

سلسلة تقارير (27)

النزاهة والشفافية والمساءلة في الخدمات التي تقدمها الهيئات المحلية للمواطنين

المحتويات

02	مقدمة
02	الإطار التشريعي المنظم لعمل الهيئات المحلية
04	لمحة عن واقع الخدمات التي تقدمها الهيئات المحلية المستهدفة
07	قيم النزاهة لدى مسؤولي وعاملي الهيئات المحلية المستهدفة
10	مبادئ الشفافية في أعمال وخدمات الهيئات المحلية المستهدفة
14	آليات المساءلة لمسؤولي وعاملي الهيئات المحلية المستهدفة
19	استنتاجات وتوصيات

مقدمة

الهيئة المحلية، حسب قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997، هي وحدة الحكم المحلي في نطاق جغرافي وإداري معين. يبلغ عدد الهيئات المحلية الفلسطينية 485 هيئة محلية في الضفة والقطاع، منها 121 بلدية، و 12 مجلسا محليا، و 196 مجلسا قرويا، و 154 لجنة مشاريع في القرى التي يقل عدد سكانها عن 1000 نسمة، إضافة إلى 86 مجلسا مشتركا للتخطيط والتطوير والخدمات¹.

وتتولى هيئات الحكم المحلي، حسب هذا القانون، مسؤوليات وصلاحيات متنوعة، فهي تشمل التخطيط والإشراف وإعداد التنظيم الهيكلي وفتح الشوارع وترخيص الأبنية، وتأمين وصول المياه والكهرباء، وإدارة موضوع الصرف الصحي والنفايات، وتنظيم الأسواق العامة، وغيرها. ورغم أن بعض الصلاحيات، وحسب القانون نفسه، مقيدة بموافقة الوزير، إلا أن هذه الهيئات، وبصفتها الاعتبارية واستقلالها المالي الممنوحين لها حسب القانون أيضا، تشكل سلطات محلية لامركزية في هيكل السلطة الوطنية.

وكغيرها من المؤسسات العامة، فإن الهيئات المحلية والعالميين فيها ينبغي أن تلتزم بقيم النزاهة، وأن تدير أعمالها بشفافية، وأن تخضع كذلك للمساءلة، باعتبار ذلك أحد أركان الحكم الرشيد.

يستهدف هذا التقرير فحص بيئة عمل أربع هيئات محلية فلسطينية، هي: بلديات الخليل ونابلس وأريحا ومجلس محلي الرام، كنماذج تمثيلية لهيئات الحكم المحلي الفلسطيني. وقد تم اختيار هذه الهيئات نظرا لعدد من الاعتبارات والمؤشرات، مثل التوزيع الجغرافي وعدد السكان والتصنيف.

ورغم أن مهام الهيئات المحلية كثيرة ومتنوعة، فإن التقرير يستهدف فحص مجالات ثلاث، هي توفير المياه الصالحة للمواطنين القاطنين في حدود البلدية، والإشراف على توزيعها ووصولها، والإشراف على عمليات الصرف الصحي، وجمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها، وذلك نظرا لأهميتها اليومية في حياة المواطنين، وتشكيلها حيزا هاما من المشاريع التطويرية

والتنموية وموازنات الهيئات المحلية، ودون أي تقليل من أهمية الخدمات الأخرى.

من المهم التأكيد على أن التقرير لا يهدف إلى فحص أداء الهيئات المحلية الأربعة المستهدفة، أو إجراء تحقيق حول قراراتها ومشاريعها، أو الرقابة عليها ومتابعة نشاطها. وبالتأكيد لا يهدف التقرير إلى إجراء مقارنة بين أداء هذه الهيئات وتفضيل بعضها على بعض، وإنما يهدف إلى فحص بيئة عمل الهيئات المحلية المستهدفة في هذا التقرير، وبشكل أساسي فحص مناعة وسلامة العناصر الأساسية اللازمة لقيام نظام نزاهة واضح يتم تأكيده في مدونات السلوك، ومبادئ شفافية يتم تأكيدها في أنظمة إدارية ومالية شفافة، وصولا إلى فحص أدوات الرقابة والمساءلة في هذه الهيئات.

لما سبق، فإن الموضوع الرئيسي لهذا التقرير يتناول قضايا النزاهة والشفافية والمساءلة، كعناصر رئيسية للحكم الرشيد، ويستهدف الهيئات المحلية في كل من الخليل ونابلس وأريحا والرام كنماذج، ويركز على قطاعات المياه والصرف الصحي والنفايات الصلبة كخدمات رئيسية.

تعتمد منهجية البحث على المقابلات المباشرة مع المسؤولين في الهيئات المحلية المستهدفة، مثل مدير التخطيط والتطوير في بلدية الخليل، ونائب رئيس بلدية نابلس، ورئيس بلدية أريحا، ورئيس مجلس محلي الرام، وغيرهم. هذا إضافة إلى مراجعة الوثائق والمستندات والأنظمة المعمول بها في هذه الهيئات المحلية، وما تصدره من نشرات إعلامية، وما تنشره على مواقعها الإلكترونية. كما تعتمد منهجية البحث على ورشات العمل التي عقدها ائتلاف أمان ومؤسسة أريج في الهيئات المحلية المستهدفة، وما دار فيها من نقاشات حول الخدمات التي تقدمها هذه الهيئات، بحضور عدد من أعضاء مجالس هذه الهيئات وموظفيها، ويمثلي بعض مؤسسات المجتمع المدني في المدن الأربعة².

الإطار التشريعي المنظم لعمل الهيئات المحلية

ينص القانون الأساسي على أن تتمتع الهيئات المحلية بالشخصية الاعتبارية، وأن يكون لكل منها مجلس منتخب انتخابا مباشرا. ويترك القانون الأساسي للقانون الخاص بالهيئات المحلية تحديد صلاحياتها ومواردها وعلاقتها بالسلطة المركزية، وأوجه الرقابة

² لغاية مناقشة النسخة الأولية من هذا التقرير تم عقد أربع ورشات عمل في كل من الرام 2010/2/8، وأريحا 2010/2/11، ونابلس 2010/3/10، والخليل 2010/3/13.

¹ وزارة الحكم المحلي. التقرير السنوي لعام 2008. رام الله. ص 2.

عليها وعلى نشاطاتها. كما ينص القانون الأساسي على أن تُراعى عند تقسيم الوحدات المحلية المعايير السكانية والجغرافية والاقتصادية والسياسية. مادة (85)

ووفقا لذلك، منح قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997 هذه الهيئات صفة الشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي. كما منحها الكثير من الصلاحيات والمسؤوليات، ومعظمها في المجالات الخدماتية، ومن ضمنها ما يتعلق بالمياه والصرف الصحي والنفايات الصلبة، كصلاحيات يركز عليها هذا التقرير، إلى جانب ما يتعلق بالكهرباء والتخطيط والهندسة والبيئة والبناء والطرق وغيرها. مادة (15)

يتضمن القانون مواد ذات علاقة بموضوع هذا التقرير، مثل ضرورة إعداد الموازنة العامة للهيئة المحلية، والحساب الختامي والتقرير السنوي، والهيكل التنظيمي والوصف الوظيفي، ويترك لمجلس الوزراء أو الوزير إصدار الأنظمة واللوائح الناظمة للصندوق والعطاءات واللوازم، والرقابة على المعاملات المالية والإدارية والقانونية للهيئات المحلية، وغيرها من المسائل التي ترتبط، بصورة أو بأخرى، بالنزاهة والشفافية والمساءلة.

كمثال على منع تضارب المصالح في عمل الهيئات المحلية، نص القانون على أن رئيس المجلس المحلي أو العضو يفقد عضويته إذا عقد اتفاقا مع المجلس، أو أصبح ذا منفعة هو أو من ينوب عنه من أقاربه من الدرجة الأولى في أي اتفاق تم مع المجلس. مادة (13)

وبالإضافة إلى قانون الهيئات المحلية، فقد تضمنت بعض التشريعات الأخرى، ومن أهمها نظام موظفي الهيئات المحلية رقم (7) لسنة 2009³، بعض الأحكام ذات العلاقة بضمان نزاهة العاملين في تلك الهيئات. مثل نص المادة (27) من هذا النظام التي أوجبت على الموظف أن يؤدي العمل المنوط به شخصيا، وأن يخصص وقت العمل لأداء واجبات الوظيفة، وأن يبادر إلى إبلاغ رؤسائه كتابة عن كل تجاوز أو إهمال أو مخالفة في تطبيق القوانين أو الأنظمة.

وكذلك نص المادة (28)، والتي حددت مجموعة من المحظورات على الموظف بينها بالآتي:

- 1- الإتيان بعمل أو الظهور بمظهر مخل بشرف الوظيفة.
- 2- أن يقبل لنفسه أو لغيره منحة أو هدية أو امتيازاً بسبب أدائه لأعمال الوظيفة، أو أن يقبل الوعد بشيء من ذلك .
- 3- الإفصاح بمعلومات أو إيضاحات عن المسائل التي ينبغي أن تظل سرية بطبيعتها أو بمقتضى تعليمات خاصة.

³ صدر هذا النظام عن مجلس الوزراء في العام 2009 لكنه لم ينشر في الجريدة الرسمية حتى تاريخ إعداد هذا التقرير. على الرغم من أنه جرى تعميمه على كافة الهيئات المحلية ليجري تطبيقه في الجانب الإداري.

سلسلة تقارير (27)

4- أن يحتفظ لنفسه بأصل أية ورقة من الأوراق الرسمية، أو أن يترع هذا الأصل من الملفات المختصة للاحتفاظ بها ولو كان هو الذي قام بتحريره .

5- أن يكون وكيلاً بأجر في القيام بأعمال للغير.

6- الجمع بين وظيفته وبين أي عمل تبعي آخر يؤديه بالذات أو بالواسطة، إذا كان من شأنه أن يضر بأداء واجبات الوظيفة، أو كان غير متفق مع ما يقتضيه المنصب ويؤدي الى منفعة وبوجه خاص:

أ. كل عمل من الأعمال التجارية أو المضاربات المالية وخاصة ما كان منها متصلاً ببيانات أو معلومات تصل إليه عن طريق الوظيفة.

ب. شراء العقارات أو المنقولات التي تطرحها الهيئة المحلية للبيع.

ج. استئجار الأراضي والعقارات العائدة للهيئة محلية بقصد الاستغلال.

د. الاشتراك في الأعمال والمقاولات التي يوكل إليه تحضيرها أو تنفيذها أو الحصول على مصلحة أو قيود خاصة بها.

نص قانون الهيئات المحلية لسنة 1997 في مادته رقم (34) على أن يصدر وزير الحكم المحلي نظاما خاصا للهيئات المحلية بشأن اللوازم والعطاءات والمقاولات، ينص فيه على كيفية اتباع اللوازم وقيدتها وحفظها والتصرف بها، وعلى كيفية إجراء المناقصات والمزايدات والمقاولات والأمور الأخرى المتعلقة بأشغال الهيئة المحلية. إلا أن هذا النظام لم يصدر، خصوصا بعد تعارضه الدستوري مع القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 بشأن عدم صلاحية إصدار الأنظمة واللوائح التنفيذية إلا من قبل مجلس الوزراء وليس الوزير. ولذلك بقيت الهيئات المحلية دون غطاء قانوني ناظم لها في هذا المجال. وعلى الرغم من الحديث عن وجود نظام معمم من وزارة الحكم المحلي بهذا الشأن، إلا أن صدور هذا النظام عن وزارة الحكم المحلي من جهة، وعدم نشره في الجريدة الرسمية من جهة أخرى، أضعف من قوته القانونية، وجعل بعض الهيئات المحلية تنفرد بوضع أنظمة خاصة لها في هذا المجال.

فيما يتعلق بالخدمات الثلاثة التي يركز عليها التقرير، يمكن الإشارة إلى قانون المياه رقم (3) لسنة 2002 الذي يهدف إلى تطوير وإدارة مصادر المياه وزيادة طاقتها وتحسين نوعيتها وحفظها وحمايتها من التلوث والاستنزاف، مادة (2). ينص القانون أيضا على تأسيس مجلس المياه الوطني وسلطة المياه الفلسطينية التي تشرف على قطاع المياه والصرف الصحي معا.

كما يمكن الإشارة إلى قانون البيئة رقم (7) لسنة 1999 الذي يتضمن بعض المواد المتعلقة بالنفايات الصلبة والمياه العادمة، وذلك من حيث إدارتها وجمعها والتخلص منها. المواد (6-13) و (29-30). يُذكر أن قانون الصحة العامة رقم (20) لسنة 2004

يتضمن بعض المواد المتعلقة بالصرف الصحي، من حيث المحافظة على الصحة العامة والتخلص من المكاره الصحية. المواد (39-42). كما يُذكر أن قانون الزراعة رقم (2) لسنة 2003 يتضمن بعض المواد المتعلقة بالنفايات الصلبة والمياه العادمة، مثل عدم جواز طرح النفايات الصلبة أو السائلة والمياه العادمة في مياه الصيد. مادة (74)

على صعيد الأنظمة، أصدر مجلس الوزراء ووزير الحكم المحلي عدة أنظمة لاستكمال تنظيم عمل الهيئات المحلية، منها النظام المالي للهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1999 وتعديلاته الذي صدر عن وزارة الحكم المحلي ولم ينشر في الجريدة الرسمية حتى تاريخه، ونظام موظفي الهيئات المحلية رقم (7) لسنة 2009 والتعليمات المتعلقة بتنفيذه. لكن يلاحظ أن نظام تعرفه أسعار المياه الذي تم إعداده من قبل سلطة المياه لم يتم حتى الآن إقراره من قبل مجلس المياه الوطني.⁴ كما أن هناك مسودات لأنظمة أخرى لم يتم إقرارها، مثل مسودة نظام بشأن النفايات الصلبة لسنة 2004، وتعليمات سلطة جودة البيئة لسنة 2005 بشأن إدارة وتداول النفايات الصلبة.

من الواضح أن تعدد المرجعيات بشأن المياه والصرف الصحي والنفايات الصلبة، حال دون صدور الأنظمة اللازمة لتنظيم هذه الخدمات الثلاثة، وتوحيدها لكافة الهيئات المحلية، مما أدى إلى انفراد كل هيئة محلية بإصدار الأنظمة أو التعليمات أو القرارات التي تناسها. بمعنى أن إدارة قطاعات المياه والصرف الصحي والنفايات الصلبة لا تستند إلى أنظمة موحدة لكل الهيئات المحلية، وإنما تختلف من هيئة محلية إلى أخرى، وذلك بسبب عدم إصدار تشريعات موحدة لهذه الخدمات، وقد يعود ذلك لتعدد المرجعيات المشرفة عليها، وكذلك اختلاف التكاليف والاحتياجات والصيانة من هيئة محلية إلى أخرى.

لمحة عن واقع الخدمات التي تقدمها

الهيئات المحلية المستهدفة⁵

تعرضت الخدمات التي تقدمها الهيئات المحلية لتحديات متراكمة منذ بدايات الاحتلال الإسرائيلي للأراضي الفلسطينية. أهمها الاحتلال نفسه الذي عطل تطوير البنية التحتية في الهيئات المحلية قبل تأسيس السلطة الفلسطينية، ودمر الكثير من المرافق العامة والبنية التحتية في السنوات اللاحقة، وخاصة أثناء الاجتياح عام 2002.

4 رغم إعداد هذا النظام إلا أن تعرفه المياه تختلف من بلدية إلى أخرى بسبب عدة عوامل منها التكلفة والصيانة ونوع الاستخدام وغيرها.

5 Applied Research Institute - Jerusalem Arij, Palestinian Local Authorities, A Special Study, 2009.

بشكل عام، تقوم الهيئات المحلية حالياً بالعديد من مشاريع تأسيس وتطوير الجوانب المختلفة للبنية التحتية والمرافق العامة، كالمياه والكهرباء والصرف الصحي والنفايات الصلبة والطرق. ولا شك أن تكاليف هذه المشاريع عالية جدا وتفوق القدرات والإمكانات المالية للهيئات المحلية الفلسطينية، مما يضيف تحدياً آخر أمام الهيئات المحلية، الأمر الذي أدى إلى أن نسبة عالية من تمويل هذه المشاريع تتم من خلال الدول المانحة ومصادر تمويل أجنبية وعربية، إلى جانب المساهمة المتواضعة من الهيئات المحلية نفسها.⁶

بلدية الخليل⁷

تأسست بلدية الخليل، التي يبلغ عدد سكانها اليوم حوالي 200 ألف نسمة، عام 1926، ويعمل فيها حالياً ما يقارب 1200 موظف، يتوزعون على عدد من الدوائر والأقسام التي تقدم الخدمات للمواطنين في المجالات المختلفة، منها الدائرة الإدارية، والدائرة المالية، والدائرة الهندسية، ودائرة المياه، ودائرة الصرف الصحي، وقسم إدارة النفايات الصلبة، ودائرة الصحة العامة والتوعية البيئية، ودائرة التخطيط والتطوير الاقتصادي، ومركز خدمات الجمهور، وغيرها. من الواضح أن كلا من الخدمات الثلاثة المستهدفة في هذا التقرير، تتم متابعتها من قبل دائرة مختصة بها من دوائر البلدية.

وضعت بلدية الخليل الخطة الإستراتيجية التنموية 2008-2012. تناولت الخطة العديد من الأهداف الإستراتيجية المتعلقة بخدمات المياه والصرف الصحي، ومنها دمج قطاعي المياه والصرف الصحي، وإنشاء محطة مياه و صرف صحي خاصة بالبلدية، وزيادة مصادر المياه، والتحكم عن بعد بشبكة توزيع المياه، وإنشاء محطة معالجة المياه العادمة. وبخصوص النفايات الصلبة تضمنت الخطة أهدافاً إستراتيجية عامة مثل تحسين عمليات معالجة النفايات الصلبة لتصبح أكثر شمولاً وكفاءة مع اعتبارها مادة وليست مخلفات.

تتولى دائرة المياه في البلدية، التي يعمل فيها وفي الخدمات المساندة حوالي 85 موظفاً، تتولى الإشراف على خدمة تقديم المياه للمواطنين، حيث يتم توزيع المياه في المدينة بواسطة شبكة مياه يبلغ طولها حوالي 345 كم، ومن خلال (5) خزانات مياه رئيسية يبلغ حجمها (16) ألف متر مكعب. يُذكر أن مدينة الخليل تعتمد على المياه الواردة من آبار وادي سعير وآبار البلدية الواقعة في منطقة الفوار، وكذلك بئر الصافي. كما

6 انظر: أمان: الانحلاف من أجل النزاهة والمساءلة. المنح والمساعدات الخارجية المقدمة للهيئات المحلية. رام الله. شباط 2008.

7 انظر الموقع الإلكتروني لبلدية الخليل. www.hebron-city.ps

يُذكر أن مدينة الخليل تعاني من نقص شديد في مياه الشرب خلال فصل الصيف.

نفذت البلدية العديد من المشاريع المتعلقة بقطاع المياه، وبتنفيذ من الدول المانحة في الغالب. تشمل هذه المشاريع توسيع وتطوير شبكة المياه، وتجديد أجزاء أخرى منها، وبناء خزانات مياه، وإقامة مختبر المياه، ودراسة مشروع خفض الفاقد، وغيرها.

أما إدارة الصرف الصحي فتتبع لدائرة الصرف الصحي في البلدية، والتي يعمل فيها 42 موظفاً. توجد في مدينة الخليل شبكة صرف صحي يبلغ طولها الإجمالي 170000 متر تغطي أجزاء واسعة من المدينة، ومؤخراً تم توسيع خدمات الصرف الصحي باتجاه المناطق التي لا يمكن وصلها مع الشبكة الرئيسية الانسيابية إلا من خلال إنشاء محطات ضخ، لذا قامت بلدية الخليل منذ بداية سنة 2000 بإنشاء سبعة مواقع لضخ المياه العادمة في أحياء مختلفة من المدينة، حيث بلغت نسبة مساحة المناطق التي يتم فيها ضخ المياه العادمة إلى 25% من مساحة المدينة.

وفي مدينة الخليل توجد شبكة لتصريف مياه الأمطار يبلغ طولها حوالي 3000 متر، وحالياً يتم التخطيط لإكمال هذا المشروع ليغطي مساحة أوسع.

يشرف قسم إدارة النفايات الصلبة التابع لدائرة الصحة العامة والتوعية البيئية على إدارة النفايات الصلبة التي تبلغ حوالي 180 طن يوميا. يعمل في هذه الدائرة حوالي 225 موظفاً وعاملاً. ويوجد في الخليل مكب نفايات تبلغ مساحته 144 دونماً إضافة إلى مكبات عشوائية يصل عددها إلى 17 مكباً. وقد تم تشكيل مجلس الخدمات المشترك لإدارة النفايات الصلبة في جنوب الضفة الغربية برئاسة بلدية الخليل، وبتنفيذ من البنك الدولي يصل إلى حوالي 18 مليون دولار. والمشروع حالياً وصل مرحلة التنفيذ بعد استكمال الدراسات والخطط والتراخيص اللازمة.

بلدية نابلس⁸

تأسست بلدية نابلس، التي يبلغ عدد سكانها اليوم حوالي 127000 نسمة، عام 1869، ويبلغ عدد العاملين فيها اليوم حوالي 1820 موظفاً يتوزعون على عدد كبير من الدوائر والأقسام التي تقدم الخدمات للمواطنين في المجالات المختلفة، منها الدائرة الإدارية، والدائرة المالية، والدائرة الهندسية، ودائرة المياه والصرف الصحي، وقسم إدارة النفايات الصلبة، وقسم الصحة والبيئة، ومركز خدمات الجمهور، وقسم الشكاوى، وغيرها.

سلسلة تقارير (27)

وضعت البلدية الخطة الإستراتيجية منذ أوائل عام 2007 وذلك عقب مناقشات ومشاورات مع العديد من مؤسسات المجتمع المدني في المدينة، وبالتعاون مع غرفة التجارة والصناعة وجامعة النجاح الوطنية. تضمنت الخطة سبعة بنود تتعلق بأولويات التطوير المتعلقة بالخدمات والبنية التحتية وتوفير الاستقرار وتحقيق الاكتفاء الذاتي وبناء العلاقات وغير ذلك.

تدير خدمات المياه والصرف الصحي في المدينة دائرة واحدة في البلدية هي دائرة المياه والصرف الصحي، وهي من الدوائر الحيوية في البلدية. فشبكة المياه التي تم تأسيسها عام 1932 يبلغ طولها اليوم 345 كم، وهناك أربعة آبار ارتوازية وخمسة ينابيع تغذي المدينة بالمياه. أما شبكة الصرف الصحي التي تأسست في النصف الثاني من القرن الماضي فتخدم اليوم حوالي 95% من سكان المدينة. يعمل في هذه الدائرة التي تغطي قطاعي المياه والصرف الصحي معاً 389 موظفاً موزعين على العديد من الأقسام والوحدات التي تشكل مجموعها هيكل تنظيمياً للدائرة، وهو منشور على الموقع الإلكتروني للبلدية.

وتعمل البلدية حالياً على إنشاء محطة تنقية المياه العادمة بتمويل من البنك الألماني للتنمية وبكلفة تزيد عن 25 مليون يورو. نفذت هذه الدائرة عشرات المشاريع الجديدة التي تتعلق بمحفر آبار جديدة، وإضافة خطوط مياه وأخرى للصرف الصحي، وبناء خزانات مياه، ومشروع خفض الفاقد، ومشروع محطة التنقية.

أما قسم إدارة النفايات الصلبة الذي تأسس سنة 1868 فيعمل فيه حالياً 171 موظفاً وعاملاً يتوزعون على أربع وحدات تشرف على نقل وجمع وطمر النفايات الصلبة في المكب المقام منذ عشرات السنين شرقي المدينة، أو في مكب آخر قرب أريحا. ويجري حالياً العمل على إنشاء مشروع مكب نفايات جديد، وذلك باعتماد آليات حديثة لإعادة تصنيع النفايات واستخدامها كمصدر للطاقة، إضافة إلى الحد من المشاكل الصحية والبيئية الناجمة عن حرق النفايات. وافتتحت البلدية منذ عام 2007، وبجهود ذاتية، محطة تدوير وفرز النفايات الصلبة التي تمتد على مساحة تبلغ ستة دونمات، وتستقبل النفايات التي تقدر بما يزيد عن 150 طن يوميا. كما تعمل البلدية على إنشاء محطة أخرى تخدم محافظة نابلس وذلك بالتعاون مع مجلس الخدمات المشترك لإدارة النفايات الصلبة في المحافظة والذي ترأسه بلدية نابلس.

8 انظر الموقع الإلكتروني لبلدية نابلس www.Nablus.org

بلدية أريحا

تُعتبر أريحا ممر المسافرين من الضفة الغربية إلى الأردن والخارج، وهي متنفس السياحة الداخلية في الضفة الغربية أيضاً، وإلى جانب سكان المدينة الذين يبلغ عددهم حوالي 18000 نسمة، يقم في أريحا حوالي 10 آلاف عنصر من عناصر الأجهزة الأمنية المختلفة، يستفيدون من الخدمات التي تقدمها البلدية، ولكنهم غير محسوبين من عدد السكان المشار إليه.

تأسست بلدية أريحا عام 1951، ويعمل فيها حالياً ما يزيد عن 350 موظفاً، يعملون في العديد من الدوائر كالدائرة الهندسية والدائرة المالية ودائرة الشؤون الإدارية ودائرة الخدمات، ويتفرع عن هذه الدوائر أقسام متعددة تشكل مجموعها هيكلًا تنظيمياً معتمداً ومنشوراً على الموقع الإلكتروني للبلدية.

فيما يخص الخدمات المستهدفة في هذا التقرير فهي تتبع لدائرة الخدمات، التي يعمل فيها 51 موظفاً، وذلك من خلال قسم مياه الشرب الذي يتولى تقديم خدمة مياه الشرب وإدارتها، وهو منفصل عن قسم مياه الري الذي يعنى بمياه ري المزروعات التي تشتهر بها أريحا. أما إدارة الصرف الصحي والنفايات الصلبة فهي تتبع لقسم الصحة والبيئة، التي يعمل فيها 35 موظفاً، وجميعها واضحة في هيكل تنظيمي معتمد.

توجد في أريحا شبكة مياه، كما يوجد مكب نفايات، ولكن حتى الآن لا توجد شبكة صرف صحي، وإنما تعتمد المدينة على الحفر الامتصاصية. وتشرف بلدية أريحا على مجلس الخدمات المشترك لإدارة النفايات الصلبة في محافظة أريحا والأغوار.

نفذت البلدية العديد من مشاريع البنية التحتية المتعلقة بالخدمات المستهدفة، مثل مشروع توسيع شبكة المياه، ومشروع تأهيل نبع عين السلطان، ومشاريع تتعلق بتصريف مياه الأمطار، إضافة إلى ما يتعلق بالطرق والمدارس والحدائق العامة وغيرها. وقد تم تشكيل «مجلس الخدمات المشترك لإدارة النفايات الصلبة في محافظة أريحا والأغوار».

مجلس محلي الرام¹⁰

تواجه بلدة الرام تحديين رئيسيين، أحدهما يتعلق بالاختلاف بشأن عدد السكان المعتمد من قبل الجهات الرسمية، والآخر يتعلق بالبعد الجيوسياسي لبلدة الرام. فعدد السكان الحقيقي يزيد قليلاً عن 60000 مواطن، إلا أن جهاز الإحصاء الفلسطيني يعلن عن 30000 فقط لأن الباقي، وهم حوالي 30000 مواطن،

هم من حملة الهوية المقدسية ولا يتم تسجيلهم في الإحصاء الفلسطيني، وهذا يؤثر على حجم الدعم والمساعدات والمشاريع التي تخصص للرام والتي تأخذ بالحسبان عدد السكان المعترف به والمسجل رسمياً. بمعنى أن الرام تحصل على نصف ما تستحقه. أما المشكلة السياسية مع الجانب الإسرائيلي والمتعلقة بموضوع القدس التي تبعد بلدة الرام عن مركزها 9 كيلو متر فقط، فإنها تضع القيود أمام تطوير البلدة وتحاصرها بالإجراءات والشروط الإسرائيلية. وفوق ذلك فإن مجلس محلي الرام يرأس مجلس الخدمات المشترك في محافظة القدس، والذي يتكون من 28 بلدة. وهذه الأسباب تم اعتماد بلدة الرام كمجلس محلي رغم أنها تستحق تسمية بلدية.¹¹

في الرام مجلس محلي تأسس أول مرة كمجلس قروي عام 1982، ثم تحول إلى مجلس محلي عام 1996، ويعمل فيه حالياً 52 موظفاً. ويضم المجلس المحلي عدة دوائر مثل الشؤون الإدارية والدائرة المالية والدائرة القانونية، ودائرة الهندسة ودائرة الصحة والبيئة، ودائرة العمليات ودائرة خدمات الجمهور.¹²

توجد في البلدة شبكة مياه، لكن من الواضح أن مجلس محلي الرام لا يوجد فيه دائرة خاصة بالمياه، لأن إدارة قطاع المياه في البلدة، بما في ذلك تقديم خدمة المياه وتحديد الأسعار وصيانة الشبكة وغيرها، تتبع لمصلحة مياه محافظة القدس، وينحصر دور المجلس المحلي في التنسيق مع مصلحة المياه فيما يتقاطع مع صلاحياتها.

أما قطاع الصرف الصحي والنفايات الصلبة فتتبع لدائرة الصحة والبيئة في المجلس المحلي، والتي يبلغ عدد العاملين فيها 35 موظفاً. تتكون الدائرة من قسم الصحة وإدارة النفايات الصلبة وقسم صيانة شبكات الصرف الصحي. تغطي شبكة الصرف الصحي حوالي 47% فقط من البلدة، ولكن لا يوجد مكب نفايات، وإنما ترسل النفايات إلى مكب العيزرية، الأمر الذي يزيد من الأعباء المالية والآليات اللازمة.

نفذ المجلس المحلي العديد من المشاريع المتعلقة بالمياه والصرف الصحي والنفايات الصلبة، مثل صيانة شبكة المياه، وتنفيذ المرحلتين الأولى والثانية من شبكة الصرف الصحي، وعبارات تصريف مياه الأمطار، وتوريد حاويات النفايات، هذا إلى جانب المشاريع الأخرى المتعلقة بالكهرباء والطرق والحدائق والمكتبة العامة وغيرها.

11 مقابلة مع السيد سرحان السلايمة رئيس مجلس محلي الرام

12 مجلس محلي الرام. إنجازات وخدمات أربعة أعوام. 2009.

سلسلة تقارير (27)

الهيئة المحلية	سنة التأسيس	عدد الموظفين (تقريباً)	عدد السكان (تقريباً)	خدمات المياه	خدمات الصرف الصحي	خدمات النفايات الصلبة
الخليل	1926	1200	166000	دائرة المياه 85 موظفاً	دائرة الصرف الصحي 42 موظفاً	قسم إدارة النفايات الصلبة 225 موظفاً
نابلس	1869	1820	127000	دائرة المياه والصرف الصحي 389 موظفاً	دائرة المياه والصرف الصحي 389 موظفاً	قسم إدارة النفايات الصلبة 171 موظفاً
أريحا	1951	350	18000	دائرة الخدمات 51 موظفاً	لا توجد شبكة صرف صحي	قسم الصحة والبيئة 35 موظفاً
الرام	1996	52	60000	شبكة المياه لا تخضع للمجلس المحلي	دائرة الصحة والبيئة 35 موظفاً	دائرة الصحة والبيئة 35 موظفاً

قيم النزاهة لدى مسؤولي وعاملي

الهيئات المحلية المستهدفة

تُعرّف النزاهة بأنها مجموعة من القيم المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص في العمل، ويتطلب وجودها توفير عدد من الضمانات، التي تقف في وجه مظاهر الفساد المختلفة، وتضمن عدم وجود تضارب في المصالح يمكن أن يُحسم لصالح الفرد المعني ضد المصلحة العامة. ولذا فإن من واجب الذين يتولون مناصب عامة عليا الكشف أو الإفصاح عن ممتلكاتهم قبل تولي المنصب، والإعلان عن أي نوع من تضارب المصالح قد ينشأ بين مصالحهم الخاصة والمصالح العامة التي تقع في إطار مناصبهم، كأن يجمع الشخص بين الوظيفة العامة ومصالح في القطاع الخاص. وتشمل هذه المجموعة من القيم أيضاً منع تلقي الموظف العام أي مقابل مالي «رشوة» من مصدر خارجي للقيام بأي عمل يؤثر في المصلحة العامة أو يؤدي إلى هدر المال العام. بالإضافة إلى ضمان عدم استغلال الموظف وظيفته لمصلحة شخصية، أو التدخل لتقديم خدمة لشخص لا يستحقها، أو تسهيل حصول شخص على خدمة دون اتباع الإجراءات المطلوبة.¹³

فيما يتعلق بالهيئات المحلية، فإن أهم عناصر النزاهة تتعلق بتجنب تضارب المصالح وإجراء اتخاذ القرارات، وتقديم بيانات الدمة المالية، وعدم تلقي الرشاوي، ووجود نظام واضح للعطاءات والمشتريات والصرف، والعمل على حفظ المال العام،

13 عبير مصلح وآخرون. النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد. أمان: الانتلاف من أجل النزاهة والمساءلة. 2007، ص 22.

وعدم استخدام مرافق الهيئة المحلية لأغراض شخصية، وتكافؤ الفرص أمام المواطنين وخاصة في التوظيف، وتبني سياسة الباب المفتوح مع المواطنين، وتقديم الخدمات لهم على نحو سريع وإجراءات واضحة وبسقوط زمنية محددة.¹⁴

يُعتبر تضارب المصالح من أهم المسائل التي تتناقض مع قيم النزاهة. وتضارب المصالح هو وضع تعارض فيه المصلحة الشخصية للمسؤول أو الموظف، أو مصالح أقربائه، أو أشخاص آخرين تربطه بهم علاقات شخصية أو اقتصادية، مباشرة أو غير مباشرة، مع مصلحة الموقع الوظيفي الذي يشغله.¹⁵

وفيما يتعلق بالهيئات المحلية، قد ينشأ تضارب المصالح من خلال العطاءات والمشتريات والتوظيف والتعاقد ومنح التراخيص، وآليات اتخاذ القرارات المختلفة، إضافة إلى تقديم الخدمات بشكل عام مثل ربط المنازل بشبكة المياه والصرف الصحي.

ولا شك أن هذه المسائل تحتاج إلى فحص ومراجعة عملية وميدانية في ملفات ووثائق وقرارات المجالس البلدية. ولكن بما أن هذا التقرير لا يهدف إلى فحص أداء الهيئات المحلية، وإنما فحص نظام النزاهة في الهيئات المستهدفة، فإننا نشير هنا إلى الملاحظات العامة عن مجمل الإجراءات المعمول بها في الهيئات المحلية المستهدفة، ومدى توافقها مع مؤشرات النزاهة.

14 لمزيد من التفاصيل انظر أمان: الانتلاف من أجل النزاهة والمساءلة والمنتقى الفكري العربي. مدونة قواعد السلوك لرؤساء وأعضاء المجالس المحلية وموظفيها.

15 لمزيد من التفاصيل انظر أمان: الانتلاف من أجل النزاهة والمساءلة. تضارب المصالح في بعض المؤسسات الفلسطينية. شباط 2009.

لتحديد مؤشرات النزاهة والقياس عليها، يمكن اعتماد المؤشرات الواردة في «مدونة قواعد السلوك لرؤساء وأعضاء المجالس المحلية وموظفيها»، التي أعدها ائتلاف أمان والملتقى الفكري العربي، ووقعت عليها العديد من الهيئات المحلية في الضفة والقطاع، ومنها بلديات نابلس والرام المستهدفة في هذا التقرير. ومن هذه المؤشرات:

1. تقدم بيانات الذمة المالية لرئيس وأعضاء المجلس وبما يقرره مجلس الهيئة المحلية. يصبح هذا المؤشر أكثر إلحاحا بعد تشكيل هيئة الكسب غير المشروع في بداية عام 2010.

2. التقيد بنظام واضح في العطاءات والمشتريات.

3. التقيد بمدونات قواعد السلوك.

4. التقيد بمرجعية عمل مكتوبة ومعلنة تشمل تقدم الخدمات وفق خطط شاملة وفرعية، وضمن إجراءات واضحة ومعلنة، وبسقوف زمنية محددة.

5. الالتزام بإجراءات توظيف سليمة بعيدة عن الوساطة والمحسوبية، وقائمة على مبدأ تكافؤ الفرص. يُذكر أن المعيار الدولي للتوظيف في الهيئات المحلية يتراوح بين 3-5 في الألف من عدد سكان الهيئة المحلية.

6. عدم المشاركة في أي قرار بشأن أي عطاء أو خدمة أو عملية شراء تخص أحد أعضاء المجلس المحلي أو أحد أفراد أسرته من الدرجتين الأولى والثانية، أو أي شركاء لهم في مصالح اقتصادية.

7. التقيد بأحكام أنظمة موظفي الهيئات المحلية وتطبيق العقوبات الرادعة في حال مخالفتها.

مدى توفر مؤشرات النزاهة في أنظمة عمل الهيئات المحلية المستهدفة

بلدية الخليل

من خلال المقابلات وورشات العمل والمواقع الإلكترونية والنشرات التي أصدرتها البلدية، يمكن تسجيل الملاحظات التالية حول توفر، أو غياب، قيم النزاهة في الخدمات التي تقدمها للمواطنين.¹⁶

1. تقدم بيانات الذمة المالية لرئيس وأعضاء المجلس: لم يقدم أي من

^[1] تمت المقابلات مع كل من السيد علام الأشهب مدير التخطيط والتطوير، والسيد عنان بدر مدير دائرة العطاءات والتوريدات، والسيد نجيب الأشهب مدير المشتريات، بتاريخ 2009/12/16

أعضاء المجلس البلدي، بيانات الذمة المالية الخاصة بهم، ولم يتم الإفصاح عن أي تضارب في المصالح قد ينشأ بين منصبهم الوظيفي وبين مصالحهم الخاصة. لدرجة أن هذا الإجراء غير معهود في البلدية منذ مراحل سابقة.

2. التقيد بنظام واضح في العطاءات والمشتريات: استحدثت البلدية في عام 2009 دائرة جديدة هي دائرة العطاءات والتوريدات. تقوم هذه الدائرة بتتبع إجراءات العطاءات من قبل مجموعة من الموظفين يتحملون المسؤولية الجماعية عن قانونية الإجراءات. لا يتوفر لدى البلدية دليل إجراءات يتضمن خطوات إجراء العطاء من الخطوة الأولى حتى انتهاء تنفيذ العطاء، ولكن يؤكد المسؤولون الذين تمت مقابلتهم على التزام البلدية بإجراءات العطاءات واستدراج العروض كما جاءت في القوانين والأنظمة المختلفة، كالنظام المالي للهيئات المحلية ونظام التوريدات وقانون العطاءات وقانون اللوازم العامة. ومن هذه الإجراءات نشر العطاءات في الصحف، وفتحها علنا أمام لجنة خاصة وبحضور ممثل عن وزارة الحكم المحلي والمقاولون المتقدمون للعطاء، وتسجيل ذلك في محضر علني يوقع عليه الحضور. كما تم التأكيد على أن أعضاء المجلس البلدي وكبار موظفي البلدية الذين يعملون في القطاع الخاص لا يتقدمون إلى أي عطاء ولا أي مناقصة وذلك منعا لتضارب مصالحهم الخاصة مع موقعهم الوظيفي. هذا من الناحية النظرية، أما من الناحية العملية فإن فحص الأداء على هذا الصعيد سيكون مهما للتأكد من الالتزام بهذه المعايير.

3. التقيد بمدونات قواعد السلوك: لم تعد البلدية مدونات قواعد سلوك لأعضاء المجلس البلدي ولا لموظفيه، كما أن بلدية الخليل لم توقع على «مدونة قواعد السلوك لرؤساء وأعضاء المجالس المحلية وموظفيها»، التي أعدها ائتلاف أمان والملتقى الفكري العربي.

4. التقيد بمرجعية عمل مكتوبة ومعلنة: تقدم بلدية الخليل خدماتها للمواطنين ضمن إجراءات واضحة ولكن دون وجود أدلة إجراءات مكتوبة. ويتابع المواطنون طلبات الخدمات التي يحتاجون إليها في مركز خدمات الجمهور ضمن خطوات متسلسلة ولكن دون وجود سقوف زمنية محددة ومتفق عليها.

5. الالتزام بإجراءات توظيف سليمة بعيدة عن الوساطة والمحسوبية، وقائمة على مبدأ تكافؤ الفرص: تعلن البلدية عادة، في الصحف وعلى موقعها الإلكتروني، عن الوظائف الشاغرة في البلدية، ورغم أن البلدية تؤكد على الالتزام بإجراءات التوظيف السليمة إلا أن هذه الإجراءات غير مكتوبة في دليل إجراءات محدد. كما أن ارتفاع عدد الموظفين قليلا عن المعيار الدولي «حوالي 1200» موظف يشير إلى أن سياسة التوظيف منذ مراحل سابقة تحتاج إلى مراجعة للتأكد من الالتزام بسياسة وإجراءات التوظيف السليمة.

6. عدم المشاركة في أي قرار بشأن أي عطاء أو خدمة أو عملية شراء تخص أحد أعضاء المجلس البلدي: حسب النظام المعمول به في البلدية، واستنادا إلى المادة (13) من قانون الهيئات المحلية لا يُسمح

لأي عضو من أعضاء المجلس البلدي بالتعاقد مع البلدية لشراء أو استئجار محل أو أرض تعود له شخصيا، وذلك منعا لتضارب المصالح الذي يمكن أن ينشأ عن مثل هذا التعاقد. وتعلن البلدية التزامها بهذا النص إلا أن التأكد من ذلك يحتاج إلى فحص الأداء مباشرة.

بلدية نابلس

من خلال المقابلات وورشات العمل والمواقع الإلكترونية والنشرات التي أصدرتها البلدية، يمكن تسجيل الملاحظات التالية حول توفر، أو غياب، قيم النزاهة في الخدمات التي تقدمها للمواطنين.¹⁷

1. تقدم بيانات الذمة المالية لرئيس وأعضاء المجلس: لم يقدم أي من أعضاء المجلس البلدي، بيانات الذمة المالية الخاصة بهم، ولم يتم الإفصاح عن أي تضارب في المصالح قد ينشأ بين منصبهم الوظيفي وبين مصالحهم الخاصة. لدرجة أن هذا الإجراء غير معهود في البلدية منذ مراحل سابقة.

2. التقيد بنظام واضح في العطاءات والمشتريات: شكل المجلس البلدي لجنة عطاءات يرأسها عضو من المجلس. ورغم أن المجلس البلدي يعلن عن كافة العطاءات المتعلقة بالبلدية في الصحف والموقع الإلكتروني، إلا أنه لا يتوفر لدى البلدية دليل إجراءات يتضمن خطوات إجراء العطاء من الخطوة الأولى حتى انتهاء تنفيذ العطاء، ولكن يؤكد المسؤولون الذين تمت مقابلتهم على التزام البلدية بإجراءات العطاءات واستدراج العروض كما جاءت في القوانين والأنظمة المختلفة، كالنظام المالي للهيئات المحلية ونظام التوريدات وقانون العطاءات وقانون اللوازم العامة. ومن هذه الإجراءات نشر العطاءات في الصحف ولوحة إعلانات البلدية، وفتحها علنا أمام لجنة خاصة وبحضور ممثل عن وزارة الحكم المحلي والمقاولين المتقدمين للعطاء وتسجيل ذلك في محضر علني يوقع عليه الحضور. كما تم التأكيد على أن أعضاء المجلس البلدي وكبار موظفي البلدية الذين يعملون في القطاع الخاص لا يتقدمون إلى أي عطاء ولا أي مناقصة، وذلك منعا لتضارب مصالحهم الخاصة مع موقعهم الوظيفي. هذا من الناحية النظرية، أما من الناحية العملية، فإن فحص الأداء على هذا الصعيد سيكون مهما للتأكد من الالتزام بهذه المعايير.

3. التقيد بمدونات قواعد السلوك: رغم أن بلدية نابلس وقعت على «مدونة قواعد السلوك لرؤساء وأعضاء المجالس المحلية وموظفيها»، التي أعدها ائتلاف أمان والملتقى الفكري العربي، إلا أنه لم يتم تميمها على أعضاء المجلس البلدي وموظفيه. كما أن البلدية لم تعد مدونات قواعد سلوك لأعضاء المجلس البلدي ولا لموظفيه.

سلسلة تقارير (27)

4. التقيد بمرجعية عمل مكتوبة ومعلنة: تقدم بلدية نابلس خدماتها للمواطنين ضمن إجراءات واضحة ولكن دون وجود أدلة إجراءات مكتوبة. ويتابع المواطنون طلبات الخدمات التي يحتاجون إليها في مركز خدمات الجمهور ضمن خطوات متسلسلة ولكن دون وجود سقوف زمنية محددة ومتفق عليها.

5. الالتزام بإجراءات توظيف سليمة بعيدة عن الوساطة والمحسوبية، وقائمة على مبدأ تكافؤ الفرص: تعلن البلدية عادة، في الصحف وعلى موقعها الإلكتروني، عن الوظائف الشاغرة في البلدية، ورغم أن البلدية تؤكد على الالتزام بإجراءات التوظيف السليمة إلا أن هذه الإجراءات غير مكتوبة في دليل إجراءات محدد. كما أن ارتفاع عدد الموظفين عن المعيار الدولي بشكل كبير «حوالي 1820» موظفا، منهم 389 في دائرة المياه والصرف الصحي و 171 في قسم إدارة النفايات الصلبة، يشير إلى أن سياسة التوظيف منذ مراحل سابقة تحتاج إلى مراجعة للتأكد من الالتزام بسياسة وإجراءات التوظيف السليمة.

6. عدم المشاركة في أي قرار بشأن أي عطاء أو خدمة أو عملية شراء تخص أحد أعضاء المجلس البلدي: حسب النظام المعمول به في البلدية، واستنادا إلى المادة (13) من قانون الهيئات المحلية، فإنه لا يُسمح لأي عضو من أعضاء المجلس البلدي بالتعاقد مع البلدية لشراء أو استئجار محل أو أرض تعود له شخصيا، وذلك منعا لتضارب المصالح الذي يمكن أن ينشأ عن مثل هذا التعاقد. وتعلن البلدية التزامها بهذا النص إلا أن التأكد من ذلك يحتاج إلى فحص الأداء مباشرة.

بلدية أريحا

من خلال المقابلات وورشات العمل والمواقع الإلكترونية والنشرات التي أصدرتها البلدية، يمكن تسجيل الملاحظات التالية حول توفر، أو غياب، قيم النزاهة في الخدمات التي تقدمها للمواطنين.¹⁸

1. تقدم بيانات الذمة المالية لرئيس وأعضاء المجلس: لم يقدم أي من أعضاء المجلس البلدي، بيانات الذمة المالية الخاصة بهم، ولم يتم الإفصاح عن أي تضارب في المصالح قد ينشأ بين منصبهم الوظيفي وبين مصالحهم الخاصة. لدرجة أن هذا الإجراء غير معهود في البلدية منذ مراحل سابقة.

2. التقيد بنظام واضح في العطاءات والمشتريات: يتضمن الهيكل التنظيمي لبلدية أريحا قسما خاصا للمشتريات، لكنه لا يتضمن أي قسم أو دائرة خاصة بالعطاءات. ولا يتوفر لدى البلدية دليل إجراءات يتضمن خطوات إجراء العطاء من الخطوة الأولى حتى انتهاء تنفيذ العطاء، ولكن يؤكد المجلس البلدي أن إجراءات العطاءات واستدراج

^[1] تمت المقابلة مع المحامي حسن صالح رئيس البلدية بتاريخ 2009/12/22 وعقدت مؤسسة أريج ورشة العمل حول الموضوع بتاريخ 2009/12/7

^[2] تمت المقابلة مع الدكتور حافظ شاهين نائب رئيس البلدية بتاريخ 2009/12/5 وعقدت مؤسسة أمان وأريج ورشة عمل حول الموضوع بتاريخ 2010/3/10

العروض تتوافق مع القوانين والأنظمة، مثل النظام المالي للهيئات المحلية ونظام التوريدات وقانون العطاءات وقانون اللوازم العامة. ومن هذه الإجراءات نشر العطاءات في الصحف ولوحة إعلانات البلدية، وفتحها علناً أمام لجنة خاصة وبحضور ممثل عن وزارة الحكم المحلي والمقاولين المتقدمين للعطاء وتسجيل ذلك في محضر علني يوقع عليه الحضور. كما تم التأكيد على أن أعضاء المجلس البلدي وكبار موظفي البلدية الذين يعملون في القطاع الخاص لا يتقدمون إلى أي عطاء ولا أي مناقصة وذلك منعا لتضارب مصالحهم الخاصة مع موقعهم الوظيفي. هذا من الناحية النظرية، أما من الناحية العملية فإن فحص الأداء على هذا الصعيد سيكون مهماً للتأكد من الالتزام بهذه المعايير.

3. التقيد بمدونات قواعد السلوك: لم تعد البلدية مدونات قواعد سلوك لأعضاء المجلس البلدي ولا لموظفيه، ورغم أن بلدية أريحا وقعت على «مدونة قواعد السلوك لرؤساء وأعضاء المجالس المحلية وموظفيها»، التي أعدها ائتلاف أمان والملتقى الفكري العربي، إلا أنه لم يتم تعميمها على أعضاء المجلس البلدي وموظفيه.

4. التقيد بمرجعية عمل مكتوبة ومعلنة: تقدم بلدية أريحا خدماتها للمواطنين ضمن إجراءات روتينية ولكن دون وجود أدلة إجراءات مكتوبة. ويتابع المواطنون طلبات الخدمات التي يحتاجون إليها في مركز خدمات الجمهور، ضمن خطوات متسلسلة ولكن دون وجود سقف زمنية محددة ومتفق عليها.

5. الالتزام بإجراءات توظيف سليمة بعيدة عن الوساطة والمحسوبية، قائمة على مبدأ تكافؤ الفرص: لا يتضمن الموقع الإلكتروني للبلدية إعلانات الوظائف الشاغرة. ورغم أن البلدية تؤكد على الالتزام بإجراءات التوظيف السليمة إلا أن هذه الإجراءات غير مكتوبة في دليل إجراءات محدد. كما أن ارتفاع عدد الموظفين عن المعيار الدولي بشكل كبير «حوالي 350» موظفاً، يشير إلى أن سياسة التوظيف تحتاج إلى مراجعة، للتأكد من الالتزام بسياسة وإجراءات التوظيف السليمة.

6. عدم المشاركة في أي قرار بشأن أي عطاء أو خدمة أو عملية شراء تخص أحد أعضاء المجلس البلدي: حسب النظام المعمول به في البلدية، واستناداً إلى المادة (13) من قانون الهيئات المحلية، لا يُسمح لأي عضو من أعضاء المجلس البلدي بالتعاقد مع البلدية لشراء أو استئجار محل أو أرض تعود له شخصياً، وذلك منعا لتضارب المصالح الذي يمكن أن ينشأ عن مثل هذا التعاقد. وتعلن البلدية التزامها بهذا النص إلا أن التأكد من ذلك يحتاج إلى فحص الأداء مباشرة.

مجلس محلي الرام

من خلال المقابلات وورشات العمل والمواقع الإلكترونية والنشرات التي أصدرتها البلدية، يمكن تسجيل الملاحظات التالية حول توفر، أو غياب، قيم النزاهة في الخدمات التي تقدمها للمواطنين.¹⁹

1. تقديم بيانات الذمة المالية لرئيس وأعضاء المجلس: لم يقدم أي من أعضاء المجلس البلدي، بيانات الذمة المالية الخاصة بهم، ولم يتم الإفصاح عن أي تضارب في المصالح قد ينشأ بين منصبهم الوظيفي وبين مصالحهم الخاصة. لدرجة أن هذا الإجراء غير معهود في البلدية منذ مراحل سابقة.

2. التقيد بنظام واضح في العطاءات والمشتريات: رغم تشكيل لجنة استشارية لمساعدة المجلس المحلي في اختيار المشاريع وتنفيذ العطاءات، إلا أنه لا يتوفر لدى المجلس دليل إجراءات يتضمن خطوات إجراء العطاء من الخطوة الأولى حتى انتهاء تنفيذ العطاء، ولكن يؤكد المجلس المحلي أن إجراءات العطاءات واستدراج العروض تتوافق مع القوانين والأنظمة، مثل النظام المالي للهيئات المحلية ونظام التوريدات وقانون العطاءات وقانون اللوازم العامة. ومن هذه الإجراءات نشر العطاءات في الصحف ولوحة إعلانات البلدية، وفتحها علناً أمام لجنة خاصة وبحضور ممثل عن وزارة الحكم المحلي والمقاولين المتقدمين للعطاء وتسجيل ذلك في محضر علني يوقع عليه الحضور. كما تم التأكيد على أن أعضاء المجلس المحلي وكبار موظفي المجلس الذين يعملون في القطاع الخاص لا يتقدمون إلى أي عطاء ولا أي مناقصة، وذلك منعا لتضارب مصالحهم الخاصة مع موقعهم الوظيفي. هذا من الناحية النظرية، أما من الناحية العملية فإن فحص الأداء على هذا الصعيد سيكون مهماً للتأكد من الالتزام بهذه المعايير.

3. التقيد بمدونات قواعد السلوك: لم يعد المجلس المحلي أي مدونات خاصة بأعضاء المجلس أو موظفيه. ورغم أن المجلس المحلي كان قد وقع على مدونة السلوك الخاصة بأعضاء المجالس المحلية التي أعدها ائتلاف أمان والملتقى الفكري العربي، إلا أن المجلس المحلي لم يقيم بتعميم المدونة على موظفيه.

4. التقيد بمرجعية عمل مكتوبة ومعلنة: لا يوجد لدى المجلس المحلي مرجعيات عمل أو دليل إجراءات مكتوب ومعلن ومتيسر للجمهور، وإنما تتم الإجراءات بشكل روتيني. وتقدم الخدمات لأي مواطن بعد تقديم الطلب اللازم، ولكن دون وجود سقف زمنية محددة.

5. الالتزام بإجراءات توظيف سليمة بعيدة عن الوساطة والمحسوبية، قائمة على مبدأ تكافؤ الفرص: رغم أن المجلس المحلي يعلن عادة عن الوظائف الشاغرة، ورغم أن عدد موظفي المجلس المحلي «53 موظفاً» يتناسب مع المعيار الدولي، وأن حوالي 90% من موظفي المجلس المحلي هم

19 تمت المقابلة مع السيد سرحان السلايمة رئيس المجلس المحلي بتاريخ 2009/12/8 وعقدت مؤسسة أريج ورشة العمل حول الموضوع بتاريخ 2009/11/19.

من خارج سكان بلدة الرام،²⁰ إلا أن إجراءات التوظيف لا تتم وفق دليل إجراءات محدد، وإنما عبر إجراءات روتينية.

6. عدم المشاركة في أي قرار بشأن أي عطاء أو خدمة أو عملية شراء تخص أحد أعضاء المجلس المحلي: حسب النظام المعمول به في البلدية، واستناداً إلى المادة (13) من قانون الهيئات المحلية لا يُسمح لأي عضو من أعضاء المجلس المحلي بالتعاقد مع المجلس لشراء أو استئجار محل أو أرض تعود له شخصياً، وذلك منعا لتضارب المصالح الذي يمكن أن ينشأ عن مثل هذا التعاقد. يعلن المجلس التزامه بهذا النص إلا أن التأكد من ذلك يحتاج إلى فحص الأداء مباشرة.

مبادئ الشفافية في أعمال وخدمات الهيئات المحلية المستهدفة

تعني الشفافية وضوح إجراءات تقديم الخدمات، وآلية اتخاذ القرار وجهة اتخاذ، والإفصاح للجمهور عن السياسات العامة المتبعة، خاصة السياسات ذات العلاقة بإدارة الخدمات، وتأمين وصول المعلومات للمواطنين في الوقت المناسب والشكل المناسب، حتى يتمكن الجمهور من المساهمة فيها بشكل واضح.²¹

يُشار في هذا الصدد إلى أن المواقع الإلكترونية على الإنترنت تعتبر من الأدوات الحديثة التي تستخدمها الهيئات المحلية، للتواصل مع جمهورها بشكل واضح وعلني، وبصورة تحقق خطوات جيدة نحو الشفافية المطلوبة. فمن خلال الموقع الإلكتروني يمكن نشر الموازنة العامة للهيئة المحلية، وطرح العطاءات والمشاريع القائمة والمستقبلية. كما يمكن الحصول على المعلومات اللازمة عن كثير من الأمور المتعلقة بالهيئة المحلية، كالإعلانات والإحصاءات والوظائف والأخبار والهيكل الإداري وغيرها. وعن طريق الموقع الإلكتروني يمكن أيضاً تقديم الشكاوي والاستفسارات من قبل المواطنين.

كما أن مراكز خدمات الجمهور تعتبر من الأدوات الفاعلة في علاقة الهيئات المحلية مع المواطنين، ومن ثم التقدم نحو الشفافية المطلوبة. فمن خلال هذه المراكز، وخاصة التي تتقدم نحو مفهوم البلدية الإلكترونية، يتم توحيد جهود المواطن في مراجعة الهيئة المحلية بخصوص أي موضوع أو خدمة، مما يوفر الوقت والجهد، ويحفظ المعاملة من التشتت بين الدوائر والأقسام، ويركز المتابعة في موظف واحد قادر على التعامل مع كافة أنواع المعاملات، وبالتالي فإن كل هذه الإيجابيات تشكل قيماً مهمة نحو الشفافية في التعامل مع الجمهور.

سلسلة تقارير (27)

فيما يتعلق بالهيئات المحلية، فإن أهم عناصر الشفافية تتعلق بالانفتاح على الجمهور والمستفيدين والمناخين والموظفين، ونشر قرارات المجلس بالوسائل المتاحة، وحق الحصول على المعلومات لأي مواطن أو مؤسسة بما يسمح به القانون، ومدى علنية جلسات المجلس البلدي، ومستوى المشاركة المجتمعية في أعمال المجلس من حيث الاجتماعات المفتوحة مع الجمهور وتحديد الاحتياجات، وكذلك نشر الموازنة العامة للمجلس، ونشر تقارير مالية وإدارية بشأن المشاريع التطويرية والنشاطات المختلفة التي ينفذها المجلس.²²

لتحديد مؤشرات الشفافية والقياس عليها، يمكن اعتماد المؤشرات الواردة في «مدونة قواعد السلوك لرؤساء وأعضاء المجالس المحلية وموظفيها»، التي أعدها ائتلاف أمان والملتقى الفكري العربي، ووقعت عليها العديد من الهيئات المحلية في الضفة والقطاع، ومنها بلديات نابلس وأريحا والرام المستهدفة في هذا التقرير. ومن هذه المؤشرات:

1. توفر وثائق واضحة حول أهداف الهيئة المحلية، وآليات عملها وبرامجها، وإتاحتها للجمهور.
2. الالتزام بمبدأ حق الحصول على المعلومات التي يسمح القانون واللوائح بتقديمها، وتقديم معلومات مفصلة وواضحة عن أي استفسار موجه من أي مواطن أو مؤسسة.
3. وضوح إجراءات تقديم الخدمات وفق دليل إجراءات معلن.
4. تبني سياسة الباب المفتوح مع المواطنين خاصة في القضايا المهمة.
5. تبني سياسة علنية جلسات المجلس البلدي، أي فتح المجال أمام المواطنين والمؤسسات واللجان لحضور جلسات المجلس، وذلك ضمن شروط معينة، مثل عدم التعارض مع خصوصيات المواطنين وعدم الإخلال بوقائع الجلسة.
6. نشر قرارات المجلس بالوسائل المتاحة، ونشر نتائج تصويت الأعضاء على القرارات المختلفة التي يتم مناقشتها.
7. نشر موازنة الهيئة المحلية أمام الجمهور بالوسائل المتاحة.

22 لزبد من التفاصيل انظر أمان: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة والملتقى الفكري العربي. مدونة قواعد السلوك لرؤساء وأعضاء المجالس المحلية وموظفيها

20 مهندس شاهين المدير التنفيذي لمجلس محلي الرام.

21 عبير مصلى وأخرون. مصدر سابق. ص 27.

مدى توفر مؤشرات الشفافية في أنظمة عمل

الهيئات المحلية المستهدفة

بلدية الخليل

من خلال المقابلات وورشات العمل والمواقع الإلكترونية والنشرات التي أصدرتها البلدية، يمكن تسجيل الملاحظات التالية حول توفر، أو غياب، مبادئ الشفافية في الخدمات التي تقدمها للمواطنين.

1. توفر وثائق واضحة حول أهداف الهيئة المحلية وآليات عملها: أعدت بلدية الخليل، وبعد عدة لقاءات وورشات عمل مع مؤسسات المجتمع المحلي في المدينة، «الخطة الإستراتيجية التنموية 2008-2012»، وتم نشرها على الموقع الإلكتروني للبلدية وفي نشراتها الإعلامية، كما تم طبعها في كتيب خاص يمكن الحصول عليه لمن يريد. وقد تضمنت الخطة التكلفة التقديرية لكل من الأهداف العامة منذ 2008 وحتى 2012، ومصدر تمويل كل منها. علما أن هذه الأهداف تتعلق بالمياه والصرف الصحي والنفايات الصلبة والبيئة والتطوير الإداري والبناء والهندسة ومشاركة المجتمع المحلي والتنمية في الجوانب المختلفة.

وفي سرد التوجهات والأهداف الإستراتيجية تضمنت الخطة، هدفا عاما بشأن إتاحة المعلومات والمصادر المعرفية للجمهور. ولكن في تحليل البيئة الداخلية وسرد نقاط القوة ونقاط الضعف، تعترف الخطة أن من نقاط الضعف عدم فاعلية الاتصال والتواصل مع المجتمع.²³

2. الالتزام بمبدأ حق الحصول على المعلومات: لبلدية الخليل موقع إلكتروني يتضمن العديد من المعلومات التي يمكن الحصول عليها بسهولة. تتضمن هذه المعلومات الكثير مما يتعلق بمشاريع البنية التحتية والعطاءات المطروحة وجهات التمويل والشركات التي أحييت عليها العطاءات وإعلانات التوظيف والخطة التنموية الإستراتيجية، وبالتأكيد تشمل هذه المعلومات ما يتعلق بالمياه والصرف الصحي والنفايات الصلبة، وغيرها من مجالات عمل البلدية كالشوارع والبناء والكهرباء والبيئة، إضافة إلى بعض الخدمات التي يحتاجها المواطن، مثل تعليمات تقدم الطلبات المتعلقة بالمياه والكهرباء والأبنية وغيرها.

وعادة تنشر البلدية عبر التقارير السنوية ونشرة «رسالة بلدية الخليل» وعلى الموقع الإلكتروني معلومات حول المشاريع التي تنفذها وتلك التي تم إنجازها، بما في ذلك تكاليف هذه المشاريع والجهات الممولة لها والشركات المنفذة. ومن هذه المشاريع ما يتعلق بالمياه والصرف الصحي والنفايات الصلبة، ومن أمثلة ذلك مشروع إدارة النفايات الصلبة في جنوب الضفة (الخليل وبيت لحم)، حيث نشرت البلدية

23 انظر الموقع الإلكتروني لبلدية الخليل. الخطة الإستراتيجية التنموية 2008 - 2012.

في أكثر من موقع تفاصيل هذا المشروع الضخم، وتضمنت التفاصيل أهداف المشروع وعناصره ومراحله وميزانيته، وقد كان واضحا فيما نُشر حول هذا المشروع ميزانيته التي تبلغ عشرين مليون دولار، وتكاليف كل مرحلة من مراحلها والجهات المانحة والممولة له.²⁴

3. وضوح إجراءات تقديم الخدمات وفق دليل إجراءات معلن: بعد تأسيس مركز خدمات الجمهور أصبحت إجراءات تقديم الخدمات للجمهور موحدة وبسيطة، إلا أن ذلك لا يتم وفق دليل إجراءات معلن ومتوفر في أيدي المواطنين. فمثلا ليست هناك أدلة إجراءات تتعلق بخدمات المياه والصرف الصحي والنفايات، يتبعها المواطن عند الحاجة إلى أي خدمة منها، وإنما تم الإجراءات بالتسلسل عبر الموظفين.

4. سياسة الباب المفتوح: يعلن مكتب رئيس البلدية أن المكتب مفتوح أمام المواطنين يوميا، وذلك للاستماع إلى شكاواهم وملاحظاتهم.²⁵ إلا أن ترك الأمر مفتوحا دون تحديد ساعات معينة يلتزم بها رئيس البلدية أو من ينوب عنه، يجعل الأمر فضفاضاً، ولا يحمل صفة الالتزام، ولا يضمن للمواطن مقابلة المسؤولين. بينما تحديد ساعات معينة للتواصل بين رئيس وأعضاء المجلس البلدي مع المواطنين يحقق سياسة الباب المفتوح بشكل أفضل. كما أن مركز خدمات الجمهور في البلدية يوفر علاقة مفتوحة مع المواطنين، ويمكنهم من التواصل المباشر مع البلدية وفي المجالات المختلفة ضمن مراجعة منتظمة ودون تعقيد.²⁶

5. علنية جلسات المجلس البلدي: جلسات المجلس البلدي ليست علنية، وإنما تقتصر على أعضاء المجلس، ويمكن أن يُدعى لها بعض المعنيين أو الفنيين لاستشارتهم ومناقشتهم في موضوع معين.²⁷

6. نشر قرارات المجلس البلدي: لا يتم نشر قرارات المجلس البلدي بصورة جماعية تحمل رقم الجلسة وتاريخها، لا على موقع البلدية على الإنترنت، ولا في النشرات الإعلامية للبلدية، ولا حتى على لوحات الإعلانات التابعة للبلدية، وإنما يتم إعلانها منفردة عبر تحويلها إلى الدوائر المعنية في البلدية للتنفيذ. وبالتأكيد لا يتم نشر تصويت أعضاء المجلس البلدي على القرارات التي يتم الإعلان عنها للتنفيذ.²⁸

7. نشر موازنة الهيئة المحلية: لا يتم نشر موازنة البلدية لا على موقع البلدية على الإنترنت، ولا في النشرات الإعلامية للبلدية.

24 رسالة بلدية الخليل. عدد 6. بتاريخ 2009/8/10. ص 3.

25 مقابلة السيد علام الأشهب. مدير التخطيط والتطوير بتاريخ 2009/12/16.

26 مقابلة مع السيد أمجد الطويل. نائب مدير مركز خدمات الجمهور بتاريخ 2009/12/16.

27 مقابلة السيد علام الأشهب. مدير التخطيط والتطوير بتاريخ 2009/12/16.

28 مقابلة السيد علام الأشهب. مدير التخطيط والتطوير بتاريخ 2009/12/16.

بلدية نابلس

من خلال المقابلات وورشات العمل والمواقع الإلكترونية والنشرات التي أصدرتها البلدية، يمكن تسجيل الملاحظات التالية حول توفر، أو غياب، مبادئ الشفافية في الخدمات التي تقدمها للمواطنين.

1. توفر وثائق واضحة حول أهداف الهيئة المحلية وآليات عملها: وضعت البلدية الخطة الإستراتيجية منذ أوائل عام 2007 وذلك عقب مناقشات ومشاورات مع العديد من مؤسسات المجتمع المدني في المدينة، وبالتعاون مع غرفة التجارة والصناعة وجامعة النجاح الوطنية. وقد تضمنت الخطة سبعة بنود تتعلق بأولويات التطوير المتعلقة بالخدمات، والبنية التحتية وتوفير الاستقرار، وتحقيق الاكتفاء الذاتي وبناء العلاقات وغير ذلك. كما تضمنت الخطة خطوطا وسياسات عامة، منها: الانفتاح على مؤسسات البلد جميعا، والتعاون المشترك معها، الشفافية في التوظيف الضروري وعدم إرهاب البلدية بتعيينات زائدة. وقد تم نشر الخطة على الموقع الإلكتروني للبلدية وفي تقرير المشاريع والإنجازات لتكون متاحة للجمهور.²⁹

2. الالتزام بمبدأ حق الحصول على المعلومات: للبلدية موقع إلكتروني يتضمن كافة إعلانات البلدية مثل إعلانات العطاءات، وإعلانات الوظائف. كما يتضمن المشاريع التي تتبع لكافة دوائر وأقسام البلدية، سواء التي تحت التنفيذ أو المشاريع القادمة، وتكلفة كل منها ومصادر تمويله، والمشاريع التي بحاجة إلى دعم، سواء فيما يتعلق بالمياه أو الصرف الصحي أو النفايات الصلبة أو الكهرباء أو المدارس أو البنية التحتية. كما يتضمن الموقع قائمة بأسماء المأخذين والممولين، سواء كانوا من جهات أجنبية أو عربية أو فلسطينية. ومن خلال الموقع الإلكتروني يمكن الحصول على المعلومات عن أي من دوائر وأقسام البلدية، ومنها دوائر المياه والصرف الصحي وإدارة النفايات الصلبة. ويتضمن الموقع الإلكتروني أسماء مدراء الدوائر والأقسام وأرقام هواتفهم، لتمكين المواطنين من الاتصال المباشر معهم، والحصول على أي معلومة أو الاستفسار عن أي موضوع يتعلق بدوائهم وأقسامهم.

وكنماذج متعلقة بالخدمات المستهدفة، نشرت البلدية تقريرا عن مشروع تطوير شبكة مياه نابلس ومراحله المختلفة بقيمة 18 مليون يورو، والممول من البنك الألماني للتنمية، ومشروع حفر وتجهيز بئر جديدة وتكلفته ومصادر تمويله. إضافة إلى مشروع الصرف الصحي لمنطقة غرب نابلس وإنشاء محطة تنقية المياه العادمة بقيمة 35 مليون يورو والممول أيضا من البنك الألماني للتنمية. كما نشرت البلدية موجزا عن أهم مشاريع المياه والصرف الصحي ما بين 2006-2008.³⁰ ونشرت تقريرا آخر عن مشاريع الصرف الصحي في

29 بلدية نابلس. تقرير المشاريع والإنجازات 2006 - 2009. ص 5. وكذلك الموقع الإلكتروني للبلدية.

30 بلدية نابلس. تقرير المشاريع والإنجازات 2006 - 2009. ص 38 - 41.

سلسلة تقارير (27)

بداية 2008 وتكاليف كل منها ومصادر تمويلها أيضا.³¹ كما أعلنت البلدية عن المنحة الفرنسية التي حصلت عليها بقيمة 1475000 دولار لتحسين البنية التحتية. وأعلنت عن مشروع خفض الفاقد في المياه بتمويل من البنك الألماني للتنمية وبقيمة تصل إلى 18 مليون يورو.³²

3. وضوح إجراءات تقديم الخدمات وفق دليل إجراءات معلن: بعد تأسيس مركز خدمات الجمهور أصبحت إجراءات تقديم الخدمات للجمهور موحدة وبسيطة، إلا أن ذلك لا يتم وفق دليل إجراءات معلن ومتوفر في أيدي المواطنين. فمثلا ليست هناك أدلة إجراءات تتعلق بخدمات المياه والصرف الصحي والنفايات يتبعها المواطن عند الحاجة إلى أي خدمة منها، وإنما تتم الإجراءات بالتسلسل عبر الموظفين.

4. سياسة الباب المفتوح: تتبنى البلدية هذه السياسة عبر تواصل رئيس البلدية مع الجمهور من خلال ساعات أسبوعية محددة، في يومي الاثنين والأربعاء من كل أسبوع، وذلك للاستماع إلى شكاواهم وملاحظاتهم. كما أن مركز خدمات الجمهور في البلدية، الذي تم افتتاحه في 2008/4/20، يوفر علاقة مفتوحة مع المواطنين، ويمكنهم من التواصل المباشر مع البلدية، وفي المجالات المختلفة ضمن مراجعة منتظمة ودون تعقيد.³³

5. علنية جلسات المجلس البلدي: جلسات المجلس البلدي ليست علنية، وإنما تقتصر على أعضاء المجلس، ويمكن أن يُدعى لها بعض المعنيين أو الفنيين لاستشارتهم ومناقشتهم في موضوع معين، كما يمكن حضور أي مواطن لعرض قضية هامة تخصه أمام جلسة المجلس البلدي، بعد التنسيق الإداري المسبق.³⁴

6. نشر قرارات المجلس البلدي: لا يتم نشر قرارات المجلس البلدي بصورة جماعية تحمل رقم الجلسة وتاريخها، لا على موقع البلدية على الإنترنت، ولا في النشرات الإعلامية للبلدية، ولا حتى على لوحات الإعلانات التابعة للبلدية، وإنما يتم إعلانها منفردة عبر تحويلها إلى الدوائر المعنية للتنفيذ. وبالتأكيد لا يتم نشر تصويت أعضاء المجلس البلدي على القرارات التي يتم الإعلان عنها للتنفيذ. يُستثنى من ذلك قرارات لجنة التنظيم والبناء، وهي قرارات للمجلس البلدي، فهي معلنة، ويتم نشرها على لوحة إعلانات البلدية ويستطيع أي مواطن الاطلاع عليها.³⁵

7. نشر موازنة الهيئة المحلية: نشرت بلدية نابلس موازنتها مرة واحدة فقط وهي موازنة عام 2007، وذلك على موقع البلدية على الإنترنت،

31 رسالة بلدية نابلس. عدد 4. صيف 2008. ص 10.

32 رسالة بلدية نابلس. عدد 4. صيف 2008. ص 6 - 7.

33 لمزيد من التفاصيل حول المركز أنظر موقع بلدية نابلس على الإنترنت.

34 مقابلة الدكتور حافظ شاهين نائب رئيس بلدية نابلس بتاريخ 2009/12/5.

35 المصدر السابق.

وكانت تشتمل على الإيرادات والنفقات وغيرها من البنود المالية، التي تتكون منها الموازنة. إن نشر الموازنة لهذا العام بشكل خطوة جيدة نحو الشفافية، إلا أن نشر الموازنة ينبغي أن يستمر كسياسة دائمة.

بلدية أريحا

من خلال المقابلات وورشات العمل والمواقع الإلكترونية والنشرات التي أصدرتها البلدية، يمكن تسجيل الملاحظات التالية حول توفر، أو غياب، مبادئ الشفافية في الخدمات التي تقدمها للمواطنين.

1. توفر وثائق واضحة حول أهداف الهيئة المحلية وآليات عملها: لم تضع بلدية أريحا خطة استراتيجية أو أي وثيقة حول رؤيتها وأهدافها وأولوياتها وبرامج عملها، وإنما تحدد الأهداف والأولويات بناء على الأوضاع الآتية وتوفير التمويل اللازم، وبالتالي ليس متاحا للجمهور الاطلاع على خطط البلدية المستقبلية. ولكن تنشر أهداف بعض الدوائر والأقسام بصورة متفرقة على الموقع الإلكتروني وليس بصورة خطة متكاملة.

2. الالتزام بمبدأ حق الحصول على المعلومات: للبلدية موقع إلكتروني على الانترنت يتضمن موازنة البلدية والهيكل التنظيمي والمشاريع التي تشرف عليها البلدية، ولكن لا يتضمن العطاءات ولا إعلانات التوظيف. ورغم وجود معلومات عامة عن المدينة وتاريخها والسياحة فيها، إلا أن المعلومات اللازمة حول الخدمات ليست واسعة، ورغم وجود دائرة للعلاقات العامة، إلا أن منشورات البلدية بشكل عام ليست كافية لنشر المعلومات اللازمة عن أنشطة البلدية، باستثناء ما يُنشر على الموقع الإلكتروني، وهو ليس متوفرا لكل المواطنين. يُذكر أن البلدية نشرت في منشور خاص قائمة بالمشاريع التي أُجّزتها، وتلك التي ما زالت تحت التنفيذ، وذلك بالنسبة للمشاريع التي تمت ما بين 2005-2008، وبما يشمل تكاليف هذه المشاريع ومصادر تمويلها.

3. وضوح إجراءات تقديم الخدمات وفق دليل إجراءات معن: رغم وجود قسم لخدمات الجمهور، إلا أن تقديم الخدمات لا يتم وفق دليل إجراءات معن ومتوفر في أيدي المواطنين. فليست هناك أدلة إجراءات تتعلق بخدمات المياه والنفائات، يتبعها المواطن عند الحاجة إلى أي خدمة منها، وإنما تتم الإجراءات بالتسلسل عبر الموظفين، أما خدمة الصرف الصحي فليست متوفرة في المدينة حتى الآن.

4. سياسة الباب المفتوح: رغم إعلان البلدية أنها تتبنى سياسة الباب المفتوح مع المواطنين، إلا أنها لم تحدد ساعات معينة لاستقبال ملاحظات المواطنين وشكاواهم. إن ترك الأمر مفتوحا دون تحديد ساعات معينة يلتزم بها رئيس البلدية أو من ينوب عنه يجعل الأمر فضفاضاً، ولا

يحمل صفة الالتزام، ولا يضمن للمواطن مقابلة المسؤولين. بينما تحديد ساعات معينة للتواصل بين رئيس وأعضاء المجلس البلدي مع المواطنين يحقق سياسة الباب المفتوح بشكل أفضل.

5. علنية جلسات المجلس البلدي: جلسات المجلس البلدي ليست علنية، وإنما تقتصر على أعضاء المجلس، ويمكن أن يُدعى لها بعض المعنيين أو الفنيين لاستشارتهم ومناقشتهم في موضوع معين.³⁶

6. نشر قرارات المجلس البلدي: لا يتم نشر قرارات المجلس البلدي بصورة جماعية تحمل رقم الجلسة وتاريخها، لا على موقع البلدية على الإنترنت، ولا في النشرات الإعلامية للبلدية، ولا حتى على لوحات الإعلانات التابعة للبلدية، وإنما يتم إعلانها منفردة عبر تحويلها إلى الدوائر المعنية للتنفيذ. وبالتأكيد لا يتم نشر تصويت أعضاء المجلس البلدي على القرارات التي يتم الإعلان عنها للتنفيذ.

7. نشر موازنة الهيئة المحلية: نشرت بلدية أريحا موازنتها مرة واحدة فقط وهي موازنة عام 2008، وذلك على موقع البلدية على الانترنت، وكانت تشتمل على الإيرادات والمصروفات لكل من الموازنة التشغيلية والربحية والإثائية. إن نشر الموازنة لهذا العام بشكل خطوة جيدة نحو الشفافية، إلا أن نشر الموازنة ينبغي أن يستمر كسياسة دائمة.

مجلس محلي الرام

من خلال المقابلات وورشات العمل والمواقع الإلكترونية والنشرات التي أصدرتها البلدية، يمكن تسجيل الملاحظات التالية حول توفر، أو غياب، مبادئ الشفافية في الخدمات التي تقدمها للمواطنين.

1. توفر وثائق واضحة حول أهداف الهيئة المحلية وآليات عملها: لم يضع مجلس محلي الرام خطة استراتيجية أو أي وثيقة حول رؤيته وأهدافه وأولوياته وبرامج عمله، وإنما تحدد الأهداف والأولويات بناء على الأوضاع الآتية وتوفير التمويل اللازم، وبالتالي ليس متاحا للجمهور الاطلاع على خطط المجلس المستقبلية.

2. الالتزام بمبدأ حق الحصول على المعلومات: رغم أن المجلس المحلي يقر مبدأ حق الحصول على المعلومات إلا أن منشورات المجلس ليست دورية ولا كافية لإطلاع المواطنين على أنشطته باستمرار، كما أن الموقع الإلكتروني للمجلس المحلي ما زال تحت الإنشاء. ولكن يُذكر أن المجلس المحلي نشر في تقرير خاص عن إنجازاته قائمة بالمشاريع التي نفذها خلال السنوات الأربع الماضية والمشاريع قيد التنفيذ، وتكلفة كل منها ومصادر تمويله.³⁷

36 مقابلة الحماسي حسن صالح رئيس بلدية أريحا بتاريخ 2009/12/22.

37 مجلس بلدي الرام. إنجازات وتحديات أربعة أعوام، ص 13 - 15.

3. وضوح إجراءات تقديم الخدمات وفق دليل إجراءات معن: إضافة إلى عدم وجود قسم لخدمات الجمهور فإن تقديم الخدمات لا يتم وفق دليل إجراءات معن ومتوفر في أيدي المواطنين. فليست هناك أدلة إجراءات تتعلق بخدمات الصرف الصحي والنفائات، يتبعها المواطن عند الحاجة إلى أي خدمة منها، وإنما تتم الإجراءات بالتسلسل عبر الموظفين، أما خدمة تقديم المياه فليست تابعة للمجلس المحلي وإنما لمصلحة مياه محافظة القدس.

4. سياسة الباب المفتوح: رغم تبني سياسة الباب المفتوح مع المواطنين، إلا أن المجلس المحلي لم يحدد ساعات معينة لاستقبال ملاحظات المواطنين وشكاواهم، وإنما فتح المجال أمام المواطنين لمقابلة رئيس المجلس في أي وقت. إن ترك الأمر مفتوحا دون تحديد ساعات معينة يلتزم بها رئيس البلدية أو من ينوب عنه يجعل الأمر فضفاضاً، ولا يحمل صفة الالتزام، ولا يضمن للمواطن مقابلة المسؤولين. بينما تحديد ساعات معينة للتواصل بين رئيس وأعضاء المجلس البلدي مع المواطنين يحقق سياسة الباب المفتوح بشكل أفضل.

5. علنية جلسات المجلس المحلي: جلسات المجلس المحلي ليست علنية، وإنما تقتصر على أعضاء المجلس، ويمكن أن يُدعى لها بعض المعنيين أو الفنيين لاستشارتهم، ومناقشتهم في موضوع معين.³⁸

6. نشر قرارات المجلس المحلي: لا يتم نشر قرارات المجلس المحلي بصورة جماعية تحمل رقم الجلسة وتاريخها، لا على موقع البلدية على الإنترنت، ولا في النشرات الإعلامية للبلدية، ولا حتى على لوحات الإعلانات التابعة للبلدية، وإنما يتم إعلانها منفردة عبر تحويلها إلى الدوائر المعنية للتنفيذ. وبالتأكيد لا يتم نشر تصويت أعضاء المجلس البلدي على القرارات التي يتم الإعلان عنها للتنفيذ.³⁹

7. نشر موازنة الهيئة المحلية: لا يتم نشر موازنة المجلس المحلي في أي من وسائل النشر، وإن كان الموقع الإلكتروني يتضمن فقرة عن الموازنة، إلا أنه ما زال تحت الإنشاء.

آليات المساءلة لمسؤولي وعاملي الهيئات المحلية المستهدفة

تُعرّف نظم المساءلة بأنها واجب المسؤولين عن الوظائف الرسمية، سواء كانوا منتخبيين أم معينين، في تقديم تقارير دورية حول سير العمل في المؤسسة أو الوزارة، وبشكل تفصيلي يوضح الإيجابيات والسلبيات ومدى النجاح أو الإخفاق في تنفيذ سياساتهم في العمل. كذلك تعني المساءلة حق المواطنين العاديين في الحصول على التقارير والمعلومات اللازمة عن أعمال

38 مقابلة السيد سرحان السلايمة رئيس مجلس محلي الرام بتاريخ 2009/12/8.

39 المصدر السابق.

سلسلة تقارير (27)

المسؤولين في الإدارات العامة، وذلك بهدف التأكد من أن عملهم يتفق مع القيم القائمة على العدل والوضوح والمساواة، ويتفق مع القانون والأنظمة واللوائح التي يتعلق عملهم بها. وبذلك فإن المساءلة تفرض على كل من حصل على تفويض من جهة معينة، بصلاحيات وأدوات عمل، أن يجيب بوضوح عن كيفية التصرف واستخدام الموارد والصلاحيات التي وُضعت تحت تصرفه. وبما أن آلية المساءلة تعد إحدى أهم أدوات الرقابة في إطار مكافحة الفساد، فإن مفهومها يفترض وجود علاقة تدرج هرمي للمسؤولية، أي «سلم تراتبي»، يقدم فيه كل من يشغل درجة أدنى تقريراً عن سير عمله إلى الدرجة الأعلى التي فوضته.⁴⁰

فيما يتعلق بالهيئات المحلية، فإن أهم عناصر المساءلة هي وجود هيكل تنظيمي ووصف وظيفي للعاملين، وتقديم التقارير الدورية من الدرجة الأدنى إلى الدرجة الأعلى، وإعداد الحساب الختامي ومراجعته من قبل جهات الرقابة، ووجود آليات واضحة لتقديم الشكاوي، ووجود وحدة رقابة داخلية، والانفتاح أمام التدقيق والرقابة الخارجية كرقابة الجمهور وأجهزة الرقابة الرسمية وغير الرسمية. ويمكن لهذه الرقابة والمساءلة أن تتحقق من خلال تنظيم انتخابات دورية لمجلس الهيئة المحلية وفق القانون، وعقد الاجتماعات العامة بين الجمهور ومجلس الهيئة المحلية، للاستماع إلى رأي الجمهور وتفسير قرارات المجلس له.⁴¹

لتحديد مؤشرات المساءلة والقياس عليها، يمكن اعتماد المؤشرات الواردة في «مدونة قواعد السلوك لرؤساء وأعضاء المجالس المحلية وموظفيها»، التي أعدها ائتلاف أمان والمتلقى الفكري العربي، ووقعت عليها العديد من الهيئات المحلية في الضفة والقطاع، ومنها بلديات نابلس والرام المستهدفة في هذا التقرير. ومن هذه المؤشرات:

1. تقديم التقارير الإدارية والمالية بشكل دوري.
2. وجود نظام شكاوى مكتوب ومعلن لكل من المجتمع المحلي والموظفين.
3. وجود هيكل تنظيمي ووصف وظيفي للموظفين تتم المساءلة على أساسه.
4. إعداد الحساب الختامي ومراجعته من قبل جهات الرقابة.
5. الانفتاح أمام التدقيق والرقابة الخارجية، كرقابة الجمهور وأجهزة الرقابة الرسمية وغير الرسمية.
6. وجود وحدة رقابة داخلية في الهيئة المحلية.

40 عبير مصلى وآخرون. مصدر سابق، ص 25.

41 مزيد من التفاصيل أنظر أمان: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة والملتقى الفكري العربي. مدونة قواعد السلوك لرؤساء وأعضاء المجالس المحلية وموظفيها.

مدى توفر مؤشرات المساءلة في أنظمة عمل

الهيئات المحلية المستهدفة

بلدية الخليل

في تقييم نظام الرقابة والتدقيق الداخلي لديوان الرقابة المالية والإدارية لعام 2008، حصلت بلدية الخليل على تقييم عام بدرجة 51%، حيث كانت نسبة البنود المتعلقة بنظام الرقابة على النحو التالي: هيكل تنظيمي سليم 40%، توصيف دقيق للوظائف 20%، نظام محاسبي متكامل 86%، نظام محوسب 100%، تطوير للموارد البشرية 80%، تقييم الأداء الفعلي 60%، الفصل في الواجبات 80%، وحدة رقابة داخلية 0%. ورغم أن التقييم العام اتسم بالتحسن من 24% عام 2006 إلى 51% عام 2008، إلا أن التقرير سجل مخالفة مالية واحدة، هي عدم وجود كفالة عدلية لدى أمين المستودع، وخمس مخالفات إدارية هي عدم وجود هيكل تنظيمي معتمد للبلدية، وعدم وجود وحدة رقابة داخلية، وعدم وجود أدلة لإجراءات موثقة، وعدم اتخاذ تدابير كافية لحماية محتويات المستودع من السرقة والتلف. علماً أن التقرير المذكور تناول تقييم نظام الرقابة داخل الهيئات المحلية، وليس تقييم أداء الهيئات نفسها.⁴²

مع ذلك، ومن خلال المقابلات وورشات العمل والمواقع الإلكترونية والنشرات التي أصدرتها البلدية، يمكن تسجيل الملاحظات التالية حول توفر، أو غياب، نظم المساءلة في الخدمات التي تقدمها للمواطنين.

1. تقدم التقارير الإدارية والمالية بشكل دوري: تعد البلدية نوعين من التقارير: تقارير شهرية ترفع إلى الجهات المسؤولة كوزارة الحكم المحلي، وتقرير سنوي عن إنجازات البلدية يتم نشره للجمهور في كتاب خاص وعلى الموقع الإلكتروني. إن المراجعة الجدية لهذه التقارير والرد عليها والمساءلة على أساسها هي الوجه الحقيقي للمساءلة، وهو الأمر الذي يتطلب فحص الأداء، وليس فقط فحص النظام.
2. وجود نظام شكاوى مكتوب ومعلن لكل من المجتمع المحلي والموظفين: تستقبل البلدية شكاوى المواطنين عبر مركز خدمات الجمهور، ويتم تحويل الشكاوى إلى الدوائر والأقسام المعنية، لكن ليس ضمن آلية محددة ولا نظام مكتوب، وإنما عبر الاتصال المباشر والمعالجة الإدارية.

3. وجود هيكل تنظيمي ووصف وظيفي للموظفين تتم المساءلة على أساسه: لم يتم الانتهاء من إعداد الهيكل التنظيمي والوصف الوظيفي لموظفي البلدية، رغم وجود دوائر وأقسام ومواقع وظيفية واضحة، إلا أن إنجاز ذلك لم يتم حتى الآن.

42 ديوان الرقابة المالية والإدارية. التقرير السنوي 2008.

4. إعداد الحساب الختامي ومراجعته من قبل جهات الرقابة: تعد البلدية الموازنة السنوية العامة والحساب الختامي ويتم رفعها إلى وزارة الحكم المحلي، إلا أن المتابعة الحقيقية والرقابة على هذه التقارير المالية ليست بالمستوى المطلوب.⁴³
5. الانفتاح أمام التدقيق والرقابة الخارجية كرقابة الجمهور وأجهزة الرقابة الرسمية وغير الرسمية: يخضع المجلس المحلي لمتابعة دائرة التوجيه والرقابة على الهيئات المحلية في وزارة الحكم المحلي، وكذلك رقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية، حيث يتم إعداد التقارير والتقييم ولكن بصورة غير منتظمة، وإنما بناء على تقارير محددة أو مشاريع معينة. أما رقابة الجمهور والشراكة مع المجتمع المحلي فتقتصر على المشاركة في ورشات العمل واللقاءات العامة التي ليست مكثفة من ناحية، وقراراتها مجرد توصيات لا ترقى إلى درجة المشاركة في اتخاذ القرار من ناحية ثانية.

6. وجود وحدة رقابة داخلية في الهيئة المحلية: استحدثت بلدية الخليل في بداية عام 2009 دائرة جديدة هي دائرة الرقابة والتدقيق الداخلي. وفي خطوة متقدمة أعدت هذه الدائرة نظامها الداخلي ودليل إجراءات الرقابة والتدقيق الداخلي في البلدية. يتضمن النظام الداخلي للبلدية، الموافق عليه من المجلس البلدي ووزارة الحكم المحلي، 13 مادة تتناول أهداف الدائرة وإجراءات وصلاحيات المدقق الداخلي، والهيكل التنظيمي والوصف الوظيفي للدائرة، إضافة إلى إجراءات عمل التدقيق الداخلي في الدوائر المختلفة.⁴⁴

أما دليل إجراءات الرقابة والتدقيق الداخلي فيتناول عشرات البنود والأسئلة التي يعمل المدققون على الإجابة عنها في الدوائر المختلفة، وهي تتعلق بالهيكل التنظيمي والمحاسبة العامة، والمبيعات والمشتريات والذمم المالية، والإجراءات الرقابية على المستودعات والموجودات الثابتة والرواتب والأجور وغيرها.⁴⁵

عملياً، تقوم هذه الدائرة، التي تتبع لرئيس البلدية مباشرة، بجولات تدقيق على الدوائر والأقسام المختلفة، وتشمل صلاحياتها التدقيق المالي والإداري والفني، وتدقيق التوقعات والإجراءات. ومن أجل رقابة شاملة تم تشكيل لجنة رقابة تتكون من مدير هذه الدائرة واثنين من أعضاء المجلس البلدي والمستشار القانوني وسكرتير البلدية، حيث تتلقى هذه اللجنة تقارير الدوائر والأقسام، وبعد دراستها يتم رفعها إلى رئيس البلدية والمجلس البلدي.⁴⁶

مع ذلك، يشكك بعض المواطنين بفاعلية رقابة هذه الدائرة، أولاً لأن

43 مقابلة مع السيد محيي العارضة مدير عام دائرة التوجيه والرقابة على الهيئات المحلية في وزارة الحكم المحلي بتاريخ 2009/12/27.

44 انظر النظام الداخلي لدائرة الرقابة والتدقيق الداخلي في بلدية الخليل. 2009.

45 انظر دليل الرقابة والتدقيق الداخلي في بلدية الخليل. 2009.

46 مقابلة مع السيد فارس شاوار، مدير دائرة الرقابة والتدقيق الداخلي في بلدية الخليل بتاريخ 2009/12/16.

مدير الدائرة هو أحد موظفي البلدية ومعين من قبل مجلسها البلدي، وبالتالي من الصعب أن يقوم الموظف المعين بالرقابة على من عينه، وثانياً لأن واقع البلدية والصلاحيات والأدوار التي يتمتع بها العديد من كبار الموظفين، مقابل صلاحيات مدير هذه الدائرة بمنع قيام رقابة حقيقية.⁴⁷

بلدية نابلس

في تقييم نظام الرقابة والتدقيق الداخلي لديوان الرقابة المالية والإدارية لعام 2008، حصلت بلدية نابلس على تقييم عام بدرجة 42.2%، حيث كانت نسبة البنود المتعلقة بنظام الرقابة على النحو التالي: هيكل تنظيمي سليم 0%، توصيف دقيق للوظائف 40%، نظام محاسبي متكامل 71%، نظام محوسب 100%، تطوير للموارد البشرية 80%، تقييم الأداء الفعلي 0%، الفصل في الواجبات 100%، وحدة رقابة داخلية 0%. ورغم أن التقييم العام اتسم بالتحسن البطيء من 35% عام 2006 إلى 42.2% عام 2008، إلا أن التقرير سجل مخالفتين في الشأن المالي، هما: الاحتفاظ بمبالغ نقدية تزيد عن المسموح به، وعدم القيام بمجرد مفاجئ للصندوق العام والسلف الثرية والمستودعات. كما سجل التقرير ثلاث مخالفات إدارية، هي: عدم وجود هيكل تنظيمي معتمد للبلدية، وعدم وجود وحدة رقابة داخلية، وعدم وجود خطة سنوية يتم العمل بموجبها. علماً أن التقرير المذكور تناول تقييم نظام الرقابة داخل الهيئات المحلية، وليس تقييم أداء الهيئات نفسها.⁴⁸

مع ذلك، ومن خلال المقابلات وورشات العمل والمواقع الإلكترونية والنشرات التي أصدرتها البلدية، يمكن تسجيل الملاحظات التالية حول توفر، أو غياب، نظم المساءلة في الخدمات التي تقدمها للمواطنين.

1. تقدم التقارير الإدارية والمالية بشكل دوري: تعد البلدية عادة تقارير دورية وغير دورية عن مجمل نشاطاتها. بعض التقارير توجه إلى الجهات المسؤولة، وبعضها يُنشر في نشرات إعلامية للجمهور، إضافة إلى التقرير السنوي عن إنجازات البلدية. إن المراجعة الجدية لهذه التقارير والرد عليها والمساءلة على أساسها هي الوجه الحقيقي للمساءلة، وهو الأمر الذي يتطلب فحص الأداء وليس فقط فحص النظام.
2. وجود نظام شكاوى مكتوب ومعلن لكل من المجتمع المحلي والموظفين: قامت البلدية بتأسيس مركز الشكاوى والاقتراحات

47 من ملاحظات بعض المواطنين في ورشة العمل التي عقدت لمناقشة نتائج التقرير في الخليل بتاريخ 2010/3/13.

48 ديوان الرقابة المالية والإدارية. التقرير السنوي 2008.

سلسلة تقارير (27)

الهاتفية، حيث أنه بإمكان أي مواطن أن يتقدم بشكاوى أو اقتراح عن طريق الهاتف الأرضية والخليوية العلنة والمجانبة. ومركز الشكاوى على علاقة مباشرة مع كافة أقسام البلدية دون الحاجة إلى اتباع تسلسلات هرمية وبروتوكولات إدارية تبطئ العمل، وإنما يقوم المركز بتحويل شكاوى المواطن إلى الجهة ذات الاختصاص مباشرة.⁴⁹

3. وجود هيكل تنظيمي ووصف وظيفي للموظفين تتم المساءلة على أساسه: لم تنته البلدية حتى الآن من استكمال الهيكل التنظيمي ولا الوصف الوظيفي لكافة العاملين فيها بسبب الاصطدام بالتراكمات منذ الفترات الماضية.⁵⁰ لكن هناك تسلسل إداري في البلدية يتضمن الدوائر والأقسام والوحدات المختلفة.

4. إعداد الحساب الختامي ومراجعته من قبل جهات الرقابة: تعدّ البلدية الموازنة السنوية العامة والحساب الختامي، ويتم رفعها إلى وزارة الحكم المحلي، إلا أن المتابعة الحقيقية والرقابة على هذه التقارير المالية ليست بالمستوى المطلوب.⁵¹

5. الانفتاح أمام التدقيق والرقابة الخارجية كرقابة الجمهور وأجهزة الرقابة الرسمية وغير الرسمية: يخضع المجلس المحلي لمتابعة دائرة التوجيه والرقابة على الهيئات المحلية في وزارة الحكم المحلي، وكذلك رقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية، حيث يتم إعداد التقارير والتقييم ولكن بصورة غير منتظمة، وإنما بناء على تقارير محددة أو مشاريع معينة. أما رقابة الجمهور والشراكة مع المجتمع المحلي فإن البلدية تعقد ورشات عمل مع مؤسسات المدينة، كما تعقد لقاءات مع الجمهور، وأحياناً يتم عقد لقاءات تلفزيونية وخط مفتوح مع المواطنين عبر محطات التلفزيون المحلية. كما شكلت البلدية لجنا استشارية من مختصين وخبراء في المجالات المختلفة لمساندة البلدية في أعمالها.⁵²

6. وجود وحدة رقابة داخلية في الهيئة المحلية: لا توجد وحدة رقابة داخلية حتى الآن رغم صدور قرار المجلس البلدي بذلك.

بلدية أريحا

في تقييم نظام الرقابة والتدقيق الداخلي لديوان الرقابة المالية والإدارية لعام 2008، حصلت بلدية أريحا على تقييم عام بدرجة 78%، حيث كانت نسبة البنود المتعلقة بنظام الرقابة 100% وهي هيكل تنظيمي سليم، توصيف دقيق للوظائف، نظام محاسبي متكامل، نظام محوسب، تطوير للموارد البشرية،

49 بلدية نابلس. تقرير المشاريع والإنجازات 2006 - 2009، ص 26.

50 بلدية نابلس. تقرير المشاريع والإنجازات 2006 - 2009، ص 5.

51 مقابلة مع السيد محيي العارضة مدير عام دائرة التوجيه والرقابة على الهيئات المحلية في وزارة الحكم المحلي بتاريخ 2009/12/27.

52 مقابلة الدكتور حافظ شاهين نائب رئيس بلدية نابلس بتاريخ 2009/12/5.

تقييم الأداء الفعلي، الفصل في الواجبات، ونسبة 0% لعدم وجود وحدة رقابة داخلية. ورغم أن التقييم العام اتسم بالتحسن البطيء من 76% عام 2006 إلى 78% عام 2008، إلا أن المخالفة الإدارية الوحيدة التي سجلها التقرير هي عدم وجود وحدة رقابة داخلية. يُشار إلى أن التقرير المذكور، تناول تقييم نظام الرقابة داخل الهيئات المحلية، وليس تقييم أداء الهيئات نفسها.⁵³

مع ذلك، ومن خلال المقابلات وورشات العمل والمواقع الإلكترونية والنشرات التي أصدرتها البلدية، يمكن تسجيل الملاحظات التالية حول توفر، أو غياب، نظم المساءلة في الخدمات التي تقدمها للمواطنين.

1. تقدم التقارير الإدارية والمالية بشكل دوري: في الغالب لا تعد البلدية تقارير دورية للوزارة أو لأي جهة رقابية، وإنما تقوم الوزارة وديوان الرقابة المالية والإدارية بالرقابة المباشرة والحضور إلى البلدية للمراجعة والتدقيق.⁵⁴ يُذكر أن البلدية تعد تقارير عن إنجازاتها وتوزعها للجمهور. إن المراجعة الجدية لهذه التقارير والرد عليها والمساءلة على أساسها، هي الوجه الحقيقي للمساءلة، وهو الأمر الذي يتطلب فحص الأداء وليس فقط فحص النظام.

2. وجود نظام شكاوى مكتوب ومعلن لكل من المجتمع المحلي والموظفين: تستقبل البلدية شكاوى المواطنين عبر صندوق خاص بذلك، ولكن ليس ضمن آلية محددة ولا نظام مكتوب، وإنما عبر الاتصال المباشر والمعالجة الروتينية.

3. وجود هيكل تنظيمي ووصف وظيفي للموظفين تتم المساءلة على أساسه: للبلدية هيكل تنظيمي منشور على موقع البلدية على الانترنت، وهناك وصف وظيفي للعاملين في البلدية، الأمر الذي يحدد الصلاحيات ويسهم في تفعيل نظم المساءلة.

4. إعداد الحساب الختامي ومراجعته من قبل جهات الرقابة: تعد البلدية الموازنة السنوية العامة والحساب الختامي ويتم رفعها إلى وزارة الحكم المحلي، إلا أن المتابعة الحقيقية والرقابة على هذه التقارير المالية ليست بالمستوى المطلوب.⁵⁵

5. الانفتاح أمام التدقيق والرقابة الخارجية كرقابة الجمهور وأجهزة الرقابة الرسمية وغير الرسمية: يخضع المجلس المحلي لمتابعة دائرة التوجيه والرقابة على الهيئات المحلية في وزارة الحكم المحلي، وكذلك رقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية، حيث يتم إعداد التقارير والتقييم ولكن بصورة غير منتظمة، وإنما بناء على تقارير محددة أو مشاريع معينة. أما رقابة الجمهور والشراكة مع المجتمع المحلي فتكاد تكون

غائبة سواء على مستوى اللقاءات العامة أو على مستوى المشاركة في اتخاذ القرار.⁵⁶

6. وجود وحدة رقابة داخلية في الهيئة المحلية: حتى الآن لا توجد وحدة رقابة داخلية في البلدية.

مجلس محلي الرام

في تقييم نظام الرقابة والتدقيق الداخلي لديوان الرقابة المالية والإدارية لعام 2008، حصل مجلس محلي الرام على تقييم عام بدرجة 53%، حيث كانت نسبة البنود المتعلقة بنظام الرقابة على النحو التالي: هيكل تنظيمي سليم 80%، توصيف دقيق للوظائف 40%، نظام محاسبي متكامل 71%، نظام محوسب 33%، تطوير للموارد البشرية 100%، تقييم الأداء الفعلي 80%، الفصل في الواجبات 60%، وحدة رقابة داخلية 0%. وقد سجل التقرير مخالفتين في الشأن المالي، هما: عدم وجود جرد دوري ومفاجئ للصندوق والعهد المالية، ومخالفتين في الشأن الإداري، هما: عدم وجود وحدة رقابة داخلية، وعدم وجود فصل بين مهام أمين الصندوق وأعمال المحاسبة الأخرى. علما أن التقرير المذكور تناول تقييم نظام الرقابة داخل الهيئات المحلية، وليس تقييم أداء الهيئات نفسها.⁵⁷

مع ذلك، ومن خلال المقابلات وورشات العمل والمواقع الإلكترونية والنشرات التي أصدرها المجلس المحلي، يمكن تسجيل الملاحظات التالية حول توفر، أو غياب، نظم المساءلة في الخدمات التي يقدمها للمواطنين:⁵⁸

1. تقدم التقارير الإدارية والمالية بشكل دوري: يرسل المجلس المحلي كافة قراراته إلى وزارة الحكم المحلي، وكذلك تقارير دورية عن مجمل نشاطاته. لكن من الملاحظ أن هذه التقارير لا يتم نشرها للمواطنين، باستثناء نشر إنجازات المجلس المحلي في نشرة خاصة. إن المراجعة الجدية لهذه التقارير والرد عليها والمساءلة على أساسها هي الوجه الحقيقي للمساءلة، وهو الأمر الذي يتطلب فحص الأداء وليس فقط فحص النظام.

2. وجود نظام شكاوى مكتوب ومعلن لكل من المجتمع المحلي والموظفين: يوجد في المجلس المحلي قسم الشكاوى والمتابعة، وتتركز آلية متابعة الشكاوى من خلال نموذج جاهز لتعبئة الشكاوى توضع

في الصندوق الخاص بها في المجلس، ولكن لا يوجد نظام مكتوب ومعلن، ولا آلية محددة يتم على أساسها التعامل مع شكاوى المجتمع المحلي، وإنما يتم ذلك بصورة احتمالية.

3. وجود هيكل تنظيمي ووصف وظيفي للموظفين تتم المساءلة على أساسه: لم يكمل المجلس المحلي حتى الآن الهيكل التنظيمي، ولم يعد الوصف الوظيفي للعاملين فيه، علما أن المجلس يضم عددا من الدوائر والأقسام المنفصلة عن بعضها بعضا.

4. إعداد الحساب الختامي ومراجعته من قبل جهات الرقابة: يعدّ المجلس المحلي الموازنة السنوية العامة والحساب الختامي ويتم رفعها إلى وزارة الحكم المحلي، إلا أن المتابعة الحقيقية والرقابة على هذه التقارير المالية ليست بالمستوى المطلوب.⁵⁹

5. الانفتاح أمام التدقيق والرقابة الخارجية كرقابة الجمهور وأجهزة الرقابة الرسمية وغير الرسمية: يخضع المجلس المحلي لمتابعة دائرة التوجيه والرقابة على الهيئات المحلية في وزارة الحكم المحلي، وكذلك رقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية، حيث يتم إعداد التقارير والتقييم ولكن بصورة غير منتظمة، وإنما بناء على تقارير محددة أو مشاريع معينة. أما رقابة الجمهور فليست هناك مؤشرات على فاعليتها، حيث أن اللقاءات مع المواطنين والمؤسسات ليست متكررة، ولا تتم بناء على الاحتياجات الدائمة، وإنما تتم عبر ورشات عمل متقطعة لا ينتج عنها مشاركة حقيقية في اتخاذ القرار.

6. وجود وحدة رقابة داخلية في الهيئة المحلية: لا توجد وحدة رقابة داخلية حتى الآن في مجلس محلي الرام.

استنتاجات وتوصيات

يلمس المتتبع لأوضاع الهيئات المحلية الفلسطينية تحسنا في مدى توفر نظام النزاهة في هذه الهيئات، مقارنة بمراحل سابقة، حيث يشهد بذلك أيضا تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية لعام 2008 كما أشرنا. ورغم وجود هذا التحسن، والذي يتفاوت من هيئة محلية إلى أخرى، إلا أن هذه الهيئات ما زالت تفتقد إلى بعض قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة، مما يتطلب المضي قدما في تحقيق هذه المعايير من أجل الوصول إلى هيئات محلية، تتمتع بنظام نزاهة متكامل، وتتصف بالحكم المحلي الرشيد قدر الإمكان.

الاستنتاجات:

أولا: في المجال التشريعي

1. رغم وجود بعض النصوص القانونية التي تمنع تضارب المصالح، وتحت على الإبلاغ عن المخالفات، وبعضها التي تطلب إعداد التقارير من أجل الرقابة على أداء الهيئات المحلية، ورغم صدور بعض الأنظمة المالية والإدارية عن مجلس الوزراء ووزير الحكم المحلي، إلا أن الإطار القانوني بشكل عام ما زال لم يؤسس بعد لنظام نزاهة شامل؛ فالنصوص المتعلقة بتضارب المصالح لا تزال غير كافية، ومبادئ الشفافية تكاد تكون غائبة عن النصوص القانونية، فحق الحصول على المعلومات، وعلنية القرارات والجلسات والانفتاح على الجمهور والمؤسسات، كلها تخلو منها النصوص القانونية، ونظم الرقابة تكاد تقتصر على رقابة الوزارة وديوان الرقابة المالية والإدارية على الهيئات المحلية، حيث تفتقد النصوص القانونية لآليات تعزيز رقابة الجمهور وتحدد آليات لمعالجة شكاوى المواطنين.

2. تمنح النصوص القانونية لوزارة الحكم المحلي سلطات واسعة تجاه الهيئات المحلية، وتتطلب العديد من قرارات المجالس البلدية موافقة الوزير عليها. ورغم أهمية رقابة الوزارة على الهيئات المحلية، إلا أن هذا التوجه يفرض قيودا على هذه الهيئات ويحد من المضي نحو مفهوم الحكم المحلي، ويقفل من ركائز اللامركزية المنشودة. ومن ناحية أخرى يجعل هذا التوجه رقابة الوزارة أهم وأولى من رقابة الجمهور الذي انتخب هذه الهيئات. ويدخل ضمن هذا العنوان الفهم الخاطئ للمعنى القانوني لمصطلح «المصادقة» الممنوح بموجب القانون لوزارة الحكم المحلي فيما يتعلق ببعض تعاققات الهيئة المحلية، إذ يُعتقد خطأ أن مفهوم المصادقة يمنح وزارة الحكم المحلي التدخل المطلق بشؤون الهيئة المحلية فيما يتعلق بتعاقداتها التي تزيد عن مدة ثلاث سنوات، علما بأن المفهوم السليم والصحيح لمصطلح المصادقة، هو تحقق الوزارة فقط من مدى قانونية القرار التي تتخذه الهيئة المحلية، بشأن التعاقد من حيث موافقته لأحكام القانون والموازنة المعتمدة للهيئة المحلية، ولا يمتد لتقرير صحة أو مدى ملائمة القرار للجوانب الأخرى، وخصوصا الاقتصادية والاجتماعية.

3. لم تضع الهيئات المحلية أدلة إجراءات لمعظم الخدمات التي تقدمها للمواطنين، وتفتقد إلى مرجعيات مكتوبة بشأن هذه الخدمات، حيث يتم تقديم الخدمات وفق إجراءات روتينية غير مكتوبة، وبالتالي غير متوفرة بين أيدي المواطنين، الذين يقومون بمتابعة طلباتهم عبر مراكز خدمات الجمهور بصورة مباشرة.

ثانيا: في المجال المؤسسي:

1. لا توجد مرجعية موحدة للخدمات الثلاث المستهدفة في الهيئات المحلية المستهدفة، فخدمات المياه والصرف الصحي تتولاها دائرة

56 من ملاحظات بعض المواطنين في ورشة العمل التي عقدت في أريحا لمناقشة التقرير بتاريخ 2010/2/11.

57 ديوان الرقابة المالية والإدارية. التقرير السنوي 2008.

58 مقابلة مع السيد محيي العارضة مدير عام دائرة التوجيه والرقابة على الهيئات المحلية في وزارة الحكم المحلي بتاريخ 2009/12/8.

واحدة في بلدية نابلس، بينما تتبعان لدائرتين منفصلتين في بلدية الخليل. في مجلس محلي الرام لا توجد دائرة للمياه، وفي بلدية أريحا لا توجد دائرة للصرف الصحي.

2. يوجد تعدد في الجهات التي تشرف على الخدمات الثلاث، وخاصة المياه والصرف الصحي، حيث تتنازع الصلاحية في ذلك كل من الهيئات المحلية ووزارة الحكم المحلي من جهة، وسلطة المياه من جهة ثانية، الأمر الذي يؤدي إلى ضياع الفرص وتشتيت الجهود.

3. يوجد ارتفاع كبير في أعداد الموظفين في كل من الخليل ونابلس وأريحا، كما يوجد تفاوت كبير في أعداد العاملين في الخدمات الثلاث، قياساً بحجم تلك الخدمات وأعداد سكان الهيئات المحلية.

4. تقوم الهيئات المحلية بعشرات المشاريع التي تتعلق بالخدمات الثلاث، ورغم ذلك هناك نقص شديد في خدمة الصرف الصحي في بعضها وخاصة أريحا والرام، كما إن هناك نقصاً في المتطلبات اللوجستية المتعلقة بالنفايات الصلبة ومكبات النفايات، مما يزيد من الأعباء الاقتصادية والنتائج البيئية.

ثالثاً: في مجال النزاهة

1. لا توجد آلية محددة للتعامل مع العطاءات والمشتريات، ولا يوجد غطاء قانوني واضح ومعلن لتنظيم هذه المسألة، فرغم إعلان التزام الهيئات المحلية بالإجراءات القانونية إلا أن ذلك قد يتم من خلال لجنة عطاءات يرأسها أحد أعضاء المجلس البلدي، أو من خلال دائرة عطاءات قائمة بذاتها، وقد يترك الأمر للمجلس البلدي يعالج كل عطاء على حدة. الأمر الذي قد يفتح مداخل غير مرغوبة.

2. ليس للمجتمع المحلي مشاركة حقيقية في اختيار المشاريع التطويرية والتنموية، كما أن الفهم والتطبيق الخاطئ لمدى استقلالية الهيئات المحلية، وطبيعة علاقتها بوزارة الحكم المحلي، يتعارض مع أعمال وتشجيع مفهوم الشراكة مع القطاع الخاص والمدني، الأمر الذي قد يجرم بعض المناطق المهمشة والفقيرة من حقها في التطوير والتنمية، علماً أنّها تستحق أولوية في ذلك.

3. لا تنتهج الهيئات المحلية نمجا للإفصاح عن الذمة المالية لرئيس وأعضاء الهيئات المحلية، وأي تضارب للمصالح قد ينشأ بين مصالحهم الخاصة وبين مواقعهم الوظيفية، الأمر الذي يعرض مبدأ منع تضارب المصالح لاختراقات محتملة.

4. لم تضع الهيئات المحلية مدونات قواعد سلوك لأعضاء مجالسها البلدية ولا لموظفيها، وحيث الهيئات المحلية التي وقعت على «مدونة قواعد السلوك الخاصة بأعضاء المجالس المحلية» التي أعدها ائتلاف أمان وملتقى الفكر العربي، لم تعمم هذه المدونة على أعضائها ولا موظفيها، وإنما اكتفت بالتوقيع.

5. يرتفع عدد موظفي الهيئات المحلية، وخاصة الخليل ونابلس وأريحا، عن المعيار الدولي، وهو ما بين 3-5 في الألف من عدد سكان الهيئة المحلية، وبشكل كبير. الأمر الذي يؤكد وجود سياسة توظيف، ومنذ مراحل سابقة، غير سليمة ولا تتناسب مع احتياجات الخدمات التي تقدمها، وبالتالي ستكون على حساب المواطن نفسه.

رابعاً: في مجال الشفافية

1. تنشر الهيئات المحلية، في الغالب، تقارير ومعلومات حول المشاريع التي تنفذها هذه الهيئات، سواء يتمويل ذاتي أو بالتعاون مع ممولين أجانب. تتضمن هذه المعلومات تكاليف المشاريع ومصادر تمويلها، سواء كانت أجنبية أو عربية أو فلسطينية، ومساهمة كل منها في ذلك.

2. وضعت بعض الهيئات المحلية المستهدفة وثائق واضحة حول أهدافها وآليات عملها. وتم توفير هذه الوثائق للمواطنين ومؤسسات المجتمع المحلي، رغم التباين في مدى الالتزام ببندوها.

3. لا تنشر الهيئات المحلية موازناًها السنوية وحساباتها الختامية للجمهور، وتكتفي برفعها إلى وزارة الحكم المحلي، وفي كثير من الأحيان والحالات يتم ذلك في أوقات متأخرة عن بداية السنة المالية.

4. لا تمانع الهيئات المحلية من حضور بعض الفنيين أو المعنيين لجلسات مجلس الهيئة المحلية، والذي يكون عادة بدعوى من المجلس نفسه، إلا أن ذلك يُحاط عادة بنوع من التشدد الذي يقصر الجلسة في الغالب على أعضاء المجلس المحلي، ويحول دون التوجه نحو سياسة علنية للجلسات بما يسمح به القانون.

5. لا تنشر الهيئات المحلية قراراتها بشكل جماعي عقب كل جلسة من جلسات المجلس المحلي، وإنما تكتفي بتوجيه كل قرار إلى الدائرة أو القسم المعني بتنفيذ القرار، مما يحول دون الاطلاع على هذه القرارات بصورة موحدة، ويصعب عملية حصول المواطن على القرار الذي يهمه. وبالتأكيد لا تنشر الهيئات المحلية آليات التصويت على القرارات ونتائجها أمام الجمهور.

6. من الواضح أن لكل الهيئات المحلية المستهدفة في هذا التقرير، مواقع إلكترونية تشتمل على معلومات واسعة عن الكثير من الأمور المتعلقة بالبلدية، وإن كان ذلك يتم بدرجات متفاوتة من بلدية إلى أخرى. ولا شك أن هذه المواقع الإلكترونية وما يُنشر عليها من معلومات تمثل شفافية نحو الجمهور، وتندرج في إطار تسهيل حق الحصول على المعلومات.

7. من الواضح ضعف مشاركة المجتمع المحلي، مواطنين ومؤسسات، في اختيار المشاريع التطويرية والتنموية. فرغم قيام بعض الهيئات

المحلية، أحياناً وليس كثيراً، بعقد ورشات عمل ولقاءات تليفزيونية مع المواطنين، إلا أن ذلك يكاد يقتصر على معالجة المشاكل اليومية والاحتياجات الخدمية، ولا يصل إلى درجة المشاركة المجتمعية الفعلية وخاصة على مستوى اتخاذ القرار.

8. من الواضح أن كلا من بلديتي الخليل ونابلس استحدثت مركزاً لخدمات الجمهور بشكل واسع ومستقل. الأمر الذي يسهل على المواطن مراجعة البلدية بشأن أي موضوع أو معاملة، ويقدم له المعلومات اللازمة بطريقة مختصرة ودون تعقيد وبأدوات إلكترونية. علماً أن لكل من بلدية أريحا ومجلس محلي الرام أقسام لخدمة الجمهور ولكن بشكل مبسط.

9. تعلن كافة الهيئات المحلية ترحيبها بسياسة الباب المفتوح، ولكن تختلف آلية تطبيق ذلك من هيئة محلية إلى أخرى. من الملاحظ أن عدم تحديد ساعات معينة لاستقبال المواطنين والاستماع إلى شكاوهم وملاحظاتهم، باستثناء بلدية نابلس، يفقد هذه السياسة معناها المطلوب.

خامساً: في مجال المساءلة

1. من الواضح أن الهياكل التنظيمية والأوصاف الوظيفية للهيئات المحلية ما زالت في طور الإعداد، باستثناء بلدية أريحا التي أكملت هيكلها التنظيمي والوصف الوظيفي للعاملين فيها. ولا شك أن غياب الهياكل التنظيمية يحول دون، أو يقلل من، رفع التقارير من المستويات الأدنى إلى المستويات الأعلى، وبالتالي يقلل من فرص رقابة المستويات العليا على المستويات التابعة لها.

2. تختلف الهيئات المحلية في إعداد ونشر التقارير الإدارية والمالية، فبعضها يعد تقارير دورية وبعضها يكتفي بمراسلة وزارة الحكم المحلي بشأن مختلف المسائل. وبالرغم من إصدار معظم الهيئات المحلية تقارير حول إنجازاتها، فإن جديده مراجعة التقارير والمساءلة بخصوصها ليست حقيقية.

3. رغم تقديم معظم الهيئات المحلية لموازناًها السنوية وحساباتها الختامية إلى وزارة الحكم المحلي، وإن كانت في غير مواعيدها القانونية، إلا أن الواقع يشهد ضعف مساءلة هذه الهيئات عن مدى مطابقة الحساب الختامي للموازنة، ومدى التزام الهيئات المحلية بموازناًها المقررة.

4. ضعف رقابة الجمهور على الهيئات المحلية، وفتور العلاقة بينهما، سواء كان ذلك بسبب عدم وضوح دور الجمهور في القانون تجاه الهيئات المحلية، أو بسبب عدم انفتاحه على نشاطات الهيئة المحلية وفعاليتها. الأمر الذي يرجح دور رقابة الوزارة على حساب رقابة الجمهور.

سلسلة تقارير (27)

5. عدم وجود نظام شكاوى مكتوب لدى الهيئات المحلية، وغياب آليات واضحة ومحددة في موضوع شكاوى المواطنين. فليست هناك آليات موحدة في كل الهيئات المحلية لاستقبال الشكاوى، ولا آليات محددة لمتابعتها والرد عليها، فأحياناً يكون ذلك عبر قسم خاص، أو موظف معين، أو عبر الاتصال الهاتفي، أو عبر كل قسم أو دائرة على حدة بناء على موضوع الشكوى. ويؤدي هذا الواقع، في بعض الأحيان وبتفاوت من هيئة محلية إلى أخرى، إلى ضعف دور الشكاوى في مساءلة الهيئات المحلية، وإضاعة حقوق المواطنين في بعض الأحيان.

6. لم تنجز الهيئات المحلية حتى الآن، باستثناء بلدية الخليل، تأسيس وحدة رقابة داخلية فيها.

التوصيات:

أولاً: في المجال التشريعي

1. مراجعة الإطار القانوني المنظم لعمل الهيئات المحلية لتأكيد النصوص التي يفتقد إليها، مثل الإفصاح عن أوجه تضارب المصالح التي يمكن أن تنشأ بين رؤساء وأعضاء الهيئات المحلية وبين مواقعهم الوظيفية، والتأكيد على حق الحصول على المعلومات، ونشر القرارات وعلنية الجلسات دون الإخلال بحقوق المواطنين وخصوصياتهم، وتفعيل أدوات رقابة الجمهور على الهيئات المحلية، وإقرار نظام خاص بالعطاءات والولائم للهيئات المحلية، وإقرار نظام موحد للشكاوى.

2. مراجعة الإطار القانوني المنظم لعمل الهيئات المحلية لتأكيد التوازن في العلاقة مع وزارة الحكم المحلي من ناحية والجمهور من ناحية ثانية، بحيث يتم تأكيد نصوص قانونية تمنح الهيئات المحلية حريات أوسع تجاه الوزارة، وتمنح الجمهور رقابة أوسع تجاه الهيئات المحلية.

3. إسراع الهيئات المحلية في وضع أدلة الإجراءات المرجعية المكتوبة، بشأن الخدمات التي تقدمها للمواطنين، وتوفيرها لهم بالوسائل المتاحة، حتى يكون تقديم الخدمات يتم وفق إجراءات واضحة مسبقاً أمام المواطنين.

ثانياً: في المجال المؤسسي

1. توحيد الإدارات التي تشرف على الخدمات المختلفة، سواء من حيث دمج قطاعات المياه والصرف الصحي، حيث تعتبر خدمات متشابهة في كثير من الجوانب. وكذلك تنظيم المرجعيات التي تشرف على هذه الخدمات، لمنع تنازع الصلاحيات بين الهيئات المحلية ووزارة الحكم المحلي من جهة وسلطة المياه من جهة ثانية.

الختامي للهيئات المحلية مع موازنتها المقررة، وعدم الاكتفاء بتقديمها للوزارة بصورة شكلية في الغالب، وربما من باب رفع العتب عنها.

5. تفعيل رقابة الجمهور على الهيئات المحلية من خلال انفتاحه على مجمل نشاطاتها وفعاليتها، وذلك عبر إشراك المواطنين والمؤسسات في لقاءات عامة للهيئات المحلية، تمكنهم من إبداء الرأي تجاه القضايا المختلفة، وتوجيه الملاحظات والاعتراضات بشأن قرارات ونشاطات الهيئات المحلية.

6. تفعيل آليات استقبال شكاوى المواطنين وآليات متابعتها والرد عليها، وذلك بإعداد نظام شكاوى موحد ومكتوب، وتخصيص مرجعية معينة للمتابعة، حتى لا تضيق الشكاوى بين دوائر وأقسام الهيئة المحلية، وحتى لا تفقد الشكاوى، كآلية رقابة ومساءلة، فعاليتها.

7. ضرورة قيام الهيئات المحلية بتأسيس وحدات للرقابة الداخلية على أعمال ونشاطات ومجريات العمل داخلها.

8. تطوير دور ديوان الرقابة المالية والإدارية في الرقابة على الهيئات المحلية، وغيرها من المؤسسات الرسمية، بحيث يتم تقييم أداء هذه المؤسسات في كل المجالات وعلى كل المستويات، وعدم الاكتفاء بتقييم النظام فقط.

2. سعي الهيئات المحلية نحو وضع سياسة مكتوبة وواضحة حول علنية جلسات المجلس، بما يسمح به القانون ولا يؤثر على خصوصيات المواطنين، وذلك من أجل تحقيق انفتاح نحو الجمهور وإطلاعه على مجريات الجلسات، وآليات اتخاذ القرار فيها والتصويت على مشاريعها.

3. التزام الهيئات المحلية بنشر قراراتها بشكل موحد وتمكين الجمهور من الاطلاع عليها، من خلال أدوات النشر المتاحة للهيئة، وذلك من أجل تحقيق انفتاح نحو الجمهور وتمكينه من الوصول إلى القرار الذي يهمله بسهولة.

4. تفعيل المواقع الإلكترونية للهيئات المحلية، واستمرار تحديثها، والمضي نحو تحقيق البلدية الإلكترونية، وذلك من أجل التسهيل على المواطنين في معاملاتهم والحصول على المعلومات التي يحتاجونها.

5. تفعيل المشاركة المجتمعية في اختيار المشاريع التطويرية والتنمية، وذلك من خلال دعوة المواطنين والمؤسسات إلى تقديم مطالبهم ورؤيتهم في عملية التطوير بناء على احتياجات مناطقهم وأحيائهم السكنية.

6. تفعيل أقسام خدمات الجمهور في بلدية أريحا ومجلس محلي الرام، بحيث تستخدم الأساليب الإلكترونية في معالجة طلبات المواطنين، وتوحد أدوات التعامل مع الجمهور، وذلك كما هو معمول به في بلديتي الخليل ونابلس.

7. ترجمة سياسة الباب المفتوح عمليا وبشكل جدي، بحيث يتم تحديد ساعات معينة، تمكن المواطنين من مقابلة رئيس البلدية وأعضاء المجلس، وعرض مطالبهم وشكاواهم.

خامسا: في مجال المساءلة

1. التزام الهيئات المحلية بإعداد تقارير إدارية ومالية دورية، ورفعها إلى جهات الرقابة المختصة، وإجراء المراجعة الموضوعية والمحاسبة الفعلية والمساءلة الحقيقية على هذه التقارير، وعدم الاكتفاء بتقارير الإنجازات التي يغلب عليها الطابع الدعائي.

2. التزام الهيئات المحلية بإنجاز الهيكل التنظيمي والوصف الوظيفي لكل منها، واعتماده بالطرق القانونية، حتى يشكل أداة رقابة بين المستويات المختلفة في الهيئة المحلية، ويتم على أساسه محاسبة كل موقع تنظيمي بناء على وصفه الوظيفي.

3. التزام رؤساء وأعضاء الهيئات المحلية بتقديم بيانات الذمة المالية لكل منهم، أو على الأقل من يتقاضى راتباً من الهيئة المحلية، وفي مقدمتهم رئيسها. وذلك لتوفير مساءلة عن أي فقرة غير معهودة في هذه الذمة المالية.

4. تفعيل المساءلة الحقيقية والمراجعة الفعلية لمدى مطابقة الحساب

2. إعادة النظر في سياسة التوظيف المتبعة منذ مراحل سابقة، ووضع سياسة تتسجم مع احتياجات الهيئات المحلية وتقوم على معايير الكفاءة والخبرة. وكذلك توفير العدد اللازم من الموظفين للخدمات الرئيسية، وهي المياه والصرف الصحي والنفايات الصلبة، إذ أن هذه الخدمات تتعلق مباشرة بحياة المواطنين وصحتهم.

3. توفير الاحتياجات اللوجستية للهيئات المحلية في خدمات المياه والصرف الصحي والنفايات الصلبة، ومن ذلك إقامة شبكات الصرف الصحي في أريحا وأجزاء واسعة من الرام، واستكمال الشبكات الناقصة في الخليل ونوعاً ما في نابلس، وإقامة مكبات النفايات الضرورية للهيئات الأربعة، وتفعيل مجالس الخدمات المشتركة الأربعة التي تخص المناطق المستهدفة في هذا التقرير.

ثالثا: في مجال النزاهة

1. توحيد جهة الإشراف على العطاءات داخل الهيئات المحلية، بحيث يتم استحداث دائرة خاصة تتولى متابعة التنفيذ، وتحمل مسؤولية الإجراءات منذ بداية العمل في المشروع، وفقا للتشريعات التي سنتظم هذا المجال.

2. تفعيل مشاركة المجتمع المحلي في اختيار المشاريع التنموية والتطويرية، لمنع أي حرمان قد يتعرض له المناطق المهمشة والفقيرة من حقها في التنمية والتطوير.

3. التزام رئيس وأعضاء الهيئات المحلية، أو على الأقل من يتقاضى منهم راتباً من الهيئة المحلية، بتقديم بيانات الذمة المالية الخاصة بهم، وانتهاج مبدأ الإفصاح عن أي تضارب محتمل بين مصالحهم الخاصة وبين موقعهم التنظيمي.

4. إسراع الهيئات المحلية في وضع مدونات قواعد سلوك في المجالات المختلفة، وفي مقدمتها الخدمات التي تقدمها للمواطنين، وتعميمها على الموظفين وأعضاء المجالس البلدية.

5. إعادة النظر في سياسة التوظيف المتبعة منذ مراحل سابقة، بحيث يستند التوظيف إلى احتياجات الهيئات المحلية أولاً، ويتم بناء على الكفاءة والخبرة، وليس بناء الوساطة والمحسوبية.

رابعا: في مجال الشفافية

1. التزام الهيئات المحلية بنشر موازنتها السنوية وحساباتها الختامية للجمهور، وعدم الاكتفاء برفعها إلى وزارة الحكم المحلي، وذلك لتحقيق شفافية تجاه الجمهور ورقابة من قبله أيضاً.

قام بإعداد هذه الدراسة: الباحث عزيز كايد
بإشراف: د. عزمي الشعيبي/ مفوض أمان لشؤون مكافحة الفساد

الإئتلاف من اجل النزاهة والمساءلة - أمان

عمارة الرماوي، ط1، شارع الإرسال-رام الله، هاتف: 02 2974949 / 02 2989506
فاكس: 02 2974948، ص.ب: 69647، القدس: 95908
مكتب غزة: شارع الحلبي، عمارة الحشام - ط1، هاتف: 08 2884767، فاكس: 08 2884766

بريد إلكتروني: aman@aman-palestine.org
الموقع الإلكتروني: www.aman-palestine.org

حقوق الطبع والنشر محفوظة © 2010