

الملتقى الفكري العربي

التقرير النهائي

لمشروع قياس اداء الهيئات المحلية الفلسطينية

2005 – 2004



مقدمة

هدف هذا المشروع الى تطوير نموذج لقياس اداء الهيئات المحلية الفلسطينية والتي من خلالها يتم تقييم ومراقبة مستوى الالتزام والنزاهة والشفافية في أداء المجالس المحلية لحمايتها وضمن استقرارها واستقامتها، وطور المشروع مبادئ مقبولة لقياس مستويات الأداء وبيان نقاط القوة والضعف في عمل الهيئات المحلية إضافة الى فحص مدى إطلاع الجمهور على مستويات النزاهة.

وقد اهتم المشروع بتطوير كشف لقياس مدى النزاهة في اداء الهيئات المحلية، حيث جرى مناقشة هذا الكشف من قبل المسؤولين والمواطنين واعضاء من المجلس التشريعي حتى تم تبنيه في المؤتمر الختامي للمشروع والذي عقد بتاريخ 2005/6/16 .

اهم مفرزات المشروع

- تشكيل مجموعة عمل لمتابعة تنفيذ المشروع مع الملتي تضم ممثلين عن وزارة الحكم المحلي واتحاد الهيئات المحلية الفلسطينية. عقدت المجموعة اجتماعات دورية أسبوعية احيانا وشهرية احيانا اخرى لوضع الخطط ومناقشة المعطيات المعلوماتية واللوجستية اللازمة، وتميزت المجموعة بمشاركة أعضاؤها في التنفيذ والصياغة وإدارة اللقاءات المختلفة.
- إصدار دليل قياس الأداء في الهيئات المحلية الفلسطينية، وهو وسيلة تستخدمها الهيئة المحلية لمعرفة مستوى نشاطاتها واستعمال النتائج الصادرة في عملية التخطيط بهدف تحقيق أداء أفضل. وباعتبار ان هذا الدليل هو الوسيلة المساعدة لتقييم الأداء، ومن خلاله يمكن تحديد الفجوات بين احتياجات المواطنين والواقع الحالي لمستوى الخدمات، إضافة الى انه يمكن ان يفتح مجال مساءلة الهيئة المحلية أمام الجمهور، وهذا بدوره سيساهم في تحسين نوعية الخدمات المقدمة وتحسين مصادر الدخل المالي على المستوى المحلي والخارجي.

وقد شمل الدليل 14 مؤشرا لقياس الاداء هي:

الأساسيات والمرجعيات، التخطيط والمتابعة، الالتزام بمقاييس الجودة والكلفة، الإدارة، التنفيذ، الاحتياجات للخدمة، المشاركة المجتمعية وتوقعات متلقي الخدمة، المصادر المالية،

إدارة الأموال، القيمة البيئية، الاهتمامات الثقافية والترفيهية، المشاركة في توفير الأمن المجتمعي، النمو المتصاعد وإصدار التقارير.

وفي إطار هذه المؤشرات، شمل الدليل العناصر الأساسية التي يمكن من خلالها تقييم الأداء بحيث يسهل على الهيئة المحلية إمكانية استخدامه أثناء عملية التقييم الداخلي.

● تحديد البلديات المستهدفة حيث تم اقتراح عينة المتابعة من ستة هيئات محلية اخذ بالاعتبار حين تحديدها، التوزيع الجغرافي وحجم الخدمات المقدمة وعدد السكان وهي: قلقيلية والبيرة (بلديتان كبيرتان)، دورا وعنبتا (بلديتان متوسطتان)، الزبابده وبيت فجار (بلديتان صغيرتان).

● تطوير استثمارات ثلاث بهدف بحث الواقع الحالي في الهيئات المستهدفة لغرض إعداد تقرير شامل، حيث استهدفت الاستثمارات: رئيس وأعضاء الهيئة المحلية، رؤساء الدوائر والأقسام والمواطنين

وقد قام طاقم الملتقى بزيارة الهيئات المستهدفة وتعبئة الاستثمارات مباشرة مما ساهم في توسيع دائرة الاتصال ما بين الملتقى وهذه الهيئات وعزز أهمية المشروع على المستوى المحلي، وجرى تحليل نتائج هذه الاستثمارات وتكونت لدى الملتقى قاعدة معلومات رقمية حول الهيئات محل البحث.

● إعداد تقرير تحت عنوان "قياس الأداء للمجالس البلدية الفلسطينية" شمل تحليلا للمعطيات الرقمية التي جرى جمعها من قبل فريق الملتقى، وخرج باستنتاجات ساهمت في توفير أرضية خصبة للنقاش بين مكونات المجتمع المختلفة ذات العلاقة بالموضوع خلال النقاشات المستقبلية.

● عقد ورشة عمل بتاريخ 2004/8/10 في قاعة بلدية البيرة بمشاركة المكونات المختلفة على مستوى القيادة، بحضور وزير الحكم المحلي السيد جمال الشوبكي ووكيل الوزارة السيد حسين الاعرج اضافة الى طاقم الوزارة المختص من مدراء عامين وعاملين، ونائب رئيس اتحاد السلطات المحلية السيد معروف زهران والمدير التنفيذي للاتحاد وطاقمة الاداري المختص، ومقرر لجنة الداخلية والحكم المحلي في المجلس التشريعي السيد برهان جرار، ورؤساء 140 هيئة محلية فلسطينية.

وثن الحضور النوعية المشاركة، حيث اعتبر كما أشار وزير الحكم المحلي في افتتاحية الورشة بأنه لأول مره يجري جمع هذا العدد الكبير من رؤساء الهيئات المحلية تحت سقف واحد لمناقشة عمل الهيئات المحلية وقياس أداءها.

قسمت الورشة الى عدة مداخلات على النحو التالي:

- الجلسة الافتتاحية والذي تضمنت مداخلات مدير عام الملتقى السيد عبد الرحمن ابو عرفه ووزير الحكم المحلي جمال الشوبكي ونائب رئيس اتحاد السلطات المحلية السيد معروف زهران.
- عرض المشروع ومراحلته المختلفة والية متابعة تنفيذ الخطوات المختلفة عرضها مدير المشروع في الملتقى احمد رويضي.
- عرض دليل قياس الأداء في الهيئات المحلية من قبل عضو مجموعة العمل السيد عصام عقل المدير التنفيذي لاتحاد السلطات المحلية.
- عرض الدراسة البحثية حول "قياس اداء المجالس البلدية الفلسطينية" من قبل الباحث احمد صيام تناولت مراحل اعداد الدراره وملخص حول المعطيات الرقمية التي شملتها والتوصيات التي خرجت بها.
- جلسة حوارية حول الهيئات المحلية الفلسطينية - واقع وطموح حيث قدمت مداخلتين الاولى لوكيل وزارة الحكم المحلي السيد حسين الاعرج والثانية لمقرر لجنة الداخلية والامن والحكم المحلي في المجلس التشريعي السيد برهان جرار.

ومما تميزت به الورشة اضافة الى حضورها، نوعية المداخلات التي تقدم بها الحضور والتي ساهمت في رفع مستوى الاهتمام باهمية تطوير كشاف قياس يعزز مبدأ النزاهة والشفافية في عمل الهيئات المحلية الفلسطينية.

- اعداد "مؤشر النزاهة في الحكم المحلي الفلسطيني" والذي هو وسيلة القياس التي يمكن من خلالها قياس نقاط القوة النسبية فيما يتعلق بنزاهة عمل الهيئات المحلية الفلسطينية. والمكونات الاساسية للمؤشر هي الشفافية، المساواة، المحددات.

اما عناصر المؤشر فشملت:

السلوك القويم، سرية المعلومات، الحياد السياسية، احتمالية تضارب المصالح، التعينات وشؤون الموظفين، الالتزامات الخارجية، المصالح الشخصية، العطاءات، الفساد، استخدام المصادر المالية، الضيافة والهدايا ورعاية النشاطات، الهمس. وحدد المؤشر اهم القوانين والانظمة واللوائح التي يعتمد عليها كمعايير للاداء.

وقد تم مناقشة هذا المؤشر وتطويره خلال لقاء مؤسّع عقد في وزارة الحكم المحلي بتاريخ 2004/11/30 بحضور ممثلين عن وزارة الحكم المحلي، المجلس التشريعي الفلسطيني، اتحاج الهيئات المحلية، وعدد من المؤسسات الاهلية ذات العلاقة.

- مناقشة المؤشر في ست ورشات عقدت خلال شهر 2/2005 في مقرات الهيئات المحلية المستهدفة، وذلك بحضور رؤساء وأعضاء تلك الهيئات إضافة الى نخبة من مواطني البلدات، وقد جرى خلال تلك الورشات الست مناقشة علاقة الحكم المحلي بالهيئات المستهدفة، وعلاقة الهيئات المستهدفة بالمواطنين، والية مشاركة المواطنين في وضع خطط الهيئات المحلية، وسبل تطوير وسائل رقابة للمواطنين على عمل الهيئات المحلية الفلسطينية من خلال مؤشر النزاهة.

وقد خرجت الورشات بالتوصيات التالية:

1. ضرورة عقد لقاءات دورية ما بين مجالس الهيئات المحلية والمواطنين لما في ذلك من تحقيق لمبدأ رقابة المواطن لفعاليات الهيئة المحلية المختلفة.
2. ضرورة ان يترافق مؤشر النزاهة مع حملة توعية للمواطنين حول مهام الهيئة المحلية ومجلسها حتى يتم مراقبة تلك الاعمال والمهام.
3. إعداد تقارير دورية عن إنجازات الهيئة المحلية.
4. أهمية الاهتمام بالموازنة العامة والنظام المالي وضرورة نشر الميزانيات في الصحف المحلية لمعرفة الوضع المالي لكل هيئة محلية والديون المستحقة لها.
5. البحث في تخصيص موازنات ثابتة سنوية للهيئات المحلية من قبل الحكومة، خاصة وان الضرائب المستحقة على المواطن تذهب مباشرة الى خزينة الدولة.
6. تحديد آلية لتوزيع المشاريع على الهيئات المحلية من قبل الحكومة المركزية.
7. أهمية تحديد الجهة التي تتولى محاسبة الهيئة المحلية في حال وجود خلل او حالة عدم نزاهة في الحكم.
8. البحث في إمكانية تحول مؤشر النزاهة الى قانون تلتزم الهيئات المحلية بالعمل به حتى يمكن تحقيق قدر اكبر ممكن من المعايير المقبولة من قبل المجتمع.
9. وضع قانون خاص يحدد التصرف او الإجراء الذي بموجبه يعتبر إساءة لاستخدام المنصب وتحديد العقوبة المقابلة لذلك والجهة المسؤولة عن تطبيق العقوبة حتى وان وصلت الى حد الإقالة.
10. تحديد الجهة القانونية التي لها حق متابعة تنفيذ المؤشر.

11. الدعوة لعقد مؤتمر يدعى اليه كافة الجهات الرسمية والتشريعية لمناقشة المؤشر والتوصيات الواردة أعلاه.

وفي نهاية جميع الورشات المتخصصة في البلديات المستهدفة جرى اختيار عينة من المواطنين للمشاركة في ورشة العمل المخصصة لمناقشة مؤشر النزاهة من قبل هذه العينة والتي تمثل كافة البلديات المستهدفة خلال ورشة عمل تعقد في رام الله للخروج بتوصيات المواطنين النهائية حول المؤشر قبل تقديمه للمؤتمر الختامي والمقرر بمشاركة اصحاب القرار.

• **ورشة عمل** عقدت في بلدية البيرة بتاريخ 2005/3/28 بحضور عينة المواطنين التي تم اختيارهم من قبل البلديات المستهدفة أثناء اللقاءات التي عقدت في هذه البلديات، حيث عقدت الورشة بحضور السيد خالد القواسمي وزير الحكم المحلي، وركزت الورشة في نقاشها على مؤشر النزاهة حيث تم وضع الملاحظات عليه من قبل المواطنين بعد ان تم عرضه فقره فقره.

وخلصت الورشة بالتوصيات التالية إضافة الى الملاحظات على المؤشر:

1. العمل على توسيع الدراسة لتشمل كافة الهيئات المحلية.
2. ضرورة العمل على وضع مؤشر للنزاهة قابل للتطبيق على المؤسسات المختلفة للدولة خصوصا الوزارات ذات الشأن لا سيما وزارة الحكم المحلي مع تحديد واضح لصلاحيات ومسؤوليات كل من الوزارة والهيئات المحلية.
3. التأكيد على تنظيم المؤتمر بما يخدم الخروج بتوصيات عملية قابلة للتنفيذ.

• **عقد المؤتمر الختامي** حول النزاهة في الحكم المحلي الفلسطيني وذلك بتاريخ 2005/6/16 بحضور كافة الجهات ذات العلاقة، وقد جاء هذا المؤتمر كفعالية ختامية لتتويج المشروع، ومما ميز المؤتمر الحضور النوعي، وقد توزعت فقرات المؤتمر بين جلسة الافتتاحية وعرض للوثيقتين (دليل قياس الاداء ومؤشر النزاهة في الحكم المحلي) وجلستي عمل الاولى حول آليات الرقابة المقترحة على عمل الهيئات المحلية والثانية حول مقترحات لتدريب رؤساء واعضاء الهيئات المحلية، لينتهي المؤتمر بالنقاش والتوصيات.

اولا: الجلسة الافتتاحية

- مداخلة أحمد الرويضي مدير المشروع حول المشروع والية متابعته من قبل مجموعة العمل المشكلة، وعرض بشكل مركز ومكثف سير المشروع منذ انطلاقة وحتى المؤتمر باقورة المشروع.

- مداخلة د. عباس عبد الحق رئيس الهيئة الإدارية في المنتدى والذي استعرض فيها تطور تجربة الانتخابات البلدية وفرز القيادات وتطوير الخدمات مؤكدا ان المجالس البلدية لا يمكن الا ان تكون نزيهة لارتباطها العضوي مع المواطن وخدماته واموره اليومية.
- مداخلة الدكتور خالد القواسمي وزير الحكم المحلي والذي أشاد فيها بجهود المنتدى مؤكدا على مشاركة وزارته في هذا المشروع مبينا اهمية مشاركة المواطنين في وضع مؤشرات النزاهة، ثم تناول بعد ذلك جهود وزارة الحكم المحلي في الإصلاح وخطه العمل لذلك معرجا على الالتزام بإجراء الانتخابات المحلية وتعديل القانون الناظم لها وتحويلها الى التمثيل النسبي.
- مداخلة معروف زهران رئيس بلدية قلقيلية السابق، ونائب رئيس اتحاد السلطات المحلية حول التحديات التي تواجه البلديات المختلفة والحاجة الى مؤشر النزاهة. ومن الجدير ذكره، ان بلدية قلقيلية كانت احدى البلديات في عينة المشروع اصلا.
- مداخلة عبد الرحمن ابو عرفه مدير عام المنتدى سلط فيها الضوء على فلسفة المنتدى من وراء هذا المشروع مضيئا رؤيته تلك بتناول سير المشروع وتكامله مؤكدا ضرورة مقارنة أوضاعنا مع المجتمعات المتقدمة ولا يكفي ان نقارن أنفسنا مع دول يترعرع فيها الفساد، وشدد على ان هذا المؤشر والمعايير التي يتضمنها لم يطورها المنتدى وحده، بل رأت النور من خلال العمل المشترك لاقتباس وتطوير واخذ ما يوافق ويتطابق مع تقاليدنا وثقافتنا الفلسطينية مع تضمين المؤشر بالطموحات بحيث يتم الارتقاء بالمستوى وصولا الى تلك الطموحات.

ثانيا: الجلسة الثانية

عرض وثيقتي "أداة لقياس أداء الهيئات المحلية الفلسطينية" و"مؤشر النزاهة في الحكم المحلي الفلسطيني". .

حيث ناقش المؤشر والتعليق عليه من قبل الحضور، ويمكن وضع هذه الرزمة من النقاط كأهم المداخلات على المؤشر:

- وجود تعارض بين تبني وزارة الحكم المحلي لمؤشر النزاهة وبين دور الوزارة في المحاسبة والتفتيش والرقابة.
- وجود شك في مدى نجاعة تعزيز القدرات التي يطمح اليها المؤشر وبين ما تولده عملية الانتخابات من اشخاص غير أكفاء او اولئك الموجودين في البلديات نتيجة التعيينات وهم أصلا غير كفؤين. فالمؤشر ليس عصا سحرية يستطيع تحويل من لا يملك ادنى ملكة الى اداري وقادر ناجح.

- الخلاصة النهائية لمؤشر النزاهة (وضع القيم العددية المندرجة من 1-4) بحاجة الى اعادة نظر خاصة كيفية التفريق بين الاسس الكمية التي تترجم المعايير الجدلية الاثني عشر. فالقضية تكمن في كيفية اجراء عملية القياس وعلى أية مرجعية يتم الاعتماد ، وفيما اذا كانت النتيجة النهائية هي المتوسط الحسابي للقيم العددية ام حاصل جمع.
- عدم وضوح العلاقة المتواصلة بين كل مؤشر واخر (12 مؤشر) ، فمثلا السلوك القويم يؤثر على بقية البنود الباقية ، فكيف يمكن ان يكون التقييم للسلوك القويم صفرا ثم بعد ذلك نكمل عملية التقييم للبنود الاخرى؟
- عدم دقة ما ورد في المؤشر في المكونات الاساسية للنزاهة حول الحياد السياسي وذلك لانه تم تفسير هذا المصطلح بربطه بمستوى الخدمات المقدم وتفضيل مواطن على اخر نظرا لانتمائه السياسي في تسهيل المعاملات او تقديم الخدمات ونحوه. ونقطة الاعتراض هي المطالبة بتوضيح مصطلح الحياد السياسي وربطه بالامتيازات التي تمنح لتنظيم سياسي في التقرير بشأن كافة أمور البلدية وتجاوز وتجاهل او عزل شخص بانتماء سياسي اخر في نفس الهيئة المحلية او البلدية لاختلاف الانتماء.
- تناول المؤشر قانون تضارب المصالح بالحديث عن لوائح تنفيذية ونظام الهدايا والرحلات مع ان كل ذلك يدخل ضمن مهمات السفر، فالمفروض وجود نظام اسمه "مهمات السفر".
- الاختلاف مع الاقتراح حول قيام الهيئات المحلية بتعبئة نموذج قياس الاداء والاقتراح بان يقوم بهذه المهمة جهة اخرى او جهات متعددة.
- مشاركة الشعب والجماهير حاسمة في قضية النزاهة لتحقيق الانضباطية وهو ما لن يتحقق الا عبر انتخاب لجان رقابة ضابطة لمسيرة المجالس المحلية ولسلوك البلديات بالتوازي مع انتخابات البلديات.
- الرقابة منوطة بالقضاء او المحامين وذلك لضمان عدم الحاجة الى مراقبة الشخص الذي يقوم بالمراقبة او تدخل الواسطات او مراكز القوى من أعلى للتأثير على عملية الرقابة.
- البحث في امكانية الربط بين مؤشر النزاهة وهيئات اخرى في السلطة مثل لجنة الكسب غير المشروع حتى يتم حماية الموظف او الشخص الذي يقدم معلومات عن الرشوة او الفساد في البلديات والمجالس المحلية.
- العمل على تعديل قانون الهيئات المحلية لا سيما ما يخص الجلسات وجعلها علنية لمشاركة الناس مع حق البلدية او المجلس في عقد جلسات سرية.

ثالثا : الجلسة الثالثة

- مداخلة عمر سمحة مدير عام التوجيه والرقابة في وزارة الحكم المحلي تحدث فيها عن دائرة التوجيه والرقابة في الوزارة والفلسفة التي تقوم عليها ، فالرقابة

مسلك من مسالك التوجيه لضمان قانونية اعمال الهيئات المحلية. وتحدث عن العلاقة بين الوزارة والبلديات ووصفها بانها كانت علاقة تبعية بحيث تنفذ الاخيرة سياسة الوزارة المركزية، وتمثل الطموح في تجاوز هذه العلاقة باتجاه المزيد من الاستقلالية.

- مداخلة النائب برهان جرار مقرر لجنة الرقابة والحكم المحلي في المجلس التشريعي الفلسطيني تناول فيها اهتمام المجلس التشريعي المبكر بالهيئات المحلية، واستعرض رؤية المجلس التي قامت على أساس الطموح في ان تشكل الهيئة المحلية حكومة مصغرة وبناء وحدات محلية بما يخفف الكلفة على المواطن. ثم عرج على تأخر اللوائح والأنظمة بعد صدور القوانين، كما أعلن أنه ضد قيام هيئة الرقابة العامة بان تقوم بالمراقبة والمتابعة على أداء الهيئات المحلية، واقترح ان تقوم وزارة الحكم المحلي بذلك لتكون الرقابة ادق. واستعرض بعض النماذج الرائعة في بعض التجمعات مثل تجربة الهيئة المحلية في بلدة بيتا وشجع استمرار قيام المجالس المشتركة وهاجم الوزارة بسبب سياسات التوظيف والتعيينات وضعف عنصر الرقابة، واقترح اخيرا اقرار مبدأ التمثيل النسبي في البلديات وتعميم كل ما يصدر عن اللقاءات وايصالها الى الهيئات المحلية.

وخلص النقاش بالتالي:

- وجود هيئة الرقابة العامة في الهيئات المحلية متواضع، ويجب ان تنحصر عمليات الرقابة على الهيئات المحلية في مديرية الرقابة والمتابعة التابعة لوزارة الحكم المحلي.
- عدم توازن المصروفات والدخل للمجالس المحلية واستمرار الخلل في الموازنات.
- فهم المقصود بدور الرقابة والتوجيه وانه يعني تنمية القدرات والامكانيات وتوعية المجتمع على الهيئات المحلية.
- عدم وجود متابعة بصدد قواعد البيانات GIS.
- تناول قسم من المداخلات وضع الادارة العامة للرقابة والتوجيه وكانت في أغلبها سلبية حيث:

1. عدم قيام الادارة بتقييم التجربة السابقة، ومع ذلك صاغت مقترحات خطة جديدة.
2. تقوم الادارة بالرقابة قبل وجود وقرار نظام للرقابة.
3. عدم مراجعة كافة القوانين.
4. عدم زيارة كافة المواقع والتجمعات 650 موقع في الضفة وغزة.
5. عدم شمول صلاحيات الادارة العامة للرقابة والتوجيه مراقبة اداء الوزارة نفسها.

6. عدم وجود أثر حقيقي لهذه الإدارة من حيث إشراك الناس في الرقابة أو عمل برلمانات شعبية مصغرة للهيئات المحلية وعدم اهتمامها بدور المتقنين.
7. عدم وجود التخصصات والمؤهلات العالية في تلك الإدارة ولا العدد الكافي.
8. ليس معقولاً أن تراقب وزارة الحكم المحلي نفسها بنفسها، وهو ليس بالأمر الصحي، خصوصاً مع وجود وحدات رقابة في الحكم المحلي ووزارة المالية وهيئة الرقابة وديوان الموظفين العام والمجلس التشريعي، وبالرغم من وجود هذه الاجسام التي تعمل في الرقابة، إلا أن التنسيق بينها غير جدي، هذا حتى لا نقول أنه معدوم.
9. أن الرقابة في الحكم المحلي هي على البلديات التي تتدرج على "القائمة السوداء" ، أي أن الهوى والحسابات الشخصية هي من يحرك دائرة الرقابة في العمل لأزعاج البلديات التي لا تتفق مع الوزارة.

رابعاً: الجلسة الرابعة:

جاءت الجلسة الرابعة والاخيرة لبحث مقترحات لتدريب رؤساء واعضاء الهيئات المحلية لان نقص التدريب والحاجة اليه كان عاملاً مجعماً بشأنه في النقاشات ومجموعات العمل الاولية. تناول خلال الجلسة السيد احمد غنيم وكيل مساعد وزارة الحكم المحلي تجربة الوزارة بالتدريب واهتمامها به مستعرضاً التجارب والاتفاقيات المعقودة من الدول المانحة بهذا الصدد مشدداً على أهمية التخطيط وانه يجب ان يتم بنفس مستوى الاهتمام بالتدريب نفسه.

وكانت اهم المداخلات والمناقشات قد جاءت على النحو التالي:

1. المناقشة في معهد الادارة العامة للتدريب وان يشرف عليه متدربون مهنيون واكاديميون مع تابعيته للوزارة مع التركيز على تنوع التدريب بما يتطابق مع حاجات الهيئات المحلية المختلفة.
2. البحث في وجود وزارة التنمية الادارية.
3. وزارة الحكم المحلي لا تملك اي مبلغ للتدريب حتى ان دائرة التدريب تخلو من الكوادر والأطقم ، كما ينقص الدائرة وجود قاعدة بيانات محوسبة حول احتياجات الهيئات المحلية.

التوصيات

1. التأكيد على تطبيق خطة الإصلاح الحكومية بما يضمن النزاهة والمساءلة والمحاسبة لجميع مكونات المجتمع المختلفة.
2. ضرورة تطوير مؤشر النزاهة المقترح بما يضمن تطبيقه ووضع الاليات اللازمة لآخذ مؤشرات واضحة حول نزاهة الحكم المحلي.

3. تفعيل دور وزارة الحكم المحلي في الرقابة والمتابعة والتأهيل والتدريب بما يساهم بتفعيل دور الهيئات المحلية لتقديم خدمات أفضل للمواطن.
4. إعادة صياغة قانون الهيئات المحلية وغيرها من القوانين والأنظمة بما يتلاءم مع دور الهيئات المحلية الفلسطينية كحكومات مصغرة.
5. التأكيد على العدالة في مسألة توزيع المشاريع والموارد المالية على كافة التجمعات الفلسطينية.
6. أهمية التخطيط الإقليمي السليم للمجالس المشتركة والمباشرة في إنشاء هذه المجالس.
7. أهمية الرقابة الشعبية ومشاركة المواطنين في مسائل التخطيط والرقابة وهو الامر الذي يتطلب فسخ المجال للمواطن للاطلاع على القرارات والمخططات والموازنات والقرارات للهيئات المحلية.
8. أهمية التدريب والتأهيل وإدارة المدن لرؤساء وأعضاء الهيئات المحلية وتشكيل معهد مركزي للقيام بهذا الدور.
9. الإصرار على إعادة إنشاء أمانة مدينة القدس وتحديد بند لها في الموازنة العامة والتعامل معها بما يوازي مكانتها كعاصمة للدولة المستقلة.
10. أهمية انتخاب لجان رقابة ومتابعة ودعم بالتوازي مع انتخاب الهيئات المحلية.
11. ضرورة تطوير مؤشر النزاهة ليشمل كافة مركبات النظام السياسي الفلسطيني.
12. جرى تشكيل لجنة من الوزارة والملتقى الفكري لمتابعة تبني المؤشر بشكل دقيق حيث تقوم اللجنة بالاستعانة بالمجلس التشريعي وبالسلطة القضائية وبمن تراه مناسباً لإقرار المؤشر ووضع الآليات اللازمة لتنفيذه.

الملاحق

1. دليل قياس الاداء في الهيئات المحلية الفلسطينية
2. مؤشر النزاهة في الحكم المحلي الفلسطيني
3. جدول النشاطات الخاص بالمشروع

دليل قياس الأداء

في الهيئات المحلية الفلسطينية

يدخل قياس الأداء في إطار التحسينات الديمقراطية المتوخاة في الإدارة العامة، وضمن رؤية تساهم في تطوير نوعية الخدمات المقدمة من الهيئات المحلية، والبحث في الفجوات ما بين احتياجات المواطن من جهة ومستوى الخدمات الحالي من جهة أخرى.

التعريف

قياس الأداء هو وسيلة لزيادة قدرة المجلس المحلي على قياس نشاطاته واستعمال النتائج في عملية التخطيط بهدف تحقيق أداء أفضل.

فوائد الدليل

1. استخدام النتائج للمساعدة في عملية اتخاذ القرارات.
2. تحديد الفجوات بين احتياجات المواطنين والواقع الحالي لمستوى الخدمات.
3. تحسين مصدر الدخل المالي على المستوى المحلي والخارجي.
4. تحسين نوعية الخدمات المقدمة من الهيئة المحلية.
5. زيادة ثقة الجمهور في أداء المجلس.
6. إتاحة مجال المسائلة أمام الجمهور.
7. وسيلة مساعدة لتقييم الأداء.

خواص دليل مقياس الاداء

- الدليل الموحد صالح للاستعمال لجميع الهيئات بغض النظر عن حجمها هو مرن بحيث يتسع ويتلائم مع أي حجم.
- الدليل الموحد مفيد طالما انه لا يستعمل للحكم على المجالس المحلية ولا يجوز باية حال ان يكون اداة لمعاقبة المجالس او لمكافئتها ولكن مطروح لاستعمال المجلس ذاته والاستفادة منه كوسيلة تقييمية.
- الدليل الموحد هدفه النقد او الملاحظه البناءه بهدف التطوير وليس بفرض تبني المواقف وكشف العيوب والتوقف عند ذلك.

- غياب الدليل الموحد يعني ان بإمكان كل مجلس اعداد الدليل الخاص به وذلك يعني ان كل مجلس يقاس ادائه بموجب اداة قياس مختلفة.
- اصلاح التقصيرات او السلبيات لا يكون بالاجراءات السلبية بل بالاجراءات الايجابية وكمثال فان تخفيض الرواتب او اقالة عدد من المستخدمين ليس الوسيلة المثلى لزيادة الموارد.
- الدليل الموحد ينبغي ان يتسم بالبساطة قدر الامكان.
- من فوائد الدليل الموحد اعطاء اعتبار اكبر للقيمة المجتمعية وتفعيل العملية التشاورية بين المجلس والمواطن.
- الدليل الموحد ينبغي ان يعالج الامور الداخلية والخارجية.
- الدليل لا يتضمن - ولا يجوز له - ان يحدد اهداف واوليات المجالس المحلية فهذه المهام من مسؤوليات المجلس.
- عند الوصول الى مرحلة "القياس" يجب ان يكون هناك تدرج للمستويات النوعية لكل خدمة او مهمة.
- تصنيف الخدمات والمهام يمكن ان يكون ضمن مجموعات تتراوح بين 10-40 مجموعة.
- الدليل الفلسطيني المقترح يتضمن 14 مجموعة.

مهام وصلاحيات الهيئة المحلية

حدد القانون وظائف وصلاحيات وسلطات المجلس والذي يحق له ان يمارسها مباشرة بواسطة موظفيه ومستخدميه او ان يعهد بها او ببعضها الى متعهدين او ملتزمين او مقاولين او ان يعطي بها او ببعضها امتيازات لأشخاص او لشركات لمدة أقصاها ثلاث سنوات، وتشمل:

- تخطيط البلدة وفتح والشوارع وتعبيدها وإنشاء أرصفتها وصيانتها وتنظيفها وإدارتها وتسميتها وترقيم بناياتها وتجميلها وتشجيرها ومنع التجاوز عليها.
- مراقبة إنشاء الأبنية وهدمها وترميمها وتغيير أشكالها وإنشاء الملاجىء.
- تزويد السكان بالمياه الصالحة للشرب والكهرباء وتحديد أسعار الاستهلاك وبدلات الاشتراك.
- إنشاء شبكة المجاري
- تنظيم الأسواق العامة
- تنظيم الحرف والصناعات

- النظافة بما في ذلك جمع النفايات والفضلات من الشوارع والمنازل والمحلات العامة.
- الصحة العامة والرقابة عليها ويشمل ذلك مراقبة المساكن والمحلات الأخرى للثبوت من تصريف نفاياتها بصوره منتظمة وإنشاء المسالخ وتنظيمها وفحص الحيوانات والدواجن المعدة للذبح ومراقبة الخبز واللحوم والأسماك والفواكه والخضروات وغيرها من المواد الغذائية ومراقبة مراكز الإسعاف والمصحات والمستشفيات.
- تنظيم ومراقبة المحلات العامة كالمقاهي والمطاعم والنوادي والملاعب ودور التمثيل والسينما، المنتزهات والحدائق العامة والحمامات ومحلات السباحة.
- اخذ الاحتياطات لمواجهة السيول والفيضانات ومنع الحرائق ومراقبة الوقود والمواد المشتعلة.
- إنشاء المتاحف والمكتبات العامة والمدارس والنوادي الثقافية والرياضية والاجتماعية والموسيقية ومراقبتها.
- إنشاء وتعيين وتنظيم مواقف مركبات النقل ومراقبتها ومراقبة القوارب والسفن والبواخر.
- مراقبة الباعة المتجولين والحمالين والبسطات والمظلات.
- مراقبة الأوزان والمكاييل ودمغها.
- مراقبة اللوحات والإعلانات وتنظيمها.
- هدم الأبنية التي يخشى خطر سقوطها او المضرة او التي تتبعث منها روائح كريهة.
- بيع فضلات الطرق مما أستملك للمشاريع العامة او استغلالها.
- منع التسول وإنشاء الملاجئ للمحتاجين ومراقبة جمع التبرعات في الاماكن العامة.
- إنشاء المقابر وإلغاؤها وتعيين مواقعها ومواصفاتها ونقل الموتى ودفنهم وتنظيم الجنازات والمحافظة على حرمة المقابر.
- مراقبة الفنادق والنزل العمومية وتنظيمها، مراقبة الدواب المستخدمة في النقل والجر وتنظيم أسواق بيع الحيوانات والمواشي وحظر بيعها خارج هذه الأسواق.
- مراقبة الكلاب وتنظيم اقتنائها وترخيصها والوقاية من إخطارها والتخلص من الضالة أو العقوره منها.

- إقرار مشروع الموازنة السنوية والحساب الختامي وملاك الموظفين، وإدارة أملاك الهيئة العامة وأموالها وإقامة الأبنية اللازمة فيها وتأجيرها ورهنها لمدة لا تزيد على ثلاث سنوات وقبول الهبات والوصايا والتبرعات.
- القيام بأي عمل آخر يقتضي عليه القيام به بمقتضى أحكام القانون أو أي تشريع أو قانون آخر.

قياس الأداء

إن ضمان قياس سليم لاداء الهيئات المحلية يضمن نجاعة دورها على المستوى المحلي والعام ورضاء الجمهور عن خدماتها ورفع كفاءتها، ويتم ذلك من خلال 14 اداة اساسية هي:

1. الالتزام بمقاييس الجودة والكلفة

ويتطلب ذلك الالتزام باربعة عناصر:

- 1.1 وجود معايير النوعية والكلفة لجميع الخدمات المقدمة ويتطلب ذلك البحث في هدف الخدمة ونتيجتها والفروق الجوهرية ما بين الهدف والنتيجة.
- 1.2 كلفة الخدمات المقدمة لقياس نسبة نجاح الخدمات المقدمة ومقارنة الكلفة مع النوعية.
- 1.3 الالتزام بالعناصر المحددة للاداء السليم وتشمل:

• أفضل العروض

مبدأ العرض الافضل بحيث تقدم الخدمة من خلال افضل عرض لانجازها سواءا كان مقدم الخدمة من القطاع الحكومي او الخاص.

• قيمة المال

بحيث يجب ان يكون هناك تخمين لقيمة المال في كل خدمة مقدمة.

• التوازن بين الحاجة والامكانية

بحيث من الضروري وجود توازن ما بين الامكانية على تحمل تكاليف الخدمة ومدى الحاجة الى وجودها.

• الاستثمار المحلي

نمو المجتمع المحلي كنتيجة لاستخدام الخدمة بما في ذلك ايجاد فرص التشغيل.

• التوقعات المجتمعية

توقعات المجتمع من استخدام الخدمة.

• القيمة البيئية

والمقصود تلك التي من المتوقع حصولها نتيجة للمشاريع المقامة، فالمشاريع الجديدة يجب ان تسهم في تحسين البيئة.

• الشراكة

وهي العنصر الاضافي الذي من الممكن تحقيقه من خلال التعاون والشراكة مع هيئات محلية اخرى او الحكومة او اتحاد الهيئات المحلية.

1.4 اتباع نظام لقياس النتائج.

2. الاستجابة الى احتياجات المجتمع المحلي

مدى الاستجابة لاحتياجات المواطن بحيث ان جميع الخدمات المقدمة من الهيئة المحلية يجب ان تاتي في اطار تلبية احتياجات المجتمع المحلي.

3. توفر الخدمة للجمهور المستهدف

وصول الخدمات الى جميع السكان بحيث ان كل خدمة مقدمة يجب ان تتوفر لجميع الجمهور المستهدف.

4. النمو المتصاعد (التنمية المستدامة)

الخطوات التطويرية التي تمت بحيث ان الهيئة المحلية تعمل على احداث تقدم مستمر في مستوى نوعية وكمية الخدمات المقدمة (كمي او نوعي او بالاثنين معا).

5. المشاركة المجتمعية

من خلال استشارة المواطنين في نوعية الخدمات المقدمة اذ على الهيئة المحلية تطوير برنامجا من الاستشارات والمشاركة مع المجتمع بكل ما يتعلق بالخدمات المطلوبة.

6. اصدار التقارير

بحيث تقدم الهيئة بانتظام تقريرا عن انجازاتها بكل ما يتعلق بانجازاتها.

الامور التي ينبغي ان يتضمنها التقرير الصادر عن الهيئة المحلية

1. تحديد تفاصيل الاجراءات المثلى التي اتخذها المجلس من حيث السياسات والخدمات وتشمل:

- اي مرجعات او تعديلات للسياسات او البرامج.
- تحديد الخدمات التي يقدمها المجلس وبضمنها المشاريع الطارئة او الممولة من خارج موازنة المجلس.
- اي مراجعات او تعديلات للخدمات المزودة.
- ملحق بالبرنامج الزمني للخدمات التي تم تقديمها خلال العام.

2. تحديد تفاصيل الاجراءات المثلى التي اتخذها المجلس من حيث التطوير الفني والبرامجي، وتشمل:

- أي إضافات في المقرات، المكاتب، الاجهزة والمعدات.
- أي إضافات في الإجراءات.
- أي استحداثا في المعدات او الوسائل المستعملة في تنفيذ الخدمات.

3. المعايير النوعية التي اتخذت خلال العام لتحسين جودة الخدمة.

4. المعايير التي تم اعتمادها فيما يتعلق بكلفة الخدمات:

- العطاءات والعروض
- قيمة الوحدة المالية
- التوقعات المجتمعية
- الموازنة بين الاحتياجات والتكاليف

5. الخدمات الجديدة او التحسينات على الخدمات القائمة.

6. مدى تغطية مختلف انواع الخدمات والتطورات الحادثة بها.

7. الاجتماعات التشاورية مع المواطنين.

مؤشرات قياس الأداء

1. التخطيط والمتابعة

- وجود خطة عمل لكل خدمة.
- وجود جدول زمني لتنفيذ الخطة.
- وجود استراتيجية للتنفيذ.
- وجود خطط جزئية (فرعية) للاقسام ذات العلاقة.
- تقدير وتقييم كلفة التخطيط.
- الشراكة مع اطراف اخرى (مجالس محلية، هيئات رسمية، ممولين وغيرهم)
- تصنيف الهيئة حسب خطة الحكومة (التدريج والاوليات التطويرية)

2. الالتزام بمقاييس الجودة والكلفة

- وجود معايير للنوعية والكلفة للخدمات المقدمة.
- وجود نظام لقياس النتائج وفقا للمعايير الموضوعية.
- الالتزام بالسياسات والاشتراطات القانونية والتنظيمية.
- توفر نظام للمشتريات والعطاءات والتعيين والاستخدام.

3. الادارة

- اجتماعات المجلس ، العدد والنصاب.
- وجود جدول اعمال.
- وجود محضر لاجتماعات المجلس
- وجود هيكل تنظيمي.
- وجود وصف وظيفي للوظائف.
- شؤون الموظفين.
- الاجتماعات الدورية.
- المراسلات والارشيف.
- نظام ادارة وضبط الرمجات الالكترونية.
- نظام ضبط الوثائق والمستندات.
- الشؤون القانونية.
- وجود صفحة الكترونية.
- متابعة مكالمات واتصالات الجمهور.

- وجود ترتيبات للعناية بذوي الاحتياجات الخاصة.
- ادارة المستودعات.

4. التنفيذ

- عدد العاملين (ذكور واناث).
- قيمة الرواتب والاجور.
- معدل الاعمار.
- مجموع ايام العمل الصافية.
- تقارير الاقسام.
- معدل الفترة للمعاملة.
- علاقة الاقسام بالمعاملات.

5. الاحتياجات للخدمة

- عدد المستفيدين.
- الوحدة المالية للخدمة للفرد.
- التوازن بين الحاجة الى الخدمة وكلفتها.
- عدد المناسبات التي خصصت لتشجيع المواطنين للمساهمة في التخطيط والتنفيذ.
- اسلوب عرض الخدمات للجمهور.
- عدد المواطنين الذي جرى الاتصال بهم لدعوتهم.

6. المشاركة المجتمعية وتوقعات متلقي الخدمات

- مستوى الرضاء عن الخدمة.
- نسبة عدد الشكاوي.
- التعامل مع الشكاوي.
- نسبة عدد المراجعين.
- توجهات المجلس للجمهور.
- مستوى دفع الضرائب ونسبة الجباية.
- مستوى المحافظة على الاستمرار بتقديم الخدمة.
- مستوى رضاء الجمهور عن العناية المجمعية.
- وجود نشرات ارشادية لمختلف الخدمات او لاي منها.
- وجود برنامج دوري للقاء استشاري مع الجمهور.

7. المصادر المالية

- كلفة الخدمة.
- نسبة التمويل الخاص.
- نسبة الضرائب والرسوم.
- نسبة المساعدات الخارجية.
- اجور الممتلكات التابعة للمجلس.
- عائدات وتحويلات حكومية.
- سياسة تسعير الخدمات.

8. ادارة الاموال

- التعامل مع البنوك.
- المتابعة المالية للمشاريع.
- نظام الايرادات.
- نظام المدفوعات والنفقات.
- الصرف والتوقعات.
- الجباية.
- نظام الاعفاءات.
- تسجيل العمليات المحاسبية.
- اجراءات التدقيق المالي.
- اعداد الموازنات.
- الكلفة النوعية للتدقيق الخارجي.

9. القيمة البيئية

- وجود فحوصات بيئية (هواء، مياه، تلوث)
- امكانية اعادة استخدام المخلفات.
- كمية الفضلات التي يتم جمعها.
- المساحة التي يتم تنظيفها.
- المساحة التي لا تتوفر بها خدمات النظافة.
- اطوال الطرق التي تتوفر بها الانارة العامة.
- مكافحة الافات والقوارض والحيوانات الضالة.

- وجود تفتيش ورقابة صحية وبيئية.
- ترخيص الحيوانات الاليفة.
- مراقبة الورش والحرف والصناعات ومخلفاتها.
- المواقف العامة.
- مستوى نظام الصرف الصحي.
- التعديلات على المجالات العامة (البناء، الارصفة....)
- وجود نظام للمخلفات البيئية.

10. الاهتمامات الثقافية والترفيهية

- وجود قسم او دائرة لتجميل المعالم.
- وجود خطة للمحافظة على الاماكن ذات القيمة الاثرية.
- وجود مرافق عامة تابعة للمجلس المحلي (رياضية، ترفيهية، حدائق عامه، متاحف ومكتبة عامه...).
- المساهمة او المشاركة في اي مرافق ثقافية او ترفيهية.

11. المشاركة في توفير الامن المجتمعي

- المشاركة في مكافحة الجريمة.
- المشاركة في مكافحة الافات.
- حالة الطرق العامة.
- الجدران الاستنادية.
- نظام التعامل مع المباني الخطرة.

12. النمو المتصاعد (التنمية المستدامة)

- وجود خطط ثلاثية او خماسية.
- وجود مشاريع مقترحة ومحتملة التنفيذ.
- وجود برامج لتدريب الموظفين.
- مستوى الخبرات في البرامج الالكترونية.
- وجود تقييم للمشاريع بعد تنفيذها.
- اثر الخدمة على قطاعات النمو الاخرى - القيمة المضافة-.

13. اصدار التقارير

- اعداد التقارير المالية والدورية والوظيفية.
- اعداد الميزانيات المدققة.
- اصدار تقرير للمجتمع المحلي.
- اصدار تقرير للهيئات الرسمية ذات العلاقة.
- اعداد تقارير للممولين.
- تقديم تقارير للجنة الرقابة العامة.

14. الاساسيات والمرجعيات

- مستوى اطلاع الاعضاء على قانون الهيئات المحلية.
- مستوى اطلاع الاعضاء على قانون الانتخابات للمجالس المحلية.
- مستوى اطلاع الاعضاء على الانظمة والتعليمات الصادرة عن وزارة الحكم المحلي او الاتحاد.
- طبيعة العلاقة مع وزارة الحكم المحلي واتحاد الهيئات المحلية.
- عدد المقرات التابعة للمجلس المملوكة او المستاجرة ومجموع مساحتها.

مؤشر النزاهة للهيئات المحلية الفلسطينية*

مقدمة

يعد تطوير أداء الهيئات المحلية عملية تشاركية، وييدي ذوو الشأن في وزارة الحكم المحلي واتحاد الهيئات المحلية الفلسطينية والهيئات المحلية المختلفة من بلديات ومجالس محلية وقروية التزاما جديا بتحسين مؤسسة الهيئة المحلية بما يهدف الى دفع مستوى أداءها سواء في مجال تنفيذ البرامج، الموارد البشرية، العلاقات الخارجية، او في مجالات الادارة المالية.

ومع القناعة بتأثير البيئة الخارجية العامة التي تحيط بعمل الهيئة المحلية والظروف العصبية التي يمر بها الوطن وتأثير ذلك على أداء الهيئات المحلية الا ان ذلك لا يمنع من وجود مؤشر للنزاهة يحدد مفاهيم عامة تمنع الشك وتساعد على تحقيق أداء افضل في مجالات عمل الهيئة المحلية.

ولا شك ان رسم معالم علاقة واضحة بين مكونات الحكم المحلي الفلسطيني من وزارة واتحاد والهيئات المحلية ذاتها، يساهم في بلورة معالم واضحة لكيفية الاداء وامكانية تقييمه بعيدا عن المحسوبة والواسطة والتفاتا فقط الى تحقيق نتيجة افضل في مجال تنفيذ المهام وجودة الخدمة المقدمة.

وبالتالي، ورغم جميع المعوقات فان مؤشر النزاهة غايته الاساسية مساعدة الهيئة المحلية التي تبين وتعين الفجوة بين الموجود والمرغوب في الاداء وربط ذلك عموما بمسائلة الاصلاح العام لنظام الحكم بمختلف درجاته.

* تم تطوير هذا المؤشر من قبل الملتقى الفكري العربي من خلال مجموعة العمل التي شارك بها ممثلين عن وزارة الحكم المحلي، اتحاد الهيئات المحلية الفلسطينية ، المجلس التشريعي الفلسطيني وعدد من المؤسسات الاهلية ذات العلاقة ، تم اعداد المسودة في 2004/11/30 وسيتم اعادة صياغتها او تعديلها وفق المداخلات التي سنأتي من المجالس المحلية المستهدفة .

مؤشر النزاهة

مؤشر النزاهة هو وسيلة يمكن من خلالها قياس نقاط القوة النسبية فيما يتعلق بنزاهة عمل الهيئات المحلية. ولا يعتبر المؤشر بأي حال، وسيلة لكشف الهيئة المحلية أو أفرادها (بمختلف مستوياتهم المهنية) والحكم عليها بأنها غير مستقيمة، ولكنه جهد يعمل على تشجيع مستوى أعلى من النزاهة.

يهدف هذا المؤشر الى

1. العمل على زيادة الوعي الجماهيري لأهمية القانون وتطبيقه.
2. توفير بيئة سليمة للنزاهة في عمل الحكم المحلي الفلسطيني.
3. تشجيع الخطوات الإصلاحية والالتزام بالمبادئ القانونية اللازمة لضمان النزاهة والشفافية.

دلالات المؤشر

كلما زاد مؤشر القياس، كلما دل ذلك على :

- أ. الاداء السليم في عمل الهيئات المحلية.
- ب. حقوق المواطن أكثر صونا.
- ت. توفر حماية ذاتية أكبر ضد ظاهرة انتشار الفساد.
- ث. انفتاح المجلس وتوفير امكانية المساءلة أمام الجمهور.

المكونات الأساسية لمؤشر النزاهة

أولاً: الشفافية

يعتمد مؤشر الاستقامة كثيراً على التصورات والاحكام والتفسيرات الفردية، وهو يهدف قدر الامكان للحد من الذاتية الى اقصى حد ممكن من خلال دعم ان تكون القرارات الادارية اكثر انفتاحا اذ كلما كانت القرارات الادارية اكثر انفتاحا ومعتمد

على جملة من المكونات المختلفة اهمها القانونية والاخلاقية والمعلوماتية كلما كان الاداء اكثر نزاهة.

ثانيا: المساءلة

اعطاء فاعلية للقوانين، بحيث يمكن رصد الاخطاء والقيام بالمساءلة والمحاسبة وفقا للقوانين الموضوعة، اذ دون عقوبات واضحة من الصعب وجود مساءلة أو حدود.

ثالثا: المحددات

يقتضي وجود خطوات حمراء لا يجوز للمسؤولين في الهيئة المحلية تجاوزها (مثل عدم قبول الهدايا، الوساطة)، وهذا يقتضي من اعضاء الهيئة المحلية الامتثال في ادارة الهيئة الى القوانين السارية والانظمة والتوجيهات المعلنة، اضافة الى امتلاك عضو الهيئة المحلية لحركة وضع قيود ذاتية تحدد اطر عمله بما يحقق مبدأ الشفافية في اداء المهما

عناصر مؤشر النزاهة

(1) السلوك القويم

1. يتوقع من أعضاء الهيئة المحلية وموظفيها التمتع بالاستقامة عند القيام بأدوارهم وواجباتهم، وتقديم أعلى مستوى من الأداء في خدمة الجمهور، إضافة الى تعميم الإرشاد الملائم بحيث يتمكن كل فرد في الهيئة المحلية من أداء واجبه بشكل محايد في كل الأوقات، وبما لا يدع مجالاً للشك بان هناك اسارة في استخدام المنصب.
2. يتوقع من أفراد الهيئة المحلية لفت الانتباه الى أي خلل في الأداء وتقديم الخدمات وذلك دون خوف او ترهيب وبمسؤولية عالية، وهذا يقتضي وجود

- فهم وثقافة عالية لدى العاملين في الهيئة والالتزام بقيمتها ورسالتها واستراتيجية عملها وانشطتها ومزاياها التي تميزها عن سواها.
3. المسؤولية مشتركة في تحديد معايير لسلوك طاقم الهيئة المحلية، وكشف اذا ما كان هناك تضارب في المصالح أثناء القيام بعمل ما، ذلك ان أي عمل يجعل عضو الهيئة المحلية موقع اتهام فان من شأن ذلك ان يؤثر على سمعة الهيئة بالمجمل.
4. على العاملين في الهيئة المحلية بمختلف درجاتهم الوظيفية رفع تقرير عن أي خلل أو خرق من شأنه الاساءة لسمعة الهيئة المحلية ويتعارض معايير السلوك والحياد وتضارب المصالح.

(2) سرية المعلومات

على أعضاء الهيئة المحلية وموظفيها عدم إساءة استخدام المعلومات التي حصلوا عليها بحكم وظيفتهم او موقعهم في اطار الهيئة المحلية، وذلك بهدف الحصول على منافع شخصية او منافع لصالح آخرين ذوي علاقة.

ان القانون يحدد آلية التعامل مع المعلومات المتوفرة لدى الهيئة المحلية واي معلومات أخرى حصل عليها العاملون في الهيئة المحلية بحكم وظيفتهم سواء في مجال الإدارة او المحاسبة المالية او غيره. ففي الوقت الذي يجب فيه على الهيئة المحلية تزويد المواطن بالمعلومات التي يطلبها والتي يسمح القانون او اللوائح بتقديمها، الا انه يجب المحافظة على تلك المعلومات التي من الواجب بقاءها طي الكتمان والسرية بموجب القانون او التعليمات. وفي ذات الإطار، يجب ان تحدد اللوائح في المدد الزمنية اللازمة للإجابة على استفسار المواطن او المعلومات التي يمكن له الحصول عليها.

وفي جميع الأحوال، على أفراد الهيئة المحلية عدم استخدام المعلومات أو استغلالها التي حصلوا عليها بحكم موقعهم او وظيفتهم لغرض الربح الشخصي او تمرير هذه المعلومات لآخرين يمكن لهم الاستفادة منها لغرض تحقيق ارباح.

وهذا يعني ان نشر المعلومات يجب ان يستند الى نظم او لوائح تحدد اليه ذلك والعقوبات المترافقة مع نشر معلومات لا يجب نشرها.

(3) الحياد السياسي

من الواجب على جميع أعضاء الهيئة المحلية وموظفيها خدمة الهيئة المحلية والمواطنين ككل، وليس العمل وتقديم الخدمة والمعلومات لصالح مجموعة معينة من الناس، ويجب التحقق من ان كل الخدمات تقدم لجميع طالبيها من الجمهور بصرف النظر عن انتماء الشخص السياسي، العرقي، اللون، الدين، او الجنس. وفي جميع الأحوال، من الواجب على عضو الهيئة المحلية التمتع بالحياد أثناء أدائه لمهامه في إطار المجلس المحلي، فجميع جمهور المستفيدين من خدمات الهيئة المحلية لهم الحق في معاملتهم بشكل متساوي وعادل.

(4) احتمالية تضارب المصالح

يحتوي المؤشر على جملة من المعايير التي تتطلب من جميع أفراد الهيئة المحلية التمتع بالاستقامة والصدق والحياد، وعدم العمل من اجل المصلحة الشخصية، وذلك حتى لا يكونوا عرضة لادعاءات بانهم غير حياديين مما يؤثر بشكل عام على سمعة الهيئة المحلية.

ويجب ان يراعى بشكل خاص ما يلي:

- أ. علاقة أعضاء المجلس مع الموظفين، اذ ان الموظفين مسئولون أمام المجلس حسب الهيكلية الإدارية التي توضحها اللوائح والأنظمة.
- ب. توفر الاحترام المتبادل ما بين أعضاء المجلس أنفسهم، وما بين أعضاء المجلس والموظفين.

ج. على الموظفين التعامل مع أعضاء المجلس المحلي بطريقة مؤدبة وفعالة، ولا يجب عليهم ان يحاولوا التأثير عليهم لتحقيق مآرب شخصية.

د. الاتصال ما بين الهيئة المحلية والمستفيدين: ان متلقي الخدمات يتوقعون تلقي الخدمة السليمة والناجعة، وضرورة تقديم الخدمة للجمهور والمستفيدين على قدم المساواة.

ه. العلاقة بين المتعاقدين مع الهيئة المحلية (المقاولين):

ان أي علاقة ما بين المتعاقد مع الهيئة المحلية وعضو الهيئة المحلية او موظف فيها يجب ان تكون معلومة للهيئة المحلية بحيث يتم تلافي جانب المحسوبية والمحاباة لشخص على حساب الاخرين. وعليه، على عضو الهيئة المحلية وموظفيها درء أنفسهم عن المشاركة في أي قرار بخصوص عطاء او خدمة تخص أفراد أسرهم من الدرجتين الأولى والثانية على الأقل، أو شركاء معهم في مصالح تجارية أخرى.

و. على أعضاء الهيئة المحلية وموظفيها عدم قبول أي مكافآت من أي شخص كان عن أي عمل يقومون به بحكم موقعهم او وظيفتهم في الهيئة المحلية، ذلك ان قبول أي مكافأة نظير عمل معين في إطار الهيئة يعتبر فسادا.

ز. على أعضاء الهيئة المحلية وموظفيها عدم السماح لأنفسهم بتدخل مواقفهم الشخصية او السياسية أثناء أخذهم لقرار متعلق بخدمة او عمل من أعمال الهيئة المحلية. اذ في الوقت الذي تحترم فيه مواقف أعضاء المجلس وموظفيه الفكرية والسياسية لان لهم حرية الرأي الفكري والسياسي، الا ان عليهم ان يضمنوا ان التعبير عن هذه المواقف لا يؤثر على الدور الذي يقومون به في اطار انتمائهم للمجلس.

ح. من يعتقد ان اعضاء الهيئة المحلية او موظفيها بوجود تضارب في المصالح، فان عليه ان يرفع الأمر الى الإدارة العليا للهيئة المحلية.

(5) التعيينات وشؤون التوظيف

ان المشتركين في عملية التعيينات داخل اطار الهيئة المحلية عليهم التصرف بموجب قواعد السلوك والأنظمة واللوائح والقوانين التي تحدد آلية التعيين، حتى يكون

الهدف دوما هو إيجاد الشخص الملائم بعيدا عن المحسوبية وتضارب المصالح. فالمسألة ليست مرتبطة بضمير الفرد بقدر ما هي مرتبطة بحق المرشحين الآخرين للمنصب بان يأخذوا ذات الفرصة.

فكل مشارك في عملية التعيين عليه ان يتتحي عن مهمته هذه اذا كان مقدم الطلب احد اقاربه من الدرجة الاولى او الثانية على الاقل، وكذلك اذا كان الامر متعلقا بصديق او شريك في اطار مصلحة اخرى. ويسري الامر ذاته فيما يتصل بالقرارات الاخرى ذات العلاقة بالامور الادارية، كالتثبيت في العمل او زيادة الراتب او التأديب لمخالفة عمل وغيره من الامور ذات الشأن.

(6) الالتزامات الخارجية

على عضو الهيئة المحلية وموظفيها درء انفسهم عن أي وضع يمكن ان يتعارض وواجبهم في اطار الهيئة المحلية، فاذا كان القانون او اللوائح والأنظمة تسمح لعضو ما او موظف في الهيئة العمل في وظيفة خارجية، هنا يجب المحافظة على عدم تضارب المصالح لان من شأن ذلك ان يهز ثقة الجمهور في ادائه. فاذا عمل موظف الهيئة في عمل اخر خارج الهيئة المحلية، عليه إبلاغ مسؤولية في الهيئة بذلك واخذ الموافقة.

(7) المصالح الشخصية

على عضو الهيئة المحلية او موظفيها ابلاغ الجهة الإدارية المختصة عن أي تضارب في المصالح، كمشاركته في جهة تستقبل مساعدات من المجلس مثلا، او العضوية في مجموعة ضغط تعمل من اجل التأثير على سياسات الهيئة المحلية. وفي جميع الأحوال، يجب الاخذ بعين الاعتبار انه في حالة وجود مصلحة شخصية مالية او غير مالية، فان على عضو الهيئة المحلية التتحي عن اتخاذ القرار في ذلك او تقديم الخدمة وابلاغ الجهات المسؤولة في جميع الحالات.

(8) العطاءات

لا بد من الفصل ما بين متلقي الخدمات من ناحية، والمقاول من ناحية اخرى، اذ على عضو الهيئة المحلية الاخذ بالاعتبار مصلحة الجميع عن اتخاذ القرار او الاجراء، فلا يحقق مصلحة المقاول على مصلحة المخدومين، كرفع قيمة فاتورة معينة لتغطية مصاريف مقاول غير منطقية على سبيل المثال. فيجب ان يكون واضحا ان الموظفين الذين عليهم مسؤولية تجاه المستفيد والمقاول يقعوا تحت طائلة المساءلة، وبالتالي عليهم التعامل بما يحقق العدالة، وينطبق الامر ذاته على المتعهد من الباطن.

كما يقتضي على العاملين في الهيئة المحلية المحافظة على سرية المعلومات المتعلقة بالعطاءات وعدم تزويدها لاي شخص غير مخول بالحصول عليها.

(9) الفساد

يجب ان يكون لدى العاملين في الهيئة المحلية العلم بالجرائم الخطيرة المترتبة على الرشوة بكافة اشكالها، وبالتالي عليهم عدم القبول باية هدايا، قروض، رسوم، مكافآت او أي نوع من الامتيازات نظير الحصول على عمل معين او الامتناع عن القيام بعمل معين. وفي حال وجود أي ادعاء بذلك من الجمهور، فان على الهيئة المحلية التحقيق في الموضوع لاظهار وجود الفساد من عدمه.

(10) استخدام المصادر المالية

على العاملين في الهيئة المحلية اثبات أي استخدام للمال العام الذي في عهدهم، وانه قد تم صونه بموجب القانون واللوائح والانظمة، وبالتالي عليهم العمل جاهدين لضمان القيمة الفعلية للمال العام.

(11) الضيافة والهدايا ورعاية النشاطات

يجب التفريق بين أمرين حين الحديث في اطار الضيافة، فاذا كان يسمح للعاملين في الهيئة المحلية المشاركة في الاعمال الاجتماعية بمختلف اشكالها، الا ان ممثلهم يجب ان يراعى فيه انه يمثل كافة جمهور الهيئة المحلية وليس المشاركة لتحقيق غرض

شخصي من الهيئة المحلية لصالح مستفيد ما. وفي حال تمثيل اي عضو الهيئة المحلية او موظفيها في حضوره في مناسبة ما، فانه يجب ان يكون لديه التفويض بذلك من الجهة المختصة في الهيئة المحلية.

كما يجب التمييز بين الهدايا المقدمة والظروف التي قدمت بها: فتقديم مقاول ما او شركة لدعاية ما لكافة العاملين في المجلس كقلم مكتوب عليه اسم المتعهد او مفكرة او أجندة ما توصف عمل المكتب او الشركة، فان هذا وأمثاله لا يعتبر هدية ما دامت توزع على عامة الجمهور. وهنا يقع على عاتق عضو الهيئة المحلية وموظفيها تحديد علاقة الهدية بعمله في اطار الهيئة المحلية من خلال ثلاث محددات لها علاقة في الفصل ما بين اذا ما كانت الهدية مدرجة في اطار الفساد او ضمن العلاقات الاجتماعية البحتة وهي قيمة الهدية، وقتها ومكانها.

فعلى عضو المجلس المحلي رفض هدية ما قدمت له لغرض اخذ قرار معين او الامتناع عن القيام بإجراء ان يكون حاسما في رفضه، وواضحا، وأن يعلم مقدم الهدية بمدى خطورة عمله.

اما اذا رغب شخص او مؤسسة من خارج الهيئة المحلية في رعاية نشاط لصالح الهيئة، فانه ينطبق على الرعاية ما ينطبق على الهدايا من إجراءات، ذلك انه يجب ان يفهم ان الهدف من هذه الرعاية تحقيق مصالح معينة من الهيئة المحلية. واذا رغبت الهيئة المحلية في رعاية نشاط معين، فلا يجب ان تكون هذه الرعاية لصالح قريب من أفراد الاسرة او شريك لعضو المجلس او صديق. وفي جميع الأحوال، يجب رفع الموضوع الى الجهة المختصة.

(12) الهمس

اذا علم عضو الهيئة المحلية او موظفيها بنشاط غير قانوني او غير اخلاقي او أي شيء يتعارض ومؤشر النزاهة، فان عليه ان يبلغ الجهات المختصة بالطريقة القانونية.

وهذا يتطلب أمرين:

- 1- توفير حماية قانونية للمبلغ عن الأجراء غير القانوني او السليم.
- 2- التحقيق في ذلك ونشر نتائج التحقيق لمنع الإساءة للهيئة المحلية ككل.

ان مؤشرا صالحا للاستقامة والنزاهة في عمل الهيئة المحلية يتطلب اصدار رزمة قوانين وأنظمة توضح آلية عمل الهيئة المحلية ومسؤولية أعضائها وموظفيها. ذلك ان وجود هذه القوانين واللوائح من شأنه أن يوفر معايير موضوعية ثابتة يعتمد عليها في متابعة عمل الهيئة المحلية والعاملين فيها ومساءلتهم ومحاسبتهم.

وأهم هذه القوانين ذات العلاقة

1. قانون الهيئات المحلية والذي يوضح الدور الإداري والمهني المطلوب من الهيئة المحلية وأعضائها وموظفيها.
2. قانون حرية المعلومات والذي يوضح آلية وصول الجمهور الى المعلومات التي يمتلكها المجلس المحلي ويجدد إجراءات ادارية وزمنية من اجل الحصول على المعلومات، اضافة الى المعلومات السرية التي يمنع نشرها او تزويدها للعامة.
3. قوانين محاربة الفساد والذي يحدد الجرائم التي من شأنها ملاحقة أعضاء الهيئة المحلية وموظفيها في حالة اخلالهم بعملهم المهني وحصولهم على الرشاوى والهدايا وتحقيق المصالح الشخصية وخلافه. وكذلك توفر الحماية لأولئك الاشخاص الذين يقدمون معلومات حول الفساد في الهيئة المحلية لعدم الانتقام منهم.
- كما توضح مثل هذه القوانين مدى الغرامات المترتبة على كشف المعلومات.
4. اللوائح المتعلقة بالشؤون الداخلية والادارية للهيئة المحلية.
5. قانون تمويل الحملات الانتخابية واقامة الحفلات.
6. نظام الهدايا والرحلات.
7. قانون تضارب المصالح.
8. نظام شكاوى المواطن

العلاقة بين المكونات والعناصر

الاساسية لمؤشر النزاهة

| Transparence الشفافية | Accountability المساءلة | Limits المحددات |
|---------------------------------|-----------------------------------|-------------------------------------|
| السلوك القومي | الفساد | تضارب المصالح |
| سرية المعلومات | العطاءات | المصالح الشخصية |
| الحياد السياسي | التعيينات وشؤون توظيفية اخرى | الالتزامات الخارجية |
| استخدام المصادر المالية | الهمس | الضيافة والهدايا ورعاية النشاطات |

نموذج مؤشر النزاهة *

| | | صفر | 1 | 2 | 3 | 4 |
|------------------------------|--|-----|---|---|---|---|
| الحياد والسلوك القويم | التمتع بالاستقامة عند القيام بالادوار والواجبات وكشف اذا ما كان هناك تضارب في المصالح اثناء القيام بعمل ما وعدم اساءة استخدام المنصب | | | | | |
| حرية المعلومات | 1. امكانية الفحص المباشر الدفاتر والوثائق العامة. 2. سرعة الاستجابة 3. اسلوب وحدة الاعتراض على حجب المعلومة. | | | | | |
| الحياد | خدمة المواطنين ككل وتقديم المعلومات لجميع الجمهور المستفيد بغض النظر عن اللون السياسي | | | | | |
| احتمالية تضارب المصالح | تمنع افراد الهيئة المحلية بالاستقامة وعدم العمل من اجل المصلحة الشخصية | | | | | |
| التعيينات وشؤون توظيفية اخرى | اعتماد قواعد للسلوك تحدد آلية التعيين بعيدا عن المحسوبية وتضارب المصالح | | | | | |
| الالتزامات الخارجية | المحافظة على عدم العمل في أي وظيفة اخرى يظهر منها امكانية تضارب المصالح | | | | | |
| المصالح الشخصية | ابلاغ الهيئة المحلية باي تضارب بالمصالح سواء كانت المصلحة مالية او غير مالية | | | | | |
| قضايا المساواة | معاملة الجمهور بشكل متساوي وعادل بصرف النظر عن الانتماء السياسي او العرقي او اللون او الدين او الجنس | | | | | |

* يتم تعبئة هذا النموذج من قبل كل هيئة محلية ، وذلك لمعيار لقياس مدى انطباق مبادئ النزاهة على اعمالها .

| | | | | | | |
|----------------------------|--|--|--|--|--|--|
| العطاءات | الاخذ بالاعتبار مصلحة الجميع عند اتخاذ قرار او اجراء متعلق بالعطاء مع الاخذ بالاعتبار مصلحة متلقي الخدمات والمقاول والمحافظة على سرية المعلومات المتعلقة بالعطاءات | | | | | |
| الفساد | عدم تلقي الرشوة بكافة اشكالها من هدايا، قروض، رسوم خارجية، مكافآت نظير القيام بعمل معين او الامتناع عن القيام بعمل | | | | | |
| استخدام المصادر المالية | اثبات ان المال العام الذي في عهدة الهيئة قد تم صونه بموجب الانظمة | | | | | |
| الضيافة والهدايا | المحافظة على ثقة جمهور الهيئة المحلية باعضاء المجلس عند تمثيلهم باي مناسبة ما | | | | | |
| رعاية اعمال الهيئة المحلية | ان لا يكون الهدف من هذه الرعاية تحقيق أي مصالح معينة لصالح احد افراد الجمهور | | | | | |
| الهمس | ابلاغ الجهات المختصة باي خلل او نشاط غير قانوني او غير اخلاقي او يتعارض ومؤشر النزاهة | | | | | |

جدول نشاطات المشروع

| المتحدثون | نساء | رجال | عدد الحضور | التاريخ | النشاط |
|--|------|------|------------|-----------|--|
| د. حسين الاعرج، عبد الرحمن ابو عرفه، احمد رويضي، عصام عقل(الملتقى، وزارة الحكم المحلي، اتحاد الهيئات المحلية) | 0 | 6 | 6 | 2004/2/25 | مناقشة المشروع مع الجهات الرسمية |
| حسين الاعرج، صالح حمدان، ياسر جرادات، وزارة الحكم المحلي/عصام عقل، وماهر زحاكية اتحاد الهيئات المحلية. | 1 | 8 | 9 | 2004/3/9 | وضع خطة العمل |
| مجموعة العمل وتضم الملتقى الفكري، وزارة الحكم المحلي، اتحاد الهيئات المحلية | 1 | 8 | 9 | 3/17 | مناقشة مسودة دليل قياس الاداء |
| مجموعة العمل | 2 | 7 | 9 | 2004/3/30 | مناقشة الدليل |
| مجموعة العمل | 1 | 6 | 7 | 2004/4/12 | مناقشة دليل قياس الاداء |
| مجموعة العمل | 0 | 6 | 6 | 2004/4/29 | مناقشة الاستثمارات لجمع المعلومات |
| مجموعة العمل | 0 | 4 | 4 | 2004/7/14 | جلسة تقييمية |
| مجموعة العمل | 0 | 5 | 6 | 2004/7/15 | مناقشة تقرير حول قياس اداء الهيئات المحلية |
| جمال الشوبكي/ وزير الحكم المحلي، معروف زهران/ نائب رئيس اتحاد الهيئات المحلية، عصام عقل/ مدير اتحاد الهيئات المحلية، حسين الاعرج/ وكيل وزارة الحكم المحلي، برهان جرار/ مقرر لجنة الامن والداخلية والحكم المحلي المجلس التشريعي، احمد صيام | 8 | 132 | 140 | 2004/8/10 | ورشة عمل |
| فوز خليفة، عماد الساعد، توفيق قدح، وصالح حمدان/ وزارة الحكم المحلي، معروف زهران، ماهر زحاكية، مجيد صوالحة/ اتحاد الهيئات المحلية، عصام عقل/ مشروع تطوير البنية التحتية، منذر الشامي/ نقابة المهندسين، محمد ابو حارثية/ باحث، وليد حمد/ رئيس بلدية البيرة، برهان جرار ، انطون مصلح/ بلدية بيت ساحور، معن ادعيس/ الهيئة المستقلة | 0 | 24 | 24 | 2004/10/4 | لقاء حول مؤشر النزاهة |

| | | | | | |
|--|-----------|----|----|----|---|
| ورشة عمل عينة المواطنين من البلديات المستهدفة لمناقشة مؤشر النزاهة | 2005/3/28 | 76 | 67 | 9 | د. خالد القواسمي/ وزير الحكم المحلي، برهان جرار/المجلس التشريعي، معروف زهران/اتحاد الهيئات المحلية وعينة المواطنين |
| مؤتمر النزاهة في الحكم المحلي | 2005/6/16 | 98 | 86 | 12 | د. خالد القواسمي/وزير الحكم المحلي، برهان جرار/المجلس التشريعي، معروف زهران/اتحاد الهيئات المحلية، احمد غنيم/وكيل مساعد وزير الحكم المحلي، عمر سمحة/مدير الرقابة والتفتيش في وزارة الحكم المحلي والعديد من رؤساء البلديات |

تابع جدول النشاطات (الجدول الخاص بلقاء المواطنين في البلديات المستهدفة)

| الرقم | الهيئات المحلية | تاريخ الورشة | مكان انعقاد الورشة | عدد الحضور | اسماء مجموعة العمل المفروزة | ادارة اللقاء وطاقم المتلقي |
|-------|-----------------|--------------|--------------------|------------|--|-----------------------------|
| 1. | قليلية | 2005/2/7 | قاعة البلدية | 33 | رياض شريم، زهير عاشور، وسام الشنطي، رقية نزال، خالد شريم، محمد ابو عصيدة، نضال جلعود، حمدان عيسى، سهاد هاشم | احمد رويضي ومجد ابو خاطر |
| 2. | عنبتا | 2005/2/17 | قاعة البلدية | 50 | | اسامة بشارات |
| 3. | بيت فجار | 2005/2/5 | | 28 | اكرم طقاطقة، جواهر ثوابته، زينب طقاطقة، موسى سليمان، خالد طقاطقة، طارق ابو دية، ابراهيم ابو دية، علي طقاطقة ، احمد طقاطقة. | احمد الرويضي ونضال ابو ذياب |
| 4. | الزبادة | 2005/2/5 | قاعدة البلدية | 16 | حسن تركمان، عبدالله فياض، عطالله دعيبس، فادي الشرقاوي، عبد الباسط مصطفى فياض، عاطف بريطم، عيد جريس ابو سحلية، عصام اسعيد. | احمد رويضي |

| | | | | | | |
|---|--|----|--------------|----------|--------|----|
| احمد الرويضي، نصر يعقوب ووفاء خوري | رنا محمد عطا، هاجر وهدان، زياد الطويل، منيف طريش | 15 | قاعة البلدية | | البيرة | .5 |
| احمد الرويضي وفاء خوري. | وليد دسة، عبدالله عمرو، حياة عمرو، عايذة الهندي، يوسف ابو صالح، يسرى الرجعي، ابراهيم فقوسة | 26 | | 2005/2/3 | دورا | .6 |