AMAN
Transparency Palestine

واقع الحوكمة في الهيئات المحلية وقيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة

بلدية دير البلح – دراسة حالة

سلسلة تقارير رقم 220

2022

واقع الحوكمة في الهيئات المحلية وقيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة

بلدية دير البلح – دراسة حالة

حزيران 2022

يتقدم ائتلاف أمان بالشكر الجزيل للباحث الأستاذ عبد المنعم رمضان الطهراوي لإعداده هذه الدراسة، ولفريق ائتلاف أمان لإشرافه ومراجعته وتحريره لها.

جميع الحقوق محفوظة للائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان).

في حالة الاقتباس، يرجى الإشارة إلى المطبوعة كالتالي: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2022. واقع الحوكمة في الهيئات المحلية وقيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة «بلدية دبر البلح – دراسة حالة». غزة-فلسطين.

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

الملخص التنفيذي

هدفت دراسة مؤشرات «نظام النزاهة في الهيئات المحلية» إلى تقييم بيئة الحوكمة في بلدية دير البلح، من حيث الحكم الداخلي، وقدرة كل الفاعلين الأساسين فيها على الالتزام بقيم النزاهة، والالتزام في العمل بموجب مبادئ الشفافية، وعلنية القرارات وإتاحة المعلومات والمعطيات ، من أجل فتح المجال لمشاركة المواطنين، وفحص مدى فعالية نظم المساءلة والرقابة وأدوات مكافحة الفساد، وقد خلصت الدراسة إلى مجموعة من الاستنتاجات، جاءت على النحو التالي:

على الصعيد العام

جرت آخر انتخابات محلية في بلدية دير البلح في العام 2005. وتعتبر تلك الانتخابات هي الأخيرة حتى إعداد هذا التقرير، حيث تم بعد ذلك، ومنذ الانقسام الفلسطيني في العام 2006 اعتماد آلية تكليف المجلس البلدي من قبل وزارة الحكم المحلي، حيث تم تكليف مجلسين منذ ذلك الحين.

أما على صعيد الالتزام بتقديم إقرار الذمم المالية لرئيس المجلس والأعضاء ونشرها، أو ايداعها لدى الجهات المختصة، حسب قانون الكسب غير المشروع للعام 2005، فإن المجلس ورئيسه لم يقدموا إقرارات الذمة المالية للجهات المختصة كما نص القانون، ولم يطلب منهم أيضا تقديمها للجهات المختصة.

على مستوى قيم النزاهة

أما من ناحية العلاقة بين الموردين ومقدمي الخدمات، فإن البلدية تلتزم بتطبيق إجراءات واضحة في عمليات الشراء العام واستدراج العروض بما يتلاءم مع متطلبات النزاهة والشفافية والحد من تضارب المصالح، وفق القوانين المعمول بها في عمليات الشراء العام بقطاع غزة « قانون رقم (9) لسنة 1998 بشأن اللوازم العامة، وقانون رقم (6) لسنة 1999 بشأن العطاءات الحكومية»، إضافة إلى الالتزام بالقرارات الصادرة عن وزارة الحكم المحلي في غزة خلال فترة الانقسام. وتوضح نتائج التقرير إنه لا توجد لدى بلدية دير البلح مدونة سلوك خاصة تنظم العلاقة مع الموردين، ولا توجد قوائم موردين معتمدة من الدوائر المختصة يتم تحديثها، وتنشر عبر صفحة البلدية سنويا. إضافة إلى عدم وجود مدونة سلوك خاصة بالموظفين.

على مستوى الالتزام بمبادئ الشفافية

يتم احترام مبادئ الشفافية في أعمال بلدية دير البلح بشكل عام، حيث يعمل المجلس البلدي برؤية ورسالة واضحتين ومنشورتين، وباستراتيجية حددت المشاريع والأولويات فيها بشكل تشاركي ويحقق الأهداف التنموية لسكان المدينة. وقد شارك المجتمع المحلي بشكل مباشر في صياغة الخطة الاستراتيجية، إلا أنه لم يتم إشراك المجتمع في لقاءات تقييم الخطة السنوية التي انتهت العام الحالي، وتم تمديد العمل بها لعام إضافي بقرار من وزارة الحكم المحلي.

وتعمل البلدية على نشر موازناتها بطريقة واضحة ومفهومة للمواطنين، حيث تم إعدادها حسب آلية الموازنة المقروءة للأعوام 2018-2021، وتعلن البلدية عبر وسائل الإعلام المختلفة عن آلية جمع الرسوم والضرائب. ويضمن النظام المالي المحوسب في البلدية بما يحتويه من قيود دفع وخصم محوسبة الرقابة على الأموال وإدارتها. وتلتزم البلدية بمبادئ الشفافية من خلال نشر العطاءات والمشتريات الخاصة في البلدية وفق النظام المالي، ووفق إجراءات العطاءات المعمول بها أيضا، حيث تنشر البلدية العطاءات على الصفحة الالكترونية الرسمية للبلدية، وعلى مواقع التواصل الاجتماعي، وفي الصحف المحلية المتوفرة بمحافظات غزة.

إضافة إلى التزامها بإجراءات توظيف شفافة، ومتماشية مع القوانين واللوائح والأنظمة ذات العلاقة المعمول بها في وزارة الحكم المحلي في قطاع غزة. وتنشر البلدية تقارير مدققي الحسابات الخارجيين على موقعها الالكتروني، وتلتزم بالملاحظات والتوصيات التي يوردها مدقق الحسابات.

لدى البلدية إجراءات واضحة للشكاوى، وتصدر تقارير دورية حول تصنيف الشكاوى والأماكن وطبيعة الشكاوى، إلا أن البلدية ليس لديها أدوات لنشر مخرجات الشكاوى للجمهور، حيث يتم إعداد تقارير الشكاوى للجهات الرسمية

داخل وخارج البلدية فقط. مع الإشارة إلى أنه تم نشر بعض المعلومات حول الشكاوى خلال العام 2021 على موقع التواصل الاجتماعي للبلدية، في حين أنه لم يتم نشر أي بيانات خلال العام 2022.

على مستوى نظم المساءلة

تعمل البلدية وفق الهيكلية المعتمدة من وزارة الحكم المحلي في العام 2015، ولا زالت تعمل وفق تلك الهيكلية، إلا أنها ومن خلال استحداث وتطوير دائرة الرقابة الداخلية تعمل على تحسين المتابعة والاشراف على الخدمات المقدمة للجمهور.

ومن أجل زيادة المساءلة، فإن المجلس البلدي يجتمع بشكل منتظم وبطريقة دورية حيث يتم عقد ما بين 3-4 لقاءات شهرياً مما يفتح المجال بشكل واسع لمساءلة الجهاز التنفيذي ومتابعته من قبل المجلس البلدي، إضافة إلى تشكيل لجان متخصصة في المجلس لمتابعة كافة الدوائر الخاصة في البلدية، حيث وزعت المهام داخل المجلس على هذا الأساس.

وتوجد لدى البلدية وحدة للرقابة الداخلية تتابع أعمال الإدارات المختلفة إداريا، كما أنها تقوم بدورها في الرقابة على علاقات الموظفين بالموردين والجهات الخارجية، وتتابع تقارير الأداء للموظفين.

أما فيما يخص الرقابة المالية الداخلية، فإنه لا يوجد مسؤول عن التدقيق المالي الداخلي يقوم بأعمال الرقابة المالية الداخلية. أما فيما يخص الرقابة المالية والإدارية الخارجية، فإن البلدية تخضع للرقابة والتدقيق الخارجي ووفق مواعيد محددة من قبل وزارة الحكم المحلي وديوان الرقابة المالية والإدارية، وشركة تدقيق خارجي مستقلة لتدقيق تقاريرها المالية السنوية.

على مستوى رفع الوعي بالفساد ومكافحته

تبين المقابلات التي عقدت مع طاقم العمل، ومدير الدائرة القانونية للبلدية، أنه لم يسبق وأنْ تم رفع أو ضبط أي قضية فساد في بلدية دير البلح، ولم يسبق أن تقدم أي مواطن بشكوى بحق موظف تتعلق بالفساد المالي أو الإداري أو الأخلاقي، وإنما تقتصر الشكاوى والقضايا غالبا على المخالفات والتعديلات.

أما فيما يخص وجود سياسات ونظم منشورة ومعممة على الموظفين تتعلق بكيفية التعامل مع قضايا الفساد، فإنه لا يوجد في البلدية تلك النظم والسياسات ولم يطلع عليها الموظفون، إضافة إلى أنه لم يسبق أن تلقى الموظفون دورات تدريبية تتعلق بمكافحة الفساد. ولم تعقد بلدية دير البلح لقاءات وورش عمل تتعلق بذات الموضوع،

مقدمة

يزداد التوجه على الصعيد العالمي حول الاصلاح في نظام الحكم عن طريق تفويض صلاحيات إدارية للمستوى المحلي كاتخاذ القرارات وتطبيقها والاشراف على تنفيذها، وصولا إلى مستوى أوسع من استقلالية المستوى المحلي عن المركزي.

وتقوم هذه الفكرة، على أن تتمتع الوحدة المحلية بشخصية قانونية اعتباريه واستقلالية ضمن حدود إقليمية معينة، وتتحدد علاقتها بالسلطة المركزية عبر نظام لا مركزي في (الإدارة، المالية والقرارات) ضمن نطاقات يحددها القانون، ومن خلال الخضوع لسلطة رقابية، وذلك ايمانا بمبدأ أن الهيئات المحلية أكثر قدرة على معرفة احتياجات مواطنيها وأولوياتهم اهتماماتهم، لاسيما أن تمثيلية هذه الوحدات تنبع من أن مجالسها تأتي عبر انتخابات يختار فيها المواطنون ممثليهم، للتعبير عن مصالحهم وتفضيلاتهم وخياراتهم المحلية المتمايزة عن غيرها.[1]

وتماشيا مع التوجهات العالمية حول الإصلاح في الحكم المحلي، فقد أكدت الحكومة الفلسطينية في أجندة السياسات الوطنية 2017-2022، وكذلك الخطة الاستراتيجية لوزارة الحكم المحلي، على الالتزام بتحقيق حكم محلي أقرب إلى الناس من خلال ضمان حكم محلي أكثر نزاهة وشفافية ومساءلة، حيث أعلنت وزارة الحكم المحلي بقطاع غزة العام 2021 عام الحكم المحلي خلال حفل إطلاق « خطة الحكم المحلي في غزة 2021» التي تستند على 3 مرتكزات أساسية للنجاح وهي «رؤية، شراكة، انجاز».[2]

وأشار وزير الحكم المحلي مجدي الصالح في حفل إطلاق خطة الحكم المحلي في قطاع غزة، إلى أن الوصول إلى حكم محلي أكثر قوة ومشاركة ومساءلة يتطلب إتاحة الفرصة للمجتمع المحلي والمواطن في الرقابة والمساءلة على الأعمال والبرامج والموازنات، والمشاركة في صنع القرارات مما يتطلب العمل وفق رؤية الوزارة بنزاهة وشفافية ومساءلة ومشاركة مجتمعية أوسع.[3]

وتمثل المساءلة المجتمعية من قبل المجتمع أبرز أدوات الرقابة في مجال الحكم المحلي، حيث يمكن للمواطنين ومؤسسات المجتمع المدني، مراقبة ومساءلة الهيئات المحلية من خلال العديد من أدوات المساءلة المعمول بها في غزة، ونشر تقارير تلك المساءلة عبر وسائل الاعلام المختلفة مما يساهم في نشر المعلومات وتعزيز حق المواطن بالاطلاع والمعرفة.

ومن أجل إنجاح تلك الرقابة ورفع مستويات النزاهة والشفافية والمساءلة وتقليل فرص الفساد فيها، فإنه لا بد أن تكون أعمال الهيئة المحلية شفافة، ومنفتحة في قراراتها وأعمالها والإجراءات التي تتخذها، من خلال نشر المعلومات وإتاحتها للمواطنين المنتفعين من خدماتها، والأطراف ذات العلاقة، إضافة إلى ضرورة وضوح الأنظمة والانفتاح مع أصحاب الحقوق والممولين، وعلنية الأهداف والغايات التي تُسير الهيئة المحلية، ونشر الموازنات المقروءة وغيرها من الإجراءات التي تساهم في زيادة النزاهة والشفافية.[4]

لقد قام الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) بتوطين وملاءمة المؤشرات لتتناسب والواقع الفلسطيني، حيث قام ائتلاف أمان بفحص مدى فعالية وكفاءة المؤشرات، وذلك بتطبيقه في مرحلته التجريبية على مجموعة من البلديات منذ العام 2015 وصولا إلى بلورة توصيات لتعزيز نظام النزاهة بالتعاون مع الفئة المستهدفة.[5]

وفي سياق خطة ائتلاف أمان الاستراتيجية 2020-2022 لتعزيز قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة في الهيئات المحلية، 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. وتأتي هذه الدراسة لمتابعة التعاون الذي بدأ منذ سنوات مع هيئات الحكم المحلي، لتطبيق مؤشرات نظام النزاهة في الهيئات المحلية للعام 2021 في أعمال بلدية دير البلح في المحافظات الجنوبية.

1 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) 2021، «نظام النزاهة في هيئات الحكم المحلي، بلدية غزة نموذجا « رام الله – فلسطين. ص 7.

2 وكالة الصحافة الفلسطينية، صفا، حفل إطلاق خطة الحكم المحلي في غزة، مارس 2021، https://safa.news/post/302483

3 من كلمة وزير الحكم المحلي، مجدي الصالح « في حفل إطلاق خطة الحكم المحلي غزة 2021 .

4 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2016،" النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد". رام الله- فلسطين. ص 7.

5 نظام النزاهة في الهيئات المحلية، الصفحة الالكترونية لمؤسسة امان، https://www.aman-palestine.org/programs-and-projects/2306.html

أهداف الدراسة

تهدف الدراسة إلى تعزيز نظام النزاهة في الهيئة المحلية (بلدية دير البلح) من خلال:

- فحص مدى التزام المسؤولين والعاملين بقيم النزاهة في إدارة الشأن العام في بلدية دير البلح.
- تقييم مدى الالتزام بمبادئ الشفافية في الاجراءات والآليات التي تُقدم في إطارها الخدمات.
- فحص مدى فاعلية نظم المساءلة (الداخلية والخارجية)، والتعرف على درجة وعي الأعضاء والعاملين بمخاطر الفساد وأسبابه وطرق مكافحته.
- تقييم مدى التعاون والاستجابة من المجلس البلدي مع المواطنين في تبني نهج المشاركة والمساءلة المجتمعية.
- بلورة توصيات لتعزيز منظومة قيم النزاهة ومبادئ الشفافية وآليات المساءلة في بلدية دير البلح.

منهجية إعداد الدراسة:

اعتمد إعداد الدراسة على المنهج الوصفي الاستقصائي التحليلي لأهداف تطبيقية، وذلك من خلال وصف بيئة عمل قطاع الهيئات المحلية من مختلف جوانبه (القانونية، والمؤسساتية، والإجرائية، والسياساتية) بشكل عام، حيث تم فحص مؤشرات الدراسة على واقع بيئة العمل في بلدية دير البلح، لصالح أهداف هذه الدراسة.

تركزت مؤشرات «نظام النزاهة في الهيئات المحلية» على تقييم بيئة الحوكمة في هذه الهيئات من حيث الحكم الداخلي في الهيئة المحلية، وقُدرة كل الفاعلين الأساسين 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.

كما استخدمت 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 إعدادها. وتم فهرسة المحاور كالتالي:

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

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

ولكل مؤشر وظيفة وأبعاد 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
	جيد
	متوسط
	ضعيف

أدوات جمع البيانات

ومن أجل ضمان المشاركة الفاعلة لكافة الفاعلين والفاعلات في الهيئة المحلية (بلدية دير البلح) فقد عمل الباحث على التنويع في استخدام أدوات الدراسة، والتي اشتملت على الأدوات التالية:

المراجعة المكتبية

- مراجعة التشريعات والسياسات الناظمة لعمل الهيئات المحلية.
- الدراسات الصادرة عن ائتلاف أمان حول نظام النزاهة في الهيئات المحلية في كل من المحافظات الشمالية والجنوبية.
- مراجعة الخطة الاستراتيجية لبلدية دير البلح للأعوام 2018-2021.
- مراجعة موازنة المواطن للبلدية. 2019-2020- 2021 .
- الأدلة والسياسات الصادرة عن بلدية دير البلح والمنشورة على موقع البلدية الإلكتروني.
- مراجعة ومتابعة الصفحة الالكترونية للبلدية وصفحات التواصل الاجتماعي، ومراجعة آراء المواطنين حول أداء البلدية من خلال التعليقات عبر منشورات البلدية.

المقابلات مع الفاعلين وطاقم العمل في بلدية دير البلح

تم عقد 12 مقابلة مع طاقم عمل البلدية، إضافة إلى عدة مقابلات مع مدير عام التخطيط في وزارة الحكم المحلي، ومجموعة من المواطنين من أصحاب العلاقة المباشرة مع البلدية.

أولا: البيئة العامة والإطار القانوني المرجعي للحكم المحلي في فلسطين

1. البيئة القانونية

إن الإطار الرئيسي الناظم لعمل الهيئات المحلية في فلسطين هو قانون الهيئات المحلية رقم (1) للعام 1997 الذي عرّف الهيئة المحلية في المادة (3) بأنها «شخصية اعتبارية ذات استقلال مالي يتولى إدارتها هيئة منتخبة انتخابا حرا ومباشرا». ووفقا 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.

وقد 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. إلا أنه وبعد صدور القانون الأساسي أصبح موضوع إصدار الأنظمة يتم بقرار من مجلس الوزراء، ويتم نشره في الجريدة الرسمية.

ونصت 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.

إضافة إلى ما جاء في المادة رقم (5) منه إلى عدم جواز الجمع بين رئاسة المجلس وأية وظيفة أو مهنة أخرى، وفي حال كان لدى الرئيس مهنة أخرى، فإنه يتوجب عليه تقديم استقالته منها فورا أو تركها خلال مدة أقصاها شهر من تاريخ تسلمه لمهام رئاسة المجلس

نصت 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 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. واجهت الهيئات المحلية بشكل عام، والهيئات المحلية في محافظات غزة بما فيها بلدية دير البلح بشكل خاص، العديد من المعيقات التي أثرت على عملها، حيث أشارت الدراسات التي أجراها ائتلاف أمان إلى مجموعة من التحديات، كان من أبرزها:[6]

غياب آليات واضحة ومحددة تحدّ من التداخل في الصلاحيات والاختصاصات بين الهيئات المحلية والوزارات ذات الاختصاص، وخاصة في مجال التراخيص والحرف والصناعات. كما أن عدم إقرار قانون الحق في الوصول إلى المعلومات أثر سلبا على منظومة الشفافية في أعمال المجالس المحلية. إضافة إلى غياب العملية الديمقراطية في محافظات قطاع غزة وتوقف الانتخابات المحلية منذ الانقسام الفلسطيني إثر قيام المجالس البلدية القيام بدورها المستقل بشكل كامل.

2. البيئة العامة لبلدية دير البلح

تقع مدينة دير البلح وسط قطاع غزة، على شاطئ البحر المتوسط إلى الجنوب من مدينة غزة، تحيط بها بعض القرى والمخيمات مثل قرية الزوايدة ومخيم النصيرات من ناحية الشمال، ومخيم المغازي والبريج من ناحية الشمال الشرقي، قرية القرارة من ناحية الجنوب الشرقي، ومدينة خانيونس من ناحية الجنوب. وترتفع عن مستوى سطح البحر ثلاثة وعشرين متراً. تبلغ مساحة مدينة دير البلح حسب المخطط الهيكلي المعتمد عام 1997م حوالي 15.30كم2 والمساحة الإجمالية داخل وخارج حدود النفوذ حوالي 20 كم2، اما حول الخصائص الديمغرافية لمدينة دير البلح فإنه يقطن مدينة دير البلح حوالي 90,000 نسمة معظمهم من اللاجئين حيث تبلغ نسبة اللاجئين حوالي 60% من إجمالي سكان دير البلح، يتركزون بمعسكر دير البلح ومنطقة حكر الجامع، وتبلغ الكثافة السكانيّة 4.500 نسمة لكل كم2.

وتتكون مدينة دير البلح من عدد من الأحياء التي تشكل مكونات المدينة الاقتصادية والاثرية والثقافية والسياحية، وحسب تقسيم بلدية دير البلح فإن المدينة تحتوي على 16 حيا.[7]

تصنف بلدية دير البلح وفق تصنيفات وزارة الحكم المحلي درجة +A كونها مركز محافظة[8]، بينما تصنف++ C حسب تصنيف صندوق تطوير واقراض البلديات[9].

وحول بلدية دير البلح، فقد تأسس أول مجلس للمدينة في العام 1950 ليقدم خدمات نظافة الشوارع وترتيب وتنظيم الأسواق في مناطق متفرقة من المدينة، ومن ثم تحول إلى مجلس بلدي في العام1973 لتوسيع نطاق دائرة خدماتها حيث توالى على رئاستها سبعة من رؤساء المجالس البلدية، والآن يشغل منصب رئيس البلدية د. عماد الجرو منذ 2020/6/11. وتحتوي على 7 دوائر رئيسية هي: المياه والصرف الصحي، المشاريع، التنظيم والتخطيط الحضري، الصحة العامة والبيئة، الدائرة القانونية، الدائرة المالية، الدائرة الإدارية.

تسعى البلدية إلى تنمية وتطوير الموارد المالية للبلدية لكي تتمكن البلدية من تقديم الخدمات المنوطة بها إلى سكان المدينة بالإضافة إلى توظيف مساعدات الجهات المانحة بكفاءة عالية وتوزيع عادل على الأحياء المختلفة للارتقاء بالعمل وتلبية حاجات المواطنين في كافة المجالات. وفق خطة استراتيجية قائمة على رؤيتها الاستراتيجية « **نحو مدينة متقدمة اقتصادياً وذات تنمية مستدامة**، حيث تسعى البلدية لتحقيق رؤيتها من خلال اعتماد مجموعة من الأهداف الاستراتيجية/ الأولويات التنموية من أهمها: [10]

- تطوير شبكة المياه ورفع وكفاءتها وضمان حصول المواطنين على مياه عذبة وصالحة للشرب.

6 الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة أمان. 0202. نظام النزاهة في هيئات الحكم المحلي، بلدية غزة نموذج، رام الله، فلسطين. ص 10.

7 الموقع الالكتروني الرسمي لبلدية دير البلح http://www.modb.ps/main/about_category/4

8 الموقع الالكتروني لوزارة الحكم المحلي، http://molg.ps/ar/

9 الموقع الالكتروني لصندوق تطوير واقراض البلديات،

10 الخطة التنموية لبلدية دير البلح 2018–2021، وزارة الحكم المحلي، غزة، 2018. ص ص 21– 45.

- استكمال شبكات الصرف الصحي وتصريف مياه الأمطار وتطوير القائم منها.
- تحسين حالة الطرق العامة والداخلية الجديدة وصيانة القائم منها.
- تطوير قطاع النفايات الصلبة وتحسين النظافة العامة.
- تحسين مستوى المشاركة المجتمعية في التخطيط العمراني.
- تحسين الخدمات التعليمية والثقافية والرياضية.
- تعزيز قدرة البلدية على زيادة الاستثمار السياحي والزراعي التجاري والحرفي في المدينة.
- تحسين قدرة البلدية في التعامل مع الكوارث والأزمات.
- الاهتمام بذوي الإعاقة والعمل على دمجهم في المجتمع وتوفير الخدمات اللازمة لهم.

يتكون المجلس البلدي حاليا من 9 أعضاء منهم سيدتان، ومنذ تولى المجلس مهامه ومن أجل تعزيز مبادئ الشفافية والمساءلة تم تشكيل 9 لجان متخصصة لمتابعة الملفات والقضايا الداخلية والخارجية للبلدية، وتقوم هذه اللجان بتقديم تقاريرها الدورية للمجلس. البلدية ومن خلال تبنيها إجراءات تعزز مبادئ الشفافية والمشاركة والمساءلة المجتمعية، استطاعت الانتقال في التصنيف من +B إلى ++B حسب تصنيفات صندوق اقراض وتطوير البلديات.[11]

ثانياً: نظام النزاهة ومكافحة الفساد في بلدية دير البلح

1. واقع قيم النزاهة في بلدية دير البلح

تعرف النزاهة بأنها مجموعة القيم المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص في العمل، والالتزام بالسلوك" القويم بمبدأ تجنب تضارب المصالح، والاهتمام بالمصلحة العامة، وحرص الذين يتولون مناصب عامة عليا على الإعلان عن أي نوع من تضارب المصالح قد ينشأ، بين مصالحهم الخاصة والمصالح العامة التي تقع في إطار مناصبهم، كأن يجمع الشخص بين الوظيفة الحكومية ومصالح في القطاع الخاص، إذ قد يخلق ذلك تعارضاً (تضاربا) في المصالح في مجالات عديدة، كالمناقصات أو العطاءات أو المواصفات أو الضرائب أو الرسوم الجمركية، ما يؤدي إلى احتمال حسم هذا التعارض، بما يتماشى مع مصالحه الخاصة على حساب المصلحة العامة. وتشمل هذه المجموعة من القيم، أيضا، منع تلقي الموظف العام أي مقابل مالي" (الرشوة) من مصدر خارجي، للقيام بأي عمل يؤثر في المصلحة العامة، أو يؤدي إلى هدر المال العام.[12]

1.1 أعضاء المجلس البلدي

يخضع أعضاء المجلس البلدي إلى أحكام قانون الهيئات المحلية رقم (1) للعام 1997، إلا أن المجالس البلدية في المحافظات الجنوبية لا تعمل وفق نظام رؤساء وأعضاء الهيئات المحلية رقم (3) للعام 2017 الذي نصت المادة رقم (4 البند 10) منه على إلزام الرئيس والأعضاء تقديم اقرارات الذمة المالية عند تسلم مهامهم في المجلس، إضافة إلى نفس المادة البند رقم 8 نصت على إلزام رئيس المجلس تسليم الهدايا الشخصية التي يتحصل عليها بحكم وظيفته والتي تزيد قيمتها عن 100 دينار أردني، وإعلام المجلس بالهدايا التي تقل قيمتها عن ذلك.

وحول آليات التعامل مع الهدايا في بلدية دير البلح، فإنه لا يوجد أدلة أو سياسات تنص على آليات التعامل مع الهدايا، من حيث القبول أو التسجيل والإبلاغ، ولكن يبقى تقدير الموقف متروك للموظف أو الجهة التي تقدم لها الهدية، مع وجود تعليمات من وزارة الحكم المحلي بعدم قبول أي هدايا، إضافة إلى أن طاقم العمل يعمل وفق منظومة قيمية متعارف عليها في البلدية بعدم قبول أي هدايا من أي من أصحاب المصلحة مع البلدية لاسيما الموردين.[13]

أما فيما يخص إقرار الذمة المالية لرئيس وأعضاء الهيئة المحلية، وفق ما جاء في قانون الكسب غير المشروع

11 مقابلة مع السيدة ليدا زهير أبو العطا، رئيس شعبة العلاقات العامة والاعلام، بتاريخ 12-6-2022.

12 النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، أمان، الطبعة الرابعة 2016. ص 53.

13 اراء متعددة للشؤون الإدارية، والدائرة المالية /مقابلات عقدت بتاريخ 23-5-2022.

للعام 2005، وكما ورد في المادة (2) والمادة رقم (16) فإنهم ملزمون بإيداع الذمة المالية عند استلام مهام عملهم لدي هيئة الكسب غير المشروع، إلا أن واقع الحال في بلدية دير البلح كغيرها من البلديات لا يقومون بإيداع تلك الاقرارات.[14]

1.2 تمثيل المجلس

تنص المادة رقم (3) من قانون الهيئات المحلية على «يتولى إدارة الهيئة المحلية مجلس ينتخب رئيسه وأعضاؤه انتخاباً حراً ومباشراً وفقاً لأحكام قانون الانتخابات»، وقد عقدت اخر انتخابات في بلدية دير البلح في 27 يناير 2005 [15]، ونظرا لعدم اجراء الانتخابات المحلية في قطاع غزة، فإن السياسة المتبعة في بلدية دير البلح كغيرها من بلديات قطاع غزة هي سياسة التعيين، حيث المجلس الحالي قد تم تعينه بتاريخ 11 يونيو 2020 خلفا للمجلس السابق، وحصل المجلس الحالي على مصادقة وزارة الحكم المحلي في قطاع غزة ليباشر أعماله وفق قرار التكليف ويعتقد رئيس المجلس أنه تم الأخذ بعين الاعتبار التوزيع الجغرافي لمناطق مدينة دير البلح عند تشكيل المجلس، وبالنسبة لتمثيل النساء فإن المجلس التزم بنظام الكوتة النسوية وفق قانون الانتخابات رقم (9) لسنة 2005، حيث يضم المجلس المكلف سيدتين من أصل 9 أعضاء أي بنسبة 22 %.

وفيما يخص طبيعة تركيبة المجلس العمرية، فإن التوزيع العمري لأعضاء المجلس، فإن مشاركة الشباب لم تتعدى 11% من أعضاء المجلس (1 من أصل 9 أعضاء اقل من 35 سنة)[16].

1.3 استقلالية قرارات المجلس

يعتمد تحليل مؤشر قياس مدى استقلالية قرارات المجلس البلدي من خلال التعرف على آلية تأسيس المجلس البلدي، والعلاقة مع الهيئات الرسمية لاسيما وزارة الحكم المحلي، وأي نزاعات قائمة ما بين المجلس والجهات الحكومية الأخرى، حول آليات حل تلك النزاعات.

نتيجة لاستمرار عمل وزارة الحكم المحلي بسياسة التعيين للمجالس البلدية منذ آخر انتخابات بلدية في العام 2005، فإن ذلك أثّر على استقلالية المجلس البلدي في اتخاذ القرارات بعيداً عن التعرض للضغوطات من الأطراف السياسية، مما أضعف من استقلالية عمل المجلس البلدي وتركه عرضة للضغوطات الخارجية في العديد من القضايا.

وحول العلاقة مع الوزارات المختصة لاسيما وزارة الحكم المحلي، فإن العلاقة تميل إلى المركزية، مع الإشارة إلى تغيير في نهج العلاقة خلال المرحلة الأخيرة، حيث أن لدى الوزارة توجهات مستمرة لتطوير أداء البلديات، حيث بدأت خلال العام الحالي 2022 تطبيق نظام تطوير أداء البلديات من خلال مؤشرات الأداء المتعددة الذي يعمل على قياس نقاط الضعف ومعالجتها، ونقاط القوة وتعزيزها، وقد بدأت الوزارة ومن خلال التعاون المشترك مع الهيئات المحلية مؤخرا في تنفيذ العديد من المشاريع الممولة من حصة البلدية لدى الوزارة.[17]

14 مقابلة مع الأستاذ عبد الله نصر الله، نائب رئيس البلدية، وقائم بأعمال مدير وحدة الرقابة الداخلية، بتاريخ 25-5-2022.

15 لجنة الانتخابات الفلسطينية، https://www.elections.ps/tabid/641/language/ar-PS/Default.aspx

16 مقابلة مع السيدة ليدا زهير أبو العطا، رئيس شعبة العلاقات العامة والاعلام، بتاريخ 12-6-2022.

17 مقابلة مع الأستاذة منى سكيك، مسؤولة التخطيط في وزارة الحكم المحلي، بتاريخ 7-6-2022.

1.4 إجراءات التوظيف

الهيكلية الإدارية

تنص المادة رقم (19) من قانون الهيئات المحلية على « يجري تعيين موظفي الهيئة المحلية وإحداث الوظائف وإلغاؤها وزيادة أو إنقاص مخصصاتها بإثبات ذلك في الموازنة السنوية»

ولا زالت بلدية دير البلح تعمل وفق الهيكلية المعتمدة من قبل وزارة الحكم المحلي بتاريخ 2015/8/11، حيث لم يتم عليها أي تحديثات أو إضافات تتعلق في الدوائر. حيث يبلغ عدد طاقم العمل في بلدية دير البلح 107 موظفين/ موظفات بعقود دائمة، منهم 6 سيدات أي ما نسبته 5.6% وتضم أيضا طواقم البلدية 37 موظفا/ موظفة ضمن فئة عقود التشغيل، منهم سيدة واحدة فقط أي ما نسبته 2.7% فقط. ووفق العدد الإجمالي للعاملين والعاملات في البلدية حتى تاريخ إعداد التقرير، فإن نسبة مشاركة المرأة لا تتعدي 4.8%. إلا أنه وعلى الرغم من التمثيل القليل للنساء في شغل الوظائف داخل البلدية، إلا أن النساء تشغل مناصب متقدمة في البلدية حيث توجد ثلاث نساء من أصل 6 تشغل منصب ما بين رئيس دائرة وشعبة.

وتتابع دائرة الشؤون الإدارية كافة القضايا المتعلقة بالموظفين وفق الوصف الوظيفي للدائرة والمهام الموكلة لها، حيث يعمل في الدائرة 8 موظفين كلهم من الذكور، حيث لا توجد نساء يعملن في الدائرة. وتتولى دائرة الشؤون الإدارية توفير الأيدي العاملة من كوادر إدارية وفنية وعمال لتسيير شؤون البلدية وذلك عن طريق دراسة متكاملة للهيكلية بالتعاون مع الدائرة المالية لعرضها على المجلس البلدي وأخذ الموافقة عليها واستكمال الإجراءات اللازمة مع وزارة الحكم المحلي ورغم قلة الموارد المادية والظروف المالية التي مرت بها البلدية خلال الفترة الماضية وقلة تحصيل مستحقات البلدية سواء من المؤسسات الحكومية أو المواطنين، الأمر الذي انعكس على تعيينات الموظفين بالبلدية إلا أن البلدية عملت جاهدة على تحسين الوضع الإداري.[18]

وحسب نص المادة رقم (16) من قرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2009 والخاص بنظام موظفي الهيئات المحلية فإن الهيئات ملزمة بتشغيل ما نسبته 5% على الأقل من الأشخاص ذوي الإعاقة، وتبين احصائيات طاقم عمل البلدية أن عدد الموظفين من الأشخاص ذوي الإعاقة يبلغ موظف واحد فقط، أي بنسبة لا تزيد عن 0.5% وهي لا تتوافق مع التوجهات الحكومية نحو تشغيل الأشخاص ذوي الإعاقة وفق القرارات الوزارية.

وفي ذات السياق، فإن البلدية منفتحة للعمل أيضا ضمن البرامج التشغيلية التي تشجع على توظيف الفتيات برنامج التشغيل الممول من صندوق تطوير واقراض البلديات والذي يشجع ادماج النساء في عمل الهيئات المحلية، حيث أن الغالبية كن من الخريجات حيث تم توظيف 90% فتيات، مقابل 10% شباب، كما هو الحال أيضا في مشاريع أخرى مثل مشروع GIC، والذي عملت البلدية من خلاله على استيعاب 30 فتاة للعمل خلال فترة كوفيد 19. [19]

وتعمل البلدية من خلال التعاون المستمر مع الجامعات والمؤسسات الأهلية، على تقديم فرص التدريب وتسهيل مهام الطلاب لاسيما طلبة الدراسات العليا لتنفيذ دراساتهم أو التطوع في البلدية، ولكن ووفق رئيس قسم شؤون الموظفين، فإن البلدية لا يوجد لديها دليل خاص بالمتطوعين يضمن توصيف الحقوق والواجبات لكلا الطرفين، مما يعزز من النزاهة والشفافية والمساءلة في التعاقدات والعلاقات مع المتطوعين.

وفيما يخص آليات التوظيف في البلدية، فإن أي شاغر وظيفي نتيجة التقاعد أو الوفاه أو أي سبب آخر ، فإن البلدية ملزمة بإبلاغ وزارة الحكم المحلي، والتي بدورها توافق على طلب إشغال الشاغر، ومن ثم يتم اتخاذ الإجراءات الإدارية اللازمة من قبل الشؤون الإدارية في البلدية من نشر اعلان استقطاب موظفين عبر الوسائل المتاحة من لوحة الإعلانات، والصحف المحلية وموقع البلدية الالكتروني، حيث يتم تشكيل اللجان المختصة بالفرز والمقابلات والتوظيف وفق الأسس الإدارية المتبع في البلدية والمقرة من قبل الحكم المحلي، حيث يشارك ممثل عن وزارة الحكم المحلي في معظم اللجان المشكلة بدءا من الفرز وانتهاء بالمقابلات.

18 الموقع الالكتروني لبلدية دير البلح، http://www.modb.ps/main/about/6 .

19 مقابلة مع السيد محمود إسماعيل فياض رئيس قسم الشؤون الإدارية بتاريخ 23-5-2022 .

وأما فيما يخص طواقم العمل في المشاريع الممولة من صندوق تمويل واقراض البلديات، والجهات التمويلية الأخرى، فإنها تتبع إجراءات البلدية والجهات التمويلية، حيث يتم الإعلان والتعاقد مباشرة من طرف الجهات المختصة في البلدية.

وحول الوصف الوظيفي للعاملين والذي يحدد العلاقة المهنية بين الأطراف المتعاقدة، فإن الوصف الوظيفي يوجد فقط للموظفين المثبتين ووفق الهيكلية المعتمدة لدى البلدية، في حين لا يوجد وصف وظيفي خاص بموظفي العقود، وإنما يتم الإشارة الى المهام والمسئوليات من خلال بنود العقد الذي ينظم العلاقة بين الطرفين[20].

- **العلاقة مع العاملين والعاملات في البلدية**

تنص المادة رقم (19) من قانون الهيئات المحلية فيما يخص أنظمة الموظفين: مع مراعاة أحكام قانون الخدمة المدنية الفلسطيني ولوائحه التنفيذية، يصدر الوزير أنظمة لموظفي الهيئات المحلية ومستخدميها ينص فيها على واجباتهم ودرجاتهم وكيفية تعيينهم وترقيتهم وعزلهم وإجازاتهم واتخاذ الإجراءات التأديبية بحقهم، والعناية الطبية بهم والتأمين عليهم وتخصيص رواتب تقاعد أو مكافآت لهم وإعطائهم علاوات ونفقات سفرية وإيفادهم في بعثات دراسية للتخصص وغير ذلك من الشؤون التي تتعلق بهم.[21]

وحسب الإجراءات المتبعة في بلدية دير البلح، فإن العلاقة القانونية التي تنظم العلاقة هي قانون الخدمة المدنية، حيث أن الموظفين المثبتين لديهم حقوق عمالية كاملة وفق القانون، في حين أن الموظفين والموظفات ضمن عقود التشغيل لا يوجد لهم حقوق وفق القانون، وإنما تقتصر حقوقهم/حقوقهن على نهاية الخدمة المتمثلة براتب شهر عن كل سنة عمل. ووفق رئيس قسم الشؤون الإدارية فإنه لم يسبق أن كان هناك نزاع عمالي مع أي من الموظفين، وإنما يتم حل أي طلبات عمالية وفق القانون حيث تحال المعاملة وفق الأصول المالية للبلدية أو لوزارة الحكم المحلي للبت في مستحقات الموظف.

- **تعزيز إجراءات النزاهة والشفافية والمساءلة في إجراءات التوظيف والعمل الإداري**

أما فيما يخص تحصين إجراءات التوظيف من التأثير بمظاهر الواسطة والمحسوبية والمحاباة، فقد أكد رئيس قسم الشئون الإدارية على أن كافة التعينات تتم وفق الاحتياجات الفعلية للهيكلية، إضافة إلى وجود عضو من المجلس البلدي في لجان المقابلات لضمان نزاهة وشفافية إجراءات التعيين. أما فيما يخص ضمان شفافية ونزاهة التعينات، فقد أكد أن البلدية تعتمد كافة الإجراءات التي تضمن نزاهة عملية التوظيف بدأ من الإعلانات عبر صفحة البلدية ومرورا بالامتحانات والمقابلات ضمن لجان مشتركة ما بين البلدية ووزارة الحكم المحلي. بالإضافة لوجود ممثل عن المانحين فيما يخص وظائف المشاريع. وعند الاستفسار عن عدم وجود أي إعلانات منشورة على صفحة البلدية، ومواقع التواصل الاجتماعي بخصوص التوظيف، أكد على أنه ومنذ العام 2018 لم يتم استحداث أي تعينات جديدة في البلدية، وبالتالي لم يكن هناك إعلانات منشورة، ولكن في حال وجود حاجة يتم الإعلان.

عملت بلدية دير البلح ومنذ سنوات قليلة على تعزيز النظم الالكترونية الخاصة بالموظفين، مما عزز من المتابعة والرقابة على عمل الموظفين، وبالتالي تحسين مستويات المساءلة الداخلية، إضافة الي استحداث دائرة خاصة بالرقابة الداخلية مع بداية عمل المجلس الجديد في 2020، تتابع كافة الإجراءات الإدارية والمالية بالتعاون والتنسيق مع دائرة شؤون الموظفين حيث تمثل لجنة الرقابة بعضو من قسم الشؤون الإدارية.

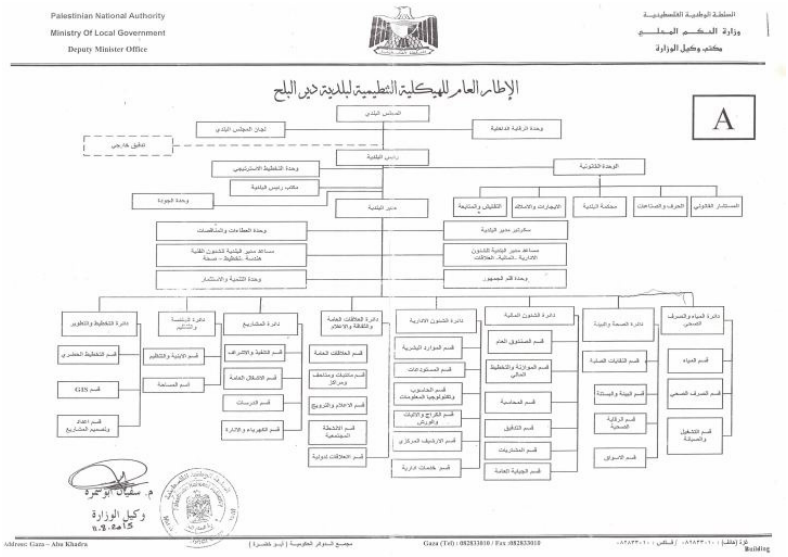
يسعى المجلس البلدي أيضا، لمناقشة التحديات التي تواجه العمل في البلدية، من خلال دورية الاجتماعات مع الدوائر المختلفة، حيث ينظم اجتماع أسبوعي ما بين مدراء الدوائر ورئيس المجلس البلدي بحضور الأعضاء من ذوي الاختصاص، إضافة إلى الاجتماعات العامة مع الموظفين الذي عقد آخرها في ابريل 2022

ومن جهة أخرى فإن وجود عضو مجلس بلدي مكلف بمتابعة الشؤون الإدارية للبلدية بشكل مباشر، ومن خلال العلاقة المفتوحة مع قسم الشؤون الإدارية عزز من نظم المساءلة الداخلية، إضافة إلى تعزيز آليات التواصل لحل أي إشكاليات ميدانية قد تحدث أثناء العمل. إضافة إلى أن البلدية ومن خلال دائرة الشؤون الإدارية، تعمل بشكل كامل

20 مقابلة مع السيد محمود فياض، مصدر سابق الذكر.

21 قانون رقم (1) لسنة 1997م بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية.

على تقديم التقارير الدورية التي تطلب منها لصالح ديوان الرقابة الإدارية والمالية، وتقدم الإجابات حول استفسارات تقارير الرقابة الإدارية والمالية بشكل رسمي الى المجلس البلدي، الذي بدوره يرفعها للديوان. وحسب رئيس القسم فإنه لم يحتوي تقرير الديوان خلال العام 2020-2021 أي ملاحظات جوهرية تتعلق بالشؤون الإدارية.[22]



شكل رقم (1) هيكلية بلدية دير البلح

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

مدونات السلوك

فيما يتعلق بمدونات السلوك، فإنه ووفقا لما جاء في مقابلة رئيس قسم الشؤون الإدارية، وغالبية الدوائر الأخرى في البلدية، فإنه لا توجد فيها مدونة سلوك وظيفية. كما أن الموظفين لم يسبق لهم أن اطلعوا على مدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة التي نشرت من خلال ديوان الموظفين العام سنة 2016، ولم يسبق لأي من الموظفين/ الموظفات أن تلقوا تدريبات تتعلق بتلك المدونة، وفيما يخص المدونات الأخرى التي طورت من خلال المؤسسات الأهلية مثل ائتلاف أمان، والتي وقعت عليها العديد من البلديات في قطاع غزة، فإنه أيضا لم يتم التوقيع عليها من قبل بلدية دير البلح، ولم يتلقَ أي من الموظفين/ الموظفات تدريبات تتعلق بمدونات السلوك.[23]

أما فيما يخص العلاقة ما بين البلدية ومقدمي الخدمات العامة من الموردين والشركات الخاصة، فإنه لا بد من الإشارة الى أن العطاءات تدخل ضمن العقود الإدارية التي تبرمها الجهات الحكومية أو شبه الحكومية مع جهات خاصة لتنفيذ أعمال أو توريد مشتريات عامة. أي أن العطاء، وهو عقد إداري، يقوم على أساس توافق إرادتين على إحداث أثر قانوني، ومن ثم فإن العقد الإداري هو عمل رضائي بين طرفين أحدهما شخص معنوي، حكومي أو شبه حكومي، بقصد تحقيق غاية تتعلق بالمرافق العامة، وذلك ضمن أثر قانوني محدد ومن خلال التزام معين. وتنطبق العقود الإدارية على العقود التي يكون أحد أطرافها جهة حكومية أو شبه حكومية، ويكون موضوعها مرفقا عاما. لذلك فإن موضوع عطاءات الهيئات المحلية يأتي ضمن هذا السياق، لأن الهيئات المحلية هي مؤسسات شبه حكومية، وتتعلق عطاءاتها عادة بالمرافق العامة من طرق وإنشاءات وماء وكهرباء وأماكن عامة وغيرها، تقسم العطاءات الى عدة أنواع، فبعضها يتعلق بتنفيذ الأعمال كمشاريع البناء والبنية التحتية والهندسة والطرق وغيرها، وهو شكل من أشكال الأشغال العامة، ويكون طرفاه الهيئة المحلية وأحد المقاولين. وبعض العطاءات يتعلق بالمشتريات واللوازم العامة وما شابه ذلك، وهو عبارة عن عملية توريد، ويكون طرفاه الهيئة المحلية وأحد الموردين. وهناك عطاءات تتعلق بالخدمات الاستشارية والتدريب والتأهيل وما شابه. وهكذا فإن العطاءات تتعلق بتنفيذ الأعمال

22 مقابلة مع السيد محمود إسماعيل فياض رئيس قسم الشؤون الإدارية بتاريخ 23-5-2022.

23 السيد محمود فياض مرجع سابق.

وتوريد اللوازم وتقديم الاستشارات، وأطرافها هما الجهة الحكومية أو شبه الحكومية، وهي هنا الهيئات المحلية.[24]

وفيما يخص ضوابط النزاهة لمقدمي الخدمات العامة، فإن البلدية لا تملك مدونة سلوك تحدد العلاقة مع الموردين ومقدمي الخدمات حيث تقتصر العلاقة على العقود القانونية فقط التي تنظم من خلال الدائرة القانونية، حيث تنظم وتتابع تلك العقود من ناحية قانونية.[25]

- **آليات التعامل مع الهدايا**

وفيما يخص التعامل مع قضية استلام أو قبول الهدايا للموظفين أو المجلس البلدي، فإنه لا يوجد أدلة أو إجراءات مكتوبة لدى البلدية توضح الإجراءات المتبعة في تلك الحالات، وإنما ووفق الأعراف المعمول بها في البلدية فإنه لا يقبل أي هدايا من الموردين بأي شكل من الاشكال، ويؤكد مدير الدائرة القانونية للبلدية في ذات السياق أنه لم يتم حتى الآن إحالة أي شكوى لنا كدائرة شئون قانونية بحق أحد الموظفين/ات تتعلق باستغلال المنصب العام، أو تتعلق بتلقيه رشوة أو هدية.

وفيما يخص العلاقة مع مقدمي الخدمات العامة وشركات القطاع الخاص فإن بلدية دير البلح تمتلك العديد من المرافق التي يتم تأجيرها/ تلزيمها مثل مبني البلدية الاستثماري، والأسواق، وحول مضامين العقود وهل تتضمن أي من البنود ذات العلاقة التي تعزز من النزاهة والشفافية، أكد مدير الدائرة القانونية على أن العلاقة ما بين البلدية والمستأجرين هي علاقة تعاقدية مبنية على تحصيل الايجار في حال الأسواق المؤجرة، دون وجود أي تعهدات أخرى كتقديم تقارير دورية، أو الخضوع لجلسات المساءلة من قبل المجلس البلدي، ويرى أن العلاقة ما بين البلدية والمستأجر ينظمها قانون الإيجارات رقم 2013/5، والذي يضمن العلاقة بين الطرفين وفق ما هو منصوص عليه، حيث تضمن العقود طبيعة المأجور، والغرض منه، وآليات الدفع، والعلاقة مع البلدية، ولكن لا يتطلب العقد تقديم أي تقارير أو ما شابه. حيث يمكن للبلدية في حال الاخلال بأي من بنود العقد أن تقاضي المستأجر وفق القانون.

وتجدر الاشارة إلى أن التحديات التي تواجه البلدية غالبا فيما يخص العلاقة مع الموردين ومقدمي الخدمات والمستأجرين، تتمثل بالأوضاع الاقتصادية الصعبة التي ينتج عنها إشكاليات تتعلق بدفع المستحقات المالية، وتأخير الدفعات مما يؤثر على التزامات البلدية في مجالات أخرى.

1.6 إجراءات الشراء والعطاءات

أصدرت السلطة الوطنية الفلسطينية قانون اللوازم العامة رقم (9) لسنة 1998 الذي يتضمن وينظم قواعد شراء وتوريد اللوازم والمشتريات الحكومية، والقانون الثاني هو قانون العطاءات للأشغال الحكومية رقم (6) لسنة 1999 والذي يتضمن وينظم ما يتعلق بالعطاءات المرتبطة بالأشغال الحكومية. وقد رافق ذلك صدور كل من تعليمات شراء اللوازم العامة رقم (1) لسنة 1999، وقرار مجلس الوزراء رقم (201) لسنة 2004، ونظام عقد المقاولة الموحد لعام 2010 والمعدل في العام 2013 .

ونصت المادة (34) من قانون الهيئات المحلية على» يصدر الوزير نظاماً للهيئات المحلية بشأن اللوازم والعطاءات والمقاولات ينص فيه على كيفية ابتياع اللوازم وقيدها وحفظها والتصرف بها وعلى كيفية إجراء المناقصات والمزايدات والمقاولات والأمور الأخرى المتعلقة بأشغال الهيئة المحلية».

ويتم العمل في بلدية دير البلح وفق القوانين والقرارات السابقة فيما يخص إجراءات العطاءات والمشتريات، حيث يتم التفريق في المشتريات وفق مجموعة من المحددات يمكن تلخيصها كالتالي:

- يتم تطبيق قانون اللوازم العامة رقم (9) لسنة 1998 عندما يتعلق العطاء بمشتريات وتوريدات للهيئة المحلية ويمولها مجلس الوزراء، كشراء اللوازم والسيارات والمعدات وغيرها، حيث تتولى مديرية اللوازم العامة في وزارة المالية متابعة المنحة والعطاء.

24 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، أمان. 6102 بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في عطاءات الهيئات المحلية، رام الله – فلسطين. ص 6

25 مقابلة مع المستشار يوسف حماد محارب، مدير الدائرة القانونية، بتاريخ 23-5-2022.

- أما إذا كان المشروع محالا من مجلس الوزراء الى وزارة الاشغال العامة والإسكان، حتى لو كان ضمن حدود البلدية، فإن الوزارة تتولى تنفيذ المشروع حسب قانون العطاءات للأشغال الحكومية رقم (6) لسنة 1999، وتكون الوزارة هي مالك المشروع من الناحية القانونية، ولا علاقة للهيئة المحلية بالعطاء والتنفيذ والإشراف.

- أما إذا كان العطاء يتعلق بمشروع ممول عن طريق صندوق تطوير وإقراض البلديات، فإن إدارة الصندوق، والتي تتولى متابعة العطاء وتنفيذ المشروع، تطبق دليل المشتريات الخاص بالصندوق، وهو دليل يتفق والأنظمة المعمول بها في الحكم المحلي، وتتطبق قواعده وأحكامه مع المعايير الدولية والبنك الدولي. وتقتصر علاقة البلدية على تسهيل العمل والاشراف على التنفيذ، حيث تتم كافة إجراءات الشراء خارج إطار صلاحية البلدية.[26]

ويتم تسهيل العمل في البلدية في المشتريات والعطاءات من خلال قسم المشتريات الذي يتبع إداريا للدائرة المالية ويضم 3 موظفين، ويقوم بكافة أعمال الشراء ومتابعة العطاءات وفق القانون. حيث تخضع جميع الإجراءات المتعلقة بالعطاءات والتوريد والمشتريات للرقابة الداخلية والخارجية للبلدية، 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، حيث تعتمد البلدية في نظام المشتريات على السلفية وهي الشراء بمبلغ اقل من 100 شيكل، والأمر المباشر للشراء بمبلغ اقل من 1000 شيكل، والممارسة بمبلغ اكبر من 1000 واقل من 15000 شيكل، وأخيرا المناقصة بمبلغ يزيد عن 15000 شيكل.[27]

ويؤكد مدير دائرة المالية على أن 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. حيث يتم تشكيل لجان المشتريات بعضوية أعضاء من المجلس لتنفيذ استدراج العروض أو العطاءات.

وفي العطاءات العامة، يتم إعداد وثائق خاصة لكل مشروع على حدة، ويرفق 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 والمشتريات والدائرة المالية والقسم المعني، كما تتم دعوة ممثل عن وزارة الحكم المحلي لفتح العروض الخاصة بالمشاريع في اليوم والوقت المحددين في الإعلان، وبحضور الشركات المشاركة، وتفتح العروض في جلسة علنية، ويتم الإفصاح عن الأسعار وقيمة الكفالات المطلوبة، وتحال بعد ذلك للجنة الفنية لدراستها، والتي بدورها تعد تقريرا لاتخاذ القرار بالإحالة على الشركة التي فازت بالعطاء، وتتم خلال المشروع متابعة الشركات المنفذة من قبل قسم المشاريع ومهندسي الاشراف، وتقوم الدائرة المالية بمتابعة طلب الدفعات المالية 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 العقد.[28]

وبحسب رئيس قسم المشتريات، فإن أهم المشاكل التي تواجه المشتريات يتمثل بقلة مبلغ الشراء المباشرة مما يحد من قدرة القسم على الاختيار الأفضل والأمثل، حيث أن بعض البنود تفوق أحيانا قيمة الشراء المباشر 1000 شيكل، إضافة الى فرض ضريبة القيمة المضافة على الموردين الذين يوردون المشتريات للبلدية يشكل مشكلة وعبئا على كلا الطرفين، حيث تشكل مشكلة للبلدية في استقطاب الموردين، ومن ناحية أخرى يعزف الموردون عن التعامل مع البلدية، إضافة الى عدم وجود دليل للموردين، وإنما يتم العمل وفق الخبرة والمعرفة المسبقة للدائرة المالية وقسم المشتريات في التعامل مع الموردين في مدينة دير البلح، والمحافظات الأخرى.[29]

ومن أجل تعزيز إجراءات النزاهة والشفافية والمساءلة في إجراءات المشتريات والعقود؛ فقد قام المجلس البلدي بتعيين عضو من المجلس مسؤول عن متابعة كافة القضايا ذات العلاقة بالمشتريات والعطاءات يقوم بالاجتماع الدوري مع الدائرة لمناقشة أي مشاكل أو تحديات قد تؤثر على نزاهة وشفافية المعاملات، إضافة الى منح صلاحيات لوحدة الرقابة الداخلية على متابعة كافة الشكاوى والاعتراضات الخاصة بالمشتريات والعطاءات الواردة

26 مقابلة مع السيد حازم الفليت، رئيس شعبة المشاريع، والاستاذة كوثر أبو سليسل رئيس شعبة إعداد المشاريع، بتاريخ 23-5-2022.

27 مقابلة مع السيد شادي عبد اللطيف قاسم، رئيس قسم المشتريات، بتاريخ 25-5-2022.

28 مقابلة مع السيدة خولة طيبن، مديرة الدائرة المالية، وأعضاء الدائرة المالية، بتاريخ 23-5-2022.

29 مقابلة مع السيد شادي قاسم، مصدر سابق.

من خلال وحدة الشكاوى، أو من خلال الشكوى المباشرة لوحدة الرقابة الداخلية.[30]

ويتم نشر الإعلانات عن التفاصيل اللازمة للعطاءات على موقع البلدية الإلكتروني ومواقع التواصل الاجتماعي، بالإضافة إلى الصحف، ولمدة يومين متتاليين، بما يسمح بالمنافسة، لاسيما أن للبلدية لجنة خاصة بالعطاءات تعمل وفق القوانين، ولكن لا يوجد لديها دليل مفصل يسهل عملية إجراءات العطاءات واستدراج العروض، وتشكيل لجنة فتح العطاء، ولجنة البت، ولجان الشراء والاستلام الابتدائي والنهائي، وغير ذلك من الأحكام التي تضمن النزاهة والمنافسة بين المقاولين والموردين.[31]

2. واقع مبادئ الشفافية في بلدية دير البلح

2.1 آليات عمل البلدية

تعني الشفافية ضرورة وضوح إدارة الدولة من قبل القائمين عليها بمختلف مستوياتهم فيما يخص إجراءات تقديم الخدمات، والإفصاح عن شروط ومعايير وآليات الحصول على هذه الخدمات بشكل علني ومتساوٍ للمواطنين جميعهم، وكذلك القرارات الحكومية المتعلقة بإدارة أي جانب من الجوانب العامة، مثل السياسات العامة، والسياسات المالية العامة، وحسابات القطاع العام.[32]

وحسب الشؤون الإدارية والمالية في البلدية، فإنه يوجد لدى البلدية نظم إدارية ومالية معمول بها في البلدية، وهي موحدة للبلديات وهي مسئولية وزارة الحكم المحلي، حيث يوجد نظام مالي، ونظم إدارية متفق عليها، ويتم تصميمها وفق المهام والهياكل الأساسية للبلديات.[33]

ومن خلال مراجعة صفحة البلدية الالكترونية، وصفحة التواصل الاجتماعي، فإن البلدية تقوم بنشر التعليمات والمعلومات للمواطنين، حيث تبين للباحث من خلال مراجعتها أن البلدية تنتهج شفافية النشر فيما يخص إعلانات التوظيف الخاصة بموظفي المشاريع، أو في حال الإعلان عن شاغر وظيفي بسبب تقاعد أي من الموظفين/ات، العطاءات والمناقصات.

إلا أن البلدية وعلى الرغم من نشر القرارات الخاصة بلجنة العمل الحكومي في غزة على صفحتها الخاصة، إلا أنها لا تقوم بنشر قرارات المجلس البلدي الأسبوعية، وتكتفي بنشر فيديو بشكل غير منتظم يتضمن إنجازات المجلس البلدي دون الإشارة للقرارات الصادرة عن المجلس.

2.2 نشر الموازنة

تعمل البلدية منذ العام 2018 على نشر موازنتها وفق طريقة الموازنة المقروءة، من خلال مشروع مشترك مع صندوق اقراض وتمويل البلديات، حيث تنشرها على صفحتها الرسمية بطريقة سهلة ومفهومة للمواطنين، حيث أرفقت في ملخص الموازنة جداول لكل من المصاريف حسب تصنيفها، والإيرادات 2021 مع البيان الفعلي للعام 2020 أوضحت فيها الموازنة التقديرية للعام حسب تصنيفها، الإيرادات والمصاريف حسب أقسام البلدية. وقد قامت البلدية بنشر موازنتها المقروءة للعام 2019و 2020، 2021 ويؤكد رئيس قسم الحسابات في البلدية أن الاستشاري الخارجي قام بإعداد الموازنة المقروءة ونشرها على صفحة البلدية، حيث تم مشاركة الدائرة المالية بشكل مباشر في إعداد الموازنة المقروءة إضافة إلى اشراك المجتمع المحلي في دير البلح في مناقشة بنود الموازنة، والمشاركة في الجلسة النهائية لعرضها.[34]

وتجدر الإشارة الى أن البلدية لا تقوم بنشر الموازنة التفصيلية للبلدية على موقعها الالكتروني، وإنما تكتفي بنشر

30 مقابلة مع السيدة خولة طينة، مرجع سابق.

31 مقابلة مع السيد حازم الفليت مصدر سابق.

32 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، الطبعة الرابعة 2016، رام الله– فلسطين. ص 60.

33 مقابلات متعددة مع دائرة المالية، وشؤون الموظفين بتاريخ 23-5-2022.

34 مقابلة مع السيدة حنان محمد أبو موسى، رئيس قسم الحسابات، بتاريخ 23-5-2022.

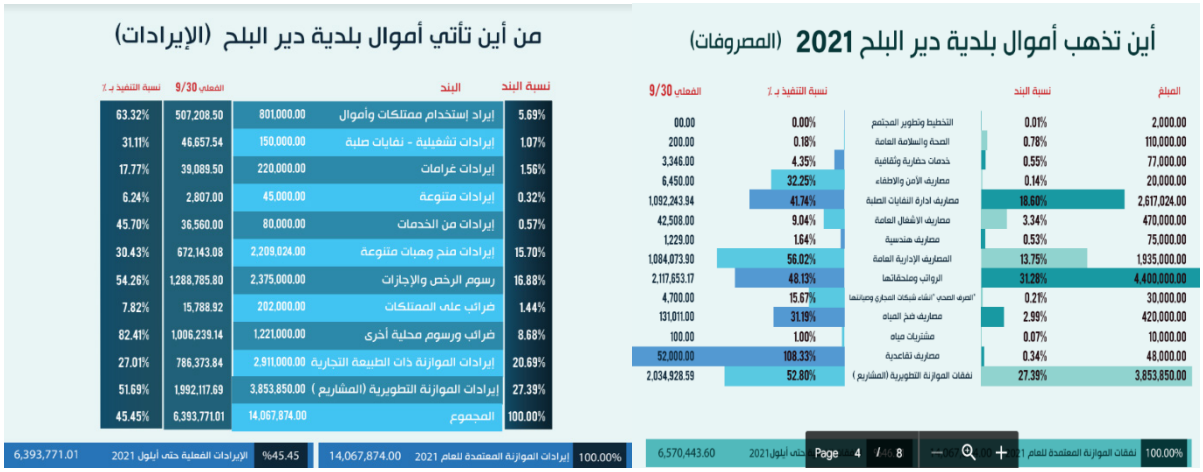
الموازنة المقروءة، وفيما يخص نشر الموازنة قبل البدء في تصميم ونشر الموازنات المقروءة، فإنه لم يكن يتم نشر أي موازنات للمواطنين.

المصروفات الفعلية لبلدية دير البلح عن عام 2020 قد بلغت 697312439 شيكل أي ما يعادل 67.97 % من المصروفات المقدرة للعام نفسه، حيث تم تمويل تلك المصروفات من خلال الإيرادات الفعلية للبلدية التي بلغت 687453765 شيكل والتي تمثل نسبة 67.01 % من الإيرادات المقدرة، ومن خلال المستحقات على البلدية من ذمم مالية تجاه موظفيها وموردي الخدمات والتي بلغت حتى نهاية 2020 مبلغ 2,880,922,014 شيكل مقابل متأخرات على المكلفين (متلقي الخدمات) بلغت6,809,456,500 شيكل.

الأمر الذي ساهم في إقرار موازنة العام 2021 بارتفاع بنسبة 37.12 %عن موازنة 2020 ومع استمرار الزيادة التراكمية لمستحقات البلدية على المواطنين، تتكبد البلدية مزيدا من الالتزامات في سبيل تقديم خدماتها للمواطنين فضلا عن تراجع خططها التطويرية للبنية التحتية، وما يتطلبه من إحلال واستبدال معدات متهالكة.

ففي عام 2020 بلغت تكلفة الخدمة للمواطن 83 شيكلا مقابل 204 شيكلا في عام 2019، في حين بلغ نصيب الفرد من الضرائب في العام 2020 ما قيمته 0.28 شيكل، مقابل 0.29 شيكل في عام 2019

وتظهر البيانات المنشورة من خلال موازنة البلدية 2021 أن ما يزيد عن ثلث المصاريف التشغيلية تذهب لفاتورة الرواتب بنسبة 31.28 %، تليها فاتورة نفقات الموازنة التطويرية للمشاريع بنسبة 27.39 % ومن ثم مصاريف إدارة النفايات الصلبة بنسبة 18.60 % وأخيرا المصاريف الإدارية العامة بنسبة 13.75 %.[35]



شكل رقم 1 الموازنة المقروءة 2022

35 البيان التوضيحي للموازنة المقروءة1202 والمنشورة على صفحة البلدية.

2.3 آليات جمع الضرائب والرسوم

يشير قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997 إلى دور الهيئات المحلية في جمع الضرائب والرسوم، كضريبة الأبنية" والأراضي ورسوم الخدمات. ويشير الواقع العملي المعمول به في الهيئات المحلية إلى أن آلية جمع هذه الضرائب والرسوم تتم بإحدى طريقتين، ضرائب ورسوم تجمعها الهيئة مباشرة من المواطنين والمشتركين في الخدمات، وضرائب ورسوم تتم جبايتها من قبل وزارة المالية، ثم يتم تحويلها للهيئات المحلية كضريبة الأملاك ورسوم النقل على الطرق، مقابل نسبة مئوية تخصمها وزارة المالية بدل نفقاتها الإدارية،[36] وتقوم غالبية البلديات بجمع الرسوم والضرائب بناء على آليات محددة وواضحة للحد من إمكانية التلاعب فيها، وباستخدام أنظمة محوسبة توفر قيود دفع وخصم محوسبة وفق برنامج إلكتروني تستخدمه البلدية بشكل خاص ويقوم على تحقيق الرقابة على الأموال وإدارتها.[37]

المادة 22 من قانون الهيئات المحلية تشير إلى أن إيرادات الهيئة المحلية تتكون من الضرائب والرسوم والأموال المفروضة أو المتأتية بمقتضى أحكام القانون أو أي نظام صادر بالاستناد إليه أو أي قانون أو نظام آخر نص فيه على استيفاء ضرائب أو رسوم أو مخالفات للهيئات المحلية. وبالتالي منح القانون الهيئة المحلية الحق في تنظيم واستيفاء الرسوم وفق المقتضيات القانونية.[38]

وتلتزم بلدية دير البلح في استيفاء الرسوم والأموال المتأتية بمقتضي احكام القانون لا سيما من المصادر الأساسية للرسوم والتي تتمثل برسوم البناء، رسوم استخدام المياه، رسوم الحرف والمهن والصناعات، رسوم ايجار أملاك البلدية، ويتولى قسم الحرف والمهن بالبلدية إصدار رخص ممارسة الحرفة داخل نفوذ البلدية، وتخضع كل حرفة لشروط معينة ورسوم محددة وفق قانون الهيئات المحلية وتحتاج بعض الحرف إلى موافقة من بعض الوزارات المعنية بسلامة المواطنين، من بينها موافقة الصحة (الطب الوقائي)، وزارة العمل، الدفاع المدني، الزراعة وذلك لمصلحة المواطن، وتوضح بيانات البلدية الى أنه يوجد في 500 حرفه مرخصة في دير البلح جميعها مطالبة بدفع الرسوم وفق طبيعة الحرفة، كما تنقسم الحرف تنقسم إلى أكثر من فئة، فهناك حرف مشموله في النظام وتلك يتم التعامل معها وفق إجراءات النظام، وهناك حرف لم يتضمنها النظام ، وفي حال طلبها من المواطنين، يتم استحداثها و اضافتها وفق الأصول المعمول بها في البلدية حيث يتم تقدير الرسوم المطلوب من قسم الحرف ومن ثم يصادق عليها المجلس البلدي لتصبح جزءا من النظام.

تميز البلدية ما بين القوانين والأنظمة الخاصة بالحرف والمهن والصناعات، من خلال، الالتزام بالقوانين الصادرة عن الدولة والتي تطبق على كافة الهيئات البلدية ، وبين الأنظمة و التي تصدر عن البلدية بموجب الصلاحية التي منحها لها القانون، وتلك الأنظمة تختلف من بلدية إلى أخرى فيما يخص رسوم وضرائب الحرف والمهن والصناعات، حيث توجد لدى البلدية معايير محدد ومكتوبة ومنشورة ضمن صفحة البلدية باسم دليل المواطن موضح فيها آليات الترخيص، الرسوم ، الجهات المحددة لمنح الترخيص و المدة الزمنية المتوقعة للانتهاء من المعاملة، إضافة إلى نشر تفاصيل الرسوم من خلال إصدارات البلدية ،وخاصة فاتورة تحصيل المياه. وتقوم البلدية مع بداية كل عام بدعوة المواطنين إلى ضرورة تجديد الترخيص ومتابعتهم لحين إصدار الرخصة كما يقوم القسم بإرسال الإخطارات والتي قد تصل لأكثر من مرة لضمان إصدار الترخيص.

وتعمل البلدية على تطوير مبادئ الشفافية فيما يخص الجباية والتحصيل من خلال الالتزام بالقوانين والأنظمة ونشرها وتعريفها للمواطنين، وتجدر الإشارة إلى أن التسعيرة معلنة على فواتير المياه. ولقد طورت البلدية نظام محوسب يضمن الشفافية فيما يخص الضرائب والرسوم، حيث تظهر الفواتير المرسلة للمواطنين قيم كافة الضرائب وطريقة توزيعها وآليات انفاقها[39]، والبلدية طورت أيضا أدلة إجرائية منشورة ومتاحة للجمهور من خلال قلم الجمهور، والمواقع الالكترونية المختلفة تساهم تلك الأدلة في زيادة الشفافية في جمع الضرائب والرسوم بهدف

36 المادة رقم 61 من قانون الهيئات المحلية.

37 مقابلة مع السيد إسماعيل عصام صرصور، رئيس قسم الحرف والمهن والصناعات، بتاريخ 25-5-2022.

38 قانون الهيئات المحلية مصدر سابق.

39 مقابلة مع السيد، محمد محمود بركة، محاسب في الدائرة المالية، بتاريخ 23-5-2022.

تحسين الجباية، وبالتالي زيادة الإيرادات المتأتية من الرسوم والضرائب المختلفة، كونها من أهم مصادر الإيرادات لموازنة البلدية، وبهدف تحسين التحصيل عملت البلدية على اطلاق العديد من حملات الخصم من أجل زيادة التحصيل على مستوى الجباية من المواطنين بشكل عام، وأصحاب الحرف والمهن والصناعات بشكل خاص، حيث أن نسبة الالتزام بالدفع تراوحت تحسنت بعد تلك الحملات، وقد عملت البلدية على مراعاة الظروف الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين، على سبيل المثال تم خصم 40 % من رسوم ومستحقات الحرف في العام 2020 بسبب انتشار كوفيد 19 وتأثيره على الحياة الاقتصادية في المدينة، في حين بلغت نسبة الخصم في العام 2021 ما نسبته 30% بسبب الحرب على غزة في مايو 2021 وما تركته من آثار اقتصادية على أصحاب الحرف و المهن و الصناعات، وفي العام 2022 اطلقت البلدية حملة تخفيض أيضا بنسبة 20% وترى البلدية أن آليات النشر المتبعة لقيمة الرسوم والضرائب وآليات التحصيل للجمهور تعزز من الشفافية لدى البلدية.[40]

يقوم نظام جمع الرسوم والضرائب في البلدية على آليات محددة وواضحة يعلن عنها عبر الوسائل للحد من إمكانية التلاعب فيه، كما أن النظام المحوسب يوفر قيود دفع وخصم محوسبة وفق برنامج إلكتروني تستخدمه البلدية بشكل خاص يقوم على تحقيق الرقابة على الأموال وإدارتها، مضيفا أن كافة الضرائب والرسوم تدفع مباشرة في البلدية.[41]

2.4 شفافية العطاءات والمشتريات

تعمل البلدية ومن خلال دائرة المشاريع التي تتولى إعداد الخطط التطويرية للمدينة وآليات تطوير المرافق التابعة للبلدية وإعداد مقترحات المشاريع وتقديمها للجهات المانحة، للحصول على التمويل اللازم، إلى جانب الإشراف على مشاريع البلدية ومتابعة تنفيذه، بالتنسيق مع دائرة المالية والدائرة القانونية في البلدية كافة الإجراءات الخاصة بالعطاءات والمشتريات، حيث تضمن تلك العلاقة والتنسيق تنفيذ مبادئ الشفافية في كافة مراحل العطاءات والمشتريات، وتجدر الإشارة إلى أن البلدية ومن خلال التزامها بقانون اللوازم العامة رقم (9) 1998 الذي يتضمن وينظم قواعد شراء وتوريد اللوازم والمشتريات الحكومية، وقانون العطاءات للأشغال الحكومية رقم (6) 1999 والذي يتضمن وينظم ما يتعلق بالعطاءات المرتبطة بالأشغال الحكومية. فإن البلدية تميز ما بين دورها في المشتريات والعطاءات، حيث أن غالبية العطاءات الخاصة بالمشاريع الممولة من الصندوق مثلا، أو أي جهة تمويلية فإن الإجراءات تحدد وفق سياسة الممول، ويكون دور البلدية اشرافي ومتابعة لضمان التنفيذ.[42]

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. ويتم نشر المناقصات لمدة يومين في الصحف المحلية، ومواقع التواصل الاجتماعي، وتتم إجراءات المناقصات والعطاءات من خلال مجموعة من الإجراءات المعلنة والمنشورة للموردين، بدءاً من الإعلان، ثم تشكيل لجنة فتح المظاريف من جهات الاختصاص في البلدية والتي تتكون في الغالب من (الرقابة الداخلية، المستشار القانوني، المشتريات والمخازن، الجهات الفنية المعنية، الدائرة المالية، ومن ثم يتم تشكيل لجنة تقييم للفصل في الجودة والنوعية، حيث يتم الترسية بناء على توصية اللجنة الفنية، وتقرير الجودة. وتقوم البلدية في كافة العطاءات بفتح العطاء مباشرة أمام الشركات، حيث تعلن الأسعار، أمام الجميع، ومن ثم يتم التقييم الفني وإعادة احتساب التكلفة، وفي حال كان هناك أخطاء في احتساب التكلفة بالزيادة أو النقصان يتم ابلاغ الشركة بالخطأ، ولزيادة الشفافية يتم ابلاغ كافة الشركات أيضا بأن هناك خطأ في احتساب تكلفة المناقصة في الشركة المعنية. وبعد الانتهاء من الترسية يتم اعلام الشركة الفائزة، ويتم اعلام الشركات الأخرى من خلال الاعتذار عبر البريد الالكتروني للشركات. وتعمل البلدية من خلال وحدة المشاريع على تلقى أي اعتراضات أو شكاوى تتعلق بالعطاءات، والمشتريات ويتم التعامل معها وفق الأسس المعتمدة في البلدية. حيث أن

40 مقابلة مع السيد عصام صرصور، مصدر سابق.

41 مقابلة مع الأستاذة خولة طينة، مصدر سابق.

42 مقابلة مع السيدة كوثر أبو سليسل، رئيس شعبة إدارة المشاريع، بتاريخ 23-5-2022.

البلدية تعمل على التوثيق الورقي والمرئي لكافة مراحل العطاء من أجل ضمان الشفافية والنزاهة.[43]

ويرى رئيس المجلس البلدي في لقاء تلفزيوني منشور على صفحة البلدية أن تشكيل لجنة لتقييم أداء الهيئات المحلية وفق قرار صادر عن لجنة متابعة العمل الحكومي في قطاع غزة، والتي تتكون من 125 معيار من ضمنها مجموعة من المعايير التي تناقش قضايا العطاءات والمشتريات، إضافة إلى محاور أخرى تقيس شفافية المعاملات المالية والإجرائية، تساهم بشكل فعلي في زيادة شفافية العطاءات والمشتريات، حيث تم الانتهاء من تعبئة تلك البيانات في بلدية دير البلخ في ابريل 2022، ولم تستلم البلدية نتائج التقييم حتى الآن.[44]

2.5 شفافية الإدارة

يعمل في بلدية دير البلح 144 موظفاً؛ موزعون على 7 وحدات أساسية موزعة على اقسام وشعب وفق هيكلية معتمدة من وزارة الحكم المحلي في العام 2015، كما أن البلدية ومن خلال اعتمادها نشر كافة إجراءات التوظيف خلال السنوات الأخيرة، فيما يخص الموظفين ما قبل 2018، فإن إجراءات التوظيف وفق ما جاء في مقابلة الشؤون الإدارية والعلاقات العامة، فقد تم وفق الأسس المعمول بها في البلدية وتعليمات وزارة الحكم المحلي، إلا أنه لم يتسنَ للباحث الاطلاع على الإعلانات القديمة للموظفين السابقين. وتنشر البلدية كافة ما يتعلق بالعطاءات وآليات الجباية والرسوم، وتلتزم البلدية بتوصيات دراسات ائتلاف أمان التي صدرت عنها فيما يخص مؤشرات النزاهة والشفافية في الهيئات المحلية، حيث طبق عليها عدة مرات كان آخرها العام 2022.[45]

أما فيما يخص نشر محاضر الاجتماعات الخاصة بالمجلس البلدي، فإنه لا يتم حتى تاريخه نشرها عبر صفحة البلدية أو مواقع التواصل الاجتماعي، في حين يتم نشر أي قرارات تتعلق بالجمهور لاسيما القرارات المتعلقة بالحرف والمهن والصناعات، أو قرارات التنظيم.[46]

أما فيما يخص التقارير فإن الإدارات المختلفة تعمل على انجاز تقارير دورية ترفعها وتناقشها مع المجلس البلدي في الاجتماعات الدورية، إلا أنه لا يتم نشر تلك التقارير،[47]

2.6 نشر الذمة المالية لأعضاء المجلس البلدي

المادة (2،16) من قانون الكسب غير المشروع لعام 2005، ينص على» تقديم إقرار الذمة المالية للجهات المختصة خلال المواعيد المحددة لذلك» لم تبادر البلدية لنشر مثل هذه المعلومات. كما لا توجد مبادرات ذاتية من قبل أعضاء المجلس بالتصريح عن ذممهم المالية للجمهور. علما أن الإفصاح عن الممتلكات الخاصة بأعضاء مجالس الهيئات المحلية يعدّ من الممارسات الفضلى في تعزيز مبادئ الشفافية، وهو إجراء وقائي لمنع الوقوع في تضارب المصالح من قبل الأعضاء. وحسب رئيس المجلس البلدي أنه لم تقم أي جهة حكومية بالطلب من الأعضاء تقديم اقرارات مالية أو التوقيع عليها ونشرها حسب الأصول.[48]

43 مقابلة مع السيد حازم الفليت، رئيس شعبة المشاريع، بتاريخ 23-5-2022.

44 مقابلة مع رئيس المجلس البلدي، دكتور ذياب الجرو، لصالح تلفزيون الكوفية في مايو 2202، منشورة على صفحة الفيس بوك الخاصة بالبلدية.

45 من خلال مراجعة الباحث للموقع الالكتروني للبلدية، وصفحة التواصل الاجتماعي، والاطلاع علة نماذج إعلانات منشورة في صحيفة فلسطين.

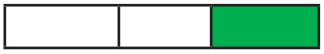
46 مقابلة مع السيدة ليدا أبو زهير أبو العطا، رئيس شعبة العلاقات العامة، بتاريخ 12-6-2022.

47 مقابلة مع السيد محمود فياض، رئيس قسم الشؤون الإدارية، بتاريخ 23-5-2022.

48 اراء متعددة من خلال مقابلات نائب الرئيس، والعلاقات العامة، والرقابة الداخلية.

3. واقع نظم المساءلة الخارجية والداخلية والمساءلة المجتمعية في بلدية دير البلح

3.1 الاشراف على الخدمات ومساءلة مزودي الخدمات



فيما يخص الإشراف على مزودي الخدمات من القطاع الخاص فإنه يتم الإشراف عليهم من قبل الدوائر المختصة كالدائرة المالية ودائرة المشاريع من خلال الإشراف ومتابعة المعاملات المالية والفنية وتدقيقها وتوفير الحلول لأي إشكاليات قد تطرأ، وفيما يخص الرقابة الداخلية تقوم الدائرة المالية برفع تقاريرها الدورية لرئيس المجلس البلدي والدوائر المختصة. كما تتم آلية الإشراف حسب ممول المشروع، فإذا كان التمويل من صندوق البلديات، يقوم الصندوق بتعيين شركة إشراف خاصة، وتجري مساءلة المقاولين من قبل المشرفين حسب شروط العقد. وتقتصر العلاقة مع المقاولين على دائرة المشاريع والمشرفين على المشروع، ويتم رفع تقارير الإنجاز من قبل المشرفين لدائرة المشاريع التي بدورها ترفع تقاريرها للمجلس البلدي.[49]

تعمل 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.[50]

3.2 التقارير الدورية للمجلس البلدي

فيما يخص إشراف رئيس المجلس على عمل الهيئة والموظفين، فإن هناك مستويات متعددة للإشراف تتم من خلال رفع التقارير المالية والإدارية والفنية الأسبوعية والشهرية والربعية لرئيس الهيئة وللمجلس حسب اختصاصات اللجان الدائمة، أو اللجان المؤقتة التي يتم تشكيلها وفق قضايا محددة، إضافة إلى الاجتماعات الدورية في الدوائر، والتي تتم بشكل أسبوعي يوم كل خميس ما بين مدراء الدوائر ورئيس المجلس البلدي.[51]

وتؤكد مسؤولة العلاقات العامة والاعلام في البلدية، على أن المجلس اعتمد آلية الباب المفتوح للتعامل مع قضايا الموظفين حيث عقد رئيس المجلس منذ توليه مهام الرئاسة أكثر من لقاء مباشر وعبر قنوات التواصل الالكتروني مع الموظفين بهدف مناقشة التطورات الإدارية والتحديات التي تواجه العمل في الأوقات العادية، وأوقات الطوارئ لا سيما في ظل جائحة كورونا.[52]

ولا تعمل البلدية على نشر تقاريرها بشكل دوري على مواقع البلدية الالكترونية ومواقع التواصل الاجتماعي بغية توفيرها كمصدر للمعلومات للجمهور، مما يساهم في زيادة قدرة المجتمع المحلي والمختصين على المساءلة للمجلس البلدي حول قراراته.

ويناقش المجلس البلدي التقارير بشكل منتظم وبطريقة دورية حيث يتم عقد ما بين 3-4 لقاءات شهرياً للمجلس، مما يفتح المجال بشكل واسع لمساءلة الجهاز التنفيذي ومتابعته من قبل المجلس، بالإضافة أن للمجلس ذراعا رقابيا فعالا وهو دائرة الرقابة الداخلية.[53]

49 مقابلة مع السيدة خولة طيبنة، مصدر سابق.

50 مقابلة مع السيد عبد الله نصر الله، قائم بأعمال مدير وحدة الرقابة ومساعد رئيس البلدية بتاريخ 25-5-2022.

51 مقابلة مع السيد محمود فياض، مصدر سابق.

52 مقابلة مع السيدة ليدا أبو العطا، مصدر سابق.

53 مقابلة مع السيد عبد الله نصر الله، مصدر سابق.

3.3 نظام الشكاوى والاعتراض على قرارات المجلس

عملت بلدية دير البلح على تعزيز نظام الشكاوى، حيث تعتبر البلدية من البلديات القليلة التي تستخدم الرقم المجاني للشكاوى في غزة وهو الرقم 115، إضافة إلى انشاء وحدة خاصة بالشكاوى في العام 2017 تتكون من موظفين اثنين يقومان بمتابعة الشكاوى ورفع التقارير إلى المجلس البلدي والإدارات المختصة.

ويتم تقسيم الشكاوى في الوحدة الى:

- شكاوى من مواطن بحق البلدية نتيجة التأخير بمعاملة أو نتيجة حدوث مكرهه ما.
- شكاوى مواطن بحق مواطن نتيجة تجاوزات تتعلق بالتنظيم أو الحرف.
- شكاوى مواطن بحق موظف نتيجة سوء المعاملة أو التعطيل بتنفيذ معاملة.

وتعمل الوحدة وفق نظام استقبال الشكاوى الكترونيا من خلال نموذج للشكاوى منشور على صفحة البلدية[54]، أو من خلال زيارة قلم الجمهور وكتابة الشكوى يدويا والتي تحولها إلى وحدة الشكاوى ليتم التعامل معها وفق دليل إجراءات الشكاوى الخاص في بلدية دير البلح. وتصنف الشكاوى في البلدية من حيث الرسوم الى شكاوى مجانية، وشكاوى مدفوعة يتم تحصيل 10 شيكل مقابل الشكاوى لضمان الجدية والمتابعة من المواطنين حسب وجهة نظر مسؤول وحدة الشكاوى. وتعمل البلدية على ضمان النزاهة والشفافية في متابعة الشكاوى من خلال اعتماد دليل للشكاوى واضح ومحدد ومعلوم للمواطنين، إلا أنه غير منشور على موقع البلدية، ويوضح الدليل الأوراق المطلوبة للشكوى، قنوات الشكوى والاستجابة، المدد الزمنية الخاصة بالشكوى، آليات الاعتراض ومدد الاعتراض أيضا.[55]

أما فيما يخص الاعتراضات على قرارات المجلس البلدي، فحسب العلاقات العامة هناك مجموعة من آليات التواصل والاعتراض، أما من خلال تقديم شكوى في قلم الجمهور والتي بدورها ترفع لرئيس المجلس لمناقشتها والرد عليها، أو من خلال سياسة الباب المفتوح التي ينتهجها رئيس المجلس البلدي باستقبال المواطنين يوميا لتلقى الشكاوى، أو من خلال الاعتراض لدى الرقابة الداخلية والتي بدورها تعمل على إحالة الاعتراض للمجلس البلدي، أو تقوم بمعالجته وفق صلاحياتها[56]

وفيما يتعلق بالشكاوى الرسمية بحق البلدية، فإنه يمكن للمشتكي التوجه إلى القضاء (المحاكم النظامية) للنظر في قضيته، 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 شكوى 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 التي تمس بالأشخاص أو الأموال الصادرة عن أشخاص القانون.

وتجدر الإشارة إلى أن القضايا بكافة أنواعها مثل مخالفات المهن والحرف، وممارسات البناء دون ترخيص، ومكاره صحية بحق الآخرين، وإعاقة حركة المرور وأي قضايا أخرى بلغت في العام 2021 ما يقارب 1000 قضية مرفوعة من قبل البلدية بحق الآخرين في محكمة البلديات التابعة لبلدية دير البلح، في حين لا يوجد أي قضايا مرفوعة بحق البلدية من قبل المواطنين، ويعتقد مدير الدائرة القانونية أن المشكلة تتمثل بضعف التنفيذ مما يساهم بتراكم القضايا.[57]

3.4 التدقيق الداخلي

يوجد لدى البلدية دائرة للرقابة الداخلية تتابع أعمال الإدارات المختلفة إداريا، كما أنها تقوم بدورها في الرقابة على علاقات الموظفين بالموردين والجهات الخارجية، وتتابع تقارير الأداء للموظفين.[58]

54 نموذج تقديم الشكوى الكترونيا، http://www.modb.ps/complaints

55 مقابلة مع السيد حميد يوسف الفليت، مسؤول وحدة الشكاوى، بتاريخ 25-5-2022.

56 مقابلة مع السيدة ليدا أبو العطا، مصدر سابق.

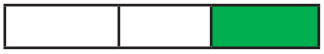
57 مقابلة مع السيد يوسف محارب، مدير الدائرة القانونية، بتاريخ 23-5-2022.

58 مقابلة مع السيد عبد الله نصر الله، مصدر سابق.

ولا يوجد في البلدية دائرة للتدقيق المالي، حيث تقوم الدائرة بأعمال الرقابة المالية على كافة المعاملات والإجراءات من أجل ضمان سلامة إجراءات المعاملات المالية.

أما فيما يتعلق بالرقابة والتدقيق على أنشطة البلدية الخارجية: الحرف والصناعات، المنشآت 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 التعميمات بخصوص مخرجات المتابعة والتفتيش والتدقيق.[59]

3.5 التدقيق والرقابة الخارجية



وعلى صعيد الرقابة والتدقيق الخارجي، تخضع البلدية للرقابة والتدقيق السنوي ووفق مواعيد محددة من قبل عدة جهات حكومية وزارة الحكم المحلي، وديوان الرقابة المالية والإدارية، وشركة تدقيق خارجي مستقلة لتدقيق تقاريرها المالية السنوية، الرقابة من قبل لجنة الامن والداخلية والحكم المحلي في المجلس التشريعي، إضافة إلى وزارة المالية التي تقوم بدور الرقابة المسبقة للعمليات المالية. حيث تتمتع الجهات الرقابية بكافة الصلاحيات المخولة لها وفق القانون ويحق لها طلب كافة الملفات والمستندات. حيث أن تلك الجهات يمكنها الوصول إلى كافة السجلات والمعاملات المالية على مستوى البلدية.

فديوان الرقابة المالية والإدارية يقوم بدوره الرقابي وفق قانون رقم (15) لسنة 2004 على مستويين، رقابة مستمرة من خلال التعاطي مع القضايا المطروحة على الرأي العام مثل قضية الواجهة البحرية وما رافقها من احتجاجات وشكاوى بحق البلدية، وتقديم تقرير للبلدية للتعامل مع القضية حيث أخذت البلدية في العديد من التوصيات التي قدمت في التقرير، إضافة لتقديم توصيات في حال وجود أي شكوى بحق البلدية حيث يتم تقديم تقرير خاص بكل حالة على حدة.[60]

وتقوم البلدية بدورها بنشر ومناقشة تقارير التدقيق الخارجي والرد عليها وفق الأصول القانونية والادارية. ومتابعة كافة التوصيات والملاحظات والعمل على تعديلها وإصلاحها بهدف تلافيها في التقارير اللاحقة. ومن خلال مراجعة الموقع الالكتروني للبلدية، تبين أن البلدية قامت بنشر كافة تقارير التدقيق المالي منذ العام 2019 وحتى تاريخ إعداد التقرير

كما تخضع البلدية للرقابة غير الرسمية مثل الرقابة من قبل لجان الأحياء، والمؤسسات الأهلية، 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[61].

3.6 المساءلة والمشاركة المجتمعية

من خلال مراجعة مستندات الخطة الاستراتيجية، بدا واضحا مشاركة المجتمع المحلي في كافة مراحل التخطيط بدأً من تحديد الاحتياجات والأولويات التنموية، مرورا بالمشاركة في لجان التخطيط الأربعة ولجان التقييم والمتابعة. ومن ناحية أخرى، عززت البلدية من خلال تكليف عضو مجلس بلدي بمتابعة ملف لجان الاحياء، ودائرة العلاقات العامة، العمل مع المجتمع المحلي من خلال إعادة تشكيل لجان الاحياء، حيث وضح رئيس شعبة العلاقات العامة في البلدية أنه يوجد حاليا 16 حيا يتم إعادة تشكيلها واعتمادها من المجلس وفق توجهات المجلس البلدي، ووزارة الحكم المحلي التي عملت على اصدار قرارات بإعادة تشكيل لجان الاحياء، وقامت بتطوير وإعداد نظام داخل لتلك اللجان، وقد عمل المجلس على زيادة صلاحيات تلك اللجان من أجل تعزيز دورها من خلال إشراكها المستمر في أعمال لجنة التواصل في المجلس البلدي. وتسعى البلدية إلى زيادة مشاركة النساء في العمل المجتمعي من خلال البدء في تشكيل مجلس نسوي تنسيقي للجان، يعمل على تعزيز مشاركة النساء في داخل الأحيان فيما يخص قضايا المشاركة وحل المشاكل.

وفيما يتعلق بدعم فرص تنفيذ لقاءات مجتمعية للمساءلة والتفاعل في اتخاذ القرارات في الهيئة المحلية، يؤكد قسم

59 مقابلة مع السيد إسماعيل صرصور، مصدر سابق.

60 مقابلة مع السيد محمود فياض، رئيس قسم الشؤون الإدارية، بتاريخ 23-5-2022.

61 مقابلة مع السيد عبد الله نصر الله، مصدر سابق.

العلاقات العامة أن المجلس البلدي قد انتهج استراتيجية المشاركة المجتمعية كنهج عمل للمجلس، في كافة القضايا التي تطرح على المجلس لاسيما في مجال التخطيط وتنفيذ المشاريع. وتعمل البلدية ومن خلال التنسيق والتشبيك مع المؤسسات الأهلية على تنفيذ العديد من المبادرات المجتمعية الخاصة بتعزيز المشاركة والمساءلة المجتمعية، إضافة إلى تطوير قدرات العاملين والعاملات في البلدية في مجال المشاركة والمساءلة المجتمعية من خلال المشاركة في الدورات التدريبية التي تعقدها المؤسسات الأهلية، وعلى الرغم من جائحة كرونا والإجراءات التي اتخذت خلال العام 2021 إلا أن المجلس ومن خلال تشجيع المشاركة والمساءلة المجتمعية، قد نظم ما بين 5–7 لقاءات مفتوحة منذ توليه مهام منصبه، إضافة إلى اعتماد عقد لقاءات دورية في الأحياء يحضرها رئيس المجلس البلدي أو من ينوب عنه لمناقشة أي مشاكل، أو للمشاركة في جلسات المساءلة وتحديد الاحتياجات، حيث يتم عقد تلك اللقاءات داخل الاحياء في المساجد أو الدواوين الخاصة بالعائلات.

ومن خلال علاقات التشبيك مع المؤسسات الأهلية العاملة في مجال المشاركة والمساءلة المجتمعية، فإن البلدية عقدت خلال العام 2021 والعام 2022 ما يقارب من 10 –12 لقاء مساءلة مجتمعية يتعلق بقضايا مختلفة ذات علاقة بعمل البلدية، وفيما يخص مشاركة النساء في الأنشطة المجتمعية وجلسات المساءلة، فإن النسبة الأكبر من المشاركين في الغالب تكون من النساء.

وقد استفادت البلدية من خلال العلاقات والتشبيك مع المؤسسات الأهلية من تلقى العديد من الدورات التدريبية في مجال تعزيز قدرات فريق العمل على آليات ومهارات المشاركة والمساءلة المجتمعية، وتصميم المبادرات المجتمعية التي تعزز من المشاركة، فقد نفذت البلدية العديد من المبادرات المجتمعية بالتعاون مع المجتمع المحلي والمؤسسات الأهلية.[62]

4. رفع الوعي بالفساد ومكافحته

4.1 مكافحة الفساد

أكد مدير الدائرة القانونية على أنه ومنذ سنوات عدة لم يتم رفع أي قضية فساد أو شبهة فساد بحق البلدية أو أحد أعضاء المجالس البلدية السابقة، وأن الإشكالية في الغالب تعود لسوء استخدام الإعلام ومواقع التواصل الاجتماعي في التحريض على البلدية دون تقصي الحقائق من أصحابها. وأنه لا توجد تعليمات مخصصة مكتوبة ومعممة داخل البلدية حول الإبلاغ عن حالات الفساد. حيث لم يوقع الموظفون على وثيقة مكافحة الفساد، ولا يوجد سياسات منشورة حول الموضوع.[63]

4.2 رفع الوعي في مجال مكافحة الفساد والضغط والمناصرة:

يعتبر نشر الوعي العام بمكافحة الفساد أحد المرتكزات الأساسية للوقاية من الفساد ومكافحته، ولكن ذلك غير فاعل في بلدية دير البلح، فقد أكدت جميع المقابلات التي عقدت مع طاقم العمل في البلدية أنه لم يسبق أن تلقى العاملون والعاملات دورات تدريبية حول مكافحة الفساد. وتبين أنشطة البلدية المتعددة خلال السنوات الثلاث الماضية أن البلدية شاركت في العديد من ورش العمل ذات العلاقة بقيم النزاهة والشفافية وآليات تعزيز المشاركة المجتمعية، دون المشاركة في لقاءات توعوية حول الفساد واشكاله وآليات الحد منه.[64] كما لا تقوم البلدية بإعطاء الموضوع أهمية ضمن خطط بناء القدرات لطاقمها حيث لم يتلقَ المجلس أو طاقم العمل تدريبات ذات علاقة بقضايا الفساد.[65]

62 مقابلة مع السيدة ليدا أبو العطا، مصدر سابق.

63 مقابلة مع السيد يوسف محارب، مدير الدائرة القانونية، بتاريخ 25-5-2022.

64 مقابلة مع السيدة ليندا أبو العطا، مصدر سابق.

الاستنتاجات

5.1 البيئة العامة للهيئة المحلية

- غياب العملية الديمقراطية، واعتماد سياسات التكليف، تشكلان تحديا أمام قدرة الهيئات المحلية على ممارسة أدوارها وفق القانون والذي يمنحها الشرعية الانتخابية، في علاقتها مع الجمهور، وبالتالي الحد من أي تدخلات من الجهات المختلفة.

- لم يلتزم رئيس وأعضاء المجلس البلدي بتعبئة إقرارات الذمة المالية المنصوص عليها في قانون مكافحة الكسب غير المشروع للعام 2005. مع الإشارة إلى أنه لا يوجد قانون معمول به في بلديات غزة أو إجراء يطلب منهم تنفيذ ذلك.

- لا توجد مدونات سلوك تنظم العلاقة مع القطاع الخاص والمرودين فالعلاقة القائمة فقط تعاقدية، دون النظر للجوانب التي تناقشها مدونات السلوك والتي تعتبر مبادئ تحدّ من أي شبهات فساد.

- تؤثر المركزية الإدارية في العلاقة مع وزارة الحكم المحلي أحيانا على قدرة البلدية، حيث يشترط موافقة وزير الحكم المحلي/ الإدارات المختصة على الكثير من الصلاحيات.

- يعاني المجلس البلدي من مديونية عالية ناتجة عن ضعف الجباية نتيجة الأوضاع الاقتصادية الصعبة بسبب الحصار الإسرائيلي لقطاع غزة.

- يواجه المجلس البلدي صعوبة في التمويل والتواصل مباشرة مع الممولين، حيث ينحصر معظم التمويل في تمويل صندوق تمويل واقراض البلديات، مع وجود نوافذ تمويلية أخرى قليلة، نتيجة الأوضاع السياسية والمتمثلة بالانقسام واحجام العديد من الجهات التمويلية العمل مع الهيئات المحلية مباشرة.

على مستوى قيم النزاهة

- تلتزم بلدية دير البلح بتمثيل النساء في المجلس البلدي وفق قانون الانتخابات والكوتا النسوية، حيث تبلغ نسبة تمثيل النساء في المجلس 22 % (2 من أصل 9 أعضاء)

- تتسم سياسات التوظيف بالنزاهة من خلال اتباع إجراءات واضحة لإعلانات التوظيف والامتحانات والمقابلات

- فيما يخص مشاركة النساء في الطاقم الإداري، فإن نسبة مشاركة النساء في بلدية دير البلح ما زالت لا تتعدي 6 % وعلى الرغم من انخفاض تلك النسبة، إلا أنه يوجد 3 سيدات يشغلن مناصب عليا في البلدية.

- لا توجد مدونة سلوك خاصة ومعتمدة من قبل المجلس خاصة برئيس وأعضاء المجلس البلدي أو الطاقم الإداري أو مقدمي الخدمات.

- تلتزم البلدية بتطبيق إجراءات واضحة في عمليات الشراء العام، واستدراج العروض وفق القوانين المعمول بها في الهيئات المحلية في محافظات غزة. إلا أنه لا توجد قوائم موردين معتمدة من الجهات المختصة في البلدية ولا يتم تحديث قوائم الموردين سنويا.

- لا توجد سياسات واضحة ومنشورة ومعممة على الموظفين تتعلق في التعامل مع الهدايا.

على مستوى الالتزام بمبادئ الشفافية

- يتم احترام مبادئ الشفافية في أعمال البلدية بشكل عام، حيث يعمل المجلس البلدي برؤية ورسالة واضحتين ومنشورتين، وباستراتيجية مصوغة بمشاركة مجتمعية واسعة حددت المشاريع والأولويات فيها بشكل تشاركي.

- شارك المجتمع المحلي بشكل مباشر في صياغة الخطة الاستراتيجية من خلال البيت المفتوح الأول والثاني.

- لم يشارك المجتمع المحلي في لقاءات تقييم الخطة السنوية.

- تنشر البلدية موازناتها بطريقة واضحة ومفهومة للمواطنين، حيث تم إعدادها حسب آلية الموازنة المقروءة للأعوام 2018-2022.

- يقوم نظام جمع الرسوم والضرائب في البلدية على آليات محددة وواضحة يعلن عنها عبر الوسائل الإعلامية المختلفة، وقيود دفع وخصم محوسبة وفق برنامج إلكتروني تستخدمه البلدية بشكل خاص يقوم على تحقيق الرقابة على الأموال وإدارتها.

- على الرغم من عدم وجود أي تعيينات منذ العام 2018 في البلدية، إلا أنها تسعى الى الالتزام بإجراءات توظيف شفافة، ومتماشية مع القوانين واللوائح والأنظمة ذات العلاقة المعمول بها عند التعيين ضمن المشاريع، أو في حالات الحاجة لشغل وظائف بدل تقاعد أو حالة وفاة لاحد العاملين.

- تلتزم البلدية بمبادئ الشفافية من خلال نشر العطاءات والمشتريات الخاصة في البلدية وفق النظام المالي، 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.

على مستوى نظم المساءلة

- يناقش المجلس البلدي التقارير بشكل منتظم وبطريقة دورية، حيث يتم عقد ما بين 3-4 شهرياً للمجلس البلدي مما يفتح المجال بشكل واسع لمساءلة الجهاز التنفيذي ومتابعته من قبل المجلس البلدي.

- لدى البلدية إجراءات واضحة للشكاوى، ولكنها لا تصدر تقارير دورية حول تصنيف الشكاوى والأماكن وطبيعة الشكاوى وتعرضها للجمهور. وإنما يقتصر إعداد التقارير للجهات المختصة في البلدية أو خارج البلدية.

- لا يوجد دليل أو سياسات منشورة توضح آليات الاعتراض على قرارات المجلس البلدي، وإنما يتم استخدام أدوات الشكاوى المعمول بها أو من خلال زيارة قلم الجمهور أو مقابلة رئيس البلدية بشكل مباشر.

- تلتزم الدوائر المختلفة للبلدية بعقد اجتماعات دورية تناقش فيها الإنجازات والتحديات، مما يشكل آلية فاعلة للمساءلة.

- يوجد لدى البلدية دائرة للرقابة الداخلية تتابع أعمال الإدارة المختلفة إداريا، كما أنها تقوم بدورها في الرقابة على علاقات الموظفين بالموردين والجهات الخارجية، وتتابع تقارير الأداء للموظفين.

- لا توجد في البلدية وضمن الهيكلية الإدارية للدائرة المالية شعبة للتدقيق الداخلي والتي يفترض أن تقوم بأعمال الرقابة المالية على كافة المعاملات والإجراءات المالية، وتقوم بإعداد تقارير التدقيق الداخلية.

- تخضع البلدية للرقابة والتدقيق الخارجي ووفق مواعيد محددة من قبل وزارة الحكم المحلي وديوان الرقابة المالية والإدارية، وشركة تدقيق خارجي مستقلة لتدقيق تقاريرها المالية السنوية.

- يتم إعادة تشكيل 16 لجنة حي واعتمادها من المجلس البلدي، للقيام بدورها في تعزيز المشاركة والمساءلة المجتمعية.

- يتم العمل على تشكيل مجلس تنسيقي نسوي يمثل كافة الاحياء في مدينة دير البلح من أجل زيادة المشاركة النسوية في العمل المجتمعي على نطاق البلدية.

على مستوى رفع الوعي بالفساد ومكافحته

1. لم يتم تقديم أي قضية فساد في المحاكم بحق المجلس البلدي أو أي من الموظفين، ولم تحول للدائرة القانونية أي شكوى فساد من قسم الشكاوى.
2. لا توجد تعليمات مخصصة مكتوبة ومعممة داخل البلدية حول الإبلاغ عن حالات الفساد.
3. لم يتلق أعضاء المجلس البلدي، أو الطاقم التنفيذي أي تدريبات للتعريف بجرائم الفساد وآليات الإبلاغ عنه.

التوصيات

1.1 على مستوى الحكومة ووزارة الحكم المحلي

- تفعيل العملية الديمقراطية من خلال دورية الانتخابات في المحافظات الجنوبية.
- تعزيز العمل وفق اللامركزية وتطوير الموارد المالية للهيئات المحلية، من خلال دفع المستحقات المالية للبلديات والمستحقة على وزارة المالية والحكم المحلي، بما يعزز من قدرة البلدية على تقديم خدمات أوسع، ورفع كفاءة الخدمات الحالية للمواطنين.
- تطوير نظم وسياسات تعمل على تعزيز ادماج النوع الاجتماعي في البلديات، ومراعاة الالتزام بتوظيف الأشخاص ذوي الإعاقة وفق القانون، مع ضمان مراعاة الموائمة الفيزيائية والخدماتية ضمن مرافق البلديات.

1.2 على صعيد الهيئات المحلية

- 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 المساءلة المجتمعية تجاه الهيئات المحلية، من خلال التنسيق مع مؤسسات المجتمع المدني.
- زيادة مبادرات رفع الوعي لموظفي البلديات حول مكافحة الفساد.

1.3 على صعيد بلدية دير البلح

6.3.1 على صعيد تعزيز قيم النزاهة

- اعتماد سياسات توظيف تشجع المساواة على أساس النوع الاجتماعي في الحق على الحصول على الوظائف.
- نشر مدونات السلوك لأعضاء المجلس البلدي وللعاملين على مواقع البلدية، مع إلزام الأعضاء بنشر الذمة المالية، أو ما ينوب عنه (الإفصاح عن الممتلكات الخاصة).
- تبني إجراءات تعمل على إلزام العاملين في قسم المشتريات والتوريدات بإقرار الذمة المالي أو بالإفصاح عن الممتلكات الخاصة بهم.
- تطوير وإعداد مدونة سلوك خاصة بقسم المشتريات والعطاءات العامة.
- تخصص بنود أو إجراءات تحدد آليات التعامل مع الهدايا التي تقدم للموظفين العاملين في الشراء.

6.3.2 على صعيد تعزيز مبادئ الشفافية

- نشر قرارات المجلس البلدي للجمهور وتوضيح آليات الشكوى والاعتراض على القرارات.
- اعتماد إجراءات النشر فيما يخص العطاءات، لاسيما شفافية التعامل مع الشركات المقبولة وغير المقبولة في تنفيذ العطاءات، والا يقتصر الامر فقط على الشركة التي تم فوزها بالعطاء.
- التعريف باللجان الدائمة للمجلس من خلال التعريف بالأعضاء ونشر بياناته وآليات التواصل المتعددة، حيث توجد أسماء أعضاء المجلس بدون السيرة الذاتية لكل عضو.

1.1.3 على صعيد تعزيز نظم المساءلة

- نشر تقارير الإنجاز بشكل دوري وبطريقة سهلة وتراعي الأشخاص ذوي الإعاقة.
- اعتماد نشر التقارير بشكل تحليلي وتفاعلي يساهم في الاستفادة من تدخلات وملاحظات المواطنين.
- إعداد دليل توضيحي للمواطنين حول آليات الاعتراض على قرارات المجلس البلدي، اسوة بدليل تقديم الشكاوى.
- العمل على مأسسة المشاركة والمساءلة المجتمعية في البلدية.

1.1.4 على صعيد رفع الوعي بالفساد ومكافحته

- تطوير سياسات أو وثائق توضيحية لإجراءات مكافحة الفساد في البلدية.
- عقد ورشات عمل وتدريبات لزيادة الوعي لدي العاملين والمجلس البلدي حول طرق وآليات مكافحة الفساد.
- زيادة التنسيق مع المؤسسات الأهلية العاملة في مجال مكافحة الفساد، من أجل تنفيذ مبادرات مجتمعية مشتركة.

قائمة المراجع

أولا: القوانين والقرارات

1. قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997
2. قرار بقانون الشراء العام رقم 8 لسنة 2014
3. نظام رؤساء وأعضاء الهيئات المحلية رقم (3) لسنة 2017 والمعدل بقرار مجلس الوزراء رقم (7) لسنة 2018
4. قانون الكسب غير المشروع للعام 2005

ثانيا: التقارير والدراسات والخطط

1. جمال، عبد الفتاح، الوجيز في الإدارة المحلية والبلديات والمجالس القروية، الطبعة الأولى 2016
2. وثيقة إعداد الخطة الاستراتيجية، دليل التخطيط التنموي الاستراتيجي للبلدات والمدن الفلسطينية 2018.
3. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) 2021. نظام النزاهة في هيئات الحكم المحلي، بلدية غزة نموذج. رام الله- فلسطين.
4. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) 2021. نظام النزاهة في هيئات الحكم المحلي، بلدية النصيرات – دراسة حالة. رام الله – فلسطين.
5. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) 2020. نظام النزاهة في هيئات الحكم المحلي، بلدية بيت لاهيا – دراسة حالة. رام الله – فلسطين.
6. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) 2016.» تقرير النزاهة والشفافية والمساءلة في عطاءات الهيئات المحلية. رام الله – فلسطين.

ثالثا: المقابلات

1. مقابلة مع الأستاذ عبد الله نصر الله، نائب رئيس البلدية، والقائم بأعمال مدير دائرة الرقابة الداخلية بتاريخ 25-5-2022
2. مقابلة مع السيدة لينا زهير أبو العطا، رئيس شعبة العلاقات العامة والاعلام، بتاريخ 12-6-2022
3. مقابلة مع السيد محمود إسماعيل فياض، رئيس شعبة الشؤون الإدارية، بتاريخ 23-5-2022.
4. مقابلة مع السيد يوسف حماد محارب، مدير الدائرة القانونية، بتاريخ 23-5-2022
5. مقابلة مع السيد حازم الفليت، رئيس شعبة المشاريع، بتاريخ 23-5-2022
6. مقابلة مع السيدة كوثر أبو سليسل، رئيس شعبة إعداد المشاريع، بتاريخ 23-5-2022
7. مقابلة مع السيد إسماعيل عصام صرصور، رئيس قسم الحرف والمهن والصناعات، بتاريخ 25-5-2022
8. مقابلة مع السيدة خولة محمد طينة، مديرة الدائرة المالية، بتاريخ 23-5-2022
9. مقابلة مع السيدة حنان محمد أبو موسى، رئيس قسم الحسابات، بتاريخ 23-5-2022
10. مقابلة مع السيد محمد محمود بركة، محاسب، بتاريخ 23-5-2022
11. مقابلة مع السيد شادي عبد اللطيف أبو قاسم، رئيس قسم المشتريات، بتاريخ 25-5-2022
12. مقابلة مع السيد حميد يونس الفليت، مسؤول وحدة الشكاوى، بتاريخ 25-5-2022

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

تلفاكس: 082884767 تلفاكس 082884766

الموقع الإلكتروني: www.aman-palestine.org

/AmanCoaltion

برنامج أمان بتمويل مشكور من حكومات النرويج ولكسمبورغ وهولندا / UNDP