التحالف الأردني للنزاهة والشفافية "رشيد"

نظام النزاهة على المستوى المحلي: البلديات

"بيئة النزاهة في بلدية ناعور الجديدة"

2014

فهرس المحتويات

المقدمة	**4**
حول نظام تقييم النزاهة (البلديات)	**4**
الملخص التنفيذي	**7**
تحليل الوضع القائم للحكم المحلي في الأردن	**11**
نظام النزاهة في البلديات	**13**
▪ الملجس البلدي	**17**
▪ المجلس الإداري	**26**
▪ المحاكم النظامية	**32**
مهام الإشراف والمساءلة الخارجية	**35**
▪ معالجة الشكاوى	**35**
▪ التدقيق والرقابة	**36**
▪ التحقيق في قضايا الفساد	**38**
▪ رفع الوعي في مجال مكافحة الفساد والضغط	**41**
▪ المساءلة الاجتماعية	**43**
الاستنتاجات	**47**
التوصيات	**50**
الملاحق	**52**
ملحق (1): بيانات عمل المجلس البلدي	**52**
ملحق (2): استبيان تقييم نشاط مؤسسات المجتمع المدني في مجال المساءلة الاجتماعية	**55**
ملحق (3): استبيان تقييم نشاط المواطنين في مجال المساءلة الاجتماعية	**56**
ملحق (4): قياس رضى المواطنين حول خدمات البلدية	**57**
قائمة المراجع	**58**

فريق المشروع

لإنجاز هذه الدراسة قام التحالف الأردني رشيد للنزاهة والشفافية وبالتوافق مع شروط التنفيذ، بتشكيل فريق عمل، مكون من التالية أسماؤهم:

أ. رجاء الحياري: رئيس مجلس الإدارة لـ"تحالف رشيد"
أ. ثروت أبزاخ: مديرة المشاريع في "تحالف رشيد"
أ. المحامي حسين العتيبي: الباحث
أ. عماد أبو صالح: منسق المشروع

اللجنة التوجيهية

وتم تشكيل لجنة توجيهية مكونة من عشرة أعضاء، وهم ممثلون عن القطاع الحكومي، والخاص، ومؤسسات المجتمع المدني، والمؤسسات الرقابية، وبلدية ناعور الجديدة. وقد ساهمت اللجنة الاستشارية باجتماع توجيهي لمراجعة المؤشرات وتحديد الأطراف ذات العلاقة، واجتماع آخر لمراجعة الدراسة وتوصياتها والتحقق من صحة النتائج.

أعضاء اللجنة التوجيهية

تحالف رشيد: أ. رجاء الحياري/ رئيس مجلس الإدارة ـ أ. ثروت أبزاخ/ مدير المشاريع.
مجلس النواب الأردني: النائب عدنان السواعير.
القطاع الخاص: أ. محمد المساعدة/ خبير اقتصادي.
وزارة تطوير القطاع العام: المهندسة سهام الخوالدة/ مدير وحدة إعادة الهيكلة.
هيئة مكافحة الفساد: السيد صالح كنعان/ محقق ـ السيد عبد الرحمن مهيدات/ باحث.
جمعية سيدات لواء ناعور الناهضات: أ. هبة لبزو/ رئيس الجمعية.

شكر وتقدير

يتقدم التحالف الأردني "رشيد للنزاهة والشفافية" بالشكر والتقدير لبلدية ناعور ممثلة بعطوفة رئيس البلدية السيد غالب موسى السواعير، وأعضاء المجلس البلدي، والجهاز الإداري، للتعاون الكبير الذي أبدوه لتطبيق الدراسة في البلدية كعينة دراسية عن الهيئات المحلية في الأردن، كما يتقدم التحالف من اللجنة الاستشارية التي عملت مشكورة بالمساهمة في دعم إنجاز هذه الدراسة.

كما نتقدم بالشكر للمؤسسات الرسمية ذات العلاقة، التي أبدت تفاعلاً وتعاوناً كبيراً بتوفير كل المعلومات المطلوبة، وهي: هيئة مكافحة الفساد، ديوان المحاسبة، ديوان المظالم، الهيئة المستقلة للانتخاب، المركز الوطني لحقوق الإنسان، ووزارة الشؤون البلدية.

والمزيد من الشكر أيضاً لمؤسسات المجتمع المدني التي قامت بتعبئة الاستمارة التي تم إعدادها للتعرف على مشاريعها الخاصة بالبلديات في مجال المساءلة المجتمعية، ورفع الوعي العام لمكافحة الفساد.

المقدمة

حول نظام النزاهة المحلي (البلدية)

تتزايد النزعة العالمية نحو نقل السلطات من المستوى المركزي للحكومة إلى مستوى الحكومات المحلية.

وقد يلعب نظام النزاهة المحلي، وهو نظام معياري لمؤسسات رئيسية على المستوى المحلي كمجالس البلديات والمجالس التنفيذية والمحاكم المحلية والتي تساهم في إرساء النزاهة داخل المجتمع المحلي، ويقيس نقاط القوة النسبية فيما يتعلق بنزاهة عمل الهيئات المحلية، وذلك لتشجيع مستوى أعلى من النزاهة، دوراً مهماً في تقليص فرص الفساد على المستوى المحلي.
هذا وقد طورت منظمة الشفافية الدولية أدوات دراسة لنظام النزاهة المحلي في الهيئات المحلية، وذلك:

- لتقييم وجود وفاعلية الإجراءات والآليات في تعزيز الشفافية والمساءلة والنزاهة، وذلك لمحاربة الفساد على المستوى المحلي.
- لتقديم توصيات في مختلف مجالات الإصلاح.
- لوضع خطة عمل ومتابعة لتقوية النزاهة المحلية بالتعاون مع أصحاب المصالح المحليين.

كما أن أدوات التقييم هذه قد تستعمل لمراقبة وتقييم التقدم في نظام النزاهة المحلي طوال الوقت، إضافة إلا أن هذه الأدوات قد صُممت أيضاً لإنشاء عملية تحسينات مستمرة على المستوى المحلي من خلال مشاركة أصحاب المصالح المحليين.

هذا وتقيّم أدوات نظام النزاهة المحلي الحوكمة الداخلية داخل الهيئة المحلية، وقدرة الفاعلين المحليين وأدوارهم في تعزيز النزاهة، كما تقيّم قدرة وفاعلية مهام الإشراف والمساءلة.

المنهجية:

يعتمد إعداد هذه الدارسة على المنهج الوصفي التحليلي لأهداف تطبيقية، وذلك من خلال وصف بيئة عمل قطاع البلديات من مختلف جوانبه (القانونية، البيئة المؤسساتية، الإجرائية، والسياساتية)، ثم تطبيق مؤشرات الدراسة على البلدية المختارة لـ"بلدية ناعور" لصالح أهداف هذه الدراسة.

واستندت الدراسة على أداة نظام النزاهة في البلديات وبمنهجية دراسات تقييم النظم الوطنية الخاصة بمنظمة الشفافية الدولية، آخذين بعين الاعتبار الوضع القانوني للبلديات في الأردن وواقع عملها، وتعمل هذه الأداة على تقييم الحكم الداخلي في البلدية، وقدرة كل الفاعلين الأساسيين في البلدية، ودورهم في تعزيز النزاهة في النظام ككل، كما تعمل أيضاً على تقييم مدى الالتزام بعلنية القرارات والمعلومات، وفتح المجال للمواطنين في المشاركة، وفحص مدى فعالية كل من وظائف الرقابة والمساءلة.

الأهداف:

تهدف الدارسة إلى تعزيز نظام النزاهة في البلديات عن طريق:

- تقييم شفافية الإجراءات والآليات التي تقدم في إطارها الخدمات، وفاعلية نظام العمل في البلديات ونزاهة العاملين فيها ومساءلتهم.

- تعزيز دور فئات المجتمع في المساءلة المجتمعية.
- بلورة التوصيات التي من شأنها تعزيز نظام النزاهة في البلديات بالتعاون مع الفئات المستهدفة.

ولتحقيق هذه الأهداف تفحص الدراسة اتجاهين مترابطين هما:
- المساءلة (الداخلية والخارجية) بما يشمل معالجة الشكاوى، ومراقبة البلدية، والكشف والتحقيق في قضايا الفساد، إضافة إلى المساءلة المجتمعية.
- تقييم مستوى الوعي العام والقيم الرافضة للفساد، والتعرف عليه وعلى آثاره من قبل المسؤولين والعاملين والشركاء الخارجيين للبلدية.

كما تستخدم الدارسة في سبيل تحقيق أهدافها في تقييم دور الفاعلين الأساسيين في البلدية على قياس مؤشرات عامة عالمي يمكن تطبيقه على أنظمة عمل البلديات في جميع دول العالم، وقد أُعدت الدراسة لقياس ثلاث أبعاد هي:
1. قدرة البلدية المستهدفة "بلدية ناعور" على القيام بأعمالها، وتنفيذ برامجها.
2. دورها بالمساهمة لتعزيز النزاهة في عملها البلدية.
3. الحاكمية الداخلية، بما فيها ممارسة النزاهة والشفافية والمساءلة.

ويوضح الجدول التالي المؤشرات والأبعاد التي سيتم بناءً عليها تقييم نظام النزاهة في البلدية:

المؤشر	القدرة	دورها في تعزيز النزاهة بعمل الهيئات المحلية	الحاكمية الداخلية		
			النزاهة	الشفافية	المساءلة
المجلس البلدي					
النظام الهيكلي (البيروقراطية في العمل)					
المحاكم البلدية					

ولتحقيق أهداف دراسة وظائف الإشراف والمساءلة الخارجية، ارتكزت الدارسة على مجموعة من مهام الإشراف والمساءلة، لتشمل:
- آليات معالجة الشكاوى.
- التدقيق والمراقبة على البلديات.
- الكشف والتحقيق في قضايا الفساد.
- المساءلة الاجتماعية.
- مستوى الوعي العام والقيم العامة الرافضة للفساد والتعرف عليه وعلى آثاره من قبل المسؤولين العاملين والشركاء الخارجيين؛ وفي كل وظيفة من وظائف الإشراف والمساءلة الخارجية، سيتم دراسة بعدين هما: "القدرة والوظيفة".

ويوضح الجدول التالي المؤشرات والأبعاد التي سيتم بناءً عليها تقييم وظائف الإشراف والمساءلة الخارجية:

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

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

وستستخدم الدارسة ثلاثة ألوان للتعبير عن تقييم المؤشر، هي:

جيد	
متوسط	
ضعيف	

كما في المثال التالي:

1.3 الرقابة على الأداء التنفيذي

الأبعاد	الدور		
رقم المؤشر	1.3		
المؤشر	الرقابة على الأداء التنفيذي		
السؤال/ الأسئلة	إلى أي مدى يقوم المجلس البلدي، بالإشراف على عمل الجهاز التنفيذي الخاص بالبلديات، واتخاذ القرارات ووضع الموازنة والمشاركة بالنشاطات؟		
تقييم المؤشر			
مصدر المعلومات			
ملاحظات			
التوصيات		الجهات المستهدفة للمناصرة	

الملخص التنفيذي

لاشك في أن النظر إلى البلديات والمجالس البلدية بوصفها حكومات محلية هو وصف صحيح لواقع هذه المجالس. وهذه المحلية هي التي تميز البلدية عن الحكومة الوطنية. ولا يكمن هذا التميز في المستوى الجغرافي المحدود لعمل المجلس المحلي فقط، بل يكمن - وهذا هو الأهم - في القرب والاتصال المباشر ما بين المجلس البلدي والمواطنين. وينبع هذا القرب من عدة حقائق أساسية تشمل الحاجة اليومية إلى الخدمات التي يقدمها المجلس البلدي إلى المواطنين والمعرفة المباشرة بين معظم المواطنين وبين أعضاء المجلس البلدي، وكذلك الاتصال المباشر بأغلبية المواطنين ومعرفتهم الاجتماعية الوثيقة بالموظفين والعاملين في نطاق الجهاز الوظيفي للمجلس.

أضف إلى ذلك أن أعضاء المجلس هم موضع محاسبة من قبل المواطنين أصلاً الذي يتوقف عليه استمرارهم أو إبعادهم من عضوية المجلس من خلال الانتخابات الدورية. ولا شك في أن رغبة أعضاء المجلس بالفوز تتطلب منهم الحصول على رضا المواطنين الذين يقررون انتخابهم. والأصل في رضا المواطن يكمن في رضاه عن الخدمات التي يقدمها المجلس البلدي من حيث الكمية والتوقيت والنوعية والكفاءة والتكلفة. لكن اللعبة الديمقراطية ليست نزيهة دائماً، ففي حالات عديدة يلجأ المرشحون إلى إرضاء المواطن أو فئات منهم بوسائل ليس لها علاقة بالخدمات العامة بل بالخدمات الخاصة لأفراد محددين، وهو أمر يحصل أحيانا من خلال رموز مؤثرة وفي فترة زمنية محددة تترافق عادة مع موسم الانتخابات.

إن طريقة إرضاء المواطنين من شأنها أن تحدد بصورة واضحة مستوى الخدمات البلدية ومدى جودتها وكفاءتها. ولاشك في أن المجلس الناجح هو الذي يكتسب رضا المواطن وثقته من خلال العمل الدؤوب على تطوير وتقديم خدمات يتطلع المواطنون إليها بوصفهم متلقي خدمات. أما مظاهر الضعف أو الفشل التي تعانيها مجالس أخرى فتكون في عدة حالات نتيجة محاولة كسب رضا المواطنين بواسطة وأساليب وطرائق ليس لها علاقة بكفاءة الخدمات المقدمة، بل أكثر من ذلك، فهي تفتح المجال أمام ممارسات خاطئة لا تخلو من الفساد. إن نقطة البداية هذه تمثل معياراً أساسياً لمستوى النزاهة والشفافية من شأنه أن ينعكس مباشرة على طبيعة ومستوى الخدمات وفرص ازدهار منطقة البلدية في عهد هذا المجلس أو ذاك.

وتواجه بلدية ناعور الجديدة كما باقي البلديات في المملكة مجموعة من التحديات والمعيقات، تؤدي إلى تراجع الأداء وغياب المصداقية، وتزيد من مظاهر الخيبة وفقدان الثقة لدى المواطنين، وتالياً أهم هذه المعيقات والحديات:

- تتضمن العديد من القوانين والأنظمة التي تعنى بعمل البلديات سلطات وصاية من السلطة التنفيذية تؤثر على سير عمل البلديات، كمجلس الوزراء، ووزارة الشؤون البلدية.
- شح الموارد المالية اللازمة لتنفيذ وتطوير البنية التحتية الضرورية والأساسية، وتقديم الخدمات للمواطنين، وصرف معظم هذه الموارد على الأجهزة الإدارية للبلدية.
- نقص في الكوادر البشرية المؤهلة ذات الاختصاص.
- ضعف روح المبادرة والمشاركة المجتمعية نظراً لتعود المجتمع المحلي على النظر إلى البلدية بأنها وجدت لتلبية جميع طلباته دون مساهمة منه وحتى دون التزام بدفع مستحقاتها عليه.
- ضعف مؤسسات المجتمع المدني التي تعنى بالنزاهة والشفافية والمساءلة المجتمعية على المستوى المحلي.

- ضعف الإعلام المحلي وخاصة الإعلام أو الصحافة الاستقصائية.

وتتلخص نتائج تقييم نظام النزاهة في الهيئات المحلية المطبق على "بلدية ناعور" بالجدول التالية:

جدول (1): تقييم الفاعلين الأساسيين في الهيئات المحلية

الفاعل	القدرة	الدور	الحكم الذاتي		
			النزاهة	الشفافية	المساءلة
المجلس البلدي					
النظام الهيكلي (البيروقراطية في العمل)					
المحاكم البلدية					

جدول (2): تقييم مهام الإشراف والمساءلة الخارجية

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

وتعكس هذه الجداول الاستخلاصات التالية:

على صعيد الفاعلين الرئيسيين في الهيئة:

أولاً: ينظم قانون البلديات والأنظمة الصادرة عنه وظائف وسلطات المجلس البلدي ضمن حدود منطقة البلدية وبشكل واضح والتي قد تتضارب مع بعض مهام وصلاحيات مؤسسات حكومية ذات الاختصاص.

ثانياً: على الرغم من الاستقلال الإداري والمالي للبلديات، إلا أن هناك ارتباط شديد بالسلطة التنفيذية، إذ تتطلب العديد من القرارات والإجراءات التي تتطلبها أعمال البلدية على الموافقات المسبقة من هذه السلطة.

ثالثاً: حدد قانون البلديات موارد البلديات، سواء التي تقوم بجبايتها البلدية أو تلك التي تتم جبايتها من قبل المؤسسات الحكومية ذات الاختصاص. كما تبينه الأنظمة وخاصة المالية منها الجهات المسؤولة عن معاملات البلدية المالية والحسابية وكيفية إدارتها ومراقبتها والإشراف عليها.

وتعاني بلدية ناعور من شح الموارد المالية المحددة مسبقاً في القانون مما انعكس سلباً على أدائها في ضوء المهام الموكلة إليها لخدمة ما يزيد عن 120.000 مواطن، وبمساحة جغرافية تصل إلى 90 كم مربع تقريباً.

رابعاً: تعمل بلدية ناعور بهيكلية واضحة، ويخضع جهازها الإداري إلى نظام موظفي البلديات ونظام الخدمة المدنية. وليس لمجلس البلدية الدور الكبير بموضوع تعين الموظفين وترقيتهم أو إنهاء خدماتهم، إذ تتولى هذه الأمور لجنة شؤون الموظفين والتي يرأسها رئيس البلدية وتضم بعضويتها كل من مندوب ديوان الخدمة المدنية ومندوب وزارة الشؤون البلدية.

خامساً: نظم قانون البلديات العملية الانتخابية لمجالس البلديات بكامل مراحلها. ولم تسفر نتائج هذه الانتخابات إلى تمثيل كافة فئات المجتمع، نتيجة مقاطعة الأحزاب وضعف الإقبال، إذ لم تتجاوز نسبة التصويت عن 30%، كما شابت بعض التجاوزات والمخالفات والتي لم تؤثر بشكل كبير على نتائجها النهائية.

سادساً: لم تتوفر الأحكام والنصوص القانونية التي تؤكد على شفافية المعلومات حول أنشطة البلدية والقرارات التي تصدر عن المجلس البلدي، أو نشر التقارير المالية والإدارية، مما يؤثر على حق المواطنين في الحصول على المعلومات، رغم وجود أنظمة وآليات واضحة وشفافة تضمن نزاهة وشفافية عمليات جمع الضرائب والرسوم. ولا توجد أنظمة تعزز نزاهة عمل المجلس البلدي كمدونات السلوك وتجنب تضارب المصالح أو تلقي الهدايا أو الإبلاغ عن الفساد.

سابعاً: تتولى المحاكم المختصة على اختلاف درجاتها وتخصصاتها كمحكمة البلدية، ومحكمة البداية، ومحكمة العدل العليا كافة القضايا والدعاوى المتعلقة بعمل البلدية بشكل جيد.

على صعيد وظائف الرقابة والمساءلة الخارجية:

أولاً: لا توجد لدى بلدية ناعور وحدة متخصصة لتلقي الشكاوى، ولا يوجد نظام شكاوى عام، في حين تتلقى المؤسسات الرسمية والوطنية كهيئة مكافحة الفساد، ديوان المظالم، ديوان المحاسبة، ووزارة الشؤون البلدية الشكاوى على البلدية من المواطنين.

ثانياً: لا توجد لدى بلدية ناعور وحدة متخصصة بالتدقيق والرقابة الداخلية، في حين تقوم مؤسسات الرقابة الثلاث (ديوان المحاسبة، وهيئة مكافحة الفساد، وديوان المظالم) بدور فاعل في عمليات الرقابة والتدقيق على أعمال البلدية.

ثالثاً: تعمل هيئة مكافحة الفساد على الكشف عن مواطن الفساد بجميع أشكاله لدى البلديات بما في ذلك الفساد المالي والإداري.

رابعاً: لا تقوم المؤسسات الوطنية أو مؤسسات المجتمع المدني أو الإعلام المحلي بالدور المطلوب منها في رفع الوعي العام بمكافحة الفساد في قطاع البلديات.

خامساً: ليس لدى مؤسسات المجتمع المدني والصحافة الاستقصائية دور فاعل في المساءلة المجتمعية على المستوى المحلي، وذلك لضعف الخبرات لدى مؤسسات المجتمع المدني ولعدم اهتمام المجتمع المدني بها، وللقيود الواردة على القوانين الناظمة للعمل الإعلامي.

وعلى ضوء نقاط الضعف التي طالت عمل وأداء البلدية والتي أثرت سلباً في مدى سلامة عملها، يجب الأخذ **بالتوصيات** التالية:

1. مراجعة البنية التشريعية والتنظيمية لعمل البلدية، وتطويرها، وبما يتوافق مع معايير ومتطلبات النزاهة والشفافية والمساءلة.

2. دراسة واقع حال البلديات، ومراجعة إمكانياتها وقدراتها على تحقيق الإيرادات المالية التي تمكنها من إدارة شؤونها، وتطوير آليات تحصيل الضرائب، والبحث عن موارد جديدة، وتبني فكرة الموازنة التشاركية لتفعيل دور المواطنين.

3. تعزيز قيم النزاهة في البلديات من خلال إيجاد أنظمة تتعلق بتضارب المصالح ومدونات السلوك، وتعزيز مبادئ الشفافية من خلال اعتماد سياسة نشر التقارير الإدارية والمالية.

4. تشكيل هيئات قضائية متخصصة في قضايا الفساد، لخطورة هذه القضايا وآثارها السلبية على المجتمع، وضرورة وجود قضاة مؤهلين ومتخصصين للتعامل مع هذه القضايا، وتعزيز دور النيابات العامة، وتبني برامج متقدمة لبناء قدراتهم.

5. إيجاد أنظمة للشكاوى، والمراقبة والتدقيق الداخلي وتقييم الأداء داخل البلدية.

6. تحديد المسؤولية القانونية التي تترتب على عدم تعاون البلديات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة، وإيجاد الأطر التشريعية التي تضمن التنسيق بين المؤسسات الرقابية الثلاث (ديوان المحاسبة، هيئة مكافحة الفساد، وديوان المظالم).

7. التركيز على دور هيئة مكافحة الفساد الوقائي في منع وقوع جرائم الفساد، ودورها ودور الإعلام المحلي ومؤسسات المجتمع المدني في رفع الوعي العام في التثقيف بمجالات مكافحة الفساد.

8. رفع قدرات مؤسسات المجتمع المدني في مجال المساءلة المجتمعية، وتطوير مهارات العاملين في حقل الصحافة الاستقصائية لهذا المجال.

تحليل الوضع القائم للحكم المحلي في الأردن

تعد المجالس البلدية من التنظيمات التي تعتمد اللامركزية الإدارية المهمة التي نالت عناية التشريعات المختلفة لما تمثله من أهمية في الحياة السياسية والإدارية والاجتماعية والاقتصادية.

واللامركزية من منظور إداري تعنى قيام الحكومة بنقل صلاحياتها في شؤون التخطيط وإدارة الموارد وتخصيصها من المركز إلى الوحدات المحلية في الميدان. وبمعنى آخر فهي إحدى أساليب توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية منتجة تباشر مهماتها تحت إشراف الحكومة ورقابتها.

وتقوم البلديات على مجموعة من الأسس أهما تمتعها بالشخصية المعنوية، وهو الأساس الذي يحدد استقلالها عن الحكومة المركزية، ويؤشر على لامركزية الهيئة من عدمه، وتتجسد في مجالس محلية منتخبة مستقلة، وخاضعة للحكومة المركزية[1].

وللهيئات المحلية العديد من الأهداف، أهمها: تعزيز الديمقراطية والمشاركة من خلال الاختيار الحر لممثلي السكان، وتدريب السكان المحليين على تسير شؤونهم، واتخاذ القرارات التي تخص شؤونهم في جو ديمقراطي، مما يكسبهم خبرة سياسية في إدارة الشأن العام. وإلى تحقيق الكفاءة الإدارية خاصة من النواحي الاقتصادية الملحة والتي غالباً ما تكون على جدول أولويات الشأن المحلي، والقضاء على بيروقراطية الإدارات المركزية الحكومية. كما تساهم الهيئات المحلية في ربط الحكومة المركزية بقاعدتها الشعبية، وهو ما ينعكس إيجاباً على السكان المحليين وتلبية حاجاتهم الاقتصادية.

وقد اتبع الأردن نظاماً للمجتمعات المحلية يتكون من ثلاثة أنظمة بالمفهوم الإداري وليس القانوني وهي نظام المحافظات ونظام البلديات ونظام إدارة القرى.

أما نظام المحافظات فيستند إلى نظام التشكيلات الإدارية رقم 16 لعام 1962 والذي قسم المملكة إلى محافظات وألوية وأقضية ونواحي، ويعد نظاماً من عدم التركيز الإداري أكثر منه نظاماً لا مركزي، ذلك لأن المحافظة هي جزء من وزارة الداخلية تأتمر بأمرها وتخضع لرقابتها، والمحافظة هي في الواقع أقرب إلى النظام المركزي منه إلى النظام اللامركزي.

أما نظام إدارة القرى؛ فعلى الرغم من أن المجالس القروية لم تعد موجودة منذ قرار دمج البلديات عام 2001، إلا أنها تجربة هامة أثرت على المحليات لفترة تقارب النصف قرن .

أما نظام البلديات؛ فتعود نشأته في الأردن إلى ما قبل تأسيس الدولة عام 1921، إذ بلغ عدد المجالس البلدية في الأردن عام 1920 عشرة مجالس بلدية، وكان مجلس بلدية إربد أول وأقدم هذه المجالس في الأردن، وقد تأسسس عام 1890، وتلاه مجلس بلدية الكرك.

وقد أخذ الأردن بنظام الإدارة المحلية منذ الأعوام الأولى على تأسيس إمارة شرق الأردن بهدف توفير الخدمات والمرافق المختلفة وتنمية وتطوير الإدارة المحلية، ودليل ذلك هو صدور أول

[1] المادة (3) من قانون البلديات.

قانون للبلديات عام 1925 والذي أجريت على أساسه أول انتخابات بلدية وفي نفس العام، ثم تلاه العديد من القوانين حتى صدور القانون الحالي رقم 7 لسنة 2012.

وبالرجوع إلى قوانين البلديات المختلفة، نجد أن البلديات المختلفة في الأردن بدأت كحكومات محلية كاملة الصلاحيات في إدارة شؤونها ضمن حدودها، وتشمل مسؤولياتها تقديم الخدمات في الشؤون التنظيمية والتعليمية والصحية والثقافية، بالإضافة إلى مهماتها اليومية في خدمة السكان، إلى أن تم سحب جزء كبير من صلاحيات البلديات واختصاصتها وتحويلها إلى المركزية.

الإطار القانوني الناظم لعمل البلديات

فيما يلي أهم القوانين والأنظمة المتعلقة بعمل البلديات:

1. الدستور الأردني:

- تنص المادة 120 من الدستور على أن التقسيمات الإدارية وتشكيلات دوائر الحكومة، ودرجاتها، وأسماؤها، ومنهاج إدارتها، وكيفية تعيين الموظفين وعزلهم والإشراف عليهم وحدود صلاحياتهم واختصاصاتهم تعين بأنظمة يصدرها مجلس الوزراء بموافقة الملك.

- تنص المادة 121 منه على أن الشؤون البلدية والمجالس المحلية تديرها مجالس بلدية أو محلية وفقاً لقوانين خاصة.

2. قانون البلديات رقم 7 لسنة 2012:

يبين هذا القانون كيفية إحداث البلديات وإلغاؤها، وتحديد مناطقها ووظائفها وسلطاتها ومواردها، وكيفية انتخاب أعضاء مجالسها وطرق إعفاءهم من مناصبهم، والجهة المشرفة على العملية الانتخابية. كما يتطرق القانون إلى صلاحيات وزير الشؤون البلدية بالإشراف على أعمال البلديات بما في ذلك أعمال التدقيق والتفتيش على جميع معاملاتها المالية والإدارية.

3. قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم 79 لسنة 1966:

ويبين هذا القانون سلطات تنظيم المدن وتشكيلاتها ومهام كل من مجلس التنظيم الأعلى ولجان تنظيم المدن اللوائية والمحلية، وأحكام وشروط التنظيم وتقسيم الأراضي ورخص التنظيم والأبنية.

4. قانون إشهار الذمة المالية رقم 54 لسنة 2006 :

يبين هذا القانون الجهات الملزمة بإشهار الذمة المالية، إذ شملت المادة الثانية منه أعضاء البلديات الكبرى ولجان العطاءات والمشتريات في البلديات من سريان أحكام هذا القانون عليهم.

5. قانون تشكيل محاكم البلديات رقم 35 لسنة 2009:

ويبين هذا القانون كيفية تشكيل محاكم البلديات وتحديد الجهات المسؤولة عن تعيين القضاة والمدعين العامين، وموظفي المحاكم ومستخدميها، واختصاصات المحكمة بالنظر في الجرائم التي ترتكب ضمن حدود البلدية، وتحديد ما يخصص لكل بلدية.

6. قانون رخص المهن رقم 28 لسنة 1999:

ويبين الشروط الخاصة بإصدار الرخص، والرسوم المحددة لها، وكيفية تقديم طلب الحصول على الرخص وكيفية تجديدها ونسبة الرسوم المقررة عليها، وكيفية تحصيل هذه الرسوم والغرامات المترتبة على مزاولة المهنة دون ترخيص. كما يشمل هذا القانون على جدول مرفق يبين قيمة رسوم رخص المهن لكافة القطاعات.

7. قانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل مناطق البلديات رقم 11 لسنة 1954:

وهي الضريبة التي تفرض على المباني السكنية والمؤجرة والأبنية التجارية والأرض الخلاء وغيرها، والتي تقع داخل حدود البلديات. وقد حدد هذا القانون نسبة الضريبة وكيفية احتسابها وعملية التقدير أو التخمين، وصلاحيات لجان التخمين وكيفية تشكليها، وطرق الاعتراض على

التخمين واستئناف قرارات لجان الاعتراض، والغرامات المترتبة على المكلفين إذا لم تدفع هذه الضرائب.

8. قانون البناء الوطني رقم 7 لسنة 1993:
ويتضمن هذا القانون مجموعة القواعد والشروط والمتطلبات الفنية المتعلقة بإنشاء المشاريع الإنشائية بجميع أنواعها كالمباني والطرق والجسور، بما فيها التصاميم الهندسية والتنفيذ والصيانة. ويلزم هذا القانون جميع الدوائر الحكومية والبلديات التقيد في أعمال الإعمار بالكودات المعتمدة وفقاً لأحكام هذا القانون.

9. نظام التشكيلات الإدارية رقم 47 لسنة 2000:
ويبين هذا النظام سلطات واختصاصات ومهام كل من المحافظ والمتصرف ومدير القضاء بصفتهم رؤساء للإدارة العامة وأعلى سلطة تنفيذية في المحافظة أو اللواء أو القضاء، وبما في ذلك الإشراف على المجالس المحلية، والمهام الأخرى والتي قد تتداخل مع مهام البلدية.

10. نظام التقسيمات الإدارية رقم 46 لسنة 2000 وتعديلاته:
صدر هذا النظام بموجب أحكام المادة 120 من الدستور والذي قسم المملكة إدارياً إلى 12 محافظة، ويبين أسماء الألوية والأقضية التي تتألف منها كل محافظة من محافظات المملكة.

11. نظام بلدية ناعور رقم 54 لسنة 1961:
ويبين هذا النظام بعض وظائف البلدية وتحديد نسب الرسوم على الخدمات المقدمة من البلدية كرسوم الأبينة، ورسوم الاشتراك بخدمة الحصول على المياه، ورسوم اللوحات والإعلانات التجارية ...الخ، إضافة إلى كيفية تحصيل هذه الرسوم والغرامات المستحقة على مخالفة أحكام هذا النظام .

12. نظام رؤساء البلديات رقم 71 لسنة 2009:
ويبين هذا النظام التزامات رئيس البلدية الملقاة على عاتقه أثناء تأديته لواجباته، والأمور التي يحظر على رئيس البلدية القيام بها، والعقوبات التي تفرض عليه جراء مخالفته للقوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات المعمول بها. كما يبين هذا النظام الامتيازات التي يستحقها رئيس البلدية أثناء عمله فيها.

13. النظام المالي للبلديات رقم 77 لسنة 2009:
ويبين هذا النظام واجبات رئيس المجلس البلدي ومسؤولياته عن معاملات البلدية المالية والحسابية، بالإضافة إلى محاسب البلدية، وكيفية إعداد وتنظيم الميزانية، وطرق الصرف والمقبوضات، والمفوضين بالتوقيع، وقوائم حساب النفقات والدفاتر والسجلات التي يجب على محاسب البلدية أن يمسك بها، بالإضافة إلى دفاتر الصندوق، وكيفية حفظ النقد وغيرها من الأموال، والجهات المشرفة على الأمور المالية في البلدية.

14. نظام اللوازم وأشغال البلديات رقم 70 لسنة 2009:
ويبين هذا النظام طرق شراء لوازم البلديات وأنواعها، وعمل لجنة عطاءات البلدية ومهامها وكيفية تشكليها، وصلاحياتها، والجهات المسؤولة عن الإشراف على لوازم البلدية ومراقبتها، وصلاحيات وزير الشؤون البلدية بتشكيل لجان عطاءات خاصة.

15. نظام موظفي البلديات رقم 108 لسنة 2007 وتعديلاته:
ويبين النظام الأحكام والأنظمة التي يخضع لها موظفي البلديات وإجراءات تعيين الموظفين وتحديد واجباتهم ورواتبهم الأساسية والجهات المسؤولة عن ذلك، وكيفية تشكليها ودور كل من وزارة البلديات وديوان الخدمة المدنية ومجلس البلدية في ذلك، والعقوبات التأديبية المفروضة على الموظفين المخالفين لأحكام القوانين والأنظمة ذات العلاقة.

16. نظام الخدمة المدنية رقم 82 لسنة 2013:
ويبين هذا النظام الأحكام والأنظمة التي يخضع لها الموظف العام من حيث شروط التعين، وتصنيف الوظائف، حقوق الموظفين، الرواتب والعلاوات، أنواع الإجازات، التدريب والإيفاد، إدارة الأداء وتقييمه، الأعمال التي يحظر على الموظف الإقدام عليها، الإجراءات والعقوبات التأديبية وطرق الطعن بها وإنهاء الخدمة.

العلاقة بين الحكومة المركزية والبلديات

على الرغم من إقرار قانون البلديات وفي المادة (3) منه والتي تنص على أن البلديات مؤسسات أهلية ذات استقلال مالي وإداري، إلا أن الأحكام الواردة فيه وفي القوانين الأخرى ذات العلاقة وفي الأنظمة الصادرة بموجبه تقيد عمل البلديات من النواحي الإدارية والمالية.

فقانون البلديات اشترط موافقة مجلس الوزراء على القروض التي ترغب البلدية الحصول عليها بكفالة الحكومة[2]، أو المبالغ التي ترغب البلدية شطبها لتعذر تحصليها، وعلى موافقة وزير الشؤون البلدية على إقرار موازنة البلدية[3] وعلى العطاءات التي تزيد عن مبلغ معين.

كما أعطى هذا القانون لمجلس الوزراء الحق بحل مجلس البلدية بناء على تنسيب وزير الشؤون البلدية، أو أن يملأ المقاعد الشاغرة في المجلس البلدي لأي من أهالي المنطقة إذا لم يتوافر أحد من المرشحين الذين يلونهم بعدد الأصوات[4]. كما أعطى قانون البلديات للوزير أو لأي موظف مفوض منه الحق في أي وقت تفتيش أي بلدية، وبإجراء فحص فجائي على صندوقها، والاطلاع على جميع معاملاتها المالية والإدارية وقرارات المجلس[5].

أما فيما يتعلق بالتعيين فيكون من خلال لجنة شؤون الموظفين والممثلة بالإضافة لرئيس البلدية، مندوب من وزارة الشؤون البلدية وآخر من ديوان المحاسبة، فليس للمجلس الصلاحية الكافية في عملية التعيين أو الترقية أو إنهاء خدمات الموظفين العاملين في البلدية[6].

---

[2] المادة (45) من قانون البلديات.
[3] المادة (55) من قانون البلديات.
[4] المادة (8) من قانون البلديات.
[5] المادة (59) من قانون البلديات.
[6] السيد محمود عيادة الدبس؛ رئيس ديوان بلدية ناعور.

أما القرارات المتعلقة بالتنظيم والتي تصدر عن المجلس البلدي بصفته اللجنة المحلية فتتطلب موافقات عديدة عليها كاللجنة اللوائية واللجنة العليا[7].

العلاقة بين البلدية والمجلس التنفيذي في اللواء

يتم تشكيل مجلس تنفيذي في كل لواء برئاسة المتصرف وعضوية مساعده، ومدير الشرطة ومدير مركز الدفاع المدني، ومديري الدوائر في اللواء باستثناء المحاكم[8]. وقد حدد نظام التشكيلات الإدارية اختصاصات هذا المجلس والتي من ضمنها استعراض الأحوال العامة في اللواء. ويتولى المتصرف ـ والذي يعتبر رئيس الإدارة العامة في اللواء وأعلى سلطة تنفيذية فيه، ويتقدم على جميع موظفي الدولة في اللواء ـ المهام والواجبات المنوطة بالمحافظ في محافظته.

ومن خلال المهام التي حددها نظام التشكيلات الإدارية للمحافظ والتي من ضمنها العمل على توفير أفضل الخدمات للمواطنين، وتوفير متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، والإشراف على المجالس المحلية بما يكفل قيامها بواجباتها على أكمل وجه، يتبين حجم التداخل والتدخل بأعمال البلدية.

[7] قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم (79) لسنة 1966.
[8] المادة (50) من نظام التشكلات الإدارية رقم (47) لسنة 2000.

1. المجلس البلدي

القدرة	الدور	الحكم

يتكون مجلس بلدية ناعور من رئيس وأحد عشر عضواً، يتم انتخابهم مباشرة بموجب الأحكام المتعلقة بانتخاب المجالس البلدية الواردة في قانون البلديات والتي توضح تفاصيل العملية الانتخابية بدء من عملية الترشح ومروراً بعملية الاقتراع والفرز، وانتهاء بإعلان النتائج وطرق الطعن بها[9]. ويمثل هذا المجلس سبعة مناطق هي: الروضة، المنصورة، أدبيان، أم القطين والمنشية، زبود وسيل حسبان، بني هاشم، وناعور. وقد أجريت الانتخابات البلدية الأخيرة بتاريخ 2013/8/27[10].

1.1 القدرة

1.1.1 مدى توفر المصادر الكافية لتمكين المجلس من القيام بمهامه؟

حددت القوانين والأنظمة موارد البلدية المالية سواء التي تم جبايتها من البلدية مباشرة أو التي يتم جبايتها من الدوائر والمؤسسات الحكومية الأخرى وتوزع على البلديات بنسب حددها القانون. وليس للمجلس أي دور في تحديد هذه الموارد مسبقاً أو زيادتها مما يحول دون قدرته على تنفيذ خططه الاستراتيجية. هذا وتعاني بلدية ناعور من شح الموارد، إذ تصل موازنتها إلى ما يقارب 250.0000 دينار، كما تعاني من ضعف الموارد البشرية والبنى التحتية مما انعكس سلباً على جودة الخدمات المقدمة من البلدية لما يزيد عن 120.000 نسمة، وبالتالي على قدرة المجلس على القيام بمهامه[11].

وقد أجمع أعضاء مجلس بلدية ناعور بأن أهم التحديات التي تواجه عمل المجلس هي ندرة الموارد البلدية ونقص الموارد البشرية وضعف البنية التحتية[12].

1.1.2 هل يتلقى أعضاء المجلس البلدي برامج تدريبية؟

لا ينص قانون البلديات والأنظمة المتعلقة بعمل وأداء البلديات على ضرورة خضوع أعضاء المجلس لبرامج تدريبية أو دورات لرفع كفائتهم في أداء المهام الموكلة لهم بموجب القانون. وقد أكد أعضاء مجلس بلدية ناعور عدم وجود برامج تدريبية لأعضاء المجلس أو دورات أو محاضرات لزيادة قدراتهم في أداء مهامهم[13].

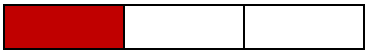
1.2 الانتخابات البلدية

[9] من المادة 10 إلى المادة 30 من قانون البلديات.
[10] السيد محمود عيادة الدبس؛ رئيس ديوان بلدية ناعور.
[11] السيد حمدان السواعير؛ رئيس القسم المالي في بلدية ناعور.
[12] استبيان أعضاء مجلس بلدية ناعور.
[13] المصدر السابق.

1.2.1 هل تجرى الانتخابات البلدية في الوقت المحدد والمناسب؟

نظم قانون البلديات الأحكام المتعلقة بالإجراءات اللازم اتخاذها لانتخاب المجلس البلدي من حيث مدة دورة المجلس، والإجراءات التي على وزير الشؤون البلدية اتخاذها قبل انتهاء دورة المجلس بثلاثة أشهر لانتخاب المجلس البلدي الذي يليه، والأحكام المتعلقة بحل المجلس، وإجراء انتخابات جديدة، وكيفة تعيين لجان مؤقتة تقوم مقام المجالس المنحلة. وقد نصت المادة (63) من قانون البلديات المعدل رقم (7) لسنة 2012 على أن: "يجري الانتخاب العام لجميع المجالس البلدية لأول مرة خلال ستة أشهر من تاريخ نفاذ أحكام هذا القانون المعدل"، والتي تمت بالفعل بتاريخ 2013/8/27 ولكل مجالس البلديات في المملكة.

1.2.2 هل التمثيل في المجلس البلدي صحيح وعادل؟



يبلغ عدد سكان ناعور ما يقارب مائة وعشرون ألف نسمة، ويشكل الذكور منهم ما نسبته 51% والإناث 49% وموزعين على سبع مناطق جغرافية هي: "الروضة، المنصورة، أديبان، أم القطين، المنشية، زبود وسيل حسبان، بني هاشم، وناعور"، ولكل منطقة جغرافية مرشح واحد، ولناعور القصبة مرشحان اثنان، في حين أن عدد الناخبين فيها - أي القصبة - يزيد عشرة أضعاف عن عدد الناخبين في هذه المناطق[14].

ولم تمثل المرأة في مجلس البلدية من خلال التنافس على المقاعد المخصصة لهذه المناطق، بل مثلت من خلال الكوتة والمحددة لمجلس بلدية ناعور بثلاثة مقاعد، كما لم تمثل فئة الشباب بالشكل الصحيح، علما بأن الفئة العمرية ما دون العشرين عاماً تشكل ما نسبته 49% وهذا مؤشر على أن المجتمع الأردني ما زال فتياً[15].

وغابت أيضاً جميع القوى السياسية عن التمثيل في المجلس البلدي بسبب مقاطعة جميع الأحزاب للانتخابات البلدية التي جرت بتاريخ 2013/8/27 احتجاجاً على قانون الانتخابات البلدية الذي أقره مجلس النواب. وكانت الأسس التي تم انتخاب أعضاء المجلس عليها فردية عشائرية لا على أسس برامجية حزبية و/ أو كتل وقوائم[16].

وكانت نسبة التصويت في الانتخابات الأخيرة متدنية نسبياً إذ لم تتجاوز النسبة المئوية للمشاركة العامة 30%، حيث بلغ عدد المسجلين في القوائم الانتخابية 27.333 ناخباً وناخبة تقريباً، وعدد المقترعين 8.387 مقترعاً[17]. وقد عزى البعض تدني هذه النسبة إلى عدم الثقة بين المواطنين والمجالس البلدية، وعدم وجود الأشخاص الذين يمثلونهم بين المرشحين[18].

1.2.3 ما مدى تكافؤ الفرص بين المرشحين؟

[14] السيد محمود عيادة الدبس؛ رئيس ديوان بلدية ناعور.
[15] المصدر السابق.
[16] السيد ماجد رمامنه؛ مرشح سابق لانتخابات بلدية ناعور.
[17] السيد عاهد زيادات؛ مساعد الأمين العام للبلديات.
[18] السيد نعيم أبو ديس؛ مرشح سابق لانتخابات بلدية ناعور.

نظم قانون البلديات عملية الدعاية الانتخابية ونص على أنها حرة وفق أحكام القانون، وسمح القانون لأي مرشح القيام بها بدءاً من تاريخ قبول الترشيح وانتهاءاً في نهاية اليوم الذي يسبق يوم الاقتراع. وألزمت أحكام هذا القانون المرشح عند ممارسته للدعاية الانتخابية بأحكام الدستور واحترام سيادة القانون، واحترام حرية الرأي والفكر لدى الآخرين، وعدم التعرض لأية دعاية انتخابية لغيره من المرشحين سواء بصورة شخصية أو بواسطة أعوانه في حملته الانتخابية[19].

ورغم هذه الالتزامات التي فرضها القانون على المرشحين، إلا أن العديد منهم لم يلتزموا بأحكام عملية الدعاية الانتخابية، لا من حيث الزمان، ولا من حيث المكان. كما تعرضت صور ويافطات المرشحين إلى التمزيق من قبل مرشحين آخرين[20].

وقد حظر قانون البلديات على أي مرشح تقديم الهدايا والهبات أو التبرعات، أو تقديم المساعدات النقدية أو العينية أو غير ذلك من المنافع، أو يعد بتقديمها ـ سواء كان ذلك بصورة مباشرة أو بواسطة غيره ـ، إضافة إلى حظر شراء الأصوات خلال فترة الدعاية الانتخابية[21]. فيما تشير المعلومات الواردة من وسائل الإعلام المحلية ومن منظمات مدنية قامت برصد الخروقات القانونية التي ارتكبها مرشحون خلال فترة الدعاية الانتخابات للانتخابات البلدية الأخيرة والتي سبقها، قيام عدد من المرشحين بمخالفة أحد أنواع المحظورات الواردة في القانون، أو قام بعض المرشحين بمخالفتها كلها، ما يعني أن المحظورات المذكورة قد مورست على أرض الواقع ولكن بشكل سري وغير معلن[22].

ولم يحدد قانون البلديات أيضاً أي سقف مالي للإنفاق على الحملات الانتخابية والتي تحددها الملاءة المالية للمرشح عادة. وقد أصبح رأس المال يلعب دوراً رئيسياً في معظم الحملات الانتخابية. كما لم يحدد القانون أية آليات لضبط الإنفاق[23].

1.2.4 هل الانتخابات حرة ونزيهة؟

راعت أحكام قانون البلديات المعايير الدولية في المراحل الانتخابية المتعددة، من حيث إعداد جداول الناخبين، وعرضها، وحق الاعتراض عليها في المدد المحددة لها، ومن ثم تنقحيها ووضعها بالشكل النهائي، وفي آليات الاقتراع، وفي تحديد الأماكن الخاصة لها، وعمليات الفرز[24].

[19] المادة (15) من قانون البلديات.
[20] السيد نعيم أبو ديس؛ مرشح سابق لانتخابات بلدية ناعور.
[21] المادة (15) من قانون البلديات.
[22] السيد موسى السواعير؛ مرشح سابق لانتخابات بلدية ناعور.
[23] المصدر السابق.
[24] المواد من (10) ولغاية (24) من قانون البلديات.

عملياً؛ فقد شابت العملية الانتخابية في بلدية ناعور بعض التجاوزات والانتهاكات والتي انعكست على تقييم العملية الانتخابية، وبينت تقارير رصد العملية الانتخابية للبلديات وبشكل موثق، تعرض العملية الانتخابية في بلدية ناعور للتجاوزات والانتهاكات التالية:

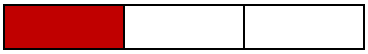
- التساهل في التقيد بالإطار القانوني الناظم لعمليتي الاقتراع والفرز من قبل اللجان المختصة. حالات قليلة من انتحال شخصية ناخبين تم الكشف عنها لوجود فجوة في النظام المتبع.
- غياب بطاقات انتخاب مخصصة لكل ناخب.
- ضعف تطابق الحبر الانتخابي المستخدم مع المواصفات المعتمدة.
- انتشار ظاهرة خرق سرية التصويت بأكثر من طريقة، كان أبرزها التصويت العلني من خلال ادعاء الأمية.
- عدم مراعاة أماكن الإقامة الخاصة بالناخبين.
- تدني نسبة عدد مراكز الاقتراع المجهزة لاستقبال الناخبين من ذوي الاحتياجات الخاصة.
- عدم توافق السجلات الورقية للناخبين مع قريناتها الإلكترونية في بلدية ناعور مما أدى إلى حرمان ناخبين وردت أسماؤهم في واحد من السجلين ولم ترد في الآخر ومن حقهم الإدلاء بأصواتهم[25].

وبحسب تقرير الهيئة المستقلة للانتخابات البلدية لعام 2013 فقد قام رؤساء اللجان والمعينين من قبل وزير الشؤون البلدية وحسب أحكام قانون البلديات بإدارة العملية الانتخابية والإشراف عليها، وتعيين لجان الفرز والاقتراع، في حين قامت الهيئة واستناداً لأحكام المادة (67) من الدستور وقرار مجلس الوزراء رقم (254) بالإشراف فقط على هذه الانتخابات[26]. علماً بأن التعديلات الدستورية الأخيرة قد أوكلت للهيئة المستقلة للانتخابات مهام الإدارة والإشراف على انتخابات البلديات.

أما فيما يتعلق بالطعن في هذه الانتخابات فقد حدد قانون البلديات محكمة البداية للطعن في صحة انتخاب رئيس البلدية أو انتخاب أي عضو من أعضاء المجلس، أو فسخ نتيجة الانتخاب كله أو بعضه لوقوع أي مخالفة فيه لأحكام القانون من شأنها التأثير في نتيجته.

1.3 الاستقلالية

1.3.1 إلى أي مدى يعتبر المجلس البلدي مستقل في ممارسته لأعماله عن السلطة التنفيذية؟



تعتبر البلدية مؤسسة أهلية ذات استقلال مالي وإداري، ويتم انتخاب رئيس ومجلس البلدية انتخاباً مباشراً وفقاً لأحكام قانون البلديات، ويعتبر المجلس البلدي شخصاً معنوياً وله لهذه الصفة أن يقاضي وأن يُقاضى، كما تنتقل إليه الحقوق والالتزامات التي كانت للمجلس السابق[27].

إضافة إلى ذلك؛ فلمجلس الوزراء بناء على تنسيب من وزير الشؤون البلدية حل المجلس البلدي، ولمجلس الوزراء وبناء على تنسيب الوزير أيضاً أن يعفي رئيس المجلس البلدي أو أي عضو من أعضاء المجلس من منصبه لأسباب مبررة تقتضيها مصلحة البلدية[28].

[25] تقرير "راصد" حول مجريات الاقتراع والفرز للانتخابات البلدية لعام 2013.
[26] تقرير الهيئة المستقلة للانتخابات البلدية لعام 2013.
[27] المادة (3) من قانون البلديات.

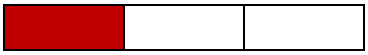
وتتطلب العديد من قرارات المجلس البلدي إلى موافقة مجلس الوزراء المسبقة، كاقتراض الأموال التي تستلزم كفالة الحكومة، وشطب أي مبالغ مالية مستحقة للبلدية، في حين تتطلب قرارات أخرى لمجلس البلدية موافقة وزير الشؤون البلدية المسبقة أيضاً كالموافقة على الميزانية، وعطاءات البلدية التي تزيد قيمة اللوازم فيها عن عشرة آلاف دينار، إلا أن قرارات تنظيمية مختلفة يتخذها المجلس البلدي تتطلب مصادقة جهات رسمية أخرى غير أعضاء المجلس البلدي كاللجنة اللوائية أو مجلس التنظيم الأعلى.

1.3.2ما مدى وضوح مهام المجلس البلدي؟

حدد قانون البلديات وظائف وسلطات المجلس البلدي وصلاحياته والمبينة في المادة (40) منه وضمن حدود منطقة البلدية، ويحق له أن يمارسها مباشرة من خلال موظفيه وعامليه، آو أن يتعهد بها أو ببعضها إلى متعهدين او مقاولين، بدءاً من تخطيط البلدة والشوارع، ورخص المهن، ومراقبة المحلات العامة، مروراً بالوقاية من الأخطار، والتنظيفات، والصحة العامة، وانتهاءاً بإقرار الميزانية السنوية والحساب الختامي، وملاك الموظفين، وإدارة أملاك البلدية وأموالها.

كما بين نظام رؤساء البلديات الصادر بمقتضى أحكام قانون البلديات، الأعمال والالتزامات الملقاة على عاتق رؤساء البلديات وكيفية أداء هذه الأعمال[29]، وبين هذا النظام الأمور التي يحظر على رؤساء البلديات القيام بها والمخالفات التي تفرض عليهم في حال مخالفتهم للقوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات المعمول بها[30].

1.3.3 علاقة المجلس البلدي بالسلطة التنفيذية



على الرغم من الاستقلال الإداري والمالي للبلديات إلا أن هناك ارتباط شديد بالسلطة المركزية وتبعيتها لها في موازناتها وسياساتها وعملها بشكل عام، وبهيمنة واضحة من وزارة البلديات.

كما أن هناك تداخل كبير في المهام والصلاحيات وتدخل أيضاً من العديد من المؤسسات الحكومية والمؤسسات العامة العاملة ضمن حدود البلديات، كوزارة الأشغال العامة، مما يحول دون تمكين البلدية من القيام بالمهام المحددة لها ويعيق تنفيذ العديد من المشاريع التابعة لها[31].

1.3.4 ما مدى مناعة أعضاء المجلس البلدي من الضغوط الخارجية؟

يتعرض المجلس البلدي للعديد من محاولات التأثير عليه في اتخاذ قرارات حول تنفيذ بعض الإجراءات. ولا توجد نصوص قانونية تحصن وتحمي المجلس من هذه الضغوط.

---

[28] المادة (8) من قانون البلديات.
[29] المادة (5) من نظام رؤساء البلديات.
[30] المادة (6) من نظام رؤساء البلديات.
[31] السيد غالب السواعير رئيس بلدية ناعور.

وأكد العديد من أعضاء المجلس بأنهم يتعرضون لضغوط خارجية مستمرة للتأثير على قرارات المجلس، أغلبها من وزير البلديات ونواب المنطقة، ووجهاء العشائر، وناخبي الدائرة، والحاكم الإداري. فيما خالف أعضاء آخرين في المجلس هذا الرأي مؤكدين على أن المجلس لم يتأثر بهذه الضغوطات[32].

1.4 الدور

1.4.1 الرقابة على الجهاز الإداري

1.4.1.1 إلى أي مدى يقوم المجلس البلدي بالإشراف على عمل الجهاز الإداري الخاص بالبلدية؟

بلغ عدد موظفي الجهاز الإداري في بلدية ناعور ما يقارب مائة وثلاثون موظفاً يخضع سبعون منهم لنظام الخدمة المدنية ونظام موظفي البلديات ولقانون الضمان الاجتماعي. ويتم تعيين مثل هؤلاء الموظفين عادة من خلال لجنة شؤون الموظفين التي يرأسها رئيس المجلس البلدي وتضم بعضويتها أحد موظفي وزارة الشؤون البلدية وأحد موظفي ديوان الخدمة المدنية، في حين يخضع الآخرون والبالغ عددهم ستون غالبيتهم عمال وطن (عاملو نظافة) لعقود مقطوعة وبقرار من مجلس البلدية[33].

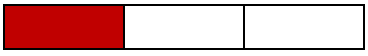
ويخضع الموظفون المصنفون العاملون في البلدية، وفيما يتعلق بترقيتهم وأداء عملهم وإنهاء خدماتهم، والإجراءات المترتبة عند مخالفتهم للعمل، إلى أحكام نظام الخدمة المدنية ونظام موظفي البلديات، وإلى الجهات المسؤولة التي بينتها هذه الأنظمة.

1.5 التمثيل

1.5.1 إلى أي مدى يمثل أعضاء المجلس البلدي أولويات مناطقهم الانتخابية؟

تمت الانتخابات الأخيرة لبلدية ناعور والتي جرت بتايخ 2013/8/27 على أسس فردية دون وجود كتل برامجية و/ أو حزبية تمثل أحزاباً معينة، وبمشاركة ضعيفة انعكست على عدم تمثيل كافة فئات المجتمع وبالتالي على أولويات الناخبين. وكان أحد أهم عوامل عزوف العديد من الناخبين عن المشاركة في هذه الانتخابات عدم وجود من يمثلهم بين المرشحين[34].

1.5.2 هل نظام عمل المجلس فعال في دعم فرص تنفيذ لقاءات بين المجلس والمواطنين؟



لا يوجد في قانون البلديات ولا الأنظمة المتعلقة بها ما يلزم مجلس البلدية بإجراء لقاءات مع المواطنين لإشراكهم في اتخاذ القرارات العامة التي تهمهم، سوى حق أي مواطن ذي مصلحة

[32] استبيان عمل المجلس.
[33] السيد محمد عيادة الدبس؛ رئيس ديوان بلدية ناعور.
[34] السيد ماجد الرمامنه؛ مرشح سابق لانتخابات بلدية ناعور.

مباشرة في أي موضوع على جدول أعمال المجلس أن يشارك في مناقشة ذلك الموضوع على أن تؤخذ القرارات في اجتماع سري[35].

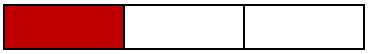
ويعزو العديد من المواطنين عدم التفاعل مع البلدية لعدم وجود ثقة نتيجة عمل المجالس السابقة التي كانت تعتمد في تقديم خدماتها على الواسطة والمحسوبية والمحاباة.

وقد أنشأت بلدية ناعور حديثاً قاعة مجهزة لغايات استقبال المواطنين وتنظيم الفعاليات الاجتماعية للتواصل مع المستفدين من خدمات البلدية والاستماع لمطالبهم وذلك لتحسين أداء عمل البلدية[36].

1.6 الحكم

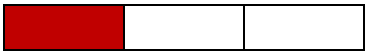
1.6.1 الشفافية

1.6.1.1 إلى أي مدى يستطيع المواطنين الحصول على المعلومات حول نشاط المجلس وقراراته من الناحية العملية؟



لا يوجد لمجلس بلدية ناعور موقعاً أو بوابة إلكترونية تبين فيها القوانين والأنظمة الناظمة لعمل البلدية، وأقسام البلدية، والإجراءات التي يجب أن تتخذ لإتمام المعاملات المقدمة لها، والقرارات الإدارية أو المالية بما في ذلك الموازانة والبيانات الختامية للبلدية وقرارات المجلس البلدي، حيث يوجد فقط لوحة إعلانات يتم تعليق بعض قرارات المجلس عليها، في حين يملك المجلس صفحة على "الفيسبوك" تتضمن نشاطات المجلس الاجتماعي[37].

1.6.2 هل تنظم الأحكام القانونية "حق المواطنين في الحصول على المعلومات" حول نشاطات المجلس؟



لا تتضمن أحكام قانون البلديات والأنظمة المتعلقة به على حق المواطنين الحصول على أية معلومات حول نشاطات المجلس الإدارية أو المالية. كما أن قانون الحصول على المعلومات لم يشمل البلديات بموجب أحكامه إذ اقتصر على المؤسسات الحكومية والعامة، في حين ألزم قانون إشهار الذمة المالية أعضاء البلديات الكبرى ولجان العطاءات والمشتريات في البلديات إشهار ذمتهم المالية.

1.6.3 ما مدى إمكانية حضور المواطنين جلسات المجلس البلدي؟

جلسات المجلس البلدي وحسب أحكام قانون البلديات علنية، ولكل مواطن ذي مصلحة مباشرة في أي موضوع على جدول الأعمال أن يشارك في مناقشة ذلك الموضوع، على أن تؤخذ القرارات في اجتماع سري. ويجوز عقد جلسات سرية في القضايا التي يراها المجلس ضرورية. وتدون قرارات المجلس ووقائع الجلسات في سجل خاص، يوقع عليه الرئيس والأعضاء.

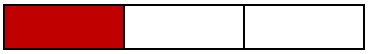
[35] المادة (39) من قانون البلديات.
[36] السيد غالب السواعير؛ رئيس بلدية ناعور.
[37] السيد محمد عيادة الدبس؛ رئيس ديوان بلدية ناعور.

1.7 المساءلة

1.7.1 ما مدى مسؤولية المجلس البلدي عن ممارسة أعماله؟

تضمنت العديد من القوانين والأنظمة أحكاماً تتعلق بمسؤولية أعضاء المجلس البلدي عن أية مخالفات أو تجاوزات ترتكب أثناء قيامهم بممارسة أعمالهم[38]. كما تضمنت العديد من القوانين والأنظمة على عقوبات وجزاءات تترتب على مخالفة أحكامها كالجرائم المخلة بواجبات الوظيفة والتي منها الرشوة، والاختلاس واستثمار الوظيفة، والجرائم المخلة بالثقة العامة كتقليد الأختام والعلامات الرسمية والتزوير والواردة جميعها في قانون العقوبات، بالإضافة إلى الجرائم الواردة في قانون هيئة مكافحة الفساد.

1.7.2 هل يدعم المجلس البلدي مبادرات المشاركة والمساءلة المجتمعية؟



تتميز العلاقة وبشكل عام بين المجلس البلدي والمواطنين بضعف مفهوم المشاركة والمساءلة المجتمعية نتيجة غياب مفهوم المواطنة، وحق دافعي الضرائب، مما يؤثر سلباً على المشاركة وعدم الانخراط في نشاطات البلدية والتفاعل معها وبالتالي إلى ضعف الرقابة الشعبية[39].

ولم ينص قانون البلديات والأنظمة الصادرة بموجبه على ضرورة وأهمية مبادرة البلديات إلى عقد جلسات استماع للمواطنين لسماع آرائهم وتعليقاتهم حول القضايا العامة التي تهم المواطنين والمتعلقة بعمل البلدية.

1.7.3 ما مدى تنفيذ المجلس البلدي لآراء المواطنين والأخذ بها؟

قام مركز (الشركاء - الأردن) ومن خلال تنفيذ مشروعها في إعداد الموازنة العامة للبلديات "معا لبناء موازنات تشاركية للبلديات" وبالتعاون مع مجلس بلدية ناعور، بالوقوف على احتياجات وأولويات المواطنين في ناعور وذلك من خلال الاستبيانات التي تم توزيعها على كافة القطاعات هناك ودراسة موازنات البلدية لأعوام سابقة[40].

وقدم المركز في نهاية المشروع عدداً من التوصيات لمجلس البلدية أبرزها رفع كفاءة تحصيل الضرائب المستحقة، وضبط النفقات الجارية ما أمكن، وترتيب أولويات الإنفاق الرأسمالي، بحيث يتم توجيه الإنفاق بشكل يتلائم مع احتياجات المواطنين الفعلية والملحة، والاستخدام الأمثل للموارد المالية المتاحة. وقد أخذ المجلس ومن خلال مشروع موازنة عام 2014 لبلدية ناعور بمعظم هذه التوصيات[41].

---

[38] المواد (9) و(10) من نظام رؤساء البلديات.
[39] استبيان تقييم نشاط المواطنين في مجال المساءلة المجتمعية.
[40] السيدة نور زوادة؛ مسؤولة البرامج في مركز تعاون مؤسسات المجتمع المدني.
[41] السيد حمدان السواعير؛ رئيس القسم المالي في بلدية ناعور.

1.7.4 ما مدى قدرة المواطنين بتقديم الشكاوى ضد المجلس البلدي؟

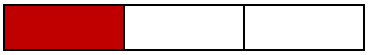
للمؤسسات الرقابية الثلاث (ديوان المحاسبة، وهيئة مكافحة الفساد، وديوان المظالم) الدور الأساسي في تلقي الشكاوى والبلاغات عن أية تجاوزات أو مخالفات إدارية أو مالية أو قانونية لأي من أعضاء المجالس البلدية. وقد تضمنت تقارير هذه المؤسسات الرقابية العديد من التجاوزات التي ارتكبت من قبل المجالس البلدية والإجراءات التي تمت بحق المخالفين بما في ذلك تحويل مرتكبي هذه المخالفات إلى القضاء.

كما أن للمحاكم النظامية دور في تلقي الشكاوى والدعاوى التي ترفع من المتضررين عن أية قرارات تصدر عن المجالس البلدية سواء أكانت هذه الدعاوى للتعويض عن أضرار لحقت بالمتضرر أو إلغاء قرار صادر بحقهم.

وقد تلقى ديوان المظالم شكوتين على مجلس بلدية ناعور خلال السنة الماضية تتعلق إحداها وتحمل الرقم 2014/309 بقرار المجلس تخصيص قطعة أرض لإنشاء نادي رياضي وأثر ذلك على راحة القاطنين هناك. وقد تم وعلى ضوء المخاطبات التي تمت بين ديوان المظالم والمجلس البلدي تجميد قرار التخصص والبحث عن مكان آخر، في حين كانت الشكوى الثانية والتي تحمل الرقم 2013/436 لطلب المتظلم إزالة العوائق (أشجار وأسوار قديمة) من سعة الشارع والعائدة للمشتكى عليه وعدم تحويله للمحكمة المختصة من قبل مجلس البلدية والذي اكتفى بتحويله للحاكم الإداري. وقد تم أيضاً وبناء على المخاطبات اتخاذ الإجراءات القانونية بحق المشتكى عليه[42].

1.8 النزاهة

1.8.1 هل هناك مدونات سلوك خاصة بأعضاء المجلس البلدي؟



لا يوجد مدونات سلوك لأعضاء المجلس البلدي في ناعور. ولكن هناك مقترح لإعداد مسودة لمدونة سلوك لأعضاء المجلس يتم مناقشتها حالياً في المجلس[43].

1.8.2 هل توجد أنظمة للتعامل مع قضايا الفساد مثل: تضارب المصالح، تلقي الهديا، إقرار الذمة المالية؟

يخضع رؤساء وأعضاء المجالس البلدية لقانون مكافحة الفساد، قانون ديوان المظالم، قانون ديوان المحاسبة، وقانون إشهار الذمة المالية والتي تتعامل جميع أحكامها مع موضوع الفساد بجميع أشكاله، بما في ذلك الفساد المالي والإداري، وكل ما يؤدي إلى المساس بالأموال العامة، وإساءة استعمال السلطة، وقبول الواسطة والمحسوبية التي تلغي حقاً أو تحقق باطلاً.

1.8.3 ما مدى تطبيق أنظمة التعامل مع قضايا الفساد على أرض الواقع؟

[42] السيد علاء العرموطي؛ القائم بمهام رئيس ديوان المظالم.
[43] السيد غالب السواعير؛ رئيس بلدية ناعور.

من خلال التقرير السنوي لهيئة مكافحة الفساد لعام 2012، وتقريرها للعام 2013 والذي لم ينشر بعد، نجد العديد من القضايا التي تم التحقيق فيها، وتحويلها إلى المدعي العام، والمتعلقة بارتكاب عدة مخالفات مالية وإدارية وقانونية بحق رؤساء بعض البلديات كإبرام اتفاقيات أعمال دون طرح عطاء، ومنح براءات ذمة لمعاملات أشخاص دون استكمال دفع الرسوم عنها، وإبرام عقود إيجار لمخازن تابعة للبلدية باجور زهيدة، وإعفاء مقاولين من غرامات التأخير، وإبرام عقود مع شركات عائدة لأحد الأعضاء ... إلخ.

2. الجهاز الإداري

تعمل بلدية ناعور بجهاز إداري وبهيكلية واضحة ومعتمده ضمن أحكام وقوانين وأنظمة تكفل المساءلة والمراقبة والحيادية، وإجراءات توظيف شفافة تحميها من الواسطة والمحسوبية بعكس ما كانت عليه الأمور في السابق، وبأنظمة محوسبة لبعض الأقسام تحمي من التلاعب، وبأنظمة عطاءات واضحة، وبنظام مالي، ونظام خاص لموظفي البلديات يعمل بشكل عام على تعزيز النزاهة[44].

2.1 القدرة

2.1.1 وضوح المهام: هل توضح الأحكام القانونية سياسات عمل البلدية، الخدمات المقدمة؟

بينت المادة (40) من قانون البلديات وظائف وسلطات وصلاحيات البلدية ضمن حدود منطقتها، والتي يمكن أن تمارسها مباشرة من خلال موظفيها أو أن تعهد بها إلى متعهدين أو مقاولين، والتي من أهمها تخطيط البلدة والشوارع، رخص البناء، الرقابة الصحية، تنظيم الأسواق والمحلات العامة ومراقبتها، التنظيفات وتصريف المياه، الإعلانات وإنشاء المتاحف والمكتبات العامة والنوادي الثقافية والرياضية والاجتماعية.

كما أعطى قانون البلديات لمجلس الوزراء الحق في وضع الأنظمة اللازمة لتمكين البلديات من القيام بأي وظيفة من الوظائف أو ممارسة أي صلاحية من الصلاحيات المبينة في المادة (40) من هذا القانون.

2.1.2 إلى أي مدى تعبر رؤية البلدية ورسالتها عن أولويات المجتمع المحلي؟

يرى رئيس البلدية السيد غالب السواعير بأن رؤية ورسالة بلدية ناعور تعبر عن احتياجات ورغبات وطموح المجتمع المحلي. وأن الخطة الاستراتيجية للبلدية تعمل على تطبيقها وهي كما يلي:

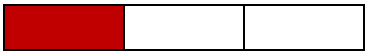
[44] السيد محمود الدبس؛ رئيس ديوان بلدية ناعور.

- **الرؤية:** بلدية ريادية متميزة، عادلة في توزيع خدماتها، تعمل بمهنية وشفافية وحيادية مع جميع الأهالي وكافة المؤسسات على أساس الشراكة.

- **الرسالة:** تقديم خدمات بلدية متميزة وتوفير بنية تحتية ومرافق خدمية من خلال الاستخدام الأمثل للموارد، وإشراك المجتمع في اتخاذ القرار مع المحافظة على أصالة المنطقة.

2.2 مصادر كافية

2.2.1 ما مدى وجود مصادر مالية؟

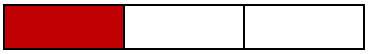


تتكون الموارد المالية للبلدية من مجموع الأموال التي تستوفيها البلدية من الضرائب والرسوم المنصوص عليها في قانون البلديات والأنظمة الصادرة بالاستناد إليه، أو أي قانون أو نظام آخر نص فيه على استيفاء ضرائب أو رسوم للبلديات. ومن أهم هذه الموارد رسوم رخص الإنشاء ورخص المهن، وضريبة الأبنية والمسقفات وعوائد التعبيد والتحسين.

كما تقتطع الحكومة لمنفعة البلديات ما نسبته (8%) من قيمة المشتقات النفطية التي تنتجها أو تستوردها مصفاة البترول الأردنية. كما يخصص للبلديات خمسون بالمائة من الرسوم التي تستوفى بمقتضى قانون السير عن رخص اقتناء المركبات، بالإضافة إلى الغرامات التي تستوفى عن مخالفات السير وعن المخالفات الصحية والبلدية[45].

وتوزع حصلية الورادات التي تجبيها الحكومة لمنفعة البلديات بالنسب التي يقرها مجلس الوزراء بناء على تنسيب وزير الشؤون البلدية والتي تأخذ بعين الاعتبار عدد سكان البلدية، ونسبة مساهمتها في جلب الإيرادات، وما إذا كانت لها مركزاً ذو أهمية خاصة، أو ما يترتب عليها من مسؤوليات ليس لها طابع محلي[46].

2.2.2 ما مدى وجود موارد بشرية، وبنية تحتية؟



تعاني معظم بلديات المملكة من ندرة الموارد البشرية وذلك لعدة أسباب من أهمها عدم قدرة البلديات على استقطاب الكفاءات المهنية المختصة للتفاوت الكبير في الرواتب والأجور مقارنة مع القطاع الخاص، بالإضافة إلى صعوبة التعيين من قبل مجالس البلديات، إذ تتطلب عمليات التعيين موافقة جهات عديدة ليست خاضعة لإرادة المجالس البلدية. كما تعاني البلديات من ضعف البنية التحتية والعائدة أيضاً لعدم كفاية الموارد المالية[47].

2.3 الاستقلالية

2.3.1 هل هناك أحكام قانونية تحصن إجراءات وسياسات التوظيف من التأثير بمظاهر الفساد كالواسطة، والمحسوبية، والمحاباة؟

[45] المواد من (44) إلى (50) من قانون البلديات.
[46] المادة (51) من قانون البلديات.
[47] السيد محمود الدبس؛ رئيس ديوان بلدية ناعور.

بين نظام موظفي البلديات الأحكام الخاصة بعملية التوظيف، حيث أوكلت المادة (16) منه للجنة شؤون الموظفين في البلدية والمكونة من رئيس مجلس البلدية، ومدير شؤون الموظفين، وأحد موظفي وزارة الشؤون البلدية، وأحد موظفي ديوان الخدمة المدنية، تعيين الموظفين وترفيعهم وتعديل أوضاعهم شريطة أن تخضع القرارات لموافقة وزير الشؤون البلدية بعد توصية مجلس البلدية عليها.

كما يعنى نظام الخدمة المدنية بالعديد من الأمور المتعلقة بموظفي البلديات، إذ يتم تعيين موظفي البلدية وفقاً لتعليمات اختيار وتصنيف الموظفين في الوظائف الحكومية في الفئات الأولى والثانية والثالثة، والعقود الشاملة الصادرة بمقتضى هذا النظام.

2.3.2 إلى أي مدى يؤدي الجهاز الإداري مهامه بحيادية، من دون ضغوط سياسية أو غير سياسية؟

تلزم قواعد السلوك الوظيفي وواجبات الوظيفة العامة والواردة ضمن أحكام نظام الخدمة المدنية، الموظفين بأداء مهام وواجبات وظائفهم وتعاملاتهم مع الجمهور بكل حياد وتجرد وموضوعية وعدالة، ودون تمييز بينهم على أساس الجنس أو العرق أو المعتقدات الدينية أو أي شكل من أشكال التمييز. ولا يوجد ضمانات مكتوبة توقع من قبل الموظف، للالتزام بما يعزز الحيادية كأخلاقيات المهنية. كما أن القواعد والأحكام الواردة في القوانين والأنظمة المتعلقة بشروط وطرق تعيين الموظفين والترقيات وتقييم الأداء وإنهاء الخدمات تحمي الموظفين من أية ضغوطات سياسية أو غير سياسية، حيث يعتبر موظفي البلديات محايدين ومهنيين.

2.4 الدور

2.4.1 إدارة الجهاز الإداري

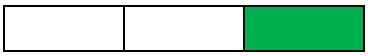
2.4.1.1 مدى توفير آليات واضحة وفعالة لإدارة عمل البلدية

تعمل بلدية ناعور بموجب قوانين وأنظمة تضمن حسن سير أعمالها وإدارتها، ومنها:

- قانون البلديات رقم (7) لسنة 2012، والذي يبين كيفية إحداث البلديات وتحديد مناطقها وسلطاتها ووظائفها ومواردها.
- نظام بلدية ناعور رقم (54) لسنة 1961 والذي يبين وظائف البلدية ويحدد نسب الرسوم والخدمات المقدمة وكيفية تحصيلها.
- النظام المالي للبلديات رقم (77) لسنة 2009 والذي يبين كيفية إعداد وتنظيم الميزانية وطرق الصرف وقوائم حساب النفقات والدفاتر والسجلات التي يجب على محاسب البلدية أن يمسك بها.
- نظام اللوازم وأشغال البلديات رقم (70) لسنة 2009 والذي يبين طرق شراء لوازم البلديات وعمل لجان عطاءات البلدية ومهامها وكيفية تشكيلها.
- نظام موظفي البلديات رقم (108) لسنة 2007 والذي يبين الأحكام والأنظمة التي يخضع لها موظفي البلديات أثناء أداء عملهم فيها.

2.5 الشفافية والنزاهة في نظام المشتريات العامة

2.5.1 هل يوجد نظام مشتريات ينظم ويضمن النزاهة العادلة والمنافسة في عملية استدراجات واختيار العروض و/ أو العطاءات؟



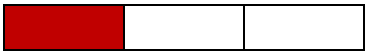
عالج نظام اللوازم وأشغال البلديات عملية شراء اللوازم للبلديات سواء كانت عن طريق الشراء المباشر أو عن طريق استدراج العروض. كما بين القرارات المطلوبة من المجلس و/ أو من رئيس المجلس و/ أو من وزير الشؤون البلدية، والتي تتم بناء على تنسيب لجان المشتريات الخاصة أو لجان العطاءات لعملية الشراء[48].

ويوضح النظام أيضاً إجراءات العطاءات، وشروط الاشتراك فيها، ومواعيد تقديم العروض، وطريقة دراستها، وإحالة العطاءات والضمانات الواجب توفيرها من قبل المناقصين في عروضهم. كما يلزم النظام البلدية بتزويد وزارة الشؤون البلدية وخلال مدة أقصاها شهرين من تاريخ إحالة العطاء بنسخة من الاتفاقية والشروط والأسعار، وقرار لجنة العطاءات، وقرار المجلس البلدي وقيمة الإحالة.

ويفرض نظام موظفي البلديات عقوبات تأديبية على أي موظف يخالف أحكام نظام اللوازم وأشغال البلديات.

2.6 دعم مبادرات المشاركة والمساءلة المجتمعية

2.6.1 هل نظام البلدية فعال في دعم فرص تنفيذ لقاءات مجتمعية للمساءلة والتفاعل والمشاركة في اتخاذ القرار؟



لم تنص القوانين أو الأنظمة الناظمة لعمل البلديات على ضرورة وأهمية مبادرة البلديات إلى عقد جلسات استماع، يدعو فيها مجلس البلدية المواطنين للاستماع إلى آرائهم وتعليقاتهم واحتياجاتهم، والرد على استفاراتهم حول المواضيع المتعلقة بعمل البلدية قبل اتخاذ أي قرار حولها.

وقد تضمن قانون البلديات الإشارة بأن جلسات المجلس البلدي علنية ولكل مواطن ذي مصلحة مباشرة في أي موضوع على جدول الأعمال أن يشارك في مناقشة ذلك الموضوع على أن تؤخذ القرارات في اجتماع سري.

2.7 جمع الضرائب

2.7.1 هل توجد آليات واضحة وشفافة لجمع الضرائب والرسوم والتي تشمل كافة فئات المجتمع؟

بالاضافة إلى أحكام القوانين والأنظمة والتعليمات المتعلقة بجمع الضرائب والرسوم وطرق وكيفية تحصيلها من المكلفين بدفعها إلى البلديات، هناك ربط إلكتروني ما بين بلدية ناعور

[48] السيد حمدان السواعير؛ رئيس القسم المالي في بلدية ناعور.

ووزارة المالية بموضوع تحصيل ضريبة الأبنية والأراضي والتخمين والإخطارات، ومن خلال برنامج تابع لوزار المالية، بالإضافة إلى الآليات المعتمدة من قبل وزارة المالية والدوائر الحكومية الأخرى التي تقوم بجباية الرسوم والضرائب لحساب البلديات وبالنسب التي يحددها مجلس الوزراء.

2.7.2 هل نظام جمع الضرائب والرسوم يحمي أو يكفل الحد من تجنب حالات التلاعب والابتزاز والمحسوبية؟

تعمل البلدية على جمع الضرائب والرسوم بنظام محوسب مربوط بجهات رسمية أخرى يصعب التلاعب فيه، في حين لا تزال رسوم الرخص والإنشاءات وأذون الأشغال تتحصل يدوياً بموجب سندات قبض وسجلات رسمية، إذ تعمل بلدية ناعور حالياً على حوسبة عمليات تحصيل هذه الرسوم[49].

كما أن لكل من وزارة الشؤون البلدية وديوان المحاسبة ومن ضمن اختصاصاتها الموكولة إليها فحص وتدقيق البيانات والمستندات والسجلات الخاصة بجمع الضرائب والتأكد من سلامة العمليات المالية المتعلقة بها، ومتابعة أي تأخير في تحصيل هذه الرسوم والضرائب.

2.8 حماية حقوق الملكية والأراضي

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

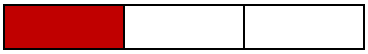
هناك العديد من القوانين والأنظمة والتعليمات تحكم عملية إصدار رخص المهن وتحصيل الرسوم والضرائب التي تقوم البلدية بجبايتها على أسس واضحة ومحددة، ومنها قانون رخص المهن والذي يبين الشروط الخاصة بإصدار الرخص، وكيفية تقديم طلباتها، وكيفية تحديد الرسوم المقررة عليها. وذلك بموجب جدول يحدد فيه الرسوم لكافة القطاعات وكيفية تحصيل هذه الرسوم والغرامات المترتبة على مزاولة المهن دون ترخيص مسبق.

وقد نظم قانون ضريبة الأبينة والأراضي داخل مناطق البلديات نسبة هذه الضرائب وكيفية احتسابها، وعملية تقديرها (التخمين)، وصلاحيات لجان التخمين في تحديدها، وكيفية تشكيل هذه اللجان، وطرق الاعتراض على التخمين، واستئناف قرارات لجان الاعتراض والغرامات المترتبة على المكلفين المتهربين من دفع هذه الضرائب.

2.9 الحكم

2.9.1 شفافية الإدارة

2.9.1.1 هل تتوفر الأحكام القانونية التي تؤكد على شفافية المعلومات حول النشاطات والقرارات الصادرة عن البلدية؟

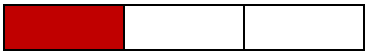


[49] المصدر السابق.

يلزم قانون البلديات الإعلان عن موعد كل جلسة لمجلس البلدية وجدول أعمالها قبل انعقادها بيوم واحد على الأقل، وفي مكان ظاهر من دار البلدية. وتكون جلسات المجلس علنية، ولكل مواطن ذي مصلحة في أي موضوع على جدول الأعمال أن يشارك في مناقشة ذلك الموضوع، على أن تؤخذ القرارات في اجتماع سري، ويجوز عقد جلسات سرية في القضايا التي يراها المجلس ضرورية[50].

ولا توجد أية أحكام تلزم نشر قرارات مجلس البلدية و/ أو أية تقارير إدارية أو مالية بما في ذلك نشر موزانة البلدية أو الحساب الختامي والذي يبين نتائج أعمال البلدية عن سنة مالية منتهية.

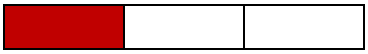
2.9.2 هل توجد أحكام قانونية تتطلب نشر موزانة سنوية، تكون مفهومة للمواطنين، هل هناك أدلة لإعداد ونشر الموازنة، وهل هي مفهومة للمواطنين؟



تضع البلدية موازنة سنوية للعمل بها وتنفيذها بعد إقرارها من مجلس البلدية وتصديقها من وزير الشؤون البلدية، ويجوز وضع ملاحق للميزانية بالطريقة ذاتها. كما أوجب القانون على أن لا تتجاوز النفقات ما خصص لها من موزانة السنة السابقة إلى أن يتم تصديق الموزانة الجديدة، في حين أجاز نقل المخصصات من فصل إلى آخر أو من مادة إلى أخرى بقرار من مجلس البلدية وموافقة الوزير[51].

ولا توجد أية أحكام تلزم البلدية نشر موزانتها السنوية.

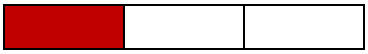
2.9.3 هل المعلومات متوفرة على أرض الواقع وباستمرار؟



لا تمتلك بلدية ناعور صفحة إلكترونية خاصة بها لنشر القرارات الصادرة عن مجلس البلدية أو موازنة البلدية أو خططها الاستراتيجية، أو تقاريرها الإدارية والمالية. كما أن القانون لا يلزم البلديات بنشر هذه الأمور باستثناء العطاءات والمناقصات وقرارات الاستملاك، أو القرارات التنظيمية، اذ يتطلب نشرها في الصحف اليومية المحلية. هذا وينشر المجلس البلدي بعض القرارات الصادرة عنه والمتعلقة بالموظفين وإدارة العمل في البلدية على لوحة إعلانات البلدية. في حين تضع بلدية ناعور مجمل نشاطاتها الاجتماعية على صفحتها على الفيسبوك[52].

2.9.4 مساءلة موظفي البلدية ومن في حكمهم ومزودي الخدمات العامة

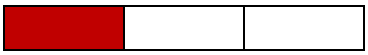
2.9.4.1 هل تتوفر الأحكام القانونية التي تؤكد على انتظام إعداد التقارير الدورية من موظفي البلدية ومن في حكمهم ومزودي الخدمات العامة؟



لا تتوفر الأحكام القانونية التي تلزم موظفي البلدية أو من في حكمهم أو مزودي الخدمات على تقديم أي تقارير دورية عن الأعمال التي يقومون بها لأي جهة رسمية أو حتى لمجلس البلدية.

[50] المادة (39) من قانون البلديات.
[51] المادة (55) من قانون البلديات.
[52] السيد محمود الدبس؛ رئيس ديوان بلدية ناعور.

2.9.5 مدى إعداد التقارير على أرض الواقع، ومدى فعاليتها؟



تعقد أقسام البلدية اجتماعات غير منتظمة لبحث إنجازاتها وما تواجهه من إشكاليات، ودون أن يقدم بما بحث فيها من أمور بتقارير خطية ترفع للمجلس، بل يكتفي بالتقارير الشفهية، كما لا يجري توثيق هذه الاجتماعات بمحاضر يتم الاحتفاظ بها[53] .

2.10 النزاهة

2.10.1 مدى وجود اعتماد أنظمة تعزيز نزاهة عمل الموظفين، مثل مدونات السلوك والتعليمات بشأن تلقي الهدايا، والإبلاغ عن الفساد، وتجنيب تضارب المصالح

لا توجد مدونة سلوك خاصة بموظفي البلديات بشكل خاص، ولكن هناك ما يسمى قواعد السلوك الوظيفي وواجبات الوظيفة العامة وأخلاقياتها والواردة في نظام الخدمة المدنية، والتي توجب على الموظف أداء مهام وواجبات وظيفته الموكلة إليه بنشاط وأمانة ودقة، ومعاملة الجمهور بلباقة وكياسة، وعلى أساس الحياد والتجرد والموضوعية والعدالة ودون تمييز بينهم على أساس الجنس أو العرق أو المعتقدات الدينية أو أي شكل من أشكال التمييز، والمحافظة على المال العام ومصالح الدولة وممتلكاتها، والتحلي بالصدق والشجاعة والشفافية في إبداء الرأي، والإفصاح عن جوانب الخلل والإبلاغ عنه[54].

3. المحاكم النظامية

القدرة	الفعالية

القضاء الصالح هو نقطة العبور نحو تفعيل مختلف الحقوق وحمايتها والتي تقرّها المواثيق الدولية والدساتير والقوانين، والتي يفترض ضمانها للجميع من دون تمييز. ومن دون القضاء الصالح، لا يمكن احترام حقوق الإنسان، ولا محاسبة السلطة التنفيذية ومراقبتها، ولا إقامة الانتخابات الحرة والنزيهة، ولا تطوير المجتمع المدني والإعلام. ودون القضاء الصالح يسقط ركن من أركان العقد الاجتماعي الذي ارتضى بموجبه الناس أن يكون القضاء هو الحكم والوسيلة لفصل المنازعات فيما بينهم.

تمارس المحاكم النظامية في الأردن حق القضاء على جميع الأشخاص في جميع المواد المدنية والجزائية بما فيها الدعاوى التي تقيمها الحكومة أو تقام عليها، باستثناء المواد التي قد يفوض فيها حق القضاء إلى محاكم دينية أو محاكم خاصة بموجب أحكام الدستور أو أي تشريع آخر نافذ المفعول.

3.1 محكمة البلدية

[53] المصدر السابق.
[54] المصدر السابق.

تشكل محكمة البلدية بموجب قانون خاص بناء على تنسيب من وزير الشؤون البلدية المستند إلى توصية المجلس البلدي. وتعتبر محكمة البلدية "محكمة صلح" من جميع الوجوه بالمعنى المبين في قانون تشكيل المحاكم النظامية، وتكون مختصة بالنظر في الجرائم والمخالفات التي ترتكب ضمن حدود البلدية خلافاً لأحكام قانون الحرف والصناعات، قانون البلديات، قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية، قانون الصحة العامة، وقانون الزراعة، قانون رسوم الخدمات المهنية، وقانون رخص المهن[55].

ويعين لمحكمة البلدية قاضٍ أو أكثر، ومدعى عام من ملاك القضاة في وزراة العدل حسبما تقتضيه الحاجة. وتطبق على قضاة محكمة البلديات والمدعين العامين لديها أحكام قانون استقلال القضاء وأي تشريعات تتعلق بالقضاة. وتتحمل البلدية رواتب قضاة محكمتها والمدعين العامين فيها وعلاواتهم وحقوقهم المالية الأخرى[56].

ويتم تعيين موظفي محكمة البلدية ومستخدميها بقرار من رئيس البلدية وبموافقة وزير العدل. ويتقاضى موظفو محكمة البلدية ومستخدموها رواتبهم وعلاواتهم وسائر حقوقهم المالية من البلدية. ويخضع موظفو محكمة البلدية ومستخدموها في قيامهم بواجباتهم لإشراف وزارة العدل[57].

ويتم إنشاء صندوق خاص في المحكمة يسمى (صندوق محكمة البلدية)، تودع فيه الرسوم التي تستوفيها محكمة البلدية والتي تحكم بها. ويلتزم أمين صندوق محكمة البلدية بإيداع المبالغ المحصلة لديه في الحساب الذي تحدده البلدية. ويخصص لكل بلدية ما نسبته (75%) من مقدار المبالغ المحصلة، ويوزع الباقي على البلديات الأخرى، وفقاً لما يقرره مجلس الوزراء بهذا الشأن[58].

3.2 محاكم البداية

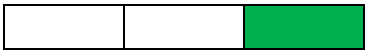
نص قانون تشكيل المحاكم النظامية على تشكيل محاكم تسمى (محاكم البداية) في المحافظات والألوية، ويكون لها صلاحية القضاء في جميع الدعاوى الحقوقية والدعاوى الجزائية التي لم يفوض صلاحية القضاء بها لأي محكمة أخرى.

وتعتبر محكمة بداية غرب عمان صاحبة الاختصاص المكاني في النظر في الدعاوى التي ترفع على بلدية ناعور أو مجلسها البلدي في الأمور التي تختص بها كدعاوى التعويض الناتجة عن الاستملاك أو الطعون المقدمة من المترشحين لانتخابات البلدية للطعن بالقرارات الصادرة عن العملية الانتخابية.

[55] المادة (3) من قانون تشكيل محاكم البلديات.
[56] المصدر السابق.
[57] المادة (5) من قانون تشكيل محاكم البلديات.
[58] المادة (6) من قانون تشكيل محاكم البلديات.

وقد نظرت محكمة بداية غرب عمان بثلاثة طعون مقدمة من مرشحين للطعن بنتائج الانتخابات التي أجريت لبلدية ناعور بتاريخ 2013/8/27[59].

3.3 محكمة العدل العليا



نص قانون محكمة العدل العليا على إنشاء محكمة تسمى (محكمة العدل العليا) يكون مقرها عمان، ويتم تشكيلها من رئيس وعدد من الأعضاء القضاة، تختص دون غيرها بالنظر في الطعون المقدمة من ذوي المصلحة، والمتعلقة بالطعون التي يقدمها ذوي الشأن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة وطلبات الموظفين الصادرة بإحالتهم على التقاعد بفصلهم من وظائفهم، وبطلبات الموظفين في إلغاء القرارات النهائية الصادرة بحقهم من قبل السلطات التأديبية، والدعاوى التي يقدمها الأفراد والهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية.

وتنظر محكمة العدل العليا عادة فيما يتعلق بموضوع البلديات في القرارات النهائية المتعلقة بموظفي البلدية، وفي بعض القرارات الصادرة عن مجلس البلدية بصفته هذه، أو بصفته لجنة محلية، والمتعلقة بأمور التنظيم.

وحالياً تنظر محكمة العدل العليا في خمس قضايا مرفوعة للطعن بقرارات صادرة عن البلديات[60].

[59] السيد محمود الدبس؛ رئيس ديوان بلدية ناعور.
[60] المصدر السابق.

1. معالجة الشكاوى

القدرة	الفعالية

تعمل بعض المؤسسات الرسمية والوطنية بنظام شكاوى واضح إلى حد ما من قبل المواطنين على المستوى المحلي، في حين يوجد دور بسيط جداً لمؤسسات المجتمع المدني في تلقي الشكاوى المتعلقة بعمل البلديات أو أي متابعات لها في هذا الخصوص.

1.1 القدرة

1.1.1 هل توجد إجراءات واضحة ومستقلة للتعامل مع الشكاوى الواردة من المواطنين؟

هناك العديد من الجهات الرسمية والوطنية يمكن للمواطنين التوجهة إليها لتقديم الشكاوى على المستوى المحلي:

- يتلقى قسم الشكاوى في مديرية التفتيش وتقييم أداء البلدية في وزارة الشؤون البلدية الشكاوى من المواطنين على البلديات، وسواء كانت هذه الشكاوى إدارية أو مالية أو تنظيمية[61].

- يقوم ديوان المظالم وحسب نص المادة (14) من قانون ديوان المظالم بتلقي الشكاوى من أي متضرر في أي من قرارات الإدارة العامة، أو الإجراءات، أو الممارسات، أو أفعال الامتناع عن أي منها. ولدى الديوان نماذج معتمدة لهذه الغاية ومدد محددة وواضحة للتعامل مع هذه الشكاوى.

- يتلقى قسم الشكاوى لدى المركز الوطني لحقوق الإنسان الشكاوى من المواطنين والمرتبطة بانتهاكات حقوق الإنسان، والصادرة عن السلطات الرسمية و/ أو المحلية، ويعمل على متابعتها مع الجهات ذات الاختصاص.

- تتلقى مديرية الرقابة على البلديات في ديوان المحاسبة الشكاوى على البلديات خاصة من موظفي البلدية بأمور تتعلق عادة بمواضيع مالية كالحوافز والبدلات.

- يتولى قسم الشكاوى في هيئة مكافحة الفساد مهمة تلقي الإخبارات والشكاوى بكافة الطرق المتاحة، سواء بالحضور الشخصي إلى مقر الهيئة أو عن طريق الهاتف والفاكس، أو الموقع الإلكتروني، بالإضافة إلى دور قسم الرصد الإعلامي الذي يقوم بمتابعة الأخبار والمعلومات التي تنشر في الصحف ومواقع الأخبار الإلكترونية وغيرها، والتي يمكن أن تنطوي على شبهات فساد، وعبر مواقع التواصل الاجتماعي[62].

[61] السيد عبدالفتاح الإبراهيم؛ المفتش العام في وزارة الشؤون البلدية.
[62] السيد رائد أبو ربيحة؛ رئيس قسم الدراسات في هيئة مكافحة الفساد.

- تتلقى المحاكم النظامية العديد من الشكاوى والدعاوى المتعلقة بعمل البلديات التي تقع ضمن اختصاصها النوعي والمكاني، كقضايا الاستملاك والتعويض.

- تتلقى محكمة العدل العليا وهي محكمة مختصة في طعون القرارات الإدارية النهائية، إذ تعتبر العديد من قرارات المجلس البلدي من القرارات الإدارية القابلة للطعن فيها أمام محكمة العدل العليا.

1.2 الفعالية

1.2.1 هل إجراءات رفع الشكاوى على البلديات واضحة وسهلة؟ وهل الشكاوى التي ترفع عليها تحل على أرض الواقع؟

تتعامل الجهات التي تتلقى الشكاوى من المواطنين على البلديات بشكل جيد، وضمن آليات واضحة ومحددة، وضمن اختصاص كل منها فيما يتعلق بموضوع الشكوى، وتعمل على اتخاذ الإجراءات اللازمة بدء من جمع المعلومات، ومروراً بالتحقيق، وانتهاء في اتخاذ القرار اللازم، سواء بتصويب الأمر مباشرة أو تحويلها إلى المدعي العام المختص[63].

وقد عملت بلدية ناعور على حل شكوتين تم التقدم بهما لديوان المظالم تتعلق بعمل البلدية، كما عملت البلدية على الرد على العديد من الاستيضاحات الواردة من ديوان المحاسبة[64]. هذا ولا تتوفر أية معلومات فيما إذا كانت قدمت أية شكاوى على البلدية لهيئة مكافحة الفساد.

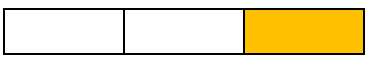
2. التدقيق والرقابة

القدرة	الفعالية

تدقق حسابات البلدية وحسب نص المادة (60) من قانون البلديات من قبل وزارة الشؤون البلدية وديوان المحاسبة، إذ يعمل ديوان المحاسبة على فحص وتدقيق البيانات والمستندات والسجلات المالية، والتأكد من سلامة العمليات المالية، ومدى مطابقتها مع القوانين والأنظمة المالية، في حين تقوم وزارة الشؤون البلدية بتفتيش أي بلدية وإجراء الفحوص الفجائية على صناديقها، والاطلاع على جميع معاملاتها المالية والإدارية وقرارات المجلس ومحاضر التحقيق.

2.1 القدرة

2.1.1 إلى أي مدى تتوفر القوانين للتدقيق الدوري من قبل السلطة التنفيذية؟ وإلى أي مدى تقوم الحكومة بالتدقيق الفعلي على البلديات استناداً إلى الزمان المحدد، المراقبون الأكفاء، وبالأهداف المحددة، مع نشر نتائج التدقيق للعامة؟



[63] السيد عبدالفتاح الإبراهيم؛ المفتش العام في وزارة الشؤون البلدية.
[64] السيد محمود الدبس؛ رئيس ديوان بلدية ناعور.

يختص ديوان المحاسبة ووزارة الشؤون البلدية رسمياً بالتدقيق على أعمال البلديات على النحو التالي:

- **ديوان المحاسبة:** إن المفهوم العام لتدقيق حسابات المجالس البلدية من قبل ديوان المحاسبة يتم بفحص وتدقيق البيانات والمستندات والسجلات الخاصة بهذه المجالس، والتأكد من سلامة العمليات المالية والتي تم تخصيصها وتسجيلها وتبويبها وتحليلها بحيث يمكن للمدقق من تقديم تقرير تدقيق الحسابات الذي يضمنه رأيه المحايد المستقل حول مدى صحة هذه الحسابات، ويظهر الأخطاء المكتشفة، ويلفت النظر إلى أي مخالفة أو تقصير في تطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات النافذة[65].

وتشمل رقابة ديوان المحاسبة التدقيق على السجلات والدفاتر المستخدمة في البلديات كسجل الرخص والوصولات، وسجل العطاءات، وسجل المخصصات (الصرفيات)، سجل رخص الإنشاءات، وسجل قرارات المجلس البلدي الإدارية والتنظيمية، وسجل الاستملاك.

كما يشمل التدقيق على وصول المقبوضات والقسائم المالية، والموازنة العامة للبلديات من حيث إجراءات إعداد موازنة البلدية (الإيرادات والنفقات) والحساب الختامي للبلدية (مقارنة النفقات المقدرة والإيرادات المقدرة مع النفقات الفعلية والإيرادات الفعلية الواردة بالحساب الختامي)[66].

إضافة إلى ذلك؛ يصدر الديوان سنوياً تقريراً مفصلاً عن التجاوزات والمخالفات التي ترتكب في كافة البلديات في المملكة، وقد تضمن تقريره لسنة 2012 العديد من المخالفات المرتكبة من قبل البلديات والتي من أهمها مخالفة الأنظمة المالية والإدارية والاستخدام السيء لممتلكات البلدية وعدم التقيد بأنظمة الموظفين، وعدم تحصيل حقوق البلدية. كما تضمن التقرير على التوصيات الصادرة عن المجلس لهذه التجاوزات والمخالفات المرتكبة والتي تمحورت حول طلب تشكيل لجان التدقيق والتحقيق في الموضوع، واتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة بحق المخالف، والعمل على تحصيل المبالغ الغير محصلة. في حين كانت معظم الإجراءات المتخذة من قبل البلديات وحسب التقرير بعدم التصويت، وأن هذا الموضوع ما يزال قيد المتابعة من الديوان.

- **وزارة الشؤون البلدية:** تقوم مديرية التفتيش وتقييم أداء البلدية في وزارة الشؤون البلدية والتي يرأسها المفتش العام وتضم عدة أقسام أهمها قسم المتابعة، التفتيش، تقييم الأداء، وقسم الشكاوى والتحقيقات، ويتبع لها أكثر من مائة مفتش موزعون على ما يقارب مائة بلدية تنتشر في أنحاء المملكة، ويعملون لدى البلديات بشكل شبه يومي، وهم مفوضون وفي أي وقت بتفتيش أي بلدية وبإجراء فحص فجائي على صندوقها، والاطلاع على جميع معاملاتها المالية والإدارية وقرارات المجلس، ومحاضر التحقيق، وتفتيش المستودعات والمكاتب وأماكن العمل والاتصال المباشر بأي موظف أو مستخدم واستجوابه[67].

ولا تنشر مديرية التفتيش وتقييم أداء البلديات تقريراً سنوياً عن أعمال البلدية ونتائج التدقيق.

2.2 الفعالية

65 السيد حمدان السواعير؛ رئيس القسم المالي في بلدية ناعور.
66 المصدر السابق.
67 السيد عبدالفتاح الإبراهيم؛ المفتش العام في وزارة الشؤون البلدية.

2.2.1 إلى أي مدى تعمل البلديات على تطبيق وتنفيذ توصيات عملية التدقيق؟ هل تكشف وتفتش السلطة التنفيذية على الممارسات المالية الخاطئة في البلديات؟ هل يمكن للسلطة الوصول إلى كافة السجلات والمعاملات المالية؟ هل يمكن طلب أي معلومة؟ هل تفحص السلطة التنفيذية فعالية التدقيق الداخلي؟ وهل يتوفر الدعم الفني والتقني لهم؟

يقع تحت طائلة المسؤولية القانونية أي موظف أو مستخدم من أي جهة خاضعة لرقابة ديوان المحاسبة خالف أحكام القانون بعدم الرد على استيضاحات ديوان المحاسبة أو التأخر دون مسوغ في تبليغ الديوان بما تتخذه الجهات الخاضعة لرقابة الديوان بشأن الأخطاء أو المخالفات أو الجرائم المالية المحالة إليها من الديوان أو عدم تزويد الديوان بالمستندات والوثائق التي يطلبها خلال المدة المحددة. إلا أن موظفي الديوان ليس لهم صفة الضابطة العدلية لغايات قيامهم بمهامهم لتمكينهم من الوصل إلى كامل الوثائق والمستندات، أو أي أمور أخرى يتطلب الوضع معرفتها، إذ لا يملك الديوان وبصدد هذا الوضع إلا إبلاغ وزير الشؤون البلدية بذلك والذي بدوره يشكل لجنة للتحقيق تضم بالإضافة لمندوب ديوان المحاسبة، مندوباً عن كل من ديوان المظالم وهيئة مكافحة الفساد.

كما ألزم قانون البلديات رئيس وأعضاء وموظفي البلدية ومستخدميها أن ينفذوا طلبات أي من مفتشي مديرية التفتيش وتقييم أداء البلدية، وأن يجيبوا على أسئلته ويسهلوا مهمته. كما يعتبر الشخص الذي يرفض أو يعوق أو يعارض تنفيذ إجراءات المفتش ممانعاً لموظفي الدولة في ممارسة وظائفهم الرسمية، ويعاقب وفقاً لأحكام قانون العقوبات. ويكون الضبط الذي ينظمه الشخص الذي يقوم بالتفتيش مصدقاً ومعمولاً به ما لم يثبت العكس[68].

وتقوم مديرية التفتيش وتقييم أداء البلدية بتشكيل لجان تحقيق أو تحقُّق تضم بعضويتها مندوباً عن كل من ديوان المحاسبة وديوان المظالم وهيئة مكافحة الفساد، بالإضافة إلى مندوب عن هذه المديرية للتحقيق في أي مخالفات إدارية أو مالية أو تنظيمية ارتكبت من قبل البلدية، وتتخذ الإجراءات القانونية اللازمة بحق مرتكبي هذه المخالفات[69].

3. التحقيق في قضايا الفساد

القدرة	الفعالية

هيئة مكافحة الفساد هي الجهة المسؤولة عن ملاحقة من يرتكب أياً من أفعال الفساد المجرمة وفقاً لأحكام القانون.

3.1 القدرة

3.1.1 هل هناك أطرافاً أو أجساماً لديها القدرة على التفتيش والكشف عن قضايا الفساد؟ ما هي هذه الأجسام؟ وما هو الدور الذي تقوم به؟

[68] المادة (59) من قانون البلديات.
[69] السيد عبدالفتاح الإبراهيم؛ المفتش العام في وزارة الشؤون البلدية.

- **هيئة مكافحة الفساد:** يقوم قسم المعلومات (التحري) والتحقيق في هيئة مكافحة الفساد وبعد الانتهاء من مرحلتي الشكاوى والأخبار، بإجراء التحقيق في سبيل البت في القضايا المنظورة لديه، بدءاً من دراسة الشكوى ودعوة مقدمها لأخذ أقواله والحصول على الوثائق ذات الصلة بموضوع الشكوى، ومروراً بدعوة الأشخاص المعنيين لسماع أقوالهم، ودعوة الشخص أو الأشخاص الذين تدور حولهم شبهة الفساد لسماع أقوالهم، وانتهاءاً بإعداد التوصية النهائية وعرضها على رئيس الهيئة والذي بدوره يعرض القضية على مجلس الهيئة لإتخاذ القرار اللازم لتحويلها إلى المدعي العام المختص أو حفظها .

هذا ويقوم المدعون العامون المنتدبون لدى الهيئة من قبل المجلس القضائي الذين يمارسون صلاحياتهم باستقلال تام عن هيئة مكافحة الفساد باعتبارهم جزءاً من السلطة القضائية بدراسة القضايا المحولة لهم من الهيئة واجراء المقتضى القانوني .

كما يقوم قسم المتابعة لدى هيئة مكافحة الفساد وبعد تحويل ملف القضية إلى المحاكم بمتابعة سير القضية في القضاء لمعرفة المراحل التي وصلت إليها، والنتيجة التي آلت إليها، سواء بالحكم بعدم المسؤولية أو بالبراءة أو بالإدانة[70].

- **مديرية التفتيش وتقيم أداء البلدية:** تقوم هذه المديرية والتابعة للمفتش العام في وزارة الشؤون البلدية بعمليات المراقبة والتفتيش على البلديات، من خلال المفتشين التابعين لها والمنتشرين في جميع البلديات، حيث تقوم هذه المديرية وفي حال وجود أية مخالفات أو تجاوزات بتشكيل لجنة تحقيق مكونة من مندوب عن كل من ديوان المحاسبة وديوان المظالم وهيئة مكافحة الفساد للتحقيق في هذه المخالفات. وفي حال كانت تشكل هذه المخالفات شبهة فساد فيصار إلى إحالتها لهيئة مكافحة الفساد[71].

- **ديوان المظالم:** يقوم ديوان المظالم ومن خلال أداء مهامه بالنظر في الشكاوى المتعلقة بأي من القرارات أو الإجراءات أو الممارسات الصادرة عن الإدارة العامة أو موظفيها، بالتحقيق في هذه الشكاوى وطلب المعلومات والوثائق ذات الصلة بها لحلها بالسرعة الممكنة وبالوسائل التي يراها مناسبة. وفي حال تبين للديوان وجود شبهة فساد في هذه الشكاوى، يحيلها إلى هيئة مكافحة الفساد، ويستمر هو أيضاً بمتابعة الشق المتعلق باختصاصاته مع هيئة مكافحة الفساد[72].

- **ديوان المحاسبة:** يقوم ديوان المحاسبة أيضاً وضمن أداءعمله في الرقابة والتفتيش بالتحقيق بأي تجاوزات أو مخالفات مالية ترتكب في البلديات، وكون موظفي الديوان لا يتمتعون بصفة الضابطة العدلية، فيقتصر دورهم في حال وجود شبهة فساد إحالتها للجهات ذات الأختصاص.

3.2 الفعالية

3.2.1 هل هناك فعلاً قضايا فساد وعلى مستوى البلديات تم التحقيق فيها ومعالجتها؟ هل هناك قضايا فساد تم الكشف عنها من قبل الإعلاميين أو هيئات مكافحة الفساد؟ ما هي عدد القضايا

[70] السيد رائد أبو ربيحة؛ رئيس قسم الدراسات في هيئة مكافحة الفساد.
[71] السيد عبد الفتاح الإبراهيم؛ المفتش العام في وزارة الشؤون البلدية.
[72] السيد علاء الدين العرموطي؛ القائم على مهام رئيس ديوان المظالم.

التي تم كشفها والتحقيق فيها خلال السنة الماضية؟ ما هي عدد التحقيقات التي نتجت عنها ملاحقات قضائية؟

ومن أبرز القضايا التي تم التحقيق فيها عام 2012 من قبل هيئة مكافحة الفساد على مستوى البلديات:

- **بلدية غرب إربد:** وتتلخص وقائعها في قيام رئيس البلدية السابق بالعديد من التجاوزات المالية والإدارية والقانونية، ومنها إبرام عدة اتفاقيات أعمال دون طرح العطاءات بشأنها، بالإضافة إلى عدم تنظيم سجلات البلدية المالية، وأعمال تركيب بشكل مخالف للأنظمة، مما أدى إلى المساس بالمال العام حيث جرى التحقيق معه وإحالة القضية إلى مدعي عام هيئة مكافحة الفساد لإجراء المقتضى القانوني[73] .

- **بلدية الزرقاء الكبرى:** وتتلخص وقائعها بقيام مجلس البلدية بارتكاب عدة مخالفات مالية تمثلت في قيام رئيس البلدية السابق بتأجيل رسوم التنظيم لعدد من المكلفين ومنحهم براءة ذمة مما فوت على موازنتها مبلغاً مالياً يقدر بـ 300.000 دينار، إضافة إلى قيامه بتأجير أحد المخازن التابعة للبلدية لأحد المستثمرين ببدل إيجار سنوي زهيد، كما قام المجلس البلدي بإعفاء أحد المقاولين المنفذين لإحدى مشاريع البلدية من غرامات التأجير دون مسوّغ قانوني أو عذر مشروع، وقد تم إحالة القضية إلى مدعي عام هيئة مكافحة الفساد لإجراء المقتضى القانوني[74].

- **بلدية الطفيلة:** تتلخص وقائع هذه القضية بقيام بلدية الطفيلة بطرح عطاء متعلق بخلطة أسفلتية ساخنة، حيث تم إحالة العطاء بتاريخ 2006/9/12 على إحدى الشركات بمبلغ إجمالي قدرة 565000 دينار، وعليه فقد تم رفع العطاء لقسم العطاءات في وزارة الشؤون البلدية لغايات دراسته، وتم إحالته إلى إحدى المهندسات بتاريخ 2006/10/1 وبقيت المعاملة لديها حتى تاريخ 2006/12/13 ودون أن تقوم بالبت أو الشرح بشأن العطاء، وبتاريخ 2006/7/16 تم إعادة المعاملة المتضمنة الموافقة على إحالة العطاء للبلدية. إلا أن مدة التسعين يوماً المنصوص عليها في عقد المقاولة "الفيدك" لغايات إعلان الشركة بالإحالة كانت قد انتهت، حيث اعتذرت الشركة عن تنفيذ المشروع وتم إعادة طرح العطاء مرة أخرى بتاريخ 2007/6/1 وتمت إحالة العطاء على إحدى الشركات بمبلغ 909.000 دينارا، وبفارق حوالي 350.000 ديناراً عن العطاء الذي تم الاعتذار عنه، مما يشكل مخالفة لنص المادة (49) من نظام وأشغال لوازم البلديات، الأمر الذي كبد البلدية مبالغ طائلة، وقد جرى إحالة القضية الى مدعي عام هيئة مكافحة الفساد لإجراء المقتضى القانوني[75].

[73] تقرير هيئة مكافحة الفساد لعام 2012.
[74] المصدر السابق.
[75] المصدر السابق.

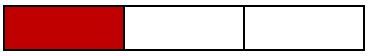
4. رفع الوعي في مجال مكافحة الفساد والضغط

القدرة	الفعالية

تعمل بعض المؤسسات الرسمية ومؤسسات المجتمع المدني ذات الاختصاص، إضافة إلى الإعلام، على تنفيذ برامج بسيطة تهدف إلى رفع الوعي العام في مجال محاربة الفساد، إلا أنها غير كافية، ولم تحقق الهدف المرجو منها.

4.1 القدرة

4.1.1 ما مدى قدرة الأطراف المختلفة كهيئة مكافحة الفساد، ووسائل الإعلام، ومؤسسات المجتمع المدني، في رفع وعي المواطنين على المستوى المحلي حول مكافحة الفساد وأساليب الضغط؟ هل تنفذ تدريبات لرفع وعي ممثلي البلديات؟، وهل يوجد التنسيق بين الأجسام المختلفة لرفع الوعي على المستوى المحلي؟



- **هيئة مكافحة الفساد:** تعمل الهيئة من خلال التعاون مع مؤسسات الحكومية ومؤسسات المجتمع المدني على إيجاد بيئة مجتمعية تنبذ الفساد والمفسدين من خلال بيان الأثر السلبي للفساد على جهود التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وتوعية المواطنين بضرورة العمل على اجتثاثه من المجتمع وتجفيف منابعه.

وقد قامت الهيئة ولتحقيق ذلك بإعداد أوراق عمل، وتنفيذ ورش عمل وحملات للتوعية استهدفت كل من كبار موظفي القطاع العام، ضباط الأمن العام، طلاب الجامعات والمدارس، القطاع الخاص، وممثلين عن مؤسسات المجتمع المدني[76].

- **وسائل الإعلام:** تشكل وسائل الإعلام بكافة أشكالها أهمية بالغة في العصر الراهن في ظل التطور الهائل الذي يشهده عالم اليوم في مجال الإعلام والاتصالات، في ظل تسارع وتيرة العولمة وتكنولوجيا المعلومات، ودخول العالم العصر الرقمي الذي أدى إلى ثورة حقيقية في هذا الميدان[77].

وقد ساعدت تلك الوسائل المتطورة على نقل الأفكار وتدفق المعلومات دون قيود أو احتكار، واتسع المجال للحوار وتعدد الآراء بين مختلف الاتجاهات الفكرية والسياسية حول ما يثير الرأي العام من القضايا والموضوعات. واتضح بجلاء أن أهم وظائف الإعلام هي خلق المناخ الملائم لاستنباط الحقائق من خلال عرض وتحليل المعلومات، وكذا الاهتمام بالمتابعة والتفاعل مع الجماهير، فالإعلام بمختلف أشكاله يعتبر وسيلة للتعبير عن الرأي بل من أهم وسائل التعبير، وهو قائم بطبيعته على عنصرين فاعلين في إرساء ثقافة الشفافية هما: الإخبار والتوجية، وإذا ما أحسن استخدام وسائله فيمكن أن يؤدي دوراً مهماً في تعزيز منظومة مكافحة الفساد بصورة فاعلة[78].

ولا شك أن الإعلام الحر يشكل أداة رئيسة فعالة في عملية الرقابة والمحاسبة والمساءلة. وقد يتم ذلك إما بشكل مباشر أو من خلال دعم الجهات الرقابية بنشر قضايا الفساد، ورصد الانتهاكات

[76] التقرير السنوي لهيئة مكافحة الفساد.
[77] محمد علي بركات؛ دور الإعلام في مكافحة الفساد، صحيفة سبتمبر اليمنية عدد 1531، ص5.
[78] المصدر السابق.

القانونية، وجمع المعلومات المتعلقة بالفساد والمفسدين والمساهمة في تشكيل رأي عام مناهض لآفة الفساد[79].

ولكي يتمكن الإعلام من الإسهام بدور إيجابي فاعل في الرقابة والمساءلة والكشف عن انتهاكات القانون، وهدر المال العام في سبيل مكافحة الفساد، لا بد أن تطبع العلاقة بين أجهزة الرقابة وبين وسائل الإعلام، حيث العلاقة بينها شبه منقطعة، وتلك ظاهرة غير حميدة، وغالباً ما تكون تقارير تلك الأجهزة سرية، وتحجب عن وسائل الإعلام وغير مسموح نشرها، وذلك يحد من قدرتها على حشد رأي عام داعم لأجهزة الرقابة جراء نقص المعلومات المؤكدة. وبالتالي يجب أن تنفتح هذه الأجهزة على الأعلام، وتمد وسائله بتقاريرها ليتمكن من أداء دوره بفعالية. كما يجب العمل على تحرير التشريعات المتعلقة بالإعلام كافة القيود التي تكبل حريته، وتوفير الضمانات القانونية والسياسية الفضلى لممارسة العمل الإعلامي[80].

ولتعزيز الرقابة والمساءلة وتحقيق الشفافية، وخلق رأي عام يقاوم الفساد، يفترض بداية بلورة مبدأ حق الإعلام في التقصي والإطلاع ليتم على ضوءه الكشف عن الحقائق، وإطلاع الجمهور عليها بوضوح ومصداقية، ويمكن أن يتبلور ذلك من خلال ثقافة سياسية تؤمن بأن إطلاع المواطنين على القضايا العامة يحقق المصلحة القومية. يضاف إلى ذلك ضرورة تحري الموضوعية في تناول القضايا، وتسليط الجهد الإعلامي على دور الرقابة في ضبط الفساد والتصدي له، وربط هذا الجهد بالمصلحة الوطنية في الإصلاح والتنمية[81].

وهناك جوانب أخرى يجب الالتفات إليها بعناية، أهمها الاهتمام بصحافة التحقيقات أو صحافة التحقيقات الاستقصائية باعتبارها واحدة من الوسائل المهمة للتحقيق في ممارسات الفساد وكشف الفاسدين. وإعادة النظر في تركيز اهتمام الإعلام على القضايا السياسية، وإهمال أو تهميش ما عدا ذلك من قضايا، مثل قضايا هدر المال العام، أو القضايا المتعلقة بسوء إدارة موارد الدولة[82].

- **مؤسسات المجتمع المدني:** محاربة الفساد مسألة شاملة تتعلق بكافة أطياف المجتمع وتتجاوز الهيئات المتخصصة وأجهزة الرقابة، وحتى تكون عملية جماعية شاملة فلا بد أن تضطلع بها مؤسسات المجتمع المدني بجدية وبتكامل جاد في الأدوار والمسؤوليات.

وتؤدي مؤسسات المجتمع المدني بوصفها أحد الأعمدة الأساسية من أعمدة بناء نظام نزاهة وطني شامل دوراً حيوياً في مكافحة الفساد ومكملاً للدور الحكومي في مكافحة هذه الظاهرة.

ويمكن تحديد الدور الذي تلعبه مؤسسات المجتمع المدني والذي من شأنه الإسهام في مكافحة الفساد، وذلك من خلال عدد من المحاور أبرزها:

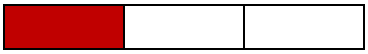
- ✓ التوعية الاجتماعية وخلق ثقافة عامة مناهضة للفساد.
- ✓ تعزيز قيم النزاهة وتعرية وفضح الفساد من خلال الرقابة والتقييم والكشف عن مواطن الفساد وعن المفسدين.
- ✓ إعداد الدراسات والبحوث التي من شأنها تسلط الضوء على مسببات ودوافع الفساد.

[79] المصدر السابق.
[80] المصدر السابق.
[81] المصدر السابق.
[82] المصدر السابق.

- ✓ التنسيق وبناء التحالفات وإنشاء الشبكات المحلية، والانضمام إلى الشبكات الإقليمية والدولية التي تهدف إلى مكافحة الفساد والحد من استمراره وتكراره وتفشيه.
- ✓ المساءلة القانونية واللجوء إلى القضاء، والمشاركة في سن القوانين والتشريعات.
- ✓ أخيراً أن تجتهد مؤسسات المجتمع المدني لتكون نموذجاً للنزاهة وتطبيق معالم الحكم الجيد والإدارة الرشيدة، وذلك بالتعامل بشفافية في نشر تقاريرها الفنية والمالية وتحرير المعلومات الخاصة بها، إذ لا يمكن لمؤسسات المجتمع المدني أن تكافح الفساد وهي تعاني منه[83].

4.2 الفعالية

4.2.1 ما مدى فعالية رفع الوعي والتثقيف العام وحملات الضغط في مكافحة الفساد على أرض الواقع؟ هل هناك دعم لهذه المبادرات من قبل المستويات العليا في البلديات؟ هل توجد أمثلة واقعية على التزام البلديات في نتائج المبادرات ومتابعتها وتنفيذها؟



لا يوجد الكثير من المبادرات سواء على الصعيد الرسمي أو على صعيد مبادرات مؤسسات المجتمع المدني، لرفع مستوى التوعية والتثقيف حول ظاهرة الفساد وجهود مكافحته وتعزيز الوقاية من الفساد على المستوى الوطني.

وكانت هيئة مكافحة الفساد قد نظمت بعض الأنشطة والفعاليات لإنجاح جهودها في مجال التوعية، منها تحرير أوراق العمل المتخصصة والنشرات التوعوية والمحاضرات التي استهدفت فئة الموظفين وضباط الأمن وطلبة الجامعات. ولم تستهدف الهيئة فئة العاملين في البلديات وأعضاء المجالس البلدية في أنشطتها بمكافحة الفساد .

وقد كان لبعض مؤسسات المجتمع المدني دور بسيط في مجال التوعية والتثقيف العام لعدم اهتمام المجتمع المحلي بهذا المجال، ولضعف قدرات وامكانيات هذه المؤسسات للعمل في هذا المجال، والذي يتطلب إمكانيات مادية كبيرة، وقدرات وخبرات متخصصة في هذا المجال[84].

5. المساءلة الإجتماعية

القدرة	الفعالية

أسفر التوسع في النظم الديمقراطية الرسمية إلى زيادة التركيز على مساءلة الدول أمام المواطنين، وعلى دور المواطنين في عملية صنع القرار. وتدرك الأطراف الفاعلة والعاملون في مجال التنمية، أن تعزيز مشاركة المواطنين برأيهم وإشراك المجتمع المدني أمر حاسم وعظيم الأهمية بالنسبة لآليات الحكم المتجاوبة، مما ينتج في النهاية المزيد من الكفاءات في تقديم الخدمات[85].

عدم الرضى داخل العديد من البلدان عن محدودية أثر تطبيق نظم ديمقراطية رسمية مقارنة بالإدراك المتزايد بأن للمواطنين والمجتمعات المحلية دوراً هاماً يلعبونه في كيفية أداء حكوماتهم ومراقبتها قد أدى إلى اعتماد كثير من منظمات التنمية أجندة تشدد على "الشفافية" والمشاركة

[83] الدكتورة مي الظاهر؛ مركز بصر لدراسات المجتمع المدني.
[84] استبيان نشاط مؤسسات المجتمع المدني في مجال تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد.
[85] تقرير المساءلة الاجتماعية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي 2012.

بالرأي و"المساءلة". ويجادل هؤلاء بضرورة ممارسة المواطنين ضغطاً على حكوماتهم للوفاء بالتزاماتها وتعزيز التنمية البشرية، بما في ذلك تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها، واعتماد نهجاً للنمو الاقتصادي يراعي مصالح الفقراء، وضمان توفير الخدمات الاجتماعية للفئات المستضعفة، وحماية البيئة[86].

وقد خلق التأكيد المتزايد على عدم مركزية الحكومة وصنع القرار أيضاً فرصاً لانخراط مجموعة جديدة من الأطراف الفاعلة في عمليات صنع القرار. وتمنح الآن البلديات والمناطق والأقاليم صلاحيات موسعة للسيطرة على الموارد وتقديم الخدمات، وهو ما كان ذات يوم حكراً على الحكومة المركزية، وذلك اعتقادا بأن الإتيان بالحكومة إلى المستوى المحلي يقربها من الناس ويزيد من فرص مشاركة المواطنين[87].

يعرف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي "المساءلة" بأنها: التزام مَن في يدهم السلطة بتحمل تبعات أفعالهم. فهي تصف الحقوق والمسؤوليات الموجودة بين الناس، والمؤسسات (وتشمل الحكومات والمجتمع المدني والأطراف الفاعلة في السوق) التي لها أثر على حياتهم، ففي الدول الديمقراطية، تساعد علاقات المساءلة على ضمان تمسك صانعي القرار بالمعايير والقواعد والأهداف المتفق عليها علناً، حيث يمنح المواطنون حكومتهم صلاحية فرض الضرائب والإنفاق وسن القوانين ووضع السياسات وإنفاذها، وفي المقابل يتوقعون منها تفسير وتبرير استخدامها صلاحياتها واتخاذ التدابير التصحيحية عندما تدعو الحاجة مشددة على انه في غياب إمكانية إقامة العدالة، لا يمكن للناس المشاركة برأيهم ولا ممارسة حقوقهم ولا مقاومة التمييز ولا إخضاع صانعي القرار للمساءلة[88].

ويعرف البنك الدولي المساءلة بأنها: واجب على عاتق أصحاب السلطة والنفوذ بالخضوع للمساءلة أو تحمل المسؤولية عن أعمالهم. ويقصد بأصحاب السلطة والنفوذ ذوو السلطات السياسية أو المالية، أو الأشكال الأخرى للنفوذ، بمن في ذلك المسؤولين في الحكومة والشركات الخاصة والمؤسسات المالية الدولية ومنظمات المجتمع المدني[89].

ومن هذا المنظور نجد أن للمساءلة غرضاً سياسياً يتمثل بـ"التحقق من إساءة استخدام صلاحيات السلطة التنفيذية السياسية"، وغرضاً تشغيلياً يتمثل بـ"ضمان فعالية أداء الحكومات". ولكي تكون المساءلة فعالة فلا بد أن تشتمل على مكونين هما: المساءلة؛ وهي الالتزام بتقديم تفسير والحق في الحصول على ردّ، والإنفاذ؛ وهو ضمان اتخاذ إجراء أو الانتصاف في حالة فشل المساءلة[90].

وتعتبر المساءلة عنصراً اساسياً في النهج القائم على حقوق الإنسان والذي يشدد على العلاقات بين واجبات الدولة وما يقابلها من استحقاقات للفرد. وهي تساعد على تحديد من تقع عليه مسؤولية التصرف لضمان الوفاء بالحقوق. ولكي تقوم المساءلة بدورها، لا بد من وجود شفافية، لأنه في

---

[86] المصدر السابق.
[87] المصدر السابق.
[88] تقرير المساءلة الاجتماعية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي 2012.
[89] الدليل المرجعي للمساءلة الاجتماعية، الموقع الرسمي للبنك الدولي:
http://siteresources.worldbank.org/MENAEXT/Resources/Social_Accountability_World_Bank_Arabic.pdf
[90] المصدر السابق.

غياب المعلومات الموثوقة والمتاحة في التوقيت السليم فلا يوجد أساس للمساءلة أو لفرض العقوبات[91].

وتشير المساءلة الاجتماعية إلى صورة من صور المساءلة تنبثق عن أفعال المواطنين ومنظمات المجتمع المدني الرامية إلى مساءلة الدولة، وكذلك الجهود المبذولة من الحكومة والأطراف الفاعلة الأخرى (وسائل الإعلام، القطاع الخاص، والجهات المانحة) لمساندة هذه الأفعال[92].

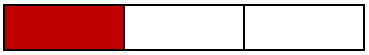
ومن شأن المساءلة الاجتماعية توفير مجموعات إضافية من المراجعات والتوازنات للدولة من أجل الصالح العام، مما يفضح وقائع الفساد وإلاهمال والقصور. ويمكن غالباً ممارسة المساءلة الاجتماعية بشكل مستمر من خلال وسائل الإعلام، والسلطة القضائية، وجلسات الاستماع العامة، والحملات والمظاهرات ...إلخ. وهكذا؛ فإن آليات المساءلة الاجتماعية تكمّل وتعزز آليات المساءلة الحكومية الرسمية، بما في ذلك الآليات السياسية والإدارية والقانونية[93].

ويمكن للمساءلة الاجتماعية تعزيز نواتج التنمية والتقدم نحو تحقيق التنمية البشرية بوجه عام، علاوة على تحقيق الأهداف الإنمائية بتعزيز الروابط بين الهيئات المحلية والمواطنين من أجل[94]:

- تحسين محور تركيز تقديم الخدمات العامة.
- رصد الأداء وتعزيز الحكم المتجاوب.
- التأكيد على احتياجات الفئات المستضعفة في صياغة السياسات وتنفيذها.
- المطالبة بالشفافية وكشف الفشل والفساد.
- تيسير إقامة روابط فعالة بين المواطنين والحكومات المحلية في سياق اللامركزية.
- تمكين الفئات المهمشة المقصاة تقليدياً من العمليات المتعلقة بالسياسات.

5.1 القدرة

5.1.1 ما مدى فعالية دور مؤسسات المجتمع المدني في دعم المساءلة الاجتماعية ومساءلة ممثلي البلديات؟



عملت بعض مؤسسات المجتمع المدني على تطوير مفهوم المساءلة المجتمعية وتنفيذ عدد من المشاريع في هذا الحقل، وذلك من خلال شراكات إقليمية، أو بدعم من مؤسسات مانحة، ومثال على ذلك مشروع "المشاركة الشعبية في إعداد الموازنة العامة للبلديات" والذي نفذ من قبل مركز "الشركاء – الأردن"، ومشروع "بلديتي مسؤوليتي" والذي نفذه مركز بصر لدراسات المجتمع المدني بهدف رصد وتوثيق تجاوزات ومخالفات البلديات عبر وسائل التواصل الاجتماعي. ومشروع "دمج الشباب في السياسات البلدية" والذي قام بتفيذه "مركز الحياة لتنمية المجتمع المدني" والذي يهدف إلى خلق دور أكبر للشباب في عمل البلدية وسياساتها عبر مجموعة النشاطات التي تعمل على تجسير الفجوة بين البلدية والمجتمع المحلي، وتعزز الأدوار المناطة بالبلديات من خلال المشاركة الفاعلة للشباب وتطوير عملية التنمية.

[91] المصدر السابق.
[92] المصدر السابق.
[93] المصدر السابق.
[94] المصدر السابق.

كما كان للإعلام والصحافة الاستقصائية دوراً هاماً في موضوع المساءلة المجتمعية، فقد قامت وحدة الصحافة الاستقصائية في "راديو البلد" بعدة نشاطات لهذا الموضوع من أهمها على مستوى البلديات مشروع "تمكين فقر 1، 2، 3" لدى بلدية ديرعلا والمتعلق بمحاولة معرفة مصير المنح والقروض الواردة للبلدية فيم يخص تنمية المجتمع المحلي وتوفير فرص العمل للحد من مشكلة البطالة في ديرعلا. كما قامت هذه الوحدة ايضاً بمحاولة معرفة كيفية التخلص من النفايات في بلدية الزرقاء الكبرى وعدد الكابسات التي تعمل في هذا المجال والموظفين الذين تم تحويلهم من عامل وطن (عامل نظافة) إلى موظفين مصنفين يتقاضون رواتب دون عمل.

5.2 الفعالية

5.2.1 ما مدى نجاح المبادرات المنفذة من قبل المجتمع المدني ومساءلة ومحاسبة البلديات؟ هل توجد أمثلة لتجارب البلديات لهذه المبادرات كاتخاذ قرارات أو إجراء تغيير في الممارسات؟

على مستوى مؤسسات المجتمع المدني فلم تتحقق أية نجاحات تذكر في مساءلة أو محاسبة البلديات، أو نجاح غير بشكل واضح من سلوكيات وممارسات في البلديات سوى ما قامت به "شركاء ـ الأردن" من خلال مشروع الموزانة التشاركية، إذ أخذت بلدية ناعور بعين الاعتبار أولويات المواطنين في إعداد موازنة عام 2014.

أما فيما يتعلق بالصحافة الاستقصائية فلم توفق هي الأخرى بعلب دور في مساءلة أو محاسبة أي من البلديات، أو إحداث تغيير يذكر في سياساتها أو سلوكياتها. ويعود ذلك إلى ضعف البنية القانونية لقانون ضمان حق الحصول على المعلومات ووجود تشريعات عديدة تحد من القدرة على الوصول للمعلومات، بالإضافة إلى الكلفة المادية العالية التي تتطلبها الصحافة الاستقصائية والتي تحول دون تبنيها أو الإيمان بها من قبل المؤسسات الإعلامية الربحية، والتي تبتعد عنها أيضاً المؤسسات الإعلامية الحكومية، بالإضافة إلى ندرة الخبرات المتخصصة في هذا النوع من الصحافة[95].

[95] السيد مصعب الشوابكة؛ راديوا البلد.

الاستنتاجات

أولاً: التشريعات

1. نظم قانون البلديات والعديد من القوانين الأخرى والأنظمة والتعليمات الصادرة بموجب قانون البلديات، مهام وسلطات واختصاصات المجلس البلدي، وآليات عمل البلدية، وطرق تصريف شؤونها الإدارية والمالية، والجهات ذات الاختصاص في الإشراف على هذه الأعمال.

2. أقر قانون البلديات باستقلالية البلديات مالياً وإدارياً، إلا أن هذا القانون وفي العديد من أحكامه قيد عمل المجلس البلدي في الكثير من الأمور الإدارية والمالية، إذ تتطلب العديد منها إلى موافقات مسبقة من جهات حكومية، بالإضافة إلى أن العديد من الأنظمة والمتعلقة بعمل البلدية تتضمن هي الأخرى بعض القيود على هذه الاستقلالية.

3. هنالك عدد كبير من القوانين والأنظمة والتعليمات الناظمة لعمل البلدية، ما ينعكس سلباً على أداء عمل البلدية، وذلك بسبب الجهد الكبير الذي يقع على عاتق العاملين في البلديات للإلمام بها أثناء ممارستهم مهام وظيفتهم.

ثانياً: الموارد المالية، والبشرية، والبنية التحتية للبلدية

1. حدد قانون البلديات والأنظمة الصادرة بموجبه موارد البلدية من ضرائب ورسوم وغرامات بشكل واضح ومحدد، وكيفية جبايتها سواء كانت من خلال البلدية مباشرة أو من خلال عدد من الجهات الحكومية التي تقوم بجبايتها بالإنابة عن البلدية، ونسبة وكيفية توزيعها على البلديات.

2. تعاني بلدية ناعور وعلى ضوء المهام الموكلة إليها من ضعف مواردها المالية، ونقص في كادرها المؤهل، وبنيتها التحتية من طرق وآليات ومعدات وأجهزة مما يعكس سلباً على اداء البلدية، وبالتالي على رضا المواطنين.

3. هناك ضعف في عملية تحصيل الضرائب والرسوم المستحقة على المواطنين، بالإضافة إلى عدم التزام المكلفون بشكل عام بتسديد الضرائب والرسوم المستحقة عليهم.

ثالثاً: الانتخابات البلدية

1. نظم قانون البلديات العملية الانتخابية التي جرت بتاريخ 2013/8/27 بكامل مراحها بدءاً من تسجيل الناخبين في جداول الانتخابات وتنقيحها، مروراً بعملية الاقتراع والفرز واللجان المشرفه عليها، وانتهاءاً بإعلان نتائج الانتخابات وطرق الطعن فيها.

2. لم يمثل المجلس البلدي كافة فئات المجتمع، إذ قاطعت معظم الأحزاب السياسية هذه الانتخابات، ولم يتم الترشح فيها على أسس الحزبية أو كتل برامجية، بل على أسس فردية وعشائرية. كما لم يكن هناك توزيع عادل لعدد المقاعد مقارنة بعدد الناخبين للمناطق السبعة والممثلة في المجلس، بالإضافة إلى نسبة إقبال ضعيفة على هذه الانتخابات، اذ لم تتجاوز نسبة المشاركة بها عن 30%.

3. شابت العملية الانتخابية بعض التجاوزات والمخالفا التي لم تؤثر بشكل كبير على النتائج النهائية لهذه الانتخابات، كالتساهل في التقيد بالإطار القانوني الناظم لعمليتي الاقتراع والفرز، وعدم التقيد بالأحكام الواردة لضبط الحملات الدعائية للمرشحين، وعدم وجود سقوف مالية لهذه الحملات.

رابعاً: النزاهة والمشاركة والشفافية

1. لا تتوفر الأحكام القانونية التي تؤكد على شفافية المعلومات حول نشاط البلدية، والقرارات الصادرة عن المجلس البلدي.

2. لا تنشر البلدية تقاريرها المالية والإدارية، مما يحد من شفافية أعمالها، ويؤثر على حق المواطنين في الحصول على المعلومات المالية والإدارية المتعلقة بعمل البلدية ومجلسها.

3. توجد أنظمة وآليات واضحة تضمن نزاهة وشفافية عمليات جمع الضرائب والرسوم، وعمليات استدراج واختيار العروض والعطاءات، بالإضافة إلى عمليات التعيين في الوظائف المختلفة في البلدية.

4. لا توجد أنظمة تعزز نزاهة عمل المجلس كمدونات سلوك لأعضاء المجلس، وتعليمات بشأن تلقي الهدايا، والإبلاغ عن الفساد، وتجنب تضارب المصالح.

خامساً: القضاء والبلديات

تتولى محكمة البلدية النظر في الجرائم التي ترتكب ضمن حدود البلدية خلافاً لأحكام قانون البلديات، قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية، قانون الصحة، قانون رخص المهن، في حين تتولى محكمة بداية غرب عمان النظر في الدعاوى التي ترفع على البلدية بموضوع المطالبة بالتعويض أو الطعون التي ترفع إليها للطعن بنتائج الانتخابات البلدية. أما محكمة العدل العليا فتنظر بالطعن بالقرارات النهائية الصادرة عن مجلس البلدية سواء كانت إدارية أو تنظيمية.

سادساً: مهام الإشراف والرقابة

1. لا توجد لدى بلدية ناعور وحدة متخصصة لتلقي الشكاوى، ولا نظام شكاوى عام يبين للمواطنين كيفية تقديم الشكاوى والإجراءات المتبعة حيال هذه الشكاوى والمدد الزمنية المحددة للتعامل معها .

2. تتلقى المؤسسات الرسمية والوطنية الشكاوى على البلدية كهيئة مكافحة الفساد، وديوان المظالم، وديوان المحاسبة، والمركز الوطني لحقوق الإنسان، ومديرية التفتيش وتقييم أداء البلدية في وزارة الشؤون البلدية. وتتضمن الأحكام القانونية الواردة في قوانين هذه المؤسسات اختصاصات كل منها بموضوع الشكاوى المقدمة، وأنواعها، وطرق تقديمها والإجراءات المتخذة بصددها .

3. لا توجد لدى بلدية ناعور وحدة متخصصة بالتدقيق والرقابة الداخلية على أعمال البلدية المالية والإدارية.

4. تقوم مؤسسات الرقابة الثلاث (ديوان المحاسبة، هيئة مكافحة الفساد، وديوان المظالم) بدور فاعل في عمليات الرقابة والتدقيق على البلديات، بالإضافة إلى مديرية التفتيش وتقييم أداء البلدية لدى وزارة الشؤون البلدية.

5. تعمل هيئة مكافحة الفساد على الكشف عن مواطن الفساد بجميع أشكاله لدى البلديات، بما في ذلك الفساد المالي والإداري، وكذلك الواسطة والمحسوبية في حال شكلت اعتداء على حقوق الغير وعلى المال العام.

6. لا تقوم المؤسسات الوطنية أو مؤسسات المجتمع المدني بالدور المطلوب منها في رفع الوعي العام بمكافحة الفساد في قطاع البلديات. كما أن الإعلام المحلي لا يزال ضعيفاً في هذا المجال، وخاصة الإعلام الاستقصائي، نتيجة للمعيقات التشريعية وضعف الإمكانيات المالية ونقص الخبرات.

سابعاً: المجتمع المدني والمساءلة الاجتماعية

1. ليس لمؤسسات المجتمع المدني دور فاعل في المساءلة الاجتماعية على المستوى المحلي بشكل عام، وعلى مستوى البلديات بشكل خاص.

2. لا تنخرط مؤسسات المجتمع المدني عادة في أعمال البلديات، وذلك لقلة اهتمام المجتمع المدني في هذا المجال، ولضعف الإمكانيات المالية لهذه المؤسسات وقلة الخبرة في هذا المجال.

3. غياب مفهوم المساءلة الاجتماعية، ودور المجتمع في الرقابة على أعمال البلديات، وعدم فهم دقيق لأهمية هذه المساءلة.

4. غياب العلاقة ما بين المجتمع المدني والبلديات. حيث أن عدم القدرة للوصول إلى المعلومات، وعدم نشر البلديات للتقارير الدورية وعقد اللقاءات الدورية مع الجمهور، أضعف حالة المساءلة الاجتماعية.

5. هناك ضعف في الإعلام الاستقصائي في موضوع المساءلة المجتمعية، وذلك للقيود الواردة في القوانين الناظمة للعمل الإعلامي، والحق في الحصول على المعلومات، بالإضافة إلى الكلفة المادية التي يتطلبها هذا النوع من الإعلام، وقلة الخبرة والتي أثرت سلباً عليها في هذا المجال.

التوصيات

أولاً: التشريعات

1. مراجعة البنية التشريعية والتنظيمية والإجرائية لآليات عمل البلديات.

2. منح المزيد من الاستقلالية للبلديات، التخفيف من حدة المركزية في القوانين والأنظمة الناظمة لعمل البلديات.

3. تطوير التشريعات الناظمة لعمل البلديات بما يتوافق مع المعايير ومتطلبات النزاهة والشفافية والمساءلة.

ثانياً: الموارد المالية والبشرية

1. دراسة واقع حال البلديات، ومراجعة إمكانياتها وقدرتها على تحقيق الإيرادات المالية التي تمكنها من إدارة شؤونها، ودارسة حجم المهام الموكلة إليها، ومدى اتساع بقعتها الجغرافية، والموارد البشرية، والموارد المالية، والآليات، والبنية التكنولوجية.

2. تطوير آليات تحصيل الضرائب والرسوم المستحقة على المكلفين، وسياسات مالية أكثر فاعلية لتحسين إيرادات البلدية لتمكينها من القيام بأداء مهامها.

3. البحث عن موارد جديدة في البلديات وتخصيص أجزاء من موازنة الدولة للبلديات غير تلك التي تقوم بجبايتها، وذلك لتعزيز قدراتها.

4. أن تتبنى البلدية باستمرار فكرة الموازنة التشاركية لتفعيل دور المواطنين في إعداد الموازنة، وإطلاع المجلس البلدي على أولويات واحتياجات المواطنين.

ثالثاً: الانتخابات البلدية

1. تحديد سقف للدعاية الانتخابية لتحقيق المساواة أمام المترشحين، وتغليظ العقوبات على مخالفة أحكام العملية الانتخابية.

2. تخفيض سن الترشح للانتخابات البلدية، لإفساح المجال لأكبر عدد ممكن من فئة الشباب للمشاركة في إدارة العمل البلدي.

3. إعادة النظر في كيفية توزيع مقاعد المجلس البلدي بشكل عادي، بحيث يتناسب مع عدد الناخبين في كل منطقة من المناطق السبعة التابعة لبلدية ناعور.

رابعاً: النزاهة والشفافية والمساءلة

1. تعزيز قيم النزاهة في البلديات من خلال إيجاد أنظمة تتعلق بتضارب المصالح، والهدايا، والإبلاغ عن الفساد، ومدونات سلوك لأعضاء المجلس البلدي والموظفين الإداريين في البلدية.

2. تعزيز مبادئ الشفافية من خلال اعتماد سياسة نشر التقارير الإدارية والمالية، وقرارات المجلس البلدي، وموازنة البلدية وحساباتها الختامية عبر موقعها الإلكتروني.

3. إدخال البلديات في تعريف الدوائر الملزمة بتقديم المعلومات للمواطنين ضمن قانون حق الحصول على المعلومات.

4. وضع المعايير والأدوات لقياس جودة الأداء الخدمي والمالي والإداري وتوافقه مع القوانين والخطط السنوية الموضوعة من المجلس البلدي، وقياس الإنجاز وانعكاسه على متطلبات متلقي الخدمة ورضاهم، ومساهمة المشاريع بتحقيق التنمية المنشودة.

خامساً: السلطة القضائية

1. تشكيل هيئات قضائية متخصصة للنظر في قضايا الفساد، وتبني برامج متقدمة لبناء قدرات القضاة.

2. تعزيز دور النيابات العامة، وتبني برامج متقدمة لبناء قدرات المدعين العامين وتدريبهم المستمر.

سادساً: مهام الإشراف والمساءلة

1. إيجاد نظام فعال للشكاوى. وإعداد دليل خاص للشكاوى في البلدية .

2. إيجاد نظام رقابي داخلي في البلدية يشمل الرقابة بأنواعها المختلفة (مالية وإدارية).

3. إيجاد نظام لتقييم الأداء داخل البلدية.

4. تحديد المسؤولية القانونية التي تترتب على عدم تعاون البلديات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة والتزامها بتصويب ومعالجة المخالفات.

5. إيجاد أطر تشريعية تضمن التنسيق بين المؤسسات الرقابية الثلاث (ديوان المحاسبة، هيئة مكافحة الفساد، وديوان المظالم) وتضمن التكاملية وعدم الازدواجية في الصلاحيات.

6. التركيز على دور هيئة مكافحة الفساد الوقائي في منع وقوع جرائم الفساد والتوعية بمخاطره.

7. إيجاد آلية للتنسيق بين هيئة مكافحة الفساد ومؤسسات إنفاذ القانون لضمان عدم ازدواجية التحقيق الذي يؤدي في الكثير من الحالات إلى ضياع وتشتيت الأدلة.

8. حث الإعلام المحلي على تولي دوراً فاعلاً في مجال رفع الوعي العام والتثقيف في مجالات مكافحة الفساد.

9. تعزيز دور مؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد ونشر ثقافة المسؤولية المجتمعية وخلق ثقافة مناهضة للفساد ومعززة لقيم النزاهة، وتعرية وفضح الفساد، وذلك من خلال الرقابة والتنظيم وإعداد التقارير الخاصة، والكشف عن مواطن الفساد وعن الفاسدين.

سابعاً: المجتمع المدني والمساءلة المجتمعية

1. رفع قدرات مؤسسات المجتمع المدني في مجال المساءلة المجتمعية، والتأكيد على دورها في إشاعة ثقافة المساءلة وأهميتها في تحسين جودة الخدمات المقدمة من البلديات.

2. التأكيد على دور التحالفات بين مؤسسات المجتمع المدني وتبادل الخبرات المتراكمة لإحداث تغير إيجابي في المساءلة والرقابة المجتمعية.

3. تعديل القوانين الناظمة للعمل الصحفي كقانون المطبوعات والنشر، وقانون حماية وثائق وأسرار الدولة، وقانون ضمان حق الحصول على المعلومات، لتتمكن الصحافة الاستقصائية من القيام بدور فعال في مجال المساءلة المجتمعية.

4. تطوير مهارات العاملين في حقل الإعلام والصحافة الاستقصائية.

الملاحق

ملحق رقم (**1**)

بيانات عمل المجلس البلدي

1. المنطقة الانتخابية التي تمثل:

☐ ناعور ☐ زيود وسيل حسبان ☐ الروضة ☐ بني هاشم

☐ ادبيان ☐ المنصورة ☐ أم القطين والمنشية

2. على أي أساس تم انتخابك عضوا في المجلس البلدي؟

☐ فردي ☐ قائمة ☐ حزب ☐ كوتا

☐ ادبيان ☐ المنصورة ☐ أم القطين والمنشية

3. هل مهام المجلس البلدي محددة وواضحة؟

☐ نعم ☐ لا

4. هل استقلالية تامة للمجلس البلدي في ممارسة أعماله؟

☐ نعم ☐ لا

5. هل هناك خطة إستراتيجية محددة يسعى المجلس البلدي لتنفيذها؟

☐ نعم ☐ لا

6. هل هناك مدونة سلوك لأعضاء المجلس البلدي؟

☐ نعم ☐ لا

7. هل هناك برامج تدريبية لأعضاء المجلس البلدي؟

☐ نعم ☐ لا

8. هل هناك تداخل وتعارض بين مهام المجلس ومهام الدوائر الحكومية الأخرى داخل حدود البلدية؟

☐ نعم ☐ لا

9. هل هناك ضغوط خارجية للتأثير على قرارات المجلس من قبل؟

☐ ☐ ☐

☐ نواب المنطقة ☐ وجهاء العشائر ☐ ناخبي الدائرة ☐ الحاكم الإداري

☐ وزير البلديات ☐ مؤسسات المجتمع المدني ☐ لا يوجد

10. هل هناك لقاءات فعالة ومنتظمة ما بين المجلس البلدي والمجتمع المحلي؟

☐ نعم ☐ لا

11. هل يشرك المجلس البلدي المجتمع المحلي بالقضايا المطروحة على المجلس؟

☐ نعم ☐ لا

12. هل توجد آليات فعالة لإشراف المجلس على موظفي البلدية؟

☐ نعم ☐ لا

13. هل توجد آليات فعالة للمجلس لمحاسبة موظفي البلدية؟

☐ نعم ☐ لا

14. هل موارد البلدية المالية كافية لقيام المجلس بالوظائف والسلطات والصلاحيات المبينة له في القانون؟

☐ نعم ☐ لا

15. هل هناك بنية تحتية وموارد بشرية كافية تمكن المجلس من القيام بأعماله؟

☐ نعم ☐ لا

16. أهم خمس تحديات تواجه عمل المجلس:

☐ ندرة الموارد المالية

☐ نقص الموارد البشرية وخصوصا في الكفاءات الفنية

☐ تداخل المهام والصلاحيات بينها وبين الدوائر الحكومية الأخرى

☐ هيمنة وزارة الشؤون البلدية

☐ إرتباطها الشديد بالسلطة المركزية وتبعيتها لها في موازنتها وسياساتها

☐ الروتين الإداري أمام عمل البلدية

☐ محدودية مهام وصلاحيات وسلطات المجلس البلدي

- ☐ نقص في التشريعات الناظمة لعمل البلدية
- ☐ نقص الثقة بين البلدية والمجتمع المحلي
- ☐ ضعف روح المبادرة والمشاركة المجتمعية
- ☐ تعرض أعضاء المجلس البلدي إلى ضغوط وتأثيرات خارجية

ملحق رقم (**2**)

استبيان تقييم نشاط مؤسسات المجتمع المدني في مجال المساءلة المجتمعية وتعزيز النزاهة ومواجهة الفساد

إسم المؤسسة و/ أو الجمعية :

1. هل قامت المؤسسة و/ أو الجمعية بتنفيذ أي نشاط في مجال المساءلة المجتمعية للبلدية؟

☐ نعم ☐ لا

2. ما هي أهم النشاطات التي نفذتها المؤسسة في مجال المساءلة المجتمعية؟

☐ تقييم أداء البلدية ☐ الرضا عن أداء البلدية ☐ المشاركة في وضع موازنة البلدية

☐ تحديد احتياجات وأولويات المجتمع المحلي ☐ الرقابة على الانتخابات البلدية

3. هل قامت المؤسسة بتنفيذ نشاطات زيادة وعي المجتمع المحلي بالمساءلة المجتمعية؟

☐ نعم ☐ لا

4. هل قامت المؤسسة بتنفيذ نشاطات زيادة وعي المجتمع المحلي في مجال النزاهة ومواجهة الفساد؟

☐ نعم ☐ لا

5. هل كان لنشاط المؤسسة أثر على عمل وأداء البلدية؟

☐ نعم ☐ لا

6. هل كان هناك تعاون ومساهمة من قبل مجلس البلدية مع نشاطات المؤسسة في هذا المجال؟

☐ نعم ☐ لا

7. هل قامت البلدية بتبني بعض من توصيات المؤسسة؟

☐ نعم ☐ لا

8. ما هي أهم التحديات و/ أو الأسباب التي تحول دون خوض المؤسسات في هذا المجال:

☐ قلة الخبرة في هذا المجال

☐ قلة الاهتمام في هذا المجال

☐ قلة الموارد المالية

☐ صعوبة ومخاطر العمل في هذا المجال

☐ قلة اهتمام المجتمع المحلي في هذا المجال

ملحق رقم (**3**)

استبيان تقييم نشاط المواطنين في مجال المساءلة المجتمعية وتعزيز النزاهة ومواجهة الفساد

عزيزي المواطن؛

1. هل أنت مطلع على وظائف وسلطات وصلاحيات المجلس البلدي؟

☐ نعم ☐ لا

2. هل سبق لك وأن اطلعت على خطط البلدية وقرارات المجلس البلدي؟

☐ نعم ☐ لا

3. هل هناك سهولة في الحصول على المعلومات من البلدية؟

☐ نعم ☐ لا

4. هل سبق وأن شاركت بأي نشاط مع البلدية؟

☐ نعم ☐ لا

5. هل سبق لك وأن تقدمت بأي توصيات لتحسين أداء عمل البلدية؟

☐ نعم ☐ لا

6. هل تم الأخذ بأي توصيات تم تقديمها للبلدية ؟

☐ نعم ☐ لا

7. هل سبق وأن تقدمت بشكوى للبلدية؟

☐ نعم ☐ لا

8. هل تم التعامل مع الشكوى بشكل جدي وتم حلها؟

☐ نعم ☐ لا

9. في حال رغبتك بتقديم شكوى عن أعمال البلدية تلجأ إلى:

☐ قسم الشكاوى في البلدية ☐ وزارة الشؤون البلدية ☐ ديوان المظالم

☐ هيئة مكافحة الفساد ☐ ديوان المحاسبة ☐ مؤسسات المجتمع المدني

ملحق رقم (**4**)

قياس رضى المواطنين حول خدمات البلدية

عزيزي المواطن؛

ما مدى رضاك عن خدمات البلدية التالية:

NO	نوع الخدمة	راضي	متوسط	غير راضي
1	تخطيط البلدة وفتح الشوارع وتعبيدها وصيانتها			
2	تنظيم الحرف والصناعات ومراقبتها			
3	الحصول على رخص البناء ورخص المهن			
4	المحافظة على الصحة العامة			
5	الرقابة الصحية			
6	نظافة البلدة			
7	الصرف الصحي			
8	النشاطات الثقافية والرياضية والاجتماعية			
9	مراقبة المحلات العامة وتنظيمها			
10	إنشاء الساحات والحدائق والمتنزهات العامة			

ما هي أسباب ضعف الخدمات المقدمة للمواطنين؟

- ☐ ندرة الموارد المالية
- ☐ ضعف في الكادر البشري
- ☐ الفساد الإداري إن وجد
- ☐ الواسطة إن وجدت
- ☐ المحسوبية إن وجدت
- ☐ المحاباة إن وجدت

قائمة المراجع

المراجع القانونية

1. الدستور الأردني.
2. قانون البلديات رقم (7) لسنة 2012.
3. قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم (79) لسنة 1966.
4. قانون ديوان المحاسبة.
5. قانون إشهار الذمة المالية رقم (54) لسنة 2006.
6. قانون ضمان حق الحصول على المعلومات رقم (47) لسنة 2007.
7. قانون ديوان المظالم رقم (11) لسنة 2008.
8. قانون الهيئة المستقلة للانتخاب.
9. قانون تشكيل محاكم البلديات رقم (35) لسنة 2009.
10. قانون هيئة مكافحة الفساد رقم (62) لسنة 2006.
11. قانون رخص المهن رقم (28) لسنة 1999.
12. قانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل مناطق البلديات رقم (11) لسنة 1954.
13. قانون البناء الوطني رقم (7) لسنة 1997.

الأنظمة

1. نظام التشكيلات الإدارية رقم (47) لسنة 2000.
2. نظام التقسيمات الإدارية رقم (46) لسنة 2000 وتعديلاته.
3. نظام بلدية ناعور رقم (54) لسنة 1961.
4. نظام رؤساء البلديات رقم (71) لسنة 2009.
5. النظام المالي للبلديات رقم (77) لسنة 2009.
6. نظام اللوازم وأشغال البلديات رقم (70) لسنة 2009.
7. نظام موظفي البلديات رقم (108) لسنة 2007 وتعديلاته.
8. نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013.
9. نظام مراقبة تنظيم الباعة المتجولين والأكشاك ضمن مناطق البلديات رقم (63) لسنة 2000.
10. نظام مراقبة تنظم الباعة المتجولين والبسطات والمظلات رقم 81 لسنة 2001.
11. نظام منع المكاره ورسوم جمع النفايات داخل مناطق البلدية رقم 1 لسنة 1978.
12. نظام ترخيص وسائل الدعاية والإعلان ضمن حدود البلدية رقم 76 لسنة 2009.
13. تعليمات تنظيم الكفالات المالية للموظفين رقم 1 لسنة 2003.

التقارير

1. تقرير ديوان المحاسبة لعام 2012.
2. تقرير هيئة مكافحة الفساد لعام 2012.
3. تقرير المركز الوطني لحقوق الإنسان لعام 2012.
4. تقرير ديوان المظالم.
5. تقرير الهيئة المستقلة للانتخابات حول الانتخابات البلدية لعام 2013.
6. تقرير "راصد" حول مجريات الاقتراع والفرز لانتخابات المجالس البلدية.
7. تقرير المساءلة الاجتماعية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي لعام 2013.

المقابلات الخارجية

1. معالي السيدة أسمى خضر؛ نائبة رئيس مجلس الهيئة المستقلة للانتخابات. *(مقابلة شخصية بتاريخ 2014/6/24)*

2. عطوفة السيد علاء الدين العرموطي؛ القائم بمهام رئيس ديوان المظالم. *(مقابلة شخصية بتاريخ 2014/6/19)*

3. السيد رائد أبو ربيحة؛ رئيس قسم الدراسات في هيئة مكافحة الفساد. *(مقابلة شخصية بتاريخ 2014/7/2)*

4. السيد عاهد زيادات؛ مساعد الأمين العام للبلديات في وزارة الشؤون البلدية. *(مقابلة شخصية بتاريخ 2014/6/25)*

5. المهندس عبدالفتاح الإبراهيم؛ المفتش العام في وزارة الشؤون البلدية. *(مقابلة شخصية بتاريخ 2014/6/26)*

6. الأستاذ نضال العدوان؛ مدير الدائرة القانونية في وزارة الشؤون البلدية. *(مقابلة شخصية بتاريخ 2014/7/10)*

7. السيد منذر محمد بخيت؛ رئيس انتخاب بلدية ناعور. *(مقابلة بتاريخ 2014/6/30)*

8. السيد ماجد الرمامنه؛ مرشح سابق لانتخابات بلدية ناعور. *(مقابلة بتاريخ 2014/7/10)*

9. السيد موسى السوعير؛ مرشح سابق لانتخابات بلدية ناعور. *(مقابلة بتاريخ 2014/7/10)*

10. السيد نعيم أبو ديس؛ مرشح سابق لانتخابات بلدية ناعور. *(مقابلة بتاريخ 2014/7/10)*

11. السيد إبراهيم قبلان؛ صحفي. *(مقابلة بتاريخ 2014/7/8)*

12. السيد مصعب الشوابكة؛ رئيس وحدة الصحافة الاستقصائية في راديو البلد. *(مقابلة بتاريخ 2014/7/21)*

13. الدكتور عامر بني عامر؛ رئيس مركز الحياة لتنمية المجتمع المدني. *(مقابلة بتاريخ 2014/7/6)*

14. الدكتورة مي الطاهر؛ رئيسة مركز بصر لدراسات المجتمع المدني. *(مقابلة بتاريخ 2014/6/29)*

15. نور زاده؛ مسؤولة برامج مركز تعاون مؤسسات المجتمع المدني شركاء - الأردن. *(مقابلة بتاريخ 2014/6/25)*

المقابلات الداخلية

1. عطوفة السيد غالب موسى السواعير؛ رئيس البلدية. *(عدة مقابلات 2014/6/20 - 2014/6/22 - 2014/6/25 - 2014/7/3)*

2. السيد عبدالنعيم العناني؛ نائب رئيس المجلس البلدي لبلدية ناعور. *(مقابلة بتاريخ 2014/6/25)*

3. السيد عبدالستار البكار؛ عضو مجلس بلدية ناعور. *(مقابلة بتاريخ 2014/6/25)*

4. السيد تيسير الناصر؛ عضو مجلس بلدية ناعور. *(مقابلة بتاريخ 2014/6/25)*
5. السيدة علايا المساعفة؛ عضو مجلس بلدية ناعور. *(مقابلة بتاريخ 2014/6/25)*
6. السيد عاطف السواعير؛ عضو مجلس بلدية ناعور. *(مقابلة بتاريخ 2014/6/25)*
7. السيد وعد الثوابية؛ عضو مجلس بلدية ناعور. *(مقابلة بتاريخ 2014/6/25)*
8. السيدة أروى العفيشات؛ عضومجلس بلدية ناعور. *(مقابلة بتاريخ 2014/6/25)*
9. السيدة ناديا السواعير؛ عضو مجلس بلدية ناعور. *(مقابلة بتاريخ 2014/6/25)*
10. السيدة رقية السواعير؛ عضو مجلس بلدية ناعور. *(مقابلة بتاريخ 2014/6/25)*
11. السيد محمود عيادة الديبس؛ رئيس ديوان بلدية ناعور. *(عدة مقابلات 2014/6/21 - 2014/6/23 - 27/6/2014)*
12. السيد حمدان سالم السواعير؛ رئيس القسم المالي في بلدية ناعور. *(مقابلة بتاريخ 2014/6/25)*

الجمعيات التي قامت بتعبئة استبيان التقييم

1. جمعية كلنا الأردن الخيرية ـ ناعور.
2. جمعية نشامى ونشميات لواء ناعور.
3. الجمعية الشركسية ـ ناعور.
4. جمعية سيدات ناعور الناهضات.
5. جمعية أبناء لواء ناعور الخيرية.