

# النزاهة والمساءلة والشفافية في إدارة صندوق تطوير واقراض البلديات

أيار 2013

## فهرس المحتويات

2	تمهيد
5	تحليل بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل صندوق اقراض البلديات
5	التشريعات الناظمة لعمل الصندوق
5	الحاكمية
6	في مجال النزاهة
10	في مجال المساءلة
12	في مجال الشفافية

تلعب الصناديق المالية العامة دورا هاما في عملية التنمية الوطنية، كونها تعمل على تلبية احتياجات العديد من القطاعات الهامة في المجتمع من خلال ادارة الاموال المخصصة لهذه القطاعات وتمويل الاستثمار فيها. تعمل اغلبية هذه الصناديق بشكل مستقل ولها صفتها الاعتبارية المستقلة وإن كانت تتبع، وبدرجات متفاوتة، في ادارتها للسلطة الوطنية أو تخضع لإشرافها ومساءلتها.

استكمالا للدراسة التي اعدتها امان حول واقع نظام النزاهة الوطني في العام 2009 ، تقوم امان باعداد سلسلة من التقارير التشخيصية لواقع ومناخ نظام النزاهة الوطني على مستويات مختلفة بما فيها المؤسسات العامة. بهدف اعطاء صورة عن واقع نظام النزاهة في هذه المؤسسات وتقديم التوصيات والاستخلاصات للجهات ذات العلاقة للتعلم من التجارب ولمساعدتها في بلورة خطط التدخل اللازمة للوقاية من الفساد ومعالجة نقاط الضعف ولتحسين المؤسسات العامة ضد الفساد.

تأتي هذه الجهود في إطار الدور المناط بأمان لتعزيز الحكم الصالح ومبادئ الإدارة الرشيدة في عمل المؤسسات الفلسطينية وللمساهمة في اتخاذ التدابير اللازمة وفي مواجهة التحديات ذات العلاقة بإدارة المال العام في عمل هذه المؤسسات وخصوصا تلك التي تدير مالا عاما أو تلك التي تقدم خدمات حيوية للمواطنين.

يمثل تطوير نظام النزاهة على المستوى الوطني، أو على مستوى المؤسسات، اجراء وقائيا يستهدف تعزيز الحكم الصالح في هذه المؤسسات، وصقل مناخ المؤسسات العامة ضد الفساد ووضع الارضية المناسبة للتضييق عليه، منعه والأهم عدم مأسسته وتحوله الى صفة ملازمة للعمل المؤسساتي، كما يعطي نظام النزاهة ومن خلال مكوناته المختلفة وبشكل خاص (النزاهة، الشفافية، المساءلة، الحيادية، الاستقلالية، الفاعلية والمشاركة) الفرصة للحد من الفساد والكشف عنه، ويعزز نظام النزاهة من تكوين وتطوير حالة من الوعي العام المناهض للفساد. كل ذلك من خلال عملية الاصلاح وتوسيع فرص المشاركة وتعزيز الشفافية في عمل هذه المؤسسات وتفعيل آليات المساءلة والرقابة على أداءها وبناء منظومة شاملة تحكم سلوك العاملين فيها (مدونات السلوك). اضافة الى بناء ثقافة مجتمعية متحفزة ضد جميع أشكال الفساد، واعية لأهمية المحافظة على المال العام والممتلكات العامة باعتبارها ملكية جماعية للمواطنين.

يكتسب اعداد التقارير التشخيصية لواقع نظام النزاهة في ادارة الصناديق المالية العامة أهمية استثنائية لمجموعة من الاسباب، يتجسد اولها في طبيعة هذه الصناديق من حيث كونها مقدرات

للمصلحة العامة تستدعي الحرص على ضمان غياب الفساد عن عملية ادارتها، ويتجسد ثانيها في مساندة المساعي الوطنية الموجهة لمحاربة الفساد والرقابة على حسن ادارة المال. يكتسب تشخيص واقع نظام النزاهة في صندوق تطوير واقراض البلديات أهمية أكبر لارتباط هذا الصندوق بقطاع الحكم المحلي ذات الدلالات الحيوية المؤثرة بشكل مباشر على خدمات ومعيشة المواطنين وعلى تنمية المجتمعات المحلية.

## الهدف من التقرير

بشكل خاص يهدف هذا التقرير الى اعطاء صورة عن واقع بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل "صندوق تطوير واقراض البلديات" للتعرف على التحديات في هذه الجوانب والتي تؤثر على مناخ الصندوق من الفساد وعلى تقليل فرصه والخروج باستخلاصات وتوصيات تطبيقية لذوي الشأن.

## منهجية اعدال التقرير

لاعداد هذا التقرير تم اعتماد منهجية المشاركة للقيام بعملية التحليل، ولقد ارتكزت هذه المنهجية على تنوع مصادر المعلومات وتعدد اساليب وادوات جمعها وتمثيلها (مقارنتها وتدقيقها) مما يزيد من درجة سلامة ودقة المعلومة. ومن خلال عدد من المراحل تضمنت:

- المرحلة التحضيرية واشتملت على مراجعة الادبيات ذات العلاقة، بما في ذلك:
  - \* الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة - امان، نظام النزاهة الوطني: تجربة السلطة الفلسطينية، 2009
  - \* الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة - امان، تقرير الفساد ومكافحته، 2011
  - \* الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة - امان، النزاهة والشفافية والمساءلة في خطة الاصلاح والتنمية الفلسطينية -2008-2010 (قطاع الحكم)، 2011
  - \* الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة - امان، السياسات والتشريعات الفلسطينية في مكافحة الفساد، 2008
- تطوير واختبار أداة جمع المعلومات، ولقد تم تطوير أداة لجمع المعلومات تضمن المؤشرات الرئيسية لنظام النزاهة مقرونة بالعمليات الرئيسية في المؤسسة.<sup>2</sup>

1. الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة- امان، نظام النزاهة الوطني: تجربة السلطة الفلسطينية، 2009.  
2. انظر ملحق 2 للدراسة والذي يقدم الاداة كتجميع لكافة اللقاءات

يلتزم طاقم صندوق تطوير واقراض البلديات بالعمل جنباً الى جنب مع الهيئات المحلية لتعزيز قدراتها ورفع مستويات الأداء فيها الى مستويات تمكنها من المساهمة في عملية التنمية وفي قيام الدولة المستقلة.

يشرف على سياسات وتوجهات وعمل الصندوق مجلس ادارة يتكون من إحدى عشر عضواً برئاسة وزير الحكم المحلي وعضوية ممثلي الوزارات ذات الصلة بما فيها وزارة المالية، وزارة التخطيط، وزارة الاقتصاد الوطني، وزارة الاشغال العامة والاسكان، ورئيس اتحاد الهيئات المحلية الفلسطينية، مندوب عن نقابة المهندسين، جمعية البنوك، مركز المرأة الفلسطينية للأبحاث والتوثيق بالإضافة الى رؤساء بلديتين من الضفة الغربية وقطاع غزة.

تتلخص مهمة الصندوق في ترجمة سياسات الحكم المحلي الى برامج ومشاريع قابلة للتنفيذ، وادارة التمويل المتاح لقطاع الحكم المحلي ومساعدة الهيئات المحلية على تقديم خدمات متميزة والمساهمة في تحقيق تنمية مستدامة تنسجم مع الخطط والسياسات الوطنية. يعمل الصندوق وفقاً لخطة استراتيجية تقود عمله وعلى اساس: رؤية صندوق البلديات: هيئات محلية كفؤة وفاعلة تسهم في تحقيق حياة افضل للمواطن.

**رسالة الصندوق:** مؤسسة فلسطينية شبه حكومية، تعمل على تمكين هيئات الحكم المحلي من خلال توفير وادارة المنح والقروض بما ينسجم مع السياسات الوطنية لقطاع الحكم المحلي.

يعمل الصندوق على تنفيذ مهمته من خلال شبكة مترابطة من التدخلات، تتجسد على شكل برامج ومشاريع لعل أبرزها:

- برنامج تطوير البلديات (MDP).
- مشروع تطوير الهيئات المحلية في محافظة جنين: (LDP).
- برنامج تطوير سياسات الحكم المحلي (LGPD).
- برنامج اصلاح وتطوير الحكم المحلي "بلديتي" (LGRDP).
- مشروع ادارة النفايات الصلبة في غزة، ولقد تم الانتهاء من تنفيذ هذا المشروع.

يقوم الصندوق بتنفيذ برامج من خلال بنية مؤسساتية تنفيذية من حيث:

يتأسس الجهاز التنفيذي مدير عام الصندوق (الرئيس التنفيذي حسب النظام الداخلي) وتشكل الادارة التنفيذية من: مدير العمليات وكل من الدوائر التالية: دائرة التخطيط الاستراتيجي والعلاقات الخارجية، الدائرة الادارية والمالية، الدائرة الهندسية (الفنية)، دائرة البناء المؤسسي والدعم الفني، دائرة المشتريات والعقود، دائرة التدقيق الداخلي.

1. مرحلة جمع المعلومات واشتملت على:

- لقاء جماعي مع مدير عام الصندوق ومديري الدوائر الرئيسية
- مقابلات ولقاءات فردية مع الجهاز الاداري بما في ذلك: المدير العام للصندوق، المدير المالي والاداري، مدير التخطيط، المحاسب الرئيسي والمدقق الداخلي.

• مراجعة وثائق الصندوق بما في ذلك:

- \* التقرير السنوي للاعوام 2010، 2011 والنصف سنوي للعام 2012
- \* النظام الداخلي
- \* ادلة عمل الصندوق: الدليل التقني، الدليل المالي، دليل التوريدات (Procurement) ودليل بناء القدرات
- \* خطة عمل الصندوق للعام 2013
- \* قرارا مجلس الوزراء رقم (09/36/23 م.و.ا.ق) لسنة 2005
- \* مراجعة محاضر اجتماعات، مراسلات، ملفات المشاريع. وثائق العطاءات، الخ

2. مرحلة التحليل واعداد التقرير

3. بلورة التوصيات بناء على عملية التحليل

## صندوق تطوير واقراض البلديات

هيئة ذات صفة "شخصية اعتبارية قانونية مستقلة"<sup>3</sup>، أنشئ الصندوق في عام 2005 بقرار صادر عن مجلس الوزراء (34/05 م.و.ا.ق)، وفي اطار مشروع "البرنامج الطارئ لإعادة تأهيل خدمات البلديات (EMSRP) الممول من الاتحاد الاوروي. ليحل مكان وحدة المشاريع وسكرتاريا ادارة مشروع الطوارئ في وزارة الحكم المحلي بغرض اخراج المشاريع التنفيذية من اطار وزارة الحكم المحلي لازالة فرص تضارب المصالح الناتج عن تعدد الادوار (تصميم المشاريع، تنفيذها والرقابة والاشراف عليها) في اطار نفس الوزارة. وليكون القناة الرئيسية لدعم عملية التطوير والاصلاح في الهيئات المحلية. سبق انشاء الصندوق فترة تحضير امتدت من العام 2003 حتى عام 2006، اشتمل التحضير فيها على تطوير الدليل التقني لعمل الصندوق. ولقد تم نقل وحدة المشاريع وسكرتاريا المشروع الفنية في وزارة الحكم المحلي بموظفيها/ مستخدميها، موجوداتها، التزاماتها وحقوقها الى الصندوق.

تم تنظيم عملية تأسيس وادارة الصندوق بناء على قرار مجلس الوزراء الفلسطيني رقم (09/36/32 م.و.ا.ق) لسنة 2005 ومن خلال مجموعة من القرارات اللاحقة الصادرة عن مجلس الوزراء مثل القرار بشأن عمل صندوق تطوير واقراض البلديات بتاريخ 20/10/2005 وما تلاه من قرارات. تم تأسيس الصندوق كجزء من مبادرة السلطة الوطنية الفلسطينية لتحقيق الفعالية، والاصلاح، والشفافية على طريق بناء الدولة الفلسطينية المستقلة. يعمل الصندوق على ترجمة السياسات الوطنية ذات العلاقة بقطاع الحكم المحلي الى برامج ومشاريع قابلة للتنفيذ.

البنك الدولي، الوكالة الفرنسية للتنمية، الوكالة الدنماركية للتنمية، الوكالة السويدية للتنمية الدولية، التعاون الألماني (البنك الألماني للتنمية) والوكالة الألمانية للدعم الفني، الوكالة البلجيكية للتنمية، وغيرهم. يفتتح الصندوق من إجمالي الميزانيات المخصصة للبرامج والمشاريع ما لا يزيد عن 7% لتمويل مصاريفه الثابتة والتشغيلية. ومن حيث حجم الاعمال، فإنه يمكن لاطلالة مختصرة على أوجه انفاق اموال الصندوق أن تعطي صورة أولية عن حجم النشاطات التي يمارسها الصندوق، وكما تشير البيانات فإن معدل نفقات تشغيل وإدارة الصندوق لا تصل بالعادة الى 6% من إجمالي نفقاته أو بعبارة أخرى فإن ما يزيد عن 94% من نفقات الصندوق تذهب لمنفعة المستهدفين من بلديات، وزارة الحكم المحلي واتحاد الهيئات.<sup>6</sup>

## مالية الصندوق

تتكون مالية الصندوق، حسب ما هو وارد في النظام الداخلي من المصادر التالية:

- الدعم السنوي المقدم من السلطة الوطنية الفلسطينية.
- القروض.
- المساعدات غير المشروطة المقدمة من الدول المانحة.
- التبرعات والاستثمارات.
- اية موارد أخرى يقبلها الصندوق.

جرت العادة أن تقدم السلطة الوطنية للصندوق مساعدة مالية تساوي 10% من إجمالي الاموال التي يجندھا الصندوق. التزمت السلطة بهذا التمويل واضطرت للتوقف عنه في النصف الثاني من عام 2012 في ضوء الازمة المالية التي تعاني منها. يتم تمويل البرامج والمشاريع من السلطة الوطنية الفلسطينية والشركاء الممولين وهم:

## نفقات الصندوق بالدولار الأمريكي 7

البند الرئيسي	2009	2010	2011
اجمالي الانفاقات على المشاريع	29,102,234.00	30,225,507.90	42,997,064.63
تكاليف تشغيل وإدارة الصندوق	1,383,595.12	1,601,011.35	2,062,933.85
متوسط اتعاب تشغيل الصندوق	4.75%	5.30%	4.80%

اما بالنسبة للعام 2013 فإن إجمالي قيمة المشاريع المتوقع تنفيذها من قبل الصندوق تبلغ 35,898,643 دولار امريكي، أما الإيرادات المتوقعة للصندوق فإنها تبلغ 2,512,905 دولار امريكي، مما يجعل متوسط اتعاب تشغيل الصندوق تصل الى ما يقرب ال 7%.

6. انظر ميزانيات الصندوق للاعوام 2009-2011  
7. حسب تقرير مقدم من الصندوق

## تحليل بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل صندوق اقراض البلديات

### التشريعات الناظمة لعمل الصندوق<sup>8</sup>

وفي تناقض واضح وملحوس فإن مجلس ادارة الصندوق يخضع لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، كمرجعية أخيرة، على الرغم من أن إنشاء الصندوق قد صدر بقرار من مجلس الوزراء. ويعود حل الصندوق لرئيس السلطة، وفقا لما هو وارد في المادة 65: حل الصندوق، إذ تنص المادة على أنه " يتم حل الصندوق بقرار صادر عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بتنسيق مع مجلس الوزراء بناء على توصية المجلس". وفي المادة 15.2 " إشارة واضحة الى "يكون رئيس وأعضاء مجلس الادارة مسؤولين عن أعمالهم وقراراتهم أمام رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية". وتنص المادة 28: تقرير مجلس الادارة، على أنه "يجب على مجلس الادارة أن يقدم تقريرا سنويا خلال 90 يوما من انتهاء السنة المالية بواسطة رئيس المجلس الى رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية يتضمن البيانات المالية المعتمدة من مدققي الحسابات المستقلين المعتمدين ونشاطات الصندوق وأعماله خلال تلك السنة والخطة المطروحة للسنة القادمة". ومن حيث مرجعية مجلس الوزراء فإن المادة 28.3 تشير الى "يقوم مجلس الادارة بتزويد مجلس الوزراء بالتقارير السنوية خلال ثلاثة أشهر من انتهاء السنة المالية". وهذا ما يلتزم الصندوق بتنفيذه وفقا لما ورد في مقابلة المدير العام والمدير المالي والاداري، وسيأتى على ذكره لاحقا.

### تشكيل مجلس ادارة الصندوق

يخضع مجلس ادارة الصندوق في تشكله للنظام الداخلي للصندوق مع شرط مصادقة رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية على قرار مجلس الوزراء القاضي بتعيين رئيس مجلس ادارة الصندوق، يتشكل مجلس ادارة الصندوق من أحد عشر عضوا، من بينهم رئيس المجلس. يرأس مجلس ادارة الصندوق وزير الحكم المحلي، ويضم الصندوق في عضويته كل من: مدير عام وزارة التخطيط، وكيل عام وزارة الاشغال العامة والاسكان، مدير عام وزارة المالية، مدير عام وزارة الاقتصاد، نقيب المهندسين، رئيس اتحاد الهيئات المحلية، ممثل عن جمعية البنوك، مديرة مركز المرأة الفلسطيني للابحاث والتوثيق، رئيس بلدية الخليل ورئيس بلدية جباليا.

### بعض الملاحظات بخصوص الهيئة المرجعية وتركيبه مجلس ادارة الصندوق:

- يخضع الصندوق لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، كمرجعية أخيرة، على الرغم من أن إنشاء الصندوق قد صدر بقرار من مجلس الوزراء. ويعود حل الصندوق لرئيس السلطة.

على خلاف المتبع، فإن صندوق تطوير واقراض البلديات يعمل بناء على قرار صادر عن مجلس الوزراء (34/05/م.و.ا.ق.)، لسنة 2005 وليس بناء على قانون صادر عن المجلس التشريعي. ولتنظيم عمل الصندوق تم اصدار عدد من القرارات المتلاحقة عن مجلس الوزراء، منها القرار رقم (09/36/32/م.و.ا.ق.) بتاريخ 2005/10/20 "بشأن عمل صندوق تطوير واقراض البلديات"، والقرار 55 لسنة 2007. ولقد حدد القرار الهدف من إنشاء الصندوق في المادة 3، مهام الصندوق في المادة 1، تشكيل مجلس الادارة في مادة 2 ومهامه في مادة 10، وكذلك الموارد المالية للصندوق. ولقد اشارت المادة 16 من القرار الى أنه "يتم اعداد قانون ينظم عمل الصندوق ويعرض على المجلس التشريعي لاعتماده خلال عام من تاريخ هذا القرار". وهذا ما لم يتم حتى الآن، اذا لم يصدر أي قانون ينظم عمل الصندوق عن المجلس التشريعي أو أي مرسوم رئاسي يفي بالغرض. وبدلا من ذلك تنظم أعمال الصندوق وفقا ل"النظام الداخلي لصندوق تطوير واقراض البلديات"<sup>9</sup>، وعليه يمكن القول أن هناك فجوة تشريعية في مجال مرجعية الصندوق تتمثل في غياب للتشريع المنظم لعمل الصندوق والصادر عن الجهة المخولة بالتشريع، مما يعكس نفسه سلبا على المساءلة الرسمية المفروضة بحكم القانون. ومع وجود هذه الثغرة التشريعية فإن أعمال الصندوق تنظم وفقا للنظام الداخلي المذكور أعلاه.

### 2. الحاكمية

وفقا لقرار مجلس الوزراء الخاص بإنشاء الصندوق، وما تلاه من قرارات منظمة لعمل الصندوق، وبناء على النظام الداخلي للصندوق فإن مجلس ادارة الصندوق يمثل هيئته المرجعية. وهذا ما تنص عليه المادة 5 من النظام الداخلي : وتشير المادة 14.1: إلى "يتمتع مجلس الادارة بالصلاحيات اللازمة لوضع سياسات الصندوق، وهي متضمنة في الخطة الاستراتيجية للصندوق. في الوقت الذي تقدم فيه المادة 14.2: صلاحيات مجلس الادارة، بما يشمل على 15 صلاحية ممارستها مجلس الادارة.<sup>11</sup> و<sup>12</sup>

ما ورد اعلاه يوضح ووفقا لقرارات مجلس الوزراء وللنظام الداخلي، المذكورة أعلاه، أن الهيئة المرجعية الحاكمة لصندوق تطوير واقراض البلديات هي مجلس ادارة الصندوق.

8. هذا القسم يعالج نظام النزاهة طبقا لما هو وارد في النصوص المعتمدة، اما مستوى التطبيق فباتي لاحقا

9. انظر صندوق تطوير واقراض البلديات، النظام الداخلي لصندوق تطوير واقراض البلديات. 2006

10. "يخضع الصندوق بعد انشائه لرقابة مجلس ادارته ويتبع بذلك النظام الداخلي للصندوق".

11. تتعلق ب: اقرار النظم، وضع السياسات، اقرار التقرير السنوي والموازنة، اتخاذ القرارات المتعلقة باقتراض الصندوق، انشاء اللجان المساعدة، المصادقة على تعيين مدراء الدوائر، تبني السياسات الخاصة بالموارد البشرية، اعتماد نظام الرواتب، مراجعة الوضع المالي للصندوق، تبني القواعد التي تحكم عمل الرئيس التنفيذي، التوفيق بين الخطط الوطنية والمحلية، المراقبة على عمل الصندوق، والمصادقة على المشاريع ومعايير اختيارها وآليات التخصيص.

12. انظر نفس المصدر، المادة 14.2

الإدارة، عن قرار بصرف مكافآت لأعضاء المجلس، بدل المشاركة في الجلسات، وتضمن المادة 21 بندين غير منسجمين، الأول 21.1 ينص على ممارسة الاعضاء لمهامهم دون مقابل، والثاني، 21.2 ينص على: يحدد مجلس الإدارة تعاقب ومكافآت اعضاء ورئيس مجلس الإدارة ... الخ وتعتبر هذه المادة المرجعية المستخدمة في تخصيص مكافآت لأعضاء مجلس الإدارة. (وفقا لتقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية الصادر عام 2009، فإن مكافآت أعضاء مجلس الإدارة قد بلغت 300 دولار للعضو عن الجلسة و500 دولار لرئيس المجلس عن الجلسة، ولقد قام مجلس الإدارة بنفسه بتحديد حجم مكافآته.<sup>15</sup>

إن استمرار وجود بعض المفارقات في النظام الداخلي (عدم الانسجام ما بين النص والتطبيق الواقعي فيما يخص فترة عضوية المجلس، المادة 16.2 وإيضاً تركيبته، المادة 16.1 والمادة 21 الخاصة بمكافآت اعضاء مجلس الإدارة) للدلالة على عدم مراجعة النظام بشكل منهجي.

• هناك تباين في تركيبة مجلس ادارة الصندوق بين ما هو قائم على أرض الواقع وما هو وارد في قرارى مجلس الوزراء، إضافة الى التباين القائم فيما بينها بشأن عدد اعضاء المجلس والجهات الممثلة في عضويته وصفتها الوظيفية وطريقة تعيينها في عضوية المجلس.<sup>13</sup>

• لا يوجد التزام بتطبيق نص المادة 16.2 والخاصة بفترة العضوية إذ تنص المادة على أنه "تكون مدة العضوية في مجلس ادارة الصندوق أربع سنوات غير قابلة للتجديد"، حيث أن التمثيل للمؤسسات المختلفة يخضع للتسمية الوظيفية وبالتالي يبقى الشخص ممثلاً لمؤسسته ما دام شاغلاً للمنصب الوظيفي المناط به، ويتغير ممثل المؤسسة في عضوية مجلس ادارة الصندوق عند استبدال القائم على الوظيفة.<sup>14</sup>

• أدى استخدام المادة 21، والخاصة بمكافآت أعضاء مجلس

#### توصيات على مستوى التشريعات والحاكمية:

- العمل على إصدار قانون من المجلس التشريعي او وفقا للاصول التشريعية المعمول بها يحكم عمل الصندوق، لسد الفراغ في مجال المساءلة الفعلية المستندة على قانون.
- مراجعة النظام الداخلي لصندوق تطوير وإقراض البلديات وازالة التباينات والتناقضات القائمة فيه ورفعها لمجلس الوزراء لمناقشتها والمصادقة عليها والمتعلقة ب:
  - المواد الخاصة في تكوين مجلس ادارته، عدد الاعضاء والجهات الممثلة في المجلس ، وفترة العضوية.
  - ازالة التباين القائم في المادة الخاصة بمكافآت اعضاء مجلس الإدارة.
  - تضمين النظام الداخلي، وبصريح العبارة، على بنود تؤكد على المشاركة كأحد ركائز نظام النزاهة.

### 3. في مجال النزاهة والاستقلالية والفاعلية

#### 1.3 الاستقلالية

- بناء على المادة الرابعة في النظام الداخلي: أهلية الصندوق، فإنه "يتمتع الصندوق بالشخصية الاعتبارية والقانونية والاستقلال الإداري والمالي ويجوز له فتح الحسابات المصرفية في البنوك المحلية، ويكون له الحق في القيام بأعماله ونشاطاته لضمان حسن سير عمله وتحقيق أهدافه".
  - وبهذا الخصوص فإن هناك بعض الاعتبارات التي تعكس نفسها على درجة استقلالية الصندوق:
    - غياب الغطاء القانوني الصادر عن المجلس التشريعي كهيئة تشريعية مرجعية والضامن للاستقلالية
- تبعية الصندوق المزدوجة لرئاسة الوزراء ولرئيس السلطة الوطنية تجعله عرضة للتأثر بهما كسلطات تنفيذية، وتتم المصادقة على ميزانية الصندوق وتقريره المالية من قبل مجلس الوزراء.
- تنص المادة رقم 6 من قرار مجلس الوزراء رقم 55 لعام 2007 الى: "تحويل كافة المساعدات الخارجية للصندوق من خلال حساب الخزينة العامة الموحد". وهذا يمكن ان يمس وبشكل مباشر باستقلالية الصندوق. الا ان القائم على ارض الواقع هو ان حسابات الصندوق مستقلة وقائمة بذاتها.

13. يشير قرار مجلس الوزراء في المادة 2 الى "يتشكل مجلس ادارة الصندوق من عشرة اعضاء على النحو التالي: رئيس مجلس الإدارة، ممثل عن كل من وزارة الحكم المحلي، وزارة التخطيط، وزارة المالية، رئيس اتحاد الهيئات المحلية، ثلاثة ممثلين عن المجتمع المدني احدهما امرأة يعينان بقرار من قبل مجلس الوزراء، ممثل عن سلطة النقد وممثل عن جمعية البنوك.

وفي قرار تشكيل الصندوق الصادر عن مجلس الوزراء نص يشير الى انه يتكون مجلس ادارة الصندوق من تسعة اعضاء بعضوية كل من وزير الحكم المحلي (رئيسا للمجلس)، وكيل كل من وزارة التخطيط، المالية، عضوين عن اتحاد الهيئات المحلية، واحد من الضفة والاخر من غزة، عضوين عن المجتمع المدني يعينهما وزير الشؤون الاجتماعية، عضوين عن القطاع الخاص يعينهما وزير الاقتصاد. (انظر قرار مجلس الوزراء رقم 34/05 م.و.ا.ق) لسنة 2005 سادسا

14. مقابلة مع المدير العام والمدير المالي والاداري

15. التقرير الصادر عن ديوان الرقابة المالية والإدارية في العام 2009، الجزء الثاني، صندوق تطوير وإقراض البلديات.

- الاعتماد شبه الكلي على التمويل الخارجي (تمول السلطة 10% فقط من ميزانية الصندوق)

وفقا للمقابلات التي أجريت مع طاقم الصندوق فإنه يتم تدوين اجابات مجلس الادارة على التقارير المقدمة من الجهاز التنفيذي، وقراراته في محضر جلسات المجلس على دفتر خاص وتنقل ملاحظات وقرارات المجلس الى الجهاز التنفيذي من خلال المدير العام للصندوق على شكل تعميمات أو رسائل مكتوبة موجهة للدوائر المعنية.

لا يعاني الجهاز التنفيذي من تدخلات مجلس الادارة في الامور التنفيذية، حسبما صرح المدير العام، والمدير المالي والاداري ومدير التخطيط، سواء على مستوى العمليات التنفيذية أو على مستوى تخصيص الميزانيات للبلديات. حيث تنفذ العمليات وفقا للانظمة المعمول بها كما تتم عملية التخصيص وفقا لنظام توزيع محكم معمول به، مبني على مؤشرات للقياس يتم على أساسها تحديد حجم المخصص لكل مجلس بلدي بناء على العلامات التي يحصل عليها المجلس وفقا لعملية التشخيص المتبعة في الصندوق والمذكورة لاحقا.

لم تتوفر أية دلائل تشير الى تدخلات مباشرة تنتقص من سيادة الصندوق واستقلاليتها في اطار النظام الضابط لعمله، وفي العمليات، كما سيأتي لاحقا، مع وجود هيئة مرجعية حاكمة للصندوق<sup>16</sup>، فإن الصندوق يعمل وفقا لهيكلية ادارية معتمدة، يحتوي النظام الداخلي للصندوق على مكوناتها الاساسية، وتحتوي الصفحة الالكترونية للصندوق على وصف لمهام الوظائف العليا في الجهاز التنفيذي وكذلك لكل دائرة من دوائر عمل الصندوق والمدير العام. تحتوي الهيكلية القائمة، والتي تم مراجعتها وتحديثها عام 2012، على تدرج واضح للسلطات والمسؤوليات، توزيع واضح للمهام والاعمال، قنوات اتصال واضحة يبني عليها نظام معلومات فعال.

### الفعالية:

تقاس فعالية المجلس وفقا لعدد من المؤشرات:

- وجود منظومة من الانظمة وأدلة العمل التي تقود عمل الصندوق، وهي مقرة وتمت مراجعتها وتطويرها في العام 2010<sup>17</sup>،
- وجود خطط، استراتيجية كانت أم سنوية أو برمجية<sup>18</sup>، تقود عمل الصندوق وتتضمن سياساته.
- ومن جهة ثالثة نجد أن هناك رقابة على عمل الصندوق ومتابعة لضمان تنفيذ السياسات والخطط والعمل وفقا للانظمة، وتتم عملية الرقابة على تنفيذ الخطط من خلال التقارير الدورية التي يرفعها الجهاز التنفيذي لمجلس الادارة وللممولين.
- يقوم مجلس الادارة باستدعاء القائمين على الدوائر المختلفة (التخطيط، المالية، المشاريع) لمناقشة سير العمل معهم.
- ولقد شهد العام 2012 أن اجتمع مجلس ادارة الصندوق 7 مرات وهذا ما يزيد بشكل ملموس على ما هو منصوص عليه في النظام (اجتماع كل ثلاثة شهور).

### 2.3 الادلة، الانظمة والاجراءات

يعمل الصندوق وفقا لمنظومة من الاجراءات التوضيحية والتي تم العمل على اعداد قسما منها في فترة التحضير لانشاء الصندوق وأقرت في سنة 2006 من قبل مجلس ادارة الصندوق.

تتمثل هذه الاجراءات في الدليل التقني، والذي تضمن الأدلة التالية:

- دليل الحكم، التنظيم والموارد البشرية

Governance, Organization and Human Resources Manual

- دليل بناء القدرات Capacity Building Manual

- دليل التوريدات والمشتريات Procurement Manual

- دليل العمليات التقنية Technical Operations Manual

- دليل مالي، محاسبي وتدقيق Financial, Accounting and Auditing Manual

تم العمل على مراجعة هذه الادلة وتطويرها وفقا لمقتضيات العمل وبناء على الدروس المستفادة من التجربة العملية، وشهد العام 2010 مراجعة وتعديلات للاجراءات والنظم التي تتضمنها هذه الادلة. وتم التأكد من ذلك من خلال مراجعة الادلة نفسها والتحقق من موعدها.

كما تم اصدار مجموعة اخرى من الانظمة والادلة بدأ من العام 2010 في اطار دليل العمليات الذي يحتوي على الادلة التالية:

الادلة	اخر تحديث
1	الدليل الفني Technical Manual
2	دليل العطاءات والشراء Procurement Manual
3	دليل بناء القدرات Capacity Building Manual ويتضمن دليل تخصيص الأموال كملحق Transfer Mechanism manual والذي تم تحديثه 2013
4	دليل الاجراءات المالية Financial policies and procedures Manual
5	دليل المشاركة المجتمعية Community participation Manual
6	دليل التقييم بالنتائج Result-Based Manual

16. اكد المدير العام هذه المعلومة في اللقاء معه، كما اكدها المدير المالي والمراقب، انظر ملحق 2.

17. تتوفر الوثائق كنسخ صلبة لدى الدوائر المختلفة العاملة في الصندوق، وتشير مواعيد نشر هذه الادلة الى وقت مراجعتها واعتمادها، كما تتوفر الوثائق الرئيسية على الصفحة الالكترونية للصندوق، واكد على عملية المراجعة المدير الاداري والمالي في المقابلات التي اجريت معه.

18. تتوفر نسخ من الخطط لدى دائرة التخطيط والمشاريع، كما ان بعضها موجود على الصفحة الالكترونية للصندوق.

### 3.3 منع تضارب المصالح

على الرغم من وجود الانظمة والاجراءات التي تحكم عمل الصندوق واحتواء لوائح واجراءات العطاءات والتوريدات المعمول بها معلومات تتعلق بالحد من تضارب المصالح، إلا أنه لا يوجد أية ضمانات للالتزام بالإبلاغ عن تضارب المصالح كالتوقيع على نماذج مخصصة لذلك أو افصاح عن الذمم المالية للأعضاء والادارة التنفيذية.

### 4.3 مدونة السلوك

تضع المادة 12: مراعاة الامانة والاستقامة، الاساس للبنية الاخلاقية حيث تنص المادة 12.1 على انه "يتبنى الصندوق مجموعة من الاداب المهنية التي يتبناها مجلس الادارة والتي تطبق على اعضاء مجلس الادارة واللجان والادارة والموظفين".

تتضمن الاجراءات مادة خاصة بميثاق سلوك للادارة وللعاملين في الصندوق، طورت عام 2006 كجزء من حقبة الانظمة والادلة، الا انه لم يتم التوقيع عليه ولم تتم عملية مراجعتها في لقاءات جماعية أو جلسات مخصصة لذلك.

### 5.3 تنظيم الهدايا

لايوجد لدى الصندوق أية اجراءات تحدد كيفية التعامل مع الهدايا باستثناء ما نصت عليه مدونة السلوك، والتي كما ذكر لم يتم التوقيع عليها أو مراجعتها بشكل جماعي مع العاملين ومن النادر جدا أن يبادر العاملون الى مراجعة المدونة والاضطلاع عليها بارادتهم.

### 6.3 آليات الإبلاغ عن الفساد

لايوجد لدى الصندوق أية اجراءات محددة وموضحة للتبليغ عن الفساد أو تبيان أشكاله للعاملين وتوعيتهم بها، في الوقت الذي تتعامل فيه الادارة التنفيذية بحزم مع أية شبهات بالفساد، أو أية شكاوى متعلقة به، ومن المتبع أن يتم تشكيل لجنة تحقيق لمتابعة أية شبهة أو شكوى، ويتم تقديم تقرير عن ذلك لمجلس الادارة، وفق ما صرح به المدير العام، وأكد عليه المدير المالي والاداري.

### 7.3 الذمم المالية

فيما يخص بيان الذمم المالية لاعضاء مجلس الادارة، وحسبما صرح المدير العام، فإنه لم يجري تقديم أية بيانات ذمم مالية، حيث من المفروض أن يقدم كل عضو بيانات الذمم المالية في موقع عمله، ولا يوجد معلومات لدى الصندوق عن مدى الالتزام بذلك.

وتدل عملية المراجعة على أن هناك رقابة على عملية تطبيق الادلة والعمل وفقا للاجراءات الواردة فيها من قبل مجلس ادارة الصندوق، وإن كانت عملية الرقابة هذه لا تأخذ شكلا متخصما وإنما تتم من خلال المراجعة الاعتيادية لعملية الاداء.

ويستطيع المعنيون الاطلاع على هذه الادلة كونها موجودة على الصفحة الالكترونية للصندوق، كما يتم تزويد البلديات بمواد مطبوعة تفصيلية توضح اجراءات العمل المتبعة في الصندوق، وهذا ما ينطبق على الموردین للخدمات. مع اهمية الاشارة الى أن قسم من الادلة موجودة بالغة الانجليزية فقط مما يحد من فرص الاطلاع عليها والاستفادة منها.

ومن حيث الاجراءات المتضمنة في هذه الادلة فإنها تمثل دليل يساعد على تنفيذ الاعمال من جهة، ومن جهة أخرى فإنها تشكل ضوابط للنشاطات وبما يضمن أن تكون هذه النشاطات، موثقة وتتم بتسلسل سليم. وتضبط عملية الالتزام بالاجراءات من خلال التدقيق الخارجي المستقل وللتدقيق الداخلي المالي والتشغيلي. وحسبما ورد في تقرير ديوان الرقابة المالية والادارية فإن تقييم مقومات نظام الرقابة الداخلي في الصندوق قد حصل على درجة ممتاز في كافة المؤشرات باستثناء وجود الرقابة الداخلية (غير المالية) ووجود نظام مالي محاسبي متكامل<sup>19</sup>. وعند اجراء هذه المراجعة تبين أنه تم استحداث وحدة للرقابة الداخلية وتعيين مسؤول عليها كما تم تحديث النظام المحاسبي وفقا للمقاييس المحاسبية الدولية.

يعمل الصندوق وفقا لنظام اداري معتمد من قبل مجلس ادارة الصندوق، وضعت أسس هذا النظام في اطار دليل الحاكمية، والتنظيم والموارد البشرية (Governance, Organization and Human Resources Manual)

اما النظام المالي فهو قائم بذاته (Financial Accounting and Auditing Manual) وتم تحديثه في نهاية 2010، وحسب مراجعة النظام من قبل الباحث، يتضمن النظام اضافة الى السياسات المالية الاجراءات التوضيحية والخطوات اللازم اتباعها لادارة أموال الصندوق بما في ذلك: نظم واجراءات اعداد الموازنات وتوقعات النقد، ادارة المنح، إدارة النقد والحسابات والمطابقات البنكية، التوريدات واستحقاقات الدفع، الموجودات الثابتة، عمليات جداول الرواتب والدفع، الاغلاق والتقارير مع تحديد المسؤوليات، النماذج المستخدمة وتوفير خارطة توضح تسلسل العمليات والخطوات الواجب اتباعها لتنفيذ الاعمال.<sup>20</sup>

19. انظر: ديوان الرقابة المالية والادارية، تقرير عام 2009 الجزء الثاني  
20. انظر MDLF Financial Manual

### 8.3 التعيينات

العاملين في الصندوق الفرصة للمشاركة في عملية التخطيط، وكذلك في عمليات الرقابة، المراجعة والتقييم من خلال ورش عمل ولقاءات جماعية. وفيما يخص فرص الجنسين، لا يوجد لدى الصندوق أية سياسات تمييزية تجاه أي جنس، وإن كان لا يوجد سياسات مشجعة للاناث ايضا.

### 9.3 إدارة الموجودات:

اما بالنسبة لإدارة الموجودات فان هناك قسم خاص في النظام المالي يعالج هذه الموضوع ويتضمن الاجراءات اللازمة لجرد الموجودات بشكل دوري ومنتظم وكذلك لسبل التعامل معها من حيث التوريد، حساب الاهلاكات، والاستخدام، كما يبرز تقرير مدقق الحسابات التغيرات التي جرت وتجرى على موجودات الصندوق، وكان من الملاحظ وجود نظام ترميز للموجودات، مما يمكن ان يؤكد على عملية الجرد السنوية.

تتم ادارة الموارد البشرية وفقا لدليل الحاكمية، التنظيم والموارد البشرية الذي ورد ذكره سابقا، ويمكن التأكيد وبناء على مراجعة عينة من ملفات اجراءات التوظيف، (بقصد الاطلاع على الاجراءات وليس الرقابة على التطبيق) على أنه تتم عمليات التوظيف بناء على ما ورد في النظام الخاص بالموارد البشرية، بما يشمل على: طلب اشغال وظيفة، الإعلان للعامة عن الوظائف المتوفرة سواء كان ذلك في عبر الصحف أو الصفحة الالكترونية للصندوق، وعمليات فرز الطلبات، وتشكيل لجنة المقابلات واجراء المقابلات... الخ، وهذا ينطبق على وظيفة المدير العام ومدراء الدوائر مع استثناء ان مجلس الادارة هو المخول باقرار الوظائف العليا في الصندوق، ومن حيث السجلات فإنها تدل على الالتزام بهذه الاجراءات.

كما تتم ترقية الموظفين بناء على نظام الموارد البشرية، ويتم الاعتماد على سلم رواتب واضح لجميع الموظفين، كما يحصل الموظفين على فرص متساوية في الحصول على التدريب، وترفع الشكاوى داخل الجهاز الاداري وفقا للتسلسل الوظيفي وصولا الى مجلس ادارة الصندوق، كما يتم عقد اجتماعات دورية الموظفين، على مستوى الدائرة الواحدة وفي حالات اقل على مستوى كامل الطاقم. ويعطى

#### توصيات:

- ضرورة تنفيذ لقاءات توعوية جماعية للعاملين في الصندوق حول مدونة (ميثاق) السلوك وتوقيع كل موظف عليها وادراج شرط الالتزام بها كجزء من العقود المبرمة معهم. اضافة الى أهمية وضع خطة عمل لمتابعة الالتزام والرقابة على الالتزام بها.
- ضرورة توعية الموظفين باشكال الفساد التي قد تحيط بخصوصية عملهم وتبيان آليات الابلاغ عن أية مشاهدات او ممارسات لهذه الاشكال من قبل أي من العاملين او المتعاقد معهم.
- العمل على تطوير اجراءات ونماذج لضمان عدم تضارب المصالح، وتعميمها على العاملين في الصندوق، وادماج عملية التدقيق على عدم تضارب المصالح في خطة عمل المدقق الداخلي وابلغ مجلس الادارة عن نتائج التدقيق.
- ضرورة وجود نظام يوضح اليات تنظيم الهدايا وتسجيلها وتوثيقها.
- ضرورة وجود نماذج خاصة بالافصاح عن الذمم المالية.
- التأكيد على ضرورة ترجمة كافة الادلة المعمول بها للغة العربية لزيادة امكانية استخدامها والاطلاع عليها.
- مراجعة الانظمة الخاصة بادارة شؤون الموظفين في اجتماعات عامة لكافة الموظفين.
- تطبيق قانون الافصاح عن الذمم المالية على المدير العام والمدير المالي، كونهم مفوضين بالتوقيع على الحوالات المالية والشيكات.

## 4. في مجال المساءلة:

بداية من حيث توفر الانظمة والمرجعيات: يتضمن النظام الداخلي عدد من البنود التي تعكس عناصر المساءلة والرقابة:

تتضمن المادة 5: الرقابة، على اشارة صريحة الى حق مجلس ادارة الصندوق في الرقابة على اعمال الصندوق، اذ تشير الى: "يخضع الصندوق بعد انشائه لرقابة مجلس ادارته ويتبع بذلك النظام الداخلي للصندوق." وتشير المادة 60 الى أنه "يكون الصندوق مسؤول بشكل كامل أمام مجلس الادارة. ويقوم المدققين الماليين والفنيين الخارجين بتقييم اداء عمل الصندوق ورفع تقاريرهم بهذا الخصوص الى مجلس الادارة والرئيس التنفيذي." وتشير المادة 57.2 الى أنه " تخضع موازنة الصندوق لرقابة واشراف مجلس الادارة. وتشير المادة 64 الى "يكون المجلس مسؤولاً عن رقابة اداء عمل ونشاطات الصندوق" وتؤكد المادة 39 على أنه "على الرئيس التنفيذي أن يرفع تقريراً ربع سنوي وتقرير سنوي لمجلس الادارة، ويعتبر هذا التقرير الاساس الذي يستند عليه التقرير السنوي الذي يرفعه مجلس الادارة الى مجلس الوزراء." اذا تنص المادة 28 على: "يجب على مجلس الادارة أن يقدم تقريراً سنوياً خلال (90) يوماً من انتهاء السنة المالية بواسطة رئيس المجلس الى مجلس الوزراء يتضمن البيانات المالية المعتمدة من مدققي الحسابات المستقلين المعتمدين ونشاطات الصندوق واعماله خلال تلك السنة والخطة المطروحة للسنة القادمة." وتتضمن المادة 44 بنوداً مفصلة حول التدقيق العام، الداخلي والخارجي والمادة 45 تتعلق بتعيين المدقق المستقل.

### 1.4 التدقيق والرقابة الداخلية

تجري عملية الرقابة والتدقيق الداخلي على اكثر من وجه، بداية تقوم الدائرة المالية بالاشرف والرقابة على كافة النشاطات والعمليات التي تتضمن حركة اموال، وفي اطار الدائرة المالية هناك مدقق داخلي، يراقب على صحة حركة الاموال وعلى استناد الحركات المالية على الوثائق والمستندات المطلوبة وموائمة اوجه الصرف لبنود الموازنة. اضافة الى ذلك فقد تم في اواخر العام 2009 تعيين مدقق داخلي يعمل في وحدة مستقلة للتدقيق، يتبع مباشرة لمجلس الادارة، ويقوم بالرقابة على التطابق وادارة المخاطر.

وتخضع عمليات التدقيق، المالي والتشغيلي والاداري، لرقابة المدير العام الذي يتحمل مسؤولية الرقابة وفقاً للنظام الداخلي. وبهذا الخصوص فإن "الرئيس التنفيذي (المدير العام) يتحمل مسؤولية الرقابة على ايرادات، نفقات وحساب الصندوق وتشير المادة 56.4 الى: "يقوم الرئيس التنفيذي (المدير العام) بمراقبة ايرادات ونفقات وحساب الصندوق وطرق تخصيصها وصرفها، ويجب عليه تقديم تقرير سنوي شامل لمجلس الادارة يتضمن جميع الملاحظات والاراء والمخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها." وهذا ما يتم وفقاً

لسجلات التقارير المقدمة لمجلس الادارة من الجهاز التنفيذي. وفيما يخص الرقابة على العمليات وتنفيذ النشاطات فإنها محكومة بأنظمة العمل الخاصة بذلك ويتم ضبطها مالياً وفقاً للنظام المالي/ المحاسبي المعتمد في الصندوق.

### 2.4 الرقابة الخارجية

يخضع الصندوق لعملية تدقيق ورقابة خارجية متعددة الواجه:

- الاشراف من قبل مجلس الوزراء.
- الرقابة من قبل الممولين.
- الرقابة من قبل ديوان الرقابة المالية والادارية.
- مدقق خارجي.

وبالاضافة الى التقارير التي يقدمها الجهاز التنفيذي فإن مالية الصندوق وعملياته تخضع لعملية تدقيق من قبل مدقق خارجي مستقل، وذلك وفقاً للاجراءات المالية المتبعة والمنصوص عليها في النظام (النظام الداخلي والنظام المحاسبي).

### 3.4 اعداد التقارير ومتابعتها

تنص المادة 28: تقرير مجلس الادارة، على أنه "يجب على مجلس الادارة ان يقدم تقريراً سنوياً خلال 90 يوماً من انتهاء السنة المالية بواسطة رئيس المجلس الى رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية يتضمن البيانات المالية المعتمدة من مدققي الحسابات المستقلين المعتمدين ونشاطات الصندوق واعماله خلال تلك السنة والخطة المطروحة للسنة القادمة." ومن حيث مرجعية مجلس الوزراء فإن المادة 28.3 تشير الى "يقوم مجلس الادارة بتزويد مجلس الوزراء بالتقارير السنوية خلال 3 اشهر من انتهاء السنة المالية." وهذا ما يلتزم الصنوق بتنفيذه وفقاً لما ورد في مقابلة المدير العام والمدير المالي والاداري.

إلا أنه لم يتبين خلال عملية التشخيص وجود متابعة جادة من قبل مجلس الوزراء حيث لم يتم الاطلاع على أية ردود أو استفسارات من قبله على التقارير المقدمة على عكس الممولين الذين يتابعون بالتفصيل التقارير التشغيلية والمالية ويطلبون الردود على الاستفسارات.

يعمل مجلس ادارة الصندوق على مراقبة عملية التنفيذ للخطط بشكل دوري، وتقديم تقارير ربعية عن التنفيذ، كما يقوم الممولين بالرقابة من خلال الزيارات المباشرة أو من خلال تلقي التقارير الدورية، وفقاً لاتفاقية التمويل، وما زال موضوع الرقابة على تنفيذ الخطط غير مدرج في خطة عمل المدقق الداخلي.

إضافة الى مساندة الوزارة ببعض البرامج. ومع وزارة المالية التي تشرف على ارصدة الصندوق وعلى الرقابة على عمليات القبض والصرف. ومع وزارة التخطيط في مجال انسجام تدخلات الصندوق مع التوجهات التنموية الوطنية. وفي بعض الاحيان في مجال التنسيق على المشاريع. إضافة الى نشاطات التنسيق مع الوزارات الاخرى مثل وزارة الاقتصاد ووزارة الاشغال العامة.

#### علاقات مع المؤسسات الاهلية والاتحادات:

وتشمل اتحاد الهيئات المحلية الفلسطينية واتحاد البنوك وكذلك مركز المرأة للدراسات والتوثيق. ويشارك الصندوق في نشاطات العمل الاهلي الموجهة لقطاع الحكم المحلي، كما يدعو المؤسسات الاهلية ذات الصلة للمشاركة في نشاطاته.

#### علاقات مع القطاع الخاص:

يعمل الصندوق في اطار علاقة متينة مع الموردين، وشركات المقاولات الفلسطينية ومع الاتحادات الممثلة لهم، ومع المكاتب الاستشارية، ويتوفر لدى الصندوق قائمة وصلات بالشركات العاملة في مجالات تدخله.

#### علاقات مع البلديات:

تعتبر البلديات الفئة الرئيسية المستهدفة من قبل الصندوق، حيث بالإضافة الى التعاون في مجال المشاريع المقدمة من البلديات، يحرص الصندوق على اشراك البلديات أو ممثلين عنها في كافة نشاطاته وبشكل خاص، المشاركة في عملية التخطيط والتقييم. ويعقد الصندوق لقاءات دورية، جماعية وأخرى فردية مع البلديات لضمان حسن التواصل ولتبادل الاراء والمعلومات، ونقل الخبرات وكذلك لمناقشة المشاريع واجراءات العمل. هذا بالإضافة الى التواصل المستمر من خلال تطوير والاشراف على تنفيذ المشاريع، ومن خلال برنامج بناء القدرات وتعميم المبادرات التنموية. ويزود الصندوق البلديات بمواد مطبوعة وأخرى الكترونية تشمل كافة نشاطاته. كما يعمل الصندوق على تقييم واستطلاع رأي الجمهور في تدخلاته وجدواها.

أما فيما يخص تقييم الانجاز وتنفيذ الخطط فعادة ما يتم التعاقد مع جهات خارجية لتنفيذ عملية التقييم، وفقا لشروط مرجعية لعملية التقييم، ومن المتبع أن تستند عملية التقييم على منهج المشاركة، مما يضمن درجة من مشاركة ذوي الشأن.

تحتوي الخطط السنوية على موازنة عمل الصندوق مبنية وفقا للتدخلات (البرامج والمشاريع) وكذلك على الموازنة المخصصة لتغطية النفقات الادارية والتشغيلية للصندوق.<sup>21</sup>

وتتم الرقابة على الواردات والنفقات بشكل دوري ومن خلال تقارير دورية ومنتظمة تقدمها الدائرة المالية لمدير الصندوق وللممولين، كما أن الرقابة على مالية الصندوق تعتبر احد مهام المدقق الداخلي للصندوق.

#### 4.4 اجتماعات مجلس الإدارة

يعقد مجلس الإدارة اجتماعاته بشكل دوري ومنتظم، حسبما تشير محاضر الاجتماعات، والتي تؤكد على ان الاجتماعات تعقد وفقا للنصاب القانوني، وتعالج الاجتماعات موضوعات مختلفة حسبما يرد في جدول الاعمال، وبما يشمل مناقشة الخطط والمصادقة عليها، مراجعة وتطوير الانظمة (في جلسات خاصة) والبحث في التقارير على اختلاف انواعها والرقابة على الاداء والتنفيذ وفقا للخطة، ويتم مشاركة المدير العام وعندما يلزم، يقوم بدعوة مدير الدائرة المعنية لتقديم الدعم، حسب الحاجة، كما تتم عملية تسجيل محضر الجلسات وحفظ السجل.

#### 5.4 وحدة الشكاوى

لا يوجد وحدة خاصة في صندوق البلديات لمتابعة الشكاوى والبحث فيها، وما يتم على ارض الواقع هو رفع الشكاوى للمدير التنفيذي والذي يتعامل معها وفقا لطبيعتها، واذا ما كان هناك حاجة يتم تشكيل لجنة لمتابعة الشكاوى والتقرير بذلك لمجلس الإدارة.

#### 6.4 المشاركة

يعمل صندوق تطوير واقراض البلديات في اطار شبكة من علاقات الشراكة والتشبيك والتعاون، فمن جهة تعكس تركيبة مجلس ادارة الصندوق مصالح المؤسسات المختلفة ذات الشأن في عمل الصندوق، فهناك تمثيل ملموس للقطاع الحكومي، والاهلي والخاص واللفئات المستهدفة (البلديات).

ويمكن تقسيم العلاقات من حيث طبيعتها الى:

علاقات مع الوزارات والهيئات الرسمية:

وتتجسد فعاليتها مع وزارة الحكم المحلي وتشمل تطوير السياسات، التخطيط للبرامج والمشاريع، الرقابة على التنفيذ في بعض الاحيان

## توصيات

- على ضوء عدم وجود قانون صادر عن المجلس التشريعي ينظم عمل الصندوق ومساءلته عن أعماله ووجود عدة مرجعيات لعمله مثل مجلس الادارة ومجلس الوزراء ورئيس السلطة يكون من الضروري أن يقوم مجلس الوزراء بإيلاء أهمية متابعة تقارير الصندوق وتدقيقها وعدم الاعتماد فقط على المتابعة الفاعلة من قبل الممولين.
- أهمية وجود وحدة ونظام لتنظيم آليات استقبال ومعالجة ومتابعة الشكاوى الواردة للصندوق وخصوصا على ضوء طبيعة عمل الصندوق وعلاقته بقطاع هام وحيوي وكبير وهو قطاع الحكم المحلي.

## 1.5 الموقع الالكتروني

يتوفر لدى الصندوق موقع الكتروني فعال يحتوي على اغلب منتجات الصندوق من ادلة ونظم عمل، وكذلك معلومات عن البرامج والمشاريع وهناك مواد متوفرة باللغة الانجليزية اكثر من العربية، ولقد تم التطرق لعملية ترجمة المواد حسب القسم الواردة سابقا.

## 2.5 نشر التقارير والموازنات ومخصصات البلديات

ومن حيث التطبيق يتم الالتزام بالعمل وفقا لمواد ونصوص النظام الداخلي المستند اصلا على قرارات مجلس الوزراء، يلتزم الصندوق في عملية نشر وتوزيع تقريره السنوي، وتزويد الجهات المعنية، مجلس الادارة والممولين، بالتقارير الربعية، والنصف سنوية والسنوية، كما يلتزم ايضا بعملية التدقيق لحسابات الصندوق واعتماد التقارير السنوية، أو تقارير المشاريع المدققة، من مجلس الادارة.

لم تلحظ عملية المراجعة هذه أن هناك نشر للموازنة السنوية الكلية للصندوق أو للميزانية مقرونة بالواردات والنفقات الفعلية. وهذا ينطبق على الصفحة الالكترونية، بالرغم من وجود نص واضح بذلك في النظام الداخلي (انظر المادة 13: الافصاح) تتيح للمعنيين فرصة الاطلاع على برامج عمل ومشاريع الصندوق، بما في ذلك على تخصيص الميزانيات للبلديات، والتي تتم وفقا لاجراءات محددة ومفصلة في الدليل التقني (الفني).

## 5. في مجال الشفافية

تشير المادة 13.1 الى انه: "يرفع الصندوق التقارير المالية وفقا لمعايير المحاسبة الدولية الخاصة بالقطاع العام"، اما المادة 13.2 فإنها تشير الى "يتم نشر البيانات المالية علنيا بشكل ربع سنوي وكذلك بشكل سنوي، ... الخ." وفي المادة 13.3 تتم الاشارة الى البيانات الواجب نشرها وبما يشمل على: البيانات المالية السنوية المدققة، تقرير اداري معد من قبل مدقق مستقل، نتائج تطابق التدقيق ومقارنة الميزانيات بالنفقات الفعلية. وفي المادة 13.4 و 13.5 اشارة الى علنية اجتماعات مجلس الادارة واللجان الفرعية، وعلنية جميع سجلات مجلس الادارة واللجان التقنية. وتشير المادة 13.7 وبشكل صريح الى أنه "يتم نشر المعلومات التي يتوجب الافصاح عنها على الشبكة الالكترونية وارسالها عبر البريد الالكتروني الى الصحف لنشرها ويتم تزويد مكاتب وفروع الصندوق بتلك المعلومات دون مقابل.

وفي قرار مجلس الوزراء تنص المادة 4 على انه "يلتزم الصندوق بتطبيق مبدأ الشفافية في عمله ماليا واداريا وتمكين المواطنين من الاطلاع على نتائج اعماله وكذلك كيفية توزيع الاموال صرفها والنتائج المترتبة على استخدامها". وهذا ما تتم الاشارة اليه بشكل مطابق في المادة 10.1، في اهداف ومهام الصندوق "يتبع الصندوق مبدأ الشفافية في عمله ماليا واداريا وتمكين المواطنين من الاطلاع على نتائج اعماله وكيفية توزيع الاموال صرفها والنتائج المترتبة على استخدامها". وتتم عملية النشر بأشكال مختلفة، وكما سيورد لاحقا، من خلال المطبوعات التي توزع على البلديات، اتحاد الهيئات المحلية، ووزارة الحكم المحلي وغيرها، كما تقدم الصفحة الالكترونية للصندوق معلومات وافية عن اعمال الصندوق وتتضمن منشوراته، وهذا ما أكدت عليه مشاهدات الباحث والمقابلات مع الجهاز الاداري للصندوق.

### 3.5 شفافية وعندية اختيار المشاريع المخصصة للبلديات

من الاجراءات المعمول بها وتتم عملية التوقيع على وثائق المشروع بشكل معلن.

وبعد التوقيع يتم الانتقال الى مرحلة التحضير، وفقا لمجموعة من الخطوات المتسلسلة التي يقوم من خلالها الصندوق بكافة العمليات اللازمة لحسن الاشراف على عملية التحضير والخروج بوثائق العطاء التفصيلية والموازنة المفصلة كذلك. ومن ثم ضبط لعملية العطاءات. يخصص الدليل باب خاص لمرحلة التنفيذ يتم من خلاله تبيان المسؤوليات والمناطة في البلدية والخطوات اللازم اتباعها لضمان الجودة وحسن التنفيذ، كما يفصل هذا الباب الاجراءات التي يتبناها الصندوق لضمان نزاهة العملية من جهة ولضمان سلامة التنفيذ وفقا لمنظومة من المعاملات والاجراءات (انظر الدليل التقني ص 42-50)

ومن خلال مراجعة الدليل والتأكد من الالتزام بتطبيق الاجراءات المنصوص عليها في بنوده، يمكن لعملية التحليل أن تتوقف عند التالية:

- هناك اجراءات ملزمة ومعمول بها ومرتبطة بعملية الصرف المالي لضمان حسن الرقابة (من قبل البلدية ومن قبل الصندوق على عملية تنفيذ المشاريع
- هناك اجراءات ملزمة تحدد طبيعة التقارير المطلوبة وموعد تقديمها
- يتم الزام البلديات بتقديم التقارير وفقا للنظام المعمول به كذلك يتم تقديم التقارير من قبل كادر الصندوق للاقسام والدوائر المعنية والتي بدورها تقدم التقارير للادارة العليا وفقا للدورية المطلوبة وبناء على نماذج طورت خصيصا لهذا الغرض
- هناك مفاصل هيكلية لعلمية الرقابة، تسلم وتقدم التقرير (البلدية، المشرف الميداني، الدائرة المعنية، الادارة العليا/ مجلس الادارة والممولين) وفقا لنماذج معدة وفي اطار زمني محدد .
- تضمن حلقة المشروع بكل محطاتها (التحضير، الاعلان عن المشروع، التصميم، التمويل، تطوير وثائق العطاء وعملية العطاءات، التحضير للتنفيذ، التنفيذ والاشرف والتقييم) اجراءات محكمة تضمن الشفافية والمشاركة والمساءلة حسب طبيعة المحطة.

تبدأ عملية تخصيص موازنات البلديات وتقييم طلبات التمويل بعملية تشخيص أداء البلديات لتحديد فئاتها، وفقا لمؤشرات الاداء التي على اساس نتائجها يتم تصنيف البلديات الى اربعة فئات. ولتحديد مخصصات كل بلدية هناك نظام علامات معمول به يأخذ بالحسبان :

- تحديد التخصيص وفقا للسكان، الاحتياجات والاداء
- حساب التخصيص المبني على حصة البلدية وفقا لعدد السكان
- حساب التخصيص المبني على احتياجات البلدية
- تحديد معدل حصة الفرد من المخصصات وحصة الفرد من المخصصات وفقا للفئات
- حساب مخصصات كل فئة
- حساب مخصصات كل بلدية وفقا للاداء

تقوم البلديات التي تنطبق عليها شروط الانتفاع من المخصصات بتعبئة المعلومات المطلوبة، ويقوم الصندوق بالتدقيق على المعلومات وتتم العملية بشفافية حيث يعلن عن التصنيف وتتم مراجعة البلدية بنتائج التخصيص. وتنشر النتائج على الصفحة الالكترونية للصندوق، ومن حق البلديات الاعتراض ومتابعة الاعتراض.

تجدد الاشارة بداية أن عملية التنفيذ للبرامج والمشاريع تأخذ اتجاهين: الاول المشاريع التي تطور وتنفذ أو يتم الاشراف على تنفيذها من قبل البلديات، والمشاريع التي تنفذ من خلال الصندوق وبالتعاقد مع جهات خارجية. وهذا ما يترتب عليه بعض الاختلافات في عملية الرقابة والاشرف على التنفيذ وفي عملية التقييم.

تضبط الاجراءات الواردة في الدليل التقني عمليات التخصيص للبلديات لتمويل مشاريعها. وبعد عمليات التشخيص والفرز والتدريج يتم اعداد المواد والوثائق اللازمة للمشروع والمتاحة للبلديات، التي تضمن: طلب التقديم، دليل تقديم الطلب، نموذج طلب المشروع، دليل المشاركة المجتمعية ودليل تحليل العائد على التكلفة، دليل خطة ادارة البيئة، الصيانة والتشغيل، البنود الاساسية للتخطيط للتوريدات، اتفاقية تنفيذ المنحة وغيره من الوثائق الضرورية. يلي ذلك عملية التحضير لتدريب البلديات لضمان تمكنها من التقديم للمشاريع، ولاحقا لتنفيذها.

بعد اتمام التدريب يتم الاعلان عن طلب التقدم للمشاريع، ويقوم الصندوق وفقا لاجراءات مفصلة وشفافة بتقديم الدعم لكافة البلديات للتقدم بمشاريعها، ويتم التقدم للمشاريع باستخدام نماذج خاصة بذلك مرتبطة بحجم وطبيعة المشروع المقدم. بعد تقييم الطلبات والقيام بالعمليات اللازمة لضمان حسن سير عملية التقييم والقبول أو الرفض، تجري عملية التعاقد، والتي تتم وفقا لمنظومة

لا يوجد لدى الصندوق سياسات معتمدة خارج نطاق الخطط، وإنما يجري تطوير السياسات في إطار الخطة الاستراتيجية، على اعتبار توجهات عمل تقود عمل الصندوق في الفترة اللاحقة. وترتكز توجهات عمل الصندوق على الخطة الوطنية للتنمية (2011-2013) وكذلك على الخطة الاستراتيجية لوزارة الحكم المحلي (-2010 2015). تشكل الخطة الاستراتيجية الإطار الذي يتم على أساسه تطوير الخطط السنوية. يتم اعداد خطط الصندوق في إطار من المشاركة، يشمل على مندوبين من الهيئات المحلية، اتحاد الهيئات المحلية، وكذلك مندوبين عن وزارة الحكم المحلي وشركاء آخرون.

لم يلاحظ أن هناك نشر للخطة الاستراتيجية أو الخطط السنوية للصندوق، وما هو موجود على الصفحة الالكترونية يمثل توجهات العمل الاستراتيجية، بالرغم من تأكيد مدير التخطيط على أنه سوف يتم العمل على نشر وتوزيع الخطة. وكما ذكر لم يتم نشر الموازنة السنوية الكلية للصندوق للعام 2013 او للميزانية مقرونة بالواردات والنفقات الفعلية للعام 2012 حين إجراء التحليل.

### 5.5 التعاقدات والعطاءات

يتم ضبط عمليات التوريد، المشتريات، والتعاقد لاعمال خدماتية أو استشارية الخاصة بالصندوق من خلال نظام التوريدات والمشتريات، أما تلك العمليات الخاصة بنشاطات بناء القدرات مع البلديات فتضبط من خلال دليل خاص بها يسمى دليل بناء القدرات. ويرتكز الدليل الثاني على الاجراءات المعمول بها في الصندوق والواردة في الدليل الاول.

تدل مراجعة الدليلين على أن لدى الصندوق انظمة محكمة للتعامل مع كافة التوريدات والمشتريات والتعاقدات الخارجية، يمكن القول أن مستواها يرتقي الى المتطلبات العالمية الخاصة بضبط مثل هذه العمليات. وفي جوهرها وتفصيلاتها الاجرائية تعكس هذه الانظمة درجة عالية من المهنية. ويقوم مبدأ دليل التوريدات على تفصيل العمليات الخاصة بالتوريد، المشتريات أو التعاقد الى خطوات تفصيلية فردية متتابعة، يسهل التعامل معها، ويتم عند تتبع الخطوات والالتزام بمتطلبات كل خطوة ضبط الاجراء والتأكد من سلامته. ليس غريباً القول ان الاستناد على اجراءات محكمة في عمليات التوريد، الشراء والتعاقدات الخارجية يعطي الفرصة للكشف عن أية خروقات في حال توفرت الارادة لذلك. الادلة تشير الى وجود نظام فعال يتم الالتزام به يضبط عملية التعاقد لتنفيذ خدمات استشارية خارجية، كما أنه يوجد نظام متبع لاختيار والتعاقد مع مدقق الحسابات الخارجي (وهذه المهمة من مسؤوليات مجلس ادارة الصندوق وفقاً للظام الداخلي) وتلزم اجراءات التوريد والشراء والتعاقد ايضا بعد تطوير وثائق العطاء الخاص بالتوريد أو بالمهمة الاستشارية التعميم عن العطاء، الحصول على عروض اسعار أو تعبئة وثائق العطاء (حسب طبيعة وحجم العطاء)، ويتم تكوين لجان خاصة بالعطاءات تشمل اضافة الى دائرة المشتريات والدائرة

بشكل دوري يقدم الصندوق تقارير عن وضع كافة المشاريع لمجلس الادارة مستندا على التقارير المحددة لحالة ووضع كل مشروع وتجري عملية معالجة الانحراف مباشرة وحال حدوثه وفقاً لاجراءات ونماذج حددها الدليل.

ويوصف الدليل الذي بني على أساس الادلة الأخرى المعمول بها في الصندوق: دليل التوريدات، الدليل المالي والدليل التقني، يوصف كافة الخطوات والاجراءات اللازم العمل بها في مجال بناء القدرات مرفوقة بالنماذج اللازمة، بدا من الشرح التفصيلي لآلية توزيع المخصصات، الجهات المشروع لها الاستفادة، مجالات المساندة والتدخلات والحقائب، ثم مراحل العمل في هذه النافذة مما يشمل مرحلة التحضير، مرحلة البدء، مرحلة التوريدات، مرحلة التنفيذ ومرحلة الرقابة والتقييم (الاغلاق).

### 4.5 المنشورات التوعوية والارشادية

عمل الصندوق، وما زال، على تطوير ادلة تمكن البلديات من رفع مستوى قدراتها وبالتالي من تحسين الاداء ونوعية الخدمات المقدمة لعل أبرزها:

- دليل الاجراءات المحاسبية وفق الاساس النقدي
- الدليل الارشادي لاعداد الموازنات التقديرية للبلديات
- دليل مراجعة وافرار الموازنات التقديرية للبلديات الفلسطينية
- دليل التخطيط التنموي الاستراتيجي وادواته
- دليل التخطيط الفيزيائي
- دليل المشاركة المجتمعية
- دليل الاجراءات المالية والمحاسبية لبلدية كبيرة وفق الاستحقاق المعدل

وجميع هذه الادلة موجودة على الصفحة الالكترونية للصندوق وباللغة العربية. أما آلية توزيع المخصصات المالية فهو موجود فقط باللغة الانجليزية.

ويزود الصندوق البلديات بمواد مطبوعة واخرى الكترونية تشمل كافة نشاطاته. وهذا ما ينطبق على المقاولين والموردين، حيث يتم تزويدهم بالشروط المرجعية للعطاءات ومعلومات توضيحية عن كيفية تقييم العطاءات. ويمكن الحصول على هذه المعلومات من الصفحة الالكترونية.

### 5.5 اعداد خطط عمل وموازنة الصندوق

#### ونشرها

يقاد عمل الصندوق بمنظومة من السياسات والخطط الاستراتيجية والتشغيلية السنوية والموازنات. وفقاً لما هو معمول به فإن مجلس الادارة هو الجهة المخولة باعتماد الخطط والموازنات. وهناك اجراءات توضيحية مفصلة، خارطة طريق، لعملية اعداد واعتماد الخطط والموازنات.

المعنية بالعطاء والدائرة المالية. وتشير عينة من السجلات التي تمت مراجعتها الى الالتزام بمنح كافة المتقدمين للعطاءات القدر نفسه من المعلومات.

في مجال التعاقد لتنفيذ مشاريع البنية التحتية والخدمات، يقوم الصندوق بمساندة البلديات التي لا تتوفر لديها القدرات الكافية على تطوير وثائق المشروع، ومن حيث الاصل فإن البلدية تطور وثائق المشروع والشروط المرجعية للعطاء، وتتم عملية طرح العطاءات واختيار المقاولين وترسية العطاء وفقاً للأنظمة المعمول بها في الحكم المحلي الفلسطيني، وتتم عملية الاشراف المباشر على التنفيذ من قبل البلدية، ويقوم الصندوق بالرقابة على عملية التنفيذ

ومتابعة المشروع في مراحل المختلفة من قبل المشرفين الميدانيين للصندوق. وربط عملية صرف المستحقات المتفق عليها وفقاً للانجاز لمراحل التنفيذ، وحتى اليوم لا يتم تحويل المخصصات من الصندوق للبلديات وإنما يتم الدفع من حسابات الصندوق مباشرة لمنفذي المشاريع وفقاً لاتفاقيات العمل. ويتعامل مندوبي الصندوق بانفتاح مع كافة الملاحظات أو الشكاوى التي ترد من العامة ومن المعنيين حول عملية تنفيذ المشاريع. أما فيما يخص التقييم فإن عملية تسليم المشاريع التي انجزت تتم وفقاً لاجراءات التسليم المعمول بها في الحكم المحلي، وفي حالات يتم إجراء تقييم لمشاريع من قبل مستشارين من خارج الصندوق، وتتم عملية التقييم بمشاركة كافة المعنيين.

### توصيات في مجال الشفافية:

- العمل على نشر الموازنة العامة للصندوق عبر الوسائل المتاحة
- العمل على اشراك أطراف خارجية محايدة تساهم في الفصل في صلاحيات ومسؤوليات واضعي شروط ومرجعيات الاعلانات عن توفير الدعم للمشاريع، وأولئك الذين يقومون بدراساتها وتقييمها وأولئك الذين يقوم باتخاذ القرار النهائي.
- العمل على تحديث الصفحة الالكترونية للصندوق والتأكد من وجود كافة ادلة العمل بشكل قابل للاستعمال من خلال ترجمتها للغة العربية ويشمل ذلك التقارير الدورية.
- التوسع في نشر الادلة ونظم العمل بشكل مطبوع لتسهيل استخدامها من قبل المعنيين
- التأكيد على نشر الخطط الاستراتيجية والسنوية عبر الوسائل المتاحة حين الانتهاء من اعدادها وقرارها.



إعداد: د. سائد جاسر  
إشراف د. عزمي الشعبيي مفوض أمان لمكافحة الفساد

رام الله: عمارة الريماوي ط 1، شارع الإرسال- رام الله، هاتف: 02-2989506 / 02-29749490  
فاكس: 02-2974948 ، ص. ب: 69647، القدس: 95908

غزة: عمارة الحشام، شارع الحلبي- متفرع من شارع ديغول  
هاتف: 08-2884767 / فاكس: 08-2884766

بريد الكتروني: [info@aman-palestine.org](mailto:info@aman-palestine.org)  
الموقع الالكتروني: [www.aman-palestine.org](http://www.aman-palestine.org)

برنامج أمان بتمويل من:  
حكومات النرويج وهولندا ولكسمبورغ

AMANCoalition:

