دولة فلسطين

وزارة الحكم المحلي

إستراتيجية قطاع الحكم المحلي 2017-2022

أيلول 2016

المحتويات

المقدمة والمنهجية 1

الفصل الأول نبذة عن قطاع الحكم المحلي..... 5

الفصل الثاني تحليل الوضع..... 9

الفصل الثالث سياسات وأداء قطاع الحكم المحلي 14

الفصل الرابع رؤية قطاع الحكم المحلي وأهدافه الإستراتيجية..... 22

الفصل الخامس الترابط بين أهداف وسياسات قطاع الحكم المحلي وأجندة السياسات الوطنية 26

الفصل السادس مغلفات الموارد المالية لقطاع الحكم المحلي..... 33

الفصل السابع الأهداف الإستراتيجية لقطاع الحكم المحلي والنتائج المتوقعة..... 35

الفصل الثامن بيانات سياسة برامج الموازنة..... 35

الفصل التاسع خطة العمل 36

الفصل العاشر خطة الإدارة..... 36

الفصل الحادي عشر الربط بين الأهداف الإستراتيجية لقطاع الحكم المحلي وغايات التنمية المستدامة 36

ملحق: تقرير مراجعة الخطة العبر قطاعية 2014-2016 37

المقدمة والمنهجية

بناء على الصلاحيات المخولة لها بحسب قرار مجلس الوزراء رقم (17/74/09/م.و/ر.ح) بتاريخ 2015/10/27، تتولى وزارة المالية والتخطيط قيادة وتنسيق العمل في إعداد الإستراتيجيات القطاعية بما فيها إستراتيجية قطاع الحكم المحلي ضمن خطة التنمية الوطنية للأعوام 2017–2022. وقد استندت منهجية إعداد إستراتيجية قطاع الحكم المحلي بالأساس إلى المنهجية العامة المعدة من قبل مكتب رئيس الوزراء والتي اعتبرت أجندة السياسات الوطنية الناظم الأعلى لعمل الحكومة في المرحلة القادمة كونها توفر القاعدة السياساتية الأساسية لاتخاذ القرارات والخطوات اللازمة لتنفيذها وخاصة إعداد الإستراتيجيات القطاعية وعبر القطاعية للفترة 2017–2022. وبناء على هذه المنهجية فقد أوكلت مسئولية قيادة العمل من أجل تطوير/تحديث الخطة القطاعية لقطاع الحكم المحلي إلى وزارة الحكم المحلي والإداري بما في ذلك تحديد كافة الأولويات والاستراتيجيات والسياسات القطاعية المنسجمة مع أجندة السياسات الوطنية للحكومة. وقد استرشدت عملية إعداد إستراتيجية الحكم المحلي بالوثيقتين اللتين تم إصدارهما من قبل وزارة المالية والتخطيط وهي "تعليمات ونظرة شاملة حول منهجية إعداد الإستراتيجية القطاعية" و"دليل إعداد الإستراتيجية القطاعية" للأعوام 2017 –2022. كذلك تم الأخذ بعين الاعتبار موجهات دليل إجراءات إعداد موازنة البرامج الصادر أيضاً عن وزارة المالية والتخطيط.

وبحسب المنهجية العامة المعدة من قبل مكتب رئيس الوزراء تعتبر مراجعة الإستراتيجية السابقة 2014–2016 الخطوة الأساس نحو إعداد الإستراتيجية القطاعية للحكم المحلي في المرحلة القادمة. ولعدم وجود تعليمات واضحة بخصوص كيفية إجراء هذه المراجعة، سواء من قبل مكتب رئيس الوزراء أو من قبل وزارة المالية والتخطيط، فقد استرشدت عملية المراجعة **بالمبادئ التوجيهية للمراجعات القطاعية** التي قامت وزارة التخطيط والتنمية الإدارية بتطويرها في عام 2013، والتي تتلخص بتحليل أداء قطاع الحكم المحلي بشكل عام خلال الفترة السابقة، ومعرفة الانجازات التي تحققت على صعيد السياسات والاستراتيجيات، بالإضافة إلى توفير تحليل محدث للوضع الحالي والذي من شأنه أن يساعد في تحديد الأولويات السياساتية المستقبلية. وتشكل مخرجات المراجعة القطاعية[1] جزءاً أساسياً لتطوير وتوضيح الأهداف الإستراتيجية والسياسات والتدخلات السياساتية للإستراتيجية الجديدة، بالإضافة إلى وضع الترتيبات المؤسساتية والمالية والتوصيات اللازمة لتنمية وتطوير أداء القطاع في المستقبل.

بالتوازي، قامت وزارة الحكم المحلي بإجراء مراجعة تحليلية للسياسات والإستراتيجيات التي اتبعت في مسيرة الإصلاح في القطاع منذ عام 2003، والتي قامت وبشكل سريع تحديد أهم ما تم إنجازه في هذا السياق وتسليط الضوء على التحديات والمعيقات التي واكبته للوصول إلى تحديد دقيق للقضايا السياساتية العالقة والمستجدة ذات الأولوية، لتشكل بمجملها إطاراً للمناقشة والحوار في خضم إعداد الإستراتيجية القطاعية الجديدة ولتساهم في توفير أرضية مناسبة

[1] أنظر تقرير مراجعة الخطة العبر قطاعية 2014–2016 لقطاع الحكم المحلي والإداري في الملحق (أ).

للتعلم من نجاحات وإخفاقات الفترة السابقة والبناء على الخبرة المتراكمة في وضع الخيارات الإستراتيجية الواقعية ورسم التحرك المستقبلي المطلوب.

بالإضافة إلى ما سبق، اعتمدت عملية إعداد الإستراتيجية على التقارير المتاحة من القطاعات ذات العلاقة بالحكم المحلي وتقارير انجازاتها على صعيد خططها الخاصة. كما تم الحصول على المعلومات اللازمة من العديد من الأطراف وبالذات صندوق تطوير وإقراض البلديات، وكذلك التقارير السنوية للوزارة وعدد من التقارير الفنية والدراسات السياساتية التي صدرت من الجهات المختلفة في الفترة الماضية.

وفي هذا السياق، فقد تم تشكيل الفريق الوطني لتحديث/إعداد الإستراتيجية برئاسة وزارة الحكم المحلي وعضوية أصحاب العلاقة من الوزارة وممثلين عن الشركاء التاليين من القطاع العام والخاص واتحاد البلديات والمجتمع المدني:

1. الأمانة العامة لمجلس الوزراء
2. وزارة المالية
3. وزارة الداخلية
4. وزارة الاقتصاد
5. وزارة التربية والتعليم
6. وزارة الصحة
7. وزارة الزراعة
8. منسق شؤون المحافظات
9. سلطة جودة البيئة
10. سلطة المياه
11. سلطة الطاقة
12. سلطة الأراضي
13. صندوق إقراض وتطوير البلديات
14. اتحاد الهيئات المحلية الفلسطيني
15. اتحاد الغرف التجارية
16. اتحاد الصناعات

كما تم تشكيل لجنة توجيهية داخل الوزارة تحت إشراف الوزير وبرئاسة وكيل الوزارة وعضوية المدراء العامين للإدارات الرئيسة بهدف توجيه العمل ومتابعته ومراجعة مسودات الإستراتيجية وتقديم المشورة خلال مرحلة إعداد الإستراتيجية. وقد شملت اللجنة التوجيهية في عضويتها التالية:

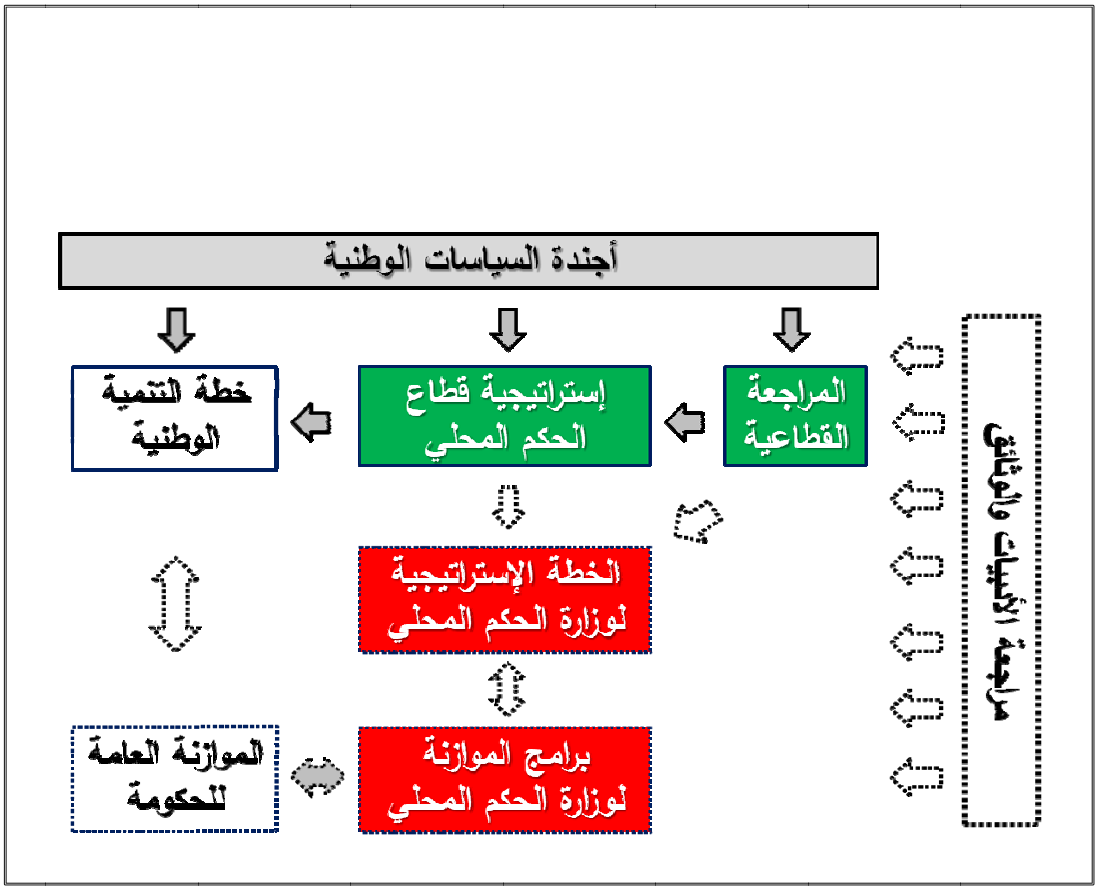
اللجنة التوجيهية لإعداد الخطة القطاعية		
1.	محمد حسن جبارين	وكيل الوزارة/ رئيساً
2.	عبد الكريم سدر	الوكيل المساعد لشؤون المديريات
3.	د. توفيق البديري	الوكيل المساعد للشؤون الهندسية
4.	د. هاني الحروب	مدير عام العلاقات العامة
5.	سمير دوابشة	مدير عام التشكيلات والانتخابات
6.	محي الدين العارضة	مدير عام وحدة السياسات والتنمية والاستثمار

اللجنة التوجيهية لإعداد الخطة القطاعية		
.7	صفوان الحلبي	مدير عام الموارد البشرية
.8	رائد الشرباتي	مدير عام الرقابة والتوجيه
.9	عمر شرقية	مدير عام المشاريع
.10	إسلام أبو زياد	مدير عام الشؤون القانونية
.11	موسى غيث	مدير عام الموازنات
.12	غسان دراغمة	مدير عام الدائرة المالية
.13	مراد الشايب	مدير عام شؤون الموظفين
.14	حنان امسيح	مدير عام وحدة النوع الاجتماعي
.15	ابراهيم الفتياني	مدير عام وحدة شؤون مجلس الوزراء
.16	بشير البرغوثي	مستشار الوزير

ولضمان التناغم والانسجام بين إعداد موازنة البرامج والتوجهات القطاعية فقد شملت اللجنة التوجيهية جميع أعضاء فريق إدارة التخطيط والموازنة الخاص بالوزارة. من الناحية الثانية فقد أسندت عمليتي المراجعة القطاعية وإعداد الإستراتيجية الجديدة إلى فريق قني من الوزارة برئاسة مدير عام وحدة السياسات والتنمية والاستثمار وبعضوية التالية أسماءهم:

اللجنة الفنية لإعداد الخطة القطاعية		
.1	محي الدين العارضة	مدير عام السياسات والتنمية والاستثمار/ رئيساً
.2	موسى غيث	مدير عام الموازنات
.3	رائد الشرباتي	مدير عام الرقابة والتوجيه
.4	عهود عناية	مهندسة
.5	رولا الطويل	مهندسة
.6	عز الدين عبد الصمد	منسق وحدة السياسات
.7	غدير رياحي	المتابعة والتقييم

وقد استندت عملية إعداد إستراتيجية قطاع الحكم المحلي إلى إطار مفاهيمي عام يربط إستراتيجية قطاع الحكم المحلي بأجندة السياسات الوطنية من جهة وبالخطة الإستراتيجية لوزارة الحكم المحلي (المنوي إعدادها تباعاً وفق نتائج إستراتيجية القطاع) وبموازنة البرامج الخاصة بالوزارة، ولتساهم هذه كلها في إعداد خطة التنمية الوطنية والموازنة العامة للحكومة. ويوضح الشكل التالي الترابط والتكاملية بين العناصر المختلفة هذه:



الإطار المفاهيمي لتكامل إعداد الإستراتيجية القطاعية
والخطة الإستراتيجية للوزارة وبرامج الموازنة

وقد اعتمدت العملية التخطيطية مقاربةً تشاركية وتفاعلية في ذات الوقت عملت على تحفيز الأطراف المشاركة على التشاور فيما بينهم واتخاذ القرارات حول عناصر الإستراتيجية المختلفة بشكل توافقي وشفاف، معززة بذلك شعورهم بالملكية اتجاه العملية التخطيطية ذاتها ومن قدرتهم على التحكم بمجرياتها ونتائجها، وبالتالي تعزز إمكانيات التواصل والتعاون والتنسيق فيما بينهم أثناء التنفيذ.

ومن أجل وضع الإطار الإستراتيجي للخطة تم انتهاج مقاربة مبسطة – لكنها مركزة – مسترشدة بنموذج "نظرية التغيير" (Theory of Change Model) والتي تعمل على رسم مسار للخطوات الضروري اتخاذها من أجل الوصول إلى النتائج المنشودة. وعليه، فإن عملية إعداد الإطار الإستراتيجي بدأت بوضع تصور جماعي للمستقبل المنشود (أي الرؤية)، وعملت رجوعاً وبشكل تدرجي–هرمي على ترجمة هذا التصور إلى غايات (أي النتيجة النهائية المبتغاة – ultimate result) وإلى أهداف إستراتيجية محددة (أي النتائج المرحلية – interim results) ومن ثم إلى مجموعة من السياسات الواجب تنفيذها لتحقيق هذه النتائج.

ومع أن المقاربة التي تم إتباعها كانت "شمولية" في توجهها إلا أنها "انتقائية" من حيث تركيزها على اختيار القضايا الأكثر إلحاحاً وأولوية وتلك الممكن التعامل معها ضمن إطار الموارد المتوافر خلال الأعوام الستة القادمة والتي من شأنها أن تحدث الأثر الأعظم. وفي نفس المنوال، تم التركيز على تحديد السياسات الأكثر نجاعة وفعالية في الوصول إلى النتائج المرجوة.

وكمنهجية عامة تم إتباع "تقنية كرة الثلج" (Snow Ball Technique) التشاركية كأداة رئيسة لمساعدة الفريق الوطني في إعداد الإستراتيجية وفي الوصول إلى توافق حول الأولويات والأهداف، والتعرّف على الإجراءات المستقبلية الممكنة. إذ مكنت هذه التقنية من الانتقال عبر المراحل التخطيطية المتتالية بشكل جماعي، ومراكمة المعرفة كلما تقدمت العملية التخطيطية، وبناء وتوسيع هذه القاعدة المعرفية (مماثلة لعملية دحرجة "كرة الثلج") وصولاً إلى إجماع حول الإطار الإستراتيجي المنشود.

وفي هذا السياق تم تنفيذ رزمة من الأنشطة التخطيطية هدفت بمجملها إلى تطوير وصياغة إستراتيجية للقطاع تتناسب ونمط عمل الجهات الفاعلة فيه وتجعلهم أكثر قدرة على تخطيط وتنفيذ برامجهم وأنشطتهم المختلفة بشكل يستجيب لاحتياجات وأولويات المواطنين والمواطنات وخصوصاً الفئات المهمشة والفقيرة، والمساهمة في توفير أسباب الصمود والتنمية لديهم. وستساعد الإستراتيجية أيضاً على تحسين قدرة الأطراف المختلفة في عمليات صنع القرار وفي تعزيز قدراتهم التنسيقية والبرمجية والتنفيذية، إلى جانب تمهيد الطريق أمامهم لعمليات تجنيد الموارد وتخصيصها وإدارتها بفعالية ومهنية أكثر.

وقد اشتملت العملية التخطيطية على الخطوات الرئيسة التالية:

1. مراجعة سريعة وتقييم إنجازات القطاع استناداً إلى الإستراتيجية السابقة 2014-2016
2. تحليل السياق العام والوضع القائم للقطاع وتحديد القضايا الإستراتيجية ذات الأولوية
3. تحديد وتحليل ذوي العلاقة الرئيسين
4. مراجعة رؤية القطاع وتحديثها/تعديلها إن لزم
5. بلورة الهدف العام والأهداف الإستراتيجية المحددة
6. تحديد السياسات التنفيذية الخاصة بكل هدف إستراتيجي
7. تحديد مغلفات الموارد للقطاع
8. إعداد خطة عمل إستراتيجية
9. وضع إطار لمتابعة الإستراتيجية وتقييمها بما في ذلك المؤشرات الضرورية لذلك

وفي هذا الصدد تم عقد مجموعة من اللقاءات التشاورية والاجتماعات الفردية وورشات العمل داخل الوزارة ومع الفريق الوطني لإعداد الإستراتيجية، بالإضافة إلى استعراض مسودة الإطار الإستراتيجي مع الشركاء الدوليين والاستماع إلى

وجهات نظرهم وملاحظاتهم ومقترحاتهم حولها. بالإضافة فقد تم مراجعة مسودة الإستراتيجية من قبل فريق النوع الاجتماعي وذوي العلاقة لتضمين النوع الاجتماعي فيها.

تم إعداد هذا التقرير استرشاداً "دليل إعداد الإستراتيجية القطاعية" وقد حاول التماثل إلى حد كبير مع الهيكلية المقترحة ومكوناتها. وقد استند على نتائج الأنشطة التخطيطية المختلفة وعلى أدبيات الوزارة المختلفة وخططها الإستراتيجية والتنفيذية وتقاريرها الدورية، مع التركيز على الأهداف المعلنة وما تحقق واقعياً. وقد تمت مراجعة العديد من الوثائق والدراسات التي تتعلق بإصلاح الحكم المحلي مروراً بالدراسات التشخيصية لواقع القطاع وأيضاً الخطط الوطنية والخطط عبر القطاعية المختلفة وكذلك الخطة الإستراتيجية للوزارة 2010-2014، بالإضافة إلى عدد من الدراسات المختلفة كدراسة اللامركزية 2015 والتي قام بها عدد من المستشارين بدعم من مؤسسة مجتمعات عالمية، وكذلك الدراسات المتعلقة بدمج الهيئات المحلية ودراسات الواقع المالي للهيئات المحلية والتي قام بتمويلها البنك الدولي. ويحتوي التقرير على إحدى عشر فصلاً بالإضافة إلى هذه المقدمة والملحق. فالفصل الأول يعرض نبذة سريعة عن القطاع وحوكمته. ويقدم الفصل الثاني تحليلاً سريعاً لوضع القطاع والتطورات الأساسية التي تؤثر عليه، بينما يسلط الفصل الثالث الضوء على أهم السياسات المتبعة في القطاع. أما الفصل الرابع فيقدم رؤية القطاع وأهدافه الإستراتيجية والسياسات المتعلقة به. ويوضح الفصل الخامس مدى الترابط بين أهداف وسياسات قطاع الحكم المحلي وأجندة السياسات الوطنية وتكامله معها. ويورد الفصل السادس مغلفات الموارد المالية للقطاع وكذلك الفجوة التمويلية. والفصل السابع يستعرض النتائج الرئيسة المتوقع تحقيقها في إطار الموارد المتوافرة. بينما يتضمن الفصل الثامن بيانات سياسات برامج الموازنة. ويقدم الفصلين التاسع والعاشر على التوالي خطة العمل وخطة إدارة تنفيذ الإستراتيجية. وأخيراً يوضح الفصل الحادي عشر مدى الترابط بين الأهداف الإستراتيجية لقطاع الحكم المحلي وغايات التنمية المستدامة وتقاطعه معها.

الفصل الأول نبذة عن قطاع الحكم المحلي

شكل قدوم السلطة الوطنية الفلسطينية عام 1994 بداية تحول أساسي في المجتمع الفلسطيني في مناطق الضفة الغربية وقطاع غزة شملت كافة مناحي الحياة الاجتماعية والاقتصادية والإدارية. وقد كان قطاع الحكم المحلي من القطاعات الأساسية التي شهدت تغيرات وتطورات ذات طابع إستراتيجي لما لهذا القطاع من دور أساس ومحوري في حياة التجمعات الفلسطينية، حيث أنه ثاني أكبر قطاع بعد القطاع الحكومي، وهو أكثر القطاعات حساسية لدى المجتمع ويعكس تطوره ومفاهيمه الثقافية والتاريخية ونسيجه المجتمعي والحضري. وفي ظل التركيز على بناء مؤسسات الدولة ومن ضمنها مؤسسة وزارة الحكم المحلي في حينه، وزيادة الاهتمام بالتنمية وتلبية مطالب المجتمع بتقديم الخدمات، تم تأسيس العديد من الهيئات المحلية الجديدة ولجان المشاريع في كافة التجمعات الفلسطينية. وقد استطاع هذا التطور تحقيق الكثير من القضايا التنموية في هذه التجمعات الفلسطينية، ومكن المواطنين من المشاركة الفاعلة في ورشة العمل التنموية الكبرى. ويمكن القول أن هذه المرحلة التأسيسية قد شكلت بداية الانطلاق لإعادة بناء مؤسسات الحكم المحلي وترسيخ المضمون الوطني لعملها في كافة التجمعات. وقد تم تحقيق الكثير من الإنجازات وخاصة في مجال توفير الخدمات الأساسية للتجمعات المحرومة. حيث ارتفعت وبشكل ملحوظ نسبة

التجمعات المرتبطة بخدمات المياه والكهرباء، وتحسن في شبكات الطرق الداخلية والرابطة وفي خدمات النفايات، بالإضافة إلى ارتفاع معدل الصفوف المدرسية، وكذلك عدد المباني العامة ذات الخدمة المجتمعية.

ومع انطلاق انتفاضة الأقصى في العام 2000، ومن ثم صعود حركة حماس إلى السلطة في العام 2006 وما تبعه من انقسام سياسي وإداري بين شطري، شهد مجمل العمل الفلسطيني انتكاسات جسيمة. وسرعان ما تم توجيه الجهود والموارد إلى إعداد الخطط وتنفيذ التدخلات الطارئة من أجل التعامل مع التحديات المستجدة ولمجابهة الأخطار الناجمة عنها على حساب تنفيذ برامج التنمية والبناء، بما في ذلك على مستوى قطاع الحكم المحلي.

لاحقاً وفي العام 2008، أطلقت الحكومة الثالثة عشرة برنامج "الإصلاح والتنمية" والذي أعاد الزخم مجدداً إلى عملية تطوير قطاع الحكم المحلي وتنميته. ومنذ ذلك الحين وضعت الحكومات المتعاقبة نصب أعينها أولوية العمل على تطوير البنية التحتية والمؤسسية للقطاع، وترسيخ آليات التوجيه والرقابة والمساءلة داخله، وتعزيز المشاركة المجتمعية في أعمال الهيئات المحلية وتعزيز دورها التنموي من خلال تشجيع بناء الشراكات بينها وبين القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني. وفي هذا السياق تم إعداد إستراتيجيتين قطاعيتين لتغطي الفترات 2011–2013، و2014–2016 على التوالي. وتأتي الإستراتيجية الحالية لتراكم الإنجازات التي تحققت في المراحل السابقة ولترسم الطريق لتنمية القطاع للأعوام 2017–2022.

يمتاز قطاع الحكم المحلي بتعدد الجهات الفاعلة والمؤثرة فيه، إذ يضم في الأساس الهيئات المحلية (بلديات ومجالس قروية)، ومجالس الخدمات المشتركة، بالإضافة إلى وزارة الحكم المحلي، بما فيها المديريات على مستوى المحافظات، وكذلك اتحاد الهيئات المحلية الفلسطينية، وصندوق تطوير وإقراض البلديات. كما أن هنالك العديد من الجهات المعنية الأخرى التي تلعب دوراً هاماً في الإدارة المحلية بما في ذلك المحافظون والوزارات المركزية والهيئات الرسمية التي تقدم خدمات أساسية على المستوى المحلي، مثل وزارة الصحة ووزارة التعليم ووزارة الأشغال العامة والإسكان وسلطة المياه وسلطة الطاقة وسلطة جودة البيئة بالإضافة إلى المنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص والشركاء من الجهات المانحة. ويعتبر قانون الهيئات المحلية رقم 1 لعام 1997 مع تعديلاته القانون الأساس الذي يحدد العلاقات بين السلطة المركزية ممثلة بوزارة الحكم المحلي والهيئات المحلية، بالإضافة إلى مجموعة من القوانين التي تعود إلى فترات تاريخية سابقة والتي تتضمن أحكاماً مختلفة في الضفة الغربية وقطاع غزة. وتضمنت الخطة عبر القطاعية السابقة أنشطة تهدف إلى تعديل الإطار القانوني هذا، بغية تحقيق قدر أكبر من الاتساق، وتوضيح دور المؤسسات في قطاع الحكم المحلي، وتدعيم وجود قدر أكبر من اللامركزية. ولكن وبسبب الظروف السياسية المحيطة وتعذر عقد جلسات المجلس التشريعي لم يتم إحداث تغيير ذو مغزى في البناء القانوني لتنظيم حوكمة القطاع. ولعل بعض التغيرات التي حدثت اقتصرت على بعض التعديلات على قانون الهيئات المحلية والمتعلقة بصلاحية مجلس الوزراء بحل واستحداث وضم/دمج هيئات محلية والذي استندت إليه وزارة الحكم المحلي للهيكلية الجزئية لعدد من الهيئات المحلية.

بالإضافة إلى قانون الهيئات المحلية، هناك العديد من القوانين والأنظمة التي تحكم عمل القطاع، أهمها قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (12) لعام 2005 وتعديلاته وكذلك القانون المؤقت رقم (79) لسنة 1966 لتنظيم المدن والقرى والأبنية الأردني (الساري في المحافظات الشمالية) و قانون تنظيم المدن رقم 28 لسنة 1936م وتعديلاته المعمول به في المحافظات الجنوبية.

وعلى صعيد الإطراف الفاعلة، فإن تطوير النظام الداخلي لاتحاد الهيئات المحلية، وبما يتضمن آليات التمثيل والانتخاب، يعتبر عاملاً مهماً في التغيرات في القطاع بالرغم من عدم حصول الإجماع الكامل عليه. هذا، وقد شهدت الفترة الأخيرة تفعيل عمل الاتحاد بعد أكثر من (10) سنوات من الركود.

وكذلك يعتبر قرار مجلس الوزراء فيما يتعلق بتشكيلات ومسئوليات صندوق تطوير وإقراض البلديات أحد التطورات في نظام الحوكمة للقطاع، حيث حدد الفروقات بين الصندوق ودوره ودور الوزارة .

ظهرت بشكل جلي خلال المراحل السابقة عدد من التفسيرات المتباينة للصلاحيات المختلفة والتداخل ما بين الوزارات المختلفة أو بينها والهيئات المحلية، وبالذات فيما يتعلق بتحصيل وجباية الرسوم، أو في ملكية مصادر المياه في عدد من المواقع بين الهيئات وسلطة المياه، وكذلك فيما يخص شبكات المياه والجباية وغيرها. إن هذه التباينات والمرشحة للاستمرار في المستقبل أصبحت بحاجة إلى إيلاء جهد قانوني فاعل لتفسيرها وتحديد الصلاحيات والمسئوليات بشكل واضح وصريح.

باستثناء ما ذكر سابقاً فإن أدوار الأطراف الفاعلة وأدوارها لازالت كالتالي:

1. وزارة الحكم المحلي: بوصفها القائد والمنظم الأساس لهذا القطاع بموجب القانون الأساسي وقانون الهيئات المحلية الساري المفعول، وتعتبر مرجعيتها مجلس الوزراء والمجلس التشريعي.
2. الهيئات المحلية: والذي يحدد القانون حدودها ووظائفها وإيراداتها وعلاقتها مع السلطة المركزية.
3. اتحاد الهيئات المحلية الفلسطينية: لا يوجد قانون ناظم لهذه الهيئة وإنما ينظم عملها نظام داخلي، ولا يوجد قانون يحدد العلاقة بين هذه الهيئة والوزارة وبقية الأطراف، وتحدد العلاقة حسب مساحات التعاون المشتركة والتي طالما تتمدد وتتقلص نتيجة غياب إطار قانوني ناظم لهذه العلاقة.
4. صندوق تطوير وإقراض البلديات: يعتبر من الأطراف الأساسية بقطاع الحكم المحلي ويتمتع حسب القانون بشخصية اعتبارية ومالية وقانونية مستقلة ويحدد النظام المقر له آليات التمثيل واتخاذ القرار وتشكيل الإدارة. ولضمان التنسيق بين هذا الصندوق والوزارة أشار النظام إلى رئاسة وزير الحكم المحلي لمجلس الإدارة، ويعتبر الصندوق القناة الأساسية للتمويل الخارجي لمشاريع البنية التحتية للبلديات وبعض مشاريع تنمية القدرات، ويعتبر الصندوق نفسه أنه الذراع التنفيذي للوزارة في مجال المشاريع والسياسات. وعلى الرغم من ذلك فإن

الكثير من التداخلات بين الصندوق والوزارة تحدث، الأمر الذي يحتم إعادة ترسيم العلاقة على أسس أكثر نجاعة ووضوح.

5. الوزارات والهيئات الرسمية المختلفة: تعتبر الوزارات والهيئات الحكومية الأخرى طرفاً رئيسياً وفاعلاً في هذا القطاع، بحكم مسئوليتها عن عدد من الخدمات التي تقدمها الهيئات المحلية وكذلك لشراكاتها المختلفة مع هيئات الحكم المحلي. فكافة الوزارات والهيئات هي ذات علاقة إلى درجة أن هناك تداخل بالصلاحيات والاجتهادات القانونية فيما يتعلق بالعديد من القضايا. وفي هذا الإطار جرت محاولات كثيرة سابقاً من أجل تفسير وتحديد الأدوار المختلفة إلا أنها لم تحقق نتائج جدية حتى الآن بحكم غياب النص القانوني الواضح في عدد من القضايا. إن دور هذه الوزارات والهيئات لهو هام جداً فيما يتعلق بتعريف اللامركزية في قطاع الحكم المحلي وتحديد الصلاحيات المختلفة لكل منها.
6. مؤسسات المجتمع المدني: إن قطاع الحكم المحلي بمكوناته المختلفة على تماس يومي مع المواطنين وتمس سياساته الحياة اليومية لكل مواطن. لذلك يعتبر المواطنون ومن خلال مؤسسات المجتمع المدني عنصراً فاعلاً وشريكاً أساسياً في بلورة سياسات القطاع وكذلك تنفيذ برامجه. إلا انه ونتيجة ضعف المؤسسات التمثيلية الفاعلة على مستوى الوطن فإن دورها يتحدد بشكل محلي. بالإضافة، هناك حاجة ملحة لتعزيز مشاركة هذه المؤسسات في تنفيذ خطط القطاع وسياساته.
7. الدول المانحة: يحظى القطاع بمكوناته المختلفة بعلاقات شراكة واسعة مع المؤسسات الدولية ووكالات الإنماء المختلفة والذين يبلغ عددهم أكثر من 18 شريك دولي. ويوجد للقطاع مجموعة عمل قطاعية بقيادة مشتركة من قبل كل من الوزارة ومؤسسة التعاون الدنمركي كممثل عن المانحين تعمل على تنسيق تدخلات الشركاء بطريقة منتظمة وفعالة. وينبثق عنها عدد من مجموعات العمل الفرعية كمجموعة العمل للمناطق المسماة "ج"، ومجموعة العمل للتنمية والاستثمار، ومجموعة عمل المانحين الخاصة بصندوق تطوير وإقراض البلديات، والتي لها دور أساسي في تمويل وتطوير برامج الصندوق. هذا وقد تم تطوير آليات متعددة لإشراك هذه المجموعات في تطوير السياسات وعدم اقتصار دورها على التمويل. حيث تشترك مجموعة العمل القطاعية واللجان المنبثقة عنها في تطوير الخطط الإستراتيجية ومناقشة التوجهات والسياسات المختلفة.

إن العدد الكبير من الفاعلين في قطاع الحكم المحلي يتطلب تطوير أطر تنسيق أكثر فاعلية بين الأطراف المختلفة، تضمن التفاعل المشترك وتوزيع المسئوليات لتحقيق أهداف الخطة. إلا أنه ما زال القطاع يعاني من تضارب واضح وازدواجية في أدوار بعض المؤسسات وصلاحياتها ومهامها، مما يؤثر سلباً على التخصصية في العمل ويضعف من التنسيق فيما بينها. إن ضعف آليات التنسيق والشراكة قد أدى بالفترة الماضية إلى عدم الوضوح والتباين في الموقف من السياسات المقرة. فالعديد من الأطراف لا تشعر بملكية القطاع وسياساته وبالتالي لا تربط برامجها بشكل كبير مع

الإستراتيجيات القطاعية، وهذا ينطبق على الوزارات الأخرى بنفس القدر. أضف إلى ذلك ما زال القطاع يعاني من ضعف نظم المتابعة والتقييم وإدارة المعلومات، ما يؤدي إلى عدم وضوح العلاقة بين المدخلات والمخرجات فالنتائج ويضعف من عمليات المتابعة والمساءلة والتقييم.

الفصل الثاني تحليل الوضع

لعبت العوامل السياسية، وما زالت، الدور الحاسم في التأثير على مجمل العملية التنموية في الأرض الفلسطينية وعلى قطاع الحكم المحلي على وجه الخصوص. إذ يشكل الوضع الفلسطيني مثالاً فريداً لهذا التأثير الذي يتداخل فيه السياسي بالتنموي في سياق جدلي وتأثير متبادل. ويمكن تلمس ذلك بوضوح من خلال متابعة المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية التي حددت صيرورة القطاع وسماته الحالية وتأثره بالمتغيرات السياسية وبمحاولة تأثيره عليها منذ نشوء السلطة الوطنية الفلسطينية وحتى الآن. فلا شك أن عدم الاستقرار السياسي وسياسات الاحتلال وإشكالية الاتفاقات الموقعة معه وعدم وضوح الأفق السياسي والانقسام في الساحة الفلسطينية وغياب السيادة الوطنية وعدم وجود موارد مادية وطنية، قد أعاقت بجملها الحكومة الفلسطينية والوزارات المختلفة من تحقيق أهدافها وخططها التنموية إلى حد كبير. وكباقي القطاعات الأخرى، تأثر قطاع الحكم المحلي إيجاباً أو سلباً بهذه العوامل والمؤثرات المختلفة، سواء أكانت عوامل ذاتية نابعة من داخل القطاع، أو عوامل موضوعية خارجية. وقد لخصت الإستراتيجيات السابقة العديد من العوامل التي أثرت (وما زالت تؤثر) على عمل القطاع، وسوف يقتصر الحديث هنا عن أبرز المؤثرات منذ إطلاق الإستراتيجية السابقة، والتي تتمثل في عوامل ذات طابع سياسي أو اقتصادي أو قانوني أو اجتماعي أو مالي.

1. الاحتلال الإسرائيلي والتوسع الاستيطاني

غني عن القول أن الاحتلال الإسرائيلي وإجراءاته التعسفية يعتبر أهم المعيقات التي تقف أمام إحراز تقدم تنموي حقيقي في المجتمع الفلسطيني بمجمله. وقد شهدت فترة الأعوام 2014-2016 استمرار وتصاعد القيود والعقبات التي يفرضها الاحتلال العسكري الإسرائيلي وإمعانه في احتلاله والذي تمثل في تسريع عملية بناء المستوطنات على أراضي الضفة الغربية، وبناء جدار الضم والفصل العنصري، واستمرار فرض الحصار على قطاع غزة وفصله عن الضفة الغربية، وفصل القدس عن محيطها الفلسطيني، والسيطرة على الموارد الفلسطينية الطبيعية من أرض ومياه، ونشر الحواجز العسكرية في الضفة الغربية، إلخ. بل إن ممارسات الاحتلال الإسرائيلي ما زالت تعمل على تدمير ما تم تحقيقه من إنجازات، حيث قام الاحتلال بهدم الكثير من المشاريع والبنى التحتية التي مولت برأسمال فلسطيني أو من الشركاء الدوليين، وكذلك هدم العديد من المباني والمنازل وبخاصة في المناطق المصنفة "ج" وفي القدس الشرقية. وهنا نتحدث عن انعكاسات مباشرة ويومية على المواطنين والمواطنات وعلى قطاع الحكم المحلي ومؤسساته. فقد شهدت فترة الإستراتيجية السابقة تعسفاً واضحاً في إجراءات الاحتلال، وتسارعاً كبيراً في عمليات المصادرة والاستيطان. فعلى صعيد المدن ومراكز المحافظات ونتيجة التزايد السكاني وازدياد معدلات الهجرة من الريف إلى المدينة، أصبحت هذه المدن غير قادرة على المحافظة على مستوى خدماتها للسكان بسبب حصرها في المناطق المسماة "أ" و"ب" واستنفاذ كافة اتجاهات التوسع إلى درجة أن عدد من الخدمات الأساسية أصبح يتهددها

الخطر نتيجة منع الاحتلال إقامة المنشآت الخدماتية خارج المدن مثل محطات تنقية المياه العادمة ومكبات النفايات. أما على صعيد الريف وبالذات المناطق الواقعة في المناطق المسماة "ج" وتلك المحاذية للجدار، فقد تعرضت بالفترة الماضية بشكل غير مسبوق إلى مضايقات الاحتلال ومنع المواطنين والهيئات المحلية من إنجاز مخططاتها الهيكلية ومن بناء العديد من مراكز الخدمات الريفية كالعيادات والمدارس، وبالذات في مناطق الأغوار وشفا الغور وطوباس.

وقد واكب هذا كله محاولات إسرائيل المستمرة في استخدام الضغط المالي على السلطة وحجب تحويلات عوائد الضرائب، واستخدام ديون الكهرباء والمياه المترتبة على الهيئات المحلية وشركات تزويد الخدمات كمبررات للضغط وخلق أزمة فلسطينية داخلية، الأمر الذي دفع الحكومة الفلسطينية والوزارة إلى وضع معالجة ديون الهيئات المحلية في سلم الأولويات. ولا زال هذا الموضوع يحظى بأولوية قصوى لدى الحكومة والوزارة في الفترة القادمة.

ولعل أبرز القضايا الأخرى التي يسببها الاحتلال هو محدودية الولاية لقطاع الحكم المحلي في فلسطين نتيجة انعدام السيادة الوطنية على الأرض واقتصارها على المناطق المصنفة "أ" و"ب". وعليه فإن تنفيذ ونجاح الإستراتيجية القطاعية سيبقى محدوداً في ظل استمرار السيادة الوطنية المنقوصة خصوصاً، على مناطق المصنفة "ج" وعلى المعابر الحدودية.

2. العدوان على غزة

في 8 حزيران 2014 شنت إسرائيل عدوانها الثالث على قطاع غزة والذي استمر حوالي 50 يوماً وهو الأطول مقارنة بعدواني 2008/2009 و2012، كما أنه كان أشدها شراسة من حيث مستوى وحجم التدمير وشموليته الجغرافياً على امتداد القطاع من الشمال إلى الجنوب ومن الشرق إلى الغرب. وقد خلف ورائه مزيداً من الخسائر البشرية والمادية والدمار، حيث بلغ عدد الشهداء 2,174 شهيداً منهم 1,543 مدني (81%) و530 طفل و302 امرأة، بالإضافة إلى 10,870 جريح منهم 3,303 طفل و2,101 امرأة، بينما ثلث الأطفال الجرحى سيعانون من إعاقة دائمة. كما خلف العدوان دماراً واسعاً للبنى التحتية وشبكات الصرف الصحي والكهرباء والاتصالات ومنازل المواطنين والمنشآت العامة والخاصة تعجز الطاقات الإنتاجية والموارد الاقتصادية المادية والبشرية المحلية عن إزالة مخلفات هذا الدمار وإعادة إعمارها. وقد بلغ عدد المنازل التي تم تدميرها حوالي 100,00 منزل، منها 2,465 مدمر كلياً و14,667 مدمر جزئياً، بينما يوجد حوالي 39,500 منزل متضرر بحاجة إلى إصلاح. وقد أدى هذا كله إلى تهجير أكثر من 100,00 مواطناً أصبحوا بلا مأوى. هذا واستناداً إلى تقرير الأمم المتحدة للتجارة والتنمية "الأونكتاد"، فإن الحرب الإسرائيلية قد أحدثت انهياراً كاملاً في قطاع غزة مع تسريع وتيرة التراجع في النمو الاقتصادي، الذي هو أصلاً كان يعاني من نتائج العدوان السابقة والحصار الشديد. وقد قدرت الحكومة إجمالي الخسائر لهذا العدوان بأكثر من 3 مليارات دولار أمريكي وأن إعمار قطاع غزة بحاجة إلى 4 مليارات دولار ليتمكن من العودة إلى مرحلة ما قبل العدوان. ومما زاد من تفاقم الأزمة المعيشية القيود والعراقيل التي ما تزال تفرضها "إسرائيل" على عمليات إعادة الإعمار، خصوصاً في مجال ما يمكن السماح بدخوله متطلبات إعادة الإعمار في ظل حالة الحصار الفعلية التي ما تزال قائمة.

وهنا يجب القول إن معظم قطاع غزة يقع تحت الولاية الجغرافية لقطاع الحكم المحلي أي ضمن الحدود الإدارية ل 25 بلدية في القطاع، مما يضع البلديات والوزارة أمام تحديات جمة للاستمرار في جهود إعادة الإعمار في المرحلة القادمة.

3. التطورات السياسية العامة

ما زال قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة في جلسته بتاريخ 2012/11/29، والذي رفع وضع فلسطين من عضو مراقب كحركة تحرر إلى دولة مراقب غير عضو وما تبعه من حصول دولة فلسطين على عضوية الكثير من المنابر والهيئات الأممية وتوقيعها على العديد من الاتفاقيات والمعاهدات الدولية يلقي بظلاله على الوضع السياسي العام، حيث أدى بالحكومة الإسرائيلية في حينه إلى فرض عقوبات مالية على الحكومة الفلسطينية، وإحجام بعض الدول عن تقديم الدعم المالي لها، مما ساهم في نشوء الأزمة المالية التي عانت ولا تزال تعاني منها الحكومة الفلسطينية وفي إضعاف قدرتها على الوفاء بالتزاماتها المالية المختلفة بما فيها ما يخص الهيئات المحلية.

إن عدم كفاية الموارد المالية والاعتمادات المالية المقدمة من الحكومة بسبب العقوبات المفروضة عليها أثر وبشكل كبير على قطاع الحكم المحلي وبالذات الهيئات المحلية وعلى قدراتها في تقديم الخدمات للمواطنين وكذلك في تعطيل بعض برامجها التطويرية. فتأخير التحويلات المالية وعدم انتظامها من السلطة المركزية إلى الهيئات المحلية وبالذات مخصصاتها من الضرائب والرسوم التي تجمعها الحكومة لصالح الهيئات المحلية أدخل الهيئات المحلية في ضائقة مالية كبيرة. إذ شهد التدفق النقدي لموازناتها عجزاً كبيراً والذي أثر في تراجع حجم الموارد المتوفرة لدى العديد من الهيئات المحلية وفي قدرتها على الإيفاء بالتزاماتها سواء للموردين أو لمقدمي الخدمات المختلفين وكذلك للعاملين فيها. وقد انعكس ذلك جلياً في الانخفاض الملموس في حجم الموازنات التطويرية لدى الهيئات المحلية، حيث تستهلك النفقات الجارية والتشغيلية ما يزيد عن 95% من موازنة معظم الهيئات. وقد ترافق ذلك مع تفاقم أزمة البطالة وتراجع الوضع الاقتصادي في البلاد ما أثر على حجم الإيرادات المحلية من الرسوم والضرائب وإحجام المواطنين عن الدفع لعدم القدرة أو بسبب عدم توفر الموارد.

4. الانقسام السياسي والإداري الداخلي

لعل من أبرز التحديات والعقبات التي واجهت وما زالت تواجه قطاع الحكم المحلي هو تواصل الانقسام السياسي والإداري والفصل القسري بين المحافظات الشمالية والجنوبية والذي يستمر بإلقاء ظلاله الداكنة على العمل الفلسطيني برمته وعلى قطاع الحكم المحلي بوجه الخصوص. فبينما خطت برامج إصلاح وتطوير القطاع خطىً كبيرة في المحافظات الشمالية، إلا أنها تراجعت وبشكل كبير في المحافظات الجنوبية نتيجة لتعمق العزلة بين شقي الوطن بسبب استمرار الانقسام السياسي من جهة، وتشديد الحصار والعدوان الإسرائيلي الشرس والمتكرر عليها. وقد أدى هذا كله إلى انقسام مؤسسي وإداري شبه تام وإلى نشوء منظومتين مؤسسيتين وتشريعيتين واحدة في المحافظات الشمالية والأخرى في المحافظات الجنوبية.

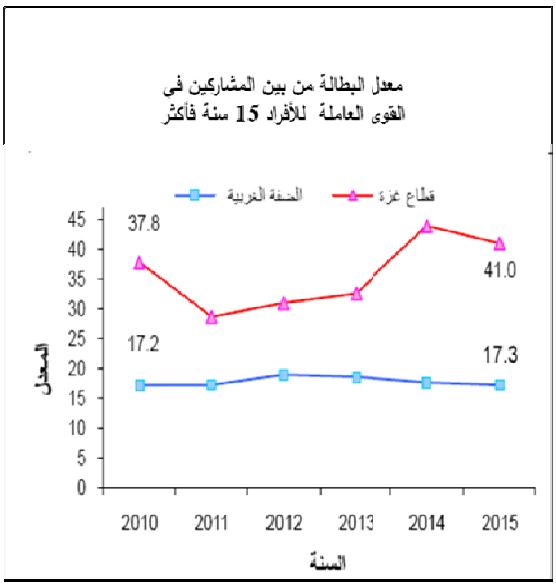
من ناحية أخرى، أدى استمرار الانقسام إلى غياب التوازن في القدرات المؤسساتية بين المحافظات الشمالية والجنوبية، حيث استمر الدعم لبناء القدرات وتعزيزها في الضفة مع غيابه في قطاع غزة. بل بالعكس من ذلك، فقد تم توجيه الجهود والدعم لقطاع غزة نحو معالجة ما خلفه العدوان المستمر عليها من خسائر بشرية ومادية جسيمة وما نتج عنه

من دمار واسع للبنى التحتية وشبكات الصرف الصحي والكهرباء والاتصالات ومنازل المواطنين والمنشآت العامة والخاصة. وقد سبب هذا كله في إضعاف التواصل والتنسيق المؤسسي وإلى خلق ارتباكات تخطيطية ومسؤوليات مؤسساتية ومالية غير متوازنة لا تتواءم مع الالتزامات الواجبة على قطاع الحكم المحلي وهيئاته المختلفة، وخاصة تجاه عملية إعادة الإعمار والبناء وتوفير الخدمات الأساسية والتعامل مع العديد من المشكلات المعقدة والمترابطة المستجدة من أجل جسر الهوة التنموية بين شطري الوطن.

5. البيئة التشريعية

لقد تأثر قطاع الحكم المحلي بشكل كبير من الإرباك للعملية التشريعية الذي حصل نتيجة لتعطيل دور المجلس التشريعي غداة الانقسام السياسي والذي ترتب عنه قيام السلطة التنفيذية في المحافظات الشمالية بتحديد عملية التشريع بما هو طارئ من خلال وضع تشريعات جديدة أو تعديل تشريعات قائمة على صيغة قرار بقانون. بينما تصدى المجلس التشريعي المنعقد في المحافظات الجنوبية للعملية التشريعية وبشكل غير دستوري وإصدار القوانين التي تتعارض في كثير من الأحيان مع القوانين المعمول بها سابقاً أو تلك التي تم إقرارها في المحافظات الشمالية. وقد أثر هذا بدوره سلباً على عملية إجراء المراجعة الشاملة للتشريعات الفلسطينية ذات العلاقة وزيادة الهوة القانونية بين شطري الوطن. أضف إلى ذلك فإن تعطيل المجلس التشريعي قد حال دون الشروع في توحيد هذه التشريعات وتحديثها وضمان وانسجامها ومواءمتها للتوجه اللامركزي للحكومة ولتنظيم هيكلة قطاع الحكم المحلي كما طمحت الإستراتيجية السابقة. فالعديد من مشاريع الأنظمة والقوانين الهادفة إلى تطوير البناء القانوني للحكم المحلي لم تجد لها طريق للإقرار، الأمر الذي أدى إلى إرباكات كبيرة وبشكل سلبي على السياسات قيد التخطيط والتنفيذ، وبالذات نظام دمج الهيئات المحلية والتعديلات على قانون الانتخابات وغيرها، مما يستوجب أخذه بالاعتبار في الإستراتيجية الجديدة.

6. تردي الوضع الاقتصادي العام واستفحال الأزمة المالية



تشهد فلسطين في ظل الوضع السياسي القائم، وكنتيجة له، تراجعاً في الوضع الاقتصادي العام وتباطؤاً في معدلات النمو، ويعيش عملياً حالة انكماش بدأت منذ منتصف العام 2013. وقد انعكس ذلك على شكل انخفاض في معدلات النمو، وزيادة في معدلات البطالة والفقر، وإفقار شرائح واسعة من الشعب الفلسطيني، وضعف حجم الاستثمار، وعجز في الميزان التجاري. هذا ويعود السبب لهذا التراجع بالأساس إلى السياسات والممارسات الإسرائيلية المتمثلة بالقيود والعقبات المفروضة على حركة الأفراد والبضائع والتحكم بالمعابر، ومنع الوصول إلى واستثمار الموارد الطبيعية والتراثية الكامنة في المناطق المصنفة"ج" والقدس الشرقية،

بالإضافة إلى الحصار الصارم الذي يفرضه الاحتلال الإسرائيلي على قطاع غزة منذ عام 2008، وإعاقة الحركة التجارية بينه وبين الضفة الغربية، وغيرها. وقد تزامن هذا مع تراجع كبير في حجم المساعدات الخارجية والذي وصل حسب أحدث التقديرات إلى 62%، مما شكل ضغطاً على مستويات النمو الاقتصادي. فعلى صعيد سوق العمل، لا تزال معدلات المشاركة متدنية. وقد وصلت معدلات البطالة لأكثر من 26% من مجمل القوى العاملة، وارتفعت في غزة لتصل 44%. كما أن معدل نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي آخذ بالتآكل وتحديداً في قطاع غزة حيث لم يتعدى نهاية 2015 الـ970 دولار أمريكي، وهو ما يؤثر بشكل مباشر على معدلات الفقر ومستوى الأمن الغذائي للسكان ويعكس تردي الأوضاع الإنسانية والاقتصادية التي يعيشونها، حيث أكثر من ثلث الفلسطينيين يعيشون في الوقت الراهن ظروفاً اقتصادية سيئة ويصنفون كفقراء. وقد بلغت معدلات الفقر في غزة أكثر من 3 مثيلاتها في الضفة، حيث أن 80% من سكان القطاع يتلقون مساعدات إنسانية دولية. كما تشير التقديرات أن حوالي 47% من العائلات الغزية ليس لديها أمناً غذائياً. وقد أدى هذا كله إلى عزوف شريحة كبيرة من المواطنين عن تسديد التزاماتهم نحو الهيئات المحلية وبالتالي تقليل من مستويات الجباية، وهذا بدوره يحول دون تمكن الهيئات المحلية من تقديم الخدمات للمواطنين بالشكل والجودة المطلوبة. ومن المتوقع أن يشهد المجتمع الفلسطيني ارتفاعاً مستمراً في نسب البطالة والفقر في ظل استمرار الانكماش الاقتصادي الحالي مما سيبقيهما السمتين الأساسيتين للواقع الاقتصادي الفلسطيني في المستقبل القريب، والتي ستشكل بذلك تحدياً جدياً أمام عمل قطاع الحكم المحلي وتطوره.

وعلى صعيد آخر، أدى التراجع الاقتصادي إلى تفاقم الأزمة المالية للحكومة، وعدم قدرتها على الإيفاء بجميع التزاماتها، وتراكم المتأخرات المستحقة عليها. ويعود ذلك بالأساس إلى التسرب المالي وعدم التمكن من حصر عائدات الضريبة المضافة بالكامل على البضائع المستوردة من إسرائيل أو من خلالها، ولعدم دفع فواتير المياه والكهرباء من بعض المستهلكين ولجوء الحكومة الإسرائيلية لاقتطاعها من العائدات الضريبية الفلسطينية من جهة، وإلى عدم ورود المساعدات الخارجية الكافية وتراجع تمويل المشاريع التطويرية من جهة ثانية. وقد كانت عملية تسوية الديون من القضايا الأساسية ذات الإشكالية مع عدد كبير من الهيئات المحلية، حيث تم تفعيل العمل وبشكل متسارع لجدولتها، مما خلق مؤخراً أجواء إيجابية بين الحكومة والهيئات المحلية.

7. تراجع التمويل الأجنبي:

لعب الدعم الأجنبي المقدم على شكل برامج أو مشاريع ترعاها جهات أجنبية عديدة (كالبنك الدولي والوكالة الأمريكية للتنمية، وبرنامج الاتحاد الأوروبي، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وألمانيا واليابان والدنمرك وبلجيكا وغيرها من الشركاء) دوراً ايجابياً في تطوير البنية التحتية والقانونية والمؤسسية لقطاع الحكم المحلي. إلا أن الفترة الأخيرة شهدت تراجعاً ملحوظاً في حجم التمويل مما سبب تحدياً جدياً أمام قطاع الحكم المحلي والذي يعتمد بشكل كبير على التمويل الخارجي للمشاريع التطويرية وخاصة في ظل الأزمة المالية العميقة التي تمر بها الحكومة وتراجع قدرتها على تمويل هذه المشاريع.

8. إجراء الانتخابات المحلية

تعتبر الانتخابات المحلية المزمع عقدها في تشرين أول 2016 من ابرز التطورات الايجابية في هذا القطاع إذ أنها تشكل خطوة مهمة وإيجابية في بناء وتطوير المؤسسات وتعزيز أسس الحكم الرشيد وإيجاد مؤسسات محلية منتخبة

وتحظى بثقة المواطن. ومن المتوقع أن ترفد هذه الانتخابات قطاع الحكم المحلي بدماء جديدة وخبرات كبيرة وأن تخلق روحاً جديدة تعمل على إعادة بناء وتطوير اتحاد الهيئات المحلية وانتخاب إدارة جديدة مع رؤية متجددة، الأمر الذي سيعزز من الشراكة بين مكونات قطاع الحكم المحلي، وسيكون له الأثر الإيجابي في التعاون من أجل تطوير هذا القطاع ومؤسساته.

وعلى صعيد آخر، فإنه من المتوقع من الانتخابات المحلية هذه، في حال إجراءها في كل من المحافظات الشمالية والجنوبية، أن تساهم في تذييل العراقيل أمام إجراء الانتخابات التشريعية والرئاسية التي طال انتظارها، وبالتالي تمهيد الطريق لإنهاء الانقسام السياسي البغيض وإعادة اللحمة بين شطري الوطن.

الفصل الثالث سياسات وأداء قطاع الحكم المحلي

إن التخطيط للمستقبل يجب إن يتم على أساس التقييم الواقعي للجهود السابقة ويجب أن يتسم هذا التقييم بالموضوعية الكافية من أجل تحديد الفجوات في تحقيق القضايا السياساتية المفصلية من أجل تداركها من جهة، والبناء على ما تحقق منها وتعزيزها من جهة أخرى. وبمراجعة سريعة للسياسات التي اتبعت في قطاع الحكم المحلي منذ نشوء السلطة الوطنية الفلسطينية وخاصة خلال الإستراتيجيتين القطاعيتين السابقتين (2011–2013 و2014–2016)، نجد أنها قد تضمنت عدداً من السياسات/التوجهات السياساتية المتشابهة (وإن اختلفت في صياغاتها) ركزت بمجملها على تقوية مؤسسات الحكم المحلي وعلى تطوير قدراتها المادية والبشرية والمؤسسية، وتمكينها من امتلاك القدرات الفاعلة للوصول إلى المواطن، وتقديم الخدمات ذات الجودة بكفاءة وفاعلية. كما عملت هذه السياسات على مساعدة هيئات الحكم المحلي في تحقيق قدر أكبر من الديمقراطية والشفافية والمشاركة المجتمعية، وتعزيز مفهوم الشراكة بينها والقطاعين الخاص والأهلي، وتعزيز قدرة تلك الهيئات على توفير الموارد اللازمة لاستدامة وظائفها وخدماتها من ناحية، وتحسين الوضع الاقتصادي على المستوى المحلي من ناحية أخرى.

وفيما يلي بعض المؤشرات الأساسية التي تساعد في معرفة أين نقف من أبرز السياسات التي تم اتباعها:

1. **التدرج المدروس نحو اللامركزية:** إن سياسة التدرج المدروس نحو اللامركزية ذات طبيعة مستمرة وتحتاج إلى وقت طويل لتنفيذها، يتشابك فيها الإطار العام للحكم على مستوى الحكومة مع منظومة القوانين المعمول بها، ومع الهيكليات المؤسسية والتنظيمية للأطراف ذات الصلة، وطبيعة العلاقة فيما بينها، ومدى سيطرتها على الموارد المتاحة لها، وكذلك مع المنظومة القيمية والسياسية والثقافية السائدة في المجتمع. وقد اتسم التقدم بتنفيذ هذه السياسة ببطء نسبي نتيجة للظروف والمتغيرات السياسية والاقتصادية المستجدة. وعلى الرغم من أنه لم يتم تعريف هذا المفهوم بشكل واضح ومتفق عليه حتى الآن، إلا أنه يمكن ملاحظة تحقيق بعض الإنجازات في بعض عناصر السياسة التي تم اتباعها، والتي تعتبر متطلبات أساسية للامركزية في القطاع، مثل: مأسسة الهيئات المحلية وتعزيز قدراتها الإدارية والمالية والفنية؛ عقد الانتخابات المحلية؛ تطوير القوانين والأنظمة وأدلة العمل والتعليمات الخاصة بعمل مؤسسات قطاع الحكم المحلي؛ ترسيخ التخطيط الإستراتيجي التنموي على جميع المستويات (القطاع، الوزارة، المحافظة وعلى مستوى الهيئات المحلية)؛ تفعيل المشاركة والرقابة

المجتمعية؛ إلخ. بالمقابل فإن شلل المجلس التشريعي بعيد الانقسام السياسي قد أعاق تطوير بيئة قانونية ومؤسساتية قادرة على الدفع أكثر نحو اللامركزية، وما زالت الحاجة لتطوير واستحداث العديد من القوانين. وعلى العكس مما كان مرجواً، فإن التغييرات التي طرأت في الإطار التشريعي مؤخراً يتناقض إلى حدٍ ما مع السياسة المعلنة بالتوجه التدريجي نحو اللامركزية، إذ أدت التعديلات القانونية والكثير من الأنظمة والتعليمات التي تم إصدارها إلى تركيز أكثر للسلطة في وزارة الحكم المحلي، بما في ذلك زيادة الرقابة المالية والإدارية على وحدات الحكم المحلي، وكذلك التحكم في عمليات التوظيف في هذه المجالس من خلال إعطاء الوزارة/الوزير الصلاحية بالموافقة على التعيينات الجديدة فيها. وعلاوة على ذلك فإنه لم يتم إحراز أي تقدم ملموس في توضيح العلاقة بين الوزارة وهيئات الحكم المحلي من خلال تحديد الصلاحيات الإدارية والقانونية والمالية الخاصة بكل منها.

2. **تطوير قانون الهيئات المحلية ليتيح مجالاً أكبر نحو اللامركزية وتطوير البيئة القانونية:** لقد كان هذا الهدف متكرراً في كل برامج الإصلاح وخطط العمل منذ عام 2003، إلا أن التقدم على هذا الصعيد كان ضئيلاً جداً. ويرجع ذلك بالأساس إلى عدم وجود رؤية واضحة حول الحكم المحلي في الأرض الفلسطينية والتي من شأنها أن توجه صياغة تشريعات ملائمة. كذلك لعب تعطيل المجلس التشريعي وبالتالي تعطل العملية التشريعية غداة الانقسام السياسي دوراً مهماً في عدم إصدار أو تحديث العديد من القوانين ذات الصلة. وما تحقق فعلياً هو إجراء تعديلين على قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997، الأول في عام 2008 والثاني في عام 2016. غير أن التعديل الذي جرى في العام 2008 أضاف منحاً مركزياً على القانون حيث أعطى صلاحية لمجلس الوزراء بناء على توصيات الحكم المحلي بإقالة المجلس البلدي وكذلك بوضع مراقب مالي وإداري على الهيئات المحلية بدون تحديد معايير واضحة لذلك. بينما جاء تعديل عام 2016 لمعالجة الإشكاليات التي واكبت و/أو نجمت عن عمليات دمج الهيئات المحلية حيث أتاح الفرصة لإنشاء بلديات مشتركة للهيئات التي ترغب بذلك مع بقاء الشخصية الاعتبارية للهيئات المشاركة (بدل اندماجها في هيئة واحدة). كما وفر التعديل الأخير إطاراً قانونياً لعملية الدمج أو الانفصال. كذلك، أضاف التعديل الأخير هامشاً جديداً للامركزية في اتخاذ القرار داخل وزارة الحكم المحلي وذلك من خلال نقل بعض الصلاحيات التي كانت من اختصاص "الوزير" إلى "الوزارة"، مما يتيح الفرصة لتفويض صلاحية البت في بعض القضايا التي كان يمارسها الوزير إلى مستويات أدنى، الأمر الذي قد يسهل بعض الإجراءات المعمول بها ويسرع من استجابة الوزارة في البت بالقضايا المختلفة. إضافة إلى ذلك فمن الملاحظ أن قانون الهيئات المحلية ومثله قانون الانتخابات لمجالس الهيئات المحلية والعديد من الأنظمة ما زالت غير مستجيبة بشكلٍ كافٍ لقضايا النوع الاجتماعي، الأمر الذي يجب أن يؤخذ بعين الاعتبار في تطوير المنظومة القانونية لقطاع الحكم المحلي في المرحلة القادمة.

3. **حل التداخل بين صلاحيات الهيئات المحلية والوزارات المختلفة وبين المؤسسات الحكومية نفسها وتحديد العلاقات والمسئوليات فيما بينها:** ما زال التقدم في هذا الملف بطيئاً بالرغم من وجود بعض الآليات التنسيقية بين بعض المؤسسات. إذ ما زال هناك بعض الإشكاليات في العلاقة بين الحكومة المركزية ممثلة بوزارة الحكم

المحلي والهيئات المحلية وفي مقدمتها التضارب في المهام والصلاحيات والإشكاليات القانونية والمالية، والإشكاليات المتعلقة بالخدمات وتنفيذ المشاريع والرقابة عليها. فعلى سبيل المثال منح القانون وزارة الحكم المحلي سلطة الإشراف على اختصاصات الهيئات المحلية من حيث الإشراف على إعداد الموازنات والمصادقة عليها ومراقبة تنفيذها بما في ذلك مراقبة السجلات المالية، وعمليات الشراء والمناقصات والتوظيف، لضمان اتساق هذه العمليات مع الموازنات المصادق عليها، بحيث لا تحيد الهيئات المحلية عن هذه الموازنات دون الحصول على موافقة الوزارة. ولغرض تنفيذ ذلك اعتمدت الوزارة سلسلة من اللوائح والأدلة. إلا أن الامتثال معها من قبل الهيئات المحلية يحتاج إلى مزيد من التعزيز. فما زال عدم وضوح ماهية الإشراف وحدوده يشكل بعض الارتباك في التطبيق. فالعلاقة السائدة بين وزارة الحكم المحلي والهيئات المحلية تختلف من هيئة محلية إلى أخرى. فالبلديات الكبرى تتجاوز في حدود صلاحياتها واختصاصاتها ما حدده القانون، وتمارس نشاطاتها بعيداً عن تحكم وزارة الحكم المحلي وسيطرتها. أما الهيئات المحلية الجديدة والصغيرة فتخضع بشكل كبير لوزارة الحكم المحلي.

كما يوجد هناك بعض الغموض وتداخل في المهام والمسؤوليات بين وزارة الحكم المحلي من جهة والجهات الرسمية الأخرى مثل سلطة حماية البيئة أو سلطة المياه أو الطاقة أو المحافظات وغيرها بما يتعلق بعمل الهيئات المحلية ونشاطاتها ذات الصلة. ويعود ذلك إلى عدم وجود نقاط واضحة في القوانين ذات العلاقة تنظم العلاقة بين الأطراف المختلفة وتوضح أدوار كل منها. جميع هذه الأمور تتطلب بلورة مدخل واضح لقطاع الحكم المحلي يزيل اللبس والتعارض القائم، ويوزع بشكل واضح وصريح المهام بين السلطة المركزية والهيئات المحلية وفقاً للقدرات والموارد المتاحة.

4. **سياسة الدمج والضم من أجل تقليل عدد الهيئات المحلية:** لم تحظَ هذه السياسة بتقبل كامل من قبل المجتمع ولم تشكل سياسة وطنية مجمع عليها وأصبحت هذه السياسة عبئاً على الوزارة بدلاً من أن تشكل رافعة تنموية وتطويرية. فقد شهدت عدة تجارب لهيئات محلية مدمجة تراجعاً ملحوظاً عن الرغبة بالعمل المشترك لأسباب مختلفة وتعالت الأصوات التي تطالب بالانفصال والعمل الفردي. ولمعالجة الإشكاليات القانونية التي واكبت عمليات الدمج، تم في عام 2016 إصدار قرار بقانون بتعديل قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997 كما ذكر سابقاً، والذي أتاح الفرصة لإنهاء عملية المراوحة في سياسة الدمج، وفتح المجال أمام تصويب أوضاع البلديات المدمجة حسب رغبتها. كما أضاف هذا التعديل نموذجاً جديداً للتعاون المشترك بين الهيئات المحلية المتجاورة من خلال إنشاء "البلديات المشتركة" مع الحفاظ على الشخصية الاعتبارية للهيئات المشكلة للبلدية المشتركة. إلا أن هذا التعديل قد يشكل إرباكاً جديداً في السياسة والنماذج المتبعة[2] في وضع تصور إستراتيجي لإعادة هيكلة القطاع. هذا، وبالرغم من بعض النجاحات التي حققتها عمليات الضم والدمج، فما زال عدد

[2] سواء أكان ذلك بالضم، أو الدمج، أو إنشاء بلديات مشتركة، أو العمل ضمن المجالس المشتركة للتخطيط والتنمية

الهيئات المحلية مرتفعاً. وما زال هناك العديد من الهيئات المحلية وخاصة الجديدة والصغيرة منها غير قادرة على دعم ذاتها مالياً لافتقارها إلى القاعدة الضريبية اللازمة لتمويل عملياتها، وأصبحت تعتمد بشكل شبه كامل على السلطة المركزية أو على المنح الخارجية لعدم كفاية الموارد المالية والبشرية المتوفرة لديها.

وفي سياق متصل ما زال يكتنف بعض الغموض في معايير تشكيل الهيئات وآليات تصنيفها وصلاحيات ومسؤوليات كل منها، الأمر الذي يحتاج إلى إعادة هيكلة منظومة الحكم المحلي في تكتلات ذات أحجام مستدامة، وتغطي حدودها كامل الأرض الفلسطينية، مع تفويض بعض الوظائف والصلاحيات المحددة لبعض الوحدات الفرعية المكونة لهذه التكتلات.

5. **تمكين مؤسسات القطاع من امتلاك قدرات فنية وتنظيمية للقيام بمسئولياتها:** إن عملية التمكين هي عملية مستمرة ودائمة، وقد أدرجت أولوية رفع قدرات مؤسسات القطاع المحلي وتطوير قدراتها المادية والبشرية والمؤسسية في جميع الخطط الوطنية والقطاعية المتعاقبة، وذلك من أجل تمكين هذه المؤسسات من امتلاك القدرات الفاعلة للوصول إلى المواطن، وتقديم الخدمات ذات الجودة بكفاءة وفاعلية. وقد بُذلت جهود كبيرة من قبل وزارة الحكم المحلي و/أو من قبل الجهات الدولية في هذا الخصوص، سواءً على مستوى الوزارة أو الهيئات المحلية. حيث سجل تقدم ملحوظ في تطوير النظم المالية والإدارية وإعداد الموازنات، وآليات إقرارها، ووضع أدلة وإجراءات قياسية في مجالات إدارة الموارد البشرية وتوصيف الوظائف ونظم مالية محوسبة وإجراءات إعداد التقارير والرقابة، تساهم بمجملها في رفع قدرات الهيئات ومجالس الخدمات في مجال إدارتها والحفاظ عليها. كما نفذ العديد من المبادرات من أجل تطوير قدرات الهيئات المحلية على التخطيط والتواصل مع المواطنين، حيث أتمت جميع البلديات مخططاتها التنموية الإستراتيجية. وفي ذات السياق عملت الوزارة بالتعاون مع شركاءها الدوليين على تمكين مجالس المحافظات من قيادة عمليات التخطيط التنموي الإقليمي وإنجاز خطط تنموية إقليمية على مستوى المحافظات. هذا وقد تم تنفيذ العديد من التدخلات والبرامج التدريبية للهيئات المحلية هدفت إلى تطوير الهياكل التنظيمية والأنظمة وإجراءات العمل وبناء القدرات لكل من العاملين/العاملات في الهيئات المحلية وأعضاء مجالسها المنتخبين، اشتملت على التخطيط الاستراتيجي والتشغيلي، والإدارة المالية وتعزيز القدرة التنافسية، وإدارة المشاريع، وآليات تمكين المرأة وتعزيز دورها التنموي إلخ. إلا أن كثير من الدراسات أشارت إلى التشتت والازدواجية في تقديم التدريب من مقدمي الخدمات المختلفين، وكذلك غياب الرقابة على الجودة وعدم وجود متابعة مستمرة أو تقييم من قبل المؤسسات المقدمة لخدمات التدريب.

بالتوازي، فقد استمر دعم الهيئات المحلية في تنفيذ العديد من المشاريع ذات الأولوية التنموية، حيث تم تنفيذ العديد من المبادرات لدعمها في توفير وتطوير خدمات المرافق العامة الأساسية من بنية تحتية، مثل شبكات توزيع المياه والكهرباء، وإنشاء أنظمة الصرف الصحي، وإدارة جمع والتخلص من النفايات، وشق وتعبيد وصيانة الطرق الداخلية والواصلة، إضافة إلى إنشاء الأبنية العامة وتلك المختصة بالنشاطات الشبابية والنسوية والأطفال والمدارس والمراكز الصحية والعيادات والحدائق العامة. وبالرغم من هذا كله، فإن هناك حاجة دائمة لتطوير قدرات المؤسسات الفاعلة بحكم التطور المستمر للحياة ومتطلباتها، وخاصة لتقليص الفوارق في القدرات بين وحدات الحكم المحلي في مجال توفير الخدمات والإدارة العامة والإدارة المالية.

6. **تطوير نظم إدارة الخدمات المحلية وتشجيع الهيئات المحلية المتجاورة على التعاون والعمل المشترك:** ساد توجه سياساتي واضح للحكومات المتعاقبة منذ نشوء السلطة بالتركيز على بناء مؤسسات قوية ومسؤولة للحكم المحلي تتميز بقدرتها على تقديم الخدمات ذات التكاليف المعقولة وبما يتناسب مع احتياجات المواطنين. وقد قامت وزارة الحكم المحلي مبكراً، وبالتعاون مع شركائها الدوليين ودعمهم، بإنشاء مجالس الخدمات المشتركة والتي لعبث دوراً مهماً وحققت نجاحات ملموسة في مساعدة الهيئات المحلية وخاصة الصغيرة منها لتقديم خدمات أفضل للمواطنين وفي مقدمتها خدمات النفايات وإدارة المياه والكهرباء. ولتعزيز دورها تم مؤخراً إصدار النظام الأساسي لمجالس الخدمات المشتركة والذي كان عائقاً أمام تطوير هذه المجالس، وكان أيضاً عائقاً أمام تعامل المانحين معها.

ومن الناحية السياساتية يمكن الاستفادة من تجربة المجالس المشتركة للخدمات في تعزيز العمل المشترك بين الهيئات المحلية والبناء عليها في تطوير السياسة المتعلقة بتقليص عدد الهيئات المحلية والتأسيس لعمليات الضم أو الاندماج أو التكتل مستقبلاً.

وفي سياق هيكلة الخدمات وتحسين أداءها بادرت الحكومة أيضاً بإنشاء مجموعة من الشركات/الهيئات الإقليمية العامة ونقل صلاحيات توفير بعض الخدمات مثل المياه والكهرباء من الهيئات المحلية إليها. إلا أنه ما زالت تواكب هذه الخطوة بعض الإشكاليات. فمثلاً، وإن كان هناك قرارات حكومية بخصوص تشكيل شركات عامة لتوزيع الكهرباء، إلا أن تنفيذها لم يكن ضمن سياسة مدروسة ومتدرجة. إذ لم تؤخذ بعين الاعتبار وبشكل كافٍ تداعيات هذه الخطوة على الهيئات المحلية وانعكاس ذلك على انخفاض السيولة النقدية المتوفرة لبعض هذه الهيئات، والتي آثرت استخدام الإيرادات المتأتية عن بيع خدمة الكهرباء لتغطية جزء كبير من نفقاتها التشغيلية والاستثمارية وذلك على حساب تراكم الديون المستحقة عليها للجهة المزودة.

وبالمثل، فقد اعتمدت خطة إصلاح قطاع المياه 2014-2016 توجهاً سياساتياً مشابهاً بإنشاء ثلاثة مرافق إقليمية عامة في المحافظات الشمالية وواحدة في المحافظات الجنوبية تعنى بإدارة خدمات المياه والصرف الصحي بما فيها تشغيل وصيانة البنية التحتية الخاصة بها، وتحصيل الرسوم ذات العلاقة. وعليه ، فإن دور مجالس الخدمات المشتركة في قطاعي المياه والكهرباء سيضمحل تدريجياً لصالح المنشآت الإقليمية. بينما سيبقى دور مهم للمجالس المشتركة في إدارة النفايات الصلبة على المدى المنظور.

7. **تطوير قدرة نظام الحكم المحلي المؤسساتية والإدارية في مجال التخطيط العمراني:** ورثت السلطة الوطنية الفلسطينية مجموعتين من التشريعات الخاصة بالتخطيط العمراني، واحدة في الضفة الغربية والأخرى في قطاع غزة. ومنذ أكثر من عقدين وضعت عدة مسودات لإصدار قانون موحد لجميع الأرض الفلسطينية، إلا أن جميع المحاولات المتكررة لم تحقق أي نتيجة ملموسة بعد. ولتدارك الوضع، قامت وزارة الحكم المحلي بإصدار مجموعة من النظم والأدلة التخطيطية (أهمها "نظام الأبنية والتنظيم للهيئات المحلية رقم 5 لسنة 2001" و"دليل التخطيط العمراني" في عام 2013). إلا أن توفير أساس قانوني موحد للأنشطة التخطيطية في جميع الأرض الفلسطينية لا يزال يمثل أولوية في قطاع الحكم المحلي.

بالإضافة لما سبق، فقد قامت وزارة الحكم المحلي بمساندة الهيئات المحلية في إعداد و/أو تحديث مخططاتها الهيكلية، حيث أصبح حوالي 90% من الهيئات المحلية في المناطق المسماة "أ" و"ب" تمتلك مخططات هيكلية (حوالي 220 مخطط). وفي السياق ذاته تم إنجاز 109 مخطط هيكلي تغطي 116 تجمعاً في المناطق المسماة "ج". لكن وبالرغم من إعداد هذه المخططات إلا أنه تم اعتماد خمس مخططات فقط بينما ما زال 104 مخططاً في انتظار موافقة الإدارة المدنية التابعة لسلطات الاحتلال.

8. **زيادة إيرادات الهيئات المحلية وتعزيز قدرتها المالية:** لم يتم النجاح في تحقيق ذلك، فقد تضاءلت الإيرادات المتاحة لوحدات الحكم المحلي في الوقت الحاضر (خصوصاً بعد نقل مسؤوليات المياه والكهرباء إلى هيئات/شركات عامة)، إضافة إلى أسباب أخرى مرتبطة بالأوضاع الاقتصادية الصعبة التي يعيشها المواطنون الفلسطينيون، وتجعلهم عاجزين عن دفع بعض الرسوم وبدل الخدمات التي تقدمها الهيئات المحلية لهم، مما سبب في تراكم ديون الهيئات المحلية والعجز في ميزانياتها وتفاقم أزمتها المالية بشكل كبير. وقد تم التوصل مؤخراً إلى آليات لجدولة ديون الهيئات المحلية وتوقيع اتفاقيات بهذا الخصوص، وكذلك الاتفاق مع وزارة المالية على انتظام الدفعات المالية للهيئات المحلية.

أما في المحافظات الجنوبية على وجه الخصوص، فإن الأزمة المالية الحادة التي تواجه الهيئات المحلية تهدد بانهيار خدماتها بشكل كامل وإلى كارثة صحية وبيئية في حال استمرارها. وتعد المساعدات والمنح المالية الحكومية الدولية من أبرز الموارد المتاحة حالياً والتي تحاول وقف هذا التدهور إلى حين إنهاء الانقسام السياسي القائم ورفع الحصار الإسرائيلي عن القطاع.

بالمجمل وبالرغم من تنفيذ بعض التدخلات والمشاريع من أجل تعزيز تحصيل الإيرادات وتحسين تقييم ضريبة الأملاك وجمعها، فلا زالت قضية تعزيز إيرادات الهيئات المحلية، تمثل إحدى الأولويات الأساسية لقطاع الحكم المحلي.

9. **زيادة مشاركة المواطنين من كلا الجنسين في نشاطات وحدات الحكم المحلي وتطوير شفافيتها:** يشير الواقع الفلسطيني إلى ضرورة الاهتمام بتعزيز وتنمية العلاقة بين مجالس الهيئات المحلية المنتخبة وجمهورها، وبناء علاقة منتظمة بينها وبين المجتمع المدني المحلي في المنطقة، بما يساهم في تنمية الموارد المحلية، وإشراكهم في تطوير الخدمات المقدمة للمواطن. وفي هذا السياق تم إعداد مجموعة من الأوراق السياساتية الخاصة بتعزيز المشاركة والمساءلة المجتمعية ومأسستها وخاصة مشاركة الشباب، بالإضافة إلى إصدار مجموعة من الأدلة التوجيهية لذلك. وقد تم أيضاً تنفيذ عدد من المبادرات وبرامج التوعية لتعزيز مفهوم المواطنة وبناء علاقات مع المواطن على أساس الواجبات والحقوق. هذا بالإضافة إلى إنشاء مراكز خدمات الجمهور في بعض الهيئات المحلية بهدف تسهيل حصول المواطنين على الخدمات، وتقليل الوقت المستغرق لمتابعة الطلبات، وتحسين الكفاءة والشفافية في إدارة الخدمات البلدية. يعتبر تنفيذ تدخلات تزيد من المشاركة المجتمعية في التخطيط وصنع القرار وإنشاء أدوات لدعم مزيد من الشفافية والمساءلة خطوات إيجابية نحو تعزيز مشاركة المواطنين والتواصل معهم. ولكن اقتصرت مثل هذه الممارسات على وجود مشاريع ممولة من الجهات المانحة

ولم يتم مأسستها بعد في معظم الهيئات المحلية. فالمطلوب إيجاد آليات متينة قادرة على تيسير الحوار المستمر والمنتظم بين المواطنين (بما في ذلك النساء والشباب والقطاعات المهمشة في المجتمع) والهيئات المحلية، لضمان مشاركتهم بشكل يتجاوز التشاور والمشاركة في عمليات التخطيط الحالية لتشمل المشاركة في اتخاذ القرارات الرئيسية وصياغة السياسات. وهذا يتطلب ضمان علنية القرارات والخطط والموازنة والبيانات ذات العلاقة وتسهيل حصول المواطن عليها. كما يتطلب أيضاً تعزيز أو وضع الآليات المناسبة للتظلم وإدارة الشكاوي وتحسين استجابة الهيئات المحلية لها.

10. **إجراء الانتخابات المحلية بشكل دوري:** يعتبر إجراء الانتخابات المحلية من أهم ركائز تعزيز مشاركة المواطن وانتماءه وترسيخ مفاهيم الديمقراطية والحكم الرشيد والمواطنة في المجتمع. وقد كان لإصدار قانون الانتخابات أهمية قصوى في تنظيم وتسيير الانتخابات. ومن أبرز معالم القانون تغيير النظام الانتخابي القديم من الترشيح الفردي إلى نظام التمثيل النسبي المغلق. كما وفر قواعد جديدة بشأن تمثيل المرأة والأقليات الدينية. ومع ذلك فإن التغييرات في نظام التصويت جوبهت ببعض الانتقادات وأدت إلى نشوء قضايا جديدة تحتاج إلى حل. فعلى سبيل المثال، اعتماد التمثيل النسبي أدى إلى انتخاب عدة مجالس محلية دون وجود أغلبية واضحة لأي كتلة، مما سبب في تغيير رئيس المجلس في كثير من الأحيان بسبب الاتفاقات المبرمة بين الكتل السياسية، والتي كان لها تأثيراً سلبياً على أداء هذه المجالس. إضافة إلى ضرورة مراجعة وتحديث الإطار القانوني القائم، فإن التركيز على إجراء الانتخابات بشكل دوري ليعد من القضايا الرئيسة من أجل تطوير وتحسين أداء الهيئات المحلية وإمكانياتها، وتسخير كل طاقاتها لخدمة المواطنين وتقديم الأفضل لهم. وتعتبر الانتخابات المحلية المزمع عقدها في تشرين أول 2016 في شطري الوطن من أبرز التطورات الايجابية في هذا القطاع. إذ أنها ستشكل خطوة مهمة وإيجابية في السير قدماً نحو إنهاء الانقسام، وفي وإيجاد مؤسسات محلية منتخبة تحظى بثقة المواطن. ومن المتوقع أن ترفد هذه الانتخابات قطاع الحكم المحلي بدماء جديدة وخبرات كبيرة وأن تخلق روحاً جديدة تعمل على إعادة بناء وتطوير اتحاد الهيئات المحلية وانتخاب إدارة جديدة مع رؤية متجددة، الأمر الذي سيعزز من الشراكة بين مكونات قطاع الحكم المحلي، وسيكون له الأثر الإيجابي في التعاون من أجل تطوير هذا القطاع ومؤسساته.

11. **تنمية المناطق المسماة "ج" والقدس الشرقية:** انسجاماً مع الإطار العام لخطة التنمية الوطنية 2014-2016، أولت إستراتيجية القطاعية الأخيرة أهمية خاصة لتنمية المناطق المسماة "ج" والمناطق المهمشة والقدس الشرقية وتنمية هيئاته المحلية، والتركيز على دعم صمود الإنسان الفلسطيني فيها وتقليل الأعباء عليه وتحسين وضعه المعيشي وتوفير الأمن الاجتماعي والمعيشي اللائق له، من خلال توفير خدمات صحية وتعليمية واجتماعية وخدمات بنية تحتية ملائمة. بالإضافة، أبرزت الإستراتيجية السابقة أهمية دعم وتقوية الهيئات المحلية والمؤسسات الوطنية المختلفة العاملة في هذه المناطق والحفاظ عليها وتعزيز دورها وتوسيع نطاقها وتقوية ترابطها التنموي والجغرافي مع باقي الأرض الفلسطينية. إن العمل على تنمية المناطق المسماة "ج" والقدس الشرقية لهو عملية معقدة وطموحة وطويلة الأمد ويجب أن تكون ضمن رؤية وطنية واضحة للتنمية

المكانية الشاملة على المستوى الوطني. وفي غياب رؤية وخطة مكانية شاملة تأخذ تكامل جميع الأرض الفلسطينية بعين الاعتبار، تبقى برامج الدعم التي يتم تنفيذها مجرد تدخلات منعزلة ومتفرقة هنا وهناك دون أي أثر تنموي جدي، كما هو الحال في كثير من الأحيان حتى الآن.

12. **تطوير التنمية المحلية وتعزيز الشراكة مع القطاع الخاص:** تم تحقيق بعض التطورات في هذا المجال، وذلك على مسارين متصلين. الأول دعم الهيئات المحلية (خاصة البلديات) من أجل إعداد خططها التنموية الإستراتيجية بهدف تعزيز دورها في التنمية المحلية، فقد أتمت جميع البلديات مخططاتها التنموية الإستراتيجية. كما تم إعداد خطط إستراتيجية تنموية إقليمية على مستوى المحافظات. وقد جاءت هذه الخطط بالأغلب تلبية لشروط الجهات الداعمة والممولة. ومن الملاحظ أن معظم هذه الخطط جاءت طموحة وتفتقر إلى الآليات والأدوات التنفيذية الناجعة، واقتصر استخدامها في الحصول على الدعم المالي من أجل تنفيذ بعض المشاريع التي أدرجت فيها. وبهذا فإن مأسسة هذه العمليات التخطيطية وتنظيمها وتوفير التمويل اللازم لها يعتبر من الأهمية بمكان لتفعيل دور الهيئات المحلية في المشروع التنموي الوطني. أما المسار الثاني، فقد ركز على تطوير الشراكات بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص، حيث تم إصدار وإقرار وثيقة سياساتية تتعلق بتعزيز الشراكة بين الهيئات المحلية والقطاعين الخاص والعام وتعميمها على الهيئات المحلية، وكذلك تطوير "دليل شراكات الهيئات المحلية والقطاع الخاص" بالتعاون مع البنك الدولي. كما تم إنشاء مجالس التنمية المحلية كمجالس استشارية مساندة لبعض مجالس الهيئات المحلية. وما زال العمل على تطوير أدوات مؤسسية وتنظيمية وتنفيذية خاصة بتطوير هذه الشراكات في بداياته المتواضعة وتحتاج إلى تعميق في المرحلة المقبلة.

13. **الاستفادة من صندوق تطوير وإقراض البلديات:** لقد كان الهدف الأساس من تشكيل صندوق تطوير وإقراض البلديات هو خلق أداة تنفيذية وتمويلية لترجمة سياسات الوزارة في الدفع نحو اللامركزية وتعزيز القدرة المالية والتمويلية للبلديات لتكون قادرة على تحسين خدماتها وأدائها. وقد لعب الصندوق دوراً مهماً في دعم قدرات الهيئات المحلية وتطويرها. وأصبحت الآلية التي استخدمها محط اهتمام الكثير من المؤسسات الفلسطينية والدولية، لما كان لها من إسهام في تحقيق نتائج حقيقية على الأرض، خاصة تلك المتعلقة بتوحيد جهود الدول المانحة. وعلى الرغم من التطور في الصندوق إلا أن العلاقة التكاملية لم تتحقق، وبرز التنافس أكثر، ولم يتم قوننة العلاقة سواء بالقانون أو النظام. علاوة على ذلك لم يتم تفعيل وظيفة الإقراض لدى الصندوق حيث لم يتم وضع أي سياسة واضحة لإقراض الهيئات المحلية، بما في ذلك تحديد مصدر دخل مستدام لتغذية هذا النشاط، وأصبح منفذاً للمشاريع وقناة تمويلية بدلاً من أن يكون أداة لتعزيز اللامركزية المالية للهيئات المحلية.

14. **تطوير قدرات وقوننة اتحاد الهيئات المحلية الفلسطينية كمكون أساس من مكونات قطاع الحكم المحلي:** تكرر هذا الهدف في كافة البرامج إلا انه لم يتم تحقيق كامل لإمكانيات الاتحاد كهيئة قوية وذات مصداقية تمثل مصالح الهيئات المحلية، على الرغم من المبادرات العديدة التي نفذت لتعزيز وضعه المؤسسي وقدراته. النتيجة كانت إضعافه بشكل كبير. هذا وقد جرت مؤخراً محاولات جادة لإعادة تفعيله، إلا أن استكمال وضعه

القانوني وتحديد دوره وعلاقاته مع وزارة الحكم المحلي ومع الهيئات المحلية ودعمه يظل قضية رئيسية لتطوير قطاع الحكم المحلي.

بناء على ما سبق، يمكن إجمال أبرز التحديات الإستراتيجية التي تواجه قطاع الحكم المحلي في المرحلة القادمة بالآتي:

1. توحيد المنظومة القانونية بين شطري الوطن "المحافظات الجنوبية والشمالية".
2. مراجعة وتطوير القوانين والأنظمة بما يتوائم مع أجندة السياسات الوطنية وبما يعزز التوجهات نحو اللامركزية ومنح مزيد من الصلاحيات للهيئات المحلية لاسيما الأملاك والتعليم ما قبل المدرسي.
3. محدودية وضعف فاعلية الهيئات المحلية في تقديم الخدمات الأساسية في حدودها وخصوصاً في المناطق المسماة "ج" والقدس الشرقية والمناطق المهمشة وتلك المحاذية لجدار الفصل والضم العنصري.
4. ضعف البيئة المحفزة للتنمية الاقتصادية المحلية المستدامة.
5. ضعف الاستغلال الأمثل "الاقتصادي" للموارد المحلية بسبب سياسات الاحتلال في معظم الأرض الفلسطينية لاسيما في المناطق المسماة "ج".
6. ضعف المشاركة و المسائلة المجتمعية من كلا الجنسين في قطاع الحكم المحلي.
7. التداخل في الصلاحيات ما بين العاملين الأساسيين في قطاع الحكم المحلي.
8. ضعف إدماج قضايا النوع الاجتماعي في قطاع الحكم المحلي.

الفصل الرابع رؤية قطاع الحكم المحلي وأهدافه الإستراتيجية

في ضوء نتائج مراجعة الخطة العبر القطاعية السابقة، عقد الفريق الوطني للإستراتيجية القطاعية للحكم المحلي، عدة ورش عمل لمناقشة وتقييم الأهداف والسياسات المتبعة، مع التركيز على الإخفاقات والفجوات التي رافقت تنفيذها واستخلاص العبر والدروس للاسترشاد بها في بلورة رؤية القطاع وتحديد أهدافه الإستراتيجية وسياساته للفترة القادمة والممتدة من 2017 إلى 2022. وقد خلص الفريق الوطني إلى الرؤية والأهداف الإستراتيجية والسياسات القطاعية التالية:

رؤية قطاع الحكم المحلي

أجمع الفريق الوطني على إبقاء الرؤية السابقة بحكم استمرار توافقها مع واقع قطاع الحكم المحلي وكذلك مع الأجندة الوطنية للحكومة الفلسطينية، بحيث تكون الرؤية الناظمة لعمل القطاع في المرحلة القادمة كالتالي:

"حكم محلي رشيد قادر على تحقيق تنمية مستدامة بمشاركة مجتمعية فاعلة"

الأهداف الإستراتيجية والسياسات القطاعية

إن عملية تطوير الأهداف الإستراتيجية لقطاع الحكم المحلي قد راعت أن تكون منسجمة مع الأجندة الوطنية ومع الإستراتيجيات العبر قطاعية من جهة، وأن تكون مكملة لما تم انجازه في السنوات السابقة في القطاع وتعمل على إيجاد تراكم ايجابي في واقعه من جهة ثانية. ومن جهة ثالثة روعي أن تكون هذه الأهداف ذات طبيعة وطنية في مستواها ونطاقها بحكم شمولية هذا القطاع لكافة نواحي الحياة في فلسطين وبحكم تعدد الشركاء والإطراف المؤثرة والمتأثرة في سياساته.

أما بخصوص سياسات القطاع فقد خلص الفريق الوطني إلى أن العديد من السياسات القطاعية المتبعة ما زالت قابلة للاستمرار، وأن القصور بتنفيذ بعضها أو الأخطاء التي واكبت تطبيقها لا تشكل سبباً أو مبرراً لإسقاطها، ولكن هناك ضرورة لمراجعة آليات تنفيذها وأدواتها. كما خلص الفريق الوطني إلى الحاجة إلى إضافة سياسات وتدخلات جديدة تدعم الجهود لتحقيق الأهداف الإستراتيجية للقطاع.

في ضوء ذلك، ومن أجل التعامل مع التحديات الإستراتيجية التي تواجه القطاع وانسجاماً مع الدروس المستفادة والبناء على إنجازات المرحلة السابقة، تم تحديد الأهداف الإستراتيجية التالية مقرونة بمجموعة من السياسات التنفيذية الخاصة بها، مع العلم أن هذه الأهداف تشمل كامل الأرض الفلسطينية:

الهدف الأول: ***منظومة تشريعية ومؤسساتية ملائمة لتنظيم وإدارة القطاع ومستجيبة للنوع الاجتماعي***

سياسات الهدف الأول:

- تطوير الهيكلية العامة والبنية المؤسساتية لقطاع الحكم المحلي وتوضيح أدوار ومسؤوليات المؤسسات الفاعلة ووضع آليات التنسيق والتكامل فيما بينها لتتواءم مع التوجه اللامركزي الذي تتبناه الحكومة.
- تحديد وترتيب العلاقة القانونية والإدارية والفنية بين الهيئات المحلية وجميع الوزارات والمؤسسات الحكومية.
- توحيد وتطوير الإطار القانوني الناظم لعمل مؤسسات قطاع الحكم المحلي (القوانين والأنظمة) وأهمها قانون الهيئات المحلية وقانون انتخابات مجالس الهيئات المحلية وقانون التخطيط والتنظيم بغية تحقيق قدر أكبر من الاتساق والوضوح ولضمان التدرج المدروس نحو اللامركزية المنشودة مع ضمان مراعاة قضايا النوع الاجتماعي في ذلك.
- إعادة تشكيل الهيئات المحلية لتكون إما "بلديات" أو "بلديات مشتركة" وتوسيع صلاحياتها (وخاصة في مجالات ضريبة الأملاك، التعليم ما قبل المدرسي، والنوادي والصالات الرياضية) وبحسب توفر القدرات المؤسسية والفنية والمالية لذلك.
- تحديد دور اتحاد الهيئات المحلية الفلسطينية وقوننة عمله وتفعيله وتطوير قدراته.
- استمرار العمل على إعداد وتحديث المخططات المكانية والتنموية لكافة التجمعات السكانية وعلى كافة المستويات (وطني، إقليمي، ومحلي) وتطوير بنيتها التحتية، وضمان الاستخدام الأمثل للأراضي وتواصلها

وتكاملها الجغرافي والخدماتي بشكل يستجيب مع الاحتياجات الحالية ودون المساس بحقوق وتطلعات الأجيال القادمة.

الهدف الثاني:. ***تحسن الأداء المؤسسي للهيئات المحلية وتفعيل مواردها المادية والبشرية لتقديم الخدمات ذات الجودة للمواطنين***

سياسات الهدف الثاني:

- الاستمرار في إعداد الأدلة والأنظمة لتسهيل عمل وإدارة مؤسسات القطاع وتمكينها من تقديم خدمات مستدامة ذات جودة عالية.
- الاستمرار في رفع كفاءة وقدرات وزارة الحكم المحلي والهيئات المحلية والمجالس المشتركة وتمكينها من امتلاك القدرات الفنية والتنظيمية والبشرية الفاعلة للقيام بواجباتها ومسؤولياتها بجودة وكفاءة وفعالية عالية ولتقليص الفوارق في القدرات فيما بينها.
- تطوير الإجراءات ونظم الرقابة والمعلومات لضمان فاعلية مؤسسات قطاع الحكم المحلي وتحسين خدماتها.
- الاستمرار في دعم الهيئات المحلية في تنفيذ المشاريع ذات الأولوية التنموية وفي توفير وتطوير خدمات المرافق العامة الأساسية من بنية تحتية (مياه، كهرباء، صرف صحي، طرق) وأبنية عامة ومجتمعية مع إعطاء الأولوية للهيئات المحلية في المناطق المسماة "ج" وفي القدس الشرقية وفي المناطق المهمشة وتلك الموجودة بمحاذاة جدار الفصل والضم العنصري.
- تحسين وتطوير نظم إدارة النفايات الصلبة والصرف الصحي بما في ذلك التدوير وإعادة الاستخدام.
- الاستمرار في دعم الهيئات المحلية في المحافظات الجنوبية في عمليات إعادة الإعمار والبناء وفي توفير الخدمات الأساسية للمواطنين، والعمل على جسر الهوة التنموية بين شطري الوطن.

الهدف الثالث:. **الهيئات المحلية أكثر استقراراً واستدامة من الناحية المالية**

سياسات الهدف الثالث:

- الاستمرار في تعزيز قدرات الهيئات المحلية في تخطيط وإدارة مواردها المالية.
- زيادة إيرادات الهيئات المحلية واستدامتها من خلال إعادة احتساب قيمة الرسوم والغرامات والعوائد التي تجبيها وتحسين آليات الجباية وتوسيعها.
- الاستمرار في تطوير نظم إدارة الخدمات المحلية الأساسية (مياه، كهرباء، نفايات) وتشجيع الهيئات المحلية المتجاورة على التعاون والعمل المشترك للاستفادة من وفورات الحجم التي تتأتى عن ذلك من خلال تعزيز دور المجالس المشتركة واستكمال إنشاء الشركات/الهيئات الإقليمية العامة ونقل صلاحيات توفير هذه الخدمات من الهيئات المحلية إليها.
- إعادة هيكلة الضرائب المشتركة والتحويلات وضمان انتظام التحويلات الحكومية للهيئات المحلية وبالذات مخصصاتها من الضرائب والرسوم التي تجبيها الحكومة لصالحها.

- تعزيز دور صندوق تطوير وإقراض البلديات كأداة تنفيذية وتمويلية لترجمة سياسات القطاع في الدفع نحو اللامركزية وتعزيز وتفعيل وظيفة الإقراض لديه بما في ذلك ضمان مصدر مستدام لتغذيته.
- تعزيز الجدارة الائتمانية للهيئات المحلية وتمكينها من الاقتراض من صندوق تطوير وإقراض البلديات أو من المصارف التجارية.
- تخصيص موارد مالية ثابتة من الموازنة الحكومية إلى الهيئات المحلية.
- تقليص مديونية الهيئات المحلية ووضع الآليات العملية لإنهائها ضمن إطار زمني متوافق عليه.
- الاستمرار في بذل الجهود لاستقطاب تمويل الشركاء الدوليين للمشاريع التنموية والتطويرية وتعزيز آليات تنسيقها وتوجيهها نحو دعم أولويات الهيئات المحلية والقطاع ككل.

الهدف الرابع: ***الهيئات المحلية تلعب دوراً فاعلاً ومسانداً في تحفيز التنمية الاقتصادية المحلية***

سياسات الهدف الرابع:

- تطوير البيئة القانونية القادرة على تعزيز الشراكة بين الهيئات المحلية والقطاعين العام والخاص ومؤسسات المجتمع المدني للمساهمة في إحداث تنمية محلية.
- تطوير بنية تحتية فعالة وموثوقة (شبكات مياه وطاقة واتصالات، طرق، مناطق صناعية، وغيرها) توفر الخدمات بأسعار معقولة لتسهيل عمل القطاع الخاص وتشجيعه.
- تشجيع الاقتصاد الأخضر والمستدام ووضع المعايير والإجراءات والحوافز والضوابط الملائمة لضمان الاستغلال الاقتصادي الأمثل والمستدام للموارد الطبيعة التقليدية وغير التقليدية.
- تطوير آليات تتيح تطوير الشراكة بين النظام البنكي والهيئات المحلية بما يسمح الإقراض الميسر لصالح الاستثمار في البنية التحتية وتنفيذ مشاريع اقتصادية ذات جدوى.
- مأسسة دوائر التنمية المحلية في وزارة الحكم المحلي وفي الهيئات المحلية وفي صندوق تطوير وإقراض البلديات.

الهدف الخامس: ***مشاركة أوسع للمواطنين والمواطنات في صنع القرار والرقابة على التنفيذ والقيام بالتزاماتهم تجاه الهيئات المحلية***

سياسات الهدف الخامس

- إجراء الانتخابات المحلية بشكل دوري مع العمل على تطوير قانون الانتخابات المحلية بما يكفل التنافسية النزيهة ومشاركة مجتمعية أوسع وتطوير إجراء الانتخابات المحلية اليكترونياً.
- تطوير وتفعيل الأدوات المؤسساتية اللازمة لضمان التنفيذ السليم للقوانين والأنظمة والتعليمات من أجل زيادة ثقة المواطنين بالهيئات المحلية وانتمائهم لها.
- تنفيذ برامج توعية وتثقيف لتعزيز مفهوم المواطنة على أساس الحقوق والواجبات.

- وضع الآليات الملائمة والتي تكفل مشاركة فعالة للمواطنين والمواطنات في تحديد الأولويات وإعداد الخطط والبرامج والموازنات السنوية الخاصة بالهيئات المحلية وتفعيل الرقابة والمساءلة المجتمعية على حسن تنفيذها.

الفصل الخامس الترابط بين أهداف وسياسات قطاع الحكم المحلي وأجندة السياسات الوطنية

كما ذكر سابقاً فإن عملية تطوير الأهداف الإستراتيجية لقطاع الحكم المحلي قد راعت أن تكون منسجمة مع الأجندة الوطنية وترجمة له. وفيما يلي ملخص لأبرز السياسات الوطنية ذات العلاقة بالقطاع ومدى اتساق السياسات القطاعية معها:

أجندة السياسات الوطنية		سياسات قطاع الحكم المحلي
الأولوية الوطنية	الأولوية السياساتية	
1. **الوحدة الوطنية**	تحقيق وحدة الأرض والشعب الفلسطيني	– الاستمرار في دعم الهيئات المحلية في المحافظات الجنوبية في عمليات إعادة الإعمار والبناء وفي توفير الخدمات الأساسية للمواطنين، والعمل على جسر الهوة التنموية بين شطري الوطن. – توحيد وتطوير الإطار القانوني الناظم لعمل مؤسسات قطاع الحكم المحلي (القوانين والأنظمة) وأهمها قانون الهيئات المحلية وقانون انتخابات مجالس الهيئات المحلية وقانون التخطيط والتنظيم بغية تحقيق قدر أكبر من الاتساق والوضوح ولضمان التدرج المدروس نحو اللامركزية المنشودة مع ضمان مراعاة قضايا النوع الاجتماعي في ذلك.
	تجسيد الممارسة الديمقراطية في دولة فلسطين	– إجراء الانتخابات المحلية بشكل دوري مع العمل على تطوير قانون الانتخابات المحلية وبما يكفل التنافسية النزيهة ومشاركة مجتمعية أوسع وتطوير إجراء الانتخابات المحلية اليكترونياً. – تنفيذ برامج توعية وتثقيف لتعزيز مفهوم المواطنة على أساس الحقوق والواجبات.
2. **الحكومة المستجيبة للمواطن**	تعزيز استجابة الهيئات المحلية للمواطن	– تطوير الهيكلية العامة والبنية المؤسساتية لقطاع الحكم المحلي وتوضيح أدوار ومسؤوليات المؤسسات الفاعلة ووضع آليات التنسيق والتكامل فيما بينها لتتواءم مع التوجه اللامركزي الذي تتبناه الحكومة. – إعادة تشكيل الهيئات المحلية لتكون إما "بلديات" أو "بلديات مشتركة" وتوسيع صلاحياتها (وخاصة في مجالات ضريبة الأملاك، التعليم ما قبل المدرسي، والنوادي والصالات الرياضية) وبحسب توفر القدرات المؤسسية والفنية والمالية لذلك.

أجندة السياسات الوطنية		سياسات قطاع الحكم المحلي
الأولوية الوطنية	الأولوية السياساتية	
		– الاستمرار في تطوير نظم إدارة الخدمات المحلية الأساسية (مياه، كهرباء، نفايات) وتشجيع الهيئات المحلية المتجاورة على التعاون والعمل المشترك للاستفادة من وفورات الحجم التي تتأتى عن ذلك من خلال تعزيز دور المجالس المشتركة واستكمال إنشاء الشركات/الهيئات الإقليمية العامة ونقل صلاحيات توفير هذه الخدمات من الهيئات المحلية إليها. – إعادة هيكلة الضرائب المشتركة والتحويلات (نقل ومواصلات) وضمان انتظام التحويلات الحكومية للهيئات المحلية وبالذات مخصصاتها من الضرائب والرسوم التي تجبيها الحكومة لصالحها. – تطوير البيئة القانونية القادرة على تعزيز الشراكة بين الهيئات المحلية والقطاعين العام والخاص ومؤسسات المجتمع المدني للمساهمة في إحداث تنمية محلية. – تطوير بنية تحتية فعالة وموثوقة (شبكات مياه وطاقة واتصالات، طرق، مناطق صناعية، وغيرها) توفر الخدمات بأسعار معقولة لتسهيل عمل القطاع الخاص وتشجيعه. – تشجيع الاقتصاد الأخضر والمستدام ووضع المعايير والإجراءات والحوافز والضوابط الملائمة لضمان الاستغلال الاقتصادي الأمثل والمستدام للموارد الطبيعة التقليدية وغير التقليدية. – تطوير آليات تتيح تطوير الشراكة بين النظام البنكي والهيئات المحلية بما يسمح الإقراض الميسر لصالح الاستثمار في البنية التحتية وتنفيذ مشاريع اقتصادية ذات جدوى.

أجندة السياسات الوطنية		سياسات قطاع الحكم المحلي
الأولوية الوطنية	الأولوية السياساتية	
		– مأسسة دوائر التنمية المحلية في وزارة الحكم المحلي وفي الهيئات المحلية وفي صندوق تطوير وإقراض البلديات.
	الارتقاء بمستوى الخدمات العامة المقدمة للمواطن	– الاستمرار في إعداد الأدلة والأنظمة لتسهيل عمل وإدارة مؤسسات القطاع وتمكينها من تقديم خدمات مستدامة ذات جودة عالية. – الاستمرار في رفع كفاءة وقدرات وزارة الحكم المحلي والهيئات المحلية والمجالس المشتركة وتمكينها من امتلاك القدرات الفنية والتنظيمية والبشرية الفاعلة للقيام بواجباتها ومسؤولياتها بجودة وكفاءة وفعالية عالية ولتقليص الفوارق في القدرات فيما بينها. – تطوير الإجراءات ونظم الرقابة والمعلومات لضمان فاعلية مؤسسات قطاع الحكم المحلي وتحسين خدماتها. – الاستمرار في دعم الهيئات المحلية في تنفيذ المشاريع ذات الأولوية التنموية وفي توفير وتطوير خدمات المرافق العامة الأساسية من بنية تحتية وأبنية عامة ومجتمعية مع إعطاء الأولوية للهيئات المحلية في المناطق المسماة "ج" وفي القدس الشرقية وفي المناطق المهمشة وتلك الموجودة بمحاذاة جدار الفصل والضم العنصري. – استمرار العمل على إعداد وتحديث المخططات المكانية والتنموية لكافة التجمعات السكانية وعلى كافة المستويات (وطني، إقليمي، ومحلي) وتطوير بنيتها التحتية، وضمان الاستخدام الأمثل للأراضي وتواصلها وتكاملها الجغرافي والخدماتي بشكل يستجيب مع الاحتياجات الحالية ودون المساس بحقوق وتطلعات الأجيال القادمة.

أجندة السياسات الوطنية		سياسات قطاع الحكم المحلي
الأولوية الوطنية	الأولوية السياساتية	
3. **الحكومة الفعالة**	تعزيز المساءلة والشفافية	– تطوير الإجراءات ونظم الرقابة والمعلومات لضمان فاعلية مؤسسات قطاع الحكم المحلي وتحسين خدماتها. – تطوير وتفعيل الأدوات المؤسساتية اللازمة لضمان التنفيذ السليم للقوانين والأنظمة والتعليمات من أجل زيادة ثقة المواطنين بالهيئات المحلية وانتمائهم لها. – وضع الآليات الملائمة والتي تكفل مشاركة فعالة للمواطنين والمواطنات في تحديد الأولويات وإعداد الخطط والبرامج والموازنات السنوية الخاصة بالهيئات المحلية وتفعيل الرقابة والمساءلة المجتمعية على حسن تنفيذها.
	نجاعة وفعالية إدارة المال العام	– الاستمرار في تعزيز قدرات الهيئات المحلية في تخطيط وإدارة مواردها المالية. – زيادة إيرادات الهيئات المحلية واستدامتها من خلال إعادة احتساب قيمة الرسوم والغرامات والعوائد التي تجبيها وتحسين آليات جبايتها. – الاستمرار في تطوير نظم إدارة الخدمات المحلية الأساسية (مياه، كهرباء، نفايات) وتشجيع الهيئات المحلية المتجاورة على التعاون والعمل المشترك للاستفادة من وفورات الحجم التي تتأتى عن ذلك من خلال تعزيز دور المجالس المشتركة واستكمال إنشاء الشركات/الهيئات الإقليمية العامة ونقل صلاحيات توفير هذه الخدمات من الهيئات المحلية إليها.
4. **استقلالية الاقتصاد الفلسطيني**	بناء مقومات الاقتصاد الفلسطيني	– تطوير بنية تحتية فعالة وموثوقة (شبكات مياه وطاقة واتصالات، طرق، مناطق صناعية، وغيرها) توفر الخدمات بأسعار معقولة لتسهيل عمل القطاع الخاص وتشجيعه.

أجندة السياسات الوطنية		سياسات قطاع الحكم المحلي
الأولوية الوطنية	الأولوية السياساتية	
5. **العدالة الاجتماعية وسيادة القانون**	تعزيز المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة	– توحيد وتطوير الإطار القانوني الناظم لعمل مؤسسات قطاع الحكم المحلي (القوانين والأنظمة) وأهمها قانون الهيئات المحلية وقانون انتخابات مجالس الهيئات المحلية وقانون التخطيط والتنظيم بغية تحقيق قدر أكبر من الاتساق والوضوح ولضمان التدرج المدروس نحو اللامركزية المنشودة مع ضمان مراعاة قضايا النوع الاجتماعي في ذلك. – وضع الآليات الملائمة والتي تكفل مشاركة فعالة للمواطنين والمواطنات في تحديد الأولويات وإعداد الخطط والبرامج والموازنات السنوية الخاصة بالهيئات المحلية وتفعيل الرقابة والمساءلة المجتمعية على حسن تنفيذها.
6. **مجتمع قادر على الصمود والتنمية**	توفير الاحتياجات الأساسية للتجمعات السكانية	– الاستمرار في دعم الهيئات المحلية في تنفيذ المشاريع ذات الأولوية التنموية وفي توفير وتطوير خدمات المرافق العامة الأساسية من بنية تحتية وأبنية عامة ومجتمعية مع إعطاء الأولوية للهيئات المحلية في المناطق المسماة "ج" وفي القدس الشرقية وفي المناطق المهمشة وتلك الموجودة بمحاذاة جدار الفصل والضم العنصري. – الاستمرار في دعم الهيئات المحلية في المحافظات الجنوبية في عمليات إعادة الإعمار والبناء وفي توفير الخدمات الأساسية للمواطنين، والعمل على جسر الهوة التنموية بين شطري الوطن.
	ضمان استدامة البيئة	– استمرار العمل على إعداد وتحديث المخططات المكانية والتنموية لكافة التجمعات السكانية وعلى كافة المستويات (وطني، إقليمي، ومحلي) وتطوير بنيتها التحتية، وضمان الاستخدام الأمثل للأراضي وتواصلها وتكاملها الجغرافي والخدماتي بشكل

أجندة السياسات الوطنية			سياسات قطاع الحكم المحلي
	الأولوية الوطنية	الأولوية السياساتية	
			يستجيب مع الاحتياجات الحالية ودون المساس بحقوق وتطلعات الأجيال القادمة. – تحسين وتطوير نظم إدارة النفايات الصلبة والصرف الصحي بما في ذلك التدوير وإعادة الاستخدام. – تشجيع الاقتصاد الأخضر والمستدام ووضع المعايير والإجراءات والحوافز والضوابط الملائمة لضمان الاستغلال الاقتصادي الأمثل والمستدام للموارد الطبيعة التقليدية وغير التقليدية.

الفصل السادس مغلفات الموارد المالية لقطاع الحكم المحلي

هناك صعوبة بالغة في حصر مجمل التكاليف الخاصة بقطاع الحكم المحلي والموارد المالية المتاحة، وذلك يعود إلى عدة أسباب متداخلة أهمها ما يلي:

1. **تعدد الجهات الفاعلة في القطاع** التي تقوم بتنفيذ التدخلات المختلفة بالشراكة مع مؤسسات الحكم المحلي أو لصالحها أو تصب في أولويات القطاع وتساهم بشكل مباشر أو غير مباشر في تنفيذ سياساته المختلفة.

2. **تعدد مصادر التمويل:** هناك عدة مصادر تمويلية لقطاع الحكم المحلي منها:
   أ. التمويل من موازنة الحكومة لوزارة الحكم المحلي والهيئات الحكومية.
   ب. التحويلات المالية من الضرائب والرسوم التي تجبيها الحكومة لصالح الهيئات المحلية.
   ج. تسديد الحكومة لديون المياه والكهرباء المتراكمة على الهيئات المحلية عبر آلية المقاصة مع الجانب الإسرائيلي.
   د. إيرادات الهيئات المحلية الناتجة عن الضرائب والرسوم والجباية.
   هـ. الإيرادات المتأتية عن المشاريع الاستثمارية المدرة للدخل التي تقوم بتنفيذها بعض الهيئات المحلية.
   و. التبرعات الخاصة المالية والعينية التي تقوم الهيئات المحلية بجمعها محلياً ودولياً.
   ز. الجهات المانحة الدولية حيث أن هناك أكثر من 18 شريك دولي وعدد من الصناديق العربية والإسلامية التي تقوم بتوفير المنح والدعم الفني أو العيني للمؤسسات الفاعلة في القطاع.

3. **تعدد الآليات التمويلية:** يأتي التمويل للقطاع مباشرة أو غير مباشرة، وخاصة الخارجية منها والتي تأتي عبر عدة قنوات تتبع آليات وجهات وسيطة مختلفة، حيث أنها قد تأتي عبر التالية:
   أ. وزارة المالية/وزارة الحكم المحلي وفق اتفاقيات خاصة تعقد مع الجهات المانحة مثل الصناديق العربية والإسلامية، والبنك الدولي وال UNDP، و GIZ، والحكومة الإيطالية.
   ب. صندوق تطوير وإقراض البلديات.
   ج. الوزارات والهيئات الرسمية الفلسطينية الأخرى والتي تقوم بتنفيذ المشاريع وخاصة مشاريع البنية التحتية (مياه، كهرباء، طرق، نفايات صلبة) بالشراكة مع الهيئات المحلية أو لصالحها أو تصب في أولويات القطاع.
   د. التمويل والدعم المباشر للهيئات المحلية من قبل الجهات المانحة.
   هـ. مؤسسات دولية ومؤسسات الأمم المتحدة المختلفة مثل البنك الدولي، والمفوضية الأوروبية، وال UNDP، وال UNRWA، وال UN HABITAT، وال UN Women، OCHA، وغيرها.
   و. عبر المؤسسات التنفيذية (حكومية، خاصة، ومؤسسات المجتمع المدني) التابعة للجهات المانحة مثل جايكا ومؤسسة مجتمعات عالمية، واتحاد البلديات الهولندية، إلخ.

ز. عبر اتفاقيات التوأمة أو التعاون التي تبرمها الهيئات المحلية مع مثيلاتها في الدول الأخرى.
ح. عبر المؤسسات غير الحكومية الفلسطينية التي تقوم بتنفيذ المشاريع بالشراكة مع الهيئات المحلية أو لصالحها أو غيرها من المشاريع التي تساهم في تحقيق أولويات القطاع.

4. **عدم وجود أداة ناجعة لجمع وتوثيق البيانات المالية ذات العلاقة والتحقق منها:** بالرغم من وجود عدة منابر وأدوات تنسيقية مع الجهات المانحة و/أو المنفذة المختلفة إلا أن قطاع الحكم المحلي ما زال يعاني من القصور في إمكانية حصر كامل للتمويل المتأتي للقطاع والحصول على بيانات دقيقة من الأطراف المختلفة.

نتيجة للعوامل أعلاه فإنه، من المتعذر وبشكل واقعي حصر جميع المدخلات المطلوبة والمتوفرة للقطاع خلال الأعوام الستة القادمة.

جدول ??? – فجوة تمويل قطاع الحكم المحلي السنوية المتوقعة لعام 2017 (1,000 شيكل)

مصدر الأموال	التكلفة المتوقعة	الموارد المتوقعة	فجوة التمويل المتوقعة
حكومي (ليس تابع لمشروع/جاري)			
حكومي (مشروع)			
مانح (مشروع: في حدود الموازنة)			
قائم			
متفق عليه			
خاضع للنقاش			
مانح (خارج الموازنة)			
قائم			
متفق عليه			
خاضع للنقاش			

<u>ملاحظة:</u> نظراً لعدم توفر المعلومات الموثوقة والكافية لم يكن من المستطاع استكمال هذا الفصل والفصول اللاحقة حالياً والذي سيستكمل في القريب العاجل حال توفر هذه المعلومات.

الفصل السابع الأهداف الإستراتيجية لقطاع الحكم المحلي والنتائج المتوقعة

الهدف الإستراتيجي		النتائج المتوقعة					
		2017	2018	2019	2020	2021	2022
.1							
.2							
.3							
.4							
.5							

الفصل الثامن بيانات سياسة برامج الموازنة

الفصل التاسع خطة العمل

الشهر/السنة	عنوان المبادرة	وصف مختصر	نوع الوثيقة

الفصل العاشر خطة الإدارة

الفصل الحادي عشر الربط بين الأهداف الإستراتيجية لقطاع الحكم المحلي وغايات التنمية المستدامة

ملحق: تقرير مراجعة الخطة العبر قطاعية 2014-2016
لقطاع الحكم المحلي والإداري

دولة فلسطين

وزارة الحكم المحلي

تقرير مراجعة الخطة العبر قطاعية 2014-2016

قطاع الحكم المحلي والإداري

حزيران 2016

المحتويات

مقدمة 1

الفصل الأول الخلفية والسياق 2

الفصل الثاني حوكمة القطاع 8

الفصل الثالث سياسات وأداء قطاع الحكم المحلي 11

الفصل الرابع تمويل قطاع الحكم المحلي 21

الفصل الخامس دروس مستفادة والإشكالات التي تم تحديدها: 26

الفصل السادس الخيارات السياسياتية: 27

مقدمة

بناء على الصلاحيات المخولة لها بحسب قرار مجلس الوزراء رقم (17/74/09/م.و/ر.ح) بتاريخ 2015/10/27، تتولى وزارة المالية والتخطيط قيادة وتنسيق العمل في إعداد الإستراتيجيات القطاعية بما فيها إستراتيجية قطاع الحكم المحلي ضمن خطة التنمية الوطنية للأعوام 2017–2022.

وبحسب المنهجية العامة المعدة من قبل مكتب رئيس الوزراء فإن عملية مراجعة الإستراتيجية السابقة 2014–2016 تعتبر الخطوة الأساس نحو إعداد الإستراتيجية القطاعية للحكم المحلي. وتسترشد عملية المراجعة هذه **بالمبادئ التوجيهية للمراجعات القطاعية** التي قامت وزارة التخطيط والتنمية الإدارية بتطويرها في عام 2013، والتي تتلخص بتحليل أداء قطاع الحكم المحلي بشكل عام خلال الفترة السابقة، ومعرفة الانجازات التي تحققت على صعيد السياسات والاستراتيجيات، بالإضافة إلى توفير تحليل محدث للوضع الحالي والذي سيساعد في تحديد الأولويات السياساتية المستقبلية. كما توفر المراجعة القطاعية استنتاجات حول جودة التخطيط والتنفيذ في الإستراتيجية السابقة والتعديلات المطلوب إدخالها في الإستراتيجية الجديدة. وتشكل مخرجات المراجعة القطاعية جزءاً أساسياً لتطوير وتوضيح الأهداف الإستراتيجية والسياسات والتدخلات السياساتية للإستراتيجية الجديدة، بالإضافة إلى وضع الترتيبات المؤسساتية والمالية والتوصيات اللازمة لتنمية وتطوير أداء القطاع في المستقبل.

ونتيجة التداخل الكبير لهذا القطاع مع القطاعات الأخرى فإن المنهجية التي اتبعت في عملية المراجعة هي المنهجية الإستراتيجية أي المراجعة على أساس الأهداف الإستراتيجية، حيث يتيح ذلك الوقوف على الإطار العام الاستراتيجي الجامع لكافة القطاعات وبالتالي تحديد الفجوات الإستراتيجية التي رافقت تنفيذ الخطة.

أسندت عملية المراجعة إلى وحدة السياسات والتخطيط الاستراتيجي في وزارة الحكم المحلي بوصفها الجهة الفنية المختصة بالتخطيط، حيث تم تشكيل لجنة قيادية للخطة داخل الوزارة وكذلك فريق وطني للخطة القطاعية ضم ممثلين عن كافة الشركاء من القطاع العام والخاص واتحاد البلديات والمجتمع المدني. وقد اعتمدت آلية العمل على الخطوات التالية:

- مراجعة الأدبيات والوثائق ذات العلاقة وتحديد أولي للوضع السياسي والاقتصادي والاجتماعي والقانوني القائم والمؤثر على قطاع الحكم المحلي
- جمع المعلومات حول النتائج التي تم تحقيقها في المرحلة السابقة
- جمع المعلومات حول المشاريع التي تم (أو الجاري) تنفيذها
- جمع المعلومات حول تمويل القطاع

- لقاءات فردية لاستكمال عملية جمع المعلومات
- عقد ورشة عمل مركزية لمراجعة مع الفريق الوطني وتحليل المعلومات التي تم جمعها
- صياغة وثيقة المراجعة القطاعية

استندت عملية المراجعة على التقارير المتاحة ذات العلاقة بالحكم المحلي وتقارير الانجاز على صعيد الخطط المختلفة، وبالأساس الخطة الإستراتيجية لوزارة الحكم المحلي وتقارير المتابعة الخاصة بها، كما تم الحصول على المعلومات اللازمة لتنفيذ المراجعة من العديد من الأطراف وبالذات صندوق تطوير وإقراض البلديات، تقارير الإدارات العامة المختلفة، وكذلك التقارير السنوية والربعية للوزارة وعدد من الإحصائيات والدراسات المتخصصة ذات العلاقة.

وعلى الرغم من عدم وجود نظام فاعل للتغذية الراجعة وتقارير منتظمة عن انجازات الخطة عبر القطاعية السابقة، فقد تم توظيف المعلومات المتاحة بطريقة مهنية تفي بغرض هذا التقرير وتؤسس لعملية تحديث الخطة بطريقة واقعية وعلمية وتشاركيه.

تم إعداد هذا التقرير بالاستناد إلى "المبادئ التوجيهية للمراجعات القطاعية" والذي يشكل مراجعة جدية لأداء القطاع والتحديات التي واجهته خلال الفترة الماضية، ويشير إلى معالم الخطة الإستراتيجية القادمة. ويحتوي التقرير على ستة فصول بالإضافة إلى هذه المقدمة، وقد حاول التماثل إلى حد كبير مع المبادئ التوجيهية في هيكليته وتركيبته. فالفصل الأول يتطرق إلى التطورات الأساسية التي أثرت على القطاع، ويستعرض الفصل الثاني حوكمة القطاع، بينما يركز الفصل الثالث على تقييم الأهداف والسياسات المتبعة، ويسلط الفصل الرابع الضوء على أهم معالم تمويل القطاع، والفصل الخامس يتطرق إلى الدروس المستفادة، وأخيراً يقترح الفصل السادس القضايا الإستراتيجية للقطاع لتشكل بذلك محور العمل في الخطة القادمة.

الفصل الأول الخلفية والسياق

يعتبر قطاع الحكم المحلي بكافة مكوناته ركيزة من ركائز الدولة الفلسطينية، لما له من علاقة مباشرة مع المواطن وحياته اليومية والحيز الذي يعيش فيه والخدمات الأساسية المقدمة له. ويتأثر هذا القطاع وأهدافه الإستراتيجية إيجاباً أو سلباً بعوامل ومؤثرات مختلفة سواء كانت عوامل ذاتية نابعة من مؤسسات قطاع الحكم المحلي ذاتها، أو عوامل خارجية قادمة من داخل الأرض الفلسطينية ولكن خارج مؤسسات الحكم المحلي، أو قادمة من خارج الأرض الفلسطينية. وسوف يقتصر الحديث هنا عن المؤثرات الخارجية دون الذاتية، والتي تتمثل في عوامل ذات طابع سياسي أو اقتصادي أو قانوني أو اجتماعي أو مالي، أبرزها ما يلي:

1. الاحتلال الإسرائيلي والتوسع الاستيطاني

شهدت فترة الأعوام 2014–2016 استمرار وتصاعد القيود والعقبات التي يفرضها الاحتلال العسكري الإسرائيلي وإمعانه في احتلاله وفي بناء المستوطنات على أراضي الضفة الغربية، وبناء جدار الضم والتوسع العنصري، واستمرار فرض الحصار على قطاع غزة وفصله عن الضفة الغربية، وفصل القدس عن محيطها الفلسطيني، والسيطرة على الموارد الفلسطينية الطبيعية من أرض ومياه، ونشر الحواجز العسكرية في الضفة الغربية، والتي تعيق إحراز تقدم تنموي حقيقي، بل إن ممارسات الاحتلال الإسرائيلي تعمل على تدمير ما تم إنجازه، حيث قام الاحتلال بهدم الكثير من المشاريع والبنى التحتية التي مولت برأسمال فلسطيني أو من الشركاء الدوليين، وكذلك هدم العديد من المباني والمنازل وبخاصة في المناطق المصنفة "ج" وفي القدس الشرقية.

وهنا نتحدث عن انعكاسات مباشرة ويومية على المواطنين والحكم المحلي وهيئات الحكم المحلي، فقد شهدت فترة الخطة الماضية تسارعاً كبيراً في عمليات المصادرة والاستيطان وكذلك تعسفاً واضحاً في إجراءات الاحتلال، فعلى صعيد المدن ومراكز المحافظات ونتيجة التزايد السكاني وازدياد معدلات الهجرة من الريف إلى المدينة، أصبحت هذه المدن غير قادرة على المحافظة على مستوى خدماتها للسكان بسبب حصارها في مناطق المسماة "ج" واستنفاذ كافة اتجاهات التوسع إلى درجة أن عدد من الخدمات الأساسية أصبح يتهددها الخطر نتيجة منع الاحتلال إقامة المنشآت الخدماتية خارج المدن كمحطات تنقية المياه العادمة ومكبات النفايات. أما على صعيد الريف وبالذات المناطق الواقعة في المناطق المسماة "ج" فقد تعرضت بالفترة الماضية بشكل غير مسبوق إلى مضايقات الاحتلال ومنع المواطنين والهيئات المحلية من بناء مراكز الخدمات الريفية كالعيادات والمدارس وبالذات في مناطق الأغوار وشفا الغور وطوباس.

وقد واكب هذا كله محاولات إسرائيل المستمرة في استخدام الضغط المالي على السلطة وحجب تحويلات عوائد الضرائب، واستخدام ديون الكهرباء والمياه المترتبة على الهيئات المحلية وشركات تزويد الخدمات كمبررات للضغط وخلق أزمة فلسطينية داخلية، الأمر الذي دفع الحكومة الفلسطينية والوزارة إلى وضع معالجة ديون الهيئات المحلية في سلم الأولويات، ولا زال هذا الموضوع يحظى بأولوية قصوى لدى الحكومة والوزارة في الفترة القادمة.

ولعل أبرز القضايا الأخرى التي يسببها الاحتلال هو محدودية الولاية لقطاع الحكم المحلي في فلسطين نتيجة انعدام السيادة الوطنية على الأرض واقتصارها على المناطق المصنفة "أ" و"ب". وعليه فإن تنفيذ ونجاح الخطط الإستراتيجية سيبقى محدوداً في ظل استمرار السيادة الوطنية المنقوصة خصوصاً على مناطق المصنفة "ج" والمعابر الحدودية.

2. العدوان على غزة

في 8 حزيران 2014 شنت إسرائيل عدوانها الثالث على قطاع غزة والذي استمر حوالي 50 يوماً وهو الأطول مقارنة بعدواني 2008/2009 و2012، كما أنه كان أشدها شراسة من حيث مستوى وحجم التدمير وشموليته الجغرافياً على امتداد القطاع من الشمال إلى الجنوب ومن الشرق إلى الغرب. وقد خلف ورائه مزيداً من الخسائر البشرية والمادية والدمار، حيث بلغ عدد الشهداء 2,174 شهيداً منهم 1,543 مدني (81%) و530 طفل و302 امرأة، بالإضافة إلى 10,870 جريح منهم 3,303 طفل و2,101 امرأة، بينما ثلث الأطفال الجرحى سيعانون من إعاقة دائمة. كما خلف العدوان دماراً واسعاً للبنى التحتية وشبكات الصرف الصحي والكهرباء والاتصالات ومنازل المواطنين والمنشآت العامة والخاصة تعجز الطاقات الإنتاجية والموارد الاقتصادية المادية والبشرية المحلية عن إزالة مخلفات هذا الدمار وإعادة إعمارها. وقد بلغ عدد المنازل التي تم تدميرها حوالي 100,00 منزل، منها 2,465 مدمر كلياً و14,667 مدمر جزئياً، بينما يوجد حوالي 39,500 منزل متضرر بحاجة إلى إصلاح. وقد أدى هذا كله إلى تهجير أكثر من 100,00 مواطناً أصبحوا بلا مأوى. هذا واستناداً إلى تقرير الأمم المتحدة للتجارة والتنمية "الأونكتاد"، فإن الحرب الإسرائيلية قد أحدثت انهياراً كاملاً في قطاع غزة مع تسريع وتيرة التراجع في النمو الاقتصادي، الذي هو أصلاً كان يعاني من نتائج العدوان السابقة والحصار الشديد. وقد قدرت الحكومة إجمالي الخسائر لهذا العدوان بأكثر من 3 مليارات دولار أمريكي وأن إعمار قطاع غزة بحاجة إلى 4 مليارات دولار ليتمكن من العودة إلى مرحلة ما قبل العدوان. ومما زاد من تفاقم الأزمة المعيشية القيود والعراقيل التي ما تزال تفرضها "إسرائيل" على عمليات إعادة الإعمار، خصوصاً في مجال ما يمكن السماح بدخوله متطلبات إعادة الإعمار في ظل حالة الحصار الفعلية التي ما تزال قائمة.

وهنا يجب القول إن معظم قطاع غزة يقع تحت الولاية الجغرافية لقطاع الحكم المحلي، أي ضمن الحدود الإدارية ل 25 بلدية في القطاع، مما يضع البلديات والوزارة أمام تحديات جمة للاستمرار في جهود إعادة الإعمار في المرحلة القادمة.

3. التطورات السياسية العامة

ما زال قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة في جلسته بتاريخ 2012/11/29، والذي رفع وضع فلسطين من عضو مراقب كحركة تحرر إلى دولة مراقب غير عضو وما تبعه من حصول دولة فلسطين على عضوية الكثير من المنابر والهيئات الأممية وتوقيعها على العديد من الاتفاقيات والمعاهدات الدولية يلقي بظلاله على الوضع السياسي العام، حيث أدى بالحكومة الإسرائيلية إلى فرض عقوبات مالية على الحكومة الفلسطينية، وإحجام بعض الدول عن تقديم الدعم المالي لها، مما أدى إلى استمرار الأزمة المالية التي عانت ولا تزال تعاني منها الحكومة الفلسطينية وإضعاف قدرتها على الوفاء بالتزاماتها المالية المختلفة بما فيها ما يخص الهيئات المحلية.

إن عدم كفاية الموارد المالية والاعتمادات المالية المقدمة من الحكومة بسبب العقوبات المفروضة عليها أثر وبشكل كبير على قطاع الحكم المحلي وبالذات الهيئات المحلية وعلى قدراتها في تقديم الخدمات للمواطنين وكذلك في تعطيل بعض برامجها التطويرية. فتأخير التحويلات المالية وعدم انتظامها من السلطة المركزية إلى الهيئات المحلية وبالذات مخصصاتها من الضرائب والرسوم التي تجمعها الحكومة لصالح الهيئات المحلية أدخل الهيئات المحلية في ضائقة مالية كبيرة، إذ شهد التدفق النقدي لموازناتها عجزاً والذي من شأنه أثر في تراجع حجم الموارد المتوفرة لدى العديد من الهيئات المحلية وفي قدرتها على الإيفاء بالتزاماتها سواء للموردين أو لمقدمي الخدمات المختلفين وكذلك للعاملين فيها. وقد انعكس ذلك جلياً في الانخفاض الملموس في حجم الموازنات التطويرية لدى الهيئات المحلية، حيث تستهلك النفقات الجارية والتشغيلية ما يزيد عن 95% من موازنة معظم الهيئات. وقد ترافق ذلك مع تفاقم أزمة البطالة وتراجع الوضع الاقتصادي في البلاد ما أثر على حجم الإيرادات المحلية من الرسوم والضرائب وإحجام المواطنين عن الدفع لعدم القدرة أو بسبب عدم توفر الموارد.

4. الانقسام السياسي والإداري الداخلي

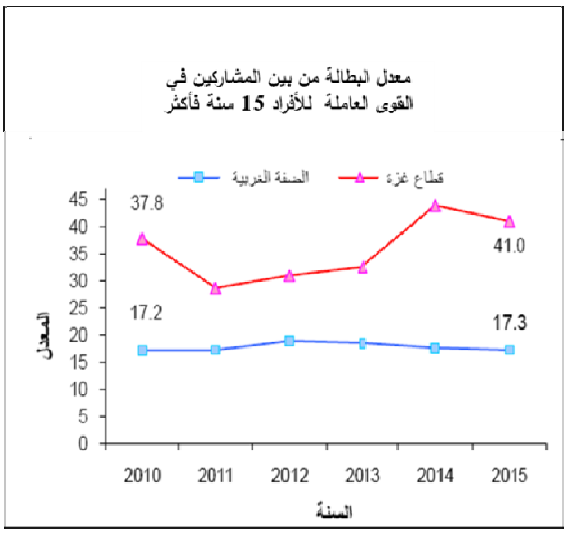
لعل من أبرز التحديات والعقبات التي واجهت وما زالت تواجه قطاع الحكم المحلي هو تواصل الانقسام السياسي والإداري والفصل القسري بين المحافظات الشمالية والجنوبية والذي يستمر بإلقاء ظلاله الداكنة على العمل الفلسطيني برمته وعلى قطاع الحكم المحلي بوجه الخصوص، إذ أن ضعف التواصل والتنسيق المؤسسي جعل التعامل مع العديد من المشكلات المعقدة والمترابطة على مستوى تحقيق التنمية المتوازنة في جميع أرجاء الوطن ومحاربة الفقر وتقديم الخدمات الأساسية في غاية الصعوبة. إن التفاوتات الحاصلة بين شطري الوطن تعود بشكل رئيسي إلى الحصار المفروض على المحافظات الجنوبية والذي واكب الانقسام السياسي حيث يحرمها حتى من مواد البناء والمواد الخام اللازمة لتنفيذ المشاريع الحيوية المختلفة، ويمنع تواصلها مع المحافظات الشمالية. وقد سبب هذا كله في خلق ارتباكات تخطيطية ومسؤوليات مؤسساتية ومالية غير متوازنة ولا تتواءم مع الالتزامات الواجبة على قطاع الحكم المحلي وهيئاته المختلفة وخاصة تجاه عملية إعادة الإعمار وفي جسر الهوة التنموية بين شطري الوطن.

5. البيئة التشريعية

لقد تأثر قطاع الحكم المحلي بشكل كبير من غياب العملية التشريعية كنتيجة لتعطيل دور المجلس التشريعي غداة الانقسام السياسي والذي ترتب عنه قيام السلطة التنفيذية في المحافظات الشمالية بتحديد عملية التشريع بما هو طارئ من خلال وضع تشريعات جديدة أو تعديل تشريعات قائمة على صيغة قرار بقانون. بينما تصدى المجلس التشريعي المنعقد في المحافظات الجنوبية للعملية التشريعية وبشكل غير دستوري. وقد أثر هذا بدوره سلباً على عملية إجراء المراجعة الشاملة للتشريعات الفلسطينية ذات العلاقة وزيادة الهوة القانونية بين شطري الوطن. أضف إلى ذلك فإن تعطيل المجلس التشريعي قد حال دون الشروع في توحيد هذه التشريعات وتحديثها وضمان وانسجامها ومواءمتها

للتوجه اللامركزي للحكومة ولتنظيم هيكلة قطاع الحكم المحلي كما طمحت الخطة الماضية، فالعديد من مشاريع الأنظمة والقوانين الهادفة إلى تطوير البناء القانوني للحكم المحلي لم تجد لها طريق للإقرار، الأمر الذي أدى إلى إرباكات كبيرة وبشكل سلبي على السياسات قيد التخطيط والتنفيذ، وبالذات نظام دمج الهيئات المحلية والتعديلات على قانون الانتخابات وغيرها، مما يستوجب أخذه بالاعتبار في الخطة القادمة.

6. تردي الوضع الاقتصادي العام واستفحال الأزمة المالية



تشهد فلسطين في ظل الوضع السياسي القائم، وكنتيجة له، تراجعاً في الوضع الاقتصادي العام وتباطؤاً في معدلات النمو، ويعيش عملياً حالة انكماش بدأت منذ منتصف العام 2013. وقد انعكس ذلك على شكل انخفاض في معدلات النمو، وزيادة في معدلات البطالة والفقر، وإفقار شرائح واسعة من الشعب الفلسطيني، وضعف حجم الاستثمار، وعجز في الميزان التجاري. هذا ويعود السبب لهذا التراجع بالأساس إلى السياسات والممارسات الإسرائيلية المتمثلة بالقيود والعقبات المفروضة على حركة الأفراد والبضائع والتحكم بالمعابر، ومنع الوصول إلى واستثمار الموارد الطبيعية والتراثية الكامنة في المناطق المصنفة"ج" والقدس الشرقية، بالإضافة إلى الحصار الصارم الذي يفرضه الاحتلال الإسرائيلي على قطاع غزة منذ عام 2008، وإعاقة الحركة التجارية بينه وبين الضفة الغربية، وغيرها. وقد تزامن هذا مع تراجع كبير في حجم المساعدات الخارجية والذي وصل حسب أحدث التقديرات إلى 62%، مما شكل ضغطاً على مستويات النمو الاقتصادي. فعلى صعيد سوق العمل، لا تزال معدلات المشاركة متدنية. وقد وصلت معدلات البطالة لأكثر من 26% من مجمل القوى العاملة، وارتفعت في غزة لتصل 44%. كما أن معدل نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي آخذ بالتآكل وتحديداً في قطاع غزة حيث لم يتعدى نهاية 2015 الـ970 دولار أمريكي، وهو ما يؤثر بشكل مباشر على معدلات الفقر ومستوى الأمن الغذائي للسكان ويعكس تردي الأوضاع الإنسانية والاقتصادية التي يعيشونها، حيث أكثر من ثلث الفلسطينيين يعيشون في الوقت الراهن ظروفاً اقتصادية سيئة ويصنفون كفقراء. وقد بلغت معدلات الفقر في غزة أكثر من 3 مثيلاتها في الضفة، حيث أن 80% من سكان القطاع يتلقون مساعدات إنسانية دولية. كما تشير التقديرات أن حوالي 47% من العائلات الغزية ليس لديها أمناً غذائياً. وقد أدى هذا كله إلى عزوف شريحة كبيرة من المواطنين عن تسديد التزاماتهم نحو الهيئات المحلية وبالتالي تقليل من مستويات الجباية، وهذا بدوره يحول دون تمكن الهيئات المحلية من تقديم الخدمات

للمواطنين بالشكل والجودة المطلوبة. ومن المتوقع أن يشهد المجتمع الفلسطيني ارتفاعاً مستمراً في نسب البطالة والفقر في ظل استمرار الانكماش الاقتصادي الحالي مما سيبقيهما السمتين الأساسيتين للواقع الاقتصادي الفلسطيني في المستقبل القريب، والتي ستشكل بذلك تحدياً جدياً أمام عمل قطاع الحكم المحلي وتطوره.

وعلى صعيد آخر، أدى التراجع الاقتصادي إلى تفاقم الأزمة المالية للحكومة، وعدم قدرتها على الإيفاء بجميع التزاماتها، وتراكم المتأخرات المستحقة عليها. ويعود ذلك بالأساس إلى للتسرب المالي وعدم التمكن من حصر عائدات الضريبة المضافة بالكامل على البضائع المستوردة من إسرائيل أو من خلالها، ولعدم دفع فواتير المياه والكهرباء من بعض المستهلكين ولجوء الحكومة الإسرائيلية لاقتطاعها من العائدات الضريبية الفلسطينية من جهة، وإلى عدم ورود المساعدات الخارجية الكافية وتراجع تمويل المشاريع التطويرية من جهة ثانية. وعليه، فإن أهم التحديات التي تواجه واضع السياسات الفلسطيني هو الحد من التباطؤ الاقتصادي والنهوض به في ظل الأزمة المالية التي تعاني منها الحكومة الفلسطينية والصعوبات الاقتصادية السائدة وتقليص معدلات الفقر والبطالة، مما يستدعي تركيز الجهود في المرحلة القادمة نحو تنمية الاقتصاد المحلي وتعزيز موارده المحلية للمساهمة بعملية التنمية الاقتصادية على المستوى الوطني.

7. التمويل الأجنبي:

إن اعتماد مؤسسات قطاع الحكم المحلي على الدعم الأجنبي المقدم على شكل برامج أو مشاريع ترعاها جهات أجنبية عديدة، كالبنك الدولي والوكالة الأمريكية للتنمية، وبرنامج الاتحاد الأوروبي، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وألمانيا واليابان والدنمرك وبلجيكا وغيرها من الشركاء، له دور ايجابي في تطوير البنية التحتية والقانونية والمؤسسية لقطاع الحكم المحلي. إلا أن الفترة الأخيرة شهدت تراجعاً ملحوظاً في حجم التمويل وانعكس ذلك بشكل كبير ومباشر على قطاع الحكم المحلي والذي اعتمد بشكل كبير على التمويل الخارجي للمشاريع التطويرية.

8. سياسات الحكم المحلي

ما زالت بعض السياسات الخاصة بالقطاع وبالذات ما يتعلق بالضم والدمج والتوجه لنقل خدمات الكهرباء من الهيئات المحلية إلى شركات عامة تواجه عدم التقبل الضمني أو الصريح من قبل الجمهور والهيئات المحلية. ولتدارك الوضع ولمعالجة الإشكاليات التي نتجت عن عمليات الضم والدمج تم تعديل قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997 ليسمح بتشكيل بلديات مشتركة مع الحفاظ على الشخصية الاعتبارية للهيئات المشاركة. كذلك سمح القانون المعدل للهيئات المندمجة بأن تنفصل إذا رغب المواطنون ذلك. وعليه فقد تم حل الإشكالات العالقة مع عدد كبير من الهيئات المحلية التي تم ضمها أو دمجها سابقاً دون دراسة، وكانت عالقة منذ سنوات، حيث اتخذت القرارات لتصويب هذا الوضع، وتتم الأمور بالتدريج وحسب الأصول القانونية.

ولعل ابرز التحديات في هذا الخصوص هو الديون المتراكمة على هذه الهيئات لشركات الكهرباء وبالتالي ارتفاع مديونية هذه الشركات لصالح الشبكة القطرية، وهذا يؤدي إلى خصم ذلك من عوائد الحكومة الجمركية. وقد كانت عملية تسوية الديون من القضايا الأساسية ذات الإشكالية مع عدد كبير من البلديات، حيث تم تفعيل العمل بشكل متسارع، حيث تم توقيع اتفاقيات الجدولة، مما خلق أجواء إيجابية بين الحكومة والهيئات المحلية. والعمل مستمر لإنجاز ملف ديون المياه على أساس روح المشاركة والمسؤولية مع جميع الجهات ذات العلاقة.

9. الانتخابات المحلية

تعتبر الانتخابات المحلية المزمع عقدها في تشرين أول 2016 من ابرز التطورات الايجابية في هذا القطاع إذ أنها تشكل خطوة مهمة وإيجابية في بناء وتطوير المؤسسات وتعزيز أسس الحكم الرشيد وإيجاد مؤسسات محلية منتخبة وتحظى بثقة المواطن. ومن المتوقع أن ترفد هذه الانتخابات قطاع الحكم المحلي بدماء جديدة وخبرات كبيرة وأن تخلق روحاً جديدة تعمل على إعادة بناء وتطوير اتحاد الهيئات المحلية وانتخاب إدارة جديدة مع رؤية متجددة، الأمر الذي سيعزز من الشراكة بين مكونات قطاع الحكم المحلي، وسيكون له الأثر الإيجابي في التعاون من أجل تطوير هذا القطاع ومؤسساته.

الفصل الثاني حوكمة القطاع

يمتاز القطاع بتعدد الجهات الفاعلة والمؤثرة فيه، إذ يضم في الأساس الهيئات المحلية (بلديات ومجالس قروية)، ومجالس الخدمات المشتركة، بالإضافة إلى وزارة الحكم المحلي، بما فيها المديريات على مستوى المحافظات، وكذلك اتحاد الهيئات المحلية الفلسطينية، وصندوق تطوير وإقراض البلديات. كما أن هنالك العديد من الجهات المعنية الأخرى التي تلعب دوراً هاماً في الإدارة المحلية بما في ذلك المحافظون والوزارات المركزية والهيئات الرسمية التي تقدم خدمات أساسية على المستوى المحلي، مثل الصحة والتعليم وسلطة المياه وسلطة الطاقة وسلطة جودة البيئة والمنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص والشركاء من الجهات المانحة. ويعتبر قانون الهيئات المحلية رقم 1 لعام 1997 مع تعديلاته القانون الأساس الذي يحدد العلاقات بين السلطة المركزية ممثلة بوزارة الحكم المحلي والهيئات المحلية، بالإضافة إلى مجموعة من القوانين التي تعود إلى فترات تاريخية سابقة والتي تتضمن أحكاماً مختلفة في الضفة الغربية وقطاع غزة. وتضمنت الخطة عبر القطاعية السابقة أنشطة تهدف إلى تعديل الإطار القانوني هذا، بغية تحقيق قدر أكبر من الاتساق، وتوضيح دور المؤسسات في قطاع الحكم المحلي، وتدعيم وجود قدر أكبر من اللامركزية. ولكن وبسبب الظروف السياسية المحيطة وتعذر عقد جلسات المجلس التشريعي لم يتم إحداث تغيير ذو مغزى في البناء القانوني لتنظيم حوكمة القطاع. ولعل بعض التغيرات التي حدثت هو بعض التعديلات على قانون

الهيئات المحلية والمتعلقة بصلاحية مجلس الوزراء بحل واستحداث وضم/دمج هيئات محلية والذي استندت إليه وزارة الحكم المحلي للهيكلية الجزئية لعدد من الهيئات المحلية.

وعلى صعيد الإطراف الفاعلة، فإن تطوير النظام الداخلي لاتحاد الهيئات المحلية وبما يتضمن آليات التمثيل والانتخاب، يعتبر عاملاً مهماً في التغيرات في القطاع على هذا الصعيد بالرغم من عدم حصول الإجماع الكامل عليه. هذا، وقد شهدت الفترة الأخيرة تفعيل عمل الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية بعد أكثر من (10) سنوات من الركود.

وكذلك يعتبر قرار مجلس الوزراء فيما يتعلق بتشكيلات ومسئوليات صندوق تطوير وإقراض البلديات أحد التطورات في نظام الحوكمة للقطاع، حيث حدد الفروقات بين الصندوق ودوره ودور الوزارة .

ظهرت بشكل جلي خلال المراحل السابقة عدد من التفسيرات المتباينة للصلاحيات المختلفة والتداخل ما بين الوزارات المختلفة أو بينها والهيئات المحلية، وبالذات فيما يتعلق بتحصيل وجباية الرسوم، أو في ملكية مصادر المياه في عدد من المواقع بين الهيئات وسلطة المياه، وكذلك فيما يخص شبكات المياه والجباية. إن هذه التباينات والمرشحة للاستمرار في المستقبل أصبحت بحاجة إلى إيلاء جهد قانوني فاعل لتفسيرها وتحديد الصلاحيات والمسئوليات بشكل واضح وصريح.

باستثناء ما ذكر سابقاً فإن أدوار الأطراف الفاعلة وأدوارها لازالت كالتالي:

8. وزارة الحكم المحلي: بوصفها القائد والمنظم الأساس لهذا القطاع بموجب القانون الأساسي وقانون الهيئات المحلية الساري المفعول، وتعتبر مرجعيتها مجلس الوزراء والمجلس التشريعي.
9. الهيئات المحلية: والذي يحدد القانون حدودها ووظائفها وإيراداتها وعلاقتها مع السلطة المركزية.
10. اتحاد الهيئات المحلية الفلسطينية: لا يوجد قانون ناظم لهذه الهيئة وإنما ينظم عملها نظام داخلي، ولا يوجد قانون يحدد العلاقة بين هذه الهيئة والوزارة وبقية الأطراف، وتحدد العلاقة حسب مساحات التعاون المشتركة والتي طالما تتمدد وتتقلص نتيجة غياب إطار قانوني ناظم لهذه العلاقة.
11. صندوق تطوير وإقراض البلديات: يعتبر من الأطراف الأساسية بقطاع الحكم المحلي ويتمتع حسب القانون بشخصية اعتبارية ومالية وقانونية مستقلة ويحدد النظام المقر له آليات التمثيل واتخاذ القرار وتشكيل الإدارة. ولضمان التنسيق بين هذا الصندوق والوزارة أشار النظام إلى رئاسة وزير الحكم المحلي لمجلس الإدارة، ويعتبر الصندوق القناة الأساسية للتمويل الخارجي لمشاريع البنية التحتية للبلديات وبعض مشاريع تنمية القدرات، ويعتبر الصندوق نفسه أنه الذراع التنفيذي للوزارة في مجال المشاريع والسياسات. وعلى الرغم من ذلك فإن

الكثير من التداخلات بين الصندوق والوزارة تحدث، الأمر الذي يحتم إعادة ترسيم العلاقة على أسس أكثر نجاعة ووضوح.

12. الوزارات والهيئات الرسمية المختلفة: تعتبر الوزارات والهيئات الحكومية الأخرى طرفاً رئيسياً وفاعلاً في هذا القطاع، بحكم مسئوليتها عن عدد من الخدمات التي تقدمها الهيئات المحلية وكذلك لشراكاتها المختلفة مع هيئات الحكم المحلي. فكافة الوزارات والهيئات هي ذات علاقة إلى درجة أن هناك تداخل بالصلاحيات والاجتهادات القانونية فيما يتعلق بالعديد من القضايا. وفي هذا الإطار جرت محاولات كثيرة سابقاً من أجل تفسير وتحديد الأدوار المختلفة إلا أنها لم تحقق نتائج جدية حتى الآن بحكم غياب النص القانوني الواضح في عدد من القضايا. إن دور هذه الوزارات والهيئات لهو هام جداً فيما يتعلق بتعريف اللامركزية في قطاع الحكم المحلي وتحديد الصلاحيات المختلفة لكل منها.

13. مؤسسات المجتمع المدني: إن قطاع الحكم المحلي بمكوناته المختلفة على تماس يومي مع المواطنين وتمس سياساته الحياة اليومية لكل مواطن. لذلك يعتبر المواطنون ومن خلال مؤسسات المجتمع المدني عنصراً فاعلاً وشريكاً أساسياً في بلورة سياسات القطاع وكذلك تنفيذ برامجه. إلا انه ونتيجة غياب مؤسسات تمثيلية فاعلة على مستوى الوطن فإن دورها يتحدد بشكل محلي. بالإضافة، هناك حاجة ملحة لتعزيز مشاركة هذه المؤسسات في تنفيذ خطط القطاع وسياساته.

14. الدول المانحة: يحظى القطاع بمكوناته المختلفة بعلاقات شراكة واسعة مع المؤسسات الدولية ووكالات الإنماء المختلفة والذين يبلغ عددهم أكثر من 16 شريك دولي. ويوجد للقطاع مجموعة عمل قطاعية بقيادة مشتركة من قبل كل من الوزارة وممثل التعاون الدنمركي عن المانحين تعمل على تنسيق تدخلات الشركاء بطريقة منتظمة وفعالة. وينبثق عنها عدد من مجموعات العمل الفرعية كمجموعة العمل للمناطق المسماة "ج"، مجموعة العمل للتنمية والاستثمار، ومجموعة عمل المانحين الخاصة بصندوق تطوير وإقراض البلديات والذين لهم دور أساسي في تمويل وتطوير برامج الصندوق. هذا وقد تم تطوير آليات متعددة لإشراك هذه المجموعات في تطوير السياسات وعدم اقتصار دورها على التمويل. حيث تشترك مجموعة العمل القطاعية واللجان المنبثقة عنها في تطوير الخطط الإستراتيجية ومناقشة التوجهات والسياسات المختلفة.

إن العدد الكبير من الفاعلين في قطاع الحكم المحلي يتطلب تطوير أطر تنسيق أكثر فاعلية بين الأطراف المختلفة، تضمن التفاعل المشترك وتوزيع المسئوليات لتحقيق أهداف الخطة. إلا أنه ما زال القطاع يعاني من تضارب واضح وازدواجية في أدوار بعض المؤسسات وصلاحياتها ومهامها، مما يؤثر سلباً على التخصصية في العمل ويضعف من التنسيق فيما بينها. إن ضعف آليات التنسيق والشراكة قد أدى بالفترة الماضية إلى عدم الوضوح والتباين في الموقف من السياسات المقرة. فالعديد من الأطراف لا تشعر بملكية القطاع وسياساته وبالتالي لا تربط برامجها بشكل كبير مع الإستراتيجيات القطاعية، وهذا ينطبق على الوزارات الأخرى بنفس القدر. أضف إلى ذلك ما زال القطاع يعاني من

ضعف نظم المتابعة والتقييم وإدارة المعلومات، ما يؤدي إلى عدم وضوح العلاقة بين المدخلات والمخرجات فالنتائج ويضعف عمليات المساءلة.

الفصل الثالث سياسات وأداء قطاع الحكم المحلي

تمثلت رؤيا قطاع الحكم المحلي في **حكم محلي رشيد قادر على تحقيق تنمية مستدامة بمشاركة مجتمعية فاعلة.** وبناء على هذه الرؤية تم تطوير أربعة أهداف إستراتيجية منسجمة مع أجندة السياسات الوطنية الفلسطينية، وفي هذا الفصل سيتم استعراض هذه الأهداف والتدخلات بمنهجية التقييم الايجابي للأهداف والنتائج بهدف تحديد الفجوات واستخلاص العبر والدروس للاسترشاد بها في الخطة القادمة.

لقد ركزت الخطة عبر القطاعية 2014–2016 كسابقتها على تطوير القدرات المادية والبشرية والمؤسسية للمؤسسات الفاعلة، من أجل تمكينها من امتلاك القدرات الفاعلة للوصول إلى المواطن، وتقديم الخدمات ذات الجودة بكفاءة وفاعلية. كما عمل القطاع على مساعدة هيئات الحكم المحلي في تحقيق قدر أكبر من الديمقراطية والشفافية والمشاركة المجتمعية، وتعزيز مفهوم الشراكة بين الهيئات المحلية والقطاعين الخاص والأهلي، لتعزيز قدرة تلك الهيئات على توفير الدخل اللازم لاستدامة وظائفها وخدماتها من ناحية، وتحسين الوضع الاقتصادي على المستوى المحلي من ناحية أخرى.

ومن أبرز الإنجازات التي تحققت خلال السنوات الماضية، تصويب أوضاع الهيئات المحلية الناتجة عن عمليات الدمج التي اتبعتها وزارة الحكم المحلي. كما وضعت الوزارة أولوية قصوى لتنمية الهيئات المحلية في المناطق المسماة "ج". كما سجل تقدم في تطوير النظم المالية وإعداد الموازنات، وآليات إقرارها، وتطوير قدرات الهيئات على التخطيط والتواصل مع المواطنين. وقد لعب صندوق تطوير وإقراض البلديات دوراً مهماً في دعم قدرات الهيئات المحلية وتطويرها، وأصبحت الآلية التي استخدمها الصندوق في دعم الهيئات المحلية محط اهتمام الكثير من المؤسسات الفلسطينية والدولية، لما كان لها من إسهام في تحقيق نتائج حقيقية على الأرض، خاصة تلك المتعلقة بتوحيد جهود الدول المانحة.

مع ذلك، ما زال هناك العديد من التحديات المؤسسية والتشريعية والتنظيمية التي تواجه هذا القطاع، فإضافة إلى أثر الأزمة المالية التي تمر بها الحكومة والتي أدت لتأخير التحويلات المالية وعدم انتظامها وبالذات مخصصاتها من الضرائب والرسوم التي تجبيها لصالح الهيئات المحلية، وكذلك التعامل مع إشكالية الديون المتراكمة على الهيئات المحلية تحت بندي المياه والكهرباء والتي يتم خصمها من قبل إسرائيل من عوائد الحكومة الجمركية، هناك التعامل مع التحدي الأكبر والمتمثل بالاحتلال الإسرائيلي وإجراءاته والذي يحد من قدرة الهيئات المحلية على التوسع والنمو، ويسيطر على كثير من الموارد الموجودة أصلاً في المناطق المصنفة "ج".

ولأهمية هذا القطاع في تعزيز العملية التنموية، وأخذاً بعين الاعتبار التحديات التي يواجها، ومن أجل تحقيق الرؤية الخاصة به، حددت الخطة السابقة أربعة أهداف إستراتيجية ومجموعة من السياسات التنفيذية المقترنة بها:

1. التنمية في مناطق "ج"
2. ترسيخ مبادئ الحكم الرشيد وممارساته في القطاع
3. تمكين مؤسسات القطاع من امتلاك قدرات (إدارية وفنية ومالية) فاعلة وتعزيز التنسيق والتكامل فيما بينها
4. تعزيز الشراكة بين الهيئات المحلية والقطاعين الخاص والعام ومؤسسات المجتمع المدني للمساهمة في إحداث تنمية محلية

وفيما يلي أبرز النتائج التي حققتها مبوبة حسب الأهداف الإستراتيجية الأربعة ووفق أولوية السياسات المنضوية تحتها:

<u>الهدف الإستراتيجي الأول:</u> التنمية في مناطق "ج"

لقد جاء هذا الهدف منسجماً مع الإطار العام للخطة الوطنية 2014-2016 من حيث إعطاء أولوية خاصة لتنمية المناطق المسماة "ج" والقدس الشرقية والتركيز على دعم صمود الإنسان الفلسطيني فيها وتقليل الأعباء عليه وتحسين وضعه المعيشي وتوفير الأمن الاجتماعي والمعيشي اللائق له من خلال توفير خدمات صحية وتعليمية واجتماعية وخدمات بنية تحتية ملائمة وتعزيز الترابط التنموي والجغرافي مع باقي الأرض الفلسطينية، بالإضافة إلى دعم وتقوية الهيئات المحلية والمؤسسات الوطنية المختلفة العاملة في هذه المناطق والحفاظ عليها وتعزيز دورها والانتقال تدريجياً إلى مراحل متقدمة من مناهضة السياسات والإجراءات الإسرائيلية على طريق بناء الدولة الفلسطينية المستقلة. إن تحقيق تنمية شاملة للمناطق المسماة "ج" والقدس الشرقية لهي عملية معقدة وطموحة وطويلة الأمد بسبب الظروف السياسية السائدة وسيطرة الاحتلال على مقدراتها، مما يستلزم أخذ زمام المبادرة لخلق حقائق على الأرض وتعزيز مقومات الصمود والتحرر لتشمل مجمل محاور التحرك السياسي والاقتصادي والاجتماعي والمؤسساتي والإعلامي وتوفير وتفعيل الغطاء والإرادة السياسية لذلك، وتحشيد الدعم اللازم فلسطينياً وعربياً ودولياً. ولإطلاق مثل هكذا عملية حددت الخطة العبر قطاعية ثلاثة أولويات سياساتية ومجموعة من التدخلات، وفيما يلي أهم الإنجازات:

أولوية السياسات	الإنجاز
أ. تطوير ورفع قدرات الهيئات المحلية في مناطق "ج"	– توجيه عدد من مشاريع المالية والمانحين لرفع قدرات الهيئات المحلية في مناطق "ج" حيث تم إنجاز 109 مخطط هيكلي تغطي 116 تجمعاً بدعم من كل من الحكومة البلجيكية والحكومة الفرنسية وبالتعاون مع UN-Habitat. – تنفيذ العديد من المشاريع ذات الأولوية التنموية والتي شملت الأبنية العامة والأبنية المختصة بالنشاطات الشبابية والنسوية والأطفال والمدارس والمراكز الصحية والعيادات والحدائق العامة والطرق، بالإضافة إلى توفير الحد الأدنى من

أولوية السياسات	الإنجاز
	الخدمات الأساسية مثل المياه والكهرباء. – إعداد إستراتيجية الحشد والمناصرة الخاص بدعم التخطيط في المناطق المسماة "ج" من أجل تمكين ممثلي المجتمع المحلي من التخطيط والإدارة والدفاع القانوني بالتنسيق مع الهيئات المحلية ومجموعات الضغط الدولي وتعزيز الدور الإعلامي في فضح الانتهاكات الإسرائيلية في مناطق "ج".
ب. إنشاء صندوق لتنمية مناطق"ج"	– تم استبدال مبادرة الصندوق بتخصيص 4 برامج لدعم المناطق المسماة "ج" والتي عبرها تم تنفيذ العديد من مشاريع لتعزيز قدرات الهيئات المحلية وتحسين الخدمات والبنية التحتية في هذه المناطق.
ج.توسيع النطاق الجغرافي للهيئات المحلية في مناطق "ج" والمناطق المهمشة.	– تم توسيع النطاق الجغرافي للهيئات المحلية في مناطق "ج" من خلال المخططات الهيكلية التي تم إعدادها حيث تم اعتماد 5 مخططات بينما ما زال 104 مخطط في انتظار موافقة الإدارة المدنية التابعة لسلطات الاحتلال.

<u>الهدف الإستراتيجي الثاني:</u> ترسيخ مبادئ الحكم الرشيد وممارساته في قطاع الحكم المحلي

انطلاقاً من كون مؤسسات الحكم المحلي على تماس يومي ومباشر مع الجمهور وفي علاقة يومية مع مصالح الناس، فإن نزاهة هذه المؤسسات وشفافيتها تشكل المرآة الأساس للمجتمع الفلسطيني وتفاعلاته وكذلك الأداة الرئيسة لحركة الجمهور ومشاركته في بناء مجتمعه. ويأتي هذا الهدف منسجماً مع الإطار العام للخطط الوطنية المتعاقبة واستمراراً لها. ولترسيخ مبادئ الحكم الرشيد وممارساته وضعت الخطة السابقة نصب عينيها أولوية العمل على مراجعة قانون الانتخابات المحلية وتفعيل المشاركة المجتمعية من خلال تطوير أدلة مقاييس النزاهة والشفافية وكذلك تنفيذ برامج توعية وتثقيف لتعزيز مفهوم المواطنة وبناء علاقات مع المواطن على أساس الواجبات والحقوق والتوسع في تجربة مراكز خدمة الجمهور. كما ركزت الخطة على ضرورة التدرج المدروس نحو اللامركزية، الأمر الذي يتطلب وجود هيئات محلية قادرة وكفؤه للقيام بمسئولياتها وواجباتها في تقديم أفضل الخدمات للمواطن. وفيما يلي أهم الإنجازات التي تم تحقيقها في هذا المجال:

أولوية السياسات	الإنجاز
أ. دورية الانتخابات المحلية	– كان من المخطط له العمل على مراجعة وتحديث قانون الانتخابات بناء على التجربة السابقة، الأمر الذي لم ينجز بسب الانقسام السياسي وتعطل العملية التشريعية. بالرغم من ذلك فقد أتمت وزارة الحكم المحلي ولجنة الانتخابات المركزية جميع الإعدادات اللازمة حسب القانون الحالي. هذا وقد أصدر مجلس الوزراء قراراً بالمضي في إجراء انتخابات المجالس المحلية في الأراضي الفلسطينيّة خلال شهر تشرين الأوّل 2016.

أولوية السياسات	الإنجاز
ب. تعزيز الشفافية والمسائلة والمشاركة المجتمعية	– تم إعداد ورقة سياسات المساءلة المجتمعية وورقة سياسات تعزيز ومأسسة المشاركة المجتمعية وورقة سياسات تعزيز المشاركة الشبابية في قطاع الحكم المحلي، بالإضافة إلى توحيد أدلة المساءلة والمشاركة المجتمعية في دليل وطني واحد بعنوان "دليل أدوات المساءلة المجتمعية في فلسطين"، وقد تم تعميمها جميعاً على الهيئات المحلية. – تنفيذ برامج توعية وتثقيف لتعزيز مفهوم المواطنة وبناء علاقات مع المواطن على أساس الواجبات والحقوق وكذلك تنفيذ عدد من المشاريع الداعمة أهمها الاستمرار بمبادرة المجالس المحلية الشبابية بدعم من مؤسسة مجتمعات عالمية، من أجل رفع نسبة مشاركة الشباب ضمن الفئة العمرية 15–22 عاماً في الحكم المحلي، حيث تعمل المجالس المحلية الشبابية بالشراكة مع البلديات بهدف إطلاع الشباب على مفاهيم الحوكمة، وإعطائهم الفرصة لاتخاذ أدوار قيادية في مجتمعاته. ومن المبادرات الأخرى المشابهة مبادرة "سوا نقرر ونغير" التي تم تنفيذها في ست بلديات في المحافظات الشمالية (يعبد، كفر اللبد، بديا، سنجل، تقوع، السموع) وأربع بلديات في المحافظات الجنوبية (رفح، البريج، دير البلح، الزهراء) بدعم كل من مؤسسة التعاون الإنمائي الألماني GIZ ومؤسسة التعاون الإنمائي الدانمركي DANIDA بالتعاون مع وزارة الحكم المحلي وصندوق تطوير وإقراض البلديات. هذا بالإضافة إلى مبادرة توعية طلاب المدارس في قضايا الحكم المحلي. – تم إعداد "دليل إنشاء مراكز خدمات الجمهور" بالتعاون مع كل من مؤسسة مجتمعات عالمية ومؤسسة التعاون الإنمائي الألماني GIZ للتوسع في تجربة مراكز خدمة الجمهور والتي أثبتت نجاحها في الخطة السابقة، بحيث يحتوي مركز خدمة الجمهور على جميع خدمات ووظائف البلدية تحت سقف واحد، بهدف تسهيل وصول المواطنين للخدمات، وتقليل الوقت المستغرق لمتابعة الطلبات، وتحسين الكفاءة والشفافية في عملية إيصال خدمات البلدية. إذ أصبحت العملية التي كانت تستغرق يومين أو ثلاث أو أسبوع، تتم خلال ساعات.
ج.التدرج المدروس نحو اللامركزية	إن سياسة التدرج المدروس نحو اللامركزية ذات طبيعة مستمرة وقد اتسم التقدم بها بالبطء الشديد نتيجة الظروف السياسية وشلل المجلس التشريعي مما أعاق تطوير بيئة قانونية ومؤسساتية قادرة على الدفع أكثر نحو اللامركزية. وقد اشتملت الإنجازات في هذا المجال على: – دراسة تحليلية لواقع الحكم المحلي الفلسطيني وتطوير خطة تنفيذية لنظام أكثر لامركزية بدعم من مؤسسة مجتمعات عالمية. وقد هدفت الدراسة لتشخيص وتحليل واقع قطاع الحكم المحلي بغرض معرفة درجة اللامركزية التي يتيحها قانون الهيئات المحلية وتطوير معايير محددة في تقييم أدوار ومسؤوليات الهيئات

أولوية السياسات	الإنجاز
	المحلية ووزارة الحكم المحلي وتزويد صانعي القرار بمجموعة من التوصيات فيما يتعلق بمستوى اللامركزية أو مستوى التفويض الأمثل لنظام الحكم المحلي. وخلصت الدراسة بوضع الآليات المناسبة وخطة تنفيذية متدرجة مقرونة بجدول زمني للوصول إلى نظام حكم محلي لامركزي متطور. – إعداد دراسة تشخيصية للعلاقة بين نظام الرقابة والهيئات المحلية من منظور اللامركزية والمركزية (في محافظة بيت لحم). – تنفيذ العديد من التدخلات والبرامج التدريبية من أجل بناء قدرات الهيئات المحلية لتمكينها من التوجه نحو مزيد من اللامركزية الإدارية والمالية اشتملت على التخطيط الاستراتيجي والتخطيط التشغيلي، والإدارة المالية وتعزيز القدرة التنافسية، وإدارة المشاريع، وآليات تمكين المرأة وتعزيز دورها التنموي إلخ. – تطوير نظام التوجيه والرقابة بما يتلاءم مع التوجه اللامركزي وإصدار عدد من الأدلة التوجيهية المالية والإدارية.

<u>الهدف الإستراتيجي الثالث:</u> تمكين مؤسسات القطاع من امتلاك قدرات (إدارية وفنية ومالية) فاعلة وتعزيز التنسيق والتكامل فيما بينها

إن عملية التمكين هي عملية مستمرة ودائمة وهناك حاجة دائمة لتطوير قدرات المؤسسات الفاعلة بحكم التطور المستمر للحياة ومتطلباتها. وقد ركزت الخطة السابقة على تنفيذ عدة تدخلات والتي تعمل على تطوير البيئة القانونية والمؤسساتية المحلية لتتيح إيجاد آليات للدمج والضم والتكتل والمجالس المشتركة بما يضمن تطوير الأداء وتشكيل هيئات حكم محلي ضمن نطاق جغرافي أوسع وفي ذات الوقت يحافظ على الهيئات الموجودة وان كانت بصلاحيات مختلفة. وقد تضمن ذلك مراجعة وتطوير قوانين والأنظمة المتعلقة بأعمال قطاع الحكم المحلي والإداري، وتوضيح أدوار مؤسسات القطاع ووضع أدلة وإجراءات قياسية للبلديات ومجالس الخدمات. وإنجاز خطط تنموية إستراتيجية للبلديات ، ورفع القدرات المؤسسية لوزارة الحكم المحلي وإتحاد البلديات وصندوق تطوير البلديات وتطوير نظم إدارة الخدمات المحلية ورفع قدرات الهيئات ومجالس الخدمات في مجال إدارة الهيئة والحفاظ عليها، وتمكين مجالس المحافظات من قيادة عمليات التخطيط التنموي الإقليمي، إنجاز خطط تنموية إقليمية على مستوى المحافظات. كما حاولت الخطة زيادة مدخولات الهيئات المحلية كماً ونوعاً. وفيما يلي أهم الإنجازات:

أولوية السياسات	الإنجاز
أ. إعادة تشكيل الهيئات المحلية	– تقود وزارة الحكم المحلي الجهود لدراسة مقترح تنظيم الوطن ضمن أقاليم تنموية. – من خلال سياسة الدمج والضم من قبل الوزارة ودعم المجالس المشتركة تم ترقية عدد من المجالس القروية إلى بلديات وكذلك ترفيع لجان المشاريع إلى مجالس قروية باستثناء الموجودة في مناطق "ج".

أولوية السياسات	الإنجاز
	– شهدت عدة تجارب لهيئات محلية مدمجة تراجعاً ملحوظاً عن الرغبة بالعمل المشترك لأسباب مختلفة وتعالت الأصوات التي تطالب بالانفصال والعمل الفردي، وقد تم حل الإشكاليات العالقة مع عدد كبير من الهيئات المحلية التي تم ضمها أو دمجها سابقاً وتصويب أوضاعها. ونتيجة لذلك وبعد أن تم تخفيض عدد الهيئات المحلية الكلي من 483 هيئة في عام 2009 إلى 378 هيئة في منتصف عام 2013 عاد وارتفع عددها في الفترة الأخيرة إلى 422 هيئة، من ضمنها 143 بلدية و275 مجلس قروي بالإضافة إلى 4 بلديات مشتركة تم تكوينها مؤخراً. كما أن قطاع الحكم المحلي يشمل على 65 مجلس خدمات مشترك فعال 33 منها للتخطيط والتنمية، 25 لإدارة النفايات الصلبة، و5 للمياه والصرف الصحي و2 للمياه.
ب. الوصول إلى إطار قانوني عصري لقطاع الحكم المحلي	بالرغم من عدم انتظام العملية التشريعية، إلا أنه تم تحقيق بعض الإنجازات لتطوير وتحديث الإطار القانوني للحكم المحلي، أهمها: – تم إعداد تصور للتعديلات المطلوبة للإطار القانوني لقطاع الحكم المحلي ليكون عصري – إصدار قرار بقانون بتعديل قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997 لمعالجة الإشكاليات القانونية التي واكبت عملية دمج الهيئات المحلية والذي أتاح الفرصة لإنهاء عملية المراوحة في سياسة الدمج وفتح المجال أمام تصويب أوضاع القطاع وأسس لتدخل استراتيجي لهيكلته. – إصدار النظام الأساسي لمجالس الخدمات المشتركة والذي كان عائقاً أمام تطوير هذه المجالس، وكان أيضاً عائقاً أمام تعامل المانحين معها، حيث ساهم هذا النظام في إنهاء حالة عدم الوضوح وأيضاً أسس لرؤية إستراتيجية جديدة. – إعداد العديد من الأنظمة والتعليمات التي تساعد في تنظيم عمل مؤسسات القطاع المحلي. – اعتماد مجلس الوزراء لمشروع نظام الأبنية والتنظيم للأراضي خارج حدود المخططات الهيكلية. – تفعيل اللجنة التي شكلها مجلس الوزراء سابقًا، وذلك لإيجاد السبل القانونية والتشريعية التي تكفل تشكيل محاكم بلديات على مستوى المحافظات أو توسيع دوائر اختصاص محاكم البلديات القائمة بحيث تشمل جميع الهيئات المحلية في كل محافظة. – إطلاق ورقة سياسات لإدراج الإعاقة في أعمال وخطط الهيئات المحلية
ج.تطوير البنية المؤسساتية والتحتية لقطاع الحكم المحلي	– أصبحت حوالي 90% من الهيئات المحلية في المناطق المسماة "أ" و"ب" تمتلك مخططات هيكلية (حوالي 220 مخطط). – أتمت جميع البلديات مخططاتها التنموية الإستراتيجية، إلا أن معظمها كانت خططاً طموحة. هناك ضرورة لمأسسة عمليات التخطيط الإستراتيجي في

أولوية السياسات	الإنجاز
	البلديات. – إنجاز خطط إستراتيجية تنموية لعدد من المحافظات منها طولكرم وطوباس وقلقيلية وبيت لحم. – اعتماد شجرة الحسابات الخاصة بالهيئات المحلية وتطوير نماذج الموازنات موحدة. – تفعيل عمل الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية بعد أكثر من (10) سنوات من الركود. – تنفيذ وإعادة تأهيل مجموعة من المشاريع ذات الأولوية مثل: مشاريع النفايات الصلبة وشبكات المياه وشبكات الصرف الصحي ومحطات المعالجة والطرق الداخلية والرابطة، والمدارس، بالإضافة إلى إعادة تأهيل عدد من المنشآت مثل الحدائق العامة، والمراكز المجتمعية، بالإضافة إلى النوادي الشبابية، والملاعب الرياضية، بتمويل من وزارة المالية ومن الصناديق العربية ومن الشركاء الدوليين مثل البنك الدولي، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP، والاتحاد الأوروبي، وUNWOMEN، وUSAID، والتعاون الدانمركي، والGIZ، والبنك البنك الألماني للتنمية، والحكومة البلجيكية، ووكالة التعاون اليابانية JICA، والوكالة الفرنسية للتنمية، الوكالة السويدية للتنمية الدولية، والوكالة السويسرية للتنمية، وإتحاد البلديات الهولندية. – تنفيذ عدد من المبادرات ومشاريع البنية التحتية التي من شأنها أن تساهم في إزالة الركام وإعادة الإعمار في المحافظات الجنوبية ودعم البلديات لاستعادة الخدمات الحياتية من مياه الشرب والصرف الصحي وإدارة النفايات الصلبة والدعم المباشر للنفقات الضرورية مثل الوقود وقطع الغيار والمواد اللازمة الأخرى لمواجهة آثار العدوان والوضع الطارئ في القطاع. – دعم العديد من التجمعات البدوية والمهمشة من خلال توفير بركسات وخيم متنقلة وخلايا شمسية. – بدعم من الحكومة الإيطالية الحفاظ على وتطوير العديد من معالم التراث الحضاري في المراكز القديمة للمدن مثل إعادة تأهيل دار الشوملي لاستخدامه مبيت للضيافة في بيت ساحور، وإعادة تأهيل المنطقة التجارية في البلدة القديمة من بيت لحم، وإعادة تأهيل الحمام التركي لاستخدامه كمركز سياحي في الخليل. – تصميم بوابة عضوات مجالس الهيئات المحلية، والعمل على وضع ثلاث أوراق سياساتية خاصة بالنوع الاجتماعي في قطاع الحكم المحلي، وتوفير قاعدة بيانات خاصة بعضوات الهيئات المحلية لتسهيل الوصول للبيانات والمعلومات الخاصة بهن بالتعاون مع طاقم شؤون المرأة والـ "UN WOMEN". – دعم عضوات الهيئات المحلية عبر توفير مجموعة من المنح المالية الصغيرة والمقدمة إلى المجالس المحلية عبر العضوات تهدف إلى تحقيق العدالة والمساواة

أولوية السياسات	الإنجاز
	الاجتماعية ورفع كفاءة العضوات في إدارة المشاريع. – تم البدء بالعمل بإنشاء المقر الجديد لوزارة الحكم المحلي والمتوقع إنجازه في العام 2018، بالإضافة إلى استئجار مكاتب جديدة لدائرة التنظيم والتخطيط العمراني – إعداد والبدء بتنفيذ خطة إستراتيجية لبناء قدرات وزارة الحكم المحلي.
د. زيادة مدخولات الهيئات المحلية كماً ونوعاً	– كانت عملية تسوية الديون من القضايا الأساسية ذات الإشكالية مع عدد كبير من البلديات، حيث تم الوصول إلى آليات لجدولة ديون الهيئات المحلية وتوقيع اتفاقيات بهذا الخصوص، وكذلك الاتفاق مع وزارة المالية على انتظام الدفعات المالية للهيئات المحلية، مما خلق أجواء إيجابية بين الحكومة والهيئات المحلية. والعمل مستمر لإنجاز ملف ديون المياه. – تزويد عدد من الهيئات المحلية بعدادات المياه مسبقة الدفع بهدف تحسين مستوى الجباية وتقليل نسبة الفاقد.
هـ.التحول الإلكتروني	– تم إعداد خطة إستراتيجية لأنظمة المعلومات في وزارة الحكم المحلي والتي بوشر بتطبيقها بالإضافة إلى تطبيق عملية الأرشفة والمراسلات الالكترونية. كما تم تطوير صفحة الوزارة باحتوائها على كافة الإصدارات والتعليمات الخاصة بقطاع الحكم المحلي وبوابة خاصة لموازنات الهيئات المحلية الفلسطينية والتي أنشأت بدعم من وكالة التنمية البلجيكية (BTC)، وكذلك إنشاء بوابة الهيئات المحلية (www.baladiyat.ps). – تطوير وتحديث نظام المعلومات المكانية لوزارة الحكم المحلي (GEOMOLG). – أتمتة البيانات والمعلومات التنظيمية لكافة القطاع الواقعة ضمن أراضي المحافظات الشمالية، حيث بإمكان أي مستخدم الحصول على الأحكام التنظيمية لأية أرض خلال ثوان. – فوز وزارة الحكم المحلي بجائزة التميز (EGI) من شركة ESRI في مجال أنظمة المعلومات المكانية GISWORX. – تفعيل استخدام نظم إدارة المعلومات الجغرافية، والأنظمة الإدارية، في البلديات الرئيسية، لخلق قاعدة بيانات تفاعلية، وترقيم وتسمية الشوارع، ورسم خرائط البنى التحتية العامة والخاصة، لتسهيل التخطيط البلدي، والوصول للخدمات الطارئة. – توفير خدمة البلدية الإلكترونية في عدد من البلديات التي تمكن المواطنين من الوصول لخدمات البلدية عبر الإنترنت، لتخفيف الاكتظاظ في مبنى البلدية وتوفيراً للوقت المستغرق للوصول إلى الخدمات المختلفة.

<u>الهدف الإستراتيجي الرابع:</u> تعزيز الشراكة بين الهيئات المحلية والقطاعين الخاص والعام ومؤسسات المجتمع المدني للمساهمة في إحداث تنمية محلية

يعتبر هذا الهدف أيضاً ذو طبيعة مستمرة وبحاجة باستمرار إلى تطوير سياسات وإجراءات من أجل تشجيع الاستثمار وبناء الشراكات بهدف تعزيز التنمية الاقتصادية المحلية. ولتحقيق ذلك فقد حددت الخطة السابقة مجموعة التدخلات السياساتية أهمها إيجاد إطار ناظم ومحفز لبناء الشراكات بين الهيئات المحلية والقطاعين العام والخاص ومؤسسات المجتمع المدني ومأسستها، وتهيئة البلديات ورفع مستوى جاهزيتها لعقد مثل هكذا شراكات ورعايتها والترويج لها. وبالرغم من الإنجازات التي تحققت إلا أن العمل في هذا البند لا زال ضعيفاً بسبب ضعف الثقة بين القطاع الخاص والقطاع الحكومي وشبة الحكومي نتيجة للديون المتراكمة وغير المسددة للقطاع الخاص، بالإضافة إلى الإجراءات المعقدة التي يواجها القطاع الخاص. وفيما يلي أهم الإنجازات:

أولوية السياسات	الإنجاز
أ. تحفيز وبناء شراكات بين الهيئات المحلية والقطاعين الخاص والعام	– إطلاق سياسات التنمية الاقتصادية المحلية وقوننتها داخل البلديات، والتي بينت الإطار الناظم لعملية الشراكة بين الطرفين وكيفية تفعليها وحماية الهيئة المحلية من الإشكاليات التي قد تواجهها وضمان مشاركة الهيئة في قيادة العملية التنموية وعدم منافسة القطاع الخاص في ذلك. وستكون هذه السياسة محور أساسي للبرامج القادمة للقطاع والتي ستسعى إلى خلق الاستدامة المالية للهيئات المحلية وتحفيزها الشامل. – إعداد مسودة الإطار الوطني للتنمية الاقتصادية المحلية. – تم إصدار وإقرارا وثيقة سياسات للشراكة بين الهيئات المحلية والقطاعين الخاص والعام وتعميمها على الهيئات المحلية. – تطوير "دليل شراكات الهيئات المحلية والقطاع الخاص" بالتعاون مع البنك الدولي. – إنشاء مجالس التنمية المحلية كمجالس استشارية مساندة لمجالس الهيئات المحلية. – جاري الإعداد للمؤتمر الأول للتنمية الاقتصادية المحلية المتوقع عقده في خريف 2016. – تم تخصيص عدد من المشاريع لتحفيز الشراكات حيث تم تنفيذ 14 شراكة بين الهيئات المحلية والقطاعين الخاص والعام.

وقد حددت الخطة 2014–2016 مجموعة من المؤشرات التي تساعد في قياس الأداء بشكل عام، ويوضح الجدول التالي التغيرات في هذه المؤشرات خلال الفترة السابقة:

جدول: مؤشرات قطاع الحكم المحلي والإداري

الهدف	مؤشرات الأداء	سنة الأساس 2013	القيمة المستهدفة 2014	القيمة المحققة 2014	القيمة المستهدفة 2015	القيمة المحققة 2015	القيمة المستهدفة 2016	القيمة المحققة 2016
1. التنمية في مناطق "ج"	عدد المخططات الهيكلية المنجزة في مناطق "ج"	**5**	26	**5**	26	**5**	28	
2. ترسيخ مبادئ الحكم الرشيد وممارساته في القطاع	عدد الحالات "المواد" التي يتم الرجوع فيها من قبل الهيئات المحلية للوزارة المركزية للحصول على موافقات	**28**	24	**28**	20	**28**	16	
3. تمكين مؤسسات القطاع من امتلاك قدرات (إدارية وفنية ومالية) فاعلة وتعزيز التنسيق والتكامل فيما بينها	كمية الديون المتراكمة على الهيئات المحلية (مليون شيقل)	**1.182**	1.063	**1.182**	957	**1.1**	861	
	نسبة الهيئات المحلية غير الملتزمة بالموازنة السنوية	**%25**	%20	**%15**	%15	**%10**	%8	
4. تعزيز الشراكة بين الهيئات المحلية والقطاعين الخاص والعام ومؤسسات المجتمع المدني للمساهمة في إحداث تنمية محلية	بناء شراكات لأغراض تنموية في 30 هيئة محلية	**0**	10	**0**	20	**14**	30	

يلاحظ من الجدول أعلاه أن العديد من المؤشرات لا تعطي صورة كاملة عن مستوى الإنجاز إلا أنها تلقي الضوء على اتجاهاتها العامة.

ومع الإنجازات التي تم استعراضها سابقاً ما زال القطاع يعاني من بعض الصعوبات والإخفاقات، أهمها:

1. يصطدم العمل في تنمية المناطق المسماة "ج" والقدس الشرقية بصعوبات وتحديات جمة بسبب ما تفرضه سلطات الاحتلال من إجراءات وعراقيل أمام أي عمل تنموي أو حتى إغاثي في تلك المناطق مما يحد من مستوى الإنجاز الفعلي بالرغم من الجهود والموارد المبذولة. فمثلاً وكما ذكر سابقاً فقد وافقت سلطات الاحتلال على 5 مخططان هيكلية لتجمعات في المناطق "ج" من أصل 109 تم إعداده.

2. لم يتحقق أي من الخطوات التدريجية نحو اللامركزية بل زادت الممارسات المركزية من قبل الوزارة في تعاملها مع الهيئات المحلية.
3. لم يتم تقليل التداخل بين صلاحيات الهيئات المحلية والوزارات المختلفة وتحديد العلاقات والمسئوليات لكل منها.
4. لم تحظى سياسة الدمج والضم من اجل تقليل عدد الهيئات المحلية بتقبل المجتمع ولم تشكل سياسة وطنية مجمع عليها وأصبحت هذه السياسة عبئاً على القطاع بدلاً من أن تشكل رافعة تنموية وتطويرية له.
5. لم يتم النجاح في تحقيق زيادة إيرادات الهيئات المحلية وتعزيز قدراتها المالية ولم يتم نقل صلاحية ضريبة الأملاك إلى الهيئات المحلية. وقد تراوحت ديون الهيئات المحلية والعجز في ميزانياتها في مكانها.
6. لم يتم تطوير سياسة واضحة من أجل هيكلة الخدمات وتحسين إدارتها وإن كان هناك قرارات حكومية بخصوص تشكيل شركات الكهرباء، إلا أن تنفيذها لم يكن ضمن سياسة مدروسة ومتدرجة واعتمدت على تداعيات هذه الخطوة على الهيئات المحلية من الناحية المالية والتكلفة.
7. تم تحقيق بعض التطورات في مجال التنمية المحلية وتعزيز الشراكة مع القطاع الخاص، إلا أن الأساس هو تطوير أنظمة وتعليمات وإجراءات تتيح للهيئات المحلية القيام بذلك، والذي ما زال في بداياته المتواضعة.
8. لقد كان الهدف الأساس من تشكيل صندوق تطوير وإقراض البلديات هو خلق أداة تنفيذية وتمويلية لترجمة سياسات وزارة الحكم المحلي في الدفع نحو اللامركزية وتعزيز القدرة المالية والتمويلية للبلديات لتكون قادرة على تحسين خدماتها وأدائها، وعلى الرغم من التطور في الصندوق إلا أن العلاقة التكاملية لم تتحقق بالكامل، وما زال هناك بعض التنافس في المهام، وهي بحاجة إلى قوننة سواء بقانون أو نظام.

الفصل الرابع تمويل قطاع الحكم المحلي

هناك صعوبة بالغة في حصر مجمل التمويل الخاص بقطاع الحكم المحلي وذلك يعود إلى عدة أسباب متداخلة أهمها ما يلي:

5. **تعدد مصادر التمويل:** هناك عدة مصادر تمويلية لقطاع الحكم المحلي منها:
   ح. التمويل من موازنة الحكومة لوزارة الحكم المحلي والهيئات الحكومية.
   ط. التحويلات المالية من الضرائب والرسوم التي تجبيها الحكومة لصالح الهيئات المحلية.
   ي. تسديد الحكومة لديون المياه والكهرباء المتراكمة على الهيئات المحلية عبر آلية المقاصة مع الجانب الإسرائيلي.
   ك. إيرادات الهيئات المحلية الناتجة عن الضرائب والرسوم والجباية.
   ل. الإيرادات المتأتية عن المشاريع الاستثمارية المدرة للدخل التي تقوم بتنفيذها بعض الهيئات المحلية.
   م. التبرعات الخاصة المالية والعينية التي تقوم الهيئات المحلية بجمعها محلياً ودولياً.

ن. الجهات المانحة الدولية حيث أن هناك أكثر من 18 شريك دولي وعدد من الصناديق العربية والإسلامية التي تقوم بتوفير المنح والدعم الفني أو العيني للمؤسسات الفاعلة في القطاع.

6. **تعدد الآليات التمويلية:** يأتي التمويل للقطاع مباشرة أو غير مباشرة، وخاصة الخارجية منها والتي تأتي عبر عدة قنوات تتبع آليات وجهات وسيطة مختلفة مثل:

ط. وزارة المالية/وزارة الحكم المحلي من خلال اتفاقيات خاصة بذلك مع الجهات المانحة مثل الصناديق العربية والإسلامية، والبنك الدولي والUNDP، وGIZ، والحكومة الإيطالية.

ي. صندوق تطوير وإقراض البلديات.

ك. الوزارات والهيئات الرسمية الفلسطينية الأخرى والتي تقوم بتنفيذ المشاريع وخاصة مشاريع البنية التحتية (مياه، كهرباء، طرق، نفايات صلبة) بالشراكة مع الهيئات المحلية أو لصالحها أو تصب في أولويات القطاع.

ل. التمويل والدعم المباشر للهيئات المحلية من قبل الجهات المانحة.

م. مؤسسات دولية ومؤسسات الأمم المتحدة المختلفة مثل البنك الدولي، والمفوضية الأوروبية، والUNDP، والUNRWA، والUN HABITAT، والUN Women، OCHA، وغيرها.

ن. عبر المؤسسات التنفيذية (حكومية، خاصة، ومؤسسات المجتمع المدني) التابعة للجهات المانحة مثل جايكا ومؤسسة مجتمعات عالمية، واتحاد البلديات الهولندية، إلخ.

س. عبر اتفاقيات التوأمة أو التعاون التي تبرمها الهيئات المحلية مع مثيلاتها في الدول الأخرى.

ع. عبر المؤسسات غير الحكومية الفلسطينية التي تقوم بتنفيذ المشاريع بالشراكة مع الهيئات المحلية أو لصالحها أو غيرها من المشاريع التي تساهم في تحقيق أولويات القطاع.

7. **عدم وجود أداة ناجعة لجمع وتوثيق البيانات المالية ذات العلاقة والتحقق منها:** بالرغم من وجود عدة منابر وأدوات تنسيقية مع الجهات المانحة و/أو المنفذة المختلفة إلا أن قطاع الحكم المحلي ما زال يعاني من القصور في إمكانية حصر كامل للتمويل المتأتي للقطاع والحصول على بيانات دقيقة من الأطراف المختلفة. حالياً توجد عدة مصادر للمعلومات التي يمكن الاستفادة منها حال تفعيلها للوصول إلى كم معقول البيانات، منها:

أ. بيانات وزارة المالية الخاصة بالموازنات وتنفيذها وهي أكثر البيانات المتوفرة دقة إلا أنها تقتصر على التمويل الحكومي (تشغيلي وتطويري) وعلى تمويل بعض الجهات المانحة الذي يتم عبر وزارة المالية.

ب. قاعدة البيانات الخاصة بالتمويل الخارجي DARP والذي انتقلت إدارته مؤخراً لوزارة المالية وهو بحاجة إلى تفعيل وتحديث، بالإضافة إلى إيجاد آلية لمتابعته والتحقق من دقة البيانات المدرجة والحد من ازدواجيتها وخاصة في حال انتقال التمويل عبر جهات وسيطة.

ج. قاعدة البيانات الخاصة بموازنات الهيئات المحلية والموجود في الإدارة العامة للموازنات داخل وزارة الحكم المحلي، وهي بحاجة لتطوير لكي تتمكن من استنباط البيانات الإجمالية للموازنات السنوية وتنفيذها.

د. البيانات والمعلومات المتوفرة لدى بعض الإدارات العامة داخل وزارة الحكم المحلي والتي تتلقى منح خارجية وتقوم بتنفيذها مثل الإدارة العامة للمجالس المشتركة والإدارة العامة للتنظيم والتخطيط العمراني. غير أن هذه المعلومات بحاجة إلى تجميع وتوثيق عبر إنشاء قاعدة بيانات مركزية لجميع المشاريع الممولة من الشركاء الدوليين والمنفذة من قبل الوحدات المختلفة داخل الوزارة. وفي السياق نفسه من الضروري إنشاء وحدة مركزية للتنسيق مع الشركاء الدوليين وإيجاد آلية ناجعة لتبادل المعلومات ذات العلاقة معهم.

هـ. دراسات (Donor Mapping) التي تقوم بها الوزارات (مثل وزارة الحكم المحلي – آذار 2014، والإدارة العامة لتنسيق وإدارة المساعدات في وزارة المالية – كانون أول 2015) والتي تهدف إلى توفير ملخص للمشاريع القائمة والممولة من قبل الشركاء الدوليين المانحين (باستثناء المشاريع الممولة من الصناديق العربية والإسلامية). إلا أن هذه الدراسات غير شاملة حيث أنها تعتمد بالأساس على البيانات المتاحة في DARP وعلى المعلومات التي توفرها الجهات المانحة. مع ذلك فإنها تعطي لمحة سريعة عن المشاريع الممولة لمساعدة الحكومة الفلسطينية ومجتمع المانحين في إدارة المساعدات وتنسيقها.

نتيجة للعوامل التي ذكرت أعلاه فإنه من المتعذر وبشكل واقعي حصر جميع المدخلات الخاصة بالقطاع ، الأمر الذي يحتاج إلى دراسة شاملة ومعمقة. مع ذلك فإنه من الممكن توظيف بعض مصادر المعلومات المتوفرة حالياً وتفعيلها من أجل الحصول صورة أشمل حول مدخلات القطاع المختلفة مستقبلاً. حالياً، هناك انطباع لدى العاملين بالقطاع أن هناك تراجع عام في حجم التمويل المتأتي إلى قطاع الحكم المحلي. وبسبب هذا القصور سيتم فيما يلي استعراض بيانات وزارة المالية والتي تقتصر على التمويل الحكومي والتمويل الخارجي الذي يمر عبر وزارة المالية للقطاع لكونها البيانات الدقيقة المتاحة والتي تعطي مؤشراً لهذا هذا التراجع. وقد أدرجت البيانات المالية لعام 2013 بهدف التعرف على النمط العام للتمويل الحكومي لعدم وجود بيانات مالية نهائية للعام 2016.

جدول (1): الموازنة الحكومية المقدرة والفعلية لقطاع الحكم المحلي (شيقل)

السنة	موازنة الحكومة التشغيلية للقطاع			موازنة الحكومة التطويرية للقطاع			إجمالي الموازنة الحكومية		
	الموازنة المقدرة	الموازنة الفعلية	نسبة الإنفاق	الموازنة المقدرة	الموازنة الفعلية	نسبة الإنفاق	الموازنة التقديرية	الموازنة الفعلية	نسبة الإنفاق
2013	147,181,637	85,473,695	%58	32,427,083	26,834,675	%83	179,608,720	112,308,370	%63
2014	135,075,330	121,661,225	%90	49,427,371	42,105,492	%85	184,502,701	163,766,717	%89
2015	231,188,486	180,963,150	%78	42,123,021	37,347,903	%89	273,311,507	218,311,053	%80

جدول (2): التمويل الخارجي عبر خزينة الدولة المقدر والفعلي (شيقل)

السنة	موازنة المانحين التطويرية المقدرة للقطاع	موازنة المانحين التطويرية الفعلية للقطاع	نسبة الإنفاق
2013	85,819,613	79,872,439	%93
2014	57,051,900	47,124,863	%83
2015	51,348,855	45,453,082	%89

جدول (3): الموازنة التطويرية الكلية المقدرة والفعلية لقطاع الحكم المحلي (شيقل)

السنة	إجمالي الموازنة التطويرية المقدرة للقطاع (حكومي + مانحين)	إجمالي الموازنة التطويرية الفعلية للقطاع (حكومي + مانحين)	النسبة المئوية للإنفاق
2013	118,246,696	106,707,114	%90
2014	106,479,271	89,230,355	%84
2015	93,471,876	82,800,985	%89

جدول (4): الموازنة الكلية المقدرة والفعلية لقطاع الحكم المحلي (شيقل)

السنة	الموازنة التقديرية الكلية (حكومي + مانحين)	الموازنة الكلية الفعلية (حكومي + مانحين)	النسبة المئوية للإنفاق
2013	244,846,696	172,490,523	%70
2014	241,554,601	210,891,580	%87
2015	221,652,931	197,025,878	%89

جدول (5): مقارنة الموازنات الكلية المقدرة والفعلية لقطاع الحكم المحلي خلال 2013-2014

السنة	التمويل الحكومي						التمويل الخارجي (التطويري) عبر خزينة الدولة		إجمالي الموازنة التطويرية		إجمالي التمويل الكلي من وعبر الحكومة	
	موازنة الحكومة التشغيلية المقدرة للقطاع	موازنة الحكومة التشغيلية الفعلية للقطاع	موازنة الحكومة التطويرية المقدرة للقطاع	موازنة الحكومة التطويرية الفعلية للقطاع	إجمالي الموازنة الحكومية التقديرية	إجمالي الموازنة الحكومية الفعلية	موازنة المانحين التطويرية المقدرة للقطاع	موازنة المانحين التطويرية الفعلية للقطاع	إجمالي الموازنة التطويرية المقدرة للقطاع	إجمالي الموازنة التطويرية الفعلية للقطاع	إجمالي الموازنة التقديرية	إجمالي الموازنة الفعلية
2014-2013	%8-	%42	%52	%57	%3	%46	%34-	%41-	%10-	%16-	%1-	%22
2015-2014	%71	%49	%15-	%11-	%48	%33	%10-	%4-	%12-	%7-	%8-	%7-
2015-2013	%57	%112	%30	%39	%52	%94	%40-	%43-	%21-	%22-	%9-	%14

من الجداول المدرجة أعلاه يمكن ملاحظة ما يلي:

1. يوضح الجدولين (1) و(5) أعلاه أنه كانت هناك زيادة ملحوظة ومطردة في الموازنة والإنفاق الحكومي الكلي للقطاع بين الأعوام 2013 و2015. كما يتبين أيضاً تحسناً واضحاً في عملية تخطيط وتنفيذ الموازنات، فبينما كانت نسبة الإنفاق حوالي 63% في عام 2013، ارتفعت هذه النسبة إلى 89% و80% في الأعوام 2014 و2015 على التوالي.
2. يوضح الجدولين (2) و(5) أنه طرأ انخفاض ملموس في مستوى تمويل الجهات المانحة المقدر والفعلي بين عام 2013 والأعوام التي تلت 2014 و2015. الأمر الذي أدى إلى تراجع في الإنفاق الفعلي الإجمالي على عمليات تطوير القطاع بنسبة 22% عند مقارنتها بين عامي 2013 و2015. كما ظهر أثر انخفاض التمويل

الخارجي في الموازنة الكلية التقديرية والفعلية جلياً في العام 2015 حيث كانت نسب التراجع فيها 8% و7% على التوالي عن سابقتها 2014.

الفصل الخامس دروس مستفادة والإشكالات التي تم تحديدها:

1. بالنسبة للشكل العام للخطة من ناحية المنهج فقد كانت السياسات والتدخلات متلائمة ومترابطة مع الأهداف المعلنة للقطاع ورؤيته.
2. من حيث الصياغة، جاءت الأهداف عامة وفضفاضة ولا تعكس النتيجة المتوخاة في نهاية الفترة الزمنية وهي بجاة لوضع مؤشرات واستهدافات أكثر وضوحاً لمتابعة هذه النتائج والتحقق من الوصول إليها.
3. ما زالت هناك بعض الإشكاليات في تنفيذ الخطة موضوع التنسيق والتكاملية بين الوحدات المختلفة داخل وزارة الحكم المحلي وبينها والوزارات والجهات الرسمية الأمر الذي يحتاج إلى إيجاد آليات مناسبة لذلك. وفي نفس السياق، هناك ضرورة لتطوير نظام متابعة وتقييم متطور وموحد داخل وزارة الحكم المحلي يضمن التدفق الجيد للمعلومات بشكل ودوري وبالتعاون مع كافة الشركاء المحليين والدوليين.
4. هناك تطور ملموس في ربط العلاقة بين التخطيط والتخطيط المالي الحكومي والتنفيذ مما يعكس تخطيطاً واقعي للموازنات. فقد قامت وزارة الحكم المحلي بوضع إطار تنفيذي للأعوام 2014-2015 بالإضافة إلى الخطط السنوية للوزارة وموازناتها متسقة مع الإستراتيجية عبر القطاعية ومع الخطة الإستراتيجية للوزارة. إلا أنه ما زالت هناك الحاجة لتطوير آليات أكثر نجاعة لإدارة وتنسيق المساعدات الخارجية وتوحيدها ضمن وحدة مركزية داخل وزارة الحكم المحلي.
5. عمل صندوق وتطوير البلديات كرديف فاعل لوزارة الحكم المحلي لضمان تنفيذ سياسات القطاع.
6. بشكل عام ما زال موضوع اللامركزية وتمكين الهيئات المحلية بحاجة إلى بلورة من حيث الرؤية وخطط التدخل المطلوبة وخاصة بما يتعلق بهيكلة القطاع وإيجاد الإطار القانوني والمؤسسي والإجرائي اللازم.
7. لم يتم الأخذ بعين الاعتبار الفقر والبطالة والتهميش بشكل صريح عند تحديد أولويات العمل وهذا ما يجب تلافيه في الخطة اللاحقة وخاصة بما يتعلق بدور الهيئات المحلية في التنمية الاقتصادية – الاجتماعية على المستوى المحلي.
8. ما زال العمل بموضوع النوع الاجتماعي بحاجة إلى تطوير، خاصة تجربة العضوات المنتخبات ووجود مؤشرات على المشاركة باتخاذ وما زالت هناك حاجة لتدخلات إضافية في الخطة القادمة تهدف إلى تعزيز دور النساء في القطاع.

9. ما زالت مديونية الهيئات المحلية وخاصة فيما يتعلق بخدمات المياه والكهرباء تشكل تحدياً جدياً أمام تطور القطاع.
10. بالرغم من الأنشطة والتدخلات العديدة التي تم تنفيذها من أجل تعزيز صمود الهيئات المحلية والتخفيف عن المواطنين في محافظة القدس، وفي المنطقة المسماة "ج" وتلك المتضررة من الجدار، إلا أن النتائج على أرض الواقع ما زالت متواضعة وهي بحاجة إلى استمرار العمل بذلك والبحث عن آليات تنفيذية أكثر نجاعة بالرغم من القيود والعراقيل تضعها سلطات الاحتلال.

الفصل السادس الخيارات السياسياتية:

يواجه قطاع الحكم المحلي مجموعة من التحديات التي تستوجب المعالجة في المرحلة القادمة أهمها:

1. توحيد المنظومة القانونية بين شطري الوطن "المحافظات الجنوبية والشمالية ".
2. مراجعة وتطوير القوانين والأنظمة بما يتواءم مع أجندة السياسات الوطنية يعزز التوجهات نحو اللامركزية ومنح مزيد من الصلاحيات للهيئات المحلية لاسيما الأملاك والتعليم بمرحلة معينة.
3. محدودية وفاعلية الهيئات المحلية في تقديم الخدمات الأساسية في حدودها وخصوصاً في المناطق المهمشة.
4. ضعف البيئة المحفزة للتنمية الاقتصادية المحلية المستدامة.
5. ضعف الاستغلال الأمثل "الاقتصادي" للموارد المحلية بسبب سياسات الاحتلال في معظم الأراضي الفلسطينية.
6. ضعف المشاركة و المسائلة المجتمعية في قطاع الحكم المحلي.
7. التداخل في الصلاحيات ما بين الفاعلين الأساسيين في قطاع الحكم المحلي.

وللتعامل مع هذه التحديات وانسجاماً مع الدروس المستفادة والبناء على إنجازات المرحلة السابقة، نورد المقترحات التالية لأهداف الإستراتيجية القادمة والسياسات التنفيذية الخاصة بها:

الهدف الأول:. ***منظومة تشريعية ومؤسساتية ملائمة لتنظيم وإدارة القطاع***

السياسات:

- تطوير الهيكلية العامة والبنية المؤسساتية لقطاع الحكم المحلي وتوضيح أدوار ومسؤوليات المؤسسات الفاعلة ووضع آليات التنسيق والتكامل فيما بينها لتتواءم مع التوجه اللامركزي الذي تتبناه الحكومة

- تحديث وتطوير الإطار القانوني الناظم لعمل مؤسسات قطاع الحكم المحلي (القوانين والأنظمة) وأهمها قانون الهيئات المحلية بغية تحقيق قدر أكبر من الاتساق والوضوح ولضمان التدرج المدروس نحو اللامركزية المنشودة
- إعادة تشكيل الهيئات المحلية بشكل يمكنها من امتلاك قدرات إدارية وفنية ومالية وبشرية فاعلة من خلال الانضمام أو الدمج، أو التكتل وإنشاء البلديات المشتركة، أو مجالس الخدمات المشتركة، للاستفادة من وفورات الحجم التي تتأتى عن ذلك
- استمرار العمل على إعداد وتحديث المخططات الهيكلية والتنموية لكافة التجمعات السكانية وتطوير بنيتها التحتية، وضمان تواصلها وتكاملها الجغرافي والخدماتي

الهدف الثاني:. ***تحسن أداء الهيئات المحلية وتفعيل مواردها البشرية والمالية***

السياسات

- الاستمرار في إعداد الأدلة والأنظمة لتسهيل عمل وإدارة مؤسسات القطاع وتمكينها من تقديم خدمات مستدامة ذات جودة
- الاستمرار في رفع كفاءة وقدرات العاملين والعاملات في قطاع الحكم المحلي وزيادة فعاليتهم من خلال توفير برامج تدريبية متخصصة لهم
- تحقيق الاستقرار المالي للهيئات المحلية وتعزيز قدراتهم في تخطيط وإدارة مواردها المالية وزيادة إيراداتها واستدامتها من خلال تحسين آليات الجباية، وضمان انتظام التحويلات المالية وبالذات مخصصاتها من الضرائب والرسوم التي تجبيها الحكومة لصالح الهيئات المحلية
- الاستمرار في بذل الجهود لاستقطاب تمويل الشركاء الدوليين للمشاريع التنموية والتطويرية وتوجيهها لدعم أولويات القطاع
- تطوير الإجراءات ونظم الرقابة والمعلومات لضمان فاعلية مؤسسات قطاع الحكم المحلي وتحسين خدماتها

الهدف الثالث:. ***مشاريع اقتصادية ذات جدوى بين الهيئات المحلية أو بالشراكة مع القطاع العام والخاص و/أو الأهلي***

السياسات

- تطوير البيئة القانونية القادرة على تعزيز الشراكة بين الهيئات المحلية والقطاعين العام والخاص ومؤسسات المجتمع المدني للمساهمة في إحداث تنمية محلية

- تطوير بنية تحتية فعالة وموثوقة (شبكات مياه وطاقة واتصالات، طرق وغيرها) توفر الخدمات بأسعار معقولة لتسهيل عمل القطاع الخاص وتشجيعه
- تشجيع الاقتصاد الأخضر والمستدام ووضع المعايير والإجراءات والحوافز والضوابط الملائمة لضمان الاستغلال الاقتصادي الأمثل والمستدام للموارد الطبيعة التقليدية وغير التقليدية
- تحسين وتطوير نظم إدارة النفايات الصلبة والصرف الصحي بما في ذلك التدوير وإعادة الاستخدام
- تطوير آليات تتيح تطوير الشراكة بين النظام البنكي والهيئات المحلية بما يسمح الإقراض الميسر لصالح الاستثمار في البنية التحتية وتنفيذ مشاريع اقتصادية ذات جدوى

<u>الهدف الرابع</u>:. ***مشاركة أوسع للمواطنين والمواطنات في صنع القرار والرقابة على التنفيذ والقيام بالتزاماتهم تجاه الهيئات المحلية***

السياسات

- إجراء الانتخابات المحلية بشكل دوري مع العمل على تطوير قانون الانتخابات المحلية وبما يكفل التنافسية النزيهة ومشاركة مجتمعية أوسع
- تطوير وتفعيل الأدوات المؤسساتية اللازمة لضمان التنفيذ السليم للقوانين والأنظمة والتعليمات من أجل زيادة ثقة المواطنين بالهيئات المحلية وانتمائهم لها
- تنفيذ برامج توعية وتثقيف لتعزيز مفهوم المواطنة على أساس الحقوق والواجبات
- وضع الآليات الملائمة والتي تكفل مشاركة فعالة للمواطنين والمواطنات في تحديد الأولويات وإعداد الخطط والبرامج والموازنات السنوية الخاصة بالهيئات المحلية وتفعيل الرقابة والمساءلة المجتمعية على حسن تنفيذها