

AMAN
Transparency Palestine



النزاهة والشفافية والمساءلة في الهيئات المحلية نظام النزاهة المحلي في بلدية بيت لاهيا

سلسلة تقارير رقم 168



2020

AMAN
Transparency Palestine



النزاهة والشفافية والمساءلة في الهيئات المحلية نظام النزاهة المحلي في بلدية بيت لاهيا

AMAN
Transparency Palestine



يتقدم ائتلاف أمان بالشكر الجزيل للباحث الأستاذ عبد المنعم رمضان الطهراوي لإعداده هذا التقرير، وللدكتور عزمي الشعبي وفريق أمان لإشرافه ومراجعته وتحريره له.

جميع الحقوق محفوظة للائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) ©
في حالة الاقتباس، يرجى الإشارة إلى المطبوعة كالتالي الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2020.
نظام النزاهة في هيئات الحكم المحلي بلدية بيت لاهيا- دراسة حالة.

إن الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان" قد بذل جهوداً في التحقق من المعلومات الواردة في هذه الدراسة، ولا يتحمل أي مسؤولية تترتب على استخدام المعلومات لأغراض خارج سياق أهداف الدراسة بعد نشرها.

الملخص التنفيذي

الاستخلاصات العامة:

من خلال مراجعة وتقييم التشريعات والقوانين الناظمة لعمل بلدية بيت لاهيا، من أجل تعزيز قيم النزاهة وإجراءات مكافحة الفساد، فقد تم التوصل من خلال التقرير إلى النتائج التالية:

على صعيد الانتخابات والمجلس البلدي

في ظل ضمان قانون انتخابات الهيئات المحلية إجراء انتخابات حرة وعادلة وممثلة، إلا أن الواقع، ونتيجة للانقسام السياسي في بلديات محافظات قطاع غزة، أدى إلى رفض حركة حماس وحكومتها إجراء الانتخابات البلدية في العام 2017 وبالتالي فقد أدى ذلك إلى اعتماد سياسة التعيينات للمجالس البلدية. ونتيجة لرفض العديد من الأحزاب السياسية المشاركة في المجالس المعينة، فإن تلك المجالس اتخذت لونا سياسيا واحدا. ونتيجة لاستمرار العمل بسياسة التعيين وعدم إجراء الانتخابات، فإن ذلك أثر على استقلالية المجلس البلدي، ليس على صعيد ممارسة مهامه فقط، بل على صعيد قدرة المجلس البلدي على اتخاذ القرارات، بعيداً عن التعرض للضغوطات الخارجية المرتبطة بالأوضاع السياسية، وتأثير الأحزاب السياسية، وهو ما يضعف من استقلالية عمل المجلس البلدي، ويتركه عرضة للضغوطات الخارجية المستمرة.

على صعيد الإطار القانوني

فقد كفل القانون الشخصية الاعتبارية المستقلة للهيئة، كما كفل إشراف المجلس المحلي على الجهاز التنفيذي للهيئة؛ فرئيس المجلس مسؤول أمام المجلس. كما اشترط القانون أيضا مصادقة وزارة الحكم المحلي على بعض قرارات المجلس، مثل: المصادقة على الموازنات السنوية، والتوظيف. وتلتزم البلدية بتلك النصوص، من خلال العلاقة مع الوزارة، حيث لا يتم أي إجراء للتوظيف إلا من خلال التنسيق والحصول على الموافقة، من الجهة المختصة في الوزارة، كذلك الحال بخصوص الموازنات السنوية التي تنشر على موقع البلدية موقعة من الوزارة.

على صعيد الالتزام بالإقرار بخصوص الذمم المالية لرئيس المجلس والأعضاء، ونشرها حسب القانون، فإن أعضاء المجلس ورئيسه لم يقدموا إقرارات الذمة المالية لهيئة مكافحة الفساد، ولم يطلب منهم أيضا تقديمها للجهات المختصة.

تعزيز بيئة النزاهة في بلدية بيت لاهيا

بعد فحص المؤشرات الخاصة بنظام النزاهة المحلي في بلدية بيت لاهيا، وتطبيق مفتاح الألوان على كافة المؤشرات، كانت

النتيجة كما يوضحها الجدول التالي:

قيم النزاهة	مبادئ الشفافية	نظم المساءلة	رفع الوعي بالفساد ومكافحته

وتشير الألوان في الجدول، إلى أن بلدية بيت لاهيا قد عملت على الالتزام بالعديد من متطلبات نظام النزاهة المحلي، إلا أنها ما زالت بحاجة إلى تعزيز وتقوية بعض الممارسات والإجراءات الأخرى، كما هو موضح في النتائج التالية:

على صعيد قيم النزاهة:

اتبعت البلدية سياسات توظيف اتسمت بالشفافية والنزاهة، من خلال اتباع إجراءات واضحة لإعلانات التوظيف والامتحانات والمقابلات، إلا إن البلدية لم تراعى النوع الاجتماعي في التوظيف، حيث لا تزيد نسبة النساء الموظفات في البلدية بشكل دائم عن 6%.

كما لا توجد مدونات سلوك خاصة ومعتمدة من قبل المجلس، خاصة برئيس وأعضاء المجلس البلدي. ويقتصر العمل على مدونات السلوك العامة، التي تم تطويرها من قبل مؤسسة أمان ووزارة الحكم المحلي.

وتجدر الإشارة، إلى أنه على الرغم من وجود مدونة السلوك وإطلاع الموظفين عليها، إلا أن البلدية تحتاج لدعم وتعزيز تطبيق المدونة، من خلال اتخاذ قرارات وإجراءات ملزمة للموظفين، باتباع مدونة السلوك. كذلك الحال بحاجة إلى بناء قدرات العاملين/ات بآليات تطبيق المدونة، كما أنه لا يوجد لدى البلدية دليل إجرائي خاص بإجراءات مكافحة الفساد، وعليه فإن البلدية بحاجة إلى تطوير دليل إجرائي، للتعامل مع قضايا الفساد والإبلاغ عنها، على مستوى الطاقم التنفيذي ومقدمي الخدمات. وتلتزم البلدية بتطبيق إجراءات واضحة في عمليات الشراء العام، واستدراج العروض بما يتلاءم مع متطلبات النزاهة والشفافية، والحد من تضارب المصالح، وذلك وفق القوانين المعمول بها في الهيئات المحلية في محافظات غزة، ووفق ما يقوله المسؤولون في هذه الهيئة المحلية.

على صعيد الالتزام بمبادئ الشفافية

يسعى المجلس البلدي في بيت لاهيا إلى احترام وتعزيز مبادئ الشفافية بشكل عام في أعماله، إلا أن نتائج التحليل لبيئة الشفافية تؤكد أن المجلس ما زال بحاجة إلى تعزيز وتحسين وتطوير العديد من الوسائل، والإجراءات التي تضمن حرية وصول المواطنين إلى المعلومات، من خلال إتاحتها لهم، وضمان سهولة الوصول لتلك المعلومات، حيث تعتمد البلدية بشكل كبير على نشر المعلومات على موقعها الإلكتروني، وصفحتها على مواقع التواصل الاجتماعي، وتحديدًا الفيسبوك، حيث توفر البلدية العديد من وثائقها، ولكنها ما زالت بحاجة إلى إتاحة العديد من الوثائق الأخرى، مثل نشر كافة قرارات المجلس أو ملخص عنها، وعدم اقتصار النشر على قرارات التنظيم، ونشر ملخص عن أعمال اجتماع المجلس الدوري، وتقرير مدقق الحسابات الخارجي، والتقارير الإدارية السنوية للبلدية. وعلى الرغم من عدم وجود سياسات واضحة للإفصاح، إلا أن بلدية بيت لاهيا منفتحة على استقبال طلبات المواطنين والباحثين، من أجل الحصول على المعلومات غير المنشورة على الموقع الإلكتروني.

ويعمل المجلس البلدي برؤية ورسالة واضحتين ومنشورتين، وباستراتيجية مصوغة بمشاركة مجتمعية، تمت من قبل صندوق البلديات، ولكن البلدية بحاجة إلى تطوير قدرات العاملين، من لتعزيز قدرتهم على تطبيق الرؤية والرسالة الاستراتيجية لها. وتقوم البلدية أيضا بنشر موازنتها، حيث بدأت بنشرها منذ العام 2016 فقط بصورة تقليدية، بينما قامت بنشر موازنة العاملين 2018 و2019 بطريقة واضحة ومفهومة للمواطنين، حيث تم إعدادها حسب آلية الموازنة المقروءة.

وتلتزم البلدية بإجراءات توظيف شفافة، ومتماشية مع القوانين واللوائح والأنظمة ذات العلاقة المعمول بها. على الرغم من التزام البلدية بالنظم والإجراءات الخاصة بتحصيل الضرائب والرسوم، إلا أنها لا تملك سياسات وأدلة إجرائية، تضمن عدم التلاعب في دفع وتحصيل الرسوم والضرائب، ما يبرر قيمة الفاتورة المرتفعة لديون البلدية على المواطنين، والتي تزيد عن خمسة مليون شيكل.

ولدى البلدية إجراءات واضحة للشكاوى، ولكنها غير منشورة، وكذلك الحال بالنسبة لنظام الشكاوى، فهو ما زال بحاجة لمأسسة، تضمن قدرة المختصين على الاستجابة وتعمل على شفافية الاستجابة.

ولا يوجد لدى المواطنين آليات واضحة ومنشورة، حول آليات الاعتراض على قرارات المجلس البلدي، حيث ترجع معظم الإجراءات إلى سياسة الباب المفتوح من قبل المجلس البلدي.

على صعيد نظم المساءلة

تتمتع بلدية بيت لاهيا بنظام مساءلة متوسط، من خلال اعتمادها العديد من الإجراءات التي تضمن المساءلة، إلا أن نتائج التحليل تؤكد على أن البلدية ما زالت بحاجة الي تطوير العديد من الإجراءات الضامنة لزيادة فعالية المساءلة فيها، حيث أن العديد من الدوائر والأقسام فيها تقدم تقارير دورية (أسبوعية، شهرية)، ولكن دون سياسة أو إجراءات واضحة لهذه الآلية، مما يقلل من فعاليتها أحياناً. وفيما يخص الاجتماعات الدورية، فإن الدوائر المختلفة في البلدية تلتزم بعقد اجتماعات دورية تناقش فيها الإنجازات والتحديات، مما يشكل آلية فاعلة للمساءلة وتصحيح المسار، حيث تقوم الدوائر المختلفة بتقديم تقاريرها الدورية لأعضاء المجلس البلدي المكلفين برئاسة اللجان الخمسة، ما يعزز من دور المجلس في مساءلة الجهاز التنفيذي. كما يلتزم رئيس البلدية بتقديم تقرير للمجلس البلدي، ما يساهم في تعزيز مساءلة السلطة التنفيذية من قبل المجلس البلدي.

وتلتزم الشركات المتعاقدة مع البلدية لإدارة بعض المرافق العامة، مثل المتنزهات، والأماكن الخاصة في البلدية، بتقديم تقارير دورية للجهات الاختصاص (الدائرة المالية، دائرة المشاريع)، ما يعزز من مساءلة المجلس للمتعاقدين الخارجيين. إلا أن تلك التقارير ما زالت مقتصرة على الإنجازات دون وجود سياسات واضحة لتقييم الأداء، وضمان المساءلة وفق الأسس والمعايير المعتمدة. ولا تغطي مدونة السلوك أيضاً أي جوانب ذات علاقة بالموردين، ومقدمي الخدمات، لذلك، فإن هذا الجانب بحاجة إلى المزيد من التطوير، لضمان مساءلة مقدمي الخدمات. أما على مستوى المشاركة المجتمعية وتمثيل المواطنين، فإنه يوجد 12 "لجنة حي" تم تشكيلها واعتمادها من المجلس البلدي، وفق آلية التوافق بين المواطنين حيث عليها أن تلتزم بقيم النزاهة ومبادئ الشفافية وأن تخضع للمساءلة، وتقوم تلك اللجان بدورها في تعزيز المشاركة والمساءلة المجتمعية. ويرحب المجلس البلدي بمبادرات اللقاءات المجتمعية، ولكنها ما زالت ضعيفة، كما يرحب بمبادرات المساءلة المجتمعية، ولكنها محدودة أيضاً، ولا يمكن قياس فعاليتها بسبب حداثتها في البلدية.

فيما يخص الموازنة التشاركية، ومشاركة المواطنين في إعداد الموازنة، فإن كافة البلديات في قطاع غزة، ومنها بلدية بيت لاهيا لم تقم حتى الآن بإعداد الموازونات التشاركية. وتعمل البلدية على تعزيز علاقتها مع مؤسسات المجتمع المدني، من أجل تطوير قدرات البلدية والعاملين في مجال المساءلة المجتمعية؛ فالمجلس البلدي منفتح على كافة الفعاليات والأنشطة التي تعزز من المشاركة والمساءلة المجتمعية.

على صعيد رفع الوعي بالفساد ومكافحته

ما زال قانون الكسب غير المشروع رقم (1) للعام 2005 والذي تم تعديله بقرار قانون رقم (7) في العام 2010 إلى قانون مكافحة الفساد، غير مطبق في قطاع غزة، وبالتالي، فإن النظر في جرائم الفساد يقتصر على المحاكم النظامية، وديوان الرقابة المالية والإدارية، ودائرة التفتيش والمتابعة في وزارة الحكم المحلي. كذلك لم تتلق البلدية أي شكاوى تتعلق بقضايا الفساد. كما لم تعمل البلدية أو المؤسسات المختصة برفع الوعي لدى كافة العاملين في البلدية، بأسباب الفساد وطرق مكافحته، وآليات الإبلاغ عنه، واقتصر العمل على رفع الوعي اتجاه مدونات السلوك. ولم يتلق ممثلو المجلس البلدي أو الطاقم التنفيذي أي تدريبات للتعريف بجرائم الفساد وآليات الإبلاغ عنه.

مقدمة

على الصعيد العالمي، هناك توجه متزايد حول الإصلاح في نظام الحكم، عن طريق تبني أنماط اللامركزية في الحكم، أو بما يُعرف بنقل المسؤوليات والمهام المتعلقة ببعض الخدمات العامة، من السلطة المركزية إلى السلطة المحلية المنتخبة، بما يشمل: اتخاذ القرارات، والإشراف على التنفيذ، إيماناً بمبدأ أن الهيئات المحلية هي الأكثر قدرة على معرفة احتياجات مواطنيها وأوليات اهتماماتهم.

بادرت منظمة الشفافية الدولية عام 2015 بتطوير أداة قياس لواقع " نظام النزاهة في الهيئات المحلية"، لتعزيز الحوكمة في عمل الهيئات المحلية، بهدف تقييم شفافية الإجراءات والآليات التي تدير فيها الجهات المسؤولة في الهيئة، وتقديم في إطارها الخدمات، وفاعلية نظام العمل للتعرف على مدى التزام المسؤولين بقيم ونزاهة العاملين فيه، إضافة إلى تعزيز منظومة المساءلة الخارجية الرسمية والداخلية، ودور الأطراف المجتمعية في المساءلة المجتمعية. وكمرحلة تجريبية، قررت منظمة الشفافية الدولية اختيار خمس هيئات محلية في خمس دول بالتعاون مع فروعها الوطنية، حيث تم اختيار مؤسسة أمان لتمثيل منطقة الشرق الأوسط ضمن المرحلة التجريبية، والتي هدفت الى قياس مدى فعالية وملائمة المؤشرات التي تقوم عليها الدراسة؛ حيث ساهمت نتائج الدراسة التجريبية على بلدية رام الله بتطوير مؤشرات عالمية، لتعزيز نظام النزاهة في قطاع الهيئات المحلية. وقام الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان» بتوطين وملائمة المؤشرات لتناسب والواقع الفلسطيني، حيث قام ائتلاف أمان بفحص مدى فعالية وكفاءة المؤشرات، وذلك بتطبيقه في مرحلته التجريبية على مجموعة من البلديات، منذ العام 2015 وصولاً الى بلورة توصيات لتعزيز نظام النزاهة بالتعاون مع الفئة المستهدفة¹.

وفي سياق خطة أمان الاستراتيجية 2017-2020 لمتابعة تعزيز قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة في المجتمع الفلسطيني، بادر الائتلاف في رفع الوعي بهذه المنظومة في الهيئات المحلية بمحاورها الثلاثة: تعزيز نظام النزاهة الوطني للهيئات المحلية، ورفع الوعي المحلي بمكافحة الفساد، وتفعيل آليات المساءلة الداخلية والخارجية، تأتي هذه الدراسة لمتابعة التعاون الذي بدأ منذ سنوات مع هيئات الحكم المحلي، لتطبيق مؤشرات نظام النزاهة في الهيئات المحلية للعام 2020 في أعمال بلدية بيت لاهيا في المحافظات الجنوبية، بعد ان تم تطبيقه وتجربته في كل من بلدية رفح، خانيونس والبريج و غزة وجباليا النزلة.

وتجدر الإشارة إلى أن تنفيذ الدراسة في بلدية بيت لاهيا كان قد بدأ العمل به خلال شهر نيسان 2020، واستمر العمل لغاية أيلول 2020 نتيجة توقف العمل بسبب جائحة كوفيد 19 ومنع التنقل والحركة في محافظات قطاع غزة، وقد حدثت العديد من التغيرات الهامة في تلك الفترة، أهمها إعادة تشكيل مجلس بلدي جديد، غير الذي كان عند بداية الدراسة.

في جلسة مناقشة المسودة الأولى التي عقدت في الأول من أكتوبر 2020 بين رئيس المجلس البلدي الجديد أنه تم اتخاذ العديد من التدابير والإجراءات التي تعزز من قيم النزاهة والشفافية في البلدية، من خلال الاستعانة بمخرجات الدراسة، مثل: تطوير وتحسين نظام الإعلانات عبر الصفحة الإلكترونية للبلدية، وإعادة نشر الموازنات التفصيلية والموازنات المقروءة للسنوات من 2016-2020، وتطوير ونشر لائحة ناظمة لتعويضات المواطنين، وتطوير نظام الأجور للعاملين في البلدية، وتطوير العمل المجتمعي من خلال تشكيل لجان الطوارئ بمشاركة مجتمعية عريضة وضامنة للتمثيل وفق النوع الاجتماعي. إضافة لاتخاذ قرار لإعادة تشكيل او عقد انتخابات للجان الأحياء وفق الشكل الذي يتوافق عليه المجتمع في بلدية بيت لاهيا.

المصدر: المهندس علاء العطار رئيس المجلس البلدي الجديد لبلدية بيت لاهيا، جلسة حوارية بتاريخ 2020/10/1

أهداف الدراسة

- تقييم مدى شفافية الإجراءات التي تقدم في إطارها الخدمات، وفحص مدى التزام المسؤولين والعاملين بقيم النزاهة في بلدية بيت لاهيا.
- فحص مدى وضوح (وشفافية) الإجراءات المالية والإدارية المتبعة في بلدية بيت لاهيا.
- فحص مدى فاعلية نظم المساءلة (الداخلية والخارجية)، والتعرف على درجة وعي الأعضاء والعاملين بمخاطر الفساد وأسبابه، وطرق مكافحته على الصعيد المحلي، إضافة الى التعرف على واقع مجموعة القيم الضرورية لإدارة الأعمال وتقديم الخدمات العامة للمراجعين.
- التعرف على واقع المساءلة المجتمعية.
- فحص بلورة توصيات لتعزيز منظومة قيم النزاهة ومبادئ الشفافية وفعالية آليات المساءلة للهيئة المحلية موضوع الدراسة

منهجية إعداد الدراسة:

اعتمد إعداد الدراسة على المنهج الوصفي الاستقصائي التحليلي، إضافة إلى مراجعة بيئة عمل قطاع الهيئات المحلية من مختلف جوانبه (القانونية، والمؤسسية، والإجرائية، والسياساتية) بشكل عام، وعلى بنية عمل بلدية بيت لاهيا بشكل خاص، حيث تم فحص مؤشرات الدراسة على واقع بيئة العمل في بلدية بيت لاهيا، تنفيذاً لأهداف هذه الدراسة.

تركزت مؤشرات «نظام النزاهة في الهيئات المحلية» على تقييم بيئة الحوكمة في هذه الهيئات، من حيث الحكم الداخلي في الهيئة المحلية، وقدرة كل الفاعلين الأساسيين فيها على الالتزام بقيم النزاهة، كما تعمل أيضا على فحص مدى الالتزام في العمل بمبادئ الشفافية، مثل علنية القرارات وإتاحة المعلومات والمعطيات والإجراءات، من أجل فتح المجال للمواطنين للمشاركة، وفحص مدى فعالية كل من نظامي الرقابة والمساءلة.

واستخدمت الدراسة في سبيل تحقيق أهدافها في تقييم دور الأطراف الرئيسية في الهيئات المحلية، مؤشرات عامة لقياسها، وفي كل محور، تم قياس ثلاثة أبعاد هي: مؤشرات النزاهة ومؤشرات الشفافية ومؤشرات المساءلة التي يعتمدها ائتلاف أمان لهذا الغرض، والتي سبق أن تم الإشارة لكيفية بلورتها. وتم فهرسة المحاور:

- واقع الإطار القانوني الناظم لعمل الهيئات المحلية.
- دور رئيس البلدية وأعضاء المجلس البلدي.
- واقع الجهاز الهيكلي للهيئة المحلية (العاملين والجهاز التنفيذي).
- محكمة الهيئات المحلية.
- مهام الإشراف والمساءلة الداخلية والخارجية والمجتمعية.
- الفساد ومكافحته ورفع الوعي تجاه مكافحة الفساد.

الحاكمية الداخلية			المؤشر
المساءلة	الشفافية	النزاهة	
			الجهاز التنفيذي/ رئيس المجلس البلدي
			النظام الهيكلي
			المجلس البلدي
			محاكم البلدية
			وظائف الإشراف والرقابة
			المساءلة الخارجية والمجتمعية

ولكل مؤشر ووظيفة أبعاد تم قياسها، عن طريق أسئلة محددة، وتم تقييمها باستخدام طريقة التوزين بالألوان، حيث استخدمت في الدراسة ثلاثة ألوان للتعبير عن تقييم المؤشر هي:

اللون	المعيار	التوصيف
أخضر	جيد	حقق 90% - 100% من مؤشرات المعيار
أصفر	متوسط	حقق ما بين 50% - 90% من مؤشرات المعيار
أحمر	ضعيف	أقل من 50% من مؤشرات المعيار

أدوات جمع البيانات

ومن أجل ضمان المشاركة الفاعلة لكافة الفاعلين والفاعلات في الهيئة المحلية، فقد عمل الباحث على التنوع في استخدام أدوات الدراسة، والتي اشتملت على الأدوات التالية:

المراجعة المكتبية

- مراجعة التشريعات والسياسات النازمة لعمل الهيئات المحلية.
 - الدراسات الصادرة عن مؤسسة أمان، حول نظام النزاهة في الهيئات المحلية في كل من (رفح، خانينونس، البريج جباليا، نابلس، قلقيلية، ورام الله)
 - مراجعة الخطة الاستراتيجية لبلدية بيت لاهيا للأعوام 2012-2018.
 - مراجعة التقارير المالية المتوفرة حتى إعداد التقرير وهي للأعوام 2016-2017-2018.
 - مراجعة موازنة المواطن للبلدية.
 - الأدلة والسياسات الصادرة عن بلدية بيت لاهيا.
 - تقارير الأداء للمساءلة والمشاركة المجتمعية.
 - مراجعة ومتابعة الصفحة الالكترونية للبلدية، وصفحات التواصل الاجتماعي.
 - المقابلات مع الفاعلين وطاقم العمل في بلدية بيت لاهيا.
- تم عقد 10 مقابلات شخصية مع مسؤولين وفاعلين رئيسيين في البلدية (رئيس البلدية، وعضو مجلس بلدي، ومدير البلدية، والمستشار القانوني، المدير المالي، ودائرة العلاقات العامة، ودائرة الشؤون الإدارية، ودائرة قلم الجمهور). انظر مرفق رقم (1).

تحليل المعلومات واعداد الدراسة

بعد الانتهاء من جمع المعلومات من مصادرها المختلفة، تمت عملية التحليل وفق محاور الدراسة الرئيسية، بما يتماشى ومؤشرات نظام النزاهة في الهيئات المحلية، ومن ثم تم صياغة المسودة الأولى للدراسة، والتي اشتملت على تقييم مدى التزام الهيئة المحلية بمؤشرات النظام واستخلاصات ونتائج تحليل النتائج، ومن ثم تقديم مجموعة من التوصيات، وفق الفجوات التي ظهرت بالمقارنة مع المتطلبات الفعلية للمؤشر، حيث تم مناقشة المسودة الأولى للدراسة مع الجهات المختصة في أمان. ومن أجل ضمان المشاركة الفاعلة لمخرجات الدراسة، تم عقد جلسة تشاورية مع أعضاء من البلدية والمجلس البلدي، لنقاش المسودة الأولى، للتأكد من البيانات والمعلومات الواردة في الدراسة، وتم عقد جلسة نقاش بحضور الأطراف ذات العلاقة وبعض الخبراء لمراجعة مسودة الدراسة وعلى ضوء ذلك تمت إضافة التغذية الراجعة من ذوي الاختصاص، وأصحاب المصلحة من الجهات الرسمية والمجتمعية، ومن ثم تم تطوير النسخة النهائية من الدراسة.

أولاً: البيئة العامة لبلدية بيت لاهيا

أجريت أول انتخابات بلدية في فلسطين بعد تشكيل السلطة الوطنية الفلسطينية بتاريخ 2005/05/5، حيث فازت كتلتنا التغيير والإصلاح والوفاء للأقصى بكافة المقاعد الثلاثة عشر. ونتيجة للنزاعات التي حصلت آنذاك والتي تمثلت بالطعون بنتائج الانتخابات، وحفاظاً على استمرار عمل المجلس، وتفادياً لأي نزاعات قد تؤثر على السلم الأهلي آنذاك، قررت حركة حماس ممثلة بكتلة التغيير والإصلاح تسليم رئاسة المجلس لكتلة الوفاء للأقصى، وعليه، فقد تم تشكيل المجلس من كتلة الوفاء للأقصى برئاسة المهندس على أبو مرسه، حيث استمر الحال لحين الانقسام السياسي في حزيران/ يونيو 2007، حيث قامت وزارة الحكم المحلي في حكومة غزة بتاريخ 2007/7/17 بتكليف مجلس بلدي من 7 أعضاء لإدارة البلدية برئاسة السيد عز الدين الدحنون، واستمرت اللجنة بإدارة البلدية لغاية العام 2011 حيث تم تكليف 6 أعضاء جدد، ليصبح العدد الكلي لأعضاء المجلس البلدي 13 عضواً يضم سيدتين، وعضوين من الشباب دون 35 سنة، وما زال المجلس المكلف يدير شؤون البلدية إلى تاريخ اعداد الدراسة. أما الانتخابات المحلية الثانية، والتي جاءت في ظل الانقسام الفلسطيني، شاركت الهيئات المحلية في الضفة الغربية وامتتعت الهيئات المحلية من المشاركة في غزة، حيث صدر قرار من مجلس الوزراء في رام الله بتاريخ 10 تموز 2012 بإجراء الانتخابات المحلية في كافة محافظات الضفة الغربية بتاريخ 20 تشرين الأول 2012، حيث شارك في هذه الانتخابات 272 هيئة محلية من أصل 353. ولذلك أصدر مجلس الوزراء قراراً آخر لاستكمال العملية الانتخابية بانتخابات تكميلية عقدت في 22 كانون الأول 2012، وشارك فيها 81 هيئة محلية، كما أصدر مجلس الوزراء قراراً آخر بإجراء انتخابات محلية تكميلية ثانية في 1 حزيران 2013، وشارك فيها 22 هيئة محلية.

اعتماد مبدأ
التعيين بديلاً عن
الانتخابات منذ عام

2007

وفي العام 2017، جرت الجولة الثالثة من الانتخابات المحلية، حيث صدر قرار من مجلس الوزراء بتاريخ 31 كانون ثاني 2017 بإجراء الانتخابات المحلية في جميع الهيئات المحلية بتاريخ 13 أيار 2017. وقد أجريت الانتخابات في الهيئات المحلية في الضفة الغربية فقط، وشارك في هذه الانتخابات 326 هيئة محلية من أصل 391. وفي وقت لاحق أصدر مجلس الوزراء قراراً آخر بإجراء انتخابات محلية تكميلية عقدت في 29 تموز 2017 وشارك فيها 32 هيئة محلية³.

وقد رفضت حركة حماس إجراء الانتخابات في الهيئات المحلية في محافظات غزة⁴، وبناء على ذلك أصدر مجلس الوزراء قراراً في شباط/ فبراير 2017 يقضي بتأجيل الانتخابات في محافظات غزة، وبهذا تكون بلديات غزة لم يجر فيها أية انتخابات بعد انتخابات 2005.

وقد اعتمدت السلطة الحاكمة في غزة سياسة التكاليف للمجالس البلدية، والتي تميزت في الغالب في طغيان اللون السياسي الواحد، لاسيما في ظل رفض بعض الفصائل والأحزاب الفلسطينية المشاركة في المجالس البلدية المكلفة، حسب ما أوضح رئيس بلدية بيت لاهيا⁵.

الإطار القانوني الناظم لعمل البلدية

ينظم عمل الهيئات المحلية قانون الهيئات المحلية رقم (1) للعام 1997 الذي عرف الهيئة المحلية في المادة (3) بأنها "شخصية اعتبارية ذات استقلال مالي، يتولى إدارتها هيئة منتخبة انتخاباً حراً ومباشراً". ووفقاً لهذا القانون وبحسب المادة رقم (2) فقد أوكلت لوزارة الحكم المحلي صلاحيات رسم السياسة العامة المقررة لأعمال المجالس المحلية، والإشراف على وظائف واختصاصات هذه المجالس وشؤون تنظيم المشاريع العامة، وأعمال الميزانيات والإجراءات الخاصة بتشكيل هذه المجالس. فيما منحت المادة (15) الهيئات المحلية صلاحية إصدار الأنظمة أو اللوائح التنفيذية اللازمة لتنظيم أعمال الهيئة المحلية، وتأمين مصالحها واحتياجاتها بشرط موافقة وزارة الحكم المحلي واعتمادها للنظام. واجهت الهيئات المحلية، بما فيها بلدية بيت لاهيا، العديد من المعوقات التي أثرت على عملها منذ سنوات، وقد جرى تسليط الأضواء عليها واستهدافها في أكثر من دراسة سابقة، حيث أشارت هذه الدراسات إلى مجموعة من التحديات، كان من أبرزها ما يلي⁶:

أولاً: ضعف الحياة الديمقراطية:

- الانقسام السياسي وممارسة إسرائيل حصار قطاع غزة وأثر على كافة القطاعات الحيوية في قطاع غزة، منها قطاع الحكم المحلي.
- عدم إجراء الانتخابات منذ العام 2005 للهيئات المحلية في قطاع غزة. وأضعف الثقة بين المواطنين والمجالس البلدية المكلفة.

(3) الموقع الإلكتروني للجنة الانتخابات المركزية، فلسطين، <https://www.elections.ps/tabid/634/language/ar-PS/Default.aspx>

(4) تقرير الانتخابات المحلية 2017، لجنة الانتخابات المركزية، فلسطين، أيلول 2017

(5) السيد عزالدين الدحنون، رئيس بلدية بيت لاهيا، مقابلة بتاريخ 4-5-2020

(6) الائتلاف من أجل النزاهة و المساءلة أمان، 2018، نظام النزاهة في هيئات الحكم المحلي، بلدية نابلس، دراسة حالة، رام الله، فلسطين

ثانياً: ضعف الواقع المالي بسبب توجهات الممولين بعدم التعامل مع تلك البلديات، الأمر الذي أدى إلى:

- سحب العديد من المشاريع البلدية التي كانت قائمة أو قيد التنفيذ ما قبل الانقسام.
- توقف الدعم الحكومي للبلديات.
- رفض وامتناع المنظمات غير الحكومية الدولية منها والمحلية، من التعامل مع البلديات بسبب الانقسام، وسياسات التمويل بعدم التعامل مع حكومة غزة.⁷
- ضعف الموارد المالية نسبة للمهام الموكلة لها، رافقه شح الموارد المالية المتأتية من الضرائب والرسوم المنصوص عليها قانوناً، وعدم انتظام تحويل وزارة المالية للمستحقات المالية للهيئات المحلية.
- ضعف الجباية من المواطنين وتراكم المديونيات المرتفعة عليهم، في ظل ظروف اقتصادية صعبة، تقلل من قدرة البلدية على المطالبة بالمستحقات.⁸

ثالثاً: عدم تطور الإطار القانوني:

- عدم تحديث قانون الهيئات المحلية، لمواكبة التطورات في الهيئات المحلية في العالم، بالإضافة إلى عدم استكمال استصدار بعض الأنظمة واللوائح المنصوص عليها في قانون الهيئات المحلية الساري المفعول، مع الإشارة إلى أن الحكومة أصدرت بعض الأنظمة والتعليمات في العام 2018 شملت الهيئات المحلية في الضفة الغربية، ولم تطبق على الهيئات المحلية في غزة.

رابعاً: ضعف الإدارة المحلية:

- ضعف الإدارة الرشيدة (الحوكمة) الداخلية في الهيئات المحلية خاصة في مجال الشفافية والمساءلة، حيث ما زالت البلديات بحاجة إلى مأسسة الإدارة الرشيدة، وتطوير الأدلة والقرارات الإجرائية لضمان تحسينها.
- ضعف الإعلام المحلي المساند لأعمال الهيئات المحلية من ناحية، ومن ناحية أخرى ضعف الإعلام الداخلي للبلديات في الترويج لتوجهات البلديات، لاسيما في ظل انتشار مواقع التواصل الاجتماعي وسهولة الوصول للمواطنين.

سادسا: ضعف تطبيق أوامر التنفيذ

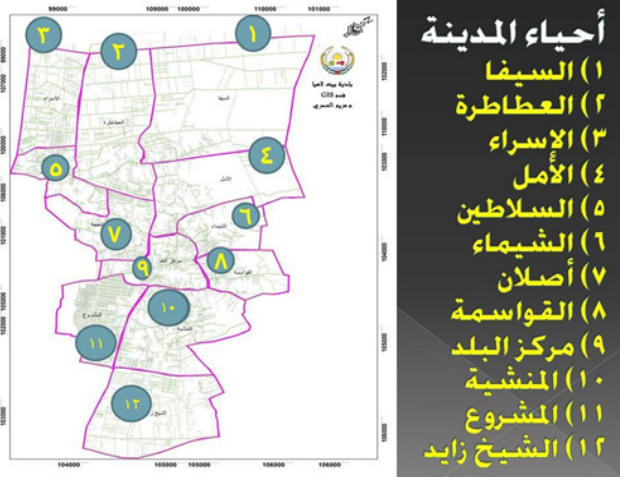
- ضعف مراكز الشرطة في تنفيذ أوامر الحبس الصادرة في القضايا الجزائية الصادرة عن محكمة صلح شمال غزة، الخاصة بقضايا مخالفات البلدية.

سابعا: ضعف استقلالية القرار

- نتيجة عدم إجراء الانتخابات البلدية في محافظات قطاع غزة، واعتماد سياسات التكليف من قبل وزارة الحكم المحلي، فإن تلك السياسات أضعفت قدرة المجالس البلدية على الاستقلالية في اتخاذ القرار، نتيجة تدخلات الأحزاب السياسية في أعمال الوزارة، حيث لا يوجد لدي أعضاء المجلس القوة الشعبية الناتجة عن كونهم/ن منتخبين من الشعب، وليسوا مكلفين يمكن إنهاء تكليفهم بأي لحظة.

حقائق حول بلدية بيت لاهيا

- تقع بلدية بيت لاهيا في شمال قطاع غزة على بعد حوالي 9 كم من مدينة غزة، و5 كم شمال جباليا. يحدها من الغرب البحر الأبيض المتوسط على بعد 4 كم من وسط البلدة، ومن الشرق بلدة بيت حانون وعزبتها، ومن الشمال قرية "هرييا" التي احتلها اليهود سنة 1948 ومن الجنوب جباليا والنزلة ثم مخيم جباليا للاجئين.
- بلغت مساحتها قبل سنة 1948 حوالي 50 كم، عدا الأراضي التي يملكها أهلها شرقا خارج نطاق القرية. وقد تغيرت هذه المساحة الآن نتيجة للتغيرات التي حدثت؛ فقد اقتطعت بعض هذه الأراضي في الشمال من الاحتلال الإسرائيلي، كما استخدمت مساحات واسعة لإسكان اللاجئين وبناء الأحياء الجديدة مثل مدينة الشيخ زايد، ومشروع بيت لاهيا للاجئين، وعزبة بيت حانون. وفي نفس الوقت انضمت أحياء جديدة للبلدة لم تكن تابعة لها في الماضي، مثل أحياء أصلان والسيفا والعطاطرة والسلطين، ما سبب تغييراً في البنية الديمغرافية للقرية من حيث المساحة والسكان، كما قلّت مساحة الأراضي الزراعية نتيجة للتوسع في البناء وزيادة عدد السكان. وتبلغ مساحتها حالياً (14979) دونما، وقدر عدد سكانها في سنة 1945 ما يقارب (1700 نسمة)، وحسب تعدد السكان الحالي للبلدية فإن عدد سكان بيت لاهيا بلغ في العام 2020 حوالي 95200 نسمة ذكور وإناث⁹.



شكل رقم (1) نفوذ بلدية بيت لاهيا والاحياء المعتمدة

تتلخص رؤية بلدية بيت لاهيا بالتالي: " مدينة زراعية سياحية متطورة ومتكافلة اجتماعيا" ونبعت هذه الرؤية من آراء واحتياجات المجتمع المحلي، حيث جرت مناقشتها وتعديلها والاتفاق عليها من خلال ورش عمل ولقاءات عقدتها البلدية بإشراف صندوق تطوير البلديات أثناء صياغة خطة التنمية المحلية، والتي اقرها المجلس البلدي بجلسته رقم 2018/30 بتاريخ 2018/7/4، وقد اطلقت البلدية شعار عام تبنته من خلال خطتها الاستراتيجية بعنوان " المدينة الواعدة، والاسرة الواحدة"،

وقد علل رئيس البلدية سبب اختيار هذا الشعار كون بلدة بيت لاهيا تتميز عن غيرها من المدن والبلدات في قطاع غزة، بانتشار العائلات الكبيرة والممتدة والتي تربطها أواصر الدم والنسب، وهذا الشعار يسعى لتجاوز أي آثار نتجت عن الانقسام، بغية تضافر الجهود من كافة المواطنين من أجل تطوير البلدة.

ويقوم رئيس المجلس البلدي بممارسة صلاحياته وأداء المهام المنوطة به حسب قانون الهيئات المحلية، كما ان أعضاء المجلس ايضا يقومون بممارسة مهامهم حسب القانون، حيث جرى تشكيل 5 لجان متخصصة حسب مهام البلدية، وتفويضها بممارسة مهامها بمتابعة أعمال البلدية ذات العلاقة كل حسب اختصاصها، وتقوم هذه اللجان بتقديم تقارير دورية تعرض على المجلس في الاجتماعات للمشورة وأخذ الرأي.¹⁰

أما فيما يخص الموارد المالية والبشرية للبلدية، فإن الموازنة المالية للعام 2019 والمنشورة على موقع البلدية والمصادق عليها من قبل وزارة الحكم المحلي في غزة، قد بلغ إجمالي إيرادات الموازنة (18,127,037) شيكلا، في حين بلغ إجمالي الإيرادات للموازنة في العام 2018 ما قيمته (14,248,300) شيكل أي بزيادة في الإيرادات بزيادة بنسبة 21%¹¹، وتبين الموازنة ان الزيادة في الإيرادات تعود للزيادة في تحسين الإيرادات في المشاريع، حيث شكلت زيادة الإيرادات في المشاريع ما يقارب 60% من إجمالي زيادة الإيرادات، مع ملاحظة التراجع في العديد من بنود الإيرادات.¹²

إيرادات 2018	إيرادات 2019	البند
185765	598000	استخدام الممتلكات والأموال
613000	576000	تشغيلية لمجلس النفايات الصلبة
0	110000	غرامات
1088000	15000	متنوعة
150000	164000	من الخدمات
120000	2254900	منح وهبات
2148000	1594900	رسوم الرخص والإيجارات
210000	205000	رسوم الممتلكات
1811035	2273000	رسوم محلية اخرى
4054000	4136000	الموازنة التجارية (مياه وصرف صحي)
3868500	6230237	مشاريع
14248300	18127037	اجمالي

تعاني البلدية من مديونية عالية نتيجة عدم التزام المواطنين في دفع الفواتير والرسوم الأخرى؛ حيث تقدر ديون المواطنين لصالح البلدية ما يقارب 50 مليون شيكل.¹³ وتشكل فاتورة الرواتب في ميزانية 2019 ما نسبته 53% من اجمالي نفقات الموازنة الربحية والتشغيلية المعتمدة، بنقص تقدر بـ 4% عن فاتورة رواتب العام 2018.¹⁴

تعمل البلدية بشكل دؤوب على رفع نسبة الإيرادات، إذ طرأت زيادة على الإيرادات للعام 2019 مقارنة بالعام 2018 بما نسبته 21%، ويعود ذلك لتحسين سياسات البلدية في التواصل مع الجمهور، وتطوير آليات ومنح حوافز لزيادة التحصيل من الرسوم والضرائب، إضافة لزيادة فرص البلدية في الحصول على المشاريع.¹⁵

اما فيما يخص شرطة البلديات، فان شرطة البلديات تتبع إداريا لمدير شرطة البلديات في محافظات غزة، وأن العلاقة ما بين البلدية وشرطة البلديات ومركز شرطة بيت لاهيا قائمة على التنسيق ومتابعة تنفيذ قرارات محكمة صلح بلدية جباليا، ومحكمة صلح شمال غزة، حيث تتابع شرطة البلديات قرارات الازالة، والتعديت، وسدّ الطرق، والمشاكل ما بين البلدية والمواطنين، وتنفيذ قرارات المحكمة. وقد أوضح المستشار ان شرطة البلدية تتحرك وفق قرارات مدير شرطة البلديات، وليس رئيس البلدية. ويرجع ذلك الى ان شرطة البلديات لا تعتبر دائرة ضمن هيكلية البلدية، وبالتالي فإن المسؤولية الإدارية لا تتبع البلدية.¹⁶

(13) عمر بكر، المدير المالي، مصدر سابق الذكر

(14) مقارنة بين ميزانيات البلدية لسنوات مختلفة، منشورة على الصفحة الرسمية للبلدية

(15) موازنة البلدية للعام 2019

(16) فارس رجب الكيلاني، المستشار القانوني للبلدية، مقابلة بتاريخ 2020/4/27

تخضع القضايا والنزاعات المحولة من البلدية إلى المحاكم لقانون رقم (1) للعام 1934 حيث تم انشاء غرفة صغيرة لمحكمة البلديات، كانت تنظر في القضايا في بلدية جباليا النزلة، إلى حين تم تخصيص مكان لمحكمة البلديات ضمن محكمة صلح شمال غزة (تخدم بلديات الشمال الأربعة بيت لاهيا، بيت حانون، جباليا النزلة وأم النصر) والتي تنظر في النزاعات المحولة من النيابة (النيابة المختصة)، وذلك بعد تحويل الشكوى من الدائرة القانونية في بلدية بيت لاهيا، ويقدر عدد القضايا المنظورة امام محكمة البلديات والخاصة في بلدية بيت لاهيا بـ 100 قضية.¹⁷

ثالثا: نظام النزاهة ومكافحة الفساد في بلدية بيت لاهيا

1. واقع قيم النزاهة في بلدية بيت لاهيا



• أعضاء المجلس البلدي

نصت المادة رقم (13/ج) من قانون الهيئات المحلية 1997 على أن رئيس المجلس المحلي يفقد عضويته إذا عقد اتفاقا مع المجلس، أو أصبح ذا منفعة هو أو من ينوب عنه من أقاربه من الدرجة الأولى في أي اتفاق. لكن لم يجرِ تفعيل نظام رؤساء الهيئات المحلية بعد التعديلات التي أدخلت عليه في يونيو 2018 بسبب الانقسام السياسي، والخلافات المستمرة ما بين الوزارة في غزة والأخرى في الضفة الغربية. يتضمن هذا النظام العديد من البنود التي تنظم وتعزز نزاهة عمل رئيس المجلس البلدي وأعضائه. في المقابل توجد مدونات سلوك لرئيس وأعضاء البلديات في غزة قامت بلدية بيت لاهيا بالتوقيع عليها وتعميمها على الموظفين أيضا للاطلاع عليها. وفيما يخص الالتزام بتقديم الإقرارات المالية لرئيس البلدية وأعضاء المجلس البلدي؛ فقد أكد رئيس المجلس أن أعضاء المجلس ورئيسه لم يقدموا إقرارات الذمة المالية لهيئة مكافحة الفساد، ولم يطلب منهم أيضا تقديمها للجهات المختصة.¹⁸ ورغم وجود مدونة السلوك وتعميمها، إلا أن البلدية تحتاج لدعم وتعزيز تطبيق المدونة من خلال اتخاذ قرارات وإجراءات ملزمة للموظفين بإتباع مدونة السلوك.

يخضع رؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية ومن في حكمها لقانون ديوان الرقابة المالية والإدارية حسب ما هو وارد في المادة (31)، إضافة إلى قانون الهيئات المحلية، وهذه القوانين تنظم الأحكام الخاصة بتضارب المصالح وإقرار الذمة، حيث تخضع الهيئات المحلية بشكل سنوي لتدقيق ديوان الرقابة المالية والإدارية. وقد جرى تأكيد تفعيل هذه القوانين والأنظمة من خلال أعضاء المجلس البلدي بشكل عام، وبشكل خاص ممن لديهم أعمال خاصة بتضارب ومهامهم، وجاء ذلك بشكل صريح في المادة رقم (5) إلى عدم جواز الجمع بن رئاسة المجلس وأية وظيفة أو مهنة أخرى، وفي حال كان لدى الرئيس مهنة أخرى، فإنه يتوجب عليه تقديم استقالته منها فوراً، أو تركها خلال مدة أقصاها شهر من تاريخ تسلمه لمهام رئاسة المجلس. وتتابع دائرة الرقابة الداخلية وتراقب العمل، ومن يستغل العمل للمصالح الخاصة يتم مساءلته وإخضاعه للتحقيق إذا ثبت وجود أي شبهة في ذلك.¹⁹

(17) فارس رجب الكيلاني، المستشار القانوني للبلدية، مقابلة بتاريخ 2020/4/27

(18) عزالدين الدحنون، رئيس بلدية بيت لاهيا، مقابلة بتاريخ 2020/5/4

(19) حسام عبد العزيز، مدير الشؤون الإدارية والمالية، مقابلة بتاريخ 2020/4/27

قامت البلدية باعتماد مدونة سلوك المجالس البلدية التي تم إعدادها من قبل الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان، ويجري الالتزام بها كجزء من ثقافة البلدية، إضافة إلى اطلاع العاملين والعاملات جميعاً عليها، وبخصوص سياسة التعامل مع الهدايا، أكد مدير الشؤون الإدارية و المالية، إلى أنه من المعروف لدى أعضاء المجلس بشكل عام، أن أي هدية يستلمها العضو يجب الإبلاغ عنها، ومن ثم التصرف بها حسب الأصول إلا أنه لا يوجد لدى المجلس أو دائرة الرقابة أي سجل لتسجيل الهدايا، أما بالنسبة لسياسة عدم تضارب المصالح، فإن من المعروف ضمناً، وعند السؤال عن أمثلة لحالات نتجت نتيجة لتضارب المصالح، مثل المناقصات أو التوظيف، فلم يتسن معرفة الرد لعدم وجود سجلات توثق تلك الحالات.

كما لا يوجد لدى البلدية تعليمات متخصصة في مكافحة جرائم الفساد. في حين أكد رئيس المجلس البلدي أنه لم يسبق أن عُرضت أمام المجلس أي قضية فساد، وهذا ما أكده المستشار القانوني أيضاً.



• استقلالية وتمثيل المجلس

نظراً للظروف السياسية السائدة نتيجة الانقسام، وعدم إجراء الانتخابات المحلية في قطاع غزة، فإن السياسة المتبعة في بلديات غزة هي سياسة التعيين، حيث تم تعيين 13 عضواً من قبل وزارة الحكم المحلي في غزة بموافقة ورضا لونها سياسي واحد. أشار رئيس المجلس البلدي إلى أن الأحزاب السياسية المختلفة رفضت المشاركة في المجلس المكلف في العام 2011، ويعتقد رئيس المجلس أنه تم الأخذ بعين الاعتبار التوزيع الجغرافي لمناطق بيت لاهيا عند تشكيل المجلس، وكذلك الحال فيما يخص تمثيل النساء، حيث يضم المجلس المكلف سيدتين.

أما فيما يخص طبيعة تركيبة المجلس، وتمثيل الفئات المختلفة من المجتمع، فإن المجلس البلدي لبلدية بيت لاهيا، والذي يبلغ عدده 13 عضواً لا يعتبر ممثلاً لجميع الفئات العمرية، وهو بحاجة إلى تعزيز تمثيل الفئات العمرية، حيث أظهرت الدراسة أن التوزيع العمري لأعضاء المجلس البلدي كان كالتالي:

فوق سن 40 سنة	11 عضواً	87 %
أقل من 40 سنة	عضوان	13 %
نساء	عضوان	13 %

أما فيما يخص مدى الاستقلالية في القرارات التي يتخذها المجلس البلدي، بالرغم من وجود أحكام عززت المركزية من حيث دور وزارة الحكم المحلي والوزير، فقد نصّت العديد من أحكام قانون الهيئات المحلية رقم (1) للعام 1997 على استقلالية هيئات الحكم المحلي، باعتبارها منتخبة مباشرة من المواطنين، حيث منحها القانون صلاحيات، رسم السياسات العامة المقررة لأعمال المجالس المحلية الفلسطينية، والإشراف على وظائف واختصاصات هذه المجالس، وشؤون تنظيم هذه المشاريع العامة، وأعمال الميزانيات، والرقابة المالية والإدارية والقانونية، والإجراءات الخاصة، بالإضافة إلى القيام بالأعمال الفنية والإدارية المتعلقة بأعمال التنظيم والتخطيط، ووضع أنظمة اللوائح التنفيذية اللازمة لتنظيم أعمال الهيئة المحلية، وتأمين مصالحها وحاجياتها، من أجل تنفيذ واجباتها المنصوص عليها في أحكام القانون.

ولكن، ونتيجة لاستمرار عمل وزارة الحكم المحلي بسياسة التعيين، وعدم إجراء الانتخابات المحلية، فإن ذلك أثر على استقلالية قدرة المجلس البلدي على اتخاذ القرارات بعيداً عن التعرض للضغوطات من الأحزاب السياسية الحاكمة في قطاع غزة، ما يضعف من استقلالية عمل المجلس البلدي، ويتركه عرضة للضغوطات الخارجية المستمرة. في حين أكد عضو المجلس البلدي مسئول اللجنة المالية، على أن المجلس يتمتع باستقلالية كاملة في اتخاذ القرارات، ولا يوجد أي تأثير للأحزاب السياسية على المجلس.²⁰



• إجراءات التوظيف

هيكلية وطاقم العاملين

مطلوب مواثمة
المدينة بشكل عام
والهيئة المحلية بشكل
خاص لتمكين المعاقين
من ممارسة حقهم في
التعليم وفي العمل.

طورت بلدية بيت لاهيا هيكليتها، وتم المصادقة عليها من قبل وزارة الحكم المحلي، كما هو موضح بالشكل رقم (2) حيث تضم الهيكلية 6 دوائر رئيسية وثلاث وحدات. منها وحدة للتنمية المحلية وللاستثمار، ويعمل في البلدية 129 موظفاً وموظفة بعقود دائمة، و159 موظفاً بعقود مؤقتة، وتشكل النساء حوالي 6% فقط من مجمل العاملين في البلدية؛ حيث يبلغ عدد النساء العاملات بعقود دائمة في البلدية 7 نساء وبعقود مؤقتة 10 نساء فقط. كما أكد مدير الشؤون الإدارية أن هناك وصفاً وظيفياً للموظفين، ويتم تقييم الأداء بشكل سنوي لكل موظف لضمان تطور الأداء.²¹

وعلى الرغم من وجود هيكلية إدارية محدثة، تراعي الاحتياجات الحقيقية من الموظفين والموظفات، إلا أن الوضع المالي الصعب للبلدية يحد من قدرتها على ملء الشواغر الوظيفية، وتلبية احتياجاتها من الموظفين والموظفات.

تعيين الموظفين

يؤكد مدير شؤون الموظفين ان البلدية تتبع سياسات توظيف تتسم بالشفافية والنزاهة، من خلال اتباع إجراءات واضحة لإعلانات التوظيف والامتحانات والمقابلات. ومن خلال مراجعة ملفات دائرة شؤون الموظفين والاطلاع على إعلانات التوظيف، إضافة إلى مراجعة إعلانات التوظيف على صفحة البلدية الرسمية، فإن كافة الوظائف في السنوات العشر الأخيرة تخضع لسياسات وإجراءات تتسم بالشفافية.

ويؤكد أيضا على ان البلدية ملتزمة بالتعميم الصادر من وزارة الحكم المحلي بخصوص التعيين والتوظيف، حيث تقوم بالتأكد من مدى الاحتياج للوظيفة المطلوبة، وإعلان الوظيفة، ويجب أن تحصل الإعلانات على موافقة وزارة الحكم المحلي، قبل أن تقوم البلدية بنشرها عبر مواقع الانترنت. المختلفة ومن خلال صفحة البلدية الرسمية، حيث تتضمن إعلانات الوظيفة المهام والمسئوليات والوصف الوظيفي، والشروط الواجب توافرها في المتقدم للوظيفة كما هو موضح بالشكل رقم (3).



شكل رقم (3) اعلان وظيفة منشور عبر مواقع التوظيف



شكل رقم (2) هيكلية البلدية المعتمدة والمنشورة

أما فيما يخص تحسين إجراءات التوظيف من التأثير بمظاهر الواسطة والمحسوبية والمحاباة، فقد أكد رئيس المجلس البلدي على أن كافة التعيينات تتم وفق الاحتياجات الفعلية للهيكلية إضافة الى وجود عضو من المجلس البلدي في لجان المقابلات لضمان نزاهة العملية. أما فيما يخص ضمان شفافية ونزاهة التعيينات، فقد أكد مدير الشؤون الإدارية في البلدية، أن البلدية تعتمد كافة الإجراءات التي تضمن نزاهة عملية التوظيف بدءا من الإعلانات عبر صفحة البلدية، ومرورا بالامتحانات والمقابلات، ضمن لجان مشتركة ما بين البلدية ووزارة الحكم المحلي.

• ضوابط النزاهة للعاملين في البلدية ومقدمي الخدمات العامة من شركات القطاع الخاص



المقصود بالخدمات العامة التي تقدمها الشركات الخاصة نيابة عن البلدية (مخصصة) مثل إدارة سوق، حسبة، منتزه، تزويد مياه، تزويد كهرباء، صرف صحي... الخ وهذا يعني ضرورة تضمين احكام مدونة السلوك على العاملين في هذه الشركات.

يؤكد مدير البلدية على ان البلدية ومن أجل ضمان النزاهة في عمل الطاقم التنفيذي للبلدية، عملت البلدية وبالتنسيق مع وزارة الحكم المحلي على تعميم مدونة السلوك الخاصة بالموظفين، والتي تشمل القيم والإجراءات الناظمة للنزاهة والشفافية، حيث أكد مدير شؤون الموظفين في البلدية، على أنه قد تم اطلاع كافة الموظفين على مضمون ومكونات المدونة وشرحها للعاملين والعاملات، ولم يتم توزيعها ونشرها على موقع البلدية.

ولم يتلق الموظفون والموظفات أي تدريبات ذات علاقة بالمدونة تحديدا، وإنما شارك الموظفون والموظفات في تدريبات ذات علاقة بالنزاهة والشفافية والمساءلة المجتمعية من خلال العديد من المؤسسات الأهلية.

ومن خلال مجموعة المقابلات مع الموظفين في البلدية، فقد أكد كل منهم على أن الالتزام بأحكام المدونة هو التزام أخلاقي طوعي، ولا يوجد أي نصوص تلزم الموظف بذلك.

وفيما يخص علاقة المدونة بتقييم أداء الموظفين والموظفات السنوي، فإنه لا يوجد أي إشارة لذلك في التقييم، حيث لا يعتبر الالتزام بنصوص المدونة جزء من تقييم الأداء.

أما فيما يخص ضوابط النزاهة لمقدمي الخدمات العامة حسب التعريف المرفق، فإن مقدمي الخدمات لم يطلعوا على المدونة، إضافة إلى إن المدونة وبعد مراجعتها لا تشتمل على أية إجراءات ذات علاقة بمقدمي الخدمات، بل وإنما اقتصر على الموظفين في البلديات.²²

أما فيما يخص التعامل مع تلقي الهدايا، فلا يوجد أي سياسات مكتوبة لدى البلدية توضح الإجراءات المتبعة في تلك الحالات، وإنما يترك تقدير كل حالة للموظف، حيث أن دائرة الرقابة الداخلية تتابع وتراقب العمل. ويؤكد المستشار القانوني للبلدية في ذات السياق، انه لم يتم حتى الآن تقديم أي شكوى بحق أحد الموظفين/ات تتعلق باستغلال المنصب العام.

وفيما يخص الإدارة والإشراف والمشتريات، فقد أكد المدير المالي للبلدية، أن بلدية بيت لاهيا قامت بإقرار عدد من الأنظمة والتعليمات واللوائح المتعلقة بالإشراف على عملية تقديم الخدمات من قبل رؤساء الأقسام ومدراء الدوائر المختلفة، بالإضافة إلى تعليمات متعددة تتعلق بسياسات وإجراءات التعاقد والشراء، حيث أعدت الدائرة المالية لائحة تنظم فيها عمليات الشراء بشكل مفصل ومتكامل، وهو ما من شأنه أن يساعد البلدية في الإشراف على مزودي الخدمات ومن الأمثلة على ذلك الزيارات الميدانية للأسواق العامة والمشاريع الإنشائية للبلدية، والتعديلات على الطرق العامة. كما تقوم دائرة الرقابة في الدائرة المالية بمراقبة وتقييم أداء اللجان المتخصصة بعمليات الشراء.²³

تراعي البلدية أن يتم الفصل في عضوية اللجان المتعلقة بالشراء، بحيث لا يشارك الموظف أو عضو المجلس البلدي إلا في لجنة واحدة فقط؛ فالموظف العضو في لجنة فتح المظاريف لا يكون عضواً في لجنة الدراسة الفنية أو الترسية، وذلك لتحقيق أقصى قدر ممكن من النزاهة في خدمات ومشتريات البلدية.

وتبين هيكلية الدائرة المالية في البلدية تسلسل اتخاذ القرارات والصلاحيات، بما يعزز النزاهة في الإجراءات المالية، وتدقيق العمل فيما يخص العطاءات والمناقصات، حيث تتكون الدائرة المالية من 3 موظفين مشتريات، وموظف للخزينة، و4 محاسبين، وموظف جباية ومدير مالي يشرف على عمل الدائرة.



• إجراءات الشراء والعطاءات

يوجد لدى بلدية بيت لاهيا قسم مشتريات يعمل فيه ثلاثة موظفين، وهو مختص بالعطاءات والتوريد والمشتريات، ويتبع إدارياً للدائرة المالية وتخضع جميع الإجراءات المتعلقة بالعطاءات والتوريد والمشتريات للرقابة الداخلية والخارجية للبلدية ووزارة الحكم المحلي، وتعتمد البلدية في تعاملاتها فيما يخص المشتريات والتوريدات والعطاءات دليل إجراءات الشراء وتوريد الأعمال، الذي أعدته وزارة الحكم المحلي والذي أخذ بعين الاعتبار النظام المالي للهيئات المحلية، ونظام التوريد وقانون العطاءات واللوازم العامة.

ويؤكد المدير المالي، بأن البلدية تقوم بتطبيق إجراءات واضحة في عمليات الشراء واستدراج العروض، وذلك وفق القوانين المعمول بها في الهيئات المحلية في محافظات غزة، حيث تتم عملية التوريدات في البلدية من قبل قسم المشتريات، وهي التي تعمل على إدارة عمليات الشراء وإتمام كافة الإجراءات المتعلقة بها. وقد يتم تشكيل لجان المشتريات بعضوية أعضاء من المجلس لتنفيذ استدراج العروض أو العطاءات.

أما في العطاءات العامة، فيتم إعداد وثائق خاصة لكل مشروع على حدة، وترفق معه جداول الكميات والمخططات إن وجدت. وعند اعتماده من القسم المعني، يعرض على وزارة الحكم المحلي لأخذ الموافقة، وبعدها يتم الإعلان عنه. ويتم تشكيل لجنة خاصة من أعضاء المجلس البلدي وقسم المشتريات والدائرة المالية والقسم المعني. كما تتم دعوة ممثل عن وزارة الحكم المحلي لفتح العروض الخاصة بالمشاريع في اليوم والوقت المحددين في الإعلان، بحضور الشركات المشاركة، وتفتح العروض في جلسة علنية، ويتم الإفصاح عن الأسعار وقيمة الكفالات المطلوبة، وتحال بعد ذلك للجنة الفنية لدراساتها، والتي بدورها تعد تقريراً لاتخاذ القرار بالإحالة على الشركة التي نجحت بالعطاء، وتتم خلال المشروع متابعة الشركات المنفذة من قبل قسم المشاريع ومهندسي الاشراف، وتقوم الدائرة المالية بمتابعة طلب دفعات مالية من البلدية، ويجري تدقيقها وصرفها حسب الأصول، وعند الانتهاء من المشروع، يتم تشكيل لجنة لاستلام المشروع من خلال مقارنة المشروع المنجز بكراسة العطاء، وتقديم تقرير حول مدى التزام الشركة بشروط

العقد²⁴

وتستخدم البلديات في قطاع غزة كافة دليل موحد للمشتريات والعطاءات، وهو يخضع للرقابة والمتابعة من قبل وزارة الحكم المحلي، وقد تم الاطلاع عليه من قبل الباحث، حيث أكد مدير المالية في البلدية التزام البلدية بكافة الإجراءات حسب القانون والدليل، وهذا يخضع لرقابة دائمة من قبل الوزارة، وان النظام يضمن إجراءات شفافة وخاضعة للمساءلة.



2. واقع مبادئ الشفافية في بلدية بيت لاهيا

تعرف الشفافية على أنها: وضوح كامل الإجراءات الإدارية والمالية والخطط والمشاريع والمعايير والقرارات التي يعتمدها المجلس لدى المواطنين، وهل هي منشورة ويمكن الوصول لجمع المعلومات ذات العلاقة، على الموقع الإلكتروني أو مطبوعة وموزعة على المواطنين، أو في لوحة في البلدية أو مكان عام.

يوجد لدى البلدية وفق المقابلات المتعددة مع طاقم العمل، نظم إدارية ومالية معمول بها في البلدية، وهي موحدة للبلديات، وهي أيضا مسؤولة وزارة الحكم المحلي، حيث يوجد نظام مالي موحد، ونظم إدارية متفق عليها، ويتم تصميمها وفق المهام والهيكل الأساسية للبلديات. إلا أن تلك النظم غير متوفرة على موقع البلدية وغير منشورة.²⁵

رقم القرار	تاريخ القرار	موضوع القرار
24-2020	2020-08-14	موضوع القرار
25-2020	2020-08-15	موضوع القرار
26-2020	2020-08-16	موضوع القرار
27-2020	2020-08-17	موضوع القرار
28-2020	2020-08-18	موضوع القرار
29-2020	2020-08-19	موضوع القرار
30-2020	2020-08-20	موضوع القرار
31-2020	2020-08-21	موضوع القرار
32-2020	2020-08-22	موضوع القرار
33-2020	2020-08-23	موضوع القرار
34-2020	2020-08-24	موضوع القرار
35-2020	2020-08-25	موضوع القرار

شكل رقم (4) يوضح طريقة نشر قرارات المجلس البلدي



• نشر الموازنة

تنشر البلدية على صفحتها الرسمية موازنتها للأعوام 2016-2017 بطريقة تقليدية، ومنذ العام 2018 بدأت البلدية بنشر موازنتها على طريقة الموازنة المقروءة، من خلال مشروع مشترك مع صندوق إقراض وتمويل البلديات، حيث تنشرها على صفحتها الرسمية بطريقة سهلة ومفهومة للمواطنين، فقد أرفقت في ملخص الموازنة جداول لكل من المصاريف حسب تصنيفها، والإيرادات للعام 2017 مع البيان الفعلي للعام 2018 وضحت فيها الموازنة التقديرية للعام حسب تصنيفها، والمصاريف حسب أقسام البلدية، والإيرادات حسب أقسام البلدية. وقد قامت البلدية خلال الربع الثاني من العام 2020 بنشر موازنتها المقروءة للعام 2019 و 2020، ويؤكد المدير المالي للبلدية أنهم لم يتلقوا تدريباً لإعداد الموازنة المقروءة، وإنما قام الخبير الاستشاري الخارجي بإعداد الموازنة المقروءة ونشرها على صفحة البلدية خلال العام 2018، وعليه، فإنهم لا يملكون الخبرة الكافية لإعداد الموازونات بالطريقة نفسها. ويقتصر دور المواطن بالمشاركة بتحديد احتياجاته وترتيب الأولويات المتعلقة بالمشاريع، ولكنه لا يشارك في إعداد الموازنة، حيث أن بنود الموازنة يتم تحديدها من قبل وزارة الحكم المحلي.

كما ان البلدية لا تتشر تقرير المدقق المالي الخارجي على صفحتها الرسمية، علما أن البلدية متعاقدة مع شركة تدقيق خارجية تقوم بالتدقيق السنوي.



شكل رقم (5) الموازنة المقروءة 2018



• آليات جمع الضرائب والرسوم

تلتزم البلدية بتسعيرة نظام توريد المياه لعام 2019 فيما يتعلق بأسعار المياه، وتسعى البلدية حاليا إلى تعديل نظام توريد المياه في العام 2020 بما يحقق مصلحة المواطنين، وتجدر الإشارة الي ان التسعيرة معلنة على فواتير المياه. أما فيما يتعلق برسوم الحرف والصناعات، فقيمة الرسوم محددة ومعلنة حسب النظام. ولقد طورت البلدية نظاما محوسبا يضمن الشفافية والمساءلة فيما يخص الضرائب والرسوم، حيث تظهر الفواتير المرسله للمواطنين قيم كافة الضرائب وطريقة توزيعها وآليات إنفاقها، وقد أكد المدير المالي، وعضو المجلس البلدي المسؤول عن اللجنة المالية، ان البلدية بصدد تطوير نظم وأدلة تضمن زيادة الشفافية في جمع الضرائب والرسوم، بهدف تحسين الجباية، وبالتالي زيادة الإيرادات المتأتية من الرسوم والضرائب المختلفة كونها من أهم مصادر الإيرادات لموازنة البلدية.

وتظهر الموازنات المنشورة على موقع البلدية ولسنوات مختلفة تحسن ملحوظ في زيادة الضرائب والرسوم، ويؤكد المدير المالي ان البلدية تلتزم بالقرارات والتعميمات الصادرة عن وزارة الحكم المحلي، فيما يخص الضرائب والرسوم، وبما لا يتعارض مع القوانين السارية والمعمول بها .

الا انه ورغم التزام البلدية بالنظم والإجراءات، إلا انها لا تملك سياسات وأدلة إجرائية تضمن عدم التلاعب في دفع وتحصيل الرسوم والضرائب، ما يبرر قيمة الفاتورة المرتفعة لديون البلدية على المواطنين والتي تزيد عن 5.000.000 شيكل.



• شفافية العطاءات والمشتريات

تلتزم البلدية بمبادئ الشفافية من خلال نشر العطاءات والمشتريات الخاصة في البلدية، وفق النظام المالي المعمول به، وفق إجراءات العطاءات المعمول بها أيضا، حيث تنشر البلدية العطاءات على الصفحة الالكترونية الرسمية للبلدية، وعلى مواقع التواصل الاجتماعي، وفي الصحف المحلية المتوفرة بمحافظات غزة، حيث يتم نشر نتائج العطاءات على صفحات البلدية والموقع الرسمي، من خلال خبر صحفي يتم فيه الإعلان عن الفائز بالعطاء، إضافة الى ان البلدية تقوم بوضع لوحة إعلانات كبيرة في مكان تنفيذ المشروع، تشمل اسم الشركة المنفذة وقيمة العطاء وفترة التنفيذ.



• شفافية الإدارة

من خلال الاطلاع على الصفحة الرسمية لبلدية بيت لاهيا، تبين أن البلدية قامت بنشر الخطة الاستراتيجية وأخبار ونشاطات المجلس المحلي، بالإضافة إلى قرارات المجلس الخاصة بالتنظيم بشكل محدث، كما تنشر البلدية دليل الخدمات، حيث عملت البلدية على تطوير خمسة ادلة للجمهور لزيادة الشفافية في الإجراءات هي:²⁷

- دليل خدمات الحرف والصناعات.
- دليل الصرف الصحي.
- دليل خدمات المباني.
- دليل خدمات المياه.
- دليل الخدمات العامة.

وتنشر البلدية على صفحتها أيضا إعلانات التوظيف، وعطاءاتها واستدراج العروض الخاصة بنشاطاتها على صفحة البلدية، كما هو موضح في اعلاناتها المتكررة حول قرارات التنظيم²⁸، وبنسخ ورقية تعلق على لوح خاص بالإعلانات في مدخل البلدية، بالإضافة إلى كافة قرارات البناء والتنظيم التي تهم المواطنين. كما تنشر البلدية النشاطات والمشاريع التي تنفذها البلدية والمراحل التي وصلت لها، والمشاريع المزمع تنفيذها.

كما أن البلدية تلتزم بمبادئ الشفافية والإفصاح، من خلال نشر عمليات الشراء والتوظيف والتعاقد مع المقاولين والشركات، والإفصاح بشكل كامل عن المعلومات والبيانات.

وتقوم البلدية بإصدار التقارير الشهرية والسنوية ونشرها عبر الموقع الإلكتروني الخاص بالبلدية، والذي يتم تحديثه بشكل مستمر. بالإضافة إلى أن البلدية منفتحة على استقبال طلبات المواطنين والباحثين من أجل الحصول على المعلومات غير المنشورة على الموقع الإلكتروني والتي قد تكون مرتبطة بأنشطة ومشاريع البلدية.

إضافة إلى أن بلدية بيت لاهيا قامت بحوسبة كافة النظم الإدارية الداخلية والمعاملات مع الجمهور، من أجل زيادة الشفافية وسرعة العمل والإنجاز، حيث تأكد للباحث من خلال الاطلاع على كافة مكونات نظام الحوسبة في البلدية مدى التقدم الواضح في هذا المجال، مما يعزز من نزاهة وشفافية الإجراءات على مستوى العاملين كالتنقل والمواصلات، والعهد الخاصة بالموظفين، والرواتب والمكافآت وغيرها من الإجراءات الإدارية والمالية الداخلية والسياسات. كما يعمل النظام المحوسب على سهولة وصول المواطنين للمعلومات والمعاملات الخاصة بهم كالتشكاوى والطلبات الخاصة بعمل البلدية.²⁹

وكما أشرنا، فإن بلدية بيت لاهيا لا يوجد لديها سياسات الإفصاح للذمم المالية لأعضاء المجلس البلدي ورئيس البلدية.³⁰



شكل رقم (6) يوضح واجهات النظام المحوسب في البلدية

3. واقع نظم المساءلة الخارجية والداخلية والمساءلة المجتمعية

• الإشراف على الخدمات ومساءلة مزودي الخدمات

يوجد لدى البلدية هيكلية وظيفية مقسمة إلى عدة دوائر تسهل من عملية الاشراف والمتابعة، وتعزز من نظم المساءلة. والهيكلية مقسمة إلى عدة دوائر يتم الإشراف عليها من قبل المجلس البلدي، ورئيس المجلس البلدي وإدارة الشؤون الإدارية. والدوائر هي: دائرة الشؤون المالية، ودائرة العلاقات العامة والاعلام، ودائرة الصحة المياه والصرف الصحي، ودائرة الهندسة، ودائرة التخطيط والمشاريع، ودائرة الشؤون القانونية.³¹

(29) موقع البلدية الرسمي، الدائرة المالية، قسم الموازنات

(30) مقابلة مع رئيس المجلس البلدي، مصدر سابق الذكر

(31) حسام عبد العزيز، مدير الشؤون الإدارية، مرجع سابق

أما فيما يخص الإشراف على مزودي الخدمات من القطاع الخاص، فإنه يتم الإشراف عليهم من قبل الدوائر المختصة، كالدائرة المالية من خلال الإشراف ومتابعة المعاملات المالية وتدقيقها، وتوفير الحلول لأي إشكاليات قد تطرأ، وبدورها تقوم الدائرة المالية برفع تقاريرها الدورية لرئيس المجلس البلدي والدوائر المختصة كدائرة التخطيط والمشاريع، كما تقوم دائرة التخطيط والمشاريع أيضا بالإشراف والمتابعة لتنفيذ المشاريع ورفع التقارير الدورية للمجلس البلدي، من خلال عضو المجلس البلدي مسئول لجنة المشاريع، الذي يقوم باجتماعات دورية مع الدائرة، ويشرف على العمل بشكل مباشر، وذلك لتسهيل أي عقبات تواجه العمل مع الشركات والممولين.

كما تتم آلية الإشراف حسب ممول المشروع، فإذا كان التمويل من صندوق البلديات، يقوم الصندوق بتعيين شركة إشراف خاصة، وإذا كان من خلال جهات مانحة، كما هو الحال مع الممولين الألمان، فإن إدارة المشروع تأتي بمشرف من الخارج للعمل مع مشرفي البلدية، وتجري مساءلة المقاولين من قبل المشرفين حسب شروط العقد. وتقتصر العلاقة مع المقاولين على دائرة المشاريع والمشرفين على المشروع، حيث يتم رفع تقارير الإنجاز من قبل المشرفين لدائرة المشاريع التي بدورها ترفع تقاريرها للمجلس البلدي.³²

وتعمل دائرة الرقابة الداخلية على ضبط الجودة للخدمة المقدمة للجمهور، وتقوم هذه الدائرة بإعداد تقاريرها بشكل دوري، عن مزودي الخدمة العامة وتقديمها للمجلس البلدي مباشرة من خلال رئيس المجلس البلدي.³³



• التقارير الدورية للمجلس البلدي

يتوفر في بلدية بيت لاهيا هيكلية إدارية واضحة ومصادق عليها من قبل وزارة الحكم المحلي في غزة، وتبين الهيكلية خطوط السلطة بشكل واضح ومستويات المسؤولية، لذا فإن العمل في البلدية من منظور نظري يبدو سلسا وقابلا للمساءلة بين المستويات الإدارية المختلفة، والتي تتمثل بالمجلس البلدي، ورئيس المجلس البلدي، ومدراء الوحدات، ومسؤولي الأقسام. أما فيما يخص إشراف رئيس المجلس على عمل الهيئة والموظفين، فقد أكد المدير المالي على ان هناك مستويات متعددة للإشراف، تتم من خلال رفع التقارير المالية الأسبوعية والشهرية والربعية لرئيس الهيئة وللمجلس الهيئة ممثلة بمسؤول لجنة المالية في المجلس، إضافة إلى الاجتماعات الدورية ما بين الدائرة المالية ورئيس الهيئة.

يتوفر في بلدية بيت لاهيا هيكلية إدارية واضحة ومصادق عليها من قبل وزارة الحكم المحلي في غزة، وتبين الهيكلية خطوط السلطة بشكل واضح ومستويات المسؤولية، لذا فإن العمل في البلدية من منظور نظري يبدو سلسا وقابلا للمساءلة بين المستويات الإدارية المختلفة، والتي تتمثل بالمجلس البلدي، ورئيس المجلس البلدي، ومدراء الوحدات، ومسؤولي الأقسام. اما فيما يخص اشراف رئيس المجلس على عمل الهيئة والموظفين، فقد أكد المدير المالي على ان هناك مستويات متعددة للإشراف، تتم من خلال رفع التقارير المالية الأسبوعية والشهرية والربعية لرئيس الهيئة وللمجلس الهيئة ممثلة بمسؤول لجنة المالية في المجلس، إضافة إلى الاجتماعات الدورية ما بين الدائرة المالية ورئيس الهيئة.

ويناقش المجلس البلدي التقارير بشكل منتظم وبطريقة دورية، حيث يتم عقد جلستين شهرياً للمجلس البلدي، مما يفتح المجال بشكل واسع لمساءلة الجهاز التنفيذي ومتابعته من قبل المجلس البلدي، بالإضافة أن للمجلس البلدي ذراع رقابي فعال، وهو دائرة الرقابة الداخلية والتي تتبع للمجلس البلدي، ويشرف على أعمالها مقرر لجنة الرقابة الداخلية بالمجلس البلدي.³⁴

أكد رئيس المجلس أنه يقوم بتقديم التقارير للمجلس وفق جدول الأعمال، وحسب الحاجة، حيث تقدم أحيانا بشكل مختصر ويتم الإشارة إلى النقاط المهمة فيها. كما عمل المجلس البلدي أيضا من أجل زيادة الشفافية والاطلاع على التقارير بشكل دوري إلى تقسيم المجلس إلى عدة لجان تخصصية تشارك في اجتماعات دورية ومستمرة مع الدوائر حسب الاختصاص، مما يسهل رفع التقارير والاطلاع عليها بشكل مباشر.³⁵ كما أكد مدراء الدوائر اتلي انهم يقدمون تقارير بشكل مستمر لأعضاء المجلس، كل حسب تخصصه ومتابعته، وفي الغالب يكون عضو المجلس البلدي على اطلاع مسبق بالتقرير، كونه يشارك بشكل مباشر في الاجتماعات واللقاءات والإشراف.



• نظام الشكاوى والاعتراض على قرارات المجلس

قامت البلدية بتطوير مركز قلم الجمهور لاستقبال معاملات وشكاوى المواطنين ويعمل هذا المركز وفق إجراءات واضحة ومعلنة ومحددة لتقديم الشكاوى من قبل الجمهور، ويمكن للجمهور تقديم الشكاوى بطريقة ورقية في المركز، ومن ثم يقوم الموظف بتحويلها إلكترونيا إلى القسم المختص لإبداء الرأي ورفع التوصيات بخصوص الشكاوى، وساهمت البلدية في توفير بنية تحتية وموارد بشرية كافية لبناء قدرات هذا المركز لتعزيز الأداء، ويحصل المواطنون على إشعار باستلام الطلب (شكاوى أو طلب خدمة) يثبت تاريخ تقديم الطلب والحد الأقصى لموعد الرد، ويتم الرد على الطلب بشكل محوسب من خلال إرسال رسالة لجوال المواطن تتضمن، إما تنفيذ الطلب أو سبب الرفض أو التأجيل، وتحرص البلدية على الالتزام بالرد على طلب المواطن في المدة المحددة بالإشعار بدرجة كبيرة، حيث بلغت نسبة الإنجاز خلال العام 2019 والربع الأول من العام 2020 ما نسبته 100% حسبما أكد مدير وحدة قلم الجمهور في البلدية، ويصدر عن مركز خدمات الجمهور تقارير دورية حول سير العمل، تتضمن تحليل نوعي وكمي للطلبات المقدمة وكيفية التعامل معها.³⁶

رقم	موضوع الشكاوى	الموظف	المرحلة	الموافق	تاريخ الشكاوى	الحالة
821	مراقبة مدينة وادي	يونس مريقات	يونس مريقات	يونس مريقات	2020-08-11	مكتمل
820	مراقبة مدينة	يونس مريقات	يونس مريقات	يونس مريقات	2020-07-27	مكتمل
823	مراقبة مدينة	يونس مريقات	يونس مريقات	يونس مريقات	2020-07-26	مكتمل
822	مراقبة مدينة	يونس مريقات	يونس مريقات	يونس مريقات	2020-07-25	مكتمل
798	مراقبة مدينة	يونس مريقات	يونس مريقات	يونس مريقات	2020-07-19	مكتمل
796	مراقبة مدينة	يونس مريقات	يونس مريقات	يونس مريقات	2020-07-18	مكتمل
795	مراقبة مدينة	يونس مريقات	يونس مريقات	يونس مريقات	2020-07-14	مكتمل
794	مراقبة مدينة	يونس مريقات	يونس مريقات	يونس مريقات	2020-07-12	مكتمل

شكل رقم (7) يوضح النظام المحوسب للشكاوى

(34) مقابلة مع محمد الزين عضو مجلس بلدي، مرجع سابق

(35) عزالدين الدخون، رئيس المجلس البلدي، مرجع سابق

(36) تم الاطلاع على التقارير والبيانات الخاصة بالشكاوى والطلبات من قبل الباحث

إلا أن نظام الشكاوى ما زال يعتمد طريقة واحدة للشكاوى، وهي تقديم الشكاوى بشكل مباشر عبر قلم الجمهور أو إرسالها عبر صفحة البلدية، إضافة لعدم وجود دليل إجراءات للشكاوى والاستجابة.

ويؤكد مدير قلم الجمهور، إلى أن الشكاوى ترفع للدوائر المختصة للتعامل معها وفي حال وجدت شكاوى أو اعتراضات على قرارات المجلس البلدي، ترفع لرئيس المجلس بشكل مباشر ويقوم بدوره بالرد على الشكاوى أو عرضها على المجلس، ومن ثم ارجاعها لقلم الجمهور الذي يقوم بدوره بإبلاغ المواطن بالرد عبر رسالة SMS او بشكل مباشر.

ويؤكد رئيس المجلس، أنه ومن خلال المجلس يتم التعاطي مع كافة الشكاوى التي تصل إليهم، وأحيانا يتلقون شكاوى بشكل مباشر وجها لوجه اثناء مشاركتهم بالأنشطة المجتمعية او اللقاءات الجماهيرية، ويقومون بالتالي بالتعامل مع الشكاوى وحلها وفق القانون والنظم المعمول بها.

ومن خلال مراجعة إجراءات الشكاوى في قلم الجمهور، تبين وجود سهولة في تقديم الشكاوى وان هناك سرعة بالرد والاستجابة، الا ان عدم وجود دليل إجراءات واضح لآليات وطرق الشكاوى والفترة الزمنية للاستجابة يقلل من فعالية العمل في الشكاوى.

وتجدر الإشارة إلى انه يمكن للمشتكي التوجه إلى القضاء عبر المحاكم النظامية للنظر في القضية، أو التوجه إلى محكمة العدل العليا، حيث تعتبر القرارات الصادرة عن الهيئة المحلية قرارات إدارية ملزمة بصفتها شخصية اعتبارية مستقلة. وقد أتاح القانون الطعن في القرارات الإدارية عن طريق الأفراد أو الهيئات المتضررة، برفع شكاوى أو طلبات طعون لمحكمة العدل العليا للنظر فيها على اختصاصات هذه المحكمة المحددة بقانون تشكيل المحاكم النظامية، والتي من ضمنها الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء اللوائح أو الأنظمة أو القرارات الإدارية النهائية الماسة بالأشخاص أو الأموال الصادرة عن أشخاص القانون.

وإن كانت الإجراءات واضحة ومحددة ضمن القوانين ويعلمها المختصون والجهات الرسمية والحقوقية، فإن المواطن العادي يجهلها، ومن أجل زيادة المساءلة وتعزيز نظم الشكاوى، لا بد من العمل على تطوير أدلة إجراءات منشورة للمواطن ترشده إلى هذه الآليات والاجراءات.



• التدقيق والرقابة الداخلية

يوجد لدى بلدية بيت لاهيا، ضمن الهيكلية الإدارية المعتمدة دائرة للرقابة الداخلية تتبع مباشرة للمجلس البلدي، ولكنها غير مفعّلة، حيث أكد عضو المجلس البلدي، مسؤول اللجنة المالية أنه تم تسمية مدير لدائرة الرقابة الداخلية، وأنه بصدد القيام بمهامه.

في هذا السياق، يوجد في البلدية دائرة للتدقيق المالي تتبع الدائرة المالية، حيث تقوم الدائرة بأعمال الرقابة المالية على كافة المعاملات والإجراءات المالية، وتقوم بإعداد تقارير التدقيق الداخلية، وترفع تقريرها لمدير الدائرة المالية الذي يقوم برفعه الى رئيس المجلس.

اما فيما يتعلق بالرقابة والتدقيق على أنشطة البلدية الخارجية، مثل الإشراف على الحرف والصناعات، والمنشآت الخارجية، وممتلكات البلدية، فإن الدوائر والأقسام المختلفة في البلدية تقوم بدورها الرقابي والتدقيق في هذا المجال، حيث تظهر أنشطة البلدية المنشورة على الموقع الرسمي، وموقع التواصل الاجتماعي للبلدية عشرات الزيارات الميدانية للمتابعة والرقابة والتفتيش، إضافة إلى العديد من الإعلانات والتعميمات بخصوص مخرجات المتابعة والتفتيش والتدقيق³⁷. وحسبما أشار المدير المالي، فإن وزارة الحكم المحلي تقدم الدعم الفني واللوجستي عند الطلب، لتطوير قدرات البلدية في مجالات مختلفة منها مهارات التدقيق المالي.



• التدقيق والرقابة الخارجية

وعلى صعيد الرقابة والتدقيق الخارجي، تخضع البلدية للرقابة والتدقيق السنوي ووفق مواعيد محددة من قبل وزارة الحكم المحلي، وديوان الرقابة المالية والإدارية، وشركة تدقيق خارجي مستقلة لتدقيق تقاريرها المالية السنوية، إضافة للرقابة من قبل لجنة الحكم المحلي في المجلس التشريعي؛ حيث تتمتع الجهات الرقابية بكافة الصلاحيات المخولة لها وفق القانون، ويحق لها طلب كافة الملفات والمستندات. يؤكد رئيس المجلس والمدير المالي للبلدية ان تلك الجهات يمكنها الوصول إلى كافة السجلات والمعاملات المالية على مستوى البلدية، وعلى الرغم من وجود تلك الجهات الرقابية المتعددة، الا ان تقارير تلك الجهات لا تنشر عبر موقع البلدية، ولا يتم نشرها للجمهور.

ويؤكد المدير المالي على ان البلدية وبالتنسيق مع الجهات الرقابية، وجهات التدقيق الخارجية المستقلة، تقوم بمتابعة كافة التوصيات والملاحظات، والعمل على تعديلها وإصلاحها بهدف تلافيتها في التقارير اللاحقة.

كما تخضع البلدية للرقابة غير الرسمية، مثل: الرقابة من قبل لجان الأحياء والمؤسسات المحلية المجتمعية، واللجان المجتمعية المختلفة حيث تحرص البلدية عبر دائرة العلاقات العامة على عقد لقاءات مع المستفيدين من خدمات البلدية بشكل مستمر، للمشورة وتبادل الآراء، وتقييم أداء البلدية ونشر المعلومات المتعلقة بعمل البلدية. وعلى الرغم من وجود شركة تدقيق خارجية، الا انه لا يتم نشر تقرير مدقق الحسابات عبر صفحة البلدية، ولم يتسن لنا الحصول عليه، حيث كانت اخر مره نظمت البلدية لقاء مجتمعيًا لعرض ومناقشة تقرير مدقق الحسابات الخارجي في العام 2016 كما يظهر على صفحة البلدية الرسمية³⁸.



• المساءلة والمشاركة المجتمعية

اعتمد المجلس البلدي في جلسته رقم 2018/30 الخطة الاستراتيجية لبلدية بيت لاهيا للأعوام 2018-2022 والتي تم إعدادها وتصميمها وفق دليل التخطيط التنموي الاستراتيجي، بتعاون وإشراف صندوق اقراض وتطوير البلديات. وقد تم تصميم وإعداد الاستراتيجية وفق المنهج التشاركي القائم على المشاركة المجتمعية، ويؤكد مدير قسم التخطيط والمشاريع في البلدية ان الخطة راعت المشاركة المجتمعية وفق متطلبات الدليل التنموي بشكل كامل، ومن خلال مراجعة مستندات الخطة الاستراتيجية، بدأ واضحا مشاركة المجتمع المحلي في كافة مراحل التخطيط، بدءا من تحديد الاحتياجات والأولويات التنموية، مروراً بالمشاركة في لجان التخطيط الأربعة و لجان التقييم والمتابعة.³⁹

وحسب متطلبات دليل التخطيط التنموي، فقد عقدت بلدية بيت لاهيا اللقاء التقييمي المفتوح لتقييم إنجازات الخطة للعام 2018 بمشاركة مجتمعية.

أما فيما يخص الموازنة التشاركية، ومشاركة المواطنين في إعداد الموازنة، فإن كافة البلديات في قطاع غزة ومنها بلدية بيت لاهيا لم تقم حتى الآن بإعداد الموازنات التشاركية، أو موازنات المواطن، حيث ان الموازنات التشاركية كانت من ضمن المتطلبات الأساسية في أدوات المشاركة والمساءلة المجتمعية، ضمن دليل التخطيط التنموي الاستراتيجي، ولكن كافة البلديات لم تنفذ هذا المتطلب بسبب عدم القدرة الفنية والمالية من جهة، ولعدم جهوزية المجتمع للمشاركة في مثل تلك الأنشطة حسب وجهة نظر البلديات، حيث انها تعتقد ان إعداد الموازنات بحاجة إلى مختصين ومهنيين، أكثر منها إلى مواطنين لا يوجد لديهم خلفية مالية. ومن ناحية أخرى، عززت البلدية ومن خلال دائرة العلاقات العامة، العمل مع المجتمع المحلي من خلال إعادة تشكيل لجان الأحياء، حيث وضع مدير العلاقات العامة والاعلام⁴⁰ في البلدية انه يوجد حاليا 12 لجنة حي تم تشكيلها واعتمادها من المجلس البلدي وفق آلية التوافق بين المواطنين، حيث لم تجر أي انتخابات للجان الأحياء. ومن أجل تعزيز العلاقة ما بين لجان الأحياء والمجلس البلدي، فقد تم تكليف عضو مجلس بلدي بمتابعة اللجان وعقد اللقاءات معها.⁴² ويعتقد رئيس المجلس ان الانتخابات آلية مهمة وضرورية لتشكيل لجان الأحياء، إلا ان الظروف الحالية ورغبة المواطنين بالتوافق وتزكية اللجنة للبلدية هي التي جعلت البلدية تحترم هذا القرار، ويؤكد أيضا ان تشكيل اللجان راعي النوع الاجتماعي، والتوزيع الجغرافي والمناطقية، والتوزيع الأكاديمي والمهني، بحيث يضمن تمثيل كافة الفئات دون أي تمييز. وهذا يبدو واضحا من خلال قوائم لجان الأحياء المتوفرة لدي البلدية.

(39) وثائق الخطة الاستراتيجية لبلدية بيت لاهيا 2018-2021 - 03-20-16-12-09-2017/09-12-16-20-03-2021-2018 http://bietlahia.mun.ps/index.php/201734-55-21-09-03-2017/09-12-16-20-03-2021-2018

(40) اراء متعددة لمثلي البلديات في ورشة التدريب على تطبيق دليل التخطيط الاستراتيجي، 2018

(41) حازم الأشقر، مدير العلاقات العامة والاعلام، مقابلة بتاريخ 2020/4/28

(42) تم تكليف السيد محمود أبو القمصان عضو المجلس البلدي لمتابعة لجان الأحياء

وفيما يتعلق بدعم فرص تنفيذ لقاءات مجتمعية للمساءلة والتفاعل في اتخاذ القرارات في الهيئة المحلية، يؤكد قسم العلاقات العامة انهم يقومون بشكل مستمر بمتابعة تنظيم الأنشطة المجتمعية، لتعزيز التواصل مع المجتمع المحلي، ولتعزيز مبدأ المساءلة والمشاركة المجتمعية بهدف تحديد الاحتياجات أحيانا، وحل المشاكل أحيانا أخرى، ومن خلال مراجعة الصفحة الرسمية للبلدية، وقسم الأنشطة والاخبار وجدنا العديد من الأنشطة المجتمعية التي تقوم البلدية بتنفيذها من خلال مؤسسات المجتمع المدني. فقد قامت البلدية بعقد مجموعة من الورش مع المواطنين من مختلف المناطق لاستقبال شكاوهم وملاحظاتهم وتوصياتهم المتعلقة بتطوير العمل في البلدية، حيث يشارك في هذه اللقاءات أعضاء المجلس البلدي والموظفين أصحاب العلاقة. كما تولي البلدية أهمية كبيرة في المشاركة في اللقاءات وجلسات المساءلة التي تعقدها مؤسسات المجتمع المدني، والمبادرات والمجموعات الشبابية في نفوذ البلدية وتقدم لها كافة التسهيلات اللازمة لذلك حيث عقدت البلدية مجموعة من اللقاءات الحوارية وجلسات، كما توضحها الصفحة الرسمية للبلدية.⁴⁴



3. رفع الوعي بالفساد ومكافحته

• مكافحة الفساد

يقترن النظر في جرائم الفساد على المحاكم النظامية وديوان الرقابة المالية والإدارية ودائرة التفتيش والمتابعة في وزارة الحكم المحلي حسب قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005. أما على أرض الواقع ومن خلال مقابلات المستشار القانوني للبلدية، ورئيس المجلس البلدي وعضو المجلس المسؤول عن اللجنة المالية، فقد أكدوا إنه لم يتم الكشف عن قضايا فساد من قبل الإعلاميين، كما لم يتم تحويل أي ملفات المحاكم المختصة عن قضايا الفساد من قبل البلدية. وفي ذات السياق، لا يوجد دليل إجراءات مكافحة الفساد في البلدية، وإنما يقتصر العمل على مدونة السلوك لمجالس البلديات ومدونات السلوك للعاملين في البلديات.



• رفع الوعي في مجال مكافحة الفساد والضغط والمناصرة

يعتبر نشر الوعي العام بمكافحة الفساد أحد المرتكزات الأساسية للوقاية من الفساد ومكافحته، ولكنها غير فاعلة في محافظات غزة؛ فقد أكد رئيس المجلس انه لم يسبق أن تلقى العاملون والعاملات دورات تدريبية حول مكافحة الفساد، فيما تعمل بعض مؤسسات المجتمع المدني ووسائل الإعلام على رفع الوعي العام بأساليب الضغط والمناصرة لمكافحة الفساد. وتبين أنشطة البلدية المتعددة خلال السنوات الثلاث الماضية، ان البلدية شاركت في العديد من ورش العمل ذات العلاقة بإعداد وتنفيذ مدونات السلوك، ولكنها لم تشارك في لقاءات توعوية حول الفساد واشكاله وآليات الحد منه، في حين يؤكد مدير العلاقات العامة ان هناك العديد من المؤسسات تنشط في بلدية بيت لاهيا، منها المحلية ومنها الدولية، تعمل على نشر الوعي حول مكافحة الفساد بالتنسيق مع المؤسسات القاعدية في بلدة بيت لاهيا، مثل ائتلاف أمان، جمعية الحياة والامل، الوكالة الألمانية للتنمية ZIG، وصندوق تطوير البلديات، والمركز الفلسطيني للديمقراطية وحل النزاعات.⁴⁵

خامساً: الاستنتاجات

تعتبر المشاكل والتحديات ذات العلاقة بالنزاهة والشفافية والمساءلة، تحديات تواجه قطاع الحكم المحلي في فلسطين بشكل عام، وبلدية بيت لاهيا كغيرها من الهيئات المحلية تواجه تلك المشاكل والتحديات. وعليه، فقد توصلت الدراسة على صعيد بلدية بيت لاهيا إلى تحديات ومشاكل موضوعية، تتعلق بالنظم والإجراءات والسياسات الخاصة بالبلدية نفسها، وأخرى ناتجة عن التحديات والمشاكل التي تواجه الهيئات المحلية بشكل عام، حيث يمكن تلخيصها على النحو التالي:

استنتاجات عامة

1. تحديد مفاهيمي ومعرّف كافٍ في التطبيق العملي والالتزام القوي، والذي يعبر عن إرادة ورغبة القيادات المحلية في مجالات قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة.
2. ضعف الوعي العام في أهمية الوقاية من الفساد، ودور الأطراف المحلية في مكافحته.
3. عدم وضوح دور أعضاء المجلس في مساءلة رئيس البلدية والاطر التنفيذية، وليس وزارة الحكم المحلي.
4. يمثل تعطيل العملية الديمقراطية وعدم إجراء الانتخابات في محافظات غزة، واتباع سياسة التعيينات والتكليفات تحديا كبيرا أمام قدرة المجالس البلدية المكلفة على نيل ثقة المواطنين.
5. يشكل عدم إجراء الانتخابات تحديا يقلل من قدرة البلدية على القيام بأدوارها المجتمعية المطلوبة منها.
6. يشرف المجلس البلدي على الجهاز التنفيذي، من خلال رئيس المجلس الذي يمارس دوره في ظل عدم استقرار الهيكلية، وضعف الموارد المالية، وارتفاع فاتورة الرواتب التي تزيد عن 44%، وعدم قدرة الوزارة المختصة على الإيفاء بالتزاماتها المادية.
7. يعاني المجلس البلدي من مديونية عالية ناتجة عن ضعف الجباية، نتيجة الأوضاع الاقتصادية الصعبة بسبب الحصار الإسرائيلي لقطاع غزة لما يزيد عن 51 عاما.
8. لا يوجد توزيع عادل للموظفين على الإدارات، حيث تتواجد إدارات بفائض من العاملين، وإدارات أخرى تواجه شحاً في موظفيها، مثل قلم الجمهور.
9. تعاني البلدية من ضعف تنفيذ القرارات الصادرة عن محكمة البلديات وخاصة القرارات المالية، الأمر الذي ترتب عليه أثر ماليّ ساهم في ضعف إيرادات البلدية.
10. يواجه المجلس البلدي صعوبة في التعامل مع بعض نتائج السياسات والإجراءات التي اتخذت في ظل المجالس السابقة، مثل قرارات التوظيف المفرطة وقرارات تلزيم العطاءات لبعض الشركات.

الاستنتاجات الخاصة ببلدية بيت لاهيا

• قيم النزاهة

1. نتيجة لاستمرار عمل وزارة الحكم المحلي بسياسة التعيين وعدم إجراء الانتخابات، فإن ذلك يؤثر على استقلالية المجلس البلدي، ليس على صعيد ممارسة مهام بل وحتى على صعيد قدرة المجلس البلدي على اتخاذ القرارات، بعيداً عن التعرض للضغوطات الخارجية المرتبطة بالأوضاع السياسية وتأثير الأحزاب السياسية الحاكمة في قطاع غزة، وهو ما يضعف من استقلالية عمل المجلس البلدي ويتركه عرضة للضغوطات الخارجية المستمرة.
2. تتبع البلدية سياسات توظيف تتسم بالشفافية والنزاهة، من خلال اتباع إجراءات واضحة لإعلانات التوظيف والامتحانات والمقابلات، إلا ان البلدية لا تراعي النوع الاجتماعي في التوظيف، حيث لا تزيد نسبة النساء الموظفات في البلدية بشكل دائم عن 6%.
3. لا توجد مدونات سلوك خاصة ومعتمدة من قبل المجلس، خاصة برئيس وأعضاء المجلس البلدي، ويقتصر العمل على مدونات السلوك العامة التي تم تطويرها من قبل مؤسسة أمان ووزارة الحكم المحلي.
4. توجد مدونة سلوك للعاملين صادرة بقرار من وزارة الحكم المحلي، وقد اطلع عليها كافة العاملين، وقاموا بالتوقيع عليها، ولكنها بحاجة إلى إجراءات تفعلها بشكل أكبر، وتضمن تحويلها إلى إجراءات فعلية لتصبح أحد أدوات المساءلة.
5. وتجدر الإشارة إلى انه على الرغم من وجود مدونة السلوك وإطلاع الموظفين عليها، إلا أن البلدية تحتاج لدعم وتعزيز تطبيق المدونة، من خلال اتخاذ قرارات وإجراءات ملزمة للموظفين، باتباع مدونة السلوك، كذلك الحال بحاجة إلى بناء قدرات العاملين/ات بآليات تطبيق المدونة، كما أنه لا يوجد لدى البلدية دليل إجرائي خاص بإجراءات مكافحة الفساد، وعليه فإن البلدية بحاجة إلى تطوير دليل إجرائي للتعامل مع قضايا الفساد والإبلاغ عنها على مستوى الطاقم التنفيذي ومقدمي الخدمات.
6. تلتزم البلدية بتطبيق إجراءات واضحة في عمليات الشراء العام واستدراج العروض يتلاءم مع متطلبات النزاهة والشفافية، والحد من تضارب المصالح، وذلك وفق القوانين المعمول بها في الهيئات المحلية في محافظات غزة، ووفق ما يقوله المسؤولين في هذه الهيئة المحلية.
7. لم يلتزم رئيس وأعضاء المجلس البلدي بتعبئة إقرارات الذمة المالية المنصوص عليها في قانون مكافحة الفساد.

● مبادئ الشفافية

1. يعمل المجلس البلدي برؤية ورسالة واضحتين ومنشورتين، وباستراتيجية مصوغة بمشاركة مجتمعية، تمت من قبل صندوق البلديات، ويحتاج العاملون تأهيلا حول كيفية تبنيها عمليا وبشكل دائم ومؤسسي.
2. موازنات البلدية السنوية للأعوام 2016-2017 منشورة بطريقة تقليدية، بينما موازنة 2018 منشورة بطريقة واضحة ومفهومة للمواطنين، حيث تم إعدادها حسب آلية الموازنة المقروءة.
3. تلتزم البلدية بإجراءات توظيف شفافة، ومتماشية مع القوانين واللوائح والأنظمة ذات العلاقة المعمول بها.
4. على الرغم من التزام البلدية بالنظم والإجراءات الخاصة بتحصيل الضرائب والرسوم، إلا أنها لا تملك سياسات وأدلة إجرائية تضمن عدم التلاعب في دفع وتحصيل الرسوم والضرائب، ما يبرر قيمة الفاتورة المرتفعة لديون البلدية على المواطنين، والتي تزيد عن خمسة مليون شيكل.
5. على الرغم من عدم وجود سياسات واضحة للإفصاح، إلا أن بلدية بيت لاهيا منفتحة على استقبال طلبات المواطنين والباحثين، من أجل الحصول على المعلومات غير المنشورة على الموقع الإلكتروني.
6. لدى البلدية إجراءات واضحة للشكاوى ولكنها غير منشورة، وكذلك الحال فإن نظام الشكاوى ما زال بحاجة لمأسسة، تضمن قدرة المختصين على الاستجابة وتعمل على شفافية الاستجابة.
7. لا يوجد لدى المواطنين آليات واضحة ومنشورة حول آليات الاعتراض على قرارات المجلس البلدي، وانما ترجع معظم الإجراءات إلى سياسة الباب المفتوح من قبل المجلس البلدي.
8. تلتزم البلدية بمستوى عالٍ من نشر وثائقها وشفافية عملها، ولكنها ما زالت بحاجة إلى التطوير في بعض الجوانب، مثل نشر كافة قرارات المجلس أو ملخص عنها، وعدم اقتصار النشر على قرارات التنظيم، ونشر ملخص عن أعمال اجتماع المجلس الدوري، وتقرير مدقق الحسابات الخارجي، والتقارير الإدارية السنوية للبلدية البلدية.

● نظم المساءلة

1. تقوم العديد من الدوائر والأقسام في البلدية بتقديم تقارير دورية (أسبوعية، شهرية)، ولكن دون سياسة أو إجراءات واضحة لهذه الآلية، ما يقلل من فعاليتها أحيانا.
2. تلتزم الدوائر المختلفة للبلدية بعقد اجتماعات دورية تناقش فيها الإنجازات والتحديات، ما يشكل آلية فاعلة للمساءلة وتصحيح المسار.
3. تقدم الدوائر المختلفة تقاريرها الدورية لأعضاء المجلس البلدي المكلفين برئاسة اللجان الخمسة، ما يعزز من دور المجلس بمساءلة الجهاز التنفيذي.
4. يلتزم رئيس البلدية بتقديم تقرير للمجلس البلدي، ما يساهم في تعزيز مساءلة المجلس البلدي للسلطة التنفيذية.

5. تلتزم الشركات المتعاقدة مع البلدية لإدارة بعض المرافق العامة، مثل: المنتزهات والأماكن الخاصة في البلدية بتقديم تقارير دورية للجهات الاختصاص (الدائرة المالية، دائرة المشاريع)، ما يعزز من مساءلة المجلس للمتعاقدين الخارجيين.
6. يوجد 12 "لجنة حي" تم تشكيلها واعتمدها من المجلس البلدي، وفق آلية التوافق بين المواطنين، حيث عليها أن تلتزم بقيم النزاهة ومبادئ الشفافية وخضوعها للمساءلة، فلم تجر أية انتخابات للجان الأحياء، وتقوم تلك اللجان بدورها في تعزيز المشاركة والمساءلة المجتمعية.
7. فيما يخص الموازنة التشاركية، ومشاركة المواطنين في إعداد الموازنة، فإن كافة البلديات في قطاع غزة، ومنها بلدية بيت لاهيا لم تقم حتى الآن بإعداد الموازنات التشاركية.
8. يرحب المجلس البلدي بمبادرات اللقاءات المجتمعية، ولكنها ما زالت ضعيفة، كما يرحب بمبادرات المساءلة المجتمعية ولكنها محدودة أيضاً، ولا يمكن قياس فعاليتها بسبب حداثتها في البلدية.
9. يجري استهداف البلدية من قبل مؤسسات المجتمع المدني في تنفيذ مشاريع تتعلق بالمساءلة المجتمعية، والمجلس البلدي منفتح على كافة الفعاليات والأنشطة التي تعزز من المشاركة والمساءلة المجتمعية.

● رفع الوعي بالفساد ومكافحته

1. لا يزال قانون الكسب غير المشروع رقم (1) للعام 2005 والذي تم تعديله بقرار قانون رقم (7) في العام 2010 إلى قانون مكافحة الفساد، غير مطبق في قطاع غزة، وبالتالي يقتصر النظر في جرائم الفساد على المحاكم النظامية وديوان الرقابة المالية والإدارية، ودائرة التفتيش والمتابعة في وزارة الحكم المحلي.
2. لم تتلق البلدية أي شكاوى تتعلق بقضايا الفساد.
3. لم تعمل البلدية أو المؤسسات المختصة، برفع الوعي لدى كافة العاملين في البلدية بأسباب الفساد وطرق مكافحته، وآليات الإبلاغ عنه. واقتصر العمل على رفع الوعي تجاه مدونات السلوك.
4. لم يتلق ممثلو المجلس البلدي أو الطاقم التنفيذي أي تدريبات للتعريف بجرائم الفساد، وآليات الإبلاغ عنه.

سادساً: التوصيات

1. على صعيد الحكومة ووزارة الحكم المحلي

- يتطلب تطوير البلديات بشكل عام العديد من الإصلاحات والتوصيات التي يجب أن تطل قطاع الهيئات المحلية وبنية النظام الإداري لها، ويتأتى ذلك من خلال العمل الجاد على إجراء الانتخابات العامة والمحلية بشكل دوري في كافة الأراضي الفلسطينية في مواعيدها المحددة بالقانون؛ والسماح بإعادة الحياة إلى المجلس التشريعي ودوره في مراقبة الحكومة، وسنّ التشريعات وتعديلها التي تمس حياة المواطنين، وتحديث وتطوير التشريعات ذات العلاقة بالهيئات المحلية بشكل خاص؛ على سبيل المثال قانون الحق في الحصول على المعلومات، وقانون انتخابات الهيئات المحلية، إضافة إلى تعزيز النزاهة و الشفافية.
- تطوير أوراق سياسات مشتركة من أجل تعزيز العدالة الجندرية (النوع الاجتماعي) في التمثيل والتوظيف، إضافة إلى تطبيق القوانين والإجراءات الخاصة باستيعاب الموظفين/ات من الأشخاص ذوي الإعاقة.

2. على صعيد الهيئات المحلية

- إلزام الهيئات المحلية بتطبيق دليل التخطيط التنموي الاستراتيجي، وخاصة التزامها بتطبيق أدوات المشاركة والمساءلة، ضمن مقياس تقييم الأداء، والتصنيف المعتمد من قبل الوزارة، وصندوق اقراض وتطوير البلديات.
- الاستمرار في تعزيز الحوكمة في الهيئات المحلية من خلال إقرار مدونات السلوك لرؤساء وأعضاء وموظفي الهيئات المحلية، وتبني الهيئات المحلية مبادئ أكثر شفافية في جميع ممارسات أعمالها، وآليات اتخاذ القرارات، ونشر التقارير الإدارية والمالية، وكافة نشاطات الهيئة، والانفتاح والمشاركة مع المجتمع المحلي، وتفعيل أدوات الرقابة والمساءلة، وإنشاء وحدات خاصة بالشكاوى، وتحديد الإجراءات المتعلقة في هذا المجال، في إطار نظام خاص بذلك، وتفعيل أدوات المساءلة المجتمعية تجاه الهيئات المحلية.
- التركيز من قبل المؤسسات الرسمية ومؤسسات المجتمع المدني على مبادرات رفع الوعي لموظفي البلديات في مكافحة الفساد، وذلك بالتعاون مع البلديات مباشرة، بالإضافة إلى التأكيد على مسؤولي البلديات لتحويل أي شبهات فساد إلى هيئة مكافحة الفساد كجهة اختصاص، من خلال تطوير اليات واضحة ومحددة للتعامل مع شبهات الفساد.
- تعزيز أعمال الإشراف والمساءلة الخارجية في الهيئات المحلية على ان يتم اعتماد مؤشرات قياس التزام الهيئات المحلية بنظم النزاهة والشفافية، ضمن معايير تقييم البلديات المعتمد لدى صندوق تطوير وإقراض البلديات.
- تنسيق الجهود بين المؤسسات الرسمية ومؤسسات المجتمع المدني والمؤسسات الإعلامية الرامية لرفع الوعي العام، والتثقيف في مجالات مكافحة الفساد، مع ضرورة قياس الآثار المترتبة على ذلك.
- تعزيز التنسيق مع مؤسسات المجتمع المدني لزيادة الأنشطة المشتركة في المشاركة والمساءلة المجتمعية، بهدف تحسين جودة الخدمات المقدمة من الهيئات المحلية، وأثرها على عملية التنمية.

3. على صعيد بلدية بيت لاهيا

- العمل على ترخيص المحال غير المرخصة، وزيادة عدد العاملين في قسم الحرف والصناعات لتغطية كافة مواقع مسؤولياتهم، وزيادة التحصيل المالي للرسوم والضرائب.
- تخصيص "محصل" من البلدية لتنفيذ قرارات المحكمة ذات البعد المالي، لتحصيلها بآليات ميسرة وبعبء عن النزاعات.
- تعزيز مشاركة النساء في الجسم التنفيذي، من خلال تبني سياسات تشجيعية من قبل المجلس، لتوظيف الفتيات المؤهلات للعمل في الطواقم التنفيذية للبلدية.
- تبني سياسات (تأهيل الأماكن العامة) تمكن الأشخاص ذوي الإعاقة من ممارسة حق التعليم والعمل.
- إضافة إلى تحسين واقع البلدية المؤسسي والسياساتي والمالي، وتبني سياسات مالية وإصلاحية أكثر فاعلية لتحسين الجباية، وجمع الضرائب والرسوم، لتطوير إيرادات البلدية وسد العجز المالي فيها.
- لذلك، فإنه يمكن للبلدية العمل على ما يلي:

أولاً: على صعيد تعزيز قيم النزاهة

- تطوير وإعداد مدونات سلوك خاصة بأعضاء المجالس البلدية، ومنحها الصفة الإلزامية فيما يخص إقرار الذمم المالية للأعضاء والرئيس، وتضارب المصالح، والإبلاغ عن الفساد، وكافة الإجراءات التي تعمل على تعزيز النزاهة والشفافية في الهيئة المحلية.

ثانياً: على صعيد تعزيز مبادئ الشفافية

- المبادرة بنشر بيانات حول أعضاء المجلس البلدي على موقع البلدية، بهدف تعزيز قيم النزاهة والشفافية وزيادة ثقة المواطنين بالمجلس.
- حثّ المجلس البلدي على تبني فكرة الموازنة التشاركية لتفعيل مشاركة المواطنين في إعداد موازنة البلدية والرقابة على تنفيذها. مع زيادة التزامها بنشر الموازنات المقروءة/ موازنات المواطن.
- تطوير قدرات العاملين في الدائرة المالية على إعداد موازنات المواطن، واعتمادها كنهج سنويّ وعدم اقتصرها على عمل الاستشاري الخارجي.
- تعزيز مبادئ الشفافية في المجلس البلدي من خلال: نشر القرارات الصادرة عن المجلس كاملة بشكل دوري بالإضافة إلى التقارير الإدارية السنوية، لتكون في متناول المواطن.
- تعزيز مبادئ الشفافية من خلال تبني سياسة واضحة للإفصاح، ومأسستها مع التركيز على نشر تقارير مدققي الحسابات الخارجيين.
- تطوير قدرات العاملين/ات في دائرة العلاقات العامة والاعلام نحو استخدام أدوات التواصل الاجتماعي والاعلام الالكتروني، لزيادة مساحة المعلومات المنشورة من جهة، ولزيادة اطلاع المواطنين على إنجازات البلدية من جهة أخرى.
- تطوير الصفحة الرسمية للبلدية، من خلال رؤية جديدة تقوم على أساس تبني قيم النزاهة والمساءلة والشفافية في عرض المعلومات.

ثالثاً: على صعيد تعزيز نظم المساءلة

- تعزيز أدوات المساءلة في المجلس البلدي، من خلال تطوير واعتماد نماذج تقارير شهرية، تقدم من المقاولين والشركات التي تتعاقد معها البلدية إلى جانب رقابة الإدارات المختصة عليها.
- تفعيل عمل وحدة الرقابة الداخلية في البلدية، وعرض تقاريرها بشكل دوري أمام المجلس البلدي.
- تبني نهج الانتخابات في لجان الأحياء، مع تبني سياسات تعزز مشاركة النساء والشباب والأشخاص ذوي الإعاقة.
- زيادة التنسيق مع مؤسسات المجتمع المدني العاملة في مجال المشاركة والمساءلة المجتمعية، بهدف زيادة اللقاءات المجتمعية ما بين البلدية والمجتمع المحلي، إضافة إلى تطوير آليات تطبيق أدوات المساءلة المجتمعية.
- العمل على مأسسة نهج المساءلة المجتمعية داخل البلديات، من خلال تبني قرارات بتوفير موظف خاص للعمل على قضايا المساءلة والمشاركة المجتمعية، مع توفير وصف وظيفي وتسكينه ضمن هيكلية البلدية.

رابعاً: على صعيد رفع الوعي بالفساد ومكافحته

- تعزيز مكافحة الفساد البلدية، من خلال رفع وعي العاملين في البلدية بجرائم الفساد، وتعميم آليات الإبلاغ عن شبهات الفساد على العاملين في البلدية وتشجيعهم على الإبلاغ.
- تطوير قدرات أعضاء المجلس البلدي وطاقم العمل في البلديات حول قضايا الفساد، والتعريف بجرائم الفساد وآليات الإبلاغ عنه

قائمة المراجع

أولاً: القوانين والقرارات

1. قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997
2. قانون انتخابات مجالس الهيئات المحلية وتعديلاته.
3. قرار مجلس الوزراء رقم (3/ز/108/17/م.و.ر.ح) لعام 2016 القاضي بإجراء الانتخابات في كافة الهيئات المحلية في أرجاء الوطن فيما عدا قطاع غزة.
4. قرار المحكمة العليا بتاريخ 3 أكتوبر 2016 القاضي باستكمال تنفيذ قرار مجلس الوزراء بإجراء الانتخابات في كافة أرجاء الوطن، مع استثناء قطاع غزة.

ثانياً: التقارير والدراسات والخطط

1. تقارير الانتخابات المحلية 2005، 2017، لجنة الانتخابات المركزية، الموقع الرسمي للجنة على الانترنت.
2. الخطة الاستراتيجية لبلدية بيت لاهيا 2018-2021، المنشورة على الموقع الرسمي للبلدية
3. وثيقة اعداد الخطة الاستراتيجية، دليل التخطيط التعموي الاستراتيجي للبلدات والمدن الفلسطينية 2018.
4. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان 2019. نظام النزاهة في هيئات الحكم المحلي، بلدية قلقيلية- دراسة حالة. رام الله- فلسطين.
5. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان 2019. نظام النزاهة في هيئات الحكم المحلي، بلدية نابلس - دراسة حالة. رام الله - فلسطين.
6. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان 2019. نظام النزاهة في هيئات الحكم المحلي، بلدية رفح - دراسة حالة. رام الله- فلسطين.
7. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) 2018. دراسة حول النظام الوطني للنزاهة. رام الله - فلسطين.
8. تقرير صادر عن مكتب رئيس البلدية، 2020/5/4

ثالثاً: المقابلات

1. السيد عزالدين الدحنون، رئيس بلدية بيت لاهيا، مقابلة بتاريخ 2020/5/4
2. السيد حسام عبد العزيز، مدير الشؤون الإدارية، مقابلة بتاريخ 2020/4/27
3. السيد محمد الزين، عضو مجلس بلدي، ورئيس اللجنة المالية، مقابلة بتاريخ 2020/5/4
4. السيد بكر مصطفى عمر، المدير المالي للبلدية، مقابلة بتاريخ 2020/4/15
5. فارس رجب الكيلاني، المستشار القانوني للبلدية، مقابلة بتاريخ 2020/4/27
6. محمود أبو سمره، قسم إدارة المشاريع والعطاءات، مقابلة بتاريخ 2020/4/28

7. حازم الأشقر، مدير العلاقات العامة والاعلام، مقابلة بتاريخ 2020/4/28
8. رزق سالم، مسئول قلم الجمهور، مقابلة بتاريخ 2020/4/27
9. نزيه أحمد، الدائرة الفنية، مقابلة بتاريخ 2020/4/27
10. دكتور تامر الصليبي، مدير البلدية / مقابلة بتاريخ 2020/10/1
11. مجموعة بؤرية مع العاملين في البلدية لمناقشة المسودة الاولى من التقرير 2020/10/1

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 حالياً 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 ي -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

تلفاكس 082884767 تلفاكس 082884766



/AmanCoalition

برنامج امان بتمويل مشكور من حكومات النرويج ولكسمبورغ وهولندا \ UNDP