بلدية البيرة

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان
aman
Transparency Palestine

نظام تقيم النزاهة في هيئات الحكم المحلي

بيئة النزاهة في بلدية البيرة

«دراسة حالة»

إعداد مؤيد عفانة

إشراف د.عزمي الشعيبي

كانون أول ٢٠١٤

منظمة الشفافية الدولية، هي منظمة مجتمع مدني دولية رائدة في مجال مكافحة الفساد، وتعمل بالشراكة مع أكثر من ٩٠ فرع لها في جميع أنحاء العالم، بالاضافة الى مقرها(الامانة الدولية) في برلين. ويهدف عملها الى رفع الوعي حول آثار الفساد المدمرة على المجتمعات، من خلال تطوير وتنفيذ تدابير واجراءات فعالة للتصدي لأفعال الفساد، وذلك بالتعاون والشراكة مع القطاعات الحكومية، والتجارية، والأهلية على المستوى العالمي.

تم انتاج هذه الدراسة بالتعاون مع منظمة الشفافية الدولية وبتمويل من الوكالة السويدية للانماء الدولي. محتويات هذه الدراسة هي مسؤولية الإئتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان، ولا يمكن في حال من الأحوال أن تفهم بأنها تعكس وجهات نظر وكالة التعاون السويدية ووزارة الخارجية والكومنولث في المملكة المتحدة.

جميع الحقوق محفوظة للائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة (امان)، ٢٠١٤.

ISBN 978 - 9950-356-16-0

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة – أمان- قد بذل كل جهد ممكن للتحقق من دقة المعلومات الواردة في هذه الدراسة. ويفترض ان المعلومات الواردة في الدراسة هي صحيحة – شباط ٢٠١٤ – ومع ذلك، لا يمكن للائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة – أمان- والشفافية الدولية ان يتحملا مسؤولية النتائج المترتبة على استخدامها لأغراض أخرى أو في سياقات أخرى.

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

رام الله: عمارة الريماوي ط1، شارع الإرسال
هاتف: 02-2974949 / 02-2989506
فاكس: 02-2974948

غزة: عمارة الحشام، شارع الحلبي متفرع من شارع ديغول
هاتف: 08-2884767 فاكس: 08-2884766
ص.ب: 69647، القدس:95908

الموقع الالكتروني:
www.aman-palestine.org

فهرس المحتويات

مقدمة ٥

ملخص تنفيذي ٨

الفصل الأول: واقع الحكم المحلي في فلسطين ١٢

الفصل الثاني: نظام النزاهة في مجلس «بلدية البيرة» ١٤

الإطار القانوني الناظم للعمل ١٥

الجهاز التنفيذي/ الرئيس التنفيذي «السلطة التنفيذية» ٣٢

النظام الهيكلي ٣٢

مجلس الهيئة المحلية «السلطة التشريعية» ٤٠

القضاء النظامي والمحاكم البلدية «السلطة القضائية» ٤٤

الفصل الثالث : مهام الإشراف والمساءلة الخارجية ٤٩

معالجة الشكاوى: آليات الاعتراض والاستئناف وطلب المعلومات ٥٠

التدقيق والرقابة ٥٢

التحقيق في قضايا الفساد ٥٦

رفع الوعي في مجال مكافحة الفساد ٥٨

المساءلة المجتمعية ٥٨

الفصل الرابع : الاستنتاجات والتوصيات ٦٢

الاستنتاجات ٦٢

التوصيات ٦٤

الملاحق ٦٥

استبانة رضى الجمهور على الخدمات الأساسية للبلدية ٦٥

استنتاجات وتوصيات عامه حول نظام تقيم النزاهة في الحكم المحلي الفلسطيني ٦٦

الملخص التنفيذي باللغة الانجليزية ٧٠

قائمة المراجع ٧٤

شكر وتقدير

تتقدم مؤسسة أمان بالشكر والتقدير من بلدية البيرة ممثلة برئيس وأعضاء مجلسها المحلي والطاقم التنفيذي المسؤول، وخاصة السيد مدير البلدية، للتعاون الكبير الذي أبدته لتطبيق الدراسة عليها كعينة دراسة عن الهيئات المحلية في فلسطين.

كما وتتقدم بالشكر إلى المؤسسات الرسمية ذات العلاقة التي أبدت تفاعلاً وتعاوناً بتوفير كافة المعلومات المطلوبة لإعداد الدراسة وهي: ديوان الرقابة المالية والإدارية، وزارة الحكم المحلي- الإدارة العامة للتوجيه والرقابة، صندوق إقراض وتطوير البلديات، اتحاد الهيئات المحلية.

مقدمة

تقييم نظام النزاهة في الهيئات المحلية LIS[1]

يتزايد التوجه على الصعيد العالمي نحو تبني سياسات جديدة في نظام الحكم مثل تبني أنماط اللامركزية في الحكم أو ما يعرف بنقل المسؤوليات والمهام المتعلقة ببعض الخدمات بما يشمل: اتخاذ القرارات، التطبيق والإشراف على التنفيذ من السلطة المركزية إلى السلطة المحلية المنتخبة، وذلك إيمانا بمبدأ أن الهيئات المحلية أكثر قدرة على معرفة احتياجات مواطنيها واهتماماتهم. وقد أدت هذه السياسات إلى نقل مركز ثقل المساءلة العامة من الآليات والمؤسسات الرسمية إلى الآليات المحلية، إضافة إلى التركيز على تطوير وتعزيز قيم النزاهة المحلية للمسؤولين المنتخبين والعاملين في هذه الهيئات، وتعزيز دور المواطن في المشاركة في صنع القرار والرقابة على الأعمال والبرامج والموازنات، الأمر الذي تطلب تفعيل واحترام العمل بمبادئ الشفافية وضمان وصول المواطنين إلى المعلومات.

ولتعزيز قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة في عمل الهيئات المحلية، بادرت منظمة الشفافية الدولية وبمشاركة بعض الفروع الوطنية لها بما فيها ائتلاف أمان بتطوير أداة "دراسة نظام النزاهة في الهيئات المحلية"، والذي بدأت أمان بتطبيقه في فلسطين.

منهجية إعداد الدراسة:

تم إعداد هذه الدراسة وفق المنهج الوصفي التحليلي لأهداف تطبيقية، وذلك من خلال وصف عام لبيئة عمل قطاع الهيئات المحلية، ثم تطبيق مؤشرات الدراسة على (بلدية البيرة).

أهداف الدراسة:

تهدف الدراسة إلى تقييم واقع النزاهة في بلدية البيرة وتعزيزه عن طريق:

- تقييم شفافية الإجراءات والآليات التي تقدم في إطارها الخدمات، وفحص فاعلية نظام العمل، وتقييم واقع نزاهة المسؤولين والعاملين فيها، والتأكد من وجود نظام لمساءلتهم، بما يشمل معالجة الشكاوى، وآليات الكشف والتحقيق في قضايا الفساد، إضافة إلى واقع المساءلة المجتمعية المحلية.
- تعزيز دور الأطراف المجتمعية في المساءلة المجتمعية.
- بلورة توصيات لتعزيز العمل بإجراءات شفافة وترسيخ قيم نظام النزاهة.

[1] Local Integrity System

تستند الدراسة في تقييم الواقع على استخدام مؤشرات عامة تنطبق على عمل الهيئات المحلية في العالم، وتستهدف الدراسة تطبيق فحص المؤشرات على بلدية البيرة، وذلك بعد الاتفاق مع مجلس البلدية.

مدينة البيرة تقع في قلب فلسطين، على الطريق الموصل بين مدينتي نابلس والقدس، على بعد تسعة أميال فقط عن مركز مدينة القدس، وترتفع عن سطح البحر ٨٦٠ متر، وتعتبر شريان رئيس يربط شمال فلسطين بجنوبها.

ويبلغ عدد سكان مدينة البيرة تبعاً لإحصائيات جهاز الإحصاء المركزي ٢٠١٣ (٤٤,٩٠٥) نسمة، مع الأخذ بالاعتبار أن نسب كبيرة من المقيمين في المدينة من المحافظات الشمالية والجنوبية للوطن وهم غير مسجلين في المدينة ويتمتعون بكامل خدمات مدينة البيرة باعتبارهم مقيمين فيها.

وبناء على ذلك، يقدّر عدد سكان مدينة البيرة ٨١,٠٠٠ نسمة، أما عدد سكان المدينة كاملة مع مخيم الامعري فيبلغ (٥٩٠٠+٨١٠٠٠) = ٨٦,٩٠٠ نسمة.[٢]

رؤية مدينة البيرة هي : «البيرة الزاهرة، مدينة فاضلة، نظيفة، خضراء وجميلة، تنعم رغد العيش، عزيزة على ساكنيها يحبونها وتحبهم».

تبلغ موازنة بلدية البيرة السنوية حوالي ٩٢ مليون شيكل[٣]، في حين كان مجموع الموازنة المصادقة في العام ٢٠١٣ (١٠٦,٦٤٨,٥٧٤) شيكل[٤]؛ تشمل المبالغ المستحقة للبلدية على وزارة المالية الفلسطينية، والمتمثلة في نسبة البلدية من الرسوم والضرائب التي تجبيها وزارة المالية.

تعريفات هامة[٥]

- **الشفافية:** تقوم على التدفق الحر للمعلومات الدقيقة وفي مواقيتها وتشير إلى تقاسم المعلومات والتصرف بطريقة مكشوفة، فهي تتيح للجمهور المعني في شأن ما أن يجمع معلومات حوله، فتمكنهم من أن يكون لها دور فعال في الكشف عن المساوئ وفي حماية مصالحهم.
- **النزاهة:** هي مجموعة القيم المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص في سلوك العاملين في العمل(يعامل الجميع بعدالة ودون تمييز أو انحياز ويتصرف بمهنية وموضوعية في إدارة الشأن العام المسئول عنه) وفي العلاقة مع الآخرين.
- **المساءلة:** يُعرِّف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المساءلة على أنها الطلب من المسئولين تقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياتهم وتصريف واجباتهم، والأخذ بالانتقادات التي توجه لهم وتلبية المتطلبات المطلوبة منهم وتحمل المسؤولية عن أعمالهم أو الفشل وعدم الكفاءة أو عن الخداع والغش.
- **الفساد:** كل عمل يتضمن سوء استخدام المنصب العام لتحقيق مصلحة خاصة ذاتية لنفسه أو لجماعته.
- **مدونّات السلوك:** تعني مدونة السلوك اعتماد معايير لأخلاقيات وسلوكات العمل في إطار المؤسسات

٢ الخطة التنموية الإستراتيجية لمدينة البيرة ٢٠١٤-٢٠١٧.
٣ مقابلة شخصية مع مدير البلدية السيد زياد الطويل بتاريخ ٢٠١٤/١٠/١، بلدية البيرة – البيرة.
٤ الموقع الالكتروني لوزارة الحكم المحلي – موازنة بلدية البيرة للعام ٢٠١٣ http://www.molg.pna.ps/budjet_lgu.aspx
٥ الدليل الإرشادي لمصطلحات ومفاهيم الحكم الصالح، من منشورات ائتلاف أمان، نيسان ٢٠١٠

العامة، تحدد للعاملين فيها مجموعة المعايير والقيم الواجب مراعاتها أثناء أداء مهماتهم وفي علاقاتهم بالجمهور، وترتبط هذه المدونة بنظام الخدمة المدنية بحيث يمكن ضمان تطبيق أكثر فاعلية للقوانين في هذا المجال.

- **حق الوصول للمعلومات:** ويعني نشر المعلومات والسماح للمواطنين بالحصول عليها من مصادرها بيسر وبدون تكلفة كبيرة والتي تتعلق بالملفات العامة مثل المعلومات المتعلقة بالمال العام وإدارته بحيث تسمح للمواطنين بالمشاركة في أخذ القرارات الخاصة بهم، وكذلك متابعة ومراقبة عمل أجهزة الدولة، والتأشير على الأخطاء بهدف تصحيحها ومحاربة مظاهر الفساد .
- **تضارب المصالح:** ويعرف هذا المفهوم بأنه الوضع الذي يكون فيه الموقع الوظيفي أو المنصب العام مكانا لتغليب أو احتمالية تغليب مصلحة خاصة على حساب المصلحة العامة، ويقصد 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.

الملخص التنفيذي

هدفت هذه الدراسة إلى تقييم واقع النزاهة في بلدية البيرة وتعزيزه عن طريق تقييم شفافية الإجراءات والآليات التي تقدم في إطارها الخدمات، وفحص فاعلية نظام العمل، وتقييم واقع نزاهة المسؤولين والعاملين فيها، والتأكد من وجود نظام لمساءلتهم، بما يشمل معالجة الشكاوى، وآليات الكشف والتحقيق في قضايا الفساد، إضافة إلى واقع المساءلة المجتمعية المحلية، وتعزيز دور الأطراف المجتمعية في المساءلة المجتمعية، و بلورة توصيات لتعزيز العمل بإجراءات شفافة وترسيخ قيم نظام النزاهة.

وقد استندت الدراسة في سبيل تحقيق أهدافها في تقييم دور الفاعلين الأساسيين في «بلدية البيرة»، والمنهجية قائمة على قياس مؤشرات عامة تنطبق على أنظمة عمل الهيئات المحلية في العالم، وفي كل مؤشر سيتم قياس ٣ أبعاد هي:

- **القدرة:** على القيام بالعمل.
- **الدور:** في المساهمة في تعزيز النزاهة في عمل الهيئة المحلية.
- **الحاكمية الداخلية:** بما فيها ممارسة النزاهة والشفافية والمساءلة.

وقد أظهرت نتائج الدراسة ما يلي :

المؤشر	القدرة	الدور	الحكم نزاهة، شفافية، مساءلة
الإطار القانوني الناظم لعمل الهيئة المحلية			
الجهاز التنفيذي/ الرئيس التنفيذي			
النظام الهيكلي			
مجلس الهيئة المحلية			
المحاكم النظامية	الدور	الفاعلية	

كما ركّزت الدراسة على مجموعة من مهام الإشراف والمساءلة لتشمل آليات معالجة الشكاوى، التدقيق والمراقبة على الهيئة المحلية "بلدية البيرة"، الكشف والتحقيق في قضايا الفساد، إضافة إلى المساءلة المجتمعية، مستوى الوعي العام والقيم الرافضة للفساد، والتعرف عليه وعلى آثاره من قبل المسؤولين والعاملين والشركاء الخارجيين. وفي كل وظيفة من وظائف الإشراف والمسائلة الخارجية تمت دراسة بعدين هما القدرة والوظيفة.

والجدول التالي يوضح نتائج تقييم وظائف الإشراف والمساءلة الخارجية:

الوظيفة	القدرة	الفعالية
معالجة الشكاوى		
التدقيق والرقابة		
التحقيق في قضايا الفساد		
رفع الوعي في مجال مكافحة الفساد		
المساءلة المجتمعية		

وفي ضوء نتائج الجداول السابقة خلصت الدراسة بجملة استنتاجات أهمها :

١- جرت انتخابات بلدية البيرة بالتنافس بين قائمتين مما وفر فرصة التنوع في تمثيل المجلس البلدي من حيث الفصائل وتمثيل النساء، وإن كانت محدودة، مع التذكير بمقاطعة حركة حماس لانتخابات المجلس كباقي المجالس المحلية الأخرى.

٢- يشرف المجلس البلدي على الجهاز التنفيذي عن طريق رئيس المجلس، الذي يمارس دوره بآليات فعالة نظراً لاستناده على هيكلية واضحة وإجراءات عمل مفصلة ووحدة تدقيق ورقابة داخلية فاعلة، تنضوي مجتمعة تحت رقابة المجلس البلدي.

٣- لا توجد مدونات سلوك خاصة برئيس وأعضاء المجلس البلدي في بلدية البيرة، ولكن يوجد مسودة قيد الدراسة.

٤- إلتزم رئيس وأعضاء المجلس البلدي بإقرار الذمة المالية، وفق القانون.

٥- لا توجد أنظمة مكتوبة خاصة بتضارب المصالح وتلقي الهدايا لأعضاء المجلس البلدي والعاملين في البلدية، ولكن يوجد التزام بقوانين وزارة الحكم المحلي وأنظمتها ذات الصلة، كما أن موظفي البلدية موقعين على مدونة السلوك التي أصدرها الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- (أمان) للهيئات المحلية.

٦- لا تقوم البلدية بعقد جلسات مجلسها البلدي بشكل علني، ولم تتم دعوة المواطنين لحضور تلك الجلسات، رغم انفتاح البلدية على المجتمع المحلي، ووجود قرار بالبلدية تجاه الإفصاح عن المعلومات للمواطنين.

٧- يوجد نظام شكاوى مقر من قبل المجلس البلدي وهو فعال من حيث الإجراءات.

٨- يعمل المجلس البلدي بإستراتيجية ورؤية واضحة ومنشورة ومصاغة بناءً على مشاركة مجتمعية قائمة على تحديد الأولويات، وحديثة ٢٠١٤-٢٠١٦.

٩- قام المجلس البلدي بإعداد الموازنة السنوية بالإستناد إلى خطة العمل السنوية، وبمشاركة مجتمعية.

١٠- مستوى رضى المواطنين عن الخدمات الأساسية (النظافة، الصرف الصحي، تخطيط وتنظيم الشوارع، إنارة الشوارع) متوسط، وبحاجة لجهد من البلدية لتلبية احتياجات المواطنين، وتحسن الخدمات.

١١- أصدرت البلدية دليل خدمة الجمهور، وهو كتيب شامل، ومعدّ بطريقة عصرية وتفاعلية وجذابة.

١٢- يعمل المجلس البلدي بتوفر المصادر المالية الضرورية الكافية لأعماله الحالية، ولكن هذه المصادر لا تستطيع سد احتياجات الخطط التطويرية المستقبلية للمجلس المحلي والتي اعتمدت على منح دولية أو من الحكومة.

١٣- غياب توثيق الاجتماعات الأسبوعية الداخلية لإدارات البلدية، وعدم إلزام مزودي الخدمات من مقاولين وخلافه بتقارير دورية مكتوبة، الأمر الذي يؤثر على مساءلة العاملين في الأقسام والإدارات، ويؤثر على المتابعة الحثيثة للمشاريع والخدمات المقدمة من قبل البلدية ومن قبل مزودي الخدمات.

١٤- يعتمد الجهاز التنفيذي بآلية الاجتماعات الأسبوعية للإدارة التنفيذية بالإضافة إلى تقديم التقارير الشهرية المكتوبة، التي تقدم للمجلس عن طريق رئيسه، وعبر مدير البلدية.

١٥- تلتزم بلدية البيرة بنشر موازنتها السنوية بصورة واضحة للمواطنين مما يعزز شفافية الإدارة المالية لها.

١٦- تلتزم البلدية بإجراءات توظيف شفافة ومتماشية مع القوانين واللوائح والأنظمة ذات العلاقة المعمول بها.

١٧- يقدم موظفو البلدية مهامهم بحيادية وموضوعية ولكن دون وجود مدونة سلوك خاصة بهم تعزز ذلك، سوى مدونة سلوك صادرة عن ائتلاف أمان.

١٨- يلتزم رئيس البلدية بتقديم تقارير أسبوعية شفهية للمجلس المحلي وتقارير شهرية مكتوبة.

١٩- تعمل البلدية بنظام مشتريات متوائم مع متطلبات النزاهة والشفافية والحد من تضارب المصالح، مع وجود بعض التجاوزات للنظام.

٢٠- تلتزم البلدية بنظام الأبنية ومنح التراخيص الصادر عن مجلس الوزراء، بالإضافة إلى استصدارها لإجراءات مكتوبة للتسهيل في هذا المجال على الجهات المنتفعة.

٢١- يعمل المجلس البلدي والجهاز التنفيذي على تعزيز المشاركة المجتمعية في نشاطات الهيئة، من خلال اللقاءات المختلفة، ولكنها دون المستوى المأمول.

٢٢- تعمل البلدية بنظام جمع ضرائب ورسوم محوسب ويقوم على الفصل في المهام بما يضمن الحد من التلاعب والابتزاز، ويعزز سهولة مساءلة القائمين عليها ونزاهتهم.

٢٣- تلتزم البلدية بنشر القرارات الصادرة عن المجلس الرسمية والنشاطات والفعاليات على صفحات التواصل الاجتماعي، ولكن لا تنشر تقاريرها السنوية أو الدورية بشكل منتظم.

٢٤- البلدية بحاجة إلى مزيداً من التطوير في مجال الخدمات الالكترونية.

٢٥- يتمتع أعضاء المجلس البلدي بالاستقلالية وعدم التأثر بالضغوطات في اتخاذ قراراتهم في المجلس وتتبع هذه الاستقلالية من قناعة الأعضاء دون تعزيزها بمدونة سلوك خاصة بأعضاء المجلس البلدي.

٢٦- توجد ضغوط خارجية تؤثر أحيانا على قرارات المجلس البلدي، ولكنها محدودة.

٢٧- بخصوص محكمة بلدية البيرة يعتبر تكليف قاض من مجلس القضاء الأعلى إلى جانب مهامه للنظر في قضايا البلدية يوم واحد في الأسبوع، غير كاف تبعا للحالات على ارض الواقع.

٢٨- لا تتوافر في البلدية جهود منظمة في تعزيز الوعي لدى الموظفين بقيم الشفافية والنزاهة مكافحة الفساد.

٢٩- تفتقر البلدية إلى برامج لتعزيز المساءلة الاجتماعية، وممارساتها في هذا المجال ما زالت محدودة.

٣٠- تقوم حاليا دائرة العلاقات العامة بتطبيق خطة لزيادة المشاركة الاجتماعية وتعزيز دور المجتمع المحلي في أعمال المجلس.

كما خلصت الدراسة بجملة توصيات أهمها :

١. إعداد دليل إجراءات عمل متكامل للبلدية لإدارتها بطريقة أكثر فعالية وشفافية.

٢. إقرار مدونة السلوك الخاصة بأعضاء المجلس البلدي وأخرى خاصة بموظفين البلدية، وإعداد خطة للترويج بهذه المدونات داخل البلدية.

٣. تطوير أنظمة خاصة بتضارب المصالح وتلقي الهدايا خاصة بأعضاء المجلس البلدي والعاملين في البلدية.

٤. تعزيز مشاركة المجتمع المحلي في نشاطات البلدية ومن ضمنها الموازنة، وذلك بترسيخ مبدأ إشراك المواطنين في الرقابة على الموازنة، وتعزيز مفهوم شفافية الموازنة العامة للبلدية.

٥. عقد جلسات مفتوحة وعلنية للمجلس البلدي، ودعوة المواطنين للحضور، لتعزيز مبدأ الشفافية، وتعزيز العلاقة مع المجتمع المحلي.

٦. تعزيز أدوات المساءلة في الجهاز التنفيذي بتطوير آليات الإشراف على موظفي البلدية ومن في حكمهم ومقاولي البلديات.

٧. العمل على تحسين الخدمات الأساسية، والتي ظهر تباين في رضا المواطنين عليها، (نظافة المدينة، تنظيم الشوارع، الصرف الصحي، إنارة الشوارع) والعمل على تتبع احتياجات المواطنين بشكل دوري، وتفعيل استفتاءات الجمهور على الموقع الالكتروني للبلدية.

٨. استكمال التطوير في مجال الخدمات الالكترونية في البلدية بما يخدم البلدية والمواطن على حد سواء، وتفعيل الصفحة الالكترونية للبلدية.

٩. تطوير نموذج تقارير إدارية يقدم من قبل الإدارات لاجتماع الإدارة التنفيذية في البلدية يعتمد على إدراج الأعمال المنجزة خلال الشهر، والإشكاليات التي واجهتها سواء الداخلية أو مع المؤسسات ذات العلاقة بنوع المشروع، اقتراحات وتوصيات لحل الإشكاليات، وبرنامج متابعة لتنفيذ التوصيات ومتابعتها لتحسين جودة المشروع أو الخدمة المقدمة، الأمر الذي يعزز مساءلة القائمين على إدارة المشاريع أو تقديم الخدمات.

١٠. تفريغ قاضي لمحكمة البلدية أو زيادة عدد الأيام المنتدب بها لدى البلدية للنظر في قضاياها ولتسهيل سير العدالة ومعاملات المواطنين وأعمال البلدية وتفادي تدوير القضايا وتراكمها.

١١. تعزيز المشاركة الاجتماعية، والتشبيك مع مؤسسات تنشط في هذا المجال.

١٢. رفع وعي الموظفين بقضايا الشفافية والنزاهة والمساءلة ومكافحة الفساد.

الفصل الأول

واقع الحكم المحلي في فلسطين[٦]

تم الاعتماد في الإطار النظري الخاص بالفصل الأول والذي يناقش تحليل الوضع القائم للحكم المحلي في فلسطين، على دراسة سابقة حديثة نفذها الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان»، وأعدتها الباحثة رائدة قنديل بعنوان : نظام تقييم النزاهة في هيئات الحكم المحلي – بيئة النزاهة في بلدية رام الله» دراسة حالة»، التوأم مع بلدية البيرة، مع تحديث محدود للإطار النظري، كلّما كان هناك تحديث للمعلومات من مراجعها.

تتكون إدارة الحكم المحلي في فلسطين من ثلاث مستويات:

١. **الحكومة المركزية/ وزارة الحكم المحلي:**

تمثل وزارة الحكم المحلي الحكومة المركزية المباشرة ضمن مجلس الوزراء التي تتعامل مع الهيئات المحلية. وتقوم بشكل أساسي بالدور المنوط بها حسب قانون الهيئات المحلية رقم ١ لسنة ١٩٩٧ المادة ٢[٧].

٢. **المحافظات:**

وهي المستوى الثاني من الحكم ويديرها المحافظون، وينظم عمل المحافظون بالمرسوم الرئاسي الخاص باختصاصات المحافظين رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٣[٨].

٣. **الهيئات المحلية:**

تصنف الهيئات المحلية في المستوى الثالث من الحكم. وينظم عمل الهيئات المحلية قانون الهيئات المحلية الصادر سنة ١٩٩٧ الذي عرف الهيئة المحلية بأنها وحدة الحكم المحلي في نطاق جغرافي. ويبلغ عدد الهيئات المحلية في فلسطين حسب إحصائيات وزارة الحكم المحلي للعام[٩] ٢٠١٤ (٣٧٨) هيئة محلية موزعة على النحو التالي:

-(٢٥) هيئة محلية في غزة.

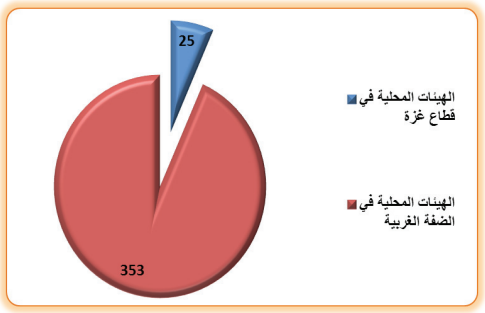
-(٣٥٣) هيئة محلية في الضفة الغربية موزعة كما يلي:

(١٢٤) بلدية، و(٢١٩) مجلس قروي، و(١٠) مجالس محلية، من بينهم (٦٩) مجلس خدمات مشترك.

شكل رقم (١)[١٠]

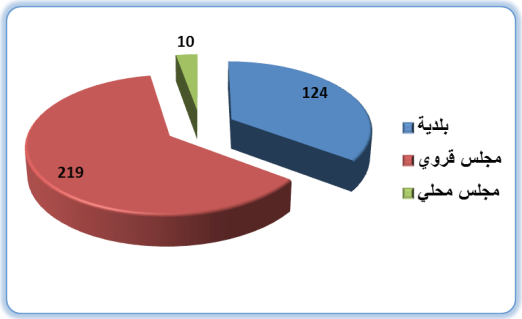
٦ لمزيد من التفاصيل برجاء مراجعة : نظام النزاهة في هيئات الحكم المحلي، بيئة النزاهة في بلدية رام الله، من إصدارات "أمان" ، ٢٠١٤.
٧ قانون رقم (١) للعام ١٩٩٧، بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية، مادة رقم (٢)
٨ مرسوم رئاسي رقم (٢٢) للعام ٢٠٠٣، بشأن اختصاصات المحافظين، مادة رقم (٥)
٩ لؤي مساعيد- الإدارة العامة للتوجيه والرقابة – وزارة الحكم المحلي، ٢٠١٤/١٠/٢٩
١٠ إحصائيات وزارة الحكم المحلي،الإدارة العامة للتوجيه والرقابة – وزارة الحكم المحلي، ٢٠١٤/١٠/٢٩.

أعداد الهيئات المحلية في الضفة الغربية وقطاع غزة



شكل رقم(١)

اعداد الهيئات المحلية في الضفة الغربية وغزة



شكل رقم (٢)[١١]

تصنيف الهيئات المحلية في الضفة الغربية

ومن المؤسسات الرسمية ذات العلاقة المباشرة بعمل الهيئات المحلية أيضاً:

٤. صندوق تطوير وإقراض البلديات:

صندوق تطوير وإقراض البلديات مؤسسة شبه حكومية أنشئت في عام ٢٠٠٥ من قبل السلطة الوطنية الفلسطينية لتكون القناة الرئيسية والمفضلة لدعم عملية التطوير والإصلاح للهيئات المحلية.[١٢]

٥. الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية:

أنشئ الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية بمرسوم رئاسي صدر في العام ٢٠٠٢[١٣]، كهيئة تمثيلية للهيئات المنتسبة له، ويتمتع الاتحاد بالشخصية الاعتبارية والموازنة المستقلة والخاصة.

ونتيجة لعدم إجراء الانتخابات المحلية منذ تولي السلطة وحتى العام ٢٠٠٤ حيث استمرت السلطة الفلسطينية منذ تأسيسها بتعيين أعضاء هيئات المجالس المحلية، والتي كانت تتم وفقا لمعايير سياسية عشائرية. في هذه الحالة -أي بغياب الانتخابات- فإن التعيينات وأيا كانت لا يمكن أن تعكس تمثيلا شعبيا، أو مشاركة شعبية في اختيار المواطنين لممثليهم على المستوى المحلي، وقد تم إجراء انتخاب عام للهيئات المحلية في الضفة الغربية بما فيها بلدية البيرة عام ٢٠١٣.

كذلك خلصت الدراسة السابقة إلى جملة استنتاجات وتوصيات هامة –ملحقة بالدراسة-، تناولت المحاور التالي :

- الانتخابات المحلية.
- التشريعات .
- الموارد المالية للهيئات المحلية .
- النزاهة والمساءلة والشفافية في الهيئات المحلية .
- القضاء والهيئات المحلية.
- مكافحة الفساد في أعمال الهيئات المحلية.
- مهام الإشراف والرقابة على الهيئات المحلية .
- المجتمع المدني والمساءلة المجتمعية.[١٤]

١١ إحصائيات وزارة الحكم المحلي، الإدارة العامة للتوجيه والرقابة – وزارة الحكم المحلي، ٢٠١٤/١٠/٢٩.
١٢ الصفحة الرسمية لصندوق إقراض وتطوير البلديات. http://www.mdlf.org.ps/
١٣ المرسوم الرئاسي رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٢.
١٤ لمزيد من التفاصيل برجاء مراجعة : رائدة قنديل، نظام تقيم النزاهة في هيئات الحكم المحلي، بيئة النزاهة في بلدية رام الله، من إصدارات «أمان» ، ٢٠١٤.

الفصل الثاني

نظام النزاهة في الهيئات المحلية

استخدمت الدراسة في سبيل تحقيق أهدافها في تقييم دور الفاعلين الأساسيين في «بلدية البيرة» منهجية قائمة على قياس مؤشرات عامة تنطبق على أنظمة عمل الهيئات المحلية في العالم، وفي كل مؤشر سيتم قياس ٣ أبعاد هي:

- **القدرة:** على القيام بالعمل.
- **الدور:** في المساهمة في تعزيز النزاهة في عمل الهيئة المحلية.
- **الحاكمية الداخلية:** بما فيها ممارسة النزاهة والشفافية والمساءلة.

وقد أظهرت نتائج الدراسة ما يلي :

المؤشر	القدرة	الدور	الحكم نزاهة، شفافية، مساءلة
الإطار القانوني الناظم لعمل الهيئة المحلية			
الجهاز التنفيذي/ الرئيس التنفيذي			
النظام الهيكلي			
مجلس الهيئة المحلية			
المحاكم النظامية	الدور	الفاعلية	

ويتضمن الفصل الثاني دراسة تفصيلية للمؤشرات المختلفة، حيث أن لكل مؤشر ووظيفة أبعاد تم قياسها عن طريق أسئلة محددة وتم تقييمها باستخدام طريقة التوزين بالألوان، وفق التدريج التالي:

العلامة	اللون	التقدير
٣		جيد
٢		متوسط
١		ضعيف

أولا : الإطار القانوني الناظم لعمل الهيئة المحلية

القدرة:

١,١ هل يضمن قانون الانتخابات المحلية انتخابات عادلة، حرة وممثلة؟

كفل القانون الأساسي المعدل في المادة (٢٦) للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية أفراداً وجماعات في التصويت والترشيح في الإنتخابات لإختيار ممثلين منهم يتم انتخابهم بالإقتراع العام وفقاً للقانون. وهذه المادة تؤكد على المساواة بين كافة الفلسطينيين دون تمييز في الترشح والانتخابات بشكل عام.[١٥]

يجري النظام الإنتخابي في الهيئات المحلية حسب المادة (١٤) من قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (١٠) لسنة (٢٠٠٥) وتعديلاته ضمن قوائم انتخابية على أساس التمثيل النسبي، وتعتبر قائمة المرشحين مغلقة، وتكون أسماء المرشحين فيها مرتبة حسب أولوية كل ترشح.[١٦]

كما اعتبرت المادة (٣) من القانون لجنة الإنتخابات المركزية أنها الهيئة العليا التي تتولى إدارة الإنتخابات والإشراف عليها وتكون مسؤولة عن التحضير لها وتنظيمها وإتخاذ جميع الإجراءات اللازمة لضمان نزاهتها وحريتها، وتعتبر اللجنة جهة مستقلة ومحايدة.

وبموجب المادة (٦) من القانون والخاصة بحق الإنتخاب؛ فان الإنتخابات تجري بصورة حرة ومباشرة وسرية وشخصية ولا يجوز التصويت بالوكالة.

وقدم قانون الانتخابات عدة ضمانات كي تكون الانتخابات ممثلة لجميع شرائح المجتمع، حيث خصصت المادة (١٧) من القانون كوتا محددة لتمثيل المرأة بنسبة لا تقل عن (٢٠٪) في أي مجلس من مجالس الهيئات المحلية واشترط أن تضمن كل قائمة من القوائم حداً أدنى لتمثيل المرأة.

بالإضافة إلى تخصيص كوتا للمسيحيين بالمرسوم الرئاسي رقم (٤) لسنة (٢٠١٠)، حيث خصص المرسوم نسبة المسيحيين إلى المسلمين حسب حجم المجلس المحلي لكل هيئة محلية فيها تواجد مسيحي.١٧

كون القانون يضمن انتخابات عادلة، حرة، ممثلة، استحقت إجابة هذا السؤال العلامة ٣

١,٢ هل أجريت الانتخابات الماضية في بلدية البيرة ضمن إطارها الزمني المحدد؟ وهل كانت حرة وعادلة وممثلة؟

جرت الإنتخابات المحلية الأخيرة خلال الفترة من (٢٠) تشرين أول ٢٠١٢ – (١) حزيران ٢٠١٣، وتعتبر هذه الجولة هي الإنتخابات المحلية الثانية منذ تأسيس السلطة الفلسطينية في العام ١٩٩٣. تم الدعوة لإجراء الانتخابات المحلية أكثر من مرة خلال العامين ٢٠١٠ و ٢٠١١، إلا أنها ألغيت لأسباب مختلفة منها عدم التمكن من إجرائها في قطاع غزة بسبب الإنقسام السياسي الذي وقع في عام ٢٠٠٧ بين الضفة

١٥ القانون الأساسي المعدل (٢٠٠٣) مادة رقم (٢٦)
١٦ قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٥، مادة رقم (١٤)
١٧ المرسوم الرئاسي رقم (٤) للعام ٢٠١٠

الغربية وقطاع غزة، وبالتالي فهي لم تجر في إطارها الزمني المحدد حسب القانون.

وفي أيار ٢٠١٢ صدر قرار بقانون بتعديل قانون الإنتخابات أجاز لمجلس الوزراء إجراء الإنتخابات المحلية على مراحل في حال تعذر إجرائها في جميع الهيئات المحلية في يوم واحد[١٨].

وأصدر مجلس الوزراء قراراً بتاريخ ٢٤/تموز/٢٠١٢ أكد فيه على إجراء الانتخابات بتاريخها المحدد في كافة الهيئات المحلية بالضفة وشمل القرار بلدية البيرة.

وقد أعلنت حركتي حماس والجهاد الإسلامي «الاتجاه الإسلامي» عن مقاطعتها الانتخابات المحلية بعد فترة وجيزة من الإعلان عن تنظيم هذه الإنتخابات في شهر تموز/يوليو. وقد تسبب هذا القرار في تقليص درجة التنافس والتمثيل في هذه العملية.

وقد تميزت الإنتخابات المحلية الثانية بأنها جرت في جميع مراحلها ضمن نظام التمثيل النسبي الكامل وفقاً لقانون انتخابات مجالس الهيئات المحلية رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥ وتعديلاته[١٩].

العدالة هي الميزة الأولى لنظام التمثيل النسبي، فعندما يتناسب عدد المقاعد التي حصلت عليها القوى السياسية مع نسبة حضورها الإنتخابي يكون التمثيل عادلا. إن أياً من القوى السياسية أو أي جزء من الرأي العام، لا يستأثر، من ناحية المبدأ بالتمثيل الكامل، ولا يظل أيضا دون تمثيل.[٢٠]

وعلى مستوى الانتخابات المحلية التي جرت للتنافس على بلدية البيرة فقد تم تشكيل قائمتين هما هي كتلة الاستقلال والتنمية وكتلة البيرة للجميع للتنافس على الانتخابات.

بسبب أن الانتخابات تأجلت أكثر من مرة، وعلى الرغم من كونها حرة وعادلة إلا أنها لم تكن ممثلة بسبب مقاطعة الإسلاميين، استحقت إجابة هذا السؤال العلامة ٢.

١,٣ الاستقلالية.

هل القوانين التي تنظم عمل الهيئة المحلية تحدد أدوار واستقلالية أجهزة الهيئة المحلية المختلفة، ومنها بلدية البيرة؟

تنص المادة (٣) من قانون الهيئات المحلية الفلسطينية على أن الهيئة المحلية هي شخصية اعتبارية ذات استقلال مالي تحدد وظائفها وسلطاتها بمقتضى أحكام القانون. كما ويتولى إدارة الهيئة المحلية مجلس يحدد عدد أعضاؤه وفقاً لنظام يصدر عن الوزير ويصادق عليه مجلس الوزراء وينتخب أعضاؤه انتخاباً حراً ومباشراً وفقاً لأحكام قانون الانتخابات[٢١].

إن استقلال الهيئة المحلية يتحقق بتوفر شرطين قانونين أساسيين هما ثبوت الشخصية الإعتبارية المستقلة على الحكومة المركزية. وأن يكون لهذه الهيئة اختصاصات تباشرها بإرادتها، ولها الحق في مباشرة أعمالها، كما يكون لها موارد مالية خاصة، والحق في وضع القوانين الفرعية أو اللوائح اللازمة

١٨ رائدة قنديل، نظام تقيم النزاهة في هيئات الحكم المحلي، بيئة النزاهة في بلدية رام الله، من إصدارات «أمان» ٢٠١٤.
١٩ قانون انتخابات المجالس المحلية رقم (١٠) للعام ٢٠٠٥.
٢٠ طالب عوض. النظم الانتخابية والانتخابات في فلسطين. معهد الإعلام – جامعة بيرزيت: ٢٠٠٤
٢١ قانون الهيئات المحلية رقم (١) لسنة ١٩٩٧ ، مادة رقم (٣)

لحسن أدائها لوظيفتها الإدارية. ووفقاً للمادة القانونية المذكورة أعلاه فإن القانون الفلسطيني ضمن للهيئة المحلية استقلاليتها نسبيا.

لقد وفر قانون الهيئات المحلية الفلسطيني للهيئات المحلية الشروط التي تضمن استقلاليتها، ولكن في نفس الوقت اخضع القانون الفلسطيني الهيئات المحلية لرقابة الحكومة المركزية، وللمصادقة على بعض أعمالها من قبل الوزير مثل إقرار الموازنة السنوية العامة، وبعض الأنظمة التي يصدرها المجلس المحلي.[٢٢]

بسبب توفير القانون للهيئات المحلية الشروط التي تضمن استقلاليتها، وفي ذات الوقت أخضع الهيئات المحلية لرقابة الحكومة المركزية (وزارة الحكم المحلي) استحقت إجابة هذا السؤال الدرجة (٢)

- إلى أي مدى يؤدي المجلس المحلي في البيرة مهامه بحرية ودون تدخل من قبل الأطراف السياسية الوطنية؟

يتكون المجلس البلدي لبلدية البيرة من خمسة عشر مقعداً تنافس عليها في الإنتخابات الأخيرة كتلتين هي كتلة الاستقلال والتنمية وكتلة البيرة للجميع. تعكس توجهات سياسية مختلفة مع وجود استقلالية نسبية لأعضائها. وقد أفضت نتائج الانتخابات إلى فوز كتلة الاستقلال والتنمية ب (١١) مقعداً، مع مقاطعة أطراف تمثل الإسلام السياسي، وسبق للهيئة السابقة أنها كانت من مؤيدي حركة حماس.

تعكس تركيبة المجلس تنوعاً اجتماعياً، وبه تمثيل للنساء بثلاث عضوات، والقرار يؤخذ كما تراه أغلبية المجلس، والمجلس سيد نفسه في إطار القانون، يؤدي أعماله بعيداً عن أية تدخلات أو ضغوطات فصائلية والقرارات التي تصدر عن المجلس تصدر بالأغلبية بغض النظر عن أية آراء تمثل الكتل التي يضمها المجلس.[٢٣]

مع ملاحظة أن هذه الاستقلالية مرتبطة بالمجلس الحالي وتركيبته، حيث أن المجتمع الفلسطيني عموما يتأثر بالأطراف السياسية الوطنية بسبب الوضع السياسي القائم ووجود الاحتلال وحركات المقاومة.

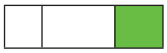
وتعتبر هذه السياسة توجهات المجلس بشكل عام ولكنها غير مكفولة بمدونة سلوك معتمدة.

بسبب استقلالية سياسات المجلس البلدي في البيرة، والحرية التي يعمل بها بعيدا عن التدخلات الخارجية والضغوطات الفصائلية، وكون القرارات تصدر بالأغلبية استحقت إجابة هذا السؤال العلامة (٣).

٢٢ رائدة قنديل، نظام تقيم النزاهة في هيئات الحكم المحلي، بيئة النزاهة في بلدية رام الله، من إصدارات «أمان» ، ٢٠١٤.
٢٣ المهندس فوزي عابد رئيس بلدية البيرة ، ٢٠١٤/١٠/٢٨، بلدية البيرة، البيرة.

الدور.

١,٤ الرقابة على الأداء التنفيذي.



إلى أي مدى يقوم المجلس المحلي بالبيرة بالإشراف على عمل الجهاز التنفيذي الخاص بالهيئة المحلية، اتخاذ القرارات والموازنة والنشاطات؟

حسب قانون الهيئات المحلية تناط بالمجلس مهام إقرار مشروع الموازنة السنوية والحساب الختامي وملاك الموظفين قبل إرسالها إلى الوزارة للتصديق عليها. بالإضافة إلى إدارة أموال وممتلكات الهيئة المحلية وإقامة الأبنية اللازمة فيها وتأجيرها ورهنها لمدة لا تزيد عن ثلاث سنوات وقبول الهبات والوصايا والتبرعات.

وينص القانون أيضاً في المادة رقم (١٦) على أن رئيس المجلس هو الرئيس التنفيذي للهيئة المحلية ومرجعية دوائرها وله بهذه الصفة الإشراف على شؤون العاملين.

وبذلك نجد أن إشراف المجلس بهيئته الكاملة على الجهاز التنفيذي تجري عبر رئيس المجلس، ويلعب الطاقم التنفيذي للبلدية دور الإسناد للمجلس من حيث إعداد مسودات الموازنة وتنظيم النشاطات وتنفيذ توجهات وسياسات المجلس، وتقدم تقارير نشاطات الجهاز التنفيذي ونشاطات المجلس التي ينفذها طاقم الهيئة التنفيذي بتقارير شهرية إلى المجلس عبر رئيسها ومدير البلدية[٢٤].

بسبب النص القانوني، والذي يمنح المجلس المحلي مهام الإشراف على الجهاز التنفيذي عبر رئيس المجلس، وبحكم الواقع المطبق في بلدية البيرة، استحقت إجابة هذا السؤال العلامة ٣

١,٥ التمثيل.

- ما مدى قدرة المجلس المحلي في البيرة على تمثيل الدائرة الانتخابية ومشاركة المواطنين في تحديد احتياجاتهم؟

لم يمثل مجلس بلدية البيرة كافة المستفيدين من خدمات البلدية في الانتخابات من حيث المبدأ، وذلك بسبب عزوف حركة حماس «الإتجاه الإسلامي» عن المشاركة في الانتخابات وعدم تمثيلها في المجلس، واقتصار نسبة الاقتراع على (١٧ , ٢٨٪) ممن لهم حق الاقتراع.

أما على صعيد الممارسة فقد أكد مدير البلدية أن المجلس يتعامل واقعياً وعملياً كونه يمثل كل من يقع ضمن نطاق خدمات البلدية، ويمنح جميع الشرائح المجتمعية بالمدينة، وإذا كان المجلس لا يمثل رموزاً سياسية معينة إلا أنه يمثل الشرائح والمواطنين التابعين لهذه الرموز، وشدد على الاتصال الوثيق بين البلدية والمواطنين في المدينة من خلال اجتماعات لجان الأحياء أو اللجان التي تم تشكيلها عبر المجلس البلدي وهي مكونة من أعضاء من المجلس وممثلين عن شرائح المجتمع وذلك حسب الموضوع. وبشكل عام يوجد استعداد لدى المواطنين للعمل بشكل عام في مثل هذه اللجان.

٢٤ السيد زياد الطويل مدير بلدية البيرة، ٢٠١٤/١٠/٢٨، بلدية البيرة – البيرة.

كما أن المجتمع المحلي بكافة أطيافه شارك المجلس الحالي في إعداد وإقرار الخطة الإستراتيجية التي صاغها المجلس البلدي للبيرة للأعوام ٢٠١٤-٢٠١٧، كما أن مشاركة ممثلي المجتمع المحلي في نشاطات واجتماعات بلدية البيرة تصل إلى أكثر من ٩٠٪ من المدعوين.[٢٥]

بسبب تدني نسبة المشاركة في انتخابات بلدية البيرة، والتي لم تتجاوز(٢٨,١٧٪)، وتمت مقاطعتها من قبل الإسلاميين، وبحكم أن البلدية على أرض الواقع تعمل على تمثيل كافة المواطنين في المدينة، استحقت إجابة هذا السؤال العلامة ٢.

الحكم.

١,٦ الشفافية في العمل.

هل تنظم الأحكام القانونية حق وصول المواطنين للمعلومات حول نشاطات الهيئة وقراراتها، ومدى تنفيذها وفعاليتها على أرض الواقع في بلدية البيرة؟

تضمنت الفقرة الخامسة من المادة (٨) من قانون الهيئات المحلية لسنة ١٩٩٧ المتعلقة بجلسات مجالس الهيئات المحلية النص على أنه «يجوز للمجلس أن يسمح لأي شخص حضور أي جلسة من جلساته إذا قرر ذلك أكثرية أعضائه الحاضرين للمشاركة في مناقشة الموضوع وتصدر قرارات المجلس بحضور الأعضاء فقط».[٢٦]

ومما يلاحظ على هذه المادة أنها تعتبر أن الأصل في اجتماعات مجالس الهيئات المحلية أن تكون مغلقة ما لم تقرر الأكثرية جعلها مفتوحة أمام الجمهور[٢٧]، ولكن على أرض الواقع فإن بلدية البيرة لا تقوم بعقد جلسات علنية ومفتوحة لمجلسها البلدي.[٢٨] ولكن يمكن لأي مواطن التقدم بطلب لحضور جلسة المجلس البلدي.[٢٩]

علماً بأن مجلس بلدية البيرة أصدر قراراً للموظفين بإتاحة المعلومات للمواطنين، وهناك توجه وسياسة قائمة تطبق ذلك.

بسبب عدم وجود أحكام قانونية واضحة تتيح حق وصول المواطنين للمعلومات، وبسبب عدم قيام بلدية البيرة بعقد جلسات علنية ومفتوحة لمجلسها البلدي، على الرغم من عدم معارضتها حضور أي مواطن للجلسات، وبسبب قيام البلدية بتبني سياسة إتاحة المعلومات للمواطنين استحقت إجابة هذا السؤال العلامة ٢.

٢٥ السيد زياد الطويل مدير بلدية البيرة، ٢٠١٤/١٠/٢٨، بلدية البيرة – البيرة
٢٦ قانون الهيئات المحلية رقم (١) لسنة ١٩٩٧، مادة رقم (٨)
٢٧ رائدة قنديل، نظام تقيم النزاهة في هيئات الحكم المحلي، بيئة النزاهة في بلدية رام الله، من إصدارات «أمان» ، ٢٠١٤.
٢٨ السيد زياد الطويل مدير بلدية البيرة، ٢٠١٤/١٠/٢٨، بلدية البيرة – البيرة.
٢٩ دليل خدمة الجمهور، الصادر عن بلدية البيرة ، ٢٠١٤.

٧,١المساءلة.

هل المجلس المحلي يشرك المجتمع المحلي في مناقشة القضايا العامة؟

مدير بلدية البيرة أكّد أن المجلس يعقد اجتماعات تشاورية مع المواطنين والمؤسسات وذوي العلاقة وموظفي البلدية كل على حدة، كما بادرت البلدية على عقد اجتماعات عامة للمواطنين، ومنسقي الأحياء، وهذه الاجتماعات لاقت حضور جيد من المواطنين.[٣٠]

كما أكدت خلود عابد مدير دائرة العلاقات العامة في بلدية البيرة حرص البلدية على مشاركة المواطنين فعالياتها ونشاطاتها، وتقوم حاليا بإعداد خطة متكاملة لتعزيز مشاركة المجتمع المحلي.[٣١]

هل تعطي الأحكام القانونية حق للمواطنين في تقديم شكاوى؟

أتاح قانون ديوان الرقابة الإدارية والمالية حق المواطنين في تقديم الشكاوى في المادة (٢٣) المتعلقة باختصاصات الديوان، بالإضافة إلى قانون مكافحة الفساد المعدل لسنة ٢٠٠٥.

نظام الشكاوى في بلدية البيرة:

تستقبل بلدية البيرة شكاوى المواطنين عبر وحدة الشكاوى الموجودة في البلدية منذ زمن، وترتبط الوحدة إدارياً برئيس المجلس ومدير البلدية عبر دائرة العلاقات العامة، ولكن لا يوجد في هيكلية البلدية موقع محدد لهذه الوحدة.[٣٢]

وتعمل الوحدة على استقبال أي شكوى من المواطنين دون تحفظ باستثناء القضايا المنظورة أمام القضاء، ويتم الرد على الشكاوى بعد معالجتها من الأقسام المختصة ومن المستشار القانوني للبلدية إذا احتاج الأمر.

وتستقبل الوحدة الشكاوى على إجراءات البلدية وعلى موظفيها وعلى رئيس وأعضاء المجلس البلدي.

تعمل الوحدة على رفع تقرير شهري لرئيس المجلس البلدي عبر مدير البلدية بعدد الشكاوى المستقبلة ونوعها والإجراءات المتخذة بالإضافة إلى توصيات الوحدة.[٣٣]

وقد عملت البلدية على الترويج لوحدة الشكاوى عبر صفحتها الرسمية من خلال تفعيل نظام إلكتروني للشكاوى[٣٤].

بسبب قيام المجلس البلدي في البيرة بإشراك المواطنين في نقاش القضايا العامة، وكذلك يتيح لهم الحق في تقديم الشكاوى، استحقت إجابة هذا السؤال العلامة ٣.

٣٠ السيد زياد الطويل مدير بلدية البيرة، ٢٠١٤/١٠/٢٨، بلدية البيرة – البيرة

٣١ الأستاذة خلود عابد مدير العلاقات العامة في بلدية البيرة، ٢٠١٤/١٢/١٣، بلدية البيرة – البيرة

٣٢ هيكلية البلدية – الخطة الإستراتيجية لمدينة البيرة ٢٠١٤-٢٠١٧.

٣٣ السيد زياد الطويل مدير بلدية البيرة، ٢٠١٤/١٠/٢٨، بلدية البيرة – البيرة.

٣٤ الموقع الإلكتروني لبلدية البيرة – قسم الشكاوي والاقتراحات http://www.al-bireh.org/feedback.aspx

١. ٨ النزاهة.

هل هناك مدونات سلوك خاصة بأعضاء المجلس المحلي بالبيرة؟ هل هي مطبقة على أرض الواقع؟

لا يوجد مدونات سلوك لأعضاء المجلس البلدي في بلدية البيرة، ولكن هناك مسودة مقترحة، وهي تخضع للنقاش حاليا في المجلس البلدي لبلدية البيرة.[٣٥]

بسبب عدم وجود مدونات سلوك لأعضاء المجلس البلدي بالبيرة، استحقت إجابة هذا السؤال العلامة ١.

هل توجد أنظمة أخرى للتعامل مع قضايا الفساد مثل نظام أو تعليمات تتعلق بتضارب المصالح، تلقي الهدايا، إقرار الذمة المالية... وهل يتم تطبيقها على أرض الواقع في بلدية البيرة؟

يخضع رؤساء وأعضاء مجلس بلدي البيرة والعاملون فيها لقانون مكافحة الفساد المعدل لسنة ٢٠٠٥ كما هو وارد في المادة رقم (٢) بند (٦)، كما وتخضع الهيئات المحلية ومن في حكمها لقانون ديوان الرقابة المالية والإدارية حسب المادة (٣١) . إضافة إلى قانون الهيئات المحلية، وهذه القوانين تنظم الأحكام الخاصة بتضارب المصالح وإقرار الذمة المالية، وهاتين المادتين مفعلتين على أرض الواقع في بلدية البيرة، حيث خضعت بلدية البيرة لتدقيق ديوان الرقابة المالية والإدارية، كما أنه تم إقرار الذمة المالية لرئيس وأعضاء المجلس البلدي في البيرة.[٣٦]

عمل أعضاء ورئيس المجلس البلدي بالبيرة على تقديم إقرارات الذمة المالية حسب الأصول، كما يلتزم أعضاء المجلس البلدي بنصوص قانون مكافحة الفساد، ولكن دون نظام أو تعليمات تتعلق بتلقي الهدايا لذا استحقت إجابة هذا السؤال العلامة (٢).

٣٥ السيد زياد الطويل مدير بلدية البيرة، ٢٠١٤/١٠/٢٨، بلدية البيرة – البيرة..

٣٦ المهندس فوزي عابد رئيس بلدية البيرة ، ٢٠١٤/١٠/٢٨، بلدية البيرة، البيرة.

ملخص مؤشر الإطار القانوني

القدرة :ضمن قانون انتخابات الهيئات المحلية، جرت انتخابات حرة وعادلة وممثلة بإشراف لجنة انتخابات مركزية مستقلة ومحايدة لبلدية البيرة. وكفل القانون الأساسي في المادة (٢٦) للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية أفراداً وجماعات في التصويت والترشيح في الانتخابات لاختيار ممثلين منهم يتم انتخابهم بالاقتراع العام وفقاً للقانون. وهذه المادة تؤكد على المساواة بين كافة الفلسطينيين دون تمييز في الترشح والإنتخابات بشكل عام. ولكن عملياً جرى تأجيل مواعيد الانتخابات أكثر من مرة، وكذلك قاطعت حركتي حماس والجهاد الإسلامي المشاركة بسبب الانقسام السياسي.

ضَمِن القانون إشراف المجلس المحلي على الجهاز التنفيذي عن طريق منح مهمة ترؤس الجهاز التنفيذي لرئيس المجلس المحلي. كما أن مجلس بلدي البيرة يؤدي مهامه بحرية ودون تدخل من قبل الأطراف السياسية، ولكن وفقا للقانون يوجد دور مركزي لوزارة الحكم المحلي، خاصة إقرار الموازنة وغيرها.

الدور: يقوم المجلس المحلي في البيرة بالإشراف على عمل الجهاز التنفيذي الخاص بالهيئة المحلية، واتخاذ القرارات والموازنة والنشاطات، ولكنه لم يمثّل كافة الدائرة الانتخابية بسبب مقاطعة الإسلاميين لها، ومع ذلك يجتهد المجلس البلدي في البيرة على مشاركة المواطنين في تحديد احتياجاتهم، وإشراكهم في التخطيط الاستراتيجي، وأنشطة البلدية المختلفة.

الحكم : القانون لم يضمن حق الحصول على المعلومات للمواطن من المجلس المحلي، وعلى أرض الواقع تقوم بلدية البيرة بتوفير المعلومات للمواطنين من خلال صفحتها الإلكترونية- على ضعفها-، وموقع تواصلها الاجتماعي النشط، وأصدرت دليل خدمة الجمهور، وأصدرت قرارا للموظفين بإتاحة المعلومات للمواطنين، كما تعمل على إشراك المجتمع المحلي في مناقشة القضايا العامة، وتكفل للمواطنين حق تقديم الشكاوى بنظام مقر من المجلس البلدي وهو فعال ومعمول به على أرض الواقع، ولا يوجد حتى تاريخه مدونة سلوك لرئيس المجلس، مع الإشارة إلى وجود نقاش لمسودة مدونة سلوك لرئيس وأعضاء المجلس البلدي، ولكن لم يعمل بها لغاية إعداد الدراسة.

ثانيا : الجهاز التنفيذي/ الرئيس التنفيذي

القدرة.

٢,١ وضوح المهام.

هل توضح الأحكام القانونية سياسات عمل الهيئة المحلية في البيرة، الخدمات المقدمة؟

ينص قانون الهيئات المحلية في المادة (٢) على أن من مهام وزارة الحكم المحلي رسم السياسة العامة المقررة لأعمال مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية، كما تنص المادة (١٥) منه على مهام وصلاحيات الهيئة وهي بمثابة الخدمات التي تقدمها الهيئة. وعلى الرغم من هذا النص إلا أن وزارة الحكم المحلي لم تترجم هذه المادة بسياسة واضحة ومكتوبة ومنشورة لعمل الهيئات المحلية.

وفيما يتعلق بالخدمات فقد أوضحها قانون الهيئات المحلية بشكل مفصل، ولكن بالمقابل وردت بعض من هذه المهام في قوانين تنفيذية أخرى لم يجرِ فيها توضيح الخطوط الفاصلة بين الهيئة المحلية والوزارة المعنية مثل قوانين الصحة والبيئة والصناعة[٣٧].

بسبب وجود أحكام قانونية توضح سياسات عمل الهيئات المحلية، وفي ذات الوقت تضارب في مهام الهيئات المحلية مع أحكام قانونية، أخرى استحقت إجابة هذا السؤال العلامة ٢.

إلى أي مدى تعبر رؤية بلدية البيرة ورسالتها عن أولويات المجتمع المحلي؟

تعتبر رؤية ورسالة المجلس البلدي لبلدية البيرة واضحة المعالم ومنشورة في خطتها الإستراتيجية وهي كما يلي:

الرؤية:البيرة الزاهرة، مدينة فاضلة، نظيفة، خضراء وجميلة، تنعم برغد العيش، عزيزة على ساكنيها، يحبونها وتحبهم.

ويرى رئيس المجلس إن هذه الرؤية تعبر عن احتياجات المجتمع المحلي، حيث أنه يتم تطبيقها من خلال الخطة الإستراتيجية التي جرى صياغتها بمشاركة المجتمع المحلي، والتعرف على أولوياته، عبر لقاءات مجتمعية ضمت كافة الشرائح الممثلة للمجتمع.[٣٨]

بسبب توفر رؤية واضحة لبلدية البيرة وتعبر عن أولويات المجتمع المحلي، استحقت إجابة هذا السؤال العلامة ٣.

٣٧ رائدة قنديل، نظام تقيم النزاهة في هيئات الحكم المحلي، بيئة النزاهة في بلدية رام الله، من إصدارات «أمان» ، ٢٠١٤.
٣٨ المهندس فوزي عابد رئيس بلدية البيرة ، ٢٠١٤/١٠/٢٨، بلدية البيرة، البيرة

٢,٢ المصادر.

هل توجد أحكام قانونية تعزز توفر المصادر الضرورة لعمل الهيئة المحلية بالبيرة وتؤكد تنفيذها؟

نص قانون الهيئات المحلية في مواده (٢٠، ٢٢، ٢٧، ٢٨، ٢٩، ٣٠، ٣١، ٣٢، ٣٤)، على مرجعيات ومصادر العمل المالي حيث أوضح أن إيرادات الهيئة المحلية تتكون من:

أ- الضرائب والرسوم والأموال المفروضة أو المتأتية بمقتضى أحكام القانون أو أي نظام صادر بالاستناد إليه أو أي قانون أو نظام آخر نص فيه على استيفاء ضرائب أو رسوم أو مخالفات للهيئات المحلية.

ب- التبرعات والهبات والمساعدات التي يوافق عليها المجلس.

ج- الحصة التي تخصصها السلطة التنفيذية للهيئة المحلية.

د- القروض التي تشترط موافقة الوزير عليها، وإذا استلزم القرض موافقة السلطة التنفيذية يستلزم موافقة مجلس الوزراء عليه.

وبين القانون أن الضريبة تستوفى وفقاً لأحكام قانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل مناطق الهيئات المحلية من حيث التخمين والمراجعة والتحصيل والإعفاءات والغرامة بموجب القوانين والأنظمة المعمول بها. أما عن دور الحكومة فقد وضح القانون أنه يخصص للهيئات المحلية خمسون بالمائة من الرسوم والغرامات التي تستوفي بمقتضى قانون النقل على الطرق في نطاق حدود الهيئة المحلية وتتكون من رخص اقتناء المركبات ومن غرامات المخالفات وغيرها[٣٩]، ولكنها لا تحوّل بشكل منتظم للبلدية.

كما أكد القانون على أن الإيرادات التي تجبى عن طريق السلطة التنفيذية لصالح الهيئات المحلية تقيد كأمانة للهيئات المحلية لدى وزارة المالية وفقاً لأحكام القانون وتوزع حصيلة هذه الإيرادات بنسبة لا تقل عن (٥٠ ٪) على الهيئات المحلية التي جبيت منها ويوزع الباقي بالنسب التي يقررها مجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير في ضوء اعتبارات حددها القانون لتعيين الحصة[٤٠].

ويرى مدير بلدية البيرة بأن المصادر التي نص عليها القانون هي واضحة وكافية في حال تمكن المجلس البلدي من استيفاء مستحقاته من المواطنين، حيث يواجه المجلس البلدي عزوفاً من قبل المواطنين على الإلتزام بدفع الإستحقاقات المفروضة عليهم بالقانون، ويرى أن المسؤولية في هذه الحالة تعود على المواطن الذي يمتنع عن الدفع، وغياب القوانين الكافية التي تساعد السلطة التنفيذية في جباية الضرائب من المواطنين.

وفي ظل هذه الحالة أكد السيد مدير البلدية أنه يجب إضافة موارد مالية أخرى للهيئات المحلية تمكنها من أداء خدماتها للمواطنين، كأن تقوم الحكومة بتوفير جزء من موازنتها لدعم أداء المجالس المحلية بفعالية كما هو معمول به في بعض دول العالم أو تخصيص جزء من الضرائب التي تجبيها لصالح الهيئات المحلية كضريبة التبغ والمحروقات.

وأكد أن ما يجري هو العكس حيث تقوم الحكومة بسحب صلاحيات من الهيئات المحلية تعتبر احدى

٣٩رائدة قنديل، نظام تقيم النزاهة في هيئات الحكم المحلي، بيئة النزاهة في بلدية رام الله، من إصدارات «أمان»، ٢٠١٤.
٤٠المصدر السابق.

مصادرها المالية مثل المهن والحرف أو ضريبة الأملاك والتي تجبيها الحكومة وعمليا لا تحول للهيئات المحلية حصتها منها، مشددا على ضرورة تحول البلديات وخاصة الكبيرة منها إلى هيئات مستقلة بإشراف لا مركزي.[٤١]

بسبب وجود أحكام قانونية تعزز توفر المصادر الضرورة لعمل الهيئة المحلية بالبيرة وتؤكد تنفيذها، وفي ذات الوقت لا توجد جباية كاملة للمستحقات على المواطنين، وكذلك لا تلتزم الحكومة بتحويل حصة البلدية، استحقت إجابة هذا السؤال العلامة (٢).

الدور.

١,٣ إدارة الطاقم التنفيذي.

مدى توفر آليات واضحة وفعالة لإدارة عمل الهيئة المحلية بالبيرة؟

إن وجود النصوص القانونية والأنظمة والأدلة هو ما يجعل إدارة الهيئة فعالة، وقد أعطى قانون الهيئات المحلية الصلاحيات للوزارة وللهيئات المحلية لاستحداث الأنظمة الخاصة بعمل الهيئات المحلية لضمان حسن إدارتها، فبالإضافة إلى قانون الهيئات المحلية الذي يوفر الإطار العام لإدارة الهيئة أصدرت الوزارة مجموعة من الأنظمة التي تضمن حسن سير أعمال الهيئات المحلية وإدارتها، وهي:

- النظام المالي وهو نظام صادر في العام ١٩٩٩ وموقع من الوزير ولكنه غير منشور في الجريدة الرسمية.
- نظام بشأن توريد وتنفيذ الأعمال في الهيئات المحلية رقم (٢) لسنة ١٩٩٨، وهذا النظام صادر عن الوزير ولكنه غير منشور في الجريدة الرسمية، ويوجد العديد من الهيئات المحلية لا تعتمده كنظام معمول به.
- نظام موظفي الهيئات المحلية رقم (١) لسنة ٢٠٠٩ وتعديلاته الصادر عن مجلس الوزراء وهو مطبق في كافة الهيئات المحلية.
- نظام الأبنية والتنظيم للهيئات المحلية رقم (٥) لسنة ٢٠١١، وهو صادر ومطبق أيضاً.
- والى جانب هذه الأنظمة أصدرت وزارة الحكم المحلي دليلاً يسمى «دليل رئيس وأعضاء الهيئات المحلية»، ويتناول هذا الدليل كل ما هو يجب من المجلس البلدي عمله في الأمور القانونية والمالية والحقوق والواجبات والعلاقة مع المجتمع المحلي.

هل توجد لدى رئيس الهيئة المحلية بالبيرة آليات فعالة للإشراف على عمل الهيئة وعلى الموظفين؟

تعمل بلدية البيرة ضمن هيكلية وظيفية واضحة، بإدارات ومهام واضحة. تبدأ بخط إشرافي من المجلس البلدي ووحدة الرقابة الداخلية ولجان المجلس ويليه الرئيس، والمستشار القانوني، من ثم مدير البلدية، ويليه الدوائر ومن ثم الأقسام. إن هذا النظام الهيكلي المؤسسي ذو الإدارات المتخصصة والموظفين

٤١ السيد زياد الطويل مدير بلدية البيرة، ٢٠١٤/١٠/٢٨، بلدية البيرة – البيرة.

بالوصوفات المحددة يعتبر مرجع الإشراف على عمل الهيئة، كما أن وجود المجلس البلدي ووحدة الرقابة الداخلية ولجان المجلس فوق الخط الإداري يجعل الرئيس مساءلاً أمام المجلس. وتلتزم البلدية تماماً بنظام موظفي الهيئات المحلية، وبآليات توظيف محددة، تنفذ البلدية نظام تراخيص وأبنية معتمد، وبنظام مالي ومحاسبي موحد.

وعلى الرغم من وجود ذلك، جميع الآليات والإختصاصات غير مجمعة بدليل عمل واضح وواحد، الذي من الممكن أن يكون هو الوضع الأمثل لإدارة أكثر فعالية. كما توجد لدى بلدية البيرة وحدة التعاون المشترك مع بلديات رام الله وبيتونيا لتنسيق العمل فيما بينها[٤٢].

بسبب توفر آليات واضحة وفعالة لإدارة عمل الهيئة المحلية بالبيرة، وبسبب وجود آليات فعالة للإشراف على عمل الهيئة وعلى الموظفين من قبل رئيس البلدية، استحقت إجابة هذا السؤال العلامة ٣

٢,٤ الإشراف على تقديم الخدمات

ما مدى الإشراف على ومحاسبة موظفي البلدية ومن في حكمهم ومزودي الخدمات/ مقاولي البلدية؟

يمارس الرئيس التنفيذي رقابته على موظفي البلدية عبر مدير البلدية، وعبر وحدة الرقابة الداخلية التي تقوم على تحقيق:

- ضمان سلامة النشاط المالي وحسن استخدام المال العام والمحافظة على موجودات البلدية.
- التفتيش الإداري لضمان وزيادة الإنتاجية.
- دراسة ومراجعة مدى مطابقة وانسجام النشاط المالي والإداري والفني للقوانين والأنظمة والإجراءات المطبقة.
- ضمان الشفافية والنزاهة والوضوح بالأداء العام لتعزيز المصداقية، والشفافية والثقة بالسياسات المالية والإدارية والفنية للوصول للحكم الرشيد.
- من جهة أُخرى يلتزم الجهاز التنفيذي بتقديم تقرير شهري مكتوب عن أعمال الهيئة وإداراتها، يقدم لرئيس المجلس والذي يقدمه بدوره للمجلس المحلي.[٤٣]وقد أكد مدير البلدية أنه يتابع كافة القضايا الإدارية، ضمن إطار صلاحياته.

أما فيما يتعلق بمزودي الخدمات، فبلدية البيرة لا تزود الخدمات الحيوية كالكهرباء والماء بشكل مباشر كما هو معمول في بعض المجالس المحلية الأخرى، ولكن هذه الخدمات تزود عبر شركات خاصة مثل شركة الكهرباء أو مؤسسات متخصصة مثل مصلحة المياه، وهذه المؤسسات تكون تحت إشراف ورقابة الجهات المختصة مثل سلطة الطاقة وسلطة المياه، عدا عن ذلك فدور البلدية في هذه الخدمات هو وجود

٤٢ السيد زياد الطويل مدير بلدية البيرة، ٢٠١٤/١٠/١، بلدية البيرة – البيرة.
٤٣ رائدة قنديل ، نظام تقيم النزاهة في هيئات الحكم المحلي، بيئة النزاهة في بلدية رام الله، من إصدارات «أمان» ، ٢٠١٤.

ممثلين عن البلدية في مجالس إدارة هذه الخدمات، وهم على اتصال وثيق بالمجلس البلدي ويبقوه على اطلاع دائم فيما يتعلق بسياسات هذه المؤسسات.

ويجري الإشراف على مقاولي البلدية ومحاسبتهم عبر الأقسام المختصة في البلدية أو رئيس البلدية، وحسب شروط العقد المبرم معهم، ولكن بشكل عام لا تعتمد البلدية آلية التقارير الدورية المكتوبة من قبل مزودي الخدمة أو المقاولين، وفي الأغلب يُستعاض عن ذلك بتقارير أقسام البلدية المختصة بالإشراف على عمل تلك الشركات أو المقاولين، وتتولى أقسام البلدية المختصة برفع تقاريرها المكتوبة ضمن التقرير الشهري، أو كلما دعت الحاجة. ويتم محاسبة المقاولين عبر شروط العقد في حال الإخلال بشروطه[٤٤]

وعلى الرغم من وجود إجراءات إدارية معمول بها من قبل البلدية في محاسبة موظفيها والمقاولين، إلا أن رضى المواطنين عن جودة خدمات البلدية كان متبايناً، وإن كان منحنى التوزيع الطبيعي لاستجابات المواطنين يميل نحو الرضا في ثلاث خدمات أساسية من أصل أربعة، وظهر ذلك من خلال الإستفتاء الذي تم تنفيذه لغايات إعداد هذه الدراسة، والذي تضمن مسح علمي لرضى المواطنين المتلقين الخدمات من بلدية البيرة على أربع خدمات أساسية تقدمها البلدية وهي (نظافة المدينة، تخطيط وتنظيم الشوارع، ، خدمات الصرف الصحي، إنارة الشوارع) وتم تنظيم الاستفتاء خلال الفترة من (٢٠١٤/١١/١٦ – ٢٠١٤/١٠/٢٨) وشارك فيه (٩٩) مواطن/ة متنوع ممن راجعوا مركز خدمة الجمهور في البلدية خلال الفترة المحددة، وتم تعبئة الاستبيانات بشكل سري وحر من قبل المواطنين، ودون ذكر الاسم، وتم التنويه إلى أن الاستبيان لأغراض الدراسة، وقد كانت النتائج على النحو التالي:

أولا : النتائج المتعلقة بخدمة نظافة المدينة:

- أبدى (٤٧,٤٧٪) من المواطنين رضاهم عن خدمة نظافة المدينة، بينما بلغت نسبة غير الراضين عن الخدمة (١٩,١٩٪) وعبّر ما نسبتهم (٣٢,٣٢٪) عن رضى متوسط، ونسبة (١,٠١٪) غير محدد، والشكل المرفق يظهر بيانات مقارنة للنتائج المتعلقة بخدمة نظافة المدينة.

ثانيا :النتائج المتعلقة بخدمة تخطيط وتنظيم شوارع المدينة:

- أبدى (٣٥,٣٥٪) من المواطنين رضاهم عن تخطيط وتنظيم الشوارع، بينما بلغت نسبة غير الراضين عن الخدمة (٢٥,٢٥٪) وعبّر ما نسبتهم (٣٧,٣٧٪) عن رضى متوسط، ونسبة (٢,٠٢٪) غير محدد. والشكل المرفق يظهر بيانات مقارنة للنتائج المتعلقة بخدمة تخطيط وتنظيم شوارع المدينة.

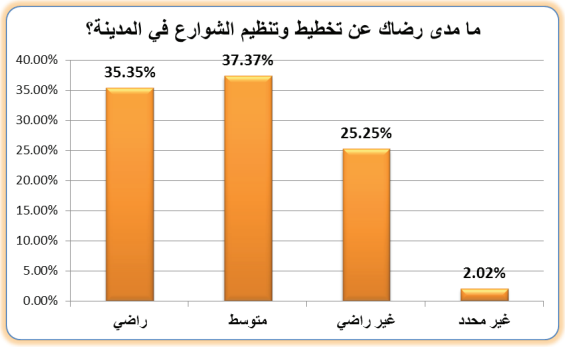
ثالثا :النتائج المتعلقة بخدمة الصرف الصحي

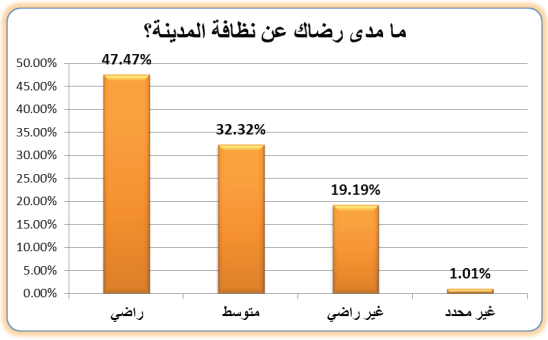
- أبدى (٤٢,٤٢٪) من المواطنين رضاهم عن خدمة الصرف الصحي، بينما بلغت نسبة غير الراضين عن الخدمة (٢٢,٢٢٪) وعبّر ما نسبتهم (٣٥,٣٥٪) عن رضى متوسط. والشكل المرفق يظهر بيانات مقارنة للنتائج المتعلقة بخدمة الصرف الصحي.

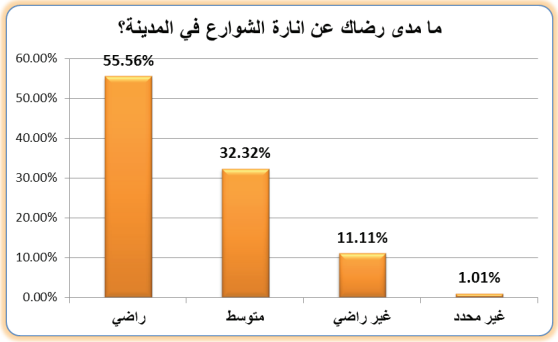
رابعا :النتائج المتعلقة بخدمة إنارة الشوارع:

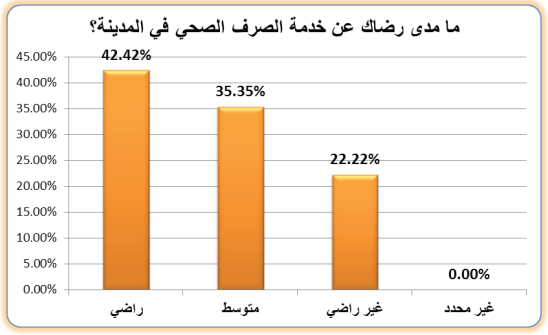
- أبدى (٥٥,٥٦٪) من المواطنين رضاهم عن إنارة الشوارع، بينما بلغت نسبة غير الراضين عن الخدمة (١١,١١٪) وعبّر ما نسبتهم (٣٢,٣٢٪) عن رضى متوسط، ونسبة (١,٠١٪) غير محدد، والشكل المرفق يظهر بيانات مقارنة للنتائج المتعلقة بخدمة إنارة الشوارع.

٤٤ السيد زياد الطويل مدير بلدية البيرة، ٢٠١٤/١٠/٢٨، بلدية البيرة – البيرة









ويلاحظ من تحليل النتائج السابق أن أكبر نسبة رضا لدى المواطنين كانت لخدمة إنارة الشوارع، وأقل نسبة رضا كانت لتخطيط وتنظيم شوارع المدينة.

ويمكن للبلدية العمل على رفع نسب الرضا السابقة الذكر من خلال تتبع احتياجات المواطنين، خاصة وإن أقصى درجة رضى للمواطنين لم تتجاوز نسبة (٥٦ , ٥٥٪)، والتعرف بشكل أكثر دقة عن أسباب عدم الرضا والعمل على تعزيز مشاركتهم بأنشطة البلدية المختلفة، مثل اللقاءات المجتمعية، وتفعيل استفتاءات الجمهور من خلال الموقع الالكتروني للبلدية.

بسبب قيام البلدية بالإشراف ومحاسبة موظفي البلدية ومن في حكمهم ومزودي الخدمات، مع وجود بعض القصور بمتابعة المقاولين، وبسبب تباين رضا المواطنين على الخدمات، استحقت إجابة هذا السؤال العلامة٢.

٢,٥ الأنظمة والقوانين التي لها علاقة بالحرف والصناعات

مدى شفافيتها ومدى تطبيقها بفاعلية....هل هناك عمليات تفتيش من قبل المجلس البلدي بالبيرة على الحرف والصناعات؟

نص قانون الهيئات المحلية على أن من بين مهام المجلس المحلي هو تنظيم الحرف والصناعات وتعيين أماكن خاصة لكل صنف منها ومراقبة المحلات والأعمال المقلقة للراحة أو المضرة بالصحة العامة. وتنظم الحرف والصناعات في فلسطين بالقانون الأردني بشأن الحرف والصناعات رقم (١٦) لسنة ١٩٥٣[٤٥] .

٤٥ قانون الحرف والصناعات الأردني رقم ١٦ لسنة ١٩٥٣

* أصدرت السلطة الوطنية الفلسطينية قانون الصناعات حيث تم ضم الحرف والصناعات بالقانون كإحدى صلاحيات وزارة الصناعة، ولم يعمل المشرع على فض التداخل بين صلاحيات الهيئات المحلية وصلاحيات وزارة الصناعة فيما يتعلق بالحرف والصناعات، كما لم تعمل وزارة الحكم المحلي على إصدار نظام أو

إن عدم فض التداخل بين قوانين الصناعة والهيئات المحلية، وعدم صدور لوائح منظمة لحدود الصلاحيات بين الوزارة المختصة والهيئة التنفيذية بهذا الخصوص، يؤثر على فعالية الرقابة على هذه المجالات، وينطبق الحال على بلدية البيرة.

على الرغم من وجود أحكام قانونية خاصة بمهام المجلس البلدي بتنظيم الحرف والصناعات، إلا أنه هناك تداخل مع القوانين الأخرى، والوزارات الأخرى، مما يؤثر على فعالية الرقابة والمتابعة عليها، وبذلك تستحق إجابة هذا السؤال العلامة ٢.

الحكم.

٢,٦ شفافية الموازنة.

هل توجد أحكام قانونية تنص وتتطلب نشر الموازنة السنوية التي تكون مفهومة للمواطنين؟هل هناك أدلة لإعداد ونشر الموازنة، وهل هي مفهومة للمواطنين؟

فيما يتعلق بموازنات الهيئات المحلية قامت وزارة الحكم المحلي بإصدار «النظام المالي للهيئات المحلية في نيسان ١٩٩٩ وتعليمات إعداد الموازنة في عام ٢٠٠٥ عملاً بما ورد في المادة (٣٣) من نفس القانون.

وقد أصدرت وزارة الحكم المحلي دليلاً لرؤساء وأعضاء الهيئات المحلية وهو منشور على الصفحة الالكترونية لوزارة الحكم المحلي، ويحتوي على دليل إعداد الموازنات، حيث يقدم شرحاً شاملاً عن مفهوم الموازنة وعن مفاهيم الموازنة التشغيلية والموازنة الربحية والموازنة الإنمائية وهيكل الموازنة العام ومرفقات الموازنة ومراحل إعدادها، والأطراف الرئيسية في إعداد الموازنة ومراحل التصديق عليها وتعديلها إذا لزم الأمر، وكيفية تطبيقها والرقابة عليها، ووجوب تقديم الحساب الختامي[٤٦].

أما فيما يتعلق ببلدية البيرة فهي تلتزم بنشر موازنتها السنوية، بطريقة مفصلة يسهل الاطلاع عليها، وتعتمد في ذلك على موقع التواصل الاجتماعي Facebook الخاص بالبلدية.

بسبب وجود دليل لإعداد الموازنات، وهو منشور ومتوفر، وبسبب قيام بلدية البيرة بنشر موازنتها السنوية، استحقت إجابة هذا السؤال العلامة ٣.

٢,٧ مساءلة الجهاز التنفيذي/ الرئيس التنفيذي.

مدى فعالية وانتظام الجهاز التنفيذي في تقديم تقارير دورية للمجلس البلدي بالبيرة؟

أكد مدير البلدية بأن رئيس المجلس يقوم بتقديم تقارير شفهية «بمجريات أعمال الهيئة» على مدار الأسبوع في كل جلسة مجلس كل يوم أربعاء، حيث يعقد المجلس البلدي اجتماعاته بواقع اجتماع أسبوعيا، كما يقوم الرئيس بتقديم تقرير شهري مكتوب للمجلس حول أعمال ونشاطات الهيئة. ويعقد الاجتماع الأسبوعي للمجلس بجدول أعمال محدد، ويعمل مدير البلدية على إعداد محضر خاص بمجريات

تعليمات تنظم صلاحيات الهيئات المحلية فيما يتعلق بالحرف والصناعات، وأيضا لم تعتمد الهيئات المحلية أية أنظمة تصدر عن مجالسها لتنظيم هذا الموضوع. لذلك بقيت الهيئات المحلية في حالة صراع مع وزارة الصناعة في تطبيق البنود الخاصة بالحرف والصناعات .

٤٦ وزارة الحكم المحلي. دليل رؤساء وأعضاء الهيئات المحلية. رام الله ٢٠٠٥

الإجتماع والقرارات الصادرة عن المجلس في كل اجتماع.[٤٧]

بسبب توفر تقارير دورية من رئيس البلدية للمجلس البلدي، إن كانت أسبوعية أو شهرية، استحقت إجابة هذا السؤال العلامة ٣.

٢,٨ النزاهة.

مدى وجود واعتماد أنظمة تعزز نزاهة عمل الرئيس التنفيذي لبلدية البيرة مثل مدونات سلوك، تلقى الهدايا والإبلاغ عن الفساد وتجنب تضارب المصالح؟

لا توجد أنظمة مكتوبة خاصة برئيس المجلس البلدي مثل مدونات السلوك أو تعليمات صادرة بهذا الخصوص، ولكن هناك نصوص قانونية تضمن نزاهة رئيس المجلس البلدي وأعضائه. حيث نصت المادة (٥) من قانون الهيئات المحلية على أن يشترط فيمن ينتخب رئيساً للمجلس التفرغ التام ولا يجوز الجمع بين رئاسة المجلس وأية وظيفة أو مهنة أخرى. وإذا كانت لدى رئيس المجلس وظيفة أو مهنة أخرى وجب عليه تقديم استقالته منها أو تركها خلال مدة أقصاها شهر من تاريخ تسلمه لمهام رئاسة المجلس وإلا اعتبر مقالاً حكماً بانقضاء مدة الشهر المذكور.[٤٨] إن هذه المادة تحتوي على أحكام تضمن نزاهة رؤساء الهيئات المحلية فيما يتعلق بمسألة التفرغ التي تضمن حسن الأداء من جانب وعدم الدخول في حالات تضارب المصالح من جانب آخر[٤٩].

كما نص قانون الهيئات المحلية في المادة (١٣) على الحالات التي يفقد فيها رئيس المجلس أو العضو عضويته من المجلس وهي:

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

٢. إذا عقد اتفاقاً مع المجلس أو أصبح ذا منفعة هو أو من ينوب عنه من أقاربه من الدرجة الأولى في أي اتفاق تم مع المجلس ويستثنى من ذلك العقود والفوائد الناجمة عن كونه عضواً في شركة مساهمة عمومية بشرط ألا يكون مديراً لها أو عضواً في مجلس إدارتها أو موظفاً فيها أو وكيلاً عنها.[٥٠]

ومن الواضح أن هذين الحكمين ينسجمان تماماً مع مفهوم منع تضارب المصالح ويحولان دون استغلال النفوذ الوظيفي وإعمال الواسطة والمحسوبية والمحاباة ويعززان بالتالي من نزاهة رؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية. ولكن لا يوجد مدونة سلوك خاصة برؤساء الهيئات المحلية في بلدية البيرة.

توجد نصوص قانونية تضمن نزاهة رئيس المجلس البلدي وأعضائه، ولكن لا يوجد مدونة سلوك خاصة برئيس بلدية البيرة، وبالتالي استحقت إجابة هذا السؤال العلامة ٢.

٤٧ السيد زياد الطويل مدير بلدية البيرة، ٢٠١٤/١١/٢، بلدية البيرة – البيرة

٤٨ قانون رقم (١) للعام ١٩٩٧، بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية، مادة رقم (٥)

٤٩ رائدة قنديل ، نظام تقيم النزاهة في هيئات الحكم المحلي، بيئة النزاهة في بلدية رام الله، من إصدارات «أمان» ، ٢٠١٤.

٥٠ قانون رقم (١) للعام ١٩٩٧، بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية، مادة رقم (١٣)

ملخص مؤشرات الجهاز التنفيذي/ الرئيس التنفيذي

القدرة
الدور
الحكم

القدرة: الأحكام القانونية الخاصة بسياسات عمل الهيئة المحلية، والخدمات المقدمة، ما زالت غير مكتملة، وعلى الرغم من النص على مهام وصلاحيات الهيئات المحلية في القانون إلا أنها تتضارب مع العديد من الوزارات ذات الاختصاص.

وتعمل بلدية البيرة برؤية واضحة نابعة من الخطة الإستراتيجية المبنية على مشاركة مجتمعية، وتعبّر عن أولويات المجتمع المحلي، وتوجد لديها أحكام قانونية تعزز توفر المصادر الضرورة لعمل الهيئة وتؤكد تنفيذها، وتدير شؤونها المالية بناءاً على تحصيل إيرادات منصوص عليها بشكل واضح ومحدد في القانون، إلا أنه ما زالت هناك معيقات في تحصيل مستحقات البلدية، وفي حصتها من الضرائب التي تجبيها الحكومة المركزية.

الدور: تتوفر آليات واضحة وفعالة لإدارة عمل البلدية، وتوجد لدى رئيس البلدية وطاقم عمله آليات فعالة للإشراف على عمل الهيئة وعلى الموظفين، ولكن ما زالت البلدية بحاجة إلى تطوير أدواتها في الإشراف والرقابة على موظفي البلدية ومن في حكمهم وخاصة المقاولين والمؤسسات التي تتعاقد معها البلدية، وعلى الرغم من جودة الإجراءات الإدارية المعمول بها من قبل البلدية في محاسبة موظفيها والمقاولين، إلا أن رضى المواطنين عن جودة خدمات البلدية كان متبايناً، وإن كان منحنى التوزيع الطبيعي لاستجابات المواطنين يميل نحو الرضا في ثلاث خدمات أساسية من أصل أربعة، وظهر ذلك من خلال الاستفتاء الذي تم تنفيذه لغايات إعداد هذه الدراسة.

الحكم: توجد أحكام قانونية تنص وتتطلب نشر الموازنة السنوية للهيئات المحلية، حيث تلتزم بلدية البيرة بنشر موازنتها السنوية، بطريقة مفصلة يسهل الاطلاع عليها، وتعتمد في ذلك على موقع التواصل الاجتماعي **Facebook** الخاص بالبلدية.

ويقوم رئيس المجلس يقوم بتقديم تقارير شفهية " بمجريات أعمال الهيئة على مدار الأسبوع في كل جلسة مجلس كل يوم أربعاء، حيث يعقد المجلس البلدي اجتماعاته بواقع اجتماع أسبوعيا، كما يقوم الرئيس بتقديم تقرير شهري مكتوب للمجلس حول أعمال ونشاطات البلدية.

لا توجد أنظمة مكتوبة خاصة برئيس المجلس البلدي مثل مدونات السلوك أو تعليمات صادرة بهذا الخصوص، ولكن هناك نصوص قانونية تضمن نزاهة رئيس المجلس البلدي وأعضائه، وتوجد مسودة مدونة سلوك يجري نقاشها في المجلس البلدي خاصة بالرئيس والأعضاء.

ثالثا :النظام الهيكلي

القدرة.

٣,١ مصادر كافية.

وجود مصادر مالية، بنية تحتية، موارد بشرية، توفر خدمات متنوعة في بلدية البيرة؟

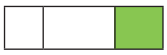
تعتبر بلدية البيرة من البلديات الكبرى في فلسطين وهي ذات موازنة جيدة نسبياً، وقد أكد السيد مدير البلدية أن البلدية لا تعاني من أزمات مالية من حيث تغطيتها للنفقات التشغيلية (نفقات الرواتب ونفقات الخدمات الأساسية)، مشيراً إلى أن خدمات البلدية كانت منتظمة حتى في الأحوال الطارئة والصعبة التي مرت بها البلدية، ويعود السبب في ذلك إلى إلتزامها بخطة وموازنة مدروسة.

وتعتبر الموارد البشرية العاملة في البلدية كافية لأداء خدماتها، وتتجه إدارة البلدية إلى عدم إحداث تضخم وظيفي في البلدية فإلى جانب الموظفين الدائمين فإنها تقوم بالتعاقد مع موظفين مؤقتين حسب الحاجة والطلب.

وتقدر موازنة البلدية بحوالي (١٠٦) مليون شيكل سنوياً، علماً بان هذا المبلغ يتضمن مستحقات مالية للبلدية على وزارة المالية الفلسطيني، وهو مبلغ يكفي لتغطية المصاريف التشغيلية، ولكنه لا يكفي لإعداد وتنفيذ الخطط التطويرية الطموحة التي تسعى لإنجازها.

وتسعى البلدية لتعزيز الجباية من المواطنين التي كانت تصل إلى (٤٢٪)، وارتفعت حاليا إلى (٥٤٪).[٥١]

بسبب توفر مصادر مالية، بنية تحتية، موارد بشرية، وموازنة جيدة، فإن إجابة هذا السؤال استحقت العلامة ٣.



٣,٢الاستقلالية.

هل هناك أحكام قانونية تحصن إجراءات وسياسات التوظيف من التأثر بمظاهر الفساد كالواسطة والمحسوبية والمحاباة ؟

تسري على موظفي بلدية البيرة كباقي المجالس المحلية نظام موظفي الهيئات المحلية. وعلى الرغم من عدم تضمين النظام أحكاماً ذات علاقة بتحصين التأثر بمظاهر الفساد كالواسطة والمحسوبية والمحاباة بشكل صريح في هذا النظام، إلا أن المادة (٤٤) منه نصت على أن ما لم يرد بشأنه نص في هذا النظام تطبق عليه أحكام قانون الخدمة المدنية ولوائحه التنفيذية السارية وبقدر ما ينطبق عليهم من أحكام. وينظم قانون الخدمة المدنية ولوائحه عملية التعيين بالإعلان عن الوظائف الخالية، وبالمسابقات الشفهية والكتابية، ولجان اختيار الموظفين.

٥١ السيد زياد الطويل مدير بلدية البيرة، ٢٠١٤/١٠/١، بلدية البيرة – البيرة

وأوضح مدير بلدية البيرة أن إجراءات التوظيف في المجلس البلدي تبدأ من إدراج الحاجة للموظفين في الموازنة السنوية وإقرارها، ومن ثم السير بإجراءات التعيين والتي تقوم على:

- الإعلان بالصحف المحلية، وعبر موقع التواصل الاجتماعي للبلدية.
- تشكيل لجنة توظيف.
- تقوم اللجنة بوضع معايير لاختزال قائمة المتقدمين.
- مقابلة المرشحين وإخضاعهم لامتحان.
- توصية اللجنة.
- قرار المجلس البلدي بالتوصية.[٥٢]

إلى أي مدى يؤدي الطاقم التنفيذي مهامه بحيادية ومن دون ضغوطات سياسية غير شرعية؟

أوضح السيد مدير البلدية أن الطاقم التنفيذي يؤدون مهامهم بمعزل عن أية ضغوطات سياسية، ولكن لا يوجد ضمانات مكتوبة توقع من قبل الموظف للالتزام بما يعزز حياديته مثل مدونة السلوك أو أخلاقيات المهنة.[٥٣]

بسبب وجود أحكام قانونية وسياسات وإجراءات توظيف تحصن من التأثر بمظاهر الفساد كالواسطة والمحسوبية، وبسبب حيادية الطاقم التنفيذي استحقت إجابة هذا السؤال العلامة (٣).

الدور.

٣,٣ الشفافية والنزاهة في نظام المشتريات العامة.

هل يوجد نظام مشتريات ينظم ويضمن النزاهة والعدالة والمنافسة في عملية استدراجات واختيار العروض والعطاءات في بلدية البيرة؟

تعمل الهيئات المحلية بنظام توريد وتنفيذ الأعمال في الهيئات المحلية الصادر عن وزير الحكم المحلي في العام ١٩٩٩، وهو غير منشور في الجريدة الرسمية.

وعلى الرغم من الملاحظات على النظام الصادر عن وزارة الحكم المحلي، إلا أن بلدية البيرة تلتزم بالعمل به وهو مقر من المجلس البلدي.

وتكون جلسات فتح العطاءات علنية وبحضور الشركات المتنافسة، أما فيما يتعلق بالحد من تضارب المصالح فيحظر على رئيس وأعضاء المجلس البلدي وأقاربهم من الدرجة الأولى دخول العطاءات.[٥٤]

ولكن تضطر البلدية أحيانا إلى تجاوز هذا النظام في حالات خاصة، كالحالات الطارئة مثل العاصفة الثلجية في العام ٢٠١٣، أو الحالات الخاصة، مثل عدم وجود قطع لمعداتها في المناطق الفلسطينية، واستيرادها حصريا من الخارج.[٥٥]

٥٢ السيد زياد الطويل مدير بلدية البيرة، ٢٠١٤/١٠/٢٨، بلدية البيرة – البيرة
٥٣ السيد زياد الطويل مدير بلدية البيرة، ٢٠١٤/١٠/٢٩، بلدية البيرة – البيرة
٥٤ السيد زياد الطويل مدير بلدية البيرة، ٢٠١٤/١٠/٢٨، بلدية البيرة – البيرة
٥٥ من ملاحظات تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية ٢٠١٣، من خلال مقابلة مع السيد زياد الطويل مدير بلدية البيرة، ٢٠١٤/١٢/١٣، بلدية البيرة – البيرة

بسبب وجود نظام مشتريات ينظم ويضمن النزاهة والعدالة والمنافسة في عملية استدراجات واختيار العروض والعطاءات، وفي ذات الوقت وجود بعض الحالات الخاصة التي تم فيها تجاوز النظام، استحقت إجابة السؤال هذا العلامة ٢.

٣,٤ دعم مبادرات المشاركة والمساءلة المجتمعية.

نظام عمل بلدية البيرة فعال في دعم فرص تنفيذ لقاءات مجتمعية للمساءلة والتفاعل والمشاركة في اتخاذ القرارات ؟

بشكل عام تتميز العلاقة بين الهيئات المحلية في فلسطين والمواطنين بضعف مفهوم المساءلة المجتمعية من قبل المواطنين (الناخبين) – على المنتخبين الأمر الذي يضعف رقابة الجمهور على الهيئات المحلية، وذلك بسبب غياب مفهوم المواطنة ومفهوم حق دافعي الضرائب في الهيئات المحلية، الأمر الذي بسبب عدم مشاركة المواطن وانفتاحه على نشاطات الهيئة المحلية وفعالياتها[٥٦].

لم ينص القانون على ضرورة وأهمية مبادرة الهيئات المحلية إلى عقد جلسات استماع يدعو فيها المجلس المحلي مواطنيه لسماع آرائهم وتعليقاتهم واحتياجاتهم والرد على استفساراتهم حول قضايا إستراتيجية ذات مصلحة عامة قبل المضي في اتخاذ القرار وكذلك لا يوجد تقاليد عمل تاريخياً لمثل هذه الجلسات العامة التي تتيح المشاركة وتعزز من المسؤولية الاجتماعية للمواطنين تجاه الحكم المحلي وتعزز خط المساءلة من قبل المواطنين لهيئتهم المحلية[٥٧].

بعد انتخابات مجلس بلدي البيرة، عمل على تنفيذ مجموعة من اللقاءات المجتمعية بناء على خطة معدة مسبقاً، حيث عقدت لقاءات مجتمعية لإعداد الخطة الإستراتيجية. إضافة إلى أن المجلس البلدي عقد لقاءات مع أطراف المجتمع المحلي لتحقيق مشاركة حقيقية في نقاش خطط البلدية.

وقد عملت بلدية البيرة على إشراك المواطنين في لقاءاتها العامة والتشاورية، إلا أنها لم تعقد جلسات علنية ل لمجلس البلدي.[٥٨]

بسبب قيام بلدية البيرة فعال بتنفيذ لقاءات مجتمعية للمساءلة والتفاعل والمشاركة في اتخاذ القرارات، وفي ذات الوقت ما زالت هذه اللقاءات دون المستوى المطلوب، ولا توجد علانية للجلسات استحقت إجابة هذا السؤال العلامة ٢.

٣,٥ جمع الضرائب.

هل توجد آليات واضحة وشفافة لجمع الضرائب والرسوم والتي تشمل كافة فئات المجتمع؟

تنقسم الضرائب المحلية في فلسطين بحسب جهة الجباية إلى نوعين: ضرائب ورسوم يتم جبايتها بشكل مباشر من قبل الهيئات المحلية نفسها، وضرائب يتم جبايتها من قبل السلطة المركزية ممثلة بوزارة المالية

٥٦ عزيز كايد. النزاهة والشفافية والمساءلة في الخدمات التي تقدمها الهيئات المحلية للمواطنين. أمان: ٢٠١٠

٥٧ بلال البرغوثي. تقييم الإطار التشريعي الناظم للهيئات المحلية في فلسطين من اجل تعزيز استجابته لمتطلبات النزاهة والشفافية والمساءلة. أمان ٢٠١٠

٥٨ السيد زياد الطويل مدير بلدية البيرة، ٢٠١٤/١٠/٢٨، بلدية البيرة – البيرة

لحساب الهيئات المحلية مثل ضريبة الأملاك، مقابل هذه الجباية تخصم الحكومة المركزية نسبة مئوية مقابل نفقاتها الإدارية، وتعاني جباية الموارد المالية من مشكلة أنها غير منتظمة كما أنها لا تلاقي تجاوباً من قبل المواطنين في حالة الضرائب والرسوم المباشرة وعدم الانتظام في تحويل هذه الأموال في أغلب من الأحيان من قبل السلطة المركزية إلى الهيئات المحلية في حالة الضرائب غير المباشرة[٥٩].

هل نظام جمع الضرائب والرسوم يحمي أو يكفل الحد من / تجنب حالات التلاعب، الإبتزاز والمحسوبية؟

تعمل البلدية على جمع الضرائب والرسوم بنظام محوسب مدروس، وبإجراءات تحد من إمكانيات التلاعب، وهذه الإجراءات مبنية على الفصل في المهام والوظائف من جهة، وعلى عدم تفرد شخص واحد بالتوقيع من جهة أخرى، ولا تعمل البلدية على الإعفاء الضريبي إلا ضمن القانون. بالإضافة إلى ضبط عمل الجباة بكشوفات ورقية مربوطة بأنظمة محوسبة، كما ويتم جرد الصندوق بشكل يومي ومقارنته بالكشوفات الورقية. وعادة لا يتم الإعفاء من الضرائب، وإنما تعطى حوافز للذين يدفعون بشكل مسبق أو سريع، ضمن القانون.[٦٠]

بسبب وجود آليات واضحة وشفافة لجمع الضرائب والرسوم والتي تشمل كافة فئات المجتمع في بلدية البيرة، استحقت إجابة هذا السؤال العلامة ٣.

٦,٣ حماية حقوق الملكية والأراضي.

هل هناك أنظمة وقوانين واضحة تنظم منح رخص البناء والرسوم المفروضة عليها؟

أصدر مجلس الوزراء قرار رقم (٦) لسنة ٢٠١١ بنظام الأبنية والتنظيم للهيئات المحلية، حيث نص هذا النظام على جوانب تنظيم البناء ومنح الرخص والرسوم الممنوحة له، ففي المادة رقم (٥) ربط النظام منح الرخصة بعد دفع الرسوم المقررة وفقاً لأحكام النظام، وأيضاً نظم آليات دفع الرسوم في حال عدم المباشرة بالترخيص لمدة سنة، كما منح صلاحية تعديل الرسوم فقط لمجلس الوزراء بتنسيب من المجلس الأعلى للبناء. ولضبط فرض الرسوم الحق النظام جداول حدد بها رسوم كل رخصة تمنحها الهيئة المحلية. أما على مستوى بلدية البيرة فهي تلتزم بقرار مجلس الوزراء ولا تتجاوزه ويوجد لديها نظام لرخص الأبنية.[٦١]

بسبب وجود أحكام قانونية واضحة تنظم منح رخص البناء والرسوم المفروضة عليها، والتزام بلدية البيرة بها، استحقت إجابة هذا السؤال العلامة ٣.

٥٩ لمزيد من التفاصيل برجاء مراجعة : رائدة قنديل ، نظام تقيم النزاهة في هيئات الحكم المحلي، بيئة النزاهة في بلدية رام الله، من إصدارات «أمان» ، ٢٠١٤.

٦٠ السيد زياد الطويل مدير بلدية البيرة، ٢٠١٤/١٠/٢٨، بلدية البيرة – البيرة.

٦١ السيد زياد الطويل مدير بلدية البيرة، ٢٠١٤/١٠/٢٨، بلدية البيرة – البيرة.

الحكم.

٣,٧ شفافية الإدارة.

هل تتوفر الأحكام القانونية التي تؤكد على شفافية المعلومات حول النشاطات، القرارات الصادرة، في بلدية البيرة؟

تمثل مسألة نشر التقارير المالية والإدارية للهيئات المحلية شكلاً مهماً من أشكال الشفافية، وبمراجعة الإطار التشريعي نجد أنه اكتفى بتقديم تلك التقارير إلى وزارة الحكم المحلي، ولم ينص على نشر تلك التقارير للعامة وخصوصاً المواطنين المقيمين في النطاق الجغرافي للهيئة المحلية. وفي هذا الإطار لم يتطرق الإطار التشريعي أيضاً لمسألة المواقع الالكترونية للهيئات المحلية والتي تعزز من مفهوم الشفافية لكونها من الوسائل السهلة وغير المكلفة لنشر المعلومة كما وتساعد المواطن على حقه في الحصول على المعلومة والإطلاع عليها بأيسر الطرق[٦٢]. وعلى العموم لا يوجد في فلسطين قانون ينظم حق الوصول للمعلومات. وبلدية البيرة لا تقوم بنشر كافة تقاريرها أو محاضر جلساتها، وإنما تنشر أخبار البلدية وأنشطتها. ومع ذلك هناك توجه مكتوب ومتخذ فيه قراراً تجاه الإفصاح عن المعلومات للمواطنين.

بسبب عدم توفر الأحكام القانونية التي تؤكد على شفافية المعلومات، القرارات الصادرة، في بلدية البيرة، وبسبب عدم قيام البلدية بنشر كافة تقاريرها ومحاضر جلساتها، وفي الذات الوقت وجود توجه وبقرار مكتوب في البلدية تجاه الإفصاح عن المعلومات للمواطنين استحقت إجابة هذا السؤال العلامة ٢.

هل المعلومات متوفرة على أرض الواقع و باستمرار؟

يقوم مجلس بلدي البيرة بنشر الموازنة السنوية، ونشاطاتها، والإعلانات والعطاءات، وأخبار البلدية اليومية[٦٣]. أما عن التقارير الإدارية والمالية فحتى تاريخه لا يجري نشرها على الصفحة الالكترونية، أما التقارير السنوية فيقدمها المجلس البلدي لوزارة الحكم المحلي ولا يجري نشرها للمواطنين أيضاً. وفيما يتعلق بعلانية اجتماعات المجلس البلدي فهي غير معتمدة، وإن كانت القرارات متاحة للمواطنين.[٦٤]

وبمراجعة الموقع الالكتروني بلدية البيرة فان آخر تقرير منشور فيه عن انجازات المجلس البلدي كان للعام ٢٠٠٨.[٦٥]!!

بسبب أن المعلومات غير متوفرة على أرض الواقع و باستمرار، وجزء منها متوفر وجزء غير متوفر استحقت إجابة هذا السؤال العلامة ٢.

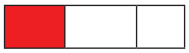
٦٢ بلال البرغوثي. تقييم الإطار التشريعي الناظم للهيئات المحلية في فلسطين من اجل تعزيز استجابته لمتطلبات النزاهة والشفافية والمساءلة. أمان: ٢٠١٠

٦٣ انظر صفحة بلدية البيرة http://www.al-bireh.org/default.aspx?lang=ar

٦٤ السيد زياد الطويل مدير بلدية البيرة، ٢٠١٤/١٠/٢٨، بلدية البيرة – البيرة.

٦٥ لمزيد من التفاصيل : http://www.al-bireh.org/Stat_details.aspx?Sid=12

٣,٨ مساءلة موظفي البلدية ومن في حكمهم ومزودي الخدمات العامة.



هل تتوفر الأحكام القانونية التي تؤكد على انتظام إعداد التقارير الدورية من موظفي البلدية ومن في حكمهم ومزودي الخدمة المقدمة خاصة من القطاع الخاص ؟

لا توجد نصوص قانونية تلزم موظفي البلدية أو من في حكمهم أو مزودي الخدمات على تقديم التقارير الدورية عن أعمالهم، وإنما يوجد عرف للموظفين بتقديم تقرير شهري مكتوب من الموظف.

بسبب عدم توفر الأحكام القانونية التي تؤكد على انتظام إعداد التقارير الدورية من موظفي البلدية ومن في حكمهم ومزودي الخدمة المقدمة، استحقت إجابة هذا السؤال العلامة ١.

مدى إعداد التقارير على أرض الواقع ومدى فعاليتها؟

تقوم آلية الاجتماعات الإدارية وتقديم التقارير الإدارية في البلدية على اجتماعات أسبوعية داخلية للدوائر والأقسام، أو عند الضرورة، ويتم التداول بما قام الإدارة بالعمل عليه خلال الأسبوع المنصرم وما أنجزته وما واجهت من إشكاليات، ولكن ما يؤخذ على هذا النوع من الإجتماع أنه لا يقدم به تقارير مكتوبة من الأقسام والمسؤولين ويكتفي بالتقارير الشفهية، دون توثيق تلك الاجتماعات بمحاضر رسمية[٦٦].

هذا على المستوى الداخلي للإدارات، أما على مستوى الإدارات ككل ففي البلدية اجتماع للإدارات المختلفة ويعقد هذا الاجتماع بشكل شهري، وفيه يقدم كل مدير دائرة تقريراً خطياً عن أعمال دائرته.

أما التقارير المكتوبة التي تقدم من الإدارات المختلفة فهي تقارير شهرية وفيها يتم استعراض ما تم انجازه من قبل الدائرة حسب الخطة السنوية لها، مع أي ملاحظات أو اقتراحات الإدارة وتوصياتها.

وتقدم التقارير الشهرية المذكورة إلى مدير البلدية ورئيس المجلس البلدي لعرضها على المجلس. ويسهل إعداد هذه التقارير متابعة أعمال ومساءلة القائمين عليها.[٦٧]

ويضاف إلى تقارير الإدارات التقارير المقدمة التي توضح وتراقب دوام موظفي البلدية وهي تعتبر فعالة من حيث مساءلة موظفي البلدية ومن في حكمهم في انتظام الدوام. كما يجري تقديم تقرير يومي عن عمليات جرد الصناديق "الجباية"، عدا عن ذلك يجري إعداد التقارير حسب الحاجة والطلب.[٦٨]
وتقوم البلدية حاليا بتطوير آلية العمل بالتقارير الدورية الشهرية أكثر مهنية وفاعلية، وتعاقدت مع شركة استشارية في سبيل ذلك وعقدت تدريب لمدراء الدوائر ورؤساء الأقسام لاعتماد نماذج تقارير شهرية تركز على النتائج الكمية والنوعية، ومؤشراتها، وسيتم العمل بالنظام الجديد في تقرير شهر كانون أول /ديسمبر الحالي.[٦٩]

بسبب وجود منهجية في إعداد التقارير على أرض الواقع والالتزام بها، وحرص البلدية على تعزيز فعالية التقارير استحقت إجابة هذا السؤال العلامة ٣.

٦٦ رائدة قنديل ، نظام تقيم النزاهة في هيئات الحكم المحلي، بيئة النزاهة في بلدية رام الله، من إصدارات «أمان» ، ٢٠١٤ ..
٦٧ المهندسة ديما جودة مساعد مدير البلدية للشؤون الفنية، ٢٠١٤/١١/٢، بلدية البيرة – البيرة.
٦٨ السيد زياد الطويل مدير بلدية البيرة، ٢٠١٤/١٠/٢٨، بلدية البيرة – البيرة
٦٩ السيد زياد الطويل مدير بلدية البيرة، ٢٠١٤/١٢/١٣، بلدية البيرة – البيرة

٣,٩ نزاهة مقدمي الخدمة العامة

مدى وجود واعتماد أنظمة تعزز نزاهة عمل للطاقم التنفيذي في بلدية البيرة ومزودي الخدمة مثل مدونات سلوك، تعليمات بشأن تلقي الهدايا والإبلاغ عن الفساد؟

لا توجد مدونات سلوك خاصة للطاقم التنفيذي في بلدية البيرة، وإن كانت قيد العمل. ولكن نظام موظفي الهيئات المحلية تضّمن مجموعة من المحظورات في المادة (٢٨) تستوجب نزاهة موظف الهيئة المحلية وضمان عدم تضارب مصالحه، وتحصينه من المحاباة والمحسوبية، وهي:

١- الإتيان بعمل أو الظهور بمظهر مخل بشرف الوظيفة.
٢- أن يقبل لنفسه أو لغيره منحة أو هدية أو امتيازاً بسبب أدائه لأعمال الوظيفة أو أن يقبل الوعد بشيء من ذلك.
٣- الإفصاح بمعلومات أو إيضاحات عن المسائل التي ينبغي أن تظل سرية بطبيعتها أو بمقتضى تعليمات خاصة.
٤- أن يحتفظ لنفسه بأصل أية ورقة من الأوراق الرسمية أو أن ينزع هذا الأصل من الملفات المختصة للإحتفاظ بها ولو كان هو الذي قام بتحريره.
٥- أن يكون وكيلاً بأجر في القيام بأعمال للغير.
٦- الجمع بين وظيفته وبين أي عمل تبعي آخر يؤديه بالذات أو بالواسطة إذا كان من شأنه أن يضر بأداء واجبات الوظيفة أو كان غير متفق مع ما يقتضيه المنصب ويؤدي إلى منفعة وبوجه خاص:

- كل عمل من الأعمال التجارية أو المضاربات المالية وخاصة ما كان منها متصلاً ببيانات أو معلومات تصل إليه عن طريق الوظيفة.
- شراء العقارات أو المنقولات التي تطرحها الهيئة المحلية للبيع.
- استئجار الأراضي والعقارات العائدة للهيئة المحلية بقصد الاستغلال.
- الاشتراك في الأعمال والمقاولات التي يوكل إليه تحضيرها أو تنفيذها أو الحصول على مصلحة أو قيود خاصة بها[٧٠].

بسبب وجود واعتماد نظام موظفي الهيئات المحلية، والذي يعزز نزاهة عمل للطاقم التنفيذي ومزودي الخدمة، وفي ذات الوقت عدم وجود مدونة سلوك خاصة، استحقت إجابة هذا السؤال العلامة ٢.

٧٠ رائدة قنديل ، نظام تقيم النزاهة في هيئات الحكم المحلي، بيئة النزاهة في بلدية رام الله، من إصدارات «أمان» ، ٢٠١٤.

ملخص مؤشرات النظام الهيكلي

القدرة: تعتبر بلدية البيرة من البلديات الكبرى في فلسطين، وتعمل بلدية البيرة بهيكلية معتمدة تكفل الإشراف على العاملين من قبل رئيس وأعضاء المجلس، وتتوفر لدى البلدية الموارد البشرية الأساسية، وتعتبر الموارد البشرية العاملة في البلدية كافية لأداء خدماتها، فإلى جانب الموظفين الدائمين فإنها تقوم بالتعاقد مع موظفين مؤقتين حسب الحاجة والطلب. وتقدر موازنة البلدية بحوالي (١٠٦) مليون شيكل سنوياً، تشمل مستحقات البلدية على وزارة المالية، وهو مبلغ يكفي لتغطية المصاريف التشغيلية، ولكنه لا يكفي لإعداد وتنفيذ الخطط التطويرية الطموحة التي تسعى لإنجازها، ويعمل الموظفون في البلدية بحيادية دون الانحياز لأي ضغوطات فصائلية ولكن دون وجود مدونة سلوك خاصة بالبلدية تعزز هذه التوجهات.

الدور: تتقيد البلدية بأنظمة مشتريات نزيهة وشفافة، وتلتزم بتعليمات وزارة الحكم المحلي، وبنظام جمع ضرائب محوسب يحمي من التلاعب والابتزاز، وتتقيد بأنظمة ترخيص صادرة عن مجلس الوزراء مفصلة بإجراءات مكتوبة للتسهيل على المواطنين وذوي العلاقة. ويتوفر لديها دليل خدمة الجمهور، مطبوع ومرتب بشكل عصري وجذاب، كما ويدعم نظام الهيئة تنفيذ المشاركات المجتمعية في اتخاذ القرارات، علما بأن المجلس البلدي لم ينظم جلسات علنية ومفتوحة للمواطنين، ولكن حتى تاريخه لا يوجد مدونات سلوك للعاملين خاصة بالبلدية مع الأخذ بعين الاعتبار أن نظام موظفي الهيئات المحلية يعمل على تعزيز نزاهة الموظفين في الهيئات المحلية بشكل عام.

الحكم: بشأن تقديم التقارير نجد أنه بلدية البيرة اكتفت بتقديم تلك التقارير إلى وزارة الحكم المحلي، ولم تقم على نشر تلك التقارير للعامة، وتعمل البلدية على ترسيخ شفافية أعمال البلدية بنشر قراراتها ونشاطاتها، باستثناء نشر التقارير الإدارية والمالية الدورية، ولا توجد نصوص قانونية تلزم موظفي البلدية أو من في حكمهم أو مزودي الخدمات على تقديم التقارير الدورية عن أعمالهم، وإنما يوجد عرف للموظفين بتقديم تقرير شهري.

رابعا : مجلس الهيئة المحلية للبيرة

القدرة.

٤,١ توفر المصادر ونزاهة الانتخابات.

مدى توفر مصادر مالية كافية لتنفيذ حملات الدعاية الإعلانية؟ هل التمويل الانتخابي معلن؟

الدعاية الانتخابية هي مجموعة النشاطات والفعاليات الانتخابية التي تقوم بها القوائم الانتخابية ومرشحيها لشرح برامجهم الانتخابية لجمهور الناخبين، وكذلك الدعوات التي يتم توجّيهها لجمهور الناخبين للتصويت لصالحهم، بما لا يتعارض مع القانون والأنظمة السارية. ووفقاً للمادة (٢٥) من قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥ فإنه يحق لكل قائمة انتخابية أو لمرشحيها تنظيم ما تراه مناسباً من النشاطات المختلفة لشرح برنامجها الانتخابي لجمهور الناخبين، بما لا يتعارض مع القوانين والأنظمة السارية[٧١].

كما ويشترط القانون على كل قائمة انتخابية أن تقدم إلى لجنة الانتخابات خلال مدة أقصاها شهر من تاريخ إعلان نتائج الانتخابات النهائية، بياناً مفصلاً ومدقق من مدقق حسابات خارجي بجميع مصادر التمويل التي حصلت عليها والمبالغ التي أنفقتها أثناء الحملة الانتخابية بصرف النظر عن النتيجة النهائية للانتخابات سواء كانت فائزةً أم خاسرةً. ويقتصر الإعلان عن التمويل الانتخابي فقط للجنة الانتخابات، ولكن لا يوجد نص قانوني يلزم المرشحين بالإعلان عن مصادر التمويل للمواطنين، كما لا يلزم القانون لجنة الانتخابات المركزية بنشر هذه التقارير للعامة[٧٢].

وتبعا لتقرير لجنة الانتخابات المركزية، فإن القوائم الانتخابية المنافسة في انتخابات البيرة قدمت تقاريرها المالية.[٧٣]

بسبب توفر مصادر مالية كافية لتنفيذ حملات الدعاية الإعلانية، وفي ذات الوقت لا يوجد نص قانوني يلزم المرشحين بالإعلان عن مصادر التمويل للمواطنين، كما لا يلزم القانون لجنة الانتخابات المركزية بنشر هذه التقارير للعامة، استحقت إجابة هذا السؤال العلامة ٢.

هل توجد أحكام قانونية تنظم مصادر التمويل وسقفه؟

يحظر القانون الفلسطيني على أي قائمة انتخابية الحصول على أموال لحملتها الانتخابية من أي مصدر أجنبي داخلي أو خارجي غير فلسطيني بشكل مباشر أو غير مباشر، وسواء كانت هذه الأموال نقدية أم عينيّة. ولم يحدد قانون الانتخابات المحلية حدود الصرف على الحملة الانتخابية. إن عدم

٧١ رائدة قنديل ، نظام تقيم النزاهة في هيئات الحكم المحلي، بيئة النزاهة في بلدية رام الله، من إصدارات «أمان» ، ٢٠١٤.
٧٢ قانون رقم (١٠) للعام ٢٠٠٥ بخصوص انتخاب مجالس الهيئات المحلية، مادة رقم (٢٥)
٧٣ تقرير الانتخابات المحلية ٢٠١٢، الصادر عن لجنة الانتخابات المركزية، أيلول ٢٠١٣

تحديد سقف الصرف على الدعاية الانتخابية يؤثر على عدالة الفرص بين المرشحين في تنفيذ دعاياتهم الانتخابية، ويجعل التنافس بين المرشحين غير متساوٍ[٧٤].

بسبب وجود أحكام قانونية تنظم مصادر التمويل، ولكنها لا تحدد سقفه،استحقت إجابة هذا السؤال العلامة ٢.

مدى تنوع وقابلية استمرار المصادر المالية؟

حدد القانون الفلسطيني مصادر تمويل الدعاية الانتخابية حيث أجاز لكل قائمة انتخابية تلقي التبرعات من الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين الفلسطينيين المقيمين في الداخل أو الخارج دون سواهم. وحظر على أي قائمة انتخابيّة الحصول على تمويل لحملتها الانتخابية من السلطة الوطنية الفلسطينية.

بسبب إتاحة القانون تلقي التمويل للدعاية الانتخابية من مصادر متنوعة وقابلة للاستمرار، وان كان حددها بمصادر من فلسطينيين، وبذلك استحقت إجابة هذا السؤال العلامة ٣.

المنافسة الحرة والفرص المتساوية في الوصول إلى الإعلام خلال الحملات الانتخابية.

الإعلام الرسمي: يلتزم الإعلام الرسمي موقف الحياد ولا يجوز له القيام بأي نشاط انتخابي أو دعائي يمكن أن يفسر بأنه يدعم قائمة معينة ولا يجوز له بث أية مواد ذات علاقة بالحملة الانتخابية للقوائم إلا بموافقة وإشراف لجنة الانتخابات المركزية. وقد حرصت اللجنة على منح جميع القوائم المترشحة فرصة متساوية وعادلة في الإعلام الرسمي، من خلال مذكرة تفاهم وقعتها مع هيئة الإذاعة والتلفزيون الفلسطينية بصفتها ممثل الإعلام الرسمي تنص على التزام الإعلام الرسمي الحياد التام في مراحل العملية الانتخابية وتوفير مساحة إعلامية مجانية على تلفزيون فلسطين وإذاعة صوت فلسطين لجميع القوائم المترشحة وفقا لجدول خاص حددته لجنة الانتخابات. بناء على ذلك قامت اللجنة بالطلب من القوائم الراغبة ببث دعايتها الانتخابية المجانية تزويد اللجنة بالمواد الدعائية التلفزيونية والدعائية ضمن شروط ومواعيد محددة ليتم بثها خلال فترة الدعاية الانتخابية، وقد بلغ عدد القوائم التي تم بث دعايتها الانتخابية في الفترة الأولى (١٣٧) قائمة، وفي الإنتخابات التكميلية الأولى (١٠) قوائم مترشحة، في حين أنه لم يتم بث الدعاية الانتخابية لأي من القوائم في المرحلة التكميلية الثانية.[٧٥]

الإعلام الخاص:على الرغم من عدم ورود ضوابط قانونية لوسائل الإعلام الخاصة، وضعت اللجنة الإجراءات اللازمة للدعاية الانتخابية في الإعلام الخاص وأبرزها موعد بدؤها وانتهاءها، ومنع التحريض

٧٤ رائدة قنديل ، نظام تقيم النزاهة في هيئات الحكم المحلي، بيئة النزاهة في بلدية رام الله، من إصدارات «أمان» ، ٢٠١٤.
٧٥ المصدر السابق

والطعن بأي من القوائم والمرشحين، واشترطت على وسائل الإعلام الخاصة استشارة اللجنة عند نشر أي مواد تتعلق بإجراءات العملية الانتخابية، ولهذا الغرض أنشأت اللجنة وحدة رصد خاصة لمتابعة الانتخابية من خلال مواقع التواصل الاجتماعي والتلفزيون والإذاعات والمواقع الالكترونية[٧٦].

بسبب توفر المنافسة الحرة والفرص المتساوية في الوصول إلى الإعلام خلال الحملات الانتخابية، استحقت إجابة هذا السؤال العلامة ٣.

٤,١ الاستقلالية.

مدى مناعة أعضاء المجلس البلدي بالبيرة وخصوصاً الأحزاب الأقلية في المجلس من تدخل القوى الخارجية (من خارج المجلس) في تنفيذ السياسات والأنشطة؟

يتعرض المجلس البلدي لمحاولات للتأثير عليه في اتخاذ قرارات في تنفيذ بعض الإجراءات، وهذا نتيجة عدم تحصين الأعضاء بأية نصوص قانونية تحميهم من تدخل أو ضغط القوى الخارجية، ولكن توجد استقلالية للمجلس، ولكنها تتأثر أيضا من القوى الخارجية، ومثال عليها موضوع «حسبة البيرة»، والتي لم تعالج مشكلتها بسبب التدخلات الخارجية.[٧٧]

توجد مناعة جيدة لأعضاء المجلس البلدي بالبيرة من تدخل القوى الخارجية(من خارج المجلس) في تنفيذ السياسات والأنشطة، ومع ذلك هناك تدخلات تتم، وبالتالي استحقت إجابة هذا السؤال العلامة ٢.

هل يتمتع أعضاء المجلس البلدي بالحرية الكاملة عند اتخاذ القرارات ؟ أم أنهم ملزمين بسياسات حزبهم؟

أكد أعضاء المجلس البلدي، أن الأعضاء يحددوا موقفهم في المجلس بمعزل عن سياسات خارجية، مع تعرضهم أحيانا لضغوط في قضايا محددة.

بسبب تمتع أعضاء المجلس البلدي بالحرية الكاملة عند اتخاذ القرارات، استحقت إجابة هذا السؤال العلامة (٣).

٧٦رائدة قنديل ، نظام تقيم النزاهة في هيئات الحكم المحلي، بيئة النزاهة في بلدية رام الله، من إصدارات «أمان» ، ٢٠١٤ .
٧٧ السيد زياد الطويل مدير بلدية البيرة، ٢٠١٤/١٠/٢٨، بلدية البيرة – البيرة

الدور.

٤,٢ تمثيل المجتمع.

مدى تمثيل أعضاء المجلس المحلي للبيرة لكافة فئات المجتمع؟

باستثناء الحالة الخاصة الناجمة عن مقاطعة حركة حماس للانتخابات لأسباب سياسية ليس لها علاقة بالهيئات المحلية، فإن مجلس بلدية البيرة يمثل الغالبية العظمى من فئات المجتمع. إذ يتكون مجلس بلدي البيرة من (١٥) عضواً، ويتنوع الأعضاء حسب الكتل بين مستقلين ومنتمين، كما يمثلون قطاعات متنوعة.

المجلس المحلي للبيرة يمثل نسبياً فئات المجتمع، بسبب مقاطعة الإسلاميين لانتخابات، وبالتالي استحقت إجابة هذا السؤال العلامة (٢).

الحكم.

٤,٣ الشفافية.

مدى توفر الأحكام القانونية التي تلزم الأعضاء بإقرار ذممهم المالية؟

حدد قانون مكافحة الفساد المعدل لسنة ٢٠٠٥ الخاضعين لأحكام القانون ومن بينهم رؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية بشكل صريح.

وقد عمل أعضاء المجلس البلدي للبيرة على تعبئة وإعداد إقرارات الذمة المالية وفق القانون[٧٨].

بسبب قيام أعضاء المجلس البلدي للبيرة بتعبئة وإعداد إقرارات الذمة المالية وفق القانون، استحقت إجابة هذا السؤال العلامة (٣).

إلى أي مدى يستطيع المواطنين الحصول على معلومات مالية خاصة بالأعضاء في مجلس بلدي البيرة؟

نصت المادة (٢٢) من قانون مكافحة الفساد أن إقرارات الذمة المالية والإجراءات المتخذة للتحقيق وفحص الشكاوى المقدمة بشأن جريمة الفساد من الأسرار التي لا يجوز إفشاؤها إلا بقرار من المحكمة المختصة. وحيث أنه لا يوجد تشريع يلزم الأعضاء بالإفصاح عن ممتلكاتهم وأموالهم، كما لا توجد أية مبادرات شخصية من قبل أعضاء المجلس للإعلان عن المعلومات المالية الخاصة بهم. فإنه لا يمكن لأي مواطن عادي أن يحصل على أي معلومة مالية خاصة بالأعضاء[٧٩]. وأكد مدير البلدية أنه لا تنشر مثل هذه المعلومات للملأ[٨٠].

٧٨ السيد زياد الطويل مدير بلدية البيرة، ٢٠١٤/١٠/٢٨، بلدية البيرة – البيرة، وقد حاول الباحث التأكد من ذلك من هيئة مكافحة الفساد، إلا انه لم يتم تحديد مود من قبل الهيئة للمقابلة لغاية إعداد مسودة البحث.

٧٩ رائدة قنديل ، نظام تقيم النزاهة في هيئات الحكم المحلي، بيئة النزاهة في بلدية رام الله، من إصدارات «أمان» ، ٢٠١٤.

٨٠ السيد زياد الطويل مدير بلدية البيرة، ٢٠١٤/١٠/٢٨، بلدية البيرة – البيرة.

بسبب عدم وجود أحكام قانونية بنشر المعلومات المالية الخاصة بأعضاء المجلس البلدي، وعدم نشر ذلك على ارض الواقع، كانت علامة إجابة هذا السؤال (١).

٤,٤ المساءلة.

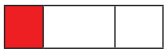
مدى وجود شركات تقييم وتدقيق خارجية حول الدعايات الانتخابية ومنها ما يتعلق ببلدية البيرة؟ مساءلة حول آليات صرف الدعاية الانتخابية؟

حسب قانون الانتخابات المحلية تلزم كل قائمة انتخابية شاركت في الإنتخابات بغض النظر عن نتيجة ترشحها بتقديم كشفاً مالياً مفصلاً يبين تكاليف الحملة الانتخابية للقائمة، ومصادر تمويل الحملة، وأوجه الصرف، وللجنة الحق في أن تطلب أن تكون الكشوفات المالية المشار إليها في الفقرة (١) من هذه المادة مدققة من مدقق حسابات قانوني[٨١].

وقد قدمت القوائم المشاركة في انتخابات بلدية البيرة تقاريرها المالية للجنة الانتخابات المركزية.[٨٢]

إلا أنه لا توجد نظام لشركات تدقيق وتقييم خارجية حول الدعايات الانتخابية.

تبعا لتقديم القوائم المنافسة في انتخابات البيرة تقاريرها المالية وقبولها من لجنة الانتخابات المركزية، وفي ذات الوقت عدم وجود نظام للتدقيق الخارجي المستقل استحقت إجابة هذا السؤال العلامة (٢).



مدى توفر أحكام قانونية منظمة للأمور المالية للمرشحين السياسيين/ الأعضاء؟ وهل يخضعون لقانون الذمة المالية؟

لا يخضع المرشحون للانتخابات لقانون الذمة المالية.

بسبب عدم إخضاع المرشحون للانتخابات لقانون الذمة المالية، استحقت إجابة هذا السؤال العلامة (١).

النزاهة

هل هناك إجراءات ومعايير عادلة وشفافة للترشح واختيار المرشحين؟

حدد قانون انتخابات الهيئات المحلية إجراءات ومعايير الترشح للمجالس المحلية. فوفقاً لأحكام القانون تكون مدة الترشح (١٠) أيام فقط تبدأ قبل (٤٤) يوماً من يوم الإقتراع، ونص القانون على أن الترشح يتم

٨١ رائدة قنديل ، نظام تقيم النزاهة في هيئات الحكم المحلي، بيئة النزاهة في بلدية رام الله، من إصدارات «أمان» ، ٢٠١٤.
٨٢ تقرير الانتخابات المحلية ٢٠١٢، الصادر عن لجنة الانتخابات المركزية، أيلول ٢٠١٣

فقط من خلال قوائم انتخابية وفقاً للشروط الآتية:

١- تقديم الطلب على النموذج المخصص لذلك من قبل لجنة الانتخابات المركزية.
٢- لا يقل عدد مرشحي القائمة عن أغلبية عدد المقاعد المخصص للهيئة المحلية.
٣- استيفاء الحد الأدنى لتمثيل المرأة.

كما حدد القانون بعض الشروط الخاصة بمرشح القائمة الانتخابية وهي:

١- بلوغ المرشح سن الخامسة والعشرين في يوم الاقتراع.
٢- التسجيل في سجل الناخبين النهائي للهيئة المحلية التي يترشح عنها وأن تتوفر فيه شروط الناخب.
٣- الاستقالة إذا كان موظفاً أو مستخدماً في وزارة الحكم المحلي أو في أي من أجهزة الأمن العام أو في الهيئة المحلية، أو محامياً لها، وعليه تقديم استقالته وأرفق ما يفيد قبولها بطلب الترشح.
٤- الإقامة في الهيئة المحلية المرشح لمجلسها لمدة لا تقل عن سنة من تاريخ إجراء الانتخابات وان لا يكون مرشحاً في هيئة أو قائمة أخرى.
٥- غير محكوم عليه بجنحة مخلة بالشرف أو جناية.[٨٣]

بسبب وجود إجراءات ومعايير عادلة وشفافة للترشح واختيار المرشحين، استحقت إجابة هذا السؤال العلامة (٣).

٨٣ قانون رقم (١٠) للعام ٢٠٠٥، بشأن انتخابات الهيئات المحلية، مادة رقم (١٨)

ملخص مؤشرات مجلس الهيئة المحلية للبيرة

القدرة
الدور
الحكم

القدرة: ينظم قانون انتخابات الهيئات المحلية جوانب تمويل الحملات الانتخابية ويحدد مصادرها ويلزم المرشحين بتقديم تقارير مالية للجنة الإنتخابات المركزية دون النص على وجوب إعلانها للمواطنين، كما أن قانون الانتخابات يوفر المنافسة الحرة والفرص المتساوية في الوصول إلى الإعلام خلال الحملات الانتخابية، كما أن القانون لم يضع سقفاً مالياً للدعاية الانتخابية، كما أنه ضمن العدالة في الترشح أمام المواطنين.

وعلى الرغم من ذلك إلا أنه لا توجد مناعة كاملة لأعضاء المجلس البلدي ومنها بلدية البيرة، وخصوصا الأحزاب الأقلية في المجلس من تدخل القوى الخارجية في تنفيذ السياسات والأنشطة، إلا أن مجلس بلدي البيرة توجد لديه استقلالية، وتأثره محدود بالقوى الخارجية.

الدور: باستثناء الحالة الخاصة الناجمة عن مقاطعة حركة حماس والجهاد الإسلامي للانتخابات لأسباب سياسية ليس لها علاقة بالهيئات المحلية، فإن مجلس بلدية البيرة يمثل الغالبية العظمى من فئات المجتمع. إذ يتكون مجلس بلدي البيرة من (١٥) عضواً، ويتنوع الأعضاء حسب الكتل بين مستقلين ومنتمين، كما يمثلون قطاعات متنوعة.

الحكم: قد حدد قانون مكافحة الفساد المعدل لسنة ٢٠٠٥ الخاضعين لأحكام القانون ومن بينهم رؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية بشكل صريح، لتقديم إقرار الذمة المالية، وقد عمل أعضاء المجلس البلدي للبيرة على تعبئة وإعداد إقرارات الذمة المالية وفق القانون. وقد حددت المادة (٢٢) من قانون مكافحة الفساد أن إقرارات الذمة المالية والإجراءات المتخذة للتحقيق وفحص الشكاوى المقدمة بشأن جريمة الفساد من الأسرار التي لا يجوز إفشاؤها إلا بقرار من المحكمة المختصة. وحيث أنه لا يوجد تشريع يلزم الأعضاء بالإفصاح عن ممتلكاتهم وأموالهم، كما لا توجد أية مبادرات شخصية من قبل أعضاء المجلس للإعلان عن المعلومات المالية الخاصة بهم. فإنه لا يمكن لأي مواطن عادي أن يحصل على أي معلومة مالية خاصة بالأعضاء. إضافة إلى أن القانون لا يلزم المرشحين للهيئات المالية بتقديم إقرارات ذمة مالية. والكتل المتنافسة في انتخابات بلدية البيرة عملت على تقديم تقاريرها المالية الخاصة بدعايتها الانتخابية وفق تقرير لجنة الانتخابات المركزية، إلا أنه لا يوجد نظام للتدقيق الخارجي على التقارير من شركات مستقلة.

خامسا : القضاء النظامي والمحاكم البلدية

٥,١ الدور: التحقيق في قضايا الهيئات المحلية.

ما مدى جاهزية وفاعلية المحاكم النظامية في النظر بالقضايا الخاصة بالهيئة المحلية في البيرة؟

حسب قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٥) لسنة ٢٠٠١ تنظر المحاكم النظامية في فلسطين في المنازعات والجرائم كافة إلا ما استثني بنص قانوني خاص.

وحسب قانون السلطة القضائية وقانون تشكيل المحاكم النظامية هناك إمكانية تشكيل محاكم متخصصة في بعض المجالات، وذلك بغرض ضمان السرعة في النظر في القضايا، ومن هذه المحاكم. محاكم البلديات: التي تختص بالنظر في المخالفات المرتكبة، خلافاً لقانون الهيئات المحلية الفلسطيني.

وقد أصدر مجلس القضاء الأعلى قراراً بتاريخ ٢٠١٣/٩/١ يحمل الرقم (٢٠١٣/١٩٦) بتكليف (١٣) قاضياً بأن يكونوا قضاة في محاكم البلديات إلى جانب وظائفهم – أي قضاة غير متفرغين-، حيث تُعقد هذه المحاكم في مقار البلديات نفسها، وليس في المحاكم الرئيسية وفيما يتعلق بمحكمة بلدية البيرة فقد تم تكليف قاضياً غير متفرغ للبلديات في كل من رام الله والبيرة وبيرزيت والرام وبيتونيا[٨٤].

وتعقد بلدية البيرة محكمتها أسبوعيا بحضور القاضي وشرطي لتنظيم المحكمة، وعلى الرغم من عدد القضايا المدورة إلا أن المشكلة الأكبر من ذلك التي تواجهها البلدية هي في تأخير تنفيذ الأحكام الصادرة بسبب عدم التعاون الفعال بين أطراف العدالة.[٨٥]

توجد محاكم نظامية للنظر بالقضايا الخاصة بالهيئة المحلية في البيرة، ولكن توجد مشكلة في تنفيذ الأحكام، وبالتالي استحقت الإجابة العلامة (٢).

٥,٢ الفاعلية :التحقيق في قضايا الفساد.

ما مدى جاهزية وفاعلية المحاكم في التحقيق بحالات فساد؟

تم تشكيل نيابة ومحكمة جرائم الفساد في العام ٢٠١٠ وهي نيابة منتدبة إضافة إلى المحكمة المتخصصة في النظر بقضايا الفساد، وقد وضع لها القانون آجال محددة وسريعة للنظر في قضايا الفساد تختلف عن آجال القضايا العادية حيث نص القانون على ضرورة أن تباشر المحكمة في النظر بالدعاوى المحالة إليها من هيئة مكافحة الفساد خلال مدة لا تزيد عن عشرة أيام من تاريخ تقديمها وتعقد جلساتها لهذا الغرض في أيام متتالية ولا يجوز تأجيل المحاكمة لأكثر من ثلاثة أيام إلا عند الضرورة ولأسباب تذكر في قرار التأجيل، وينسحب ذلك على كافة درجات التقاضي. وقد أحيل لمحكمة جرائم الفساد حتى نهاية عام ٢٠١٢ (٦٦) قضية من ضمنها قضايا تتعلق بالهيئات المحلية، وقد صدر حتى نهاية عام ٢٠١٢ حكم بـ ١٨

٨٤ رائدة قنديل ، نظام تقيم النزاهة في هيئات الحكم المحلي، بيئة النزاهة في بلدية رام الله، من إصدارات «أمان» ، ٢٠١٤.
٨٥ السيد زياد الطويل مدير بلدية البيرة، ٢٠١٤/١٠/٢٨، بلدية البيرة – البيرة.

قضية ١٧ منها بالإدانة وواحدة فقط بالبراءة[٨٦], [٨٧]

أما فيما يتعلق بفعالية المحاكم فان الإشكالية القائمة حالياً هي المدة الطويلة التي تستغرقها إجراءات المحاكمة.

توجد جاهزية للمحاكم للتحقيق بقضايا الفساد، ولكن يوجد إشكالية بفعالية تلك المحاكم، وبالتالي استحقت إجابة هذا السؤال العلامة (٢).

ملخص مؤشرات القضاء النظامي والمحاكم البلدية

الدور
الفعالية

الدور: ما زالت المحاكم البلدية تفتقد للجاهزية التامة للسيطرة على القضايا المنظورة أمامها بشكل عام، وتم تخصيص قضاة من مجلس القضاء الأعلى للمحاكم البلدية إلا أن كل قاضي من القضاة لا يتم تفريغه لمحكمة البلدية، لذا تكررت مشكلة المحاكم العامة في محكمة البلديات وهي ارتفاع القضايا المدورة المنظورة في كل محكمة لكل شهر لتصل في محكمة بلدية البيرة بالمتوسط من ٣٠- ٥٠ قضية شهريا.

الفعالية: أما فيما يتعلق بفعالية المحاكم فان الإشكالية القائمة حالياً هي المدة الطويلة التي تستغرقها إجراءات المحاكمة، بالإضافة إلى عدم تنفيذ فعّال لأحكام المحاكم.

٨٦ رائدة قنديل ، نظام تقيم النزاهة في هيئات الحكم المحلي، بيئة النزاهة في بلدية رام الله، من إصدارات «أمان» ، ٢٠١٤.

٨٧ حاول الباحث تحديد لقاء مع هيئة مكافحة الفساد لتحديث البيانات السابقة، ولكن لغاية إعداد مسوّدة هذه الدراسة، لم تحدد له الهيئة موعد المقابلة.

الفصل الثالث

مهام الإشراف والمساءلة الخارجية

ركّزت الدراسة على مجموعة من مهام الإشراف والمساءلة لتشمل آليات معالجة الشكاوى، التدقيق والمراقبة على الهيئة المحلية «بلدية البيرة»، الكشف والتحقيق في قضايا الفساد، إضافة إلى المساءلة المجتمعية، مستوى الوعي العام والقيم الرافضة للفساد، والتعرف عليه وعلى آثاره من قبل المسئولين والعاملين والشركاء الخارجيين. وفي كل وظيفة من وظائف الإشراف والمسائلة الخارجية تمت دراسة بعدين هما القدرة والوظيفة.

الجدول التالي يوضح نتائج تقييم وظائف الإشراف والمساءلة الخارجية:

الوظيفة	القدرة	الفعالية
معالجة الشكاوى		
التدقيق والرقابة		
التحقيق في قضايا الفساد		
رفع الوعي في مجال مكافحة الفساد		
المساءلة المجتمعية		

ويتضمن الفصل الثالث دراسة تفصيلية للمؤشرات المختلفة، حيث أن لكل مؤشر ووظيفة، أبعاد يتم قياسها عن طريق أسئلة محددة وتم تقييمها باستخدام طريقة التوزين بالألوان الموضحة أدناه:

العلامة	اللون	التقدير
٣		جيد
٢		متوسط
١		ضعيف

سادسا : معالجة الشكاوى: آليات الاعتراض والاستئناف وطلب المعلومات

١,٦ القدرة.

هل توجد إجراءات واضحة ومستقلة للتعامل مع الشكاوى الواردة من المواطنين في بلدية البيرة؟

نص قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية على أن من بين اختصاصات الديوان بحث الشكاوي التي يقدمها المواطنون عن المخالفات أو الإهمال في أداء الواجبات الوظيفية[٨٨]، بما فيها الهيئات المحلية.

- ونص قانون مكافحة الفساد المعدل على أن من بين اختصاصات هيئة مكافحة الفساد التحقيق في الشكاوى التي تقدم عن جريمة الفساد بما فيها الخاصة بأعمال الهيئات المحلية[٨٩].
- وتقوم الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان[٩٠] بتلقي شكاوى المواطنين ومتابعة شكاويهم، الفردية أو الجماعية، المرتبطة بانتهاكات حقوق الإنسان من قبل السلطات الرسمية وشبه الرسمية بما فيها أعمال الهيئات المحلية[٩١].
- كما يمكن للمواطنين التوجه إلى مؤسسات المجتمع المدني ومنها مؤسسة أمان التي تضم مركز المناصرة والإرشاد.
- وفي بلدية البيرة توجد وحدة لاستقبال شكاوى المواطنين بداخلها، ولكن لا يوجد نظام خاص معتمد للشكاوى في الهيئات المحلية.
- وإذا تم استنفاذ الطرق المذكورة أعلاه لتقديم الشكاوى يستطيع المواطنين التوجه إلى القضاء عبر المحاكم النظامية للنظر في قضاياهم.
- التوجه إلى محكمة العدل العليا: حيث تعتبر القرارات الصادرة عن الهيئة المحلية هي قرارات إدارية ملزمة بصفتها شخصية اعتبارية مستقلة. وقد أتاح القانون الطعن في القرارات الإدارية عن طريق الأفراد أو الهيئات المتضررة برفع شكوى أو طلبات طعون لمحكمة العدل العليا[٩٢].
- وتستقبل بلدية البيرة شكاوى المواطنين عبر وحدة الشكاوى الموجودة في البلدية، وترتبط الوحدة إدارياً برئيس المجلس ومدير البلدية عبر دائرة العلاقات العامة، وتعمل الوحدة على استقبال أي شكوى من المواطنين دون تحفظ باستثناء القضايا المنظورة أمام القضاء، ويتم الرد على الشكاوى بعد معالجتها من الأقسام المختصة ومن المستشار القانوني للبلدية إذا احتاج الأمر. وتستقبل الوحدة الشكاوى على إجراءات البلدية وعلى موظفيها وعلى رئيس وأعضاء المجلس البلدي. تعمل الوحدة على رفع تقرير شهري لرئيس المجلس البلدي عبر مدير البلدية بعدد الشكاوى المستقبلة ونوعها والإجراءات المتخذة بالإضافة إلى توصيات الوحدة، وقد عملت البلدية على الترويج لوحدة الشكاوى عبر صفحتها الرسمية من خلال تفعيل نظام الكتروني للشكاوى.

---

٨٨ قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية ٢٠٠٤.

٨٩ قانون مكافحة الفساد المعدل لسنة ٢٠٠٥

٩٠ نص القانون الأساسي المعدل على أن تنشأ بقانون هيئة مستقلة لحقوق الإنسان، ويحدد القانون تشكيلها ومهامها واختصاصها، وتقدم تقاريرها لكل من رئيس السلطة الوطنية، والمجلس التشريعي الفلسطيني. وقد نشأت الهيئة بمرسوم رئاسي.

٩١ انظر الموقع الرسمي للهيئة المستقلة لحقوق الإنسان http://www.ichr.ps/ar/

٩٢ قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم ٥ لسنة ٢٠٠١

توجد إجراءات مستقلة للتعامل مع الشكاوى الواردة من المواطنين في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، ومنها بلدية البيرة، لذا استحقت إجابة هذا السؤال العلامة (٣).

٦,٢ الفعالية

هل إجراءات رفع الشكاوى على الهيئات المحلية ومنها بلدية البيرة واضحة وسهلة؟ وهل الشكاوى التي ترفع عليهم تحل على ارض الواقع؟

يوجد لدى ديوان الرقابة المالية والإدارية إجراءات دليل الشكاوى، وهو دليل داخلي للتعامل مع الشكاوى وغير منشور، لكن الديوان خصص زاوية خاصة على صفحته الالكترونية لتلقي الشكاوى، والتي لا يشترط فيها إظهار اسم المشتكي لتشجيع المواطنين على تقديم الشكاوى، وكذلك إعلانه عن استقبال المواطنين في الديوان لتلقي الشكاوى. وعلى الرغم من إيجابية عدم وضع التعريف بهوية المشتكي من باب تشجيع المواطنين على تقديم الشكاوى، إلا أن هذا الإجراء أدى إلى تضخم عدد الشكاوى التي يتلقاها الديوان مقارنة بالطاقم المتخصص لمعالجة الشكاوى، بالإضافة إلى عدد لا بأس به من الشكاوى الكيدية[٩٣].

وتبعا لبيانات ديوان الرقابة المالية والإدارية فقد تم في العام ٢٠١١، إعداد (٥٥) تقريراً مالياً وإدارياً رقابياً شاملاً على عمل الهيئات المحلية، تم فيها تحويل (١٣) ملف فساد إلى هيئة مكافحة الفساد، بسبب حدوث حالات اختلاس وسرقة واستغلال للمال العام[٩٤].

أما هيئة مكافحة الفساد فقد نشرت على صفحتها الالكترونية نموذج تقديم الشكوى[٩٥].

وحددت الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان أيضاً آليات معالجة الشكاوى على صفحتها الالكترونية.

وكذلك مركز المناصرة للإرشاد القانوني في مؤسسة أمان حيث تلقى في العام ٢٠١٣ (٩) شكاوى على الهيئات المحلية، منها واحدة على بلدية البيرة.[٩٦]

إجراءات رفع الشكاوى على الهيئات المحلية ومنها بلدية البيرة واضحة، ولكن فاعلية التعامل معها وحلها على أرض الواقع لا زالت دون المستوى المطلوب، لذا استحقت إجابة هذا السؤال العلامة (٢).

٩٣ صالح مصلح. قائم بأعمال مدير عام الرقابة على وحدات الحكم المحلي. ٢٠١٤/١٠/٢٩، ديوان الرقابة المالية والإدارية – رام الله رائدة قنديل ، نظام تقيم النزاهة في هيئات الحكم المحلي، بيئة النزاهة في بلدية رام الله، من إصدارات «أمان» ، ٢٠١٤.

٩٤ انظر التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية والإدارية للعام ٢٠١١.

٩٥ رائدة قنديل ، نظام تقيم النزاهة في هيئات الحكم المحلي، بيئة النزاهة في بلدية رام الله، من إصدارات «أمان» ، ٢٠١٤.

٩٦ لؤي جابر – مركز الإرشاد والمناصرة القانوني – الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة – أمان، ٢٠١٤/١٠/٢٩، رام الله.

ملخص مؤشرات معالجة الشكاوى

القدرة
الفعالية

القدرة: توجد إجراءات مستقلة للتعامل مع الشكاوى الواردة من المواطنين في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية بشكل عام، ويوجد نظام للشكاوى فاعل في بلدية البيرة.

الفعالية: يبدأ تقديم الشكوى داخل بلدية البيرة ويمكن أن يصل إلى المحكمة العليا التي تبت في الاعتراضات الإدارية، ويعتبر نظام الشكاوى المعمول به جيد ويفضي إلى معالجة أغلب الشكاوى المقدمة من قبل المواطنين بشأن قرارات وأعمال بلدية البيرة.

سابعا : التدقيق والرقابة

٧,١ القدرة

إلى أي مدى تتوفر القوانين والتمويل للتدقيق الدوري من قبل الحكومة المركزية؟ إلى أي مدى تقوم الحكومة بالتدقيق الفعلي على الهيئات المحلية ومنها بلدية البيرة؟ استناداً إلى الزمان المحدد، المراقبون الأكفاء، وبالأهداف المحددة؟ مع نشر نتائج التدقيق للعامة؟

يختص ديوان الرقابة المالية والإدارية ووزارة الحكم المحلي رسمياً بالتدقيق والرقابة على أعمال الهيئات المحلية على النحو التالي:

ديوان الرقابة المالية والإدارية:

يقوم ديوان الرقابة المالية والإدارية بالتدقيق والرقابة على الممارسات المالية والإدارية في الهيئات المحلية من حيث موارد الهيئة ونفقاتها وقانونية إجراءاتها المالية والإدارية على حد سواء، وبسبب المدة الزمنية الطويلة التي قد يحتاجها طاقم الديوان لإجراء عملية تدقيق مفصلة، وبسبب نقص الكادر في ديوان الرقابة فانه يتناول سنوياً (٤٠) هيئة محلية فقط، أي أن عملية التدقيق والرقابة المفصلة والمهنية لا يمكن أن تجري لكافة الهيئات المحلية بشكل سنوي. وعلى الرغم من أن القانون ينص على نشر تقرير ديوان الرقابة السنوي في الجريدة الرسمية إلا أن هذا التقرير لا يجري نشره، ولا يقوم الديوان أيضا بنشره كاملاً على صفحته الرسمية على الرغم من نشره للعديد من التقارير الربعية والتقارير الرقابية الخاصة[٩٧].

٩٧ صالح مصلح. قائم بأعمال مدير عام الرقابة على وحدات الحكم المحلي. ٢٠١٤/١٠/٢٩، ديوان الرقابة المالية والإدارية – رام الله رائدة قنديل ، نظام تقيم النزاهة في هيئات الحكم المحلي، بيئة النزاهة في بلدية رام الله، من إصدارات «أمان» ، ٢٠١٤.

وقد قام ديوان الرقابة المالية والإدارية بالتدقيق على بلدية البيرة في العام ٢٠١٣، وتم مراسلة البلدية وتزويدها بنتائج التقرير.[٩٨]

وزارة الحكم المحلي:

تقوم دائرة التوجيه والرقابة في وزارة الحكم المحلي بعمل زيارتين تدقيق وتوجيه في السنة الواحدة يطال كافة الهيئات المحلية في أراضي السلطة، ولكن هذا التدقيق يكون غير شامل وغير مفصل كالتقرير الذي يقوم به ديوان الرقابة، إذ لا يوجد تمويل كاف من الحكومة لعمليات التدقيق والرقابة حيث يوجد نقص كبير في الموارد البشرية المتخصصة، لذلك تسعى الوزارة إلى التنسيق مع ديوان الرقابة وتنظيم العلاقة بهذا الخصوص للحصول على تقارير مشتركة، ولا تقوم وزارة الحكم المحلي بنشر تقارير التوجيه والرقابة، ولا تكون بمتناول المواطنين، بل يكتفي بتوجيهها إلى الهيئة المحلية المستهدفة فقط.[٩٩]

وقد أكد لؤي مساعيد من الإدارة العامة للرقابة والتوجيه في وزارة الحكم المحلي الصعوبات اللوجستية في الرقابة على أداء الهيئات المحلية بسبب ضعف الإمكانات اللوجستية لدى الوزارة للإحاطة بكافة الهيئات المحلية، وأن الوزارة تتعاون مع الجهات الرقابية ذات الصلة كديوان الرقابة[١٠٠].

وقد عملت وزارة الحكم المحلي على تنظيم عدة زيارات متابعة لبلدية البيرة خلال العام ٢٠١٣ والعام ٢٠١٤[١٠١].

ولا يمكن اعتبار التدقيق في الديوان والوزارة متكاملاً حيث يبقى بالمحصلة النهائية عدداً كبيراً من الهيئات المحلية خارج التدقيق والرقابة الشاملة التي يجريها الديوان.

بسبب توفر القوانين والتمويل للتدقيق الدوري من قبل الحكومة ممثلة بديوان الرقابة ووزارة الحكم المحلي، رغم أن التدقيق غير شمولي ولا يتم نشر النتائج، استحقت إجابة هذا السؤال العلامة (٢).

٧,٢ الفعالية

إلى أي مدى تعمل بلدية البيرة على تطبيق وتنفيذ توصيات عملية التدقيق؟ هل تكشف وتفتش الحكومة المركزية على الممارسات المالية الخاطئة فيها؟ هل يمكن للحكومة المركزية الوصول إلى كافة السجلات والمعاملات المالية على المستوى المحلي؟ هل يمكنها طلب أي معلومة؟ هل تفحص الحكومة المركزية والهيئات الرسمية المركزية فعالية التدقيق الداخلي في الدوائر المختلفة على المستوى المحلي وهل توفر الدعم الفني والتقني لهم؟

بحكم القانون يستطيع ديوان الرقابة المالية والإدارية الوصول إلى كافة السجلات المالية والإدارية، ولا

٩٨ صالح مصلح. قائم بأعمال مدير عام الرقابة على وحدات الحكم المحلي. ٢٠١٤/١٢/١١، ديوان الرقابة المالية والإدارية – رام الله

٩٩ رائدة قنديل ، نظام تقييم النزاهة في هيئات الحكم المحلي، بيئة النزاهة في بلدية رام الله، من إصدارات «أمان» ، ٢٠١٤.

١٠٠ لؤي مساعيد– الإدارة العامة للتوجيه والرقابة – وزارة الحكم المحلي، ٢٠١٤/١٠/٢٩

١٠١ لؤي مساعيد– الإدارة العامة للتوجيه والرقابة – وزارة الحكم المحلي، ٢٠١٤/١٢/١٤

يجد الديوان صعوبة في الوصول لهذه السجلات في الهيئات المحلية الكبرى المصنفة (أ) بسبب مأسستها بطريقة إدارية ومالية مدروسة. ولكن يواجه الديوان معيقات كبيرة أمام الوصول إلى السجلات المالية في المجالس القروية التي تعاني من عدم الوعي وعدم التنظيم المؤسسي وضعف القدرة المالية التي تحول دون تعيين طاقم تنفيذي متخصص[١٠٢].

وأشار السيد صالح مصلح القائم بأعمال مدير عام قطاع الحكم المحلي في ديوان الرقابة أن من أولويات إجراء التدقيق في ديوان الرقابة هو التأكد من فحص الرقابة الداخلية في الهيئة، وهذا أيضاً ما ورد في مهام ديوان الرقابة المنصوص عليها في قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية: «التحقق من قيام أجهزة الرقابة والتفتيش والمتابعة الداخلية في المراكز المالية كافة في السلطة الوطنية بممارسة مهامها بصورة سليمة وفعالة ودراسة القواعد التي تنظم أعمالها للتثبت من كفاءتها ودقتها في تحقيق الأهداف المقررة له»[١٠٣].

والإلتزام بتوصيات الديوان لا يعتبر كاملاً من قبل كل الهيئات المحلية التي يدقق عليها الديوان، بل أن العديد منها لا يلتزم وهذا ما وثقه تقرير الديوان السنوي في الجزء الخاص بالهيئات المحلية، وكذلك الأمر بالنسبة لتجاوب الهيئات المحلية بتوصيات وزارة الحكم المحلي الذي يعتبر التزاماً جزئياً[١٠٤].

أما بخصوص بلدية البيرة فقد قام ديوان الرقابة بالتدقيق المالي والإداري على البلدية في العام ٢٠١٣، وكانت ملاحظات التقرير تتركز على مخالفات إجرائية، وليست قضايا جوهرية أو فساد، وقد قامت البلدية بالرد على ملاحظات ديوان الرقابة المالية والإدارية.

وعند الإستفسار من مدير بلدية البيرة عن أهم الملاحظات الإجرائية التي تضمنها تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية، وموقف البلدية منها أوضح السيد زياد الطويل بأن البلدية قامت بالرد على ملاحظات التقرير، وإرسال نسخة لديوان الرقابة ووزارة الحكم المحلي حسب الأصول، وكانت أهم الملاحظات ما يلي:

-تحفظ من ديوان الرقابة على إنفاق البلدية مبالغ نقدية للقطاع الخاص خلال العاصفة الثلجية في شهر كانون أول/ديسمبر ٢٠١٣، بدل وأجرة آليات ومعدات وأشغال للتعامل مع العاصفة وآثارها، وكان تحفظ ديوان الرقابة بسبب عدم قيام البلدية بالإجراءات الإدارية المتبعة في التعاقد من إعلانات عطاءات وترسية وغيرها، وكان رد البلدية أنه لم يتم الإلتزام بالإجراءات كاملة بسبب الحالة الطارئة وعدم توقع العاصفة وأضرارها، وأولوية العمل على تخفيف الأضرار بسبب الظرف الطارئ، إضافة إلى تعهد البلدية بالالتزام بالإجراءات مستقبلا.

-تحفظ ديوان الرقابة على استيراد البلدية لبعض قطع الغيار لمعداتها من ألمانيا، وعدم طرح مناقصات حسب الأصول في المناطق الفلسطينية، تبعاً لنظام المشتريات المعمول فيه، وقد كان رد البلدية أن هذه القطع غير متوفرة بالمناطق الفلسطينية ولا يوجد لها وكيل أو بديل، وهي موجودة حصريا بالشركة المصنعة في ألمانيا، حيث طالبت البلدية برسالتها لديوان الرقابة ووزارة الحكم المحلي رفع سقف المبالغ المالية المطلوب طرح عطاءات بخصوصها، أو التعامل بخصوصية مع بعض البنود مثل قطع غيار الآليات الثقيلة والمعدات الخاصة بمحطة التنقية، بالإضافة إلى ملاحظات إجرائية تم العمل على حلها، ومخاطبة

١٠٢ صالح مصلح. قائم بأعمال مدير عام الرقابة على وحدات الحكم المحلي. ٢٠١٤/١٠/٢٩، ديوان الرقابة المالية والإدارية – رام الله
١٠٣ قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية، المادة رقم (٢٣)
١٠٤ صالح مصلح. قائم بأعمال مدير عام الرقابة على وحدات الحكم المحلي. ٢٠١٤/١٠/٢٩، ديوان الرقابة المالية والإدارية – رام الله

ديوان الرقابة بذلك[١٠٥].

كما قامت وزارة الحكم المحلي بالتدقيق والمتابعة لبلدية البيرة، وحسب دائرة الرقابة والتوجيه في الوزارة فانه قد تم القيام بالعديد من جولات المتابعة على أعمال بلدية البيرة وقد خلصت هذه الجولات إلى بعض الملاحظات الجوهرية، والملاحظات العادية التي تم تزويد البلدية بهذه الملاحظات وقد تبين من المتابعة بأن بلدية البيرة، كانت تستجيب بشكل إيجابي للملاحظات على شقيها سواء كانت ملاحظات جوهرية أو ملاحظات عادية باستثناء بعض الملاحظات التي كانت تصطدم بمعيقات عمل سواء كانت هذه المعيقات من نواحي الأنظمة والقوانين أو كانت من نواحي بيئة العمل الخاصة بالبلدية.[١٠٦]

ووافق ذلك مدير بلدية البيرة، الذي أشار إلى أن البلدية تستجيب للملاحظات الصادرة عن وزارة الحكم المحلي، إلا بعض الملاحظات التي تصطدم بطبيعة بيئة العمل الخاصة بالبلدية[١٠٧].

تعمل بلدية البيرة على تطبيق وتنفيذ توصيات عملية التدقيق بشكل عام، ولكن توجد بعض القضايا التي تصطدم بمعيقات عمل ولا يتم تنفيذها، لذا استحقت إجابة هذا السؤال العلامة (٢).

ملخص مؤشرات التدقيق والرقابة

القدرة
الفعالية

القدرة: يختص ديوان الرقابة المالية والإدارية ووزارة الحكم المحلي رسمياً بالتدقيق والرقابة على أعمال الهيئات المحلية، ومنها بلدية البيرة، حيث يقوم ديوان الرقابة المالية والإدارية بالتدقيق والرقابة على الممارسات المالية والإدارية في الهيئات المحلية من حيث موارد الهيئة ونفقاتها وقانونية إجراءاتها المالية والإدارية على حد سواء.

بينما تقوم دائرة التوجيه والرقابة في وزارة الحكم المحلي بعمل زيارتين تدقيق وتوجيه في السنة الواحدة يطال كافة الهيئات المحلية في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية، ومنها بلدية البيرة، ولكن هذا التدقيق أو التقرير الرقابي يكون غير شامل وغير مفصل كالتقرير الذي يقوم به ديوان الرقابة.

الفعالية: بحكم القانون يستطيع ديوان الرقابة المالية والإدارية الوصول إلى كافة السجلات المالية والإدارية، ولا يجد الديوان صعوبة في الوصول لهذه السجلات في الهيئات المحلية، ومنها بلدية البيرة، وعملياً قام ديوان الرقابة المالية والإدارية بالتدقيق على بلدية البيرة في العام ٢٠١٣، حسب ما أفاد به السيد صالح مصلح، القائم بأعمال مدير عام الرقابة على وحدات الحكم المحلي في ديوان الرقابة المالية والإدارية[١٠٨].

كما قامت دائرة التوجيه والرقابة في وزارة الحكم المحلي بعمل بعدة زيارات دورية للمتابعة لبلدية البيرة، وعلى مدار العام[١٠٩].

١٠٥ السيد زياد الطويل مدير بلدية البيرة، ٢٠١٤/١٢/١٣، بلدية البيرة – البيرة.
١٠٦ لؤي مساعيد– الإدارة العامة للتوجيه والرقابة – وزارة الحكم المحلي، ٢٠١٤/١٢/١٤
١٠٧ السيد زياد الطويل مدير بلدية البيرة، ٢٠١٤/١٢/١٣، بلدية البيرة – البيرة.
١٠٨ صالح مصلح. قائم بأعمال مدير عام الرقابة على وحدات الحكم المحلي. ٢٠١٤/١٢/١١، ديوان الرقابة المالية والإدارية – رام الله
١٠٩ لؤي مساعيد– الإدارة العامة للتوجيه والرقابة – وزارة الحكم المحلي، ٢٠١٤/١٢/١٤

ثامنا : التحقيق في قضايا الفساد

١٨,١ القدرة.

هل هناك أطراف أو أجسام لديها القدرة على التفتيش والكشف عن قضايا الفساد؟ ما هي الأجسام وما هو الدور الذي تقوم به؟

هيئة مكافحة الفساد:

منح قانون مكافحة الفساد المعدل هيئة مكافحة الفساد الحق في التحقيق في الشكاوى التي تقدم عن جريمة الفساد، والتحقق من شبهات الفساد التي تقترف من الأشخاص الخاضعين لأحكام هذا القانون[١١٠].

مما تقدم يتبين أن القانون ضمن للهيئة آليات متعددة وفعالة تمكنها من التفتيش والكشف عن حالات الفساد بشكل فعال.

ديوان الرقابة المالية والإدارية:

منح قانون ديوان الرقابة الإدارية والمالية الديوان الصلاحيات القوية التي تمكنه من أداء عمله في الرقابة والتفتيش بشكل فعال. فحسب القانون لا يجوز التدخل في أي عمل من أعمال الديوان وتلتزم جميع الجهات الخاضعة لرقابة الديوان بالتعاون الكامل والتام فيما يطلب الديوان منها[١١١].

مما تقدم يتبين أن القانون ضمن لديوان الرقابة آليات متعددة وفعالة تمكنها من التفتيش والكشف عن حالات الفساد بشكل فعال.

وزارة الحكم المحلي:

وذلك عن طريق وحدات التوجيه والرقابة الموزعة في مكاتب الوزارة في المحافظات والتي تقوم بالتدقيق السنوي على الهيئات المحلية، ولكن تدقيقها كما ذكرنا سابقاً هو تدقيق عام ولا يتناول التفاصيل، التي يتناولها ديوان الرقابة المالية والإدارية أو هيئة مكافحة الفساد[١١٢].

مما تقدم يتبين أن القانون ضمن لوزارة الحكم المحلي التدقيق على عمل الهيئات المحلية.

بسبب وجود أطراف و أجسام لديها القدرة على التفتيش والكشف عن قضايا الفساد، ومن ضمنها الهيئات المحلية وبلدية البيرة، استحقت إجابة هذا السؤال العلامة (٣).

١١٠ قانون مكافحة الفساد المعدل لسنة ٢٠٠٥

١١١ قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية. ٢٠٠٤

١١٢ لؤي مساعيد- الإدارة العامة للتوجيه والرقابة – وزارة الحكم المحلي، ٢٠١٤/١٠/٢٩ و رائدة قنديل ، نظام تقيم النزاهة في هيئات الحكم المحلي، بيئة النزاهة في بلدية رام الله، من إصدارات «أمان» ، ٢٠١٤.

٨,٢ الفعالية.

هل هناك فعلا قضايا فساد على مستوى بلدية البيرة تم التحقيق فيها و معالجتها؟ هل هناك قضايا فساد تم الكشف عنها من قبل الإعلاميين أو هيئات مكافحة الفساد؟ ما هي عدد القضايا الذي تم كشفه والتحقيق فيه خلال السنة الماضية؟ ما هي عدد التحقيقات التي نتجت عنها ملاحقات قضائية؟

من خلال تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية فإن نتائج التدقيق على بلدية البيرة للعام ٢٠١٣، لم تظهر حالات فساد، كما أشار مدير البلدية إلى أنه لم توجه أي حالة فساد إلى البلدية خلال السنة الماضية، والحالة والوحيدة التي تمت فيها رفع دعوى لمحكمة العدل العليا الفلسطينية كانت بخصوص فتح شارع في العام ٢٠١٣، وكان الشكوى من مواطن، وتم رفع القضية على مجلس التنظيم الأعلى ورئيس بلدية البيرة، حيث قضت محكمة العدل العليا برد القضية تبعا لخلل في إجراءاتها، والتزمت البلدية بعدم العمل بالشارع لحين صدور قرار من المحكمة بالعمل فيه، وتم ذلك[١١٣].

يوجد تدقيق شامل من قبل ديوان الرقابة على بلدية البيرة وفاعلية جيدة دون التحقيق في قضايا فساد، ولم تظهر حالات فساد في بلدية البيرة في العام الماضي أو ملاحقات قضائية وبالتالي استحقت إجابة هذا السؤال العلامة (٣).

مخلص مؤشرات التحقيق في قضايا الفساد

القدرة
الفعالية

القدرة: تقوم هيئة مكافحة الفساد منفردة أو بالتعاون مع ديوان الرقابة المالية والإدارية بالكشف والتحقيق في قضايا الفساد بشكل عام ومن ضمنها قطاع الهيئات المحلية، وبلدية البيرة. والقانون ضمن لديوان الرقابة وهيئة مكافحة الفساد، آليات متعددة وفعالة تمكنها من التفتيش والكشف عن حالات الفساد بشكل فعال.

كما منح القانون وزارة الحكم المحلي صلاحيات من خلال وحدات التوجيه والرقابة الموزعة في مكاتب الوزارة في المحافظات والتي تقوم بالتدقيق السنوي على الهيئات المحلية، ومنها بلدية البيرة.

الفعالية: وعمليا هناك العديد من قضايا الفساد في الهيئات المحلية التي أحيلت للهيئة من قبل الديوان والتي أدى التحقيق فيها إلى محكمة جرائم الفساد. كما أن هناك قضايا أخرى تم التحقيق فيها مباشرة من قبل الهيئة أو عن طريق شكاوى قدمت للهيئة وتم التحقيق فيها وإحالتها إلى محكمة جرائم الفساد، حيث صدر حكم بخصوصها، ولكن لا توجد قضايا فساد خاصة ببلدية البيرة خلال العام الأخير.

١١٣ السيد زياد الطويل مدير بلدية البيرة، ٢٠١٤/١٢/١٣، بلدية البيرة – البيرة.

تاسعا : رفع الوعي في مجال مكافحة الفساد

٩,١ القدرة.

ما مدى قدرة الأطراف المختلفة كهيئة مكافحة الفساد، وسائل الإعلام، مؤسسات المجتمع المدني في رفع وعي المواطنين على المستوى المحلي حول مكافحة الفساد؟ هل تنفذ تدريبات لرفع وعي ممثلي بلدية البيرة؟ وهل يوجد التنسيق بين الأجسام المختلفة لرفع الوعي على المستوى المحلي؟

إن رفع مستوى الوعي والتثقيف والتدريب والمشاركة المجتمعية هو المحور الثالث من محاور الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد للأعوام ٢٠١٢-٢٠١٤ التي صاغتها هيئة مكافحة الفساد[١١٤].

وعلى الرغم من أن قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية لم ينص على أن من مهام الديوان القيام بالتثقيف والتوعية لمكافحة الفساد أو توفير آليات تساعده في سبيل ذلك، إلا أنه يساهم في رفع الوعي لمكافحة الفساد عن طريق الإعلانات الإذاعية والنشرات الإلكترونية الموجودة على صفحته[١١٥].

وكذا الأمر بالنسبة لوزارة الحكم المحلي، حيث شارك ديوان الرقابة وزارة الحكم المحلي في تنفيذ (١٢) ورشة عمل توجيهية متخصصة لموظفي الهيئات المحلية[١١٦].

وقد عملت بلدية البيرة على تعزيز قيم النزاهة ومكافحة الفساد وقد توجهت لكل من هيئة مكافحة الفساد وائتلاف أمان للتعاون، وحصلت على منشورات ووزعتها على موظفيها، وعقدت ورش عمل، وترحب بأي مشاريع وبرامج في ذات السياق، كما تعمل البلدية على التنسيق مع وسائل الإعلام لتحقيق ذلك[١١٧].

مؤسسات المجتمع المدني

عملت مجموعة من مؤسسات المجتمع المدني الفلسطينية في حقل تعزيز النزاهة مكافحة الفساد ورفع الوعي بقضايا الفساد بشكل عام، وفي رفع الوعي لمكافحة الفساد في قطاع الهيئات المحلية بشكل خاص، مثل إعداد مدونة سلوك للعاملين في الهيئات المحلية، تنفيذ حملات ضغط باتجاه تبني سياسة علنية اجتماعات الهيئات المحلية وضرورة الإفصاح عن الذمة المالية لأعضاء الهيئة المحلية، وتعزيز منظومة المساءلة والرقابة.

وقد عملت بلدية البيرة على التوجه لائتلاف أمان من اجل التعاون لتعزيز النزاهة مكافحة الفساد[١١٨].

على الرغم من قدرة الأطراف المختلفة كهيئة مكافحة الفساد، وسائل الإعلام، مؤسسات المجتمع المدني في رفع وعي المواطنين حول مكافحة الفساد، لكن لم تنفذ تدريبات كافية لرفع وعي ممثلي بلدية البيرة بقضايا الفساد، وبالتالي استحقت إجابة هذا السؤال العلامة (٢).

١١٤ هيئة مكافحة الفساد. الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ٢٠١٢-٢٠١٤.
١١٥رائدة قنديل ، نظام تقيم النزاهة في هيئات الحكم المحلي، بيئة النزاهة في بلدية رام الله، من إصدارات «أمان» ، ٢٠١٤.
١١٦المصدر السابق
١١٧ السيد زياد الطويل مدير بلدية البيرة، ٢٠١٤/١٢/١٣، بلدية البيرة – البيرة.
١١٨ السيد زياد الطويل مدير بلدية البيرة، ٢٠١٤/١٢/١٣، بلدية البيرة – البيرة.

٩,٢ الفعالية.

ما مدى فعالية رفع الوعي والتثقيف العام، وحملات الضغط في مكافحة الفساد في الواقع؟ هل هناك دعم لهذه المبادرات من قبل المستويات العليا في بلدية البيرة؟ هل توجد أمثلة على أرض الواقع في التزام بلدية البيرة في نتائج المبادرات؟ ومتابعة تنفيذها؟

لم تقم أي من الجهات التي استهدفت الهيئات المحلية أو المجتمع المحلي بمتابعة التغيير الذي أحدثته برامجها، وعلى صعيد المؤسسات الرسمية فإنها لم تقم بقياس الأثر الذي أحدثته برامجها في رفع الوعي بشكل مهني، ولكن بالممارسة بدا جليا هذا الأثر وذلك من خلال الارتفاع الملحوظ في عدد الشكاوى ونوعيتها المرفوعة ضد بعض الهيئات المحلية التي تلقت تدريب بهذا الخصوص[١١٩].

أما بخصوص بلدية البيرة فيشير السيد زياد الطويل مدير البلدية إلا أن هناك نهج في البلدية تجاه رفع الوعي في مكافحة الفساد، وتم التوجه للتعاون مع مؤسسات رسمية وأهلية، والبلدية ملتزمة بذلك، إلا أن الفعالية ما زالت محدودة لعدم وجود برنامج شمولي[١٢٠].

توجد فعالية لحملات الضغط في مكافحة الفساد في الواقع، ولكن دون المستوى المطلوب، وما زال دعم هذه المبادرات محدود من قبل المستويات العليا في بلدية البيرة، وبالتالي استحقت إجابة هذا السؤال العلامة (٢).

ملخص مؤشرات رفع الوعي في مجال مكافحة الفساد

القدرة
الفعالية

القدرة: إن رفع مستوى الوعي والتثقيف والتدريب والمشاركة المجتمعية هو محور من محاور الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، كما تعمل العديد من المؤسسات الرسمية ومؤسسات المجتمع المدني ذات الإختصاص ببرامج ومبادرات رفع الوعي العام في مكافحة الفساد، وتعمل بلدية البيرة على التواصل مع المؤسسات ذات الصلة مثل هيئة مكافحة الفساد والإئتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان، لرفع الوعي في مجال مكافحة الفساد.

الفعالية: على الرغم من التنسيق بين بعض الأطراف لذلك، إلا أنه وبشكل عام لا يوجد تنسيق جهود بين المؤسسات العاملة في هذا المجال الأمر الذي يشتت الجهود المبذولة. كما لم تبادر أي من المؤسسات المنفذة لهذه البرامج بقياس الأثر لمبادراتها بشكل منهجي وشمولي، كما أن الإعلام المحلي لم يأخذ دوره المتوقع في رفع الوعي العام والتثقيف في مكافحة الفساد.

كذلك فإن بلدية البيرة لم تنفذ أنشطة بشكل فاعل وكافي لرفع الوعي في مجال مكافحة الفساد والضغط، وهي تعمل على التنسيق والتشبيك مع المؤسسات ذات الصلة من أجل ذلك.

١١٩ رائدة قنديل، نظام تقيم النزاهة في هيئات الحكم المحلي، بيئة النزاهة في بلدية رام الله، من إصدارات «أمان»، ٢٠١٤.
١٢٠ السيد زياد الطويل مدير بلدية البيرة، ٢٠١٤/١٢/١٣، بلدية البيرة – البيرة.

عاشرا : المساءلة المجتمعية

١٠,١ القدرة.

ما مدى فعالية دور مؤسسات المجتمع المدني في دعم المساءلة المجتمعية ومساءلة ممثلي بلدية البيرة؟ (بطاقات رأي المواطنين، التدقيق الاجتماعي، بطاقات التقييم المجتمعي، فرق الرقابة على الموازنة العامة)

يعتبر مفهوم المساءلة المجتمعية من المفاهيم حديثة التداول والتطبيق في قطاع الهيئات المحلية في فلسطين. وقد عرف البنك الدولي المساءلة المجتمعية بأنها أسلوب إدارة يشرك المواطنين ومنظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام وغيرها من الأطراف الفاعلة غير الحكومية في محاسبة الحكومة عن قراراتها وأفعالها، سيّما فيما يتعلق باستخدام الموارد العامة وإدارتها، وهي وسيلة تدفع الحكومة إلى العمل بمزيد من الكفاءة من أجل مواطنيها بالسماح لهم بالتعبير عن آرائهم وإتاحة الفرص أمامهم، وذلك كي يعرضوا احتياجاتهم بوضوح، ويراقبوا أفعال الحكومة من صنع السياسات إلى إدارة شؤون المالية العامة وتقديم الخدمات العامة، ومن الإعراب عن رضاهم عن إدارتها أو عدم رضاهم إلى اقتراح إجراءات تصحيحية. ويمثل هذا المستوى من المشاركة سمة متزايدة الأهمية في عملية إحلال الديمقراطية والتي تكمل على نحو لا غنى عنه أدوار الممثلين المنتخبين وأنظمة المحاسبة الداخلية بالحكومة[١٢١].

وتعمل بلدية البيرة حاليا على تعزيز المساءلة الاجتماعية ذلك من خلال خطة عمل دائرة العلاقات العامة، وبالتعاون مع مؤسسات مثل: مجتمعات عالمية ، GIZ، ملتقى الفكر العربي وغيرها والتي تعاونت مع البلدية في هذا السياق.

بسبب أن فعالية دور مؤسسات المجتمع المدني في دعم المساءلة المجتمعية ومساءلة ممثلي بلدية البيرة لا زال دون المستوى المأمول، استحقت نتيجة هذا السؤال العلامة (٢).

١٠,٢ الفعالية.

ما مدى نجاح المبادرات المنفذة من قبل المجتمع المدني في مساءلة ومحاسبة بلدية البيرة؟ هل توجد أمثلة لتجاوب الهيئات المحلية لهذه المبادرات كاتخاذ قرارات أو تغيير في السلوكيات؟

لاقى تنفيذ بعض مبادرات المساءلة المجتمعية من قبل مؤسسات المجتمع المدني تشجيعاً وتجاوباً من بلدية البيرة، ولكن ما زالت التجربة حديثة النشأة، وتفتقر للشمولية، ولا يمكن قياس مدى نجاحها، رغم حرص بلدية البيرة على تفعيل المساءلة الاجتماعية.

وفي ذلك أشارت خلود عابد مدير دائرة العلاقات العامة في بلدية البيرة إلى انه يتم العمل على تعزيز

١٢١ البنك الدولي. مساندة المساءلة الاجتماعية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: دروس مستفادة من التحولات السياسية والاقتصادية السابقة. ٢٠١١ ورائدة قنديل ، نظام تقييم النزاهة في هيئات الحكم المحلي، بيئة النزاهة في بلدية رام الله، من إصدارات «أمان» ، ٢٠١٤.

المشاركة المجتمعية من خلال اللقاءات العامة مع المواطنين لبحث قضايا البلدية ومشاريعها، وتوجد إستراتيجية لدائرة العلاقات العامة تجاه تعزيز المساءلة الإجتماعية والتعاون في ذلك مع الجهات ذات الصلة[١٢٢].

واتفق معها زياد الطويل مدير بلدية البيرة، والذي أشار إلى أن هناك ضعف في المساءلة الاجتماعية من قبل المجتمع المحلي للبلدية، وتعمل البلدية حالياً على تعزيز ذلك من خلال خطة عمل دائرة العلاقات العامة، وبالتعاون مع مؤسسات متعددة، موضحاً بأنه تم إعداد مشروع لتنفيذ برنامج إعلامي تفاعلي لتعزيز المشاركة والمساءلة الاجتماعية[١٢٣].

إن مستوى نجاح المبادرات المنفذة من قبل المجتمع المدني في مساءلة ومحاسبة بلدية البيرة ما زال محدودا، رغم حرص البلدية على تفعيله، وبذلك استحقت إجابة هذا السؤال العلامة (٢).

ملخص مؤشرات المساءلة الاجتماعية

القدرة
الفعالية

القدرة: توجد إمكانيات لدى مؤسسات المجتمع المدني في دعم المساءلة المجتمعية ومساءلة ممثلي الهيئات المحلية من خلال أدوات المساءلة الإجتماعية المختلفة، وهناك العديد من مؤسسات المجتمع المدني التي تعمل في حقل مبادرات المساءلة المجتمعية في قطاع الهيئات المحلية، وتوجد برامج منفذة مع بلدية البيرة في ذات السياق، ولكنها محدودة، ودون المستوى المطلوب.

الفعالية: بسبب حداثة مفهوم المساءلة الإجتماعية لم تقم مؤسسات المجتمع المدني أو المؤسسات المانحة بقياس أثر هذه المشاريع على الهيئات المحلية بشكل منهجي من حيث تغيير المسلكيات وتأثير المواطنين فيها، وبخصوص بلدية البيرة ما زالت فعالية مفهوم المساءلة الإجتماعية محدودة، ودون المستوى المطلوب أيضا.

١٢٢ الأستاذة خلود عابد مدير العلاقات العامة في بلدية البيرة، ٢٠١٤/١٢/١٣، بلدية البيرة – البيرة.
١٢٣ السيد زياد الطويل مدير بلدية البيرة، ٢٠١٤/١٢/١٣، بلدية البيرة – البيرة.

الفصل الرابع

الاستنتاجات والتوصيات

١. تنافست قائمتان على انتخابات بلدية البيرة في العام ٢٠١٢، وكان هناك تنوع في التمثيل في المجلس البلدي من حيث الفصائل كما تم تمثيل النساء وإن كان بنسبة محدودة، علما بأن الإسلاميين قاموا بمقاطعة انتخابات المجلس البلدي، مما خفَض من نسبة المقترعين.

٢. يشرف المجلس البلدي على الجهاز التنفيذي عن طريق رئيس المجلس، والذي يمارس دوره بناءً على هيكلية واضحة وإجراءات عمل مفصلة موضحة في الهيكل التنظيمي للبلدية، تنضوي مجتمعة تحت رقابة المجلس البلدي.

٣. يعمل المجلس البلدي بإستراتيجية ورؤية واضحة ومنشورة ومصاغة بناءً على مشاركة مجتمعية قائمة على تحديد الأولويات، وحديثة ٢٠١٤-٢٠١٦.

٤. إلتزم رئيس وأعضاء المجلس البلدي بإقرار الذمة المالية، وفق القانون.

٥. لا تتوافر في البلدية جهود منظمة في تعزيز الوعي لدى الموظفين بقيم الشفافية والنزاهة ومكافحة الفساد.

٦. لا توجد أنظمة أو تعليمات مكتوبة خاصة بتضارب المصالح وتلقي الهدايا لأعضاء المجلس البلدي والعاملين في البلدية، ولكن يوجد التزام بالقوانين ذات الصلة الصادرة عن وزارة الحكم المحلي، كما أن موظفي البلدية موقعين على مدونة السلوك التي أصدرها الائتلاف من اجل النزاهة والمسائلة- أمان للهيئات المحلية.

٧. لا توجد مدونات سلوك خاصة برئيس وأعضاء المجلس البلدي في بلدية البيرة، ولكن يوجد مسودة قيد الدراسة في البلدية.

٨. لا تقوم البلدية بعقد جلسات مجلسها البلدي بشكل علني، ولم تتم دعوة المواطنين لحضور تلك الجلسات، رغم انفتاح البلدية على المجتمع المحلي، وفي ذات الوقت لا تمانع البلدية من حضور أي مواطن لجلساتها.

٩. يوجد نظام شكاوى مقر من قبل المجلس البلدي وهو فعال من حيث الإجراءات والوضوح.

١٠. يقوم المجلس البلدي بإعداد الموازنة السنوية اعتماداً على الخطة الإستراتيجية، وبالإستناد إلى خطة العمل السنوية، وبمشاركة مجتمعية جيدة.

١١. مستوى رضى المواطنين عن الخدمات الأساسية (النظافة، الصرف الصحي، تخطيط وتنظيم الشوارع، إنارة الشوارع) متوسط، وبحاجة لجهد من البلدية لتلبية احتياجات المواطنين، وتحسن الخدمات.

١٢. أصدرت البلدية دليل خدمة الجمهور، وهو كتيب شامل، ومعدّ بطريقة عصرية وتفاعلية وجذابة.

١٣. يعمل المجلس البلدي على توفير المصادر المالية الضرورية والكافية لأعماله وأنشطته، ولكن هذه المصادر لا تكفي لتنفيذ الخطط التطويرية المستقبلية للمجلس المحلي، لذا هناك توجه واعتماد على منح دولية أو من الحكومة ومؤسساتها ذات الصلة.

١٤. إن عدم إلزام مزودي الخدمات من مقاولين وخلافه بتقارير دورية مكتوبة، يؤثر على مساءلة العاملين في الأقسام ومزودي الخدمة، ويؤثر على المتابعة الدقيقة للمشاريع والخدمات المقدمة من قبل البلدية ومن قبل مزودي الخدمات، علماً بأن المجلس يعمل على تنفيذ نظام للتقارير وإلزام المقاولين به.

١٥. يعتمد الجهاز التنفيذي آلية الاجتماعات الأسبوعية للإدارات التنفيذية بالإضافة إلى تقديم التقارير الشهرية المكتوبة، التي تقدم للمجلس عن طريق رئيسه، وعبر مدير البلدية.

١٦. تلتزم بلدية البيرة بنشر موازنتها السنوية بصورة واضحة للمواطنين عبر موقع تواصلها الاجتماعي، وفي لوحات إعلانات البلدية، مما يعزز شفافية الإدارة المالية لها.
١٧. تلتزم البلدية بإجراءات توظيف شفافة وتلتزم تماما بالقوانين واللوائح والأنظمة ذات العلاقة.
١٨. يقوم موظفو البلدية بتنفيذ مهامهم بحيادية وموضوعية ولكن دون وجود مدونة سلوك خاصة بهم تعزز ذلك، سوى مدونة سلوك صادرة عن ائتلاف أمان.
١٩. يلتزم رئيس البلدية بتقديم تقارير شفهية للمجلس خلال الجلسة الأسبوعية، وتقارير شهرية مكتوبة.
٢٠. تعمل البلدية بنظام مشتريات مقر ومعتمد من وزارة الحكم المحلي، ومتوائم مع متطلبات النزاهة والشفافية والحد من تضارب المصالح، مع وجود بعض التجاوزات للنظام تبعا لقضايا إجرائية خاصة.
٢١. تلتزم البلدية بنظام الأبنية ومنح التراخيص الصادر عن مجلس الوزراء، بالإضافة إلى استصدارها دليل خدمة الجمهور للتسهيل على المنتفعين في هذا المجال.
٢٢. يعمل المجلس البلدي والجهاز التنفيذي على تعزيز المشاركة المجتمعية في نشاطات البلدية، من خلال الإجتماعات واللقاءات المختلفة، ولكنها دون المستوى المأمول.
٢٣. تعمل البلدية بنظام جمع ضرائب ورسوم محوسب، وبه إجراءات تعزز من النزاهة وتحد من التلاعب، ويمكن من خلاله المتابعة الفعّالة والرقابة.
٢٤. تلتزم البلدية بنشر القرارات الصادرة عن المجلس الرسمية والنشاطات والفعاليات على صفحات التواصل الاجتماعي، ولكن لا تنشر تقاريرها السنوية أو الدورية بشكل منتظم، ويوجد ضعف في صفحتها الالكترونية.
٢٥. البلدية بحاجة إلى مزيد من التطوير في مجال الخدمات الالكترونية، وكذلك لا يوجد تفاعل أو تحديث بيانات لصفحتها الالكترونية الرسمية.
٢٦. يتمتع أعضاء المجلس البلدي بالاستقلالية وعدم التأثر بالضغوطات في اتخاذ قراراتهم في المجلس وتنبع هذه الاستقلالية من طبيعة أعضاء المجلس وقناعاتهم الشخصية، دون تعزيزها بمدونة سلوك خاصة بأعضاء المجلس البلدي.
٢٧. توجد ضغوط خارجية تؤثر أحيانا على قرارات المجلس البلدي، ولكنها محدودة.
٢٨. توجد حاجة لتفرّغ قاضي لمحكمة بلدية البيرة، حيث أن دوام قاضي ليوم واحد في الأسبوع، غير كاف تبعا للحالات على أرض الواقع، وكم القضايا المدورة والمتراكمة من سنوات سابقة.
٢٩. تفتقر البلدية إلى برامج لتعزيز المساءلة الاجتماعية، وممارساتها في هذا المجال ما زالت محدودة.
٣٠. تقوم حالياً دائرة العلاقات العامة بتطبيق خطة لزيادة المشاركة الاجتماعية وتعزيز دور المجتمع المحلي في أعمال المجلس.

ثانيا : التوصيات

١. العمل على إعداد «دليل إجراءات عمل» شامل ومتكامل للبلدية لإدارتها بطريقة أكثر فعالية وتوفر بيئة عمل أكثر شفافية، واعتماده وتعميمه على الموظفين.

٢. إقرار مدونة السلوك الخاصة بأعضاء المجلس البلدي وأخرى خاصة بموظفين البلدية.

٣. رفع وعي الموظفين بقضايا الشفافية والنزاهة والمساءلة ومكافحة الفساد.

٤. تطوير نظام خاص بتضارب المصالح وتلقي الهدايا خاصة بأعضاء المجلس البلدي والعاملين في البلدية.

٥. تعزيز مشاركة المجتمع المحلي في نشاطات البلدية المختلفة، ضمن نهج تشاركي، ومنها مشاركة المجتمع المحلي في إعداد الموازنة والخطة السنوية والرقابة عليها.

٦. عقد جلسات مفتوحة وعلنية للمجلس البلدي، ودعوة المواطنين للحضور، لتعزيز مبدأ الشفافية، وتعزيز العلاقة مع المجتمع المحلي.

٧. تعزيز أدوات المساءلة في الجهاز التنفيذي بتطوير آليات الإشراف على موظفي البلدية ومن في حكمهم والمقاولين ومقدمي الخدمات.

٨. العمل على تحسين الخدمات الأساسية، والتي ظهر تباين في رضا المواطنين عليها، (نظافة المدينة، تنظيم الشوارع، الصرف الصحي، إنارة الشوارع) والعمل على تتبع احتياجات المواطنين بشكل دوري، وتفعيل استفتاءات الجهور على الموقع الالكتروني للبلدية.

٩. استكمال التطوير في مجال الخدمات الالكترونية في البلدية، وتفعيل الصفحة الإلكترونية للبلدية.

١٠. العمل على تطوير نظام فعّال للتقارير الإدارية يقدم من قبل الإدارات والأقسام التنفيذية في البلدية يعتمد على الإدارة بالنتائج، وتحليل التحديات والمعيقات وطرق التغلب عليها، وخطة متابعة لتنفيذ التوصيات ومتابعتها لرفع مستوى جودة الخدمات، الأمر الذي يعزز من المساءلة ويحقق جودة الخدمات للمواطنين.

١١. تفريغ قاضي لمحكمة البلدية أو زيادة عدد الأيام المنتدب بها لدى البلدية للنظر في قضاياها، ولتسهيل إنجاز معاملات المواطنين وأعمال البلدية، وللعمل على تخفيض الكم الكبير من القضايا المدوّرة والمتراكمة.

١٢. تعزيز المشاركة المجتمعية، والتشبيك مع مؤسسات تنشط في هذا المجال.

الملاحق

أولا : استبانه رضى المواطنين عن الخدمات الأساسية في بلدية البيرة.

استبانة

عزيزتي المواطنة/ عزيزي المواطن،،

يقوم الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان»، بالتعاون مع بلدية البيرة بإجراء دراسة حول:

(بيئة النزاهة في بلدية البيرة)

لذا نرجو من حضرتكم الإجابة على هذه الاستبانة بدقة وعناية ، تبعا لأهمية الموضوع وأثره على تحسين الخدمات المقدمة للمواطنين، وقياس مدى رضى المواطنين عن الخدمات المقدمة، علما بأن نتائج هذه الاستبانة لأغراض البحث العلمي الموضوعي.

شاكرين لكم حسن تعاونكم

- هل أنت من متلقي خدمات بلدية البيرة ( ) نعم ( ) لا

البند	راضي	متوسط	غير راضي	غير محدد
ما مدى رضاك عن نظافة المدينة؟				
ما مدى رضاك عن تخطيط وتنظيم الشوارع في المدينة؟				
ما مدى رضاك عن خدمات الصرف الصحي في المدينة؟				
ما مدى رضاك عن إنارة الشوارع في المدينة؟				

ثانيا : استنتاجات وتوصيات عامة حول نظام تقيم النزاهة في هيئات الحكم المحلي.

استنتاجات عامة :

- الانتخابات المحلية

تعتبر الانتخابات المحلية الأخيرة – والتي جرت في الضفة الغربية عام ٢٠١٣ - انتخابات حرة وعادلة ونزيهة، ولكنها لم تجرِ في موعدها الدوري حيث تأخرت لفترة طويلة بسبب الانقسام السياسي وبسبب عزوف حركة حماس عن المشاركة بها، وتم إجراءها في الضفة فقط في حين لم تسمح حكومة حماس إجراءها في غزة.

١- نظم قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية الفلسطيني رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥ وتعديلاته عملية إجراء الانتخابات وحدد مصادر تمويل الدعاية الانتخابية للمرشحين، ضمن معايير عادلة وشفافة بين المرشحين، كما ضمن المنافسة الحرة والفرص المتساوية في الوصول للإعلام ولكنه لم يضع سقفا مالياً للحملات الدعائية، كما لم ينص على علانية تمويل الحملة الانتخابية للعامة واقتصر النص فقط على تقديم تقرير مالي مدقق من مدقق خارجي عن الحملة للجنة الانتخابات المركزية فقط.

٢- كفل قانون الهيئات المحلية الشخصية الاعتبارية المستقلة للهيئات المحلية، إلا أن القانون قيد الهيئات المحلية في بعض الجوانب بمركزية السلطة واشترط مصادقة وزارة الحكم المحلي على بعض من قراراتها مثل الموازنات السنوية، ولم يحل القانون مسألة تداخل صلاحياتها مع صلاحيات وزارات ومؤسسات تنفيذية أخرى كالصحة والصناعة/الاقتصاد الوطني والبيئة، والمحافظين والدفاع المدني.

٣- لم تعمل وزارة الحكم المحلي على استكمال الأنظمة المنصوص عليها بالقانون، مثل النظام المالي ونظام التوريدات واكتفت الوزارة بالتعليمات الصادرة عن الوزير بهذا الخصوص، على الرغم من أن القانون الأساسي أناط إصدار الأنظمة بمجلس الوزراء، كما أنها لم تقم بتحديث هذه التعليمات الصادرة منذ التسعينيات ولم تقم بمواءمتها حسب خصوصيات المجالس المحلية المختلفة كما هو الحال بالنسبة لأنظمة البناء، مما أثر سلباً على أداء الهيئات المحلية.

٤- كفل قانون الهيئات المحلية إشراف المجلس المحلي على الجهاز التنفيذي للهيئة عن طريق النص على أن رئيس المجلس هو الرئيس التنفيذي للجهاز التنفيذي، وهو مسؤول أمام المجلس.

- الموارد المالية للهيئات المحلية

هناك ضعف عام في إيرادات الهيئات المحلية، فمن جهة لا يلتزم المواطنين بشكل عام بتسديد الضرائب المستحقة عليهم، ومن جهة أخرى تواجه الهيئات المحلية ضآلة حجم الضرائب والرسوم المحولة لها من السلطة المركزية.

- النزاهة والمساءلة والشفافية في الهيئات المحلية

١. وعلى صعيد تعزز شروط النزاهة، فحتى الآن لا يوجد مدونات سلوك لأعضاء الهيئات المحلية والعاملين فيها في عدد كبير من الهيئات المحلية.

٢. ما زالت المشاركة المجتمعية ضعيفة في أعمال الهيئات المحلية، على الرغم من ظهور بعض المبادرات لتمكين المجتمع المحلي من أهمية دوره في الهيئات المحلية، كما لم يكفل قانون الهيئات المحلية ولم ينص على آليات مشاركة المواطنين في أعمال الهيئات المحلية.

٣. جرى تنظيم تقديم الشكاوى بشكل عام في مؤسسات السلطة وليس بشكل خاص على الهيئات المحلية في القوانين ذات الاختصاص. وعلى صعيد الهيئات المحلية فغالبيتها تفتقر إلى وحدات شكاوى ممأسسة تعمل بنظام ولوائح مكتوبة مما يؤثر على جوانب المساءلة فيها.

٤. تلتزم المجالس المحلية بتقديم تقاريرها السنوية للوزارة.

٥. كما لا تلتزم غالبية الهيئات المحلية بنشر تقارير مالية وإدارية عن أعمالها للمواطنين، مما يحد من شفافية أعمالها، ويؤثر على حق المواطنين في الحصول على المعلومات المالية والإدارية الخاصة بالمجلس.

- **القضاء والهيئات المحلية**

يلقي الاختناق القضائي الذي تعاني منه المحاكم الفلسطينية بظلاله على مجرى البت في القضايا الخاصة بالهيئات المحلية المنظورة أمام المحاكم المختصة، وذلك على الرغم من انتداب قضاة من قبل مجلس القضاء الأعلى للمحاكم البلدية للهيئات المحلية، ولكن هؤلاء القضاة غير متفرغين.

- **مكافحة الفساد في أعمال الهيئات المحلية**

١. فيما يتعلق بمحاكم الفساد فهي من اختصاص محكمة جرائم الفساد المتخصصة والتي تنظر في بعض قضايا الفساد في قطاع الهيئات المحلية، ولكنها أيضاً تعاني من التأخر في إصدار الأحكام وتجاوز المدد المنصوص عليها في قانون مكافحة الفساد.
٢. وفي الوقت الذي تنشط فيه المؤسسات الرسمية المختصة ومؤسسات المجتمع المدني ذات العلاقة في مجال رفع الوعي العام بمكافحة الفساد في قطاع الهيئات المحلية، إلا أن الإعلام المحلي لا يزال ضعيفاً في هذا المجال نتيجة للمعيقات القانونية وعدم تراكم الخبرة في هذا المجال.

- **مهام الإشراف والرقابة**

١. يوجد نظام للشكاوى في أكثر من مؤسسة متخصصة ولكن لا يوجد أي نظام متخصص للهيئات المحلية باستثناء جهة الاختصاص (وزارة الحكم المحلي) وهي تطبق نظام الشكاوى العام الصادر عن مجلس الوزراء.
٢. تستقبل المؤسسات الرقابية ومؤسسات المجتمع المدني ذات الاختصاص شكاوى عديدة على قطاع الهيئات المحلية وهي تحل في الأغلب على أرض الواقع كما أن بعضها يفضي إلى محكمة جرائم الفساد.
٣. لا يوجد في السلطة الوطنية نظام متكامل للتدقيق الشامل على كافة الهيئات المحلية في السنة الواحدة، فإما أن يكون التدقيق فعلي شامل ولكنه مقتصر على بعض الهيئات كما هو الحال في عمل ديوان الرقابة، أو أنه تدقيق عام وشامل ولكنه غير مفصل لكافة الهيئات المحلية كما هو الحال في تدقيق وزارة الحكم المحلي.
٤. لا تلتزم على الأغلب الهيئات المحلية بتوصيات نتائج التدقيق وذلك بسبب غياب الآليات التنفيذية التي تلزمها بذلك.
٥. تتفاوت قدرات المؤسسات والجهات ذات الاختصاص برفع الوعي العام ضد الفساد، فما زال الإعلام المحلي ضعيفا في هذا المجال.
٦. كما لا تقوم غالبية المؤسسات المختصة برفع الوعي العام بمكافحة الفساد بقياس الأثر لمبادراتها في رفع الوعي ومدى التزام الهيئات المحلية بنتائجها.

- **المجتمع المدني والمساءلة المجتمعية**

١. عملت العديد من مؤسسات المجتمع المدني في فلسطين بشكل منفرد وبالشراكة أو بدعم من مؤسسات دولية مانحة على تنفيذ عدة مشاريع في حقل المساءلة المجتمعية في قطاع الهيئات المحلية.
٢. تم استخدام أدوات المساءلة المجتمعية المختلفة في الهيئات المحلية المستهدفة مثل جلسات استماع عامة، بطاقات التقييم المجتمعي، ميثاق المواطن، فرق الرقابة على الموازنة.
٣. هناك حالة من الثقافة المجتمعية باتجاه المساءلة المجتمعية تعززت بعد الانتخابات المحلية الأخيرة، والتي تعتبر مؤشراً على بدء العودة إلى الحياة الديمقراطية للمجتمع بعد تعطل الانتخابات نتيجة الانقسام السياسي.

- **توصيات عامة:**

١. دعوة القيادة الفلسطينية والفصائل الفلسطينية لإنهاء حالة الانقسام السياسي وتغليب المصلحة العامة على المصالح الحزبية، وذلك لإعادة الديمقراطية للحالة الفلسطينية وإجراء الانتخابات المحلية بشكل دوري في كافة الأراضي الفلسطينية في مواعيدها المحددة بالقانون. ويسمح بإعادة الحياة إلى المجلس التشريعي ودوره في تعديل وسن التشريعات التي تمس حياة المواطنين بشكل عام، وتحديث وتطوير التشريعات ذات العلاقة بالهيئات المحلية بشكل خاص مثل قانون الهيئات المحلية، وقانون المعارف، وقانون الأملاك، وقانون الحرف والصناعات.

٢. مطالبة الحكومة الفلسطينية وبشكل خاص وزارة الحكم المحلي وبالتعاون مع المؤسسات المختصة ومؤسسات المجتمع المدني، صياغة سياسة عامة تحدد فيها الرؤية الفلسطينية لقطاع الهيئات المحلية شكله ووظائفه، وإقراره رسمياً من قبل الحكومة، الأمر الذي يعزز اللامركزية، وتطوير الموارد المالية للهيئات المحلية، ويشيع النزاهة والشفافية والمساءلة في عملها.

٣. فض التداخل في الصلاحيات والاختصاصات بين الهيئات المحلية والوزارات ذات الاختصاص، وخاصة في مجال منح التراخيص والحرف والصناعات.

٤. استكمال الأنظمة واللوائح المنصوص عليها في قانون الهيئات المحلية كالنظام المالي ونظام المشتريات، والالتزام بالقانون الأساسي الذي ينص على إصدار الأنظمة عن مجلس الوزراء وليس عن الوزارة.

٥. تعزيز قيم النزاهة في الهيئات المحلية من خلال العمل على إقرار الأنظمة الخاصة بتضارب المصالح ومدونات السلوك لرؤساء وأعضاء وموظفي الهيئات المحلية.

٦. تعزيز قيم الشفافية في الهيئات المحلية من خلال العمل على وضع إجراءات واضحة فيما يتعلق بالوصول إلى المعلومات في المجالس المحلية من قبل الجمهور، واعتماد سياسة النشر للتقارير والموازنات الخاصة بالهيئات المحلية على الصفحات الالكترونية لها.

٧. تعزيز نظم المساءلة في الهيئات المحلية من خلال إنشاء وحدات خاصة للشكاوى فيها وتحديد الإجراءات المتعلقة بالشكاوى في إطار نظام خاص بذلك، وتفعيل أدوات المساءلة المجتمعية تجاه الهيئات المحلية.

٨. اقتراح سياسات مالية أكثر فاعلية لتحسين إيرادات الهيئات المحلية، ومساعدتها على أخذ دورها في التنمية الاقتصادية، مثل أن يتم إيداع الأموال التي تحصل للبلديات في حساب خاص منفصل عن حساب خزينة الدولة ليتم تحويله تلقائياً للبلديات وبشكل دوري ومنتظم.

٩. سن تشريعات خاصة بحماية الصحفيين وحقهم في الاطلاع والحصول على المعلومات، وتعزيز دورهم في الإعلام الاستقصائي والرقابة المجتمعية على أعمال الهيئات المحلية.

١٠. تعديل قانون انتخابات مجالس الهيئات المحلية بالنص على تحديد سقف للدعاية الانتخابية لتحقيق المساواة أمام المترشحين، وكذلك بنشر التقارير المالية المدققة حول تمويل ومصادر الحملة الدعائية للمرشحين.

التوصيات الخاصة بوظائف الاشراف والمساءلة الخارجية:

١- إعداد دليل خاص للشكاوى في قطاع الهيئات المحلية.

٢- الطلب إلى ديوان الموظفين العام رفد ديوان الرقابة الإدارية والمالية بالكوادر البشرية الكافية والمؤهلة لتغطية كافة الهيئات المحلية، والتأكيد على ضرورة نشر نتائج التدقيق للعامة.

٣- النص على آليات تنفيذية تلزم الهيئات المحلية بتوصيات نتائج التدقيق، وتنسيق الجهود بين ديوان الرقابة ووزارة الحكم المحلي مع صندوق إقراض وتمويل البلديات لأن يكون التزام الهيئات المحلية بنتائج التدقيق إحدى شروط حصولها على القروض والتمويل.

٤- حث الإعلام المحلي على أخذ دوره في مجال رفع الوعي العام والتثقيف في مجالات مكافحة الفساد.

٥- تنسيق الجهود الرامية لرفع الوعي العام والتثقيف في مجالات مكافحة الفساد بين المؤسسات الرسمية ومؤسسات المجتمع المدني من جهة وبين مؤسسات المجتمع المدني من جهة أخرى كتأسيس شبكة لرفع ومكافحة الفساد مكونة من مؤسسات رسمية ومؤسسات مجتمع مدني ونقابة الصحفيين.

٦- الاستمرار في حملات رفع الوعي العام في مكافحة الفساد، والطلب من الجهات القائمة على هذه المبادرات الرسمية وغير الرسمية بإجراء قياس الأثر لمبادراتها على صعيد الهيئات المحلية وعلى المجتمع المحلي أيضاً للتأكد من فعالية هذه المبادرات.

التوصيات الخاصة بالمجتمع المدني والمساءلة المجتمعية

١. التأكيد على دور مؤسسات المجتمع المدني في إشاعة ثقافة المساءلة المجتمعية وأهميتها في تحسين جودة الخدمات المقدمة من الهيئات المحلية وأثرها على عملية التنمية.

٢. تعزيز وتوحيد الشراكة بين مؤسسات المجتمع المدني لإحداث تغيير نوعي في مستوى المساءلة والرقابة المجتمعية على الهيئات المحلية.

٣. ضرورة متابعة آثار المبادرات المنفذة في هذا المجال بعد انتهاء المشاريع للتأكد من تغيير مسلكيات الهيئات المحلية في هذا المجال.

Executive Summary

The study aims to assess the status of integrity at Albiereh Municipality in order to enhance it via an evaluation of the degree of transparency of the procedures and mechanisms of service provision. It examines the effectiveness of the operational system and appraises the integrity of staff and officials, and investigates on the existence of accountability system. The study also reviews complaint handling mechanisms and investigation of corruption issues as well as societal accountability with a view of fostering the role of community stakeholders in social responsibility and formulating recommendation to enhance transparency and consolidate the values of integrity.

To assess the role of key actors in "Albiereh Municipality, the study applied a general indicators based approach applicable to local government units' work worldwide, whereby every indicator measures three dimensions:

- **Ability:** to perform taks.
- **Role**: in enhancing integrity of local government's work
- **Internal governance**: including the practice of integrity, transparency and accountability.

Indicator	Ability	Role	Governance Integrity, transparency, accountability
LGU's* regulatory framework			
Executive body/ CEO			
Organizational structure			
Local government's council			
Courts of law	Role	Effectiveness	

* LGU= Local government unit

The study focused on a number of supervisory and accountability functions to cover the complaints handling mechanisms, auditing and control of the local government unit "Albiereh Municipality", discovery and investigation of cases of corruption, in addition o social accountability and the level of public awareness of the anti-corruption values: detecting values and make sure that officials, staff and external partners are aware of its impact. Two dimensions – namely ability and function – were examined for every supervisory post and external accountability.

The following table presents the results of the assessment of supervisory and community accountability functions:

Function	Ability	effectiveness
Handling complaints		
Auditing and oversight		
Investigating cases of corruption		
Raising awareness about fighting corruption		
Social accountability		

Results from the previous tables make us conclude what follows:

1. Two competing lists were candidate to the municipal elections in Albiereh, which allowed for plural representation of parties in the municipal council; women's representation, although limited, was still achieved, but it should be noted that Hamas boycotted the elections of this council and all other local councils.
2. The Municipal Council supervises, via its president, the executive body of the municipality. Functioning of the executive body is effective since it is based on clear organizational structure and detailed work procedures. The Municipality has also an active internal audit and control unit also acting under the supervision of the municipal council.
3. The municipality of Albeireh does not have a code of ethics to govern work of the head and members of the municipal council, but has a draft currently under review.
4. The head and members of the municipal council submitted their financial status clearance, as per applicable law.
5. The Municipality does not have any written instructions on conflict of interest and acceptance of gifts by the members of the municipal council or staff. However, there is compliance with the laws and related by-laws issued by the Ministry of Local Government. Municipal staff members have also signed the code of ethics of local councils published by the Coalition for Integrity and Accountability – Aman (Transparency Palestine).
6. Municipal Council sessions are not public and citizens are not invited to attend such sessions notwithstanding the Municipality's support of community outreach and a decision stipulating for free access of information.
7. The Municipality has a complaint system decreed by the Municipal council with effective procedures.
8. The municipal council has clear strategy and vision, formulated based on priorities defined via community participation. The recently formulated vision and strategy cover the period 2014-2016 and they are disseminated to the public.
9. The municipal council prepared its annual budget based on the annual action plan through a participatory approach.
10. The level of citizens' satisfaction of basic services (cleanliness, wastewater system, street planning and lighting) is moderate. The municipality needs to exert more effort to fulfill the needs of its constituency and improve its services.
11. The municipalities issued a comprehensive public service manual, with an appealing modern interactive design.
12. The municipal council endeavors to secure the necessary funds to cover its current operations; however these resources do not suffice the requirements of the current council's future development and investment plans; that rely on the government or international financing.
13. The weekly internal meetings of the different departments of the municipality are not documented. Contractors providing services to the municipality are not compelled to submitting regular written reports; this undermines the accountability of staff in different departments. Lack of reporting also jeopardizes follow up of project progress and services offered by the Municipality or any of its service providers.
14. The executive body holds weekly meetings and submits written reports every month to the Council via its head and the Director of the Municipality.
15. The Municipality of Aliereh publishes its annual budget to citizens, which enhances transparency of financial management.
16. The municipality applies transparent recruitment procedures, in compliance with relevant laws and regulations.
17. Municipality staff observes neutrality and objectivity in their work although they do not

have a code of conduct to foster this attitude with the exception of the one issue by AMAN – Transparency Palestine.

18. The mayor submits oral reports every week to the local council and written reports once a month.
19. The Municipality applies a procurement system that is compliant with the standards of integrity and transparency and which guarantees avoidance of conflict of interest although some breaches of the system do exist.
20. The Municipality enforces the building and licenses regulations issued by the Ministerial Council and published the procedures in writing to make things easier for the beneficiaries.
21. The Municipal Council and its executive body enhance community participation in the municipal activities and organize some town hall meetings although below expectations.
22. The Municipality uses a computerized tax and excise system that settles on all issues to avoid any manipulation or blackmailing and to facilitate holding the system's operators accountable and enhance their integrity.
23. The Municipality publishes the council's decisions and activities on its social media pages but does not publish any annual or periodic reports.
24. The Municipality needs development in IT services.
25. Municipal Council members are independent and are not influenced by any pressure in making their decisions. Their independence stems from their personal conviction rather than a particular code of conduct for the members of the municipal council.
26. In limited cases, external pressure may affect the decisions of the municipal council.
27. As for the Biereh Municipality court, the designation of one judge by the Higher Judicial Council – in addition to his/her other functions – to look into the municipal cases once a week is not enough taking into account the number of cases on the ground.
28. The Municipality does not make organized effort to raise its staff awareness of the values of transparency, integrity and fighting corruption.
29. The Municipality lacks any program that fosters social accountability and such exercise is still limited.
30. The Public Relations Department is currently working on implementing a plan to increase social participation and foster the role of local community in the Council.

3. The study also concluded a number of recommendations:

13. It is necessary to prepare a comprehensive procedural manual to enable the municipality manage its business with more transparency and effectiveness.
14. Ratify a code of conduct of municipal council members and one for staff in addition to preparing an awareness plan to promote these codes.
15. Develop special procedures for conflict of interest and acceptance of presents, especially for members of the municipal council and staff.
16. Enhance local community participation in activities of the municipality including the budget by fostering the principle of citizens' involvement in overseeing the budget and promoting the principles of transparency of the municipal general budget.
17. Organize open and public town hall meetings and invites citizens to attend thus promoting transparency and consolidating relationship with the local community.
18. Enhance accountability of the executive body via the development of supervision mechanisms of municipality staff and the like as well as contractors working with the municipality.
19. Improve basic services to ensure better citizens' satisfaction; these services include (city cleanliness, street planning, drainage services and street lighting).
20. Complete the IT improvement at the municipality to serve the institution and its

constituency and activate the Municipality's web page

21. Request the different departments to prepare administrative reports to submit to the executive management team reporting on the monthly achievements and problems, whether internally faced or related to other institutions. The reports should include recommendations to settle the problems and suggestions for improvement in order to upgrade quality of the project and its services and to foster accountability of the implementing agents.
22. Designate a full-time judge to the municipal court or increase the number of days the judge is seconded to the court in order to expedite the course of justice and avoid accumulation of unsettled cases.
23. Enhance social participation and networking with institutions active in this field
24. Raise public awareness of issues of transparency, integrity, accountability and fighting corruption.

قائمة المراجع

أولا : مراجع قانونية وأدلّة

١- قانون رقم (١) للعام ١٩٩٧، بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية.
٢- القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣.
٣- قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٥.
٤- قانون الحرف والصناعات الأردني رقم ١٦ لسنة ١٩٥٣.
٥- قانون رقم (٥) للعام ٢٠٠١ بشأن تشكيل المحاكم .
٦- قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٤
٧- قانون مكافحة الفساد المعدل لسنة ٢٠٠٥
٨- المرسوم الرئاسي رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٢ بشأن إنشاء الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية.
٩- المرسوم الرئاسي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٣م بشأن اختصاصات المحافظين.
١٠- قرار بقانون رقم (٩) لسنة ٢٠٠٨ . بشأن تعديل قانون الهيئات المحلية رقم (١) لسنة ١٩٩٧.
١١- المرسوم الرئاسي رقم (٤) للعام ٢٠١٠، بشأن كونا المسيحيين في انتخابات الهيئات المحلية.
١٢- نظام موظفي الهيئات المحلية رقم ١ لسنة ٢٠٠٩ وتعديلاته.
١٣- نظام الشكاوى رقم ٦ للعام ٢٠٠٩.
١٤- دليل رؤساء وأعضاء الهيئات المحلية – وزارة الحكم المحلي. رام الله ٢٠٠٥
١٥- الدليل الإرشادي لمصطلحات ومفاهيم الحكم الصالح، من منشورات ائتلاف أمان، نيسان ٢٠١٠.

ثانيا : الكتب والدراسات والتقارير والدوريات

١. الخطة التنموية الإستراتيجية لمدينة البيرة ٢٠١٤-٢٠١٧.
٢. رائدة قنديل ، نظام النزاهة في هيئات الحكم المحلي، بيئة النزاهة في بلدية رام الله، من إصدارات «أمان» ، ٢٠١٤.
٣. نظام النزاهة الوطني. أمان ٢٠٠٩.
٤. طالب عوض. النظم الانتخابية والانتخابات في فلسطين. معهد الإعلام – جامعة بيرزيت:٢٠٠٤.
٥. عزيز كايد. النزاهة والشفافية والمساءلة في الخدمات التي تقدمها الهيئات المحلية للمواطنين. أمان: ٢٠١٠.
٦. بلال البرغوثي. تقييم الإطار التشريعي الناظم للهيئات المحلية في فلسطين من اجل تعزيز استجابته لمتطلبات النزاهة والشفافية والمساءلة. أمان: ٢٠١٠.
٧. تقرير لجنة الانتخابات المركزية حول الانتخابات المحلية الثانية. ٢٠١٣.
٨. التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية والإدارية للعام ٢٠١١.
٩. التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية والإدارية للعام ٢٠١٢ .
١٠. الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ٢٠١٢-٢٠١٤- من إصدارات هيئة مكافحة الفساد.
١١. البنك الدولي، مساندة المساءلة الاجتماعية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا : دروس مستفادة من التحولات السياسية والاقتصادية السابقة. ٢٠١١.
١٢. دليل خدمة الجمهور، الصادر عن بلدية البيرة ، ٢٠١٤.

ثالثا : المقابلات

١. زياد الطويل مدير بلدية البيرة. مقابلات شخصية بتواريخ : ٢٠١٤/١٠/١، ٢٠١٤/١٠/٢١، ٢٠١٤/١٠/٢٨، ٢٠١٤/١٠/٢٩، ٢٠١٤/١١/٢، ٢٠١٤/١٢/١٣.

٢. لؤي مساعيد– الإدارة العامة للتوجيه والرقابة – وزارة الحكم المحلي، ٢٠١٤/١٠/٢٩.

٣. أماني بياتنة– الإدارة العامة للتوجيه والرقابة – وزارة الحكم المحلي، ٢٠١٤/١٠/٢٩.

٤. المهندس فوزي عابد رئيس بلدية البيرة ، ٢٠١٤/١٠/٢٨.

٥. المهندسة ديما جودة مساعد مدير البلدية للشؤون الفنية، مدير دائرة التخطيط، في بلدية البيرة ٢٠١٤/١١/٢.

٦. صالح مصلح. قائم بأعمال مدير عام الرقابة على وحدات الحكم المحلي. مقابلة شخصية بتاريخ ٢٩ /١٠/ ٢٠١٤.

٧. لؤي جابر – مركز الإرشاد والمناصرة القانوني – الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة – أمان، ٢٠١٤/١٠/٢٩، رام الله.

٨. خلود عابد، مدير العلاقات العامة، بلدية البيرة، ٢٠١٤/١٢/١٣.

رابعا : صفحات الانترنت

١. موقع وزارة الحكم المحلي على شبكة الانترنت – هيكلية الوزارة : www.molg.pna.ps/structure_molg.aspx

٢. الصفحة الرسمية لصندوق إقراض وتطوير البلديات. http://www.mdlf.org.ps

٣. الموقع الإلكتروني لبلدية البيرة – قسم الشكاوي والاقتراحات http://www.al-bireh.org/feedback.aspx

٤. الموقع الالكتروني لبلدية البيرة http://www.al-bireh.org/default.aspx?lang=ar

٥. الموقع الرسمي للهيئة المستقلة لحقوق الإنسان http://www.ichr.ps/ar

٦. الموقع الالكتروني للائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة – أمان http://www.aman-palestine.org