

دولة فلسطين



وزارة الحكم المحلي

دراسة حول

سياسات الرقابة الداخلية في الهيئات المحلية

2022

تنويه

نفذت هذه الدراسة من قبل شركة بيلارز للاستشارات، وبالشراكة ما بين هيئة مكافحة الفساد ووزارة الحكم المحلي. ان النتائج و/أو التوصيات و/أو الأفكار الواردة فيها لا تعبر بالضرورة عن موقف هيئة مكافحة الفساد او وزارة الحكم المحلي.

تم تمويل هذه الدراسة بتمويل مشكور من المؤسسة الألمانية للتعاون الدولي



الباحث الرئيسي

الأستاذ فاند عواشره، شركة بيلارز للاستشارات

الإشراف العام

الدكتور حمدي الخواجا، هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية

الأستاذ طارق اعمبر، وزارة الحكم المحلي

الأستاذ رائد الشرباتي، وزارة الحكم المحلي

فريق العمل

الأستاذة ضحى عاكف، وزارة الحكم المحلي

الأستاذة رولا كبيجي، هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية

الأستاذ احمد ربابعة، شركة بيلارز للاستشارات

قائمة المحتويات

5	المُلخَص التَّنفيذِي
5	المقدمة
1	الفصل الأول: إطار ومنهجية الدراسة
1	مشكلة الدراسة
1	حدود ونطاق الدراسة
1	غرض وهدف الدراسة
	اهداف الدراسة
	Error! Bookmark not defined.
2	أسئلة الدراسة
2	منهجية الدراسة
2	طريقة اختيار المبحوثين
3	طريقة جمع المعلومات
3	تحليل البيانات
3	الحكم المحلي والهيئات المحلية
5	التحول الذكي للهيئات المحلية والرقابة الداخلية
	1. نظام ادارة معلومات موازنات الهيئات المحلية ومجالس الخدمات المشتركة او ما يعرف اختصارا بوابة الموازنات: 7
7	2. نظام ادارة المعلومات المالية المتكامل IFMIS:
7	3. نظام مركز خدمات الجمهور:
8	4. نظام التشغيل والصيانة:
8	5. برنامج محاسبة للمجالس القروية:
9	6. برنامج ادارة معلومات الخطط الاستراتيجية:
9	7. برنامج الإدارة العامة للرقابة والتوجيه:
9	8. برنامج تشكيلات الهيئات المحلية:
10	الفصل الثاني: الإطار القانوني والهيئات المحلية
16	الفصل الثالث: نماذج لنظم الرقابة
16	1. نموذج "كوزو" للرقابة الداخلية
17	2. نموذج أنتوساي INTOSAI
19	3. النماذج المعتمدة من الحكومة للهيكل التنظيمية في الهيئات المحلية

21	الفصل الرابع: تكامل الأدوار.....
23	ديوان الرقابة المالية والادارية.....
25	الفصل الخامس: مظاهر الانحراف عن الحوكمة.....
25	أولاً: تحليل المخاطر.....
26	ثانياً: مظاهر الانحرافات في عمل الهيئات المحلية عن القانون.....
36	1. قرارات المجالس المحلية.....
36	2. الانحرافات عن القانون.....
37	3. غياب اجراءات رقابية داخلية متخصصة في قطاعات محددة تعمل بها الهيئات المحلية.....
38	4. محدودية المشاركة المجتمعية والخلط بين المشاركة والمساءلة والمحاسبة.....
38	5. اتهامات بالفساد تصدر من المجالس الجديدة.....
39	6. الرقابة الداخلية.....
39	7. مصفوفة الرقابة والتدقيق الداخلي.....
41	الفصل السادس: نموذج الرقابة المقترحة.....
44	الفصل السابع: التوصيات.....
48	المصادر والمراجع.....
48	القوانين.....
48	المراجع.....
50	مراجع باللغة الانجليزية.....
50	مواقع الكترونية.....
50	المقابلات:.....

قائمة الجداول

- جدول 1: الانحرافات في عمل مجالس الهيئات المحلية 26
- جدول 2: الانحرافات في موازنة الهيئات المحلية 29
- جدول 3: الانحرافات في عمليات الصرف 29
- جدول 4: الانحرافات في المشاريع 30
- جدول 5: الانحرافات في مشاريع استصلاح الأراضي والدفاع عن أراضي تقع في مناطق ج 30
- : الانحرافات في الحسابات 6 جدول 31
- جدول 7: انحرافات الشراء والعروض والعطاءات 32
- جدول 8: انحرافات البناء 33
- جدول 9: انحرافات الاصول الثابتة 34
- جدول 10: انحرافات رسوم الخدمات والاعفاءات 35
- جدول 11: انحرافات المياه والكهرباء 35
- جدول 12: مصفوفة الرقابة والتدقيق الداخلي 39

المخلص التنفيذي

يعتري عمل الهيئات المحلية بعض الأخطاء والممارسات السلبية المناقضة لممارسات الحكم الصالح، وبسبب حيوية دور الهيئات المحلية والمهام المناطة بها فان الوقوف على أسباب هذه الممارسات السلبية والانحرافات في اعمال الهيئات المحلية يكتسب أهمية خاصة لمحاربة الفساد، إذ ان هذه الممارسات الخاطئة يمكن أن تكون بداية نشوء للفساد ان لم تكن فساداً بحد ذاتها.

تتناول هذه الدراسة الوسائل المتاحة لصانع السياسات لتحسين البيئة الرقابية في عمل الهيئات المحلية والتي تؤثر على حاكمية عملها. لقد اعتمد الباحث على النهج الكيفي في تنفيذ الدراسة وذلك باستخدام الأدوات الوصفية والتحليلية بعد جمع البيانات من خلال المقابلات المعمقة ومراجعة التقارير الداخلية لوزارة الحكم المحلي وديوان الرقابة المالية والادارية وادبيات هيئة مكافحة الفساد مقرونة مع الادبيات المحلية والعالمية ذات الصلة، ومن ثم تخلص الدراسة بمجموعة من النتائج والتوصيات والتدخلات المقترحة لتأسيس الرقابة الداخلية في الهيئات الداخلية.

تقدم الدراسة مجموعة من التدخلات والاستراتيجيات التي يمكن تبنيها لتعزيز الحكم الصالح، مرفقة مع بعض المقترحات العملية والتي يقع العمل عليها على كاهل وزارة الحكم المحلي وديوان الرقابة الإدارية والمالية وهيئة مكافحة الفساد ومن أهم هذه التوصيات ضرورة انشاء وحدة خاصة في هيئة مكافحة الفساد لغرض التعامل مع شبهات ومظاهر الفساد المحتملة في الهيئات المحلية. كما تخلص الدراسة الى ضرورة تطوير نظام للرقابة الداخلية داخل الهيئات المحلية على شكل وحدات تنظيمية حيثما كان ذلك متاحاً، او من خلال أي شكل من اشكال الرقابة الداخلية كتشكيل لجان للرقابة الداخلية. وتقرح الدراسة عدد من الادوات الممكنة من ضمنها تطوير الإطار التشريعي من قوانين وانظمة وسياسات واجراءات وادلة لغايات جعل فكرة الرقابة الداخلية ممكنة وقابلة للتطبيق. ولعل اهم المقترحات هي العمل على انشاء نظام الرقابة الداخلية من خلال التوصية بتطوير مشروع تدريب وتوظيف الكوادر المناسبة لهذا الحقل، مع تفعيل فكرة الرقابة المجتمعية وتضمينها في ادوات الرقابة الداخلية، فالهيئات المحلية يفترض ان تكون منفتحة على العمل المجتمعي وادوات الرقابة بما فيها الرقابة المجتمعية.

المقدمة

تلعب الهيئات المحلية الفلسطينية دوراً مهماً في تلبية احتياجات مجتمعاتها، فهي المنظمات أو المؤسسات الأكثر انتشاراً واتساعاً في تقديم الخدمات الأساسية والحيوية لمجمل السكان المقيمين في داخل حدودها الادارية، فأصبحت البلدية هي المؤسسة الأقرب للمواطن في سعيه للحصول على الخدمات الرئيسية، بغض النظر عن ما اذا كانت الخدمات المطلوبة تقع

من ضمن الوظائف التي كلف القانون بها الهيئات المحلية او من وظائف الحكومة المركزية، وذلك على الرغم من النقاش المستمر حول وظائف وصلاحيات الهيئات المحلية المحدودة مقارنة منها في بعض الدول الأخرى كتلك الدول التي تنتهج نظاماً إدارية أكثر لا مركزية، إذ يرى بعض الخبراء بأن عدم تكليف الهيئات المحلية بصلاحيات في قطاعات محددة، كالتعليم والشؤون الاجتماعية والصحة، امر لا يمكن اعتباره نقيضاً لدور الهيئات المحلية، وذلك لاعتبارات موضوعية تتعلق بطبيعة وخصوصية القطاعات و/أو الخدمات التي لم يتم اسنادها او تفويضها للهيئات المحلية، بالإضافة الى قيام كثير من الهيئات المحلية بمساندة الحكومة المركزية -وإحياناً الحلول مكانها- في توفير هذه الخدمات بالجهود الذاتية للهيئات المحلية و/أو بالتنسيق مع الجهات المركزية ذات الاختصاص. على سبيل المثال، تمارس الهيئات المحلية دوراً مهماً في دعم الأندية الرياضية ومحاربة الاستيطان ومساعدة الفقراء واسناد ذوي الإعاقة، وجميعها من غير اختصاصات الهيئة المحلية التي حددها قانون رقم (1) لسنة 1997 بشأن الهيئات المحلية. في حين يرى خبراء آخرون بأن الهيئات المحلية لم تعمل على القيام ببعض الوظائف المناطة بها، كالصرف الصحي وتنظيم ومراقبة المطاعم والمقاهي والنوادي والملاعب ودور التمثيل والسينما والملاهي العامة وهو ما يثير أسئلة حول مدى عقلانية المطالبة بتوسعة نطاق الخدمات والوظائف المناطة بالهيئات المحلية في ظل عجز الهيئات المحلية عن القيام بوظائفها المحددة قانوناً.

كما وتواجه الهيئات المحلية عدداً من التحديات وأهمها توافر الموارد المالية اللازمة لتحسين خدماتها، وتدني درجة رضا المواطنين عن مستوى الخدمات المقدمة، وانخفاض درجات ثقة المواطنين بها، كل ذلك تزامناً مع ضعف المشاركة المجتمعية وانطباعات المواطنين عن انتشار أشكال مختلفة من الفساد. وإذا ما اخذنا بعين الاعتبار ان للهيئات المحلية ذمة مالية مستقلة عن وزارة المالية، وتطلع السلطة المركزية إلى إعطاء الهيئات المحلية بعض من الاستقلالية المالية لتمكينها من زيادة إيراداتها، فقد أصبحت مسألة تعزيز إيرادات الهيئات المحلية مسألة هامة جداً، وذلك من خلال توفير الموارد المالية الكافية محلياً لتمويل عملياتها ونشاطاتها، وهو ما شكل عبئاً إضافياً على الهيئات المحلية، وكذلك الحال بالنسبة للحكومة الفلسطينية (وزارة الحكم المحلي) التي تواصل بحث وتطوير الأنظمة والإجراءات لغايات المساهمة في اضطلاع الهيئات المحلية بدورها والقيام بمهامها والمسؤوليات الملقاة على عاتقها.

وبالمجمل، فإن تطلعات المجتمعات المحلية واحتياجاتها تزيدان من الضغوط على مجالس الهيئات المحلية لتحسين قدراتها وخدماتها وفقاً لقدراتها وإمكانياتها. ويساعد الهيئات المحلية على تطوير قدراتها وخدماتها عدد من المنظمات العامة حكومية كانت أو عامة مستقلة، مثل وزارة الحكم المحلي وصندوق تطوير وإقراض البلديات واتحاد الهيئات المحلية، وبعض المنظمات الأهلية التي تعمل مع الهيئات المحلية، كما تخضع الهيئات المحلية لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية.

تبرز الحاجة الفورية في العمل على تعزيز الرقابة الداخلية للهيئات المحلية لتعالج المخاطر المتزايدة والتي تواجهها الهيئات المحلية، مع الامتثال للقانون وترسيخ الحكم الرشيد ومكوناته، وهذا يتطلب تشريعات متنوعة مكونة من أنظمة وسياسات ولوائح داخلية مضافاً لذلك العمل على ترسيخ ثقافة مؤسسية قادرة على التغيير. فالرقابة والتدقيق إحدى أهم ضمانات تنفيذ التشريعات

والالتزامات المترتبة على الهيئات المحلية من رؤساء وأعضاء وموظفين وهو أيضا الضمانة لتطوير عمل هذه الهيئات والرقبي بمستوى خدماتها لصالح كافة المقيمين والذي يعيشون في حدود ومسؤولية الهيئة المحلية.

وفي سياق تعزيز استجابة الهيئات المحلية للمواطن والتطلع نحو مزيد من اللامركزية لعمل الهيئات المحلية تبرز الحاجة إلى إعادة هيكلة هذه الهيئات وذلك من خلال سن التشريعات والتعديلات وإعداد وتقديم أدلة العمل وعمليات تحسين الإدارة والرقابة وواقع حاكميه هذه الهيئات لتساهم في نمو الاقتصاد المحلي وخدمة المواطن أولا من خلال جعله شريكا يساهم في أعمال الرقابة على عمل الهيئات المحلية كما جاء في أجندة السياسات الوطنية لأعوام ما بين 2017-2022 (مجلس الوزراء الفلسطيني، 2016).

تأتي هذه الدراسة لتعزيز الحكم الصالح للهيئات المحلية وتطوير قدراتها والمساهمة في الحد من مظاهر الفساد والسلبيات التي قد تعتري عملها من خلال اقتراح نموذج لمأسسة عمل الرقابة الداخلية في الهيئات المحلية.

الفصل الأول: إطار ومنهجية الدراسة

مشكلة الدراسة

تحتاج كافة المؤسسات الى وجود وحدات رقابية بداخلها تعمل على تقييم المخاطر التي تحيق بعمل المؤسسة وتتخذ ما يلزم من إجراءات لتجنب المؤسسة هذه المخاطر قدر الإمكان، بطريقة منهجية وعلمية، ومن ضمن هذه المؤسسات الهيئات المحلية الفلسطينية والتي يتنوع "حجمها" من حيث الإيرادات والوظائف وقيمة الأموال وعدد الموظفين والمواطنين المقيمين بها. هذا التنوع، والتحديات المختلفة التي تواجه عمل الهيئات المحلية، حددت من قدرة الهيئات المحلية على انشاء وحدة رقابة داخل كل هيئة محلية، بحيث تعمل هذه الوحدة على الرقابة على هذا العدد الكبير نسبيا من الوظائف التي تقوم بها الهيئات المحلية. ولذلك، تعاونت هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية ووزارة الحكم المحلي والمؤسسة الألمانية للتعاون الدولي على البحث في النماذج الممكنة لخلق منظومة رقابية داخل الهيئات المحلية تتناسب مع التحديات التي سبق الإشارة لها.

حدود ونطاق الدراسة

تقتصر هذه الدراسة على البلديات والمجالس القروية في حدود الأراضي الفلسطينية المحتلة عام 1967 فقط، ولا تشمل الدراسة مجالس الخدمات المشتركة ولا اللجان الشعبية في المخيمات، ولا تشمل كذلك الاشكال الأخرى من الهيئات المحلية الواردة في قانون رقم (1) لسنة 1997 بشأن الهيئات المحلية مثل البلديات المشتركة ولجان المشاريع.

غرض وهدف الدراسة

تحاول الدراسة الوصول الى نماذج متباينة تعزز من نظم الرقابة الداخلية في الهيئات المحلية بحيث تساهم هذه النظم في الحد من مظاهر الفساد واشكاله، فالدراسة تسعى الى فهم وتحليل الوضع القائم في الهيئات المحلية ومن ثم تحديد الفجوات الموجودة في نظم الرقابة الداخلية للهيئات المحلية وأسباب وجود هذه الفجوات، ومن ثم وضع تصور لصانع القرار في وزارة الحكم المحلي وهيئة مكافحة الفساد حول التدخلات الواجبة مستقبلا لتعزيز البنى الرقابية ومبادئ الحوكمة في الهيئات المحلية. تهدف الدراسة الى:

- فهم واقع البيئة الرقابية في داخل الهيئات المحلية
- اقتراح نموذج للرقابة الداخلية في الهيئات المحلية التي لا تتوفر لديها الموارد الكافية.
- اقتراح مجموعة من التدخلات الممكنة لردم الفجوة بين الممكن والواقع الرقابي في الهيئات المحلية

أسئلة الدراسة

ويتمحور السؤال الرئيس حول كيف يمكن تعزيز الرقابة والبيئة الرقابية والتدقيق الداخلي على أعمال وأنشطة الهيئات المحلية، وللإجابة عن هذا السؤال فقد تم تحديد عدد من الأسئلة الفرعية وهي:

- ما هو الإطار القانوني الذي يحكم عمل الهيئات المحلية؟
- ما هو دور ووظيفة الرقابة الداخلية؟
- ما هي البدائل المتاحة لتأسيس وحدات رقابة داخلية في الهيئات المحلية؟
- كيف يمكن انشاء وحدات الرقابة في ظل محدودية الموارد المالية للهيئات المحلية؟

منهجية الدراسة

تتبع الدراسة النهج الكيفي من خلال الأدوات البحثية المختلفة كالاستكشاف والوصف والتحليل، فتم استكشاف الأدوار والتطلعات والمنطلقات، ومن ثم وصف المهام وتحليل المخاطر والانحرافات في عمل الهيئات المحلية عبر تبني الأسلوب الكيفي في جمع البيانات. ويجمع الأسلوب الكيفي بين نوعين من البيانات الثانوية المتوفرة في دراسات وتقارير ومنتشورات بما يشمل مراجعة أدبيات سابقة متعلقة ومتصلة بالحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد ومراجعة القوانين والأدبيات ذات العلاقة ومنها القانون الأساسي ورزمة قوانين الحكم المحلي المتعددة والمذكورة في قائمة المراجع نهاية الدراسة. فيما يتم جمع البيانات الأولية من خلال المقابلات النوعية لذوي العلاقة بالهيئات المحلية، وتصبو المقابلات النوعية الى الحصول على قدر أكبر من البيانات والأفكار اللازمة لهذه الدراسة، فهي المدخلات الفعلية الأولية التي تلعب دورا في توجيه دفة البحث. لقد تم مقابلة مبحوثين من ذوي الخبرة والمعرفة لغايات الوقوف على تجربتهم وخبرتهم لإغناء الدراسة فيما يتعلق بموضوع البحث من الهيئات المحلية المتنوعة بمختلف تصنيفاتها من بلديات ومجالس قروية، ومن رؤساء للهيئات وموظفيها وكذلك موظفين من هيئة مكافحة الفساد ووزارة الحكم المحلي.

طريقة اختيار المبحوثين

تم اختيار المشاركين في البحث من قبل الباحث باستخدام العينة القصدية بعد التشاور مع وزارة الحكم المحلي وهيئة مكافحة الفساد، بعد الاخذ بعين الاعتبار الخبرة والدراية بموضوع الدراسة-التي يتمتع بها المشاركون. ولخصوصية الدراسة، ولغرض

الاستكشاف، سيتم التحفظ على أسماء بعض المشاركين-حيثما يلزم-في الدراسة لحماية هويتهم، ولإعطائهم الفرصة للتحدث دون خوف أو تردد.

طريقة جمع المعلومات

تم مقابلة المبحوثين بشكل فردي ومباشر، سواء كانت هذه المقابلات وجاهيةً أو عبر طرق التواصل المختلفة، وذلك بعد تحضير عدد من الأسئلة وفق أسلوب المحاور والأسئلة المحددة مسبقاً، مع إعطاء المجال للمبحوث للاستفاضة لتمكين الباحث من اشتقاق أسئلة تتابعيه لغرض الحصول على البيانات والأفكار اللازمة، اثناء المقابلة، قام الباحث بتوثيق الإجابات والملاحظات وتدوينها بخط يده ومن ثم قام بتفريغها وتحليلها.

تحليل البيانات

تم تحليل ومعالجة البيانات يدوياً من خلال تجميعها في أبواب واحدة لكونها بيانات نوعية، ومن ثم تحديد اتجاهات في كيفية معالجة المخاطر والخروقات والانحرافات عن القانون التي تنتج عن عمل الهيئة المحلية وما يتصل بها لغايات الخروج بتصوير عن التدخلات والتوصيات الممكنة ذات العلاقة بتطوير حاكمية الهيئات المحلية وتعزيز بنى الرقابة والتدقيق الداخليين.

الحكم المحلي والهيئات المحلية

يعود وجود أنظمة الحكم المحلي والإدارة المحلية إلى التجمعات الإنسانية الأولى، والتي جمعت أفراداً وعائلات وقبائل سعت فيما بينها للعمل من أجل تلبية حاجاتها، مع تطور المجتمع الإنساني وبدء الثورة الصناعية وهجرة سكان الريف إلى المناطق الصناعية، فظهرت الحاجة إلى إيجاد إدارة للمدن والقرى للإشراف عليها، وإلزام هذه الإدارات بتقديم الخدمات الأساسية للسكان وتنظيم التجمعات السكانية، فبرز مفهوم الحكم المحلي منذ ذلك الحين في فرنسا عام 1831، وذلك قبل أن تعقد أول انتخابات محلية لرؤساء المجالس المحلية 1881، وخلال الفترة نفسها ظهر مفهوم الحكم المحلي في إنجلترا مع ظهور قانون البلديات 1835، والذي جرى بموجبه انتخاب رؤساء البلديات وأعضاء مجلس محلي. ومنذ منتصف القرن الماضي تطورت أنظمة الحكم المحلي والإدارة المحلية في بلدان العالم، وهدفت كل منها إلى بلورة نموذجها الخاص بالحكم من أجل تنظيم السلطة،

واتخذت هذه الأنظمة نموذجين هما: المركزية واللامركزية، وعملت كل دولة على تطبيق النموذج الذي يتناسب مع طبيعة نظامها السياسي (Bardhan, 2002).

يمكن وصف الحكومة المحلية بأنها الهيئات الحكومية المنتخبة من قبل الأشخاص، لديهم وظائف إدارية وتشريعية وتنفيذية في المناطق الخاضعة لولايتها، في توزيع للوظيفة السياسية بين الحكومة المركزية والمحلية، إذا قمنا بإجراء تحليل حرفي للاصطلاح، فهذا يعني حوكمة أو إدارة الشؤون المحلية من قبل جزء من الناس في هذا المجتمع. هنا يأتي مبدأ التبعية الهام، والذي يمكن بموجبه تلبية الاحتياجات المحلية بشكل أفضل، والاحتكام في ذات الآن للحكومة المركزية. فتعد الحكومة المحلية جزءًا من حكومة دولة تتعامل بشكل أساسي مع المشكلات أو القضايا المتعلقة بسكان معينين داخل منطقة معينة. والتي تعتبر بالأساس من مسؤوليات الدولة (المركزية) والتي يقرر البرلمان نقل هذه الصلاحيات بموجب القوانين إلى وحدات الحكم المحلي لها القدرة على تحصيل الضرائب. نجد في هذا التعريف عنصرين هامين للحكم المحلي، وهما وجود الهيئات المحلية المنتخبة مباشرة والتمويل المحلي، والتي تشكل قواسم مشتركة لكل حكومة محلية (Ajazi, 2007). كما يتم النظر إلى الحكومة المحلية باعتبارها منظمة عامة مفوضة بصلاحيات أصيلة لإنشاء وإدارة السياسات العامة داخل إقليم جغرافي معين، كتقسيم فرعي للحكومة المركزية، يتم من خلاله توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية والمحلية وهذا أقرب إلى مفهوم "الإدارة اللامركزية"، وقد تذهب لأبعد من ذلك بالسماح للسلطات المحلية بموجب القانون بإصدار قوانين أو قرارات لتعديل طريقة الحكم (Thap, 2020)، بتمتعها بسلطات خاصة لإصدار اللوائح أو القواعد داخل المنطقة التي تحتكم لإدارتها، وإعطائها صلاحيات تشريعية. في المقابل فإن هناك مفاهيم تركز على الطابع الخدماتي لهيئات الحكم المحلي، باعتبارها تتعامل مع مشاكل وقضايا السكان داخل إقليم معين، بإدارة معيشة سكانها من خلال الحفاظ على نظافة الطرق، والاهتمام بالتعليم، وبناء المساكن وغيرها (Stones, 1968).

ويربط الحكم المحلي بالتنمية الاجتماعية، فينظر للأولى بتعبير مكثف كونها إدارة شؤون المنطقة من قبل سكان المنطقة نفسها (Godwin, 2014)، فتمتيز الحكومة المحلية، بوجود عدد معين من السكان، يقطنون مساحة معينة، وتتمتع بمركز قانوني، وشكل تنظيمي مستمر، لديها القدرة على وضع موازنتها وتحصيل الضرائب لضمان استدامتها. وبمنظور موسع يعرف الحكم المحلي بأنه صياغة عمل جماعي وتنفيذه على المستوى المحلي، وعليه فإنه يشمل الأدوار المباشرة وغير المباشرة للمؤسسات الرسمية للحكومة المحلية وهرميتها، وكذلك دور كل من القواعد غير الرسمية، والشبكات، والمنظمات المجتمعية، في متابعة العمل الجماعي من خلال تحديد إطار التفاعلات بين المواطنين في علاقاتهم ببعضهم البعض من جهة، وبين المواطنين في علاقتهم بالدولة من جهة أخرى واتخاذ القرارات الجماعية وتقديم الخدمات العامة المحلية (Magnusson, 2016). وهذا التحليل الموسع يجعل من الإدارة المحلية لا تقتصر على تقديم الخدمات المحلية، إنما يجعل منها وثيقة الصلة بالحفاظ على الحياة والحرية وتهيئة المجال للمشاركة المجتمعية والحوار المدني.

ومن هنا يمكن الحديث عن الخصائص الرئيسية للحكم المحلي: أولاً: تتمتع الهيئات المحلية بوضع قانوني، وبالتالي يتم تشكيلها والاعتراف بها ووظائفها استناداً إلى قوانين الدولة، ثانياً: يحق لهذه الهيئات أن تقرر بشأن الموازنة الخاصة بها على الأراضي التي تمدد فيها ولايتها. ثالثاً: تتميز بحق مشاركة المجتمع المحلي في عملية صنع القرار أو إدارة الشؤون المحلية. رابعاً: القدرة على العمل بشكل مستقل عن أجهزة الحكومة المركزية، وتتحدد مساحة عملها في الأطر التي يحددها القانون، من خلال اللامركزية أو مبدأ الحكم الذاتي المحلي. خامساً: تخدم هذه الهيئات المصلحة العامة للمواطنين، أي المصلحة المشتركة (Nderu, 2016).

فتبقى مسألة المشاركة المحلية، من أهم مميزات الهيئات المحلية، ودواعي اللجوء إليها، لمنح الأفراد المشاركة في عملية صنع القرار، وتفعيل المساءلة المجتمعية، التي يتم ممارستها من قبل المجتمع المحلي للأشخاص المنتخبين والممثلين حول أداء الهيئات المحلية وتقديم خدماتها. فنقل مركز صنع القرار، وبالأخص في المسائل اليومية ذات العلاقة المباشرة بحياة المواطنين، من السلطة المركزية إلى الوحدات الإدارية الأصغر يمثل تكريساً لمشاركة المواطنين في عملية الحكم (طوقان، 2001)

التحول الرقمي للهيئات المحلية والرقابة الداخلية

تتطلع وزارة الحكم المحلي إلى تطوير البلديات عبر إدخال مفهوم البلدية الالكترونية الذكية لغايات الاستخدام الفعال لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات لتعزيز مفاهيم الحكم الرشيد (وزارة الحكم المحلي، 2018). وهذا التطلع ينسجم مع أجندة السياسات الوطنية لأعوام 2017-2022 الصادرة عن مجلس الوزراء الفلسطيني لإطلاق بوابة الخدمة الالكترونية لتكون مظلة الهيئات المحلية على اختلاف أسمائها وتصنيفاتها (مجلس الوزراء الفلسطيني، 2016).

إن التطلع لتدشين العمل الالكتروني في الهيئات المحلية وما يتطلبه من استثمارات مالية في البنية الالكترونية من أنظمة وتطبيقات ومشغلات يشير إلى ثلاثة احتمالات أساسية من المخاطر، الأول متعلق بالبنية الالكترونية وكلفتها المالية وتعرضها للتخريب، والثاني متعلق باحتمالية تعرض البيانات للقرصنة المالية لكل من الهيئة المحلية والمواطن والثالث انتهاك خصوصية البيانات، هذا طبعا بالإضافة الى ارتفاع المخاطر المالية نتيجة ارتفاع تكلفة إدارة البيانات وحمايتها.

تشير وثيقة الإطار الاستراتيجي للتحويل إلى بلديات الكترونية للفترة بين عام 2019-2023 ومع التطلع إلى الوصول إلى هيئات محلية الكترونية أو على الأقل بلديات الكترونية، فان المخاطر المحدقة تزداد وخصوصا تلك المخاطر المرتبطة بالتكنولوجيا والشبكات وامن المعلومات وبالتالي فان الموارد المطلوبة لسيط الرقابة على عمليات الهيئات المحلية ستزداد وتتوسع. على سبيل المثال، قامت الحكومة خلال السنوات السابقة باتخاذ ما يلزم من إجراءات لدفع الهيئات المحلية لاعتماد عدادات مسبقة الدفع لخدمة الكهرباء. هذه العدادات يتم ضبطها وتغذيتها بكمية معينة من الكهرباء من خلال نظام معلومات يتم توريده

للهيئة المحلية من قبل مورد العدادات عند شراء الهيئة المحلية للعدادات، وبما ان هذا المورد هو جهة غير مختصة بتطوير أنظمة محاسبة وإدارة مالية، فان إمكانيات مثل هذه النظم تكون بالعادة ضعيفة وتمكن موظفي الهيئات المحلية من التلاعب بالحسابات وتنفيذ عمليات اختلاس. ولعل ذلك مردوده بان عملية تحديد المواصفات المطلوبة للعدادات عند الشراء قد اقتصر على الأمور الفنية، دون اشتراط الحد الأدنى من درجات الأمان والرقابة والتقارير التي يجب ان توفرها مثل هذه الأنظمة.

ولعل إحدى فوائد التحول الالكتروني هو تعزيز مأسسة العمل والإجراءات للهيئات المحلية وسرعة الأداء وتقليل الوقت والجهد والمال والاهم اطلاع المواطنين أو المستفيدين على متطلبات كل إجراء وتكلفته وبالتالي تعزيز الالتزام والانصياع للقانون وتقليل فرص الوساطة والمحاباة، وهذا يزيد ثقة المواطن بالهيئة المحلية (وزارة الحكم المحلي، 2018). عدا عن الفوائد الأخرى المهمة والمتعلقة بالمتابعة والرقابة والتدقيق، فالتحول الالكتروني يساعد على زيادة الرقابة مع مرونة العمل وخاصة مع وفرة التقارير التي يمكن الحصول عليها، فالرقابة تتطلب تقارير ومتابعة دورية.

ان حوسبة جميع عمليات الهيئات المحلية المتعلقة بأعمالها المتنوعة الفنية والادارية والمالية وشؤون الموظفين وربط المتعلق منها في أنظمة ووحدات الهيئات المحلية، فالعمليات المحوسبة تساعد في سرعة اتخاذ القرار وتمكن من بناء نظم رقابة فعالة، بالإضافة الى انها تشكل قاعدة بيانات عن واقع الهيئة المحلية وبالتالي يساهم في رفع درجة حوكمة الهيئات المحلية وتساعد في التخطيط والتنفيذ واعمال الرقابة والتدقيق المختلفة. على عكس الحوسبة، فان العمليات اليدوية تسمح بإخفاء ما تم من اجراء وإخفاء البيانات و/او التعديل والتلاعب بها (مقابلة الهيئات المحلية، أيار 2021). لقد تم وصف الحوسبة بانها حاجة ملحة ومحور هام في عمل وتطوير اعمال الهيئات المحلية بحيث تشمل الحوسبة كل شيء متعلق بأعمال الهيئة، ويبدو ان هناك اجماع على حوسبة العمليات لكونها تساعد على رفع مستوى الاداء والرقابة والتدقيق الداخلي (مقابلة مديرية الحكم المحلي، أيار 2021).

ان العمل على التحول الالكتروني من جهة والتطلع إلى إقامة واعتماد نظام للرقابة والتدقيق يدفع كلاهما لمراجعة التشريعات السارية وإعادة هندسة الإجراءات ليتلاءم مع كلاهما أي التحول الذكي ونظام الرقابة والتدقيق. فكيف يخدم التحول الذكي موضوع الدراسة، وهو بناء نظم الرقابة في داخل الهيئات المحلية؟

توفر قواعد البيانات إمكانيات غير محدودة في معرفة الحركات وتواريخها والمستخدمين ذوي العلاقة، الا ان هذه القدرات تتطلب توافر شروط معينة في النظم المحوسبة، حيث يشوبها كثير من المخاطر المحتملة وأهمها: إضرار في بنية الشبكة الالكترونية، إضرار بالتطبيقات، التلاعب بسجلات المواطنين، عمليات احتيال تستهدف أموال وسجلات الهيئة المحلية، الوصول إلى معلومات سرية او انتهاك خصوصية بيانات المواطنين والموظفين، الوصول إلى بعض الخدمات وقرصنتها أو حجبها مثل النظم الالكترونية المتعلقة بتشغيل المياه والكهرباء، بالإضافة الى بيانات التخطيط والتنظيم العمراني وغيرها. وكل هذه المخاطر المحتملة يمكن التعامل معها من خلال بنية رقابية وموظفين مؤهلين قادرين على درء المخاطر.

تشير وثيقة التحول إلى الخدمات الذكية تعدد البرامج التي تعمل عليها الهيئات المحلية وارتفاع التكلفة من جهة شراء برنامج خاص لكل هيئة وكلفة الصيانة مضافا لذلك المتطلبات القانونية من أنظمة ولوائح مضافا لذلك البيئة الآمنة للحركات الالكترونية وغياب الكادر البشري المدرب على تصميم وإدارة الخدمات الآمنة (وزارة الحكم المحلي 2018). وفي السياق ذاته، عمدت وزارة الحكم المحلي خلال السنوات السابقة الى تنفيذ مجموعة من التدخلات السياساتية والاجرائية لتحسين الحوكمة والرقابة في الهيئات المحلية، ومن هذه التدخلات:

1. نظام ادارة معلومات موازنات الهيئات المحلية ومجالس الخدمات المشتركة او ما يعرف اختصارا بوزارة الموازنات: ويهدف هذا النظام لخلق قاعدة بيانات لموازنات الهيئات المحلية، وتقليل فرص ارتكاب الاخطاء المقصودة وغير المقصودة، بالإضافة الى توحيد اجراءات العمل وتوثيقها، قامت وزارة الحكم المحلي بتطوير نظام معلومات محوسب يمكن الهيئات المحلية من اعداد موازنتها باستخدام نماذج موحدة ومتغيرة في آن واحد وتتناسب مع كل هيئة محلية وفي نفس الوقت تعتمد على شجرة حسابات موحدة تمكن الوزارة من اجراء التحليلات اللازمة والمصادقة عليها الكترونيا.

لقد ساهمت بوابة الموازنات في تحسين قدرة موظفي وزارة الحكم المحلي على متابعة مراحل اعداد الموازنات من قبل الهيئات المحلية والمصادقة عليها وفي تنفيذها واجراء التعديلات اللازمة عليها اثناء التنفيذ، كما دفعت طواقم الهيئات المحلية لبذل المزيد من الجهد في اعداد الموازنات (الخطط المالية) وحسنت من البيئة الرقابية للإنفاق.

2. نظام ادارة المعلومات المالية المتكامل IFMIS:

قام صندوق تطوير واقراض البلديات (وهو مؤسسة شبه حكومية) بتمويل نفقات شراء برنامج متكامل للإدارة المالية لعدد كبير من البلديات، وذلك بعد اعداد الدراسات والمراجعات اللازمة، وبمتابعة حثيثة من قبل الصندوق والمتعاقدين معه على تنفيذ الأنشطة ذات العلاقة بنظام ادارة المعلومات المالية، حيث تم تعيين استشاريين لتدريب موظفي الهيئات المحلية على دليل السياسات والاجراءات المالية، بالإضافة الى التدريب العملي على البرنامج.

لقد ساهمت هذه التدخلات بشكل واضح في تعزيز البيئة الرقابية للهيئات المحلية وتحديد البلديات، حيث تم التركيز على بناء نظام رقابي فعال من خلال فصل الصلاحيات وتحديداتها واتباع النظام المالي للهيئات المحلية، بالإضافة الى العناصر الرقابية العديدة التي تتيحها النظم المحوسبة لمعرفة تسلسل العمليات على النظام.

3. نظام مركز خدمات الجمهور:

قام صندوق تطوير واقراض الهيئات المحلية بتوريد عدد من النظم المحوسبة المتعلقة بإدارة مراكز خدمة الجمهور، وهي المراكز التي يفترض ان المواطن يستطيع من خلالها متابعة كافة الخدمات التي يحتاجها مثل تقديم طلب لرخصة بناء او طلب

صيانة لاشترك مياه. شكل هذا النظام ركيزة أساسية في معاملة المواطنين معاملة متماثلة ووفق قاعدة تكافؤ الفرص، وقلل لحد كبير من إمكانية حدوث محاباة من قبل الموظفين، وذلك من خلال وضع إجراءات محددة لكل خدمة وتحديد وقت أقصى لكل إجراء لازم لتقديم الخدمة مع إمكانية إصدار تقارير لمتابعة كل الطلبات وحالتها.

4. نظام التشغيل والصيانة:

يختص هذا النظام-في مرحلته الأولى-إدارة البيانات المتعلقة بصيانة وتشغيل المباني العامة والشوارع، ثم سيجري توسيع نطاقه ليشمل باقي البنى التحتية مثل شبكات الكهرباء والمياه والصرف الصحي. لقد عمل صندوق تطوير واقرض الهيئات المحلية على تنفيذه في مجموعة من البلديات وجاري العمل حاليا مع مجموعة أخرى من البلديات ليصل العمل الإجمالي الى ما يزيد عن 70 بلدية. وعلى الرغم من ان نطاق هذا النظام المحوسب قد اقتصر في المرحلة الأولى على الأبنية والشوارع الا انه سيساهم بشكل كبير في تعزيز تقنيات إدارة مال الهيئات المحلية وذلك من خلال التخطيط المسبق للصيانة الدورية والوقائية ويقلل من تكاليف الإصلاح الناتجة عن الأعطال. كما ان ربط هذا النظام بالمستودعات والكميات التي تحتاجها الهيئات المحلية من كل صنف (قطع غير ولوازم صيانة) سيساهم في اتخاذ القرارات الإدارية من شراء والتخلص من الأصول والأصناف المستودع، كما سيساهم في زيادة البيئة الرقابية على اعمال الصيانة كالحد من السرقات والصيانة غير اللازمة والكميات المتلفة لعدم صلاحيتها (سمحان، 2021).

5. برنامج محاسبة للمجالس القروية:

بادرت وزارة الحكم المحلي لشراء برنامج محاسبة لأربعين مجلساً قروياً وذلك نظراً لضعف إيرادات المجالس القروية، ويهدف هذا البرنامج الى بناء اللبنة الأولى من منظومة الاجراءات المحاسبية والرقابية في المجالس القروية، وحاليا تعكف الوزارة، وبتمويل من الحكومة، على تصميم تدخل يهدف لتوظيف محاسبين لمجموعة كبيرة من المجالس القروية بحيث يعمل محاسباً واحداً في ثلاثة مجالس قروية في نفس الوقت وهو ما سيزيد من قوة البيئة الرقابية ويعزز إيرادات المجالس القروية ويمكن صانعي القرار -في داخل الهيئة المحلية وخارجها- من الحصول على المعلومات في الوقت المناسب. من الجدير ذكره ان الوزارة قد قادت في -آخر ثلاث سنوات-تدخلا اخر يهدف الى تدريب المجالس القروية على دليل الإجراءات المحاسبية والمالية الخاص بالهيئات المحلية الصغيرة ومن ضمنها المجالس القروية. هذه التدخلات، سواء كانت منفذة او قيد التنفيذ، جميعها قد ساهمت في تعزيز البيئة الرقابية للهيئات المحلية وحسنت من حوكمة الهيئات المحلية وحدت من فرص حدوث فساد.

6. برنامج ادارة معلومات الخطط الاستراتيجية:

تم استحداث هذا النظام من قبل الإدارة العامة للتخطيط والتنظيم العمراني في وزارة الحكم المحلي بهدف ادارة بيانات الخطط الاستراتيجية للهيئات المحلية. وعلى الرغم من ان التخطيط الاستراتيجي قد يبدو ليس ذو صلة بالبيئة الرقابية للهيئات المحلية، الا ان كل خطة يلزمها موارد مالية، وهذه الموارد تستوجب المحافظة عليها ورقابتها بشكل يضمن حسن استخدامها. ثمة مسألة أخرى، هو ان التخطيط الاستراتيجي قد حد من قدرة مجالس الهيئات المحلية وموظفيها على تغيير الأولويات و/أو المشاريع و/أو أماكن المشاريع الواردة في الخطط الاستراتيجية، وهو بالتالي عزز البيئة الرقابية ومنع المحاباة بين المواطنين وقلل من فرص حدوث تعارض مصالح.

تجدر الإشارة الى قيام وزارة الحكم المحلي بالتعاون مع صندوق تطوير واقراض البلديات والمؤسسة الألمانية للتعاون الدولي بإعداد دليل التخطيط التنموي والاستراتيجي قبل تطوير النظام المحوسب (سبباني، 2021).

7. برنامج الإدارة العامة للرقابة والتوجيه:

في سبيل توحيد إجراءات عمل طواقم الرقابة التابعة لوزارة الحكم المحلي، وبهدف اتباع أحدث إجراءات التدقيق، قامت الوزارة بإصدار دليل الرقابة على الهيئات المحلية، وعمدت الى تحديث الدليل مرتين ليتماشى مع التغييرات في الإطار التشريعي للهيئات المحلية. ثم قامت الوزارة بتطوير نظام محوسب يهدف الى تسريع عمليات التدقيق والرقابة على الهيئات المحلية وتوفير آليات رقابة على طواقم الإدارة العامة للرقابة لضمان التزامهم بإجراءات العمل الواردة في الدليل، هذا بالإضافة الى توثيق كافة أوراق عمل التدقيق والتقارير الصادرة ومتابعة الملاحظات الواردة فيها. وعلى الرغم من ان النظام يشكل رافعة أساسية لعمل وانتاجية إجراءات الإدارة العامة للتوجيه والرقابة والموازنات الا ان محدودية عدد الموظفين العاملين في هذه الإدارة، واتساع اعمال ونطاق الرقابة على الهيئات المحلية، والعدد الكبير لهذه الهيئات المحلية، أدى الى عدم قدرة طواقم الرقابة على تنفيذ الحد الأدنى من مهام الرقابة والتوجيه المطلوبة منهم. وبالتالي أصبحت الحاجة ماسة الى زيادة عدد موظفي طواقم الرقابة والتوجيه وخصوصا في ظل التوجه نحو توريد برامج محاسبة للهيئات المحلية -وخصوصا المجالس القروية- وتعيين محاسبين لهذه الهيئات المحلية، وهو ما يعني مزيدا من الاحتياج للموظفين وخصوصا ذو العلاقة بتوجيه الهيئات المحلية والرقابة عليها.

8. برنامج تشكيلات الهيئات المحلية:

قاعدة بيانات طورتها وزارة الحكم المحلي وتشمل أسماء أعضاء مجالس الهيئات المحلية، وتفيد الوزارة في عملية إحلال الاعضاء المتوفين والمستقلين وفي إدارة البيانات المتعلقة بتشكيلات مجالس الهيئات المحلية. يشكل هذا البرنامج مصدرا مهما للمعلومات حول أعضاء المجالس المحلية والتغييرات التي تحدث عليهم. من المفيد القول بأن هذا البرنامج قد تم ربطه بنظام إدارة معلومات موازنة الهيئات المحلية في خطوة تعتبر مهمة لضمان تحديث البيانات وترابطها.

الفصل الثاني: الإطار القانوني والهيئات المحلية

ورد في القانون الأساسي "تنظم البلاد بقانون في وحدات إدارية محلية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، ويكون لكل وحدة منها مجلس منتخب انتخاباً مباشراً على الوجه المبين في القانون، ويحدد القانون اختصاصات وحدات الإدارة المحلية ومواردها المالية، وعلاقتها بالسلطة المركزية ودورها في إعداد خطط التنمية وتنفيذها، كما يحدد القانون أوجه الرقابة على تلك الوحدات ونشاطاتها المختلفة، ويراعى عند التقسيم المعايير السكانية والجغرافية، والاقتصادية والسياسية للحفاظ على الوحدة الترابية للوطن ومصالح التجمعات فيه"، هذا ما نصت عليه المادة (85) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003. وعلى الرغم من كون المجالس المحلية هي سلطة مستقلة بذاتها بحسب القانون الأساسي، فإن هذا الاستقلالية لا تجد حيزاً لها في قانون 1997، فلم يأتي قانون الهيئات المحلية منسجماً مع ما ورد في القانون الأساسي وهذا انعكس بصورة اشكاليات هيكلية وتنظيمية، ووظائفية وأدائية تواجه التنظيم المحلي.

يعد قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997 بمثابة الإطار القانوني المنظم لعمل الهيئات المحلية في فلسطين، حيث ينظم علاقة الهيئات مع بعضها البعض بالإضافة إلى تنظيم علاقتها مع وزارة الحكم المحلي، وهي الجهة المركزية المسؤولة عن وحدات الحكم المحلي. واستناداً إلى القانون يمكن رصد الصلاحيات الواسعة لوزارة الحكم المحلي، ولوزير الحكم المحلي تحديداً، والتي قيدت هيئات الحكم المحلي بشكل كبير، ولم تترك لهذه المجالس المجال اللازم لإدارة أعمالها وصلاحياتها (مركز الميزان، 2005)، فأمكن القول إن هناك مركزية عالية وتضع صناعة القرار في كثير من القضايا المحلية بيد السلطة المركزية مما يغيب من المبادرات المحلية، يزيد من التحديات أمام تطوير الهيئات المحلية كما ورد في تقرير التنمية البشرية الصادر عن جامعة بيرزيت (برنامج دراسات التنمية، 2004). فوفقاً لأحكام القانون تقوم الوزارة برسم السياسة العامة المقررة لأعمال مجالس الهيئات المحلية، والإشراف على وظائف واختصاصات هذه المجالس، وتنظيم شؤون المشاريع العامة وأعمال الميزانيات والرقابة المالية والإدارية والقانونية والاجراءات الخاصة بتشكيل المجالس، والقيام بالأعمال الفنية والإدارية المتعلقة بأعمال التنظيم والتخطيط الإقليمي في فلسطين هذا النوع من الاشراف فيما يتعلق بإدارة الشأن العام، على أهميته، إلا أن له سلبيات كثيرة في تغييب المبادرة المحلية للمشاركة المجتمعية. فقانون الهيئات المحلية لم يمنح هيئات الحكم المحلي الاستقلال المالي والاداري المطلوب، ومنح وزارة الحكم المحلي سلطة الاشراف والمصادقة على اختصاصاتها وقراراتها المهمة وميزانياتها والرقابة المالية والادارية، وهو الامر الذي يراه البعض توجهاً مركزياً في العلاقة بين هيئات الحكم المحلي والحكومة المركزية.

ولكن في المقابل أعطى القانون الهيئات المحلية صلاحيات واسعة نوعاً ما، ولها ممارسة الصلاحيات المنصوص عليها بصورة مباشرة أو يعهد بها أو ببعضها إلى متعهدين أو ملتزمين أو مقاولين، أو أن يعطي امتيازات لأشخاص أو لشركات مدة تزيد عن ثلاث سنوات شريطة موافقة وزير الحكم المحلي، ويجوز للمجلس إصدار الأنظمة أو اللوائح التنفيذية اللازمة لتنظيم أعمال الهيئة المحلية وتأمين مصالحها، وحاجياتها، وحدد القانون 27 صلاحية للهيئات المحلية تتمثل في: تخطيط البلدة، المباني

ورخص البناء، تزويد السكان بالكهرباء، إنشاء المجاري لتنظيم الأسواق العامة تنظيم الحرف والصناعات، جمع النفايات والفضلات، اتخاذ جميع الاحتياطات والإجراءات اللازمة للمحافظة على الصحة العامة ومنع تفشي الأوبئة بين الناس، ومراقبة المساكن والمحللات الأخرى للتثبت من تصريف نفاياتها بصورة منتظمة، إنشاء المسالخ وتنظيمها مراقبة الخبز واللحوم والأسماك والفواكه والخضراوات وغيرها من المواد الغذائية، واتخاذ الإجراءات لمنع الغش فيها وإتلاف الفاسد منها، إنشاء مراكز للإسعاف ومصحات ومستشفيات وغير ذلك من المؤسسات الصحية ومراقبتها بالتنسيق مع الجهات الحكومية المختصة، تنظيم ومراقبة المطاعم والمقاهي والنوادي والملاعب ودور التمثيل والسينما والملاهي العامة الأخرى وتحديد مواعيد فتحها وإغلاقها واستيفاء رسوم بيع تذاكرها. إنشاء الساحات والحدائق والمنتزهات والحمامات ومحللات السباحة، اتخاذ الاحتياطات للسيول والفيضانات والحرائق والكوارث الطبيعية، وإغاثة المنكوبين. وإنشاء المؤسسات الثقافية والرياضية ومراقبتها بالتنسيق مع الجهات الحكومية المختصة. إنشاء وسائل النقل البري والبحري بالتنسيق مع الجهات الحكومية المختصة. وتنظيم الباعة المتجولون والبسطات ومراقبة الأوزان والقياس، ومراقبة الإعلانات، وهدم الأبنية التي يخشى خطر سقوطها أو المضرة بعد إنذار صاحب الشأن، ومنع التسول وإنشاء الملاجئ، وإنشاء المقابر وإلغاؤها وتعيين مواقعها بالتنسيق مع الجهات الحكومية المختصة، ومراقبة الفنادق والنزل العمومية وتنظيمها. مراقبة الدواب المستخدمة في النقل والجر، ومراقبة الكلاب وتنظيم اقتنائها، وإعداد مشروع الموازنة السنوية والحساب الختامي وملاك الموظفين قبل إرسالها إلى الوزارة للتصديق عليها، وإدارة أموال وممتلكات الهيئة المحلية وقبول الهبات والوصايا والتبرعات، ويحق للمجلس وبموافقة الوزير أن يضع أنظمة لتمكينه من القيام بأية وظيفة من الوظائف أو ممارسة أية صلاحية من الصلاحيات المذكورة.

عند قيام الباحث بتحليل البيئة القانونية النازمة لقطاع الحكم المحلي، وجد ان هناك ثلاث قوانين رئيسة هي التي تحكم هذا القطاع وهي:

- قانون الانتخابات المحلية وتعديلاته وما صدر من أنظمة متعلقة به.
- قانون بشأن الهيئات المحلية وحدد صلاحيات ومهام الهيئة المحلية ومجلسها ونظم العلاقة مع الحكومة وصلاحيات وزارة الحكم المحلي.
- قانون تنظيم المدن والقرى والابنية وتعديلاته وما ترتب عليه.

وعند مراجعة قانون رقم (1) لعام 1997 بشأن الهيئات المحلية، وتعديلاته، فقد تبين للباحث التالي:

أولاً: المادة (2): علاقة الوزارة بالهيئات المحلية

1. ان علاقة الوزارة بالهيئات المحلية محكومة بنص المادة (2) والتي تنص على وفقاً لأحكام القانون تقوم الوزارة بما يلي:

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

وبما ان هذه الدراسة تختص بالرقابة، فإن الباحث قد حصر المراجعة القانونية بهدف تحديد أذا ما كان هناك واجبا على الوزارة بالتدقيق على الهيئات المحلية. وعلى الرغم من ان النص قد اتى على ذكر "اعمال الميزانيات والرقابة المالية والإدارية والقانونية" على انها جاءت معطوفة على ما سبقها من رسم السياسات...والاشراف"، أي ان هذه المادة قد كلفت الوزارة برسم السياسات العامة والاشراف على كافة الأمور المتعلقة بشؤون تنظيم المشاريع العامة واعمال الميزانيات والرقابة المالية والإدارية والقانونية، ولم تكلفها بالقيام بالرقابة والتدقيق على الهيئات المحلية.

ثانيا: المادة (35): الرقابة

1. تستند الوزارة في قيامها بالتدقيق (الرقابة) على الهيئات المحلية الى المادة (35) من القانون الصادر عام 1997. حيث كانت تنص على "فحص حسابات الهيئة المحلية ومراجعة جميع معاملاتها المالية والإدارية والقانونية وجرد موجوداتها يكون من قبل فاحصين مختصين تكلفهم الوزارة او هيئة الرقابة العامة"، وبالرجوع الى المادة رقم (1) من القانون ذاته، نلاحظ ان المشرع لم يضع تعريفا واضحا لعبارة "فاحصين مختصين": الا انه يمكن استنتاج ان المقصود بـ "الفاحصين المختصين" هو مدقق حسابات قانوني خارجي وذلك للأسباب التالية:
 - الاختصاص يعني الاجازة القانونية، والفاحص هو مدقق الحسابات المجاز قانونا لتأدية هذا العمل.
 - عبارة "تكلفهم الوزارة او هيئة الرقابة العامة" تؤكد المعنى ذاته، أي ان المشرع أراد ان تقوم الوزارة بتكليف مدققي حسابات خارجيين، وليس ان تكلف الوزارة ذاتها وموظفيها بالتدقيق على حسابات الهيئة المحلية.
2. لم يكلف النص وزارة الحكم المحلي بالتدقيق على الهيئات المحلية ولكنه اشترط انه وفي حال خضوع الهيئة للتدقيق فان الفاحص يجب ان يكون مختصا ومكلفا من الوزارة او ديوان الرقابة المالية او الإدارية، وذلك لورود عبارة "فحص حسابات الهيئة.... يكون من قبل فاحصين مختصين"
3. إذا ما اخذنا بالفهم الدراج بان هذه المادة قد اجازت لوزارة الحكم المحلي التدقيق على الهيئات المحلية، فان هذا الفهم يكون قاصرا أيضا وذلك لورود عبارة "فحص جميع حسابات الهيئة المحلية ومراجعة جميع معاملاتها المالية والإدارية والقانونية وجرد موجوداتها"، اذ لا يمكن بالملطق ان تقوم الوزارة بتنفيذ هذه المهمة وذلك لورود كلمة "جميع" في

النص. حيث لا يعقل ان تذهب إرادة المشرع الى تكليف وزارة ما بالتدقيق على "جميع معاملاتها"، بل ان إرادة المشرع قد ذهبت الى حصر اختصاص أي مهمة تدقيق بالفاحص المختص-أي مدقق الحسابات الخارجي وفق فهمنا- المكلف من قبل الوزارة او ديوان الرقابة المالية والإدارية. اما إذا افترضنا ان الوزارة مكلفة بالتدقيق على جميع معاملات الهيئات المحلية المالية والإدارية والقانونية فان هذا التكليف المفترض لا يمكن تنفيذه بالموارد المتاحة بل يحتاج الى موظفين أكثر بكثير من موظفي وزارة الحكم المحلي

4. ان القول بان نص المادة (35) قد اجازت للوزارة التدقيق على الهيئات المحلية يخلق مزيدا من التعقيد وازدواجية العمل، فكيف للمشرع ان يكلف جهتين -هما الوزارة وديوان الرقابة المالية والإدارية- في آن واحد بالتدقيق على جهة واحدة وهي الهيئة المحلية وذلك بالعودة للنص "فحص حسابات الهيئة يكون من قبل فاحصين مختصين تكلفهم الوزارة او هيئة الرقابة العامة".

وبناء عليه، فإن الباحث يستنتج بان إرادة المشرع-في حينه- قد ذهبت الى:

1. ان الجهة الوحيدة التي تستطيع التدقيق على الهيئات المحلية هي الفاحصين المختصين.
2. ان عبارة الفاحصين المختصين يقصد بها مدقق الحسابات الخارجي
3. ان تكليف مدققي الحسابات الخارجيين بالتدقيق على الهيئة المحلية هي من الاختصاص الحصري لوزارة الحكم المحلي وديوان الرقابة المالية والإدارية
4. لا يجوز لوزارة الحكم المحلي التدقيق على الهيئات المحلية.

ثالثا: المادة (5) من قرار بقانون لسنة 2008

اما عند الاطلاع على المادة (5) من قرار بقانون رقم (9) لسنة 2008 والمعدلة للمادة (35) من قانون رقم (1) لسنة 1997، فإن الباحث وبعد دراسة مستفيضة للنص قد توصل الى:

1. المشرع قد عدل المادة (35) واستبدلها بعبارة "لوزير تشكيل لجان رقابة وتفتيش في أي وقت بإجراء اعمال الرقابة على جميع معاملات الهيئة المحلية المالية والإدارية والقانونية والتنظيمية والتأكد من مطابقة هذه المعاملات للقوانين والأنظمة"
2. ان هذه الاجازة بالتدقيق على الهيئات المحلية ليست تكليفا دائما للوزارة بالتدقيق على الهيئات المحلية.
3. ان من صلاحية الوزير تشكيل لجنة لتدقيق اعمال الهيئة والرقابة عليها.
4. بالعودة لمفهوم اللجان في القانون الإداري بشكل عام، فان اللجان تشكل بقرارات منفصلة، وبالتالي فان كل مهمة تدقيق على الهيئات المحلية يجب ان يسبقها قرارا للوزير بتشكيل لجنة، كما يجب ان يكون لكل لجنة مهام محددة

وإطار زمني محدد، وأعضاء محددين، إضافة الى ان أعضاء اللجان بالعادة يكونون من جهات مختلفة وليس من دائرة واحدة، كما ان اللجان تتحل بتحقيق هدفها او بقرار من صاحب الاختصاص.

5. بالعودة الى مفهوم اللجان في قواعد الإدارة، فإننا نجد ان اللجان تشكل لمعالجة مواضيع يفشل الهيكل التنظيمي في معالجتها،

وبالتالي فإن الباحث بان المشرع في هذا التعديل قد أراد إزالة اللغظ الموجود في المادة (35) من التشريع الاصيلي، وإعطاء صلاحية للوزير بتشكيل لجنة للمراجعة وذلك عندما يرى الوزير ذلك مناسباً وليس ان تكون هناك إدارة عامة للرقابة على الهيئات المحلية بصورة دائمة.

تثبت المراجعة القانونية بان الوزارة ليست مكلفة قانوناً بالتدقيق على الهيئات المحلية، وان اعمال الرقابة التي تقوم بها الوزارة يجب ان تقوم بناء على تشكيل لجان، وان اللجنة قانوناً يجب ان يتم تشكيلها بقرار يحدد اختصاصاتها وحدود مسؤولياتها وصلاحيتها وفترة عملها، وان الوزير هو من يمتلك الحق الحصري في تشكيل لجان الرقابة والتفتيش. وبالتالي تصبح مسألة الرقابة والتفتيش الخارجيتين ليست اختصاصاً اصيلاً من اختصاصات وزارة الحكم المحلي بل هو اختصاص على سبيل الاستثناء عن القاعدة العامة.

حقوق وواجبات رئيس وعضو الهيئة المحلية

جاء نظام رؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية رقم (3) لسنة 2017 وتعديلاته على شكل نظام أشبه بالواجبات والحقوق لكل من رئيس وعضو الهيئة المحلية، وقد تناول موضوع عقد جلسات مجلس الهيئة المحلية وإدارتها ودعوة الخبراء وأصحاب المعرفة لحضور جلساته والنقاش دون حق التصويت وعرض مشروع الموازنة والتقارير الإداري والمالي تحديد أولويات مشاريع الهيئة بالتعاون مع الجهاز التنفيذي. ويبين النظام أن على الرئيس الالتزام بالنقيد ومتابعة تنفيذ القوانين والتشريعات، وتأدية واجباته بمهنية ودقة والتفرغ التام لإدارة شؤون الهيئة المحلية واتخاذ الإجراءات اللازمة للحفاظ على أموال الهيئة ومتابعة تسديد التزاماتها من الماء والكهرباء وغيرها، واتخاذ الإجراءات اللازمة بحق المخالفين للتشريعات السارية والإشراف على عمل اللجان الفرعية وتقديم التسهيلات للفرق الرقابية والتدقيق وتسليم المجلس الهدايا التي تزيد عن مائة دينار وتقديم إقرار الذمة المالية. وتم فرد بند بإعلان الوزارة عن أي مراسلة تحمل الطابع السياسي سواء كانت محلية أو دولية.

يوضح النظام الأدوار التي يجب أن يقوم بها رئيس وأعضاء الهيئة المحلية بصيغة الالتزام، ويبين أن لرئيس الهيئة المسؤوليات بكونه المسؤول المباشر عن عمل الإدارة التنفيذية وكذلك المسؤول المباشر عن إدارة أعمال مجلس الهيئة والذي يعتبر بمثابة الجسم التشريعي لإعداد الخطط والموازنات وتحديد الاحتياجات. لقد كلف القانون رئيس الهيئة ضمان تطبيق التشريعات المتعلقة بالهيئة على المواطنين وأعضاء الهيئة المحلية، وكأنه يقول لا تهاون في حقوق الهيئة المحلية فالمال من إيرادات

الهيئة المحلية يجب أن تجبى التزامات المواطنين من فواتير الماء والكهرباء وغيرها يجب أن تسدد. وكذلك فقد طالب النظام التزام عضو الهيئة المحلية بجملة من القواعد والتي تتنوع على مسرحيات وأخلاقيات عضو الهيئة، وتعزيز العمل المؤسسي ومفاهيم الحكم الرشيد والرقابة الداخلية والمساواة في تقديم الخدمة. وأكد القانون على ضرورة عدم التغيب عن جلسات المجلس المحلي دون عذر مشروع يقبله المجلس فالمجلس هو من يقبل العذر المشروع من عدمه.

وبين النظام المذكور رقم (3) لسنة 2017 وتعديلاته ثلاثة تصنيفات لنوع من الهيئات المحلية وهي البلدية حيث تم تقسيمها الى ثلاث فئات (أ، ب، ج) ويحدد هذا النظام راتب رئيس الهيئة المحلية. على سبيل المثال، يكون راتب رئيس البلدية المصنفة (أ) تسعة الاف شيكل إذا قلت التدفقات النقدية للهيئة المحلية عن خمسة مليون شيكل، ويزداد هذا الراتب كلما زادت التدفقات النقدية وفق الجدول المحدد في النظام. يمكن اشتقاق محاور الرقابة والتدقيق من هذا النظام، الأول وهو متعلق بالقسم الإداري من واجبات وحقوق (مالية ودورات ومهام واستخدام وسائل النقل) والوثائق المعززة لها، وثانياً، المسؤوليات المتعلقة بمبادئ الحوكمة الرشيدة، وثالثاً الرقابة والتدقيق على المخاطر التي يمكن أن تتعرض لها الهيئات المحلية وذلك من خلال ممارسات رئيس وأعضاء الهيئات المحلية، وبالأخص تلك الممارسات التي تزيد من فرصة تعرض الهيئة المحلية لمخاطرة مالية وإدارية، لذا استوجب النظام على رؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية: الامتثال للقانون وبالحوقوق والواجبات، وبالامتثال للقانون تجاه المواطنين والتعامل معهم دون محاباة أو تمييز، والالتزام بقواعد العمل الأخلاقي بالتواصل مع الأعضاء والمواطنين وغيرهم.

أما التعليمات والتي حملت رقم (1) لسنة 2018 والمتعلقة ببدايات ومصاريف مهمات العمل الرسمية لرؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية المكونة من 24 مادة فهي تبين حقوق رئيس وأعضاء الهيئة المحلية من البدلات والمصاريف للمهمات والأنشطة الداخلية والخارجية متناولة سيناريوهات السفر والتنقل وان كانت هذه الفعاليات مستضافة مجاناً او غير استضافة مجاناً، وذلك وفق تصنيفات محددة في مواد التعليمات والتي انطلقت أيضاً من تصنيف مجالس الهيئات إلى نوعين. ومن الملاحظات التي برزت في مواد التعليمات هو الحقوق التي يتمتع بها رؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية فقد جرى تصنيفها في مجموعتين؛ المجموعة الأولى للهيئات المصنفة (أ) والمجموعة الثانية للهيئات المحلية الأخرى.

الفصل الثالث: نماذج لنظم الرقابة

كثيرة هي الاعمال التي تندرج تحت الرقابة، فالرقابة قد تكون سابقة للفعل (قبليّة) او لاحقة للفعل (لاحقة) او مستمرة مع الفعل (متزامنة)، والهيئات المحلية، شأنها شأن باقي المنظمات، ينبغي ان تتوافر فيها البنى الرقابية التي تحكم صنع القرار. كما ان الرقابة تشمل كافة عمليات الهيئة بنواحيها الإدارية والمالية والتشغيلية والفنية. تتبع أهمية وجود وحدة/موظف رقابة داخلية من كونها تتعامل مع المخاطر ممكنة الحدوث والأثر الذي يمكن ان ينتج ويتبع التصرف الذي حمل خطرا ما. فيمكن لوظيفة او وحدة الرقابة او لجنة، أن تكون هامة جدا من حيث منع حدوث أي خطر بمعنى آخر منع حدوث أي انحرافات.

يعرض هذا القسم عدد من نماذج انظمة الرقابة الداخلية مثل كوزو والانتوساي وغيرها، والغرض من هذا العرض هو تبيان أهمية الرقابة الداخلية.

يعمل نظام الرقابة الداخلي على تحقيق مصالح المنظمات وحماية مواردها وعوائدها، هذا النظام الذي يوصف بكونه نظاما متكاملا يتكيف مع التغييرات. هناك عدد من الأنظمة الرقابية الدولية والإقليمية والتي تتبنى منطلقات رقابية تتشابه في مجملها. فنظام الرقابة التابع لمجمع المحاسبين الأمريكيين (AICPA) والذي يركز على الإجراءات والطرق التي تضعها الإدارة لغاية المحافظة على أصول وممتلكات المنظمات والتأكد من المعلومات المحاسبية وتحقيق الكفاءة والفاعلية عبر الالتزام بالسياسات الإدارية. فيما يتناول المعيار الدولي ISA 400 جانبين متكاملين للرقابة: بيئة الرقابة وإجراءات الرقابة لغايات تحقيق الأهداف وضمان الكفاءة والالتزام باللوائح واكتشاف التلاعبات المالية وإعداد القوائم المالية. وكذلك القواعد الصادرة عن الانتوساي والتي عرفت الرقابة "بانها عملية متكاملة تقوم بها إدارة وموظفي إحدى الجهات إنشاء سعيها لأداء مهامها ويتم تصميمها بحيث توفر ضمنا معقولا بان الأهداف العامة يتم تحقيقها" (شاهين، 2015:15). وهذه الأهداف تركز على تنفيذ العمليات التشغيلية بطريقة فعالة مع الالتزام بالقوانين والالتزام بالمسؤوليات مع تفادي خسارة الأصول.

1. نموذج "كوزو" للرقابة الداخلية

إن أهمية تبني نظام للرقابة على الوظائف المختلفة للهيئة المحلية يكمن في إدارة المخاطر بمعنى العمل على إنهاؤها أو الحد منها ومن آثارها، والوصول إلى حلول لمشكلات ومعوقات الأداء في تلك الوحدات او الإدارات المحلية. إن تبني إطار إدارة المخاطر والذي يعرف ب كوزو (COSO) في الهيئات المحلية يساهم في الحد من المخاطر الحالية وكثيرا من المخاطر المحتملة ويعمل على ضمان استمرارية وتطوير خدمات الهيئات المحلية.

ما الذي يمثله كوزو؟ في عام 1992، وضعت لجنة المنظمات الراعية التابعة للجنة تريديوي (COSO) نموذجا لتقييم الضوابط الداخلية في الشركات. تم اعتماد هذا النموذج كإطار عمل مقبول بشكل عام للرقابة الداخلية ومعترف به على نطاق واسع على أنه المعيار النهائي الذي تقيس على أساسه المنظمات -بما فيها الهيئات المحلية- فعالية أنظمتها للرقابة الداخلية

(شاندل وفوستر، 2019). ويعرّف نموذج COSO الرقابة الداخلية على أنه "عملية يتم تنفيذها من قبل مجلس إدارة الكيان والإدارة والموظفين الآخرين المصممة لتقديم تأكيد معقول لتحقيق الأهداف في الفئات التالية: الفعالية والكفاءة التشغيلية، وموثوقية التقارير المالية، والامتثال للقوانين واللوائح المعمول بها. في نظام الرقابة الداخلية الفعال، تعمل المكونات الخمسة التالية (والمبينة في المنظور أعلاه) لدعم تحقيق مهمة المنظمة واستراتيجياتها وأهدافها العمل ذات الصلة كما بينها كل من شاندل وفوستر (2019) وهي:

- بيئة السيطرة والرقابة: والتي يجب أن تتضمن ممارسة النزاهة والقيم الأخلاقية، والالتزام بالكفاءة، والاستعانة بمجلس الإدارة ولجنة الرقابة، وتسهيل فلسفة الإدارة وأسلوب التشغيل، وإنشاء الهيكل التنظيمي، وتبيان الصلاحيات والمسؤوليات، والاستفادة من سياسات وإجراءات الموارد البشرية.
 - تقييم المخاطر: بوضع أهداف على مستوى المنظمة، ووضع أهداف على مستوى الوظائف والعمليات، وإجراء تحديد وتحليل المخاطر، وإدارة التغيير المطلوب.
 - أنشطة الرقابة: وتشتمل على اتباع السياسات والإجراءات، وتحسين الأمان (التطبيق والشبكة). إجراء إدارة تغيير التطبيق، ووضع خطة بديلة للاستمرار في الأعمال، والاستعانة بمصادر خارجية لقيام بأنشطة الرقابة.
 - المعلومات والاتصالات: وتشتمل على قياس جودة المعلومات وقياس فعالية الاتصال.
 - المتابعة والرقابة: والتي تتطلب إجراء عمليات رقابية مستمرة قم بإجراء تقييمات منفصلة، والإبلاغ عن أوجه القصور.
- تعمل هذه المكونات على إرساء أساس الرقابة الداخلية السليمة داخل المنظمة من خلال القيادة الموجهة والقيم المشتركة والثقافة التي تؤكد على المساءلة. وفق هذا النموذج يتم تحديد وتقييم المخاطر المختلفة التي تواجه المنظمات بشكل روتيني على جميع المستويات وضمن جميع الوظائف في المنظمة. ويتم تصميم أنشطة المراقبة والآليات الأخرى بشكل استباقي لمعالجة المخاطر الكبيرة المحتملة والتخفيف منها. وتوصيل المعلومات المهمة لتحديد المخاطر وتحقيق أهداف العمل من خلال قنوات الاتصال القائمة في داخل المنظمة، مع وضع اليات لمتابعة وتقييم نظام الرقابة الداخلية بأكمله بشكل مستمر، ومعالجة المشاكل في الوقت المناسب.

2. نموذج أنتوساي INTOSAI

تعمل الإنتوساي على بناء القدرات والهيكل اللازمة لتوفير مجموعة معترف بها على نطاق واسع من المعايير المهنية الدولية لتدقيق القطاع العام. لقد أكدت "الإنتوساي" على ضرورة ان تكون الجهات الرقابية مستقلة وهو الامر المتوفر في ديوان الرقابة الإدارية والمالية وغير متوفر في وزارة الحكم المحلي، حيث ان الوزارة جهة تنفيذية تعمل على توجيه الهيئات المحلية والرقابة عليها مما يفقد الوزارة استقلاليتها وبالتالي لا يجوز لها ممارسة الرقابة على الهيئات المحلية وفقاً لنموذج الانتوساي. وهو ما يدعم الاستنتاج الذي توصل له الباحث سابقا بان الوزارة جهة ليست ذات اختصاص بالتدقيق الدوري على الهيئات المحلية

وانما ديوان الرقابة الإدارية والمالية، باعتبار ان الديوان هو جهة مستقلة عن وزارة الحكم المحلي التي تعمل على رسم السياسات والمصادقة على قرارات مجالس الهيئات المحلية مما يفقدها الاستقلالية المطلوبة في التدقيق الخارجي على عمل الهيئات المحلية.

كما أكد هذا النموذج في الرقابة أهمية دعم الأجهزة العليا للرقابة في جهودها لأداء عمليات تدقيق مستقلة. وتم تحديد المبادئ والمفاهيم الأساسية لتدقيق القطاع العام وأنواعها التدقيق الرئيسية وهي: التدقيق المالي وتدقيق الأداء والتدقيق على الامتثال. وبعتماد هذه المبادئ، أنشأت الإنتوساي أساساً مشتركاً للتطوير المستمر للمعايير الدولية للأجهزة الرقابية وتطوير المعايير الوطنية ذات الصلة لتدقيق القطاع العام. ومن خلال المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة والتعاون مع واضعي المعايير الآخرين، تسعى الإنتوساي إلى ضمان تدقيق مستقل للقطاع العام بأعلى جودة وتعزيز الشفافية والمساءلة والفعالية في الحكومة (انتوساي، 2021). تعتمد معايير الإنتوساي المهنية على الخبرات المتراكمة من خلال تطوير المعرفة وتبادل المعرفة لدى الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة. تم تطوير جميع المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والتوجيهات الخاصة بالمعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة.

تعتمد الاتجاهات الحديثة في الانتوساي على ثلاثة محاور رئيسية في عملها الرقابي وهي: التدقيق المالي، ومراجعة الامتثال، ومراجعة الأداء. فمراجعة الأداء تدرس رقابة الأداء والكفاءة والفعالية التشريعية والتنفيذية في إعداد وتنفيذ القرارات وما إذا أن دافعوا الضرائب أو المواطنون قد حصلوا على قيمة مقابل المال. (مازور، 2021). هذا التعريف أيضا والوصف ينطبق على الهيئات الفلسطينية المحلية، فكيف يمكن لنا إدخال مراجعة الأداء والكفاءة والفعالية التشريعية والتنفيذية. أخذت اتجاه الرقابة مثل الشفافية والنزاهة ومبادئ الحكم الرشيد تحظى باهتمام كبير وسائر الأخلاقيات الأمر الذي يدفع لأخذها في عملية الرقابة أو التدقيق ومنها إعلام الجمهور ليس فقط عن أعمال الهيئات المحلية بل نتائج عمليات التدقيق.

يحكم نموذج انتوساي إطار عام للإجراءات والممارسات التي يجب إتباعها عند القيام بالرقابة (يرمز لها باللغة الانجليزية ب ISSAI)، وهي بمثابة معايير إرشادية للأجهزة العليا الرقابية الأعضاء بالمنظمة للاسترشاد بها عند وضع معايير وطنية للرقابة الحكومية تلائم بيئة العمل في كل دولة ووفق ظروف أنظمتها. وتحدد الانتوساي مفهوم المعايير الرقابية، بأنها هي تلك المعايير التي توفر حد أدنى لتوجيه المدقق، ومساعدته في تحديد الخطوات والإجراءات الرقابية التي يجب تطبيقها لتحقيق هدف الرقابة، وتمثل هذه المعايير المقاييس المعتمدة التي يتم على أساسها تقييم جودة نتائج الرقابة.

ان المراجعة المعمقة لهذه المعايير تكشف انها تستهدف مؤسسات الرقابة الشبيهة بديوان الرقابة الإدارية والمالية ولا تستهدف المؤسسات التي كلفها القانون بالرقابة على اعمال قطاع معين، على سبيل المثال، لا يمكن القول بان رقابة وزارة التنمية الاجتماعية على الحضانات ودور المسنين غير ممكن لعدم استقلالية وزارة التنمية الاجتماعية، فالرقابة هنا هدفها مساعدة المؤسسات على تصويب أوضاعها وليس اكتشاف الأخطاء والمحاسبة وهو الدور المناط بديوان الرقابة المالية والادارية.

في الادبيات الحديثة، يوجد توجه نحو إشراك المواطنين في عملية تدقيق الاداء وهذا يعني دعوة أصحاب المصلحة في المشاركة المباشرة في صنع القرار والرقابة على التنفيذ باعتبارهم أصحاب مصلحة رئيسيين وممولين لنفقات الهيئات المحلية. تتطرق هذ الفكرة، والأفكار المشابهة، من خصوصية الهيئة المحلية، فالهيئة المحلية شرعيتها مستمدة من تصويت الناخبين ومال الهيئة المحلية مصدره جيوب المواطنين، وبالتالي فان لا معنى لأي أسرار على المواطنين، ولا يجب على الهيئات المحلية ان تخشى كشف شيء من أعمالها، بالإضافة الى حق المواطن في الحصول على المعلومات.

3. النماذج المعتمدة من الحكومة للهيكل التنظيمية في الهيئات المحلية

لقد عالج نظام موظفي الهيئات المحلية المنشور في صحيفة الوقائع الفلسطينية بتاريخ 2020/3/19 الهيكل التنظيمي للهيئات المحلية الفلسطينية. لقد حدد المشرع طبيعة عمل الرقابة ومكانتها التنظيمية بناء تصنيف الهيئات المحلية لدى وزارة الحكم المحلي، إذ نجد ان المشرع قد أراد نموذجاً الرقابة الداخلية في البلديات من الفئتين الكبيرة والمتوسطة (أ وب) مختلفاً عن باقي الهيئات المحلية (بلديات ج والمجالس القروية)، ويتضح من ذلك عند مراجعة الهياكل المعيارية الموجود في النظام المشار اليه، اذ استخدم المشرع مسمى (الرقابة الداخلية) في الحالة الأولى، واستخدم (التدقيق المالي) في الحالة الثانية، أي بلديات (ج) والمجالس القروية.

بعد مراجعة الهيكليات المعيارية الملحقة بالنظام، يجد فريق البحث بأن قيام المشرع بإلزام الهيئات المحلية الكبيرة والمتوسطة باستحداث اجسام إدارية للرقابة الداخلية بمفهومها الواسع هو امر حيوي وضروري، على الرغم من عدم وضع تعريف لمعنى الرقابة الداخلية، كما ان استخدام مصطلح "التدقيق المالي" لباقي الهيئات المحلية جاء مربكاً، اذ يُفهم منه ان الهيئات الصغيرة لا تحتاج الى "رقابة داخلية" ويحل محلها التدقيق المالي. فما المقصود بالتدقيق المالي؟ هل هو التدقيق على عدالة البيانات المالية وهي مهمة مدقق حسابات مستقل؟ وإذا كان ذلك صحيحاً، لماذا لم يتم ذكر التدقيق المالي الخارجي للهيئات المحلية من فئة (ا، ب) على الرغم من خضوع كافة الهيئات المحلية للتدقيق الخارجي؟ وبالتالي فان الباحث يرى بأن المشرع قد أراد للهيئات المحلية من فئة (ا، ب) نموذجاً واسعاً للرقابة الداخلية، يتماشى مع موارد الهيئة المحلية ومخاطرها، في حين أراد المشرع نموذجاً ضيقاً للرقابة على الهيئات المحلية الصغيرة او الصغيرة جداً (بلديات ج والمجالس القروية)، وهذا المفهوم الضيق للرقابة الداخلية يقتصر على الرقابة المالية.

من المهم الإشارة الى ان النماذج المعيارية للهيكل التنظيمية في الهيئات المحلية قد راعت ان تكون تبعية وظيفة الرقابة الداخلية لمجلس البلدية، بحيث اخذت هذه الهياكل بعين الاعتبار وجود مسارين لتبعية الرقابة الداخلية، فالمسار الأول وهو المسار الوظيفي المتعلق بتقارير الرقابة الداخلية بحيث تكون تبعية الرقابة الداخلية مباشرة للمجلس، وبالتالي فإن رئيس المجلس

يكون خاضعا للتدقيق بصفته رئيسا للجهاز التنفيذي. اما المسار الثاني فهو المسار الإداري لوحدة التدقيق، والذي تتبع وحدة الرقابة الداخلية لرئيس الهيئة المحلية، وتبعية وحدة الرقابة الداخلية تكون في الجوانب الإدارية فقط، مثل الحصول على موافقة رئيس المجلس على اجازات موظفي وحدة الرقابة، او ضرورة التزام موظفي الرقابة الداخلي بشراء احتياجاتهم من خلال إجراءات الشراء المعتمدة لدى البلدية. خلاصة القول ان الحكومة الفلسطينية قد ارادت ان تحافظ على استقلالية وحدة الرقابة الداخلية من خلال الحاق تبعيتها الفنية والمتعلقة بوظيفة الرقابة لمجلس الهيئة المحلية، الا انها في الوقت نفسه ارادت لوحدة التدقيق عدم الانسلاخ من مؤسسة الهيئة المحلية فأبقت على تبعيتها الإدارية لرئيس المجلس. كما تجدر الإشارة الى ان معايير التدقيق الداخلي الدولية قد اشترطت تبعية التدقيق الداخلي للجنة تدقيق داخلي وهذه اللجنة تكون لجنة فرعية منبثقة من مجلس الهيئة المحلية، وهو الامر المعمول به في بلدية البيرة، حيث يعمد المجلس الى تشكيل لجنة تدقيق داخلي تكون مسؤولة عن متابعة عمل وحدة التدقيق الداخلي في البلدية. يرى الباحث بان هذه اللجنة تشكل فرصة جيدة لاشراك الجمهور من خلال ضم مواطن او أكثر في عضويتها وهو الامر الذي يشكل تقاطعا في العمل المستمر لوزارة الحكم المحلي في قضايا المشاركة والمساءلة المجتمعية.

الفصل الرابع: تكامل الأدوار

بالإضافة لوزارة الحكم المحلي، هناك العديد من الجهات التي تعمل على الاشراف او الرقابة او التدقيق او التحقيق على الهيئات المحلية وموظفيها واعضاءها، مثل هيئة مكافحة الفساد وديوان الرقابة الإدارية والمالية، النيابة وأجهزة الامن المختلفة والمدقق الخارجي. فيما يلي سنعرض اهم المؤسسات والادوار المنوطة بها.

هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية

تعمل هيئة مكافحة الفساد على تطبيق قانون رقم 1 لسنة 2005 وتعديلاته المتعاقبة، وتتشارك مع عدد من المؤسسات الحكومية ذات الصلة ومنها ما يتعلق بهذه الدراسة مثل وزارة الحكم المحلي المختصة بعمل الهيئات المحلية وديوان الرقابة المالية والإدارية باعتباره مؤسسة رقابية تتعلق بالقطاع العام، وتعمل الهيئة على ضمان حوكمة العمل في الهيئات المحلية وتطبيق القانون ومحاربة مظاهر الفساد التي تظهر في الهيئات المحلية من بلديات ومجالس قروية وغيرها من الهيئات واللجان ذات الصلة.

اما عن عمل الهيئة، فقد قامت هيئة مكافحة الفساد بإعداد والتنسيب لصدور نظام الإفصاح عن تضارب المصالح رقم (1) لسنة 2020، وذلك لحماية المصلحة العامة من ممتلكات واستثمارات وضمانا للحاكمية الرشيدة بتعامل الموظف مع ما يتصل بمؤسسته ومهامه ووظيفته والمعلومات التي حصل عليها. فنظام تضارب المصالح يهدف الى منح حدوث أي ضرر بشكل مباشر او غير مباشر للمؤسسات العامة ومصالحها بوقوع خسارة مالية فعلية او محتملة او تحقق مصلحة او منفعة مادية او معنوية للموظف وشمل نطاق تطبيق قرار او النظام القرار المؤسسات العامة ومنها الهيئات المحلية هادفا الى تحديد ومنع تضارب المصالح وكيفية التعامل معها من خلال تحديد الية لها وبعدها مساءلة ومحاسبة الخاضعين للقانون. وقبل ذلك طلب منهم الامتناع عن القيام والانخراط في عمل او نشاط يؤدي لتضارب المصالح بشكل مباشر أو غير مباشر. كما وأكد القرار على التجرد والموضوعية في الأداء بالعمل وعدم الإفشاء بأي سر من أسرار العمل وعدم الاشتراك في جمع التبرعات المالية والمساهمات العينية وعدم قبول الهدايا لها تأثير مباشر أو غير مباشر على موضوعية العمل والأداء. وتم تحديد نطاق تضارب المصالح للشخص الخاضع من خلال علاقة القرابة من رابطة دم او مصاهرة للدرجة الرابعة وأيضا علاقة العمل والوظيفة والوساطة والوكالة والنيابة مستنديين الي وجود مصلحة مادية او معنوية للحالة التي اتخذ فيها القرار أو شارك فيه، وأكد على الموضوعية والحيادية في تنفيذ المهام وعدم الدخول بأي شكل من الأشكال في أعمال الترويج للخدمات او المنتجات. لقد اشترط نظام الإفصاح عن تضارب المصالح في المادة (11) منه، إزالة حالة التضارب في المصالح من خلال التنحي او التخلي عن المصلحة المادية او / والمعنوية لصالح إنهاء إمكانية تضارب المصالح التي يمكن أن تمس المصلحة العامة وذلك بإتباع الإجراءات من الإفصاح عنها وترك القرار للجنة المختصة دراستها وتقديم موقف وقرار بشأنها. كما وركز النظام على سرية المعلومات التي وردت باستمارة تضارب المصالح المعبأة ومستنداتها لكل من اطلع عليها.

ووفق النظام فيجب أن يتم إعلام ورفع كل ما يخص تضارب المصالح إلى هيئة مكافحة الفساد من بلاغات وشكاوى وخاصة عند عدم الإبلاغ عن تضارب المصالح أو عدم الإفصاح عنها أو عدم إزالة هذا التضارب. وعمل القرار على حماية المبلغ عن تضارب المصالح في حالة امتلاكه المعلومات أو المستندات وتقديم الشكاوى وإعلام الجهات المعنية حتى لا يتضرر شخصه ووظيفته وحتى يساهم في إنهاء حالة تضارب المصالح. وبالرغم من ذلك فقد يبرز تخوفات من استغلال من يقوم بالإفصاح عن تضارب المصالح أو يتقدم بشكاوى أو ببلاغ عن هذا التضارب بالحاضر والمستقبل من استهداف الموظف بأي صورة من الصور دون أن يظهر الإفصاح أو الشكاوى بكونه سببا في التحيز ضده مثل تأخير ترقية أو تدني درجة تقييم الأداء. وهناك ممارسة شائعة من قبل المواطنين وهي عملية التواصل مع موظفي الهيئات المحلية أو أعضاء مجالسها بغرض تسهيل الإجراءات والمعاملات أو لتجنب الانتظار وما إلى ذلك. وقد لاحظ الباحث -إثناء المقابلات - أن أعضاء الهيئات المحلية يميلون إلى الاستجابة لطلبات المواطنين باعتبار أن تقديم هذه التسهيلات هي إحدى متطلبات زيادة مستوى الرضا عن الخدمة. لقد عمد الباحث إلى مناقشة أعضاء المجالس حول معرفتهم بالحد الفاصل بين تقديم "التسهيلات" وبين أشكال الفساد المختلفة، واستنتج الباحث في بعض هذه المقابلات، بأنه لم يخطر في بال رؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية بأن هذه التسهيلات قد ترقى إلى شبهة ارتكاب "المحاباة" وهي واحدة من أشكال الفساد التي جرمها القانون، بل إن بعض من قابلهم الباحث قد اعتبرها واجبا تجاه المواطنين.

كما عمد مجلس الوزراء الفلسطيني إلى إصدار قرار بخصوص الهدايا، وهو قرار رقم (10) لسنة 2019. لقد عرفت المادة (1) الهدية بأنها "أي منفعة مادية أو معنوية غير نقدية يحصل عليها الخاضعون لأحكام هذا النظام بشكل مباشر أو غير مباشر بحكم وظيفتهم أو عملهم. إن وجود قرار متعلق بالهدايا هو خطوة مهمة لبدء خلق بيئة وثقافة مؤسسية تلتزم بالقانون وتنبذ أي شكل من أشكال عدم المساواة والفساد، فالمادة (7) أكدت على وجوب قيام من تلقى الهدية -سواء تلقاها بشكل مباشر أو من خلال أحد أقاربه من الدرجة الأولى (أب/ أم، أخ/ت، زوجة، ابنة) - بالإبلاغ مسؤوله في فترة لا تزيد عن أسبوع، مما يعني أن القرار شمل الهدايا التي تقدم داخل المؤسسة وخارجها، و أكدت المادة (9) على وجوب الاحتفاظ بسجل للهدايا، وسبب هذه الهدية، والزام المؤسسات باتخاذ قرار بها بعد تقييمها، كما أوجبت المادة (8) أنه وفي حال أن الهدية كانت ذات قيمة مالية (بمعنى تزيد عن مائة دينار) فإن تخصص للاستخدام الداخلي أو عرضها في متاحف أو معارض ذات علاقة. من المهم الإشارة إلى أنه وبموجب المادة (10) فقد أصبح الإبلاغ عن المخالفات للنظام الهدايا واجبا على المسؤولين عن إدارة المؤسسات، وإن لم تجرم عدم الإبلاغ.

أما عن الشكاوى، تستلم هيئة مكافحة الفساد عدد من الشكاوى المقدمة مباشرة من قبل الجمهور، أي إن هذه الشكاوى تمثل أحد المصادر الرئيسية للمعلومات، إضافة لذلك يصل الهيئة عدد من البلاغات بعضها مجهول المصدر، كما تعمل الهيئة على رصد بعض الشبهات من خلال وسائل الإعلام ووسائل التواصل الاجتماعي وكذلك التقارير الصادرة عن جهات حكومية متعددة ومنظمات غير حكومية وتحتوي على شبهات فساد. تشكل البلاغات والشكاوى والتقارير وما يثار في الإعلام ووسائل

التواصل الاجتماعي مادة واساس لتدخل هيئة مكافحة الفساد. ومؤخرا قامت هيئة مكافحة الفساد باستحداث دائرة لرصد الممارسات السلبية تبنى على ما يتوفر لها من معلومات وبيانات قادمة من المصادر التي ذكرت (هيئة مكافحة الفساد، مقابلة نيسان 2021). أما التحدي الثاني فهو يتعلق بكون المواطنين على اختلاف ادوارهم الوظيفية (طالب خدمة، مورد، موظف هيئة محلية... الخ)، وبشكل عام غير مطلعين على شؤون الهيئات المحلية والحوكمة والفساد الامر الذي يعني ان المعرفة بوجود انحرافات عن القانون غير متوفرة لكي ينتقل المواطن الى المرحلة الثانية بالتبليغ عن مظهر أو شبهة الفساد. كما أن هناك حالة من التقاعس والتكاسل من المواطن نفسه بعدم حصوله على المعلومات الصحيحة وعدم تقديم المعلومات الكافية أو الصحيحة للهيئة لكي تتأثر في شكوى المواطن وتصل الى شبهة فساد تستطيع احوالها للنيابة والقضاء (هيئة مكافحة الفساد، مقابلة نيسان 2021).

ديوان الرقابة المالية والادارية

يختص ديوان الرقابة المالية والادارية بالرقابة والتدقيق على اعمال الحكومة والمؤسسات العامة بما فيها الهيئات المحلية، ويعتد بتقريره وهذا يعني ان الجهات الحكومية يجب ان تعمل بشكل تكاملي وخصوصا مع ديوان الرقابة الذي يحيل لهيئة مكافحة الفساد شبهات ما يراه فسادا (هيئة مكافحة الفساد، مقابلة نيسان 2021). لقد صرح موظفي وزارة الحكم المحلي وموظفي الهيئات المحلية بأن تدقيق ديوان الرقابة المالية والإدارية يمتاز بالشمولية والعمق وتغطيتها لفترة طويلة، الا ان موظفي وزارة الحكم المحلي قد أفادوا بأن عمليات التدقيق التي يقوم بها ديوان الرقابة هي على عينة من الهيئات المحلية ولا تشمل كافة الهيئات المحلية، وهو ما يعني وجود احتمال لمضي سنوات قبل ان تخضع الهيئة المحلية مرة أخرى لهذا التدقيق الشامل، وبالتالي فان الباحث يستنتج بان هذا التدقيق هو تدقيق لاحق للعمليات ويهدف الى اكتشاف الأخطاء والمخالفات التي حدثت داخل الهيئات المحلية وتحديد المسؤول عنها، في حين ان الرقابة الداخلية تهدف أيضا الى توفير رقابة قبل وإثناء وبعد العمليات. كما يستنتج الباحث بأن الموارد المتاحة للديوان الرقابة المالية والإدارية قد تكون موردا جيدا لوزارة الحكم المحلي وذلك من خلال قيام الديوان بتدريب موظفي الوزارة اثناء عمليات التدقيق التي ينفذها الديوان، بالإضافة الى إمكانية قيام الديوان بتزويد وزارة الحكم المحلي ببعض أدوات الرقابة والتدقيق والبرامج المحوسبة. كما ان الديوان يستطيع المساهمة في مأسسة وبناء وحدات رقابة داخل الهيئات المحلية وبالتالي يكون الديوان قد جمع بين التدقيق السابق والاني واللاحق للعمليات التي تجري داخل الهيئات المحلية.

كما ان وزارة الحكم المحلي لها دور مهم في الوصول لمظاهر الانحرافات عن القانون والمظاهر السلبية والاختفاء التي تعترض عمل الهيئات المحلية، وبهذا فان التكامل في الادوار يجب ان يكون قاعدة واساسا للعمل بين المؤسسات الحكومية ذات العلاقة.

وبالرغم من الحديث عن التكامل في العمل مع الجهات الرقابية الا ان استمرارية الممارسات السلبية تشير ان "الادوار الرقابية غير منتجة في التعامل وتصويب الاخطاء" (هيئة مكافحة الفساد، نيسان 2021)، وبالتالي الحاجة الى انواع اخرى من التدخلات لتصويب العمل. لقد برز مؤخرا نوع من الرقابة المجتمعية عمودها المساواة من خلال دعوة المجتمع المحلي لحضور لقاءات مع اعضاء المجالس المحلية وفتح المجال لهم للمساءلة ولإطلاعهم على اعمال المجلس وخصوصا فيما يتعلق بالمشاريع والنشاطات. يعتبر اعضاء الهيئات المحلية وخصوصا رؤسائها هذا الشكل نوع من الرقابة المجتمعية على أعمال الهيئات المحلية واستراتيجية لتصويب علاقة المواطن مع الهيئة المحلية يجري في سياق تكامل الادوار بين الجهات ذات العلاقة الحكومية منها وغير الحكومية (مقابلة الهيئات المحلية، أيار 2021).

ان احدى الملاحظات التي برزت عند الحديث عن تكامل الأدوار هي التطلع لتطوير منطلقات التكامل ولعل البدء يكمن في تطوير منهجية التكامل من خلال وجود انظمة لها وخاصة بين وزارة الحكم المحلي والهيئات المحلية. لقد تم وصف بعض عمليات الرقابة والتدقيق التي تقوم بها وزارة الحكم المحلي من بعض العاملين في الهيئات المحلية بأنها احيانا تكون عشوائية او بناءً على طلب احدى الجهات مثل الممولين ، وبراي المنتقدين ان هذا التدقيق لا يخدم وظيفة الرقابة والتدقيق بمعنى تطوير العمل والياته بقدر ما يكون اجرائي ظرفي وهدفه نيل رضى الممول (مقابلة الهيئات المحلية ، أيار 2021)، او ان عمليات الرقابة التي تقوم بها الجهات الحكومية مثل وزارة الحكم المحلي وهيئة مكافحة الفساد لم تراعي الفروقات بين أحجام الهيئات المحلية وبالتالي لم تعكس جوهر ومضمون الاجراءات بقدر ما تم التشديد على الشكل (مقابلة الهيئات المحلية ، أيار 2021). بينما ترى وزارة الحكم المحلي ومديرياتها انها تقوم بعملية الرقابة والتدقيق وكذلك الدور التوجيهي والاستشاري (مقابلة الحكم المحلي، أيار 2021).

من جهة أخرى، تبين للباحث عدم وجود إدارة/وحدة مختصة بقضايا الحكم المحلي في هيئة مكافحة الفساد، ان تعدد القضايا والقطاعات التي تعمل بها الهيئات المحلية تظهر الحاجة الى وجود موظفين مختصين في عمل الهيئات المحلية لدى هيئة مكافحة الفساد، على أن تشمل جميع الجوانب الفنية الهندسية وغيرها والادارية والمالية. كما يتطلب تنفيذ أنشطة بناء قدرات لتمكينهم من تشخيص وتحديد مظاهر الفساد في هذه الهيئات والتعامل معها (مقابلة الهيئات المحلية، أيار 2021).

الفصل الخامس: مظاهر الانحراف عن الحوكمة

يخصص هذا الجزء من الدراسة لعرض مظاهر الانحراف عن الحوكمة في أعمال الهيئات المحلية من خلال تبيانها وتحليلها. تشير الانحرافات الادارية والمالية التي تم رصدها في الهيئات المحلية انها بحاجة الى نظام رقابة وتدقيق مبني على مبادئ الحكم الرشيد وذلك لتكون اطارا أكثر عمقا متضمنة الامتثال للقانون في الجوانب والعمليات الادارية والمالية. وعلى صعيد اخر فان التطلع لتحليل المخاطر يقدم اطارا عميقا في الجوانب الاستراتيجية وبعيدة المدى المرتبطة باستدامة عمل الهيئات المحلية. وبهذا تكون الدراسة قد أبرزت مسارين، الاول يركز على تحليل المخاطر التي تتعرض له الهيئات المحلية والثاني يعتمد على الاخطاء الشائعة في الجوانب المالية والإدارية، ومن ثم سيتم الخروج بالتوصيات المتناسبة مع نتيجة تحليل المسارين وذلك من خلال اقتراح إطار عام للرقابة الداخلية.

أولاً: تحليل المخاطر

يشير مفهوم إدارة المخاطر إلى منظومة إدارية متكاملة تهدف إلى الحد قدر الإمكان من المخاطر التي تشكل تهديداً حقيقياً على سير عمل المنظمات المختلفة، وينطبق ذلك على كافة المؤسسات بما فيها الهيئات المحلية، الا ان المخاطر المحيطة بالهيئات المحلية تتنوع بشكل كبير ومختلف عن المؤسسات الأخرى وذلك بسبب ضعف موارد معظم الهيئات المحلية وتنوع الوظائف التي تقدمها الهيئات المحلية وتشابك علاقاتها مع جهات مختلفة ومتنوعة، هذا عدا عن فرص الاحتيال المرتفعة سواء من قبل الموظفين او المواطنين، وانعدام او ضعف نظم السيطرة والرقابة. كما تتشابه هذه العوامل مع بعضها لترفع من نسب المخاطر. على سبيل المثال، أظهرت مراجعة الإطار القانوني الناظم لعمل الهيئات المحلية في هذه الدراسة ان هناك كثير من الرسوم التي لا تفرضها معظم الهيئات المحلية مثل رسوم التحسين والتطوير او غرامات عدم بناء موقف سيارات. عند البحث في مسببات عدم فرض هذه الرسوم فإنها تنقسم الى مسبين رئيسيين، اما في عدم معرفة المجلس بهذه الرسوم و/أو عدم رغبته في فرض رسوم جديدة، وبغض النظر عن المسببات، فان إدارة المخاطر المتعلقة بقيام الهيئة المحلية بالمطالبة بكافة الرسوم والضرائب التي تستحق على المواطنين ستتطلب من مجلس الهيئة المحلية (1) دراسة كافة القوانين ذات العلاقة ومن ثم (2) تحديد كافة الضرائب والرسوم المحتملة و(3) شروط صحتها و(4) المكلف الذي ستفرض عليه و(5) فرض الرسم و/أو الضريبة وأخيراً (6) اشعار المكلف باستحقاق مثل هذا الرسم. إذا ما عدنا لهذه الخطوات الستة وربطناها بقدرات الهيئات المحلية ومواردها فإننا سنكتشف ثلاث أمور مهمة وهي:

1. انه من العيب قيام كل هيئة محلية -حتى لو امتلكت الموارد اللازمة- بتنفيذ الخطوات الثلاث الأولى، ذلك انها مشتركة بين جميع الهيئات المحلية، بل انه كان على جهة مركزية أخرى، كوزارة الحكم المحلي او صندوق تطوير واقرض الهيئات المحلية او أي وكالة تنفيذية أخرى القيام بمثل هذا التدخل توفيراً للموارد.

2. حتى لو قامت كل هيئة محلية بتنفيذ الخطوات الست أعلاه، إلا أن مزيداً من المخاطر ستتشأ، مثلاً ستبقى احتمالية عدم تحديد مكلف ما قائمة وهو ما يستوجب مزيداً من الجهود في تحديد المخاطر وتحليلها، كالمواطن الذي يسكن على أطراف القرية ولا يتم تحديده كمكلف. وبالتالي ستتشأ حاجة لوضع منهجية دورية (سنوية مثلاً) لتحديث قائمة المكلفين وضمان شموليتها.

3. أن القيام بالخطوات الستة بشكل صحيح لا يعني عدم الوقوع في الأخطاء وبالتالي تتشأ الحاجة لمراجعة وتدقيق أعمال الهيئات المحلية. على سبيل المثال، قد تعمل الهيئات المحلية على فرض الضريبة أو الرسم على مكلف ما بشكل غير قانوني، أي أن المخاطرة هنا قد أصبحت معكوسة. فكيف يمكن تفادي مثل هذه المخاطر؟ وهل تدقيق هذه الرسوم بعد فرضها و/أو جبايتها هو عمل كاف حتى لو ردت الحقوق لأصحابها؟ لا قطعاً، بل كان من المفترض ادخال المكلف نفسها في الرقابة على أعمال البلدية وذلك من خلال نشر الخطوات الست للمواطنين على موقع الانترنت الخاص بالبلدية مثلاً، إذ سيوفر هذا الموقع للمواطن الذي يريد التحقق من قانونية تكليفه بالضريبة أو الرسوم مرجعاً مهماً وسيعمل على نقاش الهيئة المحلية وموظفيها وبالتالي تجنب الهيئة المحلية الوقوع في مثل هذه الأخطاء، وبالتالي يصبح المكلف جزءاً من منظومة الرقابة الداخلية للهيئات المحلية.

يظهر المثال السابق أن المؤسسات المركزية كالوزارة، تستطيع المساهمة في تحليل المخاطر وتحديدها وفي وضع السياسات والإجراءات التي تقلل من فرصة حدوثها أو آثار حدوثها. كما يظهر أن تحليل المخاطر هو عمل مستمر لا يتوقف وأنه يتطلب موارد كبيرة غير متوافرة لدى الهيئات المحلية الصغيرة، كما يؤكد على أهمية العمل بسياسة الإفصاح إذ تخلق من المواطن رقيباً على عمل الهيئات المحلية.

ثانياً: مظاهر الانحرافات في عمل الهيئات المحلية عن القانون

وفيما يلي هذه الانحرافات والتي قد تشكل تربة خصبة خاصة سواء كانت هذه المظاهر مقصودة أو أخطاء غير مقصودة بيئة للفساد:

جدول 1: الانحرافات في عمل مجالس الهيئات المحلية

المحاور / المهام	مظاهر الانحراف عن القانون والحوكمة	الحل
اجتماعات مجلس الهيئة	- عقد اجتماعات المجلس خارج مقر الهيئة بصورة مخالفة للقانون - عدم تبليغ الأعضاء كتابياً بجدول الاجتماع بشكل مسبق كما نص القانون - إضافة بند غير مدرج على جدول الاجتماعات - إضافة بند غير مدرج على جدول الاجتماع دون إجماع الحضور وفق النصاب (ثلثين)	- وضع لائحة أو بروتوكول لاجتماعات المجلس وتنظيم وإدارة وتسيير أعماله واتخاذ القرارات، بحيث يتناول الدليل تفصيلاً كافة الإجراءات التي يستوجب اتخاذها في الدعوة إلى انعقاد المجلس البلدي، تحضير اجندة الاجتماعات، النصاب القانوني، التصويت على القرارات وغيرها.
	- عدم الانتظام في عقد جلسات المجلس حسب ما بنص عليه القانون - عدم ختم جلسات المجلس البلدي وتوقيع الرئيس وأعضاء المجلس عليها - بدء الاجتماع دون نصاب - التصويت دون اكتمال النصاب القانوني - انسحاب/عدم اكمال بعض الأعضاء للجلسة بعد البدء في الجلسة - الانسحاب من الاجتماع وعدم إكمال الاجتماع - عدم حضور الاجتماعات	

	<ul style="list-style-type: none"> - عدم عقد اجتماعات للمجلس - عدم تحديد والاتفاق على جدول الاجتماع وبنوده - عدم الاطلاع على أعمال تطورات أعمال الهيئة المحلية. - عدم توثيق سجل جلسات مروس مثبت الأوراق حسب النموذج المعتمد - التشطيب علي محاضر الجلسات - عدم الاستجابة لاستفسارات عضو المجلس عن أعمال الهيئة المحلية ومجلس الهيئة 	
<ul style="list-style-type: none"> - وضع دليل بواجبات المجلس ودوره والتزاماته - عمل اجتماعات مفتوحة ولقاءات مع المجتمع المحلي على الأقل مرتين بالسنة لاطلاع المجتمع المحلي على تطورات أعمال المجلس وشؤونه التطويرية والمالية والإدارية وفتح المجال أمام الجمهور للمشاركة والمساءلة وطرح الأسئلة ووضع الملاحظات والاحتياجات 	<ul style="list-style-type: none"> - عدم مساءلة المجلس لرئيس المجلس والأعضاء - تحديد المشاريع دون التعاون مع الجهاز التنفيذي - تركيز القرار في يد شخص أو مجموعة من الأعضاء - تدخلات خارجية وعائلية وسياسية ودينية في قرارات المجلس - عدم توثيق سجل جلسات مروس مثبت الأوراق حسب النموذج المعتمد. - عدم إبلاغ الوزارة في حالة استقالة أحد الأعضاء - عدم اتخاذ إجراءات قانونية بحق الأعضاء المتغييبين عن حضور 3 جلسات متتالية. - عدم تقديم التسهيلات لفرق الرقابة والتدقيق الداخلية في الهيئة المحلية والفرق من جهات الرقابة والتدقيق في الدولة. - محدودية اطلاع المجتمع المحلي على المعلومات وتدني استجابتهم للمواطن بالحصول على المعلومات - محدودية عقد اجتماعات عامة لاطلاع المجتمع المحلي على أعمال الهيئة المحلية والمعوقات والتحديات - استغلال الهيئات المحلية أموال المشاريع الربحية في تمويل المشاريع الخاصة بالهيئات المحلية دون الحصول على المصادقات اللازمة وعلى حساب الذمم المترتبة على تلك المشاريع. - عدم الإبلاغ عن الفساد او شبهات الفساد. 	<p>مجلس الهيئة المحلية</p>
<ul style="list-style-type: none"> - وضع دليل بواجبات رئيس الهيئة المحلية والتزاماته وتعميمها على أعضاء المجلس والموظفين والمجتمع المحلي من أفراد ومؤسسات. - تدريب رئيس الهيئة المحلية على كامل أعماله ومهامه المالية والإدارية والحكم الرشيد 	<ul style="list-style-type: none"> - استغلال أعضاء الهيئة لمناصبهم وتحقيق مصالح - عدم تفرغ رئيس البلدية لأعمال الهيئة المحلية أثناء الدوام الرسمي - قبول رشوة من الأشخاص الذين يرتبطون بالهيئة بعقود أو معاملات - عدم تسليم المجلس الهدايا التي تزيد قيمتها عن مائة دينار - قبول الهدايا المشروطة - الجمع بين بدل الجلسات والراتب الشهري للرئيس أو نائب الرئيس - عدم تقديم اقرار الذمة المالية او عدم الافصاح عن جزء منها. - الخروج عن أخلاق وآداب التخاطب والتعامل مع المجلس والموظفين والمواطنين. - الحصول على مكافآت غير قانونية - عدم إدراج كل البدلات التي حصل في التقرير المالي السنوي المقدم للمجلس - عدم الإبلاغ عن الفساد او شبهات في الفساد. 	<p>رئيس الهيئة المحلية</p>
<ul style="list-style-type: none"> - الالتزام بدليل أعضاء الهيئات المحلية وتوعية أعضاء المجلس والموظفين والمجتمع المحلي من أفراد ومؤسسات. - تدريب أعضاء الهيئات المحلية على طبيعة مهامهم المالية والإدارية وقواعد الحكم الرشيد 	<ul style="list-style-type: none"> - غيابه عن الاجتماعات - الانسحاب من الجلسة قبل نهايتها - يأتي محملاً بقضايا ومنافع عائلية وشخصانية او منطلق سياسي او ديني. - قبول منحة أو مساعدة مالية شخصية من الأشخاص الذين يرتبطون بالهيئة بعقود أو معاملات - عدم تسليم المجلس الهدايا التي تزيد قيمتها عن مائة دينار - قبول الهدايا المشروطة - عدم تقديم اقرار الذمة المالية - عدم حضور اجتماعات اللجان الفرعية التي يكون عضو فيها. - الخروج عن أخلاق وآداب التخاطب والتعامل مع المجلس والموظفين والمواطنين. - الحصول على مكافآت خارج عن بنود القانون - عدم إدراج كل البدلات التي حصل عليها الاعضاء في التقرير المالي السنوي المقدم للمجلس او للجهات الرقابية الأخرى - عدم الإفصاح عن عضويته في مجالس ادارة لشركات او مؤسسات اخرى. - عدم الإبلاغ عن الفساد او شبهات في الفساد. 	<p>عضو الهيئة المحلية</p>

<ul style="list-style-type: none"> - ترسيخ سياسة عامة مفادها ان كل لجنة يجب ان تشكل وفق قرار يحدد مسؤولياتها وصلاحياتها ونطاق عملها الموضوعي والزماني، بالإضافة الى تحديد واجبات عضو اللجنة الفرعية والتزاماته وسير عمل اللجنة الفرعية، ولمن ترفع تقاريرها، وكيف تؤخذ القرارات والتوصيات، وتعميمها على أعضاء المجلس والموظفين والمجتمع المحلي من أفراد ومؤسسات. - ان يتم ضبط عمل اللجان بسجلات للتأكد من قيام اللجان بمهامها وحلها فور انتهاء الغاية التي شكلت من اجلها هذه اللجان. - وضع لائحة داخلية لحقوق وواجبات والتزامات عضو اللجنة الفرعية وشروط استمرار العضوية - تدريب أعضاء اللجان الفرعية على كامل أعماله وخصوصا اللجان المالية ولجان الشراء. 	<ul style="list-style-type: none"> - عضوية مقتصرة على عدد من الموظفين دون غيرهم واستبعاد ذوي القدرات منهم - مشاركة وفق منطلقات عائلية/ سياسية/ دينية/ شخصية. - اجتماعات شكلية وعدم فاعلية أعضاء اللجان. - عدم انعقاد اجتماع والحصول على توافيق الأعضاء لاحقاً - غياب عن الاجتماعات - قبول الهدايا - الخروج عن أخلاق وآداب التخاطب والتعامل مع المجلس والموظفين والمواطنين. - عدم الإبلاغ عن الفساد او شبهات في الفساد. 	<p>اللجان الفرعية المنبثقة عن مجلس الهيئة</p>
<ul style="list-style-type: none"> - وضع نظام ولوائح داخلية لشؤون الموظفين من تعيين وتوظيف وإدارة شؤونهم - مراجعة الهيكليات المعيارية للهيئات المحلية. - الحاجة لتطوير وصف وظيفي لكل موظفي الهيئات المحلية كجزء من نظام الرقابة والتدقيق، 	<ul style="list-style-type: none"> - عدم التزام الموظفين بساعات العمل الفعلي للدوام - عدم وجود سجل لدوام الموظفين ونماذج المغادرات - منح إجازات مرضية لموظفي الهيئة المحلية بدون عذر أو مسوغ - عدم تسكين موظفي الهيئة المحلية - تعيين وترقية موظفين دون إتباع الإجراءات الرسمية في التعيين والتوظيف والترقية. - لا يتم تقييم أداء الموظفين - وجود تعيينات دون شواغر وظيفية على الهيكلية - عدم تناسب المؤهلات العلمية مع المسميات الوظيفة للموظفين - عدم تخصيص وظائف لموظفين من ذوي الاحتياجات الخاصة. - عدم تقديم اقرار الذمة المالية - الخروج عن أخلاق وآداب التخاطب والتعامل مع المجلس والموظفين والمواطنين. - قبول الهدايا - عدم اعلام المجلس او رئيسه / مدير الجهاز التنفيذي عن عروض او هدايا مقدمة له - الحصول على مكافآت خارج عن بنود القانون - تجاوز نسبة العمل الاضافي 25 % من الراتب الأساسي او منح مبلغ مقطوع بدل العمل الإضافي - عدم تطبيق نظام موظفي الهيئات المحلية - لا يتم اقتطاع ضريبة الدخل من رواتب رؤساء وموظفي ومكافآت أعضاء المجلس وتوريدها لدائرة ضريبة الدخل - عدم وجود ملفات للموظفين وعدم اكتمال مسوغات التعيين. - عدم الإبلاغ عن الفساد او شبهات في الفساد. 	<p>موظف الهيئة المحلية</p>

كما وتعاني بعض الهيئات المحلية من ضيق دائرة صنع القرار فيها، وبالعادة فان رئيس المجلس المحلي يتحمل العبء الاكبر في صنع القرار ومتابعة هذا الدور سواء كان ذلك بسبب الثقافة السائدة (لدور الفرد المسؤول وعدم التطلع والايمان بعمل الفرد

وليس العمل الجماعي) مسؤولية الفرد بعيدا عن احكام القانون وتكون النتيجة تحمل رئيس الهيئة مجمل المسؤوليات والاعمال (مقابلة الهيئات المحلية، أيار 2021) هذا من جهة، ومن الجهة الاخرى هناك نوع من التفرّد المقصود من قبل رؤساء المجالس حيث اخذ القرار على عاتقهم الخاص، فمثلا لوحظ في أكثر من حالة قيام رؤساء الهيئات المحلية بإعداد هيكلية الهيئة المحلية وتعيينات للموظفين وتسكين الوظائف والمسميات الوظيفية بشكل حصري، هذه الأمور جميعها تدفع وزارة الحكم المحلي باتخاذ تدابير متزايدة لتحسين بيئة الحوكمة و تشديد أنظمة الموارد البشرية وزيادة فاعلية أنظمة الرقابة (مقابلة الهيئات المحلية، أيار 2021)

جدول 2: الانحرافات في موازنة الهيئات المحلية

المحاور / المهام	مظاهر الانحراف	الحل
الموازنة	<ul style="list-style-type: none"> - عدم تقديم الموازنة للوزارة للمصادقة خلال الفترة القانونية المنصوص عليها - تجاوزات وانحرافات في الموازنة وعدم الالتزام بالسقف المحدد في بنود الموازنة - توييب وتسجيل الإيرادات على خلاف أبوابها الحقيقية المعتمدة في الموازنة - لا يتم عمل تعديل للموازنة أو من نقلة للبنود في الموازنة - تنفيذ مشاريع غير مدرجة في موازنة الهيئات المحلية المصادق عليها من قبل وزارة الحكم المحلي - عدم دراسة التكلفة التقديرية للمشاريع قبل طرحها وعدم دراسة المخططات الهندسية - سوء إدارة المشاريع 	<ul style="list-style-type: none"> - بدء التحضير للموازنة النهائية قبل ثلاث او أربع شهور من نهاية السنة المالية. - مراجعة الأعمال المالية المتصلة بالموازنة كل أربع شهور أي ثلاث سنوية
	<ul style="list-style-type: none"> - محدودية أو رمزية أو اقتصار مشاركة المواطنين (عائلية، شخصية، سياسية، دينية) في تبيان الاحتياجات الحقيقية للمجتمع المحلي - عدم تحديد أولويات احتياج المجتمع المحلي، - التعامل مع الموازنة بكونها ورقة دون مضمون 	<ul style="list-style-type: none"> - الشفافية واعلام التجمع السكاني وتشجيع المشاركة المجتمعية

يلاحظ من البيانات أعلاه أهمية توفير مزيدا من الأنظمة للتعامل مع مجلس الهيئة المحلية ولجانها والموظفين ورفع قدراتهم بحيث تضمن تطبيق مفاهيم ومبادئ الحكم الصالح المختلفة المتعلقة بصنع القرار والقيام بالأدوار المطلوبة وتطوير وإدارة مشاريع ونشاطات الهيئات المحلية بحيث تضمن إدارة وظائف ونشاطات الهيئة المحلية وموظفيها وكذلك كيفية التعامل مع المجتمع المحلي من مؤسسات وأفراد وضمان اشراكهم والتخلص من المظاهر السلبية في المحاباة والتميز والواسطة. اما فيما يتعلق بالموازنات والانحرافات عنها، تقدم الهيئات المحلية تفسيراً يقوم على الحاجة الملحة للمجتمع المحلي واحتياجاته المتغيرة، حيث يتم عمل مناقلة في الموازنة بطلب المدير المالي وقرار من مجلس الهيئة المحلية. علما أن تعليمات الوزارة تسمح بالمناقلة مع وجود تغيير حدث عام 2021 بالسماح بالمناقلة مرة واحدة خلال السنة (مقابلة الهيئات المحلية، أيار 2021).

جدول 3: الانحرافات في عمليات الصرف

المحاور / المهام	مظاهر الانحراف عن القانون والحوكمة	الحل
الصرف المالي	<ul style="list-style-type: none"> - إجراء عملية الصرف بدون معززات الصرف المؤيدة للنفقة. - عدم استيفاء كافة التواقيع والمصادقات اللازمة على سندات - عدم إرفاق فاتورة ضريبية لسند الصرف - صرف مبالغ مالية تزيد عن 50 دينار نقدا 	<ul style="list-style-type: none"> - وضع دليل اجرائي يوضح الإجراءات والمستندات المطلوبة وكيفية الصرف والدفع وكيفية التعامل مع السندات - تدريب الموظفين

	<ul style="list-style-type: none"> - عدم الالتزام بإجراءات الشراء القانونية في عمليات شراء اللوازم أو تنفيذ الأعمال أو تقديم الخدمات - عدم ترقيم سند الصرف أو تأريخه في بعض الأحيان - دفع الرواتب والأجور نقداً 	
الالتزام بالقانون	<ul style="list-style-type: none"> - مخالفة صرف الرواتب حسب المؤهلات وحسب المسمى الوظيفي والمنسجمة مع سلم الرواتب حسب براءة التشكيلات المعدة والمصادق عليها 	

جدول 4: الانحرافات في المشاريع

المحاور / المهام	مظاهر الانحراف عن القانون والحوكمة	الحل
المشاريع	<ul style="list-style-type: none"> - تحديد المشاريع دون مراعاة العدالة في التوزيع والكثافة السكانية - تحديد المشاريع دون تلبية أولويات احتياجات المجتمع المحلي - عدم وضع المشاريع ذات الأولوية في الموازنة - تحديد المشاريع دون التعاون مع الجهاز التنفيذي الإداري والفني - عدم احتواء الملفات في الأوراق الخاصة بالمشروع ووثائق العطاء وخاصة في المشاريع الممولة ذاتياً 	<ul style="list-style-type: none"> - الشفافية وتفعيل المشاركة المجتمعية - دراسة الاحتياجات ووضع الأولويات - الصحة للمشاريع في الهيئات المحلية - بمشاركة المجتمع المحلي وعند إعداد الموازنة
المخالفات الإدارية المتعلقة بالمشاريع	<ul style="list-style-type: none"> - تنفيذ مشاريع غير مدرجة في موازنة الهيئات المحلية المصادق عليها من قبل الوزارة الحكم المحلي. - تجاوز زيادة كميات البنود للمشاريع عن النسبة القانونية (25%) من قيمة العقد) والتعاقد مع نفس المورد لتنفيذ الأعمال - عدم وضع بند احتياطي في الموازنة يغطي تكاليف تنفيذ بعض البنود الطارئة أو تعديلها حسب الأصول 	<ul style="list-style-type: none"> - الامتثال للقانون - توضيح مسؤولية الانحرافات - التخطيط السليم

جدول 5: الانحرافات في مشاريع استصلاح الأراضي والدفاع عن أراضي تقع في مناطق ج

المحاور / المهام	مظاهر الانحراف عن القانون والحوكمة	الحل
مشاريع استصلاح الأراضي والدفاع عن أراضي التي تقع في مناطق ج	<ul style="list-style-type: none"> - تركيز عمليات الاستصلاح في مناطق وفق لمنطقتات تمييزية سياسية / دينية / اجتماعية / شخصية لأعضاء وأقارب أعضاء المجلس. - حصر التنسيق للخدمات القانونية مع مؤسسات أهلية وحكومية للدفاع عن الأراضي المهدة بالمصادرة وفق لمنطقتات تمييزية سياسية واجتماعية وقرابة للأعضاء المجلس 	<ul style="list-style-type: none"> - تفعيل المشاركة والرقابة المجتمعية. - وضع وتحديد مؤشرات جغرافية
تنفيذ مشاريع تطويرية	<ul style="list-style-type: none"> - تركيزها في مناطق عائلية ما وفق لمنطقتات تمييزية سياسية/ دينية/ اجتماعية/ شخصية لأعضاء وأقارب أعضاء المجلس. 	
شق شوارع	<ul style="list-style-type: none"> - شق شوارع تخدم فئات وفق لمنطقتات تمييزية سياسية/دينية/ اجتماعية / شخصية لأعضاء وأقارب أعضاء المجلس. - شق شوارع من أراضي أفراد على حساب أراضي أفراد آخرين 	

تتقاطع الأخطاء الشائعة الواردة في ادبيات وزارة الحكم المحلي مع اهم الانتقادات أو الشكاوى للجهات الحكومية على الهيئات المحلية تتعلق بالمشاريع التطويرية باختلاف مسمياتها لكونها تمس بالمصالح الحيوية والمباشرة للمواطنين، فنجد ان هناك اهتماماً من المواطنين للحصول على الخدمات (مقابلة الهيئات المحلية، أيار 2021). ولفهم سياق الانتقادات والشكاوى التي يشير الى ان تطوير المشاريع نفسها وفكرتها كانت في نطاق محدود بدون اطلاع من قبل المواطنين على طبيعة المشاريع

التطويرية، وذلك على الرغم من المشاركة المجتمعية التي يستجوبها دليل اعداد الخطة التتموية وهو الامر الذي يدفع نحو ضرورة المشاركة المجتمعية في تطوير واعداد المشاريع التطويرية.

جدول 6: الانحرافات في الحسابات

المحاور / المهام	مظاهر الانحراف عن القانون والحوكمة	الحل
الحسابات	<ul style="list-style-type: none"> - عدم توفر سجل أستاذ لإيرادات والمصروفات وسجل الصندوق. - عدم ترصيد الحسابات أولاً بأول وخصوصاً حسابات الصندوق والبنك والنم. - عدم تزويد رئيس الهيئة المحلية بتقارير دورية عن أرصدة الصناديق والبنوك. - الاحتفاظ بمبالغ نقدية تزيد عن 500 شيفل في الهيئة المحلية. - الجباية ما بعد أوقات دوام البنوك - عدم الاكتراث بإيداع المبالغ المحصلة - عدم التدقيق والتوقيع على الأموال المستلمة من الجباه والصناديق الفرعية - عدم ترقيم سند الصرف أو تأريخه في بعض الأحيان - دفع الرواتب والأجور نقدا - صرف مبالغ مالية تزيد عن 50 دينار نقدا - عدم استيفاء كافة التواقيع والمصادقات اللازمة على سندات - عدم ارفاق فاتورة ضريبية لسند الصرف - اجراء عملية الصرف بدون معززات الصرف المؤيدة - استلام الاموال من الجباه والصناديق الفرعية بشكل مخالف للنظام - عدم تسجيل الشيكات المقبوضة من المكلفين باسم الهيئة المحلية (شيكات من قبل المكلفين مسجل عليها اسم الهيئة المحلية كمستفيد) 	<ul style="list-style-type: none"> - إعداد سجل الأستاذ لإيرادات والمصروفات وسجل الصندوق. - توفير كادر متخصص على مسك السجلات. - تعيين محاسبين مهنيين لأكثر من هيئة محلية - توجيه المجلس بالمسؤوليات المترتبة عليهم أهمها المسؤوليات المالية. - ربط التقييم الخاص بموظفي القسم المالي بإنجاز المهام في الوقت المحدد والأخذ بعين الاعتبار الالتزام بعرض التقارير الدورية بموعدها
	استخدام قلم الرصاص أو الطامس في التسجيل والترصيد في السجلات المالية	منع ذلك وعقاب كل ما يقوم بهذا الامر
	<ul style="list-style-type: none"> - استلام الهيئة المحلية لشيكات مجبرة - لا يتم إيداع الشيكات برسم التحصيل في البنك - عدم متابعة وتحصيل الشيكات الراجعة - استلام الشيكات من قبل المكلفين بدون سند - استلام وتحرير سند قبض قبل تحصيل الشيك - عدم وجود سجلات مناسبة لتسجيل الشيكات عند استلامها - تعطيل تحصيل الشيكات الراجعة لأشخاص لهم علاقة برئيس وأعضاء وموظفي الهيئات المحلية وبالتالي يتم تعطيل المتابعة لتلك الشيكات من المجلس - عدم ترصيد ومتابعة الذمم المدينة والدائنة وخصوصاً ما هو متعلق مع المؤسسات والجهات الحكومية - لا يتم توريد الأموال المقطوعة كضريبة دخل من الرواتب والمكافآت وبديل شهادة خصم المصدر لوزارة المالية. - لا يتم الالتزام بالأنظمة والقوانين المتعلقة بالمدة الزمنية لعقود الإيجار. - عدم تزويد الهيئة المحلية بالإشعارات المدينة والدائنة المعدة من قبل وزارة المالية على الهيئات المحلية - عدم دفع المؤسسات الحكومية للذمم المترتبة عليهم وتراكمها لفترات طويلة وبالتالي عدم تسجيل الذمم أولاً بأول - عدم ترصيد محاسب الهيئة المحلية لذمم المؤسسات الحكومية ضمن فترة زمنية محددة وتزويد الحكم المحلي بتقارير دورية لذلك - عدم تفريغ الإيصالات الفرعية على كشوف إرساليات - عدم الالتزام باقتطاع الدخل من رواتب موظفي الهيئات المحلية ومكافآت الرئيس والأعضاء وتوريده الى حسابات الضريبية 	

ان حوسبة العمليات تساعد على ضبط العمليات المحاسبية من جهة، واعمال الرقابة والتدقيق من الجهة الاخرى. كم ان اعتماد مطبوعات محددة من قبل وزارة الحكم المحلي سيساهم في زيادة الضبط ويقلل من الانحرافات. والاهم هو وضع ادلة للوحدات التنظيمية المعنية لاتباعها لكون بعض الاخطاء تكون بسبب الجهل وعدم المعرفة (مقابلة مع الهيئات المحلية ومديريات الحكم المحلي، أيار 2021).

جدول 7: انحرافات الشراء والعروض والعهادات

المحاور / المهام	مظاهر الانحراف عن القانون والحوكمة	الحل
الشراء المباشر وعروض الأسعار	<ul style="list-style-type: none"> - التعاقد المباشر مع الموردين وعمل استدراج عروض وهمية - انحياز الهيئة المحلية لأحد الموردين - عدم الالتزام بالإجراءات المتبعة في عمليات الشراء - التلاعب بالأسعار 	<ul style="list-style-type: none"> - وضع سياسات واجراءات مع تفعيل الشفافية ونظام للرقابة والتدقيق - تدريب الموظفين وذو العلاقة من اعضاء المحلي على التعامل مع عمليات الشراء والعهادات. - تفعيل سياسة تضارب المصالح. - وضع ادلة تفصيلية للقيام بالأعمال والاجراءات ومتطلبات كل مرحلة. - الرقابة والتدقيق على العمليات اثناء وعند حصولها وبعد حصولها.
العهادات والمناقصات	<ul style="list-style-type: none"> - عدم الالتزام بالإجراءات المتبعة في عمليات للحصول على أفضل مواصفات وأقل الأسعار - عدم وجود لجان متخصصة وتقييم وإحالة العطاء واستلام المشاريع - عدم إرسال جميع الوثائق قبل إصدار قرار البت والإحالة لتدقيقها وإعطاء عدم ممانعة مهما كان نوع التمويل - عدم طلب حضور لموظفي الوزارة بصفة مراقب وإشراف علوي في جميع اللجان - عدم إتباع الإجراءات الصحيحة في فض وفتح العروض (ترقيم العطاءات، والتوقيع على جداول الكميات) - عدم وجود صناديق لحفظ العطاءات المقدمة من المقاولين المزودة بقليل ولكل منهما مفتاحين - استخدام الطامس أو الشطب من قبل المورد في عروض الأسعار وجداول الكميات - قبول عروض الأسعار على الفاكس 	
	<ul style="list-style-type: none"> - عدم إحضار الكفالات المطلوبة (كفالة دخول العطاء وحسن التنفيذ الصيانة) والتأمينات للمشاريع - توقيع العقد مع المورد الذي أحيل عليه العطاء قبل استيفاء الأوراق المطلوبة ومنها (كفالة حسن التنفيذ والتأمينات المطلوبة حسب الأصول) - تقديم وصرف الدفعات المالية النهائية للمورد قبل تقديم كفالة الصيانة حسب الأصول - قبول قيمة (كفالة دخول العطاء وحسن التنفيذ) بالمبالغ النقدية - عدم إحضار كفالة الدفعة المقدمة للموردين الذين حصلوا على دفعات مقدمة. - عدم تحديد عملة الدفع في إعلان الجريدة وفي وثائق العطاء 	
	<ul style="list-style-type: none"> - عدم تنفيذ المشاريع حسب المواصفات الفنية المطلوبة في وثائق العطاء (غير مطابقة للمواصفات) - استلام الأشغال غير المطابقة للمواصفات - عدم تطبيق مبدأ الخصومات للموردين - عدم الالتزام بتنفيذ بنود العقد حسب المدة التعاقدية - عدم إلزام المورد بإصلاح العيوب التي تظهر خلال فترة الصيانة 	<ul style="list-style-type: none"> - وضع دليل يوضح كيفية التعامل مع المشاريع المخالفة للمواصفات وفق لواقع المخالفة، وذلك من حيث الرقابة الدورية المستمرة على الأرض ومن خلال التقارير الفنية الدورية المقدمة من المقاول

وفقاً لهيئة مكافحة الفساد، فإن عمليات الشراء والعطاءات تعتبر من الموضوعات التي يقع بها ممارسات ومظاهر انحراف بحيث تتطلب أدلة توضيحية وإجراءات وتدريباً مكثفة على كيفية التعامل معها بحسب القانون (مقابلة هيئة مكافحة الفساد، نيسان 2021) علماً بأن المجلس الأعلى لسياسات الشراء قد تأسس بموجب قرار من مجلس الوزراء استناداً إلى المادة رقم (7) من القرار بقانون رقم (8) لسنة 2014 بشأن الشراء العام، ويضطلع المجلس بدور رسم السياسات العامة ومتابعة وتقييم أداء منظومة الشراء العام في فلسطين، إضافة إلى بناء القدرات والبناء المؤسسي وسكرتارية وحدة مراجعة النزاعات. وقد عمل المجلس على إعداد اللائحة التنفيذية (قرار مجلس الوزراء رقم (5) لسنة 2014 بنظام الشراء العام) وعمل على إنشاء البوابة الموحدة للشراء العام. وحالياً يقوم المجلس بتطوير الوثائق والنماذج الموحدة للمناقصات ووثائق التأهيل القياسية لاستخدامها من قبل الجهات المشتريّة بما فيها الهيئات المحلية، هذا بالإضافة إلى قيام المجلس بعقد الدورات والبرامج التدريبية للتعريف بقانون الشراء واللائحة بعض البلديات على القانون ولائحته التنفيذية، وكذلك التدريب على استخدام البوابة الموحدة. وعلى الرغم من هذه الجهود، إلا أن مجالس الهيئات المحلية ما زالت تحتاج إلى مزيد من بناء القدرات وخصوصاً لطبيعة وتنوع عمليات الشراء التي تقوم بها الهيئات المحلية والمشاكل التي تمر بها الهيئات المحلية في المراحل المختلفة للشراء وتنفيذ العقود. يرى الباحث بأنه بإمكان وزارة الحكم المحلي الاستفادة من منصات تبادل الخبرة الموجودة وإنشاء منصة لموضوع الشراء بحيث يصار إلى عقد جلسات شهرية يتم فيها عرض حالات معينة ومناقشتها وتحديد الدروس المستفادة

جدول 8: انحرافات البناء

المحاور / المهام	مظاهر الانحراف عن القانون والحوكمة	الحل
نظام الأبنية والتنظيم للأراضي خارج حدود المخططات	<ul style="list-style-type: none"> - البناء على أرض تقل مساحتها عن 500 متر مربع - زيادة ومخالفة البناء للمساحة المخصصة وهي (48%) من مساحة القطعة. - زيادة عدد الطوابق عن طابقين وروف، و/ أو زيادة الارتفاع عن (12) متراً. 4 - عدم الالتزام بالحد الأدنى للارتدادات: أ. أمامي (4) أمتار. ب. جانبي (3) أمتار. ج. خلفي (4) أمتار. - عدم الالتزام بمساحة الروف المنصوص عليها في القانون وهي (50%) من الطابق الذي تحته. - عدم الالتزام بمتطلب الارتدادات للروف عن الطابق الذي قبله وهو (3) أمتار، من جميع الجهات باستثناء مكرر الدرج. - عدم الالتزام بقرار ألا يزيد ارتفاع الروف عن (3) أمتار. - عدم الالتزام بعدم إغلاق أو سقف الشرفات المكشوفة (التراسات) بأي مادة من المواد الإنشائية، مثل: القرميد أو الألمنيوم أو الخشب أو غيرها. 	<p>بحاجة لأدلة للأنشطة والمهام والاختصاصات وإجراءات واضحة مع توفير أنظمة للمراجعة والرقابة</p>
البناء	<ul style="list-style-type: none"> - ترخيص أبنية قائمة وفق توجه المحسوبة ووقوع البناء ضمن منطقة - عدم الالتزام بالرسوم المحددة لأغراض ترخيص الأبنية - لا يتم حصر للذمم المترتبة على ملفات الترخيص - عدم حصول المواطن على سند يدفعه قسط من رخصة البناء - تقديم خدمات (المياه والكهرباء) للأبنية غير المرخصة - تخفيض عروض الشوارع دون إتباع الإجراءات القانونية في المخطط الهيكلي - عدم مطالبة المواطن بدفع التأمينات اللازمة مقابل الالتزام بالإعمار 	<p>بحاجة لأدلة للأنشطة والمهام والاختصاصات وإجراءات واضحة مع توفير أنظمة للمراجعة والرقابة</p>

لقد قدمت وزارة الحكم المحلي حلولاً للانحرافات أعلاه تقوم على تطوير نموذج من قبل الوزارة وتوزيعه على الهيئات المحلية بحيث يشمل على (الرخصة ونوعها وقيمة الرسم) ويتم تحديثه بشكل دوري إعداد ملفات الترخيص ومتابعتها مضافاً لذلك التشديد على عدم تقديم الخدمات إلا بعد استكمال إجراءات الترخيص

والالتزام بعدم إصدار أذن الأشغال إلا بعد الحصول على الترخيص. كما طالبت الوزارة الهيئات المحلية القيام بجولات ميدانية عشوائية وتفعيل مبدأ الغرامات حسب القانون وعقد ورشات عمل توعوية لمهندسي الهيئات ورؤساء البلديات مع الالتزام بالإجراءات المتبعة، وكل ذلك بحاجة لتأطير وفق أنظمة وادلة وإجراءات للعمل والرقابة والتدقيق (مقابلة مديرية الحكم المحلي، أيار 2021).

وفي معرض أسباب الانحرافات والخروقات المتعلقة بالأبنية والتنظيم الهندسي في الهيئات المحلية فهي تتركز بعدة عوامل وهي:

- (1) ثقافة المجتمع اتجاه الربط بين المخالفات وإزالة التعديات وربطها مع ممارسات الاحتلال الإسرائيلي وتطلع المواطن الى مصلحته فقط دون المصلحة العامة، (2) تركيبة المجلس وخلفيات الاعضاء السياسية والعائلية والقبلية وشبكة علاقاتهم وتأثيرها على قراراتهم ومواقفهم داخل المجلس المحلي، (3) الظروف السياسية العامة وانعكاسها على أعمال الهيئات المحلية، (4) الانظمة الموجودة والقوانين بحاجة لتحديث الاجزاء التي لم يتم تحديثها، (5) واخيرا صعوبة تطبيق القانون بسبب غياب الجهات التنفيذية مثل شرطة البلديات (مقابلة مديرية الحكم المحلي، أيار 2021).

جدول 9: انحرافات الاصول الثابتة

المحاور / المهام	مظاهر الانحراف عن القانون والحوكمة	الحل
الاصول الثابتة	-عدم توفر سجلات للأصول الثابتة والممتلكات لدى الهيئات المحلية - التشطيب علي محاضر متعلقة بالأصول الثابتة/ استخدام المساح / قلم رصاص	- ضرورة العمل على توثيق الممتلكات والحفاظ على مستندات ملكيتها والكشف عنها في التقارير المالية والجمهور ووزارة الحكم المحلي مع التأكيد على اهمية التعامل المهني بعدم المسح والتشطيب. - الحصول على موافقات الحكم المحلي في حالة الرغبة بشراء وبيع الأصول
المستودعات	-لا يوجد نظام مستودعات سليم في المخازن (السجلات اللازمة والجرد الدوري) -لا يوجد سجلات للصادر والوارد -عدم ادارة المستودع بالشكل المنصوص عليه حسب القانون وعدم ضبط سجلاته	تطوير واستخدام نظام للداخل والخارج
المركبات	-لا يوجد عمليات رقابة كافية على حركة السيارات - التحرك بالمركبات دون تسجيل - لا يوجد سجل لحركة المركبات -استخدام مركبات الهيئة في لأغراض اخرى	تطوير واستخدام نظام لحركة المركبات وعدم بقاء المركبات مع الموظفين.
عهدة الموظفين	-عدم تسجيل العهدة في سجل خاص	ضرورة تسجيلها والحفاظ عليها في

سجل الموظف وتسليمها حين طلبها والحصول على براءة ذمة عند الرغبة في الحصول على المستحقات.		
---	--	--

وتتطلب البنود أعلاه نظاما رقابيا للحفاظ على الاصول بأنواعها وممتلكات الهيئة المحلية والأعمال التطويرية اللازمة والصيانة والمتابعة.

جدول 10: انحرافات رسوم الخدمات والاعفاءات

المحاور / المهام	مظاهر الانحراف عن القانون والحوكمة	الحل
رسوم الخدمات والإعفاءات	<ul style="list-style-type: none"> - فرض رسوم على الأفراد والمؤسسات غير موجودة في القانون - فرض وتحصيل رسوم على جزء من الأفراد والمؤسسات غير موجودة في القانون - التهاون في تحصيل الرسوم كلية أو جزئيا على جزء من الأفراد والمؤسسات - إعفاء أفراد ومؤسسات ومنشآت من رسوم معينة بشكل مخالف للقانون 	<ul style="list-style-type: none"> - وضع قائمة بالخدمات ورسومها مع تبيان حالات وشروط الإعفاءات إن وجدت - حوسبة العمليات - تبيان انها مسؤولية رئيس المجلس/ المدير العام/ المسؤول المالي

تتطلب رسوم الخدمات والاعفاءات سياسة واضحة من قبل الهيئات المحلية ووزارة الحكم المحلي بحيث يكون توحيد لها من قبل الوزارة، كما ان حوسبة العمليات تساعد على الحد ان لم يكن انهاء مظاهر الانحراف (مقابلة الهيئات المحلية، أيار 2021).

جدول 11: انحرافات المياه والكهرباء

المحاور / المهام	مظاهر الانحراف عن القانون والحوكمة	الحل
المياه	الاهتمام بتمديد خطوط مياه لمنطقة دون منطقة أخرى	<ul style="list-style-type: none"> - تفعيل المشاركة الرقابة المجتمعية ووحدة الرقابة الداخلية - تفعيل الرقابة المجتمعية - تحويل للقضاء و/أو لهيئة مكافحة الفساد. - نظام التحصيل والجباية ومسؤولية الجباية والمدير المالي
	التمييز في عدد أيام ربط وتوصيل المياه	
	التمييز في تعرفه المياه بين منطقة وأخرى وسكان وأخرين	
	عدم تحصيل فواتير المياه	
الكهرباء	الاهتمام بتمديد خطوط كهرباء لمنطقة دون منطقة أخرى	<ul style="list-style-type: none"> - تفعيل المشاركة والرقابة المجتمعية وكذلك وضع محددات جغرافية واجراءات ومسؤوليات للموظفين مع ايجاد نظام للرقابة والتدقيق
	التمييز في عدد ايام ربط وتوصيل الكهرباء	
	التمييز في تعرفه الكهرباء	
	عدم تحصيل فواتير الكهرباء	
	التقصير وعدم متابعة تحصيل ديون المياه من الجميع	
	التقصير وعدم متابعة تحصيل ديون الكهرباء من الجميع	

تشير البيانات أعلاه المتعلقة بالأخطاء الشائعة والممارسات السلبية في الهيئات المحلية لعدد من النقاط الجوهرية والتي لا بد من التوقف عندها وهي:

1. قرارات المجالس المحلية

تعتبر المجالس المحلية الجهة الاولى المسؤولة عن نشاطات الهيئة المحلية، ويتم اعتبارها من قبل الهيئات المحلية وخصوصا كبيرة الحجم منها باعتبار المجلس المحلي جهة قادرة على وضع أنظمة خاصة شريطة الحصول على مصادقة الوزير. صحيح ان قرارات المجلس المحلي هي جزء من القانون ولكن في حالة عدم وجود نص قانوني يتعارض مع قرارات المجلس المحلي وحينها تصبح ملزمة للتنفيذ. كما رصدت تقارير وزارة الحكم المحلي بعض التجاوزات من قبيل تحريف محاضر الجلسة بعد التوقيع عليها او توقيع عضو لم يكن حاضر في اجتماع المجلس البلدي. يلاحظ هنا ان عملية تحليل للمخاطر كانت ستحدد وجود مثل هذه المخاطر وكان يمكن استباق هذه المخاطر من خلال إجراءات مختلفة من قبيل التدريب والتوعية، او من خلال تطوير برنامج لتوثيق محاضر جلسات مجالس الهيئات المحلية (كالموجود في المحاكم او بلدية طولكرم). ان الأخطاء الشائعة (المحور الثاني) تحيلنا مرة أخرى الى المحور الأول المتعلق بتحديد المخاطر، وهو ما يؤكد على أهمية خلق نموذج للرقابة في الهيئات المحلية يعتمد على تحليل المخاطر لتجنب المخاطر وعلى اعمال التدقيق لاكتشاف الانحرافات.

2. الانحرافات عن القانون

وفقا لموظفي الهيئات المحلية، فالانحرافات عن القوانين مصدرها عاملين متداخلين بالدرجة الاولى وهما مجالس محلية يعتقد رئيسها انه صاحب القرار ويمكن له العمل وفق ما يريد بكونه منتخبا من المجتمع المحلي، ومدراء واعضاء ينقصهم الوعي الكافي لفهم الانظمة والقانون والادوار المناطة بكل فرد في الهيئة المحلية ومجلسها، وبالتالي يمكن أن يمرر المجلس أو رئيسته ما يريده على الجسم التنفيذي للهيئة المحلية ووحداتها المتنوعة (مقابلة الهيئات المحلية، أيار 2021). كما يتضح من البيانات التي تم مراجعتها بأن الانحرافات عن القانون والمظاهر السلبية تقل في الهيئات المحلية الكبيرة والتي تسمى بلديات جري تصنيفها كهيئات محلية من درجة (أ) (هيئة مكافحة الفساد، مقابلة نيسان 2021). وهذا يعني ان الهيئات المحلية التي يتوفر بها امكانيات وموارد محلية قادرة على تنظيم عملها وتقليل من الممارسات السلبية والاطفاء الشائعة وبالتالي ان العمل الجاد والاصعب يتمثل في باقي الهيئات المحلية والتي تشكل النسبة الاكبر من هذه الهيئات. ويبدو ان الضبط والربط والالتزام بالقوانين يشوبه بعض الخروقات في موضوع التعيينات والمسميات الوظيفية.

اللافت للنظر ان الموقف السائد في وزارة الحكم المحلي هو أن الهيئات المحلية الكبيرة تقل فيها الأخطاء الجوهرية بسبب وجود سياسات وأنظمة وإجراءات داخلية (مقابلة الهيئات المحلية ومديرية الحكم المحلي . أيار 2021)، الا ان هذا الرأي قد لا يكون صائبا إذا ما اخذ بعين الاعتبار ارتفاع المخاطر في الهيئات المحلية الكبيرة بسبب ارتفاع قيمة المبالغ المالية التي تتعامل بها الهيئات المحلية واعداد الموظفين وعدد المواطنين المرتفع حدود الهيئات المحلية، وهو الامر الذي تبين عند فحص المخاطر في الهيئات المحلية، اذ تبلورت قناعة بضرورة التوجه نحو دراسة منهج واسلوب اعتماد تحليل وإدارة المخاطر والدفع الي وجود

وحدة لإدارة المخاطر في الهيئات المحلية الكبيرة نسبيا، بل ان بعض موظفي الهيئات المحلية يرون ضرورة وجود وحدات متخصصة لدراسة وتحليل وادارة المخاطر في الهيئات المحلية كبيرة. اما فيما يتعلق بالهيئات المحلية صغيرة الحجم فان هذه المرحلة متقدمة ولا تتوافق مع الاحتياجات والموارد الحالية المتوافرة. من المهم ملاحظة ان الهيئات المحلية ووزارة الحكم المحلي وهيئة مكافحة الفساد قد توافقت على الحاجة الى توفير إطار رقابي، ذلك ان منهج واسلوب ادارة المخاطر يساهم في زيادة فهم وادارك لأهمية الرقابة والتدقيق الداخلي واهمية الحفاظ على استدامة عمل الهيئات المحلية وتطوير خدمات وحماية اصولها وكذلك تطوير نوعية الخدمات المقدمة وشموليتها من قبل الهيئات المحلية (مقابلة الهيئات المحلية، أيار 2021).

3. غياب اجراءات رقابية داخلية متخصصة في قطاعات محددة تعمل بها الهيئات المحلية

عبر بعض موظفي الهيئات المحلية عن عدم وجود ادلة متخصصة للتدقيق على المشاريع في الهيئات المحلية للعمل بها في فترة التنفيذ وعند الاستلام وبعد التنفيذ خاصة في مشاريع البنية التحتية. فكفالات حسن التنفيذ بالنسبة لهم ليست الحل، لان الكفالات لمعالجة المشكلة بعد حدوثها، بينما الإدارة السليمة التي توفرها سياسات وإجراءات العمل تساعد في الحد من الاخطاء عند التنفيذ. وهو ما يثير سؤالاً اخر حول منهجيات تحليل وادارة المخاطر.

كما أكد بعض من موظفي الهيئات المحلية على حاجة الهيئات المحلية للتوجيه والإرشاد، فيمكن فهمها بفهم سياق عمل الهيئات المحلية، فتنكر الأخطاء يمكن ان يكون بسبب قرارات صادرة عن مجالس الهيئات المحلية، وكثيرا ما تشعر هذه المجالس بأنها الاقدر على فهم واقع الهيئة المحلية، كما ان بعض مجالس الهيئات المحلية ترى ان القوانين والأنظمة تساهم في زيادة تعقيدات واقعا. أضف الى ذلك، ان شرعية أعضاء مجالس البلديات تدفع بعضهم للاعتقاد بعدم وجود صلاحية للحكومة وبالتالي لوزارة الحكم المحلي. كما ان عملية الانتخاب بحد ذاتها تصبح "مشكلة" في بناء قدرات مجالس الهيئات المحلية باعتبار ان محصلة الانتخاب تكون أعضاء جدد للهيئات المحلية وبعضهم لم يسبق له ان عمل في الشأن العام، وبالتالي تتكرر الأخطاء.

ومن ضمن الانتقادات التي وجهها موظفي الهيئات المحلية لوزارة الحكم المحلي عند سؤالهم عن طبيعة عمل الجهات الرقابية الحكومية مع الهيئات المحلية، إذ يبدو لموظفي الهيئات المحلية ان طبيعة عمل وزارة الحكم المحلي تركز على اكتشاف الاخطاء الاجرائية وتحديد المالية والادارية منها، دون الوصول الى حالة الارشاد والتوجيه لمنع تكرار هذه الاخطاء. وفي سبيل توضيح مقصده قام أحد موظفي الهيئات المحلية بضرب المثال التالي: "يجري الحديث عن الانحراف عن الموازنات ويتم وضع ملاحظات في تقارير وزارة الحكم المحلي عن هذا الانحراف بالتقارير ولكنه لا يعالج المشكلة الحقيقية وهي عدم الجدية في اعداد الموازنة او عدم توافر مهارات التخطيط المالي".

4. محدودية المشاركة المجتمعية والخلط بين المشاركة والمساءلة والمحاسبة

تشير البيانات التي تم جمعها اثناء المقابلات، الى محدودية المشاركة المجتمعية في الخطط والمشاريع ونشاطات واعمال الهيئات المحلية وبالتالي غياب المعرفة والبعد عن اعمال الهيئة مما يترك المجال لدائرة صغيرة لتتحكم في صنع القرار. وتم الاسترشاد بأمثلة عززت من المشاركة المجتمعية وخصوصا المساءلة المجتمعية للهيئات المحلية، فتم الاشارة الى تجربة مجالس الظل مع جمعية المرأة العاملة للتنمية وتجربة شبابية مشابهة مع شبكة المنظمات الاهلية والتي بدورها ابرزت عدد من القضايا المتعلقة بأداء الهيئات المحلية وبعض الممارسات السلبية، وبالتالي فان حالة المكاشفة والمساءلة فتحت المجال امام تفهم دور فئات المجتمع ان تم تعزيزها في رفع كفاءة وحوكمة اعمال الهيئات المحلية (هيئة مكافحة الفساد، مقابلة نيسان 2021). كما ان ضعف المشاركة المجتمعية في الاعداد والتصميم وفحص الاحتياجات ينعكس على معرفة واستيعاب المعايير التي تم وضعها للمستفيدين من المشاريع التطويرية وبالتالي يكون هناك جملة من الانتقادات والتساؤلات على المشاريع التطويرية (مقابلة أيار 2021)

موضوع الرقابة المجتمعية به جدل، فالموافقة على المفهوم رافقها اختلاف في التفسير وفهم ماهية الرقابة وحدودها وجدواها. فمن جهة هناك نظرة للرقابة المجتمعية بأن تكون شاملة مترافقة مع التدقيق على كافة أعمال الهيئة المحلية مع الدعوة لمأسستها وتأطيرها، ونظرة أخرى بتحديد ماهية الموضوعات والأدوات وحدود التدخل بحيث تشمل ورش عمل. بعض الهيئات المحلية من موقف مدراءها عبرت عن الترحيب في مشاركة محدودة في بعض الأعمال مثل نقاش الخطة الاستراتيجية وعرض الموازنة والتقارير المالية وأشراك بعض الشخصيات المهنية في العطاءات الكبيرة (مقابلة هيئات الرقابة المحلية، أيار 2021).

كما أن هناك حالة تم وصفها بالأنانية من قبل اعضاء وموظفي الهيئات المحلية والتي يمكن التعامل معها كشبهات فساد متعلقة بتفضيل مناطق جغرافية على غيرها بمعنى تفضيل مواطنين على اخرين وتقديم منافعهم على اخرين وخاصة في المشاريع التطويرية، ويرجع ذلك بسبب عدم تحديد مواقع جغرافية للمشاريع في الخطط الاستراتيجية التي يشارك المواطنين في اعدادها، إذ تترك تحديد المواقع الجغرافية للهيئات المحلية -وخصوصا في شق وتعبيد الشوارع- وبالتالي يجري حالة من التلاعب في مكان هذه المشاريع (هيئة مكافحة الفساد، مقابلة نيسان 2021). كما تم التأكيد على وجود مثل هذه الحالات من قبل موظفي الهيئات المحلية، بل تم الإشارة الى وجود حالات من تضارب المصالح (مقابلة الهيئات المحلية، أيار 2021).

5. اتهامات بالفساد تصدر من المجالس الجديدة

وفقاً لهيئة مكافحة الفساد فقد رصدت الهيئة عدة حالات من اثاره ملفات قديمة في عهد المجالس القديمة والتعامل معها كأنها شبهات او ملفات فساد (مقابلة، هيئة مكافحة الفساد، نيسان 2021) حيث دخلت بعض من هذه الهيئات المحلية في مزيد من الازمات الداخلية والقانونية نتيجة انقسام المجالس البلدية والموظفين فيها الى مناصرين للمجالس القديمة او الجديدة، الامر

الذي أدى الى احتكار المعلومات، والسيطرة على الصلاحيات بشكل يتنافى والممارسات الفضلى لفصل الصلاحيات (مقابلة الهيئات المحلية، نيسان 2021)

ترى هيئة مكافحة الفساد ان المطلوب هو منظومة رقابية متعددة الابعاد لها تشكيلات متنوعة. والمقصود منظومة متكاملة من الرقابة الداخلية والتدقيق الداخلي والخارجي مع التركيز على الطبيعة الخاصة للحكم المحلي وابعاده المتعلقة بمفاهيم الحكم الصالح مجتمعة، والتي تركز على الاداء وصنع القرار والمشاركة والمساءلة المجتمعية والشفافية والتطور والتخطيط وغيرها من الابعاد (هيئة مكافحة الفساد، مقابلة نيسان وأيار 2021). وبمراجعة بيانات والاختفاء الشائعة والبيانات التي تم جمعها من قبل المبحوثين في هيئة مكافحة الفساد والهيئات المحلية ووزارة الحكم المحلي فان هناك اتفاقا على ماهية المشاكل التي تعترى عمل الهيئات المحلية وماهية التدخلات المطلوبة لإحداث تغيير ايجابي مستمر في اداء هذه الهيئات وفعاليتها ورفع درجة حوكمتها وخصوصا الحاجة الى وظيفة الرقابة، في حين ان الهيئات المحلية الصغيرة الموجودة في المناطق المهمشة والتي تعاني من صعوبات مالية ترى ان المهم لديها هو موضوع المساءلة المجتمعية فيما ينصب اهتمامها على كيفية المساهمة في توفير الخدمات غير المتوفرة وفي تثبيت وتمتين وجود الهيئة محلية. ولعل موقف الهيئات المحلية الصغيرة وتحديد المجالس القروية خير مثال على ذلك، فكما يقول رئيس احدى المجالس القروية "رقابة وتدقيق داخلي على شو؟" (مقابلة الهيئات المحلية، أيار 2021)، بمعنى لا يوجد لديهم ما يستوجب التدقيق. ما قاله رئيس الهيئة المحلية يعكس أولوياته واهتماماته واحتياجاته وقد يكون يعكس وجهة نظر مجلس الهيئة المحلية.

6. الرقابة الداخلية

تم وصف الرقابة الداخلية "بأنها دواء وعلاج" (مقابلة الهيئات المحلية، أيار 2021)، فيما يمكن توسيع الوصف لاعتبار الرقابة وسيلة لتطوير وتصويب الأداء تساهم في رفع دقة التخطيط والتنفيذ وشموليتها. تتطلع هذه الدراسة لتقديم مقترح الرقابة والتدقيق على أعمال ونشاطات الهيئات المحلية. وتكون أوجه الرقابة والتدقيق تلك المتعلقة بالأداء والجوانب المالية والإدارية والحاكمية الصالحة المتعلقة بالهيئة المحلية بما فيها مضافا لها القيام بالعمل دون أي مظهر من مظاهر الفساد بمعنى الالتزام بمبادئ الحكم الصالح. وبعد الاطلاع ومراجعة مصفوفة (الرقابة والتدقيق الداخلي)، فان الدراسة تدفع لاعتماد المصفوفة أدناه لإنشاء نظام للمراجعة بشقيه الرقابة والتدقيق.

7. مصفوفة الرقابة والتدقيق الداخلي

جدول 12: مصفوفة الرقابة والتدقيق الداخلي

عناصر الرقابة	الامتثال للقانون	مراجعة الأداء	الرقابة المالية
موضوع الرقابة	التشريعات	السياسات والبرامج الحكومية، الأنظمة والأنشطة الإدارية وغيرها	العمليات والبيانات المالية والإجراءات المحاسبية المتعلقة بها

أهداف الرقابة	ضمان الامتثال وتطبيق القانون	إيداء حكم مهني حول مدى الالتزام بمبادئ الاقتصاد والكفاءة والفعالية في تنفيذ السياسات والبرامج الحكومية	إيداء الرأي حول قانونية العمليات ومصداقية البيانات المالية
المتطلب	1. مراجعة القوانين ودمجها مع تعديلاتها ووضعها جميعها في كتاب واحد متعلق بالهيئات المحلية على شكل أبواب متنوعة 2.مراجعة هذه التشريعات بورشة عمل متخصصة مع الهيئات المحلية وتقديم مقترحات للتعديل إن لزم الأمر ليتلاءم مع التوجهات الجديدة والتغييرات.	1.مراجعة وسن قوانين تساهم في تطوير واقع حوكمة المؤسسات وبالتالي توفير إطار للمراجعة. 2-عمل أنظمة وأدلة للمراجعة يستند إلى فهم مراجعة الأداء ويعنى بمراجعة أداء المجلس المحلي كوحدة واحدة وكذلك أعضاء ويمكن ان يشمل أيضا موظفين.	
المرجعية المعتمدة في الرقابة	تطوير وإعداد أدلة ولوائح داخلية	تطوير وإعداد أدلة ولوائح داخلية تأخذ بعين الاعتبار مبادئ الحوكمة من مشاركة مجتمعية ورقابة محلية للمواطنين والمؤسسات العاملة داخل حدود الهيئة المحلية	أدلة ولوائح تبين الإجراءات والخطوات والمتطلبات والمسؤوليات والتواصل والكلفة وكيفية التعامل مع واقع الطلب والإجراء
طبيعة أساليب الرقابة المعتمدة	ثابتة حسب نماذج رقابة محددة	ديناميكية تشمل كافة الأطراف ذوي العلاقة وعلى محاور اقتصادية وتنموية واجتماعية متنوعة	ثابتة حسب نماذج رقابة محددة
طبيعة المعايير المعتمدة	محددة بالتشريعات والقوانين على تنوعها	متنوعة المصادر وذات طبيعة خاصة بالجهات الخاضعة للرقابة وبنشاطها.	الضوابط القانونية / المعايير المحاسبية
طبيعة أدلة الإثبات	مستندة وغير مستنديه	مستنديه وغير مستنديه / مرنة ومقنعة	مستنديه / دقيقة وحاسمة
صيغة التقارير	ذات هيكل عام ومحتويات مرنة حسب الحاجة	ذات هيكل ومحتويات متغيرة حسب أهداف الرقابة	ثابتة حسب نماذج كتابة محددة

الفصل السادس: نموذج الرقابة المقترحة

يعالج هذا الفصل محاور الرقابة المختلفة والتي يجب ان تتوفر في الهيئات المحلية، تغطي هذه المحاور مبادئ الحكم الصالح بشموليتها لكون هذه المبادئ تغطي مجمل وظائف ونشاطات وفعاليات الهيئات المحلية ومن يقوم بها، اذن فالرقابة تكون على الوظائف والفعاليات المتعددة للهيئة المحلية.

والرقابة هنا رقابة باتجاهيين عمودي وافقي وهي تتبع من فهم ماهية المساءلة ومضمونها بنوعها العمودي والافقي والتي تعمل باتجاهيين؛ عمودي من أسفل لأعلى ومن اعلى لأسفل ولكن بطرق ومسميات مختلفة، وكذلك مساءلة افقية بين وحدات التنظيمية والإدارية للهيئة المحلية او / والعاملين بها سواء كان عملهم مدفوع الأجر او تطوعي. ان هذا المحور يتطلب وجود نظام متعلق بالمهام والمسؤوليات من جهة واجراءات وادلة تبين متطلبات والية العمل وهنا يصبح المسؤول عن أي خرق للقوانين والأنظمة والإجراءات معروفاً (مقابلة الهيئات المحلية، أيار 2021).

الرقابة على عمل مجالس الهيئات المحلية

وتشتمل على الرقابة على مجالس الهيئات المحلية ورئيسها وأعضائها. فمن حيث القوانين والتشريعات، فقد حددت القوانين ذات العلاقة جملة من المتطلبات لاستمرارية شغل رئيس المجلس المحلي منسبة بعدم جواز القيام بعمل آخر والتفرغ لإدارة المجلس وعدم تغييره عن الاجتماعات وكذلك تم تحديد بعض المتطلبات لاستمرارية العضوية لعضو مجلس البلدي. ان المطوب رقابة على عمل وقرارات الجسم الحاكم كمجالس لهذه الهيئات والرقابة الداخلية الموضوعية والمستقلة ضرورية لهذه الغاية (مقابلة الهيئات المحلية ومديرية الحكم المحلي، أيار 2021).

الرقابة على عمل اللجان المنبثقة عن مجلس وأعضاء الهيئات المحلية

تعمل الهيئات المحلية على تشكيل لجان من داخل الهيئة المحلية ومن التجمع الجغرافي لغرض فتح المجال أمام المجتمع المحلي بشقيه أفراداً ومؤسسات على المشاركة في خطط وأنشطة الهيئة. وتشمل هذه المشاركة على سبيل المثال لا الحصر المشاركة في اعداد الخطط الاستراتيجية والتي تتيح للهيئة التعرف على احتياجات واتجاهات الجمهور وتصوراتهم المستقبلية لتجمعهم الجغرافي من مدن وبلدات وقرى.

أما النوع الثاني من اللجان فهي الوظيفية والتي تتشكل من داخل جسم الهيئة المحلية من أعضاء المجلس المحلي وموظفيها. فهناك لجان فرعية لإعداد الموازنات ولجان المشتريات والتعاقدات وغيرها (مقابلة الهيئات المحلية، أيار 2021).

الرقابة على أداء وأعمال الوحدات التنظيمية

الرقابة على أداء وأعمال الوحدات التنظيمية والتي تتبع مباشرة للإدارة التنفيذية ووحداتها التنظيمية وما تشمله من الرقابة على المشاريع والبرامج والأنشطة من حيث التخطيط والتنفيذ والمتابعة والرقابة على الأصول والاستثمارات.

وكذلك الرقابة على أعمال الموظفين وكيفية القيام بواجباتهم وإدوارهم وتقديم الخدمات وإفصاحهم عن تضارب المصالح والتزامهم بسياسة الهدايا على سبيل المثال.

والرقابة على الأعمال تحتاج لأدلة للوظائف والفعاليات المتنوعة ومتطلبات القيام بالعمل بمختلف أنواعها الفنية والوظيفية (مقابلة الهيئات المحلية، أيار 2021).

الرقابة الادارية والمالية والامتثال للقانون

وهي الرقابة التقليدية المعهودة في الجوانب المالية والادارية والتي تم تحديدها وفق للتشريعات والقانون وما تبلور عنها من متطلبات واجراءات وتعليمات ولوائح، وهي معمول بها داخليا في بعض الهيئات المحلية وكذلك رقابة خارجية من قبل الجهات الحكومية المركزية (مقابلة الهيئات المحلية، أيار 2021).

متطلبات وظيفة الرقابة والتدقيق

هناك عدد من المتطلبات الموضوعية لكي يتم القيام بهذه الوظيفة في الهيئات المحلية ولعل أهمها وجود أنظمة وسياسات واجراءات وادلة، وكذلك ان تكون الوحدة او اللجنة العاملين او المكلفين بالقيام بهذا الدور، على درجة عالية من المهنية والكفاءة والاستقلالية. فاستقلالية العمل وتبعيةها المباشرة لمجلس الهيئة المحلية تعطىها قوة، خاصة ان وظيفة الرقابة تكون على كافة أعمال الهيئة بما يشمل أعمال رئيس الهيئة المحلية بصفته رئيسا للجهاز التنفيذي للهيئة المحلية، وكذلك أعمال الوحدات التنظيمية والمدراء والعاملين (مقابلة الهيئات المحلية، أيار 2021). لقد أكد من تم مقابلتهم على أهمية استقلالية من يقوم بأعمال الرقابة والتدقيق الداخلي سواء كانت وحدة او لجنة (مقابلة الهيئات المحلية، أيار 2021).

دور الرقابة الداخلية

تعنى الرقابة الداخلية بالتأكد من سلامة الاجراءات وتنفيذها وفق الانظمة والاجراءات، بهدف المحافظة على موجودات البلدية وضمان الاستخدام الامثل للمال العام، والتحقق من مدى الالتزام بالسياسات والقرارات والانظمة والقوانين الناظمة لعمل البلدية.

وهو اداء مستقل لإجراء مراجعات للعمليات وأنشطة البلدية من ناحية إدارية ومالية وفنية، وفق دليل للإجراءات المهنية لعمل الرقابة الداخلية. يجب التنويه إلى أن بعض البلديات لديها وحدة للرقابة الداخلية وبالتالي فإن الوحدة موجودة للقيام بعملها، فيما أفادت بعض الهيئات المحلية بانها تتوي إنشاء هذه الوحدة. كما ويمكن القيام بأعمال الرقابة من خلال الوصول الى طريقة ما مثل لجنة (من داخل الهيئة المحلية او خارجها) مثل تكليف موظف في الهيئة المحلية مع اعضاء في المجلس البلدي او ا ومع مديريات الحكم المحلي وذوي الخبرة من المجتمع المحلي للمساهمة في اعمال الرقابة والتدقيق. مهم الاسهام بهذا المقترح (مقترح اللجان) ليكون عملي وغير مكلف وقابل لبناء القدرات بشكل تفاعلي.

وتقوم الوحدة مرة اخرى "الحديث يدور عن وحدة فقط" بفحص انتقادي منظم لمجمل العمليات والنشاطات المالية والإدارية والمؤسسية، والتأكد إن من ان العمل قد تم وفقا للتشريعات والقوانين ونظام الرقابة الداخلية لذي تم تحديده بما يتفق مع واقع الهيئات المحلية التي يمكن عمل بها وحدة تنظيمية مستقلة للرقابة أو من خلال لجنة داخلية في الهيئات المحلية التي تراقب وتضع مجمل نشاطاتها وأعمالها تحت تصرف المجلس المحلي الملزم باطلاع كافة الأطراف من مجتمع محلي ومؤسسات الرقابة الرسمية التابعة للدولة من ديوان الرقابة وهيئة مكافحة الفساد على مضمون هذه التقارير.

وتكون وظيفة الوحدة التنظيمية أو اللجنة: وضع مخرجاتها وتقاريرها تحت تصرف المجلس المحلي للهيئة ويتحمل المجلس مسؤولية كاملة بعدها عن هذه النتائج حتى لا يتم ضرب وحدة المجلس المحلي كجسم منتخب أو فائز بالتركية (مقابلة الهيئات المحلية، أيار 2021).

من الأهمية بمكان تطوير المبادئ التي تقوم عليها وظيفة الرقابة الداخلية مثل مراعاة صياغة اللوائح والأدلة بما يتناسب مع واقع الهيئات المحلية واشتقاق اللوائح والتعليمات من القانون والالتزام دائما بالقاعدة الإدارية التي تفيد بان من شارك في تنفيذ مشروع او تعاقد لا يمكن ان يكون عضوا في لجنة الفحص، تماما مثل الجابي الذي يجبي المال والمحاسب الذي يسجل هذه الجبايات في سجلات الهيئة المحلية والمراقب الذي يتأكد من الأموال ومجمل نشاط الجباية والنشاط المالي. كما من الضروري فصل عهدة الأصول عن المحاسبة وتقسيم العمل وتوفير الاشراف على الموظفين مع اهمية وجود موظفين مهنيين.

ان معظم الخروقات (الممارسات والأخطاء الشائعة) كما وردت في تقارير ديوان الرقابة المالية والإدارية ووزارة الحكم المحلي تتركز في الهيئات المحلية (البلديات المصنفة "ب" و "ج" بالإضافة الى المجالس القروية) وبالتالي تتبع أهمية الوصول الى مقترح خلاق يساهم في ايجاد وتطوير وظيفة الرقابة والتدقيق الداخلي على هذه المستويات من الهيئات المحلية.

تخلص الدراسة الى مجموعة من المقترحات والتوصيات وهي على النحو التالي:

أولاً: إطار الرقابة الداخلية في الهيئات المحلية

1. تشكيل لجان رقابة وتدقيق من أعضاء مجالس الهيئات المحلية في كل البلديات على ان لا يكون رئيس المجلس او نائبه عضوا في لجنة الرقابة الداخلية، وعضوية رئيس لجنة المساءلة المجتمعية وبشارك فيها موظف من موظفي مديريةية الحكم المحلي بصفة مراقب.
2. إلزام الهيئات المحلية من الفئة العليا (أ)، بالإضافة الى البلديات التي تزيد إيراداتها عن حد معين، بتوفير ومأسسة وحدة الرقابة الداخلية وترفع تقاريرها الفنية للجنة التدقيق الداخلي اما تبعيتها الإدارية فتكون لرئيس الهيئة المحلية.
3. الحاق التبعية الفنية للمدقق الخارجي الذي تعينه الهيئة المحلية بلجنة الرقابة والتدقيق.
4. العمل على تشكيل فرق مشتركة للرقابة الداخلية في الهيئات المحلية التي لا تتوفر لها الموارد المالية الكافية، على ان تكون هذه الفرق تحت اشراف الإدارة العامة للتوجيه والرقابة في وزارة الحكم المحلي.
5. التركيز على قيام الهيئات المحلية بالإفصاح عن المعلومات المهمة بحيث يصبح المواطن و/أو المكلف رقيباً على اعمال الهيئة المحلية مع ضرورة إلزام الهيئات المحلية بتوفير موقع الكتروني لكل بلدية وعدم الاكتفاء بصفحة التواصل المجتمعي، حيث ان الموقع يتيح البيانات بشكل دائم.
6. تفعيل الرقابة المجتمعية من قبل المؤسسات والنشطاء والمواطنين بطرق مجالس الظل والمساءلة المجتمعية وعبر توسيع استيعاب الهيئات المحلية لمشاركتهم في التخطيط وحضور الاجتماعات العلنية وفتح المجال لهم للتعبير عن مشاكلهم في وسائل الإعلام ووسائل التواصل الاجتماعي وكذلك تنفيذ فعاليات مفتوحة مع المواطنين من قبل وزارة الحكم المحلي وهيئة مكافحة الفساد والهيئات المحلية.
7. انشاء منصات لتبادل الخبرات بين الهيئات المحلية وبالمشاركة مع الجهات المختصة من وزارة الحكم المحلي، هيئة مكافحة الفساد وديوان الرقابة الإدارية والمالية على ان يتم تخصص هذه المنصة لمواضيع ذات علاقة بالرقابة الداخلية مثل تقييم المخاطر والتدقيق الداخلي وتقييم نظام الرقابة الداخلي وقانون الشراء ومكافحة الفساد وذلك على غرار المنصات الموجودة حالياً في التخطيط والمالية والهندسة.

8. دراسة امكانية مأسسة المساءلة المجتمعية كانتخاب لجان المساءلة المجتمعية مباشرة من الجمهور وتنظيم اعمالها مع رصد جزء من موازنة الهيئة المحلية (نصف بالألف مثلا) للجنة المساءلة.

ثانيا: الرقابة الخارجية على عمل الهيئات المحلية

1. زيادة الرقابة من قبل طواقم الحكم المحلي وديوان الرقابة المالية والإدارية على الهيئات المحلية وخصوصا أعمال التفتيش والزيارات الميدانية بحيث تكون الزيارات أكثر عمقا في موضوعات حيوية تتعلق بالموازنة والمشاريع التطويرية المختلفة وجودة الخدمات ونظم المعلومات.

2. توفير حل جذري لمشكلة عدم كفاية موظفي الإدارة العامة للتوجيه والرقابة بأداء عملهم وذلك من خلال:

- زيادة عدد المدققين في الإدارة العامة للتوجيه والرقابة بشكل يضمن توافر الموارد البشرية اللازمة لتنفيذ المهام الملقاة على عاتقهم، او
- تنفيذ برنامج وطني لتدريب وتأهيل وتوظيف موظفي رقابة داخلية في الهيئات المحلية او جزء منها مثل بلديات (ب، ج) بحيث تتولى وزارة الحكم المحلي الانفاق على أنشطة التأهيل والرواتب للسنة الأولى، او
- التعاقد مع شركة خاصة لتنفيذ اعمال التدقيق الروتينية ويتفرغ موظفي التوجيه والرقابة لتوجيه الهيئات المحلية والرقابة على الشركة/الشركات التي ستتولى اعمال التدقيق، او
- توقف وزارة الحكم المحلي عن التدقيق واحالة الامر برمته لديوان الرقابة المالية والإدارية وفي هذه الحالة يجوز ان تشارك الوزارة في اعمال التدقيق اما من خلال المشاركة المباشرة الجزئية في عضوية فريق التدقيق او من خلال المشورة الفنية لديوان الرقابة.

3. تشكيل فريق بحثي متخصص لإعداد دراسة تفصيلية حول مخاطر عمل الهيئات المحلية ومن ثم تقييم اثار هذا المخاطر والإجراءات المركزية التي من الممكن ان تقوم بها الوزارة لتخفيض هذه المخاطر، مثل اعداد دليل إيرادات الهيئات المحلية.

4. اعداد دليل تحليل ودراسة المخاطر الإضافية التي من الممكن ان تتعرض لها الهيئات المحلية وتختص بكل هيئة محلية، على ان يكون دليلا عمليا، ويتبع نهج "خطوة بخطوة".

5. اعداد وتنفيذ دراسات تكنولوجية تتعلق بالرقابة على النظم المستخدمة في الهيئات المحلية ووضع معايير على ان يكون أحد شروطها حماية البيانات والحد من فرص التلاعب من قبل الموظفين وتحديد صلاحيات الولوج والاطلاع والتعديل.
6. اعداد دليل تفصيلي حول ايراد الهيئات المحلية بحيث يتم مراجعة كافة القوانين والأنظمة وتحديد كافة الرسوم والضرائب والاثمان التي يجب جبايتها من المكلفين وشروط فرضها وتطبيقها وآلية تحصيلها
7. تطوير تطبيق للهواتف الذكية بحيث يمكن أعضاء المجلس البلدي من الاستفسار السريع حول أي مسألة، كما يمكن وزارة الحكم المحلي من استخدام هذا التطبيق للتواصل او لتذكير أعضاء المجالس البلدية بأهم التعليمات والارشادات. على سبيل المثال، يتم مخاطبة أعضاء المجالس مباشرة من خلال التطبيق لتذكيرهم بضرورة عدم ترك فراغات في محضر قرارات المجلس البلدي، او لإبلاغهم بضرورة حضور الاجتماعات.
8. ان تشمل اعمال التدريب الدورية التي تقوم بها الوزارة على التوعية في مواضيع في مكافحة الفساد.

ثالثاً: بناء قدرات مجالس الهيئات المحلية وموظفيها

1. تدريب الموظفين الحاليين على مهام كل فيما يخصه لتجنب الأخطاء والأخطاء الشائعة (موظفين إداريين وماليين وطواقم فنية وهندسية)
2. تدريب أعضاء المجالس البلدية إذ تبين وجود مشكلة تتمثل في قيام بعض اعضاء المجالس بدورهم وكذلك في كيفية تعامل رئيس المجلس مع الاجتماعات ومحاضر الاجتماعات والمجالس، وهذا يتطلب تدريب ورقابة وتوثيق بحيث يتم كتابة محاضر الجلسات بطريقة مهنية وصحيحة.
3. تدريب أعضاء اللجان الفرعية المنبثقة عن مجلس الهيئة المحلية (بعد تحديد مهامها) على أعمال هذه اللجان.
4. حوسبة عمليات الهيئات المحلية بشكل يؤدي الى فرض قيود على مستخدمي النظم المحوسبة وتقود الى الالتزام بالقانون وعدم تمكين المستخدمين من القيام باي اجراء غير قانوني، كما ان حوسبة العمليات ستساعد في التخطيط وصنع القرار، وكذلك في أعمال الرقابة والتدقيق. شريطة ان تكون هذه الحوسبة لعمليات الهيئات المحلية متوائمة مع تطلعات مجلس الوزراء ورفع درجة الحوكمة والتقليل من فرص الانحرافات وفسح المجال امام التدقيق والرقابة الفاعلة، وكذلك الحفاظ على خصوصية بيانات المكلفين بتحديد من يملك صلاحيات الوصول لبعضها أو جميعها.
5. تحضير البلديات للبدء في العمل لتوفير الموارد المالية اللازمة لإنشاء وحدة/موظف/لجنة الرقابة الداخلية.

رابعاً: تدخلات ذات علاقة بهيئة مكافحة الفساد

1. إنشاء وحدة داخلية متخصصة او موظفين متخصصين للتعامل مع الشكاوى المتعلقة وذات الصلة بالهيئات المحلية والحكم المحلي وخصوصا القضايا المعقدة مثل مواضيع التنظيم والبناء، البنية التحتية، أنظمة الدفع المسبق...الخ.
2. تدريب موظفي هيئة مكافحة الفساد على موضوعات واختصاصات وأعمال الهيئات المحلية جميعها بما يشمل التخصصات الفنية منها مثل الهندسة والمشاريع والتنظيم والكهرباء وغيرها.
3. تنظيم نشاط (يوم وطني) للرقابة والنزاهة للهيئات المحلية مع هيئة مكافحة الفساد.
4. تقديم جوائز وتكريم للهيئات المحلية التي تحصل على تقارير رقابة وتدقيق ممتازة.

خامساً: توصيات لديوان الرقابة المالية والإدارية

1. وضع خطة عمل سنوية باشتراك وزارة الحكم المحلي، على ان تكون هذه الخطة مبنية على المخاطر المحيطة بعمل الهيئات المحلية، ومراعاة عدم ازدواجية العمل. على سبيل المثال، تضعف قدرات وزارة الحكم المحلي في التدقيق على الأنظمة المحوسبة في حين تتعاضد قدرات الديوان في هذا المجال
2. العمل على مهام مشتركة مع موظفي الرقابة في وزارة الحكم المحلي بحيث يصار الى تبادل المعارف والخبرات، أي ان يكتسب موظفي وزارة الحكم المحلي مهارات التدقيق في حين يكتسب موظفي الديوان خبرة في قوانين وأنظمة الحكم المحلي.
3. زيادة عدد الهيئات المحلية الخاضعة للتدقيق وخصوصا تلك الهيئات التي لا يوجد فيها تدقيق داخلي و/أو خارجي.
4. مساهمة الديوان في توفير البنية التحتية اللازمة لاعمال التدقيق على الهيئات المحلية مثل الانظمة المتخصصة، بناء أوراق العمل، التدريبات المشتركة.

المصادر والمراجع

القوانين

- القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2003 وتعديلاته
- قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته
- قرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2020 بنظام الإفصاح عن تضارب المصالح
- قرار مجلس الوزراء رقم (7) لسنة 2019 بنظام حماية المبلغين والشهود والمخبرين والخبراء في قضايا الفساد واقاربهم والأشخاص وثيقي الصلة بهم.
- قرار مجلس الوزراء رقم (10) لسنة 2019 الخاص بنظام الهدايا
- قرار مجلس الوزراء رقم (7) لسنة 2018 بتعديل نظام رؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية رقم (3) لسنة 2017 وتعديلاته
- قرار مجلس الوزراء رقم (3) لسنة 2018 بتعديل نظام الأبنية والتنظيم للأراضي خارج حدود التنظيم.
- تعليمات وزير الحكم المحلي رقم (1) لسنة 2018 ببدلات ومصاريف مهمات العمل الرسمية لرؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية
- قانون الانتخابات للهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005 وتعديلاته التي حدثت عبر قرارات بقانون أعوام 2012 و2017
- قرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2016 بنظام الأبنية والتنظيم للأراضي خارج حدود المخططات الهيكلية.
- قرار وزير الحكم المحلي رقم (1) لسنة 2016 بالنظام الأساسي لمجلس الخدمات المشتركة.
- قرار مجلس الوزراء رقم (5) لسنة 2014 المتعلق بنظام الشراء العام وتعديلاته رقم (3) لسنة 2016.
- قانون رقم (1) لسنة 1997 بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية وتعديلاته

المراجع

- ديوان الرقابة المالية والإدارية. (2018). المخالفات الأكثر شيوعاً لدى الهيئات المحلية. تقرير ورسالة لوزير الحكم المحلي.
- وزارة الحكم المحلي. (2017). دليل المخالفات المالية والإدارية الأكثر شيوعاً في أعمال الهيئات المحلية.
- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة. (امان). 2018. استطلاع رأي المواطنين الفلسطينيين السنوي حول واقع الفساد ومكافحته لعام 2018، رام الله، فلسطين.
- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة. (امان). 2020. استطلاع رأي المواطنين الفلسطينيين السنوي حول واقع الفساد ومكافحته لعام 2020، رام الله، فلسطين.
- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة. (امان). 2018-2020. سلسلة تقارير عن نظام النزاهة في الهيئات المحلية، رام الله، فلسطين.

- الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة. (امان).2019. التقرير السنوي الثاني عشر عن واقع النزاهة ومكافحة الفساد في فلسطين 2019، رام الله، فلسطين.
- المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة (الانتوساي) آخر دخول نيسان 5، 2021 من الموقع www.intosai.org
- المنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، الأرابوساي، اخر دخول نيسان/ 2021 من الموقع www.arabosai.org
- بدوي، محمد. (2017). تقييم أداء الرقابة المالية التي يمارسها ديوان الرقابة المالية والإدارية والمالية في فلسطين (رسالة ماجستير)، برنامج المشترك بين جامعة الأقصى وأكاديمية الإدارة والسياسة للدراسات العليا.
- بلدية رام الله، وحدة الرقابة الداخلية، آخر دخول 2021/3/11 من الموقع الإلكتروني www.ramallah.ps
- الجهاز المركزي الإحصاء الفلسطيني ، تقديرات محافظة الخليل 2017-2021، آخر دخول 1 نيسان 2021 من الموقع الإلكتروني <http://www.pcbs.gov.ps/Portals/Rainbow/Documents/HebronA.html>
- شاهين، أيمن. (2015). مساهمة الأجهزة العليا للرقابة في تطوير نظم الرقابة الداخلية في الجهات الخاضعة لرقابتها. الإنتوساي. (2021). آخر دخول 18 آذار 2021 <https://www.intosai.org/ar>
- علي، خالد ومحسن، حسين وعبد الرضا، تامر. (2018). مجلة جامعة جيهان أبريل العلمية، عدد 2 جزء A أيلول 2018.
- مازور، جاسيك. (2021). الاتجاهات الجديدة في عمل المراجعة ومستقبل المساءلة، اخر دخول 25 اذار 2021 من الموقع <http://intosaijournal.org/new-trends-in-audit-work>
- مؤسسة أريج الفلسطينية، ملخص الدراسة، شبكة فلسطين الاخبارية، اخر دخول نيسان 1، 2021 من الموقع [شبكة فلسطين الاخبارية PNN](http://www.pnn.org)
- مصلح، صالح. (2013). إعداد التقارير والرقابة وفق المعايير الدولية. ورقة عمل مقدمة في الورشة التدريبية.
- مجلس الوزراء الفلسطيني. (2016). أجندة السياسات الوطنية. رام الله، فلسطين.
- هيئة مكافحة الفساد. (2020). دليل استرشادي خاص بنظام الإفصاح عن تضارب المصالح رقم (1) لسنة 2020. رام الله، فلسطين.
- طوقان، طارق. (2001). تقرير حول اللامركزية والحكم المحلي في فلسطين. الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان (المواطن سابقا). رام الله فلسطين.
- وزارة الحكم المحلي. (2018). الإطار الاستراتيجي للتحويل إلى بلديات الكترونية (2019-2023).
- هيئة مكافحة الفساد (2019). التقرير السنوي لعام 2019، فلسطين
- هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية ووزارة التربية والتعليم العالي الفلسطينية. (2018). الدور التربوي في تعزيز قيم النزاهة ومكافحة الفساد، الدليل التدريبي، الطبعة الثانية.
- هيئة مكافحة الفساد. (2018). النزاهة والشفافية في تنفيذ مشاريع البلديات وترخيص الأبنية والمنشآت في الهيئات المحلية. رام الله، فلسطين.

- هيئة مكافحة الفساد. (2020). الإستراتيجية الوطنية عبر القطاعية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد لعام 2020-2022.
- هيئة تنظيم الأعمال الخيرية. (2019). دليل تقييم المخاطر، اخر دخول 21 اذار 2021 من www.raca.gov.qa

مراجع باللغة الانجليزية

- Nilsen, A. Solving, 2007. Risk Management and Societal Safety. [PhD thesis]. University of Stavanger. Retrieved March 22, 2021 from <https://core.ac.uk/download/pdf/52079049.pdf>
- Nilsen, A., Olsen, O. (2005). Different Strategies—Equal Practice? Risk Assessment and Management in Municipalities. Risk Manag 7, 37–47
<https://doi.org/10.1057/palgrave.rm.8240211>.
- Eisenstein, L. 2019. Best Approaches for Managing Risk for Your Municipality. Retreated March 11, 2021 from <https://insights.diligent.com/cybersecurity-local-government/best-approaches-managing-risk-municipality>
- Łój-Pilch, M. &Zakrzewska, A. (2020). Analysis of Risk Assessment in a Municipal Wastewater Treatment Plant Located in Upper Silesia. Institute of Water and Wastewater Engineering, Silesian University of Technology, 44-100 Gliwice, Poland.
- Vermont League of Cities & Towns. (2017). Internal financial controls checklist for municipalities. Retreated 24 march 2021 from <https://www.vlct.org/resource/internal-financial-controls-checklist-municipalities>

مواقع الكترونية

- هيئة مكافحة الفساد، <https://www.pacc.ps>
- الاتحاد العام للهيئات المحلية، <https://www.apla.ps>
- وفا (الوكالة الفلسطينية للأنباء)، <https://wafa.ps>
- وزارة الحكم المحلي الفلسطينية، pna.ps.molg

المقابلات:

قام الباحث الرئيسي باجراء مجموعة من المقابلات مع مجموعة من موظفي وزارة الحكم المحلي ومديرياتها، وموظفي بعض الهيئات المحلية، بالإضافة الى مجموعة من موظفي هيئة مكافحة الفساد الا ان الباحث يتحفظ على ذكر أسمائهم جميعا لمنع الاستدلال على شخوص بعينها.

