



aman
أمان

الاتلاف
من أجل
النزاهة
والمساءلة

Transparency Palestine

تقييم الإطار التشريعي الناظر للهيئات المحلية في فلسطين من أجل تعزيز استجابته لمتطلبات النزاهة والشفافية والمساءلة

٢.....	مقدمة
٨-٣.....	الفرع الأول: مدى إنسجام الإطار التشريعي مع قيم النزاهة والشفافية
١٣-٩.....	الفرع الثاني: مدى إنسجام الإطار التشريعي مع قيم المساءلة والمحاسبة
١٥-١٤.....	النتائج والتوصيات

مقدمة:

في ظل تعدد وظائف الدولة وتنوع الخدمات التي تقدمها، وتعدد متطلبات العصر الحديث بدأت الهيئات المحلية تلعب دورا بارزا في تقديم الخدمات العامة بديلا عن السلطات المركزية في إطار خطة إعادة توزيع الأدوار، وقد أوجب هذا الدور المهم ضرورة شرعية عمل الهيئات المحلية وتنظيمها بإطار قانوني يضمن قيام هذه الهيئات بدورها على النحو السليم والمطلوب كمؤسسة عامة لخدمة المواطنين الذين يشكلون مرجعيتها ومصدر شرعيتها بإعتبارها منتخبة منهم.

وقد تحسس المشرع الفلسطيني أهمية هذا الدور فكان قانون الهيئات المحلية رقم ١ لسنة ١٩٩٧ من أوائل التشريعات التي أقرها المجلس التشريعي الفلسطيني في العام ١٩٩٦ وأصدرها رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في بداية العام ١٩٩٧. حيث نظم هذا القانون المسائل المتعلقة بالمهام المناطة بالهيئات المحلية والخدمات التي تقدمها للجمهور وعلاقتها مع وزارة الحكم المحلي وعلاقتها مع الجمهور والتفاصيل المتعلقة بقواعد وأصول عملها المالي والإداري.

أظهرت دراستين ميدانيتين أجرتهما مؤسسة أمان حول بيئة النزاهة والشفافية في عمل الهيئات المحلية في فلسطين^١ إلى وجود بعض مكامن الخلل في هذا الجانب خصوصا فيما يتعلق ببعض الممارسات العملية التي لم تراعى تلك القيم على الرغم من وجود القوانين واللوائح الناظمة لعمل تلك الهيئات مما استدعى تخصيص هذا البحث لتفحص عناصر القوة والضعف ومدى مراعاة الاطار التشريعي الناظم لعمل الهيئات المحلية في فلسطين لقيم النزاهة والشفافية والمساءلة والمحاسبة، خصوصا وان هذا البحث إنطلق من فرضية مفادها أن التشريعات الفلسطينية ولدت في ظروف طارئة وسريعة لسلطة مقيدة بسبب استمرار

^١ انظر: عزيز كايد، النزاهة والشفافية والمساءلة في الخدمات التي تقدمها الهيئات المحلية للمواطنين، منشورات الإئتلاف من أجل النزاهة والمساءلة-أمان ٢٠١٠.
وانظر أيضا: ماهر زحايكة، النزاهة والمساءلة والشفافية في عمل الهيئات المحلية، منشورات الإئتلاف من أجل النزاهة والمساءلة-أمان ٢٠٠٥.

^٢ انظر الهامش رقم ١ من هذا التقرير.

وجود الاحتلال وسن تشريعات ضعيفة بحاجة إلى تطوير في هذا الإتجاه لخلوها من بعض المسائل ذات العلاقة المباشرة بتعزيز قيم النزاهة والشفافية والمساءلة، كما هو الحال في النص على مسألة الباب المفتوح للجمهور في تعامل الهيئات المحلية معهم بإعتبارهم مرجعيتها، والانظمة المتعلقة بالشكاوى وإدارة العطاءات العامة والمشتريات والرقابة المالية والادارية ومدونات السلوك والاحكام المتعلقة بتضارب المصالح.

وللوصول الى الهدف من البحث فقد تم اعتماد المنهج الوصفي التحليلي، بحيث تم استعراض التشريعات الفلسطينية ذات العلاقة بعمل الهيئات المحلية كافة، وعلى وجه الخصوص:

- قانون الهيئات المحلية رقم ١ لسنة ١٩٩٧ والتشريعات الثانوية الصادرة بمقتضاه.
- قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥م والتشريعات الثانوية الصادرة بمقتضاه.
- قانون مكافحة الفساد الصادر في العام ٢٠١٠ والتشريعات الثانوية الصادرة بمقتضاه.
- قانون ديوان الرقابة المالية والادارية لسنة ٢٠٠٤ والتشريعات الثانوية الصادرة بمقتضاه.
- قرار مجلس الوزراء رقم (١) لسنة ٢٠٠٩ بشأن نظام موظفي الهيئات المحلية.

ومن ثم تحليل أحكام تلك التشريعات ومدى تعزيزها لكل من مفاهيم النزاهة والشفافية والمساءلة والمحاسبة على ضوء المتطلبات والمعايير والمبادئ التي أقرتها إتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد والتي أعلنت السلطة الوطنية الفلسطينية في العام ٢٠٠٧ إلزامها الطوعي بأحكامها. وحتى لا يقتصر هذا البحث على الاطار النظري البحث وبغية لتحقيق الإستفادة العملية منه فقد تم استعراض أهم الاشكالات العملية التي توصلت إليها الدراسات الميدانية والعملية التي أجرتها مؤسسة أمان في هذا الشأن^٢ وتم عرضها ضمن إطار مظل كمدخل للمعالجة النظرية والتقييم الذي إنتهجه هذا البحث.

وعليه فقد قسم هذا البحث الى ثلاثة فروع، يعالج الاول منها مدى انسجام الاطار التشريعي مع قيم النزاهة والشفافية. ويعالج الثاني منها مدى انسجام الاطار التشريعي مع قيم المساءلة والمحاسبة. ويعرض في الثالث منها النتائج والتوصيات التي خلص إليها البحث.

الفرع الأول

مدى انسجام الإطار التشريعي مع قيم النزاهة والشفافية

لا شك ان التشريعات الفلسطينية النازمة لعمل الهيئات المحلية أو ذات العلاقة بها كرسست الكثير من الاحكام التي تصب في صالح ضمان النزاهة والشفافية في عمل تلك الهيئات، وهذا ما يمكن إستبياناه من خلال الآتي:

١. نصت المادة ٥ من قانون الهيئات المحلية لسنة ١٩٩٧ على أنه:

- يتم انتخاب رئيس الهيئة المحلية في انتخابات حرة ومباشرة تجري وفقاً لأحكام قانون الانتخابات.
- يشترط فيمن ينتخب رئيساً للمجلس التفرغ التام ولا يجوز الجمع بين رئاسة المجلس وأية وظيفة أو مهنة أخرى.
- إذا كانت لدى رئيس المجلس وظيفة أو مهنة أخرى وجب عليه تقديم استقالته منها أو تركها خلال مدة أقصاها شهر من تاريخ تسلمه لمهام رئاسة المجلس والا اعتبر مقالا حكماً بانقضاء مدة الشهر المذكور.

حيث تحتوي هذه المادة على مجموعة من الاحكام التي تضمن نزاهة رؤساء الهيئات المحلية، سواء فيما يتعلق بألية إختيارهم والتي استندت الى الانتخابات الحرة والمباشرة، أو فيما يتعلق بمسألة التفرغ والتي تضمن حسن الأداء من جانب، وعدم الدخول في حالات تضارب المصالح من جانب آخر.

٢. تضمنت الفقرة الأولى من المادة ١٣ من قانون الهيئات المحلية لسنة ١٩٩٧ النص على أن من بين الحالات التي يفقد رئيس المجلس أو العضو فيها عضويته في المجلس الحالات الآتية:

- إذا عمل في قضية ضد المجلس بصفته محامياً أو خبيراً أو وكيلاً أو تملك حقاً من المجلس مستغلاً بذلك عضويته لمنفعته أو بالواسطة.

- إذا عقد اتفاقاً مع المجلس أو أصبح ذا منفعة هو أو من ينوب عنه من أقاربه من الدرجة الأولى في أي اتفاق تم مع المجلس ويستثنى من ذلك العقود والفوائد الناجمة عن كونه عضواً في شركة مساهمة عمومية بشرط أن لا يكون مديراً لها أو عضواً في مجلس إدارتها أو موظفاً فيها أو وكيلاً عنها.

ومن الواضح أن هذين الحكمين ينسجمان تماما مع مفهوم منع تضارب المصالح ويحولان دون استغلال النفوذ الوظيفي واعمال الوساطة والمحسوبية والمحاباة ويعززان بالتالي نزاهة رؤساء واعضاء مجالس الهيئات المحلية.

٢. نصت المادة ٢٧ من قرار مجلس الوزراء رقم (١) لسنة ٢٠٠٩ بشأن نظام موظفي الهيئات المحلية على مجموعة من الواجبات المفروضة على موظفي الهيئات المحلية والتي يندرج بعضها تحت عنوان النزاهة وهي:

- أن يؤدي العمل المنوط به شخصياً وأن يخصص وقت العمل لأداء واجبات الوظيفة، وأن يلتزم بالمواعيد المعينة للدوام. حيث يكفل هذا النص عدم هدر الوقت المخصص لخدمة الصالح العام.
- أن يتحمل المسؤولية أمام رؤسائه عن حسن سير العمل الموكول إليه، وعليه أن يبادر إلى إبلاغ رؤسائه كتابة عن كل تجاوز أو إهمال أو مخالفة في تطبيق القوانين والأنظمة. حيث يساهم هذا النص في تشجيع الإبلاغ عن المخالفات ومن ضمنها جرائم الفساد.

ومن جانب آخر فإن المشرع الفلسطيني لم يقتصر في محاولته لضمان نزاهة عمل الهيئات المحلية على الأحكام اللاحقة لوجود وانتخاب إدارة الهيئة المحلية، وإنما سنّ من الأحكام ما سعى من خلاله إلى ضمان نزاهة الوصول الى إدارة مجالس تلك الهيئات، حيث نجد أن قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥م أورد بعض تلك الاحكام والمتمثلة بالآتي:

أ. تضمنت المادة ٢٨ من هذا القانون عدد من القيود التي يجب ان تراعيها الدعاية الانتخابية للمترشحين لعضوية مجالس الهيئات المحلية، ومن اهمها في هذا المجال:

- عدم إقامة المهرجانات أو عقد الاجتماعات الانتخابية العامة في المساجد أو الكنائس أو بجوار المشايخ أو في الأبنية والمحلات التي تشغلها الإدارات الحكومية أو المؤسسات العامة.
- عدم استعمال الشعارات الحكومية في النشرات أو الإعلانات أو في سائر أنواع الكتابة والرسوم والصور الانتخابية، وكذلك عدم استعمال السيارات واللوازم الرسمية في أعمال الدعاية الانتخابية.

حيث يكفل الحكم الوارد في هذه المادة منع تضارب المصالح واستغلال النفوذ الوظيفي وهدر المال العام واستخدامه من قبل من يشغل وظيفة او منصب عام لخدمة مصالحه الانتخابية الخاصة.

ب. جرمت المادة ٦٢ من هذا القانون عدد من الأفعال التي تدخل ضمن مفهوم الرشوة والتي تعتبر شكلاً من أشكال الفساد، حيث نصت هذه المادة على أنه:

يعد مرتكباً لجرم ويعاقب بعد إدانته بالحبس لمدة لا تزيد على ثلاث سنوات أو بغرامة لا تزيد على ثلاثة آلاف دينار أردني أو ما يعادلها من العملة المتداولة أو بكلتا هاتين العقوبتين كل من:

- ١- قدم مالا بطريقة مباشرة أو غير مباشرة أو اقترض أو وعد بتحقيق منفعة لأي ناخب لحمله على الاقتراع بطريقة الإملاء أو لمنعه من الاقتراع.

٤. نصت المادة ٢٨ من قرار مجلس الوزراء رقم (١) لسنة ٢٠٠٩ بشأن نظام موظفي الهيئات المحلية على مجموعة من المحظورات التي يعتبر إقتراف موظف الهيئة المحلية لها شكل من اشكال الفساد وهي:

- أن يقبل لنفسه أو لغيره منحة أو هدية أو امتيازاً بسبب أدائه لأعمال الوظيفة أو أن يقبل الوعد بشيء من ذلك. حيث تدرج هذه الافعال تحت عنوان الرشوة والتربح من الوظيفة العامة التي يجب على موظف الهيئة المحلية الامتناع عن القيام بها.

• أن يحتفظ لنفسه بأصل أية ورقة من الأوراق الرسمية أو أن ينزع هذا الأصل من الملفات المختصة للاحتفاظ بها ولو كان هو الذي قام بتحريره. حيث يعتبر هذا الفعل صورة من صور إستغلال النفوذ الوظيفي.

• أن يكون وكيلاً بأجر في القيام بأعمال للغير بالجمع بين وظيفته وبين أي عمل تبغي آخر يؤديه بالذات أو بالواسطة إذا كان من شأنه أن يضر بأداء واجبات الوظيفة أو كان غير متفق مع ما يقتضيه المنصب ويؤدي إلى منفعة وبوجه خاص:

١. المضاربات المالية وخاصة ما كان منها متصلاً ببيانات أو معلومات تصل إليه عن طريق الوظيفة.

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

٣. استئجار الأراضي والعقارات العائدة للهيئة المحلية بقصد الاستغلال.

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

حيث تدخل الأفعال المذكورة أنفا ضمن محذور تضارب المصالح الذي من الممكن ان يدفع الموظف الى تغليب مصلحته الخاصة في الحالات المذكورة على حساب المصلحة العامة.

٢- طلب مباشرة أو بصورة غير مباشرة نقوداً أو قرصاً أو منفعة أو أي مقابل آخر سواء لنفسه أو لغيره بقصد أن يقترع على وجه خاص أو يمتنع عن الاقتراع أو يؤثر على غيره للاقتراع أو الامتناع عن الاقتراع..

ونشير أخيراً إلى أن هذه الأحكام المعروضة أعلاه تتفق مع العديد من الأحكام التي أرسيتها إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ونذكر من أهمها في هذا المجال ما تضمنته الفقرة الخامسة من المادة الثامنة من الاتفاقية والتي نصت على أنه: « تسعى كل دولة طرف، عند الاقتضاء ووفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، إلى وضع تدابير ونظم تلزم الموظفين العموميين بأن يفصحوا للسلطات المعنية عن أشياء منها ما لهم من أنشطة خارجية وعمل وظيفي واستثمارات وموجودات وهبات أو منافع كبيرة قد تفضي إلى تضارب في المصالح مع مهامهم كموظفين عموميين».

وعلى الرغم من أهمية الأحكام المذكورة آنفاً ودورها في تعزيز بيئة النزاهة والشفافية في عمل الهيئات المحلية، إلا أن هذا الإطار التشريعي خلا من بعض الأحكام المهمة في هذا المجال، من جانب، كما تضمن بعض الأحكام التي تتعارض بشكل واضح مع القيم المذكورة من جانب آخر وفقاً لما سنبينه في الآتي:

(١)

لا تمنع 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^١.

تضمنت الفقرة الخامسة من المادة ٨ من قانون الهيئات المحلية لسنة ١٩٩٧ المتعلقة بجلسات مجالس الهيئات المحلية النص على أنه: "يجوز للمجلس أن يسمح لأي شخص حضور أي جلسة من جلساته إذا قرر ذلك أكثرية أعضائه الحاضرين للمشاركة في مناقشة الموضوع وتصدر

^١ عزيز كايد، مرجع سابق، ص ٢٠.

قرارات المجلس بحضور الأعضاء فقط". ومما يلاحظ على هذه المادة أنها تعتبر أن الأصل في اجتماعات مجالس الهيئات المحلية أن تكون مغلقة ما لم تقرر الأكثرية جعلها مفتوحة أمام الجمهور، وتخالف هذه المادة بذلك مبدأ الاجتماعات المفتوحة أمام الجمهور الذي يعتبر واحد من مبادئ الشفافية التي يقوم عليه الحق في الحصول على المعلومات. وحذا لويتم الاحتذاء هنا بما سار عليه المشرع الأردني حديثاً من خلال قانون البلديات للعام ٢٠٠٧، حيث نصت الفقرة هـ من المادة ٣٩ منه على أنه: «تكون جلسات المجلس علنية ولكل مواطن ذي مصلحة مباشرة في أي موضوع على جدول الأعمال أن يشارك في مناقشة ذلك الموضوع على أن تؤخذ القرارات في اجتماع سري، ويجوز عقد جلسات سرية إذا كانت تتعلق بالآداب العامة أو الأمور المتعلقة بشؤون الموظفين والجهاز الإداري في البلدية».

(٢)

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^٢.

ينعكس الفراغ التشريعي في مسألة تنظيم العطاءات واللوازم العامة الخاصة بالهيئات المحلية، والمتمثل بعدم إصدار نظام موحد عن مجلس الوزراء بهذا الخصوص^٣، سلباً على نزاهة العطاءات العامة التي تجريها تلك الهيئات. حيث لا بد من تعديل المادة ٣٤ من قانون الهيئات المحلية التي تمنح الوزير إصدار

^٢ عزيز كايد، مرجع سابق، ص ٢٠.

^٣ هنالك مسودة مشروع نظام أعدته وزارة الحكم المحلي بعنوان: (نظام اللوازم والاشغال والمزايدات للهيئات المحلية رقم (لسنة ٢٠١٠)، إلا أن هذه المسودة لم تقدم حتى تاريخ إعداد هذا التقرير إلى مجلس الوزراء لدراستها وإصدار هذا النظام وفق الأصول.

- ب. استخدام معايير موضوعية ومقررة مسبقا لاتخاذ القرارات المتعلقة بالمشتريات العمومية، تيسيرا للتحقق لاحقا من صحة تطبيق القواعد أو الاجراءات؛
- ج. إقامة نظام فعّال للمراجعة الداخلية، بما في ذلك نظام فعّال للطعن، ضمانا لوجود سبل قانونية للنظّم والانتصاف في حال عدم اتباع القواعد أو الاجراءات الموضوعية عملا بهذه الفقرة؛
- د. اتخاذ تدابير، عند الاقتضاء، لتنظيم الأمور المتعلقة بالعاملين المسؤولين عن المشتريات، مثل الاعلان عن أي مصلحة في مشتريات عمومية معينة، وإجراءات الفرز، والاحتياجات التدريبية.

نظام العطاءات¹ وذلك انسجاما مع المادة ٧٠ من القانون الاساسي التي تجعل الإختصاص بإصدار مثل هذه الأنظمة من صلاحيات مجلس الوزراء. ومن ثم لا بد من المسارعة في إصدار هذا النظام الخاص مع ضرورة التأكيد على ان ينسجم هذا النظام من حيث الاطار العام مع مشروع قانون المشتريات العامة وان يعالج التفاصيل الخاصة بالهيئات المحلية بما يخدم المبادئ الأساسية التي تقوم عليها عقود العطاءات العامة والمتمثلة بالمساواة وتكافؤ الفرص بين المتنافسين والذي يدخل ضمن عنوان النزاهة، والاعلان المسبق الذي يدخل ضمن عنوان الشفافية، والحصول على افضل الخدمات بأقل الأسعار والذي يمثل حرصا على المال العام ويعتبر صورة من صور النزاهة في إدارة المال العام.

ونشير هنا الى أن وجود النظام المذكور يمثل أحد متطلبات اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد، حيث نصت الفقرة الاولى من المادة التاسعة من هذه الاتفاقية على انه:

تقوم كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بالخطوات اللازمة لانشاء نظم اشتراء مناسبة تقوم على الشفافية والتنافس وعلى معايير الموضوعية في اتخاذ القرارات، وتتسم، ضمن جملة أمور، بفاعليتها في منع الفساد وتتناول هذه النظم، التي يجوز أن تراعى في تطبيقها قيم حدية مناسبة، أمورا، منها:

توزيع المعلومات المتعلقة باجراءات وعقود الاشتراء، بما في ذلك المعلومات المتعلقة بالدعوات إلى المشاركة في المناقصات، والمعلومات ذات الصلة أو الوثيقة الصلة بارساء العقود، توزيعا عاما، مما يتيح لمقدمي العروض المحتملين وقتا كافيا لإعداد عروضهم وتقديمها؛

أ. القيام مسبقا بإقرار ونشر شروط المشاركة، بما في ذلك معايير الاختيار وارساء العقود وقواعد المناقصة؛

¹ تنص هذه المادة على أنه: (وفقاً لأحكام هذا القانون يصدر الوزير نظاماً 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).



وبالرجوع إلى إتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد نجد انها نصت في المادة العاشرة على ضرورة ان "تتخذ كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي ومع مراعاة ضرورة مكافحة الفساد، ما قد يلزم من تدابير لتعزيز الشفافية في إدارتها العمومية، بما في ذلك ما يتعلق بكيفية تنظيمها واشغالها وعمليات اتخاذ القرارات فيها، عند الاقتضاء. ويجوز أن تشمل هذه التدابير... ج) نشر معلومات يمكن أن تضم تقارير دورية عن مخاطر الفساد في إدارتها العمومية".

(٤)

- من الواضح ضعف مشاركة المجتمع المحلي، مواطنين ومؤسسات، في اختيار المشاريع التطويرية والتنمية. فرغم قيام بعض الهيئات المحلية، أحيانا وليس كثيرا، بعقد ورشات عمل ولقاءات تلفزيونية مع المواطنين، إلا أن ذلك يكاد يقتصر على معالجة المشاكل اليومية والاحتياجات الخدمائية، ولا يصل إلى درجة المشاركة المجتمعية الفعلية وخاصة على مستوى اتخاذ القرار.
- 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 شكاويهم وملاحظاتهم، باستثناء بلدية نابلس، يفقد هذه السياسة معناها المطلوب.
- 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^٢

تمثل مسألة الباب المفتوح واحدة من المبادئ الحديثة التي تضمن تحقيق الشفافية والشراكة المجتمعية في إدارة

^٢عزيز كايد، مرجع سابق، ص ٢١.

(٣)

- ليس للمجتمع المحلي مشاركة حقيقية في اختيار المشاريع التطويرية والتنمية، كما ان الفهم والتطبيق الخاطئ لدى استقلالية الهيئات المحلية وطبيعة علاقتها بوزارة الحكم المحلي يتعارض مع إعمال وتشجيع مفهوم الشراكة مع القطاع الخاص والمدني، الأمر الذي قد يحرم بعض المناطق المهمشة والفقيرة من حقها في التطوير والتنمية، علما أنها تستحق أولوية في ذلك.
- لا تنشر الهيئات المحلية موازاناتها السنوية وحساباتها الختامية للجمهور، وتكتفي برفعها إلى وزارة الحكم المحلي، وفي كثير من الأحيان والحالات يتم ذلك في أوقات متأخرة عن بداية السنة المالية.
- 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^١

- تمثل مسألة نشر التقارير المالية والادارية للهيئات المحلية شكلا مهما من أشكال الشفافية، وبمراجعة الاطار التشريعي نجد أنه اكتفى بتقديم تلك التقارير الى وزارة الحكم المحلي، ولم ينص على ضرورة نشر تلك التقارير للعامه وخصوصا المواطنين المقيمين في النطاق الجغرافي للهيئة المحلية. وفي هذا الاطار لم يتطرق الاطار التشريعي أيضا الى مسألة المواقع الالكترونية للهيئات المحلية والتي تعزز من مفهوم الشفافية لكونها من الوسائل السهلة وغير المكلفة لنشر المعلومة كما وتساعد المواطن على حقه في الحصول على المعلومة والاطلاع عليها بأيسر الطرق.

^١عزيز كايد، مرجع سابق، ص ٢١.

- (أ) تعزيز الشفافية في عمليات اتخاذ القرار وتشجيع اسهام الناس فيها.
- (ب) ضمان تيسر حصول الناس فعليا على المعلومات.
- (ج) احترام وتعزيز وحماية حرية التماس المعلومات المتعلقة بالفساد وتلقيها ونشرها وتعميمها^١.

(٥)

لم تضع الهيئات المحلية مدونات قواعد سلوك لأعضاء مجالسها البلدية ولا لموظفيها، وحتى 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^١.

لم يتضمن الاطار التشريعي الاشارة الى مدونات السلوك والتي تعتبر من أركان النزاهة في عمل موظفي الهيئات المحلية. حيث تحتوي مدونات السلوك على العديد من المبادئ التي تصب في هذا الاطار، من حيث منع تضارب المصالح وعدم استغلال النفوذ الوظيفي والعمل بإخلاص وامانة وعدم هدر المال العام والحفاظ عليه وتقديم الخدمة للجميع وأداء العمل بمساواة ودون تمييز غير موضوعي.

ومن هنا نجد ان المادة ٨ من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد نصت في فقرتها الثانية على أنه: (على وجه الخصوص، تسعى كل دولة طرف إلى أن تطبق، ضمن نطاق نظمها المؤسسية والقانونية، مدونات أو معايير سلوكية من أجل الأداء الصحيح والمشرّف والسليم للوظائف العمومية).

نصت الفقرة الثالثة من المادة ٢٨ من قرار مجلس الوزراء رقم (١) لسنة ٢٠٠٩ بشأن نظام موظفي الهيئات المحلية على ان من ضمن المحظورات على موظفي الهيئات المحلية الإفصاح بمعلومات أو إيضاحات عن المسائل التي ينبغي أن تظل سرية بطبيعتها أو بمقتضى تعليمات

الشأن العام، حيث تلعب هذه السياسة التي تمثل التزاما بقيم الشفافية والمكاشفة دورا مهما في تمكين المواطن من المشاركة في اقرار ومراجعة السياسات والاجراءات المتعلقة بالهيئة المحلية التي يعيش فيها. وبمراجعة الاطار التشريعي نجد انه لم يتضمن النص على ضرورة مراعاة مجالس الهيئات المحلية لهذه المسألة.

ومن جانب آخر نجد أن الاطار التشريعي غفل أيضا عن سد الفجوة في التواصل والحوار بين الهيئات المحلية والمواطنين، ولم ينص على ضرورة وأهمية مبادرة الهيئات المحلية إلى عقد جلسات استماع يدعي فيها المجلس المحلي مواطنيه لسماع آرائهم وتعليقاتهم واحتياجاتهم والرد على استفساراتهم حول قضايا استراتيجية ذات مصلحة عامة قبل المضي في اتخاذ القرار. وذلك لمحو فكرة التوحد والانفراد في اتخاذ القرار وخلق تقاليد عمل تؤكد على المسؤولية الاجتماعية للمواطنين تجاه الحكم المحلي وتعزز خط المساءلة من قبل المواطنين لهيئتهم المحلية.

وبالرجوع إلى إتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد نجد انها تضمنت جملة من المتطلبات في هذا المجال أشارت إليها كل من الفقرة (ب) من المادة العاشرة من الاتفاقية والتي نصت على أنه من ضمن واجبات الدول الاطراف فيما يتعلق بتعزيز الشفافية في الادارات العامة:

«تبسيط الإجراءات الإدارية، عند الاقتضاء، من أجل تيسير وصول الناس إلى السلطات المختصة التي تتخذ القرارات».

وكذلك المادة الحادية عشر من الاتفاقية والمعنونة بعبارة (مشاركة المجتمع) حيث نصت الفقرة الأولى من هذه المادة على أنه:

«تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة، ضمن حدود امكاناتها ووفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، لتشجيع أفراد وجماعات لا ينتمون إلى القطاع العام، مثل المجتمع الأهلي والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المحلي، على المشاركة النشطة في منع الفساد ومحاربه، ولإذكاء وعي الناس فيما يتعلق بوجود الفساد وأسبابه وجسامته وما يمثله من خطر . وينبغي تدعيم هذه المشاركة بتدابير مثل:

^١ عزيز كايد، مرجع سابق، ص ٢٠.

ما بين فكرة اللامركزية واستقلالية الهيئات المحلية من جانب وإمكانية مسألتها ومحاسبتها من جانب آخر، فإن من أهم عناصر المساءلة والمحاسبة التي يمكن البحث عنها في هذا النظام هو مدى نصها على ضرورة 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.

تضمن التشريع الفلسطيني بعضاً من الضوابط والاحكام التي تضمن مساءلة ومحاسبة الهيئات المحلية عن اعمالها وحسن إدراتها للمال العام، والتي نبينها بالآتي:

١. نصت الفقرة السادسة من المادة ٢ من قانون مكافحة الفساد لسنة ٢٠١٠ على شمول نطاق القانون وتطبيق أحكامه على رؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية والعاملين فيها. ومن المعلوم فإن تطبيق أحكام هذا القانون، وما تحتوي عليه من مسائل تتعلق بإقرارات الذمة المالية ومكافحة جرائم الفساد بأشكالها المختلفة ومن ضمنها الرشوة واختلاس المال العام والكسب غير المشروع والواسطة والمحسوبية والمحابة واستغلال النفوذ الوظيفي وتشجيع الإبلاغ عن الفساد، يعزز بيئة المساءلة والمحاسبة ويؤدي بالضرورة إلى وجود احكام رادعة وممانعة للفساد في إدارة الهيئات المحلية.

٢. نصت الفقرة العاشرة من المادة ٣١ من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية لسنة ٢٠٠٤ على شمول نطاق الخاضعين لرقابة ديوان الرقابة للهيئات المحلية ومن في حكمها. وهذا يعني ان الهيئات المحلية تخضع لرقابة تستهدف وفقاً لما ورد في القانون المذكور:

أ. ضمان سلامة النشاط المالي وحسن استخدام المال العام في الأغراض التي خصص من أجلها.

خاصة. والاشكالية في هذا النص انه يتعارض مع مبدأ أساسي من المبادئ التي يقوم عليها الحق في الحصول على المعلومات، والذي هو أساس الشفافية، والذي يعتبر ان كافة المعلومات يجب ان تكون محلاً للإطلاع ما لم تدخل ضمن نطاق الاستثناءات المحدد، حيث ان عبارة «التي ينبغي أن تظل سرية بطبيعتها» الواردة في هذا النص هي عبارة مبهمه وغير واضحة وتفتح المجال امام منع تداول أية معلومة بحجة انها ينبغي ان تظل سرية بطبيعتها.

وبالرجوع إلى إتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد نجد ان الفقرة (أ) من المادة العاشرة تنص على أنه من ضمن واجبات الدول الاطراف فيما يتعلق بتعزيز الشفافية في الادارات العامة: (اعتماد إجراءات أو لوائح تمكّن عامة الناس من الحصول، عند الاقتضاء، على معلومات عن كيفية تنظيم إدارتها العمومية واشغالها وعمليات اتخاذ القرارات فيها، وعن القرارات والصكوك القانونية التي تهم عامة الناس، مع ايلاء المراعاة الواجبة لصون حرمتهم وبياناتهم الشخصية).

الفرع الثاني

مدى إنسجام الاطار التشريعي مع قيم المساءلة والمحاسبة

تمثل فكرة مساءلة الهيئات المحلية ومحاسبتها قضية جدلية مختلف عليها كونها ترتبط ارتباطاً وثيقاً بمسألة اللامركزية الادارية والاستقلالية المالية والادارية التي يجب ان تتمتع به الهيئات المحلية في مواجهة السلطة المركزية، بالإضافة الى ان الهيئات المحلية هي عبارة عن شخصيات منتخبة مباشرة من جمهور الهيئة المحلية وغير معينين من السلطة المركزية، الامر الذي يعني ان مساءلتهم ومحاسبتهم يجب ان تكون من قبل الجمهور الذي إنتخبهم. وتخلق هذه المسألة إشكاليات كبيرة على صعيد علاقة الهيئة المحلية مع الجمهور الذي انتخبها، او على صعيد العلاقة مع السلطة المركزية ممثلة بوزارة الحكم المحلي.

وعلى اعتبار ان النظام القانوني الفلسطيني حاول المرح

ب. تمثل المادة ٣٥ من قانون الهيئات المحلية والتعديل الذي جرى عليها بموجب المادة ٥ من القرار بقانون رقم (٩) لسنة ٢٠٠٨م بشأن تعديل قانون الهيئات المحلية رقم (١) لسنة ١٩٩٧م الصورة الأبرز للدور الرقابي الذي تملكه وزارة الحكم المحلي تجاه الهيئات المحلية، حيث نصت هذه المادة على أنه:

١- ”لوزير تشكيل لجان رقابة وتفتيش تقوم في أي وقت بإجراء أعمال الرقابة على جميع معاملات الهيئة المحلية المالية والإدارية والقانونية والتنظيمية والتأكد من مطابقتها هذه المعاملات للقوانين والأنظمة، وعلى رئيس الهيئة المحلية تقديم جميع التسهيلات اللازمة للقيام بهذه المهام.

٢- للوزير اتخاذ الإجراءات اللازمة لتصويب المخالفات والتجاوزات في حال ثبوتها“.

ج. يؤكد عدد من المواد المتعلقة بالموازنة والشؤون المالية للهيئات المحلية، على دور وزارة الحكم المحلي والوزير بالمصادقة على الموازنة السنوية والحساب الختامي للهيئة المحلية وبعض العقود التي تعقدها الهيئات المحلية والتي تزيد مدتها عن ثلاث سنوات ١.

٤. وضع قانون الهيئات المحلية لسنة ١٩٩٧ بعض الأحكام الضابطة للموازنة والشؤون المالية للهيئات المحلية والتي تعزز حسن إدارة الهيئة المحلية للمال العام، ومن أهم هذه الأحكام ما يأتي:

أ. تبين المادة ٣٠ من القانون الأصول المتعلقة بإدارة أموال صندوق الهيئة المحلية، حيث تنص هذه المادة على أنه: ”يكون صندوق

ب. التفتيش الإداري لضمان كفاءة الأداء، وحسن استخدام السلطة والكشف عن الانحراف أينما وجد.

ج. مدى انسجام ومطابقة النشاط المالي والإداري للقوانين والأنظمة واللوائح والقرارات النافذة.

د. ضمان الشفافية والنزاهة والوضوح في الأداء العام وتعزيز المصادقية والثقة بالسياسات المالية والإدارية والاقتصادية للسلطة الوطنية الفلسطينية.

٣. وضع قانون الهيئات المحلية لسنة ١٩٩٧ بعض الأحكام الضابطة لعلاقة الهيئات المحلية مع وزارة الحكم المحلي ودور الأخيرة في الرقابة اللاحقة والإشراف والمتابعة على الهيئات المحلية، والتي يمكن معها ضمان نوع من المساءلة والمحاسبة على عمل الهيئات المحلية من قبل جهة حكومية مختصة. ومن أهم هذه الأحكام:

أ. حددت المادة (٢) من قانون الهيئات المحلية علاقة الوزارة بالهيئات المحلية بنصها على الآتي:
وفقاً لأحكام القانون تقوم الوزارة بما يلي:

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

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

٣- وضع أية أنظمة أو لوائح لازمة من أجل تنفيذ واجباتها المنصوص عليها في البنود السابقة أو بمقتضى أحكام القانون“.

حيث يبين هذا النص أن لوزارة الحكم المحلي صلاحيات بارزة في الرقابة المالية والإدارية والقانونية على الهيئات المحلية.

^١ تؤكد المادة ١٥ من هذا القانون على أنه يجوز لمجلس الهيئة المحلية أن يعطي بأي من المهام والصلاحيات التي منحت له بموجب هذه المادة أو ببعضها امتيازات لأشخاص أو لشركات مدة تزيد عن ثلاث سنوات شريطة موافقة الوزير.

وتنص المادة ٢٠ من هذا القانون على أنه: (تسجل أملاك الهيئة المحلية غير المنقولة باسم الهيئة المحلية ولا تباع هذه الأملاك ولا تستبدل ولا توهب ولا ترهن ولا تؤجر مدة تزيد على ثلاث سنوات إلا بقرار من المجلس يصادق عليه الوزير).

رئيس المجلس أنه يعتبر (الرئيس التنفيذي للهيئة المحلية ومرجعية دوائرها وله بهذه الصفة الإشراف على شؤون العاملين). وبالتالي فإن رئيس المجلس يعتبر رأس الهرم الإداري في الهيئة وله في هذه الصفة أعمال رقابته الرئاسية على كافة الدوائر والموظفين في الهيئة.

ب- نصت الفقرة (هـ) من المادة ١٦ من قانون الهيئات المحلية على أن من واجبات رئيس المجلس: «الالتزام بقرارات المجلس والعمل على تنفيذها» فالأصل ان صلاحيات رئيس المجلس محددة بموجب القانون وان القرارات التي تتخذها الهيئة يجب ان تتخذ من قبل المجلس. ولا بد هنا من التأكيد على أهمية هذا النص الذي يمكن تطبيقه من مساءلة رئيس المجلس أمام المجلس ويجعله المرجعية الأولى في حال تجاوز الرئيس صلاحياته أو إنحرف في قراراته. وقد يكون من المطلوب لتنفيذ هذا النص وجود نظام أو آلية واضحة لمحاسبة رئيس المجلس من قبل المجلس نفسه. حيث تؤكد الدراسة العملية التي أجرتها مؤسسة أمان إلى وجود هذه الإشكالية:

.... أما في الهيئات المحلية الصغرى، فإن وجود فهم مغلوطن لدور المجلس في كثير من هذه الهيئات، والاعتقاد ان المجلس يخضع لسلطة الرئيس وليس العكس، يعني عدم وجود أساس للرقابة الداخلية، وتدل على ذلك بعض الممارسات المذكورة سابقاً، مثل إتخاذ رئيس المجلس لجميع القرارات وقيامه بوضع جدول أعمال الاجتماعات، وغير ذلك من الممارسات^١.

ج- عالجت المواد ٢٠ و٢١ و٢٢ من نظام موظفي الهيئات المحلية لسنة ٢٠٠٩ المسائل المتعلقة بتقييم أداء الموظفين والتقارير التي يرفعها المسؤولون المباشرون في هذا الشأن، والتي تمثل صورة من صور المساءلة والمحاسبة للموظفين في الهيئات المحلية حيث نصت الفقرة ١ من المادة ٢٠ على أنه: «على الرئيس المباشر أن يقوم

الهيئة المحلية من مجموعة الأموال التي يستوفيتها أو تستوفي بالنيابة عنها أو تؤول إليها بمقتضى أحكام هذا القانون أو أي تشريع آخر وتدفع من الصندوق النفقات والمصروفات التي يقرر المجلس إنفاقها، ولا يدفع أي مبلغ من صندوق الهيئة المحلية إلا إذا كان مقرراً في موازنة السنة الجارية أو إذا قرر المجلس صرفه بصورة خاصة بموافقة الوزير».

ب. تضع المادة ٢١ من القانون الأصول المالية المتعلقة بإعداد الموازنة السنوية، حيث تنص هذه المادة على أنه:

١- توضع للهيئة المحلية موازنة سنوية يعمل بها بعد إقرارها من قبل المجلس وتصديقها من قبل الوزير ويجوز وضع ملاحق للموازنة بالطريق نفسها.

٢- يجب تقديم الموازنة السنوية خلال الأربعة أشهر الأخيرة وقبل شهرين من بداية السنة المالية الجديدة ولا يجوز أن تتجاوز النفقات ما خصص لها في ميزانية السنة السابقة إلى أن يتم تصديق الموازنة الجديدة.

٣- يجوز نقل مخصصات من فصل إلى آخر أو من مادة إلى أخرى بقرار من المجلس ومصادقة الوزير.

ج. تشير المادة ٢٢ من القانون إلى مسألة الحساب الختامي، حيث نصت هذه المادة على أن: "يقدم الرئيس حساباً ختامياً عن السنة المنتهية خلال شهرين على أكثر من انتهائها ويرسله إلى الوزير للتصديق عليه بعد إقراره من قبل المجلس".

٥. أشارت بعض التشريعات ذات العلاقة الى بعض صور الرقابة والمساءلة الداخلية المتمثلة بالعلاقة ما بين رئيس مجلس الهيئة المحلية والمجلس نفسه وما بين رئيس المجلس والموظفين في الهيئة المحلية. ومن أهم الاحكام التي تضمنتها تلك التشريعات:

أ- نصت الفقرة (هـ) من المادة ١٦ من قانون الهيئات المحلية على أن من صلاحيات ومهام

^١ ماهر زحايكة، مرجع سابق، ص٣٥.

والتحقق من صحتها والفترات الزمنية التي يجب ان تعالج فيها تلك الشكاوى.

وعلى الرغم من أن وزارة الحكم المحلي أصدرت تعميماً استند إلى قرار مجلس الوزراء رقم ٩/١٢ بتاريخ ٢٠٠٢/٥/٣ بوجوب تشكيل وحدة شكاوى الجمهور في هيئات الحكم المحلي وقد جرى توزيع نموذج نظام للشكاوى مكتوب من وزارة الحكم المحلي على الهيئات المحلية، إلا أن ذلك النظام لم يعمل به، ولم ينشر، ولم يعلن للملأ، وقامت كل هيئة بتطوير نظامها الخاص الإضافي أو البديل.

وعلى الرغم من أن المادة ٣١ من نظام موظفي الهيئات المحلية لسنة ٢٠٠٩ تحدثت عن الشكاوى التي يمكن تقديمها ضد الموظف في الهيئة المحلية وكيفية التحقق من صحة الشكاوى، إلا ان هذا النص قاصر على الشكاوى التي تقدم ضد الموظف العامل في الهيئة ولا تشمل الشكاوى التي قد تكون على أعمال الهيئة المحلية نفسها وبغض النظر عن الموظف الذي قام بها، أو تلك الشكاوى التي يمكن أن تقدم على عضو من أعضاء مجلس الهيئة المحلية أو على رئيسها.

(٢)

تعتبر الانظمة المالية واحدة من أهم الأدوات القانونية التي تضمن حسن إدارة المال العام والرقابة عليه، وعلى الرغم من ذلك إلا أنه لا يوجد حتى هذا التاريخ نظام مالي موحد لجميع الهيئات المحلية في فلسطين يبين كيفية تنظيم التفاصيل المتعلقة بالشؤون المالية للهيئة المحلية كافة، كآليات الصرف وتنظيم الإيرادات والمستندات المالية والدفاتر والتقارير المحاسبية.

وبالرجوع إلى إتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد نجد انه ومن ضمن التدابير المطلوب إتخاذها من الدول الاطراف فيما يتعلق بتعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة الأموال العمومية وفقاً للفقرة ٢ من المادة التاسعة ما أشار إليه البند (ج) من هذه

بشكل دوري بإجراء مراجعة مع مرؤوسيه لنتائج سجل الأداء بما يحقق رصد نقاط القوة في أداء وسلوك الموظف لتعزيزها ونقاط الضعف وكيفية معالجتها أو إجراء أي تعديلات ضرورية ومبررة على الأهداف أو المؤشرات أو كليهما».

د- وضحت المواد ٢٧ و٢٨ من نظام موظفي الهيئات المحلية لسنة ٢٠٠٩ الواجبات والمحظورات التي يتوجب على موظفي الهيئات المحلية الالتزام بها، والتي تصب جميعها في خانة المحافظة على المال والصالح العام، وقد بينت المواد ٣١ و٣٢ من هذا النظام العقوبات التي يمكن إيقاعها على الموظف في حال مخالفته لتلك الالتزامات.

ولكن مما يؤخذ على الاطار التشريعي في مجال تعزيزه لبيئة المساءلة والمحاسبة في عمل الهيئات المحلية ما يأتي:

(١)

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 الشكاوى. يؤدي هذا الواقع، في بعض الأحيان ويتفاوت من هيئة محلية إلى أخرى، إلى ضعف دور الشكاوى في مساءلة الهيئات المحلية، وإضاعة حقوق المواطنين في بعض الأحيان^١.

تمثل الشكاوى إحدى أهم الأدوات الرقابية للتعرف على مكامن الخلل الإداري والمالي في العمل العام. لذلك لا بد من وجود نظام للشكاوى يتضمن كيفية تلقي الشكاوى وأنواع الشكاوى التي يجوز قبولها والجهة التي يجب ان تنظر في مضمون الشكاوى

^١ عزيز كايد، مرجع سابق، ص ٢٠.

(٤)

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 قيوداً على هذه الهيئات ويحد من المضي نحو مفهوم الحكم المحلي، ويقلل 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^١.

منح قانون الهيئات المحلية لسنة ١٩٩٧ لوزارة الحكم المحلي صلاحية المصادقة على بعض التصرفات التي تجريها الهيئة المحلية، ويشير الواقع العملي إلى وجود فهم خاطئ للمعنى القانوني لمصطلح «المصادقة»، إذ يعتقد خطأً أن مفهوم المصادقة يمنح وزارة الحكم المحلي التدخل المطلق بشؤون الهيئة المحلية فيما يتعلق بتلك التصرفات، علماً 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 وخصوصاً الاقتصادية والاجتماعية.



^١ عزيز كايد، مرجع سابق، ص ١٩.

الفقرة والمتمثل بـ: ”نظاماً يتضمن معايير للمحاسبة ومراجعة الحسابات وما يتصل بذلك من رقابة“. وما أشارت إليه الفقرة ٢ من المادة التاسعة من الاتفاقية بنصها على أن: ”تتخذ كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير مدنية وإدارية، وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، للمحافظة على سلامة دفاتر المحاسبة أو السجلات أو البيانات المالية أو المستندات الأخرى ذات الصلة بالتدفقات والإيرادات العمومية ولمنع تزوير تلك المستندات“.

(٣)

لم تنجز الهيئات المحلية حتى الآن، باستثناء بعض الهيئات المحلية، تأسيس وحدة رقابة داخلية فيها^١.

تمثل وحدات الرقابة المالية والإدارية الداخلية خط الدفاع الداخلي الأول فيما يتعلق بضمان عدم الانحراف في الأداء وحفظ المال العام من المساس وضبط وكشف المخالفات المالية والإدارية التي قد تحدث في العمل العام، وعلى الرغم من أهمية هذا الدور إلا أنه لا يوجد حتى هذا التاريخ نظام موحد لوحدة الرقابة المالية والإدارية الداخلية في الهيئات المحلية يبين كيفية الرقابة الداخلية على الأعمال المالية والإدارية للهيئات المحلية.

وبالرجوع إلى إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد نجد أنه ومن ضمن التدابير المطلوب إتخاذها من الدول الأطراف فيما يتعلق بتعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة الأموال العمومية وفقاً للفقرة ٢ من المادة التاسعة ما أشار إليه البند (د) من هذه الفقرة والمتمثل بـ: ”نظماً فعالة وكفؤة لتدبير المخاطر وللمراقبة الداخلية“.

^١ عزيز كايد، مرجع سابق، ص ٢١.

النتائج والتوصيات

الهيئات المحلية مع قيم النزاهة والشفافية والمساءلة والمحاسبة نوصي بالآتي:

١. ضرورة تعديل الفقرة الخامسة من المادة ٨ من قانون الهيئات المحلية لسنة ١٩٩٧ المتعلقة بجلسات مجالس الهيئات المحلية والاحتذاء بما سار عليه المشرع الأردني حديثاً من خلال قانون البلديات للعام ٢٠٠٧، حيث نصت الفقرة ٥ من المادة ٢٩ منه على أنه: «تكون جلسات المجلس علنية ولكل مواطن ذي مصلحة مباشرة في اي موضوع على جدول الاعمال ان يشارك في مناقشة ذلك الموضوع على ان تؤخذ القرارات في اجتماع سري، ويجوز عقد جلسات سرية اذا كانت تتعلق بالأداب العامة او الامور المتعلقة بشؤون الموظفين والجهاز الاداري في البلدية».
٢. تعديل المادة ٣٤ من قانون الهيئات المحلية التي تمنح الوزير اصدار نظام العطاءات وذلك انسجاماً مع المادة ٧٠ من القانون الاساسي التي تجعل الإختصاص بإصدار مثل هذه الأنظمة من صلاحيات مجلس الوزراء. ومن ثم لا بد من المسارعة في إصدار هذا النظام الخاص مع ضرورة التاكيد على ان ينسجم هذا النظام من حيث الاطار العام مع مشروع قانون المشتريات العامة وان يعالج التفاصيل الخاصة بالهيئات المحلية بما يخدم المبادئ الأساسية التي تقوم عليها عقود العطاءات العامة والمتمثلة بالمساواة وتكافؤ الفرص والحصول على افضل الخدمات بأقل الأسعار.
٣. تعديل المادة ٣٦ من قانون الهيئات المحلية لسنة ١٩٩٧ لتصبح على النحو التالي: "١. يضع الرئيس تقريراً سنوياً عن الأعمال التي تمت في هيئته المحلية وترسل نسخة من هذا التقرير إلى الوزير مع ملاحظات المجلس. ٢. تعمل الهيئة المحلية على تمكين المواطنين من الاطلاع على هذا التقرير ونشره بجميع الوسائل المتاحة وخصوصاً المواقع الكترونية للهيئات المحلية التي تمتلك مثل تلك المواقع".
٤. إجراء تعديل على قانون الهيئات المحلية لسنة ١٩٩٧ بإضافة مادة على أحكامه الختامية تنص على: ضرورة

من خلال هذا البحث يتبين أن الاطار التشريعي الناظم لعمل الهيئات المحلية في فلسطين ينسجم في بعض أحكامه مع قيم النزاهة والشفافية والمساءلة، حيث تضمنت بعض التشريعات فيما يتعلق بقيم النزاهة والشفافية النص على نزاهة آلية إختيار أعضاء ورؤساء مجالس الهيئات المحلية وضرورة تفرغ رئيس المجلس والموظفون العاملون في الهيئة المحلية وامتناعهم عن إستغلال النفوذ الوظيفي وممارسة أية أعمال تدخل في مفهوم تضارب المصالح أو تمثل شكلاً من أشكال الفساد. وفيما يتعلق بقيم المساءلة والمحاسبة فقد تضمن الاطار التشريعي على خضوع الهيئات المحلية لرقابة الاجهزة الرقابية الخارجية كوزارة الحكم المحلي وهيئة مكافحة الفساد وديوان الرقابة المالية والادارية، وادوات الرقابة والمساءلة الداخلية المتمثلة بالعلاقة ما بين رئيس المجلس والمجلس وموظفي الهيئة المحلية، كما تضمن النص على بعض الاصول المالية والمحاسبية وخصوصاً ما يتعلق بموازنة الهيئة المحلية وصندوقها المالي والحساب الختامي.

ولكن وعلى الرغم من إنسجام الاطار التشريعي في بعض أحكامه مع قيم النزاهة والشفافية والمساءلة يتبين أن هذا الانسجام ليس كاملاً فهناك بعض العيوب والثغرات في هذا المجال وخصوصاً فيما يتعلق بضرورة إعتقاد مبدأ فتح اجتماعات مجالس الهيئات المحلية أمام الجمهور إلا في الحالات الاستثنائية المقيدة وضرورة نشر التقارير والمعلومات المتعلقة بعمل الهيئة للمواطنين وتمكينهم من الوصول إليها، وكذلك فيما يتعلق بغياب الكثير من الانظمة والأدلة والتعليمات التي تركز تلك القيم ومن أهمها: نظام العطاءات العامة الخاص بالهيئات المحلية، ونظام الشكاوى ودليل خاص بجلسات الاستماع والأنظمة المتعلقة بوحدة الرقابة الداخلية الادارية والمالية، وكذلك فيما يتعلق بسوء الفهم للمعنى القانون لمصطلح (المصادقة) الممنوح لوزارة الحكم المحلي تجاه بعض التصرفات التي تجريها الهيئات المحلية.

وعليه، ولتعزيز إنسجام الاطار التشريعي الناظم لعمل

الادارية للهيئات المحلية لإعتمادها من قبل وزارة الحكم المحلي.

١٠. التأكيد على أن المفهوم السليم والصحيح لمصطلح "المصادقة" الوارد في قانون الهيئات المحلية لسنة ١٩٩٧ 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.

١١. ضرورة التركيز على توعية القائمين على الهيئات المحلية كافة، من رؤساء وأعضاء مجالس وموظفين، بجميع الاحكام القانونية الواردة في التشريعات الفلسطينية محل البحث والتي تعزز من قيم النزاهة والشفافية والمساءلة.

أن تصدر وزارة الحكم المحلي تعليمات الى الهيئات المحلية تتضمن وضع أدلة لعقد جلسات استماع يدعي فيها المجلس المحلي مواطنيه لسماع آرائهم وتعليقاتهم واحتياجاتهم والرد على استفساراتهم حول القضايا الاستراتيجية قبل المضي في اتخاذ القرار.

٥. ضرورة تعميم مدونات السلوك وتوقيعها من جميع العاملين والقائمين على الهيئات المحلية وتوعيتهم بأهميتها.

٦. تعديل الفقرة الثالثة من المادة ٢٨ من قرار مجلس الوزراء رقم (١) لسنة ٢٠٠٩ بشأن نظام موظفي الهيئات المحلية بما يضمن تعزيز مبدأ الشفافية والحق في الحصول على المعلومات بحيث تحذف عبارة «التي ينبغي أن تظل سرية بطبيعتها» وتصبح على النحو التالي:

يحظر على الموظف.....

(٢) الإفصاح بمعلومات أو إيضاحات عن المسائل التي ينبغي أن تظل سرية بمقتضى تعليمات خاصة تصدر إليه في هذا الشأن.

٧. إصدار نظام للشكاوى يتضمن كيفية تلقي الشكاوى والشكاوى التي يجوز قبولها والجهة التي يجب ان تنظر في مضمون الشكاوى داخل الهيئة المحلية والجهة المسؤولة عن التحقق من صحة الشكاوى والفترات الزمنية التي يجب ان تعالج فيها تلك الشكاوى.

٨. إقرار وزارة الحكم المحلي لنظام مالي موحد لجميع الهيئات المحلية في فلسطين يبين كيفية تنظيم التفاصيل المتعلقة بالشؤون المالية للهيئة المحلية كافة، كآليات الصرف وتنظيم الإيرادات والمستندات المالية والدفاتر والتقارير المحاسبية وكيفية المراجعة والتدقيق المالي.

٩. إقرار نظام موحد لوحدة الرقابة المالية والادارية الداخلية في الهيئات المحلية يبين كيفية الرقابة الداخلية على الأعمال المالية والادارية للهيئات المحلية. واشتراط وجود تلك الوحدات في الهيكليات





إعداد المستشار القانوني: بلال البرغوثي
بإشراف: د. عزمي الشعيبي / مفوض أمان لمكافحة الفساد

الإئتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان

عمارة الرماوي، ط1، شارع الإرسال-رام الله، هاتف: 02 2989506 / 02 2974949،
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

مشروع النزاهة من أجل الفقراء ينفذ:

وبتمويل من:

بالتعاون مع:

