



الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية
Association of Palestinian Local Authorities

الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية

الخطة الاستراتيجية ٢٠١٩-٢٠٢٢





الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية
Association of Palestinian Local Authorities

الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية

الخطة الاستراتيجية 2019-2022

قائمة المحتويات

3	تقديم
5	الفصل الأول: مقدمة
7	منهجية الإعداد
9	أوجه الالتقاء والترابط مع أجندة السياسات الوطنية وأهداف التنمية المستدامة
13	الفصل الثاني: تحليل الواقع
13	الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية
17	الفصل الثالث: الإطار الاستراتيجي للاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية
18	الهدف الاستراتيجي الأول: تعزيز القدرات المؤسسية والعملياتية لدى الاتحاد
22	الهدف الاستراتيجي الثاني: الارتقاء بمستوى قدرات هيئات الحكم المحلي لتقديم خدمات أفضل للمواطنين
25	الهدف الاستراتيجي الثالث: ممارسة الضغط، والدفاع عن مصالح هيئات الحكم المحلي واحتياجاتها على المستويين المحلي والدولي
28	الاستدامة المالية في الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية
29	النوع الاجتماعي
30	الافتراضات الرئيسية
31	ما الذي سيقدمه الاتحاد لأعضائه؟
33	الفصل الرابع: خطة العمل والموازنة
36	الفصل الخامس: المتابعة والتقييم
37	مصفوفة إطار المتابعة
44	الملاحق
45	الملحق (1): الهيئات المحلية في فلسطين: القدرات والتحديات
54	المصادر



يصادف هذا العام الذكرى السنوية العشرين لتأسيس الاتحاد. وعلى الرغم من أن الأعوام العشرين الماضية انطوت على تحديات واجهها الاتحاد، إلا أننا اليوم عاقدون العزم أكثر من أي وقت مضى، على إعادة بناء وتطوير الاتحاد والمساهمة في إقامة مؤسسات حكم محلي تتميز بقدر أكبر من الاستجابة والمساءلة والشفافية وتضع مصلحة المواطن واحتياجاته أولاً وفي كل يوم. وإنني أدعو كل عضو من أعضاء الاتحاد، وشركائنا في الحكومة وشركائنا المحليين والدوليين إلى تقديم دعمهم الكامل لاستراتيجيتنا ومساندة الاتحاد للنهوض بقطاع الحكم المحلي في فلسطين.

أخيراً، أودّ أن أعرب عن شكري وامتناني الخالصين لكل عضو من أعضاء الاتحاد، ولشركائنا في الحكومة وكافة الشركاء على المستويين المحلي والدولي علي تعاونهم معنا ودعمهم المتواصل لنا، كما أوجّه شكري الخاص لمواطنينا على التزامهم الذي يرفد تصميمنا وعزمنا على بلوغ مستقبل أفضل، ليس لهيئات الحكم المحلي وحدها، بل لفلسطين بأسرها.

موسى حديد

رئيس الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية

يشرفني، بصفتي رئيس الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية، أن أضع بين يدي زملائي رؤساء الهيئات المحلية وشركاء الاتحاد، الخطة الاستراتيجية الأولى التي تغطي الفترة الممتدة بين العام 2019 والعام 2022. لتوفّر هذه الخطة الاستراتيجية فرصةً أخرى على صعيد تعزيز القدرات المؤسسية والعملياتية لدى الاتحاد لكي يرتقي بمستوى الخدمات التي يقدّمها لأعضائه، وينهض بقدرات الهيئات المحلية في فلسطين لتقديم خدمات أفضل للمواطنين الفلسطينيين. وسوف تمكّن هذه الخطة الاستراتيجية الجديدة الاتحاد من بلوغ مستوى أفضل في تمثيل جميع هيئات الحكم المحلي في فلسطين، وتقديم الدعم لها والدفاع عن مصالحها وحقوقها، على المستويين المحلي والدولي، بما يتوافق مع أجندة السياسات الوطنية وبما يتماشى مع مبادئ الحكم الرشيد.

إن منهجية إعداد الخطة الاستراتيجية الأولى للاتحاد لا تقل أهمية عن الخطة نفسها. فقد وفرت آلية إعداد هذه الخطة للهيئة التنفيذية للاتحاد وهيئاته الإدارية والعامّة وشركائه فرصةً أخرى أتاحت لهم المشاركة في تقييم قصص النجاح التي حققتها الاتحاد والمواطن التي أحقق فيها في سابق عهده، كما أتاحت فرصة اتخاذ القرارات بشأن تحديد أولوياته الرئيسية على أساس خطة عمل واضحة تغطي الأعوام الأربعة المقبلة، وإيّه من دواعي اعتزازي أن أقول إن هذه الخطة أعدت بمشاركة كاملة من أعضاء الاتحاد وبالتشاور مع شركائنا المحليين والدوليين كافة.

الفصل الأول



مقدمة



مقدمة



فلا يزال الاتحاد يعمل دون المستوى الأمثل المعول عليه. وكانت أوجه الخلل والقصور التي شابت الهيكلية الإدارية للاتحاد، وغياب الوضوح عن العلاقات التي تجمعها بهيئات الحكم المحلي والحكومة، وموارده المالية المحدودة، والخلافات التي برزت بين البلديات الكبيرة حول مسائل التمثيل تشكل في مجملها مجموعة من العقبات الرئيسية التي حالت دون وصول الاتحاد الى مستوى من العمل كمؤسسة تتسم بالقوة وتحظى بالمصداقية في تمثيل مصالح هيئات الحكم المحلي.

ولا تزال نقاط الضعف التي تعترى الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية تلحق الضرر بموقف الهيئات المحلية في فلسطين. ومن شأن وجود اتحاد قوي أن يساهم في منح هيئات الحكم المحلي صوتاً أكثر تأثيراً، حيث يكون في مقدوره أن يعزز مصالحها ويمثل احتياجاتها. وفي وسع الاتحاد الذي يتمتع بالمصداقية أن يشكل منصة للارتقاء بمستوى التعاون والإسناد المتبادل بين هيئات الحكم المحلي. لذا، يبقى دعم الاتحاد ومساندته في الاضطلاع بدوره يحتل رأس سلم الأولويات من أجل تطوير قطاع الحكم المحلي في فلسطين.

لقد كان عدم النجاح من نصيب جميع المحاولات التي بُذلت لإعادة تفعيل الاتحاد حتى العام 2014، بما فيها المحاولة الأخيرة التي استهدفت التوصل إلى حل توفيقى بين البلديات الكبيرة في اللقاءات التي نظمتها الهيئة التنفيذية للاتحاد في أريحا في أواخر العام 2014. ومنذ العام 2015، وفي أعقاب التغيير الذي طرأ على إدارة الاتحاد والاتفاق الذي أبرم بين أعضاء هيئته التنفيذية

تشكل هيئات الحكم المحلي العمود الفقري لقطاع الإدارة العامة في فلسطين، حيث تضطلع بدور أساسي لا يُستغنى عنه في بناء الدولة الفلسطينية وإضفاء الطابع الديمقراطي عليها. وتمثل هيئات الحكم المحلي نقطة الاتصال الأولى، وغالباً ما تُعدّ نقطة الوصل والالتقاء بين المجتمعات المحلية والحكومة الفلسطينية. وتتولى هذه الهيئات المسؤولية عن تقديم 27 خدمة أساسية، كما تؤدّي غيرها من الوظائف المنوطة بالحكومة بموجب القانون رقم (1) لسنة 1997 بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية، بما فيها إمدادات المياه والكهرباء، وتخطيط الشوارع والمدن وإصدار رخص البناء.

وتضمّ الهيكلية المؤسسية الرئيسية التي تؤمّن الدعم والإسناد لهيئات الحكم المحلي كلاً من وزارة الحكم المحلي ومديرياتها (التي تشمل 11 مديرية في الضفة الغربية وخمس مديريات في قطاع غزة)، والاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية، وصندوق تطوير وإفراض البلديات.

ويمثّل الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية، الذي أنشئ في العام 1997، مؤسسة مستقلة يوكل إليها تمثيل المصالح الجماعية لهيئات الحكم المحلي وممارسة أساليب الضغط والمناصرة من خلال مساندة بناء قدرات الهيئات المحلية، وتيسير تبادل المعلومات والممارسات الفضلى بينها والعمل كقناة للحوار بين الحكومة المركزية وهيئات الحكم المحلي في فلسطين.

ومنذ العام 2004، قدّمت عدة برامج مؤلّها المانحون الدعم لتعزيز القدرات المؤسسية لدى الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية. ومع ذلك،



وتمثل هذه الوثيقة، اليوم، الخطة الاستراتيجية الأولى من نوعها، والتي أعدت بمشاركة كاملة من أعضاء الاتحاد وبالتعاون مع شركائه كافة.

وتغطي هذه الخطة الاستراتيجية الجديدة الفترة الممتدة بين العام 2019 والعام 2022، وهي توفر فرصة أخرى على صعيد تعزيز القدرات المؤسسية والعملياتية لدى الاتحاد لكي يرتقي بمستوى الخدمات التي يقدمها لأعضائه من الهيئات المحلية الفلسطينية. ولقد حرص الاتحاد في إعداد هذه الوثيقة، إشراك مختلف الأطراف ذوي العلاقة، من أعضاء الاتحاد والشركاء الحكوميين والشركاء الآخرين على المستويين المحلي والدولي، لتشكل هذه الاستراتيجية نتاج جهد مشترك من جميع الأطراف.

بشأن تعيين نائب الرئيس، وهو رئيس بلدية رام الله، بصفة القائم بأعمال رئيس الاتحاد، بذلت جهود مُعتبرة من أجل التغلب على التحديات السابقة، وإصلاح الاتحاد وإعادة تفعيله لكي يتبوأ موقعه باعتباره الجهة التمثيلية الحقيقية والموثوقة للهيئات المحلية في فلسطين. وقد ورث القائم بأعمال رئيس الاتحاد، في واقع الأمر، مؤسسة أصابها الإفلاس، حيث لا تملك مقرًا لها ولا موظفين ولا أرشيف ولا سجلات، وكانت الدفعات المستحقة عن رسوم العضوية من البلديات وهيئات الحكم المحلي قد توقفت تقريبًا وتراكمت ديون كبيرة على كاهل الاتحاد.

ومن الناحية الإيجابية، وعقب التغيير الذي طرأ على إدارة الاتحاد في العام 2015، اتخذ عدد من الخطوات التي ترمي إلى وضع الاتحاد على المسار الصحيح من جديد والمضي قدمًا في تنفيذ إجراءات الإصلاح التي تتسم بمصداقيتها. وقد عادت هذه الخطوات بقدر أكبر من الفائدة والجدوى على الاتحاد بعد تنظيم الانتخابات المحلية خلال العام 2017، حيث أفرزت رؤساء بلديات ومجالس محلية جدد، وبالتالي هيئة تنفيذية وإدارية جديدة للاتحاد.

منهجية الإعداد

وفي الوقت نفسه، أُجريت 21 مقابلة فردية مع أبرز أصحاب العلاقة والشركاء، حيث تناولت هذه المقابلات مناقشة تاريخ الاتحاد واستشراف آفاقه المستقبلية، فضلًا عن الوقوف على التحديات التي تواجهه والفرص المتاحة أمامه والسبيل الواجب أن يسلكه الاتحاد للمضي قُدّمًا. وقد رسمت هذه المرحلة صورة عامة لأكثر القضايا الملحة التي يتعامل معها الاتحاد وحددت الفجوات التي ينبغي له أن يعالجها والفرص التي يجب عليه أن يحقق الاستفادة القصوى منها.

(ج) تحديد / صياغة خطة استراتيجية للأعوام 2022-2019:

بعد التحليل الذي أُنجِز خلال المرحلة الثانية والتغذية الراجعة التي تلقّاها الاتحاد من مصادر مختلفة، تمت صياغة المسودة الأولى من الخطة الاستراتيجية، حيث استرشدت بالأسئلة التالية:

- أين يقف الاتحاد اليوم؟
- أين يريد الاتحاد أن يصل في العام 2022؟
- ما الذي يريد الاتحاد أن ينجزه في غضون هذا الإطار الزمني؟
- ما الغاية الرئيسية التي يسعى الاتحاد إلى تحقيقها بصفته مؤسسة مستقلة يوكل إليها تمثيل المصالح الجماعية لهيئات الحكم المحلي وممارسة الضغط من أجل تحقيقها؟
- كيف سيعمل الاتحاد على تحقيق الأهداف المتوقعة منه على نحو يتسم بفعالية وكفاءة؟

اتّسمت آلية إعداد الخطة الاستراتيجية للاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية باعتمادها نهجًا شموليًا وتشاوريًا خالصًا لضمان مشاركة جميع أصحاب العلاقة في إعدادها وملكيّتهم لها ملكية كاملة، بمن فيهم المجموعة الكبيرة من أعضاء الاتحاد وشركائه، ولا سيما هيئات الحكم المحلي الفلسطينية. وقد استُخدمت المنهجية التالية في إعداد هذه الخطة الاستراتيجية:

(أ) المرحلة الأولى:

خلال المرحلة الأولى، عُقدت الاجتماعات التمهيدية مع رئيس الاتحاد ومديره التنفيذي وغيرهما من أصحاب العلاقة لمناقشة نطاق الخطة الاستراتيجية ومنهجية إعدادها وجدولها الزمني. وقد أعدّ التقرير الأولي، الذي يركّز على وضع الاتحاد والسياق الذي يعمل فيه حتى تاريخه، ويحدّد الخطوات الرئيسية والمنهجية التي سيُصار إلى توظيفها في إعداد الخطة الاستراتيجية، بما تشمله من أهداف محددة وقابلة للتحقيق والجدول الزمني المقرر لإنجازها.

(ب) التحليل والمشاورات:

عقب إنجاز المرحلة الأولى، على الفور جُمعت كل البيانات الثانوية والتقارير والوثائق ذات الصلة المتاحة منذ إنشاء الاتحاد، وخضعت للمراجعة والتحليل، بما فيها: أجندة السياسات الوطنية للأعوام 2017-2022، وخطة التنمية المستدامة للعام 2030، واستراتيجية قطاع الحكم المحلي للأعوام 2017-2022، وخطة إعادة تفعيل الاتحاد للعام 2015، وخطة تفعيل الاتحاد للعام 2016، والنظام الداخلي للاتحاد، وقانون الهيئات المحلية، وغيرها من الوثائق.

هـ) تجهيز المسودة النهائية وتعميمها:

احتلت هذه المرحلة أهمية خاصة بالنظر إلى أنها شملت إجراءات مصادقة الهيئة التنفيذية للاتحاد وهيئته الإدارية وهيئته العامة على الخطة الاستراتيجية وإقرارها، وتمثل الهدف من هذه المرحلة في تحقيق أقصى قدر من الاستفادة من الإجراءات الشمولية والتشاورية التي واكبت العمل على إعداد الاستراتيجية من أجل إضفاء الزخم المطلوب عليها، بحيث يستطيع أعضاء الاتحاد امتلاك الاستراتيجية والعمل المتكاتف على وضعها موضع التنفيذ. وعقب إجراءات المصادقة، عمم الاتحاد الخطة الاستراتيجية، التي غدت تمثل خارطة الطريق الأولى وتتضمن خطة عمل ترمي إلى إعادة تفعيل الاتحاد لكي يتمكن من الاضطلاع بدوره المحوري بصفته مؤسسة مستقلة يناط بها تمثيل المصالح الجماعية لهيئات الحكم المحلي وممارسة الضغط من أجل تحقيقها من خلال إسناد بناء قدرات البلديات، وتيسير تبادل المعارف والممارسات الفضلى بينها والعمل كقناة للحوار بين الحكومة المركزية وهيئات الحكم المحلي.

- كيف سيحقق الاتحاد هذه الغاية؟ وما هي الموارد التي يحتاج إليها؟
- ما المشاكل التي يمكن أن تواجه الاتحاد؟ وكيف له أن يتجنب هذه المشاكل؟
- كيف يتسنى للاتحاد أن يعرف أنه أنجز أهدافه وحقق غاياته؟ (مقياس النجاح)
- كيف سيتابع الاتحاد الدروس المستفادة ويدمج ما يتعلمه منها ضمن الخطط والاستراتيجيات المتعاقبة؟

د) التحقق:

نظّم الاتحاد جولة ثانية من المشاورات التي تناولت المسودة الأولى، وركّزت هذه الجولة على النقاشات واللقاءات الجماعية. وكان الهدف المتوخى من هذه الجولة من المشاورات يكمن في التحقق من الاتجاه المقترح في مسودة الوثيقة، والحصول على مدخلات بناءً من أجل تطوير الوثيقة والارتقاء بها. وعقد الاتحاد ورشّتي عمل، شارك في إحداها أعضاء الاتحاد وشركاؤه المحليون، وضمت الأخرى شركاءه الدوليين.

أوجه الالتقاء والترابط مع أجندة السياسات الوطنية وأهداف التنمية المستدامة

السابعة)، (ب) والارتقاء بمستوى الخدمات العامة المقدمة للمواطن (السياسة الوطنية الثامنة)، مع التركيز بصفة خاصة على المناطق المسماة (ج).

ولتحقيق هذا الهدف، تنص أجندة السياسات الوطنية بصورة صريحة على أنه «بوجود المؤسسات الوطنية العامة، فإن الخطوة التالية هي تحديد ترتيبات الحكم المحلي المثالية وهيكلياته الناظمة. وفي الوقت الحالي، يتألف قطاع الحكم المحلي في فلسطين من 146 بلدية و286 مجلساً قروياً (حتى شهر كانون الأول/ديسمبر 2018)، وستعمل الحكومة على تصميم برنامج متكامل لإصلاح قطاع الحكم المحلي، وتنفيذه على المدى المتوسط إلى المدى الطويل، والذي يهدف إلى إعادة هيكلة قطاع الحكم المحلي بما يضمن استجابته لاحتياجات المواطنين وأولوياتهم، بحيث تطول آثار هذا البرنامج الوطني كل التجمعات السكانية وصولاً إلى كل مواطن. ولتوسيع نطاق الخدمات التي تقدمها الهيئات المحلية وتحسين نوعيتها، فإن المطلوب هو توسيع نطاق صلاحيات هذه الهيئات بما يجيز لها تحصيل الإيرادات وإدارة مواردها، كذلك يجب إنشاء نظام فعال للتحويلات المالية بين الحكومة المركزية وهيئات الحكم المحلي وبكلا الاتجاهين. وأخيراً، ينبغي إيلاء قدر أكبر من التركيز على تحفيز التنمية الاقتصادية المحلية وتنشيطها، حيث من المفترض أن تعتمد زيادة إيرادات الهيئات المحلية على زيادة النمو الاقتصادي وليس على الإيرادات المتحققة من الضرائب فقط.»

وتقرّ أجندة السياسات الوطنية بالحاجة إلى تعزيز «استجابة الهيئات المحلية للمواطن». ومن المقرر إنجاز هذا الهدف باعتباره سياسة وطنية من خلال: (أ) إصلاح قطاع الحكم المحلي وإعادة هيكلة الهيئات المحلية، (ب) وتعزيز اللامركزية في توفير الخدمات على المستوى المحلي، حال توفر القدرة لدى الهيئات المحلية للقيام بذلك، (ج) وتوسيع صلاحيات الهيئات المحلية في جباية الضرائب وإدارة الموارد المحلية، (د) وتطوير نظام فعال لتحويل العائدات الضريبية من الهيئات المحلية وإليها وتوسيع نطاق التنمية الاقتصادية المحلية.

لقد أرادت إدارة الاتحاد أن تتسم خطتها الاستراتيجية، منذ بداية العمل على إعدادها، بارتباطها وتواؤمها على نحو وثيق مع أجندة السياسات الوطنية للأعوام 2017-2022، «المواطن أولاً»، وأهداف التنمية المستدامة للعام 2030. وقد نبع هذا الاتجاه من القناعة التي ترى أنه ينبغي للاتحاد ألا يحدّر نفسه في التجارب المحلية، وإنما يجب عليه أن يوسّع نطاق أفاقه لكي يشكل جزءاً من الشراكات والمبادرات الوطنية والإقليمية والعالمية.

ولذلك، تتواءم خطة الاتحاد الاستراتيجية للأعوام 2019-2022 تواءماً تاماً مع أجندة السياسات الوطنية، التي تعترف بهيئات الحكم المحلي بوصفها جهات فاعلة لا يُستهان بأهميتها من النواحي الاقتصادية والثقافية والسياسية وبوصفها أطرافاً فاعلة في مجال التنمية، جنباً إلى جنب مع الهيئات الحكومية، والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني. كما تتماشى الخطة الاستراتيجية التي وضعها الاتحاد مع أهداف التنمية المستدامة، التي تضيّطها طبقاً محلياً على تنفيذ أهداف التنمية المستدامة من خلال ضمان مشاركة الهيئات المحلية مشاركة فاعلة فيها.

أجندة السياسات الوطنية

تولي أجندة السياسات الوطنية للأعوام 2017-2022، في محورها الثاني الذي يتناول الإصلاح وتحسين جودة الخدمات العامة، الأولوية لإرساء دعائم الحكومة المستجيبة للمواطن. وينطوي هذا المحور على سياستين وطنيتين تهدفان إلى: (أ) تعزيز استجابة الهيئات المحلية للمواطن (السياسة الوطنية

والدولية، والتي ترمي إلى تأمين مستوى معيشي أفضل للمواطنين الفلسطينيين، وتقديم الخدمات التي تتسم بجودة أعلى وبسهولة وصول جميع هؤلاء المواطنين إليها، وإقامة مؤسسات الحكم المحلي التي تتميز باستجابتها لهم وتتسم بخضوعها للمساءلة، وبشفافيتها، وتضع مصلحة المواطن واحتياجاته أولاً وفي كل يوم.

وقد جرى تقييم السياسات التي أوردتها الحكومة الفلسطينية في أجندة السياسات الوطنية من ناحية الآثار التي تفرزها على النساء والفتيات ومن ناحية الطرق التي تعتمدها في تعزيز مبادئ المساواة بين الجنسين، وعلى المستوى المحلي، سوف يعمل الاتحاد على تعزيز الممارسات القائمة على دمج النوع الاجتماعي وتوفير الأدوات التي تضمن دمج مبادئ المساواة بين الجنسين ضمن سياساته والإجراءات التي يعتمدها في إعداد الخطط وتحضير الموازنات ذات العلاقة.

وضمن هذا الإطار، فإن الدور الذي يضطلع به الاتحاد في إصلاح قطاع الحكم المحلي يعد دوراً أساسياً لا غنى عنه في خلق ديناميكيات إنمائية جديدة. وفي الواقع، يُعدّ العمل على تعزيز هيئات الحكم المحلي وتمكينها من أداء عملها، باعتبارها هيئات محلية تزاول الأعمال والوظائف المعهودة إليها على أكمل وجه وتخضع للمساءلة أمام المواطنين، أولويات تحتل موقع الصدارة لدى الاتحاد والحكومة الفلسطينية معاً. وهذا ينبع من استراتيجية إصلاح القطاع العام التي اعتمدها الحكومة الفلسطينية وحددت معالمها في أجندة السياسات الوطنية وفي الاستراتيجية القطاعية المكّلة التي أعدتها وزارة الحكم المحلي، والتي تندرج بحذافيرها ضمن هذه الخطة الاستراتيجية التي يتبناها الاتحاد للأعوام 2019-2022. ويثبت هذا التوجه الجهود المضاعفة التي يبذلها الاتحاد في سبيل الارتقاء بإجراءات التخطيط وممارسة الضغط والتنسيق في مختلف المجالات السياسية وفي أوساط شركائه على المستويات المحلية والوطنية



أهداف التنمية المستدامة

مثلما ذكر آنفاً، تصفي أهداف التنمية المستدامة للعام 2030 طابعاً محلياً يركز على ضمان مشاركة الهيئات المحلية مشاركة فاعلة في تنفيذ هذه الأهداف. وفيما يلي بعض الأمثلة على الطريقة التي ترتبط بها الخطة الاستراتيجية للاتحاد مع أهداف التنمية المستدامة.

يشكل إدراج **الهدف الحادي عشر من أهداف التنمية المستدامة، والذي يصبو إلى «جعل المدن والتجمعات البشرية شاملة للجميع وأمنة وقادرة على الصمود، ومستدامة»**، في جزء كبير منه، ثمرة الحملة الدؤوبة التي أطلقتها الهيئات المحلية والاتحادات التابعة لها والمجتمعات المحلية الحضرية. ومن بين 17 هدفاً، يشكل الهدف رقم 11 الهدف الرئيسي الذي يتعلّق مباشرة بالعمل الذي تؤديه هيئات الحكم المحلي في جميع أنحاء العالم، وفي فلسطين كذلك. ويمثّل الهدف الحادي عشر المذكور خطوة رئيسية للمضي قدماً على صعيد الاعتراف بقوة التغيير الكامنة في هيئات الحكم المحلي وقدرتها على إنجاز التنمية، والدور الذي يؤديه قادة المدن في قيادة التغيير العالمي بطريقة لامركزية تنطلق من القاعدة إلى القمة.

ومع ذلك، يتخطى الدور الذي تضطلع به هيئات الحكم المحلي في إنجاز أهداف التنمية المستدامة للعام 2030، **الهدف الحادي عشر** منها بشروط كبير. فجميع أهداف التنمية المستدامة تنطوي على مقاصد تتعلق بطريقة أو بأخرى بالأعمال اليومية التي تؤديها هيئات الحكم المحلي في فلسطين. وينبغي ألا يُنظر إلى الهيئات المحلية باعتبارها مجرد جهات تتولى تنفيذ أهداف التنمية المستدامة فقط، بل يجب أن تضطلع هذه الهيئات بدور محوري في إعداد السياسات وأن تعمل كما لو كانت عناصر محفزة على التغيير على جميع المستويات، ومن يتبوأ الموقع الأفضل الذي يؤهله لربط الأهداف العالمية بالمجتمعات المحلية. وتستعرض المصغوفة أدناه أوجه الالتقاء والترابط بين مختلف أهداف التنمية المستدامة والدور الذي يؤديه الاتحاد.

هدف التنمية المستدامة	البيان	دور الاتحاد
1 القضاء على الفقر 	تحقيق زيادة في الدخل الشهري لأفقر الناس، ضمان الوصول إلى الخدمات الأساسية، حماية الجميع من الكوارث التي يسببها الإنسان والكوارث الطبيعية.	مساعدة هيئات الحكم المحلي في المسؤوليات الملقاة على عاتقها في تقديم خدمات أفضل للمواطنين، مثل المياه والصرف الصحي. تعزيز التنمية الاقتصادية المحلية باعتبارها أداة لخلق فرص العمل وزيادة مصادر دخل المواطنين.
4 التعليم الجيد 	تمكين الجميع من الدراسة والتعلم وبلوغ كامل طاقاتهم الكامنة.	مساعدة هيئات الحكم المحلي في المسؤولية التي تتولها عن التعليم، ولا سيما في المرحلة الأساسية. مساندة هيئات الحكم المحلي في الوصول إلى الأفراد، والمجتمعات التي تعاني من الضعف، والتمهيش لضمان حصولهم على التعليم والتدريب.
5 المساواة بين الجنسين 	وضع حد للعنف والتمييز ضد النساء والفتيات والتأكد من أنهن يملكن فرصاً متساوية في مناحي الحياة كافة.	تشجيع هيئات الحكم المحلي على تقديم الخدمات المتساوية للنساء وضمان حصولهن على الفرص المتاحة على المستوى المحلي على قدم المساواة مع الرجال. تقديم الدعم للقيادات النسويات في الهيئات المحلية على صعيد مواجهة الصور النمطية السائدة حول النوع الاجتماعي وإعطاء مثال تحذو الشباب حذوه.
8 العمل اللائق ونمو الاقتصاد 	خلق فرص العمل اللائق والفرص الاقتصادية للجميع.	دعم المبادرات التي تطلقها هيئات الحكم المحلي في مجال تحقيق النمو وخلق فرص العمل من القاعدة إلى القمة من خلال إستراتيجيات التنمية الاقتصادية التي تسخر الموارد والفرص الفريدة التي تزخر بها مجتمعاتها.
9 الصناعة والهيكل الأساسية 	التأكد من أن الجميع يملكون البنية التحتية التي يحتاجون إليها لربطهم ببقية أنحاء العالم.	بناء قدرات هيئات الحكم المحلي لتعزيز الصناعات الصغيرة الحجم والمشاريع الناشئة في إستراتيجيات التنمية الاقتصادية المحلية التي تتبناها، مع وضع الموارد والاحتياجات والأسواق المحلية في عين الاعتبار.
16 السلام والعدل والمؤسسات القوية 	المحافظة على أمن المواطنين والتأكد من أن الحكومة تزاوّل عملها على نحو يتسم بالكفاءة والنزاهة.	مساعدة هيئات الحكم المحلي على تبني إجراءات تشاركية في اتخاذ القرارات، من قبيل الإجراءات التشاركية في تحضير الموازنات وإعداد الخطط، وتوسيع نطاق استجابتها لمجتمعاتها، والتأكد من عدم إقصاء أي فئة منها.
17 عقد الشراكات لتحقيق الأهداف 	العمل يدًا بيد على المستويات المحلية والوطنية والعالمية على تحقيق أهداف التنمية المستدامة وتحويل خطة التنمية لما بعد العام ٢٠١٥ إلى واقع ملموس.	تشجيع الشراكات وتيسير إقامتها بين هيئات الحكم المحلي والمؤسسات العامة والقطاع الخاص والمجتمع المدني، وبين هذه الهيئات والشركاء الدوليين.

الفصل الثاني



تحليل الواقع

تحليل الواقع

الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية

كما ذكر آنفاً، تتطوي هيئات الحكم المحلي على مستويات متفاوتة من نقاط القوة التي تتميز بها ونقاط الضعف التي تشوبها على المستوى المؤسسي. ويَرد هذا التفاوت، بالدرجة الأولى، بين هيئات الحكم المحلي الكبيرة مقابل الصغيرة. ومع ذلك، يشوب قدر أكبر من الضعف هيئات الحكم المحلي بسبب غياب صوت موثوق يجمع مصالحها ومطالبها ويعبر عنها. ومن أجل تجاوز هذا القصور، أنشئ الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية في العام 1997 بصفته مؤسسة مستقلة يوكل إليها تمثيل المصالح الجماعية لهيئات الحكم المحلي وممارسة الضغط من أجل تحقيقها من خلال مساندة بناء قدرات الهيئات المحلية، وتيسير تبادل المعارف والممارسات الفضلى بينهما والعمل كقناة للحوار بين الحكومة المركزية وهيئات الحكم المحلي.

وكانت أوجه الخلل والقصور التي شابت الهيكلية الإدارية للاتحاد، وانعدام وضوح العلاقات التي تجمعها بهيئات الحكم المحلي والحكومة، وموارده المالية المحدودة، والخلافات التي برزت بين البلديات الكبيرة حول مسائل التمثيل، من جملة العقبات الرئيسية التي حالت بين الاتحاد وبين العمل بصفته مؤسسة تتسم بالقوة وتحظى بالمصداقية في تمثيل مصالح هيئات الحكم المحلي. ولا تزال نقاط الضعف التي تشوب الاتحاد عائقاً أمام تطور قطاع الحكم المحلي برمته، حيث تحرم هيئات المحكم المحلي من التمتع بصوت قوي وواضح المعالم ويملك القدرة على تعزيز مصالحها وتمثيل احتياجاتها، والعمل كمنصة للارتقاء بمستوى التعاون والإسناد المتبادل بين هيئات الحكم المحلي.

مع تصاعد التحديات السياسية والاقتصادية وحدة الانقسام الجغرافي في فلسطين وبين أبناء الشعب الفلسطيني، باتت هيئات الحكم المحلي تتبوء أهمية قصوى على مدى العقدين المنصرمين، حيث تقدّم الخدمات للمواطنين، ولا سيما في المناطق التي تواجه فيها الحكومة المركزية الفتيّة نسبياً قيوداً وعقبات سياسية وجغرافية ومالية. وتسبق هيئات الحكم المحلي في تاريخها إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية بما يربو على قرن من الزمان. فقبل إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية، غالباً ما كانت الهيئات المحلية، إلى جانب منظمات المجتمع المدني، تمثل الوسيلة الوحيدة التي أتاحت المحافظة على تقديم الخدمات والوفاء بالاحتياجات الأساسية للمواطنين. وقد أفضى إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية في العام 1994 إلى بذل جهود مدروسة وجادة استهدفت إقامة العلاقات بين الدولة والهيئات المحلية عن طريق توسيع نطاق الوظائف التي تؤديها هيئات الحكم المحلي، وتمثيل احتياجات المواطنين من خلال المسؤولين المنتخبين، ودمج مشاركة المجتمعات المحلية في إجراءات اتخاذ القرارات. ولا تزال السلطة الوطنية الفلسطينية تعتمد، منذ العام 1994، توجّهاً مدروساً نحو قطاع الحكم المحلي من خلال سنّ القوانين الناظمة لإجراءات الإدارة المحلية والانتخابات المحلية، وتحديد تصنيفات البلديات المختلفة، وإصدار المراسيم الرئاسية والسياسات الإدارية التي تعمّمها وزارة الحكم المحلي، والتي تتضمن جملة من القواعد التي تنظم عمل هيئات الحكم المحلي.

ونلقي فيما يلي نظرة تحليلية على حالة الوضع السابق والراهن للاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية، إلى جانب التحديات والفرص التي تحيط بعمل هيئات الحكم المحلي في فلسطين، مع وضع العلاقات التي تجمعها مع الجهات الفاعلة على المستويين الوطني والدولي في عين الاعتبار.



وشكّل الوضع المالي والإداري الذي كان عليه الاتحاد تحدّيًا آخر. فمع تراكم الديون التي زادت عن نصف مليون دولار وتقلّص أعضاءه عن تسديد الرسوم المستحقة عليهم، بات الاتحاد مشلولًا من الناحية العملية. ولا يزال الاتحاد، على الرغم من أنه يُعدّ أحد أفضل اتحادات الهيئات المحلية في العالم العربي من ناحية اضطلاعهم بمهامهم وعملهم، لكنه يواجه تحديات داخلية وخارجية كبيرة بعد 20 عامًا من تأسيسه. ومع أن غياب الموارد المالية المستدامة يعد أحد التحديات الرئيسية، فهناك مجموعة من التحديات الأخرى التي تتساوى معه في أهميتها، ومنها:

تراجّع معدل تحصيل رسوم العضوية ما يفرز وضعًا يفتقر إلى العدالة، حيث يأخذ عدد قليل من البلديات على عاتقه مسؤولية إبقاء الاتحاد وتفعيله. ففي العام 2018، وعقب الجهود الحثيثة التي بذلها رئيس الاتحاد وأعضاء هيئته التنفيذية ومديره التنفيذي، لم يسدد سوى 49 من أصل 146 بلدية و432 عضوًا في المجمل رسوم العضوية التي كانت مترتبة عليهم. وينبغي لإدارة الاتحاد الحالية والمستقبلية أن تضع هذه المسألة على سلم أولوياتها إذا كانت تبدي الرغبة الجدية في المحافظة على صموده وبقائه. ومن جانب آخر، تطالب هيئات الحكم المحلي الأعضاء في الاتحاد برؤية التقدم الذي يحرزه على صعيد الإصلاحات الداخلية قبل أن يتدار إلى تسديد رسوم العضوية المطلوبة منها. وقد انتهى المطاف بالاتحاد إلى دائرة مفرغة، حيث تتوقع البلديات معاينة بعض التحسن في الخدمات التي يقدمها الاتحاد، بينما لا يملك الاتحاد القدرة على تقديم الخدمات الضرورية دون امتلاك ما يكفي من الموارد المالية والدخل المستدام.

وحتى شهر حزيران/يونيو 2007، كان رئيس بلدية غزة يتولى رئاسة الاتحاد. ونتيجة للانقسام السياسي والجغرافي الذي وقع بين الضفة الغربية وقطاع غزة خلال الشهر المذكور، فقد طالت آثار هذا الانقسام الاتحاد بصفته مؤسسة وطنية موحدة وبات منقسمًا في نهاية المطاف بين الضفة الغربية وغزة. وقد أفرز الانقسام الداخلي الفلسطيني أثرًا سلبيًا على الاتحاد وعلى العديد من المؤسسات الحكومية وغير الحكومية الأخرى. ولا يزال الانقسام الذي أصاب الاتحاد قائمًا حتى يومنا هذا، مع العلم بأن المقاعد المخصصة لقطاع غزة في الهيئتين التنفيذية والإدارية للاتحاد ما زال يُحتفظ بها لممثلي القطاع إلى حين انعقاد الانتخابات المحلية فيه. ووفقًا للنظام الداخلي للاتحاد، تضم الهيئة التنفيذية في عضويتها 25 عضوًا (من رؤساء بلديات الضفة الغربية وقطاع غزة)، بينما تتألف الهيئة الإدارية من 47 عضوًا. وهناك الكثير مما يجب على الإدارة الحالية والمستقبلية للاتحاد أن تنجزه من أجل توحيد وجمع كل أعضائه - من الضفة الغربية وقطاع غزة بما فيهما من هيئات محلية كبيرة وصغيرة - تحت مظلة ولوائه.

وقد شهدت الفترة الواقعة بين العامين 2007 و2015 تقلبًا وتذبذبًا بين الركود والمزيد من الانقسام بين البلديات العاملة في شمال الضفة الغربية وجنوبها، مما زاد من تعقيد الوضع الداخلي في الاتحاد. وفي العام 2015، بدأت الأوضاع تشهد تغييرًا وتسير في اتجاه أُسِم بقدر أكبر من الإيجابية، في الوقت الذي بدا أن الانقسام الداخلي والصعوبات التي واكبته أبعث ما تكون عن الحل. ففي ذلك الوقت، قدّم الرئيس السابق للاتحاد استقالته، وعيّن نائبه، رئيس بلدية رام الله، بصفته قائمًا بأعمال رئيس الاتحاد إلى حين إجراء الانتخابات المحلية المقبلة، والتي كان من المقرر عقدها في ذلك الوقت خلال العام 2017.

كما تأثر الاتحاد بتقلبات العلاقة التي تجمعها بالحكومة على مدى الأعوام الماضية. وتعتمد هذه العلاقة، ببساطة، على الأشخاص الذين يتقلدون المناصب في كلا الجانبين. فقد صرّح ممثلون عن الحكومة، خلال المقابلات التي أجريت معهم وبصورة واضحة بأن الحكومة تؤدّ أن ترى اتحادًا قويًا يملك القدرة على إدارة العلاقة بين الحكومة وهيئات الحكم المحلي، وأضاف هؤلاء أن الاتحاد ينبغي أن يكون شريكًا في إجراءات إعداد السياسات وأن يسهم في اتخاذ القرارات بالنيابة عن هيئات الحكم المحلي، خصوصًا بالنظر إلى أن ثلاثة من أعضاء هيئته التنفيذية ينتسبون إلى عضوية مجلس إدارة صندوق تطوير وإقراض البلديات. ومن جانب آخر، أعرب بعض أعضاء الاتحاد عن الشكوك التي تساورهم حيال النوايا الحقيقية للحكومة وصرّحوا بأنهم لا يرون قدرًا وافيًا من الدعم الذي تقدمه الحكومة للاتحاد بصفته مؤسسة تمثل جميع الهيئات المحلية في فلسطين.

وعبر كل من أجريت المقابلات معهم تقريبًا عن الحاجة إلى تقوية المكتب التنفيذي للاتحاد لكي يمتلك القدرة على تنفيذ المسؤوليات والصلاحيات المهمة المنوطة به. ومع ذلك، تُعدّ القيود المالية وضعف مؤسسة الاتحاد من جملة الأسباب الرئيسية التي ذكر هؤلاء أنها تقف وراء عدم امتلاك الاتحاد ذراعًا تنفيذيًا يتسم بالقوة ويملك ما يكفي من الموارد والقدرات على الإطلاق تقريبًا. فلن يتسنى للاتحاد تنفيذ أي سياسة مستقبلية دون أن يمتلك ذراعًا تنفيذيًا قويًا. ولذلك، تركّز الأولويات الاستراتيجية الواردة أدناه تركيزًا واضحًا على المكتب التنفيذي للاتحاد وعلى ضرورة رفد هيكله الحالية بالمزيد من الموارد المالية والبشرية إن كان لهذا الاتحاد، بصفته مؤسسة جماعية تضم هيئات الحكم المحلي، أن يعتمد توجّهًا جديدًا في تنفيذ إستراتيجيته الجديدة.

وعقب إجراء الانتخابات المحلية في العام 2017 (أي بعد 20 عامًا من إنشاء الاتحاد)، استهلّ الاتحاد حقبة جديدة من عهده بصورة رسمية. فقد عُقدت عدة اجتماعات ضمّت جميع هيئات الاتحاد (الهيئة التنفيذية والهيئة الإدارية)، واتفق أعضاؤه على اعتماد خارطة طريق تكفل إعادة تفعيل هذه المؤسسة وتنشيطها، وتسديد الديون المتركمة عليها، ورفع معدلات تحصيل رسوم العضوية فيها وضمان زيادة فعاليتها تمثيلها لحقوق هيئات الحكم المحلي واحتياجاتها.

ويسلّط الملحق (1) أدناه الضوء على التحديات التي تواجه هيئات الحكم المحلي في فلسطين في عملها والفرص المتاحة أمامها، مع مراعاة العلاقات التي تجمعها مع الاتحاد ومع الجهات الفاعلة على المستويين الوطني والدولي. ويتناول الملحق (1) على وجه التفصيل قدرات هيئات الحكم المحلي والتحديات التي تقف في طريقها، ومن جملتها: مصادر الإيرادات وتقديم الخدمات، وتحصيل ضريبة الأملاك، والتحويلات الحكومية، ومعضلة صافي الإقراض عن إمدادات المياه والكهرباء، والمسؤوليات التي تقع على عاتق البلديات مقابل مسؤوليات المجالس القروية، واللامركزية المالية والمسؤوليات عن التنمية الاقتصادية المحلية.

وعلى وجه الإجمال، تفتقر فلسطين إلى اتحاد فعال تنضوي الهيئات المحلية تحت لوائه. ويُنظر إلى الاتحاد الحالي على أنه لا يملك سوى قدر ضئيل من التأثير على الحكومة الفلسطينية، على الرغم مما يبدو أن بعض البلديات الكبيرة تتمتع بالقدرة التي تيسر لها التواصل المباشر مع الحكومة ومع مؤسساتها الوطنية. ويسهم هذا الوضع في تعقيد الصلاحيات التي تملكها الهيئات المحلية في ممارسة الضغط على صعيد قضايا صناعة السياسات الوطنية وربما تصاؤلها، ويزيد من صعوبة العمل المتضافر على معالجة المشكلة الناجمة عن تشتت قطاع الحكم المحلي وتفككه.

الفصل الثالث



الإطار الاستراتيجي للاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية

الإطار الاستراتيجي للاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية



تنطوي خطة الاتحاد الاستراتيجية للأعوام 2019-2022 على أنشطة محددة وواقعية، وتضع في عين الاعتبار القيود الداخلية والخارجية التي تواجه الاتحاد وبيئته العملية. وتغطي الخطة الاستراتيجية للاتحاد فترة تمتد لأربعة أعوام، لكي تتواءم مع الإطار الزمني الذي تغطيه أجندة السياسات الوطنية، كما تتألف من ثلاثة أهداف استراتيجية. ومن المقرر العمل على تنفيذ عدد من التدخلات ضمن كل هدف من هذه الأهداف.

وسوف تشكل الخطة الاستراتيجية للاتحاد وثيقة توجيهية تسترشد بها إدارة الاتحاد وأعضاؤه وشركاؤه في تنفيذ التدخلات السياسية الرئيسية، وتؤمن الدعم والإسناد للاتحاد لكي يصبح مؤسسة تتسم بالقوة وتملك مقومات البقاء وتدافع عن مصالح هيئات الحكم المحلي وأولوياتها وتقدم دعماً له قيمته لهيئات الحكم المحلي في فلسطين. ونستعرض فيما يلي عناصر الإطار الاستراتيجي للاتحاد على مدى الفترة الممتدة بين العامين 2019 و2022.

فبناءً على تحليل الواقع، الذي استعرضناه أعلاه، وبما يتماشى مع رؤية الاتحاد ورسالته الحاليين، سوف تسهم هذه الخطة الاستراتيجية للأعوام 2019-2022 في تحقيق الرؤية والرسالة والأهداف الاستراتيجية الثلاثة الواردة أدناه:

الرسالة

الاتحاد هو المظلة الوطنية الرسمية التي تمثل الهيئات المحلية الفلسطينية، وتعمل معها لمساندتها والدفاع عن مصالحها وحقوقها من أجل تطويرها وتحقيق استقلاليتها بما يتوافق مع أجندة السياسات الوطنية وبما يتماشى مع مبادئ الحكم الرشيد.

الرؤية

«الاتحاد المؤسسة الرسمية التي تمثل الهيئات المحلية وتعمل معها ومن أجلها لتوحيدها وتمثيلها والدفاع عنها ودعم أعضائها لتمكينهم وتطويرهم وتحقيق استقلاليتها، وتعمل وفق أسس مبادئ الحكم المحلي الرشيد الذي يقوم على أساس مشاركة المواطنين في الحكم المحلي».

الهدف الاستراتيجي الثالث

الحشد والمانصرة، والدفاع عن مصالح هيئات الحكم المحلي واحتياجاتها على المستويين المحلي والدولي

الهدف الاستراتيجي الثاني

الارتقاء بمستوى قدرات هيئات الحكم المحلي لتقديم خدمات أفضل للمواطنين

الهدف الاستراتيجي الأول

تعزيز القدرات المؤسسية والعملية للاتحاد

الهدف الاستراتيجي الأول تعزيز القدرات المؤسسية والعملياتية للاتحاد

موضع التنفيذ. وقد أُقرّ النظام الداخلي الحالي للاتحاد في العام 2016. ومع ذلك، فقد أشار عدد من أعضاء الاتحاد إلى ضرورة تقييم مدى ملاءمة النظام الداخلي وسريانه في ضوء الدروس المستفادة والأولويات التي تقررها الخطة الاستراتيجية الجديدة.

◆ إعادة هيكلة المكتب التنفيذي للاتحاد وضمان القدرات التنظيمية لدى الاتحاد:

لقد شكّل تراجع مستوى أداء المكتب التنفيذي للاتحاد مسألة حاسمة لبعض الوقت. وقد أثر ضعف قدرات المكتب التنفيذي على عمل الاتحاد وعلى الشراكات التي يعقدها على مدى سنوات عديدة. وكان الذراع التنفيذي للاتحاد يشكّل القضية الرئيسية التي تثير قلق أعضاء الاتحاد وشركائه، مع ما اقترن بذلك من الافتقار إلى الموارد والخلافات الداخلية وضعف الإمكانيات. وقد شكّد عدد كبير من أعضاء الهيئة التنفيذية للاتحاد، خلال المشاورات التي أجريت معهم، على ضرورة وجود مكتب تنفيذي قوي يملك القدرة على وضع هذه الاستراتيجية موضع التنفيذ. ومع ذلك، يتحلّى الموظفون الحاليون لدى الاتحاد بالحماسة ويحققون نتائج جيدة من شأنها أن تشكّل مؤشراً إيجابياً للبناء عليها في الوقت الذي يواصل فيه الاتحاد العمل على النهوض بقدراته الداخلية.

وفيما يلي مقترح لهيكلية تنظيمية جديدة للمكتب التنفيذي للاتحاد، حيث تراعي هذه الهيكلية المقترحة الصلاحيات والوظائف الواردة في النظام الداخلي مع بعض الإضافات والتحسينات المستحدثة التي تضمن أن يملك الاتحاد القدرات التي يحتاج إليها لكي يضع الاستراتيجية موضع التنفيذ.

تهدف التدخلات التي تندرج ضمن الهدف الاستراتيجي الأول إلى بناء الاتحاد بصفته مؤسسة قوية وموثوقة وقادرة، وتملك الإجراءات الداخلية والأنظمة الضرورية، والإمكانيات التي تتيح لها تأدية وظائفها وتقديم خدماتها بالشكل الأمثل. وتشمل التدخلات المحددة التي ترد ضمن هذا الهدف:

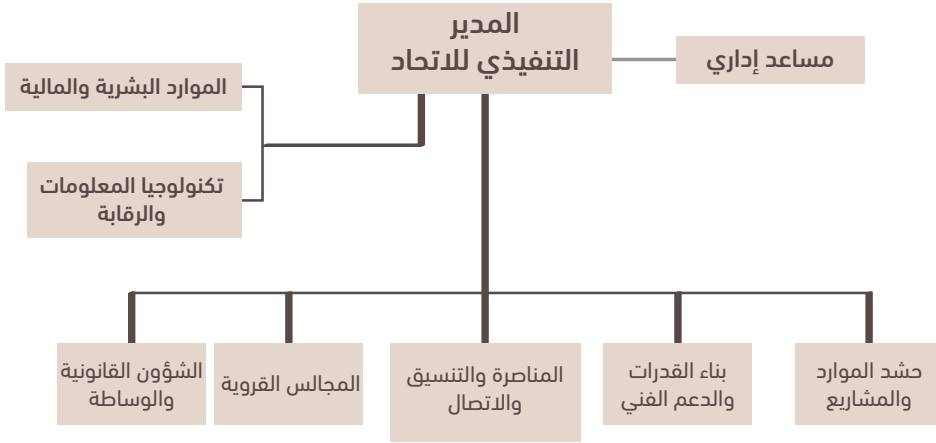
◆ تنفيذ خطة الاتحاد الاستراتيجية للأعوام 2019-2022:

يجب أن يكون الإشراف على تنفيذ الخطة الاستراتيجية أحد الوظائف الرئيسية التي يضطلع بها الاتحاد على مدار الأعوام الأربعة المقبلة. فحسبما يرد في الفصل الرابع أدناه، يلتزم الاتحاد بتنفيذ خطة عمل واقعية تغطي فترة تبلغ أربعة أعوام، وسوف يجري العمل على مراجعة خطة العمل هذه وتعديلها وتحديثها على أساس سنوي وبالتشاور مع أعضاء الاتحاد وشركائه، مع مراعاة التغييرات الداخلية والخارجية والموارد المتاحة.

◆ مراجعة النظام الداخلي للاتحاد وتحديثه:

أنشئ الاتحاد في العام 2002 بموجب المرسوم الرئاسي رقم (16) لسنة 2002 بإنشاء الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية. وبعد صدور هذا المرسوم، ترك الأمر للهيئة الإدارية لكي تتولى إعداد الأنظمة واللوائح الداخلية اللازمة ووضعها

الهيكلية التنظيمية الجديدة للمكتب التنفيذي للاتحاد



- المدير التنفيذي للاتحاد
- المساعد الإداري
- المناصرة والتنسيق والاتصال (بما فيها الإعلام، والعلاقات العامة، والتنسيق الداخلي، والتوأمة، وممارسة الضغط ...)
- حشد الموارد والمشاريع (بما في ذلك إعداد مقترحات المشاريع، وتأمين التمويل اللازم وإعداد التقارير ورفعها ...)
- بناء القدرات والدعم الفني (بما يشمل التنمية الاقتصادية المحلية، ومنصات تبادل الخبرات بين الهيئات المحلية، والسياسات، والأنظمة الداخلية، والتشريعات ...)
- الدعم القانوني والوساطة الداخلية (بما يشمل حل النزاعات ...)
- تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والمتابعة
- وحدة خاصة تتولى تقديم الدعم للمجالس القروية، ولا سيما تلك التي تقع في «المناطق المسماة (ج)».

وفضلاً عن ذلك، فسوف يُعَدّ الاتحاد أنظمته وأدلتها الداخلية المتعلقة بالإجراءات الفنية والمالية والموارد البشرية، لكي ينجز المهمة الموكلة إليه ويزاول عمله باعتباره مؤسسة تتميز بالمهنية والشفافية. وفي الوقت نفسه، فمن المقرر إعداد برنامج تدريبي وتنفيذه من أجل بناء قدرات المكتب التنفيذي للاتحاد، خاصة في مجالات مثل: المناصرة، وممارسة الضغط، والتنسيق والاتصال، وحشد الموارد، وتنفيذ المشاريع وإعداد التقارير وغيرها.

◆ إنشاء آلية متابعة لرصد تنفيذ القرارات الرسمية الصادرة عن الاتحاد والتوصيات التي تخرج بها اجتماعاته

تكمّن إحدى المسؤوليات الرئيسية التي يضطلع بها المكتب التنفيذي للاتحاد في الدعوة إلى عقد الاجتماعات بصورة دورية ومتابعة النتائج التي ترشح عنها. وينبغي للاتحاد، لكي يتمكن من الاضطلاع بهذه المسؤولية، أن يخصص الموارد البشرية والمالية الكافية لمكتبه التنفيذي.

وخلال الربع الأول من العام 2019، سوف تختار الهيئة التنفيذية للاتحاد المدقق الخارجي من أجل إجراء تدقيق للسنة المالية 2018 على الوجه المطلوب. ومن المقرر أن يُعدّ المدقق الخارجي تقرير التدقيق ويرفعه إلى المكتب التنفيذي والهيئة التنفيذية لإبداء تعليقاتهما عليه. وتحضّر الهيئة التنفيذية ردّاً على التقرير في غضون أيام وترسله إلى المدقق الخارجي. وتتولى الهيئة الإدارية المصادقة على تقرير التدقيق الخارجي، حال إنجازه وإكماله. ثم يُنشر على الموقع الإلكتروني للاتحاد لكي يتسنى لجميع أعضائه وشركائه الاطلاع عليه.

وبموجب أحكام النظام الداخلي، يتعين على الهيئة العامة أن تجتمع مرة واحدة على الأقل في السنة، والهيئة الإدارية مرتين على الأقل في السنة، والهيئة التنفيذية مرة على الأقل كل شهرين. وتعدّ الاجتماعات الدورية ضرورية من أجل متابعة القضايا الملّحة والمحافظة على الزخم والطاقة الإيجابية في أوساط جميع أعضاء الاتحاد. ويجب توثيق النتائج التي تخلص إليها هذه الاجتماعات وأرشفتها على الوجه الصحيح، والأهم من ذلك وضعها موضع التنفيذ ومتابعتها للاضطلاع على الدروس المستفادة منها وإنفاذ المساءلة.

◆ الارتقاء بنظام التدقيق المالي الداخلي والخارجي

◆ تطوير صورة مجدّدة للاتحاد على أساس رؤيته ورسائله وترويجها من خلال تصميم أدوات الاتصال والعلاقات العامة المناسبة واستخدامها، بما فيها الموقع الإلكتروني وشبكات التواصل الاجتماعي والمجلة الإلكترونية، وغيرها

لا يزال الاتحاد يواجه، منذ إنشائه قبل 20 عامًا، تحديات داخلية وخارجية كبيرة أفرزت تأثيرها على صورته كمؤسسة وأثارت الشكوك في أوساط الكثيرين داخل المؤسسة وخارجها حول الغاية من وجوده والمهمة المعهودة إليه. ومع ذلك، فقد اتخذ الاتحاد، بدءاً من العام 2015 وفي أعقاب التغيير الذي طرأ على إدارته، عدداً من الخطوات التي تكفل إعادته إلى المسار الصحيح والمضي قدماً في

وفقاً لأحكام القانون الفلسطيني، يتعين على المؤسسات كافة أن تملك أنظمة مالية معتمدة تخضع للتدقيق الداخلي والخارجي. ويعدّ التدقيق أداة مهمة من أدوات المساءلة والشفافية التي تقع تحت تصرف مجالس هيئات الحكم المحلي لكي تتحقق من المهام المعهودة إليها وتؤكد من أنه يجري أدائها على نحو مسؤول وصحيح. وخلال العام 2019، وفي سياق هذه الخطة الاستراتيجية، سوف يستثمر الاتحاد في نظام مالي سليم يستوفي المعايير الدولية. وسوف يجري توظيف مدير جديد للدائرة المالية وتدريبه على تشغيل هذا النظام الجديد. وحال تشغيل هذا النظام ووضعه موضع التنفيذ، فسوف يجري إصدار التقارير الدورية ورفعها إلى المدير التنفيذي للاتحاد وهيئته التنفيذية لضمان إعمال المساءلة والشفافية على المستوى الداخلي.

تنفيذ إجراءات الإصلاح التي تتسم بمصداقيتها. وقد عادت هذه الخطوات بقدر أكبر من الفائدة والجدوى على الاتحاد بعد تنظيم الانتخابات المحلية خلال العام 2017، حيث أفرزت رؤساء بلديات جدد، وبالتالي هيئة تنفيذية وإدارية جديدة للاتحاد.

وتمثل استعادة الثقة في المؤسسة وإدارتها خطوة واجبة لا بد منها على صعيد ضمان نجاح إجراءات الإصلاح وبلوغ اتحاد أقوى يملك القدرة على الدفاع عن حقوق هيئات الحكم المحلي في فلسطين واحتياجاتها. ولذلك، فقد عقدت الهيئة التنفيذية والمدير التنفيذي للاتحاد العزم على تغيير الصورة المشوهة التي وسمت الاتحاد من خلال تنظيم سلسلة من حملات العلاقات العامة التي تستهدف هيئات الحكم المحلي والشركاء. وسوف توظف وسائل التواصل الاجتماعي، بصورة رئيسية، من أجل التواصل مع أعضاء الاتحاد وشركائه على السواء، مع ما يقترن بذلك من تدابير بناء الثقة من أجل إعادة بث الأمل في المؤسسة وفي إدارتها.

◆ إعداد نظام للأرشفة وقاعدة بيانات إلكترونية موحدة

لا يملك الاتحاد، وعلى الرغم من مضي 20 عامًا على تأسيسه، نظامًا سليمًا للأرشفة، أو حفظ السجلات أو نظامًا إلكترونيًا يربطه بأعضائه ويقدم الخدمات الإلكترونية لهم. ولذلك، فسوف يجري العمل على إنشاء نظام إلكتروني جديد واستخدامه باعتباره أداة للتواصل بين الاتحاد وأعضائه. ومن المقرر أن يحتوي هذا النظام الجديد على قاعدة بيانات تضم هيئات الحكم المحلي في فلسطين وما يقترن بها من معلومات، من قبيل: بيانات الاتصال، والنماذج الإدارية والمالية، والمواد التدريبية، والوثائق والسياسات والأنظمة الداخلية والتشريعات الجديدة لغايات التشاور بشأنها، والفعاليات، ومحاضر الاجتماعات ...

الهدف الاستراتيجي الثاني

الارتقاء بمستوي قدرات هيئات الحكم المحلي لتقديم خدمات أفضل للمواطنين

تسعى التدخلات التي تندرج ضمن هذا الهدف الاستراتيجي إلى استعادة الثقة وترسيخ عرى التعاون الداخلي بين أعضاء الاتحاد (هيئات الحكم المحلي) من خلال تقديم الخدمات وتنفيذ أنشطة التواصل المجتمعي. وفضلاً عن ذلك، فسوف يولي الاتحاد عنايته الخاصة لتطوير الإطار التنظيمي (الأنظمة الداخلية والإجراءات)، إلى جانب البرامج التي تعزز قدرات هيئات الحكم المحلي في تحصيل الضرائب وإدارتها، وتوليد الإيرادات، وحشد الموارد، وإطلاق مشاريع التنمية الاقتصادية المحلية وإضفاء الطابع المحلي على أهداف التنمية المستدامة. وتشمل التدخلات المحددة التي ترد ضمن هذا الهدف:

■ مساندة العمل على مراجعة الأنظمة الداخلية والإجراءات التي تطبقها هيئات الحكم المحلي وتطويرها:

تتمثل مهمة الاتحاد، مثلما ذكرنا أعلاه، في إنجاز رسالته التي تقرّر أن « الاتحاد هو المظلة الوطنية الرسمية التي تمثل الهيئات المحلية الفلسطينية، وتعمل معها لمساندتها والدفاع عن مصالحها وحقوقها من أجل تطويرها وتحقيق استقلاليتها بما يتوافق مع أجندة السياسات الوطنية وبما يتماشى مع مبادئ الحكم الرشيد.»

ومن بين المهام الرئيسية التي يتولاها الاتحاد ممارسة الضغط والمناصرة بالنيابة عن أعضائه. ولذلك، فسوف يبذل الاتحاد جهودًا كبيرة ويخصّص موارد معتبرة للاضطلاع بدور محوري في أنشطة مراجعة السياسات في فلسطين، ومراجعة الإطار التنظيمي الحالي وتطويره، وإعداد سياسات وأوراق موقف جديدة. وسوف يُطلق الاتحاد إجراءات لتقييم الاحتياجات التي تلزم هيئات الحكم المحلي من أجل تحديد القوانين والأنظمة الداخلية والقواعد والأنظمة التي يجب تعديلها وتحديثها، أو القوانين الجديدة التي ينبغي سنّها. وسوف يضع الاتحاد هذا الجانب على سلم أولوياته.

■ إطلاق برامج التواصل المجتمعي الدورية والموجهة للقضايا المهمة وذات الأولوية في عمل هيئات الحكم المحلي:

لا غنى عن التواصل بين الاتحاد وأعضائه لضمان بقائه ونموه. ومن شأن توطيد عرى التواصل بين الاتحاد وأعضائه للخروج بنتائج أفضل وخلق حيز صحي وديمقراطي تتخذ فيه القرارات أو تجري فيه ممارسة الضغط من أجل اتخاذها على المستوى الداخلي أو على مستوى الحكومة المركزية. وفضلاً عن ذلك، يمكن توظيف برامج التواصل المجتمعي في توعية هيئات الحكم المحلي والمواطنين

بقضايا محددة تستحوذ على اهتمامهم وتلقي الضوء على السياسات أو التشريعات الجديدة التي تُعنى بحقوق المواطنين ومصالحهم. كما سيعمل الاتحاد أيضًا على توظيف برامج التواصل المجتمعي في تشجيع المواطنين على تسديد الرسوم والضرائب المستحقة عليهم لهيئات الحكم المحلي، لكي تسدّد بدورها الرسوم المترتبة عليها للاتحاد. وسوف يستخدم الاتحاد، على مدى الأعوام الأربعة المقبلة، الأدوات والمنهجيات التالية من أجل التواصل مع أعضائه وشركائه وعلى نحو يراعي المساواة بين الجنسين:

- الحملات التي يُطبقها على شبكات التواصل الاجتماعي.
- الصحافة التقليدية.
- النشرات الإعلامية الدورية.
- الموقع الإلكتروني التفاعلي ونظام الاتصال الإلكتروني.
- الزيارات المنتظمة إلى أعضائه

■ إنشاء لجان عمل قطاعية ضمن الهيئة الإدارية للاتحاد لإسناد هيئات الحكم المحلي:

يتيح النظام الداخلي للاتحاد تشكيل لجان عمل مختلفة لضمان متابعة البرامج والأنشطة الرئيسية وتنفيذها. وفيما يلي قائمة باللجان التي سيجري تشكيلها مباشرة عقب المصادقة على هذه الاستراتيجية وإقرارها بصفة رسمية. وتغطي القائمة الواردة أدناه اللجان التي يتضمنها النظام الداخلي، كما تشمل أيضًا لجانًا جديدة من أجل الوفاء باحتياجات هيئات الحكم المحلي اليوم وفي المستقبل القريب.

- المناصرة والتنسيق والاتصال (بما فيها الإعلام، والعلاقات العامة، والتنسيق الداخلي، والتوأمة...).
- حشد الموارد والمشاريع (بما في ذلك تطوير مقترحات المشاريع وتأمين تمويلها...).

- بناء القدرات والدعم الفني (بما يشمل التنمية الاقتصادية المحلية، ومنصات تبادل الخبرات بين الهيئات المحلية، والبرامج التدريبية ...).
- لجنة البحث والتطوير/السياسات.
- الدعم القانوني والوساطة الداخلية (بما فيها حل النزاعات ...).
- تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والمتابعة.
- لجنة خاصة تتولى تقديم الدعم للمجالس القروية، ولا سيما تلك التي تقع في «المناطق المسماة (ج)».
- التخطيط والبنية التحتية والخدمات.
- أي لجان أخرى تراها الهيئة الإدارية ضرورية.

■ تقديم البرامج التدريبية المتخصصة لرؤساء البلديات وأعضاء المجالس البلدية:

سوف يصمم الاتحاد وينفذ على أساس دوري البرامج التدريبية المتخصصة لصالح رؤساء البلديات وأعضاء المجالس البلدية، ولا سيما المنتخبين الجدد منهم. ويهدف هذا التدريب إلى تطوير قدرات رؤساء البلديات لكي يتمكنوا من إدارة بلدياتهم على نحو يتسم بالكفاءة واتخاذ قرارات مدروسة.

■ تقديم الدعم الفني لهيئات الحكم المحلي وتوسيع نطاق برنامج «منصات تبادل الخبرات بين الهيئات المحلية»:

يؤمن الاتحاد بأن تطوير قدرات هيئات الحكم المحلي يُعدّ محورياً لتمكينها من الارتقاء بمستوى الخدمات التي تقدمها للمواطنين. ومع الحرص على عدم تكرار أنشطة مشابهة على صعيد بناء القدرات وخدمات المساعدة الفنية التي تقدمها وزارة الحكم المحلي وصندوق تطوير وإقراض البلديات وغيرها من الشركاء، فسوف يتولى الاتحاد تيسير خدمات الدعم الفني المركزة في مجالات رئيسية، منها: الدعم القانوني والوساطة الداخلية، دعم قدرات الهيئات المحلية في المناطق المسماة (ج)، وبرامج التدريب الداخلي في البلديات، وتبسيط الإجراءات وإعادة هندسة العمليات، والنوع الاجتماعي وتمكين المرأة. ومن المقرر أن تشمل التدخلات ذات الصلة ما يلي:

- إعداد «نظام دعم إلكتروني» تستطيع هيئات الحكم المحلي من خلاله أن تطرح الأسئلة في منصة مفتوحة وأن تتلقى الإجابات عن المشاكل المحلية التي تواجهها.
- إعداد «برامج التدريب الداخلي في البلديات»، حيث يمكن تعريف الموظفين العاملين في بلدية ما على العمل الذي تؤديه بلدية أخرى وتمكينهم من اكتساب تقنيات ومعلومات جديدة.
- توسيع نطاق برنامج «منصات تبادل الخبرات بين الهيئات المحلية»، حيث يستطيع الموظفون الذي يتقاسمون نفس الخلفية والمسؤولية من بلديات مختلفة أن يتعلموا من بعضهم بعضاً وأن يتلقوا التدريب على تقنيات جديدة تيسر لهم معالجة التحديات المحلية التي يتعاملون معها.
- مساندة هيئات الحكم المحلي في تبسيط إجراءاتها وتيسير الخدمات التي تقدمها للمواطنين. ومن جملة البرامج التي يشملها هذا التدخل برنامج الخدمات الإلكترونية، ومراكز خدمة الجمهور ...
- دعم مبادرات التنمية الاقتصادية المحلية في هيئات الحكم المحلي من خلال التدريب، واستقطاب الخبراء، وتبادل المعارف والخبرات ...

الهدف الاستراتيجي الثالث الحشد والمناصرة، والدفاع عن مصالح هيئات الحكم المحلي واحتياجاتها على المستويين المحلي والدولي

فلسطين. وتستدعي هذه الآلية تشكيل لجنة البحث والتطوير في مجال السياسات، باعتبارها جزءاً من الهيئة الإدارية للاتحاد، لكي تشكل المرجعية التي يحتكم إليها الاتحاد وهيئات الحكم المحلي، ولتتولى مهمة إطلاق النقاشات حول السياسات الداخلية والإشراف عليها وممارسة الضغط على الشركاء لكي يعملوا على إعداد سياسات وأنظمة داخلية وتشريعات جديدة. وسوف يجري ربط هذه اللجنة الجديدة بوحدة المناصرة والاتصال في المكتب التنفيذي للاتحاد، والذي يتولى بدوره إجراء جميع الأبحاث الأساسية اللازمة لمساندة لجنة البحث والتطوير في عملها.

وسوف يجري تحليل كل سياسة وتشريع من السياسات والتشريعات أو دراستها أو إطلاقها من خلال لجنة البحث والتطوير وتعميمها على جميع الأعضاء من خلال لجنة المناصرة والاتصال في المكتب التنفيذي للاتحاد بغية الحصول على تغذيتها الراجعة بشأنها ورفدها بالإسهامات الموضوعية. وسوف يتابع المكتب التنفيذي للاتحاد هذا الأمر مع جميع الأعضاء لضمان مشاركتهم الوافية فيه، ويعالج التغذية الراجعة ويعرضها على لجنة البحث والتطوير للمصادقة عليها. وتستخدم هذه التغذية الراجعة، في حال التوصل إلى موقف موحد بشأنها، باعتبارها الأساس الذي تبنى عليه إجراءات المناصرة وممارسة الضغط على الحكومة وغيرها من الشركاء.

تعدّ ممارسة الضغط (الحشد والمناصرة) من أجل الوفاء باحتياجات هيئات الحكم المحلي ومصالحتها إحدى الأولويات والمهام الرئيسية التي يضطلع الاتحاد بها. فعندما أنشئ الاتحاد قبل 20 عامًا، كان الدفاع عن حقوق هيئات الحكم المحلي ومصالحتها يمثل أحد الأسباب الرئيسية التي دعت إلى تأسيسه. ومن شأن التدخلات التي تندرج ضمن هذا الهدف الاستراتيجي أن تعزز موقف الاتحاد بصفته ممثلًا عن هيئات الحكم المحلي وبصفته جهة فاعلة رئيسية في قطاع الحكم المحلي. وفضلاً عن ذلك، تهدف هذه التدخلات إلى رفد الاتحاد بفرص التشبيك على المستويين المحلي والدولي.

ومن جملة التدخلات المحددة الواردة ضمن هذا الهدف:

◀ تطوير «آلية ممنهجة لتقديم التغذية الراجعة حول السياسات» للاتحاد:

لكي يتسم الاتحاد وهيئات الحكم المحلي بالكفاءة في إعداد السياسات والتأثير في القرارات السياسية المهمة، يجب اعتماد «آلية ممنهجة لتقديم التغذية الراجعة حول السياسات» لضمان مشاركة الاتحاد مشاركة قوية في جميع السياسات والتشريعات المتعلقة بعمل هيئات الحكم المحلي في

المشاركة في إعداد السياسات والتشريعات الجديدة والإسهام فيها:

على الرغم من الإمكانيات البسيطة الحالية للاتحاد، إلا أنه يتمتع بقدرة عالية على التحول إلى مؤسسة قوية لها صوتها المؤثر في إجراءات إعداد السياسات في فلسطين. وتكمن إحدى المهام والمسؤوليات الرئيسية التي يظطلع بها الاتحاد في تمثيل هيئات الحكم المحلي وممارسة الضغط على الحكومة المركزية وغيرها من الشركاء لما فيه مصلحة هيئات الحكم المحلي. ويحتل هذا النشاط رأس سلم الأولويات في برنامج العمل المستقبلي لدى الاتحاد.

ومنذ إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية، لم يشارك الاتحاد ولا هيئات الحكم المحلي مشاركة تامة في الإجراءات الوطنية التي تُعنى بإعداد الخطط الوطنية والاستراتيجيات القطاعية. ولم يجر إشراك الاتحاد والهيئات المحلية، ولا يجري إشراكها، في تحضير الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية على أساس سنوي. ومن جهة أخرى، لا تضم اللجان الحكومية ممثلين عن الاتحاد أو هيئات الحكم المحلي في المواضيع التي تتخذ فيها القرارات ويوصى فيها بالسياسات. وعادة ما تضم بعض هذه اللجان الحكومية ممثلين عن المجتمع المدني أو القطاع الخاص أو كليهما، ولكنها لم يسبق أن ضمت أي ممثل عن هيئات الحكم المحلي على الإطلاق. من أجل ذلك، من الأهمية بمكان أن يتم تغيير هذا الوضع، بحيث يناضل الاتحاد لإعمال حق هيئات الحكم المحلي في أن ينضم لعضوية اللجان الحكومية ذات العلاقة وأن يكون جزءاً من الإجراءات الوطنية المعتمدة في إعداد السياسات الوطنية والاستراتيجيات القطاعية والموازنة العامة في المستقبل.

إقامة الشراكات مع المؤسسات الأكاديمية المحلية والمؤسسات ذات العلاقة الأخرى، من أجل إجراء الأبحاث وصياغة أوراق الموقف في المجالات السياسية الرئيسية والتأثير في إعداد السياسات:

تحمل الأبحاث المنهجية والمركزة على الأدلة أهمية محورية في إعداد سياسات وبرامج تتسم بجودة أعلى في قطاع الحكم المحلي. وعلى الرغم من أن عددًا من المؤسسات الأكاديمية الفلسطينية قد شرعت في طرح برامج تدريبية متخصصة تستهدف قطاع الحكم المحلي والإدارة العامة، فلا تزال برامج نظرية في محتواها ولا تتضمن سوى الجزء اليسير من التطبيقات العملية على قضايا حقيقية تتعامل هيئات الحكم المحلي معها. وفي وسع الاتحاد، في هذا المقام، أن يمارس الضغط في سبيل اعتماد خطط أو سياسات أو قوانين جديدة، كما يمكنه أن يعقد الشراكات مع المؤسسات الأكاديمية من أجل ربط النظريات والأبحاث بإعداد سياسات وتدخلات جديدة في مجالات رئيسية. ومن جملة هذه المجالات:

- ضريبة الأملاك
- اللامركزية
- التحويلات الحكومية والسياسة المالية
- استراتيجية قطاع الحكم المحلي
- قانون الانتخابات المحلية
- التنمية الاقتصادية المحلية
- أهداف التنمية المستدامة
- أجندة السياسات الوطنية والاستراتيجيات القطاعية
- دمج النوع الاجتماعي وتمكين المرأة

تيسير ودعم المشاركة الرسمية لأعضاء الاتحاد في الفعاليات الدولية المهمة المتصلة بقطاع الحكم المحلي:

يُعَدّ التعاون على المستويين الإقليمي والدولي محورًا ضروريًا للتطور والتواصل مع الشركاء الآخرين، غير أن المشاركة في الفعاليات الدولية قد تكون مرهقة للعديد من هيئات الحكم المحلي. والتعامل مع الجوانب اللوجستية والحواجز اللغوية شيء، والتحضير لمشاركة فاعلة شيء آخر يتطلب مهارات رفيعة المستوى في الاتصال والتفاوض.

وتستدعي المشاركة في المنتديات الدولية، في أحيان كثيرة، تحضيرات جدية، بما تشمله من تقديم الأوراق، واستضافة الفعاليات وتنظيم الفعاليات الجانبية. وقد تتطلب هذه المشاركة أيضًا التفاوض مع الشركاء حول المسائل التي تحتل أولوية قصوى في عمل هيئات الحكم المحلي. ولذلك، فسوف يقدم الاتحاد كل الدعم المطلوب لهيئات الحكم المحلي من أجل تيسير مشاركتها الفاعلة في المنتديات والفعاليات الدولية.

توطيد الشراكات التي يعقدها الاتحاد مع المؤسسات والمنتديات العربية والدولية:

لا يتبوأ هذا النشاط أهمية خاصة بالنسبة للاتحاد أو هيئات الحكم المحلي وحدهما، بل بالنسبة لفلسطين عامة. ولذلك، فسوف يسعى الاتحاد إلى الانضمام لعضوية الشبكات الدولية، وسوف يرتقي بمستوى تعاونه مع المؤسسات العربية أو الدولية الشبيهة من خلال التوقيع على مذكرات التفاهم التي تتناول إقامة التعاون وتبادل المعارف معها.

العمل على مراجعة اتفاقيات التوأمة بين هيئات الحكم المحلي الفلسطينية ونظيراتها الدولية لتنفيذها:

تُبدى هيئات الحكم المحلي الفلسطينية بعمومها الحرص على الدخول في اتفاقيات شراكة أو توأمة مع المدن الدولية. ومع ذلك، فغالبًا تفتقر هذه الهيئات إلى المعرفة والخبرة والأدوات الضرورية التي تضمن لها إبرام اتفاقيات عادلة ومفيدة مع شركائها. ولذلك، فسوف يقدم الاتحاد الدعم القانوني والفني والسياساتي لهيئات الحكم المحلي ويوظف منهجية تدريب الأقران بغية خلق التضامن وإعداد توجه فلسطيني موحد للتوأمة مع الشركاء الدوليين.

ولا ينبغي للاتحاد أن يكون مؤسسة فقيرة، أو غارقة في الديون أو أن تجمع التبرعات باستمرار. بل على العكس من ذلك، فإذا أدت كل هيئة من هيئات الحكم المحلي الأعضاء في الاتحاد ما عليها، ولا سيما تسديد ما يترتب عليها من رسوم العضوية، فسوف يكون الاتحاد مؤسسة تتمتع بالاكتمال الذاتي. وإلى أن تطرأ زيادة على معدل تحصيل رسوم العضوية، يجب على الهيئة التنفيذية للاتحاد ومديره التنفيذي أن يبذلا المساعي الحثيثة بغية الحصول على تمويل من شركائه الدوليين، لفترة تتراوح من ثلاثة إلى خمسة أعوام على أحسن تقدير، إلى أن يتمكن الاتحاد من الاعتماد على الرسوم التي يحصلها من أعضائه. وعلاوة على ذلك، يستطيع صندوق تطوير وإقراض البلديات أن ييسر رصد الأموال اللازمة لإسناد المصاريف التشغيلية ومصاريف البرامج التي ينفذها الاتحاد حتى العام 2022. وبعد هذا العام، من المفترض أن يصبح الاتحاد مؤسسة مكتفية ذاتياً ولا تعتمد إلا على الرسوم التي تجبها من أعضائها الذين يشكلون مجموعة كبيرة ومقدرة.

وحسبما يرد في خطة العمل والموازنة أدناه، يتطلب تنفيذ هذه الخطة الاستراتيجية التي تغطي الفترة الممتدة بين العامين 2019 و2022 نحو 1.6 مليون دولار على مدى أربعة أعوام وسوف يقلص مدى الاعتماد على تمويل المانحين في كل عام مع الزيادة التدريجية التي تطرأ على معدل تحصيل رسوم العضوية. وخلال الأعوام الأربعة المقبلة، وبالنظر إلى التحديات المالية والتنظيمية التي تواجه الاتحاد في هذه المرحلة، يُعد تقاسم المسؤولية بين جميع الشركاء من أجل تأمين الأموال اللازمة هو السبيل الوحيد للمضي قدماً في هذا المضمار. وتقع على عاتق الاتحاد المسؤولية عن زيادة معدل تحصيل رسوم العضوية تدريجياً، في الوقت الذي يتعين فيه على هيئات الحكم المحلي التي تنتسب لعضوية الاتحاد تسديد رسوم عضويتها المستحقة. ولم تُعد هذه المسألة مسألة تخضع للاختيار، بل هي مسألة حياة أو موت بالنسبة للمؤسسة إن أُريد لها أن تحافظ على استقلالها وتضمن استدامتها.

الاستدامة المالية في الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية

يبلغ معدل تحصيل رسوم العضوية من أعضاء الاتحاد مستويات ضئيلة كما سبق القول. وسوف تبقى هذه الخطة الاستراتيجية مجرد وثيقة أخرى تودع في الأدراج إذا لم يكن في الإمكان إتاحة الموارد المالية التي تيسر وضعها موضع التنفيذ. وتملك الغالبية الساحقة من هيئات الحكم المحلي، سواء كانت كبيرة أم صغيرة، القدرة المالية التي تمكنها من تسديد الرسوم المطلوبة منها والتي جرى التوافق عليها في النظام الداخلي. ولذلك، فسوف يجري إعداد برنامج لتشجيع هيئات الحكم المحلي على المساهمة بنصيبها إذا كانت تريد أن ترى اتحاداً يتسم بقدر أكبر من القوة. وإذا أصرت هذه الهيئات على الإحجام عن الوفاء بالتزاماتها المالية تجاه الاتحاد، فيجب حينئذ النظر في تدابير أخرى بمساعدة وزارة الحكم المحلي وصندوق تطوير وإقراض البلديات.

فخلال العام 2018، بلغ معدل تحصيل رسوم العضوية نحو 30 في المائة من العدد الكلي للبلديات ونحو 10 في المائة من إجمالي عدد هيئات الحكم المحلي. وليس في وسع الاتحاد، ببساطة، أن ينعم بالاستدامة المالية ما لم يسدّد أعضاؤه الرسوم المستحقة عليهم. ولذلك، فسوف يسعى الاتحاد على مدى الأعوام الأربعة المقبلة إلى رفع معدل تحصيل هذه الرسوم إلى 75 في المائة من البلديات وإلى ما يربو على 50 في المائة من جميع هيئات الحكم المحلي. فيما سيعتمد الاتحاد خلال هذه الفترة على الدعم الذي يقدمه له شركاؤه الدوليون من أجل تغطية جزء من موازنته وبرامجه التشغيلية.

ومن جانب آخر، يقع على عاتق الحكومة المركزية والشركاء الدوليين دور في المحافظة على صمود الاتحاد وبقائه إلى أن يصل معدل تحصيل رسوم العضوية مستوى يضمن استدامته. ولكي يبلغ الاتحاد مرحلة الاكتفاء الذاتي، فهو بحاجة إلى دعم تكميلي من الشركاء الدوليين حتى العام 2022. وفي وسع الحكومة المركزية، التي يمثلها صندوق تطوير وإقراض البلديات، أن تيسر تخصيص الأموال للاتحاد في الوقت الذي يستطيع فيه الشركاء الدوليون تقديم الدعم في مجال بناء قدرات الاتحاد وأعضائه، ولا سيما مكتبه التنفيذي.

النوع الاجتماعي

تحدّد الثقافة والممارسات الاجتماعية السائدة في فلسطين أدواتًا متباينة مرتبطة بالنوع الاجتماعي للرجال والنساء، كما تحدد تلك الثقافة والممارسات الاحتياجات المختلفة التي ينبغي مراعاتها ووضعها في عين الاعتبار. وعلى هذا المنوال، تميل هذه العوامل إلى الحيولة بين النساء وبين وصولهن إلى الموارد المتاحة واستفادتهن منها. وفي هذا المقام، ينبغي إعداد سياسات الاتحاد على نحو يضمن مراعاة مختلف الاحتياجات وعلى نحو يضمن التمكين لكلا الرجال والنساء. والأهم من ذلك أن هذه الاستراتيجية تسعى إلى خلق الظروف المواتية التي تتيح المزيد من الفرص أمام النساء للوصول إلى عملية صناعة القرار على المستوى المحلي على قدم المساواة مع الرجال.

وقد جرى تقييم السياسات التي أوردتها الحكومة الفلسطينية في أجندة السياسات الوطنية من ناحية الآثار التي تفرزها على النساء والفتيات ومن ناحية الطرق التي تعتمدها في تعزيز مبادئ المساواة بين الجنسين. فعلى المستوى المحلي، سوف يعمل الاتحاد على تعزيز الممارسات القائمة على دمج النوع الاجتماعي وتوفير الأدوات التي تضمن أن مبادئ المساواة بين الجنسين تندمج ضمن سياساته وإجراءات إعداد الخطط وتحضير

الموازنات ذات العلاقة.

وتنص السياسات الوطنية والتدخلات السياسية الواردة ضمن الأولوية الوطنية السابعة من أجندة السياسات الوطنية بوضوح على أهمية تعزيز المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة، وعلى إزالة جميع العوائق التي تحول دون المشاركة الكاملة للنساء في التنمية المجتمعية والاقتصادية والحياة العامة. وتؤكد السياسة الوطنية التاسعة على إدماج النوع الاجتماعي في سياسات الحكومة وبرامجها وموازناتها. وبسبب أهمية هذه النقطة، تراعى هذه الاستراتيجية أهمية تحقيق المساواة بين الجنسين في بلوغ النمو الاقتصادي المستدام، والمساواة في اتخاذ القرارات وتقليص أوجه انعدام المساواة والحد منها.

وتستطيع البلديات الفلسطينية أن توفر ظروفًا أفضل للنمو الاقتصادي وتوليد المزيد من فرص العمل، من خلال الخدمات التي تتسم بقدر أكبر من الكفاءة والفعالية والتي تراعى مسائل النوع الاجتماعي وتستجيب لها. وفضلاً عن ذلك، ينبغي للبلديات الفلسطينية أن تتوخى قدرًا أكبر من الشمولية ومراعاة النوع الاجتماعي والشفافية، وعليها أن تعمل على إزالة الحواجز التي تحول دون المشاركة الكاملة للنساء في التنمية المجتمعية والاقتصادية والحياة العامة في هيئات الحكم المحلي.

ويُعدّ تعزيز المساواة بين الجنسين داخل الاتحاد وهيئات الحكم المحلي هدفًا مشتركًا ومتداخلًا في مختلف الأهداف والتدخلات المشمولة في الخطة الاستراتيجية التي يعتمدها الاتحاد. وسوف يدرس الاتحاد جميع تدابير التنفيذ الرئيسية المقررة من هذا المنظور.

فعلى مستوى النتائج، سوف يجري رصد المؤشرات التالية:

- مدى التحسن الذي يطرأ على معدل رضا المواطنين (بمن فيهم النساء) عن الخدمات الرئيسية التي تقدمها هيئات الحكم المحلي.
- النسبة المئوية من النساء اللاتي يتقلدن مناصب رفيعة المستوى في هيئات الحكم المحلي.
- مدى التحسن الذي يطرأ على مستوى وعي المواطنين (بمن فيهم النساء) حول القضايا الرئيسية.
- مستوى مراعاة النوع الاجتماعي في الأنظمة الداخلية التي يجري إعدادها/ مراجعتها.
- مستوى إدماج النوع الاجتماعي في السياسات والأبحاث والاستراتيجيات.

وعلى مستوى المخرجات، سوف يجري رصد المؤشرات التالية:

- مشاركة الاتحاد في لجنة المساواة بين الجنسين التي تشكلها الحكومة الفلسطينية (في حال تشكيلها).
- عدد أوراق الموقف التي يصدرها الاتحاد حول المساواة بين الجنسين ويرفعها إلى الحكومة الفلسطينية.
- عدد / النسبة المئوية للمشاركات في الدورات التدريبية / التوجيهية.
- عدد / النسبة المئوية للمشاركات في «منصات تبادل الخبرات بين الهيئات المحلية».
- عدد / النسبة المئوية للمشاركات في الاجتماعات التي تعقدها المؤسسات العربية والمنتديات الدولية.
- إعداد الدليل التدريبي بشأن النوع الاجتماعي، وتقديم التدريب لهيئات الحكم المحلي والمكتب التنفيذي للاتحاد.
- عدد الموازنات المراجعة للنوع الاجتماعي في هيئات الحكم المحلي.

الافتراضات الرئيسية

لقد جرى استقصاء عدد من الافتراضات في سياق العمل على إعداد هذه الخطة الاستراتيجية، وتتنبأ هذه الافتراضات موقعاً محورياً في تحقيق النتائج المنشودة. وتشمل هذه الافتراضات:

1. تتزامن فترة الخطة الاستراتيجية مع الإطار الزمني لأجندة السياسات الوطنية من أجل مواءمة الجهود التي يبذلها الاتحاد مع الأولويات والأهداف الوطنية.
2. يتعين على الاتحاد أن يمول تكاليف عملياته الرئيسية (كلياً أو جزئياً) من خلال رسوم العضوية أو المساهمات التي يقدمها أعضاؤه أو كلا الأمرين معاً. ومن شأن هذا الأمر أن يحد من الموقف الجدي والإيجابي الذي يبديه أعضاء الاتحاد تجاه ملكية هذه المؤسسة واستدامتها. وفي الحد الأدنى، يجب على الاتحاد أن يغطي تكلفة موارده البشرية التي تؤلف فريق العمل الرئيسي فيه، وإيجار مقره ومصاريف اجتماعاته الداخلية.
3. بالتوازي مع النقطة السابقة، سوف يسعى الاتحاد إلى تأمين الاعتماد على نفسه في الشؤون المالية المتعلقة بعملياته الرئيسية، وذلك من خلال زيادة معدل تحصيل رسوم العضوية وغيرها من الإجراءات الهيكلية التي يعتمدها في توليد دخله ومراجعتها.
4. ينبغي للاتحاد أن يدرس مع شركائه ومموليه الدوليين إمكانية اعتماد تكاليف عامة كنسبة مئوية من الأنشطة الممولة. ومن شأن هذه التكاليف العامة أن تساعد الاتحاد على ضمان استدامة عملياته وتغطية بعض مصاريفه.

5. تُعَدّ المحافظة على علاقة جيدة وقائمة على التعاون مع المؤسسات الرئيسية في قطاع الحكم المحلي، ولا سيما وزارة الحكم المحلي و صندوق تطوير وإقراض البلديات، ضرورة من أجل تمكين الاتحاد وإنجاز المهمة المعهودة إليه.
6. يدرس الاتحاد إمكانية الاستعانة بالآليات الموثوقة التي يعتمدها صندوق تطوير وإقراض البلديات في حشد التمويل من الشركاء المحتملين من خلال الصندوق لتدخلات محددة.
7. يجب تنفيذ طموحات الاتحاد على نحو تدرّجي وواقعي، بحيث يراعي في ذلك القيود المفروضة على إمكانياته والموارد المالية المتاحة له.
8. ينبغي للاتحاد أن يركز / يضع نصب عينيه على الأنشطة المهمة التي تفرز نتائج (قصيرة الأمد) وتحظى بحضور ملفت في أوساط أعضائه والمانحين الدوليين.
9. على الاتحاد أن يتجنب الازدواجية مع المبادرات الراهنة التي تستهدف دعم الهيئات المحلية وأن يظطلع بدور له قيمته المضافة الواضحة.
10. يعمل الاتحاد، أكثر مما كان عليه حاله في السابق، على إشراك أعضائه ودعوتهم إلى تنفيذ المهام والمسؤوليات الموكولة إليه في مجال ممارسة الضغط وتقديم الخدمات، وذلك على هدي من الفلسفة التي تقول إن الاتحاد مؤسسة للهيئات المحلية، وإنه منها وإليها ويعمل من أجلها، ويزاول عمله على نحو يتسم بالديمقراطية ويعتمد النهج التشاركي. وتقتضي الضرورة بذل المزيد من الجهود لتعميم المنفعة التي يعود بها الاتحاد على جميع أعضائه وعلى المجتمع الدولي وتعزيز القيمة التي يضيفها إليهم.

ما الذي سيقدمه الاتحاد لأعضائه؟

خلال الفترة التي تغطيها هذه الخطة الاستراتيجية وما بعدها، سوف يقدم الاتحاد الخدمات التالية لأعضائه:

- التمثيل القوي بالنيابة عن جميع هيئات الحكم المحلي على المستوى الداخلي والخارجي.
- المشاركة الفاعلة وممارسة الضغط بالنيابة عن هيئات الحكم المحلي في إعداد السياسات والتشريعات.
- برامج تطوير القدرات المخصصة لرؤساء البلديات وأعضاء المجالس البلدية والموظفين العاملين في هيئات الحكم المحلي.
- الوصول إلى المنتديات والمؤسسات والفعاليات الدولية.
- التواصل مع وسائل الإعلام المحلية والدولية بالنيابة عن هيئات الحكم المحلي.
- الوساطة الداخلية والدعم القانوني.
- حشد الموارد وإدارة المشاريع وإعداد التقارير ورفعها.
- تبادل الخبرات على المستويين المحلي والدولي.
- الوصول إلى الوثائق والتقارير المتعلقة بالهيئات المحلية على الصعيدين المحلي والدولي وتيسير الاطلاع عليها.

الفصل الرابع



خطة العمل والموازنة ◀

يُمثل الجدول أدناه خطة عمل الاتحاد وموازنته حتى العام 2022. ومع ذلك، فسوف يُعدّ المكتب التنفيذي للاتحاد خطة عمل سنوية على وجه أكبر من التفصيل (بحيث تشمل توزيعًا سنويًا للموازنة) عقب مصادقة الهيئة العامة رسميًا على هذه الاستراتيجية.

التدخل	الجهة المنفذة	المدة الزمنية / لياحة	التكلفة المقدرة بالدولار الأمريكي
الهدف الاستراتيجي الأول: تعزيز القدرات المؤسسية والعملياتية للاتحاد			
تنفيذ خطة الاتحاد الاستراتيجية للأعوام 2019-2022	المكتب التنفيذي، والهيئة التنفيذية، والهيئة الإدارية والهيئة العامة والشركاء	كانون الأول 2022	المجموع (4 سنوات) 1.589 مليون
مراجعة النظام الداخلي للاتحاد وتحديثه	المكتب التنفيذي، والهيئة الإدارية	حزيران 2020	15,000
إعادة هيكلة المكتب التنفيذي للاتحاد ورفع القدرات التنظيمية لدى الاتحاد	المكتب التنفيذي والهيئة التنفيذية	كانون الأول 2022	720,000
إنشاء آلية متابعة لرصد تنفيذ القرارات الرسمية الصادرة عن الاتحاد والتوصيات التي تخرج بها اجتماعاته	المكتب التنفيذي	متواصل	20,000
الارتقاء بنظام التدقيق المالي الداخلي والخارجي	المكتب التنفيذي والهيئة التنفيذية	كانون الأول 2019	16,000
تطوير صورة مجددة للاتحاد على أساس رؤيته ورسالته وترويجها من خلال تصميم أدوات العلاقات العامة المناسبة واستخدامها، بما فيها الموقع الإلكتروني وشبكات التواصل الاجتماعي والمجلة الإلكترونية، وغيرها	المكتب التنفيذي	متواصل	72,000
إعداد نظام للأرشفة وقاعدة بيانات إلكترونية موحدة	المكتب التنفيذي والشركاء	آذار 2020	24,000



التدخل	الجهة المنفذة	المدة الزمنية/ لغاية	التكلفة المقدرة بالدولار الأمريكي
الهدف الاستراتيجي الثاني: الارتقاء بمستوى قدرات هيئات الحكم المحلي لتقديم خدمات أفضل للمواطنين			
مساعدة العمل على مراجعة الأنظمة الداخلية والإجراءات التي تطبقها هيئات الحكم المحلي وتطويرها	المكتب التنفيذي والهيئة التنفيذية والهيئة الإدارية ووزارة الحكم المحلي	متواصل	28,000
إطلاق برامج التواصل المجتمعي الدورية والموجهة للقضايا المهمة وذات الأولوية	المكتب التنفيذي	متواصل	120,000
إنشاء لجان عمل قطاعية ضمن الهيئة الإدارية للاتحاد لإسناد هيئات الحكم المحلي	المكتب التنفيذي والهيئة العامة	أيلول 2019	10,000
تقديم البرامج التدريبية المتخصصة لرؤساء البلديات وأعضاء المجالس البلدية	المكتب التنفيذي والهيئة التنفيذية والشركاء	متواصل	60,000
تقديم الدعم الفني لهيئات الحكم المحلي وتوسيع نطاق برنامج «منصات تبادل الخبرات بين الهيئات المحلية»	المكتب التنفيذي والهيئة التنفيذية والشركاء	متواصل	200,000

التدخل	الجهة المنفذة	المدة الزمنية / لغاية	التكلفة المقدرة بالدولار الأمريكي
الهدف الاستراتيجي الثالث: ممارسة الضغط (الحشد والمناصرة)، والدفاع عن مصالح هيئات الحكم المحلي واحتياجاتها على المستويين المحلي والدولي			
تطوير «آلية ممنهجة لتقديم التغذية الراجعة حول السياسات» للاتحاد	المكتب التنفيذي والهيئة الإدارية	حزيران 2019	12,000
المشاركة في إعداد السياسات والتشريعات الجديدة والإسهام فيها	المكتب التنفيذي والهيئة الإدارية	متواصل	96,000
إقامة الشراكات مع المؤسسات الأكاديمية المحلية والمؤسسات ذات العلاقة الأخرى، من أجل إجراء الأبحاث وصياغة أوراق الموقف في المجالات السياسية الرئيسية والتأثير في إعداد السياسات	المكتب التنفيذي والهيئة التنفيذية	متواصل	32,000
توطيد الشراكات التي يعقدها الاتحاد مع المؤسسات والمنتديات العربية والدولية	المكتب التنفيذي والهيئة التنفيذية ووزارة الحكم المحلي والشركاء	متواصل	40,000
العمل على مراجعة اتفاقيات التوأمة بين هيئات الحكم المحلي الفلسطينية ونظيراتها الدولية لتنفيذها	المكتب التنفيذي والهيئة التنفيذية والشركاء	متواصل	24,000
تيسير المشاركة الرسمية لأعضاء الاتحاد ومساندتها في الفعاليات الدولية المهمة المتصلة بقطاع الحكم المحلي	المكتب التنفيذي والشركاء	متواصل	100,000

الفصل الخامس



المتابعة والتقييم

تتألف الخطة الاستراتيجية للاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية للأعوام 2019-2022 من سلسلة من الوعود التي يقطعها الاتحاد لأعضائه وشركائه. وبعد إقرار هذه الخطة الاستراتيجية، سوف تخضع **مصفوفة المتابعة** أدناه للاختبار خلال العام 2019 وتوضع موضع التنفيذ في العام الذي يليه. وينطوي نظام المتابعة والتقييم على تدخلات ومؤشرات محددة، كما يخضع للمراجعة والتحديث على أساس سنوي. وسوف يجري تعيين موظف يختص بإجراءات المتابعة والتقييم في المكتب التنفيذي للاتحاد، حيث يتولى المسؤولية عن متابعة الخطة الاستراتيجية بحذافيرها وتقييمها. وتضطلع الهيئة التنفيذية، ولا سيما لجنة المتابعة والتقييم المنبثقة عنها، بالإشراف على إعداد نظام المتابعة والتقييم وتنفيذه.

وللتأكد من تطبيق الهيكليات المعتمدة في إعداد التقارير ورفعها على نحو سليم ومنتظم وتماسيها مع الأهداف والمعايير الوطنية المقررة في هذه الخطة الاستراتيجية، فسوف تجري إضافة خطوط أساس واستهدافات وأطر مرجعية واضحة خلال فترة الاختبار، إلى جانب رفد الاتحاد وتزويده بالقدرة التي تيسر له جمع البيانات، ومتابعة التقدم المحرز وإعداد التقارير ورفعها على نحو منتظم.

وبشكل التقييم الأداة الرئيسية المعتمدة في تقييم التقدم الذي تحرزه هذه الخطة الاستراتيجية نحو تحقيق الأهداف المرجوة منها. وسوف تتخذ الإجراءات اللازمة لمعالجة العجز والارتقاء بمستوى الإنجاز والتنفيذ. وسوف تخضع الخطة للمتابعة والتقييم الدوريين من خلال الاجتماعات الدورية التي تعقدها الهيئة التنفيذية، والتقارير الدورية التي تُعدّها دائرة المتابعة والتقييم في الاتحاد. ويمكن إدخال التعديلات اللازمة للتكيف مع التغييرات الطارئة، وإجراء التحسينات في المواطن التي تتطلب ذلك، والتأكد من اتساق الخطة واستجابتها للأوضاع التي قد تشهد التغير في قطاع الحكم المحلي. وسوف توظف الدروس المستفادة خلال عملية الرصد والتقييم في إجراء التعديلات التي تقتضيها الحاجة، وفي إعداد خطط الأنشطة المستقبلية وبرامجها.

ويُعدّ نظام المتابعة الذي يعتمده الاتحاد ضروريًا لضمان خضوع الاتحاد للمساءلة أمام أعضائه وشركائه. ويجب على الاتحاد أن يبين أنه وقّر الخدمات وقدم المشورة وحقق النتائج السياسية العامة. كما يتيح هذا النظام للاتحاد أن يفسّر الأسباب التي حالت دون تحقيق بعض النتائج وأن يتعلم من الأخطاء التي وقع فيها ويتفادها في أنشطته المستقبلية.

أجندة السياسات الوطنية، واستراتيجية قطاع الحكم المحلي وأهداف التنمية المستدامة	المؤشرات	التدخلات	الهدف الاستراتيجي
<p>السياسة الوطنية 7 من أجندة السياسات الوطنية</p> <p>النتائج 5 و7 و8 من استراتيجية قطاع الحكم المحلي</p> <p>الهدفان 11 و16 من أهداف التنمية المستدامة</p>	<p>زيادة معدل تحصيل رسوم العضوية</p> <p>عدد الأنظمة الداخلية واللوائح المُعدّة</p> <p>النسبة المئوية من موازنة الاتحاد الممولة داخليًا</p> <p>مدى التحسن الذي يطرأ على معدل رضا الأعضاء عن الاتحاد</p> <p>مدى التحسن الذي يطرأ على الوعي بحضور الاتحاد</p>	<p>الهدف الاستراتيجي الأول</p> <p>تعزيز القدرات المؤسسية والعملياتية للاتحاد</p>	
<p>السياسات الوطنية 7، 8، 9 من أجندة السياسات الوطنية</p> <p>النتائج 5، 7، 8، 9، 10 من استراتيجية قطاع الحكم المحلي</p> <p>الأهداف 1، 4، 5، 8، 9، 11، 16، 17 من أهداف التنمية المستدامة</p>	<p>النسبة المئوية من الإنجازات التي تحقّقها خطة العمل في كل سنة</p>	<p>تنفيذ خطة الاتحاد الاستراتيجية للأعوام 2019-2022</p>	
<p>السياسة الوطنية 7 من أجندة السياسات الوطنية</p> <p>النتيجتان 5، 7 من استراتيجية قطاع الحكم المحلي</p>	<p>النظام الداخلي محدّث ومُقرّر</p>	<p>مراجعة النظام الداخلي للاتحاد وتحديثه</p>	
<p>السياسة الوطنية 7 من أجندة السياسات الوطنية</p> <p>النتيجتان 5، 7 من استراتيجية قطاع الحكم المحلي</p>	<p>الهيكلية التنظيمية معدة ومقرة</p> <p>عدد الأدلة والأنظمة المعدة</p>	<p>إعادة هيكلة المكتب التنفيذي للاتحاد ورفع القدرات التنظيمية لدى الاتحاد</p>	
<p>السياسة الوطنية 7 من أجندة السياسات الوطنية</p> <p>النتيجتان 5، 7 من استراتيجية قطاع الحكم المحلي</p>	<p>النسبة المئوية من القرارات المنفذة</p>	<p>إنشاء آلية متابعة لرصد تنفيذ القرارات الرسمية الصادرة عن الاتحاد والتوصيات التي تخرج بها اجتماعاته</p>	
<p>السياسة الوطنية 7 من أجندة السياسات الوطنية</p> <p>النتيجتان 5، 7 من استراتيجية قطاع الحكم المحلي</p>	<p>تقارير التدقيق الداخلي والخارجي السنوي</p>	<p>الارتقاء بنظام التدقيق المالي الداخلي والخارجي</p>	
<p>السياسة الوطنية 7 من أجندة السياسات الوطنية</p> <p>النتيجتان 5، 7 من استراتيجية قطاع الحكم المحلي</p>	<p>عدد أدوات العلاقات العامة المعدة والمستخدمة</p>	<p>تطوير صورة مجددة للاتحاد على أساس رؤيته ورسالته وترويجها من خلال تصميم أدوات العلاقات العامة المناسبة واستخدامها، بما فيها الموقع الإلكتروني وشبكات التواصل الاجتماعي والمجلة الإلكترونية، وغيرها</p>	
<p>السياسة الوطنية 7 من أجندة السياسات الوطنية</p> <p>النتيجتان 5، 7 من استراتيجية قطاع الحكم المحلي</p>	<p>قاعدة البيانات معدة ومستخدمة</p> <p>عدد المستخدمين في قاعدة البيانات الإلكترونية</p>	<p>إعداد نظام للأرشفة وقاعدة بيانات إلكترونية موحدة</p>	
<p>السياسة الوطنية 9 من أجندة السياسات الوطنية</p> <p>النتيجتان 5، 10 من استراتيجية قطاع الحكم المحلي</p> <p>الهدف 5 من أهداف التنمية المستدامة</p>	<p>الدليل معد</p> <p>عدد الموظفين المدربين</p>	<p>إعداد دليل للمكتب التنفيذي للاتحاد يبين كيفية إدمان المسائل المتعلقة بالنوع الاجتماعي ضمن الأعمال التي تؤديها هيئات الحكم المحلي</p>	

أجندة السياسات الوطنية، واستراتيجية قطاع الحكم المحلي وأهداف التنمية المستدامة	المؤشرات	التدخلات	الهدف الاستراتيجي
السياسات الوطنية 7، 8، 9 من أجندة السياسات الوطنية النتائج 5، 7، 8، 9، 10 من استراتيجية قطاع الحكم المحلي الأهداف 1، 4، 5، 11، 16 من أهداف التنمية المستدامة	مدى التحسن الذي يطرأ على معدل رضا المواطنين عن الخدمات الرئيسية التي تقدمها هيئات الحكم المحلي النسبة المئوية من النساء اللاتي يتقلدن مناصب رفيعة المستوى في هيئات الحكم المحلي مدى التحسن الذي يشهده الإطار التنظيمي، وتطبيق الممارسات الجيدة في هيئات الحكم المحلي مدى التحسن الذي يطرأ على مستوى وعي المواطنين حول القضايا الرئيسية مستوى مراعاة النوع الاجتماعي في الأنظمة الداخلية التي يجري إعدادها / تخضع للمراجعة	الهدف الاستراتيجي الثاني الارتقاء بمستوى قدرات هيئات الحكم المحلي لتقديم خدمات أفضل للمواطنين	الهدف الاستراتيجي
السياسة الوطنية 7 من أجندة السياسات الوطنية النتائج 5، 7، 8 من استراتيجية قطاع الحكم المحلي الهدف 11 من أهداف التنمية المستدامة	عدد الأنظمة الداخلية التي جرى إعدادها / مراجعتها	مساعدة العمل على مراجعة الأنظمة الداخلية والإجراءات التي تطبقها هيئات الحكم المحلي وتطويرها	
السياسة الوطنية 7 من أجندة السياسات الوطنية النتيجة 5 من استراتيجية قطاع الحكم المحلي	عدد حملات التواصل المجتمعي عدد المواطنين الذين جرى التواصل معهم	إطلاق برامج التواصل المجتمعي الدورية والموجهة للقضايا المهمة ذات الأولوية	
السياسة الوطنية 7 من أجندة السياسات الوطنية النتيجة 5 من استراتيجية قطاع الحكم المحلي	عدد لجان العمل القطاعية التي تم تشكيلها	إنشاء لجان عمل قطاعية ضمن الهيئة الإدارية للاتحاد لإسناد هيئات الحكم المحلي	
السياسة الوطنية 7 من أجندة السياسات الوطنية النتيجة 7 من استراتيجية قطاع الحكم المحلي الهدفان 11، 16 من أهداف التنمية المستدامة	عدد الأنشطة التدريبية النسبة المئوية من المشاركين الذين أبلغوا عن زيادة في حصيلة معارفهم	تقديم البرامج التدريبية المتخصصة لرؤساء البلديات وأعضاء المجالس البلدية	
السياسة الوطنية 7 من أجندة السياسات الوطنية النتيجة 5، 7 من استراتيجية قطاع الحكم المحلي الهدفان 11، 16 من أهداف التنمية المستدامة	مدى التحسن الذي طرأ على معدل رضا هيئات الحكم المحلي عن الدعم الفني المقدم عدد «المنصات» المشكّلة عدد الاجتماعات التي تعقدها «المنصات»	تقديم الدعم الفني لهيئات الحكم المحلي وتوسيع نطاق برنامج «منصات تبادل الخبرات بين الهيئات المحلية»	
السياسة الوطنية 9 من أجندة السياسات الوطنية النتيجة 7، 10 من استراتيجية قطاع الحكم المحلي الهدف 5 من أهداف التنمية المستدامة	الدليل التدريبي مُعدّ عدد موظفي هيئات الحكم المحلي الذين تلقوا التدريب في مسائل النوع الاجتماعي	إعداد دليل تدريبي حول النوع الاجتماعي وتقديم التدريب لهيئات الحكم المحلي في مجال النوع الاجتماعي	
السياسة الوطنية 9 من أجندة السياسات الوطنية النتيجة 8، 10 من استراتيجية قطاع الحكم المحلي الهدف 5 من أهداف التنمية المستدامة	عدد الموازنات المراعية للنوع الاجتماعي المعدة في هيئات الحكم المحلي	مساعدة الموازنات المراعية للنوع الاجتماعي في هيئات الحكم المحلي	
السياسة الوطنية 7 من أجندة السياسات الوطنية النتيجة 9 من استراتيجية قطاع الحكم المحلي الأهداف 1، 8، 9، 11، 17 من أهداف التنمية المستدامة	عدد المبادرات التي أطلقتها هيئات الحكم المحلي	دعم مبادرات التنمية الاقتصادية المحلية	

أجندة السياسات الوطنية، واستراتيجية قطاع الحكم المحلي وأهداف التنمية المستدامة	المؤشرات	التدخلات	الهدف الاستراتيجي		
السياسات الوطنية السياسات الوطنية النتيحتان 7، 10 من استراتيجية قطاع الحكم المحلي الأهداف 5، 11، 16، 17 من أهداف التنمية المستدامة	التحسن الذي يطرأ على مدى انعكاس منظور هيئات الحكم المحلي في سياساتها وأبحاثها واستراتيجياتها مستوى إدماج النوع الاجتماعي في السياسات والأبحاث والاستراتيجيات مدى التحسن الذي تشهده فرص التبادل والتعلم بين الاتحاد والشركاء الدوليين	<p>الهدف الاستراتيجي الثالث</p> <p>ممارسة الضغط (الحشد والمناصرة)، والدفاع عن مصالح هيئات الحكم المحلي واحتياجاتها على المستويين المحلي والدولي</p>			
السياسة الوطنية النتيحتان 5، 7 من استراتيجية قطاع الحكم المحلي	الآلية معدة ومقررة			تطوير «آلية ممنهجة لتقديم التغذية الراجعة حول السياسات» للاتحاد	
السياسة الوطنية النتيحتان 5، 7 من استراتيجية قطاع الحكم المحلي	عدد السياسات والإجراءات المعدة			المشاركة في إعداد السياسات والتشريعات الجديدة والإسهام فيها	
السياسة الوطنية النتيجة 9 من استراتيجية قطاع الحكم المحلي الهدف 17 من أهداف التنمية المستدامة	عدد الشراكات المعقودة مع المؤسسات ذات العلاقة			إقامة الشراكات مع المؤسسات الأكاديمية المحلية والمؤسسات ذات الصلة الأخرى، لإجراء الأبحاث وصياغة أوراق الموقف في المجالات السياسية الرئيسية والتأثير في إعداد السياسات	
السياسة الوطنية النتيجة 9 من استراتيجية قطاع الحكم المحلي الهدف 17 من أهداف التنمية المستدامة	عدد مذكرات التفاهم الموقعة			توطيد الشراكات التي يعقدها الاتحاد مع المؤسسات والمنتديات العربية والدولية	
السياسة الوطنية النتيجة 9 من استراتيجية قطاع الحكم المحلي الهدف 17 من أهداف التنمية المستدامة	عدد اتفاقيات التوأمة الموقعة / المنقحة			العمل على مراجعة اتفاقيات التوأمة بين هيئات الحكم المحلي الفلسطينية ونظيراتها الدولية لتنفيذها	
السياسة الوطنية النتيجة 9 من استراتيجية قطاع الحكم المحلي الهدف 17 من أهداف التنمية المستدامة	عدد الفعاليات التي شارك فيها أعضاء الاتحاد			تيسير المشاركة الرسمية لأعضاء الاتحاد ومساندتها في الفعاليات الدولية المهمة المتصلة بقطاع الحكم المحلي	

الملاحق

الملحق (أ): الهيئات المحلية في فلسطين: القدرات والتحديات

يُعدّ الحجم الإجمالي لهيئات الحكم المحلي في فلسطين صغيراً نسبياً، ولا تكفي الإيرادات التي تحصلها للوفاء بالعديد من المهام الوظيفية الملقاة على عاتقها. وتمثل إيرادات هيئات الحكم المحلي ما نسبته 11 في المائة من مجموع الإيرادات العامة، بينما لا تتجاوز نفقاتها 6 في المائة من الإنفاق العام، وهو ما يمثل جزءاً بسيطاً إذا ما قورن بدول أخرى حول العالم. وتكفّل هيئات الحكم المحلي في فلسطين بتأدية 27 وظيفة مختلفة، بيد أن الغالبية العظمى من هذه الهيئات لا تؤدي سوى 12 وظيفة من تلك الوظائف، مما يعني أن عدداً ليس بالقليل من المهام لا يجد طريقه إلى التنفيذ بسبب عدم كفاية الإيرادات.

ويجب أن تتبوأ زيادة الإيرادات الضريبية لهيئات الحكم المحلي مرتبة أولوية سياساتية مهمة. فإيرادات هذه الهيئات تقل عن 5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، أو ثلث المستوى الذي تبلغه في شرق آسيا ونصف المستوى المشهود في أوروبا تقريباً. ومع ذلك، يُعدّ شحّ الإيرادات أسوأ مما يعكسه الرقم الوارد أعلاه لأن ما يقرب من نصف إيرادات البلديات، مثلًا، تأتي في صورة إيرادات المشاريع، ويعود السبب وراء ذلك إلى أن البلديات تقدم الخدمات العامة، من قبيل الكهرباء والماء والصرف الصحي، التي تقدمها المؤسسات العامة أو الخاصة في الكثير من البلدان، ولا تُحسب هذه الإيرادات في موازنات البلديات.

وتُعدّ ضريبة الأملاك مصدرًا معتبرًا من مصادر الإيرادات الإضافية المهمة، حيث تُجبي حاليًا فيما لا يزيد عن 22 في المائة من البلديات بمجموعها. ولا تحضّل المجالس القروية هذه الضريبة، وفي وسع هيئات الحكم المحلي الفلسطينية، وبسهولة، أن تزيد معدلات تحصيل ضريبة الأملاك إلى ضعفين أو حتى ثلاثة أضعاف.

وفضلاً عما تقدم، يكمن سبب آخر يقف وراء نقص الموارد المالية المتاحة لهيئات الحكم المحلي، يتمثل في عدم انتظام المبالغ المالية التي تحولها الحكومة المركزية إلى هذه الهيئات وصغر حجمها نسبياً. وفي الوقت الراهن، لا يتوفر لدى السلطة الفلسطينية أي منح أو تحويلات رسمية أو منتظمة لسدّ النقص الذي يشوب الإيرادات التي تحققها هيئات الحكم المحلي من مصادرها الذاتية. ولا تعدّ المعايير السارية في اتخاذ القرارات بشأن توزيع التحويلات واضحة في جميع الأحوال، مما يفسح المجال أمام تخصيص الموارد المالية بصورة اعتباطية الأمر الذي قد يسهم في عدم تحقيق الأهداف السياسية الحكومية على أفضل وجه، أو رصد التمويل للهيئات المحلية التي هي في أشد الحاجة إليها. ويثير هذا الوضع مشكلات بصفة خاصة في حالة فلسطين، حيث تملك البلديات الأفقر إيرادات ونفقات أقل بشروط بعيد من غيرها، كما يحد من قدرة هيئات الحكم المحلي على تخطيط موازنتها.

وبسبب الموارد المحدودة التي تقتزن بضعف الحكومة المؤسسة في قطاع الخدمات العامة، يعتمد عدد ليس بالقليل من هيئات الحكم المحلي على إيرادات هذه الخدمات (ولا سيما الكهرباء) لكي تتمكن من تمويل نفقاتها التشغيلية، مما يحوّل قطاع الخدمات العامة إلى قطاع يفتقر إلى الاستدامة. ويعدّ هذا التصرف من المصادر المهمة التي تفرض الأعباء المالية على كاهل السلطة الفلسطينية، بالنظر إلى أن إسرائيل تخضم معظم الفواتير التي لا تسدها شركات التوزيع وهيئات الحكم المحلي من الضرائب غير المباشرة التي تجبها بالنيابة عنها، مما يكلفها في نهاية المطاف ما يربو على 200 مليون دولار في السنة. وفي الواقع، فإن السلطة الفلسطينية لا تدفع فواتير الكهرباء التي لا تسدها الهيئات المحلية فحسب، بل إنها تدفع غرامات تأخير تبلغ نسبتها 11 في المائة كذلك.

وتشوب أوجه ضعف لا يستهان بها الممارسات التي تطبقها هيئات الحكم المحلي في تحضير موازنتها، ويجب معالجة هذا الضعف من أجل الارتقاء بمستوى شفافية الموارد المالية في هذه الهيئات واستدامتها وكفاءتها. ومن بين أكثر المسائل جلاءً، في هذا المقام، التفاوت الكبير بين الموازنات المقررة والفعلية، والذي يعدّ مؤشراً على الضعف الذي يعتري إعداد خطط الموازنات. ففي أغلب الأحيان، تُعدّ البلديات والمجالس القروية خططاً لموازنات أكبر بكثير مما تستطيع أن تنفذه. ويبلغ التفاوت بين الموازنات المقررة والمنفذة مستويات أكثر حدة في المجالس القروية، مع أنه ملموس في أوساط البلديات كذلك.

في المائة من إجمالي الإيرادات الحكومية العامة ونحو 94 في المائة من النفقات الحكومية العامة. وفي المقابل، مثلت البلديات نحو 10 في المائة من الإيرادات و5.5 في المائة من النفقات في السنوات نفسها. وتقل حصص المجالس القروية عن تلك النسب بشوط بعيد، حيث بلغت 1 في المائة من الإيرادات وما يقرب من 1 في المائة من النفقات.

وعلى الرغم من أن التشريعات الفلسطينية لا تميز رسميًا بين البلديات والمجالس القروية، إلا أن حجم السكان هو ما يمثل التعريف أو الاختلاف الرئيسي المقبول للتفريق بين البلديات والمجالس القروية. فبينما يزيد عدد السكان في مناطق نفوذ البلديات عن 5,000 نسمة، يقل عدد السكان في نحو 70 في المائة من المجالس القروية عن 3,000 نسمة، حيث يصل عدد السكان في أصغر هذه المجالس إلى 272 نسمة (المتوسط المسجل في الأعوام 2011-2013). ويقل عدد السكان في عدد كبير من المجالس القروية عن 2,000 نسمة، وهو عدد يعتبر صغيرًا جدًا. ويتسبب هذا الوضع في ضعف كفاءة تقديم أهم الخدمات المحلية العامة. ومن جانب آخر، يزيد عدد السكان في بعض المجالس القروية عن تعدادهم في بعض البلديات. ولذلك، فليس هناك من معيار واضح للتمييز بين البلديات والمجالس القروية على أساس حجم السكان. ومن جملة السمات الأخرى التي تميز المجالس القروية (مقابل البلديات) أن الفقر يغلب عليها من ناحية القاعدة الاقتصادية، كما أنها تفتقر في أغلب الأحوال إلى موظفين دائمين. ومع ذلك، لا يزال معيار التمييز بين البلديات والمجالس القروية يغيب عنه الوضوح.

وفي حين تبرز الضرورة التي تقتضي الخروج بتوضيح قانوني يبين الفرق بين البلديات والمجالس القروية، تكمن أهم مشكلة تعترض الهيكلية العمودية لقطاع الحكم للمحلي في عدد المجالس القروية الضخم وحجمها الصغير. وينظر إلى هذا الأمر في عمومه على أنه يمثل حجر عثرة أمام استدامة تقديم الخدمات المحلية في فلسطين على المدى الطويل. ولمعالجة هذه المشكلة، عملت السلطة الفلسطينية على تطبيق برنامج لدمج المجالس القروية مع بعضها بعضًا على أساس طوعي، غير أن هذه الجهود لم تصب سوى قدر ضئيل من النجاح حتى الآن، حيث يبدو أن معظم المجالس القروية ترغب في المحافظة على هويتها ويساورها القلق من فقدان صفاتها التمييزية في حال دمجها مع مجالس تشمل مناطق نفوذ أكبر منها. ويتماشى هذا الواقع مع التجربة التي خاضتها بلدان عديدة في أوروبا وغيرها، حيث لم يكتب النجاح لبرامج الدمج حتى في الحالات التي قدمت فيها حوافز ضخمة. وقد طرحت السلطة الفلسطينية، بعد أن تخلت عن الدمج الإلزامي لهيئات الحكم المحلي، وهو توجه بات يُعتمد بصورة متزايدة في عدد من البلدان، برنامجًا يقوم

وتؤمّل هيئات الحكم المحلي نفقاتها التطويرية من جملة مصادر. وهذه تشمل (1) موازنة السلطة الفلسطينية، (2) صندوق تطوير وإقراض البلديات، (3) المنح التي يقدمها شركاء التنمية الدوليون لهيئات الحكم المحلي، (4) المشاريع التي ينفذها شركاء التنمية الدوليون ويمولونها بصورة مباشرة، (5) الموارد الذاتية التي تملكها هيئات الحكم المحلي. وفي بعض البلديات التي تفوق غيرها في حجمها وأسست منذ زمن أطول من قريناتها، تندرج موارد التمويل المختلفة ضمن موازنة البلدية، التي تؤمّن تغطية شاملة للاستثمارات العامة على مستوى البلدية.

ولا يعد توزيع المسؤوليات وتقاسمها بين السلطة الفلسطينية وهيئات الحكم المحلي عن تمويل مشاريع البنية التحتية على المستوى المحلي واضحة تمام الوضوح في جميع الحالات، وهذا ينسحب بوجه خاص على قطاعي الصحة والتعليم، حيث تتولى هيئات الحكم المحلي من الناحية النظرية المسؤولية عن تشييد المدارس ومراكز الرعاية الصحية الأولية، بينما تمول الوزارات المعنية دفع رواتب الموظفين العاملين فيها وتمويل غير ذلك من التكاليف الجارية. ومن الناحية العملية، يمكن تمويل تشييد هذه المرافق إما من خلال السلطة الفلسطينية أو من خلال شركاء التنمية الدوليين.

مسؤوليات البلديات مقابل مسؤوليات المجالس القروية

بالإضافة إلى مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، يوجد فقط مستوى ثان من المؤسسات، ويتألف هذا المستوى الثاني من 146 بلدية (121 في الضفة الغربية و25 في قطاع غزة) و286 مجلسًا قرويًا. ويسبق عدد كبير من البلديات في تاريخها اتفاقيات أو سلو التي أبرمت أي العامين 1993 و1995 بسنوات عديدة. ولهذه البلديات مجالس منتخبة، وهي تتولى المسؤولية عن تقديم الخدمات المحلية لسكانها الذين باتوا يسجلون مستوى عاليًا من التحضر، حيث يقطن ثلاثة أرباع السكان الفلسطينيين في مناطق نفوذ البلديات.

وتعدّ هيئات الحكم المحلي في فلسطين صغيرة نوعًا ما بالمقارنة مع البلدان الأخرى. وتمثل إيرادات هيئات الحكم المحلي ما نسبته 11 في المائة من مجموع الإيرادات العامة، بينما لا تتجاوز نفقاتها 6 في المائة من النفقات العامة، والتي لا تتعدو سوى جزء يسير مما نشهده في بلدان أخرى حول العالم، وهذا يعد مؤشرًا على أن اللامركزية المالية لا تزال في مراحلها الأولى في فلسطين. ويمكن الخروج بأفضل تليل للمستوى الحالي الذي وصلت إليها إجراءات اللامركزية من خلال النظر إلى حصة كل مستوى حكومي في مجموع الإيرادات والنفقات العامة للحكومة. فقد سجلت الحكومة المركزية نحو 89

على الاتحاد الطوعي بين المجالس القروية في تقديم خدمات محلية بعينها. وفي هذا السياق، ينص قانون الحكم المحلي على أن تشكل الهيئات المحلية مجالس خدمات مشتركة من أجل تقديم الخدمات العامة على أساس مشترك فيما بينها، وتشير التقارير إلى إنشاء ما يربو على 70 مجلس خدمات مشترك في الضفة الغربية، وعادةً ما تشترك هذه المجالس في تقديم نوع واحد من الخدمات، بما فيها إدارة النفايات الصلبة، وإمدادات المياه، والصرف الصحي، وصيانة الطرق وشبكات البنية التحتية. وفي حالات كثيرة، تنشأ مجالس الخدمات المشتركة بدعم من المانحين الأجانب. ولذلك، يسود الفلق حيال قابلية هذه المجالس للاستمرارية في المستقبل طالما يبلغ الدعم المذكور نهايته. وفصلاً عن ذلك، تعاني بعض مجالس الخدمات المشتركة من الضعف الذي يشوب حوكمتها، وهو ما ينعكس في الاتفاقيات القانونية التي تُبرم بين أعضائها وغياب الموضوع عن القواعد المرعية في المساهمة في تسديد الرسوم وإدارة المتأخرات.

المصادر الرئيسية للإيرادات وتقديم الخدمات

يرصد قانون الحكم المحلي 16 مصدرًا من مصادر الإيرادات للبلديات، أربعة منها تُحصل من الضرائب المحلية: وهي ضريبة الأملاك، وضريبة الحرف والصناعات، وضريبة النقل، وضريبة المعارف. ومن بين هذه الفئات الأربعم، لا تمثل سوى ضريبة الأملاك وضريبة الحرف والصناعات ضرائب محلية بالمعنى الصحيح، وهي مع ذلك تعاني من الكثير من القيود. وبالنسبة لضريبة النقل، فهي ضريبة مشتركة (أو إيرادات مشتركة) على خلاف كونها ضريبة محلية. وتخصص الإيرادات المتحصلة من ضريبة المعارف لصيانة المدارس وتغطية عمليات الترميم التي تدار خارج موازنات البلديات. وتأتي حصة الأسد من الإيرادات الذاتية التي تحصلها البلديات من مجموعة متنوعة من الرسوم والأجور.

وتعد الإيرادات المحلية ضئيلة نسبيًا ولا تكفي لتمويل نفقات هيئات الحكم المحلي. وتقل الإيرادات الكلية التي تحصلها الهيئات المحلية عن 5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، الواردة أعلاه، وهي نسبة لا تكفي إلا لتغطية جانب ضئيل من الوظائف التي تؤديها هذه الهيئات وما يقابلها من متطلبات الإنفاق. وبالمقارنة مع مستويات الإيرادات التي تحصلها الهيئات المحلية في بلدان المنطقة والبلدان حول العالم، تعد إيرادات هيئات الحكم المحلي الفلسطينية متدنية للغاية.

كما يعد تحصيل الإيرادات المتأبئة من ضريبة الأملاك أدنى بكثير من الإمكانات التي ينطوي عليها، ففي المتوسط، تحصل البلدان النامية ما يقرب من 1 في المائة

من الناتج المحلي الإجمالي عن طريق إيرادات ضريبة الأملاك، ولا تصل المبالغ التي ترد ضمن موازنات البلديات وتلك التي تضع وزارة المالية والتخطيط بها عليها إلى الحد الذي تنطوي عليها الإمكانات التي تتيحها لتوليد الإيرادات، والتي يمكن أن تصل بسهولة إلى ضعف معدلات التحصيل الراهنة على الأقل. ولضريبة الأملاك تاريخ طويل يشهد على اقتران نطاق تحصيلها على عدد محدود من البلديات، بينما لا تجمع في المجالس القروية. ويرتبط هذا التاريخ الطويل برداءة المنهجيات المعتمدة في تخمين قيمة الأملاك وعدم انتظامها إلا في حالات نادرة، ناهيك عن أن عددًا ليس بالقليل من سكان الهيئات المحلية لا يبدون الاستعداد لتسديد هذه الضريبة بحكم ما يرونه من انعدام الكفاءة والفعالية في إنفاق موازنات البلديات، بالنظر إلى رداءة النوعية أو انعدام وجود الخدمات في الأصل. ومن الأسباب الأخرى التي تقف وراء هذه المعضلة عدم إجراء تخمين لقيمة الأملاك في الفترة الممتدة بين العامين 1994 و2009. وقد استؤنفت إجراءات التخمين في العام 2009، وطرأت زيادة ملموسة على معدلات التحصيل بين العامين 2006 و2016.

وفيما عدا أوجه القصور التي تشوب جباية ضريبة الأملاك، لا تطبق الضريبة على جميع البلديات الحالية البالغ عدد 146 بلدية لسببين رئيسيين هما: (1) الإمكانات المتاحة لدى وزارة المالية والتخطيط لتنفيذ إجراءات تخمين الأملاك في جميع البلديات، (2) والعقبة القانونية - فقبل فرض ضريبة الأملاك، كان القانون يشترط وجود مخطط هيكل بلدي مقرر من وزارة الحكم المحلي، غير أن الوزارة عذت عاجزة عن إعداد جميع المخططات الهيكلية المطلوبة.

ومن الملفت للنظر أن البلديات يبدو أنها تتميز بقدر أكبر الفعالية في تحصيل ضرائب الأملاك من الحكومة المركزية. فوزارة المالية والتخطيط تجمع هذه الضريبة، ثم تحولها إلى البلديات. وتجيبي البلديات ضريبة المعارف على نفس الأساس المستخدم في تحصيل ضريبة الأملاك، ويجب أن تصل هذه الضريبة إلى 7 في المائة من مجمل ضرائب الأملاك التي يجري تحصيلها. ويشير استعراض الإنفاق العام الذي أجراه البنك الدولي إلى أن المساهم التي تبذلها البلديات في سبيل تحصيل ضريبة المعارف أكثر فعالية من ضريبة الأملاك التي تجبها وزارة المالية والتخطيط.

وفي الأوضاع الطبيعية، يسهم نزع الصفة المركزية عن تحصيل الضرائب في زيادة فعالية تحصيلها، وهو ما يمكن أن يفسر تحدي معدل تحصيل الضرائب من جانب وزارة المالية والتخطيط بالمقارنة مع البلديات. وقد لا يعود السبب الذي يقف وراء الاختلاف في كفاءة معدلات التحصيل بصورة كلية إلى فعالية إدارة الضرائب. فقد يعود ذلك إلى أن ضريبة المعارف ترصد لترميم المدارس وصيانتها، وهو أمر بارز للعيان، وأن المبالغ التي تشملها

ثماني بلديات على الإطلاق، والبنية التحتية للطرق في حالة رديئة في معظم البلديات. وتقل مسافات الطرق المعبدة عما نسبته 10 في المائة في الغالبية الساحقة من المجالس القروية.

معضلة صافي الإقراض

يمثل «صافي الإقراض» مشكلة خطيرة تعصف بالعلاقات المالية بين الحكومة وهيئات الحكم المحلي في فلسطين. وينشأ صافي الإقراض عندما تجمع هيئات الحكم المحلي التي تشمل وظائفها توزيع خدمات إمدادات الكهرباء والمياه رسوم هذه الخدمات، ولكنها بدلاً من أن تستخدم هذه الإيرادات في تسديد أثمان الكهرباء والمياه للموردين الإسرائيليين، لا تسدد إلا جزءاً من هذه الأثمان أو لا تسدها مطلقاً، مما يؤدي إلى تراكم الدفعات المتأخرة عليها. وتنتظر هذه الهيئات المحلية إلى الرسوم التي تحصلها باعتبارها مصدرًا ضروريًا من مصادر الإيرادات، ولا يخفى أنها تستخدمها لتمويل أنشطة أخرى، بما فيها موارثها التشغيلية والتطويرية.

وتتدخل إسرائيل بالنابذة عن شركة الكهرباء الإسرائيلية وغيرها من الشركات الإسرائيلية وتسوي الدفعات المتأخرة على هيئات الحكم المحلي الفلسطينية عن إمدادات الكهرباء والمياه عن طريق اقتطاعها كجزء من ضريبة القيمة المضافة والإيرادات الجمركية التي تحصلها إسرائيل، وتعتبر ملزمة بتحويلها إلى السلطة الفلسطينية على أساس شهري. وبالإضافة إلى المبالغ المستحقة عن الكهرباء والمياه، تفرض إسرائيل غرامة تأخير نسبتها 11 في المائة. وتحاول وزارة المالية والتخطيط أن تستعيد هذه الخسائر من هيئات الحكم المحلي من خلال الاستحواذ على الإيرادات المحلية التي تحصل من ضريبة الأملاك البلدية، والرسوم المستوفاة عن رخص الحرف والصناعات وضريبة النقل التي يجب تحويلها إلى البلديات بخلاف ذلك. وبالنظر إلى أن المبالغ التي تستحوذ عليها وزارة المالية والتخطيط من إيرادات الضرائب المحلية لا تكفي في الغالب للتعويض عن عجز الهيئات المحلية عن تسديد المبالغ المستحقة عليها، تتراكم المتأخرات، وتنشأ الخلافات بسبب غياب المعلومات، ويتسم الحصول على صورة واضحة عن نطاق صافي الإقراض والمتأخرات المتراكمة بالصعوبة على مدى تاريخه بسبب الافتقار إلى البيانات والغموض الذي يلف الإجراءات ذات الصلة.

ويكمن أحد الأسباب التي تقف وراء استفحال مشكلة صافي الإقراض في أنه يتسم بجميع سمات التوازن «العكسي». ففي المقام الأول، تحصل إسرائيل في نهاية المطاف على أموالها، مضافاً إليها غرامة، مما يعني إيرادات أعلى. ويفضل العديد من هيئات الحكم المحلي الاحتفاظ «بالنقدية في الصندوق» والتي تتوفر لديها من رسوم الكهرباء، على خلاف تحويلات الأموال المنتظرة من

ضريبة المعارف أقل بكثير، مما يعزز استعداد سكان الهيئات المحلية لتسديد هذه الضريبة مقابل عزوفهم عن تسديد ضريبة الأملاك. ومع ذلك، يوصي البنك الدولي في نزع الطابع المركزي عن إجراءات تحصيل ضريبة الأملاك وتحويلها إلى هيئات الحكم المحلي، وهو ما يتماشى مع الممارسات الجيدة المرمية في بلدان أخرى.

ومما تجدر الإشارة إليه أن رسوم التحصيل التي تفرضها وزارة المالية والتخطيط على هيئات الحكم المحلي لقاء الضرائب التي تحصلها بالنابذة عنها مرتفعة للغاية في ضوء المعايير الدولية. فبالنسبة لضريبة الأملاك في فلسطين، تحدد وزارة المالية والتخطيط الأساس والمعدل وتحصل الضريبة في عدد محدود من البلديات. ومن الناحية النظرية، تستحوذ الوزارة، بعد أن تحصل الضريبة، على ما نسبته 10 في المائة من الإيرادات وتحويل النسبة المتبقية، وهي 90 في المائة، إلى البلدية التي حصلت تلك الضريبة فيها. ويعد هذا المعدل، الذي يبلغ 10 في المائة مما يفترض أنها تكاليف إدارية، مرتفعاً بموجب المعايير الدولية. ففي العادة، لا تستوفي الحكومات المركزية أي رسوم على هذه الخدمات، وإذا حصل واستوفت هذه الحكومات أي رسوم، فإن المبلغ الذي تحصله يقترب من 3 في المائة من الإيرادات. ومن الناحية العملية، تضع وزارة المالية والتخطيط يدها على إيرادات ضريبة الأملاك بصورة كاملة أو جزئية بسبب متأخرات المدفوعات المستحقة على البلديات، حيث تؤخذ في الغالب لتسديد رسوم الكهرباء والمياه التي تقتطعها إسرائيل من إيرادات السلطة الفلسطينية عن فواتير الكهرباء والمياه التي لا تسدها البلديات للشركات الإسرائيلية التي تورد هذه الخدمات. ولا تزال البيانات المتعلقة بالمبالغ التي تقتطعها الوزارة والمنهجية التي تعتمدها في ذلك غير واضحة، ويبدو أنها تعسفية لأنها غير مشفوعة بالمعلومات التي تبين أصل المتأخرات وحجمها. أما في قطاع غزة، فتتولى البلديات المسؤولية الكاملة عن إدارة الضرائب - من ناحية تحديد معدل التحصيلات وأساسها - كما تحتفظ بما نسبته 100 في المائة من الإيرادات التي تحققها.

ونتيجة لما تقدم، تتباين جودة الخدمات إلى درجة كبيرة بالاستناد إلى مدى انتشار الفقر واستشرائه في أوساط هيئات الحكم المحلي. فعدد معتبر من المجالس القروية لا يقدم حتى الخدمات الأساسية، وتفتقر الغالبية الساحقة من المجالس القروية إلى شبكات الصرف الصحي، بينما لا يملك سوى 18 مجلساً هذه الشبكات، ولا تتوفر شبكات توزيع المياه في 30 مجلس قروي، أو توجد أجزاء من هذه الشبكات فيها. وفيما يتعلق بخدمات جمع النفايات، فتتقدم هذه الخدمات في 21 مجلساً قروياً، أو تقدم فيها بصورة مجتزأة. وبالنسبة للبلديات، تتسم الخدمات الأساسية العامة بتوفرها فيها على نطاق أعم، ومع ذلك، فلا تزال الغالبية العظمى من البلديات تفتقر إلى شبكات الصرف الصحي، ولا وجود لخدمات جمع النفايات في

الضرائب المحلية، والتي يحتمل أن تكون أقل في حجمها في جميع الأحوال. وتتبوأ السلطة الفلسطينية موقعًا يتوسط هذه الحلقة، غير أنها تستحوذ على ضريبة الأملاك، والرسوم المستوفاة عن رخص الحرف والصناعات وضريبة النقل، مما يسهم في التخفيف من وطأة هذا الواقع لفترة مؤقتة على الأقل.

التنمية الاقتصادية المحلية: التحديات والفرص

تمثل التنمية الاقتصادية المحلية واقتراض البلديات مفهومين جديدين نسبيًا في فلسطين. فمن الناحية التاريخية، كانت الحكومة المركزية والقطاع الخاص أو كلاهما يقودان أنشطة التنمية الاقتصادية على المستويين الوطني والمحلي. وكانت البلديات تملك سلطة وخبرة محدودتين في الاضطلاع بأنشطة التنمية الاقتصادية المحلية.

وتواجه البلديات تحديين رئيسيين في فلسطين اليوم، أولهما أزمة مالية طاحنة تحول بينها وبين تغطية تكاليفها التشغيلية أو ضخ الاستثمارات الرأسمالية الضرورية في مشاريع جدية، وثانيهما إعادة تعريف الدور الذي تضطلع به في ضوء توحيد الخدمات الأساسية (المياه والكهرباء، والنفايات الصلبة، والطرق والمرافق العامة) والاحتياجات المتنامية لتقديم الخدمات المرتكزة على الطب.

ويُعدّ ما يقرب من 73 في المائة من سكان الضفة الغربية وقطاع غزة سكانًا حضريين، ويقطنون داخل حدود 146 بلدية. وتسبق البلديات إنشاء السلطة الفلسطينية في تاريخها، وقد اضطلعت على مدى تاريخها بتقديم مجموعة متنوعة من الخدمات العامة. وقبل العام 2000، كان ما نسبته 90 في المائة من موازنة البلديات يأتي من تحصيل الإيرادات المحلية. ولكن إيرادات البلديات باتت تتذبذب من الانخفاض الحاد إلى الارتفاع التدريجي على مدى الأعوام الخمسة عشر الماضية.

ومع ذلك، تواجه البلديات معضلة، حيث يتعين عليها أن تحسن خدماتها وأن تستثمر في مشاريع البنية التحتية وتزيد إيراداتها، مع أنها لا تملك رأس المال أو الموارد المالية التي تحتاج إليها لكي تتمكن من تحقيق هذه الأهداف. ولذلك، فقد بات لزامًا على البلديات أن تجد مصادر بديلة من رأس المال والموارد المالية. ويعد القطاع الخاص مصدرًا لا تخفى أهميته في هذا المقام. وفي الواقع، تتيح التنمية الاقتصادية المحلية للبلديات والقطاع الخاص في فلسطين فرصة للعمل يدًا بيد على النهوض بالاقتصاد المحلي. ومن شأن التنمية الاقتصادية المحلية أن تيسر التركيز على الجهود التي يبذلها الشركاء المحليون على صعيد تطوير بيئة الأعمال، وتوليد فرص العمل، والارتقاء بمستوى التنافسية، وزيادة النمو المستدام وضمن شمولية التنمية.

ولا تشجع القوانين والأنظمة السارية في فلسطين الاستثمارات الموجهة للتنمية الاقتصادية المحلية أو الشراكات التي تعقد مع القطاع الخاص. ولا تمنح هذه القوانين والأنظمة الامتيازات ولا تعطي وضعًا تفضيليًا للبلديات لكي تتمكن من إطلاق مشاريع التنمية الاقتصادية المحلية.

وعلاوة على ما تقدم، تمنح القوانين والأنظمة النافذة بشأن قطاع الحكم المحلي وزير الحكم المحلي صلاحيات تؤوله المصادقة على معظم القرارات التي تتخذها البلديات في مجال التنمية الاقتصادية المحلية. ويعد هذا الأمر جديًا من وجهة نظر أعمال المتابعة والمساءلة من جانب، غير أنه يؤدي في جانبه السلبي إلى تقليص السلطات الموكلة إلى المجالس البلدية والمرونة المتاحة لها في اتخاذ مثل هذه القرارات.

وتتبع أهمية مشاريع التنمية الاقتصادية المحلية والشراكات التي تعقد بين القطاعين العام والخاص من الرغبة في الحصول على خدمات تتسم بمستوى أعلى من الجودة ويقدر أكبر من الكفاءة على المستوى المحلي. وتفتقر أهمية هذه المشاريع والشراكات في فلسطين بالحاجة إلى المزيد من مصادر التمويل من أجل تقديم الخدمات المطلوبة. ففي معظم البلدان النامية، تجد أن مشاريع التنمية الاقتصادية المحلية والشراكات القائمة بين القطاعين العام والخاص موطئ قدم لها في مجالات البنية التحتية التي ترفد الاقتصاد. من قبيل الكهرباء والمياه والاتصالات والطرق، بيد أنها تنحصر في فلسطين في البنية التحتية اللازمة للتجارة والمواصلات.

ومع مراعاة السياق الاقتصادي والسياسي السائد في فلسطين، ينبغي إيلاء الأولوية لضخ الاستثمارات في شبكات البنية التحتية في قطاعات مثل السياحة الداخلية، والمواصلات، والتجارة والخدمات، والشباب والرياضة والطاقة المتجددة. فهذه القطاعات تملك الإمكانيات التي تكفل جذب الاستثمارات من القطاع الخاص، وتطوير مناخ الأعمال بعمومه، وتوليد المزيد من الإيرادات للبلديات وخلق فرص العمل لأبناء المجتمعات المحلية.

ويؤدي الغموض الذي يكتنف الإطار التنظيمي لقطاع الحكم المحلي، وضعف قدرات هيئات الحكم المحلي، وقدرتها المحدودة على التحكم في إيراداتها وشحّ الموارد المتاحة لها إلى تدني الإيرادات المالية، مما يعوق قدرة هذه الهيئات على إنجاز المهام المنوطة بها. وغالبًا تشير هيئات الحكم المحلي إلى الإيرادات المالية المحدودة باعتبارها أكبر التحديات الملحة التي تواجهها اليوم. ونتيجة للتحديات الواردة أعلاه، فقد تقوّضت التنمية الاقتصادية والحكم الديمقراطي في أوساط التجمعات السكانية الفلسطينية.

المصادر

1. أجندة السياسات الوطنية للأعوام 2017-2022
2. استراتيجية قطاع الحكم المحلي للأعوام 2017-2022
3. تقرير اجتماعات الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية حول التنظيم والاستراتيجية، تشرين الثاني/نوفمبر 2014
4. خطة تفعيل الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية، تشرين الثاني/نوفمبر 2015
5. الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية - خطة عمل إعادة التفعيل، 2015
6. الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية - خطة التفعيل التي تغطي عامين، نيسان/أبريل 2016
7. الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية - إعلان رام الله
8. النظام الداخلي للاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية
9. شبكة مدراء المدن في فلسطين، مسودة 2018
10. التخطيط الاستراتيجي في الهيئات المحلية، حقيبة أدوات صادرة عن اتحاد البلديات الهولندية للتعاون الدولي (VNG International)
11. وزارة المالية، التقارير المقدمة للجنة تنسيق المساعدات الدولية للفلسطينيين، 2015-2018
12. البنك الدولي، التقارير المقدمة للجنة تنسيق المساعدات الدولية للفلسطينيين، 2015-2018

بالشراكة مع
اتحاد البلديات الهولندية

IDEAL ●
INCLUSIVE DECISION
AT LOCAL LEVEL



بتمويل مشترك من
الإتحاد الأوروبي ووزارة الخارجية الهولندية



Ministry of Foreign Affairs



إخلاء مسؤولية: تم إنتاج هذه الخطة الاستراتيجية بدعم مشترك من الإتحاد الأوروبي ووزارة الخارجية الهولندية. محتويات هذا المنشور هي مسؤولية الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية وحدها، ولا تعكس بالضرورة آراء الممولين.