الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان
aman
Transparency Palestine

بلدية الخليل

النزاهة والشفافية والمساءلة في الهيئات المحلية

دراسة حول نظام النزاهة المحلي في بلدية الخليل

كانون أول 2017

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة
aman أمان
Transparency Palestine

دراسة حول نظام النزاهة المحلي في بلدية الخليل

يتقدم الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان» بالشكر الجزيل للباحث عزيز كايد

لإعداده هذه الدراسة

وللدكتور عزمي الشعيبي لاشرافه عليها

ad

في حالة الاقتباس يرجى الإشارة إلى المطبوعة كالتالي: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2017. دراسة حول نظام النزاهة المحلي في بلدية الخليل

منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

جميع حقوق الطبع محفوظة للائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)
رام الله : عمارة الريماوي - الطابق الأول - شارع الإرسال
ص.ب : رام الله 339 القدس 69647
هاتف : 2989506 - 022974949
فاكس : 022974948

غزة: شارع الحلبي - متفرع من شارع ديغول
بالقرب من وزارة الشؤون المدنية - عمارة الحشام / الطابق الأول
تلفاكس» 082884767
تلفاكس: 082884766
بريد الكتروني: info@aman-palestine.org
الموقع الالكتروني: www.aman-palestine.org

إن الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان" قد بذل جهودا في التحقق من المعلومات الواردة في التقرير، ولا يتحمل أي مسؤولية تترتب على استخدام المعلومات لأغراض خارج سياق أهداف التقرير بعد نشره.

مقدمة

تمثل الهيئات المحلية، بمستوياتها المختلفة، الشق الثاني للحكم، وهو الحكم المحلي، الذي يختص بالخدمات اليومية للسكان. ونظرا لضخامة هذا القطاع، إداريا وماليا، وارتباطه المباشر بالمواطنين، فلا بد لإدارة هذا القطاع أن تكون على درجة عالية من النزاهة والشفافية، للوقاية ضد استغلال السلطة الممنوحة لهذه المجالس، والعاملين فيها، والذي تم تسميته بنظام نزاهة للوقاية من الفساد.

تبحث هذه الدراسة في تقييم نظام النزاهة في هيئات الحكم المحلي، معتمدة بلدية الخليل كدراسة حالة. لذا فإن الدراسة تشمل تقييم الجانبين النظري والعملي، أي عنصري القدرة والفاعلية، حيث يشمل الجانب النظري قدرة الأحكام القانونية على توفير قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة، ويشمل الجانب العملي فاعلية هذه القيم والمبادئ والنظم على أرض الواقع.

بناء على ذلك، تهدف هذه الدراسة إلى تقييم هذه العناصر، نظريا وعمليا، في الهيئات المحلية بشكل عام، وفي بلدية الخليل بشكل خاص، ووضع الاستنتاجات التي يتم التوصل إليها، واقتراح مجموعة من التوصيات التي قد تساهم في تعزيز النزاهة والشفافية، وتقلل من فرص الفساد.

تجيب هذه الدراسة على 110 سؤال تندرج تحت 37 محور موزعة على 7 مجالات مختلفة، تتناول كلا من الإطار القانوني، والجهاز التنفيذي، والنظام الهيكلي، ومجالس الهيئات المحلية، والمحاكم الخاصة بها، ومهام الإشراف والمساءلة الخارجية، والتوعية بثقافة النزاهة ومكافحة الفساد.

تتضمن هذه المحاور العديد من المؤشرات التي تشكل بمجموعها بيئة شاملة، وتعطي صورة حقيقية عن واقع النزاهة والشفافية في الهيئات المحلية، وفي بلدية الخليل كحالة دراسية للدراسة.

ولرسم صورة توضيحية لهذه المؤشرات، تم إعطاء كل مؤشر علامة تتناسب مع إجابة السؤال المتعلق به، حيث تتراوح العلامات بين 1 ضعيف، وهي باللون الأحمر، و 2 متوسط، وهي باللون الأصفر، و 3 جيد، وهي باللون الأخضر.

جيد متوسط ضعيف

ولجمع المعلومات الصحيحة، ومن مصادرها، اعتمد الباحث على إجراء المقابلات الشخصية مع المعنيين، مثل المسؤولين في بلدية الخليل، كرئيس البلدية وأعضاء في المجلس البلدي، والمدراء الرئيسيين فيها، وخاصة مدراء الشؤون الإدارية والمالية والقانونية، ومركز خدمات الجمهور، ودائرة الرقابة والتدقيق الداخلي. كما أجرى الباحث عددا من المقابلات مع مسؤولي الأجهزة الرقابية، والإطلاع على تقاريرهم، كديوان الرقابة المالية والإدارية وهيئة مكافحة الفساد ولجنة الانتخابات المركزية، ووزارة الحكم المحلي.

بالإضافة الى عقد جلسة لنقاش المسودة النهائية من الدراسة مع ممثلين عن بلدية الخليل، وفيها تمت مراجعة الدراسة وأُجريت بعض التعديلات أثناء الجلسة أو تلك التي أرسلت الى وحدة الرصد والدراسات في ائتلاف أمان من قبل ممثلي بلدية الخليل بعد الجلسة.

يبلغ عدد سكان مدينة الخليل حوالي 215 ألف نسمة، ويتكون مجلسها البلدي من 15 عضو، ويبلغ عدد موظفي البلدية 1285 موظف، بما فيهم المتقاعدون وعمال لجنة المعارف، وتبلغ ميزانيتها السنوية لعام 2017 حوالي 134 مليون شيكل.

أولا: الإطار القانوني الناظم لعمل الهيئات المحلية

يتضمن الإطار القانوني سبعة محاور، هي: الانتخابات، الإستقلال، الرقابة على الأداء التنفيذي، التمثيل، الشفافية في العمل، المساءلة، وقيم النزاهة.

1-1 الإنتخابات:

١- هل يضمن قانون الانتخابات المحلية الحالي انتخابات عادلة، وحرة، ونزيهة، وممثلة؟

كفل القانون الأساسي المعدل في المادة (26) منه للفلسطينيين حق المشاركة السياسية أفرادًا وجماعات. ومن بين هذه الحقوق حسب البند الثالث حق التصويت والترشيح في الانتخابات لاختيار ممثلين منهم، يتم انتخابهم بالاقتراع العام وفقا للقانون. وتؤكد هذه المادة على المساواة بين كافة الفلسطينيين دون تمييز في الترشح والانتخاب بشكل عام.[1]

أما قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005 وتعديلاته، فقد نص في المادة (14) منه على أن يتم الترشيح ضمن قوائم انتخابية على أساس التمثيل النسبي، وأن تعتبر قائمة المرشحين مغلقة، وأن تكون أسماء المرشحين فيها مرتبة حسب أولوية كل مرشح.[2]

كما اعتبرت المادة (3) من هذا 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 ومحايدة.

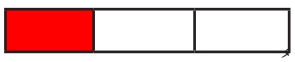
وبموجب المادة (6) من القانون، والخاصة بحق الانتخاب، فإن الانتخابات تجري بصورة حرة ومباشرة وسرية وشخصية، ولا يجوز التصويت بالوكالة.

ولكي تكون الانتخابات ممثلة لجميع شرائح المجتمع، قدم هذا القانون عدة ضمانات، فقد خصصت المادة (17) كوتا محددة لتمثيل المرأة بنسبة لا تقل عن 20% في أي مجلس من مجالس الهيئات المحلية، واشترط أن تضمن كل قائمة من القوائم حدًا أدنى لتمثيل المرأة.

ولتوفير تمثيل شامل، هناك أيضا كوتا خاصة بالمواطنين المسيحيين، نص عليها المرسوم الرئاسي رقم (4) لسنة 2010، ثم مرسوم آخر بتاريخ 2017/3/15، حيث خصصت هذه المراسيم مقاعد معينة للمسيحيين، تتناسب مع عددهم في الهيئات المحلية التي يتواجد فيها مسيحيون، واشترطت أن يكون رئيس الهيئة المحلية في بعضها مسيحيا.[3]

لأن القانون يضمن انتخابات عادلة وحرة ونزيهة وممثلة، استحق هذا المؤشر العلامة 3.

٢- هل أجريت الانتخابات الماضية ضمن إطارها الزمني المحدد؟ وهل كانت حرة وممثلة؟



أجريت انتخابات بلدية الخليل الماضية يوم 2017/5/13، وذلك في نفس يوم انتخابات معظم الهيئات المحلية في الضفة الغربية، حيث أُجريت الانتخابات في 326 هيئة محلية من أصل 391 هيئة. وقد أجريت هذه الانتخابات بعد قرار مجلس الوزراء بتأجيلها بضعة أشهر، حيث كان من المقرر أن تُجرى في 2016/10/8، إلا أن بعض الخلافات في الموقف بين السلطة

1 القانون الأساسي المعدل لعام 2003.
2 قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005.
3 المرسوم الرئاسي رقم (4) لسنة 2010.

الوطنية وحركة حماس، وخاصة بشأن المحاكم والقضاء الذي سيشرف على الانتخابات في قطاع غزة، أدت إلى هذا التأجيل.

كانت الانتخابات حرة ولم تُسجل فيها اختراقات أو ضغوطات تعرقل سيرها، وذلك حسب تقرير لجنة الانتخابات المركزية.[4]

وبخصوص بلدية الخليل، ترشحت في انتخاباتها أربع قوائم، فاز كل منها بعدد من المقاعد، وهي كتلة المستقبل المستقلة (3 مقاعد)، وكتلة التحرر الوطني والبناء (7 مقاعد)، وكتلة الوفاق الوطني/ خليل الرحمن (4 مقاعد)، وكتلة الخليل للجميع (مقعد واحد).[5]

لأن الانتخابات تم تأجيلها سبعة أشهر، ولم تجر في إطارها الزمني المحدد حسب القانون، ولم تكن ممثلة للقدس وقطاع غزة، ولم تشترك فيها بعض الفَصائل الفلسطينية بسبب خلافات سياسية، ولأن الفوز بالتزكية كان في أكثر من نصف عدد الهيئات المحلية، استحق هذا المؤشر العلامة 1.

٣- هل توجد إجراءات ومعايير عادلة ومنشورة وشفافة للترشح واختيار المرشحين؟

حدد قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية إجراءات ومعايير الترشح للمجالس المحلية. فوفقا للمادة (15) من القانون يبدأ قبول طلبات الترشيح قبل 44 يوما من الموعد المحدد لإجراء الانتخابات، ويستمر لمدة 10 أيام فقط. ونص القانون على أن الترشح يتم من خلال قوائم انتخابية منشورة وشفافة ومعلنة، وضمن القانون المساواة بين جميع المواطنين من حيث الترشح والانتخاب.

ومن ناحية فعلية، تقوم لجنة الانتخابات المركزية، بنشر الإعلانات المتتالية بشأن الإجراءات والمعايير المتعلقة بالانتخابات، وذلك في الصحف وعبر موقعها الإلكتروني، مما يدل على أن الإجراءات والمعايير المعلنة منسجمة مع القانون، ويتم نشرها بشفافية.

بسبب وجود إجراءات ومعايير عادلة وشفافة ومنشورة، للترشح واختيار المرشحين، استحق هذا المؤشر العلامة 3.

٤- هل توجد آليات رقابة وجهات رقابية حول العملية الإنتخابية والدعاية ومصادر التمويل؟

اعتبر قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية، وفي المادة (3)، 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 ومحايدة. ومن المهام المناطة باللجنة في سبيل ذلك إصدار بطاقات اعتماد للمراقبين على الانتخابات وتسهيل عملهم (بند 5).

كما نص القانون نفسه، وفي المادة (58) منه، على أن (للمراقبين ووكلاء القوائم الانتخابية الحق في مراقبة مراحل العملية الانتخابية كافة، وفقا لأحكام القانون والأنظمة والتعليمات الصادرة بمقتضاه).

4 تقرير لجنة الانتخابات المركزية على موقعها الإلكتروني http://www.elections.ps
5 تقرير لجنة الانتخابات المركزية على موقعها الإلكتروني http://www.elections.ps

كما أن لجنة الانتخابات، وفي المراحل المختلفة، تعلن عن فتح باب التسجيل للمؤسسات المحلية والدولية التي ترغب في المشاركة في الرقابة على الانتخابات، وتحدد المواصفات والمواعيد اللازمة لذلك، وتنشر هذه الإعلانات في وسائل الإعلام المختلفة وعلى صفحتها الإلكترونية.[6]

وخصص القانون أيضا الفصل السابع بكامله (المواد 25 – 32) لموضوع الدعاية الانتخابية والرقابة عليها، حيث نظم هذا الفصل كل ما يتعلق بمواعيد الدعاية الانتخابية، والمهرجانات والشعارات، وما ينبغي فعله من قبل السلطة التنفيذية ووسائل الإعلام، وغير ذلك.

ومن أجل الرقابة على مصادر التمويل نصت المادة (32) من القانون على أن تقدم كل قائمة شاركت في الانتخابات، وخلال شهر من تاريخ إعلان النتائج النهائية، كشفا ماليا مفصلا يبين تكاليف الحملة الإنتخابية للقائمة، ومصادر تمويل الحملة، وأوجه الصرف. ويحق للجنة الانتخابات الطلب بأن تكون الكشوفات المالية مدققة من مدقق حسابات قانوني.

وبذلك فإنه من ناحية نظرية، وحسب القانون، توجد جهات رقابية على مجمل العملية الإنتخابية والدعاية ومصادر التمويل. أما من ناحية فعلية، فليست هناك آليات قادرة على ضبط ذلك. فمثلا فيما يخص الدعاية الانتخابية، لم يعد ممكنا السيطرة عليها في ظل انتشار مواقع التواصل الاجتماعي، التي تجعل مراقبة الدعاية الانتخابية أمرا مستحيلا، خاصة وأن القانون أقر قبل ظهور هذه الوسائل.[7]

لأن القانون نص على آليات رقابة وجهات رقابية حول العملية الانتخابية والدعاية ومصادر التمويل، ولكن في نفس الوقت لا توجد إمكانية لضبط ذلك، وهو ما أكدته الانتخابات الأخيرة، استحق هذا المؤشر العلامة 2

١-٢ الاستقلال:

5- هل القوانين التي تنظم عمل الهيئات المحلية تحدد أدوار واستقلالية أجهزة الهيئات المحلية المختلفة؟

نص قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997، وبشكل صريح، على استقلال الهيئات المحلية. فقد جاء في المادة (3) من القانون أن الهيئة المحلية تعتبر شخصية اعتبارية ذات استقلال مالي، تحدد وظائفها وسلطاتها بمقتضى أحكام القانون.

ومن هنا يتحقق استقلال الهيئة المحلية من خلال الشخصية الاعتبارية المستقلة عن الحكومة المركزية، ومن خلال مباشرة اختصاصاتها الممنوحة لها في القانون، وكذلك من خلال استقلالها المالي.

ولكن في نفس الوقت، أخضع القانون الهيئات المحلية لرقابة الحكومة ممثلة بوزارة الحكم المحلي، فمثلا يشترط القانون موافقة الوزير على تنفيذ العديد من صلاحيات الهيئات المحلية، وخاصة الصلاحيات المالية، مثل إقرار الموازنة السنوية للهيئة المحلية (مادة 31)، والتصرف بأملاك الهيئة المحلية (مادة 20)، وأخذ القروض (مادة 21)، وتخفيض العوائد والرسوم (مادة 28)، وصرف نفقات غير مقررة في الموازنة (مادة 30)، ونقل مخصصات من فصل إلى آخر في الموازنة (مادة 31)، وغيرها.

يرى أعضاء المجلس البلدي في الخليل أن استقلال الهيئات المحلية أصبح في خطر، وذلك بعد صدور نظام رؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية رقم (3) لعام 2017 عن مجلس الوزراء، إذ أن هذا النظام يجعل المجلس البلدي مجرد وسيط بين

6 أنظر إعلانات لجنة الانتخابات المركزية على موقعها الإلكتروني http://www.elections.ps.

7 فريد طعمة، الناطق الإعلامي باسم لجنة الانتخابات المركزية، صحيفة القدس، 2017/8/9، ص 4.

المواطن والوزارة، دون أن يملك الصلاحيات التي منحها له قانون الهيئات المحلية، الأمر الذي يثير الشك حول دستورية هذا النظام، لأنه لا يجوز لنظام أن يسحب صلاحيات كفلها قانون. وفي نفس السياق أشار أعضاء المجلس إلى تعميم صادر عن وزارة الحكم المحلي، يطلب من الهيئات المحلية عدم مخاطبة المحافظة إلا عن طريق مدير الحكم المحلي في المحافظة. وهو أمر اعتبره المجلس البلدي سلبا لصلاحياته، واستخفافا بمكانته.[8]

لأن القانون ينص على الشروط التي تضمن استقلال الهيئات المحلية، وفي نفس الوقت يخضعها لرقابة وزارة الحكم المحلي، ويشترط موافقة وزير الحكم المحلي على الكثير من الصلاحيات، استحق هذا المؤشر العلامة 2.

6- **إلى أي مدى يؤدي المجلس المحلي مهامه بحرية ودون تدخل من قبل الأطراف السياسية أو العائلية؟**

يتكون مجلس بلدية الخليل من خمسة عشر مقعدا تنافست عليها أربع كتل، هي كتلة التحرر الوطني والبناء وحصلت على 7 مقاعد، وكتلة الوفاق الوطني/ خليل الرحمن وحصلت على 4 مقاعد، وكتلة المستقبل المستقلة وحصلت على 3 مقاعد، وكتلة الخليل للجميع وحصلت على مقعد واحد.

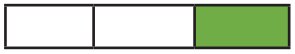
تعكس هذه التركيبة تنوعا سياسيا واجتماعيا واضحا. وبشكل عام، يعمل المجلس بحرية، حسب رئيس المجلس، ولا يتعرض لأي تدخل في عمله وقراراته من قبل أي من الأطراف السياسية. وقد أكد أعضاء من المجلس البلدي من القوائم المختلفة (أننا تركنا كتلنا الانتخابية وراءنا، وأصبحنا كتلة واحدة هي كتلة مجلس بلدية الخليل، والانسجام تام بين مختلف القوائم في المجلس، والدليل هو انتخاب رئيس البلدية بإجماع كافة الأعضاء).[9] كما أكد آخرون أن (المجلس سيد نفسه، وعند بوابة المجلس البلدي أنهى كل عضو اعتباراته السياسية والعشائرية التي فاز في انتخابات البلدية بناء عليها).[10]

ورغم تأكيد رئيس بلدية الخليل على أن (مرجعية المجلس لن تكون إلا المجلس)،[11] فإنه من المبكر الحكم على مدى استقلالية المجلس البلدي في اتخاذ القرارات، وعدم تعرضه لضغوط سياسية، فليست هناك مدونة سلوك تكفل هذه السياسة. والمجلس البلدي الجديد، اجتمع خلال أول شهرين 9 جلسات، تم التصويت على قرارات في أول جلستين فقط، في حين لم يتم التصويت على أية قرار في الجلسات السبع التالية، وإنما أُخذت القرارات «بالتوافق».[12]

لأن المجلس البلدي في الخليل يؤدي مهامه بحرية واستقلالية بعيدا عن الضغوط السياسية والعائلية، استحق هذا المؤشر العلامة 3.

١-٣ الرقابة على الأداء التنفيذي (المرجعية والإشراف والرقابة)

7- **إلى أي مدى يقوم المجلس المحلي بالإشراف على عمل الجهاز التنفيذي الخاص بالهيئات المحلية، واتخاذ القرارات والموازنات والفعاليات والمهام؟**



خصص قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997 المادة (15) بعنوان (وظائف وصلاحيات وسلطات المجلس)، وفيها

8 ورشة العمل التي عقدها ائتلاف أمان في مبنى بلدية الخليل بتاريخ 2018/1/20.
9 الأستاذ تيسير أبو اسنينة، رئيس بلدية الخليل، مقابلة شخصية بتاريخ 2017/9/9.
10 السيد عبد عبد المعطي أبو سنينة، والسيدة سوزان العويوي، عضوا مجلس بلدي الخليل، مقابلة شخصية بتاريخ 2017/7/30.
11 الأستاذ تيسير أبو اسنينة، رئيس بلدية الخليل، مقابلة شخصية بتاريخ 2017/9/9.
12 السيد عبد عبد المعطي أبو سنينة، والسيدة سوزان العويوي، عضوا مجلس بلدي الخليل، مقابلة شخصية بتاريخ 2017/7/30.

يمنح المجلس المحلي 27 وظيفة وصلاحية، تتعلق بمختلف الجوانب الإدارية والمالية والقانونية، وتخوله صلاحية إصدار القرارات، والإشراف على الجهاز التنفيذي في الهيئة المحلية، ومنها إقرار مشروع الموازنة السنوية والحساب الختامي وملاك الموظفين قبل إرسالها إلى الوزارة للتصديق عليها، إضافة إلى إدارة أموال وممتلكات الهيئة المحلية، وإقامة الأبنية اللازمة فيها، وتأجيرها ورهنها لمدة لا تزيد عن ثلاث سنوات، وقبول الهبات والوصايا والتبرعات.

ويمنح القانون للمجلس المحلي صلاحية إصدار القرارات المتعلقة بالصندوق (مادة 30)، وإعداد الموازنة السنوية، ونقل المخصصات من فصل إلى آخر، ثم المصادقة من قبل الوزير (المادة 31).

كما ينص القانون في المادة (16) منه، على أن رئيس المجلس المحلي هو الرئيس التنفيذي للهيئة المحلية، ومرجعية دوائرها، وله بهذه الصفة الإشراف على شؤون العاملين.

بهذه النصوص، يتضح أن القانون يمنح المجلس المحلي صلاحية الإشراف على عمل الجهاز التنفيذي.

ومن ناحية فعلية، يشرف المجلس البلدي في الخليل، على الطاقم التنفيذي في البلدية، ويتابع الوحدات والأقسام المختلفة، ويتلقى تقارير شهرية أو نصف سنوية حسب الحاجة والضرورة عبر رئيس المجلس.[13]

لأن المجلس البلدي في الخليل يقوم بالإشراف على الجهاز التنفيذي في الهيئة المحلية، واتخاذ القرارات والموازنات والفعاليات والمهام، استحق هذا المؤشر العلامة 3.

١-٤ التمثيل

8- ما مدى تطبيق النظام الانتخابي النسبي والكوتات في جعل المجالس المحلية أكثر تمثيلا؟

بموجب النظام الانتخابي النسبي تحصل كل قائمة انتخابية على عدد من المقاعد يتناسب مع نسبة ما تحصل عليه من أصوات الناخبين، فلا تستأثر قائمة انتخابية بكل المقاعد.[14]

تعمل الكوتا الخاصة بالمرأة على توفير حد أدنى لتمثيل للمرأة، بحيث لا يقل تمثيل المرأة في أي من مجالس الهيئات المحلية عن 20%، وذلك من خلال تضمين كل قائمة من القوائم حدا أدنى لتمثيل المرأة لا يقل عن امرأة من بين الأسماء الثلاثة الأولى، ثم امرأة من بين الأسماء الأربعة التي تلي ذلك، ثم امرأة من بين الأسماء التي تلي ذلك (قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005، مادة 17).

فعليا، وفي الإنتخابات الأخيرة التي جرت في مدينة الخليل، أعطى التمثيل النسبي كل قائمة عددا من المقاعد يتناسب مع عدد الأصوات التي حصلت عليها. وهي كتلة المستقبل المستقلة (3 مقاعد)، وكتلة التحرر الوطني والبناء (7 مقاعد)، وكتلة الوفاق الوطني/ خليل الرحمن (4 مقاعد)، وكتلة الخليل للجميع (مقعد واحد)، علما أن نسبة الاقتراع في انتخابات بلدية الخليل الأخيرة بلغت 25% فقط.[15]

أما تمثيل المرأة، فقد فازت ثلاث نساء في هذه الانتخابات، أي 20% فقط من عدد أعضاء المجلس البلدي في الخليل البالغ 15 عضوا، وهو الحد الأدنى الذي نص عليه القانون. وبالنسبة للفئات العمرية لأعضاء المجلس البلدي الجديد، فهم يضم مختلف الفئات العمرية، كالشباب وكبار السن، والعاملين والمتقاعدين.

13 نضال التميمي، مدير الشؤون الإدارية في بلدية الخليل، مقابلة شخصية بتاريخ 2017/7/30.
14 طالب عوض، النظم الانتخابية والانتخابات في فلسطين، معهد الإعلام في جامعة بير زيت، 2004.
15 تقرير لجنة الانتخابات المركزية على موقعها الإلكتروني http://www.elections.ps.

لأن النظام الإنتخابي النسبي يحقق تمثيلا عادلا، ورغم أن التجربة العملية تشير إلى تحقيق الحد الأدنى الذي ينص عليه القانون في تطبيق الكوتات، فقد استحق هذا المؤشر العلامة 3.

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

يمنح قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997، وفي المادة (16) منه، رئيس المجلس المحلي صلاحية تمثيل المجلس في توقيع كافة العقود، وتمثيل الهيئة المحلية في الاجتماعات والمؤتمرات ولدى الجهات الرسمية.

يستطيع المجلس البلدي المنتخب تمثيل البلدية كهيئة محلية، وكافة سكانها ومن يتلقوّن خدماتها، رغم أن بعض الجهات السياسية قاطعت الانتخابات الأخيرة. ولم يواجه المجلس الجديد أي مشكلة على هذا الصعيد، ولم يصدر عن الجهات التي قاطعت الانتخابات ما يعترض على هذا التمثيل.

عمليا، وحسب عضو المجلس البلدي السيد عبد المعطي أبو اسنينة، تتضح قدرة المجلس في تحقيق هذا التمثيل من خلال لقاءات أعضاء المجلس مع المواطنين دون تمييز أو اعتبارات سياسية أو عائلية، وكذلك مشاركة المواطنين في الإجتماعات واللجان التي يشكلها المجلس من أجل التعرف على احتياجاتهم، والاستماع إلى مطالبهم. وقد تمكن المجلس من تشكيل العديد من اللجان ولجان الأحياء، حيث لوحظ تفاعل المواطنين على اختلاف انتماءاتهم السياسية والعائلية.[16]

بسبب قدرة المجلس المحلي على تمثيل الدائرة الانتخابية، وتمثيل كافة المواطنين فيها، وبسبب قدرته على إشراك المواطنين في تحديد احتياجاتهم دون اعتبارات سياسية أو عائلية، استحق هذا المؤشر العلامة 3.

١٠- هل أعضاء المجلس البلدي يمثلون المواطنين وعموم فئات المجتمع؟ أم يمثلون أحزابهم وعائلاتهم؟

لم تتجاوز نسبة الإقتراع في انتخابات بلدية الخليل الأخيرة 25%، ربما بسبب مقاطعة بعض الإتجاهات السياسية لهذه الإنتخابات.

ورغم أن أعضاء المجلس البلدي المنتخبين، والبالغ عددهم 15 عضوا، ينتمون إلى 4 قوائم انتخابية تتباين في توجهاتها السياسية، وينتسبون إلى العديد من عائلات المدينة وليس جميعها، إلا أن أعضاء المجلس البلدي يقولون إنهم يمثلون كافة المواطنين وعموم فئات المجتمع، دون النظر إلى الانتماءات السياسية أو العائلية.[17]

لأن المجلس البلدي يمثل كافة المواطنين وليس فقط الأحزاب والعائلات التي ينتمي إليها أعضاء المجلس، ولكن لأن نسبة الإقتراع كانت متدنية، ولأن بعض التيارات السياسية قاطعت الإنتخابات، استحق هذا المؤشر العلامة 2.

16 السيد عبد عبد المعطي أبو اسنينة، والسيدة سوزان العويوي، عضوا المجلس البلدي، مقابلة شخصية بتاريخ 2017/7/30.
17 السيد عبد عبد المعطي أبو اسنينة، والسيدة سوزان العويوي، عضوا المجلس البلدي، مقابلة شخصية بتاريخ 2017/7/30.

١-٥ الشفافية في العمل

11- هل الأحكام القانونية تنظم حق وصول المواطنين للمعلومات حول نشاطات الهيئة وقراراتها؟ وما مدى تنفيذها وفعاليتها على أرض الواقع؟

لا تتضمن التشريعات الحالية بشكل عام، ولا القوانين المتعلقة بالهيئات المحلية، مصطلح حق الحصول على المعلومات بشكل صريح، علما أن هناك مشروع قانون ينظم هذا الحق ما زال في طور التشريع. حتى التقارير التي ينص قانون الهيئات المحلية على إعدادها من قبل المجلس المحلي أو رئيس المجلس، فإنه ينص على إرسالها إلى الوزير، ولا يتضمن أي نصوص حول نشرها للمواطنين. وحتى القرارات التي يتخذها المجلس المحلي بشأن موضوع معين يهم أحد المواطنين، فإن القانون لا يتضمن حق المواطن في الحصول على نسخة من هذا القرار، ولا منعه من ذلك.

مع هذا، تضمنت الفقرة الخامسة من المادة (8) من قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997 النص على أنه (يجوز للمجلس أن يسمح لأي شخص حضور أي جلسة من جلساته إذا قرر ذلك أكثرية أعضائه الحاضرين للمشاركة في مناقشة الموضوع، وتصدر قرارات المجلس بحضور الأعضاء فقط).

من الواضح ان هذه المادة تعتبر أن الأصل في اجتماعات المجلس المحلي أن تكون مغلقة، ما لم تقرر الأغلبية جعلها مفتوحة أمام الجمهور.

يقول رئيس البلدية السيد تيسير أبو اسنينة إنه على أرض الواقع، لا تُحجب أي معلومة عن أي مواطن ما دام ذلك ضمن القانون، ولا يتضمن أي مساس بحقوق الآخرين، حتى الوضع المالي يتم نشره بإستمرار لوضع المواطنين بالصورة. ومن أجل ذلك، يُفسح المجال لأي مواطن يرغب بمقابلة رئيس البلدية خلال 3 أيام في الأسبوع، السبت والإثنين والأربعاء.[18]

بسبب عدم وجود نصوص قانونية واضحة تتيح للمواطنين حق الحصول على المعلومات، ولكن بسبب تطبيق بلدية الخليل لهذا الحق بشكل واسع، استحق هذا المؤشر العلامة 2.

12- هل يتم الأخذ بعين الاعتبار أولويات المجتمع المحلي في عملية التخطيط، ووضع الخطط الإستراتيجية، ومتابعة آراء ورضى المجتمع المحلي؟

يضع كل قسم في بلدية الخليل خطته السنوية، وللبلدية بشكل عام خطة استراتيجية تنموية للفترة الزمنية 2016 – 2019، صادق عليها المجلس البلدي السابق. وقد وُضعت الخطة الاستراتيجية بعد حوارات ولقاءات مع ممثلي المجتمع المحلي، وراعت الأولويات التي يتقدم بها ممثلو المؤسسات المختلفة في المدينة.[19]

«يلتقي المجلس المحلي في أوقات مختلفة، سواء بمبادرة منه أو بطلب من الجهات المانحة أحيانا، بفعاليات المجتمع ومؤسسات المدينة، ويسجل ملاحظات ممثلي المجتمع المحلي ومطالبهم، حيث تؤخذ الملاحظات والمطالب بعين الإعتبار عند وضع خطط أقسام البلدية والخطة الاستراتيجية العامة، ولكن أحيانا تصطدم هذه المطالب والإحتياجات بالإمكانياتالمتوفرة لدى البلدية، فتتم عملية المواءمة بين الإحتياجات والإمكانيات» حسب ما أفاد به مدير الشؤون الإدارية للبلدية.[20]

يرى السيد علي الزغير، مدير مركز خدمات الجمهور في البلدية، أنه وفي بعض اجتماعات المجلس البلدي مع المواطنين،

18 الأستاذ تيسير أبو اسنينة، رئيس بلدية الخليل، مقابلة شخصية بتاريخ 2017/9/9.
19 الخطة التنموية الاستراتيجية لمدينة الخليل 2016- 2019، المقرة بتاريخ 2016/1/13.
20 نضال التميمي، مدير الشؤون الإدارية في بلدية الخليل، مقابلة شخصية بتاريخ 2017/7/30.

قد تصطدم أولويات المجتمع المحلي مع الخطة الاستراتيجية المُقرّة منذ العام الماضي، لأن نظرة المواطنين تنطلق غالبا من الحاجة الخاصة بكل منهم، بينما الخطة الإستراتيجية تنطلق من زاوية أشمل، وتحاول أن تغطي الأولويات لجميع السكان وليس لمنطقة معينة فقط، وهنا تكون الأولوية للخطة الاستراتيجية.[21] حسب ما قاله مدير دائرة خدمات الجمهور في البلدية.

بسبب وجود خطة استراتيجية تنموية اشتركت في وضعها فعاليات المدينة، وبسبب تحديث الخطة حتى عام 2021 بمشاركة المجتمع المحلي، ورغم عدم الاستجابة الكاملة لأولويات بعض الشرائح والمناطق في المجتمع المحلي بسبب ضعف الإمكانيات، استحق هذا المؤشر العلامة 3.

13- هل توجد لجان مجتمعية يناقش معها مجلس الهيئة المحلية خططه ومشاريعه؟

خلال ثلاثة شهور من انتخاب المجلس البلدي الحالي، تمكن المجلس من تشكيل المجلس الاستشاري الإقتصادي، والمجلس الاستشاري الإعلامي، وقريبا سيتم إنجاز تشكيل المجلس الإستشاري العام، كما يرى رئيس البلدية. وهذه المجالس تتكون من مؤسسات المدينة وشخصياتها الاعتبارية وعائلاتها، وهي تهدف لمشاركة المواطن في صنع القرار. كما تم خلال هذه الفترة تشكيل بعض (لجان الأحياء)، مثل لجنة حارة الشيخ، ولجنة الحارة الجنوبية، وذلك بهدف زيادة التواصل المجتمعي، ومناقشة الخطط التي يضعها المجلس، والمشاريع التي ينوي القيام بها.[22]

كما أن هناك لجان وفرق عمل وإسناد لعمل البلدية، شكلها المجلس السابق وما زالت مستمرة، مثل فريق التخطيط الاستراتيجي، الذي يضم موظفين من داخل البلدية، وخبراء من خارجها يمثلون العديد من الوزارات والمؤسسات في المدينة، مثل وزارات الحكم المحلي والتربية والتعليم، ومحافظة الخليل، وجمعية الهلال الأحمر، وجامعة البوليتكنيك، وغرفة التجارة، وجمعية رجال الأعمال، ولجنة إعمار الخليل، والملتقى الإعلامي، وجمعية سيدات الخليل، والمجلس الأعلى للرياضة والشباب.[23]

وهناك أيضا ما تسميه البلدية «لجان مختصة بالمجالات التنموية»، التي تضم أعضاء من موظفي البلدية والوزارات والمؤسسات المشار إليها أعلاه، وتختص بمجالات البنية التحتية والطاقة والمياه، والصرف الصحي والنفايات الصلبة، والطرق والمواصلات، والقضايا الاجتماعية والثقافية، وقضايا المرأة والطفولة وذوي الاحتياجات الخاصة والتعليم، وغيرها.[24]

بسبب وجود لجان مجتمعية يناقش معها مجلس بلدية الخليل خططه ومشاريعه، استحق هذا المؤشر العلامة 3.

14- هل تقوم الهيئة المحلية بنشر معلوماتها في مواقع يسهل وصول المواطنين إليها؟

لبلدية الخليل موقع إلكتروني معروف وسهل الوصول إليه، وهو يتضمن كافة المعلومات التي يريدها المواطن من البلدية، كالإجراءات والقرارات والأدلة والأخبار. كما أن كافة المعاملات مؤرشفة إلكترونيا، ويستطيع المواطن تقديم كافة الطلبات عبر الصفحة الإلكترونية للبلدية. ولكن المشكلة، كما يرى مدير مركز خدمات الجمهور، تكمن أحيانا عند المواطن الذي

21 علي الزغير، مدير دائرة خدمات الجمهور في بلدية الخليل، مقابلة شخصية بتاريخ 2017/7/30.
22 الأستاذ تيسير أبو اسنينة، رئيس بلدية الخليل، مقابلة شخصية بتاريخ 2017/9/9.
23 الخطة التنموية الاستراتيجية لمدينة الخليل 2016- 2019، المقرة بتاريخ 2016/1/13.
24 الخطة التنموية الاستراتيجية لمدينة الخليل 2016- 2019، المقرة بتاريخ 2016/1/13.

تغلب عليه ثقافة مراجعة الموظف مباشرة، وعدم ثقته بالتواصل الإلكتروني، ما يجعل الحصول على أية معلومة يحتاج إلى وقت أطول، ويشغل الموظفين أنفسهم.[25]

كما تقوم البلدية بنشر الكثير من المعلومات والقرارات عبر مطويات أو نشرات مطبوعة، إضافة إلى الإعلانات المختلفة في الصحف اليومية، ونشر العديد من المعلومات اللازمة في مركز خدمات الجمهور التابع للبلدية، الذي يتردد عليه الكثير من المواطنين.[26]

لأن بلدية الخليل تقوم بنشر معلوماتها في مواقع يسهل وصول المواطنين إليها، استحق هذا المؤشر العلامة 3.

6-1 المساءلة

15- هل المجلس المحلي يشرك المجتمع المحلي في مناقشة القضايا العامة (إعداد الموازنة، التخطيط لمشاريع، عرض تقارير الإنجاز، سير العمل في الهيئة المحلية)؟

كما أُشير سابقا، قام المجلس البلدي في الخليل بتشكيل (لجان الأحياء) لمناقشة القضايا العامة التي تهم المواطنين، كما قام المجلس السابق بتشكيل فريق التخطيط الاستراتيجي، ولجان المجالات التنموية، وهي تضم خبراء من المجتمع المحلي إلى جانب المختصين من موظفي البلدية.

ومن المهم الإشارة إلى (الوثيقة المجتمعية)، التي أصدرتها ووقعتها العديد من مؤسسات مدينة الخليل وفعالياتها، العامة والأهلية والخاصة، أكدت فيها (دعم الخطة التنموية الاستراتيجية للفترة الزمنية 2016 – 2019، والتي أقرها المجلس البلدي في 2016/1/13، كما أكدت أنها شاركت في مراحل إعدادها، وتحديد التوجهات التنموية ذات الأولوية فيها، وأكدت أيضا استعدادها للاستمرار بالمشاركة من أجل العمل على تنفيذ ما ورد فيها، وتوفير المقومات وتذليل العقبات التي قد تحول دون تنفيذ مخرجاتها).[27]

ومن المؤسسات التي وقعت على هذه الوثيقة وزارات الحكم المحلي، والأشغال العامة، والنقل والمواصلات، والاقتصاد الوطني، والصحة، والتربية والتعليم، والسياحة والآثار، ومحافظة الخليل، وملتقى رجال الأعمال، وجمعية سيدات الخليل، وجامعة البوليتكنيك، وغرفة التجارة والصناعة، وجمعية الهلال الأحمر، والدفاع المدني، والجهاز المركزي للإحصاء، والمجلس الأعلى للشباب والرياضة.

وكمثال على هذه المشاركة، عمل المجلس البلدي الجديد، وبالتعاون مع مؤسسات المجتمع المحلي، على تحديث الخطة التنموية الاستراتيجية التي أعدها المجلس السابق، وتم إصدار الخطة التنموية الجديدة للأعوام 2015 – 2018.[28]

بشكل عام، يشرك المجلس المحلي مؤسسات المجتمع المحلي في وضع الخطط والمشاريع، ولكن لا تصل لدرجة المشاركة في إعداد الموازنة، أو إدارة سير العمل في البلدية، لأن هذه الأمور هي من اختصاص البلدية نفسها، بدءًا من المجلس البلدي، ومرورا بالإدارات والأقسام والدوائر، وانتهاءاً بالطاقم التنفيذي.[29]

بسبب قيام المجلس البلدي في الخليل بمشاركة المجتمع المحلي في مناقشة القضايا العامة، استحق هذا

25 علي الزغير، مدير دائرة خدمات الجمهور في بلدية الخليل، مقابلة شخصية بتاريخ 2017/7/30.
26 علي الزغير، مدير دائرة خدمات الجمهور في بلدية الخليل، مقابلة شخصية بتاريخ 2017/7/30.

27 الخطة التنموية الاستراتيجية لمدينة الخليل 2016- 2019، المقرة بتاريخ 2016/1/13.
28 ورشة العمل التي عقدها ائتلاف أمان في مبنى بلدية الخليل بتاريخ 2018/1/20.
29 الأستاذ تيسير أبو اسنينة، رئيس بلدية الخليل، مقابلة شخصية بتاريخ 2017/9/9.

المؤشر العلامة 3.

16 هل تعطي الأحكام القانونية الحق للمواطنين في تقديم شكاوى ؟

أصدر مجلس الوزراء قراره رقم (8) لسنة 2016 بشأن نظام الشكاوى ، الذي يقضي بتشكيل وحدة للشكاوي في كل الدوائر الحكومية التي تتلقى موازنتها من الخزينة العامة، وينظم الموضوع من جوانبه المختلفة، إلا أن هذا النظام لا يسري على الهيئات المحلية.

في نفس الوقت، توجد أحكام قانونية متفرقة تمنح المواطنين حق تقديم الشكاوى على المؤسسات العامة، والتي بالطبع منها الهيئات المحلية، مثل المادة (23) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية، والمادة (9) من قانون مكافحة الفساد.

بسبب وجود أحكام قانونية تعطي الحق للمواطنين في تقديم شكاوي على الهيئات المحلية، ورغم عدم التأكيد على ذلك في القوانين الخاصة بالهيئات المحلية نفسها، استحق هذا المؤشر العلامة 2.

17- هل يوجد نظام شكاوى معتمد بإجراءات واضحة ومحددة ومكتوبة للتعامل معها؟

قامت بلدية الخليل باستحداث نظام شكاوى يتم بموجبه استلام ومتابعة الشكاوى والمقترحات المقدمة لدى مركز خدمات الجمهور، الذي يقوم من خلال وحدة خاصة بالمتابعة والتنسيق مع الأقسام ذات العلاقة بموضوع الشكوى أو الاقتراح، والإتصال مع مقدمها للرد عليه حسب النظام المُتبع.[30]

يتبع موضوع الشكاوى في بلدية الخليل لمركز خدمات الجمهور من خلال إدارة شكاوى المواطنين، التي تقوم بتلقي الشكاوى ومتابعتها والرد عليها ضمن نظام الشكاوى المشار إليه. وفي هذا الإطار تم وضع نموذج خاص لتقديم الشكوى، سواءٌ إلكترونيا عبر الموقع الإلكتروني للبلدية، أو عبر صندوق الشكاوى في مركز خدمات الجمهور.[31]

وإلى جانب نظام الشكاوى هناك (نظام الاعتراض)، الذي يستطيع المواطن من خلال نموذج خاص به أن يعترض على قرار أو إجراء للبلدية. ومن أنواع الاعتراضات التي يستطيع المواطن أن يتقدم بها اعتراض على بيانات العقار، وعلى اليافطات، وعلى العقارات غير المستخدمة، وغيرها (حسب ملصق منشور حصل الباحث على نسخة منه).

ومما يلاحظه مركز خدمات الجمهور هو إقبال المواطنين على آلية الإعتراض أكثر من الشكوى. فمثلا، ومنذ بداية عام 2017 وحتى 6/30 من العام نفسه، وصل للمركز حوالي 1100 كتاب اعتراض، تم الرد على حوالي 65% منها. علما أن الرد على الشكاوى والإعتراضات يتم عبر الإنترنت أو الرسائل القصيرة، أو هاتفيا أو خطيا.[32]

بسبب وجود نظام شكاوى واعتراض معتمد في بلدية الخليل، يتضمن إجراءات واضحة ومحددة ومكتوبة، وبسبب وجود إدارة في مركز خدمات الجمهور، تتابع الشكاوى بانتظام، استحق هذا المؤشر العلامة 3.

30 بلدية الخليل، دليل خدمات الجمهور، 2011، ص 83.
31 علي الزغير، مدير دائرة خدمات الجمهور في بلدية الخليل، مقابلة شخصية بتاريخ 2017/7/30.
32 علي الزغير، مدير دائرة خدمات الجمهور في بلدية الخليل، مقابلة شخصية بتاريخ 2017/7/30

18- هل يقدم رئيس الهيئة المحلية تقارير مكتوبة إلى مجلس الهيئة المحلية؟ وهل التقارير دورية؟

يقدم رئيس بلدية الخليل للمجلس البلدي تقريرا دوريا، أحيانا مكتوبا وأحيانا شفهيا، في بداية كل اجتماع أسبوعي للمجلس البلدي. يتضمن التقرير شرحا عن أعمال المجلس منذ الإجتماع السابق، وأوضاع البلدية المالية والإدارية والفنية. وأحيانا يجتمع المجلس أكثر من إجتماع في الأسبوع الواحد.[33]

لأن رئيس بلدية الخليل يقدم تقارير دورية، مكتوبة وشفهية، للمجلس البلدي، استحق هذا المؤشر العلامة 3.

19- هل يقدم مجلس الهيئة المحلية تقارير دورية مكتوبة للمواطنين، تُنشر في أماكن سهل الوصول إليها من قبل جميع المواطنين؟

يُعد مجلس بلدية الخليل تقارير محددة، ولكن ليست دورية، وإنما بناء على موضوعات معينة يقوم المجلس بمتابعتها، وتُنشر هذه التقارير على الموقع الإلكتروني للبلدية، وفي نهاية كل عام يُصدر مجلس البلدية تقريره السنوي عن أعماله خلال العام. يُنشر التقرير أيضا على الموقع الإلكتروني للبلدية، كما يُطبع ويوزع على الجهات المعنية.[34]

لأن مجلس بلدية الخليل لا يصدر تقارير دورية مكتوبة للمواطنين، ولأن التقرير السنوي المطبوع محدود التوزيع، استحق هذا المؤشر العلامة 2.

7-1 قيم النزاهة

20- هل توجد مدونات سلوك خاصة برئيس وأعضاء وموظفي الهيئة المحلية؟

ناقش المجلس البلدي السابق مدونة السلوك الخاصة برئيس وأعضاء المجلس البلدي، وقطع شوطا كبيرا فيها، إلا أنه لم يوقع عليها بسبب انتهاء مدة المجلس. أما المجلس الحالي، فهو مجلس جديد وما زال في بداية عمله، لذا لم يوقع عليها أيضا.[35]

أما مدونة السلوك الخاصة بموظفي البلدية، فلم تُعرض للنقاش.

بسبب عدم التوقيع على مدونة السلوك الخاصة برئيس وأعضاء المجلس البلدي في بلدية الخليل، وعدم مناقشة مدونة السلوك الخاصة بموظفي البلدية، وعدم التوقيع عليها، استحق هذا المؤشر العلامة 1.

33 الأستاذ تيسير أبو اسنينة، رئيس بلدية الخليل، مقابلة شخصية بتاريخ 2017/9/9.
34 الأستاذ تيسير أبو اسنينة، رئيس بلدية الخليل، مقابلة شخصية بتاريخ 2017/9/9.
35 نضال التميمي، مدير الشؤون الإدارية في بلدية الخليل، مقابلة شخصية بتاريخ 2017/7/30.

21- هل يتم تطبيق مدونة السلوك على أرض الواقع؟

يؤكد أعضاء من المجلس البلدي أنهم، وبشكل عام، يلتزمون بالتعهدات الواردة في المدونة أدبيا وأخلاقيا، رغم عدم التوقيع عليها حتى الآن.[36]

بسبب عدم التوقيع على مدونة السلوك، وصعوبة قياس مدى الالتزام بها، استحق هذا المؤشر العلامة 1.

22- هل تم تنظيم اجتماعات لشرح أحكام المدونة؟

على مستوى المجلس البلدي، تمت مناقشة المدونة في اجتماعات المجلس نفسه، أما المدونة الخاصة بموظفي البلدية، فلم يتم عقد اجتماعات لمناقشتها.[37]

بسبب مناقشة المجلس البلدي لمدونة السلوك الخاصة به في اجتماعاته، ولكن بسبب عدم عقد اجتماعات لمناقشة المدونة الخاصة بموظفي البلدية، استحق هذا المؤشر العلامة 1.

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

توجد نصوص قانونية متفرقة تضمن نزاهة رئيس المجلس، وتحول دون حدوث تضارب مصالح، منها المادة (5) من قانون الهيئات المحلية التي تنص على أنه (يُشترط فيمن يُنتخب رئيسا 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 اعتُبر مُقالا حكما بانقضاء مدة الشهر المذكور).

كما أن المادة (15) من نفس القانون تتضمن بعض البنود التي تمنع تضارب المصالح، حيث تذكر المادة الحالات التي يفقد فيها رئيس المجلس عضويته، ومنها إذا عمل في قضية ضد المجلس بصفته محاميا أو خبيرا أو وكيلا، أو تملّك حقا من المجلس مستغلا بذلك عضويته لمنفعته أو بالواسطة. وإذا عقد اتفاقا مع المجلس، أو أصبح ذا منفعة هو أو من ينوب عنه من أقاربه من الدرجة الأولى في أي اتفاق تم مع المجلس، ويُستثنى من ذلك العقود والفوائد الناجمة عن كونه عضوا في شركة مساهمة عمومية يُشترط أن لا يكون مديرا لها، أو عضوا في مجلس إدارتها، أو موظفا فيها، أو وكيلا عنها.

كما أن نظام رؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية رقم (3) لسنة 2017، الصادر عن مجلس الوزراء، يؤكد على تفرغ رئيس المجلس وعدم الجمع بين رئاسة المجلس وأية وظيفة أخرى (مادة 3).

وبخصوص الهدايا، يؤكد النظام على أن من واجبات رئيس الهيئة المحلية تسليم الهدايا الشخصية التي يحصل عليها بحكم وظيفته، والتي تزيد قيمتها عن مائة دينار، وإعلام المجلس بالهدايا التي تقل قيمتها عن ذلك، ويجب أن لا تكون الهدايا مشروطة أو مرتبطة بأي خدمة أو تمييز إيجابي لصالح مقدميها بشكل مباشر أو غير مباشر (مادة 3).

كما يحظر النظام على رئيس وعضو الهيئة المحلية استغلال منصبه وصلاحياته لمنفعة ذاتية أو ربح شخصي يتحقق له

36 السيد عبد عبد المعطي أبو اسنينة، والسيدة سوزان العويوي، عضوا المجلس البلدي، مقابلة شخصية بتاريخ 2017/7/30.

37 نضال التميمي، مدير الشؤون الإدارية في بلدية الخليل، مقابلة شخصية بتاريخ 2017/7/30.

بشكل مباشر أو غير مباشر. وكذلك الإدلاء بأية معلومات سرية عن أعمال الهيئة المحلية، أو الاحتفاظ لنفسه بأية وثيقة أو مراسلة رسمية، أو صورة عنها. كما يُحظر على الرئيس والعضو قبول أي منحة أو مساعدة مالية شخصية من الذين يرتبطون بالهيئة بأية خدمة أو منفعة أو عقد أو معاملة (مادة 5).

وبخصوص إقرار الذمة المالية، توجد أحكام قانونية واضحة بذلك، فقد نص نظام رؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية رقم (3) لسنة 2017، الصادر عن مجلس الوزراء، وضمن واجبات رئيس المجلس في المادة (3)، وواجبات أعضاء المجلس في المادة (4)، على تقديم إقرار الذمة المالية إلى الجهات المختصة في المواعيد المحددة لذلك.

كما أن قانون مكافحة الفساد المعدل رقم (1) لسنة 2005، يلزم الخاضعين للقانون، ومنهم رؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية، بتقديم إقرارات الذمة المالية الخاصة بهم (مادة 16).

على أرض الواقع، يتفرغ رئيس بلدية الخليل لأعمال الهيئة. إلا أن رئيس وأعضاء المجلس البلدي لم يقدموا بعد إقرارات الذمة المالية الخاصة بهم، علما أن المجلس السابق ترك للأعضاء حرية تقديم إقرار الذمة المالية أو عدم تقديمه. وبخصوص ما يتعلق بتضارب المصالح وتلقي الهدايا، فالبلدية تؤكد التزامها الكامل بذلك. إلا أن تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية الذي قام مفتشوه بالتدقيق على بلدية الخليل، لم يتم نشره بعد.

بسبب وجود أنظمة أخرى للتعامل مع قضايا الفساد مثل تضارب المصالح، تلقي الهدايا، إقرار الذمة المالية، ولكن بسبب عدم التطبيق الفعلي الكامل لهذه الأنظمة، وخاصة إقرارات الذمة المالية، استحق هذا المؤشر العلامة 2.

ثانيا: الجهاز التنفيذي

يتضمن موضوع الجهاز التنفيذي تسعة محاور، هي: وضوح المهام، المصادر، إدارة الطاقم التنفيذي (الأنظمة الإدارية)، الإشراف على تقديم الخدمات المنفذة من القطاع الخاص، الأنظمة والقوانين التي لها علاقة بالحرف والصناعات، شفافية الموازنة، مساءلة الجهاز التنفيذي، قيم النزاهة، المشاركة المجتمعية.

١-٢ وضوح المهام:

٢٤ هل توضح الأحكام القانونية سياسات عمل الهيئة والخدمات المقدمة؟

ترك قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997 مهمة رسم السياسات لوزارة الحكم المحلي، فقد نصت المادة (2) من القانون على أن تقوم الوزارة (برسم السياسات العامة المقررة لأعمال مجالس الهيئات المحلية، والإشراف على وظائف واختصاصات هذه المجالس). إلا أن وزارة الحكم المحلي لم تضع السياسات العامة المطلوبة، رغم أنها وضعت الكثير من الأنظمة المتعلقة بالحكم المحلي، واتخذت الكثير من القرارات التي يمكن بمجموعها أن تعكس سياسات معينة، ولكن دون أن تصدر كسياسات.[38]

أما بالنسبة للخدمات، فقد أوضحها القانون بشكل واضح في المادة (15)، وهي تشمل كل ما يتعلق بالمياه والكهرباء والمجاري، والمباني والتخطيط، والأسواق العامة، والحرف والصناعات، والنظافة والصحة العامة، والمحلات التجارية والعامة والمتنزهات، والنقل، والإعلانات، وغيرها.

بسبب عدم وضع السياسات العامة حتى الآن رغم نص القانون على وضعها، ولكن لأن الأحكام القانونية توضح الخدمات العامة التي تقدمها الهيئة المحلية بشكل مفصل، ولأن الكثير من المهام والصلاحيات تتقاطع مع مهام مؤسسات أخرى، فإن ذلك يربك العمل في متابعة المهام، ويخلق خلافات وصراع على

38 للاطلاع على الأنظمة والقرارات أنظر الموقع الإلكتروني لوزارة الحكم المحلي http://www.molg.pna.ps/

الصلاحيات. ولذا استحق هذا المؤشر العلامة 2.

٢٥ هل توضح التشريعات مهام الرئيس وصلاحياته؟ وهل يتم الإلتزام بها عمليا؟

خصص قانون الهيئات المحلية المادة (16) بعنوان صلاحيات الرئيس ومسؤولياته، حيث توضح هذه المادة مهام رئيس الهيئة المحلية وصلاحياته ومسؤولياته بشكل مفصل، وهي تشمل دعوة المجلس المحلي للانعقاد، وتمثيل الهيئة المحلية في توقيع العقود المختلفة، كالرهن والإيجار والاقتراض والصلح والعطاءات والتعهدات والمقاولات وغيرها. وكذلك تمثيلها في الإجتماعات والمؤتمرات ولدى الجهات الرسمية، وتنفيذ قرارات المجلس، والإشراف على إيرادات ونفقات الهيئة المحلية ومتابعتها. وهو كذلك الرئيس التنفيذي للهيئة المحلية.

يقول رئيس بلدية الخليل أنه يلتزم بهذه الصلاحيات والمسؤوليات، وأحيانا يفوض نائبه ببعضها حين انشغاله أو سفره، وهذا جزء من صلاحياته حسب المادة نفسها. ولم يحصل أي تنازع في الصلاحيات بين أعضاء المجلس البلدي.[39]

بسبب وضوح صلاحيات رئيس الهيئة المحلية ومسؤولياته في القانون، وبسبب الإلتزام بها عمليا، استحق هذا المؤشر العلامة 3.

٢٦ هل توضح التشريعات مهام المجلس البلدي وصلاحياته؟ وهل يتم الإلتزام بها عمليا؟

كذلك خصص قانون الهيئات المحلية المادة (15) بعنوان وظائف وصلاحيات وسلطات المجلس، حيث توضح هذه المادة مهام المجلس البلدي وصلاحياته ووظائفه وسلطاته بشكل مفصل. ومنح القانون للمجلس البلدي أن يعهد بهذه الصلاحيات أو ببعضها إلى متعهدين أو مقاولين، أو أن يعطي بعض المهام امتيازات لأشخاص أو شركات لمدة أقصاها ثلاث سنوات. وحسب القانون يحق للمجلس، وبموافقة الوزير، أن يضع الأنظمة التي تمكنه من ممارسة الصلاحيات المذكورة.

يؤكد أعضاء من المجلس البلدي أن المجلس يلتزم عمليا بهذه الصلاحيات الممنوحة له وفق القانون، فهو يتابع هذه المهام بواسطة موظفي البلدية. ولكن يوجد تنازع في بعض هذه الصلاحيات مع أطراف أخرى، مثل المحافظ، وشركات توزيع الكهرباء والمياه ، وبعض الوزارات كالصحة والإقتصاد. علما أن الإلتزام قد يكون نسبيا حسب الإمكانيات، ولكن لا بد من تعاون المواطنين والجهات الرسمية الأخرى من أجل الالتزام بهذه المهام بالشكل الصحيح.[40]

بسبب تداخل صلاحيات المجلس البلدي ومهامه في القانون مع أطراف أخرى، استحق هذا المؤشر العلامة 2.

2-2 المصادر

27- هل توجد أحكام قانونية تحدد وتعزز توفير المصادر الضرورية لعمل الهيئة المحلية؟

39 الأستاذ تيسير أبو اسنينة، رئيس بلدية الخليل، مقابلة شخصية بتاريخ 2017/9/9.
40 السيد عبد عبد المعطي أبو اسنينة، والسيدة سوزان العويوي، عضوا المجلس البلدي، مقابلة شخصية بتاريخ 2017/7/30.

تناول قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997 الشؤون المالية للهيئات المحلية بشكل مفصل، وفي المواد (20 – 34)، وقد شمل ذلك أملاك الهيئة، وإيراداتها، وجبايتها وتسجيلها وتوزيعها، والصندوق، والموازنة والحساب الختامي، واللوازم والعطاءات والمقاولات، وغيرها.

وقد عدد القانون في المادة (22) إيرادات الهيئات المحلية، وتناول في المادة (21) شروط اقتراض الهيئات المحلية أموالا من أي جهة، كما تناول في المادة (25) مخصصات الهيئة المحلية من رسوم وغرامات النقل على الطرق.

بسبب وجود أحكام قانونية تحدد وتعزز توفير المصادر الضرورية لعمل الهيئات المحلية، ومنها بلدية الخليل، ولكن بسبب حصول خلافات وتداخل صلاحيات فيما يتعلق بالحقوق المالية، كفواتير الكهرباء، والتي تتسبب غالبا بحدوث إشكاليات مع وزارة المالية، استحق هذا المؤشر العلامة 2.

٢٨ هل يتم تطبيق تلك الأحكام والتشريعات والإجراءات على أرض الواقع؟

تقوم البلدية بتحصيل الإيرادات المقررة لها وفق القانون، من ضرائب ورسوم وأثمان مياه وكهرباء، كما تتلقى هبات ومساعدات وتبرعات وفق القانون أيضا.

لكن على أرض الواقع، وكما يرى السيد رئيس البلدية، لا تغطي الإيرادات التي يتم تحصيلها النفقات والمصروفات المستحقة على البلدية، وذلك لسببيْن، أولهما أن الكثير من المواطنين لا يلتزمون بدفع الرسوم المستحقة عليهم للبلدية، أو يحصل تأخير كبير في دفعها، رغم استمرار المطالبة بها. وثانيهما أن السلطة التنفيذية لا تلتزم بتحويل حصص الهيئات المحلية، ومنها بلدية الخليل، والتي هي حق لها وفق القانون. كل ذلك يقلل المصادر المالية للبلدية، ويُضعف الوضع المالي لها.[41]

بسبب قيام بلدية الخليل بتحصيل جزء من الإيرادات المستحقة لها، ومطالبتها المستمرة بذلك، ولكن بسبب عدم التزام السلطة التنفيذية بتحويل المستحقات المالية التي يقررها القانون للبلدية، وبسبب عدم التزام المواطنين بدفع الرسوم المستحقة عليهم، أو تأخيرها، استحق هذا المؤشر العلامة 1.

٣-٢ إدارة الطاقم التنفيذي (الأنظمة الإدارية)

٢٩- ما مدى توفر أنظمة إدارية ومالية، وآليات واضحة وفعّالة ومكتوبة لعمل الهيئة؟

أصدر وزير الحكم المحلي عددا من الأنظمة المتعلقة بالهيئات المحلية، ومنها: النظام المالي للهيئات المحلية لعام 1999، ونظام بشأن توريد وتنفيذ الأعمال في الهيئات المحلية رقم (2) لسنة 1998، ونظام الأبنية والتنظيم للهيئات المحلية رقم (5) لسنة 2011، وغيرها.[42]

أما مجلس الوزراء فقد أصدر كلا من نظام موظفي الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 2009، والنظام المعدل له رقم (20) لسنة 2010، ونظام بشأن رؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية رقم (3) لسنة 2017.

وبلدية الخليل نفسها أصدرت العديد من الأنظمة المتعلقة بتقديم الخدمات من ناحية، وتنظيم سير العمل في البلدية من ناحية ثانية. ومنها دليل خدمات الجمهور، والأنظمة المتعلقة بالمياه والكهرباء، والحرف والصناعات، والرسوم والضرائب،

41 الأستاذ تيسير أبو اسنينة، رئيس بلدية الخليل، مقابلة شخصية بتاريخ 2017/9/9.
42 أنظر الموقع الإلكتروني لوزارة الحكم المحلي http://www.molg.pna.ps

والأبنية، وغيرها.[43]

تتناول هذه الأنظمة، الصادرة عن مجلس الوزراء ووزارة الحكم المحلي، الشؤون المالية والإدارية للهيئات المحلية، كما تتناول واجبات وحقوق رؤساء الهيئات وأعضاء مجالسها والموظفين فيها، وعلاقاتهم بالمجتمع المحلي. وتتضمن هذه الأنظمة إجراءات العمل وعمليات الإدارة وآليات التعامل مع المواطنين. وهي أنظمة واضحة ومنشورة.

بسبب توفر أنظمة إدارية ومالية، وآليات مكتوبة ومنشورة في بلدية الخليل، استحق هذا المؤشر العلامة 3.

٣٠- هل توجد لدى رئيس الهيئة المحلية آليات وإجراءات فعّالة للإشراف على عمل الهيئة وعلى الموظفين؟ وهل تطبق في الواقع العملي؟

رئيس الهيئة المحلية حسب المادة (16) من قانون الهيئات المحلية، هو الرئيس التنفيذي للهيئة المحلية، ومرجعية دوائرها، وله بهذه الصفة الإشراف على شؤون العاملين.

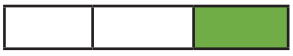
لبلدية الخليل هيكلية أقرها المجلس البلدي السابق، ومعتمدة من قبل المجلس البلدي الجديد، وهي واضحة ومنشورة. وفق هذه الهيكلية يشرف رئيس البلدية على جميع الإدارات والدوائر والوحدات إما مباشرة، أو من خلال مدراء الدوائر المختلفة.[44]

يتم تواصل رئيس البلدية بالدوائر المختلفة كتابيا في الغالب، وشفويا أحيانا، والتواصل مع الموظفين يتم عن طريق مدرائهم. في المجمل هناك تفاعل وتعاون من جميع الدوائر والأقسام مع رئيس البلدية، وبالتالي فإن هذه الآليات والإجراءات فعّالة، وفقا لرأي مستشار رئيس البلدية.[45]

بسبب وجود آليات وإجراءات فعالة للإشراف على العمل في بلدية الخليل، وعلى الموظفين، ولأن هذه الإجراءات فعّالة في الغالب، استحق هذا المؤشر العلامة 3.

2-4 الإشراف على تقديم الخدمات المنفذة من القطاع الخاص:

٣١- ما مدى إشراف مجالس وإدارات الهيئات المحلية على مزودي الخدمات ومقاولي البلدية؟



تتبع الخدمات في مدينة الخليل، كالمياه والكهرباء والصرف الصحي والأبنية، للبلدية مباشرة، وهي التي تتولى تزويد المواطنين بهذه الخدمات، حيث يتولى الإشراف على تقديم كل خدمة قسم خاص بها، يتكون من رئيس للقسم وعدد من الموظفين. كما أن المجلس البلدي يوزع المهام على أعضائه من خلال انضمامهم إلى اللجان، مثل لجنة الأبنية، ولجنة العطاءات، ولجنة شؤون الموظفين، ولجنة الأسواق التجارية، وغيرها.[46] حيث يتولى كل منهم الإشراف على بعض الخدمات والمهام ومتابعتها، وذلك حسب رغبته وتخصصه، وبالتالي فإن الإشراف على تقديم الخدمات يتم عبر إدارات البلدية وأعضاء المجلس البلدي. ومن ناحية عملية يتم الإشراف على تقديم الخدمات من قبل البلدية بشكل تام، كما يرى مدير الشؤون الإدارية في البلدية. وبالتأكيد يقوم رئيس المجلس البلدي بمتابعة كل هذه المهام عبر مكتبه.[47]

43 أنظر الموقع الإلكتروني لبلدية الخليل http://www.hebron-city.ps/
44 الأستاذ تيسير أبو اسنينة، رئيس بلدية الخليل، مقابلة شخصية بتاريخ 2017/9/9.
45 السيد ماهر العويوي، مستشار رئيس البلدية لشؤون البلدية، مقابلة شخصية بتاريخ 2017/9/9.
46 الأستاذ تيسير أبو اسنينة، رئيس بلدية الخليل، مقابلة شخصية بتاريخ 2017/9/9.
47 نضال التميمي، مدير الشؤون الإدارية في بلدية الخليل، مقابلة شخصية بتاريخ 2017/7/30.

ولتأكيد هذه المتابعة تقوم الإدارات والوحدات والدوائر المختلفة في البلدية بإعداد تقارير شهرية أو نصف سنوية، وذلك حسب الحاجة أو الضرورة، عن أدائها وأعمالها خلال تلك الفترة، وتُرفع التقارير إلى المجلس البلدي.[48]

أما مقاولو البلدية فتتم متابعتهم والإشراف عليهم من خلال دائرة العطاءات ومكتب رئيس البلدية، حيث تتم متابعة أي مشروع في مراحله المختلفة بناء على العقد الموقع بين المقاول والبلدية. تتم المتابعة غالبا ميدانيا وليس عبر التقارير، لأن المتابعة الميدانية أسرع وأكثر فعالية. كما أن دائرة الرقابة والتدقيق الداخلي تشترك في لجنة العطاءات، وتدقق على أي عطاء في كل مراحله، كجلسة فتح العطاء، ولجنة الاستلام.[49]

لأن المجلس البلدي في الخليل يشرف بشكل تام، ومن خلال اللجان والإدارات المختلفة، على مزودي الخدمات ومقاولي البلدية، استحق هذا المؤشر العلامة 3.

٣٢ -ما مدى قيام مجلس الهيئة المحلية بمحاسبة مزودي الخدمات ومقاولي البلدية؟

كما تمت الإشارة في السؤال السابق، تتبع الخدمات في مدينة الخليل، كالمياه والكهرباء والصرف الصحي والأبنية، للبلدية مباشرة، لذا فإن محاسبة الأقسام المسؤولة عن الخدمات تتم داخليا، ومن خلال رئيس البلدية والمجلس البلدي. وهي فعليا تتم باستمرار وعبر التقارير.

أما المقاولون، فتتم محاسبتهم بناء على العقد الموقع معهم، كما تتم متابعة عمل المقاولين عبر مراقب من البلدية لكل عطاء ومشروع. وعمليا يتم القيام بذلك مع كافة المقاولين وفي كافة المشاريع.[50]

لأن المجلس البلدي يقوم بمحاسبة مزودي الخدمات ومقاولي البلدية من خلال التقارير والمراقبين، استحق هذا المؤشر العلامة 3.

1.5 الأنظمة والقوانين التي لها علاقة بالحرف والصناعات (أنظمة التراخيص)

33- ما مدى وجود قوانين وأنظمة وإجراءات وآليات تنظم تراخيص عمل الحرف والصناعات في الهيئة المحلية؟

نصت المادة (15) من قانون الهيئات المحلية، على أن من بين مهام مجالس الهيئات المحلية (تنظيم الحرف والصناعات، وتعيين أماكن خاصة لكل صنف منها، ومراقبة المحلات والأعمال المقلقة للراحة، أو المضرة بالصحة العامة).

لم تضع وزارة الحكم المحلي نظاما بشأن الحرف والصناعات، بينما وضعت بلدية الخليل نظاما بهذا الشأن، وأصدرت تعليمات خاصة بالحرف والصناعات، تشمل إجراءات الترخيص، ونشرتها في نشرة خاصة (تم الحصول على نسخة منها). ولكن في نفس الوقت أصدرت السلطة الفلسطينية قرار بقانون رقم (10) لسنة 2011 بشأن الصناعة، وهو يمنح وزارة الاقتصاد الوطني العديد من الصلاحيات، والتي منها متابعة الحرف والصناعات، الأمر الذي أحدث تداخلا في متابعة هذا الموضوع بين الهيئات المحلية ووزارة الاقتصاد الوطني.

بسبب وجود تعليمات صادرة عن بلدية الخليل بشأن ترخيص الحرف والصناعات، ولكن بسبب عدم وجود أنظمة صادرة عن الوزارة، وبسبب التداخل الذي قد يحصل بين الهيئات المحلية ووزارة الاقتصاد الوطني، استحق هذا المؤشر العلامة 2.

٣٤- ما مدى تطبيق تلك الأنظمة والإجراءات؟ وهل تطبق بفاعلية؟

48 نضال التميمي، مدير الشؤون الإدارية في بلدية الخليل، مقابلة شخصية بتاريخ 2017/7/30.
49 فارس شاور، مدير دائرة الرقابة والتدقيق الداخلي في بلدية الخليل، مقابلة شخصية بتاريخ 2017/9/9.
50 فارس شاور، مدير دائرة الرقابة والتدقيق الداخلي في بلدية الخليل، مقابلة شخصية بتاريخ 2017/9/9.

حسب رأي مدير الشؤون الادارية في بلدية الخليل، يتم تطبيق تلك الأنظمة والإجراءات على جميع العاملين في الحرف والصناعات، وفي جميع المناطق الخاضعة لسلطة البلدية، ولكن قد لا يتم الوصول إلى كافة العاملين في هذا المجال، وخاصة الحرف الصغيرة والصغيرة جدا، والتي قد لا تكون مرخصة، ولا يعمل فيها سوى شخص واحد أو شخصين، إذ أن مدينة الخليل تشتهر بهذا النوع من الحرف.[51]

لأن تطبيق أنظمة الحرف والصناعات يتم على الجميع بالتساوي، ولكن بسبب عدم الوصول إلى كافة العاملين في هذا المجال أحيانا، استحق هذا المؤشر العلامة 2.

٣٥- ما مدى شفافية الأنظمة والقوانين التي لها علاقة بالحرف والصناعات؟

يُشار هنا إلى الأنظمة والتعليمات الصادرة عن البلدية، وهي واضحة ومنشورة ويتم توزيعها مجانا في مركز خدمات الجمهور. وهي تشمل الوثائق المطلوبة والفترة اللازمة للإنجاز، وجهة التنفيذ، ومسار العمل، وذلك فيما يخص طلبات إصدار رخصة الحرف والصناعات، وطلب تعديل نوع الحرفة، وطلب إلغاء الرخصة. كما تشمل التعليمات قائمة الوزارات والمؤسسات المطلوب موافقتها من خارج البلدية حسب نوع الحرفة.

لأن الأنظمة والتعليمات التي لها علاقة بالحرف والصناعات واضحة ومنشورة وموزعة على المواطنين، وتتضمن كافة الإجراءات والوثائق والشروط المطلوبة، فهي تتميز بالشفافية، ولذا استحق هذا المؤشر العلامة 3.

٣٦- هل هناك عمليات تفتيش من قبل المجلس البلدي على الحرف والصناعات داخل حدود الهيئة المحلية؟

يشير مدير الشؤون الإدارية في البلدية إلى أن هناك عمليات تفتيش مستمرة تقوم بها الطواقم المختصة في البلدية، وخاصة قسم الحرف والصناعات. ولكن المشكلة أن عمليات التفتيش غير كافية لعدة أسباب، منها ضخامة عدد العاملين في هذا المجال، حيث أن مدينة الخليل تشتهر بالحرف والصناعات، وكذلك بسبب قلة عدد الموظفين الذين يقومون بعمليات التفتيش، وعدم كفايتهم مقابل ضخامة العاملين في مجال الحرف والصناعات. وبالتالي فإن الأمر يحتاج إلى تعزيز ودعم هذا القسم بموظفين وموارد بشرية كافية، وتطوير آليات التفتيش القديمة إلى آليات حديثة، وكذلك تعاون الجهات الرسمية.[52]

بسبب وجود عمليات تفتيش دائمة على الحرف والصناعات، ولكن بسبب عدم كفاية هذه العمليات، وعدم دوريتها، استحق هذا المؤشر العلامة 2.

9-2 شفافية الموازنة

37- هل توجد أحكام قانونية تنص وتتطلب إعداد الموازنة بالتعاون مع المجتمع المحلي؟

51 نضال التميمي، مدير الشؤون الإدارية في بلدية الخليل، مقابلة شخصية بتاريخ 2017/7/30.
52 نضال التميمي، مدير الشؤون الإدارية في بلدية الخليل، مقابلة شخصية بتاريخ 2017/7/30.

ينص قانون الهيئات المحلية في المادة (31) على أن (توضع للهيئة المحلية موازنة سنوية يُعمل بها بعد إقرارها من قبل المجلس، وتصديقها من قبل الوزير، ويجوز وضع ملاحق للموازنة بالطريق نفسه). ووفقا للمادة (33) من القانون أصدر وزير الحكم المحلي النظام المالي للهيئات المحلية في نيسان 1999، وهو يتضمن الإجراءات اللازمة لكثير من الأمور في الهيئات المحلية، ومنها الموازنة السنوية. ثم صدرت عن الوزير تعليمات إعداد الموازنة في عام 2005، والتي تشمل مفهوم الموازنة، وأنواعها التشغيلية والربحية والإنمائية، ومرفقاتها، وهيكلها العام، ومراحل إعدادها، وغير ذلك.

ورغم وجود هذه الأحكام القانونية، إلا أن أيا منها لا ينص على التعاون مع المجتمع المحلي عند إعداد الموازنة السنوية.

يعتقد رئيس بلدية الخليل أنه ليس من الضرورة مشاركة المجتمع المحلي في إعداد الموازنة السنوية، ويكفي أن يشارك في ذلك مختلف الإدارات والدوائر والوحدات في البلدية، لأنها أدرى بالوضع المالي للبلدية، وإمكاناتها ومصادرها واحتياجاتها، بينما المجتمع المحلي ليس مطلعا على ذلك، وقد ينطلق في تقديراته من زاوية معينة بعيدة عن الواقع.

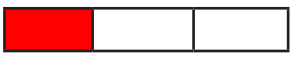
لأن الأحكام القانونية المتعلقة بإعداد الموازنة السنوية للهيئات المحلية لا تنص على التعاون مع المجتمع المحلي، ولكن بسبب وجود تعاون مع المجتمع المحلي بإعداد الخطط والمشاريع، استحق هذا المؤشر العلامة 2.

38- هل توجد أحكام قانونية تنص وتتطلب نشر الموازنة السنوية؟

رغم وجود الأحكام القانونية المشار إليها أعلاه، ورغم أنها تتضمن إجراءات إعداد الموازنة والمصادقة عليها، إلا أنها لم تتطرق لمسألة نشر الموازنة بأي الطرق. فمثلا يخصص النظام المالي للهيئات المحلية لعام 1999 الفصل الثاني لموازنة الهيئات المحلية، ويتناول الإجراءات في المواد 6 – 15، ولكنه لا يشير إلى نشر الموازنة بعد إقرارها من المجلس البلدي والمصادقة عليها من الوزير.

لأن الأحكام القانونية المتعلقة بموازنة الهيئات المحلية لا تنص على نشر الموازنة، استحق هذا المؤشر العلامة 1.

39- هل توجد تشريعات وأنظمة تطلب من الهيئة المحلية إعداد موازنة مبسطة تكون مفهومة للمواطنين؟



وهنا أيضا لا تتطرق التشريعات المشار إليها أعلاه إلى مسألة إعداد موازنة مبسطة ومفهومة للمواطنين، وإنما تتناول إجراءات إعداد الموازنة بين المجلس البلدي والوزير، ولا ترد أية إشارة للمواطنين.

لأن التشريعات المتعلقة بموازنة الهيئات المحلية لا تطلب أن تكون الموازنة مبسطة ومفهومة للمواطنين، استحق هذا المؤشر العلامة 1.

40- هل هناك أدلة لإعداد ونشر الموازنة؟ وهل هي مفهومة للمواطنين؟

صدرت عن وزير الحكم المحلي تعليمات إعداد الموازنة في عام 2005، والتي تشمل مفهوم الموازنة، وأنواعها التشغيلية والربحية والإنمائية، ومرفقاتها، وهيكلها العام، ومراحل إعدادها، وغير ذلك.

ورغم أن هذه التعليمات منشورة على الصفحة الإلكترونية لوزارة الحكم المحلي، ورغم أنها مفهومة للمواطنين، وخاصة المختصين، إلا أنها لا تتحدث عن نشر الموازنة نفسها، وإنما تكتفي بشرح إجراءات إعدادها والمصادقة عليها.

بسبب وجود تعليمات حول إعداد الموازنة، وهي مفهومة للمواطنين، ولكن بسبب عدم التأكيد على نشرها، استحق هذا المؤشر العلامة 2.

2-7 مساءلة الجهاز التنفيذي

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

يقول مدير الشؤون الإدارية في البلدية إن كل قسم من أقسام البلدية يقدم تقريرا شهريا أو نصفيا إلى المجلس البلدي، يتضمن ما أنجزه القسم في الفترة التي يغطيها التقرير، والأعمال والنشاطات التي قام بها، إضافة إلى ما يطلبه القسم من احتياجات فنية وبشرية ومالية. بشكل عام تتم هذه الآلية بشكل منتظم تقريبا، ولذا تُعتبر فعالة في التواصل بين المجلس البلدي ومختلف أقسام ودوائر البلدية، حيث تُعرض هذه التقارير في عدة جلسات للمجلس البلدي، الذي يناقشها ويطلع من خلالها على سير العمل في البلدية، ثم تتم التغذية الراجعة من قبل المجلس تجاه الأقسام.[53]

بسبب تقديم الأقسام في بلدية الخليل تقارير دورية تقريبا عن أعمالها إلى المجلس البلدي، وتوفر التواصل والتغذية الراجعة من المجلس، استحق هذا المؤشر العلامة 3.

2-8 قيم النزاهة:

42- ما مدى وجود واعتماد أنظمة تعزز نزاهة عمل الرئيس التنفيذي، مثل مدونات سلوك، تلقي الهدايا، الإبلاغ عن الفساد، وتجنب تضارب المصالح؟

لا توجد مدونة سلوك خاصة برئيس المجلس البلدي، ولكن هناك نصوص قانونية متفرقة تضمن نزاهة رئيس المجلس، وتحول دون حدوث تضارب مصالح، منها المادة (5) من قانون الهيئات المحلية التي تنص على أنه (يُشترط فيمن يُنتخب رئيسا 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 اعتُبر مُقالا حكما بانقضاء مدة الشهر المذكور).

كما أن المادة (15) من نفس القانون تتضمن بعض البنود التي تمنع تضارب المصالح، حيث تذكر المادة الحالات التي يفقد فيها رئيس المجلس عضويته، ومنها إذا عمل في قضية ضد المجلس بصفته محاميا أو خبيرا أو وكيلا، أو تملّك حقا من المجلس مستغلا بذلك عضويته لمنفعته أو بالواسطة. وإذا عقد اتفاقا مع المجلس، أو أصبح ذا منفعة هو أو من ينوب عنه من أقاربه من الدرجة الأولى في أي اتفاق تم مع المجلس، ويُستثنى من ذلك العقود والفوائد الناجمة عن كونه عضوا في شركة مساهمة عمومية يُشترط أن لا يكون مديرا لها، أو عضوا في مجلس إدارتها، أو موظفا فيها، أو وكيلا عنها.

كما أن نظام رؤساء وأعضاء الهيئات المحلية رقم (3) لسنة 2017 الصادر عن مجلس الوزراء يؤكد على تفرغ رئيس المجلس وعدم الجمع بين رئاسة المجلس وأية وظيفة أخرى (مادة 3).

53 نضال التميمي، مدير الشؤون الإدارية في بلدية الخليل، مقابلة شخصية بتاريخ 2017/7/30.

وبخصوص الهدايا، يؤكد النظام على أن من واجبات رئيس الهيئة المحلية تسليم الهدايا الشخصية التي يحصل عليها بحكم وظيفته، والتي تزيد قيمتها عن مائة دينار، وإعلام المجلس بالهدايا التي تقل قيمتها عن ذلك، ويجب أن لا تكون الهدايا مشروطة أو مرتبطة بأي خدمة أو تمييز إيجابي لصالح مقدميها بشكل مباشر أو غير مباشر (مادة 3).

كما يحظر النظام على رئيس وعضو الهيئة المحلية استغلال منصبه وصلاحياته لمنفعة ذاتية أو ربح شخصي يتحقق له بشكل مباشر أو غير مباشر. وكذلك الإدلاء بأية معلومات سرية عن أعمال الهيئة المحلية، أو الاحتفاظ لنفسه بأية وثيقة أو مراسلة رسمية، أو صورة عنها. كما يُحظر على الرئيس والعضو قبول أي منحة أو مساعدة مالية شخصية من الذين يرتبطون بالهيئة بأي خدمة أو منفعة أو عقد أو معاملة (مادة 5).

وهكذا يتضح وجود نصوص قانونية في القانون والنظام تحول دون تضارب المصالح واستغلال النفوذ الوظيفي وقبول الهدايا، وهي نصوص واضحة ولكنها متفرقة. أما مدونة السلوك فلم يتم التوقيع عليها حتى الآن.

بسبب وجود نصوص قانونية واضحة تعزز نزاهة عمل الرئيس التنفيذي، وتتعلق بتجنب تضارب المصالح واستغلال النفوذ الوظيفي وقبول الهدايا الشخصية، ولكن بسبب استمرار عدم التوقيع على مدونة السلوك الخاصة برئيس وأعضاء المجلس البلدي في الخليل، استحق هذا المؤشر العلامة 2.

3 المشاركة المجتمعية:

43- ما مدى مشاركة المواطنين في التخطيط وتحديد بنود الموازنة؟

تتم مشاركة المواطنين غالبا عبر مؤسسات المجتمع المحلي. فكما تمت الإشارة سابقا، شاركت العديد من مؤسسات مدينة الخليل في مناقشات الخطة الاستراتيجية التنموية للفترة 2016 – 2019، وأعلنت دعمها لها ومباركتها، كما تمت الإشارة إلى أسماء هذه المؤسسات والفعاليات، ما يعني مشاركة المجتمع المحلي في عملية التخطيط.

أما تحديد بنود الموازنة، وكما تمت الإشارة أيضا، فلا يشارك المجتمع المحلي في وضع الموازنة؛ لأنه ليس مطلعا على المشاريع والأولويات والمصادر المتوفرة، ولأن المجلس البلدي والعاملين في البلدية أدرى بالوضع المالي للبلدية، والمصادر المتوفرة والاحتياجات المطلوبة. علما أن هناك من يرى أنه ليس من الضروري مشاركة المواطنين في تحديد بنود الموازنة.

بسبب مشاركة مؤسسات المجتمع المحلي في الخطة التنموية الاستراتيجية، ولكن بسبب عدم المشاركة في تحديد بنود الموازنة، استحق هذا المؤشر العلامة 2.

44- هل يتم عقد اجتماعات دورية في جلسات مفتوحة يشارك فيها المواطنون؟

يجتمع مجلس بلدية الخليل اجتماعا دوريا كل أسبوع، وأحيانا يجتمع مرتين في الأسبوع إذا اقتضت الضرورة ذلك، ولكن حتى الآن لم يعقد المجلس البلدي جلسات مفتوحة يشارك فيها المواطنون، علما أن البلدية تعتمد سياسة الباب المفتوح أمام المواطنين، حيث يتم استقبال من يرغب من المواطنين في مقابلة رئيس البلدية، وطرح مشكلته في أوقات معلنة، هي أيام السبت والإثنين والأربعاء من كل أسبوع.[54]

بسبب عقد اجتماعات دورية للمجلس البلدي، واعتماد سياسة الباب المفتوح أمام المواطنين، ولكن بسبب عدم اعتماد سياسة الجلسات المفتوحة التي يشارك فيها المواطنون حتى الآن، استحق هذا المؤشر العلامة 2.

54 الأستاذ تيسير أبو اسنينة، رئيس بلدية الخليل، مقابلة شخصية بتاريخ 2017/9/9.

ثالثا: النظام الهيكلي وبيروقراطية العمل

يشمل موضوع النظام الهيكلي تسعة محاور، هي: كفاية المصادر، الإستقلالية والحيادية، الشفافية في نظام المشتريات العامة، دعم مبادرات المشاركة والمساءلة المجتمعية (الإنفتاح والمشاركة)، جمع الضرائب (فحص نظام جباية الضرائب)، حماية حقوق الملكية والأراضي، شفافية الإدارة (نشر المعلومات العامة)، مساءلة مزودي الخدمة العامة، ونزاهة مقدمي الخدمة العامة (نزاهة شركات القطاع الخاص والمقاولين).

3-1 كفاية المصادر

45- ما مدى توفر الخدمات المتنوعة المحددة بالقانون، والواجب على الهيئة المحلية توفيرها للمواطنين؟

حسب المادة (15) من قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997، يُناط بالهيئة المحلية توفير العديد من الخدمات للمواطنين، منها المياة والكهرباء والمجاري، وتخطيط البلدة والشوارع والمباني ورخص البناء، والأسواق العامة والحرف والصناعات، والنظافة والصحة العامة، والإشراف على الحدائق والمتنزهات والمكتبات وغيرها.

عمليا، توفر بلدية الخليل هذه الخدمات للمواطنين بشكل مباشر، وتتابعها من مختلف الجوانب، وذلك من خلال الإدارات والدوائر والأقسام المختلفة في البلدية، إضافة إلى العديد من المرافق التابعة للبلدية، كالمراكز الشبابية والثقافية والرياضية والصحية، وحتى الإطفائية في الخليل تابعة للبلدية وليس للدفاع المدني.[55]

يتفاوت مدى تقديم هذه الخدمات حسب الإمكانات المادية والبشرية المتوفرة، فمثلا تعاني مدينة الخليل في فصل الصيف من أزمة مياه حادة، لأن الكمية المتوفرة لا تكفي أصلا، ولأن سلطة المياه لا تزود الخليل بالكمية اللازمة. وكذلك مسألة النظافة هي مسألة نسبية ترتبط بثقافة المواطن إلى جانب دور البلدية. أما باقي الخدمات، كالكهرباء والصرف الصحي والمباني فإن البلدية تبذل جهدها لتقديمها للمواطنين بالشكل المناسب.[56]

بسبب توفير بلدية الخليل للخدمات المتنوعة والمحددة في القانون، وتقديمها للمواطنين رغم بعض العقبات الخارجة عن إرادة البلدية، ولكن لأن الأمر نسبي، استحق هذا المؤشر العلامة 2.

46- ما مدى وجود مصادر مالية، وبنية تحتية، وموارد بشرية، كافية للهيئة لممارسة مهامها؟

تعتبر مدينة الخليل من أكبر المدن الفلسطينية، وبلديتها من أكبر البلديات في فلسطين. فالمصادر المالية الواردة في المادتين (22) و (25) من قانون الهيئات المحلية، والمشار إليها سابقا، هي مصادر كافية إذا التزم المواطنون بدفع الرسوم المستحقة عليهم للبلدية، وإذا التزمت وزارة المالية بتحويل مستحقات البلدية إليها.

عمليا، وحسب رئيس بلدية الخليل، لا تقوم وزارة المالية بتحويل رسوم النقل والمواصلات للبلدية، وإنما قامت وزارة المالية في الآونة الأخيرة بخصم 4 مليون شيكل كضريبة على شركة الكهرباء، و 250 ألف شيكل كضريبة دخل على رواتب الموظفين، وتعكف الوزارة على وضع ضريبة على كل مرافق البلدية. وبالنسبة لسداد المواطنين للرسوم فهي متفاوتة، حيث تبلغ نسبة التحصيل في فاتورة الكهرباء حوالي 57%، وفي المياه 30% فقط، وفي النفايات والصرف الصحي وضريبة

55 للاطلاع على الدوائر المختلفة والمراكز التابعة للبلدية أنظر: بلدية الخليل، دليل خدمات الجمهور، 2011.
وكذلك بلدية الخليل، هيكلية البلدية، أعمال المجلس البلدي 2012 – 2016.

56 نضال التميمي، مدير الشؤون الإدارية في بلدية الخليل، مقابلة شخصية بتاريخ 2017/7/30.

المعارف 25% فقط. هذا الواقع اضطر البلدية إلى القتراض من أحد البنوك لتغطية رواتب الموظفين لشهر آب/ أغسطس الماضي، وقد تم نشر ذلك في بيان عام للمواطنين، لوضعهم في صورة الوضع المالي للبلدية.[57]

أما البنية التحتية والموارد البشرية للبلدية، وحسب مدير الشؤون الإدارية في البلدية، فهي كافية بصورة عامة، وهيكلية البلدية تغطي الاحتياجات والمهام التي تضطلع بها البلدية، من حيث وجود الإدارات والوحدات والأقسام اللازمة، ومن حيث وجود عددٍ كافٍ من الموظفين الإداريين والطاقم التنفيذي الذي يلزم لكافة المهام والصلاحيات من ناحية، ولا يتسبب في تضخم وظيفيٍ في البلدية من ناحية أخرى. باستثناء نقص محدود في بعض الوظائف التي تقوم بأعمال التفتيش على الصناعات والحرف، وذلك بسبب ضخامة حجم هذا القطاع في مدينة الخليل.[58]

بسبب وجود مصادر مالية وبنية تحتية وموارد بشرية كافية في بلدية الخليل، ولكن بسبب عدم تحصيل الرسوم المستحقة على المواطنين بشكل كافٍ، وعدم التزام وزارة المالية بتحويل مستحقات البلدية، استحق هذا المؤشر العلامة 2.

2-3 الاستقلالية والحيادية

47- إلى أي مدى يؤدي الطاقم التنفيذي مهامه بحيادية ودون ضغوط سياسية أو غيرها؟

يؤكد المدراء الذين تمت مقابلتهم أن الاعتبارات السياسية والعائلية، وأية اعتبارات خارج المهنية، غير واردة في حساباتهم وعند أداء مهماتهم، أو تقديم الخدمات والمعاملات للمواطنين. ورغم عدم وجود ما يثبت ذلك، ولا ما يُلزم الطاقم التنفيذي بذلك، مثل مدونات السلوك أو أخلاقيات المهنة، إلا أنهم يؤكدون عدم وجود ضغوطات سياسية لأن مهام البلدية هي مهام خدماتية.

بسبب قيام الطاقم التنفيذي بأداء مهامه بحيادية ودون ضغوطات سياسية في غالب الأمر، استحق هذا المؤشر العلامة 3.

48- هل توجد أحكام قانونية وأنظمة وإجراءات تجعل سياسة التوظيف نزيهة ومحصنة، وبعيدة عن التأثر بمظاهر الفساد كالواسطة والمحسوبية والمحاباة؟

ورد في قرار مجلس الوزراء رقم (3) لسنة 2017 بشأن نظام رؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية، وفي المادة (4) منه، أنه يجب على عضو المجلس المحلي الالتزام بعدة أمور، منها الابتعاد عن جميع أشكال الواسطة والمحسوبية في اتخاذ قرارات المجلس. فيما عدا ذلك لا توجد نصوص مباشرة وصريحة بهذا الشأن في القوانين والأنظمة المتعلقة بالهيئات المحلية. إلا أن المادة (44) من نظام موظفي الهيئات المحلية نصت على أن ما لم يرد بشأنه نص في هذا النظام تطبق عليه أحكام قانون الخدمة المدنية ولوائحه التنفيذية السارية، وبقدر ما ينطبق عليهم من أحكام. وبالطبع ينظم قانون الخدمة المدنية ولوائحه التنفيذية خطوات عملية التوظيف في الوظائف المختلفة.

57 الأستاذ تيسير أبو اسنينة، رئيس بلدية الخليل، مقابلة شخصية بتاريخ 2017/9/9.
58 نضال التميمي، مدير الشؤون الإدارية في بلدية الخليل، مقابلة شخصية بتاريخ 2017/7/30.

وفي بلدية الخليل أوضح رئيس البلدية أن التوظيف لا يتم إلا بناء على الحاجة للوظيفة، وبعد الإعلان عنها، وعبر لجنة توظيف مختصة. حتى الوظائف التي تتم بعقود، وهي من صلاحيات رئيس البلدية، تنازل عنها الرئيس لتتم عبر الإعلان والمقابلة.[59]

بسبب وجود أحكام قانونية وأنظمة وإجراءات تحصن سياسة التوظيف من التأثر بمظاهر الفساد كالواسطة والمحسوبية والمحاباة، ولكن بسبب عدم وجود نصوص مباشرة وصريحة بهذا الشأن في القوانين والأنظمة المتعلقة بالهيئات المحلية، استحق هذا المؤشر العلامة 2.

3-3 الشفافية في نظام المشتريات العامة

49- هل يوجد نظام مكتوب للمشتريات والعطاءات؟

يوجد نظام توريد وتنفيذ الأعمال في الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1998 الصادر عن وزير الحكم المحلي، والمنشور على الموقع الإلكتروني للوزارة. يتضمن هذا النظام الكثير من الأحكام المتعلقة بتوريد المشتريات وتنفيذ العطاءات في الهيئات المحلية، ومنها بالطبع بلدية الخليل.

بسبب وجود نظام مكتوب ومنشور للمشتريات والعطاءات في الهيئات المحلية استحق هذا المؤشر العلامة 3.

50. هل يتم الالتزام بأحكام نظام العطاءات والمشتريات في الواقع العملي؟

يؤكد مدير دائرة الرقابة والتدقيق الداخلي في بلدية الخليل أن البلدية، ومن خلال لجنة العطاءات ودائرة العطاءات فيها، تلتزم بكافة مراحل العطاء والشراء، بدءًا من وجود حاجة للعطاء وعملية الشراء، ومرورا بالإعلان عنها، وعقد جلسة فتح العطاءات، وانتهاءاً بلجان الاستلام والرقابة والتدقيق. وتشترك دائرة الرقابة والتدقيق الداخلي في كافة مراحل أي عطاء للتأكد من الإلتزام بكافة الشروط والمواصفات المنصوص عليها في مذكرة العطاء، وكذلك عمليات الشراء.[60]

بسبب التزام بلدية الخليل بأحكام نظام العطاءات والمشتريات، وقيام دائرة الرقابة والتدقيق الداخلي في البلدية بالرقابة على ذلك، استحق هذا المؤشر العلامة 3.

4-2 دعم مبادرات المشاركة والمساءلة المجتمعية (الانفتاح والمشاركة)

51- ما مدى وجود نظام أو إجراء فعّال في عمل الهيئة يدعم تنفيذ لقاءات مجتمعية للمساءلة والتفاعل والمشاركة في اتخاذ القرارات؟

لا تتضمن التشريعات المتعلقة بالهيئات المحلية أحكاما تدعو إلى عقد لقاءات مجتمعية للمساءلة والمشاركة في اتخاذ القرارات. وتاريخيا لا توجد تقاليد عمل لجلسات عامة يشارك فيها المواطنون، وتتيح المجال لتقديم الآراء والمقترحات والتفاعل بينهم وبين المجالس المحلية. وبشكل عام، تتميز العلاقة بين الهيئات المحلية في فلسطين والمواطنين بضعف

59 الأستاذ تيسير أبو اسنينة، رئيس بلدية الخليل، مقابلة شخصية بتاريخ 2017/9/9.
60 فارس شاور، مدير دائرة الرقابة والتدقيق الداخلي في بلدية الخليل، مقابلة شخصية بتاريخ 2017/9/9.

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، مما يسبب عدم مشاركة المواطن وانفتاحه على نشاطات الهيئة المحلية وفعالياتها.[61]

ولكن، ورغم عدم وجود نظام فعال في عقد اللقاءات المجتمعية، إلا أن المجلس البلدي في الخليل، الحالي والسابق، عقد العديد من اللقاءات المجتمعية التي ضمت العديد من مؤسسات المدينة وشخصياتها، وقد سبق الإشارة إليها في محاور سابقة من هذه الدراسة، ومنها اللقاءات التي أسهمت في إقرار الوثيقة المجتمعية والخطة التنموية الاستراتيجية.

بسبب عدم وجود نظام وإجراء فعال يدعم تنفيذ وتنظيم لقاءات مجتمعية للمساءلة والمشاركة في اتخاذ القرارات، في هيئات الحكم المحلي بشكل عام، ولكن بسبب قيام المجلس البلدي في الخليل بعقد عدد محدود من هذه اللقاءات بمبادرات مجتمعية، استحق هذا المؤشر العلامة 2.

52- هل يتم الالتزام بذلك النظام في الواقع العملي؟

كما تمت الإشارة في الفقرة السابقة، لا يوجد نظام بخصوص اللقاءات المجتمعية، وإنما توجد لقاءات محدودة جدا، تتم المبادرة إليها من قبل المجتمع المحلي أو المجلس البلدي.

بسبب عدم وجود نظام أصلا، واقتصار اللقاءات المجتمعية على عدد محدود جدا، استحق هذا المؤشر العلامة 1.

3-5 جمع الضرائب

53- هل توجد آليات واضحة وأنظمة محددة وشفافة لجمع الضرائب والرسوم، والتي تشمل كافة فئات المجتمع؟

يشير قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997 إلى دور الهيئات المحلية في جمع الضرائب والرسوم، كضريبة الأبنية والأراضي ورسوم الخدمات. والواقع العملي المعمول به في الهيئات المحلية يشير إلى أن آلية جمع هذه الضرائب والرسوم تتم بإحدى طريقتين، ضرائب ورسوم تجمعها الهيئة المحلية مباشرة من المواطنين والمشتركين في الخدمات، وضرائب ورسوم تتم جبايتها من قبل وزارة المالية، ثم يتم تحويلها للهيئات المحلية كضريبة الأملاك ورسوم النقل على الطرق، مقابل نسبة مئوية تخصمها وزارة المالية بدل نفقاتها الإدارية.

وفي منشور صادر عن بلدية الخليل، تم توضيح آلية جباية جميع أنواع الرسوم والضرائب والفواتير من خلال مركز خدمات الجمهور، وحتى تسوية جميع ذمم المكلفين من خلال المركز، في آلية واضحة ومحوسبة إلكترونيا في المركز. كما يشمل المنشور تعليمات طلبات تعديل بيانات المكلفين بالرسوم والضرائب، والوثائق والشروط المطلوبة [62]

تعتبر هذه الآلية واضحة وشفافة، ولكنها تعاني من عدم التزام المواطنين بدفع الرسوم في أوقاتها المحددة، ما يجعل نسبة التحصيل متدنية كما تم توضيح ذلك سابقا. وكذلك عدم تحويل وزارة المالية للضرائب المستحقة للهيئات المحلية، حيث تقوم الوزارة بخصم الضرائب المترتبة على الهيئات المحلية ومرافقها، وضريبة دخل موظفيها، في عملية تقوم بها الوزارة تلقائيا.

يُذكر في هذا الصدد أن تقسيم الخليل إلى منطقتين حسب اتفاقية الخليل بين منظمة التحرير الفلسطينية والحكومة الإسرائيلية، وهما H1 و H2، أدى إلى إضعاف سيطرة الجهاز التنفيذي للبلدية على منطقة H2، وبالتالي عدم القدرة

61 عزيز كايد، النزاهة والشفافية والمساءلة في الخدمات التي تقدمها الهيئات المحلية للمواطنين، أمان، 2010.
62 تم الاضطلاع على المنشور من قبل الباحث

على محاسبة غير الملتزمين في هذه المنطقة بشكل كاف ومباشر، مما أثر على موارد البلدية.[63]

بسبب وجود آليات واضحة وشفافة لجمع الضرائب والرسوم، ورغم عدم انتظام الجمع والجباية من المواطنين ووزارة المالية، استحق هذا المؤشر العلامة 3.

54- هل نظام جمع الضرائب يحمي ويكفل ويحد من حالات التلاعب والابتزاز والمحسوبية؟ وهل يتم تطبيق ذلك عمليا؟

نظام جمع الضرائب والرسوم في بلدية الخليل هو نظام محوسب، ومبرمج في برنامج خاص بالبلدية يطلق عليه برنامج (الغسان)، وهو مطبق عمليا ومتوافق مع الأنظمة المعمول بها في السلطة الوطنية. تتم عملية الجباية وفق إجراءات مبنية على الفصل بين المهام والوظائف، فالمحاسب يختلف عن أمين الصندوق، والتوقيع يتم من قبل أكثر من شخص، والإعفاء الضريبي لا يتم إلا ضمن القانون، وعمل الجباة مضبوط بكشوفات ورقية مرتبطة بأنظمة محوسبة، وجرد الصندوق يتم بشكل يومي مقارنة بالكشوفات الورقية، والحوافز تعطى بقرار وليس فرديا. ضمن هذا النظام يتم الحد من التلاعب والمحسوبية في جمع الرسوم والضرائب.[64]

بسبب وجود نظام لجمع الضرائب، خاص بالبلدية ومتوافق مع الأنظمة المعمول بها في السلطة الوطنية، ويحمي من حالات التلاعب والابتزاز والمحسوبية، استحق هذا المؤشر العلامة 3.

3-6 حماية حقوق الملكية والأراضي

55- هل توجد أنظمة وقوانين واضحة ومحددة ومكتوبة تنظم منح رخص البناء والضرائب والرسوم عليها؟

يتم تنظيم ما يتعلق برخص البناء ورسومها وفق نظام الأبنية والتنظيم رقم (6) لسنة 2011 الصادر عن مجلس الوزراء، وهو منشور على الصفحة الإلكترونية لوزارة الحكم المحلي. يربط هذا النظام منح رخص البناء بدفع الرسوم المستحقة، وينظم آليات الدفع، ويعطي صلاحية تعديل الرسوم لمجلس الوزراء بناء على تنسيب المجلس الأعلى للبناء. تحصل أحيانا بعض الاستثناءات في الأبنية، وخاصة في البلدة القديمة، إذ تراعي البلدية في مثل هذه المناطق بعض الظروف والاحتياجات، التي تقتضي قرارات خاصة.[65]

بسبب وجود أنظمة واضحة ومحددة ومكتوبة تنظم منح رخص البناء والرسوم، استحق هذا المؤشر العلامة 3.

56. هل يتم الالتزام العملي بأنظمة منح تراخيص البناء؟

بلدية الخليل لا تقوم بتطبيق هذا النظام ،ولكن لدى البلدية تعليمات خدمات الأبنية منشورة في دليل خدمات الجمهور، يتم بناءً عليها توضيح الرسوم والفترة الزمنية اللازمة للإنجاز ومسار العمل، وذلك بالنسبة لكل من إصدار رخصة بناء جديد، وتجديد رخصة بناء قائم، وإضافة ملحق، وطلب تعديل استخدام بناء، وطلب ترميم بناء، وحتى طلب هدم بناء.

63 معمر القواسمي، رئيس قسم الرقابة المالية في وحدة الرقابة والتدقيق الداخلي في بلدية الخليل، مقابلة شخصية بتاريخ 2017/7/30.
64 فارس شاور، مدير دائرة الرقابة والتدقيق الداخلي في بلدية الخليل، مقابلة شخصية بتاريخ 2017/9/9.
65 ورشة العمل التي عقدها ائتلاف أمان في مبنى بلدية الخليل بتاريخ 2018/1/20.

والدليل مطبوع ومنشور ويوزع على المواطنين في قسم الأبنية ومركز خدمات الجمهور.[66]

بسبب عدم التزام بلدية الخليل بنظام الأبنية والتنظيم رقم (6) لسنة 1102 الصادر عن مجلس الوزراء، استحق هذا المؤشر العلامة 1.

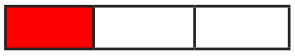
57. ما هي آليات الرقابة والمساءلة على تطبيق منْح التراخيص؟ وهل توجد آلية للشكاوى والاعتراض؟

تصدر رخص البناء من قسم الأبنية التابع لإدارة الشؤون الهندسية في البلدية، وتتم الرقابة والمساءلة من جهتين، هما وحدة الرقابة والتدقيق الداخلي، وعن طريق شكاوى المواطنين. فوحدة الرقابة تتابع ما يصدر من تراخيص بناء، وتنظر في توافقها مع الشروط اللازمة، وتعد تقاريرها وترفعها إلى رئيس المجلس البلدي. والمواطنون يستطيعون تقديم شكاوى تتعلق بمنع منح رخصة بناء، أو بشأن الرسوم، أو بالاعتراض على بعض شروط البناء. يتم تقديم الشكوى عبر مركز خدمات الجمهور، الذي يحولها بدوره إلى قسم الأبنية، حيث يتم الرد على صاحب الشكوى خلال 7 أيام من تاريخ تقديمها.[67]

بسبب وجود رقابة من قبل وحدة الرقابة والتدقيق الداخلي، وتمكين المواطنين من تقديم الشكاوى والاعتراض بشأن رخص البناء، وقدرة ديوان الرقابة المالية والإدارية على المساءلة بهذا الخصوص، استحق هذا المؤشر العلامة 3.

7-3 شفافية الإدارة (نشر المعلومات العامة)

58- هل تتوفر الأحكام القانونية التي تعزز شفافية المعلومات حول النشاطات والقرارات الصادرة؟



تكتفي التشريعات المتعلقة بالهيئات المحلية، من قوانين وأنظمة وقرارات، بالإشارة إلى التقارير المختلفة، ورفعها إلى وزارة الحكم المحلي، ولا تشير إلى نشر هذه التقارير بوسائل النشر المختلفة، ولا تلزم الهيئات المحلية بنشر قراراتها للجمهور، ولا النشاطات التي تقوم بها، أو تخطط لها. كما أن مشروع قانون حق الحصول على المعلومات ما زال لم يخرج إلى حيز التنفيذ. يعكس ذلك أن الأحكام القانونية التي تعزز شفافية المعلومات ما زالت غير متوفرة.

بسبب عدم توفر الأحكام القانونية التي تعزز شفافية المعلومات حول النشاطات والقرارات الصادرة، استحق هذا المؤشر العلامة 1.

59. ما مدى نشر وتوفر المعلومات على أرض الواقع؟

يقوم مجلس بلدية الخليل، وعبر الموقع الإلكتروني للبلدية والنشرات الدورية وغير الدورية، بنشر الكثير من المعلومات والأخبار والقرارات، والإعلان عن كافة العطاءات، والوظائف. إلا أن زاوية قرارات المجلس البلدي على الموقع الإلكتروني للبلدية غير مفعلة.

كما ينشر المجلس البلدي كل ما يتعلق بالوضع المالي للبلدية، ومنها قرار المجلس البلدي الاقتراض من أحد البنوك

66 بلدية الخليل، دليل خدمات الجمهور، 2011.
67 بلدية الخليل، دليل خدمات الجمهور، 2011.

لتغطية رواتب الموظفين عن شهر آب/ أغسطس الماضي.[68] وهناك إفصاح عن موازنات بعض المشاريع حتى قبل البدء بها.[69]

لكن لم يتم حتى الآن نشر موازنة البلدية، وإن كان هناك سعي نحو ذلك كما يؤكد المجلس البلدي.

بسبب نشر وتوفر المعلومات والأخبار بشكل مقبول، ولكن بسبب عدم نشر كافة قرارات المجلس البلدي، ولا موازنة البلدية، وعدم البدء بالجلسات العلنية والمفتوحة، استحق هذا المؤشر العلامة 2.

60 –ما مدى توفر المعلومات باستمرار وسهولة؟

من الممكن الحصول على المعلومات المنشورة على الموقع الإلكتروني للبلدية، وهي معلومات مستمرة على الموقع. وأيضا بالإمكان الحصول على الكثير من المعلومات من خلال مركز خدمات الجمهور، والنشرات التي يصدرها المركز أو دائرة العلاقات العامة في البلدية.

ولكن نظرا لعدم نشر كافة المعلومات أو القرارات الصادرة عن المجلس البلدي عبر الموقع الإلكتروني، فإن الأمر يتطلب البحث عنها، علما أن ذلك ممكن ما دام ضمن الأنظمة والقوانين، أو تسمح به الإمكانات.[70]

بسبب توفر الكثير من المعلومات باستمرار وسهولة، ولكن بسبب عدم توفر معلومات أخرى بشكل مستمر، استحق هذا المؤشر العلامة 2.

3-8 مساءلة مزودي الخدمة العامة

61– هل تتوفر الأحكام القانونية التي تؤكد على إعداد التقارير الدورية بانتظام من مزودي الخدمة المقدمة، خاصة من القطاع الخاص؟

لا توجد أحكام قانونية تؤكد على إعداد التقارير الدورية بانتظام من مزودي الخدمات، خاصة من القطاع الخاص.

بسبب عدم وجود أحكام قانونية تؤكد على إعداد التقارير الدورية بانتظام من مزودي الخدمات، خاصة من القطاع الخاص، استحق هذا المؤشر العلامة 1.

62 –ما مدى إعداد التقارير على أرض الواقع، ومدى فعاليتها؟

من المعروف أن تزويد الخدمات المختلفة في مدينة الخليل يتم عن طريق البلدية نفسها، وذلك بمتابعة وإشراف الأقسام

68 الأستاذ تيسير أبو اسنينة، رئيس بلدية الخليل، مقابلة شخصية بتاريخ 2017/9/9.
69 نضال التميمي، مدير الشؤون الإدارية في بلدية الخليل، مقابلة شخصية بتاريخ 2017/7/30.
70 الأستاذ تيسير أبو اسنينة، رئيس بلدية الخليل، مقابلة شخصية بتاريخ 2017/9/9.

والدوائر المختلفة في البلدية، كقسم المياه، وقسم الكهرباء، وقسم الصرف الصحي، ووحدة الإطفاء، وقسم الطرق. ولذا فإن عملية المتابعة والإشراف وتقديم التقارير هي عملية داخلية.

حسب مدير الشؤون الداخلية في البلدية، يعقد كل قسم من هذه الأقسام اجتماعات أسبوعية، أو نصف شهرية، يستعرض خلالها أوضاع الخدمة التي يقدمها للمواطنين، والمشاكل التي يواجهها، ويناقش الحلول الممكنة. يكون ذلك عبر تقارير مكتوبة أحيانا، وتقارير شفهية أحيانا أخرى. ولكن تعد كل الأقسام تقارير شهرية أو نصف سنوية عن عملها وأدائها، وتُرسل هذه التقارير إلى المجلس البلدي لمناقشتها واتخاذ الإجراء اللازم.

وسواء كانت التقارير مكتوبة أو شفهية، ورغم عدم إعدادها وتقديمها بانتظام في بعض الأحيان، أو بعض الأقسام، فإن قياس مدى فعاليتها يعتمد على مدى معالجة موضوعاتها والمشاكل المتعلقة بها. وفي الغالب تتابع كافة المواضيع المتعلقة بتزويد الخدمات التي تتناولها التقارير، وتُحل مشاكلها بالوسائل المختلفة.[71]

بسبب قيام الأقسام التي تختص بتقديم الخدمات في بلدية الخليل بإعداد تقاريرها، ورفعها إلى المجلس البلدي، ورغم أن بعضها ليست دورية دائما، استحق هذا المؤشر العلامة 3.

3-9 نزاهة مقدمي الخدمة العامة

63- مدى وجود واعتماد أنظمة وإجراءات تعزز نزاهة عمل الطاقم التنفيذي، مثل مدونات السلوك وتلقي الهدايا والإبلاغ عن الفساد؟

لا توجد مدونة سلوك خاصة للطاقم التنفيذي في بلدية الخليل. ولكن نظام موظفي الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 2009، والصادر عن مجلس الوزراء، تضمّن مجموعة من المحظورات في المادة (28)، تستوجب نزاهة موظف الهيئة المحلية، وضمان عدم تضارب مصالحه، وتحصينه من المحسوبية والمحاباة، وهي:

1- الإتيان بعمل أو الظهور بمظهر مخل بشرف الوظيفة.

2- أن يقبل لنفسه أو غيره منحة أو هدية أو امتيازا بسبب أدائه لعمل الوظيفة، أو أن يقبل الوعد بشيء من ذلك.

3- الإفصاح بمعلومات أو إيضاحات عن المسائل التي ينبغي أن تظل سرية بطبيعتها، أو بمقتضى تعليمات خاصة.

1- 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.

2- أن يكون وكيلا بأجر في القيام بأعمال للغير.

3- 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:

- كل عمل من الأعمال التجارية، أو المضاربات المالية، وخاصة ما كان منها متصلا ببيانات أو معلومات تصل إليه عن طريق الوظيفة.

71 نضال التميمي، مدير الشؤون الإدارية في بلدية الخليل، مقابلة شخصية بتاريخ 2017/7/30.

- شراء العقارات أو المنقولات التي تطرحها الهيئة المحلية للبيع.
- استئجار الأراضي والعقارات العائدة للهيئة المحلية بقصد الاستغلال.
- الاشتراك في الأعمال أو المقاولات التي يوكل إليه تحضيرها أو تنفيذها، أو الحصول على مصلحة أو قيود خاصة بها .

بسبب وجود واعتماد أنظمة وإجراءات تعزز نزاهة عمل الطاقم التنفيذي، ولكن بسبب عدم وجود مدونة سلوك للطاقم التنفيذي في بلدية الخليل تشمل موضوع الهدايا والإبلاغ عن الفساد، استحق هذا المؤشر العلامة 2.

64 – مدى وجود واعتماد أنظمة وإجراءات تعزز نزاهة عمل مزودي الخدمة من شركات القطاع الخاص والمقاولين، مثل مدونات السلوك وتلقي الهدايا والإبلاغ عن الفساد؟

لا توجد مدونة سلوك خاصة لمزودي الخدمة من شركات القطاع الخاص والمقاولين الذين تتعاقد معهم بلدية الخليل، ولكن يتم الالتزام بنظام توريد وتنفيذ الأعمال في الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1998، والذي ينظم ما يتعلق بالشراء والعطاءات والمقاولين. يتضمن هذا النظام العديد من الإجراءات المتعلقة بالإعلان عن عطاءات التوريد وتنفيذ الأعمال، ولجان العطاءات، وجلسة فتح العطاء، ولجان الاستلام، وغيرها. ولكن لا يتضمن النظام أي شيء عن تلقي الهدايا والإبلاغ عن الفساد. وفي نفس الوقت هناك الكثير من الثغرات التي يمكن أن تتسبب في حصول تجاوزات من الأطراف المختلفة، ومنها شركات القطاع الخاص والمقاولين. ومنهذه التجاوزات إمكانية التحايل، وإمكانية تضارب المصالح، وذلك من خلال تسريب المعلومات، أو عقد التحالفات، أو تأسيس شركات وتسجيلها بأسماء مختلفة.[72]

بسبب عدم وجود واعتماد أنظمة وإجراءات تعزز نزاهة عمل مزودي الخدمة من شركات القطاع الخاص والمقاولين، مثل مدونات السلوك وتلقي الهدايا والإبلاغ عن الفساد، رغم وجود نظام بشأن توريد وتنفيذ الأعمال في الهيئات المحلية، الذي لا يشير إلى كثير من الإجراءات التي تعزز نزاهة شركات القطاع الخاص والمقاولين، استحق هذا المؤشر العلامة 1.

رابعا: مجالس الهيئات المحلية

يركز موضوع مجالس الهيئات المحلية على محور واحد يتعلق بتوفر المصادر ونزاهة الانتخابات.

4-1 توفر المصادر ونزاهة الانتخابات:

65– مدى توفر مصادر مالية كافية لتنفيذ حملات الدعاية الإعلانية؟ وهل التمويل الانتخابي معلن؟

تحصل القوائم الانتخابية على تمويلها من مصادر مختلفة حسب تسجيل القائمة الانتخابية لدى لجنة الانتخابات المركزية، فالقوائم المستقلة تمويلها ذاتي، وكفاية هذه المصادر يعتمد على حجم الدعاية الانتخابية للقائمة. أما القوائم الحزبية فإنها تحصل على تمويلها من المرجعيات الحزبية التي تتبع لها، وهيفي الغالب، مصادر كافية لتغطية الدعاية

72 أنظر: عزيز كايد، النزاهة والشفافية والمساءلة في عطاءات الهيئات المحلية، أمان، 2016.

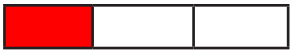
الانتخابية للقائمة، بسبب حرص المرجعيات الحزبية على تمويل نشاطاتها وفعالياتها.[73]

وحسب المادة (25) من قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005، فإنه يحق للقوائم الانتخابية ومرشحيها، تنظيم النشاطات المختلفة لشرح برامجهم الانتخابية لجمهور الناخبين، وبالأسلوب والطريقة التي يرونها مناسبة، بما لا يتعارض مع القوانين والأنظمة السارية.

حسب المادة (32) من قانون الانتخابات، ينبغي على كل قائمة انتخابية أن تقدم للجنة الانتخابات خلال مدة أقصاها شهر من تاريخ إعلان نتائج الانتخابات النهائية بياناً مفصلاً ومدققاً من مدقق حسابات خارجي بجميع مصادر التمويل التي حصلت عليها، والمبالغ التي أنفقتها أثناء الحملة الانتخابية، بصرف النظر عن النتيجة النهائية للانتخابات سواء كانت فائزةً أم لا؛ ويقتصر الاعلان عن التمويل الانتخابي فقط للجنة الانتخابات، ولكن لا يوجد نص قانوني يلزم المرشحين بالاعلان عن مصادر الأموال التي حصلوا عليها للمواطنين، كما لا يلزم القانون لجنة الانتخابات المركزية بنشر هذه التقارير للعامة.[74]

بسبب توفر مصادر مالية كافية في الغالب، لتنفيذ حملات الدعاية الإعلانية، ولكن بسبب عدم وجود نص قانوني يُلزم المرشحين والقوائم الانتخابية بالإعلان عن مصادر تمويل حملتهم الانتخابية للجمهور، ولا يُلزم لجنة الانتخابات المركزية بنشر التقارير المالية للقوائم الانتخابية للجمهور، استحق هذا المؤشر العلامة 2.

66 – هل توجد أحكام قانونية وأنظمة تنظم مصادر تمويل حملات الدعاية الانتخابية وسقوفها؟



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

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

بسبب عدم وجود أحكام قانونية تنظم مصادر تمويل حملات الدعاية الانتخابية وسقوفها في الانتخابات المحلية، واقتصار الطلب على كشف مصادر التمويل وأوجه الصرف، استحق هذا المؤشر العلامة 1.

67 – ما مدى شفافية وإعلان المتنافسين في العملية الانتخابية فيما يتعلق بمصادر تمويل الدعاية الانتخابية، وحجم الصرف عليها؟

في الانتخابات الأخيرة التي جرت في بلدية الخليل في 2017/5/13، ، فإن إعلان المتنافسين في الانتخابات عن مصادر تمويل حملتهم الانتخابية، يقتصر على إعلان القوائم الحزبية أن تمويلها يتم من المرجعيات الحزبية التابعة لها، وإعلان القوائم المستقلة أن تمويلها هو تمويل ذاتي من المرشحين. أما حجم الصرف فإنه يتضح من التقرير المالي الذي ينبغي أن تقدمه القوائم الانتخابية حسب المادة (32) من القانون. إلا أن القوائم الانتخابية الأربعة التي تنافست في بلدية الخليل، وحسب منسق لجنة الانتخابات المركزية في الخليل، لم تقدم تقاريرها للجنة الانتخابات حتى إعداد هذه

73 إبراهيم ديرية، منسق لجنة الانتخابات المركزية في الخليل، مقابلة هاتفية بتاريخ 2017/8/28.
74 إبراهيم ديرية، منسق لجنة الانتخابات المركزية في الخليل، مقابلة هاتفية بتاريخ 2017/8/28.

الدراسة، وبالتالي فإن حجم الصرف غير واضح.[75] (ملاحظة: في مقابلة عضو المجلس البلدي عبد أبو اسنينة أكد أن قائمته، «قائمة المستقبل المستقلة»، قدمت تقريرا إلى لجنة الانتخابات المركزية. وقد حصل الباحث على نسخة من هذا التقرير، الذي يشمل قيمة مساهمة كل مرشح في القائمة، وقيمة المصروفات على عدة أوجه صرف، ولكن التقرير عبارة عن قائمة من صفحة واحدة تشمل الإيرادات والمصروفات والرصيد).

بسبب عدم إعلان المتنافسين في انتخابات بلدية الخليل في الانتخابات الأخيرة عن مصادر التمويل بشفافية، وعدم تقديم كشوفات تفصيلية للجنة الانتخابات حسب القانون، استحق هذا المؤشر العلامة 1.

خامسا: الملاحقة والتجريم والإبلاغ عن الفساد

يشمل هذا الموضوع محورا واحدا هو: الإبلاغ عن قضايا وحالات الفساد

1.1 الإبلاغ عن قضايا وحالات الفساد

68 – ما مدى جاهزية وفاعلية المحاكم في التحقيق بحالات فساد؟

المحكمة المختصة بقضايا الفساد هي محكمة جرائم الفساد التي تشكلت في العام 2010، وهي محكمة متخصصة وضع لها القانون آجالا محددة وسريعة للنظر في قضايا الفساد، تختلف عن آجال القضايا العادية. ورغم أن المحكمة تنظر فيما يُعرض عليها من قضايا، وتُصدر قراراتها في كثير منها، إلا أن المحكمة تواجه العديد من العقبات التي تحد من جاهزيتها، وبالتالي تضعف فاعليتها في مواجهة قضايا الفساد. من هذه المعيقات:[76]

1- النقص في عدد الموظفين الإداريين العاملين في المحكمة، ما يؤثر على عملها وقدرتها على القيام بواجباتها.

2- آلية التبليغ المعتمدة لإبلاغ الشهود والمتهمين والمحامين لم تحقق الهدف المرجو منها، ويظهر ذلك في ارتفاع عدد الجلسات التي تؤجل من أجل دعوة أو إحضار أو تبليغ الجهات المعنية.

3- الاحتلال والانقسام واتفاق السلام الفلسطيني الإسرائيلي وغيرها من العوامل تؤثر على قدرة المحكمة في القيام بمهامها، خاصة فيما يتعلق بإبلاغ وإحضار الشهود والمتهمين من مختلف المناطق.

4- عدد القضايا المدورة بالنسبة للقضايا المفصولة يرتفع باستمرار سنة بعد أخرى.

لأن محكمة جرائم الفساد تنظر فيما يُعرض عليها من قضايا، وتُصدر قرارات في بعضها، ولكن بسبب بعض العقبات التي تضعف جاهزيتها وفاعليتها، استحق هذا المؤشر العلامة 2.

69- هل تم الإبلاغ عن حالات فساد تخص الهيئة المحلية؟

من جانب البلدية لم يتم الإبلاغ عن أي حالة فساد. ولكن تم رفع قضيتين إلى هيئة مكافحة الفساد تتعلقان ببلدية

75 إبراهيم ديرية، منسق لجنة الانتخابات المركزية في الخليل، مقابلة هاتفية بتاريخ 2017/8/28.

76 سعيد زيد وسجى يوسف، تقرير حول عمل محكمة جرائم الفساد وإجراءات التقاضي، هيئة مكافحة الفساد والهيئة الأهلية لاستقلال القضاء وسيادة القانون، رام الله، 2014، ص 35.

الخليل. الأولى أبلغ عنها ديوان الرقابة المالية والإدارية تخص راتب رئيس البلدية السابق، حيث كان يتقاضى راتبا بموجب قرار المجلس البلدي، يتناقض مع نظام رؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية. وقد حكمت محكمة جرائم الفساد بإعادة المبالغ الزائدة عن الراتب المحدد، إلا أن ذلك لم يتم تنفيذه حتى الآن.[77]

والقضية الثانية تتعلق بقيام البلدية بفتح شارع خلافا لقرار إحدى المحاكم، حيث استلمت البلدية كتابا من هيئة مكافحة الفساد بهذا الخصوص، وما زال الموضوع قائما.[78]

بسبب إبلاغ البلدية عن حالتي فساد، ورغم أنه عدد قليل بالنسبة للحالات التي تواجه الهيئات المحلية، استحق هذا المؤشر العلامة 2.

سادسا: مهام الإشراف والمساءلة الخارجية

تشمل مهام الإشراف والمساءلة الخارجية ثلاثة محاور، هي: معالجة الشكاوى وآليات الاعتراض، والتدقيق والرقابة، والتحقيق في قضايا الفساد.

6-1 معالجة الشكاوى وآليات الاعتراض

70- هل الشكاوى التي تُرفع على الهيئة المحلية ورئيسها ومجلسها البلدي أو موظفيها تُحل على أرض الواقع؟

منذ بداية عام 2017 وحتى 30.6.2017، وصل لمركز خدمات الجمهور حوالي 1100 كتاب اعتراض وشكوى، تم الرد على حوالي 65% منها. أما باقي الاعتراضات والشكاوى فلا يتم إهمالها، وإنما يحتاج الرد عليها ومعالجتها وقتا أطول، وذلك حسب طبيعة الشكوى وموضوعها. علما أن الرد على الشكاوى والاعتراضات يتم عبر الإنترنت أو الرسائل القصيرة، أو هاتفيا أو خطيا.[79]

بسبب عدم الرد على كافة الشكاوى في فترات زمنية معقولة، استحق هذا المؤشر العلامة 2.

6-2 التدقيق والرقابة

71- ما مدى توفر القوانين للتدقيق الدوري من قبل دائرة التوجيه والرقابة في وزارة الحكم المحلي على أعمال الهيئة المحلية؟

رغم أن قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997 يحدد العلاقة بين وزارة الحكم المحلي والهيئات المحلية (مادة 2)، إلا أنه لا ينص على عملية التدقيق الدوري من قبل الوزارة على أعمال الهيئات المحلية. ولكن توجد في القانون أحكام متفرقة تتعلق برقابة الوزارة على أعمال الهيئات المحلية، مثل مصادقة الوزير على الحساب الختامي للهيئة المحلية (مادة 32)، وتعيين الوزارة فاحصين مختصين لفحص حسابات الهيئة المحلية، ومراجعة جميع معاملاتها المالية والإدارية والقانونية، وجرد موجوداتها (مادة 35)، وإرسال التقرير السنوي عن أعمال الهيئة المحلية إلى الوزير (مادة 36).

77 فارس شاور، مدير دائرة الرقابة والتدقيق الداخلي في بلدية الخليل، مقابلة شخصية بتاريخ 2017/9/9.
78 أمجد أبو حديد، مدير الدائرة القانونية في بلدية الخليل، مقابلة شخصية بتاريخ 30/7/2017.
79 علي الزغير، مدير دائرة خدمات الجمهور في بلدية الخليل، مقابلة شخصية بتاريخ 2017/7/30

سبب عدم وجود نصوص قانونية بشأن التدقيق الدوري من قبل وزارة الحكم المحلي على أعمال الهيئات المحلية، ولكن بسبب وجود نصوص متفرقة بشأن رقابة الوزارة، استحق هذا المؤشر العلامة 2.

72 – إلى أي مدى تقوم دائرة التوجيه والرقابة في وزارة الحكم المحلي بالتدقيق الفعلي على عمل الهيئة المحلية؟

تقوم دائرة التوجيه والرقابة في وزارة الحكم المحلي بالتدقيق على أعمال بلدية الخليل مرة أو مرتين في السنة، مثلها مثل معظم الهيئات المحلية. ورغم أن هذا ليس كافيا، إلا أن سبب ذلك يعود إلى نقص عدد الكوادر الفنية في الوزارة، والتي تتولى عملية التدقيق، حيث هناك ما بين 25 – 35 مدققا على الهيئات المحلية التي يزيد عددها عن 400 هيئة. ومع ذلك فإن العلاقة بين البلدية والوزارة هي علاقة تكاملية، حيث يحصل التواصل بينهما على مدار السنة، ويتم التشاور في الكثير من المسائل والقضايا.

كما تقوم مديرية الحكم المحلي في محافظة الخليل بالتدقيق الشامل والفحص العام مرة كل سنتين، حيث تستغرق عملية التدقيق ما بين 10 – 14 يوما، وتقوم بالتدقيق عدة مرات في السنة الواحدة للتدقيق على قضايا معينة.[80]

لأن التدقيق الفعلي من قبل وزارة الحكم المحلي على أعمال بلدية الخليل تتم من قبل دائرة التوجيه والرقابة في الوزارة، ومديرية الحكم المحلي في محافظة الخليل، ولكن لأن التدقيق لا يتم بشكل كافٍ، استحق هذا المؤشر العلامة 2.

73 – هل تتم عملية التدقيق والرقابة من قبل دائرة التوجيه والرقابة في وزارة الحكم المحلي استنادا إلى الزمان المحدد، مراقبين أكفاء، وتبعا للأهداف المحددة؟ مع نشر نتائج التدقيق العامة؟

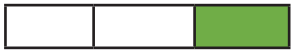
يقوم بعملية التدقيق مراقبون مختصون في الشأن المالي والإداري، يتمتعون بكفاءة مقبولة في التدقيق على أعمال الهيئات المحلية. كما أن دائرة التوجيه والرقابة في وزارة الحكم المحلي تضع خطتها السنوية التي تتضمن في كل سنة أهدافا محددة، بناء على الموازنات والمشاريع والشكاوى والتوزيع الجغرافي وتصنيف الهيئات المحلية. أما الزمان المحدد فقد يحصل تغيير في المواعيد بناء على اعتبارات مختلفة، مثل الجاهزية والظروف.

لا يتم نشر نتائج التدقيق، وإنما يتم تبليغ الهيئة المحلية بنتائج التدقيق الخاصة بها، وتحفظ لدى الوزارة.[81]

لأن عملية التدقيق والرقابة من قبل دائرة التوجيه والرقابة في وزارة الحكم المحلي يقوم بها مراقبون أكفاء، وتتم تبعا للأهداف المحددة، ولكن بسبب عدم الالتزام أحيانا بالزمان المحدد، وبسبب عدم نشر نتائج التدقيق، استحق هذا المؤشر العلامة 2.

74 – هل قامت البلدية بالتعاقد مع مدقق خارجي ليقوم بالتدقيق على الأعمال المالية والإدارية في الهيئة المحلية؟

80 فارس شاور، مدير دائرة الرقابة والتدقيق الداخلي في بلدية الخليل، مقابلة شخصية بتاريخ 2017/9/9.
81 فارس شاور، مدير دائرة الرقابة والتدقيق الداخلي في بلدية الخليل، مقابلة شخصية بتاريخ 2017/9/9.



تعاقدت بلدية الخليل مع شركة طلال أبو غزالة كمدقق خارجي، يقوم بالتدقيق على كافة الأعمال المالية والإدارية في البلدية، وقد تم نشر تقرير الشركة الأخير على الموقع الإلكتروني للبلدية.[82]

لأن بلدية الخليل تعاقدت مع مدقق خارجي ليقوم بالتدقيق على الأعمال المالية والإدارية في البلدية، استحق هذا المؤشر العلامة 3.

75 – هل تقوم الهيئة المحلية بتطبيق وتنفيذ توصيات عملية التدقيق، سواء تلك التي تقدمها وزارة الحكم المحلي، أو ديوان الرقابة المالية والإدارية، أو توصيات التدقيق الخارجي على سير أعمال ومصروفات الهيئة المحلية؟

يقدر ديوان الرقابة المالية والإدارية نسبة التزام الهيئات المحلية، بشكل عام، بتطبيق توصيات عملية التدقيق بـ 60% عام 2016، و 64% عام 2015.[83]

أما بلدية الخليل، فيؤكد مدير دائرة الرقابة والتدقيق الداخلي أن البلدية تلتزم بتطبيق وتنفيذ توصيات عملية التدقيق، سواء تلك التي تقدمها وزارة الحكم المحلي، أو ديوان الرقابة المالية والإدارية، أو المدقق الخارجي، وأنها تأخذها بجدية، علما أن هناك بعض الملاحظات أكبر من البلدية، مثل الإشكاليات السياسية في الخليل الناتجة عن تقسيم المدينة ووجود المستوطنين فيها، ونقص الموازنات والمخصصات، والأمور الخارجة عن إرادة البلدية كنقص المياه.[84]

لأن بلدية الخليل تقوم بتطبيق وتنفيذ توصيات عملية التدقيق، سواء تلك التي تقدمها وزارة الحكم المحلي، أو ديوان الرقابة المالية والإدارية، أو توصيات المدقق الخارجي، ولكن بسبب عدم القدرة على التطبيق الكامل، استحق هذا المؤشر العلامة 2.

76 –هل تقوم وزارة الحكم المحلي بالرقابة والكشف عن الممارسات المالية الخاطئة في الهيئات المحلية؟

أصدرت وزارة الحكم المحلي (دليل إجراءات الرقابة على أعمال الهيئات المحلية)، الذي يوضح آليات التدقيق على كل من المشاريع والعطاءات والمشتريات، وجرد الصندوق، وتدقيق الموازنة، والإيرادات والمصروفات، والرواتب والذمم الدائنة والمدينة، وغيرها.[85]

ومن خلال الإدارة العامة للتوجيه والرقابة، التي تضع خطة سنوية للقيام بمهمات التوجيه والرقابة، تقوم الوزارة بالرقابة على أعمال الهيئات المحلية، والتدقيق في الشؤون المالية والإدارية. وإذا تبين وجود ممارسات مالية خاطئة، فإن الوزارة تقوم بمراجعة الهيئة المحلية لتصويب الخطأ، وقد يتم رفع الأمر إلى هيئة مكافحة الفساد في حالة وجود شبهات فساد.

بسبب وجود خطة سنوية للإدارة العامة للتوجيه والرقابة في وزارة الحكم المحلي، تقوم بموجبها بالكشف عن

82 فارس شاور، مدير دائرة الرقابة والتدقيق الداخلي في بلدية الخليل، مقابلة شخصية بتاريخ 2017/9/9.
83 عمر ياسين، مدير عام الإدارة العامة للرقابة على هيئات الحكم المحلي في ديوان الرقابة المالية والإدارية، مقابلة شخصية بتاريخ 2017/9/13.
84 فارس شاور، مدير دائرة الرقابة والتدقيق الداخلي في بلدية الخليل، مقابلة شخصية بتاريخ 2017/9/9.
85 موقع وزارة الحكم المحلي http://www.molg.pna.ps

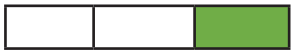
الممارسات المالية الخاطئة في الهيئات المحلية، ولكن بسبب عدم تغطية كافة الهيئات المحلية، استحق هذا المؤشر العلامة 2.

77 – ما مدى تمكن وزارة الحكم المحلي، أو ديوان الرقابة المالية والإدارية، أو عملية التدقيق الخارجي، من الوصول إلى كافة السجلات والمعاملات المالية في الهيئة المحلية؟ وهل يمكنها طلب أي معلومة؟ وهل توفرها الهيئة المحلية؟

أكد رئيس بلدية الخليل أن البلدية تفتح كل سجلاتها ومعاملاتها المالية أمام مدققي وزارة الحكم المحلي وديوان الرقابة المالية والإدارية والمدقق الخارجي، وأنها جاهزة للمساءلة في كل وقت.[86] كما يؤكد ديوان الرقابة المالية والإدارية أنه يملك صلاحية الوصول إلى كافة السجلات والمعاملات المالية، وأنه عمليا لا يواجه مشكلة في ذلك مع الهيئات المحلية.[87] كما أن تقرير شركة طلال أبو غزالة، كمدقق خارجي على أعمال بلدية الخليل لعام 2016 ، أكد أن البيانات التي حصل عليها كانت كافية ومناسبة لإبداء الرأي وإصدار التقرير.[88]

لأن وزارة الحكم المحلي، وديوان الرقابة المالية والإدارية، والمدقق الخارجي، يتمكنون من الوصول إلى كافة السجلات والمعاملات المالية في بلدية الخليل، التي توفر لهم كل المعلومات، استحق هذا المؤشر العلامة 3.

78 – هل يوجد مدقق داخلي لدى الهيئة المحلية؟



نعم، يوجد في بلدية الخليل دائرة الرقابة والتدقيق الداخلي، وهي تتكون من قسمين، هما قسم الرقابة المالية، وقسم الرقابة الإدارية، ويعمل في كل منهما عدد من المدققين.

بسبب وجود مدقق داخلي في بلدية الخليل، استحق هذا المؤشر العلامة 3.

79 – هل تفحص وزارة الحكم المحلي والهيئات الرسمية (ديوان الرقابة المالية والإدارية) فعالية التدقيق الداخلي في الدوائر المختلفة على المستوى المحلي؟ وهل توفر الدعم الفني والتقني لهم؟

يؤكد مدير دائرة الرقابة والتدقيق الداخلي في بلدية الخليل أن العلاقة بين وحدة الرقابة والتدقيق الداخلي في البلدية، وبين كل من وزارة الحكم المحلي وديوان الرقابة المالية والإدارية، هي علاقة تكاملية، والتعاون بينهم متواصل. فالوحدة تصدر أكثر من 50 تقريرا في السنة، عن مختلف الدوائر والوحدات والمشاريع في البلدية، أي بمعدل تقرير أسبوعيا. تُرسل هذه التقارير إلى رئيس وأعضاء المجلس البلدي في آن واحد، وذلك حتى لا يقوم الرئيس بإجراء أي تعديل عليها، وبإمكان الوزارة والديوان الاطلاع على أي من التقارير الداخلية والسجلات وكافة المعلومات، ولكنها لا تقوم بعملية فحص

86 الأستاذ تيسير أبو اسنينة، رئيس بلدية الخليل، مقابلة شخصية بتاريخ 2017/9/9.

87 عمر ياسين، مدير عام الإدارة العامة للرقابة على هيئات الحكم المحلي في ديوان الرقابة المالية والإدارية، مقابلة شخصية بتاريخ 2017/9/13.

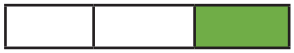
88 طلال أبو غزالة وشركاه، تقرير مدقق الحسابات عن السنة المالية المنتهية في 2016/12/31، ص 2، منشور على موقع بلدية الخليل http://www.hebron-city.ps

هذه التقارير، وإنما الاطلاع عليها إذا طلبت ذلك.[89]

لأن وزارة الحكم المحلي وديوان الرقابة المالية والإدارية لا يقومان بفحص فعالية التدقيق الداخلي في بلدية الخليل، ولكن لأن التعاون بين وحدة الرقابة والتدقيق الداخلي في البلدية وبين الوزارة والديوان متواصل، وبإمكانها الاطلاع على تقارير وحدة الرقابة، استحق هذا المؤشر العلامة 2.

3-6 التحقيق في قضايا الفساد

80- هل توجد أطراف أو أجسام رسمية لديها القدرة على التفتيش والكشف عن قضايا الفساد في الهيئة المحلية؟



يقوم ديوان الرقابة المالية والإدارية، وهيئة مكافحة الفساد، ووزارة الحكم المحلي بعملية التفتيش والكشف عن قضايا الفساد في الهيئات المحلية.

ديوان الرقابة المالية والإدارية: منح قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية لسنة 2004 الديوان العديد من الصلاحيات التي تمكنه من القيام بدوره الرقابي، منهاعلى سبيل المثال، ضمان سلامة العمل والاستقرار المالي والإداري في السلطة الوطنية بسلطاتها الثلاث، وكشف أوجه الانحراف المالي والإداري كافة بما فيها حالات استغلال الوظيفة العامة. وله في سبيل ذلك مراقبة نفقات السلطة الوطنية وإيراداتها والقروض والسلفيات والمخازن والمستودعات، والكشف عن المخالفات المالية والإدارية والقانونية، وبحث الشكاوى التي يقدمها المواطنون، ومراجعة القرارات المتعلقة بشؤون الموظفين، بما فيها التعيينات والترقيات والعلاوات والإجازات وغيرها، وتدقيق المستندات والحسابات والوثائق واللوازم في أي دائرة حكومية، وغير ذلك من الصلاحيات (مادة 23).

هيئة مكافحة الفساد: منح قانون هيئة مكافحة الفساد المعدل رقم (1) لسنة 2005 الهيئة الكثير من الاختصاصات (مادة 8)، والصلاحيات (مادة 9). وهي تشمل حفظ جميع إقرارات الذمة المالية للخاضعين لأحكام القانون، وفحصها، والتحقيق في الشكاوى التي تقدم عن جرائم الفساد، والتحقق من شبهات الفساد التي تُقترف من الأشخاص الخاضعين للقانون، والقيام بأعمال التحري وجمع الاستدلالات بشأنها، والكشف عن المخالفات والتجاوزات، وجمع الأدلة والمعلومات الخاصة بذلك ومباشرة التحقيق، والسير في الإجراءات القانونية والإدارية اللازمة، وملاحقة 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. وطلب أي ملفات أو أوراق أو بيانات أو مستندات، وغير ذلك الكثير من الصلاحيات.

وزارة الحكم المحلي: منح قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997 وزارة الحكم المحلي دورا في الرقابة والإشراف والتوجيه والتدقيق على أعمال الهيئات المحلية، تشمل الإشراف على وظائف واختصاصات مجالس الهيئات المحلية، وشؤون تنظيم المشاريع العامة، وأعمال الميزانيات، والرقابة المالية والإدارية والقانونية، والإجراءات الخاصة بتشكيل هذه المجالس (مادة 2).

بسبب وجود أجسام رسمية لها القدرة على التفتيش والكشف عن قضايا الفساد في الهيئات المحلية، استحق هذا المؤشر العلامة 3.

89 فارس شاور، مدير دائرة الرقابة والتدقيق الداخلي في بلدية الخليل، مقابلة شخصية بتاريخ 2017/9/9.

81 -هل تم تشكيل لجان تحقيق من قبل وزارة الحكم المحلي لكشف القضايا والمخالفات ومتابعتها؟

بخصوص بلدية الخليل لم يتم تشكيل لجان تحقيق من قبل وزارة الحكم المحلي.

بسبب عدم وجود قضايا تستحق التحقيق من قبل وزارة الحكم المحلي، استحق هذا المؤشر العلامة 3.

سابعا: رفع الوعي العام بثقافة النزاهة والمساءلة ومكافحة الفساد

يركز موضوع الوعي بثقافة النزاهة والمساءلة على محور واحد هو رفع الوعي في مجال مكافحة الفساد والضغط.

7-1 رفع الوعي في مجال مكافحة الفساد والضغط

82- ما مدى قدرة الأطراف المختلفة، كهيئة مكافحة الفساد ووسائل الإعلام ومؤسسات المجتمع المدني، في رفع وعي المواطنين على المستوى المحلي بمكافحة الفساد وأساليب الضغط؟

تسعى هيئة مكافحة الفساد الى رفع وعي المواطنين بمكافحة الفساد، وبالإمكانيات المتاحة. فعلى سبيل المثال، نص قانون مكافحة الفساد المعدل رقم (1) لسنة 2005 على أن من اختصاصات الهيئة توعية 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 أشكال الفساد، وإيجاد قاعدة بيانات وأنظمة معلومات، وتبادلها مع الجهات المعنية بمكافحة الفساد. والتنسيق مع كافة مؤسسات السلطة الوطنية ووسائل الإعلام ومنظمات المجتمع المدني والمؤسسات التعليمية من أجل التوعية بمخاطر الفساد. وإعداد النشرات التي تبين مخاطر الفساد، وغير ذلك (مادة 8).

لأن الأطراف المختلفة، كهيئة مكافحة الفساد ووسائل الإعلام ومؤسسات المجتمع المدني، تملك قدرة واسعة في رفع وعي المواطنين بمكافحة الفساد، استحق هذا المؤشر العلامة 3.

83- هل تنفذ تدريبات وفعاليات لرفع وعي ممثلي الهيئة المحلية (البلدية) بمكافحة الفساد ومنع الإفلات من العقاب والإبلاغ عن حالات الفساد والملاحقة والتجريم للفاسدين؟

رغم أن هيئة مكافحة الفساد تقوم بالكثير من الفعاليات والتوعية بمكافحة الفساد مع مؤسسات كثيرة، رسمية وغير رسمية، إلا أن أيا من الأطراف المختلفة، كهيئة مكافحة الفساد ووسائل الإعلام ومؤسسات المجتمع المدني، لم تقم بتنفيذ تدريبات وفعاليات مع بلدية الخليل، لا للأعضاء ولا للموظفين.[90] فعلى سبيل المثال، يسرد تقرير هيئة مكافحة الفساد

90 نضال التميمي، مدير الشؤون الإدارية في بلدية الخليل، مقابلة شخصية بتاريخ 2017/7/30.

لعام 2016 العشرات من هذه الفعاليات، إلا أن بلدية الخليل لم تكن من بينها.[91]

لأن الأطراف المختلفة، كهيئة مكافحة الفساد ووسائل الإعلام ومؤسسات المجتمع المدني، لم تنفذ تدريبات ولا فعاليات للتوعية بمكافحة الفساد مع بلدية الخليل، استحق هذا المؤشر العلامة 1.

84 -هل قامت الهيئة المحلية (البلدية)، بالتعاون مع أي مؤسسة من مؤسسات رفع الوعي، بتنفيذ برامج حول وعي المواطنين، وتعزيز مسؤوليتهم الاجتماعية في مكافحة الفساد؟

رغم الفعاليات العديدة التي تقوم بها بلدية الخليل، إلا أنه لم يحصل مثل هذا التعاون في مثل هذه البرامج في بلدية الخليل.

بسبب عدم قيام بلدية الخليل بالتعاون مع أي مؤسسة من مؤسسات رفع الوعي، بتنفيذ برامج حول وعي المواطنين، وتعزيز مسؤوليتهم الاجتماعية في مكافحة الفساد، استحق هذا المؤشر العلامة 1.

91 هيئة مكافحة الفساد، التقرير السنوي لعام 2016.

الاستنتاجات:

أولا: على صعيد الإطار القانوني

محور الانتخابات:

تضمن القوانين انتخابات عادلة وحرة ونزيهة وممثلة. كما أنها تنص على آليات رقابة وجهات رقابية حول العملية الانتخابية والدعاية ومصادر التمويل. وتضمن إجراءات ومعايير عادلة وشفافة ومنشورة، للترشح واختيار المرشحين.

ولكن في نفس الوقت تأجلت الانتخابات المحلية الأخيرة سبعة أشهر، ولم تجرِ في إطارها الزمني المحدد حسب القانون، ولم تكن ممثلة للقدس وقطاع غزة، ولم تشترك فيها بعض الفصائل الفلسطينية بسبب خلافات سياسية، وكان الفوز بالتزكية في أكثر من نصف عدد الهيئات المحلية. كما أن عملية ضبط الدعاية الانتخابية ومصادر التمويل لم تكن دقيقة، ولم تقدم القوائم الانتخابية كشوفات مالية حول مصادر التمويل وأوجه الصرف والنفقات.

محور الاستقلال:

ينص القانون على الشروط التي تضمن استقلال الهيئات المحلية، وفي نفس الوقت يخضعها لرقابة وزارة الحكم المحلي، ويشترط موافقة وزير الحكم المحلي على الكثير من الصلاحيات.

يؤدي المجلس البلدي في الخليل مهامه بحرية واستقلالية بعيدا عن الضغوطات السياسية والعائلية، ولكن القرارات لا تؤخذ دائما بالتصويت.

محور الرقابة على الأداء التنفيذي:

يمنح القانون المجلس المحلي صلاحية الإشراف على الجهاز التنفيذي في الهيئة المحلية، واتخاذ القرارات والموازنات والفعاليات والمهام، والمجلس البلدي في الخليل يتولى هذا الإشراف بصورة فعلية، ويتخذ القرارات والموازنات اللازمة.

محور التمثيل:

يحقق النظام الانتخابي النسبي تمثيلا عادلا، علما أن التجربة العملية تشير إلى تحقيق الحد الأدنى الذي ينص عليه القانون في تطبيق الكوتات. والمجلس المحلي يستطيع تمثيل الدائرة الانتخابية، وتمثيل كافة المواطنين فيها، وليس فقط الأحزاب والعائلات التي ينتمي إليها أعضاء المجلس، كما يستطيع إشراكهم في تحديد احتياجاتهم دون اعتبارات سياسية أو عائلية.

محور الشفافية في العمل:

لا توجد نصوص قانونية واضحة تتيح للمواطنين حق الحصول على المعلومات، ولا تعقد بلدية الخليل جلسات علنية ومفتوحة للجمهور، رغم عدم معارضة ذلك من قبل المجلس البلدي. وفي نفس الوقت توجد خطة استراتيجية تنموية اشتركت في وضعها فعاليات المدينة، ولكن لا تتم الاستجابة الكاملة لأولويات المجتمع المحلي بسبب ضعف الإمكانيات، أو بسبب تعارض الخطة مع هذه الأولويات.

كما توجد لجان مجتمعية يناقش معها مجلس البلدية خططه ومشاريعه، وتقوم بلدية الخليل بنشر معلوماتها في مواقع يسهل وصول المواطنين إليها.

محور المساءلة:

يقوم المجلس البلدي في الخليل بمشاركة المجتمع المحلي في مناقشة القضايا العامة.

توجد أحكام قانونية تعطي الحق للمواطنين في تقديم شكاوى على الهيئات المحلية، رغم عدم التأكيد على ذلك في القوانين الخاصة بالهيئات المحلية نفسها. ويوجد نظام شكاوى معتمد في بلدية الخليل، يتضمن إجراءات واضحة ومحددة ومكتوبة، كما توجد إدارة في مركز خدمات الجمهور تتابع الشكاوي بانتظام. ورئيس بلدية الخليل يقدم تقارير دورية، مكتوبة وشفهية، للمجلس البلدي، غالبا في بداية الاجتماع الأسبوعي. إلا أن مجلس بلدية الخليل لا يصدر تقارير دورية مكتوبة للمواطنين، والتقرير السنوي المطبوع محدود التوزيع.

محور قيم النزاهة:

ناقش مجلس بلدية الخليل السابق مدونة السلوك الخاصة برئيس وأعضاء المجلس البلدي، إلا أنه لم يوقع عليها بسبب انتهاء مدة المجلس، كما لم تتم مناقشة مدونة السلوك الخاصة بموظفي البلدية. أما المجلس البلدي الحالي، وبسبب حداثة استلام مهامه، فلم يصادق على هذه المدونات، رغم مناقشتها في اجتماعاته. ولكن عمليا، يلتزم المجلس البلدي بتطبيق مدونة السلوك على أرض الواقع أدبيا وأخلاقيا.

في المقابل توجد أنظمة أخرى للتعامل مع قضايا الفساد مثل تضارب المصالح، تلقي الهدايا، إقرار الذمة المالية، ولكن لا يتم التطبيق الفعلي الكامل لهذه الأنظمة، وخاصة إقرارات الذمة المالية.

ثانيا: على صعيد الجهاز التنفيذي

1- محور وضوح المهام:

توضح الأحكام القانونية الخدمات العامة التي تقدمها الهيئة المحلية بشكل مفصل، وكذلك صلاحيات ومهام ومسوليات المجلس البلدي ورئيس المجلس. كما أن القانون نص على قيام وزارة الحكم المحلي بوضع السياسات العامة، ولكن الوزارة حتى الآن لم تضع هذه السياسات بشكل واضح ومستقل.

يلتزم رئيس بلدية الخليل ومجلس البلدية بالمهام والصلاحيات والمسؤوليات التي نص عليها القانون، ولا يحصل في البلدية تنازع بشأن الصلاحيات.

1- محور المصادر:

توجد أحكام قانونية تحدد وتعزز توفير المصادر الضرورية لعمل الهيئات المحلية، ومنها بلدية الخليل، وتقوم البلدية بتحصيل جزء من الإيرادات المستحقة لها، وتطالب بها باستمرار. ولكن لا تلتزم السلطة التنفيذية بتحويل المستحقات المالية التي يقررها القانون للبلدية، ولا يلتزم المواطنون بدفع الرسوم المستحقة عليهم، أو يقومون بتأخيرها.

2- محور إدارة الطاقم التنفيذي:

الأنظمة الإدارية والمالية متوفرة في بلدية الخليل، وكذلك الآليات الواضحة والفعّالة، وهي مكتوبة ومنشورة. كما توجد آليات وإجراءات فعالة للإشراف على العمل في بلدية الخليل، وعلى الموظفين، وهي في الغالب إجراءات فعّالة.

3- محور الإشراف على تقديم الخدمات المُنفذة من القطاع الخاص:

يشرف المجلس البلدي في الخليل بشكل تام، ومن خلال اللجان والإدارات المختلفة، على مزودي الخدمات ومقاولي البلدية، ويقوم المجلس البلدي بمحاسبة مزودي الخدمات ومقاولي البلدية من خلال التقارير والمراقبين.

4- محور الأنظمة والقوانين التي لها علاقة بالحرف والصناعات:

توجد تعليمات صادرة عن بلدية الخليل بشأن ترخيص الحرف والصناعات، ولكن لا توجد أنظمة صادرة عن الوزارة، كما قد يحصل تداخل بين الهيئات المحلية ووزارة الاقتصاد الوطني بخصوص الحرف والصناعات.

وفي نفس الوقت تطبق أنظمة الحرف والصناعات على الجميع بالتساوي، ولكن من الصعب الوصول إلى كافة العاملين في هذا المجال أحيانا. والأنظمة والتعليمات التي لها علاقة بالحرف والصناعات واضحة ومنشورة وموزعة على المواطنين، وتتضمن كافة الإجراءات والوثائق والشروط المطلوبة، وهي بذلك تتميز بالشفافية.

وهناك أيضا عمليات تفتيش دائمة على الحرف والصناعات، ولكنها غير كافية لعدة أسباب.

5- محور شفافية الموازنة:

لا تنص الأحكام القانونية المتعلقة بإعداد الموازنة السنوية للهيئات المحلية على التعاون مع المجتمع المحلي، ولكن يوجد تعاون بين بلدية الخليل والمجتمع المحلي بإعداد الخطط والمشاريع.

والأحكام القانونية المتعلقة بموازنة الهيئات المحلية لا تنص على نشر الموازنة، ولا تطلب أن تكون الموازنة مبسطة ومفهومة للمواطنين.

وهناك تعليمات حول إعداد الموازنة، وهي مفهومة للمواطنين، ولكن لا يوجد تأكيد على نشرها.

6- محور مساءلة الجهاز التنفيذي:

تقدم كافة الأقسام في بلدية الخليل تقارير دورية تقريبا عن أعمالها إلى المجلس البلدي، كما يوجد تواصل وتغذية راجعة من المجلس.

7- محور قيم النزاهة:

توجد نصوص قانونية واضحة تعزز نزاهة عمل الرئيس التنفيذي، وتتعلق بتجنب تضارب المصالح واستغلال النفوذ الوظيفي وقبول الهدايا الشخصية، ولكن لم يتم حتى اليوم التوقيع على مدونة السلوك الخاصة برئيس وأعضاء المجلس البلدي في الخليل.

8- محور المشاركة المجتمعية:

شاركت مؤسسات المجتمع المحلي في الخليل في مناقشات الخطة التنموية الاستراتيجية، ولكنها لم تشارك في تحديد بنود الموازنة.

والمجلس البلدي يعقد اجتماعات دورية، ويعتمد سياسة الباب المفتوح أمام المواطنين، ولكن لا يزال لم يعتمد سياسة الجلسات المفتوحة التي يشارك فيها المواطنون حتى الآن.

ثالثا: على صعيد النظام الهيكلي وبيروقراطية العمل

1- محور كفاية المصادر:

تقوم بلدية الخليل بتوفير الخدمات المتنوعة والمحددة في القانون، وتقديمها للمواطنين رغم بعض العقبات الخارجة عن إرادة البلدية. وتتوفر للبلدية مصادر مالية وبنية تحتية وموارد بشرية كافية بشكل عام، ولكن لا يتم تحصيل الرسوم المستحقة على المواطنين بشكل كاف، ولا تلتزم وزارة المالية بتحويل مستحقات البلدية.

2- محور الاستقلالية والحيادية:

يقوم الطاقم التنفيذي في بلدية الخليل بأداء مهامه بحيادية ودون ضغوط سياسية في غالب الأمر. وعلى صعيد التوظيف توجد أحكام قانونية وأنظمة وإجراءات تحصن سياسة التوظيف من التأثر بمظاهر الفساد كالواسطة والمحسوبية والمحاباة.

3- محور الشفافية في نظام المشتريات العامة:

يوجد نظام مكتوب ومنشور للمشتريات والعطاءات في الهيئات المحلية، وبلدية الخليل تلتزم بأحكام هذا النظام من خلال لجنة العطاءات ودائرة العطاءات في البلدية، وبرقابة دائرة الرقابة والتدقيق الداخلي في البلدية.

1- محور دعم مبادرات المشاركة والمساءلة المجتمعية (الانفتاح والمشاركة):

لا يوجد نظام وإجراء فعال يدعم تنفيذ وتنظيم لقاءات مجتمعية للمساءلة والمشاركة في اتخاذ القرارات، ولكن قام المجلس البلدي في الخليل بعقد عدد محدود من هذه اللقاءات. وبالتالي فإن الالتزام بعقد هذه اللقاءات محدود جدا.

2- محور جمع الضرائب:

توجد آليات واضحة وشفافة لجمع الضرائب والرسوم، ولكن لا تتم عملية الجمع والجباية من المواطنين ووزارة المالية بانتظام.

كما يوجد نظام لجمع الضرائب، خاص بالبلدية ومتوافق مع الأنظمة المعمول بها في السلطة الوطنية، ويحمي من حالات التلاعب والابتزاز والمحسوبية.

3- محور حماية حقوق الملكية والأراضي:

توجد أنظمة واضحة ومحددة ومكتوبة تنظم منْح رخص البناء والرسوم، أبرزها نظام الأبنية والتنظيم رقم (6) لسنة 2011 الصادر عن مجلس الوزراء. وبلدية الخليل ملتزمة بالنظام المذكور، وقد نشرت دليلا للمواطنين بشأن خدمات الأبنية. وآليات الرقابة والمساءلة على تطبيق منْح التراخيص تتم من خلال وحدة الرقابة والتدقيق الداخلي، وشكاوي المواطنين، وديوان الرقابة المالية والإدارية.

4- محور شفافية الإدارة:

لا تتوفر أحكام قانونية تعزز شفافية المعلومات حول النشاطات والقرارات الصادرة، ولكن في نفس الوقت تقوم بلدية الخليل بنشر وتوفير المعلومات والأخبار بشكل مقبول، ولكنه غير كافٍ، حيث لا يتم نشر كافة قرارات المجلس البلدي، ولا موازنة البلدية، ولم يتم البدء بالجلسات العلنية والمفتوحة.

5- محور مساءلة مزودي الخدمة العامة:

لا توجد أحكام قانونية تؤكد على إعداد التقارير الدورية بانتظام من مزودي الخدمات، خاصة من القطاع الخاص. ولكن تقوم الأقسام التي تختص بتقديم الخدمات في بلدية الخليل بإعداد تقاريرها المكتوبة والشفهية، وترفع بعضها إلى المجلس البلدي، وهذه الآلية، في الغالب، فاعلة في معالجة ومتابعة المشاكل المتعلقة بالخدمات.

6- محور نزاهة مقدمي الخدمة العامة (نزاهة شركات القطاع الخاص والمقاولين)

يوجد نظام لموظفي الهيئات المحلية يتضمن العديد من الإجراءات التي تعزز نزاهة عمل الطاقم التنفيذي، ولكن لا توجد مدونة سلوك للطاقم التنفيذي تشمل موضوع الهدايا والإبلاغ عن الفساد.

ولا توجد أنظمة وإجراءات تعزز نزاهة عمل مزودي الخدمة من شركات القطاع الخاص والمقاولين، مثل مدونات السلوك

وتلقي الهدايا والإبلاغ عن الفساد، رغم وجود نظام بشأن توريد وتنفيذ الأعمال في الهيئات المحلية، لكنه لا يشير إلى كثير من الإجراءات التي تعزز نزاهة شركات القطاع الخاص والمقاولين.

رابعا: على صعيد مجالس الهيئات المحلية

محور توفر المصادر ونزاهة الانتخابات:

في الغالب، توجد مصادر مالية كافية لتنفيذ حملات الدعاية الإعلانية، ولكن لا يوجد نص قانوني يُلزم المرشحين والقوائم الانتخابية بالإعلان عن مصادر تمويل حملتهم الانتخابية للجمهور، ولا يُلزم لجنة الانتخابات المركزية بنشر التقارير المالية للقوائم الانتخابية للجمهور.

كما لا توجد أحكام قانونية تنظم مصادر تمويل حملات الدعاية الانتخابية وسقوفها، واقتصار الطلب من القوائم الانتخابية أن تقدم كشفا تفصيليا يبين مصادر التمويل وأوجه الصرف للجنة الانتخابات خلال شهر من تاريخ إعلان النتائج النهائية.

وفي انتخابات بلدية الخليل الأخيرة، لم يعلن المتنافسون عن مصادر التمويل بشفافية، ولم يتم تقديم كشوفات تفصيلية للجنة الانتخابات حسب القانون.

وكانت فرص وصول القوائم الانتخابية للإعلام الرسمي متساوية خلال الحملات الانتخابية.

خامسا: على صعيد الملاحقة والتجريم والإبلاغ عن الفساد

محور الإبلاغ عن قضايا وحالات الفساد:

تنظر محكمة جرائم الفساد فيما يُعرض عليها من قضايا، وتُصدر قرارات في بعضها، ولكن توجد بعض العقبات التي تضعف جاهزيتها وفاعليتها.

وبخصوص بلدية الخليل، يعي أعضاء المجلس البلدي وجهازه التنفيذي ما يتعلق بالإبلاغ عن حالات الفساد، حيث تم إبلاغ البلدية عن حالتي فساد فقط تتعلق بالمجلس السابق.

سادسا: على صعيد مهام الإشراف والمساءلة الخارجية

1- **محور معالجة الشكاوى وآليات الاعتراض:**

يوجد نظام شكاوى معتمد في بلدية الخليل، يتضمن إجراءات واضحة ومحددة ومكتوبة، للتعامل مع شكاوي المواطنين ضمن إطار زمني محدد، وتوجد إدارة في مركز خدمات الجمهور، تتابع الشكاوى بانتظام.

كما يوجد نظام اعتراض على قرارات المجلس البلدي في بلدية الخليل، يتضمن آليات واضحة في تلقي الاعتراضات والرد عليها.

إجراءات رفع الشكاوي على بلدية الخليل واضحة وسهلة ومفهومة للمواطنين، ولكن تم الرد على حوالي ثلثي الشكاوى والاعتراضات التي وصلت إلى بلدية الخليل في النصف الأول من عام 2017.

2- **محور التدقيق والرقابة:**

لا توجد نصوص قانونية بشأن التدقيق الدوري من قبل وزارة الحكم المحلي على أعمال الهيئات المحلية، ولكن توجد

نصوص متفرقة بشأن رقابة الوزارة على الهيئات المحلية. والتدقيق الفعلي من قبل وزارة الحكم المحلي على أعمال بلدية الخليل لا يتم بشكل كافٍ، علما أن التواصل بينهما دائم.

عملية التدقيق والرقابة من قبل دائرة التوجيه والرقابة في وزارة الحكم المحلي يقوم بها مراقبون أكفاء، وتتم تبعا للأهداف المحددة، ولكن لا يتم الالتزام أحيانا بالزمان المحدد، كما لا يتم نشر نتائج التدقيق.

تعاقدت بلدية الخليل مع مدقق خارجي، وتوجد وحدة رقابة وتدقيق داخلي في البلدية.

تقوم بلدية الخليل بتطبيق وتنفيذ توصيات عملية التدقيق، سواء تلك التي تقدمها وزارة الحكم المحلي، أو ديوان الرقابة المالية والإدارية، أو توصيات المدقق الخارجي.

توجد خطة سنوية للإدارة العامة للتوجيه والرقابة في وزارة الحكم المحلي، تقوم بموجبها بالكشف عن الممارسات المالية الخاطئة في الهيئات المحلية، ولكنها لا تغطي كافة الهيئات المحلية.

تتمكن وزارة الحكم المحلي، وديوان الرقابة المالية والإدارية، والمدقق الخارجي، من الوصول إلى كافة السجلات والمعاملات المالية في بلدية الخليل، التي توفر لهم كل المعلومات. إلا أن الوزارة والديوان لا يقومان بفحص فعالية التدقيق الداخلي في البلدية، علما أن التعاون بين وحدة الرقابة والتدقيق الداخلي في البلدية وبين الوزارة والديوان، متواصل، وبإمكانها الاطلاع على تقارير وحدة الرقابة.

3- محور التحقيق في قضايا الفساد:

توجد أجسام رسمية لديها القدرة على التفتيش والكشف عن قضايا الفساد في الهيئات المحلية، هي ديوان الرقابة المالية والإدارية، وهيئة مكافحة الفساد، ووزارة الحكم المحلي.

وقد وُجدت في بلدية الخليل قضيتان تم حلهما وتنفيذ القرارات بشأنهما، وهو عدد قليل بالنسبة للحالات التي تواجه الهيئات المحلية، ولكن لم يتم الكشف عن قضايا فساد من قبل الإعلاميين، ولم يتم تشكيل لجان تحقيق بشأن قضايا فساد من قبل وزارة الحكم المحلي.

سابعا: على صعيد رفع الوعي العام بثقافة النزاهة والمساءلة ومكافحة الفساد

محور رفع الوعي في مجال مكافحة الفساد والضغط:

حسب القانون، تملك الأطراف المختلفة، كهيئة مكافحة الفساد ووسائل الإعلام ومؤسسات المجتمع المدني، قدرة واسعة في رفع وعي المواطنين بمكافحة الفساد. لكن هذه الأطراف لم تنفذ تدريبات ولا فعاليات للتوعية بمكافحة الفساد مع بلدية الخليل، ولا يتم تنسيق بينها في عملية رفع وعي المواطنين بمكافحة الفساد وثقافة النزاهة والمساءلة على مستوى بلدية الخليل. كما لم تقم بلدية الخليل بالتعاون مع أي مؤسسة من مؤسسات رفع الوعي، بتنفيذ برامج حول وعي المواطنين، وتعزيز مسؤوليتهم الاجتماعية في مكافحة الفساد، وإنما تقوم البلدية بجهود تركز على حقوق المواطنين وحقوق البلدية، ولا ترقى إلى مبادرات أو حملات ضغط لمكافحة الفساد.

تدعم المستويات العليا في بلدية الخليل، كرئيس البلدية وأعضاء المجلس البلدي، جهود التوعية والتثقيف الخاصة بمكافحة الفساد، ولكن لم يتم تنفيذ مبادرات أو حملات ضغط تتعلق بمكافحة الفساد على مستوى بلدية الخليل، ولم يتم اقتراح أي سياسة لتعزيز منظومة النزاهة والشفافية في البلدية من قبل مؤسسات محلية.

التوصيات

أولا: على صعيد الإطار القانوني:

- الإسراع بسن التشريع الملائم لضمان حق الحصول على المعلومات، بما يشمل الهيئات المحلية.
- وضْع التشريع الملائم لتحصين أعضاء مجالس الهيئات المحلية من التدخلات الخارجية، السياسية والعائلية.
- وضع التشريع الملائم بخصوص الحرف والصناعات، بما يضبط هذا القطاع بالشكل القانوني ولا يتعارض مع القرار بقانون رقم (10) لسنة 2011 بشأن الصناعة.
- وضْع التشريع الملائم للهيئات المحلية بشأن التزام مزودي الخدمات، وخاصة من القطاع الخاص والمقاولين، بإعداد التقارير الدورية، لمناقشتها بفعالية في مجالس الهيئات المحلية.
- تعديل قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005 لتحديد سقوف معينة بخصوص الصرف على الدعاية الانتخابية، وكذلك بخصوص مصادر تمويل الحملات الانتخابية أسوة بقانون الانتخابات العامة.

ثانيا: على صعيد وزارة الحكم المحلي

- صياغة السياسات العامة للهيئات المحلية كما نص على ذلك القانون الأساسي، بما يشمل الرؤية الفلسطينية لقطاع الحكم المحلي، ويعزز اللامركزية، ويطور الموارد المالية للهيئات المحلية، ويشيع مفاهيم النزاهة وقيم الشفافية ونظم المساءلة.
- تفعيل التدقيق الدوري على الهيئات المحلية، بما يشمل دعم لجان التدقيق بموارد بشرية وفنية كافية لسد الاحتياجات الضرورية وتغطية كافة الهيئات المحلية.
- اعتماد سياسة نشر نتائج التدقيق لتحقيق المساءلة المجتمعية، وعدم الاكتفاء بحفظ التقارير لدى الوزارة والهيئات المحلية نفسها.
- التنسيق مع وزارة المالية والهيئات المحلية من أجل حصول الهيئات على مستحقاتها التي يضمنها القانون، مثل رسوم المخالفات والنقل على الطرق وغيرها.

ثالثا: على صعيد انتخابات الهيئات المحلية

- ضبط ما يتعلق بالصرف على الدعاية والحملات الانتخابية، من حيث إلزام كافة القوائم الانتخابية بتقديم الكشوفات المالية بخصوص مصادر التمويل وأوجه الصرف كما ينص القانون. والعمل على أن يكون التمويل الانتخابي معلنا، أي نشر هذه التقارير للجمهور للاطلاع على مصادر التمويل وأوجه الصرف.
- اعتماد آلية فتْح حساب بنكي لكل قائمة انتخابية، يتم من خلاله معرفة مصادر التمويل وعمليات السحب والصرف.
- العمل على التوعية بأهمية الانتخابات للحد من عملية الفوز بالتزكية والقوائم التوافقية التي تغذي العشائرية، وتضعف خيارات المواطنين.

رابعا: على صعيد بلدية الخليل

- التوقيع على مدونة السلوك الخاصة برئيس وأعضاء المجلس البلدي، وتلك الخاصة بموظفي البلدية.
- تعبئة نماذج إقرار الذمة المالية من قبل رئيس وأعضاء المجلس البلدي، وتسليمه للجهة المختصة.
- نشر الموازنة السنوية للبلدية، واعتماد هذه السياسة بشكل دائم.
- زيادة الانفتاح على المجتمع المحلي وتفعيل التعاون معه، من حيث وضع الخطط، ودعم مبادرات المساءلة المجتمعية، ونشر قرارات المجلس البلدي باستمرار، واعتماد سياسة علنية الجلسات والاجتماعات المفتوحة.
- التأكيد على أهمية إعداد التقارير الدورية والمكتوبة من قبل رئيس وأعضاء المجلس البلدي.
- دعم الطاقم التنفيذي في البلدية بموارد بشرية كافية، وخاصة فيما يتعلق بالرقابة على الحرف والصناعات والمشاريع.
- تفعيل آليات وإجراءات الرد على شكاوى المواطنين، رغم وجود آليات جيدة في استلام الشكاوى .
- اعتماد آلية التصويت عند اتخاذ القرارات في المجلس البلدي.
- البحث عن بدائل لإلزام المواطنين بدفع الرسوم والمستحقات في مواعيدها .
- التواصل مع الجهات الرسمية ومؤسسات المجتمع المدني للمساهمة الواسعة في نشر الوعي والتثقيف بثقافة النزاهة والمساءلة ومكافحة الفساد، من خلال مبادرات وحملات ضغط وتدريبات للموظفين والمواطنين على حد سواء.

المصادر والمراجع

أولا: القوانين:

- القانون الأساسي المعدل لسنة 2003.
- قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997.
- قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005.
- قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية لسنة 2004.
- قانون مكافحة الفساد المعدل رقم (1) لسنة 2005.

ثانيا: الأنظمة والتعليمات:

- نظام رؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية الصادر عن مجلس الوزراء رقم (3) لسنة 2017.
- النظام المالي للهيئات المحلية لسنة 1999.
- نظام موظفي الهيئات المحلية الصادر عن مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2009.
- نظام الأبنية والتنظيم الصادر عن مجلس الوزراء رقم (6) لسنة 2011.
- تعليمات إعداد الموازنة للهيئات المحلية لسنة 2005.
- دليل إجراءات الرقابةعلى أعمال الهيئات المحلية الصادر عن وزارة الحكم المحلي.

ثالثا: المقابلات:

- الأستاذ تيسير أبو اسنينة، رئيس بلدية الخليل، مقابلة شخصية بتاريخ 2017/9/9.
- السيد عبد عبد المعطي أبو اسنينة، والسيدة سوزان العويوي، عضوا المجلس البلدي، مقابلة شخصية بتاريخ 2017/7/30.
- السيد ماهر العويوي، مستشار رئيس البلدية لشؤون البلدية، مقابلة شخصية بتاريخ 2017/9/9.
- نضال التميمي، مدير الشؤون الإدارية في بلدية الخليل، مقابلة شخصية بتاريخ 2017/7/30.
- علي الزغير، مدير دائرة خدمات الجمهور في بلدية الخليل، مقابلة شخصية بتاريخ 2017/7/30.
- أمجد أبو حديد، مدير الدائرة القانونية في بلدية الخليل، مقابلة شخصية بتاريخ 2017/7/30.
- فارس شاور، مدير دائرة الرقابة والتدقيق الداخلي في بلدية الخليل، مقابلة شخصية بتاريخ 2017/9/9.
- معمر القواسمي، رئيس قسم الرقابة المالية في وحدة الرقابة والتدقيق الداخلي في بلدية الخليل، مقابلة شخصية

بتاريخ 2017/7/30.

- إبراهيم ديرية، منسق لجنة الانتخابات المركزية في الخليل، مقابلة هاتفية بتاريخ 2017/8/28.
- فريد طعمة، الناطق الإعلامي باسم لجنة الانتخابات المركزية، مقابلة هاتفية بتاريخ 2017/9/26.
- عمر ياسين، مدير عام الإدارة العامة للرقابة على هيئات الحكم المحلي في ديوان الرقابة المالية والإدارية، مقابلة شخصية بتاريخ 2017/9/13.
- رشا عمارنة، مدير عام الدائرة القانونية في هيئة مكافحة الفساد، مقابلة شخصية بتاريخ 2017/10/8.
- ورشة عمل عقدها ائتلاف أمان في مبنى بلدية الخليل بتاريخ 2018/1/20.

رابعا: المواقع الإلكترونية:

- موقع لجنة الانتخابات المركزية http://www.elections.ps
- موقع وزارة الحكم المحلي http://www.molg.pna.ps
- موقع بلدية الخليل http://www.hebron-city.ps
- موقع هيئة مكافحة الفساد http://www.pacc.pna.ps
- موقع ديوان الرقابة المالية والإدارية http://www.saacb.ps/

خامسا: التقارير:

- التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية والإدارية 2015.
- التقرير السنوي لهيئة مكافحة الفساد 2016.
- طلال أبو غزالة وشركاه، تقرير مدقق الحسابات عن السنة المالية المنتهية في 2016/12/31، المركز المالي لبلدية الخليل.
- طالب عوض، النظم الانتخابية والانتخابات في فلسطين، معهد الإعلام في جامعة بير زيت، 2004.
- رائدة قنديل، نظام تقييم النزاهة في هيئات الحكم المحلي/ بيئة النزاهة في بلدية رام الله دراسة حالة، مؤسسة أمان، 2014.
- عزيز كايد، النزاهة والشفافية والمساءلة في عطاءات الهيئات المحلية، مؤسسة أمان، 2016.
- عزيز كايد، النزاهة والشفافية والمساءلة في الخدمات التي تقدمها الهيئات المحلية للمواطنين، مؤسسة أمان، 2010.
- سعيد زيد وسجى يوسف، تقرير حول عمل محكمة جرائم الفساد وإجراءات التقاضي، هيئة مكافحة الفساد والهيئة الأهلية لاستقلال القضاء وسيادة القانون، رام الله، 2014

سادسا: إصدارات بلدية الخليل:

- دليل خدمات الجمهور، 2011.
- الخطة التنموية الاستراتيجية، 2016 – 2019.
- أعمال المجلس البلدي 2012 – 2016.
- نشرات وملصقات متفرقة.

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة
aman أمان
Transparency Palestine

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة -أمان

رام الله : عمارة الريماوي - الطابق الأول - شارع الإرسال

ص.ب : رام الله 339 **القدس** 69647

هاتف: 2989506- 022974949

فاكس: 022974948

غزة: شارع الحلبي - متفرع من شارع ديغول

بالقرب من وزارة الشؤون المدنية - عمارة الحشام / الطابق الأول

تلفاكس: 082884767 -082884766

بريد الكتروني: info@aman-palestine.org

الموقع الالكتروني www.aman-palestine.org

/AmanCoalition