

AMAN  
Transparency Palestine



# واقع الحوكمة في الهيئات المحلية وقيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة

بلدية مدينة غزة – دراسة حالة

سلسلة تقارير رقم 189



2021

AMAN  
Transparency Palestine



واقع الحوكمة في الهيئات المحلية وقيم  
النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة  
بلدية مدينة غزة – دراسة حالة

آب 2021

AMAN  
Transparency Palestine



يتقدم ائتلاف أمان بالشكر الجزيل للباحث الأستاذ عبد المنعم رمضان طهراوي لإعداده هذه الدراسة، وللدكتور عزمي الشعبي وفريق ائتلاف أمان لإشرافه ومراجعته وتحريره لها.

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

في حالة الاقتباس، يرجى الإشارة إلى المطبوعة كالتالي: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2021. واقع الحوكمة في الهيئات المحلية وقيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة «بلدية مدينة غزة - دراسة حالة». غزة-فلسطين.

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

## فهرس المحتويات

4	..... الملخص التنفيذي
7	..... مقدمة
10	..... أولاً: البيئة العامة والإطار القانوني المرجعي للحكم المحلي في فلسطين
12	..... ثانياً: نظام النزاهة ومكافحة الفساد في بلدية غزة
28	..... ثالثاً: الاستنتاجات
31	..... رابعاً: التوصيات
33	..... قائمة المراجع

## الملخص التنفيذي

هدفت دراسة مؤشرات «نظام النزاهة في الهيئات المحلية» إلى تقييم بيئة الحوكمة في بلدية غزة من حيث الحكم الداخلي، وقدرة كل الفاعلين الأساسيين فيها على الالتزام بقيم النزاهة، والالتزام بالعمل بموجب مبادئ الشفافية، وعلنية القرارات وإتاحة المعلومات والمعطيات وتجنب تضارب المصالح والإجراءات المتبعة من أجل فتح المجال لمشاركة المواطنين، وفحص مدى فعالية نظم المساءلة والرقابة وأدوات مكافحة الفساد، وقد خلصت الدراسة إلى مجموعة من الاستنتاجات جاءت كالتالي:

## على الصعيد العام

لم تشهد بلدية غزة أية انتخابات لمجالسها البلدية منذ إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية، حيث تم العمل بتكليف المجلس منذ تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية ولغاية المجلس السابق. أما فيما يخص المجلس الحالي فقد تم اعتماد آلية جديدة اعتمدت على اختيار المجلس من قبل مجموعة من المواطنين يمثلون فئات مختلفة من المجتمع فيما يعرف بلقاء البيت المفتوح.

ونتيجة لاستمرار سياسة التعيينات للمجلس البلدي في غزة بعد الانقسام عام 2007، فقد رفضت العديد من الفصائل الوطنية المشاركة في المجالس المعيّنة، ما ساهم في إضفاء لون سياسي واحد على تركيبة المجالس المعيّنة. إنّ سياسات التعيين في المجالس البلدية من قبل وزارة الحكم المحلي أثرت على استقلالية المجلس البلدي، ليس على صعيد ممارسة مهامه فقط، وإنّما على صعيد قدرة المجلس البلدي على اتخاذ القرارات بعيداً عن التعرض للضغوطات الخارجية، وهو ما أضعف من استقلالية عمل المجلس البلدي.

على صعيد الالتزام بتقديم إقرارات الذمة المالية لرئيس المجلس والأعضاء ونشرها حسب نظام رؤساء وأعضاء الهيئات المحلية رقم (3) للعام 2017 المادة رقم (4 البند 10) فإنّ المجلس ورئيسه لم يقدموا إقرارات الذمة المالية، ولم يُطلب منهم أيضاً تقديمها للجهات المختصة.

## على مستوى قيم النزاهة

تبلغ نسبة النساء الموظفات في البلدية 5% فقط من إجمالي عدد الموظفين، ولا توجد مدونات سلوك خاصة بأعضاء المجلس أو الرئيس أو الطاقم الإداري فيها، بينما تم تطوير مدونة سلوك خاصة بالعمل مع المجتمع المحلي. أمّا من ناحية العلاقة من الموردين ومقدمي الخدمات فإنّ البلدية تلتزم بتطبيق إجراءات واضحة في عمليات الشراء العام واستدراج العروض تتلاءم مع متطلبات النزاهة والشفافية والحد من تضارب المصالح وفق القوانين المعمول بها في عمليات الشراء العام بقطاع غزة «قانون رقم (9) لسنة 1998 بشأن اللوازم العامة، وقانون رقم (6) لسنة 1999 بشأن العطاءات الحكومية»، إضافة إلى الالتزام بالقرارات الصادرة عن وزارة الحكم المحلي في غزة خلال فترة الانقسام<sup>1</sup>.

## على مستوى الالتزام بمبادئ الشفافية

يتم احترام مبادئ الشفافية في أعمال بلدية غزة بشكل عام، حيث يعمل المجلس البلدي برؤية ورسالة واضحتين ومنشورتين، وباستراتيجية حدّدت فيها المشاريع والأولويات بشكل تشاركي يحقق الأهداف التنموية لسكان المدينة، مع الأخذ بعين الاعتبار المعوقات خاصة الاحتلال والانقسام. وقد شارك المجتمع المحلي بشكل مباشر في صياغة الخطة الاستراتيجية، إضافة إلى مشاركته في لقاءات تقييم الخطة السنوية التي بثت بشكل مباشر على صفحات التواصل الاجتماعي الخاصة بالبلدية. وتعمل البلدية على نشر موازاناتها بطريقة واضحة ومفهومة للمواطنين حيث تم إعدادها حسب آلية الموازنة المقررة للأعوام 2018-2019-2020. وتعلن البلدية عبر الوسائل الإعلامية المختلفة عن آلية جمع الرسوم والضرائب، ويضمن النظام المالي المحوسب في البلدية بما يحتويه من قيود دفع وخصم



محوسبة الرقابة على الأموال وإدارتها. وتلتزم البلدية بمبادئ الشفافية من خلال نشر العطاءات والمشتريات الخاصة بها وفق النظام المالي، ووفق إجراءات العطاءات المعمول بها أيضاً حيث تنشر البلدية العطاءات على صفحتها الإلكترونية الرسمية، وعلى مواقع التواصل الاجتماعي وفي الصحف المحلية المتوفرة بمحافظة غزة.

هذا إضافةً إلى التزام البلدية بإجراءات توظيف شفافة، ومتماشية مع القوانين واللوائح والأنظمة ذات العلاقة المعمول بها. فضلاً عن ذلك فإن البلدية تنشر تقارير مدققي الحسابات الخارجيين على موقعها الإلكتروني، وتلتزم بالملاحظات والتوصيات التي يوردها مدقق الحسابات.

لدى البلدية إجراءات واضحة لمتابعة الشكاوى وتصدر تقارير دورية حول تصنيف تلك الشكاوى من حيث أماكن وقوعها وطبيعتها وتعرضها للجمهور، إلى جانب سعيها لتطوير آليات خاصة باستقبال الشكاوى والاستجابة لها من خلال وسائل متعددة.

## على مستوى نظم المساءلة

طورت البلدية هيكلية جديدة تعمل على تحسين المتابعة والإشراف على الخدمات المقدمة من خلال التوزيع المنطقي للدوائر، وتسهيل الاتصال بين الدوائر والأقسام، وإعداد الوصف الوظيفي لكل دائرة وقسم وشعبة، من خلال اعتماد سياسة المشاركة الداخلية والخارجية، حيث تساهم الهيكلية الجديدة في توصيف كافة أعمال وخدمات البلدية، ما يوفر إجراءات إشراف ومساءلة فعالة ومباشرة، ومحاسبة جديدة على أعمال المقاولين ومزودي الخدمات، من قبل المجلس البلدي الذي يناقشها بانتظام وبشكل جدي ضمن لجان متخصصة.

ومن أجل زيادة المساءلة فإن المجلس البلدي يجتمع بشكل منتظم وبطريقة دورية حيث يتم عقد ما بين 3-4 لقاءات شهرياً ما يفتح المجال بشكل واسع لمساءلة الجهاز التنفيذي ومتابعته من قبل المجلس البلدي.

تعتبر بلدية غزة من البلديات المتطورة في استخدام نظام الشكاوى وتطوير آليات الاستجابة لها، وذلك من خلال تطوير نظام محوسب للشكاوى، إضافة إلى تخصيص خط اتصال مجاني (115) يعمل لمدة 12 ساعة يومياً في الأوضاع العادية، وعلى مدار 24 ساعة في أوقات الطوارئ، أما فيما يخص الاعتراض على قرارات المجلس البلدي فلا يوجد دليل أو سياسات منشورة توضح آليات الاعتراض، وإنما يتم استخدام أدوات الشكاوى المعمول بها أو من خلال زيارة البلدية، أو الاجتماع بلجنة التواصل المجتمعي.

توجد لدى البلدية دائرة للرقابة الداخلية تتابع أعمال الإدارات المختلفة إدارياً، كما أنها تقوم بدورها في الرقابة على علاقات الموظفين بالموردين والجهات الخارجية، وتتابع تقارير أداء الموظفين، إضافة لوجود دائرة للتدقيق المالي تقوم بأعمال الرقابة المالية على كافة المعاملات والإجراءات المالية، وتقوم بإعداد تقارير التدقيق الداخلية. وتخضع البلدية للرقابة والتدقيق الخارجي ووفق مواعيد محددة من قبل وزارة الحكم المحلي وديوان الرقابة المالية والإدارية، وشركة تدقيق خارجي مستقلة لتدقيق تقاريرها المالية السنوية.

## على مستوى رفع الوعي بالفساد ومكافحته

تُبين تقارير ديوان الرقابة المالية والإدارية في غزة وعلى رأسها تقارير الرقابة الدورية حول الهيئات المحلية عامة وبلدية غزة بشكل خاص، أن هناك عدداً من حالات الفساد التي تتراوح ما بين الاستغلال السيئ للمال العام، والمحابة وبعض التجاوزات الإدارية<sup>2</sup>.

وهذا ما أكده المستشار القانوني للمجلس التشريعي، حيث أوضح أنه ومن خلال اللقاءات الدورية التي تعقد مع المجالس البلدية، إضافة إلى مناقشة تقارير ديوان الرقابة المالية والإدارية، وبعض شكاوى المواطنين التي تقدم إلى لجنة الأمن والداخلية والحكم المحلي في المجلس التشريعي في غزة، تبين أن هناك عدداً من القضايا التي يمكن تسميتها بقضايا فساد تتراوح في معظمها بين الاستغلال السيئ للمال العام، واستغلال المنصب الوظيفي،

2 مقابلة مع السيد أشرف أبو موسى، ديوان الرقابة المالية والإدارية، غزة، بتاريخ 2021/6/13.

والتجاوزات الإدارية<sup>3</sup>.

وفي ذات السياق يؤكد رئيس المجلس البلدي أنه خلال فترة تولي المجلس عُرضت أمام المجلس قضية فساد، تم التعامل معها واتخاذ الإجراءات القانونية والإدارية اللازمة<sup>4</sup>. ومن الملاحظ عدم وجود تعليمات مخصصة مكتوبة ومعممة داخل البلدية حول الإبلاغ عن حالات الفساد. وفيما يخص الوعي تجاه الفساد ومكافحته فإن البلدية لا تقوم بإعطاء الموضوع أهمية ضمن خطط بناء القدرات لطاقتها حيث لم يتلق المجلس أو طاقم العمل تدريبات ذات علاقة بقضايا الفساد.

بعد فحص المؤشرات الخاصة بنظام النزاهة المحلي في بلدية غزة وتطبيق مفتاح الألوان على كافة المؤشرات كانت النتيجة كما يوضحها الجدول التالي:

قيم النزاهة	مبادئ الشفافية	نظم المساءلة	الوعي بالفساد ومكافحته

3 مقابلة هاتفية مع المستشار أمجد الأغا، المستشار القانوني للمجلس التشريعي، غزة، بتاريخ 2020/6/13.

4 مقابلة مع الدكتور يحيى السراج، مصدر سابق.

## مقدمة

يزداد التوجه على الصعيد العالمي نحو الإصلاح في نظام الحكم عن طريق تفويض صلاحيات إدارية للمستوى المحلي كاتخاذ القرارات وتطبيقها والإشراف على تنفيذها، وصولاً إلى مستوى أوسع من استقلالية المستوى المحلي عن المركزي.

وتقوم هذه الفكرة على أن تتمتع الوحدة المحلية بشخصية قانونية اعتبارية واستقلالية ضمن حدود إقليمية معينة، وتتحدد علاقتها بالسلطة المركزية عبر نظام لا مركزي في الإدارة والمالية والقرارات ضمن نطاقات يحددها القانون، ومن خلال الخضوع لسلطة رقابية، وذلك إيماناً بمبدأ أن الهيئات المحلية أكثر قدرة على معرفة احتياجات مواطنيها وأولوياتهم واهتماماتهم، لاسيما وأن تمثيلية هذه الوحدات تتبع من أن مجالسها تأتي عبر انتخابات يختار فيها المواطنون ممثلينهم، للتعبير عن مصالحهم وتفضيلاتهم وخياراتهم المحلية المتميزة عن غيرها<sup>5</sup>.

وتماشياً مع التوجهات العالمية حول الإصلاح في الحكم المحلي فقد أكدت الحكومة الفلسطينية في أجندة السياسات الوطنية 2017-2022، وكذلك في الخطة الاستراتيجية لوزارة الحكم المحلي، على الالتزام بتحقيق حكم محلي أقرب إلى الناس من خلال ضمان حكم محلي أكثر نزاهة وشفافية ومساءلة، حيث أعلنت وزارة الحكم المحلي بقطاع غزة العام 2021 عام الحكم المحلي خلال حفل إطلاق «خطة الحكم المحلي في غزة 2021» التي تستند على 3 مرتكزات أساسية للنجاح وهي «الرؤية، والشراكة، والإنجاز»<sup>6</sup>.

وأشار وزير الحكم المحلي مجدي الصالح في حفل إطلاق خطة الحكم المحلي في قطاع غزة إلى أن الوصول إلى حكم محلي أكثر قوة ومشاركة ومساءلة يتطلب إتاحة الفرصة للمجتمع المحلي والمواطن في الرقابة والمساءلة على الأعمال والبرامج والموازنات، والمشاركة في صنع القرارات ما يتطلب العمل وفق رؤية الوزارة بنزاهة وشفافية ومساءلة ومشاركة مجتمعية أوسع<sup>7</sup>.

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

ومن أجل إنجاح تلك الرقابة ورفع مستويات النزاهة والشفافية والمساءلة وتقليل فرص الفساد فيها، لا بد أن تكون أعمال الهيئة المحلية شفافة، ومنفتحة في قراراتها وأعمالها والإجراءات التي تتخذها، من خلال نشر المعلومات وإتاحتها للمواطنين المنتفعين من خدماتها، والأطراف ذات العلاقة، إضافة إلى ضرورة وضوح الأنظمة والانفتاح مع أصحاب الحقوق والممولين، وعلنية الأهداف والغايات التي تُسيّر الهيئة المحلية، ونشر الموازنات المقررة وغيرها من الإجراءات التي تساهم في زيادة النزاهة والشفافية<sup>8</sup>.

بادرت منظمة الشفافية الدولية عام 2015 إلى تطوير أداة قياس لواقع «نظام النزاهة في الهيئات المحلية»، من أجل تعزيز الحوكمة في عمل الهيئات المحلية بهدف تقييم شفافية الإجراءات والآليات التي تدير بها الجهات المسؤولة في الهيئة وتقديم الخدمات في إطارها، إضافة إلى تعزيز منظومة المساءلة الخارجية الرسمية والداخلية ودور الأطراف المجتمعية في المساءلة المجتمعية. وكمرحلة تجريبية، قررت منظمة الشفافية الدولية اختيار خمس هيئات محلية في خمس دول بالتعاون مع فروعها الوطنية حيث تم اختيار الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) لتمثيل منطقة الشرق الأوسط ضمن المرحلة التجريبية التي هدفت إلى قياس مدى فعالية وملاءمة المؤشرات التي تقوم عليها الدراسة؛ حيث ساهمت نتائج الدراسة التجريبية في تطوير مؤشرات عالمية لتعزيز نظام النزاهة في قطاع الهيئات المحلية.

وقام الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) بتوطين وملاءمة المؤشرات لتتناسب مع الواقع



اللسطيني، حيث قام ائتلاف أمان بفحص مدى فعالية وكفاءة المؤشرات وذلك بتطبيقها في مرحلتها التجريبية على مجموعة من البلديات منذ العام 2015 وصولاً إلى بلورة توصيات لتعزيز نظام النزاهة بالتعاون مع الفئة المستهدفة<sup>9</sup>.

وفي سياق خطة ائتلاف أمان الاستراتيجية 2020-2022، وفي إطار تعزيز قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة في الهيئات المحلية، بادر الائتلاف إلى رفع الوعي بهذه المنظومة في الهيئات المحلية بمحاورها الثلاثة: تعزيز نظام النزاهة للهيئات المحلية، ورفع الوعي المحلي بمكافحة الفساد، وتفعيل آليات المساءلة الداخلية والخارجية. وتأتي هذه الدراسة لمتابعة التعاون الذي بدأ منذ سنوات مع هيئات الحكم المحلي لتطبيق مؤشرات نظام النزاهة في الهيئات المحلية للعام 2021 في أعمال بلدية غزة في المحافظات الجنوبية.

## أهداف الدراسة

تهدف الدراسة إلى تعزيز نظام النزاهة في الهيئة المحلية (بلدية غزة هاشم) من خلال:

- فحص مدى التزام المسؤولين والعاملين بقيم النزاهة في إدارة الشأن العام في بلدية غزة.
- تقييم مدى الالتزام بمبادئ الشفافية في الإجراءات والآليات التي تُقدّم في إطارها الخدمات.
- فحص مدى فاعلية نظم المساءلة (الداخلية والخارجية)، والتعرف على درجة وعي الأعضاء والعاملين بمخاطر الفساد وأسبابه وطرق مكافحته.
- تقييم مدى التعاون والاستجابة من المجلس البلدي مع المواطنين في انتهاج المساءلة المجتمعية.
- بلورة توصيات لتعزيز منظومة قيم النزاهة ومبادئ الشفافية وفعالية آليات المساءلة لبلدية غزة.

## منهجية إعداد الدراسة:

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

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

كما استخدمت الدراسة في سبيل تحقيق أهدافها في تقييم دور الأطراف الرئيسية في الهيئات المحلية، مؤشرات عامة لقياسها، وفي كل محور، تم قياس ثلاثة أبعاد هي: قيم النزاهة، ومبادئ الشفافية، ونظم المساءلة التي يعتمد عليها ائتلاف أمان لهذا الغرض والتي سبق أن تمت الإشارة لكيفية إعدادها. وتمت فهرسة المحاور كالتالي:

- واقع الإطار القانوني الناظم لعمل الهيئات المحلية.
- واقع ودور رئيس البلدية وأعضاء المجلس البلدي.
- واقع الجهاز الهيكلي للهيئة المحلية (العاملين والجهاز التنفيذي).
- محكمة البلديات.

9 نظام النزاهة في الهيئات المحلية، الصفحة الإلكترونية لائتلاف أمان، <https://www.aman-palestine.org/programs-and-projects/2306.html>

- مهام الإشراف والمساءلة الداخلية والخارجية والمجتمعية.
- الفساد ومكافحته ورفع الوعي اتجاه مكافحة الفساد.

الهاكمية الءاالية			المؤشر
المساءلة	الشفاية	النزاهة	
			الهاء التنفيذي/ رئيس المجلس البلدي
			النظام الهيكلي
			المجلس البلدي
			محاكم البلدية
			وظائف الإشراف والرقابة
			المساءلة الخارجية والمجتمعية

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

المعيار	اللون
جيد	أخضر
متوسط	أصفر
ضعيف	أحمر

## أءاء جمع البيااء

ومن أجل ضمان المشاركة الفاعلة لكافة الفاعلين والفاعلات في الهيئة المحلية فقد عمل الباحث على التوزيع في استخدام أدوات الدراسة والتي اشتملت على الآالي:

## المراجعة المكتبية

- مراجعة التشريعات والسياسات الناظمة لعمل الهيئات المحلية.
- الدراسات الصاءرة عن ائتلاف أمان حول نظام النزاهة في الهيئات المحلية في كل من المحافظات الشمالية والجنوبية.
- مراجعة الخطة الاستراتيجية لبلدية غزة للأعوام 2018-2021.
- مراجعة موازنة المواطن للبلدية 2019-2020.
- الأدلة والسياسات الصاءرة عن بلدية غزة المنشورة عبر صفحات التواصل الاجتماعي للبلدية.
- مراجعة ومتابعة الصفحة الإلكترونية للبلدية و صفحات التواصل الاجتماعي الخاصة بها.

## المقابلات مع الفاعلين وطاقم العمل في بلدية غزة.

تم عقد 11 مقابلة شخصية مع أعضاء من المجلس البلدي ومسؤولين وفاعلين رئيسيين في البلدية إضافة إلى عدة مقابلات مع مدير الشؤون الإدارية في وزارة الحكم المحلي، ومنسق لجنة حي، وصحفية وناشطة مجتمعية وديوان الرقابة المالية والإدارية، والمجلس التشريعي «كتلة التغيير والإصلاح».

## أولاً: البيئة العامة والإطار القانوني المرجعي للحكم المحلي في فلسطين

### 1. البيئة القانونية

إنّ الإطار الرئيسي الناظم لعمل الهيئات المحلية في فلسطين هو قانون الهيئات المحلية رقم (1) للعام 1997 الذي عرّف الهيئة المحلية في المادة (3) بأنها «شخصية اعتبارية ذات استقلال مالي يتولى إدارتها هيئة منتخبة انتخاباً حراً ومباشراً». ووفقاً لهذا القانون وبحسب المادة رقم (2) فقد أوكلت لوزارة الحكم المحلي صلاحيات رسم السياسة العامة المقررة لأعمال المجالس المحلية، والإشراف على وظائف واختصاصات هذه المجالس وشؤون تنظيم المشاريع العامة، وأعمال الميزانيات والإجراءات الخاصة بتشكيل هذه المجالس.

فيما منحت المادة (15) الهيئات المحلية صلاحية إصدار الأنظمة أو اللوائح التنفيذية اللازمة لتنظيم أعمالها، وتأمين مصالحها واحتياجاتها بشرط موافقة وزارة الحكم المحلي واعتمادها للنظام. إلا أنه وبعد صدور القانون الأساسي أصبح موضوع إصدار الأنظمة يتم بقرار من مجلس الوزراء، ويتم نشره في الجريدة الرسمية.

ونصت المادة رقم (13) ج (من قانون الهيئات المحلية 1997 على أنّ رئيس المجلس المحلي يفقد عضويته إذا عقد اتفاقاً مع المجلس أو أصبح ذا منفعة هو أو من ينوب عنه من أقاربه من الدرجة الأولى في أي اتفاق.

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

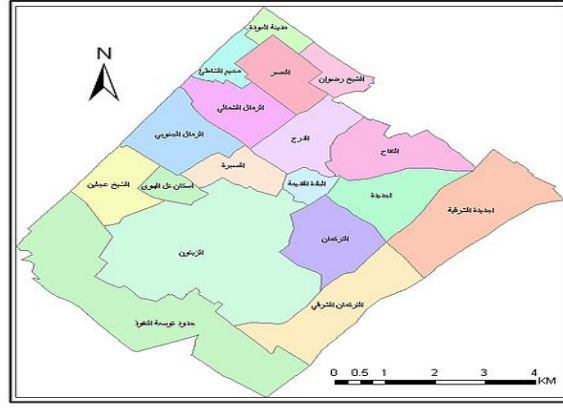
نصت العديد من أحكام قانون الهيئات المحلية رقم (1) للعام 1997 على استقلالية هيئات الحكم المحلي باعتبارها منتخبة مباشرة من المواطنين، حيث منحها القانون صلاحيات رسم السياسات العامة المقررة لأعمال المجالس المحلية الفلسطينية والإشراف على وظائف واختصاصات هذه المجالس، وشؤون تنظيم المشاريع العامة وأعمال الميزانيات والرقابة المالية والإدارية والقانونية والإجراءات الخاصة بالإضافة إلى القيام بالأعمال الفنية والإدارية المتعلقة بأعمال التنظيم والتخطيط، ووضع أنظمة اللوائح التنفيذية اللازمة لتنظيم أعمال الهيئة المحلية وتأمين مصالحها وحاجياتها.

واجهت الهيئات المحلية، بما فيها بلدية غزة، العديد من المعوقات التي أثرت على عملها، حيث أشارت الدراسات التي أجراها ائتلاف أمان إلى مجموعة من التحديات، كان من أبرزها<sup>10</sup> غياب آليات واضحة ومحددة تحد من التداخل في الصلاحيات والاختصاصات بين الهيئات المحلية والوزارات ذات الاختصاص، وخاصة في مجال التراخيص والحرف والصناعات. كما أنّ عدم إقرار قانون الحق في الوصول إلى المعلومات أثر سلباً على منظومة الشفافية في أعمال المجالس المحلية.

### 2. البيئة العامة لبلدية غزة

غزة مدينة ساحلية فلسطينية، وأكبر مدن قطاع غزة وتقع في شماله، في الطرف الجنوبي للساحل الشرقي من البحر المتوسط. تبعد عن القدس مسافة 78 كم إلى الجنوب الغربي، وهي مركز محافظة غزة وأكبر مدن دولة فلسطين من حيث تعداد السكان، حيث بلغ عدد سكان محافظة غزة قرابة 670,138 نسمة في نهاية عام 2018م بما يشكل 13% من سكان دولة فلسطين. كما تبلغ مساحتها 56 كم<sup>2</sup>، ما يجعلها من أكثر المدن كثافة سكانية في العالم<sup>11</sup>.

وتتكون مدينة غزة من عدد من الأحياء التي تشكل مكونات المدينة الاقتصادية والأثرية والثقافية والسياحية، حيث تعتبر مدينة غزة من المدن الأثرية التي تحتوي على العديد من المواقع الأثرية من العهود المختلفة البيزنطية والعثمانية والإسلامية وغيرها من الحضارات التي مرت عليها، إضافة إلى كونها مركزاً تجارياً وسياحياً مهماً. وحسب تقسيم بلدية غزة فإن المدينة تحتوي على 18 حيّاً كما توضحها الصورة<sup>12</sup>.



خريطة (13) أحياء مدينة غزة

### شكل رقم (1) صورة توضيحية لأحياء مدينة غزة

تصنف بلدية غزة وفق تصنيفات وزارة الحكم المحلي بدرجة + A كونها مركز محافظة<sup>13</sup>، بينما تصنف بدرجة ++ B حسب تصنيف صندوق تطوير وإقراض البلديات، وأنشئت بلدية غزة عام 1893، وتوالت على مدينة غزة عدة مجالس بلدية بدأت في عهد الدولة العثمانية في عام 1893 ومرورا بفترة الانتداب البريطاني في الفترة ما بين 1918-1948 ثم الإدارة المصرية للقطاع ومن بعدها الاحتلال الإسرائيلي ما بين عامي 1967-1994. وبعد إنشاء السلطة الفلسطينية عام 1994 أصدر الرئيس الراحل ياسر عرفات، قراراً بتشكيل مجلس بلدي جديد لإدارة شؤون البلدية، حيث كلف السيد عون سعدي الشوا، بتشكيل مجلس بلدي للمدينة، فقام الشوا بتشكيل المجلس بتاريخ 1994/7/26، ويعتبر أول مجلس بلدي في ظل سلطة فلسطينية في التاريخ الحديث<sup>14</sup>. وفي شهر يوليو 2019 تم تكليف الدكتور يحيى السراج كرئيس للمجلس البلدي الحالي<sup>15</sup>.

تتمثل الرؤية الاستراتيجية للبلدية بـ «أن تكون مدينة غزة، مركزاً اقتصادياً وحضارياً وثقافياً لقطاع غزة، وتقدم البلدية في سبيل الوصول إلى ذلك خدمات متميزة ضمن بيئة مستدامة ومشاركة مجتمعية واعية، يسود فيها الأمن والعدالة الاجتماعية، وتفتخر بأصالتها وإرثها الحضاري الفلسطيني». وتسعى البلدية لتحقيق رؤيتها من خلال اعتماد مجموعة من الأهداف الاستراتيجية من أهمها:

- توفير خدمات أفضل للمواطنين.
- تشجيع المشاركة المجتمعية في إدارة عمل البلدية.
- خلق جو صحي للعمل والاستقرار الوظيفي.
- العمل على رفع قدرة الجهاز البلدي وكفاءته.

تمتلك البلدية 6 مراكز ثقافية ومجتمعية تساهم في إثراء وتعزيز وتطوير الواقع الثقافي في مدينة غزة، وتشمل هذه المراكز، مركز رشاد الشوا الثقافي الذي يحتوي على مكتبة ديانا تماري صباغ ومطبعة وقاعات للمؤتمرات، إضافة إلى المكتبة العامة، وقرية الفنون والحرف التي دمرها الاحتلال الإسرائيلي في العام 2018، ومركز هولست الثقافي، ومركز وحديقة إسعاد الطفولة ومركز الأطراف الصناعية<sup>16</sup>.

يتكون المجلس البلدي حالياً من 9 أعضاء بينهم سيدة واحدة فقط بعد استقالة نائب الرئيس لتوليها منصب وكيل وزارة الحكم المحلي، ومنذ تولي المجلس مهامه ومن أجل تعزيز مبادئ الشفافية والمساءلة تم تشكيل 9 لجان متخصصة لمتابعة الملفات والقضايا الداخلية والخارجية للبلدية، وتقوم هذه اللجان بتقديم تقاريرها الدورية للمجلس<sup>17</sup>.

استطاعت البلدية ومن خلال تبنيتها إجراءات تعزز مبادئ الشفافية والمشاركة والمساءلة المجتمعية، الانتقال في التصنيف من + B إلى ++ B حسب تصنيفات صندوق تطوير وإقراض البلديات. وفي مؤشر شفافية البلديات في قطاع غزة حصلت بلدية مدينة غزة على علامة متقدمة مقارنة ببقية بلديات قطاع غزة في العام 2018، حيث حصلت البلدية على معدل 2.96 وهو معدل مرتفع، وقد تميزت في شفافية إجراءات التعيين بمعدل 3.78، وإجراءات

الإدارة المالية بمعدل  $3.5^{18}$ ، وقد ارتفع معدل بلدية غزة على نفس المؤشر للعام 2020 ليصل إلى ما يقارب 3.85. ليشهد تحسناً على محاور المؤشر الأربعة ذات العلاقة بشفافية الإجراءات المالية والإدارية وغيرها<sup>19</sup>.

18 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، 2018، "مؤشر الشفافية ومدى تطبيقه في أعمال الهيئات المحلية"، رام الله، فلسطين.

19 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، 2020، "مؤشر الشفافية ومدى تطبيقه في أعمال الهيئات المحلية"، رام الله، فلسطين.

## ثانياً: نظام النزاهة ومكافحة الفساد في بلدية غزة

### 1. واقع قيم النزاهة في بلدية غزة

تعرف النزاهة بأنها مجموعة القيم المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص في العمل، والالتزام بالسلوك القويم ومبدأ تجنب تضارب المصالح، والاهتمام بالمصلحة العامة، وحرص الذين يتولون مناصب عامة عليا على الإعلان عن أي نوع من تضارب المصالح قد ينشأ، بين مصالحهم الخاصة والمصالح العامة التي تقع في إطار مناصبهم، كأن يجمع الشخص بين الوظيفة الحكومية ومصالح في القطاع الخاص، إذ قد يخلق ذلك تعارضاً (تضارباً) في المصالح في مجالات عديدة، كالمناقصات أو العطاءات أو المواصفات أو الضرائب أو الرسوم الجمركية، ما يؤدي إلى احتمال حسم هذا التعارض، بما يتماشى مع مصالحه الخاصة على حساب المصلحة العامة. وتشمل هذه المجموعة من القيم، أيضاً، منع تلقي الموظف العام أي مقابل مالي (الرشوة) من مصدر خارجي، للقيام بأي عمل يؤثر في المصلحة العامة، أو يؤدي إلى هدر المال العام<sup>20</sup>.

#### 1.1 أعضاء المجلس البلدي



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

وبين رئيس المجلس أن أعضاء المجلس لم يقدموا إقرارات بالذمة المالية ولم يتم إيداعها لدى الجهات المختصة حسب القانون رقم 3 للعام 2017، حيث لم تطلب أي جهة رسمية من أعضاء المجلس تقديم تلك الإقرارات، مؤكداً أنه وباقي أعضاء المجلس البلدي على استعداد كامل للتوقيع على تلك الإقرارات وتقديمها للجهات ذات الاختصاص في حال الطلب، وحسب رئيس المجلس فلا يوجد علم مسبق لديهم بوجود تلك الإقرارات ومدى إلزاميتها<sup>21</sup>.

أمّا فيما يخص الهدايا فإن المجلس ملتزم بتقديم إقرار بكافة الهدايا التي ترد للمجلس البلدي. وأكد رئيس المجلس على التزام الرئيس والأعضاء بما جاء في نص المادة رقم (13) ج (من قانون الهيئات المحلية 1997، حيث أن أول قرارات المجلس نص على تضمين إجراءات تضارب المصالح ضمن سياسات البلدية من خلال عدم التوظيف أو التعاقد مع أي من الأشخاص ذوي درجة القرابة الأولى للرئيس والأعضاء<sup>22</sup>.

وفيما يخص ميثاق الشرف الخاص بأعضاء المجالس البلدية الذي تم تطويره لضمان الشفافية والنزاهة فلم يوقع أعضاء المجلس البلدي عليه بشكل فعلي، إلا أن عضو المجلس البلدي مسؤول لجنة التواصل المجتمعي أكد على أن المجلس يطبق ما جاء في الميثاق بشكل غير مباشر وأنه لم يسبق لأحد أن عرض الميثاق على المجلس من أجل التوقيع عليه<sup>23</sup>.

أمّا فيما يخص مدونات سلوك الرئيس وأعضاء المجلس، فإن بلدية غزة ممثلة بالمجالس السابقة قامت بالتوقيع على مدونة السلوك في العام 2016، علماً أن المدونة تم تطويرها من قبل الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) في مارس 2013، إلا أنه لا توجد مدونة خاصة لأعضاء المجلس البلدي تحدد القيم والمبادئ في عمل الرئيس والأعضاء، وتحدد الأدوار والمسؤوليات واحترام قيم النزاهة والالتزام بمبادئ الشفافية

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

21 مقابلة مع الدكتور يحيى السراج، مصدر سابق.

22 مقابلة مع الدكتور يحيى السراج، مصدر سابق.

23 مقابلة مع عضو المجلس البلدي، السيد مصطفى قزعاط، رئيس لجنة التواصل المجتمعي، بتاريخ 2021/6/17



والخضوع لنظم المساءلة. وبالنسبة للرقابة والمساءلة الخارجية، فإن الهيئات المحلية تخضع بشكل سنوي لتدقيق ديوان الرقابة المالية والإدارية، إضافة إلى الرقابة من قبل وزارة الحكم المحلي<sup>24</sup>، وقد أكد سكرتير المجلس على أن دائرة الرقابة الداخلية تتابع وتراقب العمل وتقوم بمساءلة من يستغل العمل للمصالح الخاصة وإخضاعه للتحقيق إذا ثبت وجود أية شبهات في ذلك<sup>25</sup>، كما لا توجد لدى البلدية تعليمات متخصصة أو أدلة إجرائية من أجل مكافحة الفساد.

## 1.2 تمثيل المجلس



تنص المادة رقم (3) من قانون الهيئات المحلية على أن «يتولى إدارة الهيئة المحلية مجلس ينتخب رئيسه وأعضاؤه انتخاباً حراً ومباشراً وفقاً لأحكام قانون الانتخابات»، ونظراً لعدم إجراء الانتخابات المحلية في قطاع غزة، فإن السياسة المتبعة في بلدية غزة هي سياسة التعيين إلى حين المجلس الماضي، أمّا فيما يخص المجلس الحالي فقد تم اختياره ضمن آلية جديدة في يوليو 2019، حيث تم اختيار رئيس المجلس البلدي من خلال نخبه من المواطنين في مدينة غزة، إضافة إلى قيادات مجتمعية. في حين تم ترشيح 30 عضواً للرئيس للاختيار من بينهم بما يتناسب ورؤيته للعمل في المرحلة القادمة، وقد تم اختيار 10 أعضاء لعضوية المجلس برئاسة الدكتور يحيى السراج، وحصل المجلس الحالي على مصادقة وزارة الحكم المحلي في قطاع غزة<sup>26</sup>. ويعتقد رئيس المجلس أنه تم الأخذ بعين الاعتبار التوزيع الجغرافي لمناطق مدينة غزة عند تشكيل المجلس، وكذلك الحال فيما يخص تمثيل الطوائف حيث يضم المجلس عضواً مسيحياً، وبالنسبة لتمثيل النساء فإن المجلس لم يلتزم بنظام الكوتا بتمثيل النساء الذي نصّ على تمثيل النساء بنسبة لا تقل عن 20% حيث يضم المجلس المكلف سيدة واحدة فقط.

وفيما يخص طبيعة تركيبة المجلس العمرية فإن التوزيع العمري لأعضاء المجلس راعى مشاركة الشباب حيث مثل الشباب ما نسبته 22% من أعضاء المجلس (2 من أصل 9 أعضاء أعمارهم أقل من 35 سنة)<sup>27</sup>.

## 1.3 استقلالية قرارات المجلس



نتيجة لاستمرار عمل وزارة الحكم المحلي بسياسة التعيين أو الاختيار كما يسميها رئيس المجلس البلدي في غزة، وعدم إجراء الانتخابات المحلية فإن ذلك أثر على استقلالية المجلس البلدي في اتخاذ القرارات بعيداً عن التعرض للضغوطات من الأطراف السياسية، الأمر الذي أضعف من استقلالية عمل المجلس البلدي وتركه عرضة للضغوطات الخارجية في العديد من القضايا. ويعتقد رئيس المجلس البلدي أن الوزارة تحاول أحياناً التأثير في قرارات المجلس، إلا أن المجلس يعمل جاهداً على ضمان استقلالية القرارات<sup>28</sup>.

## 1.4 إجراءات التوظيف



الهيكلية الإدارية

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

تماشياً مع توجهات المجلس البلدي الحالي بالتطوير الإداري، تم تطوير هيكلية جديدة تراعي المركزية في العمل

24 مقابلة مع السيد موسى جبر، مصدر سابق.

25 مقابلة مع السيد عادل الفضيح، مصدر سابق.

26 يبلغ عدد أعضاء المجلس حالياً 9 أعضاء بعد استقالة عضو لتوليه منصب وكيل وزارة الحكم المحلي في غزة.

27 مقابلة مع السيد عادل الفضيح، مصدر سابق، من خلال الأطلاع على وثائق المجلس، بتاريخ 2021/4/14.

28 مقابلة مع الدكتور يحيى السراج، مصدر سابق.

من أجل توفير الجهد والمصاريف حيث تمت المصادقة عليها من المجلس البلدي ووزارة الحكم المحلي، إضافة لضمان جودة الرقابة والمساءلة الداخلية، حيث تم الالتزام بتصميم هيكلية تضمن انسيابية القرارات، وتعزيز المتابعة والمحاسبة، واستحداث دوائر وأقسام جديدة تعزز من النزاهة والشفافية وتحسين مستوى الخدمات مثل قسم التسهيلات، والشباك الموحد لتقديم الخدمات<sup>29</sup>.

وتضم بلدية غزة 1,207 موظفين بعقود دائمة، منهم 63 سيدة أي ما نسبته 5% من مجموع الموظفين، وتضم طواقم البلدية 121 موظفاً ضمن فئة العقود منهم 7 سيدات بنسبة 5.7%

وحسب نص المادة رقم (16) من قرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2009 الخاص بنظام موظفي الهيئات المحلية، فإن الهيئات ملزمة بتشغيل ما نسبته 5% على الأقل من الأشخاص ذوي الإعاقة، وتبين إحصائيات طاقم عمل البلدية أنّ عدد الموظفين من الأشخاص ذوي الإعاقة يبلغ 3 موظفين فقط منهم سيدة واحدة أي أنّ نسبة تشغيل الأشخاص ذوي الإعاقة لا تتجاوز 0.5%<sup>30</sup>

وفي ذات السياق فإن البلدية تعمل في ثلاثة برامج تشغيلية توظف الفتيات والشباب وفق متطلبات الممول، فالبرنامج الأول هو برنامج التشغيل الممول من صندوق تطوير وإقراض البلديات والذي يشجع إدماج النساء في عمل الهيئات المحلية حيث أنّ كافة المستفيدات من البرنامج من الخريجات، والبرنامج الثاني وهو برنامج تشغيل ممول بالكامل من البلدية ويستهدف تشغيل الشباب من كلا الجنسين لمدة 66 يوماً لكل شاب ضمن تخصصات متعددة، ويأتي هذا البرنامج ضمن سياسة البلدية لتشجيع الشباب وتوفير فرص عمل في ظل البطالة المرتفعة بين الشباب من الخريجين، أمّا البرنامج الثالث وهو نظام المقاوله فيستهدف الاستثمار في الكفاءات من المتطوعين في برامج البلدية المختلفة، وذلك من خلال التعاقد معهم لتنفيذ مهام محددة.

وحسب قسم شؤون الموظفين فلا يوجد للبلدية دليل خاص بالمتطوعين يضمن توصيف الحقوق والواجبات لكلا الطرفين بشكل يعزز من النزاهة والشفافية والمساءلة في التعاقدات والعلاقات مع المتطوعين.

ويؤكد مدير الشؤون الإدارية في وزارة الحكم المحلي أنّ التوظيف يتم وفق الهيكلية وضمن بنود الموازنة فيما يخص طاقم البلدية، أمّا فيما يخص طواقم العمل في المشاريع فإنها تتبع إجراءات البلدية والجهات التمويلية حيث يتم الإعلان والتعاقد مباشرة من طرف الجهات المختصة في البلدية<sup>31</sup>.

#### - لجنة شؤون الموظفين

تنص المادة رقم (10) من نظام موظفي الهيئات المحلية على أن تشكل في الهيئة المحلية لجنة تسمى لجنة شؤون الموظفين، برئاسة الرئيس وعضوية أحد أعضاء المجلس والمدير العام وأحد كبار الموظفين ومسؤول القسم المختص، وذلك من أجل تعيين الموظفين، وإجراء الامتحانات والمقابلات، ومتابعة التقييم والترقيات. ومن خلال مراجعة لجان المجلس المشكّلة فقد تبين وجود لجنة تحمل ذات المسمى وتضم في عضويتها كافة المسميات وقد أوكلت إليها المهام المنصوص عليها في القانون.

يؤكد رئيس قسم شؤون الموظفين أنّ البلدية تتبع سياسات توظيف تتسم بالشفافية والنزاهة من خلال اتباع إجراءات واضحة لإعلانات التوظيف والامتحانات والمقابلات. ومن خلال مراجعة ملفات دائرة شؤون الموظفين والإطلاع على إعلانات التوظيف، إضافة إلى مراجعة إعلانات التوظيف على صفحة البلدية الرسمية فإنّ كافة الوظائف في السنوات العشر الأخيرة تخضع لسياسات وإجراءات تتسم بالنزاهة والشفافية من خلال النشر والإعلان في كافة الوسائل الإعلامية الخاصة بالبلدية. وبناءً على مراجعة صفحة الفيس بوك الخاصة بالبلدية فإنّ القائمين عليها يقومون بالرد على استفسارات المتقدمين للوظائف، على سبيل المثال هناك أكثر من سؤال ورد بخصوص وظيفة المستشار القانوني التي أعلنت عنها البلدية عبر صفحتها، حيث تبين من خلال فحص الصفحة أنّ هناك جدية في الردود ومتابعة لضمان النزاهة والشفافية.

ويؤكد رئيس قسم شؤون الموظفين أيضاً على أنّ البلدية ملتزمة بسياسات وإجراءات الوزارة بخصوص التعيين والتوظيف، حيث تقوم بالتأكد من مدى الاحتياج للوظيفة المطلوبة، ومن ثم الإعلان عن الوظيفة التي

29 مقابلة مع السيد حسين عودة، مصدر سابق.

يجب أن تحصل على موافقة وزارة الحكم المحلي قبل أن تقوم البلدية بنشرها عبر مواقع الإنترنت المختلفة ومن خلال صفحة البلدية الرسمية، حيث تتضمن إعلانات الوظيفة المهام والمسؤوليات والوصف الوظيفي والشروط الواجب توافرها في المتقدم للوظيفة.

أمّا فيما يخص تحسين إجراءات التوظيف من التأثير بمظاهر الوساطة والمحسوبية والمحاباة، فقد أكد مدير دائرة الشؤون الإدارية على أن كافة التعيينات تتم وفق الاحتياجات الفعلية للهيكلية إضافة إلى وجود عضو من المجلس البلدي في لجان المقابلات لضمان نزاهة وشفافية إجراءات التعيين. أمّا فيما يخص ضمان شفافية ونزاهة التعيينات، فأكد أن البلدية تعتمد كافة الإجراءات التي تضمن نزاهة عملية التوظيف بدءاً بالإعلانات عبر صفحة البلدية ومروراً بالامتحانات والمقابلات ضمن لجان مشتركة ما بين البلدية ووزارة الحكم المحلي، أو وجود ممثل عن المانحين فيما يخص وظائف المشاريع.

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



تلقى الطاقم التنفيذي للبلدية مجموعة من ورشات العمل لمناقشة مدونة السلوك التي أُعدت من قبل الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) في العام 2013، والتي اشتملت على القيم والإجراءات الناظمة للنزاهة والشفافية، حيث تم تعميمها على الموظفين، وقد أكد رئيس قسم العلاقات العامة في البلدية أنه تم إطلاع كافة الموظفين على مضمون ومكونات المدونة وشرحها من خلال مجموعة لقاءات نظمها ائتلاف أمان، وأنه قد تم توزيعها على الموظفين من خلال الشبكة الداخلية. إلا أنه أكد على عدم وجود جهة مختصة بمتابعة المدونة، وتعميم النماذج الخاصة بها، أو إجراء التعديلات وفق الاحتياجات الإدارية والوظيفية.

إلا أنه ومن خلال سكرتير المجلس فقد تبين أن المجلس القديم والمجلس الحالي لم يقوموا بالتوقيع والمصادقة على المدونة، وأن تلك المدونة كانت عبارة عن نشاط للمؤسسات الأهلية لتعزيز النزاهة والشفافية<sup>32</sup>.

وفيما يخص ضوابط النزاهة لمقدمي الخدمات العامة، فإن مقدمي الخدمات لم يطلعوا على المدونة، إضافة إلى أن المدونة وبعد مراجعتها لا تشتمل على أية إجراءات ذات علاقة بمقدمي الخدمات وإنما اقتصر على الموظفين في البلديات والعلاقة مع المجتمع المحلي<sup>33</sup>.

وفي الجانب المتعلق بالتعامل مع قضية الهدايا للطاقم التنفيذي، فلا توجد أية أدلة أو إجراءات مكتوبة لدى البلدية توضح الإجراءات المتبعة في تلك الحالات، وإنما يُترك تقدير كل حالة للموظف حيث أن دائرة الرقابة الداخلية تتابع وتراقب العمل، ويؤكد المستشار القانوني للبلدية في ذات السياق أنه لم يتم حتى الآن إحالة أي شكوى لدائرة الشؤون القانونية بحق أحد الموظفين/ات تتعلق باستغلال المنصب العام، أو بتلقيه رشوة أو هدية. في حين تؤكد تقارير ديوان الرقابة المالية والإدارية، إضافة لرئيس المجلس البلدي أن هناك عدداً من القضايا ذات العلاقة باستغلال المال العام والمنصب الوظيفي، ولم يتسنّ للباحث معرفة المزيد حول تفاصيلها.

وفيما يخص العلاقة مع مقدمي الخدمات العامة وشركات القطاع الخاص فتمتلك بلدية غزة 12 سوقاً في المدينة، تعمل على تلميز 3 منها بشكل سنوي وهي (سوق الخضار، وسوق السمك والطيور، وسوق الحيوانات والحلال)، فيما يتم تأجير باقي الأسواق وفق قانون الإيجارات 2013/5 والقانون القديم لسنة 1941، إضافة لامتلاك البلدية مبنى استثمارياً وعدداً من المحلات التجارية والأراضي ومواقف السيارات، وحول مضامين العقود وتضمنها لأي من البنود ذات العلاقة التي تعزز من النزاهة والشفافية، أكد المستشار القانوني على أن العلاقة ما بين البلدية والمستأجرين هي علاقة تعاقدية مبنية على تحصيل الإيجار في حال الأسواق التسعة المؤجرة، دون وجود أية تعهدات أخرى كتقديم تقارير دورية، أو الخضوع لجلسات المساءلة من قبل المجلس البلدي، ويرى المستشار القانوني للبلدية أن العلاقة ما بين البلدية والمستأجر ينظمها قانون الإيجارات رقم 2013/5، والذي يضمن العلاقة بين الطرفين وفق ما هو منصوص عليه حيث تضمن العقود طبيعة المأجور،

32 مقابلة مع السيد عادل الفصيح، مصدر سابق.

33 مدونة قواعد السلوك المناسب، نسخة غير منشورة في طور التطوير.

والغرض منه، وآلية الدفع، والعلاقة مع البلدية، ولكن لا يتطلب العقد تقديم أيّة تقارير أو ما شابه، حيث يمكن للبلدية في حال الإخلال بأيّ من بنود العقد أن تقاضي المستأجر وفقاً للقانون.

ويمكن الإشارة إلى أبرز التحديات التي تواجه البلدية في إدارة أملاكها من منظور النزاهة والشفافية، بعدم وجود قاعدة بيانات واضحة بأموال البلدية، إضافة إلى عدم تجديد عقود الإيجار بشكل سنوي ودوري لغالبية المستأجرين، حيث يتم اعتماد التجديد وفق نظام الفاتورة الموحدة والتي تثبت أنّ المالك قد قام بتسديد التزاماته المالية تجاه البلدية<sup>34</sup>.

## 1.6 إجراءات الشراء والعطاءات



توجد لدى بلدية غزة دائرة مشتريات يعمل بها 26 موظفاً موزعين على أربعة أقسام هي قسم المشتريات، وقسم العقود، وقسم المخازن، وقسم الوقود.

وقد قام المجلس البلدي، ومن خلال القوانين المعمول بها في غزة، بنشر الإعلانات عن التفاصيل اللازمة للعطاءات على موقع البلدية الإلكتروني ومواقع التواصل الاجتماعي، بالإضافة إلى الصحف، ولمدة يوميّين متتاليّين، بما يسمح بالمنافسة، لاسيّما أنّ للبلدية لجنة خاصة بالعطاءات تعمل وفق القوانين، ولكن لا يوجد لديها دليل مفصل يسهل عملية إجراء العطاءات واستدراج العروض، وتشكيل لجنة فتح العطاء، ولجنة البت، ولجان الشراء والاستلام الابتدائي والنهائي، وغير ذلك من الأحكام التي تضمن النزاهة والمنافسة بين المقاولين والموردين.

يتبع القسم المختص بالعطاءات والتوريد والمشتريات إدارياً لدائرة المشتريات، وتخضع جميع الإجراءات المتعلقة بالعطاءات والتوريد والمشتريات للرقابة الداخلية والخارجية للبلدية، وتعتمد البلدية في تعاملاتها فيما يخص المشتريات والتوريدات والعطاءات دليل إجراءات الشراء وتوريد الأعمال الذي أعدته وزارة الحكم المحلي والذي أخذ بعين الاعتبار النظام المالي للهيئات المحلية ونظام التوريد وقانون العطاءات واللوازم العامة، حيث تعتمد البلدية في نظام المشتريات على السلفية وهي الشراء بمبلغ أقل من 100 شيكل، والأمر المباشر للشراء بمبلغ أقل من 1000 شيكل، والممارسة بمبلغ أكبر من 1000 شيكل وأقل من 15000 شيكل، وأخيراً المناقصة للمبالغ التي تزيد عن 15000 شيكل<sup>35</sup>.

ويؤكد مدير دائرة المشتريات على أنّ البلدية تقوم بتطبيق إجراءات واضحة في عمليات الشراء واستدراج العروض وذلك وفق القوانين المعمول بها في الهيئات المحلية في محافظات غزة، حيث تتم عملية التوريدات في البلدية من قبل قسم المشتريات، وهو الذي يعمل على إدارة عمليات الشراء وإتمام كافة الإجراءات المتعلقة بها. حيث يتم تشكيل لجان المشتريات بعضوية أعضاء من المجلس لتنفيذ استدراج العروض أو العطاءات.

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

34 تقرير ملخص إنجازات المجلس البلدي 2019-2020، مرجع سابق، مقابلة مع المستشار القانوني للبلدية، عاهد الشوا، بتاريخ 2021/7/8.

35 مقابلة مع السيد عبد الباسط أحمد الخيسي، مدير دائرة المشتريات والمخازن، بتاريخ 2021/4/14.

ويحسب مدير دائرة المشتريات، تتمثل أهم المشاكل التي تواجه الدائرة بالتأخير في دفع المستحقات المالية من طرف البلدية للمقاولين والموردين والذي جعل التقدم للعطاءات والممارسات يتم فقط من قبل المقاولين والموردين الكبار كونهم الأقدر على تحمّل التأخير في دفع المستحقات، إضافة إلى عدم وجود تخصيص وتصنيف للموردين على غرار المقاولين ما جعل المنافسة تؤثر على جودة التوريدات.

وحسب توصيات تقرير أعده ائتلاف أمان حول نظام الشراء العام في قطاع غزة، أوصى التقرير بتبني المعايير والقواعد التي يتضمنها القرار بقانون الشراء العام رقم 8 لسنة 2014 المطبق في الضفة الغربية لتعزيز النزاهة في عمليات الشراء العام في قطاع غزة، وتبني إجراءات تعمل على إلزام العاملين في قسم المشتريات والتوريدات بتقديم إقرار الذمة المالي، وتطوير وإعداد مدونة سلوك خاصة بقسم المشتريات والعطاءات العامة، وأخيراً تخصيص بنود أو إجراءات تحدد آليات التعامل مع الهدايا التي تقدّم للموظفين العاملين في الشراء العام<sup>37</sup>.

## 2. واقع مبادئ الشفافية في بلدية غزة

### 2.1 آليات عمل البلدية



تعني الشفافية ضرورة وضوح إدارة الدولة من قبل القائمين عليها بمختلف مستوياتهم فيما يخص إجراءات تقديم الخدمات، والإفصاح عن شروط ومعايير وآليات الحصول على هذه الخدمات بشكل علني ومتساو للمواطنين جميعهم، وكذلك القرارات الحكومية المتعلقة بإدارة أيّ جانب من الجوانب العامة، مثل السياسات العامة، والسياسات المالية العامة، وحسابات القطاع العام<sup>38</sup>.

وحسب الشؤون الإدارية والمالية في البلدية فإنه يوجد لدى البلدية نظمٌ إدارية ومالية معمول بها، وتلك النظم موحدة للبلديات وهي من مسؤولية وزارة الحكم المحلي، حيث يوجد نظام مالي، ونظمٌ إدارية متفق عليها ويتم تصميمها وفق المهام والهيكل الأساسية للبلديات، إلا أنّ تلك النظم غير منشورة على موقع البلدية وغير منشورة في الوقت الحالي بسبب صيانة موقع البلدية، إلا أنّ توجهات المجلس البلدي الحالي تدعم تبني إجراءات نشر تعزز من النزاهة والشفافية وإتاحة المعلومات<sup>39</sup>.

تقوم البلدية بنشر التعليمات والمعلومات للمواطنين من خلال صفحات التواصل الاجتماعي الخاصة بها، حيث تبين للباحث من خلال مراجعة صفحة الفيس بوك أنّ البلدية تنتهج مبدأ شفافية النشر، حيث تنشر تقاريرها الأسبوعية، وإعلانات التوظيف، والعطاءات والمناقصات، وقرارات المجلس البلدي الأسبوعية، وتقارير الإنجاز للوحدات المختلفة.

وقد قامت البلدية باعتماد مبادرة أسمتها «ما وراء الخدمة»، حيث تقوم بتنظيم رحلات جماعية لقطاعات مختلفة من المجتمع بشكل أسبوعي من أجل الاطلاع على مراحل العمل ما قبل الخدمة المقدمة للمواطن بهدف تعريف المجتمع بالمراحل والأعباء والتحديات التي تواجهها البلدية والعاملون في الميدان من أجل إيصال الخدمة للمواطن، حيث بدأت تلك المبادرة في سنة 2018 واستطاعت البلدية استضافة ما يزيد عن 100 مواطن سنوياً<sup>40</sup>.

36 قسم إدارة المشاريع والعطاءات.

37 حوكمة عمليات الشراء العام في قطاع غزة، مرجع سابق.

38 النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، الطبعة الرابعة، 2016.

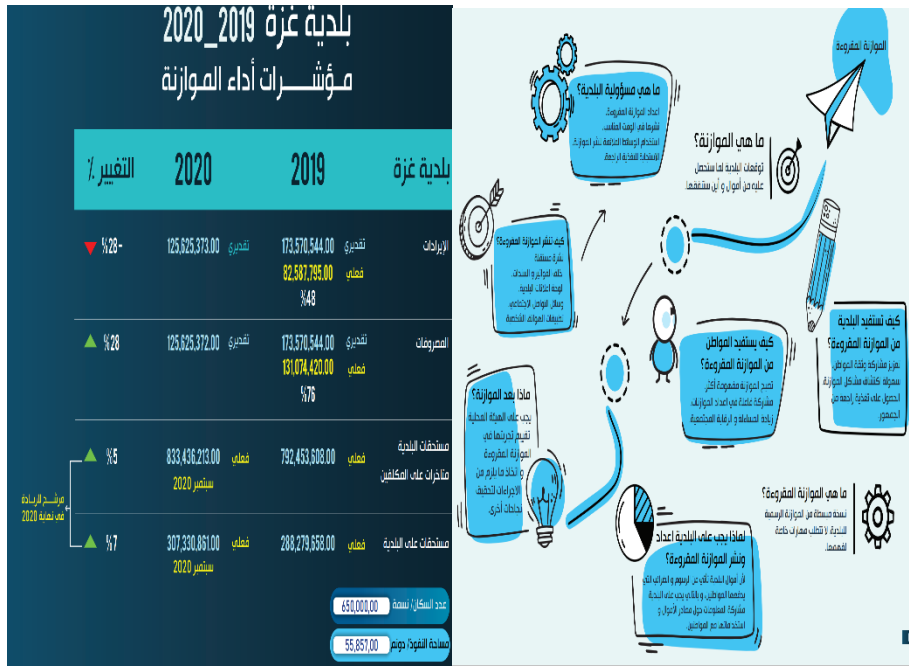
39 مقابلة مع السيد حسين عودة، مصدر سابق.

40 مقابلة هاتفية مع السيد حسني مهنا رئيس قسم الإعلام، بتاريخ 2021/4/15.









شكل رقم 3 الموازنة المقروءة 2018

### 2.3 آليات جمع الضرائب والرسوم



تلتزم البلدية بتسعيرة نظام توريد المياه لعام 2019 فيما يتعلق بأسعار المياه، وتجدر الإشارة إلى أن التسعيرة معلنه على فواتير المياه. أمّا فيما يتعلق برسوم الحرف والصناعات، فقيمة الرسوم محددة ومعلنه حسب النظام. ولقد طوّرت البلدية نظاماً محوسباً يضمن الشفافية فيما يخص الضرائب والرسوم، حيث تظهر الفواتير المرسله للمواطنين قيم كافة الضرائب وطريقة توزيعها وآليات إنفاقها، كما طورت البلدية أيضاً نظاماً وأدلة تضمن زيادة الشفافية في جمع الضرائب والرسوم بهدف تحسين الجباية، وبالتالي زيادة الإيرادات المتأتية من الرسوم والضرائب المختلفة كونها من أهم مصادر الإيرادات لموازنة البلدية. وتقوم البلدية بنشر كافة التفاصيل ذات العلاقة على صفحاتها الإعلامية المختلفة، إضافة إلى إصدار دليل الخدمات وقيمة الرسوم وآلية الجباية، والخصومات الخاصة بالمهن والحرف، وقد طورت البلدية في الفترة الأخيرة مجموعة من التسهيلات الإلكترونية من أجل التسجيل ودفع الرسوم والضرائب الخاصة بالحرف. وتزيد آليات النشر المتبعة فيما يخص قيمة الرسوم والضرائب وآليات التحصيل للجمهور من الشفافية لدى البلدية.

شكل رقم (4) شفافية الضرائب والرسوم

ومن أجل تسهيل جمع الرسوم والضرائب وتحسين مستوى الجباية وتخفيف الأعباء عن المواطنين، استحدثت بلدية غزة قسماً خاصاً للتسهيلات الضريبية والرسوم، حيث حددت وفق معايير واضحة ومحددة التسهيلات (كالخصومات على الاشتراكات، وحالات الوفاة للمشاركين، والحالات المرضية، والحالات الاجتماعية)، وتم نشرها وتوفيرها للمواطنين عبر صفحات البلدية المختلفة بشكل مقروء ومرئي<sup>44</sup>. حيث بلغت قيمة التسهيلات المالية خلال العام 2020 ما قيمته 4,500,000 شيكل.

يقوم نظام جمع الرسوم والضرائب في البلدية على آليات محددة وواضحة يعلن عنها عبر الوسائل المختلفة للحد من إمكانية التلاعب فيه، كما أن النظام المحوسب يوفر قيود دفع وخصم محوسبة وفق برنامج إلكتروني تستخدمه البلدية بشكل خاص يقوم على تحقيق الرقابة على الأموال وإدارتها، غير أن كافة الضرائب والرسوم تُدفع مباشرة في البلدية<sup>45</sup>.

إضافة إلى ما سبق، فقد تم اعتماد وتفعيل نظام «الشباك الواحد» والذي يمكّن المواطن من إنجاز جميع المعاملات في دائرة خدمات الجمهور عن طريق نافذة واحدة دون التنقل بين الدوائر المختلفة، حيث بدأت البلدية بتطبيقه ضمن خطة التطوير الإداري والمالي سنة 2020، من أجل التسهيل على المواطنين في إنجاز المعاملات<sup>46</sup>.

## 2.4 شفافية العطاءات والمشتريات



تلتزم البلدية بمبادئ الشفافية من خلال نشر العطاءات والمشتريات الخاصة في البلدية وفق النظام المالي المعمول به، ووفق إجراءات العطاءات المعمول بها أيضاً، حيث تنشر البلدية العطاءات على صفحتها الإلكترونية الرسمية، وعلى مواقع التواصل الاجتماعي وفي الصحف المحلية المتوفرة بمحافظة غزة. حيث يتم نشر المناقصات لمدة يومين في الصحف المحلية، ومواقع التواصل الاجتماعي، وتتم إجراءات المناقصات والعطاءات من خلال مجموعة من الإجراءات المعلنة والمنشورة للموردين، بدءاً بالإعلان، مروراً بتشكيل لجنة فتح المظاريف من جهات الاختصاص في البلدية والتي تتكون في الغالب من (الرقابة الداخلية، والمستشار القانوني، والمشتريات والمخازن، والجهات المعنية، والدائرة المالية)، وانتهاءً بتشكيل لجنة تقييم للفصل في الجودة والتنوع، حيث تتم الترسية بناءً على توصية اللجنة الفنية، وتقرير الجودة. الشكل رقم 5 يوضح شفافية الإعلانات عن العطاءات.



## إعلان

### استخدام أعمدة الإنارة بالإضافة لعدد (75) لوحة دعائية في الجزر داخل نفوذ مدينة غزة لوضع لوحات دعائية عليها

تعلن بلدية غزة عن رغبتها في استخدام أعمدة الإنارة لوضع اللوحات الدعائية عليها عدد (75) لوحة إعلانية في الجزر بمقاس 1\*1.5م حسب المواصفات المذكورة في العرض الفني المحفوظ لدى البلدية وذلك عن طريق تقديم عرض فني مشروع يقبل البلدية له فعلى من يرغب التقدم من أصحاب الاختصاص سواء أفراد أو شركات التوجه إلى قسم إيجارات أملاك البلدية خلال ساعات الدوام الرسمي للفترة من 16/03/2021م حتى 23/03/2021م قبل موعد تقديم العروض، مع مراعاة الشروط التالية:

- على الراغبين في الدخول لتقديم عرض فني للبلدية ضمن دراسة جدوى يوضح فيها رؤيته في استخدام أعمدة الإنارة واللوحات الإعلانية حسب لائحة العروض المرفقة.
- على أصحاب العروض تقديم عروضهم يوم الثلاثاء الموافق: 23/03/2021م قبل الساعة الثانية عشر، ولن يقبل أي عرض بعد ذلك الموعد.
- سيتم فتح العروض يوم الثلاثاء الموافق: 23/03/2021م الساعة الثانية عشرة مباشرة بقرعة المجلس البلدي.
- سيتم عقد اجتماع تمهيدي للراغبين في تقديم العروض وجهات الاختصاص في البلدية للإجابة عن جميع التساؤلات وشرح عام عن العروض قبل تقديمها وذلك يوم الخميس الموافق: 18/03/2021م في تمام الساعة 11:00 صباحاً في مكتب المجلس البلدي.
- يحق للبلدية إلغاء العروض المقدمة في حال أنها لم تلي مصلحة البلدية والهدف المطلوب والمحدد لها وترسيبها بالطريقة التي تراها مناسبة لأي شخص طبيعي أو معنوي من المتقدمين أو غيرهم وفقاً للمصلحة العامة للبلدية ولا يشترط إعادة إعلانها مجدداً.

المعلومات 115 والشكاوى  
www.mogaza.org



### دعوة عطاء - أعمال بلدية غزة

اسم البند: قسطن  
اسم المشروع: برنامج تطوير البنية التحتية المرحلة الثالثة / الدورة الثانية (MDPHICHT)  
اسم العطاء: تطوير جزء من منطقة الخضيرة في حي الصيرة - المرحلة الثانية  
رقم العطاء: MDPHICHT-1221109-19

- 1) حصلت منظمة التحرير الفلسطينية لصالح السلطة الوطنية الفلسطينية - صندوق تطوير وإصلاح البنية التحتية - على مبلغ بقيمة 130 مليون يورو من التبركات والموافق (البنك الدولي، الوكالة الفرنسية للتنمية، الحكومة التشادية، التعاون الإنمائي) (الوكالة الألمانية للتعاون الفني والبنك الإسلامي للتنمية)، الوكالة السويسرية للتنمية، البنك القطري، اليوناني، الاتحاد الأوروبي) بالإضافة في مساهمة السلطة الوطنية الفلسطينية في إطار برنامج تطوير البنية التحتية المرحلة الثالثة / الدورة الثانية وبموجب محاسن بلدية غزة على حدة فرعية من صندوق تطوير وإصلاح البنية التحتية (مختلفة الملتزم) لتطبيق مشروع تطوير جزء من منطقة الخضيرة في حي الصيرة - المرحلة الثانية، والذي استعمل جزء من أموال هذه البند الفرعية في حين دفعت تحت العطاء رقم (MDPHICHT-1221109-19) الذي من أجله تم إصدار هذه الدعوة.
- 2) تدعو بلدية غزة المقاولين الوطنيين للتقدم لعطاء مشروع تطوير جزء من منطقة الخضيرة في حي الصيرة - المرحلة الثانية
- 3) فترة تنفيذ الأعمال هي 90 يوماً
- 4) العطاءات تكون عطاءات تقنية سلبية (NCB) وحسب الأليات المحددة لدى صندوق تطوير وإصلاح البنية التحتية، التزاه حسب عطاءات تقنية سلبية مقترحة للمقاولين الوطنيين المحليين وذلك حسب وثائق العطاء.
- 5) متطلبات التأهيل موجودة في وثائق العطاء.
- 6) المتاولون الوطنيين يتكلمون على المعلومات اللازمة من بلدية غزة، فسم العقود الهندسية، السيد/ فرج سالم، هاتف: (082832200) فاكس: (0828324400)، بريد إلكتروني: gm@mogaza.org، ومكشيف الأطلاع على وثائق العطاء والحصول عليها حسب العنوان أثناء وقت إيفاد من الساعة الثانية صباحاً وحتى الثانية ظهراً من تاريخ 03 مارس 2021 وحتى تاريخ 04 أبريل 2021
- 7) تبدأ من العطاءات: بطاقة الإجابة بذكر المعلومات عليها للمقاولين المحليين من خلال تقديم طلب على العنوان أثناء العمل على مدار يومين من تاريخ 04 أبريل 2021 الساعة الثانية صباحاً حتى الساعة الثانية ظهراً في بلدية غزة على العنوان أثناء المشروع شامل ضريبة القيمة المضافة وعلى المقاولين تقديم اسمهم وشاملة ضريبة القيمة المضافة واحضار خصم مسدود ساري المفعول
- 8) زيادة الموقع والإطلاع التمهيدى: جميع المقاولين مدعوون للمشاركة في العدة الخدمية والإطلاع التمهيدى يوم الاحد الموافق 21 مارس 2021 في تمام الساعة العاشرة صباحاً، حيث أن الاجتماع التمهيدى سيبدأ في بلدية غزة - (الإدارة العامة للهندسة والخطط - شارع عمر السخاير).
- 9) يجب أن تكون عرض أسعاركم سارية المفعول لمدة 90 يوم من تاريخ اقبال المناقصة، وجميع العطاءات يجب أن ترفق بكتابة دخول عطاء بقيمة (3500 يورو) سارية المفعول لمدة 118 يوم من تاريخ اقبال المناقصة
- 10) العطاءات يجب أن تكتب إلى العنوان أثناء قبل أو بتاريخ 04 أبريل 2021 الساعة الثانية عشر ظهراً - العطاءات الإلكترونية هي عطاءات العطاءات المنفردة - من بعد التمهيد سيتم فتحها، سيتم فتح العطاءات المحسور المقبولين أو مستلمهم وفتحها يومين فقط على العنوان أثناء الساعة الثانية عشر ظهراً بتاريخ 04 أبريل 2021.
- 11) العنوان الشارح إليه اعادة فوز: بلدية غزة، البنى الرئيسى، المبنى الأول، قسم العقود الهندسية، السيد/ فرج سالم رئيس بلدية غزة

شكل رقم (5) الإعلانات للعطاءات

## 2.5 شفافية الإدارة



يعمل في بلدية غزة 1328 موظفاً، بتكلفة رواتب قيمتها 49.2 مليون شيكل سنوياً<sup>47</sup> وعملت البلدية من خلال خطة التطوير المالي والإداري على إعداد هيكلية إدارية تتكون من 9 إدارات عامة و40 دائرة، والعديد من الأقسام التابعة لها، وقد صادق المجلس البلدي على الهيكلية الإدارية الجديدة، كما تمت المصادقة عليها من طرف وزارة الحكم المحلي، إلا أنها غير منشورة على مواقع البلدية الإلكترونية<sup>48</sup>.

من خلال الاطلاع على الصفحة الرسمية للبلدية، ومواقع التواصل الاجتماعي فإن البلدية تعتمد سياسة نشر واضحة ومستمرة لكافة الإصدارات والتقارير والإعلانات الخاصة بالعطاءات والتوظيف، والإرشادات الخاصة بالمواطنين، والدعوة للمشاركة في اللقاءات المفتوحة التي تعقدتها البلدية، وتعتمد البلدية آلية نشر التقرير الأسبوعي على صفحاتها والذي يتضمن أبرز قرارات المجلس البلدي، والإنجازات الأسبوعية وكذلك تقوم البلدية بنشر تقارير الإنجاز الشهرية والسنوية من خلال الصفحات الإلكترونية، وطباعتها وتوزيعها على ذوي العلاقة<sup>49</sup>.

## 2.6 نشر الذمة المالية لأعضاء المجلس البلدي



أمّا فيما يتعلق بنشر المعلومات المالية الخاصة بالأعضاء، التي يُقصد بها الإفصاح عن الممتلكات الخاصة بهم، فلم تبادر البلدية لنشر مثل هذه المعلومات. كما لا توجد مبادرات ذاتية من قبل أعضاء المجلس بالتصريح عن ذممهم المالية للجمهور. علماً بأن الإفصاح عن الممتلكات الخاصة بأعضاء مجالس الهيئات المحلية يعد من الممارسات الفضلى في تعزيز مبادئ الشفافية، وهو إجراء وقائي لمنع الوقوع في تضارب المصالح من قبل الأعضاء. وحسب رئيس المجلس البلدي فإنه لم تقم أي جهة حكومية بالطلب من الأعضاء تقديم إقرارات ذمة

47 انظر: الموازنة المقروءة لبلدية غزة <https://gaza-city.org/storage/budget/budget.pdf>

48 خطة الإصلاح الإداري والمالي، بلدية غزة 2021.

49 مواقع التواصل الاجتماعي للبلدية.

### 3. واقع نظم المساءلة الخارجية والداخلية والمساءلة المجتمعية

#### 3.1 الإشراف على الخدمات ومساءلة مزودي الخدمات



فيما يخص الإشراف على مزودي الخدمات من القطاع الخاص، فإنه يتم الإشراف عليهم من قبل الدوائر المختصة كالدائرة المالية من خلال الإشراف ومتابعة المعاملات المالية وتدقيقها وتوفير الحلول لأيّة إشكاليات قد تطرأ.

وفيما يخص الرقابة الداخلية، تقوم الدائرة المالية برفع تقاريرها الدورية لرئيس المجلس البلدي والدوائر المختصة.

كما تتم آلية الإشراف حسب ممول المشروع، فإذا كان التمويل من صندوق تطوير وإقراض البلديات، يقوم الصندوق بتعيين شركة إشراف خاصة، وتجري مساءلة المقاولين من قبل المشرفين حسب شروط العقد. وتقتصر العلاقة مع المقاولين على دائرة المشاريع والمشرفين على المشروع، ويتم رفع تقارير الإنجاز من قبل المشرفين لدائرة المشاريع التي بدورها ترفع تقاريرها للمجلس البلدي.

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

#### 3.2 التقارير الدورية للمجلس البلدي



تبين الهيكلية الإدارية خطوط السلطة ومستويات المسؤولية بشكل واضح، لذا فإنّ العمل في البلدية من منظور نظري يبدو سلساً وقابلاً للمساءلة بين المستويات الإدارية المختلفة والتي تتمثل بالمجلس البلدي، ورئيس المجلس البلدي، ومدراء الوحدات، ومسؤولي الأقسام. أمّا فيما يخص إشراف رئيس المجلس على عمل الهيئة والموظفين، فإنّ هناك مستويات متعددة للإشراف تتم من خلال رفع التقارير المالية الأسبوعية والشهرية والربعية لرئيس الهيئة وللمجلس حسب اختصاصات اللجان الدائمة، أو اللجان المؤقتة التي يتم تشكيلها وفق قضايا محددة، إضافة للاجتماعات الدورية في الدوائر.

ويؤكد سكرتير المجلس أنّ المجلس اعتمد آلية الباب المفتوح للتعامل مع قضايا الموظفين حيث عقد رئيس المجلس منذ توليه مهام الرئاسة أكثر من لقاء مباشر وعبر قنوات التواصل الإلكتروني مع الموظفين، بهدف مناقشة التطورات الإدارية والتحديات التي تواجه العمل في الأوقات العادية، وأوقات الطوارئ لاسيّما في ظل جائحة كورونا.

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

وتعزيزاً لدور المجتمع المدني في المساءلة وعملاً بمبادئ الشفافية، فإنّ المجلس البلدي قام باستضافة العديد من المجموعات الشبابية لحضور جلساته وبثها عبر الهواء مباشرة، من خلال العديد من مبادرات المجتمع المدني، إضافة إلى أنّ المجلس عقد العديد من اللقاءات المفتوحة مع المجتمع المحلي وتم بثها أيضاً

50 مقابلة مع الدكتور يحيى السراج، مصدر سابق.

عبر البث المباشر<sup>51</sup>.

ويناقد المجلس البلدي التقارير بشكل منتظم وبطريقة دورية حيث يتم عقد ما بين 3-4 لقاءات شهرياً للمجلس، ما يفتح المجال بشكل واسع لمساءلة الجهاز التنفيذي ومتابعته من قبل المجلس، بالإضافة إلى أن للمجلس ذراعاً رقابياً فعالاً وهو دائرة الرقابة الداخلية. وتظهر تقارير المجلس أن عدد الجلسات الخاصة بالمجلس البلدي فقط دون اللجان المتخصصة أو تلك المكلفة بمتابعة ملفات محددة، بلغ منذ آب/أغسطس عام 2019، وحتى تموز/يوليو 2020، 51 جلسة، أصدر المجلس خلالها 186 قراراً<sup>52</sup>.

### 3.3 نظام الشكاوى والاعتراض على قرارات المجلس



تعتبر بلدية غزة من البلديات المتطورة في استخدام نظام الشكاوى وتطوير آليات الاستجابة لها، وذلك من خلال تطوير نظام محوسب للشكاوى، إضافة إلى تخصيص خط اتصال مجاني (115) يعمل لمدة 12 ساعة يومياً في الأوضاع العادية، وعلى مدار 24 ساعة في أوقات الطوارئ، وتشير تقارير الإنجاز لدائرة العلاقات العامة والإعلام/ وحدة المعلومات والشكاوى إلى أن البلدية تلقت خلال سنة 2020 ما مجموعه 48,492 اتصالاً هاتفياً على الخط الخاص بالشكاوى.

ويبلغ عدد الشكاوى المقدمة 13,135 شكوى، تم الرد والتعامل مع ما نسبته 84% منها، ما يظهر معدل الاستجابة المرتفع من ناحية، وفعالية النظام من ناحية أخرى.

ويمكن تقسيم مصادر الشكاوى من خلال النظام إلى المصادر التالية:

-	اتصال هاتفي	11,323 شكوى
-	زيارة للبلدية	427 شكوى
-	تطبيق واتس آب	168 شكوى
-	موقع البلدية الإلكتروني	365 شكوى
-	موقع الفيس بوك	687 شكوى
-	تطبيق البلدية	109 شكوى

وقد شكلت شكاوى الصرف الصحي النسبة الأكبر من مجموع الشكاوى، تلتها شكاوى المياه ومن ثم الصحة العامة.

أما فيما يخص الاعتراض على قرارات المجلس البلدي، فقد استحدث المجلس البلدي لجنة للتواصل المجتمعي برئاسة عضو المجلس البلدي مصطفى قزعاط وعضوية نائب رئيس البلدية، وعضو مجلس بلدي آخر، لمتابعة شكاوى المواطنين وإيجاد حلول مناسبة لها بالتعاون مع الجهات المختصة في البلدية، وإعادة تشكيل لجان الأحياء، والتواصل معها للارتقاء بالخدمات المقدمة للمواطنين وحل إشكالياتها، واستقبلت اللجنة 450 ملفاً عالقا منذ تأسيسها، وعالجت ما يزيد عن 90% من هذه الملفات<sup>53</sup>.

وتجدر الإشارة إلى أنه يمكن للمشتكي التوجه إلى القضاء (المحاكم النظامية) للنظر في قضيته، أو التوجه إلى محكمة العدل العليا، حيث تعتبر القرارات الصادرة عن الهيئة المحلية قرارات إدارية ملزمة بصفقتها شخصية اعتبارية مستقلة. وقد أتاح القانون الطعن في القرارات الإدارية عن طريق الأفراد أو الهيئات المتضررة، برفع شكوى أو طلبات طعون لمحكمة العدل العليا للنظر فيها على اختصاصات هذه المحكمة المحددة بقانون تشكيل المحاكم النظامية، والتي من ضمنها الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء اللوائح أو الأنظمة أو القرارات الإدارية النهائية التي تمس بالأشخاص أو الأموال الصادرة عن أشخاص القانون. وتبين إحصائيات القضايا المرفوعة أمام المحاكم التي تكون البلدية طرفاً فيها أن ما يزيد عن 97% من تلك القضايا مرفوعة بحق البلدية، في حين أن 3% فقط منها مرفوعة من قبل البلدية بحق المواطنين.

51 مقابلة مع ناريمان الحويحي منسقة المشاريع في المنتدى الاجتماعي الترموي، صاحب مبادرة إشراك الشباب في حضور جلسات المجلس، بتاريخ 2021/4/17.

52 ملخص الإنجاز، مرجع سابق.

53 ملخص الإنجاز، مرجع سابق.



وتجدر الإشارة إلى أن عدد القضايا بكافة أنواعها انخفض في العام 2020 بشكل كبير مقارنة بسنة 2019 بسبب جائحة كورونا؛ فعلى سبيل المثال بلغ عدد قضايا البلدية في محكمة صلح غزة سنة 2019 ما مجموعه 8792 قضية، مقارنة بـ 6515 لسنة 2020، فيما بلغ عدد قضايا تمثيل البلدية أمام المحاكم 712 قضية سنة 2019 مقارنة بـ 609 قضايا لسنة 2020<sup>54</sup>.

#### 3.4 التدقيق الداخلي



توجد لدى البلدية دائرة للرقابة الداخلية تتابع أعمال الإدارات المختلفة إدارياً، كما أنها تقوم بدورها في الرقابة على علاقات الموظفين بالموردين والجهات الخارجية، وتتابع تقارير الأداء للموظفين<sup>55</sup>.

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

أما فيما يتعلق بالرقابة والتدقيق على أنشطة البلدية الخارجية كالحرف والصناعات، والمنشآت الخارجية، وممتلكات البلدية، فإن الدوائر والأقسام المختلفة في البلدية تقوم بدورها الرقابي والتدقيق في هذا المجال، حيث تظهر أنشطة البلدية المنشورة على الموقع الرسمي، وموقع التواصل الاجتماعي للبلدية عشرات الزيارات الميدانية للمتابعة والرقابة والتفتيش إضافة إلى العديد من الإعلانات والتعميمات بخصوص مخرجات المتابعة والتفتيش والتدقيق. وحسبما أشار المدير الإداري لوزارة الحكم المحلي، فإن الوزارة تقدم الدعم الفني واللوجستي عند الطلب لتطوير قدرات البلدية في مجالات مختلفة منها مهارات التدقيق المالي<sup>56</sup>.

#### 3.5 التدقيق والرقابة الخارجية



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

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

ويوضح مدير الإدارة العامة للبلديات في ديوان الرقابة المالية والإدارية أن آلية الرقابة تتم من خلال إعداد تقرير سنوي حول أداء البلدية، حيث يتم رفع النسخة الأولى منه للمجلس من أجل مناقشتها وتقديم الردود على الملاحظات الواردة فيه، ومن ثم يتم عقد لقاء مع المجلس البلدي من أجل إصدار التقرير النهائي، والذي تُرسل نسخة منه للبلدية، ونسخة لوزارة الحكم المحلي ونسخة للجنة الأمن والداخلية والحكم المحلي في المجلس التشريعي. وفيما يخص الشكاوى والتجاوزات من قبل البلدية، فإن نسبة الاستجابة لتلك الشكاوى غير مرضية، لاسيما في

54 مقابلة مع المستشار القانوني للبلدية السيد عاهد الشوا، مصدر سابق.

55 مقابلة مع السيد حسن أبو عطايا، مصدر سابق.

56 مقابلة مع السيد موسى جبر، مصدر سابق.



القضايا التي تتعلق بمحاسبة مسؤولين، أو بعض القضايا التي تتعلق بتغيير سريع في العمليات والأنشطة، أو في حال وجود تضارب للمصالح في البلدية قد يؤدي لتعطيل أو تأخير تنفيذ تلك التوصيات. وبهدف زيادة التنسيق والمتابعة لتلك القضايا فقد تم تشكيل لجنة من الديوان والمجلس التشريعي. ويرى مدير الإدارة العامة للبلديات في الديوان أن المجلس الحالي لبلدية غزة يتعاطى بشكل جدي وسريع مع أية ملاحظات ذات علاقة بالتجاوزات الإدارية والمالية<sup>57</sup>.

أمّا فيما يخص الدور الرقابي للجنة الأمن والداخلية والحكم المحلي في المجلس التشريعي «كتلة التغيير والإصلاح»، فإنّ اللجنة تقوم بعقد لقاءات دورية مع بلدية غزة وغيرها من البلديات لمناقشة الشكاوى والتقارير الواردة من ديوان الرقابة المالية والإدارية، حيث تعقد اللجنة لقاءً سنوياً لمناقشة التقرير، إضافة إلى عقد لقاءات أخرى حسب طبيعة الشكاوى المقدمة من المواطنين. وبحسب مهام اللجنة المنصوص عليها في نظام المجلس التشريعي فإنها تتلقى الشكاوى من المواطنين فيما يخص البلديات والهيئات المحلية، وقد بينت تقارير العام 2020 أنّ هناك العديد من الشكاوى التي وصلت للجنة بخصوص البلدية كان معظمها يتعلق بانحراف استعمال السلطة، واستغلال آليات البلدية لأموال ليست ضمن الخدمة العامة للبلدية، والمحاباة، وعدم المساواة في الفرص، والهدم والتراخي<sup>58</sup>.

وتقوم البلدية بدورها بنشر ومناقشة تقارير التدقيق الخارجي والرد عليها وفق الأصول القانونية والإدارية، إضافة إلى متابعة كافة التوصيات والملاحظات والعمل على تعديلها وإصلاحها بهدف تلافيتها في التقارير اللاحقة. إلا أنّه ومن خلال مراجعة الموقع الإلكتروني للبلدية، لم يستطع الباحث إيجاد أيّة تقارير منشورة، وقد برر مدير العلاقات العامة عدم نشرها حالياً على الصفحة بأن الصفحة تحت الصيانة وأنّ هناك أقساماً لم يتم الانتهاء من العمل على تحديثها.

كما تخضع البلدية للرقابة غير الرسمية مثل الرقابة من قبل لجان الأحياء، والمؤسسات الأهلية، واللجان المجتمعية المختلفة، حيث تحرص البلدية عبر دائرة العلاقات العامة على عقد لقاءات مع المستفيدين من خدماتها بشكل مستمر بهدف المشورة وتبادل الآراء، وتقييم أداء البلدية.

### 3.6 المساءلة والمشاركة المجتمعية



من خلال مراجعة مستندات الخطة الاستراتيجية، بدا واضحاً مشاركة المجتمع المحلي في كافة مراحل التخطيط للمشاركة في تحديد الاحتياجات والأولويات التنموية، والمشاركة في لجان التخطيط الأربع ولجان التقييم والمتابعة، حيث شارك في اللجان التخصصية للخطة 127 مشاركاً منهم 20 سيدة كممثلين لكافة شرائح المجتمع<sup>59</sup>.

وشارك المجتمع المحلي بشكل كبير وواسع في لقاءات البيت المفتوح، حيث بلغ عدد المشاركين في البيت المفتوح الأول ما يقارب 800 مشارك ومشاركة، وبُثّ اللقاء عبر البث المباشر على مواقع البلدية حيث شارك في التعليقات عدد كبير جداً من المواطنين الذين لم يتسن لهم الحضور للقاء مباشرة.

وعقدت البلدية أيضاً لقاءً تشاورياً آخر لتقييم مستوى الإنجاز في الخطة، حيث شارك فيه ما يقارب 350 مشاركاً ومشاركة من كافة شرائح وفئات المجتمع. وخلال لقاء البيت المفتوح الثاني حسب متطلبات الخطة الاستراتيجية شارك أيضاً ما يقارب 500 مشارك ومشاركة من كلا الجنسين إضافة لممثلين عن القطاعات المختلفة ومؤسسات المجتمع المدني<sup>60</sup>.

ومن ناحية أخرى عززت البلدية ومن خلال دائرة العلاقات العامة العمل مع المجتمع المحلي من خلال إعادة تشكيل لجان الأحياء، حيث أوضح رئيس قسم العلاقات العامة في البلدية أنّه توجد حالياً 13 لجنة حي تم تشكيلها واعتمادها من المجلس، وقد عمل المجلس على زيادة صلاحيات تلك اللجان من أجل تعزيز دورها، إضافة إلى توفير اللوجستيات الضرورية لعملها كتوفير مقرّات دائمة لها تتكفل البلدية بدفع إيجاراتها، إضافة إلى إشراكها

57 مقابلة مع السيد أشرف أبو موسى، مصدر سابق.

58 مقابلة هاتفية مع المستشار أمجد الأغا، مصدر سابق.

59 وثائق الخطة الاستراتيجية لبلدية غزة، التقرير التشخيصي (غير منشور).

60 مقابلة مع السيد حسين عودة، مصدر سابق.

المستمر في أعمال لجنة التواصل في المجلس البلدي<sup>61</sup>.

ومن أجل تعزيز العلاقة ما بين لجان الأحياء والمجلس البلدي فقد تم تكليف عضو مجلس بلدي بمتابعة اللجان وعقد اللقاءات معها من خلال لجنة التواصل المجتمعي<sup>62</sup>. ومن خلال مراجعة تشكيل اللجان يتبين أنه تتم مراعاة النوع الاجتماعي حيث ضمت كل لجنة سيدتين على الأقل، إلى مراعاة التوزيع الجغرافي والمناطقية، والتوزيع الأكاديمي والمهني أيضاً بحيث يضمن تمثيل كافة الفئات دون أي تمييز، الأمر الذي يبدو واضحاً من خلال قوائم لجان الأحياء المتوفرة لدى البلدية.

وفيما يتعلق بدعم فرص تنفيذ لقاءات مجتمعية للمساءلة والتفاعل في اتخاذ القرارات في الهيئة المحلية يؤكد قسم العلاقات العامة أن المجلس البلدي قد انتهج استراتيجية المشاركة المجتمعية كنهج لعمله في كافة القضايا التي تطرح عليه، حيث أصبحت المشاركة سياسة مفروضة على الدوائر والمجلس قبل التخطيط والتنفيذ لأي مشروع، وقُدِّر عدد اللقاءات الجماهيرية والتشاورية التي تم عقدها خلال العام 2020 ما بين 50-60 لقاءً مجتمعيًا وتشاورياً.

وتشير تقارير الإنجاز للبلدية للأعوام 2019-2020 المنشورة على شكل كتيبات يمكن الحصول عليها من البلدية ومن خلال قسم العلاقات العامة، أن البلدية لديها تنسيق مستمر مع المؤسسات الأهلية، حيث تم تطوير آليات المساءلة والمشاركة من خلال بث وقائع جلسات المجلس البلدي لأكثر من ثلاث مرات مباشرة من خلال مؤسسة الملتقى التنموي الاجتماعي، فيما تم التعاون مع جمعية الخريجات لتطوير قدرات عدد من الفتيات على مهارات العمل في لجان الأحياء، ومن ثم تم ترشيح مجموعة من تلك الفتيات للمشاركة الفعلية في لجان الأحياء، ومن جانب آخر تم تنفيذ العديد من جلسات المساءلة للمجلس البلدي من خلال التنسيق مع المركز الفلسطيني للديمقراطية وحل النزاعات، إضافة إلى تنظيم العديد من المناظرات التي ساهمت في تعزيز العلاقة مع الجمهور.

ويقدّر قسم العلاقات العامة عدد المبادرات المجتمعية التي نفذت خلال سنة 2020 بما يزيد عن 66 مبادرة مجتمعية تهدف إلى تعزيز العلاقة مع المجتمع المحلي، وتحسين مستوى المساءلة المجتمعية، وقد حاولت البلدية مأسسة العمل في قضايا المشاركة والمساءلة من خلال قرار المجلس بتخصيص 2% من إيرادات البلدية لدعم المبادرات المجتمعية وذلك انطلاقاً من إيمان المجلس بأهمية دعم المبادرات المجتمعية ولاسيما الشبابية منها لتعزيز مشاركة المجتمع في صناعة القرار وتنفيذه بهدف الارتقاء بواقع مدينة غزة، وسعيًا من البلدية لاحتضان المتطوعين الشباب وتوفير الإمكانيات والمعدات اللازمة لتنفيذ مبادراتهم وأنشطتهم وفق المتاح، وتوحيد الأنشطة والجهود لتحسين الأداء العام<sup>63</sup>.

وقد قامت البلدية من خلال المؤسسات، وضمن توجهات ذاتية أيضاً بتنفيذ العديد من المبادرات المجتمعية والشبابية الهادفة إلى تعزيز المشاركة والمساءلة المجتمعية ومنها على سبيل المثال:

- مبادرة بيتكم عامر، وهي مبادرة من البلدية تهدف لاستثمار الأماكن الاثرية (المدرسة الكمالية) حيث تنظم المبادرة اللقاءات الدورية لمناقشة القضايا الاجتماعية والثقافية.
- مبادرة البحر لنا، وهي مبادرة مستمرة بدعم من البلدية وبرعاية المجموعات الشبابية، تهدف إلى تسليط الضوء على القضايا المجتمعية والبيئية، وقد حققت العديد من النجاحات في تسليط الضوء على القضايا التي شكلت محور نقاش للمجلس البلدي.
- مبادرة سلة بلدنا، لفرز النفايات الصلبة.
- مبادرة المجلس الشبابي المنتخب.
- مبادرة رحلة ما وراء الخدمة، لزيادة تواصل البلدية مع المجتمع المحلي، وتطوير العلاقة التشاركية

61 مقابلة مع السيد بدر صبرة، عضو المجلس المسؤول عن لجنة التواصل، بتاريخ 2021/6/17.

62 تم تكليف السيد محمود أبو القمصان عضو المجلس البلدي لمتابعة لجان الأحياء.

63 مقابلة مع السيد حسين عودة، مصدر سابق.

وتغيير الصورة النمطية عن البلدية<sup>64</sup>.

- مبادرة مجلس إعلامي بلدي، من أجل زيادة مشاركة الإعلاميين في تسليط الضوء على المشاكل المجتمعية وتبني وجهة نظر البلدية، فضلاً عن زيادة مساحة الحوار وردم فجوة عدم الثقة بين الطرفين، إضافة إلى تعزيز التحقيقات الاستقصائية كأداة من أدوات المساءلة المجتمعية<sup>65</sup>.

#### 4. رفع الوعي بالفساد ومكافحته

##### 4.1 مكافحة الفساد



تبيّن تقارير ديوان الرقابة المالية والإدارية في غزة وعلى رأسها تقارير الرقابة الدورية حول بلدية غزة بشكل خاص، أنّ هناك عدداً من حالات الفساد التي تتراوح ما بين الاستغلال السيء للمال العام، والمحابة وبعض التجاوزات الإدارية<sup>66</sup>.

وأكد المستشار القانوني للمجلس التشريعي أنّه ومن خلال اللقاءات الدورية التي تُعقد مع المجالس البلدية، إضافة إلى مناقشة تقارير ديوان الرقابة المالية والإدارية، وبعض شكاوى المواطنين التي تقدّم إلى لجنة الأمن والداخلية والحكم المحلي في المجلس التشريعي في غزة، فإنّ هناك عدداً من القضايا التي يمكن تسميتها بقضايا فساد تتراوح معظمها بين الاستغلال السيء للمال العام، واستغلال المنصب الوظيفي، والتجاوزات الإدارية والمحابة<sup>67</sup>.

وفي ذات السياق يؤكد رئيس المجلس البلدي أنّه خلال فترة توليه المجلس الحالي عُرضت أمام المجلس قضيتا فساد، تم التعامل معهما واتخاذ الإجراءات القانونية والإدارية اللازمة<sup>68</sup>. إضافة إلى أنّ هناك 3 قضايا فساد كان قد تم التعامل معها في المجلس السابق، حيث أُحيلت إلى القضاء للفصل فيها في العام 2017، ومن الملاحظ أنّه لا توجد تعليمات مخصصة مكتوبة ومعمّمة داخل البلدية حول الإبلاغ عن حالات الفساد. وفيما يخص الوعي تجاه الفساد ومكافحته فإنّ البلدية لا تقوم بإعطاء الموضوع أهمية ضمن خطط بناء القدرات لطاقمها حيث لم يتلقّ المجلس أو طاقم العمل تدريبات ذات علاقة بقضايا الفساد.

##### 4.2 رفع الوعي في مجال مكافحة الفساد والضغط والمناصرة:



يعتبر نشر الوعي العام بمكافحة الفساد أحد المرتكزات الأساسية للوقاية من الفساد ومكافحته ولكنها غير فاعلة في بلدية غزة، فقد أكد كل من رئيس دائرة شؤون الموظفين، والعلاقات العامة والإعلام أنّه لم يسبق وأن تلقى العاملون والعاملات دورات تدريبية حول مكافحة الفساد. وتُبين أنشطة البلدية المتعددة خلال السنوات الثلاث الماضية أنّ البلدية شاركت في العديد من ورش العمل ذات العلاقة بإعداد وتنفيذ مدونات السلوك ولكنها لم تشارك في لقاءات توعوية حول الفساد وأشكاله وآليات الحد منه<sup>69</sup>.

## ثالثاً: الاستنتاجات

64 مقابلة هاتفية مع السيد حسني مهنا، مصدر سابق.

65 مقابلة هاتفية مع الصحفية منى خضر، بتاريخ 2021/4/15.

66 مقابلة مع أشرف أبو موسى، مصدر سابق.

67 مقابلة هاتفية مع المستشار أمجد الأغا، مصدر سابق.

68 مقابلة مع الدكتور يحيى السراج، مصدر سابق.

69 مقابلة مع كل من السيد حسين عودة، ومقابلة مع السيد حسن أبو عطايا، مصدران سابقان.

## البيئة العامة للهيئة المحلية

- عدم إجراء الانتخابات في محافظات غزة، واتباع سياسة التعيينات والتكليفات بشكل تحدياً أمام قدرة المجالس البلدية المكلفة على نيل ثقة كافة المواطنين.
- ضعف مشاركة النساء على مستوى المجلس البلدي حيث توجد سيده واحدة فقط من أصل 9 أعضاء.
- ما زالت بعض القوانين قديمة ولا بد من تطويرها من أجل أن تعالج الضعف القانوني المطلوب الذي يمكن أن يعزز اللامركزية، ويمنع تداخل الصلاحيات.
- لم يلتزم رئيس وأعضاء المجلس البلدي بتقديم إقرارات الذمة المالية المنصوص عليها في قانون مكافحة الفساد، مع الإشارة إلى أنه لا يوجد قانون معمول به في بلديات غزة أو إجراء يطلب منهم تنفيذ ذلك.
- وجود نقص في التشريعات التي تنظم العلاقة بين القطاع الخاص والبلدية لاسيما وجود مدونات سلوك تنظم تلك العلاقة.
- غياب الشخصية الاعتبارية المستقلة للبلدية في مباشرة إدارتها وقراراتها، حيث تُشترط موافقة وزير الحكم المحلي على الكثير من الصلاحيات، وهو ما يعيق عمل البلدية في بعض الأحيان.
- يعاني المجلس البلدي من مديونية عالية ناتجة عن ضعف الجباية نتيجة الأوضاع الاقتصادية الصعبة بسبب الحصار الإسرائيلي لقطاع غزة.
- يواجه المجلس البلدي صعوبة في التعامل مع بعض نتائج السياسات والإجراءات التي اتُخذت في ظل المجالس السابقة، مثل الترهل الوظيفي، والهيكلية الإدارية المترهلة.

## على مستوى قيم النزاهة

- تتسم سياسات التوظيف بالنزاهة من خلال اتباع إجراءات واضحة لإعلانات التوظيف، والامتحانات والمقابلات، إلا أن البلدية لا تراعي النوع الاجتماعي في التوظيف حيث لا تزيد نسبة النساء الموظفات في البلدية بشكل دائم عن 5%.
- لا توجد مدونات سلوك خاصة ومعتمدة من قبل المجلس خاصة تلك المتعلقة برئيس وأعضاء المجلس البلدي أو الطاقم الإداري أو مقدمي الخدمات.
- تلتزم البلدية بتطبيق إجراءات واضحة في عمليات الشراء العام واستدراج العروض وفق القوانين المعمول بها في الهيئات المحلية في محافظات غزة.

## على مستوى الالتزام بمبادئ الشفافية

- يتم احترام مبادئ الشفافية في أعمال بلدية غزة بشكل عام، حيث يعمل المجلس البلدي برؤية ورسالة واضحتين ومنشورتين، وباستراتيجية تمت صياغتها بمشاركة مجتمعية واسعة حُددت فيها المشاريع والأولويات بشكل تشاركي.
- شارك المجتمع المحلي بشكل مباشر في صياغة الخطة الاستراتيجية من خلال لقاءات البيت المفتوح الأول والثاني، إضافة إلى مشاركة المجتمع المحلي في لقاءات تقييم الخطة السنوية والتي بُثت عبر الهواء مباشرة على صفحات التواصل الاجتماعي الخاصة بالبلدية.
- تنشر البلدية موازنتها بطريقة واضحة ومفهومة للمواطنين حيث تم إعدادها حسب آلية الموازنة المقروءة للأعوام 2018-2019-2020.
- يقوم نظام جمع الرسوم والضرائب في البلدية على آليات محددة وواضحة يُعلن عنها عبر الوسائل

- الإعلامية المختلفة، فضلاً عن قيود دفع وخصم محوسبة وفق برنامج إلكتروني تستخدمه البلدية بشكل خاص يقوم على تحقيق الرقابة على الأموال وإدارتها.
- تلتزم البلدية بإجراءات توظيف شفافة، ومتماشية مع القوانين واللوائح والأنظمة ذات العلاقة والمعمول بها.
- على الرغم من عدم وجود سياسات واضحة للإفصاح، إلا أن البلدية منفتحة على استقبال طلبات المواطنين والباحثين من أجل الحصول على المعلومات غير المنشورة على الموقع الإلكتروني.
- تلتزم البلدية بمبادئ الشفافية من خلال نشر العطاءات والمشتريات الخاصة بها وفق إجراءات العطاءات المعمول بها، كما تنشر البلدية العطاءات على صفحتها الإلكترونية الرسمية، وعلى مواقع التواصل الاجتماعي وفي الصحف المحلية المتوفرة بمحافظات غزة.

#### على مستوى نظم المساءلة

- تساهم الهيكلية الجديدة في توصيف كافة أعمال وخدمات البلدية، ما يوفر إجراءات إشراف ومساءلة فعالة ومباشرة، ومحاسبة جديّة على أعمال المقاولين ومزودي الخدمات، من قبل المجلس البلدي الذي يناقشها بانتظام بشكل جدي ضمن لجان متخصصة.
- يناقش المجلس البلدي التقارير بشكل منتظم وبطريقة دورية، حيث يتم عقد ما بين 3-4 لقاءات شهرياً للمجلس البلدي الأمر الذي يفتح المجال بشكل واسع لمساءلة الجهاز التنفيذي ومتابعته من قبل المجلس.
- لدى البلدية إجراءات واضحة للشكاوى وتصدر تقارير دورية حول تصنيف الشكاوى وأماكن وقوعها وطبيعتها وتعرضها للجمهور، وتسعى البلدية لتطوير آليات الشكاوى والاستجابة لها من خلال وسائل متعددة.
- لا يوجد دليل أو سياسات منشورة توضح آليات الاعتراض على قرارات المجلس البلدي، وإنما يتم استخدام أدوات الشكاوى المعمول بها أو من خلال زيارة البلدية والاجتماع بلجنة التواصل المجتمعي.
- تعتبر بلدية غزة من البلديات المتطورة في استخدام نظام الشكاوى وتطوير آليات الاستجابة لها، وذلك من خلال تطوير نظام محوسب للشكاوى، إضافة إلى تخصيص خط اتصال مجاني (115) يعمل لمدة 12 ساعة يومياً في الأوضاع العادية، وعلى مدار 24 ساعة في أوقات الطوارئ.
- تلتزم الدوائر المختلفة للبلدية بعقد اجتماعات دورية تناقش فيها الإنجازات والتحديات ما يشكل آلية فاعلة للمساءلة وتصحيح المسار.
- توجد لدى البلدية دائرة للرقابة الداخلية تتابع أعمال الإدارة المختلفة، كما أنها تقوم بدورها في الرقابة على علاقات الموظفين بالموردين والجهات الخارجية، وتتابع تقارير الأداء للموظفين، إضافة لدائرة التدقيق التي تقوم بأعمال الرقابة المالية على كافة المعاملات والإجراءات المالية وتقوم بإعداد تقارير التدقيق الداخلية.
- تخضع البلدية للرقابة والتدقيق الخارجي ووفق مواعيد محددة من قبل وزارة الحكم المحلي وديوان الرقابة المالية والإدارية، وشركة تدقيق خارجي مستقلة لتدقيق تقاريرها المالية السنوية.
- تم تشكيل 13 لجنة حي واعتمدها من المجلس البلدي وقد راعى تشكيل تلك اللجان النوع الاجتماعي والتوزيع الجغرافي، وتقوم تلك اللجان بدورها في تعزيز المشاركة والمساءلة المجتمعية.



## على مستوى رفع الوعي بالفساد ومكافحته

1. تتعهد البلدية ومن خلال حالات الفساد التي يتم اكتشافها، أو الإشارة إليها في تقارير ديوان الرقابة المالية والإدارية بالتعامل مع تلك القضايا وفق القوانين المعمول بها في غزة، حيث تمت إحالة 3 قضايا إلى النيابة العامة، وتم فصل حالة رابعة والتعامل مع حالات أخرى وفق طبيعة التجاوز.
2. لا توجد تعليمات مخصصة مكتوبة ومعممة داخل البلدية حول الإبلاغ عن حالات الفساد.
3. لم تعمل البلدية أو المؤسسات المختصة برفع الوعي لدى كافة العاملين في البلدية بأسباب الفساد وطرق مكافحته وآليات الإبلاغ عنه، واقتصر العمل على رفع الوعي بمدونات السلوك.
4. لم يتلق ممثلو المجلس البلدي أو الطاقم التنفيذي أية تدريبات للتعريف بجرائم الفساد وآليات الإبلاغ عنه.

## رابعاً: التوصيات

### 1.1 على مستوى الحكومة ووزارة الحكم المحلي

- العمل على إجراء الانتخابات البلدية بشكل دوري في كافة المحافظات الجنوبية.
- تحديث القوانين والتشريعات العامة، المتعلقة بهيئات الحكم المحلي، بما يعزز اللامركزية ويطوّر الموارد المالية للهيئات المحلية، مع ضرورة وجود تشريعات تنظم علاقاتها مع القطاع الخاص لتجنب تضارب المصالح.
- ضرورة التزام الحكومة بالإيفاء بالمخصصات والتعهدات المالية تجاه البلديات، بما يعزز من قدرة البلدية على تقديم خدمات أوسع، ورفع كفاءة الخدمات الحالية للمواطنين.
- تطوير أوراق سياسات مشتركة من أجل تعزيز العدالة الجندرية في التمثيل والتوظيف، إضافة إلى تطبيق القوانين والإجراءات الخاصة باستيعاب الموظفين/ات من الأشخاص ذوي الإعاقة.

### 1.2 على صعيد الهيئات المحلية

- تعزيز الحوكمة في الهيئات المحلية من خلال إقرار مدونات السلوك لرؤساء وأعضاء وموظفي الهيئات المحلية، وتبني الهيئات المحلية مبادئ أكثر شفافية في جميع ممارسات أعمالها وآليات اتخاذ القرارات ونشر التقارير الإدارية والمالية وكافة نشاطات الهيئة والانفتاح والمشاركة مع المجتمع المحلي، وتفعيل أدوات المساءلة المجتمعية تجاه الهيئات المحلية، من خلال التنسيق مع مؤسسات المجتمع المدني.
- زيادة مبادرات رفع الوعي لموظفي البلديات حول مكافحة الفساد.
- التأكيد على مسؤولي البلديات بتحويل أية شبهات فساد إلى جهات الاختصاص.
- اعتماد مؤشرات قياس التزام الهيئات المحلية بنظم النزاهة والشفافية ضمن معايير تقييم البلديات المعتمدة لدى صندوق تطوير وإقراض البلديات، وتقييم وزارة الحكم المحلي.

### 1.3 على صعيد بلدية غزة

#### على صعيد تعزيز قيم النزاهة

- زيادة تمثيل النساء في المجلس البلدي وفق الحد الأدنى للكويتا المحدد بـ 20%، مع ضمان منح النساء فرص تولي مناصب قيادية داخل المجلس.
- اعتماد سياسات توظيف تشجع المساواة على أساس النوع الاجتماعي فيما يتعلق بالحقوق في الحصول على الوظائف.
- نشر مدونات السلوك لأعضاء المجلس البلدي وللعاملين على مواقع البلدية مع إلزام الأعضاء بنشر الذمة المالية الخاصة بهم.
- تبني العمل بمعايير وقواعد الشفافية المنصوص عليها بالقرار بقانون الشراء العام رقم 8 لسنة 2014 لتعزيز النزاهة في عمليات الشراء العام في قطاع غزة.
- تبني إجراءات تعمل على إلزام العاملين في قسم المشتريات والتوريدات بتقديم إقرار الذمة المالي أو الإفصاح عن الممتلكات الخاصة بهم.
- تطوير وإعداد مدونة سلوك خاصة بقسم المشتريات والعطاءات العامة.

- تخصيص بنود أو إجراءات تحدد آليات التعامل مع الهدايا التي تقدّم للموظفين العاملين في قسم المشتريات.

#### على صعيد تعزيز مبادئ الشفافية

- نشر النظم والإجراءات الخاصة بجمع الرسوم والضرائب للجمهور، بهدف زيادة الشفافية على غرار فاتورة المياه الجديدة.
- نشر أسماء الفائزين وغير الفائزين في العطاءات، مع نشر أو توضيح آلية الاحتفاظ بالعطاءات غير الفائزة.
- التعريف باللجان الدائمة للمجلس من خلال التعريف بالأعضاء ونشر بياناتهم وآليات التواصل المتعددة معهم.
- تطوير مبادرة ما وراء الخدمة واستهداف فئات أكثر من المجتمع والمؤسسات الحكومية وغير الحكومية.
- تطوير العمل برؤية البلدية الإلكترونية.

#### على صعيد تعزيز نظم المساءلة

- نشر تقارير الإنجاز بشكل دوري وبطريقة سهلة وتراعي الأشخاص ذوي الإعاقة.
- اعتماد نشر التقارير بشكل تحليلي وتفاعلي يساهم في الاستفادة من تدخلات وملاحظات المواطنين.
- إعداد دليل توضيحي للمواطنين حول آليات الاعتراض على قرارات المجلس البلدي، أسوة بدليل تقديم الشكاوى.
- نشر تقارير دورية حول قضايا ونزاعات البلدية مع الجمهور وبالعكس، مع الإشارة إلى نتائج القضايا والنزاعات بهدف نشر الوعي بواقع البلدية.
- اعتماد آلية نشر تفصيلية للرسوم والضرائب على الحرف وقنوات الصرف على الفواتير ومواقع التواصل الاجتماعي.
- النشر الدوري والدائم لتقارير المدقق المالي الخارجي، مع الإشارة إلى الملاحظات والردود من طرف البلدية.
- العمل على مأسسة المشاركة والمساءلة المجتمعية في البلدية.

#### على صعيد رفع الوعي بالفساد ومكافحته

- تطوير دليل إجراءات لمكافحة الفساد في البلدية.
- عقد ورشات عمل وتدريبات لزيادة الوعي لدى العاملين والمجلس البلدي بطرق وآليات مكافحة الفساد.
- زيادة التنسيق مع المؤسسات الأهلية العاملة في مجال مكافحة الفساد من أجل التنسيق لتنفيذ ورشات توعية للمجلس والعاملين.

## قائمة المراجع

### القوانين والقرارات

1. قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997.
2. قرار بقانون الشراء العام رقم 8 لسنة 2014.
3. نظام رؤساء وأعضاء الهيئات المحلية رقم (3) لسنة 2017 والمعدل بقرار مجلس الوزراء رقم (7) لسنة 2018.
4. نظام موظفي الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 2009، والمعدل بقرار مجلس الوزراء رقم (19) لسنة 2018.
5. دليل رؤساء وأعضاء المجالس البلدية.

### التقارير والدراسات والخطط

1. دليل الشكاوى 2020، وحدة المعلومات والشكاوى، بلدية غزة.
2. تقرير إنجازات المجلس البلدي 2019-2020، بلدية غزة.
3. جمال، عبد الفتاح، الوجيز في الإدارة المحلية والبلديات والمجالس القروية، الطبعة الأولى، 2016.
4. مجلة هنا غزة، صادرة عن بلدية غزة، الأعداد (36،37،38).
5. خطة الإصلاح الإداري والمالي، بلدية غزة 2021.
6. مدونة قواعد السلوك المناسب، بلدية غزة 2021.
7. يحيى السراج، حسين، عودة، نحو تكامل الأدوار بين البلديات والمجتمع المدني، ديسمبر 2020، ورقة غير منشورة.
8. أحمد الرمحي، ورقة سياسات تعزيز مأسسة المشاركة المجتمعية في أعمال الهيئات المحلية، وزارة الحكم المحلي، 2010.
9. وثيقة إعداد الخطة الاستراتيجية، دليل التخطيط التنموي الاستراتيجي للبلدات والمدن الفلسطينية، 2018.
10. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2020. نظام النزاهة في هيئات الحكم المحلي، بلدية سلفيت نموذجاً. رام الله - فلسطين.
11. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2020. نظام النزاهة في هيئات الحكم المحلي، بلدية النصيرات- دراسة حالة. رام الله - فلسطين.
21. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2016. «تقرير النزاهة والشفافية والمساءلة في عطاءات الهيئات المحلية». رام الله - فلسطين.
13. النزاهة والشفافية في تنفيذ مشاريع البلديات وترخيص الأبنية، هيئة مكافحة الفساد، 2018، رام الله - فلسطين.

## المقابلات

1. مقابلة مع الدكتور يحيى السراج، رئيس بلدية غزة، بتاريخ 2021/6/17.
2. مقابلة مع السيد رشدي قزعاط، عضو المجلس البلدي ومسؤول لجنة التواصل الاجتماعي، بتاريخ 2021/6/17.
3. مقابلة مع السيد بدر صبره، عضو مجلس بلدي مسؤول لجنة الاستثمار، بتاريخ 2021/6/17.
4. مقابلة مع السيد موسى جبر، مدير الشؤون الإدارية في وزارة الحكم المحلي-غزة، بتاريخ 2021/4/15.
5. مقابلة هاتفية مع المستشار أمجد الآغا، المستشار القانوني-المجلس التشريعي في غزة، بتاريخ 2021/6/13.
6. مقابلة مع السيد أشرف أبو موسى، مدير الإدارة العامة للهيئات المحلية في ديوان الرقابة المالية والإدارية-غزة، بتاريخ 2021/6/13.
7. مقابلة مع السيد عاهد الشوا، المستشار القانوني لبلدية غزة، بتاريخ 2021/4/15، وبتاريخ 2021/7/7.
8. مقابلة مع السيد محمود الحلو، مستشار في الوحدة القانونية لبلدية غزة، بتاريخ 2021/7/7.
9. مقابلة مع السيد حسين عودة، رئيس قسم العلاقات العامة في بلدية غزة، بتاريخ 2021/4/14.
10. مقابلة هاتفية مع السيد حسني مهنا، رئيس قسم الإعلام في بلدية غزة، بتاريخ 2021/4/15.
11. مقابلة مع السيد حسن أبو عطايا، مدير دائرة شؤون الموظفين في بلدية غزة، بتاريخ 2021/4/13.
12. مقابلة مع السيد أحمد المغربي، رئيس قسم الموازنة والمحاسبة في بلدية غزة، بتاريخ 2021/4/12.
13. مقابلة مع السيد عادل الفصيح، سكرتير المجلس البلدي، بتاريخ 2021/4/14.
14. مقابلة مع السيد نضال أبو زيد، منسق مكتب التسهيلات في بلدية غزة، بتاريخ 2021/4/14.
15. مقابلة مع السيد حسام حجاج، رئيس قسم شعبة المتابعة في قسم الإجراءات في بلدية غزة، بتاريخ 2021/4/13.
16. مقابلة مع السيد عبد الباسط الخيسي، مدير دائرة المشتريات والمخازن في بلدية غزة، بتاريخ 2021/4/14.
17. مقابلة هاتفية مع الصحفية منى خضر، بتاريخ 2021/4/15.
18. مقابلة مع السيدة ناريمان الحويحي، منسقة المشاريع في المنتدى الترموي الاجتماعي، بتاريخ 2021/4/17.



