



الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية
Association of Palestinian Local Authorities



دراسة تحليلية حول إيرادات هيئات الحكم المحلي الفلسطينية ونفقاتها

تشرين الأول 2023



معهد أبحاث السياسات
الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

دراسة تحليلية حول إيرادات هيئات الحكم المحلي الفلسطينية ونفقاتها

الباحثون الرئيسيون: وفاء البيطاوي

شادي حمد

مساعد البحث: أحمد علاونة

إشراف: د. رابح مرار

أعد معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس) هذه الدراسة لصالح الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية، ضمن برنامج الشفافية والمساءلة "TEA3" المنفذ من قبل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)، والممول من القنصلية البريطانية العامة في القدس (FCOO) والوكالة السويدية للتنمية والتعاون الدولي (SIDA)

إن التحليلات والتصريحات الواردة في هذه الدراسة تعبر عن آراء مؤلفيها ولا تعبر بالضرورة عن آراء برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أو مجلسه التنفيذي أو الدول الأعضاء في الأمم المتحدة.

تقديم

يولي معهد أبحاث السياسات الاقتصادية (ماس) اهتماماً بالغاً بالسياسات التي من شأنها تعزيز قطاع الحكم المحلي في فلسطين وتحسين قدرته على الاستجابة للتحديات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تشهدها فلسطين. فقد نفذ المعهد العديد من الدراسات الهامة في السنوات القليلة الماضية، على سبيل المثال، قام بإعداد دراسة تقييمية لواقع اللامركزية في الحكم المحلي في السياق الفلسطيني، ودراسة أخرى حول تطوير إطار سياساتي وقانوني للمشاركة بين القطاعين العام والخاص على مستوى هيئات الحكم المحلي.

تأتي الدراسة بين يدي القارئ استكمالاً للجهود السابقة التي بذلها كل من معهد "ماس" والاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية، وهي تركز على تحليل إيرادات هيئات الحكم المحلي الفلسطينية ونفقاتها من خلال عمل تقييم شامل للوضع المالي لهيئات الحكم المحلي في الضفة الغربية وتحديد أبرز الثغرات في أدائها المالي والإداري، من أجل اقتراح حلول وتوصيات من شأنها تعزيز فعالية الإجراءات الإدارية المتعلقة بإدارة إيرادات هيئات الحكم المحلي الفلسطينية ونفقاتها، وتمكينها من تحقيق الاستقرار المالي.

أظهرت الدراسة وجود فجوات واضحة في الإطار القانوني الناظم لقطاع الحكم المحلي، خاصة في التشريعات المتعلقة بتنظيم وتحديد إيرادات هذه الهيئات وكيفية توزيع نفقاتها، بالإضافة إلى العديد من التحديات المتعلقة بجباية إيرادات الهيئات وإدارة نفقاتها. كما بينت نتائج التحليل المالي للبلديات التي شملتها الدراسة، أن متوسط مصاريف الهيئات المحلية بلغ حوالي 99% من إيراداتها، كما تتخفف نسب السيولة النقدية بشكل كبير حيث لم تتجاوز في المتوسط 3.4% من مجموع الأصول في البلديات، فيما ترتفع النسبة الإجمالية للديون إلى مجموع الأصول في غالبية البلديات لتصل إلى حوالي 41%. في النهاية، اقترحت الدراسة خارطة طريق لاتباعها من قبل البلديات ومؤسسات الحكومة المركزية، وغيرهم من أصحاب العلاقة، بهدف التغلب على التحديات المختلفة التي تواجهها الهيئات المحلية وتعزيز استدامتها المالية، حيث انبثق عنها مجموعة متنوعة وشاملة من السياسات والتدخلات بهدف تعزيز الإطار القانوني الناظم لقطاع الحكم المحلي، والإدارة المالية المستدامة للهيئات المحلية، والنظم الإدارية والحوكمة للهيئات المحلية، وتطوير وبناء القدرات من أجل الوصول إلى سياسات مالية وإدارية فعالة.

يتقدم المعهد بالشكر الجزيل الى طاقم البحث المميز لجهودهم في إعداد هذه الدراسة الهامة. كما يتوجه بجزيل الشكر إلى الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية لمتابعتهم الحثيثة وتعاونهم الوثيق واقتراحاتهم القيمة خلال مراحل تنفيذ الدراسة، وأيضاً إلى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP-PAPP) لتمويلهم هذه الدراسة.

رجا الخالدي

المدير العام

المحتويات

1	1- الفصل الأول
1	1-1 المقدمة
1	2-1 أهداف الدراسة
2	3-1 عينة الدراسة وجهات المقابلات
3	4-1 منهجية الدراسة
4	5-1 محددات الدراسة
6	2- التجارب العالمية في تنوع مصادر إيرادات الهيئات المحلية
6	1-2 تعزيز مصادر إيرادات البلديات
9	2-2 طرق جديدة لزيادة الإيرادات
15	3- تحليل الإطار القانوني من منطلق إيرادات هيئات الحكم المحلي ونفقاتها
17	1-3 الإطار القانوني الناظم للشراكة بين القطاعين العام والخاص
20	4- تحليل واقع حوكمة الهيئات المحلية في فلسطين وإدارة مواردها المالية والبشرية
20	1-4 تحديات جباية إيرادات الهيئات المحلية وإدارة نفقاتها في فلسطين
27	2-4 إدارة نفقات الهيئات المحلية
30	3-4 المساءلة المجتمعية
32	5- التحليل المالي لإيرادات البلديات ونفقاتها
32	1-5 مقدمة
33	2-5 مراحل عملية التحليل المالي
34	1-2-5 أهمية المؤشرات المالية وغير المالية (Fiscal Non Fiscal Indicators)
35	2-2-5 البيانات المالية التاريخية (الميزانية، قائمة الأنشطة، التدفقات، صافي الأصول، التغير في صافي الأصول، بيانات المخصصات المحددة)
36	3-5 منهجية البحث وإجراءات الدراسة التحليلية
36	1-3-5 منهجية الدراسة
36	2-3-5 مجتمع الدراسة
36	3-3-5 عينة الدراسة
38	4-3-5 أداة الدراسة ونموذجها
39	5-3-5 إجراءات الدراسة التحليلية
40	6-3-5 المعالجات التحليلية
40	4-5 تحليل المؤشرات السكانية والديموغرافية للبلديات (أ، ب، ج) وربطها مع البيانات المالية

40	1-4-5 تحليل الإيرادات والعلاقة مع المؤشرات الديموغرافية والسكانية لتصنيفات الهيئات (أ، ب، ج) كافة
46	2-4-5 تعريف بنود الإيرادات وأقسامها
50	3-4-5 تحليل المركز المالي والميزانية وقياس الاستقرار المالي للهيئات ضمن التصنيف (أ، ب، ج)
56	4-4-5 تحليل الالتزامات والديون المتحققة على الهيئات المحلية
60	5-5 التحليل الأفقي وأثر جائحة كورونا على البلديات
62	6-5 تحليل الإيرادات والعلاقة مع المؤشرات الديموغرافية والسكانية تصنيف (أ)
66	7-5 تحليل الإيرادات والعلاقة مع المؤشرات الديموغرافية والسكانية تصنيف (ب)
69	8-5 تحليل الإيرادات والعلاقة مع المؤشرات الديموغرافية والسكانية تصنيف (ج)

72	6- النتائج
72	1-6 النتائج المتعلقة بالإيرادات
73	2-6 النتائج المتعلقة بالمصاريف
73	3-6 تحليل المركز المالي والميزانية وقياس الاستقرار المالي للهيئات
75	4-6 التحليل الأفقي وأثر جائحة كورونا على البلديات
75	5-6 النتائج المتعلقة بتحليل الدورة المالية للبلديات
76	6-6 خارطة طريق مقترحة لإدارة إيرادات الهيئات المحلية ونفقاتها في فلسطين

83	7- التحليل المالي لبلدية الخليل (دراسة حالة)
83	1-7 تحليل المؤشرات السكانية والديموغرافية لبلدية الخليل وربطها مع البيانات المالية
101	2-7 النتائج الخاصة لبلدية الخليل

102	المراجع
104	الملاحق

قائمة الجداول

- جدول (1): توزيع العينة المختارة من البلديات والهيئات المحلية والمجالس القروية وفق التصنيف 37
- جدول (2): المتوسط العام للإيرادات والمصاريف ودخل الفرد لعينة البلديات (أ، ب، ج) خلال السنوات 2018-2022 41
- جدول (3): النسب العمودية لحسابات الميزانية إلى مجموع الأصول للتصنيفات جميعها والمتوسط العام 51
- جدول (4): الأوساط الحسابية لبيانات الإيرادات ومتوسطات الذمم المدينة ومعدل دوران الذمم المدينة وعدد أيام التحصيل لكل بلدية من التصنيف (أ) 53
- جدول (5): الأوساط الحسابية لبيانات الإيرادات ومتوسطات الذمم المدينة ومعدل دوران الذمم المدينة وعدد أيام التحصيل لكل بلدية 2018-2022 54
- جدول (6): نسبة الأصول الثابتة إلى مجموع الأصول للبلديات المصنفة (أ، ب، ج) خلال الفترة 2018-2022 55
- جدول (7): نسبة متوسطات الديون المترتبة على هيئات الحكم المحلي في البلديات إلى مجموع الأصول خلال الفترة 2018-2022 56
- جدول (8): نسب التداول ونسب النقدية إلى المطلوبات المتداولة 57
- جدول (9): نسب التداول ونسب النقدية لبلديات التصنيف (أ) خلال الأعوام 2018-2022 58
- جدول (10): نسبة النمو في الإيرادات والمصاريف خلال الفترة 2018-2022 لبلديات التصنيف (أ) 60
- جدول (11): المتوسط العام لعينة بلديات وهيئات الحكم المحلي تصنيف (أ) بما يتعلق بالإيرادات ونسب الإيرادات والمصاريف إلى دخل الفرد وعدد السكان خلال السنوات 2018-2022 62
- جدول (12): عدد السكان في بلديات (أ) خلال الأعوام 2018-2022 64
- جدول (13): النتائج المتعلقة بالنسب العمودية التي تقيس السيولة والمديونية خلال الأعوام 2018-2022 للتصنيف (أ) 65
- جدول (14): المتوسط العام لعينة بلديات وهيئات الحكم المحلي تصنيف (ب) بما يتعلق بالإيرادات والمصاريف إلى دخل الفرد وعدد السكان خلال السنوات 2018-2022 67
- جدول (15): عدد السكان في كل بلديات (ب) خلال الأعوام 2018-2022 69
- جدول (16): المتوسط العام لعينة بلديات وهيئات الحكم المحلي تصنيف (ج) بما يتعلق والمصاريف إلى دخل الفرد وعدد السكان خلال السنوات 2018-2022 69
- جدول (17): عدد السكان في حدود البلديات المصنفة (ج) خلال الأعوام 2018-2022 71
- جدول (18): المتوسط العام للإيرادات والمصاريف ودخل الفرد لبلدية الخليل خلال السنوات 2018-2022 84
- جدول (19): المتوسط العام للإيرادات والمصاريف ودخل الفرد لعينة البلديات (أ، ب، ج) خلال السنوات 2018-2022 86
- جدول (20): النسب العمودية لحسابات الميزانية إلى مجموع الأصول للتصنيفات جميعها والمتوسط العام وبلدية الخليل 93
- جدول (21): الأوساط الحسابية لبيانات الإيرادات ومتوسطات الذمم المدينة ومعدل دوران الذمم المدينة وعدد أيام التحصيل لكل بلدية من التصنيف (أ) 94
- جدول (22): الأوساط الحسابية لبيانات الإيرادات ومتوسطات الذمم المدينة ومعدل دوران الذمم المدينة وعدد أيام التحصيل لكل بلدية 2018-2022 95
- جدول (23): نسبة الأصول الثابتة إلى مجموع الأصول للبلديات المصنفة (أ، ب، ج) خلال الفترة 2018-2022 97
- جدول (24): نسبة متوسطات الديون المترتبة على هيئات الحكم المحلي في البلديات إلى مجموع الأصول خلال الفترة 2018-2022 98
- جدول (25): نسب التداول ونسب النقدية إلى المطلوبات المتداولة 99
- جدول (26): نسب التداول ونسب النقدية لبلديات التصنيف (أ) خلال الأعوام 2018-2022 100

قائمة الاشكال البيانية

- شكل (1): نسبة الإيرادات ذات الطبيعة التجارية من إجمالي الإيرادات لجميع البلديات في العينة (2018-2022) 42
- شكل (2): قيمة الإيرادات ذات الطبيعة التجارية للبلديات في العينة للفترة 2018-2022 (بالشيكل) 43
- شكل (3): نسبة الإيرادات ذات الطبيعة غير التجارية من الإجمالي للسنوات (2018-2022) 43
- شكل (4): قيمة الإيرادات ذات الطبيعة غير التجارية (بالشيكل) للسنوات 2018-2022 44
- شكل (5): متوسط نسبة الإيرادات والمصاريف إلى دخل الفرد للسنوات 2018-2022 في كافة بلديات عينة الدراسة 44
- (أ، ب، ج)
- شكل (6): معدل مبلغ الإيرادات لكافة التصنيفات لكل مواطن 2018-2022 (شيكل) 45
- شكل (7): نسبة كل إيراد إلى مجموع إيرادات البلدية 2018-2022 45
- شكل (8): المتوسط لتوزيع المصاريف للتصنيفات كافة لكل مواطن 2018-2022 48
- شكل (9): نسبة كل مصروف إلى مجموع المصروفات الممثلة بالرسم 2018-2022 49
- شكل (10): مبلغ ونسبة المصاريف ذات الطبيعة غير التجارية تجميعي لبند الرواتب والأجور لتصنيفات البلديات كافة لكل فرد 2018-2022 بالشيكل 49
- شكل (11): نسبة المصاريف ذات الطبيعة التجارية تجميعي وبند الرواتب والأجور مقسومة على مجموع الإيرادات لتصنيفات البلديات كافة لكل فرد 2018-2022 بالشيكل 50
- شكل (12): متوسط نسبة النقدية والذمم المدينة والأصول المتداولة إلى مجموع الأصول في البلديات حسب التصنيف 2018-2022 52
- شكل (13): متوسط عدد أيام التحصيل لكل بلدية تصنيف (أ) للسنوات 2018-2022 53
- شكل (14): متوسط قيمة التداول ونسبة النقدية لبلديات تصنيف (أ) 2018-2022 58
- شكل (15): تأثير جائحة كورونا على الإيرادات (مقارنة قبل وبعد الانتهاء والانتشار) خلال الفترة 2018-2022 61
- شكل (16): تأثير جائحة كورونا على الإيرادات (مقارنة قبل وبعد الانتهاء والانتشار) خلال الفترة 2018-2022 62
- شكل (17): التوزيع النسبي لإيرادات بلدية الخليل حسب التصنيف 2018-2022 87
- شكل (18): نسبة كل إيراد إلى مجموع الإيرادات لبلدية الخليل 2018-2022 88
- شكل (19): نسبة كل إيراد إلى مجموع إيرادات البلدية 2018-2022 لجميع التصنيف (أ) 88
- شكل (20): نسبة كل مصروف إلى مجموع المصروفات الممثلة بالشكل 2018-2022 92
- شكل (21): نسبة كل مصروف إلى مجموع المصروفات لبلدية الخليل الممثلة بالشكل 2018-2022 92
- شكل (22): متوسط عدد أيام التحصيل لكل بلدية تصنيف (أ) للسنوات 2018-2022 95
- شكل (23): متوسط قيمة التداول ونسبة النقدية لبلديات تصنيف (أ) 2018-2022 99

الاختصارات

الوكالة الفرنسية للتنمية	AFD
الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية	APLA
معهد الأبحاث التطبيقية - القدس	ARIJ
مجالس الخدمات المشتركة	JSCs
صندوق تطوير وإقراض البلديات	MDLF
وزارة المالية- دائرة ضريبة الأملاك	MOF-PT
وزارة الحكم المحلي الفلسطيني	MoLG
الشراكة بين القطاعين العام والخاص	PPP

المخلص التنفيذي

تعد قضية إدارة هيئات الحكم المحلي (البلديات) لإيراداتها ونفقاتها، والعلاقة بينها وبين الحكومة المركزية أحد أهم القضايا التي يتم تناولها عالمياً في مواضيع حوكمة قطاع الحكم المحلي. على الرغم من اختلاف تركيبة إيرادات البلديات حسب كل دولة والقوانين الناظمة فيها، إلا أنها في المجمل تنحصر في الأشكال الرئيسية التالية: الرسوم التي تجبها الهيئات مقابل تقديم خدمات معينة، الضرائب، رسوم المخالفات، والاستثمارات بأنواعها.

تواجه البلديات في فلسطين العديد من التحديات الناتجة عن الظروف الاقتصادية والسياسية، بالإضافة إلى تحديات ذاتية تتعلق بهيكلية البلديات والنظم المالية والإدارية التي تتبناها ونظام الحوكمة لقطاع الحكم المحلي على المستوى الكلي. علماً بأن هذه التحديات مشتركة في قطاع الحكم المحلي في العديد من الدول النامية. كما تواجه البلديات معضلة مستمرة تتمثل في ضرورة موازنة إيراداتها مع قيمة نفقاتها، الأمر الذي يتطلب إدارة ناجحة وفعالة لتجنب حدوث العجز في موازنة البلدية، وهو أمر محتمل نتيجة تنامي قيمة النفقات البلدية والمرتبطة بشكل مباشر بالسكان ونموهم، وانخفاض الإيرادات نتيجة لجملة التحديات المذكورة سابقاً.

في هذا السياق، هدفت هذه الدراسة إلى تقييم الوضع المالي لهيئات الحكم المحلي في الضفة الغربية من خلال إجراء تحليل مالي تفصيلي وشامل لمكونات إيرادات الهيئات المحلية ونفقاتها، وتقييم الوضع الحالي فيما يتعلق باحتياجاتها وقدراتها في مجالات الإدارة المالية والشفافية والنزاهة، والمساءلة المجتمعية، وذلك من أجل تحديد أبرز الفجوات في الأداء المالي والإداري، للوصول إلى نتائج بهدف تعزيز فعالية الإجراءات الإدارية المتعلقة بإدارة إيرادات هيئات الحكم المحلي الفلسطينية ونفقاتها. كما شملت الدراسة مراجعة الإطار القانوني والتشريعي الذي ينظم قطاع الحكم المحلي الفلسطيني، خاصة القوانين المؤثرة على إيرادات هذه الهيئات ونفقاتها. تم إنجاز هذه الدراسة من خلال إجراء تحليل مالي للبيانات المالية لعينة من 29 بلدية ذات التصنيف (أ)، (ب)، و(ج). بالإضافة إلى إجراء مقابلات معمّقة مع عدد من الجهات ذات العلاقة من أصحاب المصلحة الرئيسيين في قطاع الحكم المحلي.

أظهرت الدراسة وجود فجوات واضحة في الإطار القانوني الناظم لقطاع الحكم المحلي، خاصة التشريعات المتعلقة بتنظيم وتحديد إيرادات هذه الهيئات وكيفية توزيع نفقاتها. من أبرز هذه الفجوات ضعف الاستقلالية الممنوحة للهيئات المحلية في إدارة مواردها المالية، وعدم وضوح الصلاحيات والمسؤوليات الموزعة بين الهيئات والحكومة المركزية، بالإضافة إلى قصور الإطار الحالي في تنظيم الشراكة بين القطاعين الخاص والعام (الهيئات المحلية هنا)، وعدم تطرقه إلى تنظيم مشاريع الشراكة خارج نطاق المهام المناطة بالهيئات. كما أن الإطار القانوني الحالي لا يميز في المسؤوليات والمهام المطلوبة بين الهيئات المحلية وفقاً لتصنيفها القانوني (أ، ب، ج)، مما أدى إلى عدم قدرة الهيئات المحلية الصغيرة (بلديات (ج) والمجالس القروية) على القيام بالمهام المطلوبة منها في قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997، وبالتالي التأثير سلباً على جودة الخدمات المقدمة للمواطنين.

تناولت الدراسة بشكل مفصل حوكمة الهيئات المحلية في فلسطين وواقع إدارة مواردها المالية والبشرية، حيث أظهرت وجود عدد من التحديات المتعلقة بجباية إيرادات الهيئات وإدارة نفقاتها، هذا أدى إلى تذبذب كبير في مصادر الإيرادات وعدم

كفايتها في أغلب الأوقات، بالتزامن مع التزايد في قيمة النفقات. تأثرت استدامة إيرادات الجباية الذاتية بشكل كبير بقدرة المواطنين ورغبتهم في دفع رسوم الخدمات المترتبة عليهم، وبهجم الأنشطة الاقتصادية داخل حدود الهيئة، والتسعير غير الصحيح للعديد من الخدمات المقدمة من الهيئات المحلية، مما ينتج عنه عدم التوافق بين التكلفة وقيمة الرسوم المفروضة على المواطنين. كما افتقرت الهيئات المحلية للاستقلالية الكافية التي تتيح لها استحداث رسوم وضرائب جديدة لتلبية احتياجاتها المالية.

ساهم تذبذب التحويلات المالية (مثل ضريبة الأملاك، أمانات النقل على الطرق، ورخص المهن، ... الخ) من الحكومة المركزية للهيئات المحلية وعدم شمولية تخمين الأملاك بهدف جباية الضرائب، في التأثير سلباً على تقديم الخدمات والتخطيط السليم لأنشطة الهيئات المحلية. وقد تزامن ذلك مع عدم تخصيص مبالغ مقتطعة من الموازنة العامة للحكومة لتحويلها بشكل منتظم إلى الهيئات المحلية. في السياق نفسه، يوجد تذبذب كبير في المنح والدعم الخارجي الذي تعتمد عليه الهيئات المحلية بشكل كبير في تمويل المشاريع الاستثمارية التطويرية ومشاريع البنية التحتية، خاصة أن أغلب التمويل الدولي هو تمويل مشروط ومرتبب باعتبارات سياسية.

بينت الدراسة أيضاً وجود مشاكل تتعلق بإدارة الهيئات المحلية لنفقاتها، مثل الارتفاع المتزايد في تكاليف تقديم الخدمات وضعف كفاءة الكوادر البشرية العاملة ونقص المهارات اللازمة لتنفيذ المشاريع، سواء الطواقم الإدارية أو التنفيذية. تعاني العديد من الهيئات المحلية من غياب الحوكمة السليمة وغلبة العوامل العائلية والعشائرية والعوامل السياسية الحزبية في عملية اختيار أعضاء المجالس المحلية. أدى ذلك إلى تهميش الكفاءات العلمية والمهنية في حال عدم توافقها مع المعايير العشائرية أو السياسية. أخيراً، لا بد من الإشارة إلى ضعف عملية المساءلة المجتمعية في غالبية الهيئات المحلية، خاصة مع غياب إطار قانوني ينظمها.

أظهرت نتائج التحليل المالي للبلديات التي شملتها الدراسة أن متوسط مصاريف الهيئات المحلية بلغ حوالي 99% من إيراداتها، وشكلت الرواتب بالمتوسط 32% من إجمالي الإيرادات، فيما شكلت المصاريف ذات الطبيعة التجارية نحو 39% من إجمالي المصاريف. كما بين التحليل انخفاض نسب السيولة النقدية بشكل كبير، حيث لم تتجاوز في متوسطها 3.4% من مجموع الأصول في البلديات، وذلك بسبب ارتفاع نسبة الأصول الثابتة مما يحد من قدرة البلديات على سداد ديونها وتغطية نفقاتها. وتعاني معظم البلديات من ارتفاع النسبة الإجمالية للديون إلى مجموع الأصول لتصل إلى حوالي 41%، وهي نسبة مرتفعة تشير إلى احتمالات مخاطرة مرتفعة. شكل ذلك تحدياً كبيراً أمام الهيئات المحلية في إدارة عملياتها التشغيلية وتغطية الاحتياجات النقدية دون اللجوء إلى الاقتراض.

بينت الدراسة كذلك، غياب منهجية موحدة بين البلديات في عرض وإعداد البيانات المالية، وعدم وجود دليل إجراءات متخصص يشرح آليات إعداد القوائم المالية وعناصرها وتقسيماتها، خاصة أن العديد من البلديات ما زالت تعتمد الأساس النقدي بدلاً من أساس الاستحقاق أو الاستحقاق المعدل في إعداد قوائمها المالية. كما أن العديد من البلديات لا تدرج قيمة الأصول الثابتة في حساباتها، مما يحد من القدرة على الاعتماد على الميزانية وحساباتها في التحليل.

في النهاية، اقترحت الدراسة خارطة طريق يمكن للبلديات ومؤسسات الحكومة المركزية وأصحاب العلاقة اتباعها للتغلب على التحديات المختلفة التي تواجه الهيئات المحلية وتعزيز استدامتها المالية. والتي شملت على:

- **تعزيز الإطار القانوني الناظم لقطاع الحكم المحلي** لمعالجة التحديات القانونية والتشريعية المباشرة وغير المباشرة المرتبطة بالقطاع، التي تؤثر سلباً على قدرة هذه الهيئات على تحصيل إيراداتها وإدارة نفقاتها، وبشكل خاص قانون رقم (1) لسنة 1997 بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية، قرار مجلس الوزراء رقم (11) لسنة 2019 المتعلق بالنظام المالي للهيئات المحلية ونظام الشراكة بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص رقم (27) لسنة 2022، والقرار بقانون رقم (21) لسنة 2017 بشأن تعديل قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية المؤقت رقم (79) لسنة 1966، وغيرها.
- **تعزيز الإدارة المالية المستدامة للهيئات المحلية:** يتطلب ذلك إنشاء أنظمة إدارة مالية متخصصة وموحدة بين البلديات ذات التصنيفات القانونية المتشابهة (أ، ب، ج، ومجالس قروية)، مع الأخذ بعين الاعتبار الإمكانيات المالية والمادية، والقدرات البشرية لكل هيئة وفقاً لتصنيفها القانوني. يجب أيضاً تطوير أسس ومعايير تفصيلية للإدارة المالية داخل الهيئات المحلية بشكل تشاركي، وتحري الدقة من قبل الهيئات المحلية عند إعداد الموازنات السنوية (Annual Budgets) وإقرارها وتنفيذها، وتوضيح الأسس التي بنيت عليها الموازنة. من الضروري وضع أدوات وحلول فعالة في مجال الإدارة المالية لضمان سداد ديون الهيئات المحلية. واعتماد أسس واضحة لقياس تكاليف الخدمات المقدمة للمواطنين. كما يجب تعزيز إمكانيات توليد الإيرادات لدى الهيئات المحلية من المصادر المختلفة، وضرورة استغلال مصادر الإيرادات الممنوحة لهم وفقاً للقانون، وتوسيع الشراكة مع القطاع الخاص لدعم المشاريع الاستثمارية الإنتاجية، بهدف خلق فرص إيرادات أكثر تنوعاً واستمرارية للهيئات المحلية. بالإضافة إلى ذلك ينبغي تبني سياسات تحفيزية لموظفي الجباية لزيادة نسب التحصيل، وتطوير نظم فعالة لتحصيل الرسوم المستحقة من المواطنين، وجدولة الرسوم المتأخرة. كما يجب مقارنة رسوم الخدمات وتكلفتها بين البلديات، لضمان تناسبها مع دخل الفرد وعدد السكان الخاضعين تحت إشراف البلدية، وغير ذلك.
- **تعزيز النظم الإدارية والحوكمة للهيئات المحلية:** يتطلب ذلك تطوير نظم إدارية متخصصة وموحدة بين البلديات ذات التصنيفات القانونية المتشابهة وتعميمها على الموظفين. وتوجيه جميع الهيئات المحلية الالتزام بإعداد خطط استراتيجية متوسطة الأجل قابلة للتطبيق، مع مراعاة الوضع المالي والإداري للهيئة، واعتماد نهج الموازنة التشاركية أسوة بالعديد من الدول، من خلال تشجيع مؤسسات المجتمع المدني والمواطنين على المشاركة في إعداد الموازنة السنوية. من الضروري أيضاً إشراك ممثلي المجتمع المحلي والمنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص في مرحلة التخطيط للمشاريع. كذلك تعزيز نشر المعلومات وجعلها متاحة للجمهور بشكل واضح، حيث ينبغي على البلديات توفير دليل للمواطنين للاستعلام عن رسوم كل خدمة من الخدمات المقدمة لهم، بما في ذلك آليات احتسابها، ومدى ملاءمتها مع تكلفة الخدمة التي تتحملها الهيئة. بالإضافة إلى ذلك يجب إنشاء وتبني نظم رسمية للرقابة والمحاسبة؛ سواء عبر نظم رقابة داخلية تُطبق من خلال تكليف موظف متخصص من داخل الهيئة للرقابة، أو عبر تبني نظم رقابة خارجية ذات كفاءة.
- **تطوير وبناء القدرات من أجل الوصول إلى سياسات مالية وإدارية فعالة:** من خلال بناء قدرات موظفي الهيئات المحلية في النواحي المالية والإدارية، وتعزيز قدرتهم على تنفيذ المشاريع من خلال التدريب والتعليم المستمر. من المهم توضيح الفرق بين ميزان المراجعة والميزانية والموازنة للعاملين في المجال المالي في البلديات والمشرفين على ذلك. يجب أيضاً تزويد الهيئات المحلية، خاصة ذات التصنيف "ب" و"ج"، بالمؤهلات التعليمية والخبرات العملية اللازمة، لتجاوز التحديات المرتبطة بقلّة كفاءة الكوادر البشرية. كذلك تأهيل المحاسبين العاملين في البلديات والهيئات المحلية على طرق إعداد القوائم المالية المحاسبية وفق أساس الاستحقاق وتطوير قدراتهم المحاسبية.

1- الفصل الأول

1-1 المقدمة

حسب وزارة الحكم المحلي، ضم قطاع الحكم المحلي في الضفة الغربية 418 هيئة محلية في العام 2022، تتوزع وفق تصنيف محدد ((أ)، (ب)، (ج)، ومجالس قروية). منها 12 هيئة محلية مصنفة تصنيف (أ)، و 29 هيئة محلية مصنفة تصنيف (ب)، و 91 هيئة مصنفة (ج)، و 286 مجلساً قروياً. على مدى العقود الثلاثة الماضية، ومنذ نشأة وزارة الحكم المحلي، اختلفت أعداد هيئات الحكم المحلي بالزيادة أو النقصان تبعاً لاحتياجات التجمعات السكنية.

تخضع هيئات الحكم المحلي لمجموعة من القوانين والتشريعات التي تؤثر على سير أعمالها بشكل مباشر أو غير مباشر، أبرزها قانون رقم (1) لسنة 1997 بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية، وقانون انتخابات مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005 وتعديلاتهما، إضافة إلى مجموعة واسعة من القوانين المؤثرة على سير أعمال الهيئات المحلية وإيراداتها، وبخاصة تلك التي تُعنى بتنظيم الحرف والصناعات، ورخص المهن، والضرائب والرسوم التي تجبها هيئات الحكم المحلي بأنواعها، وتنظيم المدن والأبنية، ومحاكم الهيئات المحلية، ... وغيرها.

نص قانون الهيئات المحلية لسنة 1997 على 27 نشاطاً وخدمة تلتزم الهيئات المحلية بتقديمها للمواطنين المقيمين ضمن حدودها الجغرافية. أبرز هذه الخدمات ما يتعلق بالتخطيط الحضري، وترخيص الأبنية ومراقبتها، وتوفير إمدادات المياه وإمدادات الكهرباء، وإدارة خدمات الصرف الصحي، وإدارة الأسواق العامة، وترخيص المهن والحرف، وجمع النفايات الصلبة والتخلص منها، وتنظيم الحقائق والمساحات العامة، ... وغيرها. وبغرض تقديم هذه الخدمات، حدد القانون أنف الذكر (في المادة 22 منه) مصادر عدة لإيرادات الهيئات المحلية، أبرزها الضرائب والرسوم التي تحصلها الهيئات المحلية من المواطنين مقابل تقديم الخدمات المنوطة بها، والمنح والمساعدات من مصادرها المختلفة، والتحويلات من قبل السلطة التنفيذية.

خلال العام 2020، بلغ مجموع إيرادات هيئات الحكم المحلي نحو 406.3 مليون دولار، مقابل 390.6 مليون دولار نفقات. شكلت إيرادات الضرائب ما نسبته 19% من إجمالي الإيرادات، فيما شكلت مصادر الإيرادات الأخرى مثل الرسوم التي تحصلها الهيئات المحلية من إعادة بيع الكهرباء للسكان، والرسوم الإدارية، والغرامات، والتحويلات، نحو 76.3% من إجمالي الإيرادات. بالمقابل، بلغت مساهمة المنح والمساعدات نحو 3.6% من إجمالي الإيرادات. بخصوص توزيع إنفاق هيئات الحكم المحلي، تتركز الحصة الأكبر من أوجه الإنفاق في استخدام وتقديم السلع والخدمات للمواطنين (نحو 50% من الإنفاق الإجمالي)، يليها رواتب وتعويضات العاملين (25.7%)، والباقي يتوزع بين نفقات أخرى مثل استهلاك رأس المال الثابت، ومنح ومنافع اجتماعية، ومصاريف صيانة المشاريع وتنفيذها، ونفقات طارئة ... وغيرها (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2020).

1-2 أهداف الدراسة

الهدف الرئيسي:

تهدف الدراسة إلى تعزيز فعالية الإجراءات الإدارية المتعلقة بإدارة إيرادات هيئات الحكم المحلي الفلسطينية ونفقاتها، من خلال عمل تقييم شامل للوضع المالي لهيئات الحكم المحلي في الضفة الغربية، لتحديد أبرز الثغرات في أدائها، وللوصول إلى نتائج وتوصيات تساعد على إدارة إيراداتها ونفقاتها، بهدف تمكينها من تحقيق الاستقرار المالي.

الأهداف الفرعية:

لتحقيق الهدف الرئيسي من الدراسة، سوف يتم العمل على تحقيق مجموعة من الأهداف الفرعية، وهي كالتالي:

1. مراجعة الإطار القانوني والتشريعي الناظم لقطاع الحكم المحلي الفلسطيني، وبخاصة القوانين المؤثرة على إيرادات هذه الهيئات ونفقاتها، بهدف تحديد الثغرات في الإطار القانوني التي تحتاج إلى إصلاح ومعالجة، من خلال سن سياسات وعمل تدخلات جديدة، علاوة على تحديد ما إذا كانت الإجراءات الحالية التي تتبعها الهيئات المحلية لتحصيل الإيرادات وتخصيص النفقات تتطابق مع المرجع القانوني.
2. إجراء تحليل مالي تفصيلي وشامل لمكونات إيرادات الهيئات المحلية ونفقاتها، لتحديد الفجوات (ما بين الهيئات، المخطط والفعلي، الإيرادات والنفقات، ... إلخ)، والمحددات والإخفاقات، وذلك من خلال اتباع منهجية تعتمد على تحليل بنود الإيرادات والنفقات لعينة من الهيئات المحلية موزعة حسب التصنيفات (أ) و(ب) و(ج)، بحيث يتم بناء هذا التحليل وفق السلاسل الزمنية خلال الفترة 2018-2022، إضافة إلى إجراء تحليل تقاطعي بين عينة من البلديات خلال 2021 أو 2022.
3. تقييم الوضع الحالي فيما يتعلق باحتياجات الهيئات المحلية وقدراتها في مجال الإدارة المالية والشفافية والنزاهة، والمساءلة المجتمعية.
4. بدء حوار بين أصحاب المصلحة المعنيين بشأن هذه القضايا، مع التركيز على حل المشكلات والإجراءات ذات الأولوية لتعزيز فعالية السياسات والاستراتيجيات ذات الصلة.
5. اقتراح مصادر جديدة لإيرادات الهيئات المحلية، ووسائل لتفعيل الإيرادات القائمة حالياً، بناءً على مراجعة تجارب الدول المختلفة، لا سيما الدول ذات السمات الشبيهة بهيكل الحكم المحلي الفلسطيني.
6. إجراء تحليل النسب المالية (Financial Ratio Analysis) لقياس كفاءة الهيئات المحلية في توزيع مصادر الإيرادات مع النفقات المطلوبة.
7. دراسة ومقارنة مستوى الخدمات المقدمة وتكلفتها على المواطن.

1-3 عينة الدراسة وجهات المقابلات

عينة غير عشوائية مكونة من 29 بلدية ذات التصنيف (أ) و(ب) و(ج).
تم إجراء مقابلات معمقة مع عدد من الجهات ذات العلاقة من أصحاب المصلحة الرئيسيين في قطاع الحكم المحلي، حيث هدفت هذه المقابلات إلى الحصول على بيانات ومعلومات كيفية لدعم التحليل المالي الكمي. وفيما يلي الجهات التي أجريت المقابلات معها:

- الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية (APLA).
- صندوق تطوير وإقراض البلديات (MDLF).
- عينة من مجالس الخدمات المشتركة لإدارة النفايات الصلبة (JSC).
- معهد الأبحاث التطبيقية- القدس (أريج) (ARIJ).
- عينة غير عشوائية من هيئات الحكم المحلي (البلديات).

1-4 منهجية الدراسة

اعتمدت الدراسة على المنهجية التالية لتحقيق أهدافها:

1. تمت مراجعة الأدبيات الدولية المتعلقة بتجارب وحدات الحكم المحلي في الدول المختلفة، وبخاصة الجزئيات المرتبطة بتنوع مصادر إيراداتها وإدارة نفقاتها، بهدف استقاء الدروس وتحديد كيفية الاستفادة منها في السياق الفلسطيني.
2. تمت مراجعة الإطار القانوني والتشريعي الحالي الناظم لقطاع الحكم المحلي في فلسطين.
3. تم بناء النموذج المالي (Financial Model) من خلال اتباع الخطوات التالية:
 - تحديد المؤشرات المالية التي سيتم إدراجها داخل النموذج المالي.
 - تحديد المعايير المالية التي تعتمد عالمياً في قياس أداء البلدية والحالة المالية.
 - جمع معلومات إحصائية، سكانية وديموغرافية عن كل تقسيم، تصنيف، بلدية، محافظة.
 - إعداد Financial Excel Model يتناسب مع أهداف الدراسة بحيث يشمل:
 - شاشات إدخال لجميع بيانات البلديات المالية وحسابات ميزان المراجعة.
 - استيعاب النموذج لبيانات سنوات مالية عدة (5 سنوات).
 - بناء متكامل لجميع النسب المالية والمؤشرات التي تقيس حالة البلديات والاستقرار المالي.
 - اختبار النموذج المالي والتأكد من صحة جميع النسب والمؤشرات.
 - مراعاة تطابق النموذج المالي مع أساس الاستحقاق وأساس الاستحقاق المعدل.
 - مراعاة سهولة استخدام وفهم النموذج المالي من قبل الدائرة المالية في البلديات.
 - اشتمال النموذج على لوحة (رسومات بيانية) تمثل الحالة المالية للبلدية ومستوى المخاطر.
4. تم إدخال البيانات المالية على النموذج المالي لجميع البلديات في العينة المختارة، بعد أن تم التحقق من صحة بياناتها المالية ودقتها.
5. تم إجراء التحليل المالي، من خلال تنفيذ الخطوات التالية:
 - دراسة وتحليل جميع مصادر الإيرادات للبلديات، مع التطرق إلى الإيرادات المتاحة قانونياً للهيئات المحلية ولا تتم الاستفادة منها.
 - دراسة وتحليل جميع مصاريف البلديات ونفقاتها.
 - دراسة وتحليل رواتب الموظفين ونسبة رواتب العاملين لكل فرد من المجتمع.
 - دراسة وتحليل خدمات البلدية لكل فرد من المجتمع تحت سيادتها.
 - تحديد وقياس دور الجهات المانحة في الأداء المالي للبلدية.
 - تحديد دور الجهات الحكومية وتمويلها للبلديات.
 - دراسة أنواع النفقات الرأسمالية والتشغيلية.
 - مقارنة قيمة العجز أو الفائض النقدي على مستوى البلديات، وعلى مستوى التصنيفات المختلفة للبلديات.
 - دراسة وتحليل النسب المالية التي تقيس المخاطر.
 - دراسة وتحليل النسب المالية التي تقيس العائد.
 - دراسة مؤشرات الاستقرار المالي.
 - إجراء التحليل العمودي لبعض حسابات ميزان المراجعة والقوائم المالية المدققة.

- إجراء التحليل الأفقي لبعض حسابات ميزان المراجعة والقوائم المالية المدققة.
 - عمل مقارنة بين تصنيفات البلديات (أ) و(ب) و(ج)، كذلك حسب المحافظات.
 - مقارنة حالة البلديات قبل جائحة كورونا وبعدها.
 - الخروج بحالة معيارية متكاملة لكل تصنيف (أ)، و(ب)، و(ج) بحيث تعتمد البلديات عليها لقياس حالتها المالية باستمرار.
 - ربط بعض مؤشرات التحليل المالي للبلديات بالفرد، وعدد السكان، ودخل الفرد السنوي.
 - تجدر الإشارة، هنا، إلى أنه تم تنفيذ جميع الخطوات المذكورة أعلاه على مستويين، الأول حسب تصنيف الهيئات المحلية، والثاني على المستوى الكلي.
6. اقتراح توصيات ناتجة من عملية التحليل المالي تتعلق بما يلي:
- إدارة ملف النفقات والمصاريف.
 - إدارة ملف الإيرادات.
 - اقتراح توصيات لإدارة المخاطر المالية التي تواجه البلديات.
 - اقتراح توصيات لمواجهة عدم الاستقرار المالي للبلديات.

5-1 محددات الدراسة

- واجه فريق البحث جملة من التحديات التي أثرت على سير الدراسة، أبرزها:
- اعتماد بعض البلديات على أساس النقد (Cash Basis) مقابل اعتماد بلديات أخرى على أساس الاستحقاق (Accrual Basis) أو أساس الاستحقاق المعدل، ما يخلق صعوبات في المقارنة فيما بينها.
 - ضرورة التحقق من صحة بيانات ميزان المراجعة وتدقيقه، وبخاصة في حال عدم تدقيقه من قبل مدقق حسابات قانوني خارجي.
 - عدم تماثل هيكل الحسابات من بلدية إلى أخرى؛ ما يستوجب جهداً إضافياً لتشكيل بنية الحسابات وتوحيدها من أجل إجراء التحليل المالي.
 - عدم تماثل القوائم المالية من سنة إلى أخرى في بعض البلديات، ما تطلب بناء نموذج موحد يتلاءم مع حسابات تلك البلدية.
 - الخروج بمعايير موحدة لقياس الاستقرار المالي لجميع البلديات الفلسطينية وفق تصنيفاتها القانونية، وبخاصة مع وجود اختلافات في طبيعة التحديات والقدرات بين تصنيفات البلديات المختلفة.
 - عدم تعاون البلديات ومؤسسات الحكومة المركزية في تقديم بيانات تفصيلية وفق الإطار الزمني الذي تغطيه الدراسة.
 - احتمالية وجود تصورات متباينة بين المستويين المحلي والمركزي للحكومة حول الأسباب الكامنة وراء الهشاشة المالية للهيئات المحلية والحلول المتوقعة.
 - تم فحص البيانات التي تم إرسالها من قبل الحكم المحلي ووجد نقص كبير فيها، وذلك بسبب أن بعض البيانات تتعلق بالموازنات، وبعضها الآخر يتعلق بميزان المراجعة.
 - تم استلام بيانات ميزان مراجعة لعدد من البلديات، وفي معظمها لسنتين فقط، وهذا لا يوفر المعلومات الزمنية الكافية للتحليل المالي.

- تم استلام بيانات موازنات لعدد من البلديات، ولكن بعد فحصها وجد أن هناك اختلافاً كبيراً وجوهرياً بين ميزان المراجعة والموازنات، أو تناقضاً في قيمة بعض الحسابات، ما دفعنا إلى تركها وعدم إدخالها في التحليل.
- تم الطلب من الجهات ذات العلاقة توفير بيانات السنوات المتبقية وغير المستلمة، ولكن لم يتم توفيرها، هذا فضلاً عن وجود مشكلة كبيرة في توفر حسابات تتبع الميزانية في ميزان المراجعة؛ ذلك أن العديد من البلديات تعتمد على أساس النقد وليس الاستحقاق أو الاستحقاق المعدل (في معظم البيانات، لا توجد حسابات أصول ثابتة أو ديون ... إلخ)، ولذلك تم تغيير خطة جمع البيانات، بحيث تم الاعتماد على التقارير المالية المدققة رغم صعوبة التعامل معها، من حيث نقل أرصدة الحسابات إلى نموذج ميزان المراجعة المعتمد من قبل الحكم المحلي وصندوق البلديات.
- إن اللجوء إلى التقارير المالية المدققة كان نتيجة لعدم الثقة بالبيانات المعدة والمرفوعة من قبل البلديات، وبخاصة بعد أن تم عمل اختبارات وتدقيق لبعض البلديات أثبتت عدم دقتها وعدم إمكانية الاعتماد عليها، هذا من جهة، ومن جهة أخرى عدم توفر حسابات المركز المالي؛ كون معظم البلديات تعمل على أساس النقد.

2- التجارب العالمية في تنوع مصادر إيرادات الهيئات المحلية

يتضح للمطلع على البيانات المتعلقة بتمويل البلديات عالمياً وجود تغيرات جوهرية في تركيبة مصادر إيرادات البلديات، على اختلاف تصنيفاتها وموقعها. على سبيل المثال، انخفض تمويل الحكومات المركزية للبلديات في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بمعدل 12% خلال الفترة 2010-2016. بشكل عام، تواجه البلديات معضلة مستمرة تتمثل في ضرورة موازنة إيراداتها مع قيمة نفقاتها، بشكل يتطلب إدارة ناجحة وفعالة لتجنب حدوث العجز في موازنة البلدية، وهو أمر محتمل نتيجة لتنامي قيمة النفقات البلدية والمرتبطة بشكل مباشر بالسكان ونموهم. بالتالي، وتلبية للمتطلبات المتزايدة لتقديم الخدمات والمترافقة مع شح الموارد المادية، لجأت العديد من البلديات إلى اتباع أساليب عدة تهدف إلى زيادة قيمة الإيرادات من المصادر القائمة حالياً، علاوة على خلق مصادر جديدة للإيرادات لتحقيق الاستدامة المالية (Schmautzer et al., 2019).

على الرغم من تنوع مصادر إيرادات البلديات في العالم، فإنه بالإمكان حصر مصادر هذه الإيرادات في عدد محدد من التصنيفات الشاملة، وهي كالتالي:

- يتمثل أول وأهم هذه المصادر في الرسوم التي تجبها البلديات من المواطنين والمنشآت مقابل تقديم خدمات معينة بالمقابل، مثل رسوم إدارة النفايات والصرف الصحي وبناء وإدارة المرافق العامة كالحدائق والمدارس ومرافق العناية الصحية.
- المصدر الآخر من إيرادات البلديات يتمثل في الضرائب، مثل الضرائب التي تفرض على الأملاك، والأراضي والعقارات.
- تُعد رسوم المخالفات، مثل مخالفات تعديات الأبنية، والمخالفات المرورية، ومخالفات الصحة العامة وغيرها، أحد أهم مصادر إيرادات البلديات التي تستطيع من خلالها، أيضاً، ضبط السلامة والممارسات الصحية بين المواطنين.
- المصدر الأخير الذي يعد من أبرز المصادر التي يمكن التوسع فيها هو الاستثمارات بأنواعها، وبخاصة الاستثمارات في الأصول. من أبرز استثمارات البلديات مواقف السيارات ذات الدفع المسبق، وتأجير العقارات، والارتفاع في قيمة الأصول، والاستثمارات في الأسهم والسندات (الأوراق المالية)، إما تداولاً وإما إصداراً (بحالة السندات البلدية). كذلك الدخول في مشاريع لتقديم الخدمات بالشراكة مع القطاع الخاص (Public-Private Partnership (PPP)).

1-2 تعزيز مصادر إيرادات البلديات

قبل الخوض في تفاصيل مصادر الإيرادات المتنوعة من خلال الأمثلة من الدول المختلفة، لا بد من تسليط الضوء على أبرز الطرق التي يمكن من خلالها زيادة مصادر الإيرادات، وكيفية تطبيقها. على سبيل المثال، فيما يتعلق بمصادر الإيرادات المتمثلة بالرسوم مقابل الخدمات، والضرائب، والمخالفات، فإن أبرز طرق التدخل يتمثل في زيادة قيمة هذه الرسوم، مع تبرير قيمة هذه الزيادة للمواطنين من خلال ربطها إما بارتفاع تكلفة تقديم هذه الخدمات، وإما من خلال تطبيق قاعدة الرسوم التمييزية بالاستناد إلى عدد من الأسس الهادفة إلى تصنيف متلقي الخدمات إلى فئات محددة؛ مثل الاستناد إلى معيار مكان السكن، وشريحة الدخل الحالية لمتلقي الخدمات، ودرجة كثافة الطلب على الخدمة من متلقي الخدمات، وغيرها من الأسس. كما قد تلجأ العديد من البلديات إلى استحداث رسوم وضرائب جديدة مقابل تقديم خدمات جديدة.

من الطرق الأخرى لزيادة إيرادات البلديات هو زيادة كفاءة البلديات وفعاليتها في جباية الرسوم والضرائب والمخالفات، من خلال زيادة كفاءة الكادر البشري الموجود لدى الهيئات المحلية، من خلال تدريبه وتزويده بالموارد اللازمة لزيادة كفاءته في التحصيل، وتقليل التهرب من متلقي الخدمات. في السياق نفسه، من شأن توسيع قاعدة التحصيل بشكل أعمق، عبر استهداف فئات المواطنين غير المشمولين في قاعدة التحصيل الضريبي، أو تحصيل الرسوم، أن يساعد في زيادة الإيرادات البلدية من جهة، وتحقيق العدالة الضريبية بين المواطنين من جهة أخرى.

على الرغم من وجود تنوع في مصادر إيرادات البلديات كما ذكرنا أعلاه، فإن قدرة البلديات على زيادة حجم إيراداتها من مصادرها المختلفة يتفاوت نظراً لعدد من العوامل. على سبيل المثال، قد تؤدي مبادرات البلديات لزيادة إيراداتها من خلال رفع قيمة الرسوم والضرائب المفروضة على المواطنين، أو استحداث رسوم وضرائب جديدة، إلى إثارة معارضة من قبل المواطنين. بالمقابل، يفتح المصدر المتمثل في توسيع الاستثمارات وتوظيف أصول البلدية المجال أمام البلديات لتوسيع إيراداتها دون إقتال كاهل المواطنين من جهة، كما يتيح، من جهة ثانية، للبلديات تنوع مصادر إيراداتها بطريقة تساعد على تقليل المخاطر المتعلقة بتراجع الإيرادات المتحصلة من أحد المصادر الأخرى، من خلال تعويضها من مصادر أخرى، والتي يتأثر تنوعها بقدرة البلديات (المالية والبشرية) على إدارة هذه المصادر (Schmutzer et al., 2019).

تتفاوت الدول في مدى تنوع الإيرادات التي تعتمد عليها بلدياتها. في فنلندا، تقرر الحكومة المركزية أنواع الضرائب الخاصة بالبلديات، وتترك الحرية للبلديات في تحديد معدلات الضرائب. وتتمثل هذه الضرائب، بشكل أساسي، في ضرائب الدخل (للأفراد)، ودخل الشركات، وضرائب الأملاك (Loikkanen and Nivalainen, 2011).

وقد شكلت الإيرادات المتحصلة من الضرائب المحلية في العام 2017 ما يقارب 51% من إجمالي الإيرادات المحلية للبلديات في فنلندا، حيث تمثل أعلى نسبة بين أنواع الإيرادات الأخرى في تكوينها لأكثر من 50% من إجمالي إيرادات البلديات، مع وجود تذبذب في نسبتها من عام إلى آخر. فيما شكلت إيرادات الرسوم المفروضة على الخدمات ما نسبته 21% من إجمالي الإيرادات خلال العام نفسه.

تقوم الحكومة الفنلندية كذلك باتباع آليات تحويل الإيرادات إلى البلديات غير القادرة على جمع الموارد المالية اللازمة لأداء المهام المطلوبة منها وفق القانون، وذلك وفق معايير محددة (European Committee of the Regions, 2023).

على سبيل المثال، تبنت الحكومة الفنلندية نظام تحويل على شكل منح حكومية للبلديات منذ ستينيات القرن التاسع عشر؛ حيث كانت قيمة هذه المنح موحدة، آنذاك، بهدف تعزيز قدرات البلديات على تقديم خدماتها. وقد ساعدت هذه المنح البلديات على تغطية جزء من مصاريف رواتب المدرسين والأطباء ضمن حدودها، كذلك ساهمت في تغطية تكاليف إنشاء وإدارة المستشفيات، التي لم تكن البلديات تستطيع تغطيتها دون مساعدة الحكومة المركزية. وقد تم تطوير نظام منح الحكومة المركزية للبلديات الفنلندية في بداية القرن الحالي لتتناسب قيمة المنحة مع حجم النفقات لكل بلدية (بعد أن كانت قيمة المنحة ثابتة وموحدة لكل البلديات)، وبالتالي خلق نوع من العدالة في التوزيع. كذلك تم تخصيص منح أكبر للبلديات الريفية (التي تعتبر مهمشة) من تلك المخصصة للمناطق الحضرية والمدن. وقد هدفت الحكومة الفنلندية من هذه التعديلات إلى ضمان تناسب المنح مع طبيعة الظروف الاقتصادية والمالية المتغيرة لبلدياتها. ولاحقاً للعام 1993، تم التطوير على نظام المنح

الحكومية للبلديات، بحيث لم يعد يعتمد على النفقات الفعلية للبلدية، وإنما على احتياجات الخدمة المحسوبة (المقدرة) وتكاليف إنتاج الخدمات المختلفة (Loikkanen and Nivalainen, 2011).

وتجدر الإشارة، هنا، إلى أنه منذ تسعينيات القرن الماضي، تراجع اعتماد البلديات في فنلندا على المنح الحكومية بشكل كبير (تمركزت في حدود 20% من إجمالي الإيرادات) منذ ذلك الحين. ففي السنوات الأخيرة، كان التوجه في تمويل البلديات هو الاعتماد بشكل أكبر على رسوم تقديم الخدمات، والدخل الناتج من المشاريع التجارية والاستثمارية المملوكة لهذه البلديات. كما عملت البلديات الفنلندية على توسيع الاعتماد على هذه المصادر (رسوم الخدمات والاستثمارات)، مقارنة بالمصادر الضريبية في الأونة الأخيرة، نتيجة لتناقص تلك الأخيرة بسبب ارتفاع نسب الشيخوخة في المجتمع الفنلندي، الأمر الذي ينعكس بشكل مباشر على انخفاض ضرائب الدخل المتحصلة من الأفراد العاملين، حيث شكلت نحو 41.8% من إجمالي الإيرادات الضريبية في العام 2018، لكن من المتوقع أن تتراجع بشكل كبير في السنوات اللاحقة (Oulasvirta and Valkama, 2021).

تتشابه مصادر التمويل للبلديات والولايات في الولايات المتحدة الأمريكية بشكل كبير مع ما هو موجود في فنلندا، مع وجود اختلاف في توزيعها. على سبيل المثال، تحصل الولايات والبلديات ما يقارب 45% من إيراداتها من الضرائب، وبخاصة ضرائب الدخل (التي تفرضها الولايات فقط) من الأفراد والشركات، كذلك من ضرائب المبيعات، وضرائب الأملاك. فيما تحصل نحو 25% من إيراداتها من رسوم الخدمات والمرافق، وتتوزع النسبة الباقية بين تحويلات الحكومة المركزية (18%) وإيرادات أخرى مثل الاستثمارات في الأصول، وإصدار السندات البلدية (Municipal Bonds). ولم يتغير هذا التوزيع بشكل يذكر منذ العام 1996. من الجدير ذكره، هنا، وجود تذبذب وعدم استقرار في دخل البلديات المُحصّل من الضرائب والرسوم تبعاً لعوامل عدة، أبرزها تذبذب الظروف الاقتصادية للمكلفين، وتأثرها بالركود والأزمات الاقتصادية (NASRA, 2023).

تتقسم مصادر الإيرادات الضريبية للبلديات في الولايات المتحدة إلى أقسام عدة، منها ما تقوم البلديات بجمعها بشكل ذاتي مثل ضرائب الدخل، إضافة إلى الضرائب التي تتم جبايتها من الخدمات الترفيهية كالأحداث الرياضية والحفلات الموسيقية. بالمقابل، هناك إيرادات مشتركة بين عدد من البلديات يتم تقاسمها بناء على معايير محددة، أبرزها إيرادات رسوم الطرق السريعة، حيث تُستخدم معايير محددة تعتمد على عدد الأميال المقطوعة على الطريق والمركبات المسجلة لتقسيم الرسوم التي تتم جبايتها بين البلديات والمقاطعات. مصدر إيراد مشترك آخر يتمثل في رسوم ترخيص الأعمال (تراخيص التجار)، وغيرها. تختلف معايير توزيع الإيرادات المشتركة من ولاية إلى أخرى، إلا أنها بالأساس تستند إلى تقارير البلديات التي تتضمن تقديرات خاصة باحتياجاتهم المستقبلية، كذلك مصاريف السنوات السابقة.

أما في جنوب إفريقيا، فخلال العام 2021، شكلت إيرادات الرسوم مقابل الخدمات (كهرباء، مياه، صرف صحي، ... وغيرها) ما نسبته 48% من إجمالي الإيرادات البلدية، تليها التحويلات والمنح سواء من الحكومة أو المانحين (22.3%)، ثم تأتي ضريبة الأملاك في المركز الثالث (17.8%). ومن الجدير بالذكر انخفاض حصة الدخل الناتج عن الاستثمارات من إجمالي إيرادات البلديات، حيث شكلت إيرادات الفوائد على الاستثمارات نحو 3.1% من الإجمالي (Parliament of South Africa, 2022).

يختلف الوضع في الأردن نتيجة لعدم وجود استقلالية كاملة للبلديات فيه عن الحكومة المركزية، سواء في تحديد قيمة الإيرادات وآليات جبايتها، أو إمكانية القيام بعملية الجباية بشكل مستقل. وأسوة بباقي الدول، تتكون مصادر إيرادات البلديات في الأردن، بشكل أساسي، من الضرائب (بشكل أساسي ضرائب الوقود وضريبة الأملاك) كذلك الرسوم المفروضة على الخدمات. مصدر آخر يتمثل في المنح والمساعدات المحولة من قبل الحكومة المركزية، وأخيراً مصادر إيرادات أخرى تقوم الحكومة المركزية كذلك بتحويلها للبلديات، وتتكون، بشكل أساسي، من عوائد الاستثمارات، والمخالفات، والجمارك.

يشكل المصدر الأخير (الإيرادات الأخرى) الحصة الأكبر من إيرادات البلديات بما يشكل نحو 59.5% من إجمالي الإيرادات. فيما تشكل إيرادات الضرائب والرسوم نحو 38.6% من الإجمالي (وذلك حسب بيانات العام 2013) (UCLG and OECD, 2016).

في مصر، تعاني الحكومات المحلية من معوقات هيكلية تحد من قدرتها على تقديم الخدمات لمواطنيها بكفاءة؛ وذلك نظراً لارتفاع للعجز المالي المستمر لديها، الذي ينبع، بشكل أساسي، من مشاكل في الإطار القانوني الذي يعيق من عملية تحصيل الإيرادات، كذلك ضعف كفاءة الكوادر البشرية لدى الحكومات المحلية اللازمة للقيام بالجباية. تتمتع الحكومات المحلية في مصر بقدرة محدودة على تعبئة الموارد المالية اللازمة لها، حيث لا تتجاوز نسبة الإيرادات التي تتم جبايتها بشكل ذاتي من قبل الحكومات المحلية 10% من الإجمالي، فيما يتم التحكم بجباية باقي الإيرادات من قبل الحكومة المركزية، التي تقوم بتوزيعها على الحكومات المحلية لاحقاً. ويرجع هذا الاعتماد، بشكل أساسي، إلى وجود تعارض بين العديد من القوانين والتشريعات، حيث تُعطي بعض القوانين الصلاحيات للحكومات المحلية في جباية الإيرادات من مصادر مختلفة، فيما تحد قوانين أخرى من هذه الصلاحيات بشكل غير مباشر، من خلال إعطاء المزيد من السلطة للحكومة المركزية. كما يحد عدم وجود تنسيق وهيكلية اتخاذ قرار واضحة بين الجهات الحكومية، وضعف الكوادر البشرية في هذه الحكومات المحلية، من عملية اتخاذ القرارات المرتبطة بزيادة الإيرادات بشكل كفاءٍ وفعالٍ (El Hemaity et al., 2022).

بشكل عام، تتكون مصادر إيرادات الحكومات المحلية في مصر من الضرائب، والرسوم مقابل تقديم خدمات معينة (جمع نفايات وتدويرها، مياه، كهرباء، رسوم صرف صحي، ... وغيرها). كذلك من الإيرادات التي يتم تحصيلها من عوائد الأعمال مثل المشاريع التجارية والصناعية والعقارية التي تملكها هذه الحكومات في القطاعات الاقتصادية المختلفة. كما تشمل الإيرادات الإعانات والتحويلات الحكومية، والقروض، والغرامات المفروضة على المخالفات. كذلك عوائد الاستثمارات في الصناديق الوطنية، مثل صناديق الخدمات والتنمية الاجتماعية، وصناديق الاستثمار، وصناديق الإسكان والطرق، وصناديق لجان الخدمات الصناعية، ... وغيرها (El Hemaity et al., 2022).

2-2 طرق جديدة لزيادة الإيرادات

سوف يناقش هذا القسم عدداً من التجارب التي خاضتها العديد من الدول في زيادة إيراداتها، كذلك بعض الدروس المستخلصة من هذه التجارب، التي يمكن الاستفادة منها لإثراء تجربة البلديات الفلسطينية في تعزيز مصادر إيراداتها، وإدارة نفقاتها بشكل فعال.

- في مصر، بذلت بعض الحكومات المحلية جهوداً حثيثة لتحفيز موظفي جباية الإيرادات من خلال منح كل موظف حصة نسبتها 5% من قيمة الإيرادات التي يقوم بجبايتها، الأمر الذي ساهم في زيادة ملحوظة في إيرادات الجباية من 59 مليون جنيه مصري إلى 270 مليون جنيه مصري خلال عام مالي واحد خلال 2021. تظهر المشكلة في استمرارية تطبيق هذا النهج في مصر في اعتماده فقط على قرارات ذاتية تتخذها بعض الحكومات المحلية، ولا يتم دعمها من قبل الإطار القانوني بقوانين وتشريعات متخصصة. بالتالي، فإن المنهجية المقترحة، هنا، لزيادة إيرادات البلديات تتمثل في إعطاء حوافز مادية، مثل نسبة من إجمالي التحصيل، لموظفي الجباية بهدف تحفيزهم على زيادة الجباية، بما يسهم في مصلحة الهيئات (الحكومات المحلية). ولضمان نجاح ذلك، يجب أن يتضمن الإطار القانوني تعديلات لإضفاء الطابع القانوني على هذه الحوافز، لضمان الاستمرارية في هذا النهج.

- إحدى الأفكار التي يمكن الاستفادة منها من تجربة بعض الولايات في الولايات المتحدة نظام (Pay-As-You-Go)، الذي يمكّن البلدية من تمويل المشاريع من خلال الإيرادات الحالية، بدلاً من الاقتراض، حيث يتم تخصيص نسب محددة من الفائض المالي من الضرائب والمنح والرسوم لتمويل رأسمال المشاريع التطويرية. على سبيل المثال، قامت بعض البلديات بتحصيل هذه العائدات من خلال جباية سنت واحد من ضريبة الأملاك وتخصيصها في صندوق منفصل، أو تخصيص إيرادات احتياطية ناجمة عن بيع الأصول الثابتة. كذلك تخصيص مبلغ سنوي محدد ومقتطع خصيصاً لصندوق المشاريع الرأسمالية، بحيث تتفاوت قيمة هذا المبلغ المقتطع تبعاً لمعايير البلدية (Center on Budget and Policy Priorities, 2019).

- تعتبر أدوات الإيرادات غير الضريبية، مثل الرسوم المفروضة على المواطنين مقابل الخدمات، كرسوم المياه والكهرباء ومعالجة الصرف الصحي والنفايات الصلبة، أكثر تنوعاً ومرونة (من ناحية القدرة على التحكم بقيمة هذه الإيرادات ومصادرها) مقارنة بالإيرادات الضريبية، الأمر الذي يجعلها أداة مرنة يمكن تطويعها لزيادة إيرادات الهيئات المحلية مقارنة بتلك الضريبية. ويمكن استغلال هذه الميزة من جوانب عدة، على سبيل المثال، يجب على الهيئات المحلية بذل المزيد من الجهود لتوسيع قاعدة المشركين في هذه الخدمات، والوصول إلى المشركين المحتملين غير المستغلين حالياً من خلال تكثيف وتيرة تقديم الخدمات. في السياق نفسه، يمكن أن يساعد اعتماد استراتيجية تمييز سعرية من خلال تقسيم فئات المشركين بالاستناد إلى معايير عدة، بهدف زيادة العدالة في الجباية، كذلك زيادة قيمة إيرادات الجباية، وبخاصة في حال تم بناء التمييز على مرونة الطلب على الخدمات من قبل المشركين (Elasticity of Demand). وأخيراً، بالإمكان ابتكار مصادر دخل جديدة ضمن الإطار القانوني الحالي، من خلال تحديد والاستفادة من مصادر الإيرادات غير المستغلة (El Hemaily et al., 2022).

- بينت تجارب العديد من البلديات في الدول المختلفة نجاح اعتماد نهج الاستثمار في المشاريع الإنتاجية لخلق مصادر جديدة للإيرادات، كبديل عن زيادة العبء الضريبي على المواطنين. من الضروري الإشارة، هنا، إلى أنه لنجاح هذه المشاريع، لا بد أن تبدأ عملية تطويرها بالتخطيط السليم واعتماد نهج تشاركي يشرك ممثلي المجتمع المحلي والمنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص في مرحلة التخطيط للمشاريع. ويجب أن يترافق ذلك مع تعديل وتوسيع الإطار القانوني لإعطاء المزيد من الصلاحيات للهيئات المحلية للدخول في هذه المشاريع والاستفادة منها.

- أهمية إشراك المؤسسات التعليمية من مختبرات خاصة وجامعات، كذلك الشركاء من القطاع الخاص في عملية تطوير المشاريع، من خلال توقيع مذكرات تفاهم لتقديم أفكار مشاريع بلدية تتناسب واحتياجات كل هيئة محلية، من خلال

تقديم نماذج أعمال يمكن اعتمادها لتحقيق الإيرادات للهيئات المحلية، إلى جانب إنجاز أهدافها الاجتماعية في تقديم الخدمات للسكان (التجربة المصرية) (El Hemaity et al., 2022).

- إحدى الأدوات التي تقوم البلديات في العديد من الدول باستخدامها، وبخاصة تلك التي تتمتع ببلدياتها باستقلالية مالية عالية، هي إصدار السندات المالية (Municipal Bonds). فعادة ما تقوم البلديات ذات الكفاءة الائتمانية العالية باقتراض الأموال من خلال إصدار السندات البلدية القابلة للتداول، مقابل التعهد بسداد قيمة السند، إضافة إلى الفوائد المستحقة لحاملي هذه السندات في مواعيد محددة. تختلف أنواع السندات البلدية باختلاف الهدف من إصدارها، وباختلاف مصادر إعادة السداد كذلك. من أبرز هذه الأنواع هي سندات الالتزام العام (General Obligation Bonds) التي تستند في تقييمها الائتماني إلى القدرة الائتمانية للبلدية، ويتم سداد مستحقاتها من خلال الإيرادات العامة للبلديات، دون ربطها بمشروع محدد. من الأنواع الأخرى ما يسمى سندات الإيرادات (Revenue Bonds) التي يتم إصدارها لتمويل مشاريع عامة محددة، حيث يتم سداد مستحقات السند بشكل أساسي من إيرادات هذه المشاريع، وليس من الإيرادات العامة للبلديات (El Hemaity et al., 2022).

وعلى الرغم من الأهمية الكبيرة لإصدار السندات البلدية، التي شكلت مصدراً مهماً لإيرادات العديد من البلديات حول العالم، فإن تطبيق هذه الأداة في السياق الفلسطيني قد يواجه تحديات كبيرة. يعود ذلك إلى ضرورة وجود معرفة متخصصة بالقضايا الاستثمارية لدى طواقم البلديات المحلية، لا تتوفر في أغلب الأوقات. كذلك ضعف التقييم الائتماني للبلديات المحلية، وعدم كفاية الإيرادات الذاتية لديها واللازمة لتغطية مستحقات الدين (السند)، وبخاصة في حال عدم توظيف عوائد هذه السندات في مشاريع بلدية مدرة للدخل.

- يُعتبر نظام الشراكة مع القطاع الخاص أحد أبرز الأساليب التي أثبتت نجاحها في زيادة إيرادات البلديات وتحسين جودة الخدمات العامة المقدمة، وتعزيز كفاءة تقديمها. تساعد هذه الشراكة البلديات من خلال الإيعاز للقطاع الخاص بتوفير البنية التحتية أو الخدمات التي كان يتم تقديمها تقليدياً من قبل القطاع العام أو البلديات. تتبع أهمية هذه الشراكة من أنها تعفي البلديات من المسؤولية المالية لتغطية تكاليف رأس المال اللازمة للاستثمار، حيث يتحملها القطاع الخاص في هذه الحالة. كما تساعد هذه الشراكات البلديات على جني إيرادات صافية إضافية نتيجة لنقل جزء من التكاليف التشغيلية إلى المشغلين من القطاع الخاص لتحملها. كما تتيح الشراكة للبلديات الفرصة للاستفادة من الخبرات والمهارات المتخصصة للشركاء من القطاع الخاص. في السياق نفسه، تتيح الشراكة مع القطاع الخاص للبلديات الفرص لتقديم الخدمات، وبخاصة تلك التي تتطلب رأس مال كبيراً، دون الاضطرار إلى الاقتراض (وما يترتب عليه من فوائد وعمولات)، أو حتى الاعتماد على الدعم المقدم من تحويلات الحكومة المركزية أو المانحين، ما يزيد من استقلالية البلديات مالياً وإدارياً ويحسن من تدفق إيراداتها. من ناحية أخرى، هناك العديد من الإشكاليات التي من شأنها الحد من إيجابيات الشراكة بين القطاعين العام والخاص، أبرزها اختلاف طبيعة الخدمات التي يقدمها القطاع الخاص للمواطنين عما كان يتم تقديمه لهم قبل الشراكة، كذلك المشاكل الخاصة بالتعاقد؛ مثل تأخر عملية التنفيذ، والإشكاليات التي يمكن أن تظهر خلال مرحلة التنفيذ والتشغيل، وعدم وضوح كيفية تقاسم المخاطر والمهام بين جهات التعاقد. من الإشكاليات الأخرى، وبخاصة في البلديات العاملة في الدول النامية، عدم كفاية الإطار القانوني والتشريعي لتنظيم هذه العملية وحماية حقوق الأطراف كافة، وهذا ينطبق على الحالة الفلسطينية، كما سيوضح معنا في الفصل القادم.

- تعزيز المساءلة المجتمعية وإعداد الموازنة التشاركية مع المواطنين: أثبتت العديد من التجارب، وبخاصة تجربة بعض الولايات في الولايات المتحدة، أن إشراك المواطنين في صياغة موازنة البلديات (سواء أكانوا أفراداً أم جمعيات ممثلة لهم)، كذلك زيادة إشراك المواطنين في القرارات المهمة بشأن كيفية زيادة الإيرادات وكيفية إنفاق الأموال، من شأنه أن يحقق العديد من المنافع، أبرزها تعزيز قدرة المواطنين على متابعة تطبيق بنود الموازنة وأوجه الإيراد والإنفاق، وبالتالي محاسبة المسؤولين بشكل أكثر دقة ودرابية. من أبرز المنافع المرتبطة بذلك، أيضاً، زيادة الشفافية نتيجة لتحسين المشاركة الشعبية المباشرة في صنع القرار، حيث تعمل الموازنة التشاركية على تحسين التواصل والحوار بين البلديات ومواطنيها بما يعزز الاندماج الاجتماعي، من خلال السماح للمواطنين بأن يكون لهم صوت في قرارات البلدية. تجدر الإشارة، هنا، إلى أنه وعلى الرغم من إيجابيات الموازنة التشاركية، فإنها قد تواجه العديد من التحديات التي قد تحد من إيجابياتها، أبرزها عدم وجود تمثيل كافٍ للمواطنين لإيصال أصواتهم في إعداد الموازنة، كذلك زيادة الوقت المتوقع لإعداد الموازنة، التي قد تستغرق وقتاً أطول من المعتاد (UN-Habitat, 2009).

- أدى ظهور توجه الموازنات التشاركية إلى ظهور نمط الموازنات المبنية على الأداء (Performance-Based Budgeting) التي تهدف إلى تقييم كيفية استخدام الموارد بشكل فعال، ومدى تحقيق البلدية أهدافها. كما تهدف إلى تحسين الإدارة المالية للبلديات، وإنفاق الموارد المحدودة المتاحة للبلديات بأكبر قدر ممكن من الفعالية والكفاءة. يستند نهج الموازنة المبنية على الأداء إلى ضرورة تخصيص الموارد وفقاً لاستخدامها التشغيلي الأكثر كفاءة وفعالية. بالتالي تعزيز الكفاءة الكلية لعمل البلدية، حيث يتم اعتماد مؤشرات للأداء (سواء أداء الأشخاص، أو أداء المشاريع والاستثمارات) بحيث تكون قابلة للقياس والتحقق. ويتم استخدام مقاييس الأداء لتطوير طلبات الموازنة وتبريرها، كذلك للمساعدة على تحديد احتياجات الموازنة المستقبلية (UN-Habitat, 2009).

في الوقت الحالي، لم يتم الإجماع على تعريف واضح ومحدد لمقاييس الأداء، حيث اختلفت البلديات عالمياً فيما بينها في المقاييس التي اعتمدها لقياس الأداء تبعاً لطبيعة مواردها وموظفيها ومهاراتهم، ومدى قدرتها على القياس باختلاف معيار الأداء. فالعديد من البلديات اعتمدت على جملة واسعة من المقاييس، أبرزها المدخلات، والمخرجات، والكفاءة، والأهداف. وبشكل عام، يركز مفهوم هذه الموازنة على تقديم معلومات الأداء جنباً إلى جنب مع مبالغ الميزانية، ما يساهم في تحسين عملية صنع القرار بشأن الميزانية من خلال تركيز خيارات التمويل على نتائج البرامج والمشاريع (بما فيها الموارد المادية والبشرية المرتبطة بالتنفيذ). من الضروري عند اتباع هذا النهج إنشاء نظام خاص لقياس الأداء يتضمن المعايير التي سيتم الاستناد إليها، مع تحديد أسباب تخصيص الموارد المالية لكل هدف أو مهمة، وحجم التخصيص.

تنوعت أساليب تخصيص مبالغ الإنفاق لبنود الأداء. فبعض البلديات تعتمد على ربط الموازنة بالأداء السابق والنتائج المتوقعة، جنباً إلى جنب مع المعلومات الأخرى، بشكل يساعد صناع القرار على تخصيص الموارد المالية لبنود الموازنة المحددة. ويعد هذا الأسلوب أكثر بساطة من الأسلوب الآخر الذي يستخدم معادلات رياضية معقدة لتحديد مبلغ التمويل الذي سيتم تخصيصه لكل بند من بنود الموازنة، والذي يعتبر شكلاً أكثر صرامة لإعداد الموازنة على أساس الأداء¹. ولا بد من الإشارة، هنا، إلى أنه لنجاح تطبيق موازنات الأداء، على اختلاف أساليب إعدادها، لا بد من تبني البلديات نظاماً متطورة لجمع البيانات والمعلومات، وتحليلها وتوظيفها. وعادة ما يترافق ذلك مع تنفيذ إصلاحات شاملة داخل

¹ <https://freebalance.com/cn/blog/pfm/what-is-performance-budgeting/>

البلدية لدعم التحول الرقمي والتكنولوجي فيها، وبخاصة في نظم إدارة المعلومات المالية والإدارية. كما يتطلب تطبيق هذه الموازنة دعم الانتقال التدريجي إليها، من خلال إتاحة الفرصة لطاقم الموظفين للتعليم والتدريب على جميع أسس الانتقال، بحيث يجب أن يتم ذلك من خلال البدء بدعم هذه التغييرات الداخلية بشكل مبكر (عادةً قد تتطلب عملية التكيف مع الانتقال نحو سنة على الأقل) قبل البدء باعتماد أول موازنة مبنية على الأداء، مع ضرورة تحديد الإطار الزمني اللازم لعملية الانتقال، ومحاولة الالتزام به (Klosek and Geraghty, 2016).

في النهاية، لا بد من ذكر أن أهمية اتباع نهج الموازنات المبنية على الأداء نابع نتيجة لعدم كفاية إيرادات البلديات (في الغالب)، الأمر الذي يتطلب استخداماً أكثر كفاءة للموارد المحدودة أصلاً (تخصيص الموارد). كما أثبتت التجارب دور هذا النوع من الموازنات في تحويل التركيز على تحقيق أولويات البلدية بدلاً من الأهداف الشخصية للعاملين في البلديات، التي قد لا تتلاءم والمصلحة العامة، علاوة على دورها في تعزيز الشفافية.

- ساعد استخدام الوسائل والأدوات التكنولوجية الحديثة على تحقيق الاستدامة المالية للبلديات في العديد من الدول، على سبيل المثال، بينت تجربة جنوب أفريقيا، أن استخدام نظم المعلومات الجغرافية (Geographic Information System (GIS))، وهي طريقة لإدارة وتحليل وعرض المعلومات الجغرافية حاسوبياً على خرائط قابلة للقراءة، قد حسّن من أداء البلديات المحلية، وبخاصة الريفية، في جمع البيانات وتحديثها في جميع المناطق الواقعة تحت إدارتها. كما ساعدت هذه النظم، كذلك، في قياس جودة الخدمات، وفحص مدى توفر عناصر البنية التحتية، مثل شبكات المياه والصرف الصحي، وشبكات الغاز والكهرباء، ... وغيرها، علاوة على تحديد اتجاهات النمو الحضري والسكاني مكانياً (اتجاهات التوسع الحضري). إن هذا من شأنه أن يساهم في عملية التخطيط لمعرفة مدى جاهزية البلديات لتوفير الخدمات في تلك المناطق، وإنشاء البنى التحتية فيها. ويرتبط ذلك، بشكل مباشر، بإيرادات البلديات وموازنتها، التي تعتمد في تنفيذ هذه المشاريع على فرض الضرائب والرسوم المحلية، وما يترتب عليها من تحديد مستوى الجباية المرتبط بالتوسع العمراني أو السكاني لمنطقة معينة (Hicken, 2010).

من أبرز الأمثلة على توظيف البلديات لنظم المعلومات الجغرافية استخدامها في تخطيط الأراضي، ومراجعة تقسيمها ورسم خرائطها. كذلك في تحديد الطرق والمرافق اللازم صيانتها، وتقييم البنية التحتية وتطويرها، إضافة إلى رسم الخرائط وإدارة الممتلكات، كذلك إدارة الطوارئ، وتخطيط المرور (Lennox, 2012).

كما ساعدت هذه النظم في تحليل أنماط استخدام الأراضي، وحجم النمو السكاني واتجاهاته. وهذا من شأنه مساعدة البلديات على تحديد المجالات المحتملة للتطوير وإعادة التطوير الجديدة. وتجدر الإشارة إلى أن عملية تبني نظم المعلومات الجغرافية في عمل البلديات، يتطلب بذل جهد وإنفاق موارد مالية كافية لشراء وتوظيف البرامج والتقنيات التكنولوجية اللازمة لهذه النظم، وتحديثها وتطويرها، علاوة على بذل الجهود في تدريب الموظفين على اتباع هذه النظم، وضمان التواصل الفعال بين جميع الأقسام داخل البلديات، وبين البلدية وخارجها، من أجل ضمان التناقل السليم للبيانات. هذه الإجراءات قد تخلق تكاليف إضافية على البلديات، وبخاصة في السنوات الأولى من تبنيها، إلا أن التطبيق السليم من شأنه أن يؤدي ثماره في تحسين إيرادات البلديات على المدى المتوسط والطويل.

- تقوم بعض البلديات في الولايات المتحدة بفرض رسوم لمرة واحدة فقط، بما يسمى (Impact Fees)، بحيث يتم تحديد قيمتها من قبل البلدية، ليتم تخصيصها في حشد رأس المال لإنشاء وتطوير مشاريع البنية التحتية بشكل أساسي، مثل شق الشوارع وتعبيدها، وبناء المدارس والمرافق التعليمية، وتطوير الحدائق والأماكن العامة، وشبكات الصرف الصحي، التي تخدم مجتمع المواطنين ككل.² وعادة ما يتم فرض هذه الرسوم على المستثمرين من القطاع الخاص، بهدف تغطية تكلفة البنية التحتية والخدمات العامة الإضافية الناتجة عن تأسيس مشاريع هؤلاء المستثمرين. تساعد الرسوم في حماية المواطنين (دافعي الضرائب العامة) من الاضطرار إلى تحمل التكلفة الإضافية للخدمات العامة المضافة نتيجة لمشاريع القطاع الخاص الجديدة. من الفوائد الأخرى لهذه الرسوم، تقليل العبء الاقتصادي على البلديات التي قد لا يكون لديها رصيد كافٍ لمواكبة متطلبات النمو المتسارع لعناصر البنية التحتية، والمترافقة مع النمو في استثمارات القطاع الخاص على اختلاف أنواعها (عقارية سكنية، أو تجارية، أو صناعية، أو خدمية). كما من شأنها توفير مصدر إيراد رأسمالي سريع، لأنه يتم تحصيلها من المستثمرين مقدماً.

بالمقابل، يمكن أن يؤدي فرض ضريبة إضافية، في بعض الأحيان، إلى تثبيط استثمارات القطاع الخاص بدلاً من تحفيزها،³ حيث بالعادة ما يتم تحديد قيمة هذه الرسوم استناداً إلى تكلفة المشروع، كذلك اعتماداً على طبيعة التطوير المحتمل وحجمه. بينت تجارب العديد من البلديات والولايات في الولايات المتحدة الأمريكية أنه عندما تستند هذه الرسوم إلى خطة تطويرية شاملة، يمكن أن تكون أداة فعالة لضمان بنية تحتية مناسبة لاستيعاب النمو السكاني المتزايد. وتجدر الإشارة، هنا، إلى أن النجاح في تطبيق هذه الأداة في جباية الإيرادات قد تحقق نتيجة لقيام نحو نصف الولايات بسن تشريعات لتنظيم الإطار العام لجباية هذه الرسوم وإنفاذها (APA, 1997).

- من الطرق الأخرى لزيادة الإيرادات التي أثبتت نجاعتها في العديد من الدول، ما يتعلق بفرض ضرائب تصاعديّة استناداً إلى مستوى الدخل (مثل بعض البلديات الأمريكية)، في حين قامت العديد من البلديات في فنلندا بالتعديل على نماذج التسعير الخاصة بمخالفات المرور، من خلال التمييز بقيمة المخالفة المفروضة استناداً إلى عناصر عدة، أبرزها مستوى دخل المخالفين، ومدى تجاوزهم للحد الأقصى من السرعة وقت حدوث المخالفة. وقد ساعد ذلك البلديات الفنلندية على زيادة قيمة إيراداتها بمعدل 12% عما كانت عليه قبل تطبيق هذا النظام، علاوة على زيادة الالتزام بقوانين المرور وتجنب المخالفات (Schmautzer et al., 2019).

² <https://mrsc.org/explore-topics/planning/land-use-administration/impact-fees#definition>

³ <https://urban-regeneration.worldbank.org/node/14>

3- تحليل الإطار القانوني من منطلق إيرادات هيئات الحكم المحلي ونفقاتها

ينتظم قطاع الحكم المحلي وهيئاته في فلسطين تحت مجموعة من القوانين والقرارات بقوانين، التي تؤثر على قدرات الهيئات المحلية وصلحياتها في إدارة شؤونها المالية. سوف يعطي هذا القسم لمحة عن أبرز القوانين والتشريعات المؤثرة على عمل هيئات الحكم المحلي في فلسطين، من خلال مناقشة كيف أثرت هذه التشريعات على قدرة الهيئات المحلية (البلديات) على جباية الإيرادات وإدارة النفقات، مع تحديد الإشكاليات في الإطار القانوني الحالي، تمهيداً لطرح مقترحات للتغيير في توصيات التقرير.

منح قانون رقم (1) لسنة 1997 بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية، الذي يعد أحد أبرز القوانين التي أسست لعمل هيئات الحكم المحلي في فلسطين، الهيئات، شخصية اعتبارية ذات استقلال مالي (المادة 3). ونصت المادة (15) من القانون على نحو (27) مهمة وصلحية تقوم بها الهيئات المحلية بهدف تقديم الخدمات للمواطنين، أبرزها ما يتعلق بتخطيط الطرق، ومنح رخص البناء، ومراقبة إنشاء الأبنية، وتقديم خدمات المياه والكهرباء، وخدمات الصرف الصحي وإدارة النفايات الصلبة، وتوفير الأسواق العامة وتنظيمها، وضمان السلامة والصحة العامة، وإنشاء المتنزهات والمساحات العامة وصيانتها، كذلك المساهمة في إنشاء المؤسسات الثقافية والرياضية، وغيرها من المهام والصلاحيات التي تهدف إلى توفير الخدمات العامة للمواطنين. ويتفرع من هذه المهام الرئيسية عدد أكبر من المهام الفرعية التي تتطلب توفر كوادر بشرية وقدرات مالية ومعدات كافية لأداء هذه المهام بالشكل المناسب.

ظهرت العديد من الإشكاليات في عمل معظم هيئات الحكم المحلي في فلسطين نتيجة لعدم تناسب حجم المهام المطلوبة منها وفق نص القانون، وبين حجم مواردها المالية والبشرية، التي تتسم بالغالب بعدم الكفاية والتذبذب بشكل يؤثر سلباً على عملية التخطيط والتنفيذ للمهام المطلوبة من الهيئات. برزت الإشكالية الكبرى في عدم تمييز الإطار القانوني والتنظيمي الحالي لطبيعة الالتزامات المترتبة على الهيئات المحلية باختلاف أحجامها، وتصنيفها القانوني، ومواردها المادية والبشرية (بلديات أ، ب، ج، والمجالس القروية) ومدى كفاية إيراداتها. وقد نتج عن ذلك وجود عجز واضح في قدرة الهيئات المحلية التي تقدم خدماتها إلى عدد قليل من المواطنين (وبخاصة بلديات ج والمجالس القروية) على أداء مهامها والوفاء بالتزاماتها، كذلك عدم الكفاءة في تقديم هذه الخدمات، وبخاصة إذا كانت وفورات الحجم مهمة في تقديم خدمات محددة بكفاءة.

بين القانون المذكور، في العديد من مواده، ما يتعارض مع الاستقلالية المالية الكاملة للهيئات المحلية، نتيجة اشتراط موافقة وزير الحكم المحلي على العديد من المعاملات والشؤون المالية للهيئة قبل اعتمادها وتنفيذها. على سبيل المثال، لا يستطيع مجلس إدارة الهيئة المحلية بيع أو هب أو رهن أو تأجير أموال الهيئة غير المنقولة (لمدة تزيد على ثلاث سنوات) إلا بموافقة وزير الحكم المحلي (المادة 20). كما نصت المادة (21) على ضرورة موافقة وزير الحكم المحلي، وكفالة الحكومة التنفيذية، على معاملة القرض في حال لجوء الهيئة المحلية للاقتراض لتسيير أعمالها. ينطبق شرط موافقة وزير الحكم المحلي على العديد من أنشطة وقرارات الهيئات المحلية التي وردت في عدد من مواد القانون. في السياق نفسه، لا تستطيع الهيئات المحلية تجاوز حدود الإنفاق المنصوص عليه في الموازنة السنوية المصادقة إلا بموافقة الوزير (المادة 30). كما يُشترط موافقة وزير الحكم المحلي على الموازنة السنوية للهيئات المحلية قبل العمل بها، كذلك ضرورة موافقته على أي تعديل على الموازنات المصادقة قبل العمل بهذه التعديلات (المادة 31). ينطبق شرط موافقة الوزير على عملية استحداث أنظمة مالية

لزيادة مصادر الإيرادات لهذه الهيئات المحلية، سواء كانت ضرائب أو رسوم أو غرامات. كذلك الأمر عند وضع حوافز أو غرامات على المواطنين المكلفين بدفع الرسوم والضرائب للهيئة (المادة 28). وأخيراً، أعطت المواد (33-36) الصلاحية لوزارة الحكم المحلي بفرض وإنفاذ العديد من الأنظمة والإجراءات المالية المتعلقة بكيفية تسيير الشؤون المالية اليومية للهيئة، والرقابة عليها من قبل وزير الحكم المحلي.

وعلى الرغم من أن هدف السلطة المركزية من هذه التدخلات ضمان السيطرة على احتمالية تفشي الفساد المالي في الهيئات المحلية، ومنع سوء استخدام المال العام الذي قد ينشأ في حال عدم وجود نظم مساءلة ومحاسبة فعالة،⁴ فإن الدرجة العالية من تدخل الحكومة التنفيذية، وزيادة عدد الإجراءات التي تتطلب موافقة وزير الحكم المحلي، من شأنه أن يعطل ويؤخر العديد من القرارات والمهام التي تقوم بها الهيئات المحلية إلى حين موافقة الوزير، ما يؤثر سلباً على أداء مهامها أو حتى على استقلاليتها في تحصيل إيراداتها وإنفاقها كما تراه مناسباً.

لاحقاً لهذا القانون، برزت العديد من القرارات بقوانين والتعديلات عليها، التي أثرت سلباً على مستوى صلاحيات الهيئات المحلية في جباية الإيرادات، بالتالي على استقلاليتها الإدارية والمالية. على سبيل المثال، لغى القرار بقانون رقم (21) لسنة 2017 بشأن تعديل قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية المؤقت رقم (79) لسنة 1966، عضوية الهيئات المحلية في مجلس التنظيم الأعلى، وجعل العضوية حكراً على عدد من الوزارات (المادة 4). كما حددت المادة (5) الجهات الأعضاء في اللجان الإقليمية للتخطيط والبناء في المحافظات، والمؤلفة من أربعة عشر عضواً من الممثلين عن وزارات الحكومة المركزية، في حين لم يتم إدراج ممثلي الهيئة المحلية على قائمة الأعضاء. بالتالي، من شأن حد عضوية الهيئات المحلية داخل مجلس التنظيم الأعلى التأثير على سلطتها في تحديد وجباية الضرائب المتعلقة بالأموال والأبنية.

في السياق نفسه، على الرغم من أن الهدف من قرار مجلس الوزراء المعدل رقم (1) لسنة 2018 لجدول الحرف المصنفة بذيل قانون الحرف والصناعات رقم (16) لسنة 1953م وتعديلاته، هو تنظيم القائمة الأصلية للحرف والصناعات، فإنه لم يأت على ذكر الدور الذي من المفترض أن تلعبه الهيئات المحلية في عملية الترخيص، على الرغم من أن إحدى المهام التي فرضها قانون الهيئات المحلية لسنة 1997 على الهيئات المحلية، تتعلق بإعطاء رخص الأعمال وتنظيم الحرف والصناعات. كذلك لم يوضح القرار تقسيم عملية منح الرخص بين الهيئات المحلية وبين الوزارات المعنية المختصة بهذه الحرف. بالتالي، من شأن عدم الوضوح هذا أن يؤثر سلباً على قدرة الهيئات المحلية على وضع أنظمة خاصة بها ومتعلقة بمنح التراخيص للمهن والحرف التي تقع ضمن نطاق اختصاصها. كما لم يأت النظام على ذكر التفاصيل المتعلقة بأدوار المجالس البلدية الصغيرة والمتوسطة والمجالس القروية. في السياق نفسه، حدد القرار في المادة (2) منه مبلغاً محددًا (25) ديناراً أردنياً يجب استيفاؤها عن كل حرفة مصنفة بالجدول عند الترخيص. لكن القرار لم يمنح صلاحية تعديل هذا المبلغ للجهات صاحبة الاختصاص في منح الترخيص (بما فيها الهيئات المحلية). كما لم يشر هذا القرار إلى دور الهيئات المحلية في منح التراخيص وتحديد القيمة المالية للترخيص.

منح قرار بقانون رقم (12) لسنة 2018 بشأن تعديل قانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل مناطق البلديات والمجالس المحلية رقم (11) لسنة 1954 لمجلس الوزراء، بناءً على تنسيب وزير الحكم المحلي، وبالتنسيق مع وزير المالية والتخطيط، الحق في تفويض أو إلغاء التفويض لعدد من الهيئات المحلية، صلاحيات وزارة المالية والتخطيط في تحصيل الضريبة وغرامات

⁴ المصدر : مقابلة وزارة الحكم المحلي.

التخلف عن دفعها من خلال موظفي البلديات. كذلك حدّد القرار أن وزارة المالية مسؤولة عن تسليم كافة الأوامر والتعليمات والإعلانات والإشعارات والتبليغات وسجلات الضريبة المتعلقة بمنطقة الهيئة المحلية. ولم يحدد القرار طبيعة المعايير التي تتيح لمجلس الوزراء منح هذا التفويض أو إلغائه، ما يجعل هذا التعديل فضفاضاً، بحيث لا يمنح للبلديات والهيئات المحلية صلاحية كاملة في جباية هذه الضريبة.

في السياق نفسه، وضع قرار مجلس الوزراء رقم (11) لسنة 2019 المتعلق بالنظام المالي للهيئات المحلية في مواد عدة فيه، العديد من المحددات على قدرة الهيئات المحلية في تنوع مصادر الإيرادات من غير المصادر التقليدية المتمثلة بجباية الرسوم والضرائب. على سبيل المثال، لا تستطيع الهيئات المحلية الاقتراض أو الحصول على تسهيلات ائتمانية من المصارف إلا بموافقة وكفالة الحكومة التنفيذية (المادة 12). كما لا تستطيع الهيئة المحلية السحب على المكشوف من الحسابات البنكية إلا بعد موافقة السلطة التنفيذية (المادة 26). يُعتبر السحب على المكشوف أحد مصادر التمويل قصيرة الأجل التي قد تلجأ إليها الهيئات المحلية لتغطية التكاليف التشغيلية، مثل الرواتب والأجور. في السياق نفسه، بيّن القرار محدودية استقلالية الهيئات المحلية في الإنفاق المستقل، وبخاصة فيما يتعلق بتغيير بنود الموازنة المصادق عليها من قبل وزارة الحكم المحلي. على سبيل المثال، بينت المادة (9) من القرار أنه في حال عدم مصادقة الوزير على الموازنة، وإلى حين مصادقته، يجب ألا يتجاوز مقدار الصرف على أي بند ما نسبته 12/1 من قيمة البند في آخر موازنة سنوية مصادق عليها. كما بينت المادة (10) من القرار أنه لا تستطيع الهيئة المحلية نقل أي مبالغ لم يتم صرفها من الموازنة من بند إنفاق إلى آخر، إلا بعد تعديلها في الموازنة السنوية للهيئة، ومن ثم مصادقة وزير الحكم المحلي على هذا التعديل قبل التنفيذ. كما بينت المادة (14) من القرار بخصوص الأسقف المالية للالتزامات أن المبالغ المالية المعتمدة للإنفاق في الموازنة السنوية المصادقة هي الحد الأعلى المسموح بإنفاقه. في النهاية، ألزم قانون الشراء العام رقم (5) للعام 2014، الهيئات المحلية، بضرورة الحصول على موافقة المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام ووزارة الحكم المحلي على جميع إجراءات طرح العطاءات، الأمر الذي يسبب تعطيلاً وتأخيراً لعمل الهيئات.

في النهاية، لا بد من الإشارة إلى أن نظام اللافتات والإعلانات في منطقة الهيئة المحلية رقم (5) لسنة 1998، قد قنن دور الهيئات المحلية في جمع الرسوم على اللافتات واللوحات الإعلانية وفق معايير محددة، حيث تُعتبر هذه الرسوم أحد مصادر الإيرادات المهمة للهيئة المحلية في حال تم استغلالها بشكل ملائم. وسوف يتم الحديث بشكل أكبر عن هذه الرسوم في قسم تحليل إيرادات ونفقات الهيئات المحلية.

3-1 الإطار القانوني الناظم للشراكة بين القطاعين العام والخاص

فيما يتعلق بنهج الشراكة بين القطاع العام (الهيئات المحلية هنا) والقطاع الخاص، ما زال هذا النهج غير منظم بإطار قانوني وتشريعي متكامل، الأمر الذي يحد من فوائد الشراكة المتوقعة في مساعدة الهيئات المحلية على تقديم خدماتها بكفاءة أكبر للمواطنين. وكنقطة للانطلاق باتجاه خلق نظام قانوني متكامل لتنظيم نهج الشراكة، تم إقرار نظام الشراكة بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص رقم (27) لسنة 2022، الذي يهدف أساساً إلى تعزيز هذه الشراكة وتشجيعها، علاوة على تطوير وبناء وتأهيل البنية التحتية والمرافق العامة ضمن حدود الهيئة المحلية لتوفير الخدمات بجودة عالية، عبر تنفيذ مشاريع شراكة فاعلة مع القطاع الخاص. ومن الإشكاليات الواضحة في هذا النظام أنه منحصر على تنظيم الشراكات بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص في حدود المهام المطلوبة من الهيئات المحلية (27 مهمة) دون إتاحة المجال لتقنين دخول هذه

الهيئات في مشاريع استثمارية أخرى تدر لها دخلاً إضافياً، ما يعتبر محدداً كبيراً في هذا النظام. كما لم ينظم عملية إنشاء شركات خاصة تابعة للهيئة المحلية لإقامة المشاريع الاستثمارية وتنفيذها.⁵

فيما يلي ذكر لأبرز التشريعات الأخرى التي تؤثر على عملية الشراكة إيجاباً أو سلباً (بشكل مباشر أو غير مباشر):

- جاء قرار بقانون رقم (25) لسنة 2016 بشأن صندوق تطوير وإقراض الهيئات المحلية لتأسيس الصندوق المذكور بهدف المساهمة في تطوير الهيئات المحلية وبناء قدراتها، ومساعدة هذه الهيئات في التغلب على الصعوبات المالية والإدارية والفنية التي تواجهها عند تقديمها الخدمات في نطاقها الجغرافي. ونظراً لطبيعة دوره ومهامه، فإن هذا الصندوق له دور كبير في تعزيز نمط الشراكة بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص، كمصدر لتقديم الخدمات للمواطنين من خلال هذه الشراكات.
- أعطى قانون الهيئات المحلية لسنة 1997 في المادة (15) منه الصلاحيات للهيئات المحلية بالتعاون مع القطاع الخاص في تقديم الخدمات المنوطة بها (27 خدمة مذكورة في القانون)، على ألا تزيد مدة مشاريع الشراكة على ثلاث سنوات. وقد قيد القانون صلاحية الهيئات المحلية بالدخول في شراكات مع القطاع الخاص لفترة تزيد على ثلاث سنوات، بموافقة وزير الحكم المحلي.
- جاء القرار بقانون العام رقم (8) لسنة 2014، وقرار مجلس الوزراء رقم (5) لسنة 2014 بنظام الشراء العام، بهدف تنظيم صفقات الأشغال والخدمات والشراء العام، وتحديد دور المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام في تنظيم عمليات الشراء العام وتنفيذ الأنظمة والقوانين لإنجاز ذلك. بين قرار رقم (5) بشكل تفصيلي دور المجلس المذكور في إعداد البرامج والاستراتيجيات اللازمة لتطوير وتدريب الموارد البشرية الحكومية في مجال الشراء العام، وتنفيذ هذه البرامج. وعلى الرغم من أن القرارين قد نصا على تعزيز المنافسة العادلة والشفافية في إجراءات المشتريات العامة بين القطاع العام (بما فيها الهيئات المحلية) والقطاع الخاص، كذلك في خلق تكافؤ الفرص دون تمييز بين جميع المستثمرين من القطاع الخاص، وتشجيع المشاركة العامة، فإنهما لم ينظما نهج الشراكة بين القطاعين العام والخاص، ناهيك عن عدم تحديد مبادئ الشراكة بين القطاعين بشكل واضح. بالتالي، فإن قرار الشراء العام يقوم بشكل أساسي على ترسية العطاءات على العروض الأقل سعراً، دون تحديد معايير متعلقة بجودة الخدمة التي يجب تقديمها. وهذا من شأنه أن يتعارض مع طبيعة الشراكة مع القطاع الخاص في مشاريع الهيئات المحلية، التي تتطلب، عادة، من الشريك من القطاع الخاص امتلاك القدرة الإدارية الفعالة والخبرة العملية والتكنولوجيا المناسبة، ما يزيد من التكلفة بشكل لا يؤهل الشركاء المؤهلين من القطاع الخاص على المنافسة السريعة. وقد فاقم من هذا العجز التشريعي أن غالبية الهيئات المحلية تعاني من وجود نقص كبير في الطواقم البشرية المؤهلة تأهيلاً كافياً للدخول في عقود الشراكة مع القطاع الخاص، وتطويرها بما يخدم مصالح الهيئات المحلية ومواطنيها.
- تم العمل على صياغة مشروع مسودة لقانون الامتياز في العام 2005 بهدف تنظيم عملية دخول الهيئات المحلية في عقود الشراكة مع القطاع الخاص، إلا أنه لم يتم إقرار هذا القانون إلى الآن. وعلى الرغم من غياب قانون موحد لتنظيم عقود الامتياز في فلسطين، على اختلاف أنواع الشراكات والقطاعات، فإن هناك العديد من التشريعات التي نظمتها عبر عدد محدد من القطاعات الاقتصادية، بحيث ساهمت هذه القوانين في تطوير الشراكة بين القطاعين العام والخاص في بعض القطاعات الاقتصادية؛ مثل قطاعي الطاقة والكهرباء. فقد نص القانون رقم (12) لسنة 1995 بشأن إنشاء هيئة الطاقة والموارد الوطنية الفلسطينية في المادة (3) منه، على إمكانية توفير خدمات الكهرباء من خلال عقود امتياز أو

⁵ مقابلة الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية.

إعطاء تراخيص لتقديم خدمة الكهرباء من خلال الشركاء من القطاع الخاص. بالمقابل، تفقر الخدمات الأخرى، مثل المياه، والصرف الصحي، وإدارة النفايات الصلبة، التي بالعادة، يتطلب تقديمها استثماراً رأسمالياً ونفقات تشغيلية كبيرة وخبرات متخصصة، إلى إطار قانوني واضح ينظم عقود الشراكة مع القطاع الخاص، ما يجعل عملية الدخول في هذه العقود محفوفة بمخاطرة عالية يظال تأثيرها أطراف العقد كافة.

لعل تشجيع الهيئات المحلية والشركاء من القطاع الخاص على الدخول في شراكات استثمارية، يتطلب قدراً من التغييرات القانونية والمؤسسية لتجاوز التحديات آنفة الذكر؛ أبرزها ضرورة العمل على تبني إطار قانوني وتشريعي متكامل وشامل لتنظيم عقود الشراكة بين القطاعين الخاص والعام، وبخاصة الهيئات المحلية، مع ضرورة تحديد التفاصيل التعاقدية والمؤسسية والقانونية النازمة لهذه الشراكات، وإلغاء ما يتعارض من قوانين وتشريعات بهذا الشأن. أحد أبرز التعديلات المطلوبة ضرورة تضمين قانون الشراء العام بنوداً إضافية لحوكمة الشراكة بين القطاعين العام والخاص بشكل واضح ومفصل. كما يجب أن يتضمن التعديل القانوني إعادة النظر في سن قانون الامتياز الذي لم يتم سنه إلى الآن، مع ضرورة وضع تعديلات تتناسب والظروف المالية والإدارية الحالية للهيئات المحلية. كما يجب أن تتضمن التعديلات القانونية معايير واضحة ومحددة لتنظيم موافقة وزير الحكم المحلي على الشراكات التي تتعدى مدتها الثلاث سنوات. في السياق نفسه، من الضروري العمل على استحداث هيئة أو دائرة رسمية تكون تابعة لوزارة الحكم المحلي أو تأسيسها ككيان قانوني مستقل، بحيث يكون هدفها تشجيع عملية الشراكة وتنظيمها، وتحديد قدرة الهيئات المحلية على الدخول في الشراكات مع القطاع الخاص، مع تحديد طبيعة المشاريع التي يمكن تنفيذها من خلال الشراكة، وذلك بالتشاور مع الهيئات المحلية.

4- تحليل واقع حوكمة الهيئات المحلية في فلسطين وإدارة مواردها المالية والبشرية

1-4 تحديات جباية إيرادات الهيئات المحلية وإدارة نفقاتها في فلسطين

قبل البدء بالحديث عن التحديات التي تواجه هيئات الحكم المحلي في فلسطين في جباية إيراداتها وإدارة نفقاتها، لا بد من التطرق أولاً إلى أبرز مصادر إيرادات هذه الهيئات. بالاستناد إلى الإطار القانوني، نصت المادة (22) من قانون الهيئات المحلية لسنة 1997 على ثلاثة مصادر أساسية لإيرادات الهيئات المحلية، وهي الضرائب والرسوم التي تتم جبايتها بشكل مباشر من قبل الهيئة المحلية، وتحويلات الحكومة المركزية من الضرائب والرسوم التي تقوم بالعادة بجبايتها نيابة عن الهيئات المحلية، وأخيراً المنح والدعم الخارجي الرسمي. على أرض الواقع، تشكل هذه المصادر الثلاثة النسبة الأكبر من إجمالي إيرادات الهيئات المحلية في فلسطين. وتعتمد العديد من هذه الهيئات على مصادر ثانوية للإيرادات مثل التبرعات والهبات من مصادر غير رسمية، كذلك من خلال القيام بنشاطات مدرة للدخل مثل تأجير أصول الهيئة، والدخول في شراكات استثمارية. ويمكن القول بوجود تشابه بين مصادر إيرادات الهيئات المحلية في فلسطين مع التجارب العالمية التي ذكرناها في الفصل الثاني، مع وجود اختلاف في مدى الاعتماد على كل مصدر (أي نسبة الإيرادات المتحصلة من المصادر المختلفة)، كذلك هناك افتقار للهيئات المحلية في فلسطين لمصدر مهم للإيراد (الذي يتوفر بنسبة كبيرة لدى الهيئات المحلية في الدول الأخرى) وهو تخصيص مبلغ مقطوع من الموازنة العامة للحكومة المركزية وتحويله إلى الهيئات المحلية بشكل منظم ودوري، حيث لا يتم توفير ذلك للهيئات المحلية في فلسطين، وبخاصة مع عدم وجود إطار قانوني يدعم هذه الخطوة في السياق الفلسطيني.

1. يتضمن المصدر الأول من إيرادات الهيئات المحلية ما تقوم الهيئات بجبايته بشكل مباشر من المواطنين مقابل تقديم الخدمات لهم. فكما ذكرنا سابقاً، يجب على الهيئات المحلية، وفق نص قانون الهيئات المحلية، تقديم 27 خدمة لمواطنيها، بالتالي، فإن تقديم العديد من هذه الخدمات، وبخاصة خدمات المياه، وإدارة النفايات الصلبة والصرف الصحي، وتنظيم الأسواق العامة، ومنح رخص الحرف والبناء والرقابة عليها، وغيرها من الخدمات، يتطلب جباية الرسوم من المواطنين حتى يتسنى للهيئة المحلية تقديم هذه الخدمات. كما يتضمن هذا المصدر الضرائب التي تقوم العديد من البلديات بجبايتها بشكل مباشر (دون وساطة الحكومة المركزية) مثل ضريبة التربية والتعليم، التي تجبها من مشغلي الأبنية ضمن حدود إدارة البلدية، وذلك استناداً إلى بنود قرار بقانون رقم (8) لسنة 2017 بشأن التربية والتعليم العام الذي يخولها بذلك.

تشكل إيرادات الجباية الذاتية النسبة الأكبر من قيمة إجمالي الإيرادات السنوية للهيئات المحلية في فلسطين. بالغالب، يتم تخصيص هذه الإيرادات لتغطية تكلفة الخدمات المقدمة، إضافة إلى تخصيص الفائض عن تكلفة الخدمات لتغطية التكاليف التشغيلية للهيئة المحلية، كالرواتب والأجور وغيرها من النفقات اللازمة لتسيير الشؤون اليومية للهيئة (البيطاوي وجفال، 2023).

يواجه تحصيل الإيرادات من هذا المصدر العديد من التحديات التي تؤثر على قيمته واستمراريته. ويختلف تأثير هذه التحديات من هيئة محلية إلى أخرى، تبعاً لمدى التزام مواطنيها بالدفع، وعدد السكان فيها، وحجم الأنشطة الاقتصادية

داخل حدودها، كذلك قدرة الهيئة على التسعير الصحيح للخدمة المقدمة، وغيرها. ويمكن تلخيص أبرز هذه التحديات بما يلي:

- تتأثر استدامة إيرادات الجباية الذاتية بقدرة المواطنين ورغبتهم في دفع رسوم الخدمات المترتبة عليهم، وبخاصة في أوقات الأزمات الاقتصادية والسياسية التي تؤثر سلباً على قدرة المواطنين على الدفع. وعلى الرغم من نص الإطار القانوني على جملة من العقوبات المفروضة على المواطنين المتخلفين عن الدفع، فإنه لا يتم تطبيقها في الغالب لأسباب عدة، أبرزها غياب محاكم متخصصة للهيئات المحلية في فلسطين، على الرغم من نص قرار بقانون رقم (46) لسنة 2022 بشأن محاكم الهيئات المحلية في المادة (2) منه على إنشاء محكمة أو أكثر للهيئات المحلية في كل محافظة، إلا أنه لم يتم تطبيق ذلك حتى الآن، ما يحرم الهيئات المحلية من القوة التنفيذية اللازمة لممارسة سلطاتها،⁶ الأمر الذي يزيد من صعوبة حل الإشكاليات والخلافات بين الهيئات المحلية والمواطنين. في السياق نفسه، ونظراً لأن الخدمات التي تقدمها الهيئات المحلية تعتبر أساساً لحياة كريمة للمواطنين، بالتالي لا تقوم الهيئات المحلية بإيقاف تقديم خدماتها عن المواطنين المتخلفين في السداد بشكل نهائي ولفترات طويلة (البطاوي وجفال، 2023). وقد تلجأ العديد من الهيئات إلى تقديم خصومات تشجيعية للمواطنين المتأخرين والمتخلفين عن السداد، هذا من شأنه تقليل قيمة إجمالي إيرادات الجباية الذاتية التي يتم تحصيلها عما كان متوقفاً تحصيله، ما يفاقم عجز موازنات الهيئات.
- تعتمد قيمة الرسوم التي تجبها الهيئات المحلية من المواطنين بشكل كبير على عدد المواطنين داخل حدود الهيئة، كذلك على حجم الأنشطة الاقتصادية فيها، بحيث تتناسب قيمة الإيراد بشكل طردي مع هذه العوامل. من هنا نستنتج وجود حظوظ أكبر للهيئات المحلية الأكبر حجماً (بلديات أ) في تحصيل قيمة أعلى للإيرادات من تلك الأصغر حجماً. مثال على ذلك الرسوم التي تجبها الهيئات المحلية مقابل ترخيص الحرف ورخص الأبنية. فكلما اتسعت الرقعة الجغرافية داخل حدود الهيئة المحلية، زادت الأنشطة الاقتصادية والتوسع العمراني، وما يترتب على ذلك من زيادة الرسوم المتوقع تحصيلها من خلال الهيئة المحلية.
- في دراسة أجراها معهد ماس عن واقع اللامركزية في الحكم في السياق الفلسطيني، بينت نتائج الدراسة أن أحد أبرز التحديات التي تؤثر على كفاية إيرادات الجباية الذاتية ما يتعلق بالتسعير غير الصحيح للخدمات المقدمة للمواطنين. ففي بعض الأحيان، تقوم الهيئات المحلية بتقديم الخدمة بسعر مساوٍ أو أقل من تكلفة الخدمة، وبخاصة في حال تعيين هذا السعر من قبل المجالس السابقة، حيث تجد بعض الهيئات المحلية، وبخاصة البلديات الصغيرة، إشكالية في تغيير أو رفع سعر الخدمات، خوفاً من إثارة استياء أو احتجاج المواطنين وإثقال كاهلهم. إحدى أبرز الخدمات التي يتأثر تقديمها بإشكالية عدم التوافق بين التكلفة وقيمة الرسوم المفروضة على المواطنين، هي ما يتعلق بتكلفة إدارة النفايات الصلبة. أفادت مقابلة الباحث مع مجلس الخدمات المشترك لإدارة النفايات الصلبة لمحافظة رام الله والبيرة، بأن تكلفة خدمة النفايات الصلبة والمترتبة على الهيئات المحلية متغيرة، وذلك تبعاً لكمية ووزن المخلفات من النفايات الصلبة التي تنتجها كل هيئة (مقاسة بعدد الساعات التي تقضيها مركبات جمع النفايات بحدود كل هيئة). وتختلف التكاليف باختلاف المواسم وحجم النشاط التجاري والصناعي داخل حدود الهيئة. بالمقابل، فإن الرسوم التي تفرضها الهيئة على المواطنين ثابتة في أغلب الأحيان، ولا تتغير بتغير التكلفة، الأمر الذي نتج عنه تراكم ديون إدارة النفايات الصلبة على الهيئات المحلية، وتُرجم ذلك في زيادة العجز في

⁶ المصدر: مقابلة معهد الأبحاث التطبيقية (أريج).

موازاناتها. من المشاكل الأخرى التي تواجه تقديم خدمة إدارة النفايات الصلبة، وتزيد من تكلفتها بشكل كبير، وبخاصة للمحافظات في وسط الضفة الغربية، عدم وجود مكب نفايات رسمي لهذه المنطقة إلى الآن، ما يضطر المجلس إلى نقل النفايات إلى مكب شمال الضفة الغربية (مكب زهرة الفنجان)، الأمر الذي يزيد من التكلفة، نظراً لزيادة تكلفة وقود النقل، وهو ما ينعكس بشكل مباشر على الهيئات المحلية. كما أدى غياب محطات الترحيل المنظمة والرسمية في العديد من الهيئات المحلية (نتيجة لعدم قدرتها المادية على إنشائها) إلى انتشار ظاهرة المكبات العشوائية، وما ترافق معها من تلوث بيئي وتضرر للسكان في هذه المناطق. وفي النهاية، لا بد من الإشارة إلى أن عزوف بعض الهيئات المحلية عن المشاركة والاستفادة من خدمات مجالس النفايات الصلبة، من شأنه زيادة التكاليف على الهيئات المشاركة في هذه المجالس؛ ذلك أن انخفاض عدد الهيئات يزيد من تحملها نسبة أكبر من التكاليف الثابتة (بمعنى توزيع قيمة هذه الرسوم على عدد أقل من الهيئات)، كما يزيد أعباءها من تكلفة هذه الخدمة ويقل الكفاءة المالية.⁷

• تفقر الهيئات المحلية في فلسطين إلى الاستقلالية الكافية التي تتيح لها استحداث رسوم وضرائب جديدة لتلبية احتياجاتها المالية. بمعنى أنه لا تستطيع الهيئات المحلية استحداث رسوم أو ضرائب غير منصوص عليها في الإطار القانوني، إلا بموافقة الحكومة المركزية. وبالعادة، لا تلجأ الهيئات المحلية لاستحداث مصادر إيرادات جديدة تعتمد في تحصيلها على المواطنين، خوفاً من إثارة اعتراضهم وإتقال كاهلهم. في السياق نفسه، لا تقوم الهيئات المحلية بالاستفادة من فرض وجباية فئات محددة من الرسوم التي أعطى الإطار القانوني للهيئات المحلية الحق في تحصيلها. على سبيل المثال، بينت المادة (24) من قانون رقم (1) لسنة 1997 حق الهيئات المحلية في استيفاء رسوم الدلالة من مشتري الأموال المنقولة، التي تباع في المزاد العلني ضمن حدود الهيئة المحلية، بحيث تبلغ قيمة هذه الرسوم 3% من قيمة المبيع. ولكن على أرض الواقع، لا تقوم الهيئات المحلية بجباية هذه الرسوم. من الرسوم الأخرى التي لا تقوم الهيئات المحلية باستغلالها، ما يتعلق بجمع رسوم عن اللافتات واللوحات الإعلانية ضمن حدودها الجغرافية. فعلى الرغم من إعطاء الحق للهيئات المحلية بجباية هذه الرسوم وفق نظام اللافتات والإعلانات في منطقة الهيئة المحلية رقم (5) لسنة 1998، فإن العديد من الهيئات المحلية لا تقوم بجمعها. وفي حال جمعها، لا يتم التمييز في الغالب في قيمة الرسوم استناداً إلى معايير محددة نص عليها النظام (في المادة 9 منه) مثل حجم اللافتة، وشكلها، ومحتواها، والمادة المصنوعة منها، بل يتم فرض رسم موحد على جميع المكلفين، الأمر الذي يحرم الهيئات المحلية من مصادر دخل إضافية نتيجة جهل الهيئة بأحقيتها في هذه الرسوم، أو بسبب تأثير جمعها على علاقتهم مع المواطنين كما ذكر سابقاً.

2. يتضمن المصدر الثاني لإيرادات الهيئات المحلية ما تقوم وزارة المالية بجبايته نيابة عن هذه الهيئات، ثم تحويله لها في وقت لاحق بناء على معايير محددة بنص القانون، مقابل خصم نسبة محددة لصالح الحكومة التنفيذية. بين قانون رقم (1) لسنة 1997 في المادة (26) منه أن الإيرادات التي تتم جبايتها عن طريق السلطة التنفيذية يتم تقييدها لصالح الهيئات المحلية لدى وزارة المالية، بحيث يتم توزيع حصيلة هذه الإيرادات بنسبة لا تقل عن 50% على الهيئات المحلية التي جُبيت ضمن حدودها، فيما يتم توزيع الباقي بالنسب التي يقرها مجلس الوزراء بناء على تنسيب وزير الحكم المحلي، وذلك في ضوء عدد من الاعتبارات لتحديد حصة كل هيئة، أبرزها عدد السكان ونسبة مساهمة الهيئة في جلب الإيراد. كذلك إذا كان لها مركز ذو أهمية خاصة، وما إذا كانت تترتب عليها مسؤوليات ليس لها طابع محلي. وأخيراً بناء على احتياجاتها الأساسية وفق خططها التطويرية المُصادق عليها من وزارة الحكم المحلي. بشكل أساسي،

7 المصدر : مقابلة مجلس الخدمات المشترك لإدارة النفايات الصلبة/ محافظة رام الله والبيرة.

تضم الإيرادات التي يتم تحويلها من الحكومة المركزية ضريبة الأملاك، ورخص المهن، وأمانات النقل على الطرق. وفيما يلي تفصيل للتحديات المتعلقة بهذه الضرائب، التي تتعارض مع فكرة اعتمادها كمصدر مستدام ومستقر لإيرادات الهيئات المحلية في فلسطين:

• فيما يتعلق بضريبة الأملاك، تقوم وزارة المالية باقتطاع نسبة (10%) مقابل الجباية، على أن يتم تحويل الباقي للهيئات المحلية التي تتم الجباية ضمن حدودها. ويتم العمل حالياً على نقل جباية هذه الضريبة إلى الهيئات المحلية بشكل مباشر بدلاً من وزارة المالية، حيث تم البدء بتطبيق ذلك على عدد محدود من الهيئات المحلية، على أن يتم توسيع ذلك لاحقاً. على أرض الواقع، تواجه الهيئات المحلية في اعتمادها على ضريبة الأملاك كمصدر للإيراد تحديات جمة، أبرزها:

- عدم تحويل جزء أو جميع قيمة مستحقات الهيئة من ضريبة الأملاك، نتيجة لإجراء تقاصٍ بين مستحقات الهيئة وديونها السابقة (صافي الإقراض)، ما ينتج عنه في معظم الأحيان تصفية كاملة لمستحقات الهيئة من ضريبة الأملاك.⁸
- تذبذب عملية تحويل مستحقات هذه الضريبة للهيئات المحلية، نتيجة للأزمات المالية المتكررة التي تعاني منها الحكومة الفلسطينية، واستخدامها لتحصيلات هذه الضريبة بدلاً من تحويلها للهيئات المستحقة لها.
- من التحديات الأخرى التي تحد من استفادة الهيئات المحلية من ضريبة الأملاك، ضعف الجباية نتيجة لقلّة نشاط تخمين الأملاك وتسويتها، وبخاصة الأراضي، علاوة على انخفاض المساحة المكانية للتخمين، بحيث لا تطل عدداً من الهيئات المحلية بشكل كامل، كما لا تشمل كامل الرقعة الجغرافية للهيئات المحلية التي تتم فيها عملية التخمين (ما ينتج عنه تخمين جزئي). مما لا شك فيه أن ضعف نشاط التخمين، وما يترتب عليه من فرض ضريبة الأملاك على الأملاك المخمنة، لا ينتج عن انخفاض قيمة إيرادات الهيئات المحلية من هذه الضريبة فحسب، إنما يؤثر سلباً على تحقيق العدالة الضريبية بين المواطنين المكلفين.
- تعاني الهيئات المحلية المصنفة كمجالس قروية من عدم جباية ضريبة الأملاك لصالحها، وبخاصة مع انخفاض نشاط تخمين الأملاك فيها، ما يحرمها من مصدر دخل مهم، ويؤدي بالتالي إلى زيادة عجز موازنتها.

• فيما يتعلق بالمصدر الثاني من الإيرادات المحولة من الحكومة المركزية إلى الهيئات المحلية، تتكون أمانات النقل على الطرق من رخص اقتناء المركبات ومن غرامات المخالفات حسب المادة (25) من قانون رقم (1) لسنة 1997. نصت المادة نفسها على تخصيص نحو 50% من الرسوم والغرامات التي تُستوفي بمقتضى قانون النقل على الطرق في نطاق حدود الهيئة المحلية. فيما يتم توزيع النسب المتبقية بناء على المعايير المذكورة أعلاه في توزيع الإيرادات التي تقوم السلطة التنفيذية بجبايتها. على أرض الواقع، هناك عدم وضوح في آلية احتساب قيمة رسوم أمانات النقل على الطرق، التي يتم تحويلها إلى الهيئات المحلية. بينت دراسة أعدها معهد ماس أن العديد من الهيئات المحلية قد أشارت إلى أن عملية تحويل أمانات النقل على الطرق تتم من خلال تحويل مبلغ مقطوع إلى الهيئة المحلية، دون إرفاقه بتفاصيل توضح الفترة الزمنية التي تمت جباية هذه الرسوم خلالها، أو الأسس التي تم الاستناد إليها للوصول إلى هذه القيمة المحولة، أو حتى القيمة الإجمالية للمبلغ الذي تمت جبايته. وأفادت العديد من الهيئات المحلية، كذلك، بوجود تأخير في تحويل رسوم أمانات النقل على الطرق، وتناقص القيمة

⁸ المصدر: مقابلة صندوق تطوير وإقراض الهيئات المحلية.

المحولة مع مرور الوقت، وذلك على الرغم من الزيادة في أعداد المركبات المرخصة في جميع المناطق (البيطايو وجفال، 2023).

- في النهاية، لا بد من الإشارة إلى أن عدم تخصيص مبالغ مقتطعة من الموازنة العامة للحكومة التنفيذية لتحويلها بشكل منتظم إلى الهيئات المحلية، يفاقم الأزمات المالية لهذه الهيئات. ويعود ذلك إلى عدم وجود ما ينص على ذلك في التشريعات والقوانين الحالية، كذلك نتيجة للعجز المالي المتزايد للموازنة العامة، الذي يجعل إجراء هذه التحويلات غير ممكنة في ظل الظروف المالية الحالية للحكومة التنفيذية.

قبل الانتقال للحديث عن المصدر الثالث من إيرادات الهيئات المحلية، لا بد من الإشارة إلى المصدرين السابقين (الرسوم والضرائب التي تتم جبايتها بشكل ذاتي من قبل الهيئات، أو ما يتم جبايته وتحويله من قبل الحكومة التنفيذية)، عادة ما يتم تخصيصهما لتغطية تكاليف تقديم الخدمات للمواطنين، إضافة إلى تغطية التكاليف التشغيلية للهيئات المحلية، حيث نادراً ما يتم الاعتماد على الضرائب والرسوم في تغطية تكلفة إنشاء وتطوير المشاريع التطويرية كمشاريع البنية التحتية داخل حدود الهيئات المحلية، بل يتم اللجوء لتغطية هذه التكاليف، في أغلب الأحيان، إلى المنح والمساعدات الخارجية الرسمية التي تعتبر المصدر الثالث من مصادر إيرادات الهيئات المحلية في فلسطين.

3. فيما يتعلق بالمصدر الثالث من مصادر إيرادات الهيئات المحلية في فلسطين (المنح والدعم الرسمي)، في الغالب يتم تحويل هذه المنح المقدمة من قبل المانحين إلى صندوق تطوير وإقراض الهيئات المحلية (MDLF)، الذي يقوم بدوره بتوزيع هذه المنح على الهيئات المحلية وفقاً لمعايير محددة. كما يتم تحويل جزء من هذه المنح عن طريق الحكومة المركزية من خلال وزارة المالية. وتقوم العديد من الهيئات المحلية، كذلك، بالتواصل مع المانحين لتمويل مشاريعهم بشكل مباشر، دون اللجوء إلى جهة وسيطة كالحكومة التنفيذية، أو صندوق تطوير وإقراض البلديات.⁹ يتم تخصيص هذه المنح، في الغالب، لتمويل إنشاء، وصيانة، وتطوير مشاريع البنية التحتية مثل شق الطرق وتعبيدها،¹⁰ وإنشاء وصيانة شبكات الصرف الصحي، وإدارة النفايات الصلبة، من خلال إنشاء مكبات النفايات، ومحطات تدويرها، ومعالجة مياه الصرف الصحي، وغيرها من المشاريع التي تتطلب استثماراً رأسمالياً كبيراً، ولا تستطيع الهيئات المحلية في الغالب تمويله من ميزانيتها الخاصة.

يستند صندوق تطوير وإقراض البلديات إلى عدد من المعايير عند تقسيم المنح بين الهيئات المحلية، أبرز هذه المعايير عدد سكان الهيئة المحلية (بوزن 20%)، ومقدار حاجة الهيئة المحلية إلى التمويل (بوزن 30%) الذي يتم الاستناد في تحديده، بشكل أساسي، إلى الموازنات التي تقوم الهيئات المحلية بإعدادها بشكل ذاتي، والتي تتضمن تحديد احتياجاتها من المشاريع على أساس سنوي مع وضع تبريرات لهذا الاحتياج. من المعايير الأخرى التي يستند إليها الصندوق ما يرتبط بمدى التزام الهيئات بتطبيق سياسات الحكم المحلي التي تتلاءم مع هدف بناء وتعزيز قطاع حكم محلي ذي استجابة سريعة وفعالة لاحتياجات المواطنين. من أبرز هذه المعايير الأخرى، كذلك، مدى كفاءة الإدارة المالية للهيئة، وماهية مبادرات المساءلة المجتمعية من قبل المواطنين ومؤسسات المجتمع المدني، ومدى تقبل وتفاعل الهيئة المحلية

⁹ المصدر: مقابلة معهد الأبحاث التطبيقية (أريج).

¹⁰ المصدر: مقابلة بلدية سردا وأبو قش.

مع هذه المبادرات. كذلك قيام الهيئة المحلية بعمليات التشغيل والصيانة، ومدى التزامها واستجابتها للقرارات الرسمية المتعلقة بتطوير قطاع الحكم المحلي.

من شأن اعتماد الصندوق على معايير واضحة ومحددة قابلة للتطبيق والقياس، خلق نوع من العدالة في توزيع المنح والدعم الخارجي بين الهيئات المحلية، وتحسين واقع الخدمات المقدمة من قبل الهيئة للمواطنين، وزيادة العدالة والشفافية داخل الهيئات المحلية، وبينها وبين المواطنين، نظراً لاعتماد معايير المساءلة والحوكمة والإدارة المالية كنقاط لصالح الهيئات المحلية لزيادة فرصها في الحصول على التمويل.

لا بد من الإشارة، هنا، إلى أن المجالس القروية لا تستفيد من التمويل الذي يتم تقديمه من خلال صندوق وتطوير إقراض الهيئات المحلية، حيث تقتصر حصتهم من الدعم الخارجي على ما يتم تحويله من قبل الحكومة التنفيذية بتوصية من وزارة الحكم المحلي، وبخاصة في المشاريع المشتركة بين عدد من المجالس القروية المتجاورة، التي يتم فيها تطبيق المشاريع الممولة من المنح الخارجية من خلال مجالس الخدمات المشتركة في الغالب.

لعل هذا الاعتماد الكبير على المنح والدعم الخارجي في تمويل المشاريع التطويرية ومشاريع البنية التحتية للهيئات المحلية، قد يخلق تحديات مرتبطة باستدامة هذا المصدر واستمراريته، حيث تبرز المشاكل المتعلقة باستدامة هذه المنح من كونها متذبذبة وغير ثابتة في أغلب الأحيان، حيث تتغير تبعاً للظروف الاقتصادية والسياسية المحلية والعالمية، مثل تغير أولويات المانحين نحو المناطق المنكوبة في العالم، ما نتج عنه تراجع في قيمة الدعم الرسمي المقدم؛ سواء لموازنة الحكومة العامة أو للهيئات المحلية. كما أن بعض الأزمات العالمية، مثل جائحة كورونا، قد بينت مدى تأثير الدعم الخارجي سلباً بها. وأخيراً، فإن الخلافات السياسية بين فلسطين وبعض الدول المانحة، مثل الخلاف الفلسطيني الأمريكي في عهد الرئيس الأمريكي السابق دونالد ترامب وإعلان صفقة القرن، الذي نتج عنه تقليص الدعم المقدم من الحكومة الأمريكية للشعب الفلسطيني، قد انعكس، بشكل سلبي، على تنفيذ جزء كبير من مشاريع البنية التحتية في حدود الهيئات المحلية، ما فاقم التراجع في جودة الخدمات المقدمة للمواطنين.

أما فيما يتعلق بالمنح التي يتم تقديمها بشكل مباشر من قبل المانحين إلى الهيئة المحلية، فهناك تفاوت واضح في حظوظ الهيئات من هذا الدعم، ويعود ذلك إلى تأثير العلاقات الشخصية في الحصول على المنح بهذه الطريقة،¹¹ كذلك يظهر مدى التفاوت في المهارات لدى الكوادر البشرية في الهيئات، بحيث تزيد حظوظ الهيئات المحلية التي تضم في طواقمها كفاءات قادرة على جذب التمويل، فيما تقل فرص تلك التي يفتقر كادرها إلى مهارات شبيهة. بالمحصلة، فإن هذه التفاوتات تثبت صعوبة الاعتماد على المنح من هذا المصدر كمصدر مستدام ومستقر للإيراد.

مصادر الإيرادات الأخرى

تعتمد بعض الهيئات المحلية على مصادر أخرى لجباية الإيرادات، إضافة إلى المصادر آنفة الذكر، أبرزها تأجير بعض الأملاك والعقارات التابعة للهيئة المحلية، كذلك الاستثمار في مشاريع مدرة للدخل، مثل الاستثمار في مشاريع عقارية، والاستثمار في الأوراق المالية. وعلى الرغم من أهمية وجود بدائل إضافية لمصادر الإيرادات الأساسية للهيئات

¹¹ المصدر: مقابلة معهد الأبحاث التطبيقية (أريج).

المحلية؛ فإنه على أرض الواقع هناك عدد قليل جداً من الهيئات المحلية التي تقوم بالدخول في مشاريع استثمارية بشكل مباشر، حيث ينحصر ذلك في البلديات المصنفة (أ) بشكل أساسي، وبعض البلديات المصنفة (ب) و(ج). بالمقابل، تقوم الهيئات المحلية بالدخول في مشاريع شراكة مع القطاع الخاص (Public Private Partnership) بهدف تقديم جزء من الخدمات المنصوص عليها في القانون (27 مهمة وخدمة آفة الذكر) بالتعاون مع الشركاء من القطاع الخاص. وذلك بهدف الاستفادة من الخبرات المتخصصة لديهم من ناحية، ومن ناحية أخرى إحالة عملية إنشاء وتأسيس البنية التحتية لهذه الاستثمارات إلى القطاع الخاص، ما يتيح المجال للهيئات المحلية التي تعاني من عجز في الموازنات من تقديم الخدمات، بما فيه من مصلحة كافة أصحاب العلاقة من مواطنين، وهيئة محلية، وقطاع خاص. وعادة ما تنتظم الشراكة مع القطاع الخاص من خلال عقود واضحة تحدد حقوق جميع الأطراف وواجباتهم في العقد.

كغيرها من مصادر إيرادات الهيئات المحلية، يواجه دخول الهيئات في مشاريع استثمارية، سواء بشكل مباشر أو من خلال شركاء من القطاع الخاص، عدداً من التحديات؛ أهمها ضعف القدرات المالية والإدارية للهيئات المحلية، وانعدام فوائض النقد في الميزانية السنوية لغالبية الهيئات المحلية (أو ضآلتها) بشكل لا يتيح لهذه الهيئات الاستثمار بشكل مباشر. من التحديات الأخرى ضعف الكوادر البشرية في غالبية الهيئات المحلية، وانخفاض كفاءتهم، وبخاصة فيما يتعلق بالمهارات الفنية والإدارية المطلوبة لإدارة المشاريع الاستثمارية وتنفيذها وتسييرها. أما فيما يتعلق بتحديات الدخل في شراكات استثمارية مع القطاع الخاص، فعلاوة على التحديات المالية والبشرية التي ذكرناها، يشكل عدم وضوح واكتمال الإطار القانوني الناظم لهذه الشراكات، أحد أبرز التحديات التي تعيق تنظيمها، ما يؤدي إلى عزوف أطراف الشراكة عن الدخول فيها في أحيان كثيرة حفاظاً لحقوقهم (انظر فصل الإطار القانوني سابقاً). فعلى الرغم من تحديث الإطار السياساتي والقانوني الخاص بالشراكة بين القطاعين العام والخاص في 2019، فإنه لم يتم إقراره إلى الآن. تحدٍ آخر يتمثل بضعف التواصل بين الهيئات المحلية ووزارة الحكم المحلي من جهة، وبين الشركاء المحتملين من القطاع الخاص من جهة أخرى، بالشكل الذي يؤدي إلى عدم معرفة القطاع الخاص بالاحتياجات الكامنة لدى الهيئات المحلية، التي يمكن ترجمتها إلى مشاريع تقدم خدمات للمواطنين (ماس، 2021). ولا بد من التنويه إلى أن دخول الهيئات المحلية في مشاريع شراكة لمدة تزيد على ثلاث سنوات يتطلب موافقة وزير الحكم المحلي، الأمر الذي يزيد من تعقيد الإجراءات الرسمية للدخول في هذه الشراكات وتأخير التنفيذ، كذلك يتعارض مع الاستقلالية المفترضة للهيئة المحلية.

في النهاية، لا بد من الإشارة إلى أن لجوء الهيئات المحلية للاقتراض من المصارف كمصدر للتمويل، وإن كان متاحاً لها ضمن الإطار القانوني، فإنه نادراً ما يتم اللجوء إليه لأسباب عدة؛ أهمها ضعف القدرة المالية لغالبية الهيئات، وعجز موازنتها، ما يؤثر سلباً على تصنيفها الائتماني وقدرتها على سداد الدين المترتب عليها من الاقتراض (مبلغ القرض والفوائد والعمولات)، وبخاصة أن زيادة مخاطر الهيئات المحلية في عدم السداد، من شأنه أن يزيد من سعر الفائدة التي ستقرضه المصارف عليها كتعويض عن مخاطر الائتمان. في السياق نفسه، نص الإطار القانوني (في قرار مجلس الوزراء رقم (11) لسنة 2019 المتعلق بالنظام المالي للهيئات المحلية) على ضرورة موافقة الحكومة التنفيذية على معاملة الاقتراض (أو حتى عملية السحب على المكشوف)، وضرورة كفالة الحكومة المركزية للهيئة المحلية عند الاقتراض. هذا من شأنه تعقيد إجراءات الحصول على القرض، وبخاصة إن كانت عملية دراسة طلب الاقتراض تتطلب وقتاً طويلاً لإقرارها.

4-2 إدارة نفقات الهيئات المحلية

اتضح من تحليلنا السابق لمصادر إيرادات الهيئات المحلية وجود العديد من الإشكاليات المتعلقة بكفاية واستمرارية واستدامة إيرادات الهيئات المحلية من جميع مصادرها (الرسمية وغير الرسمية). هذا التذبذب من شأنه أن يعكس بشكل سلبي على قدرة الهيئات المحلية على الإنفاق الموجه لتقديم الخدمات للمواطنين بالشكل المناسب. يمكن القول إن التحديات المرتبطة بتحصيل الإيرادات، التي ذكرناها سابقاً، هي تحديات مشتركة تواجه الهيئات المحلية على اختلاف تصنيفاتها القانونية (بلديات أ، ب، ج، ومجالس قروية). إلا أن تأثير هذه التحديات على سير أعمال الهيئة يختلف في الغالب بين الهيئات تبعاً لتصنيفها القانوني. على سبيل المثال، نظراً لعدم تمييز الإطار القانوني (في قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997) في طبيعة المهام المطلوبة من الهيئات المحلية حسب تصنيفها القانوني، تواجه الهيئات المحلية صغيرة الحجم (وبخاصة بلديات ج والمجالس القروية) تحديات أكبر في تقديم المهام المطلوبة منها نظراً لأسباب عدة؛ أبرزها شح الموارد المالية المتوفرة لديها مقارنة بالهيئات المحلية الأكبر حجماً. ويترافق ذلك مع ضعف مؤهلات الكوادر البشرية الموجودة في هذه الهيئات، التي تعتبر عنصراً مهماً لتقديم جزء كبير من المهام المطلوبة في الإطار القانوني.

تعتمد قدرة الهيئات المحلية، باختلاف تصنيفاتها، في تسيير أعمالها وتقديم الخدمات للمواطنين، على عدد من العوامل التي تؤثر على كفاءة هذه الهيئات واستمراريتها، وفيما يلي تلخيص لأبرز العوامل المؤثرة على إدارة نفقات الهيئات المحلية وتقديم خدماتها:

- قبل الخوض بالمعوقات المادية والبشرية التي تؤثر على كفاءة تقديم الخدمات من قبل الهيئات المحلية، لا بد، في البداية، من الحديث عن مدى استقلالية الهيئات المحلية في تخطيط احتياجاتها وتحديد أوجه إنفاقها دون الرجوع إلى الحكومة التنفيذية (المركزية). يتضح للمطلع على الإطار القانوني الحالي وجود العديد من الإشكاليات في الإطار القانوني التي تتعارض مع استقلالية الهيئات المحلية في تحديد أوجه الإنفاق. كما ذكرنا سابقاً، نص الإطار القانوني على ضرورة موافقة وزير الحكم المحلي على العديد من الإجراءات الإدارية والمالية التي تقوم الهيئات المحلية باتخاذها، أبرزها ضرورة الموافقة من قبل وزارة الحكم المحلي على الموازنة السنوية التي تقوم الهيئات المحلية بإعدادها، قبل البدء بالصرف بناء عليها (المادة 15 من قانون الهيئات المحلية لسنة 1997). كما لا تستطيع الهيئات المحلية تجاوز حدود الصرف بنسبة محددة (10%) عمّا تمت المصادقة عليه في الموازنة السنوية دون موافقة الوزير. ينطبق شرط موافقة الوزير على إجراءات نقل المبالغ الفائضة في أحد بنود الموازنة إلى بند صرف آخر. وتحديد قدرة الهيئات المحلية على الصرف فقط ضمن حدود الأسقف المالية المنصوص عليها في الموازنة السنوية، وذلك وفق ما نص عليه قرار مجلس الوزراء رقم (11) لسنة 2019 الخاص بالنظام المالي للهيئات المحلية. من شأن هذه المتطلبات التأثير على حرية الإنفاق لدى الهيئات المحلية.

- أدى عدم تمييز الإطار القانوني لطبيعة الخدمات المطلوبة من الهيئات المحلية حسب تصنيفها القانوني وحجمها (حجم عملياتها، عدد السكان ضمن حدودها، المساحة الجغرافية داخل حدود الهيئة، ... وغيرها) إلى خلق إشكاليات واجهت الهيئات المحلية الصغيرة في تقديم الخدمات التي تتطلب إنفاقاً كبيراً. على سبيل المثال، فرض قانون الهيئات المحلية لسنة 1997 في المادة (15) منه، عدداً من المهام مثل تخطيط البلدة والشوارع وفتحها، وإنشاء شبكات الصرف الصحي، وإنشاء الأسواق العامة وتنظيفها، وإنشاء مراكز صحية ومستشفيات، كذلك إنشاء المساحات والحدائق والمنتزهات العامة، وإنشاء المكتبات والمدارس العامة، وغيرها من المهام التي يتطلب إنجازها استثماراً مالياً كبيراً، علاوة

على ضرورة وجود خبرات ومهارات متخصصة ومتعددة لدى الكوادر البشرية العاملة في هذه الهيئات. وقد أدى عدم تمييز القانون في المهام المطلوبة من الهيئات المحلية إلى خلق عجز لدى الهيئات المحلية الصغيرة؛ نظراً لعدم قدرتها على تقديم معظم الخدمات المطلوبة منها قانونياً، الأمر الذي أدى إلى تراجع جودة الخدمات التي يتلقاها المواطنون ضمن حدودها. في السياق نفسه، فإن تفويض الهيئات المحلية الصغيرة عدداً كبيراً من المهام من شأنه تقليل الكفاءة وزيادة التكاليف إذا كانت وفورات الحجم (Economies of Scale) مهمة في عملية تقديم هذه الخدمات. ومن هنا، تم تبني العديد من الآليات في السياق الفلسطيني للتكيف مع معضلة عدم قدرة الهيئات المحلية الصغيرة على تقديم الخدمات التي تتطلب استثمارات كبيرة، أبرزها اللجوء إلى عملية دمج الهيئات المحلية الصغيرة لتكوين هيئات أكبر حجماً وأكثر قدرة وكفاءة. كذلك إنشاء عدد من مجالس الخدمات المشتركة، سواء تلك المتعلقة بالتخطيط والتطوير للهيئات المحلية، أو تلك التي تم إنشاؤها لتقديم خدمات محددة، مثل مجالس الخدمات المشتركة المتخصصة بتقديم الخدمات المتعلقة بإدارة النفايات الصلبة. بالتالي، فإن وجود أجسام قانونية جديدة مثل الهيئات المدمجة أو المجالس المشتركة قد ساهم في تجاوز العديد من المعوقات المرتبطة بضعف الكفاءة الناتجة عن صغر حجم الهيئة المحلية.

• تواجه الهيئات المحلية مشاكل بسبب الارتفاع المتزايد في تكاليف تقديم الخدمات، والناجم عن عوامل عدة؛ أبرزها النمو السكاني المتسارع، وما ينتج عنه من زيادة في الطلب على الخدمات مثل إدارة النفايات نتيجة للارتفاع الكبير في كمية النفايات الصلبة التي تحتاج إلى نقل ومعالجة. كذلك الحاجة إلى إنشاء وصيانة وتوسيع شبكات الصرف الصحي، وشبكات المياه الصالحة للشرب لتتلاءم مع الزيادة السكانية. وقد أدى ضعف قدرة الهيئات المحلية على تقديم هذه الخدمات وغيرها إلى ظهور العديد من المشاكل التي أثرت على النظافة والصحة العامة، وزادت التكاليف على المواطنين والهيئات المحلية. فعدم القدرة على المعالجة السليمة للنفايات الصلبة قد خلقت مشاكل تتعلق بظهور مكبات النفايات العشوائية وما ترافق معها من مكاره صحية (جايا، 2021). ينطبق الأمر ذاته على عدم قدرة نسبة كبيرة من الهيئات المحلية على إنشاء وصيانة شبكات الصرف الصحي، التي أدت إلى انتشار الحفر الامتصاصية، والتي لا يتم إنشاؤها في الغالب بالشكل السليم، بالتالي قد تختلط المياه العادمة منها مع المياه الجوفية الصالحة للشرب. كما أدى عدم قدرة الهيئات المحلية الصغيرة على صيانة شبكات المياه بالشكل اللازم (نظراً لارتفاع تكلفة هذه العملية) إلى زيادة نسب الفاقد من المياه، ما يرفع التكلفة على الهيئة والمواطنين، ويهدر موارد هي في الأصل شحيحة. ومن هنا، يتضح أن الزيادة في تكاليف النفقات، بالترافق مع تذبذب (وأحياناً تراجع) قيمة الإيرادات، قد خلقت تحديات جمة لتقديم الخدمات المطلوبة من الهيئات المحلية على أكمل وجه.

• من أبرز العوامل المؤثرة على جودة تقديم الخدمات من قبل الهيئة المحلية هو كفاءة الكوادر البشرية العاملة في الهيئة، سواء الطواقم الإدارية أو التنفيذية. نلاحظ من طبيعة الخدمات المتخصصة المطلوبة من الهيئات المحلية الحاجة إلى وجود كوادر بشرية تتمتع بطيف واسع من المهارات المتخصصة والمتنوعة لضمان التنفيذ السليم لهذه الخدمات. أبرزها مهارات الإدارة المالية، والمهارات الحاسوبية، ومهارات إدارة وتنفيذ المشاريع، ومهارات هندسية متخصصة في مجالات إدارة النفايات الصلبة وإنشاء وصيانة شبكات المياه والصرف الصحي، وخبرات متخصصة في فحص سلامة الإنشاءات، ومهارات متخصصة للرقابة على الصحة العامة، وغيرها من المهارات المطلوبة التي تُمكن موظفي الهيئات المحلية من أداء المهام المطلوبة منهم، بالتنسيق والتعاون مع الوزارات والجهات الحكومية ذات العلاقة، مثل وزارات الصحة، والتربية والتعليم، والحكم المحلي، وسلطة المياه، والطاقة، ... وغيرها.

بينت دراسة أعدها معهد ماس (ماس، 2023) وجود العديد من المحددات في القدرات والمهارات لدى الكوادر البشرية العاملة لدى الهيئات المحلية في فلسطين. ويمكن تقسيم العامل البشري في الهيئة إلى قسمين، الأول الهيئة الإدارية من

رئيس وأعضاء مجالس الإدارة الذين يتم انتخابهم (أو تزكيتهم) من قبل المواطنين. والثاني الموظفون الإداريون الذين يتم تعيينهم من قبل الهيئة الإدارية. يمكن تلخيص التحديات في الكوادر البشرية بقسميها في النقاط التالية:

- التي تحتاجها، ويعود ذلك أساساً إلى عدم قدرتها (مادياً) على تدريب الموظفين، كذلك لعدم كفاية الدورات التدريبية فيما يتعلق بالقسم الأول (الهيئة الإدارية) والذين يتم تعيينهم إما بالانتخابات الرسمية التي يتم تنظيمها بدورات انتخابية دورية، وإما من خلال التزكية؛ بمعنى أن يتم الاتفاق بين العائلات والعشائر في حدود بعض الهيئات المحلية على اختيار ممثلهم في الهيئات دون الدخول في الانتخابات الرسمية. وفي كلتا الحالتين، هناك طغيان للعوامل العائلية العشائرية والعوامل السياسية الحزبية في عملية اختيار أعضاء المجالس المحلية. بالشكل الذي يؤثر على تحية الكفاءات العلمية والمهنية، في أحيان كثيرة، في حال عدم توافرها مع المعايير العشائرية أو السياسية. هذا من شأنه التأثير على كفاءة الهيئة الإدارية للهيئات المحلية في حال عدم توافر معايير الكفاءة اللازمة لدى أعضائها، كذلك قد يؤدي إلى غياب الحوكمة السليمة. ويقام من إشكالية ضعف الكوادر البشرية الممثلة للهيئة الإدارية للمجالس، عدم اشتراط الإطار القانوني، وبخاصة قانون انتخابات الهيئات المحلية لسنة 2005، وجود حدٍ أدنى من المؤهلات العلمية أو المهنية لدى المرشحين، ما قد ينتج عنه انتخاب ممثلين يفتقرون للمؤهلات المطلوبة للإدارة السليمة للهيئة المحلية. كما يترافق مع هذه الإشكالية عدم التزام جزء كبير من الهيئات المحلية بحضور التدريبات التي يتم إعدادها من قبل وزارة الحكم المحلي أو مؤسسات المجتمع المدني أو المانحين.¹² أما في الهيئات المحلية المصنفة كمجالس قروية، لا يتم وضع رئيس مجلس الهيئة المحلية على سلم الرواتب المستحقة للكوادر البشرية في الهيئة. بالتالي، يأتي تسيير أعمال الهيئة المحلية كأولوية ثانية على سلم أولويات رئيس الهيئة بعد التفرغ من وظيفته الأساسية. هذا من شأنه التأثير سلباً على سلاسة تسيير أعمال الهيئة المحلية، ما ينعكس على جودة الخدمات المقدمة. في السياق نفسه، وفي ظل غياب الحافز المادي لأعضاء ورئيس مجلس الإدارة في هذه الهيئات، تعاني العديد منها من عدم القدرة على تعيين الأشخاص المؤهلين لإدارة الهيئة نظراً لعزوف ذوي المهارات عن ذلك، بسبب غياب الحوافز المادية. وينخفض تأثير هذه المشكلة في الهيئات المحلية الأكبر حجماً (مثل بلديات أ).

- فيما يتعلق بالشق الثاني، وهو الكادر الإداري الذي يقوم بتسيير الأعمال اليومية للهيئة، وتقديم الخدمات وتنفيذ المشاريع، تفتقر نسبة كبيرة من الهيئات البشرية إلى، أولاً، العدد الكافي من الموظفين بتخصصات متنوعة، وثانياً إلى المهارات المطلوبة بشكل كافٍ لتسيير أعمال الهيئة لدى الموظفين الحاليين، ما ينتج عنه فجوة في المهارات. ويعود افتقار غالبية الهيئات المحلية للكمية والنوعية المناسبة من الموظفين إلى أسباب عدة؛ أبرزها عدم قدرة هذه الهيئات على استقطاب الموظفين الأكفاء نظراً لشح إمكانياتها المالية، بما يعيق قدرتها على دفع رواتب تنافسية لاستقطاب الكفاءات. في السياق نفسه، تفتقر غالبية الهيئات إلى الموارد اللازمة لتأهيل وتدريب الموظفين الحاليين على المهارات من المزودين الخارجيين (سواء من وزارة الحكم المحلي أو المانحين). وقد تم إنشاء المدرسة الوطنية الفلسطينية للإدارة في العام 2016، لجسر فجوة المهارات لدى موظفي القطاع العام، بمن فيهم موظفو الهيئات المحلية، إلا أنه لم يتم تحقيق نتائج ملموسة فيما يتعلق بموظفي الهيئات المحلية نظراً لحدثة التجربة، ونظراً لعدم اشتغال الإطار القانوني والتشريعي الحالي على أسس ومعايير واضحة لدعم عملية اختيار الهيئات التي سيتم تقديم التدريب لموظفيها، الأمر الذي يخلق نوعاً من عدم العدالة بين الهيئات، ويزيد من حظوظ هيئات محددة على

¹² المصدر : مقابلة الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية.

حساب الأخرى. في السياق نفسه، هناك معضلة أخرى تتعلق بغياب ضبط الجودة في التدريبات، وغياب آليات واضحة للمتابعة والتقييم لتحديد مدى استفادة متلقي التدريبات منها، ومدى توظيفهم للمعرفة التي حصلوا عليها من برامج التدريب في القيام بوظائفهم الإدارية داخل الهيئة المحلية. كذلك مدى تأثيرها على جودة الخدمات المقدمة من قبل هؤلاء الموظفين للمواطنين (وزارة الحكم المحلي، 2020).

وعلى الرغم من أن نسبة كبيرة من الهيئات المحلية (وبخاصة الصغيرة) تعاني شحاً في عدد الموظفين الإداريين فيها، فإن العديد من الهيئات الأخرى تعاني من مشكلة معاكسة، تتمثل بوجود عدد كبير من الموظفين يزيد على حاجة الهيئة الفعلية، بشكل يرفع من قيمة فاتورة الرواتب والتعويضات كنسبة من إجمالي النفقات، حيث تصل أحياناً إلى 60% من إجمالي التكاليف.¹³ ويعد ذلك عجزاً في الكفاءة التشغيلية لدى الهيئات المحلية، وبخاصة في حال كون نسبة عالية من هؤلاء الموظفين يفنقرون إلى المهارات المناسبة لتغطية فجوة المهارات التي ذكرناها أعلاه، ما يخلق نوعاً من البطالة المقنعة داخل هذه الهيئات تعيقها عن أداء أعمالها واستغلال إيراداتها المحدودة بالكفاءة اللازمة، وبالتالي يؤثر سلباً على جودة الخدمات. يتمثل ضعف قدرات الكوادر البشرية، كذلك، في عملية احتساب مراكز التكلفة للخدمات المقدمة بشكل سليم، وعدم ربط أسعار الخدمات المقدمة من الهيئة بالتغيرات في تكاليف تقديم الخدمات التي قد تزداد نتيجة للتضخم في الأسعار.¹⁴

في النهاية، لا بد من الإشارة إلى أن تحديات جباية الإيرادات وإدارة النفقات المذكورة آنفاً، هي تحديات عامة تعاني منها غالبية الهيئات المحلية في فلسطين. ولكن هناك فروقات فردية بين الهيئات في مدى تأثير هذه التحديات عليها، وفي مدى تجاوبها معها وكيفية التأقلم عليها، والتي يمكن أن تنعكس على شكل اختلافات في معدلات الإنفاق فيما بين الهيئات على البنود نفسها. على سبيل المثال، قد يؤدي التباين في كفاءة ومهارات الموظفين الذين يقدمون الخدمات للمواطنين، إلى اختلاف في تكلفة تقديم الخدمة نفسها بين الهيئات المحلية المتناظرة. وسوف يتم التطرق إلى تحليل الاختلافات في بنود الإيراد والإنفاق بين الهيئات المحلية المتناظرة في الفصل التالي.

3-4 المساءلة المجتمعية

من التوجهات الحديثة في تعزيز شفافية وكفاءة عمل هيئات الحكم المحلي، التوجه نحو إتاحة المجال لمجتمع المواطنين للمشاركة في تحديد أولويات إنفاق الهيئة المحلية. هذا النمط التشاركي قد أثبتت فعاليته في زيادة معرفة المواطنين بالمشاكل والتحديات التي تواجه الهيئات المحلية في إدارة إيراداتها المحدودة، كذلك المساهمة في تحديد معايير واضحة لتقديم الخدمات التي يمكن أن يتوقعها السكان.¹⁵ ومن هنا تأتي المساءلة المجتمعية كأحد الأساليب التي يُمكن اتباعها لزيادة إدماج المواطنين بهذه العملية، حيث تعتبر المساءلة واحدة من أفضل الطرق لزيادة الشفافية، وزيادة قدرة المجتمع المحلي على محاسبة المسؤولين المحليين.

ما زالت عملية المساءلة المجتمعية للهيئات المحلية في فلسطين غير منظمة أو مقننة بإطار قانوني واضح لتنظيمها ومأسستها، بما يضمن زيادة فعاليتها. فعلى الرغم من تبني وزارة الحكم المحلي، في العديد من استراتيجياتها القطاعية وغير

¹³ المصدر: مقابلة صندوق تطوير وإقراض الهيئات المحلية.

¹⁴ المصدر: مقابلة الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية.

¹⁵ <https://decentralization.net/participation-and-accountability/>

القطاعية، مبدأ تعزيز المساءلة والشفافية في هيئات الحكم المحلي، وعلى الرغم من اشتغال بلاغ إعداد موازنة الهيئات المحلية على نص واضح وصريح على ضرورة نشر الموازنات وتأكيد أهمية مشاركة المواطنين، فإنه لم يتم الاتفاق على آليات واضحة لتنظيم عملية المساءلة المجتمعية بين الهيئات المحلية ومواطنيها.¹⁶ ففي الغالب ما تتم هذه العملية نتيجة لمبادرات ذاتية من قبل المواطنين ومؤسسات المجتمع المدني. وفي أحيان قليلة تقوم الهيئات المحلية بالسماح لعدد من المواطنين بحضور جلسات المجالس البلدية/القروية. إلا أن الدعوات لا تكون مفتوحة لمن يرغب من المواطنين. وقد ترافقت محدودية أنشطة المساءلة المجتمعية مع عدم وجود حق للمواطنين (قانونياً) بالمطالبة بنتائج اجتماعات المجالس الإدارية للهيئات، أو إلزام الهيئات بالإفصاح عن نتائج اجتماعاتها.

بالتالي، نتيجة لغياب التواصل الفعّال بين المواطنين والهيئات المحلية في كلا الاتجاهين، قد تتفاقم التحديات المؤثرة على إدارة إيرادات ونفقات الهيئات المحلية، نتيجة لعدم معرفة المواطنين بتفاصيل تسيير أعمال الهيئات المحلية بشكل واضح ومفصل في أغلب الأوقات، ما يخلق كذلك حالة من عدم الرضا لدى المواطنين عن الخدمات المقدمة، التي قد تتفاقم الأمور سوءاً، وبخاصة إن ترافق عدم الرضا مع تراجع مساهمات المواطنين في سداد رسم الخدمات المقدمة. ومن هنا، فإن تأسيس وتنظيم المساءلة المجتمعية لتشمل جميع الهيئات المحلية، على اختلاف تصنيفاتها القانونية، هو حاجة ملحة كخطوة أولى في إصلاح وضع الهيئات المحلية. ولعل اعتماد عنصر الشفافية والمساءلة كمعيار يتبعه صندوق تطوير وإقراض البلديات في تخصيص التمويل للبلديات، يُعتبر خطوة جديّة للبدء في الإصلاح الشامل في هذا الخصوص.

¹⁶ المصدر : مقابلة معهد الأبحاث التطبيقية (أريج).

5- التحليل المالي لإيرادات البلديات ونفقاتها

1-5 مقدمة

يساهم التحليل المالي في دعم الجهات الإدارية وتعزيز قدرتها على إعداد تصورات وتقييمات عملية للأحداث التاريخية والبيانات المالية السابقة، وتقديم تصور للجهات المعنية عن الأداء المالي والإداري للمؤسسة، ومدى تحقيقها للأهداف المتفق عليها. كما يساهم في إظهار مستوى التوافق مع الاستراتيجيات الموضوعة، بما يساعد على اتخاذ القرارات المتعلقة بإجراء أي تعديلات على الأهداف الاستراتيجية، والتدخلات والمشاريع المقررة من قبل الهيئات الإدارية العليا.

إن حجم الهيئة وتنوع الخدمات المقدمة، أو تتالي التعثرات المالية، يدفع، وبقوة، نحو تطوير القدرة على الإدارة بفاعلية وكفاءة، ما يتطلب توفر معلومات ملائمة وجهات قادرة على الاستفادة من هذه المعلومات، في سبيل الوصول إلى الأهداف المعلنة، إضافة إلى أهمية التوافق مع الاستراتيجيات الموضوعة في سبيل تعزيز الخدمات المقدمة للمواطنين.

إن التحليل المالي الفعّال يعتمد على مجموعة من الأدوات والمؤشرات، التي تشمل مؤشرات مالية، مجتمعية، اقتصادية، ومجموعة من التنبؤات المستقبلية، التي تساعد على قياس الوضع المالي الحالي للبلدية، وتخدم متخذي القرار في بناء التصورات والاتجاهات والتوقعات المستقبلية (النفقات المتوقعة، توفير مصادر التمويل اللازمة، ... إلخ). من المهم الإشارة إلى أن بناء موازنة تفصيلية وفعالة (على سبيل المثال، تبويب البيانات المتشابهة في حسابات محددة، تقسيم بعض المبالغ وفقاً لأسس تساعد على التحليل) يساهم، بشكل كبير، في عملية التنبؤ والتحليل، من خلال توفير المعلومات الضرورية.

أما فيما يتعلق بالتنبؤ، فإن الأداة الأفضل لتوقع المستقبل المالي للبلدية هي دراسة الاتجاهات السابقة للإيرادات والنفقات وتعديلها بناءً على بعض الافتراضات المستقبلية والمتوقعة، ما يخدم بناء السياسات والموازنات المستقبلية، ويخدم، بشكل كبير، التخطيط قصير وطويل الأجل.

إن ترجمة هذه التحليلات والتصورات وتجميعها وعرضها يتم من خلال إعداد تقرير التحليل المالي السنوي، وإدراج المعلومات المستنتجة في إطار رسمي وعلمي يعكس بوضوح نتائج التحليل، بحيث يسهل الاستدلال على المؤشرات المطلوبة.

في هذا السياق، سوف تبني هذه الدراسة على البيانات المالية لهيئات الحكم المحلي للسنوات الخمس السابقة (2018-2022) كأساس مهم في التنبؤ والتخطيط المالي بأشكاله كافة، وحسب علم الباحثين، تعتبر هذه الدراسة الأولى التي تتناول هذا الاتجاه بعمق وشمولية. إن من شأن ذلك أن يساعد هيئات الحكم المحلي في:

- الربط بين سياسات الهيئة وخطط مالية محددة يجب أن يتم تطبيقها في المدى البعيد، وقياس مدى التوافق مع الاستراتيجيات الموضوعة.
- بناء رؤيا موضوعية عن حالة الهيئة المالية الحالية والمستقبلية لمواجهة أي ظروف عكسية أو غير مرغوب فيها.
- استعداد البلديات لمواجهة الاحتياجات المالية خلال الفترات القادمة.
- مساعدة البلدية في الالتزام بتقديم الخدمات المطلوبة منها للمجتمع والمواطنين.

- زيادة عدد الاستراتيجيات البديلة والقابلة للتطبيق، وبيان أبعادها المالية.
- مساعدة دائني البلدية ومقرضيها على منح القروض للبلدية.
- تحتاج الحكومة لمثل هذه التحليلات للرقابة والتأكد من سير العمليات.
- عرض معلومات وتحليلات كافية لإدارة البلدية من حيث:
 - ماهية محتويات كل بند من بنود الموازنة.
 - مستوى التغير لكل بند من سنة إلى أخرى، وتحديد الزيادة أو النقص.
 - التغير النسبي لكل بند نسبة إلى غيره من البنود الأخرى المشمولة في الموازنة، أو الحسابات المعروضة في قائمة الأنشطة والأداء، أو قائمة المركز المالي.
 - مقارنة الموازنة والميزانية وبنودهما مع البنود المماثلة الخاصة بالبلديات الأخرى.
 - التغيرات المستقبلية المحتملة لكل بند من البنود الرئيسية للموازنة.
 - تحديد الاتجاهات السلبية منها والإيجابية.
 - تحديد وتحليل منطقية التوقعات والمشاريع المقترضة.
 - مستوى الثقة والتأكد من التوقعات الموضوعية والمستقبلية.
 - اعتماد المؤشرات والدراسات المذكورة أعلاه على الحسابات وبنود القوائم المالية (الحقيقية)، وأيضاً مقارنتها مع أرصدة الموازنات والتخصيصات.

5-2 مراحل عملية التحليل المالي

تشمل مراحل إعداد ودراسة المدخلات الخاصة بعملية التحليل، جمع وتحليل كلٍ من:

- الاستراتيجيات الموضوعية والقرارات الإدارية والأهداف المرسومة.

يبدأ طاقم التحليل المالي، عادة، بدراسة الاستراتيجيات الموضوعية ليتمكن من فحص مدى التوافق ما بين الأهداف والاستراتيجيات الموضوعية مع الحالة التطبيقية والواقع العملي والمالي، حيث يتطلب التحليل قياس الانحرافات التي تحدث أثناء سير العمل السنوي. ولعل قياس مدى تحقيق الاستراتيجيات يتطلب الدراسة والبحث الخاص من أجل الخلوص بنتائج تقيس مستوى ونسب إنجازها.

لا توجد مؤسسة أو بلدية دون خطة استراتيجية، لكن عدم وجود جهات تقيّم وتتابع وتقيس مستوى التحقق يؤدي إلى عدم الالتزام والاهتمام بتحقيقها. لقد أشرنا إلى هذا الأمر لكي يتم تنبيه المحللين الماليين إلى أهمية هذا الأمر لبلدياتهم التي يعملون بها، وأن يتم تعميق الاستفادة لمن يتناول هذه الدراسة بجدية، ويرغب في الاعتماد على نتائج الدراسة في متابعة وقياس الاستراتيجيات الموضوعية، والعمل على إدراج التعديلات المناسبة.
- جمع المؤشرات المالية وغير المالية.
- الحصول على البيانات المالية التاريخية (الميزانية، قائمة الأنشطة، التدفقات، صافي الأصول، التغير في صافي الأصول، بيانات التخصيصات والمخصصات المحددة).
- أرقام وإحصائيات ديموغرافية وسكانية لمناطق الدراسة.

5-2-1 أهمية المؤشرات المالية وغير المالية (Fiscal and Non Fiscal Indicators)

تعمل المؤشرات المالية على تقييم الوضع المالي للبلدية وتحديد الاتجاهات الإيجابية والسلبية، من خلال دراسة مؤشرات مالية وغير مالية.

المؤشرات المالية:

هي تلك المؤشرات التي تقيس الحالة المالية للبلدية وتشمل:

- الإيرادات.
- النفقات.
- الوضع التشغيلي.
- المديونية وتركيبتها.
- الالتزامات غير المخصصة أو المغطاة.
- ظروف البنية التحتية.
- الوضع المالي.
- الصحة المالية.

إن دراسة المؤشرات المالية مهمة للغاية لاستقرار الوضع المالي للبلدية، الذي سيمكنها من تغطية التزاماتها خلال الفترة الحالية، وفي المدى البعيد، إضافة إلى:

- تعزيز قدرة البلدية على الاستمرار في تقديم الخدمات وتغطية احتياجات الخدمات الرأسمالية؛ مثل الطرق، والشوارع، والشبكات الخاصة بخدمات المياه والصرف الصحي.
- مقدره البلدية على التجاوب مع الأحداث غير المتوقعة؛ بمعنى هل البلدية قادرة على مواجهة حالات الطوارئ مثل الفيضانات والثلوج، أو أي أزمات أخرى مثل الأزمة الاقتصادية الدولية الحالية، والتضخم في الأسعار.
- مقدره البلدية على التجاوب مع النمو في الطلب على الخدمات المقدمة، الانخفاض، أو عدم التغيير.
- إن النمو في الطلب على الخدمات يتطلب من البلدية زيادة الموازنة التشغيلية الجارية لتغطية هذه الخدمات، وهل ستتمكن البلدية من الصمود في حالة التراجع في الرسوم المحصلة مقابل تقديم الخدمات المطلوبة، وعدم التزام السكان، أو غيره من الأسباب التي تتطلب تغطية نقدية.

أما المؤشرات غير المالية، فتقسم إلى:

1. المؤشرات البيئية (Environmental Indicators):

هي تلك الظروف المحيطة بالبلدية التي تخلق أو تقلص الطلب، والتي تزود أو تقلص الموارد، وتشمل:

- السكان.
- احتياجات المواطنين.
- الظروف الاقتصادية الخارجية.

- المحددات الحكومية الداخلية.
- الكوارث الوطنية والطبيعية.
- الثقافة السياسية.

2. المؤشرات المؤسسية (Organizational Indicators):

تقيس مقدرة البلدية على التجاوب مع المتغيرات البيئية المختلفة والممارسات الإدارية والسياسات الحكومية والقانونية وكيفية التجاوب معها، ومثال على ذلك:

- القدرة على استبدال موظفين إداريين نتيجة قرار حكومي (فرضاً تقاعد مبكر).
- اعتماد طرق حديثة لجمع بيانات تتعلق بالمواطنين.

إن هذه المؤشرات تقيس الاتجاهات المختلفة المرتبطة بالزمن؛ مثل تغير الإيرادات لكل فرد بالمجتمع، تغير الإيرادات مع تغير حجم السكان، حيث يتوقع زيادة حجم الخدمات المقدمة مع الزيادة السكانية للحفاظ على النسبة نفسها. ومع انخفاض هذه النسبة فعلى البلدية أن تبحث بجد عن مصادر لتمويل الزيادة في الخدمات والحفاظ على النسب أو حتى تحسينها.

5-2-2-2 البيانات المالية التاريخية (الميزانية، قائمة الأنشطة، التدفقات، صافي الأصول، التغير في صافي الأصول، بيانات المخصصات المحددة)

تهدف البيانات المالية إلى توفير معلومات عن المركز المالي، والأداء المالي، والتدفق النقدي للبلدية لشريحة عريضة من مستخدمي هذه المعلومات، ومساعدتهم في اتخاذ وتقييم القرارات المتعلقة بتوزيع الموارد، وتوفير معلومات مفيدة لعملية اتخاذ القرارات، وبيان مدى مسؤولية البلدية عن الموارد التي أوتمنت عليها، وذلك من خلال:

- توفير معلومات عن المصادر المتاحة وتوزيعاتها واستخداماتها.
 - توفير معلومات عن الظروف المالية للبلدية والتغيرات التي تطرأ عليها.
 - توفير معلومات كلية مفيدة في تقييم أداء البلدية فيما يتعلق بتكاليف الخدمات والفعالية والإنجازات.
 - توفير معلومات عن مستوى جودة الخدمات والأداء.
- كما يمكن أن يكون للبيانات المالية دور تنبؤي بهدف بناء نظرة مستقبلية من خلال توفير معلومات مفيدة في التنبؤ بمستوى الموارد المطلوبة للعمليات المستمرة، ومستوى المخاطر.

لقد تم الاعتماد على مصادر معلومات رسمية وموثوقة، فعلى سبيل المثال، تم الاعتماد على معلومات التعداد السكاني للعام 2017 الذي نفذته الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني من أجل احتساب الإيراد للفرد الواحد، ونسبة كل حساب من دخل الفرد الذي تشرف عليه البلدية. أيضاً، تمت متابعة السنة التي ترتبط بها المعلومة، وعدم الخلط بين السنوات المقتبسة منها المعلومات، وتم السعي إلى توفير بيانات لخمس سنوات حتى تكون أكثر تعبيراً.

3-5 منهجية البحث وإجراءات الدراسة التحليلية

يتضمن هذا القسم عرضاً لمنهج ومجتمع وعينة والأداة المستخدمة في هذه الدراسة، ومتغيرات وإجراءات الدراسة، والمعالجات الإحصائية، وفيما يلي بيان ذلك:

1-3-5 منهجية الدراسة

لأغراض هذه الدراسة، استخدم الباحث المنهج المعتمد على البيانات المالية المتوفرة المدققة والمستلمة من مجتمع الدراسة، من أجل تحقيق أهداف الدراسة، وهذا الأسلوب يناسب أغراض الدراسة.

2-3-5 مجتمع الدراسة

جميع البلديات والهيئات المحلية العاملة في منطقة الضفة الغربية، والبالغ عددها 418 هيئة محلية في العام 2022. تتوزع هذه الهيئات وفق تصنيف محدد ((أ)، (ب)، (ج)، ومجالس قروية).

3-3-5 عينة الدراسة

لا تعتمد البلديات الفلسطينية، عادة، على آليات التحليل وتقنياته المتعارف عليها، فالموازنات تكون مجرد انعكاس لاتجاهات معتمدة على بيانات سابقة ومرتبطة حرفياً بالمتطلبات القانونية. بصورة أخرى، تعكس الموازنة بيانات محاسبية بحتة، ولا تتعكس على شكل سياسات إدارية ولا تصورات معتمدة على تحليل للمؤشرات والتنبؤات المستقبلية التي تحكم مستوى الخدمات المطلوبة والواجب تقديمها، هذا فضلاً عن كونها تعتمد تقديرات في غالبها تتعرض لمؤثرات تحرفها وتبعدها عن تلك التوقعات.

إن التحليل الفعال يجب أن يعتمد على دراسات إحصائية وجمع بيانات من المواطنين والمجتمعات المحلية بما يكفي لنسج تصورات موضوعية عن السكان ومتلقي الخدمات وأولويات احتياجاتهم، بالتوازي مع إعداد قوائم مالية تشمل قائمة الأنشطة والأداء، وقائمة المركز المالي، وعدم الاكتفاء بمقارنة الموازنة التقديرية والفعالية، وإيجاد الانحرافات.

إن إعداد الموازنة يعتبر من ضمن الخطوات المطلوبة لعملية التحليل على المدى القصير للعام نفسه، حيث إنها الخطة التي ترمي إلى الحفاظ على سيولة البلدية وتوازن النفقات مع الإيرادات، وكذلك الديون التي يمكن الحصول عليها وتسديدها، ووجود احتياطي كافٍ، وكذلك مدى الالتزام بالأولويات في الصرف، وما إذا عكست الموازنة الوضع المالي العام للبلدية.

كما أن بناء موازنة ناجحة يتطلب وجود تقديرات منفصلة للنفقات التشغيلية عن تلك الرأسمالية، والتمييز بين الموازنة المخططة والمقدرة، وتلك النتائج الفعلية والحقيقية التي تراعي التغيرات والتعديلات المستجدة خلال العام. إلا أنه ونتيجة عدم اعتماد أساس الاستحقاق في معظم البلديات، فإن الدراسة ستفقد جزءاً من الفائدة الحقيقية من الموازنة ومدى خدمتها لأهداف التحليل المالي.

إن الاعتماد على البيانات المالية التاريخية مهم للغاية، إلا أن عدداً كبيراً من البلديات لا توفر هذه البيانات، مع الإشارة إلى أن التحليل الدقيق يتطلب بيانات تاريخية لسنوات عدة قد تصل إلى خمس. في هذه الدراسة، تم الاعتماد على البيانات الدقيقة فقط من أجل بناء قاعدة بيانات جيدة ودقيقة، بحيث يتم الاعتماد عليها في السنوات القادمة كمرجع للبلديات كافة. أي إن أحد الأهداف من هذه الدراسة، أيضاً، أن نصل إلى مرحلة إشراك المعلومات والتحليلات المالية، والتخطيط المالي في بناء السياسات والاستراتيجيات الموضوعية، ومنح إدارة البلدية القدرة على قياس التوافق ما بين الأهداف والتطبيق.

تكونت عينة الدراسة الحالية من (29) هيئة محلية عاملة في الضفة الغربية، حيث تم اختيار معظمها بالطريقة العشوائية البسيطة، مع اشتراط توفر البيانات المالية من قائمة أنشطة وميزانية واكتمالها لمدة 5 سنوات متتالية 2018-2022، وتم الالتزام باستبعاد أي عينة تفقد هذه الصفة بسبب محددات البيانات وعدم اكتمالها لدى معظم البلديات، والجداول التالية تبين توزيع عينة الدراسة حسب متغيراتها.

جدول (1): توزيع العينة المختارة من البلديات والهيئات المحلية والمجالس القروية وفق التصنيف

المحافظة	التصنيف	اسم البلدية أو الهيئة	
التصنيف (أ)			
الخليل	(أ)	الخليل	1
نابلس	(أ)	نابلس	2
أريحا	(أ)	أريحا	3
طولكرم	(أ)	طولكرم	4
بيت لحم	(أ)	بيت لحم	5
رام الله	(أ)	رام الله	6
البييرة	(أ)	البييرة	7
قلقيلية	(أ)	قلقيلية	8
طوباس	(أ)	طوباس	9
التصنيف (ب)			
بيت لحم	(ب)	بيت ساحور	10
الخليل	(ب)	بيت أولا	11
القدس	(ب)	العيزرية	12
الخليل	(ب)	بيت أمر	13
نابلس	(ب)	بيت فوريك	14
جنين	(ب)	يعبد	15
جنين	(ب)	اليامون	16
جنين	(ب)	عراية	17
جنين	(ب)	طمون	18

19	بيت جالا	(ب)	بيت لحم
التصنيف (ج)			
20	الزبادة	(ج)	جنين
21	عطارة	(ج)	رام الله
22	الزعيم	(ج)	القدس
23	العبيدية	(ج)	بيت لحم
24	جيوس	(ج)	قلقيلية
25	حبله	(ج)	قلقيلية
26	كفر راعي	(ج)	جنين
27	سردا	(ج)	رام الله
28	كفردان	(ج)	جنين
29	سيلة الظهر	(ج)	جنين

5-3-4 أداة الدراسة ونموذجها

توفر البلديات الفلسطينية نوعين رئيسيين من الخدمات للمواطنين: الخدمات غير التجارية (نشاطات الحكم المحلي)، والخدمات التجارية (نشاطات ذات طبيعة ربحية). إضافة إلى ذلك، تقوم البلديات الفلسطينية بالاحتفاظ وإدارة بعض الصناديق التي لا تستخدم لتمويل أنشطة البلدية، وذلك بصفتها الأمين أو المشرف لصالح أفراد أو هيئات حكومية أو منظمات عامة (نشاطات ائتمانية). من الأمثلة على ذلك ضريبة المعارف، وصندوق التقاعد الخاص والمحدد بموظفي البلدية. تشكل هذه الأنواع الثلاثة من الموازنات (أنشطة الحكم المحلي، والأنشطة الربحية، والأنشطة الائتمانية) ما يعرف "بالأنشطة البلدية الأساسية". علاوة على ذلك، قد تقوم بعض الدوائر في البلدية بتزويد دوائر أخرى بخدمات محددة تعرف "بأنشطة الخدمات الداخلية"، ويتم إدارة هذه الخدمات الداخلية عادة على أساس تجاري، وتعرف نشاطات الخدمات الداخلية والنشاطات الربحية مجتمعة باسم النشاطات التجارية (صندوق تطوير وإقراض البلديات، 2020).

تتضمن النشاطات غير التجارية نشاطات السلامة العامة، والصحة، والأشغال العامة، والخدمات الاجتماعية والثقافية والترفيهية، والأمن. إضافة إلى ذلك، تنفذ البلديات مشاريع تنمية تعتبر، عادة، جزءاً ضرورياً من الخدمات العامة، وتعرف هذه الخدمات غير التجارية بخدمات الحكم المحلي.

قد تقوم البلدية بجباية رسوم رمزية مقابل بعض هذه الخدمات والمشاريع التنموية ذات الصلة كلياً أو جزئياً مع مصادر داخلية أو خارجية، وقد ينشأ التمويل الداخلي من الرسوم التي تتم جبايتها مقابل هذه الخدمات، أو من فوائض الأرباح الناشئة عن الخدمات غير التجارية التي تقدمها البلدية.

قد يأتي التمويل الخارجي من الحكومة المركزية أو طرف ثالث مانح، ومن المهم أن يعرف المواطنون التابعون للبلدية ما حجم الموارد التي يتم إنفاقها على كل نوع من أنواع الخدمات على أنها حسم من نفقات هذا النوع من الخدمات (صندوق تطوير وإقراض البلديات، 2020).

تتضمن النشاطات التجارية الخدمات الربحية المقدمة للمستفيدين من خارج البلدية كالماء، كما تتضمن إضافة إلى هذه الخدمات بعض الخدمات المحددة الأخرى مثل الكهرباء، وأسواق السمك والخضار، والمسالخ (صندوق تطوير وإقراض البلديات، 2020). تجري إدارة النشاطات التجارية على أساس تجاري، ولا ينبغي للبلدية أن تقوم بتقديم الدعم المادي لها، وإنما يفترض بها أن تسترد التكاليف كافة من الجهات التي تتلقى خدماتها. لذا، من الأهمية بمكان أن تتم المحاسبة لكل خدمة من هذه الخدمات التجارية بشكل منفصل من أجل تحديد التكلفة الفعلية للخدمة بشكل معقول، هذا سيمكن البلدية من تحديد رسوم منصفة ومعقولة لاسترداد التكلفة الفعلية لهذه الخدمات وتحقيق أرباح معينة من أجل تمويل الخدمات الأخرى غير التجارية التي تقدمها البلدية (صندوق تطوير وإقراض البلديات، 2020).

أما النشاطات الائتمانية، فهي هي تلك التي تلعب فيها البلدية دور الأمين أو المشرف بالنيابة عن آخرين، وبالتالي لا يمكنها استخدام أصول وإيرادات هذه النشاطات لدعم أنشطة البلدية. تتضمن النشاطات الائتمانية صناديق التقاعد (والمزايا الأخرى التي يحصل عليها الموظفون) وصناديق الأمانة، وصناديق الأمانة الاستثمارية، وصناديق الأمانة ذات الأغراض الخاصة، وصناديق الوكالة، هذا وينبغي استخدام هذه الأنواع الثلاثة من الصناديق الائتمانية لتسجيل الموارد التي تقع بيد البلدية وتحت إدارتها بصفة ائتمانية لصالح أفراد ومنظمات خاصة، أو أي مؤسسات عامة أخرى. عموماً، تمتاز هذه الصناديق عن صناديق الوكالة بوجود اتفاقية تحدد مدى المشاركة في الإدارة والمدة الزمنية التي يتم خلالها الاحتفاظ بالموارد (صندوق تطوير وإقراض البلديات، 2020).

تم تصميم نموذج خاص على برنامج الإكسل يتناسب مع أغراض هذه الدراسة، بحيث نحصل على جميع النتائج والمؤشرات المالية وغير المالية، هذا فضلاً عن إمكانية الاستفادة منه كمؤشر للأداء للبلديات بمختلف تصنيفاتها.

لقد تم تقسيم النموذج إلى الأقسام التالية:

1. قسم المدخلات المالية (ميزان مراجعة، مركز مالي وميزانية، تعداد السكان تحت إدارة كل بلدية، دخل الفرد السنوي).
2. قسم التحليل العمودي وكافة النسب المعتمدة على نسب الإيرادات، والمصاريف، والمؤشرات الديموغرافية.
3. قسم التحليل الأفقي والنمو، حيث تم الاعتماد على المقارنة بين كل سنة والسنة التي تسبقها.
4. قسم تحليل المخاطر (السيولة، المديونية، الاستقرار المالي).
5. قسم المقارنات بين البلديات والهيئات المحلية والخروج بمؤشرات يعتمد عليها من قبل هيئات الحكم المحلي ونوي العلاقة.
6. قسم لوحة التمثيل البياني التي تظهر ملخصاً سريعاً لنتائج التحليل ممثلة بالرسم البياني.

5-3-5 إجراءات الدراسة التحليلية

بعد أن تم الاطلاع على الدراسات السابقة ومراجعة ما كتب في مجال التحليل المالي محلياً ودولياً، تم تصميم أداة ونموذج التحليل بصورته النهائية، ثم دراسة مجتمع الدراسة واختيار العينة التي تطلبت جهداً كبيراً في مراجعة البيانات ومدى اكتمالها وصلاحياتها للتحليل، ثم تفريغها في برنامج الإكسل والنموذج الذي تم تطويره لغايات الدراسة خصيصاً، من أجل الخروج بالنتائج المرجوة من البحث.

5-3-6 المعالجات التحليلية

شملت المعالجة التحليلية إجراء:

- تحليل مقارن (Benchmarking).
- تحليل عمودي (Vertical Analysis).
- تحليل أفقي (Horizontal Analysis).
- تحليل النسب المخاطر والعائد (Ratio Analysis).
- تحليل المؤشرات الديموغرافية (Demographic analysis).

5-4 تحليل المؤشرات السكانية والديموغرافية للبلديات (أ، ب، ج) وربطها مع البيانات المالية

إن ربط إيرادات ومصاريف البلديات وهيئات الحكم المحلي مع المؤشرات السكانية يعتبر في غاية الأهمية، حيث إن الكثير من البلديات تعتمد فقط على أرقام عشوائية أو مقارنة مع مؤشرات ذاتية في السنوات السابقة دون وجود معايير وأسس واضحة. إن أحد أهداف هذه الدراسة هو الخروج بمؤشرات لمختلف التصنيفات والمتغيرات، بحيث تصبح مرجعاً للكثير من رؤساء البلديات والمجالس القروية وأصحاب القرار، حيث إن الهدف الأساسي للبلديات هو تقديم الخدمات للمواطنين بفاعلية وبأفضل الطرق وبأقل تكلفة. للوصول إلى مؤشرات محددة، تم اعتماد النسب والمؤشرات التالية:

- مؤشر يعتمد على قسمة حسابات ميزان المراجعة الأساسية على عدد السكان.
- مؤشر يعتمد على قسمة حسابات الميزانية والمركز المالي الأساسية على عدد السكان.
- مؤشر يعتمد على قياس نسبة أي نوع من إيرادات البلدية الرئيسية ودخل الفرد.
- مؤشر يعتمد على قياس نسبة أي نوع من مصاريف البلدية الرئيسية ودخل الفرد.
- نسب مالية تقيس المديونية والدائنية ومخاطر السيولة والعسر المالي.

5-4-1 تحليل الإيرادات والعلاقة مع المؤشرات الديموغرافية والسكانية لتصنيفات الهيئات (أ، ب، ج) كافة

الكثير من الدول تحدد أسقف للبلديات بحيث لا تتجاوزها في فرض الرسوم والضرائب على السكان، وهذا يتطلب دراسة شاملة توازن بين دخل الفرد وبين مبالغ ونسب الرسوم الضريبية أو تكلفة الخدمات. توضح هذه الدراسة المتوسط العام للإيرادات مقسومة على عدد السكان ونسبتها من دخل الفرد لكافة البلديات والهيئات المحلية التي تمت دراستها في العينة، وقد تم احتساب حصة الفرد من الإيراد أو المصروف بقسمة متوسط كل حساب على عدد السكان الذين يخضعون لإشراف البلدية، وكذلك تم احتساب نسبة دخل الفرد إلى الإيرادات والمصاريف بقسمة كل مصروف أو إيراد على قيمة متوسط الدخل خلال السنوات الخمس 2018-2022، حيث بلغ متوسط القيمة السنوية حوالي 12,156 شيكلاً. ويظهر نتائج ذلك من خلال الجدول (2) أدناه.

جدول (2): المتوسط العام للإيرادات والمصاريف ودخل الفرد لعينة البلديات (أ، ب، ج)

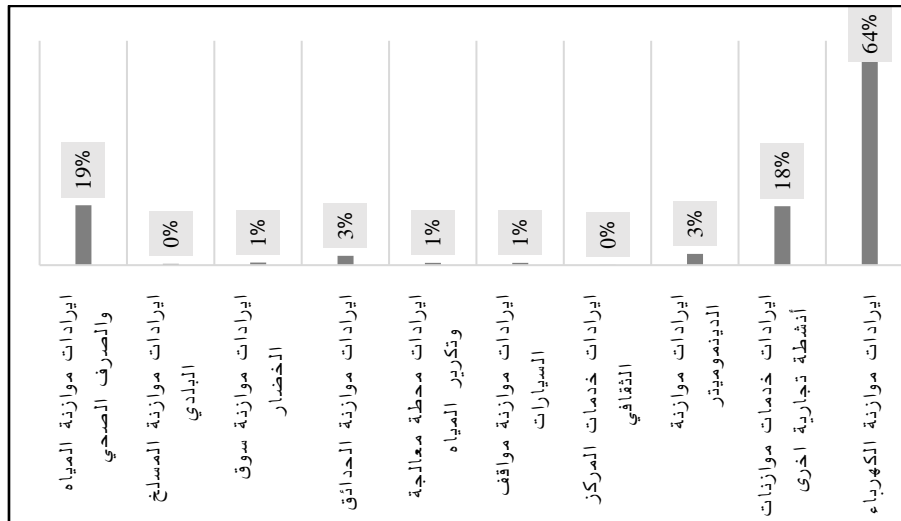
خلال السنوات 2018-2022

المتوسط العام لنسبة الضرائب والرسوم إلى متوسط دخل الفرد 2022-2018	المتوسط العام للنسب العمودية للحسابات إلى الإيرادات تصنيفات أ، ب، ج	المتوسط العام للحسابات (إيرادات ومصاريف) للتصنيفات أ، ب، ج مقسومة على عدد السكان في كل منطقة	الحساب
8.0%		976	الإيرادات
3.9%	49%	477	إيرادات ذات طبيعة غير تجارية
1.1%	13%	128	إيرادات ضريبية
1.2%	15%	146	إيرادات غير ضريبية
1.1%	14%	133	إيرادات ذات طبيعة غير تجارية أخرى
0.6%	8%	78	إيرادات من استثمارات وإيجارات
0.3%	4%	36	إيرادات مقيدة الاستخدام
0.6%	8%	74	إيرادات غير مقيدة الاستخدام
0.6%	8%	77	إيرادات موازنة النفايات الصلبة
4.2%	53%	513	إيرادات ذات طبيعة تجارية
1.5%	19%	182	إيرادات موازنة المياه والصرف الصحي
0.0%	0%	4	إيرادات موازنة المسلخ البلدي
0.1%	1%	7	إيرادات موازنة سوق الخضار
0.2%	3%	28	إيرادات موازنة الحدائق
0.1%	1%	7	إيرادات محطة معالجة وتكرير المياه
0.1%	1%	7	إيرادات موازنة مواقف السيارات
0.0%	0%	0	إيرادات خدمات المركز الثقافي
0.3%	3%	34	إيرادات موازنة الديناموميتر
1.5%	18%	179	إيرادات خدمات موازنات أنشطة تجارية أخرى
5.2%	64%	628	إيرادات موازنة الكهرباء
0.4%	6%	55	إيرادات - موازنة ائتمانية
0.4%	5%	52	إيرادات الموازنات الائتمانية
8.0%	100%	975	المصاريف
2.6%	32%	312	مصاريف الرواتب وملحقاتها
1.7%	21%	204	رواتب وأجور - دائمون مسكنون
0.5%	6%	60	رواتب وأجور - دائمون غير مسكنين
0.2%	3%	29	رواتب وأجور - مؤقتون غير مسكنين
0.1%	1%	12	رواتب رئاسة الهيئة المحلية
0.3%	3%	31	رواتب وأجور - متقاعدون
2.4%	29%	286	المصاريف العمومية والإدارية
1.9%	24%	237	مصاريف تشغيل ذات طبيعة غير تجارية

الحساب	المتوسط العام للحسابات (إيرادات ومصاريف) للتصنيفات أ، ب، ج مقسومة على عدد السكان في كل منطقة	المتوسط العام للنسب العمودية للحسابات إلى الإيرادات تصنيفات أ، ب، ج	المتوسط العام لنسبة الضرائب والرسوم إلى متوسط دخل الفرد 2022-2018
مصاريف تشغيل ذات طبيعة تجارية	378	39%	3.1%
مصاريف موازنة المياه والصرف الصحي	94	10%	0.8%
مصاريف موازنة المسلخ البلدي	2	0%	0.0%
مصاريف موازنة سوق الخضار والفواكه	5	1%	0.0%
مصاريف موازنة الحدائق	4	0%	0.0%
مصاريف موازنة معالجة وتكرير المياه	9	1%	0.1%
مصاريف موازنة مواقف السيارات	0	0%	0.0%
مصاريف موازنة الديناموميتر	10	1%	0.1%
مصاريف موازنة المركز الثقافي	16	2%	0.1%
مصاريف موازنات أنشطة تجارية أخرى	183	19%	1.5%
مصاريف موازنة الكهرباء	416	43%	3.4%
مصاريف الموازنات الائتمانية	38	4%	0.3%

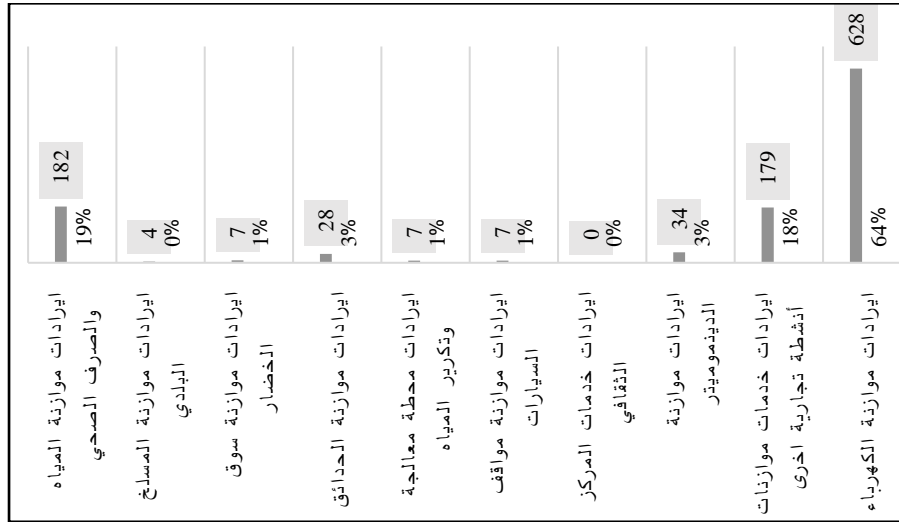
تظهر نتائج الجدول (2) أعلاه أن الفرد في جميع مناطق التصنيفات (أ، ب، ج) يتحمل مبلغ 976 شيكلاً سنوياً بالمتوسط خلال الأعوام 2022-2018؛ أي ما نسبته 8% من متوسط دخل الفرد السنوي في الضفة الغربية.

شكل (1): نسبة الإيرادات ذات الطبيعة التجارية من إجمالي الإيرادات لجميع البلديات في العينة (2022-2018)



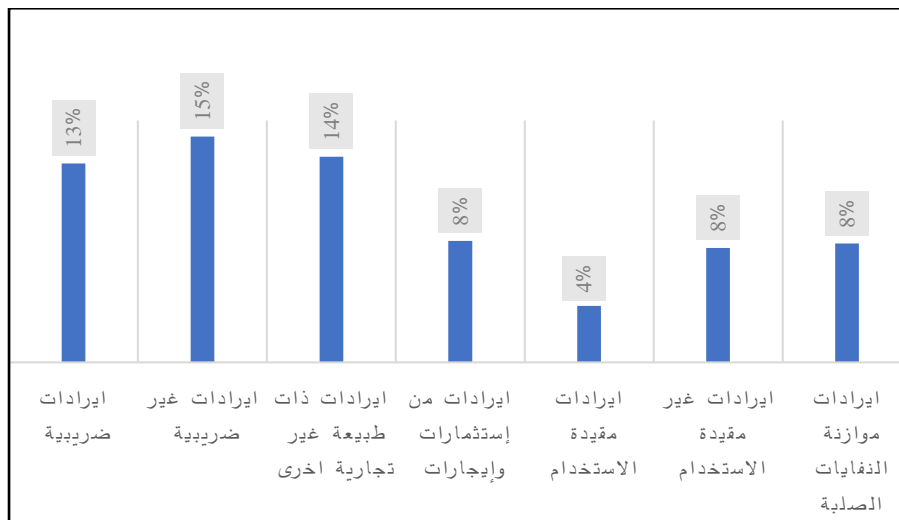
شكلت الإيرادات ذات الطبيعة التجارية العبء الأكبر على المواطن، ونسبة قاربت 53%، وبقية متوسطة بلغت 513 شيكلاً سنوياً. تم استثناء إيرادات الكهرباء من الاحتساب لهذه النسبة، حيث إن إيرادات الكهرباء وحدها شكلت نسبة 64% من مجموع الإيرادات غير شاملة قيمة الكهرباء. إن قيمة إيرادات الكهرباء، في حقيقة الحال، هي الإيراد الأكبر والأهم، ويظهر ذلك من خلال المقارنة الظاهرة في الشكل (1)، وتبعته بالترتيب إيرادات المياه والصرف الصحي بنسبة 19%.

شكل (2): قيمة الإيرادات ذات الطبيعة التجارية للبلديات في العينة للفترة 2018-2022 (بالشيكال)



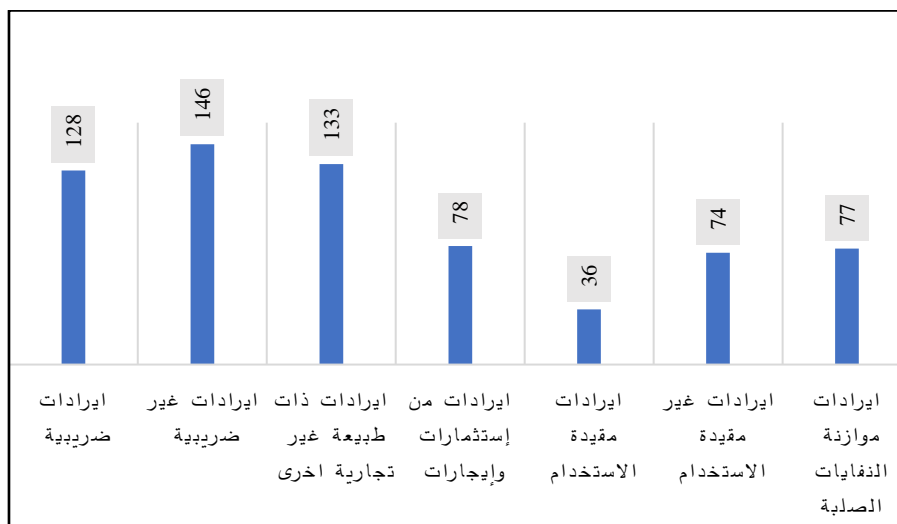
بقسمة مبلغ إيراد الكهرباء على مجموع الإيرادات (غير شامل قيمة إيرادات الكهرباء)، نجد أن النسبة قاربت على 63.5% وبمتوسط 628 شيكلاً سنوياً للفرد، أي 5.2% من معدل دخل الفرد السنوي في الضفة الغربية. كما يلاحظ من البيانات أن 18.7% من المصاريف كانت على المياه والصرف الصحي، وبمبلغ متوسط 182 شيكلاً، أي حوالي 1.5% من معدل دخل الفرد السنوي في الضفة الغربية.

شكل (3): نسبة الإيرادات ذات الطبيعة غير التجارية من الإجمالي للسنوات (2018-2022)



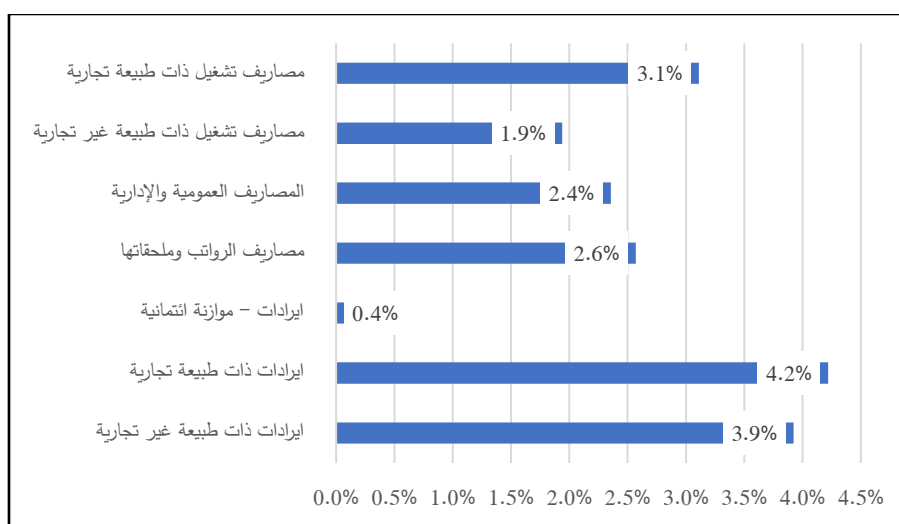
شكلت إيرادات الكهرباء 70% تقريباً من إيرادات البلديات تصنيف (أ)، تلتها التصنيف (ج) بنسبة 68.9%، وجاءت في الأخير البلديات ذات التصنيف (ب) وبنسبة 51.2%. أما إيرادات الصرف الصحي والماء، فتقاربت بين مختلف التصنيفات، حيث تراوحت من 17.2% إلى 20.6%. أما الإيرادات ذات الطبيعة غير التجارية، فشملت العبء الثاني من ناحية الأهمية، حيث بلغت نسبتها 49% من إجمالي إيرادات البلديات، وقيمة إجمالية 477 شيكلاً، توزعت بين الإيرادات الضريبية وغير الضريبية والنفايات، إضافة إلى المنح بأنواعها.

شكل (4): قيمة الإيرادات ذات الطبيعة غير التجارية (بالشيكال) للسنوات 2018-2022



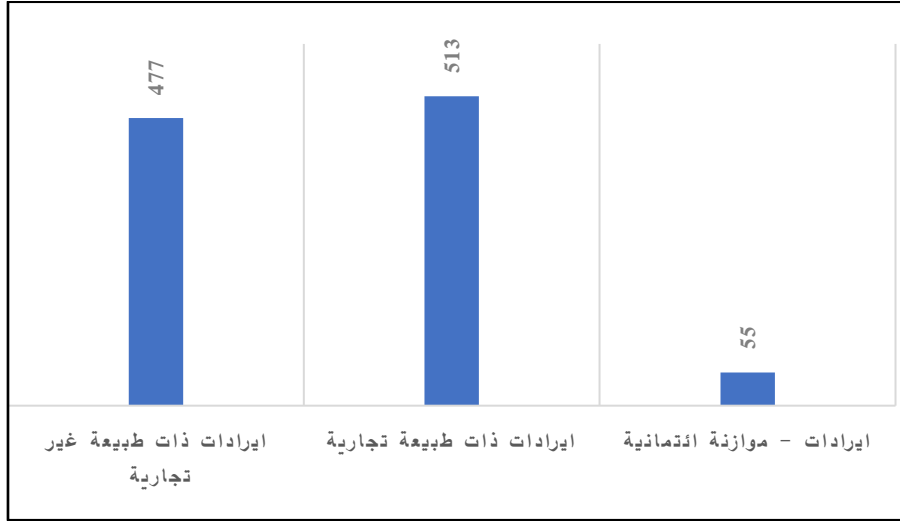
أما عن نسبة الإيرادات ذات الطبيعة غير التجارية إلى دخل الفرد، فقد وجدت النتائج الظاهرة بالشكل (5) التالي:

شكل (5): متوسط نسبة الإيرادات والمصاريف إلى دخل الفرد للسنوات 2018-2022 في كافة بلديات عينة الدراسة (أ، ب، ج)



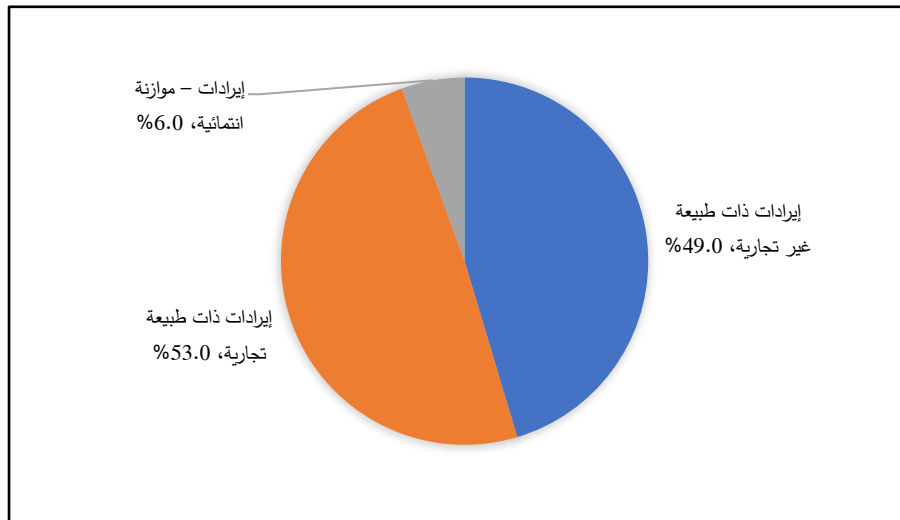
عند احتساب المتوسط العام لكافة السنوات الخمس (2018-2022) لجميع إيرادات عينة الدراسة من البلديات، وجد أن الإيرادات ذات الطبيعة التجارية هي ذات الوزن الأهم، حيث تم احتساب حصة الفرد لكل مواطن تحت إدارة الهيئة المحلية. تظهر النتائج أن معدل الإيرادات ذات الطبيعة التجارية بلغ 513 شيكلاً، ثم تلتها الإيرادات ذات الطبيعة غير التجارية بمبلغ 477 شيكلاً لكل فرد، وجاء في الترتيب الأخير الإيراد من الموازنات الائتمانية بمبلغ لم يتجاوز في المتوسط 38 شيكلاً لكل فرد.

شكل (6): معدل مبلغ الإيرادات لكافة التصنيفات لكل مواطن 2018-2022 (شيكلاً)



وعند تتبع الوزن النسبي لكل نوع من أنواع تصنيفات الإيرادات على مستوى بيانات العينة كافة وللتصنيفات كافة التي تمت دراستها (أ، ب، ج)، نجد أن الإيرادات ذات الطبيعة التجارية شكلت 53% من نسبة الإيرادات، وتبعها مباشرة الإيرادات ذات الطبيعة غير التجارية ونسبة 49%، وجاء في الترتيب الأخير الإيراد المتأتي من الموازنة الائتمانية، حيث بلغت نسبته فقط 6%، خلال الفترة الممتدة 2018-2022.

شكل (7): نسبة كل إيراد إلى مجموع إيرادات البلدية 2018-2022



5-4-2 تعريف بنود الإيرادات وأقسامها

الحساب	التصنيف والوصف	المتوسط العام للنسب العمودية للحسابات إلى الإيرادات - تصنيفات أ، ب، ج
الإيرادات		
إيرادات ذات طبيعة غير تجارية (نشاطات الحكم المحلي)		49%
إيرادات ضريبية		13%
إيرادات غير ضريبية	رسوم الرخص والإجازات، وتشمل: رسوم رخص البناء العادية، رسوم رخص البناء غير العادية، رسوم معاينة المباني، رسوم معاينة مصاعد كهربائية، رسوم رخص اليافطات، رسوم رخص الإقامة، رسوم رخص المقابر، رسوم دفن ونقل موتى، رسوم رخص باعة متجولين، رسوم رخص مهنة السمكرة، رسوم رخص مهن كهربائية، رسوم رخص برك السباحة، رسوم رخص مهن ميكانيكية، رسوم رخص فتح طرق، رسوم رخص المسح والبناء، رسوم أذون إشغال طرق، رسوم رخص معاينة وقاية من الحريق، رسوم رخص الاستعمالات الخاصة، رسوم رخص المعادن الثمينة، رسوم السلامة العامة، رسوم رخص حرف وصناعات، رخص المهن والأعمال، رسوم السمك والطيور، رسوم أسواق الخضار والفواكه، رسوم سوق الحيوانات، رسوم اشتراك بروضة أطفال، رسوم تصديق معاملات، رسوم مخطط موقع، رسوم الإطفاء، رسوم عطاءات، رسوم الموازين والمقاييس، رسوم البسطات والمظلات، رسوم رخص مختلفة، رسوم تحديد منسوب وتحديد شارع، رسوم مشروع تنظيمي، إيرادات اشتراكات في مجالس مشتركة للتخطيط والتطوير .	15%
إيرادات من الخدمات: رسوم المحاكم، رسوم إنذارات كاذبة، رسوم عدادات مواقف سيارات، رسوم الشوارع والأرصنة (مساهمة المواطنين)، رسوم التسجيل والتدوين، رسوم الحفر الامتصاصية، رسوم اشتراكات مكتبة، رسوم شهادات وخراط، رسوم لافتات وإعلانات، رسوم مكافحة الفئران، رسوم نقليات الطرق، رسوم الدراجات، رسوم الحمالين، رسوم جدران استنادية، تأجير مواقف السيارات، رسوم بدلات تحصيل ضرائب لجهات أخرى غير الهيئة، رسوم تصوير وثائق، رسوم اشتراكات أخرى، تأجير المسرح والقاعة، رسوم دورات تدريبية، إيراد تذاكر، رسوم الحصول على معلومات، إيرادات سيارة إسعاف، أثمان بيع كتب.		14%
إيرادات ذات طبيعة غير تجارية أخرى		14%
إيرادات غرامات، غرامات محاكم، غرامات البناء غير المرخص، إيرادات محاكم أخرى غير الغرامات، غرامات تأخير، غرامة الاعتداء على أملاك عامة، غرامات مختلفة، غرامات مخالفات سير وركن السيارات.		8%
إيرادات من استثمارات وإيجارات		8%
إيراد استخدام ممتلكات وأموال، فوائد على أموال البلدية (فوائد دائنة)، إيراد من استثمارات-أسهم وسندات، إيراد إيجارات أليات البلدية، إيراد إيجارات عقارات الهيئة المحلية، إيرادات تأجير مسابح، إيراد مفتاحيات - خلوات، إيراد إيجارات أكشاك، إيرادات من تضمين مشاريع وممتلكات، أرباح بيع موجودات ثابتة، إيرادات فروقات عملات أجنبية، تعويضات حوادث السير والآلات، مبيعات فضلات طرق، أرباح بيع لوازم، أرباح استبعاد لوازم، إيرادات فروقات المخزون.		4%
إيرادات مقيدة الاستخدام		4%
غرامات تجاوز أحكام بناء مواقف السيارات، إيرادات منح عينية مؤجلة.		8%
إيرادات غير مقيدة الاستخدام		8%
إيرادات منح وهبات متنوعة، إيرادات منح وهبات حكومية، إيرادات منح وهبات أجنبية، إيرادات منح وهبات محلية، إيرادات النشاطات الاجتماعية، إيرادات نشاطات اللجنة الرياضية، إيرادات النوع الاجتماعي		

8%	إيرادات موازنة النفايات الصلبة	
	إيرادات تشغيلية - نفايات صلبة، رسوم نفايات، رسوم نفايات - مبانٍ سكنية، رسوم نفايات - مبانٍ تجارية، رسوم نفايات - مبانٍ صناعية، رسوم نفايات - مؤسسات أكاديمية، رسوم نفايات صحية، رسوم نفايات - مؤسسات غير ربحية، رسوم نفايات - مؤسسات حكومية، رسوم نفايات - الأمم المتحدة، رسوم نفايات - مؤسسات محلية، رسوم نقل وترحيل النفايات، غرامات مخالفات - نفايات صلبة، رسوم نفايات - هيئات محلية، رسوم التخلص من نفايات الإنشاءات، رسوم نفايات صلبة أخرى، رسوم صيانة حاويات نفايات من هيئات محلية أخرى.	
53%	إيرادات ذات طبيعة تجارية (نشاطات ذات طبيعة ربحية)	
19%	إيرادات تشغيلية - مياه، إيرادات قراءة عدادات مياه - سكن، إيرادات قراءة عدادات مياه-تجاري، إيرادات قراءة عدادات مياه-منشآت صناعية، إيرادات أثمان مياه الشرب، إيرادات أثمان مياه الشرب بالبتك، إيرادات أثمان مياه الري، تأمينات اشتراكات مياه غير مستردة/ مستردة، غرامات تأخير على تسديد فواتير مياه الشرب، رسوم تصديق معاملات مياه الري، إيرادات أثمان عدادات المياه، مساهمات الربط مع شبكة المياه، إيرادات أثمان مواسير المياه، إيرادات أثمان لوازم اشتراكات المياه، إيرادات رسوم اشتراكات خدمة المياه، إيرادات متفرقة - مياه، رسوم قطع وإعادة وصل المياه، غرامة سرقة مياه.	إيرادات موازنة المياه والصرف الصحي
	إيرادات تشغيلية - صرف صحي: رسوم مساهمات إنشاء شبكة الصرف الصحي، رسوم ربط مع شبكة الصرف الصحي، رسوم تسليك مجاري الصرف الصحي، رسوم صيانة ونقل عداد المياه، رسوم اشتراكات دورية في شبكة الصرف الصحي.	
0%	إيرادات تشغيلية - المسلخ، إيرادات تشغيلية - المسلخ، رسوم الذبيحة، رسوم الدباغة والجلد، غرامات ومخالفات، رسوم المبيت والزرائب	إيرادات موازنة المسلخ البلدي
1%	إيرادات تشغيلية - سوق الخضار والفواكه، إيرادات خدمات سوق الخضار والفواكه، رسوم التلاجات، رسوم رخص عربات التحميل، رسوم دخول الشاحنات، رسوم قبان، رسوم خضار وفواكه.	إيرادات موازنة سوق الخضار
3%	إيرادات تشغيلية - الحديقة، إيرادات ألعاب الحديقة، إيرادات المتحف، إيرادات المسبح، إيرادات السوبرماركت، إيرادات مطعم الحديقة، إيرادات استراحة الحديقة، إيرادات تضمين مرافق الحديقة، إيرادات حديقة الحيوانات، إيرادات تذاكر حنطور الحديقة، إيرادات سينما الحديقة.	إيرادات موازنة الحدائق
1%	إيرادات محطة معالجة وتكرير المياه، إيرادات ورسوم تنقية، تعويضات حوادث محطة التنقية، إيرادات بيع مياه مكررة.	إيرادات محطة معالجة وتكرير المياه
1%	إيرادات تشغيلية - الكراجات، اشتراكات مواقف السيارات، تذاكر مواقف السيارات، رسوم باصات سياحية.	إيرادات موازنة مواقف السيارات
0%	إيرادات خدمات المركز الثقافي، إيرادات المركز الثقافي.	إيرادات خدمات المركز الثقافي
3%	إيرادات موازنة الدينامومتر	
18%	إيرادات خدمات موازنات أنشطة تجارية أخرى، إيرادات موازنات تجارية أخرى	إيرادات خدمات موازنات أنشطة تجارية أخرى
64%	إيرادات موازنة الكهرباء	
6%	إيرادات - موازنة ائتمانية	
5%	إيراد صندوق التقاعد ونهاية الخدمة، مساهمة البلدية، مساهمة الموظف، إيرادات فوائد بنكية، إيرادات استثمارات قصيرة الأجل، إيرادات استثمارات طويلة الأجل، إيرادات أخرى لصندوق التقاعد، إيرادات مخصصات نهاية الخدمة (تدفع من البلدية).	إيرادات الموازنات الائتمانية
	إيراد ضريبة المعارف: إيراد ضريبة المعارف، إيرادات فائدة ضريبة المعارف، إيرادات ضريبة معارف أخرى.	

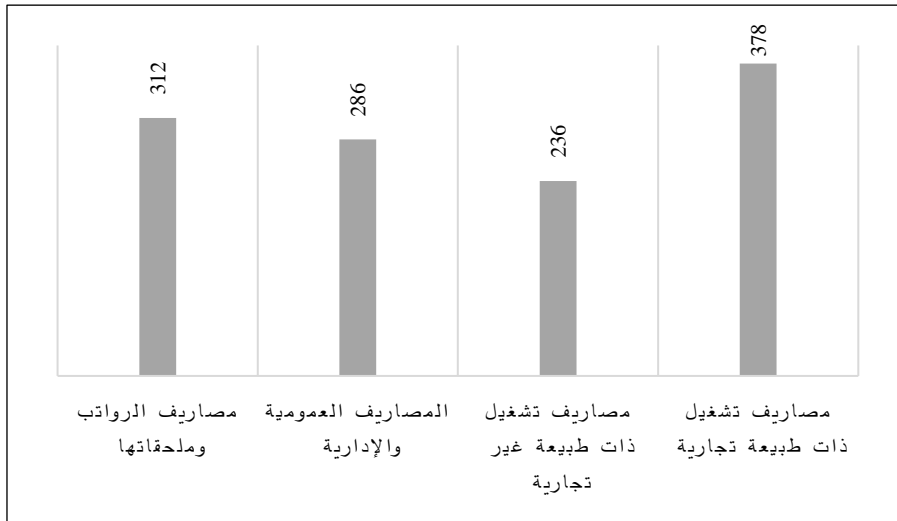
1. تحليل المصاريف مع الأخذ بعين الاعتبار المؤشرات الديموغرافية والسكانية لتصنيفات الهيئات (أ، ب، ج) كافة

أظهرت نتائج تحليل البيانات الخاصة بالمصاريف مجموعة من النتائج المهمة، أبرزها:

- بلغت المصاريف بالمتوسط العام للبلديات والهيئات المحلية كافة في التصنيفات كافة ما نسبته 98.7% من الإيرادات، ما يشير إلى إدارة شبه متوازنة للمصاريف مقابل الإيرادات مع وجود بعض الاستثناءات لحالات محددة من الهيئات المحلية.
- شكلت مصاريف الرواتب وملحقاتها ما نسبته 32% من المصاريف، وبمعدل 312 شيكلاً لكل فرد فلسطيني (أي 2.6% من معدل دخل الفرد السنوي).
- تظهر النتائج أن المصاريف ذات الطبيعة التجارية حازت على أعلى نسبة قاربت على 39%، وبمعدل 378 شيكلاً للفرد الواحد سنوياً، وتبعتها المصاريف الإدارية والعمومية بنسبة 29%، ثم المصاريف ذات الطبيعة غير التجارية بنسبة 24%.

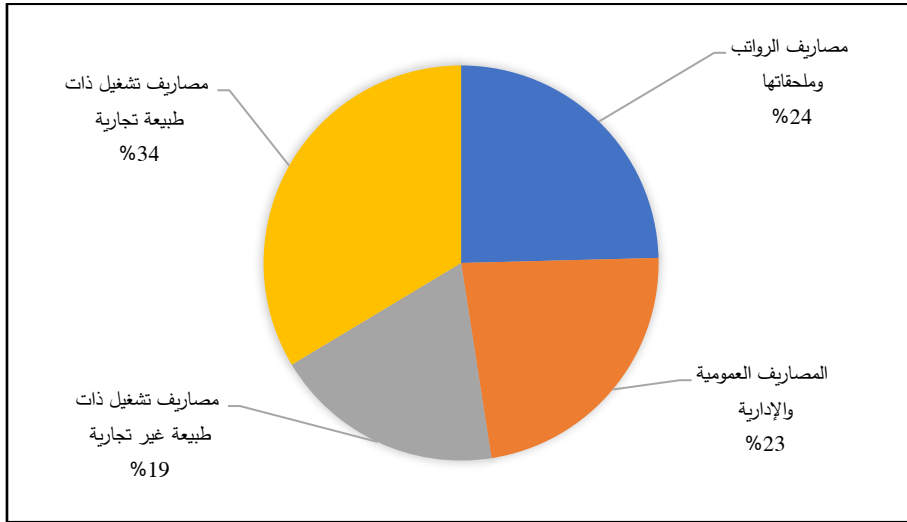
بالنظر الى الشكل (8) أدناه، نلاحظ أن مصاريف التشغيل ذات الطبيعة التجارية حازت على أعلى قيمة من حيث التحمل لها وبمعدل 378 شيكلاً سنوياً لكل فرد تتم إدارته من قبل البلدية، ثم تبعها من حيث العبء مصاريف الرواتب وبمعدل 312 شيكلاً للفرد، وجاء في الترتيب الثالث المصاريف الإدارية والعمومية، والمصاريف التشغيلية ذات الطبيعة غير التجارية بقيمة 236 شيكلاً.

شكل (8): المتوسط لتوزيع المصاريف للتصنيفات كافة لكل مواطن 2018-2022



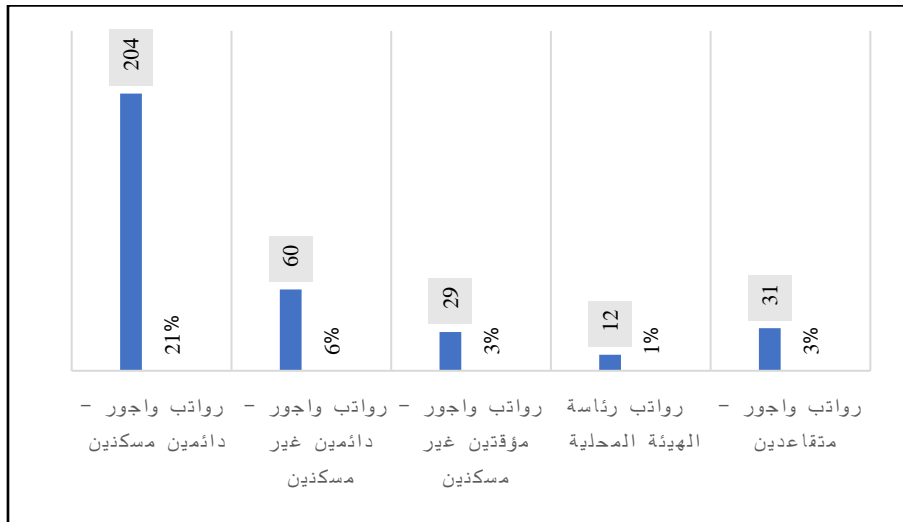
لاستعراض نسبة كل مصروف من المصروفات الأربعة الأساسية في كل بلدية، وهي: مصاريف الرواتب، المصاريف الإدارية والعمومية، المصاريف ذات الطبيعة التجارية، المصاريف ذات الطبيعة غير التجارية، تبين أن المصاريف ذات الطبيعة غير التجارية كانت الأعلى بنسبة 34%، تبعها الرواتب بنسبة 24%، ثم الإدارية والعمومية بنسبة 23%، وجاءت في المرتبة الأخيرة مصاريف التشغيل ذات الطبيعة غير التجارية كما هو ممثل في الشكل (9) أدناه.

شكل (9): نسبة كل مصروف إلى مجموع المصروفات الممثلة بالرسم 2018-2022



إن من الأهمية بمكان أن تتم دراسة جميع المصاريف وتوزيعاتها الداخلية على الأقسام الرئيسية لفهم وتدارس التباين بين بلدية وأخرى. لتتبع ذلك، تم الوصول إلى المتوسط العام للهيئات المحلية كافة في عينة الدراسة. يظهر الشكل (10) بند مصروف الرواتب والأجور، ونسبة كل بند إلى مجموع الإيرادات في البلدية خلال الأعوام 2018-2022.

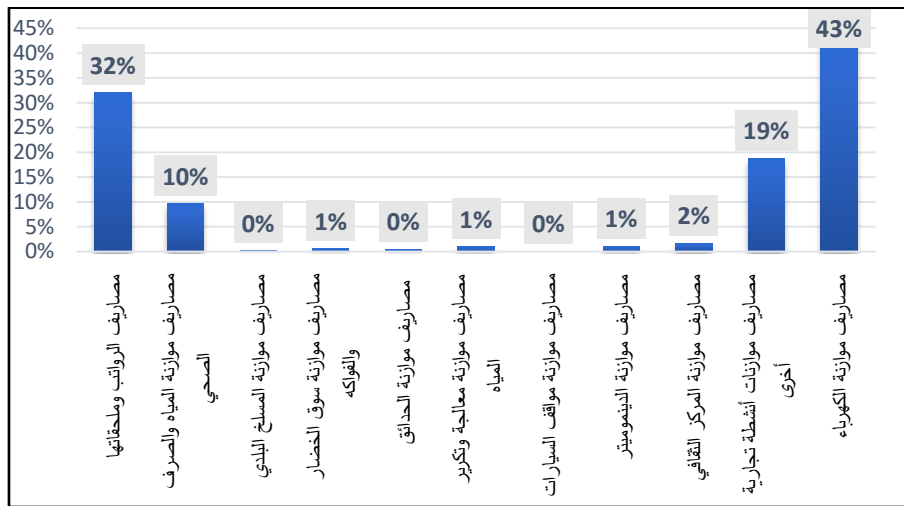
شكل (10): مبلغ ونسبة المصاريف ذات الطبيعة غير التجارية تجميعي لبند الرواتب والأجور لتصنيفات البلديات كافة لكل فرد 2018-2022 بالشكل



تشير القيم التي تظهر في التحليل والرسم البياني إلى المتوسطات العامة لعينة الدراسة، ولذلك تستطيع البلديات الاعتماد عليها مستقبلاً وتدرسها كمعيار مقارنة. مثلاً، بلغت نسبة رواتب وأجور المسكنين والدائمين في البلديات حوالي 21% من الإيرادات، وبمعدل 204 شواكل لكل مواطن تحت إدارة البلدية. كما لم تتجاوز رواتب المتقاعدين عتبة الـ 3% من إجمالي الإيرادات، ولم تصل رواتب رئاسة الهيئة المحلية إلى أكثر من 1% من الإيرادات.

بالمقارنة بين مصروف الرواتب والمصاريف الأخرى ذات الطبيعة التجارية، فإننا نجد أن مصاريف الرواتب وصلت إلى 32% من إيرادات الهيئة المحلية، وهي بحاجة للتركيز عليها من قبل البلديات، وتحتاج إلى تغطية مالية مستمرة كل شهر من قبل الإدارة، وبخاصة أنها جاءت في الترتيب الثاني بعد مصاريف الكهرباء التي بلغت 43% من إيرادات البلدية. أما إذا تمت مقارنتها مع مصاريف المياه والصرف الصحي، فقد بلغ مصروف الرواتب ما يزيد على ثلاثة أضعاف تلك المصاريف. ويظهر الشكل (11) أدناه نتائج المقارنة بين مصروف الرواتب والمصاريف ذات الطبيعة التجارية في الهيئات المحلية كافة التي تمت دراستها.

شكل (11): نسبة المصاريف ذات الطبيعة التجارية تجميعي وبند الرواتب والأجور مقسومة على مجموع الإيرادات لتصنيفات البلديات كافة لكل فرد 2018-2022 بالشكل



يلاحظ من الشكل (11) أعلاه أن مصروف الرواتب يشكل عبئاً مهماً على البلديات كافة، وتجاوز جميع أنواع المصاريف المتعلقة بموازنة الأنشطة التجارية باستثناء موازنة الكهرباء.

3-4-5 تحليل المركز المالي والميزانية وقياس الاستقرار المالي للهيئات ضمن التصنيف (أ، ب، ج)

إن طبيعة توفر البيانات على أساس الاستحقاق المحاسبي يحتم التركيز على البلديات الكبرى، أو البلديات ذات جودة البيانات المالية العالية، التي تعتمد أساساً محاسبية توفر للمحلل والقارئ بيانات مالية يمكن الاعتماد عليها، علماً أنه قد تم استثناء البلديات التي وجد نقص في بياناتها، أو تعتمد على بيانات التدفق النقدي فقط. يظهر الجدول (3) النسب العمودية لكل حساب من حسابات الميزانية مقسومة على مجموع الأصول للتصنيفات كافة.

**جدول (3): النسب العمودية لحسابات الميزانية إلى مجموع الأصول للتصنيفات
جميعها والمتوسط العام**

التصنيف	تصنيف أ	تصنيف ب	تصنيف ج	المتوسط العام
النقد والنقد المعادل	1.5%	7.1%	1.5%	3.4%
الذمم المدينة، الصافي	18.4%	22.1%	36.3%	25.6%
الذمم المدينة، المقابل	1.6%	0.5%	0.2%	0.8%
مستحق من موازنات أخرى	2.2%	0.1%	6.0%	2.8%
مستحقات من هيئات حكومية	0.0%	0.8%	0.0%	0.3%
اللوازم والمواد في المستودعات	0.2%	0.3%	0.0%	0.2%
موجودات متداولة أخرى	0.9%	0.3%	1.5%	0.9%
مجموع الموجودات المتداولة	22.0%	31.0%	44.8%	32.6%
استثمارات-بالصافي	4.8%	14.3%	0.0%	6.4%
الموجودات الثابتة-بالصافي	71.7%	57.5%	55.2%	61.5%
مشاريع تحت التنفيذ	0.8%	2.8%	0.0%	1.2%
موجودات أخرى	0.6%	0.0%	0.0%	0.2%
إجمالي الموجودات	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
الذمم الدائنة	3.8%	31.6%	40.7%	25.4%
الحساب الجاري لشركة الكهرباء	3.1%	0.0%	0.6%	1.2%
مستحق إلى موازنات أخرى	3.2%	0.3%	0.0%	1.1%
التزامات متداولة أخرى	2.0%	4.3%	9.4%	5.2%
مستحقات إلى هيئات حكومية	1.2%	0.0%	0.0%	0.4%
مجموع المطلوبات المتداولة	13.2%	36.0%	49.4%	32.9%
مطلوبات طويلة الأجل	2.7%	0.7%	0.0%	1.2%
إيجارات تمويلية	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
التزام من عقود إيجار تمويلية (أخرى)	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
التزامات تشغيلية طويلة الأجل	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
ديون طويلة الأجل	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%
مخصصات تعويضات الموظفين	0.1%	0.4%	0.0%	0.1%
مخصص تقاعد الموظفين	0.9%	3.0%	0.4%	1.4%
مخصص نهاية الخدمة	2.5%	0.3%	1.0%	1.3%
مخصص قضايا قانونية	0.5%	0.0%	0.0%	0.2%
مطلوبات أخرى	7.1%	25.8%	0.3%	11.1%
إجمالي المطلوبات	26.9%	44.8%	50.9%	40.9%
صافي الأصول	73.1%	55.2%	49.1%	59.1%
إجمالي المطلوبات وصافي الأصول	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

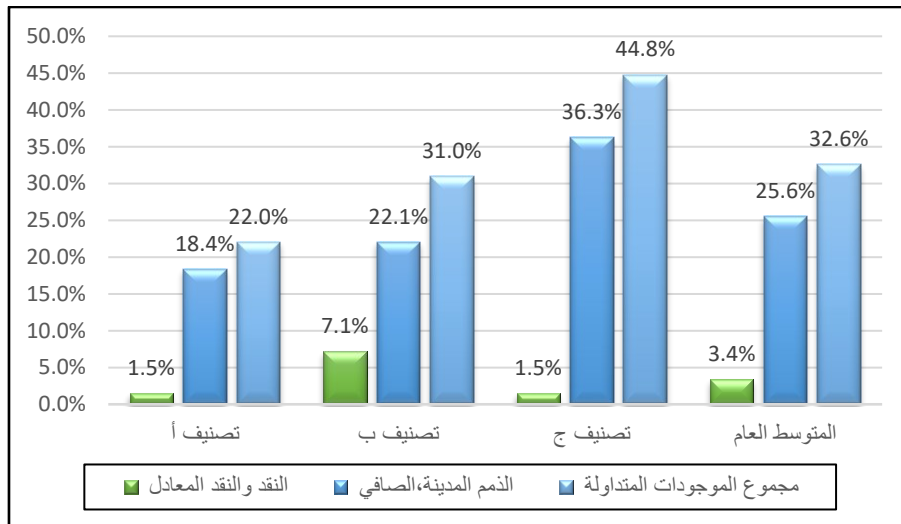
من خلال قراءة الأرقام في الجدول (3) نجد أن:

1- السيولة النقدية والقدرة على التسديد في المدى القصير ضئيلة للغاية، ولم تتجاوز في متوسطها 3.4% من مجموع الأصول في البلدية، ولعل الخطر يزداد أكثر في تصنيف البلديات المصنفة (أ) و (ج)، حيث لم تتجاوز النسبة 1.5%. لذلك، على البلديات الحفاظ على نسبة أعلى لكي تتمكن من إدارة عملياتها التشغيلية وتغطية الاحتياجات النقدية دون اللجوء إلى بنوك، وتكبد تكاليف تمويلية باهظة.

أيضاً، بلغت نسبة مجموع الموجودات المتداولة إلى مجموع الأصول حوالي 32%، ولكن مع تحليل محتوياتها نجد أن 78.5% منها عبارة عن ذمم مدينة على المواطنين، ما يصعب تسيلها وتحويلها إلى نقد عند احتياج البلدية لذلك.

يظهر من المقارنة بين تصنيفات البلديات من ناحية نسبة الذمم المدينة إلى الأصول المتداولة، أن البلديات المصنفة (أ) هي الأعلى نسبة عمودية للأصول المتداولة إلى مجموع الأصول التي وصلت إلى 84% من الأصول المتداولة، وتبعتها البلديات المصنفة (ج) بنسبة 81%، وجاءت أخيراً البلديات المصنفة (ب) بنسبة 71%، ويعزى ذلك إلى انخفاض نسبة التحصيل من المواطنين.

شكل (12): متوسط نسبة النقدية والذمم المدينة والأصول المتداولة إلى مجموع الأصول في البلديات حسب التصنيف 2018-2022

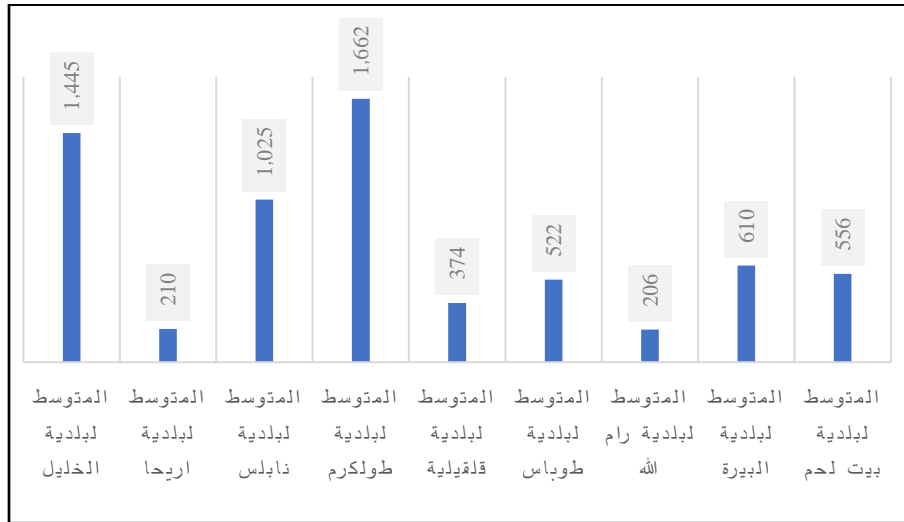


2. بخصوص الذمم المدينة والديون على المواطنين، فتعتبر مشكلة الديون على المواطنين من القضايا الأساسية التي تواجهها البلديات والهيئات، والتي تسبب مشكلة كبيرة في إدارة النقدية. أحد أسبابها الأساسية هو عدم وجود معايير للانتماء والتعامل مع الديون، ولعل بعض البلديات أصبحت تتوارث العبء من رئاسة إلى أخرى دون وجود تقييم أو وجود معايير للمقارنة بين البلديات ونسب تحدد موقع البلدية المالي ومستوى إدارتها لملفها الخاص. وللوصول إلى معايير يمكن المقارنة بها، تم فحص النسب الفعلية لمجموعة من البلديات كما هو في الجدول (4) التالي، علماً أن معدل دوران الذمم المدينة = مجموع الإيرادات على متوسط الذمم المدينة (للأعوام الخمسة 2018-2022)، كما تم احتساب عدد أيام التحصيل بقسمة 365 على معدل دوران الذمم المدينة.

جدول (4): الأوساط الحسابية لبيانات الإيرادات ومتوسطات الذمم المدينة
ومعدل دوران الذمم المدينة وعدد أيام التحصيل لكل بلدية من التصنيف (أ)

البلدية	الإيرادات	الذمم المدينة	معدل دوران الذمم	عدد أيام التحصيل
المتوسط لبلدية الخليل	105,655,900	369,768,128	0.3	1,445
المتوسط لبلدية أريحا	35,324,234	21,031,701	1.9	210
المتوسط لبلدية نابلس	136,777,806	381,594,841	0.4	1,025
المتوسط لبلدية طولكرم	88,005,301	399,648,109	0.2	1,662
المتوسط لبلدية قلقيلية	90,996,807	93,191,895	1.0	374
المتوسط لبلدية طوباس	8,001,772	11,388,885	0.7	522
المتوسط لبلدية رام الله	84,312,475	47,316,299	1.8	206
المتوسط لبلدية البيرة	54,529,712	97,688,717	0.6	610
المتوسط لبلدية بيت لحم	25,435,144	37,355,329	0.7	556

شكل (13): متوسط عدد أيام التحصيل لكل بلدية تصنيف (أ) للسنوات 2018-2022



يظهر الجدول (5) تفاصيل تحصيل الذمم المدينة وتعثر عمليات التحصيل. بلغ متوسط فترة التحصيل حوالي 734 يوماً، أي سنتين على الأقل. أيضاً، هناك تفاوت كبير بين البلديات، فبينما بلغ عدد أيام التحصيل 1,270 يوماً في بلدية طولكرم للعام 2022، كان 295 يوماً في بلدية رام الله، و343 في بلدية قلقيلية.

جدول (5): الأوساط الحسابية لبيانات الإيرادات ومتوسطات الذمم المدينة
ومعدل دوران الذمم المدينة وعدد أيام التحصيل لكل بلدية 2018-2022

البلدية	الإيرادات	الذمم المدينة	معدل دوران الذمم	عدد أيام التحصيل
الخليل-2021	182,968,960	384,159,174	0.5	766
الخليل-2020	81,725,930	375,805,454	0.2	1,678
الخليل-2019	84,284,973	368,280,245	0.2	1,595
الخليل-2018	73,643,735	350,827,640	0.2	1,739
المتوسط لبلدية الخليل	105,655,900	369,768,128	0.3	1,445
أريحا-2021	47,095,351	33,724,524	1.4	261
أريحا-2020	29,679,539	20,618,206	1.4	254
أريحا-2019	37,121,442	20,291,174	1.8	200
أريحا-2018	27,400,602	9,492,901	2.9	126
المتوسط لبلدية أريحا	35,324,234	21,031,701	1.9	210
نابلس-2022	204,641,272			
نابلس-2021	150,428,824	406,689,905	0.4	987
نابلس-2020	120,349,723	388,515,250	0.3	1,178
نابلس-2019	145,674,187	378,158,028	0.4	948
نابلس-2018	130,658,491	353,016,181	0.4	986
المتوسط لبلدية نابلس	136,777,806	381,594,841	0.4	1,025
طولكرم-2022	124,255,897	432,506,320	0.3	1,270
طولكرم-2021	88,377,399	417,624,238	0.2	1,725
طولكرم-2020	83,099,420	399,098,175	0.2	1,753
طولكرم-2019	92,539,083	382,221,914	0.2	1,508
طولكرم-2018				
المتوسط لبلدية طولكرم	88,005,301	399,648,109	0.2	1,662
قلقيلية-2022	102,155,700	95,867,899	1.1	343
قلقيلية-2021	99,355,744	106,327,760	0.9	391
قلقيلية-2020	84,917,792	100,417,849	0.8	432
قلقيلية-2019	94,708,728	89,323,220	1.1	344
قلقيلية-2018	85,004,963	76,698,752	1.1	329
المتوسط لبلدية قلقيلية	90,996,807	93,191,895	1.0	374
طوباس-2020	8,841,096	12,724,646	0.7	525
طوباس-2019	7,371,884	13,097,696	0.6	648
طوباس-2018	7,792,336	8,344,313	0.9	391
المتوسط لبلدية طوباس	8,001,772	11,388,885	0.7	522
رام الله-2022	109,573,940	88,531,364	1.2	295
رام الله-2021	83,863,622	55,140,577	1.5	240

البلدية	الإيرادات	الذمم المدينة	معدل دوران الذمم	عدد أيام التحصيل
رام الله-2020	74,405,394	44,639,798	1.7	219
رام الله-2019	94,444,330	47,860,714	2.0	185
رام الله-2018	84,536,553	41,624,105	2.0	180
المتوسط لبلدية رام الله	84,312,475	47,316,299	1.8	206
البييرة-2022	91,094,926	99,890,441	0.9	400
البييرة-2021	58,350,167	90,589,465	0.6	567
البييرة-2020	43,011,410			
البييرة-2019	67,458,032	118,026,030	0.6	639
البييرة-2018	49,299,237	84,450,655	0.6	625
المتوسط لبلدية البييرة	54,529,712	97,688,717	0.6	610
بيت لحم-2022	174,745,265	48,899,774	3.6	102
بيت لحم-2021	22,754,111	40,695,933	0.6	653
بيت لحم-2020	22,132,034	38,472,387	0.6	634
بيت لحم-2019	31,419,288	32,897,666	1.0	382
بيت لحم-2018				
المتوسط لبلدية بيت لحم	25,435,144	37,355,329	0.7	556
المتوسط العام			0.8 مرة	734.4 يوم

1. الأصول الثابتة وأملاك البلديات

لعل من أهم أهداف اعتماد أساس الاستحقاق أو أساس الاستحقاق المعدل، هو إعداد ميزانية متكاملة الأركان والحسابات، وعلى رأسها تقييم وتسجيل الأصول الثابتة. من البيانات والتقارير المدققة، تم الحصول على تلك الأرصدة وإدراجها في عمليات التحليل المالي. ولمزيد من المعلومات، انظر إلى الجدول (6) الذي يبين نسبة الأصول الثابتة إلى مجموع الأصول.

جدول (6): نسبة الأصول الثابتة إلى مجموع الأصول للبلديات المصنفة (أ، ب، ج) خلال الفترة 2018-2022

التصنيف	تصنيف أ	تصنيف ب	تصنيف ج	المتوسط العام
مجموع الموجودات المتداولة	22.0%	31.0%	44.8%	32.6%
الموجودات الثابتة - بالصافي	71.7%	57.5%	55.2%	61.5%

إن ارتفاع نسبة الأصول الثابتة يزيد من صعوبة البلدية بالسداد النقدي وتسييل الديون، حيث إن تسهيل الأصول الثابتة، في الغالب، غير وارد وغير قابل للتنفيذ، حيث إن جزءاً من الأصول الثابتة عبارة عن بنية تحتية، وأثاث، ومعدات، ومبانٍ، وسيارات، ما يعني خسائر كبيرة في حال قررت البلدية أن تبيعها.

من الجدول أعلاه يلاحظ أن البلديات تصنيف (أ) هي الأكثر استثماراً في الأصول الثابتة بنسبة 71.7% من إجمالي الأصول، وتبعثها بنسبة 57.5% الهيئات المحلية من تصنيف (ب)، وجاء في الترتيب الأخير البلديات من تصنيف (ج) وبنسبة 55.2%. عند أخذ المتوسط العام لكامل العينة نجد أن نسبة الأصول الثابتة بلغت 61.5% من إجمالي الأصول.

4-4-5 تحليل الالتزامات والديون المتحققة على الهيئات المحلية

تواجه إدارة البلديات تحدياً دائماً وهو توفير السيولة والنقد للدائنين والموردين، وأن أي إخفاق في عمليات التحصيل يؤدي مباشرة إلى تعثر وتعثر مالي مباشر. لذلك، يجب دراسة الحالة التي وصلت إليها البلديات، ومخاطر السيولة، وعدم القدرة على سداد الديون، وبخاصة قصيرة الأجل.

جدول (7): نسبة متوسطات الديون المترتبة على هيئات الحكم المحلي في البلديات إلى مجموع الأصول خلال الفترة 2018-2022

التصنيف	تصنيف أ	تصنيف ب	تصنيف ج	المتوسط العام
الذمم الدائنة	3.8%	31.6%	40.7%	25.4%
الحساب الجاري لشركة الكهرباء	3.1%	0.0%	0.6%	1.2%
مستحق إلى موازنات أخرى	3.2%	0.3%	0.0%	1.1%
التزامات متداولة أخرى	2.0%	4.3%	9.4%	5.2%
مستحقات إلى هيئات حكومية	1.2%	0.0%	0.0%	0.4%
مجموع المطلوبات المتداولة	13.2%	36.0%	49.4%	32.9%
مطلوبات طويلة الأجل	2.7%	0.7%	0.0%	1.2%
إيجارات تمويلية	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
التزام من عقود إيجار تمويلية (أخرى)	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
التزامات تشغيلية طويلة الأجل	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
ديون طويلة الأجل	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%
مخصصات تعويضات الموظفين	0.1%	0.4%	0.0%	0.1%
مخصص تقاعد الموظفين	0.9%	3.0%	0.4%	1.4%
مخصص نهاية الخدمة	2.5%	0.3%	1.0%	1.3%
مخصص قضايا قانونية	0.5%	0.0%	0.0%	0.2%
مطلوبات أخرى	7.1%	25.8%	0.3%	11.1%
إجمالي المطلوبات	26.9%	44.8%	50.9%	40.9%

يلاحظ من الجدول (7) أن البلديات في معظمها مثقلة بالديون، حيث بلغت النسبة الإجمالية للديون إلى مجموع الأصول 40.9%، وهي نسبة مرتفعة تشير إلى مخاطر كبيرة في الفترة القادمة تستدعي أخذ تدابير مهمة وسريعة. لكن ما يلفت الانتباه أن البلديات المصنفة (أ) هي الأقل بنسبة 26.9% من إجمالي الأصول، مقارنة مع التصنيف (ب) (44.8%)، والتصنيف (ج) (50.9%).

شكّلت المطلوبات المتداولة التي يجب تسديدها خلال السنة نفسها ما نسبته 33%، وهي نسبة مرتفعة تشير إلى ضرورة الاستعداد الدائم لدى الإدارة المالية للبلديات لتغطية هذه الالتزامات قصيرة الأجل، وتوفير سيولة مستمرة، لكن من الواضح أن البلديات المصنفة (أ) تمكنت من إدارة ديونها جيداً وتخفيض النسبة إلى 13%، ما يجعلها أكثر استقراراً من الناحية المالية والسيولة.

جدول (8): نسب التداول ونسب النقدية إلى المطلوبات المتداولة

المحافظة	نسبة التداول	نسبة النقدية إلى المطلوبات المتداولة
الخليل	0.58	3%
أريحا	2.01	53%
نابلس	1.77	9%
طولكرم	23.91	86%
قلقيلية	1.85	10%
طوباس	3.62	52%
رام الله	0.87	16%-
البييرة	4.10	32%
بيت لحم	3.06	47%
نسبة التداول الإجمالية	4.35	28%
نسبة التداول باستثناء طولكرم	1.96	

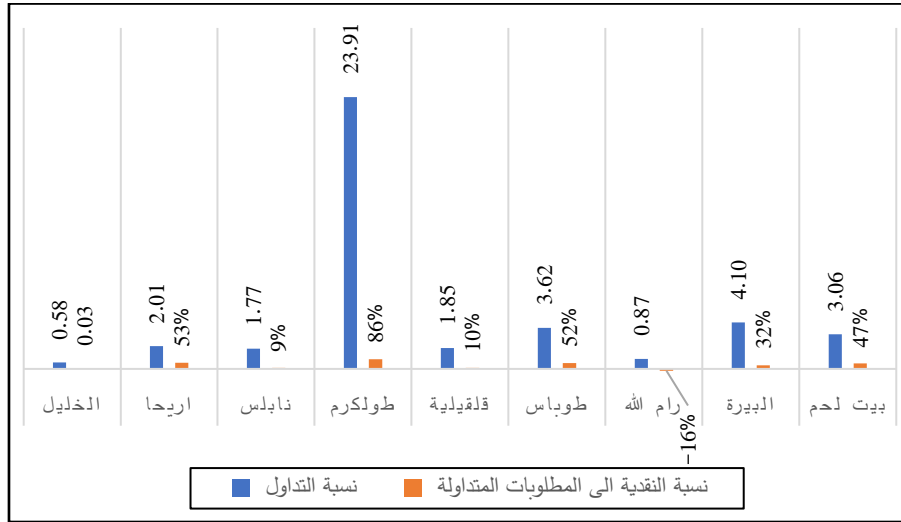
عند الاعتماد على نسب السيولة المتعارف عليها في الجدول (8)، فإن النتائج تشير إلى أن نسبة التداول (الأصول المتداولة على الالتزامات المتداولة) تقع ضمن المستوى المتعارف عليه. لكن عند دراسة تركيبة الأصول المتداولة، فإننا نجد أن النتائج تؤكد وجود مستوى مرتفع من المخاطرة، حيث إن معظم تركيبة الأصول المتداولة هي ذمم مدينة، ذات التحصيل البطيء، وبخاصة أن فترة التحصيل لا تقل عن 734 يوماً؛ أي سنتين على الأقل.

من ناحية أخرى، إن نسبة السيولة النقدية التي يتم احتسابها بقسمة النقدية والنقدية المعادلة (تشمل النقد بالبنوك والشيكات الواردة قصيرة الأجل) على مجموع الديون والالتزامات قصيرة الأجل، فنجد النسبة (28%) بمعنى آخر، كل مئة شيكل التزام قصير أجل هناك نقدية فقط 28 شيكلاً، وهذا يعني أن البلديات في غالبها تعاني من أزمة سيولة نقدية وعدم قدرة على سداد التزاماتها قصيرة الأجل، وأن الإدارة المالية تعاني من ضغط شديد في التعامل مع النقد، وقد يجعل تلك الإدارات لا تفكر أبداً بأي مصروف أو نفقات رأسمالية أو تطويرية نتيجة الخوف الدائم من عدم توفر النقدية.

أما قيمة التداول، فقد بلغت 4.35 مرة، أي أن كل شيكل التزامات قصيرة أجل على البلدية مغطى بـ 4.35 شيكل أصول متداولة، وفي حال استثنينا بلدية طولكرم كون أرقامها تجذب النتيجة إلى الأعلى بصورة كبيرة، فإن القيمة تصل إلى 1.96 مرة.

أظهر الشكل (14) نسب التداول ونسب النقدية إلى الالتزامات المتداولة.

شكل (14): متوسط قيمة التداول ونسبة النقدية لبلديات تصنيف (أ) 2018-2022



عند النظر إلى البعد الزمني، فإننا نجد أن هذه الحالة لم تكن مقتصرة على فترة معينة، بل حالة مستمرة تستحق الوقوف عليها، وإيجاد معايير وأسس توجه الإدارات المالية للبلديات.

عند استعراض البيانات في الجدول (9) أدناه نجد بعض البلديات تتعامل بأرصدة نقدية سالبة مثل بلدية رام الله، والبعض الآخر بنسب منخفضة جداً مثل الخليل 3%، ونابلس 9%. كل ذلك يؤكد مستوى مخاطرة السيولة التي تواجه هيئات الحكم المحلي.

جدول (9): نسب التداول ونسب النقدية لبلديات التصنيف (أ) خلال الأعوام 2018-2022

المحافظة	السنة	النقد والنقد المعادل	مجموع الموجودات المتداولة	مجموع المطلوبات المتداولة	نسبة التداول	نسبة النقدية إلى المطلوبات المتداولة
الخليل	2018	8,289,428	322,158,746	656,892,256	0.49	0.01
الخليل	2019	11,609,517	511,115,222	863,515,700	0.59	0.01
الخليل	2020	17,772,184	560,309,737	951,521,540	0.59	0.02
الخليل	2021	19,523,216	696,283,064	1,040,834,059	0.67	0.02
الخليل	2022	11,147,555	65,014,577	120,208,110	0.54	0.09
					0.58	0.03
أريحا	2018	8,806,816	20,481,800	14,286,836	1.43	62%
أريحا	2019	9,925,524	31,996,133	17,736,743	1.80	56%
أريحا	2020	10,765,034	36,687,449	23,748,159	1.54	45%
أريحا	2021	9,932,873	46,171,208	20,447,057	2.26	49%
أريحا	2022	9,785,797	54,345,821	18,065,033	3.01	54%
					2.01	53%
نابلس	2018	20,029,084	378,081,272	224,479,498	1.68	9%
نابلس	2019	20,995,884	405,737,724	249,489,911	1.63	8%

المحافظة	السنة	النقد والنقد المعادل	مجموع الموجودات المتداولة	مجموع المطلوبات المتداولة	نسبة التداول	نسبة النقدية إلى المطلوبات المتداولة
نابلس	2020	19,743,187	414,692,208	262,117,687	1.58	%8
نابلس	2021	25,996,360	439,594,523	267,585,447	1.64	%10
نابلس	2022	36,577,470	684,342,090	297,254,184	2.30	%12
					1.77	%9
طولكرم	2019	14,878,196	402,087,676	16,026,677	25.09	%93
طولكرم	2020	15,876,281	420,542,534	18,342,917	22.93	%87
طولكرم	2021	15,644,052	439,305,946	17,864,000	24.59	%88
طولكرم	2022	15,451,196	455,107,569	19,750,086	23.04	%78
					23.91	%86
قلقيلية	2018	5,004,034	83,539,372	35,124,812	2.38	%14
قلقيلية	2019	6,141,340	107,079,734	50,149,475	2.14	%12
قلقيلية	2020	7,178,352	111,012,111	45,826,538	2.42	%16
قلقيلية	2021	5,959,377	118,394,900	108,229,396	1.09	%6
قلقيلية	2022	2,877,159	106,148,775	87,766,632	1.21	%3
					1.85	%10
طوباس	2018	2,834,018	11,178,331	4,433,067	2.52	%64
طوباس	2019	1,696,434	16,245,139	3,717,988	4.37	%46
طوباس	2020	1,707,188	14,844,733	3,748,015	3.96	%46
					3.62	%52
رام الله	2018	2,306,642	48,381,266	56,226,642	0.86	%4
رام الله	2019	(6,979,495)	45,802,279	58,290,385	0.79	%-12
رام الله	2020	(8,758,043)	39,329,925	58,807,311	0.67	%-15
رام الله	2021	(19,591,048)	39,585,751	50,489,366	0.78	%-39
رام الله	2022	(12,057,243)	81,991,487	65,060,317	1.26	%-19
					0.87	%-16
البييرة	2018	20,321,559	108,851,890	20,108,577	5.41	%101
البييرة	2019	8,856,857	131,852,359	24,206,620	5.45	%37
البييرة	2020	193,590	13,679,193	14,445,083	0.95	%1
البييرة	2021	2,040,629	146,538,033	31,973,612	4.58	%6
البييرة	2022	7,528,450	182,072,186	44,251,157	4.11	%17
					4.10	%32
بيت لحم	2019	10,419,303	46,062,053	12,735,791	3.62	%82
بيت لحم	2020	6,920,488	51,117,338	18,063,643	2.83	%38
بيت لحم	2021	5,776,601	53,076,839	18,203,353	2.92	%32
بيت لحم	2022	7,100,092	56,823,188	19,807,679	2.87	%36
					3.06	%47
					4.35	%28
				بدون طولكرم	1.96	

5-5 التحليل الأفقي وأثر جائحة كورونا على البلديات

إن دراسة اتجاه الإيرادات والمصاريف تشير إلى حالة البلديات ومدى سيطرتها على الإدارة والخدمات المقدمة للمواطن، ولقياس ذلك تم إجراء دراسة لمدى النمو بالإيرادات والمصاريف كما يظهر في الجدول (10).

جدول (10): نسبة النمو في الإيرادات والمصاريف خلال الفترة 2018-2022 لبلديات التصنيف (أ)

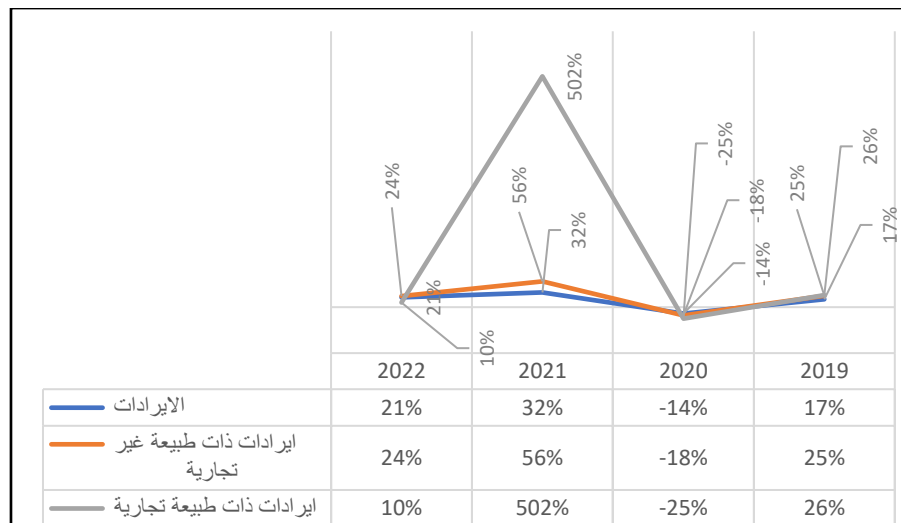
2019	2020	2021	2022	الحساب
%17	%14-	%32	%21	الإيرادات
%25	%18-	%56	%24	إيرادات ذات طبيعة غير تجارية
%50	%0	%-36	%1549	إيرادات ضريبية
%56	%-22	%37	%17	إيرادات غير ضريبية
%19	%82	%-81	%257	إيرادات ذات طبيعة غير تجارية أخرى
%202	%-7	%131	%106	إيرادات من استثمارات وإيجارات
%87-	%89	%58	%267	إيرادات مقيدة الاستخدام
	%42-	%109	%155	إيرادات غير مقيدة الاستخدام
%33	%4-	%4-	%6	إيرادات موازنة النفايات الصلبة
%26	%25-	%502	%10	إيرادات ذات طبيعة تجارية
%1	%-5	%63	%4	إيرادات موازنة المياه والصرف الصحي
%17	%14-	%23	%12	إيرادات موازنة المسلخ البلدي
%5-	%5-	%54	%-21	إيرادات موازنة سوق الخضار
%11-	%51-	%135	%13	إيرادات موازنة الحدائق
%15	%38-	%23	%-17	إيرادات محطة معالجة وتكرير المياه
%82	%20-	%46-	%33	إيرادات موازنة مواقف السيارات
%14	%58-	%100-	%5-	إيرادات خدمات المركز الثقافي
%3	%3-	%17	%6	إيرادات موازنة الديناموميتر
%9	%16-	%100-	%6619	إيرادات خدمات موازنات أنشطة تجارية أخرى
%4	%-2-	%4	%22	إيرادات موازنة الكهرباء
%17-	%66	%5-	%53	إيرادات - موازنة ائتمانية
%17-	%66	%5-	%53	إيرادات الموازنات الائتمانية
%17	%11-	%31	%3-	المصاريف
	%3-	%6	%1	مصاريف الرواتب وملحقاتها
			%26	رواتب وأجور - دائمون مسكونون
			%21-	رواتب وأجور - دائمون غير مسكونين
			%86	رواتب وأجور - مؤقتون غير مسكونين
			%6	رواتب رئاسة الهيئة المحلية
			%18-	رواتب وأجور - متقاعدون
%36	%10-	%38	%3-	المصاريف العمومية والإدارية

2019	2020	2021	2022	الحساب
%36	%10-	%38	%3-	المصاريف العمومية والإدارية
%18-	%-24	%1857	%9	مصاريف تشغيل ذات طبيعة غير تجارية
%16-	%12	%45-	%8	مصاريف تشغيل ذات طبيعة تجارية
%84	%-3	%354	%7-	مصاريف موازنة المياه والصرف الصحي
%8-	%-10	%-92	%454	مصاريف موازنة المسلخ البلدي
%5-	%-30	%25	%21-	مصاريف موازنة سوق الخضار والفواكه
%1-	%-28	%6458	%47	مصاريف موازنة الحدائق
%39	%5-	%41	%158	مصاريف موازنة معالجة وتكرير المياه
				مصاريف موازنة مواقف السيارات
%33	%42-	%18	%149	مصاريف موازنة الديناموميتر
%6	%51-	%100-	%43-	مصاريف موازنة المركز الثقافي
%35-	%18-	%100-		مصاريف موازنات أنشطة تجارية أخرى
%30	%12	%51-	%16	مصاريف موازنة الكهرباء
%14	%6	%123	%286	مصاريف الموازنات الائتمانية

لوحظ أن هناك تأثيراً على البلديات من ناحية انخفاض الإيرادات في العام 2020، وبنسب تتراوح بين 14% و25% مقارنة بالعام 2019 كما في الشكل (15) أدناه. من الملاحظ القفزة الكبيرة والنمو الواضح الذي حصل العام 2021 مقارنة بالعام 2020، حيث ارتفعت الإيرادات الكلية بنسبة زيادة تجاوزت 32%. كما كانت هناك طفرة في نسبة نمو الإيرادات ذات الطبيعة التجارية، حيث قفزت بنسبة 502% في البلديات الكبرى وذات التصنيف (أ).

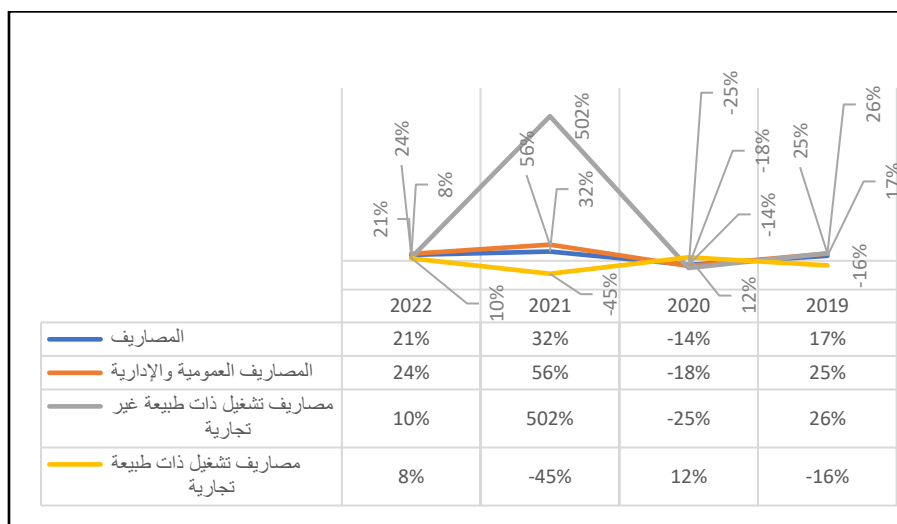
شكل (15): تأثير جائحة كورونا على الإيرادات (مقارنة قبل وبعد

الانتها والانتشار) خلال الفترة 2018-2022



يظهر الشكل (16) تأثير جائحة كورونا على المصاريف، الذي يُظهر أن البلديات عانت بشكل كبير من الجائحة، حيث انخفضت المصاريف بنسبة 14%، وكذلك المصاريف الإدارية والعمومية بنسبة أكبر، حيث انخفضت بنسبة 18%، أما المصاريف التشغيلية ذات الطبيعة التجارية، فقد تصدرت الموقف بنسبة انخفاض 25%.

شكل (16): تأثير جائحة كورونا على الإيرادات (مقارنة قبل وبعد الانتهاء والانتشار) خلال الفترة 2018-2022



5-6 تحليل الإيرادات والعلاقة مع المؤشرات الديموغرافية والسكانية تصنيف (أ)

يشمل التصنيف (أ) أهم البلديات في الضفة الغربية التي تشرف على أكبر التجمعات السكانية، ما اقتضى ضرورة التركيز عليها بشكل أكبر في التحليل. تمت الدراسة على مستوى كل بلدية وعلى مستوى التصنيف، وخرجت بمؤشرات يمكن الاعتماد عليها لتحديد نسب الإيرادات والرسوم التي يتحملها المواطن من منطقة إلى أخرى، وتحديد البلديات التي تتجاوز المتوسطات وتلك التي تقل عنها، علماً أنه تم الحرص على الحصول على بيانات مالية دقيقة، يمكن الاعتماد عليها للوصول إلى هذا النوع من المؤشرات التي يفترض أن تتحول إلى معايير أداء، وتسيير وتكلفة لخدمات البلدية ومساهماتها في إدارة احتياجات المواطنين.

جدول (11): المتوسط العام لعينة بلديات وهيئات الحكم المحلي تصنيف (أ) بما يتعلق بالإيرادات ونسب الإيرادات والمصاريف إلى دخل الفرد وعدد السكان خلال السنوات 2018-2022

النسبة العمودية للحسابات إلى مجموع الإيرادات تصنيف (أ)	النسبة العمودية للمجموع إلى متوسط دخل الفرد تصنيف (أ)	المتوسط العام لتصنيف (أ)	الحساب
10.0%		1,220	الإيرادات
5.8%	57.7%	704	إيرادات ذات طبيعة غير تجارية
1.8%	18.4%	224	إيرادات ضريبية
1.7%	17.2%	209	إيرادات غير ضريبية
2.0%	19.5%	237	إيرادات ذات طبيعة غير تجارية أخرى
1.2%	12.2%	148	إيرادات من استثمارات وإيجارات

نسبة الرسوم إلى متوسط دخل الفرد (تصنيف أ)	النسبة العمودية للحسابات إلى مجموع الإيرادات تصنيف (أ)	المتوسط العام لتصنيف (أ)	الحساب
%0.1	%1.2	15	إيرادات مقيدة الاستخدام
%0.6	%6.4	79	إيرادات غير مقيدة الاستخدام
%0.8	%8.1	98	إيرادات موازنة النفايات الصلبة
%4.0	%40.3	492	إيرادات ذات طبيعة تجارية
%1.8	%18.3	224	إيرادات موازنة المياه والصرف الصحي
%0.0	%0.4	4	إيرادات موازنة المسلخ البلدي
%0.1	%1.1	13	إيرادات موازنة سوق الخضار
%0.4	%4.3	52	إيرادات موازنة الحدائق
%0.1	%1.1	14	إيرادات محطة معالجة وتكرير المياه
%0.1	%1.0	12	إيرادات موازنة مواقف السيارات
%0.0	%0.1	1	إيرادات خدمات المركز الثقافي
%0.2	%2.0	25	إيرادات موازنة الديناموميتر
%1.3	%13.3	162	إيرادات خدمات موازنات أنشطة تجارية أخرى
%7.1	%70.5	860	إيرادات موازنة الكهرباء
%0.5	%5.2	64	إيرادات - موازنة ائتمانية
%0.5	%4.5	55	إيرادات الموازنات الائتمانية
%10.8	%107.9	1,316	المصاريف
%4.4	%43.6	532	مصاريف الرواتب وملحقاتها
%2.8	%27.6	337	رواتب وأجور - دائمون مسكنون
%0.8	%8.1	99	رواتب وأجور - دائمون غير مسكنين
%0.4	%3.6	44	رواتب وأجور - مؤقتون غير مسكنين
%0.0	%0.3	4	رواتب رئاسة الهيئة المحلية
%0.5	%4.5	55	رواتب وأجور - متقاعدون
%4.0	%39.5	482	المصاريف العمومية والإدارية
%3.1	%30.7	374	مصاريف تشغيل ذات طبيعة غير تجارية
%2.7	%26.6	325	مصاريف تشغيل ذات طبيعة تجارية
%0.7	%6.6	80	مصاريف موازنة المياه والصرف الصحي
%0.0	%0.2	3	مصاريف موازنة المسلخ البلدي
%0.0	%0.4	5	مصاريف موازنة سوق الخضار والفواكه
%0.1	%0.9	11	مصاريف موازنة الحدائق
%0.1	%0.8	9	مصاريف موازنة معالجة وتكرير المياه
%0.0	%0.0		مصاريف موازنة مواقف السيارات
%0.1	%0.6	7	مصاريف موازنة الديناموميتر
%0.1	%0.8	10	مصاريف موازنة المركز الثقافي
%2.1	%20.6	251	مصاريف موازنات أنشطة تجارية أخرى
%3.8	%37.8	461	مصاريف موازنة الكهرباء
%0.5	%5.5	67	مصاريف الموازنات الائتمانية

يظهر الجدول (11) أبرز نتائج تحليل المتوسط العام للإيرادات والمصاريف لبلديات (أ)، وهي:

- يتحمل الفرد في التصنيف (أ) مبلغ 1,220 شيكلاً بالمتوسط خلال الأعوام 2018-2022، أي ما نسبته 10% من معدل دخل الفرد القاطن في هذه البلديات.
- شكلت الإيرادات ذات الطبيعة غير التجارية العبء الأول من ناحية الأهمية بواقع 57.7%، وقيمة إجمالية 704 شواكل للفرد، توزعت بين الإيرادات الضريبية وغير الضريبية والنفايات إضافة إلى المنح بأنواعها.
- شكلت الإيرادات ذات الطبيعة التجارية العبء الأهم على المواطن، وبنسبة قاربت 40.3%، وقيمة متوسطة 492 شيكلاً سنوياً للفرد.
- بقسمة مبلغ إيراد الكهرباء على مجموع الإيرادات (غير شاملة لقيمة إيرادات الكهرباء)، نجد أن النسبة قاربت على 70.5% وقيمة 860 شيكلاً سنوياً للفرد، أي ما مقداره 7.1% من معدل دخل الفرد السنوي.
- لم تتجاوز إيرادات المياه والصرف الصحي نسبة 18.3%، وبمبلغ متوسط 224 شيكلاً للفرد، أي ما نسبته 1.8% من معدل دخل الفرد السنوي، حيث تم احتسابها بقسمة إيرادات المياه على مجموع الإيرادات باستثناء الكهرباء.
- بلغت المصاريف بالمتوسط العام لكافة عينة البلديات والهيئات المحلية في تصنيف (أ) ما نسبته 107.9% من الإيرادات، ما يشير إلى عدم توازن وضرورة وجود متابعة للحفاظ على التوازن للمصاريف مقابل الإيرادات، مع وجود بعض الاستثناءات لحالات محددة من تلك الهيئات المحلية.
- شكلت مصاريف الرواتب وملحقاتها ما نسبته 43.6% من المصاريف، بمقدار 532 شيكلاً من القيمة الإجمالية للمصاريف لكل فرد فلسطيني؛ أي ما نسبته 4.4% من معدل دخل الفرد.
- تظهر النتائج أن المصاريف الإدارية والعمومية حققت نسبة 39.5% (482 شيكلاً) للفرد في عينة التصنيف (أ)، ثم تبعها بالترتيب المصاريف ذات الطبيعة غير التجارية بنسبة 30.7% (482 شيكلاً)، وجاء في الترتيب الثالث المصاريف ذات الطبيعة التجارية وحازت على نسبة 26.6%، وقيمة 325 شيكلاً للفرد الواحد سنوياً، وجاء في الترتيب الأخير المصاريف ذات الطبيعة التجارية وبنسبة 23.2%. لقد تم اعتماد عدد السكان لكل بلدية في التصنيف (أ) حسب الجدول (12) التالي.

جدول (12): عدد السكان في بلديات (أ) خلال الأعوام 2018-2022

المنطقة	2018	2019	2020	2021	2022
الخليل	204662	210081	215571	221136	226774
أريحا	21107	21496	21891	22293	22699
نابلس	158557	161630	164758	167931	171150
طولكرم	65121	66299	67497	68712	69937
قلقيلية	52380	53547	54737	55946	57169
طوباس	21719	22200	22690	23186	23687
رام الله	39512	40375	41246	42122	42999
البييرة	46581	47599	48625	49657	50692
بيت لحم	28963	29593	30233	30880	31529

ولتحليل المديونية والدائنية ونسب السيولة لبلديات التصنيف (أ) تم استخدام التحليل العمودي لحسابات قائمة الميزانية خلال سنوات الدراسة الممتدة من العام 2018 إلى العام 2022. أظهرت النتائج الخطورة التي تعاني منها البلديات من الناحية المالية، وبخاصة السيولة كما يلاحظ من نتائج الجدول (13) أدناه.

جدول (13): النتائج المتعلقة بالنسب العمودية التي تقيس السيولة والمديونية خلال الأعوام 2018-2022 للتصنيف (أ)

المتوسط العام 2022-2018	المتوسط العام	المتوسط العام	المتوسط العام	المتوسط العام	المتوسط العام	
2022-2018	2022	2021	2020	2019	2018	السنة
%1.5	%1.4	%1.3	%1.4	%1.6	%1.5	النقد والنقد المعادل
%18.4	%18.5	%21.7	%19.3	%18.9	%13.6	الذمم المدينة، الصافي
%1.6	%0.3	%1.1	%1.7	%2.0	%3.0	الذمم المدينة، المقابل
%2.2	%0.1	%3.2	%2.9	%2.8	%1.9	مستحق من موازنات أخرى
%0.0	%0.1	%0.0	%0.0	%0.0	%0.0	مستحقات من هيئات حكومية
%0.2	%0.3	%0.2	%0.2	%0.2	%0.2	اللوازم والمواد في المستودعات
%0.9	%1.4	%1.2	%1.1	%0.5	%0.3	موجودات متداولة أخرى
%22.0	%22.0	%27.0	%23.5	%22.7	%14.9	مجموع الموجودات المتداولة
%4.8	%4.3	%4.7	%4.5	%4.5	%6.1	استثمارات-بالصافي
%71.7	%69.9	%67.8	%70.9	%71.8	%78.3	الموجودات الثابتة -بالصافي
%0.8	%0.6	%0.5	%1.2	%1.0	%0.7	مشاريع تحت التنفيذ
%0.6	%3.2	%0.0	%0.0	%0.0	%0.0	موجودات أخرى
%100.0	%100.0	%100.0	%100.0	%100.0	%100.0	إجمالي الموجودات
%3.8	%3.9	%5.3	%3.4	%3.1	%3.0	الذمم الدائنة
%3.1	%0.4	%3.8	%3.4	%3.4	%4.4	الحساب الجاري لشركة الكهرباء
%3.2	%1.1	%4.0	%4.0	%3.7	%3.0	مستحق إلى موازنات أخرى
%2.0	%1.7	%2.1	%2.2	%2.1	%1.8	التزامات متداولة أخرى
%1.2	%0.4	%1.3	%1.2	%1.2	%1.8	مستحقات إلى هيئات حكومية
%13.2	%7.5	%16.5	%14.2	%13.5	%14.1	مجموع المطلوبات المتداولة
%2.7	%3.1	%1.9	%3.3	%3.2	%2.2	مطلوبات طويلة الأجل
%0.0	%0.0	%0.0	%0.0	%0.0	%0.0	إيجارات تمويلية
%0.0	%0.0	%0.0	%0.0	%0.0	%0.0	التزام من عقود إيجار تمويلية (أخرى)
%0.0	%0.0	%0.0	%0.0	%0.0	%0.0	التزامات تشغيلية طويلة الأجل
%0.0	%0.0	%0.0	%0.0	%0.0	%0.0	ديون طويلة الأجل
%0.1	%0.1	%0.1	%0.1	%0.1	%0.1	مخصصات تعويضات الموظفين
%0.9	%0.0	%1.2	%1.0	%0.9	%1.2	مخصص تقاعد الموظفين
%2.5	%2.3	%2.6	%2.3	%2.3	%2.8	مخصص نهاية الخدمة
%0.5	%0.7	%0.6	%0.5	%0.5	%0.0	مخصص قضايا قانونية

المتوسط العام 2022-2018	المتوسط العام	المتوسط العام	المتوسط العام	المتوسط العام	المتوسط العام	
%7.1	%15.3	%7.1	%6.6	%6.3	%0.4	مطلوبات أخرى
%26.9	%29.1	%30.0	%27.9	%26.8	%20.7	إجمالي المطلوبات
%73.1	%70.9	%70.0	%72.1	%73.2	%79.3	صافي الأصول
%100.0	%100.0	%100.0	%100.0	%100.0	%100.0	إجمالي المطلوبات وصافي الأصول
%0	%0	%0	%0	%0	%0	

يظهر الجدول (13) أن البلديات المصنفة (أ) تعاني من نسب منخفضة للسيولة ومديونية عالية، امتدت خلال جميع السنوات، ما يستدعي حلولاً وإجراءات فعالة. أما بشكل مفصل، فقد:

1. كانت السيولة النقدية والقدرة على التسديد ضئيلة للغاية في المدى القصير، ولم تتجاوز في متوسطها 1.5% من مجموع الأصول في البلدية، وهي أقل بكثير من المتوسط العام لجميع البلديات الذي يبلغ 3.5%. لذلك، على البلديات المصنفة (أ) الحفاظ على نسبة أعلى من السيولة لكي تتمكن من إدارة عملياتها التشغيلية وتغطية الاحتياجات النقدية دون اللجوء إلى بنوك وتكبد تكاليف تمويلية باهظة.
2. أيضاً، بلغت نسبة مجموع الموجودات المتداولة إلى مجموع الأصول حوالي 22%، مقارنة بـ 32% كمتوسط عام لجميع البلديات في الدراسة. ومع تحليل محتوياتها نجد أن 78.5% منها عبارة عن ذمم مدينة على المواطنين، ما يصعب تسهيلها وتحويلها إلى نقد عند احتياج البلدية لذلك.
3. إن نسبة المطلوبات المتداولة مرتفعة جداً بالمقارنة مع الأصول المتداولة من حيث القدرة على التسديد، حيث بلغت المطلوبات المتداولة إلى مجموع الأصول حوالي 13.2%، أما الأصول المتداولة إلى مجموع الأصول فبلغت 22%، ولكن في الواقع 78.5% منها ذمم مدينة على المواطنين والجهات المنتفعة ويصعب تسهيلها.
4. شكلت الموجودات غير المتداولة حوالي 78%، ما يعني أن معظم أصول البلديات هي أصول ثابتة أو أصول أخرى غير سائلة، أو لا يسهل تحويلها إلى نقد لتغطية الاحتياجات النقدية.
5. شكل صافي الأصول (أي الأصول ناقص الالتزامات أو ما يسمى في القطاع الخاص حقوق الملكية) ما نسبته 73.1%، ما يزيد من نسبة الأمان، ولكن بالمقابل يجب الانتباه إلى أن النسبة المتبقية هي التزام على البلدية يجب دفعه وتسديده للجهات الدائنة والموردين.

5-7 تحليل الإيرادات والعلاقة مع المؤشرات الديموغرافية والسكانية تصنيف (ب)

تناولت الدراسة، أيضاً، البلديات والهيئات المحلية المصنفة (ب) وضمن عينة ممثلة لمناطق الضفة الغربية كافة، وقد تم أيضاً التأكد من اكتمال البيانات ودقتها، حيث إن عدداً كبيراً من البلديات ما زال يعتمد أساس النقد المحاسبي، وليس الاستحقاق أو الاستحقاق المعدل. تم اختيار العينة بصورة عشوائية، مع مراعاة أن تكون البلديات لديها تقارير مالية مدققة وتشمل بيانات ميزانية وقائمة أنشطة وأداء وليس فقط ميزان مراجعة.

**جدول (14): المتوسط العام لعينة بلديات وهيئات الحكم المحلي تصنيف (ب)
بما يتعلق بالإيرادات والمصاريف إلى دخل الفرد وعدد السكان خلال السنوات 2018-2022**

الإيرادات	المتوسط العام لتصنيف (ب)	النسبة العمودية للحسابات إلى مجموع الإيرادات تصنيف (ب)	نسبة الرسوم إلى متوسط دخل الفرد تصنيف (ب)
	860.67		%7.1
إيرادات ذات طبيعة غير تجارية	334.01	%38.8	%2.7
إيرادات ضريبية	79.25	%9.2	%0.7
إيرادات غير ضريبية	82.56	%9.6	%0.7
إيرادات ذات طبيعة غير تجارية أخرى	80.41	%9.3	%0.7
إيرادات من استثمارات وإيجارات	34.91	%4.1	%0.3
إيرادات مقيدة الاستخدام	57.78	%6.7	%0.5
إيرادات غير مقيدة الاستخدام	69.72	%8.1	%0.6
إيرادات موازنة النفايات الصلبة	74.32	%8.6	%0.6
إيرادات ذات طبيعة تجارية	577.43	%67.1	%4.7
إيرادات موازنة المياه والصرف الصحي	148.12	%17.2	%1.2
إيرادات موازنة المسلخ البلدي	3.49	%0.4	%0.0
إيرادات موازنة سوق الخضار	1.91	%0.2	%0.0
إيرادات موازنة الحدائق	4.57	%0.5	%0.0
إيرادات محطة معالجة وتكرير المياه	-	%0.0	%0.0
إيرادات موازنة مواقف السيارات	1.04	%0.1	%0.0
إيرادات خدمات المركز الثقافي	-	%0.0	%0.0
إيرادات موازنة الديناموميتر	43.53	%5.1	%0.4
إيرادات خدمات موازنات أنشطة تجارية أخرى	196.32	%22.8	%1.6
إيرادات موازنة الكهرباء	440.63	%51.2	%3.6
إيرادات - موازنة ائتمانية	19.44	%2.3	%0.2
إيرادات الموازنات الائتمانية	19.44	%2.3	%0.2
المصاريف	862.50	%100.2	%7.1
مصاريف الرواتب وملحقاتها	235.69	%27.4	%1.9
رواتب وأجور - دائمون مسكنون	156.84	%18.2	%1.3
رواتب وأجور - دائمون غير مسكنين	33.28	%3.9	%0.3
رواتب وأجور - مؤقتون غير مسكنين	21.57	%2.5	%0.2
رواتب رئاسة الهيئة المحلية	10.13	%1.2	%0.1
رواتب وأجور - متقاعدون	21.44	%2.5	%0.2
المصاريف العمومية والإدارية	202.12	%23.5	%1.7
مصاريف تشغيل ذات طبيعة غير تجارية	185.30	%21.5	%1.5
مصاريف تشغيل ذات طبيعة تجارية	416.20	%48.4	%3.4
مصاريف موازنة المياه والصرف الصحي	94.61	%11.0	%0.8

الإيرادات	المتوسط العام لتصنيف (ب)	النسبة العمودية للحسابات إلى مجموع الإيرادات تصنيف (ب)	نسبة الرسوم إلى متوسط دخل الفرد تصنيف (ب)
مصاريف موازنة المسلخ البلدي	0.54	%0.1	%0.0
مصاريف موازنة سوق الخضار والفواكه		%0.0	
مصاريف موازنة الحدائق	1.32	%0.2	%0.0
مصاريف موازنة معالجة وتكرير المياه		%0.0	
مصاريف موازنة مواقف السيارات		%0.0	
مصاريف موازنة الديناموميتر	12.58	%1.5	%0.1
مصاريف موازنة المركز الثقافي	4.57	%0.5	%0.0
مصاريف موازنات أنشطة تجارية أخرى	193.62	%22.5	%1.6
مصاريف موازنة الكهرباء	306.54	%35.6	%2.5
مصاريف الموازنات الائتمانية	14.19	%1.6	%0.1

أظهرت النتائج في الجدول (14) مجموعة من النتائج المهمة:

- أن المواطن الذي يسكن في ظل بلديات مصنفة (ب) يتحمل تكلفة إجمالية سنوية مقدارها 861 شيكلاً بالمتوسط للسنوات 2018-2022، وذلك من خلال قسمة الإيرادات لكل سنة على عدد السكان ضمن حدود البلدية (انظر جدول 15)، بانخفاض حوالي 13% بالمقارنة مع المتوسط العام للبلديات والبالغ 976 شيكلاً.
- شكلت الإيرادات ذات الطبيعة التجارية العبء الأهم على المواطن، وبنسبة قاربت 67.1% (577 شيكلاً سنوياً للفرد في المتوسط).
- بقسمة مبلغ إيراد الكهرباء على مجموع الإيرادات (غير شاملة لقيمة إيرادات الكهرباء)، نجد أن النسبة قاربت 51.2% (440 شيكلاً سنوياً للفرد في المتوسط)، أي 3.6% من معدل دخل الفرد السنوي.
- أما إيرادات المياه والصرف الصحي، فلم تتجاوز النسبة 17.2%، وبمبلغ متوسط بلغ 148 شيكلاً (1.2% من معدل دخل الفرد السنوي)، حيث تم احتسابها بقسمة إيرادات المياه على مجموع الإيرادات باستثناء الكهرباء.
- بلغت المصاريف بالمتوسط العام لكافة عينة البلديات والهيئات المحلية في تصنيف (ب) ما نسبته 100.2% من الإيرادات، ما يشير إلى وجود توازن ملائم بين المصاريف والإيرادات مع وجود بعض الاستثناءات لبعض الهيئات المحلية.
- شكلت مصاريف الرواتب وملحقاتها ما نسبته 27.4% من المصاريف، وبقيمة 235 شيكلاً من القيمة الإجمالية للمصاريف لكل فرد فلسطيني، أي ما مقداره 1.9% من متوسط دخل الفرد السنوي.
- المصاريف ذات الطبيعة التجارية حازت على نسبة 48.4%، وبقيمة 325 شيكلاً للفرد الواحد سنوياً.
- أظهرت النتائج أن المصاريف الإدارية والعمومية حققت نسبة 23.5%، وبقيمة 202 شيكلاً للفرد في عينة التصنيف (ب)، وجاءت في الترتيب الثالث المصاريف ذات الطبيعة التجارية وبنسبة 23.2%، وفي الترتيب الأخير المصاريف ذات الطبيعة غير التجارية وبلغت النسبة 21.5%، وبقيمة 185.3 شيكل.

جدول (15): عدد السكان في كل بلديات (ب) خلال الأعوام 2018-2022

المنطقة	2018	2019	2020	2021	2022
بيت ساحور	14646	14344	14044	13747	13454
بيت أولا	16396	15988	15586	15189	14797
العيزرية	20,421	19,952	19,488	19,030	
بيت أمر	19148	18672	18202	17738	17281
بيت فوريك	14700	14424	14151	13883	13619
يعبد	15,767	15,405	15,047	14,693	
اليامون	18,910	18,476	18,047	17,622	17,203
عراية	11,351	11,091	10,833	10,578	10,327
طومون	4419	4325	4233	4142	4052
بيت جالا	14870	14563	14258	13957	13659

8-5 تحليل الإيرادات والعلاقة مع المؤشرات الديموغرافية والسكانية تصنيف (ج)

تخضع عدد من الهيئات المحلية للتصنيف (ج)، وعليه قمنا بفصلها بالتحليل، لفحص أي فروق أو تباين مع التصنيفات الأخرى مثل (أ) و(ب)، وقد تم إجراء واحتساب النسب المتعلقة بهذا القسم وفق الجدول (16).

جدول (16): المتوسط العام لعينة بلديات وهيئات الحكم المحلي تصنيف (ج)

بما يتعلق والمصاريف إلى دخل الفرد وعدد السكان خلال السنوات 2018-2022

الحساب	المتوسط العام لتصنيف ج	النسبة العمودية للحسابات إلى مجموع الإيرادات تصنيف (ج)	نسبة الرسوم إلى متوسط دخل الفرد
الإيرادات	847		6.97%
إيرادات ذات طبيعة غير تجارية	392	46.3%	3.23%
إيرادات ضريبية	82	9.7%	0.67%
إيرادات غير ضريبية	145	17.2%	1.20%
إيرادات ذات طبيعة غير تجارية أخرى	80	9.5%	0.66%
إيرادات من استثمارات وإيجارات	52	6.1%	0.42%
إيرادات مقيدة الاستخدام		0.0%	0.00%
إيرادات غير مقيدة الاستخدام	73	8.7%	0.60%
إيرادات موازنة النفايات الصلبة	57	6.8%	0.47%
إيرادات ذات طبيعة تجارية	469	55.4%	3.86%
إيرادات موازنة المياه والصرف الصحي	175	20.6%	1.44%
إيرادات موازنة المسلخ البلدي		0.0%	
إيرادات موازنة سوق الخضار		0.0%	
إيرادات موازنة الحدائق		0.0%	

الحساب	المتوسط العام لتصنيف ج	النسبة العمودية للحسابات إلى مجموع الإيرادات تصنيف (ج)	نسبة الرسوم إلى متوسط دخل الفرد
إيرادات محطة معالجة وتكرير المياه		%0.0	
إيرادات موازنة مواقف السيارات		%0.0	
إيرادات خدمات المركز الثقافي		%0.0	
إيرادات موازنة الديناموميتر		%0.0	
إيرادات خدمات موازنات أنشطة تجارية أخرى		%0.0	
إيرادات موازنة الكهرباء	584	%68.9	%4.80
إيرادات الموازنات الائتمانية	80	%9.5	%0.66
المصاريف	745	%88.0	%6.13
مصاريف الرواتب وملحقاتها	169	%20.0	%1.39
رواتب وأجور - دائمون مسكنون	119	%14.0	%0.97
رواتب وأجور - دائمون غير مسكنين	47	%5.6	%0.39
رواتب وأجور - مؤقتون غير مسكنين	21	%2.4	%0.17
رواتب رئاسة الهيئة المحلية	21	%2.5	%0.18
رواتب وأجور - متقاعدون	18	%2.1	%0.14
المصاريف العمومية والإدارية	175	%20.6	%1.44
المصاريف العمومية والإدارية	175	%20.6	%1.44
مصاريف تشغيل ذات طبيعة غير تجارية	148	%17.5	%1.22
مصاريف تشغيل ذات طبيعة غير تجارية	150	%17.8	%1.24
مصاريف تشغيل ذات طبيعة تجارية	394	%46.5	%3.24
مصاريف موازنة المياه والصرف الصحي	107	%12.6	%0.88
مصاريف موازنة المسلخ البلدي		%0.0	
مصاريف موازنة سوق الخضار والفواكه		%0.0	
مصاريف موازنة الحدائق	0	%0.1	%0.00
مصاريف موازنة معالجة وتكرير المياه		%0.0	
مصاريف موازنة مواقف السيارات		%0.0	
مصاريف موازنة الديناموميتر		%0.0	
مصاريف موازنة المركز الثقافي	34	%4.0	%0.28
مصاريف موازنات أنشطة تجارية أخرى	105	%12.4	%0.86
مصاريف موازنة الكهرباء	480	%56.6	%3.95
مصاريف الموازنات الائتمانية	32	%3.8	%0.26

يلاحظ من الجدول أعلاه أن المواطن الذي يسكن في حدود بلديات (ج) يتحمل تكلفة إجمالية سنوية 847 شيكلاً، وذلك بناء على المتوسط العام للسنوات 2018-2022، وقد تم الحصول على هذه النتيجة بقسمة الإيرادات لكل سنة على عدد السكان التي تسيطر البلدية وتشرف على خدماتهم (انظر جدول 17). بالمقارنة مع المتوسط العام لعينة البلديات كافة، الذي بلغت قيمته 976 شيكلاً، يلاحظ انخفاض كبير وبنسبة تزيد قليلاً على 15%. ومن أبرز النتائج الأخرى:

- شكلت الإيرادات ذات الطبيعة التجارية العبء الأهم على المواطن، وبنسبة قاربت 55.4%، وبقيمة متوسطة 469 شيكلاً سنوياً، وتبعته الإيرادات ذات الطبيعة غير التجارية، وبنسبة بلغت 46.3% من الإيرادات الإجمالية.
- بقسمة مبلغ إيرادات الكهرباء على مجموع الإيرادات (غير شاملة لقيمة إيرادات الكهرباء)، نجد أن النسبة قاربت على 68.9%، وبقيمة 584 شيكلاً سنوياً للفرد، ما يعادل 4.8% من معدل دخله السنوي.
- أما إيرادات المياه والصرف الصحي، فلم تتجاوز النسبة 20.6%، بمتوسط 175 شيكلاً، حيث تم احتسابها بقسمة إيرادات المياه على مجموع الإيرادات باستثناء الكهرباء؛ أي ما نسبته 1.44% من معدل دخل الفرد السنوي في الضفة الغربية.
- شكلت الإيرادات ذات الطبيعة غير التجارية العبء الثاني من ناحية الأهمية، حيث بلغت النسبة 46.3%، أي ما مقداره 392 شيكلاً، توزعت بين الإيرادات الضريبية وغير الضريبية والنفائيات، إضافة إلى المنح بأنواعها.
- حققت الإيرادات ما يساوي 7% من دخل الفرد الفلسطيني السنوي خلال الفترة 2018-2022، وقد تم احتساب هذه النسبة بقسمة مجموع الإيرادات على متوسط دخل الفرد خلال فترة الدراسة. هذه النسبة أقل من البلديات ذات التصنيف (أ) التي بلغت 10% من دخل الفرد السنوي، وتشابهت مع البلديات في التصنيف (ب) الذي بلغت نسبته 7.1%.
- بلغت المصاريف بالمتوسط العام للبلديات والهيئات المحلية كافة ما نسبته 88% من إجمالي الإيرادات، ما يشير إلى عدم توازن بين المصاريف، مع وجود بعض الاستثناءات لبعض الهيئات المحلية.
- شكلت الرواتب ما نسبته 20% من المصاريف، وبقيمة 169 شيكلاً من القيمة الإجمالية للمصاريف لكل فرد فلسطيني. وبقسمة مصروف الرواتب على مجموع دخل الفرد، فقد وجد أن النسبة قاربت على 1.4% من معدل دخله السنوي.
- تظهر النتائج أن المصاريف ذات الطبيعة التجارية حازت على أعلى نسبة، وقاربت على 55.4%، وبقيمة 469 شيكلاً للفرد الواحد سنوياً، وتبعته المصاريف ذات الطبيعة غير التجارية وبنسبة 46.5% وبقيمة 394 شيكلاً. أما المصاريف الإدارية والعمومية، فبلغت النسبة 20.6% وبمبلغ 175 شيكلاً.

جدول (17): عدد السكان في حدود البلديات المصنفة (ج)

خلال الأعوام 2018-2022

المنطقة	2018	2019	2020	2021	2022
العبيدية	14648	14967	15290	15617	15946
جيوس	3525	3603	3684	3765	3847
حبله	7152	7312	7474	7639	7806
كفر راعي	8572	8751	8933	9118	9305
صردا	1325	1354	1383	1413	1442
كفردان	6670	6809	6951	7094	7240
سيلة الظهر	7495	7651	7810	7972	8135
الزبابدة	4312	4402	4494	4587	4681
عطارة	1259	1285	1312	1339	1367
الزعيم	6354	6498	6643	6789	6936

6- النتائج

مقدمة

هدفت هذه الدراسة إلى تحليل الواقع المالي والإداري لهيئات الحكم المحلي في الضفة الغربية، من أجل تسليط الضوء على أبرز نقاط الضعف وتحديد المشاكل والثغرات في عملية تحصيل الإيرادات وإدارة النفقات داخل حدودها.

تم إنجاز الهدف العام للدراسة بالتزامن مع إنجاز أهداف فرعية أخرى، أبرزها مراجعة الإطار القانوني والتشريعي الناظم لقطاع الحكم المحلي الفلسطيني، وبخاصة القوانين المؤثرة على إيرادات هذه الهيئات ونفقاتها. كذلك إجراء دراسة موسعة لتجارب الدول المختلفة في تنوع مصادر إيراداتها بعيداً عن المصادر التقليدية، بهدف استقاء الدروس من هذه التجارب، وتحليل إمكانية الاستفادة منها في السياق الفلسطيني.

بينت النتائج وجود العديد من الإشكاليات في الإطار القانوني الحالي بما يعيق استقلالية الهيئات المحلية في اتخاذ القرارات اللازمة لتنوع مصادر إيراداتها وتوسيعها؛ أبرزها ضرورة موافقة الحكومة المركزية على العديد من الإجراءات المالية والإدارية قبل تطبيقها من الهيئة المحلية. وتترافق هذه الإشكالية مع وجود جهل من قبل شريحة كبيرة من المجالس الإدارية للهيئات ببعض مصادر الإيرادات غير المستغلة التي يمكن الاستفادة منها في زيادة القيمة الإجمالية للإيرادات، مثل رسوم اللافتات واللوحات الإعلانية.

في السياق نفسه، بينت الدراسة العديد من الإشكاليات في تذبذب قيمة الإيرادات البلدية بجميع أشكالها، سواء تلك التي تقوم الهيئات المحلية بجبايتها بشكل مباشر من المواطنين، أو تلك التي تقوم الحكومة التنفيذية بجمعها وتحويلها لاحقاً إلى الهيئات، كذلك في عدم اليقين الكبير المرتبط بالمنح والمساعدات الخارجية التي يتم تخصيصها بشكل أساسي لمشاريع البنية التحتية والمشاريع التطويرية. في السياق نفسه، تتفاقم المشاكل المالية للهيئات المحلية مع وجود العديد من الإشكاليات في تأهيل وفعالية الكوادر البشرية العاملة في هذه الهيئات. وفيما يلي تلخيص لأبرز نتائج تحليل البيانات المالية لعينة الدراسة.

6-1 النتائج المتعلقة بالإيرادات:

- تحمل الفرد في جميع مناطق التصنيفات (أ، ب، ج) مبلغ 976 شيكلاً بالمتوسط خلال الأعوام 2018-2022 نظير الخدمات التي تقدمها الهيئات المحلية، أي ما نسبته 8% من معدل الدخل السنوي للمواطن الفلسطيني القاطن في مناطق الضفة الغربية.
- بلغ معدل إنفاق المواطن على المياه والصرف الصحي 182 شيكلاً، أي ما نسبته 18.7% من إجمالي النفقات على الخدمات التي تقدمها هيئات الحكم المحلي، والتي شكلت 1.5% من معدل دخله السنوي.
- شكلت الإيرادات ذات الطبيعة التجارية العبء الأكبر على المواطن وبنسبة قاربت 53%، وبقيمة متوسطة 513 شيكلاً سنوياً، باستثناء إيرادات الكهرباء طبعاً.
- كانت إيرادات الصرف الصحي والماء متقاربة بين مختلف التصنيفات (أ، ب، ج)، وتراوح ما بين 17.2% و 20.6%.

- بقسمة مبلغ إيراد الكهرباء على مجموع الإيرادات (غير شاملة لقيمة إيرادات الكهرباء من المزود) نجد أن النسبة قاربت على 63.5%، وبقيمة 628 شيكلاً سنوياً للفرد، أي ما نسبته 5.2% من معدل الدخل السنوي للمواطن الفلسطيني القاطن في مناطق الضفة الغربية.
- شكلت إيرادات الكهرباء 70% تقريباً من إيرادات البلديات تصنيف (أ)، يليها التصنيف (ج) بنسبة 68.9%، وأخيراً البلديات ذات التصنيف (ب) وبنسبة 51.2%.

6-2 النتائج المتعلقة بالمصاريف

- بلغت المصاريف بالمتوسط العام للبلديات والهيئات المحلية كافة في التصنيفات كافة، ما نسبته 98.7% من الإيرادات، ما يشير إلى توازن وإدارة شبه متوازنة للمصاريف مقابل الإيرادات مع وجود بعض الاستثناءات لحالات محددة من الهيئات المحلية.
- شكلت الرواتب وملحقاتها ما نسبته 32% من المصاريف؛ أي ما يعادل 2.6% من معدل دخل الفرد السنوي.
- تظهر النتائج أن المصاريف ذات الطبيعة التجارية حازت على أعلى نسبة، حيث قاربت على 39%، تبتعتها المصاريف الإدارية والعمومية بنسبة 29%، وأخيراً المصاريف ذات الطبيعة غير التجارية وبنسبة 24%.

6-3 تحليل المركز المالي والميزانية وقياس الاستقرار المالي للهيئات

1. السيولة والقدرة على التسديد في المدى القصير:
 - انخفضت السيولة النقدية بشكل كبير، ولم تتجاوز في متوسطها 3.4% من مجموع الأصول في البلدية، ولعلها تشكل التحدي الأكبر في الهيئات المحلية تصنيف (أ) و(ج)، حيث لم تتجاوز نسبتها 1.5%، وهو ما يشكل تحدياً كبيراً أمام الهيئات المحلية كي تتمكن من إدارة عملياتها التشغيلية وتغطية الاحتياجات النقدية دون اللجوء إلى بنوك وتكبد تكاليف تمويلية باهظة.
 - نسبة مجموع الموجودات المتداولة إلى مجموع الأصول قاربت على 32%، ولكن مع تحليل محتوياتها نجد أن 78.5% منها عبارة عن ذمم مدينة على المواطنين، ما يصعب تسهيلها وتحويلها إلى نقد عند احتياج البلدية إلى ذلك.
 - يظهر من المقارنة بين تصنيفات البلديات من ناحية نسبة الذمم المدينة إلى الأصول المتداولة أن البلديات الحائزة على التصنيف (أ) هي الأعلى نسبة عمودية للذمم المدينة إلى الأصول المتداولة التي وصلت إلى 84% من الأصول المتداولة، وتبعها البلديات ذات التصنيف (ج) بنسبة 81%، وأخيراً التصنيف (ب) بنسبة 71% الذي يعزى إلى انخفاض نسبة التحصيل من المواطنين.

2. الذمم المدينة والديون على المواطنين

- تعتبر مشكلة الديون على المواطنين من القضايا الأساسية التي تواجهها الهيئات المحلية بمختلف تصنيفاتها، فلا توجد هناك معايير وإجراءات واضحة لإدارة النقدية والتعامل مع الديون، حيث أصبحت الهيئات المحلية تتوارث العبء من دورة انتخابية إلى أخرى دون وجود تقييم شامل لموقع الهيئة المحلية المالي نتيجة للديون المتركمة. أظهرت النتائج أن معدل دوران الذمم المدينة في البلديات المصنفة (أ) هو 0.8 مرة، أو ما يعادل 734 يوماً حتى استرداد الدين.

- إن ارتفاع نسبة الأصول الثابتة يزيد من صعوبة قيام البلدية ويحد من قدرتها على السداد النقدي وتسديد الديون، حيث إن تسهيل الأصول الثابتة في الغالب غير وارد وغير قابل للتنفيذ، ومن يتتبع توزيع قيم الأصول الثابتة يجد أن جزءاً كبيراً من الأصول الثابتة طرق، بنية تحتية، أثاث، معدات، مبانٍ، وسيارات، ما يعني خسائر كبيرة في حال قررت البلدية أن تباعها، وقد لا تكون هناك أصلاً إمكانية فعلية لذلك. إن البلديات ذات تصنيف (أ) هي الأكثر استثماراً في الأصول الثابتة، حيث بلغت النسبة 71.7%، وتبعتها الهيئات ذات التصنيف (ب) بواقع 57.5%، وأخيراً الهيئات ذات تصنيف (ج) بنسبة 55.2%.

3. تحليل الالتزامات والديون المتحققة على الهيئات المحلية

- تواجه إدارة البلديات تحدياً دائماً في توفير السيولة والنقد للدائنين والموردين، فأى إخفاق في عمليات التحصيل يؤدي مباشرة إلى تعثر وعسر مالي مباشر، وهنا يجب دراسة الحالة التي وصلت إليها البلديات ومخاطر السيولة وعدم القدرة على سداد الديون وبخاصة قصيرة الأجل.
- يلاحظ أن البلديات في معظمها مثقلة بالديون، حيث بلغت النسبة الإجمالية للديون إلى مجموع الأصول حوالي 41%، وهي نسبة مرتفعة تشير إلى مخاطر كبيرة في الفترة القادمة تستدعي أخذ تدابير مهمة وسريعة. لكن ما يلفت الانتباه أن البلديات المصنفة (أ) هي الأقل نسبة تعثر، حيث لم تتجاوز 26.9% مقارنة مع التصنيف (ب) (44.8%)، والتصنيف (ج) (50.9%).
- شكلت المطلوبات المتداولة التي يجب تسديدها خلال السنة نفسها ما نسبته 33% من إجمالي المطلوبات، وهي نسبة مرتفعة تشير إلى ضرورة الاستعداد الدائم لدى الإدارة المالية للبلديات لتغطية هذه الالتزامات قصيرة الأجل، وتوفير سيولة مستمرة، لكن من الواضح أن البلديات المصنفة (أ) تمكنت من إدارة ديونها جيداً، حيث انخفضت النسبة فيها إلى 13%، ما يجعلها أكثر استقراراً من الناحية المالية والسيولة.
- إن النتائج تشير إلى أن نسبة التداول (الأصول المتداولة على الالتزامات المتداولة) تقع ضمن المستوى المتعارف عليه، ولكن في الواقع عند الدخول إلى التفاصيل ودراسة تركيبة الأصول المتداولة، فإننا نجد أن النتائج تؤكد وجود مستوى مرتفع من المخاطرة، حيث إن معظم تركيبة الأصول المتداولة هي ذمم مدينة، وليس أي ذمم، بل من النوع بطيء التحصيل الذي يحتاج في المعدل إلى 734 يوماً، أي حوالي سنتين.
- بلغت نسبة السيولة النقدية التي يتم احتسابها بقسمة النقدية والنقدية المعادلة (وتشمل النقد بالبنوك والشيكات الواردة قصيرة الأجل) على مجموع الديون والالتزامات قصيرة الأجل فقط 28%؛ أي إن كل مئة شيكل التزام قصير أجل هناك نقدية 28 شيكلاً فقط، وهذا يعني أن البلديات في غالبها تعاني من أزمة سيولة نقدية وعدم قدرة على سداد التزاماتها قصيرة الأجل، وأن الإدارة المالية تعاني من ضغط شديد في التعامل مع النقد، وقد يدفع ذلك الهيئات المحلية إلى عدم إعطاء أي أولوية للنفقات الرأسمالية أو التطويرية نتيجة الخوف الدائم من عدم توفر النقدية.
- بلغت نسبة التداول 4.35؛ أي إن كل شيكل التزامات قصيرة أجل على البلدية مغطى بـ 4.35 شيكل أصول متداولة، وفي حال استثنينا بلدية طولكرم كون أرقامها تجذب النتيجة إلى الأعلى بصورة كبيرة، فإن النسبة تنخفض إلى 1.96 مرة.
- وفي النظر إلى البعد الزمني، فإننا نجد أن انخفاض السيولة المالية، لم يكن مقتصرراً على فترة معينة، بل حالة دائمة ومعاناة مستمرة تستحق الوقوف عليها، وإيجاد معايير وأسس توجه الإدارات المالية للبلديات، ولعلنا نجد بعض البلديات تتعامل بأرصدة نقدية سلبية مثل بلدية رام الله، والبعض الآخر بنسب منخفضة جداً مثل الخليل (3%)، ونابلس (9%)، وكل ذلك يؤكد مستوى مخاطرة السيولة التي تواجه هيئات الحكم المحلي.

6-4 التحليل الأفقي وأثر جائحة كورونا على البلديات

إن دراسة اتجاه النمو في الإيرادات والمصاريف، يشير إلى الواقع المالي للبلديات ومدى قدرتها على تحقيق الاستدامة المالية وتوفير الخدمات للمواطنين.

أظهر تحليل النمو في الإيرادات والمصاريف أن هناك تأثيراً سلبياً لجائحة كورونا على البلديات من ناحية انخفاض الإيرادات العام 2020، وبنسب تتراوح بين 14% و25% مقارنة بالعام 2019. في الوقت ذاته، انخفضت المصاريف الكلية بنسبة 14%، والمصاريف الإدارية والعمومية بنسبة 18%، أما المصاريف التشغيلية ذات الطبيعة التجارية فشهدت انخفاضاً كبيراً بنسبة 25%.

6-5 النتائج المتعلقة بتحليل الدورة المالية للبلديات

أظهر تحليل الدورة المالية للبلديات التي شكلتها الدراية، سواء على مستوى المدخلات أو المعالجة والمخرجات، العديد من النتائج المهمة، أبرزها:

1. عدم وجود منهجية موحدة لعرض وإعداد البيانات المالية والالتزام بمعايير محاسبية موحدة لدى البلديات والعاملين فيها كافة.
2. عدم وجود دليل متخصص في شرح آليات إعداد القوائم المالية وعناصرها وتقسيماتها، ليتم اعتماده من قبل المدققين والمحاسبين على السواء، ما حدّ من القدرة على الوصول إلى أرقام ونتائج قابلة للمقارنة والتحليل على مختلف السنوات والبلديات والتصنيفات.
3. هناك اختلاف في البيانات المالية عن بيانات التكلفة للخدمات التي تقدمها البلديات، ما يقتضي بناء نماذج موحدة لاحتساب تكلفة الخدمات، وإيجاد النسب القابلة للمقارنة، بحيث نتمكن من تحديد البلديات التي تعاني من سوء إدارة في نفقاتها أو تكاليف خدماتها، إضافة إلى إمكانية الاعتماد على النتائج في تحديد التسعير المجدي للخدمات، الذي يحقق الاستدامة والعدالة في الوقت نفسه.
4. خلال التحليل ودراسة البيانات، وجد أن العديد من البلديات ما زالت تعتمد أساس النقد وليس أساس الاستحقاق أو الاستحقاق المعدل، وهذا الأمر قد يتطلب إما قرارات استراتيجية لتحويل البلديات إلى أساس الاستحقاق، ومنع تجهيز أو إعداد البيانات على أساس النقد، وإما أن يتم إعداد نموذج مالي خاص للبلديات التي تعمل على أساس النقد ونموذج آخر للبلديات التي تعمل على أساس الاستحقاق.
5. إن التحليل يبدأ بالمدخلات وليس بالمخرجات، أي إن المحلل لا يستطيع أن يعتمد معايير محاسبية معينة، بل عليه أن يستجيب لنوعية البيانات المتوفرة. وفي حالتنا، تم إلغاء الكثير من البلديات من العينة بسبب خروج بياناتها عن أقل المعايير المطلوبة.
6. لتحليل المديونية للبلديات، على المستفيدين، سواء المواطنين أو الحكومة أو أي جهة ذات علاقة، فإن المحلل يحتاج إلى معلومات إضافية تتعلق بأعمار الديون ومدتها، وإلى قياس مخصصات الديون المشكوك في تحصيلها، وفي حال رفض البلديات اعتماد المخصصات، فإن البديل هو تقديم جدول بأعمار الديون، وتحليل شامل لإمكانية التحصيل، وبخاصة أن بعض البلديات لديها ديون بمئات الملايين على المواطنين.

7. الكثير من البلديات لا تدرج قيمة الأصول الثابتة في حساباتها، ما حدّد، بشكل كبير، من القدرة على الاعتماد على الميزانية وحساباتها في التحليل. ولتجاوز ذلك، فإننا نوصي بضرورة إلزام البلديات كافة بتحديث بيانات الأصول الثابتة لديها، وتشكيل لجنة للإرشاد والمتابعة، واختيار مجموعة من البلديات مثل تصنيف (أ) للبدء بذلك.
8. يجب أن يصبح نشر البيانات المالية للبلدية إجبارياً، وليس اختيارياً، وبسقف زمني محدد.

6-6 خارطة طريق مقترحة لإدارة إيرادات الهيئات المحلية ونفقاتها في فلسطين

أظهرت الدراسة مجموعة من التحديات المالية والإدارية المرتبطة بعمل الهيئات المحلية في الضفة الغربية، التي تمثلت بشكل رئيسي في شح الإيرادات من مصادرها المختلفة، والتي تراكمت مع عدم فعالية إدارة النفقات أو ضعف الإدارة المالية بما يتلاءم مع الموارد المالية المحدودة. كما أثر عدم كفاية وملاءمة الإطار القانوني الحالي الذي يحكم ويؤثر على عمل الهيئات المحلية إلى مفارقة هذه التحديات، علاوة على نقص الخبرة لدى الطواقم الإدارية في العديد من الهيئات المحلية في ممارسات الإدارة المالية المثلى، وعدم دراية كافية بالفرص التي يتيحها القانون والتي من الممكن استغلالها من أجل تنويع مصادر الإيرادات.

لذلك، سيقدم هذا القسم من الدراسة خارطة طريق لكل من الحكومة، والهيئات المحلية، ومؤسسات المجتمع المدني، وكافة الجهات ذات العلاقة، تهدف إلى رسم الخطوط العريضة للإطار التنظيمي والأنظمة الإدارية والمالية اللازمة التي يمكن توظيفها من هيئات الحكم المحلي لمعالجة التشوهات في هيكلية الإيرادات والنفقات وتحقيق الاستدامة المالية اللازمة للارتقاء بمستوى الخدمات المقدمة.

1. تعزيز الإطار القانوني

تعديل الإطار القانوني الناظم لقطاع الحكم المحلي لمعالجة التحديات القانونية والتشريعية المباشرة وغير المباشرة المرتبطة بقطاع الحكم المحلي، التي تؤثر سلباً على قدرة هذه الهيئات على تحصيل إيراداتها وإدارة نفقاتها. يتمثل ذلك في:

- تعديل قانون رقم (1) لسنة 1997 بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية من خلال التفريق بين الهيئات المحلية ذات التصنيفات المختلفة (بلديات أ، ب، ج، ومجالس قروية) من ناحية الصلاحيات والمهام الموكلة إليها، بما يتناسب مع إمكانياتها المالية وكفاءة كوادرها البشرية. أيضاً، تغيير العديد من المواد التي تحد من استقلالية الهيئات المحلية (مالياً وإدارياً)، والتي تشترط موافقة وزير الحكم المحلي على العديد من الأنشطة والإجراءات والقرارات. ولتحقيق ذلك، يجب أن يتم التشاور بين جميع أصحاب العلاقة المعنيين من هيئات محلية وممثليهم، الحكومة المركزية، وبخاصة وزارة الحكم المحلي، ومؤسسات المجتمع المدني المختلفة، بهدف حصر وتحديد التعديلات الأنسب بما يتلاءم وقدرات الهيئات المحلية الحالية والمتوقعة، على أن تتم هذه التعديلات بشكل تدريجي، بهدف إعطاء الهيئات الفرصة للتأقلم مع المتغيرات الجديدة.
- تعديل القرار بقانون رقم (21) لسنة 2017 بشأن تعديل قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية المؤقت رقم (79) لسنة 1966، من خلال إعادة إضافة عضوية الهيئات المحلية في مجلس التنظيم الأعلى، بهدف منحها المزيد من الصلاحيات المتعلقة في تحديد وجباية الضرائب المتعلقة بالأماكن والأبنية.

- التعديل على قرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2018 المعدل لجدول الحرف المصنفة بذيل قانون الحرف والصناعات رقم (16) لسنة 1953م وتعديلاته، من خلال تحديد دور الهيئات المحلية في تنظيم الحرف وترخيصها، كذلك في تحديد القيمة المالية لرسوم الترخيص وجبايتها، مع بيان صلاحيات البلديات الصغيرة والمتوسطة والمجالس القروية بشكل واضح، ومنح الهيئات المحلية الحرية في تحديد قيمة التراخيص بناء على معايير مدروسة.
- تعديل المواد في قرار مجلس الوزراء رقم (11) لسنة 2019 المتعلق بالانظام المالي للهيئات المحلية، بهدف إعطاء المزيد من الحرية المالية للهيئات المحلية فيما يتعلق بقواعد الاقتراض، والسحب على المكشوف، وإعطائها الحرية في التعديل على بنود الموازنة السنوية حسبما تراه مناسباً. كذلك إعطاء الهيئات المحلية الحرية في تحديد مكافآت الموظفين وعلاواتهم وتعويضاتهم، بما يتناسب ووضعها المالي الحالي والمستقبلي.
- تبني إطار قانوني وتشريعي متكامل وشامل لتنظيم عقود الشراكة بين القطاعين الخاص والعام، وبخاصة في قطاع الحكم المحلي. يشمل ذلك تعديل نظام الشراكة بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص رقم (27) لسنة 2022، بحيث يتجاوز تنظيم الشراكة في إطار المهام السبع وعشرين المطلوبة من الهيئات المحلية، إلى إتاحة المجال للهيئات المحلية للدخول في مشاريع استثمارية أخرى تدر لها دخلاً إضافياً، وتحديد التفاصيل التعاقدية والمؤسسية والقانونية النازمة لهذه الشراكات، وإلغاء ما يتعارض من قوانين وتشريعات بهذا الشأن، وضرورة تضمين قانون الشراء العام على بنود إضافية لحوكمة الشراكة بين القطاعين العام والخاص بشكل واضح ومفصل.
- كما يجب أن تتضمن التعديلات القانونية معايير واضحة ومحددة لتنظيم موافقة وزير الحكم المحلي على الشراكات التي تتعدى مدتها الثلاث سنوات، مع ضرورة العمل على استحداث هيئة أو دائرة رسمية؛ إما أن تكون تابعة لوزارة الحكم المحلي، وإما تأسيسها ككيان قانوني مستقل، بحيث يكون هدفها تشجيع عملية الشراكة وتنظيمها، وتحديد قدرة الهيئات المحلية على الدخول في الشراكات مع القطاع الخاص، مع تحديد طبيعة المشاريع التي يمكن تنفيذها من خلال الشراكة، وذلك بالتشاور مع الهيئات المحلية.
- الإسراع في سن قانون الامتياز، مع ضرورة وضع تعديلات تتناسب والظروف المالية والإدارية الحالية للهيئات المحلية.

2. تعزيز الإدارة المالية المستدامة للهيئات المحلية

أظهرت الدراسة الحاجة إلى إنشاء نظم إدارة مالية متخصصة وموحدة بين البلديات ذات التصنيفات القانونية المتشابهة (أ، ب، ج، ومجالس قروية)، بحيث يراعي الإمكانات المالية، والمادية، والقدرات البشرية في هذه الهيئات وفقاً لتصنيفها القانوني. يجب أن تتضمن هذه النظم خطوات واضحة تهدف إلى تحسين السياسات والوسائل المتعلقة بالجباية، وتطوير جودة البيانات المالية، وتحسين المهارات والكفاءات في الإدارة المالية للكوادر البشرية، وتحديد الهياكل التنظيمية وطرق إدارة النقد. يشمل ذلك مجموعة من الخطوات المقترحة:

- بمشاركة كافة الجهات ذات العلاقة (الهيئات المحلية، اتحاد الهيئات المحلية، وزارة الحكم المحلي، صندوق تطوير وإقراض البلديات والهيئات المحلية، مؤسسات المجتمع المدني ذات العلاقة، ... إلخ) على تطوير أسس ومعايير تفصيلية للإدارة المالية داخل الهيئات المحلية.
- ضرورة تحري الدقة من قبل الهيئات المحلية عند إعداد الموازنات السنوية (Annual Budgets) وإقرارها وتنفيذها، مع تحديد الأسس التي تم بناء الموازنة عليها. كذلك عمل مراجعة سنوية لمطابقة الموازنة السنوية المقررة، وبين ما

تم إنجازه وتحصيله وصرفه على أرض الواقع. والعمل على إيجاد الثغرات المتعلقة بقصور الإيرادات وزيادة النفقات، ومعرفة أسبابها، وطرح طرق علاجها، وضمان عدم تكرارها.

- وضع أدوات وحلول فعالة في مجال الإدارة المالية لضمان سداد ديون الهيئات المحلية. على سبيل المثال: تعزيز المهارات والخبرات المتعلقة بإعداد الموازنة السنوية، إدارة النقد المتاح لدى الهيئة المحلية وآليات استثماره، إدارة سلاسل التوريد وتنظيم المزودين والمقاولين الذين يقدمون الخدمات للهيئة المحلية (اعتماد معايير واضحة في اختيارهم وقياس أدائهم، والابتعاد عن العشوائية والاعتبارات الشخصية في عملية الاختيار، ... إلخ).
- اعتماد أسس واضحة وسليمة لقياس تكاليف الخدمات التي تقدمها الهيئة المحلية للمواطنين، وذلك من خلال أنظمة قياس دقيقة يمكن التحقق منها، مع ضرورة التأكد أن المبلغ المدفوع من قبل متلقي الخدمات كافٍ لتغطية جميع تكاليف تقديم الخدمة من قبل الهيئة المحلية، واتخاذ إجراءات تصحيحية واضحة في عدم كفاية هذه المبالغ.
- وضع نهج متكامل لإدارة إيرادات الهيئات المحلية من خلال التنسيق بين مختلف الإدارات داخل الهيئة، وبخاصة الإدارات المسؤولة عن التمويل، وتلك المسؤولة عن التنفيذ، مع ضمان وجود سياسات فعالة للإدارة المالية على المدين القصير والطويل.
- تعزيز إمكانات توليد الإيرادات لدى الهيئات المحلية من المصادر المختلفة، وضرورة استغلال مصادر الإيرادات الممنوحة لهم وفق نص القانون، التي لا تتم الاستفادة منها بالشكل الأمثل، مثل رسوم اللوحات الإعلانية، ورسوم الدلالة. هذا تطلب وجود قواعد واضحة لدى العاملين في الهيئات المحلية لتحديد قيمة هذه الرسوم، وآليات جبايتها. ومن مصادر الإيرادات التي يمكن استحداثها في السياق الفلسطيني ما يسمى (Impact Fees) التي تُفرض على المستثمرين من القطاع الخاص، بهدف إنشاء وتطوير البنية التحتية العامة اللازمة لتأسيس استثماراتهم الخاصة.
- توسيع أطر الشراكة مع القطاع الخاص بما يشمل تعزيز المشاريع الاستثمارية الإنتاجية، بهدف خلق فرص إيرادات أكثر تنوعاً واستمرارية للهيئات المحلية. تجب الإشارة، هنا، إلى أهمية إشراك العديد من الأطراف في عملية اختيار المشاريع الاستثمارية.
- التعاون بين الجهات الحكومية ذات العلاقة وهيئات الحكم المحلي في توسيع القاعدة الضريبية لضريبة الأملاك، من خلال تسريع وتيرة تسوية الأملاك وتخمينها، وبخاصة الأراضي، وذلك لضمان استغلال الموارد الضريبية الكامنة، ولتحقيق العدالة الضريبية بين المكلفين الحاليين والمحتملين.
- إعادة النظر في النسبة من ضريبة الأملاك التي تحصلها الحكومة المركزية، مع الأخذ بعين الاعتبار مدى قدرة الهيئات المحلية بتصنيفاتها المختلفة على تحقيق الاستدامة المالية، من خلال مصادر الإيرادات الحالية والمحتملة.
- الاتفاق مع الحكومة المركزية (وزارة المالية تحديداً) على تحديد آليات واضحة لسداد مستحقات الهيئات المحلية من الضرائب والرسوم المختلفة كضريبة الأملاك، ورسوم أمانات النقل على الطرق، وعدم ربطها بشكل كلي بمستحقات وزارة المالية على الهيئات المحلية تحت بند صافي الإقراض.
- الاستفادة من تجارب الدول المختلفة في تطبيق الرسوم التمييزية (اعتماد استراتيجية تمييز سعري) بالاستناد إلى عدد من الأسس والمعايير، على سبيل المثال، تصنيف متلقي الخدمات إلى فئات محددة بناء على مكان السكن، وشريحة الدخل الحالي، ومستوى الانتفاع من الخدمات المقدمة (مثل فرض رسوم تمييزية على خدمة النفايات الصلبة).
- تبني إجراءات تحفيزية لموظفي الجباية لزيادة نسب التحصيل، مثل منحهم نسبة محددة على إجمالي قيمة ما يحصلونه من الخدمات المختلفة، حيث أثبتت هذه المنهجية نجاعتها في مصر، من خلال تحقيق قفزة كبيرة في قيمة الإيرادات المحصلة من الجباية. لا بد من الإشارة إلى أن تطبيق هذه المنهجية ينحصر بخدمات معينة تتطلب

جباية بشكل مباشر من المواطنين (مثل عدادات الدفع المسبق). كما أن بعض الهيئات المحلية، وبخاصة الصغيرة، قد لا تستطيع تطبيقها نظراً لشح مواردها المالية، لذلك يمكن البدء بعينة تجريبية مكونة من بعض البلديات الكبيرة، ثم تعميم التجربة بشكل تدريجي على باقي البلديات في حال نجاحها. ولا بد من الإشارة إلى ضرورة تدعيم هذه المنهجية بمرجعية قانونية واضحة.

• من أجل زيادة فعالية التحصيل وتحسين إدارة النفقات، فإنه ينبغي على البلديات العمل على اتخاذ الإجراءات التالية ودمجها بنظمها المالية والإدارية:

- تطوير نظم فعالة لتحصيل الرسوم المستحقة من المواطنين، وجدولة الرسوم المتأخرة. هذا يتطلب، إلى جانب تعزيز تطبيق القانون، وضع سياسات تحفيزية لاستهداف فئات المواطنين غير المشمولين في قاعدة التحصيل الضريبي أو تحصيل الرسوم، على أن يشمل ذلك جميع الهيئات المحلية بتصنيفاتها المختلفة. قد يشمل، أيضاً، اعتماد عداد الدفع المسبق، وربط بعض الخدمات مع بعضها عند التسديد أو الحصول عليها، وغيرها.
- قيام الهيئات المحلية بحساب إيرادات الرسوم المستحقة من تقديم خدماتها على أساس شهري، وإجراء مقارنة بين الرسوم المستحقة للهيئة وبين ما تم تحصيله على أرض الواقع، ودراسة أسباب الفجوات بشكل تفصيلي ومحاولة معالجتها أولاً بأول.
- مراجعة سياسات التحصيل وفرض سقف لنسب المديونية ومدة فترة التحصيل، حيث أصبح لدينا مؤشرات لكل بلدية ولكل تصنيف يمكن الاعتماد عليه ودراسته والخروج بمعايير محددة.
- وضع معايير للحفاظ على السيولة النقدية وبنسب محددة لا يسمح لإدارة البلديات بتجاوزها، حيث ظهر من التحليل أن بعض البلديات ليس لديها أي نقدية بالبنوك أو الصناديق، وهذا يشكل خطورة على استمرارية البلدية في تقديم الخدمات.
- دراسة وتحديد الوزن النسبي للرواتب إلى الإيرادات، حيث ظهر أن بعض البلديات لديها نسب مرتفعة جداً لمصروف الرواتب مقارنة مع إيراداتها. في هذا السياق، يمكن الاستفادة من المؤشرات المتوسطة التي تضمنتها الدراسة ومراجعتها والاسترشاد بها في تحديد الأسقف وحدود مصروف الرواتب والتوظيف في كل هيئة محلية.
- مقارنة رسوم الخدمات وتكلفتها بين البلديات، بحيث تتناسب مع دخل الفرد وعدد السكان الخاضعين لإشراف البلدية، ومنها النفايات والضرائب والرسوم الأخرى.
- على البلديات العمل على متابعة إعداد قوائم مالية متكاملة تشمل الميزانية وعمل إجراءات محددة لتحقيق هذه الغاية.
- على البلديات الالتزام بإعداد قوائم وفق أساس الاستحقاق ومنها قائمة المركز المالي، وعدم الاكتفاء بإصدار قائمة مقبوضات ومدفوعات لا يمكن الاستفادة منها سوى لمعرفة العجز أو الفائض.
- إلزام البلديات والهيئات المحلية بنشر قوائمها المالية على صفحاتها الإلكترونية والالتزام بتعبئة جدول لنسب السيولة والمديونية والمؤشرات.
- إعداد نموذج جديد للتحليل المالي يحتوي على المؤشرات المالية والمتوسطات وتوزيعه على البلديات لتعبئته بهدف المتابعة المستمرة والرقابة على أي مخاطر مالية قد تواجهها البلدية. من ثم عقد ورشة عمل توضح آلية استخدام هذا النموذج المالي، وكيفية إدخال البيانات وفهم النتائج والتعامل مع تبعات أي انحراف يحصل بالبلدية.
- أن يتم ربط التحليل المالي بالأهداف الاستراتيجية والخطط بعيدة المدى، وعدم اقتصره على الفروقات والانحرافات في الموازنة للسنة ذاتها.

- دراسة دورة التحليل المالي بكامل مراحلها، وإيجاد الثغرات والنواقص والتعديلات المطلوبة على مستوى بنية البيانات أو العاملين على إعدادها أو تدقيقها. إن هذا يتطلب التوافق، وتشكيل لجنة من الجهات القانونية والإشرافية وخبراء متخصصين وموظفين ماليين من البلديات.

3. تعزيز النظم الإدارية والحوكمة للهيئات المحلية

أشارت الدراسة إلى الحاجة إلى تعزيز النظم الإدارية وسياسات الحوكمة للهيئات المحلية، من خلال تبني إجراءات تهدف إلى تحسين وتعزيز الأنظمة والإجراءات التي تستخدمها الهيئات المحلية في تنظيم وإدارة شؤون الحكم وتنفيذ السياسات والخدمات المحلية، وضمان مشاركة المواطنين ومساهماتهم في عمليات اتخاذ القرار المحلي. هذا يتضمن العديد من الجوانب، منها:

1. ضرورة تطوير نظم إدارية متخصصة وموحدة بين البلديات ذات التصنيفات القانونية المتشابهة (أ، ب، ج، مجالس قروية)، وتعميمها على الموظفين، بحيث تتضمن، على سبيل المثال لا الحصر، سياسات متعلقة بتعزيز الامتثال بنظم الهيئات الإدارية مثل سياسة الاحتفاظ بالسجلات والبيانات وتخزينها بطرق آمنة (إلكترونياً وكنسخ مطبوعة) وفقاً لقواعد موحدة، لتسهيل نقلها والرجوع إليها عند الحاجة، وربطها بنظام متابعة فعال وسياسات متعلقة بتنظيم الإبلاغ عن إي انتهاكات لهذه النظم.
2. توجيه جميع الهيئات المحلية، سواء من قبل وزارة الحكم المحلي أو صندوق تطوير وإقراض البلديات، على الالتزام بإعداد خطط استراتيجية متوسطة الأجل (لمدة 4-5 سنوات) قابلة للتطبيق من خلال مراعاة الوضع المالي والإداري للهيئة، ومحاولة دمج عملية إعداد الموازنة السنوية مع الأهداف الاستراتيجية الموجودة في هذه الخطط، بحيث تكون، أولاً، قابلة للتطبيق، وثانياً مبنية على أسس استراتيجية لتطوير عمل الهيئة والخدمات المقدمة للمواطنين.
3. من الضروري قيام الهيئات المحلية بتنفيذ سياسات شاملة ومتعددة المستويات. على سبيل المثال: تبني سياسات لدعم تنمية القطاعات التجارية والصناعية المحلية، تعزيز السياحة المحلية والخدمات ذات الصلة، تعزيز الشركات والتعاون مع القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية لتطوير المشاريع المشتركة، تطوير الأسواق المحلية والتجارة الصغيرة والمتوسطة، تطوير الموارد البشرية من خلال تدريب الموظفين على تطوير وتنفيذ استراتيجيات زيادة الإيرادات، تعيين موظفين متخصصين في إدارة الإيرادات.
4. توفير نقاط دفع سهلة الوصول للتسهيل على المواطنين عند دفع رسوم خدماتهم، مع التركيز على الاستفادة من توظيف التكنولوجيا الحديثة في تسهيل عملية الدفع، مثل الدفع من خلال تطبيقات الهاتف المحمول.
5. ضرورة إصدار كشوفات حساب بشكل شهري ومنتظم، بحيث توضح جميع النفقات والإيرادات وتفاصيلاتها، لضمان الشفافية ولتسهيل المساءلة. كذلك إقرار أنظمة داخلية لمحاسبة الموظفين المسؤولين في حال وجود خلل أو تقصير.
6. اعتماد نهج الموازنة التشاركية أسوة بالعديد من الدول، من خلال تشجيع مؤسسات المجتمع المدني والمواطنين على المشاركة في إعداد الموازنة السنوية. وهو ما من شأنه أن يعزز الشفافية، وتحسين التواصل والحوار بين البلديات ومواطنيها، بما يعزز الاندماج الاجتماعي، وتحسين المشاركة الشعبية في صنع القرار. كذلك تعزيز قدرة المواطنين على متابعة تطبيق بنود الموازنة وأوجه الإيراد والإنفاق، بالتالي محاسبة المسؤولين بشكل أكثر دقة ودقة. ولا بد قبل ذلك البدء بتعديل الإطار القانوني، بما يضمن تأطير هذه العناصر وتقنينها بشكل منظم.
7. إشراك ممثلي المجتمع المحلي والمنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص في مرحلة التخطيط للمشاريع. كما بينت التجارب الدولية أهمية إشراك المؤسسات التعليمية من مختبرات خاصة وجامعات، في عملية تطوير المشاريع، من

خلال توقيع مذكرات تفاهم لتقديم أفكار مشاريع استثمارية تتناسب واحتياجات كل هيئة محلية، من خلال تقديم نماذج أعمال يمكن اعتمادها لتحقيق الإيرادات للهيئات المحلية، إلى جانب إنجاز أهدافها الاجتماعية في تقديم الخدمات للسكان.

8. تعزيز نشر المعلومات وجعلها متاحة للجمهور بشكل واضح. هذا يشمل نشر الميزانيات والتقارير والمعلومات الأخرى ذات الصلة بأعمال الهيئة المحلية.

9. من أجل تعزيز الشفافية مع المواطنين، يجب على الهيئة المحلية أن تقوم بتوفير دليل للمواطنين للاستعلام عن رسوم كل خدمة من الخدمات المقدمة لهم، بما فيها آليات احتسابها، ومدى ملاءمتها مع تكلفة الخدمة التي تتحملها الهيئة.

10. إقامة آليات وميكانيزمات للمساءلة تضمن أن الهيئة المحلية تتحمل المسؤولية عن أفعالها وقراراتها. يشمل ذلك إجراء تقييم دوري لأداء الهيئة وتقديم تقارير عن ذلك.

11. إنشاء نظام فعال للشكاوى، وتطوير آليات للتحقق والرد السريع واتخاذ الإجراءات التصحيحية الضرورية.

12. تعزيز النزاهة والأخلاق في جميع أعمال الهيئة المحلية، وتطوير سياسات وآليات لمكافحة الفساد.

13. إنشاء وتبني نظم رسمية للرقابة والمحاسبة؛ سواء كانت نظم رقابة داخلية، بمعنى يتم تطبيقها من خلال تكليف موظف متخصص من داخل الهيئة المحلية للرقابة على تطبيق هذه النظم الرسمية، أو من خلال تبني نظم رقابة خارجية ذات كفاءة، سواء من قبل المؤسسات الحكومية الرسمية مثل وزارة الحكم المحلي وديوان الرقابة المالية والإدارية، أو من خلال المجتمع المدني، سواء المنظمات أو المواطنين من خلال لجان المساءلة المجتمعية، على أن يتم تطبيقها بشكل مستمر ومدروس لتحقيق النتائج المتوقعة منها.

4. تطوير وبناء القدرات من أجل الوصول إلى سياسات مالية وإدارية فعالة

- ضرورة بناء قدرات موظفي الهيئات المحلية من النواحي المالية والإدارية، وبناء قدرتهم على تنفيذ المشاريع من خلال عمليتي التدريب والتعليم المستمرتين. ولا بد التعاون بين مؤسسات الحكومة المركزية، ومؤسسات المجتمع المدني والأكاديمي، والهيئات المحلية في عملية التدريب والتأهيل لما لها من أثر إيجابي على أداء المهام المطلوبة من تلك الكوادر وفق القانون، مع ضرورة وجود نظام متبع لقياس فعالية هذه التدريبات، وتحديد أثرها على أداء المهام.
- زيادة كفاءة وفعالية الهيئات المحلية في جباية الرسوم والضرائب والمخالفات، من خلال زيادة كفاءة الكادر البشري الموجود لدى الهيئات المحلية، من خلال تدريبه وتزويده بالموارد اللازمة لزيادة كفاءته في التحصيل، وتقليل التهرب من قبل متلقي الخدمات.
- إعادة توضيح الفرق بين ميزان المراجعة والميزانية والموازنة للعاملين في المجال المالي في البلديات والمشرفين على ذلك، وكل من له علاقة بإعدادها، حيث وجدت أخطاء وتعارض كبير بالمفاهيم من جهة إلى أخرى، ومن بلدية إلى هيئة، وواجه الطاقم صعوبة في التواصل مع البلديات وتوضيح المطلوب.
- رفد الهيئات المحلية، وبخاصة ذات التصنيف "ب" و"ج"، بالمؤهلات التعليمية والخبرات العملية اللازمة، بهدف تجاوز التحديات في إدارة إيرادات ونفقات الهيئات المحلية، والمرتبطة بقلّة كفاءة الكوادر البشرية فيها، ومن أجل زيادة قدرة الهيئات على تنفيذ بنود الموازنة السنوية والخطط الاستراتيجية.
- ضرورة تدريب وتنقيف الكوادر البشرية في الهيئات المحلية على أسس الشراكة مع القطاع الخاص، على أن يتزامن ذلك مع تعديل الإطار القانوني الناظم للشراكة كما ذكرنا سابقاً.

- تأهيل المحاسبين العاملين في البلديات والهيئات المحلية على طرق إعداد قوائم مالية محاسبية وفق أساس الاستحقاق وتطوير قدراتهم المحاسبية من إدخال بيانات، ومسك حسابات، إلى معدي تقارير مالية قابلة للتدقيق والنشر ويمكن الاعتماد عليها.

7- التحليل المالي لبلدية الخليل (دراسة حالة)

مقدمة

يهدف هذا الفصل إلى تقديم فهم وتقييم للوضع المالي للهيئات المحلية، من خلال إجراء التحليل المالي لبلدية الخليل كحالة دراسية على الهيئات المحلية في الضفة الغربية. يساعد هذا التحليل المالي في تقدير قدرة البلدية على تمويل خدماتها ومشروعاتها على المدى الطويل، ما يتيح للبلدية توجيه الموارد واتخاذ القرارات المالية المستدامة. كما يتيح رصد كيفية استخدام الموارد المالية، وما إذا كانت تلبى احتياجات المجتمع بشكل فعال، ويساعد في فهم مستوى الديون والالتزامات المالية للبلدية وكيفية إدارتها، ويقدم معلومات مهمة لاتخاذ القرارات المالية الاستراتيجية، ويسهم في تحديد الأولويات وتوجيه الاستثمارات. أيضاً، يسمح هذا التحليل المالي في متابعة تطور الأداء المالي على مر الزمن، والتحقق مما إذا كانت البلدية تحقق أهدافها المالية وتلبي التوقعات. سوف يشمل هذا التقييم مجموعة من المعالجات التحليلية:

- تحليل المؤشرات الديموغرافية.
- تحليل مقارن (Benchmarking).
- تحليل عمودي (Vertical Analysis).
- تحليل أفقي (Horizontal Analysis).
- تحليل النسب والمخاطر والعائد (Ratio Analysis).

7-1 تحليل المؤشرات السكانية والديموغرافية لبلدية الخليل وربطها مع البيانات المالية

في التحليل المالي، تعتمد العديد من البلديات على مقارنة مؤشراتنا المالية الحالية مع السنوات السابقة دون الأخذ بعين الاعتبار التغيرات الديموغرافية. لكن ربط إيرادات ونققات البلديات وهيئات الحكم المحلي مع المؤشرات السكانية يعتبر في غاية الأهمية، لأن الهدف الأساسي لهيئات الحكم المحلي هو تقديم الخدمات للمواطنين بفاعلية وكفاءة. سيشمل التحليل المالي بالاعتماد على المؤشرات الديموغرافية كلاً من المؤشرات التالية:

1. مؤشر يعتمد على قسمة حسابات ميزان المراجعة الأساسية على عدد السكان.
2. مؤشر يعتمد على قسمة حسابات الميزانية والمركز المالي الأساسية على عدد السكان.
3. مؤشر يعتمد على قياس نسبة أي نوع من إيرادات البلدية الرئيسية ودخل الفرد.
4. مؤشر يعتمد على قياس نسبة أي نوع من مصاريف البلدية الرئيسية ودخل الفرد.
5. نسب مالية تقيس المديونية والدائنية ومخاطر السيولة والعسر المالي.

7-1-1 تحليل الإيرادات والعلاقة مع المؤشرات الديموغرافية والسكانية

الكثير من الدول تحدد أسقف للبلديات بحيث لا يتم تجاوزها في فرض الرسوم والضرائب على السكان، وهذا يتطلب دراسة شاملة تُوازن بين دخل الفرد وبين مبالغ ونسب الرسوم الضريبية أو تكلفة الخدمات. توضح هذه الدراسة المتوسط العام للإيرادات مقسومة على عدد السكان ونسبتها من دخل الفرد لكافة البلديات والهيئات المحلية التي تمت دراستها في العينة.

يظهر الجدول (18) حصة الفرد من الإيراد أو المصروف بقسمة متوسط كل حساب على عدد السكان الذين يخضعون لإشراف بلدية الخليل، وكذلك تم احتساب نسبة دخل الفرد إلى الإيرادات والمصاريف بقسمة كل مصروف أو إيراد على قيمة متوسط الدخل خلال الخمس سنوات 2018-2022، حيث بلغ متوسط الدخل السنوي حوالي 12,156 شيكلاً.

تظهر الأرقام وجود فجوة كبيرة ما بين المتوسط العام للمصاريف (744) والإيرادات (548) لكل فرد، ما يظهر عجزاً كبيراً لدى بلدية الخليل، وارتفاعاً في تكلفة الخدمات مقابل الإيرادات المتحصلة.

جدول (18): المتوسط العام للإيرادات والمصاريف ودخل الفرد لبلدية الخليل خلال السنوات 2018-2022

المتوسط العام لنسبة الضرائب والرسوم إلى متوسط دخل الفرد 2022-2018	المتوسط العام للنسب العمودية للحسابات إلى الإيرادات	المتوسط العام للحسابات (إيرادات ومصاريف) مقسومة على عدد السكان (شيكلاً لكل فرد)	الحساب
4.5%		548	الإيرادات
2.5%	51%	310	إيرادات ذات طبيعة غير تجارية
0.3%	5%	36	إيرادات ضريبية
0.2%	3%	28	إيرادات غير ضريبية
0.8%	25%	96	إيرادات ذات طبيعة غير تجارية أخرى
0.7%	11%	85	إيرادات من استثمارات وإيجارات
0.1%	1%	8	إيرادات مقيدة الاستخدام
0.2%	3%	24	إيرادات غير مقيدة الاستخدام
0.3%	4%	33	إيرادات موازنة النفايات الصلبة
1.9%	47%	226	إيرادات ذات طبيعة تجارية
1.4%	36%	170	إيرادات موازنة المياه والصرف الصحي
0.0%	0%	1	إيرادات موازنة المسلخ البلدي
0.2%	4%	19	إيرادات موازنة سوق الخضار
0.0%	0%	2	إيرادات موازنة الحقائق
0.0%	0%	-	إيرادات محطة معالجة وتكرير المياه
0.0%	0%	3	إيرادات موازنة مواقف السيارات
0.0%	0%	0	إيرادات خدمات المركز الثقافي
0.2%	4%	21	إيرادات موازنة الديناموميتر
0.1%	3%	10	إيرادات خدمات موازنات أنشطة تجارية أخرى
0.0%	0%	-	إيرادات موازنة الكهرباء
0.1%	1%	11	إيرادات - موازنة ائتمانية
6.1%	153%	744	المصاريف
1.1%	17%	133	مصاريف الرواتب وملحقاتها
0.7%	11%	88	رواتب وأجور - دائمون مسكنون
0.0%	0%	3	رواتب وأجور - دائمون غير مسكنين
0.1%	2%	15	رواتب وأجور - مؤقتون غير مسكنين

الحساب	المتوسط العام للحسابات (إيرادات ومصاريف) مقسومة على عدد السكان (شيكل لكل فرد)	المتوسط العام للنسب العمودية للحسابات إلى الإيرادات	المتوسط العام لنسبة الضرائب والرسوم إلى متوسط دخل الفرد 2022-2018
رواتب رئاسة الهيئة المحلية	0	%0	%0.0
رواتب وأجور - متقاعدون	27	%3	%0.2
المصاريف العمومية والإدارية	160	%32	%1.3
مصاريف تشغيل ذات طبيعة غير تجارية	216	%50	%1.8
مصاريف تشغيل ذات طبيعة تجارية	234	%54	%1.9
مصاريف موازنة المياه والصرف الصحي	185	%42	%1.5
مصاريف موازنة المسلخ البلدي	3	%1	%0.0
مصاريف موازنة سوق الخضار والفواكه	9	%2	%0.1
مصاريف موازنة الحدائق	3	%1	%0.0
مصاريف موازنة معالجة وتكرير المياه	-	%0	%0.0
مصاريف موازنة مواقف السيارات	(0)	%0	%0.0
مصاريف موازنة الديناموميتر	7	%2	%0.1
مصاريف موازنة المركز الثقافي	0	%0	%0.0
مصاريف موازنات أنشطة تجارية أخرى	27	%7	%0.2
مصاريف موازنة الكهرباء	-	%0	%0.0
مصاريف الموازنات الائتمانية	0	%0	%0.0
مصاريف الموازنات الائتمانية	0	%0	%0.0

تظهر النتائج في الجدول (19) أن الفرد في جميع مناطق التصنيفات (أ، ب، ج) يتحمل مبلغ 976 شيكلاً سنوياً بالمتوسط خلال الأعوام 2022-2018، ويشكل هذا المبلغ ما نسبته 8% من متوسط دخل الفرد السنوي في الضفة الغربية، في حين بلغت القيمة في الخليل 548 شيكلاً، وتعتبر قيمة منخفضة بالمقارنة مع المتوسط العام.

جدول (19): المتوسط العام للإيرادات والمصاريف ودخل الفرد
لعينة البلديات (أ، ب، ج) خلال السنوات 2018-2022

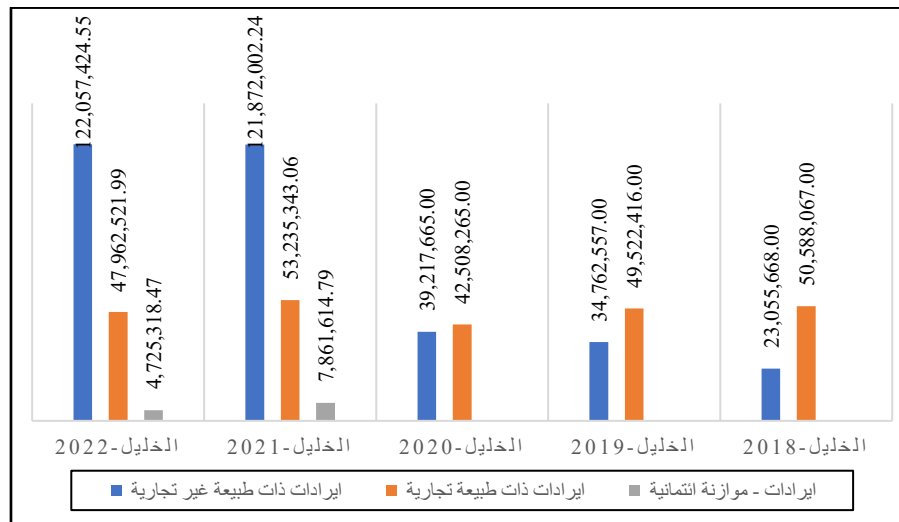
المتوسط العام لنسبة الضرائب والرسوم إلى متوسط دخل الفرد 2022-2018	المتوسط العام للنسب العمودية للحسابات إلى الإيرادات تصنيفات أ، ب، ج	المتوسط العام للحسابات (إيرادات ومصاريف) للتصنيفات أ، ب، ج مقسومة على عدد السكان في كل منطقة	الحساب
8.0%		976	الإيرادات
3.9%	49%	477	إيرادات ذات طبيعة غير تجارية
1.1%	13%	128	إيرادات ضريبية
1.2%	15%	146	إيرادات غير ضريبية
1.1%	14%	133	إيرادات ذات طبيعة غير تجارية أخرى
0.6%	8%	78	إيرادات من استثمارات وإيجارات
0.3%	4%	36	إيرادات مقيدة الاستخدام
0.6%	8%	74	إيرادات غير مقيدة الاستخدام
0.6%	8%	77	إيرادات موازنة النفايات الصلبة
4.2%	53%	513	إيرادات ذات طبيعة تجارية
1.5%	19%	182	إيرادات موازنة المياه والصرف الصحي
0.0%	0%	4	إيرادات موازنة المسلخ البلدي
0.1%	1%	7	إيرادات موازنة سوق الخضار
0.2%	3%	28	إيرادات موازنة الحدائق
0.1%	1%	7	إيرادات محطة معالجة وتكرير المياه
0.1%	1%	7	إيرادات موازنة مواقف السيارات
0.0%	0%	0	إيرادات خدمات المركز الثقافي
0.3%	3%	34	إيرادات موازنة الديناموميتر
1.5%	18%	179	إيرادات خدمات موازنات أنشطة تجارية أخرى
5.2%	64%	628	إيرادات موازنة الكهرباء
0.4%	6%	55	إيرادات - موازنة ائتمانية
0.4%	5%	52	إيرادات الموازنات الائتمانية
8.0%	100%	975	المصاريف
2.6%	32%	312	مصاريف الرواتب وملحقاتها
1.7%	21%	204	رواتب وأجور - دائمون مسكنون
0.5%	6%	60	رواتب وأجور - دائمون غير مسكنين
0.2%	3%	29	رواتب وأجور - مؤقتون غير مسكنين
0.1%	1%	12	رواتب رئاسة الهيئة المحلية
0.3%	3%	31	رواتب وأجور - متقاعدون
2.4%	29%	286	المصاريف العمومية والإدارية
2.4%	29%	286	المصاريف العمومية والإدارية
1.9%	24%	236	مصاريف تشغيل ذات طبيعة غير تجارية

الحساب	المتوسط العام للحسابات (إيرادات ومصاريف) للتصنيفات أ، ب، ج مقسومة على عدد السكان في كل منطقة	المتوسط العام للنسب العمودية للحسابات إلى الإيرادات تصنيفات أ، ب، ج	المتوسط العام لنسبة الضرائب والرسوم إلى متوسط دخل الفرد 2022-2018
مصاريف تشغيل ذات طبيعة غير تجارية	237	%24	%1.9
مصاريف تشغيل ذات طبيعة تجارية	378	%39	%3.1
مصاريف موازنة المياه والصرف الصحي	94	%10	%0.8
مصاريف موازنة المسلخ البلدي	2	%0	%0.0
مصاريف موازنة سوق الخضار والفواكه	5	%1	%0.0
مصاريف موازنة الحدائق	4	%0	%0.0
مصاريف موازنة معالجة وتكرير المياه	9	%1	%0.1
مصاريف موازنة مواقف السيارات		%0	%0.0
مصاريف موازنة الديناموميتر	10	%1	%0.1
مصاريف موازنة المركز الثقافي	16	%2	%0.1
مصاريف موازنات أنشطة تجارية أخرى	183	%19	%1.5
مصاريف موازنة الكهرباء	416	%43	%3.4
مصاريف الموازنات الائتمانية	38	%4	%0.3
مصاريف الموازنات الائتمانية	38	%4	%0.3

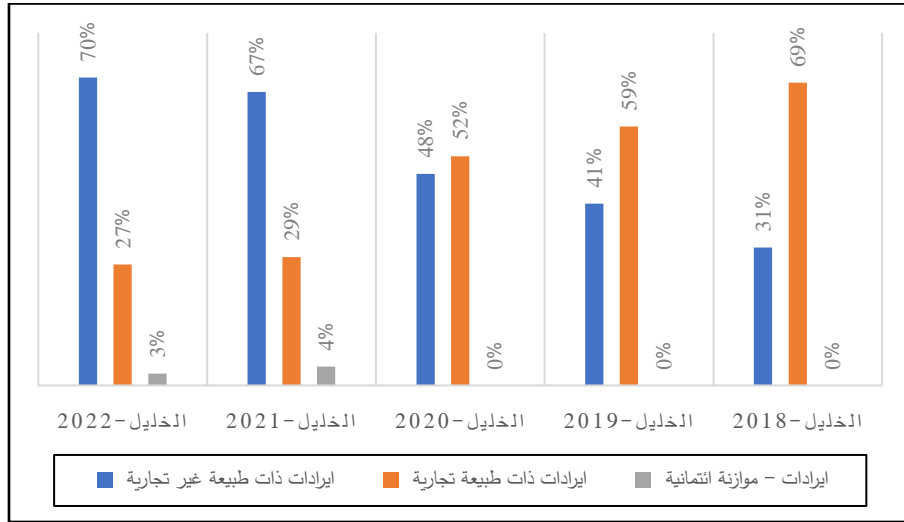
شكلت الإيرادات ذات الطبيعة التجارية العبء الأكبر على المواطن وبنسبة قاربت 51%، وقيمة متوسطة بلغت 310 شواكل سنوياً، وهي قريبة من المتوسط العام في الضفة الغربية والبالغة 53%. تم استثناء إيرادات الكهرباء من الاحتساب لهذه النسبة، حيث إنها وحدها شكلت نسبة 64% من مجموع الإيرادات غير شاملة قيمة الكهرباء على مستوى المتوسط العام.

إن توزيع الإيرادات حسب طبيعتها يظهر في الشكل (17) أدناه.

شكل (17): التوزيع النسبي لإيرادات بلدية الخليل حسب التصنيف 2022-2018



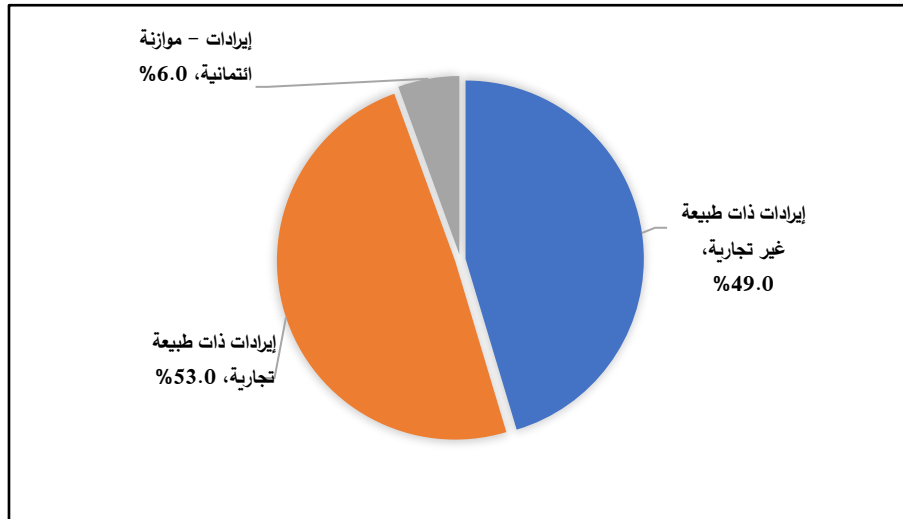
شكل (18): نسبة كل إيراد إلى مجموع الإيرادات لبلدية الخليل 2018-2022



يظهر الشكلان في الأعلى:

1. أن الإيرادات ذات الطبيعة التجارية في انخفاض مستمر، ومن 69% في العام 2018 إلى 27% في العام 2022، علماً أن قيمة الإيرادات ذات الطبيعة التجارية بقيت متقاربة خلال السنوات الخمس الأخيرة، حيث تراوحت ما بين 42 إلى 53 مليون شيكل.
2. يجب دراسة سبب الارتفاع الكبير بقيمة الإيرادات ذات الطبيعة غير التجارية، التي ارتفعت من 23 مليون شيكل العام 2018 إلى 122 مليون شيكل العام 2022، والوقوف على أسباب ومبررات هذا الارتفاع والتغيير.
3. بالمقارنة مع المتوسط العام للتصنيف (أ)، نجد أن بلدية الخليل لا تسير في الاتجاه العام نفسه، ما يستدعي تقييم حالة الإيرادات ومصادرها وتوزيعها الداخلي.

شكل (19): نسبة كل إيراد إلى مجموع إيرادات البلدية 2018-2022 لجميع التصنيف (أ)



7-1-2 تعريف بنود الإيرادات وأقسامها:

المتوسط العام للنسب العمودية للحسابات إلى الإيرادات تصنيفات أ، ب، ج	التصنيف والوصف	الحساب
		الإيرادات
51%	إيرادات ذات طبيعة غير تجارية (نشاطات الحكم المحلي)	
5%		إيرادات ضريبية
3%	رسوم الرخص والإجازات، وتشمل: رسوم رخص البناء العادية، رسوم رخص البناء غير العادية، رسوم معاينة المباني، رسوم معاينة مصاعد كهربائية، رسوم رخص الياقظات، رسوم رخص الإقامة، رسوم رخص المقابر، دفن ونقل موتى، رسوم رخص باعة متجولين، رسوم رخص مهنة السمكرة، رسوم رخص مهن كهربائية، رسوم رخص برك السباحة، رسوم رخص مهن ميكانيكية، رسوم رخص فتح طرق، رسوم رخص المسح والبناء، رسوم أذن إشغال طرق، رسوم رخص معاينة وقاية من الحريق، رسوم رخص الاستعمالات الخاصة، رسوم رخص المعادن الثمينة، رسوم السلامة العامة، رسوم رخص حرف وصناعات، رخص المهن والأعمال، رسوم السمك والطيور، رسوم أسواق الخضار والفواكه، رسوم سوق الحيوانات، رسوم اشتراك بروضه أطفال، رسوم تصديق معاملات، رسوم مخطط موقع، رسوم الإطفاء، رسوم عطاءات، رسوم الموازين والمقاييس، رسوم البسطات والمظلات، رسوم رخص مختلفة، رسوم تحديد منسوب وتحديد شارع، رسوم مشروع تنظيمي، إيرادات اشتراكات في مجالس مشتركة للتخطيط والتطوير. إيرادات من الخدمات : رسوم المحاكم، رسوم إنذارات كاذبة، رسوم عدادات مواقف سيارات، رسوم الشوارع والأرصفة (مساهمة المواطنين)، رسوم التسجيل والتدوين، رسوم الحفر الامتصاصية، رسوم اشتراكات مكتبة، رسوم شهادات وخرائط، رسوم لافتات وإعلانات، رسوم مكافحة الفئران، رسوم نقليات الطرق، رسوم الدراجات، رسوم الحمالين، رسوم جدران استنادية، تأجير مواقف السيارات، رسوم بدلات تحصيل ضرائب لجهات أخرى غير الهيئة، رسوم تصوير وثائق، رسوم اشتراكات أخرى، تأجير المسرح والقاعة، رسوم دورات تدريبية، إيراد تذاكر، رسوم الحصول على معلومات، إيرادات سيارة إسعاف، أثمان بيع كتب.	إيرادات غير ضريبية
25%		إيرادات ذات طبيعة غير تجارية أخرى
	إيرادات غرامات، غرامات محاكم، غرامات البناء غير المرخص، إيرادات محاكم أخرى غير الغرامات، غرامات تأخير، غرامة الاعتداء على أملاك عامة، غرامات مختلفة، غرامات مخالفات سير وركن السيارات.	
11%		إيرادات من استثمارات وإيجارات
	إيراد استخدام ممتلكات وأموال، فوائد على أموال البلدية (فوائد دائنة)، إيراد من استثمارات-أسهم وسندات، إيراد إيجارات آليات البلدية، إيراد إيجارات عقارات الهيئة المحلية، إيرادات تأجير مسابح، إيراد مفتاحيات - خلوات، إيراد إيجارات أكشاك، إيرادات من تضمين مشاريع وممتلكات، أرباح بيع	

الحساب	التصنيف والوصف	المتوسط العام للنسب العمودية للحسابات إلى الإيرادات تصنيفات أ، ب، ج
	موجودات ثابتة، إيرادات فروقات عملات أجنبية، تعويضات حوادث السير والآلات، مبيعات فضلات طرق، أرباح بيع لوازم، أرباح استبعاد لوازم، إيرادات فروقات المخزون.	
إيرادات مقيدة الاستخدام		%1
	غرامات تجاوز أحكام بناء مواقف السيارات، إيرادات منح عينية مؤجلة.	
إيرادات غير مقيدة الاستخدام		%3
	إيرادات منح وهبات متنوعة، إيرادات منح وهبات حكومية، إيرادات منح وهبات أجنبية، إيرادات منح وهبات محلية، إيرادات النشاطات الاجتماعية، إيرادات نشاطات اللجنة الرياضية، إيرادات النوع الاجتماعي.	
إيرادات موازنة النفايات الصلبة		%4
	إيرادات تشغيلية -نفايات صلبة، رسوم نفايات، رسوم نفايات -مبانٍ سكنية، رسوم نفايات -مبانٍ تجارية، رسوم نفايات -مبانٍ صناعية، رسوم نفايات -مؤسسات أكاديمية، رسوم نفايات صحية، رسوم نفايات -مؤسسات غير ربحية، رسوم نفايات -مؤسسات حكومية، رسوم نفايات -الأمم المتحدة، رسوم نفايات -مؤسسات محلية، رسوم نقل وترحيل النفايات، غرامات مخالفات -نفايات صلبة، رسوم نفايات-هيئات محلية، رسوم التخلص من نفايات الإنشاءات، رسوم نفايات صلبة أخرى، رسوم صيانة حاويات نفايات من هيئات محلية أخرى.	
	إيرادات ذات طبيعة تجارية (نشاطات ذات طبيعة ربحية)	%47
إيرادات موازنة المياه والصرف الصحي	إيرادات تشغيلية - مياه، إيراد قراءة عدادات مياه - سكن، إيراد قراءة عدادات مياه-تجاري، إيراد قراءة عدادات مياه-منشآت صناعية، إيرادات أثمان مياه الشرب، إيراد أثمان مياه الشرب بالبتك، إيرادات أثمان مياه الري، تأمينات اشتراكات مياه غير مستردة/مستردة، غرامات تأخير على تسديد فواتير مياه الشرب، رسوم تصديق معاملات مياه الري، إيرادات أثمان عدادات المياه، مساهمات الربط مع شبكة المياه، إيرادات أثمان مواسير المياه، إيرادات أثمان لوازم اشتراكات المياه، إيرادات رسوم اشتراكات خدمة المياه، إيرادات متفرقة - مياه، رسوم قطع وإعادة وصل المياه، غرامة سرقة مياه. إيرادات تشغيلية -صرف صحي: رسوم مساهمات إنشاء شبكة الصرف الصحي، رسوم ربط مع شبكة الصرف الصحي، رسوم تسليك مجاري الصرف الصحي، رسوم صيانة ونقل عداد المياه، رسوم اشتراكات دورية في شبكة الصرف الصحي.	%36
إيرادات موازنة المسلخ البلدي	إيرادات تشغيلية - المسلخ: إيرادات تشغيلية-المسلخ، رسوم الذبيحة، رسوم الدباغة والجلد، غرامات ومخالفات، رسوم المبييت والزرائب.	

الحساب	التصنيف والوصف	المتوسط العام للنسب العمودية للحسابات إلى الإيرادات تصنيفات أ، ب، ج
إيرادات موازنة سوق الخضار	إيرادات تشغيلية - سوق الخضار والفواكه، إيرادات خدمات سوق الخضار والفواكه، رسوم التلجيات، رسوم رخص عربات التحميل، رسوم دخول الشاحنات، رسوم قبان، رسوم خضار وفواكه.	
إيرادات موازنة الحدائق	إيرادات تشغيلية - الحديقة، إيرادات ألعاب الحديقة، إيرادات المتحف، إيرادات المسبح، إيرادات السوبرماركت، إيرادات مطعم الحديقة، إيرادات استراحة الحديقة، إيرادات تضمين مرافق الحديقة، إيرادات حديقة الحيوانات، إيرادات تذاكر حنطور الحديقة، إيرادات سينما الحديقة.	0%
إيرادات محطة معالجة وتكرير المياه	إيرادات محطة معالجة وتكرير المياه، إيرادات ورسوم تنقية، تعويضات حوادث محطة التنقية، إيرادات بيع مياه مكررة.	
إيرادات موازنة مواقف السيارات	إيرادات تشغيلية - الكراجات، اشتراكات مواقف السيارات، تذاكر مواقف السيارات، رسوم باصات سياحية.	
إيرادات خدمات المركز الثقافي	إيرادات خدمات المركز الثقافي، إيرادات المركز الثقافي.	
إيرادات موازنة الديناموميتر		4%
إيرادات خدمات موازنات أنشطة تجارية أخرى	إيرادات خدمات موازنات أنشطة تجارية أخرى، إيرادات موازنات تجارية أخرى، إيرادات قرية الفنون والحرف، إيرادات مركز هولست، إيرادات مركز إسعاد الطفولة، إيرادات مركز صناعة الأطراف الصناعية، إيرادات النادي البحري، إيرادات المركز الصحي.	3%
إيرادات موازنة الكهرباء		0%
	إيرادات - موازنة ائتمانية	1%
إيرادات الموازنات الائتمانية	إيراد صندوق التقاعد ونهاية الخدمة، مساهمة البلدية، مساهمة الموظف، إيرادات فوائد بنكية، إيراد استثمارات قصيرة الأجل، إيراد استثمارات طويلة الأجل، إيرادات أخرى لصندوق التقاعد، إيرادات مخصصات نهاية الخدمة (تدفع من البلدية). إيراد ضريبة المعارف: إيراد ضريبة المعارف، إيراد فوائد ضريبة المعارف، إيراد ضريبة معارف أخرى.	

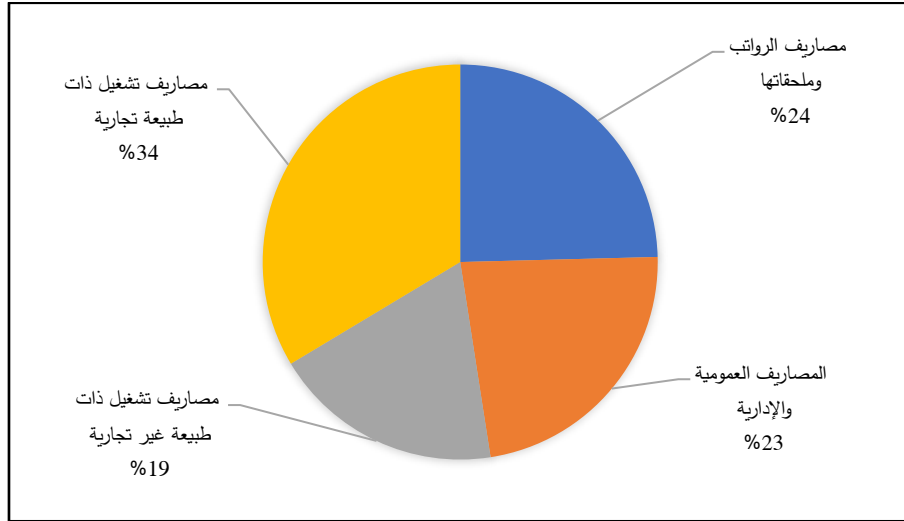
7-1-3 تحليل المصاريف مع الأخذ بعين الاعتبار تصنيفات الهيئات (أ، ب، ج) كافة

أظهرت نتائج تحليل البيانات الخاصة بالمصاريف مجموعة من النتائج المهمة، أبرزها:

- بلغت المصاريف بالمتوسط العام للبلديات والهيئات المحلية كافة في التصنيفات كافة، ما نسبته 98.7% من إجمالي الإيرادات. بالنسبة لبلدية الخليل، فقد بلغت النسبة حوالي 153%، ما يشير إلى خطورة كبيرة في إدارة المصاريف، وعدم وجود إيرادات مقابلها لتغطية المصاريف التي تتكبدها البلدية، هذه النتيجة تتطلب إجراءات سريعة وعملية من قبل إدارة البلدية لتقادي استمرار هذه النسبة الكبيرة، حيث يجب تخفيضها لتصل إلى 100%؛ أي تساوي الإيرادات مع المصاريف في كل عام.

- أظهرت نسبة كل مصروف من المصروفات الأربعة الأساسية في كل بلدية (مصارييف الرواتب، المصارييف الإدارية والعمومية، المصارييف ذات الطبيعة التجارية، المصارييف ذات الطبيعة غير التجارية) أن المصارييف ذات الطبيعة غير التجارية كانت الأعلى بنسبة 34%، تليها الرواتب بنسبة 24%، ثم الإدارية والعمومية بنسبة 23%، وجاءت في المرتبة الأخيرة مصارييف التشغيل ذات الطبيعة غير التجارية كما هو ممثل بالشكل (20) أدناه.

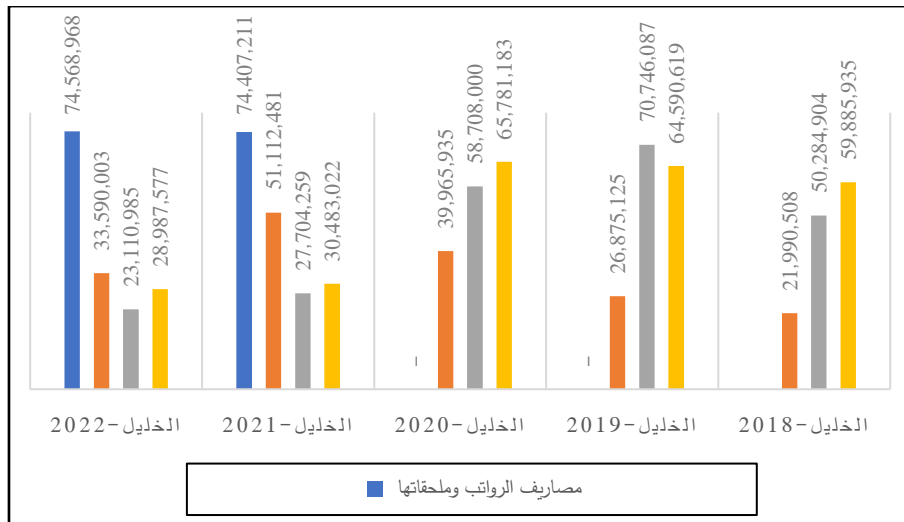
شكل (20): نسبة كل مصروف إلى مجموع المصروفات الممثلة بالشكل 2018-2022



ولمقارنة بلدية الخليل مع المتوسط العام للهيئات المحلية ذات التصنيف (أ)، يظهر الشكل (21) أن هناك ارتفاعاً كبيراً في قيم المصارييف في العامين 2021 و2022، ما يظهر حجم العبء الذي تتحمله البلدية لتغطية هذه الالتزامات. وبالمقارنة مع المتوسط العام في الضفة الغربية (24%)، نجد أن بلدية الخليل تعاني من ثقل مضاعف مقارنة مع غيرها من البلديات.

شكل (21): نسبة كل مصروف إلى مجموع المصروفات لبلدية الخليل

الممثلة بالشكل 2018-2022



7-1-4 تحليل المركز المالي والميزانية وقياس الاستقرار المالي

يظهر الجدول (20) التحليل العمودي للميزانية الذي يتم بقسمة قيمة كل حساب أو تصنيف إلى مجموع الأصول.

**جدول (20): النسب العمودية لحسابات الميزانية إلى مجموع الأصول
للتصنيفات جميعها والمتوسط العام وبلدية الخليل**

التصنيف	تصنيف أ	المتوسط العام	بلدية الخليل
النقد والنقد المعادل	%1.5	%3.4	%1
الذمم المدينة، الصافي	%18.4	%25.6	%23
الذمم المدينة، المقابل	%1.6	%0.8	%11
مستحق من موازنات أخرى	%2.2	%2.8	%17
مستحقات من هيئات حكومية	%0.0	%0.3	%0
اللوازم والمواد في المستودعات	%0.2	%0.2	%0
موجودات متداولة أخرى	%0.9	%0.9	%2
مجموع الموجودات المتداولة	%22.0	%32.6	%32
استثمارات-بالصافي	%4.8	%6.4	%23
الموجودات الثابتة-بالصافي	%71.7	%61.5	%40
مشاريع تحت التنفيذ	%0.8	%1.2	%1
موجودات أخرى	%0.6	%0.2	%5
إجمالي الموجودات	%100.0	%100.0	%100
الذمم الدائنة	%3.8	%25.4	%0
الحساب الجاري لشركة الكهرباء	%3.1	%1.2	%25
مستحق إلى موازنات أخرى	%3.2	%1.1	%17
التزامات متداولة أخرى	%2.0	%5.2	%3
مستحقات إلى هيئات حكومية	%1.2	%0.4	%10
مجموع المطلوبات المتداولة	%13.2	%32.9	%55
مطلوبات طويلة الأجل	%2.7	%1.2	%0
إيجارات تمويلية	%0.0	%0.0	%0
التزام من عقود إيجار تمويلية (أخرى)	%0.0	%0.0	%0
التزامات تشغيلية طويلة الأجل	%0.0	%0.0	%0
ديون طويلة الأجل	%0.0	%0.0	%0
مخصصات تعويضات الموظفين	%0.1	%0.1	%0
مخصص تقاعد الموظفين	%0.9	%1.4	%0
مخصص نهاية الخدمة	%2.5	%1.3	%5
مخصص قضايا قانونية	%0.5	%0.2	%0
مطلوبات أخرى	%7.1	%11.1	%10
إجمالي المطلوبات	%26.9	%40.9	%69
صافي الأصول	%73.1	%59.1	%31
إجمالي المطلوبات وصافي الأصول	%100.0	%100.0	%100

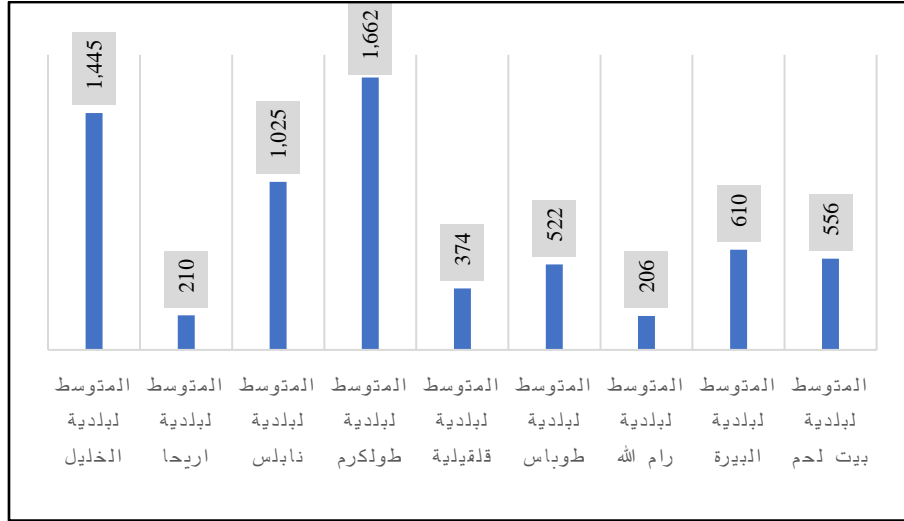
من خلال قراءة الأرقام في الجدول (20) نجد أن:

1. السيولة النقدية والقدرة على التسديد في المدى القصير ضئيلة للغاية، ولم تتجاوز في متوسطها 3.4% من مجموع الأصول في البلديات، ولعل الخطر يزداد أكثر في تصنيف البلديات المصنفة (أ) و(ج)، حيث لم تتجاوز النسبة 1.5%. وبنسبة أقل أيضاً في بلدية الخليل، حيث بلغت 1% فقط، لذلك على البلديات الحفاظ على نسبة أعلى لكي تتمكن من إدارة عملياتها التشغيلية وتغطية الاحتياجات النقدية دون اللجوء إلى بنوك، وتكبد تكاليف تمويلية باهظة. أيضاً، بلغت نسبة مجموع الموجودات المتداولة إلى مجموع الأصول حوالي 32%، ولكن مع تحليل محتوياتها نجد أن 78.5% منها عبارة عن ذمم مدينة على المواطنين، ما يصعب تسيلها وتحويلها إلى نقد عند احتياج البلدية لذلك.
2. بخصوص الذمم المدينة والديون على المواطنين، تعتبر مشكلة الديون على المواطنين من القضايا الأساسية التي تواجهها البلديات والهيئات، والتي تسبب مشكلة كبيرة في إدارة النقدية. أحد أسبابها الأساسية هو عدم وجود معايير للائتمان والتعامل مع الديون، ولعل بعض البلديات أصبحت تتوارث العبء من رئاسة إلى أخرى دون وجود تقييم أو وجود معايير للمقارنة بين البلديات ونسب تحدد موقع البلدية المالي ومستوى إدارتها لملفها الخاص. وللوصول إلى معايير يمكن المقارنة بها، تم فحص النسب الفعلية لمجموعة من البلديات كما هو في الجدول (21) التالي، علماً أن معدل دوران الذمم المدينة = مجموع الإيرادات على متوسط الذمم المدينة (للأعوام الخمسة 2018-2022)، كما تم احتساب عدد أيام التحصيل بقسمة 365 على معدل دوران الذمم المدينة.

جدول (21): الأوساط الحسابية لبيانات الإيرادات ومتوسطات الذمم المدينة ومعدل دوران الذمم المدينة وعدد أيام التحصيل لكل بلدية من التصنيف (أ)

البلدية	الإيرادات	الذمم المدينة	معدل دوران الذمم	عدد أيام التحصيل
المتوسط لبلدية الخليل	105,655,900	369,768,128	0.3	1,445
المتوسط لبلدية أريحا	35,324,234	21,031,701	1.9	210
المتوسط لبلدية نابلس	136,777,806	381,594,841	0.4	1,025
المتوسط لبلدية طولكرم	88,005,301	399,648,109	0.2	1,662
المتوسط لبلدية قلقيلية	90,996,807	93,191,895	1.0	374
المتوسط لبلدية طوباس	8,001,772	11,388,885	0.7	522
المتوسط لبلدية رام الله	84,312,475	47,316,299	1.8	206
المتوسط لبلدية البيرة	54,529,712	97,688,717	0.6	610
المتوسط لبلدية بيت لحم	25,435,144	37,355,329	0.7	556

شكل (22): متوسط عدد أيام التحصيل لكل بلدية تصنيف (أ) للسنوات 2018-2022



يظهر الجدول (22) تفاصيل تحصيل الذمم المدينة وتعثر عمليات التحصيل. بلغ متوسط فترة التحصيل حوالي 734 يوماً، أي سنتين على الأقل. أيضاً، هناك تفاوت كبير بين البلديات، فبينما بلغ متوسط عدد أيام التحصيل 1662 يوماً في بلدية طولكرم، جاءت بلدية الخليل بالترتيب الثاني في طول مدة التحصيل وصعوبتها، حيث بلغ عدد أيام التحصيل 1445 يوماً.

جدول (22): الأوساط الحسابية لبيانات الإيرادات ومتوسطات الذمم المدينة ومعدل دوران الذمم وعدد أيام التحصيل لكل بلدية 2018-2022

البلدية	الإيرادات	الذمم المدينة	معدل دوران الذمم	عدد أيام التحصيل
الخليل-2021	182,968,960	384,159,174	0.5	766
الخليل-2020	81,725,930	375,805,454	0.2	1,678
الخليل-2019	84,284,973	368,280,245	0.2	1,595
الخليل-2018	73,643,735	350,827,640	0.2	1,739
المتوسط لبلدية الخليل	105,655,900	369,768,128	0.3	1,445
أريحا-2021	47,095,351	33,724,524	1.4	261
أريحا-2020	29,679,539	20,618,206	1.4	254
أريحا-2019	37,121,442	20,291,174	1.8	200
أريحا-2018	27,400,602	9,492,901	2.9	126
المتوسط لبلدية أريحا	35,324,234	21,031,701	1.9	210
نابلس-2022	204,641,272			
نابلس-2021	150,428,824	406,689,905	0.4	987
نابلس-2020	120,349,723	388,515,250	0.3	1,178
نابلس-2019	145,674,187	378,158,028	0.4	948
نابلس-2018	130,658,491	353,016,181	0.4	986
المتوسط لبلدية نابلس	136,777,806	381,594,841	0.4	1,025

البلدية	الإيرادات	النمذ المدينة	معدل دوران الذمم	عدد أيام التحصيل
طولكرم-2022	124,255,897	432,506,320	0.3	1,270
طولكرم-2021	88,377,399	417,624,238	0.2	1,725
طولكرم-2020	83,099,420	399,098,175	0.2	1,753
طولكرم-2019	92,539,083	382,221,914	0.2	1,508
طولكرم-2018				
المتوسط لبلدية طولكرم	88,005,301	399,648,109	0.2	1,662
قلقيلية-2022	102,155,700	95,867,899	1.1	343
قلقيلية-2021	99,355,744	106,327,760	0.9	391
قلقيلية-2020	84,917,792	100,417,849	0.8	432
قلقيلية-2019	94,708,728	89,323,220	1.1	344
قلقيلية-2018	85,004,963	76,698,752	1.1	329
المتوسط لبلدية قلقيلية	90,996,807	93,191,895	1.0	374
طوباس-2020	8,841,096	12,724,646	0.7	525
طوباس-2019	7,371,884	13,097,696	0.6	648
طوباس-2018	7,792,336	8,344,313	0.9	391
المتوسط لبلدية طوباس	8,001,772	11,388,885	0.7	522
رام الله-2022	109,573,940	88,531,364	1.2	295
رام الله-2021	83,863,622	55,140,577	1.5	240
رام الله-2020	74,405,394	44,639,798	1.7	219
رام الله-2019	94,444,330	47,860,714	2.0	185
رام الله-2018	84,536,553	41,624,105	2.0	180
المتوسط لبلدية رام الله	84,312,475	47,316,299	1.8	206
البييرة-2022	91,094,926	99,890,441	0.9	400
البييرة-2021	58,350,167	90,589,465	0.6	567
البييرة-2020	43,011,410			
البييرة-2019	67,458,032	118,026,030	0.6	639
البييرة-2018	49,299,237	84,450,655	0.6	625
المتوسط لبلدية البييرة	54,529,712	97,688,717	0.6	610
بيت لحم-2022	174,745,265	48,899,774	3.6	102
بيت لحم-2021	22,754,111	40,695,933	0.6	653
بيت لحم-2020	22,132,034	38,472,387	0.6	634
بيت لحم-2019	31,419,288	32,897,666	1.0	382
بيت لحم-2018				
المتوسط لبلدية بيت لحم	25,435,144	37,355,329	0.7	556
المتوسط العام			0.8 مرة	734.4 يوم

7-1-5 الأصول الثابتة وأملاك البلديات

لعل من أهم أهداف اعتماد أساس الاستحقاق أو أساس الاستحقاق المعدل هو إعداد ميزانية متكاملة الأركان والحسابات، وعلى رأسها تقييم الأصول الثابتة وتسجيلها. من البيانات والتقارير المدققة، تم الحصول على تلك الأرصدة وإدراجها في عمليات التحليل المالي. ولمزيد من المعلومات انظر إلى الجدول (23) الذي يبين نسبة الأصول الثابتة إلى مجموع الأصول.

جدول (23): نسبة الأصول الثابتة إلى مجموع الأصول للبلديات المصنفة
(أ، ب، ج) خلال الفترة 2018-2022

التصنيف	تصنيف أ	تصنيف ب	تصنيف ج	المتوسط العام	بلدية الخليل
مجموع الموجودات المتداولة	22.0%	31.0%	44.8%	32.6%	32%
الموجودات الثابتة -بالصافي	71.7%	57.5%	55.2%	61.5%	63%

إن ارتفاع نسبة الأصول الثابتة يزيد من صعوبة البلدية بالسداد النقدي وتسييد الديون، حيث إن تسييل الأصول الثابتة في الغالب غير وارد وغير قابل للتنفيذ، إذ إن جزءاً من الأصول الثابتة عبارة عن بنية تحتية، أثاث، معدات، مبانٍ، سيارات، ما يعني خسائر كبيرة في حال قررت البلدية أن تبيعها. من الجدول أعلاه يلاحظ أن البلديات تصنيف (أ) هي الأكثر استثماراً في الأصول الثابتة بنسبة 71.7% من إجمالي الأصول، وتبعتها بنسبة 57.5% الهيئات المحلية من تصنيف (ب)، وجاءت في الترتيب الأخير البلديات من تصنيف (ج) وبنسبة 55.2%. عند أخذ المتوسط العام لكامل العينة، نجد أن نسبة الأصول الثابتة بلغت 61.5% من إجمالي الأصول. أخيراً، يتشابه توزيع الأصول بين ثابتة ومتداولة على مستوى بلدية الخليل مع المتوسط العام في البلديات الأخرى.

7-1-6 تحليل الالتزامات والديون المتحققة على الهيئات المحلية

تواجه إدارة البلديات تحدياً دائماً وهو توفير السيولة والنقد للدائنين والموردين، وأن أي إخفاق في عمليات التحصيل يؤدي مباشرة إلى تعثر وتعثر مالي مباشر. لذلك، يجب دراسة الحالة التي وصلت إليها البلديات ومخاطر السيولة، وعدم القدرة على سداد الديون، وبخاصة قصيرة الأجل.

يلاحظ من الجدول (24) أن البلديات في معظمها مثقلة بالديون، حيث بلغت النسبة الإجمالية للديون إلى مجموع الأصول 40.9%، وهي نسبة مرتفعة تشير إلى مخاطر كبيرة في الفترة القادمة تستدعي أخذ تدابير مهمة وسريعة. لكن ما يلفت الانتباه أن البلديات المصنفة (أ) هي الأقل بنسبة 26.9% من إجمالي الأصول، مقارنة مع التصنيف (ب) (44.8%) والتصنيف (ج) (50.9%). إلا أن بلدية الخليل تجاوزت جميع النسب من حيث الديون، وبلغت نسبة مجموع الديون إلى الأصول 69%، وهي نسبة تؤكد على مستوى الأزمة المالية التي تواجهها هذه البلدية.

جدول (24): نسبة متوسطات الديون المترتبة على هيئات الحكم المحلي
في البلديات إلى مجموع الأصول خلال الفترة 2018-2022

التصنيف	تصنيف أ	تصنيف ب	تصنيف ج	المتوسط العام	الخليل
الذمم الدائنة	3.8%	31.6%	40.7%	25.4%	
الحساب الجاري لشركة الكهرباء	3.1%	0.0%	0.6%	1.2%	
مستحق إلى موازنات أخرى	3.2%	0.3%	0.0%	1.1%	
التزامات متداولة أخرى	2.0%	4.3%	9.4%	5.2%	
مستحقات إلى هيئات حكومية	1.2%	0.0%	0.0%	0.4%	
مجموع المطلوبات المتداولة	13.2%	36.0%	49.4%	32.9%	55%
مطلوبات طويلة الأجل	2.7%	0.7%	0.0%	1.2%	
إيجارات تمويلية	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	
التزام من عقود إيجار تمويلية (أخرى)	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	
التزامات تشغيلية طويلة الأجل	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	
ديون طويلة الأجل	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%	
مخصصات تعويضات الموظفين	0.1%	0.4%	0.0%	0.1%	
مخصص تقاعد الموظفين	0.9%	3.0%	0.4%	1.4%	
مخصص نهاية الخدمة	2.5%	0.3%	1.0%	1.3%	
مخصص قضايا قانونية	0.5%	0.0%	0.0%	0.2%	
مطلوبات أخرى	7.1%	25.8%	0.3%	11.1%	
إجمالي المطلوبات	26.9%	44.8%	50.9%	40.9%	69%

شكلت المطلوبات المتداولة التي يجب تسديدها خلال السنة نفسها ما نسبته 33%، وهي نسبة مرتفعة تشير إلى ضرورة الاستعداد الدائم لدى الإدارة المالية للبلديات لتغطية هذه الالتزامات قصيرة الأجل، وتوفير سيولة مستمرة. لكن من الواضح أن البلديات المصنفة (أ) تمكنت من إدارة ديونها جيداً، وتخفيض النسبة إلى 13%، ما يجعلها أكثر استقراراً من الناحية المالية والسيولة.

عند الاعتماد على نسب السيولة المتعارف عليها في الجدول (25)، فإن النتائج تشير إلى أن نسبة التداول (الأصول المتداولة على الالتزامات المتداولة) تقع ضمن المستوى المتعارف عليه. لكن عند دراسة تركيبة الأصول المتداولة، فإننا نجد أن النتائج تؤكد وجود مستوى مرتفع من المخاطرة، حيث إن معظم تركيبة الأصول المتداولة هي ذمم مدينة، ذات التحصيل البطيء، وبخاصة أن فترة التحصيل لا تقل عن 734 يوماً؛ أي سنتين على الأقل.

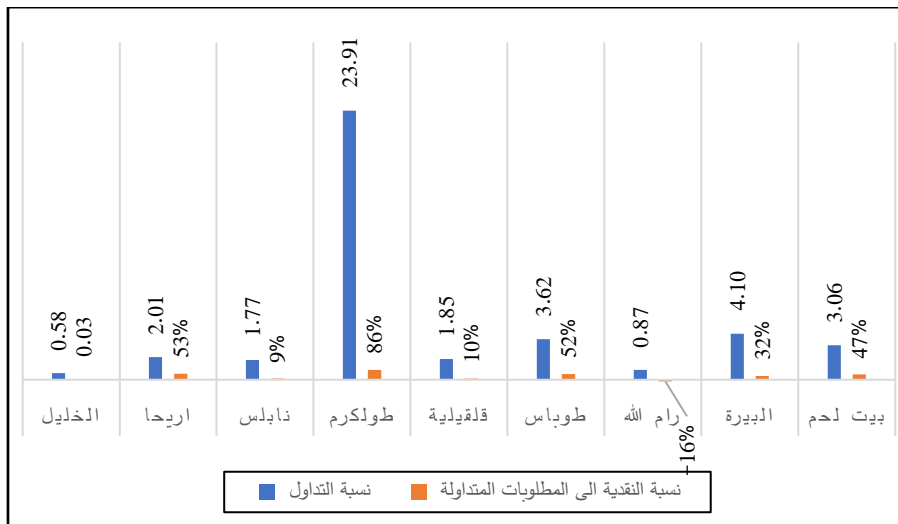
من ناحية أخرى، فإن نسبة السيولة النقدية التي يتم احتسابها بقسمة النقدية والنقدية المعادلة (تشمل النقد بالبنوك، والشيكات الواردة قصيرة الأجل) على مجموع الديون والالتزامات قصيرة الأجل، فنجد النسبة (28%) بمعنى آخر، كل مئة شيكل التزام قصير أجل، هناك نقدية فقط 28 شيكلاً، وهذا يعني أن البلديات في غالبيتها تعاني من أزمة سيولة نقدية وعدم قدرة على سداد التزاماتها قصيرة الأجل، وأن الإدارة المالية تعاني من ضغط شديد في التعامل مع النقد، وقد يجعل تلك الإدارات لا تفكر أبداً بأي مصروف أو نفقات رأسمالية أو تطويرية نتيجة الخوف الدائم من عدم توفر النقدية.

جدول (25): نسب التداول ونسب النقدية إلى المطلوبات المتداولة

المحافظة	نسبة التداول	نسبة النقدية إلى المطلوبات المتداولة
الخليل	0.58	3%
أريحا	2.01	53%
نابلس	1.77	9%
طولكرم	23.91	86%
قلقيلية	1.85	10%
طوباس	3.62	52%
رام الله	0.87	-16%
البييرة	4.10	32%
بيت لحم	3.06	47%
نسبة التداول الإجمالية	4.35	28%
نسبة التداول باستثناء طولكرم	1.96	

أما قيمة التداول، فقد بلغت 4.35 مرة، أي إن كل شيكل التزامات قصيرة أجل على البلدية مغطى بـ 4.35 شيكل أصول متداولة، وفي حال استثنينا بلدية طولكرم كون أرقامها تجذب النتيجة إلى الأعلى بصورة كبيرة، فإن القيمة تصل إلى 1.96 مرة. ويتتبع حالة بلدية الخليل، فإننا نجد أن نسبة النقدية إلى المطلوبات المتداولة منخفضة للغاية، وبلغت فقط 3%؛ أي إن كل مئة شيكل التزام قصير أجل يقابله فقط 3 شواكل نقدية. يظهر الشكل (23) نسب التداول ونسب النقدية إلى الالتزامات المتداولة.

شكل (23): متوسط قيمة التداول ونسبة النقدية لبلديات تصنيف (أ) 2018-2022



عند النظر إلى البعد الزمني، فإننا نجد أن هذه الحالة لم تكن مقتصرة على فترة معينة، بل حالة مستمرة تستحق الوقوف عليها وإيجاد معايير وأسس توجه الإدارات المالية للبلديات. عند استعراض البيانات في الجدول (26) أدناه، نجد بعض

البلديات تتعامل بأرصدة نقدية سالبة مثل بلدية رام الله، والبعض الآخر بنسب منخفضة جداً مثل الخليل 3%، ونابلس 9%. كل ذلك يؤكد مستوى مخاطرة السيولة التي تواجه هيئات الحكم المحلي.

جدول (26): نسب التداول ونسب النقدية لبلديات التصنيف (أ) خلال الأعوام 2018-2022

المحافظة	السنة	النقد والنقد المعادل	مجموع الموجودات المتداولة	مجموع المطلوبات المتداولة	نسبة التداول	نسبة النقدية إلى المطلوبات المتداولة
الخليل	2018	8,289,428	322,158,746	656,892,256	0.49	0.01
الخليل	2019	11,609,517	511,115,222	863,515,700	0.59	0.01
الخليل	2020	17,772,184	560,309,737	951,521,540	0.59	0.02
الخليل	2021	19,523,216	696,283,064	1,040,834,059	0.67	0.02
الخليل	2022	11,147,555	65,014,577	120,208,110	0.54	0.09
					0.58	0.03
أريحا	2018	8,806,816	20,481,800	14,286,836	1.43	62%
أريحا	2019	9,925,524	31,996,133	17,736,743	1.80	56%
أريحا	2020	10,765,034	36,687,449	23,748,159	1.54	45%
أريحا	2021	9,932,873	46,171,208	20,447,057	2.26	49%
أريحا	2022	9,785,797	54,345,821	18,065,033	3.01	54%
					2.01	53%
نابلس	2018	20,029,084	378,081,272	224,479,498	1.68	9%
نابلس	2019	20,995,884	405,737,724	249,489,911	1.63	8%
نابلس	2020	19,743,187	414,692,208	262,117,687	1.58	8%
نابلس	2021	25,996,360	439,594,523	267,585,447	1.64	10%
نابلس	2022	36,577,470	684,342,090	297,254,184	2.30	12%
					1.77	9%
طولكرم	2019	14,878,196	402,087,676	16,026,677	25.09	93%
طولكرم	2020	15,876,281	420,542,534	18,342,917	22.93	87%
طولكرم	2021	15,644,052	439,305,946	17,864,000	24.59	88%
طولكرم	2022	15,451,196	455,107,569	19,750,086	23.04	78%
					23.91	86%
قلقيلية	2018	5,004,034	83,539,372	35,124,812	2.38	14%
قلقيلية	2019	6,141,340	107,079,734	50,149,475	2.14	12%
قلقيلية	2020	7,178,352	111,012,111	45,826,538	2.42	16%
قلقيلية	2021	5,959,377	118,394,900	108,229,396	1.09	6%
قلقيلية	2022	2,877,159	106,148,775	87,766,632	1.21	3%
					1.85	10%
طوباس	2018	2,834,018	11,178,331	4,433,067	2.52	64%
طوباس	2019	1,696,434	16,245,139	3,717,988	4.37	46%

المحافظة	السنة	النقد والنقد المعادل	مجموع الموجودات المتداولة	مجموع المطلوبات المتداولة	نسبة التداول	نسبة النقدية إلى المطلوبات المتداولة
طوباس	2020	1,707,188	14,844,733	3,748,015	3.96	46%
					3.62	52%
رام الله	2018	2,306,642	48,381,266	56,226,642	0.86	4%
رام الله	2019	(6,979,495)	45,802,279	58,290,385	0.79	-12%
رام الله	2020	(8,758,043)	39,329,925	58,807,311	0.67	-15%
رام الله	2021	(19,591,048)	39,585,751	50,489,366	0.78	-39%
رام الله	2022	(12,057,243)	81,991,487	65,060,317	1.26	-19%
					0.87	-16%
البييرة	2018	20,321,559	108,851,890	20,108,577	5.41	101%
البييرة	2019	8,856,857	131,852,359	24,206,620	5.45	37%
البييرة	2020	193,590	13,679,193	14,445,083	0.95	1%
البييرة	2021	2,040,629	146,538,033	31,973,612	4.58	6%
البييرة	2022	7,528,450	182,072,186	44,251,157	4.11	17%
					4.10	32%
بيت لحم	2019	10,419,303	46,062,053	12,735,791	3.62	82%
بيت لحم	2020	6,920,488	51,117,338	18,063,643	2.83	38%
بيت لحم	2021	5,776,601	53,076,839	18,203,353	2.92	32%
بيت لحم	2022	7,100,092	56,823,188	19,807,679	2.87	36%
					3.06	47%
					4.35	28%
				بدون طولكرم	.97	

2-7 النتائج الخاصة لبلدية الخليل

- توجد مشكلة كبيرة في إدارة ملف الديون، وعلى البلدية اتخاذ إجراءات سريعة وفورية في هذا الصدد.
- لا يوجد استقرار مالي ولا إمكانية للاستمرارية في تقديم الخدمات إذا لم تتم معالجة الحالة المالية لدى البلدية.
- تصنف البلدية كبلدية تعاني من عسر مالي حقيقي وليس مؤقتاً.
- هناك إخفاق كبير في إدارة ملف المصاريف، حيث إن النسبة تزيد على الإيرادات بـ 1.5 مرة، هذا يعني التجاوز بنسبة 50% عن الحد المسموح به.
- الرواتب في بلدية الخليل تعتبر ضعف أي بلدية أخرى والمتوسط العام للتصنيفات كافة، حيث تجاوزت حد 48%، بينما المتوسط العام لغيرها من البلديات لا يتجاوز 24%.
- عدد أيام التحصيل تجاوز مدة 1445 يوماً وهي فترة طويلة جداً لتحصيل الديون مقابل الخدمات، وبخاصة أن البلدية لا تملك سيولة إطلاقاً لتغطية نفقاتها.

المراجع

- American Planning Association (APA). (1997). "APA Policy Guide on Impact Fees". Available at: <https://www.planning.org/policy/guides/adopted/impactfees.htm>
- Center on Budget and Policy Priorities. (2019). "The "Pay-As-You-Go" Budget Rule". Available at: <https://www.cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/policybasics-paygo.pdf>
- El Hemaily, A, Yousry, H, Hesham, M, Soliman, R, and Bedir, N. (2022). "Local Revenue Development in Egypt". Available at: https://fount.aucegypt.edu/studenttxt/99/?utm_source=fount.aucegypt.edu%2Fstudenttxt%2F99&utm_medium=PDF&utm_campaign=PDFCoverPages
- European Committee of the Regions. (2023) "Overview of Fiscal Decentralization (Finland)". Last access 19/07/2023. Available at: <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Finland-Fiscal-Powers.aspx>
- Farvacque-Vitkovic. C. and Kopanyi, M. (2014). *Municipal Finances: "A Handbook for Local Governments"*. The world Bank group. Washington, D.C. Available at the following link: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/403951468180872451/pdf/Municipal-finances-a-handbook-for-local-governments.pdf>
- Hicken, E. (2010). "Application of GIS at local government level". Available at: <https://www.semanticscholar.org/paper/Application-of-GIS-at-local-government-level-Hicken/45c4cce6e948235fc72de43b88b00c70b8d6ac98>
- Loikkanen, H, and Nivalainen, H. (2011). "The Economic Development of the Finnish Local Government Sector: the Path to the Present". Available at: <https://researchportal.helsinki.fi/en/publications/economic-development-of-the-finnish-local-government-sector-the-p>
- Klosek, K and Geraghty, L. (2016). "Performance-Based Budgeting". Available at: <https://github.com/govex/performance-based-budgeting/blob/master/performancebudgeting.md>
- Lennox, P. (2012). "GIS is an important tool for local government". Available at: <https://www.geospatialworld.net/article/gis-is-an-important-tool-for-local-government/>
- National Association of State Retirement Administrators (NASRA) . (2023). "USA State & Local Revenue". Last access 21/06/2023. Available at: <https://www.nasra.org/revenue#:~:text=State%20and%20local%20governments%20collect,%2C%20sales%2C%20and%20property%20taxes..>
- Oulasvirta, L, and Valkama, P. (2021). "How Finland copes with an ageing population: adjusting structures and 102qualizing the financial capabilities of local governments". *Local Government Studies*, 2021, VOL. 47, NO. 3, 429–452. Available at: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/03003930.2021.1877664>
- Parliament of South Africa. (2022). "Understanding the Sources of Municipal Revenue". . Available at: https://www.parliament.gov.za/storage/app/media/PBO/Analysis_and_Reports/2021/december/02-12-2021/5-Understanding_the_sources_of_municipal_revenue.pdf
- United Cities and Local Governments (UCLG) and Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). (2016). *Jordan Country Profile*. Available at: <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Jordan.pdf>
- Schmautzer, D, AlMujadidi, L, Azoury, C, and Woetzel, J. (2019). "Unlocking the full potential of city revenues". Available at: <https://www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/unlocking-the-full-potential-of-city-revenues/>
- Signoles, A. (2010). "Local Government in Palestine: AFD". Available at: <https://www.afd.fr/en/ressources/local-government-palestine>
- United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT). (2009). "Guide to Municipal Finance". Available at: <https://www.local2030.org/library/65/Guide-to-Municipal-Finance.pdf>

البيطاوي، وفاء وجفال، عارف. (2023). دراسة تقييمية لواقع اللامركزية في الحكم في السياق الفلسطيني. رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس). (دراسة غير منشورة).

الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. (2020). وزارة المالية والإحصاء الفلسطيني يصدران بياناً صحفياً حول مالية الحكومة، 2020. رام الله: فلسطين. متوفر على الرابط التالي:

https://www.pcbs.gov.ps/postar.aspx?lang=ar&ItemID=4039#_ftn7

الوكالة اليابانية للتعاون الدولي (جايجا). (2021). مجالس الخدمات المشتركة اليوم. متوفر على الرابط التالي: [https://www.molg.pna.ps/uploads/userfiles/file/pdfs/Project%20Newsletter%20Vol.%201%20\(Arabic\).pdf](https://www.molg.pna.ps/uploads/userfiles/file/pdfs/Project%20Newsletter%20Vol.%201%20(Arabic).pdf)

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس). (2021). الشراكة بين القطاعين العام والخاص من وجهة نظر القطاع الخاص. رام الله - فلسطين.

وزارة الحكم المحلي. (2020). ملخص تحديث الخطة القطاعية للحكم المحلي 2017-2022: المراجعة النصفية. رام الله-فلسطين. متوفر على الرابط التالي:

<https://www.molg.pna.ps/uploads/userfiles/file/pdfs/%D8%AA%D9%84%D8%AE%D9%8A%D8%B5%20%D8%A7%D9%84%D8%AE%D8%B7%D8%A9%20%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%B7%D8%A7%D8%B9%D9%8A%D8%A9%20%D9%84%D9%84%D8%AD%D9%83%D9%85%20%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AD%D9%84%D9%8A%2024-5-2021.pdf>

الملاحق

جهات المقابلات الشخصية:

الشخص الذي تمت مقابلته	جهة المقابلة
زينة الخطيب/ محاسب البلدية	بلدية عطارة
حسن أبو عون/ المدير التنفيذي	مجلس الخدمات المشترك للنفايات الصلبة-رام الله
رشا يتيم/ مدير برنامج الحكم الرشيد	معهد الأبحاث التطبيقية- أريج
محمد الرمحي/ المدير العام	صندوق تطوير وإقراض البلديات
عبد المؤمن عفانة (مدير وحدة الدعم الفني والقانوني) زياد الطويل (مسؤول اللامركزية المالية)	الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية
سعد أبو زنط/ المدير التنفيذي	مجلس الخدمات المشترك لإدارة النفايات الصلبة/محافظة نابلس
محمد بزار/ رئيس البلدية	بلدية سردا أبو قش

❖ أسئلة المقابلات الشخصية حسب الجهة

- الهيئات المحلية:

- ما مدى تناسب إيرادات الهيئات المحلية على أرض الواقع مع الالتزامات المالية المفروضة عليها وفق نص القانون؟
- ما درجة تناسب تكلفة الخدمات المقدمة من الهيئات المحلية مع قيمة الإيراد الذي يتم تحصيله من المواطنين مقابل الخدمة؟
- ما هي أسس احتساب قيمة الرسوم على الخدمات المقدمة للمواطنين؟ ما هي العناصر المحددة؟
- ما هي نسبة تخلف المواطنين عن السداد؟ وفي أي خدمات؟ كيف يؤثر ذلك على الاستدامة؟
- هل قيمة الرسوم والضرائب المتحصلة من قبل الهيئة قادرة على تغطية الالتزامات المترتبة؟ وما مدى قدرة الرسوم والضرائب في حال إعادة النظر في التسعيرة على سد الفجوة؟ ما هي العوامل المحددة؟
- ما هي العوامل التي تؤثر على استمرارية المصادر المالية الحالية؟
- ما درجة اعتماد الهيئات المحلية على الدعم المالي الخارجي والمنح، وتأثير ذلك على استدامتها المالية؟
- لماذا لا تقوم الهيئات المحلية باستحداث مصادر إيرادات جديدة في ظل الإطار القانوني الحالي؟ هل يمكن ذكر بعض مصادر الإيرادات البديلة المتوقعة؟
- ما درجة التزام الحكومة المركزية بتحويل رسوم ضريبة الأملاك ورسوم النقل على الطرق لصالح الهيئات المحلية؟ ما هي المبررات الحكومية في حال عدم الالتزام؟ كيف يؤثر ذلك على الاستدامة المالية لديكم؟
- ما مدى انخراط الهيئات المجتمعية بنشاط المساءلة المجتمعية مع مواطنيها؟

- صندوق تطوير وإقراض البلديات:

- ما درجة اعتماد الهيئات المحلية على الدعم المالي الخارجي والمنح، وتأثير ذلك على استدامتها المالية؟
- ما هي أبرز أوجه الصرف لمنح الصندوق من قبل الهيئات المحلية (طبيعة المشاريع)؟ وهل هناك مصادر أخرى لتغطيتها غير الصندوق؟

- هل هناك طريقة أو جهة أخرى لتميرير المنح والمساعدات غير الصندوق؟ إذا كانت الإجابة نعم، ما هي آليات التنسيق؟
- ما هي أسس توزيع التمويل بين الهيئات المحلية؟ وما هي أسباب عدم استفادة المجالس القروية منها؟
- ما تأثير تطبيق المعايير المعتمدة من الصندوق لتوزيع التمويل بين الهيئات المحلية على تحسين الإدارة المالية وتشجيع الحوكمة السليمة والمساءلة والشفافية للبلديات؟ وكيف يتم قياس ذلك؟

- الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية:

- لماذا لا تقوم الهيئات المحلية باستحداث مصادر إيرادات جديدة في ظل الإطار القانوني الحالي؟ هل يمكن ذكر بعض مصادر الإيرادات البديلة المتوقعة؟
- ما هي العوائق والإشكاليات في الإطار القانوني الحالي التي تحول دون قدرة الهيئة على تنويع مصادر إيراداتها؟
- ما مدى التزام الحكومة التنفيذية بالمعايير المحددة وفق الإطار القانوني في التوزيع العادل للإيرادات على الهيئات المحلية؟
- ما هي المبررات الحكومية في حال عدم الالتزام بتوزيع إيرادات ضريبة الأملاك وأمانات النقل على الطرق؟ كيف يؤثر ذلك على الاستدامة المالية للبلديات؟
- ما طبيعة التعديلات المطلوبة في الإطار القانوني والتشريعي الحالي لقطاع الحكم المحلي التي تتيح المرونة المالية الكافية؟
- هل تم إقرار الإطار القانوني للشراكة بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص؟ وما الفوائد المرجوة منه؟
- كيف تنظم الهيئات المحلية عنصر المساءلة والشفافية مع المواطنين؟
- ما هي العوامل المؤثرة على تشجيع أو تثبيط عنصر المساءلة المجتمعية وتعزيز الشفافية بين الهيئات المحلية ومواطنيها؟ وما اقتراحات التطوير؟

- مجالس الخدمات المشتركة للنفائيات الصلبة:

- ما هي أبرز مهام المجلس؟ وما هي مصادر التمويل المتاحة له؟
- ما هي التحديات التي تواجه مجالس الخدمات المشتركة لإدارة النفائيات الصلبة في تقديم خدماتها؟
- ما مدى تعاون الهيئات المحلية مع المجلس؟ وما مدى رضى الهيئات عن توزيع الخدمات بينها؟
- ما هي معايير تقدير تكلفة خدمة إدارة النفائيات الصلبة المستحقة على الهيئات المحلية؟ وما هي أسباب اختلاف هذه التكلفة بين الهيئات ذات التصنيف القانوني المتماثل؟
- ما هي أبرز المشاكل المتعلقة بجمع والتخلص من النفائيات الصلبة في المنطقة؟ وكيف ساهم وجود المجلس في حلها؟

- معهد الأبحاث التطبيقية (أريج):

- ما مدى تناسب إيرادات الهيئات المحلية على أرض الواقع مع الالتزامات المالية المفروضة عليها وفق نص القانون؟

- ما درجة تناسب تكلفة الخدمات المقدمة من الهيئات المحلية مع قيمة الإيراد الذي يتم تحصيله من المواطنين مقابل الخدمة؟
- هل هناك اختلافات في تكاليف تقديم الخدمات بين الهيئات المحلية المتناظرة (ذات التصنيف القانوني المتشابه، وحجم السكان وطبيعة الخدمات المقدمة)؟ وما هي مبررات اختلاف قيمة الرسوم مقارنة بهيئات شبيهة أخرى؟
- ما هي العوامل التي تؤثر على استمرارية المصادر المالية الحالية للهيئات المحلية؟
- ما درجة اعتماد الهيئات المحلية على الدعم المالي الخارجي والمنح، وتأثير ذلك على استدامتها المالية؟
- لماذا لا تقوم الهيئات المحلية باستحداث مصادر إيرادات جديدة في ظل الإطار القانوني الحالي؟ هل يمكن ذكر بعض مصادر الإيرادات البديلة المتوقعة؟
- ما درجة التزام الحكومة المركزية بتحويل رسوم ضريبة الأملاك ورسوم النقل على الطرق لصالح الهيئات المحلية؟ ما هي المبررات الحكومية في حال عدم الالتزام؟ كيف يؤثر ذلك على الاستدامة المالية لديكم؟
- ما هي العوائق والإشكاليات في الإطار القانوني الحالي التي تحول دون قدرة الهيئة على تنويع مصادر إيراداتها؟
- ما طبيعة التعديلات المطلوبة في الإطار القانوني والتشريعي الحالي لقطاع الحكم المحلي التي تتيح المرونة المالية الكافية؟
- كيف تنظم الهيئات المحلية عنصر المساءلة والشفافية مع المواطنين؟
- ما هي العوامل المؤثرة على تشجيع أو تثبيط عنصر المساءلة المجتمعية وتعزيز الشفافية بين الهيئات المحلية ومواطنيها؟ وما اقتراحات التطوير؟