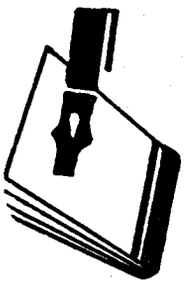
العنوان:	الإدارة العامة في إسرائيل: الإدارة المحلية
المصدر:	مجلة المال والتجارة
الناشر:	نادي التجارة
المؤلف الرئيسي:	مبارك، محمد
المجلد/العدد:	مج 4, ع 42,43
محكمة:	لا
التاريخ الميلادي:	1972
الشهر:	نوفمبر
الصفحات:	25 - 27
رقم MD:	90528
نوع المحتوى:	بحوث ومقالات
قواعد المعلومات:	EcoLink
مواضيع:	فلسطين، اسرائيل ، الادارة العامة ، التنظيم الاداري، الإدارة المحلية ، البلديات ، الجمعيات التعاونية ، الاراضي الزراعية ، التنمية الزراعية ، المدن و القرى، الطبقات الاجتماعية
رابط:	http://search.mandumah.com/Record/90528

© 2021 دار المنظومة. جميع الحقوق محفوظة.
هذه المادة متاحة بناء على الإتفاق الموقع مع أصحاب حقوق النشر، علما أن جميع حقوق النشر محفوظة. يمكنك تحميل أو طباعة هذه المادة للاستخدام الشخصي فقط، ويمنع النسخ أو التحويل أو النشر عبر أي وسيلة (مثل مواقع الانترنت أو البريد الالكتروني) دون تصريح خطي من أصحاب حقوق النشر أو دار المنظومة.

الإدارة العامة في إسرائيل

(الإدارة المحلية)



بقلم محمد مبارك

تعرضنا في مقالنا السابق العدد ٣٨ – يونيه ١٩٧٢ في مجال الحديث عن الجهاز الاداري لاسرائيل للادارة المركزية فيها فذكرنا ان اسرائيل ليس لهـا دستور دائم حتى الان وأوضحنا ان اختصاصات رئيس الجمهورية تعتبر شرفية بحته كما اوردنا اختصاصات رئيس الوزراء والوزراء النواب وبينا ان الوزارات الاسرائيلة هي صاحبة الحق في اقتراح القوانين على الكنيست كما اوضحنا الاهمية الخاصة لبعض الوزارات وهي الدفاع ، والخارجية ، والعمل وفيما يلي نعرض للموضوع الثاني وهو « اللامركزية الجغرافية » ، الادارة المحلية في اسرائيل .

تمهيد : التقسيم الاداري لفلسطين

قبل قيام اسرائيل كانت فلسطين تقسم اداريا الى ستة مناطق يعرف كل منها باسم « لواء » او مقاطعة وهي :

١ – لواء القدس ٢ – لواء يافا « اللد » ٣ – لواء حيفا

٤ – لواء نابلس ٥ – لواء الجليل ٦ – لواء غزة

وينقسم اللواء الى اقسام اخرى يعرف كل منها باسم «قضاء » وكان يوجد ستة عشر قضاء ، وكان رئيس اللواء يدعى « حاكم لواء » ورئيس القضاء يدعى « قائم مقام » . وكان القضاء الواحد يشتمل على عدة قرى ينوب في كل منها عن القائم مقام احد اهاليهـا ويدعى « المختار » ، فالقرية هي اصغر وحدة ادارية .

ويلاحظ ان هذه المسميات كانت من بقايا الاصطلاحات الادارية التي كانت تستعمل في العهد العثماني .

التشريعات المنظمة للادارة المحلية:

لم يصدر تشريع اساسي لاقامة نظام الادارة المحلية في اسرائيل ، وما القوانين الصادرة من الكنيست بخصوص الادارة المحلية الا تعديلات لقوانين شرعت ايام الانتداب البريطاني وتعتبر اساس تنظيم الادارة المحلية في اسرائيل .

ويلاحظ انه في خلال الانتداب اسست الهيئات البلدية في المدن الكبيرة والمتوسطة الحجم واسست المجالس المحليه في المدن الصغيرة اما المجالس القروية فقد اسست في المستعمرات الزراعية اى في المناطق الريفية ، وقد سارت اسرائيل في نفس الخط الا انها اضافت نوعا رابعا من الحكم المحلي وهو المجالس الاقليمية

انواع السلطات المحلية في اسرائيل:

اولا : البلديات : كل مدينة يزيد سكانها عن ٣٠٫٠٠٠ نسمة يطلق عليها بلدية .

ثانيا : المجالس المحلية : تنشأ المجالس المحلية في المدن الكبيرة والصغيرة وهناك نوعين منها :

١ – مجلس محلي درجة أ وذلك في المدن الكبيرة .

٢ – مجلس محلي درجة ب وذلك في المدن الصغيرة .

وتتمتع المجالس المحلية من الدرجة أ بسلطات اكبر وبالتالي فان تدخل وزير الداخلية في اعمالها اقل منه في حالة المجالس المحلية من الدرجة ب

ثالثا : المجالس الاقليمية :

ونشأت من تجمع القرى اليهودية اثناء الانتداب للتعاون المشترك ، وتضم قرى تعاونية « موشاف » تقع في منطقة معينة وان كانت تلك القرى تمثل انظمة اجتماعية واقتصادية مختلفة .

ويعترف بالمجالس الاقليمية كسلطات محلية تتولى مسئولية البلديات والتي تشمل : الرعاية الصحية – النظافة العامة – اعمال المياه والطرق والخدمات الاجتماعية بالاضافة الى اهتمامها بمسائل اخرى والقضايا الثقافية .

ولكل قرية من تلك القرى الواقعة في نطاق المجلس لجنة تسمى اللجنة النيابية حيث تقوم بدورها باختيار ممثل القرية في المجلس الاقليمي ولجنة القرية .

رابعا : التعاونيات والمزارع الجماعية :

هناك نوعين من المستعمرات الزراعية :

١) الموشاف او قديم (القرى التعاونيه)

٢) الكيبوتز (المزارع الجماعية)

وفي عام ١٩٦٤ بلغ عدد التعاونيات والمزارع الجماعية ٦٤٠ موزعة كالاتي:

٣٦٧ من الموشافيم (المستعمرات الزراعية التعاونية لصغار الملاك)

٤٣ تعاونيات اخرى .

٢٣٠ من الكيبوتز .

٦٤٠

كما بلغ عدد سكان هذه التعاونيات ٢١٦٫٧٠٠ نسمة ، اى ما يوازي ٨٠٫٤٪ من سكان القرى الاسرائيلية منظمون على اسس تعاونية او اجماعية كما ان عدد القرى التعاونية في اسرائيل يساوى ٩٨٪ من عدد القرى الاسرائيلية

خامسا : السلطات المحلية في المناطق التي تقطنها الاقليات العربية والدرزية :

جاء في تقرير هيئة الامم المتحدة عام ١٩٦٣ ان اسرائيل قد خولت للسلطات المحلية فى مناطق الاقليات العربية والدرزية السلطات الكافيـة لاداء الخدمات اللازمة فى سـبيل تطوير وتنمية هذه المناطق ٠

وقد انشىء فى عام ١٩٤٨ قسما خاصـا بوزارة الداخلية لتوجيه السلطات المحلية فى مناطق الاقليات فضلا عن وجود قسم خاص ايضا بمكتب المراقب المالى العـام للدلة للرقابة على السلطات المحلية فى تلك المناطق ٠

سادسا : المستعمرات والتجمعات السكنية التى لم تصـل الى مرتبة السلطة المحلية :

مازال هناك عدد قليل من القرى يبلغ حوالى ١٠٠ قرية يقع معظمها فى احضان الجبال ، لم تصل بعد الى المرتبه التى تكون فيها سلطة محلية ولعل اهم الاسباب الرئيسية لذلك ما يلى :

١ – صغر حجمها ٠

٢ – نقص الحافز لتنظيم وادارة مجلس محلى ٠

٣ – الاعباء الضريبية التى يتطلبها انشاء مجلس محلى

٤ – وجود بعض القبائل البدوية من الرعاه الرحل والمنتشرة غالبا فى صحراء النقب ٠

وقد تم انشاء لجنة خاصة لدراسة كيفية تطبيق نظام الادارة المحلية على مثل هذه التجمعات البشرية : – عن طريق انشاء مجالس محلية لها – او ادخالها ضمن نطاق مجالس محلية قائمة فعلا ٠

ويوضح الجدول التالى عدد السلطات المحلية خلال فترة ١٢ عام من قيام اسرائيل ٠

نوع السلطة المحلية

١٩٤٨	١٩٥٨	١٩٦٠
عدد	عدد	عدد
بلدية		
مجلس محلى		
مجلس قروى		
مجلس اقليمى		
٨	٢١	٢٤
٢٠	٩٥	١٠٤
٢	١	–
٤	٥٠	٥٠
٣٤	١٦٧	١٧٨

أى انه خـلال ١٢ عـام زادت السلطات المحليه من ٣٤ الى ١٧٨ كما انه يلاحظ تضاعف عدد المدن الى ثلاثة امثال ، كما زادت عدد المجالس المحلية الى اكثر من خمسة امثالها ، ونمت المجالس الاقليمية الى اكثر من ١٢ مثل بينما انقرضت المجالس القروية ومن هذا يتبين انه منذ قيام اسرائيل وحتى عام ١٩٦٠ تم انشاء ١٤٤ سـلطة محلية جديدة ٠

انشاء السلطات المحلية :

تنشأ السلطات المحلية فى اسرائيل بواسطة وزارة الداخلية ، ولا تصدر الوزارة قرارهـا بالمجلس الادارى للسلطة المحلية الا بعد الانتخابات المحليه وفى كثير من الاحيان تضـم محلية قائمة فعلا لتدريب رؤساءها الوزارة مستعمرة نامية الى سلطة على احتلال المناصب الادارية المحلية ٠

الانتخابات المحلية :

تقام الانتخابات المحلية الانتخاب اعضاء المجالس الادارية للسـلطات المحلية لفترة اربع سنوات ، وهى انتخابات عامة ومباشرة وتقام فى نفس يوم الانتخاب القومى العام لاعضاء الكنيست ويدلى الناخبين بأصواتهم لقوائم الاحزاب وليس لمرشحين فرادى

جـ – سلطة المجالس الادارية للسلطات المحليه :

* منـح الانتـداب البريطـانى السلطات المحلية صلاحيات بسيطة للحكم الذاتى ، فقد احتفظ المندوب السامى لنفسه بسلطة الغـاء القوانين المحليه واستبعاد الموظفين المحليـين وذلك حينما أعطاها سلطه اصـدار القوانين وتعيين الموظفين بها ٠

* ولم تمنح اسرائيل لسلطات المحليـه الصلاحيات الكافيـه لتنفيذ الحكم الذاتى فقد أعطت وزير الداخليه الكثير من السلطه فلم ينشىء الادارات المحليه ويقرر حدودها الجغرافيـة فيراقب قوانينها المحليـه ولوائحها ونظمها فحسب بل يعين أول مجالسها التشريعية لحين اتمـام الانتخـابات ويراجع ويقر الميزانيات بما فى ذلك الموارد الماليه والكيفية المقترحه لصرفها وتحديد مصادر الدخل ويقر بالتعاون مع وزير الماليه اعتمـاد مساعدات واعتمـادات اضافيه للادارة المحليـة وكذلك يعتمد جميع العقود الخاصة بالسـلطات المحليه ويقرر أولويات المشاريع العامه للمجتمعات المحلية هذا وتمارس الادارات المحلية السلطة عن طريق وضع قوانين محليه يعتمـدها وزير الداخلية ٠

وظائف السلطات المحلية :

ازدادت الخـدمات المطلوبة من السلطات المحليه زيادة كبيرة وذلك بزدياد عدد السـكان ٠ فالبلديات اليهوديه مثلا أيام الانتداب كانت ترى أن من واجبها تقـديم مختلف أنواع الخدمات لسكانها اليهود كما تضاعفت مصـاريف الادارة المحليـة أكثر من ثلاثه أمثالهـا خـلال الفترة من عام ١٩٤٨ – ١٩٥٩ ٠

ويمكن تصنيف الوظائف الاساسية للسلطات المحليه فى أربع مجمـوعات من الانشطه :

١ – وظائف الادارة : وتشتمل على ادارة الضرائب والرخص والانشـطة الاداريه العامة الاخرى ٠

٢ – لخدمات المحليه : وهى تلك الخدمات التى تؤديها السلطات المحلية كاملة دون توجيه أوارشاد من الحكومة المركزيه ٠ مثل الخـدمات الصـحية وأنشطة التخطيط والتشييد وانشاء وصيانه المبانى العامه والمنتزهات وفى حاله المنـاطق الريفيه تقوم بتقـديم الخدمات الزراعيه ٠

٣ – الخدمات الفنيـة : وهى تلك الخدمات التى تمول بجزء من أموال الدولة الحكومة المركزية وتدار بواسطة السلطات المحلية تحت توجيه الحكومة المركزية مثل التعليم والصحة والشئون الدينية والرفاهية الاجتماعية ٠

٤ – المشروعات المحلية : وهى تلك التى تقيمها السلطات المحلية وتشتمل على مشروعات المرافق المحلية العـامة مثل مشروعات مياه الشرب والاسواق والاسكان البلدى ٠

هذا ويقسم الانفـاق فى ميزانيات السلطات المحلية على الانشطة السابقة طبقا للنسب التالية :

– الادارة	١٠ ٪
– الخدمات المحلية	٣٠ ٪
– الخدمات الفنية	٤٢ ٪
– المشروعات المحلية	١١ ٪
– متنوعات	٧ ٪
	١٠٠ ٪

وعلاوة على ما تقوم به السلطات المحلية من خدمات لمنطقها ، فانها مسئوله أيضا عما يلى : —

١ — استيعاب المهاجرين الجدد والمساهمه فى استيطانهم ٠

٢ — بعض الخدمات الوطنية مثل التعليم والمستشفيات ٠ الصحة العامة ودور الحضانة والخدمات الاجتماعية والدينية برغم ارتفاع تكاليف هذه الخدمات ٠

٣ — تأمين مواردها الماليه وكفاءة استثمارها بتوزيعها على أبواب الانفاق المختلفة ٠

تمويل السلطات المحلية

يتم تمويل السلطات المحلية فى اسرائيل من خمسة مصادر :

١ — الضرائب المفروضة من الدولة وتحصل محليا ٠ أو ذات الصبغة المحلية تماما ٠ وبالنسبة للاخيرة الضرائب مفروضة محليا ، فانه يجب الحصول على موافقه وزير الداخلية لجمعها ٠

٢ — ايرادات الخدمات التى تقدمها السلطات المحليه : مثل الخدمات البيطرية والخدمات الصحيه ٠

٣ — ايرادات الخدمات التى تقدمها السلطات المركزية : مثل رسوم المدارس الثانوية والمدارس الثانويه ودور الحضانه وكذلك حصيلة بيع الادوات والمطبوعات المدرسية ومشروعات تغذية الاطفال وتكاليف العلاج فى المستشفيات التى تديرها السلطات المحليه يضاف الى هذه الموارد ما تتلقاه السلطات المحليه من اعانة مركزية لمشروعات الرعاية الاجتماعية للمحتاجين وكذلك لرعايه الطفوله ٠

٤ — ايرادات المرافق العامة : تشتمل على تكاليف المياه والانارة ورسوم خدمات نقل الركاب ورسوم تأجير الاسواق ٠

٥ — المنح والاعانات الحكومية المركزية والهيئات الاخرى ٠ وتشتمل على دفع مرتبات المدرسين على مختلف المستويات حتى دور الحضانة والمساهمه المالية فى تكاليف صيانة المدارس الثانوية والمشروعات التعليمية ودعم الخدمات الاجتماعيه والمحلية ٠

الميزانيات المحلية :

تعد السلطات المحليه عموما ميزانيات عاديه ، وميزانيات تنمية :

أولا — الميزانية العاديه : وتختص بالخدمات المحليه والمشاريع المحلية وخدمات الدوله الادارية ٠

ثانيا — ميزانية التنميه : وتختص بمشاريع الخدمات العامه لتخفيض البطالة وانشاء مشاريع المياه والانشاءات الاخرى ٠

وتمول نسبة ربع المصروفات المحلية فى كلتا الميزانيتين من هبات وقروض الحكومه المركزيه ويخصص أكبر جزء من المصاريف للخدمات المموله جزئيا من هبات الحكومه المركزية مثل التعليم والرفاهيه الاجتماعيه والصحه والشئون الدينية والادارة العامه ٠

الاشراف على السلطات المحلية :

يشرف على السلطات المحلية وزير الداخليه من قبل الحكومة المركزية للدوله والمراقب المالى للدولة من قبل الكنيست ٠

١ — اشراف وزير الداخلية — يشمل الارشاد والمساعدة واعتماد الميزانيه والاعمال المحاسبية والضريبيه واقامه المشاريع وانشاء المرافق العامة بالاسكان وتحديد الخدمات والاقتراض والتصديق على القوانين البلدية واللوائح التى تصدرها السلطات المحليه ٠

٢ — اشراف المراقب المالى للدولة وينطوى على التفتيش من الناحيتين القانونيه والاقتصادية ٠ وعلى كفاءة تقييم أداء السلطات المحليه بما فى ذلك تقديم التوصيات اللازمة فى هذا الصدد حيث تخضع السلطات المحلية للرقابة الماليه والاداريه المباشرة للمراقب وتتميز رقابته بأنها من النوع اللاحق ٠

اتحاد البلديات الاسرائيلى :

يبلغ عدد سكان السلطات المحلية المنضمه الى الاتحاد حوالى ٨٠ ٪ من مجموع سكان اسرائيل وعلى الرغم من أن العضويه فى هذا الاتحاد اختيارية الا أنه فى عام ١٩٥٨ كان يضم جميع المجالس المحليه البلدية فى الدولة الى عضويته ٠

ويتم تمويل الاتحاد عن طريق الاعضاء حيث يساهمون بـ ٢ ٪ من ميزانيتهم السنويه فى ميزانيته وأهم الخدمات التى يقدمها الاتحاد ، الاستشارات النظريه والعمليه فى الشئون القانونيه والمسائل الفنية المختلفه كما يقدم المساعدة فى مجال صياغة مشروعات القوانين البلديه كما يقدم المعونات الماليه للسلطات المحلية عن طريق البنك الذى أنشأه لهذا الغرض ٠

اتحاد المجالس الاقليميه :

أنشىء عام ١٩٤٩ ويعتبر اتحادا استشاريا وغير رسمى يمثل مصالح المجالس الاقليمية أمام الحكومة والاجهزة العامه الاخرى — ويضم الى عضويته جميع المجالس الاقليمية حيث يؤثر الى حد ما فى أنشطتها وتطورها

التقسيم الادارى الاسرائيلى :

تقسم اسرائيل اداريا الى ستة مناطق اداريه هى :

١ — منطقه القدس

٢ — منطقه حيفا

٣ — منطقة تل ابيب

٤ — المنطقه الشماليه

٥ — المنطقه الجنوبية

٦ — المنطقة الوسطى

ويمكن أن توجد بكل منطقه ٠٠ السلطت المحليه التالية :

— بلدية — مجلس محلى — مجلس اقليمى — قرية تعانيه موشاف — قرية جماعيه كيبوتز — سلطه مناطق الاقليات — تجمعات لم تصل الى مرتبة السلطه المحلية ٠

الحكم الاسرائيلى للمناطق العربية :

* قامت السلطات العسكرية الاسرائيليه بتعيين ضباط من الجيش لادارة الاعمال فى المناطق التى يقطنها العرب فى اسرائيل ويديرون تلك المناطق ادارة عسكرية هذا وقد وضعت حكومه اسرائيل قانونا خاصا فى مارس سنة ١٩٥٠ تحت اسم (نظام الطوارىء — مناطق الحكم العسكرى) وأنشأت بموجب هذا القانون ستة مناطق عسكريه فى البلاد هى :

١ — منطقه عكا وهى تضم قرى الجليل الغربى

٢ – منطقه الناصرة وهى تضم سكان الناصرة وحيفا ٠

٣ – المثلث الشمالى وتضم أم اللحم وما جورها ٠

٥ – منطقه المثلث الصغير وتضم الطيبه وكفر قاسم وجلجوليا وغيرها٠

٦ – منطقة بئر السبع وتضم وتشمل الاشراف على بدو النقب ٠

* وينص قانون الحكم العسكرى على اعتبار كل قريه أو مدينه أو حى يقيم فيه العرب منطقة مغلقه لايجوز الدخول اليها أو الخروج منها الا بتصريح من الحاكم العسكرى ٠

* وللحاكم العسكرى ادارة خاصة تابعه لرئاسة الاركان العامة فى وزارة الدفاع وليس لوزير الداخليه أو البوليس وكل حاكم عسكرى له ادارة خاصه وقوة رمزيه ٠

* ويعتمد الحاكم العسكرى فى تنفيذ تعليماته على مختارى القرى وهو يعتبر كل (مختار) مسئولا أمامه وموظفا عنده ٠

* وقد الغى الحاكم العسكرى على العرب الغاء شكليا فى اواخر عام ١٩٦٦ اذ انتقلت الخطوات التى كانت السلطات العسكريه تتخذها تجاه العرب الى سلطات الامن ٠

وبانتقال هذه السلطات ازدادت الامور سوءا وتعقيدا ٠

* وفى خلال السنوات الاولى من قيام اسرائيل عارضت وزارة الداخلية اجراء انتخابات للبلديات أو للمجالس المحلية العربيه استنادا الى أسباب تتصل بأمن اسرائيل وسلامتها ، كما قيل وقد اقتصر نشاط وزارة الداخلية فى هذا المجال على تشكيل ١١ سلطة محلية فى سنه ١٩٥٠ حتى سنة ١٩٥٣ وتسعة مجالس محليه من سنة ١٩٥٣ حتى سنه ١٩٥٩ سنه ١٩٥١ حتى سنه ١٩٦٩

* وعشرة مجالس محليه أخرى من

* وعموما يمكن القول أن العرب محرومون من الادارة المحليه فى اسرائيل ففى عام ١٩٦٣ كان ما يقرب من ستين فى المائة من الاماكن المأهولة بالسكان العرب فى اسرائيل حيث يقيم ٣٨ ٪ منهم ٠ لم يكن ثمه وجود لأى تمثيل بلدى وحتى فى تلك الاماكن التى يوجد بها مجالس بلدية ٠ فان الممثلين العرب مضطرون فى الواقع العملى للامتثال الى تعليمات الحكام ٠

للبحث بقيه حيث سنتعرض فى مقال مقبل – ان شاء الله – للحديث عن اللامركزية الوظيفية (المؤسسات العامه) ودور كل من التخطيط والرقابة والادارة الماليه وادارة الافراد فى اسرائيل ٠

محمد مبارك