work of the governor. Thus, the governor depends on the executive documents which are controversial. The governor depends on presidential statements which have no connection to executive documents. These presidential statements are also controversial.

Also, the governor depends on the Jordanian regulations that were valid before 1967. The researcher finds that there is no clear system to govern the process of appointing and finishing the work of the governor and the acting governor and establishing the governorates. Also, the role of the councils that assist the governor in his work is vague, namely, the executive and consultative councils. As regards the relationship of the governor with the local bodies, the study concludes that this relationship depends on the personal relations of the governor with these bodies rather than on laws.

The researcher has also found that the role of the governor was not well established and not clear in the laws that have been adopted by the PNA, in

comparison with the Jordanian laws that have been applied before 1967. The transfer of the governorate reference from the ministry of interior to the presidential office and granting naming him representative of the president have given rise to the developmental role of the governor. This has also led to a vague relationship between the governor and with the council of ministers and ministries in the center. The researcher has found that the role of the governor in running the security affairs has played a practical role in his developmental inclinations.

Depending on the results of the current study, the researcher recommends that modern laws must be set in all the institutions of the state. These laws should clarify the role of each institution and complete each other. These laws must be consistent and having no discrepancies. This is because it is impossible to achieve development without the roles being clarified. The researcher suggests that further research on the type of rule or government that realizes development must be implemented. Accordingly the researcher questions the role of the administrative divisions in the developmental process and what criteria countries employ when setting administrative divisions. Concerning the role of the governor, the researcher has concluded that issuing an administrative and formation law to clarify the way governors work and control them, how they are appointed, how they are supervised, and how governorates are formed. It is also important to modify some of the Palestinian rules and laws which the governor has no role in. One of the most important rules or laws is the one related to local bodies. It is important to clarify the authority of the governor over local bodies. And in order to surpass the vagueness of the relationship between the governor and the council of ministers, the researcher believes that the governorates' Affairs Unit must be independent, connected to the president and attends the meetings of the council of ministers and council of governors to convey the observations of the governorates to the council of ministers.

In order to delude centralization, the researcher recommends that a special percent of the general budget should be granted to developmental projects in the governorates where the governor and his aids in the councils are responsible .

The researcher also recommends that the role and duties of the committees should be made clear. These committees under the role of the governor include the organization and construction committee, the executive and consultative councils. The most important thing in this regard is that there should be no contradiction and interference among the functions of these committees and councils.

الفصل الاول

خلفية الدراسة

١.١ المقدمة

يعتبر التنظيم الإداري الطريقة التي من خلالها يتم تصنيف أجهزة الدولة الإدارية وآلية تشكيلها والاختصاصات الموكلة لها. وتقوم الدول بالتنظيم الإداري لإنجاح سياسة الدولة العامة ولتنفيذ الخطط. ومن أجل التنظيم الإداري تقسم الدولة إلى أقاليم ومحاافظات تتبع الحكومة المركزية حسب أسلوب التنظيم الإداري، إما مركزي أو لا مركزي. ويكون على رأس كل إقليم أو محافظة شخص تحدد آلية تعيينه وعلاقته بالحكومة المركزية والقوانين والأنظمة المتبعة بالدولة.

ونظراً لتوجه الدول في العالم للأخذ بمبدأ الحكم الرشيد، بمعنى أن يشترك الجميع في القرار وفي العملية التنموية، فكان لا بد من معرفة ادوار كل الشركاء في العملية التنموية. وسنركز في دراستنا هذه على المحافظ وأين موقعه في الهيكل التنظيمي للسلطة، والية تعيينه وما هي الصلاحيات الممنوحة له. كما سنبحث مراحل الحكم والتقسيمات الإدارية التي مرت بها فلسطين وصولاً إلى إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية. ومن أجل معرفة أين نحن من دول العالم قام الباحث بالاطلاع والبحث في مكانة المحافظ في بعض الدول، وفي التقسيمات الادارية التي كانت موجودة في فلسطين منذ العهد العثماني حتى انشاء السلطة الوطنية الفلسطينية.

يعتبر نظام الحكم المتبع في السلطة الوطنية الفلسطينية حسب ما ورد في المادة (٥) من القانون الأساسي للسلطة نظاماً ديمقراطياً نيابياً يعتمد على التعددية السياسية. أما من حيث المركزية فهو خليطاً ما بين المركزية واللامركزية. فمع بداية تشكيل السلطة الوطنية الفلسطينية، تم إنشاء

المحافظات وتعيين المحافظين وفقاً لقانون التشكيلات الإدارية الأردني لعام ١٩٦٦، فكانت المراسيم الرئاسية تصدر بتعيين المحافظين في وزارة الداخلية. وبقيت هذه المرجعية قائمة حتى صدور المرسوم الرئاسي الصادر عن رئيس السلطة الفلسطينية بتاريخ ١-١-٢٠٠٣، الذي وضع اختصاصات المحافظين وصلاحياتهم، وبهذا المرسوم تم نقل مرجعية المحافظ من مؤسسة مجلس الوزراء إلى مؤسسة الرئاسة، حيث كان المحافظ يتبع حسب القانون الأردني إلى وزير الداخلية أي إلى مجلس الوزراء، وبعد المرسوم الرئاسي أصبحت تبعيته ومرجعيته لرئيس السلطة مباشرة.

٢.١ مشكلة الدراسة

منذ انشاء السلطة الوطنية الفلسطينية، وجدت السلطة نفسها امام تركة متعددة من الانظمة والقوانين والاورام العسكرية في جميع المجالات، بما فيها التقسيمات الادارية والتبعية الادارية، حيث ان معظم الانظمة والقوانين التي كانت مطبقة في فلسطين كانت تهدف الى بسط سيطرة المركز على صنع القرار. ومن هنا فان مشكلة الدراسة تنبع من تبيان مكانة المحافظ في التنظيم الاداري الفلسطيني العام من منظور تنموي.

٣.١ مبررات الدراسة

- من الدوافع التي جعلت الباحث يختار هذه الدراسة:
- عدم وجود قانون للتشكيلات الادارية الفلسطينية، يوضح موقع المحافظ ومكانته في التنظيم الإداري الفلسطيني، علما بان مشروع القانون اقر من المجلس التشريعي بالقراءة الثانية سنة ٢٠٠٠.
 - دوافع شخصية: كون الباحث أحد موظفي هذه المؤسسة، ويعمل في مجال التنمية والتطوير فيها.

٤.١ أهمية الدراسة

تتضح أهمية هذه الدراسة من خلال ما يلي:

الأهمية العلمية: تنبع أهمية الدراسة من كونها ستشكل إضافة علمية ومعرفية لتناولها موضوعا جديدا وهو مكانة المحافظ في التنظيم الإداري الفلسطيني من منظور تنموي. كما يمكن من خلال هذه

الدراسة فتح آفاق لدراسات مستقبلية تبحث الموضوع من جوانب لم تتطرق لها الدراسة مثل الوضع القانوني ومدى إلزامية قرارات المحافظ.

الأهمية التطبيقية: من خلال الدراسة سيتم توضيح كيف يمكن تفعيل دور المحافظ التنموي من خلال إيجاد الحلول للمعيقات التي تعيق القيام بدوره إن كانت هناك معيقات كما سنرى.

الأهمية الزمانية: تتبع أهمية الدراسة من أنها جاءت في وقت تتعالى فيه أصوات الإصلاح والمأسسة وبناء الدولة وتبيان دور المحافظ في هذه العملية.

أهمية المجتمع المبحوث: كون الدراسة تبحث مؤسسة لها مكانتها في التنظيم الإداري الفلسطيني.

٥.١ أهداف الدراسة

يتمثل الهدف الرئيسي للدراسة في تحديد مكانة المحافظ في التنظيم الإداري الفلسطيني والصلاحيات الممنوحة له وتأثير ذلك على دوره في التنمية.

أما الأهداف الفرعية فتتمثل بما يلي:

١. معرفة تأثير المحافظ على العملية التنموية في حدود محافظته كونه ممثلاً لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية.
٢. توضيح تأثير المحافظ على العملية التنموية في حدود محافظته كونه رئيساً للمجلس التنفيذي.
٣. توضيح كيف يستعمل المحافظ مسماه كرئيس للجنة الأمنية في المحافظة بدعم العملية التنموية.
٤. عرفة كيف يجير المحافظ مسماه كرئيس للجنة التنظيم والتخطيط في العملية التنموية.
٥. توضيح المعوقات التي تحد من دور وفاعلية المحافظ التنموية.
٦. توضيح دور المحافظ في إعداد الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية.

٦.١ أسئلة الدراسة

تسعى الدراسة للإجابة عن السؤال الرئيسي وهو:

ما هي مكانة المحافظ والصلاحيات ذات الأثر التنموي الممنوحة له وفق التنظيم الإداري الفلسطيني؟
والإجابة عن الأسئلة الفرعية التالية:

١. هل ازداد دور المحافظ التنموي بعد نقل مرجعيته من مجلس الوزراء إلى مكتب الرئيس واعتباره ممثلاً لرئيس السلطة؟
٢. كيف يؤثر المحافظ في العملية التنموية بصفته رئيساً للمجلس التنفيذي؟
٣. هل كون المحافظ مسؤول اللجنة الأمنية له تأثير على دوره التنموي؟
٤. كيف يؤثر المحافظ في العملية التنموية كونه رئيس لجنة التنظيم والتخطيط في محافظته؟
٥. ما هي المعوقات التي تحد من دور وفاعلية المحافظ التنموية؟
٦. ما هو دور المحافظ في إعداد الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية؟
٧. هل تؤثر المتغيرات التالية (الجنس - العمر - المستوى التعليمي - سنوات الخبرة - المسمى الوظيفي) في إستجابة أفراد العينة على مكانة المحافظ في التنظيم الإداري الفلسطيني والصلاحيات الممنوحة له وتأثير ذلك على دوره في التنمية؟

٧.١ فرضيات الدراسة

- الفرضية الرئيسية حيث تفترض الدراسة بان مكانة المحافظ في التنظيم الإداري الفلسطيني تتوقف على وضوح القوانين والأنظمة الناظمة لعمل المحافظ.
١. تفترض الدراسة بان منح المحافظ صفة ممثل الرئيس هي أهم مكانه زادت من دوره التنموي مقارنة مع باقي الصفات التي منحها له القانون.
 ٢. تفترض الدراسة بان عدم وضوح علاقة المحافظ مع مجلس الوزراء أدى إلى انخفاض دوره التنموي بصفته رئيساً للمجلس التنفيذي.
 ٣. تفترض الدراسة أن المحافظ بصفته رئيساً للجنة الأمنية له دور مهم لان الأجهزة تسهم في تطور المجتمع وتنميته نتيجة المهام التي تقوم بها من خلال علاقتها بأجهزة المجتمع ومؤسساته المختلفة.
 ٤. تفترض الدراسة بان قانون الهيئات المحلية المعمول به في أراضي السلطة حد من دور المحافظ التنموي بصفته رئيساً للجنة التنظيم والتخطيط.
 ٥. تفترض الدراسة بان عدم إقرار قانون التشكيلات الإدارية من المجلس التشريعي هو أهم المعوقات التي تواجه المحافظ.
 ٦. تفترض الدراسة بان دور المحافظ في إعداد الموازنة العامة هو دوراً هامشياً.

٧. لا توجد فروق ذات دلالة إحصائية عند مستوى الدلالة الإحصائية ($\alpha \leq 0,05$) حول مكانة المحافظ في التنظيم الإداري الفلسطيني من منظور تنموي، تعزى لمتغير (الجنس - العمر - المستوى التعليمي - سنوات الخبرة - المسمى الوظيفي)

الفصل الثاني

الإطار النظري والدراسات السابقة

١.٢ التقسيمات الإدارية في فلسطين (١٥١٧-٢٠١٣)

خضعت فلسطين لعدة أنظمة حكم في مراحل مختلفة، في كل مرحلة منها يتم إصدار التقسيمات والأنظمة التي تلبي غايات وأهداف الجهة الحاكمة. وسنوضح في هذا الجزء من الدراسة مراحل الحكم التي مرت بها فلسطين منذ الحكم العثماني حتى وقتنا الحاضر.

١.١.٢ التقسيمات الإدارية خلال الحكم العثماني (١٥١٧-١٩١٧)

كانت فلسطين منذ العام ١٥١٧ جزءاً لا يتجزأ من الإمبراطورية العثمانية. ومنذ ذلك الحين خضعت فلسطين لقواعد التنظيم الإداري والقانوني المفروضة على سائر الولايات العثمانية، فكانت التشكيلات والتقسيمات الإدارية في عام ١٨٤٠ فترة الحكم العثماني على النحو التالي:

إيالة حلب ومركزها حلب.

إيالة الشام ومركزها دمشق.

إيالة صيدا ومركزها بيروت.

وكانت في فلسطين ثلاثة ألوية تتبع إيالة الشام، وهي (لواء نابلس، لواء القدس، لواء غزة) ولواء واحد وهو لواء عكا يتبع إلى إيالة صيدا. في عام ١٨٤٨ أصبح لواء عكا ولواء القدس يتبعان إلى إيالة صيدا. وتم استحداث لواء جديد في عام ١٨٥٠ يتبع إلى إيالة صيدا وهو لواء نابلس. كان كل لواء

يتكون من عدد من الاقضية، فكان لواء عكا يتكون من إحدى عشر قضاء، ولواء نابلس تسعة أقضية، ولواء القدس سبعة أقضية. (حسيبا، ٢٠٠٦، ص ٣٥)

وفي عام ١٨٦٤ صدر نظام الولايات، الذي يعتبر الركيزة الأساسية لعملية الإصلاح الإداري العثماني، حيث قسم الإمبراطورية العثمانية إلى ثلاثين ولاية، يرأس كل ولاية والي، وتنقسم الولاية إلى عدة ألوية، وعلى رأس كل لواء متصرف، وتنقسم الألوية إلى أقضية يرأس كل قضاء قائم مقام، وتم تقسيم الاقضية إلى نواحي يرأس كل ناحية مدير ناحية.

صدر في عام ١٨٧١ نظام إدارة الولايات العمومية، الذي نص في المادة ١١١ منه على تشكيل مجالس بلدية في مراكز الولايات والألوية والاقضية، وكانت بلدية القدس التي تشكلت عام ١٨٦٣ هي ثاني البلديات في الدولة العثمانية حيث كانت بلدية اسطنبول هي البلدية الأولى وهذا يدل على اهمية التي كانت توليها الدولة العثمانية لفلسطين بسبب وجود القدس فيها(حسيبا، ٢٠٠٦، ص ٤١).

في عام ١٨٧٧ أصدر البرلمان العثماني قانون البلديات الذي وضع كيفية اختيار المجلس البلدي وصلاحياته، ووصف هذا القانون بأنه انبثق عن فلسفة ونظام حكم شديد المركزية، وتعامل مع البلديات على أنها أداة لتنفيذ السياسات العليا الصادرة عن المستوى الأعلى سواء بالولاية و في اسطنبول. لهذا لا يمكن اعتبار هذه القوانين بأنها قامت بعملية فصل بين السلطة المركزية والسلطة المحلية، بل بالعكس عملت على تكريس المركزية وإبقاء القرارات بيد المسؤولين بالمركز. وكانت التقسيمات الإدارية في فلسطين في عام ١٩١٠ تشمل ثلاثة ألوية هي (القدس، نابلس، عكا). وكانت هذه التقسيمات تهدف إلى بسط سيطرة الدولة على ولاياتها وتركيز السلطة في المركز، وعند ترك العثمانيون للحكم في فلسطين عام ١٩١٧، كان في فلسطين اثنان وعشرون مجلسا بلديا (الجريوي، ١٩٩٦، ص ٣١-٣٢).

٢.١.٢ التقسيمات الإدارية خلال فترة الانتداب البريطاني (١٩١٧ - ١٩٤٨)

لم يصبح واقع السلطة المحلية في فلسطين خلال فترة الانتداب البريطاني أفضل من فترة الحكم العثماني، بل على العكس انتقل إلى وضع أصعب. فمنذ دخول القوات البريطانية لفلسطين عام ١٩١٧، بقيت فلسطين تحت الحكم العسكري حتى عام ١٩٢٠، بعدها استبدل الحكم العسكري بإدارة مدنية (وحدة بنك المعلومات القانونية، بيرزيت، ٢٠١٠).

بعد أن انتهى الحكم العسكري لفلسطين أثناء الانتداب البريطاني، شكّل جهازٌ إداري يعتمد على المركزية، وعلى رأس هذا الجهاز شخص يُدعى المندوب السامي. وكان أول مندوب سامي عين في فلسطين هو هيربرت صموئيل، وكان غير مقيد بسلطة تشريعية تشرف عليه، بل كان يرسل التقارير إلى وزير المستعمرات في بريطانيا، وساعد المندوب السامي في عمله مجموعة من الموظفين كان جلهم من البريطانيين (الجريايوي ١٩٩٦، ص ٣٣).

في عام ١٩٢٢ صدر دستور فلسطين حيث قُسمت فلسطين بموجبه إلى ثلاثة ألوية حسب ما جاء في دراسة حسيبا، ٢٠٠٦، ص ٥٥ هي:

- لواء القدس ومركزه القدس، وكان يضم أفضية (القدس، بيت لحم، الخليل، أريحا، رام الله).
- اللواء الشمالي ومركزه حيفا، ويضم الاقضية (عكا، الناصرة، صفد، طبريا، بيسان، جنين، نابلس، طولكرم).
- اللواء الجنوبي ومركزه يافا، ويضم الاقضية (بئر السبع، غزة، الرملة).

وكان يُعين على كل لواء مسؤول بريطاني يسمى حاكم اللواء، ويكون مرجعه المندوب السامي. في عام ١٩٢٦ صدر مرسوم للانتخابات البلدية، كمقدمة لاستبدال قانون البلديات العثماني. وبناء على هذا المرسوم أُجريت بعد عام من صدوره أول انتخابات بلدية. وفي عام ١٩٣٤ صدر قانون البلديات، وأُجريت في العام نفسه انتخابات جديدة للبلديات. وكان الهدف من صدور هذا القانون تبعية وإلحاق البلديات بالسلطة المركزية والحد من مهامها وتقييد صلاحياتها. ومنح هذا القانون السلطة المركزية حق الرقابة المالية الصارمة على البلديات. وكانت تُعامل البلديات وفق هذا القانون مثل أي دائرة حكومية أخرى فيما يختص بالرقابة المالية، حيث أصبح أعضاء مجالس البلديات ممثلين للسلطة المركزية أمام السكان، بدلا من أن يكونوا ممثلين للسكان أمام السلطة المركزية. ومنح هذا القانون المندوب السامي صلاحيات مطلقة في عملية تنظيم الانتخابات وتحديد صلاحيات المجالس المحلية، إضافة إلى أنه هو الذي يعين رئيس المجلس ونائبه من بين أعضاء المجلس المنتخبين (الجريايوي، ١٩٩٦، ص ٣٤-٤٠).

أصبح عدد الألوية في فلسطين في عام ١٩٣٩ ستة ألوية هي (لواء القدس، لواء اللد، لواء حيفا، لواء غزة، لواء نابلس، لواء الجليل)، وفي عام ١٩٤٦ أُجريت انتخابات جديدة بعد أن تم تعديل بعض مواد قانون البلديات (حسبيا، ٢٠٠٦، ص ٦٠).

٣.١.٢ التقسيمات الإدارية أثناء الحكم الأردني والمصري (١٩٤٨-١٩٦٧):

بعد انتهاء الانتداب البريطاني واحتلال إسرائيل لجزء من الأراضي الفلسطينية عام ١٩٤٨، أصبحت الأراضي الفلسطينية في الضفة الغربية تحت الحكم الأردني، وتولت مصر حكم قطاع غزة.

• التقسيمات الإدارية أثناء الحكم المصري

لم تقم مصر بضم قطاع غزة للجمهورية المصرية، ولكن كانت تتعامل معه من منطلق الوصاية، حيث تم تعيين حاكم إداري عام، من بين الضباط المصريين، للإشراف على قطاع غزة، تم منحه كافة ما كان ممنوحاً للمندوب السامي من صلاحيات أمنية وإدارية وتشريعية. وتم تقسيم قطاع غزة إلى أربعة مناطق إدارية، وعُين على رأس كل منطقة حاكم إداري من الضباط المصريين، وهذه المناطق هي (غزة، دير البلح، خان يونس، رفح)، ولم يكن في غزة سوى بلديتين هما بلدية غزة وبلدية خان يونس (بشناق، ٢٠٠٣، ص ٨).

قامت الحكومة المصرية في عام ١٩٥٥ بإصدار قانون أساسي لحكم قطاع غزة، وتم تطبيق هذا القانون في عام ١٩٥٨. ومن أهم ما ورد فيه تشكيل مجلس تنفيذي برئاسة الحاكم العام، يقوم المجلس برسم ومراقبة تنفيذ السياسة العامة، ويتشكل المجلس من (الحاكم العام، نائبه إن وُجد، وتسع رؤساء دوائر حكومية، على أن يكون من ضمنهم رئيس دائرة الشؤون البلدية والقروية). ومن صلاحيات المجلس أيضاً تعيين وحل لجان البلديات والمجالس واعتماد ميزانيات المجالس البلدية والقروية وتحديد إجراء انتخابات جديدة للمجالس البلدية (حسيبا، ٢٠٠٦، ص ٦٦).

نص القانون الذي صدر عام ١٩٥٥، على منح السلطة التشريعية في قطاع غزة للحاكم العام مع مجلس تشريعي، على أن يكون من بين أعضاء المجلس التشريعي رئيس بلدية غزة وثلاثة من أعضائها، ورئيس بلدية خان يونس واثنين من أعضائها، وفي عام ١٩٦٢ صدر نظام دستوري جديد لغزة، وبقي حتى الاحتلال الإسرائيلي عام ١٩٦٧ (الجرباوي، ١٩٩٦، ص ٥٣).

• التقسيمات الإدارية فترة الحكم الأردني

بعد أن سيطر الجيش الأردني على أراضي الضفة الغربية، أصدر الحاكم العسكري قراراً أبقى بموجبه سريان القوانين التي كانت قبل عام ١٩٤٨، باستثناء القوانين التي تتعارض مع قانون الدفاع الأردني.

وحكمت فلسطين منذ سيطرة الجيش الأردني حكما عسكريا، وأصبح الحاكم العسكري هو المسؤول في جميع المجالات السياسية والإدارية والعسكرية، وبقي الحكم العسكري حتى آذار ١٩٤٩، حيث صدر في العام نفسه قانون الإدارة العامة في فلسطين، وقامت الأردن بعدة بإجراءات قانونية وإدارية، بهدف استمرار ضم الضفة الغربية، حيث تم دمج الضفتين بنظام تشريعي موحد، وتم تنويع هذه الإجراءات بإقرار دستور جديد للمملكة عام ١٩٥٢م (الجريوي ١٩٩٦، ص ٤١).

صدر أول نظام للتقسيمات الإدارية في الأردن في عام ١٩٥٧م، وسمي بنظام التقسيمات الإدارية رقم (٢) لسنة ١٩٥٧. تم تقسيم الأردن وفق هذا النظام إلى محافظات وألوية واقضية ونواحي، على رأس كل محافظة حاكم إداري يسمى محافظ، والحاكم الإداري للواء يسمى متصرف، ولل قضاء يسمى قائم مقام، أما حاكم الناحية فيسمى مدير ناحية، وقسمت المملكة وفق هذا النظام إلى ثمانية ألوية، ثلاثة من هذه الألوية كانت في الضفة الغربية كما جاء في دراسة خريسات، ١٩٩٩، ص ١٤ هي:

١. لواء القدس، وكان يضم محافظة القدس وأربعة أقضية هي (قضاء القدس، قضاء أريحا، قضاء رام الله، قضاء بيت لحم).
٢. لواء نابلس، ويضم ثلاثة أقضية هي (قضاء نابلس، قضاء طولكرم، قضاء جنين)، ويضم أربعة نواحي هي (ناحية طوباس، ناحية سلفيت، ناحية يعبد، ناحية قلقيلية).
٣. لواء الخليل ولا يوجد فيه سوى قضاء الخليل.

تم تعديل هذا النظام بأنظمة متتالية اختصت بالتقسيمات الإدارية ولكن لم يرى الباحث تغير في جوهر التقسيمات، إلى أن صدر نظام التقسيمات الإدارية رقم (٢١) لسنة ١٩٦٤، حيث قسم المملكة إلى محافظتين وثمانية ألوية، كانت التقسيمات في الضفة الغربية وفق هذا النظام هي:

- محافظة القدس: وتشمل القدس وهي مركز المحافظة وتتألف من (٣٦) مدينة وقرية وعشيرة، قضاء رام الله ويتألف من (٥٥) مدينة وقرية وعشيرة، قضاء أريحا ويتألف من (٦) مدن وقرى، قضاء بيت لحم ويتألف من (١٥) مدينة وقرية وعشيرة، ناحية النبي صالح وتتألف من (١٨) مدينة وقرية وعشيرة.
- لواء نابلس: ويشمل قضاء نابلس، ويتألف من ٦٦ مدينة وقرية وعشيرة، قضاء طولكرم ويتألف من ٣٠ مدينة وقرية وعشيرة، قضاء قلقيلية ويتألف من ١٠ مدن وقرى وعشيرة، ناحية طوباس وتتألف من ١١ مدينة وقرية وعشيرة، ناحية سلفيت وتتألف من ٢٣ مدينة وقرية وعشيرة.
- لواء جنين: ويشمل قضاء جنين، ويتألف من ٤٦ مدينة وقرية وعشيرة، وناحية يعبد وتتألف من ٨ مدن وقرية وعشيرة.

• لواء الخليل: ويشمل قضاء الخليل فقط الذي يتألف من ٢١ مدينة وقرية و ٤ وحدات عشائرية. ثم عدل هذا النظام بأنظمة أخرى منها نظام التقسيمات الإدارية رقم (٥٧) لسنة ١٩٦٤. ولكن حسب ما لاحظ الباحث فان النظام الذي اوجد تغييرات جوهرية هو النظام رقم (١٢٥) لسنة ١٩٦٥. حيث تم وفق هذا النظام ترفيع بعض الألوية إلى محافظات وهي نابلس والخليل، وترفع بعض الاقضية إلى ألوية مثل لواء رام الله، وبعض النواحي إلى أقضية وهي طوباس وسلفيت، واستحداث نواحي جديدة وهي ناحية دير قديس وتتبع لواء رام الله، وناحية عنبتا وتتبع محافظة نابلس، وناحية سيلة الظهر وتتبع لواء جنين، وناحية دورا وتتبع محافظة الخليل.

وفي عام ١٩٦٦ صدر نظام التشكيلات الإدارية رقم ١ لعام ١٩٦٦، الذي وضح آلية تعيين المحافظين والمتصرفين وتبعيتهم والصلاحيات الموكلة لهم، وبقي هذا النظام سارياً في الضفة الغربية حتى احتلالها عام ١٩٦٧ من قبل الاحتلال الإسرائيلي، بقيت التقسيمات الإدارية للضفة الغربية موجودة في أنظمة التقسيمات الإدارية للمملكة الأردنية حتى صدور نظام التقسيمات الإدارية رقم (٣١) لسنة ١٩٩٥، وفي هذا النظام ألغيت محافظات الضفة من التقسيمات الإدارية في المملكة الاردنيه الهاشميه .

٤.١.٢ التقسيمات الإدارية خلال فترة الاحتلال الإسرائيلي (١٩٦٧ - ١٩٩٤)

احتلت إسرائيل ما تبقى من الأراضي الفلسطينية عام ١٩٦٧، والمعروفة باسم الضفة الغربية، وبذلك أصبحت جميع الأراضي الفلسطينية تحت السيطرة الإسرائيلية، حيث أبقّت قوات الاحتلال على القوانين الخاصة بالبلديات على ما كانت عليه قبل الاحتلال، ولكن قامت بإصدار بعض الاوامر العسكرية، التي من خلالها قامت بإدخال التعديلات التي تتلاءم مع أهدافها ومصالحها (اشتية، ٢٠٠٤، ص ١٤٧).

قامت إسرائيل بتاريخ ٢٩ حزيران ١٩٦٧ بحل المجلس البلدي لبلدية القدس، وصادرت جميع أملاك وسجلات البلدية، واتبعت الدوائر في مدينة القدس للقانون الإسرائيلي. أما ما تبقى من الأراضي في الضفة الغربية فأطلقت عليها اسم يهودا والسامرة، وأخضعتها للإدارة العسكرية. كان مركز الإدارة العسكرية يقع في مستوطنة بالقرب من رام الله أطلق عليها اسم بيت ايل. وتم تقسيم الضفة الغربية إلى سبعة مناطق هي (القدس، بيت لحم، الخليل، رام الله، نابلس، جنين، طولكرم). عين على رأس كل منطقة حاكم عسكري، وكان مرجعيته الحاكم العسكري العام في بيت ايل. وانقسم جهاز الحكم في

الضفة إلى قسمين، الأول عسكري ويهتم بالقضايا الأمنية والعسكرية في المنطقة، والثاني مدني يمارس صلاحيات دوائر الحكومة الأردنية ووزاراتها. وتم تنفيذ التقسيم نفسه في قطاع غزة. صدر في العام نفسه الأمر العسكري رقم (١٩٤)، والذي أحال الصلاحيات التي خولها القانون الأردني الخاص بالبلديات للمحافظ والمتصرف ووزير الداخلية إلى القائد الإسرائيلي لمنطقة الضفة الغربية (الجرابوي، ١٩٩٦، ص ٥٦-٥٨).

قام الحاكم العسكري في عام ١٩٦٨ بإصدار الأمر العسكري رقم ١٩٧، بهدف تحجيم دور الهيئات المحلية الفلسطينية، والذي بموجبه منح السلطة العسكرية صلاحية الرقابة على الموازنة الشهرية للهيئات المحلية، ومنعها من إنفاق أي مبلغ من المال إلا بموافقة الحاكم العسكري. وبهدف زيادة السيطرة على الهيئات المحلية، سمحت قوات الاحتلال بأجراء الانتخابات للبلديات والمجالس القروية عام ١٩٧٢ وفي عام ١٩٧٦، حيث كانت تتأمل من هذه الخطوة فوز رؤساء بلديات موالية لها، إلا أنها فشلت في هدفها وفاز في الانتخابات مرشحو القوائم الوطنية (اشتيه وحباس، ٢٠٠٤، ص ٢٣).

أصدرت قوات الاحتلال قرارا في عام ١٩٨٠، بإلغاء الانتخابات البلدية، تم تنفيذه في عام ١٩٨٢، حيث تم طرد وعزل العديد من رؤساء البلديات وحل العديد من المجالس البلدية، وتم تعيين لجان لإدارة البلديات يرأس بعضها ضباط إسرائيليون. قام القائد العام لقوات الاحتلال الإسرائيلي بالإعلان عن إنشاء الإدارة المدنية بتاريخ ٢٢-١٢-١٩٨٢ في الضفة الغربية، وفقا للأمر العسكري رقم ٩٤٧ لسنة ١٩٨١، وفي قطاع غزة انشأت بتاريخ ٢٤-١١-١٩٨٣ وفق للقرار العسكري رقم ٧٢٥ لعام ١٩٨١، وفي عام ١٩٨٦ تم تعيين رؤساء بلديات عرب ولجان لإدارة شؤون البلديات، وبقيت هذه الحال حتى قدوم السلطة الوطنية الفلسطينية (حسيبا، ٢٠٠٦، ص ٥٥).

٥.١.٢ التقسيمات الإدارية خلال حكم السلطة الوطنية الفلسطينية (١٩٩٤-٢٠١٣)

أبقت السلطة الوطنية الفلسطينية على التقسيمات الادارية التي كانت موجودة قبل الاحتلال الإسرائيلي، ورفعت كل الألوية والاقضية التي كانت موجودة في الضفة الغربية فترة الحكم الأردني قبل عام ١٩٦٧ إلى محافظات. والغت السلطة الوطنية الفلسطينية التقسيمات التي تخص الالوية والاقضية، فلم تعد هذه التقسيمات موجودة. نص القانون الاساسي للسلطة الوطنية الفلسطينية في المادة رقم (٨٥)، " تنظم البلاد بقانون في وحدات ادارة محلية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، ويكون لكل وحدة منها مجلس منتخب انتخاب مباشرا على الوجه المبين في القانون". وهذه هي المادة الوحيدة في القانون الاساسي

التي تتحدث عن التقسيمات الادارية، ولم توضح المادة سابقة الذكر، هل المقصود بالوحدات الادارية المحافظة او البلديات والمجالس المحلية. ولكن من خلال التطبيق يرى الباحث بان المشرع قصد بها البلديات والمجالس المحلية، لان المشرع اشترط الانتخاب لاجزاء مجلس الوحدة الادارية، وهذا غير موجود في المحافظات، بل تتم الانتخابات لاجزاء المجالس البلدية والقروية. علما ان قانون التشكيلات الادارية المقر في المجلس التشريعي بالقراءة الثانية بتاريخ ١٣/٣/٢٠٠٠، نص في المادة رقم (٢) على تقسيم فلسطين للمقاصد الادارية الى محافظات، ونص وفي المادة رقم (٣) على ان انشاء وتوحيد والغاء المحافظات وتسميتها وتحديد حدودها او تعديلها يكون بقرار من مجلس الوزراء يصدر بمرسوم من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية.

اصبح عدد المحافظات في الضفة الغربية إحدى عشرة محافظة، وفي قطاع غزة تم تقسيمه إلى خمسة محافظات. صدر أول مرسوم بتعيين محافظ في السلطة الوطنية الفلسطينية للسيد حكمت زيد، ونص المرسوم الذي حمل رقم ٢٦ لعام ١٩٩٤، على تعيينه محافظا في وزارة الداخلية اعتبارا من تاريخ ١٢/٢٧/١٩٩٤.

أصبحت المحافظات في الضفة الغربية حتى اعداد الرسالة على النحو التالي:
وتم التعرف على القرارات الصادره بخصوص تعيين المحافظين من خلال الوقائع الفلسطينية ومن خلال زيارة المحافظات .

١. محافظة جنين: كانت قبل عام ١٩٦٧ لواء. عين أول محافظ لمحافظة جنين وهو السيد حكمت زيد وفق المرسوم رقم ٢٦ لعام ١٩٩٤، وتولى بعده السيد زهير مناصره وهو الذي قام بافتتاح المحافظة عمليا، حيث صدر قرار من الرئيس بتاريخ ٩-٦-١٩٩٦ يحمل الرقم (١٠٦) لسنة ١٩٩٦ بتعيينه محافظا في وزارة الداخلية، وبتاريخ ١/٦/٢٠٠٢ تم نقل المحافظ زهير مناصره من عمله كمحافظ لمحافظة جنين وتعيين محافظا في وزارة الداخلية، ، وقام بتسيير اعمال المحافظة السيد حيدر ارشيد ثم بعده السيد رمضان البطة. وبتاريخ ٢٠/١٠/٢٠٠٣ صدر قرار رقم ١٢٥ لسنة ٢٠٠٣ بتعيين السيد قدورة موسى محافظا في دائرة المحافظين في أمانة الرئاسة، وعين محافظا لمحافظة جنين، وبتاريخ ٢٥/٥/٢٠١٢ تم نقل المحافظ طلال دويكات من عمله كمحافظ لمحافظة طولكرم الى محافظة جنين، ولا زال على راس عمله حتى إعداد هذه الرسالة .

٢. محافظة بيت لحم: عين أول محافظ لمحافظة بيت لحم السيد محمد راشد الجعبري عام ١٩٩٦، وبقي حتى تاريخ ٢٠٠١/١٠/٤ حيث تم نقله إلى وزارة الداخلية بقرار رقم ١٧ لسنة ٢٠٠١، بعدها تم تعيين المحافظ مدني محمد مدني بتاريخ ٤-١٠-٢٠٠١ بقرار رقم (١٨) لسنة ٢٠٠١، ثم عين زهير مناصرة بقرار رقم (١٠١) لسنة ٢٠٠٣. وبتاريخ ٩/١١/٢٠٠٥ تم ترقية المحافظ زهير مناصرة الى رتبة لواء واحالته الى التقاعد، وبالتاريخ نفسه عين خلفا له اللواء اسعد سليمان عبدالقادر المعروف باسم صلاح التعمري بقرار رقم ٢٤٨ لسنة ٢٠٠٥ وحددت درجته بدرجة وزير، وبتاريخ ١/٦/٢٠٠٩ تم تعيين المحافظ اسعد سليمان مستشار لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية لشؤون مقاومة الاستيطان والجدار بقرار رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٩، وعين خلفا له وبنفس التاريخ عبد الفتاح حمائل بقرار رقم (٩٣) لسنة ٢٠٠٩ وحدد بالقرار درجته وهي درجة وزير ولا زال على راس عمله محافظا لمحافظة بيت لحم.

٣. محافظة الخليل: عين أول محافظ لمحافظة الخليل المحافظ عريف الجعبري بتاريخ ٤-٨-٢٠٠٢ بقرار رقم (٣٢) لسنة ٢٠٠٢ وكان وقتها يشغل منصب وكيل وزارة الأوقاف حيث صدر القرار بتعيينه محافظا لمحافظة الخليل محتفظا بمسؤولياته في وزارة الأوقاف، وبتاريخ ١/٨/٢٠٠٧ تم نقله الى دائرة شؤون المحافظات في ديوان الرئاسة، وفي التاريخ نفسه عين السيد حسين الأعرج بقرار رقم (٢٨٠) لسنة (٢٠٠٧)، ثم نقل المحافظ حسين الاعرج الى وظيفة رئيس ديوان الموظفين وقام بتسيير أعمال المحافظة د. سمير أبو زنيد إلى أن عين المحافظ كامل حميد بتاريخ ٢٣/١٠/٢٠١٠ ولا زال على راس عمله حتى كتابة الدراسة.

٤. محافظة طولكرم: عين أول محافظ لمحافظة طولكرم السيد عز الدين الشريف اعتبارا من ١٩٩٥/١١/٢١ بقرار رقم (٢٢٩) لسنة ١٩٩٥ وأحيل الى التقاعد بقرار رقم ٢٣٠ لسنة ٢٠٠٥ بعده تم تعيين السيد طلال دويكات بقرار رقم ٣٦٠ لسنة ٢٠٠٦ وبقي محافظا إلى أن تم نقله كمحافظ لمحافظة جنين بتاريخ ٢٥/٥/٢٠١٢، وقام بتسيير أعمال المحافظة بعده نائب المحافظ السيد جمال سعيد ولا زال حتى تاريخ إعداد الرسالة قائما بأعمال المحافظ.

٥. محافظة قلقيلية: تم تعيين السيد مصطفى المالكي اول محافظ لمحافظة قلقيلية وبعدها عين المحافظ ربيع الخندقجي محافظا لمحافظة قلقيلية بقرار رقم ٢٦٢ لسنة ٢٠٠٦ ولا زال على راس عمله حتى إعداد الرسالة.

٦. محافظة نابلس: عين السيد محمود العالول اول محافظ لمحافظة نابلس، وبتاريخ ٢٠٠٦/٩/١٥ تم تعيين العميد فيصل محمد الشيخ والمعروف باسم كمال الشيخ محافظا لمحافظة نابلس، بقرار رقم ٣٧١ لسنة ٢٠٠٦، وبعده تم تعيين السيد جمال محيسن بتاريخ ٢٠٠٧/٧/٢٣ بقرار رقم ٢٧٩ لسنة ٢٠٠٧ ثم تم تعيين السيد جبرين البكري بتاريخ ٢٠٠٩/١٢/٣ بقرار رقم ١٤٠ لسنة ٢٠٠٩ ولا زال على راس عمله حتى تاريخ اعداد الرسالة.

٧. محافظة سلفيت: تم تعيين السيد منير العبوشي محافظا لمحافظة سلفيت بقرار رقم ٢٦١ لسنة ٢٠٠٦، واحيل الى التقاعد بتاريخ ٢٠١٠/٢/٣، بعده تم تعيين السيد عصام أبو بكر بقرار رقم (٨٠) لسنة (٢٠١٠) اعتبارا من تاريخ ٢٠١٠/٤/١١ ولا زال على راس عمله حتى اعداد الرسالة.

٨. محافظة أريحا والأغوار: تم تعيين أول محافظ لأريحا وهو السيد سامي مسلم بقرار رقم بعدها تم تعيين السيد عريف الجعبري بقرار رقم (٣٤٧) لسنة ٢٠٠٧ اعتبارا من تاريخ ٢٠٠٧/٨/٦، وبقي حتى تاريخ ٢٠٠٨/٩/١٤ حيث تم ترفيعه الى رتبة وزير وإحالته للتقاعد، تم تعيين السيد كامل حميد بتاريخ ٢٠٠٨/٩/١٤ بقرار رقم ٢٢٣ لسنة ٢٠٠٨ وبعده تم تعيين السيد ماجد الفتياي بتاريخ ٢٠١٠/١٢/٢٧ بقرار رقم ٢٣٥ لسنة ٢٠١٠ ولا زال على راس عمله حتى اعداد الرسالة.

٩. محافظة طوباس: صدر القرار رقم ٣٢٠ بتاريخ ٢٠٠٧/١١/١٨ باحداث تقسيم اداري يتمتع بالشخصية الاعتبارية في منطقة طوباس يسمى محافظة طوباس، عين السيد سامي مسلم أول محافظ لمحافظة طوباس بقرار رقم (٣٢٢) لسنة ٢٠٠٧ اعتبارا من تاريخ ٢٠٠٧/١١/٢٠، واحيل الى التقاعد بقرار رقم ٥٨ لسنة ٢٠١٠ بتاريخ ٢٠١٠/٣/١٠، ثم عين بعده السيد مروان طوباسي محافظا لمحافظة طوباس بقرار رقم ٨١ لسنة ٢٠١٠ اعتبارا من تاريخ ٢٠١٠/٤/١١ ولا زال على رأس عمله حتى اعداد الرسالة .

١٠. محافظة القدس: عين أول محافظ للقدس السيد جميل عثمان ناصر بقرار رقم ٢٥ لسنة ١٩٩٥ اعتبارا من ١٩٩٥/١/٢١، بعدها تم ترفيعه الى درجة وزير وإحالته للتقاعد، وعين خلفا له السيد عدنان غالب الحسيني بقرار رقم ٢٢٤ لسنة ٢٠٠٨ ومارس مهامه في نفس اليوم الذي أحيل فيه المحافظ السابق للتقاعد وهو تاريخ ١٥-٩-٢٠٠٨ وحدد في القرار درجته وهي درجة وزير.

١١. محافظة رام الله والبيرة: عين السيد مصطفى عيسى اول محافظ لمحافظة رام الله والبيرة وذلك بتاريخ ١٥/١٠/١٩٩٥. ثم عين السيد سعيد ابو علي بتاريخ ١٠/٩/٢٠٠٦. وبتاريخ ٢٢/١/٢٠١٠ صدر القرار رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٠ بتعيين ليلي غنام محافظا لمحافظة رام الله والبيرة ولا زالت على راس عملها حتى اعداد الرسالة.

٢.٢ آلية تعيين المحافظ في السلطة الوطنية الفلسطينية

يتم تعيين المحافظ في السلطة الوطنية الفلسطينية من خلال مراسيم من رئيس السلطة الوطنية، ومن خلال مراجعة المراسيم والقرارات الخاصة بتعيين المحافظين. نلاحظ عدم وضوح واختلاف في صياغة المراسيم وعدم وجود صيغة موحدة لتعيين المحافظين، فبعض المراسيم تم تعيين المحافظين في وزارة الداخلية، كما جاء بالقرار رقم ٢٥ لسنة ١٩٩٥ والذي نص على تعيين السيد جميل ناصر محافظا في وزارة الداخلية. والبعض الاخر تم تعيين المحافظين مع ذكر اسم المحافظة التي عين فيها كما جاء في القرار رقم ٣٢ لسنة ٢٠٠٢، والذي نص على تعيين عريف الجعبري محافظا لمحافظة الخليل. هذا كان في الفترة التي كانت تتبع فيه المحافظات الى وزارة الداخلية. اما بعد نقل مرجعية المحافظات الى مكتب الرئيس بناء على المرسوم الرئاسي رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٣. فبعض المراسيم كانت تصدر بتعيين المحافظين في امانة الرئاسة كما في المرسوم رقم ١٢٥ لسنة ٢٠٠٣ بتعيين السيد قدورة موسى محافظا في دائرة المحافظين في امانة الرئاسة، والبعض الاخر يتم تحديد المحافظة التي عين فيها المحافظ كما في القرار رقم ٨١ لسنة ٢٠١٠ والخاص بتعيين المحافظ مروان طوباسي محافظا لمحافظة طوباس. وفي احد القرارات وهو القرار رقم ٢٧٩ لسنة ٢٠٠٧ بتاريخ ٢٣-٧-٢٠٠٧ والذي تم تعيين السيد جمال محيسن محافظا لمحافظة نابلس. كان في صياغته انه وبناء على تنسيب مجلس الوزراء، وهذا القرار صدر في الفترة التي كانت تتبع فيها المحافظات إلى مكتب الرئيس.

أما بخصوص آلية تعيين المحافظ فقد نصت المادة رقم ١ من المرسوم الرئاسي رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٣ على أن المحافظ يعين ويعفى من منصبه بقرار من رئيس السلطة الوطنية. ولم يحدد المرسوم الدرجة التي يعين بها المحافظ. وفي مقابلة مع مستشار الرئيس لشؤون المحافظات الحاج إسماعيل جبر حول آلية تعيين المحافظين، أفاد بان الرئيس هو الذي يعين المحافظين، وذلك بعد استمراج آراء أكثر من جهة ومن من ضمنهم مستشار الرئيس لشؤون المحافظات. أما عند سؤاله عن الشروط المطلوبة

بالشخص الذي يعين محافظ، أفاد بان الكفاءة والالتزام الوطني والقدرة على تحمل المسؤولية هي من أهم المعايير التي يجب أن تتوفر في المحافظ.

وأفاد بان هناك عرف بان يتم تعيين المحافظ من خارج المحافظة التي ينتمي إليها، حتى لا يتأثر المحافظ بالانتماءات المناطقية والعشائرية. وبخصوص درجة المحافظ فقد أفاد بان جميع المحافظين المعينون في المحافظات يتم التعامل معهم معاملة الوزير بناء على قرار من الرئيس ياسر عرفات (مقابلة شخصية بتاريخ ٢٢/٤/٢٠١٣).

أما نظام التشكيلات الإدارية الأردني لعام ١٩٦٦، والذي كان مطبقا قبل صدور المرسوم رقم ٢٢ لعام ٢٠٠٣. نص على أن تعيين المحافظ يتم بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب من وزير الداخلية وبصدور الإرادة الملكية، ويقسم المحافظ قبل تسلمه مهامه أمام الملك أو من ينيبه بحضور وزير الداخلية. ونص قانون التشكيلات الإدارية الفلسطيني الذي اقر بالقراءة الثانية من المجلس التشريعي عام ٢٠٠٠، على أن تعيين المحافظ وإعفائه من منصبه يصدر عن رئيس السلطة التنفيذية وبتنسيب من مجلس الوزراء.

أما بخصوص تعيين نائب المحافظ، فلم يذكر آلية لتعيينه سواء في المراسيم الرئاسية، أو نظام التشكيلات الإدارية الأردني لعام ١٩٦٦، الذي ذكر بان رتبة نائب المحافظ تكون متصرف. ولكن في قانون التشكيلات الإدارية الفلسطيني المقر من المجلس التشريعي، وضح في المادة رقم (١٠) يعين نائب المحافظ ويعفى من منصبه بقرار يصدر عن رئيس السلطة التنفيذية وبتنسيب من وزير الداخلية.

وفي مقابلة مع مستشار الرئيس لشؤون المحافظات وسؤاله عن آلية تعيين نائب المحافظ، أفاد بان نائب المحافظ يعين من قبل الرئيس، ويجب أن ينسب أو يوافق عليه من قبل المحافظ، وان يكون من أبناء المحافظة التي يعين بها، ويحبذ أن يكون من موظفي المحافظة إذا انطبقت عليه الشروط.

٣.٢ مرجعية المحافظ في السلطة الوطنية الفلسطينية

بناء على إصدار الرئيس المرسوم رقم ١ لسنة ١٩٩٤ والذي نص على العمل بالقوانين والأنظمة التي كانت مطبقة قبل تاريخ ٥/٦/١٩٦٧. فان نظام التشكيلات الإدارية الاردني لعام ١٩٦٦ هو المرجع

لعمل المحافظين، والذي نص على أن تبعية المحافظ هي لوزير الداخلية. ومنذ إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية عام ١٩٩٤، حتى استحداث منصب رئيس الوزراء فيها بتاريخ ٢٠٠٣/٣/٩ بقرار رقم ٦ لسنة ٢٠٠٣. لم يتم تعيين وزير للداخلية وكان الرئيس هو القائم بأعمال وزير الداخلية، ولهذا فان مرجعية المحافظين وتعاملهم كان يتم مع الرئيس ياسر عرفات.

بقيت مرجعية المحافظ في السلطة الوطنية الفلسطينية إلى وزير الداخلية حتى تاريخ ٢٠٠٣/١/١، حيث صدر مرسوم رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٣، والذي نص في المادة ٢ على أن المحافظ هو ممثل رئيس السلطة الوطنية ورئيس الإدارة العامة وأعلى سلطة في محافظته. وبهذا المرسوم والمرسوم رقم ٧٤ لسنة ٢٠٠٣، والذي نص على نقل المحافظين والعاملين معهم من وزارة الداخلية إلى دائرتهم في مكتب الرئيس، نقلت مرجعية المحافظ من وزارة الداخلية إلى مكتب الرئيس.

بتاريخ ٢٠٠٥/٤/١٤ صدر مرسوم رقم ٢٩ لسنة ٢٠٠٥، والذي نص على تعيين السيد سعيد أبو علي محافظا في وزارة الداخلية والأمن الوطني، ويتولى تنسيق وإدارة شؤون المحافظين بالوزارة. وهذا يدل على نقل مرجعية المحافظات مرة ثانية إلى وزارة الداخلية (الوقائع الفلسطينية، العدد ٥٨).

وبتاريخ ٢٠٠٥/٥/٢٢ صدر مرسوم رقم ٣٩ لسنة ٢٠٠٥، نص على نقل السيد سعيد أبو علي من وزارة الداخلية إلى أمانة الرئاسة، بوصفه الوظيفي محافظا بدرجة وزير ويعين مساعدا للأمين العام للرئاسة ومنسقا لشؤون المحافظين. وبهذا المرسوم تم إعادة مرجعية المحافظ إلى مكتب الرئيس، وبقيت مرجعية المحافظ إلى مكتب الرئيس حتى إعداد هذه الرسالة (الوقائع الفلسطينية، العدد ٥٨).

٤.٢ علاقة المحافظ مع مكتب الرئيس

بدأت علاقة المحافظ مع مكتب الرئيس منذ إنشاء المحافظات في السلطة الوطنية الفلسطينية، فكانت علاقة المحافظ مع الرئيس مباشرة نظرا لاحتفاظ الرئيس بمهام وزير الداخلية في الفترة التي سبقت تشكيل مجلس وزراء وتعيين رئيس للوزراء. وذلك بسبب تبعية المحافظ لوزير الداخلية حسب نظام التشكيلات الإدارية الأردني لعام ١٩٦٦ المطبق في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية بناء على المرسوم رقم (١) لسنة ١٩٩٤. أصدر الرئيس بتاريخ ٢٠٠٣/١/١ مرسوما رئاسيا رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٣ نقل بموجبه تبعية المحافظين من وزارة الداخلية إلى الرئيس مباشرة، وبهذا المرسوم أصبح المحافظون ممثلين للرئيس في محافظاتهم، ولا يتبعون إلى وزير الداخلية. ان هذا التمثيل يعمل على

تعزير مكانة المحافظ وتقوية سلطته وهيبته على النطاق الاقليمي للمحافظة بشكل واسع، حيث أن النص على أن المحافظ ممثل لرئيس السلطة وانه رئيس الإدارة العامة يضمن عليه جزءا من هيبته الرئيس، وبالتالي يمنحه سلطة معنوية تجعله في مركز قوة.

كانت علاقة المحافظ ومراسلاته مع مكتب الرئيس تتم مباشرة من خلال ديوان الرئاسة، وبتاريخ ٢٢/٥/٢٠٠٥ تم نقل السيد سعيد ابو علي من وزارة الداخلية وتعيينه مساعدا للامين العام للرئاسة ومنسقا لشؤون المحافظين. وبناء عليه اصبح يتابع شؤون المحافظين في مكتب الرئيس. وبتاريخ ٢٧/٦/٢٠٠٥ صدر المرسوم رقم ١٥ لسنة ٢٠٠٥ بخصوص اجتماع المحافظين، حيث نص على أن اجتماع مجلس المحافظين مع الرئيس يتم كل شهرين أو عند الضرورة بطلب من الرئيس. ومن خلال مقابلة المحافظين افادوا بان الاجتماعات مع الرئيس غير دوريه، وبعضها يتجاوز الشهرين للاجتماع.

وتم في هذا المرسوم تحديد المهام الموكلة إلى دائرة شؤون المحافظين في مكتب الرئيس وهي:

- أمانة سر مجلس المحافظين وتنسيق اجتماعاته.
- متابعة الاتصال مع رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية فيما يخص شؤون المحافظات والمحافظين.
- متابعة احتياجات المحافظين مع الوزارات والدوائر الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة.
- متابعة تنفيذ السياسات والخطط العامة المعتمدة في المحافظات.
- تلقي تقارير المحافظين وإعلامهم بأوامر وتعليمات الرئيس.
- إنشاء قاعدة بيانات وإعداد التقارير عن نشاط المحافظات.

من خلال هذه المهام المناطة بدائرة شؤون المحافظين، فان تعامل المحافظين مع مكتب الرئيس يتم من خلال هذه الدائرة. وهذا ما أفاد به المحافظون في حدود الدراسة أثناء مقابلات شخصية بهدف البحث. بتاريخ ٨/٤/٢٠٠٦ تم تعيين مستشار للرئيس لشؤون المحافظات وكان أول مستشار للرئيس السيد حكمت زيد فأصبحت المراسلات وعلاقة المحافظين مع مكتب الرئيس تتم من خلال التنسيق مع مستشار الرئيس لشؤون المحافظات (الوقائع الفلسطينية، العدد ٦٢).

٥.٢ علاقة المحافظ مع مجلس الوزراء ومكاتب الوزارات في محافظته

يتبع المحافظ حسب نظام التشكيلات الإدارية الأردني لسنة ١٩٦٦ إلى وزير الداخلية، أي إلى مجلس الوزراء، وتتم مراسلات المحافظ مع مجلس الوزراء بواسطة وزير الداخلية. حيث يوجد تسلسل إداري واضح في المراسلات، ويكون المحافظ ممثل السلطة التنفيذية ورئيس الإدارة العامة وأكبر سلطه في محافظته. وحسب النظام نفسه يقوم المحافظ برفع مشروع الموازنة العامة للمحافظة الذي تم إعداده من قبل المجلس التنفيذي في المحافظة إلى وزير الداخلية قبل شهرين من موعد النظر في الموازنة العامة للدولة، من أجل أن تقوم وزاره الداخلية بمناقشة مشروع الموازنة مع الوزارات والدوائر المختصة في المركز ودمجه مع الموازنة العامة للدولة.

بقي هذا النظام يطبق في السلطة الوطنية الفلسطينية إلى أن صدر المرسوم الرئاسي رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٣ بشأن اختصاصات المحافظين. والقرار رقم ٧٤ لسنة ٢٠٠٣، اللذان ألغيا بعض مواد النظام الأردني بسبب نقل مرجعية المحافظ من وزير الداخلية إلى الرئيس. ولكن المراسيم لم توضع بدائل للمواد التي تم إلغاؤها. وبهذا أصبح هناك لبس واجتهادات من قبل المحافظين في هذه المواد. ومن هذه المواد المادة رقم (٣٠) التي تنص على رفع الموازنة العامة للمحافظة إلى وزير الداخلية، فبعد إلغاء تبعية المحافظين إلى وزير الداخلية لم يوضح هل يقوم المحافظ برفع الموازنة إلى مجلس الوزراء مباشرة باعتبار أن المحافظة هيئة معنوية مستقلة، أم يتم رفعها من خلال وحدة شؤون المحافظات في مكتب الرئيس باعتبار أن المحافظة جزء من مكتب الرئيس، أو انه ليس من صلاحيات المحافظ إعداد الموازنة العامة لمحافظة وان إعداد الموازنة العامة للسلطة هو من صلاحيات مجلس الوزراء ولا دخل للمحافظات في ذلك.

من خلال المقابلات مع المحافظين وسؤالهم هل يقوم المجلس التنفيذي بإعداد مشروع الموازنة العامة للمحافظة، ويقوم المحافظ برفعها إلى وزير الداخلية أو مجلس الوزراء أو مكتب الرئيس. أفادوا أن المجلس التنفيذي لا يقوم بإعداد مشروع الموازنة العامة للمحافظة، ولا يتم رفعها إلى وزير الداخلية أو إلى مجلس الوزراء أو إلى مكتب الرئيس. وان المحافظ لا يوجد له دور في إعداد الموازنة العامة للسلطة، وهذه كانت إجابة المحافظين بالإجماع. وهذا يدل على أن مجلس الوزراء يتعامل بمركزية مطلقة. حيث لم يعطي دورا للمحافظات في تحديد أولوياتها وأهمها أهم دور للمحافظ من الناحية التنموية وهو المساهمة في إعداد الموازنة العامة للسلطة. فالمحافظ أكثر علما بالأولويات التنموية في محافظته من الوزارات في المركز، وبهذا لم يعد للمحافظ صفة الشريك في إعداد الموازنة العامة،

علاوة على ذلك وحسب ما أفاد به المحافظ في المقابلة فإن مجلس الوزراء رغم انه لم يشرك المحافظين في تحديد المشاريع والأولويات في الموازنة العامة، فإنه لم يقد بتزويد المحافظين بالمشاريع التي تم إقرارها ضمن الموازنة العامة، ولا تقوم الوزارات بمراسلة المحافظ بالمشاريع التي تنوي القيام بها في المحافظة، وهذا يتعارض مع المادة رقم (٣١) من قانون التشكيلات الإدارية الأردني، التي نصت على نقل الاعتمادات المخصصة للمحافظة إلى المحافظ ليقوم بتنفيذها وفق قرارات المجلس التنفيذي بعد تصديق الموازنة العامة للدولة. وبهذا فإن ما كان يطبق في الضفة الغربية قبل عام ١٩٦٧ اعتماداً على الأنظمة والقوانين التي كانت سارية المفعول في تلك الفترة، فيه مرونة ودور للمحافظ أكثر من مما هو موجود في عام ٢٠١٣.

ومن المواضيع التي بحاجة إلى توضيح في قانون التشكيلات الإدارية الأردني المادة رقم (٣٩ أ)، وهي المادة التي تتحدث عن المجلس الاستشاري واختصاصاته، حيث تنص على تشكيل مجلس أهلي استشاري في كل محافظه بتتسيب من المحافظ وموافقة وزير الداخلية، وهنا ارتبط تشكيل المجلس بموافقة وزير الداخلية ولأن المحافظين لا يتبعون إلى وزير الداخلية، أصبح تشكيل المجالس الاستشارية يرجع إلى اجتهاد المحافظين، حيث نجد الاختلاف في تشكيل المجالس في المحافظات التي جرت فيها الدراسة، فبعض المحافظات عدد أعضاء المجلس الاستشاري فيها ٢٥ عضو كما في محافظة سلفيت، وفي البعض الأخر ٤٥ عضواً كما هو الحال في محافظة نابلس، وفي بعضها لا يوجد مجلس استشاري كما في محافظة قلقيلية، وهناك اختلاف في مكونات المجلس الاستشاري بين المحافظات، وبرره المحافظون بأن الهدف من المجلس الاستشاري هو إشراك ممثلين عن المجتمع الأهلي، وأن العدد الموجود في القانون الأردني لا يغطي جميع شرائح المجتمع على مستوى المحافظة.

أما بخصوص المراسلات مع مجلس الوزراء فمن خلال المقابلات مع المحافظين وسؤالهم عن العلاقة مع مجلس الوزراء، أفادوا بأن المراسلات بعضها يتم مباشرة مع مجلس الوزراء ومع الوزارات، والبعض الآخر يتم عن طريق وحدة شؤون المحافظات في مكتب الرئيس. ولكن المشكلة تكمن بعدم فهم بعض الوزراء لادوار المحافظين وصلاحياتهم، فبعض الوزراء يقومون بالزيارات للمحافظات دون إعلام المحافظ. كذلك فإن القوانين والقرارات التي تصدر عن الوزارات لا يتم تزويد المحافظ بها كما جاء في المادة رقم (١٣) من قانون التشكيلات الإدارية الأردني، والتي نصت على أن يقوم المحافظ بتعميم جميع القوانين والأنظمة والتعليمات والبلاغات الصادرة عن مختلف الوزارات على الدوائر الموجودة في محافظته، والهدف من ذلك أن هذه القرارات عندما توزع عن طريق المحافظ فإن مدير

الدائرة يكون على علم بان هذه القرارات التي صدرت عن وزارته بالمركز حصلت على موافقة المحافظ الذي يعتبر اكبر سلطة إدارية في المحافظة، وبهذا لن يقع في إشكالية مع المحافظ إذا كانت تتعارض مع رؤيته وتوجهاته التنموية في محافظته. ومن الأمور التي حدثت نتيجة مراسلة المكاتب مباشرة وليس عن طريق المحافظ، ما حصل في محافظة نابلس حيث قام المحافظ بإيقاف قرارات لبعض الوزراء وذلك من خلال رؤيته ومعرفته بمحافظته واحتياجاتها وحفاظا على السلم الأهلي، ومنها إيقاف قرار لوزير الأوقاف بخصوص عدم قراءة القرآن قبل الأذان، فقام المحافظ بإلزام مدير الأوقاف في محافظته بعدم تطبيق القرار، وذلك لعلم المحافظ بان هذه عاده في المدينة وورود أكثر من شكوى بذلك لمكتب المحافظ. كذلك قرار وزير الاتصالات بإغلاق محطتي راديو في مدينة نابلس دون التنسيق مع المحافظة فقام المحافظ بإيقاف تنفيذه. ولكن ما يحدث هو أن المحافظ يعلم ببعض القرارات التي تصدر من الوزارات بالمركز من بعض مدراء الدوائر في محافظته فقط (مقابلة شخصية، محافظ نابلس، ٢٠١٣).

أما عند سؤال المحافظين عن سلطتهم على المجلس التنفيذي والزامهم لأعضائه بتنفيذ رؤيتهم، أفادوا بان مدراء المكاتب الفرعية للوزارات ملزمون بتنفيذ قرارات المحافظ، وعند سؤالهم عن الإجراء الذي يتخذه المحافظ في حال لم يعجبه انجاز احد مدراء المؤسسات في المحافظة فكانت إجابتهم، بأنهم لا يسمحوا بوجود أي مدير في محافظتهم لا ينفذ سياساتهم وذلك بالتنسيق مع الوزير المختص، حيث قام بعض المحافظين برفع أسماء بعض مدراء الدوائر الذين لا يقتنع بهم المحافظ للوزراء المختصين من اجل نقلهم من المحافظة، وقام الوزراء بتنفيذ توصيات المحافظين.

علما انه في القانون الأردني يوجد مواد مخصصة لهذا الغرض ومنها المادة رقم (١٦)، والتي نصت على للمحافظ ان يقترح نقل أي موظف بمحافظته اذا اقتنع ان وجوده لم يعد يتلاءم مع المصلحة العامة، ويتم النقل بالتنسيق من المجلس التنفيذي وقرار من الوزير المختص، وللمحافظ ان يقترح على المراجع المختصة اتخاذ الإجراءات التأديبية بحق موظفي محافظته الذين يخرج أمر معاقبتهم عن دائرة اختصاصه وفق أنظمة الموظفين، وإذا لم تأخذ الوزارات أو الدوائر المختصة برأي المحافظ أو المجلس التنفيذي، جاز للمحافظ أن يرفع الأمر إلى مجلس الوزراء عن طريق وزير الداخلية.

من خلال إجابات المحافظين ومراجعة المادة رقم ١٦، نلاحظ بان بالقانون الأردني فيه وضوح وإجراءات محددة، ولكن ربطها بأنها تتم من خلال وزير الداخلية، أما في السلطة الوطنية الفلسطينية وبعد إلغاء التبعية لوزير الداخلية فلا يوجد وضوح في اتخاذ الإجراءات التأديبية.

ومن المواد التي وردت في نظام التشكيلات الإدارية الأردني لعام ١٩٦٦ والتي تمنح المحافظ السلطة العليا على الموظفين ضمن حدود محافظته، ما ورد في المادة ١٧ من إشراف المحافظ مباشرة على دوائر المحافظة باستثناء المحاكم، وعلى الموظفين تنفيذ تعليمات وأوامر المحافظ مع الحق في إبداء الملاحظات على هذه الأوامر، ولكن إذا لم يأخذ المحافظ بملاحظاتهم وصادر قراراته واوا مره خطيا عليهم تنفيذها، على أن يرفعوا الأمر إلى مرجعهم المختص، وما ورد في المادة ١٨ بان المحافظ مسئول عن الدوام الرسمي لجميع الدوائر باستثناء المحاكم، ولا يجوز لرؤساء هذه الدوائر مغادرة مركز المحافظة إلا بعلمه، وحسب المادة (١٩) فإنه على أي موظف في الدولة يحضر إلى المحافظة بمهمة رسمية عليه إبلاغ المحافظ بالمهمة وتزويد المحافظ بنسخة عن تقرير عمله الذي له علاقة بالمحافظة. إضافة لما ورد من صلاحيات للمحافظ في نظام التشكيلات الإدارية الأردني والمراسيم الرئاسية، فهناك ادوار للمحافظ صدرت ضمن القوانين الخاصة بالوزارات.

٦.٢ دور المحافظ كما جاء في القوانين الأردنية قبل عام ١٩٦٧

أولت القوانين الأردنية التي كانت مطبقة قبل عام ١٩٦٧ المحافظ دورا كبيرا في جميع المجالات الصحية والأمنية والاجتماعية، وحددت أدواره في بعض مواد القوانين الخاصة بالوزارات ومن هذه القوانين:

• قانون تحصيل الأموال الأميرية رقم (٦) لسنة ١٩٥٢ والمعدل عام ١٩٦٦

استنادا لهذا القانون يتعين على الأفراد دفع ما عليهم من ضرائب ورسوم طوعية، وإلا أجاز القانون للإدارة المالية أن تنفذ قراراتها جبراً بواسطة تحصيل الأموال الأميرية من خلال لجنة تحصيل الأموال الأميرية، التي تشكل من الحاكم الإداري (المحافظ، المتصرف، مدير القضاء) رئيساً ومن محاسب المقاطعة وأحد أعضاء مجلس الإدارة المنتخبين، ويمارس المحافظ اختصاصاته بموجب هذا القانون وفق الإجراءات التالية:

١. يصدر المحافظ قراراً بالحجز على الأموال المنقولة وغير المنقولة العائدة للمكلف، ويقوم الجابي وأحد أعضاء اللجنة الذي يعينه المحافظ لهذه الغاية بموجب قرار من المحافظ يخوله بالدخول إلى منزل المكلف أو أرضه أو متجره والحجز على مقتنياته بقدر ما يرى فيه الكفاية لتأدية المطلوب منه، ويحتفظ بالأموال المحجوزة لمدة أسبوع، وعند انتهاء هذه المدة تباع تلك الأموال بالمزاد العلني، ويجوز للمحافظ أن يمدد مدة الأسبوع بناء على سبب معقول أبدي له.

٢. يتم بيع المال المحجوز أو قسم منه فوراً بالمزايدة العلنية إذا كان مما يرجح تلفه أو سقوط قيمته وذلك برضاء المكلف أو بناء على أمر المحافظ الخطي.
٣. يقوم المحافظ بانتداب أحد الموظفين لحضور المزايدة وتقديم محضر بذلك.
٤. للمحافظ أن يحجز أي أجور أو ديون مستحقة للمكلف بدلا من حجز مقتنياته وبيعها، كما أجاز له أن يحجز على ثلث المرتب أو المخصصات التي يتقاضاها من مؤسسة رسمية أو من أية جهة أخرى إذا كان موظفاً، وربع راتبه التقاعدي إذا كان متقاعداً.
٥. للمحافظ أن يمدد مدة الإحالة الأولى والتي هي واحد وثلاثون يوماً، إذا كان أعلى ثمن حصل عليه أدنى كثيراً من القيمة المقررة لتلك الأموال غير المنقولة، فإذا وضعت الأموال غير المنقولة في المزايدة ولم يظهر لها طالب، فعلى المحافظ أن يقدر قيمة تلك الأموال المنقولة من قبل خبيرين أحدهما من دائرة الأراضي يعينه وزير المالية، وبعد إذن تسجل بإسم الخزينة المالية في دائرة تسجيل الأراضي.
٦. للمحافظ سلطة تقديرية في أن يستقصي ظروف المكلف ووسائل معيشتته، في حالة عدم العثور على أموال غير منقولة أو مقتنيات تفي بالحاجة، وله أن يقرر استيفاء الذمة المطلوبة منه إما على الفور أو اقساط حسب ما يراه مناسباً، وفي حالة تخلفه عن الدفع فللمحافظ صلاحية حبسه لمدة لا تزيد على شهر واحد. المادة (١٢/أ،ب) من القانون نفسه.
٧. للمحافظ أن يستثني من الحجز ما يراه لازماً وضرورياً للعيش الكريم للمكلف. المادة (١٣) من القانون نفسه.
٨. للمحافظ أن يسترشد بآراء الموظفين المختصين في منطقتهم قبل إصدار قراره.

• قانون صيانة أسلاك البرق والهاتف لسنة ١٩٣٦ والمعدل عام ١٩٦٦

منح قانون صيانة أسلاك البرق والهاتف المحافظ اختصاصات واسعة لصيانة أسلاك البرق والهاتف والتحقيق لمعرفة الفاعل، وينصب اختصاص المحافظ بموجب هذا القانون على صيانة جميع أسلاك البرق والهاتف الممتدة ضمن أراضي حدود محافظته، وتشمل الأعمدة وجميع الأدوات الأخرى المستعملة لحمل أسلاك البرق والهاتف وربطها (المادة رقم ٢).

يمارس المحافظ هذا الاختصاص بموجب هذا القانون، عند الإبلاغ عن وقوع اعتداء على أسلاك البرق والهاتف سواء بقطعها أو كسرها أو تخريبها أو سرقتها أو بإلحاق الضرر بها بأي شكل كان من قبل أهالي المنطقة أو مختارها. المادة (٣) من القانون نفسه.

وقد حدد هذا القانون الإجراءات القانونية التي يتوجب على المحافظ القيام بها في حالة وقوع الاعتداء على أسلاك البرق والهاتف:

يتم إجراء الكشف من قبل المحافظ او بواسطة احد موظفي دائرته فوراً على المكان الذي وقع فيه الاعتداء، وذلك للثبوت من مدى الاعتداء الواقع وإجراء التحقيق لمعرفة الفاعل، المادة (٤) فإذا كشف التحقيق عن معرفة الفاعل فيعاقب المعتدي بمقتضى احكام الفصل الثاني من قانون العقوبات الأردني رقم (٦٠) لسنة ١٩٦٠م، أما في حالة عدم معرفة الفاعل ووقوع الاعتداء على أسلاك البرق والهاتف أو أعمدتها أو أجهزتها ضمن اختصاص منطقة محددة كمجلس قروي مثلاً، ففي هذه الحالة يقوم المحافظ بإجراء التحقيق مع أهالي المنطقة التي وقع فيها الضرر استناداً لأسباب معقولة وكون منها قناعته بأن أهالي المنطقة قاموا بإيقاع الضرر، أو تأمروا أو ساعدوا بأي وجه على إيقاعه، أو تخلفوا عن تقديم ما في استطاعتهم من المساعدة لإظهار المجرم أو المجرمين لإلقاء القبض عليهم، أو تأمروا على تهريب او ايواء أي شخص يشتبه باشتراكه في ارتكاب الجرم، أو اتفقوا على إخفاء أية بيينة جوهريّة من شأنها إثبات ارتكاب الجرم. يقرر المحافظ في هذه الحالة فرض مبلغ على أهالي المنطقة التي حصل فيها الضرر مساوياً لقيمة الضرر والنفقات اللازمة لإزالته يدفع إلى المصلحة ذات العلاقة، وللمحافظ فرض غرامة مشتركة على أهالي المنطقة لا تزيد على خمسين ديناراً تدفع لصندوق الخزينة وتحصل قيمة الضرر والنفقات بموجب قانون تحصيل الأموال الأميرية لسنة ١٩٥٢. وعملاً بأحكام المادة الرابعة من قانون الإدارة العامة رقم (١٠) لسنة ١٩٦٥م، قرر مجلس الوزراء بتاريخ ١٣/٦/١٩٦٦ تفويض المحافظين الصلاحية المخولة لوزير الداخلية بمقتضى الفقرة الثانية من المادة السادسة من قانون صيانة أسلاك البرق والهاتف لسنة ١٩٦٦.

• قانون الاجتماعات العامة رقم (٦٠) لسنة ١٩٥٣

حدد هذا القانون الإجراءات الخاصة بتنظيم الاجتماعات العامة وهي:

١. إشعار المحافظ قبل ثماني وأربعين ساعة من عقد الاجتماع، بحيث يوقع هذا الإشعار من أشخاص لا يقل عددهم عن خمسة، موضحين المحل المقرر لعقد الاجتماع واليوم والساعة اللذان سيعقد فيهما الاجتماع والغرض منه (المادة (٤)).
٢. للمحافظ الحق أن يوفد موظفاً ينوب عنه لحضور الاجتماع، ولقائد المنطقة أيضاً حضور الاجتماع أو تعيين ضابط ليقوم مقامه وذلك لاتخاذ الإجراءات والتدابير الضبطية اللازمة للمحافظة على النظام العام.

• قانون ترخيص كتاب الاستدعاءات رقم (٤٢) لسنة ١٩٥٦

حدد هذا القانون دور المحافظ في إصدار رخص كتابة الاستدعاءات، من خلال قيام الشخص الذي يرغب بالحصول على رخصة بتقديم طلب ممارسة مهنة كتابة الاستدعاءات إلى المحافظ أو من ينيبه من الموظفين الإداريين، بحيث يتم التأكد من توافر شروط مهنة كتابة الاستدعاءات والاستئناس برأي الدوائر الأمنية سواء عند الحصول على الرخصة لأول مرة أو عند تجديدها، ويستوفى بعد ذلك رسم قدره (٥٠٠) فلس سنوياً لقاء بدل ممارسة مهنة كتابة الاستدعاءات.

وقد حدد القانون الصلاحيات التي يمارسها المحافظ على ممارسي هذه المهنة وهي:

- ١- للمحافظ أن يلغي في أي وقت كان أي رخصة لحاملها بسبب سوء سلوكه أو استعماله لغة بذيئة في الاستدعاءات التي يكتبها ويجوز للمحافظ أن يرفض تجديد أية رخصة كما ورد في المادة (٦).
- ٢- يعاقب من يخالف أحكام هذا القانون لدى قاضي الصلح بغرامة لا تتجاوز الخمسة دنانير أو بالحبس مدة لا تتجاوز اسبوعاً واحداً كما جاء بالمادة (٧).

• قانون الحرف والصناعات رقم (١٦) لسنة ١٩٥٣

للمحافظ حسب هذا القانون الدخول في جميع الأوقات أي مكان صدرت بشأنه رخصة لتعاطي حرفة مصنعة، للتأكد من وقوع أي عمل فيه مخالفاً لأحكام هذا القانون، وله صلاحية إصدار أمر بإغلاق أي محل إغلاقاً مؤقتاً عند توافر شرطين:

الشرط الأول: أن تسند إلى صاحب المحل تهمة من التهم المبينة في المادة التاسعة من قانون الحرف والصناعات وهذه التهم هي:

١. تعاطي حرفة مصنفة دون رخصة.
٢. عدم وضع الرخصة في مكان ظاهر في المحل.
٣. العرض للبيع مادة غذائية قابلة للتلوث أو نقلها دون غطاء أو دون أن يراعي النظافة.
٤. العرض للبيع شراب غير صحي أو عرضه في أوعيه غير نظيفة.
٥. العرض للبيع مادة غذائية غير صالحة للأكل.
٦. أتى بالنسبة للحرفة التي يقوم بها أي أمر يتنافى مع الأمور الصحية العامة أو ما يخل بالنظام العام أو الأمن العام.
٧. التخلف عن العمل بأي شرط من شروط الرخصة أو بأي شرط آخر مقرر.

الشرط الثاني: أن يكون هنالك طلب من طبيب الصحة لإغلاق المحل. عند توافر هذين الشرطين فإن للمحافظ أن يصدر أمراً بإغلاق المحل مؤقتاً إلى أن تصدر المحكمة حكمها بتلك التهمة، إذ أن المادة التاسعة قد أنطت بالمحكمة ذاتها حق الإغلاق غير المؤقت عند إدانة المخالف بالتهمة المسندة اليه، وأخيراً منح القانون للمحافظ بمقتضى أحكام المادة (١٥) منه صلاحية تصنيف درجات الحرف والصناعات بعد استشارة الموظفين المختصين في المحافظة ويكون قراره بالتصنيف قطعياً.

• قانون الجمعيات والهيئات الاجتماعية رقم (٣٣) لسنة ١٩٦٦

منح هذا القانون المحافظ عدة صلاحيات في مجال إنشاء الجمعيات ومنها:

١. قبل أن يتم تسجيل الجمعية للوزير (وزير الداخلية) أن يستأنس برأي المحافظ، على أن يقوم المحافظ بإبداء ملاحظاته في فترة لا تتجاوز ثلاثين يوم. المادة ٦ من القانون نفسه.
٢. إذا أرادت جمعية تغيير هيئتها الإدارية كلياً أو جزئياً، عليها الحصول على موافقة الوزير المختص خطياً، بعد الاستئناس برأي المحافظ. المادة ١٥ من القانون نفسه.
٣. يتم تزويد الجمعيات بأوامر حلها بواسطة المحافظ.

وتعتبر عبارة الاستئناس ملزمة قانونياً للوزير، وبدونها يعتبر قرار الوزير لاغياً. (خريسات، ١٩٩٩، ص ٧٥)

• قانون تنظيم المدن والقرى الأردني رقم ٧٩ لسنة ١٩٦٦

منح هذا القانون للمحافظ صلاحيات في مجال تنظيم المدن والقرى من خلال ترؤس المحافظ لجنة تنظيم المدن والقرى والأبنية اللوائية، ومن بين أعضاء اللجنة ممثل عن وزارة الأشغال ومدير وزارة الصحة في المحافظة، وممثل عن دائرة تنظيم المدن والقرى المركزية، المدعي العام في اللواء، ممثل لجنة التنظيم المحلية لكل لجنة محلية يتم النظر في موضوع يخصها، ومن المهام التي منحت لهذه اللجنة حسب ما جاء في المادة (٨) من القانون نفسه:

- أ. الموافقة على مخططات التنظيم التفصيلية.
- ب. النظر في الاعتراضات التي تقدم على مخططات التنظيم الإقليمية والهيكلية والتفصيلية في منطقتها ورفع توصياتها بذلك إلى مجلس التنظيم الأعلى.

ج. النظر في أي استئناف يقدم إليها ضد قرار لجان تنظيم المدن المحلية في منطقتها ويكون قرارها بشأن ذلك نهائياً. غير انه إذا اختلفت اللجنتان فيحق للجنة المحلية أن ترفع هذا الاختلاف إلى مجلس التنظيم الأعلى ويكون قراره بشأن ذلك نهائياً.

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

تمارس لجنة اللواء بالإضافة إلى صلاحياتها ومهامها جميع صلاحيات ومهام اللجنة المحلية بشأن منطقة التنظيم الإقليمية إذا اصدر الوزير بمقتضى أحكام هذا القانون امراً يقضي بعدم اعتبار مجلس البلدية لجنة محلية للتنظيم فعندئذ تتألف لجنة التنظيم والأبنية المحلية ممن يلي:-

١. الحاكم الإداري للمنطقة ويكون رئيساً للجنة.
٢. رئيس البلدية.
٣. شخص يسميه مجلس البلدية.
٤. تسمية لجنة اللواء.
٥. ممثل وزارة الصحة.
٦. مهندس البلدية (إن كان للبلدية مهندس) أو مهندس دائرة التنظيم.

• قانون المفرقات رقم (١٣) لسنة ١٩٥٣

قد جاء في المادة رقم ٣ من القانون انه يعمل بالرخصة في المحل الذي صدرت من اجله الرخصة، ولا تصدر الرخصة الا للمحل الذي يوافق عليه المحافظ، وجاء في المادة رقم ١٠ انه يحق للمحافظ ان يصدر تعليماته بنقل أي محل مفرقات من مكانه الى أي مكان اخر يرى انه انسب لهذه الغاية، حتى وان كان مع صاحب المحل رخصة بالمكان المطلوب النقل منه.

• قانون منع الجرائم رقم (٧) لسنة ١٩٥٤:

كما جاء في المادة رقم (٣) من هذا القانون فانه في حالة اتصل بالمتصرف أو كان لديه ما يحمله على الاعتقاد بوجود شخص في منطقة اختصاصه ينتسب لأي صنف من الأصناف التالية:

١. كل من وجد في مكان عام أو خاص في ظروف تقنع المتصرف بأنه كان على وشك ارتكاب أي جرم أو المساعدة على ارتكابه.

٢. كل من اعتاد اللصوصية أو السرقة أو حيازة الأموال المسروقة أو اعتاد حماية اللصوص أو إيوائهم، وعلى المساعدة على إخفاء الأموال المسروقة أو التصرف بها.
٣. كل من كان في حالة تجعل وجوده طليقا بلا كفالة خطرا على الناس.

يحق للمحافظ إصدار مذكرة حضور لأي شخص ينطبق عليه الأصناف سابقة الذكر، ويحق له كتابة تعهد عليه إما بكفالة كفلاء وإما بدون كفيل، وفي حال لم يحضر أي شخص صدر بحقه مذكرة حضور للمحافظ خلال مدة معقولة، يحق للمحافظ كما جاء في المادة ٤ أن يصدر مذكرة بالقبض عليه على أن تجري محاكمته خلال اسبوع من تاريخه وحسب ما جاء في المادة ٥، يشرع المحافظ بالتحقيق مع الشخص المطلوب، وبعد التحقيق يحق للمحافظ أن يكتب عليه تعهد أو أن يفرج عنه إذا لم يرى ضرورة لكتابة تعهد. من خلال مراجعة هذه القوانين نجد بان المحافظ له دور مهم في العملية التنموية وهو ما بدى واضحا من دوره في القوانين.

٢.٧ الدور التنموي للمحافظ بصفته رئيس اللجنة الامنية

علاقة الأمن بالتنمية علاقة طردية إذ لا تنمية بلا أمن ولا أمن بلا تنمية، وهذه العلاقة تنطلق من الجزء الصغير في الدولة وتتطور لمستوى الدولة عامة. لا يمكن أبداً أن تتجح مشاريع تنموية في ظل الصراعات والنزاعات والحروب، كما لا يعقل أن يعم الأمن في ظل غياب تنمية تلبي حاجات وطموحات المجتمع الذي يريد أن ينهض بالمستوي المعيشي حتى يصل إلي مرافئ الثبات في حركة منتظمة داخل أطر متناسقة.

إذا كان علم الاقتصاد الحديث يهتم بترشيد استخدام الموارد الاقتصادية المتاحة في مجتمع ما من أجل الإشباع الأمثل لحاجيات أفرادها فإن عملية وضع هذا التعريف العلمي البحت موضع التنفيذ في مواجهة تحديات الواقع وتناقضاته تتطلب توفر مناخ أمني متكامل في داخل المجتمع يضمن سير التفاعلات المختلفة اجتماعيا وسياسياً واقتصادياً في المسار الطبيعي الذي يؤدي إلي تحقيق أهدافه الكبرى.

تعتبر سيادة الاستقرار عاملاً أساسياً لاستمرار العملية التنموية ويقصد بالاستقرار هنا استقرار الأمن الاجتماعي والاستقرار السياسي ومدى احترام حقوق الأفراد وضمان حرياتهم المشروعة في العمل وممارسة شتى أنواع النشاط الاقتصادي والسياسي والاجتماعي وما يكفل لهم تحقيق الأرباح وجنى

ثمار العمل والكفاح، ولا شك أن غياب حالة الأمن والاستقرار هذه ستخلف تقلبات اقتصادية واجتماعية تؤدي إلى عرقلة النشاط الاقتصادي القائم مما يؤدي بدوره إلى تحجيم مناسط التنمية الاقتصادية وقد تأخذ حالة عدم الأمن أو عدم الاستقرار أشكالاً مختلفة، تعتمد في تأثيرها وبعدها إلى مسبباتها الأساسية.

ومن هنا فان توفير الأمن هو مسؤولية الأجهزة الأمنية، ومن خلال الأنظمة والقوانين الفلسطينية وخصوصا المرسوم الرئاسي رقم ٢ لسنة ٢٠٠٦ فان للمحافظ دور مهم بعمل الأجهزة الأمنية، فقد منح المرسوم للمحافظ رئاسة اللجنة الأمنية في المحافظة، التي تتكون من مدراء الأجهزة الأمنية في المحافظة، وبناء على المرسوم يقدم مدراء الأجهزة الأمنية للمحافظ التقارير اليومية عن الوضع الأمني في المحافظة، وتجتمع اللجنة مرة واحدة كل اسبوع أو في حالة طلب المحافظ لعقد اجتماع، وحسب ما جاء في المرسوم فان اللجنة تنفذ القرارات المركزية في المجال الأمني، وهذا يدل على توجه السلطة للعمل الجماعي في المجال الأمني في المحافظات من خلال رئاسة المحافظ للجنة الأمنية الذي يجب ان يكون على اطلاع كامل بالوضع الأمني في المحافظة، وإصدار تعليماته لتنفيذ رؤيته في توفير الأمن والأمان للمواطن وخدمة للعملية التتموية. ومن خلال المقابلات مع المحافظين فان نقل مرجعية المحافظ من وزارة الداخلية إلى الرئيس منحهم سلطة أقوى على الأجهزة الأمنية، حيث ان الرئيس له سلطة على جميع الأجهزة الأمنية أما وزير الداخلية فسلطته لا تشمل جميع الأجهزة. ومن خلال واقعنا فقد مرت السلطة بفترة فلتان امني أدى إلى تأخر عجلة التنمية في أراضي السلطة، وهذا دليل على ارتباط التنمية بالامن.

٨.٢ رواتب المحافظين ومكافآتهم وتقاعدهم

منذ انشاء السلطة الوطنية الفلسطينية وحتى صدور قانون مكافآت ورواتب المحافظين، كان المحافظون يتلقون سلف راتب وليس راتب محدد بدأت بمبلغ ٣٠٠٠ شيكل، وبعد مناقشة مشروع قانون رواتب ومكافآت أعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة والمحافظين، من قبل المجلس التشريعي أحس المحافظون بالاهانة من خلال وضعهم في آخر السلم بهذا المشروع مقارنة مع أعضاء التشريعي والوزراء، ولهذا قاموا بمراسلة الرئيس بمراسلة بتاريخ ٢٠٠٤/٤/١٧ صادرة من مكتب المحافظ في محافظة غزة ووقع عليها معظم المحافظين، جاء فيها مناشدة للرئيس بإنصافهم وإعطائهم حقوقهم المادية والمعنوية أو التكرم بإعفائهم من مهامهم، وكان تعليق الرئيس على الرسالة

بتاريخ ٢٠٠٤/٤/١٨ بأنه ليس من حق المجلس التشريعي مناقشة هذا الموضوع، لان هذا فقط للرئيس ومكتبه ومؤسسة الرئاسة التي يتبع إليها المحافظون .

وبتاريخ ٢٠٠٤/١٠/٢ قام الرئيس بالمصادقة على مشروع القانون والذي جاء فيه في الفصل الرابع الذي اختص بمكافآت ومخصصات المحافظ، ما جاء في المادة رقم (٩) "يتقاضى المحافظ راتباً شهرياً وفقاً لدرجته التي يحددها الرئيس في قرار تعيينه ويدفع له عن الفترة الممتدة من تاريخ مباشرته العمل وحتى انتهاء خدمته". اما بخصوص التقاعد فقد جاء في المادة رقم (١٠) بان راتب المحافظ التقاعدي بحد اقصى لا يتجاوز ٧٠% من المبلغ الاجمالي المحدد للراتب الشهري مربوطاً بجدول غلاء المعيشة. وهذا القانون فرق ما بين المحافظ والوزراء واعضاء المجلس التشريعي (ملحق رقم ١٢).

بتاريخ ٢٠٠٤/١٠/١٢ اعاد المحافظون مراسلة الرئيس بمراسلة موقعة من جميع المحافظين، جاء فيها مطالبة الرئيس باصدار تعليماته الى وزير المالية لاعطائهم كل ما اعطى للوزراء قانوناً، سواء فيما يخص الراتب الشهري وبديل تحسين الاوضاع والمخصص التقاعدي ، وعمل تسوية للسلف التي تقاضوها سابقاً. فوافق الرئيس على طلب المحافظين وعلق على المراسلة "الاخ د.سلام للصرف اسوة بزملائهم الوزراء"

استشهد الرئيس ياسر عرفات دون ان ينفذ قراره بخصوص منح المحافظين ما يمنح للوزراء، فقام محافظ محافظة شمال غزة المحافظ صخر بسيسو نيابة عن المحافظين بمراسلة السيد احمد قريع رئيس مجلس الوزراء بمراسلة رقم ١١٣ بتاريخ ٢٠٠٥/٢/١، جاء فيها بان المحافظين يزداد احساسهم يوم بعد يوم بانهم مولود غير شرعي في النظام السياسي والاداري والمالي الفلسطيني، وبانهم راسلوا الرئيس ياسر عرفات واشر على مراسلتهم يصرف لهم اسوة بزملائهم الوزراء، وطالبوا بمعاملتهم بالراتب اسوة بالوزراء، وتسوية امورهم المالية منذ تعيينهم. وقام رئيس الوزراء بتحويل المراسلة الى وزير المالية ورئيس ديوان الموظفين وكتب عليها هام.

كما جاء في مراسلة من صخر بسيسو وسميح عبدالفتاح بتاريخ ٢٠٠٥/١١/٢٣ موجهة الى رئيس الوزراء ووزير المالية، بانه تم صرف الراتب الحالي لهم تحت مسمى راتب وليس سلفة بناء على قرار من الرئيس ابو مازن يصرف للمحافظ راتب كعضو المجلس التشريعي، وطالبا بالرسالة تسوية السلف السابقة اسوة بالوزراء.

وفي مقابلة مع منسق شؤون المحافظات الحاج موفق دراغمه بتاريخ ٢٢/٤/٢٠١٣ أفاد بان المحافظين العاملين في السلطة الوطنية الفلسطينية يتم معاملتهم معاملة الوزير . من خلال مراجعة هذه المراسلات نلاحظ بان المحافظ تم معاملته كعضو المجلس التشريعي ومن ثم معاملته معاملة الوزير بناء على قرار من الرئيس . وهذا يتعارض مع قانون مقرر من المجلس التشريعي، الذي فرق بين المحافظ وأعضاء المجلس التشريعي والوزراء .

٩.٢ دور المحافظ في القوانين التي صدرت فترة السلطة الوطنية الفلسطينية

من خلال مراجعة القوانين الفلسطينية التي صدرت منذ إنشاء السلطة الفلسطينية، لم يجد الباحث دوراً للمحافظ كما هو الحال في القوانين الأردنية التي كانت سارية المفعول، ومن هذه القوانين التي من الضروري حسب رأي الباحث أن يكون للمحافظ دوراً فيها :

١. قانون حماية المستهلك رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٥ والذي صدر بتاريخ ١-١١-٢٠٠٥ لم يجد الباحث اي دور للمحافظ في هذا القانون، علماً ان المحافظ هو رئيس لجنة الصحة والسلامة العامة في المحافظة، والرقابة على السوق وحماية المستهلك من أهم أعمال هذه اللجنة.
٢. قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الاهلية رقم (١) لسنة ٢٠٠٠ والذي صدر بتاريخ ١٦-١-٢٠٠٠ لم يحدد المشرع اي دور للمحافظ في هذا القانون علماً بان هذا القانون الغى قانون الجمعيات الخيرية الاردني رقم ٣٣ لسنة ١٩٦٦ والذي كان للمحافظ دوراً فيه كما ذكرنا سابقاً.
٣. قانون الطفل الفلسطيني رقم (٧) لسنة ٢٠٠٤، صدر بتاريخ ١٥-٨-٢٠٠٤ لم يذكر المشرع اي دور للمحافظ في هذا القانون، علماً بان في الهيكلية المعتمدة للمحافظات يوجد دائرة تهتم بتنمية الطفل.
٤. قانون الزراعة رقم (٢) لسنة ٢٠٠٣ صدر بتاريخ ٥-٨-٢٠٠٣ لم يحدد المشرع اي دور للمحافظ.
٥. قانون البيئة رقم (٧) لسنة ١٩٩٩ صدر بتاريخ ٢٨-١٢-١٩٩٩ لم يحدد المشرع أي دور للمحافظ، علماً بان احدى دوائر المحافظة وهي دائرة الصحة والبيئة من اهم اعمالها الحفاظ على سلامة البيئة.
٦. قانون الصحة العامة رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٤ صدر بتاريخ ٢٧-١٢-٢٠٠٤، لم يذكر في هذا القانون أي دور للمحافظ واغفل القانون الصلاحيات الممنوحة للمحافظ في مجال الصحة العامة، وان المحافظ هو رئيس لجنة الصحة والسلامة العامة في المحافظة.

٧. قانون بشأن المصادر الطبيعية رقم (١) لسنة ١٩٩٩ صدر بتاريخ ٢٤-١-١٩٩٩، لم يذكر أي دور للمحافظ في هذا القانون.

٨. قانون الهيئات المحلية رقم (١) لسنة ١٩٩٧، لم يعط للمحافظ أي دور علما بان تعامل المحافظ مع الهيئات المحلية تعامل شبه يومي ولم يحدد هذا القانون طبيعة العلاقة مع المحافظ، ومنح هذا القانون مدير وزارة الحكم المحلي في المحافظة رئاسة لجنة التنظيم والبناء في المحافظة وهو ما يختلف مع قانون تنظيم المدن والقرى الأردني رقم ٧٩ لسنة ١٩٦٦، حيث أن المحافظ حسب هذا القانون هو رئيس اللجنة ، وهو ما أكدته المراسيم الرئاسية.

٩. قانون الصناعة رقم ١٠ لسنة ٢٠١١ الصادر بتاريخ ٤/٨/٢٠١١ منح للوزير المختص فقط صلاحية إغلاق المنشآت الصناعية سواء بشكل مؤقت أو بشكل دائم، أي أن المحافظ بصفته رئيس لجنة السلامة العامة ليس له دور في اغلاق المنشأة حتى ولو أن المنشأة الصناعية تشكل خطرا على السلامة العامة.

اما القوانين التي ذكر دور للمحافظ فيها فهي:

١. قانون رقم (١٢) بشأن الاجتماعات العامة، في هذا القانون منح المشرع دورًا للمحافظ من خلال ما جاء في المادة رقم ٣ والتي جاء فيها، يحق عقد الاجتماعات العامة على أن يوجه إشعار كتابي للمحافظ أو مدير الشرطة بذلك قبل ٤٨ ساعة من موعد عقد الاجتماع، ووضحت المادة رقم ٤ آلية تقديم الإشعار والتعامل معه على النحو التالي:

أ. يقدم إشعار كتابي موقع من الأشخاص المنظمين للاجتماع على ألا يقل عددهم عن ثلاثة مبينين فيه المكان والزمان اللذين سيعقد فيهما الاجتماع والغرض منه.

ب. في حالة تقديم الإشعار الكتابي من جهة ذات شخصية اعتبارية يكتفي بتوقيع من يمثلها.

ج. دون المساس بالحق في الاجتماع، للمحافظ أو لمدير الشرطة أن يضع ضوابط على مدة أو مسار الاجتماع المنصوص عليه في المادة رقم (٣) بهدف تنظيم حركة المرور، على أن يبلغ المنظمون بهذه الضوابط خطيا بعد ٢٤ ساعة على الأكثر من موعد تسليم الإشعار.

د. في حال عدم تلقي الجهة المنظمة لأي جواب خطي حسب ما هو منصوص عليه في الفقرة السابقة يحق للجهة المنظمة إجراء الاجتماع العام في الموعد المحدد طبقا لما هو وارد في الإشعار.

٢. قانون رقم (٣) لسنة ١٩٩٨ بشأن الدفاع المدني، حيث نص هذا القانون على تشكيل لجنة عليا للدفاع المدني في المركز، وتشكيل لجنة محلية للدفاع المدني في كل محافظة كما نصت المادة رقم ١٣ من القانون، ويكون رئيس اللجنة المحلية المحافظ أو من ينيبه، تختص اللجنة المحلية المذكورة بتنفيذ خطط ومشروعات الدفاع المدني الخاصة بالمحافظة ودراسة الوسائل المؤدية إلى تنفيذها على أكمل وجه كما جاء في المادة رقم ١٤ ولها في سبيل ذلك ممارسة الأعمال التالية:
- الإشراف على تكوين فرق مراقبي الغارات الجوية ومراقبي الحريق والإسعاف والإنقاذ.
 - عمل الترتيب اللازم لتدريب الفرق المذكورة على أعمال الدفاع المدني حسب المناهج والخطط التي تصدر عن المجلس الأعلى للدفاع المدني.
 - عمل توعية محلية لأعمال الدفاع المدني وتوزيع النشرات والإعلانات التي تعد لهذا الغرض وتعليم الجمهور طرق الوقاية من الغارات الجوية وترغيبه في التطوع في فرق الدفاع المدني المختلفة.
 - اقتراح الإجراءات والتدابير اللازمة لأعمال الدفاع المدني وتطويرها.
 - التنسيق مع المحافظات الأخرى في حالة وقوع كارثة.

وحددت المادة ١٥ من القانون آلية انعقاد اللجنة، ونصت على انعقاد اللجنة المحلية بصورة عادية مرة كل ثلاث أشهر على الأقل، ويمكن اجتماعها في أي وقت بصورة استثنائية بدعوة من المحافظ، أو بناء على طلب ثلث أعضاء اللجنة، ويكتمل النصاب القانوني للاجتماع بأغلبية عدد الأعضاء الحاضرين، وإذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي فيه الرئيس، وتعرض قرارات اللجنة المحلية على المجلس الأعلى للدفاع المدني.

نلاحظ من خلال قراءة وتحليل القوانين التي صدرت في فترة السلطة الوطنية الفلسطينية، استخدام المشرع لعبارات عامة وغير محددة مثل عبارة التنسيق مع الجهات المختصة، والتي تكاد تكون موجودة في معظم القوانين، دون ان يكون هناك تحديد لهذه الجهات وما هي صلاحياتها.

١٠.٢ مراحل إقرار مشروع قانون التشكيلات الإدارية في السلطة الوطنية الفلسطينية

بهدف إيجاد قانون فلسطيني للتقسيمات الإدارية، وتوضيح الصلاحيات الممنوحة للمحافظ، والية تعيينه، تقدم مجلس الوزراء عام ١٩٩٨ بمشروع قانون التشكيلات الإدارية الفلسطيني للمجلس التشريعي. بعدها، بدأ المجلس التشريعي بمناقشة مشروع القانون وكانت مراحل الجلسات على النحو التالي:

١. الجلسة الخامسة عشر، بتاريخ ١٩٩٨/١٢/٨ الدورة الثالثة: شرع المجلس بالمناقشة العامة لقبول مناقشة المشروع، وتقدم رئيس لجنة الداخلية والأمن والحكم المحلي بتوصية بقبول المشروع، وبعد التصويت كانت النتيجة قبول مشروع قانون التشكيلات الإدارية بالإجماع، وإحالته إلى اللجنة المختصة وهي لجنة الداخلية والأمن والحكم المحلي.
٢. الجلسة الثامنة بتاريخ ١٩٩٩/٧/٦ الدورة الرابعة: تم قراءة مذكرة من عدد من المحافظين، يطالبون فيها بعقد ورشة عمل مع لجنة الداخلية والأمن والحكم المحلي، واللجنة القانونية في المجلس، بهدف نقاش مشروع قانون التشكيلات الإدارية قبل تقديمه للقراءة الأولى.
٣. الجلسة التاسعة بتاريخ ١٩٩٩/٧/٢٨ الدورة الرابعة: أشار السيد احمد قريع رئيس المجلس التشريعي بضرورة الأخذ بعين الاعتبار المذكرة المقدمة من الاتحاد الفلسطيني للسلطات المحلية، التي تتضمن ملاحظات على مشروع القانون. حضر الجلسة المحافظين جميل ناصر محافظ القدس، ومصطفى المالكي محافظ قلقيلية، وبعض رؤساء البلديات.
٤. الجلسة العاشرة بتاريخ ١٩٩٩/١٠/٢٨: دعا رئيس المجلس السيد أحمد قريع، رئيس لجنة الداخلية والأمن والحكم المحلي السيد فخري شقورة لتقديم تقرير اللجنة، وكان التقرير يوصي بإقرار قانون التشكيلات الإدارية بالقراءة الأولى، فشرع المجلس بالقراءة الأولى وفقاً لأحكام المادة ٦٥ من النظام الداخلي للمجلس التشريعي، مادة مادة دون اعتراض من أعضاء المجلس عليها، وعند المادة (٨) قرر رئيس المجلس السيد احمد قريع وقف النقاش على أن يستأنف في جلسة الأسبوع الذي يليه.

بتاريخ ١٩٩٩/١١/٣ تم استكمال جلسات المجلس، حيث قام السيد سليمان أبو سنييه، عضو لجنة الأمن والداخلية والحكم المحلي، باستكمال قراءة مشروع قانون التشكيلات الإدارية. وفي نفس اليوم، تم التصويت على إقرار مشروع القانون بالقراءة الأولى، وتمت الموافقة على إقرار القانون بأغلبية أعضاء المجلس.

٥. الدورة الخامسة- الفترة الأولى - الجلسة الأولى: تم بحث مشروع القانون في جلسة اليوم الثاني، وكانت بتاريخ ٢٠٠٠/٣/١٣. دعا السيد احمد قريع رئيس المجلس، السيد فخري شقوره رئيس لجنة الداخلية والأمن والحكم المحلي، لتقديم تقرير القراءة الثانية لمشروع قانون التشكيلات الإدارية. شرع المجلس بالقراءة الثانية وفقاً لأحكام المادة (٦٥) من النظام الداخلي، حيث بدأ السيد فخري شقورة بقراءة المواد بالتعديلات المقترحة من اللجنة، وتم التصويت على المواد المعدلة مادة مادة. وبعد قراءة المواد كانت النتيجة، إقرار مشروع قانون التشكيلات الإدارية بالقراءة الثانية.

وبعد انتهاء المهلة القانونية لإبداء مجلس الوزراء ملاحظاته على مشروع القرار دون ابداء ملاحظات، وعدم تقديم طلب من ربع أعضاء المجلس إجراء تعديلات، تم رفع مشروع القرار إلى الرئيس بتاريخ ٩-٤-٢٠٠٠، من أجل المصادقة عليه، أو إبداء ملاحظاته عليه، ولم يقيم الرئيس برد المشروع إلى المجلس التشريعي، ولم يصادق عليه خلال المهلة الممنوحة للرئيس حسب النظام الداخلي للمجلس التشريعي وهي مدة شهر.

٦. بتاريخ ١٣-٨-٢٠٠٣، قام رئيس ديوان الفتوى والتشريع، بمراسلة رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بخصوص مشروع قانون التشكيلات الإدارية (المحافظين)، وضح في الرسالة المراحل التي مر بها مشروع القانون، واقترح بالرسالة تشكيل لجنة من رئيس اللجنة القانونية في المجلس التشريعي، واحد المحافظين، وممثل عن وزارة الداخلية، ومندوب عن ديوان الفتوى والتشريع، لدراسة مشروع القانون الذي اقره المجلس التشريعي بالقراءة الثانية، وبعد انتهاء اللجنة من دراستها تقوم بتقديم توصياتها إلى رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، وإذا استدعى الأمر يمكن عرض المشروع على المجلس التشريعي للقراءة الثالثة.

٧. في مراسلة بتاريخ ٢٠/١/٢٠٠٤، موجهة من رئيس ديوان الفتوى والتشريع السيد إبراهيم الدغمة، إلى رئيس المجلس التشريعي السيد رفيق النتشة، بعنوان مشروعات القوانين التي اقرها المجلس التشريعي وأحالها إلى الرئيس لتوقيعها، جاء في المراسلة بأن مشروع قانون التشكيلات الإدارية الذي تم إقراره بالقراءة الثانية من المجلس التشريعي، أعده ديوان الفتوى والتشريع بالتنسيق مع المحافظين، وقدمه مجلس الوزراء للمجلس التشريعي، إلا أن المجلس التشريعي قد أجرى تعديلات على مشروع القانون مما أفرغه من مضمونه، وجاء في الرسالة أيضاً بأنه قد تم مراسلة الرئيس مقترحاً تشكيل لجنة لإعادة النظر في مشروع القانون.

٨. وفي مراسلة داخلية بتاريخ ٦/٣/٢٠٠٤، من السيد فخري شقورة، رئيس لجنة الداخلية والأمن والحكم المحلي، موجهة إلى السيد رفيق النتشة، رداً على مراسلة رئيس ديوان الفتوى والتشريع، جاء فيها التسلسل الذي حصل في إقرار مشروع القانون ووضح عدة نقاط هي: (ملحق رقم ٥) أ. إن كافة الإجراءات التي اتخذت لإقرار مشروع القانون تمت حسب الأصول.

ب. قامت اللجنة بعقد العديد من ورش العمل والاستماع للجهات المختصة ومنها (وزارة الحكم المحلي، المحافظين، وزارة الداخلية، ديوان الفتوى والتشريع، البلديات، منظمات غير حكومية).

ج. ما ورد في مذكرة ديوان الفتوى والتشريع، حول تشكيل لجنة لإعادة النظر في مشروع القانون، مخالف للنظام الداخلي للمجلس التشريعي، وخاصة المادة رقم (٧٠) التي تنص على (فور إقرار مشروع القانون بالقراءة الثالثة أو فور انقضاء اسبوعين من تاريخ إقراره بالقراءة الثانية

يحيل رئيس المجلس المشروع إلى رئيس السلطة الوطنية لإصداره ويجري نشره في الجريدة الرسمية)، والمادة (٧١) والتي نصت على أن يصدر رئيس السلطة الوطنية القوانين بعد إقرارها من المجلس خلال شهر من تاريخ إحالتها إليه وله أن يعيدها إلى المجلس خلال ذات الأجل مرفقة بملاحظاته أو أسباب اعتراضه وإلا أعتبر مصدراً وينشر فوراً في الجريدة الرسمية.

- د. المجلس سيد نفسه ومن حقه إدخال التعديلات التي يراها مناسبة على مشاريع القوانين.
- ج. لجنة الداخلية والأمن والحكم المحلي في المجلس التشريعي هي الجهة ذات الاختصاص وهي التي قامت بإعداد مشروع القانون بكافة مراحلها.
- أ. إذا كان لدى ديوان الفتوى والتشريع أي اقتراحات أو تعديلات على قانون التشكيلات الإدارية، يجب إحالتها إلى رئاسة المجلس حسب الأصول، لدراستها من قبل اللجنة، ويُعامل كقانون مُعدّل لأن قانون التشكيلات الإدارية يُعتبر مصدراً بحكم القانون.

من خلال متابعة مراحل إقرار مشروع القانون نلاحظ ما يلي:

- إن الجهة المسؤولة عن الاستشارة القانونية والمسؤولة عن الجريدة الرسمية، تطالب بإجراءات مخالفة للقانون، منها الاقتراح بتشكيل لجنة لدراسة مشروع قانون صادق عليه المجلس التشريعي بالقراءة الثانية، والمطالبة بأن تتم قراءة ثالثة للمشروع الذي أُقر في عام ٢٠٠٠، والاقتراح صدر في عام ٢٠٠٣ أي بعد ثلاث سنوات، وهذا مخالف للنظام الداخلي للمجلس التشريعي والقانون الاساسي، حيث أن القراءة الثالثة تتم خلال أسبوعين من موافقة المجلس عليه وبعد ورود ملاحظات من مجلس الوزراء، أو من ريع أعضاء المجلس خلال مدة أسبوعين، أو بعد إعادة المشروع من الرئيس في مدة لا تتجاوز شهر من تاريخ رفع المشروع إليه بعد إبداء الملاحظات عليه.
- إن المجلس التشريعي قصر في واجبه من خلال عدم مراسلة ديوان الفتوى والتشريع ونشر مشروع القانون في الجريدة الرسمية بعد انتهاء مهلة شهر التي منحها النظام الداخلي للرئيس من أجل إبداء الملاحظات عليه.
- لم يلتزم الرئيس بالمهلة الممنوحة له حسب القانون، لوضع ملاحظاته على المشروع أو الموافقة عليه ونشره في الجريدة الرسمية، وفقاً للمدة المحددة في القواعد الدستورية السارية وفق أحكام المادة (٩٣) من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢، والمادة (٢٠) من النظام الدستوري لقطاع غزة لسنة ١٩٦٢، والمادة (٥٧) من القانون الأساسي والمادة (٧١) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي (حرب، ٢٠٠٢).

١١.٢ علاقة المحافظ مع الهيئات المحلية في محافظته

تعتبر المحافظات والبلديات و القرى جزءا من التقسيمات الإدارية التي تسعى الدول إليها من اجل التخفيف من الأعباء التي تقع على كاهل الحكومات المركزية، وتعتبر المحافظة التقسيمة الإدارية الأكبر، التي تحتوي ضمن حدودها العديد من البلديات والقرى. وفي فلسطين تعمل المحافظات كممثل عن السلطة المركزية من خلال تعيين المحافظ من الرئيس والصلاحيات الممنوحة له بصفته ممثل للرئيس ورئيس الادارة العامة، أما البلديات والقرى فإنها تمثل المجتمع المحلي، وينتخب أعضاؤها من السكان في حدودها.

من أجل الوصول إلى طبيعة العلاقة بين الهيئات المحلية والمحافظات، سنتطرق إلى القوانين والأنظمة التي تحكم عمل كل مؤسسه، وما هي الصلاحيات والاختصاصات الممنوحة لها بموجب هذه القوانين، وما هي الأمور غير الواضحة في الأنظمة والقوانين التي من الممكن أن يساء فهمها، وبالتالي تؤدي إلى علاقة تعارضية يمكن ان تؤثر على التنمية.

سنتطرق أولاً للحديث عن المرجعية القانونية التي يستند إليها المحافظون. فمع قدوم السلطة أصدر الرئيس الفلسطيني ياسر عرفات المرسوم رقم (١) لعام ١٩٩٤، والذي رسم بالعمل بجميع الأنظمة والقوانين التي كانت سارية قبل تاريخ ١٩٦٧/١٦/١٥ في الضفة الغربية وقطاع غزة حتى يتم توحيدها. وبهذا المرسوم أصبحت المرجعية القانونية لعمل المحافظين هي التشكيلات الإدارية الأردنية لعام ١٩٦٦، وأين ما وجد دور للمحافظ في القوانين التي كانت سارية قبل عام ١٩٦٧. وبعد أن تم نقل مرجعية المحافظ إلى الرئيس في العام ٢٠٠٣ بناء على المرسوم الرئاسي رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٣ والمراسيم التي تلت هذا المرسوم، أصبحت المراسيم الرئاسية من ضمن المرجعية القانونية للمحافظين، وبهذا تصبح المرجعية القانونية للمحافظين هي نظام التشكيلات الادارية الاردني رقم ١ لسنة ١٩٦٦ والمراسيم الرئاسية (مقابلة شخصية مع المحافظين) أما البلديات فينظمها العمل بقانون البلديات لسنة ١٩٥٥ وقانون إدارة القرى لسنة ١٩٥٤ في الضفة الغربية. أما في قطاع غزة فبقي العمل بقانون البلديات لعام ١٩٣٤ الصادر عن الانتداب البريطاني مع إجراء بعض التعديلات عليه من قبل الحكومة المصرية، مثل نقل الصلاحيات التي كانت ممنوحة للمندوب السامي إلى الحاكم المصري. وفي عام ١٩٩٧ صدر قانون الهيئات المحلية الفلسطيني، الذي وضع الصلاحيات الممنوحة للهيئات المحلية والية تشكيلها، إلا انه لم يلغي جميع القوانين التي كانت سارية المفعول في الضفة الغربية وقطاع غزة إلا بالقدر الموجود فيه. فبعض الأمور التي لم يتم التطرق لها في قانون الهيئات المحلية

الفلسطيني يتم الاستعاضة عنها بالعودة إلى القوانين الأردنية. من خلال مراجعة قانون البلديات الاردني لعام ١٩٥٥ فان للمحافظ دور كبير وعلاقة واضحة مع البلديات كما يلي:

١. يجوز للوزير بتسيب من المتصرف أو المحافظ إنشاء مجلس خدمات مشترك لمجموعه متقاربة من المجالس البلدية والقروية (المادة ٥٥).

٢. إذا رغبت أكثرية سكان بلدة في إحداث بلدية في بلدتهم، أو ضم البلدية القائمة إلى بلدية أخرى يقدم فريق منهم عريضة بذلك إلى المحافظ، الذي عليه أن يرسلها مع ملاحظاته إلى وزير البلديات، كما لمجلس الوزراء إصدار قرار بعد تسيب من وزير البلديات وتوصية المحافظ توسيع أو تضيق أو تعديل حدود بلدية أو مجلس قروي.(المادة رقم ١٥ من القانون نفسه)

أما قانون إدارة القرى لعام ١٩٥٤، فقد منح المحافظ صلاحيات كثيرة في مواده ومنها:

١. المتصرف هو الذي يحدد عدد أعضاء مجلس القرية على أن لا يقل عن ٣ ولا يزيد عن ١٢، ويجوز للمتصرف أن يعيد تنظيم مجلس القرية من حيث الرئاسة أو نيابة الرئاسة إذا رأى بأن مصلحة القرية تقتضي ذلك.

٢. تم وضع قانون الصلاحيات الممنوحة للمجلس وفق المادة ٩ من القانون نفسه ولكن على المجلس أن يراعي تعليمات المتصرف عند تنفيذ هذه الصلاحيات كما ذكر في المادة ١٠ من نفس القانون، ووضحت المادة ١١ صلاحية مجلس القرية في إصدار القرارات، ولكن لا يعمل بالقرارات التي تصدر عن المجلس إلا بعد موافقة متصرف اللواء.

من خلال مراجعة القوانين الأردنية التي تحكم عمل البلديات والقرى، نلاحظ ان هناك دورا رئيسيا للمحافظ في هذه القوانين، ولكنه دور الهدف منه هو تركيز الرقابة المركزية عليها. من خلال مراجعة قانون التشكيلات الإدارية الأردني لعام ١٩٦٦، فقد نصت المادة ٣ الفرع ب على أن يمارس المحافظ صلاحياته في إدارة المدن والقرى وفقا للقوانين والأنظمة المعمول بها، وفي المادة ١٢ من القانون نفسه يقوم المحافظ بتنسيق أعمال البلديات والمجالس القروية وإدارتها إدارة حسنة، وحسب المادة ١٧ الفرع ج للمحافظ حق الإشراف على الدوائر والمؤسسات الرسمية ذات الاستقلال المالي الموجودة في محافظته وعلى رؤساء هذه المؤسسات التقيد بطلبات المحافظ الخطية التي لها علاقة بالأمن العام، أما المادة ٢٨ فقد نصت أن للمحافظ صلاحية الإشراف والرعاية والعمل على تحقيق الخدمات المحلية العامة في المحافظة وبالإشتراك والتعاون مع السلطات والهيئات المختصة وفقا للقوانين والأنظمة والتعليمات المعمول بها ومن هذه الخدمات:

١. فتح الطرق التي تربط القرى والنواحي ببعضها.

٢. توفير المياه الصالحة للشرب في المدن والقرى بالتعاون مع المجالس البلدية والقروية والسلطات المختصة.
٣. تنظيم المرافق العامة في المدن والقرى كالمراعي ومصادر المياه والساحات العامة والمقابر وتخصيص الأراضي اللازمة لها ووضع القواعد التي تكفل حسن الانتفاع بها.
٤. تشجيع التعليم العام ومكافحة الأمية وتأسيس المكتبات العامة.
٥. تجفيف المستنقعات وتوسيع الخدمات المجانية وإنشاء المستوصفات ودور العجزة والأيتام والأحداث المشردين ومؤسسات الشؤون الاجتماعية الأخرى.
٦. تنظيم العمران في المدن والقرى وتعميم الكهرباء وتأمين الخدمات البريدية فيها.
٧. إقامة الأسواق العامة وإجراء مسابقات لتشجيع الإنتاج الصناعي والزراعي وإقامة معارض للصناعات المحلية والمنتجات الزراعية.
٨. تنظيم شؤون الدفاع المدني واتخاذ ما يراه مناسباً من التدابير لتأمينه.
٩. رعاية الأعمال الخيرية والرياضية والكشفية.
١٠. تنظيم استثمار الصيد البحري والبري تبعاً للمصلحة والظروف المحلية.
١١. تنشيط إنشاء الغابات والتشجير وتنظيم انتفاع الأهالي من الحراج.
١٢. اتخاذ التدابير اللازمة لمقاومة الكوارث الطبيعية كالفيضانات والحريق والابواب والآفات والمجاعة ومكافحتها على أن يخبر الوزارة المختصة لاستكمال المقاومة والمكافحة بطرقها الفنية.
١٣. حماية الآثار والعناية بالفنون الجميلة ومراقبة دور السينما واللهو والأماكن العامة.
١٤. وبوجه الإجمال جميع الشؤون التي أنيطت بالحكام الإداريين بموجب أي قانون أو نظام معمول به وأية أمور أخرى يعتبرها مجلس الوزراء من الخدمات العامة.

وهذه المادة توضح الدور التنموي للمحافظ وعلاقته مع الهيئات المحلية في العملية التنموية. وهذه الصلاحيات نص عليه المرسوم الرئاسي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٣ في المادة ٩، ولكن جعلها بشكل عام دون تخصيصها، حيث نص على يقوم المحافظ بالتعاون مع السلطات المختصة وفقاً للقوانين والأنظمة والتعليمات المعمول بها، صلاحية الإشراف والرعاية والعمل على تحقيق الخدمات المحلية التي تهتم المواطنين في المحافظة من صحية وتعليمية وثقافية واجتماعية وعمرانية وتطويرية وغيرها.

ونلاحظ سواء في القانون الأردني أو في المرسوم الرئاسي بأنه تم استخدام عبارات فضفاضة وغير واضحة، مثل كلمة الإشراف والتعاون والرعاية ولم تحدد الصلاحيات الواضحة لكل جهة، علماً بأن

قانون الهيئات المحلية لعام ١٩٩٧ وفي المادة ١٥ منه قد منح معظم هذه الصلاحيات للمجلس المحلي، ونتيجة لعدم وجود نصوص واضحة توضح دور كل جهة، نتجت علاقة تعارضية بين البلديات والمحافظات حسب ما خلصت إليه دراسة رسالة ماجستير من جامعة النجاح بعنوان "العلاقة بين مؤسستي المحافظات والبلديات وانعكاس ذلك على أدائهما في مناطق الضفة الغربية" وقدمت هذه الدراسة في العام ٢٠٠٦، أي بعد إقرار قانون الهيئات المحلية، وبعد المرسوم الرئاسي الذي نقل صلاحية المحافظ إلى الرئاسة.

أما من خلال المقابلات مع المحافظين في حدود الدراسة، فلم يلاحظ الباحث العلاقة التعارضية من خلال إجابات المحافظين على أسئلة المقابلة، فقد أفادوا بأن العلاقة تكاملية وتعتمد على طبيعة فهم المحافظ ورئيس البلدية للقوانين، وإذا كان الهدف المصلحة العامة فإنه لا يمكن أن يكون هناك اختلاف، بسبب أن المحافظة لا تقوم بتنفيذ مشاريع ولكن تقوم بالتشبيك مع المؤسسات من أجل إبرام اتفاقيات معها، وتقوم الهيئات المحلية بتنفيذ المشاريع، ولكن كانت إجاباتهم مرتبطة بضرورة أن يكون هناك تفاهم وتناغم في النظرة للمصلحة العامة، ونظراً لتجربتنا في فلسطين بعد الانتخابات التشريعية الأخيرة والتي أظهرت عدم وضوح الأنظمة والقوانين بالقدر الكافي، ولأن أعضاء البلديات والمجالس المحلية يتم انتخابهم مباشرة من المواطنين الذين يسكنون في حدود الهيئة المحلية والمحافظ يتم تعيينه من الرئيس، فمن الممكن أن تصل العلاقة إلى علاقة تعارضية إذا كان هناك اختلاف في المرجعية السياسية لهما.

أما من حيث التواصل والاجتماعات ما بين الهيئات المحلية والمحافظات، فهناك اختلاف في إجابات المحافظين فبعض المحافظات كما في سلفيت تكون البلديات ضمن المجلس التنفيذي تنفيذياً للمرسوم الرئاسي رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٣ ولكن لا يتم دعوة كل البلديات، أما قلقيلية فإن الاجتماعات مع البلديات تكون بصورة فردية وتواصل مستمر، ويتم دعوة بلدية قلقيلية فقط وهي مركز المحافظة لاجتماعات المجلس التنفيذي، أما محافظة نابلس وطوباس فإن بعض رؤساء البلديات هم أعضاء في المجلس الاستشاري ولا يتم دعوتهم للمجلس التنفيذي. وهذا ما أشرنا إليه سابقاً من عدم وضوح وكثرة القوانين التي يستند إليها في العلاقة بينهما مما ينتج عنه هذا الاختلاف.

أما عند السؤال عن مدى تقديم البلديات للمشاريع التي تقوم بها واخذ موافقة المحافظة عليها قبل تنفيذها، فكانت الإجابة من المحافظين بأن البلديات لا تقوم بإبلاغنا بكل المشاريع التي تقوم بها، ولكن يتم دعوتهم لافتتاح بعض المشاريع. ونلاحظ هنا أنه من الصعب على المحافظة أن تقوم

بتحديد أولوياتها التنموية إذا كانت هناك جهات تقوم بتنفيذ مشاريع ضمن نطاق المحافظة دون اخذ الموافقة أو الإبلاغ عن هذه المشاريع مسبقا، ومن الأمثلة على ذلك ما قامت به إحدى البلديات في محافظة قلقيلية، حيث قامت بالتنسيق مع وزارة العدل لإنشاء محكمة في تلك البلدة، ولأن هذا يتعارض مع رؤية المحافظة قام المحافظ بإلغاء المشروع بالتنسيق مع وزارة العدل.

من خلال المقابلات والمتابعة وتحليل القوانين، نلاحظ بان قانون الهيئات المحلية بحاجة إلى تعديل ووضع دور للمحافظ في القانون من حيث العلاقة بينهما، خصوصا بان رئيس وأعضاء الهيئات المحلية هم منتخبون من المواطنين ويمثلونهم، اما المحافظ فهو معين ويمثل السلطة المركزية، لهذا يجب أن يتم توضيح دور كل مؤسسة ضمن منظور الحكم الرشيد، وتوضيح ادوار كل مؤسسة بوضوح لكي لا يبقى مجال للاجتهاد أو الاعتماد على فهم الأشخاص للعلاقة. لان العملية التنموية هي عملية تعتمد على التخطيط، ولا يمكن وضع خطه واضحة اذا لم يكن محدد ادوار وصلاحيات كل جهة في العملية التنموية.

١٢.٢ المراسيم والقرارات الرئاسية بخصوص المحافظين

نظرا لعدم المصادقة على قانون التشكيلات الإدارية الفلسطينية من قبل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، فان عمل المحافظين يتم من خلال القانون الأردني والقانون المصري الذي كان مطبقا بالضفة الغربية وقطاع غزة قبل عام ١٩٦٧، والمراسيم الرئاسية الصادرة من رئيس السلطة الفلسطينية، حيث صدر أكثر من قرار ومرسوم يحدد تبعية وصلاحيات ومقر ومرجعية المحافظات سنستعرضها وفقا للتسلسل الزمني وهي:

١. المرسوم الرئاسي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٣ بتاريخ ٢٠٠٣/١١/٢٠، والذي تضمن تعيين المحافظ، ومم يتكون الجهاز الإداري للمحافظة، واعتبر المحافظة شخصيه اعتباريه مستقلة، كما وضع صلاحيات المحافظ واختصاصاته، واعتبر المرسوم المحافظ هو رئيس المجلس التنفيذي ولجنة التنظيم والتخطيط في المحافظة، وعلى المحافظ بالتعاون مع السلطات المختصة وفقا للأنظمة والقوانين الإشراف والرعاية والعمل على تحقيق الخدمات المحلية التي تهتم المواطنين في المحافظة من صحية وتعليمية واجتماعيه وثقافيه وغيرها، ومن خلال هذا المرسوم وخصوصا العبارة الأخيرة فانه منح المحافظ المسؤولية التنموية للمحافظة واشترط ذلك بما لا يتعارض مع الأنظمة والقوانين.

ملحق رقم (١)

صدر هذا المرسوم بالفترة التي كان فيها المجلس التشريعي في حالة انعقاد، ومن شروط إصدار الرئيس قرارات لها قوة القانون، هو حالات الضرورة التي لا تحتل التأخير في غير ادوار انعقاد المجلس التشريعي، ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور القرار وإلا زال ما كان لها من قوة القانون كما نصت المادة ٤٣ من القانون الأساسي، ما هي الضرورة التي لا تحتل التأخير التي بموجبها أصدر الرئيس هذا المرسوم ، وفي تلك الفترة كان المجلس التشريعي منعقدا حيث عقدت أول جلسة للمجلس بتاريخ (٢٠٠٣/١/١١) وحسب القانون الأساسي وبسبب عدم عرض المرسوم على المجلس زال ما به من قوة القانون.

إضافة إلى أن المرسوم لم ينشر بالجريدة الرسمية كما جاء في المادة رقم ٤١، والنشر يعتبر شرطا أساسيا لسريان مفعول القانون ولكنه نشر في العام ٢٠٠٧ وبهذا يعتبر ساريا اعتبارا من تاريخ نشره، وفي تلك الفترة لم يكن المجلس التشريعي في حالة انعقاد حتى كتابة هذه الرسالة ولهذا يعتبر ساريا اعتبارا من تاريخ نشره.

ولكن من ناحية عملية فان المرسوم تم تطبيقه من لحظة صدوره ولم يوقف العمر به حتى نشره بالجريدة الرسمية.

٢. القرار رقم (٧٤) بتاريخ ٢٠٠٣/١٥/٢٠ الذي صدر من الرئيس ياسر عرفات، مضمون القرار هو نقل دائرة المحافظين من وزارة الداخلية مع العاملين معهم في المحافظات إلى مقر الرئاسة، وبناء على هذا القرار تم تغيير الترويسة الرسمية للمحافظات، حيث تم إزالة وزارة الداخلية من الترويسة الرسمية، ووضع مكانها اسم المحافظة لوحدها بعد السلطة الوطنية الفلسطينية، ولم يتم وضع اسم مكتب الرئيس قبل اسم المحافظة في الترويسة كما كان الحال أثناء تبعية المحافظات إلى وزارة الداخلية. (ملحق رقم)

صدر هذا المرسوم بفترة انعقاد المجلس التشريعي وينطبق عليه ما ينطبق على المرسوم السابق ولكن تم نشر هذا المرسوم بالجريدة الرسمية ولم يتم عرضه على المجلس التشريعي لإقراره كما نص القانون الأساسي. كما ان مضمون هذا المرسوم يتناقض مع المرسوم السابق رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٣ من حيث ان المرسوم السابق اعتبر في المادة رقم ٥ ان للمحافظة شخصية اعتبارية مستقلة ولها ميزانيتها الخاصة، اما في هذا المرسوم فقد نص في المادة رقم (١) انطلاقا من تبعية المحافظين وأعمالهم ودوائره للرئاسة، يتم نقل دائرتهم من وزارة الداخلية مع العاملين معهم في محافظاتهم إلى دائرتهم

الأساسية في مقر الرئاسة، وهذه المادة تتنافى مع اعتبار المحافظة شخصية معنوية حيث أن من شروط الشخصية الاعتبارية الاستقلال المالي والإداري، وهذا ما أكده رئيس ديوان الموظفين بمراسلة للرئيس بتاريخ ٢٠٠٤/٣/١٣، والذي وضع فيها بأن ديوان الموظفين قام بمراسلة مكتب الرئيس بتاريخ ٢٠٠٤/٢/١٠ وإبلاغه بعدم إمكانية ديوان الموظفين التعامل مباشرة مع المحافظين حيث أن تبعيتهم هي لمكتب الرئيس، ويجب أن تتم المراسلات من خلال مكتب الرئيس، كما وضع بالرسالة بان الديوان أعاد استلام المعاملات من المحافظين بناء على تعليمات الرئيس بتاريخ ٢٠٠٤/٣/١٣، مع توضيحه بأنه حفاظا على قرارات الرئيس بنقل مرجعية المحافظات إلى مكتب الرئيس فان التعامل معهم يجب أن يكون من خلال مكتب الرئيس.

وخلال مقابلة مع منسق شؤون المحافظات الحاج موفق دراغمه وسؤاله عن مضمون القرار رقم ٧٤، افاد بان المحافظة شخصية اعتبارية مستقلة، ومراسلاتها ومتابعاتها تتم مباشرة مع جميع المؤسسات، اما عند سؤاله عن الموظفين في المحافظة وهل يتم التعامل معهم بانهم موظفو مكتب رئيس، افاد بان المحافظ شخصا هو ممثل للرئيس، اما الموظفين في المحافظة فانهم لا يعتبروا موظفو مكتب رئيس لان المحافظة لها استقلالها بصفتها شخصية اعتبارية مستقلة.

٣. بتاريخ ٢٠٠٣/٧/١ تم مراسلة المحافظين من قبل د. رمزي خوري مدير عام مكتب الرئيس، حيث طالبهم بان تتم المراسلات والتعامل مع الجهات الرسمية بما فيها ديوان الموظفين مباشرة من المحافظات إلى هذه المؤسسات.

٤. بتاريخ ٢٠٠٥/٤/١٤ صدر مرسوم رقم ٢٩ لسنة ٢٠٠٥ بتعيين السيد سعيد ابو علي محافظا في وزارة الداخلية والأمن الوطني ويتولى تنسيق وإدارة شؤون المحافظين بالوزارة، وهذا يدل على نقل مرجعية المحافظات مرة ثانية الى وزارة الداخلية. (الوقائع الفلسطينية العدد ٥٨).

٥. بتاريخ ٢٠٠٥/٥/٢٢ صدر مرسوم رقم ٣٩ لسنة ٢٠٠٥ بنقل السيد سعيد أبو علي من وزارة الداخلية إلى أمانة الرئاسة بوصفه الوظيفي محافظا بدرجة وزير ويعين مساعدا للأمين العام للرئاسة ومنسقا لشؤون المحافظين، بهذا المرسوم تم إعادة مرجعية المحافظات من وزارة الداخلية الى مكتب الرئيس مرة اخرى، ولا تزال هذه المرجعية حتى اعداد الرسالة. (الوقائع الفلسطينية، العدد ٥٨).

٦. مرسوم رئاسي رقم (١٥) بتاريخ ٢٠٠٥/٦/٢٧ حيث نص على أن اجتمع مجلس المحافظين برئاسة الرئيس بصورة دورية مره كل شهرين، أو عند طلب من الرئيس، كما وضع المهام الموكلة إلى دائرة شؤون المحافظات في مكتب الرئيس. (الوقائع الفلسطينية، العدد ٦١) ومن خلال مقابلة

المحافظين أكدوا بان الاجتماعات مع الرئيس لا تتم وفق ما جاء بالمرسوم وإنما تتم وفق طلب من الرئيس ولا تكون دورية وإنما تمر فتره أكثر من شهرين بكثير دون الاجتماع مع الرئيس.

٧. مرسوم رئاسي رقم (١) لسنة ٢٠٠٦ صدر بتاريخ ٢٠٠٦/١/٥ والذي نص على ان المحافظ هو رئيس لجنة التنظيم والتخطيط بالمحافظة ويشرف على اعمالها . ومن خلال مقابلة المحافظين افادوا بأن المرسوم لم يطبق بسبب ان مدير الحكم المحلي في قانون الهيئات المحليه هو رئيس لجنة التنظيم والبناء، علما بان اسم اللجنتين وعضائها مختلفتين.

٨. بتاريخ ٢٠٠٦/١١/١٥ صدر مرسوم رقم ٢ لسنة ٢٠٠٦ بتشكيل لجنة امن المحافظة، التي تتكون من مديري الأمن الوطني والشرطة ومدراء الأجهزة الأمنية في المحافظة ويكون رئيس اللجنة المحافظ ، الذي يقوم بدوره برفع تقارير واقتراحات اللجنة إلى رئيس السلطة، ويقع على عاتق اللجنة وضع الخطط الميدانية في نطاق المحافظة من اجل تطبيق القانون العام .

من خلال مراجعة المراسيم السابقة، فان مضمونها أمور إدارية تهتم بالتقسيمات والتشكيلات الإدارية، وهذه من صلاحيات مجلس الوزراء، كما جاء في المادة رقم (٦٣) من القانون الأساسي للسلطة الوطنية الفلسطينية، والتي نصت على " فيما عدا ما لرئيس السلطة الوطنية من اختصاصات تنفيذية يحددها القانون الأساسي، تكون الصلاحيات التنفيذية والإدارية من اختصاص مجلس الوزراء"، ولم يذكر في المراسيم بان المراسيم صدرت بالتنسيق من مجلس الوزراء.

١٣.٢ دور المحافظ في إعداد الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية

يعتبر المحافظ حلقة الوصل ما بين المواطن والقيادة السياسية في مركز اتخاذ القرار، حيث يقوم بنقل احتياجات المحافظة وآلية النهوض بها إلى المركز من اجل اتخاذ القرار، وتترجم الحكومة المركزية تنمية المحافظات من خلال الموازنة العامة، حيث تقوم بتوفير الأموال اللازمة للمشاريع التنموية. ونظرا لأن بحثنا يهتم بدور المحافظ من منظور تنموي فكان لا بد من النظر إلى دوره في إعداد الموازنة العامة للسلطة. فحسب نظام التشكيلات الإدارية الأردنية رقم (١) لسنة ١٩٦٦ الذي يعتبر احدى المراجع القانونية لعمل لمحافظين في السلطة الوطنية الفلسطينية. فقد نصت المادة ٣٠ من النظام الاردني على أن يتولى المجلس التنفيذي في المحافظة وضع مشروع موازنة المحافظة، ويقوم المحافظ بعدها برفع المشروع لوزير الداخلية، وذلك قبل موعد النظر في الموازنة من قبل مجلس الوزراء بفترة لا تقل عن شهرين، من اجل نقاش هذا المشروع مع الوزارات والدوائر المختصة تمهيداً لدمجه مع الموازنة العامة للدولة .

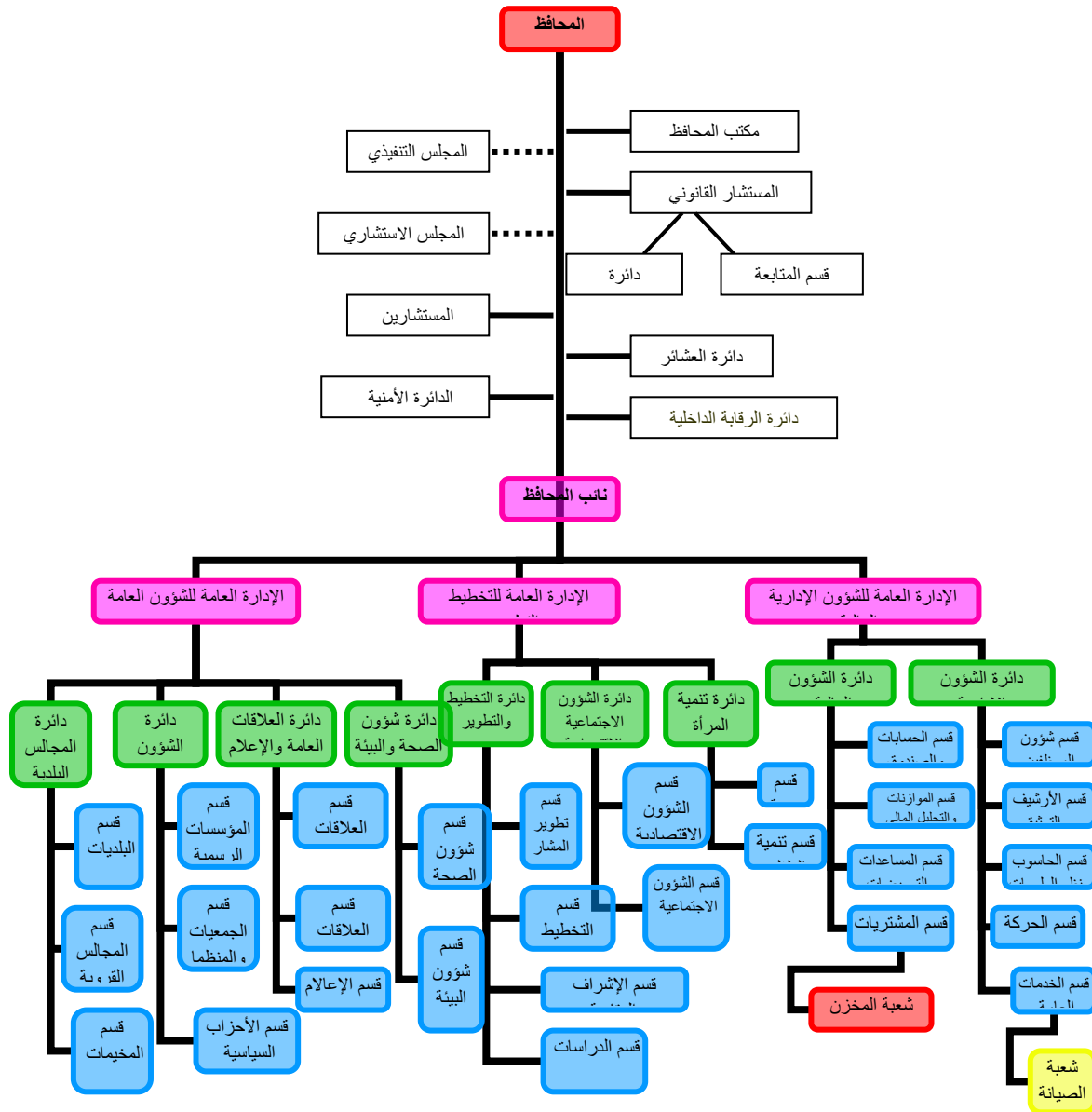
كما تنص المادة رقم (٣١) من نفس النظام على نقل الاعتمادات المخصصة للمحافظة الى المحافظ بعد تصديق الموازنة من الجهات الرسمية، من اجل تنفيذها وفق قرارات المجلس التنفيذي. ولكن في السلطة الوطنية الفلسطينية بعد صدور المرسوم الرئاسي رقم ٢٢ بتاريخ ١/١/٢٠٠٣، والذي تم بموجبه نقل مرجعية المحافظ من وزارة الداخلية إلى مكتب الرئيس، لم تعد هناك علاقة تبعية للمحافظ الى وزير الداخلية ، وبالتالي فان المحافظ لا يقوم برفع الموازنة الى وزير الداخلية لاعتمادها ، ولم يصدر قانون ليوضح دور المحافظ في اعداد الموازنة العامه. علماً بأن مشروع قانون التشكيلات الإدارية الفلسطيني المقر من المجلس التشريعي الفلسطيني بالقراءة الثانية بتاريخ ٢٠٠١/٣/١٣ فإنه وبالمادة رقم (٣٢) والتي توضح صلاحيات واختصاصات المجلس التنفيذي فكان من ضمن الاختصاصات:

١. إقرار مشروع الموازنة للمحافظة .
٢. وضع الخطط المالية والإدارية واتخاذ القرارات بشأنها ورفع التوصيات إلى وزير الداخلية لتقديمها إلى مجلس الوزراء .

ومن خلال المقابلات مع المحافظين وسؤالهم عن مدى قيام المجلس التنفيذي بإعداد موازنة للمحافظة ورفعها لمجلس الوزراء لاعتمادها في الموازنة العامة افادوا بانهم لا يقوموا بهذا. وعند سؤالهم عن التزام مجلس الوزراء بمراسلتهم لإبلاغهم بما خصص للمحافظة من مشاريع اقرت في الموازنة العامة، أفادوا بانه لا يتم مراسلتهم بما خصص لهم من مشاريع معتمده من الموازنة العامة. وعدم وجود صلاحية للمحافظ بالصرف للمشاريع او في الامور التتموية يعتبر من اهم المعوقات التي افاد فيها المحافظين عند سؤالهم عن اهم المعوقات التي تواجههم.

١٤.٢ الهيكلية الموحدة للمحافظات

تماشياً مع التنظيم الإداري للسلطة الفلسطينية، والقرارات الصادرة من مجلس الوزراء، بضرورة وضع هيكلية معتمده لكل مؤسسات السلطة، قامت وحدة شؤون المحافظات في مكتب الرئيس بالتعاون مع وزارة التخطيط وديوان الموظفين، بإعداد هيكلية موحده لكل محافظات الوطن، لتوضيح الاتصالات التنظيمية الرسمية داخل المحافظة وخارجها، وتم المصادقة على الهيكلية بتاريخ ١/٤/٢٠٠٧ كما في الشكل (١). (الهيكلية الموحدة للمحافظات)



وأولت هيكلية المحافظات موضوع التنمية قدرا كبيرا من الأهمية، وذلك من خلال إدارة عامه خاصة بالتخطيط والتطوير والتي تحتوي على عدة دوائر لها علاقة بالتنمية. ووضحت الهيكلية رسالة المحافظة واهدافها على النحو التالي:

رسالة المحافظة:

الإشراف على تنفيذ السياسات العامة للسلطة، ومرافق الخدمات والإنتاج داخل نطاق المحافظة.

أهداف المحافظة:

- العمل على النهوض بالمحافظة على مختلف المستويات، الاقتصادية والاجتماعية والصحية والعمرائية والتعليمية والثقافية وغيرها من المرافق.
- العمل على تحقيق العدالة الاجتماعية والمساواة وتوفير الأمن والأمان واحترام النظام داخل نطاق المحافظة.
- الإشراف والرعاية على تحقيق الخدمات المقدمة للمواطنين .
- وضحت الهيكلية بان المحافظة تتكون من المحافظ ونائب المحافظ وثلاث إدارات عامة، تتبع في التسلسل الإداري الى نائب المحافظ الذي يشرف على أعمالها كما هو موضح بالشكل(٢).

المحافظ:

يمثل السلطة العليا في المحافظة، ويشرف على تنفيذ السياسة العامة للسلطة، وهو مسؤول أمام رئيس السلطة، ويساعده في أداء مهامه طاقم من الموظفين يشرف عليهم المحافظ مباشرة.

نائب المحافظ:

يمارس الإشراف المباشر على الإدارات العامة، وهو المسؤول أمام المحافظ عن تنفيذ السياسة العامة والخطة السنوية للمحافظة، ويتولى القيام بالإعمال التي يعهد بها المحافظ إليه، وينوب عن المحافظ في المجالات التي يكلف بها من قبل المحافظ.

- يتابع تنفيذ القرارات الصادرة عن المحافظ للإدارات المختلفة.
- يشرف على إعداد خطة عمل المحافظة وموازنتها السنوية بالتعاون مع الإدارات العامة بالمحافظة.
- ينسب التعيينات والترقيات والتقلات إلى المحافظ.
- يشارك في الاجتماعات التي تعقد بالمحافظة لمتابعة تنفيذ توصياتها وقراراتها.
- يعمم الأنظمة والقوانين والتعليمات والبلاغات الصادرة عن المؤسسات والدوائر الحكومية على الإدارات العامة والدوائر في المحافظة.
- ينسق العلاقة مع مديري المديريات التابعة للوزارات والدوائر الرسمية بالمحافظة ومراقبة أدائها ودعوتها لاجتماعات المجلس التنفيذي.
- يشرف ويتأكد من سلامة تطبيق قواعد الحريات العامة وصونها وصيانة حقوق السلامة الشخصية وتحقيق العدل في حدود القوانين والأنظمة المتبعة.
- ينشط دور البلديات في إدارة شؤونها لتقديم أفضل الخدمات للمواطنين والإشراف على الشؤون الاقتصادية والاجتماعية والصحية ومرافق التنظيم في دائرة اختصاصها.

- يتمتع بعضوية المجلس التنفيذي والاستشاري ويعمل على تنفيذ قراراتها وتوصياتهما.
- يقدم التقارير السنوية والدورية للمحافظ بعمل الإدارات المختلفة وبالأحوال العامة في المحافظة وباحتياجات المواطنين.

وتم توضيح باقي الادارات العامة والدوائر وصلاحياتها وتبعيتها في الملاحق. يرأس المحافظ حسب ما جاء في الهيكلية مجلسين، هما المجلس التنفيذي والمجلس الاستشاري، ولم يذكر في الهيكلية الموحدة للمحافظات الصلاحيات الممنوحة لهذين المجلسين، ولهذا يعتمد المحافظين في تحديد اعضاء المجالس هذه، على المراسيم الرئاسية ونظام التشكيلات الإدارية الأردني رقم ١ لسنة ١٩٦٦، ولهذا وجد الباحث اختلافات في تشكيلة هذين المجلسين من خلال مقابلات مع المحافظين في حدود الدراسة.

١.١٤.٢ المجلس التنفيذي

هو المجلس الذي يضم في عضويته مدراء الدوائر الحكومية في نطاق المحافظة وعدد من رؤساء البلديات في المحافظة باستثناء المحاكم والنيابة العامة، حسب ما جاء في المرسوم رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٣. ونتيجة عدم وجود ما يوضح الية اجتماع المجلس والصلاحيات الممنوحة له في المراسيم الصادرة عن رئيس السلطة الفلسطينية، افاد المحافظين بانهم يستندوا الى نظام التشكيلات الادارية الاردني رقم ١ لسنة ١٩٦٦. (مقابلة شخصية مع المحافظين)

حسب ما جاء في المادة رقم ٣٧ من قانون التشكيلات الادارية الاردني، يجتمع المجلس التنفيذي بدعوة من المحافظ ويكون النصاب قانونياً بحضور أكثرية الأعضاء، ويقوم المحافظ بالتداول مع المجلس التنفيذي في جميع الشؤون المتعلقة بالمحافظة خصوصاً الأمور التالية:

١. تطبيق قواعد الحريات العامة وصونها في حدود القانون.
٢. صيانة الحقوق والسلامة الشخصية وتحقيق العدل .
٣. تهيئة الأسباب التي تؤدي إلى الرقي الاقتصادي والعمراني والاجتماعي، ونشر العلم والرقي الفكري ومكافحة الأمية.
٤. تشجيع أعمال البلديات والمجالس القروية، وإدارتها إدارة حسنة وفتح الطرق وتوفير المياه الصالحة للشرب بالتعاون مع الهيئات المحلية.
٥. تنظيم المرافق العامة في المدن والقرى.

٦. تجفيف المستنقعات وتوسيع الخدمات الصحية المجانية وإنشاء المستوصفات الطبية، ودور العجزة والأيتام والأحداث.
٧. إقامة الأسواق العامة وتشجيع الإنتاج الصناعي والزراعي وإقامة المعارض للصناعات المحلية والمنتجات الزراعية.
٨. رعاية الأعمال الخيرية والرياضية والكشافية.
٩. تنشيط إنشاء الغابات والتشجير.

كما أن من المهام الموكلة للمجلس التنفيذي هو إعداد مشروع موازنة المحافظة، الذي يقوم المحافظ برفعه إلى وزير الداخلية قبل موعد النظر في الموازنة العامة بشهرين على الأقل، من أجل مناقشته مع الوزارات والدوائر المختصة ودمجه مع الموازنة العامة للدولة بعد إقراره. (المادة ٣٠ من قانون التشكيلات الأردني رقم ١ لعام ١٩٦٦).

من خلال المقابلات مع المحافظين تبين وجود اختلاف بدعوة رؤساء البلديات، محافظة سلفيت يتم دعوة عدد من رؤساء البلديات والمجالس، أما محافظة نابلس فرؤساء البلديات اعضاء في المجلس الاستشاري وليس التنفيذي، ومحافظة قلقيلية يتم دعوة رئيس بلدية قلقيلية فقط بسبب انها مركز المحافظة.

من الملاحظات على المجلس التنفيذي حسب ما جاء في المراسيم الرئاسية، ونظام التشكيلات الادارية الأردني، وقانون التشكيلات الادارية الفلسطينية المقر بالقراءة الثانية:

١. إن نقل مرجعية المحافظ من وزارة الداخلية إلى مكتب الرئيس حسب ما جاء في المراسيم الرئاسية، يجعل المادة رقم (٣٠) من نظام التشكيلات الأردنية لا قيمة لها، وذلك لأنه لا يوجد علاقة هرمية بين المحافظ ووزير الداخلية، حيث في نظام التشكيلات الإدارية الأردني المحافظ يتبع إلى وزير الداخلية والذي بدوره يتبع إلى مجلس الوزراء الذي يقوم بإعداد الموازنة، وبعد نقل المرجعية فإن المادة (٣٠) تصبح غير مفعلة.

٢. لم يوضح المرسوم الرئاسي أو نظام التشكيلات الأردنية، المدة الواجب انقضاءها من أجل دعوة المجلس التنفيذي للانعقاد، وجعل نظام التشكيلات الإدارية الأردني لعام ١٩٦٦ الدعوة لتقدير المحافظ كما جاء في المادة رقم ٣٦ من النظام، وتم تدارك الدعوة في نظام التشكيلات الأردنية لعام ١٩٩٥ الذي نص على اجتماع المجلس مرة واحدة على الأقل شهريا. أما قانون التشكيلات

الإدارية الفلسطينية حدد بان المجلس يعقد مرة واحدة على الأقل شهريا كما جاء في المادة رقم ٣٠.

٣. لم توضح آلية اتخاذ القرار في المجلس التنفيذي، حيث لم يرد على ذكرها سواء بالنظام الأردني لعام ١٩٦٦ أو بالمراسيم الرئاسية. وتم تدارك هذا الأمر بالأردن من خلال نظام التشكيلات الأردنية لسنة ١٩٩٥ حيث نص على أن القرار يتخذ بالإجماع أو بأكثرية الأصوات وعند تساويها يرجح الجانب الذي صوت معه المحافظ. أما قانون التشكيلات الإدارية الفلسطيني، فقد وضح في المادة رقم ٣٠ بان القرارات تصدر بالأغلبية المطلقة، وعند تساوي الأصوات يرجح صوت الجانب الذي صوت معه المحافظ.

٤. حدد المرسوم الرئاسي كما جاء في المادة رقم ٨، أعضاء المجلس التنفيذي الذي يتكون من مدراء الدوائر الحكومية في المحافظة ما عدا المحاكم والنيابة، وعدد من رؤساء البلديات والمجالس المحلية. أما قانون التشكيلات الإدارية الفلسطيني فجاء في المادة رقم ٢٩ منه، بان المحافظ رئيس المجلس وأعضاء المجلس هم نائب المحافظ، ومدير الشرطة، ومدراء الدوائر الحكومية بصفتهم ممثلين عن الوزارات المختصة ومدراء المؤسسات الحكومية، باستثناء المحاكم والنيابة. ونص نظام التشكيلات الإدارية الأردني في المادة رقم ٦، على أن المجلس التنفيذي يتألف من المحافظ رئيسا وعضوية مساعد المحافظ، وقائد المنطقة ورؤساء الدوائر في المحافظة باستثناء المحاكم.

٢.١٤.٢ المجلس الاستشاري

تم تخصيص مجلس استشاري في الهيكلية الموحدة للمحافظات يتبع إلى المحافظ، ولكن لم يذكر المجلس الاستشاري في أي من المراسيم التي صدرت من الرئاسة، ولهذا استند بعض المحافظين على قانون التشكيلات الإدارية في تشكيل المجلس الاستشاري في المحافظات التي يوجد بها مجلس استشاري. ولهذا فمن خلال المقابلات مع المحافظين تبين الاختلاف في مكونات المجلس الاستشاري، فمحافظة قلقيلية لا يوجد فيها مجلس استشاري، أما محافظة سلفيت فان المجلس الاستشاري يتكون من ٢٧ عضو، ومحافظة نابلس ٤٥. أما محافظة طوباس فان المحافظة في صدد إنشاء مجلس استشاري، حيث تم دعوة ٨٥ شخصا يمثلون المؤسسات الأهلية والمجتمعية والمجتمع المحلي، من أجل تشكيل مجلس استشاري من بعضهم، وذلك من أجل تواصل المحافظ مع المجتمع المحلي، ومعرفة توجهاتهم، ومن أجل إتاحة الفرصة للمجتمع المحلي للمشاركة في صنع القرار.

يتشكل المجلس الاستشاري حسب نظام التشكيلات الإدارية الأردني رقم ١ لعام ١٩٦٦، الساري المفعول في فلسطين، من مجلس أهلي لا يزيد عدد أعضائه عن خمسة عشر عضواً يقوم المحافظ بتسيب أسمائهم إلى وزير الداخلية من أجل الموافقة عليهم، مع مراعاة أن يتم تمثيل معظم شرائح المجتمع من نواب وأعيان مجالس بلدية وقروية وغرف تجارية، بنوك، الجمعيات التعاونية وممثلين عن الأطباء والمهندسين، وتكون مدة العضوية ثلاث سنوات، وان لا يزيد عدد الاعضاء عن ١٥ عضو (نظام التشكيلات الأردنية، المادة ٣٩- أ).

يكون اجتماع المجلس مرة كل شهرين على الأقل بدعوة من المحافظ بالمكان والزمان الذي يحدده، ويجوز للمحافظ أن يدعو للاجتماع من يراه مناسباً من موظفي الحكومة في محافظته، دون أن يكون للموظف الحكومي حق التصويت (المادة ٤٧، النظام نفسه).

اختصاصات المجلس الاستشاري في نظام التشكيلات الادارية الاردني لعام ١٩٦٦

١. يتداول المحافظ مع المجلس في جميع الأمور التي تخص المحافظة ويصدر بشأنها التوصيات اللازمة.
٢. يجوز للمجلس الاطلاع على مشروع موازنة المحافظة حيث أن اطلاعه على المشروع هو بصورة استشارية.
٣. تكون قرارات المجلس بصورة توصيات للجهات المختصة يتولى المحافظ تبليغها للجهات ذات العلاقة.
٤. تتخذ القرارات في المجلس بأكثرية الأصوات ويكون للرئيس صوت مرجح عند تساوي الأصوات.

تعمل الجهات الرسمية على تنفيذ توصيات المجالس الاستشارية، وفي حال تعذر تنفيذ التوصيات يجب إبلاغ المجلس الاستشاري بواسطة المحافظ عن أسباب عدم تنفيذ هذه التوصيات. اما قانون التشكيلات الادارية الفلسطيني المقر بالقراءة الثانية من المجلس التشريعي.

١٥.٢ الإستراتيجية الوطنية للحكم الإداري الفلسطيني المقترحة

نتيجة للتحويلات والتطورات في الواقع الاقتصادي والاجتماعي والتكنولوجي عالمياً ومحلياً، وتأثير هذه التطورات على الحكم المحلي والإدارة المحلية والتنمية المحلية، فقد قررت السلطة الفلسطينية إعداد الإستراتيجية الوطنية والبرنامج التنفيذي للحكم الإداري الفلسطيني، لتشكل إطاراً ومرجعياً لتنمية

وتطوير نظام الحكم الإداري في السلطة الوطنية الفلسطينية. وفي هذا السياق فقد تم توقيع اتفاقية بين مكتب الرئيس ومؤسسة هورايزون للتنمية المستدامة، لإعداد الإستراتيجية والبرنامج التنفيذي للحكم الإداري الفلسطيني، وبناء عليه تم تشكيل فريق وطني من الخبراء لإعداد الدراسة، كما تم تشكيل لجنة لمتابعة العمل وتوجيهه من قبل مكتب الرئيس (ملخص إستراتيجية الحكم الإداري الفلسطيني، مكتب الرئيس).

ومن خلال المقابلة مع منسق شؤون المحافظات في مكتب الرئيس الحاج موفق دراغمة وسؤاله عن أسباب عدم تطبيق الإستراتيجية، أفاد بان السبب الأول لعدم تطبيق الإستراتيجية هو الانقسام بين شطري الوطن، لان الإستراتيجية هي على مستوى الوطن ولا يجوز تجزئتها، أما السبب الثاني فهو عدم انعقاد المجلس التشريعي، لان الإستراتيجية بحاجة إلى تشريع من المجلس التشريعي. وأضاف بان الإستراتيجية موجودة وفي حال زوال الأسباب سابقة الذكر من الممكن تطبيقها (مقابلة شخصية بتاريخ ٢٢/٤/٢٠١٣).

ومم خلص إليه الفريق المكلف بإعداد الإستراتيجية هو تحديد الرؤيا والأهداف الإستراتيجية لنظام الحكم الإداري في فلسطين، وتوضيح البدائل المقترحة لنظام الحكم الإداري، والمراحل التي سيتم تنفيذ الاستراتيجية فيها، وفيما يلي توضيح لذلك:

الرؤيا الإستراتيجية لنظام الحكم الإداري

نتيجة لمراجعة فريق الدراسة للأنظمة والقوانين، وتوجهات السلطة الفلسطينية فقد تم تحديد الرؤية الإستراتيجية لنظام الحكم الإداري وهي " حكم إداري كفاء وفاعل يعمل ضمن مبادئ ومتطلبات الحكم الرشيد ويتماشى مع سياسيات وتوجهات السلطة الوطنية الفلسطينية"

أهداف الإستراتيجية

حددت الإستراتيجية عشرة أهداف تم وضع مجموعة من الإجراءات والآليات لكل هدف من اجل تحقيق الرؤية والأهداف هي:

- الهدف الاستراتيجي الأول: تطبيق اللامركزية وتفويض الصلاحيات وتوزيع السلطات في المجالات الفنية والمالية والإدارية، بما يضمن تقديم الخدمات وإنجاز المهام بكفاءة وفاعلية وبأقل كلفة، وبما لا يمس الدور المركزي للسلطة من النواحي السياسية والقضائية والتشريعية والأمنية.

- الهدف الإستراتيجي الثاني: توسيع مشاركة كافة أصحاب العلاقة في الحكم والمساءلة والرقابة في إطار ديمقراطي وشفاف.
- الهدف الإستراتيجي الثالث: تحقيق العدالة في توزيع الموازنات والمساعدات الخارجية بين المناطق والمحافظات، وبما يخدم الأهداف التنموية وخاصة ما يتعلق بمحاربة الفقر والبطالة والاستخدام الأمثل للموارد.
- الهدف الإستراتيجي الرابع: تحديث وعصرنة القوانين والأنظمة، بما يتماشى ويحقق الرؤية والأهداف الإستراتيجية.
- الهدف الإستراتيجي الخامس: بلورة واعتماد معايير وأسس واضحة ومتناسبة للقضايا والمواضيع ذات العلاقة بالحكم الإداري، سواء أكانت من ناحية التقسيمات الإدارية أو اختيار الحكام الإداريين أو تخصيص الموازنات أو غيرها.
- الهدف الإستراتيجي السادس: تحديث وإعادة النظر في واقع البلديات والهيئات المحلية، بهدف التجميع وزيادة الكفاءة وتحسين نوعية الخدمات وشموليتها، وبناء أسس وعلاقات واضحة وتكاملية بين الحكام الإداريين والهيئات المحلية ومديرات الوزارات في المحافظات، وبينها وبين مؤسسات السلطة المركزية.
- الهدف الإستراتيجي السابع: تنمية وتطوير الموارد والقدرات البشرية لتمكينها من إنجاز المهام والأدوار الجديدة بكفاءة واقتدار.
- الهدف الإستراتيجي الثامن: إعادة النظر في التقسيمات الإدارية وهيكلتها بما يحقق قدر كبير من التماثلية والتكاملية والكفاءة.
- الهدف الإستراتيجي التاسع: تشجيع واستقطاب التمويل والاستثمار للأنشطة والمشاريع الخدماتية والإنتاجية.
- الهدف الإستراتيجي العاشر: تحديث وأتمة العمل والنظم المتبعة.

• البدائل المقترحة لنظام الحكم الإداري الفلسطيني

خلص فريق الدراسة إلى أربعة بدائل لنظام الحكم الإداري الفلسطيني، كخيارات ممكنة التنفيذ للمساعدة في عملية صنع القرار، من أجل اختيار البديل الأمثل وتم توضيح ايجابيات وسلبيات كل بديل، والبدائل هي:

- البديل الأول: يقلص عدد المحافظات الحالي من (١٦) إلى (١٠)، وتستحدث ألوية ضمن كل محافظة، وينشأ مجلس للمحافظة بعضوية رؤساء البلديات بالإضافة إلى من يعينهم الرئيس.

• البديل الثاني: توزع المحافظات الحالية ضمن أربعة أقاليم، وتكون مهام الإقليم طبقاً لهذا البديل تنسيقه وتخطيطية، ويكون لكل إقليم مجلس يضم المحافظون ورؤساء البلديات في الأقاليم ومن يعينهم الرئيس طبقاً لمعادلة محددة، ولا يطرأ أي تغيير أو تعديل على مهام ومسؤوليات وتبعية المحافظين.

• البديل الثالث: تجميع محافظات الوطن في أربعة أقاليم، وتكون علاقة الأقاليم بالمحافظات إشرافية كاملة، كما ويتم استحداث الأولوية في كل محافظة، أما على المستوى الوطني، فيتم إنشاء المجلس الأعلى للحكم الإداري الفلسطيني، برئاسة الرئيس وعضوية الوزراء ورؤساء ذات العلاقة كما ويتم إنشاء مجلس للإقليم بعضوية الإقليم بصلاحيات أوسع.

• البديل الرابع: تدمج المحافظات في الأقاليم الأربعة، ويتم إنشاء مجلس لكل إقليم، بحيث يتم انتخاب رئيسة ونصف أعضائه ويتم تعيين النصف الآخر من قبل الرئيس، وترتبط البلديات ومجالس الهيئات المحلية بالإقليم، كما وينشأ المجلس الأعلى للإدارة المحلية الفلسطينية، برئاسة الرئيس وعضوية الوزراء أصحاب العلاقة ورؤساء الأقاليم بالإضافة إلى عدد من رؤساء المؤسسات والأجهزة ويتطلب هذا البديل إعادة النظر في وضع وزارة الحكم المحلي في ظل استحداث المجلس الأعلى للإدارة المحلية حيث أن ما نسعى إليه ليس (حكماً محلياً) وإنما (إدارة محلية).

من خلال مراجعة هذه البدائل، يرى الباحث بأن جميع البدائل تتحدث عن التعيين لأعضاء مجالس المحافظات أو الأقاليم، وهذا يتعارض مع شروط الحكم الرشيد، إلا أن البديل الرابع والذي حدد بأن رئيس مجلس الإقليم ونصف الأعضاء يتم انتخابهم وباقي الأعضاء يتم تعيينهم من قبل الرئيس، هذا أقرب إلى مبادئ الحكم الرشيد الذي تسعى الإستراتيجية للوصول إليه، وهو أن يكون للمواطنين حق المشاركة في صنع القرار من خلال الانتخابات، إلى أنه لا يصل إلى الحكم الرشيد بالشكل المطلق لأن نصف الأعضاء يتم تعيينهم. ويرى الباحث بضرورة الانتقال إلى البديل الرابع مباشرة. ومن أجل اختيار البديل الأمثل فقد قام الفريق المكلف بأعداد الإستراتيجية بعقد أكثر من اجتماع ضم كل من له علاقة بالحكم الإداري والمحلي في فلسطين من أجل التشاور والخروج بالبديل المناسب وكانت نتيجة الاجتماعات والمشاورات ما يلي:

• التدرج في تنفيذ الإستراتيجية والبدء في البديل الثاني مع بعض التعديلات عليه وصولاً للبديل الرابع والذي يؤسس للأقاليم كأطر تنموية تنسيقية.

• تبني الإدارة المحلية الشاملة والذي يتلاءم مع الواقع السياسي والجغرافي والسكاني الفلسطيني.

• الحد من التشتت وتجميع الهيئات المحلية الصغيرة في بلديات.

• تنفيذ إرادة وأولويات ومتطلبات السكان من خلال توطيد وتمتين العلاقة بين مؤسسات الإدارة المحلية بشكل خاص المحافظات /الأقاليم والهيئات المحلية بكافة درجاتها.

مراحل تنفيذ الاستراتيجية

تماشياً مع التوصيات التي خلصت إليها اللجنة من الاجتماعات والمشاورات بإتباع التدرج في الوصول إلى النظام الأمثل للإدارة المحلية فقد ارتأى فريق الدراسة ان يتم انجاز التوصيات على مرحلتين على النحو التالي:

المرحلة الأولى: اقترحت اللجنة بان تستمر هذه المرحلة من ثلاث إلى أربع سنوات لتحقيق ما يلي على المستويين الوطني والمحلي:

• على المستوى الوطني:

- أولاً: يتم تشكيل المجلس الأعلى للحكم الإداري وتكون مهامه على النحو التالي:
- إقرار السياسات والاستراتيجيات.
- دراسة وإقرار والخطط والموازنات للأقاليم والمحافظات.
- دراسة واقتراح القوانين والتشريعات ورفعها للجهات ذات العلاقة لاتخاذ الإجراءات اللازمة.
- تقييم الأوضاع العامة في الأقاليم والمحافظات وتوجيه الجهات ذات العلاقة لاتخاذ الإجراءات اللازمة.
- مراعاة التنسيق والتكامل بين مؤسسات الإدارة المحلية والسلطة والحد من التضارب والتداخل.
- استعراض وتقييم والموافقة على الاتفاقيات ومذكرات التعاون والتفاهم ذات العلاقة بالإدارة المحلية بما في ذلك اتفاقيات القروض والمنح والمساعدات الفنية .
- التنسيب للرئيس بالتعيينات لرئاسة الأقاليم والمحافظين وعضوية مجالس الأقاليم.

ثانياً: يتكون المجلس الأعلى للحكم الإداري من:

١. رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية/ رئيساً.
٢. نائب رئيس المجلس الأعلى للحكم الإداري والذي يعين بقرار من الرئيس برتبة وزير ويشرف على إدارة المجلس/ نائب للرئيس.
٣. وزراء المالية والداخلية والحكم المحلي والتخطيط/ أعضاء.
٤. رؤساء الأقاليم الأربع/ أعضاء.
٥. رئيس اتحاد الهيئات المحلية/ عضو.

٦. رؤساء الأجهزة الأمنية المرتبطة بالرئيس/أعضاء.
٧. أربعة شخصيات بصفتهم خبراء وقادة رأي/أعضاء.

ثالثاً: يتم تحديد آليات العمل والنظام الداخلي للمجلس لاحقاً.

رابعاً: تقوم وحدة شؤون المحافظات برئاسة بالعمل كأمانة سر للمجلس الأعلى للحكم الإداري لحين صدور المراسيم والقرارات اللازمة بتشكيل المجلس الأعلى والمجالس الإقليمية
خامساً: البدء بتنفيذ البرنامج التنفيذي للإستراتيجية

على المستوى المحلي:

أولاً: يتم تنسيق أعمال المحافظات الحالية من خلال أربعة أقاليم تنموية بالشخصية الاعتبارية بحيث تكون مهمة الإقليم كما يلي:

١. إعداد الدراسات والخطط التنموية الإقليمية بالتعاون والتنسيق مع الجهات ذات العلاقة داخل الإقليم وخارجة.

٢. تأسيس قواعد بيانات ومعلومات على مستوى الإقليم بحيث تشكل مرجعية للمخططين وصناع القرار.

٣. العمل كمرجعية وإطار تنسيقي لمختلف الأنشطة داخل الإقليم وبين الإقليم والأقاليم الأخرى والمركز.

٤. تنسيق العلاقات والعمل كحلقة اتصال مع الدول والمؤسسات المانحة من أجل استقطاب الدعم الفني والتمويل لتنمية الإقليم.

٥. الإشراف على تنفيذ المشاريع والأنشطة التنموية في الإقليم بالتنسيق والتعاون مع الجهات ذات العلاقة.

٦. العمل كوحدة دعم إداري وفني لمجلس الإقليم.

٧. رفد المحافظات والبلديات والهيئات المحلية والمؤسسات الأخرى داخل الإقليم بالدعم الفني واللوجستي.

ثانياً: تتشكل الأقاليم الأربعة على النحو التالي:

إقليم الشمال ويشمل محافظات (جنين، طوباس، نابلس، طولكرم، قلقيلية، سلفيت) ويكون مركزه مدينة نابلس.

إقليم الوسط ويشمل محافظات (القدس، رام الله، البيرة، بيت لحم، أريحا) ويكون مركزه الدائم مدينة القدس والمؤقت رام الله.

إقليم الجنوب ويشمل محافظة الخليل يكون مركزه مدينة الخليل.

إقليم الساحل ويشمل محافظات (شمال غزة، غزة الوسطى، خان يونس، رفح) ويكون مركزه مدينة غزة.

ثالثاً: يتكون لكل إقليم مجلس تكون مهامه كما يلي:

دراسة ومتابعة الأوضاع العامة والظروف المعيشية للمواطنين وتقديم الاقتراحات والتوصيات اللازمة بشأنها للجهات ذات العلاقة.

اعتماد الخطط والمشاريع التنموية الهادفة إلى تطوير وتنمية الأقاليم والتنسيق مع الأقاليم الأخرى والمركز بصددها.

اقتراح الموازنات ومصادر التمويل للجهات ذات العلاقة في المركز.

اعتماد وإقرار الاتفاقيات ومذكرات التفاهم مع الدول والمؤسسات المانحة.

تقوية وتوطيد العلاقة بين المؤسسات والمنظمات الرسمية والشعبية داخل الإقليم وخارجة

رابعاً: عضوية وآليات تشكيل مجالس الأقاليم :

يتم تحديد عدد أعضاء مجلس كل إقليم بشكل نهائي لاحقاً وذلك إما أن تتساوى إعداد أعضاء كافة المجالس أو أن يتم تحديد أعضاء مجلس كل محافظة بناء على مؤشرات محددة مثل عدد السكان، المحافظات، الهيئات المحلية مع مراعاة التوزيع والتنوع داخل المجلس بحيث يعكس ما أمكن النسيج الاجتماعي والسكاني والاقتصادي ويحقق الشراكة بين مختلف القطاعات والمناطق.

يتشكل مجلس الإقليم على النحو التالي:

رئيس الإقليم/رئيس.

المحافظون/أعضاء.

عدد من رؤساء أو أعضاء الهيئات المحلية بحيث لا تقل نسبتهم عن ٢٥% من أعضاء المجلس/أعضاء.

عدد من ممثلي الفعاليات الرسمية والشعبية يعينهم الرئيس بحيث لا يقل عدد ممثلي القطاع الخاص والمجتمع المدني عن ٥٠% منهم/أعضاء.

٢.١٦ الحكمانية

لقد شاع استخدام مصطلح الحكمانية في العقدين الأخيرين في أدبيات التنمية، حيث بدأ استخدامه في بداية عقد التسعينيات من قبل المنظمات الدولية، وذلك بهدف تحقيق التنمية المجتمعية، ووصف سلوك المؤسسات العامة وكيفية إدارة مواردها بشكل يضمن الاستجابة لرغبات المواطنين وتحسين مستوى الخدمات المقدمة إليهم. فالحكمانية تعمل على توضيح ورسم أدوار كل من الشركاء في العملية التنموية وهم القطاع الحكومي، القطاع الخاص، ومؤسسات المجتمع المدني. فالحكومة تعمل على تهيئة البيئة السياسية والقانونية. أما القطاع الخاص فله دور أساسي في توفير فرص العمل وتحقيق الدخل لأفراد المجتمع. والمجتمعات المدنية ومؤسساتها تهيئ للتفاعل السياسي والاجتماعي عن طريق تسخير الجماعات للمشاركة في الأنشطة السياسية والاجتماعية والاقتصادية. هذه المكونات وآلية التفاعل معها وقوة الدمج والتشبيك بينها يكون المؤشر على نجاح الحكمانية (الكايد، ٢٠٠٣، ص ٤٤).

ولأن بحثنا يهتم بالمحافظ، فإن للمحافظ دوراً أساسياً في إنجاح الحكمانية إذا منحت له الصلاحيات اللازمة. فللمحافظ علاقة مع جميع مكونات الحكمانية والعملية التنموية على المستوى المحلي. فهو يمثل الحكومة كونه رئيس المجلس التنفيذي الذي يتكون من المؤسسات الحكومية، ورئيس اللجنة الأمنية التي تتكون من الأجهزة الأمنية في المحافظة وتأتّمر بأمره وتنفذ تعليماته خدمة للعملية التنموية. وهو رئيس المجلس الاستشاري ولجنة التنظيم والتخطيط في المحافظة التي تمثل منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص. ويستطيع من خلال الصلاحيات الممنوحة له أن يقوم بالتشبيك والتنسيق ما بين مكونات الحكمانية.

وتتبنى الحكمانية مبدأ أن العناية بالأمر العامة ليست حكراً على الحكومة. ولكن هناك شركاء آخرون للحكومة يهتمون بالشأن العام، وليس فقط بالاهتمام بل بالمبادرة بأخذ الدور في طرح الأمور العامة. ومن هؤلاء الشركاء (الصحافة، المؤسسات المدنية والدينية، والمؤسسات الربحية وغير الربحية)، وتم ترجمة مصطلح الحكمانية (GOVERNANCE) إلى اللغة العربية بأكثر من معنى مثل الحكم الرشيد، إدارة الحكم، الإدارة المجتمعية. ومن التعاريف التي تم تبنيها للحكمانية ما يلي: (الكايد، ٢٠٠٣، ص ٣-٨)

لقد عرفها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) بأنها "ممارسة السلطات الاقتصادية والسياسية والإدارية لإدارة شؤون المجتمع على كافة مستوياته".

كما تم تعريفها بأنها التقاليد والمسئوليات والعمليات التي تقرر كيفية ممارسة السلطة، وكيفية سماع صوت المواطنين، وكيفية اتخاذ القرارات وكيفية تعبير المواطنين ومن يهمهم الأمر عن وجهات نظرهم.

ركائز ومبادئ الحكمانية الجيدة (الحكم الرشيد): (الزبيدي، ٢٠١٠، ص ٢).

١. المشاركة: هي إشراك المواطنين بكل فئاتهم وانتماءاتهم باتخاذ القرارات التي تهم حياتهم. لقد أكدت جميع الدراسات التي تم إجراؤها في فلسطين، ومنها الدراستين اللتين تم إعدادهما عام ٢٠٠٤ و عام ٢٠٠٩ لدراسة واقع الحكم المحلي والإداري، على ضرورة مشاركة المواطنين في كل مستويات الحكم المحلي، ووجوب مشاركتهم في عمليات التخطيط، وسن القوانين، ومعرفة تقييمهم ورضاهم عن الخدمات المقدمة لهم. ان المشاركة هي الغاية والوسيلة في نفس الوقت، حيث يشعر المواطن من خلال المشاركة بالرضى، وعبر حالة الرضى يتولد لديه الحافز لمزيد من المشاركة، الامر الذي يؤثر ايجابا على قدرته على التأثير ببنية السلطة والسياسات العامة.
٢. دورية الانتخابات: يعتبر إجراء الانتخابات بشكل دوري وبمواعيد محددة دلالة على رشاد نظام الحكم. ومن اجل رشاد نظام الحكم يجب اختيار نظام انتخابي يضمن مشاركة اكبر عدد ممكن من المواطنين للحصول على خياراتهم ورائهم. عالميا هناك نظامي انتخابات الأول هو النظام النسبي والثاني نظام الدوائر، فعلى الدولة اختيار النظام الذي يكفل ايصال اراء وخيارات المجتمع. وفي واقعا يتم استخدام النظامين. إلا أن دورية الانتخابات لا تتم بالصورة المطلوبة لعدة أسباب أهمها الانقسام بين شطري الوطن.
٣. التشريع: ان وجود السلطة التشريعية وفعاليتها من أهم ركائز الحكم الرشيد. فهي الجهة المسؤولة عن سن القوانين والتشريعات ومراقبة عمل السلطة التنفيذية، كما تعمل على نقل صوت المجتمع إلى المسؤولين سواء من خلال سن القوانين أو من خلال مسائلة السلطة التنفيذية. وفي واقعا الحالي فان التشريع معطل حاليا بسبب الانقسام. علاوة على ذلك فان بعض المؤسسات العامة لا تتبع لرقابة المجلس التشريعي بسبب تبعية هذه المؤسسات للرئيس ومن هذه المؤسسات المحافظات.
٤. اللامركزية: نقل جزء من مهام السلطات المركزية (السياسية، التنفيذية، القضائية)

الى السلطة المحلية، التي تكون على دراية أكثر باحتياجات المجتمع في نطاقها المحلي. وهي من اهم مبادئ الحكم الرشيد. الا انه في الواقع الفلسطيني ومن خلال المقابلات لهذا البحث، لا زلنا نتعامل بالمركزية وحيانا المركزية الشديدة. فمثل السلطة التنفيذية على المستوى المحلي، وهو المحافظ، لا يوجد له قانون ينظم عمله سوى القانون الاردني لعام ١٩٦٦ والمراسيم الرئاسية. فالقانون الأردني قديم بحيث لا يلبي طموح المواطنين. اما المراسيم الرئاسية فقد افترقت الى اللوائح التنفيذية، كما لا تقوم الوزارات باخذ رأي المحافظ بالموازنات والمشاريع التي تنوي القيام بها، وكذلك رؤساء الهيئات المحلية عليهم رقابة شديده من وزارة الحكم المحلي.

٥. سيادة القانون: يعتبر الدستور (القانون الاساسي) هو السلطة الاعلى للدولة، الذي ينظم العمل ما بين السلطات التي تحكم الدولة، فهو يوضح حقوق وواجبات المواطنين وعلاقتهم بالدولة وسلطتها عليهم. ومن أجل سيادة القانون يجب أن يكون الجميع على علم بحقوقه وواجباته، وتوفير المؤسسات والهيئات (الأمنية والقضائية والتشريعية والتنفيذية....) الفاعلة والقادرة على سيادة القانون دون تحيز وبوضوح.

٦. الشفافية: يعتبر مصطلحا الشفافية والمساءلة من الركائز والمبادئ المهمة للحكم الرشيد، وهما مصطلحان متلازمان. فالشفافية هو أن تقوم المؤسسات والجماعات والأفراد بالتصرف بما يختص بالشأن العام وبوضوح وعلانية، والسماح بوصول المعلومات لمن يريد. ومن أجل الوصول لهذا يجب أن تكون الإجراءات في مجال اتخاذ القرار واضحة.

أما المساءلة فتعني تحمل مسؤولية اتخاذ القرار وما يترتب عليها من نتائج واثاحة الفرصة لمساءلة المسؤولين. أما في واقعنا فان الجهة المسؤولة قانونيا عن المساءلة وهي المجلس التشريعي معطلة. ويوجد مؤسسات حكومية أخرى مثل هيئة الرقابة المالية والإدارية. وتقوم مؤسسات المجتمع المدني ايضا بهذا الدور مثل مؤسسة امان ولكن لا يوجد لها صفة الالزام على المؤسسات الحكومية.

١٧.٢ المركزية واللامركزية

تختلف الدول في اسلوب تنظيمها الإداري ما بين المركزية واللامركزية الإدارية، ومن خلال الدراسات لا يوجد دولة تعتمد على أسلوب واحد من الأساليب. فمعظم الدول تجمع ما بين الأسلوبين ولكن يكون الاختلاف في مدى اقتراب الدولة تجاه أي اسلوب تريد. ففي الدول التي تميل إلى اللامركزية تبقى بعض الأمور بيد السلطة المركزية، مثل الأمن وقرارات الحرب وهذا يدل على عدم وجود دول تتبنى اسلوب اللامركزية المطلقة أو المركزية المطلقة، وتستخدم الدول اسلوب التركيز الإداري عند نشأتها،

وذلك بهدف بسط السيطرة وضمان وحدة أقاليمها، وتطبيقاً للقانون، وللقضاء على النزاعات الانفصالية التي تخشى منها الدولة في بداية نشأتها، ويكون للظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية الدور الكبير في اختيار الدول لأسلوب التنظيم الإداري (الطعامه، ٢٠٠٥، ص ١١).

ومن خلال مراجعة القوانين والنظمة السارية في فلسطين نجد بان توجه هذه القوانين هو باتجاه المركزية، من خلال عدم منح الادارة المحلية صلاحيات البت في المور التنموية.

١.١٧.٢ المركزية الإدارية

تقوم المركزية ببساطة على تركيز السلطة في المركز في يد هيئة رئاسية واحدة، حيث تتولى السلطة في المركز جميع مظاهر السلطة، من خلال الموظفين العاملين في المركز، أو من خلال الموظفين في الأقاليم، والذين يعملون باسم الحكومة المركزية ولا يوجد لديهم الصلاحيات في البت في الأمور، بل يقوم الموظفون برفع كل ما يحتاج لقرارات إلى السلطة المركزية للبت فيها (الزعيبي، ١٩٩٣، ص ١٩).

• أنواع المركزية

هناك عدة أنواع من المركزية يمكن تلخيصها بالاتي:

١. المركزية الإدارية: وتعني تركيز ممارسة مظاهر السلطة وتجميعها في يد الحكومة المركزية في العاصمة، والعاملين لدى الحكومة المركزية في الأقاليم، دون وجود أو مشاركة هيئات شعبية منتخبة (شطانوي، ١٩٩٤، ص ٤).
٢. المركزية السياسية: تقوم على أساس أن تكون السلطة السياسية في الدولة في يد هيئة واحدة لا يشاركها فيها احد وتعتبر قراراتها ملزمة. (الزعيبي، ١٩٩٣، ص ١٩).
٣. المركزية الاقتصادية: تعني أن يكون للحكومة في المركز حق الإشراف على جميع أوجه النشاط الاقتصادي، وتوجيهه وفقاً لخطط مرسومة لدى الحكومة (الزعيبي، ١٩٩٣، ص ١١).

• أركان المركزية الإدارية

تقوم المركزية الإدارية على ثلاث أركان أساسية هي: (الجمعية التونسية للقانون الإداري، ٢٠١١، ص ١١).

١. تركيز السلطة: ويتمثل بأن جميع القرارات النهائية تصدر من المركز، حتى أن المكاتب الإقليمية عند اتخاذها أي قرار، تأخذه بعد الرجوع إلى المركز، بحيث لا يوجد في هذا النظام أشخاص معنوية مستقلة عن المركز، عامة أو محلية أو مرفقية.
٢. نظام السلم الإداري: النظام السائد بالمركزية هو النظام الهرمي، بمعنى أن يأخذ الجهاز الإداري أو هيكل النظام الإداري في الدولة، والمتكون من مجموعة من الأجهزة والوحدات الإدارية المختلفة شكل الهرم، مترابط ومتتابع المستويات، ويرتبط كل مستوى مع المستوى الذي يليه برابط وعلاقة قانونية يسمى نظام التسلسل الإداري، ويوضح هذا صورة المستويات الإدارية ويوضح علاقة التبعية وإصدار القرار.
٣. السلطة الرئاسية: هي القوة التي تحرك السلم الإداري، والمسؤولة عن الأمر والنهي، ويمثلها الرئيس الإداري المباشر والمختص، وعلى جميع المرؤوسين واجب الطاعة والخضوع والتبعية لأوامر الرئيس.

• صور المركزية الإدارية

هناك صورتان للمركزية الإدارية هما:

التركيز الإداري: يطلق عليها أيضاً المركزية المتطرفة، وفي هذه الصورة لا يسمح لأي سلطة حق القرار في أمر من الأمور دون الرجوع إلى السلطة المركزية، ويكون دور الموظفين فقط هو وضع التوصيات، أما اتخاذ القرار فإنه يكون بيد السلطة المركزية والتي من الممكن أن تأخذ بالتوصيات أو لا تأخذ بها، وفي هذه الصورة يكون هناك ضرر على مصالح الأفراد حيث أن المسؤول عن اتخاذ القرار في المركز، لا يكون على علم بأولويات واحتياجات الأفراد في الإقليم (شطناوي، ١٩٩٤، ص ١٩).

عدم التركيز الإداري: يطلق عليها المركزية المعتدلة، ومختصر هذه الصورة، هو التقليل من الأعباء على الحكومة المركزية، من خلال تفويض بعض الموظفين في بعض الأقاليم بعض صلاحيات الحكومة المركزية، من أجل البت في بعض الأمور دون الرجوع إلى المركز، ولا يعني هذا الأمر أن تكون الصلاحيات مطلقة للموظفين في الإقليم، وهذا ما هو مطبق في المكاتب الفرعية للوزارات في السلطة الفلسطينية، حيث يكون لهم حق اتخاذ القرار في بعض الأمور (الزعيبي، ١٩٩٣، ص ٢١).

• سلبيات المركزية الإدارية

إن استئثار الحكومة المركزية للنشاط الإداري، دون السماح بوجود سلطات إدارية إقليمية أو قطاعية تتمتع بالشخصية المعنوية، أدى إلى ظهور بعض السلبيات منها: (الجمعية التونسية للقانون الإداري، ٢٠١١، ص ١٤).

عدم الرضا لدى الموظفين بسبب التأخر في تنفيذ معاملاتهم، حيث أن المكاتب الإقليمية لا تستطيع البت في قضايا الموظفين فتقوم برفعها للمركز، وهذا يؤدي إلى زيادة العبء على الحكومة المركزية وكذلك التأخر في إنجاز المعاملات.

إن المهمة الرئيسية لموظفي المركز هو وضع السياسات العامة ووضع الخطط الاستراتيجية، وعند متابعتهم لأمر ثانوية في الإقليم، يؤدي إلى انشغالهم عن وظيفتهم الرئيسية.

إن لكل إقليم في الدولة خصوصية وأولويات تختلف عن الأقاليم الأخرى وهذه الخصوصية والأولويات التي يحتاجها الإقليم، لا يعلم بها وبتفاصيلها إلا أبناء الإقليم، حيث أنهم الذين يستطيعون تحديد أولوياتهم، وعند استخدام النظام المركزي فإن ما يعتبر أولوية لدى الأقاليم فإنه يمكن أن لا يكون أولوية لدى المركز، وبالتالي يتم تجاهل كثير من أولويات الأقاليم.

• ميزات المركزية الإدارية

على الرغم من وجود بعض السلبيات للنظام المركزي إلا أن له بعض الإيجابيات ومنها: (شطناوي، ١٩٩٤، ص ٣٣).

١. ضمان وحدة إقليم الدولة ومنع تفككها، وسيطرة الدولة على كل الأمور في حدودها.
٢. تكون النظم الإدارية موحده في جميع أنحاء الوطن، مما يساعد العاملين على الإحاطة والإلمام بها وتطبيقها بسهولة ويسر.
٣. امتلاك الإدارة المركزية على الخبرات والكفاءات والتي تستطيع تنفيذ أعمالها بدقة وكفاءة.
٤. تحقيق المساواة والعدالة لسكان الدولة من خلال توزيع إيرادات الدولة على جميع سكان الدولة.
٥. الاقتصاد في الإنفاق العام وترشيده من خلال أن القرارات المالية تصدر من مختصين.

٢.١٧.٢ اللامركزية الإدارية

هي أسلوب من أساليب تنظيم العمل، حيث تمنح الوحدات المختلفة قدرًا كبيراً من الإدارة الذاتية، وهذا يعني منح الصلاحيات والمسؤوليات إلى المستويات الأدنى في التنظيم (جلوي، ١٩٩٨، ص ٣٦٠).

يعرفها مفكرو القانون الإداري بأنها طريقة الإدارة وتتضمن توزيع صلاحيات الوظيفة الإدارية بين المركز والفروع، بحيث تباشر الفروع اختصاصاتها تحت رقابة المركز (عثمان، ٢٠٠١، ص ٩). ويعرفها آخرون وهو ما يتفق معه الباحث بأنها أسلوب من أساليب التنظيم الإداري، ووسيلة لدعم المواطن من خلال إشراكه في عمليات الحكم والإدارة، وهي وسيلة لتحقيق قنوات اتصال سريعة بين المواطن وجهات اتخاذ القرار (رشيد، ١٩٨١، ص ٣١).

• صور اللامركزية الإدارية

١. اللامركزية المرفقية: هو الاعتراف بهيئات مستقلة تهتم بقطاعات معينة وتهتم بأمور مرفقية محددة على مستوى الدولة، يكون لهذه الهيئات الشخصية المعنوية (الزعيبي، ١٩٩٣، ص ٢٣).
 ٢. اللامركزية الإقليمية: وتعني تقسيم الدولة إلى أقاليم، وتتمتع هذه الأقاليم بالشخصية المعنوية، حيث تتشكل في هذه الأقاليم هيئات منتخبة من سكانها لإدارة بعض الشؤون المحلية، وتخضع هذه الأقاليم لإشراف ورقابة السلطة المركزية. (الرواشدة، ١٩٨٧، ص ٢٣).
- ويرى الباحث بان الصورة الثانية هي التي يدعو لتنفيذها لانها تعزز دور المحافظ التنموي، من خلال منحه الصلاحيات والشراكة مع المجتمع المحلي لتحديد الاولويات التنموية.

• مزايا اللامركزية (عباس، ٢٠٠٠، ص ١٤٧).

١. السرعة في إنجاز الأعمال، حيث يتم البت في الأمور في الإقليم دون الرجوع للمركز.
٢. تخفيف عبء العمل عن المركز، حتى يتفرغ الموظفون في المركز لرسم السياسات العامة والتخطيط المستقبلي.
٣. شعور الموظفين في الأقاليم بدورهم، من خلال الصلاحيات الممنوحة لهم، مما يؤدي إلى رفع الروح المعنوية وزيادة الإنتاجية.
٤. زيادة الإبداع في العمل.

• مساوئ اللامركزية الإدارية (الرواشدة، ١٩٨٧، ص ٢٤).

١. المساس بوحدة الدولة من خلال التقسيم إلى أقاليم وقطاعات.
٢. اختلاف النظم الإدارية في داخل الدولة، حيث أن من يقرر هذه النظم هم أشخاص منتخبون لكل إقليم أو قطاع، وبالتالي احتمالية الاختلاف بالأنظمة المقررة يكون وارداً وبشكل كبير.
٣. الاختلاف في الفوارق الاجتماعية بين الأقاليم، حيث أن لكل إقليم موارده الخاصة به.
٤. تنافس الهيئات اللامركزية تنافساً ضاراً أحياناً يؤدي إلى التأثير على الصالح العام.

نماذج اللامركزية

حسب تصنيف الأمم المتحدة ضمن مشروع الحكمانية اللامركزية الذي قام به البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة فقد تم تصنيف اللامركزية إلى أربعة نماذج: (الزعي، ١٩٩٣، ص ٥٦)

١. نمط اللامركزية المستقل: في هذا النمط، تتنازل الحكومة المركزية عن بعض الصلاحيات إلى وحدات محلية إقليمية، ويتم منح هذه الوحدات الصبغة القانونية كوحدات لا مركزية منفصلة عن المركز، ويكون لهذه الهيئات شخصية معنوية منفصلة عن الحكومة، ويتم توضيح الحدود الجغرافية لهذه الوحدات، ليتم ممارسة صلاحياتها ضمن هذه الحدود، كما أن للوحدات المحلية وضع قانوني مؤسسي، ولديها صلاحية توفير الموارد المالية اللازمة للقيام بمهامها الوظيفية، وتتسأ هناك علاقة تبادلية بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية، من أجل تبادل المنافع وتنسيق العلاقات بينهما.

٢. نمط اللامركزية (شبه المستقل): في هذا النمط لا تتمتع الوحدات المحلية بالاستقلال التام كما في النمط الأول، حيث يتم تفويض الكثير من الصلاحيات الموكلة للمركز إلى هذه الهيئات المحلية، ويتم التفويض من خلال التشريعات أو بواسطة التعاقد، بحيث لا تصل هذه الاختصاصات إلى حد التنازل كما هو في النمط الأول.

٣. نمط اللامركزية التابع: كما يسمى هذا النمط بعدم التركيز الإداري، كما هو الحال بفروع الوزارات في المحافظات، حيث يتم تفويض قليل من الصلاحيات إلى هذه المكاتب، وتكون هذه الصلاحيات محددة لأمر إدارية ومالية، ويعتمد هذا النمط على الموارد المالية من المركز.

٤. نمط اللامركزية المنفصل: يعني هذا النمط الوحدات الخارجة عن الهياكل الحكومية الرسمية، مثل النقابات المهنية، الأحزاب السياسية، وغرف التجارة والصناعة، حيث أنه من الممكن أن تقوم

الحكومة المركزية بمنح هذه الوحدات الحق في منح بعض التصاريح والرخص والتنظيم والإشراف على أعضائها، لمزاولة بعض الوظائف التي كانت الحكومة تسيطر عليها، وقد تقوم الحكومة بالتنازل عن بعض المسؤوليات في إنتاج السلع أو تقديم بعض الخدمات إلى تلك الهيئات وهذا ما يسمى بالخصخصة.

١٨.٢ الإدارة المحلية والحكم المحلي

لقد اختلف الفقهاء في تفسير مصطلحي الإدارة المحلية والحكم المحلي، فمنهم من اعتبر أن هناك خلاف كبير بينهما والبعض الآخر اعتبر أن الإدارة المحلية هي مقدمة للحكم المحلي وآخرون رأوا بأن الحكم المحلي والإدارة المحلية لهما نفس المعنى. المعروف أن مهام الدولة تتضمن تحقيق الرفاهية الاجتماعية وتوفير احتياجات المجتمع من خلال تلبية مطالبه والخدمات التي يحتاجها، وحتى تكون السلطة المركزية على صلة بالمواطنين بشكل مباشر عملت على إنشاء إدارات في أقاليمها المحلية، وهناك اختلاف بشأن مفهوم الإدارة المحلية بشكل دقيق بسبب تداخله بمفاهيم ومصطلحات أخرى، مثل عدم التركيز الإداري والحكم المحلي واللامركزية الإقليمية وغيرها ولهذا سنتطرق للحديث عنهما بالتفصيل.

١.١٨.٢ الإدارة المحلية

تعتبر الإدارة المحلية أسلوباً من أساليب التنظيم الإداري، تهدف إلى توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية في الدولة وبين الهيئات الإدارية على أساس إقليمي، لتباشر ما يعهد إليها تحت رقابة هذه السلطة، فكل دولة تأخذ بالأسلوب الذي يتفق مع ظروفها السياسية والاجتماعية والاقتصادية (الطعامنة، ٢٠٠٥، ص ٢٢).

والإدارة المحلية هي أسلوب إداري يتم بموجبه تقسيم الدولة إلى وحدات محلية تتمتع بشخصية اعتبارية، ويمثلها مجالس منتخبة من أبناء هذه الوحدات لإدارة مصالحها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية (شطناوي، ٢٠٠١، ص ٨).

وتعنى الإدارة المحلية نوعاً واحداً من السلطة التي تمارسها الدولة وهي السلطة التنفيذية أي أنه ليس للإدارة المحلية حق ممارسة السلطة التشريعية أو القضائية أو التدخل في اختصاصات أي منهما (العبادي، ١٩٩٨، ص ١٢).

يرى الباحث بان اصطلاح الإدارة المحلية تعبير يدل على اللامركزية الإقليمية كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة، ويمتاز أسلوب الإدارة المحلية بتوزيع صلاحيات اتخاذ القرارات بين السلطة المركزية وبين هيئات محلية أخرى وتحفظ السلطة المركزية بحق الوصاية الإدارية، وتتمتع الوحدات المحلية ضمن هذا الأسلوب بحق المبادرة وبالشخصية القانونية المستقلة وما يترتب على منح هذه الصفة القانونية من حقوق والتزامات، ومهما تعددت المترادفات لمفهوم الإدارة المحلية إلا أنها تعني نقل بعض الصلاحيات الإدارية من المركز إلى الهيئات المحلية في الأقاليم مع احتفاظ السلطة المركزية بدورها الرقابي الملموس على الهيئات المحلية.

مما سبق يمكن القول بأن الإدارة المحلية يتم بمقتضاها إعطاء اختصاصات وسلطات للقائمين على إدارة المجتمع المحلي للقيام ببعض الأمور التي كانت تقوم بها السلطة المركزية إذ أن التطور للمجتمعات المحلية وتعدد وتشابك الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وغيرها أدى إلى عدم قدرات السلطة المركزية على مراقبة ومعرفة المشاكل واحتياجات الوحدات المحلية، وعلية فأن الإدارة المحلية تساعد الحكومة المركزية في أداء مهامها بفعالية وكفاءة وبذلك تعتبر من الأساليب الإدارية التي بموجبها يتم نقل بعض الاختصاصات من الحكومة المركزية إلى الوحدات المحلية.

تقوم الإدارة المحلية على أركان ثلاثة هي: (الطعامه، ٢٠٠٥، ص ٣٣)

١. وحدات إدارية مستقلة تمثل مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية.
٢. مجالس محلية منتخبة لإدارة المصالح المحلية.
٣. استقلال الهيئات المحلية في ممارسة اختصاصات تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية.

يتم تنظيم الوحدات المحلية في الدولة عن طريق تقسيم الدولة إلى تقسيمات فرعية مختلفة وهذا التقسيم يخضع لاعتبارات متعددة يختلف باختلاف ظروف كل بلد واختلاف الأزمان.

٢.١٨.٢ الحكم المحلي

الحكم المحلي هو تنازل الدولة عن بعض من وظائفها التشريعية والتنفيذية على المستوى المحلي إلى مجلس منتخب له شخصيته المعنوية ويتمتع بشكل من أشكال الاستقلال الذاتي ويتم تشكيله عادة بالانتخاب العام لأغلبية الأعضاء وله السلطة الكاملة في إصدار التشريعات المحلية وفي تنظيم وإدارة الخدمات والشؤون للإقليم الذي يقوم فيه بوساطة القيادات المحلية الممثلة فيه، ويقوم هذا النظام طبقاً للدستور والتشريعات المعمول بها في تلك الدول مع مراعاة أن الإطار القانوني لهذا النظام في الحكم

المحلي يعطي للمستويات المركزية حق الرقابة على مستويات المحلية (حبتور، أصول ومبادئ الإدارة العامة، ص ٢٦).

يعرف الحكم المحلي بأنه أسلوب اللامركزية السياسية ويتضمن توزيع الدولة لبعض سلطاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية لصالح المناطق التي تتمتع بالحكم المحلي ويقوم الدستور بتنظيم العلاقة بين السلطة المركزية وفروعها سواء كانت هذه الفروع ولايات أو أقاليم أو محافظات وغيرها من التسميات المتبعة في كل دولة (محمد، ٢٠٠٢، ص ٣٣).

يتطلب وجود حكم محلي وتطبيقه الأخذ بالاعتبار تباين المجتمعات المحلية ومصالحها، ويفرض إيجاد أنظمة إدارية ملائمة للمجتمعات المحلية بحيث تترك فيها الحرية للوحدات المحلية لإدارة شؤونها بنفسها بهدف تلبية أكبر قدر ممكن من الاحتياجات المحلية، وهذا يؤدي إلى منح صلاحيات متفاوتة للمدن والقرى لتقديم الخدمات وإنجاز المشروعات ضمن حدودها الجغرافية تحت إشراف شخص أو مجلس بلدي يختاره السكان، كما تفرض طبيعة الحكم المحلي اتخاذ القرارات في أماكن وجود هذه المصالح والمؤسسات وبأساليب مناسبة لذلك المجتمع المحلي (محمد، ٢٠٠٢، ص ٣٤).

ولا يوجد اتفاق حول تحديد مفهوم كل من الإدارة المحلية والحكم المحلي فهناك من يرى أنهما مترادفان ولا فرق بينهما إلا باللفظ، ولذلك فهم يعرفون الحكم المحلي بأنه تنظيم الشؤون المحلية وإدارتها في كل منطقة في الدولة بواسطة سكان المنطقة أنفسهم على نحو يتفق مع مصالحهم وذلك عن طريق هيئات محلية مسؤولة لها شخصية معنوية وتتمتع بالاستقلال الذاتي وتمثل الأهالي ويتم اختيار أعضائها أو معظمهم بطريقة الانتخاب (المعاني، ٢٠٠٢، ص ٢٤).

• خصائص الحكم المحلي

هناك أسباب وخصائص كثيرة، تكون دافعه للدول لاستخدام نظام الحكم المحلي ومن أهم هذه الخصائص: (شكري، ١٩٩٩، ص ٢٢)

١. يعد الحكم المحلي أفضل حكم لمنطقة محددة المساحة من حيث رعاية شؤون سكانها ومرافق حياتهم، كون القائمين على الحكم المحلي هم أشخاص منتخبون من أبناء المجتمع المحلي ومسؤولون مسؤولية مباشرة عن أعمالهم أمام المجتمع.
٢. من المعروف أن المنطقة المحلية تحتاج إلى خدمات متنوعة ومختلفة، ولهذا لا يوجد من هو اعرف من هذه الاحتياجات وأولوياتها من سكان المنطقة.

٣. تتوفر في الحكم المحلي معطيات تدفع المسؤولين عن إدارة الحكم المحلي إلى ممارسة سلطتهم بصورة قوية ومباشرة، لأنهم يمثلون المجتمع الذي انتخبهم ومن هنا تتوطد العلاقة بين المسؤولين عن إدارة المنطقة وبين أفراد المنطقة أنفسهم.
٤. إن الحكم المحلي يمارس سياسته بصورة مستمرة وبنوع من الاستقرار والتوازن، حيث أن السلطات المحلية تركز اهتمامها على إدارة القضايا أكثر من الاتجاهات السياسية، ولذلك يبذل أعضاء المجلس المحلي ولجانه المحلية، أقصى جهودهم إلى إنجاز المهام التي تؤدي إلى إنتاج خدمات ومصالح فعالة للمجتمع الذي ينتمون إليه.
٥. يخدم توزيع السلطات بين الحكم المحلي وبين الحكومة المصلحة المحلية، ويدفع الحكومة المركزية لتوجيه اهتمامها لتلبية مطالب السلطات المحلية، والنظر في مصالحها، كما يؤدي في الوقت نفسه إلى دفع السلطات المحلية لزيادة جهودها لخدمة مجتمعها وتحسين موقفها أمام الحكومة المركزية.
٦. يدعم نظام الحكم المحلي تحقيق فعالية طرق الإدارة ورعاية الشؤون المحلية نظراً لما يلي:
- أ. أن أعضاء السلطة المحلية هم من نفس المنطقة وهم أكثر معرفة باحتياجات وأحوال المنطقة من غيرهم، إضافة إلى التزامهم بخدمة منطقتهم.
- ب. تعتبر السلطة المحلية سلطة متكاملة الأمر الذي يساعدها في تحقيق درجة عالية من التنسيق والتكامل في سياستها الوظيفية.
- ت. أن تحمل السلطات المحلية مسؤوليات إدارة مناطقها يخفف العبء الملقى على الحكومة المركزية تستفيد من وجود نظام الحكم المحلي.
- ث. غالباً ما تكون السلطات المحلية أكثر اندفاعاً للعمل، وتستطيع البحث عن أفضل الحلول لمشاكل المنطقة التي تعمل فيها، هذا يؤدي إلى إمكانية قدرتها على التوصل إلى طرق مختلفة وأساليب ملائمة تساعدها في إدارة وظائفها وتسهيل لها التوصل إلى حل مشاكلها المحلية وإنجاز الأعمال بفعالية ونجاح.
- ج. تستطيع السلطات المحلية دعم وتشجيع المواطنين لممارسة الديمقراطية، ونشر الثقافة السياسية بين المواطنين من خلال تشجيع المواطنين، المشاركة في إجراءات اتخاذ القرارات السياسية.
- ح. تعد السلطات المحلية وسيلة مناسبة تستخدم للدفاع ضد هيمنة الحكومة المركزية وسلطتها في حالات تعسف الحكومة في استخدام سلطتها ضد المصالح المحلية.
- خ. يدعم نظام الحكم المحلي الرأي القائل بأنه لا يجب فرض للضرائب بدون ممثلين عن دافعي الضرائب.

وجود الحكم المحلي أمراً لا بد منه في أي دولة مع اختلاف شكل هذا النظام وفق ظروف كل دول، إذ أن الحكومة المركزية والمواطنين في الوحدة المحلية يستفيدون من وجود الحكم المحلي، فالحكم المحلي يخفف الأعباء والمسؤوليات عن كاهل الحكومة المركزية الوقت المخصص لتلك الوحدة المحلية في نشاطات أخرى هذا بالإضافة إلى أن الانجازات التي تحقها الوحدة المحلية تتصف بالسرعة والجودة لان القائمين عليها هم من نفس المنطقة وهم أكثر تحمساً ومعرفة بمشاكل منطقتهم والحلول الأفضل لهذه المشاكل، كما أن وجود الحكم المحلي يوفر للمواطنين فرص المشاركة في تنمية مناطقهم.

٣.١٨.٢ الفرق بين الحكم المحلي والإدارة المحلية

اختلف العلماء والفقهاء في تفسير معنى الحكم المحلي والإدارة المحلية وكانت هذه التفسيرات على النحو الآتي:

التفسير الأول: الذي يعتبر بأن هناك فرق بين الإدارة المحلية والحكم المحلي، حيث اعتمد العلماء الذين تبناوا هذا الرأي إلى أن الإدارة المحلية هي أسلوب من أساليب اللامركزية الإدارية أما الحكم المحلي فهو أسلوب اللامركزية السياسية، والفرق بينهما بأن اللامركزية الإدارية تعني توزيع الوظيفة الإدارية بين المركز والأقاليم والوحدات المحلية، بحيث يكون وظيفتها تنفيذية لما يتم إقراره في المركز وليس لها حق التشريع أو التقرير، حيث أن الحكم يتكون من تشريع وتنفيذ وقضاء وبما أن الإدارة المحلية ليس لها حق التشريع والقضاء فإنه من البديهي عدم تسميتها بحكم محلي لأنها افتقرت إلى ركنين أساسيين من أركان الحكم. بينما الحكم المحلي فإنه يتم من خلاله توزيع الوظيفة السياسية بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية، كما هو الحال في الحكومات الفدرالية، والدول التي تعطي الأقاليم حق التشريع والقضاء كما في إقليم كردستان في العراق (الخلايله، ٢٠٠٣، ص ٤٦).

التفسير الثاني: وهو التفسير الذي يتبناه الباحث الذي يعتبر بأن الإدارة المحلية هي مقدمة وخطوة أساسية للحكم المحلي، واعتمد أصحاب هذا الرأي بأن الحكومات تعتمد أسلوب التدرج في التحول إلى اللامركزية وأن الإدارة المحلية هي الخطوة التي تسبق الحكم المحلي. حيث تبدأ الدول بتفويض الصلاحيات من الحكومة المركزية إلى ممثليها في الأقاليم ومن ثم تبدأ بتطبيق الإدارة المحلية للوصول إلى الحكم المحلي الذي يعتبر دليلاً على اللامركزية الإدارية (الشيخلي، ٢٠٠٢، ص ٢٣-٢٥).

التفسير الثالث: اعتبر بأنه لا فرق بين المصطلحين، واعتبر أصحاب هذا الرأي بأن الاختلاف هو بالتطبيق وليس بالمصطلحين حيث تتباين الدول في تطبيقه حسب ظروفها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، واعتمدوا في ذلك إلى: (العتار، ١٩٩٢، ص ٦٥).

أ. إن اعتماد مبدأ الانتخاب من أجل التمييز بين إدارة محلية وحكم محلي حيث أن الانتخاب هو الأساسي في الحكم المحلي ليس له ما يبرره حيث أن النظام الفرنسي مثلاً يستخدم مصطلح الإدارة المحلية وليس الحكم المحلي علماً بأن جميع أعضاء المجالس المحلية يتم انتخابهم من الشعب، كذلك في النظام الإنجليزي كان يستخدم مصطلح الحكم المحلي، علماً بأن بعض أعضاء المجالس المحلية (الرجال الحكماء) يتم تعيينهم من قبل المجلس المحلي، وهنا انتفى مبدأ الانتخاب ورغم ذلك كان يسمى حكم محلي.

ب. بعض الدول تقوم بتغيير المسمى دون تغيير الصلاحيات أو المهام، كما حدث مع مصر حيث كان يسمى النظام بالحكم المحلي منذ ١٩٧٥-١٩٨٨، ثم تم تغييره إلى إدارة محلية دون أن يتم تغيير في اختصاصات وصلاحيات الوحدات المحلية.

ج. إن نظام الحكم المحلي أو الإدارة المحلية يعني حصول استقلال نسبي بمنطقة جغرافية معينة، من أجل إدارة شؤونها المحلية، بواسطة أشخاص يمثلون سكانه في مجلس محلي، ويكون هذا المجلس تحت رقابة وإشراف الحكومة المركزية، أما في فلسطين فمن خلال القانون الأساسي للسلطة الوطنية فإنه تم اعتبار المجالس المحلية هي وحدات إدارة محلية وليس وحدات حكم محلي كما أشارت المادة (٨٥) من هذا القانون، علماً بأن هذه المجالس يتم انتخابها من الشعب، وتتمتع بالشخصية الاعتبارية، ومن خلال التفسيرات السابقة واعتماداً على التفسير الأول فإن المحافظات هي وحدات إدارة محلية، حيث أنها تعتبر نوع من أنواع اللامركزية الإدارية

١٩.٢ التنمية

تطور مفهوم ومجال التنمية كثيراً خلال العقود الأخيرة، فكانت التنمية في بداية ظهورها مرتبطة بالتنمية الاقتصادية ومن ثم ظهرت عدة مسميات كالتنمية الاجتماعية، والتنمية البشرية المستدامة، والتنمية الإنسانية، والتنمية المحلية. وهي كما نلاحظ ما فتئت تسعى إلى حصر مجال التنمية أو نطاقها في حدود ومجالات ترابية أصغر ولقد ظلت مسألة التنمية تطرح أساساً على الصعيد الوطني إلى حدود الحرب العالمية الثانية في العالم المصنع وإلى حدود الستينات في أغلب دول العالم الثالث، لكن الوعي المتنامي بالتفاوت الإقليمي أدى إلى أخذ المسألة الإقليمية بعين الاعتبار مع مطلع الستينات والسبعينات في جل الأقطار المصنعة منها والنامية على السواء، كما أن المسألة المحلية لم

تطرح إلا مع بداية الثمانينات. إن الانسان هو المحور الاساسي في عملية التنمية، فهو الوسيلة التي تقوم بعملية التنمية، ومن اجله تتم عملية التنمية أي أنه هدفها. تعتبر الاوضاع السياسي، والاجتماعية، والاقتصادية، والثقافية، جميعها عوامل تؤثر وتتأثر ببعضها البعض، وبالتالي تؤثر على التنمية بشكل عام، ومن أجل نجاح العملية التنموية في الدولة، يجب أن يكون صانعي القرار على علم بما هي الاولويات لديهم في عملية التنمية، وما هي نقاط القوة ونقاط الضعف في هذه المجالات، ولن تستطيع السلطة في المركز أن تتعرف على احتياجات المواطنين واوليائهم الاجتماعية، والاقتصادية، والثقافية، في كل مناطق الدولة دون ان يكون لها ممثلين في تلك المناطق، ولهذا تسعى الدول لتقسيم اقليم الدولة الى مناطق ادارية يكون على راس كل منطقة جغرافية (المحافظة) شخص يمثل الحكومة المركزية، وتختلف الدول في الصلاحيات والية تعيين هذا الشخص، فالدول التي تتبنى مبدا المركزية لا تمنح المحافظ او المجتمع المحلي في نطاق محافظته اي صلاحية، ولكن يكون دوره هو اوصول المعلومات الى المركز ونقل تعليمات المركز الى محافظته وتنفيذها. اما الدول التي تتبنى مبدا اللامركزية فان المحافظ لديه من الصلاحيات ما يمكنه من القيام بدوره التنموي على اكمل وجه فهو الذي يقرر الاولويات التنموية ويقوم بتنفيذها.

هناك عدة تعاريف للتنمية تختلف باختلاف المرجعية الفكرية للكتاب فالنتميه بالمنظور الرأسمالي تختلف عن تعريفها بالنظام الاشتراكي.

التنمية: هي عملية احداث تغييرات جذرية شاملة ومخططة في البنى الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية والتنظيمية للمجتمع بغرض تلبية الحاجات المادية والروحية للشعب (مدخل للتخطيط والتنمية ص ٦٩ - ٢٠٠٧).

وهي عملية حضارية متناسقة، تعتمد على الانسان كوسيلة وهدف لها، وتهدف الى توفير حاجات الانسان الاساسية وتحقيق حريته وكرامته، من خلال المشاركة الجماعية لمختلف فئات المواطنين في مختلف القطاعات، وتتصف التنمية بانها عملية ادارية واعية ومخططة، تعتمد على التخطيط المسبق وغايتها رفاهية المجتمع (زويلف، ١٩٩٣، ص ٨).

التنمية: جميع العمليات والجهود المخططة التي تتم وتستهدف احداث سلسلة متتابعة من التغييرات الاجتماعية والاقتصادية المقصوده والرامي الى زيادة معدل رفاهية المجتمع ونقله من وضع اجتماعي واقتصادي الى وضع آخر افضل منه (مختار، ١٩٩٥، ص ٩١).

التنمية الاجتماعية: هي عملية تغيير اجتماعي تلتحق بالبناء الاجتماعي ووظائفه بغرض اشباع الحاجات الاجتماعيه للأفراد .

التنمية الاقتصادية: هي التغيير في بيئة الاقتصاد بتعدد قطاعات الإنتاج والخدمات فيه، وزيادة ما بينهما من ترابط (عبدالله، ١٩٨٣، ص ٣٩).

التنمية الادارية: الجهود التي يجب بذلها باستمرار من قبل الشركاء في التنمية، لتطوير الجهد الاداري في الدولة سعياً وراء رفع مستوى القدرة الادارية، وذلك من خلال تبسيط نظم العمل وتنمية سلوك الموظفين وانشاء هياكل تنظيمية واضحة وملائمة، من اجل تحقيق اهداف التنمية بكفاءة عالية وباقل التكاليف (ميرغني، ١٩٨٤، ص ١٣).

• أهداف التنمية المحلية

- ان التنمية الشاملة على مستوى الوطن، لا يمكن لها ان تتحقق دون احداث تنمية على المستوى المحلي وهنا نعني ان تتم عملية التنمية من الاسفل الى الاعلى، تسعى التنمية المحلية لتحقيق مجموعة من الاهداف على المستوى المحلي من ضمنها: (الجبور، ٢٠٠٨، ص ٥٥).
١. الارتقاء ورفع مستوى الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتعليمية للسكان.
 ٢. العمل على تحقيق المشاركة في تنمية المجتمع المحلي ما بين الشركاء في التنمية.
 ٣. تطوير الموارد البشرية المحلية، باشراكهم وتبنيهم للمشاريع التنموية من خلال اشراكهم في التخطيط لهذه المشاريع.
 ٤. تبديل حالة اللامبالاه لدى البعض في المجتمع المحلي ، الى حالة التفاعل مع المتغيرات الجديدة.
 ٥. الربط بين المواطن المحلي والشخصية الوطنية.
 ٦. الحد من الهجرة الداخلية في الدولة.
 ٧. تنمية القدرات والقيادات المحلية لتكون اكثر قدرة على الاسهام في التنمية الشاملة.

٢٠.٢ الدراسات السابقة

لقد صدرت دراسات سابقة قريبة من هذا الموضوع استفاد منها الباحث. ولاهميتها نورد فيما يلي ستة دراسات كنموذج للمشكلة قيد البحث وهي كالتالي:

١. الجبور، م، (٢٠٠٨): دور الحاكم الإداري في عملية التنمية المحلية، جامعة مؤتة، الأردن، (رسالة ماجستير غير منشوه).

هدفت هذه الدراسة إلى التعرف على دور الحاكم الإداري في التنمية، ولتحقيق أهداف هذه الدراسة تم تصميم استبانة وتوزيعها على عينة مكونة من (١٠٠) حاكم إداري في المملكة، وقد توصلت الدراسة إلى مجموعة من النتائج من أهمها:

يلعب الحاكم الإداري دوراً بارزاً ومهماً في عملية التنمية في الوحدة التي يدير، وذلك من خلال تذليل الصعوبات التي تعترض سير العمل وتنمية العمل بروح الفريق الواحد وتدريب العاملين في وحدات التنمية حسب الحاجات التدريبية واستغلال الموارد المتاحة في المحافظة بأفضل درجة ممكنة، واتخاذ ما يلزم لتطوير البنية التحتية في المحافظة والحد من التضارب والازدواجية في العمل والتنسيق بين مختلف المجالس المحلية في تنفيذ المشاريع المشتركة.

كما يلعب الحاكم الإداري دوراً في التنمية، من خلال الإشراف المباشر على مشروعات المحافظة، والمشاركة في إعداد موازنة المحافظة وتحسين نوعية الخدمات المقدمة للمواطنين ومراقبة المشاريع في المجالس المحلية والرقابة على الإنفاق المالي في المجالس المحلية ومراقبة تنفيذ التشريعات من قبل المجالس المحلية.

وأوصت الدراسة بمجموعة من التوصيات أهمها:

إعادة النظر في نظام التشكيلات الإدارية رقم (٤٧) لسنة ٢٠٠٠ وذلك لتضمينه مواد توسع من صلاحيات الحاكم الإداري المتعلقة بموضوع التنمية وربط المديرية التابعة للحكومة المركزية بالحاكم الإداري.

نظراً للصعوبات والمعوقات التي يواجهها الحاكم الإداري في تنمية المحافظة توصي الدراسة بضرورة تشكيل لجان مختصة تضم في عضويتها ممثلين عن كافة الدوائر المعنية في كل محافظة بهدف تذليل هذه الصعوبات وإيجاد الحلول الممكنة لها.

ومن هذه الدراسات السابقة التي وضعناها كنماذج عن الابحاث في هذا الموضوع، يتبين لنا ان مشكلة دور المحافظ في التنمية ليست فريدة في فلسطينا و اراضي السلطة الفلسطينية، وانما لا زالت قيد المتابعة في دول قامت منذ عقود. وهذا يعني ان المشكلة قيد البحث ليست مشكلة فلسطينية فحسب، وإنما هي مشكلة يعاني منها ويتاثر بها غيرها من الدول القائمة.

٢. مسعود، أ. (٢٠٠٧): الإطار القانوني القائم في الضفة الغربية وقطاع غزة وأثره في التنمية السياسية منذ ١٩٩٤ وحتى ٢٠٠٤، جامعة النجاح الوطنية- فلسطين.

استهلت الدراسة بالجانب النظري والمفاهيم المتناولة لعلاقة القانون بالتنمية، وطرحها للكثير من جدل المفاهيم حول عدة مصطلحات قانونية. وكانت خلاصة الفصل الأول أن الإطار القانوني بالغ الأهمية وضروري من أجل إنجاز العملية التنموية، وأنه من المستحيل أن تقوم للتنمية أيأ كان نوعها قائمة دون الإطار القانوني.

وكان سؤال الدراسة هل يُنجز الإطار القانوني القائم في مناطق الحكم الذاتي عملية التنمية السياسية؟

إن إعلان المبادئ أعطى الفلسطينيين حكماً ذاتياً بلا سيادة ضمن إطار الاتفاقيات المرحلية التي فرضت على الجانب الفلسطيني ترتيبات أمنية تشكل عائقاً أمام عملية التنمية السياسية. وازداد الأمر تعقيداً مع تغييب لمرتكزات حكم ديمقراطي من خلال المجلس المنتخب الذي يملك صلاحيات التنفيذ والتشريع معاً وهو صاحب الولاية بموجب الاتفاقيات، أي أن الاتفاقيات غيّبت مبدأ فصل السلطات الذي لا تقوم دولة ديمقراطية بدونه.

خلصت الدراسة في النهاية إلى أن الإطار القانوني في مناطق الحكم الذاتي المتمثل في: الاتفاقيات المرحلية، التشريعات الفلسطينية الجديدة والثقافة القانونية يمثل عائقاً أمام عملية التنمية السياسية.

وفي سبيل تفعيل الإطار القانوني لمناطق الحكم الذاتي أوصت الدراسة بما يلي :

١. فيما يتعلق بالاتفاقيات المرحلية التي من الصعب إلغائها، ارتأت الدراسة كسبيل لحل هذه الأزمة أن تحسن القيادة شروط وظروف التفاوض، وأن تتدارك الأخطاء التي وقعت فيها في ظل المفاوضات التي نجم عنها إعلان المبادئ، وأن تتوفر الإرادة السياسية الجادة من أجل إيجاد اتفاق يسعى لإقامة دولة على أسس ديمقراطية لا السعي لدولة فقط.
٢. ضرورة الابتعاد عن الشخصنة عند سن القوانين وخاصة القانون الأساسي.

٣. تحديد نظام الحكم المطلوب إما نظاماً برلمانياً أو نظاماً رئاسياً.

٣. المصري، غ. (٢٠٠٦): العلاقة بين مؤسستي المحافظات والبلديات وانعكاس ذلك على أدائهما في مناطق الضفة الغربية منذ ١٩٩٤-٢٠٠٤، جامعة النجاح الوطنية- فلسطين.

سعت الدراسة إلى تشخيص العلاقة بين مؤسستي المحافظات والبلديات، من خلال دراسة العوامل التي أثرت في نشوء هذه العلاقة في مناطق الضفة الغربية بين عامي ١٩٩٤ - ٢٠٠٤ في أربع محافظات وهي بيت لحم، رام الله والبييرة، نابلس وجنين وما تعكسه هذه العلاقة من تأثير على أداء المؤسستين. وقد توصلت الدراسة إلى نتائج تؤكد نشوء علاقة اعتراضية (خلافية) بين المحافظة والبلدية في جميع مناطق الدراسة، ولكن بمستويات مختلفة.

دلّت على هذه العلاقة الاعتراضية بعض المظاهر التي نتجت عن سلوك المؤسستين خصوصاً في البلديات مراكز المحافظات، سواء بالعزوف عن التعاون والتنسيق بينهما في مجالات العمل المشترك، أو من خلال تدخل السلطة المركزية في بعض الأحيان للفصل بينهما في المواقف والقرارات المتعارضة، وتراجع أداء كل منهما تحسباً لاتهامه بالتعدي على صلاحيات ومسؤوليات الأخر.

والى جانب ذلك، وصل الخلاف في إحدى المناطق إلى مستوى التصادم والتصارع، انعكس على مؤسسات المجتمع المحلي في تلك المنطقة لقوة تأثير عامل الخصوصية مع المؤثرات الأساسية الأخرى، بينما بقيت العلاقة الخلافية في المناطق الأخرى بحدود العمل الإداري الداخلي.

لقد خرجت الدراسة بمجموعة من التوصيات التي تعالج الحالة الخلافية. ومن ابرز هذه التوصيات: العمل على تعديل الأنظمة والقوانين التي تحدد صلاحيات ومسؤوليات كل من المحافظة والبلدية لإنهاء وضع الغموض والتداخل في المهام والأدوار، معالجة حالة الازدواجية، اعتماد أسلوب الانتخابات الحرة لاختيار رؤساء ومجالس البلديات بشكل مباشر من قبل جمهور المواطنين لتخفيف تأثير عامل العائلية والعشائرية، والعمل على تشريع قانون خاص بصلاحيات واختصاصات المحافظين بعد اعتماد نموذج واضح لنظام الحكم المحلي من أجل تحديد مرجعية المحافظين وثباتها في علاقة المحافظين مع مرجعيتهم في السلطة المركزية.

كما أوصت الدراسة بإنهاء حالة تسييس البلديات واقتصار دورها على الجانب المهني والخدماتي، وذلك بعدم تسلّم رئيس البلدية لمنصب أو موقع سياسي والاكتفاء برئاسة البلدية.

من خلال مراجعة هذه الدراسة يتضح بأنها اختصت بجانب واحد من علاقات المحافظ ولم تطرق إلى مكانة المحافظ بشكل عام أو الصلاحيات الممنوحة له.

٤. حسيبا، س. (٢٠٠٦): واقع واستراتيجيات تطوير الإدارة المحلية في الأراضي الفلسطينية، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين.

كان الهدف الرئيس لهذه الدراسة هو تقييم الواقع الحالي للإدارة المحلية الفلسطينية في ظل الظروف القائمة وتحديد المعوقات والصعوبات التي تواجهها، ووضع برامج ومقترحات لاستراتيجية مستقبلية من أجل النهوض بمستوى الهيئات المحلية لتعزيز دورها ومساهمتها في عملية التنمية وبناء الدولة الفلسطينية المستقبلية.

لتحقيق هذا الهدف تم دراسة المفاهيم والنماذج المتعلقة بالنظم الإدارية والإدارة المحلية. وكذلك تم الاطلاع على المراحل السابقة لتطور الإدارة المحلية في فلسطين. واعتمدت الدراسة على المنهج المسحي الوصفي وعلى المنهج التحليلي لتقييم الواقع الفلسطيني بالاعتماد على المعلومات والبيانات المتوفرة من مصادر مختلفة، بالإضافة إلى نتائج الاستبانة التي وُزعت على عدد من البلديات والأشخاص المعنيين في محافظات شمال الضفة الغربية.

أشارت نتائج الدراسة إلى وجود مركزية في نظام الإدارة المحلية الفلسطينية وتعدد المستويات الإدارية ووجود عدد كبير من الهيئات المحلية (خاصة البلديات المستحدثة)، وعجز الهيئات عن أداء دورها ومهامها وتلبية حاجات المواطنين. وأظهرت الدراسة عدم ملاءمة قانون الهيئات المحلية الفلسطينية للواقع الحالي في الأراضي الفلسطينية وعدم توفر المرونة اللازمة لمواجهة التطورات والتحديات المختلفة.

وقد خلصت الدراسة إلى عدد من التوصيات، أهمها إعادة النظر في دور وزارة الحكم المحلي بحيث يكون دوراً إشرافياً ورقابياً فقط. كذلك أوصت الدراسة بالعمل على تحسين الوضع الإداري للهيئات المحلية وتقليص عدد المستويات الإدارية وتفعيل دور المحافظ ودمج البلديات (كلياً أو جزئياً) مع بعضها البعض.

بالإضافة إلى ذلك أوصت الدراسة بإعطاء الهيئات المحلية الاستقلال المالي وتطوير النظم الضريبية والمحاسبية وتعزيز اللامركزية الإدارية في علاقتها مع وزارة الحكم المحلي. وأخيراً أوصت الدراسة

بضرورة وضع قانون جديد للهيئات المحلية يحتوي على صياغات قانونية وتشريعات مناسبة، مع الأخذ بعين الاعتبار إشراك جميع الأطراف المعنية في وضع الاستراتيجية ومراعاة العوامل النفسية والسلوكية والبيئية للشعب الفلسطيني.

من خلال هذه الدراسة، نلاحظ بان الباحث اعتبر الهيئات المحلية هيئات إدارة محلية، ولم يتحدث عن المحافظات باعتبارها هيئات إدارة محلية.

٥. بشناق، ب. (٢٠٠٣): التنظيم الإداري للمحافظات في فلسطين (تقرير قانوني، ٣٤). الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن - فلسطين.

هدف هذا التقرير إلى معالجة النواحي القانونية المتعلقة بأسلوب التنظيم الإداري للمحافظات في فلسطين، من حيث تقسيماتها، تشكيلها، والاختصاصات المحددة لها وبيان الاتجاه الذي سلكه المشرع الفلسطيني بهذا الشأن. هذا إضافة إلى التطرق إلى بعض الجوانب العملية المتعلقة بهذا التنظيم الإداري (المحافظات)، وذلك في محاولة لإظهار أهم السلبات التي شاب هذا التنظيم، ومن ثم تقديم التوصيات اللازمة لمعالجتها.

وخلصت الدراسة إلى أن المحافظات في فلسطين كانت، ولا زالت، تعاني من سوء التنظيم الإداري. فهناك الإرث القانوني المختلف بين الضفة وقطاع غزة، وهناك غياب تشريع فلسطيني واضح ومتكامل يوضح التقسيمات الإدارية، ويبين أسلوب تنظيم المحافظات، طريقة تشكيلها، واختصاصاتها. إضافة إلى ذلك هناك عدم الالتزام في تشكيل المحافظات الفلسطينية أو في ممارستها للمهام المنوطة بها بالتشريعات النافذة.

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

٦. خريسات، م. (١٩٩٩): النظام القانوني للمحافظ في التشريع الأردني، الجامعة الأردنية، الأردن. (رسالة ماجستير غير منشورة).

تناولت هذه الدراسة موضوع النظام القانوني للمحافظ في التشريع الأردني. وكان الهدف من هذه الدراسة هو إبراز ما للمحافظ من اختصاصات واسعة ومهام كثيرة في جميع مناحي الحياة باعتباره ممثلاً للسلطة التنفيذية وحلقة الوصل بين السلطة المركزية ومواطني وحدته الإدارية، وقد حاولت هذه الدراسة تحديد مواطن التداخل والازدواجية لعمل المحافظ وتقييم المسار الإداري لعمله وتحديد اختصاصات المحافظ.

وخلصت الدراسة إلى:

١. ضرورة تعديل نظام التشكيلات الإدارية الحالي وخاصة فيما يتعلق بالشروط القانونية التي يجب توافرها فيمن يشغل منصب المحافظ أسوة بالحكام الإداريين.
٢. إيجاد تنظيم قانوني يضع الضوابط ويحدد الاختصاصات التي تمس حقوق وحرقات الأفراد.
٣. التوسع بالأخذ بنظام الإدارة المحلية باعتباره النظام الأمثل للتنظيم الإداري للدولة لأن زيادة مهام الدولة الحديثة تقتضي البعد عن المركزية وتوزيع هذه المهام بين سلطات الحكومة المركزية والسلطات اللامركزية.
٤. تفعيل دور المجالس الاستشارية في المحافظات بحيث ينتخب الأعضاء من قبل المواطنين سعياً إلى تجذير الديمقراطية وتدريب المواطنين على التعامل السليم مع الانتخابات وشؤونها.
٥. تدعيم الرقابة القضائية على قرارات المحافظ والحفاظ على استقلال السلطة القضائية وفرض رقابة فعالة على سلطات المحافظ وصلاحياته في كافة الظروف.

الفصل الثالث

منهجية الدراسة وإجراءاتها

١.٣ المقدمة

يتناول الباحث في هذا الفصل إجراءات الدراسة التي اتبعها، ألا وهي الجوانب التوضيحية لكافة الخطوات والمراحل التي تم إعدادها وتنفيذها، وذلك وفق الأصول العلمية للبحث العلمي، من أجل بلوغ الهدف العام لهذه الدراسة، حول مكانة المحافظ في التنظيم الإداري الفلسطيني من منظور تنموي. ولذلك فإن السطور الآتية ستوضح كل الخطوات التي اتبعها الباحث للوصول إلى هدفه، ابتداء من منهج هذه الدراسة ونضوج فكرتها، مروراً بتحديد عينتها وأدواتها وآليات تطبيقها، والتأكد من صدقها وثباتها.

٢.٣ إجراءات تطبيق الدراسة

- تم العمل على وضع خطة لتنفيذ الدراسة كما يلي:
- القيام بدراسة استطلاعية لتحديد مشكلة الدراسة.
 - جمع المعلومات والبيانات التي تساعد في تحديد مشكلة الدراسة.
 - تم تحديد مجتمع الدراسة، واختيار العينة من هذا المجتمع، والقيام بتحديد حجم العينة وأسلوب اختيارها.
 - قام الباحث بجمع البيانات والمعلومات المطلوبة من المبحوثين بواسطة أداة الدراسة التي اختارها، وهي الاستبانة بطريقة منظمة ودقيقة، والمقابلة لكل من له علاقة بالدراسة.

- بعد جمع البيانات قام الباحث بتفريغ الاستجابات، وعددها (88) استبانته، واستخراج النتائج بالاستعانة ببرنامج الحزمة البرمجية المعروفة للمعالجات الاحصائية (SPSS)، ثم قام بتفسير النتائج والتعليق عليها، ومن ثم استخلص الاستنتاجات والتوصيات منها.

٣.٣ منهج الدراسة

تم إتباع المنهج الوصفي للتعرف إلى مكانة المحافظ في التنظيم الإداري الفلسطيني من منظور تنموي ، وذلك لكون هذا المنهج يقوم على وصف خصائص ظاهرة معينة، وجمع معلومات عنها، ويتطلب ذلك عدم التحيز أثناء الوصف، كما يتطلب دراسة الحالة والمسح الشامل أو مسح العينة، كما أنه أسلوب يعتمد على دراسة الواقع أو الظاهرة، كما توجد على أرض الواقع، ويهتم بوصفها وصفاً دقيقاً، ويعبر عنها تعبيراً كيفياً أو تعبيراً كمياً، أما التعبير الكمي فيعطي وصفاً رقمياً يوضح مقدار هذه الظاهرة أو حجمها، ودرجات ارتباطها مع الظواهر المختلفة. (عبيدات، وأبو السميد، ٢٠٠٢)

٤.٣ أداة الدراسة

من اجل جمع البيانات وتحليلها وإتمام هذه الدراسة وبلوغ أهدافها قام الباحث باستخدام أداتين كما يلي:

- الأداة الأولى: الاستبانته، حيث قام الباحث بعد الاطلاع على الأدب السابق المتعلق بالدراسة وإجراء الزيارات الميدانية الضرورية ، والاطلاع على بعض الدراسات السابقة قام الباحث بتصميم استبانته تكونت من ثلاثة أقسام:

- القسم الأول: خاص بالجزء الإرشادي.
- القسم الثاني: خاص بالبيانات الأساسية الخاصة بالمستجيب.
- القسم الثالث: خاص بمحاور الدراسة

- الأداة الثانية: المقابلة حيث قام الباحث بتصميم دليل مقابلة خاص به، وإجراء المقابلات مع كل من له علاقة بعمل المحافظين وهم مستشار الرئيس لشؤون المحافظات ومنسق شؤون المحافظات في مكتب الرئيس، والمحافظين في حدود الدراسة. والحصول على البيانات الضرورية لتحقيق أهداف الدراسة من خلال توجيه مجموعة من الأسئلة.

١.٤.٣. صدق أداة الدراسة

يقال للأداة أنها صادقة إذا قاست ما وضعت لقياسه أصلاً (عبد الحافظ، باهي، ٢٠٠٠)، وللتحقق من صدق الأداة تم عرضها على عدد من المحكمين من ذوي الاختصاص والخبرة ، وذلك للتحقق من صدق محتوى الأداة وبنائها واتساقها وبعد تم التعقيب عليها بالحذف والإضافة، تم إعادة بنائها بصورتها النهائية.

٢.٤.٣ ثبات الأداة

يعرف ثبات الأداة بأنه درجة التوافق في علامات مجموعة من الأفراد عند تكرار تطبيق الاختبار، (عبد الحافظ، باهي، ٢٠٠٠). وللتحقق من ثبات الأداة، تم حساب معامل الثبات كرونباخ-ألفا (Cronbach-Alpha) - باعتباره مؤشراً على التجانس الداخلي (Consistency)، وذلك من الاستبانة على عينة قوامها (٢٠) من المبحوثين كعينة استطلاعية حيث بلغ معامل الثبات (كرونباخ ألفا) (٠,٩١) وهي نسبة مقبولة.

٥.٣ مجتمع الدراسة

تكون مجتمع الدراسة من أعضاء المجلس التنفيذي في محافظات شمال الضفة الغربية والبالغ عددهم (١٧٦) مديراً

٦.٣ عينة الدراسة

استخدم الباحث أسلوب العينة العشوائية المنتظمة كعينة ممثلة للمجتمع حيث بلغت العينة (٨٨) مستجيب مثلت المجتمع المبحوث بنسبة ٥٠%.

٧.٣ متغيرات الدراسة

لقد ضمت هذه الدراسة عدة متغيرات هي:

١.٧.٣ المتغيرات المستقلة

- الجنس.
- العمر
- المستوى التعليمي .
- سنوات الخبرة.
- المسمى الوظيفي.

٢.٧.٣ المتغيرات التابعة

وتشمل مكانة المحافظ في التنظيم الإداري الفلسطيني العام من منظور تنموي.

٨.٣ المعالجة الإحصائية

بعد جمع الاستبانات من عينة الدراسة، وتفرغ استجابات أفراد العينة وإدخالها إلى الحاسب الآلي، تم معالجتها باستخدام برمجية الـ (SPSS) بهدف الحصول على معالجات إحصائية دقيقة للبيانات المتوفرة، حيث تم حساب التوزيعات التكرارية، والمتوسطات الحسابية، والانحرافات المعيارية بهدف الإجابة عن أسئلة الدراسة، كذلك تم إجراء اختبار تحليل التباين الأحادي لقياس دلالة الفروق بحسب كل من متغيرات الدراسة المستقلة، والجنس، العمر، المستوى التعليمي، سنوات الخبرة، المسمى الوظيفي، لفحص الفرضيات المتعلقة بدلالة الفروق بين متوسط استجابات أفراد عينة الدراسة.

٩.٣ خصائص عينة الدراسة

فيما يلي توضيح لخصائص العينة بحسب متغيرات الدراسة المستقلة:

جدول ١.٣ : توزيع أفراد العينة بحسب متغير الجنس.

النسبة المئوية	التكرار	الجنس
80.7%	71	ذكر
19.3%	17	انثى
100%	88	المجموع

يبين الجدول (١,٣) أن ما نسبته (٨٠,٧%) من أفراد عينة الدراسة كانوا ذكوراً، بينما نجد أن ١٩,٣% منهم إناث.

جدول ٢.٣ : توزيع أفراد العينة بحسب متغير العمر .

العمر	التكرار	النسبة المئوية
31 – 40	30	34.1%
41 – 50	41	46.6%
أكبر من ٥٠	17	19.3%
المجموع	88	100%

يبين الجدول (2.3) أن ما نسبته (٤٦,٦%) من أفراد عينة الدراسة كانت أعمارهم أكثر من ما بين ٤١-٥١ سنة، وأن (٣٤,١%) من أفراد العينة أعمارهم ما بين ٣١-٤٠ سنة، وأن (١٩,٣%) من أفراد العينة أعمارهم أكبر من ٥٠ سنة.

جدول ٣.٣ : توزيع أفراد العينة بحسب متغير المستوى التعليمي :

المستوى التعليمي	التكرار	النسبة المئوية
دبلوم	9	10.2%
بكالوريوس	50	56.8%
ماجستير	28	31.8%
دكتوراه	1	1.1%
المجموع	88	100%

يبين الجدول (٣,٣) أن ما نسبته (56.8%) من أفراد العينة كانت مؤهلاتهم العلمية بكالوريوس، وأن ٣١,٨% منهم يحملون درجة الماجستير، وأن (١٠,٢%) كانوا يحملون درجة الدبلوم، في حين ما نسبته (١,١%) منهم يحملون درجة الدكتوراه.

جدول ٤.٣: توزيع أفراد العينة بحسب متغير عدد سنوات الخدمة :

عدد سنوات الخدمة	التكرار	النسبة المئوية
٦-١٠ سنوات	16	18.2%
١١-١٥ سنة	37	42.0%
أكثر من ١٥ سنة	35	39.8%
المجموع	88	100%

يبين الجدول (٤,٣) أن ما نسبته (٤٢%) من أفراد العينة بلغت سنوات خبرتهم ما بين ١١-١٥ سنة، وأن (٣٩,٣%) منهم سنوات خبرتهم أكثر من ١٥ سنة، في حين أن (١٨,٢%) من سنوات خبرتهم ما بين الستة والعشرة سنوات أفراد العينة سنوات .

جدول ٥.٣: توزيع أفراد العينة بحسب متغير المسمى الوظيفي:

المسمى الوظيفي	التكرار	النسبة المئوية
مدير	78	88.6%
مدير عام	10	11.4%
المجموع	88	100%

يبين الجدول (5.5) أن ما نسبته (٨٨,٦%) من عينة الدراسة كانت مسمياتهم الوظيفية مدراء دوائر، في حين أن (١١,٤%) هم مدراء عامون.

الفصل الرابع

عرض النتائج ومناقشتها

١.٤ المقدمة

يتناول هذا الفصل عرضاً للنتائج التي تم التوصل إليها في هذه الدراسة، والتي هدفت إلى التعرف إلى مكانة المحافظ في التنظيم الإداري الفلسطيني من منظور تنموي، وذلك من خلال الإجابة على أسئلتها وفحص فرضياتها:

١.١.٤. النتائج المتعلقة بالإجابة عن أسئلة الدراسة ومناقشتها

لتسهيل عملية عرض النتائج، فقد تم إعادة توزيع درجات السلم الخماسي كما يأتي:

درجات الاستجابة	درجة كبيرة جداً	درجة كبيرة	درجة متوسطة	درجة ضعيفة	درجة ضعيفة جداً
درجة الاستجابة	٥	٤	٣	٢	١
المتوسط الحسابي	4-4.99	3.01-3.99	3	2-2.99	1-1.99

النتائج المتعلقة بالسؤال الأول من أسئلة الدراسة والذي ينص على "ما مكانة المحافظ في التنظيم الإداري الفلسطيني والصلاحيات الممنوحة له وتأثير ذلك على دوره في التنمية؟

من أجل الإجابة على سؤال الدراسة السابق، فقد تم حساب المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية والدرجة لجميع فقرات الاستبانة المتعلقة بمكانة المحافظ في التنظيم الإداري الفلسطيني والصلاحيات الممنوحة له وتأثير ذلك على دوره في التنمية وفيما يلي توضيح لهذه النتائج.

١.١.١.٤ تأثير المحافظ على العملية التنموية في حدود محافظته كونه ممثلاً لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

جدول ١.٤: المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية، ودرجة الاستجابة لاستجابات الموظفين حول تأثير المحافظ على العملية التنموية في حدود محافظته كونه ممثلاً لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية.

الرقم	نص الفقرة	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	درجة التقييم
١.	قرار نقل مرجعية المحافظ للرئيس زاد من دوره التنموي.	3.79	0.99	كبيرة
٢.	قرارات المحافظ ملزمه لك أكثر من الوزير.	3.07	1.10	كبيرة
٣.	أصبح هناك عدم وضوح لعمل المحافظ بعد نقل مرجعيته لمكتب الرئيس.	2.84	1.07	ضعيفة
٤.	المحافظ يقوم بإلزام مجلس الوزراء بأولويات المشاريع الواجب تنفيذها بالمحافظة.	2.52	0.99	ضعيفة
٥.	إن نقل مرجعية المحافظ إلى مكتب الرئيس جعل دوره شكلي واعتباري أكثر منه تنفيذي.	3.12	0.99	كبيرة
٦.	نقل مرجعية المحافظ لمكتب الرئيس زاد من الوفود الخارجية للمحافظة.	3.64	0.91	كبيرة
	المتوسط العام	3.16	0.40	كبيرة

• أقصى درجة للاستجابة هي (٥) درجات.

أظهرت النتيجة في الجدول (١,٤) أن أعلى متوسط حسابي كان للفقرة الأولى حيث أن متوسط إجابات الباحثين عن قرار نقل مرجعية المحافظ للرئيس زاد من دوره التنموي، كان بدرجة كبيرة كما هو مثبت بالمتوسط الحسابي ٣,٧٩، مما يدل على تركيز إجابات الباحثين وعدم تشتتها، حيث أن أفراد عينة الدراسة من أعضاء المجالس التنفيذية والذين يحملون درجة مدير ومدير عام في محافظات شمال الضفة الغربية يؤكدون على أهمية ان تكون مرجعة المحافظ مرتبطة بشكل مباشر مع سيادة الرئيس، حيث ان ذلك يجعلها على علاقة مباشرة مع سيادة الرئيس والحصول على الدعم الفوري لاي

احتياج لهذه المحافظات، وجعلها من اولويات التنمية وتعزيز دور المحافظين التنموي عبر تنفيذ العديد من المشاريع التي يشرف عليها أعضاء المجلس التنفيذي والتي يكون من شأنها بناء مؤسسات الدولة الفلسطينية، كذلك فإن هذه العلاقة تساعد في تعزيز مكانة المحافظ وجعله أكثر تأثيراً في بعض المؤسسات المحلية سواء اكانت شركات او منظمات مجتمع مدني او مؤسسات عربية ودولية وذلك خلال جذب المشاريع والتمويل لها عبر هذه المؤسسات، والتوجه نحو مأسسة العمل المؤسسي. كما ان للمحافظ دور بارز ومهم في عملية المحافظه على الامن والنظام العام وحماية الاملاك العامة، وتنفيذ القوانين والأنظمة واحترام التعليمات الصادرة من جهات الاختصاص وتعميمها على الدوائر في المحافظة، كذلك مواجهة الكوارث، ومراقبة الأسعار والإشراف على قيام الوزارات والأجهزة المختلفة في اداء اعمالها المختلفة من فتح الطرق وتوفير المياه الصالحة للشرب، وتشجيع انشاء المكتبات العامة والتعليم ومكافحة الأمية وتوسيع الخدمات الطبية وحماية الاثار العامة وتنشيط الزراعة وتنظيم انتفاع المواطنين بها، والعناية بالمشاريع التي تستهدف رعاية الشباب وفق الخطط التي تضعها الوزارة المختصة، وحماية الممتلكات العامة والحفاظ على الحقوق وإيصالها لأصحابها.

كما أظهرت نتائج الجدول (١,٤) أن أدنى متوسط حسابي كان للفقرة الرابعة حيث أن متوسط إجابات المبحوثين عن المحافظ يقوم بإلزام مجلس الوزراء بأولويات المشاريع الواجب تنفيذها بالمحافظة حيث انها كانت ضعيفة، كما هو مثبت بالمتوسط الحسابي ٢,٥٢، حيث أن عينة الدراسة افادت بما هو معمول به في الواقع، حيث ان المحافظ ليس له دور في تحديد اولويات المشاريع وهو ما يتوافق ما اجابات المحافظين في حدود الدراسة. حيث ان من يحدد المشاريع واولوياتها هو الوزير المختص في المركز. وبالتالي ليس هنالك دور مباشر للمحافظين في عملية توجيه المشاريع المنفذة بالمحافظة، كما ان المحافظ يتطلع على احتياجات المحافظة عبر ما يزوده بها رؤساء البلديات والمجالس المحلية، وبالتالي فان دوره يأتي عبر تحديد الأولويات ومناقشتها مع الاطراف ذات العلاقة بالمحافظة ورفع التصور الخاص بها لمجلس الوزراء، من اجل تنفيذها الامر الذي ينعكس وبكل مباشر على العملية التنموية بشكل عام داخل المحافظة.

أما بالنسبة للمتوسط الحسابي العام فقد أظهرت نتائج الجدول (١,٤) أن المتوسط العام قد كان كبيراً كما هو مثبت بالمتوسط الحسابي ٣,١٦ وهذا يدل من وجهة نظر الباحث على أن هناك وعي من قبل أعضاء المجلس التنفيذي ممن يحملون درجة مدير ومدير عام في محافظات شمال الضفة الغربية، بأهمية نقل مرجعية المحافظين لمكتب الرئيس ضمن دائرة محددة يطلق عليها دائرة شؤون المحافظات في مكتب الرئاسة، حيث ان ذلك يعمل على تنظيم عمل المحافظين ضمن رؤية قيادية مستمدة من

توجهات الرئيس، الامر الذي يعزز من دورها التنموي، ويساعد على متابعة وتقييم التنفيذ ضمن اولويات المحافظات وبما ينسجم مع الخطط الحكومية للتنمية ضمن مجالات متنوعة.

٢.١.١.٤ . المجلس التنفيذي ودوره في العملية التنموية

جدول ٢.٤ : المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية، ودرجة الاستجابة لاستجابات الموظفين حول المجلس التنفيذي ودوره في العملية التنموية:

الرقم	نص الفقرة	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	درجة التقييم
١.	تعقد اجتماعات المجلس التنفيذي بشكل دوري.	3.50	1.34	كبيرة
٢.	تعتبر القرارات الصادرة عن المجلس التنفيذي ملزمة لجميع الدوائر.	3.71	1.08	كبيرة
٣.	هناك وضوح في صلاحيات المجلس التنفيذي.	3.23	1.20	كبيرة
٤.	يتم تنفيذ قرارات المجلس التنفيذي من قبل المجالس المحلية.	3.06	1.23	كبيرة
٥.	يقوم المجلس التنفيذي بإعداد الخطة التنموية للمحافظة وتحديد الأولويات التنموية.	2.93	1.26	ضعيفة
٦.	يعمل المجلس التنفيذي على إعداد الموازنة السنوية للمحافظة.	2.56	1.41	ضعيفة
٧.	يتم رفع موازنة المحافظة لمجلس الوزراء لاعتمادها في الموازنة العامة.	2.53	1.34	ضعيفة
٨.	يقوم المجلس التنفيذي بتحديد الأولويات التنموية للمحافظ.	2.72	1.40	ضعيفة
٩.	تقوم برفع قرارات المجلس التنفيذي لمركز وزارتك.	3.76	.94	كبيرة
١٠.	تنتظر موافقة وزارتك من اجل تنفيذ قرارات المجلس التنفيذي.	3.39	1.23	كبيرة
١١.	يعتمد مجلس الوزراء الخطة التي يقرها المجلس التنفيذي.	2.57	1.37	ضعيفة
١٢.	تنفذ قرارات المحافظ في حال تعارضت مع قرارات وزارتك.	3.02	.90	كبيرة
١٣.	هل ترى بأن وجود مؤسسة المحافظة هام لجذب المشاريع التنموية.	3.61	1.19	كبيرة
١٤.	تعتقد بان مؤسسة المحافظة شكلية واعتبارية أكثر من كونها وظيفية ومهنية.	3.21	1.10	كبيرة
١٥.	تفضل أن يكون لمؤسسة المحافظة صلاحيات إدارية وتنموية أوسع.	3.40	1.19	كبيرة
	المتوسط العام.	3.18	.787	كبيرة.

• أقصى درجة للاستجابة هي (٥) درجات.

أظهرت النتيجة في الجدول (٢,٤) أن أعلى متوسط حسابي كان للفقرة التاسعة حيث أن متوسط إجابات المبحوثين عن تقوم برفع قرارات المجلس التنفيذي لمركز الوزارة، كان بدرجة كبيرة كما هو

مثبت بالمتوسط الحسابي ٣,٧٦، مما يدل على تركيز إجابات المبحوثين وعدم تشتتها، حيث أن أفراد عينة الدراسة من أعضاء المجالس التنفيذية والذين يحملون درجة مدير ومدير عام في محافظات شمال الضفة الغربية يؤكدون على قيامهم برفع قرارات المجلس التنفيذي لمقر الوزارات التي يتبعون لها، وكانت نتيجة الإجابة عن السؤال هل تنتظر موافقة وزارتك لتنفيذ قرارات المجلس التنفيذي بدرجة كبيره وهذا يدل على مركزية العمل في الوزارات وعدم إلزامية قرارات المجلس التنفيذي لأعضائه، وهو ما يتعارض مع إجاباتهم لبعض الاسئلة ومنها السؤال تعتبر القرارات الصادرة عن المجلس التنفيذي ملزمة لك حيث كانت اجابتهم بدرجة كبيره.

كما أظهرت نتائج الجدول (٢,٤) أن أدنى متوسط حسابي كان للفقرة السابعة حيث أن متوسط إجابات المبحوثين عن هل يتم رفع موازنة المحافظة لمجلس الوزراء لاعتمادها في الموازنة العامة، حيث انها كانت ضعيفة، كما هو مثبت بالمتوسط الحسابي ٢,٥٣، مما يدل على تركيز إجابات المبحوثين وعدم تشتتها، حيث أن أفراد عينة الدراسة من أعضاء المجالس التنفيذية والذين يحملون درجة مدير ومدير عام في محافظات شمال الضفة الغربية يؤكدون بان رفع موازنة المحافظة غير منصوص عليه في المراسيم الرئاسية، اما في القانون الاردني فقد ربط رفع الموازنة من خلال وزير الداخلية الذي يعتبر المرجع للمحافظ، وبما ان المحافظ في السلطة الوطنية الفلسطينية لم يعد يتبع الى وزير الداخلية، اصبح هناك عدم وضوح في الية رفع موازنة المحافظة ودور المجلس التنفيذي في اعدادها.

أما بالنسبة للمتوسط الحسابي العام فقد أظهرت نتائج الجدول (٢,٤) أن المتوسط العام قد كان كبيراً كما هو مثبت بالمتوسط الحسابي ٣,١٨ وهذا يدل من وجهة نظر الباحث على أن هناك وعي من قبل أعضاء المجلس التنفيذي ممن يحملون درجة مدير ومدير عام في محافظات شمال الضفة الغربية، بأهمية دورهم التنموي في محافظات شمال الضفة الغربية، وذلك من خلال ما يقومون به في مساعدة المحافظ في تطبيق السياسات العامة لخدمة وتنمية المجتمع المحلي ووضع البرامج لتنفيذ تلك السياسات ومعالجة الإشكالات والمتطلبات الطارئة والعمل على حسن سير عمل الدوائر وتكاملها والرقى بها.

٣.١.١.٤. المجلس الاستشاري للمحافظة ودوره التنموي.

جدول ٣.٤: المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية، ودرجة الاستجابة لاستجابات الموظفين حول المجلس الاستشاري للمحافظة ودوره التنموي:

الرقم	نص الفقرة	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	درجة التقييم
١.	يوجد مجلس استشاري من المجتمع المحلي للمحافظة.	3.46	1.04	كبيرة
٢.	يمثل المجلس الاستشاري جميع شرائح المجتمع المحلي.	3.00	1.03	متوسطة
٣.	توصيات المجلس الاستشاري ملزمة للمجلس التنفيذي.	2.73	.87	ضعيفة
٤.	تكون اجتماعات المجلس الاستشاري بشكل دوري	2.80	1.13	ضعيفة
٥.	يقوم المحافظ بعرض توصيات المجلس الاستشاري على المجلس التنفيذي.	2.93	1.26	ضعيفة
٦.	أعضاء المجلس الاستشاري يمثلون جميع مناطق المحافظة.	2.68	1.21	ضعيفة
٧.	تم دعوتك لحضور اجتماعات المجلس الاستشاري.	2.72	1.32	ضعيفة
٨.	يقوم المجلس التنفيذي بتقديم التبرير للمجلس الاستشاري عند عدم تنفيذ توصياته.	2.51	1.23	ضعيفة
٩.	المجلس الاستشاري جهة الرقابة والتوجيه على أعمال المجلس التنفيذي.	2.81	1.36	ضعيفة
	المتوسط العام	2.85	.96	ضعيفة

• أقصى درجة للاستجابة هي (٥) درجات.

أظهرت النتيجة في الجدول (٣،٤) أن أعلى متوسط حسابي كان للفقرة الاولى حيث أن متوسط إجابات المبحوثين عن وجود مجلس استشاري من المجتمع المحلي للمحافظة، كان بدرجة كبيرة كما هو مثبت بالمتوسط الحسابي ٣,٤٦، مما يدل على نسق مستوى اجابات عينة الدراسة تركيز إجاباتهم وتوافقهم على هذه الفقرة، حول وجود المجلس الاستشاري الذي يتكون من المجتمع المحلي ومؤسساته. وكانت نتيجة اجابة المبحوثين ضعيفة عن سؤالهم عن تمثيل المجلس لكل مناطق المحافظة، وكانت النتيجة بشكل متوسط حول تمثيل جميع شرائح المجتمع في المجلس الاستشاري. وحسب القانون الاردني لعام ١٩٦٦ الذي يعتبر احدي مراجع عمل المحافظات، يختص المجلس بدراسة الشؤون المتعلقة بالمحافظة وإصدار التوصيات بشأنها، والإطلاع على الموازنة السنوية للمحافظة وإبداء الرأي فيها قبل عرضها على المجلس التنفيذي، وتعتبر قرارات المجلس الاستشاري بمثابة توصيات للجهات المختصة وليس هنالك اية الزامية بتنفيذها.

كما أظهرت نتائج الجدول (٣,٤) أن أدنى متوسط حسابي كان للفقرة الثامنة حيث أن متوسط إجابات المبحوثين عن هل يقوم المجلس التنفيذي بتقديم التبرير للمجلس الاستشاري عند عدم تنفيذ توصياته، حيث انها كانت ضعيفة، كما هو مثبت بالمتوسط الحسابي ٢,٥١، حيث أن عينة الدراسة لديهم مستويات متباينة في الفهم والادراك حول التوجهات الخاصة بالمجلس التنفيذي ومدى تقديمه للمبررات عند عدم تنفيذ توصيات المجلس الاستشاري، حيث نصت المادة ٤٩ من قانون التشكيلات الادارية الاردنية على " تعمل الجهات الرسمية على تنفيذ توصي المجلس الاستشاري والعمل بمقتضاها، واذ تعذر ذلك تبليغ المجلس الاستشاري بواسطة المحافظ الاسباب التي تحول دون تنفيذ تلك التوصيات"، وهذا يدل على عدم فهم اعضاء المجلس التنفيذي لدور المجلس الاستشاري.

أما بالنسبة للمتوسط الحسابي العام فقد أظهرت نتائج الجدول (٣,٤) أن المتوسط العام قد كان ضعيفاً كما هو مثبت بالمتوسط الحسابي ٢,٨٥ وهذا يدل من وجهة نظر الباحث على أن هناك تفاوت في وجهات النظر من قبل أعضاء المجلس التنفيذي ممن يحملون درجة مدير ومدير عام في محافظات شمال الضفة الغربية، بالدور التنموي للمجلس الاستشاري داخل المحافظات الشمالية، حيث ان أغلب استجابات افراد عينة الدراسة تؤكد عدم وجود دور تنموي واضح للمجلس الاستشاري، وينحصر اختصاصه فقط في تقديم توصيات غير ملزمة ولا يرتبط بها اثر مباشر في تحقيق التنمية.

٤.١.١.٤. علاقة المحافظ مع الاجهزة الأمنية وأثرها التنموي

جدول ٤.٤: المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية، ودرجة الاستجابة لاستجابات الموظفين حول علاقة المحافظ مع الاجهزة الأمنية وأثرها التنموي:

الرقم	نص الفقرة	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	درجة التقييم
١.	منح المحافظ مسمى رئيس اللجنة الأمنية زاد من التنسيق بين المجلس التنفيذي والأجهزة الأمنية.	4.14	.89	كبيرة جداً
٢.	وجود المحافظ كرئيس للجنة الأمنية والمجلس التنفيذي يزيد من دوره التنموي.	4.09	1.02	كبيرة جداً
٣.	الأجهزة الأمنية تتقيد بتوجيهات المحافظ.	3.96	.88	كبيرة
٤.	تلتزم الأجهزة الأمنية بتنفيذ قرارات المجلس التنفيذي التي لها علاقة بعملها.	3.81	1.07	كبيرة
	المتوسط العام	4.00	.85	كبيرة جداً

• أقصى درجة للاستجابة هي (٥) درجات.

أظهرت النتيجة في الجدول (٤,٤) أن أعلى متوسط حسابي كان للفقرة الاولى حيث أن متوسط إجابات المبحوثين عن منح المحافظ مسمى رئيس اللجنة الامنية زاد من التنسيق بين المجلس التنفيذي والأجهزة الأمنية كان بدرجة كبيرة جداً كما هو مثبت بالمتوسط الحسابي ٤,٤١، مما يدل على نسق مستوى اجابات افراد عينة الدراسة وتركيز إجاباتهم وتوافقهم على هذه الفقرة، حيث أنهم يؤكدون على أهمية منح المحافظ مسمى رئيس اللجنة الامنية ودور ذلك في زيادة مستوى التنسيق ما بين المجلس التنفيذي والأجهزة الامنية من خلال رئاسة المحافظ للمجلس التنفيذي واللجنة الامنية، حيث ان من مهام المحافظ المحافظة على الامن العام وحماية الممتلكات العامة، عبر التنسيق الكامل مع قوات الامن لاتخاذ التدابير الكفيلة بتحقيق ذلك، وتطبيق وتنفيذ القوانين والأنظمة والتعليمات الصادرة عن جهات الأختصاص كذلك عقد الاجتماعات الدورية للجنة الامنية العليا من اجل تقديم الخدمات التنموية ونشر العدالة بين المواطنين وإرساء القانون، كذلك فان هنالك دور للمحافظ في توفير الدعم والإمكانات اللوجستية والمعنوية للأجهزة الامنية لتتمكن من القيام بواجبها وتحقيق الاهداف المرجوة منها، حيث ان تطبيق القانون بنزاهة وشفافية في المحافظات يؤدي الى توفير الامن للمواطنين وينعكس أثره في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية داخل المحافظات.

كما أظهرت نتائج الجدول (٤,٤) أن أدنى متوسط حسابي كان للفقرة الرابعة حيث أن متوسط إجابات المبحوثين عن التزام الاجهزة الامنية بتنفيذ قرارات المجلس التنفيذي التي لها علاقة بعملها، حيث انها كانت كبيرة، كما هو مثبت بالمتوسط الحسابي ٣,٨١، حيث أن عينة الدراسة لديهم مستويات متناسقة في الفهم والادراك حول أهمية ما تقوم به الاجهزة الامنية من الالتزام بقرارات المجلس التنفيذي حول تطبيق الامن والحماية للمواطنين، حيث انه وبالاساس فإن المجلس التنفيذي يتكون بعضويته المحافظ ونائبه ومدير الشرطة ومدراء الدوائر الحكومية بصفتهم ممثلين عن وزاراتهم ومدارس المؤسسات الحكومية، وبالاستناد لتشكيلة المجلس فان القرارات الصادرة عنه تكون منسجمة مع التوجهات الخاصة للقيادة الامنية فيما يختص بمجال عملها، من حيث الحفاظ على الامن والممتلكات العامة، وهذا بدوره يعزز التنمية في المحافظة من خلال جذب وتشجيع الاستثمار فيها، الامر الذي ينعكس ايجاباً على رفاهية المواطن الفلسطيني.

أما بالنسبة للمتوسط الحسابي العام فقد أظهرت نتائج الجدول (٤,٤) أن المتوسط العام قد كان كبيراً جداً كما هو مثبت بالمتوسط الحسابي ٤,٠٠ وهذا يدل من وجهة نظر الباحث على أن هناك انسجام كبير في وجهات النظر من قبل أعضاء المجلس التنفيذي ممن يحملون درجة مدير ومدير عام في محافظات شمال الضفة الغربية، تجاه العلاقة ما بين المحافظ والأجهزة الامنية والأثر التنموي المتحقق عن ذلك، حيث ان المحافظ هو بالأساس رئيس اللجنة الأمنية ويسعى من خلال علاقته التكاملية مع مختلف الاطراف داخل المحافظة على تحقيق التنمية ضمن جوانب متنوعة، ويستند بالأساس على

تحقيق الامن والاستقرار داخل المحافظة من خلال التنسيق المباشر مع مسؤولي الامن للحفاظ على الممتلكات العامة والأمن والأمان للمواطنين.

٥.١.١.٤ علاقة المحافظ بالمجالس المحلية

جدول ٥.٤ : المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية، ودرجة الاستجابة لاستجابات الموظفين حول علاقة المحافظ بالمجالس المحلية:

الرقم	نص الفقرة	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	درجة التقييم
١.	هناك وضوح في علاقة المحافظ مع الهيئات المحلية.	3.36	1.44	كبيرة
٢.	عند اتخاذ القرارات في المجلس التنفيذي يؤخذ بالاعتبار رأي الهيئات المحلية.	3.17	1.35	كبيرة
٣.	تلتزم الهيئات المحلية بتنفيذ قرارات المجلس التنفيذي.	3.18	1.27	كبيرة
٤.	تقوم الهيئات المحلية بإبلاغ المجلس التنفيذي عن المشاريع التي تقوم بها.	3.09	1.28	كبيرة
٥.	الصلاحيات الممنوحة للمحافظ تجاه الهيئات المحلية تضعف عملها التنموي	3.31	1.10	كبيرة
٦.	للانتماء السياسي اثر في تحديد العلاقة بين المحافظ ورئيس الهيئة المحلية.	3.75	1.08	كبيرة
٧.	هناك تغليب للمصلحة العامة إذا حصل خلاف بين المحافظ ورئيس الهيئة المحلية	3.64	1.24	كبيرة
٨.	هناك تنافس بين الهيئات المحلية والمحافظ على تبني الانجازات التنموية.	3.77	1.05	كبيرة
٩.	هل تعتبر أن لشخص المحافظ دور في تحديد العلاقة مع رؤساء الهيئات المحلية أكثر من القانون.	4.07	.86	كبيرة جداً
	المتوسط العام	3.48	.85	كبيرة

• أقصى درجة للاستجابة هي (٥) درجات.

أظهرت النتيجة في الجدول (٥,٤) أن أعلى متوسط حسابي كان للفقرة التاسعة حيث أن متوسط إجابات المبحوثين عن هل تعتبر ان لشخص المحافظ دور في تحديد العلاقة مع رؤساء الهيئات المحلية أكثر من القانون كان بدرجة كبيرة جداً كما هو مثبت بالمتوسط الحسابي ٤,٠٧، مما يدل على انسجام وتوافق اجابات افراد عينة الدراسة على هذه الفقرة، حيث أنهم يؤكدون على أن للعلاقة المباشرة

التي تجمع رؤساء الهيئات المحلية والمحافظ دور مباشر وملزم أكثر من القانون، حيث ان هنالك احتكاك مباشر ما بين الطرفين من خلال اللقاءات والاجتماعات المستمرة التي تعقد لرؤساء المجالس البلدية والقروية مع المحافظ بسبب طبيعة عملهما، بهدف الاطلاع على أوضاعها واحتياجاتها والمشكلات التي تواجهها والعمل على إيجاد حلول مناسبة لها بالتعاون مع الجهات المختصة، وضع الخطط التنموية الاستراتيجية للنهوض بالمحافظات وتوفير الاحتياجات من المشاريع الخدمائية التي تلبي احتياجات الهيئات المحلية وتطلعاتها المستقبلية، وبما ينسجم مع الخطط العامة للمحافظات، بالإضافة الى تقديم التوجيهات لرؤساء الهيئات المحلية لاتخاذ التدابير اللازمة للحفاظ على الممتلكات العامة، والتعاون مع الجهات المختصة لحل المشكلات التي قد تحدث مع المواطنين،

ان اجابة المبحوثين يدل على دراية كاملة بالقوانين التي تربط المحافظ مع رؤساء الهيئات المحلية، حيث ان القوانين لم توضح الصلاحيات بشكل مفصل لكل مؤسسة واستخدم القانون عبارات ضبابية للعلاقة ما بين المحافظ ورؤساء الهيئات المحلية، ولهذا فان لشخص المحافظ الدور الاكبر في تحديد العلاقة من خلال التكامل والشراكة، ويؤكد هذا اجابة المبحوثين عند سؤالهم هل للانتماء السياسي اثر في علاقة المحافظ مع رؤساء الهيئات المحلية حيث كانت اجابتهم بان لها اثر بشكل كبير.

كما أظهرت نتائج الجدول (٥,٤) أن أدنى متوسط حسابي كان للفقرة الرابعة حيث أن متوسط إجابات المبحوثين عن تقوم الهيئات المحلية بإبلاغ المجلس التنفيذي عن المشاريع التي تقوم بها، حيث انها كانت كبيرة، كما هو مثبت بالمتوسط الحسابي ٣,٠٩، حيث أن عينة الدراسة لديهم مستويات متناسقة في الفهم والادراك حول الدور الذي تمارسه الهيئات المحلية تجاه العلاقة والشراكة والتنسيق مع المجلس التنفيذي من خلال المشاريع التي تقوم بتنفيذها والتي تكون مستندة على دعم ومناقشة المجلس التنفيذي، من اجل رفع التوصيات المتعلقة بهذا المشاريع للوزرات ذات العلاقة والاختصاص بتنفيذها، وذلك في سبيل الحصول على الدعم الفني واللوجستي الذي من شأنه تعزيز سبل الانجاز والرقى بمستوى الخدمات، الامر الذي سينعكس ايجاباً على تحقيق التنمية داخل هذه المحافظات.

أما بالنسبة للمتوسط الحسابي العام فقد أظهرت نتائج الجدول (٥,٤) أن المتوسط العام قد كان كبيراً كما هو مثبت بالمتوسط الحسابي ٣,٤٨ وهذا يدل من وجهة نظر الباحث على أن هناك انسجام كبير في وجهات نظر أعضاء المجلس التنفيذي ممن يحملون درجة مدير ومدير عام في محافظات شمال الضفة الغربية، تجاه علاقة المحافظ بالمجالس المحلية، حيث أن هنالك علاقة تكاملية بين الطرفين تعتمد بشكل كبير على الاشخاص وفهمهم للأنظمة والقوانين، وتغليب المصلحة العامة على المصلحة الشخصية، وذلك من خلال ما يقدمه رؤساء الهيئات والمجالس المحلية من تصورات خاصة عن

احتياجاتهم وتطلعاتهم المستقبلية لتحقيق التنمية المنشودة في اطار الخطط العامة للمحافظة وبما ينسجم مع التوجهات التنموية الاستراتيجية للحكومة الفلسطينية.

٦.١.١.٤ المتوسطات الكلية لمكانة المحافظ في التنظيم الإداري الفلسطيني والصلاحيات الممنوحة له وتأثير ذلك على دوره في التنمية.

جدول ٦.٤: المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية واستجابات أفراد العينة في مجالات الدراسة والمجال الكلي:

الرقم	المجال	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	درجة التقييم
١	تأثير المحافظ على العملية التنموية في حدود محافظته	3.16	.40	كبيرة
٢	المجلس التنفيذي ودوره في العملية التنموية	3.18	.78	كبيرة
٣	المجلس الاستشاري للمحافظة ودوره التنموي	2.85	.96	ضعيفة
٤	علاقة المحافظ مع الاجهزة الأمنية وأثرها التنموي	4.00	.85	كبيرة جداً
٥	علاقة المحافظ بالمجالس المحلية	3.48	.85	كبيرة
	المجال الكلي	3.37	.49	كبيرة

• أقصى درجة للاستجابة هي (٥) درجات.

نلاحظ من خلال استعراض الجدول (٦,٤) حيث تم استخراج المتوسط الحسابي والانحراف المعياري لكل مجال على حده وتبين ما يلي:

بالنسبة للمجال الأول وهو تأثير المحافظ على العملية التنموية في حدود محافظته قد بلغ متوسطه الحسابي (٣,١٦)، وكانت درجة الاستجابة عليه من قبل المبحوثين كبيرة.

أما بالنسبة للمجال الثاني وهو دور المجلس التنفيذي في العملية التنموية فقد بلغ متوسطه الحسابي (٣,١٨) وكانت درجة الاستجابة عليه من قبل المبحوثين بدرجة كبيرة أيضاً.

والمجال الثالث وهو دور المجلس الاستشاري في عملية التنمية فقد كان المتوسط الحسابي له (٢,٨٥) وكانت درجة الاستجابة عليه بدرجة ضعيفة.

وبالنسبة للمجال الرابع وهو الاثر التنموي الناتج عن علاقة المحافظ بالأجهزة الامنية فقد كان المتوسط الحسابي له (٤,٠٠) وكانت درجة الاستجابة عليه بدرجة كبيرة جداً.

وبالنسبة للمجال الخامس وهو علاقة المحافظ بالمجالس المحلية فقد كان المتوسط الحسابي له (٣,٤٨) وكانت درجة الاستجابة عليه بدرجة كبيرة.

وبالنظر إلى الجدول السابق نجد أن المجال الكلي قد بلغ المتوسط الحسابي له (٣,٣٧) وقد كانت درجة الاستجابة له بدرجة كبيرة.

وقد يعزو الباحث السبب في الارتفاع النسبي في متوسط إجابات المبحوثين على أغلب مجالات الدراسة هو كون المبحوثين من اعضاء المجلس التنفيذي ممن يشغلون درجة مدير ومدير عام في محافظات شمال الضفة الغربية على علم ووعي كبير بمكانة المحافظ في التنظيم الاداري الفلسطيني ودوره في تحقيق التنمية، وذلك من خلال ما يقوم به المحافظ من خلال الإشراف على تنفيذ السياسة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية ومتابعة مشروعات خطة التنمية في نطاق المحافظة، والمساهمة في الإشراف على الخدمات التي تقدمها مرافق وأجهزة الدولة الكائنة بالمحافظة، والمحافظة على الأمن والنظام العام، ورعاية وتشجيع التربية الدينية والأنشطة التربوية والاجتماعية والرياضية والثقافية والصحية وغيرها، والعمل على تنميتها ودعمها وتوجيهها نحو الإحساس بالمسئولية وروح التعاون وتعميق الحس الوطني ومشاعر الانتماء والولاء ومفاهيم الوحدة الوطنية والأسرة الواحدة وذلك بالتنسيق مع الجهات المعنية، ومتابعة الأجهزة المختلفة في المحافظة للقوانين والأنظمة الإدارية والتأكد من سلامة تطبيقها بما يكفل تحقيق المصلحة العامة، وتلقي مشاكل المواطنين والعمل على إيجاد الحلول المناسبة لها بالتنسيق مع الجهات المختصة.

٢.١.٤. النتائج المتعلقة بفحص فرضيات الدراسة ومناقشتها

النتائج المتعلقة بالسؤال السابع من أسئلة الدراسة والذي ينص على "هل تؤثر المتغيرات التالية (الجنس- العمر- المستوى التعليمي- سنوات الخبرة- المسمى الوظيفي) في إستجابة أفراد العينة على مكانة المحافظ في التنظيم الإداري الفلسطيني والصلاحيات الممنوحة له وتأثير ذلك على دوره في التنمية؟

من أجل الإجابة على سؤال الدراسة السابق، فقد تم إختبار فرضيات الدراسة الإحصائية ومعرفة دلالة الفروق في إستجابات أفراد العينة والنتائج أدناه توضح ذلك:

أولاً: النتائج المتعلقة بفحص الفرضية الأولى والتي تنص على: "لا توجد فروق ذات دلالة إحصائية عند مستوى الدلالة الإحصائية ($\alpha \leq 0,05$) بين متوسطات إجابات أفراد العينة فيما يتعلق مكانة المحافظ في النظام الإداري الفلسطيني والصلاحيات الممنوحة له وتأثير ذلك على دوره في التنمية تعزى لمتغير الجنس.

من أجل الإجابة على الفرضية السابقة تم استخدام اختبار (ت) لعينتين مستقلتين لاستخراج المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية ومستوى الدلالة لمعرفة الفروق بين إجابات أفراد عينة الدراسة، حيث الجدول التالي يوضح ذلك:

جدول ٧.٤ نتائج اختبارات (ت) (T-Test) لإجابات أفراد العينة وفقاً لمتغير الجنس:

الدلالة الإحصائية	قيمة ت	درجة الحرية	المتوسط	العدد	الجنس	المجال
0.12	1.55-	86	3.13	71	ذكر	تأثير المحافظ كونه ممثل للرئيس على العملية التنموية في حدود محافظته
			3.30	17	أنثى	
0.43	.77	86	3.21	56	ذكر	المجلس التنفيذي ودوره في العملية التنموية
			3.02	12	أنثى	
0.08	1.74	86	2.94	71	ذكر	المجلس الاستشاري للمحافظة ودوره التنموي
			2.49	17	أنثى	
0.73	.34	86	4.02	71	ذكر	علاقة المحافظ مع الاجهزة الأمنية وأثرها التنموي
			3.94	17	أنثى	
0.51	.65-	86	3.45	71	ذكر	علاقة المحافظ بالمجالس المحلية
			3.60	17	أنثى	
0.64	.46	86	3.38	56	ذكر	المجال الكلي
			3.31	12	أنثى	

تبين من خلال استعراض الجدول (٧,٤) بأنه لا توجد فروق ذات دلالة إحصائية عند مستوى الدلالة الإحصائية ($\alpha \leq 0,05$) حول مكانة المحافظ في التنظيم الإداري الفلسطيني من منظور تنموي، تعزى لمتغير الجنس تبعاً لجميع مجالات الدراسة والعرض التالي يوضح ذلك:

ف نجد أن مجال تأثير المحافظ بصفته ممثل للرئيس على العملية التنموية في حدود محافظته ومجال المجلس التنفيذي ودوره في العملية التنموية حسب متغير الجنس، فقد بلغت الدلالة الإحصائية لهما على التوالي (٠,١٢)، (٠,٤٣)، وهذه القيم أعلى من ($\alpha \leq 0,05$)، قد يكون السبب في انسجام وتوافق أفراد عينة الدراسة من أعضاء المجلس التنفيذي في محافظات شمال الضفة الغربية ممن يحملون مسمى مدير ومدير عام، وعلى اختلاف أجناسهم، هو ان لقرار نقل مرجعية المحافظ للرئيس وجعله أكثر تأثيراً على تحقيق التنمية المنسجمة مع الخطط الحكومية الإستراتيجية الامر الذي يساعد المحافظ على تحقيق الدور المنوط فيه في عملية الحفاظ على الامن والنظام العام وحماية الاملاك العامة، وتنفيذ القوانين والأنظمة واحترام التعليمات الصادرة من جهات الاختصاص وحماية الممتلكات العامة والحفاظ على الحقوق وإيصالها لأصحابها، وكذلك جعل قرارات المحافظ أكثر الزاماً للجهات المختصة، بالإضافة الى ان هنالك دور تنموي للمجلس التنفيذي من خلال مناقشته للمشاريع الخاصة بالمحافظة عبر الاجتماعات الدورية ورفع نتائج الاجتماعات والقرارات الملزمة للجهات ذات العلاقة بالوزارات التي يتبعون لها، للعمل على ادراجها ضمن الموازنة الخاصة بكل وزارة، وعليه تم قبول الفرضية الصفرية.

كما ونجد أن مجال الدور التنموي للمجلس الاستشاري ومجال علاقة المحافظ بالأجهزة الامنية وأثرها التنموي حسب متغير الجنس، فقد بلغت الدلالة الإحصائية لهما على التوالي (٠,٠٨)، (٠,٧٣)، وهذه القيم أعلى من ($\alpha \leq 0,05$)، ويرجع السبب في انسجام وتوافق أفراد عينة الدراسة من أعضاء المجلس التنفيذي في محافظات شمال الضفة الغربية ممن يحملون مسمى مدير ومدير عام، وعلى اختلاف أجناسهم، كونهم يؤكدون على اهمية الدور التنموي المنوط بالمجلس الاستشاري من خلال ما يقوم به من دراسة الشؤون المتعلقة بالمحافظة وإصدار التوصيات بشأنها، والإطلاع على الموازنة السنوية للمحافظة وإبداء الرأي فيها قبل عرضها على المجلس التنفيذي، وتقديم التوصيات للجهات المختصة في سبيل إتباعها بالإضافة الى قوة ومكانة المجلس الاستشاري والذي يتكون من شرائح مختلفة من المجتمع المحلي وقدرته على التأثير والمشاركة في صنع القرار، كما ان هنالك دور لمنح المحافظ مسمى رئيس اللجنة الامنية في زيادة مستوى التنسيق ما بين المجلس الاستشاري والأجهزة الامنية من خلال المحافظة على الامن العام وحماية الممتلكات العامة، وتطبيق وتنفيذ القوانين

والأنظمة وعقد الاجتماعات الدورية للجنة الامنية العليا وتقديم الخدمات التنموية ونشر العدالة بين المواطنين، وتوفير الدعم والإمكانات اللوجستية والمعنوية للأجهزة الامنية لتتمكن من القيام بواجبها، وعليه تم قبول الفرضية الصفرية.

بالإضافة الى أن مجال علاقة المحافظ بالمجالس المحلية والمجال الكلي حسب متغير الجنس، فقد بلغت الدلالة الإحصائية لهما على التوالي (0,01)، (0,64)، وهذه القيم أعلى من $(\alpha \leq 0,05)$ ، ويرجع السبب في انسجام وتوافق أفراد عينة الدراسة على اختلاف أجناسهم، على الفقرات الواردة في هذا المجال وعلى مستوى مجالات الدراسة، هو بسبب ادراك افراد العينة لأهمية وضوح العلاقة ما بين المحافظ ومسئولي الهيئات المحلية وتنسيق الادوار وتكاملها ضمن الخطط الجزئية للهيئات التي تتكامل مع الخطط العامة للمحافظة، كذلك وعند اتخاذ أي قرار عبر المجلس التنفيذي يتم الاخذ بعين الاعتبار رأي الهيئات المحلية ومدى تحقيق التكامل بين المشاريع التي سيتم تنفيذها على مستوى المحافظة والاحتياجات المقدمة من الهيئات المحلية، وبالتالي فان هذا التكامل من شأنه تعزيز سبل التنمية داخل المحافظة، وعليه تم قبول الفرضية الصفرية.

ثانياً : النتائج المتعلقة بفحص الفرضية الثالثة والتي تنص على: "لا توجد فروق ذات دلالة إحصائية عند مستوى الدلالة الإحصائية $(\alpha \leq 0,05)$ بين متوسطات إجابات أفراد العينة فيما يتعلق مكانة المحافظ في التنظيم الإداري الفلسطيني والصلاحيات الممنوحة له وتأثير ذلك على دوره في التنمية تعزى لمتغير العمر".

ومن أجل فحص الفرضية السابقة فقد تم إجراء اختبار تحليل التباين الأحادي "ANOVA" للكشف عن الفروق في إجابات أفراد عينة الدراسة، والجداول أدناه توضح نتائج هذا الاختبار:

جدول ٨.٤: المتوسطات الحسابية لاستجابات أفراد العينة تعزى لمتغير العمر.

المتوسطات الحسابية			المجال
أكبر من ٥٠ سنة	من ٤١ - ٥٠ سنة	من ٣١ - ٤٠ سنة	
3.06	3.20	3.17	تأثير المحافظ على العملية التنموية في حدود محافظته
2.91	3.29	3.18	المجلس التنفيذي ودوره في العملية التنموية
2.70	2.85	2.93	المجلس الاستشاري للمحافظة ودوره التنموي
3.98	4.03	3.97	علاقة المحافظ مع الاجهزة الأمنية وأثرها التنموي
3.56	3.44	3.48	علاقة المحافظ بالمجالس المحلية
3.27	3.38	3.41	الدرجة الكلية

يتضح من نتائج الجدول (8.4) عدم وجود فروق ظاهرية بين متوسطات الفئات العمرية.

جدول ٩.٤ : نتائج اختبارات تحليل التباين (ANOVA) في استجابات أفراد العينة وفقاً لمتغير العمر:

رقم	المجال	بين المجموعات			داخل المجموعات			قيمة "ف"	مستوى الدلالة
		مجموع المربعات	متوسط المربعات	درجات الحرية	مجموع المربعات	متوسط المربعات	درجات الحرية		
١.	تأثير المحافظ على العملية التنموية في حدود محافظته	.23	2	.11	13.96	85	.16	.70	.49
٢.	المجلس التنفيذي ودوره في العملية التنموية	1.33	2	.66	40.22	65	.61	1.07	.34
٣.	المجلس الاستشاري للمحافظة ودوره التنموي	.56	2	.28	80.61	85	.94	.29	.74
٤.	علاقة المحافظ مع الاجهزة الأمنية وأثرها التنموي	.07	2	.03	63.17	85	.74	.05	.95
٥.	علاقة المحافظ بالمجالس المحلية	.17	2	.08	63.07	85	.74	.11	.89
	المجال الكلي	.16	2	.08	16.41	65	.25	.31	.72

تبين من خلال استعراض الجدول (٩,٤) بأنه لا توجد فروق ذات دلالة إحصائية عند مستوى الدلالة الإحصائية ($\alpha \leq 0,05$) حول مكانة المحافظ في التنظيم الإداري الفلسطيني من منظور تنموي، تعزى لمتغير العمر تبعاً لجميع مجالات الدراسة والعرض التالي يوضح ذلك:

ف نجد أن مجال تأثير المحافظ بصفته ممثل للرئيس على العملية التنموية في حدود محافظته ومجال المجلس التنفيذي ودوره في العملية التنموية ومجال المجلس الاستشاري ودوره التنموي حسب متغير العمر، فقد بلغت الدلالة الإحصائية لهذه المجالات على التوالي (٠,٤٩)، (٠,٣٤)، (٠,٧٤) وهذه القيم أعلى من ($\alpha \leq 0,05$)، قد يكون السبب في انسجام وتوافق أفراد عينة الدراسة من أعضاء المجلس التنفيذي في محافظات شمال الضفة الغربية ممن يحملون مسمى مدير ومدير عام، وعلى اختلاف مستوياتهم العمرية على ما ورد في هذه المجالات، بسبب وبعد قرار نقل مرجعية المحافظ لمكتب الرئيس لشؤون المحافظات أصبح هنالك وضوح لطبيعة عمل المحافظ كونه يعمل على تمثيل الرئيس في المحافظة ويتلقى تعليماته من الرئيس مباشرة بما يخدم العملية التنموية وفق الرؤية الاستراتيجية للسلطة الوطنية الفلسطينية، بالإضافة الى قيادة بتطبيق القوانين العامة والأشرف عليها، كما ان للمجلس التنفيذي دور في تحقيق التنمية عبر ممارسته لصلاحياته المباشرة ضمن القانون ومناقشة جميع القضايا التي تتعلق بالمحافظة واتخاذ القرارات المناسبة التي تدفع العملية التنموية وتكون منسجمة مع طموحات الهيئات المحلية واحتياجاتها المستقبلية، كذلك قيادة بتحديد الأولويات التنموية للمحافظة عبر خطط تنموية متنوعة، كما ان للمجلس الاستشاري عبر الاجتماعات الدورية التي يقوم بعقدتها يقوم برفع توصياته التي لا تتمتع بصفة الالتزام للمحافظ الذي يقوم بدوره برفعها للمجلس التنفيذي دور مهم في تحديد اولويات التنمية. وعليه تم قبول الفرضية الصفرية.

كما ونجد أن مجال علاقة المحافظ بالأجهزة الامنية وأثرها التنموي وعلاقة المحافظ بالهيئات المحلية والمجال الكلي حسب متغير العمر، فقد بلغت الدلالة الإحصائية لها على التوالي (٠,٩٥)، (٠,٨٩)، (٠,٧٢) وهذه القيم أعلى من ($\alpha \leq 0,05$)، ويرجع السبب في انسجام وتوافق أفراد عينة الدراسة من أعضاء المجلس التنفيذي في محافظات شمال الضفة الغربية ممن يحملون مسمى مدير ومدير عام، وعلى اختلاف مستوياتهم العمرية، بسبب ان لوجود المحافظ كرئيس للجنة الامنية والمجلس التنفيذي دور بارز في انسجام تحقيق عملية التنمية من خلال ما يقوم به من تطبيق القوانين التي تخدم الصالح العام وتساعد في تحقيق الامن والحماية للمواطنين الامر الذي يعزز من تحقيق التنمية عبر جذب العديد من المشاريع للمحافظة، كذلك فانه وعبر رئاسته للمجلس التنفيذي يقوم بتنفيذ السياسة العامة للدولة وتحقيق اولوياتها التنموية بما ينسجم مع احتياجات الهيئات المحلية والمحافظة،

بالإضافة الى ان التزام الهيئات المحلية بتنفيذ قرارات المجلس التنفيذي عبر اقراره للعديد من المشاريع التنموية المختلفة والتي تتسجم مع الخطط التنموية القطاعية للوزارات، بالإضافة لأهمية الدور الخاص بالهيئات المحلية عبر علاقة الشراكة والتنسيق مع المجلس التنفيذي من خلال المشاريع التي تقوم بتنفيذها والتي تكون مستندة على دعم ومناقشة المجلس التنفيذي، ورفع التوصيات المتعلقة بهذا المشاريع للوزارات ذات العلاقة بتنفيذها، وذلك في سبيل الحصول على الدعم الفني واللوجستي الذي من شأنه تعزيز سبل الانجاز والرقي بمستوى الخدمات، الامر الذي سينعكس ايجاباً على تحقيق التنمية داخل هذه المحافظات، وعليه تم قبول الفرضية الصفرية.

ثالثاً : النتائج المتعلقة بفحص الفرضية الثالثة والتي تنص على: "لا توجد فروق ذات دلالة إحصائية عند مستوى الدلالة الإحصائية ($\alpha \leq 0,05$) بين متوسطات إجابات أفراد العينة فيما يتعلق مكانة المحافظ في التنظيم الإداري الفلسطيني والصلاحيات الممنوحة له وتأثير ذلك على دوره في التنمية تعزى لمتغير المستوى التعليمي.

ومن أجل فحص الفرضية السابقة فقد تم إجراء اختبار تحليل التباين الأحادي "ANOVA" للكشف عن الفروق في إجابات أفراد عينة الدراسة، والجدول أدناه توضح نتائج هذا الاختبار:

جدول ١٠.٤: المتوسطات الحسابية لاستجابات أفراد العينة تعزى لمتغير المستوى التعليمي.

المتوسطات الحسابية				المجال
دكتوراه	ماجستير	بكالوريوس	دبلوم فإدنى	
3.16	3.23	3.12	3.22	تأثير المحافظ على العملية التنموية في حدود محافظته
2.46	3.03	3.26	3.23	المجلس التنفيذي ودوره في العملية التنموية
2.00	2.93	2.81	2.91	المجلس الاستشاري للمحافظة ودوره التنموي
5.00	3.83	4.09	3.94	علاقة المحافظ مع الاجهزة الأمنية وأثرها التنموي
3.11	3.25	3.56	3.80	علاقة المحافظ بالمجالس المحلية
3.14	3.28	3.41	3.42	الدرجة الكلية

يتضح من نتائج الجدول (١٠,٤) عدم وجود فروق ظاهرية بين متوسطات المؤهلات العلمية.

جدول ١١.٤ نتائج اختبارات تحليل التباين (ANOVA) في استجابات أفراد العينة وفقاً لمتغير المستوى التعليمي

رقم	المجال	بين المجموعات			داخل المجموعات			مستوى الدلالة
		مجموع المربعات	متوسط المربعات	درجات الحرية	مجموع المربعات	متوسط المربعات	درجات الحرية	
١.	تأثير المحافظ على العملية التنموية في حدود محافظته	.27	.09	3	13.91	.16	84	.64
٢.	المجلس التنفيذي ودوره في العملية التنموية	1.26	.42	3	40.29	.63	64	.57
٣.	المجلس الاستشاري للمحافظة ودوره التنموي	1.03	.34	3	80.13	.95	84	.78
٤.	علاقة المحافظ مع الاجهزة الأمنية وأثرها التنموي	2.28	.76	3	60.96	.72	84	.37
٥.	علاقة المحافظ بالمجالس المحلية	2.87	.95	3	60.36	.71	84	.26
	المجال الكلي	.29	.09	3	16.28	.25	84	.76

تبين من خلال استعراض الجدول (١١,٤) بأنه لا توجد فروق ذات دلالة إحصائية عند مستوى الدلالة الإحصائية ($\alpha \leq 0,05$) حول مكانة المحافظ في التنظيم الإداري الفلسطيني من منظور تنموي، تعزى لمتغير المستوى التعليمي تبعاً لجميع مجالات الدراسة والعرض التالي يوضح ذلك:-

تقبل الفرضية الصفرية في المجال الأول حيث بلغت الدلالة الإحصائية (٠,٦٤). حيث كانت أعلى من القيمة المفروضة. وكذلك تقبل الفرضية الصفرية في المجال الثاني، حيث بلغت الدلالة الإحصائية لهذا المجال (٠,٥٧). وهي أيضاً أعلى من القيمة المفروضة، ونقبلها كذلك للمجال الثالث، حيث بلغت الدلالة الإحصائية لهذا المجال (٠,٧٨). وهي أعلى من القيمة المفروضة. ونقبلها كذلك للمجال الرابع، حيث بلغت الدلالة الإحصائية لهذا المجال (٠,٣٧). وهي أعلى من القيمة المفروضة. ونقبلها كذلك للمجال الخامس، حيث بلغت الدلالة الإحصائية لهذا المجال (٠,٢٦). وهي أعلى من القيمة المفروضة.

أما فيما يتعلق بالمجال الكلي فقد بلغت الدلالة الإحصائية (0,76) وهذا يعني قبول الفرضية الصفرية على مجالات الدراسة وعلى مجالها الكلي، حيث أن أفراد عينة الدراسة على اختلاف مؤهلاتهم العلمية متفقين في آرائهم حول مكانة المحافظ في التنظيم الإداري الفلسطيني ودوره التنموي.

ويعزو الباحث ذلك الى أن أفراد عينة الدراسة في محافظات شمال الضفة الغربية على اختلاف مؤهلاتهم العلمية لديهم انسجام وتوافق، حيث أنهم يؤكدون على أهمية دور المحافظ في دعم المشاريع التنموية ذات الأولوية للمحافظة وتنفيذها من خلال المجلس التنفيذي التي يقوم برفعها للوزارات ذات العلاقة والاختصاص التي بدورها تصادق عليها من مجلس الوزراء، بالإضافة ان انه يتم رفع الموازنة الخاصة للمحافظة لمجلس الوزراء عبر وزارة الحكم المحلي ومكتب الرئيس من اجل المصادقة عليها وتضمينها بالولويات تحقيق التنمية داخل المحافظة، عبر قيام ممثل كل وزارة برفع ما تم الاتفاق عليه كل حسب اختصاصه للوزارة المعنية وذلك من اجل تنسيق سبل التعاون الحكومي لانجاز المشاريع المتنوعة، وتقديم التصور الخاص بها لمجلس الوزراء لاعتماده وإقراره، كما ان هنالك دور تنموي للمجلس الاستشاري عبر تمثيلهم لاحتياجات جميع مناطق المحافظة من خلال تقديم هذه الاحتياجات عبر الاجتماعات الدورية، الامر الذي يحقق التكامل في تحديد الاولويات التنموية بالمحافظة بما يخدم مختلف شرائح المجتمع، ومما لا شك فيه ان للأجهزة الامنية تلتزم بتوجيهات المحافظ في حفظ النظام العام وتطبيق سيادة القانون وتنفيذ هياكل دولة فلسطين، كما ان العلاقة التكاملية ما بين المحافظ والهيئات المحلية تعزز من دور هذه الهيئات ويخدم مصالحها المتنوعة في تحقيق التنمية المستدامة، كما ان افراد عينة الدراسة يؤكدون على انه لا يوجد تأثير للانتماء السياسي على العلاقة بين المحافظ ورئيس الهيئة المحلية حيث ان المحافظ ملتزم بتوجيهات الرئيس ويعمل على تحقيق الخطط العامة للحكومة، وبالتالي تحقيق التنمية على مستوى المحافظة بشكل كامل، وعليه تم قبول الفرضية الصفرية على مستوى جميع المجالات والمجال الكلي للدراسة.

سادساً: النتائج المتعلقة بفحص الفرضية السادسة والتي تنص على: "لا توجد فروق ذات دلالة إحصائية عند مستوى الدلالة الإحصائية ($\alpha \leq 0,05$) بين متوسطات إجابات أفراد العينة فيما يتعلق مكانة المحافظ في النظام الإداري الفلسطيني والصلاحيات الممنوحة له وتأثير ذلك على دوره في التنمية تعزى لمتغير سنوات الخبرة.

ومن أجل فحص الفرضية السابقة فقد تم إجراء اختبار تحليل التباين الأحادي "ANOVA" للكشف عن الفروق في إجابات أفراد عينة الدراسة، والجداول أدناه توضح نتائج هذا الاختبار:

جدول ١٢.٤: المتوسطات الحسابية لاستجابات أفراد العينة عن مكانة المحافظ في التنظيم الإداري الفلسطيني والصلاحيات الممنوحة له وتأثير ذلك على دوره في التنمية.

المتوسطات الحسابية			المجال
أكثر من ١٥ سنة	١١-١٥ سنة	من ٦-١٠ سنوات	
3.04	3.25	3.25	تأثير المحافظ على العملية التنموية في حدود محافظته
3.02	3.49	2.87	المجلس التنفيذي ودوره في العملية التنموية
2.59	3.26	2.47	المجلس الاستشاري للمحافظة ودوره التنموي
4.01	4.04	3.90	علاقة المحافظ مع الاجهزة الأمنية وأثرها التنموي
3.41	3.45	3.70	علاقة المحافظ بالمجالس المحلية
3.24	3.59	3.19	الدرجة الكلية

يتضح من نتائج الدول (١٢,٤) وجود فروق ظاهرية بين متوسطات فئات سنوات الخبرة ولفحص فيما إذا كانت هذه الفروق دالة إحصائياً تم استخدام تحليل التباين الأحادي.

جدول ١٣.٤: نتائج اختبارات تحليل التباين (ANOVA) في استجابات أفراد العينة وفقاً لمتغير عدد سنوات الخبرة في المؤسسة:

رقم	المجال	بين المجموعات			داخل المجموعات			مستوى الدلالة	قيمة "ف"
		مجموع المربعات	متوسط المربعات	درجات الحرية	مجموع المربعات	متوسط المربعات	درجات الحرية		
٠.١	تأثير المحافظ على العملية التنموية في حدود محافظته	.91	.45	2	13.27	.15	85	2.94	٠,٠٦
٠.٢	المجلس التنفيذي ودوره في العملية التنموية	4.66	2.33	2	36.89	.56	٦٥	2.11	0.07
٠.٣	المجلس الاستشاري للمحافظة ودوره التنموي	10.75	5.37	2	70.41	.82	85	6.49	.002

٠,٨٧	.13	85	.74	63.04	2	.10	.20	علاقة المحافظ مع الاجهزة الأمنية وأثرها التنموي	٤.
٠,٥١	.67	85	.73	62.25	2	.49	.98	علاقة المحافظ بالمجالس المحلية	٥.
٠,٠١	4.89	65	.22	14.40	2	1.08	2.17	المجال الكلي	

تبين من خلال استعراض الجدول (١٣,٤) بأنه توجد فروق ذات دلالة إحصائية عند مستوى الدلالة الإحصائية ($\alpha \leq ٠,٠٥$) حول مكانة المحافظ في التنظيم الإداري الفلسطيني من منظور تنموي، تعزى لمتغير سنوات الخبرة تبعاً لمجال دور المجلس الاستشاري للمحافظة في عملية التنمية والمجال الكلي والعرض التالي يوضح ذلك:

ف نجد أن مجال تأثير المحافظ على العملية التنموية في حدود محافظته ومجال المجلس التنفيذي ودوره في العملية التنموية حسب متغير سنوات الخبرة، فقد بلغت الدلالة الإحصائية لهما على التوالي (٠,٠٦)، (٠,٠٧)، وهذه القيم أعلى من ($\alpha \leq ٠,٠٥$)، ويعود السبب في انسجام وتوافق أفراد عينة الدراسة من أعضاء المجلس التنفيذي في محافظات شمال الضفة الغربية ممن يحملون مسمى مدير ومدير عام، وعلى اختلاف سنوات الخبرة المتوفرة لديهم، بان نقل مرجعية المحافظ لمكتب الرئيس زاد من علاقة التشبيك مع الجهات المانحة سواء كانت الداخلية او الخارجية الامر الذي أدى الى تعزيز سبل تجنيد الاموال لصالح المشاريع التي يتم تنفيذها بالمحافظة وتحقيق التنمية، بالإضافة فان للمجلس التنفيذي دور مباشر في تحقيق التنمية عبر ما يقوم به من الحصول على موافقة الوزارات التي يتبعون لها على القرارات التي يتم اتخاذها على مستوى مجلس المحافظة، والعمل على رفع الخطط التي يقرها المجلس التنفيذي عبر الوزارات ذات الاختصاص لمجلس الوزراء من أجل اعتمادها والمصادقة عليها، وتحقيق الانسجام والتكامل بين قرارات المحافظ ووزارة عضو المجلس التنفيذي، والعمل على جذب المشاريع التنموية للمحافظة من خلال المشاريع التي يتم تقديمها للوزارات عبر الدول المانحة والتي يكون جزء كبير منها مرتبط بمركز المحافظة. وعليه تم قبول الفرضية الصفرية.

نرفض الفرضية الصفرية في المجال الثالث، حيث بلغت الدلالة الإحصائية لهذا المجال (٠,٠٠٢). وهي أدنى من القيمة المفروضة. وقد كانت الفروق في هذا المجال لصالح سنوات الخبرة من ١١-١٥ سنة على باقي سنوات الخبرة، وبلغ المتوسط الحسابي لهذه الفئة (٣,٢٦).

كما ونجد أن مجال علاقة المحافظ بالأجهزة الامنية وأثرها التنموي وعلاقة المحافظ بالهيئات المحلية حسب متغير سنوات الخبرة، فقد بلغت الدلالة الإحصائية لهما على التوالي (٠,٨٧)، (٠,٥١) وهذه القيم أعلى من (٠,٠٥ α)، ويرجع السبب في انسجام وتوافق أفراد عينة الدراسة من أعضاء المجلس التنفيذي في محافظات شمال الضفة الغربية ممن يحملون مسمى مدير ومدير عام، وعلى اختلاف سنوات الخبرة المتوفرة لديهم، بسبب ما تقوم به الاجهزة الامنية من الالتزام بقرارات المجلس التنفيذي حول تطبيق الامن والحماية للمواطنين، كما ان القرارات الصادرة عن المجلس تكون منسجمة مع التوجهات الخاصة للقيادة الامنية فيما يختص بمجال عملها، من حيث الحفاظ على الامن والممتلكات العامة، وهذا بدوره يعزز التنمية في المحافظة من خلال جذب وتشجيع الاستثمار فيها، الامر الذي ينعكس ايجاباً على رفاهية المواطن الفلسطيني، كذلك يوجد علاقات من التكامل والتنسيق ما بين الهيئات المحلية والمحافظة في تحقيق الانجازات التنموية حيث تقوم هذه الهيئات بتقديم احتياجاتها وأولوياتها ضمن علاقة تكاملية مع المحافظة بما يحقق الانسجام في تنفيذ هذه المشاريع، كما أنهم يؤكدون على أن للعلاقة المباشرة التي تجمع رؤساء الهيئات المحلية والمحافظ دور مباشر وملزم أكثر من القانون، من خلال اللقاءات والاجتماعات الدورية التي تعقد لرؤساء المجالس البلدية والقروية مع المحافظ للإطلاع على أوضاع واحتياجات الهيئات المحلية والعمل على إيجاد حلول مناسبة لها، ووضع الخطط التنموية بالإضافة الى تقديم التوجيهات لرؤساء الهيئات المحلية لاتخاذ التدابير اللازمة للحفاظ على الممتلكات العامة، والتعاون مع الجهات المختصة لحل المشكلات، وعلى الرغم من وجود علاقة قانونية ت ما بين الطرفين إلا ان لسمعة وطبيعة التعامل من جانب المحافظ اثر كبير في توجيه وتنظيم العمل الاداري داخل المحافظة، وعليه تم قبول الفرضية الصفرية. نرفض الفرضية الصفرية في المجال الكلي، حيث بلغت الدلالة الإحصائية لهذا المجال (٠,٠١). وهي أدنى من القيمة المفروضة. وقد كانت الفروق في هذا المجال لصالح سنوات الخبرة ١١-١٥ سنة على باقي سنوات الخبرة، وبلغ المتوسط الحسابي لهذه الفئة (٣,٥٩). حيث أن أفراد عينة الدراسة على اختلاف سنوات خبرتهم متباينين في آرائهم حول مكانة المحافظ في التنظيم الاداري الفلسطيني من منظور تنموي.

سابعاً: النتائج المتعلقة بفحص الفرضية السابعة والتي تنص على: "لا توجد فروق ذات دلالة إحصائية عند مستوى الدلالة الإحصائية (٠,٠٥ α) بين متوسطات إجابات أفراد العينة فيما يتعلق مكانة المحافظ في التنظيم الإداري الفلسطيني والصلاحيات الممنوحة له وتأثير ذلك على دوره في التنمية تعزى لمتغير المسمى الوظيفي.

من أجل الإجابة على الفرضية السابقة تم استخدام اختبار (ت) لعينتين مستقلتين لاستخراج المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية ومستوى الدلالة لمعرفة الفروق بين إجابات أفراد عينة الدراسة، حيث الجدول التالي يوضح ذلك:

جدول ١٤.٤: نتائج اختبارات (ت) (T-Test) لإجابات أفراد العينة وفقاً لمتغير المسمى الوظيفي

الدالة الإحصائية	قيمة ت	درجة الحرية	المتوسط	العدد	الجنس	المجال
.59	-.53-	86	3.16	78	مدير	تأثير المحافظ على العملية التنموية في حدود محافظته
			3.23	10	مدير عام	
.76	.30	66	3.19	58	مدير	المجلس التنفيذي ودوره في العملية التنموية
			3.11	10	مدير عام	
.90	-.12-	86	2.84	78	مدير	المجلس الاستشاري للمحافظة ودوره التنموي
			2.88	10	مدير عام	
.98	.02	86	4.00	78	مدير	علاقة المحافظ مع الاجهزة الأمنية وأثرها التنموي
			4.00	10	مدير عام	
.82	-.22-	٨٦	3.47	78	مدير	علاقة المحافظ بالمجالس المحلية
			3.54	10	مدير عام	
.89	.12	٦٦	3.37	58	مدير	المجال الكلي
			3.35	10	مدير عام	

تبين من خلال استعراض الجدول (١٤,٤) بأنه لا توجد فروق ذات دلالة إحصائية عند مستوى الدلالة الإحصائية ($\alpha \leq 0,05$) حول مكانة المحافظ في التنظيم الإداري الفلسطيني من منظور تنموي، تعزى لمتغير المسمى الوظيفي لجميع مجالات الدراسة والمجال الكلي والعرض التالي يوضح ذلك:

تقبل الفرضية الصفرية في المجال الأول حيث بلغت الدلالة الإحصائية (٠,٥٩). حيث كانت أعلى من القيمة المفروضة. وكذلك تقبل الفرضية الصفرية في المجال الثاني، حيث بلغت الدلالة الإحصائية لهذا المجال (٠,٧٦). وهي أيضاً أعلى من القيمة المفروضة، ونقبلها كذلك للمجال الثالث، حيث بلغت الدلالة الإحصائية لهذا المجال (٠,٩٠). وهي أعلى من القيمة المفروضة. ونقبلها كذلك للمجال الرابع، حيث بلغت الدلالة الإحصائية لهذا المجال (٠,٩٨). وهي أعلى من القيمة المفروضة. ونقبلها

كذلك للمجال الخامس، حيث بلغت الدلالة الإحصائية لهذا المجال (٠,٨٢). وهي أعلى من القيمة المفروضة.

أما فيما يتعلق بالمجال الكلي فقد بلغت الدلالة الإحصائية (٠,٨٩) وهذا يعني قبول الفرضية الصفرية على مجالات الدراسة وعلى مجالها الكلي، حيث أن أفراد عينة الدراسة على اختلاف مسمياتهم الوظيفية متفقين في آرائهم حول مكانة المحافظ في التنظيم الإداري الفلسطيني من منظور تنموي.

ويعزو الباحث ذلك الى أن أفراد عينة الدراسة في المجالس التنفيذية في محافظات شمال الضفة الغربية على اختلاف مسمياتهم الوظيفية لديهم إنسجام وتوافق، تجاه المكانة الخاصة بالمحافظ داخل التنظيم الإداري ودور ذلك في تحقيق التنمية من خلال المهام والصلاحيات التي يقوم بها المحافظ في حفظ الامن وتحقيق العدالة وتنفيذ السياسة العامة للدولة، وتحقيق التعاون والتكامل مع الوزارات ذات العلاقة في تنفيذ العديد من المشاريع التنموية داخل المحافظة واعتمادها خلال الوزارات ذات العلاقة والمصادقة عليها من قبل مجلس الوزراء، وعبر المشاركة العديد من الاطراف داخل المجتمع المحلي في المحافظة في اقتراح التوجهات التنموية ذات الاولوية للمحافظة واعتمادها من المجلس التنفيذي، كذلك الجهود الكبيرة التي يقوم بها المحافظ عبر الاجهزة الامنية في تطبيق التوجهات الامنية العامة لسيادة الرئيس والعمل على تطبيق القانون وحفظ النظام الامر الذي يزيد من فرص الاستثمار في المشاريع التنموية داخل المحافظة، وعليه تم قبول الفرضية الصفرية.

تحليل مقابلة محافظي محافظات (قاقيلية، سلفيت، نابلس، طوباس، جنين) لم تجرى مقابله مع محافظ طولكرم لانه تم الاكتفاء بمقابلة محافظ جنين لانه كان محافظ طولكرم وتم نقله الى جنين بنفس الفتره التي اجريت فيها المقابلة وكانت نتيجة اجابات المحافظين على النحو التالي:

• ما هو منصب المحافظ، وما هي المرجعية القانونية التي تعتمد عليها؟
كانت اجابة جميع المحافظين بان المحافظ هو ممثل لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، ورئيس الادارة العامة في محافظته، اما بخصوص المرجعية فان مرجعية المحافظ حسب ما افاد جميع المحافظين من خلال المقابلة فهي المراسيم والقرارات الرئاسية، وقانون التشكيلات الادارية الاردني رقم ١ لسنة ١٩٦٦، وكل القوانين السارية التي يذكر فيها دور للمحافظ.

• ما هي طبيعة العلاقة مع مكتب الرئيس، وهل تعقد اجتماعاتكم بصورة دورية مع الرئيس؟

كانت اجابة جميع المحافظين بان المحافظ ممثل للرئيس، وتتم العلاقة من خلال وحدة شؤون المحافظات ومستشار الرئيس لشؤون المحافظات، اما بخصوص الاجتماع مع الرئيس كانت اجابتهم بالاجماع بان الاجتماعات مع الرئيس ليست دورية.

• بعد نقل مرجعيتكم من وزارة الداخلية الى الرئاسة ما هي طبيعة العلاقة مع مجلس الوزراء والوزارات في المركز؟

كان هناك تباين في اجابة المحافظين حيث افاد اثنين من المحافظين بان المراسلات تتم من خلال وحدة شؤون المحافظات وثلاثة افادوا بان المراسلات تتم مباشرة، اما بخصوص العلاقة افاد جميع المحافظين بان هناك عدم فهم او معرفة لدى الكثير من الوزراء بدور المحافظ وهذا يؤثر على التنمية في المحافظات بشكل سلبي.

• ما هو دوركم في إعداد الموازنة العامة للسلطة؟

كانت اجابة جميع المحافظين انه لا يوجد لهم دور في اعداد الموازنة العامة للسلطة، ويقتصر دورهم في اعداد موازنة المحافظة كمؤسسة فقط. وهذا يتعارض مع قانون التشكيلات الادارية الاردني لعام ١٩٦٦، وهذا يضعف دور المحافظ التنموي.

• هل يتم تزويدكم من مجلس الوزراء او من الوزارات، بما هو مخصص لمحافظةكم من الموازنة العامة والمشاريع التي ستنفذها الوزارات في محافظتكم؟

كانت اجابة جميع المحافظين بانه لا يتم تزويدهم بما هو مخصص لمحافظةكم من مشاريع مقرة من الموازنة العامة للسلطة. بل تقوم الوزارات بتنفيذ المشاريع دون التشاور مع المحافظ. وهذا يضعف التخطيط على مستوى المحافظة وتبقى المحافظات دون دراية بما هو مخصص لها من مشاريع.

• ما هي طبيعة علاقتكم مع رؤساء الهيئات المحلية في محافظتكم، وهل هناك اجتماعات دورية معهم، وهل هم اعضاء في المجلس التنفيذي؟

افاد جميع المحافظين بان العلاقة مع الهيئات المحلية هي علاقة تكاملية وتعتمد على فهم كل من المحافظ ورئيس الهيئة المحلية للانظمة والقوانين، وان المحافظة لا تقوم بتنفيذ مشاريع ولكن تقوم بالتنسيق مع المؤسسات المانحة والجهات التي تقوم بالتنفيذ هي الهيئات المحلية، اما بخصوص الاجتماعات فهناك تواصل مستمر معهم ولكن لا يوجد اجتماعات دورية مع جميع رؤساء الهيئات المحلية، وبخصوص عضوية المجلس التنفيذي افاد اثنين من المحافظين بان عدد من رؤساء الهيئات

المحلية هم اعضاء في المجلس التنفيذي، وثلاثة من المحافظين افادوا بان رؤساء الهيئات المحلية ليسوا اعضاء في المجلس التنفيذي.

• هل تقوم الهيئات المحلية بإعلامكم واستشارتكم بالمشاريع التي تنفذها بنطاق هيئتها المحلية؟
افاد ثلاثة من المحافظين بان الهيئات المحلية تقوم بالتنسيق مع الادارات في المحافظة بخصوص اولويات المشاريع، واثنين افادوا بانه لا يتم التنسيق معهم بخصوص المشاريع التي تقوم بها الهيئات المحلية.

• حسب المرسوم الرئاسي المحافظ هو رئيس لجنة التنظيم والتخطيط هل تمارسون هذا بالواقع وما الفرق بينها وبين لجنة التنظيم والبناء في الحكم المحلي؟
افاد جميع المحافظين بان المرسوم الرئاسي غير مفعول ولا يعمل به، بسبب وجود لجنة التنظيم والبناء التي يراسها مدير الحكم المحلي في المحافظة، وهذه اللجنة تقوم بنفس المهام المنوطة بلجنة التخطيط والتطوير.

• هل يوجد خطة إستراتيجية للمحافظة، وما مدى التزام مجلس الوزراء بتنفيذها؟
افاد اثنين من المحافظين بانه يوجد خطة استراتيجية للمحافظة، وتم اقرار الخطة بوجود وزراء، ولكن لم يتم اعتماد الخطة رسميا من مجلس الوزراء، اما ثلاثة من المحافظين افادوا بانه لا توجد خطة استراتيجية، ويتم التعامل مع الخطط التنفيذية السنوية.

• من وجهة نظرك كيف يساهم مسماك كرئيس للجنة الأمنية في تنمية المحافظة؟
افاد جميع المحافظين بان الامن هو اساس للعملية التنموية وكون المحافظ رئيس للجنة الامنية بقرار من الرئيس، فيقع على عاتقه توفير البيئة المناسبة للاستثمار واستتباب الامن ، من خلال الاجتماع الدوري للجنة الامنية واتخاذ الاجراءات اللازمة، ورفع التقارير عن الوضع الامني الى الرئيس.

• ما مدى سلطتكم على المجلس التنفيذي في محافظتكم، وما هي مرجعية المجلس القانونية، وهل يقوم المجلس التنفيذي باعداد موازنة للمحافظة؟
افاد جميع المحافظين بان المجلس يتداول في جميع امور المحافظة ، وعلى اعضاء المجلس تنفيذ تعليمات وقرارات المجلس، اما المرجعية القانونية فهي المرسوم الرئاسي لعام ٢٠٠٣ وقانون التشكيلات الادارية الاردني لعام ١٩٦٦، وبخصوص اعداد موازنة المحافظة افاد جميع المحافظين بان المجلس لا يقوم باعداد موازنة المحافظة السنوية.

• هل يتم مراسلتكم بالقوانين والأنظمة والتعليمات الصادرة عن مختلف الوزارات من اجل تعميمها على المكاتب الفرعية للوزارات؟

افاد جميع المحافظين بانه لا يتم مراسلتهم بالقوانين والانظمة والتعليمات الصادرة عن الوزارت بالمركز من اجل تعميمها على مكاتب الوزارات في المحافظات، ولكن بعض القرارا او التعليمات تصل للمحافظ من خلال المكاتب الفرعية للوزارات او من خلال وحدة شؤون المحافظات.

• هل يوجد مجلس استشاري أهلي في المحافظة، وعلى اي اساس تم تشكيله، وما هو عدد اعضائه، وما دوره بالعملية التنموية؟

افاد اربعة من المحافظين بانه يوجد مجلس استشاري ، ومحافظة واحدة لا يوجد بها مجلس استشاري. اما الاساس الذي يتم تشكيل المجلس به فهو قانون التشكيلات الادارية الاردني لعام ١٩٦٦، اما عدد اعضائه فهناك اختلاف بين المحافظات ولا يوجد التزام بالعدد ١٥ كما نص القانون الاردني، وذلك بسبب ان المؤسسات التي ينبغي دعوتها هي اكثر بكثير من العدد المنصوص عليه بالقانون الاردني. اما دور المجلس في العملية التنموية فهو نقل توجهات المجمع الاهلي وتحديد الاولويات التنموية للمحافظة .

• ما هي المعوقات التي تحد من دوركم التنموي؟

من خلال اجابات المحافظين كانت اجاباتهم متقاربة في المعوقات التي تواجههم في العملية التنموية وهي :

غياب الانظمة والقوانين الناظمة لعمل المحافظ واستناد المحافظ في عمله للمراسيم الرئاسية التي تفتقر الى اللوائح التنفيذية، والى القانون الاردني لعام ١٩٦٦ الذي لا يتناسب مع متطلبات وقتنا الحاضر.

عدم وجود دور للمحافظ في تحديد اولويات المشاريع واعتماد المشاريع من قبل الوزارات المركزية فقط دون اشراك المحافظين

النظام المالي الذي لا يوجد فيه صلاحية للمحافظ في الصرف على المشاريع التطويرية

الفصل الخامس

الاستنتاجات والتوصيات

١.٥ الاستنتاجات

من خلال مراجعة الباحث للقوانين النظامية لعمل المحافظ ونتائج المقابلات مع مستشار الرئيس لشؤون المحافظات ومنسق شؤون المحافظات في مكتب الرئيس والمحافظين في حدود الدراسة، ومن خلال التحليل الاحصائي للاستبانة التي وزعت على اعضاء المجلس التنفيذي، ومن خلال مراجعة الانظمة والقوانين خرج الباحث بالاستنتاجات التالية:

- تعززت مكانة المحافظ في التنظيم الاداري الفلسطيني بعد نقل مرجعيته لمكتب الرئيس، حيث أن ذلك جعل المحافظ ممثل للرئاسة الفلسطينية في المحافظات، وجعله يحتل مكانة بارزة في تحقيق الرؤية العامة للرئاسة داخل المحافظات، من خلال سيادة القانون، ولكن بحاجة الى لوائح تنفيذية بديلة عن قانون التشكيلات الادارية الاردنية.
- يرى الباحث أن عدم وجود دور للمحافظ في إعداد الموازنة العامة للسلطة يعزى إلى:
 - أ. عدم تنفيذ مبدأ اللامركزية في الحكم حيث لازالت السلطة تتعامل بأسلوب المركزية دون إشراك المحافظات.
 - ب. عدم وجود علاقة هرمية واضحة تربط المحافظين بمجلس الوزراء.
 - ت. عدم الفهم الكامل لدور المحافظين ودورهم في التنمية المحلية من قبل مؤسسة مجلس الوزراء والوزارات في المركز.
 - ث. بسبب أن إعداد الموازنة في السلطة يتم بشكل قطاعي وليس بشكل اقليمي.

- اعتماد المحافظين على المراسيم الرئاسية الصادرة من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وعلى القوانين الاردنية التي كانت مطبقة قبل عام ١٩٦٧، جعل المحافظين في حاله من التشتت وعدم الوضوح في الدمج فيما بينهما، حيث ان القوانين الاردنية اصبحت قديمة ولا تتلائم مع التطورات الحاصلة في مجال الحكم المحلي والادارة المحلية في وقتنا الحاضر وتبعية المحافظ فيها لوزير الداخلية، اما المراسيم الرئاسية فانها تفتقر الى اللوائح التنفيذية، وبالتالي يكون هناك دور للاجتهد في تفسير النصوص.
- افتقار المراسيم الرئاسية الى اللوائح التنفيذية التي توضح الية تنفيذ ما هو منصوص عليه في المراسيم، ومنح المحافظ بموجبها العديد من الصلاحيات والاختصاصات الفضاضة وغير المحددة بشكل دقيق وواضح. يجعل المحافظ يتدخل في امور الفنية التخصبة للوزارات وهيئات الحكم المحلي.
- هناك عدم وضوح في علاقة المحافظ مع الهيئات المحلية، وما زاد من عدم الوضوح هو عدم وجود دور محدد للمحافظ في قانون الهيئات المحلية الفلسطيني، وتشابه الصلاحيات الممنوحة للمحافظ ورئيس الهيئة المحلية، ومن خلال تحليل اجابة اعضاء المجلس التنفيذي الذين افادوا بان علاقة المحافظ مع رؤساء الهيئات المحلية تعتمد على شخص المحافظ اكثر من القوانين. وهذا من الممكن ان يخلق علاقة تعارضية بين المؤسستين اذا كان مسؤولي المؤسستين غير منسجمين او لهم مرجعية سياسية مختلفة.
- غياب المعايير والاسس التي يتم على اساسها استحداث المحافظات والغائها، اضافة الى عدم وجود اسس وغياب المعايير والشروط التي يتم على اساسها تعيين المحافظين وعزلهم والرقابة عليهم.
- عدم وضوح دور المجلس الاستشاري الذي يساعد المحافظ في عمله وذلك من خلال:
 - أ. وجود المجلس الاستشاري في الهيكلية الموحدة للمحافظات دون ان يذكر في المراسيم الرئاسية، ولهذا بعض المحافظات يوجد بها مجلس استشاري والبعض الاخر لا يوجد به مع الاختلاف في عدد اعضائه ومكوناته في المحافظات الموجودة فيها.
 - ب. استناد المحافظين الى المادة ٣٩ من قانون التشكيلات الادارية الاردني في تشكيل المجلس، علما ان المادة اشترطت موافقة وزير الداخلية على الاسماء واشترطت ان لا يزيد العدد عن خمسة عشر، وهذا ما لم يحدث في تشكيل المجالس الاستشارية ضمن حدود الدراسة.
 - ت. من خلال تحليل اجابة اعضاء المجلس التنفيذي للاستبيان نلاحظ عدم وضوح دور المجلس الاستشاري.

• عدم وضوح دور المجلس التنفيذي من خلال:

أ. إن نقل مرجعية المحافظ من وزارة الداخلية إلى مكتب الرئيس حسب ما جاء في المراسيم الرئاسية، يجعل المادة رقم (٣٠) من نظام التشكيلات الإدارية الأردنية والتي منحت المجلس التنفيذي اعداد مشروع موازنة المحافظة ويقوم المحافظ برفعها الى وزير الداخلية لدمجها في الموازنة العامة للدولة لا قيمة لها، وذلك لأنه لا يوجد علاقة هرمية بين المحافظ ووزير الداخلية حيث الغيت تبعية المحافظ الى وزير الداخلية، حيث في نظام التشكيلات الإدارية الأردني المحافظ يتبع إلى وزير الداخلية والذي بدوره يتبع إلى مجلس الوزراء الذي يقوم بإعداد الموازنة، وبعد نقل المرجعية فإن المادة (٣٠) تصبح غير مفعلة، وهذا ما اكدته اجابات المحافظين اثناء المقابلة، وتحليل الاستبيان الذي تم توزيعه على المجلس التنفيذي.

ب. لم يوضح المرسوم الرئاسي أو نظام التشكيلات الإدارية الأردني المدة الواجب انقضائها من أجل دعوة المجلس التنفيذي للانعقاد، وجعل نظام التشكيلات الإدارية الأردني لعام ١٩٦٦ الدعوة لتقدير المحافظ كما جاء في المادة رقم ٣٦ من النظام، وتم تدارك الدعوة في نظام التشكيلات الإدارية الأردنية لعام ١٩٩٥ الذي نص على اجتماع المجلس مرة واحدة على الأقل شهريا. أما قانون التشكيلات الإدارية الفلسطينية المقر من المجلس التشريعي بالقراءة الثانية حدد بان المجلس يعقد مرة واحدة على الأقل شهريا كما جاء في المادة رقم ٣٠.

ت. لم توضح آلية اتخاذ القرار في المجلس التنفيذي، حيث لم يرد على ذكرها سواء بالنظام الأردني لعام ١٩٦٦ أو بالمراسيم الرئاسية. وتم تدارك هذا الأمر بالأردن من خلال نظام التشكيلات الأردنية لسنة ١٩٩٥ حيث نص على أن القرار يتخذ بالإجماع أو بأكثرية الأصوات وعند تساويها يرجح الجانب الذي صوت معه المحافظ. أما قانون التشكيلات الإدارية الفلسطينية المقر بالقراءة الثانية، فقد وضح في المادة رقم ٣٠ بان القرارات تصدر بالأغلبية المطلقة، وعند تساوي الأصوات يرجح صوت الجانب الذي صوت معه المحافظ.

ث. حدد المرسوم الرئاسي كما جاء في المادة رقم ٨، أعضاء المجلس التنفيذي الذي يتكون من مدراء الدوائر الحكومية في المحافظة ما عدا المحاكم والنيابة، وعدد من رؤساء البلديات والمجالس المحلية. أما قانون التشكيلات الإدارية الفلسطينية فجاء في المادة رقم ٢٩ منه، بان المحافظ رئيس المجلس وأعضاء المجلس هم نائب المحافظ، ومدير الشرطة، ومدراء الدوائر الحكومية بصفتهم ممثلين عن الوزارات المختصة ومدراء المؤسسات الحكومية، باستثناء المحاكم والنيابة. ونص نظام التشكيلات الإدارية الأردني في المادة رقم ١ لعام

- ١٩٦٦، على أن المجلس التنفيذي يتألف من المحافظ رئيساً وعضوية مساعد المحافظ، وقائد المنطقة ورؤساء الدوائر في المحافظة باستثناء المحاكم.
- يعد المحافظ وفقاً للمرسوم رقم ١ لعام ٢٠٠٦ رئيساً للجنة التخطيط والتنظيم في المحافظة دون أن يتم تحديد مهام هذه اللجنة وصلاحياتها وعلاقتها مع لجنة التنظيم والبناء التي يرأسها مدير الحكم المحلي في المحافظة، مما أدى إلى تجميد العمل بالمرسوم.
 - نص المرسوم رقم ٢ لسنة ٢٠٠٦ على أن المحافظ رئيس اللجنة الأمنية في محافظته، ولم يوضح ما هي علاقة المحافظ مع وزير الداخلية الذي تتبع إليه بعض الأجهزة.
 - هناك عدم وضوح في درجات المحافظين علماً بأن رواتبهم هي نفس الراتب ويتم التعامل معهم تعامل الوزير وهو ما يتعارض مع قانون مكافآت ورواتب المحافظين المقرر من المجلس التشريعي.
 - هناك غياب واضح لدور المحافظ في القوانين التي أقرت بعد إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية.
 - عدم وضوح سلطة المحافظ على موظفي مكاتب الوزارات في نطاق محافظته، وعدم وضوح آلية اتخاذ الإجراءات بحقهم إذا كان وجودهم يعيق العمل من وجهة نظر المحافظ.
 - عدم وضوح آلية تعيين نائب المحافظ وما هي الشروط الواجب توافرها في نائب المحافظ.
 - أن تبعية المحافظ تعتمد على مراسيم من الرئيس عليها جدل في مدى قانونيتها، وليس اعتماد على قانون مقرر من المجلس التشريعي أو القانون الأساسي للسلطة، وما يؤكد ما حصل من تغيير تبعية المحافظ أكثر من مره ما بين الرئيس ووزير الداخلية، بقرار من الرئيس دون توضيح الأسباب التي تدعو لذلك.
 - عدم وضوح علاقة المحافظ مع مكتب الرئيس وهل المحافظة جزء من مكتب الرئيس، أم هيئة مستقلة، حيث أن مكتب الرئيس له من الصلاحيات على المحافظات ما يلغي صفة الشخصية الاعتبارية للمحافظات، وهو ما عززه المرسوم الرئاسي رقم ٧٤ لسنة ٢٠٠٣ والذي حدد بان المحافظات وموظفيها هم من موظفي مكتب الرئيس.
 - من خلال متابعة مراحل إقرار قانون التشكيلات الإدارية الفلسطيني بالقراءة الثانية، يرى الباحث أن هناك عدم التزام بالقانون الأساسي من قبل الجهات التي من واجبها حماية القانون.
 - من خلال مراجعة المراسيم الرئاسية التي لها علاقة بالمحافظين، فإن مضمونها أمور إدارية تهتم بالتقسيمات والتشكيلات الإدارية، وهذه من صلاحيات مجلس الوزراء، كما جاء في المادة رقم (٦٣) من القانون الأساسي للسلطة الوطنية الفلسطينية، والتي نصت على " فيما عدا ما لرئيس السلطة الوطنية من اختصاصات تنفيذية يحددها القانون الأساسي، تكون الصلاحيات

التنفيذية والإدارية من اختصاص مجلس الوزراء"، ولم يذكر في المراسيم بان المراسيم صدرت بتسيب من مجلس الوزراء.

- من خلال متابعة الوصف الوظيفي للإدارات العامة والإدارات التي تتكون منها هيكلية المحافظة، يرى الباحث أن بعض الصلاحيات الممنوحة لها هي أمور تخصصية وتنفيذية، وبالأصل هي من صلاحية الوزارات.
- لا يوجد في المراسيم الرئاسية ما يوضح الاجراءات التي يستطيع المحافظ اتخاذها بحق موظفي مكاتب الوزارات والاجهزة الامنية ضمن حدود محافظته، اذا كان وجودهم بمواقعهم يعيق العمل من وجهة نظر المحافظ. علما بان قانون التشكيلات الادارية الاردني لعام ١٩٦٦ وضح هذه الاجراءات ولكن من خلال وزير الداخلية.
- لا يوجد تواصل بين موظفي المحافظات لتدارس المعوقات التي تواجه اعمالهم وايجاد اليات مشتركة للنهوض باعمال المحافظة.

٢.٥ التوصيات

- لحين اصدار قانون المحافظات تشكيل هيئة مستقلة تتبع للرئيس ولا تكون من ضمن هيكلية مكتب الرئيس كما هي وحدة شؤون المحافظات، تسمى هذه الهيئة هيئة شؤون المحافظات، يقع على عاتقها متابعة أعمال المحافظات، ويكون رئيس الهيئة عضو في مجلس الوزراء ومجلس المحافظين يحضر اجتماعاتها، ويكون حلقة الوصل ما بين المحافظات ومجلس الوزراء بدلا من وزارة الداخلية حسب ما جاء في القوانين الأردنية، لان المحافظ حسب ما جاء في المراسيم الرئاسية هو ممثل الرئيس و ممثل السلطة التنفيذية ورئيس الإدارة العامة ولا يمكن أن يقوم بهذه المهام دون أن يكون على اتصال مباشر ودراية كاملة بالقرارات التي تصدر عن مجلس الوزراء، وان يتم إيصال رؤيته لمجلس الوزراء.
- إصدار لوائح تنفيذية توضح اختصاصات والية تشكيل واجتماعات اللجان والمجالس التي تساعد المحافظ في عمله وهي (المجلس التنفيذي، المجلس الاستشاري، اللجنة الأمنية، لجنة التخطيط والتنظيم) لان وجودها بالشكل الحالي مع استخدام القوانين والمراسيم عبارات فضفاضة وعامة يجعل الاجتهاد الشخصي كبير.
- إجراء تعديلات بالقوانين التي صدرت فترة السلطة الوطنية الفلسطينية، والتي لم تذكر دور للمحافظ فيها، خصوصا القوانين التي لها علاقة بالهيئات المحلية والصحة والصناعة وحماية المستهلك.

- إبقاء عدد المحافظات على ما هو عليه مع إجراء بعض التعديلات على حدودها حسب المساحة وعدد السكان، مع العمل على أن تكون مرجعية جميع المؤسسات العاملة ضمن الحدود الإدارية للمحافظة هي للمحافظة نفسها وليس لمحافظة ثانية.
- تحديد الشروط الواجب توفرها بمن يشغل منصب محافظ على أن تكون الدرجة العلمية والخبرة العملية من ضمن الشروط.
- إشراك أكثر من جهة في اختيار المحافظ كان يتم تنسيبه من قبل هيئة شؤون المحافظات ومصادقة مجلس الوزراء ويصدر قرار التعيين من الرئيس.
- توضيح هل تنتهي مدة عمل المحافظ بانتهاء ولاية الرئيس، وهل واجب على المحافظ بعد انتهاء ولاية الرئيس بأداء اليمين أمام الرئيس الجديد أم لا.
- تخصيص نسبة من الموازنة العامة للسلطة من أجل تنمية المحافظات حسب الأولويات التي يتم تحديدها من قبل المحافظ والمجالس المساعدة له في المحافظة، وذلك تعزيزاً لمبدأ اللامركزية.
- توضيح علاقة المحافظة مع مكتب الرئيس وهل مؤسسة المحافظة هيئة مستقلة أم مؤسسة تتبع إلى مكتب الرئيس.
- تحديد درجات المحافظين بشكل واضح وبما لا يتعارض مع قانون رواتب ومكافئات المحافظين والوزراء المقر من المجلس التشريعي، حيث أن القانون وضح بان هناك فرق ما بين المحافظ والوزير من حيث الراتب الذي يتقاضاه أثناء عمله و تقاعده، ومن خلال مراجعة المراسيم الرئاسية لم تحدد درجات كثير من المحافظين، وبقوا على درجاتهم التي كانوا عليها قبل تعيينهم محافظين.
- تحديد طبيعة التنظيم الإداري في السلطة هل هو مركزي أم لا مركزي، ويرى الباحث أن يتم التحول إلى اللامركزية بشكل يتماشى مع مبادئ الحكم الرشيد، لان الهدف من انظمة الحكم التي حكمت فلسطين قبل انشاء السلطة الوطنية الفلسطينية هو تنفيذ اجندة الجهات الحاكمة من خلال جعل مصدر القرار في المركز.
- تحديد علاقة المحافظ مع وزير الداخلية وقادة الاجهزة الامنية في المركز.
- تحديد علاقة المحافظ مع الهيئات المحلية وتوضيح القصد بالاشراف عليها مع الاخذ بعين الاعتبار ان هذه المجالس تم انتخابها من المواطنين، وان ينحصر دور الرقابة عليها بمدى التزامها بالانظمة والقوانين دون ان يكون لهم دور باعمالها وقراراتها.
- تعديل في الهيكلية الموحدة للمحافظات بحيث يتم التفريق بين محافظة كبيرة ومحافظة صغيرة، وكذلك تعديل بعض بنود الوصف الوظيفي لبعض الدوائر بما يتماشى مع توجه السلطة لعمل المحافظات هل هي تنفيذية ام اشرافية، لان بعض النقاط في الوصف الوظيفي هي امور تنفيذية من اختصاصات الوزارات الفنية.

- ايجاد مرجعية في وحدة شؤون المحافظات لكل ادارة عامة في المحافظات ، يقع على عاتقها عقد اجتماعات دورية للمدراء العاميين في المحافظات، للتباحث في نقاط القوة والضعف في عملها وللتواصل وتوحيد العمل في المحافظات.

٣.٥ المقترحات البحثية

- دراسة معوقات التنمية في محافظات شمال الضفة الغربية من وجهة نظر رؤساء الهيئات المحلية.
- اجراء دراسات حول تخطيط التنمية في محافظات الضفة الغربية.
- اجراء دراسة حول دور القطاع الخاص والأهلي في تحقيق التنمية في محافظات شمال الضفة الغربية.

قائمة المصادر والمراجع

المراجع

- اشنتية، م، حباس، أ. (٢٠٠٤): البلديات وهيئات الحكم المحلي في فلسطين، المجلس الفلسطيني للتنمية والاعمار، فلسطين.
- بريز، ك. (١٩٩٦): نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، ط١. المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت.
- الجرباوي، ع. (١٩٩٦): أي نوع من السلطة المحلية نريد؟ دراسة الحالة الفلسطينية، ط١. مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، نابلس
- الجندي، م. (١٩٨٧): الإدارة المحلية واستراتيجيتها، منشأة المعارف، الاسكندرية.
- الخلايله، م. (٢٠٠٣): الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية، دراسة تحليلية مقارنة، دار رند للنشر والتوزيع، الكرك.
- رشيد، ا. (١٩٧٧): نظام الحكم والادارة المحلية المفاهيم العلمية وحالات دراسية، ط١. دار المعارف، القاهرة.
- رشيد، ا. (١٩٨١): الادارة المحلية المفاهيم العلمية ونماذج تطبيقية، ط٢. دار المعارف، القاهرة.
- الرواشدة، ش. (١٩٩٧) : الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية حاضرها ومستقبلها، ط١. مجدلوي للنشر والتوزيع، عمان.
- الزعبي، خ. (١٩٩٣): تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها من نظم الإدارة المحلية دراسة مقارنة، ط٣. مكتبة دار الثقافة والنشر والتوزيع، عمان.
- الزعبي، خ. (١٩٩٣): تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، الطبعة الثالثة. دار الثقافة، عمان.
- الزعبي، خ. (١٩٩٧): تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، منشأة المعارف، الاسكندرية.
- زويلف، ح. (١٩٩٣): التنمية الإدارية والدول النامية، دار مجدلاني للنشر والتوزيع، عمان.
- شطناوي، ع. (١٩٩٤): الادارة المحلية في الاردن وفرنسا. المركز العربي، عمان.

- شطناوي، ع. (١٩٩٤): الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الأردن وفرنسا، ط١. المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان.
- شطناوي، ع. (٢٠٠٤): موسوعة القضاء الإداري، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.
- شكري، ف. (١٩٩٩): نظام الحكم المحلي في بريطانيا، دار الحكمة، لندن.
- الشخيلي، ع. (٢٠٠١): الإدارة المحلية دراسة مقارنة، الطبعة الأولى. دار المسيرة، عمان.
- الشخيلي، ع. (٢٠٠١): الإدارة المحلية دراسة مقارنة، ط١. دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان.
- الشخيلي، ع. (٢٠٠١): الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، ط١. دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان.
- الشخيلي، ع. (٢٠٠٢): العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارة المحلية، دراسة مقارنة، بيروت.
- الطعمنة، م، عبد الوهاب، س. (٢٠٠٥): الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة.
- عاشور، أ. (١٩٩٥): إصلاح الإدارة الحكومية، آفاق استراتيجية للإصلاح الإداري والتنمية الإدارية العربية في مواجهة التحديات العالمية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة.
- العطار، ف. (١٩٩٢): مبادئ القانون الإداري، دار النهضة، القاهرة.
- علام، س. (٢٠٠٣): التنمية والدولة، دار طيبة للنشر والتوزيع والتجهيزات العلمية، القاهرة.
- عمرو، ع. (٢٠٠٣): مبادئ القانون الإداري الفلسطيني، المطبعة الحديثة، القدس.
- عوضة، ح. (١٩٨٣): الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، دراسة مقارنة، ط١. المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت.
- عوضة، ح. (١٩٨٣): الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، دراسة مقارنة، ط١. المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت.
- عوض، ع. (١٩٦٩): الإدارة العثمانية في ولاية سوريا ١٨٦٤-١٩١٤، دار المعارف، مصر.
- الكايد، ز. (٢٠٠٣): الحكمانية، قضايا وتطبيقات، المنظمة العربية، القاهرة.
- محمد غزوي، م. (١٩٩٤): نظريات حول الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية، ط١. المكتبة الوطنية، عمان.

- محمد، أ. (٢٠٠٢): إدارة الأعمال الحكومية. دار المناهج، عمان
- المعاني، ا، أبو فارس، م. (٢٠٠٠): الإدارة المحلية، أسس وتطبيق، عمان.
- النعيم، ع. (٢٠٠٦): اللامركزية في الإدارة المحلية العربية، المعهد العربي لإنماء المدن، الرياض.

رسائل الماجستير

- الجبور، م. (٢٠٠٨): دور الحاكم الإداري في عملية التنمية المحلية، جامعة مؤتة، الأردن. (رسالة ماجستير غير منشوه).
- حسيبا، س. (٢٠٠٦): واقع واستراتيجيات تطوير الإدارة المحلية في الأراضي الفلسطينية، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين.
- خريسات، م. (١٩٩٩): النظام القانوني للمحافظ في التشريع الأردني، الجامعة الأردنية، الأردن. (رسالة ماجستير غير منشورة).
- زهران، م. (٢٠٠٥): اختصاصات واستراتيجيات البلديات والهيئات المحلية وآثارها في المشاركة والتنمية، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين. (رسالة ماجستير غير منشورة).
- مسعود، أ. (٢٠٠٧): الإطار القانوني القائم في الضفة الغربية وقطاع غزة وأثره في التنمية السياسية منذ ١٩٩٤ وحتى ٢٠٠٤، جامعة النجاح الوطنية- فلسطين.
- المصري، غ. (٢٠٠٦): العلاقة بين مؤسستي المحافظات والبلديات وانعكاس ذلك على أدائهما في مناطق الضفة الغربية منذ ١٩٩٤-٢٠٠٤، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين.

منشورات واصدارات المؤسسات

- الإئتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (٢٠١١): النزاهة والشفافية في اجراءات تعيين المناصب العليا في السلطة الوطنية الفلسطينية، الجزء الأول، تقرير رقم (٤٣)، رام الله.
- الأعرج، ح. (٢٠٠٥): رؤية من أجل فلسطين، تأثيرات العولمة على النظم المحلية، التجربة الفلسطينية، المجلس الإقتصادي الفلسطيني(بكدار)، فلسطين.
- بشناق، ب. (٢٠٠٣): التنظيم الإداري للمحافظات في فلسطين، (تقرير قانوني، ٣٤). الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، فلسطين.
- الجرباوي، ع. (١٩٩٦): أي نوع من السلطة المحلية نريد، مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، نابلس.
- الجرباوي، ع. (١٩٩٩): البنية القانونية والتحول الديمقراطي في فلسطين، سلسلة أوراق بحثية، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، رام الله.
- الجمعية التونسية للقانون الإداري (٢٠١١): اساليب التنظيم الاداري المركزية واللامركزية، تونس
- الجمعية التونسية للقانون الاداري، أساليب التنظيم الإداري المركزية واللامركزية، تونس، ٨ يوليو ٢٠١١.
- حميد، ك. (٢٠٠٨): دور المجالس المشتركة في التنمية المحلية، وزارة الحكم المحلي، رام الله.
- صراع الصلاحيات وغياب المسؤوليات في السلطة الوطنية الفلسطينية، مؤتمر أمان السنوي الثالث، رام الله، غزة ٢٠٠٧.
- طوقان، ط. (٢٠٠١): تقرير حول اللامركزية والحكم المحلي في فلسطين، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، تقرير رقم (٢)، رام الله.
- فلسطين، المجلس التشريعي. (٢٠٠٠): قانون التشكيلات الإدارية، المجلس التشريعي الفلسطيني، رام الله.
- فلسطين، مكتب الرئيس. (٢٠٠٦): الهيكلية الموحدة للمحافظات، وحدة شؤون المحافظات، رام الله.
- فلسطين، وزارة الحكم المحلي. (٢٠١٠): الإطار الاستراتيجي لوزارة الحكم المحلي (٢٠١٠-٢٠١٤)، رام الله.

- الهيئة الفلسطينية المستقلة. (١٩٩٩): حقوق الإنسان في قوانين العقوبات السارية في فلسطين، دراسات وملاحظات انتقادية، رام الله.

القوانين والتشريعات العربية

- نظام التشكيلات الاداريه الاردني رقم ٤٧ لعام ٢٠٠٠.
- قانون الاداره المحليه الاردني رقم ٣٤ لعام ١٩٩٦.
- نظام التقسيمات الاداريه الاردني رقم ٣١ لسنة ١٩٩٥.
- قانون الاداره المحليه المصري رقم ٣٤ لعام ١٩٧٩.
- قانون الاداره المحليه السوري الصادر بمرسوم تشريعي رقم ١٥ لعام ١٩٧١ بتاريخ ١٩٧١/١١/٥.
- نظام التشكيلات الاداريه رقم ١ لسنة ١٩٦٦.
- نظام التقسيمات الاداريه الاردني رقم (٢١) لسنة ١٩٦٤.
- نظام التقسيمات الاداريه الاردني رقم ٥٧ لسنة ١٩٦٤.
- نظام التقسيمات الاداريه الاردني رقم ١٢٥ لسنة ١٩٦٤.
- مرسوم اشتراعي لبناني رقم ١١٦ لعام (١٩٥٩) صادر بتاريخ ١٢/٦/١٩٥٩
- نظام التقسيمات الاداريه الاردني رقم (٢) لسنة (١٩٥٧).
- قانون ترخيص كتاب الاستدعاءات الاردني رقم (٤٢) لسنة ١٩٥٦.
- قانون الاجتماعات العامة الاردني رقم (٦٠) لسنة ١٩٥٣.
- قانون تحصيل الاموال الأميرية الأردني رقم (٦) لسنة ١٩٥٢.
- قانون صيانة البرق والهاتف الأردني لسنة ١٩٣٦م.

القرارات والمراسيم الرئاسية الفلسطينية

- الوقائع الفلسطينية، العدد قرار رقم ٢٣٥ لسنة ٢٠١٠ بتاريخ ٢٧/١٢/٢٠١٠.
- الوقائع الفلسطينية، العدد ٨٥، قرار رقم ٨٠ لسنة ٢٠١٠ بتاريخ ١١/٤/٢٠١٠.
- الوقائع الفلسطينية، العدد ٦٧، قرار رقم ٢٦١ لسنة ٢٠٠٩.
- الوقائع الفلسطينية، العدد ٨٤، قرار رقم ١٤٠ لسنة ٢٠٠٩ بتاريخ ٣/١٢/٢٠٠٩.
- الوقائع الفلسطينية، العدد ٨٢، قرار رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٩ بتاريخ ١/٦/٢٠٠٩.
- الوقائع الفلسطينية، العدد ٨٢، قرار رقم ٩٣ لسنة ٢٠٠٩ بتاريخ ١/٦/٢٠٠٩.
- الوقائع الفلسطينية، العدد ٧٧، قرار رقم ٢٢٤ لسنة ٢٠٠٨ بتاريخ ١٥/٩/٢٠٠٨.
- الوقائع الفلسطينية، العدد ٧٧، قرار رقم ٢٢٥ لسنة ٢٠٠٨ بتاريخ ١٤/٩/٢٠٠٨.
- الوقائع الفلسطينية، العدد ٧٧، قرار رقم ٢٢٣ لسنة ٢٠٠٨ بتاريخ ١٤/٩/٢٠٠٨.
- الوقائع الفلسطينية، العدد ٧٤، قرار رقم ٣٢٠ لسنة ٢٠٠٧ بتاريخ ١٨/١١/٢٠٠٧.
- الوقائع الفلسطينية، العدد ٧٥، قرار رقم ٣٤٧ لسنة ٢٠٠٧ بتاريخ ٦/٨/٢٠٠٧.
- الوقائع الفلسطينية، العدد قرار رقم ٢٨٠ لسنة ٢٠٠٧ بتاريخ ١/٨/٢٠٠٧.
- الوقائع الفلسطينية، العدد ٧٣، قرار رقم ٢٨٢ لسنة ٢٠٠٧، بتاريخ ٢٧/٧/٢٠٠٧.
- الوقائع الفلسطينية، العدد ٧٣، قرار رقم ٢٧٩ لسنة ٢٠٠٧ بتاريخ ٢٣/٧/٢٠٠٧.
- الوقائع الفلسطينية، العدد قرار رقم ٣٧١ لسنة ٢٠٠٦ بتاريخ ١٥/٩/٢٠٠٦.
- الوقائع الفلسطينية، العدد ٦٧، قرار رقم ٢٦٢ لسنة ٢٠٠٦.
- الوقائع الفلسطينية، العدد ٦٧، قرار رقم ٢٦٠ لسنة ٢٠٠٦.
- الوقائع الفلسطينية، العدد ٦١، مرسوم رقم ١٥ لسنة ٢٠٠٥ بتاريخ ٢٧/٦/٢٠٠٥.
- الوقائع الفلسطينية، العدد ٥٨، مرسوم رقم ٣٩ لسنة ٢٠٠٥ بتاريخ ٢٢/٥/٢٠٠٥.
- الوقائع الفلسطينية، العدد ٥٨، مرسوم رئاسي رقم ٢٩ لسنة ٢٠٠٥ بتاريخ ١٤/٤/٢٠٠٥.
- الوقائع الفلسطينية، العدد ٦٨، مرسوم رئاسي رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٣، بشأن اختصاصات المحافظين.
- الوقائع الفلسطينية، العدد ٤٧، قرار رقم ١٠١ لسنة ٢٠٠٣.

- الوقائع الفلسطينية، العدد ٤٨، قرار رقم ١٢٥ لسنة ٢٠٠٣ بتاريخ ٢٠/١٠/٢٠٠٣
- الوقائع الفلسطينية، العدد قانون الزراعة رقم (٢) لسنة ٢٠٠٣ بتاريخ ٥/٨/٢٠٠٣
- الوقائع الفلسطينية، العدد ٤٦، قرار رقم ٧٤ لسنة ٢٠٠٣ بتاريخ ٢٠/٥/٢٠٠٣
- الوقائع الفلسطينية، العدد ٤٣، قرار رقم ٣٢ لسنة ٢٠٠٢ بتاريخ ٤/٨/٢٠٠٢
- الوقائع الفلسطينية، العدد ١٥، قرار رقم ١٠٦ لسنة ١٩٩٦ بتاريخ ٩/٦/٢٠٠٢
- الوقائع الفلسطينية، العدد ٤٠، قرار رقم ١٧ لسنة ٢٠٠١ بتاريخ ٤/١٠/٢٠٠١
- الوقائع الفلسطينية، العدد ١١، قرار رقم ٢٢٩ لسنة ١٩٩٥ بتاريخ ٢١/١١/١٩٩٥
- الوقائع الفلسطينية، العدد الرابع، قرار رقم ٢٥ لسنة ١٩٩٥ بتاريخ ٢١/١/١٩٩٥
- الوقائع الفلسطينية، العدد الثالث، قرار رقم ٢٢٦ لسنة ١٩٩٤ بتاريخ ٢٧/١٢/١٩٩٤
- الوقائع الفلسطينية، العدد الاول، مرسوم رئاسي رقم (١) لسنة ١٩٩٤

القوانين الفلسطينية

- قانون رواتب ومكافآت أعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة والمحافظين.
- قانون الصناعة رقم ١٠ لسنة ٢٠١١ الصادر بتاريخ ٤/٨/٢٠١١
- قانون حماية المستهلك رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٥ بتاريخ ١/١١/٢٠٠٥
- قانون الصحة العامة رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٤ بتاريخ ٢٧/١٢/٢٠٠٤
- قانون الطفل الفلسطيني رقم (٧) لسنة ٢٠٠٤ بتاريخ ١٥/٨/٢٠٠٤
- قانون الزراعة رقم (٢) لسنة ٢٠٠٣ بتاريخ ٥/٨/٢٠٠٣
- قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الاهلية رقم (١) لسنة ٢٠٠٠ بتاريخ ١٦-١-٢٠٠٠
- قانون البيئة رقم (٧) لسنة ١٩٩٩ بتاريخ ٢٨-١٢-١٩٩٩
- قانون بشأن المصادر الطبيعية رقم (١) لسنة ١٩٩٩ بتاريخ ٢٤-١-١٩٩٩
- قانون الهيئات المحلية رقم (١) لسنة ١٩٩٧

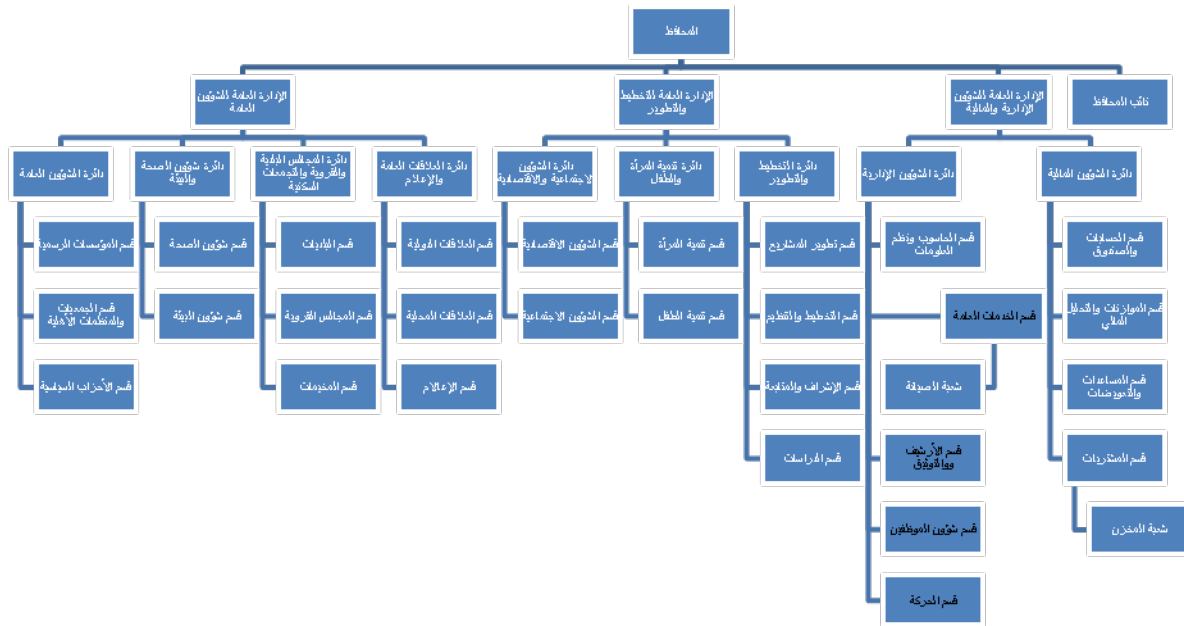
الملاحق

ملحق (١) هيكلية المحافظات

تتكون هيكلية المحافظات اضافة الى المحافظ ونائب المحافظ والمجلس التنفيذي والاستشاري الى:

الإدارة العامة للشؤون الإدارية والمالية:

تتكون الإدارة العامة للشؤون الإدارية والمالية من إدارتين، هما دائرة الشؤون المالية وينبثق عنها عدة أقسام خاص بها، ودائرة الشؤون الإدارية وينبثق عنها عدة أقسام خاصة بها لتسهيل العمل وتحقيق الخطة السنوية الخاصة بالدائرة. تتبع الدائرة مباشرة لمدير عام الشؤون الإدارية والمالية، في التقارير والمتابعة اليومية والأسبوعية والسنوية، وتشرف الدائرة على شؤون الموظفين والمعاملات المالية واللوازم والموجودات الثابتة في المحافظة، من أجهزة ومباني وصيانة وفق الأوراق المالية والإدارية المتبعة بشكل عام في ديوان الموظفين ووزارة المالية بما يخدم المصلحة العامة، ولا يتعارض مع القوانين واللوائح المعمول بها في سياسية السلطة الوطنية.



تتولى الإدارة العامة للشؤون الإدارية والمالية المهام والمسؤوليات التالية:

- إعداد مشروع جدول تشكيلات الوظائف الخاص بالمحافظة بالتعاون مع الإدارات الأخرى.

- متابعة قضايا شؤون الموظفين منذ تعيينهم بالمحافظة إلى حين تركهم الخدمة.
- تطبيق سياسات وأنظمة وإجراءات شؤون الموظفين والتي تشمل التعيين والترقيات والنقل والانتداب والإعارة والتقاعد وغيرها.
- متابعة الأعمال الإدارية المساندة والخدمات العامة في المحافظة من صيانة وضيافة ونظافة ونقلات ومخازن.
- الاحتفاظ بسجل وملف خاص لكل موظف.
- إنشاء قاعدة معلومات لخدمة أهداف ومهام المحافظة لتوفير البيانات والمعلومات للمحافظ والجهات العليا للمساهمة في ترشيد القرارات والسياسات الرسمية.
- استقبال المراسلات الواردة إلى المحافظة وتسجيلها وإحالتها إلى الجهات المختصة فيها ومتابعة الردود عليها وتصدير المراسلات ومتابعة إيصالها إلى الجهات المعنية بها.
- الإشراف الفني والإداري على الصفحة الالكترونية الخاصة بالمحافظة.
- تحديث أنظمة وصيانة أجهزة الكمبيوتر وتطوير البرامج بما يتناسب ومتطلبات العمل في المحافظة.
- إعداد الأدلة التنظيمية الخاصة بإجراءات العمل في المحافظة وتطويرها.
- إعداد وتطوير أوصاف الوظائف للعاملين في المحافظة.
- تحديد الاحتياجات التدريبية للموظفين وفقا لمتطلبات واحتياجات العمل وبما ينسج مع المهام الوظيفية والوصف الوظيفي المعد سلفا في المحافظة.
- إعداد مشروع الموازنة السنوية للمحافظة بالتعاون مع الإدارات والدوائر الأخرى.
- متابعة الأوامر المالية والتدفقات النقدية مع وزارة المالية حسب أنظمة ولوائح وزارة المالية.
- إعداد الدراسات المالية والتحليلية والمقارنة وتقديمها للإدارة العليا بغرض المساعدة في اتخاذ قرارات ترشيد الأنفاق.
- متابعة شؤون المشتريات وفقا للقوانين والأنظمة والتعليمات المعمول بها.

الإدارة العامة للتخطيط والتطوير:

تتكون الإدارة العامة للتخطيط والتطوير من ثلاث دوائر، هي دائرة تنمية المرأة والطفل، دائرة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، ودائرة التخطيط وتطوير المشاريع، وينبثق عن كل دائرة عدة أقسام خاصة بها لتسهيل عمل الدائرة ككل، وتعتبر دائرة التخطيط والتطوير هي الشريان الحي للمحافظة لما تتمتع به من قدرة على إحداث تنمية جذرية في مختلف نواحي الحياة، ووضع الخطط الإستراتيجية لعدة مشاريع مستقبلية تضاهي التقدم السكاني والتكنولوجيا من ناحية، ومن ناحية أخرى توجيه المستثمرين

للمشاريع الأكثر حيوية في المحافظة. يقع على كاهل دائرة التخطيط والتطوير العبء الأكبر في توفير قاعدة بيانات ومعلومات عن كافة القطاعات ومدى المشاريع التي تخدم تطويرها والرؤية المستقبلية، وكل ذلك يساعد في ترشيد القرارات والسياسات الرسمية الموجهة لأحداث تنمية في منطقة ما، وبالذات المناطق المهمشة لدى السلطة الوطنية وما تعانيه هذه المناطق من مضايقات من سياسة الاحتلال من التجريف والهدم والمصادرة والحواجز من أجل طمس الهوية الفلسطينية.

تتولى الإدارة العامة للتخطيط والتطوير المهام والمسؤوليات التالية:

- المشاركة والمساهمة في وضع الخطط والمشاريع لتنمية الخدمات البلدية في المحافظة.
- الإشراف العام على أداء ونشاط البلديات في المحافظة، متابعة تنفيذ البلديات للخطط والبرامج المعتمدة وإجراء التنسيق اللازم بينها.
- وضع التصورات المشتركة وذات الطابع الاستراتيجي لبناء وتطوير المحافظة، التنسيق المتبادل لضمان التكامل في إعداد وتسويق المشاريع التطويرية اللازمة للمحافظة.
- المساهمة في تطوير الريف الفلسطيني وتوفير الاحتياجات الضرورية للقرى بالتعاون مع الجهات المختصة.
- التنسيق مع وكالة الأمم المتحدة في القضايا المتعلقة بالمخيمات واللاجئين ومراقبة الخدمات المقدم لهم من مياه وكهرباء وصرف صحي.
- إجراء الدراسات بهدف الوقاية من الأمراض وتحسين المستويات الصحية لسكان المحافظة.
- المراقبة المستمرة لجودة البيئة بكل عناصرها وحمايتها من التلوث، مصادر المياه، الهواء وضمان تطبيق المعايير البيئية المعمول بها والحفاظ على الموارد الطبيعية وصيانتها.
- تقديم التحاليل ودراسات الجدوى الاقتصادية للمشاريع المقدمة من المؤسسات الفلسطينية والدول المانحة وتحديد القطاعات والمشاريع المنوي تنميتها.
- إعداد ومتابعة طرح عطاءات انجاز التصاميم النهائية الرسومات المعمارية والإنشائية بما يحقق الغرض من تنفيذ المشروع.
- تقدير حجم الأضرار وتقديم التوصيات بالتعويض لجهات الاختصاص والمحافظة.
- تحديد الآليات لتنفيذ المشاريع بالتنسيق مع الجهات المستقبلية ومتابعة إجراءات الحصول على موافقات الجهات المعنية للبدء في تنفيذ المشروع.
- تنظيم وتنفيذ مراقبة المشاريع ومدى مطابقتها للخرائط والدراسات والمواصفات المتفق عليها وشروط العقود المبرمة مع المانحين والمستقبلين.

الإدارة العامة للشؤون العامة:

تتكون من أربعة دوائر وهي دائرة شؤون الصحة والبيئة، دائرة العلاقات العامة والأعلام، دائرة الشؤون العامة ودائرة المجالس البلدية والقروية والتجمعات السكنية وينبثق عن كل دائرة عدة أقسام خاصة بها لتسهيل المهام المناط بها وتتبع مباشرة لمديرتها العام في التقارير والمتابعة والتقييم، تعتبر دائرة الشؤون العامة في المحافظة هي واجهة التعامل مع العالم المحيط بها من مؤسسات رسمية، جمعيات ومنظمات أهلية، رجال أعمال، سياسيين وعامة الشعب التي لها دور كبير في تغيير السياسات. تحتل الإدارة العامة للشؤون العامة الصدارة في المحافظة، على التواصل الدائم ما بين المحافظة وكافة الدوائر والمؤسسات الرسمية والأهلية، وذلك من خلال الاتصال المباشر مع هذه المؤسسات والتنسيق والتشبيك معها والقيام بزيارتها ولقاء المسؤولين فيها، وتكوين قاعدة من العلاقات البشرية الوطيدة التي تسهم في تسخيرها وتجبييرها للكثير من المصالح والمشاريع التي تخدم المحافظة وهذه يقع عليها الكاهل الأكبر في اختيار الكادر المؤهل من ناحية الشكل والمعاملة وكيفية التصرف وعلى قدرة عالية من اللباقة.

تتولى الإدارة العامة للشؤون العامة المهام والمسؤوليات التالية:

- التعاون مع الجمعيات والمؤسسات الأهلية والدوائر الحكومية في تقديم الخدمات والمساعدات للمواطنين.
- تقديم الاستشارات والاقتراحات والدراسات الخاصة بالأوضاع الاجتماعية والاقتصادية الداخلية للمحافظة.
- تنفيذ برامج وخطط توزيع المساعدات للأسر الفقيرة بالتعاون مع الدوائر الأخرى.
- إعداد البيانات والتقارير عن الدول التي يزورها المحافظ أو يستقبل زائرين منها وبشكل دليلا ومرشدا للبلد المعني.
- الإشراف وتنظيم الاستقبالات الرسمية والدعوات التكريمية التي تقام للضيوف والوفود الرسمية والشخصيات الهامة.
- استقبال شكاوي وتظلمات المواطنين المرفوعة إلى المحافظ ودراستها ومتابعتها.
- تنظيم الاتصال مع الوزارات والمؤسسات والدوائر والهيئات الصحفية التي يعقدها المحافظ.
- إعداد الرسائل وبرقيات التهئة في المناسبات الوطنية والدينية والشخصية وترجمة الرسائل الواردة للمحافظ من الخارج.

- توثيق العلاقة مع الجمعيات والمنظمات الأهلية بما ينسجم مع تنفيذ القوانين والتشريعات المتبعة في المحافظة وتقديم التقارير بخصوصها لجهات الاختصاص.
- تعزيز دور منظمات المجتمع المدني وتوثيق العلاقة مع الأحزاب والقوى السياسية بما يخدم تنمية المجتمع المدني الفلسطيني ورفقيه.
- العمل على مشاركة الأحزاب والقوى السياسية في الفعاليات الجماهيرية وإدارة الأزمات وحلها.
- دعم وتنمية قدرات المرأة من خلال تطوير البرامج والمجالات الموجهة إليها ضمن اتجاهات وإمكانيات حديثة ومتطورة.
- إعداد وتنفيذ البرامج التأهيلية والتدريبية للنساء لإكسابهن مهارات جديدة لرفع مستوى الدخل وتقديم مساعدات التأهل الاقتصادي لها من خلال البحث في المشاريع المدرة للدخل والتدريب والتكوين المهني والتشغيل مع الدوائر المختصة.
- تعزيز سياسية الانتصار لحق المرأة والحفاظ على حقوقها التي ضمنها القانون الفلسطيني وتعزيز علاقة التعاون بين كافة المؤسسات الأهلية التي تعنى بقضايا المرأة والطفولة.
- المساهمة والإشراف على تقديم البرامج الخاصة بتنمية الطفل وقدراته.
- إصدار نشرات تعالج قضايا منتزعة تواجه الطفل وتوعيته وإرشاد بالتعاون مع جهات الاختصاص.
- ويلحق بالمحافظ عدد من المستشارين وإدارة مكتب المحافظ وبعض الدوائر والمجالس وهؤلاء يتبعون إلى المحافظ مباشرة كما في الشكل (٣)

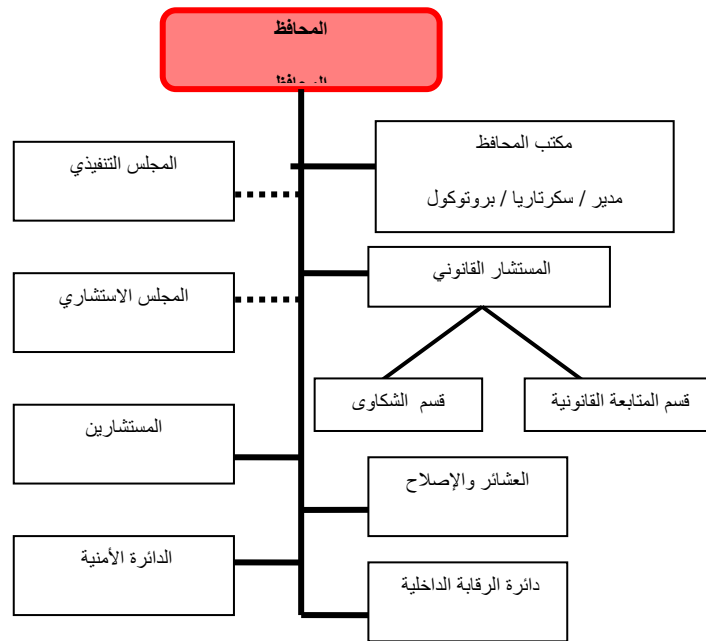
مكتب المحافظ:

يتكون من مدير مكتب المحافظ والسكرتيرة والبرتوكول، ويعمل الجميع على مساعدة المحافظ في تأدية أعماله اليومية، والتنسيق لجميع النشاطات المتعلقة بمهامه من خلال جدول مواعيد وأعمال المحافظ.

يتولى مدير مكتب المحافظ المهام التالية:

- يساعد المحافظ في تأدية أعماله اليومية وينسق ويتابع النشاطات المختلفة المتعلقة بمهامه ويشرف على جميع أعمال السكرتارية داخل المكتب والإعداد للاجتماعات التي يعقدها المحافظ.
- يعرض البريد على المحافظ مع تقديم بعض الملخصات له ويوثق جميع المراسلات الصادرة والواردة للمحافظ.
- ينظم ويحدد جول مواعيد وأعمال زيارات المحافظ.
- يشرف على الترتيبات الرسمية للقاءات والاجتماعات والمؤتمرات الصحفية التي يعقدها المحافظ بالتنسيق مع الدوائر المختصة في المحافظة.

- يشارك المحافظ اجتماعاته، لتدوين محاضر الاجتماعات وأخذ الملاحظات وبيوزع المحاضر على الجهات ذات العلاقة.
- يعد الردود على الرسائل والبرقيات الواردة للمحافظ محليا وعربيا ودوليا.
- يؤمن التواصل بين المحافظ ومدراء الإدارات والدوائر فيما يخص القضايا المرفوعة له.
- يشرف على صياغة المراسلات الخاصة بالمحافظ.
- يدير ويرتب مكتب المحافظ انطلاقا من المراسيم والتقاليد المتبعة.
- يتابع عمل ونشاط الموظفين العاملين ضمن مكتب المحافظ.



المستشار القانوني:

- يتبع المستشار القانوني حسب الهيكلية للمحافظ مباشرة ومن المهام الموكلة إليه:
- يقدم الاستشارات القانونية للإدارة العليا والمسؤولين في المحافظة بشأن كافة المعاملات.
- يدرس مشاريع العقود والاتفاقيات التي تخص المحافظة ويقدم التوصيات اللازمة بشأنها.
- يعد صيغ العقود والاتفاقيات التي تبرمها المحافظة مع أي طرف آخر.
- يعد الصيغ القانونية للقرارات الإدارية الصادرة عن المحافظ والإدارات المختلفة.
- قدم الرأي القانوني في أي مجال من المجالات التي يطلبها المحافظ.

- يتابع الشؤون والقضايا في مجال القرارات الإدارية الخاصة بالموظفين، من ترقية ونقل وانتداب وإعارة والإجازات بمختلف أنواعها والاستغناء عن الخدمة والمكافآت والتعويضات والبعثات والدورات وتفويض الصلاحيات والعقوبات وغيرها.
- يشارك في لجان التحقيق الخاصة بمخالفات الموظفين ويرفع التوصيات بشأنها.
- يتابع ويلحق أي إجراءات قانونية تتخذها المحافظة تجاه أطراف أخرى.
- يعلم كافة إدارات وأقسام المحافظة عن أية مستجدات أو متغيرات قانونية لمراعاة تنفيذ الأعمال على أساسها.

المستشارون:

- من أجل مساعدة المحافظ في تأدية مهامه، يحق للمحافظ تعيين مستشارين له في المجالات التي يراها مناسبة، ويتبع المستشارون للمحافظ مباشرة ومن المهام الموكلة للمستشار:
- يقدم الاستشارات والاقتراحات والتوصيات المختلفة للمحافظ كلا في مجال اختصاصه.
- ينسق مع الوزارات والدوائر والمؤسسات لتوفير المعلومات والبيانات التي تساعد المحافظ في اتخاذ القرارات المناسبة.
- يشارك في إعداد عمليات التخطيط والتنظيم ورسم السياسات العامة للمحافظة.
- يشارك في إعداد برامج وخطط عمل المحافظة ومتابعة تنفيذها.
- يشارك في اللجان الفنية والإدارية والمالية المتخصصة التي يحددها المحافظ.
- يبدي الرأي والمشورة الفنية حول الاتفاقيات التي تبرمها المحافظة مع الهيئات والمؤسسات المحلية والدولية.
- يبادر إلى إعداد المذكرات والدراسات ويقدم الاقتراحات والتوصيات للمحافظ في كل ما من شأنه رفع أداء المحافظة وتقديمها.

دائرة العشائر والإصلاح:

- تتبع هذه الدائرة للمحافظ مباشرة ومن المهام الموكلة لمدير الدائرة:
- يعمل على حل النزاعات المجتمعية وتقريب وجهات النظر والمساعدة في فرض النظام والأمان مع جهات الاختصاص داخل المحافظة.
- ينسق مع النيابة العامة والمحاكم والشرطة في حل الخلافات واعتماد المحكمين والتفاهم بين العائلات.

• يشرف على أداء لجان الإصلاح ومتابعتها ورفع نتائج أعمالها والتقارير الصادرة عنها إلى المحافظ.

• ينسق مع وزارة الحكم المحلي لتزكية المخاتير قبل إعطائهم الموافقة.

دائرة الرقابة الداخلية:

تتبع هذه الدائرة لمكتب المحافظ مباشرة ومن مهام مدير الدائرة:

• يتأكد من صحة وسلامة تطبيق الأنظمة واللوائح والسياسيات والتعليمات المالية التي تحكم إجراءات العمل في المحافظة.

• يفحص ويتأكد من حسن استخدام الموارد المالية المختلفة داخل المحافظة، ومن مطابقة بيانات سجلات الموجودات مع الواقع القائم، والقيام بالجرد المفاجئ.

• يتحقق من تطبيق جميع المعايير المحاسبية والمالية الخاصة بإقفال السلف المالية، وفقا لأصول والمعايير المحاسبية المتبعة في السلطة، والقانون المحاسبي الموحد المعتمد من وزارة المالية، والقواعد العامة لقانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية.

• يدقق مستندات الصرف ومطابقتها مع الكشوفات والسجلات والتقارير الخاصة بها.

• يشرف على مدى صحة تطبيق الأنظمة واللوائح والسياسيات والتعليمات وإجراءات العمل داخل المحافظة.

• يدرس المشكلات أو الأخطاء التي تعيق تطوير مستوى الأداء وتنمية الكوادر البشرية وتحسين استخدام أدوات العمل المتاحة في المحافظة، ويقدم التوصيات والحلول المقترحة لتصويب وتطوير إجراءات العمل والنهوض بمستوى الأداء.

• يقيم نتائج الانحرافات عن مستويات الأداء والخطط والسياسات المرسومة ويقدم الاقتراحات اللازمة لحلها.

• يتابع قيام الوحدات الإدارية المختلفة في المحافظة بالإجراءات التصحيحية الواردة في تقارير التدقيق المختلفة وتحت إشراف وتوجيه المحافظ.

قرار رقم (٧٤) لسنة ٢٠٠٣ م

رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية

رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

بناءً على الصلاحيات المخولة له

وتحقيقاً لمقتضيات المصلحة العامة

قررنا ما يلي:

مادة (١)

إنطلاقاً من تبعية المحافظين وأعمالهم ودوائريهم للرئاسة يتم نقل دائرتهم من وزارة الداخلية مع العاملين معهم في محافظاتهم الى دائرتهم الأساسية في مقر الرئاسة.

مادة (٢)

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

صدر بمدينة رام الله بتاريخ: ٢٠ / ٥ / ٢٠٠٣ م

ياسر عرفات

رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية

رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

قرار رقم (٢٩) لسنة ٢٠٠٥ م

رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية
رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية
بناءً على الصلاحيات المخولة لنا،
وتحقيقاً للمصلحة العامة،
قررنا ما يلي:

مادة (١)

يُعين السيد / سعيد عبد الرحمن أبو علي محافظاً بوزارة الداخلية والأمن الوطني ويتولى تنسيق وإدارة شؤون المحافظين بالوزارة.

مادة (٢)

على جميع الجهات المختصة -كلٌ فيما يخصه- تنفيذ هذا القرار، ويعمل به من تاريخ صدوره، وينشر في الجريدة الرسمية.

صدر بمدينة رام الله بتاريخ: ١٤/٤/٢٠٠٥ م.

محمود عباس

رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية
رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

قرار رقم (٣٩) لسنة ٢٠٠٥ م

رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية
رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية
بناءً على الصلاحيات المخولة لنا،
وتحقيقاً للمصلحة العامة،
قررنا ما يلي:

مادة (١)

يُنقل السيد / سعيد عبد الرحمن أبو علي من وزارة الداخلية إلى أمانة الرئاسة بوضعه الوظيفي محافظاً بدرجة وزير، ويُعين مساعداً للأمين العام للرئاسة ومنسقاً لشؤون المحافظين.

مادة (٢)

على جميع الجهات المختصة -كلٌ فيما يخصه- تنفيذ هذا القرار، ويعمل به من تاريخ صدوره، وينشر في الجريدة الرسمية.

صدر بمدينة رام الله بتاريخ: ٢٢/٥/٢٠٠٥ م.

محمود عباس

رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية
رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

ملحق (٥) مرسوم رئاسي رقم ١٥ بشأن اجتماعات الموظفين

مارس ٢٠٠٦م

الوقائع الفلسطينية

العدد الحادي والستون

مرسوم رئاسي رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٥م

بشأن اجتماعات المحافظين

رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية
رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية
بناءً على الصلاحيات المخولة لنا،
وتحقيقاً للمصلحة العامة،
رسمنا بما هو آت:

مادة (١)

يجتمع مجلس المحافظين برئاسة رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية/ رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، بصورة دورية مرة كل شهرين أو عند الضرورة بطلب من السيد الرئيس.

مادة (٢)

تقوم دائرة شؤون المحافظين بالرئاسة بالمهام الآتية:

- ١- أمانة سر مجلس المحافظين وتنسيق اجتماعاته.
- ٢- متابعة الاتصال مع رئيس السلطة الوطنية فيما يخص شؤون المحافظين والمحافظين.
- ٣- متابعة احتياجات المحافظين مع الوزارات والدوائر الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة.
- ٤- متابعة تنفيذ السياسات والخطط العامة المعتمدة في المحافظات.

٥- تلقي تقارير المحافظين وإعلامهم بأوامر وتعليمات سيادة رئيس السلطة الوطنية.

٦- إنشاء قاعدة بيانات وإعداد التقارير عن نشاط المحافظات.

مادة (٣)

على جميع الجهات المختصة- كلُّ فيما يخصه- تنفيذ هذا المرسوم، ويُعمل به من تاريخ صدوره، ويُنشر في الجريدة الرسمية.

صدر في مدينة رام الله بتاريخ: ٢٧/٦/٢٠٠٥ ميلادية.

الموافق: ٢٠/جماد أول/ ١٤٢٦ هجرية.

محمود عباس

رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية

رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

مرسوم رئاسي رقم (١) لسنة ٢٠٠٦ م بشأن رئاسة المحافظ للجنة التنظيم والتخطيط

رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية
رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

بناءً على الصلاحيات المخولة لنا،
وتحقيقاً للمصلحة العامة،

رسمنا بما هو آت:

مادة (١)

يرأس المحافظ لجنة التنظيم والتخطيط بالمحافظة ويشرف على أعمالها.

مادة (٢)

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

صدر في مدينة رام الله بتاريخ: ٥ / ١ / ٢٠٠٦ ميلادية

الموافق: ٥ ذو الحجة ١٤٢٦ هجرية.

محمود عباس

رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية
رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

مرسوم رئاسي رقم (٢) لسنة ٢٠٠٦ م بشأن لجنة أمن المحافظة

رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية

رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

بناءً على الصلاحيات المخولة لنا،

وتحقيقاً للمصلحة العامة،

رسمنا بما هو آت:

مادة (١)

تشكيل لجنة أمن المحافظة برئاسة المحافظ وعضوية قائدي الأمن الوطني والشرطة ومديري الأجهزة الأمنية بالمحافظة.

مادة (٢)

يقدم أعضاء اللجنة تقارير يومية للمحافظ عن سير الأمن والقضايا الأمنية بالمحافظة.

مادة (٣)

تجتمع لجنة أمن المحافظة أسبوعياً، وكلما دعت الضرورة بطلب من المحافظ.

مادة (٤)

تنفذ لجنة أمن المحافظة القرارات المركزية الصادرة في المجال الأمني، وتضع

الخطط الميدانية لتطبيق القانون والنظام.

مادة (٥)

ترفع اللجنة تقاريرها واقتراحاتها لرئيس السلطة الوطنية.

مادة (٦)

على الجهات المختصة كافة - كلٌ فيما يخصه - تنفيذ أحكام هذا المرسوم، ويعمل به من تاريخ صدوره، وينشر في الجريدة الرسمية.

صدر في مدينة رام الله بتاريخ: ٥ / ١ / ٢٠٠٦ ميلادية.
الموافق: ٥ ذو الحجة ١٤٢٦ هجرية.

محمود عباس

رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية
رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

مرسوم رئاسي رقم (22) لسنة 2003م بشأن اختصاصات المحافظين

رئيس دولة فلسطين
رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية
رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية
بعد الاطلاع على القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م.
وبناءً على الصلاحيات المخولة لنا.
وبناءً على ما تقتضيه المصلحة العامة.
رسمنا بما هو آت:

مادة (1)

- 1- يكون لكل محافظة محافظ بصدر بتعيينه وإعفائه من منصبه قرار من رئيس السلطة الوطنية ويكون بدرجة ____.
- 2- يمارس المحافظ صلاحيته في إدارة محافظته وفقاً لصلاحياته المنصوص عليها في هذا المرسوم.

ويقسم المحافظ أمام رئيس السلطة الوطنية قبل مباشرة أعمال وظيفته اليمين التالي:
"أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصاً لفلسطين. وأن أراعي مصالح الشعب وأحترم الدستور والقانون... وأن أؤدي عملي بكل أمانه وإخلاص".

مادة (2)

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

مادة (3)

تكون للمحافظة شخصية اعتبارية مستقلة ولها ميزانيتها الخاصة.

مادة (4)

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

مادة (5)

اختصاصات وصلاحيات المحافظ

يتولى المحافظ ممارسة الاختصاصات والصلاحيات التالية:

- 1- الحفاظ على الأمن العام والأخلاق والنظام والآداب العامة والصحة العامة وحماية الحريات العامة وحقوق المواطنين.
- 2- حماية الأملاك العامة والحداثة وتحقيق الأمن في محافظته بالتعاون في ذلك قادة الشرطة

والأمن العام في المحافظة وأن يكون هناك اجتماعات دورية ودائمة بينهم.
3- العمل على الرقي الاقتصادي والعمراني والاجتماعي في المحافظة وحقق المساواة والعدالة وضمن سيادة القانون.

4- اتخاذ كافة التدابير والإجراءات اللازمة لمواجهة الكوارث الطبيعية والحوادث ذات الأهمية.
مادة (6)

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

مادة (7)

وفقاً لأحكام القانون يقوم المحافظ بوظيفة الضبطية القضائية فيما يتعلق بالجرم المشهود. وإبلاغ النيابة العامة عن الجرائم غير المشهودة التي يطلع عليها.

مادة (8)

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

1 - المجلس التنفيذي في المحافظة والذي يتكون من:

(أ) مدير الدوائر الحكومية في المحافظة ما عدا المحاكم والنيابة العامة.

(ب) عدد من رؤساء المجالس البلدية في المحافظة.

2- يرأس لجنة التنظيم والتخطيط في نطاق محافظته والذي يتكون من:

عدد من رؤساء البلديات والمجالس المحلية في المحافظة.

مادة (9)

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

مادة (10)

على الجهات المختصة كافة -كل فيما يخصه- تنفيذ أحكام هذا المرسوم. ويعمل به من تاريخ صدوره. وينشر في الجريدة الرسمية.

صدر في مدينة رام الله بتاريخ: 2003/7/1 ميلادية.

الموافق: 1/ جمادى الأولى / 1427 هجرية.

محمود عباس

رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية

رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية



ملحق (٩) الاستبانة

جامعة القدس
عمادة الدراسات العليا
برنامج التنمية الريفية المستدامة

استبانة دراسة بعنوان "مكانة المحافظ في التنظيم الإداري الفلسطيني من منظور تنموي" أخي مدير المؤسسة الحكومية يقوم الباحث بإعداد دراسة حول مكانة المحافظ في التنظيم الإداري الفلسطيني من منظور تنموي، استكمالاً لمتطلبات الحصول على شهادة الماجستير من جامعة القدس، لذا نرجو منكم التعاون في تعبئة هذه الاستمارة بمعلومات صحيحة، ونؤكد لكم أن المعلومات الواردة هي سرية ولن تستخدم إلا لأغراض البحث العلمي فقط. مع خالص الشكر،،،

الباحث: خضر توفيق درا غمه

برجاء الإجابة عن الأسئلة

معلومات عامه

التالية بوضع إشارة (X) أمام إجابتك:

الجنس:	١. ذكر	٢. أنثى		
العمر:	١. ٢٠ - ٣٠	٢. ٣١ - ٤٠	٣. ٤١ - ٥٠	٤. أكبر من ٥٠
المستوى التعليمي:	١. دبلوم أو أدنى	٢. بكالوريوس	٣. ماجستير	٤. دكتوراه
سنوات الخبرة:	١. ١ - ٥	٢. ٦ - ١٠	٣. ١١ - ١٥	٤. أكثر من ١٥
المسمى الوظيفي:	١. مدير	٢. مدير عام		

يرجى الإجابة عن الأسئلة التالية ووضع إشارة X أمام الإجابة التي تراها مناسبة .
الأسئلة المتعلقة بنقل مرجعية المحافظ من مجلس الوزراء الى مكتب الرئيس

الرقم	السؤال	أوافق بشدة	موافق	لا أعرف	أعارض بشدة	أعارض بشدة
١	قرار نقل مرجعية المحافظ للرئيس زاد من دوره التنموي.					
٢	قرارات المحافظ ملزمه لك أكثر من الوزير.					
٣	أصبح هناك عدم وضوح لعمل المحافظ بعد نقل مرجعيته لمكتب الرئيس.					
٤	المحافظ يقوم بإلزام مجلس الوزراء بأولويات المشاريع الواجب تنفيذها بالمحافظة.					
٥	إن نقل مرجعية المحافظ إلى مكتب الرئيس جعل دوره شكلي واعتباري أكثر منه تنفيذي.					
٦	نقل مرجعية المحافظ لمكتب الرئيس زاد من الوفود الخارجية للمحافظة.					
الأسئلة المتعلقة بالمجلس التنفيذي ودوره في العملية التنموية						
١	تعقد اجتماعات المجلس التنفيذي بشكل دوري.					
٢	تعتبر القرارات الصادرة عن المجلس التنفيذي ملزمه لجميع الدوائر.					
٣	هناك وضوح في صلاحيات المجلس التنفيذي.					
٤	يتم تنفيذ قرارات المجلس التنفيذي من قبل المجالس المحلية.					
٥	يقوم المجلس التنفيذي بإعداد الخطة التنموية للمحافظة وتحديد الأولويات التنموية.					

الرقم	السؤال	أوافق بشدة	موافق	لا أعرف	أعارض بشدة	أعارض بشدة
٦	يعمل المجلس التنفيذي على إعداد الموازنة السنوية للمحافظة.					
٧	يتم رفع موازنة المحافظة لمجلس الوزراء لاعتمادها في الموازنة العامة.					
٨	يقوم المجلس التنفيذي بتحديد الأولويات التنموية للمحافظ.					
٩	تقوم برفع قرارات المجلس التنفيذي لمركز وزارتك.					
١٠	تنتظر موافقة وزارتك من أجل تنفيذ قرارات المجلس التنفيذي.					
١١	يعتمد مجلس الوزراء الخطة التي يقرها المجلس التنفيذي.					
١٢	تنفذ قرارات المحافظ في حال تعارضت مع قرارات وزارتك.					
١٣	هل ترى بأن وجود مؤسسة المحافظة هام لجذب المشاريع التنموية.					
١٤	تعتمد بان مؤسسة المحافظة شكلية واعتبارية أكثر من كونها وظيفية ومهنية.					
١٥	تفضل أن يكون لمؤسسة المحافظة صلاحيات إدارية وتنموية أوسع.					
الأسئلة المتعلقة بالمجلس الاستشاري للمحافظة ودوره التنموي						
١	يوجد مجلس استشاري من المجتمع المحلي للمحافظة.					
٢	يمثل المجلس الاستشاري جميع شرائح المجتمع المحلي.					
٣	توصيات المجلس الاستشاري ملزمة للمجلس التنفيذي.					

الرقم	السؤال	أوافق بشدة	موافق	لا أعرف	أعارض بشدة	أعارض بشدة
٤	تكون اجتماعات المجلس الاستشاري بشكل دوري					
٥	يقوم المحافظ بعرض توصيات المجلس الاستشاري على المجلس التنفيذي.					
٦	أعضاء المجلس الاستشاري يمثلون جميع مناطق المحافظة.					
٧	تم دعوتك لحضور اجتماعات المجلس الاستشاري.					
٩	يقوم المجلس التنفيذي بتقديم التبرير للمجلس الاستشاري عند عدم تنفيذ توصياته.					
١٠	المجلس الاستشاري جهة الرقابة والتوجيه على أعمال المجلس التنفيذي.					
الأسئلة المتعلقة بعلاقة المحافظ مع الأجهزة الأمنية وأثرها التنموي						
١	منح المحافظ مسمى رئيس اللجنة الأمنية زاد من التنسيق بين المجلس التنفيذي والأجهزة الأمنية.					
٢	وجود المحافظ كرئيس للجنة الأمنية والمجلس التنفيذي يزيد من دوره التنموي.					
٣	الأجهزة الأمنية تنقيد بتوجيهات المحافظ.					
٤	تلتزم الأجهزة الأمنية بتنفيذ قرارات المجلس التنفيذي التي لها علاقة بعملها.					
الأسئلة المتعلقة بعلاقة المحافظ بالمجالس المحلية						
١	هناك وضوح في علاقة المحافظ مع الهيئات المحلية.					
٢	عند اتخاذ القرارات في المجلس التنفيذي يؤخذ بالاعتبار رأي الهيئات المحلية.					

أعرض بشدة	أعرض	لا أعرف	موافق	أوافق بشدة	السؤال	الرقم
					تلتزم الهيئات المحلية بتنفيذ قرارات المجلس التنفيذي.	٣
					تقوم الهيئات المحلية بإبلاغ المجلس التنفيذي عن المشاريع التي تقوم بها.	٤
					الصلاحيات الممنوحة للمحافظ تجاه الهيئات المحلية تضعف عملها التنموي	٥
					للانتماء السياسي اثر في تحديد العلاقة بين المحافظ ورئيس الهيئة المحلية.	٦
					هناك تغليب للمصلحة العامة إذا حصل خلاف بين المحافظ ورئيس الهيئة المحلية	٧
					هناك تنافس بين الهيئات المحلية والمحافظ على تبني الانجازات التنموية.	٨
					هل تعتبر أن لشخص المحافظ دور في تحديد العلاقة مع رؤساء الهيئات المحلية أكثر من القانون.	٩

هل ترغب بإضافة شيء يفيد الباحث في هذا الخصوص

.....

.....

.....

.....

مع خالص الشكر

ملحق (١٠): دليل مقابلة مع عطفة المحافظين

لأغراض البحث العلمي للحصول على شهادة الماجستير نتمنى على عطوفتكم إفادتنا بمعرفتكم في مجال الأسئلة التالية، شاكرين تعاونكم مسبقاً:

- ما هو منصب المحافظ، وما هي المرجعية القانونية التي تعتمد عليها؟
- ما هي طبيعة العلاقة مع مكتب الرئيس، وكيف اثر مسماك كـممثل للرئيس في خدمة العملية التنموية في المحافظة، وهل تعقد اجتماعاتكم بصورة دورية مع الرئيس؟
- بعد نقل مرجعيتكم من وزارة الداخلية الى الرئاسة ما هي طبيعة العلاقة مع مجلس الوزراء والوزارات في المركز؟
- ما هو دوركم في إعداد الموازنة العامة للسلطة؟
- هل يتم تزويدكم من مجلس الوزراء او من الوزارات، بما هو مخصص لمحافظةكم من الموازنة العامة والمشاريع التي ستنفذها الوزارات في محافظتكم؟
- ما هي طبيعة علاقتكم مع رؤساء الهيئات المحلية في محافظتكم، وهل هناك اجتماعات دورية معهم، وهل هم اعضاء في المجلس التنفيذي؟
- هل تقوم الهيئات المحلية بإعلامكم واستشارتكم بالمشاريع التي تنفذها بنطاق هيئتها المحلية؟
- حسب المرسوم الرئاسي المحافظ هو رئيس لجنة التنظيم والتخطيط هل تمارسون هذا بالواقع وما الفرق بينها وبين لجنة التنظيم والبناء في الحكم المحلي؟
- هل يوجد خطة إستراتيجية للمحافظة، وما مدى التزام مجلس الوزراء بتنفيذها؟
- من وجهة نظرك كيف يساهم مسماك كرئيس للجنة الأمنية في تنمية المحافظة؟
- ما مدى سلطتكم على المجلس التنفيذي في محافظتكم، وما دور المجلس التنفيذي في دعم التنمية في المحافظة وهل يقوم المجلس التنفيذي باعداد موازنة للمحافظة؟
- هل يتم مراسلتكم بالقوانين والأنظمة والتعليمات الصادرة عن مختلف الوزارات من اجل تعميمها على المكاتب الفرعية للوزارات؟
- هل يوجد مجلس استشاري أهلي في المحافظة، وعلى اي اساس تم تشكيله، وما هو عدد اعضاءه، وما دوره بالعملية التنموية؟
- ما هي المعوقات التي تحد من دوركم التنموي؟

ملحق (١١) المحكمين

١. د مجيد منصور جامعة النجاح الوطنية الفلسطينية
٢. د ربيع عويس محاضر جامعة القدس
٣. د نضال عبد الغفور رئيس فرع جامعة القدس المفتوحة
٤. د احمد بشارت محاضر لغة عربية جامعة القدس المفتوحة
٥. الاستاذ طارق عمير مدير عام الحكم المحلي
٦. الاستاذ حسام دراغمة مدير عام الشؤون المالية والادارية محافظة طوباس

ملحق (١٢) قانون مكافآت ورواتب أعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة والمحافظين

يناير ٢٠٠٥

الوقائع الفلسطينية

العدد الثاني والخمسون

قانون مكافآت ورواتب أعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة والمحافظين رقم (١١) لسنة ٢٠٠٤م

رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية

رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

بعد الإطلاع على القانون الأساسي المعدل،

وبناءً على ما أقره المجلس التشريعي بجلسته المنعقدة بتاريخ ٥/٥/٢٠٠٤م،

أصدرنا القانون التالي:

الفصل الأول

تعريفات

مادة (١)

يكون للألفاظ والعبارات التالية المعاني المخصصة لها أدناه ما لم تدل القرينة على خلاف ذلك: -

القانون: قانون مكافآت ورواتب أعضاء المجلس التشريعي والحكومة والمحافظين

الرئيس: رئيس دولة فلسطين رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

المجلس: المجلس التشريعي الفلسطيني

رئيس المجلس: رئيس المجلس التشريعي

النظام الداخلي: النظام الداخلي للمجلس

الحكومة: مجلس وزراء السلطة الوطنية الفلسطينية

رئيس الوزراء: رئيس الحكومة

المحافظ: رئيس الوحدة الإدارية الأساسية

المحافظة: الوحدة الإدارية الأساسية

المكافآت: هي المخصصات أو الرواتب الشهرية لرئيس وأعضاء المجلس التشريعي ورئيس وأعضاء مجلس الوزراء والمحافظين.

الفصل الثاني

مكافآت ورواتب رئيس وأعضاء المجلس التشريعي

مادة (٢)

يتقاضى رئيس المجلس مكافأة شهرية قدرها (4000) أربعة آلاف دولار أمريكي أو مسا يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً وتدفع له عن الفترة الممتدة من تاريخ توليه منصبه وحتى إنتهاء فترة ولايته أو شغور مركزه أيهما أقرب.

مادة (٣)

فيما عدا رئيس الوزراء والوزراء يتقاضى عضو المجلس مكافأة شهرية قدرها (3000) ثلاثة آلاف دولار أمريكي أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً وتستحق المكافأة من تاريخ حلف العضو اليمين، وحتى انتهاء فترة ولايته أو شغور مركزه أيهما أقرب.

مادة (٤)

يستحق رئيس المجلس وأعضاؤه أو ورتتهم من بعدهم مبلغاً يساوي (12.5%) من الراتب الشهري عن كل سنة قضاها في المجلس بحد أقصى لا يتجاوز (80%) من المبلغ الإجمالي المحدد للمكافأة الشهرية مربوطاً بجدول غلاء المعيشة، بصرف شهرياً فور شغور مركزه ولهذه الغاية تحسب كسور السنة سنة كاملة.

الفصل الثالث

مكافآت ورواتب رئيس الوزراء وأعضاء الحكومة

مادة (٥)

يتقاضى رئيس مجلس الوزراء راتباً شهرياً مقطوعاً قدره (أربعة آلاف) دولار أمريكي أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً وتدفع له عن الفترة ما بين اليوم التالي لنسب الحكومة ثقة المجلس وأدائها اليمين القانونية أمام الرئيس وحتى يوم تنصيب الحكومة التي تخلفها.

مادة (٦)

يستحق رئيس مجلس الوزراء أو وريثه من بعده مبلغاً يساوي (30%) من الراتب الشهري عن كل سنة قضاها في الحكومة بحد أقصى لا يزيد على (80%) من المبلغ الإجمالي المحدد للراتب الشهري مربوطاً بجدول غلاء المعيشة، يصرف شهرياً فور شغور مركزه، ولهذه الغاية تحسب كسور السنة سنة كاملة.

مادة (٧)

يتقاضى الوزير راتباً شهرياً مقطوعاً قدره (3000) دولار أمريكي أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً، ويدفع له عن الفترة الممتدة ما بين اليوم التالي لنسب الحكومة ثقة المجلس وحتى يوم شغور مركزه.

مادة (٨)

يستحق الوزير أو وريثه من بعده مبلغاً يساوي (20%) من الراتب الشهري عن كل سنة قضاها في الحكومة بحد أقصى لا يزيد على (80%) من المبلغ الإجمالي المحدد للراتب الشهري مربوطاً بجدول غلاء المعيشة، يصرف شهرياً فور شغور مركزه، ولهذه الغاية تحسب كسور السنة سنة كاملة.

الفصل الرابع

مكافآت ورواتب المحافظ

مادة (٩)

ينقاضي المحافظ راتباً شهرياً وفقاً لدرجته التي يحددها الرئيس في قرار تعيينه ويدفع له عن الفترة الممتدة من تاريخ مباشرته العمل وحتى انتهاء خدمته.

مادة (١٠)

يستحق المحافظ وورثته من بعده مبلغاً يساوي (10%) من الراتب الشهري عن كل سنة قضاها كحافظ ويحد أقصى لا يتجاوز (70%) من المبلغ الإجمالي المحدد للراتب الشهري مربوطاً بجدول غلاء المعيشة، يصرف شهرياً فور شغور مركزه ولهذه الغاية تحسب كسور السنة سنة كاملة.

الفصل الخامس

أحكام عامة وانتقالية

مادة (١١)

استثناء من أحكام المواد (4, 6, 8, 10) من هذا القانون يجب أن لا يقل الراتب التقاعدي لكل من رئيس المجلس أو عضو المجلس أو رئيس الوزراء أو الوزير أو المحافظ عن (50%) من الراتب الشهري أي كانت المدة التي قضاها أي منهم في ذلك المنصب.

مادة (١٢)

لا يجوز لرئيس المجلس وأعضاء المجلس ورئيس وأعضاء مجلس الوزراء والمحافظين الجمع بين المكافأة والراتب الشهري أو أية مكافأة وراتب تقاعدي آخر.

مادة (١٣)

يجوز لرئيس المجلس أو عضو المجلس أو رئيس الوزراء أو الوزير أو المحافظ الجمع بين المستحقات التقاعدية المنصوص عليها في هذا القانون مع أية مستحقات

تقاعدية أخرى بما لا يتجاوز الحد الأعلى في هذا القانون وتتولى الجهة المختصة قانوناً بالتقاعد تنظيم وتنفيذ كل ما يتعلق بالحقوق التقاعدية.

مادة (١٤)

يخصص لرئيس المجلس وعضو المجلس ورئيس الوزراء والوزير الذي يمارس المهمة لأول مرة بدل تحسين أوضاع بقيمة (15.000) دولار أمريكي أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً، وبصرف المبلغ مرة واحدة في حياته بغض النظر عن مدد الولاية.

مادة (١٥)

- ١- تحدد الحقوق المالية الأخرى لرئيس وأعضاء المجلس بقرار يصدر عن المجلس التشريعي.
 - ٢- تحدد الحقوق المالية الأخرى لرئيس الوزراء والوزراء والمحافظين بنظام يصدر عن مجلس الوزراء.
- وفي كلتا الحالتين يعمل به بعد إقراره في إطار قانون الموازنة العامة السنوي وينشر في الجريدة الرسمية.

مادة (١٦)

يلغى كل ما يتعارض مع أحكام هذا القانون.

مادة (١٧)

باستثناء الحقوق التقاعدية تطبق أحكام هذا القانون بعد نفاذه، ولا يطبق بأثر رجعي.

مادة (١٨)

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

صدر في مدينة رام الله بتاريخ : ٢ / ١٠ / ٢٠٠٤ ميلادية

الموافق : ١٨ / شعبان / ١٤٢٥ هجرية.

ياسر عرفات

رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية

رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

ملحق (١٣): آلية تعيين المحافظ وتبعيته وصلاحياته في بعض الدول المحيطة

من اجل الاطلاع على التقسيمات الإدارية وصلاحيات المحافظين في السلطه الوطنيه الفلسطينيه، لا بد من الاطلاع على مكانة المحافظ في بعض أنظمة الحكم في الدول المحيطة، كون السلطه الوطنيه الفلسطينيه حديثه النشأة، ولا بد من الاستفادة من تجارب الآخرين. لهذا تطرق الباحث إلى آلية عمل المحافظين والصلاحيات الممنوحة لهم وتبعيتهم في بعض الدول المحيطة بنا.

• المحافظ في المملكة الاردنية الهاشمية:

يقسم إقليم الدولة في الأردن إلى محافظات وألوية واقضيه، يرأس كل محافظة محافظ، وكل لواء متصرف، وكل قضاء قائم مقام، حيث قسمت الأردن حسب نظام التشكيلات الادارية الأردنية رقم ٤٧ لسنة ٢٠٠٠، إلى (١٢) محافظة و(٥٠) لواء و(٤٠) قضاء.

يعين المحافظ في الأردن بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب من وزير الداخلية، مع اشتراط أن يرتبط القرار بالإرادة الملكية، حيث يقسم المحافظ اليمين القانونية أمام الملك، ويتبع المحافظ إلى وزير الداخلية (نظام التشكيلات الإدارية الأردني رقم ٤٧ لسنة ٢٠٠٠، المادة ٤).

يناط بالمحافظ في الأردن تحقيق الأمور التالية: (المادة رقم ١٢، المصدر نفسه).

- تطبيق قواعد الحريات العامة وصونها في حدود القوانين والأنظمة المرعية.
- حفظ الأخلاق العامة والأمن العام والصحة العامة والراحة العامة في المحافظة وصيانة الحقوق والسلامة الشخصية وتحقيق العدل في حدود استقلال القضاء.
- تهيئة الأسباب التي تؤدي إلى الرقي الاقتصادي والعمراني والاجتماعي في المحافظة ونشر العلم والرقي الفكري والأخلاقي وتحقيق الألفة والآخاء بين جميع أبناء الوطن ومكافحة الأمية والتشجيع على الرياضة.
- تنشيط أعمال البلديات والمجالس القروية وإدارتها إدارة حسنة.

بناءً على المادة ٢٦ من نظام التشكيلات الإدارية رقم (٤٧) لسنة ٢٠٠٠، يساعد المحافظ في مهامه مجلسين:

المجلس الأول: المجلس التنفيذي الذي يتكون من المحافظ رئيساً وعضوية نائب المحافظ ومدير الشرطة ومديري الدوائر الحكومية في المحافظة باستثناء المحاكم. من مهام المجلس تحديد أولوية المشاريع التي بحاجة إليها المحافظة من أجل أن يقوم المحافظ برفعها إلى وزير الداخلية من أجل

اعتمادها في الموازنة العامة للدولة، ويجب على المحافظ رفعها قبل شهرين من اعتماد الموازنة العامة ليتسنى لوزير الداخلية مناقشة مجلس الوزراء فيها من أجل إقرارها بالميزانية العامة.

المجلس الثاني: المجلس الاستشاري الذي يتكون من المحافظ رئيساً، وعضوية ١٥ شخصاً من سكان المحافظة يتم تعيينهم من قبل وزير الداخلية، على أن يمثلوا معظم شرائح المجتمع ضمن نطاق المحافظة، وما يصدر عن هذا المجلس هو توصيات فقط لا تأخذ صفة الإلزام.

منح القانون الأردني المحافظ دوراً تنموياً واضحاً، كما جاء في المادة (١٠) من النظام نفسه التي نصت أن على المحافظ توفير المناخ الملائم لتشجيع الاستثمار في المحافظة، وتوفير متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، واتخاذ الإجراءات اللازمة لتحقيق ذلك بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة. بناءً على قرار من الملك بتاريخ ٢٠٠٢/١١/٢٠، والذي طالب فيه بأن يتم تفعيل دور المحافظ التنموي، فقد تم إنشاء وحدة التنمية في كل المحافظات، ويتم تعيين رئيساً لها تحت مسمى مساعد المحافظ لشؤون التنمية (الجبور، ٢٠٠٨، ص ٣٣).

نلاحظ من خلال تشكيل المجالس التي تساعد المحافظ في عمله، اتباع أسلوب التعيين وليس الانتخاب، وهذا يدل على المركزيه وعدم اشراك المجتمع المحلي في نطاق المحافظه في اختيار ممثليهم الذين يعبرون عن آرائهم.

• المحافظ في جمهورية مصر العربية:

أولاً التقسيمات الإدارية:

بموجب أحكام الدستور المصري ونصوص قانون الإدارة المحلية رقم (٣٤) لعام ١٩٧٩ والمعدل بالقانون رقم (٣٤) لعام ١٩٩٦، هناك أربعة مستويات من التقسيمات الإدارية في التنظيم الإداري المصري وهي: المحافظات، المراكز، المدن، الأحياء، القرى. وتختلف هذه المستويات من محافظة لأخرى. فبعض المحافظات تحتوي على مستويين هما المحافظة والأحياء، كما هو الحال في محافظة القاهرة والسويس، وبعض المحافظات هناك ثلاث مستويات هي المحافظة، المراكز، والمدن والقرى، كما هو الحال في محافظة أسوان، ومحافظات أخرى تحتوي على أربعة مستويات، هي المحافظة، والمراكز، والمدن والقرى، والأحياء، مثل محافظة الدقهلية. كافة الوحدات الإدارية تخضع للقانون نفسه، وتعتبر المحافظة الوحدة الإدارية الأكبر. يوجد في مصر (٢٦) محافظة تتمتع كل منها بالشخصية المعنوية، ويتولى إدارتها مجلس شعبي منتخب، يشرف ويراقب على أعمال مجلسها الشعبي المحافظ الذي تعينه السلطة المركزية، إضافة إلى المجلس التنفيذي الذي يتكون من أشخاص معينين من السلطة المركزية بحكم مناصبهم في الإدارة المركزية، وهم رؤساء المراكز والمدن والأحياء والقرى، ويرأس المحافظ هذا المجلس. كما تشكل كافة الوحدات المحلية الأخرى بالطريقة نفسها، فكل

منها مجلس منتخب يقوم بإدارتها، ومجلس تنفيذي يرأسه أشخاص بحكم مناصبهم في السلطة المركزية (الطعامنة وعبد الوهاب ، ٢٠٠٥، ص ١٦١).

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

ثانياً تشكيل واختصاصات المحافظات:

تتشكل المحافظات في مصر من المحافظ الذي تعينه السلطة المركزية، ومن مجلس شعبي منتخب من المواطنين، ومجلس تنفيذي مكون من أعضاء يمثلون السلطة المركزية، وعدد من الموظفين وفق الهيكل الإداري للمحافظة الذي يصادق عليه مجلس الوزراء. يُعين المحافظ وفق النظام المصري بقرار من رئيس الجمهورية، ويأخذ صفتين، صفة ذات صبغة سياسية وصفة ذات صبغة إدارية مركزية. وبموجب الصفة السياسية، يكون ممثلاً للسلطة السياسية المركزية ويتولى بذلك الإشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة في نطاق المحافظة.

• المحافظ في الجمهورية العربية السورية:

لقد تم تحديد دور المحافظ والصلاحيات الممنوحة له والتقسيمات الإدارية في الجمهورية العربية السورية وفق قانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٥ لعام ١٩٧١ بتاريخ ١٩٧١/١١/٥. كان من بين الأهداف لهذا القانون، كما ورد فيه، تركيز المسؤولية في أيدي طبقات الشعب المنتجة لتمارس بنفسها مهام القيادة، مما يتطلب تحقيق أوسع المجالات لتطبيق مبدأ الديمقراطية الشعبية (قانون الادارة المحلية، المادة ٢، الفرع أ).

قسمت الجمهورية العربية السورية وفق ما جاء في قانون الإدارة المحلية إلى وحدات إدارية هي: المحافظة، المدينة، البلدة، القرية، والوحدة الريفية، وتتمتع جميعها بالشخصية الاعتبارية. وتقسم المحافظة إلى مناطق والمناطق إلى نواحي ولكن لا تتمتع المنطقة والناحية بالشخصية الاعتبارية (المادة ٢، من القانون نفسه).

يشكل في المحافظة مجلس يسمى بالمجلس المحلي، يتم اختيار أعضاء المجلس من قبل الناخبين في المحافظة بطريقة الانتخاب السري ويكون عدد أعضاء المجلس من ٣٠-١٠٠، يتم تحديد عددهم بمرسوم بناءً على اقتراح وزير الإدارة المحلية، ويتكون المجلس من ممثلين عن فئات المجتمع مثل

الفلاحين، العمال، صغار الكسبة، الحرفيين، المهن الحرة، وموظفي الدولة على أن لا تقل نسبة تمثيل الفلاحين والعمال والحرفيين وصغار الكسبة عن ٦٠%، وتكون مدة المجلس ٤ سنوات ويكون المحافظ رئيساً لهذا المجلس (المواد رقم ٧، ٨، ٩، ١٠، ١١، ١٥، من القانون نفسه).

يكون لكل مجلس محلي مجلس تنفيذي، ومدة المجلس التنفيذي سنتان، وعدد أعضائه من ٧-١١ يتم اختيار ما لا يقل عن ثلثي المجلس التنفيذي من بين أعضاء المجلس المحلي بالاقتراع السري، وبما لا يزيد عن الثلث يصدر بهم مرسوم بناءً على اقتراح الوزير، ويكون المحافظ رئيساً للمجلس التنفيذي، ويجب التصديق على المجلس التنفيذي بقرار من رئيس الجمهورية (المواد رقم ١٨، ١٩ القانون نفسه).

تختص المحافظة في نطاق السياسة العامة للدولة بشؤون الإدارة المحلية في المحافظة ومباشرة جميع الأعمال التي تؤدي إلى تطوير المحافظة اقتصادياً واجتماعياً وصحياً وثقافياً وعمرانياً وذلك وفق اللوائح التنفيذية (المادة ٢١، القانون نفسه).

أما فيما يتعلق بالمحافظ فقد أفرد قانون الإدارة المحلية للمحافظ فصلاً كاملاً وهو الفصل الرابع، حيث يعتبر المحافظ من أعضاء السلطة التنفيذية ويعين ويعفى من منصبه بمرسوم، ويقسم المحافظ قبل مباشرته أعماله اليمين أمام رئيس الجمهورية. (المادة رقم ٢٥، ٢٦، القانون نفسه) ويتولى المحافظ المهام التالية:

١. تبليغ جميع القوانين والأنظمة إلى مختلف الإدارات والمؤسسات العامة وغيرها من جهات القطاعين العام والمشارك والأجهزة التابعة للمحافظة والإشراف على حسن تنفيذها وعلى تنفيذ سياسة الدولة وخططها.

٢. تبليغ أوامر وتوجيهات السلطة التنفيذية المركزية إلى الجهات ذات العلاقة ومتابعة تنفيذها.

٣. القيام بالمهام التي تفوضه بها السلطة التنفيذية المركزية مما يدخل أصلاً في اختصاصاتها ولا يمنع القانون التفويض بها.

٤. اتخاذ التدابير التي يراها لتوطيد الأمن العام في حدود القوانين والأنظمة النافذة وفقاً لتعليمات وزير الداخلية وذلك في الأمور التي لا تدخل في اختصاصات مجلس المحافظة ومكتبه التنفيذي.

٥. الاتصال مع النيابة العامة في المحافظة في القضايا التي لها مساس بالنظام العام وشؤون الأمن وسرعة تنفيذ قرارات المحاكم، وعلى ممثل النيابة أن يجيب على الأسئلة التي يوجهها إليه المحافظ في هذه الأمور.

٦. الإشراف على الجهات التابعة للسلطات المركزية والعاملة في نطاق المحافظة وذلك في حدود الاختصاصات الممنوحة لمجلس المحافظ.

إضافة إلى هذه المهام، يقوم المحافظ بتنفيذ التعليمات التي يصدرها الوزراء بما لا يتعارض مع اختصاصات مجلس المحافظة والمكتب التنفيذي. وللحفاظ أن يبدي ملاحظاته على هذه التعليمات ولكن عليه تنفيذها إذا أمر الوزير خطياً. ويمكن للمحافظ بعد أن ينفذ التعليمات أن يرفع الأمر إلى مجلس الوزراء بواسطة وزير الإدارة المحلية، أما إذا رأى المحافظ بأن تنفيذ التعليمات يؤدي إلى خلل خطير فعليه أن يرفع الأمر فوراً إلى مجلس الوزراء (المواد رقم ٢٨، ٢٩، القانون نفسه).

على قوى الأمن الداخلي في المحافظة تنفيذ أوامر المحافظ. ويقوم المحافظ بتنفيذ قرارات المكتب التنفيذي في المحافظة ويتقيد بها. ويعتبر المحافظ حلقة الوصل ما بين المكتب التنفيذي في المحافظة وبين السلطة المركزية فيما يتعلق بالقرارات والتدابير التي يتخذها هذا المكتب. وينوب عن المحافظ في حال غيابه قائد الشرطة في المحافظة بصفته ممثلاً للسلطة التنفيذية المركزية، ونائب رئيس مجلس المحافظة في الأمور المتعلقة بعمل المجلس ومكتبه التنفيذي، وتعتبر محاكمة المحافظ من اختصاصات مجلس القضاء الأعلى بعد إحالته للمجلس بمرسوم بناء على اقتراح وزير الإدارة المحلية (المواد ٣١، ٣٣، ٣٤ القانون نفسه).

يرى الباحث من خلال الاطلاع على مواد قانون الادارة المحلية السوري، بان القانون منح المجتمع المحلي دور في ادارة المحافظة، من خلال انتخاب المجلس المحلي من قبل المواطنين وتحديد ٦٠% من اعضاءه من الفلاحين والعمال والحرفيين وصغار الكسبة، ومن خلال ان نسبة الاعضاء من المجلس المحلي ليكونوا في المجلس التنفيذي يجب ان لا تقل عن ثلثي الاعضاء يتم انتخابهم من اعضاء المجلس المحلي بالانتخاب السري.

• المحافظ في الجمهورية اللبنانية:

يعتبر المرسوم الاشتراعي اللبناني رقم ١١٦ الصادر في ١٢/٦/١٩٥٩ المرجع للتقسيمات والتشكيلات الادارية في لبنان. وبناء عليه يتم تقسيم أراضي الجمهورية اللبنانية إلى محافظات، وتقسّم المحافظات إلى أقضية، ويدير شؤون المحافظة موظف يدعى محافظ. ويشترط أن يكون المحافظ من حملة شهادة الحقوق أو ما يوازيها. ويعتبر المحافظ من موظفي الفئة الأولى، ويعين بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء. ويمثل المحافظ وزارات الدولة كافة باستثناء وزارتي العدل والدفاع. (المواد ١، ٣، ٤، ٥، من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٦ الصادر بتاريخ ١٢/٦/١٩٥٩).

يدير المحافظ أجهزة الوزارات في المحافظة، وله بهذه الصفة أن يفتش الدوائر ويراقب الموظفين ويمنحهم الإجازات الإدارية والصحية، وأن يفرض العقوبات التأديبية وفقاً لأحكام نظام الموظفين. أما فيما يتعلق بموظفي وزارتي العدلية والدفاع الوطني فعليه أن يطلع الوزارة المختصة عن كل

ملاحظة، تجري المخابرات بين أجهزة الوزارات والدوائر المركزية بواسطة المحافظ، وعليه أن يرسلها لمرجعها خلال ثلاثة أيام على الأكثر. (المادة ٧، المرسوم نفسه)

يتولى المحافظ مراقبة أوضاع المنطقة من الوجهتين السياسية والاقتصادية. وعليه أن يطلع وزارة الداخلية على الحالة كل شهر وكلما دعت الحاجة، كما يتولى المحافظ حفظ النظام والأمن وصيانة الحرية الشخصية وحرمة الملكية الخاصة، وله من أجل ذلك، أن يطلب إلى قوى الأمن في المحافظة اتخاذ جميع التدابير التي تقضيها الظروف. (المواد ٩، ١٠، المرسوم نفسه)

توضع قوى الأمن الداخلي في المحافظة تحت تصرف المحافظ لاستعمالها في تأدية المهام المنوطة بها، ويستطلع رأي المحافظ في جميع التبدلات التي يراد إجراؤها في المحافظة بين رؤساء الدوائر المحلية باستثناء القضاء والجيش، وعلى المحافظ أن يستطلع رأي القائم مقام قبل إبداء رأيه (المواد ١١، ١٢، المرسوم نفسه).

يتخذ المحافظ جميع الإجراءات التي يراها ضرورية لتطبيق القواعد الصحية العامة المنصوص عليها في القانون. ويرخص بإنشاء المحلات المصنفة من الفئتين الأولى والثانية. وعلى المحافظ أن يجمع مرة في كل ثلاثة أشهر على الأقل القائم مقامين التابعين له ليدرس معهم أحوال مناطقهم وحاجاتهم ويصدر لهم التعليمات لمقتضاه (المواد ١٨، ٢٣، المرسوم نفسه).

حسب ما نصت المادة ٤٧ من المرسوم ينشأ في كل محافظة، باستثناء بيروت، مجلس يرأسه المحافظ ويتألف من:

- أ. رئيس المالية.
 - ب. قائم مقام المحافظة.
 - ج. ممثلين عن كل قضاء يعينان لمدة أربع سنوات بمرسوم يتخذ بناء على تنسيب المحافظ ويكونوا من أصحاب المهن الحرة والتجار والصناعيين والزراعيين والنقابات في المحافظة. وتمثل في المجلس كل دائرة من دوائر المحافظة الحكومية عند بحث أمر يتعلق بها، ويكون لممثليها صفة العضو، يتولى مجلس المحافظة المهام التالية: (المادة ٤٨، المرسوم نفسه).
- درس جميع الأمور المتعلقة بتحسين حالة المحافظة من النواحي العمرانية والاقتصادية والزراعية والصحية والاجتماعية.
 - تحضير مشروع بالاعتمادات اللازمة لإنعاش القرى التي ليس فيها بلديات.
 - الإشراف على تنفيذ المشاريع والأشغال المقررة للمحافظة في الموازنة والمشاريع الإنشائية.
 - إبداء الرأي في إعداد موازنة صندوق التجهيز البلدي وفي مشروع توزيع الاعتمادات الواردة فيه.
 - إبداء الرأي في كل أمر يعرضه عليه المحافظ ويتعلق بمصالح المحافظة عامة.

يرصد في موازنة الدولة اعتماد خاص بكل محافظة يخصص للغاية المبينة في الفقرة الثانية من المادة السابقة (المادة ٤٩، المرسوم نفسه).

ينعقد مجلس المحافظة بدعوة من رئيسه مرة في الشهر على الأقل أو كلما دعت الحاجة إلى ذلك، وتكون جلسات المجلس غير علنية ولا يجوز للموظفين أو للأفراد أن يحضروها لتقديم إيضاحات أو معلومات إلا بإذن من الرئيس. ولا تكون مناقشات المجلس قانونية إلا إذا حضر الجلسة أكثر من ثلث الأعضاء، وإذا لم يحضر العدد المطلوب تأجل الاجتماع ووجهت دعوة إلى اجتماع جديد، ولا يجوز أن يعقد إلا بعد مرور أربع وعشرين ساعة على الأقل، يجري التصويت بالافتراع العلني وتصدر القرارات بالأكثرية، وإذا تعادلت الأصوات فصوت الرئيس يرجح (المواد ٥١، ٥٢، ٥٣، المرسوم نفسه).

ملحق (١٤): التحليل الاحصائي

**Frequencies
Frequency Table**

الجنس:					
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	ذكر	71	80.7	80.7	80.7
	أنثى	17	19.3	19.3	100.0
	Total	88	100.0	100.0	

العمر:					
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	31 – 40	30	34.1	34.1	34.1
	41 – 50	41	46.6	46.6	80.7
	أكبر من ٥٠	17	19.3	19.3	100.0
	Total	88	100.0	100.0	

المستوى التعليمي:					
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	دبلوم أو أدنى	9	10.2	10.2	10.2
	بكالوريوس	50	56.8	56.8	67.0
	ماجستير	28	31.8	31.8	98.9
	دكتوراه	1	1.1	1.1	100.0
	Total	88	100.0	100.0	

سنوات الخبرة:					
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	6 – 10	16	18.2	18.2	18.2
	11 – 15	37	42.0	42.0	60.2
	أكثر من ١٥	35	39.8	39.8	100.0
	Total	88	100.0	100.0	

المسمى الوظيفي:					
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	مدير	78	88.6	88.6	88.6
	مدير عام	10	11.4	11.4	100.0
	Total	88	100.0	100.0	

Descriptives

Descriptive Statistics					
	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation
قرار نقل مرجعية المحافظ للرئيس زاد من دوره التنموي.	88	1.00	5.00	3.7955	.99607
قرارات المحافظ ملزمه لك أكثر من الوزير.	88	1.00	5.00	3.0795	1.10611
أصبح هناك عدم وضوح لعمل المحافظ بعد نقل مرجعيته لمكتب الرئيس.	88	1.00	5.00	2.8409	1.07089
المحافظ يقوم بالزام مجلس الوزراء بأولويات المشاريع الواجب تنفيذها بالمحافظة.	88	1.00	5.00	2.5227	.99397
إن نقل مرجعية المحافظ إلى مكتب الرئيس جعل دوره شكلي واعتباري أكثر منه تنفيذي.	88	1.00	5.00	3.1250	.99207
نقل مرجعية المحافظ لمكتب الرئيس زاد من الوفود الخارجية للمحافظة.	88	1.00	5.00	3.6477	.91022
مرجعية المحافظ من مجلس الوزراء الى مكتب الرئيس	88	2.00	4.50	3.1686	.40392
Valid N (listwise)	88				

Descriptives

Descriptive Statistics					
	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation
تعقد اجتماعات المجلس التنفيذي بشكل دوري.	88	1.00	5.00	3.5000	1.34762
تعتبر القرارات الصادرة عن المجلس التنفيذي ملزمة لجميع الدوائر.	88	1.00	5.00	3.7159	1.08224
هناك وضوح في صلاحيات المجلس التنفيذي.	88	1.00	5.00	3.2386	1.20339
يتم تنفيذ قرارات المجلس التنفيذي من قبل المجالس المحلية.	88	1.00	5.00	3.0682	1.23916
يقوم المجلس التنفيذي بإعداد الخطة التنموية للمحافظة وتحديد الأولويات التنموية.	88	1.00	5.00	2.9318	1.26669
يعمل المجلس التنفيذي على إعداد الموازنة السنوية للمحافظة.	88	1.00	5.00	2.5682	1.41255
يتم رفع موازنة المحافظة لمجلس الوزراء لاعتمادها في الموازنة العامة.	88	1.00	5.00	2.5341	1.34719
يقوم المجلس التنفيذي بتحديد الأولويات التنموية للمحافظ.	88	1.00	5.00	2.7273	1.40383
تقوم برفع قرارات المجلس التنفيذي لمركز وزارتك.	88	1.00	5.00	3.7614	.94680

تنتظر موافقة وزارتك من اجل تنفيذ قرارات المجلس التنفيذي.	68	1.00	5.00	3.3971	1.23554
يعتمد مجلس الوزراء الخطة التي يقرها المجلس التنفيذي.	88	1.00	5.00	2.5795	1.37064
تنفذ قرارات المحافظ في حال تعارضت مع قرارات وزارتك.	88	1.00	5.00	3.0227	.90943
هل ترى بأن وجود مؤسسة المحافظة هام لجذب المشاريع التنموية.	88	1.00	5.00	3.6136	1.19800
تعنقد بان مؤسسة المحافظة شكلية واعتبارية أكثر من كونها وظيفية ومهنية.	88	1.00	5.00	3.2159	1.10847
تفضل أن يكون لمؤسسة المحافظة صلاحيات إدارية وتنموية أوسع.	88	1.00	5.00	3.4091	1.19035
المجلس التنفيذي ودوره في العملية التنموية	68	1.93	5.00	3.1833	.78758
Valid N (listwise)	68				

Descriptives

Descriptive Statistics					
	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation
يوجد مجلس استشاري من المجتمع المحلي للمحافظة.	88	2.00	5.00	3.4659	1.04989
يمثل المجلس الاستشاري جميع شرائح المجتمع المحلي.	88	2.00	5.00	3.0000	1.03945
توصيات المجلس الاستشاري ملزمة للمجلس التنفيذي.	88	2.00	5.00	2.7386	.87749
تكون اجتماعات المجلس الاستشاري بشكل دوري	88	1.00	5.00	2.8068	1.13318
يقوم المحافظ بعرض توصيات المجلس الاستشاري على المجلس التنفيذي.	88	1.00	5.00	2.9318	1.26669
أعضاء المجلس الاستشاري يمثلون جميع مناطق المحافظة.	88	1.00	5.00	2.6818	1.21811
تم دعوتك لحضور اجتماعات المجلس الاستشاري.	88	1.00	5.00	2.7273	1.32810
يقوم المجلس التنفيذي بتقديم التبرير للمجلس الاستشاري عند عدم تنفيذ توصياته.	88	1.00	5.00	2.5114	1.23171
المجلس الاستشاري جهة الرقابة والتوجيه على أعمال المجلس التنفيذي.	88	1.00	5.00	2.8182	1.36074

المجلس الاستشاري للمحافظة ودوره التنموي	88	1.56	5.00	2.8535	.96594
Valid N (listwise)	88				

Descriptives

Descriptive Statistics					
	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation
منح المحافظ مسمى رئيس اللجنة الأمنية زاد من التنسيق بين المجلس التنفيذي والأجهزة الأمنية.	88	1.00	5.00	4.1477	.89108
وجود المحافظ كرئيس للجنة الأمنية والمجلس التنفيذي يزيد من دوره التنموي.	88	2.00	5.00	4.0909	1.02426
الأجهزة الأمنية تتقيد بتوجيهات المحافظ.	88	1.00	5.00	3.9659	.88990
تلتزم الأجهزة الأمنية بتنفيذ قرارات المجلس التنفيذي التي لها علاقة بعملها.	88	1.00	5.00	3.8182	1.07794
علاقة المحافظ مع الاجهزة الأمنية وأثرها التنموي	88	1.50	5.00	4.0057	.85263
Valid N (listwise)	88				

Descriptives

Descriptive Statistics					
	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation
هناك وضوح في علاقة المحافظ مع الهيئات المحلية.	88	1.00	5.00	3.3636	1.44780
عند اتخاذ القرارات في المجلس التنفيذي يؤخذ بالاعتبار رأي الهيئات المحلية.	88	1.00	5.00	3.1705	1.35800
تلتزم الهيئات المحلية بتنفيذ قرارات المجلس التنفيذي.	88	1.00	5.00	3.1818	1.27347
تقوم الهيئات المحلية بإبلاغ المجلس التنفيذي عن المشاريع التي تقوم بها.	88	1.00	5.00	3.0909	1.28328
الصلاحيات الممنوحة للمحافظ تجاه الهيئات المحلية تضعف عملها التنموي	88	1.00	5.00	3.3182	1.10947
للاتناء السياسي اثر في تحديد العلاقة بين المحافظ ورئيس الهيئة المحلية.	88	1.00	5.00	3.7500	1.08543
هناك تغليب للمصلحة العامة إذا حصل خلاف بين المحافظ ورئيس الهيئة المحلية	88	1.00	5.00	3.6477	1.24143
هناك تنافس بين الهيئات المحلية والمحافظ على تبني الانجازات التنموية.	88	1.00	5.00	3.7727	1.05838
هل تعتبر أن لشخص المحافظ دور في تحديد العلاقة مع رؤساء الهيئات المحلية أكثر من القانون.	88	1.00	5.00	4.0795	.86065
علاقة المحافظ بالمجالس المحلية	88	1.78	5.00	3.4861	.85260

Descriptive Statistics					
	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation
هناك وضوح في علاقة المحافظ مع الهيئات المحلية.	88	1.00	5.00	3.3636	1.44780
عند اتخاذ القرارات في المجلس التنفيذي يؤخذ بالاعتبار رأي الهيئات المحلية.	88	1.00	5.00	3.1705	1.35800
تلتزم الهيئات المحلية بتنفيذ قرارات المجلس التنفيذي.	88	1.00	5.00	3.1818	1.27347
تقوم الهيئات المحلية بإبلاغ المجلس التنفيذي عن المشاريع التي تقوم بها.	88	1.00	5.00	3.0909	1.28328
الصلاحيات الممنوحة للمحافظ تجاه الهيئات المحلية تضعف عملها التنموي	88	1.00	5.00	3.3182	1.10947
للانتماء السياسي اثر في تحديد العلاقة بين المحافظ ورئيس الهيئة المحلية.	88	1.00	5.00	3.7500	1.08543
هناك تغليب للمصلحة العامة إذا حصل خلاف بين المحافظ ورئيس الهيئة المحلية	88	1.00	5.00	3.6477	1.24143
هناك تنافس بين الهيئات المحلية والمحافظ على تبني الانجازات التنموية.	88	1.00	5.00	3.7727	1.05838
هل تعتبر أن لشخص المحافظ دور في تحديد العلاقة مع رؤساء الهيئات المحلية أكثر من القانون.	88	1.00	5.00	4.0795	.86065
علاقة المحافظ بالمجالس المحلية	88	1.78	5.00	3.4861	.85260
Valid N (listwise)	88				

Descriptives

Descriptive Statistics					
	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation
مرجعية المحافظ من مجلس الوزراء الى مكتب الرئيس	88	2.00	4.50	3.1686	.40392
المجلس التنفيذي ودوره في العملية التنموية	68	1.93	5.00	3.1833	.78758
المجلس الاستشاري للمحافظة ودوره التنموي	88	1.56	5.00	2.8535	.96594
علاقة المحافظ مع الاجهزة الأمنية وأثرها التنموي	88	1.50	5.00	4.0057	.85263
علاقة المحافظ بالمجالس المحلية	88	1.78	5.00	3.4861	.85260
المجال الكلي	68	2.31	4.90	3.3749	.49730
Valid N (listwise)	68				

T-Test

Group Statistics				
	الجنس:	N	Mean	Std. Deviation
مرجعية المحافظ من مجلس الوزراء الى مكتب الرئيس	ذكر	71	3.1362	.41434
	أنثى	17	3.3039	.33456
المجلس التنفيذي ودوره في العملية التنموية	ذكر	56	3.2179	.75516
	أنثى	12	3.0222	.94466
المجلس الاستشاري للمحافظة ودوره التنموي	ذكر	71	2.9405	.92997
	أنثى	17	2.4902	1.05633
علاقة المحافظ مع الاجهزة الأمنية وأثرها التنموي	ذكر	71	4.0211	.85643
	أنثى	17	3.9412	.85937
علاقة المحافظ بالمجالس المحلية	ذكر	71	3.4570	.81618
	أنثى	17	3.6078	1.00931
المجال الكلي	ذكر	56	3.3880	.46374
	أنثى	12	3.3137	.65279

Independent Samples Test					
		t-test for Equality of Means			
		t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference
مرجعية المحافظ من مجلس الوزراء الى مكتب الرئيس	Equal variances assumed	-1.551-	86	.125	-.16777-
	Equal variances not assumed	-1.768-	29.015		-.16777-
المجلس التنفيذي ودوره في العملية التنموية	Equal variances assumed	.779	66	.439	.19563
	Equal variances not assumed	.673	14.166		.19563
المجلس الاستشاري للمحافظة ودوره التنموي	Equal variances assumed	1.747	86	.084	.45034
	Equal variances not assumed	1.614	22.314		.45034
علاقة المحافظ مع الاجهزة الأمنية وأثرها التنموي	Equal variances assumed	.346	86	.731	.07995
	Equal variances not assumed	.345	24.202		.07995
علاقة المحافظ بالمجالس المحلية	Equal variances assumed	-.653-	86	.515	-.15088-
	Equal variances not assumed	-.573-	21.283		-.15088-
المجال الكلي	Equal variances assumed	.467	66	.642	.07431
	Equal variances not assumed	.375	13.476		.07431

Oneway

Descriptives						
		N	Mean	Std. Deviation	Minimum	Maximum
مرجعية المحافظ من مجلس الوزراء الى مكتب الرئيس	31 - 40	30	3.1722	.37520	2.33	4.17
	41 - 50	41	3.2073	.40787	2.50	4.50
	أكبر من ٥٠	17	3.0686	.44899	2.00	3.50
	Total	88	3.1686	.40392	2.00	4.50
المجلس التنفيذي ودوره في العملية التنموية	31 - 40	22	3.1818	.71955	2.13	4.40
	41 - 50	33	3.2909	.84932	2.13	5.00
	أكبر من ٥٠	13	2.9128	.72285	1.93	4.00
	Total	68	3.1833	.78758	1.93	5.00
المجلس الاستشاري للمحافظة ودوره التنموي	31 - 40	30	2.9333	.97853	1.56	4.44
	41 - 50	41	2.8564	.99264	1.56	5.00
	أكبر من ٥٠	17	2.7059	.91620	1.56	4.11
	Total	88	2.8535	.96594	1.56	5.00
علاقة المحافظ مع الاجهزة الأمنية وأثرها التنموي	31 - 40	30	3.9750	.98993	1.50	5.00
	41 - 50	41	4.0366	.79758	3.00	5.00
	أكبر من ٥٠	17	3.9853	.76276	2.50	5.00
	Total	88	4.0057	.85263	1.50	5.00
علاقة المحافظ بالمجالس المحلية	31 - 40	30	3.4889	.92393	1.89	5.00
	41 - 50	41	3.4499	.78840	2.44	5.00
	أكبر من ٥٠	17	3.5686	.91699	1.78	5.00
	Total	88	3.4861	.85260	1.78	5.00
المجال الكلي	31 - 40	22	3.4109	.43211	2.31	4.16
	41 - 50	33	3.3895	.58144	2.39	4.90
	أكبر من ٥٠	13	3.2770	.37311	2.57	3.72
	Total	68	3.3749	.49730	2.31	4.90

ANOVA						
		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
مرجعية المحافظ من مجلس الوزراء الى مكتب الرئيس	Between Groups	.232	2	.116	.705	.497
	Within Groups	13.962	85	.164		
	Total	14.194	87			
المجلس التنفيذي ودوره في العملية التنموية	Between Groups	1.333	2	.667	1.077	.347
	Within Groups	40.226	65	.619		
	Total	41.559	67			
المجلس الاستشاري للمحافظة ودوره التنموي	Between Groups	.562	2	.281	.296	.744
	Within Groups	80.612	85	.948		
	Total	81.174	87			
علاقة المحافظ مع الاجهزة الأمنية وأثرها التنموي	Between Groups	.074	2	.037	.050	.951
	Within Groups	63.173	85	.743		
	Total	63.247	87			
علاقة المحافظ بالمجالس المحلية	Between Groups	.170	2	.085	.114	.892
	Within Groups	63.072	85	.742		
	Total	63.242	87			
المجال الكلي	Between Groups	.160	2	.080	.317	.729
	Within Groups	16.410	65	.252		
	Total	16.570	67			

Oneway

Descriptives						
		N	Mean	Std. Deviation	Minimum	Maximum
مرجعية المحافظ من مجلس الوزراء الى مكتب الرئيس	دبلوم أو أدنى	9	3.2222	.79057	2.00	4.50
	بكالوريوس	50	3.1200	.33846	2.50	3.83
	ماجستير	28	3.2381	.34969	2.33	4.17
	دكتوراه	1	3.1667	.	3.17	3.17
	Total	88	3.1686	.40392	2.00	4.50
المجلس التنفيذي ودوره في العملية التنموية	دبلوم أو أدنى	9	3.2370	1.01440	1.93	5.00
	بكالوريوس	38	3.2684	.71239	2.00	4.40
	ماجستير	20	3.0333	.83617	2.13	4.60
	دكتوراه	1	2.4667	.	2.47	2.47
	Total	68	3.1833	.78758	1.93	5.00
المجلس الاستشاري للمحافظة ودوره التنموي	دبلوم أو أدنى	9	2.9136	1.13417	1.56	5.00
	بكالوريوس	50	2.8133	.97498	1.56	4.78
	ماجستير	28	2.9365	.92836	1.56	4.22
	دكتوراه	1	2.0000	.	2.00	2.00
	Total	88	2.8535	.96594	1.56	5.00
علاقة المحافظ مع الاجهزة الأمنية وأثرها التنموي	دبلوم أو أدنى	9	3.9444	.81756	2.50	5.00
	بكالوريوس	50	4.0950	.90052	1.50	5.00
	ماجستير	28	3.8304	.76695	3.00	5.00
	دكتوراه	1	5.0000	.	5.00	5.00
	Total	88	4.0057	.85263	1.50	5.00
علاقة المحافظ بالمجالس المحلية	دبلوم أو أدنى	9	3.8025	.89715	2.67	5.00
	بكالوريوس	50	3.5667	.93940	1.78	5.00
	ماجستير	28	3.2540	.62916	2.67	5.00
	دكتوراه	1	3.1111	.	3.11	3.11
	Total	88	3.4861	.85260	1.78	5.00
المجال الكلي	دبلوم أو أدنى	9	3.4240	.65088	2.59	4.90
	بكالوريوس	38	3.4155	.47391	2.31	4.24
	ماجستير	20	3.2869	.49100	2.55	4.03

	دكتوراه	1	3.1489	.	3.15	3.15
	Total	68	3.3749	.49730	2.31	4.90

ANOVA						
		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
مرجعية المحافظ من مجلس الوزراء الى مكتب الرئيس	Between Groups	.279	3	.093	.562	.642
	Within Groups	13.915	84	.166		
	Total	14.194	87			
المجلس التنفيذي ودوره في العملية التنموية	Between Groups	1.265	3	.422	.670	.574
	Within Groups	40.294	64	.630		
	Total	41.559	67			
المجلس الاستشاري للمحافظة ودوره التنموي	Between Groups	1.035	3	.345	.361	.781
	Within Groups	80.139	84	.954		
	Total	81.174	87			
علاقة المحافظ مع الاجهزة الأمنية وأثرها التنموي	Between Groups	2.282	3	.761	1.048	.376
	Within Groups	60.965	84	.726		
	Total	63.247	87			
علاقة المحافظ بالمجالس المحلية	Between Groups	2.875	3	.958	1.333	.269
	Within Groups	60.368	84	.719		
	Total	63.242	87			
المجال الكلي	Between Groups	.290	3	.097	.380	.768
	Within Groups	16.280	64	.254		
	Total	16.570	67			

Oneway

Descriptives

		N	Mean	Std. Deviation	Minimum	Maximum
مرجعية المحافظ من مجلس الوزراء الى مكتب الرئيس	6 - 10	16	3.2500	.37515	2.50	4.17
	11 - 15	37	3.2523	.36350	2.67	4.50
	أكثر من ١٥	35	3.0429	.43413	2.00	3.67
	Total	88	3.1686	.40392	2.00	4.50
المجلس التنفيذي ودوره في العملية التنموية	6 - 10	14	2.8762	.75780	2.13	4.13
	11 - 15	27	3.4988	.74704	2.13	5.00
	أكثر من ١٥	27	3.0272	.75747	1.93	4.60
	Total	68	3.1833	.78758	1.93	5.00
المجلس الاستشاري للمحافظة ودوره التنموي	6 - 10	16	2.4792	1.06475	1.56	4.22
	11 - 15	37	3.2613	.93007	1.56	5.00
	أكثر من ١٥	35	2.5937	.80932	1.56	4.22
	Total	88	2.8535	.96594	1.56	5.00
علاقة المحافظ مع الاجهزة الأمنية وأثرها التنموي	6 - 10	16	3.9063	1.11009	1.50	5.00
	11 - 15	37	4.0405	.77171	3.00	5.00
	أكثر من ١٥	35	4.0143	.82458	2.50	5.00
	Total	88	4.0057	.85263	1.50	5.00
علاقة المحافظ بالمجالس المحلية	6 - 10	16	3.7083	1.06255	2.22	5.00
	11 - 15	37	3.4535	.75740	1.89	5.00
	أكثر من ١٥	35	3.4190	.85179	1.78	5.00
	Total	88	3.4861	.85260	1.78	5.00
المجال الكلي	6 - 10	14	3.1998	.60808	2.31	4.24
	11 - 15	27	3.5940	.42624	2.55	4.90
	أكثر من ١٥	27	3.2466	.43278	2.39	4.03
	Total	68	3.3749	.49730	2.31	4.90

ANOVA						
		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
مرجعية المحافظ من مجلس الوزراء الى مكتب الرئيس	Between Groups	.918	2	.459	2.940	.068
	Within Groups	13.276	85	.156		
	Total	14.194	87			
المجلس التنفيذي ودوره في العملية التنموية	Between Groups	4.666	2	2.333	2.110	0.07
	Within Groups	36.893	65	.568		
	Total	41.559	67			
المجلس الاستشاري للمحافظة ودوره التنموي	Between Groups	10.757	2	5.379	6.493	.002
	Within Groups	70.417	85	.828		
	Total	81.174	87			
علاقة المحافظ مع الاجهزة الأمنية وأثرها التنموي	Between Groups	.206	2	.103	.139	.871
	Within Groups	63.041	85	.742		
	Total	63.247	87			
علاقة المحافظ بالمجالس المحلية	Between Groups	.987	2	.493	.674	.512
	Within Groups	62.255	85	.732		
	Total	63.242	87			
المجال الكلي	Between Groups	2.170	2	1.085	4.897	.010
	Within Groups	14.400	65	.222		
	Total	16.570	67			

Homogeneous Subsets

المجلس الاستشاري للمحافظة ودوره التنموي			
Scheffe ^{a, b}			
سنوات الخبرة:	N	Subset for alpha = 0.05	
		1	2
6 - 10	16	2.4792	
أكثر من ١٥	35	2.5937	
11 - 15	37		3.2613
Sig.		.905	1.000
Means for groups in homogeneous subsets are displayed.			
a. Uses Harmonic Mean Sample Size = 25.403.			

المجلس الاستشاري للمحافظة ودوره التنموي			
Scheffe ^{a,b}			
سنوات الخبرة:	N	Subset for alpha = 0.05	
		1	2
6 - 10	16	2.4792	
أكثر من ١٥	35	2.5937	
11 - 15	37		3.2613
Sig.		.905	1.000
Means for groups in homogeneous subsets are displayed.			
a. Uses Harmonic Mean Sample Size = 25.403.			
b. The group sizes are unequal. The harmonic mean of the group sizes is used. Type I error levels are not guaranteed.			

المجال الكلي			
Scheffe ^{a,b}			
سنوات الخبرة:	N	Subset for alpha = 0.05	
		1	2
6 - 10	14	3.1998	
أكثر من ١٥	27	3.2466	3.2466
11 - 15	27		3.5940
Sig.		.950	.068
Means for groups in homogeneous subsets are displayed.			
a. Uses Harmonic Mean Sample Size = 20.618.			
b. The group sizes are unequal. The harmonic mean of the group sizes is used. Type I error levels are not guaranteed.			

T-Test

Group Statistics				
	المسمى الوظيفي:	N	Mean	Std. Deviation
مرجعية المحافظ من مجلس الوزراء الى مكتب الرئيس	مدير	78	3.1603	.42082
	مدير عام	10	3.2333	.23831

المجلس التنفيذي ودوره في العملية التنموية	مدير	58	3.1954	.78672
	مدير عام	10	3.1133	.83151
المجلس الاستشاري للمحافظة ودوره التنموي	مدير	78	2.8490	.94450
	مدير عام	10	2.8889	1.17706
علاقة المحافظ مع الاجهزة الأمنية وأثرها التنموي	مدير	78	4.0064	.80479
	مدير عام	10	4.0000	1.21906
علاقة المحافظ بالمجالس المحلية	مدير	78	3.4786	.84834
	مدير عام	10	3.5444	.93029
المجال الكلي	مدير	58	3.3782	.48945
	مدير عام	10	3.3560	.56871

Independent Samples Test					
		t-test for Equality of Means			
		t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference
مرجعية المحافظ من مجلس الوزراء الى مكتب الرئيس	Equal variances assumed	-.536-	86	.593	-.07308-
	Equal variances not assumed	-.820-	17.311		-.07308-
المجلس التنفيذي ودوره في العملية التنموية	Equal variances assumed	.302	66	.763	.08207
	Equal variances not assumed	.290	11.948		.08207
المجلس الاستشاري للمحافظة ودوره التنموي	Equal variances assumed	-.122-	86	.903	-.03989-
	Equal variances not assumed	-.103-	10.539		-.03989-
علاقة المحافظ مع الاجهزة الأمنية وأثرها التنموي	Equal variances assumed	.022	86	.982	.00641
	Equal variances not assumed	.016	10.030		.00641

علاقة المحافظ بالمجالس المحلية	Equal variances assumed	-.229-	86	.820	-.06581-
	Equal variances not assumed	-.213-	11.007		-.06581-
المجال الكلي	Equal variances assumed	.129	66	.898	.02216
	Equal variances not assumed	.116	11.416		.02216

Reliability

Scale: ALL VARIABLES

Case Processing Summary			
		N	%
Cases	Valid	68	77.3
	Excluded ^a	20	22.7
	Total	88	100.0

a. Listwise deletion based on all variables in the procedure.

Reliability Statistics	
Cronbach's Alpha	N of Items
.915	43

الفهارس
فهرس الجداول

الصفحة	الجدول	الرقم
٨٤	توزيع أفراد العينة بحسب متغير الجنس.	١.٣
٨٥	توزيع أفراد العينة بحسب متغير العمر.	٢.٣
٨٥	توزيع أفراد العينة بحسب متغير المستوى التعليمي	٣.٣
٨٦	توزيع أفراد العينة بحسب متغير عدد سنوات الخدمة	٤.٣
٨٦	توزيع أفراد العينة بحسب متغير المسمى الوظيفي	٥.٣
٨٧	المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية، ودرجة الاستجابة لاستجابات الموظفين حول تأثير المحافظ على العملية التنموية في حدود محافظته كونه ممثلاً لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية.	١.٤
٩٠	المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية، ودرجة الاستجابة لاستجابات الموظفين حول المجلس التنفيذي ودوره في العملية التنموية	٢.٤
٩٢	المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية، ودرجة الاستجابة لاستجابات الموظفين حول المجلس الاستشاري للمحافظة ودوره التنموي	٣.٤
٩٣	المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية، ودرجة الاستجابة لاستجابات الموظفين حول علاقة المحافظ مع الاجهزة الأمنية وأثرها التنموي	٤.٤
٩٥	المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية، ودرجة الاستجابة لاستجابات الموظفين حول علاقة المحافظ بالمجالس المحلية	٥.٤
٩٧	المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية واستجابات أفراد العينة في مجالات الدراسة والمجال الكلي	٦.٤
٩٩	جدول نتائج اختبارات (ت) (T-Test) لإجابات أفراد العينة وفقاً لمتغير الجنس	٧.٤
١٠٢	المتوسطات الحسابية لاستجابات أفراد العينة تعزى لمتغير العمر.	٨.٤
١٠٢	نتائج اختبارات تحليل التباين (ANOVA) في استجابات أفراد العينة وفقاً لمتغير العمر	٩.٤
١٠٤	المتوسطات الحسابية لاستجابات أفراد العينة تعزى لمتغير المستوى التعليمي	١٠.٤
١٠٥	جدول نتائج اختبارات تحليل التباين (ANOVA) في استجابات أفراد العينة وفقاً لمتغير المستوى التعليمي	١١.٤

١٠٧	المتوسطات الحسابية لاستجابات أفراد العينة عن مكانة المحافظ في التنظيم الإداري الفلسطيني والصلاحيات الممنوحة له وتأثير ذلك على دوره في التنمية.	١٢.٤
١٠٧	نتائج اختبارات تحليل التباين (ANOVA) في استجابات أفراد العينة وفقاً لمتغير عدد سنوات الخبرة في المؤسسة	١٣.٤
١١٠	نتائج اختبارات (ت) (T-Test) لإجابات أفراد العينة وفقاً لمتغير المسمى الوظيفي	١٤.٤

فهرس الملاق

الصفحة	الملق	الرقم
١٣٠	هيكلية المحافظه	ملق ١
١٣٨	قرار رقم ٧٤ لسنة ٢٠٠٣	ملق ٢
١٣٩	قرار رقم ٢٩ لسنة ٢٠٠٥	ملق ٣
١٤٠	قرار رقم ٣٩ لسنة ٢٠٠٥	ملق ٤
١٤١	مرسوم رئاسي رقم ١٥ بشأن اجتماعات الموظفين	ملق ٥
١٤٣	مرسوم رئاسي رقم ١ لسنة ٢٠٠٦	ملق ٦
١٤٤	مرسوم رئاسي رقم ٢ لسنة ٢٠٠٦	ملق ٧
١٤٦	مرسوم رئاسي رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٣	ملق ٨
١٤٨	الاستبانه	ملق ٩
١٥٣	دليل مقابله المحافظين	ملق ١٠
١٥٤	المحكمن	ملق ١١
١٥٥	قانون مكافئات ورواتب اعضاء المجلس التشريعي واطباء الحكومه والمحافظين	ملق ١٢
١٦١	الفة تعيين محافظ وصلاحياته في بعض الدول المحيطه	ملق ١٣
١٦٨	التليل الاحصائي	ملق ١٤

الصفحة	الموضوع	الرقم
ب	إقرار	
ج	شكر وعرهان	
د	تعريفات	
و	ملخص	
ز	Abstract	
١	الفصل الاول: خلفية الدراسة	
١	المقدمة	1.1
٢	مشكلة الدراسة	2.1
٢	مبررات الدراسة	3.1
٢	أهمية الدراسة	4.1
٣	أهداف الدراسة	5.1
٣	أسئلة الدراسة	6.1
٤	فرضيات الدراسة	7.1
٦	الفصل الثاني: الإطار النظري والدراسات السابقة	
٦	التقسيمات الإدارية في فلسطين	1.2
٦	التقسيمات الإدارية خلال الحكم العثماني	1.1.2
٧	التقسيمات الإدارية خلال فترة الانتداب البريطاني	2.1.2
٩	التقسيمات الإدارية خلال الحكم الأردني والمصري	3.1.2
٩	التقسيمات الإدارية خلال فترة الاحتلال الإسرائيلي	4.1.2
١٢	التقسيمات الإدارية خلال حكم السلطة الوطنية الفلسطينية	5.1.2
١٦	آلية تعيين المحافظ في السلطة الوطنية الفلسطينية	2.2
١٧	مرجعية المحافظ في السلطة الوطنية الفلسطينية	3.2
١٨	علاقة المحافظ مكتب الرئيس	4.2
٢٠	علاقة المحافظ مع مجلس الوزراء ومكاتب الوزارات في محافظته	5.2
٢٣	دور المحافظ في القوانين الاردنيه قبل عام ١٩٦٧	6.2

٢٩	الدور التنموي للمحافظ بصفته رئيس اللجنة الامنية	7.2
٣٠	رواتب المحافظين ومكافآتهم وتقاعدهم	8.2
٣٢	دور المحافظ في القوانين التي صدرت فترة السلطة الوطنية الفلسطينية	9.2
٣٤	مراحل إقرار مشروع قانون التشكيلات الاداريه في السلطة الوطنية الفلسطينية	10.2
٣٨	علاقة المحافظ مع الهيئات المحلية في محافظته	11.2
٤٢	المراسيم والقرارات الرئاسية بخصوص المحافظين	12.2
٤٥	دور المحافظ في إعداد الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية	13.2
٤٦	الهيكلية الموحدة للمحافظات	14.2
٤٩	المجاس التنفيذي	1.14.2
٥١	المجلس الاستشاري	2.14.2
٥٢	الاستراتيجيه الوطنية للحكم الإداري الفلسطيني المقترحة	15.2
٥٩	الحكمانية	16.2
٦١	المركزية واللامركزية	17.2
٦٢	المركزية الاداريه	1.17.2
٦٥	اللامركزية الاداريه	2.17.2
٦٧	الإدارة المحلية والحكم المحلي	18.2
٦٧	الإدارة المحلية	1.18.2
٦٨	الحكم المحلي	2.18.2
٧١	الفرق بين الحكم المحلي والاداره المحلية	3.18.2
٧٢	التنمية	19.2
٧٤	الدراسات السابقة	20.2
٨١	الفصل الثالث: منهجية الدراسة وإجراءاتها	
٨١	المقدمة	1.3
٨١	إجراءات تطبيق الدراسة	2.3
٨٢	منهج الدراسة	3.3
٨٢	اداة الدراسة	4.3
٨٣	مجتمع الدراسة	5.3
٨٣	عينة الدراسة	6.3

الصفحة	الموضوع	الرقم
٨٣	متغيرات الدراسة	7.3
٨٤	المعالجة الاحصائية	8.3
٨٤	خصائص عينة الدراسة	9.3
٨٧	الفصل الرابع: عرض النتائج ومناقشتها	
٨٧	عرض النتائج ومناقشتها	1.4
١١٥	الفصل الخامس: الاستنتاجات والتوصيات	
١١٥	الاستنتاجات	1.5
١١٩	التوصيات	2.5
١٢١	المقترحات البحثية	3.5
١٢٢	قائمة المصادر والمراجع	
١٣٠	الملاحق	
١٩٠	الفهارس	
١٩٠	فهرس الجداول	
١٩٢	فهرس الملاحق	
١٩٣	فهرس المحتويات	