



جامعة القدس
عمادة الدراسات العليا
معهد التنمية المستدامة

دمج الهيئات المحلية الفلسطينية "الضرورة ومصاعب التطبيق"

رأى نبيه فارس البرغوثي

المشرف : د . عبد الناصر مكي

رسالة ماجستير

القدس - فلسطين

1434هـ / 2013 م

دمج الهيئات المحلية الفلسطينية " الضرورة ومصاعب التطبيق "

إعداد

رائد نبيه فارس البرغوثي

بكالوريوس إدارة وإقتصاد - جامعة القدس المفتوحة - فلسطين

المشرف: د. عبد الناصر مكي

قدمت هذه الدراسة إستكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في
التنمية الريفية المستدامة - مسار بناء المؤسسات وتنمية الموارد البشرية -
معهد التنمية المستدامة - جامعة القدس

1434هـ / 2013م



جامعة القدس
عمادة الدراسات العليا
معهد التنمية المستدامة - بناء مؤسسات

إجازة الرسالة

دمج الهيئات المحلية الفلسطينية " الضرورات ومصاعب التطبيق "

إعداد: رائد نبيه فارس البرغوثي

الرقم الجامعي: 20812352

المشرف: د. عبد الناصر مكي

نوقشت هذه الرسالة وأجيزت بتاريخ / / 2013 من قبل أعضاء لجنة المناقشة المدرجة
أسمائهم وتواقيعهم:

1. رئيس لجنة المناقشة: د. عبد الناصر مكي
التوقيع:.....
2. ممتحنا داخليا: د. عبد الوهاب الصباغ
التوقيع:.....
3. ممتحنا خارجيا: د. عبد الرحمن التميمي
التوقيع:.....

القدس - فلسطين

1434هـ / 2013م

إهداء

إلى أخي وصديقي الذي لولا تشجيعه وإحاحه المتواصل حتى عبر الرسائل القصيرة التي تتسرب مع زواره لما كنت الآن أنهي هذا المتطلب لرسالة الماجستير، إلى القائد الذي تقدم الصفوف، إلى القائد الذي حمى بروحه وضميره وعذاباته الشهيد الراحل ياسر عرفات، إلى الأب والأخ والصديق لكل الناس، إلى الذي حول زنزانة إلى جامعة للعلم ومناراً لشعبه إلى القائد مروان البرغوثي أبا القسام والى كل أسرى الحرية في باسئيلات الاحتلال ، وقبلهم وقبل الجميع، إلى روح الصديق وزميل الدراسة الشهيد حسن القاضي وكل شهداء نضالنا الوطني الممتد منذ عشرات السنين.

إلى روح والدي الطاهره الذي كان يُمني نفسه بهذا اليوم

إلى والدتي الغالية

إلى أسرتي جميعا

إلى زملائي في مجلس محلي ابو ديس الذين لم ييخلوا بجهدهم ومساعدتهم

والى ابني الأصغر الحبيب مصطفى

لهؤلاء جميعا أهدى هذا العمل

رائد نبيه فارس البرغوثي

إقرار

أقر أنا معد هذه الرسالة بأنها قُدمت لجامعة القدس، لنيل درجة الماجستير، وأنها نتيجة أبحاثي، الخاصة بإستثناء ما تمت الإشارة له حينما ورد، وأن هذه الرسالة أو أي جزء منها، لم يُقدم لنيل درجة لأي جامعة أو معهد.

التوقيع:.....

رائد نبيه فارس البرغوثي

التاريخ:.....

شكر وعرّفان

بسم الله الرحمن الرحيم

كل الشكر والعرّفان والإمتنان لكل من ساهم وساعد في إتمام هذا البحث، الأساتذة الأفاضل في جامعة القدس والأصدقاء الذين حكموا الإستمارة، والفريق العزيز الذي وزعها وجمعها، والى أسرتي وعائلي الكريمة ، وزملائي في العمل ، والى العزيز د . عبد الناصر مكة الذي لولا إلحاحه ومثابرتة وتوجيهاته لما خرج هذا العمل بطلتة التي افخر بها .

الى كل هؤلاء كل المحبة والشكر والعرّفان

رائد نبيه فارس البرغوثي

التعريفات والمصطلحات

- تجمع الهيئات : يقصد به التجمعات السكانية المتقاربة جغرافيا والتي تتداخل حدودها، وتتشارك في بعض الخدمات ويمكن إداريا وفنيا إجراء دمج لهيئاتها المحلية في بلدية مشتركة .
- الهيئات المحلية : وحدة الحكم المحلي في نطاق جغرافي وإداري معين .(قانون رقم 1 لسنة 1997 بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية ، 1997)
- المجالس المحلية : هيئات محلية جرى إستحداثها فقط في محافظة القدس لأسباب سياسية وهي توازي في صلاحياتها البلديات، وتخضع لتصنيف البلديات المقر من قبل الوزارة .
- الوزارة : أينما وردت تعني وزارة الحكم المحلي .(قانون رقم 1 لسنة 1997 بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية ، 1997)
- الوزير : وزير الحكم المحلي .(قانون رقم 1 لسنة 1997 بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية ، 1997)
- الدمج : يقصد به حل هيئات محلية قائمة ودمجها في بلدية موحدة.
- سياسة واستراتيجيات الدمج : وهي وثيقة من الوثائق التي تم إعدادها لصالح وزارة الحكم المحلي من قبل مستشار أجنبي وهي وثيقة لم تترجم حتى الآن وهي أحد ملاحق هذا البحث.
- دليل دمج الهيئات المحلية : دليل تم إعداده من قبل وزارة الحكم المحلي وهو يوضح أهداف الدمج ومراحل تنفيذ عملية الدمج.
- نظام دمج الهيئات المحلية : نظام غير مصدق من أية جهة كانت مع أنه يشكل المرجعية القانونية لعمليات الدمج التي تمت.(ملحق رقم 2:2)
- مجالس الخدمات المشتركة : تشكيل إداري يجمع مجموعة من الهيئات المحلية المتقاربة لتقديم خدمات مشتركة محكوم بنظام لتحديد شكل تمثيل وحقوق وواجبات الهيئات المحلية المشاركة ويتم استحداثها بموجب النظام الاساسي لمجالس الخدمات المشتركة رقم 1 لسنة 2006 .
- التجمع السكاني : أي تجمع يسكنه مجموعة من الناس وله إسم يميزه عن غيره من التجمعات وله شخصية الاعتبارية وهيئة المحلية . (قانون رقم 1 لسنة 1997 بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية ، 1997)

الملخص

أُجريت هذه الدراسة في الفترة الواقعة بين شهري ايار عام 2012 وكانون الثاني من العام 2013، واستهدفت الدراسة أربع تجارب لدمج الهيئات المحلية الفلسطينية التي تعتبر بمقاييس وزارة الحكم المحلي من أهم وأكبر عمليات الدمج التي أقدمت عليها الوزارة.

واهتمت الدراسة بقياس نجاح عمليات الدمج في تحسين مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين، وإسهام العملية في خلق واقع حاضن للتنمية المستدامة ويوفر البنى والهيكل الإقتصادية الملائمة لها، ومدى اسهام الدمج في تعزيز المشاركة المجتمعية في ادارة شؤونهم المحلية، بالإضافة الى ذلك هدفت الدراسة الى قياس صحة الإجراءات التي قامت بها الوزارة والتحصيرات التي سبقت عملية الدمج والأهم من ذلك هو التعرف على المعوقات والمصاعب التي يعتقد المواطنون بأنها تعترض نجاح سياسة الدمج وتقوض فرص نجاحها حاضراً ومستقبلاً.

غطت الدراسة أربعة تجارب دمج في كل من محافظة الخليل وجنين وطولكرم وهي بلديات الياسرية في الخليل والكفريات في طولكرم وبلديتي المتحدة ومرج بن عامر في جنين، وقد تكون مجتمع الدراسة من مجموع سكان هذه البلديات والذين يبلغ تعدادهم ما يقارب 60 ألف نسمة وتم اختيار عينة ممثلة باستخدام أسلوب العينة العشوائية الطبقية وبنسبة تقارب 1.2% من عدد السكان بواقع 760 شخص وهي عينة ملائمة لهذا النوع من الدراسات حيث ان مجتمع العينة متجانس إلى حد كبير.

وقد تم استخدام المنهج الوصفي التحليلي لإجراء هذه الدراسة باستخدام الأستبانة كأداة بحثية والتي تم تحكيمها من قبل مجموعة من المختصين وإجراء التعديلات الواجبة عليها ومن ثم تم التأكد من ثباتها باستخدام معادلة كرونباخ الفا للإتساق الداخلي حيث كان معامل الثبات الكلي للإستبانة 0.961 وتم تحليل ومعالجة مخرجات الإستبانة باستخدام البرنامج الاحصائي (SPSS).

وقد أظهرت نتائج الدراسة أن دمج الهيئات المحلية لم يؤدي الى تحسين مستوى الخدمات المقدمة في البلديات المدمجة ولم يساهم في تقديم خدمات جديدة، ولم تساهم البلديات المدمجة في توفير بيئة إقتصادية ملائمة لتشجيع الاستثمار والتأسيس لعملية تنمية مستدامة، ولم يتحقق في البلديات المدمجة توسيع لقاعدة المواطنين المشاركين في الانتخابات وفعاليات وانشطة البلدية، بل خلافاً لذلك أدت إلى مقاطعات واسعة بين المواطنين في الترشح والانتخاب ولم تعزز من روح العمل المشترك بين مواطني

الهيئات المشتركة وأثارت نعرات وحساسيات من شأنها الإضرار بمفهوم العمل المشترك لسنوات طويلة قادمة.

وأكدت نتائج الدراسة أن هناك فشل واضح في إجراءات الدمج أهمها عدم أعداد الأنظمة والتشريعات اللازمة التي تحكم الاجراء، وعدم إستشارة المجتمعات المحلية ومشاركتها في إتخاذ قرار الدمج، وعدم التحضير الكافي له على كافة المستويات الرسمية والمحلية، وقد أبدى ما يقارب 50% ممن وقعت عليهم الدراسة رفضهم المبدئي لعملية الدمج جملةً وتفصيلاً، في حين يرى أكثر من 60% منهم ضرورة البقاء في مجالس الخدمات المشتركة والاستمرار في الهيئات المحلية كما كانت قبل المدمج. كما أكدت النتائج وجود عوائق ومتاعب هامة تحول دون نجاح تجربة الدمج أهمها تجاهل رأي المجتمعات المحلية وفرض العملية بقرار من مجلس الوزراء دون تحضير ملائم، الأمر الذي رتب معارضة واسعة للفكرة وللتطبيق ورتب نزاعات حادة بين عائلات البلدة الواحدة من جهة وبين القرى المدمجة من جهة أخرى حيث وصلت النزاعات الى حدودٍ خطيرة وصلت حد الاحتكاك.

وقدمت الدراسة عدد من التوصيات أو المقترحات العامة التي من شأنها إنجاح المشروع لأهميته، ولوضعه في سياقه القانوني الواجب، وفي سياقه الوطني باعتباره أحد التطلعات الوطنية للنهوض بقطاع الحكم المحلي الفلسطيني، ومقترحات من شأنها تعزيز المشاركة المجتمعية ومنظمات المجتمع المدني في أنشطة وفعاليات الحكم المحلي والبلديات المنوي دمجها، ووسائك ضمان تأييد المجتمعات المحلية للعمل المشترك بما في ذلك الاندماج في بلديات كبيرة.

وفي المجال البحثي فإنه يُنصح بدراسة العوامل المختلفة وبالتفاصيل لحالة الرفض التي واجهت عملية الدمج في البلديات المستهدفة بهذا البحث وغيرها، للوقوف على العوامل والأسباب التي أدت الى حشد قطاعات واسعة من المواطنين لمقاطعة الانتخابات والخروج في جنازات رمزية يوم الانتخابات تعبيراً عن رفضهم لمشروع الدمج، ومعالجة هذه الحالات موضعياً بشكل ديمقراطي واعي يقوم أساساً على تفهم الاسباب والقيام بالتدخلات الايجابية اللازمة للخروج من الأزمة.

Palestinian Integration Of Local Councils "Necessity And Difficulties Of Application".

**Prepared by ; Raed Nabeeh Barghouthi
Supervisor ; Dr.Abed Al Naser Maki**

Abstract:

This study was conducted within the period from May,2012 and January,2013.The study targeted four experiments for integrating the Palestinian local councils which ,as measured by the Ministry of local Government, are considered the most important and the greatest operations of integration which were executed by the Ministry.

The study, was concerned with measuring the impact of integration operation on the improvement of the level of services provided to the citizens, the contribution of the operation in creating an incubating situation for the sustainable development ,providing infrastructures and economic structures suitable for it, and to what extent the integration contributed to enhancing the community participation in their local affairs. In addition to this, the study aimed to measure the correctness of the procedures made by the Ministry and the preparations which preceded the process of integration.But more important than this is to know the obstacles and difficulties which confront the success of the integration policy ,as believed by the citizens ,and undermine the opportunities of its success at present and in the future.

The study covered four experiments of integration in the governorates of Hebron ,Jenin, and Tulkarm. Those experiments covered the municipalities of Yaseria in Hebron ,Al Kafriat in Tulkarm and the Al-Muttaheda and Marj Ibn Amer in Jenin. The study community consisted of all the populations of these municipalities whose number amounts to about Sixty Thousand (60000) people.The representative sample was selected by using the method of Class Random Sample with about 1.2% of the population , about 760 persons.This is a sample appropriate for this type of studies as the sample community is homogeneous to a great extent.

The descriptive analytical methodology was used in conducting the study by using the questionnaire as a research tool which was judged by a group of specialists and necessary amendments were made on it. Then its constance was assured by using Cranpach Alpha Equation for internal consistency as the total constance coefficient of the questionnaire was analyzed and processed by using the statistical program (SPSS).

The results of the study showed that the integration of the local councils did not lead to improve the level of the services provided to the integrated municipalities ,nor contributed to provide new services. The integrated municipalities did not contribute to provide an economic environment suitable for promoting investment and setting bases for a developmental sustainable process.Also ,the expansion of the base of the citizens who participated in the elections events and activities of the integrated municipalities was not achieved.But on the contrary ,that process led to large boycotts among the citizens in candidature and election and it did not enhance the joint work spirit among the citizens of the joint councils that harm the approach of joint work for long coming years.

The results of the study confirmed that there is clear failure in the procedures of integration ,the most important of which are the following: not preparing the necessary regulations and legislations which govern the procedures , not consulting the local

communities nor involving them in taking the decision of integration ,and not preparing for the integration sufficiently at all official and local levels. About 50% of those who were included in the study expressed their preliminary refusal of the process of integration as a whole ; while more than 60% of them see that it is necessary to remain in the joint services councils and continue in the local councils as they were before the integration.The results also confirmed that there are important obstacles and problems that hinder the success of the integration experiments , the most important of which are the following:ignoring the opinion of the local communities ,imposing the process with a decision of the Council of Ministers without preparation for the action as this caused large opposition against the idea and its application, and caused acute disputes among the families of the one town on one hand ,and among the integrated villages on the other ; the disputes reached dangerous limits that reached to the extent of conflict.

The study presented a number of recommendations or general suggestions that may make the whole project succeed because of its importance and to put in it's necessary legal context and in its national context as it is one of the national aspirations to rise up the Palestinian local government sector , as well as suggestions that may enhance the participation of community and of NGOs in the activities and events of local government and municipalities that are intended to be integrated and the methods of ensuring the support of local communities to joint work including integration into large municipalities. In the search field it is advised to study the different factors and details of the case of refusal which confronted the process of integration in the target municipalities in that research and others. so as to know the factors and reasons that lead to mobilizing large sectors of citizens to boycott the elections and go out in symbolic funerals on the day of elections to express their refusal against the project of integration , and to objectively handle these cases in an aware democratic manner based on understanding the reasons and make positive inter ventions which help inputtingan end for the crisis

الفصل الأول

خلفية الدراسة

1.1 مقدمة

العديد من دول العالم، وبعد أن ترسخت مفاهيم أهمية السلطات المحلية ودورها في إحداث التنمية المحلية من جهة وعلى المستوى الوطني من جهة أخرى، وذلك أثر التوسع الكبير في صلاحياتها في المجالات الاجتماعية والاقتصادية والصحية والتعليمية بالإضافة إلى العدد الكبير من الخدمات الأساسية التي توفرها والتي لا يمكن الحديث عن مجتمع بشري بدونها في هذا العصر، لهذه الأسباب وغيرها أقدمت العديد من دول العالم إلى إعادة هيكلة قطاع الحكم المحلي، ويجري بشكل متواصل مراجعة وتقييم تجارب الحكم المحلي على المستوى المحلي والعالمي لاغناء هذه التجارب وتطويرها بما يمكنها من القيام بمسؤولياتها المتعاضمة دوماً.

يجري هذا في أكثر الدول تقدماً وإزدهاراً كاليابان ودول أوروبا وغيرها كما هو الحال أيضاً في الدول النامية كتركيا ومصر والاردن ، فدائماً هناك ما يمكن إضافته لتحسين كفاءة وفاعلية الهيئات المحلية في تقديم خدماتها والاضطلاع بمسؤولياتها التنموية.

إن إعادة هيكلة قطاع الحكم المحلي تعني بالإضافة الى ما يرافقها من تطوير للنظم والقوانين التي تعزز من اللامركزية في إدارة هذا القطاع عبر إعطاء هيئات الحكم المحلي المزيد من الصلاحيات والاستقلال عن السلطة المركزية، فانها تعني إحداث تغيير في خارطة قطاع الحكم المحلي ليشمل تغيير في حدود ووجد بعض الهيئات المحلية أو معظمها وذلك بالغاء أعداد كبيرة من الهيئات الصغيرة ودمج المتقارب منها في بلدية موحدة أو ضمها لبلدية قائمة. كما هو الحال في الاردن مثلاً حيث "

قامت وزارة البلديات عام 2001 باعداد وتنفيذ خطة إستراتيجية شاملة لاصلاح البلديات وإعادة هيكلتها وتطويرها في المجالات الادارية والمالية والتشريعية، ونتيجة لهذه الخطة فقد تقلص عدد الهيئات المحلية من 328 هيئة الى 99 بلدية فقط، وتقليص عدد مجالس الخدمات المشتركة من 44 مجلس الى 22 مجلساً. (جرادات، 2002).

إن العدد الكبير لهيئات الحكم المحلي الفلسطيني والذي بلغ 483 هيئة محلية وعشرات المجالس المشتركة يشكل عبء حقيقية أمام تطور هذا القطاع الحيوي، وذلك بسبب أن الغالبية العظمى من هذه الهيئات هي مجالس قروية صغيرة، تفتقد لكافة المقومات التي تؤهلها لقيادة عملية تنمية حقيقية في تجمعاتها، فهي غي قادرة في الغالب من تقديم الحد الأدنى من الخدمات الأساسية، ومواردها المختلفة بالكاد تغطي النفقات التشغيلية، ومساحات الأراضي المتاحة تعيق تخصيص ما يلزم للمشاريع التنموية المختلفة، بالإضافة الى عجزها الاداري وإفتقاد غالبية هذه الهيئات للموظفين الدائمين وتدني كفاءة موظفيها.

هذه العوامل بالإضافة إلى الملاحظات التي يبديها شركاء وزارة الحكم المحلي الداعمين لقطاع الحكم المحلي حول ضرورة تقليص هذا العدد والاستفادة من تجارب دول عدة تم الاطلاع على تجربتها من خلال زيارات وفود الوزارة والهيئات المحلية لهذه الدول، كل ذلك دفع وزارة الحكم المحلي الى تبني هذه السياسة وإعداد ما تعتقد الوزارة بأنه واجب لتنفيذها، وإعتمدت الوزارة على مجموعة كبيرة من الدراسات والتقارير والأبحاث الذي أكدت أن قطاع الحكم المحلي الفلسطيني بواقعة الحالي لا يمكن له أن يتطور بالاتجاه الذي يمكنه من المساهمة في تنمية مستدامه، جاء ذلك في التقرير التشخيصي الذي تم اعداده من قبل برنامج الامم المتحدة الانمائي عام 2003 وكذلك وفي ورقة سياسة وإستراتيجية دمج الهيئات المحلية.

باشرت وزارة الحكم المحلي تنفيذ سياسة دمج الهيئات المحلية قبل إعداد هذه الوثاق عام 2005 وهي تواصل جهودها ومساعدتها لتحقيق ما تم اقراره في الخطة الاستراتيجية للوزارة والقاضي بتبني سياسة الدمج أينما امكن ذلك، وهي بناءً على ذلك نفذت عمليات دمج أخرى كما هو موضح في ملحق البلديات المندمجة.

هذه السياسة ووجهت بالرفض القاطع من قبل بعض التجمعات وشكك البعض بالنوايا التي تقف خلفها، مدعين انها لا تساعد في حل المشكلات القائمة بقدر ما تسبب مشكلات جديدة، وقد عبر الراضون لسياسة الدمج عن رفضهم بوسائل مختلفة منها تقديم العرائض لمجلس الوزراء، والاعتصام

أمام مقر مجلس الوزراء وإقامة خيام إعتصام والتظاهر وتنظيم المسيرات المعارضة، والتوجه لمحكمة العدل بدعاوي لابطال قرارات الدمج.

تسعى هذه الدراسة الى الوقوف على ايجابيات عملية الدمج والاسباب الحقيقية التي تدفع نسبة من المواطنين وحتى التجمعات من معارضة هذه السياسة، وفهم الادعاءات القائلة بأن الدمج يولد مشكلات جديدة بدلا من أن يشكل رافعة من روافع تطوير قطاع الحكم المحلي، وتقديم المقترحات التي تساهم في تسهيل عملية الدمج وتقليل إن لم يكن انهاء حالة المعارضة والرفض المشار اليها.

2.1 مشكلة الدراسة

تتبنى وزارة الحكم في هذه المرحلة سياسة دمج الهيئات المحلية الصغيرة في وحدات حكم محلي أكبر، وقد أعلنت وزارة الحكم المحلي في أكثر من مناسبة، وفي إجتماعاتها الدورية لطواقم الوزارة " أن عام 2010 سيكون عام دمج الهيئات المحلية الصغيرة، وانها تأمل مع نهاية العام المشار إليه أن تختفي كافة المجالس القروية ولجان المشاريع لتندمج في إطار بلديات اكبر.

تتركز المشكلة الأساسية للبحث في مدى ملائمة إستراتيجية وورقة سياسة الدمج المعدة من قبل وزارة الحكم المحلي للواقع الفلسطيني وخصوصية الحالة الفلسطينية وآفاق نجاح هذه الإستراتيجية في تحقيق الدمج للهيئات المحلية، وملائمة السياسات والدلائل المساندة لهذه الإستراتيجية أيضا، والتأكد من تحقيق الاهداف التي ساقتها الوزارة لهذا التوجه، وما نوع المصاعب والمعوقات التي قد تهدد المشروع للفشل.

3.1 أهداف ومبررات الدراسة

بالرغم من أن دمج الهيئات المحلية ليس بالموضوع الجديد، حيث أن هناك تجربة سابقة في بعض عمليات الدمج وهي محدودة من حيث العدد وكذلك عدد الهيئات المندمجة في كل من هذه التجارب، بالرغم من ذلك فإن الإعلان عن أن دمج الهيئات المحلية على مستوى الوطن هو سياسة عامة لوزارة الحكم المحلي هو الجديد كل الجدة، وهذه السياسة صاغت أهداف ومبررات الدراسة والتي تلخصت بالتالي:

- دراسة تجربة الدمج التي نفذتها الوزارة في مجموعة من التجمعات المحلية من حيث نتائج

- الدمج وعلاقتها بأهدافه والوقوف على سلسلة الاجراءات التي تمت عملية الدمج من خلالها
وصوابية هذه الاجراءات ودرجة إتساقها مع وثائق الدمج المعدة من قبل الوزارة.
- تقديم إستنتاجات وتوصيات حول ملائمة أو عدم ملائمة الإستراتيجية المعدة من قبل الوزارة وسياساتها ودلائلها.
 - تزويد أصحاب القرار في وزارة الحكم المحلي بصورة أكثر وضوحاً وتفصيلاً عن المصاعب التي تواجههم والأطراف التي يتوجب العمل معها بإعتبارهم شركاء في هذا المشروع.
 - توضيح الأسباب والذرائع التي يتذرع بها المعارضون لسياسة الدمج.
 - التأكد من ان دمج الهيئات المحلية قد حققت الأهداف المعلن عنها من قبل وزارة الحكم المحلي .
 - الوقوف على مدى تأثير عملية الدمج على عملية اصلاح وتطوير قطاع الحكم المحلي الفلسطيني.

4.1 أهمية الدراسة

يستمد هذا البحث أهميته في أنه يتناول مسألة هي مدار نقاش وجدل كبير في كافة المحافل الفلسطينية، إبتداءً بمجلس الوزراء، ومروراً بإدارات وزارة الحكم المحلي ومديرياتها، وبمعظم إن لم يكن كافة هيئات الحكم المحلي الفلسطيني، وبالجمهور الفلسطيني الذي سينقسم بين معارض ومؤيد، إضافة إلى كافة المؤسسات والفعاليات المهتمة بقطاع الحكم المحلي.

ويكتسب هذا البحث أهمية إضافية لأنه يعالج مسألة في غاية الحداثة والجدة في الواقع الفلسطيني، ويأتي هذا البحث في اجواء الإعلان عن البدء بتنفيذ مشروع الدمج، الأمر الذي يعطيه أهمية عملية، تحقق الأهداف الحقيقية للبحث العلمي بارتباطه بالواقع وخدمة وإفادة هذا الواقع.

5.1 أسئلة الدراسة:

السؤال الرئيسي الذي تقوم عليه الدراسة والذي ستحاول الإجابة عليه هو "هل نجحت عمليات الدمج التي نفذتها وزارة الحكم المحلي في تحقيق الأهداف المعلنة من قبل وزارة الحكم؟؟
ويتفرع عن هذا السؤال مجموعة من الأسئلة الفرعية التي يتوجب الإجابة عليها لتشكل بمجموعها الإجابة المطلوبة لهذا السؤال وهذه الأسئلة الفرعية هي:

- هل حقق الدمج فعلاً تحسن في الخدمات المقدمة للمواطنين نوعاً وكماً ؟
- وهل فتح الدمج آفاق جديدة للتنمية والنمو الاقتصادي ؟
- هل ساهم الدمج في تعزيز المشاركة المجتمعية وانخراط قطاعات واسعة من الناس في العمل المحلي والعمل العام ؟
- وهل تعمقت أسس الشراكة بين البلديات الدامجة ومنظمات المجتمع المدني العاملة في نطاق سيادتها ؟
- هل تمت عملية الدمج في سياق عملية ديمقراطية أقرها مواطني ومؤسسات وفعاليات التجمعات المندمجة ؟
- هل شارك مواطني ومؤسسات التجمعات المندمجة في إعداد وثائق عملية الدمج (ورقة سياسات واستراتيجية الدمج، دليل إجراءات الدمج، نظام الدمج الذي تمت العملية بموجبه)؟

6.1 فرضيات الدراسة

- الفرضية الأولى: لا توجد فروق ذات دلالة إحصائية بين متوسط إستجابات أفراد العينة عند مستوى الدلالة ($0.05 \leq \alpha$) حول أثر دمج الهيئات المحلية الفلسطينية على تحسين الخدمات المقدمة للمواطنين تعزى للمتغيرات الجنس، العمر، المؤهل العلمي، المحافظة، مكان السكن، قطاع العمل
- الفرضية الثانية: لا توجد فروق ذات دلالة إحصائية بين متوسط إستجابات أفراد العينة عند مستوى الدلالة ($0.05 \leq \alpha$) حول أثر دمج الهيئات المحلية الفلسطينية على التطور الاقتصادي وتوفير بيئة ملائمة للاستثمار والتنمية تعزى للمتغيرات الجنس، العمر، المؤهل العلمي، المحافظة، مكان السكن، قطاع العمل.
- الفرضية الثالثة: لا توجد فروق ذات دلالة إحصائية بين متوسط إستجابات أفراد العينة عند مستوى الدلالة ($0.05 \leq \alpha$) حول أثر دمج الهيئات المحلية الفلسطينية على توسيع قاعدة المشاركة المجتمعية في أنشطة وفعاليات البلديات وانتخاباتها تعزى للمتغيرات الجنس، العمر، المؤهل العلمي، المحافظة، مكان السكن، قطاع العمل.
- الفرضية الرابعة: لا توجد فروق ذات دلالة إحصائية بين متوسط إستجابات أفراد العينة عند مستوى الدلالة ($0.05 \leq \alpha$) حول صحة وملائمة إجراءات دمج الهيئات المحلية الفلسطينية تعزى لمتغيرات الجنس، العمر، المؤهل العلمي، المحافظة، مكان السكن، قطاع العمل.

- الفرضية الخامسة: لا توجد فروق ذات دلالة إحصائية بين متوسط إستجابات أفراد العينة عند مستوى الدلالة ($0.05 \leq \alpha$) حول مصاعب ومعوقات دمج الهيئات المحلية الفلسطينية تعزى للمتغيرات الجنس، العمر، المؤهل العلمي، المحافظة، مكان السكن، قطاع العمل.
- الفرضية السادسة: لا توجد فروق ذات دلالة إحصائية بين متوسط إستجابات أفراد العينة عند مستوى الدلالة ($0.05 \leq \alpha$) حول تأييد دمج الهيئات المحلية الفلسطينية من حيث المبدأ تعزى للمتغيرات الجنس، العمر، المؤهل العلمي، المحافظة، مكان السكن، قطاع العمل

7.1 هيكلية الدراسة

قسمت الدراسة الى خمسة فصول وهي كالتالي:

- الفصل الاول: ويحتوي خلفية الدراسة والتي تتضمن أهمية الدراسة، مقدمة الدراسة، مشكلة الدراسة، أهداف ومبررات الدراسة، أهمية الدراسة، أسئلة وفرضيات الدراسة وأخيراً هيكلية الدراسة.
- الفصل الثاني: ويحتوي على الاطار النظري للدراسة، وفلسفة الحكم المحلي عبر التاريخ القديم، وتاريخ الحكم المحلي الفلسطيني عبر المراحل المختلفة من توالي السلطات السياسية العديدة على فلسطين، ويتضمن أيضاً الدراسات السابقة، وخلاصة الفصل.
- الفصل الثالث: ويتضمن المنهج الذي تم إختياره وما يتناسب وموضوع البحث ومسوغات إختيار هذا المنهج، وأدوات الدراسة وأسباب إختيارها، وتحديد مجتمع الدراسة والعينة الممثلة لهذا المجتمع وطريقة أختيار العينة، وطرق جمع البيانات الأولية منها والثانوية، وإختبارات أدوات البحث للتأكد من صدقها وثباتها، والتحليل الاحصائي والمعالجة الاحصائية للاستمارة المستخدمة كأداة للبحث.
- الفصل الرابع: يتضمن تحليل البيانات وإستخلاص النتائج ومناقشة النتائج لكل فرضية من فرضيات البحث.
- الفصل الخامس: الاستنتاجات والتوصيات، وهي خلاصة البحث التي ستؤكد إن كان له قيمة علمية وعملية أم لا والتي ستساعد في فتح آفاق جديدة لدراسة الجوانب الأخرى لعملية الدمج بصورة أكثر تفصيلاً لأهمية الموضوع لأنه يتعلق بمسألة لها علاقة بحياة الناس اليومية والخدمات المقدمة لهم وتحدد مستقبل التنمية المحلية في مجتمعاتهم.

الفصل الثاني

الإطار النظري والدراسات السابقة

1.2 خلفية تاريخية عامة

" إن فكرة الهيئات المحلية واستقلالها في مباشرة أعمالها ترجع إلى الماضي البعيد، بحيث يمكن القول بأن الهيئات المحلية أسبق في نشأتها من الدولة بمفهومها المعاصر، ذلك أن الحكومات المحلية نشأت أولاً في مفهوم محلي يتجلى في القرى والمدن التي عاشت فيها المجتمعات السياسية الأولى في معظم أنحاء العالم وكانت تمارس سلطاتها في مساحات ذات طابع محلي كما هو الشأن بالنسبة لحكومات المدن المصرية وكذلك نظام الجماعة في بلاد السببة في المغرب والذي بقيت معالمه قائمة إلى بداية القرن الماضي " (عمرو، 2004).

وقد عرف التاريخ القديم دولة المدينة قبل ظهور الدول والإمبراطوريات، والتي انتشرت على شكل مملكات صغيرة محاطة بالأسوار، وخارج هذه الأسوار لم تكن سوى مساحات من الأراضي وبعض القرى الصغيرة التي اختلفت تبعيتها للمملكة الأكثر قرباً أو الأقوى نفوذاً، ومع التطور السياسي والحضاري " برزت المجتمعات السياسية الإقليمية وانتقلت الحكومات من إطار القبيلة والمدينة إلى إطار الإقليم الذي يضم العديد من المدن والقرى مع استمرار العمل بفكرة الحكومات المحلية، وفق ما يتلاءم وسياسة الحاكم والسياسة العامة التي يرسمها لها بنفسه " (عمرو، 2004).

في السياق ذاته يقول الشيخلي " لازمت الإدارة المحلية المجتمع الإنساني منذ القدم، فقد وجدت تاريخياً على شكل قرى ثم مدن صغيرة تعقد اجتماعات لإدارة شؤونهم وحل مشاكلهم وكان هذا خير دليل لتطبيق الديمقراطية المباشرة بين أفراد المجتمع الواحد، ولذلك فإن الحكم المحلي يعد الأصل

والمنبع الذي استحدثت منه الدولة الحديثة النظام بل التفكير الديمقراطي، ومبدأ السيادة الشعبية بمفهومها الحديث " (الشبخلي، 2001).

ويقول سيف العسلي عن تجربة اليمن في عصر ما قبل الميلاد " فالى جانب إرساء القواعد الدستورية في النظام السياسي اليمني في ذلك الوقت المبكر فان نظام الحكم هذا قد أقر قيام حكم محلي يشبه إلى حد بعيد نظام الحكم المحلي الحديث، ومنذ ذلك التاريخ أي الألف الخامس قبل الميلاد قامت في اليمن دولة تتمتع فيها كل المناطق اليمنية بسلطة محلية واسعة، وقد كانت الدولة اليمنية حينذاك واسعة النفوذ " .(العسلي، 2006).

ويعتقد الباحثون أن أنظمة الحكم المحلي وجدت في التجمعات الإنسانية الأولى في العصور القديمة على شكل عائلات وقبائل لها مصالح مشتركة وبحاجة إلى من ينظم الخدمات العامة كمشاريع الري القديمة أو التحصينات لدرء الأخطار الخارجية، وان مثل هذه الحكومات المحلية ظهرت في مصر على طول نهر النيل قبل ظهور الدولة المصرية القديمة، وقد سميت هذه المجالس المنتخبة " بمجالس العشر العظام "، وفي بريطانيا وقبل غزو النورمان للجزر البريطانية كان هناك مناطق محلية " Boroughs " قبل وجود الحكومة المركزية، وحافظت على صلاحيات واسعة بعد انضمامها للدولة المركزية بموجب مراسيم ملكية (جامعة القدس المفتوحة (2000).

خلاصة القول هو أن مضمون نظم الحكم المحلية بصرف النظر عن تسمياتها في العصور البدائية وحتى زمن قريب، هو مضمون أول تنظيم سياسي واجتماعي واقتصادي في التاريخ، مارسته التجمعات الإنسانية البدائية استجابة لمقتضيات الحياة الصعبة حينها، وتطور هذا النظام وعبر آلاف السنوات وصولاً إلى الدولة الحديثة في هذا الزمن، مع الإشارة إلى أن تطور الدولة الحديثة عزز أهمية ودور الإدارات المحلية، ونظم طريقة عملها بمنظومة من القوانين والتشريعات حدد بموجبها صلاحياتها وشكل علاقتها بالدولة بما يحقق وحدة الدولة وسيادتها من جهة وتوزيع للصلاحيات تحقق مصالح مواطني هذه المحافظات وطموحاتهم من جهة ثانية ، باعتبار الهيئات المحلية رافعة مهمة من روافع التقدم والازدهار والتنمية في العصر الراهن.

1.1.2 مفهوم الحكم المحلي:

يرتبط شكل النظام المحلي المعاصر في أية دولة إلى حد بعيد بطبيعة النظام السياسي السائد في هذه الدولة، لأن ذلك يرتبط بعدد وحجم ونوع الصلاحيات التي تتخلى عنها الدولة المركزية لصالح الأجهزة الأخرى شبه الحكومية وغير الحكومية.

ولأن مفهوم الدولة يتغير بصورة متواصلة تبعا للتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، فإن النظام المحلي أيضا يتغير بالاتجاه الذي يتغير فيه مفهوم الدولة " وقد تغير مفهوم الدولة في العقود الأخيرة وتحديدا في الدول الأكثر تقدما وحتى في الدول النامية وساد شعار الدولة الخادمة بدلا من الدولة الحاكمة " (الجنيدي،1987)، وفي سياق هذا التطور برز مفهومان جديدان في نظم الحكم المحلي، واختلف الفقهاء ورجال القانون في تعريف وشرح والتفريق بين كلٍ منهما وهما (الحكم المحلي، الإدارة المحلية)، ويقول الجنيدي " إن بعض الفقهاء يرى أن الفارق بين الإدارة المحلية والحكم المحلي هو أن الأولى تشير إلى أسلوب معين من أساليب اللامركزية الإدارية بينما تشير الثانية إلى أسلوب معين من أساليب اللامركزية السياسية (الجنيدي،1987).

ويقول الطماوي " إن إصلاح الحكم ينصرف إلى جميع مظاهره، ومظاهر الحكم التقليدية هي التشريع والتنفيذ والقضاء، ومن المسلمات أن نظام الإدارة المحلية لا شأن له بالتشريع ولا بالقضاء ولكن عمله ينحصر في مجال الوظيفة الإدارية التي تباشرها السلطة التنفيذية، أما الحكم المحلي فيوجد في الدول ذات الطابع الفيدرالي " (الطماوي،1982).

ومن الواضح بان هناك خلط أو تشابك كبير بين مفهوم الحكم المحلي واللامركزية من جهة وبين الإدارة المحلية والمركزية من جهة ثانية، كما هو الحال أيضا بين اللامركزية السياسية أو الإدارية وهذا التشابك واضح في مثل هذه الصياغة " إن اللامركزية ببعدها الإداري تفضي إلى حكم محلي حيث يتوجه إما تفويض من الحكومة المركزية للحكومة المحلية بممارسة دور إداري قيادي مع بقاء الحكومة المركزية كمرجعية فقط أو تنازل عن الصلاحيات يؤدي إلى شبه حكم ذاتي تقوم من خلاله البلديات بتشريع سياسات مختلفة حول السلطات الممنوحة إليها ". (اشتية، 2004).

هل تفضي اللامركزية الإدارية إلى لامركزية سياسية " شبه حكم ذاتي " ؟؟ أو نظام حكم فيدرالي وفق النموذج الأمريكي ؟ وهل يمكن الجمع بين المركزية السياسية واللامركزية الإدارية أو بعض مظاهرهما، وحينها ماذا يسمى هذا الهجين ؟ هل هو حكم محلي أو إدارة محلية ؟ وتقول د. الأيوبي في هذا الشأن " إننا سوف ندرس نظام المركزية ونظام اللامركزية من ناحية صورتها الإدارية ولن نتعرض لصورتها السياسية لان ذلك البحث ترجع أصوله إلى أحكام القانون الدستوري أي أننا ندرس هنا مسألة حصر أو توزيع السلطة الإدارية بيد الحكومة المركزية والهيئات العامة سواء أكانت محلية أو مصالحة ". (الأيوبي،1970).

وتعرف د. عزة الأيوبي المركزية واللامركزية من زاوية توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية

وهيئات عامة أخرى قد تكون هيئات محلية أو هيئات حكومية مناطقية أو قطاعية، وأنه من الممكن وجود نظام محلي لا مركزي بوجود هيئات محلية منتخبة أو معينة أو بالنظام المختلط .

وان للدولة المركزية مهام وصلاحيات لا يجوز التنازل عنها حفاظا على الوحدة السياسية للدولة، وان هذا التدخل من قبل الدولة لا يعيب مضمون اللامركزية الإدارية المشار إليها بما في ذلك تعيين أعضاء ورؤساء للهيئات المحلية إذا ما ارتأت الحكومة أن هذا يناسبها.

" وقد تأخذ الدولة الموحدة بنظام اللامركزية الإدارية، حيث تتوزع اختصاصات الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطة المركزية وبين هيئات منتخبة، محلية أو مصلحة، تباشر اختصاصات محدودة بطريقة استقلالية عن السلطة المركزية وان كانت تخضع لنوع من الرقابة أو الإشراف من جانب هذه الأخيرة " (بدوي، 1999).

" على أن استقلال الوحدات الإدارية المحلية أو المصلحة لا يصح أن يصل إلى حد الاستقلال الكامل تجاه السلطة المركزية، وإلا انهارت وحدة الدولة، ولذلك تعد رقابة السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية ركنا أساسيا في تعريف اللامركزية الإدارية، وفي تمييزها عن اللامركزية السياسية " (بدوي، 1999).

وبصرف النظر عن الخلفيات النظرية والسياسية التي صاغت صورة نظام الحكم المحلي أو الإدارة المحلية في الدول المختلفة، فان هناك أسباب مشتركة لنشأة أنظمة الحكم المحلي فيها ويمكن تلخيصها بالتالي:

- "التخفيف من أعباء الحكومة المركزية بعد أن تطورت مهامها ضامن للأمن والعدل وحامية لحدود إقليمها، إلى تحقيق الرفاه وتقديم العديد من الخدمات العامة، ونظرا لتعذر قيام هيئة واحدة بهذه الأعباء، كان لا بد من التنازل عن بعض وظائفها واختصاصاتها الإدارية لهيئات أخرى محلية تتولى القيام بها وتمارسها بإشراف السلطة المركزية.
- تقديم الخدمات والوفاء باحتياجات المواطنين في مواقعهم وأماكن سكنهم، لذلك إن وحدات الإدارة المحلية اقدر على تحديد هذه الحاجات وتلبيتها، وأكثر خبرة ودراية بمشكلات مناطقها وسبل علاجها.
- يؤدي اعتماد أسلوب الإدارة المحلية إلى تقسيم العمل وتوزيع الاختصاصات، ويترتب على ذلك اختصار في الجهد والنفقات، وسرعة البت في المعاملات والحد من بطء الإجراءات.
- تنمية روح المشاركة الفعلية لدى المواطنين في إدارة شؤونهم، إذ يمنح المواطن حق ترشيح نفسه أو انتخاب واختيار من يمثله في المجلس المحلي، مما يؤدي إلى إحساسه بدوره وارتفاع روحه المعنوية، وتقبله لما

تقرضه الهيئات المحلية عليه من التزامات وتكاليف، وهذا يعني ترسيخ المبدأ الديمقراطي في أذهان المواطنين.
" (الطهراوي، 2004).

ومن المهم الإشارة إلى أن الدولة الحديثة والعصرية ولكي تنهض بوظائفها المختلفة الوطنية منها والمحلية ولتحقيق الأهداف على المستويات المشار إليها فإنها لجأت إلى التنظيم الإداري لأجهزتها وتشكيلاتها المحلية والوطنية، من خلال تصنيفها لأجهزتها وبيان تشكيلها واختصاصاتها، وكيفية ممارسة هذه الاختصاصات. (بسيوني، 1987).

2.1.2. الدولة وعلاقتها بنظم الحكم المحلي:

يكتسب هذا الموضوع أهمية كبيرة في ظروفنا " اقصد الحالة الفلسطينية " لما تسببه العلاقة بين الهيئات المحلية والدولة من تعقيدات ليس على مستوى المركزية والامركزية فقط بل على مستوى الادوار التي يتوجب تحديدها لكل مستوى اداري في الدولة وعلى مستوى التأسيس لحاله قابلة للنعاطي بايجابية اكثر مع المعطيات السياسية ببعدها الوطني العام، والمخاطر التي من شأنها التأثير على قدرة شعبنا في الصمود ومقاومة المشروع الاستيطاني الزاحف، في ظروف يكتنف فيها مستقبل السلطة الوطنية غموض كبير اثر التهديدات المتواصلة لسلطات الاحتلال بتقويض اسس بقاء الكيان السياسي الفلسطيني ، وما اعمال التدمير الممنهج لمقدرات السلطة الوطنية عبر القصف للمقرات العامة ورموز السيادة الفلسطينية بما في ذلك تدمير المقاطعات في المدن الفلسطينية وتدمير واجتياح مقاطعة رام الله وحصار الرئيس الراحل ياسر عرفات الا مؤثر على هشاشة المؤسسة السياسية الفلسطينية المرتبط وجودها او عدمه بقرار من سلطة المحتل.

وفي هذا الاطار هناك فلسفتان في تناول هذا الموضوع ان كان على مستوى الدول المتقدمة والغنية او على مستوى الدول النامية والفقيرة والتي تتهددها مخاطر الشردمة والتجزئة والانقسام على خلفيات مختلفة قومية منها او اثنية او صراع على الثروات، كما هو الحال في العديد من دول المنطقة العربية تحديدا " العراق، السودان، اليمن، المغرب، الجزائر.. الخ واخيرا الحالة الفلسطينية.

فيعتقد البعض ان " رقابة السلطة المركزية ضرورة لا غنى عنها لحماية وحدة كيان الدولة وصيانتها من التفتت، لان اطلاق حرية السلطات المحلية في ممارسة اختصاصاتها دون خضوع لرقابة السلطة المركزية قد يؤدي ال تفكك اركان الدولة وزعزعة كيانها، حيث قد تحاول الهيئات المحلية التحول من مجرد وحدات ادارية الى دويلات ذات كيان مستقل داخل الدولة،ومن ناحية اخرى تبدو اهمية الرقابة للحد من ميل هذه السلطات من الاسراف في حماية مصالحها المحلية ولو عل حساب المصلحة

القومية العامة التي ينبغي ان تكون لها الافضلية عند تعارضها مع اية مصالح لسكان اجزاء معينة من الدولة " (سالم، 2008).

هذه الفلسفة قد تلاحظ في معظم ادبيات الحكم المحلي العربي والاسباب الواردة اعلاه هي المسوغات التي يسوقها الكثيرون لتبرير تسلط الدولة على هيئات الحكم المحلي في الكثير من الدول النامية والعربية منها تحديدا تحت مبررات السيطرة على النزعات الانفصالية لدى بعض الاقليات القومية او الاثنية او السياسية.

وفي كثير من الاحيان تساق هذه الحجج لتبرير طغيان واستبداد نظم الحكم، بهدف اقصاء المعارضة وعدم اتاحة المجال لها في اخذ شرعيتها من خلال تمثيلها في هيئات الحكم المحلي، فتصبح هيئات الحكم المحلي هيئات ادارية تشكل امتدادا لمؤسسات النظام الحاكم تأتمر بامره وتنفذ سياساته التي قد لا تنسجم وتطلعات مواطنيها واحتياجاتهم.

وفي هذا الاطار تبرز فلسفة اخرى تنادي بمنح هامش كبير من الاستقلالية لهيئات الحكم المحلي لذات الاعتبارات التي برر بها البعض تسلط الدولة على هيئات الحكم المحلي، فمراعات الخصوصيات القومية والاثنية والمصلحية " تقاسم الثروة " من شأنه ان يعزز من وحدة وتماسك الدولة التي تبدي احتراما لهذه الخصوصية وتوازن بين المصالح الوطنية من جهة والمصالح المحلية من جهة اخرى، والا هم من ذلك اشراك مواطني المحليات من التقرير في شؤونهم المحلية، وهي شراكة من شأنها تعزيز الانتماء للوطن الواحد " ان من اهم مبادئ فلسفة الحكم المحلي هو ترابطه العضوي مع الكيان الوطني الموحد، بل ان الوحدات المحلية هي لبنات اساسية متفاعلة مع ذلك الكيان، وتسهم بشكل فاعل في ترصين تماسكه، وتحمل جانب مهم من اعباء الحكومة المركزية ". (الشخيلي، 2001).

ويعتقد البعض ان "حالة عدم الاستقرار السياسي في العديد من الدول توجب ابقاء نظم الحكم المحلي بمعزل عن السياسة، وذلك للحفاظ على دوام تقديم الخدمات الاساسية للمواطنين من صحة وتعليم وخدمات بنية تحتية اخرى، فلا يجوز الخلط بين القضايا الوطنية السياسية القومية او الوطنية وبين حاجة الناس للتعليم والصحة والمياه والكهرباء، وستعاني الدولة حتما اذا اصبح تحديد موقع مدرسة او مستشفى او سوق يعتمد على اصوات الناخبين، فهذه المسائل لا تحسم بالاصوات السياسية ولكنها مجتمعية ضرورية للتنمية المستدامة التي يجب ان تكون غير مرتبطة بالسياسة او الصراعات السياسية " (الاصم، 2008).

وفي ظروف عدم الاستقرار واذا ما اضطرت الحكومة المركزية وتوقفت عن العمل ستظل الحكومة المحلية المستقلة بسلطاتها وصلاحياتها وتمويلها تعمل بكفاءة، ولأنها المكلفة بتقديم الخدمات فان هذه الخدمات لن تتأثر بما قد يصيب الحكومة المركزية من اضطراب. (الاصم، 2008).

وفي معرض تشخيص الحالة السودانية مثلا وهي نموذج لتسلط الدولة على هيئات الحكم المحلي في مرحلة النظام الشمولي الذي فشل في الحفاظ على وحدة الدولة السودانية في جنوبها وشمالها ونمو حركات الانفصال الى حد الاستقلال يقول الاصم " وجاء يوم من تاريخ السودان السياسي وانتقل عدم الاستقرار السياسي الذي اتسمت به نظم الحكم من الحكومة المركزية الى الحكومات المحلية، بل اصبح الناس ينظرون الى مجالس الحكم المحلي بوصفها اجهزة للدولة المركزية والتي قد يختلفون معها سياسيا، فانقلت كراهيتهم واختلافهم مع النظام السياسي الحاكم لمجالس الحكم المحلي. فنفر وابتعد المعارضون عن مجالس الحكم المحلي التي رأوا فيها سندا للنظام السياسي الذي يختلفون معه " (الاصم، 2008).

ان تغول السياسة على الحكم المحلي من شأنه نسف كافة الاهداف والمبررات التي قامت وتقوم عليها فلسفة الحكم المحلي، يترتب عليه استخدام فظ ومخالف لدور هيئات الحكم المحلي ويجعل منها ساحة من ساحات الصراع السياسي غير المحمود، ويقوض من قدرتها على تقديم الخدمات التي تشكلت بالاساس لتقديمها، وتصبح اداة من ادوات القوى السياسية والنظم الحاكمة لتمرير سياسات لا تتفق ومصالح مواطني هذه الهيئات، وهي مقدمة لانهارها وفشلها. والعلاقة بين السلطة المركزية والاحزاب السياسية من جهة وهيئات الحكم المحلي من جهة ثانية لها اهمية كبيرة في الحالة الفلسطينية بسبب معطين تميزت بهما وهما:

- شكل الخلاف السياسي الفلسطيني، وخروجة عن الحدود المألوفة للخلاف السياسي وصولا للانقلاب وانفصال قطاع غزة، واثر هذا الخلاف على هيئات الحكم المحلي الفلسطيني في الضفة والقطاع، وطريقة تعاطي القوى السياسية مع الهيئات المحلية بعد انتخاباتها، وسلوكها اتجاه فكرة ومقترحات الدمج للهيئات وتقييمهم لها من زاوية الكسب والخسارة الفئوية.
- عدم استقرار السلطة الوطنية الفلسطينية، واستمرار حالة الصراع مع "دولة الكيان" والتهديد القائم والمتواصل لوجود السلطة وبالتالي اهية تنظيم قطاع الحكم المحلي الفلسطيني باعتباره خط دفاع مهم في تعزيز قدرة شعبنا في البقاء والصمود والتخفيف من معاناتهم لاهمية الخدمات المقدمة للمواطنين في تحقيق مقومات هذا الصمود والثبات.

وسيتم التعرض لهذه القضايا في الفصل اللاحق عند تشخيص واقع نظام الحكم المحلي والهيئات المحلية في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية.

3.1.2. تاريخ الحكم المحلي الفلسطيني:

1.3.1.2. الإدارة المحلية الفلسطينية في العهد العثماني:

إن مرحلة العهد العثماني استمرت ما يقارب 400 سنة، خلال الأعوام 1516-1916، وخلال هذه المدة الطويلة لم تكن هناك إدارة محلية وإنما كان هدف العثمانيين كما أسلفنا هو السيطرة والتحكم بشؤون البلاد والعباد " (العبادي، 1995).

قد يكون في الجملة السابقة اختصار وتلخيص لحال الهيئات المحلية خلال أطول فترة حكم خضعت لها فلسطين في تاريخها، وهي الفترة الممتدة منذ عام 1516 عندما انتصر العثمانيون على المماليك في معركة مرج دابق وحتى عام 1921 وهو عام انتصار الحلفاء في الحرب العالمية الأولى 1916. (عمرو، 2009).

يمكن القول أن قانون البلديات لعام 1877 هو أول قانون عثماني ينظم بصورة مباشرة وصريحة قطاع الحكم المحلي في أرجاء الخلافة، وهي بذلك المرة الأولى التي يجرى فيها تخصيص قانون خاص تستخدم فيه المفردات الدالة على الهيئات المحلية والبلديات والذي تضمنت بنوده أحكام تشكيل المجالس البلدية والعملية الانتخابية لأعضائها وعدد هؤلاء الأعضاء تبعاً لحجم المدينة وعدد سكانها، كما أنه فصل صلاحيات البلدية على وجه التحديد، علماً أن بعض البلديات سبق تشكيلها هذا التاريخ بالاستناد إلى قانون الولايات الصادر عام 1864، الذي جاء في إطار محاولات الخلافة للسيطرة على الأوضاع الآخذة في التدهور في عموم المناطق البعيدة عن مقر الخلافة في اسطنبول بغرض إعادة فرض المركزية في نظام الحكم واستعادة سلطة الدولة والحكم على كامل مناطق سيادتها. (رافق، 1978).

وقد حرص قانون البلديات لعام 1877 على عدم إعطاء البلديات أية صلاحيات خارج إطار الخدمات البسيطة داخل حدود المدن، مع إبقائها خاضعة لهيمنة السلطة المركزية، واستخدامها كأداة من أدوات بسط نفوذها، وجباية العوائد لصالح خزينة دولة الخلافة، حيث حدد القانون مصروفات البلديات بما لا يزيد عن عُشر وارداتها وعلى أن تورد 90% من العائدات إلى خزينة الدولة، واحتفظت السلطة

المركزية أيضا لنفسها بحق تعيين رؤساء البلديات، وحق الرقابة على أعمال المجالس واشتراط موافقة مجلس الولاية على قرارات البلدية قبل تنفيذها. (جرباوي، 1996).

وتشير الدراسات المتعلقة بالحقبة العثمانية، أن الدولة العثمانية وبعد النصف الثاني من القرن التاسع عشر قد بدأت بالتفكك والتحلل وبدأت الدولة تفقد زمام الأمور في السيطرة على ولاياتها الواسعة، فعمدت الى استحداث منظومة إدارية جديدة أشبه ما تكون بالإدارات المحلية ومنها مجالس الولايات والبلديات والمخاتير، في محاولة للمساك من جديد بزمام المبادرة من خلال استخدام هذه المنظومة لهذا الغرض، وحصرت حق الانتخاب والترشح بالملاكين والقادرين على دفع الضرائب من العائلات والوجاهات المتنفذة، وهي الفئات التي تلتقي مصالحها مع مصالح الطغم الحاكمة في مؤسسات الدولة العثمانية، واستبعاد العامة عن المشاركة في الشأن العام.

وبالرغم من إعطاء هذه التشكيلات بعض الصلاحيات الخدمائية المحدودة، فإن الهدف الفعلي والرئيسي لاستحداثها هو إيجاد أجهزة جديدة تسهل مهام جباية الضرائب وبالوسائل غير المحمودة، ومساعدة قوى الأمن في ملاحقة المتمردين والخارجين عن القانون، وتزويد الدولة بالمعلومات المتعلقة بالمواطنين الرسمية منها وغير الرسمية. وتجدر الإشارة إلى انه تم في هذه المرحلة فرض عدد كبير من الضرائب على المواطنين وصلت أحيانا إلى أكثر من سبعون نوع من الضرائب على الأملاك المختلفة وعلى كافة المحاصيل الزراعية وتسويقها.

ان فرض الضرائب والرسوم العالية على الفلاحة والأملاك، أدى إلى دفع صغار الفلاحين الى بيع أراضيهم ، وفي كثير من الأحيان إلى تراكم الرسوم والضرائب إلى درجة يتعذر فيها على الفلاحين دفعها، وبعد عجزهم عن الدفع كانت الدولة تعتمد إلى بيعها في المزاد العلني، وكان أهم المشترين هم السلطان وإفراد العائلات الغنية من أصول لبنانية مثل عائلة سرسق ويس ترس وتويني ومتى وفرح وخوري الذين تمكنوا من شراء أخصب أراضي فلسطين بثمن بخس وباعوها لليهود بأسعار مرتفعة. (هلال، 1975).

هذه الإجراءات وغيرها، إضافة إلى حالة التخلف الشديد والفقير المدقع التي عانى من ويلاتها الفلسطينيون، دفع بالكثيرين إلى الهجرة إلى مصر وإلى أصقاع أخرى في العالم في مرحلة كانت تتدفق فيها الهجرة اليهودية على فلسطين وبناء المستوطنات يجري على قدم وساق.

كما تجدر الإشارة إلى أن الامتيازات الكبيرة التي أعطيت للرأسمال الأجنبي والحمايات التي منحت للسفارات والممثلات والبعثات الأجنبية، على شكل حرية في الحركة والتجارة والإعفاءات الضريبية

وامتيازات إقامة المشروعات الكبيرة كخط سكة الحديد، ومن ثم السماح للأجانب بابتلاع العقارات والأراضي وتوفير السبل الملائمة لعبور توظيفات مالية ضخمة، كل هذا أدى إلى أن تتحول ملكية كافة المصارف العاملة في فلسطين إلى مصارف أجنبية، وبحلول الربع الأخير من القرن التاسع عشر كانت الواردات والصادرات والموانئ والخطوط الحديدية والمياه والطاقة خاضعة تماماً للسيطرة الأجنبية. (عمرو، 2009).

ان السيطرة الأجنبية على المقدرات والموارد الأكثر أهمية في فلسطين، أفقد المجتمع الفلسطيني مقومات التطور والتقدم وفرص تعزيز قدراته باتجاه بناء مؤسسات ونظام محلي كفؤ وقوي وقادر على حماية المصالح الوطنية الفلسطينية، فبقي المجتمع الفلسطيني يعيش حالة إدارية مزرية ترتب عليها ظروف معيشية بالغة القسوة، وهذا بمجموعه قوض من قدرات الفلسطينيين على مواجهه المشروع الصهيوني المدعوم أوروبا والذي توفرت له كل سبل النجاح، ومن البديهي أن تكون هذه المرحلة الطويلة من الاستغلال والقمع والتخلف قد أسست للمراحل اللاحقة التي أوقعت البلاد في براثن الاحتلال الأجنبي دون وجود الحد الأدنى من مقومات المجابهة لخطط وأطماع وبرامج انتهت بزرع الكيان الصهيوني على الأرض الفلسطينية.

بقي أن نشير إلى انه وفي عام 1917 كان في فلسطين 22 بلدية البعض منها تأسس قبل إقرار قانون البلديات عام 1877 كما هو الحال مع بلدية نابلس التي تأسست عام 1860 وهي أول بلدية في فلسطين. (عمرو، 2009).

2.3.1.2. الإدارة المحلية الفلسطينية في فترة الانتداب البريطاني:

حرصت سلطة الاحتلال العسكري البريطاني ومن ثم سلطة الانتداب على تركيز كافة السلطات الإدارية والاقتصادية والقانونية في يد المندوب السامي " فقد شكلت الإدارة البريطانية في فلسطين جهازاً إدارياً شديداً المركزية، كان المندوب السامي يقبع على رأس هرمه التنظيمي وهو غير مقيد بسلطة تشريعية مشرفة، بل كان يرسل التقارير الدورية إلى وزير المستعمرات في لندن، ويشكل لوحده وبشخصه أعلى سلطة في فلسطين تحت الانتداب. (طربين، 1999).

وتراجع حال الهيئات المحلية والنظام المحلي الفلسطيني إلى الوراء طوال سنوات عهد الانتداب، وارتبطت كافة الإجراءات البريطانية المتعلقة بالإدارة العامة في فلسطين ومن ضمنها الهيئات المحلية، بتحقيق التسهيلات اللازمة لتمكين اليهود من الهجرة وإقامة المستوطنات والسيطرة على أهم الموارد

الاقتصادية في البلاد لإقامة وطنهم المزعوم على الأرض الفلسطينية، وتهيئة كافة السبل لتأمين تنفيذ وعد بلفور، والذي بدى وكأن المهمة الأساسية للانتداب هو تحقيق هذا الوعد ومن ثم المغادرة.

"فكان أول ما قام به هربرت صموئيل وهو أول مندوب سامي لفلسطين على صعيد الهيئات المحلية هو إصدار قانون المجالس المحلية عام 1921 لتمكين المستعمرات الصهيونية من تشكيل مجالسها المحلية الخاصة، لتتمو إلى جانب البلديات الفلسطينية الموجودة والتي بقيت تعمل وفق القانون العثماني. (Mao's , 1984).

"وقد منح قانون البلديات الانتدابي لعام 1934 المندوب السامي صلاحيات واسعة وكثيرة أدت فعليا إلى بسط تحكمه الكامل على البلديات، فقد منحه القانون صلاحية استحداث وإلغاء البلديات، وتغيير حدود البلديات وزيادة أو تقليص عدد أعضائها، ووضع قوانين الترشيح والانتخاب وموعد الانتخابات وإقرار النتائج النهائية لها، وكذلك صلاحية تعيين رئيس البلدية ونوابه من بين المنتخبين، وصلاحية فصل الأعضاء وإقالة الرئيس وحتى حل المجلس البلدي وتعيين مجلس بديل، أو لجنة لتسيير أعمال البلدية، كما اشترط القانون الحصول على موافقة الحاكم على تعيينات الموظفين وسلم رواتبهم، وقد أعطى القانون صلاحية حق الفيتو للمندوب السامي على كافة قرارات البلديات، ويستطيع الحاكم البريطاني أمر البلدية بتنفيذ الواجبات التي يعتقد أن على البلدية القيام بها، وإذا ما امتنعت البلدية عن ذلك فله حلها وتكليف من يريد للقيام بهذه الواجبات، وقد مارس الحاكم هذه الصلاحيات إبان الثورة العربية في الأعوام من 1936 إلى 1945 بحل العديد من البلديات واضعا لجانا تقوم بمهامها (قانون البلديات رقم 1 لسنة 1934).

"وفي انتخابات عام 1934 أقدم المندوب السامي على عدم تنفيذ نتائج الانتخابات في العديد من المدن التي فاز بها المجلسيون بأكثرية المقاعد، وعين بدلا منهم رؤساء للبلديات من المعارضة وذلك لإلهاء أعضاء هذه المجالس بالضعائن الشخصية وإفشالها مثلما جرى في بلدية غزة. (نمر ، بدون تاريخ)

مما سبق يتضح أن مؤسسات الحكم الفلسطيني لم تشكل نتاج تنامي وعي مجتمعي بضرورة الحاجة الماسة لمؤسسات تنظم شؤون الحياة اليومية للمواطنين، ولم تأتي في سياق التطور التدريجي للحياة المدنية للمجتمع الفلسطيني، بل جاءت في إطار تنظيم سلطات الحكم المسيطرة لأوراقها ومحاولة تسخير الهيئات المحلية لخدمة أهدافها في إحكام السيطرة على البلاد باعتبار هذه الهيئات وكيل من وكلاء السلطة المركزية وتقوم على رعاية مصالحها، فبدلا من أن تكون لسان حال الناس والمدافعة

عن مصالحهم والممثلة لهم لدى السلطة المركزية، مثلت دائما أداة سلطوية على الناس، وهذا يخالف مضمون وجوهر الأهداف التي من اجلها استحدثت أنظمة الحكم المحلي، ولهذه الأسباب " أوصت لجنة بل في نهاية تقريرها الذي أشار بوضوح إلى قصور مفهوم السلطة المحلية والمركزية الشديدة التي مارسها سلطة الانتداب على هذا القطاع، أوصت بضرورة إصدار قانون بلديات جديد يصنف البلديات حسب اتساعها وأهميتها وتعيين خبراء تكون مهمتهم تنظيم العلاقة بين حكومة الانتداب ومؤسسات الحكم المحلي وعلى رأسها البلديات، ولم تنفذ هذه التوصيات حتى نهاية عهد الانتداب ". (الكتاب الابيض، 1937).

بقي أن نشير إلى أن سلطة الانتداب البريطاني لم تنشئ أية بلديات فلسطينية جديدة خلال سنوات الانتداب و فقط تم استحداث بلديتين يهوديتين هما بلدية تل أبيب، وبلدية ما يسمى ببيتح تكفا (ملابس). (جرابوي، 1996).

3.3.1.2. الحقبة الأردنية:

سنتقي في هذا المقام بعرض لأحوال هيئات الحكم المحلي في الضفة الغربية بعد عام النكبة 1948، ولن نتناول الحالة التي ترسبت على قطاع غزة في ظل الإدارة المصرية للقطاع، وذلك لأسباب لها علاقة بمجتمع الدراسة الذي تم تحديده بالهيئات المحلية في الضفة الغربية لاعتبارات تتعلق بمنهجية البحث وتوخي دقة المعلومة والقدرة على الوصول للبيانات والمعلومات اللازمة والتي من الواضح أن قطاع غزة يتعذر الآن التواصل السهل مع مصادر بياناته وإجراء أية مقابلات أو توزيع استمارات.

لم يخفي نظام عمان أطماعه في ضم الضفة الغربية لمملكته، واتخذ مجموعة كبيرة من التدابير والإجراءات الإدارية التي تقضي لهذا الضم، بدءا بإلغاء الحكم العسكري وتكوين إدارة مدنية أردنية عام 1949 ومرورا بالمرسوم الذي اعتبر كافة الموظفين الحكوميين في المؤسسات والدوائر الفلسطينية موظفين حكوميين أردنيين، وتعيين ثلاثة وزراء من الضفة في الحكومة الأردنية وانتهاءً بإقرار دستور أردني جديد عام 1952 يعامل الضفة الغربية وكأنها جزء من التكوين السياسي والإداري للمملكة. (Shaw , and Shaw , 1977).

وقد ركزت السياسة الأردنية على استخدام هيئات الحكم المحلي، من بلديات ومجالس قروية، كامتداد عضوي لسيطرتغلغل السيطرة المركزية في كافة الأقاليم، خاصة في الضفة الغربية، فقد استغلت هذه الهيئات كوسائل فعالة للحفاظ على تفتيت الزعامات الفلسطينية، وضمان انشغالها بالأمر المحلي،

وكانت النتيجة أن توقعت كل منها في منطقتها، تصارع بعضها بعضا محليا، وتستعين بالسلطة المركزية عند استفحال الخلاف لتكون حكما يفصل في منازعاتها" (جرباوي، 1996).

وكان من اخطر إجراءات النظام وسياساته " انه استهدف جعل عمان عصب المملكة الأساس، والمركز الرئيسي والوحيد للدولة ونظام الحكم، وللقضاء على أية إمكانية فعلية لبروز منافسة للتوجهات الأردنية، ركزت السياسة الأردنية في مطلع الخمسينات على تزويد مكانة القدس الإدارية، وسعت لإلغاء أهميتها السياسية، بنقل جميع الدوائر الحكومية التي خلفها الانتداب إلى عمان، ورفضت محاولات اعتبار القدس عاصمة ثانية للمملكة ". (Ma'oz , 1984).

أعطت مجموعة القوانين الناظمة لعمل الهيئات المحلية بلديات كانت أم مجالس قروية أو حتى المخترعة سلطات شبه مطلقه للمحافظ والوزير المختص ومجلس الوزراء، فبالإضافة الى صلاحيات الرقابة والتفتيش وإعطاء الأوامر والتعليمات الملزمة للبلديات لتنفيذها تحت طائلة المسؤولية القانونية، فقد كفل القانون لجهة السلطة المركزية أو من يمثلها صلاحية إلغاء أو استحداث الهيئات المحلية وتحديد عدد أعضائها وموعد إجراء الانتخابات وحق التعيين لأكثر من عضو وحق اختيار الرئيس ونائب الرئيس من المنتخبين أو المعينين، وحق تحديد حدود الهيئات المحلية وتوسعتها أو تقليصها، وحق حل البلديات وتعيين لجان تصريف أعمال، إضافة الى الرقابة والوصاية الشديدة في كل ما يتعلق بالشؤون الإدارية من توظيفات وترقيات وتحديد سلم الرواتب وفصل الموظفين حيث أقرت الحكومة نظام خاص بموظفين الهيئات المحلية لا علاقة للهيئات المحلية بصياغته، كما أن المسألة المالية تخضع أيضا لإشراف مباشر، تلزم الهيئة المحلية بتقديم موازنة يتوجب المصادقة عليها من المستوى المركزي قبل اعتمادها وتنفيذ بنودها. (عمرو، 2009).

وقد تم استخدام هذه الصلاحيات في حل العديد من المجالس البلدية الفلسطينية وتعيين لجان تحل محلها، وتم ذلك في الخليل وطولكرم وبيت لحم عام 1962 وفي رام الله عام 1963 وفي بيت ساحور عام 1966، واستخدمت السلطة المركزية صلاحياتها القانونية في تعيين رؤساء بلديات من بين المنتخبين أو حتى المعينين، ففي رام الله وبيت لحم ودير دبان عام 1960، والقدس والبييرة وجنين وقلقيلية عام 1963، ودير دبان ويعبد عام 1964 والبييرة عام 1967، وفي عنتابا قامت الحكومة عام 1960 بتعيين احد العضوين المعينين رئيسا للمجلس البلدي، وتمت نفس الممارسة في الخليل عام 1964 وفي سلفيت وعرابية عام 1966 ". (الجرباوي، 1996).

كل ذلك ساهم في عدم نمو الهيئات المحلية الفلسطينية وتحديد البلديات لتلعب دورا فاعلا ومؤثرا في الحياة السياسية في الضفة الغربية خلال الحقبة الأردنية، بل بقيت هذه الهيئات تقوم بعدد محدود من المهام التنفيذية - الخدمية، وتعمل متنفسا لتقنين الصراعات والتنافسات السياسية التقليدية بين العائلات والحمائل المحلية، وفوق ذلك تابعت هذه الهيئات القيام بالمهمة الرئيسية الموكلة لها، وهي توفير منفذ مستتر للسلطة المركزية تمارس بواسطته اختراق المجتمع على المستوى المحلي ". (الجرباوي، 1996).

وقد رافق هذه التشوهات المرتبطة بدور الهيئات المحلية، تشوهات أكثر عمقا في اقتصاد الضفة الغربية بسبب سياسة التمييز الإقليمي التي نفذها النظام الأردني، والتي اتسمت بالتمييز السافر لصالح الضفة الشرقية في كافة المجالات، وذلك بابتداع مختلف الوسائل والأساليب لتركيز النشاط الاقتصادي في مدن الضفة الشرقية ". (أبو النمل، 1978). وقد تعرضت البنية التحتية لمدن وقرى الضفة الغربية لإهمال متعمد ممكن توضيحه في النقاط التالية :

- تركيز مشاريع الري في الضفة الشرقية: يلاحظ من الرجوع الى خطة السنوات السبع 1964-1970، ان كافة مشاريع الري وحفظ مياة الامطار قد تركزت في الضفة الشرقية، واهمها مشروع قناة الغور الشرقية لعام 1964، ونتيجة لذلك ظلت المساحة المروية في الضفة الغربية رغم وجود مجموعة من الوديان الهامة بدون تغيير يذكر.
- تركيز شبكة النقل والمواصلات في الضفة الشرقية: ابقت الحكومة الاردنية على شبكة الطرق والمواصلات والاتصالات في الضفة الغربية على ما كانت عليه زمن الانتداب، وقد خصصت الخطة السباعية مبلغ 10.4 مليون دينار لانشاء وتحسين الطرق العامة، وكان نصيب الضفة الغربية 783.6 الف دينار أي ان نسبة 92.5% من المبلغ خصص للضفة الشرقية.
- تركيز تطوير الطاقة الكهربائية في الضفة الشرقية: بالرغم من ان صناعة الكهرباء قد بدأت في الضفة الشرقية في وقت متأخر عن الضفة الغربية، فان قدرة مؤسسات انتج الكهرباء في الضفة الغربية عام 1962 لم تتجاوز 32.3 % من القدرة الاجمالية لمؤسسات انتاج الطاقة الاردنية، وكانت نسبة القاطنين خارج المناطق المزودة بالكهرباء في لواء عمان الزرقاء لم يتعدى 11.3% بينما بلغت نسبتهم في لواء القدس 53.9% وقد مكن هذا الوضع سلطات الاحتلال فيما بعد من احكام سيطرتها على ذلك المرفق الهام بسهولة، واملاء شروطها على مؤسسات الطاقة الكهربائية في الضفة الغربية.

- تركيز تطوير الخدمات في الضفة الشرقية: تفصح الخطة السباعية سياسة التمييز الفاضحة لصالح الضفة الشرقية فقد رصدت الخطة 1.190 مليون دولار لبناء وتوسيع المدارس كان نصيب الضف الغربية 240 الف دولار أي ما نسبته 20% من اجمالي الرصيد، وفي مجال الخدمات الصحية بلغ عدد المستشفيات في الاردن عام 1963 120 مستشفى لم يكن منها في الضفة سوى 25 مستشفى فقط، ويضاف لذلك المستشفيات العسكرية والتي تركزت في الضفة الشرقية.
- تركيز مؤسسات الدولة في العاصمة: وقد أدى ذلك الى جذب الكفاءات من الضفة الغربية واستيعابهم في جهاز الدولة المدني، بينما جرى استيعاب أبناء الضفة الشرقية في القطاع الامني والعسكري، مما أدى الى زيادة الانفاق في مدينة عمان الى ما يقارب 60% من الناتج الاجمالي. وقد خلق ذلك فجوة كبيرة بين تطور الضفة الغربية والضفة الشرقية للمصلحة الاخيرة.

ولا شك في ان تلك الاوضاع قد اثرت الى حد كبير في مستوى الخدمات التي تقدمها المجالس البلدية والقروية، والتي تتضاعف مواردها المالية كلما نشطت الحياة الاقتصادية في مناطقها، وليس غريبا ان لا تتمكن تلك المجالس من تلبية الخدمات المحلية الاساسية وان يقل الاهتمام الشعبي بالشؤون المحلية. (عمرو، 2009).

بقي ان نشير الى ان عدد البلديات في الضفة الغربية عند سقوط الاراضي الفلسطينية تحت الاحتلال الاسرائيلي كان 25 بلدية حيث تم استحداث 17 بلدية خلال الحقبة الاردنية هي بلدية اريحا، البيرة، قلقيلية، يعبد، بيت ساحور، عنبتا، طوباس، سلفيت، دير دبان، حلحول، بير زيت، عرابة، بيتونيا، سلواد، بني زيد، قباطية، دورا. (جريايوي، 1996).

4.3.1.2. الحكم المحلي في الضفة الغربية خلال حقبة الاحتلال الصهيوني:

ابقت سلطات الاحتلال من الناحية الرسمية على البنية القانونية للهيئات المحلية الفلسطينية كما كانت عليه قبل الاحتلال، فقد بقي قانون البلديات الاردني لعام 1955 ساري المفعول طوال سنوات الاحتلال بالاضافة الى استحضار ما لزم من القانون الانتدابي لعام 1934، و فقط تم استبدال كلمات الوزير المختص او المندوب السامي بالقائد العسكري للمنطقة، حيث احال القرار العسكري رقم 194 الصادر عام 1967 الصلاحيات التي خولها قانون البلديات الاردني لعام 1955 للمتصرف والمحافظ ووزير الداخلية الى المسؤول المعين من قبل القائد الاسرائيلي لمنطقة الضفة الغربية مع ادخال التعديلات

اللازمة لخدمة اغراض واهداف الاحتلال ومشروعة في مصادرة الاراضي واقامة المستوطنات، والتضييق على صلاحيات البلديات في حدود الانشطة الخدمائية فقط عبر مجموعة كبيرة من الاوامر العسكرية المتلاحقة. (جرباوي، 1996). وقد صاغت سلطات الاحتلال علاقات مفيدة لسياساتها مع الموروث الاردني من رؤساء البلديات التقليديون الذين ابدوا استعدادهم للتعاطي مع سلطة الاحتلال وبنيت على ذلك توجهاتها المستقبلية في التعاطي مع الهيئات المحلية التي اعتقدت بانها ستلعب دورا سياسيا ينسجم مع خطط الاحتلال الرامية الى ايجاد قيادة محلية توافق على مشروع حكم ذاتي فلسطيني في اطار دولة الاحتلال، وكانت نتائج انتخابات 1972 مشجعة لهذا التوجه بعد ان فازت في الانتخابات شخصيات تقليدية مدعومة من سلطة الاحتلال وتشكك في وحدانية تمثيل منظمة التحرير الفلسطينية للشعب الفلسطيني.

لقد مثلت انتخابات الهيئات المحلية عام 1976 صدمة كبيرة لمؤسسة الاحتلال، فقد اريد لهذة الانتخابات ان تفرز قيادة مشابهه لانتخابات عام 1972 من شأن سلطات الاحتلال مواصلة استخدامها كورقة سياسية في مواجهه نفوذ منظمة التحرير من جهة ومواصلة استخدامها كغطاء وهمي لديمقراطية الاحتلال وجسرا لتنفيذ المشروع الاستيطاني الذي يمثل حلم المحتل وبرنامج الاستراتيجي، وعندما جاءت النتائج بفوز كتله الحركة الوطنية ومن ثم اضطلاع رؤساء البلديات المنتخبة بدور راس الحربة في مواجهه سلطات الاحتلال ومشاريعها، والذي نتج بتشكيل الجبهة الوطنية، اقدمت سلطات الاحتلال عام 1982 على عزل رؤساء البلديات وحل المجالس البلدية وتعيين لجان من ضباط جيش الاحتلال لادارة شؤون البلديات، في اشارة تؤكد استبداد سلطات الاحتلال بالهيئات المحلية واعاقه نموها واستقلالها بم يحقق مصالح مواطنيها، ووصلت هذه الهجمة حد التعرض لحياة رؤساء البلديات بزرع العبوات الموقوتة في عرباتهم وتفجيرها.

ولكون الاستيلاء على اكبر مساحة من الارض الفلسطينية لصالح الاستيطان اليهودي اصبح مهمة مركزية لسلطة الاحتلال، صدر عام 1971 الامر العسكري رقم 418 ليفرغ صلاحيات الهيئات المحلية في مجال تخطيط وتنظيم المدن والقرى من مضمونها الفعلي، وبالإضافة الى سحب صلاحيات لجان التنظيم المحلي وحرمان المجالس القروية من المشاركة في المهام التنظيمية، منح هذا الامر العسكري صلاحيات خاصة لمجلس التنظيم الاعلى والمكون بغالبية من موظفي الحكم العسكري، حيث اصبحت صلاحيات هذا المجلس تشمل الغاء الرخص الصادرة عن اللجان المحلية للبلديات وقرار المخططات الهيكلية التي تحدد حدود صلاحيات اللجان المحلية، واستخدامات الاراضي، وافر عدم جواز احداث اللجان المحلية لاية تغييرات في المخططات الهيكلية دون موافقة مجلس التنظيم الاعلى باعتبارة اعلى سلطة تنظيمية في الاراضي الفلسطينية، في حين اعطيت

المجالس الاقليمية للاستيطان صلاحيات تنظيمية واسعة بما في ذلك صلاحيات التوسع الاستيطاني في الأراضي المملوكة للفلسطينيين دون موافقتهم، بالرغم من إعطائهم فرصة شكلية للاعتراض أمام اللجان والمحاكم التابعة لسلطة الاحتلال.(الجرباوي، 1996).

بقي أن نشير الى أن سلطة الاحتلال استحدثت خلال السنوات من 1967-1994 بلدية واحدة في يطا ومجموعة من المجالس القروية وقد بلغ عدد البلديات عام 1967 عند النكسة 26 بلدية و 96 مجلس قروي (عدنان عمر، 1992) تم تشكيل معظمها في إطار مساومات لمواطني القرى للحصول على بعض الخدمات وهذا التشكيل مشروط بموافقة الحكم العسكري الإسرائيلي على قائمة الأعضاء المقدمة من أهالي القرية وكذلك الحال رئيس المجلس.

وجاءت هذه التشكيلات بالغالب في المرحلة التي حاولت فيها سلطات الاحتلال فرض روابط القرى قد تعزيز نفوذها بمجموعة من رؤساء المجالس الموالين لسلطات الاحتلال وروابط القرى.(القاروط، 2008). والجدول التالي يوضح عدد الهيئات المحلية القائمة في كل محافظة من محافظات الضفة الغربية قبل انشاء السلطة الوطنية:

جدول 1.2: الهيئات المحلية القائمة في محافظات الشمالية " الضفة الغربية " عام 1994 (وزارة الحكم المحلي، دائرة الانتخابات والتشكيلات)

الرقم	المحافظة	عدد البلديات	عدد المجالس القروية
1	القدس	0	6
2	جنين	4	12
3	طولكرم	2	16
4	نابلس	1	21
5	قلقيلية	1	10
6	سلفيت	1	6
7	رام الله	7	9
8	بيت لحم	3	4
9	الخليل	5	12
10	اريجا	1	0
11	طوباس	1	0
	المجموع	26	96

5.3.1.2. الحكم المحلي الفلسطيني في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية:

تأسست وزارة الحكم المحلي عام 1994 بموجب مرسوم صدر بتوقيع الرئيس الراحل ياسر عرفات، وقد جاء هذا التأسيس تعبيراً عن اهتمام السلطة الوطنية بقطاع الحكم المحلي، وبالذات المناط بالهيئات المحلية في جهود بناء الدولة الموعودة، وفي تقديم الخدمات لقطاعات واسعة للمواطنين وتحديداً التجمعات السكانية التي لم يسبق لها أن حظيت بهذه الخدمات، وكذلك تحمل مسؤولياتها في جهود التنمية، كما أن المواطنين تهافتوا على تشكيل هيئات محلية، كردة فعل إزاء مصاعب ومعوقات تشكيلها في عهد سلطة الاحتلال لخضوعها لشروطه المتناقضة مع التطلعات الوطنية في التحرر وكس الاحتلال، بالرغم من حاجة هذه التجمعات لهذه الهيئات وخدماتها، كما أن المواطنين تعاملوا مع تشكيل الهيئات المحلية وكأنه أحد مكتسبات ومنجزات اتفاق السلام باعتباره رمزاً من رموز الانعتاق والتحرر من نير الاحتلال وهو بهذا المعنى مهمة وطنية يتوجب إنجازها وبالسرعة الممكنة، إضافة إلى أن البعض اعتقد أن هذا التشكيل للهيئات المحلية هو استحقاق لمواطني كل تجمع لهم الحق في الحصول عليه وعكس ذلك هو انتقاص من حقوق هذا التجمع.

يضاف إلى ذلك أن تدفق مساعدات المانحين للسلطة الوطنية في إطار الجهود الرامية إلى تحسين مستوى حياة الناس وتقديم الخدمات الأساسية عبر مشاريع تنفذ في كافة التجمعات استوجبت وجود هذه الهيئات المحلية كإجسام إدارية تنفذ المشاريع من خلالها وبالتنسيق معها، حتى أن بعض المانحين اشترط وجود هيئة محلية " تمثل المجتمع المحلي " يتم من خلالها تحديد الأولويات والاحتياجات والمشاركة في الإشراف على التنفيذ، وهذا ينسجم مع تقاليد العمل المحلي في تلك الدول.

لهذه الأسباب وغيرها أقدمت وزارة الحكم المحلي على استحداث مئات الهيئات المحلية في كافة محافظات الوطن من بلديات ومجالس محلية ومجالس قروية ولجان تطوير وقد تم استحداث ما مجموعه 359 هيئة محلية جديدة منها ما يقارب 160 هيئة محلية عدد سكانها أقل من 1000 نسمة، ليصل عدد الهيئات المحلية عام 2003 في الضفة الغربية أكثر من (457)، والجدول التالي (2.2) يوضح أعداد وتصنيف الهيئات المحلية التي كانت قائمة حتى نهاية عام 2009.

تمت عملية تشكيل الهيئات المحلية في أجواء أشبه ما تكون أجواء احتفال، وكان من المألوف مشاهدة عشرات الوفود التي تسلم قوائم عضوية مقترحة لدوائر وزارة الحكم المحلي ذات العلاقة وغاصت الوزارة في تناقضات التجمعات السكانية بخلفياتها المختلفة السياسية منها والعشائرية وأحياناً الشخصية، إضافة إلى تدخلات الأجهزة الأمنية المختلفة، وفي هذا السياق لم يشمل التشكيل فقط استحداث هيئات محلية

جديدة في التجمعات التي افتقدت لهذه الهيئات بل جرى أيضا تحويل العديد من المجالس القروية الى بلديات، ولجان تطوير الى مجالس قروية، ويمكن تلخيص مجموعة من الملاحظات والتحفظات على هذه المرحلة بالتالي:

جدول 2.2: عدد الهيئات المحلية الفلسطينية حتى نهاية عام 2009 (وزارة الحكم المحلي، 2009)

الرقم	المحافظة	عدد البلديات	المجالس القروية	لجان التطوير	العدد الكلي
1	القدس	10 *	17	1	28
2	الخليل	17	22	40	79
3	نابلس	9	49	1	59
4	رام الله	18	48	2	68
5	جنين	12	30	34	76
6	طولكرم	11	17	5	33
7	بيت لحم	10	20	8	38
8	قلقيلية	5	12	17	34
9	سلفيت	9	10	0	19
10	طوباس	3	5	7	15
11	اريجا	3	5	0	8
	المجموع	107	235	115	457
* المجالس المحلية في القدس تتمتع بصلاحيات بلدية وجرى تصنيفها وفق تصنيف البلديات					

- تم اقرار قانون الهيئات الفلسطينية رقم 1 لسنة 1997 بالاستناد الى انظمة وقوانين الحقبات البائدة فهو صياغة جديدة فقط لقانون الهيئات المحلية الاردني وحتى البريطاني من قبله، حيث اعطيت الوزارة والوزير كافة الصلاحيات التي منحتها تلك الانظمة للمتصرف والمحافظ ووزير الداخلية او للمندوب السامي في القانون البريطاني، هذه الصلاحيات التي اعطت الوزارة حق الرقابة والاشراف واشترط اعتماد موازنات الهيئات المحلية بمصادقة الوزير، ووصلاحيات التخطيط الاقليمي وطرق استخدام الاراضي وقرار المخططات الفيزيائية لكافة الهيئات المحلية بغض النظر عن حجمها وتجربتها، اضافة الى القيود المفروضة على كافة القرارات المالية وشراء او بيع او تأجير عقارات الهيئات المحلية بما في ذلك الاستثمار مع القطاع الخاص والخاضع لموافقة الوزير.

- في اطار هذا النظام المركزي، تم ممارسة لا مركزية ادارية في بعض جوانب عمل الوزارة، فقد جرى تقسيم محافظات الوطن الى 14 دائرة منسجمة مع الدوائر الانتخابية ومع تقسيم المحافظات، 11 منها في المحافظات الشمالية " الضفة الغربية " وفي كل محافظة مديرية من مديريات الحكم المحلي تشرف على الهيئات المحلية الواقعة في حدودها، والتي تمارس او تحاول ممارسة نظام شديد المركزية ورقابة لصيقة لعمل الهيئات المحلية، وتفترض الوزارة ان برنامج الرقابة يجب ان يضمن زيارة تفتيش دورية لكل هيئة محلية كل ثلاثة اشهر، وان مقياس نجاح او فشل أي مديرية من مديريات الحكم المحلي مرتبط بعدد الزيارات التفتيشية لموظفيها على الهيئات المحلية. " ورد ذلك في تعاميم الوزارة لمديرياتها المتعلقة بخطط الرقابة الدورية على الهيئات المحلية "
- ساد الفترة السابقة وتحديدا فترة التعيينات لاعضاء ورؤساء الهيئات المحلية " خط كبير بين السياسة والادارة، ترتب عليه تذييل المستوى المحلي والحاقه بمستويات السلطة الاشمل منه " (الجرياي، 1996)، " وبالتحري والبحث عن الاسس او المعايير التي على اساسها يتم الاختيار يمكن القول، أن إرادة المجتمع المحلي ممزوجة بالفكر السياسي والتنظيمي، واحيانا الامني تلعب دورا في تحديد من يمثلها في القائمة او القوائم ابتداءً، ثم تندمج مع ارادة الوزارة وجماعات الضغط الخفية عند التحديد لمن يشغل المقاعد المحلية " (عمرو، 2009).
- تم استحداث مئات الهيئات المحلية في كافة التجمعات السكانية الفلسطينية ما عدا الخرب التي لا يزيد عدد سكانها عن بضعة عشرات، وجرى استحداث او تطوير العشرات من البلديات " بصورة عشوائية، وتبعاً لممارسة ضغوطات مختلفة واتخاذ قرارات سياسية تخرج عن نطاق البرمجة التخطيطية الشمولية ". (الجرياي، 1996)، وهي مرحلة افتقدت فيها الوزارة ومن ثم قطاع الحكم المحلي الفلسطيني للمعايير التي يتوجب الاحتكام اليها في تكوين او استحداث الهيئات المحلية، رافق ذلك عدم الاتفاق في التفكير الجمعي لموظفي الوزارة حول رؤية موحدة وسياسات ومنهج متفق عليهما لمستقبل الحكم المحلي الفلسطيني.
- ولعل ابرز المخرجات السلبية لهذه المرحلة هي تغذية العصبية القبلية والعشائرية وهي عصبية نجاح الفعل الثوري في الانتفاضة الاولى في السيطرة عليها وتحجيمها الى درجة ان العشائر والعائلات رفعت غطاءها وباحث دم افراد او رموز ينتمون اليها عندما ثبت تورطهم في اعمال خيانه او اعمال منافية للقيم والاخلاق الوطنية، ان كافة اللجان المعينة للهيئات المحلية اخذت باعتبارها البعد العائلي او العشائري الى جانب الابعاد الاخرى، وفي الكثير من الحالات كان البعد العائلي هو الحاسم في تشكيل هيئات محلية باحجام مختلفة ان كانت بلديات او مجالس قروية او لجان مشاريع

- ان كل ذلك اسس لتنامي وتكون جماعات مصالح محلية لها طابع وجاهي وعشائري وحتى حزبي،ستحاول حماية مصالحها بالمحافظة على الوضع القائم واعاقة أي محاولات لتطوير عمل جماعي له طابع مناطقي او اقليمي يقلل من نفوذ وتأثير هذه الجماعات في محلياتها.
- استحداث وتشكيل هذا العدد الكبير من الهيئات المحلية ترتب عليه تجربة فاشلة في اداء وفعالية الهيئات المحلية وعلى كافة الصعد المالية منها والادارية والتنمية والاهم من ذلك تدني مستوى وجودة الخدمات الاساسية والتقليدية التي يتوجب على الهيئات المحلية تقديمها كما هو مثبت في وثائق الهيئات المحلية، وتقارير وزارة الحكم المحلي

2.2 دمج الهيئات المحلية الفلسطينية

فيما يأتي اهم الاسس ذات العلاقة بدمج الهيئات المحلية:

1.2.2. مفهوم الدمج:

منذ اكثر من عشرة سنوات يجري حوار ونقاش واسع في دوائر وزارة الحكم المحلي وفي قطاع الحكم المحلي الفلسطيني والمهتمين به حول مفهوم الدمج اولا واسباب ودوافع وفوائد الدمج على اداء الهيئات المحلية الفلسطينية، ياتي هذا في اطار البحث عن سبل تقديم "خدمات افضل بتكاليف أقل للمواطنين"، وقد تبلور في ادبيات الحكم المحلي مصطلحان مهمان لمفهوم الدمج ولكلٍ منهما انظمتة وهياكله واجراءاته المختلفة كما سيتضح في هذا المبحث وهما:

- الدمج في الخدمات.(مجالس الخدمات المشتركة)
- دمج الهيئات المحلية وضمها.

1.1.2.2. الدمج في الخدمات " مجالس الخدمات المشتركة ":

" جاءت فكرة مجالس الخدمات المشتركة من خلال برنامج التنمية الريفية المحلية "UNDP" بالتنسيق مع وزارة الحكم المحلي، عبر تشكيل لجان التخطيط الاقليمي، وقامت فكرة هذه اللجان على اساس الاقليم الجزئي الواحد كوحدة جغرافية واحدة، ثم تطورت لتصبح مجالس الخدمات المشتركة ولتشمل كافة محافظات الوطن وعبر ثلاثة مراحل كما يلي:

- المرحلة الاولى: 1994-1997 تركزت في محافظة جنين.

- المرحلة الثانية: 1997-1999 شملت محافظة جنين، وطوباس
 - المرحلة الثالثة : 1999-2003 شملت محافظة القدس، نابس، بيت لحم، الخليل..
- (وزارة الحكم المحلي، 2011).

حيث اشترط البرنامج تشكيل مجالس خدمات مشتركة كشرط لتمويل بعض المشاريع في مجموعة من الهيئات المحلية في اكثر من محافظة، وتضمن البرنامج بناء جسم اداري يسمى مجلس الخدمات المشتركة يتم انتخاب هيئته الادارية من مجموع الهيئات المستفيدة من المشروع، وتم تخصيص منحة مالية لتمويل النفقات التشغيلية لهذا الجسم لمدة سنتين، وهذا التمويل هو ما ابقى على وجود هذه المجالس لبعض الوقت قبل ان تنهار معظمها ويتم تصفية ممتلكاتها، مع الاشارة الى ان بعض مجالس الخدمات المشتركة نجحت في البقاء ومثلت نموذج يقتدى به للعمل المشترك، وفي حالات قليلة توجت تجربة العمل المشترك بالاندماج في هيئة محلية مندمجة كما هو الحال في مجلس الخدمات المشترك لقرى دورا الخليل والكفريات في محافظة طولكرم.

هذه التجربة وتجارب اخرى رعتها جهات مانحة اخرى كالمشروع البلجيكي " LICP"، ويغض النظر عن نجاحها او فشلها، ابقت فكرة العمل المشترك بين الهيئات المحلية المتقاربة حية في اذهان مواطني الهيئات المحلية واعضاءها هذا من جهة، ومن جهة اخرى اغنت تجربة العاملين في قطاع الحكم المحلي واكسبتهم خبرات مهمة في مجال التعاطي والتغلب على المشكلات التي تعترض تجارب العمل المشترك، وساهمت في نضوج وبلورة فلسفة تعتبر الان احد المفاهيم التي تبني عليها وزارة الحكم المحلي سياستها المستقبلية وهي سياسة دمج الهيئات المحلية.

وفي مرحلة لاحقة من تفاقم ازمة الاعداد الكبيرة للهيئات المحلية الفلسطينية وعجز الكثير منها من القيام بمهامها الاساسية بدأت فكرة العمل المشترك تبرز كاحد الحلول الممكنة للتغلب على ارتفاع كلفة الخدمات المقدمة لاعداد قليلة من المواطنين لعدم تحقق وفورات الحجم، حيث ان الرسوم المدفوعة من المواطنين وعلى فرض معدل جباية 100% لا تغطي سعر التكلفة الحقيقية للخدمات كما هو الحال مع خدمة النفايات الصلبة حيث توقفت العديد من الهيئات المحلية عن استخدام السيارات المخصصة لهذه الخدمة لعدم قدرتها على تغطية تكاليف التشغيل من رواتب للموظفين ومحروقات وصيانة ورسوم مكبات وتأمين وترخيص، بالرغم من ان هذه السيارات قدمت لها من خلال المنح المختلفة، وكذلك الحال مع خدمة المياه والكهرباء حيث ترتبت على الهيئات المحلية ديون بعشرات ملايين الشواقل والتي تقوم الجهات الاسرائيلية الموردة لهذه الخدمات باقتطاعها من مستحقات السلطة الوطنية من جمارك وضرائب وبموافقة من وزارة المالية خشية وقف هذه الخدمات عن المواطنين، وقد سُمي العمل

المشترك في تقديم بعض الخدمات بمجالس الخدمات المشتركة والذي يعتقد البعض بان هذه المجالس هي شكل من اشكال الدمج في الخدمات، وهو مقدمة وخطوة اولى على طريق الدمج الكامل للهيئات المحلية.

وللاسباب اعلاه تبنت وزارة الحكم المحلي فكرة مجالس الخدمات المشتركة واصدر وزير الحكم المحلي اول نظام لمجالس الخدمات المشتركة عام 1998 وهو نظام مجالس الخدمات المشتركة رقم 1 لعام 1998 وليعاد تعديلته بموجب النظام المعدل رقم 1 لعام 2003 بمصادقة الوزير جمال الشويكي، وهذا مؤشر على اهتمام وزارة الحكم المحلي ومحاولة مأسسة الفكرة ووضعها في سياق قانوني ملائم لتطويرها، وبناء على ذلك تم استحداث ادارة عامة في الوزارة باسم الادارة العامة لمجالس الخدمات المشتركة، وعملت هذه الادارة على بناء العشرات من مجالس الخدمات المشتركة في كافة محافظات الوطن، وقدمت لها كل الدعم والعون الممكن لانجاحها والحفاظ على بقائها، وتم دراسة تجارب اقليمية ودولية عديدة لمجالس الخدمات المشتركة وشارك العشرات من موظفي الوزارة والهيئات المحلية في زيارات ميدانية لدول مختلفة للاطلاع على تجربتهم والافادة منها.

جدول 3.2: قائمة اعداد مجالس الخدمات المشتركة في كل المحافظات (وزارة الحكم المحلي، 2009)

المحافظة	مجالس متعددة الخدمات	مجالس خدمة واحدة	المجموع
محافظة القدس	5	1	6
الخليل	4	2	6
بيت لحم	3	5	8
رام الله	2	13	15
نابلس	5	1	6
قلقيلية	3	1	4
سلفيت	3	1	4
جنين	4	11	15
طوباس	2	1	3
طولكرم	4	2	6
اريجا	3	1	4
غزة	3	6	9
المجموع	41	45	86

2.1.2.2. دمج الهيئات المحلية وضمها:

ويتخذ شكلان، الشكل الاول الضم: وهو الحاق لجان مشاريع او مجالس قروية ببلدية اكبر بحيث يصبح رئيس لجنة المشاريع عضوا في المجلس البلدي الجديد الناتج عن الضم مع الابقاء على اسم البلدية القائمة، والشكل الثاني الدمج: حيث يتم استحداث هيئة جديدة باسم جديد من هيئات قائمة، ويتم تشكيل المجلس الجديد بنسب تمثيل معينة لكل تجمع. " (الزبيدي، 2011)

وقد جاء في البند رقم 10 من المبادرات التطويرية للاطار الاستراتيجي لوزارة الحكم المحلي 2010-2014 " تطوير خطة ومعايير لأسس دمج الهيئات المحلية بشكل يضمن خلق هيئات محلية بديلة ذو قدرة مؤسسية وموارد قادرة على تقديم خدمات نوعية للمواطنين ".

وقد وردت مسألة الدمج في كل ادبيات ووثائق وزارة الحكم المحلي في السنوات الخمسة الاخيرة على الاقل وفي كافة أنشطة وتصريحات ولقاءات كادر وزارة الحكم المحلي من الوزير والوكيل وحتى آخر مستوى اداري في الوزارة.

وترى وزارة الحكم المحلي ان " عملية الدمج هي عملية تنموية بامتياز، تنقل الهيئات المحلية الى هيئات قادرة ومتمكنة من التنمية والتطوير وتقدم خدمات افضل للمواطنين. " (غنيم، 2010).

وفي لقاء المنتدى الاقتصادي الشهري بتاريخ 26 ايار 2011 لمعهد ابحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية "ماس " بعنوان "دمج البلديات والمجالس القروية ولجان المشاريع – الفرص والمخاطر "، اكد وكيل وزارة الحكم المحلي ان عملية الدمج انطلقت فعليا في العام 2008 استجابة لسياسة وخطة السلطة الوطنية لقطاع الحكم المحلي، واعتبر دمج الهيئات المحلية ضرورة ملحة لتحسين مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين بالاضافة الى العديد من الفوائد التي ساقها كاسباب واهداف لعملية الدمج ومن ابرزها " الحصول على مشاريع سريعة، حيث لاقت سياسة الدمج قبولا من المانحين " و اشار الى ان لدى السلطة الوطنية توجه للدمج منذ قيامها على حد تعبيره مشيرا الى انه " لدينا 483 هيئة محلية، في حين ان عدد الهيئات المحلية في الاردن على سبيل المثال هو 92 هيئة ". (غنيم، 2010)

وجاء في وثيقة الاطار العام للتطوير المؤسسي لوزارة الحكم المحلي بان وزارة الحكم المحلي وفي اطار الهدف المتعلق باعادة هيكلة الهيئات المحلية فهي "تسعى الى خلق نظام حكم محلي فاعل اداريا وماليا وخدماتيا، ويأتي هذا التوجه على خلفية العدد الكبير للهيئات المحلية الصغيرة والمتوسطة، والذي

بات لزاما على الوزارة النظر فيه وفي حيثيات الهيكل الحالي ودراسة امكانية تقليل عدد الهيئات من خلال دمجها وظيفيا او كليا بما يحقق الهدف المطلوب". (غانم، 2008).

يأتي ذلك استجابة للمهام التي اناطتها الحكومة الفلسطينية لوزارة الحكم المحلي في خطتها " اقامة الدولة وانهاء الاحتلال والتي كان من ابرز هذه المهام " تمكين الهيئات المحلية من امتلاك قدرات مؤسساتية فاعلة " الخطة الوطنية " وقد بينت مجموعة من الدراسات التي اعدت من قبل باحثين محليين ومستشارين اجانب ان العدد الهائل من الهيئات المحلية والبالغة 483 هيئة حتى اواخر عام 2010 يشكل عائقا لعملية التمكين ". (سدر، 2012).

وقد بينت دراسة اعدت من قبل البنك الدولي ان معظم الهيئات المحلية تقوم فقط ب (4-6) مهمات من اصل 27 مهمة حددها قانون الهيئات المحلية رقم 1 لسنة 1997، وان بلدية واحدة فقط تقوم ب 12 من اصل 27، وانه وبالرجوع الى تحليل موازنات الهيئات المحلية نجد فيها عدة امور تتعلق بهذا الخصوص اهمها الاتي:

- 80% من الهيئات المحلية عدد سكانها اقل من 5000 نسمة.
- 70% من الهيئات المحلية معدل عدد الموظفين فيها موظفين اثنين وغالبا هؤلاء الموظفين اما جباة او فني صيانة كهرباء او ماء او عمال نفايات.
- 70% من هذه الهيئات لا يوجد فيها محاسب متفرغ او مهندس متفرغ.
- 70% من الهيئات المحلية لا يوجد لديها مصادر دخل باستثناء ما يحول اليها من الحكومة وان 90% من موازنتها تصرف على المصاريف الادارية والتشغيلية، وبالتالي فهي عاجزة عن تنفيذ مشاريع ذات قيمة للمواطنين بل وتعجز غالبا عن صيانة المشاريع التي سبق وحصلت عليها.
- 70% من الهيئات المحلية لا يوجد فيها لجنة تنظيم محلية وبالتالي فهي لا تصدر تراخيص البناء ولا تمتلك القدرة على متابعة الابنية المخالفة". (سدر، 2012).

قد تكون هذه الاسباب وغيرها تشكل مبررا لتبني سياسة دمج الهيئات المحلية، فلا يختلف اثنان بان العدد الكبير للهيئات المحلية والمصاحب للاوضاع العامة السياسية والاقتصادية للسلطة الوطنية الفلسطينية، هذه الازواج التي تنقل كاهل الهيئات المحلية حتى الكبيرة منها بسبب شح الموارد الوطنية والمحلية واعتماد الهيئات المحلية في الغالب على المنح والمساعدات المقدمة لها من مانحين عرب واجانب او حتى من خزينة السلطة عبر وزارة المالية لتنفيذ معظم ان لم يكن كافة مشاريعها

وفي كافة المجالات الصحية والتعليمية والبنية التحتية، وحتى التجهيزات والمعدات اللازمة لتقديم الخدمات الاساسية للمواطنين كالنفايات الصلبة او غيرها .

هذا الواقع بكل هذه المعطيات دفع السلطة الوطنية ووزارة الحكم المحلي الى البحث عن حلول لمشكلات بات واضحا انها تتعمق وتستفحل وتؤدي الى فشل كبير في اداء هيئات الحكم المحلي الفلسطيني لواجباتها ومهامها الاساسية بالاضافة الى انها لا تشكل رافعة من روافع التنمية المستدامة ولا تستجيب لمتطلبات الخطة الوطنية لقطاع الحكم المحلي، بل عكس ذلك اصبحت عبئا وعائقا يعترض طريق التنمية الوطنية والمحلية.

ويجدر الاشارة الى ان وزارة الحكم المحلي ومنذ تاسيسها لم تعارض اي مقترح لدمج الهيئات المحلية وحتى قبل ان تصبح مسألة الدمج برنامجا من برامجها وجزء هام من خططها المستقبلية والذي تحاول الوزارة بناء استراتيجيتها المستقبلية عليه، وقد عمدت الوزارة في السنوات الاخيرة الى تكليف خبراء واستشاريين لاعداد الوثائق اللازمة لسياسات واستراتيجيات الدمج وصولا الى اعداد الدليل الارشادي لدمج الهيئات المحلية والذي انجز عام 2009، وكذلك الحال مع الجانب المتعلق بالانظمة والتشريعات التي تجعل اجراءات الدمج لها سياقها القانوني، حيث انجز نظام دمج الهيئات المحلية والمعمول به حاليا بالرغم من عدم استكمال اجراءاته القانونية وعدم المصادقة عليه من المجلس التشريعي ورئيس السلطة وحتى انه لم يصادق عليه من مجلس الوزراء ولا من وزير الحكم المحلي.

وفي هذا السياق ايضا تم انجاز ورقة سياسات واستراتيجية الدمج بواسطة استشاري اجنبي عام 2009، وكذلك قامت مؤسسة هورايزون للتنمية المستدامة بانجاز الدليل الارشادي لدمج الهيئات المحلية عام 2009 بالاستناد الى التوصيات والتفاصيل التي وردت في وثيقة السياسات واستراتيجية الدمج، وهذه الوثائق شكلت المرجعية القانونية والادارية والفنية لمحاولات الوزارة اقرار عمليات الدمج في المناطق المستهدفة، وهي بالرغم من الملاحظات الكبيرة عليها فانها تشكل خارطة طريق للاجراءات المتبعة، وهي بطبيعة الحال تحاول الالمام بكافة التفاصيل والمراحل الواجب الاخذ بها والممرور بها لانجاز عمليات الدمج. " تجدر الاشارة الى ان وزارة الحكم المحلي لم تنفذ ما جاء في معظم الوثائق التي تم اعدادها بالرغم من التكاليف الباهضة التي تكلفتها الوزارة لاعدادها "

وقد جاء في ورقة السياسات التي اعدتها مستشار اجنبي اسمه بيتر في شهر اذار من العام 2009 لصالح وزارة الحكم المحلي وصندوق البلديات، ان عملية الدمج هي عملية طويلة ومعقدة ولها علاقة بالعديد من الاطراف المؤثرة ذات المصالح المختلفة واحيانا المتناقضة، وعليه فان عملية الدمج بحاجة

الى دعم من كافة الاطراف وذوي المصالح وبحاجة الى استشارة اعداد كبيرة من الاطراف المهمة بالتمية المحلية، بما في ذلك الحكومة الفلسطينية والاستفادة من التجارب الدولية في هذا المجال. " وهناك مجموعة من المبادئ الاساسية التي يتوجب الاسترشاد بها وهي:

- ان رؤية وسياسة الدمج هي جزء من اعادة هيكلة قطاع الحكم المحلي الفلسطيني بهدف تحقيق التنمية.
- على السلطة الوطنية والجهات المانحة ادراك ان عملية الدمج هي عملية طويلة وتستغرق وقت طويل وقد تستغرق ما بين خمسة الى خمسة عشر سنة لانجاز بعض عمليات الدمج، وبالتالي على السلطة والمانحين الالتزام بمواصلة العمل والدعم لمدة طويلة حتى يتحقق الدمج.
- يجب ان لا تفرض عملية الدمج من خلال السلطة الوطنية او بضغوط من المانحين، ويجب ان يكون الدمج نتاج حالة من التوافق بين المجتمعات المحلية والفعاليات الاجتماعية الفاعلة على ارض الواقع.
- يجب ان تكون الخدمات والاعتبارات الوظيفية هي العامل الرئيسي كسبب للدمج، ويجب اعطاء اهتمام كبير لتمثيل الوحدات المحلية المشاركة في الدمج، وتجنب اقرار ضرائب ورسوم جديدة على المواطنين.
- التركيز والاهتمام بسلة حوافز من مشاريع البنية التحتية والخدمات الاساسية وتنمية وبناء القدرات الادارية وبناء المؤسسة، ووضع اليات الاستدامة المالية وتعزيز القدرات المالية.
- ينبغي ان يسبق عملية الدمج حملة اعلامية وتوعية بكافة جوانب عملية الدمج والاجابة على كافة تساؤلات الناس، وتوضيح فوائد ومزايا الدمج. " (بيتر، 2009).

وتحدد وثيقة الاطار لسياسات الدمج " ثلاثة جهات شريكة فاعلة ورئيسية في اعادة هيكلة البلديات تبدأ من القاعدة الى القمة وهذه الجهات او المستويات هي:

- المستوى المحلي: وهو المستوى الذي ستجري فيه معظم الانشطة والاعمال، وهذا المستوى هو المستوى الاكثر اهمية في عملية الدمج ويتكون من المجالس المحلية، ومجالس الخدمات المشتركة " ان وجدت " ومؤسسات القطاع الخاص، ومنظمات المجتمع المجتمعية والمدنية.
- المستوى الوطني: ويتكون من، وزارة الحكم المحلي، دائرة مجالس الخدمات المشتركة في الوزارة، صندوق البلديات، اتحاد السلطات المحلية، ومن الواضح ان لوزارة الحكم المحلي دور محوري على المستوى الوطني من حيث وضع السياسات والرقابة ويعول على فعالية ادائها وفعالية اداء مديريات الحكم المحلي في المحافظات.

• المستوى الدولي: ويتكون من الشركاء الدوليين من دول مانحة ومنظمات غير حكومية ومجموعة متنوعة من المؤسسات الداعمة في مجال بناء القدرات ، ويقدم هؤلاء الشركاء المساعدة في عدة مجالات تتراوح بين تقديم المشورة بشأن السياسات او المساعدة التقنية او المالية او مزيجا من هذه المساعدات وفي مدى متوسط او طويل الامد كافي لانجاز عملية اعادة الهيكلة لقطاع الحكم المحلي. " (بيتر، 2009).

واقترحت وثيقة السياسات اربعة مراحل رئيسية لتنفيذ عملية الدمج وهي:

- تحديد الاطار القانوني واعتماد سياسة الدمج على المستوى الوطني، وتحديد التجمعات المؤهلة لعملية الدمج، واعداد خطة توجيهية للتحضير للدمج قد تستمر لمدة خمسة سنوات، تتضمن ايضا حشد التمويل اللازم.
- اعداد الدراسات والمسوحات لواقع الهيئات المقترحة للدمج، واعداد حملة اعلامية وتوعية لذوي المصالح والشركاء المحليين.
- انجاز الوثائق اللازمة واستكمال الاجراءات الرسمية، ووضع خطة تنفيذية تتضمن تفاصيل التنفيذ واليات المتابعة بما في ذلك رفع القدرات المؤسسية للجسم الجديد.
- تعيين الوقت للاعلان رسميا عن الدمج، يرافق الاتفاق على شكل تمثيل الهيئات المشاركة والترتيبات المتعلقة بالكادر الوظيفي القديم، وقرار محاضر الاصول الثابتة والموارد والالتزامات المالية. " (بيتر، 2009).

وحددت الوثيقة المسؤوليات والمهام لكل مرحلة من المراحل المشار اليها بحيث تطلع كل جهة بمهام ومسؤوليات محددة على النحو التالي: وزارة الحكم المحلي تضطلع بمسؤوليات هامة ومتعددة تبدأ باقرار الاطار القانوني والسياسات وتحديد الهيئات المؤهلة وفتح حوار مع مكونات هذه الهيئات واجراء الدراسات والمسوحات، واعداد الوثائق والاتفاقيات واعداد خطة المتابعة والتقييم.

وكذلك الحال تتحمل الوزارة وبالتعاون مع صندوق البلديات توفير التمويل اللازم لدعم عمليات الدمج وتقديم رزم المكتسبات المتوقعة من الدمج. في حين تضطلع مجالس الخدمات المشتركة ومؤسسات المجتمع المدني المختلفة المهمة في حملات التوعية واجراء مشاورات واسعة مع المجتمع المحلي.

وفي حزيران من عام 2009 انجزت مؤسسة هورايزون للتنمية المستدامة مسودة الدليل الارشادي لدمج الهيئات المحلية، وهو دليل مستوحى من ورقة السياسات المشار اليها اعلاه وهي تفصيل لكل اجراءات

الدمج المقترحة في ورقة السياسات. وكررت مسودة الدليل الارشادي لدمج الهيئات المحلية ما جاء في وثيقة السياسات واستراتيجية الدمج فيما يتعلق بالاهداف المتوقعة للدمج وهي كالتالي:

- الاستغلال الامثل للموارد المحلية.
- تمكين اليئات المحلية من القيام بواجباتها ووظائفها بكفاءة وفاعلية.
- تعزيز قدرات الهيئات المحلية وتطويرها.
- تمكين الهيئات المحلية من توليد وجباية الايرادات بفاعلية.
- تحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية المستدامة.
- تقديم الخدمات بكفاءة وفعالية.
- تحقيق التخطيط المتكامل.
- الحفاظ على البيئة الحضرية الآمنة. " (هورايزون للتنمية المستدامة (2009).

ويخلص الدليل مراحل الدمج بثلاثة مراحل اساسية كل منها تتكون من عدة خطوات وتم تحديد الانشطة المطلوبة في كل خطوة ومسؤولية من القيام بها والاطار الزمني المناسب لاتمامها والعلاقة الزمنية بين الانشطة المختلفة من حيث بداية كل نشاط ونهايته وتزامن القيام بانشطة متعددة في نفس الوقت، وقدّر الزمن اللازم لكل مرحلة من المراحل بخمسة سنوات ليكون الزمن المطلوب لانجاز المراحل الثلاثة هو خمسة عشر عاما وهذه هي :

- المرحلة الاولى: مرحلة توفير البيئة اللازمة والاطار العام.
- المرحلة الثانية: مرحلة الاعداد والتحضير للدمج.
- المرحلة الثالثة: مرحلة التنفيذ والمتابعة.

وكل مرحلة من هذه المراحل تتضمن مجموعة من الخطوات المتتابعة تشكل بمجموعها هيكل بناء عملية الدمج بكاملها، وقد جاء في الخطوة الثالثة من المرحلة الاولى في اطار توفير البيئة اللازمة والاطار العام للدمج انه يتوجب اعتماد المعايير والمؤشرات والمواصفات التي سيتم تطبيقها ومراعاتها خلال عملية الدمج واهم هذه المعايير:

- " رغبة واستعداد السكان في الهيئات المرشحة للدمج.
- قرب وتواصل الهيئات المحلية المرشحة للدمج.
- التباين والتقارب في عدد سكان الهيئات المرشحة للدمج.

- التجانس الاجتماعي والثقافي والاقتصادي.
- توفر الخدمات المشتركة بين الهيئات المرشحة للدمج.
- التجارب المشتركة بين الهيئات المرشحة.
- امكانية تشكيل نموذج ومثال للهيئات الأخرى.
- كفاءة وكلفة الخدمات بعد الدمج.
- الآثار على البيئة والزراعة. " (هورايرون (2009).

من الملاحظ ان الدليل لم يوضح ان كان يجب اخذ هذه المعايير مجتمعة او جزء منها لاقرار عملية الدمج، كما انه لم يعطي اوزانا لهذه المعايير تحدد اهمية كل معيار بالمقارنة مع المعايير الاخرى فقد تتوفر في حالة ما الثمانية معايير مثلا ولا يتوفر المعيار الاول والمتعلق برغبة واستعداد السكان للدمج، فكيف سيكون الحال ؟

يتضح مما سبق ان هناك ثلاثة وثائق رئيسية توجه وتنظم اجراءات دمج الهيئات المحلية، وهي ورقة او وثيقة سياسات واستراتيجية الدمج، مسودة دليل اجراءات دمج الهيئات المحلية، نظام دمج الهيئات المحلية وهي ملحقة بهذا البحث كملاحق.

وقد اثارت هذه الوثائق جملة من التحفظات والتساؤلات في اشارة الى عدم معالجتها لمجمل القضايا المتعلقة بالدمج، فيعتقد البعض ان سياسة الدمج " تركز على البعد الخدمي للهيئات المحلية وليس على البعد التنموي وانها غير مرتبطة بالتخطيط على المستوى الوطني ". (شاهين، 2011).
ويضيف " من غير الممكن وضع سياسة لا تحدد التحديات والمشاكل وكيفية حلها " (شاهين، 2011).

والأهم من ذلك أن ورقة السياسات وإستراتيجية دمج الهيئات المحلية والتي اعدتها المسمى "بيتر" ما زالت باللغة الانكليزية ولم يجرى ترجمتها او نشرها مع العلم انها اعدت منذ ما يقارب الثلاثة سنوات وحتى كادر وزارة الحكم المحلي لا علم له بوجودها وان علم فانه لا يستطيع فهمها وكذلك الحال مع الدليل والنظام فهي غير معممة بشكل جيد على موظفين الوزارة كما ان الشركاء الذين ورد ذكرهم في وثيقة السياسات لا يعلموا بوجودها حتى انهم لا علم لديهم بانهم شركاء في برنامج من هذا النوع، والاكثر اهمية من ذلك ان مايسمى بنظام دمج الهيئات المحلية والذي يشكل المرجعية القانونية لعمليات الدمج يفتقد لاي صفة قانونية فهو لم يعرض او يصادق من اي جهة كانت بما في ذلك انه لم يحظى على مصادقة وزير الحكم المحلي.

كما ان ما جاء في هذه الوثائق لا علاقة له بما يجري على الارض " فرغم تأكيد وزارة الحكم المحلي على ضرورة وجود نظام يقوم على التوافق لاتمام عملية الدمج، الا ان التطبيق يتم بطريقة تعسفية " (شاهين، 2011، 26 ايار) ، الامر الذي يبرر خيمة الاعتصام في قرية الكوم التي ضُمت قسراً لبلدية الياسرية ودون موافقة مواطنيها الذين لم يستشارون اصلا ، كما هو الحال ايضا في الجنازات الرمزية للديمقراطية يوم المرحلة الاولى من الانتخابات بتاريخ 20/10/2012 احتجاجا على الضم ورفض المشاركة في الانتخابات.

وبالرغم من ان موضوع الدمج " له بعد اجتماعي مهم، نتيجة الحساسيات العائلية الكبيرة في القرى " (غنيم، ايار 2011) بالرغم من هذه الحساسيات الكبيرة التي اشار اليها وكيل وزارة الحكم المحلي فانه لم يتم التعامل معها بصورة صحيحة ويؤكد ما اشار اليه السيد خليل شاهين بان وثيقة السياسات لم تحدد التحديات والمشكلات المتوقعة وأهما مسألة الحساسية الكبيرة هذه، ولم تضع حلولاً افتراضية لها. كما انه جاء في ورقة السياسات انه لم تتوفر اية معلومات توثق التجارب السابقة للدمج من حيث اجراءاتها ومراحلها او تقييمات لها وفي كل مرة تشرع الوزارة في عملية دمج جديدة تبدأ من الصفر لتنتهي اليه ودون ان تخلف ورائها اية دراسات او وثائق.

ومع ذلك يجتهد البعض بلملمة بعض ما يقال هنا وهناك ان كان في ورشات عمل او لقاءات او ندوات او دراسات او حوارات لصياغة معيقات عامة تواجه عمليات الدمج ولا تقترح اية معالجات لها، كالطبيب الذي يشخص المرض دون اعطاء العلاج، " ومعيقات الدمج هي:

- " عدم توافر الخبرة والتجربة الكافية لدى وزارة الحكم المحلي.
- عدم وجود نظام مصدق ومنشور.
- ضعف الحملات التوعوية والترجيحية لعملية الدمج من قبل الوزارة والجهات المنفذة لعملية الدمج.
- عدم صراحة ووضوح مجالس الهيئات المحلية التي تدخل في مشاريع وبرامج الدمج بتحديد موقفها وموافقتها من الدمج، حيث تعطي موافقة اولية للحصول على مشاريع معينة، وعند التنفيذ الفعلي للدمج تظهر المعارضة.
- تضرر المصالح الشخصية للبعض نتيجة الدمج " مثل رؤساء الهيئات المحلية التي سيتم دمجها او الاعضاء او بعض الموظفين او بعض المواطنين.
- نقص الخبرة لدى اعضاء ورئيس المجلس الجديد للبلدية المستحدثة او المدمجة بحيث يعتمد العمل على المحاصصة والتطبيق الحرفي للقوانين والانظمة وخصوصا بالتصويت داخل

المجلس، بحيث لا يعتمد أسلوب التوافق والاقناع ويتم اللجوء للتصويت، مما يؤدي الى تهميش فئة داخل المجلس.

- استعجال المواطنين لقطع ثمار الدمج.
- تأخر المشاريع المقدمة من وزارة الحكم المحلي لترسيخ دعائم الدمج، الامر الذي يتيح المجال للمتضررين والمشككين بالتحريض والتجيش ضد الدمج.
- النسيج الفكري الاجتماعي وتنشئته على مفاهيم الاسقلال والتفوق وخوفه من التغيير.
- الخوف من طمس هوية وتاريخ القرى المندمجة او المضمومة، والخوف من سيطرة البلدية الدامجة او القرية الأكبر على القرى الصغيرة.
- الاعتقاد لدى الهيئات التي ترفض الدمج ان الوضع الذي كان قائما قبل الدمج سيستمر بايجابياته كما هو، مغفلين عدة متغيرات هامة، منها توقف او تحول المشاريع والدعم من قبل الدول المانحة ومن قبل السلطة الوطنية، حيث كانت استراتيجية توزيع المشاريع هي انعاشية أو طارئة ومنذ ثلاث سنوات تحولت هذه الاستراتيجية الى مشاريع تساعد في بناء الدولة الفلسطينية (مشاريع كبيرة) وهذا يعني تضاؤل فرص القرى الصغيرة في الحصول على مشاريع كما كان سابقا. " (سدر، آب 2012)

قد تكون هذه الاسباب وغيرها هي التي دعت اهالي اجنسينيا ونصف جبيل وجالود للتوجه لمحكمة العدل العليا لنقض قرار مجلس الوزراء بدمجها مع هيئات قريبة منها وعدم تنفيذ قرار الدمج والتعاطي معه، واصفين القرار بانه تدميري على حد قول السيد عبدالله حج رئيس مجلس قروي جالود، وقاطع اهالي اجنسينيا الانتخابات احتجاجا على ضمهم لبلدية سبسطية وخرجوا في جنازة رمزية يوم الانتخابات اسموها جنازة الديمقراطية الفلسطينية، وهي اشارة الى ان القرار جاء بصورة تعسفية ولم يتم استشارة المجتمع المحلي لاختذ موافقته، كما نصت كافة الادبيات المعدة من قبل الوزارة، واعتماد اسلوب الدمج المفروض " القسري "، حيث ورد في دليل الاجراءات ان هناك ثلاثة نماذج تأخذ بها الدول لدمج الهيئات المحلية وهذه النماذج هي:

- الدمج الاختياري: ومن سيئاته بطء العملية وذلك في حال التوافق، وبالرجوع الى طبيعة المجتمع العشائري من ناحية والمناطقية من ناحية اخرى قد يكون التوافق صعبا نوعا ما بدون تدخل مركزي.
- الدمج المفروض " القسري ": ويتسم بسرعة اجراءاته ولكنه غير ديمقراطي.
- الدمج المخلوط " العصا والجزرة ": بحيث يمنح فترة من الزمن للدمج الاختياري وبعدها في حال الاخفاق يفرض الدمج من قبل السلطات المركزية، وهذا النظام المحبذ والاكثر اتباعا،

ومن حسناته انه يحفز المجالس المحلية على الدمج الاختياري والا عليهم تقبل التدخل غير المرغوب في نظرهم للسلطات المركزية." (هورايزون، 2009).

ومن واقع التجارب القليلة التي تم فيها تنفيذ عمليات دمج واستنادا الى النتائج التي خلصت اليها دراسة د. باسم الزبيدي تحت عنوان "سياسة التعيينات والدمج في مجالس الهيئات المحلية " حيث اجرى الباحث دراسة على مجموعة مركزة من سكان بلدية الياسرية المندمجة والتي تضم (بيت عوا، دير سامت، الكوم المورق بيت مقدم) وقد اشارت المجموعة الى عدد من المشكلات التي ظهرت نتاج قرار الضم وهي:

- "صعوبة الاتفاق على نسبة تمثيل كل تجمع من التجمعات الثلاثة المشاركة في المجلس الجديد.
- صعوبة الاتفاق على نسبة تنفيذ المشاريع في كل تجمع.
- صعوبة التوافق العشائري داخل كل تجمع وبين التجمعات الثلاثة.
- التشكيك في صوابية الضم والدمج حيث ان بلدية بيت عوا تشكل اكبر تجمع وتمثل ما مجموعه 70% من السكان في حين يشكل التجمعان الاخران اقلية عددية في الجسم الجديد.
- اتسمت اوضاع بيت عوا كمجلس وسكان بعدم الاستقرار قبل الضم لبلدية الياسرية، اضافة الى انها تضم فقط عائلتان او عشيرتان اثنتان فقط ويلعب الوضع والعامل العائلي / العشائري دوراً حاسماً في تشكيل المجلس فيها، هذا بخلاف التجمعين الآخرين الكوم ودير سامت حيث ان الوضع العشائري في التجمعين اكثر استقرارا مقارنة مع بيت عوا، لذلك أدى تشكيل الياسرية الى خلق تجمع غير مستقر حيث انتقلت مشكلات بيت عوا الى المجلس الموحد، وتم التضحية بالاستقرار الذي كان سائدا في التجمعين الآخرين.
- لم تنفذ وزارة الحكم المحلي أي من المشاريع في أي تجمع من التجمعات الثلاثة التي تشكل الياسرية، والتي لو نفذت لساعدت في توضيح فوائد عملية الدمج، مثل بناء مدارس او شق طرق بين التجمعات الثلاثة أو فتح مركز ثقافي للتجمعات الثلاثة او مدرسة صناعية في مركز وسطي بما يضمن سهولة وصول المواطنين لتلك المراكز، ومن المفارقات ان ممول لأحد المشاريع أصر على بناء مركز ثقافي ليس في وسط التجمعات بل اشترط البناء في مكان معين دون ايضاح الأسباب.
- لم تعمل وزارة الحكم المحلي على معالجة المشاكل التي برزت، كجدولة الديون على التجمعات الثلاثة، وكيفية دمج صناديق هذه التجمعات في صندوق موحد تماشيا مع متطلبات

انشاء جسم جديد، لذا لم يتم تطوير نظام مالي للدمج، فديون الياسرية تجاوزت 30 مليون شيفل منها 22 مليون ديون مستحقة على بيت عوا فقط.

- استمرار المشاكل التنظيمية / السياسية والفئوية والشخصية والنعرات العشائرية.
- عدم الإتفاق على آلية للإنتخابات بعد ان اثارث لجنة الانتخابات المركزية الأمر بغرض تحديث سجل الناخبين حيث يرى الناس بان تُجرى الانتخابات في كل تجمع من التجمعات بشكل منفصل، الأمر الذي يطرح الحاجة الى اطار قانوني لتنظيم إجراء الانتخابات". (الزبيدي، 2011).

وخلصت الدراسة الى ملاحظات مهمة على سياسة الدمج وهي:

- " انها سياسة مكتبية وارتجالية، لم تقرر من قبل الوزارة بناءً على دراسات وابحاث متعمقة وشاملة للاحتياجات الحقيقية للتجمعات المختلفة، وفي حالة استمرار هذا النهج لن يكون الدعم والتأييد لهذه السياسة كبيراً.
- هناك ضرورة لان تقوم وزارة الحكم المحلي بخطوات تمهيدية وتنقيفية قبل الدمج وأن تعتمد الإقناع وليس الفرض والاجبار والدمج القسري، وينبغي ان يسبق عملية الدمج مشاور حقيقي مع الهيئات ذات العلاقة.
- هناك حاجة ملحة لقيام وزارة الحكم المحلي بتشخيص وتحديد المتطلبات القانونية والمالية والخدماتية للهيئات المندمجة او تلك قيد الضم والدمج، اكثر من الحاجة الى مجرد استصدار قرارات متسرة لتحقيقها.
- هناك حاجة ملحة لوضع قانون واضح يحدد آليات الدمج والضم، والتمثيل، والانتخابات، والهيكليات، والموازنات، والديون المستحقة على الهيئات المندمجة، كما ينبغي أن يضمن القانون للمواقع الصغيرة اولوياتها وشخصيتها.
- يلاحظ ان وزارة الحكم تتخلى عن دورها بعد عملية الدمج دون اتخاذ ما يلزم من اجراءات ضرورية، فجباية كل تجمع ما زالت تتم بشكل منفصل، وتودع في حسابات مستقلة، ما يترك الانطباع بان الدمج هو شكلي فقط.
- ان العلاقة بين وزارة الحكم المحلي والهيئات المحلية باتت اكثر مركزية من ذي قبل، خاصة بعد تعيين نحو 45 موظفا من الوزارة لإدارة هيئات محلية في كافة تقاصيلها، الامر الذي يدعو الى إعادة النظر في هذا التوجه.
- ويعتقد السادة في بلدية دورا ان وزارة الحكم المحلي تعيق انجاز عملية دمج كبرى تشمل دورا وكافة قراها وتجمعاتها لاسباب وحسابات تخدم اجندات شخصية ومناطقية ضيقة تتنافى ومسؤولية ودور

الوزارة، وان الوزارة تم تجييرها لافشال مشروع دورا الموحدة، ويدعمون اتهامهم هذا بمجموعة من الوثائق والمراسلات والتي يعتقدون ان وزارة الحكم المحلي قد تعمدت المراوغة والتسويق في استكمال اجراءات تشكيل بلدية دورا الموحدة، وانها ترعى مشروع اقامة اربع بلديات في منطقة دورا بدلا من بلدية واحدة موحدة ضاربتا بعرض الحائط رغبة واصرار ومطالبات اهالي دورا بالتوحد، وان تشكيل بلدية الياسرية هو محاولة اختراق للموقف الموحد والتفاف على اجماع الناس وان هذه المحاولة تمت من خلال محاولات استنزاف للبعض واللعب على التناقضات واثارة النعرات العشائرية الامر الذي ولد حالة من الاحتقان بين العائلات والعشائر كاد يطيح بوحدة النسيج الاجتماعي للمنطقة ويغرقها بالدم، يتضح هذا من كتاب الاستقالة الجماعية لاعضاء بلدية الياسرية بتاريخ 2012 /8/5 والذين برروا استقالتهم الجماعية بالتالي:

- "ان وجود بلدية الياسرية ترتب عليه منذ البداية اشكاليات تمس الامن والسلم الاهلي والاجتماعي.
- عدم رغبتنا في ان نكون طرفا في اي اشكاليات قد تنتج عن استمرار هذه البلدية وبالتحديد في موضوع الانتخابات المحلية القادمة لعدم رغبة اهالي المنطقة بالمشاركة بالانتخابات تحت هذا المسمى.
- الشعور العام انه بالامكان ان تكون دورا دائرة انتخابية واحدة حيث ان هذا يمكن ان يكون اكثر قبولا لدى غالبية الاهالي ولا احد يختلف على ان تكون دورا جميعها وحدة واحدة. (كتاب استقالة اعضاء بلدية الياسرية، 2012)

علما انه وفي معرض رد وزير الحكم المحلي لدولة رئيس الوزراء على رسالة عطوفة محافظ الخليل وذلك في الكتاب رقم 3157/4/4 بتاريخ 2012/6/5 فقد اكد على قناعته باهمية دمج دورا وقراها في بلدية واحدة وانه تم التوقيع على اتفاقية بين الوزارة والحكومة الدنماركية لدعم هذا التوجه واعداد عدة دراسات واجراءات قبل عملية الدمج والتي يؤكد الوزير في كتابه بانه سيرفع توصية بدمج دورا وقراها الى مجلس الوزراء المقرر في شهر آب القادم.

وبدلا من اتمام الاجراءات وانتظار اقرار مجلس الوزراء لقرار دمج دورا وقراها في بلدية واحدة، فوجئ مواطني قرى الياسرية بان السجل الانتخابي لتجمعاتهم يلزمهم بالبقاء في بلدية الياسرية التي لا يرغبون ببقائها، واعلنوا رفضهم المشاركة في الانتخابات الا في اطار بلدية دورا الموحدة، وتوجهت بلدية دورا للجنة الانتخابات المركزية بالكتاب رقم s.c.m50 بتاريخ 2012/9/30 تطالب بتأجيل الانتخابات في كافة الهيئات المحلية المدمجة في بلدية دورا بما في ذلك بلدية الياسرية.

وبموجب كتاب لجنة الانتخابات المركزية رقم (م.ت/2012/ص"214") بتاريخ 30 ايلول 2012 رفضت لجنة الانتخابات الطلب بتأجيل الانتخابات على اعتبار بان ذلك ليس من اختصاص لجنة الانتخابات المركزية، علما ان وزير الحكم المحلي ايضا رفع كتاب مشابه للجنة الانتخابات وتلقى ردا مشابها ايضا لرد بلدية دورا، علما ان وزير الحكم المحلي هو اكثر من يعلم بان ذلك ليس من اختصاص لجنة الانتخابات يقول السادة في بلدية دورا، وان كتابه للجنة الانتخابات ليس اكثر من ذر الرماد في العيون ومحاولة فاشلة لاخلاء مسؤوليته عن الازمة الاخذة في التوسع.

وكان من نتائج هذه التعقيدات ان توجهت بلدية دورا للقضاء لتأجيل الانتخابات، وامتنع الناس عن تشكيل كتل انتخابية وجرت المرحلة الاولى للانتخابات دون ان تشمل دورا وقرها وكذلك الحال مع المرحلة التكميلية للانتخابات بتاريخ 2012/12/22 حيث لم يتقدم للانتخابات اية كتلة في كافة انحاء دورا وقرها.

وتفاقت الازمة الى حد ان رئيس بلدية دورا السيد زياد الرجوب وخلال بيان وتصريح صادر عن البلدية هاجم فيه قرار تشكيل بلدية الياسرية محملا فيه وزير الحكم المحلي المسؤولية عن حالة الاحتقان والتي اسماها بالمحنة والفتنة، مؤكدا ان خيار اهالي دورا هو البلدية الموحدة لدورا وقرها رافضا مشروع انشاء اربع بلديات لدورا وريفها.

هذه التعقيدات تكررت ايضا في كل من بلديات مرج بن عامر والمتحدة والكفریات مع اختلاف في التفاصيل ففي بلدية مرج بن عامر لم يشارك في الانتخابات سوى 14% ممن يحق لهم حق التصويت وهي اقل نسبة تصويت في الوطن، واعلنت ثمانية تجمعات من اصل عشرة تجمعات مقاطعتها للانتخابات واعتصموا امام محافظة جنين مطالبين بالانفصال عن البلدية المدمجة.

وفي الاجتماع الذي جرى في وزارة الحكم المحلي يوم الثلاثاء الموافق 29 / 1 / 2013 والذي ضم السيد وزير الحكم المحلي وموظفي الوزارة مع مندوبين عن تجمعات بلدية مرج بن عامر تقرر تشكيل لجنة لمتابعة عملية الانفصال عن البلدية المدمجة للتجمعات الراغبة بالانفصال، ووعد وزير الحكم المحلي الحضور بانجاز عملية الفصل خلال اسبوعين من تاريخه.

وفي بلديات المتحدة والكفریات لم يكن الحال بافضل من ذلك فقد اعلنت غالبية التجمعات وباجماع مواطنيها ومؤسساتها عن مقاطعة الانتخابات والقيام بفعليات وانشطة مناهضة للدمج وصدر بيانات

مختلفة المصادر بما في ذلك عن فصائل وتنظيمات سياسية يدعون لمقاطعة الانتخابات ويطالبون بالانفصال عن البلديات المدموجة.

3.2. التجربة الاردنية في دمج الهيئات المحلية

قد تكون التجربة الاردنية هي الطبعة الاولى للتجربة الفلسطينية ليس فقط في مسألة الدمج وانما في كل التفاصيل المتعلقة بنظام الحكم المحلي، فقد تبنت السلطة الوطنية الفلسطينية كافة القوانين والانظمة الاردنية النازمة لقطاع الحكم المحلي ومنها ما بقي ساريا حتى اللحظة، وما تم اقراره من قوانين وانظمة فلسطينية لا يعدو كونه تكييف لهذه الانظمة والقوانين، وتغيير بعض المسميات وليس اكثر وبقيت غالبية بنودها كما كانت ومن هذه الاظمة والقوانين:

- قانون تنظيم المدن والقرى والابنية رقم (79) لسنة 1966 م.
- قانون ضريبة الاراضي رقم (30) لسنة 1955 م.
- قانون الحرف والصناعات رقم (16) لسنة 1953 م.
- قانون الاستملاك رقم (2) لسنة 1953 م.
- قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955 م.

وبمراجعة لقانون الهيئات المحلية الفلسطيني رقم (1) لسنة 1997م ولنظام مجالس الخدمات المشترك رقم (1) لسنة 2006م سنرى بانها غُلفت بغلاف فلسطيني فقط ومضمونها هو مضمون الانظمة والقوانين الاردنية ذات العلاقة، ولذلك فان دراسة التجربة الاردنية قد تكون الالهة لاسباب ولاسباب التشابه الكبير في التكوين الاجتماعي بين الاردن وفلسطين. ولقد واجهت الادارة المحلية في الاردن مشكلات عديدة لها علاقة بالظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية السائدة في المملكة، ويعتقد الكثير من الباحثين والمهتمين بقطاع الحكم المحلي الاردني ان هذه المشكلات هي التي ذهبت بالحكومة الاردنية ووزارة البلديات الى اقرار مشروع الدمج للبلديات لاعتقادهم بان في الدمج حل لكل هذه المشكلات، وهذه المشكلات هي:

- " الازمة المالية وانعكاس ذلك على الخدمات وعدم القدرة على تنفيذ المشاريع الحيوية لمواطنيها، كما ادت الزيادة في اعدادا البلديات والتي بلغت (328) بلدية و(67) تجمعا و (44) مجلس خدمات مشترك الى تخفيض حجم المساعدات المقدمة من الحكومة المركزية لكل بلدية، حيث زادت الاعداد المزعة عليها هذه المساعدات .

- صغر حجم البلديات ويرافق ذلك عدم توفير وعاء ضريبي الامر الذي يخلق بلديات عاجزة، وتكون عاله على المساعدات الحكومية والجدول التالي يوضح توزيع البلديات حسب اعداد السكان قبل الدمج وبعد الدمج.
- المشاكل الادارية والمتعلقة بقلة الكفاءات الادارية العاملة في اجهزة البلديات.
- مشكلات اجتماعية لها علاقة بالتركيبة العشائرية للبلديات.
- قصور الانظمة والقوانين والتشريعات.
- ضعف المشاركة المجتمعية. " (المعاينة، 2005).

جدول 4.2: توزيع البلديات الاردنية حسب الفئات السكانية للاعوام (1996، 2000، 2001). (وزارة الشؤون البلدية والقروية والبيئة الاردنية، 2001).

الرقم	الفئة السكانية	عام 1996		عام 2000		عام 2001	
		عدد البلديات	%	عدد البلديات	%	عدد البلديات	%
1	بلديات سكانها اقل من 2500 نسمة	153	50.8	103	31	6	6
2	بلديات سكانها من 2500-5000	63	20.9	105	32	7	7
3	بلديات سكانها من 5000-15000	67	22.9	89	27.5	32	32.3
4	بلديات عدد سكانها اكثر من 15000	18	5.6	31	9.5	54	54.5
	المجموع	301	100	328	100	99	100

هذه الاسباب وغيرها وارتفاع مديونية البلديات الاردنية وعدم قدرتها على دفع رواتب موظفيها وخدمة ديونها، وبعد تحضيرات قانونية وادارية ومالية اقدمت وزارة البلديات الاردنية عام 2001 على دمج كامل الهيئات المحلية البالغ عددها 328 بلدية و44 مجلس خدمات في 99 بلدية و 22 مجلس خدمات مشترك، " وتم حل المجالس البلدية التي شملها الدمج وتشكيل لجان بلدية برئاسة مهندسين مختصين في العمل البلدي وعضوية رؤساء البلديات السابقين ومندوبي الدوائر الحكومية في منطقة البلدية وبعض الكفاءات العلمية والاكاديمية وتم التركيز على اشراك العنصر النسوي في كافة اللجان البلدية بدون استثناء، كما تم اعلان حدود البلدية الجديدة وتسميتها وتحديد فنتها حسب قانون البلديات، وباشرت كافة اللجان البلدية الجديدة عملها فور صدور قرارات مجلس الوزراء بالموافقة على الدمج." (جرادات، 2005).

يعتقد البعض ان عملية دمج البلديات في الاردن قد انجزت كافة الاهداف الموضوعية لها، وكانها حل سحري لكل مشكلات البلديات، وان اوضاعها الان المالية منها والادارية والاجتماعية في احسن حالاتها وانها تقدم خدماتها بصورة اكثر كفاءة وفعالية، في حين يرى البعض الاخر عكس ذلك تماما.

فقد جاء في تقرير ديوان المحاسبة عن مشروع دمج البلديات وقدم منه نسخة للجنة الادارية بمجلس النواب " حيث اكد التقرير بما لايدع مجالا للشك ومن خلال استعراضه لحقائق رقمية ووقائع فعلية فشل فكرة مشروع دمج البلديات وعدم نجاحها او تحقيقها لاي من الاهداف التي وضعتها الحكومة من سياسة دمج 328 بلدية في 99 بلدية وبكلفة دمج اجمالية بلغت 26 مليون دينار، واكد واضعوا التقرير على ان الدمج لم يساهم في تخفيض حجم المديونية إذ ارتفعت من 54 مليون و 313 الف دينار عند الدمج الى 66 مليون و 913 الف دينار يضاف اليها تكاليف الدين والفوائد التي ارتفعت من 17 مليون و 993 الف دينار الى 20 مليون و 906 الف دينار في نهاية عام 2003 ". (ابو العيس، 2005)، اضافة الى مجموعة كبيرة من التجاوزات المالية والادارية الخطيرة حيث جزء كبير من التوظيفات تنقصها الخبرة والكفاءة والمعرفة والالمام بالامور الادارية والعمل البلدي.

وفي مجلس النواب الاردني وخلال مناقشات الثقة على الحكومة تطرق النائب الغويري الى مسألة الدمج حيث "انتقد الغويري تجربة دمج البلديات وقال أنها اثبتت فشلها معتبرا انه جاء بشكل غير مدروس ومطالباً الحكومة بالعودة في البلديات الى ما كانت عليه قبل عام 2001 مذكرا رئيس الوزراء بمذكرة وقعها (65) نائبا بهذا الصدد.

وخاض النائب بتفاصيل فشل الدمج مشيرا الى المديونية التي تفاقمت وتدني مستوى الخدمات حتى غدا التفاوت واضحا في منطقة على حساب اخرى، ما ادى الى خلل اجتماعي وتذمر المواطنين - على حد وصفه -، مقترحا اذا ما عادت الامور الى ما عليه في السابق ان يتم ايجاد مشاريع تموية ذات مردود مادي عليها بعد دراسة وافية للجدوى الاقتصادية لتلك المشاريع". (عمون، 2011). وقد غطت جريدة الدستور فعاليات شعبية في العديد من مدن المملكة في اطار رصدتها للتحركات المعارضة لدمج البلديات وجاء في تقريرها " أجمعت الفعاليات الشعبية والحزبية والاجتماعية ورؤساء بلديات سابقون، على فشل تجربة دمج البلديات نظراً لتراجع الخدمات التي تقدمها، بسبب اتساع المناطق وعدم العدالة في توزيع الخدمات، حيث أصبحت تخدم مناطق بعينها على حساب أخرى داعين إلى حل البلديات وإعادة الوضع كما كان". (الدستور، 2010).

"ودعت رئيسة حزب الوسط الإسلامي عهد أبو علي الحكومة إلى حل البلديات بسبب الممارسات التي تقوم بها عشائرياً وخدمة مناطق على حساب أخرى دون تحقيق أدنى شروط العدالة للمواطنين الذين يقومون بدفع الضرائب مؤكدة أن حل البلديات بات مطلباً شعبياً." (الدستور، 2010).

وقال النائب السابق احمد العتوم "بانه ان الاوان لحل المجالس البلدية واجراء انتخابات لها على اساس ما كانت عليه قبل دمج المجالس البلدية، لافتا الى ان تجربة الدمج اعطت مكاسب لمراكز البلديات على حساب الاطراف او البلديات الاصغر التي الحقت بالبلديات الكبيرة بموجب قرار الدمج" (الدستور، 2010).

وجاء على لسان السيد خالد عبد الكريم اخوارشيدة "ان بلدية رحاب الجديدة ظلمت من قرار الدمج بعد ان تم ضم اكثر من 32 تجمعاً سكانياً في بلدية واحدة والتي قدمت لها خدمات رغم ما تواجهه البلدية حالياً من ضائقة مالية كبيرة، حيث بالكاد تستطيع دفع رواتب الموظفين نظراً لما سببه ضم المجالس البلدية والقروية من معاناة كبيرة في تلبية احتياجات المواطنين من الخدمات الاساسية وازدادنا نطالب بفصل المجالس البلدية عن بعضها كونها بعيدة عن بعضها وبأمس الحاجة للخدمات والمشاريع التنموية." (بوابة الاردن، 2011).

من جهته تطرق رئيس بلدية بني هاشم السيد محمد طلب الشرفات الى " الصعوبات الكبيرة التي واجهت البلدية عقب البدء بمشروع ضم البلديات وخصوصاً تحديد مركز البلدية نظراً لبعدها عن بعضها بعضاً، وأشار الى ان مشروع الدمج نجح في بلديات وفشل في بعضها والمطلوب تقييم التجربة ودعم البلديات كافة كونها واجهت مشاكل كبيرة " يقصد بعد الدمج " وتحتاج لاعادة النظر بكافة مشاريعها الخدمية والتي من شأنها ان تساهم في تصويب وضع البلديات بشكل يضمن تحقيق الخدمة اللازمة وتمييزها ". (بوابة الاردن، 2011).

وبناء على المطالبات الواسعة من جهات رسمية وشعبية لاعادة النظر في مشروع دمج البلديات اقدم مجلس الوزراء الاردني على تشكيل لجنة وزارية لدراسة مشروع دمج البلديات وتقييم التجربة ورفع تقرير لمجلس الوزراء بهذا الشأن، وجرى عقد لقاء نيابي مفتوح برئاسة رئيس مجلس النواب بالإنيابة المهندس عاطف الطراونة لمناقشة اهم التعديلات التي جاءت في تقرير اللجنة وبناءً على تعديل في قانون البلديات المقترح فأقر قانون البلديات الاردني رقم 13 لسنة 2011 وفي المادة رقم (5) جواز انفصال تجمع سكاني عن بلدية قائمة اذا ما رغب سكان هذا التجمع بذلك وضمن اجراءات اوضحتها نقاط البند المذكور، ليشكل ذلك تراجعاً مهماً عن سياسة الدمج واعترافاً بفشلها، على الاقل في بعض

البلديات الامر الذي حتم اعطاء متسع في القانون يسمح باعادة الانفصال عن بلديات الدمج والاعلان عن بلديات جديدة لتجمعات منفردة. (التشريعات الاردنية، 2011).

بقي ان نشير في التجربة الاردنية الى ان تجربة امانه عمان الكبرى لم تشكل النموذج الناجح لدمج البلديات الاردنية لخصوصية وضع العاصمة في ظل نظام سياسي مركزي اعطى العاصمة اهتماما خاصا، وخصص لها موارد هائلة لتحسين مستوى الخدمات وتحقيق فوائد كبيرة لكافة التجمعات المشمولة بالعاصمة من حيث الخدمات وفرص التنمية والتطور، وارتفاع قيمة الاراضي والعقارات واتساع افاق الاستثمار بالاضافة الى وجود جهاز اداري يحكم سيطرته على مناطق نفوذ العاصمة يتلقى كل الدعم الاداري والامني والقضائي لبط هذه السيطرة، واعداد نظام خاص بانتخابات وتعيينات امانه العاصمة تخدم التوجهات الرسمية والحكومية " الملكية " وتطلعاتهم لمستقبل العاصمة علما ان كافة عمليات الدمج في الاردن لم تمر عبر استطلاع او استمزاغ اراء مواطني البلديات وانما بناءً على توصيات وزارة البلديات لمجلس الوزراء.

4.2 الدراسات السابقة:

فيما يأتي تلخيص لاهم الدراسات السابقة الي تمت الاستفادة بها:

1.4.2. أبو العجين، ط. (2007):

دراسة بعنوان تحليل الموازنة التطويرية للهيئات المحلية الكبرى في قطاع غزة. الجامعة الإسلامية، فلسطين. (رسالة ماجستير غير منشورة). هدفت الرسالة إلى تحليل الموازنة التطويرية للبلديات الكبرى في قطاع غزة، وبيان مصادر تمويلها وقدراتها على التمويل الذاتي، لمشاريع الخدمات والمشاريع التطويرية، باعتبار الموازنات احد المؤشرات الهامة على كفاءة وقدرة الهيئات المحلية، المرتبطة بالعوامل الأخرى التي تعكس هذه القدرة. وقد شملت الدراسة مجموعة البلديات الكبرى في قطاع غزة وهي ثلاث بلديات: بلدية غزة، بلدية خان يونس، وبلدية رفح. في الفترة الواقعة ما بين 2001-2005. واعتمدت الدراسة المنهج الوصفي في وصف واقع الموازنات التطويرية في هذه البلديات موضحاً بجداول وباستخدام البرنامج الإحصائي (spss) ومعامل الارتباط والانحدار الخطي كما جاء في ملخص الرسالة.

واستعان الباحث بالمراجع والرسائل العلمية المتعلقة بموضوع البحث وكذلك استخدام استمارة لتجميع البيانات التي اعتمد عليها في تحليل البحث ومناقشة فرضياته. وتمثلت مشكلة البحث في سؤال أساسي هو "ما هو واقع الموازنة التطويرية للهيئات المحلية الكبرى في قطاع غزة من حيث برامجها الاتفاقية ومصادر تمويلها في الفترة الواقعة بين 2001 - 2005. واهم نتائج الدراسة ذات العلاقة بهذه الرسالة هي:

- اثبت الباحث وجود علاقة ذات دلالة إحصائية بين عدد سكان الهيئة المحلية وبين مجمل أنفاقها التطويري، فكلما زاد عدد السكان للهيئة المحلية كلما زادت نفقاتها التطويرية الخدمية والإنتاجية.
- إن نسبة الأنفاق على الخدمات أو مخصصات المشاريع الخدمية بلغت 98,92 من إجمالي الأنفاق التطويري لهذه الهيئات خلال فترة الدراسة، في حين بلغت مخصصات المشاريع الإنتاجية 1,08 من مجموع الأنفاق التطويري.
- نسبة المساهمة الذاتية في مجمل المشاريع التطويرية الخدمية منه والإنتاجية لم يتجاوز 5,6% فقط من تكاليفها، كما أشارت الدراسة إلى أن كافة البلديات التي خضت للدراسة عانت من عجز مالي كبير في ميزانياتها.

أما أهم التوصيات ذات العلاقة فهي: محاولة دمج البلديات المتجاورة والتوقف عن استحداث بلديات صغيرة، وتحويل صلاحيات اكبر للهيئات المحلية لتشمل خدمات جديدة مثل التعليم والخدمات الصحية والاجتماعية والتنمية.

وكانت أهم الفرضيات التي قامت عليها الدراسة بأنه يوجد علاقة ذات دلالة إحصائية بين عدد سكان الهيئات المحلية وعمل اتفاقها التطويري وانه يوجد دلالة إحصائية بين التمويل الذاتي للهيئات المحلية ومجمل اتفاقها التطويري.

2.4.2. جرادات، ص. (2005):

دراسة بعنوان تقييم أثر عملية الدمج على أداء البلديات الكبرى في الأردن (دراسة ميدانية من وجهة نظر العاملين والمواطنين في اقليم الشمال). جامعة اليرموك، الاردن (رسالة ماجستير غير منشورة). "وقد تمثلت مشكلة الدراسة في محاولة الباحث تقييم مدى قدرة المجالس البلدية بعد الدمج على معالجة

المشكلات والمعوقات التي تعترض الخطة ومدى تحقيق الأهداف المنشودة على ارض الواقع والتي بنيت خطة دمج المجالس البلدية على اساسها واختبار تجربة الدمج بعد اربع سنوات على تطبيقها .

تألف مجتمع الدراسة من جميع العاملون في البلديات الكبرى لمراكز محافظات إقليم الشمال الاردني وهي " بلدية اربد الكبرى، بلدية عجلون الكبرى، بلدية جرش الكبرى وبلدية المفرق الكبرى والبلغ عددهم 1438 موظفا في كافة البلديات المذكورة، بالاضافة الى كل رؤساء البلديات واعضائها ومدراء المناطق، وقد اختار الباحث عينة للدراسة مكونة من (396) فردا، بالاضافة الى عينة طبقية عشوائية من المواطنين وعددها 600 شخصا.

ومن ابرز نتائج الدراسة من وجهة نظر المواطنين ان دمج البلديات لم يساهم في تحسين الوضع الاجتماعي والثقافي، وان اولويات المواطنين تتركز على المحور الخدماتي ومن ثم المحور البيئي واخيرا المحور الاجتماعي والثقافي. وان مشكلات الاداء المترتبة على التوظيف العشوائي ما زالت قائمة بعد الدمج ولم يتم تحسين طرق التوظيف واختيار الموظفين.

وقد تقدم الباحث بمجموعة كبيرة من التوصيات ذات البعد المالي والاداري والمتعلقة بتخفيض نفقات البلديات الادارية وتخفيض اجمالي الرواتب من اجمالي الايرادات، ووقف التعيينات العشوائية، وتحسن الخدمات الادارية المقدمة للجمهور عبر تقليل الزمن اللازم لانجاز معاملاتهم وتعزيز دور البلديات في تحسين الوضع الاجتماعي والثقافي ودعم الانشطة الرياضية وتقديم مساعدات انسانية للمحتاجين والاهتمام بالتوعية والتثقيف والتواصل الايجابي مع المواطنين.

3.4.2. دمج، ع. (2006):

دراسة بعنوان برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وأثره على التنمية الريفية المحلية في فلسطين من 1994-2006 (حالة دراسية-محافظة جنين). جامعة القدس، فلسطين (رسالة ماجستير غير منشورة). عالجت الدراسة اثر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على التنمية الريفية المحلية وعلاقة هذا التمويل التي تم تخصيصه من قبل البرنامج للمشاريع التي جرى تنفيذها في منطقة البحث وهي منطقة جنين لدراسة شكل العلاقة بين البرنامج من جهة وبين المؤسسات الفلسطينية ذات العلاقة بالمشروع وتحديد مجالس الخدمات المشتركة حيث أن البرنامج اشترط تشكيل مجالس خدمات مشتركة أو مجالس إقليمية للتخطيط والتطوير لمجموعات من الهيئات المحلية كمقدمة لتنفيذ هذه المشروعات والتي تمت بالغالب من خلال هذه الأجسام المستخدمة.

وتمثلت مشكلة الدراسة في دراسة اثر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على التنمية الريفية المحلية في فلسطين من عام 1994 حتى العام 2006(حالة دراسية -محافظة جنين)واحد ابرز أسئلة الدراسة كان "هل مجالس الخدمات المشتركة قادرة على إدارة شؤونها بعد إنهاء دعم البرنامج لها. ويفترض البحث في السياق نفسه أن البرنامج لم تتحقق أهدافه في الاستمرارية لمجالس الخدمات المشتركة بعد انتهاء المنحة المقدمة لهذه المجالس.

وقد استخدم الباحث المنهج التاريخي في مراجعة الوثائق الصادرة عن الجهات المختلفة ذات العلاقة ومنهج تحليل المضمون،وقد استخدم أيضا أدوات مختلفة كالاستمارة والمقابلات الشخصية وتم جمع البيانات الثانوية من واقع وثائق ودوريات وبرنامج التنمية الريفية وهي عبارة عن تقارير ومنشورات ومقالات مكتوبة وأخرى منشورة على موقع البرنامج ومن خلال مراجعة الدراسات السابقة والمراجع ذات الصلة.

ومن أهم نتائج الدراسة أن برنامج التنمية الريفية لم يبني قدرات مجالس الخدمات المشتركة بصورة تضمن بقائها ويمكنها من القيام بواجباتها على أكمل وجه،وبان الهيئات المحلية تعاني من ضعف القدرة المؤسسية وعدم توفر الكادر المؤهل وبالرغم مما قدمه البرنامج إلا أن المجتمع المحلي لم يشعر بوجود هذه المجالس ولا يعرفون عنها إلا الشيء اليسير وان ذهنية المجتمع المحلي في العمل الفردي من أهم معيقات نجاح مجالس الخدمات المشتركة وبالرغم من ذلك فان البرنامج رسخ قنوات لدى أعضاء مجالس الخدمات المشتركة بأهمية العمل المشترك بين الهيئات المحلية وأهمية توحيد الموارد المحلية للاستفادة منها بالشكل الأمثل إلا إن الفكرة لم ترسخ لدى المواطنين بشكل جيد لعدم وجود رابطة بين المواطن ومجلس الخدمات المشترك. ومن أهم توصيات الدراسة:

- ضرورة قيام وزارة الحكم المحلي بتبني استراتيجيه واضحة لمستقبل المجالس المشتركة ووضع الآليات والقوانين التي تساهم في استمرارية وديمومة عمل هذه المجالس وإيجاد آليات عمل لدمج الهيئات المحلية.
- توحيد طواقم الهيئات المحلية ضمن كادر مجلس الخدمات لتوفير كادر متخصص ومؤهل لإدارتها.
- ضرورة عمل توعية مجتمعية لأهمية مجالس الخدمات المشتركة للمجتمع المحلي واشتراك المجتمع المحلي باختيار ممثليهم في هذه المجالس.

4.4.2. عبد ربه , ح.(2009):

دور المجالس المشتركة في الضفة الغربية في التنمية والحكم المحلي. جامعة القدس، فلسطين. (رسالة ماجستير غير منشورة). وتتناول الدراسة دور مجالس الخدمات المشتركة في تعزيز وحدات الحكم المحلي وشرح أهمية هذه المجالس لتقديم خدمة أفضل للموظف الفلسطيني في المناطق التي تقدم فيها هذه المجالس خدماتها، وأشار الباحث إلى انه تم تشكيل 86 مجلس مشترك ضمت كافة الهيئات المحلية الفلسطينية البالغ عددها أكثر من 500 هيئة محلية. وشكلت هذه المجالس ال 86 مجتمع الدراسة الواسع لهذا البحث حيث أن رؤساء ومهندسين ومحاسبين ومدراء المجالس المشتركة هم المجتمع الذي اخضع للدراسة من خلال 108 مبحوثين شاركوا في تعبئة الاستمارة التي اعتمد عليها الباحث في تحليله.

واعتمد الباحث المنهج الوصفي باعتباره المنهج الأكثر ملائمة للدراسة واستخدام مجموعة من الأدوات والمصادر لجمع بياناته من خلال المراجع والدراسات السابقة لجمع البيانات الثانوية واستخدام استمارة جمع البيانات الأولية.

وقد تمثلت مشكلة الدراسة في التساؤل الذي أثاره الباحث "عن دور مجالس الخدمات المشتركة في الضفة الغربية في التنمية والحكم المحلي". ويثير الباحث مجموعة من أسئلة البحث أهمها "هل تمكنت المجالس المشتركة من نسج علاقات مع البيئة المجتمعية التي نتعامل فيها وهل تمكنت هذه المجالس في الضفة الغربية من تعزيز وحدات الحكم المحلي من حيث عمل مسؤولياتها التنظيمية والإدارية؟ وكان من أهم نتائج هذه الدراسة ذات العلاقة بهذا البحث:

- إن هذه المجالس لم تحقق أي نجاح في مجال دمج الهيئات المحلية.
- إن العلاقة بين الهيئات المحلية المنضوية في عضوية المجالس المشتركة علاقة تنسيق فقط.
- وجود تفاوت واضح بين أداء المجالس المختلفة في الوطن وحتى على صعيد المحافظة الواحدة.

وينتقل الباحث إلى استنتاجاته والتي من أهمها "إن تجربة المجالس المشتركة في الضفة الغربية تجربة تنسيقية متقدمة، تحتاج لآليات وإجراءات وأنظمة وقوانين حديثة لتتطور إلى مرحلة الدمج والتمثيل الكامل لوحدات الحكم المحلي وخاصة الصغير منها، مع الإشارة إلى أن ذلك يحتاج لمعايير اجتماعية وقانونية وسياسية وجغرافية.

ومن أهم توصياته بأنه اقترح توفير مخططات هيكلية حديثة وموحدة لمجالس الخدمات المشتركة وخاصة التي تتمتع بصلاحيات التنظيم العمراني وإصدار التراخيص، واقترح أيضا وجوب انتخاب مجالس الخدمات المشتركة بشكل مباشر من المواطنين المقيمين في حدود صلاحيات المجلس ومنح مجالس الخدمات المشتركة المتواجدة في الريف صلاحيات المجلس البلدي في مختلف النواحي.

5.4.2. غونيم, ش. (2008):

دراسة بعنوان الهيئات المحلية في محافظة رام الله والبيرة بين تقديم الخدمات والطموحات التنموية. جامعة القدس، فلسطين (رسالة ماجستير غير منشورة). وتعالج الدراسة قدرة الهيئات المحلية على تقديم "خدمات تنموية" كما يقول وتمثلت مشكلة الدراسة في مدى انسجام الخدمات المقدمة مع طموحات أعضاء الهيئات المحلية وقد اعتمد الباحث المنهج الوصفي مستخدما استمارة وزعت على أعضاء الهيئات المحلية لمقياس مدى رضاهم عن أداء دورهم وتحقيقهم لطموحاتهم.

وركزت أسئلة الدراسة على العلاقة بين الخدمات المقدمة والطموحات التنموية وعلى مستوى الخدمات المقدمة وأهم الفرضيات التي اعتمدها الدراسة بأنه لا توجد علاقة ذات دلالة إحصائية بين متوسطات تقديم الخدمات والطموحات التنموية لدى الهيئات المحلية في محافظة رام الله والبيرة من جهة نظر أفراد عينة الدراسة.

وقد غطت الدراسة الهيئات المحلية في محافظة رام الله والبيرة خلال الفترة الواقعة بين 1994_2008 وكان أعضاء مجالس الهيئات المحلية في المحافظة هم مجتمع الدراسة وقد اختار الباحث عينة عشوائية شملت 397 عضوا موزعة بين مجالس بلدية وقروية وتم توزيع 300 استبيانته وتم استرداد 285 منها.

وخلصت الدراسة إلى أن مستوى الخدمات المقدمة من قبل الهيئات المحلية في المحافظة متوسطة وأنها لم ترقى إلى مستوى الطموحات التنموية بسبب عدم توفر الموارد المالية وعدم ارتقاء الصلاحيات والمسؤولية المعطاة للهيئات المحلية للمستوى المطلوب، وعدم تعاون المجتمع المحلي في تسديد مستحقته كل هذا أدى إلى تعثر الهيئات المحلية في تقديم خدماتها. ويوصي الباحث بتعزيز فكرة مجالس الخدمات المشتركة لتخطيط والتطوير لخلق تعاون مشترك يعزز مفهوم التخطيط الاستراتيجي.

6.4.2. عوض, ع.(2008):

واقع التطوير الإداري في البلديات الفلسطينية المستخدمة جنوب الضفة الغربية: من وجهة نظر إدارتها العليا, جامعة القدس, فلسطين.(رسالة غير منشورة). عالجت الدراسة الواقع الإداري للبلديات المستخدمة في جنوب الضفة الغربية وقد أجريت الدراسة على 20 بلدية مستحدثة في منطقة بيت لحم والخليل وشملا الدراسة رؤساء البلديات ونوابهم ومدراءها ومحاسبيها ومهندسيها وغطت الدراسة الفترة الواقعة بين 1997 وحتى 2007. وقد اعتمد الباحث المنهج الوصفي من خلال مجموعة من الأدوات (الإستبانة) والزيارات , والمقابلات , وتحليل السجلات والوثائق , وحضور ورش العمل والندوات.

وقد خلصت الدراسة إلى انه لا يوجد خطط إستراتيجية للتطوير الإداري لدى البلديات وعدم وجود هياكل تنظيمية وافتقار البلديات لأنظمة رواتب وأجور ونظام رقابي داخلي واستخدام محدود لتكنولوجيا وعدم مشاركة مجتمعية فاعلة , وابرز توصيات الباحث انه أوصى بضرورة إعادة النظر من وزارة الحكم المحلي في إستراتيجية استحداث البلديات وإعادة هيكلتها عن طريق دمج بعض البلديات المستخدمة طبقا للمعايير والمقاييس الدولية وقد قامت الدراسة على مجموعة من الفرضيات أهمها إن مستوى التطوير الإداري في البلديات المستحدثة منخفض في كافة المجالات واعتمد بعض الأسئلة تدور جميعها حول أداء البلديات ضد الدراسة في مجالات التخطيط الاستراتيجي والهياكل التنظيمية وبرامج التدريب والتزامها بأنظمة وقوانين تنظيم عملها.

7.4.2. أبو الرب, ع.(2006):

دراسة بعنوان واقع البلديات المستحدثة في الضفة الغربية وقطاع غزة بعد دخول السلطة الوطنية. جامعة القدس, فلسطين.(بحث غير منشور). يناقش البحث الواقع الإداري والمالي للبلديات المستحدثة ويتناول بالنقد المعايير التي تم بموجبها استحداث هذه البلديات , ويقول الباحث إن المعيار الوحيد كان عدد السكان , ولم يتم الالتزام به في كل حالات الاستحداث وتم الخروج عليه حيث إن بعض البلديات تم استحداثها وعدد سكانها اقل من خمسة آلاف وهو عدد السكان الذي وضع كأساس لاستحداث بلدية ويقول الباحث إن معايير أخرى أكثر أهمية كان يجب اعتمادها لها علاقة بأداء البلديات المالي والإداري وغيره.

وغطى هذا البحث البلديات المستحدثة في محافظة جنين وطوباس وعددها عشرة بلديات كما جاء في البحث وهي مجتمع الدراسة وعينته وقد اعد الباحث , استبيانته مقابلات لهذه الهيئات المحلية لرئيسها أو

مديرها وقد اعتمد الباحث المنهج الوصفي بالاعتماد على البيانات التاريخية من مصادرها الثانوية وعلى البيانات الأولية المستقاة من المقابلات في البلديات العشرة ونائب مدير عام الحكم المحلي في جنين. حيث إن البحث عالج واقع البلديات المستحدثة ما بين الأعوام 1996-1999 حيث انه لم يجري استحداث أية بلديات بعد هذا التاريخ.

مع ملاحظة أن البحث قد خلا من أسئلة وفرضيات البحث وبعض الشروط الأخرى الواجب توفرها في البحث العلمي والمقرة في دليل الجامعة. ومن ابرز نتائج البحث إن استحداث البلديات لم يراعى فيه أية اعتبارات علمية ولم يخضع لمعايير ثابتة وان معظم هذه البلديات تعاني من أزمات مالية خانقة تهدد وجودها. وأوصى الباحث للخروج من هذه لآزمات أن يصار إلى دمج هذه البلديات في مجالس "خدمات مشتركة" وأي نظام مشابه بغض النظر عن التسمية.

8.4.2. إبراهيم , ح.(2006):

دراسة بعنوان المجالس المحلية في محافظة جنين واقع وتطلعات (حاله دراسية ,قرى شمال شرق محافظة جنين). جامعة القدس,فلسطين.(بحث غير منشور). يخصص الباحث الجزء الأكبر من البحث للعلاقة التي تربط السلطة المركزية ممثلة بوزارة الحكم المحلي وبين الهيئات المحلية ويعتقد في معظم نتائجه وتوصيلته بان ابرز مشاكل هذه الهيئات هو المركزية الشديدة أو الوصاية المباشرة من قبل وزارة الحكم المحلي على الهيئات المحلية وان الوزارة تصدر كافة صلاحيات ومسؤوليات الهيئات وتفقد أي هامش للتخطيط وصياغة علاقة مجتمعية ناجحة يتم من خلال تحديد الأولويات المجتمعية في المشاريع والخدمات المطلوبة ويقول بأنه لأفضل للسلطة المركزية في تمويل الهيئات المحلية لان هذا التمويل يأتي من المانحين.

ويعتقد الباحث أن الهيئات المحلية تواجه ضائقة مالية بسبب عدم تسديد المواطنين لمستحقاتهم وان دفع هذه المستحقات وصياغة علاقة ناجحة بين المواطنين والهيئات فيه الحل الجذري لأزماتها ومن خلاله يمكن الاستغناء عن تمويل المانحين وغيرهم. وقد نفذت الدراسة على المجتمع مكون من عشرة هيئات محلية مشتركة في مجلس خدمات مشترك في شمال شرق جنين وعينة الدراسة هم رؤساء أو مدراء هذه الهيئات وقد اعتمد الباحث المنهج الوصفي باستخدام أداة المقابلة حيث أعاد استبانته لهذا الغرض. وغطت الدراسة الفترة الواقعة ما بين 1994 وحتى 2006.

وتم صياغة مشكلة البحث في تساؤل يقول"ما هي المشاكل والصعوبات التي تواجه المجالس المحلية في تقديم الخدمات وسد الاحتياجات الأساسية للسكان والتي تقف أمام تطلعاتها المستقبلية" وقد عرض

الباحث مجموعة من الأسئلة البحثية من أهمها ما هي أهم المشكلات والاحتياجات التي تواجهها المجالس المحلية؟ وافترض بان القوانين واللوائح الصادرة عن وزارة الحكم المحلي والعلاقة بين الطرفين هي ابرز هذه العوائق والتي تحول دون تحقيق هذه الهيئات المحلية لتطلعاتها المستقبلية.

وأوصى الباحث بإيجاد وسيلة لدعم مالي سريع ومباشر لهذه الهيئات لتمكينها من الاستمرار في تأدية دورها وإعطائها مزيدا من الصلاحيات والمسؤوليات على طريق تعزيز اللامركزية في إدارة شؤونها وضرورة إجراء انتخابات دورية لضمان حالة ديمقراطية في أدائها.

9.4.2. كسبري، ر. (2005):

دراسة بعنوان العلاقة بين الجباية والخدمات المقدمة من المجالس البلدية خلال فترة انتفاضة الأقصى 2000-2005 م، حالة دراسية مجلس بلدي الزبائدة ومجلس بلدي جنين (دراسة مقارنة). جامعة القدس، فلسطين. (بحث غير منشور). ناقش البحث مستوى الخدمات المقدمة من قبل كل من بلدي جنين الزبائدة ومدى التزام المواطن بدفع ثمن هذه الخدمات ومستوى الخدمات المقدم هو تعبير عن الأداء العام لأي بلدية وتمثلت مشكلة البحث في مجموعة من الأسئلة من أهمها ما هو مدى قدرة المجالس المحلية على توفير الخدمات الضرورية للمواطنين؟ وما العلاقة بين الجباية وجودة هذه الخدمات. وقد افترض البحث أن البلدية تعمل على توفير المصادر المالية من المؤسسات الأجنبية لتقديم أو تنفيذ مشاريع تموية وأن البلديات تستخدم أساليب جباية فعالة لتحصيل الديون المتركمة على المواطنين.

وقد استخدمت الباحثة المنهج المقارن في المقارنة بين المعطيات التي توفرت عن البلديتين وقد استخدمت الباحثة الإستبانة والمقابلات الشخصية كأدوات لجمع البيانات المطلوبة علما أن عينة الدراسة هي 25 موظف من موظفي البلديتين و 25 مواطن من مواطنين البلديتين وهذه العينة هي عينة تمثيلية لمواطني وموظفي البلديتين كم ورد في البحث.

ومن أهم نتائج هذا البحث ذات العلاقة، أن هذه البلديات تواجه ضعف في مصادرها المالية وعدم توفر الكادر الوظيفي من حيث العدد والمؤهلات القادر على تقديم خدمات أفضل وأوصت الباحثة بان يتم إقرار هيكلية تنظيمية فعالة من قبل مختصين وتحقيق شراكة مع المواطنين توفر بيئة للتعاون والالتزام من قبل المواطنين بحقوقهم وواجباتهم.

10.4.2. ردايده، ش. (2006):

دراسة بعنوان التخطيط الاستراتيجي في الحكم المحلي الفلسطيني، الواقع والإمكانات، حالة دراسية - الضفة الغربية. جامعة القدس، فلسطين. (رسالة ماجستير غير منشورة). وصفت الدراسة واقع التخطيط الاستراتيجي في الحكم المحلي الفلسطيني ومدى وعي وممارسة الحكم المحلي الفلسطيني لهذا المنهج في الإدارة، وتشخيص المعوقات والمصاعب التي تواجه التخطيط الاستراتيجي. وقد مثل مجتمع الدراسة رؤساء بلديات (أ+ب) في الضفة الغربية ومدراء البلديات ورؤساء مجالس الخدمات المشتركة والإدارة العليا في وزارة الحكم المحلي والمدراء العامون لمديريات الحكم المحلي في الضفة الغربية، وقد اعتمد الباحث كامل مجتمع الدراسة باعتبارها عينة دراسة وأعد لهذا الغرض استمارة تم توزيعها على كامل من تم ذكرهم واستخدم الباحث المنهج الوصفي لتحليل البيانات باستخدام الحزمة الإحصائية spss.

وقد تلخصت أسئلة البحث في مجموعة من الأسئلة المتعلقة بوجود وقدرة قطاع الحكم المحلي على التخطيط الاستراتيجي ودور مجالس الخدمات المشتركة في تفعيل التخطيط الاستراتيجي للوزارة وللهيئات المحلية وافترضت الدراسة أن قطاع الحكم المحلي يعاني من عدم وضوح مفهوم التخطيط وأن تشكيل مجالس الخدمات لم يساهم في تطوير آليات التخطيط الاستراتيجي ومن ابرز نتائج الدراسة ذات العلاقة أن الحكم المحلي الفلسطيني لا يعتمد أسلوب التخطيط الاستراتيجي كأداة لتطوير هذا القطاع وتؤكد نتائج الدراسة أن تشكيل مجالس الخدمات المشتركة عزز من توجهات وقدرات الهيئات المحلية على التخطيط.

ومن ابرز توصيات الدراسة ذات العلاقة أن يتم توظيف ما يلزم من الموظفين المواصلين وذوي الخبرة في التخطيط الاستراتيجي وتعديل قانون الحكم المحلي بما يضمن مزيدا من اللامركزية لهيئات الحكم المحلي.... وإخراج الحكم المحلي من دائرة الاعتماد على التمويل الخارجي والاعتماد على التحويل الذاتي، وتعزيز دور مجالس الخدمات المشتركة في مجال التخطيط الاستراتيجي من خلال تدريب رؤسائها والعاملين فيها.

11.4.2. عامر، م. (2012):

دراسة بعنوان واقع دمج البلديات في الضفة الغربية من وجهة نظر اعضاء المجالس البلدية والمنفعين واليات مقترحة لتطويرها، دراسة حالة محافظة رام الله والبيرة. جامعة القدس، فلسطين. (رسالة ماجستير غير منشورة). ناقشت الرسالة واقع دمج الهيئات المحلية من وجهة نظر اعضاء البلديات والمواطنين المستفيدين من عملية الدمج، في تحسين مستوى الخدمات المقدمة لهم، وقد حدد الباحث

حدود بحثه بلديات " الزيتون، بني زيد الغربية، بني زيد الشرقية وبلدية الاتحاد " باعتبارها حدود مكانية للبحث وباعتبارها حالة دراسية. وقد اعتمد الباحث المنهج الوصفي التحليلي في اجراء دراسته واستخدم الاستمارة باعتبارها اداة جمع بياناته الاولية، وحدد عينة الدراسة باعضاء المجالس المحلية المدمجة وعينة عشوائية من المواطنين المستفيدين من عملية الدمج .

وتمثلت مشكلة الدراسة في السؤال التالي " ما هو واقع دمج البلديات في الضفة الغربية من وجهة نظر اعضاء المجالس المحلية والمنتفعين وما هي الآليات المقترحة لتطويرها " كما ان السؤال الرئيسي للدراسة هو ذاته المشكلة البحثية، حيث تفرع عنه مجموعة من الاسئلة والفرضيات ذات العلاقة باجابات عينة الدراسة الاحصائية.

ومن اهم نتائج الدراسة ذات العلاقة، ان عملية الدمج للبلديات ادت الى تحسين الوضع المالي ورفع الكفاءة الادارية لاعضاء وموظفي البلديات المدمجة، والى استغلال افضل للموارد المحلية وتحسين نوعية الخدمات المقدمة المواطنين، بالرغم من قلة واحيانا انعدام الدعم لهذه البلديات. وعرض الباحث مجموعة من الاستنتاجات اهمها:

- استمرار حالة اعتماد البلديات المدمجة على المساعدات والهبات ولم ترتق الى تنفيذ مشروعات استثمارية لزيادة ايراداتها.
- لم تتمكن الجهات المختصة من تعميم فكرة الدمج بسبب قصورها في سن التشريعات والقوانين المتعلقة بدمج البلديات.
- هناك قصور من قبل الجهات المختصة في تحسين القوانين والتشريعات المرغوب بها من قبل المواطنين في ضمان عضوية المواقع المدمجة في المجالس البلدية.

وقد اوصى الباحث بمجموعة من التوصيات لوزارة الحكم المحلي وللبلديات وللمواطنين من شأنها انجاح عملية الدمج والاستفادة من مزاياها.

12.4.2. مكي، ع. (1997):

دراسة بعنوان العلاقة بين السلطة المركزية وهيئات السلطة المحلية "دراسة مقارنة مع التطبيق في فلسطين. جامعة بيرزيت، فلسطين. (رسالة ماجستير غير منشورة). ناقشت الدراسة العلاقة بين السلطة المركزية وهيئات الحكم المحلي، وهي دراسة مقارنة بين انظمة الحكم المحلي في عدد من

الدول منها الاردن ومصر وبين نظام الحكم المحلي الفلسطيني، واتخذت الدراسة طابع قانوني بالدرجة الاولى حيث بين الباحث بدايات نشأة الحكم المحلي في فلسطين والانظمة والتشريعات التي حكمت هذا النظام منذ العهد العثماني مرورا بانظمة الانتداب وحقبة الوصاية الاردنية والمصرية على الضفة الغربية وقطاع غزة، وبفترة الاحتلال الصهيوني الذي لم ينتهي، وصولا الى اول قانون فلسطيني لانتخابات الهيئات المحلية وقانون الهيئات المحلية الفلسطيني بعد اقامة السلطة الوطنية عام 1994.

وصاغ الباحث مشكلة الدراسة حول فكرة ان دور الهيئات المحلية ما زال مقيدا بتوجهات السلطة المركزية، وان الخدمات التي تقدمها تلك الهيئات محدودة في اهميتها، وهذا يؤدي الى عدم وجود نقلة نوعية في تركيبية وهيكلية النظام المحلي الفلسطيني نحو الافضل. وركز الباحث في صياغة اسئلة الدراسة على الجانب الذي يعالج الفرق بين مفهوم الحكم المحلي والادارة المحلية، والفرق بين نظم الحكم المحلي الفرنسي والبريطاني والصلاحيات الممنوحة لهيئات الحكم المحلي بموجب هذه النظم.

واستخدم الباحث مجموعة من مناهج البحث العلمي كالمنهج المقارن والمنهج التحليلي ومنهج التحليل التاريخي ومنهج تحليل المحتوى لتغطية الاحتياجات البحثية المتنوعة في الدراسة، ولاتمام احتياجاته البحثية استخدم الباحث اداة الاستبيان والذي وجهه لثلاثة فئات هي السلطة المركزية، السلطة المحلية، المواطن، وتم توزيع 524 استمارة منها 157 استمارة على اعضاء هيئات محلية و 191 استمارة على موظفي سلطة مركزية و 174 استمارة على مواطنين وشملت الدراسة عينات من كافة المحافظات الشمالية من الوطن.

ومن النتائج ذات العلاقة التي اكدتها نتائج جمع بيانات الاستبيان ان 73.5% من العينة لم يشاركوا في اية نقاشات او لقاءات تتعلق بقوانين الانتخابات والحكم المحلي واقتصرت الاجتماعات والنقاشات على مجموعات نخوية من الناس، كما ابدى 69.4% من العينة عدم معرفتهم بالتقسيمات الادارية لوزارة الحكم المحلي، و اشارت نتائج الاستطلاع الى ان نظرة المواطنين تجاه السلطات المحلية ما زالت مبنية على الشكوك تجاه الهيئات المحلية باعتبارها تابعة للسلطة المركزية.

ومن اهم توصيات الدراسة " العمل على تجميع الهيئات المحلية المتجاورة ودمجها والتركيز على بناء واقامة مدن تطوير كبرى، تهدف الى اقامة المشاريع المشتركة لمجموعة من الهيئات المحلية، وفي نفس الوقت تساهم بشكل كبير في الحد من هجرة ابناء الريف الى مدن المحافظات الرئيسية، وهذا يعني توظيف كافة الامكانيات المتاحة من اجل اقامة بنية اقتصادية في تلك المناطق.

13.4.2. المعاينة، م. (2005):

دراسة بعنوان أثر إعادة هيكلة البلديات على أداء الخدمات " دراسة ميدانية لبلديات مراكز محافظات جنوب الاردن، الزرقاء والطفيلة ومعان ". جامعة مؤتة، الاردن. (رسالة ماجستير غير منشورة). تلقي هذه الدراسة الضوء على كيفية أداء الخدمات من قبل البلديات بعد الدمج، وابرار الاسباب التي دعت الحكومة تنفيذ مشروع دمج البلديات، وإن كان الدمج هو إعادة هيكلة واصلاح للبلديات ام مجرد دمج وضم لها، وصاغ الباحث اسئلة وفرضيات الدراسة للاجابة على الاستفسار الرئيسي ان كان الدمج قد أدى الى تحسين نوعية الخدمات المقدمة للمواطنين ام انها اجراء اداري فقط لم يترتب عليه اية فوائد.

وقد اعتمد الباحث المنهج الوصفي التحليلي في دراسته، وتكون مجتمع الدراسة من 1076 فردا هم جميع العاملين في بلديات مراكز المحافظات الجنوبية ممن هم في المستوى الاداري (مدير، رئيس قسم، مراقب، كاتب) واختار منهم عينة بطريقة العينة العشوائية البسيطة حيث اختار منهم 600 شخص تم توزيع استمارة بحثية كأداة للدراسة.

وتوصلت الدراسة الى مجموعة من النتائج التي تشير ان عملية الدمج قد ادت الى تحسن ملحوظ في اداء موظفي الهيئات المحلية ورفعت من كفاءة موظفيها في تقديم الخدمات التنظيمية والثقافية والخدمات الاخرى كالطرق وانارة الشوارع والمحافظة على البيئة.

وقدم الباحث جملة من التوصيات قد يكون من اهمها التوصية باعادة النظر في مشروع دمج البلديات وتقليص اعداد البلديات الموجودة، حيث ترى الدراسة من وجهة نظر الباحث أن اعداد البلديات ما زالت كبيرة ويجب تقليصها لتكون على أساس اللواء " بمعنى كل لواء بلدية واحدة " كما اوصى باعطاء مشروع الدمج الفترة الزمنية اللازمة وتقويمه تقويما شاملا من قبل وزارة الشؤون البلدية.

5.2 ملخص الدراسات السابقة

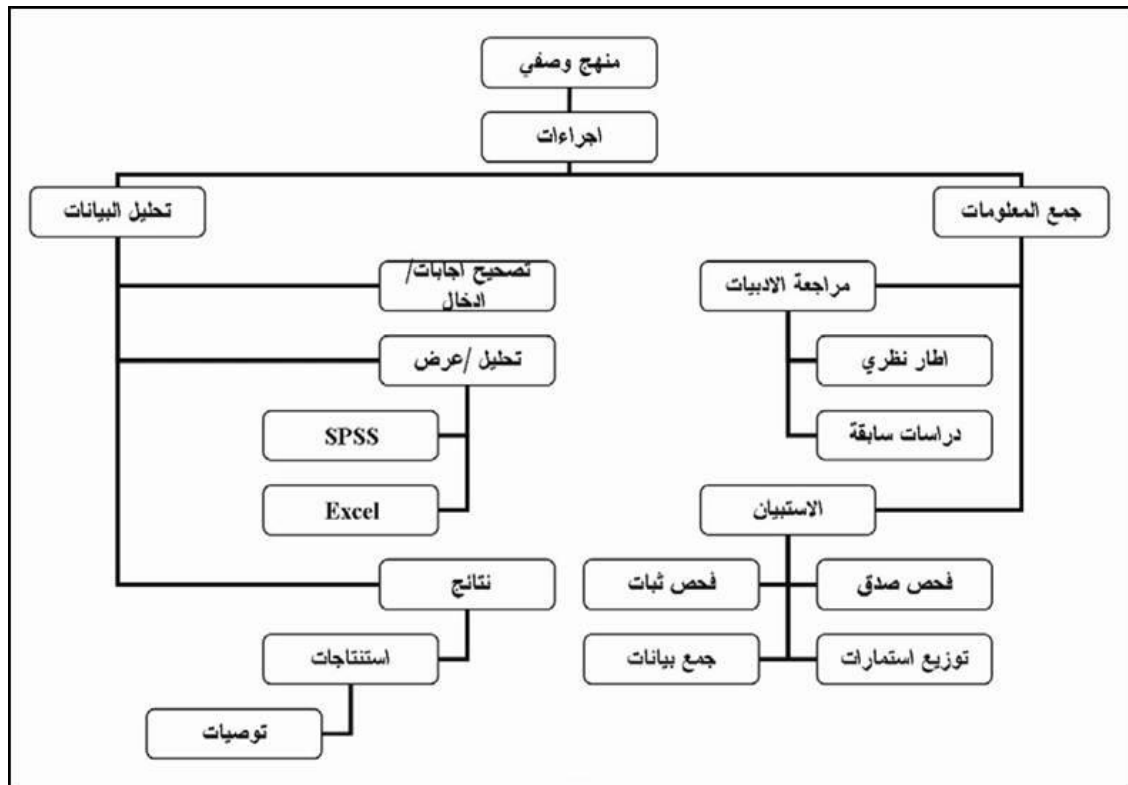
كل دراسة من هذه الدراسات تناولت جانب من جوانب عمل الهيئات المحلية وقد ركزت بالغالب على كفاءة وفعالية الهيئات المحلية في تقديم خدماتها وفي ادارة هذه الخدمات، وكفاءة وفعالية الكادر الوظيفي لهذه الهيئات وسبل تطوير خدماتها وكادرها وقدمت هذه الدراسات تشخيصا لواقع هيئات الحكم المحلي الفلسطيني وظروف تشكيلها وتحديدًا منذ عام 1994 وحجم هذه الهيئات والموارد المتاحة لها وقدرتها على تقديم الخدمات الاساسية من جهة، وقيادتها او مساهمتها في توفير مقومات

التنمية المحلية باعتبارها اهم مسؤوليات الهيئات المحلية المعاصرة، بعض هذه الدراسات ناقشت فكرة مجالس الخدمات المشتركة وقيمت تجربتها واسباب وجودها وشارت بعضها الى نجاحات كبيرة لهذه المجالس من حيث تطوير بعض الخدمات التي عجزت المجالس الصغيرة عن تقديمها او تطويرها وان مجالس الخدمات المشتركة قد حسنت من الاداء الاداري للخدمات، واوصت بعض الدراسات الى تطوير فكرة المجالس المشتركة ودعمها باعتبارها مقدمة لعملية دمج للهيئات المحلية المشاركة، وفي معظم الدراسات برزت ملاحظة اشار لها الباحثون وهي كثرة عدد الهيئات المحلية نسبة لعدد السكان وفي معظم التوصيات اوصى الباحثون بتقليل عددها ودمج الهيئات المحلية الصغيرة في بلديات اكبر، وتوفير كل ما هو لازم من دعم لتشجيع الهيئات المحلية على الاندماج، واعداد اللوائح والانظمة المساعدة على تنظيم عملية الدمج والتوسع بها.

الفصل الثالث

الطريقة والإجراءات

يتناول هذا الفصل وصفا لمجتمع الدراسة وعينتها والطريقة التي اختيرت بها، ومنهجيتها، إضافة إلى الاختبارات التي استخدمت كأداة لقياس الصدق والثبات، ثم يعرض الطرق الإحصائية التي استخدمت في معالجة البيانات واستخلاص النتائج.



شكل 1.3 طريقة وإجراءات الدراسة

1.3 منهج الدراسة

لقد استخدم الباحث المنهج الوصفي التحليلي الذي يعتبر أكثر المناهج شيوعاً في الدراسات التربوية، علماً أن هذا المنهج يعمل على وصف الظاهرة وتحليلها وتفسيرها وربطها مع الظواهر الأخرى، وهذا المنهج يصف الظاهرة وصفاً دقيقاً مع التعبير عنها تعبيراً كمياً وتعبيراً كيفياً، أما التعبير الكمي فإنه يعطي وصفاً رقمياً يوضح حجم الظاهرة أو مقدارها ودرجة ارتباطها مع المتغيرات الأخرى، والتعبير الكيفي يصف الظاهرة ويوضح خصائصها. وستعتمد هذه الدراسة على الاستبانة كأداة رئيسية لجمع البيانات ذات العلاقة بمشكلة الدراسة.

2.3 أداة الدراسة

لقد قام الباحث بعمل إستبانة للمنتفعين من خدمات المجالس البلدية، لدراسة واقع دمج الهيئات المحلية الفلسطينية في الضفة الغربية من حيث ضرورة ومصاعب هذا الدمج، حيث تكونت الاستبانة من ثلاثة أقسام، كما هو موضح في الجدولين 1.1.3:

جدول 1.3: توزيع فقرات الاستبانة الرئيسة على محاورها

رقم القسم	عنوان القسم	عدد الفقرات
الأول	خلفية المبحوث	6
الثاني	محاور الدراسة:	
	1. تحسين الخدمات	16
	2. الاقتصاد والتنمية والاستثمار	16
	3. المشاركة المجتمعية	16
	4. الإجراءات	11
5. المشكلات والعوائق	14	
الثالث	الأسئلة المفتوحة:	
	هل تؤيد عملية الدمج من حيث المبدأ ؟	
	هل تفضل البقاء ضمن مجلس الخدمات المشترك لفترة اضافية انتقالية قبل الانتقال الى عملية الدمج ؟	
	ما هي ملاحظتك على عملية الدمج في بلديتكم ؟	
	هل تقترح اية مقترحات تعتقد ان من شأنها المساهمة في اقناع الناس لدعم وتشجيع عملية الدمج ؟	

3.3 قياس صدق أداة الدراسة (الاستبانة)

للتثبت من صدق أداة القياس (الاستبانة) اعتمد الباحث على مساعدة بعض الأكاديميين من ذوي الاختصاص والخبرة، للكشف عن آرائهم وعن مدى الاتفاق في تقديراتهم التي تعد الطريقة المعتمدة في تحديد صدق الاستبانة، وذلك للارتقاء بمستوى مصداقية الاستبانة و لضمان تحقيقها للهدف الذي وضعت من أجله، حيث تم عرض الاستبانة بصورتها الأولية على الدكتور المشرف على موضوع البحث الذي قام بدراستها وتصويبها وتدقيقها ومراجعتها، حيث تم الأخذ بالتوصيات والملاحظات وتم تعديل بعض بنود الاستبانة إلى أن ظهرت بالصورة الملائمة، ومن ثم أجرينا التحليل التالي باستخدام Reliability Analysis حيث وجدنا أن قيمة التجانس بين الفقرات ككل = 0.980 في الاستبانة. نستدل من قيمة التجانس بين الفقرات ككل (0.980)، أن هذه القيمة تعد قيمة جيدة جدا بحيث توضح مدى المصداقية في تعبئة نماذج الاستبانة من قبل المشاركين في الاستبيان، وقدرة الاستبانة على قياس ما وضعت لأجله.

4.3 قياس ثبات أداة الدراسة (Cronbach's Alfa)

يتم قياس ثبات الاستبانة من خلال معادلة كرونباخ ألفا كما أنها تشير إلى الصدق التكويني أو ما يسمى بالتجانس الداخلي، وكانت النتائج كما يلي:

جدول 2.3: نتائج اختبار كرونباخ ألفا على استبانات الدراسة

استبانة المنفعين	
760	N of Cases
75	N of Items
0.961	Alfa

يستدل من قيمة ألفا (0.961) والتي تمتد قيمها من 0 إلى 1 لتمثل مدى ثبات الاختبار الذي يحتوي على أكثر من إجابة (multi- point formatted questioner). وكلما كانت قيمة ألفا أعلى كانت الاستبانة أكثر ثباتا في إعطاء نتائج جيدة لتحليل موضوع البحث، واتفق على أن قيمة 0.7 تعد قيمة مقبولة لثبات الاستبانة. كما نرى من النتيجة التي حصلنا عليها (ألفا = 0.961) تعتبر قيمة جيدة جدا لثبات الاستبانة. مما يدل على ثبات الاستبانة وأنها تشير إلى الصدق التكويني للاستبانة وما يسمى بالتجانس الداخلي لفقرات الاستبانة. وللتأكد من هذا الثبات تم احتساب قيمة معامل الثبات (ألفا) لكل محور من محاور الدراسة، وجاءت النتائج كما في جدول 3.3:

جدول 3.3: قيم معامل كرونباخ ألفا للاتساق الداخلي لمحاور الاستبانة

المحور	قيمة معامل كرونباخ ألفا	
تحسين الخدمات	0.962	1
الاقتصاد والتنمية والاستثمار	0.970	2
المشاركة المجتمعية	0.974	3
الإجراءات	0.965	4
المشكلات والعوائق	0.965	5
القيمة الكلية		0.961

نلاحظ من الجدول السابق أن قيم معامل الثبات - كرونباخ ألفا - لكل محور من محاور الدراسة جاءت مرتفعة وتراوح ما بين (0.962) - (0.974)، مما يدل على ثبات محاور الاستبانة، مع العلم أن قيمة معامل الثبات الكلي كانت تساوي 0.961 وهي قيمة مرتفعة جداً مما يؤكد على قدرة البيانات على عكس نتائج العينة على مجتمع الدراسة.

5.3 حدود الدراسة

هناك حدود زمانية وحدود مكانية وبشرية لهذه الدراسة، وفيما يأتي توضيح لذلك:

- الحدود الزمانية: تم تنفيذ هذه الدراسة خلال الفترة الواقعة بين ايار 2012 م وشباط 2013 م.
- الحدود المكانية: وهي البلديات المدمجة بقرار مجلس الوزراء في محافظات جنين وطولكرم والخليل كحدود مكانية لموضوع الدراسة، وهي جميعا في المحافظات الشمالية للوطن.
- الحدود البشرية: تتمثل في المنتفعين من خدمات الهيئات المحلية المدمجة في المحافظات المذكورة.

6.3 مجتمع الدراسة

تكون مجتمع الدراسة من المنتفعين ومنتقي خدمات المجالس البلدية المدمجة وهي اربع بلديات تقع في محافظات جنين وطولكرم والخليل وهي بلدية الياسرية في الخليل وبلدية الكفريات في طولكرم وكل من البلدية المتحدة وبلدية مرج بن عامر في جنين.

7.3 عينة الدراسة

تم تحديد حجم مجتمع الدراسة بناءً على الإحصاءات المقدمة من الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني ووزارة الحكم المحلي حيث أشارت الإحصاءات إلى وجود (4) مجالس بلدية تم دمجها في المحافظات المذكورة تقدم خدماتها لـ (60943) منتفع، لذا عمد الباحث إلى اختيار جميع هذه المجالس البلدية، ثم تحدد حجم مناسب لعينة الدراسة من المنتفعين بحيث تكون هذه العينة ممثلة لمجتمع البحث لذا اختار الباحث ما نسبته (1.2 %) من مجتمع البحث ليكون هو حجم العينة الممثل لكونها تعتبر نسبة ممثلة لمجتمع الدراسة في مثل هذا النوع من الدراسات المسحية، حيث تكونت عينة الدراسة من (760) منتفع جميعهم من متلقي الخدمات من المجالس البلدية في البحث، بعد أن تم اعتماد حجم عينة الدراسة المطلوب، قام الباحث بتوزيع الاستمارات بالعدد المطلوب باستخدام أسلوب العينة العشوائية الطبقية للمنتفعين في البلديات للحصول على نسبة تمثيل أقرب وأدق لمجتمع الدراسة وقد تم، حيث أبدى جميع المنتفعين تعاونهم مع الباحث، حيث اعتمد الباحث على المقابلة الشخصية لتعبئة الاستمارات بالعدد المطلوب، و يوضح الجدول 4.3 توزيع أفراد مجتمع البحث، وآلية اختيار العينة.

جدول 4.3: آلية اختيار عينة البحث من المنتفعين، ومجتمع الدراسة

المحافظة	البلدية	عدد السكان	عدد استمارات المنتفعين
جنين	المتحدة	17323	210
جنين	مرج بن عامر	19080	227
الخليل	الياسرية	16870	213
طولكرم	الكفريات	7670	110
	المجموع	60943	760

8.3 العوامل الديموغرافية لأفراد مجتمع البحث

حتى يتم التعرف على طبيعة البيانات التي تم جمعها ، فإنه لابد من عرضها بشكل يتيح للدارس أن يتعرف على متغيراتها ، لتساعده على فهم أكبر وأعمق لمجتمع الدراسة بعرض النتائج من خلال الجداول، ويركز هذا الجزء من الدراسة على استعراض العوامل الديموغرافية لمجتمع الدراسة (المتغيرات المستقلة)، حيث يظهر التوزيع التكراري لأفراد المجتمع تبعاً للمتغيرات المستقلة والتي يعتقد بان لها دور وتأثير أساسي على إجابات المبحوثين.

جدول 5.3: التوزيع التكراري لأفراد عينة البحث حسب الجنس

الجنس	التكرار	النسبة المئوية (%)
ذكر	601	79.1
أنثى	159	20.9
المجموع	760	% 100.0

فيما يتعلق بجنس المبحوثين يتضح من الجدول 5.3 أن النسبة الأكبر منهم (79.1 %) من الذكور، بينما جاءت نسبة الإناث (20.9 %) من إجمالي عينة البحث.

جدول 6.3: التوزيع التكراري لأفراد عينة البحث حسب الفئة العمرية

الفئة العمرية	التكرار	النسبة المئوية (%)
من 18 - 25 سنة	160	21.1
من 26 - 35 سنة	210	27.6
من 36 - 45 سنة	213	28.0
من 46 - 55 سنة	124	16.3
56 سنة فأكثر	53	7.0
المجموع	760	%100.0

فيما يخص العمر، يتضح من الجدول 6.3 بان أعلى النسب حصلت عليها فئة العمر التي تتراوح من 36 - 45 عام بنسبة (28.0 %)، يليها الفئة العمرية من 26 - 35 سنة بنسبة (27.6 %)، ثم الفئة العمرية أقل من 25 سنة وبنسبة (21.1 %)، بينما جاءت الفئة العمرية 56 سنة فأكثر اقل الفئات المذكورة وبنسبة (7.0 %) من إجمالي عينة البحث.

جدول 7.3: التوزيع التكراري لأفراد عينة البحث حسب المؤهل العلمي

المؤهل العلمي	التكرار	النسبة المئوية (%)
أقل من ثالث إعدادي	130	17.1
ثانوية عامة	278	36.6
بكالوريوس	340	44.7
ماجستير فأعلى	12	1.6
المجموع	760	% 100.0

أما فيما يخص المؤهل العملي، يتضح من الجدول 7.3 بأن أعلى النسب كانت لمن يحملون شهادة البكالوريوس و بنسبة (44.7 %)، يليهم المبحوثين الحاصلين على شهادة الثانوية العامة وبنسبة (36.6%)، وكانت أقل هذه النسب من نصيب حملة شهادة الماجستير أو أكثر و بنسبة (1.6%) من إجمالي عينة البحث.

جدول 8.3: التوزيع التكراري لأفراد عينة البحث حسب المحافظة

المحافظة	التكرار	النسبة المئوية (%)
جنين	437	57.5
طولكرم	110	14.5
الخليل	213	28.0
المجموع	760	% 100.0

أما فيما يخص المحافظة، يتضح من الجدول 8.3 بأن محافظة جنين حصلت على النسبة الأكبر (57.5%)، يليها محافظة الخليل وبنسبة (28.0 %)، بينما جاءت محافظة طولكرم أقل المحافظات المذكورة و بنسبة (14.5 %) من إجمالي عينة البحث.

جدول 9.3: التوزيع التكراري لأفراد عينة البحث حسب مكان السكن

مكان السكن	التكرار	النسبة المئوية (%)
بلدية الياسرية	213	28.0
بلدية الكفریات	110	14.5
بلدية المتحدة	210	27.6
بلدية مرج بن عامر	227	29.9
المجموع	760	% 100.0

أما فيما يخص مكان سكن المبحوثين، يتضح من الجدول 9.3 بأن أعلى النسب كانت لمن يسكنون ضمن حدود بلدية مرج بن عامر وبنسبة (29.9%)، يليهم المبحوثين الذين يسكنون ضمن حدود بلدية الياسرية وبنسبة (28.0 %).

وجاءت نسبة المبحوثين الذين يسكنون ضمن حدود بلدية الكفریات أقل هذه النسب وبنسبة (14.5 %) من إجمالي عينة البحث.

جدول 10.3: التوزيع التكراري لأفراد عينة البحث حسب قطاع العمل

قطاع العمل	التكرار	النسبة المئوية (%)
الزراعة	185	24.3
موظف حكومي	213	28.0
موظف قطاع خاص	85	11.2
صاحب عمل	76	10.0
منظمات أهلية	39	5.1
غير ذلك	162	21.3
المجموع	760	% 100.0

أما فيما يخص قطاع العمل الذي يعمل فيه المبحوثين، يتضح من الجدول 10.3 بان أعلى النسب كانت لمن يعملون في القطاع الحكومي و بنسبة (28.0 %)، يليهم المبحوثين الذين يعملون في قطاع الزراعة وبنسبة (24.3 %)، وجاءت اقل هذه النسب للمبحوثين العاملين في المنظمات الأهلية و بنسبة (5.1 %) من إجمالي العينة.

9.3. المعالجة الإحصائية

بعد جمع بيانات الدراسة قام الباحث بمراجعتها وذلك تمهيداً بإدخالها إلى الحاسوب وقد تم ذلك بإعطائها أرقاماً معينة، أي بتحويل الإجابات اللفظية إلى أخرى رقمية وذلك في جميع أسئلة الدراسة حيث تم اختيار وتحليل فرضيات الدراسة باستخدام الأساليب الإحصائية التالية:

- أساليب الإحصاء الوصفي: كالتكرار والنسب المئوية والمتوسطات والانحرافات المعيارية.
- قياس التجانس الداخلي (كرونباخ ألفا).
- تم اعتماد البرنامج الإحصائي (SPSS) من أجل عمل المقارنات المختلفة التي تبين وبوضوح الفوارق والتباين بين الأحداث المدروسة وذلك على النحو الآتي: استخدم الباحث اختباري (ت) للعينات المستقلة - الفرضية الأولى - واختبار تحليل التباين الأحادي - الفرضيات الأخرى - لفحص فرضيات الدراسة.
- اعتمد الباحث على مقياس ليكارت الخماسي في عمل مقارنات الاتجاه لفقرات الاستبانة.

الفصل الرابع

عرض نتائج الدراسة

يتناول هذا الفصل عرضاً للنتائج التي توصلت إليها الدراسة، وفقاً لفقرات الاستبانة ومجالاتها (محاور الدراسة)، حيث سيتم الإجابة عن أسئلة الدراسة واختبار تأثير خصائص عينة المبحوثين على إجاباتهم.

- تم حساب المتوسط المرجح لإجابات أفراد عينة البحث على محاور الدراسة المختلفة باستخدام مقياس ليكرت الخماسي، وذلك من أجل معرفة اتجاه آراء المستجيبين (أفراد العينة) وعمل المقارنات المختلفة، حيث يعتبر مقياس ليكرت من أفضل أساليب قياس الاتجاهات، وذلك على النحو التالي:

جدول 1.4-أ: تقسيم مقياس ليكرت إلى المتوسطات الحسابية لإجابات المبحوثين

موافق بدرجة ضعيفة جداً ↑↑↑↑	مستوى 5	1.00-1.19
	مستوى 4	1.20-1.39
	مستوى 3	1.40-1.59
	مستوى 2	1.60-1.79
	مستوى 1	1.80-1.99
موافق بدرجة ضعيفة		2.00
درجة ضعيفة ↑↑↑	مستوى 5	2.01-2.19
	مستوى 4	2.20-2.39
	مستوى 3	2.40-2.59

جدول 1.4-ب: تقسيم مقياس ليكرت إلى المتوسطات الحسابية لإجابات المبحوثين

درجة ضعيفة ↑	مستوى 2	2.60-2.79
	مستوى 1	2.80-2.99
موافق بدرجة متوسطة		3.00
↓ ↓ ↓ ↓ ↓ درجة متوسطة	مستوى 1	3.01-3.19
	مستوى 2	3.20-3.39
	مستوى 3	3.40-3.59
	مستوى 4	3.60-3.79
	مستوى 5	3.80-3.99
موافق بدرجة كبيرة		4.00
↓ ↓ ↓ ↓ ↓ موافق بدرجة كبيرة	مستوى 1	4.01-4.19
	مستوى 2	4.20-4.39
	مستوى 3	4.40-4.59
	مستوى 4	4.60-4.79
	مستوى 5	4.80-5.00

1.4 القسم الأول: الإجابة على أسئلة الدراسة ومناقشتها

للإجابة على أسئلة الدراسة الرئيس والفرعية سيتم عرض محاور الدراسة كما يلي: سيتم في هذا القسم عرض وتحليل ومناقشة لنتائج إجابات المبحوثين حول المحاور الرئيسية السبع للدراسة، حيث سيتم عرض فقرات كل محور من خلال الجداول ومناقشة نتائجها، ومن ثم سيتم عمل ملخص عام لكل المحاور.

1.1.4. المحور الأول: تحسين الخدمات:

جدول 2.4-أ: توجهات أفراد عينة البحث حول المحور الأول

الرقم	العبرة	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري
1-	تسهيل وتسريع معاملات المواطنين	2.84	1.303
2-	تسهيل وتسريع إجراءات ترخيص المباني	2.92	1.194
3-	تحسين خدمة المياه	3.02	1.251

جدول 2.4-ب: توجهات أفراد عينة البحث حول المحور الأول

الرقم	العبارة	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري
4-	تحسين خدمة الكهرباء	2.96	1.224
5-	تحسين خدمة النفايات الصلبة	2.98	1.203
6-	التخلص من المكبات العشوائية	3.12	1.196
7-	وقف مخالفات البناء	2.90	1.166
8-	سرعة حل النزاعات بين المواطنين	2.72	1.166
9-	سرعة الاستجابة لشكاوي المواطنين	2.66	1.151
10-	سهولة وصول المواطنين للمعلومات	2.78	1.179
11-	العدالة في الحصول على الخدمات	2.75	1.191
12-	تكافؤ الفرص في التوظيف	2.76	1.217
13-	استقبال أفضل للمراجعين	2.96	1.139
14-	إعداد دلائل لإجراءات المعاملات	2.88	1.104
15-	وقف التعديلات على المرافق العامة	2.93	1.162
16-	توفير الحدائق والمتنزهات العامة	2.80	1.254
	الدرجة الكلية	2.87	0.954

حيث أظهرت النتائج في هذا المحور ما يلي:

- يتضح من المتوسط الكلي للمحور (2.87) أن هناك موافقة ضعيفة من المستوى الأول من المبحوثين على الفقرات المذكورة في المحور الأول بشكل عام، حيث تراوحت المتوسطات الحسابية ما بين (2.66 - 3.12) ، وهذا يشير إلى قراءة جيدة واستجابة متجانسة لكافة فقرات هذا المحور من المبحوثين، حيث أن لاحظنا وجود تقارب في المتوسطات الحسابية لكافة الفقرات، مما يشير إلى تقارب في آراء المبحوثين حول أثر دمج الهيئات المحلية على تحسين الخدمات، حيث يتضح من النتائج السابقة أن التخلص من المكبات العشوائية هي أقوى الفقرات المذكورة، بينما تعتبر سرعة الاستجابة لشكاوي المواطنين هي أضعف الآثار الناتجة عن عملية دمج الهيئات المحلية على تحسين الخدمات في هذا المحور.
- يرى أفراد العينة أن الفقرة (السادسة) والتي تشير إلى أن دمج الهيئات المحلية أدى إلى التخلص من المكبات العشوائية هي أقوى فقرات المحور الأول، وبالتالي تعتبر من أهم الآثار الناتجة عن عملية دمج الهيئات المحلية على تحسين الخدمات والتي تساهم في تحسين جودة الخدمات التي تقدمها الهيئات المحلية المدمجة للمواطنين، بحيث انه يجب الاستفادة منها

ومحاولة تطويرها أولاً، فقد حصلت الفقرة المتعلقة بذلك على أعلى متوسط حسابي في هذا المحور و بقيمة بلغت (3.12) ودرجة موافقة (متوسطة) من المستوى الأول.

- إن تحسين خدمة المياه تعتبر أيضاً من الآثار الناتجة عن عملية دمج الهيئات المحلية على تحسين الخدمات والتي تساهم في تحسين جودة الخدمات التي تقدمها الهيئات المحلية المدمجة للمواطنين، بحيث انه يجب الاستفادة منها ومحاولة تطويرها أولاً أيضاً، فقد حصلت الفقرة المتعلقة بذلك على متوسط حسابي بقيمة بلغت (3.02) ودرجة موافقة (متوسطة) من المستوى الأول.
- هناك موافقة (ضعيفة) على بقية فقرات هذا المحور والمتعلقة بالآثار الناتجة عن عملية دمج الهيئات المحلية على تحسين الخدمات، مع ملاحظة أن مستويات الموافقة الضعيفة جاءت للفقرات المذكورة في المستويين الأول والثاني.
- تعتبر الفقرة (التاسعة) والتي تشير إلى أن دمج الهيئات المحلية أدى إلى سرعة الاستجابة لشكاوي المواطنين من أضعف الآثار الناتجة عن عملية دمج الهيئات المحلية على تحسين الخدمات، وبالتالي تعتبر أضعف الفقرات المذكورة في المحور الأول، مما يدعو إلى اعتبارها من أضعف الخدمات التي تقدمها الهيئات المحلية المدمجة للمواطنين مقدمة، فقد حصلت الفقرة المذكورة على متوسط حسابي بقيمة (2.66) ودرجة موافقة (ضعيفة) من المستوى الثاني.

2.1.4. المحور الثاني:الاقتصاد والتنمية والاستثمار

جدول 3.4-أ: توجهات أفراد عينة البحث حول المحور الثاني

الرقم	العبارة	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري
1-	شق طرق زراعية أكثر	2.85	1.248
2-	تعبيد شوارع رابطة بين الهيئات المندمجة	2.92	1.176
3-	توفير مياه للري الزراعي	2.54	1.200
4-	توسعة المخطط الهيكلي	3.05	1.139
5-	تحسين استخدامات الأراضي	2.80	1.122
6-	توفير مناطق حرفية وصناعية	2.53	1.196
7-	تسهيل إجراءات ترخيص المنشآت الصناعية	2.76	1.157
8-	تسهيل إجراءات ترخيص المنشآت الزراعية	2.80	1.131

جدول 3.4-أ: توجهات أفراد عينة البحث حول المحور الثاني

الرقم	العبارة	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري
9-	زيادة التبادل التجاري بين الهيئات المشاركة	2.63	1.119
10-	توفير برامج لدعم المزارعين	2.68	1.208
11-	توفير برامج استصلاح للأراضي	2.58	1.207
12-	توفير أسواق عامة للمنتجات الزراعية "حسبة"	2.38	1.205
13-	تم تخفيض أسعار الخدمات	2.42	1.223
14-	الدمج أدى إلى توفير فرص عمل جديدة	2.54	1.222
15-	تشجيع مؤسسات أهلية وشركات خاصة للعمل في حدود البلدية الجديدة	2.60	1.182
16-	تلقي مساعدات ومنح اكبر من جهات مختلفة	2.68	1.149
	الدرجة الكلية	2.67	0.978

حيث أظهرت النتائج في هذا المحور ما يلي:

- يتضح من المتوسط الكلي للمحور (2.67) أن هناك موافقة ضعيفة من المستوى الثاني من المبحوثين على الفقرات المذكورة في المحور الثاني بشكل عام، حيث تراوحت المتوسطات الحسابية ما بين (2.38 - 3.05) ، وهذا يشير إلى قراءة جيدة واستجابة متجانسة لكافة فقرات هذا المحور من المبحوثين، حيث أننا لاحظنا وجود تقارب في المتوسطات الحسابية لكافة الفقرات، مما يشير إلى تقارب في آراء المبحوثين حول أثر دمج الهيئات المحلية على الاقتصاد والتنمية والاستثمار، حيث يتضح من النتائج السابقة أن توسعة المخطط الهيكلي هي أقوى الفقرات المذكورة، بينما يعتبر توفير أسواق عامة للمنتجات الزراعية "حسبة" هي أضعف الآثار الناتجة عن عملية دمج الهيئات المحلية على الاقتصاد والتنمية والاستثمار في هذا المحور .
- يرى أفراد العينة أن الفقرة (الرابعة) والتي تشير إلى أن دمج الهيئات المحلية أدى إلى توسعة المخطط الهيكلي هي أقوى فقرات المحور الثاني، وبالتالي تعتبر من أهم الآثار الناتجة عن عملية دمج الهيئات المحلية على الاقتصاد والتنمية والاستثمار والتي تساهم في الاستفادة من قطاعات الاقتصاد والتنمية والاستثمار التي تقدمها الهيئات المحلية المدمجة للمواطنين، بحيث انه يجب الاستفادة منها ومحاولة تطويرها أولاً، فقد حصلت الفقرة المتعلقة بذلك على أعلى متوسط حسابي في هذا المحور و بقيمة بلغت (3.05) وبدرجة موافقة (متوسطة) من المستوى الأول.

- هناك موافقة (ضعيفة) على بقية فقرات هذا المحور والمتعلقة بالآثار الناتجة عن عملية دمج الهيئات المحلية على الاقتصاد والتنمية والاستثمار، مع ملاحظة أن مستويات الموافقة الضعيفة مختلفة من فقرة لأخرى، فهي موافقة ضعيفة من المستوى الأول للفقرات (1، 2، 5، 8)، وموافقة ضعيفة من المستوى الثاني للفقرات (7، 9، 10، 15، 16)، بالإضافة إلى أنها موافقة ضعيفة من المستوى الثالث للفقرات (3، 6، 11، 13، 14).
- تعتبر الفقرة (الثانية عشر) والتي تشير إلى أن دمج الهيئات المحلية أدى إلى توفير أسواق عامة للمنتجات الزراعية "حسبة" من أضعف الآثار الناتجة عن عملية دمج الهيئات المحلية على الاقتصاد والتنمية والاستثمار، وبالتالي تعتبر أضعف الفقرات المذكورة في المحور الثاني، فقد حصلت الفقرة المذكورة على متوسط حسابي بقيمة (2.38) ودرجة موافقة (ضعيفة) من المستوى الرابع.

3.1.4. المحور الثالث: المشاركة المجتمعية:

جدول 4.4: توجهات أفراد عينة البحث حول المحور الثالث

الرقم	العبرة	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري
1-	توسيع قاعدة المواطنين المشاركين في الانتخابات	2.66	1.202
2-	مشاركة واسعة من الناس في فعاليات البلدية	2.51	1.158
3-	مشاركة اوسع في عضوية لجان البلدية	2.56	1.144
4-	تشكيل لجان مساندة للبلدية	2.68	1.114
5-	تعزيز الشراكة مع منظمات المجتمع المدني	2.76	1.122
6-	تنمية روح العمل التطوعي	2.59	1.166
7-	تعزيز مشاركة الشباب	2.63	1.167
8-	تعزيز مشاركة المرأة	2.66	1.120
9-	تعزيز روح العمل المشترك بين المواطنين	2.62	1.129
10-	تعاون المواطنين اكبر خلال تنفيذ المشاريع	2.56	1.108
11-	توثيق العلاقات الاجتماعية بين الناس	2.56	1.147
12-	مشاركة اوسع وافضل من قبل القوى السياسية	2.51	1.139
13-	تمكين المواطنين المشاركة في اتخاذ القرارات	2.51	1.157
14-	تمكين المواطنين من الرقابة على اداء البلدية	2.49	1.156
15-	تعزيز منهج الشفافية والقدرة على المساءلة	2.62	1.179
16-	انهاء الحساسيات القديمة بين المواطنين	2.48	1.196
	الدرجة الكلية	2.59	0.977

حيث أظهرت النتائج في هذا المحور ما يلي:

- يتضح من المتوسط الكلي للمحور (2.59) أن هناك موافقة ضعيفة من المستوى الثالث من المبحوثين على الفقرات المذكورة في المحور الثالث بشكل عام، حيث تراوحت المتوسطات الحسابية ما بين (2.48 - 2.76) ، وهذا يشير إلى قراءة جيدة واستجابة متجانسة لكافة فقرات هذا المحور من المبحوثين، حيث أن لاحظنا وجود تقارب في المتوسطات الحسابية لكافة الفقرات، مما يشير إلى تقارب في آراء المبحوثين حول أثر دمج الهيئات المحلية على المشاركة المجتمعية، حيث يتضح من النتائج السابقة أن تعزيز الشراكة مع منظمات المجتمع المدني هي أقوى الفقرات المذكورة، بينما يعتبر إنهاء الحساسيات القديمة بين المواطنين هي أضعف الآثار الناتجة عن عملية دمج الهيئات المحلية على المشاركة المجتمعية في هذا المحور .
- يرى أفراد العينة أن الفقرة (الخامسة) والتي تشير إلى أن دمج الهيئات المحلية أدى إلى تعزيز الشراكة مع منظمات المجتمع المدني هي أقوى فقرات المحور الثالث، وبالتالي تعتبر من أهم الآثار الناتجة عن عملية دمج الهيئات المحلية على المشاركة المجتمعية والتي تساهم في تفعيل المشاركة المجتمعية التي تقدمها الهيئات المحلية المدمجة للمواطنين، بحيث انه يجب الاستفادة منها ومحاولة تطويرها أولاً، فقد حصلت الفقرة المتعلقة بذلك على أعلى متوسط حسابي في هذا المحور و بقيمة بلغت (2.76) وبدرجة موافقة (ضعيفة) من المستوى الثاني.
- هناك موافقة (ضعيفة) على بقية فقرات هذا المحور والمتعلقة بالآثار الناتجة عن عملية دمج الهيئات المحلية على المشاركة المجتمعية، مع ملاحظة أن مستويات الموافقة الضعيفة مختلفة من فقرة لأخرى، فهي موافقة ضعيفة من المستوى الثاني للفقرات (1، 4، 7، 8، 9، 15)، بالإضافة إلى أنها موافقة ضعيفة من المستوى الثالث على بقية فقرات المحور .
- تعتبر الفقرة (السادسة عشر) والتي تشير إلى أن دمج الهيئات المحلية أدى إلى إنهاء الحساسيات القديمة بين المواطنين من أضعف آثار عملية الدمج على المشاركة المجتمعية، وبالتالي تعتبر أضعف الفقرات المذكورة في المحور الثالث، فقد حصلت الفقرة المذكورة على متوسط حسابي بقيمة (2.48) ودرجة موافقة (ضعيفة) من المستوى الثالث.

4.1.4. المحور الرابع: الإجراءات

النتائج يلخصها جدول (5.4).

جدول 5.4: توجهات أفراد عينة البحث حول المحور الرابع

الرقم	العبارة	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري
1-	تم اعداد كافة الوثائق اللازمة لسياسة الدمج	2.64	1.099
2-	ساهمت المجتمعات المحلية في اعداد ورقة السياسات ودليل الاجراءات ونظام الدمج	2.60	1.039
3-	تم عقد لقاءات مع الجمهور لشرح اهداف الدمج	2.83	1.157
4-	تم توزيع نشرات توضيحية تقنع المواطنين بالدمج	2.59	1.119
5-	تم تعليق يافطات ايضاحية عن الدمج	2.45	1.133
6-	تم اطلاعكم على وثائق وسياسات ودليل الدمج	2.48	1.073
7-	تم اشراك منظمات المجتمع المدني في النقاشات المتعلقة بعملية الدمج	2.64	1.071
8-	تم اعطاء عملية الدمج الوقت الكافي للتحضير لها	2.47	1.093
9-	وافق الغالبية العظمى من الناس على عملية الدمج	2.34	1.132
10-	تم اعداد نظام يحدد حجم تمثيل الهيئات المشاركة	2.45	1.106
11-	الهيئات المحلية المشاركة ساهمت في اعداد نظام الدمج ووافقت عليه	2.56	1.134
	الدرجة الكلية	2.55	0.952

حيث أظهرت النتائج في هذا المحور ما يلي:

- يتضح من المتوسط الكلي للمحور (2.55) أن هناك موافقة ضعيفة من المستوى الثالث من المبحوثين على الفقرات المذكورة في المحور الرابع بشكل عام، حيث تراوحت المتوسطات الحسابية ما بين (2.34 - 2.83) ، وهذا يشير إلى قراءة جيدة واستجابة متجانسة لكافة فقرات هذا المحور من المبحوثين، حيث أنه يلاحظ وجود تقارب في المتوسطات الحسابية لكافة الفقرات، مما يشير إلى تقارب في آراء المبحوثين حول المتطلبات التي تحققت قبل مصادقة مجلس الوزراء على عملية الدمج، حيث يتضح من النتائج السابقة أن عقد لقاءات مع الجمهور لشرح أهداف الدمج هي أقوى الفقرات المذكورة، بينما تعتبر موافقة الغالبية العظمى من الناس على عملية الدمج هي أضعف المتطلبات التي تحققت قبل مصادقة مجلس الوزراء على عملية الدمج في هذا المحور .
- يرى أفراد العينة أن الفقرة (الثالثة) والتي تشير إلى أنه عقد لقاءات مع الجمهور لشرح أهداف الدمج هي أقوى فقرات المحور الرابع، وبالتالي تعتبر من أهم المتطلبات التي تحققت قبل مصادقة مجلس الوزراء على عملية الدمج، بحيث انه يجب الاستفادة منها ومحاولة

تطويرها أولاً، فقد حصلت الفقرة المتعلقة بذلك على أعلى متوسط حسابي في هذا المحور و بقيمة بلغت (2.83) وبدرجة موافقة (ضعيفة) من المستوى الأول.

- هناك موافقة (ضعيفة) على بقية فقرات هذا المحور والمتعلقة بالمتطلبات التي تحققت قبل مصادقة مجلس الوزراء على عملية الدمج، مع ملاحظة أن مستويات الموافقة الضعيفة مختلفة من فقرة لأخرى، فهي موافقة ضعيفة من المستوى الثاني للفقرات (1، 2، 7)، بالإضافة إلى أنها موافقة ضعيفة من المستوى الثالث على بقية فقرات المحور.
- تعتبر الفقرة (التاسعة) والتي تشير إلى أنه وافق الغالبية العظمى من الناس على عملية الدمج من أضعف المتطلبات التي تحققت قبل مصادقة مجلس الوزراء على عملية الدمج، وبالتالي تعتبر أضعف الفقرات المذكورة في المحور الرابع، فقد حصلت الفقرة المذكورة على متوسط حسابي بقيمة (2.34) ودرجة موافقة (ضعيفة) من المستوى الرابع.

5.1.4. المحور الخامس: المشكلات والعوائق:

جدول 6.4: توجهات أفراد عينة البحث حول المحور الخامس

الرقم	العبارة	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري
1-	تجاهل رأي المجتمعات المحلية	3.55	1.128
2-	اثار نزاعات عائلية في القرى المندمجة	3.49	1.268
3-	اثار نزاعات بين القرى المشاركة	3.49	1.295
4-	لم يحقق العدالة في تمثيل الهيئات المندمجة	3.60	1.169
5-	لم يحقق العدالة في توزيع المشاريع	3.58	1.176
6-	لم يحقق العدالة في التوظيف	3.50	1.187
7-	طمس تاريخ وهوية القرى المشاركة	3.44	1.276
8-	صعوبة الوصول لمقر البلدية من قبل التجمعات	3.58	1.207
9-	هيمنة الهيئات الاكبر على البلدية	3.45	1.119
10-	لم يحسن من مستوى الخدمات المقدمة اصلا	3.64	1.186
11-	لم تقدم خدمات جديدة	3.67	1.175
12-	لم تنفذ اية مشاريع مشتركة	3.54	1.159
13-	لم يخفض من اسعار الخدمات	3.75	1.161
14-	فرض ضرائب ورسوم جديدة اثقلت على المواطنين	3.64	1.235
	الدرجة الكلية	3.56	0.991

حيث أظهرت النتائج في هذا المحور ما يلي:-

- يتضح من المتوسط الكلي للمحور (3.56) أن هناك موافقة متوسطة من المستوى الثالث من المبحوثين على الفقرات المذكورة في المحور الخامس بشكل عام، حيث تراوحت المتوسطات الحسابية ما بين (3.44 - 3.75) ، وهذا يشير إلى قراءة جيدة واستجابة متجانسة لكافة فقرات هذا المحور من المبحوثين، حيث أن لاحظنا وجود تقارب في المتوسطات الحسابية لكافة الفقرات، مما يشير إلى تقارب في آراء المبحوثين حول المشكلات والعوائق المترتبة عن عملية الدمج، حيث يتضح من النتائج السابقة أن عدم تخفيض أسعار الخدمات هي أقوى الفقرات المذكورة، بينما يعتبر طمس تاريخ وهوية القرى المشاركة هي أضعف المشكلات والعوائق الناتجة عن عملية الدمج في هذا المحور.
- يرى أفراد العينة أن الفقرة (الثالثة عشر) والتي تشير إلى عدم تخفيض أسعار الخدمات هي أقوى فقرات المحور الخامس، وبالتالي تعتبر من أهم المشكلات والعوائق الناتجة عن عملية الدمج، بحيث أنها تعتبر معيقات لها الأولوية في المواجهة، والعمل على التخلص منها أو أضعافها في أسوأ الأحوال، فقد حصلت الفقرة المتعلقة بذلك على أعلى متوسط حسابي في هذا المحور و بقيمة بلغت (3.75) وبدرجة موافقة (متوسطة) من المستوى الرابع.
- إن تقديم خدمات جديدة، وعدم التحسين من مستوى الخدمات المقدمة أصلاً، و فرض ضرائب ورسوم جديدة أثقلت على المواطنين، بالإضافة إلى أن الدمج لم يحقق العدالة في تمثيل الهيئات المندمجة، تعتبر جميعها من المشكلات والعوائق الناتجة عن عملية الدمج، بحيث تحتل هذه المعوقات المرتبة الثانية من حيث ضرورة العمل على مواجهتها أو التخلص منها أو أضعافها في أسوأ الأحوال، فقد حصلت الفقرات المتعلقة بذلك على متوسطات حسابية بقيمة (3.67) و (3.64) و (3.64) و (3.60) على التوالي، وبدرجة موافقة (متوسطة) من المستوى الرابع.
- اتفق المبحوثين على أن عدم تحقيق العدالة في توزيع المشاريع، وصعوبة الوصول لمقر البلدية من قبل التجمعات، كما أن تجاهل رأي المجتمعات المحلية، حيث أنه لم تنفذ أية مشاريع مشتركة، بالإضافة إلى الدمج لم يحقق العدالة في التوظيف، تعتبر جميعها من المشكلات والعوائق الناتجة عن عملية الدمج، بحيث تحتل هذه المعوقات المرتبة الثالثة من حيث ضرورة العمل على مواجهتها أو التخلص منها أو أضعافها في أسوأ الأحوال، فقد حصلت الفقرات المتعلقة بذلك على متوسطات حسابية بقيمة (3.58) و (3.58) و (3.55) و (3.54) و (3.50) على التوالي، وبدرجة موافقة (متوسطة) من المستوى الثالث.

- تعتبر الفقرة (السابعة) والتي تشير إلى أن عملية الدمج أدت إلى طمس تاريخ وهوية القرى المشاركة من أضعف المشكلات والعوائق الناتجة عن عملية الدمج، وبالتالي تعتبر أضعف الفقرات المذكورة في المحور الخامس، بحيث أنه لا يمكن تجاهلها ولكنها ليست ذات أولوية للعمل عليها، فقد حصلت الفقرة المذكورة على متوسط حسابي بقيمة (3.44) ودرجة موافقة (متوسطة) من المستوى الثالث.

6.1.4. ملخص عام للنتائج:

جدول 7.4: الفقرات التي حصلت على أعلى نسبة موافقة في كافة المحاور

الرقم	المحور	العبارة	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري
1	المحور الأول: تحسين الخدمات	التخلص من المكبات العشوائية	3.12	1.196
2	المحور الثاني: الاقتصاد والتنمية والاستثمار	توسعة المخطط الهيكلي	3.05	1.139
3	المحور الثالث: المشاركة المجتمعية	تعزيز الشراكة مع منظمات المجتمع المدني	2.76	1.122
4	المحور الرابع: الإجراءات	تم عقد لقاءات مع الجمهور لشرح أهداف الدمج	2.83	1.157
5	المحور الخامس:	لم يخفض من أسعار الخدمات	3.75	1.161
6	المشكلات والعوائق	لم تقدم خدمات جديدة	3.67	1.175

نلاحظ من الجدول السابق أن الفقرة الخاصة بعدم تخفيض أسعار الخدمات باعتبارها أهم المشكلات والعوائق الناتجة عن عملية الدمج هي أقوى فقرات الاستبانة لأنها حصلت على أعلى متوسط حسابي، حيث جاءت هذه الفقرة بمتوسط حسابي (3.75) ودرجة موافقة متوسطة من المستوى الرابع.

يلي ذلك الفقرة التي تشير إلى أن الهيئات المحلية المدمجة لم تقدم خدمات جديدة باعتبارها من أهم المشكلات والعوائق الناتجة عن عملية الدمج بحصولها على متوسط حسابي بقيمة (3.67) ودرجة موافقة متوسطة من المستوى الرابع.

جدول 8.4: الفقرات التي حصلت على أقل نسبة موافقة في كافة المحاور

الرقم	المحور	العبرة	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري
1	المحور الأول: تحسين الخدمات	سرعة الاستجابة لشكاوي المواطنين	2.66	1.151
2	المحور الثاني: الاقتصاد والتنمية والاستثمار	توفير أسواق عامة للمنتجات الزراعية "حسبة"	2.38	1.205
3	المحور الثالث: المشاركة المجتمعية	إنهاء الحساسيات القديمة بين المواطنين	2.48	1.196
4	المحور الرابع: الإجراءات	وافق الغالبية العظمى من الناس على عملية الدمج	2.34	1.132
5	المحور الخامس: المشكلات والعوائق	طمس تاريخ وهوية القرى المشاركة	3.44	1.276

حيث نلاحظ من الجدول السابق أن الفقرة الخاصة بموافقة الغالبية العظمى من الناس على عملية الدمج باعتبارها من المتطلبات التي تحققت قبل مصادقة مجلس الوزراء على عملية الدمج تعتبر أضعف فقرات الاستبانة، لأنها حصلت على أقل المتوسطات الحسابية، حيث حصلت الفقرة المذكورة على متوسط حسابي (2.34) وبدرجة موافقة ضعيفة من المستوى الرابع، تليها الفقرة التي تشير إلى توفير أسواق عامة للمنتجات الزراعية "حسبة باعتبارها من الآثار الناتجة عن عملية دمج الهيئات المحلية على الاقتصاد والتنمية والاستثمار بحصولها على متوسط حسابي بقيمة (2.38) وبدرجة موافقة ضعيفة من المستوى الرابع، ثم الفقرة التي تشير إلى إنهاء الحساسيات القديمة بين المواطنين باعتبارها من الآثار الناتجة عن عملية دمج الهيئات المحلية على المشاركة المجتمعية حيث حصلت الفقرة المذكورة على متوسط حسابي بقيمة بلغت (2.48) وبدرجة موافقة ضعيفة من المستوى الثالث.

جدول 9.4-أ: المتوسطات الحسابية لجميع محاور الدراسة

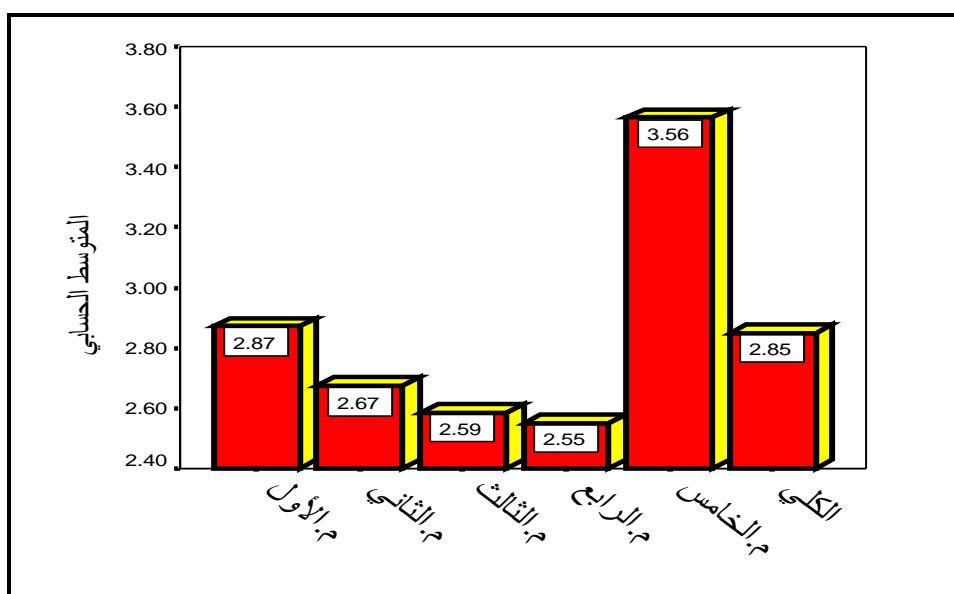
الرقم	المحور	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري
-1	المحور الأول: تحسين الخدمات	2.87	0.954
-2	المحور الثاني: الاقتصاد والتنمية والاستثمار	2.67	0.978
-3	المحور الثالث: المشاركة المجتمعية	2.59	0.977

جدول 9.4-ب: المتوسطات الحسابية لجميع محاور الدراسة

الرقم	المحور	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري
4-	المحور الرابع: الإجراءات	2.55	0.952
5-	المحور الخامس: المشكلات والعوائق	3.56	0.991
	الدرجة الكلية	2.85	0.588

نلاحظ من الجدول السابق أن المتوسط الحسابي الكلي يساوي (2.85)، مما يدل على أن هناك موافقة بدرجة ضعيفة من المستوى الأول من المبحوثين على المحاور المذكورة بشكل عام، وتراوحت المتوسطات الحسابية للمحاور ما بين (2.55 - 3.56) ، مما يدل على وجود تفاوت في درجات الموافقة على المحاور المذكورة وبالتالي تفاوت في الإجابة على فقرات الاستبانة ككل.

حيث أظهرت النتائج السابقة أن المحور الخاص بالمشكلات والعوائق المترتبة عن عملية الدمج يعتبر أقوى محاور الاستبانة بحصوله على أعلى متوسط حسابي، حيث جاء المتوسط الحسابي لهذا المحور بقيمة (3.56) و بدرجة موافقة متوسطة من المستوى الثالث، بينما يعتبر المحور الخاص بالإجراءات و المتطلبات التي تحققت قبل مصادقة مجلس الوزراء على عملية الدمج أضعف محاور الاستبانة حيث حصل هذا المحور على أقل متوسط حسابي وبقيمة بلغت (2.55) ودرجة موافقة ضعيفة من المستوى الثالث. ويوضح الرسم البياني التالي (1.4) النتائج:



شكل 1.4: المتوسطات الحسابية لمحاور الاستبانة وأقسامها.

7.1.4. القسم الثاني: الأسئلة المفتوحة:

1.7.1.4. السؤال الأول:

هل تؤيد عملية الدمج من حيث المبدأ ؟

جدول 10.4: التوزيع التكراري لأفراد عينة البحث حول السؤال الأول

النسبة المئوية (%)	التكرار	الإجابة
50.4	383	لا
44.2	336	نعم
5.4	41	بدون إجابة
100.0 %	760	المجموع

يتضح من الجدول 10.4 بان النسبة الأكبر من المبحوثين لا يؤيدون عملية الدمج التي حصلت، حيث يتضح ذلك من خلال إجاباتهم، فقد جاءت نسبة الغير الموافقين على عملية الدمج (50.4 %) مقارنة مع نسبة المبحوثين الموافقين على الدمج والتي جاءت بقيمة (44.2 %) من إجمالي العينة.

2.7.1.4. السؤال الثاني:

هل تفضل البقاء ضمن مجلس الخدمات المشترك لفترة إضافية انتقالية قبل الانتقال إلى عملية الدمج؟

جدول 11.4: التوزيع التكراري لأفراد عينة البحث حول السؤال الثاني

النسبة المئوية (%)	التكرار	الإجابة
33.0	251	لا
60.4	459	نعم
6.6	50	بدون إجابة
100.0 %	760	المجموع

يتضح من الجدول 11.4 بان النسبة الأكبر من المبحوثين يفضلون البقاء ضمن مجلس الخدمات

المشترك لفترة إضافية انتقالية قبل الانتقال إلى عملية الدمج، حيث يتضح ذلك من خلال إجاباتهم، فقد جاءت نسبة الغير موافقين على البقاء ضمن مجلس الخدمات المشترك لفترة إضافية انتقالية قبل الانتقال إلى عملية الدمج (33.0 %) مقارنة مع نسبة المبحوثين الذين يفضلون البقاء ضمن مجلس الخدمات المشترك لفترة إضافية انتقالية قبل الانتقال إلى عملية الدمج والتي جاءت بقيمة (60.4 %) من إجمالي العينة.

3.7.1.4. السؤال الثالث:

والذي يطلب من المبحوثين ابداء أية ملاحظات على عملية الدمج لقريته، ويمكن تلخيص أهم الملاحظات التي وردت في إجابات المبحوثين بالتالي:

الملاحظات السلبية:

- لم ينفذ أية مشاريع مشتركة خلال مرحلة الدمج.
- عدم التمثيل العادل للتجمعات المدمجة.
- هيمنة التجمعات الكبيرة على مؤسسة البلدية.
- زيادة أعداد الموظفين وما ترتب عليه من مصاريف ادارية عالية تفوق قدرة البلديات.
- الدمج تم لبعض المناطق الغير مترابطة جغرافيا وتبعد عن بعضها مسافات بعيدة مما يصعب من قدرة المواطنين للوصول لمقر البلدية، وصعوبة تنفيذ القانون من قبل البلدية لضعف الرقابة على المخالفات.
- التفاوت في مستوى تطور البنية التحتية للتجمعات المدمجة وبالتالي إختلاف الأولويات.
- عدم إنتماء الأهالي للبلدية الموحدة مقارنة بإنتمائهم لقريرتهم.
- لم يتم استشارة الناس وفرضت قسريا على الناس.
- زادت من الأعباء المالية على المواطنين من خلال فرض رسوم ومستحقات جديدة.
- ارتفاع فاتورة الكهرباء والمياه.
- تفجير صراعات بين اعضاء البلدية الممثلين للقرى المدمجة.
- وجود فجوة بين اعضاء البلدية والمواطنين، وفقدان التواصل بينهم.
- توقف المشاريع وعدم الحصول على تمويل لمشاريع جديدة بعد الدمج.
- عدم وفاء وزارة الحكم المحلي بالمشاريع التي وعدت بها عند الدمج.
- أثارت نعرات وخلافات بين القرى المشاركة واحيت مشاكل قديمة.

- عدد اعضاء البلدية لا يتناسب مع عدد القرى المشاركة ولا يحقق عدالة في التمثيل.
- عدم اعطاء العملية الزمن اللازم للتحضير لها، وتمت اجراءاتها بسرعة دون وعي من الناس لأهدافها.

ومن الجدير بالذكر بأن احدا ممن يؤيدون عمليا الدمج لم يذكر اية ملاحظات إيجابية إلا في إطار ما يجب ان يكون، بمعنى انهم يفترضون ان عملية الدمج تحقق مجموعة من الاهداف والتي لم تتحقق على الارض.

4.7.1.4. السؤال الرابع:

وفي اطار الاجابة عن أية مقترحات من شأنها المساهمة في إقناع الناس لدعم وتشجيع وتأييد عملية الدمج، أبدى الكثيرون عدم رغبتهم في تقديم مقترحات لدعم فكرة هم بالأساس يرفضونها، أما البعض الآخر وهم قلة فيمكن تلخيص اهم مقترحاتهم بالتالي:

- تخفيض رسوم الخدمات وتراخيص البناء.
- اقرار نظام واضح يضمن تمثيل عادل لكل التجمعات.
- اقرار نظام يحدد حصة كل تجمع من المشاريع لتحقيق العدالة في توزيع المشاريع.
- اعطاء عملية الدمج فترة تحضيرية كافية لتهيئة الناس والوصول الى مرحلة تصبح فيها عملية الدمج مكون من مكونات ثقافة الناس.
- تنفيذ مشاريع مشتركة تعزز من العمل المشترك بين التجمعات المشاركة.
- توفير الوثائق التي يحتاجها مواطني كل تجمع في تجمعهم وتسهيل اجراءات الحصول على الخدمات.
- تنفيذ حملة توعية واسعة قبل الدمج من خلال ورشات عمل ولقاءات عامة ومحاضرات والنشرات وغيرها.
- ان تتم عملية الدمج بين تجمعات متلاصقة جغرافيا وابعاد قليلة من التجمعات الراغبة في الدمج في بلديات صغيرة.
- اشراك القوى السياسية " الفصائل الوطنية والاسلامية " كرافعة لفكرة الدمج ولدعوة اتباعها وانصارها لتأييد العملية.
- عدم الاقدام على عمليات الدمج القسري دون تأييد وموافقة الناس.

- الإهتمام بتطوير الخدمات المختلفة بصورة كبيرة ليلحظ المواطنون الفرق بين ما قبل وما بعد الدمج عبر اقرار مجموعة من المشاريع النوعية التي تحقق ذلك.
- ضمان تواصل فعال بين اعضاء البلدية ومواطني التجمعات المدمجة.

في حين اقترح الكثيرون حل البلديات المدمجة واعادة الاوضاع الى ما كانت عليه قبل الدمج، ويعتقد البعض بان فكرة الدمج اشبه ما تكون بلوح من الزجاج وقد تكسر، ولا يمكن اصلاحه وان اية جهود في هذه المرحلة لاقتناع الناس بقبول الفكرة هي مضيعة للوقت والجهد، واقترح آخرون فتح الباب امام القرى الراغبة في الانفصال عن البلدية الموحدة وان يبقى الدمج للهيئات او التجمعات الراغبة فيه دون اكراه.

2.4 القسم الثالث: فرضيات الدراسة

حيث سيتناول هذا القسم فحص تأثير متغيرات الدراسة المستقلة على متغيراتها التابعة، بحيث يتم فحص تأثير كل متغير مستقل على كل محور من محاور الدراسة بشكل خاص وعلى كافة المحاور بشكل عام.

12.4 تأثير متغيرات الدراسة المستقلة على محاور وفقرات الاستبانة

فيما يأتي تلخيص لاهم النتائج ذات العلاقة بتأثير متغيرات الدراسة المستقلة على محاور وفقرات الاستبانة

2.4. مناقشة النتائج المتعلقة بالفرضية الأولى:

نصت الفرضية الأولى على أنه لا توجد فروق ذات دلالة إحصائية بين متوسط استجابات أفراد العينة عند مستوى الدلالة ($0.05 \leq \alpha$) حول دمج الهيئات المحلية الفلسطينية تعزى لمتغير الجنس.

ولفحص هذه الفرضية تم استخدام اختبار " ت " للعينات المستقلة (Independent Samples T- test)، كما هو مبين في الجدول رقم (12.4)، حيث أظهرت النتائج الواردة في الجدول ما يلي (جدول 12.4):

جدول 12.4: نتائج اختبار " ت " للعينات المستقلة (Independent Samples T-)

المتغير												المحور
قطاع العمل		مكان السكن		المحافظة		المؤهل العلمي		العمر		الجنس		
الدلالة	F	الدلالة	F	الدلالة	F	الدلالة	F	الدلالة	F	الدلالة	T	
0.011	2.989	0.002	4.942	0.005	5.250	0.177	1.647	0.127	1.798	0.300	1.037	تحسين الخدمات
0.002	3.828	0.000	13.415	0.000	18.533	0.094	2.138	0.000	5.888	0.289	1.060	الاقتصاد والتنمية والاستثمار
0.005	3.386	0.000	10.464	0.000	15.658	0.090	2.175	0.002	4.236	0.075	1.784	المشاركة المجتمعية
0.028	2.522	0.000	11.526	0.000	16.705	0.497	0.796	0.000	5.140	0.131	1.511	الإجراءات
0.003	3.595	0.001	5.736	0.003	5.963	0.382	1.022	0.591	0.702	0.006	2.758	المشكلات والعوائق
0.005	3.385	0.000	11.898	0.000	17.219	0.189	1.596	0.000	5.144	0.399	0.844	الدرجة الكلية

- يوجد فروق ذات دلالة إحصائية عند مستوى الدلالة ($0.05 \leq \alpha$) بين متوسط إجابات أفراد العينة تبعاً لمتغير الجنس في محور واحد فقط وهو محور المشكلات والعوائق الذي يتحدث عن المشكلات والعوائق الناتجة عن عملية الدمج، حيث بلغت قيمة "ت" لهذا المحور (2.758) وبدلالة إحصائية مقدارها (0.006)، أي أن إجابات أفراد العينة اختلفت حول هذا المحور باختلاف جنسهم، مما يشير إلى تأثير الجنس على إجابات المبحوثين على فقرات هذا المحور، حيث أظهرت النتائج أن أفراد العينة من الذكور يرون أن عملية الدمج الحاصلة زادت من المشاكل المذكورة في فقرات هذا المحور بينما ترى الإناث أن عملية الدمج التي حصلت ساهمت في الحد من بعض المشاكل التي كانت قبل حدوث عملية الدمج.
- لم تظهر أي فروق ذات دلالة إحصائية بين متوسط إجابات أفراد العينة عند مستوى الدلالة ($0.05 \leq \alpha$) تبعاً لمتغير الجنس لبقية محاور الاستبانة وأقسامها، أي أن إجابات أفراد العينة لم تختلف على بقية محاور الاستبانة على الرغم من اختلاف جنسهم، مما يشير إلى عدم تأثير الجنس على إجابات المبحوثين على فقرات هذه المحاور.
- حسب الدرجة الكلية لمحاور الاستبانة تبعاً لمتغير الجنس فإنه لا يوجد فروق ذات دلالة إحصائية بين متوسط استجابات أفراد العينة عند الدلالة ($0.05 \leq \alpha$) حول دمج الهيئات المحلية الفلسطينية تعزى لمتغير الجنس، حيث بلغت قيمة "ت" (0.844) وبدلالة إحصائية مقدارها (0.399) وهي قيمة غير دالة إحصائياً عند مستوى ($0.05 \leq \alpha$) حيث أن:

$$\text{Sig- Value} = 0.399 > 0.05$$

مما يعني أن أفراد العينة لم تختلف إجاباتهم على فقرات الاستبانة ومحاورها بشكل عام باختلاف جنسهم، مما يشير إلى عدم تأثير الجنس على إجابات المبحوثين على القيمة الكلية لمحاور الاستبانة، وهذا يتفق مع ما جاءت به الفرضية الأولى من عدم تأثير الجنس على إجابات المبحوثين الكلية، وبالتالي فإنه لا توجد فروق ذات دلالة إحصائية بين متوسط استجابات أفراد العينة عند مستوى الدلالة ($0.05 \leq \alpha$) حول دمج الهيئات المحلية الفلسطينية تعزى لمتغير الجنس، مما يدعونا إلى عدم رفض الفرضية الأولى.

2.2.4. مناقشة النتائج المتعلقة بالفرضية الثانية:

نصت الفرضية الثانية على أنه لا توجد فروق ذات دلالة إحصائية بين متوسط استجابات أفراد العينة عند مستوى الدلالة ($0.05 \leq \alpha$) حول دمج الهيئات المحلية الفلسطينية تعزى لمتغير الفئة العمرية.

ولفحص هذه الفرضية تم استخدام تحليل التباين الأحادي (One Way ANOVA)، كما يبين الجدول رقم (12.4) ، حيث أظهرت النتائج الواردة في الجدول ما يلي:

• يوجد فروق ذات دلالة إحصائية عند مستوى الدلالة ($0.05 \leq \alpha$) بين متوسط إجابات أفراد العينة تبعاً لمتغير العمر في أغلب المحاور، أي أن إجابات أفراد العينة قد اختلفت حول هذه المحاور باختلاف فئاتهم العمرية، مما يشير إلى تأثير الفئة العمرية على إجابات المبحوثين على فقرات هذه المحاور، وهذه المحاور هي:

○ الاقتصاد والتنمية والاستثمار، الذي يتحدث عن أثر دمج الهيئات المحلية على الاقتصاد والتنمية والاستثمار، حيث بلغت قيمة " ف " لهذا المحور (5.888) وبدلالة إحصائية مقدارها (0.000).

○ المشاركة المجتمعية، الذي يتحدث عن أثر دمج الهيئات المحلية على المشاركة المجتمعية، حيث بلغت قيمة " ف " لهذا المحور (4.236) وبدلالة إحصائية مقدارها (0.002).

○ الإجراءات، الذي يتحدث عن المتطلبات التي تحققت قبل مصادقة مجلس الوزراء على عملية الدمج، حيث بلغت قيمة " ف " لهذا المحور (5.140) وبدلالة إحصائية مقدارها (0.000).

• لم تظهر أي فروق ذات دلالة إحصائية بين متوسط إجابات أفراد العينة عند مستوى الدلالة ($0.05 \leq \alpha$) تبعاً لمتغير الفئة العمرية لبقية محاور الاستبانة وأقسامها، أي أن إجابات أفراد العينة لم تختلف على بقية محاور الاستبانة على الرغم من اختلاف فئاتهم العمرية، مما يشير إلى عدم تأثير الفئة العمرية على إجابات المبحوثين على فقرات هذه المحاور.

• حسب الدرجة الكلية لمحاور الاستبانة تبعاً لمتغير الفئة العمرية فإنه يوجد فروق ذات دلالة إحصائية بين متوسط استجابات أفراد العينة عند مستوى الدلالة ($0.05 \leq \alpha$) حول دمج الهيئات المحلية الفلسطينية تعزى لمتغير الفئة العمرية، حيث بلغت قيمة " ف " (5.144) وبدلالة إحصائية مقدارها (0.000) وهي قيمة دالة إحصائياً عند ($0.05 \leq \alpha$) حيث أن:

$$\text{Sig- Value} = 0.000 < 0.05$$

مما يعني أن أفراد العينة قد اختلفت إجاباتهم على فقرات الاستبانة ومحاورها باختلاف أعمارهم (أقل

من 25 عام، من 26-35 عام، من 36-45 عام، من 46-55 عام، 56 عام فأكثر)، مما يشير إلى تأثير الفئة العمرية على إجابات المبحوثين على القيمة الكلية لمحاور الاستبانة، مما أدى على الاختلاف في إجاباتهم، وقد يكون هذا الاختلاف الناتج في الإجابة بين فئتين من الفئات العمرية أو أكثر، وهذا يتناقض مع ما جاءت به الفرضية الثانية من عدم وجود تأثير للفئة العمرية على الإجابة الكلية للمبحوثين، مما يدعونا إلى رفض الفرضية الثانية.

ولمعرفة مصدر الاختلاف الناتج فإننا سنقوم بعمل أحد اختبارات المقارنة (Post Hoc) وهي عديدة ومتنوعة حيث سنقوم هنا بعمل اختبار أقل فرق ممكن (L.S.D.) لمعرفة مصدر الاختلاف في إجابات أفراد العينة تبعاً لمتغير الفئة العمرية، وذلك كما في الجدول 13.4

جدول 13.4: اختبار L.S.D. حسب الفئة العمرية

الفئة العمرية أ	الفئة العمرية ب	الفرق في المتوسط الحسابي	الدلالة الإحصائية
أقل من 25 سنة	من 26-35 سنة	0.1033	0.091
	من 36-45 سنة	* 0.2511	0.000
	من 46-55 سنة	* 0.2198	0.002
	56 سنة فأكثر	0.0902	0.329
من 26-35 سنة	من 36-45 سنة	0.1478	0.009
	من 46-55 سنة	0.1165	0.077
	56 سنة فأكثر	0.0131 -	0.883
من 36-45 سنة	من 46-55 سنة	0.0313 -	0.634
	56 سنة فأكثر	0.1609 -	0.072
من 46-55 سنة	56 سنة فأكثر	0.1297 -	0.175
* يوجد فروق معنوية ذات دلالة إحصائية في المتوسط الحسابي			

نلاحظ من الجدول 13.4:

وجود فروق معنوية ذات دلالة إحصائية بين متوسط إجابات أفراد العينة من الذين ينتمون إلى الفئة العمرية أقل من 25 سنة والفئات العمرية (من 36-45 سنة، من 46-55 سنة)، أي أن إجابات أفراد العينة من الذين أعمارهم أقل من 25 سنة اختلفت عن إجابات أفراد العينة من الفئات العمرية المذكورة لكافة محاور الاختلاف المذكورة سابقاً وفقراتها، حيث أبدى أفراد العينة من الفئة العمرية أقل

من 25 سنة رضاهم عن عملية الدمج وأن البلديات التي تم دمجها تحاول تحقيق الأفضل لمواطنيها، بينما يرى أصحاب الفئات العمرية الأخرى (من 36 - 45 سنة، من 46 - 55 سنة) أن البلديات المدمجة بحاجة إلى المزيد من التطوير للمساهمة في تحقيق الأفضل لمواطنيها.

هذه الاختلافات المذكورة كانت مؤشراً إحصائياً على وجود فروق ذات دلالة إحصائية بين متوسط استجابات أفراد العينة عند مستوى الدلالة ($0.05 \leq \alpha$) حول دمج الهيئات المحلية الفلسطينية تعزى لمتغير الفئة العمرية، مما دعانا إلى رفض الفرضية الثانية.

3.2.4. مناقشة النتائج المتعلقة بالفرضية الثالثة:

نصت الفرضية الثالثة على أنه لا توجد فروق ذات دلالة إحصائية بين متوسط استجابات أفراد العينة عند مستوى الدلالة ($0.05 \leq \alpha$) حول دمج الهيئات المحلية الفلسطينية تعزى لمتغير المؤهل العلمي. ولفحص هذه الفرضية تم استخدام تحليل التباين الأحادي (One Way ANOVA)، كما يبين الجدول رقم (12.4) ، حيث أظهرت النتائج الواردة في الجدول ما يلي:

- لم تظهر أي فروق ذات دلالة إحصائية بين متوسط إجابات أفراد العينة عند مستوى الدلالة ($0.05 \leq \alpha$) تبعاً لمتغير المؤهل العلمي لكافة محاور الاستبانة وأقسامها، أي أن إجابات أفراد العينة لم تختلف على كافة محاور الاستبانة على الرغم من اختلاف مؤهلاتهم العلمية، مما يشير إلى عدم تأثير المؤهل العلمي على إجابات الباحثين على فقرات هذه المحاور.
- حسب الدرجة الكلية لمحاور الاستبانة تبعاً لمتغير المؤهل العلمي فإنه لا يوجد فروق ذات دلالة إحصائية بين متوسط استجابات أفراد العينة عند مستوى الدلالة ($0.05 \leq \alpha$) حول دمج الهيئات المحلية الفلسطينية تعزى لمتغير المؤهل العلمي، حيث بلغت قيمة "ف" (1.596) وبدلالة إحصائية مقدارها (0.189) وهي قيمة غير دالة إحصائياً عند مستوى ($0.05 \leq \alpha$) حيث أن:

$$\text{Sig- Value} = 0.189 > 0.05$$

مما يعني أن أفراد العينة لم تختلف إجاباتهم على فقرات الاستبانة ومحاورها على الرغم من اختلاف مؤهلاتهم العلمية، مما يشير إلى عدم تأثير المؤهل العلمي على إجابات الباحثين على القيمة الكلية لمحاور الاستبانة، وهذا يتفق مع ما جاءت به الفرضية الثالثة من عدم وجود تأثير المؤهل العلمي على الإجابة الكلية للباحثين، مما يدعونا إلى عدم رفض الفرضية الثالثة.

4.2.4. مناقشة النتائج المتعلقة بالفرضية الرابعة:

نصت الفرضية الرابعة على أنه لا توجد فروق ذات دلالة إحصائية بين متوسط استجابات أفراد العينة عند مستوى الدلالة ($0.05 \leq \alpha$) حول دمج الهيئات المحلية الفلسطينية تعزى لمتغير الفئة المحافظة. ولفحص هذه الفرضية تم استخدام تحليل التباين الأحادي (One Way ANOVA)، كما يبين الجدول رقم (12.4) ، حيث أظهرت النتائج الواردة في الجدول ما يلي:

- يوجد فروق ذات دلالة إحصائية عند مستوى الدلالة ($0.05 \leq \alpha$) بين متوسط إجابات أفراد العينة تبعاً لمتغير المحافظة في جميع محاور الاستبانة، أي أن إجابات أفراد العينة قد اختلفت حول هذه المحاور باختلاف محافظاتهم، حيث جاءت قيمة الدلالة الإحصائية لكل محور من هذه المحاور أقل من مستوى الدلالة (0.05)، مما يشير إلى تأثير المحافظة على إجابات المبحوثين على فقرات هذه المحاور .
- حسب الدرجة الكلية لمحاور الاستبانة تبعاً لمتغير المحافظة فإنه يوجد فروق ذات دلالة إحصائية بين متوسط استجابات أفراد العينة عند مستوى الدلالة ($0.05 \leq \alpha$) حول دمج الهيئات المحلية الفلسطينية تعزى لمتغير المحافظة، حيث بلغت قيمة "ف" (17.219) وبدلالة إحصائية مقدارها (0.000) وهي قيمة دالة إحصائياً عند مستوى ($0.05 \leq \alpha$) حيث أن:

$$\text{Sig- Value} = 0.000 < 0.05$$

مما يعني أن أفراد العينة قد اختلفت إجاباتهم على فقرات الاستبانة ومحاورها باختلاف محافظاتهم (جنين، طولكرم، الخليل)، مما يشير إلى تأثير المحافظة على إجابات المبحوثين على القيمة الكلية لمحاور الاستبانة، مما أدى على الاختلاف في إجاباتهم.

وقد يكون هذا الاختلاف الناتج في الإجابة بين محافظتين أو أكثر، وهذا يتناقض مع ما جاءت به الفرضية الرابعة من عدم وجود تأثير للمحافظة على الإجابة الكلية للمبحوثين، مما يدعونا إلى رفض الفرضية الرابعة.

ولمعرفة مصدر الاختلاف الناتج فإننا سنقوم بعمل أحد اختبارات المقارنة (Post Hoc) وهي عديدة ومتنوعة حيث سنقوم هنا بعمل اختبار أقل فرق ممكن (L.S.D.) لمعرفة مصدر الاختلاف في إجابات أفراد العينة تبعاً لمتغير المحافظة، وذلك كما في الجدول 14.4

جدول 14.4: اختبار L.S.D. حسب المحافظة

المحافظة	المحافظة أ	المحافظة ب	الفرق في المتوسط الحسابي	الدلالة الإحصائية
جنين	طولكرم		0.0172	0.779
	الخليل		* 0.2963 -	0.000
طولكرم		الخليل	* 0.2864 -	0.000
* يوجد فروق معنوية ذات دلالة إحصائية في المتوسط الحسابي				

نلاحظ من الجدول 14.4:

وجود فروق معنوية ذات دلالة إحصائية بين متوسط إجابات أفراد العينة من الذين ينتمون إلى محافظة الخليل والمبحوثين في المحافظات الأخرى (جنين، طولكرم)، أي أن إجابات أفراد العينة من الذين ينتمون إلى محافظة الخليل اختلفت عن إجابات أفراد العينة من المحافظات المذكورة لكافة محاور الاختلاف المذكورة سابقاً وفقراتها، حيث أبدى أفراد العينة من محافظة الخليل رضاهم عن عملية الدمج وأن البلديات التي تم دمجها تحاول تحقيق الأفضل لمواطنيها، بينما يرى أفراد العينة من المحافظات الأخرى (جنين، طولكرم) أن البلديات المدمجة بحاجة إلى المزيد من التطوير للمساهمة في تحقيق الأفضل لمواطنيها.

هذه الاختلافات المذكورة كانت مؤشراً إحصائياً على وجود فروق ذات دلالة إحصائية بين متوسط استجابات أفراد العينة عند مستوى الدلالة ($0.05 \leq \alpha$) حول دمج الهيئات المحلية الفلسطينية تعزى لمتغير المحافظة، مما دعانا إلى رفض الفرضية الرابعة.

5.2.4. مناقشة النتائج المتعلقة بالفرضية الخامسة:

نصت الفرضية الخامسة على أنه لا توجد فروق ذات دلالة إحصائية بين متوسط استجابات أفراد العينة عند مستوى الدلالة ($0.05 \leq \alpha$) حول دمج الهيئات المحلية الفلسطينية تعزى لمتغير مكان السكن.

ولفحص هذه الفرضية تم استخدام تحليل التباين الأحادي (One Way ANOVA)، كما يبين الجدول رقم (12.4) ، حيث أظهرت النتائج الواردة في الجدول ما يلي:

- يوجد فروق ذات دلالة إحصائية عند مستوى الدلالة ($0.05 \leq \alpha$) بين متوسط إجابات أفراد العينة تبعاً لمتغير مكان السكن في جميع محاور الاستبانة، أي أن إجابات أفراد العينة قد اختلفت حول هذه المحاور باختلاف أماكن سكنهم، حيث جاءت قيمة الدلالة الإحصائية لكل محور من هذه المحاور أقل من مستوى الدلالة (0.05)، مما يشير إلى تأثير مكان السكن على إجابات المبحوثين على فقرات هذه المحاور.
- حسب الدرجة الكلية لمحاور الاستبانة تبعاً لمتغير مكان السكن فإنه يوجد فروق ذات دلالة إحصائية بين متوسط استجابات أفراد العينة عند مستوى الدلالة ($0.05 \leq \alpha$) حول دمج الهيئات المحلية الفلسطينية تعزى لمتغير مكان السكن، حيث بلغت قيمة "ف" (11.898) وبدلالة إحصائية مقدارها (0.000) وهي قيمة دالة إحصائياً عند مستوى ($0.05 \leq \alpha$) حيث أن:

$$\text{Sig- Value} = 0.000 < 0.05$$

مما يعني أن أفراد العينة قد اختلفت إجاباتهم على فقرات الاستبانة ومحاورها باختلاف أماكن سكنهم (بلدية الياسرية، بلدية الكفريات، بلدية المتحدة، بلدية مرج بن عامر)، مما يشير إلى تأثير مكان السكن على إجابات المبحوثين على القيمة الكلية لمحاور الاستبانة، مما أدى على الاختلاف في إجاباتهم، وقد يكون هذا الاختلاف الناتج في الإجابة بين مكانين للسكن أو أكثر، وهذا يتناقض مع ما جاءت به الفرضية الخامسة من عدم وجود تأثير للمكان السكن على الإجابة الكلية للمبحوثين، مما يدعونا إلى رفض الفرضية الخامسة.

ولمعرفة مصدر الاختلاف الناتج فإننا سنقوم بعمل أحد اختبارات المقارنة (Post Hoc) وهي عديدة ومتنوعة حيث سنقوم هنا بعمل اختبار أقل فرق ممكن (L.S.D.) لمعرفة مصدر الاختلاف في إجابات أفراد العينة تبعاً لمتغير مكان السكن، وذلك كما في الجدول 15.4

جدول 15.4-أ: اختبار L.S.D. حسب مكان السكن

مكان السكن أ	مكان السكن ب	الفرق في المتوسط الحسابي	الدلالة الإحصائية
بلدية الياسرية	بلدية الكفريات	* 0.2844	0.000
	بلدية المتحدة	* 0.3021	0.000
	بلدية مرج بن عامر	* 0.2400	0.000

جدول 15.4-ب: اختبار L.S.D. حسب مكان السكن

مكان السكن أ	مكان السكن ب	الفرق في المتوسط الحسابي	الدلالة الإحصائية
بلدية الكفريات	بلدية المتحدة	0.0177	0.794
	بلدية مرج بن عامر	- 0.0444	0.508
بلدية المتحدة	بلدية مرج بن عامر	- 0.0621	0.261
* يوجد فروق معنوية ذات دلالة إحصائية في المتوسط الحسابي			

نلاحظ من الجدول 15.4:

وجود فروق معنوية ذات دلالة إحصائية بين متوسط إجابات أفراد العينة الذين يسكنون ضمن حدود بلدية الياسرية والمبوحثين الذين يسكنون ضمن حدود البلديات الأخرى (بلدية الكفريات، بلدية المتحدة، بلدية مرج بن عامر)، أي أن إجابات أفراد العينة من الذين يسكنون ضمن حدود بلدية الياسرية اختلفت عن إجابات أفراد العينة الذين يسكنون ضمن حدود البلديات المذكورة لكافة محاور الاختلاف المذكورة سابقاً وفقراتها، حيث أبدى أفراد العينة الذين يسكنون ضمن حدود بلدية الياسرية رضاهم عن عملية الدمج وأن البلديات التي تم دمجها تحاول تحقيق الأفضل لمواطنيها، بينما يرى أفراد العينة الذين يسكنون ضمن حدود البلديات الأخرى (بلدية الكفريات، بلدية المتحدة، بلدية مرج بن عامر) أن البلديات المدمجة بحاجة إلى المزيد من التطوير للمساهمة في تحقيق الأفضل لمواطنيها.

هذه الاختلافات المذكورة كانت مؤشراً إحصائياً على وجود فروق ذات دلالة إحصائية بين متوسط استجابات أفراد العينة عند مستوى الدلالة ($0.05 \leq \alpha$) حول دمج الهيئات المحلية الفلسطينية تعزى لمتغير مكان السكن، مما دعانا إلى رفض الفرضية الخامسة.

6.2.4. مناقشة النتائج المتعلقة بالفرضية السادسة:

نصت الفرضية السادسة على أنه لا توجد فروق ذات دلالة إحصائية بين متوسط استجابات أفراد العينة عند مستوى الدلالة ($0.05 \leq \alpha$) حول دمج الهيئات المحلية الفلسطينية تعزى لمتغير قطاع العمل. ولفحص هذه الفرضية تم استخدام تحليل التباين الأحادي (One Way ANOVA)، كما يبين الجدول رقم (12.4)، حيث أظهرت النتائج الواردة في الجدول ما يلي:

- يوجد فروق ذات دلالة إحصائية عند مستوى الدلالة ($0.05 \leq \alpha$) بين متوسط إجابات أفراد العينة تبعاً لمتغير قطاع العمل في جميع محاور الاستبانة، أي أن إجابات أفراد العينة قد اختلفت حول هذه المحاور باختلاف قطاعات أعمالهم، حيث جاءت قيمة الدلالة الإحصائية لكل محور من هذه المحاور أقل من مستوى الدلالة (0.05)، مما يشير إلى تأثير قطاع العمل على إجابات المبحوثين على فقرات هذه المحاور.
- حسب الدرجة الكلية لمحاور الاستبانة تبعاً لمتغير قطاع العمل فإنه يوجد فروق ذات دلالة إحصائية بين متوسط استجابات أفراد العينة عند مستوى الدلالة ($0.05 \leq \alpha$) حول دمج الهيئات المحلية الفلسطينية تعزى لمتغير قطاع العمل، حيث بلغت قيمة "ف" (3.385) وبدلالة إحصائية مقدارها (0.005) وهي قيمة دالة إحصائياً عند مستوى ($0.05 \leq \alpha$) حيث أن:

$$\text{Sig- Value} = 0.005 < 0.05$$

مما يعني أن أفراد العينة قد اختلفت إجاباتهم على فقرات الاستبانة ومحاورها باختلاف قطاعات أعمالهم (الزراعة، موظف حكومي، موظف قطاع خاص، صاحب عمل، منظمات أهلية، غير ذلك)، مما يشير إلى تأثير قطاع العمل على إجابات المبحوثين على القيمة الكلية لمحاور الاستبانة، مما أدى على الاختلاف في إجاباتهم، وقد يكون هذا الاختلاف الناتج في الإجابة بين قطاعين من قطاعات العمل أو أكثر، وهذا يتناقض مع ما جاءت به الفرضية السادسة من عدم وجود تأثير للقطاع العمل على الإجابة الكلية للمبحوثين، مما يدعونا إلى رفض الفرضية السادسة. ولمعرفة مصدر الاختلاف الناتج فإننا سنقوم بعمل أحد اختبارات المقارنة (Post Hoc) وهي عديدة ومتنوعة حيث سنقوم هنا بعمل اختبار أقل فرق ممكن (L.S.D.) لمعرفة مصدر الاختلاف في إجابات أفراد العينة تبعاً لمتغير قطاع العمل، وذلك كما في الجدول 16.4

جدول 16.4-أ: اختبار L.S.D. حسب قطاع العمل

قطاع العمل أ	قطاع العمل ب	الفرق في المتوسط الحسابي	الدلالة الإحصائية
الزراعة	موظف حكومي	- 0.0098	0.867
	موظف قطاع خاص	- 0.1749 *	0.023
	صاحب عمل	- 0.0057	0.943
	منظمات أهلية	- 0.2459 *	0.017
	غير ذلك	- 0.1705 *	0.007

جدول 16.4-ب: اختبار L.S.D. حسب قطاع العمل

قطاع العمل أ	قطاع العمل ب	الفرق في المتوسط الحسابي	الدلالة الإحصائية
موظف حكومي	موظف قطاع خاص	- 0.1650 *	0.028
	صاحب عمل	0.0042	0.957
	منظمات أهلية	- 0.2361 *	0.020
	غير ذلك	- 0.1606 *	0.008
موظف قطاع خاص	صاحب عمل	0.1692	0.067
	منظمات أهلية	- 0.0710	0.529
	غير ذلك	0.0044	0.955
صاحب عمل	منظمات أهلية	- 0.2403 *	0.037
	غير ذلك	- 0.1648 *	0.043
منظمات أهلية	غير ذلك	0.0745	0.469
* يوجد فروق معنوية ذات دلالة إحصائية في المتوسط الحسابي			

نلاحظ من الجدول 16.4:

- وجود فروق معنوية ذات دلالة إحصائية بين متوسط إجابات أفراد العينة الذين يعملون ضمن قطاع الزراعة والمبوهين الذين يعملون ضمن (القطاع الخاص، المنظمات الأهلية، غير ذلك)، أي أن إجابات أفراد العينة من الذين يعملون ضمن قطاع الزراعة اختلفت عن إجابات أفراد العينة الذين يعملون ضمن القطاعات المذكورة لكافة محاور الاختلاف المذكورة سابقاً وفقراتها، حيث أبدى أفراد العينة الذين يعملون ضمن قطاع الزراعة رضاهم عن عملية الدمج وأن البلديات التي تم دمجها تحاول تحقيق الأفضل لمواطنيها، بينما يرى أفراد العينة الذين يعملون ضمن (القطاع الخاص، المنظمات الأهلية، غير ذلك) أن البلديات المدمجة بحاجة إلى المزيد من التطوير للمساهمة في تحقيق الأفضل لمواطنيها.
- وجود فروق معنوية ذات دلالة إحصائية بين متوسط إجابات أفراد العينة الذين يعملون ضمن القطاع الحكومي والمبوهين الذين يعملون ضمن (القطاع الخاص، المنظمات الأهلية، غير ذلك)، أي أن إجابات أفراد العينة من الذين يعملون ضمن القطاع الحكومي اختلفت عن إجابات أفراد العينة الذين يعملون ضمن القطاعات المذكورة لكافة محاور الاختلاف المذكورة سابقاً وفقراتها، حيث أبدى أفراد العينة الذين يعملون ضمن القطاع الحكومي رضاهم عن عملية الدمج وأن البلديات التي تم دمجها تحاول تحقيق الأفضل لمواطنيها، بينما يرى أفراد

العينة الذين يعملون ضمن (القطاع الخاص، المنظمات الأهلية، غير ذلك) أن البلديات المدمجة بحاجة إلى المزيد من التطوير للمساهمة في تحقيق الأفضل لمواطنيها.

- وجود فروق معنوية ذات دلالة إحصائية بين متوسط إجابات أفراد العينة الذين يملكون أعمالهم الخاصة - صاحب عمل - والمبحوثين الذين يعملون ضمن (المنظمات الأهلية، غير ذلك)، أي أن إجابات أفراد العينة من الذين يملكون أعمالهم الخاصة اختلفت عن إجابات أفراد العينة الذين يعملون ضمن القطاعات المذكورة لكافة محاور الاختلاف المذكورة سابقاً وفقراتها، حيث أبدى أفراد العينة الذين يملكون أعمالهم الخاصة رضاهم عن عملية الدمج وأن البلديات التي تم دمجها تحاول تحقيق الأفضل لمواطنيها، بينما يرى أفراد العينة الذين يعملون ضمن (المنظمات الأهلية، غير ذلك) أن البلديات المدمجة بحاجة إلى المزيد من التطوير للمساهمة في تحقيق الأفضل لمواطنيها.

هذه الاختلافات المذكورة كانت مؤشراً إحصائياً على وجود فروق ذات دلالة إحصائية بين متوسط استجابات أفراد العينة عند مستوى الدلالة ($0.05 \leq \alpha$) حول دمج الهيئات المحلية الفلسطينية تعزى لمتغير قطاع العمل، مما دعانا إلى رفض الفرضية السادسة.

3.4. تلخيص نتائج الدراسة

وفيما يلي تلخيص لأهم نتائج الدراسة:

- دمج الهيئات المحلية لم يساهم في تحسين الخدمات المقدمة للمواطنين فلم يسهل ويسرع في إجراءات معاملات المواطنين وسبب بطء في استجابة البلدية لشكاوي المواطنين وحل النزاعات بينهم، وقوض من قدرة البلدية على وقف المخالفات والتعديات على المرافق العامة..
- دمج الهيئات المحلية لم يؤدي الى تحسن في الحياة الإقتصادية لمواطنيها، فلم توفر البلديات المدمجة أية برامج ذات جدوي في إستصلاح الأراضي او برامج دعم لقطاع الزراعة بإعتبارة القطاع الإقتصادي الأهم، كما أنها لم تفتح آفاق إقتصادية في مجالات التجارة والحرف والصناعات، فلم توفر مناطق حرفية او صناعية ولم توفر أسواق عامة للتبادل التجاري بين الهيئات المندمجة من جهة وبينها وبين التجمعات الأخرى.
- دمج الهيئات المحلية لم يؤدي الى تلقي البلديات المندمجة لمساعدات ومنح كما تم وعددها ويرى المواطنين ان حصة الفرد من المنح والمساعدات بعد الدمج اقل منها بكثير قبل الدمج، وان وزارة الحكم المحلي لم تفي بوعودها.

- دمج الهيئات المحلية لم يؤدي الى تخفيض كلفة واسعار الخدمات المقدمة للمواطنين وتحديد كلفة واسعار خدمة الكهرباء والماء والنفايات الصلبة ولم يتحسن مستوى هذه الخدمات.
- دمج الهيئات المحلية أدى الى توسعة المخططات الهيكلية، وقدرة افضل على تخصيص اراضي لأغراض تنموية ولكن ذلك لم يتحقق.
- دمج الهيئات المحلية أدى الى تراجع كبير في أعداد المواطنين المشاركين في الإنتخابات ترشيحا وانتخابا، وعدم مشاركة المواطنين في أنشطة وفعاليات البلدية الموحدة.
- لم تتجج البلديات المندمجة في صياغة علاقة شراكة مع القطاعات المختلفة من المواطنين إن كانوا شباباً او نساءً او منظمات مجتمع مدني او قوى سياسية، وتسبب الدمج في عزل البلدية عن كافة القوى المجتمعية الفاعلة.
- تمت عملية الدمج بصورة مرتجلة ودون الحد الأدنى من الدراسات الضامنة لنجاحها، فلم يتم اقرار نظام للدمج من اي مستوى إداري في السلطة الوطنية الفلسطينية، ولم يتم انجاز أية وثيقة قانونية تحدد حجم تمثيل الهيئات المندمجة في مجلس البلدية الموحدة، وشاب العملية عيوب قانونية واجرائية خطيرة.
- تم اقرار عملية الدمج بقرار من مجلس الوزراء وبالتنسيق مع اعضاء المجالس المنتهية ولايتهم، ودون أخذ رأي المواطنين في الإعتبار، وبدى وكأن الدمج تم بقرار قسري وتعسفي فُرض على الناس دون إرادتهم.
- لم تُعطى عملية الدمج الوقت الكافي للتحضير لها، ولم يتم التواصل مع المواطنين في التجمعات المستهدفة لشرح فوائد وعوائد الدمج على هيئاتهم، وفي اللقاءات القليلة التي جرت والتي لم يحضرها الا نفر قليل من الناس لم تلقى الفكرة استحسان الغالبية ممن حضروا على قلتهم.
- من المؤكد ان دمج الهيئات المحلية المستهدفة بالدراسة أدى الى إثارة نزاعات عائلية في القرية الواحدة، ونزاعات بين القرى المندمجة وعائلاتها، تطورت في بعض الحالات الى حد خطير هدد وحدة النسيج الاجتماعي لهذه التجمعات.
- دمج الهيئات المحلية لم يعزز من روح العمل المشترك بين الهيئات المندمجة كما هو الحال ايضا بين المواطنين، ولم تنفذ أية مشاريع مشتركة مميزة من شأنها خلق واقع تشاركي في الخدمات تعزز ضرورات الشراكة.
- لم يحقق دمج الهيئات المحلية العدالة في تمثيل التجمعات المشاركة، ولا العدالة في توزيع المشاريع بينها، كما انه لم تتحقق العدالة في التوظيف كما افاد المبحوثين.
- دمج الهيئات المحلية رتب ضرائب ورسوم جديدة وعالية ساهمت في نجاح حملات التحريض والتحشيد التي جرت ضد الدمج.

4.4 مقارنة نتائج الدراسة بنتائج الدراسات السابقة

تتفق الدراسة في مقدماتها وابعادها النظرية مع معظم الدراسات المتعلقة بدمج الهيئات المحلية والتي تشير الى ان دمج الهيئات المحلية هو برنامج تبنته العديد من الدول في اطار خطط تطوير قطاعات الحكم المحلي في هذه الدول، وان قطاع الحكم المحلي الفلسطيني ولاعتبارات تتعلق بخصوصية الازواضع الفلسطينية السياسية والاقتصادية هو احوج ما يكون لتبني سياسة دمج الهيئات المحلية ، وخلصت الى نتائج مفادها ان البلديات المندمجة كانت حلاً للعديد من المشكلات الادارية والمالية وغيرها.

وتتناقض هذه الدراسة في نتائجها مع الدراسات الاخرى من حيث ان تجربة الدمج في البلديات الاربعة المستهدفة بالدراسة لم تحقق النتائج التي خلصت اليها الدراسات الاخرى والتي خلصت الى ان دمج الهيئات المحلية ادى الى تحسين مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين، وتعزيز القدرات المؤسسية للهيئات المدمجة واتساع المشاركة المجتمعية، في حين ان نتائج هذه الدراسة واستنتاجاتها ايضا خالفت ذلك ، واكدت ان تجربة الدمج لم تحقق اي من النتائج المشار اليها في كافة الدراسات السابقة كما جاء في دراسة محمود عامر على سبيل المثال .

الفصل الخامس

الإستنتاجات والتوصيات " المقترحات "

1.5. الإستنتاجات

- أخفقت البلديات المدمجة في توفير التمويل اللازم لتنفيذ مشاريع خدمية مشتركة مثل مناطق صناعية أو أسواق عامة أو متنزهات عامة أو مدارس مشتركة ومراكز صحية تخدم التجمعات المندمجة لتعميق أوأصر الشراكة، والتي كان من شأنها تشجيع المجتمعات المحلية ومؤسساتها على تبني فكرة الدمج ودعمها.
- ولم يرافق قرارات الدمج تحسناً ملحوظاً في مستوى الخدمات المقدمة وأحياناً ساءت أحوال الخدمات المقدمة اصلاً، ولم تقدم خدمات جديدة.
- شاب النتائج التي أفرزتها الانتخابات للبلديات المدمجة عيوب جوهرية، تمثلت في عدم تمثيل غالبية الهيئات المشاركة في مجلس البلدية.
- كثرة عدد الهيئات المحلية المدمجة كما هو الحال في الكفريات ومرج بن عامر رتب مصاعب في قدرة البلدية على متابعة شكاوي المواطنين وحل النزاعات وأعاق قدرتها على وقف المخالفات والتعديات على الأملاك العامة.
- بالإضافة إلى صعوبة وصول المواطنين لمقر البلدية لإنجاز معاملاتهم ووثائقهم بالمقارنة بالوضع السابق.
- بدى واضحاً أن الزام المواطنين بترخيص المباني وما ترتب عليه من رسوم يراها المواطنون باهضة وفرض ضرائب ورسوم جديدة أثقل كاهل المواطنين في أوضاع إقتصادية صعبة.
- أخفقت وزارة الحكم المحلي في إنجاز إطار قانوني يحكم عمليات الدمج وإعتمدت نظام غير مصدق من أية جهة رسمية، وغير منشور أو معلن لمواطني الهيئات وحتى لموظفي الوزارة

أنفسهم، وبالرغم من ذلك لم تلتزم الوزارة بروح هذا النظام على علته حيث نصت مواده ان عملية الدمج مشروطة بموافقة مواطني الهيئات المنوي دمجها وتبين بأن قرارات مجلس الوزراء بالدمج فاجأت المواطنين ولم يكونوا على علم مسبق بها، وحتما لم يُستشاروا فيها.

- إستندت سياسات دمج الهيئات المحلية على المزايا التي ساققتها وزارة الحكم المحلي لهذه السياسة ومن أهم هذه المزايا وفورات الحجم في تقديم الخدمات وتجميع الموارد والبناء المؤسسي وتعزيز القدرات الإدارية والمالية للبلديات المدمجة، في حين أن النتائج عاكست ذلك، فلم يتحسن الوضع المالي للبلديات الموحدة، وبقيت كلفة الخدمات على حالها، وانخفضت معدلات الجباية لعدم تعاون المواطنين.

- أدت قرارات الدمج الى حالة من التمرد، ورافق ذلك احتقانات في العلاقات الإجتماعية بين مواطني كل قرية وبينها وبين القرى الأخرى، وترتب على ذلك توترات وتحشيد واصطفافات سترافق أو الأصح ستعيق عمليات الدمج لسنوات قادمة.

- وإذا كان من أهداف عملية الدمج تعزيز روح العمل المشترك بين الهيئات المحلية وتوسيع قاعدة المواطنين المشاركين في العملية الديمقراطية " الإنتخابات " ومشاركة أوسع من الناس في فعاليات وأنشطة البلدية وشراكة أقوى مع منظمات المجتمع المدني، فإن النتائج تشير إلى نتائج كارثية لهذه الأهداف فقد تعذر إجراء العملية الانتخابية في بلدية الياسرية لرفضهم الترشح أو الانتخاب، وفي بلديات مرج بن عامر والمتحدة والكفريات لم تشارك غالبية التجمعات في الترشح ولم تصل نسبة المقترعين في هذه البلديات لأكثر من 15% (وزارة الحكم المحلي، 2012)

- وبغض النظر عن أهدافهم الحقيقية في رفض عملية الدمج فقد عمد البعض الى إثارة نزاعات ونعرات محلية وعائلية وإحياء حساسيات قديمة في إطار تحريضهم على الدمج، أدت هذه الحملات خلق رأي عام مناهض ومعارض لقرارات الدمج.

- مقاطعة الإنتخابات ترشحا وانتخابا وضعت مشروع الدمج على مفترق طرق، وأوقعت وزارة الحكم المحلي ومجلس الوزراء في أزمة حقيقية من الإرتباك في التعامل مع البلديات المدمجة، فالإصرار على قرارات مجلس الوزراء بالابقاء على هيئات البلديات يعني عدم تعاون المواطنين معها وعدم دفع الرسوم والمستحقات وهذا بطبيعة الحال سيؤدي الى إفلاس هذه البلديات، والتراجع عن القرار يرى فيه البعض هزيمة للوزارة ومجلس الوزراء.

2.5. التوصيات " المقترحات "

وبالنظر الى تحليل النتائج، ومن واقع التجربة المعاشة والمصاعب التي يواجهها مشروع الدمج فانه من الممكن تقديم المقترحات العامة التالية:

- التأكيد على أن دمج الهيئات المحلية ليس مشروع للحكومة أو وزارة الحكم المحلي وإنما هو مشروع وطني له أهدافه الوطنية في التنمية والإزدهار وتمكين الهيئات المحلية من تقديم خدماتها بكفاءة وفاعلية بالإضافة إلى دورها الهام في قيادة مسيرة التنمية الشاملة والتأسيس لها، وتضطلع في هذا المشروع كافة المستويات الشعبية والرسمية بمسؤوليات متكاملة.
- وفي السياق ذاته فإنه يتوجب إقرار إستراتيجية وطنية للدمج تشارك في إعدادها كافة الوزارات والمؤسسات والمنظمات الأهلية والقوى السياسية " الأحزاب والفصائل " والقطاعات الاجتماعية من المواطنين لتحديد المفهوم اولا ولتوحيد الخطاب والرؤيا الشعبية والرسمية من الدمج.
- مأسسة عملية الدمج عبر إنجاز كافة التعديلات التشريعية من أنظمة وقوانين تنظم عملية الدمج وتحدد اجراءاتها وخطواتها ومراحلها، وضمان تمثيل عادل لكافة الهيئات المشاركة في الدمج، عبر نظام الكوطة لكل تجمع.
- إحداث تعديلات في نظام إنتخاب الهيئات المحلية، وتحديدًا البنود المتعلقة بعدد أعضاء الهيئات المحلية ليتسنى للوزارة تحديد العدد الملائم لأعضاء البلديات المدمجة والتي تشارك فيها أعداد كبيرة من الهيئات المحلية لضمان عدالة تمثيلها كما هو الحال في بلدية مرج بن عامر.
- تشكيل مجلس أعلى للدمج في وزارة الحكم المحلي وإشراك مديريات الحكم المحلي في كل محافظة ووزارة الداخلية عبر المحافظين للإشراف والتحضير لأي عملية دمج مقترحة.
- إعتقاد الإستفتاء الشعبي في الهيئات المقترح دمجها كوسيلة أساسية ان لم تكن الوحيدة للسير في إجراءات دمج الهيئات المحلية وعدم الإكتفاء بموافقة مجالس الهيئات المحلية معينه كانت او منتخبة، وإنجاز الإطار القانوني الذي ينظم هذا الإستفتاء والذي يحدد جهة الإشراف والتنفيذ وجهات دراسة الطعون والشكاوي والرد عليها الخ.
- عدم اللجوء للدمج القسري بأي حال من الأحوال، واعتبار رغبة وموافقة المواطنين شرطا من شروط إقرار الدمج.
- التركيز على برامج وفعاليات التوعية والتثقيف للمواطنين وعبر كل الوسائل المتاحة المسموعة والمقروءة والمشاهدة وعبر اللقاءات العامة والمفتوحة وورشات العمل والندوات والمساجد

والمدارس والجامعات والكليات لضمان إيصال مفهوم وفهم إيجابي يتعلق بفوائد الدمج وعائداته على المواطنين.

- إختيار الهيئات المستهدفة بالدمج وفق معايير وإعتبارات واضحة ومفهومة لموظفي الوزارة والشركاء والمواطنين، ومن ثم إعطاء عملية الدمج الزمن اللازم للتحضير لها وترحيل الصلاحيات بالتدرج للجسم الجديد المنوي الدمج في إطاره.
- إعداد الدراسات وإجراء كافة المسوح اللازمة والوقوف على الفوائد الحقيقية لعملية الدمج والأفاق التي يفتحها الدمج أمام تنمية التجمعات المشاركة وتحسين الخدمات المقدمة لمواطنيها، ونشر النتائج وإيصالها لمواطني هذه التجمعات.
- التأكيد على خصوصية كل حالة من حالات الدمج، وعدم التعميم في المسائل المتعلقة بالتفاصيل، فكل عملية دمج توجب نظام تمثيل للهيئات المشاركة يراعي عددها وأعداد سكانها وأولويات هذه التجمعات وفرص الشراكة وتاريخ العمل المشترك السابق والقوى والفعاليات المؤثرة في المجتمع " الشركاء المحليين " الذين يتوجب العمل بالشراكة معهم في عملية التوعية والتثقيف وصولاً لتأييد عملية الدمج.
- دراسة حالات الدمج المتعثرة كل حاله على حدة، والتي أعلن المواطنين رفضها وقاطعوا إنتخاباتها، وإتخاذ القرار الملائم لكل حالة بما في ذلك التراجع عن قرارات الدمج وإعادة الهيئات المحلية الى سابق عهدها قبل الدمج.
- البحث عن صيغ جديدة للعمل المشترك وأشكال مبتكرة من الدمج تراعي الحساسيات الإجتماعية والرواسب الثقافية للمجتمعات المحلية وتضمن مستوى عالي من الشراكة والتكامل بين الهيئات المحلية، وهذا مسؤولية وزارة الحكم المحلي بإعتبارها راعية وقائدة هذا القطاع.
- التعامل مع طلبات الإنفصال عن البلديات او المجالس المندمجة على خلفية تعزيز تجربة الدمج وانها الأصل وأن الإنفصال هو الإستثناء، ووضع معايير وأسس يتم بمقتضاها دراسة طلبات الإنفصال أو عدم دراستها.

قائمة المراجع والمصادر:

الكتب:

- ابو النمل، ح.(1978): الضفة والقطاع 1967-1978 بين اللاحق والدمج، مركز الابحاث الفلسطيني، بيروت.
- اشتية، م، حباس، أ.(2004): البلديات وهيئات الحكم المحلي في فلسطين " النشأة - الوظيفة - ودورها في التنمية الاقتصادية، ط1، المجلس الاقتصادي الفلسطيني " بكار"، فلسطين.
- الأيوبي، ع.(1970): مبادئ في نظم الإدارة المحلية، مينت برس، بيروت، لبنان.
- الجنيدى، م.(1987): الإدارة المحلية واستراتيجياتها " الجذور التاريخية -الفلسفية- الإدارة المحلية والتنمية - إستراتيجية جديدة لتقسيم الجمهورية إلى أقاليم إدارية اقتصادية، منشأة الناشر المعارف، الإسكندرية، مصر.
- الخلايلة، م.(2004): تطورات العلاقة بين الحكومة المركزية والمجالس المحلية في الاردن في السنوات الأخيرة وأثر ذلك على استقلالية هذه المجالس , المؤتمر العربي الثاني " الإدارة المحلية " ، القاهرة ، جمهورية مصر العربية .
- الزبيدي، ب. (2011): سياسة الدمج والتعيينات في مجالس الهيئات المحلية، " تقرير "، الملتقى الفكري العربي.
- الشخلي، ع.(2001): الإدارة المحلية "دراسة مقارنة"، جامعة مؤتة، الأردن.
- الطماوي، س.(1982): الوجيز في القانون الإداري،دراسة مقارنة، دار الفكر العربي،القاهرة، مصر.
- الطهراوي، ه. (2004): قانون الإدارة المحلية - الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، دار الثقافة للنشر والتوزيع،عمان، الأردن.
- ألبادي، م. (1995): الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن.
- بدوي، ث.(1999): النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة،مصر.
- بسيوني، ع. (1987): القانون الإداري،الدار الجامعية، بيروت، لبنان.
- جامعة القدس المفتوحة: الإدارة المحلية في فلسطين والعالم العربي، الطبعة الأولى.منشورات جامعة القدس المفتوحة،عمان، الأردن.
- رافق، ع.(1978):العرب والعثمانيين 1516-1916، الطبعة الثانية. السروجي للطباعة والنشر، عكا،فلسطين.

- جرادات، ص. (2005): تقييم آثار عملية الدمج على أداء البلديات الكبرى في الاردن " دراسة ميدانية من وجهة نظر العاملين والمواطنين في افليم الشمال"، جامعة اليرموك، الاردن.
- طربين، ا. (1999): فلسطين في عهد الانتداب البريطاني، الموسوعة الفلسطينية، القسم الثاني، الدراسات الخاصة، المجلد الثاني، بيروت .
- عمرو، ع. (2004): الحكم المحلي في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية 1994-2003، ط2، منشأة توزيع المعارف جلال حزي وشركاه، الإسكندرية، مصر.
- عمر، ع. (2009): الإدارة المحلية في فلسطين 1850-2009، جامعة القدس، فلسطين.
- القاروط، م. (2008): مقالات في الادارة وعن الهيئات المحلية، الطبعة الاولى، مطابع جريدة الحياة، رام الله.
- المعاينة، م. (2005): أثر إعادة هيكلة البلديات على أداء الخدمات " دراسة ميدانية لبلديات مراكز محافظات جنوب الاردن "الكرك، الطفيلة، معان"، جامعة مؤتة، الاردن.
- نمر، ا. (بلا تاريخ): قضية فلسطين في دورها البلدي، جمعية عمال المطابع الثانوية، نابلس، فلسطين.
- هلال، ع. (1975): الاستعمار الاستيطاني الصهيوني في فلسطين، الجزء الأول، دار النافع للطباعة والنشر.

الدوريات والوثائق:

- بيتر، (2009): اطار سياسة واستراتيجية دمج المجالس المحلية، وزارة الحكم المحلي.
- جرادات، ص (2002): اعادة هيكلة البلديات في الاردن، واقع وتطلعات (بلا رقم) وزارة الشؤون البلدية. الاردن.
- العسلي، س. (شباط، 2006): الحكم المحلي والقبيلة في اليمن "26 سبتمبر، 1241. ص ص 18.
- (<http://www.26sep.net/newsweekprint.php,19/4/2010>)
- عمرو، ع. (صيف، 1992): "الواقع الاداري والمالي للمجالس القروية والقرى تحت الاحتلال الاسرائيلي". مجلة الدراسات الفلسطينية، 11، ص ص 64، بيروت. وثيقة الاطار العام المؤسسي لوزارة الحكم المحلي " مسودة، النخبة للاستشارات الادارية.
- غنيم، م (13 \12 \2010). "كلمة وكيل وزارة الحكم المحلي في لقائه مع الهيئات المحلية في جنين".

<http://www.molg.pna.ps/news12/10/2010>

- سالم، ا.(حزيران، 2008): "العلاقة بين الحومة المركزية والادارات المحلية".الحوار المتمدن، 2311.
- سدر،ع.(آب، 2012): تصنيف ودمج الهيئات المحلية تساعد في تمكينها. مجلة الحكم المحلي، 13.ص ص 20-21.
- شاهين،خ.(ايار ، 2011)، دمج الهيئات المحلية يجب ان يكون لههدف تنموي وليس ماليا فقط. الايام،صص 12.
- ابو العيس،ج.(2005):حقائق مهمة وتجاوزات مثيرة كشفها تقرير ديوان المحاسبة عن مشروع دمج البلديات.
- <http://www.assabeel.net/studies-and-essays.htm>
- التشريعات الاردنية، (2011):قانون البلديات رقم 13 لسنة 2011 ، الاردن.
- <http://www.gov.jo/ui/laws/saerch-no.jsp> 16.12.2012
- عمون، (2011): مداخلات النواب في اليوم الثاني لمناقشات " الثقة "
- <http://www.ammonnews.net/article.aspx> 14.12.2012
- وزارة الحكم المحلي (2011): مجلس الخدمات المشترك للتخطيط والتطوير.فلسطين.
- http://www.molg.pna.ps/join_council_aboutus.aspx ,19.07.2011)
- هورايزون للتنمية المستدامة (2009): الدليل الارشادي لدمج الهيئات المحلية. وزارة الحكم المحلي، فلسطين.
- <http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp>19.04.2010
- بوابة الاردن،(2011):استمرار الجدل حول قانون دمج البلديات على ابواب حل المجالس البلدية. الاردن.
- <http://www.jordan1one-com/archive/all/2011/3/5>
- الدستور ،(2010) : 65 نائبا يطالبون الحكومة باعادة النظر بدمج البلديات قبل الانتخابات .
- <http://www.addustour.com/ViewarchiveTopic.aspx>21/12/2010
- الاصم،م.(اذار، 2008): " يد السياسة الثقيلة والحكم المحلي ". صحيفة الصحافة، 5297.
- <http://www.alsahafa.info/index.php?type>19.04.2010

المراجع الانكليزية:

- Mao'z ,M.(1984):Palestinian leadership on the west Bank, Frank Cass , London.

- Shaw , S. And Shaw , E. (1977): History of the Ottoman Empire and Modern Turkey.2 vols.Cambridge University Press.

ملحق 1.2 قائمة الهيئات المحلية التي تم دمجها (وزارة الحكم المحلي، 2011)

المحافظة	اسم الهيئة الجديد	الهيئات المدمجة	تاريخ القرار
نابلس	بلدية نابلس	بلدية نابلس، مجلس قروي الجند	1996
	بلدية بيتا	بيتا، زعترة	2010
	بلدية سبسطية	سبسطية، نصف جبيل، اجسينيا	2010
	مجلس قروي اللبن الشرقية	اللبن الشرقية، عموريا	2010
	مجلس قروي قريوت	قريوت، جالود	2010
	مجلس قروي تل	تل، عراق بورين	2010
	بلدية عقريا	عقريا، يانون	2010
طولكرم	بلدية طولكرم	طولكرم، ذنابة، كفا	2010
	بلدية الكفريات	كفر جمال، كفر صور، كفر عبوش، كفر زيباد، الراس، كور، جبارة	2010
	بلدية عنبتا	عنبتا، كفر رمان	
	بلدية باقة الشرقية	باقة الشرقية، نزلة ابو نار، النزلة الغربية، النزلة الوسطى	2010
	بلدية كفر اللبد	كفر اللبد، عزبة ابو خميش، الحفاصي	2010
جنين	البلدية المتحدة	ميثلون، الجديدة، سيريس، صير	2010
	بلدية مرج بن عامر	عرانه، فقوعة، دير ابو ضعيف، جلبون، الجملة، بيت قاد الشمالي، بيت قاد الجنوبي، دير غزالة، عابة الشرقية، عربونة	2010
	بلدية عرابية	عرابية، واد دعوق، الحفيرة، المنصورة	2010
	بلدية جبع	جبع العصاعصة	2010
	مجلس قروي المغير	المغير، المطلة	2010
	بلدية جنين	جنين، عابا الغربية	2010
		بلدية الياسرية	بيت عوا، دير سامت، الكوم المورق بيت مقدم	2010
بلدية الخليل		الخليل، فرش الهوى، قلاع زيتا، قلقس، البويرة، خلة الدار، عقبة انجيلة	2010
بلدية يطا		يطا، خلة صالح، الحيلة، المنطار، خريسة، وادي عزيز، تلة الصمود	2010

2010	دورا، كريسة، الطبقة، خربة سلامة، افقييس، عيون ابو سيف، واد عبيد، الهجري	بلدية دورا	الخليل
2005	سعير، كوزيبيا عراق الطراد، راس الطويل، العديسة، الدوارة، واد الريم،	بلدية سعير	
2005	اذنا، سوبا	بلدية اذنا	
2010	البيرة، بيت الروش الفوقا، بيت مرسم	مجلس قروي البرج والبيرة	
2010	الصره، مراح البقار، خلة عقد وحشة، حذب العلاقة	مجلس قروي الصرة	
2010	ابو العسجان وابو الغزلان، ابو العرقان، كرزة، رابود	مجلس قروي ابو العسجان وابو الغزلان	
2010	خلة المية، ام الشقحان، ام الصفا ابو شبان، الرفاعية والديرات، واد الما	مجلس قروي خلة المية	
2010	بيت امر، جالا	بلدية بيت امر	
2010	صوريف، الدير	بلدية صوريف	
2005	زعترة، راس الواد	بلدية زعترة	بيت لحم
2010	هندازة وبريضة، خلايل اللوز	مجلس قروي هندازة وبريضة	
2010	بيت جالا، خله حمامة، بير عونة	بلدية بيت جالا	
2010	تقوع، المنية	بلدية تقوع	
2010	مراح رياح، المنشية	مجلس قروي مراح رياح	
2010	بيت تعمر، جب الذيب	مجلس قروي بيت تعمر	
2010	طوباس، الثغرة، قشدة	بلدية طوباس	طوباس
2010	سلفيت، خربة قيس	بلدية سلفيت	سلفيت
1965	دير غسانه، بيت ريما	بلدية بني زيد الغربية	رام الله
1997	مزارع النوباني، عارورة	بلدية بني زيد الشرقية	
2005	المزرعة القبلية، ابو شخيم	بلدية الزيتون	
2005	بيتللو، دير عمار، جمالة	بلدية الاتحاد	

قرار رقم (.....) لسنة (.....) بنظام دمج الهيئات المحلية 1

استنادا الى قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997 وعلى الاخص المادة رقم (4) وبناء على تنسيب وزير الحكم المحلي فقد قرر مجلس الوزراء اصدار هذا النظام:

المادة رقم (1) : التعريفات

- الوزارة: وزارة الحكم المحلي
- الوزير: وزير الحكم المحلي
- الهيئات المندمجة: وحدات الحكم المحلي المقرر دمجها وفقا لاحكام هذا النظام لتشكيل البلدية الدامجة.
- البلدية الدامجة: وحدة الحكم المحلي الناتجة عن دمج الهيئات وتمارس الصلاحيات التي يخولها اياها القانون.
- اللجنة الادارية: اللجنة المعينة من قبل وزير الحكم المحلي والتي تتولى ادارة البلدية الدامجة لفترة انتقالية وفقا لاحكام هذا النظام وتتألف من الرئيس والنائب وباقي الاعضاء.
- المجلس: مجلس البلدية الدامجة ويتألف من الرئيس والاعضاء المنتخبين.
- المركز المالي: هو كشف يبين الاصول والالتزامات وصافي اصول الهيئة المحلية كما هي في لحظة معينة (لحظة اعداد تقرير المركز المالي) وغالبا ما تكون في 31 / 12 من نهاية السنة المالية.

المادة (2) : التسمية

يسمى هذا النظام نظام دمج الهيئات المحلية رقم (.....) لسنة..... والمتعلق بدمج كل
من.....

المادة (3) : الهدف من وضع النظام

ان الهدف من وضع هذا النظام هو تنظيم اجراءات عملية دمج الهيئات المحلية لتكوين بلدية دامجة جديدة وتسيير أعمالها لفترة انتقالية.

المادة (4) : حل الهيئات

بموجب هذا النظام تحل الهيئات المحلية المستهدفة بعملية الدمج والتي يحددها قرار الدمج الصادر عن مجلس الوزراء بالتنسيق من الوزير .

المادة (5) : دمج المجالس المنحلة

تندمج تلقائيا جميع الهيئات المحلية المستهدفة بعملية الدمج بعد حلها بهيئة محلية واحدة جديدة تتمتع بالشخصية القانونية المستقلة من النواحي الادارية والمالية والتنظيمية.

المادة (6) : تسمية الهيئة المحلية الجديدة وتصنيفها

توصف الهيئة المحلية الجديدة الناتجة عن الاندماج بلفظ البلدية الدامجة، وتتولى الوزارة اجراءات تسميتها وتصنيفها حسب الأصول.

المادة (7) : انقضاء الشخصية الاعتبارية للهيئات المنحلة

تنقضي الشخصية الاعتبارية لجميع الهيئات المنحلة وتحل محلها الشخصية الاعتبارية للبلدية الدامجة.

المادة (8) : الاستمرار في العمل

- تستمر الهيئات المحلية المندمجة في العمل الى ان يتم الاشهار عن البلدية الدامجة وعندها تقوم لجنة ادارية معينة من قبل الوزير حسب احكام هذا النظام بادارة البلدية الدامجة لفترة انتقالية تنتهي بتاريخ الاعلان الرسمي عن انتخابات مجالس الهيئات المحلية، ليدعو بعدها وزير الحكم المحلي لانتخابات مجلس بلدي للبلدية الدامجة حسب قانون الانتخابات ساري المفعول وقتها او اي تشريع ينظم عملية الانتخابات فيها مع مراعاة احكام المادة رقم (8) من هذا النظام.
- تخضع اللجنة الادارية المعينة لادارة البلدية الدامجة للاشراف المباشر من قبل الوزارة، كما يحق للوزير استبدال اي عضو منها او جميع اعضائها بقرار منه.

المادة (9) : التخمينات والاجراءات الادارية والمالية

- يكلف الوزير بموجب هذا النظام لجنة او جهة مختصة للقيام بمهام تحديد المركز المالي لكل هيئة من الهيئات المندمجة واجراء التخمينات المالية اللازمة لأصولها وموجوداتها وديونها

وأملكها، على ان ترفع هذه التخمينات والتقارير المالية للوزير ليتولى المصادقة عليها والأخذ بما جاء فيها عند اجراء عملية نقل الاملاك وتحميل الديون للبلدية الدامجة.

- بالاضافة الى التقيد بكل من جميع المعايير والضوابط المحاسبية لعمليات التخمين والمنهجية المعتمدة من قبل وزارة الحكم المحلي في حصر وتقييم وتسجيل الأصول الثابتة للهيئات المحلية المندمجة وتوجيهات وزير الحكم المحلي بهذا الخصوص تأخذ الجهة أو اللجنة المذكورة في الفقرة السابقة على عاتقها القيام عند اجراء عمليات التخمين اللازمة بكل من ما يلي:

- توثيق سجلات وصفية وكمية لكل من الممتلكات الثابتة والتداولة لكل من الهيئات المحلية المندمجة وفي حالة وجود مثل هذه السجلات يجري مراجعتها والتحقق منها، ويتم حصر الأصول الثابتة المملوكة من قبل كل هيئة محلية مندمجة على حدة من تاريخ صدور هذا النظام بالاضافة الى المشاريع التجارية سواء كانت مملوكة بصورة كلية او جزئية.
- تقدير قيمة المباني وفقا لتكلفتها التاريخية بع استهلاكها بنسبة 5% من عمرها الانتاجي سنويا، ويمكن تعديل النسبة المحددة بهذه الطريقة بزيادة او نقصاناً تبعاً لقيمة الأرض أو لموقع البناء أو موقع الهيئة المحلية المندمجة أو بناءً على اية معايير أخرى معتمدة.
- يتم تقييم الاراضي المملوكة للهيئة المحلية المندمجة وفقا للقيمة السوقية العادلة بناء على تقرير رسمي يتضمن متوسط تقديرات ثلاث مخمنين تستعين بهم اللجنة او الجهة المشار اليها في الفقرة رقم (1) اعلاه.
- يتم تقدير قيمة الاجهزة والمعدات والأثاث من قبل مختصين تستعين بهم اللجنة أو الجهة المشار اليها في الفقرة رقم (1) أعلاه.

المادة (10) : انتقال الحقوق والالتزامات

- تنتقل جميع حقوق والتزامات الهيئات المحلية المندمجة الى البلدية الدامجة حكما وتعتبر البلدية الدامجة خلفاً قانونياً للهيئات المحلية المندمجة وتحل محلها في جميع الحقوق والالتزامات.
- تصبح جميع حسابات البنوك وجميع الصلاحيات المرتبطة بها باسم البلدية الدامجة، على انه يتم التحقق عند اجراء التخمينات اللازمة من حسابات الهيئات المحلية المندمجة في البنوك المحلية. وتقتصر اللجنة او الجهة المكلفة باجراء التخمينات تاريخ معين لانتقال هذه الحسابات الى البلدية الدامجة ليتولى وزير الحكم المحلي اتخاذ كافة الاجراءات اللازمة لنقل هذه الحسابات بما في ذلك مخاطبة سلطة النقد والبنوك والمؤسسات المالية ذات العلاقة.

- تنتقل جميع حقوق والتزامات العضويات والاشتراكات التي كانت الهيئات المندمجة قد أجزتها أو ارتبطت بها حكما الى البلدية الدامجة.
- بخصوص مشاريع مجلس الخدمات المشترك التي كانت قد ارتبطت به كل من الهيئات المحلية المندمجة، فانه يتم نقل ملكية هذه المشاريع الى البلدية الدامجة ويتم التعامل معها كأحد مشاريعها وتدخل هذه المشاريع في موازنة البلدية الدامجة الموحدة هذا اذا كانت جميع الهيئات المحلية المندمجة هي ذاتها تشكل جميع اعضاء مجلس الخدمات المشترك، وبغير هذه الحالة واذا لم تكن الهيئات المحلية هي ذاتها جميعا اعضاء في مجلس الخدمات المشترك فتنقل جميع الحقوق والالتزامات التي كانت لهذه الهيئات المحلية المندمجة في مجلس الخدمات المشترك التي كانت عضوا فيه قبل دمجها الى البلدية الدامجة التي تحل محلها في عضوية مجلس الخدمات المشترك النظام الاساسي لمجالس الخدمات المشتركة رقم (1) لسنة 2006 بما في ذلك المادة 54 منه الخاصة بنقل ملكية الأصول العقارية والمنقولة المتعلقة بالخدمة او الخدمات التي يقدمها المجلس والتي كانت مملوكة سابقا لاعضاء الهيئة العامة الى ذمة المجلس.

المادة (11): الالتزامات والادعاءات بعد الدمج

اذا ظهرت التزامات او ادعاءات على احد الهيئات المحلية المندمجة بعد الدمج وكانت قد اخفيت من قبل بعض المسؤولين في الهيئة المحلية المندمجة، فيكون للبلدية الدامجة حق الرجوع على أولئك المسؤولين شخصيا وتحت طائلة العقوبات المقررة لذلك بموجب قانون العقوبات رقم (12) لسنة 1960 واية تشريعات أخرى ذات العلاقة.

المادة (12): أيلولة الأملاك

- بعد عمل جميع التخمينات اللازمة من قبل الجهة التي يعينها الوزير تؤول جميع الأملاك والموجودات والأصول من الهيئات المحلية المندمجة الى البلدية الدامجة التي تصبح المالك القانوني الوحيد لها.
- تعفى الهيئات المحلية المندمجة والبلديات الدامجة من اية رسوم ناتجة عن عمليات نقل الملكية بتنسيب من الوزير وبقرار من مجلس الوزراء.

المادة (13): الديون

- تصبح البلدية الدامجة المسؤولة قانونا عن ديون الهيئات المحلية المندمجة امام دائئتها، كما

تكون البلدية الدامجة مسؤولة قانونا عن تحصيل جميع ديون الهيئات المندمجة من المواطنين وأية جهة كانت.

- يؤخذ في عين الاعتبار عند اجراء التخمينات اللازمة حصر جميع القضايا المقامة من وعلى الهيئات المحلية المندمجة اذا ما وجدت، كما يتم التحقق عند اجراء التخمينات اللازمة من مقدار الديون المستحقة للهيئات المحلية المندمجة والديون المستحقة عليها من اية جهة كانت.
- يحق لمجلس الوزراء بناء على تنسيب من الوزير ان يعيد رسم المراكز المالية للهيئات المندمجة والبلدية الدامجة بما يحقق التوازن بين كل من الديون المترصدة لصالح الهيئات المندمجة في ذمة المواطنين والجهات الاخرى والديون المترصدة في ذمتها لصالح السلطة الوطنية الفلسطينية.

المادة (14) : الموظفين

- يتم تسكين موظفي الهيئات المحلية المندمجة في البلدية الدامجة حسب تخصصاتهم ومؤهلاتهم وفقا للهيكلية الوظيفية الجديدة التي اعتمدها الوزارة، على ان تحسب فترة عملهم السابقة كل في هيئته المحلية كجزء من فترة عمله لدى البلدية الدامجة، مع عدم الاخلال باي حقوق او امتيازات او درجات وظيفية او تصنيفات للموظفين تكفلها اية تشريعات ذات علاقة.
- في حال دعت الحاجة لانهاء خدمات اي موظف بعد عملية الاندماج فانه تتم معالجة انهاء خدماته واحتساب مستحقته وفقا لاحكام القانون.

المادة (15) : احقوق المكتسبة للمواطنين قبل عملية الاندماج

- لا يكلف المواطنون المستفيدون من خدمات الهيئات المحلية المندمجة قبل عملية الدمج بدفع اي رسوم او عوائد او اثمان اضافية عن اية معاملات لهم كانوا قد اجروها مع اي من الهيئات المندمجة واستوفيت رسومها او عوائدها او اثمانها من قبلها حسب الاصول.
- يبقى لاية وثائق رسمية حازها المواطنون حسب الاصول من الهيئات المحلية المندمجة قبل عملية الاندماج بما في ذلك التراخيص والاذون والمخططات وغيرها ذات الحجية القانونية وتنتقل اثار هذه الحجية الى البلدية الدامجة.

المادة (16) : اللجنة الادارية الانتقالية للبلدية الدامجة

- يعين وزير الحكم المحلي اللجنة الادارية للبلدية الدامجة بقرار يصدره بهذا الشأن على ان يراعي قرار التعيين تمثيل جميع التجمعات السكانية المنضوية تحت مظلة البلدية الدامجة تمثيلا عادلا في اللجنة.

- يعين الوزير اللجنة الادارية من (عدد فردي) اعضاء على النحو التالي رئيس و نائب و اعضاء، ويتم تحديد المناصب المذكورة وفقا لما ينص عليه قرار الوزير.
- فترة تمثيل اللجنة الادارية للبلدية الدامجة هي فترة انتقالية تنتهي بتاريخ الاعلان الرسمي عن انتخابات الهيئات المحلية في الوطن.

المادة (17) : صلاحيات اللجنة الادارية الانتقالية للبلدية الدامجة

يكون للجنة الادارية للبلاد الدامجة ذات الوظائف والصلاحيات والسلطات الممنوحة لمجالس الهيئات المحلية بموجب قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997م، كما يسري هذا القانون على جميع ما يتعلق باجتماعاتها وقراراتها وشؤونها وتعاملاتها.

المادة (18) : تشكيلة مجلس البلدية الدامجة بعد مضي الفترة الانتقالية

لوزارة الحكم المحلي مطلق الصلاحية بموجب هذا النظام في التحقق من أن يرضى في تشكيلة مجلس البلدية الدامجة المنبثق عن الانتخابات بعد مضي الفترة الانتقالية المبادئ والضوابط التالية:

- أن يكون هناك تمثيل عادل لجميع الهيئات المندمجة.
- أن لا يستأثر أي تجمع سكاني بأي شكل من الأشكال بمقاعد مجلس البلدية الدامجة

المادة (19) : المرجعية القانونية للبلدية الدامجة

تخضع البلدية الدامجة لكل من قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997 وجميع تعديلاته وكافة التشريعات ذات العلاقة في كل ما يتعلق بشؤونها وتعاملاتها وارتباطاتها.

المادة (20) :التخطيط

- استناداً الى المادة 19 اعلاه، ولاغراض التخطيط المناطقي، يتم اعتبار الحدود التنظيمية للهيئات المحلية المندمجة منطقة تنظيمية واحدة، وللوزير تحديد منطقة البلدية الدامجة حسب الاصول.
- يتم تطوير مخططات هيكلية خاصة بالتجمعات السكانية في منطقة الدمج، سواء بشكل منفرد أو بشكل مشترك، وذلك لاغراض التنظيم والترخيص والبناء.

المادة (21) : المشاريع

يتم تحديد المشاريع التنموية لمنطقة الدمج واماكن تنفيذها من خلال عملية التخطيط التنموي الاستراتيجي بحسب المنهجية المقررة من قبل وزارة الحكم المحلي.

المادة (22) : أحكام خاصة

- تعفى البلدية الدامجة والهيئات المحلية المندمجة بالتنسيب من الوزير من أية رسوم أخرى ناتجة عن عملية الاندماج وبقرار من مجلس الوزراء.
- تتولى وزارة الحكم المحلي البحث عن الآليات اللازمة لتوفير التمويل اللازم لانجاز عملية الدمج.

ملحق 3.2: اطار سياسات واستراتيجيات دمج الهيئات المحلية

**POLICY FRAMEWORK & IMPLEMENTATION
STRATEGY OR AMALGAMATION OF LOCAL COUNCILS
IN PALESTINE**

**PROPOSAL
(DRAFT)**

**PREPARED
BY**

PETER SLITS – CONSULTANT

**IN CLOSE COLLABORATION WITH
MINISTRY OF LOCAL GOVERNMENT
AND MUNICIPAL DEVELOPMENT & LENDING FUND**

RAMALLAH – PALESTINE

MARCH 2009

Table of contents

Content	Page
i	Table of contents
ii	List of acronyms
1.	INTRODUCTION
2.	LOCAL GOVERNMENT ORGANISATION IN PALESTINE
2.1	History and current status of local administration in Palestine
2.2	Context and operating environment of local government
2.3	Key local government issues
3.	MUNICIPAL RESTRUCTURING: PAST EXPERIENCE REVISITED
3.1	Rationale
3.2	Past experience revisited
3.3	Learning points
4.	MUNICIPAL AMALGAMATION: A POLICY FRAMEWORK
4.1	The wider national policy agenda
4.2	Municipal amalgamation or merger: what does it mean?
4.3	Guiding principles
4.4	The amalgamation policy framework
5.	AMALGAMATING OR MERGING LGUS: AN IMPLEMENTATION STRATEGY
5.1	Basic assumptions
5.2	Operating principles
5.3	Key actors in municipal restructuring
5.4	Main stages, steps and operations in merging LGUs
5.5	Profile/involvement national key actors in merger process
5.6	Putting the amalgamation policy and strategy into practice

List of acronyms

AP	amalgamation Protocol
ALG	Accountable Local Government
APLA	Association of Palestinian Local Authorities
ARIJ	Applied Research Institute Jerusalem
ATF	Amalgamation Task Force
BTC	Belgian technical cooperation
CB (P)	Capacity building programme
DANIDA	Danish international development agency
DJC	Department Joint Councils
DRO	Danish representative office
EC	European Commission
EU	European Union
GTZ	German technical cooperation agency
JC	Joint Council
JICA	Japanese international cooperation agency
JScpd	Joint Council for Services, Planning & Development
KfW	Reconstruction credit institute (Germany)
LAC	Local Amalgamation Committee
LAT	Local Amalgamation Team
LC	Local Council
LGCBP	Local government capacity building programme
LGL	Local Government Law
LGU	Local government unit
LRDP	Local Rural Development Programme
LICP	Local Infrastructure and Capacity Building Programme
LRDP	Local Rural Development Programme
MD(L)F	Municipal development (and lending) fund
MoF	Ministry of Finance
MoLG	Ministry of local government
MoP	Ministry of Planning
MR-PC	Micro Region Planning Committee
MTEF	Mid-Term Expenditure Framework
NGO	Non-governmental organisational
OPT	Occupied Palestinian Territories
PC	Project Committee/Programme Coordinator
PJP	Programme of Joint Projects
PLC	Palestinian Legislative Council
P(N)A	Palestinian (National) Authority
PNPA	Palestinian National Policy Agenda
PRDP	Palestinian Reconstruction and Development Plan

PRDPP	Participatory Rural Development and Planning Programme
RD	Regional Directorate
SDP	Strategic Development Plan
UNDP	United Nations Development Programme
USAID	United States agency for international development
VC	Village Council
VNDP	Village and Neighbourhood Development Programme
WB	World Bank
WBG	West Bank & Gaza

1. INTRODUCTION

Local government in Palestine has been in existence since long. As such, it has evolved over time with a significant part of its institutional and legal framework having their origin different political and legal systems that have governed the Palestinian territories¹. This explains the complexities of the institutional setting of the current Palestinian local administration system. In the immediate aftermath of the Oslo agreements significant developments took place in both the institutional set-up as well as the territorial organisation of the local government system. As part of the Palestinian National Authority, a Ministry of Local Government (MoLG) was established in May 1994. The Ministry outlined an overall policy the key points of which can be summarised as follows:

- establishing the concept of local governing and administrative decentralization in the Ministry, and the advancement of the institutions of local government in a manner that accommodates the national goals of building a Palestinian civil society based on democratic elections;
- raising the level of services in rural Palestinian areas in an effort to alleviate the existing discrepancies between the urban and rural areas.
- consolidate the autonomous capabilities of the local bodies.
- reviewing the conditions of the local bodies that existed prior to the establishment of the National Authority, in an effort to attain an understanding of local government well adapted to the peculiarities of the Palestinian society².

In order to address the urgent needs of the Palestinian local society on the ground (which was subject to much suffering during the previous eras) and to develop the basic infrastructure for well established local government system, the Ministry of Local Government put forward a new vision for a progressive local Palestinian government model. This vision entailed the establishment of a dual structure which views the Palestinian local government system as functioning on two main levels.

The first level included the central authority branches. The Palestinian State was conceived to be divided into local institutions functioning in an administratively decentralized style (Governorates). These consisted of 14

¹ Ottoman Empire (1970–1917), British Mandate (1917–1948), the influence of Jordanian Rule in the West Bank and of Egyptian Rule in the Gaza Strip (from 1048–1967) and the Israeli Occupation (from 1967 to date);

² Dr Abed Al-Nasser Makky, Dec 2007;

Governorates and two districts, which were controlled by the Ministry of Interior.

The second level is that of local government. This level includes municipalities and other smaller local authorities. *The establishment of almost 300 new municipalities was done in two phases around 1996. The procedure was accompanied by local pressures that led to the establishment of a large number of small municipalities.* Newly elected PLC members played a large role in lobbying the Ministry of Local Government for the establishment of new local authorities.

It is this local government system and more particularly its territorial organisation comprising in between 500 and 600 Local Government Units (LGUs) of some sort that is currently subject of a serious debate on measures to be taken to make it more viable, effective and efficient. Part of the debate is focussing on steps to be taken to reduce the number of LGUs by integrating them into larger municipalities. Those larger entities are supposed to perform municipal functions and to provide a set of basic services to their citizens as defined in the Local Government Law of 1997.

According to MoLG's current vision, the aim of reducing the number of LGUs will have to be achieved through an organised and coordinated effort to gradually integrate and merge a large number of small(er) LGUs into municipalities. To that effect, a policy framework as well as an implementation strategy will need to be prepared so as to facilitate the actual merger operations on the ground.

This document is the consolidation of a policy framework and an implementation strategy for amalgamation of LGUs in Palestine. They have been developed in partnership between MoLG and MDLF with the assistance of an external consultant. The policy and implementation framework will be complemented by a manual describing in some more detail practical procedures and activities in each of the stages and steps of the merger process.

2. LOCAL GOVERNMENT ORGANISATION IN PALESTINE

2.1 History and current status of local administration in Palestine

Local administration in Palestine has a long history spanning a period of more than hundred years. This has been well documented in several publications³ and reader is kindly referred to those sources for a more detailed account on this point. The current local government organisation as we know it in territorial terms is briefly described in section 3.1.

2.2 Context and operating environment of local government

The overall context and operating environment of national institutions and organisations in Palestine is complex and challenging at the same time. This has mainly to do with the Israeli-Palestinian conflict on the one hand, and the political tensions within the PNA on the other. It makes the status quo not only fragile, but also difficult to predict as to what it might be like in say three or five years from now. While national states are expected to perform on the basis of mid-term and long-term planning frameworks and scenarios, such a time horizon is almost incompatible with current operating conditions and uncertainty about future developments in West Bank and Gaza.

Obviously, this also has an impact on the local government sector and its institutions at different operational levels (national, regional and local). Some of the key factors that strongly influence the current functioning and performance of the sector include:

- the ongoing Israeli occupation of the Palestinian Territories and all the implications and uncertainties thereof;
- relatively young PNA institutions that require further strengthening and support in core areas of responsibility like policy development, planning and budgeting, and monitoring and evaluation;
- policy and legal framework is often a mixture of (out)dated legislation originating from different countries (Jordan, Egypt, Israël) combined with more recent pieces of legislation and/or amendments to fit the local conditions; in addition, if legislation does exist, it is rather general in its

³ Among the documents consulted:

- Support to Local Government Reform Project, Stage One–Diagnostic Report, UNDP–PAPP 2004
- Dr. Abdul N. Makky, 2007, Dilemmas of local government organisation in the emerging Palestinian state, Dissertation;
- The National Strategy for the Palestinian Local Administration, Office of the President, Jan 2008

formulation and seldom supported by clear rules and regulations for its application; hence it does not offer clear rules of operation for those who have to work with it;

- institutional and organisational structure is not conducive to effective and efficient service delivery;
- a lack of trained and skilled staff in specific areas of local government responsibility;
- high turnover of staff in key positions effecting continuity of policy development and operational activities;
- insufficient and unpredictability of financial resources which makes multi-annual planning difficult if not impossible.

It is true that PNA institutions, including the Ministry of Local Government (MoLG), have been in existence for only a relatively short period of time. Hence, much of the work to be done in terms of their actual formation, policy and programme development, coordination and oversight, and monitoring & evaluation is work in progress. Normally, such institutional processes take years to materialise and crystallise and in the given circumstances of the Occupied Palestinian Territories the challenges are far bigger.

2.3 Key local government issues

There are a number of issues that are central to the current debate on the local government sector and have, both individually and collectively, an impact on its overall functioning and performance.

They include the following:

- A tendency towards centralisation of PNA powers to control and intervene in local government affairs; this should be seen as part of the nation-building process in which national institutions tend to develop a strong profile of steering and controlling local development issues and institutions;
- Lack of a comprehensive view on and organisational framework of the public administration system for the Occupied Palestinian Territories, in which the levels of government distinguished are clearly described with regard to their respective powers, functions and responsibilities and the linkages between the various tiers of government;
- Lack of a decentralisation policy specifying the functions to be devolved to sub-national levels of government, including the resources and timeframe required for their implementation;
- As part of the overall decentralisation, to include a mechanism for fiscal decentralisation and to create certain levels of fiscal autonomy at

the local(government) level;

- The need to restructure the current local government organisation and engage in a comprehensive municipal restructuring programme aimed to reduce the number of LGUs and integrate them into municipalities that can perform core functions and provide basic services;
- The need to review the current legislative framework for local government (such as the Local Government Law 1997) in light of the above, and to develop by-laws and operational guidelines in support of local government practitioners;
- The need to develop a coherent approach and strategy towards capacity building for the entire local government sector as well as a mechanism that is charged to lead, support and coordinate the CB programmes and activities

3. MUNICIPAL RESTRUCTURING: PAST EXPERIENCE REVISITED⁴

3.1 Rationale⁵

Until 1994, only 30 municipalities and 109 village councils existed in the West Bank and Gaza Strip. After its establishment, the PA increased the number of these LGUs to 119 municipalities and 251 village councils by 1997.

It is not surprising that the PA seized an early opportunity to elevate a number of communities to council status, because since 1967 the number of councils had been virtually frozen by the Israeli occupation. However, this does not explain the dramatic increase that took place, including the granting of council status to some very small communities. The following justifications have been offered both by LGU and MoLG officials:

- The occupation had led to paralysis of the local government system.
- An agency was needed in village localities to provide services, raise funds needed for development and represent the communities before central and international bodies.
- The promotion of communities to council status enabled each to benefit from central government allocations to the local level.
- Municipality status was to enable the community to form its own local planning committee through which planning and urban development could be better promoted and controlled.
- The new municipalities were to provide more job opportunities.

At the time of the great increase in LGU numbers, the MoLG was in the early stages of organizing its own structure. The actual criteria for the formation of these new municipalities and village councils do not seem to have been stated formally. Population was certainly one of them, with an aim towards creating a municipality in every locality where the population exceeded 5,000 inhabitants. However, many of the newly established municipalities have populations of less than 3,000. One must assume that there were other factors that influenced the ministry's decision to establish such municipalities, including political pressure from the leaders of those communities.

⁴ While 'municipal restructuring' (or reform) is used for the wider process of reorganising the local government system as a whole, the terms of 'amalgamation' and 'merger' are related more specifically to the process of integrating existing LGUs into larger municipalities and will be used interchangeably;

⁵ Source: UNDP Study 2004 on Local Government Reform Project, Stage One: Diagnostic Report

An overview of LGUs in terms of classification A, B, C and D and related characteristics is presented below.

Table-1: Classification of Municipalities and other LGUs

<u>Category</u>	<u>Number</u>	<u>Criteria</u>
Class A municipality	14	Governorate centres
Class B municipality	24	Established before 1994
Class C municipality	41	Established after 1994, with a population of more than 15,000
Class D municipality	40	Established after 1994, with a population of between 5,000 and 15,000
Village councils	251	Population of less than 5,000
<u>Project committees</u>	<u>127</u>	Very small communities
TOTAL	497	

The great majority of the population within municipalities and villages are within areas A and B (as defined in the Oslo agreements). However, parts of the municipal areas lie within area C, as do extensive territories belonging to the village councils (the borders of which have not been officially defined). Most of the communities represented by project committees lie within area C. Class A and B municipalities, which have all been in operation since before 1967, possess a long experience in local administration. The general opinion among MoLG officials is that these municipalities have, for the most part, been functioning relatively well in terms of service provision and financing their own operations, albeit to varying degrees. As to the class C and D municipalities, established after 1994, some have performed rather well and managed to justify their establishment, but the performance of others is considered rather weak.

Some municipalities have not yet assumed their responsibilities, such as acting as a local planning committee within municipality boundaries. The activities of LGUs have not been monitored; thus, it is impossible at present to say how many of these councils are failing, or for what reasons. However, such reasons are likely to include the following: (a) insufficient advice and training provided by the MoLG, (b) very limited budgets, (c) difficulty recruiting staff with relevant experience and, perhaps most significantly, (d) failure of the law or MoLG policy to define what types of services different types of councils (whether “village” or “municipality”, or different classes of municipalities) are expected to provide. In fact, all of these problems are inter-related and arise largely because council status was conferred upon

communities far too small to provide the range of services expected.

It is generally agreed that the current organisation of local governments is not workable. A large number of LGUs is too small and does not have the resources and capacity to perform certain core functions and deliver a basic set of services to the community. Hence, a strategy for restructuring LGUs has been called for aimed at reducing the number of entities and to turn them into local governments that are viable and capable of executing the tasks as defined in the LGL.

3.2 Past experience revisited

PNA authorities must soon have understood that the newly devised local government organisation was not always conducive to achieving development goals. With the new local administrative set-up, for example the task of strategic planning for socio-economic development for those multiple communities was becoming quite cumbersome given the fragmentation of powers and resources at the local level on the one hand, and the lack of a unifying and coordinating authority at regional level on the other. What follows is a brief description of initiatives taken over the past ten to fifteen years to overcome the weaknesses of small(er) LGUs in responding to a growing demand of basic infrastructure and services in both rural and urbanised areas. Based on that, some lessons will be drawn and taken into account in the design of our merging strategy.

#1-Micro region planning committees (MRPC)⁶

The concept of a Micro-Region (MR) was developed in the context of the Local Rural Development Programme (LRDP). This was a pioneering programme that started in the 1990s aimed at the improvement of living conditions and alleviation of poverty in the least developed and under-privileged rural areas of the West Bank and Gaza Strip through decentralizing development activities to local authorities in rural areas of the West Bank and Gaza Strip⁷.

MRs were used as “... *regional planning units or planning foci, they are not administrative units, they are to be understood as areas with potentially*

⁶ This section is drawing on a LRDP PowerPoint presentation, UNDP–MoLG (no date) and Makky 2007;

⁷ LRDP was administered by UNDP and funds for this programme have been donated by the EC, USAID, the Government of Japan, the Government of The Netherlands, the Arab Fund for Social and Economic Development, the Government of Australia, and the United Nations Capital Development Fund.

changing and flexible boundaries, thus they are intermediate planning units between the individual community and the district. They include, therefore, a cluster of contiguous small communities, which are functionally, historically, and economically interactive.”

The scheme comprised three stages starting in the Jenin District (1993-1997), was extended to Tubas District and Yatta in the second stage (1997-1999), and eventually covered the entire West bank and Gaza in the third stage. (1999-2003). Rather than dealing with LGUs and their communities on a one-to-one basis, the scheme mobilised LGUs around certain common needs and made them work together in meeting those needs through a collaborative framework called MR. The latter was basically a temporary arrangement in which two or more LGUs (the number of which could vary from 10 to 22) were organised to work in partnership in realising community infrastructure and the provision of basic services. MRs operated on the basis of project funding having the endorsement of and operating under the supervision of MoLG. As such they can be seen as being part of the local government system. The fact that MRs were project-based shows their strong reliance on external funding, mainly foreign aid. While they did serve a specific project purpose, MRs did not emerge nor were they consolidated as a viable framework for (development) planning and other purposes in a more structural manner.

There are, however, several weaknesses that need to be addressed in order to make it a more viable option for municipal restructuring. Specifically, efforts should be geared towards improving the following:

- If MRs are to be a long-term feature of the Palestinian local government system, they should be given legal status, rights and duties, and their designation should be changed from “committee” to “council” to reflect a more permanent status.
- The current LGL should be amended to allow delegation of responsibilities by LGUs to MRs.
- There is a need to reduce the size of some MRs.
- The MoLG should be responsible for identifying the long-term structure of MRs according to clear criteria (rather than establishing each MR on an individual basis, in response to donors’ proposals).
- The MoLG strategy should proceed on the basis that each MR is a platform for the eventual emergence of a single unified LGU with full municipal powers.
- Preparation of a physical development plan should be an early priority in the process of forming a micro-region to serve as the basis for assessing needs and development projects.

It is unclear what the effect of the above efforts has been on the status and functioning of MRs before LRDP was completed. While further review and evaluation of the MRPC experience will be done, it is fair to say that the LRDP approach was an attempt to improve the performance of LGUs in core areas of responsibility such as planning and service delivery. While the overall record is one of mixed results, the MRPC lessons will be taken into account in designing our amalgamation strategy.

#2 Joint Service Councils

Another form of improving effective local service delivery by smaller LGUs is through the formula of Joint Service Councils (JSC). This modality aims to organise two or more LGUs into a joint set-up for the delivery of basic services to the communities that form part of the arrangement. The notion of JSC has its origins in earlier Jordanian laws where it has been applied for quite some time. The legislation on JSC in Palestine comprises a provision in the Local Councils Law 1997 (under Art. 27 dealing with ‘Other Functions’) and By-laws have been formulated in 1998, 2003 and 2006. While on the ground the idea of setting up joint arrangements started being practised in the second half of the 1990s, the Department of Joint Councils (DJC) was formally established in 2004. Meanwhile, the total number of Joint Councils has sprung up to 86.

Table 2: Geographic distribution and number of services provided by JSC⁸

Governorate	Multiple services	Single service	Total
Jerusalem	5	1	6
Hebron	4	2	6
Betlehem	3	5	8
Rammaleh	2	13	15
Nablus	5	1	6
Qalkula	3	1	4
Salfeet	3	1	4
Jenin	4	11	15
Tubas	2	1	3
Tulkrem	4	2	6
Jericho	3	1	4
Gaza	3	6	9
Total	41	45	86

⁸ Data from Information note Joint Service Councils from the Department of Joints Councils (DJC) received in April 2008;

While in principle joint arrangements are set up for handling responsibilities in the area of Service provision, Planning and Development, the prevailing function of most Joint Councils is focussing on service delivery, reason why reference is usually made to Joint Service Councils (JSC). The single most important service is that of water supply represented by the 45 single-service JCs above; those providing multiple services (41 in total) are essentially handling water supply and garbage collection/waste management.

Although so far evidence on the actual importance of JSC in the area of Planning and Development is very limited and not easy to come by, in the context of amalgamation it is exactly in those areas that the role and impact of JSC need to be looked at more specifically.

On this point, it is noteworthy that DJC is making a distinction between:

- Joint Councils that are seen as temporary and intended for the provision of (multiple) basic services and will at best continue as such, and
- Joint Councils that could be merged into bigger municipalities;
- While this is a significant distinction, it is unclear what it is based upon and what specific characteristics would qualify for the one or the other category.

Whatever the number of JSC that exist on paper, it has been observed on several occasions that quite a few among them do not actually perform or deliver. An indicative breakdown is as follows⁹:

Level of performance	Proportion JSC (%)
- JSC that are vibrant and performing well	25
- JSC that still maintain contacts among partaking LGUs	50
- JSC that are dormant	25

The above indicative figures provide a rather bleak picture with regard to the overall performance and sustainability of JSC. As with the MRPCs in the previous section, a crucial factor in the lifetime of a Joint Council has been the (non) availability of donor funding. According to information received, it is fair to say that the creation of a Joint Council was prompted and based upon project funding from donor agencies interested in supporting such a collaborative arrangement for a certain period of time. The sustainability of the arrangement after the first phase of donor funding not being followed by a second phase may not have been thought through well enough before the JC was established. The consequence being that in a large number of cases no

⁹ Information from DJC staff during a consultative session

further donor funding or bridging funds from any other internal source was adequately available to sustain the arrangement. This no doubt will have caused the dormant and/or idle status of the majority of JC. It is not clear though what this means in terms of their relevance for engaging LGUs in a merger process and whether the JSC experience to date is helpful in steering such a process. It is expected that the results of a general survey among JSC will tell us more about the realities behind JSC as they exist today¹⁰.

#3- Individual cases of municipal mergers

Several pilots of municipal mergers that have taken place in the past can be cited including:

- Bani Zaid Alsarqua Municipality: comprising the three villages of Abouen, Arora, and Mazara Alnobani in Ramallah province that merged in 1996;
- Janata Municipality, comprising nine villages and hamlets in Bethlehem governorate that merged in 1999, and
- Alitihad Municipality, comprising the three villages of Beitillo, Deir Ammar and Jamalleh in Ramallah Governorate that merged in 2005;

Unfortunately, it is difficult to find material describing the background and genesis of the above cases. But more importantly, it is the lack of evaluation studies on those mergers and the extent to which they have been successful that makes it difficult to understand what exactly happened in those cases and to what effect. According to information received, no evaluations have been carried out in a systematic manner, which would have been useful to assess the limited experience in municipal merging over a ten-year period. A rapid assessment of the third case¹¹ has led to the conclusion that after three years the merger process had de facto come to a standstill. In fact, the situation was even more critical in that the municipality was on the brink of collapse, and that if the institutional and operating environment would not soon improve soon, one might as well decide to undo the merger and let the three original villages resume their original functions to develop on their own.

3.3 Learning points from past experience

Based on secondary analysis of descriptive documentation, research materials, policy and programme proposals, and consultations with various officials with

¹⁰ General survey conducted by the Applied Research Institute–Jerusalem of which the results are expected to be published in early 2009;

¹¹ Based on a personal interview with the Mayor

responsibility in the local government sector as well as project staff, a number of learning points can be drawn from previous experience.

Positive points

- Local elections have been held and central government appointees in local councils were replaced with democratically-elected representatives;
- Despite adverse conditions, local councils have started a process of communicating with constituents and solicit participation in policy formulation and decision-making demonstrating considerable resilience and resourcefulness in delivering public services;
- While a systematic evaluation of the performance of the newly established LGU has so far not been carried out, the view that the current local government organization is not meeting the requirements of the LGL 1997 is widely shared; there is some consensus and broad support for a policy of integrating LGUs into strong and viable municipalities that meet certain criteria relating to size/population, functions and minimum capacities;
- In the past ten to fifteen years, several support programmes for local councils have resulted in joint council arrangements for groupings of LGUs aimed primarily at providing a planning framework or the provision of one or more basic services; those cases that meet the criteria for LGU amalgamation and have a potential to become a municipality in the future will be reviewed and, if selected, given further support as part of the envisaged amalgamation policies;
- Recent initiatives towards restructuring LGUs reflect the lessons learned from past experience that amalgamation is not to be seen as solely an administrative and technical operation that can be orchestrated from the top down; it requires a broad local support-base made up of stakeholders from the public sector (local council) as well as the private and community sector;
- With a new impetus from MoLG and a number of key allies (both internal and external), there is a belief that a new approach towards reorganising the local government sector is gradually taking shape and which has the potential of making a difference in terms of participatory development and service delivery for the newly to be established local councils and their communities.

Critical points

- Leadership of MoLG in the area of policy formulation, operational & technical support, as well as quality control and evaluation has to be

strengthened;

- Previous endeavours to merge small(er) LGUs into larger municipalities have not been grounded in a clear policy on municipal amalgamation with proper reference to the wider policy and legal framework pertaining to the local government sector; generally speaking, the various initiatives to consolidate clusters of LGUs have been mostly stand-alone cases with no legal basis to integrate them into the local government system in a structural manner; more often than not, LGUs involved were not able to sustain the emerging new structure(s) at the point where (external) funding was phasing out and minimum institutional capacities were not in place yet to move the process forward;
- The initiative to set up a micro-region or joint council arrangement was often driven by external forces and sources rather than an internal process that thrives on local actors who are committed to handling community affairs collectively; as it appears, the lack of internal cohesion and back up from other sources, be it national or international, has caused many of those initiatives to fail;
- Changes in funding policy by foreign donors as a result of changing political conditions also had serious implications for recipients and/or beneficiaries;
- A lack of willingness and/or operational capacity to evaluate output and impact has been a major weakness in programme and process management; at the same time, there is a tendency to initiate new developments without scrutinising and learning from past experiences;
- Due to the overall political climate and operating environment, there is a serious tension between the predominant short-term perspective and outlook of policy and decision makers on the one hand, and the need for a strategic vision, medium to long-term policies, investment plans and expenditure frameworks.

What is new: are local government support programmes capitalising on past experience in municipal merging? Over the past few years, several donor agencies have been providing assistance to the local government sector in Palestine. Most of them have been concentrating on reforming the sector in general on the one hand, and/or providing support to individual municipalities or LGUs on the other. One of the conclusions emerging from all of this is that the local government sector in general is ill-suited to performing the functions as spelled out by the LGL 1997. More specifically, the notion that the number of LGUs is too large has been expressed time and again and is by now generally accepted. As a result, several local government assistance programmes have come onto stream with a particular focus on municipal amalgamation. Among the latter, the following can be quoted:

- JICA's Project for Improvement in Local Governance System in the Jericho Valley
- BTC's Local Infrastructure and Capacity Building Programme/LICP supporting LGUs in several Governorates (Jerusalem, Salfet and Tulkarem);
- DANIDA's Local Development Programme for Jenin Governorate,
- UNDP administered Participatory Rural Development and Planning Project (PRPDD) with funding from Ireland, and
- World Bank funded Village and Neighbourhood Development Programme (VNDP) administered and managed by MoLG;

One of the elements these programmes have in common, either from the outset or evolving over time, is a special focus on *putting in place basic conditions with a view to shaping a policy and strategy of merging individual LGUs into bigger municipalities in a structural and sustainable manner*. As the above programmes are still in the implementation stage, it is not yet known what has been achieved on this point and what lessons can be learned from them for our merger strategy. Through consultations with project staff and intermediate evaluation reports actual developments will be followed and taken into account in the amalgamation practise.

4. MUNICIPAL AMALGAMATION: A POLICY FRAMEWORK

4.1 The wider national policy agenda¹²

The Palestinian National Policy Agenda (PNPA) is a framework of national policy goals and supporting objectives which set out the priorities for the PNA over the medium term. Good governance is one of its four main national goals with enhancement of efficiency and effectiveness of government and strengthen public institutions as its primary objectives. It sees strengthening local government as a major contributor to improvements in governance.

In dealing with the local government sector as part of overall governance, the PRDP states amongst others that the PNA is committed to bringing government closer to the people by ensuring that local government is both empowered and accountable. The ‘Accountable Local Government’ (ALG) program will:

- introduce new legislation to clarify and regulate the relationship between central and local government;
- establish a policy framework which promotes fiscal autonomy and discipline at the local level; and
- build the operational, administrative and financial management capacity of local government bodies.

The PRDP further briefly highlights some of the key elements of the above ALG programme. Its overarching objective is to ‘Improve the efficiency and effectiveness of local government’, specifying the following projects/initiatives:

- Develop vision and strategy for local government
- Capacity building for local government units
- Conduct free and fair local elections
- Special program to address issues in wall-affected areas

The document is silent on the current organization of the local government system and how its reorganization might contribute to the overall objective.

The implication will be that for the PNA-MoLG to engage in a policy of municipal amalgamation, it will have to negotiate the necessary maneuvering space, both policy and budget wise, for it to be included in the PRDP framework as the guiding policy document for period until 2010 and beyond.

¹² PNA, Palestinian Reform and Development Plan 2008–2010;

4.2 Municipal amalgamation or merger: what does it mean?

The notion of municipal reorganisation covers a variety of different modalities and the terminology used is not always straightforward. Several terms are used to describe or characterise a particular type of municipal reorganisation including the following:

- municipal boundary correction
- municipal annexation
- intermunicipal (joint) arrangements for a common goal that cannot otherwise be achieved or at a much higher cost;
- municipal amalgamation or merger aimed at integrating small administrative units or local councils into large(r) functional local governments;
- municipal redemarcation aimed at redrawing the boundaries between individual municipalities or between rural and urban municipalities resulting in a complete recasting of the territorial organisation of municipalities resulting among others in the abolition of one or more individual municipalities.

It has to be observed that the above modalities are not necessarily mutually exclusive. But, generally speaking it is fair to say that they go from small to large scale operations each requiring a particular set of legal, institutional and organisational instruments tools for their implementation. The question of what modality is most appropriate in a particular context obviously depends on a variety of considerations and cannot be answered in general terms.

While any of the above may have relevance in specific individual cases, the situation currently facing Palestine is that of amalgamation or merging (clusters of) LGUs that may or may not have past experience of collaborative arrangements in the form of micro-planning regions or joint councils. It should be seen as a comprehensive operation that will entail major changes in the territorial organisation and institutional and organisational set-up of the emerging municipalities.

4.3 Guiding principles

Merging LGUs is a long and complicated process with many actors involved at various levels and having different and at times even opposite interests. In addition to political commitment, a number of basic principles will need to be observed to ensure the process is supported by all key stakeholders involved and steady progress is made over time. Based on consultations with a large number of parties involved in local government development in Palestine on

the one hand, and building on international experience in this area on the other, the following basic principles are supposed to guide the process:

- A clear vision and policy should underpin the envisaged amalgamation of LGUs as part of a wider municipal restructuring and development process;
- Because merging LGUs is a process that will take time to materialise, responsible authorities as well as donor agencies have to engage themselves for an extended period of time so as to maximise the chances of the merger process to succeed. Thinking in terms of supporting a process, the timeframe one should think of is one between five to ten years.
- Merging LGUs should NOT be imposed or induced only by national authorities and/or donors; the process has to be carried by LGUs and communities concerned and a high level of consensus will need to be built to ensure the necessary ownership and cooperation by stakeholders on the ground;
- Functional requirements to be prime factor shaping the approach towards merging LGUs; in a more advanced stage, the aspect of representation of individual LGUs on the new municipal entity has to be given due attention to avoid citizens/communities being merged (and subsequently taxed) without being duly represented
- An incentive structure should place due focus to both *product* (projects for basic infrastructure and services) and *process* (institutional and capacity development) components in a balanced manner; this would entail several tracks running in parallel including: - technical : mainly for service provision:
 - institutional: building municipal management capacities
 - financial: developing mechanisms to ensure financial sustainability at both local AND national level;
- A solid awareness and information campaign should be part of the process whereby key stakeholder groups are informed about key aspects of the merger process (what, why, who, how, and when); this in order to explain what amalgamation is about and to ascertain the collaboration and support of those concerned;

4.4 The amalgamation policy framework

(insert policy framework developed by ATF)

5. AMALGAMATING/MERGING LGUs: AN IMPLEMENTATION FRAMEWORK

5.1 Basic assumptions

Before defining key elements of an operational strategy for merging LGUs, it is worth stressing the following basic assumptions:

1. The *amalgamation of Palestinian LGUs will be based on a set of clear and verifiable criteria.*

Those criteria can be divided in roughly two main categories:

- *basic parameters defining specific local conditions and characteristics* including physical location and proximity, (minimum) population, resource base, technical infrastructure & utilities, social services (health, education, markets), economic activities, socio-cultural relations etc, and
- *core functions and basic services to be performed and provided* as defined by the (Local Government) law as well as the institutional and operational capacities required for future municipalities to perform properly;

In this context, it is worth observing that the Local Government Law of 1997, which is currently being applied, defines twenty seven (27) different areas of responsibility for local councils. As no distinction is made in terms of size or category of municipality (A through D) and the number of functions to be performed, it would mean that ALL local government units are expected to perform ALL twenty seven tasks irrespective of their specific capabilities and resources available. Both de jure and de facto, such a claim is not realistic and is not met by a large majority of LGUs as they exist today. Any future design integrating and merging (clusters of) LGUs will need to take into account the local capacities and conditions on the ground on the one hand, and the nature and number of tasks to be performed on the other.

2. The *present local government organisation is taken as a point of departure.*

It is acknowledged that proposals have been put forward for a comprehensive reorganisation of the local (government) administration¹³. This was done

¹³ Reference is made to the Horizon Group Study on National Strategy for Palestinian Local Administration, 2008;

amongst others with a view to creating a viable and unifying framework for the formulation and implementation of development policies and programmes.

While there is value in reorganising the local (government) administration, there has been strong debate with regard to two key elements contained in the scenarios for a future set-up of the LA system. Those were a/ the introduction of an additional administrative layer at District level, and b/ the assignment of local government responsibilities to the region, i.e. the Governor.

Apart from a lack of precision concerning the size and function of the District (other than being between the size of a Micro Region as described above and the Governorate), arguments that have been put forward opposing such a framework at District level include:

- the status quo is too uncertain and volatile to allow a major and comprehensive local administrative reform programme to be launched of which the outcome and implications would be difficult to predict;
- the territories of West Bank and Gaza combined are too small to justify a three-tier local government system and would make it unnecessarily complex;
- administrative reform proposals are generally perceived as strongly driven by politicians and technocrats and not necessarily shaped by views and opinions from the grass roots level;
- the implications of introducing some form of local administration or government at District level would further complicate the relations/linkages between the Governorates, MoLG's Regional Directorates, and the Districts.

5.2 Operating principles

The task ahead of integrating a large number of LGUs into a reduced number of strong and viable municipalities is neither simple nor easy. Apart from the thorny issues related to amalgamation itself, the circumstances in which the operations have to be carried out make it all the more complex. While the envisaged amalgamation process is expected to be guided by a formal policy framework on the one hand, it is recommended to adopt a realistic and workable approach for its implementation. Such an approach is characterised as being *pragmatic, inclusive, and responsive*. What do we mean by that?

PRAGMATIC means the strategy integrates a policy vision with practical achievements from previous experience. That is to say when LGUs want to engage in a merger process, they will do so on the basis of a clear guiding

framework spelling out the basic characteristics and requirements of the future local government entity (functional, institutional, legal, and financial). During the process, maximum benefit will be drawn from pilot programmes and successful cases of organising collaborative arrangements between local councils for purposes of service provision, planning and development.

In this context, it is good to bear in mind that, in addition to pioneering programmes such as LRDP with its Micro-Region concept and emerging from it the Joint Council's approach that started more than ten years ago, there is a variety of ongoing local government support programmes with a particular focus on restructuring LGUs in some form or fashion (see section 3). On the one hand, the strategy will make use of insights and outputs from those programmes; on the other hand, it aims to provide an overall operational framework for restructuring LGUs to be followed by such programmes in the future.

INCLUSIVE means that citizens can participate in the decision making on key issues related to the merger process. Since the PNA subscribes to the principles of good governance, it is important that ALL local stakeholders are recognised as being part of the process and are represented on relevant bodies for consultation and decision making. It implies that a merger process is not limited to public bodies only (local councils and LGU structures), but should also encompass private sector and civil society representatives. Such an all-inclusive approach will give maximum legitimacy to the process, but it will also take time, skill and continued commitment to organise in that manner.

RESPONSIVE means restructuring LGUs is not a theoretical exercise, but responds to a need that is perceived and felt by local councils and their communities. This goes back to one of the guiding principles (see section 3) that a merger process should not be imposed from above, but has to be carried by the community's will and commitment. Another implication is that a tailor-made solution will need to be found to best fit into the local context.

On the other hand, does 'being responsive' always mean that, as long as the LGUs/communities concerned do not initiate such a process, nothing will happen? This question cannot be answered in general terms, but will depend on the local circumstances and the need to act even if the local councils/communities do not take the lead.

5.3 Key actors in municipal restructuring

Working from the bottom upwards, which is from the local (community) level to the next higher levels of collaboration and involvement, the following main (groups of) actors are identified.

The local level

This is the level where most of the action will take place and designed to be carried by a group of key actors in conditions that vary widely across the Palestinian territories. In addition, the terminology with regard to the type and definition of Local Government Units is not consistent and various sources come up with different statistics, which are not very up-to-date, do not converge in terms of classification, and cannot be compared. The strategy is based on the classification of LGUs used in Section 3. For the sake of convenience, the standard term used for all of them is Local Councils (LC).

Because of the inclusiveness of the approach, the following parties are central in the merging process:

- Local Councils (LC)
- Joint Council (if existing)
- Private sector institutions, and
- Community-based and civil society organisations

The national level

The main party is the Ministry of Local Government (MoLG) operating in partnership with:

- Municipal Development and Lending Fund (MDLF),
- Department of Joint Councils, and
- Association of Palestinian Local Authorities (APLA)

While MoLG is the pivotal agency at the national level in policy development and institutional oversight, it is important to note that in operational terms their Regional Directorates (RD) will have an active role to play. This will enhance the visibility of MoLG and hopefully the effectiveness of their operations thereby adding to the overall responsiveness of the approach.

The international level

It is expected that the international will provide support and assistance of some sort to MoLG and its key partners in the amalgamation process. Such assistance can be provided in several areas ranging from policy advice, through technical assistance, to financial support or a combination of those. Given the financial resources involved, the multi-faceted approach to the process, and the mid to long-term timeframe required for a municipal restructuring process to take hold, it is only realistic to expect that the number

of international partners involved will be considerable including bilateral and multilateral donor agencies, local government organisations and networks, international NGOs, and a diverse group of support institutions in the field of municipal capacity building through research, training and management. It is of the greatest importance that a customised and multi-annual support package is worked between parties in the early stages of the process.

5.4 The main stages, steps and operations in merging LGUs

5.4.1 Preliminary remarks

For a proper understanding of the various stages, steps and activities as defined below, the following remarks need to be made:

- Given the nature and complexity of merging LGUs, a *period of five years is taken as a reasonable timeframe for integrating individual LGUs* into a larger entities (municipalities); this is an average period, which means that in reality the process can move slower or faster depending on local conditions and the effect of merger activities on overall progress;
- It is anticipated that *in the early stages of the integration process (say 2-3 years), the focus will be strongly on the realisation of joint (collective) development projects* serving the interests of all LGUs involved in the set-up; at the same time, this will help create a more communal attitude and approach towards tackling local development issues and to establish the required collective structures to deal with them as one municipality; while this is seen as one of the objectives throughout, *operations will be strongly directed towards building municipal institutional capacities in the more advanced stages of the merger process*;
- For the identification of LGU clusters eligible for amalgamation, it is proposed to have a *two-pronged approach* comprising:
 - a review of potential cases emerging from the previous programmes such as those aimed to establish Micro-Regions and Joint Councils (selective review) on the one hand, and
 - a review of clusters of existing LGUs identified on the basis of physical and territorial proximity and related criteria;

For the latter part of the review, it is proposed that in the initial stages the strategy will have a prime focus on the reorganisation of ‘Village Councils’ and ‘Project Committees since the two categories together currently account for 75% of the LGUs and representing approximately 600.000 population;

- A decision will need to be taken at the very beginning whether the amalgamation policy will be implemented on a *pilot-base* (in one or a selected number of Governorates) or *broad-based* (introduced in all Governorates at the same time).

5.4.2 Main stages

The various operations involved in implementing the amalgamation policy are spread across several stages. The following four main stages are distinguished:

STAGE-1 : *Defining the overall framework* (policy, legal, institutional) at the national level, the identification and pre-selection of LGU clusters that qualify for a merger process, preparing an indicative planning scheme of operations to be carried out in a first 5-year period, and organising a major fundraising event to support MoLG’s amalgamation policy sector-wide;

STAGE-2 : *Preparing the local scene* including a reality check of the pre-selection of LGU clusters, conducting an information campaign, mobilising and organising the main local stakeholders, and setting up a mechanism for guiding, coordinating and implementing the various merger operations at the local level;

STAGE-3 : *Formulating and implementing key documents and operations* of the merger process, establishing monitoring mechanisms and procedures, and put in place or strengthen local capacities as defined by the guiding national policy framework;

STAGE-4 : Establish a time (line) and define the modalities for an *LGU cluster to officially merge into a municipality* including an agreement on the representation of individual LGUs on the new municipality including an arrangement for their employees, financial resources, and physical assets;

Out of the above four stages, it is Stage-1 that sets a **GENERIC overall framework at national level**, whereas the following three stages deal with the **SPECIFIC setting at the local level**. It is fair to say that once a sound and realistic generic framework is in place, the focus will be mainly on the operations at the local level where most of the action will take place.

5.4.3 Main steps

Below, the above four main stages are elaborated and translated into the main steps to be taken.

Step-1: MoLG to develop a policy, legal and institutional framework underpinning and guiding the implementation of the municipal amalgamation policy in general and the merger operations of individual LGU clusters in particular;

Step-2: MoLG in collaboration with Regional Directorates to identify and pre-select LGU clusters eligible for municipal integration based on physical territorial location (proximity) and formal criteria as defined in the amalgamation policy;

Step-3: MoLG jointly with MDLF and other national partners to organise a fundraising event to identify funding sources to support the implementation of the sector-wide amalgamation policy and strategy on the one hand and the merger operations of individual LGU clusters on the other;

Step-4: MoLG to enter into a dialogue with selected LGU clusters to initiate the process towards building a collective municipal structure and to explore local conditions to be considered before and during the merger process;

Step-5: Local/Joint Councils of LGU clusters involved to mobilise local communities and to organise information campaign to inform the general public about the envisaged amalgamation process and its implications for the communities concerned;

Step-6: Local/Joint Councils of LGU clusters involved to organise the main local stakeholders and set up a Local Amalgamation Committee (LAC) to lead, guide and coordinate the local merger activities;

Step-7: LAC to form a Local Amalgamation Team (LAT) and set up an operational framework to be charged with the actual implementation of agreed merger operations;

Step-8: Local parties with support from national partners to execute the merger agreement in general as well as specific projects and operations as laid down in specific merger documents;

Step-9: LAC in close collaboration with MoLG to establish appropriate mechanism & plan to monitor and evaluate the overall progress and output of a merger process for purposes of management, accountability and overall policy programme (re)orientation

Step-10: Capacities to lead, support and coordinate the formulation and implementation of merger policy, protocols and programmes to be put in place

at national level.

Step-11: Local parties in close consultation w/ MoLG to decide on time (line) to formally merge LGU cluster into municipality & make necessary arrangements for representing individual LGUs on new municipality and use of their employees, financial resources, and physical assets for the benefit of the new municipality;

5.4.4 Main operations

The main steps will now be addressed one by one and a short description of the main activities to be carried out in each of them is briefly described below.

Step-1: MoLG to develop a policy, legal and institutional framework underpinning and guiding the implementation of the municipal amalgamation policy in general and the merger operations of individual LGU clusters in particular

Main operations:

- 1.1 MoLG to formulate an amalgamation policy framework (APF) that will serve as a guiding document for all parties involved in amalgamation programmes;
- 1.2 Policy framework to be approved by relevant national authority (MoLG Planning Council??) and published in the official gazette;
- 1.3 Develop an Amalgamation Implementation Strategy (AIS) based upon and translating the policy framework into operational steps and activities;
- 1.4 AIS to be approved by relevant authorities and circulated to key partners for information and follow-up;
- 1.5 MoLG and relevant national authorities to produce the necessary legislation to provide an appropriate legal basis for the amalgamation policy and its implementation;
- 1.6 MoLG to review existing legislation with regard to the local government sector and make the necessary amendments if and when appropriate;
- 1.7 MoLG to inform relevant institutions and organisations in local government about the amalgamation policy and strategy and how their implementation is envisioned;
- 1.8 MoLG to organise an information session with key stakeholders in local government to present and explain the amalgamation policy and implementation strategy.

Step-2: MoLG in collaboration with Regional Directorates to identify and pre-select LGU clusters eligible for municipal restructuring based upon physical/territorial location (proximity) and formal criteria as defined in the amalgamation policy;

Main operations:

- 2.1 Review past experience related to Micro-Regions and, if deemed relevant, identify suitable LGU clusters that meet current amalgamation criteria and qualify for a merger process;
- 2.2 Review past experience related to the formation and functioning of Joint Councils and identify suitable LGU clusters that meet current amalgamation criteria and qualify for a merger process;
- 2.3 Based upon the current physical location and distribution of LGUs, review territorially grouped LGUs and identify clusters that have the potential of becoming an integrated municipal structure following the criteria as defined in the amalgamation policy;
- 2.4 MoLG to make a pre-selection of clusters that qualify for a merger process according to the amalgamation criteria and any other considerations related to the specific conditions of the local setting;
- 2.5 MoLG to decide whether amalgamation policy will be implemented on a pilot basis or across the board; depending on how the amalgamation policy will be introduced, cases to become the subject of a coordinated merger process have to be selected;
- 2.6 MoLG to prepare operational guidelines for the implementation of the amalgamation policy and make them available to LGU clusters selected for engaging into a merger process;

Step- 3: MoLG jointly with MDLF and other national partners to organise a fundraising event to identify funding sources to support the implementation of the sector-wide amalgamation policy and strategy on the one hand, and the merger operations of individual LGU clusters on the other;

Main operations:

- 3.1 MoLG in consultation with MDLF and other national partners to organise a fundraising event to present the amalgamation policy and strategy as well as their financial implications so as to enlist the (financial) sponsorship from donor agencies and other interested parties;
- 3.2 MoLG jointly with MDLF to ensure the necessary follow-up and develop a financial coverage plan (MTEF) with partners who have signed up to (financially) support the implementation of the

- amalgamation policy generally or more specifically part(s) of the implementation strategy and/or one or more individual LGU clusters to be merged;
- 3.3 MoLG in collaboration with MDLF and external partners involved to develop reporting and accountability arrangements and formats to ensure transparency and continuity in all financial operations;
 - 3.4 MoLG either or not through MDLF to ensure the necessary financial accountability to both the funding agency (ies) and to the LGU cluster(s) involved (if applicable) according to the provisions of the MTEF;
 - 3.5 MoLG either or not through MDLF to ensure the necessary financial reporting in accordance with provisions in MTEF as agreed in funding and sponsoring agreements with external partners;
 - 3.6 MoLG to keep track of all financial information and reporting related to both the implementation of the amalgamation policy in general and to the merging of individual LGU clusters and store it in a central database;

Step-4: MoLG to enter into a dialogue with selected LGU clusters to initiate the process towards building a collective municipal structure and to explore local conditions to be considered before and during the merger process

Main operations:

- 4.1 MoLG to inform Local/Joint Councils belonging to the pre-selected LGU clusters about the envisaged amalgamation policy/strategy, background and outcome of the initial cluster selection, and to enlist their collaboration in the subsequent stages;
- 4.2 MoLG to make a final selection of LGU clusters and to work out with each of them an Amalgamation Protocol in which parties agree in principle to initiate a merger process and in which general modalities and time frame of its implementation are defined;
- 4.3 MoLG to integrate all merger documents (AP) in a central data base and develop its oversight and support capacity accordingly;
- 4.4 MoLG and local partners jointly to explore local conditions, collect and share base line information relevant to the merger process and store those data in a central base;
- 4.5 MoLG and Local/Joint Councils of the final selection of LGU clusters to maintain a dialogue on the shaping and functioning of the envisaged collective municipal structure guided by the formal amalgamation policy on the one hand and prevailing local conditions on the other.

Step-5: Local/Joint Councils of LGU clusters involved to mobilise local communities and to organise an information campaign to inform the general public about the envisaged amalgamation process and its implications for the communities concerned

Main operations:

- 5.1 MoLG to develop and produce information material highlighting key aspects of the amalgamation policy and strategy for awareness raising and information purposes
- 5.2 Local/Joint Councils to disseminate information material on MoLG's amalgamation policy and strategy to all member LGUs and their respective communities and to create a sense of partnership for the merger process;
- 5.3 Local/Joint Councils to mobilise LGUs and their local communities and to set up a public information event to present MoLG's amalgamation policy and strategy, inform the general public on the envisaged merger process and enlist their commitment and support;
- 5.4 Local/Joint Councils to brief the respective communities on a regular basis on progress made in the merger process;

Step-6: Local/Joint Councils of LGU clusters involved to organise the main local stakeholders and set up a Local Amalgamation Committee (LAC) to lead, guide and coordinate the local merger activities

Main operations:

- 6.1 Local/Joint Councils to identify the main local stakeholder groups, set up a representative Local Amalgamation Committee (LAC), and define its role and responsibilities as the main local agent to lead, guide and coordinate the merger process on behalf of the LGUs and their communities
- 6.2 LAC to organise business meetings with the aim to:
 - discuss and agree priority projects that will meet the collective needs of all member LGUs to be laid down in a Programme of Joint Projects (PJP)
 - undertake an assessment of the existing institutional and professional capacities of member LGUs (baseline study), and
 - based upon that, develop a Capacity Building Plan (CBP) aimed to put in place the required capacities as defined in the amalgamation policy for the new municipality to be established, and

- based upon the above, develop a medium-term expenditure framework (MTEF) for the implementation of the merger process and to seek financial coverage for the costs involved
- 6.3 LAC to organise a public meeting to present PJP and CBP with the aim to inform and have the consent of the general public and to include feedback in finalising PJP and CBP;
 - 6.4 LAC to send a copy of PJP and CBP to MoLG and other interested parties for information and follow-up;
 - 6.5 MoLG to include the above PJP and CBP documents in a central database and develop its oversight and support capacity accordingly;
 - 6.6 LAC in consultation with local partners to appoint a liaison person for all matters relating to amalgamation issues;
 - 6.7 LAC in partnership with MoLG/MDLF to monitor the implementation of the merger process based on regular reports and feedback from LAT (see below);

Step-7: LAC to form a Local Amalgamation Team (LAT) and set up an operational framework to be charged with the actual implementation of agreed merger operations

Main operations:

- 7.1 LAC to set up a Local Amalgamation Team (LAT), to define its main role and responsibilities, and arrange for office space and operational facilities to carry out the agreed merger activities as defined in core documents such as PJP and CBP;
- 7.2 MoLG to ensure the operational guidelines and procedures for implementing the amalgamation policy are available (see Step 2);
- 7.3 LAT in close consultation with LAC to initiate the implementation of PJP and to undertake all operations necessary for their proper execution (such as writing ToR, tendering & procurement of products and services required, technical and operational support, monitoring & reporting);
- 7.4 LAT in close consultation with LAC and MoLG to initiate capacity building activities according to CBP and to undertake all operations necessary operations for their proper execution (such as writing ToR, tendering & procurement of products and services required, technical & operational support, monitoring & reporting);
- 7.5 LAT to report to LAC on a regular (monthly) basis on overall progress and achievements of the merger process;

- 7.6 LAT and LAC to meet on a quarterly basis to review and discuss overall progress of the merger process and to report and coordinate any policy or management issues that may have to be addressed;

Step-8: Local parties with support from national partners to execute the merger agreement in general as well as specific projects and operations as laid down in specific merger documents;

Main operations:

- 8.1 Local parties to ensure the overall implementation of the signed merger agreement (AP);
- 8.2 Local parties with support from national partners to make all necessary arrangements for the execution of the PJP;
- 8.3 Local parties with support from national partners to execute the CBP and organise the activities aimed to put in place the necessary local (institutional and operational) capacities required to perform municipal functions and to provide (a minimum set of) basic services;

Step-9: Establish an appropriate mechanism and plan to monitor and evaluate overall progress and output of a merger process for purposes of management, accountability and overall policy & programme (re)orientation

Main operations:

- 9.1 LAC in consultation with MoLG to ensure an appropriate monitoring and evaluation (M&E) plan is included in relevant merger documents (like AP, PJP and CBP);
- 9.2 LAC in consultation with MoLG to agree on an appropriate mechanism responsible for organising and implementing M&E activities as agreed with key partners in the above merger documents;
- 9.3 LAC/LAT in consultation with MoLG to undertake the necessary M&E activities according to the M&E plan and to report the outcome to all relevant partners involved in the merger process;
- 9.4 Based upon M&E activities, periodic reporting and capacity assessments done, LAC to review the overall process on a regular basis, which means every three months with local, every six months with national, and every twelve months with international partners;
- 9.5 LAC to reflect such reviews in the reporting to national and international partners; if on the basis of the annual review it is deemed appropriate to adjust the overall orientation and planning of the merger process, key merger documents will have to be adjusted accordingly;

- 9.6 Following the annual review, LAC to organise a public meeting to inform the local communities about overall progress of the merger process and possible changes if such would have been decided;
- 9.7 MoLG to keep track of the various M&E activities and store report and documents emanating from them in a central data base;

Step-10: Capacities to lead, support and coordinate the formulation and implementation of merger policy, protocols and programmes to be put in place at national level.

Main operations:

- 10.1 Capacities at national level (including RDs) to lead, support and coordinate the implementation of amalgamation policy and strategy in general, and the various merger operations of individual LGU clusters in particular with special emphasis on MoLG-DJC and MDLF will be the subject of a separate capacity assessment at the start of the operation; this may have to be replicated at a later stage to ensure handling capacities are consistent with a growing demand emerging from an expected scaling up of merger operations in WBG;
- 10.2 Based upon the needs assessment, required capacities of national partners to be put in place for their proper performance; such CB needs will depend on the profile of the national partner in the amalgamation process on the one hand, and CB programmes already being offered on the other;

Step-11: Local parties in close consultation with MoLG to decide on time (line) to formally merge LGU cluster into a municipality and make arrangements for representing individual LGUs on the new municipality and for using their employees, financial resources, and physical assets for the benefit of the new municipality;

Main operations:

- 11.1 Based on overall progress and minimum capacities in place, local parties in close consultation with MoLG to establish the time (line) to formally merge LGU cluster into a new municipality;
- 11.2 Local parties in close consultation with MoLG to define the necessary arrangements for representing individual LGUs on the new municipal council;
- 11.3 Local parties to agree on an arrangement for the use of employees, financial resources and physical assets of individual LGUs for the benefit of the new municipality;

11.4 Subject to the above arrangements being in place, fix a date to proclaim the new Municipality as the paramount achievement of the merger process.

5.5 The profile (involvement) of national key actors in the merger process

It is acknowledged that LGUs and local stakeholders are facing new developments and their implications. Whatever it takes will need to be addressed as part of the merger operations at the local level. This implementation strategy is dealing with national key players and their respective role and responsibilities in policy implementation. In the sheet below, the profile (involvement) of national partners in the various stages of the amalgamation process is presented

.

Review of main steps, key actors and their profile (involvement) in amalgamation process

stages	Steps	Description	Key actors' profile				
			MoLG	DJC	MDLF	Local parties	APLA
Setting fr-work, Planning & fund raising	1	<i>MoLG to develop a policy, legal and institutional framework underpinning & guiding the implementation of the municipal amalgamation policy in general and the merger operations of individual LGU clusters in particular;</i>	H	M	L	N	M
	2	<i>MoLG in collaboration with Regional Directorates to identify and pre-select LGU clusters eligible for municipal restructuring based upon physical / territorial location (proximity) and formal criteria as defined in the amalgamation policy;</i>	H	M	L	N	M
	3	<i>MoLG jointly with MDLF & other national partners to organise a fundraising event to identify funding sources to support implementation of sector- wide amalgamation policy & strategy as well as merger operations of individual LGU cluster;</i>	H	M	M	N	M
Preparing the local scene	4	<i>MoLG to enter into a dialogue with LGUs of selected clusters to initiate the process towards building a collective municipal structure and to explore local conditions to be considered before and during the merger process;</i>	H	M	N	M	M
	5	<i>Local/Joint Councils of LGU clusters involved to mobilise local communities and to organise information campaign to inform the general public about the envisaged amalgamation process and its implications for the communities concerned;</i>	L	M	L	H	M
	6	<i>Local/Joint Councils of LGU clusters involved to organise the main local stakeholders and set up Local Amalgamation Committee(LAC) to lead, guide and coordinate the merger activities;</i>	N	M	L	H	L
	7	<i>LAC to form a local amalgamation team (LAT) and set up an operational framework to be charged with the actual implementation of agreed merger operations;</i>	N	M	N	H	L
Implementation	8	<i>Local parties w/ support from national partners to execute merger</i>	L	M	M	H	M

		<i>agreement in general as well as specific projects & operations laid down in specific merger docs</i>					
	9	<i>LAC in close collaboration with MoLG to establish appropriate mechanism & plan to monitor and evaluate overall progress & output of merger process for purposes of management, accountability and overall policy & programme (re)orientation</i>	M	L	M	H	M
	10	<i>Capacities to lead, support and coordinate the formulation and implementation of merger policy, protocols and programmes have to be put in place at national level</i>	H	M	M	M	M
Com pleti on	11	<i>Local parties w/ MoLG to decide on time (line) to formally merge LGU cluster into municipality & make necessary arrangements for representing individual LGUs on & use of employees, financial resources, and physical assets for benefit of new municip.</i>	M	M	M	H	M

Explanatory notes:

Parties involved:

- MoLG: Ministry of Local Government and its Regional Directorates
- DJC: Department Joint Councils; it is one of the main general departments within MoLG, but has a particular responsibility with regard to amalgamation, which justifies being mentioned separately;
- MDLF: Municipal Development and Lending Fund: a self standing organisation responsible for the implementation of MoLG policies and programmes;
- Local parties: those are essentially the stakeholder groups (SHG) comprising (representatives from) the Local Council(s), NGOs-Community-based organisations, and private sector organisations;
 - LAC= Local Amalgamation Committee: local body composed of representatives from the above SHG to lead, guide and coordinate amalgamation process;
 - LAT= Local Amalgamation Team : team comprising several professionals/technicians tasked with the actual implementation of merger activities at local level;
- APLA: Association of Palestinian Local Authorities, which is the national organisation for local government in Palestine and as such represents the interests of (most) local governments units.

With regard to APLA, it has to be observed that its inclusion as a national institution for local government is only in nominal terms as it is unclear at the moment whether its current operational capacity would allow for any particular profile in implementing the amalgamation policy.

Profile/involvement

The following profiles are distinguished:

H = High profile meaning a **leading and coordinating** role

M = Medium profile meaning an **advisory and supporting** role

L = Low profile meaning a **facilitating** role

N = No profile meaning no direct involvement

Note: In addition to the above profiles, all parties need to be properly and

timely informed about developments in the field of amalgamation and for which purpose a communication protocol would be useful.

5.6 Putting the amalgamation policy and strategy into practice

The above amalgamation policy and implementation strategy will go through a review cycle by local government stakeholders and finally be submitted for approval by relevant authorities. Based on certain assumptions, the following key documents are expected to emerge from this preparatory action:

- A written **Policy Framework** setting out the vision and mission, goals and objectives, operating principles, overall direction and organisation as well as main parties involved and indicative timeframe;
- An **Implementation Strategy** describing in general terms the main stages, steps, and activities to be carried out as part of the generic framework at the national and the executive structure at the local level;
- A **Operational Manual** translating the various steps and operations laid out in the strategy in more concrete and practical activities enabling (local) practitioners to implement the policy effectively and efficiently;
- A **capacity building programme** to build/strengthen DJC and MDLF capacities for them to be able to support the implementation process in a professional and responsive manner;
- An **indicative planning and budget** as input to and a **financial expenditure plan** as an output from a fundraising event to be held sometime mid 2009 as part of the preparatory process;

Based on the above documents, the actual implementation of the amalgamation policy will then proceed mainly on two tracks:

- Track-One: Finalising and endorsing the guiding framework documents by national authorities and partners (policy, legal, institutional)
- Track-Two: Preparing and planning the operations on the ground after identification of LGU clusters to be merged;

It has been stressed time and time again that the generic framework by MoLG is crucial for the success of the operation. Important as it is to guide the operations on the ground, it is even far more significant to convince local partners that MoLG is serious about reducing the number of LGUs in order to make the local government system more functional and sustainable. Given the implications of amalgamation for individual LGUs and their communities, it is imperative for MoLG to show that this new wave of local reform is not another ad hoc initiative, but one that is policy and legally based the end

result of which will be reflected in strengthened institutional functions and structures of a new municipality. It must radiate the message that once the merger process has started, there is no turning back and the entire operation is seen as beneficial to all partners involved. Based on such a framework and the guarantees it provides, selected LGU clusters can work out their local arrangements befitting the specific conditions of their location and communities. On that basis, it is expected that policy and strategy will work out positively by reshaping the local government landscape thus improving people lives in the most remote places of Palestine.

اليوم - الاحد
التاريخ - 1/5/2013

بسم الله الرحمن الرحيم

معالي الدكتور خالد القواسمي وزير الحكم المحلي حفظ الله ورعاه
تحية الوطن والبناء وبعد :

الموضوع: استقالات اعضاء مجلس بلدي الياسريه .

نحن الموقعين ادناه اعضاء مجلس بلدي الياسريه نتقدم لمعالكم
بالاستقالة وذلك لاسباب التاليه:

١: ان وجود بلدية الياسريه ترتب عليه منذ البدايه اشكاليات تمس الامن
والسلم الاهلي والاجتماعي.

٢: عدم رغبتنا في ان نكون طرفا في اي اشكاليات قد تنتج عن استمرار
هذه البلدية وبالتحديد في موضوع الانتخابات المحليه القادمه لعدم رغبة
اهالي المنطقه بالمشاركه بالانتخابات تحت هذا المسمى .

٣: الشعور العام انه بالامكان ان تكون دورا دائرة انتخابيه واحده حيث ان
هذا يمكن ان يكون أكثر قبولا لدى غالبية الاهالي ولا احد يختلف على ان
تكون دورا جميعها وحده واحده.

وأقبلوا الاحترام

١- جميل بدوي

١١-

١- الكرنج

٢- عبد السلام

٣- محمد محمد العوافه

٤- احمد يونس الهوي

٥- محمد احمد

٦- بدرية احمد

٧- ياسر يونس

٨- مناد ناجي الوطن

٩- فضل علي محمد ابو الغلا

ملحق رقم : 5.2 كتاب رئيس بلدية دورا للجنة الانتخابات المركزية

Ministry Of Local Government
Service Council for
Merging Purposes
Dura area & Villages



وزارة الحكم المحلي
مجلس الخدمات لأغراض الدمج
منطقة دورا وقراها

ملحق رقم 5.2

التاريخ: 2012/9/30م

الرقم: S.C.M.S.O

سعادة رئيس لجنة الانتخابات المركزية

الأخ الدكتور حنا ناصر / حفظه الله

تجية البناء والدولة.

الموضوع: طلب تأجيل الانتخابات في الهيئات المحلية المدمجة مع بلدية دورا الواحدة

يهديكم مجلس الخدمات لأغراض الدمج لمدينة دورا وقراها أطيب التحيات، أملين لكم دوام التقدم والازدهار في خدمة هذا الوطن الغالي.

انطلاقاً من ثقتنا الكبيرة في قيادة سلطتنا الوطنية الفلسطينية بقيادة الأخ الرئيس محمود عباس حفظه الله في إجراء الانتخابات للهيئات المحلية وحرصنا الكبير على تلبية رغبات أهالي منطقة دورا باستكمال عملية الدمج والتي تم قطع شوط كبير فيها، وتم دمج خدمات المياه والكهرباء والصحة، وبالعودة إلى قرار مجلس الوزراء رقم (14/17) بتاريخ 2012/9/11 أصدر قراراً قضى بتأجيل إجراء الانتخابات في مجالس الهيئات المحلية المدمجة في بلدية دورا الواحدة لحين استكمال متطلبات الدمج وإجراء انتخابات موحدة لهذه الهيئات المحلية باسم (بلدية دورا الواحدة) خلال دورة الانتخابات المحلية.

وبما أن تأجيل الانتخابات تقتضيه المصلحة العامة وفيه حفاظاً على السلم والأمن الأهلي والاجتماعي في المنطقة، ولكون الدمج في مراحلها النهائية وترتبت عليه العديد من الاتفاقيات المحلية والدولية بما فيها الاتفاقية الموقعة مع الحكومة الدنمركية التي مولت مشروع الدمج بهدف تطوير كافة الخدمات المقدمة للمواطنين من كهرباء ومياه وغير ذلك وتم تشكيل مجلس خدمات مشترك، وأصبح التعامل بهذا الدمج على أرض الواقع منذ مدة تزيد على السنة، وبما أن إجراء الانتخابات دون مراعاة لإجراءات الدمج يؤدي إلى اشكالات عائلية وفنية لا نحمد عقبائها.

2 - 1

Tel: 02-2286016 Telfax: 02-2286336
E.mail: semp_dura@hotmail.com



علماً بأن عدد الهيئات المحلية التي كان من المفترض أن تجري فيها الانتخابات في منطقة دورا (15) وبالعودة إلى المناطق التي من المتوقع أن تجري الانتخابات فيها حسب ما تم نشره على موقعكم ثلاثة مناطق (دورا، خرسا، تجمع دير رازح/طرامة/وادي الشاجنة/خربة بسم) ويأتي ذلك استجابة لمشروع الدمج من قبل المواطنين ورغبتهم في إنجاح هذا المشروع الوطني الكبير.

لذا فإننا نتوجه لسعادتكم بهذا الطلب لاتخاذ الإجراءات من قبلكم استناداً لنص المادة (5) من قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005 المعدل بالقرار بقانون رقم (9) لسنة 2008 والعمل على تأجيل الانتخابات في منطقة دورا لغايات إجرائها ببلدية موحدة نتيجة الدمج الذي تم للهيئات المحلية في المنطقة.

ومعاً وسوياً لبناء دولتنا الفلسطينية المستقلة وعاصمتها القدس الشريف
وتفضلوا بقبول فائق الاحترام والتقدير،

زياد الرجوب
رئيس مجلس الخدمات لأغراض الدمج
منطقة دورا وقراها



- نسخة / معالي وزير الحكم المحلي - حفظه الله
- نسخة / عطفة محافظ الخليل - حفظه الله

ملحق رقم : 6.2 كتاب محافظ الخليل لرئيس الوزراء بشأن دمج كامل دورا في بلدية واحدة

ملحق رقم 6.2



JUN-CUT (100) 11.00

+97022950981

Palestinian National Authority
Ministry of Local Government



السلطة الوطنية الفلسطينية
وزارة الحكم المحلي

التاريخ : 2012/06/05

الرقم : 2721/06-2012

دولة/ الأخ .. سلام فياض حفظه الله
رئيس الوزراء الفلسطيني

تحية طيبة وبعد،،،

الموضوع :- كتاب خطة محافظة الخليل بخصوص استكمال دمج دورا وقرها

الاطلاقاً من الإيمان الكبير لوزارة الحكم المحلي بضرورة تمكين الهيئات المحلية من امتلاك قدرات مؤسسية فاعلة لخدمة مواطنيها، تبنت الوزارة سياسة دمج الهيئات المحلية كوسيلة فاعلة للمتمكين.

وقد تزلت لدى وزارة الحكم المحلي فئاعة بأهمية دمج دورا وقرها في بلدية واحدة قوية قادرة على تقديم خدمات أفضل لمواطنيها، ومن أجل توفير أسباب النجاح لهذا النموذج تم تعميم مشروع معول من حكومة النتمارك لدعم هذا التوجه، وقد وقعت الوزارة لتفافية المشروع مع الحكومة النتماركية وبموجب هذه التفافية سيتم عمل عدة دراسات وإجراءات قبل عملية الدمج، على أن يت رفع التوصية بدمج دورا وقرها إلى مجلس الوزراء المقر في شهر آب القادم.

ونطمئن دولتم أن المشروع يسير حسب الخطة بثبات.

واقبلوا فائق الاحترام

د. خالد فهد القواسمي

مدير الحكم المحلي



KQ12001 رئيس الوزراء استكمال دمج دورا

Ramallah (Tel.) 2401092 Fax: 2401091
Gazza (Tel.): 08-2820273 Fax: 08-2867509
Address: Ramallah / Al-Balou' P.O.Box:

بلدية دورا
التوصية بدمج دورا وقرها

السلطة الوطنية الفلسطينية

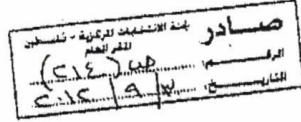
ملحق رقم : 7.2 رد لجنة الانتخابات على طلب تأجيل الانتخابات لمنطقة دورا

ملحق رقم (7.2)



لجنة الانتخابات المركزية - فلسطين
Central Elections Commission - Palestine

30 أيلول 2012
الرقم: م.ت/2012/ص(214)



حضرة السيد زياد الرجوب المحترم
رئيس مجلس الخدمات لأغراض الدمج - منطقة دورا وقراها
فاكس: 022286336

الموضوع: طلبكم تأجيل الانتخابات في الهيئات المحلية
الدمجة مع بلدية دورا الواحدة

تحية طيبة وبعد،

بالإشارة إلى كتابكم المؤرخ 2012/9/30 والذي تطالبون فيه تأجيل الانتخابات في الهيئات المحلية المدمجة مع بلدية دورا الواحدة، أرجو إعلامكم بأن هذه القضية ليست من اختصاص لجنة الانتخابات المركزية.

شاكرين تفهمكم.

وتفضلوا بقبول فائق الاحترام،،

شاكيل
المدير التنفيذي

R:\coo\CEO - Office\Section Work\Archive\2012\CEO\Outgoing Letters\st214

Page 1

بيروت - طابوع - عمارة قصر للرجان، هاتف: 00 970 2 2969700 فاكس: 00 970 2 2969712، ص.ب. 2319 رام الله، الموقع الإلكتروني: www.elections.ps
Al- Birch - Balqa Qasr Al- Morjan Bldg. Tel: 00 970 2 2969700 Fax: 00970 2 2969712. P.O.Box: 2319 Ramallah Palestine. Website: www.elections.ps

ملحق رقم 1.3: استبانة الدراسة

جامعة القدس
عمادة الدراسات العليا
المعهد العالي للتنمية المستدامة

رسالة ماجستير بعنوان:

دمج الهيئات المحلية الفلسطينية
"الضرورة ومصاعب التطبيق"

يرجى التكرم بالاجابة عن فقرات هذه الاستبانة بصدق وموضوعية لغاية تحقيق اهدافها، علماً ان البيانات المدونة فيها ستستخدم لاغراض البحث العلمي فقط، وسوف تعامل بسرية تامة.

شاكراً لكم حسن تعاونكم

الطالب: رائد البرغوثي

اشراف الدكتور: عبد الناصر مكي

القسم الاول: بيانات عامة (الرجاء وضع اشارة X في المربع المتفق مع اجابتك) .

1	الجنس:	(.....) (1 ذكر (2 انثى
2	العمر	(.....) (1 اقل من 25 عاما (2 25-35 عام (3 35-45 عام (4 45-55 (5 56 فاكبر
3	المؤهل العلمي	(.....) (1 دون الثانوية العامة (2 دبلوم متوسط (3 بكالوريوس (4 ماجستير (5 دكتوراه
4	المحافظة	(.....) (1 جنين (2 طولكرم (3 الخليل
5	مكان السكن	(.....) (1 بلدية الياسرية (2 بلدية الكفريات (3 المتحدة (4 بلدية مرج ابن عامر
6	قطاع العمل	(.....) (1 الزراعة (2 موظف حكومي (3 موظف قطاع خاص (4 صاحب عمل (5 منظمات اهلية (6 غير ذلك

القسم الثاني: محاور الرسالة: (الرجاء وضع اشارة X في الخانة المتفقة مع اجابتك) ,

A: المحور الاول: تحسين الخدمات: دمج الهيئات المحلية ادى الى:

السؤال	موافق بشدة	موافق	محايد	غير موافق	غير موافق بشدة
A.1: تسهيل وتسريع معاملات المواطنين					
A.2: تسهيل وتسريع اجراءات ترخيص المباني					
A.3: تحسين خدمة المياه					
A.4: تحسين خدمة الكهرباء					
A.5: تحسين خدمة النفايات الصلبة					
A.6: التخلص من المكبات العشوائية					
A.7: وقف مخالفات البناء					
A.8: سرعة حل النزاعات بين المواطنين					
A.9: سرعة الاستجابة لشكاوي الواطني					
A.10: سهولة وصول المواطنين للمعلومات					
A.11: العدالة في الحصول على الخدمات					
A.12: تكافؤ الفرص في التوظيف					
A.13: استقبال افضل للمراجعين					
A.14: اعداد دلائل لاجراءات المعاملات					
A.15: وقف التعديات على المرافق العامة					
A.16: توفير الحدائق والمنتزهات العامة					

B: المحور الثاني:الاقتصادي والتنمية والاستثمار: الدمج ادى الى:

غير موافق بشدة	غير موافق	محايد	موافق	موافق بشدة	السؤال
					B.1: شق طرق زراعية اكثر
					B.2: تعبيد شوارع رابطة بين الهيئات المندمجة
					B.3: توفير مياة للري الزراعي
					B.4: توسعة المخطط الهيكلي
					B.5:تحسين استخدامات الارضي
					B.6: توفير مناطق حرفية وصناعية
					B.7: تسهيل اجراءات ترخيص المنشآت الصناعية
					B.8: تسهيل اجراءات ترخيص المنشآت الزراعية
					B.9: زيادة التبادل التجاري بين الهيئات المشاركة
					B.10: توفير برامج لدعم المزارعين
					B.11: توفير برامج استصلاح للاراضي
					B.12: توفير اسواق عامة للمنتجات الزراعية "حسبة "
					B.13: تم تخفيض اسعار الخدمات
					B.14: الدمج ادى الى توفير فرص عمل جديدة
					B.15: تشجيع مؤسسات اهلية وشركات خاصة للعمل في حدود البلدية الجديدة
					B.16: تلقي مساعدات ومنح اكبر من جهات مختلفة

C: المحور الثالث: المشاركة المجتمعية: دمج الهيئات المحلية ادى الى

غير موافق بشدة	غير موافق	محايد	موافق	موافق بشدة	السؤال
					C.1: توسيع قاعدة المواطنين المشاركين في الانتخابات
					C.2: مشاركة واسعة من الناس في فعاليات البلدية
					C.3: مشاركة اوسع في عضوية لجان البلدية

					C.4: تشكيل لجان مساندة للبلدية
					C.5: تعزيز الشراكة مع منظمات المجتمع المدني
					C.6: تنمية روح العمل التطوعي
					C.7: تعزيز مشاركة الشباب
					C.8: تعزيز مشاركة المرأة
					C.9: تعزيز روح العمل المشترك بين المواطنين
					C.10: تعاون المواطنين اكبر خلال تنفيذ المشاريع
					C.11: توثيق العلاقات الاجتماعية بين الناس
					C.12: مشاركة اوسع وافضل من قبل القوى السياسية
					C.13: تمكين المواطنين المشاركة في اتخاذ القرارات
					C.14: تمكين المواطنين من الرقابة على اداء البلدية
					C.15: تعزيز منهج الشفافية والقدرة على المساءلة
					C.16: انتهاء الحساسيات القديمة بين المواطنين

D: المحور الرابع: محور الاجراءات: تم تحقيق المتطلبات التالية قبل مصادقة مجلس الوزراء على عملية الدمج

غير موافق بشدة	غير موافق	محايد	موافق	موافق بشدة	السؤال
					D.1: تم اعداد كافة الوثائق اللازمة لسياسة الدمج
					D.2: ساهمت المجتمعات المحلية في اعداد ورقة السياسات ودليل الاجراءات ونظام الدمج
					D.3: تم عقد لقاءات مع الجمهور لشرح اهداف الدمج
					D.4: تم توزيع نشرات توضيحية تقنع المواطنين بالدمج
					D.5: تم تعليق يافطات ايضاحية عن الدمج
					D.6: تم اطلاعكم على وثائق وسياسات ودليل الدمج
					D.7: تم اشراك منظمات المجتمع المدني في النقاشات المتعلقة بعملية الدمج
					D.8: تم اعطاء عملية الدمج الوقت الكافي للتحضير لها
					D.9: وافق الغالبية العظمى من الناس على عملية الدمج
					D.10: تم اعداد نظام يحدد حجم تمثيل الهيئات المشاركة
					D.11: الهيئات المحلية المشاركة ساهمت في اعداد نظام الدمج ووافقت عليه

E : المحور الخامس: المشكلات والعوائق: دمج الهيئات المحلية ادى الى

غير موافق بشدة	غير موافق	محايد	موافق	موافق بشدة	السؤال
					E.1: تجاهل رأي المجتمعات المحلية
					E.2: اثار نزاعات عائلية في القرى المندمجة
					E.3: اثار نزاعات بين القرى المشاركة
					E.4: لم يحقق العدالة في تمثيل الهيئات المندمجة
					E.5: لم يحقق العدالة في توزيع المشاريع
					E.6: لم يحقق العدالة في التوظيف
					E.7: طمس تاريخ وهوية القرى المشاركة
					E.8: صعوبة الوصول لمقر البلدية من قبل التجمعات
					E.9: هيمنة الهيئات الاكبر على البلدية
					E.10: لم يحسن من مستوى الخدمات المقدمة اصلا
					E.11: لم تقدم خدمات جديدة
					E.12: لم تنفذ اية مشاريع مشتركة
					E.13: لم يخفض من اسعار الخدمات
					E.14: فرض ضرائب ورسوم جديدة اتقلت على المواطنين

القسم الثالث:

1- هل تؤيد عملية الدمج من حيث المبدأ ؟

.....

2- هل تفضل البقاء ضمن مجلس الخدمات المشترك لفترة اضافية انتقالية قبل الانتقال الى عملية الدمج

.....

3- ما هي ملاحظاتك على عملية الدمج في بلديتكم ??

.....

4- هل تقترح أية مقترحات تعتقد ان من شأنها المساهمة في إقناع الناس لدعم وتشجيع عملية الدمج ؟

.....

.....

وشكرا لحسن تعاونكم

ملحق 2.3. قائمة باسماء الخبراء محكمي الاستمارة

الرقم	الاسم	الصفة	المؤسسة
1	د. فدوى اللبدي	استاذ مشارك علوم تنمية	جامعة القدس
2	أ. محمد البرغوثي	مدرس ادارة اعمال	جامعة القدس
3	د. عبد الناصر مكي	خبير حكم محلي	خبير حكم محلي
4	د . محمد بدر	رئيس دائرة العلوم الادارية والاقتصادية	جامعة القدس
5	لانا ابو حجلة	رئيسة دائرة الادارة العامة	جامعة بيرزيت

فهرس الملاحق

الصفحة	العنوان	الرقم
107	.....قائمة الهيئات المحلية المدمجة.....	1.2
109	.....نظام دمج الهيئات المحلية.....	2.2
116	.....اطار سياسات وإستراتيجيات دمج الهيئات المحلية.....	3.2
151	.....إستبانة الدراسة.....	1.3
168	.....قائمة الخبراء الذين حكموا الاستمارة.....	2.3

فهرس الاشكال

الصفحة	العنوان	الرقم
61	طريقة وإجراءات الدراسة.....	1.2
81	المتوسطات الحسابية لمحاور الاستبانة واقسامها.....	1.3

الرقم	العنوان	الصفحة
1.2	الهيئات المحلية القائمة في المحافظات الشمالية عام 1994.....	21
2.2	لهيئات المحلية الفلسطينية حتى نهاية عام 2009.....	25
3.2	قائمة مجالس الخدمات المشتركة في كل المحافظات.....	29
4.2	توزيع البلديات الاردنية حسب الفئات السكانية للاعوام (1996 ، 2000 ، (2001)	44
1.3	توزيع فقرات الاستبانة الرئيسية على محاورها.....	62
2.3	نتائج اختبار كرونباخ الفا على إستبانة الدراسة.....	63
3.3	قيم معامل كرونباخ الف للإتساق الداخلي لمحاور الأستبانة.....	64
4.3	آلية اختيار عينة الدراسة من المنتفعين ومجتمع الدراسة.....	65
5.3	التوزيع التكراري لأفراد عينة البحث حسب الجنس.....	66
6.3	التوزيع التكراري لأفراد عينة البحث حسب الفئة العمرية.....	66
7.3	التوزيع التكراري لأفراد عينة البحث حسب المؤهل العلمي.....	66
8.3	التوزيع التكراري لأفراد عينة البحث حسب المحافظة.....	67
9.3	التوزيع التكراري لأفراد عينة البحث حسب مكان السكن.....	67
10.3	التوزيع التكراري لأفراد عينة البحث حسب قطاع العمل.....	68
1.4	تقسيم مقياس ليكرت الى المتوسطات الحسابية لاجابات المبحوثين.....	69
2.4	توجهات أفراد عينة البحث حول المحور الأول.....	70
3.4	توجهات أفراد عينة البحث حول المحور الثاني.....	72
4.4	توجهات أفراد عينة البحث حول المحور الثالث.....	74
5.4	توجهات أفراد عينة البحث حول المحور الرابع.....	76
6.4	توجهات أفراد عينة البحث حول المحور الخامس.....	77
7.4	الفقرات التي حصلت على أعلى نسبة موافقة في كافة المحاور.....	79
8.4	الفقرات التي حصلت على أقل نسبة موافقة في كافة المحاور.....	80
9.4	المتوسطات الحسابية لجميع محاور الدراسة.....	80
10.4	التوزيع التكراري لأفراد عينة البحث حول السؤال الأول.....	82
11.4	التوزيع التكراري لأفراد عينة البحث حول السؤال الثاني.....	82

86	تأثير متغيرات الدراسة المستقلة على محاور فقرات الاستبانة.....	12.4
89	إختبار L.S.D حسب الفئة العمرية.....	13.4
92	إختبار L.S.D حسب المحافظة.....	14.4
93	إختبار L.S.D حسب مكان السكن.....	15.4
95	إختبار L.S.D حسب قطاع العمل.....	16.4

فهرس المحتويات

الصفحة	العنوان	الرقم
أ	.....الإقرار	
ب	.....شكر وعرهان	
ج	.....التعريفات والمصطلحات	
د	.....الملخص	
و	.....الملخص بالانجليزية	
1	.....الفصل الأول: خلفية الدراسة	
1	.....المقدمة	1.1
3	.....مشكلة الدراسة	2.1
3	.....أهداف ومبررات الدراسة	3.1
4	.....أهمية الدراسة	4.1
4	.....أسئلة الدراسة	5.1
5	.....فرضيات الدراسة	6.1
6	.....هيكلية الدراسة	7.1
7	.....الفصل الثاني: الإطار النظري والدراسات السابقة	
7	.....خلفية تاريخية عامة	1.2
8	.....مفهوم الحكم المحلي	1.1.2
11	.....الدولة وعلاقتها بنظم الحكم المحلي	2.1.2
16	.....تاريخ الحكم المحلي الفلسطيني	3.1.2
16	.....الإدارة المحلية الفلسطينية في العهد العثماني	1.3.1.2
16	.....الأدارية المحلية الفلسطينية في فترة الانتداب البريطاني	2.3.1.2

18	الإدارة المحلية الفلسطينية في الحقبة الاردنية.....	3.3.1.2
21	الإدارة المحلية الفلسطينية في حقبة الإحتلال.....	4.3.1.2
24	الحكم المحلي الفلسطيني في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية.....	5.3.1.2
27	دمج الهيئات المحلية الفلسطينية.....	2.2
27	مفهوم الدمج.....	1.2.2
27	الدمج في الخدمات " مجالس الخدمات المشتركة.....	1.1.2.2
30	دمج الهيئات المحلية وضمها.....	2.1.2.2
43	التجربة الأردنية في دمج الهيئات المحلية.....	3.2
47	الدراسات السابقة.....	4.2
47	أبو العجين، ط. (2007).....	1.4.2
48	جرادات، صالح. (2005).....	.2.4.2
49	دمج، عمر. (2006).....	.3.4.2
51	عبد ربه، حسن. (2009).....	.4.4.2
52	غوينم، ش. (2008).....	.5.4.2
53	عوض، ع. (2008).....	.6.4.2
53	أبو الرب، ع. (2006).....	.7.4.2
54	إبراهيم، ح. (2006).....	.8.4.2
55	كسبري، رنا. (2005).....	.9.4.2
56	ردايدة، ش. (2006).....	.10.4.2
56	عامر، م. (2012).....	.11.4.2
57	مكي، ع. (1997).....	.12.4.2
59	المعاينة، م. (2005).....	.13.4.2
59	ملخص الدراسات السابقة.....	1.4.2

61 الفصل الثالث: طريقة الدراسة وإجراءاتها

62	منهج الدراسة.....	1.3
62	أداة الدراسة.....	2.3
63	قياس صدق أداة الدراسة " الإستبانة.....	3.3
63	قياس ثبات أداة الدراسة.....	4.3

64	.....حدود الدراسة.	5.3
64	.....مجتمع الدراسة.	6.3
65	.....عينة الدراسة.	7.3
65	.....العوامل الديمغرافية لأفراد مجتمع الدراسة.	8.3
68	.....المعالجة الإحصائية.	9.3

69 الفصل الرابع: عرض نتائج الدراسة ومناقشتها

70	.....الإجابة على أسئلة الدراسة ومناقشتها.	1.4
70	.....المحور الأول: تحسين الخدمات.	1.1.4
72	.....المحور الثاني: الإقتصاد والتنمية والإستثمار.	2.1.4
74	.....المحور الثالث: المشاركة المجتمعية.	3.1.4
75	.....المحور الرابع: الإجراءات.	4.1.4
77	.....المحور الخامس: المشكلات والعوائق.	5.1.4
79	.....ملخص عام للنتائج.	6.1.4
82	.....القسم الثاني: الأسئلة المفتوحة.	7.1.4
82	.....السؤال الأول.	1.7.1.4
82	.....السؤال الثاني.	2.7.1.4
83	.....السؤال الثالث.	3.7.1.4
84	.....السؤال الرابع.	4.7.1.4
85	.....القسم الثالث: فرضيات الدراسة.	2.4
85	.....مناقشة النتائج المتعلقة بالفرضية الأولى.	1.2.4
87	.....مناقشة النتائج المتعلقة بالفرضية الثانية.	2.2.4
90	.....مناقشة النتائج المتعلقة بالفرضية الثالثة.	3.2.4
91	.....مناقشة النتائج المتعلقة بالفرضية الرابعة.	4.2.4
92	.....مناقشة النتائج المتعلقة بالفرضية الخامسة.	5.2.4
94	.....مناقشة النتائج المتعلقة بالفرضية السادسة.	6.2.4
97	.....تلخيص نتائج الدراسة.	3.4
99	.....مقارنة نتائج الدراسة بالدراسات السابقة.	4.4

100	.....الفصل الخامس: الإستنتاجات والتوصيات " المقترحات	
100	.....الإستنتاجات	1.5
102	.....التوصيات " المقترحات "	2.5
104	..... قائمة المراجع. والمصادر	
169	..... فهرس الملاحق	
170	..... فهرس الاشكال	
171	..... فهرس الجداول	
173	..... فهرس المحتويات	