الائتلاف
من أجل
النزاهة
والمساءلة
aman
أمان
Transparency Palestine

سلسلة تقارير (59)

تقرير حول

النزاهة و الشفافية والمساءلة في عمل الهيئات المحلية في قطاع غزة ٢٠١٢

2012

تعريفات و اصطلاحات التقرير :

الهيئة المحلية :

وحدة الحكم المنتخبة التي تدير كافة الأمور و الخدمات المتصلة بالمواطنين في مجتمعهم المحلي ضمن نطاق جغرافي و إداري معين و تعمل على تحسين ظروفهم المعيشية و تحقيق التنمية في المجتمع المحلي وفق الصلاحيات التي نص عليها قانون الهيئات المحلية الفلسطينية لسنة ١٩٩٧ م. (١)

المجلس :

مجلس الهيئة المحلية و يشمل مجلس البلدية أو المجلس المحلي أو المجلس القروي أو أي مجلس آخر يشكل وفقاً لأحكام قانون الهيئات المحلية الفلسطينية و يتألف من الرئيس وبقية الأعضاء المنتخبين و المجلس يكون المسئول عن إدارة الهيئة المحلية

الرئيس :

هو رئيس الهيئة المحلية المنتخب .(٢)

العضو :

هو عضو مجلس الهيئة المحلية المنتخب .

الحكم الصالح :

يشير مفهوم الحكم الصالح إلى ممارسة السلطة السياسية والاقتصادية و الإدارية لإدارة شؤون بلد ما على جميع المستويات بطريقة محددةو تتصف بأنها صالحةو بمعنى أدق فان مفهوم الحكم الصالح ينصرف إلى منظومة الحكم التي تعزز و تدعم و تصون رفاه الإنسان و تقوم على توسيع قدرات البشر و خياراتهم و فرصهم و حرياتهم الاقتصادية والاجتماعية و السياسية لاسيما بالنسبة لأكثر أفراد المجتمع فقراً وتهميشاً و يعرف تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام ٢٠٠٢ الحكم الصالح بأنه ذلك الحكم الذي يستهدف تحقيق مصلحة عموم الناس في المجتمع على انه نسق من المؤسسات المجتمعية المعبرة عن الناس تعبيراً سليماً وتربط بينها شبكة متينة من علاقات الضبط و المساءلة بواسطة المؤسسات و في النهاية بواسطة الناس و بالتالي فان الحكم الصالح ليس عملية أحادية بل هو منظومة من المبادئ والسمات والخصائص و المعايير و الإجراءات . (٣)

الشفافية :

هي الوضوح داخل المؤسسة و في العلاقة مع المواطنين(المنتفعين و المستخدمين للخدمة أو موليها) وعلنية الإجراءات و الغايات و الأهداف و هو ما ينطبق على أعمال الحكومة كما ينطبق على أعمال المؤسسات غير الحكومية الأخرى و تقوم الشفافية على التدفق الحر للمعلومات الدقيقة و في مواقيتها و تقاسم المعلومات و التصرف بطريقة مكشوفة تتيح للجمهور المعني في شأن ما أن يجمع معلومات حوله تمكنه من أن يكون له دور فعال في الكشف عن المساوئ و حماية مصالحهم تقوم الأنظمة الشفافة على إجراءات واضحة لكيفية صنع القرار على الصعيد العام وقنوات اتصال مفتوحة بين أصحاب المصلحة و المسئولين وتضع مجموعة واسعة من المعلومات تحت يد المواطنين .(٤)

النزاهة :

هي منظومة القيم المتعلقة بالصدق و الأمانة و الإخلاص في العمل و سلوك العاملين و بالرغم من التقارب بين مفهومي الشفافية و النزاهة إلا أن النزاهة لها علاقة بقيم أخلاقية معنوية بينما تتصل الشفافية بنظم و إجراءات عملية وتقتضي النزاهة أن يعامل الجميع بعدالة و دون تمييز أو انحياز والتصرف بمهنية و موضوعية في إدارة الشأن العام المسئول عنه و يتطلب توفر النزاهة وجود دلالات و مؤشرات تضمن عدم وجود تضارب المصالح .

المساءلة :

يعرف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المساءلة بالطلب من المسئولين تقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياتهم و تصريف واجباتهم والأخذ بالانتقادات التي توجه لهم و تلبية المتطلبات المطلوبة منهم و قبول المسئولية عن الفشل و عدم الكفاءة أو عن الخداع والغش كما تتضمن المساءلة واجب المسئولين في الوظائف الرسمية (سواء أكانوا منتخبين أم معينين وزراء أم موظفين وغيرهم) تقديم تقارير دورية حول سير العمل في المؤسسة أو الوزارة و بشكل تفصيلي يوضح الايجابيات و السلبيات و مدى النجاح أو الإخفاق في تنفيذ سياساتهم في العمل و تحمل المسئولية عن قراراتهم و هذا يتطلب قدرة المواطنين على الحصول على المعلومات و قدرتهم على إخضاع المسئولين للمسائلة

حق الوصول للمعلومات :

يقصد به التسهيل و السماح للمواطنين بالحصول على المعلومات المتعلقة بإدارة المال العام بحيث يسمح للمواطنين بالمشاركة في اتخاذ القرارات الخاصة بهم و كذلك متابعة ومراقبة عمل أجهزة الدولة و التأشير على الأخطاء بهدف تصحيحها .

---

(١) مبادئ الحكم الصالح في إدارة الهيئات المحلية – الائتلاف من اجل النزاهة و المساءلة أمان .

(٢) قانون رقم (١) لسنة ١٩٩٧ بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية .

(٣) تقرير التنمية الإنسانية للعام ٢٠٠٢

(٤) مبادئ الحكم الصالح في إدارة الهيئات المحلية الائتلاف من اجل النزاهة و المساءلة أمان .

الرشوة :

هي الحصول على أموال أو أي منافع أخرى سواء كانت مباشرة أو غير مباشرة من اجل تنفيذ عمل أو الامتناع عن تنفيذ عمل بشكل مخالف للقانون و الأصول .

الواسطة :

التدخل لصالح فرد ما أو جماعة دون الالتزام بأصول العمل والكفاءة اللازمة مثل تعيين شخص في منصب معين لأسباب تتعلق بالقرابة أو الانتماء الحزبي أو العائلي أو الديني أو الجهوي رغم كونه غير كفؤ أو مستحق .

المحسوبية :

تنفيذ أعمال لصالح فرد أو جهة ينتمي لها الشخص مثل الحزب أو العائلة أو المنطقة ... الخ دون أن يكونوا مستحقين لها أو مؤهلين للحصول عليها .

المحاسبة :

خضوع الذين يتولون المناصب العامة للمساءلة القانونية أو الإدارية أو الأخلاقية إزاء قراراتهم و أعمالهم (مسئولية الموظف العام أمام جهات أخرى كناخبيه) و هيئته المرجعية و المواطنين .

الفساد :

كل عمل يتضمن سوء استخدام المنصب (الموقع) العام لتحقيق مصلحة خاصة مادية أو معنوية ذاتية لنفسه أو جماعته سواء بشكل مباشر أو غير مباشر .

تضارب المصالح :

الوضع الذي يكون فيه الموقع الوظيفي أو المنصب العام مكاناً لتغليب أو احتمالية تغليب مصلحة خاصة على حساب مصلحة عامة و يقصد بالمصلحة الخاصة هنا قيام الموظف بعمل أو الامتناع عن القيام بعمل بهدف جلب منفعة شخصية له أو لأحد أفراد أسرته أو عائلته أو حزبه السياسي أو لأية جهة أخرى بشكل غير مشروع . و بشكل مختصر يمكن تعريف تضارب المصالح بأنه تدخل الاعتبارات و المنافع الشخصية في اتخاذ القرارات من قبل أصحاب القرار (١).

الشكاوي :

أي اتصال أو اشعار من مواطن سواء كان كتابي أو شفهي يعبر فيه عن عدم رضاه عن الخدمة المقدمة له أو عدم رضاه عن نوعيتها أو طريقة تقديمها أو كل ما يتعلق بها .

مدونة السلوك :

تعني مدونة السلوك اعتماد معايير لأخلاقيات و سلوكيات العمل في إطار المؤسسات العامة تحدد للعاملين فيها مجموعة من المعايير والقيم الواجب مراعاتها أثناء أداء مهماتهم و في علاقاتهم مع الجمهور و ترتبط هذه المدونة بنظام الخدمة المدنية بحيث يمكن تطبيق أكثر فاعلية للقوانين في هذا المجال و تتميز المدونات عن النصوص القانونية بأنها التزام أخلاقي طوعي من قبل الدوائر والموظفين العموميين حيث يكون الضمير أداة رقابية داخلية فعالة(٢).

هدف التقرير

يأتي إعداد هذا التقرير ضمن الجهود التي يبذلها الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان لتعزيز قيم النزاهة و الشفافية والمساءلة في المجتمع الفلسطيني بما يقود إلى ترسيخ أركان الحكم الرشيد في مختلف قطاعات الحكم و القيادة داخل المجتمع و هو مساهمة إضافية من أمان في بناء نظام النزاهة الوطني بمكوناته و أعمدته المختلفة و يهدف هذا التقرير إلى فحص وتشخيص و رصد بيئة النزاهة و الشفافية و المساءلة في عمل الهيئات المحلية و الوقوف على الفجوات و التحديات التي تواجهها في عملها و الخروج باستخلاصات و توصيات تطبيقية عملية لمعالجة هذه التحديات بهدف المساهمة في تعزيز مبادئ الإدارة السليمة للشأن العام و تقديم الخدمات للجمهور .

(١) مبادئ الحكم الصالح في إدارة الهيئات المحلية . الائتلاف من اجل النزاهة و المساءلة أمان

(٢) مبادئ مدونات السلوك و المعايير الأخلاقية – الائتلاف من اجل النزاهة و المساءلة أمان .

مُقَدِّمَة

يعتبر قطاع الحكم المحلي من القطاعات المهمة في المجتمع الفلسطيني و الذي يشكل ركيزة أساسية في النظام الديمقراطي الفلسطيني يدير جزء كبير من موارده و يساهم بشكل كبير جداً في استثمار موارد المجتمع لتحقيق التنمية المستدامة في جميع قطاعات عمله المختلفة كما أن الهيئات المحلية و أنشطتها تمس الحياة اليومية للمواطنين و تقدم الخدمات الأساسية لهم مثل خدمات المياه و الصرف الصحي و رصف الطرقات و تمديد شبكات المياه و معالجة مياه الامطار و تقديم خدمات النفايات الصلبة و المحافظة على الأمن الصحي و الغذائي و غيرها من النشاطات المختلفة التي تهدف إلى تحسين نوعية حياة الناس عبر تطوير مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين .

ويعتبر موضوع نشر و تعزيز ثقافة الحكم الرشيد في الهيئات المحلية من الموضوعات المهمة و الحيوية فالهيئات المحلية تشكل إحدى الأسس المتينة لبناء الدولة الفلسطينية الحلم و تؤدي دورها في إطار من المشاركة و الإبداع و التطور و النماء كما تلعب الهيئات المحلية دور فاعلاً في تنمية البلاد عبر مشاركة واسعة من مختلف المواطنين و فئات المجتمع حيث تبدأ هذه المشاركة بعملية انتخاب ممثلي الهيئات المحلية ضمن انتخابات حرة ديمقراطية ترسخ ثقافة العمل الديمقراطي والتداول السلمي للسلطة و تعزز من فكرة المساءلة والمحاسبة لدى الطرفين .

فبناء علاقة ايجابية بين الهيئات المحلية و المواطنين لا يمكن إلا أن يكون في ظل مجتمع ديمقراطي يتيح لكافة المواطنين الحق في المشاركة الفاعلة و الوصول للمعلومات و المحاسبة والمساءلة و المراقبة على عمل هذه الهيئات من اجل ضمان قيامها بالدور المطلوب و تعتبر سلطة الحكم المحلي ركيزة أساسية في النظام الديمقراطي و تعتبر سلطة تنموية وليست سلطة خدماتية فقط . فهي تعبر عن حاجات وأولويات المجتمع المحلي و تنفذ هذه الهيئات في سبيل ذلك العديد من المشاريع و تنفق كميات كبيرة من الأموال و التي يجب أن يضمن المجتمع و عبر مجموعة من العوامل كالعدالة والمساواة و النزاهة و الشفافية والمشاركة المجتمعية في تقديم كل ما يلزم من خدمات ضرورية للمواطنين .

و يستهدف هذا التقرير فحص بيئة النزاهة و الشفافية والمساءلة في عمل خمس هيئات محلية في قطاع غزة كعينة تمثيلية تشكل نموذج لهيئات الحكم المحلي من أصل ٢٥))هيئة محلية تعمل في قطاع غزة و هي بلديات : جباليا المغازي عبسان الكبيرة المغراقة المصدر و قد تم اختيار هذه البلديات بناءاً على عدة عوامل مختلفة من ضمنها التوزيع الجغرافي وتصنيف الهيئات المحلية بحسب وزارة الحكم المحلي (١) و عدد السكان و النطاق الجغرافي ...الخ وبتركيز على ثلاث خدمات رئيسية تقدمها هذه الهيئات وهي تقديم خدمة المياه الصالحة للشرب و الصالحة للاستخدامات المختلفة الأخرى وخدمة الصرف الصحي و مشاريع البني التحتية و خدمة جمع النفايات الصلبة و التخلص منها بطرق بيئية سليمة ترفع المكاره عن المواطنين و تحافظ على الصحة العامة والبيئة .

و من الواجب التنويه هنا إلى أن التقرير لا يهدف إلى تقييم أداء الهيئات المحلية في مجال تقديم هذه الخدمات أو حتى المقارنة بين الهيئات المحلية المستهدفة بل يهدف إلى فحص بيئة عمل هذه الهيئات من حيث النزاهة و الشفافية والمساءلة ومناعة هذا النظام و حصانته و قدرته على القضاء على أي منفذ للفساد بشكل يساهم في الحد منه ومحاربته و مدى فاعلية أنظمة المراقبة والمساءلة و المحاسبة في بيئة عمل الهيئات المحلية .

و قد اعتمدت منهجية البحث في إعداد التقرير على المقابلات غير المنظمة مع القائمين على عمل الهيئات المحلية بالإضافة إلى مراجعة الوثائق و الأنظمة الناظمة لعمل هذه الهيئات وفحص المواقع الالكترونية و النشرات الإعلامية التي تصدرها هذه الهيئات المستهدفة كما ارتكز إعداد التقرير على دراسات لتقييم أداء المجالس المحلية في قطاع غزة قام بتنفيذها مركز دراسات المجتمع المدني و حلقات النقاش التي عقدت لمناقشة نتائج هذه الدراسة حول الخدمات التي تقدمها الهيئات المحلية للمواطنين و مدى رضا المواطنين عن هذه الخدمات و التي شارك فيها ممثلين عن لجان الأحياء و المجتمع المدني و ممثلين عن الهيئات المحلية نفسها .

(١) وثائق وزارة الحكم المحلي .

لمحة عن واقع الخدمات التي تقدمها الهيئات المحلية المستهدفة :

لمحة عن واقع الخدمات التي تقدمها الهيئات المحلية المستهدفة :

يضم قطاع غزة (٢٥) هيئة حكم محلي تصنفها وزارة الحكم المحلي إلى خمسة أقسام رئيسية بحسب مجموعة من العوامل و لكل تصنيف علاقة مباشرة في توسيع مساحة الصلاحيات المتاحة للمجلس البلدي لهذا التصنيف و تقسم البلديات في قطاع غزة على النحو التالي :

بلديات قطاع (A)

خمسة بلديات تندرج تحت هذا التصنيف تمثل البلديات الكبرى في قطاع غزة و هذه البلديات هي :

- بلدية غزة .
- بلدية جباليا .
- بلدية دير البلح .
- بلدية رفح .
- بلدية خان يونس .

بلديات قطاع (B)

عشرة بلديات تندرج تحت هذا التصنيف و هي تشكل الجزء الأكبر من البلديات في قطاع غزة و هي :

- بلدية بيت حانون .
- بلدية بيت لاهيا .
- بلدية النصيرات .
- بلدية البريج .
- بلدية المغازي .
- بلدية الزوايدة .
- بلدية بني سهيلا .
- بلدية عبسان الكبيرة .
- بلدية عبسان الجديدة .
- بلدية القرارة .

بلديات قطاع (C)

يندرج تحت هذا التصنيف خمسة بلديات و هي :

- بلدية المغراقة .
- بلدية خزاعة .
- بلدية الشوكة .
- بلدية الفخاري .
- بلدية النصر .

بلديات قطاع (D)

يندرج تحت هذا التصنيف خمسة بلديات أيضاً و هي :

- بلدية المصدر .
- بلدية الزهراء .
- بلدية وادي غزة .
- بلدية أم النصر .
- بلدية وادي السلقا .

واقع الخدمات التي تقدمها البلديات المصنفة(A)

تقدم هذه البلديات للمواطنين خدماتها مثل خدمات الكهرباء و المياه و الصرف الصحي و تصريف مياه الأمطار والصحة العامة و البيئة و شق الطرق و تعبيدها و صيانتها و إنارتها بالإضافة إلى إعداد المخططات الهيكلية والتفصيلية و كذلك تنظيم جميع عمليات البناء و الأسواق والحرف و الصناعات كما أنها تقوم بصيانة أسوار المقابر ومداخلها و إعادة تأهيلها و تساهم في إنشاء الملاعب والحدائق العامة و المتنزهات.

كما تقوم البلدية سنوياً و قبيل موسم الأمطار بجميع أعمال الصيانة المطلوبة للمناهل و مصائد مياه الأمطار في الشوارع و تنظيفها لضمان تصريف مياه الأمطار بدون أية معوقات بما يضمن سرعة التخلص منها و عدم تجمعها أو تسربها لمنازل المواطنين ذات المناسيب المنخفضة عن الشوارع خاصة في أوقات الذروة و الأمطار الغزيرة و لا زالت شبكات تصريف مياه المطار جزئية لا تغطي جميع مناطق النفوذ.

و تقدم الهيئات المحلية خدمات مهمة مثل: إعداد المخططات الهيكلية و التنظيمية والتفصيلية للمدن حيث تحرص البلدية على تطوير مناطق النفوذ و تنظيمها ما بين عمرانية وصناعية و زراعية و سياحية و المحافظة على التراث كما تقوم البلدية بتنظيم الأسواق والطرقات و انجاز رفع مساحي شامل لمناطق النفوذ و إصدار المواقع الخاصة و العامة و إعداد المخططات الهيكلية و التفصيلية لعشرات السنوات المقبلة وتحديد المرافق والخدمات الخضراء و القضاء على ظاهرة المباني العشوائية .

و تحظى قضايا الصحة و البيئة باهتمام متزايد لدى هذه الهيئات و تعتبر دائرة الصحة و البيئة من أهم الدوائر و تقوم البلديات بجمع النفايات الصلبة ومخلفات البناء والأتربة من الشوارع الفرعية و الأسواق العامة .

إضافة إلى خدمة جمع النفايات الصلبة فإن هذه الدائرة تقدم خدمات التشجير و إنشاء الحدائق العامة و فحص الأغذية والذبائح و مراقبتها في المسلخ و تنظيف شاطئ البحر وتجميله و فحص مياهها بالإضافة إلى خدمات التثقيف والتوعية

الصحية و الوعي المجتمعي و مكافحة الحشرات والبعوض و القوارض .

كما تقوم هذه البلديات عبر دائرة الجباية بتصدير الفواتير الخاصة بمستحقات البلديات على المواطنين و متابعة تحصيل هذه الأموال من المواطنين .

ويمتد دور هذه الهيئات ليشمل إنشاء المكتبات العامة والمدارس و الأندية الثقافية و الرياضية و الاجتماعية و تقدم البلدية خدمات تتعلق بالسوق المركزي و جمع النفايات الصلبة وإنشاء المقابر .

واقع الخدمات التي تقدمها البلديات المصنفة (B)

تقدم هذه البلديات مجموعة من الخدمات للمواطنين مثل خدمات المياه و الصرف الصحي عبر قسم المياه و الصرف الصحي بالإضافة إلى حفر آبار مياه جديدة استجابة للارتفاع في عدد السكان و ما يقابله من ارتفاع في كميات المياه المستهلكة كما تقوم البلديات بتأسيس شبكات المياه حديثة بالإضافة إلى توسعة الشبكات القديمة لتغطي جميع مناطق نفوذ البلدية كما تقوم البلديات بتقديم خدمات تحلية المياه عبر إنشاء محطات تحلية المياه لتصبح صالحة للشرب.

كما تقوم هذه البلديات البلدية بتقديم خدمات الصرف الصحي و تعنى هذه البلديات بتطوير شبكات تصريف مياه الأمطار في هذه المناطق لتصل إلى جميع مناطق النفوذوتشرف البلديات على تقديم خدمات النفايات الصلبة بجانب وكالة غوث و تشغيل اللاجئين الفلسطينيين و التي تعمل في تلك المنطقة بسبب انتشار المخيمات الفلسطينية على جزء كبير من مناطق نفوذ هذه الهيئات المحلية و تقوم سيارات جمع النفايات التابعة لهذه الهيئات بالتنسيق مع وكالة الغوث بنقل هذه الكميات إلى مكب النفايات .

و تقدم الهيئات المحلية خدمات مهمة مثل إعداد المخططات الهيكلية و التنظيمية والتفصيلية للمدن حيث تحرص على تطوير مناطق النفوذ وتنظيمها ما بين عمرانية و صناعية وزراعية و سياحية و المحافظة على التراث كما تقوم بتنظيم الأسواق والطرقات إعداد المخططات الهيكلية و التفصيلية للسنوات المقبلة و تحديد المرافق والخدمات الخضراء والقضاء على ظاهرة المباني العشوائية .

كما تقوم هذه البلديات عبر دائرة الجباية بتصدير الفواتير الخاصة بمستحقات البلديات على المواطنين و متابعة تحصيل هذه الأموال من المواطنين .

واقع الخدمات التي تقدمها البلديات المصنفة(C)

تتوزع مناطق نفوذ هذه البلديات بين المناطق الزراعية و المناطق السكنية و المناطق الخضراء و المناطق الصناعية و تقدم هذه البلديات خدمات متعددة للمواطنين تتضمن تخطيط وفتح الشوارع و تعبيدها و رصفها و صيانتها و مراقبة إنشاء الأبنية الجديدة وتطوير المخططات الهيكلية و التفصيلية وتزويد السكان بالمياه الصالحة للشرب وتحديد أسعار المياه ومراقبتها صحياً بالإضافة إلى إنشاء المكتبات العامة والمدارس والأندية الثقافية و الرياضية و الاجتماعية و تقدم البلدية خدمات تتعلق بالسوق المركزي وجمع النفايات الصلبة و إنشاء المقابر و حماية الأراضي الزراعية المنتشرة في المنطقة .

وتنفذ البلديات عدد كبير من المشاريع التي تهدف إلى تحسين خدمات المياه في مناطقها مثل مشاريع إنشاء خزانات المياه المعلقة (مرتفع) و تحدي شبكات المياه القديمة لتوسيعها وزيادة مساحة التغطية لكافة نفوذ هذه البلديات حيث لازال جزء من نفوذ هذه البلديات غير موصول بشكات المياه والصرف الصحي .

واقع الخدمات التي تقدمها البلديات المصنفة (D)

و تقوم هذه البلديات بتقديم الخدمات اليومية للسكان من توفير المياه و النظافة و توفير فرص العمل للعاطلين عن العمل و الجباية من المواطنين لمستحقات الهيئات المحلية وحفر الآبار وإنشاء شبكات المياه و توسيع الشبكات وصيانة الشبكة من خلال تجديد الخطوط و تركيب عدادات ومحابس حديثة للمواطنين بالإضافة إلى تركيب مضخات قوية على الآبار بالإضافة إلى خدمات جمع النفايات الصلبة و إنشاء المكتبات و المراكز الثقافية وتقديم الدعم و الإرشاد للمواطنين في قضايا ذات علاقة بطبيعة السكان .

و تخلو معظم هذه الهيئات من أسواق مركزية حيث تعتبر هذه المناطق في الغالب مناطق ريف و تمتاز بعدد سكان قليل مقارنة بباقي المناطق المجاورة .

الإطار القانوني المنظم لعمل الهيئات المحلية

تطورت القوانين و التشريعات الفلسطينية التي تسعى إلى تنظيم و تطوير عمل الهيئات المحلية ففي العام ١٩٣٤م صدر قانون البلديات رقم (١) لتنظيم عمل بلديات قطاع غزة بينما صدر في العام ١٩٤٤م قانون إدارة القرى رقم (٢٣) و الذي كان معمول به في قطاع غزة و في العام ١٩٥٤م صدر قانون إدارة القرى رقم (٥)الذي كان معمول به في محافظات الضفة الغربية و في العام ١٩٥٥م صدر قانون البلديات رقم (٢٩)والذي عمل به في الضفة الغربية و قد استمر هذا التطور التاريخي للقوانين والتشريعات الفلسطينية الناظمة لعمل الهيئات المحلية حتى العام١٩٩٧م أي بعد قدوم السلطة الوطنية الفلسطينية وانتخاب أول مجلس تشريعي فلسطيني حيث صدر القانون رقم (١)المتعلق بالهيئات المحلية .

ووفقاً لهذا القانون وبحسب المادة رقم (٢) من نفس القانون فان وزارة الحكم المحلي حصلت على صلاحيات رسم السياسة العامة المقررة لأعمال المجالس المحلية و الإشراف على وظائف واختصاصات هذه المجالس و شؤون تنظيم المشاريع العامة وأعمال الميزانيات و الإدارية و القانونية و الإجراءات الخاصة بتشكيل هذه المجالس (١) بينما أصبحت الهيئة المحلية بموجب قانون الهيئات المحلية الصادر ١٩٩٧م وبحسب المادة (٣) شخصية اعتبارية ذات استقلال مالي يتولى إدارتها هيئة منتخبة انتخاباً حراً و مباشراً و تحدد صلاحيتها ومواردها وعلاقتها بالسلطة المركزية بواسطة القانون الخاص بالهيئات المحلية(٢) كما تركت المادة رقم (١٥) من قانون الهيئات المحلية البند (ب) للهيئات المحلية صلاحية إصدار الأنظمة أو اللوائح التنفيذية اللازمة لتنظيم أعمال الهيئة المحلية و تأمين مصالحها و حاجيتها بشرط موافقة وزارة الحكم المحلي و اعتمادها للنظام .

و يتضمن قانون الهيئات المحلية الصادر العام ١٩٩٧م بعض المواد التي تتعلق بموضوع التقرير مثل المادة رقم (٥) و التي أشارت بوضوح إلى عدم جواز الجمع بين رئاسة المجلس و أية وظيفة أو مهنة أخرى و أنه في حال كان لدى الرئيس مهنة أخرى فانه يتوجب عليه تقديم استقالته منها فوراً أو تركها خلال مدة أقصاها شهر من تاريخ تسلمه لمهام رئاسة المجلس و إلا اعتبر مقالاً و هو ما يعزز من مبدأ عدم تضارب المصالح . كما أن المادة رقم (١٣ / ج) من قانون الهيئات المحلية ١٩٩٧م نصت على أن رئيس المجلس المحلي يفقد عضويته 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 ولكن القانون استثنى 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. وتحدثت نفس المادة البند (ب) أنه يفقد عضويته إذا عمل في قضية ضد المجلس بصفته محامياً أو خبيراً أو وكيلاً أو تملك حقاً من المجلس مستغلاً بذلك عضويته لمنفعته أو بالواسطة .

و في إشارة إلى شفافية عمل الهيئات المحلية و الحق في الوصول للمعلومات فان المادة رقم (٨) من قانون الهيئات المحلية ١٩٩٧م نصت على انه يجوز للمجلس أن يسمح لأي شخص حضور أي جلسة من جلساته إذا قرر ذلك أكثرية أعضائه الحاضرين للمشاركة في مناقشة الموضوع وتصدر قرارات المجلس بحضور الأعضاء فقط (٣).

المادة رقم (١٥) تحدثت عن الصلاحيات الممنوحة للهيئات المحلية والتي كانت في معظمها خدماتية من ضمنها على سبيل المثال لا الحصر :

١- **تخطيط البلدة والشوارع:-** تخطيط البلدة وفتح الشوارع وإلغاؤها وتعديلها وتعيين عرضها واستقامتها وتعبيدها وإنشاء أرصفتها وصيانتها وتنظيفها وإنارتها وتسميتها أو ترقيمها وترقيم بناياتها وتجميلها وتشجيرها ومنع التجاوز عليها ومراقبة ما يقع على الشوارع من الأراضي المكشوفة وتكليف أصحابها بإقامة الأسوار حولها.

٢- **المباني ورخص البناء :-** مراقبة إنشاء الأبنية وهدمها وترميمها وتغيير أشكالها وتركيب المصاعد الكهربائية وإنشاء الملاجئ وإعطاء رخص لإجراء هذه الأعمال وتحديد موقع البناية وشكلها ونسبة مساحتها إلى مساحة الأرض المنوي إنشاؤها عليها وضمان توفر الشروط الصحية فيها.

٣- **المياه:-** تزويد السكان بالمياه الصالحة للشرب أو لأية استعمالات أخرى وتعيين مواصفات لوازمها كالعدادات والمواسير وتنظيم توزيعها وتحديد أسعارها وبدل الاشتراك فيها ومنع تلويث الينابيع والأقنية والأحواض والآبار.

٤- الكهرباء:- تزويد السكان بالكهرباء وتحديد أسعار الاستهلاك وبدلات الاشتراك بما لا يتجاوز الحد الأعلى المحدد من الوزارة.

٥-**المجاري:-** إنشاء المجاري والمراحيض العامة وإدارتها ومراقبتها.

٦- **الأسواق العامة :-** تنظيم الأسواق العامة وإنشاؤها وتعيين أنواع البضائع التي تباع في كل منها وحظر بيعها خارجها.

٧- **الحرف والصناعات:-** تنظيم الحرف والصناعات وتعيين أماكن خاصة لكل صنف منها ومراقبة المحلات والأعمال المقلقة للراحة أو المضرة بالصحة العامة.

٨-**النظافة:-** جمع النفايات والفضلات من الشوارع والمنازل والمحلات العامة ونقلها وإتلافها وتنظيم ذلك.

٩- **الصحة العامة والرقابة عليها.**

١٠- **هدم الأبنية:-** هدم الأبنية التي يخشى خطر سقوطها أو

(١) قانون رقم (1) للعام 1997 الخاص بالهيئات المحلية الفلسطينية المادة رقم (2) .
(٢)قانون رقم (1) للعام 1997 الخاص بالهيئات المحلية الفلسطينية المادة رقم (3) .
(٣)للمزيد يمكنك الإطلاع على قانون الهيئات المحلية رقم (1) للعام 1997 على موقع المجلس التشريعي الفلسطيني

المضرة أو التي تنبعث منها روائح كريهة مؤذية وذلك بعد إنذار صاحبها أو شاغلها أو المسئول عنها.

١١- **الموازنة وملاك الموظفين:-** إقرار مشروع الموازنة السنوية والحساب الختامي وملاك الموظفين قبل إرسالها إلى الوزارة للتصديق عليها.

و تختلف هذه الصلاحيات في الضفة الغربية عن نظيرتها في قطاع غزة حيث وجب التنويه هنا إلى أن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية السيد" محمود عباس "قام بالتوقيع على قرار رقم (٩)لسنة ٢٠٠٨ م بشأن تعديل قانون الهيئات المحلية رقم(١) لسنة ١٩٩٧ م و قد جاء هذا التعديل بتنسيب من رئاسة الوزراء في الضفة الغربية و الذي استند إلى تنسيب من وزير الحكم المحلي هناك(١) و قد شملت التعديلات مواد مهمة مثل المادة رقم (٢) من القرار و التي تتحدث عن حذف عبارة من الفقرة (٢) من المادة (٦) من قانون الهيئات المحلية ١٩٩٧ م و التي نصها (يدفع له كمكافأة بقرار من المجلس بناءاً على ما تقرر من اللائحة التنفيذية لهذا القانون) و هو ما يعني استلاب المجلس واحدة من الصلاحيات القليلة التي أنيطت به.

بينما جاء في القرار المادة رقم (٣) و التي تنص على استحداث مادة جديدة بعد المادة (١٢) من القانون الأصلي و التي تحمل الرقم (١٢) و التي أجازت لمجلس الوزراء و بتنسيب من وزير الحكم المحلي حل مجلس الهيئة في حال تجاوزه أو إخلاله بصلاحياته المنصوص عليها حسب القانون و في حال انتهاء مدة دورة المجلس.

المادة رقم(٥) في التعديل و التي تطرقت إلى المادة (٣٥) من القانون الأصلي و التي تحدثت عن الرقابة على الهيئات المحلية فقد عادت لإحياء مصطلح الرقابة و التفتيش و هذا المصطلح له دلالات مختلفة عن المصطلح الحديث الذي بات يحكم العلاقة بين وزارة الحكم المحلي و الهيئات المحلية والمسمى (الرقابة و التوجيه) و هو ما يعزز من مركزية السلطة و يعزز من صلاحيات وزارة الحكم المحلي على حساب الهيئات المحلية و قد عزز من هذا التوجه في التعديل المادة رقم (٤) و التي استحدثت مادة جديدة و هي المادة (١٧) و التي نصت على تحديد رواتب رؤساء الهيئات المحلية ومكافآت أعضاء المجالس المحلية (بدل حضور الجلسات) بنظام يصدر عن مجلس الوزراء و بتنسيب من وزير الحكم المحلي و هو ما يعكس عدم انتظام واضح في العلاقة القانونية بين وزارة الحكم المحلي و الهيئات المحلية .

و بالعودة إلى قانون الهيئات المحلية الصادر ١٩٩٧ م فان المادة رقم (١٩) تحدثت عن سياسات تعيين موظفي الهيئات المحلية و إحداث الوظائف أو إلغاؤها وإثبات ذلك في الموازنة السنوية كما نصت المادة على مراعاة أحكام قانون الخدمة المدنية الفلسطيني ولوائحه التنفيذية على أن يصدر الوزير أنظمة لموظفي لهيئات المحلية و مستخدميها ينص على واجباتهم و درجاتهم و كيفية تعيينهم و ترقيتهم و عزلهم ....الخ و في قطاع غزة قامت وزارة الحكم المحلي بإعداد نظام موظفي الهيئات المحلية و قد شارك في إعداد هذا النظام في العام ٢٠٠٧ م جميع المستشارين القانونيين في الهيئات المحلية في قطاع غزة و لكن وزارة الحكم المحلي في قطاع غزة لم تعتمد هذا النظام حتى هذه اللحظة و تعتمد الهيئات المحلية على قرار بقانون رقم (١) الصادر العام ١٩٦٦ م بالإضافة إلى قانون الخدمة المدنية (١) .

و لكن وزارة الحكم المحلي في الضفة الغربية و على خلاف وزارة الحكم المحلي في قطاع غزة كانت قد أصدرت قرار رقم (١) بشأن (نظام موظفي الهيئات المحلية) ٢٠٠٩ م بتنسيب من وزير الحكم المحلي و الذي احتوى عدد من المواد منها المادة رقم (٢)و التي تضمن شروط موظفي الهيئات المحلية كما تضمنت المادة (٣)من هذا القرار تقسيم الوظائف في الهيئات المحلية و تحديد مهامها وفئاتها و درجاتها المادة رقم (٤)نصت على انه يحق للهيئات المحلية الحق في تعيين مدير تنفيذي يشرف على كافة موظفي الهيئة على أن يكون من الفئة العليا كما حددت المادة(١٩)رواتب الموظفين وفق سلم رواتب واضح(٢).

المادة (٢٠)من قرار مجلس الوزراء في الضفة الغربية الصادر ٢٠٠٩ م نصت على أن يصدر الوزير التعليمات و الإجراءات المتعلقة بتقييم الأداء بما في ذلك التعليمات حول كيفية تقييم أداء الموظفين على أن تتضمن هذه التعليمات الجهات صاحبة الصلاحية في تنظيم هذه التقارير بالإضافة إلى قيام الوزارة بإعداد جميع النماذج المتعلقة بإدارة الأداء بما في ذلك تقرير الأداء السنوي و نماذج سجل الأداء و قد حدد القرار في مواده المختلفة قضايا مهمة مثل الترقية و الترفيع و النقل و ساعات الدوام الرسمي و الواجبات المنوطة بالموظف و المحظورات و نظام الإجازات للموظفين و انتهاء الخدمة و غيرها من القضايا المهمة التي تنظم قضايا و إجراءات التوظيف و الموظفين و في قطاع غزة فان نظام موظفي الهيئات المحلية موجود لدى وزارة الحكم المحلي و لكنه ينتظر مصادقة وزير الحكم المحلي و إقراره و هو ما لم يحدث بعد .

المادة (٣٤) من قانون الهيئات المحلية لسنة ١٩٩٧ م نصت على أن يصدر وزير الحكم المحلي نظاماً خاصاً للهيئات المحلية بشأن اللوازم و العطاءات و المقاولات ينص فيه على كيفية شراء اللوازم وقيدها و حفظها و التصرف بها و على كيفية إجراء المناقصات والمزايدات و المقاولات و الأمور الأخرى المتعلقة بأشغال الهيئة المحلية و لكن هناك عدد من الأنظمة تنظم عمل الهيئات المحلية ثلاثة فقط من هذه الأنظمة موحدة في جميع البلديات وهي (النظام المالي نظام بشأن توريد المواد و تنفيذ الأعمال الصادر في العام ١٩٩٩ م ونظام الأبنية) لكن باقي الأنظمة تختلف بحسب كل هيئة محلية لمراعاة خصوصيتها ففي نظام المياه مثلاً تختلف التسعيرة بحسب كل هيئة محلية و لكن تبقى هذه الأنظمة غير فعالة ما لم توافق عليها و تقرها وزارة الحكم المحلي .

بيئة النزاهة في عمل الهيئات المحلية المستهدفة :

النزاهة لها علاقة بقيم أخلاقية معنوية. و في حالة الحكم المحلي فان النزاهة تعني تعزيز الثقة بمؤسسات الحكم المحلي من خلال

(١) مقابلة مع المستشار القانوني لوزارة الحكم المحلي المستشار \ مشتهى .
(٢) قرار مجلس الوزراء رقم (١) لسنة ٢٠٠٩ بشأن نظام موظفي الهيئات المحلية .

بناء الاتساق مع الرسالة و بناء القدرات و تقتضي النزاهة أن يعامل الجميع بعدالة و دون تمييز أو انحياز و التصرف بمهنية وموضوعية في إدارة الشأن العام المسئولة عنه و يتطلب توفر النزاهة وجود دلالات و مؤشرات:

١- اقرارات الذمة المالية:

إن من أهم متطلبات النزاهة في عمل هيئات الحكم المحلي هي تقديم بيانات الذمة المالية لجميع أعضاء المجلس البلدي و الموظفين العاملين .

معظم أعضاء المجلس البلدي في الهيئات المحلية المستهدفة لا يقومون بتقديم إقرار الذمة المالية الخاص بهم ففي بعض الهيئات لم يقم أي عضو من أعضاء المجلس البلدي بتقديم إقرار بالذمة المالية كون القانون لا يلزمهم بذلك و يعتبره إجراء اختياري(١) بينما في هيئات محلية أخرى تبين أن أعضاء المجلس البلدي قدموا إقرار الذمة المالية لمرة واحدة فقط لحظة تسلمهم مواقعهم(٢) و حتى البلديات المصنفة (A) لم يقدم أعضاء المجلس البلدي بها إقرار الذمة المالية(٣) .

٢- منع حالات تضارب المصالح :

ضمان عدم تضارب المصالح و هي ركيزة أساسية و متطلب أساسي من متطلبات النزاهة في عمل الهيئات المحلية فالمصالح تتضارب في حال كان هناك مصلحة شخصية للمسئول أو العضو أو الموظف أو الأقارب أو حلفاؤه في حزب معين مع مقتضى مصلحة العمل و مثال على تضارب المصالح في عمل الهيئات المحلية في طرح وترسية العطاءات و التوريدات والتوظيف و التعاقدات و منح الرخص و الإعفاءات و اتخاذ القرارات بمختلف أنواعها بل قد يمتد إلى تقديم الخدمات بالنسبة لوجود وثيقة تضمن عدم تضارب المصالح فهي غير موجودة في معظم الهيئات المحلية ذات التصنيف المنخفض (D.B.C)كما انه لم يتم التطرق لهذه الوثيقة بشكل كامل خلال لقاءات الأعضاء ومداولاتهم لكن بالمقابل يقوم بعض أعضاء المجالس البلدية بالإفصاح عن أي أعمال خاصة بهم أو مصالح تجارية بشكل شفهي كما قد يحدث أن ينسحب من صناعة القرار الذي يتعلق بخدمة أو عملية شراء تخص أحد أقربائه من الدرجة الأولى .

في بعض الهيئات المحلية يقوم أعضاء المجلس البلدي بالإفصاح شفهياً و ليس بشكل مكتوب عن أي أعمال خاصة بهم أو مصالح تجارية قد تتعارض مع طبيعة عمل البلدية و من ثم ينسحب من صناعة القرار في هذه القضية فقط .

بعض الهيئات المحلية التي لا يوجد لديها وثيقة تمنع عدم تضارب المصالح أكدت أنها تتبع قانون الهيئات المحلية و ما يتضمنه من مواد ذات علاقة بهذه القضية بالإضافة إلى أنظمة الوزارة المختلفة و التي لم تنص على ضرورة وجود هذه الوثيقة .

٣- وجود مدونة سلوك مقرة ومفعلة وملتزم بها

(معظم البلديات قامت بالتوقيع على مدونة قواعد السلوك لأعضاء المجالس المحلية و موظفيها) و التي قام بإعدادها الائتلاف من اجل النزاهة و المساءلة أمان و الملتقى الفكري العربي إلا أن هذه المدونة لم تعتمد من المجلس البلدي إلا في حالة واحدة فقط وهي بلدية المغراقة لكن جميع البلديات لم تقم بتعميم هذه المدونة على الموظفين و توعيتهم حول بنودها كما لم تأخذ جميع البلديات مدى التزام الموظفين بتطبيق بنود المدونة في عملية التقييم السنوي و لم تخصص أي حافز لتحفيزهم على الالتزام بها كما لم تقم أي بلدية بإعداد خطة عمل لتطبيق بنود المدونة و كذا لم تقم بتضمينها في أدلة الخدمات المقدمة للجمهور بل اكتفت في أحسن الأحوال بحفظها في الأرشيف الخاص بالبلدية .

و يجدر الإشارة هنا إلى أن الائتلاف من اجل النزاهة و المساءلة أمان قامت بجهود حثيثة لموائمة مدونة السلوك العامة للهيئات المحلية مع عدد من البلديات مثل (بلدية جباليا النزلة بلدية خانيونس بلدية النصيرات) و وقعت هذه البلديات على المدونات خلال العامين ٢٠١٠ - ٢٠١١ هذه المدونات ساهمت بشكل كبير في تطوير بيئة النزاهة في عمل الهيئات المحلية حيث شارك المواطنين الخاضعين لنفوذ البلدية بشكل واسع و مؤثر في إعداد الخطط الإستراتيجية لهذه الهيئات بالإضافة إلى أن بلدية خانيونس و جباليا النزلة أعلنت رسمي و تعهدت بتضمين بنود المدونة و اللوائح و الأنظمة المالية و الإدارية الخاصة بالهيئات المحلية و هو ما ساهم في تعزيز بيئة النزاهة في عمل هذه الهيئات وخلق توجه عام ساهم في رفع وعي موظفين الهيئات المحلية تجاه النزاهة في تقديم خدماتهم للجمهور و تنفيذ أعمالهم .

٤- حسن استخدام ممتلكات الهيئة :

يتطلب حسن استخدام ممتلكات الهيئة المحلية الاستخدام الرشيد لهذه الممتلكات بما يحافظ عليها للصالح العام و ضمان عدم استهلاكها في القضايا الشخصية فامتناع رئيس و أعضاء الهيئة المحلية و موظفيها عن استخدام آليات البلدية و معداتها و سياراتها و موادها و أملاكها للمصلحة الشخصية و الحرص الكامل على تجنب إهدار أو استغلال أموال البلدية و مواردها للمصلحة الشخصية يعتبر من متطلبات النزاهة في العمل البلدي.

فعلى صعيد استخدام وسائل الاتصالات الخاصة بالهيئة المحلية فان جميع البلديات أكدت على أنها تراعي خفض مصروفات الاتصالات إلى الحد الأقصى عبر عدد من التعليمات أهمها استعمال الهاتف للضرورة القصوى و لأغراض العمل و تقليل عدد المكالمات الشخصية خلال ساعات الدوام الرسمي و غيرها من الإجراءات التي تبقى متفاوتة من بلدية لأخرى و لكنها تفتقر جميعها الى ادوات رقابة فعالة و مؤثرة فالالتزام بهذه التعليمات متروك لنزاهة الموظف نفسه .

كما تتفق البلديات بأنها أصدرت تعليمات واضحة بحظر قيادة سيارات و آليات البلدية الا من قبل سائقين مكلفين بشكل رسمي باستثناء بعض الحالات التي يقررها رئيس الهيئة المحلية كما تمنع بحسب التعليمات قيادة السيارات و الآليات خارج أوقات

(١)مقابلة مع السيد \ محمد بركة النجار (رئيس بلدية المغازي) .
(٢)٣٠مقابلة مع السيدة \ إيمان أبو حسن رئيس قسم العلاقات العامة في بلدية عبسان الكبيرة .
(٣)مقابلة مع بلدية جباليا . مقابلة مع السيد \ محمد بركة النجار (رئيس بلدية المغازي) .

الدوام الرسمي و تتبع البلديات إجراءات صارمة خاصة في هذه النقطة و هو ما وفر الكثير على خزينة هذه البلديات و بعض الهيئات المحلية ذهبت الى تحديد المسافة القصوى المسموح قطعها شهرياً و تزويد السائق ببطاقة عمل السيارة و التي توضح المهمة و أسباب القيام بها و رقم العداد و ساعة الذهاب وساعة الوصول و تراعي الهيئات المحلية عدم تزويد هذه السيارات بالوقود إلا بكتاب رسمي يتم أرشفته .

لا تقوم البلديات بالموافقة على طلبات الشراء لاحتياجات البلدية إلا بعد التأكد من عدم وجود المواد المطلوب شراؤها في المخازن الخاصة في البلدية و التأكد من وجود احتياج حقيقي للمشتريات .

لكن تبقى الإجراءات المتعلقة بالمحافظة على المال العام أكثر تطوراً في البلديات المصنفة (A B) و لازالت البلديات ذات التصنيف المنخفض بحاجة الى تطوير أدوات تعزز من مظاهر المحافظة على المال العام و عدم إهداره .

٥- الالتزام بإجراءات توظيف سليمة بعيدة عن الواسطة و المحسوبية وقائمة على مبدأ تكافؤ الفرص:

تتبع جميع البلديات التعميم الصادر من وزارة الحكم المحلي بخصوص التعيين و التوظيف و تتفق جميع البلديات في الإجراءات و الخطوات المتسلسلة للتوظيف فالبلدية تقوم بالتأكد من مدى الاحتياج للوظيفة المطلوبة و مراجعة الهيكل الوظيفي للتأكد من وجود المسمى الوظيفي ضمن الهيكلية و هناك اختلاف في من يقوم بإعداد إعلان الوظيفة ففي بعض البلديات يقوم رئيس قسم المستخدمين في الدائرة المالية و شؤون الموظفين بتصميم الإعلان بينما في بلديات أخرى تقوم الوزارة نفسها بصياغة إعلان الوظيفة و لكن في جميع الأحوال فان جميع الإعلانات يجب أن تحصل على موافقة وزارة الحكم المحلي قبل أن تقوم البلدية بنشرها في الصحيفة الرسمية لمدة (١٥) يوم و عبر مواقع الانترنت و جميع الإعلانات تتضمن التوصيف الوظيفي والشروط الواجب توافرها في المتقدم للوظيفة فقط بدون أن يتضمن الإعلان معلومات أخرى مهمة مثل الراتب و الوصف الوظيفي و المواقع و غيرها من المعلومات المهمة.

وتتفق البلديات جميعها في إتباع إجراء موحد في تشكيل لجنة مختصة للوظيفة تتكون في عضويتها من وزارة الحكم المحلي وعضو أو اثنين من أعضاء المجلس البلدي و رئيس الدائرة المختصة بالوظيفة و المستشار القانوني للبلدية و تراعي البلديات عدم وجود أي عضو في اللجنة تربطه صلة قرابة مع أحد المرشحين للوظيفة.

في المقابل فان هناك تفاوت بين البلديات في توفر إجراءات تضمن عدم استقبال أي طلب بعد انتهاء المهلة المحددة ففي بعض الهيئات المحلية يقوم مسئول المستخدمين أو الشؤون الإدارية باستقبال الطلبات و حفظها في ملف خاص بعد ترقيمها بشكل تسلسلي و يحصل كل متقدم للوظيفة على بطاقة يسجل فيها تاريخ تقديمه للطلب و الوثائق المرفقة بينما في بلديات أخرى لم نجد إجراءات واضحة لاستقبال الطلبات كما أنها في جميع البلديات لم توثق بشكل مكتوب أو في دليل إجراءات موحد.

تقوم اللجنة الخاصة بالوظيفة بتصميم نموذج لتقييم المتقدمين و يشارك في المقابلات المرشحين الذين استوفوا الشروط فقط و تقوم اللجنة بالتوقيع على محضر المقابلات والمعايير الفنية و إرسالها للوزارة لتصادق عليها .

٦- التقيد بنظام واضح في العطاءات و المشتريات :

عدد قليل من الهيئات المحلية لديها دائرة مختصة في العطاءات والتوريدات و المشتريات و هي الدائرة المالية و التي يتحمل موظفيها المسئولية القانونية عن قانونية الإجراءات و في العادة يراقب رئيس المجلس البلدي أداء الدائرة المالية بالإضافة إلى جهات خارجية من وزارة الحكم المحلي و هيئة الرقابة العامة بينما في معظم الهيئات المحلية لا يوجد دائرة للمشتريات و العطاءات ويستعاض عنها بلجنة مشتريات يتم تشكيلها من قبل المجلس البلدي .

وتتفق جميع البلديات بأنه ليس لديها دليل إجراءات الشراء والتوريد وتعتمد جميعها على نظام توريد الأعمال الذي أعدته وزارة الحكم المحلي و الذي أخذ بعين الاعتبار النظام المالي للهيئات المحلية و نظام التوريدات و قانون العطاءات و اللوازم العامة.

و تقوم جميع الهيئات المحلية بنشر العطاءات في الصحف لمدة (١٥) يوم على الأقل و يحصل كل متقدم للعطاء على وصل يثبت تقدمه للعطاء عبر التاريخ و المستندات المرفقة مع العطاء وتقوم اللجنة المختصة بفتح العطاء أمام المتقدمين من المقاولين و مزودين الخدمات و يتم عمل محضر للجنة و التوقيع عليه بشكل علني من قبل الحضور.

و تتفق جميع البلديات أيضاً بأنها تراعي إجراءات الشراء التي تضمن المحافظة على المال العام و عدم إهداره حيث لا يتم الموافقة على أي طلب شراء إلا بعد التأكد من عدم وجود المواد المراد شراءها في المخازن الخاصة بالهيئة المحلية .

أكدت جميع البلديات أنها تتبع إجراءات شراء تضمن تعزيز المنافسة الشريفة بين الموردين و تكافؤ الفرص كما تشدد البلدية على عدم تضارب المصالح بين أي عضو في اللجنة و بين أي متقدم للعطاء .

٧- التقيد بمرجعية عمل مكتوبة و معلنة :

معظم الهيئات المحلية ليس لديها خطة واضحة لتقديم الخدمات للجمهور كما أنها لم تقوم بتطوير دليل إجراءات تقديم الخدمات للمواطنين باستثناء بعض الهيئات المحلية مثل بلدية المغازي والتي تقوم بتقديم خدماتها للجمهور ضمن خطة و مكتوبة وواضحة و دليل إجراءات خدمات للمواطنين معلق على مدخل البلدية و تنوي البلدية طباعته على شكل دليل يتم نشره على المواطنين بينما اهتمت حديثاً بعض البلديات بإعداد مثل هذا الدليل كبلدية جباليا و التي لازلت تقوم بتطويره .

لا يوجد لدى هيئات الحكم المحلي مركز أو نقطة خدمة للجمهور

باستثناء بلدية جباليا التي لديها قلم للجمهور يعمل على تقديم الإرشاد للمواطنين حول تسلسل إجراءات الحصول على الخدمات من البلدية بينما يتابع المواطنين في باقي البلديات خدماتهم مع الأقسام مباشرة أو مع رئيس المجلس البلدي بشكل مباشر وتستعيض بعض الهيئات المحلية عن نقطة الجمهور بالعلاقات العامة و السكرتارية .

ولا تتضمن في العادة إجراءات تقديم الخدمات للجمهور سقف زمني محدد إلا انه في بعض البلديات يحصل المواطن على وصل يسجل فيه تاريخ تقديم الطلب و تاريخ الرد المتوقع على طلب الخدمة لكن جميع البلديات أوضحت بان هناك بعض الخدمات التي تقدمها بشكل فوري للمواطنين بمجرد تقديم الطلب .

تتفق جميع البلديات بان إجراءات تقديم الطلبات و حصول المواطنين على الخدمات تأخذ بعين الاعتبار العدالة و المساواة وعدم التمييز بين المواطنين و يتم مراجعتها بشكل فوري لتبسيطها قدر الإمكان و جعلها أكثر استجابة لمتطلبات الشفافية و النزاهة.

مبادئ الشفافية في أعمال و خدمات الهيئات المحلية المستهدفة :

تقوم الشفافية على التدفق الحر للمعلومات الدقيقة و في مواقيتها و تقاسم المعلومات و التصرف بطريقة مكشوفة تتيح للجمهور المعني في شأن ما أن يجمع معلومات حوله تمكنه من أن يكون له دور فعال في الكشف عن المساوئ و حماية مصالحهم تقوم الأنظمة الشفافة على إجراءات واضحة لكيفية صنع القرار على الصعيد العام و قنوات اتصال مفتوحة بين أصحاب المصلحة و المسئولين و تضع مجموعة واسعة من المعلومات تحت يد المواطنين . و أفضل سياسة يمكن أن تتبناها الهيئات المحلية هي أن تكون منفتحة بقدر الإمكان حول قراراتها وأعمالها و الإجراءات التي تتخذها مع تقديم الأسباب و المبررات التي تدعم تلك القرارات و الإجراءات و توضيحها بشكل معلن مع عدم حجب أي معلومات حتى يتسنى للمواطنين متابعة الطرق المعتمدة و المحاسبة عليها .

و في ما يتعلق بالهيئات المحلية فإن أبرز مكونات النظام القائم على الشفافية يتعلق بمدى وضوح أهداف الهيئة و آليات العمل و مدى إتاحتها للجمهور بالإضافة إلى التزام الهيئة بمبدأ الحق في الوصول و الحصول على المعلومات التي يسمح القانون و اللوائح بتقديمها بالإضافة إلى علنية جلسات المجلس البلدي و إتاحة الفرصة للمواطنين للمشاركة الفعالة سواء عبر حضور الجلسات أو عبر تحديد الاحتياجات و الاجتماعات مع المجلس عبر اللقاءات الجماهيرية كما أن قيام المجلس أو الهيئة بنشر الموازنة العامة و التقارير المالية و الإدارية حول النشاطات و المشاريع التي تنفذها الهيئة يعتبر عنصر أساسي في شفافية عمليات الهيئة وقد قمنا باعتماد المؤشرات المتعلقة الشفافية الواردة في (مدونة قواعد السلوك لرؤساء و أعضاء المجالس المحلية و موظفيها) والتي كان ائتلاف أمان قد أعدها ووقعت عليها العديد من الهيئات المحلية في الضفة الغربية و قطاع غزة و من هذه المؤشرات:

١- وضوح الأهداف و آليات العمل و برامج الهيئة المحلية و إتاحتها للجمهور:-

وضعت بعض الهيئات المحلية خطة إستراتيجية تنموية للعام ٢٠١٢ - ٢٠١٥ م بدعم من صندوق تطوير و إقراض البلديات و قد شارك في إعداد هذه الخطط ممثلين عن المجتمع المحلي و مؤسسات المجتمع المدني و لجان الأحياء و مواطنين من البلدية و موظفين البلدية و المجلس البلدي و صندوق البلديات و استشاري خارجي و قد قامت هذه البلديات مثل بلدية المغازي و عبسان الكبيرة بطباعة هذه الخطة في كتيبات و توزيعها على المشاركين في إعداد الخطة الإستراتيجية و لكنهم لم يقوموا بتوزيع الخطة على المواطنين عامة بسبب ضعف في عملية التمويل في المقابل فان باقي الهيئات المحلية تقوم حالياً بإعداد خططها الإستراتيجية ضمن نفس المشروع و من المتوقع إن تكون جميع البلديات قد امتلكت خطتها الإستراتيجية خلال نهاية العام ٢٠١٢م .

و قد تضمنت الخطة الإستراتيجية للبلدية الموازنة التقديرية للهيئة المحلية للسنوات الثلاث القادمة كما تضمنت الخطة بنود محددة مثل التخطيط و التنظيم و الخدمات الاجتماعية والاقتصاد المحلي و البيئة و الصحة العامة و الخدمات المحلية والبني التحتية و الثقافة و الرياضة و المرأة و التعليم و شبكات الطرق والمياه و غير ذلك كما تضمنت الخطة سياسات عامة منها : تعزيز و تطبيق مفاهيم الحكم و الإدارة الرشيدة مما يحقق التنمية المجتمعية و النزاهة و الشفافية و المساءلة و العدالة للجميع بالإضافة إلى توثيق السياسات التنموية .

٢- الالتزام بمبدأ حق الوصول للمعلومات :

لا يوجد لدى الهيئات المحلية موقع الكتروني فعال فبلدية المغازي وجباليا على سبيل المثال لديهما موقع الكتروني و لكنه قيد التحديث و التطوير و من الواضح من خلال مراجعة هيكلية الموقع الالكتروني أنه أخذ بعين الاعتبار إتاحة الفرصة للمواطنين للإطلاع على معلومات مهمة مثل إعلانات البلدية و التوظيف وتقديم الشكاوي و آخر المشاريع المنفذة و المشاريع التي من المتوقع تنفيذها بالإضافة إلى الخطة الإستراتيجية و العطاءات و جهات التمويل و الشركات التي أحيلت عليها العطاءات و قد تصميم هذه المواقع بشكل يراعي سهولة تعامل المواطنين و لكنها حتى هذه اللحظة مجرد أبواب الكترونية فارغة لم يتم تضمينها بالمعلومات كون المواقع قيد التطوير .

هيئات محلية أخرى مثل بلدية المغراقة تكتفي بالصفحة الالكترونية المخصصة لها على موقع وزارة الحكم المحلي بينما تكتفي بلديات أخرى مثل بلدية عبسان الكبيرة بصفحة الكترونية عبر مواقع التواصل الاجتماعي الفيس بوك و التي تنشر عبرها أنشطة البلدية فقط .

٣- نشر التقارير المالية والادارية :

لا تقوم معظم الهيئات المحلية بنشر تقاريرها المالية و الإدارية

السنوية على المواطنين لا عن طريق الموقع الإلكتروني ولا عن طريق طباعته و توزيعه و تكتفي بلدية مثل جباليا بنشر بعض المعلومات العامة عن تقاريرها المالية و الإدارية خلال مجلتها الدورية التي تصدرها كل ثلاثة أشهر.

٤- اجتماعات المجلس البلدي :

لا تقوم معظم الهيئات المحلية بنشر محاضر اجتماعات المجلس البلدي كما لا تقوم بنشر القرارات التي تصدر عن المجلس البلدي لعموم المواطنين بالإضافة إلى أنها تمتنع عن نشر نتائج التصويت للأعضاء على القرارات المختلفة لعدة أسباب من أهمها الخصائص الاجتماعية للمنطقة و تكتفي بتعميم هذه القرارات على الأقسام المختصة و المواطنين المعنيين بالإضافة إلى الاعتماد على اللقاءات الدورية مع المواطنين و إجابة تساؤلاتهم حول هذه القرارات.

جلسات المجالس المحلية ليست علنية و لكنها تسمح لأي مواطن في الحضور دون إجراء إداري و بدون تنسيق مسبق فالهيئة تفتح أبوابها لجميع المواطنين لحضور جلسات المجلس و لكنها تستثني من ذلك حضور المواطنين لجلسات التصويت على القرارات و التي تكون سرية . لا تقوم البلدية بنشر محاضر الجلسات على الجمهور كما لا تقوم بنشرها عبر الانترنت أو وسائل الإعلام و تكتفي الهيئات بنشر قرارات لجنة التنظيم و البناء فقط .

توزع قرارات المجلس البلدي على الجهات المختصة و لوحة الإعلانات الخاصة بالبلدية بحيث تحمل رقم الجلسة و تاريخ انعقادها لكن بعض الهيئات المحلية تقوم بنشرها عبر موقع الانترنت و البعض الأخر لا يقوم بذلك كما لا تقوم بنشر تصويت أعضاء الهيئة على القرارات التي يتم الإعلان عنها ولم تقم أي هيئة محلية في السابق بنشر الموازنة السنوية أو الإفصاح عنها .

٥- وضوح إجراءات تقديم الخدمات وفق دليل إجراءات معلن :

الغالبية العظمى من هيئات الحكم المحلي ليس لديها مركز خدمات للجمهور و لم تصدر أي تعميم لتوضيح تسلسل الإجراءات عبر الموظفين ولكنها تتفق جميعها في أن إجراءات تقديم الخدمات للجمهور موحدة فبلدية المغازي على سبيل المثال قامت بتطوير أدلة تفصيلية لتقديم الخدمات للجمهور مثل (المياه الصرف الصحي ... الخ) و تتضمن تسلسل الإجراءات و بيانات الموظفين المختصين و تم طباعته و تعليقه في مدخل البلدية بشكل واضح بينما بلدية جباليا لديها مركز خدمات للجمهور ولكنها لم تقم بإعداد دليل إجراءات الحصول على الخدمات من البلدية .

٦- تبني سياسة الباب المفتوح :

تتبنى جميع الهيئات المحلية سياسة الباب المفتوح مع المواطنين حيث يستقبل رئيس المجلس البلدي الشكاوي من المواطنين طوال أيام الأسبوع و في أي وقت خلال أوقات الدوام و حتى بعد انتهاء فترة الدوام عبر الجوال الشخصي لرئيس البلدية كما أن مقابلة أي مواطن لرئيس البلدية لا تتطلب تعبئة أي نماذج أو إجراءات فبإمكان أي مواطن التوجه مباشرة لرئيس المجلس البلدي أو أي عضو أخر و هو ما جعل مراجعة المواطنين للبلدية سهلة وبسيطة .

تعتمد بعض الهيئات المحلية لوحة إعلانات عامة للجمهور توضع في مدخل البلدية لنقل المعلومات للمواطنين كما تتفق جميع الهيئات المحلية بعقد لقاءات دورية مع المواطنين يشارك فيها ممثلين عن لجان الأحياء و مواطنين و ممثلين عن مؤسسات المجتمع ويتراوح متوسط عدد هذه اللقاءات في الهيئات المحلية (٤)لقاءات خلال العام الواحد و قد تصل في بعض البلديات مثل بلدية المغازي ل (٣٥) لقاء في العام الواحد .

آليات المساءلة لمسئولي و عاملي الهيئات المحلية المستهدفة :

ان أبرز عناصر المساءلة هي وجود هيكل تنظيمي واضح للهيئة المحلية ووصف و توصيف وظيفي للعاملين في الهيئة بالإضافة إلى تقديم التقارير الدورية من المستوى الأدنى للمستوى الأعلى وإعداد الحسابات الختامية و مراجعته من قبل هيئات رقابة داخلية و خارجية حيث يقتضي نظام المساءلة الفعال وجود وحدة رقابة داخلية داخل الهيئة المحلية بالإضافة إلى خضوع الهيئة و انفتاحها على الرقابة الخارجية كرقابة أجهزة الرقابة الرسمية و غير الرسمية كما إن وجود نظام الشكاوي و تسهيل إجراءات تقديم الشكاوي يعتبر عنصر مهم في تعزيز ثقافة المساءلة في عمل الهيئات المحلية .

وقد قمنا باعتماد المؤشرات المتعلقة بالمساءلة الواردة في (مدونة قواعد السلوك لرؤساء و أعضاء المجالس المحلية و موظفيها) والتي كان ائتلاف أمان قد أعدها ووقعت عليها العديد من الهيئات المحلية في الضفة الغربية و قطاع غزة و من هذه المؤشرات :-

١- تقديم التقارير المالية و الإدارية بشكل دوري :

تقوم الهيئات المحلية بإعداد التقارير الإدارية و المالية بشكل شهري و عرضها على وزارة الحكم المحلي و تتضمن هذه التقارير النشاطات و الانجازات المالية و الإدارية لهيئات المحلية و تقوم هذه الهيئات بإعداد تقرير الانجازات السنوي ولكن لا يتم عرضه على الموطنين و يعرض على وزارة الحكم المحلي فقط

٢- وجود نظام شكاوي مكتوب و معلن وفعال لكل من المجتمع المحلي و الموظفين :

لا يوجد لدى معظم الهيئات المحلية قسم أو وحدة أو صندوق مخصص للشكاوي و لكن بعض هذه الهيئات لديها قلم للجمهور يعمل على استقبال شكاوي المواطنين بشكل بسيط وسلس بما يضمن لجميع المواطنين فرص متساوية لتقديم الشكاوي كما تتفق جميع الهيئات المحلية بأنها لا تقوم بتحصيل أي رسوم مالية مقابل طلبات الشكاوي و يراقب في العادة المجلس البلدي أداء قلم الجمهور و حسن معاملته للمواطنين جزء من الهيئات المحلية ليس لديها قلم للجمهور أيضاً و تقوم العلاقات

العامة و السكرتارية بدور قلم المجهور و قد يقوم رئيس المجلس البلدي باستقبال الشكاوي مباشرة و في معظم الهيئات المحلية لا يحصل المواطنين على إثبات لتقديم الشكاوي إلا في بعض الهيئات مثل بلدية جباليا وتفتقر جميع الهيئات المحلية إلى دليل نظام الشكاوي .

يقوم قلم المجهور في بعض الهيئات المحلية بتقديم تقرير أعمال شهري للمجلس البلدي يضمن تحليل كمي و نوعي للشكاوي التي تقدم بها المواطنين و عدد الشكاوي التى تم الاستجابة لها ولكن تبقى هذه التقارير لا تعرض على المواطنين بينما معظم الهيئات المحلية لا تقوم باعدا داو الاهتمام بمثل هذه التقارير .

٣- وجود هيكل تنظيمي و وصف وظيفي للموظفين تتم المساءلة على أساسه :

لدى بعض الهيئات المحلية هيكل تنظيمي معتمد و مقر من قبل المجلس البلدي ووزارة الحكم المحلي و لكن لا يتضمن وصف وتوصيف وظيفي واضح للموظفين يحدد المسئوليات والواجبات ويحقق الفصل في المهام و يضمن الهيكل تسلسل إداري يتضمن الأقسام والدوائر في البلدية و في بعض الهيئات المحلية الأخرى فان الهيكل التنظيمي يتضمن وصف و توصيف وظيفي واضح للموظفين يحدد المسئوليات و الواجبات و يحقق الفصل في المهام ويضمن الهيكل تسلسل إداري يتضمن الأقسام و الدوائر في البلدية.

٤- وجود وحدة رقابة داخلية في الهيئة المحلية : باستثناء بلدية جباليا التي لديها قسم للرقابة الداخلية يعين موظفيه المجلس البلدي و يصادق عليهم من قبل وزارة الحك المحلي فان باقي الهيئات المحلية لا يوجد بها وحدة رقابة داخلية ولا دليل إجراءات وعمليات للرقابة الداخلية كما لم يصدر أي قرار مجلس بلدي بهذا الخصوص .

٥- الانفتاح على الرقابة الخارجية كرقابة الجمهور و أجهزة الرقابة الرسمية و غير الرسمية : ليس لدى الهيئات المحلية مدقق مالي خارجي بسبب عدم توفر تمويل لذلك باستثناء بعض البلديات المصنفة درجة (A) مثل بلدية جباليا التي تتعاقد مع مدقق مالي خارجي كل عام و لكن لوحظ عدم تغيير المدقق الخارجي منذ ثلاثة أعوام كما تخضع الهيئات المحلي لرقابة مديرية الرقابة في وزارة الحكم المحلي و هيئة الرقابة العامة وتتم هذه الرقابة بشكل دوري و تراقب هذه الهيئات (الجوانب المالية الفنية الإدارية) كما تقوم الهيئات جميعها بتنفيذ لقاءات مع المواطنين و الجمهور و اللجان الشعبية و لكن ليس بشكل دوري لتعزيز الرقابة الشعبية و مشاركة الجمهور بعين الاعتبار و تقوم بمتابعة التوصيات و العمل على تنفيذها .

٦- إعداد الحساب الختامي و مراجعته من قبل جهات الرقابة : تعد الهيئات المحلية الموازنة السنوية العامة و الحساب الختامي و يتم رفعها إلى وزارة الحكم المحلي .

٧- دورية الانتخابات المحلية :

تعتبر دورية الانتخابات المحلية أحد ركائز العملية الانتخابية التي تضمن الحكم الرشيد في الهيئات المحلية و قد أدت الظروف السياسية التي يشهدها قطاع غزة إلى تعذر إجراء الانتخابات المحلية في موعدها المقرر و جميع هيئات الحكم المحلي في قطاع غزة التي فازت بعضوية المجلس البلدية عبر الانتخابات المحلية التي جرت في العام ٢٠٠٥ و العام ٢٠٠٦ قد انتهت مدتها القانونية و نشير هنا إلى أن وزارة الحكم المحلي قامت بالتمديد لعدد من المجالس المحلية لمدة عام قابل للتجديد لحين إجراء الانتخابات المحلية بينما في هيئات محلية أخرى قامت بتباع سياسة التعيين و لكن مع الإشارة إلى أن هذا التعيين مؤقت لحين أن تسنح الفرصة لعقد الانتخابات المحلية و يعتبر تعطل إجراء الانتخابات في موعدها مؤثر سلبي على جوهر عملية المساءلة و المحاسبة في العمل البلدي .

الاستنتاجات و التوصيات :

الاستنتاجات

أولاً : المجال التشريعي :

لم تقم وزارة الحكم المحلي في قطاع غزة بإقرار نظام موظفي الهيئات المحلية الذي يتحدث عن تعيين موظفي الهيئات المحلية و إحداث الوظائف و إلغائها و إثبات ذلك في الموازنة السنوية و تحديد واجبات الموظفين و درجاتهم و كيفية تعيينهم و ترقيتهم و عزلهم و إجراءات تعيينهم أسوة بنظرائهم في الضفة الغربية .

الإطار القانوني الناظم للعلاقة بين وزارة الحكم المحلي و الهيئات ليس إجباري بل اختياري يعود لكل هيئة بشكل مستقل .

لم تقم هيئات الحكم المحلي بإعداد و تطوير أدلة إجراءات مرجعية و مكتوبة حول إجراءات تقديم الخدمات للمواطنين كما لم تقم الوزارة ببناء قدرات هذه الهيئات في هذا المجال .

هناك حاجة ملحة للعمل على إصدار أنظمة و لوائح تنفيذية لقانون الهيئات المحلية الصادرة ١٩٩٧ م .

المتتبع للقوانين و القرارات الناظمة لعمل الهيئات المحلية في الضفة الغربية و قطاع غزة يلمس اختلاف كبير و غياب واضح

أولاً : المجال التشريعي :

لم تقم وزارة الحكم المحلي في قطاع غزة بإقرار نظام موظفي الهيئات المحلية الذي يتحدث عن تعيين موظفي الهيئات المحلية و إحداث الوظائف و إلغائها و إثبات ذلك في الموازنة السنوية وتحديد واجبات الموظفين و درجاتهم و كيفية تعيينهم وترقيتهم و عزلهم و إجراءات تعيينهم أسوة بنظرائهم في الضفة الغربية .

الإطار القانوني الناظم للعلاقة بين وزارة الحكم المحلي و الهيئات المحلية يعزز من سلطة وزارة الحكم المحلي على الهيئات المحلية ويعطي مساحة أوسع للوزير و مساحة أقل من الحرية لأعضاء المجالس و الهيئات المحلية و يضعف هذا الإطار من دور الجمهور واللجان الشعبية في الرقابة على أداء هذه الهيئات .

لا يوجد ما يلزم الهيئات المحلية في القوانين و التشريعات الناظمة لعمل الهيئات المحلية ما ينص أو يلزم الهيئات المحلية (موظفين و أعضاء) بتقديم إقرار للذمة المالية و الإفصاح عن مصالحهم الخاصة و هو ما قد يفتح الباب لدى البعض لاستغلال هذه الثغرات عبر استغلال موقعه الوظيفي وبشكل في ظل عدم وجود إجراءات عقابية رادعة .

التشريعات و القوانين الناظمة لعمل الهيئات المحلية والأنظمة الصادرة عن وزار الحكم المحلي لا تكفي لتعزيز فرص المواطنين للوصول و الحصول على المعلومات و هذا الإجراء ليس إجباري بل اختياري يعود لكل هيئة بشكل مستقل .

لم تقم هيئات الحكم المحلي بإعداد و تطوير أدلة إجراءات مرجعية و مكتوبة حول إجراءات تقديم الخدمات للمواطنين كما لم تقم الوزارة ببناء قدرات هذه الهيئات في هذا المجال .

هناك حاجة ملحة للعمل على إصدار أنظمة و لوائح تنفيذية لقانون الهيئات المحلية الصادرة ١٩٩٧ م .

المتتبع للقوانين و القرارات الناظمة لعمل الهيئات المحلية في الضفة الغربية و قطاع غزة يلمس اختلاف كبير و غياب واضح لتوحيد هذه القرارات و الأنظمة و هو ما يؤثر على مجمل أداء الهيئات المحلية في مختلف مناطق الوطن و يكرس من الانقسام الفلسطيني .

ثالثاً : في مجال النزاهة :

لا تقوم هيئات الحكم المحلي بتقديم إقرار بالذمة المالية سواء لرئيس المجلس البلدي أو أعضاء المجلس البلدي أو حتى أي موظف يتقاضى راتبه من الهيئة و يرتكز الجميع إلى خلو قانون الهيئات المحلية رقم (١) الصادر سنة ١٩٩٧ م من أي مادة أو إشارة تلزم الأعضاء أو الموظفين بتقديم إقرار بالذمة المالية بشكل دوري .

ليس لدى الهيئات المحلية أي وثيقة حول عدم تضارب المصالح و لم تقم الهيئات المحلية أو حتى وزارة الحكم المحلي بتنفيذ عمليات توعية للموظفين حول أهمية وجود هذه الوثيقة وبالتالي لم يقم أي موظف أو عضو في الهيئة المحلية بالإفصاح عن مصالحهم المالية أو الشخصية و هو ما قد يعرض شفافية الهيئة و نزاهتها للخطر و يفتح الباب لتغليب المصلحة و المنفعة الشخصية على المنفعة العامة .

بالرغم من أن بعض الهيئات المحلية قد أقرت (مدونة سلوك الأعضاء و الموظفين في الهيئة المحلية) إلا أن هذا الإجراء يعتبر اختياري و يعتمد بشكل كبير على اجتهادات الهيئة المحلية بشكل منفرد حيث لم يرد من وزارة الحكم المحلي أي نظام أو تعميم يشير إلى ضرورة إقرار الهيئة لمدونات السلوك وتطبيقها و هذه المدونة وحتى في حال وجودها تبقى بعيدة عن التطبيق فلم تقم أي هيئة محلية بإعداد خطة عمل لتطبيق بنود المدونة و لا يؤخذ مدى التزام الموظف ببنود المدونة في عملية التقييم السنوي و نظام الحوافز و المكافآت وبالتالي لا يوجد عمليات تحفيز للموظفين داخل الهيئات المحلية و لم يتم تضمين بنود هذه المدونة في أدلة تقديم الخدمات للجمهور و هو ما يشكل إضعاف لجهود الهيئة المبذولة لتعزيز مبادئ الشفافية و قيم النزاهة و المساءلة و الإجراءات الوقائية المتبعة لمحاربة الفساد عبر المشاركة المجتمعية الفعالة .

إجراءات التوظيف لم توثق عبر دليل إجراءات محدد يمكن للموظفين الوصول اليها في أي وقت و تعتمد البلديات في إجراءات التوظيف على أنظمة وزارة الحكم المحلي و تعليماتها بالإضافة إلى ما ورد في قانون الخدمة المدنية.

تختلف جهة الإشراف على العطاء و التوريد في الهيئات المحلية المختلفة و لكن تتفق جميع هذه الهيئات بأنها تعمل بدون دليل إجراءات للشراء و التوريد يتضمن جميع خطوات الشراء والتوريد بالتفصيل.

على الرغم من محاولات الهيئات المحلية تبسيط إجراءات الحصول على الخدمات إلا أن معظم هذه الهيئات ليس لديها أدلة إجراءات تقديم الخدمات للمواطنين مكتوبة و مطبوعة كما أن معظم الهيئات المستهدفة لا تضمن بشكل واضح ومحدد سقف زمني لتقديم الخدمات للمواطنين فبعض هذه البلديات تربط السقف الزمني بطاقة البلدية الاستيعابية وعدد الطلبات المقدمة .

رابعاً : في مجال الشفافية :

تقوم الهيئات المحلية المستهدفة بنشر معلومات حول المشاريع التي تنفذها و قيمة التمويل و الجهات الممولة لهذه المشاريع و لكن تختلف البلديات في طريقة نشر هذه المعلومات إطلاع الجمهور عليها فهناك بلديات تعتمد على اللقاءات الدورية مع المواطنين لإبلاغهم و هناك هيئات محلية تكتفي بإبلاغ سكان المنطقة التي يستهدفها المشروع فقط و لكن

هذه المعلومات بشكل عام تكون متاحة للجمهور .

بعض الهيئات المحلية المستهدفة قامت بالفعل بإعداد خطة إستراتيجية حديثة عبر منهجية المشاركة الفعالة للمجتمع المحلي بمختلف أطيافه و لكن في المقابل فان هناك لا يزال عدد من الهيئات المحلية لا تمتلك وثائق واضحة حول أهدافها وخطط عملها و لكنها في صدد تطوير هذه الوثائق و جميع هذه الوثائق قد تم تطويرها بفترة قريبة جداً قبل إعداد التقرير عبر مشروع منفذ من قبل صندوق تطوير و إقراض البلديات وهو ما يتطلب تشجيع البلديات على الالتزام ببنودها وأهدافها لا تقوم الهيئات المحلية بنشر تقاريرها الدورية الشهرية و السنوية و حساباتها الختامية على الجمهور بل تكتفي بتقديمها لوزارة الحكم المحلي و قد تذهب بعض الهيئات المحلية إلى نشر مقتطفات من هذه التقارير عبر نشراتها الإعلامية .

تقتصر جلسات المجلس البلدي على أعضاء المجلس البلدي فقط و تسمح الهيئات المحلية لمشاركة ممثلين عن المجتمع المحلي أو مواطنين بشرط التنسيق المسبق و موافقة أعضاء المجلس البلدي بشكل عام بعض الهيئات المحلية تسمح لمن يرغب من فنيين أو اختصاصيين بحضور جلسات المجلس .

من الواضح وجود صعوبة في إطلاع المواطنين على قرارات المجلس البلدي فجميع الهيئات المحلية المستهدفة لا تقوم بنشر قراراتها على الجمهور بل تكتفي بتعميمها على الأقسام المعنية و إبلاغ المواطنين أصحاب الشأن بهذه القرارات كما لا يوجد لدى هذه الهيئات سياسة واضحة لنشر قرارات المجلس البلدي . كما لا تقوم جميع الهيئات المحلية المستهدفة بنشر نتائج تصويت الأعضاء على قرارات المجلس وآليات التصويت المعتمدة بل تضفي عليها طابع المعلومات السرية .

معظم الهيئات المحلية المستهدفة ليس لديها موقع الكتروني أو حتى صفحة الكترونية خاصة بها .

لم تقم الهيئات المحلية المستهدفة باستحداث مركز أو نقطة خدمة للجمهور لتسهيل مراجعة المواطنين للبلدية باستثناء بلدية جباليا و التي قامت باستحداث قسم قلم الجمهور وخدمات المشتركين و التي تقدم خدمات مختلفة مثل استلام طلبات المواطنين للخدمات المطلوبة و تعبئة النماذج الخاصة بها و تجهيزها من الأقسام ذات الصلة . إلا أن هذه النماذج تبقى بحاجة إلى تطوير و تعزيز عمل هذه الأقسام بأدوات الكترونية مساعدة .

لا يوجد أوقات محددة لاستقبال المواطنين و الاستماع لهم وهو ما يجعل من الضروري مراجعة هذه السياسة لتصبح أكثر فاعلية و تنظيماً.

خامساً : في مجال المساءلة :

لا يوجد لدى الهيئات المحلية المستهدفة في التقرير وحدة خاصة باستقبال الشكاوي من المواطنين كما لا يوجد لدى أي من هذه الهيئات دليل إجراءات تقديم الشكاوي كما لا يوجد نظام واضح و محدد لمتابعة الشكاوي و الرد عليها عبر سقف زمني محدد كما لم نجد لدى الهيئات الملية نماذج واضحة وبسيطة يمكن استخدامها لتقديم الشكاوي للمجلس البلدي ولا يوجد عمليات توثيق للشكاوي التي تقدم كما لا يوجد موظف لدى معظم الهيئات مختص يقدم التقارير الدورية التي تتضمن التحليل الكمي و النوعي للشكاوي المقدمة لتعرض على المواطنين.

تتفق جميع الهيئات المحلية في إعداد التقارير المالية و الإدارية والفنية الشهرية و رفعها إلى وزارة الحكم المحلي فقط ولا تقوم بنشرها على المواطنين و بالتالي تغيب المساءلة الحقيقية من قبل الجمهور و متلقي الخدمات حول نتائج هذه التقارير وأداء المجالس المحلية .

تقوم الهيئات المحلية بإعداد تقارير الانجاز السنوي و تسلمها لوزارة الحكم المحلي في موعدها تقريباً و لكن تبقى هذه التقارير و التي تتضمن بشكل ملزم الموازنة التقديرية للهيئة وحساباتها الختامية و تخضع الهيئات المحلية لمسائلة جدية مقتصرة فقط عبر وزارة الحكم المحلي و ليس عبر الجمهور والمؤسسات ذات العلاقة .

معظم البلديات المستهدفة ليس لديها وحدة أو قسم رقابة داخلية او دليل إجراءات و عمليات الرقابة الداخلية و هو ما يضعف من جدوى وجود جهة رقابة داخلية .

معظم البلديات ليس لديها وصف و توصيف وظيفي مكمل لهذه الهيكلية بما يحدد المسئوليات و الواجبات و يحقق الفصل في المهام و يضمن تسلسل إداري يتضمن الأقسام و الدوائر في البلدية و حتى بلدية جباليا قد نجحت في إعداد الوصف والتوصيف الوظيفي عبر منحة من مؤسسة خارجية و هو ما يعكس غياب جهة حكومية تختص ببناء قدرات هذه الهيئات من الناحية الإدارية .

تخضع الهيئات المحلية لعمليات الرقابة الخارجية حيث تقوم وزارة الحكم المحلي عبر دائرة الرقابة و التفتيش و ديوان الرقابة المالية و الإدارية بمراقبة أداء الهيئات المحلية و لكن تغيب عن معظم هذه الهيئات الرقابة الخارجية عبر وجود مدقق مالي خارجي و تقتصر الرقابة الشعبية على اللقاءات الدورية التي تعقدها الهيئات المحلية مع لجان الأحياء و المواطنين و التي في الغالب لا تكون مؤثرة ولا يتم خلالها عرض التقارير السنوية بل عرض للانجازات التي قامت بها البلدية و هو ما يضعف من فكرة الرقابة الشعبية الخارجية .

التوصيات

أولاً : المجال التشريعي و القانوني :

ضرورة قيام وزارة الحكم المحلي بإقرار نظام موظفي الهيئات المحلية الذي يتحدث عن تعيين موظفي الهيئات المحلية و إحداث الوظائف و إلغائها و إثبات ذلك في الموازنة السنوية و تحديد واجبات الموظفين و درجاتهم و كيفية تعيينهم و ترقيتهم وعزلهم و إجراءات تعيينهم على أن يراعي هذا النظام قانون الخدمة المدنية .

مراجعة الإطار القانوني الناظم للعلاقة بين وزارة الحكم المحلي والهيئات المحلية بحيث تمنح الهيئات المحلية مساحة أوسع من الحريات تجاه الوزارة و تمنح في نفس الوقت مساحة من أوسع من الحرية للهيئات الرقابة الجماهيرية مثل لجان الأحياء تجاه الهيئة المحلية .

مراجعة و تطوير القوانين و التشريعات الناظمة لعمل الهيئات المحلية لتضمينها مواد و بنود تتعلق بإلزامية تقديم الهيئات المحلية (موظفين و أعضاء) لإقرار الذمة المالية و الإفصاح عن المصالح التي يمكن أن تنشأ بينهم و بين مواقعهم الوظيفية وتضمين بنود عقابية رادعة تعزز من قيم النزاهة في عمل الهيئات المحلية .

مراجعة و تطوير القوانين و التشريعات الناظمة لعمل الهيئات المحلية لتضمينها بنود و مواد تؤكد على حق المواطنين في الوصول للمعلومات و نشر القرارات الخاصة بالمجلس البلدية عبر أدوات الاتصال الجماهيري المتوفرة كإجراء إلزامي مع تضمين هذه القوانين و التشريعات نظام شكاوي موحد يعزز من ثقافة المساءلة في عمل الهيئات المحلية .

ضرورة وجود تحرك من قبل وزارة الحكم المحلي و هيئات الحكم المحلي باتجاه إعداد و تطوير أدلة إجراءات مرجعية و مكتوبة في تقديم الخدمات للمواطنين و نشرها بالوسائل المتاحة بحيث يصبح لدى المواطنين دراية كاملة بإجراءات الحصول على الخدمات .

ضرورة العمل على إصدار اللوائح و الأنظمة ذات العلاقة بقانون الهيئات المحلية ١٩٩٧ م .

ضرورة توحيد الأطر و النظم التشريعية و القانونية التي تنظم عمل الهيئات المحلية في الضفة الغربية و قطاع غزة .

ثالثاً : في مجال النزاهة :

ضرورة العمل على تبني الهيئات المحلية (مدونة سلوك الأعضاء و الموظفين في الهيئة المحلية) و إصدار نظام من وزارة الحكم المحلي يشير إلى ضرورة إقرار الهيئات المحلية لمدونات السلوك كما يجب أن تشمل الرقابة الخارجية على أعضاء الهيئة المحلية و موظفيها مدى التزامهم ببنود مدونة السلوك وأخذها بعين الاعتبار في عمليات التقييم الدوري و الترقيات والمكافآت و الحوافز للموظفين الملتزمين و هو ما من شأنه تعزيز مظاهر تطبيق هذه المدونة و تضمينها في أدلة العمل الإرشادية للمواطنين و أدلة تقديم الخدمات للجمهور.

ضرورة توحيد و توثيق إجراءات التوظيف المتبعة في الهيئات المحلية ضمن دليل إجراءات موحد يمكن للموظفين الوصول إليه في أي وقت .

يجب على هيئات الحكم المحلي توحيد جهات الإشراف على العطاء و التوريدات و المشتريات و تزويد هذه الجهات بدليل إجراءات للشراء و التوريد يتضمن جميع إجراءات و خطوات عمليات الشراء و يحتوي على نماذج معدة مسبقاً لتحسين وتطوير منومة الشراء و التوريد بما يعزز من قيم النزاهة والشفافية و يساهم في زيادة الحفاظ على المال العام .

ضرورة أن تقوم وزارة الحكم المحلي و عبر مشاركة فعالة من قبل الهيئات المحلية بمراجعة دورية شاملة لأنظمة العمل الموحدة لتطويرها و لتستجيب للتغيرات و لمقتضى مصلحة المواطنين و هو ما سيحسن من كفاءة العمل داخل الهيئات المحلية ويساعدها على تحسين استثمار مواردها المختلفة .

يجب على جميع الهيئات المحلية إعداد دليل إجراءات الحصول على الخدمات و طباعته و توزيعه على المواطنين و نشره بشكل واضح عبر المنابر الإعلامية المختلفة للبلدية و هو ما سيساعد في تعزيز الشفافية في تقديم الهيئة المحلية للخدمات للمواطنين و تضمن العدالة و المساواة في تقديم الخدمات للجميع و تطوير هذه الإجراءات في المستقبل لتصبح أكثر سلاسة و سهولة ويسر و تضمن تقديم الخدمات في إطار و سقف زمني واضح .

من الجيد قيام الهيئات المحلية في قطاع غزة بإنشاء مركز أو نقطة خدمة للجمهور لتقديم الإرشاد و الدعم لهم .

تعزيز التوجه القائم لدى الهيئات المحلية بإشراك المواطنين وممثليهم في اختيار المشاريع التطويرية و إعداد الخطط و البرامج الخاصة بالعمل البلدي مثل المشاركة في إعداد الخطة الإستراتيجية لما في ذلك من أثر كبير في التوزيع العادل للموارد على جميع المناطق و ضمان العدالة الجغرافية في توزيع المشاريع

رابعاً : في مجال الشفافية :

ضرورة قيام الهيئات المحلية بتطوير و بتفعيل موقعها الإعلامية عبر الانترنت و استخدام الفضاء الالكتروني عبر مواقع التواصل الاجتماعي لنشر معلومات حول أنشطتها و مشاريعها وبرامجها و حجم تمويل هذه المشاريع لتعزيز حق المواطن في الحصول و الوصول للمعلومات فالهيئات المحلية تعمل ضمن قيم شفافة تتيح للمواطن الحصول على المعلومات و لكن هناك صعوبة كبيرة في الوصول للمعلومات من قبل المواطنين .

تعزيز منهجية مشاركة المجتمع المحلي في تصميم المشاريع

التطويرية و التنموية عبر لقاءات دورية مع ممثلين عن المواطنين ولجنة من الهيئة المحلية و المواطنين تعمل على تنفيذ عملية تحديد احتياجات دورية للمناطق المختلة ضمن نفوذ الهيئة المحلية .

التزام الهيئات المحلية بنشر تقاريرها الدورية و السنوية و تقارير الانجاز السنوي و حساباتها السنوية و عدم الاكتفاء برفعها لوزارة الحكم المحلي لتعزيز قيم الشفافية و المساءلة من قبل الجمهور .

إن سياسة تبني علنية جلسات المجلس البلدي التي تنتهجها الهيئات المحلية المستهدفة تتيح هامش من الشفافية والمشاركة من قبل المواطنين و لكنها لا تزال بحاجة إلى تطوير عبر إجراءات محددة و مكتوبة و موثقة تضمن تحولها إلى سياسة معلنة بما لا يخالف مواد قانون الهيئات المحلية رقم (١)سنة ١٩٩٧ م ذات العلاقة بمشاركة المواطنين في هذه الجلسات . كما يجب على الهيئات المحلية أن تكون أكثر انفتاحاً على الجمهور عبر إطلاعه على جميع قرارات المجلس البلدي و آليات اتخاذ القرار ونتائج التصويت على القرارات التي يتبناها المجلس .

التزام الهيئات المحلية بنشر قراراتها المختلفة على المواطنين عبر المنابر الإعلامية المختلفة للهيئة المحلية لإطلاع المواطنين جميعاً على هذه القرارات و أن لا يقتصر الأمر على إشعار الأقسام المعنية و المواطنين أصحاب الشأن و نزع السرية عن نتائج تصويت المجلس على قراراته المختلفة .

تعزيز دور وزارة الحكم المحلي في عملية توجيه الهيئات المحلية وحثها على الالتزام باستحداث قسم أو دائرة لخدمة الجمهور وتوحيد أداوت التعامل مع الجمهور عبر عدد من ورش العمل التي تهدف إلى تطوير أدوات التعامل مع الجمهور في هذه الأقسام وبناء قدرات القائمين عليها في مجال مساعدة المواطنين وإرشادهم لتحسين مستوى الخدمة المقدمة للمواطنين كما يجب أن لا تقف الوزارة عند هذه النقطة بل يجب أن تستمر لحين حوسبة خدمات هذا القسم .

من الجيد أن تتبع الهيئات المحلية سياسة الباب المفتوح لكن عدم وجود مواعيد واضحة لمراجعة المواطنين و استقبال طلباتهم و مقابلتهم لرئيس المجلس البلدي لعرض شكاويهم ومطالبهم يضعف من جدوى هذه السياسة و عليه فان على هيئات الحكم المحلي تحديد ساعات محددة لمقابلة الجمهور مع الحفاظ على الابتعاد عن الروتين و البيروقراطية في تقديم طلبات مقابلة رئيس المجلس البلدي .

خامساً : في مجال المساءلة :

التزام الهيئات المحلية بإنشاء وحدة مختصة لاستقبال الشكاوي من المواطنين يقوم عليها عدد من الموظفين كما على الهيئات المحلية إعداد دليل إجراءات تقديم الشكاوي في الهيئة المحلية و طباعته و توزيعه على المواطنين و تنفيذ عمليات توعية للمواطنين حول هذه الإجراءات و التي يجب أن تضمن وجود سقف زمني واضح لمعالجة الشكاوي كما على وزارة الحكم المحلي أن تقوم ببناء قدرات هؤلاء الموظفين عبر إصدار نظام خاص بالشكاوي و نماذج معدة مسبقاً و تطوير آلية تضمن تحقيق وحدة الشكاوي لأهدافها كما يجب أن تتضمن عمليات بناء القدرات تعزيز مهارات كتابة التقارير و التحليل الكمي والنوعي للشكاوي لدى موظفين هذه الهيئات .

استمرار التزام الهيئات المحلية بتقديم التقارير المالية و الإدارية والفنية بشكل دوري و تقديمها لوزارة الحكم المحلية ونشرها على المواطنين أو على الأقل على اللجان الشعبية لتعزيز مبدأ الرقابة و المساءلة و المحاسبة الفعلية .

ضرورة قيام وزارة الحكم المحلي و الهيئات المحلية بإنشاء وحدة للرقابة الداخلية و إعداد دليل إجراءات و عمليات الرقابة الداخلية على أنشطة و عمليات الهيئات المحلية و ضرورة العمل على تمتعها بالاستقلالية الكاملة .

التزام الهيئات المحلية و وزارة الحكم المحلي باستكمال الهيكلية الوظيفية عبر تطوير الوصف و التوصيف الوظيفي لكل هيئة محلية و اعتماده و إقراره بالطرق القانونية بحيث يساعد في تطوير أدوات رقابة لجميع المستويات المختلفة و الذي سيتم بناءاً عليه تفعيل نظم المساءلة و المحاسبة داخل الهيئة المحلية وسيساعد في ذلك تحديد الواجبات و المسئوليات و يحقق الفصل في المهام و يضمن التسلسل الإداري الذي يحسن في الأداء ويضمن ارتفاع جودة الخدمة .

تعزيز دور الرقابة الخارجية على عمل الهيئات المحلية و عدم الاكتفاء برقابة ديوان الرقابة المالية و الإدارية و دائرة المراقبة التابعة لوزارة الحكم المحلي و إتباع سياسة اللجوء للتدقيق الخارجي مع مراعاة تغيير جهة التدقيق الخارجي بحيث لا تتجاوز العامين بشكل متتالي كما على الهيئات المحلية تطوير أنظمة المساءلة و المراقبة الشعبية لأداء المجالس المحلية عبر استحداث مكتب للجان الأحياء داخل البلدية لمتابعة ملاحظات واقتراحات و ملاحظات المواطنين على مختلف أنشطة المشروع و الإطلاع بشكل كبير على جميع أنشطة الهيئة المحلية كما من الجيد قيام الهيئات المحلية القيام بعرض التقارير السنوية عبر لقاء مفتوح مع المواطنين و ممثلين المجتمع المدني و اللجان الشعبية لتعزيز نظم المساءلة و المحاسبة .

التزام الهيئات المحلية بعرض تقارير الانجاز السنوي على الجمهور و المواطنين و أن لا تكتفي فقط بعرضه على وزارة الحكم المحلي كما يجب تفعيل دور ديوان الرقابة المالية و الإدارية و نشر التقارير التي يعدها الديوان حول الحكم المحلي .

الائتلاف
من أجل
النزاهة
والمساءلة
aman
أمان
Transparency Palestine

إعداد الباحث محمود عبد الهادي علي

إشراف الائتلاف من أجل النزاهة و المساءلة (أمان)

غزة: عمارة الحشام، شارع الحلبي- متفرع من شارع ديغول
٢٨٨٤٧٦٧ ٠٨ / فاكس:٢٨٨٤٧٦٦ ٠٨
رام الله: عمارة الرياوي ط١، شارع الإرسال، هاتف: ٢٩٨٩٥٠٦/٢٩٧٤٩٤٩ ٠٢
فاكس:٠٢٢٩٧٤٩٤٨ ، ص.ب : ٦٩٦٤٧، القدس:٩٥٩٠٨
info@aman-palestine.org / www.aman-palestine.org

برنامج أمان بتمويل مشكور من حكومات النرويج وهولندا ولوكسمبورغ