سلسلة تقارير 114

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان
aman
Transparency Palestine

تقرير مؤشر الشفافية

ومدى تطبيقه في أعمال الهيئات المحلية الفلسطينية

2016

ديسمبر، 2016

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة
aman أمان
Transparency Palestine

تقرير مؤشر الشفافية

ومدى تطبيقه في أعمال الهيئات المحلية الفلسطينية

ديسمبر 2016

يتقدم إئتلاف أمان بالشكر الجزيل
للباحث د. محمد ابو زايد و لمساعد الباحث محمود عبد الهادي لمساهمتهم
في اعداد التقرير
و للدكتور عزمي الشعيبي على الاشراف العام على التقرير

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة
aman أمان
Transparency Palestine

الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة (أمان)

رام الله: عمارة الريماوي - الطابق الأول - شارع الإرسال
ص.ب: رام الله 339 القدس 69647
هاتف: 2989506 - 02 2974949
فاكس: 02 2974948

غزة: شارع الحلبي – متفرع من شارع ديغول
بالقرب من وزارة الشؤون المدنية – عمارة الحشام / الطابق الأول
تلفاكس: 08 2884767
تلفاكس: 08 2884766
بريد الكتروني info@aman-palestine.org
الموقع الالكتروني www.aman-palestine.org

المحتويـــات

الملخص التنفيذي 5

مقدمة 7

منهجية قياس المؤشر 9

- الاهداف 9
- الأسئلة 9

منهجية تطبيق المؤشر 9

العينة وطرق الوصول اليها 9

تنفيذ المؤشر 9

مبادئ فحص الشفافية في أعمال الهيئات المحلية 10

مؤشر الشفافية الدولي 11

- مقدمة عن مؤشر الشفافية الدولي 11
- أهداف المؤشر 11
- الأبعاد الرئيسية للمؤشر 11
- أداة واسئلة المؤشر 11
- عرض البيانات وتحليلها 14
- عرض النتائج الرئيسية 14
- مقارنة نتائج المؤشر بالسنوات السابقة 16
- مقارنة ما بين المحافظات المختلفة 16
- مقارنة الهيئات المحلية على أساس تصنيفها 16

الاستنتاجات 18

التوصيات 19

الخاتمة 20

الملخص التنفيذي

يهدف هذا المؤشر بشكل اساسي الى التعرف الى الممارسات والوسائل المتبعة من قبل الهيئات المحلية في توفير المعلومات المتعلقة بعملها وبالتحديد في بعض المحاور الأساسية من حيث تقديم خدماتها الى مواطنيها وعلاقتها مع مكونات المجتمع المحلي وادارتها، وممارساتها المالية وادارتها للموارد البشرية والمشاريع التي تنفذها والعطاءات التي تطرحها.

ان الهدف الأساسي من استخدام المؤشر هو تقييم مدى التزام الهيئة بمبدأ الشفافية مثل توفير المعلومات ومدى وصول المواطنين اليها والتعرف على مواطن القوة والضعف في الإفصاح عنها، وتبيان وتقييم الوسائل المتبعة من قبل الهيئات المحلية لتوفير المعلومات لمن يطلبها سواء عن طريق الانترنت والمواقع الالكترونية او عن طريق البريد الالكتروني او الهاتف او الفاكس واخيرا عن طريق توفيرها بشكل شخصي لمن يطلبها.

ولقد تضمن مجتمع الدراسة الهيئات المحلية في فلسطين والتي يتراوح عددها حوالي 385 هيئة محلية. ولقد تم اختيار عينة قصدية ميسرة ممثلة لسائر ارجاء الوطن من شمال ووسط وجنوب وكذلك ضمن تصنيفات مختلفة A/B/C/D للبلديات. والبلديات المشاركة في دراسة هذا المؤشر هي:

بلدية سعير، ترقوميا، صوريف، بيت امر، بيت أولا، بني نعيم، دورا، بيت ساحور، طوباس، طمون، جنين، عناتا، بني سهيلا، المغراقة، البريج، عبسان الكبيرة، عبسان الجديدة، الزوايدة، القرارة.

ولدراسة هذا المؤشر اتبع الباحثون الاسلوب الوصفي بتوظيف المنهج الكيفي وتحليل المحتوى من خلال زيارة المواقع الالكترونية لهذه الهيئات لمعرفة ما اذا توفرت المعلومة الكترونيا وفي حال عدم وجودها تم التواصل مع الاطراف المعنية عبر الهاتف للتعرف الى الطرق البديلة لتوفيرها[1]. وتم تدوين اجاباتهم وادخال القيم المناسبة وفق المقاييس التي تم تطويرها واعتمادها لأغراض المؤشر ومن ثم احتساب وترتيب النتائج وتحليلها باستخدام برامج محوسبة مثل Microsoft Excel.

ومن اهم ما تم تبيانه من دراسة المؤشر الى ان معظم الهيئات المحلية توفر المعلومات المطلوبة للمواطن بشكل جزئي او محدود عبر الانترنت او مواقع التواصل الاجتماعي. وتتميز المعلومات المنشورة هنا بكونها معلومات شكلية عن الهيئة المحلية مثل اسماء اعضاء المجلس وربما اليات التواصل معهم. وتبين ايضا ان هناك قصور في تحديث المعلومات والبيانات والتقارير المنشورة. كما وتبين ايضا ان هناك محدودية في قدرات الهيئات المحلية وخصوصا الصغيرة منها في تطوير وبناء صفحات الكترونية خاصة بها. كما اننا لاحظنا ان معظم البيانات المتوفرة عبر الانترنت او موا قع التواصل الاجتماعي هي لنشاطات وفعاليات وامور ذات طابع اعلامي تسويقي ولا توفر معلومات قيمة عن المحاور المذكورة اعلاه وأحيانا لا توفر ما هو مطلوب قانونيا او تطوعا منها لضمان الالتزام بقواعد الافصاح. كما وتبين من خلال المؤشر ان الهيئات المحلية تستجيب لطلبات المواطن بالحصول على المعلومات المتعلقة بالمحاور المختلفة بطرق مختلفة حسب نوع الطلب وتوفر المعلومة.

وخلص تطبيق هذا المؤشر إلى ما يلي[2]:

- هناك تباين في مدى توفير الهيئات المحلية المعلومات للمواطن.
- بشكل عام المعلومات الموجودة على الانترنت هي معلومات واخبار عن نشاطات وليست بالضرورة معلومات تندرج تحت بند «الإفصاح».
- المعلومات المتوفرة والمتعلقة بالشؤون المالية حصلت على علامات متدنية مما يبرز أهمية التركيز على الإفصاح المالي لدى المؤسسات وتعزيز اليات الرقابة عليه.

1. سيتم وصف المنهجية بشكل مفصل لاحقا.
2. هناك عرض تفصيلي لاهم النتائج في قسم "استعراض النتائج".

- بناء على التغذية الراجعة بخصوص عدم الإفصاح أضاف معظم المبحوثين ان السبب الرئيسي هو نقص الموارد البشرية (موظفي وطاقم IT).
- مستوى الإفصاح في محافظات الجنوب (غزة تحديد) متدني جدا.

وعليه توصي دراسة المؤشر بما يلي:

- ينبغي العمل على تطوير برامج تدريبية وتوعوية كافية لزيادة وعي الهيئات المحلية وخصوصا قياداتها بأهمية الافصاح عن معلوماتها لضمان الالتزام القانوني والاخلاقي.
- ينبغي رفع قدرات هذه الهيئات على تطوير انظمة افصاح أكثر فاعلية.
- يجب تخصيص موارد كافية لتطوير القدرات لدى الهيئات المحلية.
- يجب على هذه الهيئات المحلية تطوير علاقات أفضل مع المجتمع المحلي للتأكد من انه على علم بممارسات هذه الهيئات.
- ينبغي تعزيز نظم المساءلة الرسمية والشعبية للهيئات وقيادتها للتأكد من التزامها بمبادئ ومعايير الشفافية.

مقدمة

تلعب الهيئات المحلية دورا هاما في المجتمع الفلسطيني. ومن الجدير بالذكر ان تاريخ الادارة العامة في فلسطين يحمل في طياته دورا ملموسا للهيئات المحلية بأطيافها المختلفة من محافظات وبلديات ومجالس قروية وغيرها. وعبر الحقب المختلفة التي مرت بها هذه الهيئات وما عاصرته من ظروف وتحديات سياسية واقتصادية واجتماعية بقيت هذه المؤسسات المظلة التي احتمى بها المجتمع المحلي والرافد الاساسي للخدمات التي يحتاجها المواطن. وبمقارنة الحقب التاريخية المختلفة سوآءا الحقبة العثمانية او البريطانية او الاردنية او الاسرائيلية نلاحظ ان هذه الهيئات المحلية اخضعت لسيطرة مجحفة سلبتها استقلاليتها وحجمت دورها وقصرته على النواحي الخدماتية واضعفت قدرتها التطويرية وخلقت نوعا من الرقابة التسلطية عليها كما وحاولت ابعادها عن مجتمعها وأحيانا كثيرة خلقت ازمة ثقة بينها وبين المجتمع المحلي.

كما وان اتساع ظاهرة تعيين رؤساء ومجالس العديد من هذه الهيئات المحلية لإدارة وقيادة هذه المؤسسات من اصحاب الولاءات والمحسوبيات بديلا عن الانتخاب المباشر لهم من قبل المواطنين شجع ظاهرة الولاء والمحسوبية بين المعينين والمسؤولين بديلا عن المساءلة المجتمعية ما أتاح أحيانا الفرص للاستفادة بشكل شخصي للحصول على قدر من المنفعة الذاتية دون الالتزام بمعايير النزاهة والشفافية والمساءلة. نحن لا نعمم هنا بالمطلق فربما كان هناك اشخاص وهيئات محلية قد انتهجت نهجا مغايرا يميزه الالتزام الاخلاقي ومراعاة شؤون المواطن. الا ان النمط السائد هو ما تم توصيفه انفا.

ان اجراء الانتخابات المحلية بشكل دوري واستمرار الالتزام بسيادة القانون بما يشمل قانون الهيئات المحلية يشكل نقلة نوعية في علاقة الهيئات بالسلطة المركزية وبالمواطن ومسؤولياتها والتزاماتها تجاه الاطراف ذوي العلاقة بمنظور يحكمه القانون وانظمة ولوائح تضبط عملها وتوفر للمواطن الصلاحية والحق في الاطلاع على عملها وممارساتها. بل ان العديد من هذه الهيئات المحلية هدفت الى الارتقاء بمستوى التزامها بمعايير النزاهة والشفافية والمساءلة بعد ان طورت مدونات سلوك لعملها وعبرت عن التزامها الأخلاقي الطوعي بمبادئ هذه المدونات. كما واخذت العديد من هذه الهيئات في الاطلاع والاستعانة بغيرها من الهيئات والمؤسسات الاقليمية والدولية لتطوير نظم مساءلة مجتمعية وادوات متابعة وتقييم لقياس ادائها والعمل على تطويره.

ورغم ذلك نجد ان هناك بعض الثغرات في التزام هذه الهيئات بمبادئ الشفافية والنزاهة والمساءلة. وقد يكون ذلك لبعض جوانب القصور في قانون الهيئات المحلية او لمحدودية القدرات التنظيمية لديها او لعدم فعالية او ضعف ثقافة الإفصاح كممارسة ونهج يلتزم به المسؤولين في هذه الهيئات.

فمن الناحية القانونية فلقد حدد قانون الهيئات المحلية[3] لعام 1997 وتعديلاته مهام ووظائف الهيئة في المادة 15 والتي يمارسها مجلس الهيئة ضمن حدود منطقة الهيئة المحلية، ويحق له أن يمارسها مباشرة بواسطة موظفيه ومستخدميه، أو أن يعهد بها أو ببعضها إلى متعهدين أو ملتزمين أو مقاولين أو أن يعطي بها أو ببعضها امتيازات لأشخاص أو لشركات لمدة أقصاها ثلاث سنوات. كما وأجازت لمجلس الهيئة أن يعطي بها أو ببعضها امتيازات لأشخاص أو لشركات مدة تزيد عن ثلاث سنوات شريطة موافقة الوزير. بالإضافة إلى صلاحيته بإصدار الأنظمة أو اللوائح التنفيذية اللازمة لتنظيم أعمال الهيئة المحلية وتأمين مصالحها وحاجياتها.

وفيما يتعلق بوجوب التزام الهيئة المحلية بمبادئ الشفافية في عملها فان القانون المعمول به في العديد من جوانبه لا يشدد على احترام هذا المبدأ بشكل صارم فمثلاً تضمنت الفقرة الخامسة من المادة 8 من قانون الهيئات المحلية لسنة 1997 المتعلقة بجلسات مجالس الهيئات المحلية النص على انه «يجوز للمجلس أن يسمح لأي شخص حضور أي جلسة من جلساته إذا قرر ذلك أكثرية أعضائه الحاضرين للمشاركة في مناقشة الموضوع». ما يعني أن الأصل في اجتماعات مجالس الهيئات المحلية أن تكون مغلقة ما لم تقرر الأكثرية جعلها مفتوحة أمام الجمهور، وتخالف

3. دراسة للباحثة رائدة قنديل بعنوان «فحص لمشروع مؤشر الشفافية الدولي ومدى تطبيقه في أعمال الهيئات المحلية الفلسطينية»، 2014 اصدار مؤسسة امان. (قانون الهيئات المحلية لعام 1997 وتعديلاته).

هذه المادة بذلك مبدأ الاجتماعات المفتوحة أمام الجمهور الذي يعتبر واحد من مبادئ الشفافية التي يقوم عليه الحق في الحصول على المعلومات. كما انه لا يتم نشر التقارير الإدارية والمالية السنوية لاطلاع المجتمع المحلي عليه، اذ ان القانون في المادة (36) لا يلزم الهيئة المحلية بنشره (التقرير) للعامة، في الوقت الذي يلزمها بتقديم نسخة من التقرير الاداري والمالي عن أعمال الهيئة لوزير الحكم المحلي.

وفي سياق بيئة معقدة ناجمة عن استمرار الاحتلال واستمرار اعتماد السلطة الوطنية على المساعدات، وضعف إيرادات وموارد البلديات المالية، فالبلديات الكبرى تعتمد بشكل كبير على تمويل الدول المانحة الذي تستقطبه مباشرة ودون الحاجة للاعتماد على الحكومة المركزية مما يعطيها الفرصة في التقدم على البلديات الصغيرة التي تعاني شحا في الموارد المالية واشكاليات كثيرة مرتبطة بالحكومة المركزية مثل تحويل اموال الضرائب الأمر الذي يؤثر على ادائها وتسخير الامكانات الحديثة لترسيخ اسس الشفافية في اعمالها.

والباحث في تاريخ الهيئات المحلية يجد ان التحدي الاكبر هو عدم وجود القدرة او المعرفة الكافية لتطوير نظم فاعلة في شتى المجالات التنظيمية والادارية والتقنية لدى هذه الهيئات. والسبب في ذلك كما أسلفنا سابقا هو نقص الاستثمار في بناء قدرات هذه الهيئات من قبل من تنفذوا وحكموا هذه الهيئات او من قبل السلطة الرسمية التي اشرفت عليها. ولذا نجد ان الخلل الاكبر احيانا هو عدم معرفة كيفية توفير المعلومة وليس الرغبة في اخفاء المعلومة او وجود نية مبيته لاخفاءها.

منهجية قياس المؤشر

الاهداف

هدفت دراسة هذا المؤشر الى قياس مدى تطبيق مبادئ الشفافية في عمل الهيئات المحلية من خلال قياس مستوى افصاح الهيئات المحلية عن المعلومات المتعلقة بنشاطها في المجالات المذكورة سابقا.

الأسئلة

تمثل السؤال الرئيس لهذه المؤشر فيما يلي:

ما مدى التزام الهيئات المحلية بمبادئ الإفصاح في عملها من حيث:

- تعاملها مع مجتمعها المحلي.
- الإدارة العامة للهيئة المحلية.
- الإدارة المالية.
- التوظيف والعطاءات.
- التخطيط الحضري.

منهجية تطبيق المؤشر

بعد أن جرت مواءمة المؤشر بما يتناسب مع الهيئات المحلية في فلسطين بشكل أولي، واختيار الهيئات المحلية الراغبة في المشاركة. تم تطبيق المؤشر للحصول على المعلومات المطلوبة من الهيئات المستهدفة باستخدام أربعة طرق هي: زيارة المواقع الالكترونية، الاتصال الهاتفي، المراسلات الالكترونية، وأخيراً بعض الزيارات الميدانية.

وللتأكد من صحة ودقة الإجابات التي تؤكد عدم ممانعة الهيئة المحلية من تقديم المعلومات للمواطن حال طلبها جرى اختيار عينة قصدية[4] ميسرة من الهيئات المحلية المشاركة وتم زيارة مواقعها الإلكترونية على الانترنت او صفحاتها على مواقع التواصل الاجتماعي ومن ثم تم التواصل مع موظفين فيها حول وسائل توفير المعلومات للمواطن في حال لم توجد على مواقعها وما هي الطريق المثلى (ايميل/تلفون/الحضور بشكل شخصي).

العينة وطرق الوصول اليها

لأغراض هذه المؤشر وضيق الوقت المتاح تم الحصول على عينة قصدية ميسرة. وقد تشكلت العينة من 21 بلدية مشاركة من الضفة وغزة للحصول منها على المعلومات التي تجيب عن أسئلة المؤشر:

بلدية سعير، ترقوميا، صوريف، بيت امر، بيت أولا، بني نعيم، دورا، بيت ساحور، طوباس، طمون، جنين، عناتا، بني سهيلا، المغراقة، البريج، عبسان الكبيرة، عبسان الجديدة، الزوايدة، القرارة.

تنفيذ المؤشر

تم زيارة المواقع الالكترونية للهيئات المختلفة وصفحاتها على مواقع التواصل الاجتماعي مثل Facebook وتم فحص إذا تواجدت المعلومات المتعلقة بالأسئلة المختلفة للمؤشر. ومن اجل ادخال القيمة المناسبة للإجابة عن الأسئلة تم الالتزام بالمعايير التالية:

4. العينة القصدية هي التي تُحَدّد خصائص ومواصفات أفرادها بشكل مسبق، نظراً لقدرتهم على إجابة الأسئلة المثارة من قبل المؤشر.

1. في حال لم تنطبق الاسئلة يشطب السؤال.
2. العلامة الكاملة (4) تعطى في حال نشرت المعلومة على الانترنت.
3. العلامة (3 او 2) تعطى اذا لم تنشر المعلومة على الانترنت ونشرت بإحدى الوسائل الاخرى وليس فيها نص قانوني.
4. العلامة (1) تعطى في حال لم تنشر المعلومة على الانترنت ونشرت بإحدى الوسائل الاخرى وفيها نص قانوني.
5. العلامة (0) تعطى في حال لم تنشر المعلومة باية وسيلة كانت وكان فيها نص قانوني.

الخطوة التالية كانت التواصل مع الهيئات المحلية للتأكد من الطريق البديلة التي تتبعها لتوفير المعلومات والافصاح عنها في حال لم تتوفر تلك المعلومات عن طريق الانترنت. ومن ثم تم إعطاء القيم المناسبة. كما وتم الحصول على تغذية راجعة بخصوص التحديات التي تواجه الهيئات في توفير المعلومة، واهم الاحتياجات، وبعض التوصيات بهدف اثراء الفائدة العامة بهذا الخصوص.

مبادئ فحص الشفافية في أعمال الهيئات المحلية:

إن فحص مبادئ الشفافية في نظام عمل الهيئات المحلية ينطلق من المبادئ التالية:

- **حق الحصول على المعلومات:** ويعنى بها حق المواطنين بالحصول على كل المعلومات العامة المتصلة بأعمال الهيئة المحلية، بطريقة تلقائية ودون الحاجة لتبرير أو إثبات مصلحة خاصة للحصول عليها. والتأكيد على أن الهيئة التي تقرر حجب المعلومة ينبغي أن تتحمل المسؤولية عن هذا الحجب.
- **فعالية تقديم المعلومات:** على الهيئة المحلية جمع المعلومات بشكل دائم وحفظها وتحديثها، مثل المعلومات عن أعضاء المجلس المحلي (السير الذاتية، الإفصاح عن الذمة المالية والممتلكات)، معلومات عن عملية اتخاذ القرارات (السابقة والحالية والمستقبلية)، معرفة أصحاب المصلحة أو ذوي العلاقة المحليين والدوليين، معلومات عن القرارات والمخرجات مثل التقارير المالية الإدارية والتعيينات وقضايا التخطيط.
- **المعلومات ذات جدوى عالية:** إذ يجب أن تكون المعلومات صحيحة وشاملة ومحدثة «في حينه».

مؤشر الشفافية الدولي

مقدمة عن مؤشر الشفافية الدولي [5]

يعتبر مؤشر الشفافية الدولي أحد الانجازات المهمة لقياس مدى التزام الهيئات المحلية بسياسات الافصاح وتوفير المعلومات ويزود الباحثين والمختصين بأدوات مفيدة تمكنهم من فحص مدى التزام الهيئات المحلية بهذه المبادئ الشفافية والنزاهة في عملها ومستوى واليات الافصاح عن المعلومات لمن يحتاجها ضمن ما يتيحه او يلزم به القانون.

ولقد استندنا في عملنا الى الاسئلة التى تم تطويرها سابقا ولكن تم تعديلها بما يتوافق مع الواقع الفلسطيني كما وتم تعديل المقاييس وتكميمها بطريقة متدرجة وليس مجرد نعم او لا. وفي حال لم ينطبق السؤال على الهيئات المحلية الفلسطينية تم حذفه.

أهداف المؤشر

يهدف مؤشر الشفافية في الهيئات المحلية إلى:

- تقييم مدى توفر المعلومات المتعلقة بالهيئات المحلية ومدى وصولها للمواطنين والتعرف على مواطن القوة والضعف في الإفصاح عنها.
- إيجاد التنافس بين الهيئات المحلية وتشجيعها على نشر المعلومات، وتحديد وبيان من لم يلتزم منها، بهدف إتباع أفضل الممارسات السليمة بهذا الشأن.
- بلورة توصيات لتعزيز مبادئ الشفافية بالتعاون مع الهيئات المحلية المستهدفة.

الأبعاد الرئيسية للمؤشر:

جرى تطبيق ما يقارب 40 سؤال وارد في المؤشر على الهيئات المحلية المستهدفة، بالاعتماد على المعلومات المتوفرة في (المواقع الالكترونية وغيرها من وسائل جمع ونشر المعلومات)، كما يلي:

1. معلومات عن رئيس المجلس المحلي المنتخب وأعضاء المجلس والجهاز التنفيذي: تشمل السير الذاتية، الإفصاح عن الذمم المالية... الخ
2. معلومات عن عملية اتخاذ القرارات في مجلس الهيئة بما يشمل (مشاريع التخطيط الاستراتيجي، الخطط العملية، آليات مشاركة المواطنين وكيفية إدماجهم في عمل الهيئة المحلية، إضافة إلى المعلومات الخاصة بذوي المصلحة من المواطنين والشركاء والوكلاء والمتعاقدين).
3. معلومات حول التعليمات، القرارات، الإدارة المالية، إجراءات التعيين، التخطيط والتنظيم، بالإضافة إلى قضايا أخرى لها شأن بالتعامل مع الجمهور مثل الخدمات، شروط الحصول عليها، الضرائب.

أداة واسئلة المؤشر:

وضحنا في الفقرة السابقة المحاور الأساسية التي تضمنها المؤشر قيد الدراسة وفيما يلي نورد تفصيلا بأهم الأسئلة التي تضمنتها أداة المؤشر التي تم استخدامها في جمع المعلومات. وهنا ينبغي الإشارة الى النقاط الاتية:

- تم تطوير مقياس متدرج من 4-1 (شبيه بمقياس ليكرت) لتكميم البيانات لان الأداة المستخدمة سابقا احتوت على قيمتين فقط (نعم = 1 ولا = 0). وشكل هذا نقطة ضعف في الأداة السابقة حيث انها لم تتعامل مع إمكانية

5. تم الاستناد في هذه الجزئية الى مادة تضمنتها المؤشر المشار اليه سابقا.

وجود الخاصية بشكل جزئي مما نجم عنه عدم قياس المتغيرات بشكل صادق وواقعي. وكان هناك اجحاف بحق بعض الهيئات لان عملية القياس لم تكن شاملة كما وان محدودية المقياس أظهرت معظم الهيئات المحلية بمستوى عال لان معظم الإجابات كانت نعم = 100.

وعليه تم تعديل الأداة لتتناسب مع الواقع الفلسطيني وذلك بتعديل بعض الأسئلة او حذفها. وفيما يلي اهم محاور المؤشر ومكوناتها الفرعية.

المحور الأول: علاقة المؤسسة بالمجتمع المحلي (12) A. Organization and society
– السيرة الذاتية لرئيس الهيئة المحلية.
– الإفصاح عن الموجودات والممتلكات الخاصة برئيس الهيئة المحلية.
– الإفصاح عن دخل رئيس الهيئة المحلية (بيان سنوي عن دخل رئيس البلدية).
– في حال نشأت حالة من تضارب المصالح يكون فيها رئيس الهيئة المحلية او اقاربه المباشرين، فهل تم نشر آليات تجاوزها او حلها؟
– اسماء رؤساء الاقسام في الهيئة المحلية ومعلومات الاتصال بهم (البريد الالكتروني وارقام هواتفهم).
– معلومات تواصل مع رئيس البلدية والطاقم التنفيذي.
– قائمة بأعضاء المجلس المحلي.
– جدول اجتماعات المجلس المحلي وخاصة الاجتماع القادم ويشمل (الساعة والتاريخ والمكان).
– قرارات المجلس المحلي منشورة او متوفرة خلال العام الحالي.
– ساعات دوام الهيئة المحلية.
– معلومات حول جهات الاتصال ومراكز تقديم الشكاوى والاعتراضات في الهيئة المحلية.
– قائمة بأسماء المؤسسات المحلية التي تتلقى مساعدات من المجلس.

المحور الثاني: الإدارة العامة (9) B. General management
– مدونة سلوك الهيئة المحلية متوفرة.
– وجود خطة استراتيجية معلنة للخمس سنوات القادمة.
– التقرير الاداري السنوي / تقرير الانجازات متوفر ومنشور.
– تضمنت الخطة السنوية للمجلس بعض النشاطات والتدخلات الخاصة بمكافحة الفساد؟ وهل تم نشرها.
– الأنظمة والإجراءات والتعليمات واللوائح المعمول بها في الهيئة المحلية متوفرة.
– أنواع وقيمة الضرائب معلنة وواضحة.
– جرد وتوثيق وتخزين أصول وممتلكات الهيئة المحلية.
– وجود قائمة بالمشاريع المشتركة مع الأطراف الأخرى.
– هل توجد آليات لمنح الجوائز / المساعدات / الهبات والزيارات؟ وما هي طرق الإعلان عنها؟

المحور الثالث: الإدارة المالية (4) C. Financial management

- الموازنة المخططة للعام الماضي والمنفذة تشمل الإيرادات والنفقات والذمم الدائنة والدين العام
- موازنة العام الحالي
- كافة التعديلات التي اجريت على الموازنة الحالية / (في حال وجود تعديلات هل نشرت؟)
- التقارير المالية السنوية المدققة

المحور الرابع: التوظيف والعطاءات (7) D. Recruitment and procurement

- الإعلان عن الوظائف الشاغرة في الصحف المحلية ووسائل الإعلام قبل بـ 10 أيام من التاريخ المحدد لانتهاء التقديم.
- اجراءات ترقية واقالة الموظفين، والاجراءات الجزائية بحقهم.
- عدد الموظفين كافة (يشمل موظفي عقود العمل المؤقتة والدائمة).
- سياسة المشتريات العامة التي لا تتطلب المنافسة في عروض الاسعار وقيمتها والموردين؟
- عقود العمل مع الشركات والموردين.
- سياسة المشتريات العامة «وثيقة العطاءات» (طلبات الشراء، العروض، العطاءات).
- المعلومات الأساسية عن العقود العامة وأية تعديلات تُجرى عليها.

المحور الخامس: التخطيط الحضري (5) E. Urban Planning

- مخطط هيكلي منشور وهل يتم مشاركة المخطط مع المجتمع المحلي والمواطنين؟
- نتائج النقاش العام / الجلسات العامة مع الجمهور حول خطط الهيئات المحلية بما فيها معالجة الشكاوى والاقتراحات والتعليقات التي أدلى بها المواطنين حول هذا الموضوع.
- قائمة بأراضي الهيئات المتبادلة، او المباعة (المواقع والمبالغ المالية والتعويضات).
- المواعيد النهائية او المطلوبة للحصول على خدمة التراخيص.
- استخدامات اراضي الهيئة المحلية والتغييرات التي حصلت على استخداماتها.

عرض البيانات وتحليلها[6]

جدول 1 (أدني علامة 0 واقصى علامة 4)

LGU	WB GAZA	العلاقة مع المجتمع المحلي	الادارة العامة	الادارة المالية	توظيف وعطاءات	تخطيط حضري	Average متوسط التقسيمات
Sa3eer	WB	3.08	3.56	2.50	2.20	1.80	2.63
Tarqoumia	WB	2.83	3.11	2.50	2.80	2.80	2.81
Soureef	WB	2.83	2.11	1.50	1.80	2.20	2.09
Beit_Ummar	WB	2.83	1.89	1.50	1.80	1.80	1.96
Bani_Na3eem	WB	2.83	2.11	1.50	1.80	2.80	2.21
Doura_khaleel	WB	2.92	2.00	1.50	1.80	2.20	2.08
Beit_Oula	WB	3.25	2.44	3.50	1.80	2.80	2.76
Al-Yamoun	WB	3.00	2.00	1.50	1.80	1.80	2.02
Toubas	WB	3.00	2.00	1.50	1.80	1.80	2.02
Tammoun	WB	3.17	2.11	2.25	1.80	2.20	2.31
Jenin	WB	3.08	2.11	3.00	1.80	2.20	2.44
Anata	WB	3.25	2.56	2.00	1.80	2.80	2.48
Beit Sahour	WB	3.00	2.22	3.50	1.80	2.80	2.66
Bani-Suhaila	GAZA	2.17	1.00	0.75	1.60	0.80	1.26
Meghraqa	GAZA	2.42	1.44	0.25	1.80	2.40	1.66
Al-Bureig	GAZA	2.92	1.33	0.25	1.80	3.00	1.86
Abasan_Ka-beereh	GAZA	2.17	2.67	2.25	2.40	2.20	2.34
Abasan_Al-jadeedah	GAZA	2.17	1.11	1.50	1.60	1.00	1.48
Al-Zawaydeh	GAZA	3.00	1.78	2.00	1.80	2.20	2.16
Al-Qarareh	GAZA	1.67	1.00	1.50	1.60	2.80	1.71
Average per Category	ALL	2.78	2.03	1.84	1.87	2.22	
	West Bank Only	3.01	2.32	2.17	1.91	2.31	
	GAZA Only	2.36	1.48	1.21	1.80	2.06	

الجدول أعلاه يبين تلخيصا لمتوسطات المحاور الخمسة التي تضمنتها الأداة وتوزيع الإجابات على الهيئات المختلفة باعتماد المحاور المختلفة.

6. تم تغير المعلومات التفصيلية والتوصيات للهيئات المشاركة بالدراسة.

جدول 2

(ادنى علامة 0 واقصى علامة 4)

	متوسط المتوسطات
متوسط المتوسطات لجميع الهيئات: أي النتيجة الكلية للهيئات المدروسة	2.15
متوسط المتوسطات لهيئات الضفة: أي النتيجة الكلية للهيئات المدروسة في الضفة	2.34
متوسط المتوسطات لهيئات غزة: أي النتيجة الكلية للهيئات المدروسة	1.78

الجدول أعلاه يوضح المتوسط الكلي لجميع المحاور الخمسة المشمولة في المؤشر لكل فلسطين و للضفة/ وغزة.

عرض النتائج الرئيسية:

- هناك قصور واضح في نشر المعلومات الاساسية المطلوبة حسب القانون مثل البيانات المالية للهيئة المحلية والتقارير الدورية المحدثة لنشاطاتها والقرارات الصادرة عنها عبر الانترنت. وتميل المعلومات المنشورة الى ان تكون اعلانات او مجرد نشاطات او معلومات عامة.
- فيما يتعلق بمحور «علاقة الهيئة المحلية بالمجتمع المحلي» فان النتائج بشكل عام كانت الافضل من بين المحاور الاخرى للمقياس (2.78 / 4) ولكنها لم تأت بدرجة مرتفعة.
- وبالنظر الى المحاور التي حازت على نتائج متدنية فلقد جاء محور «الافصاح المالي» (1.84) اولا يليه المحور المتعلق بالمشاريع والعطاءات (1.87).
- محور «الادارة العامة» لم يحظ بعلامة مرتفعة ايضا (2.03) وكذلك محور التخطيط الحضري والذي حاز على علامة 2.22.
- لا يتوفر لدى هذه الهيئات نظم ممأسسة لتوفير المعلومات عبر الوسائل اعلاه. فمن خلال المقابلات التي تم اجرائها تبين ان معظم الهيئات المحلية ليس لديها سياسة معتمدة للنشر والافصاح. وتلجأ معظم الهيئات المحلية لمواقع التواصل الاجتماعي لانها لا تمتلك القدرات التقنية او المصادر البشرية لادارة مواقع الكترونية خاصة بها. لا يوجد لدى هذه الهيئات نظم موحدة لتوفير المعلومات وتتفاوت قدرتها ومستوى توفيرها بحسب حجمها وقدرات طاقمها وأحيانا النمط القيادي وربما درجة وعي المسؤولين والتزامهم الاخلاقي بمعايير النزاهة والشفافية والمساءلة.
- تميل البلديات ذات التصنيف الاعلى B& A الى تطبيق اليات ونظم لنشر المعلومات والافصاح عنها الكترونيا أكثر من الهيئات المحلية الاصغر من تصنيف C&D. ويمكن تفسير هذا بان قدرات هذه البلديات أكبر واوسع وعليه فانها قادرة على توفير المعلومات بشكل افضل.
- المعلومات المتوفرة عبر الايميل هي ذات الطبيعة الالكترونية وهي الوسيلة الفضلى تليها التلفون والفاكس. اما الحصول على المعلومات بشكل شخصي فكان فيما يتعلق بمعلومات أكثر شخصية او يصعب توفيرها بطرق اخرى.
- هناك ضعف في قدرات هذه الهيئات ومعرفتها فيما يتعلق بضرورة تصنيف وارشفة المعلومات والبيانات الخاصة بعملها الامر الذي يعيق قدرتها في توفير هذه المعلومات او تطوير انظمة فاعلة لتوفير هذه المعلومات. وهذا يعتبر السبب الرئيسي الكامن وراء القصور في توفير المعلومات وليس وجود نية مبيته او مقصودة لحجب هذه المعلومات.

مقارنة نتائج المؤشر بالسنوات السابقة:

بعد مطالعة نتائج المؤشر السابقة نجد ان تلك النتائج أعطت انطباعا إيجابيا مبالغا فيه بشأن شفافية عمل الهيئات المحلية (علامات عالية فيما يتعلق بالإفصاح). والسبب هو عدم اللجوء الى مقياس متدرج يعبر عن الواقع بشكل ادق وأفضل.

مقارنة ما بين المحافظات المختلفة:

المحافظة	Average of Average_متوسط التقسيمات	Average of Cat1_العلاقة مع المجتمع المحلي	Average of Cat2_الادارة العامة	Average of Cat3_الادارة المالية	Average of Cat4_توظيف وعطاءات	Average of Cat5_تخطيط حضري
Alquds	2.48	3.25	2.56	2.00	1.80	2.80
Bethlehem	2.66	3.00	2.22	3.50	1.80	2.80
Deir Albalah	2.01	2.96	1.56	1.13	1.80	2.60
GAZA	1.66	2.42	1.44	0.25	1.80	2.40
Hebron	2.36	2.94	2.46	2.07	2.00	2.34
Jenin	2.37	3.13	2.11	2.63	1.80	2.20
Khan Younis	1.70	2.05	1.45	1.50	1.80	1.70
Toubas	2.02	3.00	2.00	1.50	1.80	1.80
Grand Total	2.15	2.78	2.03	1.84	1.87	2.22

بشكل عام نلاحظ ان محافظات الجنوب حصلت على علامات متدنية مقارنة مع الوسط والشمال.

- حصلت الهيئات المحلية في محافظة بيت لحم على اعلى النتائج الكلية تليها هيئات محافظة القدس فيما يتعلق بالمؤشر بينما الهيئات المحلية في محافظات غزة كانت الأدنى. اما محافظات الشمال (نابلس وجنين) فجاءت في المنتصف.
- يتبين من الجدول أعلاه ان هناك قصور في الإفصاح في النواحي المالية لدى معظم المحافظات المدروسة وهو النمط المتكرر في النتائج. ورغم ان المحور الأول حظي بدرجات عالية الا انه المحور الاسهل في منظومة المؤشر لان العديد من مكوناته هي معلومات عامة واخبار ونشاطات واوقات الدوام وخلافه.

مقارنة الهيئات المحلية على أساس تصنيفها:

مقارنة ما بين الهيئات المحلية باعتماد التصنيفات والمحاور المختلفة

LGU Class	Average of Average_متوسط التقسيمات	Average of Cat1_العلاقة مع المجتمع المحلي	Average of Cat2_الادارة العامة	Average of Cat3_الادارة المالية	Average of Cat4_توظيف وعطاءات	Average of Cat5_تخطيط حضري
A	2.02	3.00	2.00	1.50	1.80	1.80
B	2.24	2.85	2.11	1.96	1.90	2.40
C	1.87	2.53	1.80	1.38	1.83	1.83
+C	2.76	3.25	2.44	3.50	1.80	2.80
.G. T	2.15	2.78	2.03	1.84	1.87	2.22

يقدم الجدول أعلاه مقارنة ما بين الهيئات المحلية بناءا على تصنيفها A B C C+ وكما نلاحظ أعلاه فان الهيئات المحلية ذات التصنيفات الأعلى حصلت على علامات أفضل من تلك الهيئات ذات التصنيف الأدنى على المؤشر.

كما ونلاحظ ان بلديات B جاءت أفضل من بلديات C على المؤشر. والملاحظ أيضا ان نقاط الضعف او العلامات الأدنى لمعظم الهيئات المحلية جاءت فيما يتعلق بالإفصاح فيما يتعلق بمحاور الإدارة المالية والتوظيف والعطاءات حيث ان بلديات C حصلت على أدني العلامات (1.38).

من الجدير بالذكر ان العدد الأكبر من الهيئات المحلية المشمولة بهذا المؤشر هي من تصنيف B و C وعليه فأننا نلاحظ ان بلديات B وهي الأكبر قد تفوقت على بلديات C. والتبرير هنا ان حجم البلدية وقدراتها التقنية والبشرية قد يكون عاملا في زيادة نشاطها فيما يتعلق بالإفصاح.

الاستنتاجات

- كما نلاحظ أعلاه فان المستوى الكلي للمحاور المختلفة على مستوى فلسطين هو 2.15 وبمراجعة مفتاح التصحيح نرى انه مستوى متوسط ولكنه قريب من المستوى المتدني.

نلاحظ ان الوضع في غزه أدني منه في الضفة حيث انه 1.78 مقارنة مع 2.34 في الضفة.

- نلاحظ ان محور علاقة وتواصل الهيئة مع مجتمعها المحلي حصل على اعلى النقاط 2.78 بينما حصلت إدارة الشؤون المالية على أدني مستوى. 1.84
- التواجد الالكتروني للهيئات ضعيف حيث ان عددا لا باس به ليس لديه مواقع الكترونية وان وجدت فإنها غير محدثة. ان الاعتماد عل مواقع مساندة او مواقع التواصل الاجتماعي غير كاف.
- معظم استخدامات الانترنت هي لوضع معلومات واعلانات وليس لوضع ملفات أساسية.
- أفادت التغذية الراجعة ان الوسيلة البديلة المثلى لتوفير المعلومات هي الحضور بشكل شخصي وتقديم طلب وتقوم الهيئة المحلية بالقيام بالإجراءات اللازمة.
- وعليه جاءت النتائج متوافقة مع ما تم افتراضه سابقا بان مستوى الالتزام من قبل الهيئات المحلية بمبادئ الإفصاح هو بمستوى متدن الى متوسط. وهذا يعكس تحديا يجب التغلب عليه. والمسؤولية هنا تقع على عاتق الجهات المختلفة من الحكم المحلي وحتى المواطن وطبعا تتحمل الهيئات المحلية المسؤولية الكبرى.

التوصيات

من خلال مراجعتنا للمعلومات ونتائج تطبيق المؤشر يمكن ان نقدم التوصيات التالية:

- من الضروري وجود خطة وطنية تشاركية تتولاها وزارة الحكم المحلي مع الاتحاد العام للهيئات المحلية وصندوق تطوير البلديات لتعزيز الشفافية والمساءلة في الهيئات المحلية،
- ينبغي تقوية الاتحاد العام للهيئات المحلية الذي يضم هيئات الضفة الغربية وقطاع غزة، مع ضرورة الإسراع بإجراء الانتخابات الانتخابات المحلية كونها الضامن الأساسي للمساءلة و حق لمواطنين في الحصول على المعلومات.
- ينبغي العمل على تطوير برامج تدريبية وتوعوية كافية لزيادة وعي الهيئات المحلية وخصوصا قياداتها بأهمية الافصاح عن معلوماتها لضمان الالتزام القانوني والاخلاقي.
- ترسيخ مبدأ الشفافية في أعمال الهيئات المحلية برفع الوعي لديها بنوع الوثائق والأعمال التي ينبغي نشرها، وأهمية الإفصاح عن كافة أعمالها، وتشجيعها على انتهاج مبدأ علانية جلسات المجلس المحلي وعدم الاكتفاء باطلاع المواطنين على الأعمال الروتينية للهيئة.
- ينبغي رفع قدرات هذه الهيئات على تطوير انظمة افصاح أكثر فاعلية.
- عند اعداد الموازنة للهيئة المحلية يجب تخصيص موارد كافية لتطوير القدرات لدى الهيئات المحلية.
- تبني الهيئة لسياسة الانفتاح من خلال اللقاءات المفتوحة وجلسات الاستماع ويجب على هذه الهيئات المحلية تطوير علاقات أفضل مع المجتمع المحلي للتأكد من انه على علم بممارسات هذه الهيئات.
- ينبغي تعزيز نظم المساءلة الرسمية والشعبية للهيئات وقيادتها للتأكد من التزامها بمبادئ ومعايير المساءلة.
- وهنا نود الاستئناس بما قدمته الدراسة السابقة للمؤشر من توصيات لضمان تحقق الفائدة والتأكيد على أهمية التوصيات المقترحة في هذه الدراسة.[7]
- تعزيز مبدأ الشفافية في الهيئات المحلية من خلال الزامها بإعداد خطط سنوية لتعزيز النزاهة وإجراءات مكافحة الفساد فيها كجزء من الخطة الوطنية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد في فلسطين، واعتبار هذه الخطة جزء من التدقيق السنوي الذي ينفذه ديوان الرقابة الادارية والمالية، وكذلك جزء من المعايير التي يفرضها صندوق تطوير واقراض البلديات.
- دعوة صندوق تطوير البلديات واتحاد الهيئات المحلية لتقديم المساعدة للهيئات المحلية لتأمين الموارد المالية والفنية لتوفير آليات النشر، والإفصاح عن المعلومات.
- على مجالس الهيئات المحلية مواكبة التطور التكنولوجي واستخدام الصفحات الالكترونية كوسيلة أساسية في الإفصاح عن أعمال الهيئات المحلية ورفع مستوى الشفافية فيها، والوصول للمواطن، وعدم انتظاره من قبل الهيئة لمبادرته في الحصول على المعلومات.
- إنشاء بوابة الكترونية على صفحة اتحاد الهيئات المحلية وتحديد موقع لكل هيئة محلية لنشر الوثائق المحدثة لديها، وتطبيق المؤشر الدولي الذي تم تنفيذه في هذه الورقة كمقياس عالمي في هذه البوابة ومراقبته من قبل الاتحاد.
- تطوير برامج من قبل الاتحاد العام للهيئات المحلية لتحفيز المواطنين ورفع وعيهم بأهمية متابعتهم لأعمال الهيئات المحلية كحق من حقوقهم الطبيعية.
- الضغط باتجاه انفاذ القانون فيما يتعلق بتقديم رؤساء واعضاء الهيئات المحلية الذمة المالية الخاصة بهم لهيئة مكافحة الفساد، وكذلك الافصاح عنها أمام المواطنين كجزء من تعزيز شفافية أعضاء الهيئات المحلية.

7. مصدر سابق

الخاتمة

تطرقت دراسة هذا المؤشر الى تطبيق مبادئ الإفصاح في احد الركائز الرئيسية لمنظومة النزاهة الوطنية- الهيئات المحلية. ان التزام هذه الهيئات بمستوى عال من الإفصاح يضمن علاقة جيدة مع المواطن ويؤكد على ترسيخ الثقافة التنظيمية الصحيحة لدى الهيئات المحلية. ومن المهم هنا التأكيد على ضرورة مساندة وتمين الهيئات المحلية بدلا من لومها وكأنها تتعمد الاخفاء. الحل يكمن في تضافر الجهود لتطوير أنظمة افصاح فاعلة وتطوير عمل مراكز خدمات الجمهور ودوائر العلاقات العامة لتأخذ على عاتقها مهمة التواصل مع الجمهور. ان المسؤولية تقع بالدرجة الأولى على قيادة الهيئة المحلية بتوفير المعلومات وتعزيز ثقافة الإفصاح.

المراجع

- دراسة للباحثة رائدة قنديل بعنوان «فحص لمشروع مؤشر الشفافية الدولي ومدى تطبيقه في أعمال الهيئات المحلية الفلسطينية، 2014 اصدار مؤسسة امان.
- قانون الهيئات المحلية لعام 1997 وتعديلاته ولوائحه التنفيذية.
- منشورات امان المختلفة والمنشورة على المقع الالكتروني www.aman.org

قائمة بالهيئات المحلية المشمولة بالمؤشر

الضفة الغربية	غزة
• سعير	• بلدية بني سهيلا
• ترقوميا	• بلدية المغراقة
• صوريف	• بلدية البريج
• بيت امر	• بلدية عبسان الكبيرة
• بني نعيم	• بلدية عبسان الجديدة
• دورا الخليل	• بلدية الزوايدة
• اليامون	• بلدية القرارة
• بيت ساحور	
• طوباس	
• طمون	
• بلدية جنين	
• بلدية بيت اولا	
• بلدية عناتا	

(C) جميع حقوق الطبع محفوظة الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (امان)

منشورات الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة (أمان)

رام الله: عمارة الريماوي - الطابق الأول - شارع الإرسال
ص.ب: رام الله 339 القدس 69647
هاتف: 02 2974949 - 2989506
فاكس: 02 2974948

غزة: شارع الحلبي – متفرع من شارع ديغول
بالقرب من وزارة الشؤون المدنية – عمارة الحشام / الطابق الأول
تلفاكس: 08 2884767
تلفاكس: 08 2884766

بريد الكتروني info@aman-palestine.org
الموقع الالكتروني www.aman-palestine.org

برنامج امان بتمويل مشكور من حكومات هولندا والنرويج ولوكسمبورغ