

## نظام تقييم النزاهة في هيئات الحكم المحلي

# بيئة النزاهة في بلدية رام الله «دراسة حالة»

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، بالإضافة 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 ويتمويل من الوكالة السويدية للانماء الدولي ووزارة الخارجية وشؤون الكومنولث البريطانية. محتويات هذه الدراسة هي مسؤولية الائتلاف 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 - 9950-356-10-8**

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)**

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

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

الموقع الإلكتروني:

[www.aman-palestine.org](http://www.aman-palestine.org)

## فهرس المحتويات

### المقدمة: ٤

- ٦ ..... حول نظام تقييم النزاهة في الهيئات المحلية.
- ١٠ ..... الملخص التنفيذي.
- ١٥ ..... تحليل الوضع القائم.

### نظام النزاهة في الهيئات المحلية: ٢٩

- ٢٩ ..... الإطار القانوني.
- ٣٥ ..... الرئيس التنفيذي.
- ٤٤ ..... الهيكل البيروقراطي/ التنفيذي.
- ٥١ ..... أعضاء المجلس المحلي.
- ٥٦ ..... المحاكم البلدية.

### وظائف الرقابة والمساءلة الخارجية: ٥٨

- ٥٨ ..... التعامل مع الشكاوى.
- ٦٠ ..... التدقيق والرقابة على الهيئات المحلية.
- ٦٢ ..... التحقيق والكشف عن الفساد.
- ٦٣ ..... رفع مستوى الوعي والتثقيف العام.
- ٦٧ ..... المساءلة المجتمعية.

### الاستنتاجات والتوصيات ٦٩

### الملاحق: ٧٥

- الملاحق الاول: استفتاء رضا المواطنين عن خدمات بلدية رام الله.
- ٧٥ ..... الملاحق الثاني: استمارة المجتمع المدني الخاصة بمشاريعها في مكافحة الفساد والمساءلة المجتمعية.
- ٧٦ ..... قائمة المراجع

### ٧٨

## مقدمة:

تعتبر هذه الدراسة "نظام تقييم النزاهة في الهيئات المحلية" واحدة من خمس دراسات، أجريت في خمسة دول، من الفروع الوطنية لمنظمة الشفافية الدولية، اختارتها المنظمة كعينة دراسية، في كل من أفريقيا وأوروبا والشرق الأوسط (كينيا، السنغال، الأرجنتين، البرتغال، وفلسطين)، وذلك لاختبار مدى ملاءمة وتطبيق منهجية تقييم نظام النزاهة في الهيئات المحلية (LIS) في سياقات وطنية ومحلية مختلفة، وقد استغرق تنفيذ المشروع مدة أربعة شهور امتدت من بداية ايلول ولغاية نهاية كانون اول لعام (٢٠١٣).

## فريق المشروع:

لإنجاز هذا المشروع قامت مؤسسة أمان، وبالتوافق مع شروط التنفيذ، بتشكيل فريق عمل، مكون من التالية اسماؤهم:  
د. عزمي الشعبيي: المشرف العام « مفوض امان لمكافحة الفساد».  
أ. رائدة قنديل: الباحثة.  
أ. فيولا عطا الله: منسقة المشروع.

## اللجنة التوجيهية

وتم تشكيل لجنة توجيهية مكونة من ثلاثة عشر شخصا، وهم ممثلين عن الحكومة المركزية، المؤسسات ذات العلاقة بالهيئات المحلية، المجتمع المدني، ومؤسسات الرقابة ومكافحة الفساد، وقد ساهمت المجموعة الاستشارية، باجتماع توجيهي لمراجعة المؤشرات وتحديد الأطراف ذات العلاقة، واجتماع آخر لمراجعة الدراسة وتوصياتها والتحقق من صحة النتائج، بالإضافة إلى المشاركة في ورشة العمل الرئيسية الخاصة بمناقشة الدراسة.

## وأعضاء اللجنة التوجيهية ممثلين عن المؤسسات التالية:

- مؤسسة أمان: د. عزمي الشعبيي / مفوض امان لمكافحة الفساد،  
أ. غادة الزغير/ المديرية التنفيذية.
- الملتقى الفكري العربي: أ. عبد الرحمن ابو عرفة/ المدير العام.
- ديوان الرقابة المالية والإدارية: أ. صالح مصلح/ نائب المدير العام.
- وزارة الحكم المحلي: أ. محيي الدين العارضة/ مدير عام دائرة الإشراف والرقابة، أ. ضحى البرغوثي/ رئيسة قسم/ أ. محمد حسن حساسنة/ محاسب.
- صندوق تطوير وإقراض البلديات: أ. عبد المغني نوفل/ مدير عام الصندوق، أ. حازم القواسمي/ مدير عام العمليات.
- بلدية رام الله: أ. أمين عنابي/ عضو مجلس البلدية.
- الاتحاد العام للهيئات المحلية: أ. عصام عقل/ مدير الاتحاد.
- جامعة بيرزيت: د. ايمن الزرو / اكاديمي.
- جامعة بيرزيت: أ. عبير المشني/اكاديمية.

## شكر وتقدير

تتقدم مؤسسة أمان، بالشكر والتقدير لبلدية رام الله، ممثلة برئيس وأعضاء مجلسها المحلي والطاقم التنفيذي المسؤول، للتعاون الكبير الذي أبدته لتطبيق الدراسة عليها، كعينة دراسية عن الهيئات المحلية في فلسطين. ومن اللجنة الاستشارية، التي عملت مشكورة على المساهمة في دعم انجاز هذه الدراسة.

كما وتتقدم بالشكر للمؤسسات الرسمية ذات العلاقة، التي أبدت تفاعلاً وتعاوناً، بتوفير كافة المعلومات المطلوبة لإعداد الدراسة، وهي: ديوان الرقابة المالية والإدارية، وزارة الحكم المحلي، هيئة مكافحة الفساد، صندوق إقراض وتطوير البلديات، اتحاد الهيئات المحلية.

وأيضاً لمؤسسات المجتمع المدني، التي قامت مشكورة بتعبئة الاستمارة التي أعدتها مؤسسة أمان، للتعرف على مشاريعها الخاصة بالهيئات المحلية، في مجالي المساءلة المجتمعية، ورفع الوعي العام لمكافحة الفساد.

## حول أداة تقييم نظام النزاهة في الهيئات المحلية LIS

يتزايد التوجه على الصعيد العالمي، نحو الإصلاح في نظام الحكم عن طريق 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 إيماناً 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 الرقابة على الأعمال والبرامج والموازنات والمشاركة في صنع القرارات، الأمر الذي يتطلب تفعيل العمل، بموجب مبادئ الشفافية ووصول المواطنين للمعلومات.

ولتعزيز قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة، في عمل الهيئات المحلية، بادرت منظمة الشفافية الدولية، وضمن خطتها الإستراتيجية لعام ٢٠١٥ بتطوير أداة "دراسة نظام النزاهة في الهيئات المحلية"، وكمرحلة تجريبية لتطبيق وفحص هذه الأداة، اختارت منظمة الشفافية الدولية خمس هيئات محلية، في خمس دول، بالتعاون مع فروعها الوطنية، وقد تم اختيار مؤسسة أمان لتمثيل منطقة الشرق الأوسط.

وتهدف هذه المرحلة التجريبية، إلى قياس مدى فعالية وملاءمة المؤشرات التي تقوم عليها الدراسة، حيث ستساهم نتائج الدراسة، في تطوير أداة عالمية لتعزيز نظام النزاهة في قطاع الهيئات المحلية.

### منهجية إعداد الدراسة:

يعتمد إعداد هذه الدراسة، على المنهج الوصفي التحليلي لأهداف تطبيقية، وذلك من خلال وصف بيئة عمل قطاع الهيئات المحلية من مختلف جوانبه (القانونية، البيئة المؤسسية، الإجرائية، والسياساتية)، ثم تطبيق مؤشرات الدراسة على الهيئة المحلية المختارة وهي (بلدية رام الله) لصالح أهداف هذه الدراسة.

تستند أداة "نظام النزاهة في الهيئات المحلية" على منهجية دراسات تقييم النظم الوطنية الخاصة بمنظمة الشفافية الدولية؛ وتعمل هذه الأداة على تقييم الحكم الداخلي في الهيئة المحلية، وقدرة كل الفاعلين الأساسيين في الهيئة المحلية، ودورهم في تعزيز النزاهة في النظام ككل؛ كما تعمل أيضاً على تقييم مدى الالتزام بعلنية القرارات والمعلومات، وفتح المجال للمواطنين في المشاركة، وفحص مدى فعالية كل من وظائف الرقابة والمساءلة.

### أهداف الدراسة:

تهدف الدراسة إلى تعزيز نظام النزاهة في الهيئات المحلية عن طريق:

- تقييم شفافية الإجراءات والآليات التي تقدم في إطارها الخدمات، وفاعلية نظام العمل في الهيئات المحلية، ونزاهة العاملين فيها ومساءلتهم.
- تعزيز دور فئات المجتمع في المساءلة المجتمعية.
- بلورة توصيات لتعزيز نظام النزاهة، في الهيئات المحلية بالتعاون مع الفئة المستهدفة.

ولتحقيق هذه الأهداف تفحص الدراسة اتجاهين مترابطين، هما:

- المساءلة (الداخلية والخارجية) بما يشمل معالجة الشكاوى، مراقبة الهيئة المحلية، 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 للهيئة المحلية.
- كما تستخدم الدراسة في سبيل تحقيق أهدافها في تقييم دور الفاعلين الأساسيين في الهيئات المحلية، على قياس مؤشرات عامة، تنطبق على أنظمة عمل الهيئات المحلية في العالم، وفي كل مؤشر سيتم قياس (3) ثلاثة أبعاد هي:
- القدرة على القيام بالعمل.
  - دورها في المساهمة في تعزيز النزاهة في عمل الهيئات المحلية.
  - الحاكمية الداخلية بما فيها ممارسة النزاهة والشفافية والمساءلة.

**الجدول التالي يوضح المؤشرات والأبعاد التي سيتم بناءً عليها تقييم نظام النزاهة في الهيئات المحلية:**

المؤشر	القدرة	دورها في تعزيز النزاهة في عمل الهيئات المحلية.		
		النزاهة	الشفافية	المساءلة
الاطار القانوني الناظم لعمل المجلس المحلي				
الجهاز التنفيذي				
النظام الهيكلي ( البيروقراطية في العمل)				
المجلس البلدي				
المحاكم البلدية				

### **لتحقيق أهداف دراسة وظائف الاشراف والمساءلة الخارجية:**




ستركز الدراسة على مجموعة من مهام الاشراف والمساءلة، لتشمل آليات معالجة الشكاوى، التدقيق والمراقبة على الهيئات المحلية، الكشف والتحقيق في قضايا الفساد، إضافة الى المساءلة المجتمعية، مستوى الوعي العام والقيم العامة الرافضة للفساد، والتعرف عليه، وعلى آثاره من قبل المسؤولين والعاملين والشركاء الخارجيين؛ وفي كل وظيفة من وظائف الاشراف والمساءلة الخارجية، سيتم دراسة بعدين هما القدرة والوظيفة.

الجدول التالي يوضح المؤشرات والأبعاد التي سيتم بناءً عليها تقييم وظائف الاشراف والمساءلة الخارجية:

الوظيفة	القدرة	الفعالية
معالجة الشكاوى.		
التدقيق والرقابة.		
الإشراف المركزي على الهيئات المحلية.		
التحقيق في قضايا الفساد.		
رفع الوعي في مجال مكافحة الفساد والضغط.		
المساءلة المجتمعية.		




ولكل مؤشر ووظيفة، هناك ابعاد يتم قياسها، عن طريق أسئلة محددة، سيتم تقييمها باستخدام طريقة التوزين بالألوان.

وستستخدم الدراسة ثلاثة ألوان للتعبير عن تقييم المؤشر؛ هي:

جيد	
متوسط	
ضعيف	

كما في المثال التالي:

### ١,٣ الرقابة على الأداء التنفيذي.

الأبعاد	الدور
رقم المؤشر	١,٣
المؤشر	الرقابة على الأداء التنفيذي
السؤال / الأسئلة	الى أي مدى يقوم المجلس المحلي، بالإشراف على عمل الجهاز التنفيذي الخاص بالهيئات المحلية، واتخاذ القرارات ووضع الموازنة والمشاركة بالنشاطات.
التقييم	  
مصدر المعلومات	
ملاحظات	
التوصيات	الجهات المستهدفة للمناصرة



وفي هذا السياق، وبعد مراجعة الأدوات المقترحة، قام فريق مؤسسة أمان وبالتشاور مع اللجنة التوجيهية، بمواءمة بعض المؤشرات المقترحة، كما هو معمول به في فلسطين، ويؤكد ائتلاف أمان أنها كمؤسسة، تعنى بالإصلاح في المؤسسات، ستدفع باتجاه اعتماد تقييم المؤشرات كل على حدا، أكثر من دعمها للتقييم النهائي لكافة المؤشرات، حيث ستمعمل على استخدام التميز في كل مؤشر للوصول بالمجالس المحلية إلى التقييم النهائي، في تقييم نظام النزاهة في الهيئات المحلية في فلسطين.

#### اختيار بلدية رام الله كعينة دراسية:

تستهدف الدراسة تطبيق فحص المؤشرات على بلدية رام الله كعينة دراسية، وذلك بعد الاتفاق مع مجلس البلدية؛ ومدينة رام الله تضم مجموعة متنوعة من السكان، وفيها تواجد شبه مركزي للحكومة الفلسطينية وجميع وزاراتها؛ وتخدم ما يقارب (٣٢٠٠٠) اثنان وثلاثين الف نسمة، وحوالي (١٠٠) مئة ألف آخرين خلال النهار، ممن يأتون للعمل نهارا في كافة المرافق الحكومية والاهلية والخاصة، في منطقة تبلغ مساحتها (١٩) ألف دونم؛ ولديها ميزانية كبيرة تبلغ حوالي (٦٥) خمسة وستين مليون شيقل، وهي تتحكم بهذه الميزانية بمستوى لائق، من سلطة اتخاذ القرار ذات الصلة بالسياسات وقرارات التخطيط. وتقدم العديد من الخدمات كالطرق والإنارة وطلبات الصناعة والحرفيين.

## الملخص التنفيذي:

يشكل الوضع الفلسطيني حالة خاصة في دراسة أي موضوع، فالسلطة الفلسطينية ما زالت تحت الاحتلال، ولذلك هي منقوصة السيادة على أراضيها؛ وهذا يشكل عائقاً أمام أية عملية إصلاح شاملة.

والى جانب عدم السيطرة على الأراضي الفلسطينية، نجد أيضاً أن بعض المواقع القيادية تعاني من تردد الإرادة السياسية الراغبة في عملية الإصلاح، وهو ما يبرز من خلال حدوث واستمرار الانقسام السياسي بين أكبر فصليين فلسطينيين، ووجود حكومتين أحدهما في الضفة الغربية والأخرى في قطاع غزة، ما يؤثر سلباً على نظام النزاهة الفلسطيني بشكل عام، وعلى نظام النزاهة في الهيئات المحلية بشكل خاص.

فإلى جانب المعوقات الموضوعية التي تواجه قطاع الهيئات المحلية، كباقي قطاعات الحكم، شكّل التأخر في إجراء الانتخابات، بسبب الانقسام؛ عائقاً هاماً أمام إصلاح الهيئات المحلية، حيث تم حل بعض مجالس الهيئات المحلية، وتعيين رؤساء وأعضاء بديلين، وهذين الاجرائين شكلاً مساساً بعجلة الإصلاحات في هذا القطاع، وأثرا على ثقة المواطنين بهذه الهيئات على الرغم من انها تعتبر ممثلهم الاول في الحكم.

كما أن آلية التعيينات افقدت المواطنين حقهم في الرقابة والمساءلة كون المسؤولين في الهيئة ليسوا من اختيارهم بل انهم مفروضون عليهم من الحكومة.

تواجه الهيئات المحلية مجموعة من المعوقات التي تؤثر على عملها، والتي من أبرزها ما يلي:

- عدم تحديث قانون الهيئات المحلية ومواكبته للتطورات الحاصلة في الأنظمة السياسية والهيئات المحلية في العالم، بالإضافة إلى عدم استكمال استصدار الأنظمة واللوائح المنصوص عليها في قانون الهيئات المحلية.
- تداخل المهام والصلاحيات بينها وبين مؤسسات عامة أخرى تابعة للسلطة التنفيذية.
- شح الموارد المالية المتأتية من الضرائب، والرسوم المنصوص عليها قانوناً.
- ضعف مفاهيم وأدوات النزاهة والشفافية والمساءلة والمشاركة المجتمعية، في أعمال الهيئات المحلية بشكل عام.
- ضعف الإعلام المحلي المساند لأعمال الهيئات المحلية.
- اختناق محاكم البلديات، وعدم سيطرة الأمن والشرطة على كافة المناطق الفلسطينية التي تضم هيئات محلية،... وغيرها من المعوقات.

تتلخص نتائج تقييم نظام النزاهة في الهيئات المحلية المطبق على بلدية رام الله بالجداول التالية:

#### جدول تقييم الفاعلين الأساسيين في الهيئات المحلية:

الحكم الداخلي			الدور	القدرة	الفاعل
الشفافية	المساءلة	النزاهة			
					الإطار القانوني
					الرئيس لتنفيذي/ رئيس المجلس المحلي
					الجهة التنفيذي/ النظام الهيكلي
					المجلس المحلي
					المحاكم البلدية

#### جدول تقييم مهام الإشراف والمساءلة الخارجية:

الفاعلية	القدرة	الوظيفة
		معالجة الشكاوى/ آليات الاعتراض والاستئناف وطلب المعلومات
		التدقيق والرقابة
		التحقيق في قضايا الفساد
		رفع الوعي في مجال مكافحة الفساد والضغط
		المساءلة الاجتماعية

وتعكس هذه الجداول الإستخلاصات التالية:

#### على صعيد الفاعلين الرئيسيين في الهيئة:

أولاً: يضمن قانون انتخابات الهيئات المحلية انتخابات حرة وعادلة وممثلة، ولكن بالممارسة أدى الانقسام السياسي إلى رفض حركة حماس المشاركة في الانتخابات، بالإضافة إلى رفض إسرائيل إجراء الانتخابات في القدس وامتناع عدد كبير من أهالي المخيمات بدوافع سياسية عن المشاركة أيضاً، بالإضافة إلى عدم إجرائها في مواعيدها بسبب الانقسام؛ وضمن القانون، من المفترض ان هناك اشراف للمجلس البلدي على الجهاز التنفيذي، عن طريق منح مهمة ترؤس الجهاز التنفيذي لرئيس المجلس البلدي؛ ولكنه لم يضمن حق الحصول على المعلومات للمواطن من المجلس البلدي.

وعلى أرض الواقع تقوم بلدية رام الله بتوفير المعلومات للمواطنين، كما تعمل على إشراك المجتمع المحلي في مناقشة القضايا العامة، ولكن لا يوجد حتى الآن مدونة سلوك لرئيس المجلس.

**ثانياً:** لم تقم وزارة الحكم المحلي حتى تاريخه، بصياغة سياسة عامة للهيئات المحلية، وتتضارب مهام الهيئات المحلية مع العديد من الوزارات ذات الاختصاص؛ ولكن تعمل بلدية رام الله برؤية ورسالة واضحة نابعة من الخطة الإستراتيجية المبنية على مشاركة مجتمعية، وتدير شؤونها المالية بناء على تحصيل إيرادات منصوص عليها بشكل واضح ومحدد في القانون؛ ويقوم رئيس البلدية بإدارة أعمال البلدية بآليات واضحة وفعالة، ولكن ما زالت البلدية بحاجة إلى تطوير ادواتها في الإشراف والرقابة على موظفي البلدية، ومن في حكمهم والمقاولين؛ وايضا بحاجة إلى تطوير آليات للعمل بطريقة أكثر شفافية في قطاع الحرف والصناعات، التي تتداخل مع وزارة الاقتصاد .

وتعمل بلدية رام الله بموازنة منشورة على صفحتها الالكترونية بطريقة مفهومة للمواطنين، وهي بحاجة إلى تطوير التقارير الدورية المقدمة من رئيس البلدية للمجلس، لتصبح تقارير شهرية مكتوبة لتعزيز مساءلة المجلس له .

**ثالثاً:** تعمل بلدية رام الله بهيكلية واضحة ومنظمة تكفل المساءلة والرقابة والإشراف، وبموازنة كبيرة تتناسب وتصنيفها كإحدى البلديات الكبرى، وتتوفر لدى البلدية الموارد المالية والبشرية والبنى التحتية التي تحول دون تعرضها لأي عجز مالي؛ كما وتتبع إجراءات توظيف شفافة تحميها من المحسوبية والواسطة، ويعمل الموظفون في البلدية بحيادية، دون الانحياز لأي ضغوطات فصائلية، ولكن دون وجود مدونة سلوك .

كما تعمل البلدية بأنظمة مشتريات نزيهة وشفافة، وبنظام جمع ضرائب محوسب يحمي من التلاعب والابتزاز، وبأنظمة ترخيص صادرة عن مجلس الوزراء، مفصلة بإجراءات مكتوبة، للتسهيل على المواطنين وذوي العلاقة. كما تعمل على ترسيخ شفافية أعمال البلدية بنشر قراراتها ونشاطاتها، باستثناء نشر التقارير الإدارية والمالية الدورية؛ ويدعم نظام الهيئة فرص تنفيذ المشاركات المجتمعية في اتخاذ القرارات، ولكن حتى تاريخه لا يوجد مدونات سلوك للعاملين، مع الأخذ بعين الاعتبار أن نظام موظفي الهيئات المحلية، يعمل على تعزيز نزاهة الموظفين في الهيئات المحلية بشكل عام .

**رابعاً:** ينظم قانون انتخابات الهيئات المحلية جوانب تمويل الحملات الانتخابية، ويحدد مصادرها، ويلزم المرشحين بتقديم تقارير مالية للجنة الانتخابات المركزية، دون النص على وجوب إعلانها للمواطنين، وفي نفس الوقت لم يضع سقفاً مالياً للدعاية الانتخابية، كما أنه ضمن العدالة في الترشح أمام المواطنين ونظم المساواة في الوصول للإعلام .

وكتيجة للانتخابات المحلية، وبضمانات قانون الانتخابات، يعتبر المجلس البلدي لبلدية رام الله، ممثلاً من حيث تنوع الكتل، والديانة والمرأة، باستثناء تمثيل حركة حماس التي قاطعت الانتخابات المحلية؛ كما وأكد أعضاء المجلس البلدي أنهم يتمتعون بالاستقلالية عن أحزابهم، عند اتخاذ قرارات المجلس وتنفيذ نشاطاته .

وعلى الرغم من النص الواضح لقانون مكافحة الفساد، بإلزام أعضاء الهيئات المحلية بتقديم إقرارات الذمة المالية، إلا أن أعضاء بلدية رام الله لم يتقدموا حتى تاريخه بإقراراتهم المالية .

**خامساً:** ما زالت المحاكم البلدية تفتقد للجاهزية التامة، للسيطرة على القضايا المنظورة أمامها بشكل عام، بسبب عدم تفرغ قضاة لهذه المحاكم، وعلى الرغم من تخصيص قضاة من مجلس القضاء الأعلى للمحاكم البلدية، إلا أنه لم يتم تفريغ أي قاضي لمحكمة البلدية، لذا تكررت مشكلة المحاكم العامة في محكمة البلديات، وهي ارتفاع القضايا المدورة المنظورة في كل محكمة، لكل شهر لتصل في محكمة بلدية رام الله في شهر تشرين الثاني ( ١١ ) لعام ٢٠١٣ قرابة الـ (٨٥) خمسا وثمانين قضية .

أما على صعيد قضايا جرائم الفساد، التي تنظر في محكمة جرائم الفساد، فما زالت تعاني من المشكلة التي رافقتها منذ بداية تأسيسها، وهي التأخر في الحكم في بعض قضايا الفساد، التي تم تحديد مدة النظر فيها في قانون مكافحة الفساد بعشرة أيام، والبعض منها تجاوز أكثر من سنة؛ مما يؤثر على سير العدالة، ويزعزع ثقة المواطنين في هذه المحكمة .

## على صعيد وظائف الرقابة والمساءلة الخارجية:

**أولاً:** تعمل مؤسسات السلطة الوطنية بنظام شكاوى، واضح، ومتاح، وسهل التداول، من قبل المواطنين، على المستوى الرسمي، وعلى مستوى مؤسسات المجتمع المدني، يبدأ من تقديم الشكاوى على الهيئة المحلية داخل الهيئة إلى أن يصل إلى المحكمة؛ ولكن لا يوجد نظام شكاوى مستقل لقطاع الهيئات المحلية، ويعتبر نظام الشكاوى المعمول به، فعال ويفضي إلى معالجة أغلب الشكاوى المقدمة ضد الهيئات المحلية.

**ثانياً:** يعمل ديوان الرقابة المالية والإدارية، ووزارة الحكم المحلي، على التدقيق والرقابة على أعمال الهيئات المحلية، ويقوم الديوان بإجراء تدقيق مفصل ومتخصص، على جزء من الهيئات المحلية خلال السنة الواحدة؛ وذلك بسبب نقص الكادر البشري الكافي لهذه المهمة.

بينما تقوم وزارة الحكم المحلي بالتدقيق على كافة الهيئات المحلية، مرتين في السنة الواحدة، ولكن تدقيقها عام وغير مفصل؛ بينما يعتبر تدقيق الديوان فعال، حيث أدى إلى التحقق من شبهات فساد، في أكثر من هيئة، أحيلت ملفاتها إلى هيئة مكافحة الفساد، كما تمكن الديوان، من تحديد العديد من الانحرافات المالية، في الهيئات المحلية، وتحديد أسبابها وحجم الخسارة الناتجة عنها؛ ولكن يعاني الديوان من عدم التزام عدد كبير من الهيئات المحلية بالتوصيات الناتجة عن عملية التدقيق.

**ثالثاً:** تقوم هيئة مكافحة الفساد منفردة أو بالتعاون مع ديوان الرقابة المالية والإدارية، بالكشف والتحقيق في قضايا الفساد بشكل عام، ومن ضمنها قطاع الهيئات المحلية، فهناك بعض قضايا الفساد في الهيئات المحلية التي أحيلت للهيئة من قبل الديوان، والتي أدى التحقيق فيها إلى إحالة الملف إلى محكمة جرائم الفساد؛ كما أن هناك قضايا أخرى تم التحقيق فيها مباشرة من قبل الهيئة عن طريق شكاوى قدمت للهيئة وتم التحقيق فيها وإحالتها إلى محكمة جرائم الفساد، حيث صدر الحكم بخصوصها.

**رابعاً:** تعمل العديد من المؤسسات الرسمية ومؤسسات المجتمع المدني، ذات الاختصاص ببرامج ومبادرات رفع الوعي العام بأهمية مكافحة الفساد، وعلى الرغم من التنسيق بين بعض الأطراف لذلك، إلا أنه وبشكل عام، لا يوجد تنسيق جهود بين المؤسسات العاملة في هذا المجال، الأمر الذي يشهد الجهود المبذولة؛ كما لم تبادر أي من المؤسسات المنفذة لهذه البرامج بقياس الأثر لمبادراتها، باستثناء الحصول على بعض المؤشرات مثل ارتفاع عدد الشكاوى على الهيئات المحلية.

وما يجدر ذكره أيضاً، أن الإعلام المحلي لم يأخذ دوره المتوقع، في رفع الوعي العام والتثقيف في مكافحة الفساد. إن الضعف الذي طال شخصية الهيئات المحلية، يفرض على السلطة والهيئات المحلية على حد سواء، مسؤولية إعادة النظر في تحديد أولوياتها تجاه هذا القطاع، والأخذ بمجموعة من التوصيات تتلخص بما يلي:

- 1- إدخال إصلاحات جوهرية على هذا القطاع، تنطلق من مراجعة القوانين الناظمة لأعمالها وصياغة رؤية وسياسة عامة لقطاع الهيئات المحلية.
- 2- منح مزيد من الاستقلالية للهيئات المحلية، والتخفيف من حدة المركزية.
- 3- العمل على إعادة ثقة المواطنين بقطاع الهيئات المحلية، من خلال تعزيز مشاركتهم بأعمال ونشاطات الهيئة.
- 4- تعزيز قيم النزاهة والشفافية والمساءلة، والحد من تضارب المصالح في أعمال الهيئات المحلية، من خلال اقرار مدونات سلوك خاصة بأعضائها والعاملين فيها.
- 5- تعزيز عمل مؤسسات الرقابة والتفتيش، ورفدها بالكوادر الكافية للتدقيق على أعمال الهيئات المحلية الإدارية والمالية.
- 6- تحفيز المؤسسات الرسمية المختصة بزيادة رفع وعي الهيئات المحلية والمجتمع المحلي في مكافحة الفساد، في هذا القطاع، وتبدأ من تحقيق الإرادة السياسية لدى مسؤولي هذا القطاع في مكافحة الفساد.



- ٧- تطوير أنظمة المشتريات، وأنظمة البناء والترخيص، حسب خصوصيات كل هيئة محلية.
- ٨- تطوير أدلة عمل مكتوبة لإدارة الهيئات المحلية.
- ٩- تطوير آليات جمع الضرائب والرسوم من جهة، وتعزيز مبادرة المواطنين لدفعها من جهة أخرى، لرفع إيرادات الهيئة المحلية، وتمكينها من تحقيق مشاريعها.
- ١٠- تطوير آليات الإشراف على موظفي البلدية، ومن في حكمهم ومقاولي البلديات، وذلك لتعزيز دور رئيس المجلس، والجهاز التنفيذي، في الإشراف عليهم.
- ١١- وجوب تقديم تقرير شهري مكتوب، من قبل رئيس البلدية للمجلس البلدي، وعدم الاكتفاء بالتقرير الاسبوعي الشفهي، حيث يعزز ذلك من توثيق أعمال البلدية بشكل مهني من جهة، ويعزز من آلية مساءلة المجلس البلدي، لرئيس البلدية من جهة أخرى.

## تحليل الوضع القائم للحكم المحلي في فلسطين:

يعتبر نظام الحكم المحلي في العصر الحديث، أسلوباً إدارياً عالمياً تطبقه غالبية الدول، باختلاف أنظمتها السياسية، نظراً للمزايا التي يحققها هذا النظام، سواء من الناحية الإدارية أو السياسية أو الاقتصادية والاجتماعية؛ ولدراسة واقع الهيئات المحلية في فلسطين، لا بد من التعرف على مستويات الحكومة أو السلطة التنفيذية، وعلاقتها بمجالس الهيئات المحلية، حيث تتكون الحكومة من ثلاثة مستويات من الحكم هي: الحكومة المركزية «وتتمثل بوزارة الحكم المحلي»، والمحافظات «المحافظين»، والهيئات المحلية.

### ١. الحكومة المركزية/ وزارة الحكم المحلي.

تمثل وزارة الحكم المحلي/ الحكومة المركزية المباشرة ضمن مجلس الوزراء، التي تتعامل مع الهيئات المحلية؛ وقد أسست هذه الوزارة مع بدايات تأسيس السلطة الوطنية، وتقوم بشكل أساسي بالدور المنوط بها، حسب قانون الهيئات المحلية، (رقم ١ لسنة ١٩٩٧ المادة ٢) التي تنص، على أن مهام الوزارة هو ما يلي:

- أ. رسم السياسة العامة المقررة لأعمال مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية، والإشراف على وظائف واختصاصات هذه المجالس، وشؤون تنظيم المشاريع العامة، وأعمال الميزانيات والرقابة المالية والإدارية والقانونية، والإجراءات الخاصة بتشكيل هذه المجالس.
- ب. القيام بالأعمال الفنية والإدارية، المتعلقة بأعمال التنظيم والتخطيط الإقليمي في فلسطين.
- ج. وضع أية أنظمة أو لوائح لازمة، من أجل تنفيذ واجباتها المنصوص عليها في البنود السابقة، أو بمقتضى أحكام القانون.

إن مهام الوزارة المذكورة في القانون، تعني الإخلال بمبدأ استقلال الهيئات المحلية، فالرقابة الشاملة للحكومة المركزية، (كما هي مذكورة في القانون) توهي وكأنها تتعامل مع الهيئات المحلية باعتبارها إدارات تابعة للحكومة المركزية.

وعززت الوزارة مركزيتها بإشرافها على الهيئات المحلية في محافظات الوطن، عبر مديريات تنتشر في كافة المحافظات، وتتصل هذه المديريات عمودياً مباشرة بمكتب الوزير مروراً بوكيل الوزارة، كما يتضح من هيكلية الوزارة المنشورة على صفحتها الرسمية، ما يعزز من مركزية القرار، في الإشراف على الهيئات المحلية<sup>١</sup>.

### ٢. المحافظات:

وهي المستوى الثاني من الحكم، ويديرها المحافظون؛ وينظم عمل المحافظين، بالمرسوم الرئاسي الخاص باختصاصات المحافظين (رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٣) والذي ينص في (المادة ٢ منه)، على أن المحافظ هو ممثل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، ورئيس الإدارة العامة، وأعلى سلطة في محافظته، ويشرف على تنفيذ السياسة العامة للسلطة، وعلى مرافق الخدمات والإنتاج في نطاق محافظته.

أما صلاحيات المحافظ، واختصاصاته، فقد نصت عليها (المادة ٥) كما يلي:

- ١- الحفاظ على الأمن العام، والأخلاق والنظام، والآداب العامة، والصحة العامة، وحماية الحريات العامة، وحقوق المواطنين.
- ٢- حماية الأملاك العامة والخاصة، وتحقيق الأمن في محافظته، يعاونه في ذلك قادة الشرطة والأمن العام في المحافظة، على أن يكون هناك اجتماعات دورية ودائمة بينهم.

<sup>١</sup> [http://www.molg.pna.ps/structure\\_molg.aspx](http://www.molg.pna.ps/structure_molg.aspx)

٣- العمل على الرقي الاقتصادي والعمراني والاجتماعي في المحافظة، وتحقيق المساواة والعدالة، وضمان سيادة القانون.

٤- اتخاذ كافة التدابير والإجراءات اللازمة، لمواجهة الكوارث الطبيعية، والحوادث ذات الأهمية. وعلى الرغم من أن هذا المرسوم، ينظم عمل واختصاصات المحافظين، إلا أنه يعتبر ضعيفاً إذا ما قورن بالقانون، ويعطي سلطة تقديرية كبيرة للمحافظين، بسبب غياب قانون ولوائح تنظيمية، تنص بشكل دقيق على هذه الاختصاصات، خاصة فيما يتعلق بالعلاقة مع السلطة المركزية والهيئات المحلية والمؤسسات المدنية والعسكرية في محافظاتهم، التي ينظم عملها بقوانين مصدرة ومعمول بها.

### 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 ٢٠١٣ (٣٧٨) ثلاثمئة وثمانية وسبعين 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.

لقد حدد قانون الهيئات المحلية، مهام ووظائف الهيئة (في المادة ١٥) يمارسها مجلس الهيئة، ضمن حدود منطقة الهيئة المحلية، ويحق له أن يمارسها مباشرة بواسطة موظفيه ومستخدميه، أو أن يعهد بها أو ببعضها إلى متعهدين أو ملتزمين أو مقاولين، كما أجاز القانون، لمجلس الهيئة، أن يعطي بها أو ببعضها امتيازات لأشخاص أو لشركات مدة تزيد عن ثلاث سنوات شريطة موافقة الوزير. إضافة إلى صلاحية الوزير بإصدار الأنظمة، أو اللوائح التنفيذية اللازمة، لتنظيم أعمال الهيئة المحلية، وتأمين مصالحها وحاجياتها.

### وقد حدد القانون، العديد من الصلاحيات والوظائف للهيئات المحلية بشكل واضح على النحو التالي:

- تخطيط البلدة، وفتح الشوارع وإلغاؤها وتعديلها، وتعيين عرضها واستقامتها وتعييدها، وإنشاء أرصفتها وصيانتها وتنظيفها وإنارتها وتسميتها أو ترقيمها، وترقيم بناياتها وتجميلها وتشجيرها، ومنع التجاوز عليها، ومراقبة ما يقع على الشوارع من الأراضي المكشوفة، وتكليف أصحابها بإقامة الأسوار حولها. وترخيص المباني ومراقبة إنشاء الأبنية وهدمها وترميمها وتغيير أشكالها وتركيب المصاعد الكهربائية، وإنشاء الملاجئ، وإعطاء رخص لإجراء هذه الأعمال، وتحديد موقع البناية وشكلها ونسبة مساحتها إلى مساحة الأرض المنوي إنشاؤها عليها، وضمان توفر الشروط الصحية فيها.
- بالإضافة إلى الخدمات الخاصة بتزويد السكان بالمياه الصالحة للشرب، أو لأية استعمالات أخرى، وتعيين مواصفات لوازمها كالعدادات والمواسير، وتنظيم توزيعها وتحديد أسعارها وبدل الاشتراك فيها ومنع تلويث الينابيع والأقنية والأحواض والآبار؛ وكذلك الكهرباء، من حيث تزويد السكان بها وتحديد أسعار الاستهلاك، وبدلات الاشتراك بما لا يتجاوز الحد الأعلى المحدد من الوزارة.



- بالإضافة الى إنشاء المجاري والمراحيض العامة وإدارتها ومراقبتها، وجمع النفايات والفضلات من الشوارع والمنازل والمحلات العامة، ونقلها وإتلافها وتنظيم ذلك؛ وتنظيم الأسواق العامة وإنشاؤها، وتعيين أنواع البضائع التي تباع في كل منها وحظر بيعها خارجها؛ وتنظيم الحرف والصناعات وتعيين أماكن خاصة لكل صنف منها، ومراقبة المحلات والأعمال المقلقة للراحة، أو المضرة بالصحة العامة.
- الرقابة على الصحة العامة، بما في ذلك اتخاذ جميع الاحتياطات والإجراءات اللازمة للمحافظة على الصحة العامة، ومنع تفشي الأوبئة بين الناس؛ ومراقبة المساكن والمحلات الأخرى للتثبت من تصريف نفاياتها بصورة منتظمة؛ وإنشاء المسالخ وتنظيمها وفحص الحيوانات والدواجن المعدة للذبح، واتخاذ الاحتياطات لمنع إصابتها بالأمراض، وتعيين مواقع لبيعها ومراقبة ذبحها وتصريف بقاياها؛ ومراقبة الخبز واللحوم والأسماك والفواكه والخضراوات وغيرها من المواد الغذائية، واتخاذ الإجراءات لمنع الغش فيها وإتلاف الفاسد منه؛ وإنشاء مراكز للإسعاف ومصحات ومستشفيات وغير ذلك من المؤسسات الصحية، ومراقبتها بالتنسيق مع الجهات الحكومية المختصة.
- تنظيم ومراقبة المطاعم والمقاهي والنوادي والملاعب ودور التمثيل والسينما والملاهي العامة الأخرى؛ وتحديد مواعيد فتحها وإغلاقها واستيفاء رسوم بيع تذاكرها، وإنشاء المتزهات والساحات والحدائق؛ بالإضافة الى اخذ الاحتياطات للسيول والفيضانات والحرائق والكوارث الطبيعية وغيرها، واتخاذ الاحتياطات لمواجهة الكوارث الطبيعية وإغاثة المنكوبين.
- كذلك إنشاء المؤسسات الثقافية والرياضية والمتاحف والمكتبات العامة والمدارس والنوادي الثقافية والرياضية والاجتماعية والموسيقية، ومراقبتها بالتنسيق مع الجهات الحكومية المختصة.
- إنشاء وتعيين وتنظيم مواقف مركبات ووسائل النقل البري والبحري، ضمن حدود الهيئة المحلية، ومراقبتها، ومراقبة القوارب والسفن والبواخر التي تعمل في المياه التابعة لمنطقة الهيئة المحلية، بالتنسيق مع الجهات الحكومية المختصة.
- مراقبة وتنظيم الباعة المتجولين والحمالين والبسطات والمظلات والأوزان.

ويضاف إلى المهام السابقة للهيئات المحلية عدد من الصلاحيات على النحو التالي:

- الإشراف على إقرار مشروع الموازنة السنوية والحساب الختامي وملاك الموظفين، قبل إرسالها إلى الوزارة للتصديق عليها.
- إدارة أموال وممتلكات الهيئة المحلية، وإقامة الأبنية اللازمة فيها، وتأجيرها ورهنها لمدة لا تزيد على ثلاث سنوات.
- قبول الهبات والوصايا والتبرعات.
- وأي عمل آخر يقتضي عليه القيام به بمقتضى أحكام هذا القانون، أو أي تشريع أو قانون آخر.

ومن المؤسسات الرسمية ذات العلاقة المباشرة بعمل الهيئات المحلية أيضاً:

#### ٤. صندوق تطوير واقراض البلديات.

وهو مؤسسة شبه حكومية أنشئت (في عام ٢٠٠٥) من قبل السلطة الوطنية الفلسطينية، لتكون القناة الرئيسية لدعم عملية التطوير والإصلاح للهيئات المحلية؛ وتتلخص مهمة الصندوق بترجمة السياسات الى برامج ومشاريع قابلة للتنفيذ، وإدارة التمويل المتاح لقطاع الحكم المحلي، ومساعدة الهيئات المحلية على تقديم خدمات متميزة، والمساهمة في تحقيق تنمية مستدامة، تتسجم مع الخطط والسياسات الوطنية.

ويعمل صندوق تطوير واقراض البلديات بالتوازي مع عدة أطراف، حيث يقوم بمساعدة هيئات الحكم المحلي، على التعبير عن احتياجاتها لدى الوزارات ومن خلال توفير البيانات والمعلومات المتخصصة، كما يتفاعل صندوق

البلديات مع القطاع الخاص، والمجتمع المدني، بعدة طرق؛ منها تشجيع الشراكة بين هيئات الحكم المحلي ومؤسسات القطاع الخاص.

كما يقوم الصندوق بتوفير التمويل لبرامج التنمية المؤسسية لتعزيز قدرات هيئات الحكم المحلي، على تصميم وتنفيذ النشاطات التي تمويلها الجهات المانحة؛ كما يعمل أيضاً على مساعدة الهيئات المحلية في تنفيذ السياسات والاستراتيجيات، التي تتبناها وزارة الحكم المحلي، لإصلاح نظام الحكم المحلي في فلسطين.

أما فيما يتعلق بالجهات المانحة، فتتمثل مهمة الصندوق، في زيادة تأثير المساعدات التنموية الخارجية، من خلال تنسيق عمل الجهات المانحة الدولية، التي تقدم مشاريع للهيئات المحلية من جهة، وبين الجهات المانحة والمناطق الفلسطينية المستفيدة من تلك المساعدات من جهة أخرى<sup>٣</sup>.

وما يميز عمل الصندوق، انه يتعامل مع الهيئات المحلية والمجتمع المحلي كرزمة واحدة، كما انه يستخدم طرق التحفيز وتحقيق الانجازات داخل المجلس البلدي، كشرط من شروط منح المشاريع والإقراض ورفع سقفها أيضاً<sup>٤</sup>.

## ٥. الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية.

أنشئ الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية، بمرسوم رئاسي صدر في العام (٢٠٠٢)، ويتمتع الاتحاد بالشخصية الاعتبارية، وبالموازنة المستقلة والخاصة؛ ويتولى إدارة الاتحاد هيئة إدارية، مكونة من واحد وثلاثين عضواً، يتم اختيارهم من الهيئات المحلية التابعين لها، على النحو التالي: أ- أربعة عشر ممثلاً عن الهيئات الرئيسية التي تمثل المدن القائمة بمراكز المحافظات الفلسطينية، حسب تصنيف السلطة الوطنية لها. ب- أربعة ممثلين عن الهيئات المحلية التي يزيد عدد سكانها على عشرة آلاف نسمة بواقع اثنين من محافظات الضفة الشمالية واثنين من المحافظات الجنوبية. ج- أربعة ممثلين عن الهيئات المحلية التي يقل عدد سكانها عن عشرة آلاف نسمة من محافظات شمالي الضفة وجنوبها. د- ممثل واحد عن مدينة القدس يجري اختياره من قبل باقي أعضاء الهيئة الإدارية.

ويقوم الاتحاد بمهمة تمثيل الهيئات المحلية الفلسطينية محلياً ودولياً، حيث يمثلها أمام الحكومة المركزية، ويدافع عن صوتها، ويعمل على رفع قدرات طواقمها، ويقوم بمهمة الاطلاع على الأنظمة، واقتراح تعديلها بما يتناسب ومثيلاتها دولياً؛ ويعمل الاتحاد على تمثيل الهيئات المحلية، في الحوار مع الدول المانحة لجلب التمويل لمشاريع غير منفردة، بل تخدم كافة الهيئات الأعضاء في الاتحاد<sup>٥</sup>.

ويؤخذ على الاتحاد، انه لم يكن له ثقل في تعديل القوانين الخاصة بالهيئات المحلية، وعلى وجه الخصوص ما يؤثر على مصلحتها، كالتشريعات التي تعطي للحكومة حق حل وتعيين المجالس المحلية.

مع العلم انه وفي ظل أنظمة الحكم المحلي اللامركزي، يمكن تفويض تنظيم عمل الهيئات المحلية والإشراف على أدائها إلى اتحاد السلطات المحلية، والذي يمكنه أن يلعب دوراً هاماً في هذا الشأن، يشابه ما تقوم به الاتحادات المماثلة في الدول الديمقراطية، والتي تضطلع بدور أساسي، كمرجعية تنظيمية ورقابية للهيئات المحلية؛ وتقوم الاتحادات أيضاً بوضع الأنظمة واللوائح التنفيذية الخاصة بعمل الهيئات المحلية، أو المتعلقة بمستوى ونوعية الخدمات التي تقدمها هذه الهيئات إلى المواطنين، فضلاً عن اختصاصها بالنظر في المنازعات بين هذه الهيئات، أو الشكاوى التي يتظلم بها المواطنون ضد قراراتها<sup>٦</sup>.

٣ الصفحة الرسمية لصندوق إقراض وتطوير البلديات. <http://www.mdif.org.ps/>

٤ حازم القواسمي. مدير عام العمليات في صندوق اقراض وتمويل البلديات. مقابلة شخصية بتاريخ 27/10/2013

٥ مرسوم رئاسي رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٢. المقتضى

٦ عصام عقل. المدير التنفيذي للاتحاد الهيئات المحلية. مقابلة شخصية بتاريخ 29/10/2013

٧ صلاح عبد العاطي. دراسة حول الحكم والهيئات المحلية في فلسطين. مركز الميزان لحقوق الإنسان

## العلاقة بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية:

من الناحية الإدارية هناك توجه إداري معلن من قبل وزارة الحكم المحلي، غير مقترن بإرادة سياسية لتحقيق نمط من أنماط اللامركزية في الحكم المحلي؛ إن التوجه الرسمي للوزارة نحو اللامركزية لم يقترن بقرار سياسي، ولم يعبر عن سياسة عامة مدروسة وممنهجة؛ ورغم الإشارات الإيجابية الصادرة عن وزارة الحكم المحلي بدعم اللامركزية والإشادة بمناقبها وأهميتها للوضع الفلسطيني، إلا أن الوزارة تمارس فعلاً سياسة مركزية في التعامل مع الهيئات المحلية؛ فالوزارة هي التي تقوم بتعيين لجان الهيئات المحلية، في حال استقالة المجلس أو حله وفقاً للقانون، كما تلعب دوراً رئيسياً في إقرار أنظمتها والمصادقة على ميزانياتها.

إلا أن توفر المصادر المالية والقدرات المادية والبشرية، لبعض البلديات الكبيرة، جعلها تتمتع باستقلالية كبيرة في العمل وبإصدار القرارات والأنظمة واستقطاب الممولين دون الحاجة للرجوع للوزارة؛ بينما نجد أن الهيئات المحلية الصغيرة وحديثة النشأة تعتمد بشكل كبير على وزارة الحكم المحلي في مواولة نشاطاتها، مما جعل الوزارة تتدخل في صلاحياتها.

ويرجع السبب الثاني لمركزية العلاقة بين وزارة الحكم المحلي والهيئات المحلية، إلى إتباع السلطة المركزية ولفترات طويلة سياسة تأجيل الانتخابات الدورية، والاستعاضة عنها في تعيين أعضاء المجالس المحلية، الأمر الذي يعزز المسألة المركزية للوزارة، ويضعف مساءلة هؤلاء الأعضاء تجاه المواطنين.

## العلاقة بين المحافظين والهيئات المحلية:

إن التداخل بين عمل المحافظين والهيئات المحلية، يتضح من خلال ازدواجية وتشابه المهام والصلاحيات لكلاهما، نتيجة ما تم النص عليه في المرسوم الرئاسي، الخاص باختصاصات المحافظات والتي تتشابه مع عدد من المهام والصلاحيات المناطة بالهيئة المحلية وفقاً إلى قانون الهيئات المحلية؛ فمثلاً اعتبر المرسوم، أن المحافظ هو رئيس لجنة التنظيم والتخطيط، دون تحديد طريقة ممارسة السلطة ومباشرتها؛ كما نص المرسوم الرئاسي أيضاً في بعض مواد، بأن المحافظ يقوم وبالتعاون مع السلطات المختصة وفقاً للقوانين والأنظمة والتعليمات المعمول بها، بصلاحيات الإشراف والرعاية والعمل على تحقيق الخدمات المحلية التي تهم المواطنين في المحافظة، من «صحية وتعليمية وثقافية واجتماعية وعمرانية وتطويرية وغيرها»؛ وهو ما يتداخل بشكل واضح مع الصلاحيات الممنوحة للهيئات المحلية، ويؤدي إلى ازدواجية في السلطة في نفس المنطقة الجغرافية، وبالتالي يؤدي إلى التنازع والاختلاف بين المؤسسات، ويجعل الهيئة المحلية تخضع لسيطرة مزدوجة من سلطة المحافظين، والحكومة المركزية، مع التأكيد أن (المادة ٨) من المرسوم، نصت على أن المحافظ يترأس المجلس التنفيذي في المحافظة، الذي يتكون من عدة أطراف من بينهم عدد من رؤساء المجالس البلدية<sup>٨</sup>.

٨ عبير المشني. . عشرون عاماً بعد اوسلو الحكم المحلي في فلسطين: إنجازات وتحديات «دراسة غير منشورة». جامعة بيرزيت ٢٠١٣

## تجربة اللامركزية وتحديات تطبيقها في فلسطين؛

### الإرث والإطار القانوني؛

واجهت مؤسسات الحكم الفلسطيني، تأثيرات نابعة من توجهات السلطات المتعاقبة على فلسطين، المتمثلة في إلحاق السلطة المحلية بالسلطة المركزية، من أجل إخضاع المجتمع المحلي الفلسطيني، وقد تفاوتت هذه التأثيرات من فترة إلى أخرى بحسب قدرة السلطة المركزية الخارجية، وتوجهاتها في الوصول إلى النسيج المجتمعي الفلسطيني، وتميز التنظيم المحلي الفلسطيني، بانعدام وجود سلطة فلسطينية تهتم بالتنظيم المحلي الفلسطيني، حتى بدايات العام ١٩٩٤.

والمتتبع لحالة التطور في النظم المحلية الفلسطينية، يلمس أنها كانت في معظمها انعكاس واستجابة للواقع السياسي على مر العقود، فالتوجه المركزي، سواء كان الإداري أو المالي أو الصلاحيات، كانت محكومة بالنظرة المركزية للدولة التي حكمت فلسطين، بدءاً من الحكم العثماني حتى الاحتلال العسكري الإسرائيلي<sup>٩</sup>. وعندما أنشئت السلطة الفلسطينية في الرابع من أيار ١٩٩٤، وجدت نفسها أمام إرث قانوني وإداري سلبي مديد، مقيداً لصلاحياتها ومقلصاً لمجالات عملها؛ وإضافة لهذا الموروث السلبي، كانت الهيئات المحلية تعاني أيضاً من معوقات إضافية، طالت الصعد القانونية والإدارية والمالية ومجال علاقتها مع الجمهور<sup>١٠</sup>.

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 وفقاً لمعايير سياسية وعشائرية؛ حيث استندت إجراءات التعيين في معظمها إلى الولاءات السياسية، بطريقة تراعي أيضاً أن تمثل كبرى العائلات في مجالس الهيئات المحلية؛ في هذه الحالة (أي بغياب الانتخابات) فإن التعيينات وأياً كانت لا يمكن أن تعكس تمثيلاً أو مشاركة شعبية، في اختيار المواطنين لممثليهم على المستوى المحلي<sup>١١</sup>؛ وقد تم إعادة انتخاب الهيئات المحلية في الضفة الغربية، بما فيها بلدية رام الله عام ٢٠١٣.

شرعت السلطة الوطنية بمعالجة الإرث القانوني فيها، وعلى رأسه ما كان يتعلق بقضايا الهيئات المحلية والحكم المحلي؛ وبادئ ذي بدء لا بد من الإشارة إلى الإطار العام الذي وضعه القانون الأساسي للهيئات المحلية، حيث نص القانون الأساسي المعدل لعام ٢٠٠٣ في المادة (٨٥) على «تنظيم البلاد بقانون في وحدات إدارية محلية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، ويكون لكل وحدة منها، مجلس منتخب انتخاباً مباشراً، على الوجه المثبت في القانون». لقد أعطت السلطة الوطنية أولوية للإطار القانوني للهيئات المحلية، حيث أصدر قانون رقم (٥) لسنة ١٩٩٦، بشأن انتخاب مجالس الهيئات المحلية، والذي عدل عام ٢٠٠٥؛ وينص القانون على أن مهمة التحضير للانتخابات المحلية، وتنظيمها وإدارة العملية الانتخابية والإشراف عليها، يتم من قبل لجنة الانتخابات المركزية؛ وهي جهة مستقلة ومحايدة وتشرف أيضاً على الانتخابات العامة.

وفي هذا القانون يتم انتخاب رئيس مجلس الهيئة المحلية، من قبل أعضاء المجلس حسب المادة (٥١)؛ ويقوم النظام الانتخابي حسب هذا القانون، على الانتخابات بالنظام النسبي (القوائم)؛ كما حدد عدد المقاعد المخصصة للنساء، بما لا يقل عن مقعدين في الهيئة التي لا يزيد عدد مقاعدها عن ثلاثة عشر مقعداً (بدلاً من ٢٠٪)؛ كما أعطى القانون الرئيس الحق، بإصدار مرسوم رئاسي يخصص فيه عدد من المقاعد للمسيحيين في بعض الهيئات المحلية. وأخيراً أجاز القرار بقانون (لسنة ٢٠١٢) بشأن تعديل قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية (رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٥)

٩ عبد الكريم سعيد إسماعيل. دور الهيئات المحلية الفلسطينية في تعزيز المشاركة واحداث التنمية السياسية. رسالة ماجستير. جامعة النجاح الوطنية، ٢٠٠٥

١٠ علي الجرباوي. أي نوع من السلطة المحلية نريد، ١٩٩٦.

١١ مركز كارتر. سياسة التعيينات والدمج في مجالس الهيئات المحلية. ٢٠١١.

لمجلس الوزراء "إصدار قرار بإجراء الانتخابات على مراحل، وفق ما تقتضيه المصلحة العامة".

### قانون الهيئات المحلية الفلسطينية الصادر عام ١٩٩٧

يعد هذا القانون الإطار الناظم لعمل الهيئات المحلية في فلسطين، فهو يعمل على تنظيم علاقة الهيئات المحلية بوزارة الحكم المحلي؛ وتطلب هذا الإطار القانوني استحداث مجموعة من الأنظمة التي تنظم عمل الهيئات المحلية، ومنح صلاحية وضع هذه الأنظمة إلى وزير الحكم المحلي، وإلى الهيئات المحلية بموجب مادة رقم (٢) ومادة رقم (١٥) فقرة (٢) بالرغم من أن القانون الأساسي، قد أوكل عملية إصدار الأنظمة بشكل عام لمجلس الوزراء<sup>١٢</sup>.

إن تطبيق قانون الهيئات المحلية، كشف جوانب الضعف التي يحتويها القانون، وأهمها درجة المركزية العالية في الرقابة على عمل الهيئات المحلية، فعدد لا بأس به من أعمال الهيئات المحلية يستوجب موافقة الوزير، نذكر منها على سبيل المثال، كل ما يتعلق بالموازنة السنوية للهيئات المحلية؛ ومن الإشكاليات التي ما زال يعاني منها هذا القانون، هو الغموض الذي يعتري بعض نصوصه، وغياب اللوائح التنفيذية التي توضح مواد؛ إن هذا الغموض يؤدي إلى التداخل في بعض الصلاحيات الممنوحة لوزارة الحكم المحلي، وتلك الممنوحة للهيئات المحلية، خاصة فيما يتعلق برسم السياسات والإدارة المالية، ووضع الأنظمة، كما هو الحال في المادة (٢) من القانون، والتي نصت على أن تقوم الوزارة بـ "رسم السياسة العامة المقررة لأعمال مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية، والإشراف على وظائف واختصاصات هذه المجالس، وشؤون تنظيم المشاريع العامة، والقيام بالأعمال الفنية والإدارية، المتعلقة بأعمال التنظيم والتخطيط الإقليمي في فلسطين"<sup>١٣</sup>.

وعززت التعديلات التي جاء بها القرار بقانون رقم (٩) لسنة ٢٠٠٨م، بشأن تعديل قانون الهيئات المحلية رقم (١) لسنة ١٩٩٧، من مركزية الحكومة؛ حيث أعطى مزيداً من الصلاحيات، لصالح السلطة التنفيذية وخاصة وزير الحكم المحلي؛ فقد أجازت المادة الثالثة من التعديل، لمجلس الوزراء حل مجلس الهيئة المحلية، بتسيب من الوزير، في حال تجاوز أو أدخل المجلس بصلاحياته المنصوص عليها في القانون، أو في حالة انتهاء مدة دورة المجلس، وتعيين لجنة تقوم بمهام المجلس المنحل، لمدة أقصاها سنة، بحيث تجري انتخابات مجلس الهيئة المحلية خلال هذه الفترة.

وقد ذهب القانون أبعد من ذلك، بإعطاء الوزير الصلاحية بإقالة رئيس المجلس من رئاسة الهيئة، بحيث يقوم الأعضاء بانتخاب رئيس جديد من بينهم لرئاسة المجلس، وهو ما أدخل باستقلالية الهيئات المحلية، وزاد من درجة المركزية؛ لقد رأى البعض أن القانون قد أعطى صلاحيات مطلقة للوزير، دون أن يكون للهيئات المحلية أي قرار بهذا الشأن سوى "الطاعة لقرار الوزير"<sup>١٤</sup>.

١٢ ماهر زحايكة. النزاهة والمساءلة والشفافية في عمل الهيئات المحلية. أمان، ٢٠٠٥

١٣ عبير المشني مصدر سابق

١٤ نفس المصدر

## البيئة السياسية العامة وأثرها على ظهور حالات فساد في الهيئات المحلية

على الرغم من محاولات السلطة التنفيذية تطوير سياساتها، تجاه الهيئات المحلية بوقف آلية التعيينات، والتوجه نحو الانتخاب في العامين ٢٠٠٤-٢٠٠٥، إلا أن الانقسام السياسي عرّض مسألة التمثيل والشرعية الانتخابية لانتكاسة، إذ تم تعطيل المجلس التشريعي؛ ولاحقاً عملت السلطات التنفيذية في كل من قطاع غزة والضفة الغربية، على الالتفاف على نتائج الانتخابات المحلية، والعودة لممارسة التعيين، دون أي سند قانوني، أو اجتماعي، بحيث تم تغليب النزعات السياسية الفصائلية، دون اتخاذ ما يلزم من إجراءات تعوض غياب الانتخابات، أو على الأقل عدم إمكانية إجراءها في ظل الأوضاع الراهنة.

إن العلاقة والولاء السياسي لرؤساء وأعضاء البلديات، أثرت على نزاهة العلاقة بين الجسم الحكومي والهيئة المحلية، قبل إجراء الانتخابات المحلية الأخيرة في الضفة الغربية، والوضع الحالي في قطاع غزة، حيث سيطر موضوع الولاء السياسي على التعيينات، لأعضاء أو رؤساء الهيئات، الأمر الذي يجعل العلاقة بين وزارة الحكم المحلي والهيئات المحلية أكثر مركزية؛ فقد تم تعيين نحو ٤٥ موظفاً من الوزارة لإدارة هيئات محلية في حينه.

إن غياب العملية الديمقراطية، بسبب الانقسام الناتج عن الخلاف بين حركتي فتح وحماس، وتعطيل المجلس التشريعي، أثر بشكل كبير على أداء الهيئات المحلية؛ فقد تراجعت مستويات الرقابة على السلطة التنفيذية من جهة، وتراجعت مستويات الرقابة الداخلية من قبل الحكومة على الهيئات المحلية من جهة أخرى، الأمر الذي عزز بيئة مناسبة لظهور حالات من الفساد، في الهيئات المحلية.

وكانت أشارت دراسة النظام الوطني للنزاهة الصادر عن مؤسسة أمان، في العام ٢٠٠٩، إلى أن هناك ضعف شديد في الرقابة العامة على هيئات الحكم المحلي<sup>١٥</sup>، وقد رصد التقرير السنوي لديوان الرقابة الإدارية والمالية الصادر في العام ٢٠١٢، "العديد من التجاوزات المالية والإدارية وشبهات فساد في مؤسسات الهيئات المحلية، أبرزها التهاون في إدارة المال العام، وإساءة ائتمان أموال الهيئات المحلية، وغياب الرقابة، وضعف أنظمة الضبط الداخلي، وعشوائية الصرف، وتضارب المصالح، وغياب الكفاءة والعدالة في تنفيذ المشاريع وتوزيع الخدمات، وضعف نظام الرقابة الداخلي، الأمر الذي أدى إلى هدر المال العام".

وقد عزى التقرير بعض هذه المخالفات، إلى قصور وضعف في المساءلة وعدم فعالية أجهزة الرقابة، بما فيها غياب دور المجلس التشريعي<sup>١٦</sup>، في المساءلة والمحاسبة.

أما بشأن علاقة مؤسسات الحكم المحلي مع الركائز الأخرى، أشار نظام النزاهة الوطني السابق الذكر، بأن مؤسسات الحكم المحلي ترتبط مع مؤسسات غير حكومية، بمشاركة مشتركة أو نشاطات ذات مدة محددة؛ ولا توجد علاقة ممأساة بين سلطات الحكم المحلي والقطاع الخاص أو المجتمع المدني؛ كما أن مؤسسات الحكم المحلي في كثير من الأحيان، تركز على الحزبية أو الفئوية أو العائلية في كثير من نشاطاتها؛ ولا يوجد في الأحزاب، آليات لرقابة ممثليها في المجالس البلدية؛ وأظهر التقرير أيضاً ضعف التنسيق مع المراكز الأخرى.

١٥ أمان. نظام النزاهة الوطني. أمان ٢٠٠٩

١٦ خالدة جرار في مقابلة صحفية بتاريخ ٢٠١٢/١١/٠٨

## تحديات ومعوقات أمام عمل الهيئات المحلية

إن البيئة السياسية والقانونية العامة المحيطة بالهيئات المحلية، تضع أمامها العديد من التحديات والمعوقات التي تؤثر على تعزيز النزاهة، في بيئة عملها وتضعف من عملها. ومن أهم هذه التحديات نذكر ما يلي:

### ١- تداخل المهام والصلاحيات بينها وبين مؤسسات السلطة التنفيذية.

العديد من القوانين التي تنظم عمل مؤسسات رسمية تنفيذية تتداخل مهامها وصلاحياتها مع مهام وصلاحيات الهيئات المحلية المحددة في المادة رقم (١٥) من قانون الهيئات المحلية؛ فعلى سبيل المثال هناك تداخل غير محدد المعالم في مجال دورها في المحافظة على الصحة العامة؛ مع ما ورد في المادة رقم (٢) من قانون الصحة العامة، والتي تنص على مهام وصلاحيات وزارة الصحة؛ وأيضاً فيما يتعلق بمهام الدفاع المدني الواردة في قانون الدفاع المدني؛ والحال بالنسبة لقطاعات تزويد السكان بالكهرباء والماء والتي يجري فعليا تزويدهما عن طريق شركات خاصة تشرف عليهما سلطة الطاقة وسلطة المياه بموجب قوانينهما؛ وكذا الأمر فيما يتعلق بصلاحيات ترخيص المهن والحرف.

### ٢- عدم استكمال استصدار الأنظمة واللوائح المنصوص عليها في قانون الهيئات المحلية.

نص قانون الهيئات المحلية على مجموعة من اللوائح والأنظمة، الواجب صدورها عن الوزارة أو المجلس المحلي لتسهيل عملها؛ وبمراجعة قانون الهيئات المحلية؛ تبين أن هناك العديد من الأنظمة واللوائح التي لم يستكمل استصدارها، سواء من الحكومة أو من الهيئات المحلية نفسها، علماً أن البعض منها يعتبر أساسياً في عمل الهيئات المحلية.

إن عدم استصدار هذه الأنظمة واللوائح يشكل تحدياً كبيراً أمام الهيئات المحلية، حيث إنه يعيق عملها، ويحول دون تنفيذ بعض المهام المناطة بها، ويؤدي إلى تضارب صلاحياتها مع صلاحيات مؤسسات السلطة التنفيذية ذات العلاقة، ويعطي سلطة تقديرية واسعة لأصحاب القرار فيها، وفي المؤسسات ذات العلاقة.

### ٣- شح الموارد المالية والتوسع في المهام المناطة بالهيئات المحلية لم يقترن بالتوسع في الإيرادات.

إن التوسع في المهام المناطة بالهيئات المحلية، لم يرافقه إعادة توزيع للنظام الضرائبي في السلطة، الذي يعتبر نظاماً مركزياً، الأمر الذي أثر على ضعف الإيرادات للهيئات المحلية، وأبقاها تحت رحمة المساعدات المركزية. إن حجم الضرائب والرسوم المحولة، لمنفعة السلطة المحلية قليلة ومحدودة، وقد جاء مضمونها في المادة (٢٢)، وهي تقتصر على ضريبة الأبنية والأراضي (المادة ٢٣)، ورسوم الدلالة (المادة ٢٤)، وغرامات النقل على الطرق (المادة ٢٥)، وتقسم 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، لحساب الهيئات المحلية، مثل ضريبة الأملاك؛ ومقابل هذه الجباية تخصص الحكومة المركزية نسبة مئوية مقابل نفقاتها.

إن جباية الموارد المالية غير منتظمة وتعاني من صعوبات، تتمثل بعدم تجاوب المواطنين في حالة الضرائب والرسوم المباشرة، وبعدم تحويل هذه الأموال (معظم الأحيان) من قبل السلطة المركزية، إلى الهيئات المحلية في حالة الضرائب غير المباشرة، ويتحمل مسؤولية هذا الخلل في التحويل، كل من وزارة المالية ووزارة الحكم المحلي؛ كما يلاحظ أيضاً أن النسب المخصصة للهيئات المحلية، من واردات الضرائب التي تجبها السلطة المركزية محدودة، حيث أن السلطة المركزية استقطبت لنفسها الجزء الأكبر من الواردات، بينما أبقّت جزءاً صغيراً للهيئات المحلية، توزع بالنسبة التي تقررها السلطة المركزية<sup>١٧</sup>.

١٧ صالح عبد العاطي. الحكم المحلي والهيئات المحلية في فلسطين. ٢٠٠٢.

#### ٤- الانتخابات غير المنتظمة للهيئات المحلية.

تعود عدم دورية الانتخابات المحلية إلى إجراءاتها، بقرار من الحكومة وبتسيب من وزير الحكم المحلي، الأمر الذي أدى إلى التدخل السياسي في إجراءاتها بانتظام؛ حيث تخضع دورية إجراء الانتخابات المحلية في الأراضي الفلسطينية إلى المزاج السياسي للحزب الحاكم؛ فعلى الرغم من نشوء السلطة الفلسطينية منذ العام ١٩٩٤، إلا أن أول انتخابات محلية أجريت في العام ٢٠٠٤؛ كما أن إجراء الانتخابات المحلية الثانية، شهدت تأجيلاً عدة مرات بسبب قرارات صادرة عن مجلس الوزراء بالتأجيل؛ إضافة إلى أن سلطة الوزارة في تعيين وعزل رؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية، جعلت الرؤساء والأعضاء يديون بالامتنان لمن عينهم، وبالتالي ميلهم لإرضاء الوزارة لضمان استمرارهم في مناصبهم، الأمر الذي انعكس على الأداء الوظيفي للهيئات وعلى مستوى الخدمات المقدمة وكيفية توزيعها<sup>١٨</sup>، هذه الحالة أضعفت من صورة الهيئة المحلية أمام المواطنين، واثرت على مستوى المساءلة المجتمعية لها، وولد انطباعاً أن هذه المجالس لا تمثل المواطنين فهي لم تأت بالانتخاب.

#### ٥- ضعف مفهوم الشفافية.

إن ضعف مفهوم الشفافية لدى مسؤولي وأعضاء مجالس الهيئات المحلية، وغياب العلاقة المنفتحة مع الجمهور، وعدم إمكانية الوصول للمعلومات والسجلات العامة داخل الهيئة المحلية، أضعف من دور مؤسسات المجتمع المدني والمواطنين في المشاركة في بلورة السياسات، وكذلك أضعف من حالة المساءلة المجتمعية؛ فقد رصدت الدراسات السابقة عدم عقد لقاءات دورية بين معظم الهيئات المحلية والمواطنين لمناقشة الاحتياجات والمشاكل، كما أنه لا يتم نشر التقارير الإدارية والمالية السنوية لاطلاع المجتمع المحلي عليه<sup>١٩</sup>، كما لم تعدد الهيئات المحلية على آليات الانفتاح على الجمهور وعلى وسائل الإعلام المحلية، لنقل المعلومات للجمهور بطريقة متوازنة ومسؤولة.

#### ٦- عدم تبني ثقافة المساءلة وبشكل خاص المساءلة المجتمعية كنهج لدى المجتمع المحلي.

يعتبر مفهوم المساءلة والمساءلة المجتمعية، من المفاهيم الحديثة في المجتمع الفلسطيني، فلم يتكون الوعي الكاف والفهم الدقيق لدى المسؤولين والمواطنين على حد سواء، لا لماهيته وليس لآلياته. الهيئات المحلية لم تتعرض لآليات المساءلة الاجتماعية في أعمالها، الذي من خلاله تقوم بتقديم تقارير منتظمة عن أعمالها، وتجب على استفسارات المواطنين، وتقوم بشرح وتفسير قراراتها وتحمل نتائج أعمالها، والسماح لممثلي القطاعات المختلفة بالمشاركة في تحديد الأولويات، والرقابة على أعمال الهيئات المحلية.

وبشكل عام لا تعمل مؤسسات المجتمع المدني على الانخراط والمشاركة في عمل الهيئات المحلية وحضور اجتماعاتها، باستثناء مبادرات بعض المؤسسات التي بدأت تظهر حديثاً في هذا المجال.

#### ٧- ضعف الإعلام المحلي.

بالرغم من أن الإعلام الفلسطيني مبادر في مجال الدفاع عن حقوق الإنسان والحريات العامة، إلا أنه لا يراكم خبرات أو تقاليد عمل، في مجال الاستقصاء ومواجهة قضايا الفساد والحد من انتشاره في المجتمع بصفة عامة، وفي مؤسسات القطاع العام بصفة خاصة، ولا يعمل على رفع وعي الجمهور الفلسطيني بأهمية تعزيز الشفافية والمساءلة في العمل العام، ويرى العديد من الصحفيين والخبراء المتخصصين في شؤون الإعلام الفلسطيني، أن قدرة الإعلام المحلي في تشكيل الرأي العام، أو التأثير على صناعة السياسات، بمكوناته الحالية ما زالت ضعيفة؛ ويعود ذلك إلى تدني المهنة الاحترافية لدى العاملين في الإعلام؛ وبرز جوانب الضعف في الإعلام المحلي هو الإعلام الاستقصائي، ويعود ذلك إلى قلة الخبرة، وإلى انخفاض روح المبادرة تجاه هذه الأنواع من التقارير، نتيجة الخوف من المسؤولين أو الأجهزة الأمنية، ولضعف الاستقلالية لمؤسسات الإعلام.

١٨ زحايكة. مصدر سابق  
١٩ نفس المصدر



## ٨- مدونات السلوك

إن أهمية دور الهيئات المحلية المتمثل في تنمية المجتمع المحلي، والصلة المباشرة اليومية بحياة المواطن وخدمته بجودة عالية وبسرعة، ومع توقع المواطن أعلى مستويات من المهنية والاحتراف في تقديم الخدمات له، ومع الحرص على أداء الهيئات المحلية لواجباتها واضطلاعها بمسئولياتها المناطة بها بحكم القانون، والقيام بالدور الموكل لها على أكمل وجه، بعيداً عن المحاباة ومظاهر الفساد والترهل الإداري، كل ذلك يتطلب رزمة من المعايير التي لا بد من التأكيد عليها، والالتزام بها على الصعيدين المهني والأخلاقي.

فالإدارة والأداء الفاعل للهيئات المحلية، لها أهمية قصوى في زيادة مستوى الخدمات المقدمة إلى جمهور المواطنين، وفي زيادة ثقة الآخرين بمجالسهم، وهو الذي يعبر عنه بوجود "نظام النزاهة في المجالس المحلية"؛ ومن أجل الوصول إلى هذا النظام وتحقيقه، لا بد من توفر مدونات سلوك لرؤساء وأعضاء وموظفي الهيئات المحلية.

لقد أسهمت مؤسسة أمان في مواءمة العديد من مدونات السلوك، لهيئات محلية مختلفة في الضفة وغزة، وبقى التحدي الأهم هو إيمان الهيئات المحلية بمجالسها وموظفيها بتطبيق هذه المدونات، والإقرار بأهميتها، وعدم الاكتفاء بالتوقيع عليها.

## ٩- مؤسسات الرقابة ومكافحة الفساد الرسمية.

تخضع الهيئات المحلية بحكم القانون لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية، الذي يمارس دوره حالياً بالرقابة والتدقيق على هيئات الحكم المحلي؛ حيث أصدر عدة تقارير عن الهيئات المحلية، وتقارير عن قضايا شبهات فساد فيها؛ إلا أن تأخر السلطة الوطنية في إنشاء هيئة مكافحة الفساد، وضع الهيئات المحلية أمام تحدٍ كبير، وهو التزامها بمبادئ التدقيق الخارجي ومكافحة الفساد وتحقيق وجود الإدارة المالية والإدارية، وجعل من بعضها مؤسسات تكاد تكون مستقلة، عن الرقابة والتدقيق الخارجي.

## ١٠- القضاء الفلسطيني.

نص قانون السلطة القضائية على أنواع المحاكم المختلفة التي تنشأ بموجبه، ومن بينها المحاكم النظامية المتخصصة: ونص القانون على إمكانية تشكيل محاكم متخصصة في بعض المجالات، وذلك بغرض ضمان التخصص والسرعة في النظر في القضايا، ومن هذه المحاكم:

**محاكم البلديات**، وهي تلك التي تختص بالنظر في المخالفات المرتكبة، خلافاً لقانون الهيئات المحلية الفلسطيني، وتشمل دائرة اختصاصها حدود البلديات، ويجوز أن تكون صلاحية المحكمة المكانية شاملة لأكثر من بلدية واحدة، وتشكل محكمة البلدية من قاض واحد من قضاة محكمة الصلح، ويجيز القانون تشكيل محكمة بلدية في كل منطقة توجد فيها محكمة صلح<sup>٤٠</sup>.

ويعتبر القضاء الفلسطيني والمحاكم الفلسطينية مركزي، وتواجه السلطة القضائية عدة إشكاليات وعقبات تؤثر على حسن سير أعمالها، وعلى تناولها القضايا المنظورة أمامها ومن ضمنها قضايا الحكم المحلي؛ فقد أشار نظام النزاهة الوطني للسلطة الوطنية الفلسطينية، إلى أن الجهاز القضائي يعاني من الاختناق الكبير، فهناك عشرات آلاف القضايا المنظورة أمام المحاكم منذ سنوات، لم يستطع الجهاز القضائي من النظر فيها، بسبب قلة عدد القضاة، وبسبب الإشكاليات التي تتعلق بالنصوص القانونية ذات الشأن القضائي.

كما أن هناك تباطؤ في تنفيذ قرارات المحاكم، خاصة إذا كانت متعارضة مع توجهات ورغبات بعض الجهات المتنفذة، ناهيك عن ضعف العقوبات المتعلقة بقضايا الفساد.

٢٠ تقرير حول أوضاع السلطة القضائية الفلسطينية في العام ٢٠٠٥. <http://www.wafainfo.ps/atemplate.aspx?id=3847>

## ١١- الأمن والشرطة.

تعتبر الشرطة الفلسطينية بجانب دوائر التنفيذ في القضاء، أداة تنفيذ مباشرة لصالح الهيئات المحلية؛ إن التعاون بين أجهزة الشرطة والهيئات المحلية، يعاني من العديد من الإشكاليات والمعوقات؛ ومن أهمها عدم السيطرة الأمنية الفلسطينية على كافة الأراضي الفلسطينية، التي تقع فيها مجالس محلية، وخاصة في مناطق (ب) و (ج) حسب اتفاقيات أوسلو، حيث تخضع هذه المناطق للسيطرة الأمنية الإسرائيلية باعتباره قوة الاحتلال.

إن عدم قدرة استجابة الشرطة لطلبات الكثير من الهيئات المحلية، خاصة في الأرياف، تعتبر من المشاكل التي تعاني منها الهيئات المحلية، والتي تحد من قدرتها أحيانا من تقديم أفضل الخدمات للمواطن، بسبب المشاكل التي تحدث بين الهيئة المحلية والمواطنين، خاصة أثناء تنفيذ بعض المشاريع الحيوية، كالتوسعات في الطرق العامة والداخلية، كذلك البناء غير المرخص من قبل المواطنين، التي تحتاج إلى مساندة الشرطة.

الى جانب ضرورة سرعة استجابة الشرطة لطلبات الهيئات المحلية، هناك مطالبات من قبل بعض الهيئات المحلية وخاصة في الريف، بأن يكون رئيس الهيئة المحلية محل ثقة في إعطاء المعلومة، وعدم السماح للواسطة والعشائرية، في التدخل بالأمور التي تتعلق بأية مخالفة يقوم بها أي مواطن تجاه الهيئة المحلية، وعدم تحويل القضايا التي تتعلق بالهيئات المحلية إلى قضايا عشائرية، بين عائلات أفراد وبين أعضاء المجلس البلدي أو القروي<sup>٢١</sup>.

# نظام النزاهة في الهيئات المحلية





## نظام النزاهة في الهيئات المحلية

### ١. الإطار القانوني الناظم لعمل الهيئات المحلية

#### القدرة | الدور | الحكم

ضمن قانون انتخابات الهيئات المحلية، انتخابات حرة وعادلة وممثلة، تجرى بإشراف لجنة انتخابات مركزية مستقلة ومحيدة؛ وبالممارسة جرى تأجيل مواعيد الانتخابات، وكذلك قاطعت حركة حماس المشاركة بسبب الانقسام السياسي، بالإضافة إلى عدم سماح إسرائيل إجراء الانتخابات في القدس الفلسطينية.

لقد منح قانون الهيئات المحلية الشخصية الاعتبارية المستقلة للهيئات المحلية، كما ضمن القانون إشراف المجلس المحلي على الجهاز التنفيذي عن طريق منح مهمة ترؤس الجهاز التنفيذي لرئيس المجلس المحلي؛ ولكنه لم يضمن حق الحصول على المعلومات للمواطن من المجلس المحلي، وعلى أرض الواقع تقوم بلدية رام الله بتوفير 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، وعلى الرغم من تعزيز مبادئ النزاهة وعدم تضارب المصالح لرئيس المجلس في القوانين ذات العلاقة، إلا أنه لا يوجد حتى تاريخه مدونة سلوك لرئيس المجلس، مع الإشارة إلى وجود مسودة مدونة سلوك لرئيس وأعضاء المجلس البلدي.

### 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 الانتخابات، لاختيار ممثلين منهم يتم انتخابهم بالاقتراع العام وفقاً للقانون؛ وهذه المادة تؤكد على المساواة بين كافة الفلسطينيين دون تمييز، في الترشح والانتخاب، بشكل عام.

يجري النظام الانتخابي في الهيئات المحلية (حسب المادة ١٤ من قانون 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.

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

وبموجب (المادة ٦) من القانون والخاصة بحق الانتخاب، فإن الانتخابات تجري بصورة حرة ومباشرة وسرية وشخصية، ولا يجوز التصويت بالوكالة<sup>٢٢</sup>.

٢٢ نصت الفقرة (ب) من المادة (٢٥) للعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية على حق المواطن في أن ينتخب ويُنْتخَب في انتخابات نزيهة تجري دورياً بالاقتراع العام وعلى قدم المساواة وبالتصويت السري، تضمن التعبير الحر عن إرادة الناخبين. ولهذا يعتبر التصويت السري الأساس في اعتبار الانتخابات حرة ونزيهة، وقد أشار مشروع المبادئ العامة بشأن الحرية وعدم التمييز في الحقوق السياسية، وجوب أن يكون بإمكان كل ناخب التصويت، بأسلوب لا سبيل فيه إلى كشف الطريقة التي صوت أو ينوي التصويت بها، وأن لا يرغب على الكشف عن حيثيات ذلك، وألا يحاول أحد الحصول من أي ناخب، بشكل مباشر أو غير مباشر، على أي معلومات عن عملية تصويته. وهذا يتطلب العديد من الإجراءات الفنية والإدارية، لضمان الحفاظ على سرية الاقتراع وحماية صوت الناخب، من التأثير المباشر أو غير المباشر للإفصاح عن طريقة تصويته.

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 ان 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.

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



جرت الانتخابات المحلية الأخيرة، خلال الفترة من (٢٠ تشرين أول ٢٠١٢ - ١ حزيران ٢٠١٣)، وتعتبر هذه الجولة هي الانتخابات المحلية الثانية، منذ تأسيس السلطة الفلسطينية (في العام ١٩٩٣)؛ فقد 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 الانقسام السياسي الذي وقع (عام ٢٠٠٧)، بين الضفة الغربية وقطاع غزة، وبالتالي فهي لم تجر في إطارها الزمني المحدد حسب القانون.

وفي (أيار ٢٠١٢)، صدر قرار بقانون بتعديل قانون الانتخابات، أجاز لمجلس الوزراء إجراء الانتخابات المحلية على مراحل في حال تعذر إجرائها في جميع الهيئات المحلية في يوم واحد؛ وفي (١٠ تموز ٢٠١٢) اصدر مجلس الوزراء قراراً، يدعو لإجراء انتخابات محلية في كامل الأراضي الفلسطينية (الضفة والقطاع)، بتاريخ (٢٠/ تشرين أول/ ٢٠١٢)؛ وقد تبين عدم امكانية تحقيق ذلك نتيجة الانقسام، وبدوره اصدر مجلس الوزراء قراراً بتاريخ (٢٤/ تموز/ ٢٠١٢) أكد فيه على إجراء الانتخابات بتاريخها المحدد، في كافة الهيئات المحلية بالضفة الغربية فقط؛ كما لم تشمل الانتخابات المحلية القدس الشرقية، حيث ترفض سلطات الاحتلال إجراء الانتخابات فيها؛ لكنها شملت جميع الهيئات المحلية المتاخمة للقدس.

وقد أعلنت "حركة حماس" عن مقاطعتها الانتخابات المحلية بعد فترة وجيزة من الإعلان عن تنظيم هذه الانتخابات، في شهر تموز/يوليو؛ وقد تسبب قرار الحركة، في تقليص درجة التنافس والتمثيل في هذه العملية. وقد تميزت الانتخابات المحلية الثانية، بأنها جرت في جميع مراحلها ضمن نظام التمثيل النسبي الكامل، وفقاً لقانون انتخابات مجالس الهيئات المحلية، (رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٥) وتعديلاته ٢٢.

العدالة، هي الميزة الأولى لنظام التمثيل النسبي، فعندما يتناسب عدد المقاعد التي حصلت عليها القوى السياسية مع نسبة حضورها الانتخابي يكون التمثيل عادلاً؛ إن أيًا من القوى السياسية أو أي جزء من الرأي العام، لا يستأثر، من ناحية المبدأ بالتمثيل الكامل، ولا يظل أيضاً دون تمثيل.<sup>٢٤</sup>

وقد شهدت الانتخابات المحلية الثانية، زيادة ملحوظة في عدد الهيئات المحلية التي ترشحت فيها قائمة واحدة فقط، او ما يسمى بالتوافق على قائمة موحدة، وبالتالي فوزها بالتركية؛ وانطبق ذلك على (٢١٥) هيئة محلية من اصل (٣٥٤) هيئة بالضفة الغربية أي حوالي (٦١٪) من الهيئات المحلية، وهذه الظاهرة تحتاج الى دراسة اسبابها وتأثيراتها على العملية الديمقراطية ومبدأ الانتخابات.

لقد اثر تشكيل القوائم الانتخابية الموحدة في القرى والبلدات بتأثيرات بشكل كبير على العملية الديمقراطية، وشكل مساساً بحق المواطنين بالانتخاب؛ ولعبت العائلات وبعض القوى والأحزاب، دوراً رئيسياً في دعم تشكيل

٢٣ المصدر السابق

٢٤ طالب عوض. النظم الانتخابية والانتخابات في فلسطين. معهد الاعلام - جامعة بيرزيت: ٢٠٠٤

القوائم الانتخابية التوافقية، في بعض الهيئات المحلية الريفية، في حين عمدت إلى تشكيل عدد من القوائم الانتخابية المنفردة، في بعض القرى التي لم يتم التوصل فيها إلى تشكيل القوائم الانتخابية التوافقية.

كما أن انجاز القوائم الانتخابية التوافقية، ساهم في تضييق خيارات المواطنين، من حيث منعهم من المشاركة في العملية الانتخابية بحرية، وهو يجري بين الفصائل والحزب أو العائلات، ولا يعطي الأفراد حق الانتخاب والمشاركة في كل تفاصيل العملية الانتخابية، ويعرقل امكانية تشكيل قوائم انتخابية منافسة؛ إن أغلبية المدن الرئيسية التي جرت فيها الانتخابات المحلية، عمدت إلى تشكيل عدد من القوائم للمنافسة على المجالس البلدية في هذه المدن، الأمر الذي عزز من الحياة الديمقراطية، والتربية الانتخابية في المدن، وبالرغم من وجود هذه الظاهرة إلا أن هناك عدد من الهيئات المحلية في الريف، شاركت في تسجيل عدد من القوائم الانتخابية.

أما على مستوى الانتخابات المحلية التي جرت للتنافس على بلدية رام الله، فقد تم تشكيل أكثر من قائمة انتخابية مثلت عدة اتجاهات، تصدرتها ثلاث كتل رئيسية، هي الكتلة المستقلة، كتلة رام الله المستقبل، وكتلة أبناء البلد.

### ١,٣ الاستقلالية

هل القوانين التي تنظم عمل الهيئات المحلية، تحدد ادوار واستقلالية أجهزة الهيئات المحلية المختلفة؟

--	--	--

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 أعضائه، وفقاً لنظام يصدر عن الوزير، ويصادق عليه مجلس الوزراء، وينتخب أعضاؤه انتخاباً حراً ومباشراً، وفقاً لأحكام قانون الانتخابات.

إن استقلال الهيئة المحلية، يتحقق بتوفر شرطين قانونيين أساسيين؛ هما، ثبوت الشخصية الاعتبارية المستقلة على الحكومة المركزية؛ وأن يكون لهذه الهيئة اختصاصات تباشرها بإرادتها، ولها الحق في مباشرة أعمالها، كما يكون لها موارد مالية خاصة، ولها الحق في وضع القوانين الفرعية، أو اللوائح اللازمة لحسن أدائها لوظيفتها الإدارية؛ ووفقاً للمادة القانونية المذكورة أعلاه فإن القانون الفلسطيني ضمن للهيئة المحلية استقلاليتها.

لقد وفر قانون الهيئات المحلية الفلسطيني للهيئات المحلية، الشروط التي تضمن استقلاليتها، ولكن في نفس الوقت، أخضع 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.

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

--	--	--

يتكون المجلس البلدي لبلدية رام الله من خمسة عشر مقعد، تنافس عليها في الانتخابات الأخيرة ثلاث كتل، هي الكتلة المستقلة، وكتلة رام الله المستقبل، وكتلة أبناء البلد، تعكس توجهات سياسية مختلفة وبعضها مستقلة؛ وقد أفضت نتائج الانتخابات إلى فوز كتلة أبناء البلد.

إن تركيبة المجلس تعكس تنوعاً، فقد أكد رئيس البلدية على أن سياسات حزبه وإن تماشت وتناغمت مع سياسة المجلس بشكل عام، فإن القرار يؤخذ أيضاً كما تراه أغلبية المجلس، مؤكداً أن المجلس البلدي هو سيد نفسه، وأنه يؤدي أعماله بحرية، بعيداً عن أية تدخلات أو ضغوطات فصائلية، والقرارات التي تصدر عن المجلس تصدر بالأغلبية، بغض النظر عن أية آراء تمثل الكتل التي يضمها المجلس<sup>٢٥</sup>؛ وتعكس هذه السياسة توجهات المجلس بشكل عام ولكنها غير مكفولة بمدونة سلوك معتمدة.

## الدور

### ١٤، الرقابة على الأداء التنفيذي

إلى أي مدى يقوم المجلس المحلي بالإشراف على عمل الجهاز التنفيذي الخاص بالهيئات المحلية، وبتخاذ القرارات حول الموازنة والنشاطات؟



حسب قانون الهيئات المحلية، تتناط 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، صلاحية 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، وتقديم تقارير نشاطات الجهاز التنفيذي ونشاطات المجلس التي ينفذها طاقم الهيئة التنفيذي بتقارير ربعية إلى المجلس عبر رئيسها ومدير عام البلدية<sup>٢٦</sup>.

### ١٥، التمثيل

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



لم يمثل مجلس بلدية رام الله كافة المستفيدين من خدمات البلدية في الانتخابات من حيث المبدأ، وذلك بسبب عزوف حركة حماس «الاتجاه الإسلامي» عن المشاركة في الانتخابات وعدم تمثيلها في المجلس.

أما على صعيد الممارسة، فقد أكد رئيس البلدية ان المجلس يمثل كل من يقع ضمن نطاق خدمات البلدية، ويمنح جميع الشرائح المجتمعية بالمدينة، وإن كان المجلس لا يمثل رموزاً سياسية معينة الا انه يمثل الشرائح والفئات التابعة 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؛ فلجنة تسمية وترقيم الشوارع تم استقطاب أعضائها بناءً على الخلفية الثقافية والسياسية والوطنية، وبشكل عام، يوجد استعداد لدى المواطنين للعمل بشكل عام في مثل هذه اللجان.

وبسبب حداثة المجلس الحالي، الذي يقارب عمره السنة فقط (حين اعداد هذه الدراسة) فقد استمر بنفس الخطة الإستراتيجية التي صاغها المجلس السابق، وهي عبارة عن خطة مدتها أربع سنوات، ولكن المجلس المحلي عمل على إدخال بعض التعديلات الطفيفة عليها، ليتمكن من تطبيق البرنامج الانتخابي الذي جرى انتخابه على أساسه.

٢٦ حديد مصدر سابق، و.احمد ابو لبن . مدير عام بلدية رام الله . مقابلة شخصية بتاريخ ٢٤/١٠/٢٠١٢



## الحكم

### ١,٦ الشفافية في العمل

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



تضمنت الفقرة الخامسة من (المادة ٨)، من قانون الهيئات المحلية لسنة (١٩٩٧) المتعلقة بجلسات مجالس الهيئات المحلية، النص على انه: "يجوز للمجلس أن يسمح لأي شخص حضور أية جلسة من جلساته، إذا قرر ذلك أكثرية أعضائه الحاضرين، للمشاركة في مناقشة الموضوع؛ وتصدر قرارات المجلس بحضور الأعضاء فقط".

ومما يلاحظ في هذه المادة، انها تعتبر أن الأصل في اجتماعات مجالس الهيئات المحلية، أن تكون مغلقة، ما لم تقرر الأكثرية جعلها مفتوحة أمام الجمهور، علماً أن الدول المجاورة، بدأت تأخذ بمبدأ علنية اجتماعات المجالس، عملاً بأحكام الشفافية في أعمال المجالس المحلية كما هو الحال في الأردن<sup>٢٧</sup>.

### ١,٧ المساءلة

هل يشترك المجلس المحلي، المجتمع المحلي في مناقشة القضايا العامة؟



أكدت (السيدة جانيت ميخائيل) وهي رئيس المجلس البلدي السابق، وعضو المجلس الحالي، أنه عندما قرر المجلس السابق عمل خطته الإستراتيجية، عقد اجتماعات تشاورية مع المواطنين والمؤسسات وذوي العلاقة وموظفي البلدية كل على حدة، وايضاً عقد اجتماعات عامة مع المواطنين، ولكن بالرغم من الإعلان عن هذه الاجتماعات، إلا انها كانت تلاقى عزوفاً من قبل المواطنين، وتقول، كان المجلس البلدي يحاول رفع وعي المواطنين بأهمية حضورهم الاجتماعات العامة، لكن المواطنين لم يكن لديهم الاستعداد والجاهزية للتجاوب مع هذه الاجتماعات<sup>٢٨</sup>.

هل تعطي الأحكام القانونية، حق للمواطنين في تقديم شكاوى؟

لقد أتاح قانون ديوان الرقابة الإدارية والمالية، حق المواطنين في تقديم الشكاوى، في المادة (٢٢) المتعلقة باختصاصات الديوان، بالإضافة إلى قانون مكافحة الفساد المعدل لسنة ٢٠٠٥.

٢٧ تنص الفقرة ٥ من المادة ٣٩ من قانون البلديات الأردني الصادر عام ٢٠٠٧ على: «تكون جلسات المجلس علنية ولكل مواطن ذي مصلحة مباشرة في أي موضوع على جدول الأعمال أن يشارك في مناقشة ذلك الموضوع على أن تؤخذ القرارات في اجتماع سري، ويجوز عقد جلسات سرية إذا كانت تتعلق بالأداب العامة أو الأمور المتعلقة بشؤون الموظفين والجهاز الإداري في البلدية»

٢٨ جانيت ميخائيل، رئيسة المجلس البلدي لبلدية رام الله السابق، وعضو في المجلس البلدي الحالي. مقابلة شخصية ٢٢/١٠/٢٠١٣

## نظام الشكاوى في بلدية رام الله

تستقبل بلدية رام الله شكاوى المواطنين، عبر وحدة الشكاوى المستحدثة في البلدية منذ قرابة السنة، والتي تعمل بنظام مقرّر من قبل المجلس البلدي، وترتبط وحدة الشكاوى ادارياً، برئيس المجلس مباشرة؛ وتعمل على استقبال أي شكاوى من المواطنين، دون تحفظ، باستثناء القضايا المنظورة أمام القضاء، ويتم الرد على الشكاوى بعد معالجتها من الأقسام المختصة، ومن المستشار القانوني للبلدية اذا احتاج الأمر، خلال يوم إلى شهر بحد أقصى، حسب طبيعة الشكاوى<sup>٢٩</sup>.

وتستقبل الوحدة الشكاوى التي تاتي على إجراءات البلدية، وعلى موظفيها وعلى رئيس وأعضاء المجلس البلدي، ويتم التعامل مع الشكاوى على الموظفين عبر مسؤوليهم، وإذا لم يجد الشاكي تجاوب يتم التوجه إلى مدير عام البلدية، وإذا لم تحل توجه الوحدة الشكاوى إلى رئيس البلدية؛ وعند استقبال شكاوى على أحد أعضاء المجلس البلدي توجه إلى رئيس البلدية، وإذا لم يتجاوب في الرد، فيتم التوجه إلى المجلس نفسه، وفي حال تلقي شكاوى على رئيس البلدية توجه إلى المجلس مباشرة<sup>٣٠</sup>.

تقوم الوحدة برفع تقرير شهري لرئيس المجلس البلدي، بعدد الشكاوى المستقبلية ونوعها والإجراءات المتخذة بشأنها، بالإضافة إلى توصيات الوحدة اذا تكررت شكاوى في اتجاه معين؛ ومن العقوبات التي تواجهها الوحدة، حاجتها إلى تثقيف موظفي البلدية بوحدة الشكاوى وأهميتها، وإنشاء صناديق شكاوى في أركان مبنى البلدية، بالإضافة إلى رفق الوحدة بموظفين إضافيين، وتدريبهم على إجراءات الشكاوى؛ وقد عملت البلدية على الترويج لوحدة الشكاوى عبر صفحتها الرسمية، وعلى مواقع التواصل الاجتماعي وكذلك بالإعلانات التثقيفية اليومية<sup>٣١</sup>.

## ١٨ النزاهة

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

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
--------------------------	--------------------------	--------------------------

لا يوجد مدونات سلوك لأعضاء المجلس البلدي في بلدية رام الله، ولكن هناك مسودة مقترحة من وزارة الحكم المحلي سبق وتم تعميمها على كافة الهيئات المحلية، وهي تخضع للنقاش حالياً (عند اعداد الدراسة) في المجلس البلدي لبلدية رام الله.

هل توجد أنظمة أخرى للتعامل مع قضايا الفساد، مثل تضارب المصالح، تلقي الهدايا، إقرار الذمة المالية...؟ وهل يتم تطبيقها على أرض الواقع؟

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
--------------------------	--------------------------	--------------------------

يخضع رؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية 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، حيث تخضع الهيئات المحلية بشكل سنوي، لتدقيق ديوان الرقابة المالية والإدارية، كما تم تعميم نموذج إقرار الذمة المالية من قبل هيئة مكافحة الفساد، على رؤساء وأعضاء وموظفي الهيئات المحلية؛ بالإضافة إلى التعليمات الشفهية الخاصة من المجلس البلدي، فيما يتعلق بتلقي الهدايا.

٢٩ صقر حنانشة. رئيس وحدة الشكاوى في بلدية رام الله. مقابلة شخصية بتاريخ ٢٢/١٠/٢٠١٣

٣٠ حنانشة. المصدر السابق

٣١ نفس المصدر

وهناك بعض الممارسات المعمول بها من قبل المجلس البلدي، مثل عدم الإعلان عن أسماء أصحاب المعاملات أو الطلبات التي تعرض على المجلس البلدي للبت بها، وذلك منعاً لأي تضارب مصالح بين أسماء المتقدمين، وأعضاء المجلس البلدي.

## ٢. الجهاز التنفيذي / الرئيس التنفيذي

### القدرة | الدور | الحكم

لم تقم وزارة الحكم المحلي حتى فترة اعداد هذه الدراسة، بصياغة سياسة عامة للهيئات المحلية، وعلى الرغم من النص على مهام وصلاحيات الهيئات المحلية في القانون، إلا أنها تتضارب مع العديد من الوزارات ذات الاختصاص؛ وتعمل بلدية رام الله برؤية ورسالة واضحة نابعة من الخطة الإستراتيجية المبنية على مشاركة مجتمعية، وتدير شؤونها المالية، بناء على تحصيل إيرادات منصوص عليها بشكل واضح ومحدد في القانون؛ ويقوم رئيس البلدية بإدارة أعمال البلدية بآليات واضحة وفعالة، ولكن ما زالت البلدية بحاجة إلى تطوير ادواتها، في الإشراف والرقابة على موظفي البلدية ومن في حكمهم والمقاولين؛ وايضا بحاجة إلى تطوير آليات للعمل بطريقة أكثر شفافية، في قطاع الحرف والصناعات التي تتداخل مع وزارة الاقتصاد.

وتعمل البلدية بموازنة منشورة على صفحتها الالكترونية بطريقة مفهومة للمواطنين، ولكنها بحاجة إلى اقرار مدونة سلوك خاصة برئيس واعضاء المجلس، على الرغم من النص على مضمونها وروحيتها في القوانين ذات الاختصاص، وعلى الرغم من وجود مسودة يجري (فترة اعداد هذه الدراسة) نقاشها في المجلس البلدي.

## القدرة

### ٢,١ وضوح المهام

هل توضح الأحكام القانونية سياسات عمل الهيئة، 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<sup>٢٢</sup>؛ 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<sup>٢٣</sup>، ولكن بالمقابل، وردت بعض من هذه المهام في قوانين تنفيذية، أخرى لم يجر فيها توضيح الخطوط الفاصلة، بين الهيئة المحلية والوزارة المعنية مثل قوانين الصحة، البيئة، والصناعة.

٢٢ ورد ذكر مهام الهيئات المحلية الفلسطينية بالتفصيل في الجزء الأول من التقرير «تحليل الوضع القائم»

٢٣ تم التطرق لمهام الهيئات المحلية بشكل مفصل في القسم الأول من الدراسة «تحليل الوضع القائم»

## إلى أي مدى تعبر رؤية الهيئة المحلية ورسالتها عن أولويات المجتمع المحلي؟

--	--	--

تعتبر رؤية ورسالة مجلس بلدية رام الله واضحة المعالم ومنشورة على صفحتها الرسمية وهي كما يلي:

**الرؤية:** بلدية ريادية و متميزة وعادلة في توزيع خدماتها، تعمل بمهنية وشفافية مع كافة مؤسسات المدينة على أساس الشراكة والتكامل.

**الرسالة:** تقديم خدمات متميزة لسكانها وزوارها لتحسين نوعية حياتهم، والارتقاء بالمدينة لتكون مدينة حضارية، منفتحة وحيوية، وقادرة على مواكبة التطور، والإسهام بتحقيق التنمية المستدامة، على أساس الحقوق والعدالة في تقديم الخدمات، استناداً إلى الشراكة المجتمعية.

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

## ٢,٢ المصادر

### هل توجد أحكام قانونية تعزز توفر المصادر الضرورية لعمل الهيئة؟ وتؤكد تنفيذها؟

--	--	--

نص قانون الهيئات المحلية في مواده ( ٢٠، ٢٢، ٢٧، ٢٨، ٢٩، ٣٠، ٣١، ٣٢، ٣٤)، على مرجعيات العمل والمصادر المالية، حيث اوضح 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، ان الضريبة تستوفى وفقاً لأحكام قانون ضريبة الأبنية والأراضي، داخل مناطق الهيئات المحلية، من حيث التخمين والمراجعة والتحصيل والإعفاءات والغرامات، بموجب القوانين والأنظمة المعمول بها؛ ومن الإيرادات الأخرى أيضاً، استيفاء الهيئة المحلية من مشتري الأموال المنقولة التي تباع في المزاد العلني ضمن منطقتها، رسماً بنسبة ثلاث بالمائة من قيمة المبيع.

أما عن دور الحكومة، فقد وضع القانون انه يخصص للهيئات المحلية، خمسون بالمائة من الرسوم والغرامات التي تستوفى، بمقتضى قانون النقل على الطرق في نطاق حدود الهيئة المحلية، وتتكون من رخص اقتناء المركبات ومن غرامات المخالفات وغيرها.

كما أكد القانون، على أن الإيرادات التي تجبها 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 تسيب الوزير، في ضوء اعتبارات حددها القانون لتعيين الحصة.

ويرى رئيس بلدية رام الله، بأن المصادر التي نص عليها القانون، هي واضحة وكافية، في حال تمكن المجلس البلدي من استيفاء مستحقاته من المواطنين، فالمجلس البلدي يواجه عزوفاً من قبل المواطنين، عن الالتزام بدفع الاستحقاقات المفروضة عليهم بالقانون، ويرى أن المسؤولية في هذه الحالة تعود على المواطن الذي يتمتع عن الدفع، وعلى غياب القوانين التي من المفترض ان تساعد السلطة التنفيذية في جباية الضرائب من المواطنين. وفي ظل هذه الحالة، أكد السيد رئيس بلدية رام الله، انه يجب إضافة موارد مالية أخرى للهيئات المحلية، تمكنها من اداء 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 تجبها لصالح الهيئات المحلية، كضريبة التبغ والمحروقات، ولكن ما يجري هو العكس ( حسب رئيس البلدية)، حيث تقوم الحكومة بسحب صلاحيات الهيئات المحلية، تعتبر من مصادرها المالية مثل المهن والحرف.

## الدور

### ٢,٣ إدارة الطاقم التنفيذي

مدى توفر آليات واضحة وفعالة لإدارة عمل الهيئة؟



إن وجود النصوص القانونية والأنظمة والأدلة، هو ما يجعل إدارة الهيئة فعالة، وقد أعطى قانون الهيئات المحلية الصلاحيات للوزارة وللهيئات المحلية، لاستحداث الأنظمة الخاصة بعملها 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، مثل بلدية رام الله.
- 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 ولكنه يجد عدم القبول من بعض الهيئات المحلية، لوجود خصوصيات في عملها، كبلدية رام الله.
- الى جانب هذه الأنظمة، أصدرت وزارة الحكم المحلي دليلاً، يسمى "دليل رئيس وأعضاء الهيئات المحلية"، يتناول هذا الدليل، كل ما هو مطلوب من المجلس البلدي عمله، في الأمور القانونية والمالية والحقوق والواجبات، والعلاقة مع المجتمع المحلي.

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

إن الالتزام بالقواعد المالية والإدارية والتشريعات ذات العلاقة، من أهم الآليات الفعالة لإدارة عمل الهيئة، ومتطلب لايجاد آليات تعزز أداء القائمين على الإدارة، وتضمن التزام العاملين بالقواعد المالية والإدارية، المقررة والمتبعة في عمل الهيئة، وبالتشريعات والقوانين ذات العلاقة، ويتطلب ما يلي:

١ - إعداد دليل إجراءات العمل<sup>٢٤</sup>: يوضح الدليل تسلسل الإجراءات الواجب إتباعها في تنفيذ المهام الموكلة

٢٤ عمر رحال. دليل الحكم الصالح في ادارة الهيئات المحلية مؤسسة أمان.

للعاملين، ويشمل ذلك (الأوصاف الوظيفية ونطاق الإشراف، و الهيكلية، وإجراءات توريد الخدمات والمشتريات والمناقصات، والتعاقدات وصندوق النثریات)، والتعليمات المتعلقة باستخدام ممتلكات الهيئة، (الاتصالات، المركبات، التصوير والقرطاسية... الخ)، والخدمات المقدمة من قبل الهيئة للجمهور، وصلاحيات ومسؤوليات دوائر الهيئة المختلفة، والتعليمات المتعلقة بالدوام اليومي وساعات العمل، واذونات المغادرة، الإجازات... الخ)

٢ - توعية العاملين بالدليل وتعميمه، والإجابة عن أية استفسارات حوله.

٣ - توعية العاملين بالتشريعات والقوانين الناظمة لعمل الهيئات المحلية.

تعتبر بلدية رام الله من البلديات المتقدمة في البناء المؤسسي، حيث تعمل البلدية ضمن هيكلية وظيفية واضحة، بإدارات ومهام واضحة؛ تبدأ بخط إشرافي من المجلس البلدي، يليه الرئيس ثم مدير عام البلدية، ويتوسط المجلس البلدي والرئيس، وحدة الرقابة الداخلية ولجان المجلس، ويتوسط المدير العام ورئيس المجلس البلدي وحدة الشكاوى والمستشارين، يلي مدير عام البلدية، الإدارات العامة، ومن ثم الأقسام.

إن هذا النظام الهيكلي المؤسسي ذو الإدارات المتخصصة والموظفين بالوصوفات المحددة، يعتبر من أهم آليات الإشراف على عمل الهيئة، وأكثرها فعالية؛ كما أن وجود المجلس البلدي ووحدة الرقابة الداخلية ولجان المجلس، فوق الخط الإداري للرئيس، يضمن جودة العمل، ويجعل الرئيس مساءلاً أمام المجلس، وتحت الرقابة الداخلية. وقد أكد السيد موسى حديد رئيس البلدية، أن المؤسسات لا تدار بسهولة، خاصة أن الأنظمة والقوانين الفلسطينية لا تتيح للمجلس المحلي، بمجرد توليه، أن يأتي بطاقمه الخاص، أو أن يحدث تغييرات جوهرية على الطاقم الموجود، ومع ذلك فقد اوجد المجلس البلدي الحالي، وسائل وآليات بديلة للتعاون مع الطاقم التنفيذي لتحقيق رؤية المجلس.

وتلتزم البلدية بنظام موظفي الهيئات المحلية، وبآليات توظيف عالية الجودة، بالإضافة إلى التزامها بالقوانين والأنظمة المعمول بها بشكل عام. كما تعمل البلدية بنظام تراخيص وابنية واضح، بنظام مالي ومحاسبي موحد ومتكامل ومتربط، بالإضافة إلى الفصل في المهام الوظيفية، أي عدم قيام أي موظف بأكثر من مهمة؛ وبوجود وحدة رقابة داخلية.

وعلى الرغم من وجود جميع هذه الآليات، إلا أنها موزعة حسب الاختصاصات وغير مجمعة بدليل عمل واضح، الذي من الممكن أن يكون هو الوضع الأمثل لإدارة أكثر فعالية كما ذكرنا آنفاً.

إن هذه الأنظمة والوحدات الإدارية تسهل على الموظفين وتوضح مهامهم وتمكن الرئيس التنفيذي من تحديد أوجه الإشراف والمسؤوليات في كل إدارة.

## ٤, ٢ 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 عام البلدية، وعبر وحدة الرقابة الداخلية التي تقوم على تحقيق:

- ضمان سلامة النشاط المالي، وحسن استخدام المال العام والمحافظة على موجودات البلدية.
- التفشيح الإداري لضمان جودة وزيادة الإنتاجية.
- دراسة ومراجعة مدى مطابقة وانسجام النشاط المالي والإداري والفني للقوانين والأنظمة والإجراءات المطبقة.
- ضمان الشفافية والنزاهة والوضوح في الأداء العام لتعزيز المصداقية، وتحقيق الشفافية والثقة بالسياسات المالية والإدارية والفنية للوصول للحكم الرشيد.
- من جهة أخرى يلتزم الجهاز التنفيذي بتقديم تقرير ربعي مكتوب عن أعمال الهيئة وإداراتها، يقدم لرئيس

المجلس والذي يقدمه بدوره للمجلس المحلي<sup>٣٥</sup>.

وقد أكدت السيدة جانيت ميخائيل، انه في عهد المجلس البلدي الأول، تم الكشف عن حالات محدودة بين الموظفين، ارتكبوا مخالفات قانونية، وصل بعضها إلى جريمة تلقي الرشاوى من قبل أحد موظفي البلدية، وعليه قام المجلس البلدي بالتعاطي مع هذه الحالات عبر الطرق القانونية بتشكيل لجان تحقيق، ومحاسبة المخالفين حسب أحكام القانون، والتي وصلت في بعض الأحيان إلى وقف الموظف عن الخدمة والفصل من البلدية<sup>٣٦</sup>.

أما فيما يتعلق بمزودي الخدمات، فبلدية رام الله لا تزود الخدمات الحيوية كالكهرباء والماء بشكل مباشر كما هو معمول في بعض المجالس المحلية الاخرى، ولكن هذه الخدمات تزود عبر شركات خاصة مثل شركة الكهرباء أو مؤسسات متخصصة مثل مصلحة المياه، وتعود مسؤولية الاشراف والرقابة على هذه المؤسسات لجهات مختصة، مثل سلطة الطاقة وسلطة المياه، وهي التي تتولى رسم السياسات العامة، عدا عن ذلك، فدور البلدية في هذه الخدمات هو وجود ممثلين عنها 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، وحسب شروط العقد المبرم معهم، وفي أغلب الأحيان يعين المجلس البلدي شركة استشارية للاشراف على المشاريع، إلى جانب المهندس الميداني المنتدب من البلدية للتواصل مع المشروع، ولكن بشكل عام لا تعتمد البلدية آلية تلقي التقارير الدورية المكتوبة من قبل مزودي الخدمة أو المقاولين إلا اذا دعت الحاجة لذلك أو حسب الطلب، وفي أغلب الأحيان يستعاض عن ذلك بتقارير الشركة الاستشارية المكتوبة التي تقدمها حسب الطلب أيضاً، وتتولى أقسام البلدية المختصة برفع تقاريرها المكتوبة ضمن التقرير الربعي، أو كلما دعت الحاجة؛ ويتم محاسبة المقاولين استناداً لشروط العقد في حال الاخلال بها، كما يتم الزام المقاول بعقود صيانة لما بعد التنفيذ<sup>٣٧</sup>.

وعلى الرغم من جودة الإجراءات الإدارية المعمول بها من قبل البلدية في محاسبة موظفيها والمقاولين، إلا أن هذا لم ينعكس على مستوى رضى المواطنين عن جودة خدمات البلدية، ففي الاستفتاء الذي نفذته البلدية على صفحتها الالكترونية باقتراح من مؤسسة أمان لصالح هذه الدراسة، لتحليل مدى رضى المواطنين عن أربعة خدمات تقدمها البلدية لهم، أظهر الاستفتاء ضعف في مدى الرضى عن تلقي هذه الخدمات، حيث لم يتجاوز مستوى الرضى في أفضل الحالات (-٢٧٪) من المجيبين على الاستفتاء، وهو ما يصنف "بالضعيف، استناداً إلى المعيار العالمي الذي يعتمد اتحاد الهيئات المحلية في فلسطين"<sup>٣٨</sup>.

وقد كانت الخدمات التي تم اختيارها لصالح الدراسة هي: (نظافة المدينة، وتخطيط وتنظيم الشوارع، وإنارة الشوارع، والصرف الصحي) وشارك به (٢٧٢) مواطنة/اً في فترة زمنية مدتها قرابة الأسبوعين (١٤-٢٦/١١/٢٠١٣)<sup>٣٩</sup>؛ وقد كانت النتائج على النحو التالي:

عبر (٩، ٨٪) من المشاركين عن رضاهم عن خدمة نظافة المدينة، بينما بلغ غير الراضون عن الخدمة (٥، ٤١٪) وعبر ما نسبتهم ٨، ٤٨٪ عن رضى متوسط.

أما الراضون عن خدمة تخطيط وتنظيم الشوارع، فقد بلغت نسبتهم (٤، ٤٪) من المشاركين، بينما عبر (٢، ٥٣٪) عن عدم رضاهم عن هذه الخدمة، و(٥، ٤١٪) منهم، كانوا متوسطي الرضى؛ وفيما يتعلق بخدمة إنارة الشوارع، فقد ارتفع مستوى الرضى عن هذه الخدمة إلى (٤، ٢٧٪) من المشاركين، وهي النسبة الاعلى بين الخدمات التي

٣٥ ماهر الناطور. مدير وحدة الرقابة الداخلية في بلدية رام الله. مقابلة شخصية بتاريخ ٢٢/١٠/٢٠١٣

٣٦ ميخائيل. مصدر سابق

٣٧ حديد. مصدر سابق

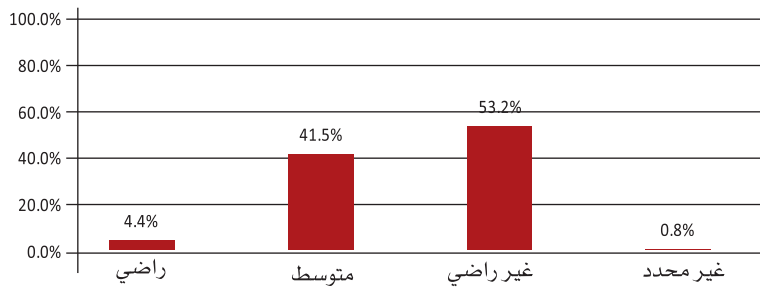
٣٨ عصام عقل، مصدر سابق

٣٩ لأغراض الدراسة تم الاكتفاء بهذه المدة الزمنية، بينما استمر الاستفتاء لأغراض أعمال البلدية حتى نهاية عام ٢٠١٣

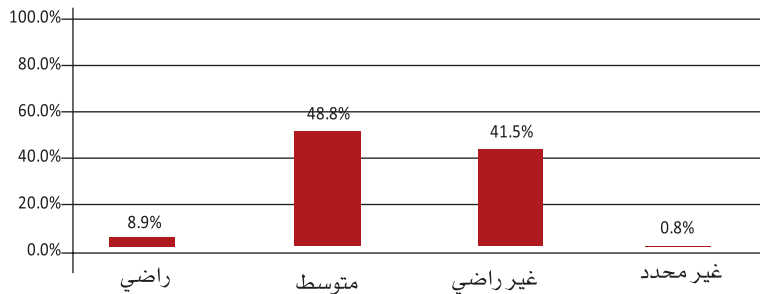
تم فحصها، أما غير الراضين عن هذه الخدمة فقد بلغت نسبتهم (٢٢, ٢)٪، وعبر ما نسبته (٤٩, ٢)٪ منهم عن رضى متوسط؛ واخيرا اظهرت نتائج الاستفتاء ان خدمة الصرف الصحي نالت رضى (٢٤, ٦)٪ من المشاركين، بينما عبر (٣٧, ٩)٪ منهم عن عدم رضاهم، و(٣٥, ١)٪ منهم عن رضى متوسط.

يوضح الشكل التالي نتائج استفتاء قياس رضى المواطنين عن تقديم الخدمات من قبل بلدية رام الله

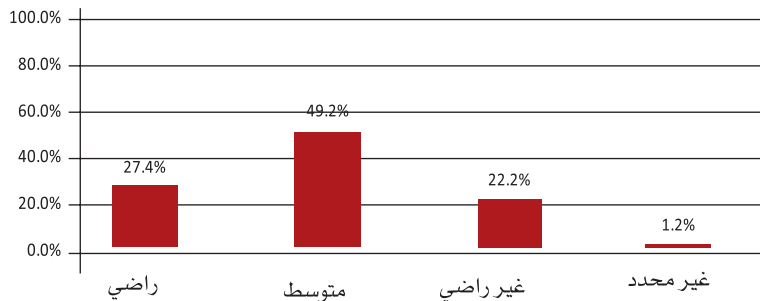
### تخطيط وتنظيم الشوارع



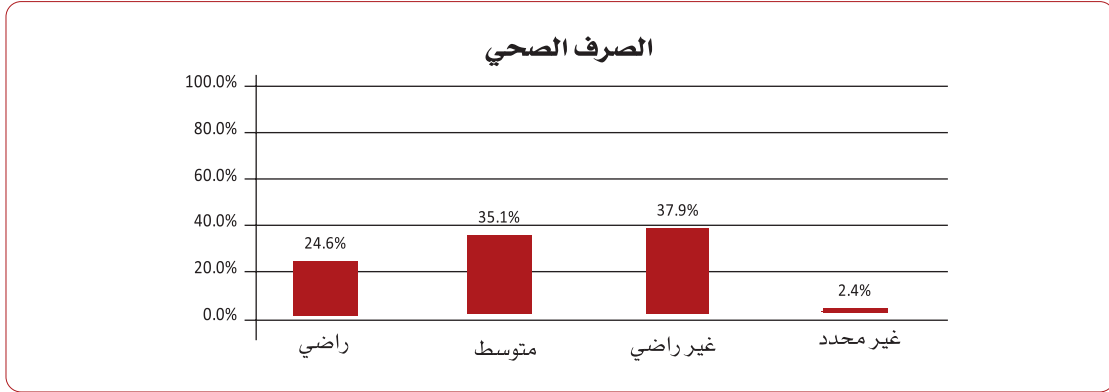
### نظافة المدينة



### إنارة الشوارع







إن تحليل نتائج الاستفتاء، يستوجب البحث في أسباب تراجع مستويات الرضى، خاصة في ظل جودة الإجراءات المكتوبة؛ فمثلاً: على صعيد البيئة المحيطة بعمل البلدية، تتأثر جودة بعض الخدمات، وتنتقد بالتشريعات والأنظمة والتعليمات الناظمة لهذه الخدمات، كالمعالجة لموضوع الصرف الصحي، حيث أكد مدير دائرة الهندسة، (أن غياب الأنظمة والتعليمات الناظمة لممارسات بعض المواطنين، إضافة إلى عدم وعيهم، أفضت إلى تأثر جودة الخدمة المقدمة، مما انعكس على مستوى رضى المواطنين، ومثال ذلك: تعطل مجاري الصرف الصحي وفيضانها في فصل الشتاء، يأتي ذلك بسبب قيام بعض المواطنين بربط أنابيب تصريف مياه الأمطار عن أسطح منازلهم بمجاري الصرف الصحي، وتدقق كميات كبيرة منها لا تستطيع طاقة الأنابيب استيعابها، مما يؤدي إلى فيضانها في الشوارع الرئيسية؛ وكذلك محدودية الإمكانيات المالية المتواضعة للبلدية في تحديث بعض الخدمات للحفاظ على جودتها باستمرار، مثل عدم تجديد دهان تخطيط الشوارع بشكل دوري بسبب تكلفتها العالية)<sup>٤٠</sup>.

## ٢,٥ الأنظمة والقوانين التي لها علاقة بالحرف والصناعات

مدى شفافيته ومدى تطبيقها بفاعلية؟ وهل هناك عمليات تفتيش دورية من قبل المجلس البلدي على الحرف والصناعات؟



نص قانون الهيئات المحلية، على أن من مهام المجلس المحلي، 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)، وقد نص القانون لغايات الرقابة، انه يحق لأي مفتش من مفتشي البلدية، فوضه المجلس البلدي، أو أمره كتابة، ان يقوم بالتفتيش على الحرف والصناعات، في الأماكن الواقعة ضمن منطقة البلدية أو المجلس البلدي<sup>٤١</sup>.

وعندما أصدرت السلطة الوطنية قانون الصناعات، تم ضم الحرف والصناعات ضمن بنود القانون، كاحدى 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 تعليمات تبين حدود صلاحيات الهيئات المحلية، فيما يتعلق

٤٠ عدي الهندي. مدير دائرة الهندسة في بلدية رام الله. مقابلة شخصية. بتاريخ ٢٠١٤/١/٢

٤١ قانون الحرف والصناعات الادرنى رقم ١٦ لسنة ١٩٥٣

بالحرف والصناعات، وايضا لم تعتمد الهيئات المحلية أية أنظمة تصدر عن مجالسها، لتنظيم هذا القطاع، لذلك بقيت الهيئات المحلية في حالة صراع مع وزارة الصناعة في تطبيق البنود الخاصة بالحرف والصناعات، كما هو الحال مع العديد من المؤسسات التنفيذية التي تتداخل مع عمل الهيئات.

وقد أكد السيد موسى حديد (رئيس البلدية في فترة اعداد الدراسة)، أن بلدية رام الله رفضت بشكل قطعي تدخلات وزارات السلطة في سحب بعض المهام من البلدية، كما هو الحال في موضوع الحرف والصناعات، حيث ما زالت البلدية تصر على صلاحياتها في هذا الموضوع، على الرغم من أن الوزارة استطاعت أن تسحب بعض الصلاحيات، فالبلدية هي مسؤولة عن الموضوع إلى حين إصدار الرخص، وفي حال كان هناك تعارض في الجباية خاصة الرسوم ووضع المحددات، تقوم البلدية برفض إصدار الترخيص، وأكد رئيس البلدية أن المواطن هو ضحية هذا الصراع، حيث انه في بعض الحالات يبقى من وجهة نظر إحدى المؤسسات مخالف.

ومن جهة أخرى تقوم البلدية وتلتزم بعمليات الإشراف على اصحاب الحرف والصناعات، وقد مارست البلدية صلاحياتها في كثير من الحالات المخالفة، وتم تحويلها إلى النيابة بسبب عدم التزامهم بدفع الرسوم على سبيل المثال<sup>٤٢</sup>.

إن عدم اصدار قوانين واجراءات توضح حدود الصلاحيات وتفوض التداخل بين الجهات التنفيذية والهيئات المحلية، وعدم التزام الاطراف المختلفة (الوزارة المختصة والهيئة التنفيذية للمجلس البلدي) بمستوى المسؤوليات والصلاحيات بينهما، سيؤثر على فعالية الرقابة في هذا القطاع.

## الحكم

### ٢,٦ شفافية الموازنة

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



تعتبر الموازنة العامة للسلطة الوطنية قانون، وحسب أحكام القانون الأساسي تنشر القوانين في الجريدة الرسمية، وفيما يتعلق بموازنات الهيئات المحلية، قامت وزارة الحكم المحلي بإصدار «النظام المالي للهيئات المحلية» في نيسان من عام (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، يقدم شرحاً شاملاً عن مفهوم الموازنة وعن مفاهيم الموازنة التشغيلية، والموازنة الربحية، والموازنة الإنمائية، وهيكلية 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<sup>٤٣</sup>.

وتلتزم بلدية رام الله بنشر موازنتها السنوية على صفحتها الالكترونية، بطريقة مفصلة يسهل الاطلاع عليها.

٤٢ موسى حديد . مصدر سابق

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

## ٢,٧ مساءلة الجهاز التنفيذي / الرئيس التنفيذي

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



أكد مدير عام بلدية رام الله (احمد ابو لبن)، بأن رئيس المجلس يقوم بتقديم تقارير شفوية، بمجريات أعمال الهيئة على مدار الأسبوع في كل جلسة مجلس، حيث يعقد المجلس البلدي اجتماعاته بواقع (٤) اجتماعات شهرية، كما يقوم الرئيس بتقديم تقرير ربعي مكتوب للمجلس حول أعمال ونشاطات الهيئة؛ ويعقد الاجتماع الاسبوعي للمجلس بجدول أعمال محدد، ويعمل مدير عام البلدية، على إعداد محضر خاص بمجريات الاجتماع والقرارات الصادرة عنه.

وعلى الرغم من انتظام رئيس المجلس بتقديم تقارير اسبوعية شفوية، وتقارير ربعية مكتوبة، إلا أنه لا يقدم تقارير شهرية مكتوبة عن أعمال المجلس البلدي ونشاطاته وخططه، وهي الطريقة الأفضل لتعزيز مبدأ المساءلة.

## ٢,٨ النزاهة

مدى وجود واعتماد أنظمة تعزز نزاهة عمل الرئيس التنفيذي، مثل مدونات سلوك، تعليمات بشأن تلقي الهدايا، والإبلاغ عن الفساد، وتجنب تضارب المصالح؟



لا توجد أنظمة مكتوبة خاصة برئيس المجلس البلدي مثل مدونات السلوك أو تعليمات محددة بهذا الخصوص، ولكن هناك نصوص قانونية تضمن نزاهة رئيس المجلس البلدي وأعضائه؛ فقد نصت (المادة ٥)، من قانون الهيئات المحلية، على أنه 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 مقالا حكماً بانقضاء مدة الشهر المذكور؛ إن هذه المادة القانونية تحتوي على أحكام تضمن نزاهة رؤساء الهيئات المحلية، فمسألة التفرغ تضمن مستوى حسن الأداء من جانب، وعدم الدخول في حالات تضارب المصالح من جانب آخر.

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 مجامياً 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.

من الواضح أن هذين الحكمين ينسجمان تماماً مع مفهوم منع تضارب المصالح، ويحولان دون استغلال النفوذ الوظيفي وإعمال الواسطة والمحسوبية والمحاباة، ويعززان بالتالي نزاهة رؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية.

### ٣. النظام الهيكلي

القدرة	الدور	الحكم
--------	-------	-------

تعمل بلدية رام الله بهيكلية منظمة ومعتمدة تكفل المساءلة والرقابة والإشراف على العاملين من قبل رئيس وأعضاء المجلس، وبموازنة معقولة تتناسب وتصنيفها كإحدى البلديات الكبرى في فلسطين، وتتوفر لدى البلدية الموارد المالية والبشرية الأساسية والبنى التحتية التي تحول دون تعرضها لأي عجز مالي مفاجئ. كما وتتبع إجراءات توظيف شفافة تحميها من المحسوبية والواسطة، ويعمل الموظفون في البلدية بحيادية دون الانحياز لأي ضغوطات فصائلية ولكن دون وجود مدونة سلوك تعزز هذه التوجهات؛ وتتقيد البلدية بأنظمة مشتريات نزيهة وشفافة، وبنظام جمع ضرائب محوسب يحمي من التلاعب والابتزاز، وبأنظمة ترخيص صادرة عن مجلس الوزراء مفصلة بإجراءات مكتوبة للتسهيل على المواطنين وذوي العلاقة. كما تعمل على ترسيخ شفافية أعمال البلدية بنشر قراراتها ونشاطاتها، باستثناء نشر التقارير الإدارية والمالية الدورية؛ ويدعم نظام الهيئة فرص تنفيذ المشاركات المجتمعية في اتخاذ القرارات، ولكن حتى تاريخه لا يوجد مدونات سلوك للعاملين مع الأخذ بعين الاعتبار أن نظام موظفي الهيئات المحلية يعمل على تعزيز نزاهة الموظفين في الهيئات المحلية بشكل عام.

### القدرة

#### ٣,١ مصادر كافية

ما مدى وجود مصادر مالية، بنية تحتية، موارد بشرية، توفر خدمات متنوعة؟

--	--	--

تعتبر بلدية رام الله من البلديات الكبرى في فلسطين، وهي ذات موازنة معقولة نسبياً، وتقوم على تنفيذ خطة تسيير باتجاه الاعتماد على الذات، وقد أكد (السيد احمد أبو لبن) مدير عام البلدية، أن البلدية لا تعاني من أزمات مالية من حيث تغطيتها للنفقات التشغيلية (نفقات الرواتب ونفقات الخدمات الأساسية)، وأشار إلى أن خدمات البلدية كانت منتظمة حتى في الأحوال الطارئة والصعبة، التي مرت بها البلدية، ويعود ذلك إلى التزامها بخطة وموازنة مدروسة، وأن تطوير البنى التحتية وتنفيذها يجري حسب الخطة<sup>٤٤</sup>.

وتعتبر الموارد البشرية العاملة في البلدية «كما يراها مدير عام البلدية» كافية لاداء خدماتها، وأكد أن أي توسع في الموارد البشرية يأتي بطريقة مدروسة، حيث تتجه ادارة البلدية الى عدم احداث تضخم وظيفي في البلدية، فالى جانب الموظفين الدائمين فانها تقوم بالتعاقد مع موظفين مؤقتين حسب الحاجة والطلب.

وتقدر موارد البلدية المتأتية من الخدمات، بحوالي (٦٠ مليون شيكل ما يقارب ١٧ مليون دولار) سنوياً من السكان، وهو مبلغ يكفي لتغطية المصاريف التشغيلية، ولكنه لا يكفي لإعداد وتنفيذ الخطط التطويرية الطموحة التي تسعى البلدية لانجازها.

وتعمل البلدية على تعزيز إيراداتها عن طريق:

- تعزيز جباية المبالغ المستحقة على المواطنين، والتي تبلغ حالياً ٣٠-٤٠٪ فقط.

- تنفيذ مشاريع مدرة للدخل، واستثمار التمويل وضخه بإنشاء مشاريع لزيادة إيرادات البلدية، وتعتمد البلدية على تمويل المشاريع من الجهات المانحة، ومن الحكومة المركزية، ومن القروض المبنية على جدوى اقتصادية؛ وأكد مدير عام البلدية، أن بلدية رام الله اخذت حصة جيدة من تمويل الحكومة المركزية.

٤٤ احمد ابو لبن. مدير عام بلدية رام الله. مقابلة شخصية بتاريخ / ١٠ / ٢٠١٢

## ٢,٣ الاستقلالية

هل هناك أحكام قانونية تحسن إجراءات وسياسات التوظيف من التأثير بمظاهر الفساد كالواسطة والمحسوبية والمحابة؟



تسري على موظفي بلدية رام الله كباقي المجالس المحلية نظام موظفي الهيئات المحلية؛ وعلى الرغم من عدم تضمين النظام أحكاماً ذات علاقة بتحسين التأثير بمظاهر الفساد كالواسطة والمحسوبية والمحابة 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، ولوائح التنفيذ السارية بقدر ما ينطبق عليهم من أحكام؛ وينظم قانون الخدمة المدنية ولوائحه عملية التعيين بالإعلان عن الوظائف الخالية، وبالمسابقات الشفهية والكتابية، ولجان اختيار الموظفين.

والى جانب هذا النظام، أوضح مدير عام بلدية رام الله<sup>٥٥</sup> أن إجراءات التوظيف في المجلس البلدي هي إجراءات شفافة، تبدأ من إدراج الحاجة للموظفين في الموازنة السنوية وإقرارها، ومن ثم السير بإجراءات التعيين والتي تقوم على:

- الإعلان بالصحف المحلية.
- تشكيل لجنة توظيف على أن تشمل إضافة إلى الطاقم ذو الاختصاص في البلدية، مندوب من جامعة بيرزيت ذو اختصاص بالوظيفة المطلوبة، وإحدى الكفاءات من داخل المجتمع.
- تقوم اللجنة بوضع معايير لاختزال قائمة المتقدمين.
- مقابلة المرشحين وإخضاعهم لامتحان.
- توصية اللجنة.
- قرار المجلس البلدي بالتوصية.

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

يعتبر موظفوا الهيئة المحلية موظفين محايدين ومهنيين، غير أن الوظيفة الدائمة في المؤسسات التي تتغير ادارتها بالانتخابات تعتبر احدى معايير حيادية الموظفين انهم يعملون للمؤسسة وليس للحزب؛ وقد اوضح مدير عام البلدية، أن الطاقم التنفيذي واثاء اجراء الانتخابات المحلية الاخيرة، عقد اجتماعا أقر فيه أن طاقم البلدية هو تنفيذي، ولا علاقة له بما تفرزه الانتخابات، وان الموظفين يؤدون مهامهم بمعزل عن اية ضغوطات سياسية، وما يضمن ذلك هو الامن الوظيفي العالي الذي يتمتع به موظفي البلدية، الإجراءات والأنظمة الادارية الواضحة المعمول بها، ونقابة العاملين القوية التي تقوم بحماية موظفي البلدية.

ولكن لا يوجد ضمانات مكتوبة توقع من قبل الموظف، للالتزام بما يعزز حياديته مثل مدونة السلوك أو اخلاقيات المهنة.

## الدور

### ٣, ٣ الشفافية والنزاهة في نظام المشتريات العامة

هل يوجد نظام مشتريات ينظم ويضمن النزاهة والعدالة والمنافسة في عملية استدرجات واختيار العروض والعطاءات؟



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 تعميم النظام الصادر عن وزير الحكم المحلي، إلا أن بلدية رام الله طورت نظامها الخاص<sup>٤٦</sup> بتوريد اللوازم والأشغال، والذي قامت بصياغته بالتعاون مع مختصين، وهو مقر من المجلس البلدي.

ويتميز هذا النظام باحتوائه على توجيهات عامة لإرشاد موظفي الهيئات المحلية عند تأديتهم مهامهم في عمليات التوريد، ويقدم ضمانات من أجل شفافية ونزاهة التوريد ويشدد على التقيد بتعليمات وإجراءات العطاءات من حيث: شروط الإعلان، وإجراءات تقديم العطاءات، وشروط دخول العطاءات، ومواصفات صندوق العطاءات، وإبلاغ وزارة الحكم المحلي، ولجنة فتح العطاءات، وشروط فتح العطاءات، ولجنة تقييم العطاءات، ولجنة البت، والتأمينات، والتأخير والتوقف والانسحاب، وتعليمات الاستلام الأولي والاستلام النهائي.

وتتشكل لجنة العطاءات من رئيس المجلس البلدي، ومدير عام البلدية، ومدير الرقابة الداخلية، وممثل عن وزارة الحكم المحلي، وممثل عن ديوان الرقابة المالية والإدارية؛ 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.

### ٣, ٤ دعم مبادرات المشاركة والمساءلة المجتمعية

هل نظام عمل الهيئة 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، الأمر الذي يضعف رقابة الجمهور على الهيئات المحلية، وذلك بسبب غياب مفهوم المواطنة، ومفهوم حق دافعي الضرائب في الهيئات المحلية، ما يؤدي إلى عدم مشاركة المواطن، وعدم انفتاحه على نشاطات الهيئة المحلية وفعاليتها<sup>٤٧</sup>.

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 استراتيجية 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<sup>٤٨</sup>.

٤٦ ما زالت وزارة الحكم المحلي ترفض المصادقة على هذا النظام بسبب شروطها بالاعداد لنظام موحد لكافة الهيئات المحلية

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

٤٨ بلال البرغوثي، مصدر سابق

بعد انتخابات الهيئات المحلية الاخيرة تهبته المجالس المحلية إلى المشاركة المجتمعية، بتحفيز من المؤسسات الرسمية ومؤسسات المجتمع المدني، فأخذت بممارستها، وهذا التوجه غير قابل للتعميم، ولكن على صعيد مجلس بلدي رام الله، فقد نفذ مجموعة من اللقاءات المجتمعية بناء على خطة معدة مسبقاً، حيث عقدت لقاءات مجتمعية لأعداد الخطة الاستراتيجية؛ إضافة إلى أن المجلس البلدي عقد لقاءات مع أطراف المجتمع المحلي لتحقيق مشاركة حقيقية في إعداد بنود الموازنة لهذا العام<sup>٤٩</sup>.

وقد عقدت بلدية رام الله المنتدى الأول للمساءلة المجتمعية بالتعاون مع الـ (GIZ)، والذي اعلنت فيه البلدية عن تطوير جملة من الآليات والوسائل المختلفة لتحقيق أكبر قدر من المشاركة، في أنشطة البلدية وفعاليتها ومشاريعها، كما وضعت من ضمن أولوياتها تطوير شراكات عديدة مع مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص والحكومة، وأولت اهتماماً خاصاً بدعم المؤسسات الأهلية العاملة في المدينة وبتعزيز خاص على المؤسسات الشبابية، كما عملت على ترسيخ مبادئ الشفافية في عملها، عبر نشر ميزانيتها المالية المدققة ونشر قرارات اجتماعات المجلس البلدي، بشكل أسبوعي، وتنظيم اللقاءات الدورية مع المواطنين.

وكان عقد مجلس البلدية جلسة علنية لأول مرة في تاريخه، وذلك يوم (٢٩/١٠/٢٠١٣)، وقد كانت بدعوات محدودة نظراً لأنها الأولى من نوعها، وتم التخطيط لأن تصبح الجلسات علنية، بحيث يعلن عن موعد عقد الجلسة لتسجيل الراغبين بحضورها، وستكون الأولوية لمن يسجل أولاً؛ ومن مخططات البلدية المقررة أيضاً عقد لقاء مفتوح بجدول أعمال مفتوح نصف سنوي للاستماع إلى آراء المواطنين واحتياجاتهم، بالإضافة إلى عقد لقاءات متخصصة بحضور مختص بقضايا معينة، مثل اصحاب المطاعم على سبيل المثال.

بالإضافة إلى لقاءات لجان الأحياء التي (ستتظم) بشكل دوري، ويتجه المجلس البلدي لأن تكون هذه الخطط، نهج متبع في أعماله لتحقيق أكبر قدر ممكن من المشاركة المجتمعية، وتعزيز ثقة المواطن بالمجلس البلدي<sup>٥٠</sup>.

## 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 لحساب الهيئات المحلية مثل ضريبة الأملاك، مقابل هذه الجباية تخصص الحكومة المركزية، نسبة مئوية مقابل نفقاتها الإدارية، وتعاني جباية الموارد المالية من انها 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، ويتحمل مسؤولية هذا الخلل في التحويل كل من وزارة المالية ووزارة الحكم المحلي، كما ويلاحظ أيضاً أن النسب المخصصة للهيئات المحلية من واردات الضرائب التي تجبها السلطة المركزية محدودة، حيث أن السلطة المركزية استقطبت لنفسها الجزء الأكبر من الواردات بينما أبقى جزءاً صغيراً للهيئات المحلية، توزع بالنسب التي تقررها السلطة المركزية<sup>٥١</sup>.

٤٩ حديد . مصدر سابق

٥٠ ابو لبن . مصدر سابق

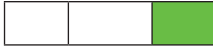
٥١ صالح عبد العاطي، مصدر سابق

هل نظام جمع الضرائب والرسوم يحمي أو يكفل الحد من / تجنب حالات التلاعب، الابتزاز 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، فأى عملية إعفاء أو تخفيض للرسوم مثلاً تتطلب توقيع خمسة أطراف حتى تعتبر معتمدة؛ بالإضافة إلى ضبط عمل الجباة بكشوفات ورقية مبروطة بأنظمة محوسبة، كما ويتم جرد الصندوق بشكل يومي ومقارنته بالكشوفات الورقية؛ وعادة لا يتم الاعفاء من الضرائب، وإنما تعطى حوافز للذين يدفعون بشكل مسبق أو سريع، وكذلك بين فترة وأخرى يجري إعادة جدولة لديون المتخلفين.

## ٣,٦ حماية حقوق الملكية والأراضي

هل هناك أنظمة وقوانين واضحة تنظم منح رخص البناء والضرائب والرسوم؟



أصدر مجلس الوزراء قرار رقم (٦) لسنة ٢٠١١ بنظام الأبنية والتنظيم للهيئات المحلية<sup>٥٢</sup>، 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 لحكام النظام، وأيضاً نظم آليات دفع الرسوم في حال عدم المباشرة بالترخيص لمدة سنة، كما منح صلاحية تعديل الرسوم فقط لمجلس الوزراء بتسيب من المجلس الأعلى للبناء؛ ولضبط فرض الرسوم، ألحق بالنظام جداول، حدد بها رسوم كل رخصة تمنحها الهيئة المحلية.

أما على مستوى بلدية رام الله فقد نظمت وضعها فيما يتعلق بالرخص، بإعداد دليل الإجراءات للأنظمة والترخيص، بالإضافة إلى إصدار ورقة تسهيلات للمواطنين والمهندسين الراغبين بطلب ترخيص، حيث توزع بشكل روتيني في قسم الأبنية، وتتضمن المتطلبات الواجب توفرها عند تقديم طلب الترخيص، والرسوم المالية المطلوبة، والشروط الواجب توفرها في المخططات المبدئية، والشروط الواجب توفرها في مخططات الترخيص، والشروط الواجب توفرها لإعطاء إذن الجرف.

٥٢ \* وقد أبدت المهندسة ديمة عرسان. رئيسة قسم الابنية والتراخيص في بلدية رام الله في مقابلة شخصية بتاريخ ٢٢/١٠/٢٠١٣ تحفظاً - بالرغم من وضوح هذه الانظمة - على توحيد نظام البناء لكافة محافظات الوطن، حيث ترى أن المعطيات الواردة في النظام مثلاً والتي تناسب جغرافية الأراضي في محافظة اريحا والاغوار لا تناسب الطبيعة الجغرافية في محافظة رام الله، لذا هناك حاجة لمواءمة هذه الأنظمة حسب خصوصية كل هيئة محلية، وهذا ما تتحفظ عليه وزارة الحكم المحلي.



## الحكم

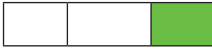
### ٣٧ شفافية الإدارة

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



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 للعامّة وخصوصاً المواطنين المقيمين في لنطاق الجغرافي للهيئة المحلية؛ وفي هذا الإطار لم يتطرق الإطار التشريعي أيضاً لمسألة المواقع الإلكترونية للهيئات المحلية، والتي تعزز من مفهوم الشفافية لكونها من الوسائل السهلة وغير المكلفة لنشر المعلومة، كما تساعد المواطن في الحصول على المعلومة والاطلاع عليها بأيسر الطرق<sup>٥٣</sup>؛ وعلى العموم لم يشرع بعد في فلسطين، قانون ينظم حق الحصول على المعلومات.

هل المعلومات متوفرة على أرض الواقع وباستمرار؟



يقوم مجلس بلدي رام الله بنشر كافة القرارات الصادرة عن المجلس على الصفحة الإلكترونية الخاصة به، بالإضافة إلى نشر الخطة الإستراتيجية والموازنة السنوية، ونشاطاتها من حيث المشاريع السنوية، والإعلانات والعطاءات، وأخبار البلدية اليومية<sup>٥٤</sup>؛ أما عن التقارير الإدارية والمالية فحتى تاريخه لا يجري نشرها على الصفحة الإلكترونية، والتقارير الربعية يقدمها رئيس المجلس إلى المجلس البلدي، أما التقارير السنوية فيقدمها المجلس البلدي لوزارة الحكم المحلي ولا يجري نشرها للمواطنين أيضاً.

وفيما يتعلق بعلانية اجتماعات المجلس البلدي، فقد أعلن رئيس المجلس البلدي عن توجهات نحو إطلاق الجلسات العلنية للمجلس البلدي، وذلك في الجلسة العلنية الأولى للمجلس والذي عقد بتاريخ (٢٩/١٠/٢٠١٣)، وأكد أن هذا القرار جاء كخطوة أولى من أجل تعزيز المشاركة المجتمعية؛ كما أعلن في نفس الجلسة عن آليات الإجراءات الناظمة للاجتماعات العلنية، حيث ضمت الإعلان عن فتح المجال أمام المواطنين والراغبين بحضور جلسات المجلس البلدي العلني، بحيث يكون الحضور بصفة مراقب، ولا يسمح لهم التدخل بالنقاش أو إبداء أية ملاحظات، ويطلب التسجيل المسبق للراغبين بحضور الجلسة العلنية، وتكون الأولوية لمن يسجل أولاً، والعدد الكلي لمن سيتاح لهم حضور الجلسة كمراقبين هو ١٢ شخص للجلسة الواحدة، مع إمكانية حضور الجلسة كاملة أو أي جزء منها، كما أنه سيتم الإعلان المسبق عن جدول أعمال الجلسة العلنية، وسيتم البث المباشر للجلسات العلنية من قبل فضائية فلسطين مباشر، وسيتم تنزيل تسجيل الجلسة على الموقع الإلكتروني وموقع البلدية على الفيسبوك، وستتم التغطية الإعلامية للجلسة العلنية من قبل مراسلي المؤسسات الإعلامية، إضافة للتغطية الرسمية من دائرة العلاقات العامة والإعلام<sup>٥٥</sup>.

٥٣ بلال البرغوثي. مصدر سابق

٥٤ انظر صفحة بلدية رام الله، <http://www.ramallah.ps/index.aspx>

٥٥ المصدر السابق

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

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



لا توجد نصوص قانونية تلزم موظفي البلدية او من في حكمهم أو مزودي الخدمات على تقديم التقارير الدورية عن أعمالهم.

مدى إعداد التقارير على أرض الواقع ومدى فعاليتها ؟



تقوم آلية الاجتماعات الإدارية وتقديم التقارير الإدارية في البلدية على اجتماعات أسبوعية داخلية للأقسام والادارات، وكمثال على ذلك تعمل دائرة الهندسة على اجتماع أسبوعي، لرؤساء الأقسام والموظفين الرئيسيين، يتم التداول بما قامت الادارة بالعمل عليه خلال الاسبوع المنصرم، وما أنجزته وما واجهته من إشكاليات، ولكن ما يؤخذ على هذا النوع من الاجتماع انه لا يقدم به تقارير مكتوبة من الأقسام والمسؤولين ويكتفى بالتقارير الشفهية، كما لا يجري أيضاً توثيق الاجتماع بمحضر<sup>٥٦</sup>، وهذه الإشكالية ”أي عدم توثيق الاجتماعات الأسبوعية والدورية“ تعاني منها غالبية الإدارات في البلدية، وهو ما أكد عليه مدير دائرة الهندسة ورئيس الرقابة الداخلية في البلدية؛ هذا على المستوى الداخلي للإدارات، أما على مستوى الإدارات ككل ففي البلدية يعقد اجتماع ما يسمى باجتماع ”الادارة التنفيذية“، ويعقد هذا الاجتماع بشكل شهري ومنتظم، وفيه يقدم كل مدير دائرة تقريراً شفهياً عن أعمال دائرته، ويتم توثيق هذه التقارير من الإدارات المختلفة بتقرير/ محضر اجتماع يستعرض انجازات واشكاليات كل دائرة على حدة بالإضافة إلى التوصيات<sup>٥٧</sup>.

أما التقارير المكتوبة التي تقدم من الإدارات المختلفة فهي تقارير ربعية، وتسمى بتقارير الانجاز، وفيها يتم استعراض ما تم انجازه من قبل الدائرة حسب الخطة السنوية لها، مع إضافة بند يسمى ملاحظات، وهو مخصص لاقتراحات الادارة وتوصياتها كما هو الحال في دائرة الهندسة ودائرة الصحة.

وتقدم التقارير الربعية المذكورة إلى رئيس المجلس البلدي لعرضها على المجلس؛ ويسهل إعداد هذه التقارير متابعة أعمال ومساءلة القائمين عليها<sup>٥٨</sup>.

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» وهذه التقارير غاية في الأهمية من حيث الرقابة المالية وضبط عمليات التلاعب، عدا عن ذلك يجري إعداد التقارير حسب الحاجة والطلب<sup>٥٩</sup>.

٥٦ عدي الهندي.مصدر سابق

٥٧ المصدر السابق

٥٨ ابو لبن. مصدر سابق

٥٩ ابو لبن. مصدر سابق

## ٣,٩ نزاهة مقدمي الخدمة العامة

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



لا توجد مدونات سلوك خاصة للطاقم التنفيذي، ولكن نظام موظفي الهيئات المحلية تضمن مجموعة من المحظورات في المادة (٢٨)، والتي تعكس سياسة التوظيف في الهيئات المحلية، التي تستوجب نزاهة موظف الهيئة المحلية وضمان عدم تضارب مصالحه، وتحصينه من المحاباة والمحسوبية وهذه المحظورات هي:

- 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 للاحتفاظ بها ولو كان هو الذي قام بتحريره .
- ٥- أن يكون وكيلاً بأجر في القيام بأعمال للغير .
- ٦- الجمع بين وظيفته وبين أي عمل 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:
  - أ . كل عمل من الأعمال التجارية أو المضاربات المالية وخاصة ما كان منها متصلاً ببيانات أو معلومات تصل إليه عن طريق الوظيفة .
  - ب . شراء العقارات أو المنقولات التي تطرحها الهيئة المحلية للبيع .
  - ج . استئجار الأراضي والعقارات العائدة للهيئة المحلية بقصد الاستغلال .
  - د . الاشتراك في الأعمال والمقاولات التي يوكل إليه تحضيرها أو تنفيذها، أو الحصول على مصلحة أو قيود خاصة بها .

## ٤. مجلس الهيئة المحلية

القدرة	الدور	الحكم
--------	-------	-------

ينظم قانون انتخابات الهيئات المحلية جوانب تمويل الحملات الانتخابية، ويحدد مصادرها ويلزم المرشحين بتقديم تقارير مالية للجنة الانتخابات المركزية، دون النص على وجوب إعلانها للمواطنين، وفي نفس الوقت لم يضع سقفاً مالياً للدعاية الانتخابية، كما أنه ضمن العدالة في الترشح أمام المواطنين ونظم المساواة في الوصول للإعلام؛ وكنتيجة للانتخابات المحلية وبضمانات قانون الانتخابات يعتبر المجلس البلدي لبلدية رام الله ممثلاً لتنوع الكتل، والديانة والمرأة، باستثناء تمثيل حركة حماس التي قاطعت الانتخابات المحلية؛ وأكد أعضاء المجلس البلدي أنهم يتمتعون بالاستقلالية عن أحزابهم عند اتخاذ قرارات المجلس وتنفيذ نشاطاته؛ وعلى الرغم من النص الواضح لقانون مكافحة الفساد بإلزام أعضاء الهيئات المحلية بتقديم إقرارات الذمة المالية، إلا أن الأعضاء رغم مرور ما يقارب السنة على انتخابهم لم يتقدموا حتى تاريخه بإقراراتهم المالية.

### 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 توجيهها 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.

كما ويشترط القانون على كل قائمة انتخابية، أن تقدم للجنة 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 فائزة أم خاسرة؛ ويقتصر الإعلان عن التمويل الانتخابي فقط للجنة الانتخابات، ولكن لا يوجد نص قانوني يلزم المرشحين بالإعلان عن مصادر الأموال التي حصلوا عليها، للمواطنين، كما لا يلزم القانون لجنة الانتخابات المركزية بنشر هذه التقارير للعامّة.

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 عينية ولم يحدد قانون الانتخابات المحلية حدود الصرف على الحملة الانتخابية.

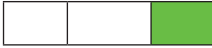
أن عدم تحديد سقف الصرف على الدعاية الانتخابية يؤثر على عدالة الفرص بين المرشحين في تنفيذ دعاياتهم الانتخابية، ويجعل التنافس بين المرشحين غير متساو.

## 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 انتخابية الحصول على تمويل لحملة الانتخابية من السلطة الوطنية الفلسطينية.

## 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 اعلامية 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، ضمن شروط ومواعيد محددة ليتم بثها خلال فترة الدعاية الانتخابية، وقد بلغ عدد القوائم التي بثت دعايتها الانتخابية في الفترة الاولى (١٢٧) قائمة، وفي الانتخابات التكميلية الاولى (١٠) قوائم مترشحة، في حين انه لم يتم بث الدعائية الانتخابية لاي من القوائم في المرحلة التكميلية الثانية<sup>٦٠</sup>.

الإعلام الخاص: على الرغم من عدم ورود ضوابط قانونية لوسائل الإعلام الخاصة، وضعت لجنة الانتخابات المركزية الاجراءات اللازمة للدعاية الانتخابية في الإعلام الخاص، وبرزها، موعد بدءها وانتهاءها، ومنع التحريض والظعن بأي من القوائم والمرشحين، واشترطت على وسائل الإعلام الخاصة، استشارة اللجنة عند نشر أي مواد تتعلق بإجراءات العملية الانتخابية، ولهذا الغرض انشأت اللجنة وحدة رصد خاصة لمتابعة الانتخابية من خلال مواقع التواصل الاجتماعي، والتلفزيون والإذاعات والمواقع الالكترونية<sup>٦١</sup>.

## ٤,٢ الاستقلالية

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



تعرض المجلس البلدي لأكثر من محاولة للتأثير عليه في اتخاذ قرارات حول تنفيذ بعض الإجراءات، وهذا نتيجة عدم تحصين أعضائه بأية نصوص قانونية تحميهم من تدخل أو ضغط القوى الخارجية، ولكن أكد العديد من أعضاء المجلس البلدي أن المجلس لم يتأثر بهذه الضغوطات.

٦٠ تقرير لجنة الانتخابات المركزية حول الانتخابات المحلية

٦١ المصدر السابق

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

--	--	--

أكد أعضاء المجلس البلدي الذين تم مقابلتهم، أن الأعضاء يحددوا موقفهم في المجلس بمعزل عن سياسات أحزابهم أو تدخلها .

## الدور

### ٤,٣ تمثيل المجتمع

مدى تمثيل أعضاء المجلس لكافة فئات المجتمع؟

--	--	--

إذا استثنينا الحالة الخاصة الناجمة عن مقاطعة حركة حماس للانتخابات لأسباب سياسية ليس لها علاقة بالهيئات المحلية، فإن مجلس بلدية رام الله يمثل الغالبية العظمى من فئات المجتمع؛ إذ يتكون مجلس بلدية رام الله من (١٥) عضواً (٨ مسيحيين و٧ مسلمين)، (بينهم ٣ نساء)، ويتنوع الأعضاء حسب الكتل بين مستقلين ومنتمين لفصائل منظمة التحرير ومنتمين لحركة فتح، كاتجاه سياسي وليس عضوية رسمية، كما يمثل بعضهم المهنيين، التجار، قطاع الخدمات وقطاع الإنشاءات.

## الحكم

### ٤,٤ الشفافية

مدى توفر الأحكام القانونية التي تلزم الأعضاء بإقرار ذمهم المالية؟

--	--	--

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

وقد أكدت السيدة رشا عمارنة مدير عام الشؤون القانونية في هيئة مكافحة الفساد انه بعد تسلم المجالس المحلية المنتخبة أعمالها تم توزيع (٢٤٢٢) إقرار ذمة مالية، استلمت هيئة مكافحة الفساد ١٠٥١ نموذج معياً، ولم تكن بلدية رام الله من بين المجالس التي عبأت إقرارات الذمة المالية، وأشارت الى أن الهيئة تقوم بمتابعة الهيئات التي لم تلتزم حسب الإجراءات القانونية<sup>٦٢</sup>.

وقد أكد رئيس وبعض أعضاء بلدية المجلس البلدي في رام الله انهم لم يقوموا بتعبئة نموذج إقرار الذمة المالية حتى تاريخه، وذلك لعدم قناعتهم بأن القانون - أي قانون الهيئات المحلية - يلزمهم بذلك، وأسباب أخرى تتعلق بإجراءات هيئة مكافحة الفساد الخاصة بإقرارات الذمة المالية؛ مع التتويه إلى أن رئيس المجلس البلدي ومدير عام البلدية أشاروا في الورشة التي عقدت لمناقشة مسودة الدراسة، إلى أن المجلس البلدية اتخذ قراراً بتعبئة إقرارات الذمة المالية في مدة أقصاها عشرة أيام<sup>٦٣</sup> من تاريخ عقد الورشة.

٦٢ رشا عمارنة. مدير عام الشؤون القانونية في هيئة مكافحة الفساد. مقابلة شخصية بتاريخ ٢٠١٣/١٠/٣٠

٦٣ عقدت الورشة المذكورة بتاريخ ٢٠١٤/١/٢٧

## إلى أي مدى يستطيع المواطنون الحصول على معلومات مالية خاصة بالأعضاء؟



نصت المادة ٢٢ من قانون مكافحة الفساد، على 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.

### ٤,٥ المساءلة

مدى وجود شركات تقييم وتدقيق خارجية حول الدعايات الانتخابية؟ مساءلة حول آليات صرف الدعاية الانتخابية؟



حسب قانون الانتخابات المحلية تلزم كل قائمة انتخابية شاركت في الانتخابات، 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.

مدى توفر أحكام قانونية منظمة للأموال المالية للمرشحين السياسيين/ الأعضاء؟ هل يخضعون لقانون الذمة المالية؟



لا يخضع المرشحون للانتخابات لقانون الذمة المالية.

### 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 الاقتراع، ونص القانون على أن الترشح يتم 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 ورافاق ما يفيد قبولها بطلب الترشح.
- ٤- أن يكون مقيماً في الهيئة المحلية المرشح لمجلسها لمدة لا تقل عن سنة، من تاريخ إجراء الانتخابات وأن لا يكون مرشحاً في هيئة أو قائمة أخرى.
- ٥- غير محكوم عليه بجنحة مخلة بالشرف أو جناية.

## ٥. المحاكم النظامية

الدور      الفعالية

ما زالت المحاكم البلدية تفتقد للجهازية التامة للسيطرة على القضايا المنظورة أمامها بشكل عام لعدة أسباب موضحة أدناه، وعلى الرغم من تخصيص قضاة من مجلس القضاء الأعلى للمحاكم البلدية إلا أن كل قاضي من القضاة لا يتم تفريغه لمحكمة البلدية، لذا تكرر مشكلة المحاكم العامة في محكمة البلديات، وهي ارتفاع القضايا المدورة المنظورة في كل محكمة لكل شهر، فقد وصلت عدد القضايا المدورة في محكمة بلدية رام الله (في شهر ١١ من عام ٢٠١٣) قرابة الـ ٨٥ قضية.

وأما على صعيد قضايا جرائم الفساد التي تنظر في محكمة جرائم الفساد، فما زالت تعاني من المشكلة التي رافقت المحكمة منذ بداية تأسيسها وهي التأخر في الحكم في بعض قضايا الفساد، التي تم تحديد مدة النظر فيها في قانون مكافحة الفساد بعشرة أيام، وقد تجاوز البعض منها أكثر من سنة، مما يؤثر على سير العدالة وزعزعة ثقة المواطنين في هذه المحكمة.

### ٥.١ التحقيق في قضايا الهيئات المحلية

ما مدى جاهزية وفعالية المحاكم النظامية في النظر بالقضايا الخاصة بالهيئات المحلية؟



حسب قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٥) لسنة ٢٠٠١ تنظر المحاكم النظامية في فلسطين في المنازعات والجرائم كافة إلا ما استثني بنص قانوني خاص، وتمارس سلطة القضاء على جميع الأشخاص؛ وتحدد قواعد اختصاص المحاكم وتباشر اختصاصها وفقاً للقانون؛ وتكون جلسات المحاكم علنية إلا إذا قررت المحكمة من تلقاء نفسها أو بناءً على طلب أحد الخصوم عقدها سرية، مراعاة للأداب أو للمحافظة على النظام العام، ويكون النطق بالحكم في جميع الأحوال في جلسة علنية؛ وتتكون المحاكم النظامية من محاكم الصلح، محاكم البداية، محاكم الاستئناف، والمحكمة العليا<sup>٦٤</sup>.

وعلى الرغم من التطور الحاصل في السلطة القضائية وأعمال المحاكم في السنوات الأخيرة، إلا أن القضاء الفلسطيني ما زال يواجه بعض الإشكاليات أهمها:

- عدم وجود ثقافة مجتمعية حول أهمية احترام وسيادة القضاء في فلسطين.
- الاختناق القضائي التي تواجهها المحاكم والذي يؤثر على سير العدالة.
- إشكاليات تتعلق بصعوبة التبليغ وإحضار أطراف القضية في المناطق الفلسطينية الخاضعة للسيطرة الإسرائيلية.

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 مقر البلديات نفسها، وليس في المحاكم الرئيسية؛ وفيما يتعلق بمحكمة بلدية رام الله فقد تم تكليف قاضياً غير متفرغ للبلديات في كل من رام الله والبيرة وبيروت والرام وبيتونيا.



وتعقد بلدية رام الله محكمتها كل يوم خميس من الأسبوع، بحضور القاضي وشرطي واحد لتنظيم المحكمة، ويعكس الكشف الشهري للقضايا المنظور بها أمام البلدية خلال شهر تشرين أول، أن المحكمة تعاني من اختناقاً في عدد القضايا المنظور بها أمام المحكمة، حيث بلغ عدد القضايا المدورة حتى تاريخ ٢٠١٣/١١/٦ (١٢٠ قضية) بالإضافة إلى ٥ قضايا خلال شهر تشرين أول ليصبح مجموعها، ١٢٥ قضية منظور بها أمام المحكمة، تم الفصل بـ ٤٠ قضية منها، وتدوير ٨٥ قضية للشهر القادم.

وقد يكون عدم تفرغ القاضي المكلف ببلدية رام الله وتكليفه بمحاكم ٤ بلديات أخرى هو أحد أسباب هذا الاختناق<sup>٦٥</sup>؛ 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.

## ٥,٢ التحقيق في قضايا الفساد

ما مدى جاهزية وفعالية المحاكم في التحقيق بحالات فساد؟



تم تشكيل نيابة ومحكمة جرائم الفساد في عام 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<sup>٦٦</sup>، وقد صدر حتى نهاية عام ٢٠١٢ حكم بـ (١٨ قضية)، وحكم القضاء بإدانة ١٧ منها، وواحدة فقط بالبراءة<sup>٦٧</sup>. أما فيما يتعلق بفعالية المحاكم، فإن الإشكالية القائمة حالياً هي المدة الطويلة التي تستغرقها إجراءات المحاكمة.

٦٥ الكشف الشهري لمحكمة بلدية رام الله، صادر بتاريخ ٢٠١٣/١١/٦

٦٦ لم تتمكن الباحثة من حصر عدد القضايا المتعلقة بالهيئات المحلية بسبب عدم تزويدها بالرقم من قبل هيئة مكافحة الفساد

٦٧ رشا عمارنة. مصدر سابق

## مهام الإشراف والمساءلة الخارجية

### ٦. معالجة الشكاوى: آليات الاعتراض والاستئناف وطلب المعلومات

القدرة	الفعالية
--------	----------

تعمل مؤسسات السلطة الوطنية بنظام شكاوى واضح ومتاح وسهل التداول من قبل المواطنين على المستوى الرسمي، وعلى مستوى مؤسسات المجتمع المدني، يبدأ من تقديم الشكاوى على الهيئة المحلية داخل الهيئة، إلى أن يصل إلى المحكمة العليا التي تبت في الاعتراضات الإدارية، ولكن لا يوجد نظام شكاوى مستقل لقطاع الهيئات المحلية، ويعتبر نظام الشكاوى المعمول به فعال ويفضي إلى معالجة أغلب الشكاوى المقدمة من قبل المواطنين، بشأن قرارات وأعمال الهيئات المحلية.

### القدرة

#### ٦,١ هل توجد إجراءات واضحة ومستقلة للتعامل مع الشكاوى الواردة من المواطنين؟

--	--	--

قرر مجلس الوزراء عام ٢٠٠٣ إنشاء وحدات متخصصة لمتابعة شكاوى المواطنين، في مجلس الوزراء والوزارات المختلفة، وذلك من أجل تنظيم العمل وحفاظاً على حقوق المواطن، وتم وضع نظام شكاوى في العام ٢٠٠٩ يعمل به في الوزارات والمؤسسات والهيئات والسلطات التابعة لمجلس الوزراء؛ وقد عمل مجلس الوزراء على وضع الأهداف والخطط والتنسيق مع الوزارات والمؤسسات ذات العلاقة، من أجل حل الشكاوى لإنصاف المظلومين من المواطنين، ووضع السياسات التي من شأنها تحسين الأداء في المؤسسات الحكومية الوزارية وغير الوزارية<sup>٦٨</sup>.

- وقد أصدر مجلس الوزراء نظام الشكاوى رقم ٦ للعام ٢٠٠٩ ونص فيه على محددات تقديم الشكاوى.
- كما أصدر دليل الإجراءات الخاص بنظام الشكاوى في نفس العام، بالإضافة إلى نموذج رسمي لتقديم الشكاوى؛ وكباقي الوزارات، يطبق هذا الدليل في وزارة الحكم المحلي، التي تستقبل بناءً عليه الشكاوى من المواطنين ذات العلاقة بأعمال الهيئات المحلية، والنظام والدليل والنموذج منشورين على الصفحة الالكترونية لمجلس الوزراء.
- كما نص "قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية" على أن من بين اختصاصات الديوان بحث الشكاوى التي يقدمها المواطنون عن المخالفات، أو الإهمال في أداء الواجبات الوظيفية، ودراسة ما تنشره وسائل الإعلام المختلفة من شكاوى أو تحقيقات صحفية، تتناول نواحي الإهمال أو الاستهتار أو سوء الإدارة أو الاستغلال في المؤسسات العامة، ولذلك فهو يستقبل شكاوى تتعلق بأعمال الهيئات المحلية.
- ونص "قانون مكافحة الفساد المعدل" على أن من بين اختصاصات هيئة مكافحة الفساد، التحقيق في الشكاوى التي تقدم عن جرائم الفساد، بما فيها الخاصة بأعمال الهيئات المحلية؛ كما نص على أن من صلاحيات الهيئة أيضاً تلقي التقارير والبلاغات والشكاوى، بخصوص جرائم الفساد، ودراستها ومتابعتها، والقيام بأعمال التحري وجمع الاستدلالات بشأنها، والكشف عن المخالفات والتجاوزات، وجمع الأدلة والمعلومات الخاصة بذلك ومباشرة التحقيق والسير في الإجراءات الإدارية والقانونية اللازمة، وفقاً لأحكام هذا القانون و التشريعات ذات العلاقة.
- وتقوم الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان<sup>٦٩</sup>، بتلقي شكاوى المواطنين، حيث يتبوء جمع ومتابعة شكاوى المواطنين، الفردية أو الجماعية، المرتبطة بانتهاكات حقوق الإنسان من قبل السلطات الرسمية وشبه الرسمية بما فيها

٦٨ <http://www.palestinecabinet.gov.ps:8066/aboutus.aspx>

٦٩ نص القانون الأساسي المعدل على تشأ 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.

- أعمال الهيئات المحلية سلم آليات عمل الهيئة<sup>٧٠</sup>.
- كما يمكن للمواطنين التوجه إلى مؤسسات المجتمع المدني ومنها مؤسسة أمان، التي تضم "مركز المناصرة والإرشاد القانوني" وهو مركز متخصص باستقبال شكاوى المواطنين ومتابعتها مع الجهات الرسمية.
- لقد استحدثت بعض البلديات وحدات لاستقبال شكاوى المواطنين بداخلها، ولكن لا يوجد نظام خاص معتمد للشكاوى في الهيئات المحلية.
- وإذا تم استنفاد الطرق المذكورة أعلاه لتقديم الشكاوى، يستطيع المواطنون 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 اتاح القانون الطعن في القرارات الإدارية عن طريق الأفراد أو الهيئات المتضررة، برفع شكوى أو طلبات طعون لمحكمة العدل العليا للنظر بها بناءً على اختصاصات هذه المحكمة المحددة بقانون تشكيل المحكم النظامية، والتي من ضمنها الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالغاء اللوائح أو الأنظمة أو القرارات الإدارية النهائية، الماسة بالأشخاص أو الأموال الصادرة عن أشخاص القانون العام... الخ وسائر المنازعات الإدارية<sup>٧١</sup>.

## الفعالية

٦,٢ هل إجراءات رفع الشكاوى على الهيئات المحلية واضحة وسهلة؟ وهل الشكاوى التي ترفع عليهم تحل على أرض 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 الإلكترونية 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 ايجابية 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 بالطاقت المتخصصة لمعالجة الشكاوى، بالإضافة إلى أن عدد منها يعتبر من الشكاوى الكيدية<sup>٧٢</sup>.

ويتلقى الديوان العديد من الشكاوى عن الهيئات المحلية، وقد نشر ملخصاً عنها في تقريره السنوي للعام ٢٠١٢، يظهر كيفية التعاطي مع هذه الشكاوى وحلها على أرض الواقع، ويتبين من ملخص التقرير أنه تم متابعة ٢٨ شكوى من الهيئات المحلية في العام ٢٠١٢<sup>٧٣</sup>.

وقد نشرت هيئة مكافحة الفساد على صفحتها الإلكترونية نموذج تقديم الشكاوى، بالإضافة إلى الآليات الأخرى التي يمكن للمواطنين تقديم الشكاوى من خلالها للهيئة، وتلقت الهيئة العديد من الشكاوى التي حققت بها شخصياً، أو قامت بالطلب من ديوان الرقابة تقصي الحقائق عنها، وهناك بعض الشكاوى التي تم حلها مباشرة وأخرى تم تحويلها كقضايا فساد<sup>٧٤</sup>.

وحددت الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان أيضاً آليات معالجة الشكاوى على صفحتها الإلكترونية. وكذلك مركز المناصرة للإرشاد القانوني في مؤسسة أمان حيث تلقى خلال عام ٢٠١٣، (٢٢) شكوى على الهيئات المحلية، تم متابعتها عن طريق التنسيق مع المؤسسات المختصة حسب نوع الشكاوى المقدمة (ديوان الرقابة المالية والإدارية، هيئة مكافحة الفساد، وزارة الحكم المحلي) وتم إغلاقها بعد حلها بالطرق القانونية.

٧٠ انظر الموقع الرسمي للهيئة المستقلة لحقوق الإنسان <http://www.ichr.ps/ar/>

٧١ قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم ٥ لسنة ٢٠٠١

٧٢ صالح مصلح. قائم بأعمال مدير عام الرقابة على وحدات الحكم المحلي. مقابلة شخصية بتاريخ ١٠/١٠/٢٠١٣

٧٣ انظر التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية والإدارية للعام ٢٠١٢

٧٤ رشا عمارنة. مدير عام الشؤون القانونية في هيئة مكافحة الفساد. مقابلة شخصية بتاريخ ٣٠/١٠/٢٠١٣

## ٧. التدقيق والرقابة

القدرة      الفعالية

يعمل ديوان الرقابة المالية والإدارية ووزارة الحكم المحلي على التدقيق والرقابة على أعمال الهيئات المحلية، ويقوم الديوان بإجراء تدقيق مفصل ومتخصص على جزء من الهيئات المحلية خلال السنة الواحدة وذلك بسبب نقص الكادر البشري الكافي لهذه المهمة؛ بينما تقوم وزارة الحكم المحلي بالتدقيق على كافة الهيئات المحلية مرتين في السنة الواحدة، ولكن تدقيقها عام وغير مفصل؛ ويعتبر تدقيق الديوان فعال، حيث أدى إلى التحقق من شبهات فساد في أكثر من هيئة، أحيلت ملفاتها إلى هيئة مكافحة الفساد، كما تمكن من تحديد العديد من الانحرافات المالية في الهيئات المحلية، وتحديد أسبابها وحجم الخسارة الناتجة عنها، ولكن يعاني الديوان من عدم التزام عدد كبير من الهيئات المحلية بالتوصيات الناتجة عن عملية التدقيق.

### القدرة

٧,١ إلى أي مدى تتوفر القوانين والتمويل للتدقيق الدوري من قبل الحكومة المركزية؟ إلى أي مدى تقوم الحكومة بالتدقيق الفعلي على الهيئات المحلية؟ استناداً إلى الزمان المحدد، المراقبون الأكفاء، وبالأهداف المحددة؟ مع نشر نتائج التدقيق للعام؟



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

### ديوان الرقابة المالية والادارية

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، فإنه 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 ذلك لا يتم، ولا يقوم الديوان أيضاً بنشره كاملاً على صفحته الرسمية على الرغم من نشره للعديد من التقارير الربعية والتقارير الرقابية الخاصة<sup>٧٥</sup>.

وقد نشر الديوان في تقريره السنوي للعام (٢٠١٢) أنه أصدر (٥٠) تقريراً رقابياً حول أعمال الهيئات المحلية، بينت أهم المخالفات الجوهرية في هذا القطاع:

- حدوث عمليات اختلاس وشبهات اختلاس وسوء ائتمان للأموال في بعض الهيئات، نتيجة لضعف الرقابة والمساءلة في عملها، وتفرّد بعض الأشخاص في اتخاذ القرارات فيها.
- لا تلتزم بعض الهيئات المحلية بمسك كافة السجلات المحاسبية اللازمة لإثبات وتسجيل وترحيل العمليات المالية المتعلقة بالمقبوضات والمدفوعات.
- لا تقوم بعض الهيئات المحلية بجباية بعض الرسوم التي نصت عليها القوانين والأنظمة.
- تتم التعيينات في بعض الهيئات بشكل مباشر وبدون اتباع الإجراءات القانونية في عملية التعيين.
- لم تقم وزارة الحكم المحلي وكذلك الهيئات المحلية التي وقع بها اختلاس أو فساد، بإبلاغ الديوان بها.
- قيام بعض رؤساء الهيئات المحلية أو بعض الأعضاء أو الموظفين، بتنفيذ أعمال أو اتفاقيات توريد لوزم بصفتهم الشخصية، بما يعود عليهم بالنفع وهذا يدخل في باب تضارب المصالح.

## وزارة الحكم المحلي

تقوم دائرة التوجيه والرقابة في وزارة الحكم المحلي بعمل زيارتي تدقيق وتوجيه في السنة الواحدة يطال كافة الهيئات المحلية في اراضي السلطة، ولكن هذا التدقيق او التقرير الرقابي، يكون غير شامل وغير مفصل كالتقرير الذي يقوم به ديوان الرقابة، اذ لا يوجد تمويل كاف من الحكومة لعمليات التدقيق والرقابة حيث يوجد نقص كبير في الموارد البشرية المتخصصة، لذلك تسعى الوزارة الى التنسيق مع ديوان الرقابة وتنظيم العلاقة بهذا الخصوص للحصول على تقارير مشتركة، وفي أغلب الحالات تستطيع الوزارة الوصول الى السجلات المطلوبة، ولا تقوم وزارة الحكم المحلي بنشر تقارير التوجيه والرقابة، ولا تكون بمتناول المواطنين، بل يكتفى بتوجيهها الى الهيئة المحلية المستهدفة فقط<sup>٧٦</sup>.

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

## الفعالية

إلى أي مدى تعمل الهيئات المحلية على تطبيق وتنفيذ توصيات عملية التدقيق؟ هل تكشف وتفتش الحكومة المركزية على الممارسات المالية الخاطئة في الهيئات المحلية؟ هل يمكن للحكومة المركزية الوصول الى كافة السجلات والمعاملات المالية على المستوى المحلي؟ هل يمكنها طلب اي معلومة؟ هل تفرص 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 والادارية الوصول إلى كافة السجلات المالية والإدارية، ولا يجد الديوان صعوبة في الوصول لهذه السجلات في الهيئات المحلية الكبرى المصنفة (أ) بسبب مأسستها بطريقة إدارية ومالية مدروسة؛ ولكن يواجه الديوان معوقات جمة أمام الوصول الى السجلات المالية في المجالس القروية التي تعاني من عدم الوعي وعدم التنظيم المؤسسي وضعف القدرة المالية التي تحول دون تعيين طاقم تنفيذي متخصص، وبالتالي هذا يعيق الوصول إلى السجلات المالية والإدارية التي قد تكون غير موجودة أصلاً؛ وفي هذه المجالس توجد مخالفات إدارية ومالية هائلة حيث تتركز كافة السجلات والأموال والإدارة بيد شخص واحد، مما يسهل عليه إخفاء أية وثائق<sup>٧٧</sup>. وأشار السيد صالح مصلح القائم باعمال 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"، وعلى صعيد الهيئات المحلية فهناك الكثير منها تخلو من مدققين داخليين أو وحدات تدقيق داخلي وهذه إشكالية لم يعالجها قانون الهيئات المحلية، ولم يلزمها بان يكون لديها مدققين داخليين أو وحدات تدقيق داخلي.

وفي هذا السياق يقوم الديوان بدوره بتقديم الدعم الفني للهيئات التي تبدي استعداداً لتعيين مدققين داخليين أو إنشاء وحدات تدقيق ورقابة داخلية، حيث ساعد الكثير من الهيئات في بناء وحدات رقابة داخلية وفي إعداد دليل إجراءات ووصف مهام للتدقيق الداخلي؛ والالتزام 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<sup>٧٨</sup>.

٧٦ ضحى البرغوثي ومحمد حساسنة . دائرة التوجيه والرقابة في وزارة الحكم المحلي . مقابلة بتاريخ ٢١/١٠/٢٠١٣

٧٧ مصلح. مصدر سابق

٧٨ نفس المصدر

## ٨. التحقيق في قضايا الفساد

القدرة	الفعالية
--------	----------

تقوم هيئة مكافحة الفساد منفردة أو بالتعاون مع ديوان الرقابة الإدارية بالكشف والتحقيق في قضايا الفساد بشكل عام، ومن ضمنها قطاع الهيئات المحلية، فهناك العديد من قضايا الفساد في الهيئات المحلية التي أحييت للهيئة من قبل الديوان، والتي تم تحويلها إلى محكمة جرائم الفساد؛ كما أن هناك قضايا أخرى تم التحقيق فيها مباشرة من قبل الهيئة عن طريق التوجه إلى الهيئات المحلية، أو عن طريق شكاوى قدمت للهيئة وتم التحقيق فيها وإحالتها إلى محكمة جرائم الفساد، حيث صدر حكم بخصوصها.

٨,١ هل هناك أطراف أو أجسام لديها القدرة على التفتيش والكشف عن قضايا الفساد؟ ما هي هذه 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، بالإضافة إلى القيام بأعمال التحري وجمع الاستدلالات بشأنها والكشف عن المخالفات والتجاوزات وجمع الأدلة والمعلومات الخاصة بذلك ومباشرة التحقيق والسير في الإجراءات الإدارية والقانونية اللازمة، وفقا لأحكام قانون مكافحة الفساد والتشريعات ذات العلاقة؛ ويحق لها أيضا ملاحقة كل من يخالف أحكام القانون، واتخاذ التدابير القانونية في سبيل ذلك، واستدعاء الشهود والمعنيين من الموظفين العموميين أو موظفي القطاع الخاص أو أي شخص له علاقة للاستفسار والتحري حول واقعة تتعلق بجريمة فساد؛ وطلب أية ملفات أو بيانات أو أوراق أو مستندات أو معلومات أو الإطلاع عليها أو الحصول على صور منها، من الجهة الموجودة لديها، بما في ذلك الجهات التي تعتبر كل ذلك سري التداول وفقا للإجراءات القانونية النافذة.

وللهيئة أيضاً أن تباشر التحريات والتحقيقات اللازمة لمتابعة أي من قضايا الفساد من تلقاء نفسها أو بناء على إخبار أو شكوى ترد إليها من أية جهة، كما ويحق للهيئة أيضاً حق تحريك الدعوى الخاصة بالجرائم المحددة بالقانون من خلال النيابة العامة، ومباشرتها وفقا لأحكام القانون والتشريعات الأخرى ذات العلاقة، ولا تقام هذه الدعوى، إلا في الأحوال المبينة في القانون، ولا يجوز وقف الدعوى بعد تحريكها أو التنازل عنها أو تركها أو التصالح عليها إلا في الحالات المحددة في القانون.<sup>٧٩</sup> 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؛ ويحق لرئيس الديوان تأليف لجان مؤقتة للرقابة أو التفتيش أو التحقيق، أو لجان للدراسة والاستقصاء برئاسة مفتش، وتفويضها بمهام أو قضايا محددة تدخل ضمن مهام الديوان وصلاحياته، وتقديم نتائج أعمالها إليه؛ وحدد القانون هدف الديوان بضمان سلامة العمل والإستقرار المالي والإداري في السلطة الوطنية، وسلطاتها الثلاث، التنفيذية، التشريعية، والقضائية، وكشف أوجه الإنحراف المالي والإداري، بما فيها حالات إستغلال الوظيفة العامة، والتأكد من أن الأداء العام يتفق مع أحكام القوانين والأنظمة واللوائح والقرارات والتعليمات النافذة، وفي حدودها وأنه يمارس بأفضل طريقة وبأقل تكلفة ممكنة.

٧٩ قانون مكافحة الفساد المعدل لسنة ٢٠٠٥

## 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 .

### الفعالية

٨,٢ هل هناك فعلاً قضايا فساد على المستوى المحلي تم التحقيق فيها و معالجتها؟ هل هناك قضايا فساد تم الكشف عنها من قبل الإعلاميين أو هيئات مكافحة الفساد؟ ما هي عدد القضايا التي تم كشفها والتحقيق فيها خلال السنة الماضية؟ ما هي عدد التحقيقات التي نتجت عنها ملاحقات قضائية؟



من خلال التدقيق الذي رصده التقرير السنوي لديوان الرقابة للعام ٢٠١٢، أشار إلى أنه من بين ٢٨ شكوى تابعها الديوان في قطاع الهيئات المحلية، تم تحويل ١٧ ملف منها لهيئة مكافحة الفساد بسبب وجود شبهات اختلاس وسرقة واستغلال للمال العام<sup>٨٠</sup>.

وقد أكدت مدير عام الشؤون القانونية في هيئة مكافحة الفساد، أن الهيئة حققت في قضايا فساد في بعض الهيئات المحلية، وقد أحيل بعضها إلى محكمة مكافحة الفساد، وقد كانت أغلب القضايا عبارة عن إساءة أئتمان واختلاس، وفي أغلب الأحيان يكون المتهمون من الجباة وأمناء الصندوق، وأن السبب في ذلك يعود إلى غياب المؤسسة في الهيئات المحلية<sup>٨١</sup>.

## ٩. رفع الوعي في مجال مكافحة الفساد والضغط

### القدرة

تعمل العديد من المؤسسات الرسمية ومؤسسات المجتمع المدني ذات الاختصاص، على تنفيذ برامج ومبادرات تهدف الى رفع الوعي العام في مجال مكافحة الفساد، وعلى الرغم من التنسيق بين بعض الأطراف لذلك، إلا أنها غير كافية؛ كما لم تبادر أي من المؤسسات المنفذة لهذه البرامج بقياس الأثر لمبادراتها، باستثناء الحصول على بعض المؤشرات مثل ارتفاع عدد الشكاوى على الهيئات المحلية، وما يجدر ذكره أيضاً أن الإعلام المحلي لم يأخذ دوره المتوقع في رفع الوعي العام والتثقيف في مجال مكافحة الفساد .

### القدرة

٩,١ ما مدى قدرة الأطراف المختلفة كهيئة مكافحة الفساد، وسائل الإعلام، مؤسسات المجتمع المدني في رفع وعي المواطنين على المستوى المحلي حول مكافحة الفساد وأساليب الضغط؟ هل تنفذ تدريبات لرفع وعي ممثلي الهيئات المحلية؟ وهل يوجد التنسيق بين الأجسام المختلفة لرفع الوعي على المستوى المحلي؟



### المؤسسات الرسمية؛ هيئة مكافحة الفساد وديوان الرقابة المالية والإدارية ووزارة الحكم المحلي

إن رفع مستوى الوعي والتثقيف والتدريب والمشاركة المجتمعية هو المحور الثالث من محاور الإستراتيجية الوطنية

٨٠ التقرير السنوي لديوان الرقابة، مصدر سابق

٨١ رشا عمارنة، مصدر سابق

مكافحة الفساد للأعوام ٢٠١٢-٢٠١٤ التي صاغتها هيئة مكافحة الفساد<sup>٨٢</sup>؛ كما وينص قانون مكافحة الفساد المعدل، على أن من مهام الهيئة القيام بتوعية المجتمع بكافة مستوياته الرسمية وغير الرسمية، وتبصيره بمخاطر جرائم الفساد، وآثارها على التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وكيفية الوقاية منها ومكافحتها، وذلك من خلال: جمع المعلومات المتعلقة بكافة صور وأشكال الفساد والعمل على إيجاد قاعدة بيانات وأنظمة معلومات، وتبادلها مع الجهات والهيئات المعنية في مكافحة الفساد في الداخل والخارج وفقا للتشريعات النافذة؛ والتنسيق مع كافة مؤسسات السلطة الوطنية لتعزيز وتطوير التدابير اللازمة للوقاية من جرائم الفساد، وتحديث آليات ووسائل مكافحتها؛ والتنسيق مع وسائل الإعلام؛ والعمل على تعزيز إسهام ومشاركة منظمات المجتمع المدني والمؤسسات التعليمية في الأنشطة المناهضة للفساد، وإيجاد توعية عامة بمخاطرها وآثارها، وتعزيز ثقافة عدم التسامح مع الفساد والمفسدين؛ وإعداد نشرات دورية تبين مخاطر الفساد والواسطة والمحسوبية على مؤسسات السلطة الوطنية وإداراتها العامة.

وتقوم الهيئة بتنفيذ عدد من النشاطات التوعوية في مجال مكافحة الفساد، مثل إعداد وتوزيع البروشورات، والتنسيق مع المؤسسات الإعلامية لعقد ورش عمل للإعلاميين، لتوعيتهم بمكافحة الفساد كما هو الحال مع مؤسسة أمين وبيالارا؛ ونفذت الهيئة عدد من اللقاءات المجتمعية، لرفع وعي المجتمع المحلي بالفساد ومخاطره وأشكاله وكيفية التبليغ عنه وللتعريف أيضا بالهيئة ومهامها وصلاحياتها.

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

وكذا الأمر بالنسبة لوزارة الحكم المحلي، حيث شارك ديوان الرقابة وزارة الحكم المحلي في تنفيذ ١٢ ورشة عمل توجيهية متخصصة، لموظفي الهيئات المحلية؛ كما جرى توقيع اتفاقية بين هيئة مكافحة الفساد ووزارة الحكم المحلي، تحت عنوان الخطة المشتركة لتنفيذ الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، للفترة ٢٠١٢-٢٠١٤؛ وضمن هذه الخطة شارك الديوان في ثلاث ورشات عمل مركزية للهيئات المحلية، في شمال ووسط وجنوب الضفة نفذتها هيئة مكافحة الفساد، وبمشاركة وزارة الحكم المحلي، تم خلالها تدريب وتوعية كافة أعضاء مجالس الهيئات المحلية المنتخبة، بأشكال الفساد التي من المتوقع أن تواجههم، وتوعيتهم بالقانون وبأعمال الهيئة وتعريفهم على آليات مكافحة الفساد في قطاع الهيئات المحلية<sup>٨٣</sup>.

٨٢ هيئة مكافحة الفساد . الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ٢٠١٢-٢٠١٤.

٨٣ البرغوثي: وزارة الحكم المحلي، مصلح: ديوان الرقابة المالية والإدارية، وعمارونة: هيئة مكافحة الفساد . مقابلات شخصية



## وسائل الإعلام والمجتمع المدني

### وسائل الإعلام:

إن الواقع الفعلي للإعلام والصحافيين يكشف عن العديد من المعوقات والتحديات التي تعكس ضعف دور الإعلام في مكافحة الفساد، ورفع الوعي به، وتحول دون تغطية فاعلة من قبل الإعلاميين لقضايا الفساد، وتتجلى المعوقات التي تحول دون هذه التغطية أو الدور الفاعل، في الحق في الوصول للمعلومات، والمطالبة بها وتداولها وحرية نشرها؛ فيقع على الإعلاميين مسؤولية كبيرة في تشكيل الرأي العام، ومحاولة فهم في البحث والاستقصاء وبذل الجهد للوصول للحقائق والبيانات المطلوبة بشكل كبير، إلا أن الواقع الفلسطيني ليس كذلك، حيث أن الإفصاح عن المعلومات لم يشرع بعد ولم يتحول لقانون يحمي مطالباتهم ويقويها<sup>٨٤</sup>.

وحتى الآن لا توجد آليات لتوفير الحماية للصحفي وتوفير المعلومات المطلوبة له، أو غطاء لتسليحه بمعلومات كافية حول التعامل مع قضايا الفساد وتعاطي المحاكم معها، كما ويفتقد العديد من الصحفيين للمهارات الفعلية في الاستقصاء والتحقق والتوثيق، وللوعي القانوني وحدود المسؤولية الأدبية والقانونية في تناولهم للقضايا المختلفة في مجال الفساد، ويعكس الواقع الفعلي للصحفي أيضاً خوفه ورقابته الذاتية، وفوضى التعسف في استخدام القوانين والتي على رأسها قانون العقوبات الساري والذي يتيح للنائب العام إيقاف الصحفي مؤقتاً، وكذلك اشكاليات التشهير، والتي تردع الإعلاميين عن ذكر المشتبه بهم بالفساد قبل صدور حكم بالإدانة لهم من محكمة مختصة.

وعلى الرغم من مزاحمة وسائل الإعلام الاجتماعي للوسائل التقليدية، واخذة مواقع متقدمة في الوصول للرأي العام، ورغم ما تأكده كافة الأرقام بجدوى النشر الإلكتروني، إلا أن استثمار مثل هذه الفرص من قبل الإعلاميين والصحفيين الفلسطينيين لازالت في بداياتها، ولا زالت تخوفات الصحفيين حاضرة، خاصة في ملاحقات الأجهزة الأمنية التي تطل البعض على خلفيات مختلفة، والتي أكدت وزارة الداخلية أن هذه الملاحقات هي أعمال فردية وغير مستندة الى سياسات مقصودة؛ وبالمقابل هنالك العديد من الصحفيين الذين يلجأون الى الاثارة من خلال عناوين او جمل تفتقد للحجج القوية وللأسناد القانوني ودون الأخذ بعين الاعتبار احترام خصوصيات الافراد أثناء تغطيتهم لقضايا حساسة مثل الفساد<sup>٨٥</sup>.

### مؤسسات المجتمع المدني

عملت مجموعة من مؤسسات المجتمع المدني الفلسطينية في حقل مكافحة الفساد ورفع الوعي بقضايا الفساد بشكل عام، وفي رفع الوعي لمكافحة الفساد في قطاع الهيئات المحلية بشكل خاص، ونذكر على سبيل المثال لا الحصر هذه المؤسسات:

١. مؤسسة أمان: وهي تعتبر من مؤسسات المجتمع الفاعلة في استهداف الهيئات المحلية، حيث يتلخص الهدف الاستراتيجي لأمان ضمن قطاع الهيئات المحلية، بتعزيز بيئة عمل هيئات الحكم المحلي لتحد من انتشار جرائم الفساد وتساهم في الكشف عنه. وفي هذا الإطار نفذت المؤسسة نشاطات متعددة منها: تطوير وأقلمة مدونة سلوك للفتات المستهدفة، تطوير ميثاق تقديم الخدمة، إطلاق حملة المواطنة بضرورة الإبلاغ عن أية ممارسات فساد من قبل المواطنين او العاملين في الهيئات المحلية (كسرقة او إهدار المياه او الكهرباء او

٨٤ فضل سليمان. مقالة بعنوان «المزيد من الجرأة يا هيئة مكافحة الفساد».

<http://www.aman-palestine.org/ar/media-center/1657.html>

٨٥ فضل سليمان. مقالة بعنوان «المزيد من الجرأة يا هيئة مكافحة الفساد».

<http://www.aman-palestine.org/ar/media-center/1657.html>.

تخريب للممتلكات العامة او التلاعب في إدارة العطاءات)؛ وقامت بتنفيذ العديد من الدورات التدريبية حول آليات تضمين نظم ومبادئ النزاهة والشفافية في الإجراءات الإدارية والمالية؛ وتعزيز مبادئ الشفافية: مثل تنفيذ حملات ضغط باتجاه تبني سياسة علنية اجتماعات الهيئات المحلية، وضرورة الإفصاح عن الذمة المالية لأعضاء الهيئة المحلية؛ وتعزيز منظومة المساءلة والرقابة: عن طريق إعداد دليل استرشادي لنظام شكاوى، وإعداد دليل استرشادي للرقابة والتدقيق الداخلي، وتنفيذ عدد من الدورات التدريبية حول مهارات استقبال ومعالجة ومتابعة الشكاوى؛ وكذلك حول مهارات الرقابة والتدقيق على الالتزام بقيم النزاهة ومبادئ الشفافية في الإجراءات المالية والإدارية؛ وإعداد دليل جلسات الاستماع للهيئات المحلية، وعقد دورات تدريبية حوله لمسؤولي الهيئات المحلية وممثلي المجتمع المحلي، وعقد دورات تدريبية للإعلام حول مهارات إعداد التحقيقات الصحفية المتعلقة بالخدمات المقدمة من قبل الهيئات المحلية.

٢. الملتقى الفكري العربي بالشراكة مع مؤسسة أمان.
٣. مؤسسة بيبالارا: وقد نفذت العديد من المبادرات في رفع الوعي والتثقيف ضد الفساد، بالشراكة مع مؤسسات رسمية مثل هيئة مكافحة الفساد، ومؤسسات مجتمع مدني مثل مؤسسة أمان، وكذلك بعض الجامعات الفلسطينية.
٤. الجامعات: تقوم عدد من الجامعات الفلسطينية، وبمبادرة من مؤسسة أمان بتدريس منهاج لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد، يستند إلى الكتاب المرجعي الذي أعدته مؤسسة أمان.

## الفعالية

٩,٢ ما مدى فعالية رفع الوعي والتثقيف العام، وحملات الضغط في مكافحة الفساد في الواقع؟ هل هناك دعم لهذه المبادرات من قبل المستويات العليا في الهيئات المحلية؟ هل توجد أمثلة على ارض الواقع في التزام الهيئات المحلية في نتائج المبادرات؟ ومتابعة تنفيذها؟



لم تقم أي من الجهات التي استهدفت الهيئات المحلية او المجتمع المحلي بمتابعة التغيير الذي أحدثته برامجها، وفي أغلب الاحيان كانت تقوم بعمل تقييم في نهاية النشاط الذي كان يعكس اكتساب بعض المهارات، وفي كافة الحالات، اجمع القائمون في المؤسسات الرسمية وغير الرسمية ممن يقوموا باسناد الهيئات المحلية بالتدريب والتثقيف، وجود تعاون من قبل المستويات العليا في الهيئة المحلية؛ وعلى صعيد المؤسسات الرسمية فانها لم تقم بقياس الاثر الذي أحدثته برامجها في رفع الوعي بشكل مهني، ولكن بالممارسة، بدا جليا هذا الاثر وذلك من خلال الارتفاع الملحوظ في عدد الشكاوى ونوعيتها المرفوعة ضد بعض الهيئات المحلية، التي تلقت تدريب بهذا الخصوص<sup>٨٦</sup>.

أما على صعيد مؤسسات المجتمع المدني، فقد جندت بعد تنفيذ برامجها آليات لضمان ديمومة المهارات المكتسبة، فمثلا مؤسسة أمان، قامت بتشكيل مجموعة محدثي التغيير في كل بلدية، كأداة من أدوات المناصرة لتبني مخرجات وتوجهات البرنامج، وكذا الحال في التدريبات التي نفذتها هيئة مكافحة الفساد، بالتعاون ما بين مؤسسة امان ومؤسسة أريج، تم تشكيل ما سمي بلجان النزاهة من أجل خدمة أفضل، وهي مشكلة من المجتمع المحلي، وتقوم بمراقبة تنفيذ الهيئات المحلية للدور المناط بها في القانون. وربما يعود سبب عدم القدرة على قياس الأثر للمشاريع المنفذة إلى حداثة التجربة في تنفيذ هذا النوع من النشاطات، بالإضافة إلى حداثة المجالس المحلية المنتخبة والمستهدفة في هذه البرامج.

## ١٠. المساءلة المجتمعية

القدرة  
الفعالية

هناك العديد من مؤسسات المجتمع المدني التي تعمل في حقل مبادرات المساءلة المجتمعية في قطاع الهيئات المحلية، تقوم أغلبية هذه المؤسسات بتنفيذ هذه المبادرات «المشاريع» بتمويل من مؤسسات دولية مانحة، وتستخدم هذه المشاريع عدة أدوات مساءلة ورقابة على الهيئات المحلية مثل بطاقات رأي المواطنين وفرق الرقابة على الموازنة، وبسبب حداثة المجالس المحلية والمنتخبة، وبسبب حداثة مفهوم المساءلة المجتمعية، لم تقم مؤسسات المجتمع المدني أو المؤسسات المانحة، بقياس أثر هذه المشاريع على الهيئات المحلية، من حيث تغيير المسلكيات وتأثير المواطنين فيها، ولكن يمكن التأكيد على قدرة هذه المؤسسات، على إيجاد ثقافة مجتمعية داخل الهيئات المحلية والمجتمع المحلي، قوامها أهمية رقابة ومساءلة المواطنين للهيئات المحلية والأثر الذي يمكن تحقيقه، من حيث انتهاج الهيئات المحلية لأساليب الإدارة فيها بالشراكة مع المواطنين.

### القدرة

١٠,١ ما مدى فعالية دور مؤسسات المجتمع المدني في دعم المساءلة المجتمعية ومساءلة ممثلي الهيئات المحلية؟  
( 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، ولا سيما 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<sup>٨٧</sup>.

عملت العديد من مؤسسات المجتمع المدني في فلسطين على تطوير مفهوم المساءلة المجتمعية، وتنفيذ عدة مشاريع في هذا الحقل في قطاع الهيئات المحلية، وذلك إما بشراكات اقليمية، أو بدعم من مؤسسات مانحة مثل (الهيئة الألمانية للتعاون الإنمائي GIZ)، ومؤسسة (CHF الدولية) الممولة من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID). تعتبر مؤسسة أمان عضواً في شبكة المساءلة المجتمعية بالعالم العربي (ANSA – Arab World)، وهي الشبكة الإقليمية الأولى في العالم العربي، التي تعنى وتهتم بمجال المساءلة المجتمعية وتستهدف كافة الأطراف الواجب تفاعلها، لإنجاح وتعميم مفاهيم وآليات المساءلة المجتمعية في العالم العربي، وهم على وجه الخصوص، الحكومة، المجتمع المدني، الإعلام، والقطاع الخاص؛ وتركز الشبكة مجهوداتها حول محاور الحق في الحصول على المعلومات، شفافية الموازنة، حرية تكوين الجمعيات وتحسين تقديم الخدمات؛ وتضم الشبكة في عضويتها، ممثلين عن (٧) دول عربية (المغرب، تونس، مصر، فلسطين، الأردن، لبنان، اليمن).

وقد نشطت مؤسسة أمان في مجال المساءلة المجتمعية في قطاع الهيئات المحلية بتنفيذ عدة مبادرات ومشاريع مثل تشكيل (لجان النزاهة من أجل خدمة أفضل)، ضمن مشروع النزاهة من أجل الفقراء والذي استهدف أربع بلديات، وتم تشكيل هذه اللجان بمبادرة عدد من ممثلي المجتمع المدني، للعمل سوياً بالشراكة مع البلديات على رسم

٨٧ البنك الدولي. مساندة المساءلة الاجتماعية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: دروس مستفادة من التحولات السياسية والاقتصادية السابقة. ٢٠١١

السياسات العامة للبلدية، وتحديد احتياجات الجمهور، والرقابة على أعمال البلدية ومساءلتها، فيما يتعلق بتقديم الخدمات لكافة فئات المجتمع، بعدالة ومساواة ونزاهة.

وقامت مؤسسة امان باعداد دليل جلسات الاستماع والمساءلة للهيئات المحلية وذلك بهدف تعزيز دور المواطنين والمنظمات الاهلية في الرقابة على الخدمات التي تقدمها الهيئات المحلية .

وقام البرنامج الإنمائي (الهيئة الألمانية للتعاون الإنمائي GIZ) بتطوير منهجية تهدف إلى تنفيذ بعض آليات المساءلة المجتمعية في (١٧)، بلدية في الضفة الغربية وقطاع غزة، حيث جرى تحديد نقاط التدخل الرئيسية، فيما يتعلق بمفاهيم الشفافية والمشاركة والاستجابة والمتابعة؛ والغاية من ذلك هي تشجيع وبناء علاقة ايجابية بين المواطنين والهيئات المحلية، حول عمليات صنع القرار وتوفير الخدمات البلدية؛ ولهذه الغاية، جرى تطبيق مجموعة من أدوات المساءلة المجتمعية المختلفة مثل (جلسات استماع عامة، بطاقات التقييم المجتمعي، وميثاق المواطن)؛ وقد نفذت الهيئة الألمانية هذه المشاريع بالشراكة مع ٦ مؤسسات مجتمع مدني هي: (الهيئة الاستشارية لتطوير المؤسسات غير الحكومية، المركز الفلسطيني للديمقراطية وحل النزاعات في غزة، المركز الفلسطيني للاتصال والدراسات التنموية في الخليل، جمعية بنيان للتدريب والتقييم والدراسات المجتمعية في خان يونس، المركز الفلسطيني للسلام والديمقراطية في رام الله، وجمعية الحياة والأمل في جباليا)، وبشراكة رئيسية مع وزارة الحكم المحلي، وبالتعاون مع صندوق إقراض البلديات، والاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية، ووسائل الإعلام، وشركاء دوليين<sup>٨٨</sup>.

وهناك العديد من مؤسسات المجتمع المدني التي نفذت مبادرات في موضوع المساءلة الاجتماعية، تم التعرف إليها عن طريق استمارة صممت خصيصاً لصالح هذه الدراسة، وقد كان من ابرز هذه المؤسسات:

الملتقى الفكري العربي، مؤسسة بيالارا: بالشراكة مع مؤسسة أمان وأخرى مع هيئة مكافحة الفساد وكذلك مؤسسة إنقاذ الطفل الدولية.

مركز الحياة لتنمية المجتمع المدني - نابلس: بالشراكة مع معهد الأبحاث التطبيقية - القدس، مركز الخدمة المجتمعية - جامعة النجاح الوطنية، جمعية يالو للدراسات والأبحاث، منتدى شارك الشبابي .

وقد استخدمت عدة أدوات للمساءلة أيضاً في هذه المشاريع، مثل بطاقة رأي المواطنين حول بعض الخدمات العامة، المقدمة من المجلس البلدي، حوارات ومناظرات متفزة، والرقابة على الموازنة العامة، وقياس التغيير في الانجاز؛ وهناك بعض المؤسسات التي شكلت لجان نزاهة محلية من مجموعات شبابية للرقابة على أعمال الهيئات المحلية.

## الفعالية

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



لاقى تنفيذ مبادرات المساءلة المجتمعية من قبل مؤسسات المجتمع المدني تشجيعاً وتجاوباً من بعض الهيئات المحلية، بينما كان هناك تباطؤاً في هيئات محلية أخرى، وعلى الرغم أن بعض المؤسسات أشارت إلى بعض الانعكاسات الايجابية في بعض الهيئات المحلية الناتجة عن مشاريع المساءلة المجتمعية مثل إقدام بعض الهيئات المحلية بنشر موازنتها ونشاطاتها للعامة، والشروع بحل الإشكاليات التي تم طرحها على ارض الواقع أثناء التنفيذ؛ إلا أن حداثة الموضوع لا تعطي في الوقت الحاضر تقييماً موضوعياً لانعكاسات وآثار هذه المشاريع، باستثناء إشاعة ثقافة المساءلة المجتمعية، فعملياً أطول عمر زمني لمثل هذه المبادرات هو سنتين.

ولكن ما تؤكد العديد من المؤسسات وخاصة المبادرات المنفذة من قبل مؤسسة GIZ أنه سيجري تقييم لهذه المبادرات وأثرها على الهيئات المحلية في بداية العام المقبل، وبعد تنفيذ أدوات المساءلة المجتمعية سيتم العمل على تعميمها من خلال صندوق تطوير وإقراض البلديات، كما سيتم الترويج لبعض آليات المساءلة المجتمعية على المستوى الوطني، ومأسستها عن طريق ربطها بالسياسات والتشريعات المعمول بها ضمن الإطار القانوني.

٨٨ ورقة تعريفية صادرة عن مؤسسة GIZ بخصوص مشاريعها في قطاع الهيئات المحلية.

## الاستنتاجات

### إستنتاجات عامة

#### الانتخابات المحلية:

تعتبر الانتخابات المحلية الأخيرة (التي جرت في الضفة الغربية عام ٢٠١٣) انتخابات حرة وعادلة ونزيهة، ولكنها لم تجر في موعدها الدوري، حيث تأخرت لفترة طويلة بسبب الانقسام السياسي، وبسبب عزوف حركة حماس عن المشاركة بها، وتم إجراؤها في الضفة الغربية فقط في حين لم تسمح حكومة حماس المقالة إجراؤها في غزة.

#### التشريعات:

- ١- نظم قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية الفلسطيني رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٥ وتعديلاته عملية إجراء الانتخابات، وحدد مصادر تمويل الدعاية الانتخابية للمرشحين، ضمن معايير شفافة وعادلة بين المرشحين، كما ضمن المنافسة الحرة والفرص المتساوية في الوصول للإعلام، ولكنه لم يضع سقفاً 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 قراراتها مثل الموازنات السنوية، ولم يحل القانون مسألة تداخل الصلاحيات مع وزارات ومؤسسات تنفيذية أخرى كالصحة، الصناعة، الاقتصاد الوطني، البيئة، المحافظين، 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 أن وزارة الحكم المحلي 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 المواطنون بشكل عام بتسديد الضرائب المستحقة عليهم، ومن جهة أخرى تواجه الهيئات المحلية ضائقة حجم الضرائب والرسوم المحولة لها، من السلطة المركزية.

## النزاهة والمساءلة والشفافية:

- ١- على صعيد تعزيز قيم النزاهة، حتى 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 مشاركة المجتمع المحلي مع 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/ وفي الهيئات المحلية، في القوانين ذات الاختصاص؛ فغالبية الهيئات المحلية تفتقر إلى وحدات شكاوى ممأسسة، وتفتقر للنظام واللوائح المكتوبة مما يؤثر على جوانب المساءلة فيها.
- ٤- تلتزم المجالس المحلية بتقديم تقاريرها السنوية للوزارة.
- ٥- 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- في 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.

## الاستنتاجات الخاصة ببلدية رام الله

- ١- جرت انتخابات بلدية رام الله بالتنافس بين عدة قوائم، مما وفر فرصة التنوع في تمثيل المجلس البلدي، من حيث الفصائل السياسية والديانة وتمثيل النساء، مع التذكير بمقاطعة حركة حماس لانتخابات المجلس كباقي المجالس المحلية الأخرى.
- ٢- يشرف المجلس البلدي على الجهاز التنفيذي من خلال رئيس المجلس، الذي يمارس دوره بآليات فعالة، نظراً لاستناده الى هيكلية واضحة، وإجراءات عمل مفصلة، ووحدة تدقيق ورقابة داخلية فاعلة، تحت رقابة المجلس البلدي.
- ٣- لا توجد مدونات سلوك خاصة برئيس وأعضاء المجلس البلدي في بلدية رام الله، ولكن يوجد مسودة قيد الدراسة.
- ٤- لا توجد أنظمة مكتوبة خاصة بتضارب المصالح، وتلقي الهدايا، لأعضاء المجلس البلدي والعاملين في البلدية.
- ٥- يوجد نظام شكاوى مقرر من قبل المجلس البلدي، وهو فعال من حيث الإجراءات.
- ٦- يعمل المجلس البلدي بإستراتيجية ورؤية ورسالة واضحة ومنشورة، ومصاغة بناءً على مشاركة مجتمعية قائمة على تحديد الأولويات.
- ٧- قام المجلس البلدي بإعداد الموازنة السنوية بمشاركة المجتمع المحلي، وبالاستناد إلى خطة العمل السنوية.
- ٨- 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.
- ٩- تقوم البلدية بعقد اجتماعات لادارات الداخلية للبلدية بشكل دوري لمتابعة تنفيذ خطط العمل، الا ان هناك حاجة الى ارساء نهج عمل يلزم الادارات بتقديم تقارير دورية منتظمة وموقع عليها من قبل الاطراف المشاركة في الاجتماع، يتم ارشفتها وتوفيرها للجهات المعنية عند الطلب.
- ١٠- يعتمد الجهاز التنفيذي بألية الاجتماعات الاسبوعية لادارة التنفيذية، والتي يصدر عنها التقرير الاداري العام، بالإضافة إلى تقديم التقارير الربعية المكتوبة، التي تقدم للمجلس عن طريق رئيسه.
- ١١- تلتزم بلدية رام الله بنشر موازنتها السنوية بصورة واضحة للمواطنين، مما يعزز شفافية الادارة المالية لها.
- ١٢- تلتزم بلدية رام الله باجراءات توظيف شفافة، ومتماشية مع القوانين واللوائح والانظمة ذات العلاقة المعمول بها.
- ١٣- يقدم موظفوا البلدية مهامهم بحيادية وموضوعية، ولكن دون وجود مدونة سلوك تعزز ذلك.
- ١٤- يلتزم رئيس البلدية بتقديم تقارير اسبوعية شفوية للمجلس المحلي، وتقارير ربعية مكتوبة.
- ١٥- تعمل البلدية بنظام مشتريات مقرر من المجلس البلدي، ومتوائمة مع متطلبات النزاهة والشفافية والحد من تضارب المصالح، إلى حين إقرار الدليل الموحد للمشتريات في الهيئات المحلية من قبل وزارة الحكم المحلي.
- ١٦- تلتزم البلدية بنظام الابنية ومنح التراخيص الصادر عن مجلس الوزراء، بالإضافة إلى اجراءات مكتوبة، للتسهيل في هذا المجال على الجهات المنتفعة.
- ١٧- يدعم المجلس البلدي والجهاز التنفيذي، فرص تنفيذ لقاءات مجتمعية وفعاليات مشاركة المواطنين في نشاطات الهيئة؛ وقد عقد المجلس البلدي ولأول مرة في الهيئات المحلية، اجتماعاً علنياً، وهناك نية لتكون علانية الجلسات، ضمن خطته المستقبلية بشكل دائم، مما يعزز نزاهة وشفافية أعمال المجلس البلدي.
- ١٨- تعمل البلدية بنظام جمع ضرائب ورسوم محوسب، ويقوم على الفصل في المهام بما يضمن الحد من التلاعب والابتزاز في هذا المجال، ويعزز سهولة مساءلة القائمين عليها ويكفل نزاهتهم.
- ١٩- تلتزم البلدية بنشر كافة القرارات الرسمية، الصادرة عن المجلس والنشاطات والفعاليات على صفحتها الالكترونية، وفي وسائل الإعلام المحلي وصفحات التواصل الاجتماعي.
- ٢٠- تحتاج بلدية رام الله إلى المزيد من التطوير في مجال الخدمات الالكترونية، وخاصة المعاملات التي يمكن انجازها عبر الصفحة الالكترونية للبلدية.
- ٢١- أظهر الاستفتاء الخاص ببعض الخدمات المقدمة من قبل البلدية، ضعف مستوى رضى المواطنين عن تلك الخدمات.

- ٢٢- يتمتع اعضاء المجلس البلدي بالاستقلالية وعدم التأثر بالضغوطات في اتخاذ قراراتهم في المجلس، وتتبع هذه الاستقلالية من قناعة الأعضاء، الا انها تحتاج الى تعزيزها بمدونة سلوك خاصة بهم.
- ٢٣- لم يلتزم رئيس وأعضاء المجلس البلدي لبلدية رام الله حتى تاريخه، بتعبئة اقرارات الذمة المالية الموزعة عليهم، من قبل هيئة مكافحة الفساد، والمنصوص عليها في قانون مكافحة الفساد المعدل؛ مع الإشارة إلى أن المجلس البلدي اتخذ قراراً بتعبئة اقرارات الذمة المالية خلال عشرة أيام كما أفاد بذلك رئيس المجلس البلدي في ورشة العمل التي عقدت لمناقشة مسودة هذا التقرير بتاريخ ٢٧/١/٢٠١٤. كما لا يمكن للمواطنين بالقانون او بالممارسة الحصول على اية معلومات مالية عن اعضاء المجلس البلدي.
- ٢٤- بخصوص محكمة بلدية رام الله، يعتبر تكليف قاض من مجلس القضاء الاعلى إلى جانب مهامه للنظر في قضايا البلدية، يوم واحد في الاسبوع، غير كاف، حيث أدى عدم التفرغ التام لمحكمة البلدية، إلى كثرة القضايا المدورة في البلدية، لتصل في الشهر الواحد إلى ما يقارب الـ ٨٥ قضية.

### 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 اغلبها، وبعضها يفضي إلى محكمة جرائم الفساد.
- ٣- لا يوجد في السلطة الوطنية نظام متكامل للتدقيق الشامل، على كافة الهيئات المحلية، فإما أن يكون التدقيق فعلي شامل ولكنه مقتصر على بعض الهيئات كما هو الحال في عمل ديوان الرقابة، أو انه تدقيق عام وشامل ولكنه غير مفصل لكافة الهيئات المحلية، كما هو الحال في تدقيق وزارة الحكم المحلي.
- ٤- لا تلتزم أغلب الهيئات المحلية بتوصيات نتائج التدقيق، وذلك بسبب غياب الآليات التنفيذية التي تلزمها بذلك.
- ٥- تفاوتت قدرات المؤسسات والجهات ذات الاختصاص، برفع الوعي العام ضد الفساد، وما زال الإعلام المحلي ضعيفا في هذا المجال.
- ٦- لا تقوم غالبية المؤسسات المختصة برفع الوعي العام بمكافحة الفساد، بقياس الأثر لمبادراتها ومدى التزام الهيئات المحلية بنتائجها.

### المجتمع المدني والمساءلة المجتمعية

١. عملت العديد من مؤسسات المجتمع المدني في فلسطين، بشكل منفرد، او بالشراكة، او بدعم من مؤسسات دولية مانحة، على تنفيذ عدة مشاريع في حقل المساءلة المجتمعية لقطاع 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 العامة باتجاه المساءلة المجتمعية، تعززت بعد الانتخابات المحلية الأخيرة، والتي تعتبر مؤشراً على بدء الحياة الديمقراطية للمجتمع، بعد تعطل الانتخابات نتيجة الانقسام السياسي.



## التوصيات:

### 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؛ وللسماح 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، لتعزيز اللامركزية، وتطوير الموارد المالية للهيئات المحلية، ما يشجع 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 مبادئ 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 الإلكترونية لها.
- ٧- تعزيز نظم المساءلة في الهيئات المحلية من خلال انشاء وحدات خاصة للشكاوى في الهيئات المحلية. وتحديد الإجراءات المتعلقة بالشكاوى في اطار نظام خاص بذلك، وتفعيل أدوات المساءلة المجتمعية تجاه الهيئات المحلية.
- ٨- اقتراح سياسات مالية أكثر فاعلية لتحسين إيرادات الهيئات المحلية، ومساعدتها على اخذ دورها في التنمية الاقتصادية، مثل أن يتم إيداع الاموال 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، لينص على تحديد سقف للدعاية الانتخابية لتحقيق المساواة أمام المترشحين، وكذلك بنشر التقارير المالية المدققة حول تمويل ومصادر الحملة الدعائية للمرشحين.

## التوصيات الخاصة ببلدية رام الله

١. إعداد دليل إجراءات عمل متكامل يشمل جميع مجالات العمل المناطة بإدارة البلدية، لإدارتها بطريقة أكثر فعالية وشفافية؛ بحيث يعتمد الدليل ويُقر من المجلس البلدي.
٢. مصادقة المجلس البلدي على مدونة السلوك الخاصة بأعضاء المجلس البلدي وموظفي البلدية، وقرار خطة للترويج بهذه المدونات ورفع الوعي بأهميته احكامها وآليات الالتزام في تنفيذها.
٣. اعداد لائحة خاصة بتضارب المصالح وتعليمات بشأن تلقي الهدايا، خاصة بأعضاء المجلس البلدي والعاملين في البلدية، وقرارها من المجلس البلدي.
٤. تبني المجلس البلدي لفكرة الموازنة التشاركية لتفعيل مشاركة المواطنين في اعداد الموازنة للمجلس والرقابة على تنفيذها.
٥. تعزيز الرقابة الداخلية في البلدية على تنفيذ الخدمات، وذلك لضمان جودة تقديم الخدمة وتعزيز نزاهة القائمين عليها.
٦. استكمال برنامج الخدمات الالكترونية في البلدية، بما يخدم البلدية والمواطن على حد سواء.
٧. تطوير نموذج تقارير ادارية يقدم من قبل الإدارات لإجتمع الإدارة التنفيذية في البلدية يحتوي بند الأعمال المنجزة خلال الشهر، الإشكاليات التي تم مواجهتها، الاقتراحات والتوصيات لحل الإشكاليات وتنفيذ التوصيات.
٨. عقد اجتماعات دورية ومفتوحة من قبل رئيس واعضاء المجلس، مع إدارات البلدية المسؤولة عن تقديم الخدمات المختلفة، لمناقشة قضايا عامة تواجه البلدية، سواء في الخدمات أو في المشاريع، وذلك من أجل زيادة التفاعل بين إدارات البلدية ومع الإدارة العليا وللتأكد من مدى إلمام العاملين، وفهمهم لآليات وإجراءات تنفيذ الخدمات إضافة إلى التأكد من التناسق بين من يقرر ومن يصنع ومن ينفذ الخدمة.
٩. تفرغ قاضي محكمة البلدية أو زيادة عدد الأيام المنتدب بها لدى البلدية، للنظر في القضايا، وتقاضي تدويرها وتراكمها.

## التوصيات الخاصة بوظائف الإشراف والمساءلة الخارجية

- ١- إعداد دليل خاص للشكاوى في قطاع الهيئات المحلية.
- ٢- الطلب من ديوان الموظفين العام، رفد ديوان الرقابة الإدارية والمالية بالكوادر البشرية الكافية والمؤهلة، لتغطية مهام الرقابة على كافة الهيئات المحلية.
- ٣- النص على آليات تنفيذية تلزم الهيئات المحلية بتنفيذ توصيات نتائج التدقيق، و يكون التزامها من 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، والمؤسسات الاعلامية.
- ٦- الاستمرار في المبادرات وحملات رفع الوعي العام في مكافحة الفساد، والقيام باجراءات لقياس الاثر على صعيد الهيئات المحلية، المجتمع المحلي، 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، للتأكد من تغيير مسلكيات الهيئات المحلية.

## الملحق الاول

### قياس رضى المواطنين حول الخدمات المقدمة من بلدية رام الله

نعم  لا

هل أنت من متلقي خدمات بلدية رام الله؟

ما مدى رضاك عن الخدمات التالية:

متوسط <input type="checkbox"/>	غير راضي <input type="checkbox"/>	راضي <input type="checkbox"/>	نظافة المدينة:
متوسط <input type="checkbox"/>	غير راضي <input type="checkbox"/>	راضي <input type="checkbox"/>	تخضير وتشجير المدينة:
متوسط <input type="checkbox"/>	غير راضي <input type="checkbox"/>	راضي <input type="checkbox"/>	تخطيط وتنظيم الشوارع:
متوسط <input type="checkbox"/>	غير راضي <input type="checkbox"/>	راضي <input type="checkbox"/>	تنظيم حركة السير:
متوسط <input type="checkbox"/>	غير راضي <input type="checkbox"/>	راضي <input type="checkbox"/>	ممرات المشاة:
متوسط <input type="checkbox"/>	غير راضي <input type="checkbox"/>	راضي <input type="checkbox"/>	الاشارات المرورية:
متوسط <input type="checkbox"/>	غير راضي <input type="checkbox"/>	راضي <input type="checkbox"/>	عدادات مواقف السيارات:
متوسط <input type="checkbox"/>	غير راضي <input type="checkbox"/>	راضي <input type="checkbox"/>	انارة الشوارع:
متوسط <input type="checkbox"/>	غير راضي <input type="checkbox"/>	راضي <input type="checkbox"/>	الصرف الصحي:
متوسط <input type="checkbox"/>	غير راضي <input type="checkbox"/>	راضي <input type="checkbox"/>	انشاء الميادين:
متوسط <input type="checkbox"/>	غير راضي <input type="checkbox"/>	راضي <input type="checkbox"/>	تسمية الشوارع وترقيم الأبنية:
متوسط <input type="checkbox"/>	غير راضي <input type="checkbox"/>	راضي <input type="checkbox"/>	خدمات الطوارئ:
متوسط <input type="checkbox"/>	غير راضي <input type="checkbox"/>	راضي <input type="checkbox"/>	ترويج البلدية لخدماتها:
متوسط <input type="checkbox"/>	غير راضي <input type="checkbox"/>	راضي <input type="checkbox"/>	الجانب الاعلامي للبلدية:
متوسط <input type="checkbox"/>	غير راضي <input type="checkbox"/>	راضي <input type="checkbox"/>	الفعاليات والنشاطات الثقافية:
متوسط <input type="checkbox"/>	غير راضي <input type="checkbox"/>	راضي <input type="checkbox"/>	قصر رام الله الثقافي:
متوسط <input type="checkbox"/>	غير راضي <input type="checkbox"/>	راضي <input type="checkbox"/>	مكتبة رام الله العامة:
متوسط <input type="checkbox"/>	غير راضي <input type="checkbox"/>	راضي <input type="checkbox"/>	مجمع رام الله الترويحي:
متوسط <input type="checkbox"/>	غير راضي <input type="checkbox"/>	راضي <input type="checkbox"/>	حديقة العائلة:
متوسط <input type="checkbox"/>	غير راضي <input type="checkbox"/>	راضي <input type="checkbox"/>	المحكمة العثمانية:
متوسط <input type="checkbox"/>	غير راضي <input type="checkbox"/>	راضي <input type="checkbox"/>	مركز المعلومات السياحية:
متوسط <input type="checkbox"/>	غير راضي <input type="checkbox"/>	راضي <input type="checkbox"/>	متحف محمود درويش «حديقة البروة»:
متوسط <input type="checkbox"/>	غير راضي <input type="checkbox"/>	راضي <input type="checkbox"/>	حرش ردانا:
متوسط <input type="checkbox"/>	غير راضي <input type="checkbox"/>	راضي <input type="checkbox"/>	حديقة يوسف قدورة:
متوسط <input type="checkbox"/>	غير راضي <input type="checkbox"/>	راضي <input type="checkbox"/>	حديقة الأمم:
متوسط <input type="checkbox"/>	غير راضي <input type="checkbox"/>	راضي <input type="checkbox"/>	حدائق الاحياء:
متوسط <input type="checkbox"/>	غير راضي <input type="checkbox"/>	راضي <input type="checkbox"/>	مركز خدمات الجمهور -
متوسط <input type="checkbox"/>	غير راضي <input type="checkbox"/>	راضي <input type="checkbox"/>	المبنى الرئيسي لبلدية رام الله:
متوسط <input type="checkbox"/>	غير راضي <input type="checkbox"/>	راضي <input type="checkbox"/>	مركز البلدة القديمة لخدمات الجمهور:

## الملحق الثاني

### بيانات عمل مؤسسات المجتمع المدني في مجال تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد

اسم المؤسسة: .....

١. هل قامت المؤسسة بتنفيذ نشاطات تستهدف رفع الوعي في مجال تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد في

الهيئات المحلية؟

0 نعم

0 لا

في حال كانت الاجابة نعم،

١, ١ هل كانت النشاطات بالشراكة مع مؤسسات أخرى؟ من هي أن وجدت؟

0 نعم

0 لا

اسم المؤسسات :

١, ٢ من هي الهيئة/ات المحلية المستهدفة؟

.....  
.....

١, ٣ هل هناك تعاون ايجابي ومساهمة من قبل المستويات العليا ( رئيس واعضاء المجلس البلدي /

المحلي) في الهيئات المحلية؟

0 نعم

شكل المساهمة: .....

0 لا

.....  
.....

١, ٤ هل قامت الهيئة المحلية بتبني بعضاً من توصياتكم؟

0 نعم

0 لا

## موضوع المساءلة المجتمعية:

١ هل قامت المؤسسة بتنفيذ نشاطات في مجال المساءلة المجتمعية للهيئات المحلية؟

٠ نعم

٠ لا

١,١ في حال كانت النتيجة نعم/ ما هي الهيئة/ات المحلية المستهدفة:

.....  
.....

١,٢ هل كان النشاط بالشراكة مع مؤسسات اخرى؟ من هي ان وجدت؟

.....  
.....

٣,١ ما هي النشاطات التي قمتم بها في مجال المساءلة المجتمعية للهيئة المحلية؟ على سبيل المثال: بطاقات رأي المواطنين، التدقيق الاجتماعي، بطاقات التقييم المجتمعي، فرق الرقابة على الموازنة العامة.

.....  
.....

٢ هل كان لنشاطات مؤسستكم أثر على الهيئة المحلية كاتخاذ قرارات معينة او تغيير سلوكيات؟ الرجاء التوضيح:

.....  
.....

٣ ما هي طبيعة التحديات التي واجهتموها اثناء التعامل مع الهيئة المحلية؟

.....  
.....

## قائمة المراجع

### مراجع قانونية

- ١- القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣.
- ٢- قانون مكافحة الفساد المعدل لسنة ٢٠٠٥.
- ٣- قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٤.
- ٤- قانون الهيئات المحلية رقم (١) لسنة ١٩٩٧.
- ٥- قانون انتخابات مجالس الهيئات المحلية وتعديلاته.
- ٦- قانون الحرف والصناعات الادرنى رقم (١٦) لسنة ١٩٥٣.
- ٧- قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم ٥ لسنة ٢٠٠١.
- ٨- قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم ٥ لسنة ٢٠٠١.
- ٩- مرسوم رئاسي رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٢. المقتفي.
- ١٠- مرسوم رئاسي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٣م بشأن اختصاصات المحافظين.
- ١١- نظام موظفي الهيئات المحلية رقم ١ لسنة ٢٠٠٩ وتعديلاته.
- ١٢- نظام الشكاوى رقم ٦ للعام ٢٠٠٩.

### التقارير:

١. تقرير لجنة الانتخابات المركزية حول الانتخابات المحلية الثانية. ٢٠١٣.
٢. بلال البرغوثي. تقييم الإطار التشريعي الناظم للهيئات المحلية في فلسطين من اجل تعزيز استجابته لمتطلبات النزاهة والشفافية والمساءلة. أمان: ٢٠١٠.
٣. عزيز كايد. النزاهة والشفافية والمساءلة في الخدمات التي تقدمها الهيئات المحلية للمواطنين. أمان: ٢٠١٠.
٤. التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية والإدارية للعام ٢٠١٢.
٥. مركز كارتر. سياسة التعيينات والدمج في مجالس الهيئات المحلية. ٢٠١١.
٦. ماهر زحاكية. النزاهة والمساءلة والشفافية في عمل الهيئات المحلية. أمان، ٢٠٠٥.
٧. أمان. نظام النزاهة الوطني. أمان ٢٠٠٩.
٨. تقرير حول أوضاع السلطة القضائية الفلسطينية في العام ٢٠٠٥ م.  
<http://www.wafainfo.ps/atemplate.aspx?id=3847>

### المقالات:

١. مقالة بعنوان قراءة في نتائج انتخابات مجلس بلدية رام الله. مقالة منشورة في جريدة القدس  
<http://www.alquds.com/news/article/view/id/394624>
٢. عمر رحال. دليل الحكم الصالح في ادارة الهيئات المحلية. مؤسسة أمان.
٣. فضل سليمان. مقالة بعنوان "المزيد من الجرأة يا هيئة مكافحة الفساد"  
<http://www.aman-palestine.org/ar/media-center/1657.html>.
٤. خالدة جرار في مقابلة صحفية بتاريخ ٠٨/١١/٢٠١٢.

## المقابلات:

١. موسى حديد . رئيس بلدية رام الله . مقابلة شخصية بتاريخ ٢٤/١٠/٢٠١٣ .
٢. جانييت ميخائيل . رئيسة المجلس البلدي لبلدية رام الله السابق ، وعضو في المجلس البلدي الحالي . مقابلة شخصية ٢٢/١٠/٢٠١٣ .
٣. صقر حنانشة . رئيس وحدة الشكاوى في بلدية رام الله . مقابلة شخصية بتاريخ ٢٢/١٠/٢٠١٣ .
٤. ماهر الناطور . مدير وحدة الرقابة الداخلية في بلدية رام الله . مقابلة شخصية بتاريخ ٢٢/١٠/٢٠١٣ .
٥. احمد ابو لبن . مدير عام بلدية رام الله . مقابلة شخصية بتاريخ ٢٢ / ١٠ / ٢٠١٣
٦. ديمة عرسان . رئيسة قسم الابنية والتراخيص في بلدية رام الله . مقابلة شخصية بتاريخ ٢٢/١٠/٢٠١٣ .
٧. رشا عمارنة . مدير عام الشؤون القانونية في هيئة مكافحة الفساد . مقابلة شخصية بتاريخ ٣٠/١٠/٢٠١٣ .
٨. صالح مصلح . قائم بأعمال مدير عام الرقابة على وحدات الحكم المحلي . مقابلة شخصية بتاريخ ١٠/٢٠١٣ .
٩. محمد حساسنة وضحي البرغوثي . دائرة التوجيه والرقابة في وزارة الحكم المحلي . مقابلة بتاريخ ٢١/١٠/٢٠١٣ .
١٠. حازم القواسمي . مدير عام العمليات في صندوق اقرض وتمويل البلديات . مقابلة شخصية بتاريخ ٢٧/١٠/٢٠١٣ .
١١. عصام عقل . المدير التنفيذي للاتحاد الهيئات المحلية . مقابلة شخصية بتاريخ ٢٩/١٠/٢٠١٣ .
١٢. عدي الهندي . مدير دائرة الهندسة في بلدية رام الله . مقابلة شخصية بتاريخ ٢/١/٢٠١٤ .

## دراسات:

١. صالح عبد العاطي . الحكم المحلي والهيئات المحلية في فلسطين . ٢٠٠٥ .
٢. عبير المشني . . عشرون عاما بعد اوسلو الحكم المحلي في فلسطين: انجازات وتحديات «دراسة غير منشورة» . جامعة بيرزيت ٢٠١٣ .
٣. عبد الكريم سعيد إسماعيل . دور الهيئات المحلية الفلسطينية في تعزيز المشاركة واحداث التنمية السياسية . رسالة ماجستير . جامعة النجاح الوطنية ، ٢٠٠٥ .
٤. علي الجرباوي . أي نوع من السلطة المحلية نريد ، ١٩٩٦ .
٥. طالب عوض . النظم الانتخابية والانتخابات في فلسطين . معهد الاعلام - جامعة بيرزيت : ٢٠٠٤ .
٦. البنك الدولي . مساندة المساءلة الاجتماعية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا : دروس مستفادة من التحولات السياسية والاقتصادية السابقة . ٢٠١١ .

## أنظمة وأدلة:

١. وزارة الحكم المحلي . دليل رؤساء وأعضاء الهيئات المحلية . رام الله ٢٠٠٥ .
٢. نظام موظفي الهيئات المحلية .
٣. نظام توريد اللوازم والاشغال . بلدية رام الله .

## صفحات الانترنت:

- ١ . صفحة بلدية رام الله . <http://www.ramallah.ps/index.aspx>
- ٢ . صفحة معا <http://maannews.net/arb/ViewDetails.aspx?ID=481983>
- ٣ . [http://www.wattan.tv/new\\_index\\_video\\_desc.cfm?id=a9942031a1193153&catid=a376-199a672600](http://www.wattan.tv/new_index_video_desc.cfm?id=a9942031a1193153&catid=a376-199a672600)
- ٤ . <http://www.palestinecabinet.gov.ps:8066/aboutus.aspx>
- ٥ . الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان <http://www.ichr.ps/ar>
- ٦ . [http://www.molg.pna.ps/structure\\_molg.aspx](http://www.molg.pna.ps/structure_molg.aspx)
- ٧ . الصفحة الرسمية لصندوق إقراض وتطوير البلديات . <http://www.mdlf.org.ps/>
- ٨ . وكالة معا الاخبارية . لقاء قائد شرطة بيت لحم مع رؤساء المجالس البلدية والقروية في الريف . ٠٨ / ٠٧ / ٢٠٠٩

## وثائق:

- ١ . الكشف الشهري لمحكمة بلدية رام الله ، صادر بتاريخ ٦ / ١١ / ٢٠١٣
- ٢ . هيئة مكافحة الفساد . الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ٢٠١٢-٢٠١٤ .
- ٣ . ورقة تعريفية صادرة عن مؤسسة GIZ بخصوص مشاريعها في قطاع الهيئات المحلية .