

ورقة سياسات

تطوير آليات

التوجيه والرقابة على أعمال الهيئات المحلية

تموز 2011

"تمت طباعة هذه الوثيقة بدعم من الشعب الأمريكي ومن خلال الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID) ضمن برنامج الإصلاح الديمقراطي المحلي "تواصل" والمنفذ من قبل مؤسسة CHF الدولية. هذه الوثيقة لا تعبر عن وجهة نظر الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية أو الحكومة الأمريكية أو مؤسسة CHF الدولية، وهي من مسؤولية وزارة الحكم المحلي."



جدول المحتويات

| رقم الصفحة | الموضوع |
|------------|--|
| 4 | .1 تقديم |
| 6 | .2 تعريفات |
| 8 | .3 واقع ممارسات التوجيه والرقابة على أعمال الهيئات المحلية |
| 12 | .4 الغاية والأهداف من وضع ورقة سياسات التوجيه والرقابة |
| 13 | .5 منهجية تحضير ورقة سياسات التوجيه والرقابة |
| 14 | .6 القواعد التي إستندت إليها سياسات التوجيه والرقابة |
| 15 | .7 سياسات التوجيه والرقابة على أعمال الهيئات المحلية |
| 25 | .8 متطلبات البدء بتنفيذ ورقة سياسات التوجيه والرقابة |



بسم الله الرحمن الرحيم

تسعى وزارة الحكم المحلي ووفق رؤيتها ورسالتها وخطتها الاستراتيجية للأعوام 2010-2014 الى صياغة سياسات واضحة تحدد ملامح العمل للمراحل القادمة وتمكن صناع القرار من اعداد الخطط التفصيلية، وتوضح الادوار ما بين ذوي العلاقة في قطاع الحكم المحلي.



يشكل التوجيه والرقابة على اعمال الهيئات المحلية احدى المهام التي انيطت بوزارة الحكم المحلي وفقا للقانون رقم 1 لسنة 1997، وتعددت آليات تطبيق ذلك وشهدت مراحل من الشد والجزر في التطبيق المحدود الانتقائي والمركزي والشامل وتمحورت جميعها على تنفيذ الوزارة لهذه المهمة الشاقة من منطلق المسؤولية العالية لطواقم الادارة العامة

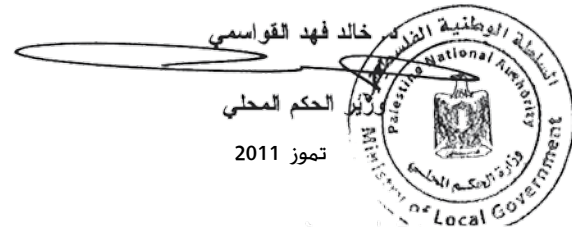
للتوجيه والرقابة و في محاولة متواصلة لتصويب أعمال الهيئات المحلية ووضعها في اطارها القانوني والاداري والمالي والفني الصحيح.

تمكنت الوزارة في السنوات الأخيرة من تنفيذ الرقابة الشاملة على أعمال جميع الهيئات المحلية في الضفة الغربية، وتولت أعمال الرقابة الادارية والمالية الادارة العامة للتوجيه والرقابة، في حين تولت الادارة العامة للتخطيط العمراني الرقابة الفنية على أعمال لجان التنظيم المحلية، ونتيجة لذلك شهدت أعمال الهيئات المحلية مزيدا من الشفافية والمهنية والدقة في الاداء مما طور البناء المؤسسي لهيئات الحكم المحلي وعزز دور الوزارة كموجه لهذا القطاع.

بالرغم من تعدد ايجابيات تطبيق الرقابة الادارية والمالية والفنية الشاملة على أعمال الهيئات المحلية، الا انها لم تتمكن من إيجاد الآليات الذاتية المحفزة للهيئات المحلية لتساهم في تعزيز بنائها المؤسسي وبما ينسجم وقواعد الحكم الرشيد، كما لم تشمل الرقابة الحالية رقابة على جودة الخدمات المقدمة للمواطنين.

يتطلب الاستمرار في التوجيه والرقابة بنفس الآليات المعتمدة حاليا مجهودا عاليا ومتوصلا من طواقم الوزارة والحاجة لمزيد من الموارد البشرية والمالية مما قد يشكل ارهاقا لها وتعطيلا لفعاليتها أدائها. كما وأن تباين في بعض الاحيان تقارير اداء الهيئات المحلية الصادرة عن الجهات الرقابية المختلفة كديوان الرقابة الادارية والمالية والمدققين الخارجيين عن التقارير الصادرة عن الوزارة.

بدأ التفكير في وضع ورقة سياسات التوجيه والرقابة من المنطلقات الواردة اعلاه وجرت جلسات نقاش عديدة داخل الوزارة ومع المستشارين ورؤساء الهيئات المحلية والمؤسسات ذات العلاقة، وشكلت خلاصة النقاش تطويرا لسياسات التوجيه والرقابة على أعمال الهيئات المحلية والتي عكستها هذه الوثيقة، والتي تمثل نقلة نوعية في هذا المجال وتأسس لبرنامج توجيه ورقابة طموح يعزز اللامركزية ويستمر بالنهوض بالبناء المؤسسي وقواعد الحكم الرشيد لهيئاتنا المحلية. ولا يسعني في هذا المجال الا ان اتقدم باسمي ووزارة الحكم المحلي بالشكر الموفور لكل من ساهم في انجاز هذا العمل، ونخص بالذكر شركاؤنا في برنامج الاصلاح الديمقراطي المحلي/ تواصل والممول من الوكالة الامريكية للتنمية الدولية الدولية USAID والمنفذ من قبل مؤسسة CHF الدولية.



خالد فهد القواسمي

وزير الحكم المحلي

تموز 2011

المفردات والمصطلحات التي وردت تعريفاتها مسبقاً ضمن سياق قانون الحكم المحلي تحمل نفس التعريفات والمعاني في حال ورودها في هذه الورقة. إضافةً إلى ذلك، فيما يلي مجموعة من التعريفات التي قد تكون ضرورية لإزالة اللبس في فهم بعض المعاني أو العبارات، وهذه التعريفات بالطبع خاصة بما هو وارد في سياق هذه الورقة:

التوجيه : عملية مستمرة تقوم من خلالها الوزارة بإرشاد الهيئات المحلية ومساعدتها على القيام بمهامها ومسئولياتها بما ينسجم و القوانين والأنظمة المعمول بها، ويكون ذلك بشكل رئيسي من خلال تعريف المجالس المنتخبة بمهام الهيئات المحلية، وتطوير وإصدار أنظمة وتعليمات موجهة لأعمال الهيئات المحلية، وتقديم النصح والإرشاد لها وتشجيعها على تحسين أدائها بشكل مستمر.

الرقابة : إجراءات التحقق فيما إذا كانت كافة الأنشطة (المالية والإدارية والقانونية والفنية/الخدمائية) في الهيئات المحلية تسير وفقاً للقوانين والأنظمة والتعليمات الصادرة، والقواعد والمعايير المقررة، وفيما إذا كان يتم تنفيذها بكفاءة وفعالية، وبيان نواحي ضعف الأداء أو التجاوزات وسبل تصحيحها والحد من تكرارها. والرقابة على أعمال وأداء الهيئات المحلية نوعان: رقابة من داخل الهيئة المحلية، ورقابة من خارجها.

الرقابة الداخلية : هي رقابة تقوم بها الهيئة المحلية على كافة أعمالها وأنشطتها، من خلال رقابة داخلية (وحدة/ مراقب) مرتبطة تنظيمياً بشكل مباشر بمجلس الهيئة المحلية، بهدف التأكد من سلامة الإجراءات المتبعة وتنفيذها وفقاً للنظم والقواعد والتعليمات والمعايير المعمول بها.

الضبط الداخلي : منظومة الترتيبات التي تهدف إلى حماية الهيئة المحلية من أي اختلاس أو تلاعب أو سوء استعمال للأصول والموجودات والموارد. "من مقومات الضبط الداخلي وجود هيكل تنظيمي فعّال وأوصاف وظيفية، وتقسيم العمل وتنفيذه وفق سياسات وإجراءات وتعليمات ونظم عمل موثقة، وصلاحيات واضحة، وتدقيق مستندات سليم، سواءً في الإدارة الواحدة أو ما بين الإدارات المتعددة، بحيث يضمن إخضاع عمل كل موظف لمراجعة موظف آخر مع فصل الصلاحيات والمهام المتداخلة."

التدقيق الخارجي : هو التدقيق الذي تسندة الهيئة المحلية لجهة خارجية مستقلة ومؤهلة، تتعاقد معها للقيام بأعمال التدقيق على أنشطتها المالية والإدارية ذات العلاقة، من خلال تدقيق وثائق وتقارير ومستندات العمل، أو من خلال فحص أية وثائق أو مشاهدات أو فحوصات أخرى، وذلك لغايات إبداء الرأي الفني المحايد حول واقع أداء الهيئة المعنية.

الرقابة الشعبية : هي رقابة غير رسمية يمارسها المواطنون على أعمال الهيئات المحلية. هذا وقد أوضحت ورقة سياسات المشاركة المجتمعية التي أعدت واعتمدت سابقاً بعض الآليات المناسبة لممارسة هذا النوع من الرقابة، وطالبت الهيئات المحلية تبنيها.

ممثلي المجتمع المحلي : مجموعة يتم اختيارها من أبناء البلد بحيث يمثلوا مختلف فئات المجتمع وقطاعاته، مثل فئات النساء والشباب والقطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني وغيرها.

واقع التوجيه والرقابة على أعمال وأداء الهيئات المحلية
فيما يلي وصفاً مُلخّصاً لواقع التوجيه والرقابة على أعمال الهيئات المحلية الفلسطينية:

• **الجهات الرقابية الرسمية على أعمال الهيئات المحلية :**

من المعلوم أن الهيئات المحلية الفلسطينية تخضع بحكم القانون لإشراف ورقابة وزارة الحكم المحلي؛ حيث تقوم الوزارة بممارسة إجراءات التوجيه والرقابة المالية والإدارية والفنية على الهيئات المحلية. كما تخضع الهيئات المحلية لرقابة ”ديوان الرقابة المالية والإدارية“ الذي عهد إليه بالقانون مهمة الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية وغير الحكومية لغرض مراقبة صرف الأموال العامة وضمان حسن استغلالها، بالإضافة إلى تطوير السياسات والإجراءات الإدارية وتحسين الأداء ومستوى الإنتاج. علماً بأن الهيئات المحلية كغيرها من المؤسسات تخضع للرقابة القضائية، بمعنى صلاحية القضاء للنظر والبت في القضايا والطعون الماثلة أمامه والمقدمة من قبل الجهات الرقابية والمواطنين.

في واقع الأمر، يكاد أن يكون التنسيق منقطعاً (فيما يتعلق بأعمال التوجيه والرقابة) بين الجهات آنفة الذكر. كما أن لكل جهة مرجعيتها ومعاييرها الخاصة فيما تمارسه من إجراءات توجيه ورقابة على أعمال الهيئات المحلية.

• **واقع أعمال التوجيه والرقابة التي تمارسها الوزارة على الهيئات المحلية :**

بموجب الصلاحيات الممنوحة لها بالقانون، تقوم وزارة الحكم المحلي بممارسة أعمال التوجيه والرقابة على كافة أنشطة الهيئات المحلية، واتخاذ الإجراءات التصحيحية المناسبة، إلا أن واقع الممارسة الحالي مُركّز على الرقابة المالية، والرقابة الإدارية، والرقابة الهندسية، والتي تشمل أعمال التنظيم والعطاءات في الهيئات المحلية، وتستند أعمال الرقابة هذه إلى دليل رقابة أولي معد من قبل الوزارة، وهو دليل غير إجرائي، كما أنها تستند في عملها إلى القوانين والأنظمة والتعليمات ذات العلاقة. أما بخصوص أعمال الرقابة على الخدمات التي تقدمها الهيئات المحلية، فيكاد يكون دور الوزارة غائباً نظراً لمتطلبات هذا النوع من الرقابة، وكذلك الأمر بالنسبة لكل من الرقابة على مراعاة احتياجات النوع الاجتماعي،

وأعمال الرقابة على الشكاوى المقدمة للهيئات المحلية، والإجراءات الداخلية المتبعة لمعالجتها. وفيما يتعلق بالرقابة على أعمال ونسب التحصيل والإعفاءات في الهيئات المحلية، فقد نشطت الوزارة في العامين الماضيين بهذا الإتجاه وخاصة في مجال تحفيز الهيئات على تحصيل أثمان الكهرباء وما يتعلق بذلك من جدولة ديون ونسب خصم تشجيعية.

من ناحية أخرى، تُمارس أعمال الرقابة على كافة الهيئات المحلية بنفس الطريقة دون الأخذ بعين الاعتبار فروقات حجمها أو تصنيفاتها. كما أنه لا يتوفر مؤشرات لقياس أداء الهيئات المحلية، مما جعل مهمة الرقابة تركز على مبدأ المطابقة دون قياس كفاءة وفاعلية الأداء في الهيئات المحلية. هذا ويتم الإستعانة بطواقم الإدارة العامة للشؤون القانونية في الحالات التي تستوجب إجراء أعمال رقابة قانونية، وكذلك الأمر تتم الإستعانة بمهندسين من الإدارة العامة للتخطيط والتنظيم والإدارة العامة للمشاريع ومن المديریات عند إجراء أعمال الرقابة الهندسية.

من الجدير بالذكر أن آليات الرقابة الممارسة حالياً من قبل الوزارة هي آليات ذات طابع مركزي بشكل عام، وتحتاج إلى عدد أكبر من الموظفين لتتمكّن الإدارة من تغطية متطلبات التوجيه والرقابة على كافة الهيئات المحلية، وخاصة في حال تمّ توسعة مجالات عمل التوجيه والرقابة لتشمل الرقابة على الخدمات والشكاوى ومراعاة احتياجات النوع الاجتماعي وغيرها.

أما بالنسبة للتوجيه، فإنه لا يتوفر دليل إجراءات خاص لهذه الوظيفة لتمكين موظفي التوجيه والرقابة من ممارسة أعمال توجيه قياسية ومنظمة؛ وإنما يتم التوجيه حالياً من خلال التعليمات ونظم العمل التي تُصدرها الوزارة من وقت لآخر، حيث يتوفر مجموعة من النظم مثل نظام المشتريات، نظام الموازنات، نظام المسالخ، نظام الياقظات، نظام موظفي الهيئات المحلية، وغيرها. إلا أنه ما زال هناك حاجة لوجود أدلة/مُدونات لتوجيه أعمال مجالس الهيئات واللجان المنبثقة عنها، وأعمال رئيس/ة البلدية، وأعمال التنظيم، وأعمال التوريدات والعطاءات، والأعمال المالية والإدارية، والأعمال المتعلقة بتلقي الشكاوى ومتابعتها من قبل الهيئات المحلية، وكذلك فيما يتعلق بقواعد سلوك مجالس وموظفي الهيئات المحلية وأصول تعاملهم مع المواطنين.

أما بخصوص النصوص القانونية النازمة لإجراءات التوجيه والرقابة من قبل الوزارة على أعمال الهيئات المحلية فهي ما زالت بحاجة إلى تطوير وبما ينسجم مع رؤيتها ورسالتها المعلنة، وكذلك لتمكين الجهات المختصة من التعامل بوضوح مع مخرجات عمليات الرقابة، وما قد يترتب عليها من اتخاذ إجراءات تصحيحية مناسبة.

• واقع الرقابة الداخلية والتدقيق الخارجي والرقابة الشعبية على أعمال الهيئات المحلية :

بشكل عام لا تُمارس الهيئات المحلية أعمال رقابة داخلية مُأسسة، ويستثنى من ذلك بعض البلديات الكبيرة التي استحدثت وحدات رقابة داخلية (مراقب/ة داخلي/ة) في السنوات الأخيرة، وهي تُركّز في أعمالها على التدقيق وسلامة الإجراءات المالية دون الالتفات إلى سلامة الإجراءات الإدارية أو كفاءة وفاعلية الأداء أو جودة الخدمات، كما أن بعضها يخضع لمستويات إدارية تنفيذية وغير مرتبط بشكل مباشر مع مجلس الهيئة المحلية. هذا ويتوفر في الهيئات المحلية التي تصدر تراخيص بناء لجنة فنية دورها التدقيق والتأكد من سلامة الوثائق المقدمة من قبل المواطنين، وسلامة الإجراءات لأغراض اصدار التراخيص اللازمة. كما وتتفاوت الهيئات المحلية بما لديها من مقومات ضبط داخلي متمثلة بوجود هيكل تنظيمي وأوصاف وظيفية وتقسيم العمل وتنفيذه وفق إجراءات وتعليمات موثقة وصلاحيات واضحة وتدفع مستندات سليم، وتسلسل منطقي للعمليات الإدارية والمالية تضمن اتخاذ الإجراءات المتسلسلة من قبل جميع المعنيين (الموظفين) تعزيزاً لمبدأ المحاسبة والشفافية.

من ناحية أخرى، فإن موضوع **التدقيق الخارجي** لا زال حديث التطبيق، حيث تُخضع الهيئة المحلية نفسها طوعاً لجهة تدقيق خارجية مستقلة ومؤهلة ومدفوعة الأجر، يكون دورها تدقيق عينات مُمثلة من تقارير ووثائق الرقابة الداخلية في الهيئة المحلية، وإجراء الفحوصات اللازمة والإطلاع على أية وثائق أو مستندات أو ممارسات أخرى، بغرض إبداء رأي فني محايد حول واقع أداء الهيئة المعنية. وتُجدر الإشارة هنا إلى نقص عدد مؤسسات التدقيق المحلية المؤهلة للقيام بأعمال التدقيق على الهيئات المحلية، سيما وأن مفهوم التدقيق يجب أن لا يقتصر على التدقيق المحاسبي، بل يجب

أن يشمل التَّحَقُّق مما إذا كانت كافة الأنشطة المتعلقة بالأداء المالي في الهيئات المحلية تسير وفقاً للقوانين والأنظمة والتعليمات الصادرة وكذلك القواعد والمعايير والمواصفات المقررة وأنها تنفذ بكفاءة وفاعلية.

أما بخصوص **الرقابة الشعبية**، فمن الواضح أن العديد من الهيئات المحلية ”سيما الكبيرة منها“ تتيح شكلاً أو أكثر من أشكال المشاركة الشعبية على أعمالها (نوع من أنواع الرقابة)، وإن كان ذلك يتم على نحو غير مُأسس وبدرجات متباينة، وهذه السُّبُل إما أن تكون قد تحققت بمبادرات ذاتية من قبل الهيئة المحلية على غرار عقد لقاءات جماهيرية، صندوق الشكاوى، لجان الأحياء، وتطبيق سياسة الباب المفتوح، أو قد تكون توفّرت في سياق نشاطات ممولة من قبل جهات مانحة على غرار مشاركة ممثلي المجتمع المحلي في تحضير خطط تنمية استراتيجية لبعض المدن والبلدات ومتابعة وتقييم تنفيذها على أرض الواقع، أو مشاركتهم في تحديد الاحتياجات ذات الأولوية لتجمعاتهم المحلية، وبالطبع، يمكن اعتبار ذلك شكل من أشكال الرقابة الشعبية. إلا أن توفّر سبل الرقابة الشعبية يقتصر على عدد محدود من الهيئات المحلية وتتم في معظمها على نحو غير مُلزم في ظل غياب الأنظمة والتعليمات المتعلقة بتعزيز الرقابة الشعبية على أعمال الهيئات المحلية. هذا ومن المتوقع أن تساهم ورقة سياسات المشاركة المجتمعية ”المقرة مؤخراً“ عند تطبيقها في تعزيز مفهوم الرقابة الشعبية وتوفير الأدوات والآليات المناسبة لممارستها على أعمال الهيئات المحلية.

الغاية والأهداف من وضع ورقة سياسات التوجيه والرقابة

الغاية من اعداد هذه الورقة هي بلورة توجهات وزارة الحكم المحلي فيما يتعلق بتطوير آليات وأدوات التوجيه والرقابة بشكل فعال، وعلى نحو لامركزي لتُساهم في رفع كفاءة وفاعلية أداء الهيئات المحلية وتعمل على تجسيد مبادئ الحكم الرشيد ضمن منظومة الحكم المحلي.

تهدف هذه الورقة لتحقيق ما يلي:

- ✓ تفعيل آليات وأدوات التوجيه والرقابة على أعمال الهيئات المحلية.
- ✓ تعزيز ممارسات الحكم الرشيد على مستوى الهيئات المحلية، وعلى وجه الخصوص ما يتعلق بالنزاهة والشفافية والمساءلة.
- ✓ التوجه نحو مزيد من اللامركزية فيما يتعلق بإجراءات الرقابة على أعمال الهيئات المحلية.
- ✓ رفع كفاءة وفاعلية أداء الهيئات المحلية في المجالات المالية والإدارية والفنية.
- ✓ زيادة كفاءة وفاعلية الخدمات التي تقدمها الهيئات المحلية من حيث تلبيتها لإحتياجات وأولويات المواطنين وعدالة توزيعها وجودتها ومَعقولِيَّة أسعارها.
- ✓ رفع مستوى الأداء المهني فيما يتعلق بأعمال التوجيه والرقابة على الهيئات المحلية.
- ✓ تعزيز الرقابة الشعبية على أعمال الهيئات المحلية بما يؤدي لزيادة الثقة بين الجمهور والهيئات المحلية.
- ✓ رفع مستوى التنسيق والتعاون فيما بين الجهات الرقابية الرسمية على أعمال الهيئات المحلية.

منهجية تحضير ورقة سياسات التوجيه والرقابة

يمكن تلخيص منهجية إعداد هذه الورقة بالخطوات التالية:

- ✓ مراجعة أدبيات التوجيه والرقابة المختلفة وعلاقتها بترسيخ مبادئ الحكم الرشيد لدى الهيئات المحلية.
- ✓ مراجعة الوثائق ذات العلاقة بما فيها قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997، وقانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم 15 لسنة 2004، والخطة الإستراتيجية للإدارة العامة للتوجيه والرقابة 2010-2011، ودليل الرقابة المعتمد من قِبَل الوزارة، ومنشورات ذات علاقة لمؤسسة "أمان"، وأداة قياس مؤشرات تعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة في الهيئات المحلية الفلسطينية، وورقة سياسات المشاركة المجتمعية، والخطة الاستراتيجية لوزارة الحكم المحلي 2010-2014، وغيرها من الوثائق المحلية.
- ✓ عقد مجموعة من اللقاءات التشاورية مع الجهات ذات العلاقة وشملت: الإدارة العليا في وزارة الحكم المحلي بحضور معالي الوزير، والإدارة العامة للتوجيه والرقابة، وممثلين عن مديريات الحكم المحلي، والهيئات المحلية، إضافة لديوان الرقابة المالية والإدارية والادعاء العام وممثلين عن مؤسسات مجتمع مدني.
- ✓ تحضير مسودة الورقة بالإستناد بشكل أساسي إلى أدبيات الرقابة والتوجيه وإلى ما أفضت اليه اللقاءات مع الجهات ذات العلاقة.
- ✓ عرض الورقة على الجهات المعنية للحصول على تغذية راجعة بالخصوص.
- ✓ إجراء التعديلات والخروج بنسخة نهائية.

القواعد التي استندت إليها سياسات التوجيه والرقابة على أعمال الهيئات المحلية

تستند سياسات التوجيه والرقابة الواردة في هذه الورقة إلى القواعد الرئيسية التالية:

- ترسيخ مفاهيم النزاهة والشفافية والمساءلة.
- التوجيه أولاً والرقابة لأغراض المطابقة والتقييم والتصويب وتحسين الأداء في المجالات المالية والإدارية والفنية والخدمية.
- تحقيق مزيد من اللامركزية في أعمال التوجيه والرقابة على أعمال الهيئات المحلية.
- دور الإدارة العليا في الوزارة تنظيمي وإشرافي وتصحيحي فيما يتعلق بالتوجيه والرقابة على أعمال الهيئات المحلية.
- للجمهور حق الإطلاع على المعلومات التي تمس مصالحه بشكل مباشر، وكذلك حق التعبير ومطالبة الهيئات المحلية بالوسائل المناسبة بالالتزام بقواعد النزاهة والشفافية.
- تعدد الجهات والمعايير الرقابية يحتم ضرورة التنسيق والتعاون فيما بينها.
- ضرورة الإرتقاء بالأداء المهني على مستوى الوزارة والهيئات فيما يتعلق بأعمال التوجيه والرقابة.

سياسات التوجيه والرقابة على أعمال الهيئات المحلية

تهدف السياسات التالية إلى تحقيق مزيد من اللامركزية في تطبيق آليات التوجيه والرقابة على أعمال وأداء الهيئات المحلية، ورفع كفاءة وفاعلية أداؤها، والمساهمة في تجسيد مبادئ الحكم الرشيد، الأمر المتوقع أن يكون له أثراً إيجابياً بخصوص زيادة شعور المواطنين بالرضى وإبداء مزيد من الإلتزام والإلتزام تجاه هيئاتهم المحلية:

أولاً: تعزيز دور الضبط والرقابة الداخلية في الهيئات المحلية

يتم تجسيد هذه السياسة من خلال ما يلي:

- توعية رؤساء وأعضاء وموظفي (رئيسات وعضوات وموظفات) الهيئات المحلية حول أهمية ودور الضبط والرقابة الداخلية في ضمان سير العمل بشكل سليم وفعال، وما له من انعكاس إيجابي لصالح المؤسسة والأفراد في آن واحد، حيث أنها تشكل عامل وقاية يحول دون الوقوع في الأخطاء والتجاوزات سواء المقصودة أو غير المقصودة.
- توفير الهيئات المحلية "مُمَثَّلَةً بمجالسها وإدارتها التنفيذية" البيئة المؤسسية السليمة من خلال إظهار ممارسات النزاهة والشفافية والتحلي بأخلاقيات العمل في كافة الأعمال والأنشطة، وأهمها التعيينات والتوريدات والعطاءات وعدالة توزيع الخدمات ومراعاة احتياجات النوع الاجتماعي، وكذلك من خلال الإلتزام بالهياكل التنظيمية المعيارية الواردة أيضاً تطوير وتوثيق الأوصاف الوظيفية وتقسيم العمل وتوزيع المهام وتنفيذها وفق اجراءات وسياسات ونظم عمل واضحة وموثقة، وعلى رأسها النظام المحاسبي، ووفق صلاحيات واضحة وتدقق مستندات سليم سواء في الإدارة الواحدة أو ما بين الإدارات المتعددة بحيث يضمن إخضاع عمل كل موظف/ة لمراجعة موظف/ة آخر، وأيضاً فصل المهام المتداخلة وفصل الصلاحيات المالية من حيث إجازة النفقة والموافقة عليها.

- تفعيل وحدات رقابة داخلية (أو وظيفة مراقب/ة داخلي) في كافة الهيئات المحلية (البلديات) على أن تكون مرتبطة تنظيمياً بشكل مباشر بمجلس الهيئة، والغرض الأساسي منها أن تكون رقابة مانعة وتضمن سلامة الاجراءات المالية والادارية المتبعة، وتكون أهداف عملها على النحو التالي:
 - ✓ المراجعة والتدقيق لضمان سلامة النشاط المالي وحسن استخدام المال العام في الأغراض التي خصّص من أجلها.
 - ✓ التفتيش لضمان كفاءة وفاعلية الأداء الإداري والفني/الخدمي وحسن استخدام الصلاحيات والكشف عن الانحرافات أينما وجدت وسبل تصحيحها وضمان عدم تكرارها.
 - ✓ التَّحَقُّق من انسجام ومطابقة النشاط المالي والاداري والفني/الخدمي للقوانين والانظمة والإجراءات والتعليمات والقرارات النافذة.
 - ✓ ضمان الشفافية والنزاهة والوضوح في الاداء العام للهيئة، والعمل على تعزيز ثقة الجمهور بها، مع تسليط الضوء على مجالات التوظيف والعطاءات والتوريد وعدالة توزيع الخدمات ومراعاة احتياجات النوع الإجتماعي.
 - ✓ تقديم تقارير التدقيق والرقابة الدورية (الربعية) أو كلما لزم الأمر أو عند الطلب وتقديم هذه التقارير لمجلس الهيئة المحلية تمهيداً لرفعها إلى الجهة المختصة في الوزارة حسب الأصول. حيث تُراجع هذه التقارير من قبل الجهة المختصة وتوضع عليها الملاحظات والتوصيات المناسبة لأغراض التوجيه والتصويب وذلك بالتنسيق مع الإدارة العليا في الوزارة حيث يلزم.

ثانياً: تفعيل دور التدقيق الخارجي على أعمال الهيئات المحلية

يتم تجسيد هذه السياسة من خلال ما يلي:

- ضرورة التزام الهيئات المحلية (البلديات) بالتعاقد مع جهة تدقيق خارجي مستقلة ومؤهلة للقيام بأعمال التدقيق الخارجي بحسب معايير التدقيق الدولية، علماً بأن وجود تدقيق خارجي يساهم في تجسيد مفاهيم الشفافية والمساءلة في الهيئات المحلية. على أن تشمل أهداف التدقيق الخارجي ما يلي:
 - ✓ التدقيق على المعاملات المالية من حيث تفاصيل تحصيلات الإيرادات وحساب النفقات وسلامة القيود ومطابقتها للقواعد والاطر المحاسبية المعتمدة وكذلك التأكد من سلامة التدقيق الداخلي عليها، وذلك لغايات إبداء الرأي الفني المحايد عن صدق وعدالة التقارير المالية للهيئة المحلية خلال فترة معينة.
 - ✓ التَّحَقُّق حيث يلزم من انسجام ومطابقة النشاط الاداري والفني/الخدمي (الذي له أثر مالي) للقوانين والانظمة والإجراءات والتعليمات والقرارات النافذة وعلى نحو يؤدي إلى تحسين مستوى الأداء، وذلك بالإعتماد بشكل رئيسي على مخرجات أعمال الرقابة الداخلية ومن خلال أخذ عينات مُمَثَّلة وإجراء الفحوصات اللازمة والإطلاع على الوثائق الضرورية.
 - ✓ إعداد تقارير التدقيق الخارجي بشكل دوري (سنوي) وتقديم هذه التقارير لمجلس الهيئة المحلية تمهيداً لرفعها إلى الجهة المختصة في الوزارة حسب الأصول، بحيث تتضمن هذه التقارير نتائج التدقيق المالي/المحاسبي بتفاصيله وفقاً للمعايير الدولية ذات العلاقة، وأيضاً نتائج التدقيق الإداري من خلال الرسالة الإدارية وردود الهيئة المحلية عليها حسب الأصول، على أن تُراجع هذه التقارير من قبل الجهة المختصة في الوزارة لتضع

عليها الملاحظات والتوصيات المناسبة لأغراض التوجيه والتصويب وذلك بالتنسيق مع الإدارة العليا في الوزارة حيث يلزم. علماً بأن هذه التقارير ستشكل أيضاً مصدراً للمعلومات حول صورة الوضع المالي والأداء الإداري للهيئات المحلية والتي يمكن الإستفادة منها لأغراض التطوير ورسم السياسات والاستراتيجيات.

- أهمية حصول الوزارة أولاً بأول على نُسخ من تقارير الرقابة على الهيئات المحلية التي يعدها ديوان الرقابة المالية والإدارية، وذلك لأغراض الإطلاع والتصويب من قِبَل الوزارة حيث يلزم.

ثالثاً: تمكين الجمهور من ممارسة «رقابة شعبية» على أعمال الهيئات المحلية

من أبرز اهتمامات الرقابة الشعبية على أعمال الهيئات المحلية متابعة ما يلي:

- ✓ جودة وعدالة توزيع الخدمات بما يضمن المساواة بين المواطنين
- ✓ الحفاظ على الاموال العامة والموارد واستغلالها بالوجه الأمثل لتحقيق الصالح العام
- ✓ تنفيذ المشاريع التنموية وفق خطط تنموية يشارك في وضعها ممثلي المجتمع المحلي
- ✓ التزام الهيئة بالنظم واللوائح وعدالة تطبيقها على الجميع
- ✓ التزام الهيئة بمعايير النزاهة والشفافية واخلاقيات العمل

هذا ويمكن تجسيد سياسة تمكين الجمهور من ممارسة "رقابة شعبية" على أعمال الهيئات المحلية في المجالات المذكورة وغيرها من خلال السُّبل التالية:

- إلتزام الهيئات المحلية بالإفصاح عن المعلومات التي تهم الجمهور، وذلك من خلال تنفيذ الممارسات التالية وباختيار الأدوات والأوقات المناسبة.

تكون الرقابة الداخلية في الهيئات المحلية أولاً والوزارة ثانياً مسؤولة عن التأكد من تنفيذ ما يلي:

- ✓ نشر التقارير المالية المدققة والردود عليها، ويشمل ذلك تقارير المدقق الخارجي، تقارير التوجيه والرقابة الصادرة عن الوزارة، تقارير ديوان الرقابة العام، وتقارير التقييم الذاتي ان وجدت.
- ✓ نشر الخطط التنموية وخطط التنفيذ السنوية وكذلك نتائج متابعتها وتقييمها السنوية.

- ✓ نشر موازنة الهيئة بعد المصادقة عليها من قِبَل الوزارة.
- ✓ نشر تقرير شهري حول الشكاوى المقدمة والردود عليها.
- ✓ نشر إجراءات الحصول على الخدمات التي تقدمها الهيئة المحلية، ويشمل ذلك إجراءات الحصول على الرُخص التي تصدرها الهيئة، وإجراءات الربط بالخدمات التي تقدمها الهيئة المحلية.
- ✓ نشر الأنظمة المتعلقة بالرسوم والخدمات والمصادق عليها من الوزارة.
- ✓ نشر نتائج تقييم ذاتي لأداء الهيئة المحلية المتعلق بجودة الخدمات وعدالة توزيعها.
- تشجيع كافة البلديات بالتشاور مع الجمهور وذلك من خلال السُّبُل التالية والتي من خلالها تُتاح فرصة للجمهور لمساءلة الهيئة المحلية وممارسة رقابة شعبية على أعمالها.

تكون الرقابة الداخلية في البلدية أولاً والوزارة ثانياً مسؤولة عن التأكد من تنفيذ ما يلي:

- ✓ تشكيل /تفعيل لجان استشارية/ قطاعية حيث يلزم
- ✓ تشكيل /تفعيل مجالس شبابية بشكل اختياري
- ✓ عقد إجتماعين جماهيريين على الأقل في العام بغرض التشاور مع الجمهور في قضايا تخص الصالح العام، وأيضاً الاستماع إلى مطالبه.
- ✓ عقد جلسات استماع، على أن لا يقل عن ثلاث جلسات في العام.
- ✓ تنفيذ تقييم ذاتي باستخدام إستبانه إستطلاع رأي قياسية إن وجدت.
- ✓ تحديد الإحتياجات من المشاريع التنموية بمشاركة ممثلي المجتمع المحلي.
- ✓ التشاور مع الجمهور والحصول على تغذية راجعة حول جودة الخدمات وعدالة توزيعها، وذلك من خلال

- برنامج باب مفتوح ولقاءات مع مجموعات تشاور بؤرية، على أن لا يقل عن خمسة لقاءات في العام.
- ✓ برامج راديو أو تلفزيون تلتقي على الهواء ب ممثل عن الهيئة المحلية وتعطي في نفس الوقت فرصة للمواطن للمداخلة والتعبير عن الرأي بما يتعلق بتحقيق الصالح العام.
- التزام الهيئات المحلية من فئة (أ) و (ب) بإشراك الجمهور في عمليات التخطيط وصناعة القرار وهو أيضاً شكل من أشكال الرقابة الشعبية المانعة، وذلك من خلال السُّبُل التالية.

تكون الرقابة الداخلية في البلدية أولاً والوزارة ثانياً مسؤولة عن التأكد من تنفيذ ما يلي:

- ✓ إشراك ممثلي المجتمع المحلي في عمليات إعداد الخطط التنموية الاستراتيجية، وذلك وفق ورقة السياسات ذات العلاقة التي تعتمدها الوزارة.
- ✓ إعداد خطط التنفيذ التنموية السنوية بإشراك مهنيين من ممثلي المجتمع المحلي.
- ✓ تقييم بدائل التطوير الفيزيائي/الهيكلية بإشراك ممثلي المجتمع المحلي، وذلك على أساس منهجية دليل التخطيط الفيزيائي الذي تعتمده الوزارة.
- إلتزام الهيئات المحلية بتطبيق "نظام شكاوى" فعال بحيث يُمكن المواطن من تقديم الشكوى بشكل شفوي (عن طريق الهاتف) أو مكتوب وبأكثر من طريقة، على أن تُوثق كافة الشكاوى ويُوثَّق الرد عليها وتوثق المُدد الزمنية المستغرقة لمعالجتها. هذا وتكون الرقابة الداخلية في البلدية أولاً والإدارة العامة للتوجيه والرقابة في الوزارة ثانياً مسؤولة عن التأكد من أن الهيئة المحلية تمارس ذلك بشكل جدي ومنظم.
- إلتزام الهيئات المحلية بتخصيص رقم هاتف محدد والإعلان عنه لتلقي بلاغات تأتي من الجمهور حول تجاوزات أو مخالفات يرتكبها موظفوا الهيئة المحلية اثناء القيام بمهام عملهم اليومية (مثال ذلك الإبلاغ عن أداء مركبات الهيئة المحلية).

رابعاً: تعزيز التنسيق والتعاون بين الجهات الرقابية على أعمال الهيئات المحلية

يتم تجسيد هذه السياسة من خلال ما يلي:

- وفقاً للتشريعات فأن وزارة الحكم المحلي، وديوان الرقابة المالية والإدارية هما الجهتان الرسميتان المسؤولتان عن الرقابة على أعمال الهيئات المحلية. وأن لكل من هاتين الجهتين معاييرها الخاصة التي وُضعت لتلبي أهدافها والغرض المقصود من أعمال الرقابة التي تُمارسها على الهيئات المحلية، وبالتالي فإن هناك حاجة لتنظيم أعمال الرقابة فيما بين الوزارة والديوان تفادياً لأي ازدواجية.
- التنسيق مع صندوق تطوير وإقراض البلديات لتحديث معاييرها المتعلقة بتوزيع المنح على الهيئات المحلية، وذلك على نحو يُحفز الهيئات المحلية على تنفيذ ما يُخصّصها من سياسات واردة في هذه الورقة، لا سيما السياسات المتعلقة بتفعيل دور الرقابة الداخلية والتدقيق الخارجي والرقابة الشعبية على أعمال الهيئات المحلية.
- عمل نظام لتبيان الصلاحيات بين وزارة الحكم المحلي وديوان الرقابة العامة لتنظم أعمال الرقابة بينهما "لحين اقرار نظام شامل ينظم العلاقة الرقابية بين الجهتين"، بحيث يشمل نظام تبيان الصلاحيات الجوانب التالية:
 - ✓ توضيح طبيعة أعمال الرقابة التي تمارسها الوزارة والتي يمارسها الديوان على الهيئات المحلية، "حيث أن رقابة الوزارة شاملة لكافة جوانب عمل الهيئات المحلية، في حين أن رقابة الديوان تركز على جوانب محددة.
 - ✓ دعم الديوان لما جاء في هذه الورقة من سياسات.
 - ✓ تبادل الخبرات في مجال الرقابة على أعمال الهيئات المحلية.
 - ✓ تبادل المعلومات والبيانات ذات العلاقة بما فيها تبادل نتائج أعمال الرقابة أولاً بأول.
 - ✓ التنسيق فيما يتعلق بمواعيد تنفيذ أعمال الرقابة والتدقيق على الهيئات المحلية.
 - ✓ عقد لقاءات دورية لأغراض استمرار التنسيق والتعاون.

خامساً: تعزيز الدور التنظيمي والإشرافي والتصحيحي لوزارة الحكم المحلي فيما يتعلق بالتوجيه والرقابة على أعمال الهيئات المحلية

يتم تجسيد هذه السياسة من خلال ما يلي:

- تعديل قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997 لتشمل التعديلات دعم التوجيهات التالية:
 - ✓ تعزيز دور الوزارة في توجيه الهيئات المحلية لأغراض ترسيخ مبادئ الحكم الرشيد على المستوى المحلي.
 - ✓ توضيح وتفعيل آليات التعامل مع مخرجات عمليات الرقابة على أعمال الهيئات المحلية، ويشمل ذلك تصنيف المخالفات والعقوبات المترتبة عليها.
 - ✓ تعزيز دور الوزارة في تصويب أداء الهيئات المحلية وذلك وفق قاعدة "التوجيه أولاً، والرقابة لأغراض المطابقة والتقييم والتصويب وتحسين الأداء".
 - ✓ مأسسة آليات رقابة لامركزية على أعمال الهيئات المحلية، مثال ذلك مأسسة الرقابة الداخلية والتدقيق الخارجي على أعمال الهيئات.
 - ✓ تمكين الجمهور من ممارسة "الرقابة الشعبية" على أعمال الهيئات المحلية.
- تطوير مزيد من نُظم/أدلة/مدونات العمل لأغراض توجيه الهيئات المحلية وتمكينها من القيام بمهامها على نحو مُمأسس يساهم في تحسين مستوى الأداء وترسيخ مبادئ الحكم الرشيد.
- توجيه وتعريف رؤساء/رئيسات وأعضاء مجالس الهيئات المحلية المنتخبة بمهامهم ومسؤولياتهم والصلاحيات المناطة بهم لإدارة هيئاتهم المحلية على نحو يضمن ممارسات سليمة وفعالة تجسّد مفاهيم الحكم الرشيد.
- تُنشط أعمال التوجيه والرقابة على الهيئات المحلية إلى مديريات الحكم المحلي في المحافظات، ويكون الموظفون/ات

المعنيون فيها تابعين فنياً للإدارة العامة للتوجيه والرقابة، على أن تتم أعمال التوجيه والرقابة هذه بشكل رئيس من خلال دراسة تقارير الرقابة الداخلية والتدقيق الخارجي ووضع الملاحظات والتوصيات المناسبة بناءً عليها تمهيداً لرفعها إلى الإدارة العامة للتوجيه والرقابة في الوزارة. بالإضافة إلى ذلك، يكون من صلاحيات المديرية تنفيذ زيارات دورية أو مفاجئة للهيئات المحلية لأغراض التوجيه والرقابة والتحقق وتصويب الأداء ورفع التقارير اللازمة.

- يكون دور الإدارة العامة للتوجيه والرقابة في الوزارة بشكل أساسي التخطيط ورسم التوجهات وتقديم الدعم الفني فيما يتعلق بأعمال التوجيه والرقابة على الهيئات المحلية، هذا بالإضافة إلى دراسة ملاحظات وتوصيات المديرية المتعلقة بنتائج التوجيه والرقابة على الهيئات المحلية ورفع التوصيات اللازمة للإدارة العليا في الوزارة لاتخاذ إجراءات التَّحَقُّق والتصويب المناسبة.

سادساً: الارتقاء بالأداء المهني فيما يتعلق بالتوجيه والرقابة على أعمال الهيئات المحلية

يتم تجسيد هذه السياسة من خلال ما يلي:

- الارتقاء بأداء الإدارة العامة للتوجيه والرقابة :

ويكون ذلك من خلال مايلي:

- ✓ تحضير دليل عمل خاص بالتوجيه والتقييم، على أن يشتمل على أدوات قياس قادرة على تقييم أداء الهيئات المحلية ويستند إلى المعايير الدولية ذات العلاقة.
- ✓ تطوير دليل الرقابة على أعمال الهيئات المحلية ليأخذ بعين الاعتبار التوجه اللامركزي المتعلق بذلك، كما يأخذ بعين الاعتبار الرقابة الداخلية والخارجية والشعبية على أعمال الهيئات المحلية، ويستند كذلك على المعايير الدولية ذات العلاقة.
- ✓ تحضير نظام خاص بتصنيف المخالفات والعقوبات المترتبة عليها.
- ✓ توفير وتأهيل/تدريب طواقم التوجيه والرقابة العاملين في الوزارة.
- ✓ حوسبة أعمال التوجيه والرقابة المتعلقة بالجوانب المالية، وبحسب ما قد يلزم.

- الارتقاء بأداء الهيئات المحلية فيما يتعلق بالتوجيه والرقابة :

ويكون ذلك من خلال ما يلي:

- ✓ اعداد " دليل الرقابة الداخلية" للهيئات المحلية، على أن يوضح أهداف ومجالات عمل ومهام الرقابة الداخلية وعلاقتها بالتدقيق الخارجي، وأن يستند إلى المعايير الدولية ذات العلاقة.

- ✓ تقوم الهيئات المحلية بتكليف/ تعيين موظفين/ات بمواصفات يحددها " دليل الرقابة الداخلية" للقيام بأعمال الرقابة الداخلية، ويكون ارتباطهم بشكل مباشر مع مجلس الهيئة المحلية.
- ✓ تزويد الهيئات المحلية ببرمجيات وأنظمة عمل محوسبة حيثما أمكن.
- ✓ تأهيل/تدريب طواقم عمل الرقابة الداخلية في الهيئات المحلية حيثما أمكن.

• الإرتقاء بأداء جهات التدقيق والرقابة الخارجية:

ويكون ذلك من خلال ما يلي:

- ✓ تحضير نظام/بنود مرجعية "الرقابة الخارجية" على أعمال الهيئات المحلية، على أن يوضح أهداف ومجالات عمل ومهام الرقابة الخارجية وعلاقة ذلك بالرقابة الداخلية ورقابة الوزارة على الهيئات المحلية، ويستند في نفس الوقت إلى المعايير الدولية ذات العلاقة.
- ✓ تحفيز تصنيف/تأهيل جهات التدقيق والرقابة الخارجية في السوق الفلسطيني لتمكينها من القيام بمهام التدقيق الخارجي وفق "بنود المرجعية" على أعمال الهيئات المحلية، حيث يمكن إنجاز ذلك بالتنسيق مع الجهات النقابية ذات العلاقة.

متطلبات البدء بتنفيذ ورقة سياسات التوجيه والرقابة

فيما يلي متطلبات البدء بتنفيذ ورقة سياسات التوجيه والرقابة على أرض الواقع:

- اعتماد ورقة السياسات من قِبَل مجلس التخطيط في وزارة الحكم المحلي بعد مصادقتها من الدائرة القانونية.
- تكون وحدة السياسات والاستراتيجيات في الوزارة مسؤولة عن الإشراف ومتابعة تنفيذ ما ورد في هذه الورقة من سياسات وإجراءات.
- الإعلان للهيئات المحلية والمؤسسات الرسمية ومؤسسات المجتمع المدني والجمهور عن ورقة سياسات التوجيه والرقابة هذه بالطرق المناسبة.
- تعميم ورقة سياسات التوجيه والرقابة على كافة الإدارات في الوزارة وعلى الهيئات المحلية للعمل بموجبها إعتباراً من بداية شهر آب من العام 2011 كل بحسب موقعه، على أن تُحدَّث هذه الورقة وتُعتمَد وتُعَمَّم من جديد بشكل دوري أو في حال إقتضت الضرورة ذلك.
- تقوم الإدارات والدوائر المعنية في الوزارة بالتحضير وبترتيب وتطوير إجراءات عملها الداخلية، وتطوير ما يتعلق بها من أدلة وأنظمة عمل مذكورة في هذه الورقة، وكذلك وضع جداول العمل الزمنية، وتوزيع المهام على موظفيها بما يضمن تنفيذ ما ورد في هذه الورقة كل حسب موقعه وطبيعة عمله، على أن تنتهي الإدارات من هذه التحضيرات "وبالتنسيق مع الهيئات المحلية" قبل نهاية شهر تموز من العام 2011. علماً بأن هذا قد يتطلب تعيين موظفين/ات جدد، وقد يتطلب أيضاً الإستعانة بمستشارين/ات لمساعدة الإدارات المعنية في تطوير أنظمة وإجراءات العمل المطلوبة. من ناحية أخرى تتولى الإدارة العامة للتوجيه والرقابة التنسيق مع الجهات النقابية المعنية لإنجاز تصنيف/تأهيل جهات التدقيق والرقابة، على أن ينتهي ذلك قبل بداية العام 2012.

- يُطلَب من الهيئات المحلية استحداث/ تفعيل وحدات رقابة داخلية (أو وظيفة مراقب/ة داخلي/ة) على أن تكون هذه الوحدة أو الوظيفة مرتبطة مباشرة مع مجلس الهيئة، وذلك للقيام بمهام الرقابة الداخلية على أن يبدأ عَمَلُهَا من بداية شهر آب 2011 لتلقي التدريبات المناسبة.
- يُطلَب من الهيئات المحلية المصنفة إجراء تعاقدات مع جهات تدقيق خارجي مؤهلة لممارسة أعمالها إعتباراً من بداية شهر كانون ثاني من العام 2012.
- لأغراض بناء القدرات في الوزارة والهيئات المحلية، يتم تحديد الإحتياجات التدريبية لكافة الكوادر المعنية والإنتهاء من تنفيذ البرامج التدريبية قبل نهاية شهر حزيران من العام 2011 كحد أقصى.
- على كافة الإدارات والدوائر والأقسام المعنية مباشرةً تولي مهامها بما يضمن تنفيذ ما ورد في هذه الورقة كلِّ بحسب موقعه وطبيعة عمله إعتباراً من الأول من تموز من العام 2011.

