AMAN
Transparency Palestine

تقرير حول:

النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل مجلس التنظيم الأعلى

سلسلة تقارير رقم 329



2026

AMAN
Transparency Palestine

تقرير حول:

النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل مجلس التنظيم الأعلى

2026

يتقدم الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) بالشكر الجزيل من الباحثة إخلاص طمليه لإعدادها التقرير، ومن الدكتور عزمي الشعيبي وفريق العمل في ائتلاف أمان؛ لإشرافهم ومراجعتهم وتحريرهم هذا التقرير.

جميع الحقوق محفوظة للائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

في حال الاقتباس يرجى الإشارة إلى المطبوعة كالتالي: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة-أمان. النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل مجلس التنظيم الأعلى. 2026. رام الله- فلسطين

إنّ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، قد بذل جهوداً في التحقق من المعلومات الواردة في هذا التقرير، ولا يتحمل أيّة مسؤولية تترتب على استخدام المعلومات لأغراض خارج سياق أهداف التقرير بعد نشره.

تم إعداد هذه الدراسة بتمويل من الاتحاد الأوروبي، والآراء الواردة فيها لا تعبّر بالضرورة عن رأي الاتحاد الأوروبي ولا يتحمّل مسؤوليتها.

هذا المشروع بدعم من

EUROPEAN UNION
الاتحاد الأوروبي

فهرس المحتويات

الملخص التنفيذي	4
1. الإطار العام	7
2. قائمة المفاهيم	9
3. مراجعة الإطار القانوني والمؤسسي الناظم لعمل مجلس التنظيم الأعلى	10
3.1 مراجعة الإطار القانوني الناظم لعمل مجلس التنظيم الأعلى	10
3.2 الإطار المؤسسي لمجلس التنظيم الأعلى	13
4.واقع النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل مجلس التنظيم الأعلى	17
4.1 واقع قيم النزاهة في عمل مجلس التنظيم الأعلى	17
4.2 واقع مبادئ الشفافية في عمل مجلس التنظيم الأعلى	22
4.3 نظم المساءلة والتدقيق على أعمال مجلس التنظيم الأعلى	24
5. مصفوفة ختامية	28
6. الاستنتاجات	30
7. التوصيات	33
8. قائمة المراجع	35

الملخص التنفيذي:

يهدف هذا التقرير إلى استقصاء واقع قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة في عمل مجلس التنظيم الأعلى بشكل خاص، واللجان التنظيمية بصورة أولية، من خلال فحص الإطار القانوني والمؤسسي والإجرائي الناظم لعمل مجلس التنظيم الأعلى، وتحديد مكامن الخلل ومخاطر الفساد المحتملة، وصولاً إلى صياغة توصيات لتعزيز منظومة النزاهة في أعمال المجلس.

يعد مجلس التنظيم الأعلى السلطة التنظيمية العليا المختصة بالتخطيط العمراني والحضري وتنظيم استخدامات الأراضي في فلسطين. ويأتي التقرير في سياق جهود ائتلاف أمان الرامية إلى ترسيخ مبادئ الحوكمة الرشيدة في مؤسسات الحكم المحلي.

اعتمدت الدراسة المنهج الوصفي التحليلي، من خلال مراجعة وتحليل الإطار القانوني والمؤسسي الناظم لعمل مجلس التنظيم الأعلى واللجان التنظيمية، والتأكد من توفر البيئة القانونية التي تنظم إجراءات العمل وسلوك العاملين من الناحية النظرية والممارسة الواقعية، بالاستناد إلى منهجية جمع المعلومات ذات العلاقة من مصادرها المختلفة، إضافة إلى الاستناد إلى مقابلات نوعية مع جهات رسمية ومهنية ذات علاقة.

ويتضح من قراءة الإطار القانوني، بالرغم من شموليته في تحديد الاختصاصات وتوزيع الصلاحيات، أنّه ما زال يحمل ثغرات بنيوية تمسّ جوهر الحوكمة الرشيدة. فالقوانين السارية، وعلى رأسها قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم (79) لسنة 1966 وتعديلاته والأنظمة المبنية عليه، تشغل بإجراءات التخطيط والتنظيم، دون أن تُؤسّس بشكل كافٍ لمنظومة حوكمة قيمية تضبط سلوك الفاعلين داخلها.

يقوم الإطار المؤسسي لعمل مجلس التنظيم الأعلى على توزيع الأدوار بين المستويات المحلية والإقليمية والمركزية، بما يعكس تطبيق مبدأ الفصل بين متخذ القرار ومنفذه. كما تكرّس الطابع التشاركي بين القطاعات ذات الصلة في إدارة عملية التخطيط العمراني.

ويظهر تقييم بيئة النزاهة أنّه رغم خضوع أعضاء المجلس للأطر القانونية العامة المتعلقة بتضارب المصالح، إلا أنه لا يتوفر إطار إجرائي مكتوب ومتخصص لمجلس التنظيم الأعلى ينظم بصورة موحدة الإفصاح عن المصالح والتنحي وتوثيق حالات التعارض، كما لا توجد مدونة سلوك متخصصة تراعي طبيعة عمل المجلس وقراراته.

وأظهر التقرير أنّ حجم الملفات المعروضة على المجلس، في مقابل انعقاده دورياً بواقع جلسة شهرية في المعتاد، يرتبط بتراكم بعض المعاملات وامتداد مدد إنجازها، رغم مرور الملفات قبل عرضها على المجلس بمراحل فنية وقانونية متعددة. ومن هنا تبرز الحاجة إلى دراسة زيادة دورية انعقاد المجلس بما يتناسب مع حجم العمل، من دون الإخلال بمراحل الدراسة الفنية والقانونية السابقة لاتخاذ القرار.

وفي المقابل، سجل التقرير عدداً من عناصر القوة في منظومة عمل المجلس، من أبرزها تعدد الجهات الممثلة في عضويته، ومرور الملفات بمراحل فنية وإدارية متعددة قبل اتخاذ القرار، ووجود فصل مؤسسي بين الجهة التي تبدأ منها المعاملة والمجلس صاحب القرار النهائي، إلى جانب وجود نظم إلكترونية للتوثيق والتعامل مع الملفات.

كما أظهر التقرير حاجة إلى تعزيز التكامل وتبادل البيانات بين الجهات الأعضاء في المجلس، ولا سيما بين بيانات الأراضي والتسوية وخرائط التنظيم، لما قد يترتب على عدم اتساقها من آثار في حقوق المواطنين وقيمة الأراضي وإمكانات البناء والترخيص.

وفي جانب المتابعة والرقابة، بيّن التقرير أنّ أعمال التفتيش والرقابة الميدانية تقع ضمن اختصاص الجهات التنظيمية المختصة، إلّا أنّ القانون يقرر لوزير الحكم المحلي، الذي يرأس مجلس التنظيم الأعلى، دوراً في مراقبة اللجان التنظيمية وتوجيهها. وفي هذا السياق، تظهر الحاجة إلى تطوير نظام مؤسسي منتظم لقياس كفاءة أداء هذه الجهات ومتابعة مدى الالتزام بالمخططات والسياسات التنظيمية المعتمدة، بما يعزز الكشف المبكر عن الاختلالات قبل تراكم آثارها.

واستخدم التقرير عدداً من الحالات التطبيقية لإظهار أثر بعض فجوات الحوكمة في الممارسة، بما في ذلك الحاجة إلى تعزيز نظم الرقابة والمتابعة من المجلس، وتوثيق فحص تضارب المصالح، وتعزيز تكامل البيانات، وتحسين آليات المتابعة والمساءلة.

ومن أبرز نتائج التقرير:

1. **غياب التأطير الصريح لقيم النزاهة والشفافية والمساءلة:** لا يتضمن الإطار القانوني نصوصاً صريحة أو أدوات تنفيذية تُؤطر مبادئ النزاهة والشفافية والمساءلة كمبادئ حاكمة مستقلة، الأمر الذي يحدّ من إمكانية قياس الالتزام بها مؤسسياً ومساءلة الفاعلين في منظومة التنظيم والبناء على أساسها.

2. **عدم وجود ممثل لاتحاد الهيئات المحلية داخل تشكيل المجلس:** لا يوجد ممثل للهيئات المحلية في المجلس، ما يعني أنّ توصيتها لا تؤخذ بالوزن الكافي في القرار النهائي، وذلك بالرغم من قيام مجلس التنظيم الأعلى برفع مقترح لمجلس الوزراء الفلسطيني لإضافة اتحاد الهيئات المحلية.

3. **قصور منظومة منع تضارب المصالح:** لا تتوفر سياسات مكتوبة أو مدونة سلوك متخصصة لأعضاء مجلس التنظيم الأعلى وأعضاء اللجان التنظيمية وموظفي التنظيم في المستويات المختلفة، تنظم تضارب المصالح، وتمنع ازدواجية المهنة، وتضمن الإفصاح عن المصالح الخاصة، فضلاً عن منع تسريب معلومات حساسة، إلى جانب غياب إطار مخصص لأعضاء المجلس فيما يخص تلقي الهدايا والمنافع، ويُستعاض عن ذلك بإجراءات توفر الفصل بين مقدم الطلب ومتخذ القرار.

4. **تداخل بعض الأدوار الفنية والإدارية داخل منظومة إعداد الملفات:** أظهر التقرير حاجة إلى مزيد من الوضوح في الفصل بين الدور الإداري والتنسيقي لأمانة سر مجلس التنظيم الأعلى والدور الفني للإدارة العامة للتخطيط العمراني، ولا سيما في إعداد ومراجعة الرأي الفني السابق لعرض الملف على المجلس، بما يعزز وضوح المسؤوليات والفصل بين المهام.

5. **التفاوت بين الهيئات المحلية في المدد الزمنية والاستثناءات واشتراطات التنظيم:** تختلف المدة الزمنية اللازمة لإنجاز المخطط من لجنة محلية إلى أخرى. وقد انعكس ذلك في تفاوت كبير في فترات اعتماد المخططات الهيكلية، وتباين واضح في أنماط التخطيط الحضري بين هيئات محلية متقاربة، كما تبين وجود اشتراطات تنظيمية مختلفة بين الهيئات.

6. **يُظهر مجلس التنظيم الأعلى التزاماً بالإجراءات الرسمية في نشر قراراته**، من حيث تعميم القرارات خطياً وإلكترونياً على الجهات ذات العلاقة. ويعتمد المجلس في نشر قراراته على تسلسل إداري غير مباشر يبدأ باللجان الإقليمية، ثم الهيئات المحلية، وصولاً إلى المواطنين.

7. **محدودية بعض أدوات المساءلة:** تتوفر قنوات للشكاوى والاعتراض والطعن، إلى جانب الرقابة الداخلية، وتدقيق ديوان الرقابة المالية والإدارية بشكل موسمي، ويلاحظ عدم توفر آليات مستقلة للشكاوى الموجهة للمجلس، كما تركز التقارير الدورية على القرارات دون قياس الأثر أو إدراج مؤشرات أداء تتعلق بالنزاهة والشفافية.

أبرز التوصيات:

1. **تطوير الإطار التشريعي والمؤسسي:** تحديث التشريعات الناظمة لعمل مجلس التنظيم الأعلى، بما يتضمن نصوصاً صريحة وآليات تنفيذية لمعالجة قضايا النزاهة والشفافية والمساءلة المؤسسية، واستحداث وحدة متخصصة ضمن سكرتاريا المجلس تُعنى بالوقاية من مخاطر الفساد، من خلال تطوير آليات الرصد المبكر، وبما ينسجم مع مبادئ الحوكمة الرشيدة ومتطلبات التخطيط العمراني المعاصر.

2. **تعزيز وتوسيع الدور المؤسسي للهيئات المحلية:** دراسة آليات تمثيل الهيئات المحلية داخل مجلس التنظيم الأعلى بصفة كافية، بما يضمن الأخذ بتوصية المجلس بهذا الشأن.

3. **إرساء منظومة متكاملة لمنع تضارب المصالح:** إعداد واعتماد سياسة مكتوبة خاصة لأعضاء مجلس التنظيم الأعلى لمنع تضارب المصالح، إلى جانب مدونة سلوك متخصصة تنظم الإفصاح والتنحي والحفاظ على سرية المعلومات، وتلقي الهدايا والمنافع.

4. **توضيح الفصل بين مهام أمانة سر مجلس التنظيم الأعلى والإدارة العامة للتخطيط والتنظيم العمراني:** من خلال تحديد الأدوار والمسؤوليات وإجراءات إعداد الرأي الفني بصورة مكتوبة، بما يعزز الفصل بين المهام ووضوح المساءلة.

5. **تقليل التفاوت وتوحيد الإجراءات:** توحيد المدد الزمنية الاسترشادية والمعايير الإجرائية لدراسة المخططات والمعاملات، وتوحيد الاشتراطات التنظيمية بين الهيئات المحلية بما ينسجم مع صلاحيات مجلس التنظيم الأعلى ومصادقته، إلا فيما يؤثر في خصوصية المنطقة.

6. **تطوير منظومة المساءلة:** زيادة دور ديوان الرقابة المالية والإدارية لمتابعة أعمال مجلس التنظيم واللجان الإقليمية والمحلية، وتطوير وتفعيل آليات مستقلة لشكاوى المجلس ضمن مسار مختلف، وإدراج مؤشرات أداء تتعلق بالنزاهة والشفافية ضمن التقارير الدورية عن أعماله مع ضرورة نشرها، ودراسة استحداث آلية لإدارة مخاطر الفساد بصورة استباقية ومنهجية.

1. الإطار العام

1.1 المقدمة

يأتي هذا التقرير ضمن سلسلة التقارير التي يُعدّها الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة – أمان، الهادفة إلى تعزيز قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة في مؤسسات القطاع العام الفلسطيني. ويتناول التقرير الحالي واقع حوكمة عمل مجلس التنظيم الأعلى بشكل خاص، واللجان التنظيمية والعاملين في قطاع التنظيم بصورة أولية، ومدى الالتزام بمنظومة تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد في أعماله باعتباره أحد الأعمدة التنظيمية الرئيسية في منظومة الحكم المحلي والتخطيط العمراني في فلسطين.

ويضطلع المجلس بدور محوري في ضبط سياسات استعمالات الأراضي وتنظيم البناء، كما يسهم في تحديد الخيارات المكانية والتنموية ذات الأثر الاستراتيجي في المجتمع والاقتصاد والبيئة. وتكتسب قرارات المجلس حساسية خاصة في السياق الفلسطيني، حيث تتقاطع قضايا التخطيط مع إشكاليات الندرة، بعضها ناشئٌ عن سياسات الاحتلال للاستيلاء على أوسع مساحة من الأراضي، ناهيك عن تسارع النمو العمراني، وتفاوت مستويات التنمية بين المناطق. أُنشئ المجلس استناداً إلى قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية المؤقت رقم (79) لسنة 1966، الذي ما يزال ساري المفعول في الضفة الغربية، بعد تعديله بموجب عدة قرارات بقانون، وتفسيره بمستويات تشريعية مختلفة، ويعمل مجلس التنظيم الأعلى ضمن بنية مؤسسية مركّبة، تتداخل فيها اختصاصات وزارات وهيئات رسمية متعددة، الأمر الذي يجعل من التخطيط العمراني مساحة للتفاعل والتداخل بين اعتبارات فنية وقانونية واقتصادية وبيئية، واعتبارات حماية الآثار والتراث. وفي ظل هذا التداخل، تتعاظم الحاجة إلى بنى مؤسسية واضحة تضمن تنسيق القرارات التخطيطية واتساقها وفقاً للمصلحة العامة، وتحدّ من احتمالات تغليب الاعتبارات الخاصة على حساب العدالة المكانية والحقوق العامة.

وتنبع أهمية هذا التقرير من حساسية الدور الذي يؤديه المجلس في اعتماد المخططات الهيكلية والإقليمية والتفصيلية، وتنظيم استعمالات الأراضي، ومنح التراخيص العمرانية، وهي صلاحيات ذات علاقة مع القطاع الخاص ومصالحه وذات أثر مباشر في إدارة الموارد، ما يجعل قراراته ذات مستوى مخاطر عالٍ.[1] وسيتناول ائتلاف أمان في تقرير مستقل لاحقٍ واقع النزاهة والشفافية والمساءلة في أعمال اللجان المحلية والإقليميّة بصورة متخصصة، ما يتيح تحليلاً أكثر عمقاً للأدوار والإجراءات وآليات اتخاذ القرار والرقابة داخل هذه اللجان.

يهدف التقرير إلى استقصاء واقع النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل مجلس التنظيم الأعلى بشكل خاص، واللجان التنظيمية والعاملين في قطاع التنظيم بصورة أولية، من خلال فحص الإطار المؤسسي والإجرائي الناظم لعمله، وتحديد مكامن الخلل ومخاطر الفساد المحتملة، وصولاً إلى صياغة توصيات لتعزيز منظومة النزاهة في أعمال المجلس.

1 مقابلة مكتوبة مع السيدة رنا ملحيس، الإدارة العامة للتحقيق في هيئة مكافحة الفساد، بتاريخ 2026/02/24.

1.2 المنهجية

اعتمد التقرير المنهج الوصفي التحليلي لدراسة واقع النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل مجلس التنظيم الأعلى. وقد تمّ إعداد التقرير وفق مراحل متكاملة، كما يلي:

1. **جمع البيانات والمعلومات**

- مراجعة شاملة للتشريعات والأنظمة والتعليمات الناظمة لعمل مجلس التنظيم الأعلى، وعلى وجه الخصوص قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية المؤقت رقم (79) لسنة 1966 وتعديلاته، والأنظمة، والتعليمات وغيرها.
- الاطلاع على التقارير والدراسات السابقة ذات الصلة بموضوع النزاهة والشفافية والمساءلة في قطاع الحكم المحلي.

2. **التحليل القانوني والمؤسسي**

- تحليل الإطار القانوني الناظم لتشكيل مجلس التنظيم الأعلى، وصلاحياته، وآليات اتخاذ القرار داخله، والتعيينات، والأطر الناظمة لمنع تضارب المصالح.

3. **جمع البيانات النوعية من أصحاب العلاقة**

- جمع البيانات والمعطيات من مصادرها المختلفة ومراجعة التقارير الصادرة عن الجهات المحلية والدولية ذات العلاقة بما فيها تقارير ائتلاف أمان، وديوان الرقابة المالية والإدارية، وهيئة مكافحة الفساد.
- إجراء مقابلات شبه منظمة مع ممثلين عن الوزارات والهيئات ذات العلاقة المباشرة بعمل مجلس التنظيم الأعلى، من بينها وزارة الحكم المحلي، وديوان الرقابة المالية والإدارية، واتحاد الهيئات المحلية، وهيئة مكافحة الفساد، والخبراء والهيئات المحلية.

4. **تحليل المعطيات والبيانات ذات الصلة وتحديد الاستخلاصات.**

5. **عقد جلسة لنقاش مسودة التقرير** بحضور ذوي العلاقة من الأطراف الرسمية والأهلية، والقطاع الخاص، واتحاد الهيئات المحلية، لمناقشة المسودة وإدخال التعديلات المترتبة على الحوار، وإعداد التقرير بصيغته النهائية.

ويجب التأكيد أنّ التقرير لم يُعدّ لتقييم الأشخاص أو الحكم على نزاهة أيّ من أعضاء مجلس التنظيم الأعلى أو العاملين في اللجان التنظيمية، ولم يتضمن أيّ ادّعاء أو استنتاج يتعلق بأيّ فرد بعينه. فقد انصبّ نطاق التقرير حصراً على تقييم منظومة النزاهة والشفافية بوصفها منظومة قانونية ومؤسسية وإجرائية، وهو ما ينسجم مع طبيعة تقارير الحوكمة التي تركز على فحص القواعد والإجراءات وآليات اتخاذ القرار والرقابة المؤسسية، وليس على تقييم الأشخاص القائمين عليها.

2. قائمة المفاهيم والمصطلحات:

- **الهيئة المحلية:** وحدة الحكم المحلي في نطاق جغرافي وإداري معين، وقد تتكون من تجمع سكاني واحد أو عدة تجمعات[2].

- **مجلس التنظيم الأعلى:** الهيئة المركزية العليا المختصة بالتخطيط والتنظيم العمراني، والمنصوص على تشكيلها وصلاحياتها في قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم (79) لسنة 1966 وتعديلاته، ويختص بإقرار المخططات التنظيمية وتعديلها، والمصادقة النهائية على القرارات التنظيمية ذات الطابع الاستراتيجي، وحسم الخلافات بين الجهات التخطيطية المختلفة[3].

- **مخطط التنظيم الهيكلي:** مستند تنظيمي ووسيلة أساسية لتوجيه عمليات التنمية التي تجرى في التجمعات السكانية، ويشمل استعمالات الأرض الخاصة والعامة، كما يحدد مواقع وامتدادات المشروعات العامة ضمن مدة زمنية طويلة (16 عاماً)، ويرتكز على أساس دراسات شاملة لاستعمالات الأرض والنشاطات المختلفة، وعمليات التنمية الحالية، والتوجهات المستقبلية لنمو السكان والعمال والنشاط الاقتصادي[4].

- **مخطط التنظيم التفصيلي:** المشروع الواقع داخل حدود المخطط الهيكلي المصدّق للتجمع السكاني، وتتم المصادقة عليه من اللجنة الإقليمية، ولا يحدث تعديلات على استعمالاته، لكنّه يتضمن إضافات وتفصيلات عليه، وتُستكمل إجراءاته وفق ما هو منصوص عليه في القانون للمخططات التفصيلية[5].

- **تضارب المصالح:** الوضع الذي ينشأ فيه تعارض بين المصلحة العامة الواجبة والمصلحة الخاصة، بحيث يصبح الموقع الوظيفي أو المنصب العام موضعاً لتغليب، أو احتمال تغليب مصلحة خاصة على حساب المصلحة العامة. ويُقصد بالمصلحة الخاصة في هذا السياق قيام الموظف بعملٍ ما أو الامتناع عن القيام بعمل، بهدف تحقيق منفعة شخصية له، أو لأحد أفراد أسرته أو عائلته، أو لحزبه السياسيً، أو لأيّ جهة أخرى، وذلك بشكل غير مشروع[6].

2 وزارة الحكم المحلي. (2013). دليل التخطيط العمراني. رام الله، فلسطين.
3 تعريف مستخلص من قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم (79) لسنة 1966.
4 وزارة الحكم المحلي. (2013). دليل التخطيط العمراني. مرجع سابق.
5 وزارة الحكم المحلي الفلسطينية. (2021). تعميم بخصوص إجراءات إعداد المخططات التنظيمية وإقرارها. رام الله.
6 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). (2023). كتيب لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد: المفاهيم والمصطلحات. رام الله. فلسطين.

3. مراجعة الإطار القانوني والمؤسسي الناظم لعمل مجلس التنظيم الأعلى

3.1 مراجعة الإطار القانوني الناظم لعمل مجلس التنظيم الأعلى

إجمالاً، يستند عمل مجلس التنظيم الأعلى في فلسطين إلى مجموعة من القوانين والأنظمة السارية في كلٍّ من الضفة الغربية وقطاع غزة، وتشمل ما يلي:

1. **قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم** (79) **لسنة** 1966، **المعمول به في الضفة الغربية، وتعديلاته، بما في ذلك القرار بقانون رقم** (21) **لسنة** 2017، **والقرار بقانون رقم** (13) **لسنة** 2020.
2. **قانون تنظيم المدن رقم** (28) **لسنة** 1936، **المعمول به في قطاع غزة.**
3. **قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم** (1) **لسنة** 1997 **وتعديلاته، بما يشمل القرار بقانون رقم** (9) **لسنة** 2008، **والقرار بقانون رقم** (8) **لسنة** 2016.
4. **كما تحكم قطاع التنظيم والبناء مجموعة من الأنظمة ذات العلاقة، أبرزها نظام البناء والتنظيم للهيئات المحلية رقم** (6) **لسنة** 2011، **ونظام البناء والتنظيم للأراضي الواقعة خارج حدود المخططات الهيكلية رقم** (1) **لسنة** 2016.

ونظراً إلى محددات الوصول الجغرافي، سيتم التركيز على الإطار القانوني المعمول به في الضفة الغربية، ولا سيّما قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم (79) **لسنة** 1966 **وتعديلاته اللاحقة، بصفته المرجعية التشريعية الأساسية في تنظيم التخطيط العمراني وإدارة استخدامات الأراضي.**

قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم (79) لسنة 1966[7]

يُعدّ قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم (79) لسنة 1966 الإطار التشريعي الأساسي الذي يحكم عمليات التخطيط العمراني وتنظيم البناء واستعمالات الأراضي في الضفة الغربية، من خلال وضع قواعد عامة تهدف إلى تحقيق النظام العمراني وحماية المصلحة العامة. وقد حدّد القانون المفاهيم الأساسية المرتبطة بالتنظيم والتخطيط، ورسم الحدود العامة لاختصاصات الجهات الرسمية.

وينظم القانون البنية المؤسسية لقطاع التنظيم من خلال تحديد صلاحيات وزير الحكم المحلي، ويقرر إنشاء مجلس التنظيم الأعلى بوصفه الجهة العليا المختصة بإقرار المخططات التنظيمية واتخاذ القرارات الجوهرية المتعلقة باستخدامات الأراضي والتنمية العمرانية. كما يمنح القانون لجان التنظيم المحلية والإقليمية صلاحيات تنفيذية وفنية تتعلق بمنح الرخص، وإعداد المخططات، ودراسة طلبات البناء، ومتابعة الالتزام بأحكام التنظيم.

كما أولى القانون أهمية مركزية لمجلس التنظيم الأعلى، لكونه الجهة العليا المختصة بوضع السياسات العامة للتنظيم العمراني واتخاذ القرارات الجوهرية المرتبطة باستخدامات الأراضي وتنظيم البناء. وقد نصّ القانون على إنشاء المجلس، مانحاً إياه صلاحيات تجعله المرجعية النهائية بقرارات قطعية في إقرار المخططات التنظيمية بمختلف مستوياتها، وفي توجيه عمل لجان التنظيم المحلية والإقليمية والفرعية.

ومن حيث الاختصاصات، منح القانون مجلس التنظيم الأعلى صلاحيات حصرية في إقرار المخططات التنظيمية الهيكلية والإقليمية، والمصادقة على التعديلات الجوهرية التي تطرأ عليها، إضافة إلى صلاحية الفصل في الاعتراضات والاستئنافات المقدمة على قرارات لجان التنظيم المحلية والإقليمية، كما نظم القانون آليات الاعتراض والتظلم من القرارات التنظيمية.

7 مجلس الأمة الأردني. (1966). قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم (79) لسنة 1966. الجريدة الرسمية الأردنية.

وفيما يتعلق بتضارب المصالح، فلا يتضمّن الإطار القانوني الناظم لعمل المجلس تعريفاً واضحاً لتضارب المصالح، ولا يفرض على الأعضاء واجبات الإفصاح عن مصالحهم الخاصة أو التنحي عن المشاركة في اتخاذ قرارات تكون لهم فيها مصلحة مباشرة أو غير مباشرة.

ويعد القانون القرارات الصادرة عن مجلس التنظيم الأعلى قرارات قطعية ونهائية في المسار الإداري للمعاملات التنظيمية. وبالرغم من أن الإطار القانوني لا يغلق الباب كلياً أمام اللجوء إلى القضاء، إلّا أنّ هذا المسار يظل، في التطبيق العملي، خياراً يتسم بالتعقيد وارتفاع التكلفة[8].

التعديلات على قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم (79) لسنة 1966

أعاد القرار بقانون رقم (21) لسنة 2017[9] تعريف العديد من المصطلحات والتشكيلات، فاستعاض عن مسمى لجنة المدن والقرى والأبنية اللوائية بمسمى اللجنة الإقليمية للتخطيط والبناء. كما عدّل تشكيل مجلس التنظيم الأعلى ليضم ثلاثة عشر عضواً[10]، بحيث يكون النصاب القانوني للمجلس سبعة أعضاء مع ترجيح الجانب الذي فيه رئيس الجلسة. وتمّت إعادة تشكيل اللجان الإقليمية للتخطيط والبناء في المحافظات لتضم في عضويتها مديري مديريات الوزارات ذات الصلة. كما يُنظّم التعديل تشكيل لجنة التنظيم المحلية في حال عدم اعتبار المجلس البلدي/القروي لجنةً محليةً للتنظيم.

وجاء تعديل القرار رقم (13) لسنة 2020 بهدف تسهيل الإعلان عن المشاريع التنظيمية في جريدتين محليتين عوضاً عن الجريدة الرسمية، لتسريع وتسهيل عمليات النشر والاعتراض[11]، ثم صدر قرار بقانون رقم (20) لسنة 2021 الذي يهدف إلى إلغاء المادة (4) من التعديل السابق[12].

وفي عام 2022، أُدخل تعديل على القانون بموجب القرار بقانون رقم (49) لسنة 2022[13] ، الذي عدل المنصب الوظيفي لبعض أعضاء المجلس وذلك لمراكز المسؤولية نفسها المحددة في تعديل 2017، وحدّد النصاب القانوني لانعقاد اجتماعاته بسبعة أعضاء، ونصّ على اتخاذ القرارات بأغلبية أصوات الحاضرين، مع منح رئيس الجلسة صوت الترجيح في حال تساوي الأصوات.

وأعاد القرار بقانون تنظيم تشكيل اللجان الإقليمية للتخطيط والبناء في المحافظات، إذ بقي عدد أعضائها 14 عضواً وأبقى على تركيبتها مع تعديل الصفة الوظيفية للأعضاء لتشمل جميع موظفي الفئة الأولى من المديريات المشاركة، بعد أن كانت العضوية تقتصر على مدير المديرية قبل هذا التعديل. كما حدّد التعديل النصاب القانوني لاجتماعات هذه اللجان وآلية اتخاذ قراراتها.

2. أنظمة الأبنية والتنظيم

صدرت بعد إنشاء السلطة الفلسطينية مجموعة من الأنظمة الناظمة لقطاع البناء والتنظيم، استنادًا إلى الأطر التشريعية النافذة، من أبرزها نظام الأبنية والتنظيم للهيئات المحلية رقم (6) لسنة 2011، ليشكّل أحد الأطر التنظيمية الأساسية التي تحكم قطاع البناء والتنظيم العمراني داخل حدود الهيئات المحلية.

يستند النظام إلى قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية، ويهدف إلى تنظيم إجراءات الترخيص، وضبط استخدامات الأراضي، وتحديد الاشتراطات الفنية والتنظيمية للأبنية، بما ينسجم مع المخططات الهيكلية المعتمدة، والحد من البناء العشوائي والمخالفات التنظيمية[14]. ويُلزم النظام اللجنة المختصة، قبل إصدار ترخيص للمشاريع الكبرى ذات البعد الاستراتيجي الوطني[15]، بالحصول على موافقة أولية من مجلس التنظيم الأعلى.

---

8 مقابلة شخصية مع السيد م. عبد المؤمن عفانة. مدير وحدة الدعم الفني في اتحاد الهيئات المحلية. بتاريخ 2026/01/13.
9 الجريدة الرسمية الفلسطينية. (2017). قرار بقانون رقم (21) لسنة 2017 بشأن تعديل قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية المؤقت رقم (79) لسنة 1966 وتعديلاته. فلسطين.
10 سيتم التفصيل في الإطار المؤسسي.
11 الجريدة الرسمية الفلسطينية. (2020). قرار بقانون رقم (13) لسنة 2020 بشأن تعديل قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية المؤقت رقم (79) لسنة 1966 وتعديلاته. فلسطين.
12 الجريدة الرسمية الفلسطينية. (2021). قرار بقانون رقم (20) لسنة 2021 بشأن تعديل قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية المؤقت رقم (79) لسنة 1966 وتعديلاته. فلسطين.
13 الجريدة الرسمية الفلسطينية. (2022). قرار بقانون رقم (49) لسنة 2022 بشأن تعديل قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية المؤقت رقم (79) لسنة 1966 وتعديلاته. فلسطين.
14 مجلس الوزراء الفلسطيني. (2011). نظام الأبنية والتنظيم للهيئات المحلية (قرار مجلس الوزراء رقم 6 لسنة 2011). رام الله، فلسطين.
15 تشمل هذه المشاريع الصناعات الثقيلة والكيميائية والبتروكيميائية، والمشاريع التي تستخدم المواد المشعة، ومستودعات التخزين الإقليمية، والجامعات والمعاهد، والمشاريع السياحية الكبرى، ومدن الملاهي وحدائق الحيوانات، والمستشفيات التي تضم (100) سرير فأكثر، ومشاريع الإسكان المقامة على أراضٍ تزيد مساحتها على (30) دونماً.

وبالرجوع إلى نصوص النظام، لا يتضمن نظام الأبنية والتنظيم أحكاماً صريحة أو مباشرة تنظم مسألة تضارب المصالح لأعضاء الجهات التنظيمية، بما في ذلك مجلس التنظيم الأعلى، ولا يفرض التزامات واضحة بالإفصاح عن المصالح الخاصة أو التنحي عن النظر في الملفات التي قد تنشأ بشأنها شبهة تضارب مصالح.

كما يسمح النظام للهيئات المحلية بمنح رخص لمبانٍ تعود لها، مثل المباني العامة. ويُنظر إلى هذا الإجراء بوصفه مدخلاً محتملاً لتضارب المصالح، إذ يُفترض أن تُمنح هذه الرخص من جهة أعلى، كاللجان الإقليمية أو مجلس التنظيم الأعلى[16].

وفي إطار تقييم الإطار القانوني الناظم لقطاع التنظيم والبناء، تعمل وزارة الحكم المحلي حالياً على إعداد مسودة نظام جديد للأبنية والتنظيم 2026، لتعكس إعادة صياغة شاملة لمقاربة التنظيم والبناء بما يتلاءم مع الاحتياجات القانونية والفنية المستجدة، مثل استحداث وزارات جديدة، كوزارة الصناعة، الأمر الذي استدعى إدخال تعديلات تتعلق بعضوية هذه الجهات في الأطر التنظيمية[17].

وقد عالجت المسودة الجديدة عدداً من المحاور القانونية والتنظيمية الجوهرية، في مقدمتها إدخال الرقمنة والتحول الإلكتروني في إجراءات إصدار التراخيص وإعداد المخططات التنظيمية ودراستها. كما تضمنت المسودة تنظيم الأبنية الخضراء، وعالجت مسألة المخالفات التنظيمية إلى جانب تنظيم التسهيلات المتعلقة بالأبنية القائمة المخالفة[18].

أما نظام تعديل نظام الأبنية والتنظيم للهيئات المحلية الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم (15) لسنة 2020[19]، فقد أبقى على الدور المحوري لمجلس التنظيم الأعلى كمرجعية عليا في التعامل مع المشاريع ذات البعد الاستراتيجي.

3. تعميمات صادرة عن وزارة الحكم المحلي

تُشكّل التعميمات الصادرة عن وزارة الحكم المحلي أحد المداخل التنظيمية الأساسية لضبط تطبيق تشريعات الأبنية والتنظيم، بما تسدّه من فجوات تفسيرية في النصوص القانونية، وتوحّد به الإجراءات الإدارية والفنية بين الهيئات المحلية.

وفي هذا الإطار برز (التعميم بخصوص إجراءات إعداد المخططات التنظيمية وإقرارها) الذي صدر عن وزارة الحكم المحلي الفلسطينية في عام 2021، ويهدف إلى تنظيم وتوحيد الإجراءات الإدارية والقانونية المتعلقة بإعداد وإقرار المخططات التنظيمية بمختلف مستوياتها، بما ينسجم مع أحكام قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم (79) لسنة 1966 وتعديلاته[20].

الأدلة الإرشادية الصادرة عن وزارة الحكم المحلي

صدرت عن وزارة الحكم المحلي عدة أدلة ارشادية تهدف إلى توضيح عملية التنظيم والتخطيط للمدن والقرى وتحسينها، ومنها:

a. **دليل التخطيط العمراني:** يهدف الدليل إلى توحيد الإطار المفاهيمي والإجرائي لعمليات التخطيط العمراني، من خلال تحديد مراحل إعداد المخططات ومعاييرها، بما يعزز قدرة الهيئات المحلية على إعداد مخططات هيكلية وتنظيمية أكثر اتساقاً وكفاءة، ويحد من التفاوت في الممارسات بين البلديات[21].

b. **كتيّب إعداد المخططات التكميلية القطاعية:** يوفّر منهجية فنية لإعداد المخططات القطاعية التكميلية، ويساعد الهيئات المحلية على معالجة الفجوات التخطيطية المرتبطة بالقطاعات المختلفة، مثل الخدمات والبنية التحتية، بما يسهم في تجاوز محدودية القدرات الفنية وتحسين جودة التخطيط التفصيلي[22].

وتجدر الإشارة إلى وجود العديد من الأدلة المهمة المنشورة على الموقع الإلكتروني لوزارة الحكم المحلي، ذات العلاقة بالتنظيم والبناء والطرق.

---

16 مقابلة هاتفية مع م. زاهر أبو صاع. مرجع سابق.
17 مقابلة شخصية مع د. منار عدوي. مديرة دائرة الدعاوى والتحقيق الانضباطي في وزارة الحكم المحلي. بتاريخ 2026/02/03.
18 مقابلة شخصية مع د. منار عدوي. مرجع سابق.
19 مجلس الوزراء الفلسطيني. (2020). نظام تعديل نظام الأبنية والتنظيم للهيئات المحلية (قرار مجلس الوزراء رقم 15 لسنة 2020). وزارة الحكم المحلي الفلسطينية.
20 وزارة الحكم المحلي الفلسطينية. (2021). تعميم بخصوص إجراءات إعداد المخططات التنظيمية وإقرارها. رام الله، فلسطين.
21 وزارة الحكم المحلي. (2013). دليل التخطيط العمراني. رام الله، فلسطين.
22 وزارة الحكم المحلي. (2010). كتيب إعداد المخططات التكميلية القطاعية. رام الله، فلسطين.

3.2 الإطار المؤسسي لمجلس التنظيم الأعلى

يستند الإطار المؤسسي لعمل مجلس التنظيم الأعلى إلى منظومة تشمل الجهات الرسمية والمهنية والمحلية، تتوزع فيها الأدوار والمسؤوليات في إدارة عملية التخطيط العمراني على مستوى المحافظات والهيئات المحلية، ما يعكس في جوهره العلاقة العضوية بين رسم السياسات العامة، والتنفيذ الفني، والمشاركة المجتمعية.

وفيما يلي عرض لأهم المؤسسات والأطراف ذات العلاقة وأدوارها ومسؤولياتها:

جدول (1): توزيع الأدوار والمسؤوليات في الإطار المؤسسي وعلاقتها بمجلس التنظيم الأعلى[23]

الجهة	الدور الرئيسي	أبرز المسؤوليات
وزير الحكم المحلي (رئيس مجلس التنظيم الأعلى)	صنع القرار والسياسات العليا	رئاسة مجلس التنظيم الأعلى، واعتماد المبادئ التوجيهية للسياسة العامة ومعايير التخطيط، والرقابة على عمل اللجان التنظيمية وتقديم النصح لها، والموافقة على تشكيل لجان تنظيم مشتركة للهيئات المحلية المتجاورة، وذلك وفق أحكام القانون والأنظمة النافذة.
الإدارة العامة للتخطيط والتنظيم العمراني	الإشراف الفني والتنظيمي (الذراع الفني لمجلس التنظيم الأعلى واللجان الإقليمية والمحلية)	تعريف ونشر مناطق التخطيط المشترك، وتوفير البيانات الأساسية (الخرائط، الصور الجوية)، وتقديم الدعم الفني للهيئات المحلية واللجان الإقليمية، وتطوير اللوائح والمعايير الفنية، ومراجعة مخططات الإطار التوجيهي والمخططات العمرانية، والتنسيب للمجلس بالموافقة أو عدمها على المخططات والطلبات المقدمة، ويشارك مدير الإدارة في اجتماعات المجلس بصفته الفنية مع المشاركة في اتخاذ القرار.
مجلس التنظيم الأعلى	الإقرار النهائي للمخططات التنظيمية، والقرارات التنظيمية	إعلان مناطق التنظيم وتعديل حدودها وفق متطلبات التخطيط والتنمية، وإقرار المخططات الإقليمية والهيكلية بصفتها الأداة الناظمة لاستعمالات الأراضي وتوجيه النمو العمراني، والنظر في الاستثنافات المقدمة على قرارات لجان التنظيم، وإلغاء المخططات والتراخيص غير المشروعة أو المخالفة أو تعديلها، وتمكين المتضررين من المطالبة بالتعويض وفق الأصول القانونية، إضافة إلى تعيين أمين سر للمجلس.
اللجان الإقليمية	التنسيق على مستوى المحافظة	دراسة المخططات التنظيمية ضمن نطاق الاختصاص، والنظر في ملاحظات واعتراضات المواطنين، وإقرار المخططات التفصيلية، والتنسيب برأي فني وتنظيمي إلى مجلس التنظيم الأعلى، بالتنسيق مع الهيئات المحلية، وذلك دون أن يكون هذا الرأي ملزماً للمجلس.
هيئات الحكم المحلي (لجان التنظيم المحلية)	الإدارة والتنفيذ المحلي	إدارة عملية التخطيط العمراني وتنسيقها على المستوى المحلي، والتعاقد مع مكاتب التخطيط والاستشاريين، وتنظيم جلسات ومشاورات مجتمعية، وتعزيز مشاركة المواطنين والمؤسسات المحلية، والتوافق على المخططات قبل رفعها وفق الإجراءات المعتمدة، ومنح التراخيص من خلال لجان التنظيم والبناء إن وجدت.
مكاتب التخطيط الخاصة	الدعم الفني والاستشاري	إعداد الدراسات والمخططات التنظيمية والفنية وفق شروط التعاقد والمعايير المعتمدة، وتقديم الخبرة الفنية اللازمة، والمساهمة في تنفيذ أنشطة المشاركة المجتمعية والاستشارات المحلية ضمن نطاق تكليفها.

23 المصدر: مجلس الأمة الأردني. (1966). قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم (79) لسنة 1966. الجريدة الرسمية الأردنية. (استخلاص من بنود القانون).

المواطنون ومؤسسات المجتمع المدني	**المشاركة المجتمعية والمساءلة**	يحق لمقدمي طلبات التسهيلات، والتعديلات التنظيمية، والمخططات التفصيلية الاطّلاع على المخططات المعروضة خلال فترات الإيداع القانونية، وتقديم الملاحظات والاعتراضات الخطية، والمشاركة في جلسات المشاورات العامة المتعلقة بالمخططات التنظيمية، وذلك ضمن الأطر والإجراءات التي يحددها القانون.

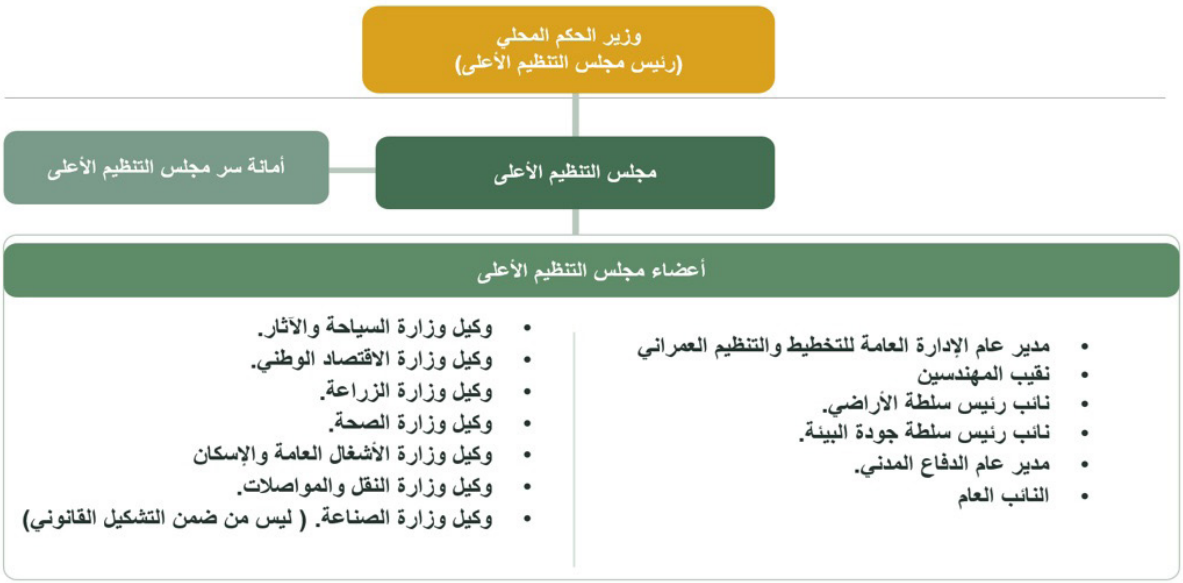
يوضح الجدول أعلاه التوزيع المؤسسي للأدوار والمسؤوليات في منظومة التنظيم العمراني، حيث تتكامل الأدوار الفنية والتنفيذية والاستشارية عبر المستويات المحلية والإقليمية، وصولاً إلى مجلس التنظيم الأعلى بوصفه الجهة المختصة بالإقرار النهائي. يُشكّل مبدأ الفصل بين متخذ القرار ومنفذه أحد المرتكزات الحاكمة في عمل مجلس التنظيم الأعلى، ويتجسد من خلال تسلسل مؤسسي واضح يبدأ من الهيئات المحلية واللجان الإقليمية ذات الطابع التوصوي، وصولاً إلى المجلس الذي يعد الجهة صاحبة القرار النهائي. ويُسهم هذا الترتيب في تعزيز النزاهة والحد من تضارب المصالح، عبر توزيع الأدوار بين المستويات الفنية والتنفيذية، ما يدعم موضوعية القرار ويعزز قابليته للتتبع والمساءلة ضمن إطار مؤسسي منظم.

ويظهر الجدول أعلاه أدوار اللجان المحلية والإقليمية ومسؤولياتها، التي تعدّ سلطات تنظيمية مستقلة نص عليها القانون بشكل واضح وحدد تشكيلها واختصاصاتها وعضويتها وصلاحياتها وواجباتها. وتقوم هذه اللجان بدراسة الملفات ورفع التوصيات اللازمة ضمن التسلسل التنظيمي المعتمد قانوناً، قبل عرضها على مجلس التنظيم الأعلى لاستكمال الإجراءات واتخاذ القرار النهائي وفقاً لأحكام القانون[24].

ويتشكل مجلس التنظيم الأعلى من وزير الحكم المحلي رئيساً، وبعضوية ممثلين عن وزارات وهيئات رسمية ومهنية ذات علاقة مباشرة بقطاعات التخطيط، والبنية التحتية، والبيئة، والصحة، والسلامة العامة، ويتغيّر تشكيله بتغير شاغلي المناصب المحددة لعضويته حسب القانون. ويُنظر إلى هذا التشكيل التعددي كعنصر يقلل من احتمالات الانحياز الفردي أو المؤسسي، ويعزز مبدأ المشاركة في صنع القرار التنظيمي[25].

ويجتمع المجلس شهرياً، وينشر قراراته على الموقع في غضون أيام من انعقاده، ما يعكس الطابع التكاملي والتشاركي للمجلس. ويبين الشكل التالي مكونات مجلس التنظيم الأعلى:

الشكل (1): مكونات مجلس التنظيم الأعلى[26]



24 وزارة الحكم المحلي. (2026). الرد الجوابي على تقرير النزاهة والشفافية والمساءلة في مجلس التنظيم الأعلى واللجان التنظيمية. رام الله، فلسطين.
25 مقابلة هاتفية مع م. زاهر أبو صاع. مرجع سابق.
26 الجريدة الرسمية الفلسطينية. (2022). العدد 196. قرار بقانون رقم (49) لسنة 2022 بشأن تعديل قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية المؤقت رقم (79) لسنة 1966. فلسطين.

يوضح الشكل أعلاه التشكيل القانوني لأعضاء مجلس التنظيم الأعلى، وقد تمّ رفع طلب إلى مجلس الوزراء الفلسطيني لإضافة عضوية وزارة الصناعة للمجلس من قبل الدائرة القانونية لوزارة الحكم المحلي، وحتى تاريخ إعداد التقرير يتم حضور ممثلها بشكل تشريفي (بدون توقيع على القرارات ولا احتساب من ضمن النصاب للجلسة، إلا أنّ وجوده ضروري للمشاركة في القرارات حول المشاريع الصناعية). ويتولى مجلس التنظيم الأعلى بحسب القانون الصلاحيات التالية[27]:

1. إعلان مناطق تنظيم المدن وتوسيعها وتعديلها.
2. إقرار مخططات التنظيم الإقليمية ومخططات التنظيم الهيكلية.
3. إصدار الأمر بإلغاء أو تعديل أيّ رخصة صدرت بصورة غير مشروعة أو أنها مخالفة لمخططات الإعمار والأنظمة والأوامر والتعليمات.
4. إصدار الأمر بإلغاء أو تعديل أيّ رخصة صدرت لتغيير أرض إلى المدى الذي يراه مناسباً وذلك في الحالات الآتية:
   a. في الحالة التي يتعلق فيها الترخيص بعملية إنشاء الأبنية أو أيّ عمليات أخرى على أن يكون ذلك قبل الانتهاء من هذه العمليات.
   b. في الحالة التي يتعلق فيها الترخيص بتغيير استعمال الأرض شريطة ألا يؤثر هذا الإلغاء أو التعديل في عملية إنشاء البناء أو أيّ عملية أخرى أثرت جزئياً.
5. النظر في أيّ مسائل تتعلق بمخططات التنظيم والبناء تعرض عليه وفقاً للقانون.
6. تعيين أمين سر له يكون مسؤولاً عن تسجيل وقائع وقرارات المجلس وحفظها.

الشكل (2): مهام مجلس التنظيم الأعلى وأهميته



يؤكد المجلس أنّ التسلسل الإداري لأيّ قرار يتمّ اتخاذه يضمن الحد من تضارب المصالح، إضافة إلى عدم أحقية أيّ عضو من أعضاء مجلس التنظيم الأعلى باقتراح مشاريع أو مخططات لعرضها على المجلس، إذ إنّ عملية تقديم المشاريع أو المخططات المنوي عرضها على مجلس التنظيم الأعلى تبدأ من المستوى المحلي، وذلك استناداً إلى احتياجات السكان أو الاحتياجات التنموية. وبعد إعداد هذه المشاريع أو المخططات وإقرارها من قبل اللجنة المحلية المختصة وتضمين التوصيات المحلية، يتمّ رفعها إلى اللجنة الإقليمية، حيث تخضع للتدقيق والدراسة بما يراعي الضوابط الفنية والقانونية المعتمدة[28].

وفي المرحلة التي يصل فيها الملف إلى مجلس التنظيم الأعلى، يمر عبر اللجنة التحضيرية التابعة لأمانة السر في المجلس، ثم يتمّ تشكيل لجنة فنية مختصة تتولى تدقيق جميع الإجراءات السابقة المتعلقة به، وتقوم بإعداد توصيات واضحة ومفصلة تُعرض على أعضاء المجلس. كما يتمّ إرسال كل الملفات المنوي عرضها في اجتماع المجلس إلى أعضاء مجلس التنظيم الأعلى عبر البريد الإلكتروني، وذلك قبل أسبوع من موعد عرضها، لإتاحة الفرصة لتدارس الجوانب الفنية ذات العلاقة.

27 مجلس الأمة الأردني. (1966). قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم (79) لسنة 1966. الجريدة الرسمية الأردنية
28 مقابلة مع م. ربا صبح أمين سر مجلس التنظيم الأعلى في وزارة الحكم المحلي. بتاريخ 2026/02/04.

وتُظهر المعطيات أنّ مجلس التنظيم الأعلى أدى خلال عام 2025 دوراً محورياً في إدارة الشأن التنظيمي والتخطيطي، إذ أصدر 497 قراراً خلال 12 جلسة، الأمر الذي يعكس كثافة العمل وتعدد القضايا المعروضة. وتوزعت هذه القرارات بين 160 تسهيلاً و95 استئنافاً، إلى جانب 132 تعديلاً تنظيمياً و31 توسعة تنظيمية، كما شملت القرارات إقرار 12 مخططاً هيكلياً[29].

وتشكّل في كل محافظة لجنة تُعرف باللجنة الإقليمية للتخطيط والبناء تتألف من أربعة عشر عضواً على النحو الآتي:
أ. مدير مديرية الحكم المحلي في المحافظة رئيساً للجنة.
ب. مدير التخطيط والتنظيم في مديرية الحكم المحلي سكرتيراً.
ممثل عن الوزارات والمؤسسات التالية في المحافظة، على أن يكون من موظفي الفئة الأولى:
ت. وزارة الأشغال العامة والإسكان.
ث. وزارة النقل والمواصلات.
ج. وزارة الاقتصاد الوطني.
ح. وزارة الزراعة.
خ. وزارة الصحة.
د. وزارة التربية والتعليم.
ذ. وزارة السياحة والآثار.
ر. الدفاع المدني.
ز. نقابة المهندسين.
س. سلطة الأراضي.
ش. سلطة جودة البيئة.
ص. وزارة الأوقاف والشؤون الدينية.

يتكون النصاب القانوني لاجتماعات هذه اللجنة من ثمانية أعضاء، وتتخذ قراراتها بأغلبية أصوات الحاضرين، وإذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي فيه رئيس الجلسة[30].

29 مقابلة مع م. ربا صبح أمين سر مجلس التنظيم الأعلى في وزارة الحكم المحلي. بتاريخ 2026/02/04.
30 الجريدة الرسمية الفلسطينية. (2022). العدد 196. قرار بقانون رقم (49) لسنة 2022 بشأن تعديل قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية المؤقت رقم (79) لسنة 1966. فلسطين.

4. واقع النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل مجلس التنظيم الأعلى

4.1 واقع قيم النزاهة في عمل مجلس التنظيم الأعلى

يُقيَّم واقع قيم النزاهة في عمل مجلس التنظيم الأعلى بالاستناد إلى مجموعة من المؤشرات الأساسية، تشمل وضوح آليات تعيين رئيس وأعضاء المجلس وعدالتها ومدى استنادها إلى معايير الكفاءة والنزاهة، إضافة إلى توفر سياسات مكتوبة ومُلزمة لمنع تضارب المصالح، بما يشمل الإفصاح والتنحي عن اتخاذ القرار.

كما يشمل التقييم مدى وجود مدونة سلوك خاصة لأعضاء المجلس، والالتزام بتقديم إقرارات الذمة المالية، إضافة إلى وجود نظام ينظم تلقي الهدايا والمنافع. ويأخذ التقييم بالاعتبار كفاية الكوادر وكفاءتها في ضمان العدالة المكانية، ومدى تبني المجلس لجهود منهجية في بناء الوعي المؤسسي بمفاهيم النزاهة ومكافحة الفساد، وتوفر آليات واضحة وآمنة للإبلاغ عن شبهات الفساد وحماية المبلغين.

يُعيّن رئيس مجلس التنظيم الأعلى وأعضاؤه استناداً إلى أحكام قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية المؤقت رقم (79) لسنة 1966 وتعديلاته، ولا سيما القرار بقانون رقم (49) لسنة 2022، إذ تقوم فلسفة التشكيل على التمثيل المؤسسي المرتبط بالمواقع القيادية ومراكز المسؤولية في الوزارات والهيئات ذات العلاقة، ما يحول دون تدخل أيّ جهة في تعيين الأعضاء.

وقد أشار م. عبد المؤمن عفانة إلى ضرورة وجود ممثل عن الهيئات المحلية مثل اتحاد الهيئات المحلية في المجلس، إذ يحدّ غيابه من مشاركة هذه الهيئات في صنع القرارات المتعلقة بالتخطيط والتنظيم، ويضعف قدرتها على إيصال احتياجاتها وتوصياتها بشكل مباشر داخل أعلى جهة تنظيمية[31]. وفي السياق ذاته، أكدت م. ديما مشاقي أنّ توصيات الهيئة المحلية لا تؤخذ دائماً بالوزن الذي تستحقه عند اتخاذ القرار النهائي[32]. من الجدير ذكره أن مجلس التنظيم الأعلى رفع إلى مجلس الوزراء مقترحاً بتعديل تشكيل المجلس، يتضمن إضافة ممثل عن اتحاد الهيئات المحلية إلى عضويته، ووفقاً للمعلومات المتوفرة، فمن المتوقع إقرار التشكيل الجديد بموجب تعديل قانوني فور استكمال الإجراءات التشريعية اللازمة[33].

وفيما يتعلق بتجنب تضارب المصالح أو الحد منه، يعدّ جميع أعضاء مجلس التنظيم الأعلى موظفين عموميين بحكم مناصبهم، ويخضعون لنظام الإفصاح عن تضارب المصالح رقم (1) لسنة 2020[34] ، وقانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، الذي يجرّم استغلال الوظيفة العامة لتحقيق منفعة خاصة، ويُخضع كبار المسؤولين لواجبات الإفصاح والمساءلة عند وجود مصلحة مباشرة أو غير مباشرة[35].

ولضمان تجنب تضارب المصالح في المجلس، يجب إلزام عضو المجلس بالإفصاح المسبق عن أيّ مصلحة مباشرة أو غير مباشرة، والتنحي الإلزامي عن المشاركة في التصويت على أيّ قرار إذا كانت له علاقة مصلحة ذاتية. وهو ما أكدته مديرة السياسات والتخطيط في الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية، عهود عناية، بشأن ضرورة توثيق بروتوكولات جلسات المجلس، والإفصاح عن تضارب المصالح، وتسبيب القرارات بصورة تفصيلية، بحيث لا يقتصر الإفصاح على إعلان القرار وإنما يشمل الأسس الفنية التي بني عليها[36].

وفي سياق مرتبط بتضارب المصالح، أكدت عناية ضرورة إعادة النظر في توزيع الأدوار والصلاحيات داخل منظومة عمل مجلس التنظيم الأعلى، ولا سيما الفصل بين دور أمانة السر ودور الإدارة العامة للتخطيط العمراني، بما يضمن وضوح المسؤوليات وعدم تداخلها، بحيث تنحصر أعمال أمانة السر في التنسيق وعرض الملفات، وليس إعداد مسودة الرأي الفني، ما يستدعي مراجعة هذه الأدوار في إطار عملية إعادة الهيكلة الجارية في وزارة الحكم المحلي.

---

31 مقابلة شخصية مع م. عبد المؤمن عفانة. مدير وحدة الدعم الفني في اتحاد الهيئات المحلية. بتاريخ 2026/01/13. وقد أكدت على نفس الفكرة م. ديما مشاقي.
32 مقابلة شخصية مع م. ديما عرسان مشاقي. مدير دائرة الأبنية والموروث الثقافي في بلدية رام الله. بتاريخ 2026/02/05.
33 وزارة الحكم المحلي. (2026). الرد الجوابي على تقرير النزاهة والشفافية والمساءلة في مجلس التنظيم الأعلى واللجان التنظيمية. رام الله، فلسطين.
34 مقابلة مكتوبة مع السيدة رنا ملحيس، الإدارة العامة للتحقيق في هيئة مكافحة الفساد. بتاريخ 2026/02/24.
35 المجلس التشريعي الفلسطيني. (2005). قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته. الوقائع الفلسطينية.
36 مقابلة شخصية مع م. عهود عناية. مديرة السياسات والتخطيط في اتحاد الهيئات المحلية. بتاريخ 2026/08/18.

يظهر الإطار القانوني تمييزاً وظيفياً بين الدور الإداري لأمانة سر مجلس التنظيم الأعلى والدور الفني للجهة المختصة بالتخطيط والتنظيم العمراني. فقد حدد قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية المؤقت رقم (79) لسنة 1966 مسؤولية أمين سر المجلس في تسجيل وقائع وقرارات المجلس وحفظها، في حين أناط بالإدارة العامة للتخطيط العمراني مهام فنية تتصل بإعداد المخططات وتقديم الخبرة الفنية في شؤون التنظيم، كما يشغل مدير عام التخطيط العمراني عضوية مجلس التنظيم الأعلى.

إلا أنّ الممارسة العملية، وفق إفادة أمينة سر مجلس التنظيم الأعلى، تشير إلى أنّه يتم تدقيق الملف فور وصوله إلى المجلس من لجنة فنية تابعة لأمانة السر، كما يتم إعداد الرأي الفني قبل عرض الملف على أعضاء المجلس. ويشير ذلك إلى حاجة مؤسسية لمزيد من الوضوح في تحديد الجهة المسؤولة عن إعداد الرأي الفني ومراجعته واعتماده، بما يضمن عدم تداخل الوظيفة الإدارية والتنسيقية لأمانة السر مع الوظيفة الفنية للإدارة العامة للتخطيط والتنظيم العمراني.

وحول آلية اتخاذ القرارات خلال جلسات مجلس التنظيم الأعلى، يتخذ المجلس قراراته بأغلبية الأعضاء الحاضرين، بعد تحقق النصاب القانوني. ويتكون المجلس من 13 عضواً، ويكتمل النصاب بحضور 7 أعضاء، وفي حال تساوي الأصوات يُرجّح الجانب الذي صوّت معه رئيس الجلسة.

إلّا أنّ كثافة الملفات المعروضة على مجلس التنظيم الأعلى، مقابل محدودية عدد جلساته، تسهم في تراكم بعض المعاملات وتأخر البت فيها، رغم ما تنطوي عليه من أهمية وحساسية وآثار تنظيمية واقتصادية وبيئية. وعليه، تبرز الحاجة إلى زيادة دورية انعقاد المجلس إلى جلستين شهرياً، ما يحدّ من تراكم الملفات ويعزز كفاءة وسرعة إنجازها، مع ضمان استيفائها للدراسة الفنية والقانونية اللازمة[37].

وأشار م. عبد المؤمن عفانة من اتحاد الهيئات المحلية إلى غياب مدد زمنية إرشادية واضحة لدراسة بعض المخططات والمعاملات عبر مستويات التنظيم المختلفة، الأمر الذي قد يؤدي إلى امتداد معالجة بعض الملفات لفترات طويلة. وقد أكدت م. شفاء مشاقي، ممثلة وزارة الأشغال العامة والإسكان، أهمية تحديد إطار زمني واضح لدراسة الاعتراضات المتعلقة بالمخططات[38].

وتتقاطع هذه الملاحظات مع شكاوى وردت من عدد من المواطنين بشأن طول المدة التي تستغرقها بعض المعاملات بعد وصولها إلى مراحل المراجعة الفنية السابقة لعرضها على مجلس التنظيم الأعلى، ولا سيما في الحالات التي تعاد فيها الملفات لإجراء تعديلات تمس الاقتطاعات أو توسعة الطرق أو المرافق العامة. ووفق هذه الإفادات، أدى طول مدة استكمال بعض المخططات، ومنها المخطط الهيكلي لمدينة البيرة ومخطط مجلس قروي جفنا، إلى بقاء بعض حقوق التصرف في الأراضي مقيدة لفترات ممتدة، الأمر الذي يرتب أعباء عملية على أصحاب الأراضي إلى حين استكمال إجراءات المصادقة.

أما فيما يتعلق بكفاءة مجلس التنظيم الأعلى وفاعليته في تحقيق الغايات التي أُنشئ من أجلها، فتُقاس بمدى قدرته على ترجمة صلاحياته الواسعة إلى قرارات تنظيمية متسقة وعادلة وقابلة للتنفيذ، وفاعلية منظومة المتابعة والرقابة في منع تراكم الاختلالات التنظيمية قبل تحولها إلى وقائع يصعب تصويبها. وقد أناط قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية مسؤولية رقابية واضحة بوزير الحكم المحلي، الذي يتولى في الوقت ذاته رئاسة مجلس التنظيم الأعلى، تتمثل في مراقبة اللجان التنظيمية وتوجيهها وتقديم النصح لها والتأكد من اتفاق أعمالها وقراراتها مع أحكام القانون[39]. وفي المقابل، تمارس الإدارة العامة للتنظيم والتخطيط العمراني دوراً فنياً في متابعة اللجان الإقليمية والتنسيق مع المديريات والجهات التنظيمية ذات العلاقة.

37 مقابلة شخصية مع م. رائد مقبل، وكيل وزارة الحكم المحلي. بتاريخ 2026/08/18.
38 مقابلة شخصية مع م. شفاء مشاقي. ممثلة وزارة الأشغال العامة والإسكان. بتاريخ 2026/08/18.
39 مجلس الأمة الأردني. (1966). قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية المؤقت رقم (79) لسنة 1966، المادة (4/د)، الجريدة الرسمية الأردنية.

وعليه، فإنّ فجوة الحوكمة لا تكمن في مجرد نقص أعداد الكوادر أو محدودية كفاءتها، إذ تبقى أعمال التفتيش والمتابعة الميدانية من اختصاص اللجان التنظيمية، وإنّما في مدى وجود نظام مؤسسي منتظم يمكّن رئيس المجلس من متابعة كفاءة أعمال اللجان التنظيمية، ورصد مواطن الضعف والاختلال في قدراتها وأدائها، واتخاذ الإجراءات التصحيحية في حدود الصلاحيات الممنوحة له.

وتظهر أهمية ذلك في انعكاس محدودية القدرات البشرية والفنية في بعض المديريات على القدرة على الرصد المبكر للتجاوزات التنظيمية، من بينها إزاحة المباني عن التصاميم المرخصة، والاعتداء على مسارات التسوية منزوعة الملكية، أو البناء على طرق مصدقة ضمن المخططات الهيكلية لم تنفذ فعلياً على أرض الواقع. ولا يعني ذلك تحميل مجلس التنظيم الأعلى مسؤولية أعمال التفتيش المباشر، وإنما يبرز الحاجة إلى متابعة مؤسسية منتظمة لمدى كفاءة الجهات المكلفة بالتنفيذ والرقابة وقدرتها على إنفاذ السياسات والمخططات المعتمدة.

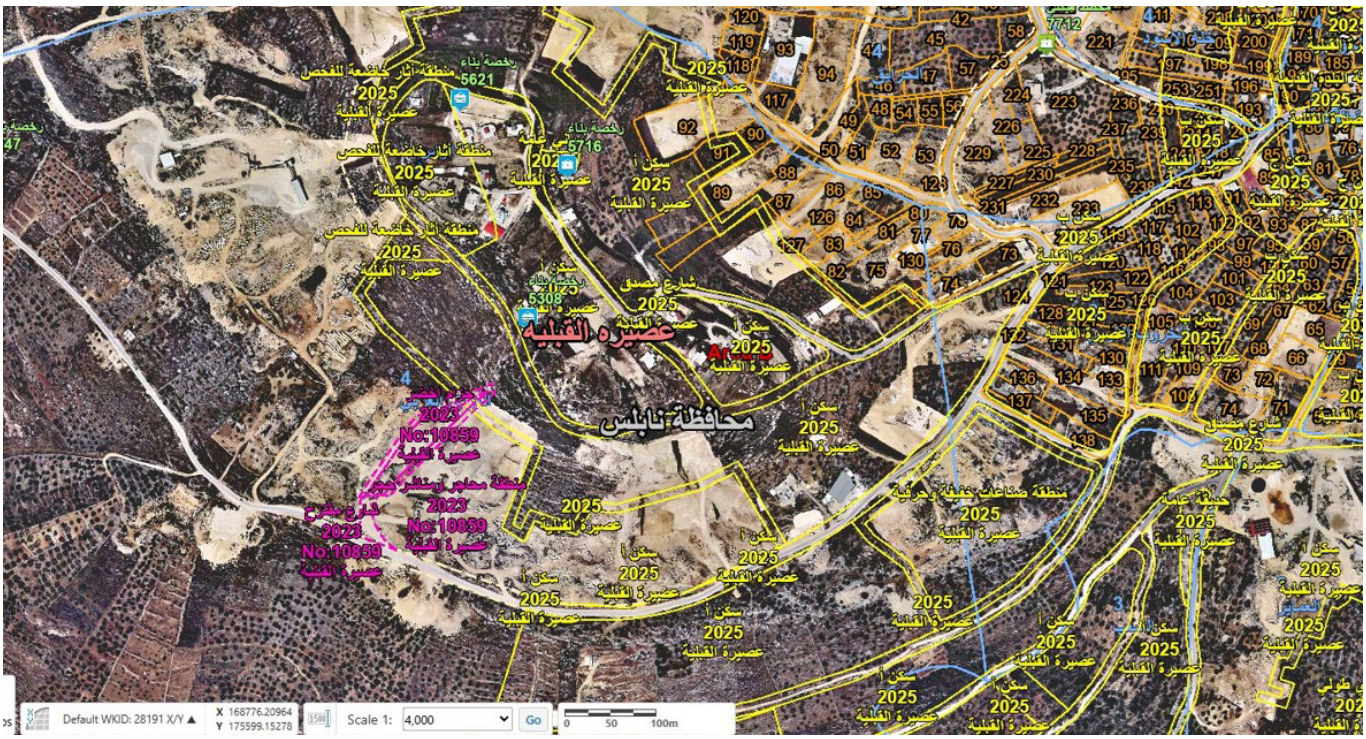
ومن هنا تبرز الحاجة إلى اعتماد نظام متابعة مؤسسي ربع سنوي يستند إلى مؤشرات محددة تشمل نتائج أعمال الرقابة والمتابعة، ومدى الالتزام بالتشريعات والمخططات المعتمدة، على أن تُرفع نتائجه على نحو دوري إلى رئيس مجلس التنظيم الأعلى.

وتتيح نظم المعلومات الجغرافية (GIS) وقواعد البيانات المكانية، بما فيها خرائط (الجيومولج)، إمكانات واسعة للرصد الاستباقي وتحديد المواقع التي تظهر فيها مؤشرات أولية لمخالفات تنظيمية، مثل الأبنية والمنشآت غير المرخصة، والبناء ضمن مسارات الطرق المعتمدة، أو التعدي على استعمالات الأراضي المحددة في المخططات التنظيمية.

ويظهر أثر أهمية الرقابة الاستباقية في كثير من الحالات، منها الحالة المبينة في الشكل (2)، وهي حالة متكررة في كثير من المحافظات، ما يدل على هشاشة نظم الرقابة التي يعتمدها المجلس، إذ رصدت الباحثة مشروعاً حديثاً للمحاجر والمناشر في منطقة عصيرة القبلية نُفذ خلال عام 2025 دون الالتزام بمنطقة الحزام الأخضر المقررة، مع امتداد أعمال الحفر إلى مناطق ذات قيمة أثرية وأراضٍ زراعية مجاورة. وتوضح هذه الحالة الأهمية المتزايدة للكشف المبكر عن الاختلالات التنظيمية ومعالجتها قبل تحولها إلى أوضاع مادية يصعب تصويبها لاحقاً.

ولا يقتصر أثر التأخر في الرصد والمعالجة على استمرار المخالفة، بل قد يؤدي إلى تضخم كلفتها البيئية والاقتصادية والزراعية، وتعقيد إجراءات تصويبها قانونياً وإدارياً، فضلاً عن إضعاف فاعلية إنفاذ القانون والسياسات التنظيمية المعتمدة.

الشكل (2): صورة من موقع الجيومولج لمخالفات تنظيمية تظهر عدم التزام منشر الحجر بالأحكام التنظيمية للحزام الأخضر وتجاوز الحزام.



من جهة ثانية، لا تتوفر لدى مجلس التنظيم الأعلى مدونة سلوك خاصة بأعضائه تنظّم القيم والمعايير السلوكية المرتبطة بطبيعة عملهم وصلاحياتهم. وعلى الرغم من خضوع أعضاء المجلس لأحكام مدوّنة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العمومية، إلّا أنّ هذه المدونة العامة لا تُشكّل بديلاً كافياً عن مدونة متخصصة تراعي خصوصية دور المجلس، وحساسية قراراته، وتداخل المصالح المحتمل. كما يخضع موظفو الإدارة العامة للتخطيط وموظفو أمانة سر مجلس التنظيم الأعلى لأحكام مدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العمومية[40].

أما فيما يتعلق بإقرارات الذمة المالية، فإنّ رئيس وأعضاء مجلس التنظيم الأعلى يقدمون إقرارات ذمة مالية كلّ لمركز مسؤوليته وفقاً لما يفرضه القانون، كما يخضعون لأحكام قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005، فيما لا يتم تقديم إقرارات الذمة المالية لأمانة سر المجلس، أو لرئيس مجلس التنظيم الأعلى[41].

يُضاف إلى ما سبق غياب نظام أو تعليمات خاصة تنظم مسألة تلقي الهدايا أو المنافع لأعضاء مجلس التنظيم الأعلى، في حين ينطبق عليهم نظام تلقي الهدايا رقم (10) لسنة 2019[42]، وهو النظام المعتمد والمُعمَّم من قبل دائرة الشؤون الإدارية لجميع إدارات وزارة الحكم المحلي[43].

وبناءً عليه، فإنّ أحكام هذا النظام تسري على موظفي أمانة سر مجلس التنظيم الأعلى والإدارة العامة للتخطيط والتنظيم العمراني، ولا يتوفر إطار مخصص لأعضاء مجلس التنظيم الأعلى، إذ تخضع متابعة شؤونهم في هذا الجانب للوزارات أو الجهات الرسمية المختصة كلٌّ بحسب موقعه الوظيفي.

كما تقوم وزارة الحكم المحلي بتعزيز وعي كوادرها بمخاطر الفساد، من خلال تنظيم برامج تدريبية وعقد دورات متخصصة تهدف إلى ترسيخ مبادئ النزاهة والالتزام المهني لدى العاملين، بالتعاون مع هيئة مكافحة الفساد.

وفيما يتعلق بالإبلاغ عن شبهات الفساد، فقد جرى تدريب موظفي الحكم المحلي على هذه الآليات من قبل هيئة مكافحة الفساد. وبناءً عليه، تتوفر لدى موظفي الإدارة العامة للتخطيط العمراني، وأمانة سر مجلس التنظيم الأعلى معرفة واضحة ومسبقة بالإجراءات والتفاصيل المتعلقة بالإبلاغ عن شبهات الفساد وحماية الشهود[44].

إلّا أنّ توفر المعرفة بإجراءات الإبلاغ لا يعني بالضرورة قدرة أعضاء مجلس التنظيم الأعلى على التعرف المبكر إلى مؤشرات تضارب المصالح أو المصالح غير المعلنة داخل الملفات التنظيمية. وتبرز هذه الفجوة في حالة تعديل المخطط الهيكلي لمدينة البيرة، الظاهرة في الشكل (3)، حيث جرى تقليص عرض شارع مصنف في مخطط عام 2003 بعرض (10) أمتار إلى (6) أمتار في مخطط عام 2025 (وهو إجراء تنظيمي استثنائي)، ويستدعي هذا التعديل تفسيراً فنياً واضحاً بالنظر إلى أنّ الشارع يخدم منطقة تشهد كثافة عمرانية وتضم عدداً من المدارس والمرافق العامة، في حين ما تزال بعض الأراضي المحاذية له غير مطورة.

وتكتسب الحالة بعداً يتعلق بمخاطر تضارب المصالح في ضوء المعطيات التي تشير إلى أنّ قطعة الأرض رقم (38) المحاذية لمسار الشارع تعود ملكيتها لأحد أعضاء المجلس البلدي خلال الفترة التي شهدت إعداد المخطط ودراسته. ورغم أن هذه الواقعة لا تشكل بذاتها دليلاً على تحقق منفعة، إلّا أنها تمثل مؤشر خطر كان يستوجب التحقق من وجود مصلحة محتملة، ومدى الإفصاح عنها[45].

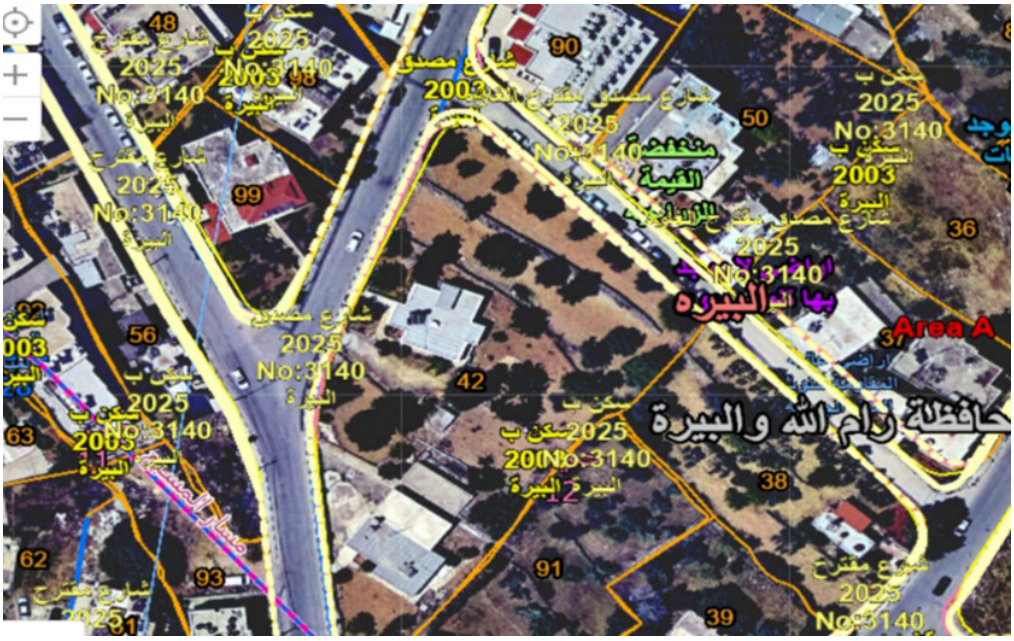
ويكتسب ذلك أهمية إضافية لكون التعديل مر بمراحل متعددة من الدراسة والمراجعة الفنية من قبل الإدارة العامة للتخطيط والتنظيم العمراني (أحد أعضاء المجلس) قبل إيداع المخطط دون وجود آلية لتوثيق تضارب المصالح.

---

40 مقابلة شخصية مع م. ربا صبح، مرجع سابق.
41 المجلس التشريعي الفلسطيني. (2005). قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005 بشأن إقرارات الذمة المالية وتعديلاته. الوقائع الفلسطينية.
42 مجلس الوزراء الفلسطيني. (2019). نظام الهدايا رقم (10) لسنة 2019. الوقائع الفلسطينية، العدد (161). رام الله – فلسطين.
43 مقابلة شخصية مع م. ربا صبح، مرجع سابق.
44 المرجع السابق.
45 مصادر خاصة لائتلاف أمان.

ومن ثم، فإنّ الإشكالية التي تكشفها الحالة (وغيرها من الحالات في ذات المخطط) هي محدودية أدوات الفحص الوقائي التي تمكّن الجهات الفنية، بما فيها الإدارة العامة للتخطيط والتنظيم العمراني، من رصد مؤشرات تضارب المصالح قبل استكمال المسار التنظيمي ووصول الملف إلى مرحلة القرار النهائي. يذكر أنّ الموافقة على إيداع المخطط تمّت من قبل مجلس التنظيم الأعلى كما يبدو في الشكل (4)، وتمّ الاطلاع عليه من قبل مدير عام الإدارة العامة للتخطيط والتنظيم العمراني أحد أعضاء مجلس التنظيم الأعلى.

الشكل (3): صورة من موقع الجيومولج لتعديل تنظيمي لا يتناسب مع معايير التخطيط الحضري.



الشكل (4): إعلان صادر عن مجلس التنظيم الأعلى بالموافقة على إيداع المخطط الهيكلي لمدينة البيرة للاعتراض.

دولة فلسطين
وزارة الحكم المحلي
مجلس التنظيم الأعلى

إعلان صادر عن مجلس التنظيم الأعلى
بشأن إعادة إيداع مشروع مخطط هيكلي مدينة البيرة / محافظة رام الله والبيرة

قرر مجلس التنظيم الأعلى في جلسته رقم (6/2024) بتاريخ 04/07/2024 ، بموجب القرار رقم (207) اعادة ايداع المشروع للاعتراضات لمدة (60) يوماً ، وذلك حسب المخططات المودعة في مقر الحكم المحلي / رام الله والبيرة وفي مقر بلدية البيرة استناداً للمواد (20 ، 21 ، 26) من قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم (79) لسنة 1966م . ويجوز لأي شخص أو سلطة أو مؤسسة رسمية أو أهلية ممن لهم مصلحة تقديم اقتراحاتهم أو اعتراضاتهم على المشروع خلال (60) يوماً وينشر إعلان الايداع في جريدتين محليتين ، على أن تدعم الاعتراضات أو المقترحات المقدمة بمخططات إيضاحية ووثائق ثبوتية .

د . م . سامي حجاوي
وزير الحكم المحلي
رئيس مجلس التنظيم الأعلى

(١٠)١١/١٣ز

رقم المعاملة على النظام (3140)

4.2 واقع مبادئ الشفافية في عمل مجلس التنظيم الأعلى

في إطار تقييم سياسة النشر والإفصاح والشفافية في عمل مجلس التنظيم الأعلى، تبرز أهمية فحص مدى التزام المجلس بمبادئ العلنية ووضوح الإجراءات في مختلف جوانب عمله، مثل حصر آليات نشر قراراته ووضوح إجراءاته المعلنة، وطبيعة علاقته باللجان التنظيمية والجهات الرسمية ذات الصلة، إضافة إلى فاعلية قنوات نقل المعلومات وسريتها، بما فيها الموقع الإلكتروني.

تُتخذ قرارات مجلس التنظيم الأعلى وفق إجراءات رسمية واضحة، إذ تُوقَّع القرارات الصادرة عنه من قبل جميع أعضاء المجلس، ويتم تعميمها على الجهات ذات العلاقة خطياً وإلكترونياً. كما تُعتمد هذه القرارات بالأختام الرسمية المنصوص عليها، ما يكفل سلامتها القانونية والإدارية[46].

وتُعدّ السرية خلال مراحل إعداد القرارات التنظيمية ودراستها واتخاذها من الضمانات الأساسية لحماية نزاهة العملية التخطيطية وعدالتها، نظراً إلى ما تنطوي عليه بعض القرارات من آثار اقتصادية واستثمارية مباشرة. ومن هذا المنطلق، يجب أن تلتزم الجهات المختصة بالحفاظ على سرية المعلومات والوثائق والمداولات المتعلقة بالمشاريع التنظيمية قبل استكمال إجراءاتها القانونية وإعلانها رسمياً.

ويُشدد على جميع موظفي اللجان المحلية والإقليمية وأمانات سر لجان التنظيم والإدارات ذات العلاقة في وزارة الحكم المحلي بضرورة التقيد بأحكام السرية وعدم الإفصاح عن أيّ معلومات غير منشورة بحكم وظائفهم[47]. وتكتسب هذه المسألة أهمية خاصة في ضوء ما قد يترتب على تسرب المعلومات من منح أفضلية غير مشروعة لبعض الأطراف أو تمكينها من تحقيق مكاسب استثمارية استناداً إلى معلومات غير متاحة للجمهور.

وفيما يتعلق بنشر القرارات، يتمّ الالتزام بالتسلسل الإداري المعتمد، إذ يُبلّغ مجلس التنظيم الأعلى اللجان الإقليمية ومديري عموم المحافظات بالقرارات الصادرة، ومن خلالهم تُبلّغ الهيئات المحلية، كما يبلغ المواطنون المعنيون عبر هيئاتهم، على نحو يضمن انتظام عملية الإفصاح ووصول المعلومات إلى الجهات والمستفيدين المعنيين[48].

وتتّسم العلاقة بين مجلس التنظيم الأعلى واللجان الإقليمية والهيئات المحلية بطابع تكاملي تحكمه منظومة تشريعية وتنظيمية موحّدة، وتقوم العلاقة بين مجلس التنظيم الأعلى والوزارات ذات العلاقة على التنسيق المؤسسي في تبادل المعلومات والخبرات الفنية، وفي دراسة المخططات والملفات التنظيمية ضمن الأطر القانونية والتنظيمية المعتمدة. وتشارك الوزارات ذات العلاقة في اللجان الإقليمية والفنية المتخصصة التي تُشكّل لدراسة الحالات ذات البعد الفني أو عند وجود تباين في الآراء أو اعتراضات، عن طريق مديريات الوزارة في المحافظات التي تشارك في أعمال اللجان الإقليمية[49].

وأفاد أ. محمد حمدان، وكيل وزارة النقل والمواصلات، أنّ الملفات تمر بسلسلة من المراحل الإجرائية والفنية قبل عرضها في جلسة المجلس. إذ تبدأ بدراسة الملف على مستوى اللجنة المحلية، ثم اللجنة الإقليمية، تليها مراجعة من قبل الإدارة العامة للتخطيط والتنظيم العمراني في وزارة الحكم المحلي (بعد مشاورات مع دوائر التخطيط والتنظيم والهندسة في الهيئة المحلية وإبداء التوصيات لأعضاء اللجنة المحلية).

تنتقل الملفات بعد ذلك إلى اللجنة الإقليمية التي تعقد اجتماعات عدة مع ممثلي الهيئة المحلية قبل اعتماد الملف، وتنفذ زيارات ميدانية من الفرق الفنية وعند اعتمادها من اللجنة الإقليمية، ومن ثم تحال إلى الإدارة العامة للتخطيط والتنظيم العمراني التي تنسب رأيها الفني للمجلس، تليها الإدارة العامة لسكرتاريا المجلس لتمر على اللجنة التحضيرية والفنية مع إبداء التوصية، قبل أن تُعرض على أعضاء المجلس. كما يسبق جلسات المجلس إعداد آراء فنية متخصصة من قبل كوادر الوزارات المعنية، ما يتيح للأعضاء حضور الجلسات وهم على دراية مسبقة بمضمون الملفات وملاحظاتها الفنية والقانونية[50].

---

46 مقابلة شخصية مع م. ربا صبح، مرجع سابق.
47 المرجع السابق.
48 المرجع السابق.
49 مقابلة شخصية مع أ. محمد حمدان. وكيل وزارة النقل والمواصلات، 2026/01/28.
50 المصدر السابق.

يبرز في هذا السياق ضعف في تكامل البيانات والخرائط بين منظومة التخطيط والتنظيم من جهة، وبيانات الأراضي والتسوية والإفرازات الرضائية من جهة أخرى. وتوضح وثيقة صادرة عن مديرية الحكم المحلي في محافظة جنين، كما في الشكل (5)، وجود إشكالية عملية تتمثل في إجراء بعض معاملات الإفراز أو البيع دون إظهار الشوارع الهيكلية المعتمدة بصورة واضحة على المخططات ذات الصلة.

الشكل (4): خطاب من مديرية الحكم المحلي في محافظة جنين يبين فجوة في تبادل البيانات بين مراكز المسؤولية الأعضاء في مجلس التنظيم الأعلى.



State of Palestine
Ministry of Local Government

دولة فلسطين
وزارة الحكم المحلي

الرقم: 1722 / 1721
التاريخ: 2026/ 1/ 13

السادة رؤساء الهيئات المحلية المحترمون

تحية طيبة وبعد،،،

الموضوع : اعتماد الشوارع الهيكلية في الإفرازات الرضائية واتفاقيات البيع

بالإشارة إلى الموضوع أعلاه، وإلى الشكاوى المتكررة بخصوص قيام بعض المواطنين ببيع حصص مشاعية بناءاً على مخططات إفراز رضائي دون إظهار الشوارع الهيكلية المارّة في القطعة، وبيع قسائم رضائية واقعة في حرم الشوارع الهيكلية، والتسبب بوقوع خسائر فادحة على المشترين وزيادة خلافات الملكية والشيوع وتعطّل معاملات الترخيص، نعلمكم بضرورة الالتزام بما يلي:

1. التعميم على المواطنين وتوجيههم إلى ضرورة عدم شراء أي قطعة أرض إلا بعد مراجعة الجهات المختصة (الحكم المحلي، البلدية، المجلس القروي) حسب صلاحياتها والحصول على مخطط معلومات تنظيمية مصدّق.
2. التبليغ عن المساحين الذين يقومون بتنظيم خرائط القسمة الرضائية لغاية البيع دون إسقاط الشوارع الهيكلية، حتى يتسنى اتخاذ الاجراءات القانونية اللازمة بحقهم.
3. عدم الإشراف أو التوقيع على أي اتفاقية بيع أو مخطط إفراز رضائي إلا بعد الالتزام بما ورد أعلاه.

كما نرفق لكم اجراءات الحصول على معلومة تنظيمية مصدّقة لغاية البيع والشراء من اللجنة التنظيمية المختصة (الحكم المحلي، اللجنة المحلية) حسب صلاحياتها وفق التالي:

i. إعداد مخطط مساحة حديث مختوم من مساح مرخص، مع توضيح غاية المخطط (البيع)
ii. إرفاق أوراق الملكية وصورة هوية البائع
iii. رفع المرفقات على نظام المعاملات الالكتروني ودفع رسوم فتح الملف
iv. تقوم الجهة المختصة بتثبيت الشوارع والمعلومات التنظيمية وتصديق المخطط

كما نشير لحضرتكم إلى أنه تم مخاطبة سلطة الأراضي للتعميم على المساحين بما ورد أعلاه، ولمتابعة الموضوع واتخاذ الاجراءات القانونية بحق المساحين المخالفين.

مع فائق الاحترام والتقدير

م. ميرفت غزال

مدير عام مديرية الحكم المحلي

دولة فلسطين وزارة الحكم المحلي في محافظة جنين

نسخة/للملف

نسخة الإدارة العامة للتنظيم والتخطيط العمراني

نسخة مكتب سلطة الأراضي في محافظة جنين

ولا تقتصر آثار هذا الخلل على الجانب الإداري، بل قد تؤدي إلى خسائر مباشرة للمواطنين. فقد يشتري المواطن قطعة أرض أو حصة منها على أساس مساحة معينة، ثم يتبين لاحقاً أن جزءاً منها يقع ضمن حرم شارع هيكلي أو ضمن اقتطاع تنظيمي، الأمر الذي قد يقلل من المساحة القابلة للبناء أو الانتفاع، ويؤثر في القيمة الفعلية للعقار، كما قد يؤدي إلى تعطيل معاملات الترخيص أو نشوء نزاعات بين أصحاب الحقوق.

وقد أفاد م. محمد طروة نائب مدير وحدة الرقابة في سلطة الأراضي بأنّ عدم استكمال أعمال التسوية في جميع المناطق يخلق إشكاليات مرتبطة بوضوح الملكيات عند تنظيم الأراضي واقتطاع أجزاء منها للشوارع، مشدداً على أهمية ربط الخرائط بين أعمال التسوية والتنظيم للحد من التداخلات وتعزيز وضوح الإجراءات[51].

ولهذه المسألة صلة مباشرة بعمل مجلس التنظيم الأعلى، بالنظر إلى اختصاصه في إقرار المخططات الهيكلية، إضافة إلى أنّ نائب رئيس سلطة الأراضي عضو في المجلس. ويُفترض أن يسهم هذا التمثيل في تعزيز تبادل المعلومات المتعلقة بالأراضي والملكية والتسوية عند دراسة المخططات والملفات التنظيمية.

ومن هنا، تتمثل فجوة الحوكمة في الحاجة إلى ضمان تكامل البيانات التنظيمية وبيانات الملكية ووجود آليات واضحة ومنتظمة لتبادل البيانات وربط الخرائط بين الجهات ذات العلاقة، ما من شأنه أن يساعد في حماية المواطنين من الخسائر الناتجة عن شراء أراضٍ لا تتطابق أوضاعها الفعلية مع المخططات التنظيمية المعتمدة.

وبشأن الاعتراضات والاستئنافات، تتطلب إجراءات دراسة طلبات الاعتراض والاستئناف على القرارات تعزيز مستوى الشفافية من خلال إتاحة المعلومات المتعلقة بالأسس الفنية والقانونية التي تستند إليها القرارات التنظيمية، على نحو يمكّن المواطنين وأصحاب العلاقة من متابعة مسار هذه الإجراءات وفهم مبرراتها. وتبرز أهمية ذلك بصورة خاصة عند وجود آثار مباشرة في حقوق الملكية، إذ يشكل الإفصاح عن آليات دراسة الاعتراضات ونتائج معالجتها ضمانة لتعزيز الثقة العامة، وترسيخ المشاركة المجتمعية، والحد من النزاعات المرتبطة بالقرارات التنظيمية.

من جانب آخر، يتمّ عبر الموقع الإلكتروني لوزارة الحكم المحلي إعلان مواعيد انعقاد جلسات مجلس التنظيم الأعلى وأسماء المدن والقرى بشكل عام، ثمّ إعلان القرارات الصادرة عن المجلس دون توضيح التسبيب الفني والقانوني لتلك القرارات[52].

51 مقابلة شخصية مع م. محمد طروة، نائب مدير وحدة الرقابة في سلطة الأراضي، بتاريخ 2026/01/28.
52 مقابلة شخصية مع م. ربا صبح، مرجع سابق.

وهناك نظام إلكتروني متخصص لمجلس التنظيم الأعلى (HPCRC) لإدارة معاملات المجلس، تتمّ إدارته من دائرة الجيومولج، وتؤرشف كامل الملفات والمخططات والقرارات المتعلقة بكل معاملة على حدة، ويشكل النظام حلقة وصل بين اللجان المحلية والإقليمية وجهات التصميم ومجلس التنظيم الأعلى، ويتمّ إدخال الملفات والقرارات بدءاً باللجان المحلية، ثمّ الإقليمية، التي تقوم بدورها بإدخال الملفات المتعلقة بالمعاملة وتوصيتها، كما تتمّ أرشفة كل قرارات مجلس التنظيم الأعلى موقعة حسب النصاب القانوني، ويتمّ ختمها وتوقيعها من وزير الحكم المحلي. تتوزع صلاحية الدخول بحسب الاختصاصات، وهناك صلاحية لمجلس التنظيم الأعلى والإدارة العامة للتخطيط العمراني للاطلاع على جميع الملفات[53].

وتُنشر بنود القرارات بعد كل جلسة، متضمنة موقع القرار وطبيعته والجهة أو التجمع السكاني المعني به.
ويُتاح للمواطن المعني الاطّلاع على نتيجة معاملته، إلّا أنّ الوصول الكامل إلى النظام الإلكتروني يبقى محصوراً بمهندسي البلديات والجهات المختصة، ولا يُتاح بشكل مفتوح لجميع المواطنين بسبب حساسية المعلومات، بينما يكفل القانون حق الاعتراض على القرارات التنظيمية لأي مواطن[54]، دون أن تتضمن القرارات السبب الفني أو القانوني.

4.3 نظم المساءلة والتدقيق على أعمال مجلس التنظيم الأعلى

يكتسب محور المساءلة والتدقيق على أعمال مجلس التنظيم الأعلى أهمية خاصة نظراً إلى طبيعة الصلاحيات التنظيمية الواسعة التي يتمتع بها المجلس.

وفيما يتعلق بالتقارير الدورية، يُعدّ المجلس تقارير إنجاز منتظمة تتضمن عرضاً كمياً ونوعياً للمعاملات التي جرى البتّ فيها خلال الفترات الزمنية المختلفة، إلى جانب أبرز المشاريع والمخططات التي اتُخذت بشأنها قرارات تنظيمية، ويتركز محتوى تلك التقارير على الجوانب الإجرائية والتنظيمية وسير العمل داخل المجلس[55].

وتصدر تقارير الإنجاز وفق وتيرة زمنية منتظمة عن أعمال المجلس تشمل تقارير شهرية، وربعية، ونصف سنوية، وسنوية، بما يوفّر توثيقاً لأداء المجلس وأنشطته. وتُرفع هذه التقارير إلى رئيس مجلس التنظيم الأعلى (الوزير) لأغراض الاطّلاع والمتابعة، كما تُحفظ وتُؤرشف لدى مكتب الوكيل، ووحدة السياسات والتخطيط، ووحدة العلاقات العامة والإعلام، بما يضمن حفظها وإتاحتها للاستخدامات الإدارية والمؤسسية ذات الصلة[56].

تُمارس الرقابة الداخلية من خلال وحدة الرقابة الداخلية في الوزارة، ووحدة الشكاوى لدى الوزارة والمديريات، والإدارة العامة للتوجيه والرقابة والموازنات والعديد من الإدارات لدى مديريات الحكم المحلي (توجيه ورقابة، وتنظيم، وشكاوى)، إذ تمارس اللجان الإقليمية الرقابة على أصول الهيئات المحلية ولجان التنظيم المحلية، فيما تتولى الإدارة العامة للتخطيط والتنظيم العمراني من خلال دوائرها المختصة متابعة أعمال اللجان الإقليمية ومديريات التنظيم والتأكد من انسجامها مع التشريعات والتعليمات النافذة[57].

تخضع أعمال مجلس التنظيم الأعلى واللجان التنظيمية لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية، وبالرغم من تعاون مجلس التنظيم الأعلى مع جميع طلبات الملفات للتدقيق من ديوان الرقابة المالية والإدارية، إلا أنّه لم يتمّ إجراء تدقيق شامل ومستقل من قبل الديوان على أعمال المجلس أو لجانه التنظيمية بشكل منفرد[58]، إذ أفادت الإدارة العامة للحكم المحلي في ديوان الرقابة المالية والإدارية بأنّه لم يسبق للديوان إجراء فحص أو مراجعة رقابية متخصصة وشاملة على أعمال مجلس التنظيم الأعلى بصورة مستقلة، كما لم تتضمن تقارير الديوان السابقة المتعلقة بالرقابة الشاملة على أعمال وزارة الحكم المحلي أيّ ملاحظات أو نتائج رقابية تخص المجلس بشكل مباشر. كذلك، لم يتبين وجود تقارير أو إجراءات تحقيق صادرة عن الجهات المختصة بمكافحة الفساد تتعلق بأعمال المجلس خلال الفترة التي شملها البحث، الأمر الذي يترتب عليه غياب تقارير رسمية منشورة تتناول تقييم الأداء أو رصد الثغرات الإدارية أو المالية المحتملة[59].

---

53 مقابلة شخصية مع م. رائد مقبل، وكيل وزارة الحكم المحلي. بتاريخ 2026/08/18.
54 مقابلة هاتفية مع م. زاهر أبو صاع. مرجع سابق.
55 مقابلة شخصية مع م. ربا صبح، مرجع سابق.
56 المرجع السابق.
57 وزارة الحكم المحلي. (2026). الرد الجوابي على تقرير النزاهة والشفافية في مجلس التنظيم الأعلى واللجان التنظيمية. رام الله، فلسطين.
58 مقابلة شخصية مع أ. أشرف أبو زبيدة. وحدة الحكم المحلي في ديوان الرقابة المالية والإدارية، 2026/01/13.
59 تمت مراجعة تقارير ديوان الرقابة المالية والإدارية، ولم تحوي أيّ نتائج رقابة أداء أو رقابة حكم محلي على أعمال المجلس أو الإدارة التنفيذية (أمانة السر) التابعة للمجلس.

وفيما يخص الشكاوى المتعلقة بقرارات مجلس التنظيم الأعلى، فهي تُقدَّم من خلال وحدة الشكاوى في وزارة الحكم المحلي، ويجري التعامل معها وفق الإجراءات المعتمدة، كما يتمّ تزويد مقدمي الشكاوى بردود خطية رسمية، بما يضمن توثيق عملية المتابعة والرد[60].

ووفقاً لأحكام قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية المؤقت رقم (79) لسنة 1966 وتعديلاته، والأنظمة ذات العلاقة، تمر المخططات الهيكلية بمرحلة إيداع ونشر تسبق اعتمادها النهائي، وذلك بهدف تمكين أصحاب المصلحة من الاطّلاع عليها وممارسة حقهم في الاعتراض. فبعد إيداع مشروع المخطط الهيكلي لدى الجهات المختصة، يتمّ إعلان هذا الإيداع ونشره وفق الأصول القانونية، ويُمنح كل شخص أو جهة رسمية أو أهلية لها مصلحة مباشرة أو غير مباشرة في المخطط حق تقديم الاعتراضات أو الاقتراحات خلال شهرين من تاريخ نشر إعلان الإيداع في جريدتين محليتين، أو خلال أيّ مدة أطول يحددها إعلان الإيداع نفسه.

ويشترط أن تُقدَّم الاعتراضات خطياً ومشفوعة، قدر الإمكان، بالمخططات الإيضاحية والوثائق المؤيدة لها. وبعد انتهاء مدة الاعتراض، تنظر اللجنة المحلية في الاعتراضات وترفع توصياتها إلى اللجنة الإقليمية للتخطيط والبناء، التي تقوم بدورها بدراسة الاعتراضات ورفعها مع توصياتها إلى مجلس التنظيم الأعلى للفصل فيها بصورة نهائية. كما أجاز القانون للمجلس -إذا أدخل تعديلات جوهرية على المخطط- إعادة نشر المشروع لمدة شهر إضافي لإتاحة الفرصة أمام ذوي العلاقة لتقديم اعتراضاتهم على التعديلات المستجدة. ويُعد النشر وإعلان الإيداع والقرارات اللاحقة ضمانة أساسية لتحقيق مبادئ الشفافية والمشاركة والعدالة الإجرائية في عملية التخطيط العمراني، إذ لا يبدأ سريان مدد الاعتراض إلّا من تاريخ النشر القانوني للمخطط، بما يكفل تمكين الجمهور من الاطّلاع على محتواه والدفاع عن حقوقه ومصالحه التنظيمية قبل إقراره بصورة نهائية.

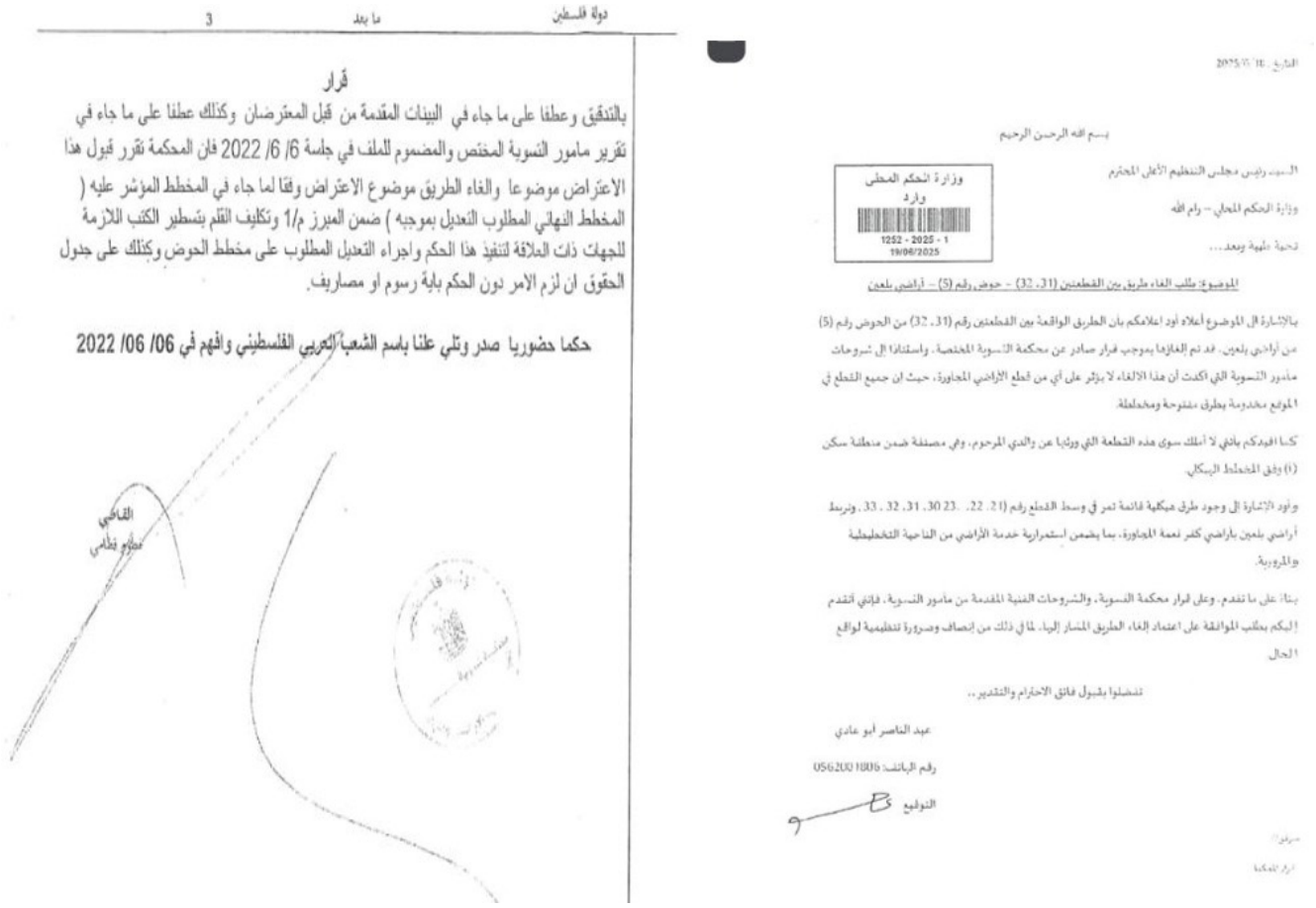
أما الاستئنافات الإدارية في العملية التنظيمية فتعدّ نموذجاً عادلاً، إذ يتدرج القرار من اللجنة المحلية إلى اللجنة الإقليمية ثم مجلس التنظيم الأعلى، ويحق لجميع المتضررين واللجان استئناف القرارات الصادرة عن اللجنتين المحلية والإقليمية إلى مجلس التنظيم الأعلى على نحو يكفل حقوق جميع الأطراف. ويضاف إلى ذلك، عدم وجود أيّ جهة حكومية أخرى مخوّلة بالنظر في الاستئنافات بعد مجلس التنظيم الأعلى، إذ إنّ الملفات والقضايا التنظيمية حساسة ومعقدة وبحاجة خبرة فنية عميقة[61].

تكشف إحدى الحالات عن فجوة واضحة في منظومة المساءلة؛ إذ قضت محكمة تسوية أراضي ومياه رام الله، بتاريخ 2022/6/6، بإلغاء طريق يمر في أراض ببلدة بلعين وإزالته من مخطط حوض التسوية، مع إلزام الجهة التنظيمية بتنفيذ الحكم عند نشر المخطط النهائي. إلّا أنّ وثائق شكوى مقدمة إلى مجلس التنظيم الأعلى عام 2025 تشير إلى إعادة إظهار الطريق ذاته في مشروع الهيكل التنظيمي المودع للبلدة، وذلك بالرغم من وجود طريق بديل أكثر كفاءة وفائدة للمواطنين.

وفي هذا السياق، لا تكمن الإشكالية فقط في اضطرار أصحاب الحقوق إلى الاعتراض مجدداً على مسألة سبق حسمها قضائياً، وإنما في أن مرور المخطط بمراحل المراجعة الفنية ووصوله إلى مرحلة الإيداع يفترض وجود تدقيق من إحدى أعضاء المجلس (مدير عام الإدارة العامة للتنظيم والتخطيط العمراني)، وهو مستوى تدقيق قادر على التحقق من سلامة البيانات وعدم تعارضها وتناقضها مع القرارات القضائية النافذة.

60 مقابلة شخصية مع م. ربا صبح، مرجع سابق.
61 وزارة الحكم المحلي. (2026). الرد الجوابي على تقرير النزاهة والشفافية والمساءلة في مجلس التنظيم الأعلى واللجان التنظيمية. رام الله، فلسطين.

شكل رقم (5): وثائق تُظهر الحكم الصادر عن محكمة تسوية أراضي ومياه رام الله بتاريخ 2022/6/6 بإلغاء الطريق موضوع الاعتراض، والشكوى المقدمة عام 2025 بشأن إعادة إظهاره في مشروع الهيكل التنظيمي لبلدة بلعين.



دولة فلسطين — ما بعد — 3

قرار

بالتدقيق وعطفا على ما جاء في البينات المقدمة من قبل المعترضان وكذلك عطفا على ما جاء في تقرير مامور التسوية المختص والمضموم للملف في جلسة 6/ 6/ 2022 فان المحكمة تقرر قبول هذا الاعتراض موضوعا والغاء الطريق موضوع الاعتراض وفقا لما جاء في المخطط المؤشر عليه (المخطط النهائي المطلوب التعديل بموجبه) ضمن المبرز م/1 وتكليف القلم بتسطير الكتب اللازمة للجهات ذات العلاقة لتنفيذ هذا الحكم واجراء التعديل المطلوب على مخطط الحوض وكذلك على جدول الحقوق ان لزم الامر دون الحكم بأية رسوم او مصاريف.

حكما حضوريا صدر وتلي علنا باسم الشعب العربي الفلسطيني وافهم في 06/ 06/ 2022

القاضي
مازن نظامي

وزارة الحكم المحلي
وارد
1252 - 2025 - 1
19/06/2025

بسم الله الرحمن الرحيم

الموضوع: طلب الغاء طريق بين القطعتين (31، 32) – حوض رقم (5) – أراضي بلعين

عبد الناصر ابو عامي
رقم الهاتف: 0562001806

التوقيع

المصدر: وثائق زُوّدت بها الباحثة من المشتكي.

يوجد تعاون قائم بين الوزارة وهيئة مكافحة الفساد، إذ يتمّ تحويل أيّ ملف يتضمن شبهة فساد مالي أو إداري إلى الهيئة المختصة لمتابعته وتحريك الشكوى القانونية عند الاقتضاء، خاصة إذا وصلت الشبهة إلى مستوى جريمة فساد[62]. ويعد عدد الشكاوى المقدمة ضد مجلس التنظيم الأعلى إلى هيئة مكافحة الفساد قليلاً نسبياً مقارنة بباقي الشكاوى المقدمة للهيئة، وغالباً ما يتمّ حفظها أو ردها لعدم الاختصاص[63].

وفيما يتعلق بحماية المُبلغين ضد مجلس التنظيم الأعلى أو في قطاع التنظيم، فتمنح هيئة مكافحة الفساد الحماية لأي مُبلغ تنطبق عليه شروط منحها بصرف النظر عن القطاع الذي كان قد أبلغ ضده[64].

وتُعدّ قرارات مجلس التنظيم الأعلى قطعية بحكم القانون صادرة عن أعلى سلطة تنظيمية وهي بمثابة قرارات إدارية، الأمر الذي يجعل المحكمة الإدارية الجهة القضائية المختصة بالنظر في الطعون المقدمة على هذه القرارات. وقد لجأ عدد من المواطنين خلال السنوات الماضية إلى المحكمة للطعن في قرارات المجلس، إذ أدلى موظفو الإدارة التنفيذية بشهاداتهم أمام القضاء عند الاقتضاء. وقد قَبِلت المحكمة خلال العامين الماضيين قضية واحدة فقط، والتزم المجلس بتنفيذ قرارها بصورة فورية.

ولا تتوفر لدى مجلس التنظيم الأعلى سياسات عامة أو دليل متخصص لقياس مخاطر الفساد وإدارتها[65]، بالرغم من أنّها تشكّل أداة رقابية للإشراف على وحدات التخطيط والتنظيم في الهيئات المحلية، ومتابعة أعمال اللجان المحلية

62 مقابلة شخصية د. منار عدوي. مرجع سابق.
63 مقابلة مكتوبة مع السيدة رنا ملحيس، الإدارة العامة للتحقيق في هيئة مكافحة الفساد. بتاريخ 2026/02/24.
64 المرجع السابق.
65 مقابلة شخصية مع م. ربا صبح، مرجع سابق.

والإقليمية، فضلاً عن التدقيق على موظفي الإدارة العامة للتخطيط والتنظيم العمراني وأمانة سر مجلس التنظيم الأعلى، وضمان امتثال الأعضاء لقواعد تجنب تضارب المصالح.

كما تُعد دوائر التخطيط والتنظيم في الهيئات المحلية الرافد المالي الأكبر ومصدراً مهماً لإيراداتها ومواردها الذاتية؛ نظراً إلى حجم الرسوم والعوائد والمخالفات المترتبة على المعاملات التنظيمية. ونتيجة لتدفق هذه الأموال الضخمة وتقاطع المصالح الاستثمارية مع صلاحيات منح التراخيص والمخططات، فإنّ مستوى مخاطر الفساد المالي والإداري وتأثيرها في اتخاذ القرارات يرتفع في هذه الدوائر إلى حدوده القصوى. ويفرض هذا الواقع ضرورة حتمية تقضي بعدم الاكتفاء بالتدقيق الفني والهندسي البحت للملفات، بل إخضاع جميع القرارات والمخططات لدراسة معمقة من منظور الحوكمة، والتقصي الصارم عن شبكات المصالح الخفية، لضمان تحصين المال العام ومنع تغليب المصلحة الخاصة على المصلحة العامة[66].

وفي الوقت الحالي تتولى وحدة الرقابة الداخلية تنفيذ عمليات تقييم دورية ومنهجية للمخاطر تشمل جميع الإدارات العامة والوحدات التنظيمية في الوزارة، بما في ذلك أعمال المجلس واختصاصاته. ويتمّ إعداد وتحديث سجل تقييم المخاطر بصورة منتظمة وفق منهجية معتمدة، تتضمن تحديد المخاطر المحتملة، وتحليل آثارها، واحتمالية وقوعها، واقتراح الإجراءات الرقابية اللازمة للتخفيف منها، ومتابعة تنفيذها.

ولا يتمتع مجلس التنظيم الأعلى باستقلال مالي، إذ لا تُخصص له موازنة مستقلة للإيرادات أو النفقات، وإنّما تُدار مخصصاته المالية ضمن الموازنة العامة لوزارة الحكم المحلي، من خلال أمانة سر المجلس[67].

66 مصدر خاص لائتلاف أمان.
67 مقابلة شخصية مع م. ربا صبح، مرجع سابق.

5. مصفوفة ختامية:

	المقياس الرباعي المعتمد في القياس
الدرجة	التوصيف
مرتفع	منظومة مكتملة ومطبّقة بوضوح
متوسط	إطار موجود ويعمل لكن يمكن تطويره
ضعيف	إطار جزئي أو إطار موجود وغير مطبق
غائب	لا يوجد إطار واضح

مصفوفة قيم النزاهة في عمل مجلس التنظيم الأعلى		
البند	النتيجة	التقييم
آليات تعيين رئيس المجلس وأعضائه	التعيين بحكم المنصب وفق القانون، وتشكيل متعدد الجهات.	مرتفع
توفر سياسة لمنع تضارب المصالح	لا توجد سياسة خاصة بالمجلس، ويخضع الأعضاء لقانون تضارب المصالح، وهناك تداخل بين مهام أمانة السر والإدارة العامة للتخطيط.	ضعيف
وجود مدونة سلوك خاصة	لا توجد مدونة خاصة لأعضاء المجلس، ويلتزم الأعضاء بأحكام مدوّنة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العمومية.	متوسط
تقديم إقرارات الذمة المالية	يقدم الأعضاء إقرارات وفق قانون الكسب غير المشروع، لكن لا يتم تقديمها إلى رئيس المجلس وإنما للوزارة.	متوسط
نظام تلقي الهدايا	يوجد نظام للموظفين، لكن لا يوجد إطار موحّد ومخصص للمجلس فيما يخص تلقي الهدايا.	متوسط
رفع وعي العاملين بالفساد وطرق مكافحته	يتم تنظيم تدريبات بالتعاون مع هيئة مكافحة الفساد، إلا أن العديد من المخططات مرت عبر الإدارة العامة للتخطيط (أحد أعضاء المجلس) دون رصد حالات تضارب المصالح.	متوسط
توفر آليات الإبلاغ وحماية المبلغين	يتم الالتزام بآليات هيئة مكافحة الفساد.	مرتفع

مصفوفة مبادئ الشفافية في عمل مجلس التنظيم الأعلى		
البند	النتيجة	التقييم
نشر القرارات الصادرة عن المجلس	يتم تبليغ القرارات رسمياً للجهات المختصة، وتصل إلى المواطنين المعنيين، دون تسبيب فني وقانوني في أغلب الأحيان.	متوسط
وضوح الإجراءات والإعلان عنها	الإجراءات فضفاضة وفقاً للقانون والتعميمات، دون تعليمات منشورة تفصيلياً.	متوسط
العلاقة مع اللجان التنظيمية والإقليمية	علاقة تكاملية وتنسيق مستمر.	مرتفع
العلاقة مع الوزارات والسلطات	تمثيل وزاري مباشر داخل المجلس، علاقة تكاملية، إلا أنه لا يتم تربيط الخرائط وإيجاد آلية لتبادل المعلومات.	متوسط
وجود موقع إلكتروني فاعل	يوجد موقع إلكتروني عام للمجلس، إلا أنه يوجد موقع لمستقل للمجلس، وتمنح صلاحيات الدخول إليه لمراكز مسؤولية محددة.	مرتفع
آليات المشتريات	المشتريات الخاصة بالمجلس تتمّ من خلال الوزارة.	لا يحتسب

مصفوفة نظم المساءلة في عمل مجلس التنظيم الأعلى		
البند	النتيجة	التقييم
إصدار تقارير سنوية أو دورية	يتم الالتزام بكتابة تقارير دورية بفترات زمنية تراكمية، وتسليمها إلى رئيس المجلس والجهات ذات العلاقة دون نشرها.	متوسط
الرقابة والتدقيق الداخلي	تتم من خلال الإدارة العامة للتدقيق الداخلي.	متوسط
الرقابة والتدقيق الخارجي	لم يتم تنفيذ رقابة شاملة على المجلس من قبل ديوان الرقابة المالية والإدارية حتى الآن.	ضعيف
المساءلة المجتمعية	تتمّ عبر الاعتراضات والمشاركة في إعداد المخططات.	مرتفع
آليات الشكاوى والاعتراضات	متاحة قانونياً، ويتمّ تسليم الشكاوى إلى هيئة مكافحة الفساد مع إمكانية الاستئناف والطعن في القرارات قانونيا.	مرتفع
الطعن القضائي وتنفيذ الأحكام	الطعن متاح قانونياً.	مرتفع
وجود إدارة لقياس مخاطر الفساد	لا توجد إدارة متخصصة.	ضعيف

6. الاستنتاجات:

أولاً: الإطار القانوني والمؤسسي:

1. يعمل مجلس التنظيم الأعلى ضمن إطار قانوني يستند أساساً إلى قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية الأردني رقم (79) لسنة 1966 وتعديلاته. وعلى الرغم من شمول هذا الإطار للجوانب التنظيمية، إلّا أنّه لا يتضمن نصوصاً حاكمة تدير قضايا الحوكمة المؤسسية بوصفها مبادئ مستقلة.

2. يكرّس الإطار القانوني مبدأ المشاركة المجتمعية من خلال إتاحة فترات الإيداع القانوني وجلسات الاعتراض والمشاورات العامة، إلّا أنّ هذه المشاركة تظل محصورة ضمن أطر إجرائية استشارية لا تمتد إلى التأثير المباشر في القرار النهائي.

3. التسلسل الإداري (من محلي إلى إقليمي إلى مجلس التنظيم الأعلى) يشكّل ضمانة للفصل بين متخذ القرار ومن يقترحه، وهو أحد أقوى عناصر الحوكمة في هذا القطاع.

4. يعكس التشكيل التعددي لمجلس التنظيم الأعلى، الذي يضم ممثلين عن وزارات وهيئات رسمية ومهنية متعددة، توجهاً نحو تقليل احتمالات الانحياز الفردي، والانحرافات في القرارات الإدارية.

ثانياً: بيئة النزاهة ومنع تضارب المصالح

1. لا تتضمن عضوية مجلس التنظيم الأعلى تمثيلاً لاتحاد الهيئات المحلية، رغم كونه الجهة المنفذة والمتأثرة بقرارات المجلس، الأمر الذي يحدّ من مستوى المشاركة المؤسسية للهيئات المحلية، مع ضرورة مراعاة معايير منع تضارب المصالح.

2. لا يتوفر إطار مكتوب خاص بمجلس التنظيم الأعلى ينظم آليات الإفصاح والتنحي للأعضاء في المجلس أو في اللجان المحلية، خاصة عندما يتعلق الأمر بقرارات تنظيمية عالية الأثر المالي والعقاري والبيئي.

3. تعتمد منظومة عمل المجلس على تسلسل إداري وفني يبدأ من اللجان المحلية ويخضع لتدقيق متعدد المستويات، الأمر الذي يشكّل ضمانة إجرائية تحدّ من احتمالات تضارب المصالح لدى الأعضاء.

4. وجود تداخل في الأدوار والاختصاصات بين أمانة سر مجلس التنظيم الأعلى والإدارة العامة للتخطيط العمراني، ولا سيما في إعداد مسودات الرأي الفني، بما لا ينسجم بصورة كافية مع مبدأ الفصل بين المهام وتحديد المسؤوليات. ويؤدي هذا التداخل إلى التأثير غير المبرر في عملية صنع القرار، وقد يحدّ من إمكانية تحديد المسؤولية والمساءلة عن المراحل المختلفة لصنع القرار التنظيمي.

5. لا توجد مدوّنة سلوك متخصصة لأعضاء مجلس التنظيم الأعلى تراعي خصوصية طبيعة عمل المجلس، ويتم الاكتفاء بتطبيق مدوّنة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العمومية على موظفي أمانة سر المجلس.

6. يلاحظ عدم وجود إطار متخصص ينظم مسألة تلقي الهدايا أو المنافع من قبل أعضاء مجلس التنظيم الأعلى، في حين يوجد نظام ينظم المسألة في مراكز مسؤولياتهم.

7. تحدّ إجراءات العمل المعتمدة داخل المجلس، والتسلسل الإداري والفني للملفات من إمكانية طرح المشاريع من قبل أعضاء المجلس أو التأثير المنفرد في مسار المعاملات.

8. تبذل وزارة الحكم المحلي جهوداً مؤسسية ملموسة لتعزيز وعي الموظفين بمفاهيم النزاهة ومكافحة الفساد من خلال التدريب والتعاون مع هيئة مكافحة الفساد، مع تركيز واضح على سرية المعلومات وحماية الملفات.

9. تتوفر لدى موظفي أمانة سر المجلس معرفة بآليات الإبلاغ عن شبهات الفساد، نتيجة التدريب الذي تنفذه هيئة مكافحة الفساد، بما يعزز سلامة المسار الإجرائي للإبلاغ، في حين لا توجد آليات مخصصة أو معلنة لأعضاء المجلس في هذا المجال.

10. ضعف فاعلية رقابة رئيس مجلس التنظيم الأعلى على أعمال اللجان التنظيمية، ووجود فجوات في المتابعة والرقابة على أعمال بعضها، ما يشير إلى قصور في تفعيل الدور الرقابي والتوجيهي لرئيس المجلس في متابعة مدى كفاءة هذه اللجان، وانعكاس ذلك على تنفيذ السياسات والمخططات المعتمدة.

ثالثاً: الشفافية والافصاح

1. يُظهر مجلس التنظيم الأعلى التزاماً بالإجراءات الرسمية في إصدار قراراته، من حيث التوقيع الجماعي للأعضاء، واعتماد الأختام الرسمية، وتعميم القرارات خطياً وإلكترونياً على الجهات ذات العلاقة. ويعتمد المجلس في نشر قراراته على تسلسل إداري غير مباشر يبدأ باللجان الإقليمية، ثم الهيئات المحلية، وصولاً إلى المواطنين، غير أنّ هذه القرارات تفتقر إلى التسبيب الفني والقانوني.

2. يعد قرار مجلس التنظيم الأعلى قراراً ملزماً وقطعياً بحسب القانون، ولا يمكن الطعن فيه إلّا من خلال المحكمة الإدارية، وتتوفر آلية لإعادة عرض الملفات على المجلس عند ظهور معلومات مضللة أو غير دقيقة.

3. يؤدي غياب المدد الزمنية المحددة والإجراءات المعيارية المكتوبة إلى تفاوت في فهم الإجراءات بين الأطراف ذات العلاقة، ويفتح المجال أمام الاجتهادات الفردية والتعامل مع الملفات على أساس كل حالة على حدة.

4. تتسم العلاقة بين مجلس التنظيم الأعلى واللجان الإقليمية والمحلية بالطابع التكميلي، وتحكمها القوانين والأنظمة والتعليمات ذات العلاقة.

5. تُظهر النتائج أنّ العلاقة بين مجلس التنظيم الأعلى والوزارات ذات العلاقة تقوم على تنسيق مؤسسي فني منظم في دراسة المخططات والملفات التنظيمية ضمن الأطر القانونية المعتمدة، مع وجود ثغرات في تبادل البيانات وربط الخرائط.

6. تعتمد وزارة الحكم المحلي نظاماً إلكترونياً لإدارة معاملات مجلس التنظيم الأعلى، يُتاح استخدامه لجهات رسمية ومهنية محددة ضمن الإطار المؤسسي المعتمد، ولا يوفّر إمكانية وصول مباشر للمواطنين الذين يقتصر تعاملهم معه على القنوات غير المباشرة، عبر الهيئات المحلية ذات العلاقة.

7. لا تتوفر تعليمات مكتوبة تحدد مدداً زمنية ملزمة لدراسة المخططات والمعاملات في كل مرحلة تنظيمية، ما يؤدي إلى تفاوت في فترات الإنجاز من هيئة محلية إلى أخرى.

رابعاً: المساءلة ومكافحة الفساد

1. تشمل التقارير الدورية الصادرة عن مجلس التنظيم الأعلى الجوانب الإجرائية وسير العمل، غير أنها لا تتضمن تقييماً نوعياً للأثر أو مؤشرات أداء تتعلق بالنزاهة والشفافية.

2. تُعدّ قرارات مجلس التنظيم الأعلى قرارات قطعية في المسار الإداري، مع إمكانية الطعن فيها باللجوء إلى القضاء، رغم ما يرافق ذلك من تعقيدات وطول أمد الإجراءات.

3. تُمارس وحدة الرقابة الداخلية في وزارة الحكم المحلي تدقيقاً دورياً على أعمال المجلس.

4. لم يخضع مجلس التنظيم الأعلى حتى تاريخه لتدقيق شامل ومستقل من قبل ديوان الرقابة المالية والإدارية.

5. تُقدَّم الشكاوى المتعلقة بعمل المجلس عبر وزارة الحكم المحلي، ويتم التعامل معها وفق إجراءات إدارية رسمية، دون وجود آلية مستقلة مخصصة استقبال الشكاوى في المجلس.

6. لا يتوفر لدى مجلس التنظيم الأعلى دليل إجراءات أو بروتوكول أو منهجية سياساتية معتمدة لإدارة مخاطر الفساد أو تقييم مواطن الضعف المحتملة في الإجراءات التنظيمية بصورة استباقية.

7. التوصيات:

أولاً: على مستوى الإطار القانوني والمؤسسي

1. تحديث الإطار التشريعي الناظم لعمل مجلس التنظيم الأعلى، بما يشمل إدخال نصوص صريحة تُعالج قضايا النزاهة والشفافية والمساءلة المؤسسية، على نحو ينسجم مع مبادئ الحوكمة الرشيدة ومتطلبات التخطيط العمراني المعاصر.

2. دراسة إمكانية إدخال معايير مكملة للتمثيل الوظيفي، تراعي الخبرة التخصصية في مجالات التخطيط العمراني، والحكم المحلي، والقانون الإداري.

3. دراسة آليات تمثيل الهيئات المحلية داخل مجلس التنظيم الأعلى، مثل اتحاد الهيئات المحلية، الأمر الذي يضمن إدماج البعد المحلي في عملية اتخاذ القرار.

ثانياً: في مجال النزاهة ومنع تضارب المصالح

1. إعداد واعتماد سياسة مكتوبة خاصة بمجلس التنظيم الأعلى لمنع تضارب المصالح، تتضمن تعريفاً واضحاً للمفهوم، وإجراءات الإفصاح، وآليات التنحي، ونطاق التطبيق على جميع الأعضاء.

2. اعتماد بروتوكول مكتوب وملزم للإفصاح عن المصالح قبل بدء جلسات مجلس التنظيم الأعلى، يحدد نطاق المصالح الواجب الإفصاح عنها، سواء كانت مباشرة أو غير مباشرة، مالية أو مهنية أو عائلية، ويضع إجراءات واضحة للتنحي عن مناقشة أي موضوع يمكن أن يرتبط بمصلحة العضو أو التصويت عليه، مع توثيق حالات الإفصاح والتنحي في محضر الجلسة.

3. إعادة تنظيم الاختصاصات وتحديدها بما يضمن الفصل الواضح بين الدور الإداري والتنسيقي لأمانة السر والدور الفني للإدارة العامة للتخطيط العمراني، واعتماد إجراءات مكتوبة تحدد مسار إعداد الرأي الفني ومراجعته واعتماده قبل عرضه على المجلس، على نحو يعزز الفصل بين المهام، ووضوح المسؤوليات، وقابلية المساءلة، ويحد من مخاطر تضارب المصالح والتأثير غير المبرر في عملية صنع القرار.

4. إعداد مدونة سلوك متخصصة لأعضاء مجلس التنظيم الأعلى، تراعي خصوصية عمل المجلس، وطبيعة القرارات الجماعية، وتشابك المصالح المحتمل في قطاع التنظيم والبناء.

5. اعتماد آلية موحدة داخل المجلس لتنظيم الإفصاح والتوثيق والمتابعة المتعلقة بتلقي الهدايا والمنافع.

6. استحداث نظام دوري لتفعيل رقابة رئيس مجلس التنظيم الأعلى لقياس ومتابعة كفاءة أداء الأذرع التنفيذية استناداً إلى مؤشرات واضحة تشمل حجم العمل، ومدد الإنجاز، والقدرات البشرية والفنية، ونتائج الرقابة الميدانية، ومدى الالتزام بالتشريعات والمخططات المعتمدة، على أن تُرفع إليه تقارير ربع سنوية بنتائج المتابعة إلى رئيس مجلس التنظيم الأعلى لاتخاذ ما يلزم من إجراءات تصحيحية وتوجيهية.

ثالثاً: في مجال الشفافية وإتاحة المعلومات

1. تعزيز سياسة النشر والإفصاح المتعلقة بقرارات مجلس التنظيم الأعلى، عبر إتاحة التسبيب الفني والقانوني للقرارات، بما لا يخلّ بسرية المعلومات الحساسة.

2. تعزيز التكامل المؤسسي وتبادل البيانات بين سلطة الأراضي والجهات التنظيمية المختصة، عبر ربط إلكتروني

ومكاني لخرائط التسوية والإفراز بالمخططات الهيكلية والتنظيمية المعتمدة ضمن نظام معلومات جغرافي موحد أو متكامل، ما من شأنه أن يتيح التحقق المسبق من وقوع القسائم ضمن حرم الشوارع أو الاستعمالات التنظيمية، ويحد من تحميل المواطنين كلفة ضعف التنسيق المؤسسي وما قد يترتب عليه من خسائر مالية ونزاعات على الملكية.

3. وضع تعليمات مكتوبة تحدد مدداً زمنية استرشادية لدراسة المخططات والمعاملات في مختلف المراحل التنظيمية، مع مراعاة طبيعة كل ملف وتعقيداته.

رابعاً: في مجال المساءلة والرقابة

1. تعزيز الرقابة الخارجية على أعمال مجلس التنظيم الأعلى، عبر إخضاعه لتدقيق دوري وشامل من ديوان الرقابة المالية والإدارية، ونشر نتائج التدقيق ضمن الحدود التي يجيزها القانون.

2. تطوير آليات الشكاوى والاعتراضات المتعلقة بقرارات المجلس، على نحو يعزز استقلاليتها وفاعليتها ويضمن وضوح مسارات المتابعة والرد.

3. إدراج مؤشرات أداء تتعلق بالنزاهة والشفافية ضمن التقارير الدورية الصادرة عن المجلس، إلى جانب المؤشرات الإجرائية، ما يسمح بتقييم نوعي للأداء المؤسسي.

4. إصدار دليل متخصص بإدارة مخاطر الفساد، يُعنى بتقييم مواطن الضعف المحتملة في الإجراءات التنظيمية، وتقديم مقترحات وقائية بصورة استباقية.

8. قائمة المراجع

أ- التقارير

1. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). (2023). كتيّب لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد: المفاهيم والمصطلحات. رام الله، فلسطين.

ب- التشريعات

1. الجريدة الرسمية الفلسطينية. (2017). قرار بقانون رقم (21) لسنة 2017 بشأن تعديل قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية المؤقت رقم (79) لسنة 1966. فلسطين.
2. الجريدة الرسمية الفلسطينية. (2020). قرار بقانون رقم (13) لسنة 2020 بشأن تعديل قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية المؤقت رقم (79) لسنة 1966. فلسطين.
3. الجريدة الرسمية الفلسطينية. (2021). قرار بقانون رقم (20) لسنة 2021 بشأن تعديل قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية المؤقت رقم (79) لسنة 1966. فلسطين.
4. الجريدة الرسمية الفلسطينية. (2022). قرار بقانون رقم (49) لسنة 2022 بشأن تعديل قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية المؤقت رقم (79) لسنة 1966. فلسطين.
5. مجلس الأمة الأردني. (1966). قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم (79) لسنة 1966. الجريدة الرسمية الأردنية.
6. مجلس الوزراء الفلسطيني. (2011). نظام الأبنية والتنظيم للهيئات المحلية (قرار مجلس الوزراء رقم 6 لسنة 2011). مقام – شبكة التشريعات الفلسطينية.
7. المجلس التشريعي الفلسطيني. (2005). قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته. الوقائع الفلسطينية.
8. المجلس التشريعي الفلسطيني. (2005). قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005 بشأن إقرارات الذمة المالية وتعديلاته. الوقائع الفلسطينية. (هذا القانون تمّ إلغاؤه).
9. وزارة الحكم المحلي. (2010). كتيب إعداد المخططات التكميلية القطاعية. رام الله، فلسطين.
10. وزارة الحكم المحلي. (2013). دليل التخطيط العمراني. رام الله، فلسطين.
11. وزارة الحكم المحلي. (2021). تعميم بخصوص إجراءات إعداد المخططات التنظيمية وإقرارها. رام الله، فلسطين.

ج- المقابلات

1. مقابلة شخصية مع م. عبد المؤمن عفانة، مدير وحدة الدعم الفني في اتحاد الهيئات المحلية، بتاريخ 2026/01/13.
2. مقابلة شخصية مع م. عهود عناية. مديرة السياسات والتخطيط في اتحاد الهيئات المحلية، بتاريخ 2026/08/18.
3. مقابلة هاتفية مع م. زاهر أبو صاع، محكّم معتمد في القضايا الإنشائية ومدير بلدية دير الغصون، بتاريخ 2026/02/04.
4. مقابلة شخصية مع د. منار عدوي، مديرة دائرة الدعاوى والتحقيق الانضباطي في وزارة الحكم المحلي، بتاريخ 2026/02/03.
5. مقابلة شخصية مع م. ربا صبح، أمين سر مجلس التنظيم الأعلى في وزارة الحكم المحلي، بتاريخ 2026/01/22.
6. مقابلة مكتوبة مع م. ربا صبح، أمين سر مجلس التنظيم الأعلى في وزارة الحكم المحلي، بتاريخ 2026/02/04.
7. مقابلة شخصية مع م. ديما عرسان مشاقي، مديرة دائرة الأبنية والموروث الثقافي في بلدية رام الله، بتاريخ 2026/02/05.
8. مقابلة شخصية مع م. أمجد شحادة، سكرتير اللجنة الإقليمية للتخطيط والبناء في محافظة رام الله والبيرة، بتاريخ 2026/01/21.
9. مقابلة شخصية مع أ. محمد حمدان، وكيل وزارة النقل والمواصلات، بتاريخ 2026/01/28.
10. مقابلة شخصية مع أ. أشرف أبو زبيدة، وحدة الحكم المحلي في ديوان الرقابة المالية والإدارية، بتاريخ 2026/01/13.
11. مقابلة مكتوبة مع السيدة رنا ملحيس، الإدارة العامة للتحقيق في هيئة مكافحة الفساد، بتاريخ 2026/02/24.
12. مقابلة شخصية مع م. محمد طروة، نائب مدير وحدة الرقابة في سلطة الأراضي، بتاريخ 2026/01/28.
13. مقابلة شخصية مع م. رائد مقبل، وكيل وزارة الحكم المحلي. بتاريخ 2026/08/18.
14. مقابلة شخصية مع م. شفاء مشاقي. ممثلة وزارة الأشغال العامة والإسكان. بتاريخ 2026/08/18.

د- خطابات

1. وزارة الحكم المحلي. (2026). الرد الجوابي على تقرير النزاهة والشفافية والمساءلة في مجلس التنظيم الأعلى واللجان التنظيمية. رام الله، فلسطين.

ملحق (1):

أنواع المخططات التنظيمية وتوزيع المسؤوليات:

نوع المخطط/الإجراء	لجنة التنظيم المحلية	اللجنة الإقليمية للتخطيط والبناء	مجلس التنظيم الأعلى	صاحب القرار النهائي
المخطط الهيكلي (إعداد جديد)	إعداد أولي + توصية	قرار الإيداع، دراسة الاعتراضات، رفع تقرير	إقرار/ تعديل/ رفض	مجلس التنظيم الأعلى
تعديل المخطط الهيكلي	اقتراح ودراسة مبدئية	إيداع التعديل، دراسة الاعتراضات، توصية	تصديق أو رفض التعديل	مجلس التنظيم الأعلى
التصديق المؤقت على مخطط هيكلي	—	—	تصديق مؤقت ونشر في الجريدة الرسمية	مجلس التنظيم الأعلى
المخطط التفصيلي	إعداد المخطط التفصيلي	دراسة وإقرار أو رفض	يتدخل فقط عند الخلاف	اللجنة الإقليمية
المشروع الهيكلي التفصيلي	إعداد مشترك	إعداد مشترك ورفع	إقرار ووضع موضع التنفيذ	مجلس التنظيم الأعلى
تعديل شارع وارد في مخطط هيكلي	اقتراح	دراسة ورفع توصية	تصديق التعديل	مجلس التنظيم الأعلى
تعديل شارع وارد في مخطط تفصيلي	إعداد مخطط تفصيلي جديد	إقرار التعديل	—	اللجنة الإقليمية
شارع غير وارد في أي مخطط	إجراء إداري وفق القانون	متابعة	—	حسب الحالة القانونية

AMAN
Transparency Palestine

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

المؤسسة الفلسطينية المعتمدة من قبل منظمة الشفافية الدولية منذ العام 2006، تأسس في العام 2000 من مجموعة من المؤسسات الأهلية الفاعلة في مجال الديمقراطية والحكم الصالح وحقوق الإنسان، سعياً لتحقيق رؤيته نحو «مجتمع فلسطيني خالٍ من الفساد».

يسعى الائتلاف حاليّاً إلى خلق وقيادة حراك مجتمعي عبر قطاعي مناهض للفساد، والإسهام في إنتاج ونقل وتوطين المعرفة بالفساد ومكافحته على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي. يحرص ائتلاف أمان على القيام بدوره الرقابي Watchdog على النظام الوطني للنزاهة بالتركيز على المشاركة المجتمعية وتفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني، ووسائل الإعلام في الرقابة والمساءلة وخلق بيئة محصنة ومساهمة في الكشف عن جرائم الفساد والحد من انتشاره.

رام الله: عمارة الريماوي - الطابق الأول - شارع الإرسال ص.ب: رام الله 339 القدس 69647
هاتف: 022989506 - 022974949 فاكس: 022974948
غزة: شارع حبوش، متفرع من شارع الشهداء - عمارة دريم / الطابق الثالث
هاتف: 082884767 تلفاكس: 082884766
الموقع الإلكتروني: www.aman-palestine.org

/AmanCoalition

هذا المشروع بدعم من
EUROPEAN UNION
الاتحاد الأوروبي