

دراسة حول:

# واقع التعثر المالي وأزمة الهيئات المحلية حول ما لها من مستحقات، وما عليها من ديون لوزارة المالية، وآثارها والحلول الممكنة





دراسة حول:

**واقع التعثر المالي وأزمة الهيئات المحلية  
حول ما لها من مستحقات، وما عليها من  
ديون لوزارة المالية، وآثارها والحلول الممكنة**

كانون الأول  
2024

AMAN  
Transparency Palestine



يتقدم الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) بالشكر الجزيل للأستاذ مؤيد عفانة لإعداده هذه الدراسة، والدكتور عزمي الشعبي ولغريق عمل ائتلاف أمان لإشرافه ومراجعته وتحريه الدراسة.

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

في حالة الاقتباس، يرجى الإشارة إلى المطبوعة كالتالي: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2024. "واقع التعثر المالي وأزمة الهيئات المحلية حول ما لها من مستحقات وما عليها من ديون لوزارة المالية، وآثارها والحلول الممكنة"، رام الله- فلسطين.

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

## فهرس المحتويات

4	ملخص تنفيذي
6	مقدمة
7	هدف الدراسة
7	منهجية الدراسة
7	مصادر المعلومات
8	الفصل الأول: استعراض عام للإطار الناظم لعمل الهيئات المحلية ومسببات الإشكالية المالية مع وزارة المالية
8	- الإطار التشريعي الناظم للهيئات المحلية في فلسطين
9	- العلاقة ما بين وزارة الحكم المحلي والهيئات المحلية
9	- إصلاح قطاع الحكم المحلي
10	الفصل الثاني: واقع التعثر المالي للهيئات المحلية
10	الأسباب والتحديات والآثار في الموازنة العامة والخدمات المقدمة للمواطنين
14	- مسببات التعثر المالي، والتحديات التي تواجه الهيئات المحلية
14	- الآثار الناتجة عن التعثر المالي للهيئات المحلية المترتبة على الخدمات المقدمة للمواطنين
15	- أثر التعثر المالي في الهيئات المحلية في الخزينة العامة
15	- نشوء معضلة صافي الإقراض
15	الفصل الثالث: توصيات وحلول عملية للمساهمة في التخفيف من التعثر المالي للهيئات المحلية
19	- المحور الأول: الدور الحكومي
20	- المحور الثاني: دور وزارة الحكم المحلي
20	- المحور الثالث: دور الهيئات المحلية
21	- المحور الرابع: دور المواطنين
21	- الآليات المقترحة لتطبيق التوصيات
23	المراجع والمصادر

## ● ملخص تنفيذي

هدفت هذه الدراسة إلى التعرف على واقع التعثر المالي في الهيئات المحلية الفلسطينية، وتحديد مسبباته، بالإضافة إلى التعرف على أثر التعثر المالي في الخدمات المقدمة للمواطنين، والآثار المترتبة على التعثر المالي في الخزينة العامة، بسبب تراكم ديون الهيئات المحلية للشركات الإسرائيلية المزودة للخدمات، والخروج بتوصيات عملية لمعالجة هذا التعثر والتخفيف من آثاره. واعتمدت الدراسة منهجية علمية قائمة على مراجعة الوثائق والأدبيات ذات الصلة وتحليلها، وجمع المعلومات ذات العلاقة من مختلف المصادر المتاحة، وإجراء مقابلات مع مجموعة من رؤساء ومدراء البلديات، والاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية، ووزارة المالية، وتحديدًا وحدة صافي الإقراض.

وقد حددت الدراسة جملة من الأسباب للتعثر المالي للهيئات المحلية، أبرزها: التأخر في تحصيل الإيرادات المستحقة للهيئات المحلية من وزارة المالية، وضعف المتابعة من الجهات المختصة في حل مشكلة تقاض الديون ومتابعتها، وتراجع إيرادات الهيئات المحلية إثر العدوان على غزة، وعمل الهيئات المحلية كمؤسسات اجتماعية في ظل العدوان، وتقلص وتراجع حجم المساعدات الخارجية، وأثر الاجتياحات الإسرائيلية وتدمير البنية التحتية، وضعف الحوكمة وسوء الإدارة لدى بعض الهيئات المحلية، والديون المتراكمة على الهيئات المحلية، وثقافة عدم الدفع لدى العديد من الفئات والتجمعات السكانية، وضعف الاستدامة المالية للهيئات المحلية.

كما تطرقت الدراسة إلى الآثار السلبية المباشرة في الخدمات المقدمة للمواطنين، الناتجة عن التعثر المالي للهيئات المحلية، إذ انعكست سلباً على خدماتها المقدمة للمواطنين، وخاصة على الفئات الفقيرة والمهمشة، وعلى جودة الخدمات المقدمة للمواطنين، إضافة إلى تقليص الدور التنموي للهيئات المحلية، ونقاش الآثار غير المباشرة الناتجة عن التعثر المالي في الهيئات المحلية في الموازنة العامة، بسبب تحميل فواتير شراء الكهرباء والمياه من الشركات الإسرائيلية على بند صافي الإقراض. كما استعرضت الدراسة جهود وحدة صافي الإقراض في وزارة المالية، نحو حل إشكاليات التقاض مع الهيئات المحلية، من خلال استهداف شركات توزيع الكهرباء، والهيئات المحلية الكبرى (Top 20) والعمل على إعداد تسويات مالية معها، بما يشمل ما لها من مستحقات وما عليها من ديون، وتم الاتفاق على أرقام محددة لهذه التسويات، والعمل على الالتزام بدفع الفاتورة الشهرية. إلى جانب طرح رؤية الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية لمشكلة التقاض.

وقد خرجت الدراسة بجملة من التوصيات الهامة، التي تتوزع على أربعة محاور رئيسية:

**الدور الحكومي،** من خلال حصر المديونية المترتبة على الهيئات المحلية، عبر تسويات مالية مع تلك الهيئات، وإحالة القضايا الخلافية إلى لجنة خاصة لاقتراح تسويات، وبسقف زمني محدد، والاتفاق على آليات لسداد المستحقات المترتبة على الهيئات المحلية، والتزام وزارة المالية بتسديد مستحقات الهيئات المحلية من ضريبة الأملاك وأمانات رسوم النقل على الطرق، والتزام وزارة المالية، بتسديد أثمان الكهرباء والماء المترتبة على المؤسسات الحكومية، وبشكل دوري، وتعديل وتعزيز الإطار التشريعي الناظم لقطاع الحكم المحلي لمعالجة التحديات القانونية والتشريعية المباشرة وغير المباشرة المرتبطة، التي تؤثر سلباً في قدرة هذه الهيئات على تحصيل إيراداتها وإدارة نفقاتها. إلى جانب تعزيز الحوكمة ونظم المساءلة والشفافية والحصانة من مخاطر الفساد في الهيئات المحلية، وإنشاء وحدات إدارة مخاطر الفساد، وتشكيل لجنة تشمل اللجان الشعبية في المخيمات والمؤسسات ذات الصلة، لإيجاد حلول عادلة ومنصفة لمشكلة كهرباء المخيمات، والمناطق الأخرى، على أن تباشر أعمالها بشكل فوري، مع إطلاق الحكومة رزمة حوافز لتشجيع الهيئات المحلية على التوجه للاستثمار في الطاقة البديلة (الشمسية) لتقليل من فاتورة الكهرباء، وتوفير إيرادات للهيئة المحلية، وإضافة مفوض على الحساب البنكي الخاص بالمياه والكهرباء، وتعزيز الحوكمة في الهيئات المحلية بالتعاون مع اتحاد الهيئات المحلية، وصندوق تطوير وإقراض الهيئات المحلية، بما يشمل مجموعة من المراجعات والإصلاحات التشريعية والمؤسسية والسياساتية، وفي القضايا الفنية والإدارية والمالية، ومراجعة النظام الخاص برواتب ومكافآت وعلاوات رؤساء الهيئات المحلية، وموظفي الهيئات المحلية، من خلال لجنة فنية مختصة، لتكون متناغمة مع قانون الخدمة المدنية وسلم الرواتب، لمعالجة التشوهات في رواتب الهيئات المحلية، وترشيد النفقات، ومعالجة قضية التشرذم في ملف الكهرباء، ووجود (114) نقطة ربط متفرقة للهيئات المحلية، مع شركة الكهرباء القطرية الإسرائيلية، وإنفاذ الأحكام القانونية ذات الصلة، من أجل ضبط هذا الملف، وتحقيق وفورات الحجم المرجوة، من خلال نموذج المشتري الواحد.

دور وزارة الحكم المحلي، وذلك من خلال: تطوير دورها الإشرافي والرقابي والسياساتي على أداء مجالس الهيئات المحلية، والتأكد من التزامها بتطبيق سياسات وإجراءات الحوكمة بما يشمل الأنظمة المالية والإدارية حسب الأصول، وبدون استثناءات، وإلزام الهيئات المحلية بفتح حسابات بنكية خاصة بأثمان الكهرباء والماء، وعدم اعتماد المعاملات المالية للهيئات المحلية غير الملتزمة بتطبيق الأنظمة المالية والإدارية، وتعزيز وتدعيم الإدارة المالية للهيئات المحلية، ووضع معايير لمقاربة الوزن النسبي للرواتب إلى الإيرادات في الهيئات المحلية، وعدم منح الهيئات المحلية توسعة للهيكلية أو استحداث وظائف إدارية جديدة بناء على تلك المعايير، والالتزام بوقف الاستثناءات الممنوحة لبعض الهيئات المحلية، خاصة في مجال الهيكلية والموازنات والتوظيف، وتعديل نظام المكافآت لأعضاء مجالس الهيئات المحلية، لترشيد النفقات.

دور مجالس الهيئات المحلية، وذلك من خلال: تحمّل مجالس الهيئات المحلية مسؤولياتها الشاملة الإدارية والمالية والأخلاقية، من خلال الالتزام بمبادئ الحوكمة، وتعزيز الإدارة المالية في الهيئات المحلية، والفصل بين إيرادات الكهرباء والماء وآلية التصرف بتلك الإيرادات، وإيلاء الدفع لفاتورة الكهرباء المستحقة كأولوية رئيسية في تلك الهيئات لتجنب تراكم المديونية، وضرورة العمل على إيجاد مصادر مالية للهيئات المحلية، وتعزيز التنمية الاقتصادية في الهيئات المحلية، وتنفيذ مشاريع مدرة للدخل بالشراكة مع القطاع الخاص، وتطوير قدرات الهيئات المحلية في تجنيد الأموال، لتوفير موارد مالية إضافية لها، والاستثمار الأمثل لمرافق الهيئة المحلية، وأصولها المختلفة، والالتزام بالأنظمة المالية والإدارية الناظمة لعمل الهيئات المحلية، واعتماد أسس واضحة وسليمة لقياس تكاليف الخدمات التي تقدمها الهيئات المحلية للمواطنين، وذلك من خلال منظومة قياس دقيقة يمكن التحقق منها، وتعزيز المشاركة المجتمعية بين الهيئات المحلية والمجتمع المحلي، واستثمار الكفاءات العلمية ورجال الأعمال وباقي شرائح المجتمع في تحقيق المنفعة العامة في المنطقة الجغرافية. ومراجعة الهيكلية، وترشيقيها، من أجل ترشيد النفقات والاستثمار الأمثل للموارد، خاصة أنّ العديد من الهيئات المحلية تعاني «التخمة الوظيفية»، التي تستنزف إيراداتها، وتغوق رشاقة العمل الإداري والفني. إلى جانب ضرورة التزام الهيئات المحلية بنشر قوائمها المالية على صفحاتها الإلكترونية، بما يشمل المديونية، وضبط النفقات التشغيلية في الهيئات المحلية من خلال مراجعة نفقاتها، خاصة فيما يتعلق برواتب الموظفين، والنفقات التشغيلية الأخرى، لضمان توافقها مع القوانين السارية، بالإضافة إلى تبني سياسة عمل تشاركية مجتمعية مع مؤسسات المجتمع المحلي، لبلورة سياسات وإجراءات مشتركة، لتطوير عمل الهيئات المحلية.

دور المواطنين، ويكون عن طريق الالتزام بقيم المواطنة، من خلال الالتزام بالواجبات تجاه الهيئات المحلية عبر دفع الرسوم المستحقة للهيئات المحلية، من أجل ديمومة تقديم الخدمات للمواطنين، والمشاركة في لجان المساءلة المجتمعية لمساءلة رؤساء وأعضاء الهيئات المحلية عن أعمالهم ومهامهم، وتعزيز الحوكمة والوقاية من فرص الفساد، وتقديم الشكاوى في حال عدم التزام الهيئات المحلية بالتشريعات والأنظمة، أو التقصير في تقديم الخدمات.

تعدّ الهيئات المحلية في فلسطين جزءاً أساسياً من النظام الإداري لدولة فلسطين، وتتبع أهمية الهيئات المحلية من دورها في تنظيم وتقديم خدمات هامة في الحياة اليومية للمواطنين وتلبية احتياجاتهم، إذ أناط المشرع الفلسطيني بالهيئات المحلية مجموعة كبيرة من الوظائف والمهام ذات العلاقة المباشرة بالخدمات الحيوية للمواطنين، تبعاً لنص المادة (15) من قانون الهيئات المحلية رقم (1) لعام 1997، وبالتالي فإنّ الهيئات المحلية هي الأكثر تماساً مع المواطن، ومع الخدمات الحيوية اليومية، إذ تلعب بعض هذه الهيئات دوراً حيوياً أيضاً في الإشراف على تقديم خدمات مثل الماء والكهرباء وخدمات الصرف الصحي، إضافة إلى التخطيط والتنظيم، والبني التحتية المحلية، والخدمات الاجتماعية والثقافة والرياضة، والصحة العامة والبيئة، وغيرها من المهام والوظائف التي نص عليها القانون<sup>1</sup>.

تواجه فلسطين ظروفاً وتحديات سياسية واقتصادية واجتماعية مختلفة كلياً عن باقي الدول المستقلة، تبعاً لوجود الاحتلال الإسرائيلي. ومررت الهيئات المحلية في فلسطين تاريخياً بعدة مراحل بدءاً بالحكم العثماني، ومروراً بالانتداب البريطاني، والحكم الأردني والمصري، ومن ثم الاحتلال الإسرائيلي وصولاً إلى الوضع الحالي تحت إدارة السلطة الوطنية الفلسطينية.

منذ نشأة السلطة الوطنية الفلسطينية عام 1994، تمّ استحداث وزارة الحكم المحلي كجهة حكومية مركزية تعنى بالهيئات المحلية وتعمل على تطويرها إدارياً وتنظيماً ومالياً، وتمّ إقرار قانون الهيئات المحلية وقانون الانتخابات المحلية الناظم لمجالسها<sup>2</sup>. وتلعب الوزارة دوراً محورياً في تطوير السياسات العامة والتشريعات التي تنظم عمل الهيئات المحلية، وتوفر الدعم الفني والإداري والمالي للهيئات المحلية، وتقوم بمراقبة أداء الهيئات المحلية وتقييم عملها لضمان تحقيق الأهداف المرجوة.

ورثت معظم الهيئات المحلية المنتخبة واقعاً مالياً صعباً، إذ كانت تعتمد في إدارة شؤونها وتقديم خدماتها على ما توفره الحكومة المركزية من موازنات، أو من خلال المنح، أو التبرعات، أو الهبات الموسمية، خاصة في بناء المدارس والمراكز الاجتماعية والصحية، وتطوير مرافق الهيئات المحلية، وعانى معظمها عدم توفر إيرادات كافية لنفقاتها، فغالبا ما تقوم الحكومة المركزية بجباية معظم أنواع الضرائب والرسوم نيابة عنها (مثل ضريبة الأملاك ورسوم السير على الطرق)، وتقوم بتوزيع الحصص وفقاً لآليات تحددها الحكومة.

وفي فلسطين تتولى العديد من الهيئات المحلية دور الموزع وجهة الإشراف على خدمات الكهرباء والماء والصرف الصحي للمواطنين، التي لها نقاط ربط مع الشركات الإسرائيلية المزوّدة للخدمات، التي تتولى أيضاً توريد أثمان تلك الخدمات مركزياً إلى شركة الكهرباء القطرية في إسرائيل، وشركات المياه الإسرائيلية.

وعلى الرغم من قيام الهيئات المحلية بجباية تكاليف خدمات الكهرباء والماء من المواطنين، ومعظمها من خلال آليات الدفع المسبق، إلا أنها لا تقوم بتسديدها بالكامل، وبشكل منظم للشركات الإسرائيلية، التي تسجل المتبقي منها كديون على السلطة الفلسطينية، وتقوم بخصمها عبر وزارة المالية الإسرائيلية مركزياً من إيرادات المقاصة وبشكل شهري. وتبعاً لوزارة المالية الفلسطينية فإنّ بعض الهيئات المحلية لا تقوم بتحويل ما تجبیه من فواتير ذات علاقة من المواطنين إلى الشركات المزوّدة، أو إلى الخزينة العامة، ما يضطر الوزارة إلى عدم تحويل مستحقات الهيئات المحلية من الرسوم والضرائب المخصصة لتلك الهيئات تبعاً لأحكام القانون.

في حين يشير رؤساء بعض الهيئات المحلية إلى أنّ الحكومة لا تقوم بسداد مستحقات الهيئات المحلية، ولا تقوم بتسديد فواتير الكهرباء والماء والصرف الصحي عن المؤسسات الحكومية، وكذلك عن المخيمات الفلسطينية في الضفة الغربية، وبعض المناطق الأخرى، خاصة أنّ ذلك تمّ عبر سنوات سابقة تبعاً لقرارات صادرة عن السلطة التنفيذية المركزية (الرئيس + الحكومة).

1 قانون الهيئات المحلية رقم (1) لعام 1997.  
2 وزارة الحكم المحلي (2020)، ملخص تحديث الخطة القطاعية للحكم المحلي 2017 - 2022.

وعلى الرغم من محاولات حصر حقوق والتزامات كل طرف، وقيام المواطن في معظم الهيئات المحلية بتسديد الفواتير المتعلقة بخدمات الكهرباء والماء، إلا أن المشكلة ما زالت قائمة، لذا فإن أساس الحل أصبح يعتمد على تحديد دقيق وشفاف للعلاقة المالية بين كل هيئة محلية ووزارة المالية، وتستهدف هذه الدراسة توضيح التحديات القائمة، وأسبابها واقتراحات معالجتها، كمساهمة من المجتمع المدني في معالجة هذه المشكلة التي تستنزف المال العام، وتحرم الهيئات المحلية من مواردها المالية.

## هدف الدراسة:

هدفت الدراسة إلى التعرف على واقع التعثر المالي في الهيئات المحلية الفلسطينية، وتحديد مسبباته، بالإضافة إلى التعرف على أثر التعثر المالي في الخدمات المقدمة للمواطنين بشكل عام، والآثار المترتبة على التعثر المالي في الخزينة العامة، وأسباب تعثر تلك العلاقة مع وزارة المالية بشكل خاص، لاسيما ديون وحقوق بعض الهيئات المحلية المالية، والخروج بتوصيات عملية لمعالجة هذا الارتباك، والتخفيف من آثاره.

## منهجية الدراسة:

- اعتمدت الدراسة على المنهج العلمي التحليلي، إذ قام فريق العمل بما يلي:
1. مراجعة الوثائق والأدبيات ذات الصلة وتحليلها، وجمع المعلومات ذات العلاقة من مختلف المصادر المتاحة.
  2. مراجعة التقارير والخطط الحكومية وخطط وزارة الحكم المحلي ذات الصلة.
  3. مراجعة التشريعات الخاصة بعمل الهيئات المحلية.
  4. إجراء مقابلات مع مجموعة من رؤساء ومدراء البلديات أو من يمثلهم.
  5. إجراء مقابلة مع الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية، كجسم ممثل لتلك الهيئات.
  6. إجراء مقابلة مع وزارة المالية، وتحديد وحدة صافي الإقراض.
  7. إعداد مسودة الدراسة ونقاشها مع الأطراف ذات الصلة.
  8. إعداد النسخة النهائية من الدراسة.

## مصادر المعلومات

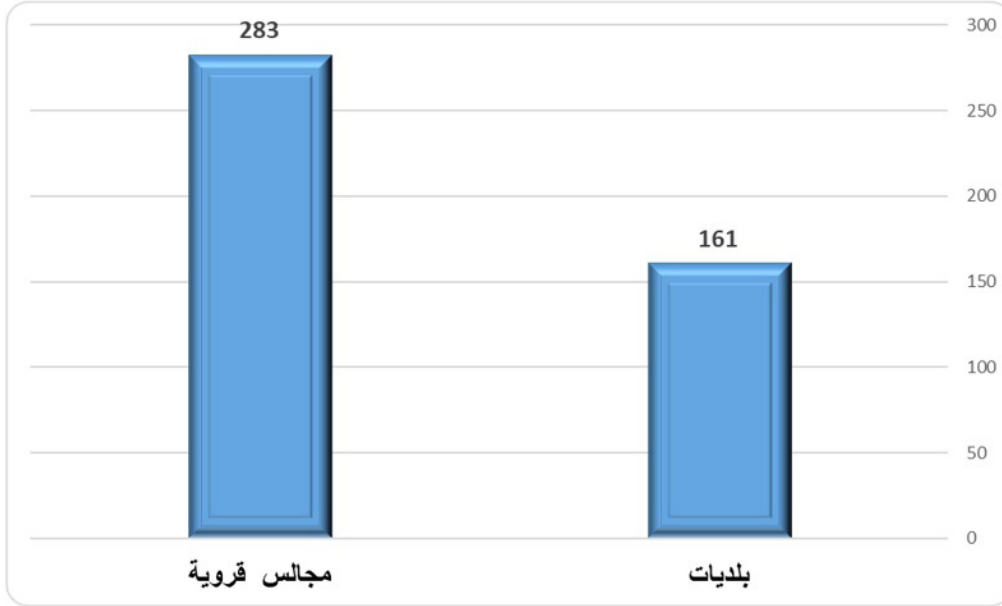




## ● الفصل الأول: استعراض عام للإطار الناظم لعمل الهيئات المحلية ومسببات الإشكالية المالية مع وزارة المالية

تبعاً لبيانات وزارة الحكم المحلي واتحاد الهيئات المحلية المحدثة لغاية العام 2024، بلغ عدد الهيئات المحلية الفلسطينية (444) هيئة محلية ما بين بلديات ومجالس قروية، منها (161) بلدية، منها (25) بلدية في قطاع غزة، مقابل (283) مجلساً قروياً.

عدد وتوزيع الهيئات المحلية في فلسطين ما بين بلديات ومجالس قروية



### الإطار التشريعي الناظم للهيئات المحلية في فلسطين

تنظم الهيئات المحلية في فلسطين من خلال قانون رقم (1) لعام 1997، الذي عرّف الهيئة المحلية بأنها وحدة الحكم المحلي في نطاق جغرافي إداري معين، وحدد القانون مهام وزارة الحكم المحلي بـ:

1. رسم السياسة العامة المقررة لأعمال مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية والإشراف على وظائف واختصاصات هذه المجالس وشؤون تنظيم المشاريع العامة وأعمال الميزانيات والرقابة المالية والإدارية والقانونية والإجراءات الخاصة بتشكيل هذه المجالس.

2. القيام بالأعمال الفنية والإدارية المتعلقة بأعمال التنظيم والتخطيط الإقليمي في فلسطين.

3. وضع أيّ أنظمة أو لوائح لازمة من أجل تنفيذ واجباتها المنصوص عليها في البنود السابقة أو بمقتضى أحكام القانون.

كما نصت المادة (15) من القانون على وظائف وصلاحيات وسلطات المجلس البلدي، التي تضمنت 27 وظيفة ومهمة. كما صدرت عدة تشريعات مرتبطة بعمل الهيئات المحلية، أهمها:

- النظام المالي للهيئات المحلية رقم (11) لسنة 2019.
- نظام الأبنية والتنظيم للهيئات المحلية رقم (6) لسنة 2011.
- قرار مجلس الوزراء رقم (3) لسنة 2017م بنظام رؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية وتعديلاته.
- نظام ضريبة التربية والتعليم رقم (24) لسنة 2021 وتعديلاته.
- قرار بقانون رقم (46) لسنة 2022م بشأن محاكم الهيئات المحلية.
- نظام الشراكة بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص رقم (27) لسنة 2022م.
- قرار مجلس الوزراء بمدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة لموظفي الهيئات المحلية ومجالس الخدمات المشتركة رقم (8) لسنة 2023.

## العلاقة ما بين وزارة الحكم المحلي والهيئات المحلية

تشكل وزارة الحكم المحلي المرجعية الرسمية للهيئات المحلية مع الحكومة في دولة فلسطين.

### إصلاح قطاع الحكم المحلي

تضمنت أجندة الإصلاح التي أطلقتها الحكومة الفلسطينية في العام 2022، محوراً رئيسياً خاصاً بإصلاح قطاع الحكم المحلي، من خلال مجموعة محاور، اشتملت على:

- نظام إداري ومالي واحد معتمد لدى جميع الهيئات المحلية والبلديات.
- تعديل المخطط الوطني المكاني ومخططات التنظيم الهيكلية للتجمعات السكانية بما يحافظ على المساحات الخضراء.
- وضع سياسة لترسيم العلاقة بين مكونات الحكم المحلي (الوزارة واتحاد الهيئات المحلية وصندوق تطوير وإقراض البلديات) بحيث يتم التركيز على المهام التنموية.
- تعزيز البنية التحتية للهيئات المحلية وبناء قدرات العاملين فيها.
- إعادة النظر في معايير دعم الهيئات المحلية من الصناديق.
- تعزيز التنمية الاقتصادية المحلية والشراكة مع القطاع الخاص والأهلي<sup>3</sup>.

كما تضمنت خطط وسياسات الحكومة ووزارة الحكم المحلي محاور خاصة بتعزيز إيرادات الهيئات المحلية منها:

- إطلاق السياسة الوطنية السابعة، ضمن خطة التنمية الوطنية 2021-2023، التي نصّت على تعزيز استجابة الهيئات المحلية للمواطن، وما تضمنته من تدخلات سياساتية خاصة بإصلاح قطاع الحكم المحلي وإعادة هيكلة الهيئات المحلية، وتعزيز اللامركزية، وتوسيع صلاحيات الهيئات المحلية في جباية الضرائب وإدارة الموارد المحلية، وتطوير نظام فعال لتحويل العائدات الضريبية، وتنمية الاقتصاد المحلي لاسيما في المناطق المهمشة والمهددة من الاحتلال، وإيجاد نظام فعال لإدارة مرافق خدمات المياه والكهرباء<sup>4</sup>.

- إقرار نظام الشراكة بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص رقم (27) لسنة 2022م، الذي يهدف إلى تعزيز وتشجيع الشراكة بين الهيئة المحلية والقطاع الخاص<sup>5</sup>.

- قرار مجلس الوزراء الصادر في جلسته رقم (168) بتاريخ 2022/7/25، بخصوص منح بعض البلديات صلاحية جباية ضريبة الأملاك بشكل مباشر، وتبعاً لبيانات وزارة المالية المحدثة، فقد تمت إحالة صلاحيات جباية ضريبة الأملاك إلى (39) هيئة محلية، بعد تسوية أمورها مع وزارة المالية، إذ يتم تحويل 16% من قيمة الضريبة لوزارة المالية.

- تضمّن برنامج الحكومة الـ (19) للتنمية والتطوير للأعوام 2025-2026، مبادرة خاصة لتعزيز استدامة الهيئات المحلية، هدفت إلى إشراك الهيئات المحلية في دعم التحول إلى مصادر الطاقة المتجددة والانتقال إلى الاقتصاد الأخضر، وتحقيق أهداف التنمية المستدامة. والمساهمة في زيادة قدرة الهيئات المحلية على تقديم خدماتها إلى مجتمعاتها المحلية، ودفع فواتير الخدمات خاصة الكهرباء والماء وتقليل الديون المتراكمة للحكومة على حساب صافي الإقراض، وخفض النفقات التشغيلية للهيئات المحلية من خلال إنتاج احتياجاتها من الطاقة الكهربائية من المصادر المتجددة وتقليل الاعتماد على مصادر الطاقة الكهربائية المستوردة<sup>6</sup>.

3 أجندة الإصلاح الحكومية، 2022، ص 39.

4 خطة التنمية الوطنية 2021-2023، السياسات العامة، ص 55.

5 نظام الشراكة بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص رقم (27) لسنة 2022م، المادة رقم (2).

6 البرنامج الوطني للتنمية والتطوير 2025-2026، ص 11.

## ● الفصل الثاني: واقع التعثر المالي للهيئات المحلية الأسباب والتحديات والآثار في الموازنة العامة والخدمات المقدمة للمواطنين

تبعاً لقانون الهيئات المحلية رقم (1) لعام 1997، فقد نصت المادة (22) على ثلاثة مصادر أساسية يمكن للهيئات المحلية الاعتماد عليها في الإيرادات وهي:

1. الضرائب والرسوم والأموال المفروضة أو المتأتية بمقتضى أحكام القانون أو أي نظام صادر بالاستناد إليه، أو أي قانون أو نظام آخر نص فيه على استيفاء ضرائب أو رسوم أو مخالفات للهيئات المحلية.
2. التبرعات والهبات والمساعدات التي يوافق عليها المجلس.
3. الحصة التي تخصصها السلطة التنفيذية للهيئة المحلية<sup>7</sup>.

وتجدر الإشارة إلى أنّ بعض الهيئات لديها مصادر أخرى من الإيرادات كتأجير أصول الهيئة أو الدخول في شراكات استثمارية، أو مشاريع مدرة للدخل.

وتعاني العديد من الهيئات المحلية إشكاليات مالية، ازدادت حدتها في السنوات الأخيرة، وما نتج عنها من تأخير سداد الهيئات المحلية لفواتير الكهرباء والماء، ما يجعلها تواجه تحديات كبيرة وتؤثر في قدرتها على تلبية احتياجات المجتمعات التي تخدمها.

وبعد مراجعة العديد من التقارير والدراسات والأبحاث حول واقع الهيئات المحلية وإيراداتها وعلاقتها المالية مع السلطة الفلسطينية، وتحديدًا مع وزارة المالية، ومسببات الأزمة الاقتصادية لديها، وعقد مجموعة مقابلات خاصة مع عدد من رؤساء الهيئات المحلية في فلسطين، والاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية، ومع وحدة صافي الإقراض في وزارة المالية، يظهر جلياً أنّ أسباب الأزمة مركبة ومتشعبة، إذ واجهت الهيئات المحلية في فلسطين تحديات مالية متزايدة أثرت في قدرتها على سداد الفواتير المستحقة عليها لصالح الشركات الإسرائيلية المزودة لخدمات الكهرباء والماء، وفي خدماتها المقدمة للمواطنين، إذ ازدادت حدة الأزمة المالية بعد العدوان الإسرائيلي على قطاع غزة في تشرين الأول/أكتوبر 2023.

### ويمكن تلخيص مسببات التعثر المالي، والتحديات التي تواجه الهيئات المحلية، كالآتي:

- التأخر في تحصيل الإيرادات المستحقة من وزارة المالية: إذ تعاني الهيئات المحلية تأخر التحويلات المالية من وزارة المالية، ما يسبب نقصاً في السيولة ويعوق تقديم الخدمات المقدمة من قبل الهيئات المحلية لصالح المواطنين. لذا تعمل بعض الهيئات المحلية على عدم سداد ما عليها من فواتير كهرباء وماء من الشركات والأطراف المزودة.

ويشير السيد محمد البزار رئيس بلدية سردا إلى أنّ مستحقات البلدية المترتبة على الحكومة تقارب 16 مليون شيكل، ولكن لا يوجد التزام من قبل الحكومة بتسديدها نتيجة الوضع المالي الصعب الذي تمر به السلطة، ما يعوق تنفيذ البلدية لمشاريعها ويجعلها عاجزة عن دفع الالتزامات المالية المترتبة عليها وخاصة الرواتب<sup>8</sup>. أما رئيس بلدية الخليل د. تيسير أبو سنيّة، فيشير إلى أنّه لم يتم عمل تسوية مالية منذ سنوات إلى جانب وجود فجوات كبيرة بالأرصدة ما بين وزارة المالية والهيئات المحلية، إذ تم التواصل مع الجهات الرسمية في الحكومة بهدف المطالبة بالمستحقات المالية إلّا أنّه لم تتم الاستجابة لتلك المطالبات، ما عمّق الفجوة المالية ما بين الحكومة من جانب والبلدية من جانب آخر<sup>9</sup>.

7 قانون الهيئات المحلية رقم (1) لعام 1997.

8 مقابلة خاصة مع السيد محمد البزار، رئيس بلدية سردا، آب 2024.

9 مقابلة خاصة مع د. تيسير أبو سنيّة، رئيس بلدية الخليل، آب 2024.

- تراجع إيرادات الهيئات المحلية إثر العدوان على غزة: من المعروف أنّ العدوان على قطاع غزة، أدى إلى تراجع الدورة الاقتصادية في فلسطين، إذ أشار تقرير للجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني إلى انخفاض الناتج المحلي الإجمالي في فلسطين خلال الربع الأول من عام 2024 بنسبة 35% بالمقارنة مع الربع المناظر من العام 2023<sup>10</sup>. في حين بلغ معدل البطالة 50.8% في منطقتي الأرض الفلسطينية تبعاً لتقارير منظمة العمل الدولية<sup>11</sup>. إضافة إلى احتجاز إسرائيل لإيرادات المقاصة، وعدم انتظام رواتب الموظفين الحكوميين. الأمر الذي انعكس على الإيرادات المحلية بشكل عام ومنها إيرادات الهيئات المحلية. وفي هذا السياق، أشار د. رياض عبد الكريم رئيس بلدية طولكرم إلى انخفاض الإيرادات وضعف الجباية بسبب الظروف الراهنة، ومن أمثلة ذلك، انخفاض إيرادات تراخيص البناء بنحو 40% وفقاً لتقارير نقابة المهندسين، إضافة إلى رجوع الشيكات المودعة لدى الهيئات المحلية من قبل المواطنين مقابل رسوم مستحقة عليهم بسبب الظروف الراهنة، إذ إنّ الظروف الاقتصادية العامة أثرت في المجتمع الفلسطيني بشكل عام ما أثر بدوره في موارد الهيئات المحلية<sup>12</sup>.

كما أكد مدير عام بلدية الرام السيد خليل فرحان أنّ البلديات والمجالس المحلية تعاني أزمة مالية، تعمقت في العام 2024، بسبب الركود الاقتصادي، والحصار المالي للسلطة، خاصة أنّ بلدية الرام تقع ضمن الأراضي المصنفة (ج) التي يعمل غالبية سكانها في الداخل الفلسطيني، وقد انقطعت بهم سبل العيش نتيجة الإغلاقات الإسرائيلية المستمرة في وجه العمالة الفلسطينية وبالتالي عدم قدرة المواطنين على دفع المستحقات المالية لصالح البلدية<sup>13</sup>. في حين أوضح السيد حسين الحج محمد رئيس بلدية بيت فوريك أنّه وبسبب عدم انتظام الرواتب للموظفين الحكوميين، اضطرت البلدية إلى تأخير وتسقيط الفواتير للمواطنين من أجل التخفيف عنهم، بالإضافة إلى توقف عمليات البناء وبالتالي توقف التراخيص التي كانت ترفد صندوق البلدية وتدعمها، كما تراجعت إيرادات رسوم الحرف والصناعة التي كانت تدفع للبلدية وتأثرت بشكل كبير بانقطاع الرواتب والحرب على غزة. ما فاقم الأزمة المالية للبلدية<sup>14</sup>. من جانبه، أكد السيد خليل حمد رئيس بلدية عبيون أنّ الأزمات الاقتصادية جعلت من غير الممكن للبلديات العمل على تنفيذ مشاريع تطويرية لعدم وجود مصادر تمويل ما جعل عملها مقتصرًا على النشاطات اليومية<sup>15</sup>. كما أنّ بعض الهيئات المحلية تعاني ضعف التحصيل الضريبي، إذ لا تتمكن من تحصيل كامل الإيرادات المتوقعة، ما يؤثر في ميزانيتها، وبالتالي في قدرتها على الالتزام بخدماتها تجاه المواطنين، أو تنفيذ المشاريع التطويرية.

- تقلص وتراجع في حجم المساعدات الخارجية: إذ تعتمد كثير من الهيئات المحلية على المساعدات الخارجية، التي تأثرت سلباً بالتقلبات السياسية والدولية، خاصة بعد أحداث السابع من أكتوبر 2023.

- أثر الاجتياحات الإسرائيلية وتدمير البنية التحتية، إذ تعتمد سلطات الاحتلال الإسرائيلي منذ ما قبل السابع من أكتوبر 2023، إلى تدمير البنية التحتية أثناء اجتياحاتها للمدن والمخيمات الفلسطينية، خاصة في مدن جنين وطولكرم، حيث عملت قوات الاحتلال على تدمير البنية التحتية من شوارع وخطوط صرف صحي وشبكات ماء وكهرباء عدة مرات، ما أثقل كاهل الهيئات المحلية واستنزف مواردها في إصلاح وترميم آثار العدوان. وفي هذا السياق أوضح د. رياض عبد الكريم رئيس بلدية طولكرم أنّ هناك زيادة في النفقات المتعلقة بقيام الهيئات المحلية بمعالجة آثار الاجتياحات المتكررة لمدن ومخيمات الضفة الغربية، وما ترتب على ذلك من تكاليف باهظة<sup>16</sup>.

- ضعف الحوكمة وسوء الإدارة لدى عدد من الهيئات المحلية: لعب ضعف الحكومة دوراً كبيراً في تعميق الأزمة المالية، إذ يتمّ تبديد الموارد المتاحة بشكل غير فعال، وهنا تجدر الإشارة إلى أنّ هذه المشكلة تراكمية، ولا تتحمل مسؤوليتها المجالس الحالية فحسب، بل سوء أداء الإدارات المتعاقبة في بعض الهيئات المحلية، من خلال إساءة استخدام المال العام أو توظيف مواردها المالية في غير مجالها الأساسي لتقديم الخدمات، مثل التوظيف والتعيينات لاعتبارات غير مهنية. وقد أشار ديوان الرقابة المالية والإدارية، في تقريره حول فعالية إجراءات الهيئات المحلية في الإدارة المالية لقطاع الكهرباء في العام 2022، إلى جملة من الإشكاليات التي تتعلق بالحوكمة في الهيئات المحلية<sup>17</sup>.

10 الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني - النتائج الأساسية للحسابات القومية الربعية للربع الأول 2024، صدر بتاريخ 2024/6/27.  
11 منظمة العمل الدولية، تقرير بعنوان: الحرب ترفع نسبة البطالة إلى ما يقارب 80 بالمائة وتقلص الناتج المحلي الإجمالي بنسبة 83.5 بالمائة في قطاع غزة، <https://www.ilo.org/ar/resource/news/alhrb-trf-nsbt-albalt-aly-ma-yqarb-80-balmayt-wtqls-alnatj-almhly-alajmaly>.

12 مقابلة خاصة مع د. رياض عبد الكريم، رئيس بلدية طولكرم، تشرين الثاني 2024.

13 مقابلة خاصة مع السيد خليل فرحان، مدير عام بلدية الرام، آب 2024.

14 مقابلة خاصة مع السيد حسين الحج محمد، رئيس بلدية بيت فوريك، تموز 2024.

15 مقابلة خاصة مع السيد خليل حمد، رئيس بلدية عبيون، آب 2024.

16 مقابلة خاصة مع د. رياض عبد الكريم، رئيس بلدية طولكرم، تشرين الثاني 2024.

17 ديوان الرقابة المالية والإدارية، تقرير حول فعالية إجراءات الهيئات المحلية في الإدارة المالية لقطاع الكهرباء 2022.

- **الديون المتراكمة على الهيئات المحلية:** تعاني بعض الهيئات المحلية ديوناً متراكمة نتيجة لقروض سابقة لم يتم سدادها، أو بسبب تراكم ديون لوزارة المالية، أو للموظفين، ما يثقل كاهل موازنات الهيئات المحلية. إذ تتضاعف هذه الديون وتتراكم نتيجة الأزمات المالية المتتالية وعدم قدرة الهيئات على سدادها لأنها لا تحصل على مستحقاتها من وزارة المالية، كما أشار السيد حسين الحج محمد رئيس بلدية فوريك<sup>18</sup>، وهي تقوم باستخدام ما يتم جمعه من فواتير الكهرباء والماء لسداد التزاماتها، الأمر الذي يفاقم أزماتها المالية.

- **عمل الهيئات المحلية كمؤسسات اجتماعية في ظل العدوان:** بسبب تردي الأوضاع الاقتصادية، وازدياد رقعة الفقر والبطالة، اضطرت بعض الهيئات المحلية إلى مساعدة المواطنين المتعثرين، خاصة في مجال شحن الكهرباء، إذ يشير د. رياض عبد الكريم رئيس بلدية طولكرم إلى عمل الهيئات المحلية كمؤسسات اجتماعية تقوم على مساعدة المواطنين الذين تعثرت أوضاعهم الاقتصادية بسبب الظروف الراهنة من خلال المساعدة بشحنات مجانية للكهرباء أو الشحن على شكل سُلْف، الأمر الذي أثار في إيرادات الهيئات المحلية سلبيًا<sup>19</sup>.

- **ثقافة عدم الدفع لدى العديد من الفئات والتجمعات السكانية،** ويعزز ذلك عدم الوضوح في آليات دعم الفئات المحتاجة، والالتباس في فهم قرارات سابقة حول الإعفاءات من الدفع في مناطق محددة<sup>20</sup>، مثل المخيمات، ومناطق البلدة القديمة في الخليل وغيرها.

أشار تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية حول فعالية إجراءات الهيئات المحلية في الإدارة المالية لقطاع الكهرباء إلى عدم وجود استراتيجية للتعامل مع ديون الكهرباء المستحقة على المخيمات والمؤسسات العامة في المناطق التابعة للهيئات المحلية التي تدير مشاريع الكهرباء، ما يسهم في ارتفاع نسبة المديونية بشكل تراكمي بدون وجود حلول جذرية لإنهاء ذلك الارتفاع، ويلقي أعباء مالية على البلديات المعنية ويحملها ديوناً إضافية خارجة عن سيطرتها. إن عدم وجود حل جذري من طرف الحكومة لمعالجة مسحوبات المخيمات الفلسطينية من الكهرباء وعدم وجود قرار واضح بخصوص تحميل فواتير تلك المخيمات على الهيئات المحلية يُعد أحد أسباب تراكم المديونية على المخيمات الفلسطينية التابعة لهيئات الحكم المحلي التي تدير مشاريع الكهرباء<sup>21</sup>.

- **ضعف الاستدامة المالية للهيئات المحلية:** إذ تفتقد العديد من الهيئات المحلية إلى مشاريع مدرة للدخل، ولا يوجد تفعيل كاف لوحدة التنمية الاقتصادية، ويشير السيد خليل حمد رئيس بلدية عبيون إلى ضرورة العمل على إيجاد وتمويل مشاريع تضمن وجود عائد مادي مستدام للهيئات المحلية.

- **ضعف المتابعة من الجهات المختصة في حل مشكلة تقاص الديون ومتابعتها:** وهي قضية فنية قائمة، إذ أشار د. تيسير أبو سنيّة رئيس بلدية الخليل إلى أنّ من أسباب ذلك غياب التنسيق بين الجهات المختلفة، وغياب معايير واضحة للتقاص، ومحدودية صلاحيات اللجان في إجراء عملية التقاص، بالإضافة إلى البيروقراطية العملية في إجراءات التقاص، وبالتالي استمرار تراكم الديون وتنامي صافي الإقراض وتأخير الجدولة. كما أشار السيد معن الراشد من سلطة الطاقة إلى أنّ هناك ضعفاً في الرقابة من قبل الهيئات المحلية حول أرصدة صافي الإقراض<sup>22</sup>. وأشار السيد محمد البزار رئيس بلدية سردا إلى أنّ رصيد مستحقات البلدية موثق، ولكن لا يوجد تواصل مع الحكومة لغرض تثبيت الرصيد، ولم يتم الجلوس في جلسة اتفاق على الرصيد منذ سنوات<sup>23</sup>.

ويشير عبد الحكيم اتيّم القائم بأعمال رئيس بلدية البيرة، إلى أنّه يوجد اختلاف في الأرصدة ما بين الحكومة والبلدية في الحسابات والمجالس السابقة، موضحاً أنّه تم توظيف موظف خاص داخل البلدية لإدارة هذا الملف، وأنّ حسابات التسوية مع الحكومة صحيحة في العام 2024، مشيراً إلى أنّ العلاقة مع وزارة المالية أضحّت أكثر وضوحاً بعد تحويل جباية ضريبة الأملاك إلى البلدية، إذ أصبحت مسؤولية جباية وتحصيل ضريبة الأملاك من اختصاص البلدية وبالتالي قلت الفجوة المالية ما بين وزارة المالية والبلدية، مع العلم أنّ هناك أموالاً ومستحقات أخرى لم يتم الاتفاق عليها<sup>24</sup>.

18 مقابلة خاصة مع السيد حسين الحج محمد، رئيس بلدية بيت فوريك، تموز 2024.

19 مقابلة خاصة مع د. رياض عبد الكريم، رئيس بلدية طولكرم، تشرين الثاني 2024.

20 مقابلة خاصة مع م. معن الراشد، مدير عام المشاريع في سلطة الطاقة الفلسطينية، آب 2024.

21 ديوان الرقابة المالية والإدارية، تقرير حول فعالية إجراءات الهيئات المحلية في الإدارة المالية لقطاع الكهرباء، 2022.

22 مقابلة خاصة مع د. تيسير أبو سنيّة رئيس بلدية الخليل، آب 2024.

23 مقابلة خاصة مع السيد محمد البزار، رئيس بلدية سردا، آب 2024.

24 مقابلة خاصة مع السيد عبد الحكيم اتيّم القائم بأعمال رئيس بلدية البيرة، آب 2024.

ومما عمق من الأزمة المالية للهيئات المحلية عدم انتظام التحويلات المالية من الحكومة إلى الهيئات المحلية سواء للضرائب المشتركة أو الضرائب التي تتم جبايتها من قبل الحكومة لصالح الهيئات المحلية أو تحويلات الدعم الحكومي، ما يدخل الهيئات المحلية في عجز دائم، ويؤدي إلى فقدان السيولة النقدية لدعم أعمالها اليومية والخدماتية، وفقاً لكل من السيد حسين الحج محمد رئيس بلدية بيت فوريك، والسيد خليل حمد رئيس بلدية عبوين.

وفي لقاء خاص مع السيد عبد المؤمن عفانة مدير وحدة الدعم الفني والقانوني في الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية، أشار إلى جملة من أسباب التعثر المالي الحالي للهيئات المحلية، وأثره في خدماتها، وهي<sup>25</sup>:

1. ضعف الجباية الناتج عن الوضع الاقتصادي العام الذي أضعف قدرة المكلفين على سداد التزاماتهم ومديونتهم للهيئات المحلية.
2. ضعف الجباية الناتج عن ضعف الغطاء التشريعي في عملية جباية المستحقات مثل بطء إجراءات التقاضي، وعدم كفاية الرادع أو المخالفات والغرامات القانونية المقررة حتى الآن، خاصة في ظل قدم التشريعات المتضمنة للغرامات والمخالفات.
3. ضعف الجباية الناتج عن ضعف الصلاحيات التنفيذية للهيئات المحلية في عملية جباية المستحقات مثل عدم وجود قوة شرطية وضعف الإجراءات الداخلية في الهيئات المحلية في عملية الجباية.
4. ضعف الجباية الناتج عن ضعف أو تردد أو غياب الإرادة الإدارية والسياسية والمحابة لدى جزء من مجالس الهيئات المحلية بخصوص تفعيل إجراءات الجباية.
5. قدم التشريعات المتضمنة لقيم بعض الرسوم والضرائب وتواضع القيم المالية لهذه الرسوم والضرائب مع مرور الزمن وتآكل القيمة الفعلية للأرقام المالية مثل مخالفات التعديات على الحق العام كالأسواق، وتدني رسوم اللافتات والإعلانات التجارية ورسوم الحرف والصناعات بما يتناسب مع طبيعة الحرفة أو الصناعة، وغيرها.
6. عدم تحويل الحكومة الحصة القانونية للهيئات المحلية من رسوم الدفاع المدني.
7. عدم تخصيص حصة للهيئات المحلية من الرسوم والضرائب مثل ضريبة المحروقات، ورخص شركات الاتصالات، وإيرادات مزودي الخدمات في مناطق نفوذ الهيئات المحلية (مثل المياه والكهرباء وغيرها).
8. عدم توسيع المخططات الهيكلية ما يحرم الهيئات المحلية من رسوم ترخيص المباني خارج تلك المخططات.
9. ضعف قيام السلطات الحكومية بالواجبات المنوطة بها مثل رعاية مؤسسات الصحة العامة والتعليم والطرق والسلامة العامة والدفاع المدني، ما أجبر الهيئات المحلية على تغطية هذا الضعف بتقديم خدمات لها تكلفتها. وهذا يتطلب تخصيص نسبة من الموازنة العامة للبلديات والمجالس القروية وتوفير مصادر مالية من الحكومة المركزية لصالح الهيئات المحلية لتمكينها من تنفيذ المهام الموكلة إليها نيابة عن الحكومة.
10. عدم تعويض أو تقاص الحكومة مع الهيئات المحلية على قيمة الأراضي الممنوحة من الهيئات المحلية للمشاريع العامة ومشاريع المؤسسات الحكومية.
11. قَدَم تخمين الأراضي والعقارات وعدم دوريتها.
12. عدم تأدية الديون المستحقة على السلطات الحكومية من رسوم وبدل خدمات تقدم لها مباشرة (لإداراتها في المحافظات).
13. تباطؤ وتذبذب تحويل المستحقات النقدية للهيئات المحلية لدى الحكومة، فمثلاً تمّ تجميد تحويل مستحقات الهيئات المحلية من ضريبة المهن منذ نهاية العام 2019.
14. تراجع الدعم الخارجي لتمويل مشاريع الهيئات المحلية.

25 مقابلة خاصة مع م. عبد المؤمن عفانة، مدير وحدة الدعم الفني والقانوني في الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية، تشرين الأول 2024.

أما السيد معن راشد مدير عام المشاريع في سلطة الطاقة الفلسطينية<sup>26</sup>، فأشار إلى أنّ من أسباب إشكاليات التقاّص ما بين الخزينة العامة والهيئات المحلية، التي ترفع من مديونة الهيئات المحلية، وتسهم في تعثرها المالي، الآتي:

- عدم وجود رقابة من قبل الجهات المسؤولة على البلديات في تحصيل المستحقات المالية.
- قيام بعض الهيئات المحلية باستخدام متحصلات الكهرباء سواء كانت من عدادات دفع مسبق أم غيرها، واستخدام تلك الأموال أو جزء منها لأغراض البلدية سواء دفع فواتير رواتب الموظفين أو دفع الالتزامات المستحقة على البلدية.
- تقلب المجالس البلدية كل 4 سنوات فاقم الإشكالية، كون كل مجلس يعزو الخلل وعدم التسديد إلى المجلس السابق.
- يلاحظ أنّ بعض الهيئات المحلية، وعند انتهاء فترة إدارة البلدية تقوم بزيادة المصروفات وبالتالي تقوم بتسليم صناديق عاجزة عن الوفاء بالالتزامات المالية المستحقة.
- تعاني الهيئات المحلية بسبب عدم دفع الحكومة لمستحقات البلديات من الضرائب والرسوم وفواتير المؤسسات العامة (مؤسسات السلطة المختلفة من مدارس ومؤسسات أمنية وصحية وغيرها)، إذ تقوم هذه البلديات بدفع جزء من مستحقاتها بذريعة أنّ باقي المبلغ هو مستحق على الحكومة.

من خلال الدراسة، أشار بعض المسؤولين في الهيئات المحلية إلى أنّ الخلل في العلاقة بين السلطة الفلسطينية والجانب الإسرائيلي فيما يتعلق بالخدمات المشتراة من الجانب الإسرائيلي وخاصة الكهرباء والمياه، أدى إلى ممارسة الشركات الإسرائيلية الابتزاز وزيادة أسعارها، فالعلاقة المالية غير شفافة، والبروتوكولات النازمة للعلاقة المالية غير محدثة، ولا توجد تفاصيل كاملة عن كيفية الفوترة المتعلقة بالمياه والكهرباء وغيرها من الخدمات، وكيفية حساب فوائد التأخير، وتبادل المعلومات في وقتها بين المزود والمتلقي.

### الآثار الناتجة عن التعثر المالي للهيئات المحلية المترتبة على الخدمات المقدمة للمواطنين

مما لا شك فيه أنّ التعثر المالي للهيئات المحلية ينعكس سلباً على خدماتها المقدمة للمواطنين، ما يؤثر في حقوق المواطنين، وخاصة الفئات الفقيرة والمهمشة، وفي جودة الخدمات المقدمة للمواطنين، إضافة إلى تقليص الدور التموي للهيئات المحلية، بل بلغ الأمر في بعض الهيئات المحلية حد عدم قدرتها على دفع رواتب موظفيها بشكل منتظم. وفي هذا السياق أشار السيد خليل حمد رئيس بلدية عبيون إلى أنّ الأزمة المالية لدى الهيئات المحلية أثرت في جودة الخدمات المقدمة للمواطنين، ويجب التعاون بين الهيئة المحلية والمواطنين بالحوار والمشاركة لإيجاد طرق بديلة لتحديد ورفع نسب الجباية لما لها من أثر إيجابي في عمل الهيئة<sup>27</sup>. ووافق الرأي السيد حسين الحج محمد رئيس بلدية بيت فوريك الذي أشار إلى أنّ الأزمة المالية أثرت في جودة الخدمات المقدمة للمواطنين، حيث تأثرت الجباية وبالتالي تتأثر الخدمات، فلا تستطيع البلدية إجراء أيّ تحسينات أو مشاريع أو تطوير بسبب عدم وجود موارد مالية كافية<sup>28</sup>. كما يشير د. تيسير أبو سنينة رئيس بلدية الخليل إلى أنّ العديد من الهيئات المحلية في فلسطين واجهت تحديات مالية كبيرة نتيجة ضعف الموارد لتغطية النفقات المتزايدة وخاصة الرواتب والنفقات التشغيلية، إضافة إلى مشاريع البنية التحتية وتقديم الخدمات العامة. الأمر الذي أدى إلى تراكم الديون وزيادة الضغوط المالية على البلديات، ما أثر في قدرتها على تقديم الخدمات الأساسية للمواطنين<sup>29</sup>.

### أثر التعثر المالي في الهيئات المحلية في الخزينة العامة

مما لا شك فيه أنّ هناك استنزافاً للمال العام في الخزينة العامة، بسبب ديون بعض الهيئات المحلية المتعلقة بأثمان الكهرباء والماء التي تخضع من إيرادات المقاصة، ولا تدفعها الهيئات المحلية سواء للشركات المزودة للخدمات أو لوزارة المالية، وهي تعد من القضايا المهمة والمعقدة، إذ تتحمل الخزينة العامة مسؤولية سداد فاتورة الكهرباء عن فئات متعددة مثل المخيمات، وبعض المناطق الأخرى، وديون بعض الوزارات والمؤسسات الحكومية، ما يؤثر سلباً في الخزينة العامة. وفي هذا السياق يشير د. تيسير أبو سنينة رئيس بلدية الخليل إلى أنّ ضعف تطبيق السياسات المالية الخاصة بالتسوية بين الهيئات المحلية ووزارة المالية أدى إلى تراكم ديون الكهرباء والماء على الهيئات المحلية وشركات التوزيع<sup>30</sup>.

26 مقابلة خاصة مع م. معن راشد، مدير عام المشاريع في سلطة الطاقة الفلسطينية، آب 2024.

27 مقابلة خاصة مع السيد خليل حمد، رئيس بلدية عبيون، آب 2024.

28 مقابلة خاصة مع السيد حسين الحج محمد، رئيس بلدية بيت فوريك، تموز 2024.

29 مقابلة خاصة مع د. تيسير أبو سنينة، رئيس بلدية الخليل، آب 2024.

30 مقابلة خاصة مع د. تيسير أبو سنينة، رئيس بلدية الخليل، آب 2024.

## نشوء معضلة صايف الإقراض

تعود أسباب نشأة «صايف الإقراض» إلى تخلف الهيئات المحلية وشركات توزيع الكهرباء ومصالح المياه في الضفة الغربية وقطاع غزة عن دفع فواتير الكهرباء والمياه لصالح الجهات الموردة، وعلى الرغم من أن ظاهرة التسديد نيابة عن بعض البلديات وشركات التوزيع ظهرت في سنوات نشوء السلطة الوطنية الفلسطينية مبكراً، إلا أن بداية عمل ترتيبات الاقتطاع من إيرادات المقاصة بدأت رسمياً بكتاب من وزير المالية الفلسطيني في ذلك الوقت إلى وزير المالية الإسرائيلي يفوضه من خلاله بخضم قيمة فاتورة استهلاك قطاع غزة سنة 1997، وبعد ذلك بأقل من عام بكتاب آخر من رئيس سلطة المياه ووزير المالية لخضم فواتير المياه، وبلغت قيمة هذا الخضم (كهرباء غزة + المياه للضفة وغزة) آنذاك نحو 150 مليون دولار سنوياً، ولكن وزارة المالية الفلسطينية لم تكن تصدر بيانات مالية تفصيلية، ولم تكن تلك الاقتطاعات من أموال المقاصة تُشعر، كما كانت هناك إشكالية في كيفية معالجتها محاسبياً، فكانت تعرض في الحسابات الختامية كنفقات للوزارات والهيئات ذات العلاقة<sup>31</sup>.

ويشير تقرير للبنك الدولي حول مراجعة الإنفاق العام للسلطة الوطنية الفلسطينية إلى أن صايف الإقراض أمسى إحدى أعصى المشاكل المالية القائمة أمام السلطة الفلسطينية. وتمول بعض الهيئات المحلية ميزانياتها إلى حد كبير من بيع الكهرباء وغيرها من الخدمات المساعدة المزودة من شركات إسرائيلية، وتترك السلطة الفلسطينية لتسدد بعض أو كل هذه التكاليف (التي تقتطعها إسرائيل من إيرادات المقاصة المستحقة للسلطة الفلسطينية، بالإضافة إلى رسوم التأخير البالغة 11%). نتيجة لذلك، تجد السلطة الفلسطينية نفسها تقدم إعانات غير مخطط لها تقدر بأكثر من 200 مليون دولار أمريكي في السنة (2 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي) لهيئات الحكم المحلي. وتقوم وزارة المالية بحجب عائدات مستحقة لهيئات الحكم المحلي (ضريبة الأملاك التي تفرضها البلديات ورسوم الترخيص المهني وضريبة النقل، وغيرها)، واسترداد تلك الخسائر، وتؤدي هذه السياسة إلى نزاعات وفوضى في الموازنات<sup>32</sup>.

### صايف الإقراض:

المبالغ المخصومة من إيرادات المقاصة من قبل إسرائيل لتسوية ديون مستحقة للشركات الإسرائيلية المزودة للكهرباء والمياه وخدمات الصرف الصحي للبلديات ولشركات وجهات التوزيع الفلسطينية، وغيرها من البنود<sup>33</sup>.

### التطور الكمي لصايف الإقراض

بدأ العمل بمصطلح صايف الإقراض عام 2003، وبلغت قيمة الأموال المخصومة من إيرادات المقاصة تحت مسمى صايف الإقراض على مدار 21 عاماً نحو (6.42) مليار دولار. وأضحى صايف الإقراض بنداً ثابتاً في الموازنة العامة في فلسطين.

جدول يظهر تطور صايف الإقراض في السنوات العشر الأخيرة - بالمليون دولار  
(2014-2023)<sup>34</sup>

صايف الإقراض	العام
287.4	2014
300.5	2015
269.8	2016
265.9	2017
268.2	2018
319.8	2019
351.1	2020
372.8	2021
365.9	2022
365.2	2023

31 ورقة خلفية حول صايف الإقراض صادرة عن معهد أبحاث السياسات الاقتصادية «ماس»، أيار 2015.

32 تقرير مراجعة الإنفاق العام للسلطة الفلسطينية - البنك الدولي - تاريخ الإصدار: 2016/12/13.

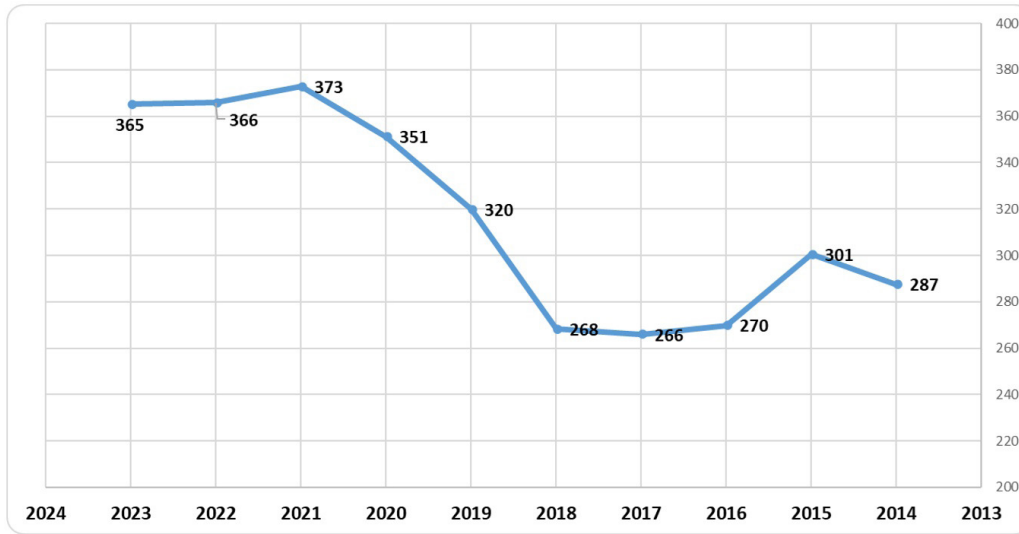
33 مؤيد عفانة، صايف الإقراض وأثره على عجز الموازنة وهدر المال العام، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان»، 2017، رام الله - فلسطين.

34 سلطة النقد الفلسطينية، الإيرادات والنفقات ومصادر التمويل للسلطة الوطنية الفلسطينية (أساس نقدي) 1996-2023.



حتى نهاية شهر تشرين الأول/أكتوبر من العام 2024، بلغت قيمة صايف الإقراض (1,311) مليون شيكل، أي نحو (365) مليون دولار، ما يشير إلى ارتفاع قيمة صايف الإقراض في العام 2024، مقارنة بالسنوات العشر الأخيرة<sup>35</sup>.

شكل يظهر تطور صايف الإقراض في السنوات العشر الأخيرة على الأساس النقدي بالمليون دولار 2014-2023

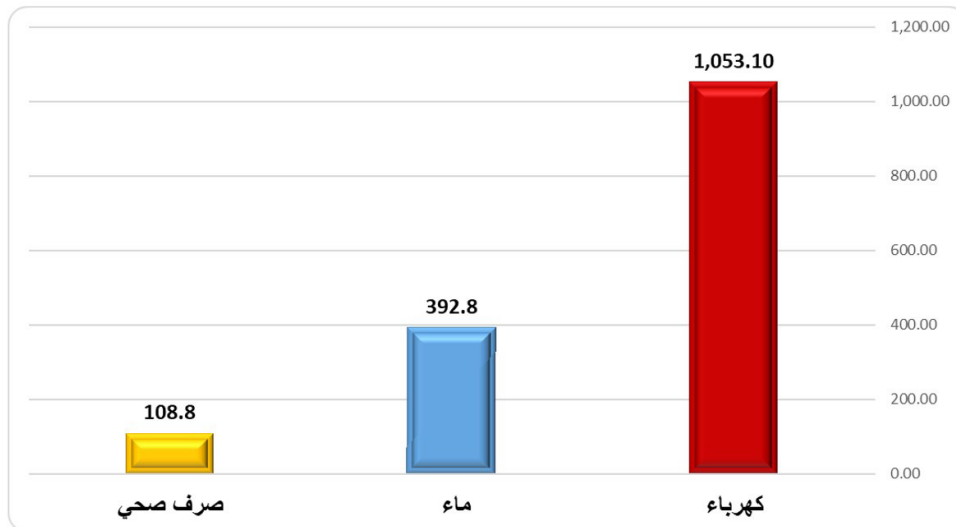


ويظهر من الجدول والشكل أعلاه، أنّ صايف الإقراض في ارتفاع مطرد في السنوات العشر الأخيرة 2014-2023، على الرغم من كل الخطط الحكومية لكبح جماحه.

جدول يوضح تفاصيل اقتطاعات بدل أثمان الكهرباء والماء وخدمات الصرف الصحي من إيرادات المقاصة في العام 2023 (بالمليون شيكل)<sup>36</sup>

البند	مليون شيكل
كهرباء	1,053.1
ماء	392.8
صرف صحي	108.8

شكل يوضح تفاصيل اقتطاعات بدل أثمان الكهرباء والماء وخدمات الصرف الصحي من إيرادات المقاصة في العام 2023 (بالمليون شيكل)



35 التقرير الشهري المالي التراكمي لشهر تشرين الأول 2024، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 2024/12/3.  
36 التقرير الشهري المالي التراكمي لشهر كانون الأول 2023، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 2024/1/27.

يُدار نظام توزيع الكهرباء في الضفة الغربية من قبل خمس شركات توزيع هي شركة كهرباء محافظة القدس (تغذي مناطق وسط الضفة الغربية)، وشركة كهرباء الشمال، وشركة كهرباء طوباس في شمال الضفة الغربية، وشركتا كهرباء الخليل وكهرباء الجنوب اللتان تديران قطاع التوزيع في محافظة الخليل، بالإضافة إلى العديد من هيئات الحكم المحلي التي لم تتضمن لغاية تاريخ إعداد الدراسة لهذه الشركات حسب الأصول، على الرغم من صدور قرار بقانون رقم (13) لسنة 2009 بشأن قانون الكهرباء العام، وما تلاه من قرار مجلس الوزراء رقم (08 / 46 / 13 / م.و.س.ف) لعام 2010 بشأن انضمام كافة الهيئات المحلية إلى شركات الكهرباء المرخصة<sup>37</sup>. ووفقاً لبيانات وزارة الحكم المحلي، توجد (114) نقطة ربط مع الشركة القطرية تستفيد منها 260 هيئة محلية<sup>38</sup>.

يلاحظ من العرض أعلاه، أنّ مشكلة صافي الإقراض ترتبط بشكل رئيسي بالعلاقة المالية الخاصة بالخدمات المرتبطة مع إسرائيل وخاصة خدمات الكهرباء والماء والصرف الصحي، ومن مسببات الإشكاليات المالية الرئيسية ما بين الهيئات المحلية ووزارة المالية، تخلف بعض الهيئات المحلية عن دفع أثمان الكهرباء والمياه، وخلق إشكاليات مع وزارة المالية، التي عملت بدورها على تقاص تلك الديون من ضرائب ورسوم الهيئات المحلية المستحقة من ضريبة الأملاك ورسوم النقل على الطرق، إضافة إلى اشتراط تسويات مالية مع الهيئات المحلية المستفيدة من المشاريع والبرامج الحكومية المختلفة، وأصبح هناك نهج إسرائيلي باقتطاع أثمان الماء والكهرباء والصرف الصحي من إيرادات المقاصة، إلى جانب حالة من الاتكالية لدى بعض الهيئات المحلية، والتخلف عن دفع تلك المستحقات، أو توظيف بدل الأثمان التي تتم جبايتها مقابل الماء والكهرباء للإنفاق على بنود أخرى في الهيئات المحلية، أو بسبب ضعف الحوكمة، أو تراجع إيرادات الهيئات المحلية، أو دفع فاتورة الرواتب المرتفعة بسبب التضخم الوظيفي، المرتبط بقضايا انتخابية وعشائرية وحزبية في بعض الهيئات المحلية.

### تشكيل وحدة صافي الإقراض في وزارة المالية، خطوة نحو حل مشكلة التقاص

تمّ في منتصف العام 2024 تشكيل وحدة صافي الإقراض في وزارة المالية، وأناط بها مجلس الوزراء صلاحيات معالجة المشكلة المالية ما بين وزارة المالية والهيئات المحلية وشركات التوزيع، وتمّ تكليف رئيس هيئة البترول السيد مجدي الحسن مسؤولاً عن هذه الوحدة. وفي مقابلة خاصة مع السيد الحسن أشار إلى أنّ الوحدة باشرت أعمالها ضمن خطة عمل ورؤية نحو حل مشكلة زيادة فاتورة صافي الإقراض، من خلال العمل بشكل تدريجي ومستمر مع شركات التوزيع والهيئات المحلية، إذ تمّ في المرحلة الأولى من الخطة استهداف شركات توزيع الكهرباء، والهيئات المحلية الكبرى (Top 20) والعمل على إعداد تسويات مالية معها، بما يشمل ما لها من مستحقات وما عليها من ديون، وتمّ الاتفاق على أرقام محددة لهذه التسويات، والعمل على الالتزام بدفع الفاتورة الشهرية، متوقعاً أن يتم الانتهاء من هذه التسويات مع نهاية العام الحالي 2024. وأوضح الحسن أنّه في حال إنجاز العمل مع هذه الشركات والهيئات المحلية فإنّ 80-90% من حجم الإشكاليات المتعلقة بصافي الإقراض يتمّ عملياً الاتفاق على تسوية أمورها، إلى جانب الاتفاق على أرقام وتسويات<sup>39</sup>. علماً بأنّ هناك قضايا جوهرية فيما يتعلق بتحديات صافي الإقراض، فضلاً عن أنّ العلاقة مع شركات التوزيع والهيئات المحلية بحاجة لتشريعات، أو سياسات، أو قرارات حكومية، أو حوار وطني لحلها وإقرارها، حتى لا تتكرر، مثل قضايا مستحقات الكهرباء والماء في المخيمات، وبعض المناطق في البلدة القديمة في الخليل H2، أو بعض المناطق المصنفة (ج) أو بلدات منطقة القدس، وغيرها.

37 ديوان الرقابة المالية والإدارية، تقرير حول فعالية إجراءات الهيئات المحلية في الإدارة المالية لقطاع الكهرباء، 2022.  
38 الانتقاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2024. شفافية العلاقة المالية بين السلطة الوطنية الفلسطينية وإسرائيل. رام الله - فلسطين.  
39 مقابلة خاصة مع السيد مجدي الحسن، مسؤول وحدة صافي الإقراض في وزارة المالية، تشرين الثاني 2024.

أما الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية، فله رؤية للمساهمة في حل إشكالية التقاص ما بين الهيئات المحلية ووزارة المالية، من خلال:

1. تمثيل الهيئات المحلية في هيكله وحدة صايف الإقراض.
2. تطوير مفهوم صايف الإقراض ليشمل المدفوعات المستردة أو المحصّلة أو المقتطعة من المقترض (الهيئات المحلية).
3. تطوير نظام واضح وشفاف لتدفق البيانات المالية بين الحكومة والهيئات المحلية بما يشمل صايف الإقراض ومستحقات الهيئات المحلية من خلال نظام محوسب مباشر (بوابة) للإفصاح عن التحصيلات.
4. تطوير نظام واضح وشفاف وآليات ملزمة للتحويلات الحكومية للهيئات المحلية بما في ذلك رسوم النقل على الطرق لتشمل غرامات النقل، وإيرادات الدفاع المدني، ورسوم المزادات والدلالة، وبدل الإيجارات ورسوم الخدمات، من خلال حساب بنكي مشترك والتحويل الإلكتروني المباشر للحسابات الفرعية.
5. تقاص على قيمة الأراضي الممنوحة من الهيئات المحلية للحكومة كاستحقاق للهيئات المحلية<sup>40</sup>.

ما زالت هناك فجوة كبيرة في دور الرقابة على الهيئات المحلية من قبل وزارة الحكم المحلي وخاصة في دور الرقابة المالية، إذ إنّ هناك العديد من المشاكل المالية العالقة بين الهيئات المحلية ووزارات الاختصاص سواء وزارة المالية أو وزارة الحكم المحلي ويمكن تلخيص مشاكل الرقابة فيما يلي:

1. عدم التزام الهيئات المحلية بنظام الشراء العام، إذ تلجأ العديد من الهيئات المحلية إلى الشراء المباشر من الموردين بدون تطبيق نظام الشراء العام.
2. عدم التزام الهيئة المحلية بالنظام المالي المطبق والمقر من قبل وزارة الحكم المحلي.
3. عدم التزام الهيئات المحلية بتوريد الإيرادات التي تقوم بجبايتها نيابة عن الغير، وخاصة خدمات المياه والكهرباء وغيرها من الخدمات المقدمة.
4. عدم المتابعة الدورية من قبل وزارة الحكم المحلي لتطبيق نظام المشتريات والنظام المالي المعتمد للهيئات المحلية.

40 مقابلة خاصة مع م. عبد المؤمن عفانة، مدير وحدة الدعم الفني والقانوني في الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية، تشرين الأول 2024.

## ● الفصل الثالث: توصيات وحلول عملية للمساهمة في التخفيف من التعثر المالي للهيئات المحلية

من خلال مخرجات ونتائج الدراسة، والمقابلات مع الجهات ذات الصلة، وخاصة رؤساء البلديات، خرجت الدراسة بالتوصيات التالية للمساهمة في التخفيف من التعثر المالي للهيئات المحلية:

ضرورة معالجة قضية التشرذم في ملف الكهرباء، ووجود (114) نقطة ربط متفرقة للهيئات المحلية، مع شركة الكهرباء القطرية الإسرائيلية، وإنفاذ الأحكام القانونية ذات الصلة، من أجل ضبط هذا الملف، وتحقيق وفورات الحجم المرجوة، من خلال نموذج المشتري الواحد، عبر تعزيز دور شركة النقل الوطنية للكهرباء في السوق كمشتري وحيد للكهرباء لمعالجة مسألة عدم دفع الفواتير من المزودين للشركة القطرية، وأيضاً الحصول على أسعار تنافسية قد تسهم في تخفيض سعر شراء الكهرباء للمزودين، وبالتالي تحسين هامش الربح والتخلص التدريجي من دعم التعرفة.

### المحور الأول: الدور الحكومي

- حصر المديونية المترتبة على الهيئات المحلية، من خلال تسويات مالية مع تلك الهيئات، وإحالة القضايا الخلافية إلى لجنة خاصة للحكم فيها، وبسقف زمني محدد.
- الاتفاق على آليات لسداد المستحقات المترتبة على الهيئات المحلية للخزينة العامة.
- التزام وزارة المالية بتسديد مستحقات الهيئات المحلية من ضريبة الأملاك وأمانات النقل على الطرق، ضمن التسويات المتفق عليها وبشكل دوري.
- التزام وزارة المالية، بتسديد أثمان الكهرباء والماء المترتبة على المؤسسات الحكومية، بشكل دوري ومنتظم.
- ضرورة وضع إجراءات فعالة من شأنها تعزيز التنسيق الدوري ما بين وزارتي الحكم المحلي والمالية لتتبع دفعات وأرصدة الهيئات المحلية من خلال المتابعات الدورية الميدانية أو من خلال برنامج إلكتروني موحد، لضمان صحة التسديدات ودقة الأرصدة وحفظاً لحقوق الهيئات المحلية والحقوق المالية للدولة.
- تعديل وتعزيز الإطار التشريعي الناظم لقطاع الحكم المحلي لمعالجة التحديات القانونية والتشريعية المباشرة وغير المباشرة المرتبطة، التي تؤثر سلباً في قدرة هذه الهيئات على تحصيل إيراداتها وإدارة نفقاتها، وبالاستفادة من توصيات الدراسة التي أعدها معهد ماس بعنوان «دراسة تحليلية حول إيرادات هيئات الحكم المحلي الفلسطينية ونفقاتها»<sup>41</sup>.
- تعزيز الحوكمة ونظم المساءلة والشفافية والحصانة من مخاطر الفساد في الهيئات المحلية، وإنشاء وحدات إدارة مخاطر الفساد، من خلال سياسات ملزمة، تساهم فيها الحكومة وهيئة مكافحة الفساد، بالتعاون مع اتحاد الهيئات المحلية وصندوق تطوير وإقراض الهيئات المحلية.
- تشكيل لجنة تشمل اللجان الشعبية في المخيمات ودائرة شؤون اللاجئين والمؤسسات ذات الصلة، لإيجاد حلول عادلة ومنصفة لمشكلة كهرباء المخيمات، والمناطق الأخرى، على أن تباشر أعمالها بشكل فوري.
- تعزيز نظم الرقابة الإدارية والمالية على أداء الهيئات المحلية من خلال نظام يُعتمد من مجلس الوزراء، من أجل حماية الهيئات المحلية من مخاطر التعثر المالي والإداري.
- منح الحكومة حوافز تشجيعية للهيئات المحلية الملتزمة بسداد التزاماتها المالية الخاصة بأثمان الكهرباء والماء.
- إطلاق الحكومة رزمة حوافز لتشجيع الهيئات المحلية على التوجه نحو الاستثمار في الطاقة البديلة (الشمسية) لتقليل من فاتورة الكهرباء، وتوفير إيرادات للهيئة المحلية.
- إضافة مفوض على الحساب البنكي الخاص بالمياه والكهرباء، من خلال قيام كل هيئة محلية بإنشاء حساب بنكي واحد في أحد البنوك الفلسطينية أو تفعيل الحساب الموجود (إن وجد) لتحصيل قيمة فواتير المياه والكهرباء، ويكون توقيع موظف من وزارة الحكم المحلي توقيعاً رئيسياً.
- مراجعة النظام الخاص برواتب ومكافآت وعلاوات رؤساء الهيئات المحلية، وموظفي الهيئات المحلية، من خلال لجنة فنية مختصة، لتكون متناغمة مع قانون الخدمة المدنية وسلم الرواتب، لمعالجة التشوهات في رواتب الهيئات المحلية، وترشيده النفقات.
- نقل آلية تحصيل ضريبة الأملاك إلى الهيئات المحلية.

41 معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية، دراسة تحليلية حول إيرادات هيئات الحكم المحلي الفلسطينية ونفقاتها، 2023، ص 76.

## المحور الثاني: دور وزارة الحكم المحلي

- تطوير دور وزارة الحكم المحلي الإشرافي والرقابي والسياساتي على أداء مجالس الهيئات المحلية، والتأكد من التزامها بتطبيق سياسات وإجراءات الحوكمة بما يشمل الأنظمة المالية والإدارية حسب الأصول.
- إلزام الهيئات المحلية بتطبيق الأنظمة المالية والإدارية حسب الأصول، وبدون استثناءات.
- إلزام الهيئات المحلية بفتح حسابات بنكية خاصة بأثمان الكهرباء والماء.
- عدم اعتماد المعاملات المالية للهيئات المحلية غير الملتزمة بتطبيق الأنظمة المالية والإدارية المعتمدة.
- تعزيز وتدعيم الإدارة المالية للهيئات المحلية.
- وضع معايير لمقاربة الوزن النسبي للرواتب إلى الإيرادات في الهيئات المحلية، وعدم منح الهيئات المحلية صلاحية توسعة الهيكلية أو استحداث وظائف إدارية جديدة بناء على تلك المعايير.
- الالتزام بوقف الاستثناءات الممنوحة لبعض الهيئات المحلية، خاصة في مجال الهيكلية والموازنات والتوظيف.
- العمل على تدريب العاملين في الهيئات المحلية على نظام الشراء العام المستخدم والمطبق في دوائر السلطة الفلسطينية، واعتماده في الهيئات المحلية.
- تعديل نظام المكافآت لأعضاء مجالس الهيئات المحلية، وتجميد العمل به، لترشيد النفقات، خاصة أن تكلفة تلك المكافآت تصل إلى مئات آلاف الشواكل سنويا في الهيئة المحلية.

## المحور الثالث: دور الهيئات المحلية بالتعاون مع اتحاد الهيئات المحلية وصندوق تطوير وإقراض الهيئات المحلية

- التزام الهيئات المحلية بالتخطيط الاستراتيجي الفعلي، مع آليات لتقييم ومتابعة الخطة الاستراتيجية، وتحديد الانحرافات إن وجدت، وخطط العمل لعلاجها.
- ضرورة تحمّل مجالس الهيئات المحلية مسؤولياتها الإدارية والمالية والأخلاقية، من خلال الالتزام بمبادئ الحوكمة في إدارة الهيئات المحلية.
- ضرورة تعزيز الإدارة المالية في الهيئات المحلية، والفصل بين إيرادات الكهرباء والماء وآلية التصرف بتلك الإيرادات، وإيلاء أولوية الدفع لفاتورة الكهرباء المستحقة كأولوية رئيسية في تلك الهيئات لتجنب تراكم المديونية، والالتزام بتطبيق فصل الحسابات البنكية الخاصة بأثمان الكهرباء والماء عن المصاريف الإدارية والتشغيلية للهيئات المحلية.
- تطوير قدرات الهيئات المحلية في تجنيد الأموال، لتوفير موارد مالية إضافية لها، من خلال موظفين مختصين.
- ضرورة العمل على إيجاد مصادر مالية للهيئات المحلية، وتنفيذ مشاريع مدرة للدخل من خلال الشراكات مع القطاع الخاص، وتعزيز التنمية الاقتصادية في الهيئات المحلية.
- الالتزام بالأنظمة المالية والإدارية الناظمة لعمل الهيئات المحلية.
- تعزيز العلاقات والشراكات الداخلية والخارجية مع الجهات ذات الصلة والهيئات المحلية، لتوفير موارد مادية ودعم خارجي.
- الاستثمار الأمثل لمرافق الهيئة المحلية، وأصولها المختلفة مثل: الملاعب الرياضية، ومواقف السيارات، ورياض الأطفال، وقاعات الأفراح والمناسبات، والدينامو ميتر، والحدائق، واللوحات الإعلانية، وغيرها.
- اعتماد أسس واضحة وسليمة لقياس تكاليف الخدمات التي تقدمها الهيئات المحلية للمواطنين، وذلك من خلال منظومة قياس دقيقة يمكن التحقق منها، مع ضرورة التأكد من أن المبلغ المدفوع من قبل متلقي الخدمات كاف لتغطية جميع تكاليف تقديم الخدمة من قبل الهيئة المحلية، واتخاذ إجراءات تصحيحية واضحة في حال عدم كفاية هذه المبالغ.
- إنشاء وتبني نظم للرقابة الفاعلة؛ سواء كانت نظم رقابة داخلية، أو خارجية ذات كفاءة وفاعلية، وتفعيل الدور الحقيقي للجان المساءلة المجتمعية.
- تفعيل آليات الجباية المالية من المواطنين بشكل فاعل، وبدون استثناءات، وإلزام كافة المواطنين بتركيب عدادات الدفع المسبق.
- تعزيز المشاركة المجتمعية بين الهيئات المحلية والمجتمع المحلي، واستثمار الكفاءات العلمية ورجال الأعمال وباقي شرائح المجتمع في تحقيق المنفعة العامة في المنطقة الجغرافية.
- فتح آفاق الشراكات مع القطاع الخاص بما يشمل تعزيز المشاريع الاستثمارية الإنتاجية، بهدف خلق إيرادات أكثر تنوعا وديمومة مالية للهيئات المحلية.
- تعزيز المواطنة ما بين الهيئات المحلية والمجتمع المحلي، وتوظيف أركان المجتمع المحلي لتعزيز التزام الفئات المجتمعية بدفع الرسوم المستحقة.

- مراجعة الهيكلية وترشيقيها، من أجل ترشيد النفقات والاستثمار الأمثل للموارد، خاصة أنّ العديد من الهيئات المحلية تعاني "التخمة الوظيفية"، التي تستنزف إيراداتها، وتعوق رشاقة العمل الإداري والفني.
- وضع معايير للحفاظ على السيولة النقدية في الهيئات المحلية، بحيث لا يُسمح لإدارة البلديات بتجاوزها، من أجل ضمان حد أدنى من السيولة النقدية لتقديم الخدمات.
- التحول الرقمي في الخدمات والجباية، كونه رافعة لتوفير الوقت والجهد والمال، ومعززاً للشفافية والنزاهة.
- توجه الهيئات المحلية نحو الاستثمار في الطاقة البديلة من خلال توليد الكهرباء بالطاقة الشمسية، لما يمثله هذا المشروع من استثمار جيد على المدى الطويل.
- ضرورة التزام الهيئات المحلية بالصيانة الدورية لشبكات الكهرباء والمياه لتقليل نسبة الفاقد فيها، وتوفير النفقات.
- منح المواطنين الملتزمين بدفع الرسوم والضرائب، خصومات تشجيعية، لتعزيز الإيرادات وتخفيف المديونية.
- ضرورة التزام الهيئات المحلية بنشر قوائمها المالية على صفحاتها الإلكترونية، بما يشمل المديونية.
- ضرورة ضبط النفقات التشغيلية في الهيئات المحلية من خلال مراجعة نفقاتها، خاصة فيما يتعلق برواتب الموظفين، والنفقات التشغيلية الأخرى، لضمان توافقها مع القوانين السارية.
- ضرورة مراجعة أيّ علاوات للموظفين تمّ منحها في السنوات الأخيرة لضمان الاستدامة المالية.
- تفعيل أنظمة الشكاوى، وتطوير آليات للتحقق والرد السريع واتخاذ الإجراءات التصحيحية الضرورية.
- تبني سياسة عمل تشاركية مجتمعية مع مؤسسات المجتمع المحلي، لبلورة سياسات وإجراءات مشتركة، لتطوير عمل الهيئات المحلية.

## المحور الرابع: دور المواطنين

- ضرورة الالتزام بقيم المواطنة، من خلال الالتزام بالواجبات تجاه الهيئات المحلية عبر دفع الرسوم المستحقة، من أجل ديمومة تقديم الخدمات للمواطنين.
- ضرورة ترشيد النفقات من الكهرباء والماء، بما يتناسب والإمكانيات المادية، والتحول نحو الأجهزة الكهربائية الموفرة للطاقة.
- ضرورة المشاركة في لجان المساءلة المجتمعية من أجل مساءلة رؤساء الهيئات المحلية عن أعمالهم ومهامهم، لتعزيز الحوكمة والوقاية من فرص الفساد.
- تقديم الشكاوى في حال وجود مخالفات من قبل الهيئات المحلية، إن كان للهيئات المحلية أو الجهات الرقابية الحكومية.

## الآليات المقترحة لتطبيق التوصيات:

- حصر المديونية المترتبة على الهيئات المحلية، من خلال تسويات وأرقام متفق عليها، وعبر وحدة صايف الإقراض، وإحالة القضايا الخلافية إلى لجنة مختصة، يمكن أن تضم الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية، ومؤسسات المجتمع المدني ذات الصلة، وأن تحل كافة التسويات في موعد أقصاه (90) يوماً.
- في حال تبين عدم وجود رصيد متفق عليه ما بين الهيئات المحلية ووزارة المالية، يجب العمل على:
  1. انتداب مسؤول من الهيئات المحلية للتفاوض على الأرصدة المستحقة للحكومة أو الأرصدة واجبة الدفع من قبل الحكومة لصالح الهيئات (من خلال تكليف رسمي يتم منحه للموظف الذي سيقوم بمتابعة الملف).
  2. تمتع وحدة صايف الإقراض بصلاحيات الاتفاق على الرصيد الذي يتم الاتفاق عليه.
  3. اعتماد مجلس الوزراء للأرصدة التي يتم الاتفاق عليها.
  4. وضع إطار زمني محدد لإنهاء الملف.
- تسديد الذمم والأرصدة المستحقة على الهيئات المحلية لصالح الحكومة ضمن آلية سداد متفق عليها.
- التزام وزارة المالية بتحويل مستحقات البلديات من ضريبة الأملاك وودائع النقل على الطرق للهيئات المحلية بشكل منتظم.
- التزام وزارة المالية، والوزارات ذات الصلة بدفع الرسوم المترتبة على الوزارات والمديريات للهيئات المحلية بشكل منتظم.
- تقوم السلطة الفلسطينية ومن خلال الوزارات ذات الاختصاص بتقديم المشاريع المقترحة للدول المانحة بما يشمل تمويل الهيئات المحلية.

- إجراء إصلاحات في الهيكل الإداري والمالي للهيئات المحلية لزيادة الكفاءة وتحسين الأداء، إذ تعمل وزارة الحكم المحلي كجهة اختصاص على:
  1. إلزام الهيئات المحلية بفتح حسابات بنكية خاصة بأثمان الكهرباء والماء.
  2. ضمان قيام الهيئات المحلية بتوريد النقدية المتحصلة من إيرادات (الكهرباء والمياه والخدمات المقدمة في الحساب الخاص) وبشكل يومي.
  3. قيام فريق الرقابة المالية في وزارة الحكم المحلي بالمراقبة اليومية على الإيداعات النقدية المتحصلة بشكل يومي.
  4. إقفال هذه الحسابات بشكل شهري وعمل المطابقات والتسويات المالية ما بين الحسابات البنكية والإيرادات المدفوعة في هذا الحساب، وتسديد أثمان الكهرباء والماء.
  5. فرض غرامات (وفق القانون) على الهيئات غير الملتزمة.
  6. مكافأة الهيئة الملتزمة بإعادة تقييم تصنيف الهيئة المحلية للأفضل أي رفع تصنيفها، إلى جانب معاقبة الهيئة المحلية غير الملتزمة بخفض تصنيفها حسب أنظمة رفع التصنيف أو خفضه.
- العمل على حل جوهرية لقضية مستحقات المخيمات والمناطق الأخرى من خلال إطلاق حوار وطني مع الأطراف ذات الصلة (وزارة المالية، ووزارة الحكم المحلي، ودائرة شؤون اللاجئين، واللجان الشعبية في المخيمات، ومؤسسات المجتمع المدني ذات الصلة، وغيرها) من أجل وضع حلول عادلة لقضايا مستحقات المخيمات.
- تشكيل لجان مختصة لنقاش التشريعات الخاصة بالهيئات المحلية، من أجل تطويرها.
- تفعيل لجان المساءلة المجتمعية في الهيئات المحلية، وعقد جلسات دورية مع المجتمع المحلي.

## ● المصادر والمراجع

- قانون الهيئات المحلية رقم (1) لعام 1997.
- وزارة الحكم المحلي (2020)، ملخص تحديث الخطة القطاعية للحكم المحلي "2017-2022".
- الخطة الاستراتيجية لوزارة الحكم المحلي للأعوام (2025-2030).
- أجندة الإصلاح الحكومية، 2022.
- خطة التنمية الوطنية 2021-2023، السياسات العامة.
- نظام الشراكة بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص رقم (27) لسنة 2022م.
- البرنامج الوطني للتنمية والتطوير 2025-2026.
- ورقة خلفية حول صافي الإقراض، صادرة عن معهد أبحاث السياسات الاقتصادية "ماس"، أيار 2015.
- تقرير مراجعة الإنفاق العام للسلطة الفلسطينية - البنك الدولي - تاريخ الإصدار: 13/12/2016.
- مؤيد عفانة، صافي الإقراض وأثره على عجز الموازنة وهدر المال العام، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، 2017، رام الله - فلسطين.
- سلطة النقد الفلسطينية، الإيرادات والنفقات ومصادر التمويل للسلطة الوطنية الفلسطينية (أساس نقدي) 1996-2023.
- التقرير الشهري المالي التراكمي لشهر أيلول 2024، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 31/10/2024.
- قرار بقانون رقم (13) لسنة 2009 بشأن قانون الكهرباء العام.
- التقرير الشهري المالي التراكمي لشهر كانون الأول 2023، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 27/1/2024.
- ديوان الرقابة المالية والإدارية، تقرير حول فعالية إجراءات الهيئات المحلية في الإدارة المالية لقطاع الكهرباء، 2022.
- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2024. شفافية العلاقة المالية بين السلطة الوطنية الفلسطينية وإسرائيل. رام الله - فلسطين.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني - النتائج الأساسية للحسابات القومية الربعية للربع الأول 2024، صدر بتاريخ 27/6/2024.
- منظمة العمل الدولية، تقرير بعنوان: الحرب ترفع نسبة البطالة إلى ما يقارب 80 بالمائة وتقلص الناتج المحلي الإجمالي بنسبة 83.5 بالمائة في قطاع غزة، <https://www.ilo.org/ar/resource/news/alhrb-trf-nsbt-albtalt>.
- معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية، دراسة تحليلية حول إيرادات هيئات الحكم المحلي الفلسطينية ونفقاتها، 2023.

### المقابلات الحصرية:

- مقابلة خاصة مع رئيس بلدية بيت فوريك، السيد حسين الحج محمد، بتاريخ: 27/07/2024.
- مقابلة خاصة مع مدير عام بلدية الرام، السيد خليل فرحان، بتاريخ: 02/08/2024.
- مقابلة خاصة مع القائم بأعمال رئيس بلدية البيرة السابق، السيد عبد الحكيم اتم، بتاريخ 4/8/2024.
- مقابلة خاصة مع رئيس بلدية السموع، السيد بدر حوامدة، بتاريخ: 4/08/2024.
- مقابلة خاصة مع رئيس بلدية الخليل، د. تيسير أبو اسنينة، بتاريخ: 04/08/2024.
- مقابلة خاصة مع رئيس بلدية عبوين، السيد خليل حمد، بتاريخ: 08/08/2024.
- مقابلة خاصة مع رئيس بلدية سردا، السيد محمد البزار، بتاريخ: 05/08/2024.
- مقابلة خاصة مع مدير عام المشاريع في سلطة الطاقة، م. معن الراشد، بتاريخ: 03/08/2024.
- مقابلة خاصة مع م. عبد المؤمن عفانة، مدير وحدة الدعم الفني والقانوني في الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية، بتاريخ: 1/10/2024.
- مقابلة خاصة مع مسؤول وحدة صافي الإقراض في وزارة المالية، السيد مجدي الحسن، بتاريخ: 03/11/2024.
- مقابلة خاصة مع رئيس بلدية طولكرم، د. رياض عبد الكريم، بتاريخ: 23/11/2024.



#### المواقع الإلكترونية:

- الموقع الإلكتروني لوزارة المالية [.https://www.pmf.ps/internal.php?var=11](https://www.pmf.ps/internal.php?var=11)
- الموقع الإلكتروني لوزارة الحكم المحلي [./https://www.molg.pna.ps](https://www.molg.pna.ps)
- الموقع الإلكتروني للجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني [./https://www.pcbs.gov.ps](https://www.pcbs.gov.ps)
- الموقع الإلكتروني لسلطة النقد الفلسطينية [.http://www.pma.ps](http://www.pma.ps)
- الموقع الإلكتروني للاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية [./https://www.apla.ps](https://www.apla.ps)
- الموقع الإلكتروني لبوابة اقتصاد فلسطين [.www.palestineconomy.ps](http://www.palestineconomy.ps)



**الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة؛** ائتلاف عددٍ من المنظمات الأهلية الفلسطينية التي عملت على تنسيق جهودها الرامية لتعزيز نظم المساءلة ومبادئ الشفافية في إدارة المال العام وبشكل خاص الموازنة العامة. ويتبنى الفريق منهج عمل يقوم على الشراكة الفاعلة مع جميع المعنيين في مجال إدارة المال العام بمن فيهم وزارة المالية والمؤسسات الحكومية ذات العلاقة في عملية التخطيط؛ لتحقيق الأهداف العامة التالية:

- تعزيز الشفافية من حيث نشر المعلومات الخاصة بالسياسة المالية والإنفاق الحكومي والإيرادات العامة، وتعزيز موقع ترتيب فلسطين على المؤشر الدولي لشفافية الموازنة.
- تعزيز نظم المساءلة حول النفقات والإيرادات العامة.
- إشراك مؤسسات المجتمع المدني في رسم السياسات المالية للسلطة الفلسطينية وتحديد أولويات الإنفاق والتطوير والخطط الوطنية القطاعية بما يخدم مصالح المواطن الفلسطيني ويحقق أهداف التنمية المستدامة.
- رفع وعي المواطن الفلسطيني بأحكام قانون الموازنة السنوي وطرق المشاركة في وضع السياسات المالية والرقابة عليها لتمكينه من المساءلة حولها.
- تقديم توصيات لمجلس الوزراء والجهات ذات العلاقة بإدارة المال العام بهدف تحسين إدارة المال العام؛ وذلك من خلال عملية التحليل الدوري للموازنة العامة والإجراءات المالية المتخذة من قبل وزارة المالية التي يقوم بها الفريق الأهلي.

تم تأسيس الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة عام 2011، ويضم في عضويته عدداً من المنظمات الأهلية القطاعية وهي: ائتلاف أمان (السكرتاريا التنفيذية للفريق الأهلي)، مؤسسة مفتاح، مركز الديمقراطية وحقوق العاملين، مركز إبداع المعلم، مركز العمل التنموي - معا، اتحاد لجان العمل الزراعي، الإغاثة الزراعية، اتحاد لجان العمل الصحي، اتحاد الصناعات الغذائية، اتحاد الصناعات الدوائية، اتحاد الغرف التجارية والزراعية والصناعية، الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية (ماس)، مركز الحياة لتنمية المجتمع المدني، جمعية منتدى المثقفين الخيرية، مؤسسة فلسطينيات، معهد أريج، مؤسسة الحق، معهد التعليم المستمر (جامعة بيرزيت)، مركز دراسات التنمية IDS، مؤسسة النيزك، مركز القدس للمساعدة القانونية، مؤسسة جذور للإينماء الصحي والاجتماعي، مركز القدس للحقوق الاجتماعية والاقتصادية، مركز بيسان للبحوث والإنماء، مؤسسة قادر للتنمية الاجتماعية، جمعية تنمية المرأة الريفية، مؤسسة مساواة، والهيئة الوطنية للمنظمات الأهلية الفلسطينية، مركز تطوير المؤسسات الأهلية، معهد الحوكمة الفلسطيني، صحيفة الحدث، جمعية بنیان للتدريب والتقييم والدراسات المجتمعية، مركز الصداقة الفلسطيني للتنمية، المنتدى الاجتماعي التنموي، مركز الأبحاث والدراسات الاستراتيجية - بال ثينك، مركز الهدف لحقوق الإنسان، المعهد الفلسطيني للاتصال والتنمية، الهيئة الأهلية لرعاية الأسرة، العربي للتطوير الزراعي، صحيفة الاقتصادية، واتحاد الغرف التجارية والصناعية والزراعية الفلسطينية، بالإضافة إلى بعض الخبراء الاقتصاديين.