Empowered lives.
Resilient nations.

RASHEED رشيد
TRANSPARENCY INTERNATIONAL - JORDAN
الشفافية الدولية – الأردن

معاً للقضاء على الفساد
TOGETHER TO END CORRUPTION

بلدية مادبا الكبرى

تقرير
مؤشر الحوكمة الرشيدة
بلدية مادبا الكبرى – الأردن
2022

www.rasheedti.org

رشيد للنزاهة والشفافية (الشفافية الدولية - الأردن) هي منظمة مجتمع مدني غير هادفة للربح تأسست نهاية عام 2013، وباشرت اعمالها في عمان بداية شهر نيسان من عام 2014.

تمثل "رشيد" نقطة الاتصال الرسمية والوحيدة في الأردن لمنظمة الشفافية الدولية، ونهدف من خلال برامجنا ومشاريعنا الى تعزيز الدور الفعال للمواطن الأردني في انشطة مكافحة الفساد، وزيادة مناعة المؤسسات العامة والخاصة ومؤسسات الحكم المحلي ضد الفساد، وذلك من اجل الوصول الى أردن متماسك بنظام نزاهة وطني.

الهدف العام من هذه المهمة هو تطوير واعتماد وتطبيق مبادئ ومعايير الحوكمة الرشيدة في الحكم المحلي ونظام المراقبة والتقييم في البلديات المختارة.

اعداد: أ. حسين العتيبي
محامي وخبير في شؤون الحكم المحلي

مراجعة: أ. رائدة قنديل
خبيرة في شؤون الحكم المحلي

مراجعة قانونية: أ. هديل عبد العزيز
محامية

إشراف : رشيد للنزاهة والشفافية (الشفافية الدولية – الأردن)

برنامج اللامركزية والمساءلة والنزاهة على المستوى المحلي في الأردن DAILL» والممول من برنامج الأمم المتحدة الانمائي UNDP

UNDP – Rasheed DAILL Programme – – Madaba Munaciplity Good Governance Index Report

فهرس المحتويات

تعريفات واصطلاحات التقرير 5

المقدمة 7

المنهجية 9

الملخص التنفيذي 13

البيئة العامة لبلدية مادبا الكبرى 15

الإطار القانوني الناظم لعمل البلديات 16

مؤشرات الحوكمة الرشيدة المحلي في البلدية 20

أولاً: المجلس البلدي 20

ثانيا: الجهاز الإداري 32

مهام الإشراف والمساءلة الخارجية 42

أولاً: معالجة الشكاوى 42

ثانيا: التدقيق والرقابة 43

ثالثاً: التحقيق في قضايا الفساد 45

رابعاً: رفع الوعي في مجال مكافحة الفساد والضغط 47

خامساً: المساءلة المجتمعية 48

الاستنتاجات 51

أولاً: التشريعات الناظمة لعمل البلدي 51

ثانيا: الموارد المالية، والبشرية، والبنية التحتية للبلدية لبلدية مادبا الكبرى 51

ثالثاً: الانتخابات البلدية 52

رابعاً: نظام النزاهة والشفافية والمساءلة في بلدية مادبا الكبرى 52

خامساً: مهام الإشراف والرقابة الداخلية والخارجية 53

سادساً: رفع الوعي في مجال مكافحة الفساد 53

سابعاً: المجتمع المدني والمساءلة المجتمعية 53

التـــوصـيـــات 54
أولاً: التشريعات الناظمة لعمل البلدية 54
ثانيا: الموارد المالية والبشرية 54
ثالثاً: الانتخابات البلدية 55
رابعاً: النزاهة والشفافية والمساءلة 56
خامساً: مهام الإشراف والرقابة والمساءلة الخارجية 56
سادساً: رفع الوعي في مجال مكافحة الفساد 57
قائمة المراجع 58
أولاً: المراجع القانونية 58
ثانيا: الأنظمة والتعليمات 58
ثالثاً: التقارير 59
رابعاً: المقابلات 59
خامساً: مواقع الكترونية 60
سادسا: الاستبيانات 60

تعريفات واصطلاحات التقرير[1]

الشفافية:
هي الوضوح داخل المؤسسة العامة وفي العلاقات مع المواطنين (المنتفعين والمستخدمين للخدمة أو مموليها)، وعليه الإجراءات والغايات والأهداف. وتقوم الشفافية على التدفق الحر للمعلومات الدقيقة وتقاسم المعلومات والتصرف بطريقة مكشوفة تتيح للجمهور أن يجمع معلومات حول تمكنه في ان يكون له دور فعال في الكشف عن المساوئ وحماية مصالحهم.

النزاهة:
هي منظومة القيم المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص في العمل وسلوك العاملين. وتقتضي النزاهة ان يعامل الجميع بعدالة ودون تمييز أو إنحياز والتصرف بمهنية وموضوعية في إدارة المؤسسة العامة. ويتطلب توفر النزاهة وجود دلالات ومؤشرات تضمن عدم وجود تضارب المصالح.

المساءلة:
يعرف برنامج الأمم المتحدة الإغاثي المساءلة بالطلب من المسؤولين تقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياتهم وتعريف واجباتهم والأخذ بالإنتقادات التي توجه لهم وتلبية المتطلبات المطلوبة منهم وقبول المسؤولية عن الفشل وعدم الكفاءة أو عن الخداع والغش. كما تتطلب المساءلة تقديم تقارير دورية حول سير العمل بشكل تفصيلي يوضح الإيجابيات والسلبيات، وهذا يتطلب قدرة المواطنين على الحصول على المعلومات وقدرتهم على إخضاع المسؤولين للمساءلة.

الرشوة:
هي الحصول على أموال أو أي مبالغ أخرى سواء كانت مباشرة أو غير مباشرة من أجل تنفيذ عمل أو الإمتناع عن تنفيذ عمل بشكل مخالف للقانون.

الواسطة:
التدخل لصالح فرد ما أو جماعة دون الإلتزام بأصول العمل والكفاءة اللازمة مثل تعيين شخص في منصب معين لأسباب تتعلق بالقرابة أو الإنتماء الحزبي أو العائلي أو الديني رغم كونه غير كفوء أو مستحق.

المحسوبية:
تنفيذ أعمال لصالح فرد أو جهة ينتمي لها الشخص مثل الحزب أو العائلة أو المنطقة...الخ دون أن يكونوا مستحقين لها أو مؤهلين للحصول عليها.

[1] تم الاستناد في هذه التعريفات الى الصفحة الرسمية لمنظمة الشفافية الدولية، ولرشيد للنزاهة والشفافية الفرع الوطني للمنظمة في الاردن

الفساد:
كل عمل يتضمن سوء استخدام المنصب (الموقع) العام لتحقيق مصلحة خاصة مادية أو معنوية ذاتية لنفس أو جماعته سواء بشكل مباشر أو غير مباشر.

تضارب المصالح:
الوضع الذي يكون فيه الموقع الوظيفي أو المنصب العام مكاناً لتغليب أو احتمالية تغليب مصلحة خاصة على حساب مصلحة عامة. ويقصد بالمصلحة الخاصة هنا قيام الموظف بعمل أو الإمتناع عن القيام بعمل بهدف جلب منفعة شخصية له أو لأحد أفراد أسرته أو عائلته أو حزبه السياسي بشكل غير مشروع.

الشكاوي:
اي إتصال أو إشعار من مواطن سواء كان كتابي أو شفهي يعبر فيه عن عدم رضاه عن الخدمة المقدمة له أو عدم رضاه عن نوعيتها أو طريقة تقديمها.

مدونة السلوك:
اعتماد معايير لأخلاقيات وسلوكيات العمل في إطار المؤسسات العامة تحدد للعاملين فيها مجموعة من المعايير والقيم الواجب مراعاتها أثناء أداء مهامهم وفي علاقاتهم مع الجمهور.

المساءلة المجتمعية:
هي منهجية عمل تهدف لبناء منظومة مساءلة اجتماعية لمؤسسات الحكم والسلطة والإدارة وتعتمد على إنخراط قطاعات من المجتمع الى جانب المنظمات غير الحكومية في عمليات متابعة ومراقبة قرارات واعمال المؤسسة العامة بهدف التأكد من اتساقها مع القانون ومع المصالح العليا للمجتمع بهدف تعزيز فرص تطوير الأداء والحوكمة والشفافية.

الضغط والمناصرة:
اللجوء للضغط على جهة معينة من صناع القرار من أجل أخذ قرار معين أو تغيير ممارسة معينة أو الدعم والمساعدة لفئة من الجمهور في تحقيق أهداف محددة خاصة بهم، ولا يكون ذلك الا من خلال ايجاد عدد كاف من المؤيدين بين الجمهور.

المقدمة

تحظى عملية التنمية على المستوى المحلي اهتماماً خاصاً من قبل الدول المتقدمة والنامية على حد سواء، وذلك نظراً لما يترتب عليها من نهوض بالمجتمعات المحلية ورفع مستوى المدخول والمعيشة للأفراد، وفي السنوات الأخيرة شهد العالم العديد من التحولات السياسية والإقتصادية والإجتماعية في سياق ما يعرف بالعولمة وما كان منها من تداعيات على دور الدولة بصفة عامة وعلى دور المؤسسات المحلية بصفة خاصة في عملية التنمية.

وأبرز هذه التحولات هو الإتجاه المتزايد للعديد من الدول التي تتبنى نمط اقتصاد السوق، وتطور دور القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية، وظهور أفكار وممارسات الحكم الرشيد وتمكين المواطنين وتنامي قوة ونفوذ المجتمع المدني، والتوجة أكثر الى اللامركزية التي تسمح بالتقرب أكثر الى احتياجات الأفراد لحل مشاكلهم عبر المشاركة في عمليات التخطيط ووضع القرار، وهذا الدفع ترافق معه اهتمام متصاعد لدى الكثير من الدول بعملية التنمية المحلية التي تركز على نقل المسؤوليات والأدوار من الحكومة المركزية الى المؤسسات المحلية والتي أصبح يتعين عليها الإرتقاء في أساليب عملها وتبنيها لمفاهيم مأخوذة من إدارة الأعمال وتطبيق ما يعرف بالحوكمة المحلية والقائمة على إشراك القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية في عملية التنمية المحلية.

يتطلب تحقيق التنمية المحلية توسيع نطاق المشاركة المجتمعية في عملية صنع القرار ومنح مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص دور أكبر في عملية التنمية، باستخدام آليات فعالة وسليمة تقوم على تفعيل أدوات الرقابة والمحاسبة ونشر ثقافة الحوكمة الرشيدة في الهيئات المحلية.

فالحوكمة هي الإدارة الجيدة لجميع المؤسسات في الدولة من خلال اتباع سياسات وآليات وممارسات تقوم على الشفافية والمشاركة والمساءلة وسيادة القانون ومكافحة الفساد والسعي لتحقيق العدالة وعدم التمييز بين المواطنين والإستجابة لإحتياجاتهم وتحري الكفاءة للوصول بالسياسات والخدمات لأعلى مستوى من الفعالية والجودة بما يرضي المواطنين.

واجهت الحالة التنموية في الأردن العديد من المعيقات والتحديات، كان من ابرزها المركزية في التخطيط واتخاذ القرار دون الإطلاع الكافي على الحاجات المحلية التنموية الحقيقية للمواطنين. وكإستجابة لهذا التحدي ولتكريس مبدأ اللامركزية في الإدارة والتخطيط، عملت الحكومة الأردنية على إقرار قانون جديد للبلديات وهو القانون رقم ٤١ لسنة ٢٠١٥، وإقرار قانون اللامركزية رقم ٢٩ لسنة ٢٠١٥. ثم تبع ذلك إجراء انتخابات بلدية وتم بالتزامن معها إجراء انتخابات مجالس المحافظات لأول مرة في تاريخ الأردن وذلك عام ٢٠١٧، لتبدأ بذلك مرحلة التطبيق العملي لمنظومة اللامركزية الجديدة في الأردن.

وكما هو الحال في أي تجربة جديدة وناشئة واجهت اللامركزية عند تطبيقها عدداً من التحديات والمعيقات، كان من أهمها ضعف تفويض ونقل الصلاحيات من الحكومة المركزية الى المستوى المحلي، وتعددت المرجعيات الحكومية للإدارات المحلية.

وبناءاً على ما سبق، ظهرت الحاجة الملحة الى معالجة هذه الثغرات وتجاوز المعيقات، فتم استحداث وزارة الإدارة المحلية عام ٢٠٢١ لتكون المرجعية والمظلة الموحدة للإدارات المحلية، كما ظهرت الحاجة الى إعادة النظر في الإطار التشريعي للإدارة المحلية، وذلك من خلال وضع قانون جديد للإدارة المحلية (قانون الادارة المحلية لعام ٢٠٢١) يكون بديلاً عن قانون البلديات رقم ٤١ لسنه ٢٠١٥، الذي لم يحقق أحكام اللامركزية المطلوبة.

إن الوصول الى حكم محلي أكثر قوة ومشاركة ومساءلة يتطلب إتاحة الفرصة للمجتمع المحلي والمواطن من الرقابة والمساءلة على الأعمال والبرامج والموازنات والمشاركة في وضع القرار. ومن أجل إنجاح تلك الرقابة ورفع مستويات النزاهة والشفافية والمساءلة، فإنه لابد من ان تكون أعمال البلدية شفافة ومنفتحة في قراراتها وأعمالها والإجراءات التي تتخذها من خلال نشر المعلومات وإتاحتها للمواطنين، إضافة الى ضرورة وضوح الأنظمة، وعلنية الأهداف والغايات التي تُسير البلدية، ونشر الموازنات وغيرها من الإجراءات التي تساهم في زيادة النزاهة والشفافية وتتيح زيادة فرص المساءلة المجتمعية.

لقد قامت رشيد – فرع منظمة الشفافية الدولية في الأردن بتوظيف وملاءمة مؤشرات نظام النزاهة للهيئات المحلية لتتناسب مع الواقع الأردني حيث قامت بفحص مدى فعالية وكفاءة المؤشرات وذلك بتطبيقه على بلدية ناعور في عام ٢٠١٤ بهدف الوصول الى استنتاجات وتوصيات تعزز الحوكمة الرشيدة في البلديات. وفي سياق خطتها لتعزيز قيم النزاهة ومبادىء الشفافية ونظم المساءلة في البلديات تأتي هذه الدراسة لتطبق مؤشرات الحوكمة الرشيدة المحلية في أعمال بلدية مادبا الكبرى.

المنهجية

يتزايد التوجه على الصعيد العالمي، نحو الإصلاح في نظام الحكم عن طريق تبني أنماط الحكم المحلي، أو ما يعرف بنقل المسؤوليات والمهام المتعلقة ببعض الخدمات، بما يشمل: اتخاذ القرارات، التطبيق والإشراف على التنفيذ من السلطة المركزية إلى السلطة المحلية المنتخبة، وذلك إيمانا بمبدأ أن الهيئات المحلية أكثر قدرة على معرفة احتياجات مواطنيها، واهتماماتهم. وقد أدت هذه السياسات إلى نقل مركز ثقل المساءلة العامة، من الآليات والمؤسسات الرسمية، إلى الآليات المحلية، إضافة إلى التركيز على تطوير وتعزيز قيم النزاهة المحلية للمسؤولين المنتخبين، والعاملين في هذه الهيئات، وتعزيز دور المواطن في الرقابة على الأعمال والبرامج والموازنات والمشاركة في صنع القرارات، الأمر الذي تطلب تفعيل العمل، بموجب مبادئ الشفافية ووصول المواطنين للمعلومات.

ولتعزيز قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة، في عمل الهيئات المحلية قامت منظمة الشفافية الدولية بتطوير المنهجية المتبعة في هذه الدراسة في العام ٢٠١٣ والتي جرى تطبيقها منذ ذلك الوقت في العديد من الدول ومن ضمنها بعض الدول في الشرق الاوسط، حيث يتم مواءمتها وتوطينها في كل دولة كل حسب نظام الحكم المحلي فيها. ولإعداد هذه الدراسة تم اعتماد المنهج الوصفي التحليلي لما بهذا المنهج من القدرة على التحري والرصد للظواهر كما هي بالواقع، ومعرفة مسبباتها للتوصل لنتائج تساهم في حل المشكلات التي تواجهها وصياغة الحلول المناسبة لها، بالإضافة إلى مراجعة شاملة للقوانين والأنظمة والتعليمات الناظمة لعمل البلديات في مختلف الجوانب القانونية والمؤسساتية والإجرائية والسياسية، ومن ثم تطبيق مؤشرات الدراسة على البلديات المختارة لتنفيذ أهداف هذه الدراسة.

وقد تركزت مؤشرات نظام الحوكمة الرشيدة للبلديات على قدرة المجلس البلدي والكادر الإداري على الالتزام بقيم النزاهة، وعلى مدى الالتزام بمبادئ الشفافية في عمل البلدية ومدى فاعلية أنظمة الرقابة والمساءلة فيها.

واستخدمت الدراسة، في تقييمها الأدوار المختلفة للأطراف الفاعلة في البلدية، مؤشرات عامة لأبعاد الحوكمة الرشيدة الثلاث (النزاهة والشفافية والمساءلة) وذلك من خلال المحاور التالية بالاضافة الى شرح الاطار القانوني لعمل البلديات:

- دور وواقع المجلس البلدي.
- دور وواقع الجهاز الإداري.
- دور وواقع مهام الإشراف والمساءلة الداخلية والخارجية.
- دور وواقع الأطراف الفاعلين في رفع الوعي في مجال مكافحة الفساد والضغط.

و تستخدم الدراسة في سبيل تحقيق اهدافها في تقييم دور الفاعلين الأساسيين في الهيئات المحلية، على قياس مؤشرات عامة، تنطبق على أنظمة عمل الهيئات المحلية في العالم، وفي كل مؤشر سيتم قياس (٣) ثلاثة ابعاد هي:

- **القدرة** على القيام بالعمل.
- **دورها** في المساهمة في تعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل الهيئات المحلية.
- **الحوكمة الرشيدة** داخل البلدية بما فيها ممارسة النزاهة والشفافية والمساءلة.

يوضح الجدول التالي المؤشرات والأبعاد التي يتم البناء عليها لتقييم دور الفاعلين الأساسيين في تعزيز قيم النزاهة ومبادئ الشفافية والمساءلة في البلدية:

- **القدرة** على القيام بالعمل.
- الفاعلية: مدى تحقيق الأهداف المحددة.

الفاعل	القدرة	الدور	الحوكمة الرشيدة		
			النزاهة	الشفافية	المساءلة
مجلس البلدية					
الجهاز الإداريً					

ويوضح الجدول التالي المؤشرات والأبعاد التي سيتم بناء عليها تقييم مهام الاشراف والمساءلة الخارجية في تعزيز قيم النزاهة ومبادئ الشفافية والمساءلة:

الوظيفة	القدرة (الإمكانية أو الاستطاعة)	الفاعلية (مدى الإنجاز على أرض الواقع	المؤسسات الفاعلة المحتملة للقيام بهذه الوظيفية
معالجة الشكاوى			وزارة الادارة المحلية/ ديوان المحاسبة/ هيئة النزاهة ومكافحة الفساد
التدقيق والرقابة			ديوان المحاسبة/ وزارة الإدارة المحلية
التحقيق في قضايا الفساد			هيئة النزاهة ومكافحة الفساد
رفع الوعي في مجال مكافحة الفساد والضغط المناصرة			هيئة النزاهة ومكافحة الفساد/ البلدية/ مؤسسات المجتمع المدني
المساءلة المجتمعية			مؤسسات المجتمع المدني/ البلدية

ولكل مؤشر وظيفة وأبعاد تم قياسها عن طريق أسئلة محددة، وتم تقييمها باستخدام طريق التوزين بالألوان، حيث استخدمت في الدراسة ثلاث ألوان للتعبير عن تقييم المؤشر وهي:

اللون	المعيار
	جيد
	متوسط
	ضعيف

وكما هو موضح في المثال التالي:

الأبعاد	التفاصيل
رقم المؤشر	ا
المؤشر	القدرة
السؤال/ الأسئلة	هل توجد إجراءات واضحة ومستقلة للتعامل مع الشكاوى الواردة من المواطنين؟
تقييم المؤشر	
مصدر المعلومات	مقابلة مع موظف وحدة الشكاوى
الملاحظات	

كما تم اعتماد مقياس ليكرت الثلاثي لقياس المؤشرات على نتائج الدراسة وذلك من خلال اعطاء اللون الأخضر ثلاث درجات واللون الأصفر درجتين واللون الأحمر درجة واحدة.

تصحيح سلم الدرجات(المتوسط المرجح)

اللون	التقدير	الدرجة	المتوسط الحسابي
احمر	ضعيف	1	من 1 الى 1.66
أصفر	متوسط	2	من 1.67 الى 2.33
أخضر	جيد	3	من 2.34 الى 3

ولغايات بيان نتيجة المؤثر يتم تقسيم عدد الدرجات على عدد أسئلة المؤشر، وكما في المثال التالي:
مؤشر النزاهة في المجلس البلدي
عدد الاسئلة لهذا المؤشر: 3
عدد الدرجات: 2 أصفر + 1 أخضر
أي: (2*2) + 3 = 4 + 3 = 7
7 ÷ 3 = 2.33 أي متوسط

أما الأدوات المستخدمة في هذه المنهجية لجمع المعلومات والبيانات فهي:

1.مراجعة القوانين والأنظمة والتعليمات الناظمة لعمل البلدية في مختلف جوانبها.
2.الدراسات والتقارير والأبحاث والمعلومات ذات العلاقة المتوفرة في المواقع الإلكترونية وغيرها من وسائل جمع ونشر المعلومات.
3.استمارة الاستبيان.
4.المقابلات الفردية والجماعية.
5.الملاحظات.

تم احتساب الألوان والعلامات بناء على مراجعة القوانين والأنظمة والتعليمات الناظمة لعمل البلديات والتقارير الصادرة عن الجهات الحكومية وغير الحكومية والمتعلقة بعمل البلديات و مقابلات الفاعلين الأساسيين في البلدية و مؤسسات المجتمع المدني و الملاحظات، وما ورد من آراء في الاستبيانات كمعزز للعديد من المؤشرات دون ان يكون هناك تقيم خاص بنتائج هذه الاستبيانات.

الملخص التنفيذي

هدفت دراسة مؤشر الحوكمة الرشيدة في الهيئات المحلية والتي تم تطبيقها على بلدية ناعور إلى تقييم بيئة الحوكمة الرشيدة في البلدية من حيث قدرة ودور الفاعلين الأساسيين فيها على الالتزام بقيم النزاهة ومبادئ الشفافية والمساءلة. وفحص مهام الإشراف والمساءلة الخارجية والمجتمعية وأدوات مكافحة الفساد. وقد خلصت الدراسة إلى مجموعة من الاستنتاجات جاءت على النحو التالي:

أولاً: على صعيد الفاعلين الأساسيين في البلدية:

1.حدد قانون الإدارة المحلية مهام وصلاحيات البلدية ورئيس البلدية وأعضاء المجلس والمدير التنفيذي.

2.على الرغم من تأكيد قانون الإدارة المحلية بأن البلدية مؤسسة أهلية تتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري إلا أن هناك ارتباطا شديدا بالسلطة التنفيذية وخاصة وزارة الإدارة المحلية، إذ تتطلب معظم قرارات المجلس البلدي موافقة هذه الوزارة.

3.حدد قانون الإدارة المحلية موارد البلديات سواء التي تقوم بجبايتها البلدية أو تلك التي تقوم بجبايتها مؤسسات حكومية أخرى بالنيابة عنها. وبالفحص تبين أن هذه الموارد لا تكفي لقيام بلدية مادبا الكبرى بأداء عملها بالشكل المطلوب ضمن مساحة جغرافية كبيرة وعدد سكان كبير أيضاً.

4.تعمل بلدية مادبا الكبرى بهيكلية واضحة ويجري العمل على تحديث المسميات الوظيفية بها، ويخضع جهازها الإداري إلى نظام الخدمة المدنية.

5.لم تتوفر النصوص التشريعية التي تؤكد على شفافية المعلومات ونشر القرارات الصادرة عن البلدية أو نشر التقارير المالية مما ينتقص من حق المواطنين في الحصول على المعلومات.

6. تعمل البلدية بأنظمة وآليات واضحة وشفافة تضمن نزاهة وشفافية عمليات جمع الضرائب والرسوم والعطاءات والمشتريات وتراخيص البناء ورخص المهن.

ثانيا: على صعيد مهام الإشراف والمساءلة

المساءلة الداخلية

1.لا توجد لدى بلدية مادبا الكبرى وحدة متخصصة في تلقي الشكاوى، ولا يوجد دليل إجراءات خاص للشكاوى.

2.يوجد في بلدية مادبا الكبرى قسم خاص بالتدقيق والرقابة الداخلية.

المساءلة الخارجية

1.لا توجد لدى بلدية مادبا الكبرى وحدة متخصصة في تلقي الشكاوى، ولا يوجد دليل إجراءات خاص للشكاوى.

2.هناك ضعف واضح في عمليات رفع وعي المواطنين حول مكافحة الفساد سواء من قبل البلدية أو من قبل المؤسسات الرسمية ذات العلاقة والإعلام الرسمي والخاص وايضاً مؤسسات المجتمع المدني.

3..لم تقم معظم مؤسسات المجتمع المدني في مادبا بأية مبادرات في مجال المساءلة المجتمعية نتيجة قلة الخبرة ونقص الموارد المالية وعدم اهتمام المجتمع المحلي بهذا المجال كما لم تقم البلدية بأية مبادرات لإشراك مؤسسات المجتمع المدني في مجالات عملها .

تتلخص نتائج تقييم نظام الحوكمة الرشيدة المطبق على بلدية مادبا الكبرى بالجداول التالية:

الجدول الأول: تقييم الفاعلين الأساسين فى بلدية مادبا الكبرى

الفاعل	القدرة	الدور	النزاهة	الشفافية	المساءلة
المجلس البلدي					
الجهاز الإداري					

الجدول الثانى: تقييم مهام الإشراف والمساءلة الخارجية

الوظيفة	القدرة	الفعالية
معالجة الشكاوى		
التدقيق والرقابة		
التحقيق في قضايا الفساد		
رفع الوعي في مجال مكافحة الفساد		
المساءلة المجتمعية		

البيئة العامة لبلدية مادبا الكبرى

بلدية مادبا الكبرى هي إحدى بلديات المملكة الاردنية الهاشمية والتي تقع في إقليم الوسط وتبعد عن العاصمة عمان ٣٥ كم. وقد تأسس اول مجلس بلدي في مادبا عام ١٩١٢ تحت اسم بلدية مادبا. في عام ٢٠٠١ جرى دمج لخمس بلديات مجاورة الى مادبا هي (الفيصلية، جرينه، غرناطة والعريش، ماعين، المريجمات والحوية) واصبح اسمها بلدية مادبا الكبرى.

وتم تصنيفها من بلديات الفئة الأولى، وتبلغ مساحتها ٤٥٠ كم مربع، وعدد سكانها حوالي ١٧٠ ألف نسمة.

يعتمد إقتصاد مدينة مادبا بشكل كبير على إيرادات السياحة، حيث يوجد فيها العديد من الكنائس الأثرية والمعالم المعمارية التاريخية، بالإضافة الى الأسواق والطرق التي تقع على جنباتها عشرات المحال من محترفي فن صناعة الفسيفساء ضمن مسار مادبا التراثي، التي جعلت من مادبا المدينة الحرفية الأولى في العالم في فن الفسيفساء. وتم ترشيح كعاصمة للسياحة العربية لعام ٢٠٢٢ من قبل منظمة السياحة العربية.

من جهة اخرى يعمل جزء كبير من سكان المدينة بالزراعة، حيث تشتهر المنطقة بسهولها الواسعة المنبسطة والتي تعمل على رفد المملكة بكميات وافرة من الحبوب، إضافة الى مناطقها الغورية والشفا غورية والتي تعتبر من اهم مصادر انتاج الخضروات والفواكة والزيتون.

وتعد بلدية مادبا الكبرى أول بلدية اردنية أطلقت الخطة الإستراتيجية للتنمية الإقتصادية المحلية للأعوام 2019-2021 في عام 2018، وبدعم من برنامج اللامركزية والحكم المحلي والممول من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية والتي تضمنت 22 مشروعاً تنموياً بكلفة 35 مليون. وكان يميز هذه الخطة انه جرى صياغتها بمشاركة مجتمعية من اصحاب المصلحة والمجتمع المحلي (موقع عمون 20/12/2018)[2].

هذا وقد شرعت بلدية مادبا الكبرى بإعداد الخطة الإستراتيجية التنموية للأعوام 2023-2026، والتي حددت 52 مشروعاً وخمس قطاعات متضمنة مديريات وأقسام البلدية بإعادة هيكلة البلدية بشكل علمي واضح ومنهجية مرنة ودعم المشارع التنموية والاستثمارية والخدمية (الأنباط 23/10/2022)[3].

هذا وتعاني بلدية مادبا الكبرى كباقي البلديات من شح المصادر المالية، إذ اكد رئيس البلدية السيد عارف الرواجيح لجريدة الغد بتاريخ 22/10/2022، ان البلدية تعاني من ظروف مالية صعبة، والتي تنذر بمرحلة قد تصل الى العجز عن تقديم الخدمات، موضحاً ان موازنة البلدية تبلغ 11 مليون و500 الف دينار، يذهب 70% من رواتب للموظفين الذي يبلغ عددهم 900 موظف وعامل وطن. وان الوضع المالي مكشوف بمبلغ 5 ملايين دينار، اضافة الى ديون البنوك والتي تبلغ 2.5 مليون دينار.

ومن جهة أخرى، أكدت السيدة بسمة السلايطة، نائب رئيس البلدية، بأنه سبق وأن وقعت بلدية مادبا الكبرى اتفاقية توأمة مع بلدية رام الله في فلسطين الا أنها لم تفعل حتى الآن بالشكل المطلوب، وأن رئيس البلدية الحالي وأعضاء المجلس يعملون على تفعيلها. كما أفادت بأن رئيس البلدية يعمل على توقيع اتفاقيات توأمة جديدة مع بلدية لارنكا في قبرص وبلدية رافينا في ايطاليا.

[2] موقع عمون 2018/12/20

[3] جريدة الانباط 2022/10/23

الإطار القانوني الناظم لعمل البلديات

فيما يلي أهم القوانين والأنظمة والتعليمات الناظمة لعمل البلديات:

1.الدستور الأردني[4]

تنص المادة (120) من الدستور على أن التقسيمات الإدارية وتشكيلات دوائر الحكومة ودرجاتها واسمائها ومنهاج إدارتها وكيفية تعيين الموظفين وعزلهم والإشراف عليهم وحدود صلاحياتهم واختصاصاتهم تعين بأنظمة يصدرها مجلس الوزراء بموافقته.
وتنص المادة (121) منه على أن الشؤون البلدية والمجالس المحلية تديرها مجالس بلدية أو محلية وفقاً لقوانين خاصة.

2.قانون الإدارة المحلية لعام 2021[5]

يبين هذا القانون كيفية إحداث البلديات والغائها وتعيين حدود مناطقها ومهام وصلاحياتها ومواردها المالية وكيفية انتخاب رؤساء البلدية ومجالسها والجهة المشرفة على العملية الانتخابية، وشروط الترشح ومهام ومسؤوليات رئيس البلدية والمدير التنفيذي وشروط تعيينه، وتصنيف البلديات والحقوق التي تعود للبلدية والالتزامات المترتبة عليها بموجب تصنيفها، وصلاحيات وزير الإدارة المحلية في تعيين أعضاء في المجالس البلدية، وفي حل هذه المجالس والرقابة والتفتيش عليها .

3.قانون النزاهة ومكافحة الفساد رقم 13 لعام 2016[6]

وبموجب هذا القانون تم أنشاء هيئة النزاهة ومكافحة الفساد والتي تهدف إلى ضمان الالتزام بمبادئ النزاهة الوطنية ومكافحة الفساد من خلال تفعيل منظومة القيم والقواعد السلوكية في الإدارة العامة والتأكد من أن الإدارة العامة تقدم الخدمة للمواطن بجودة عالية وشفافية وعدالة والتأكد من التزام الإدارة العامة بمبادئ الحوكمة الرشيدة ومعايير المساواة والجدارة والاستحقاق وتكافؤ الفرص والتحري عن الفساد المالي والإداري بكل أشكاله وملاحقة كل من يرتكب أيا من أفعال الفساد واتخاذ الإجراءات اللازمة بذلك.
كما بين القانون مهام مجلس الهيئة التي منها توعية المواطنين بالآثار السلبية للفساد على التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وإصدار النشرات التي تبين مخاطر الفساد والواسطة والمحسوبية على مؤسسات الدولة وإدارتها العامة. وقد اعتبر هذا القانون البلديات من ضمن الإدارة العامة والتي تقع ضمن أعماله وصلاحياته الواردة في القانون.

[4] الدستور الأردني

[5] قانون الادارة المحلية لعام 2021

[6] قانون النزاهة ومكافحة الفساد رقم 13 لعام 2016

4.قانون ديوان المحاسبة رقم 28 لعام 1952 وتعديلاته[7]

ويبين هذا القانون مهام وصلاحيات ديوان المحاسبة كجهاز رقابي مستقل على واردات الدولة ونفقاتها وتدقيق ومراجعة الأنظمة والعمليات المالية المحوسبة والإلكترونية لدى الجهات الخاضعة لرقابة الديوان.
وتشمل رقابة ديوان المحاسبة وفقا لهذا القانون بالإضافة إلى الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات الرسمية والعامة بالإضافة إلى المجالس البلدية.

5.قانون معدل لقانون الكسب غير المشروع رقم 25 لعام 2021[8]

ويبين هذا القانون مهام دائرة إشهار الذمة المالية المرتبطة بوزير العدل والعقوبات المترتبة على مخالفة احكام هذا القانون والجهات التي تنطبق عليهم أحكام القانون والملزمين بتقديم إقرار عن ذمتهم المالية وذمة زوجاتهم وأولادهم القصر، حيث شملت هذا الجهات رؤساء المجالس البلدية وأعضائها في بلديات الفئة الأولى والثانية ولجأن العطاءات والمشتريات في البلديات.

6.قانون بنك تنمية المدن والقرى رقم 63 لعام 1985[9]

ويبين القانون أهداف البنك في تحقيق التنمية المحلية الشاملة في البلديات ودعم مشاريعها ومساعدتها على القيام بواجباتها من خلال تقديم الخدمات المعرفية والتسهيلات الائتمانية، إدارة المنح والقروض والرقابة عليها والتحقق من استخدامها في أوجه الأنفاق المخصصة لها وتحفيز البلديات على تحسين أدائها المالي وتوفير الخبرات والخدمات الفنية والاستشارية للبلديات.

7.قانون رخص المهن رقم 28 لعام 1999[10]

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

8.قانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل مناطق البلديات[11]

ويبين هذا القانون نسبة الضريبة المفروضة على الأبنية والأبنية المعدة والمستعملة للمشاريع الصناعية والأراضي الخالية من البناء، ومهام وصلاحيات لجان التخمين ومفتشي التخمين وكيفية الاعتراض على التخمين والغرامات التي تفرض إذا لم تدفع الضريبة والجرائم والعقوبات التي تفرض على من امتنع عن تقديم الوثائق أو المعلومات المنصوص عليها في هذا القانون.

[7] قانون ديوان المحاسبة رقم 28 لعام 1952 وتعديلاته
[8] قانون معدل لقانون الكسب غير المشروع رقم 25 لعام 2021
[9] قانون بنك تنمية المدن والقرى رقم 63 لعام 1985
[10] قانون رخص المهن رقم 28 لعام 1999
[11] قانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل مناطق البلديات

9.قانون تشكيل محاكم البلديات رقم 35 لعام 2009[12]

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.

10.النظام المالي للبلديات لعام 2016[13]

ويبين هذا النظام المبادئ الأساسية التي يجب أن تتبعها البلدية في إجراءاتها المحاسبية وأنظمتها المالية ومسؤوليات كل من المدير التنفيذي للبلدية والموظف المالي المختص في البلدية وإجراءات اعداد الموازنة العامة وشرائطها والسجلات التي يجب على الموظف المالي حفظها والتقارير التي يجب عرضها على مجلس البلدية للتدقيق عليها وبيان ملحوظاته عليها والتقارير الربعية التي يلتزم رئيس البلدية بتقديمها (خلاصة حسابية) لوزير الإدارة المحلية والجهات المخولة بالتفتيش على البلدية وإجراء الفحص على معاملاتها المالية وبالإضافة إلى وحدة الرقابة المالية الداخلية في البلدية والتي تناط بها مسؤولية مراقبة احكام هذا النظام.

11.نظام مساءلة رؤساء وأعضاء المجالس البلدية والمجالس المحلية لعام 2017[14]

ويبين هذا النظام التزامات وواجبات رئيس البلدية أثناء عمله والأمور التي يحظر على الرئيس عملها. كما يبين هذا النظام التزامات وواجبات الأعضاء والأمور التي يحظر عليهم عملها، ويبين هذا النظام تشكيلة اللجنة العليا للمجالس البلدية والتي تنظر في اي مخالفة بحق أي من رؤساء البلديات والأعضاء فيها، والجزاءات التي يتم اتخاذها في حال مخالفة رؤساء أو أعضاء المجالس البلدية القوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات المعمول بها.

12.نظام موظفي البلديات لعام 2007[15]

ويبين هذا النظام فئات ودرجات موظفي البلدية ومهامهم، ويحدد المستويات والدرجات والرواتب الأساسية والزيادات السنوية لموظفي البلدية وحسب الفئات والعلاوات الإضافية، بالإضافة إلى مهام وصلاحيات لجنة شؤون الموظفين المشكلة بموجب هذا النظام، وشروط وتعليمات اختيار وتعيين الموظفين في البلدية وأنهاء خدماتهم.

13.تعليمات منح المكافآت والحوافز لموظفي البلدية لعام 2022[16]

وتبين هذه التعليمات الشروط الواجب توافرها لمنح المكافأة سواء شرط توافر المخصصات المالية ومراعاة الاستحقاق والجدارة ومنحها للفئات المستحقة فعلياً. كما تبين هذه التعليمات مهام وصلاحيات لجنة المكافئات والحوافز المشكلة بموجب هذه التعليمات في البلدية.

[12] قانون تشكيل محاكم البلديات رقم 35 لعام 2009
[13] النظام المالي للبلديات لعام 2016
[14] نظام مساءلة رؤساء وأعضاء المجالس البلدية والمجالس المحلية
[15] نظام موظفي البلديات لعام 2007
[16] تعليمات منح المكافآت والحوافز لموظفي البلدية لعام 2022

14.نظام اللوازم وأشغال البلديات رقم 7 لعام 2008[17]

ويبين هذا النظام طرق وشروط شراء لوازم البلديات والجهات المخصصة بطلبات الشراء وطرق استدراج العروض وطرق الشراء المباشر ومهام وصلاحيات لجنة المشتريات ولجنة العطاءات والمشكلة بموجب هذا النظام، وكيفية اتلاف أو بيع لوازم غير صالحة للاستعمال أو زائدة في حاجة البلدية، ومهام وصلاحيات وحدة اللوازم في البلدية، وكيفية التفتيش على المستودعات التابعة للبلدية واعداد التقارير الدورية عن حالة اللوازم.

15.تعليمات لوازم وأشغال البلديات لعام 2019[18]

وتبين التعليمات حدود السقوف المالية لعمليات الشراء والصلاحيات الممنوحة للبلديات وآلية تشكيل اللجان وكيفية تقديم طلبات الشراء في البلديات، وصلاحيات الأوامر التغييرية على المشتريات سواء أكانت لوازم أو أشغال ومهام وصلاحيات لجنة الشراء المحلية ولجنة الشراء الرئيسية.

16.نظام الخدمة المدنية لعام 2020[19]

يبين هذا النظام أسس ترشيح الأشخاص لملئ الوظائف الشاغرة والمشاركة في اختيارهم ووضع الأسس الخاصة بالامتحانات التنافسية بين المتقدمين للتعيين في الوظائف والإشراف عليها، كما يبين شروط التعيين وفئات الوظائف ودرجاتها وصفة التعيين عليها واقسام الموظفين والرواتب والعلاوات والزيادة السنوية والعمل الإضافي والحوافز والمكافئات والإجازات والترقية والترفيع والإجراءات والعقوبات التأديبية.

17.مدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة[20]

وتهدف هذه المدونة لإرساء معايير اخلاقية وقواعد ومبادئ أساسية لآداب الوظيفة العامة وترسيخ أسس الممارسات الجيدة والحاكمية الرشيدة وتعزيز ثقة المواطن ومتلقي الخدمة العامة بعمل مؤسسات الحكومة. وتبين هذه المدونة واجبات الموظف ومسؤولياته العامة وكيفية التعامل مع متلقي الخدمة ومع رؤسائه وزملائه ومرؤوسيه، وقبول أو طلب الهدايا والامتيازات والفوائد وتضارب المصالح والاستحقاق والجدارة والتنافسية والعدالة على الموظف والمحافظة على المال العام.

[17] نظام اللوازم وأشغال البلديات رقم 7 لعام 2008

[18] تعليمات لوازم وأشغال البلديات لعام 2019

[19] نظام الخدمة المدنية لعام 2020

[20] مدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة

18.نظام المشتريات الحكومية رقم 8 لعام 2022

ويبين هذا النظام آليات العمليات الشرائية وشرائطها وكيفية تقديم العروض وفحصها وتقييمها والشروط الواجب توافرها في المناقصين والمدد المحددة للتقديم ونسبة التأمين، وبيان شروط الواجب توافرها في استدراج العروض المباشرة بأسلوب المناقصة المحدودة أو شراء من مصدر واحد التلزيم وطرق الاعتراض على قرارات لجان الشراء، ومهام وصلاحيات لجنة مراجعة شكاوى الشراء.

19.التعليمات التنفيذية الخاصة بقواعد حملات الدعاية الانتخابية لانتخابات مجالس المحافظات والمجالس البلدية رقم 9 لعام 2021

جاءت هذه التعليمات سنداً لأحكام المواد 12 و27 من قانون الهيئة المستقلة للانتخابات والمادة 36 قانون الإدارة المحلية. وتبين هذه التعليمات تاريخ بدأ الدعاية الانتخابية والأمور التي يجب أن يتقيد المرشحين بها في حملاتهم الانتخابية والأمور التي يمنع عليهم استخدامها في الدعاية والحملات الانتخابية كالإخضاع لممارسة اي شكل من اشكال الضغط أو الترهيب أو التلويح بالمغريات أو الوعود بمكاسب مادية ومعنوية لغايات التأثير على خيارات الناخبين وعدم تقديم اية تبرعات أو هدايا أو مساعدات نقدية. وكما تحدد هذه التعليمات السقف الإجمالي للانفاق على العملية الانتخابية لمرشحين الانتخابات البلدية وحسب فئة البلدية.

مؤشرات الحوكمة الرشيدة المحلي في البلدية

أولاً: المجلس البلدي

يتكون مجلس بلدي مادبا الكبرى من رئيس وثلاثة عشرة عضواً يتم انتخابهم مباشرة بموجب الأحكام المتعلقة بانتخابات البلدية الواردة في قانون الإدارة المحلية، وبإشراف الهيئة المستقلة للانتخابات. وقد صدر قرار مجلس الوزراء بتاريخ 24/11/2021 بإجراء انتخابات المجالس البلدية، وحدد مجلس المفوضين في الهيئة المستقلة للانتخابات تاريخ 22/3/2022 موعداً للاقتراع، والذي تم بموجبه انتخاب المجلس الحالي.

[21] نظام المشتريات الحكومية رقم 8 لعام 2022

[22] التعليمات التنفيذية الخاصة بقواعد حملات الدعاية الانتخابية لانتخابات مجالس المحافظات والمجالس البلدية رقم 9 لعام 2021

1.القدرة

1.1.مدى توفر المصادر الكافية لتمكين المجلس من القيام بمهامه؟

من أهم التحديات التي تواجه المجالس البلدية بشكل عام شح الموارد المالية والموارد البشرية والبنى التحتية، التي تحول دون مقدرتها على تنفيذ خططها الاستراتيجية، إذ ليس لمجلس البلدية تحديد هذه الموارد مسبقاً أو زيادتها، بما في ذلك المساعدات والقروض التي تتطلب موافقة مجلس الوزراء أو وزير الإدارة المحلية، حيث حددت القوانين والأنظمة ذات العلاقة موارد البلدية سواء ما يتم جبايته من البلدية مباشرة كرسوم رخص المهن والمباني وضريبة الأبنية والأراضي أو ما يتم رصده وتوزيعه من قبل السلطة التنفيذية بمختلف مؤسساتها، وعلى سبيل المثال ما جاء في المادة 28 و29 من قانون الادارة المحلية والتي حددت النسب التي تقتطع لصالح البلديات من الرسوم والضرائب المستوفاة من المشتقات النفطية والرسوم التى تستوفى بمقتضى قانون السير من رخص اقتناء المركبات والغرامات عن مخالفات السير .
هذا وقد أكد رئيس وأعضاء المجلس البلدي أن من أهم التحديات التي تواجه بلدية مادبا الكبرى ندرة الموارد المالية ونقص الموارد البشرية وخصوصاً الكفاءات الفنية[23].

1.2.هل يتلقى أعضاء المجلس البلدي برامج تدريبية؟

لم تشترط القوانين والأنظمة الناظمة لعمل البلديات خضوع أعضاء المجلس البلدي لبرامج تدريبية سواء من قبل وزارة الإدارة المحلية أو الجهات الأخرى ذات العلاقة لرفع كفاءة الأعضاء وتمكينهم من أداء المهام الموكلة إليهم، وقد تلقى عدد من أعضاء المجلس الحالي بعض التدريبات غير المتخصصة تحديدا بعمل البلدية، في حين أكد البعض الآخر عدم تلقيهم لأية تدريبات. [24]علما بأن قانون الإدارة المحلية وفي المادة 55 منه أعطى الوزير صلاحية تأسيس معهد تدريب وبناء قدرات وتطوير مهارات رؤساء وأعضاء مجالس البلديات والعاملين فيها.

[23]لقاء رئيس بلدية مادبا الكبرى وأعضاء المجلس البلدي

[24]لقاء رئيس بلدية مادبا الكبرى وأعضاء المجلس البلدي

الانتخابات البلدية

تبرز أهمية عملية انتخاب رؤساء وأعضاء المجالس البلدية في كونها تساهم في جعل المواطن في موقع المسؤولية المشتركة مع الجهات الرسمية وبالتالي توسع مشاركته في اتخاذ القرار وإدارة شؤونه المحلية، فهي بذلك تشكل مجالا للمشاركة الشعبية والمسؤولية والمواطنة. وينظم قانون الإدارة المحلية عمليات انتخابات البلدية.

1.3.هل تجري الانتخابات البلدية في الوقت المحدد والمناسب؟

حدد قانون الإدارة المحلية مدة دورة المجلس البلدي بأربع سنوات تبدأ من تاريخ تسلمه لمهامه، وأعطى القانون مجلس الوزراء حق حل المجلس قبل أنهاء مدته وتعيين لجنة مؤقته للبلدية تقوم مقامه إلى حين انتخاب مجلس جديد. كما اعطي القانون الوزير الحق بتأجيل انتخاب اي مجلس لمدة لا تزيد على ستة أشهر[25]. هذا ولم تتم وخلال دورتين للمجالس البلدية إجراء انتخابات بتواريخ محددة دوريا.

هذا ويصدر مجلس الوزراء قراراً بإجراء انتخابات مجالس البلديات وتحدد الهيئة المستقلة للانتخابات تاريخ الاقتراع، وإذا تعذر إجراء الانتخابات فلمجلس الوزراء تمديد مدة المجلس البلدي القائم إلى حين إجراء الانتخابات أو حل المجالس وتعيين لجأن تقوم مقامه[26].

1.4.هل التمثيل في المجلس البلدي عادل لكافة فئات المجتمع؟

يمثل مجلس بلدي مادبا الكبرى ست مناطق هي الفيصلية، جرينة الشوابكة، غرناطة والعريش، ماعين، المريجمات والحوية ومادبا، ولكل منطقة مرشح واحد ولمادبا القصبة خمس مرشحين، علماً بأن عدد الناخبين فيها يزيد اضعافا عن عدد الناخبين في هذه المناطق.

[26] المادة 35 من قانون الادارة المحلية لعام 2021

هذا وقد خصص القانون للنساء في عضوية المجلس البلدي نسبة 25% من عدد أعضاء المجلس البلدي (أي ثلاثة مقاعد) لإشغالها من اللواتي حصلن على أعلى الأصوات، وإذا لم يتقدم العدد المطلوب من المرشحات فيتم التعيين بقرار من الوزير. وقد تمثلت المرأة في مجلس بلدي مادبا الكبرى الحالي من خلال التنافس على المقاعد المخصصة لهذه المناطق بمقعد واحد بالإضافة الى الكوتا المخصصة لهن[27].

ولم تمثل الأحزاب السياسية في المجلس البلدي باستثناء الرئيس، إذ أكد جميع أعضاء المجلس بأنه تم انتخابهم على أساس فردي، علماً بأنه لا يوجد مرشحون حزبيون في الانتخابات الأخيرة لبلدية مادبا الكبرى سوى رئيس البلدية عن حزب الوسط الإسلامي[28].

وقد كانت أبرز انتقادات المرشحين من غير أعضاء المجلس الحالي[29] بأن هناك توزيعا غير عادل لعدد المقاعد للمناطق الستة لبلدية مادبا الكبرى إذ يبلغ وعلى سبيل المثال عدد الناخبين في منطقة المريجمات والحوية 1988 ناخباً ولها مقعد واحد من أصل ثلاثة عشرة مقعدا، في حين يبلغ عدد الناخبين في مادبا القصبة 71,626 ناخبا ولها خمس مقاعد فقط.

وقد بلغ عدد الناخبين في بلدية مادبا الكبرى 90,064 ناخباً، منهم 42,119 ذكرا و47,945 أنثى، كما بلغ عدد المقترعين 36,302 أي ما نسبه 40%. وبما يخص تركيبة المجلس العمرية فأن مشاركة الشباب بلغت 29% من أعضاء المجلس (اربع اعضاء من أصل 14 عضو أقل من 35 سنة).

1.5.ما مدى تكافؤ الفرص بين المرشحين؟

ان الالتزام بتطبيق مبدأ تكافؤ الفرص بين المرشحين المختلفين للانتخابات البلدية من أهم الممارسات التي لابد من مراقبتها بصرامة لتحقيق العدالة المطلوبة في العملية الانتخابية، وخلق قاعدة واحدة يتحرك فيها جميع المرشحين، ليصلوا إلى الناخب الذي يختار بدوره الأنسب له. وقد حددت الهيئة المستقلة للانتخابات سقف الحملات الانتخابية لبلديات الفئة الأولى بمبلغ 20,000 دينار للمرشح لرئاسة البلدية و10,000 دينار لمرشح لعضوية المجلس البلدي والإفصاح عن مصادر التمويل وأوجه الإنفاق خلال الحملات الانتخابية ومحاربة المال الأسود والتحقيق في المخالفات والشكاوى وإحالة المخالفين للنيابة العامة، ومنع المرشحين من تقديم أية تبرعات، أو هدايا، أو مساعدات نقدية، أو عينية مقابل الحصول على صوت الناخب أو منعه من التصويت لأي مرشح[30].

كما أكد العديد من المرشحين الذين لم يحالفهم الحظ وطلبوا عدم ذكر اسماءهم[31] بأن هناك العديد من المخالفات المتعلقة بالمال الفاسد (المال الأسود).

[27] المادة 13 من قانون الادارة المحلية لعام 2021
[28] لقاء رئيس واعضاء المجلس البلدي
[29] عدد من المرشحين انتخابات بلدية مادبا الكبرى الذين طلبوا عدم ذكر اسماءهم
[30] التعليمات التنفيذية الخاصة بقواعد حملات الدعاية الانتخابية لانتخابات مجالس المحافظات والمجالس البلدية رقم ٩ لعام ٢٠٢١
[31] عدد من المرشحين انتخابات بلدية مادبا الكبرى الذين طلبوا عدم ذكر اسماءهم

1.6.هل الانتخابات حرة ونزيهة؟

عملت الهيئة المستقلة للانتخابات على تعزيز ثقة المواطن بالعملية الانتخابية من خلال تطبيقها إجراءات ضمانات النزاهة التي اتسمت بالشفافية والحياد واستخدام المعايير الفضلى بدءا من التسجيل التلقائي للناخبين وإعداد جداول الناخبين إلكترونيا وورقياً وربط كافة مراكز الاقتراع والفرز إلكترونيا واعتماد ورقة اقتراع بعلامات آمنة يصعب تزويرها واستخدام الحبر الانتخابي وفرز صناديق الاقتراع في ذات غرفة الاقتراع بحضور المرشحين ومندوبهم.

وقد رصدت بعض التقارير[32] عدة مخالفات في العملية الانتخابية لبلدية مادبا الكبرى من أهمها:
– التأثير على الناخبين أو الناخبات أو منعهم من الاقتراع.
– طرد مراقبي أو مراقبات الانتخابات/ مندوبي أو مندوبات المترشحين والمترشحات.
– عدم فتح مركز الاقتراع على الإطلاق/ أو التأخر في فتح المركز.
– تعطل أجهزة الحاسوب أو النظام الإلكتروني أو شبكة الربط الإلكتروني.

الاستقلالية

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

اعتبر قانون الإدارة المحلية البلدية مؤسسة أهلية تتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري، يتولى إدارتها مجلس بلدي يتألف من رئيس وعدد من الأعضاء يتم انتخابهم وفقاً لأحكام القانون[33].

[33] المادة 13 من قانون الادارة المحلية لعام 2021

[34] لقاء ورئيس اعضاء المجلس البلدي

ومع ذلك نصت القوانين والأنظمة والتعليمات الناظمة لعمل المجلس البلدي على ضرورة أخذ موافقة مجلس الوزراء أو وزير الإدارة المحلية في العديد من الأمور المتعلقة بعمل المجلس البلدي بدءاً من التعيينات في الجهاز الإداري للبلدية مروراً باقتراض الأموال والبيع والرهن والتأجير ونقل المخصصات في الموازنة والتصديق عليها، تشكيل اللجان المحلية للتنظيم والأبنية وتفويض صلاحيات المجلس أو مهامه إلى اي لجنة وانتهاء بالعطاءات. بالإضافة إلى موافقة الوزير المسبقة على سفر أعضاء المجلس واجازاتهم أو المشاركة بورشات عمل خارج المملكة حسب الفقرة (د) من المادة ١٧ من قانون الإدارة المحلية.

وقد أكد عدد من أعضاء مجلس بلدي مادبا الكبرى بأن المجلس غير مستقل في ممارسة اعماله عن السلطة التنفيذية وتحديداً وزارة الإدارة المحلية[34].

1.8.ما مدى وضوح مهام المجلس البلدي؟

نص قانون الإدارة المحلية على مهام وصلاحيات المجلس البلدي ومهام وصلاحيات رئيس المجلس والمدير التنفيذي للبلدية كإقرار مشاريع الخطط الاستراتيجية والتنموية والاستثمارية ودليل احتياجات منطقة البلدية وإقرار الموازنة السنوية للبلدية والتخطيط الحضري والعمراني للبلدية وإدارة املاك البلدية واستثمار اموالها والرقابة على رخص البناء ومراقبة أنشاء الأبنية وهدمها ومراقبة اعمال الحرف والمهن والصناعات[35].

كما بين نظام رؤساء وأعضاء المجالس البلدية والمحلية الأعمال والالتزامات الملقاة على عاتق رئيس وأعضاء المجلس البلدي والأمور التي يحظر عليهم القيام بها والمخالفات التي تفرض عليهم حال مخالفتهم للقوانين والأنظمة والتعليمات الناظمة لعمل البلدية[36].

1.9.علاقة المجلس البلدي بالسلطة التنفيذية؟

[34] لقاء ورئيس اعضاء المجلس البلدي

[35] المادة 15 من قانون الادارة المحلية لعام 2021

[36] المادة 4 من نظام رؤساء واعضاء المجالس البلدية

حول العلاقة مع الوزارات المختصة لا سيما وزارة الإدارة المحلية فإن العلاقة تميل إلى المركزية رغم ما أقره القانون بأن البلدية تتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري، فلمجلس الوزراء بناءً على تنسيب وزير الإدارة المحلية حل المجلس البلدي وتعيين أعضاء في المجلس. كما أن على المجلس البلدي أخذ الموافقة المسبقة من مجلس الوزراء أو الوزارة المختصة على العديد من قرارات المجلس في تسيير اعمال البلدية بالإضافة إلى التداخلات في المهام والصلاحيات للعديد من الأجهزة الحكومية مع المجلس داخل حدود البلدية كوزارة الأشغال العامة والصحة والبيئة ومجلس المحافظة.
وقد أكد العديد من أعضاء مجلس بلدية مادبا الكبرى بأن هناك تداخل وتعارض بين مهام المجلس البلدي ومهام الدوائر الحكومية الأخرى داخل حدود البلدية[37].

1.10.ما مدى مناعة أعضاء المجلس البلدي من الضغوط الخارجية؟

لا توجد نصوص قانونية تحصن وتحمي أعضاء المجلس من أية ضغوط خارجية للتأثير عليه في اتخاذ القرارات حول تنفيذ الإجراءات. وقد أكد العديد من أعضاء المجلس بأن هناك ضغوط خارجية تمارس للتأثير على قرارات المجلس من قبل وجهاء العشائر وناخبي الدائرة وبعض مؤسسات المجتمع المدني والتي لا تجد لها أي أثر في قرارات المجلس[38].

2.الدور

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

بلغ عدد موظفي بلدية مادبا الكبرى ما يقارب 843 موظفا وعامل وطن يخضعون لنظام الخدمة المدنية ونظام موظفي البلديات ولقانون الضمان الاجتماعي في حين لا يخضع عمال الوطن لنظام الخدمة المدنية حيث يتم تعيينهم بموجب عقود مع البلدية مباشرة ويتم تعيين موظفي البلدية من خلال ديوان الخدمة المدنية ولجنة شؤون الموظفين والتي تضم بعضويتها أحد موظفي وزارة الإدارة المحلية وأحد موظفي ديوان الخدمة المدنية والمدير التنفيذي للبلدية ورئيس شؤون الموظفين فيها[39].

[37] لقاء رئيس واعضاء المجلس البلدي

[38] لقاء رئيس واعضاء المجلس البلدي

[39] لقاء سعيد محمود – رئيس شؤون الموظفين في بلدية مادبا الكبرى – 15 أيلول 2022

ويخضع موظفو البلدية لنظام الخدمة المدنية والذي يحدد شروط التعيين والترقية وتقييم الأداء والعلاوات والعمل الإضافي والعقوبات التأديبية وإنهاء الخدمات بالإضافة إلى حقوق وواجبات الموظف.

ويعتبر رئيس البلدية هو المسؤول الأول في البلدية ومرجع المدير التنفيذي والذي يعتبر رئيس الجهاز الإداري والتنفيذي في البلدية والذي يعمل على تنفيذ قرارات المجلس البلدي بإشراف رئيس البلدية وإعداد الخطط التنفيذية لعمل البلدية ورفعها إلى رئيس البلدية لإقرارها ومرجع دوائرها والمسؤول عن مراقبة وضمان حسن سير العمل فيها ومراقبة أداء الموظفين وسلوكهم واتخاذ الإجراءات القانونية بحق المخالفين فيهم.

وليس لأعضاء المجلس البلدي أية سلطات إشرافية مباشرة على الجهاز الإداري الخاص بالبلدية، إذ يحظر على عضو المجلس التدخل في عمل وشؤون الموظفين والمستخدمين[40].

التمثيل

2.2.إلى أي مدى يمثل أعضاء المجلس البلدي أولويات مناطقهم الانتخابية؟

لم تتم انتخابات أعضاء المجلس البلدي لبلدية مادبا الكبرى الأخيرة على أسس حزبية أو قوائم برامجية تمثل أولويات مناطقهم الانتخابية واحتياجاتها الأساسية، بل تمت على أسس فردية باستثناء رئيس البلدية وبمشاركة لم تزد عن 40% من عدد الناخبين المسجلين في جداول الانتخاب مما انعكس على عدم تمثيل أولويات مناطقهم الانتخابية بالشكل الصحيح[41].

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

[40]لقاء سعيد محمود – رئيس شؤون الموظفين في بلدية مادبا الكبرى – 15 أيلول 2022

[41]لقاء رئيس واعضاء المجلس البلدي

لم تلزم القوانين والأنظمة الناظمة لعمل البلدية مجلس البلدية بإجراء لقاءات دورية وغير دورية مع المواطنين لإشراكهم في اتخاذ القرارات العامة أو المساهمة في وضع خطط البلدية الاستراتيجية والتنفيذية. ويعمل مجلس بلدي مادبا الكبرى على إشراك المواطنين في الخطة الإستراتيجية (دليل الاحتياجات السنوية)[42].علما بأن قانون الإدارة المحلية وبالمادة 15 منه أناط بالمجلس البلدي تشكيل لجان تطوعية خيرية للأحياء مع تحديد الأعمال المناطة بها.

3.الحوكمة الرشيدة

الشفافية

3.1.إلى أي مدى يستطيع المواطنون الحصول على المعلومات حول نشاط المجلس وقراراته من الناحية العملية؟

لم تلزم القوانين والأنظمة الناظمة لعمل البلديات مجلس البلدية بالإفصاح عن قراراته العامة أو نشرها على مواقعها الإلكترونية أو صفحاتها الرسمية سواء كانت قرارات المجلس التنفيذية أو الإدارية أو المالية.

هناك موقع إلكتروني لبلدية مادبا الكبرى[43] لا يحدث بشكل دوري وهناك صفحة على الفيسبوك[44] واذاعة بلدية مادبا الكبرى، ولا يتم نشر قرارات المجلس عليها[45].

.

3.2.هل تنظم الأحكام القانونية حق المواطنين في الحصول على معلومات حول نشاط المجلس؟

لم تتح القوانين والأنظمة الناظمة لعمل البلديات للمواطنين الحق في الحصول على معلومات حول نشاط المجلس البلدي، كما أن قانون الحصول على المعلومات لم يشمل البلديات بموجب أحكامه التي تلزم المؤسسات الحكومية إجابة الطلب في الحصول على المعلومات حسب أحكامه. ولبلدية مادبا الكبرى صفحة على الفيسبوك وموقع الكتروني وإذاعة[46] تنشر من خلالها بعض نشاطات وفعاليات المجلس البلدي.

[42] لقاء سعيد محمود – رئيس شؤون الموظفين في بلدية مادبا الكبرى – 15 أيلول 2022

[43] الموقع الالكتروني لبلدية مادبا الكبرى

[44] صفحة الفيسبوك الخاصة ببلدية مادبا الكبرى

[45] سعيد محمود – رئيس شؤون الموظفين في بلدية مادبا الكبرى – 15 أيلول 2022

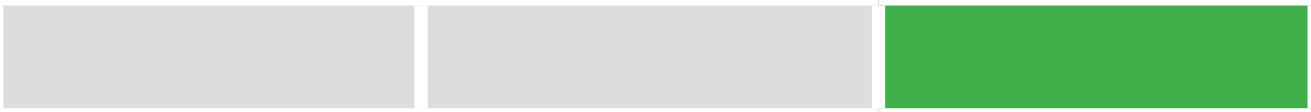
3.3.هل يمنح القانون الحق للمواطنين بحضور جلسات المجلس البلدي؟ وهل هي فاعلة على ارض الواقع؟

حسب قانون الإدارة المحلية تكون جلسات المجلس البلدي علنية ولكل من له مصلحة مباشرة في أي موضوع مدرج على جدول الأعمال أن يشارك في مناقشة ذلك الموضوع على أن تؤخذ القرارات بحضور الأعضاء فقط، كما يجوز للمجلس البلدي عقد جلسات سرية في الحالات التي يراها ضرورية لذلك[47].

وعلى أرض الواقع لا يسمح بشكل عام حضور المواطنين جلسات المجلس إلا من لديهم معاملات يتم مناقشتها في المجلس لسماع وجهة نظرهم في ذلك.

المساءلة

3.4.ما مدى مساءلة المجلس البلدي عن ممارسة أعماله؟



استناداً إلى المادة 48 من قانون الإدارة المحلية، يفقد رئيس المجلس البلدي أو العضو عضويته بقرار من الوزير إذا ارتكب خطأ أو مخالفة جسيمة أو الحق ضرراً بمصالح المجلس ويكون قرار الوزير قابلاً للطعن لدى المحكمة الإدارية[48].

كما أن للجنة العليا للمجالس البلدية والمحلية والمشكلة بموجب نظام مساءلة رؤساء وأعضاء المجالس البلدية والمجالس المحلية تختص بالنظر في مخالفة رؤساء أو أعضاء المجالس البلدية والمحلية القوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات المعمول بها، كما لها إحالة الرئيس أو العضو إلى المدعي العام أو المحكمة المختصة إذا تبين لها أن المخالفة التي أسند إليهم تنطوي على جريمة جزائية[49].

بالإضافة إلى أن ديوان المحاسبة إذا وجد أن هناك مخالفات لأي من أعضاء المجلس ترتقي إلى مستوى الجرائم يقوم بتحويل المخالف إلى هيئة النزاهة ومكافحة الفساد للتحقيق فيها.

[47] المادة 14 من قانون الادارة المحلية لعام 2021

[48] المادة 48 من قانون الادارة المحلية لعام 2021

[49] المادة 10 من نظام مساءلة رؤساء وأعضاء المجالس البلدية والمجالس المحلية

3.5.هل يدعم المجلس البلدي مبادرات المشاركة والمساءلة المجتمعية؟

لم تلزم القوانين والأنظمة الناظمة لعمل البلدية المجلس البلدي بعقد جلسات استماع للمواطنين لسماع آرائهم حول قضايا عامة تدخل في نطاق أعمال البلدية ورصد الانتقادات على سير عمل البلدية، على الرغم من أن قانون الإدارة المحلية في المادة ١٥ منه أناط بالمجلس البلدي مهمة تشكيل لجان تطوعية خيرية للأحياء.

توجد بعض الفعاليات حول مبادرات المجلس في إشراك المجتمع المحلي للمشاركة في وضع الخطة الإستراتيجية، بالإضافة الى اعتماد التواصل الفردي مع المواطنين بهذا الخصوص وسياسة الباب المفتوح الذي ينتهجها رئيس البلدية، ولا توجد أية مبادرات تتعلق بالمساءلة المجتمعية[50].

3.6.ما مدى تنفيذ المجلس البلدي لآراء المواطنين والأخذ بها؟

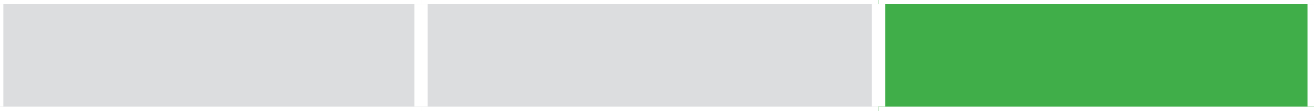
لا توجد لدى المجلس آلية واضحة ومحددة لمعرفة آراء المواطنين بشكل عام وعلى مستوى كافة المناطق لبيان احتياجات وأولويات المواطنين وذلك من خلال الاستبيانات التي توزع على كافة القطاعات أو إجراء مسح ميداني على أسس علمية وتكتفي بالاجتماع بالمواطنين وحسب مناطقم لاعداد دليل الاحتياجات لكل منطقة. كما يتم سماع آراء المواطنين من خلال صفحة البلدية على الفيسبوك وموقعها الالكتروني واذاعة بلدية مادبا الكبرى.[51] أو من خلال اللقاءات الفردية مع رئيس وأعضاء المجلس[52].

[50] لقاء محمد أبو قاعود – رئيس وحدة التنمية المحلية في بلدية مادبا الكبرى – 15 أيلول 2022

[51] صفحة الفيسبوك الخاصة ببلدية مادبا الكبرى

[52] لقاء محمد أبو قاعود – رئيس وحدة التنمية المحلية في بلدية مادبا الكبرى – 15 أيلول 2022

3.7.ما مدى قدرة المواطنين على تقديم الشكاوى ضد المجلس البلدي والطعن في قراراته؟



بالإضافة إلى حق المواطنين بتقديم أية شكاوى على البلدية لديوان البلدية، أتاحت المؤسسات الرقابية على أعمال البلدية للمواطنين التقدم بأية شكاوى تتعلق بأية مخالفات مالية أو إدارية أو قانونية في المجلس والذي يقوم بالتحقيق بهذه الشكاوى واتخاذ الأجراء القانوني اللازم[53].

كما أن للمواطن الحق باللجوء إلى المحاكم المختصة لرفع دعاوى على قرارات المجلس، فهناك قضايا تتعلق بالاستملاك الزائد عن النسبة القانونية ونقصان القيمة، والدعاوى المرفوعة على البلدية جراء الاعتداءات المتعلقة بالشوارع والأرصفة والمطالبات بالتعويض عن العطل والضرر نتيجة عدم دفع البلدية المستحقات التي عليها للمقاول أو المورد في الوقت المحدد.

النزاهة

3.8.هل هناك مدونة سلوك خاصة بأعضاء المجلس البلدي؟

تلزم المادة ١٤ من قانون الإدارة المحلية رئيس البلدية وأعضاء المجلس البلدي التوقيع على ميثاق الشرف ومدونة سلوك المجلس البلدي المعتمدة من مجلس الوزراء عند توليهم أعمال إدارة البلدية[54].

هذا وقد اكد عدد من اعضاء المجلس عدم وجود مدونة سلوك لأعضاء المجلس، ولا توجد جهة تتابع و/أو تراقب مدى التزام الأعضاء بهذه المدونة.

[53] لقاء جلال المساندة– المدير التنفيذي لبلدية مادبا الكبرى – 15 أيلول 2022

[54] المادة 14 من قانون الادارة المحلية لعام 2021

3.9.هل توجد أنظمة للتعامل مع قضايا الفساد مثل تضارب المصالح، تلقي الهدايا، إقرار الذمة المالية؟ وما مدى الالتزام بها؟

يلزم قانون إشهار الذمة المالية رؤساء وأعضاء البلديات الكبرى وتحت طائلة المسؤولية بتقديم إقرار عن ذمته المالية وذمة زوجته وأولاده القصّر خلال ثلاثة أشهر من تاريخ تزويده بالنماذج الخاصة بالمعلومات المطلوبة منه لهذه الغاية. كما أن قوانين ديوان المحاسبة وهيئة النزاهة ومكافحة الفساد والإدارة المحلية ونظام مساءلة رؤساء وأعضاء المجالس البلدية تتعامل مع قضايا الفساد المتعلقة بأعضاء المجلس البلدي في حين ان تلقي الهدايا وتضارب المصالح واردة في مدونة السلوك الخاصة بأعضاء المجلس[55].

وقد أكد سكرتير المجلس البلدي، السيد ليث الأزايدة، بأن جميع أعضاء المجلس قد أشهروا ذممهم المالية

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

سبق وان احالت البلدية لهيئة النزاهة ومكافحة الفساد أحد المتعهدين لخلل في تنفيذ بعض هذا ولا توجد أية قضايا محالة لهيئة النزاهة ومكافحة الفساد في ظل المجلس الحالي.[56]

ثانيا: الجهاز الإداري

يعمل الجهاز الإداري لبلدية مادبا الكبرى ضمن قوانين وأنظمة وتعليمات تحكم عمله وتحدد مسؤولياته وصلاحياته بموجب قانون الادارة المحلية وأسس تعيين الموظفين فيه وترقيتهم ومساءلتهم بموجب نظام موظفي البلديات ونظام الخدمة المدنية، وبهيكل تنظيمي واضح وبمسميات وظيفية يجري العمل على تحديدها بشكل واضح بالبلدية[57].

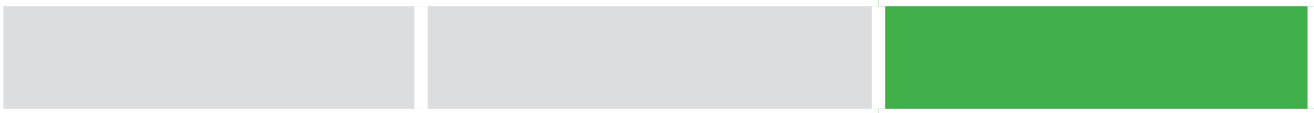
[55] المادة ٣ من قانون معدل لقانون الكسب غير المشروع رقم ٢٥ لعام ٢٠٢١

[56] لقاء رئيس وأعضاء الجلس البلدي

[57] لقاء سعيد محمود – رئيس قسم شؤون الموظفين في بلدية مادبا الكبرى – 15 أيلول 2022

1.القدرة

1.1.هل توضح الأحكام القانونية مهام وصلاحيات عمل البلدية والخدمات المقدمة؟



بينت القوانين والأنظمة والتعليمات الناظمة لعمل البلديات المهام والصلاحيات التي تناط بالبلدية بدءاً في إعداد مشاريع الموازنة السنوية وتشكيلات الوظائف وتصميم وفتح وتعبيد الشوارع وأنشاء الميادين العامة والمتنزهات والحدائق مروراً بتطوير وإدارة أملاك البلدية واموالها والرقابة عليها وإعداد برامج التنمية المجتمعية وتدوير النفايات وأنشاء المكتبات العامة والمراكز الثقافية والرقابة على رخص البناء ومراقبة اعمال الحرف والمهن الصناعية وإصدار التراخيص اللازمة[58].

وتسعى بلدية مادبا الكبرى ومن خلال اللوحات الإرشادية والنشرات التعريفية بيان الخدمات التي تقدمها والإجراءات اللازمة للحصول على هذه الخدمات. اضافة إلى أنها تنشر دليل إجراءات شامل لكافة خدمات البلدية بطريقة سهلة وبسيطة[59].

1.2.إلى اي مدى تعبر رؤية البلدية ورسالتها عن أولويات المجتمع المحلي؟

تعمل بلدية مادبا الكبرى والمجلس البلدي على تحقيق رؤية ورسالة البلدية والمتمثلة بما يلي:
الرؤية:في حلول 2035 مادبا مدينة ذكية ومستدامة، تتمتع بخدمات عالمية، وتستخدم الطاقة النظيفة، جاذبة للاستثمار تعمل بمؤسسية تشاركية للتنمية الإقتصادية المحلية.
الرسالة: مؤسسة اهلية مستقلة مالياً وإدارياً، تعمل على تسهيل متابعة اعمالها باستخدام التقنيات الحديثة لتحسين مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين وتسعى لتوفير بيئة استثمارية لعمل شراكة مع القطاع الخاص لتحقيق تنمية محلية ضمن مؤسسية بالعمل البلدي[60].

هذا وتعبر رؤية ورسالة بلدية مادبا الكبرى من الناحية النظرية عن أولويات المجتمع المحلي، اما على ارض الواقع فقد أكد العديد من المواطنين بأنه الخدمات المقدمة من البلدية غير كافية وأنه لا يوجد اشراك للمجتمع المحلي في القرارات التي تتخذها البلدية[61].

[58] المادة 15 من قانون الادارة المحلية لعام 2021

[59] انظر دليل الإجراءات على موقع البلدية

[60] لقاء رئيس واعضاء المجلس البلدي

[61] استبيان رقم 1 – تقييم نشاط المواطنين في مجال المساءلة وتعزيز الحوكمة في مادبا

مصادر كافية

1.3.ما مدى وجود مصادر مالية؟ وهل هي كافية؟

حدد قانون الإدارة المحلية لعمل البلديات إيرادات البلدية والتي من أهمها الضرائب والرسوم التي يتوجب على المواطن دفعها مقابل الخدمات التي تقدمها البلدية كرسوم رخص المهن والبناء وضريبة الأبنية والمسقفات وعوائد التنظيم بالإضافة إلى الدعم المالي المقدم من الحكومة والمتمثل باقتطاع ما نسبته 50% من الرسوم والضرائب المستوفاة عن المشتقات النفطية وما نسبته 40% من الرسوم التي تستوفى بمقتضى قانون السير ورخص الاقتناء والغرامات التي تستوفى عن مخالفات السير وعن المخالفات الصحية والبلدية والتي توزع على البلديات على ضوء فئة البلدية ومساحتها وعدد سكانها ونسبة مساهمتها في تحصيل الإيرادات ومحدودية مواردها وهي ليست كافيا مطلقا لقيام البلدية بالمهام الملقاة على عاتقها بشكل جيد.

وقد بلغت موازنة بلدية مادبا الكبرى لعام 2021 احد عشر مليوناً وخمسمائة ألف دينار، وهي ليست كافية لتمكين البلدية من القيام بكافة الأعمال والخدمات المطلوبة منها على شكل جيد، حيث أكد أعضاء المجلس البلدي بأن من أهم التحديات التي تواجهها بلدية مادبا الكبرى ندرة الموارد المالية[62]. بالاضافة الى ما أكده رئيس البلدية بأن الوضع المالي للبلدية مكشوف بمبلغ خمسة ملايين دينار بالاضافة الى ديون البنوك والبالغة اثنان ونص مليون دينار.
وهذا ما أكده العديد من المواطنين لمحدودية الخدمات المقدمة من البلدية وانعكاساتها السلبية على المواطن[63].

1.4.ما مدى وجود موارد بشرية وبنية تحتية ومصادر طبيعية؟

بلغ عدد موظفي بلدية مادبا الكبرى ما يقارب 843 موظفا، منهم 454 موظف بمختلف التخصصات والمهن و379 عامل وطن وضمن هيكل تنظيمي يجري العمل على تحديثه وتطويره. وقد بلغت نسبة رواتب الموظفين 70% من قيمة النفقات الإجمالية للبلدية، وهي نسبة مرتفعة جداً.

[62] لقاء رئيس واعضاء المجلس البلدي

[63] استبيان رقم 2 – قياس رضى متلقي خدمات البلدية في مادبا الكبرى

هذا وقد أكد المدير التنفيذي للبلدية ورئيس شؤون الموظفين على وجود موارد بشرية كافية للقيام بأعمال البلدية مع ضرورة تعزيزها بعدد من التخصصات ومثل تخصصات الحوسبة وتكنولوجيا المعلومات ومراقبة الأبنية، في حين أكد بعض أعضاء المجلس البلدي بأن الموارد البشرية وخاصة في بعض المهن غير كافية وكذلك البنية التحتية كالآليات.

كما أكد العديد من المواطنين في مادبا بأن عدد موظفي البلدية المعنيين بتقديم الخدمة متوسط[64].

أما فيما يتعلق بالمصادر الطبيعية، تمتلك البلدية الكثير من الأماكن السياحية حيث يوجد بها العدد الأكبر من الكنائس الأثرية والمعالم المعمارية التاريخية بالإضافة الى محترفي فن صناعة الفسيفساء ضمن مسار مادبا التراثي التي جعلت من مادبا المدينة الحرفية الأولى في العالم، كما ان القطاع الزراعي يشكل نسبة عالية من دخل المجتمع المحلي.

الاستقلالية

1.5.هل هناك احكام قانونية تحصن إجراءات وسياسات التوظيف من التأثير بمظاهر الفساد كالواسطة والمحسوبية والمحاباة؟

بينت القوانين والأنظمة والتعليمات الناظمة لعمل البلديات طرق وإجراءات التعيين في الوظائف الشاغرة في البلديات وذلك عن طريق ديوان الخدمة المدنية وبموافقة مسبقة من وزارة الإدارة المحلية ابتداء من ملئ الشواغر المطلوبة في البلدية وتشكيل لجنة من وزارة الإدارة المحلية وديوان الخدمة المدنية ورئيس شؤون الموظفين في البلدية ورئيس القسم المعني لاختيار العدد المطلوب بعد الإعلان عن ذلك في الصحف اليومية.

وقد أشار رئيس قسم الموارد البشرية في البلدية "أن القانون يحكم عملية التوظيف"[65] من خلال ديوان الخدمة المدنية فيما يتعلق بالموظفين باستثناء عمال الوطن حيث يتم تعيينهم بموجب عقود مياومة من قبل البلدية مباشرة.

[64] استبيان رقم 2 – قياس رضى متلقي خدمات البلدية في مادبا الكبرى

[65] لقاء سعيد محمود – رئيس قسم شؤون الموظفين في بلدية مادبا الكبرى – 15 ايلول 2022

1.6.إلى أي مدى يؤدي الجهاز الإداري مهامه بحيادية من دون ضغوط سياسية أو غير سياسية؟

تلزم القوانين والأنظمة والتعليمات الناظمة لعمل البلديات الموظفين بأداء مهام وواجبات وظائفهم الواضحة والمحددة وتعاملاتهم مع المواطنين بكل حياد وتجرد وعدالة ودون تميز وتحت طائلة المساءلة المسلكية، كما أن الأنظمة المتعلقة بشؤون الموظفين في البلديات من تعيين وترفيع وترقية ومكافآت تحصن الموظفين من الضغوط الخارجية إذ جميعها واضحة ومحددة ولا تخضع لمزاجيات المسؤولون.

وعلى الرغم من هذه الأنظمة والقوانين والتي قد يوجد في بعضها بعض الثغرات كانهاء عمل الموظف بقرار إداري إلا أنه وعلى أرض الواقع ومن خلال المقابلات التي أجراها الباحث، أشار بعض الموظفون الى تعرضهم لضغوطات خارجية وداخلية تأثر على عملهم.

2.الدور

2.1.مدى توفر آليات واضحة وفعالة لإدارة عمل البلدية؟

بينت القوانين والأنظمة والتعليمات الناظمة لعمل البلديات مهام وصلاحيات واضحة وآليات عمل لكل من رئيس وأعضاء المجلس البلدي والرئيس التنفيذي والكادر الإداري. هذا وتعمل بلدية مادبا الكبرى بموجب نظام إداري وهيكل تنظيمي ونظام مالي يمكن الجهاز الإداري من القيام بالمهام الملقى عليه لإدارة عمل البلدية[66].

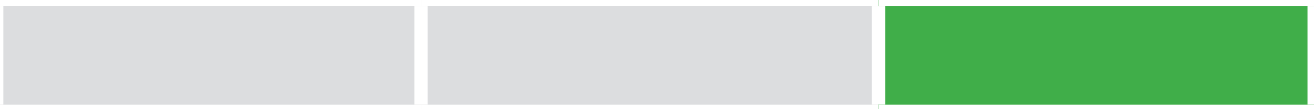
وقد أكد العديد من المواطنين بأن معرفة وإلمام موظفي البلدية بإجراءات وتعليمات تقديم الخدمة جيدة، وأن تقيد موظفي البلدية بالمواعيد المحددة لإنجاز المعاملات متوسطة[67].

[66]لقاء سعيد محمود – رئيس قسم شؤون الموظفين في بلدية مادبا الكبرى – 15 ايلول 2022

[67]استبيان رقم 2 – قياس رضى متلقي خدمات البلدية في مادبا الكبرى

الشفافية والنزاهة في نظام المشتريات العامة

2.2.هل يوجد نظام مشتريات ينظم ويضمن النزاهة والمنافسة العادلة في عملية استدراج واختيار العروض و/أو العطاءات؟



يبين نظام المشتريات الحكومية آليات العمليات الشرائية والسياسات وكيفية تقديم العروض وفحصها وتقييمها والشروط الواجب توافرها في المناقصين والمدة المحددة للتقديم والشروط الواجب توافرها في استدراج العروض، وكذلك نظام اللوازم وأشغال البلدية[68].

وقد بينت القوانين والأنظمة والتعليمات المتعلقة بمشتريات البلدية والعطاءات الأحكام والعقوبات على مخالفتها. كما ألزمت بعض التعليمات رؤساء ولجان العطاءات على تقديم إقرار الذمة المالية.

كما أن هناك جهات عديدة تراقب وتدقق عمليات الشراء والعطاءات كدائرة التفتيش في وزارة الإدارة المحلية وديوان المحاسبة وهيئة النزاهة ومكافحة الفساد والرقابة الداخلية. هذا ولا يتم إعداد تقارير دورية لمجلس البلدية عمليات الشراء والعطاءات[69].

جمع الضرائب والرسوم

2.3.هل توجد آليات واضحة وشفافة لجمع الضرائب والرسوم؟

تعمل بلدية مادبا الكبرى وبموجب أنظمة مالية محوسبة وبرامج إلكترونية واضحة وشفافة لجمع الضرائب والرسوم كبرنامج النافذة الواحدة وبرنامج «ابو لبن»، بالإضافة إلى البرامج المربوطة بوزارة المالية بهذا الخصوص، بالإضافة إلى البرامج التابعة لوزارة المالية والآليات المعتمدة من قبلها في تحصيل الرسوم والضرائب لحساب البلدية[70].

[68] لقاء حليمة سامي المصالحة – المساعد للشؤون الفنية في بلدية مادبا الكبرى – 17 أيلول 2022

[69] لقاء حليمة سامي المصالحة – المساعد للشؤون الفنية في بلدية مادبا الكبرى – 17 أيلول 2022

[70] لقاء نوفل ابو جودة – مساعد المدير المالي بلدية مادبا الكبرى –16 أيلول 2022

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

بالإضافة إلى وجود الأنظمة المالية الخاصة بجمع الضرائب وارتباط بعضها بوزارة المالية ووجود السجلات والمستندات الخاصة بعمليات جمع الضرائب والرسوم فإن وزارة الإدارة المحلية وديوان المحاسبة وضمن الاختصاصات الموكلة لهم تعمل على تدقيق البيانات المالية الخاصة بهذه العمليات للتأكد من سلامتها ومتابعة اي تأخير في تحصيل هذه الرسوم والضرائب[71].
هذا وقدر ديوان المحاسبة الذمم المستحقة وغير المحصلة لصالح صندوق بلدية مادبا الكبرى بمبلغ 12,965,099 دينارً [72].
وقد بين عدد من المسؤولين في البلدية أن حجم هذه الذمم المرتفعة يعود لعزوف المواطنين عن الدفع وذلك لعدم وجود حوافز تشجيعية من قبل البلدية للمكلفين بدفع الذمم المترتبة عليهم فورا دون الانتظار لطلب المكلف الحصول على براءة ذمة من البلدية ليصار إلى تحصيل ما عليه لها.

حماية حقوق الملكية والأراضي

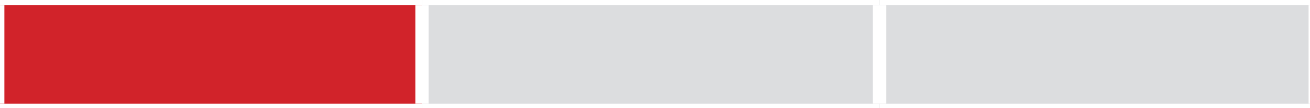
2.5.هل هناك أنظمة وقوانين تنظم منح رخص البناء والضرائب والرسوم؟

تعمل بلدية مادبا الكبرى بموجب قوانين وأنظمة وتعليمات تتعلق بمنح رخص البناء ورخص المهن وتحصيل الضرائب والرسوم المترتبة على ذلك كقانون رخص البناء والذي يحدد شروط ومتطلبات اصدار الرخص ونسبة الرسوم والضرائب عليها وكيفية تحصيلها والغرامات المترتبة عليها، كما ينظم قانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل مناطق البلديات نسب الرسوم والضرائب وكيفية احتسابها وعملية تقديرها وتخمينها وصلاحيات لجان التخمين في تحديدها وطرق الاعتراض على قراراتها والغرامات المترتبة على المكلفين المتهربين من دفع هذه الرسوم والضرائب[73].
وقد أكد معظم اصحاب المهن بأن هناك أنظمة وقوانين واضحة لرخص المهن ويتم تطبيقها من قبل البلدية بشكل جيد[74].

[71] لقاء نوفل ابو جودة – مساعد المدير المالي بلدية مادبا الكبرى – 16 أيلول
[72] ديوان المحاسبة – التقرير السنوي التاسع والستون – تقرير ديوان المحاسبة – المملكة الأردنية الهاشمية 2020
[73] لقاء سعيد على الطورة – رئيس قسم رخص المهن في بلدية مادبا الكبرى – 26 أيلول 2022
[74] استبيان رقم 3 – خاص بأصحاب المهن والحرف والصناعات في مادبا الكبرى

3.الحوكمة الرشيدة
الشفافية

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



يعقد المجلس البلدي في دار البلدية جلسة عادية أو اجتماعات مغلقة عبر الانترنت عن بعد مرة واحدة كل اسبوع على الأقل، وتكون جلسات المجلس وبحكم القانون علنية ولكل مواطن ذي مصلحة في أي موضوع معروض على المجلس حضور هذه الجلسة والمشاركة في المناقشة دون الحق بالتصويت، و تؤخذ القرارات في اجتماع سري. كما يجوز أن يعقد المجلس جلسات سرياً في القضايا التي يراها ضرورية[75].

هذا وتسجل جميع قرارات المجلس في سجل خاص غير متاح للمواطنين الاطلاع عليه، كما أن هذه القرارات لا يتم نشرها في أية وسيلة من وسائل النشر ولا توجد أية احكام تلزم المجلس بنشرها أو السماح بالاطلاع عليها.

هذا وقد أكد العديد من المواطنين عدم قدرتهم الاطلاع على قرارات المجلس البلدي[76].

3.2.هل توجد احكام قانونية تتطلب نشر الموازنة السنوية؟

يقوم المدير التنفيذي للبلدية بإعداد مشروع الموازنة السنوية والبيانات الختامية وجدول التشكيلات والتقرير السنوي ورفعها لرئيس البلدية لإقرارها بعد التصديق عليها من وزير الإدارة المحلية.

ولا توجد اية احكام قانونية تلزم البلدية والمجلس البلدي بنشر هذه الميزانية بأية وسيلة من وسائل النشر.

[75] المادة 14 من قانون الادارة المحلية لعام 2021

[76] استبيان رقم 1 – تقييم نشاط المواطنين في مجال المساءلة وتعزيز الحوكمة في مادبا الكبرى

3.3.هل هناك أدلة لإعداد ونشر الموازنة؟ وهل هي مفهومة للمواطنين؟

حددت التعليمات الجديدة المتعلقة بإعداد مشروع الموازنة التقديرية للبلديات ومناقشتها والتي من أهمها استكمال إجراءات التحول من الأساس النقدي في المحاسبة لأساس الاستحقاق، وربط تقديرات الموازنة بخطة العمل السنوية لها وبالخطة التنموية الاستراتيجية ودليل الاحتياجات والأولويات بحيث تظهر تأثيرات الخطة بالموازنة مع مراعاة توقيت الإيرادات والمصروفات[77].
هذا ولا تشمل هذه التعليمات أو غيرها ضرورة أن تكون موازنة البلدية مفهومة للمواطنين بشكل بسيط إذ تحتاج هذه الميزانيات إلى إخصائيين لتحليل مفرداتها بشكل دقيق.
وقد أكد المدير التنفيذي[78] والمدير المالي[79] في البلدية بأنه يتم الاعلان عن أهم ما جاء في موازنة البلدية (بشكل عام) بكافة وسائل الاعلام سواء الخاصة بالبلدية أو العامة دون نشر تفاصيلها أو أبوابها، وأن موازنة البلدية متاحة للجميع للاطلاع عليها في مبنى البلدية .

3.4.هل المعلومات متوفرة على ارض الواقع وباستمرار؟

لا تلزم القوانين والأنظمة والتعليمات الناظمة لعمل البلديات البلدية أو مجلس البلدية بنشر القرارات الصادرة عنه سواء الإدارية أو المالية ولا توجد اية احكام على مخالفة عدم النشر. وتقتصر نشرات البلدية عادة على نشاطاتها العامة ونشر طلبات الشراء أو طرح العطاءات وطلبات التوظيف من خلال صفحة الفسيبوك الخاصة بالبلدية والصحف اليومية[80].

المساءلة

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

لم تلزم القوانين والأنظمة والتعليمات المتعلقة بالموظفين ومزودي الخدمات للبلدية كالمتعهدين وموردي مستلزمات البلدية بإعداد تقارير دورية عن الاعمال التي يقومون بها لأية جهة رسمية أو لمجلس البلدية[81].

[77] التعليمات المتعلقة بإعداد مشروع الموازنة التقديرية للبلديات

[78] لقاء جلال مساندة – المدير التنفيذي لبلدية مادبا الكبرى – 15 أيلول 2022

[79-80] لقاء نوفل ابو جودة – مساعد المدير المالي بلدية مادبا الكبرى –16 أيلول 2022

[81] لقاء سعيد محمود – رئيس قسم الموظفين في بلدية مادبا الكبرى – 15 أيلول 2022

3.6.مدى إعداد التقارير على أرض الواقع ومدى فعاليتها؟

مع عدم وجود تقارير دورية وبحكم القانون، تكتفي البلدية بالتقارير السنوية التي تبين إنجازات موظفي الأقسام أو إخفاقاتهم التي ترفع الى المدير التنفيذي، ويكتفى بالأحكام الواردة بنظام الخدمة المدنية حول الترقية والترفيع أو المساءلة والتحويل إلى اللجان التأديبية.

النزاهة

3.7.مدى وجود واعتماد أنظمة تعزيز نزاهة عمل الموظفين، مثل مدونات السلوك والتعليمات بشأن تلقي الهدايا والإبلاغ عن الفساد، وتجنب تضارب المصالح؟

أقر مجلس الوزراء مدونة وقواعد السلوك الوظيفي واخلاقيات الوظيفة العامة والتي تسري على جميع الموظفين الخاضعين للخدمة المدنية والتي يجب على كل موظف جديد وقبل مباشرته العمل توقيع وثيقة يتعهد بها الالتزام بهذه المدونة.

وقد بينت هذه المدونة واجبات الموظف ومسؤولياته العامة اتجاه متلقي الخدمة ورؤسائه وزملاءه ومرؤوسيه، وعدم قبول، أو طلب هدايا، أو ضيافة، أو اي فوائد اخرى قد يكون لها تأثير على موضوعيته والامتناع عن القيام بأي نشاط في شأنه أن يؤدي إلى نشوء تضارب حقيقي أو محتمل بين مصالحه الشخصية من جهة وبين مسؤولياته ومهام الوظيفة، وعدم استخدام وظيفته بصورة مباشرة أو غير مباشرة للحصول على مكاسب مالية.

كما بينت هذه المدونة بأن أي مخالفة لأحكامها تستوجب المساءلة واتخاذ الإجراءات والعقوبات التأديبية وفقاً لأحكام نظام الخدمة المدنية.

وعلى أرض الواقع توجد متابعة في البلدية للالتزام بما جاء في هذه المدونة، ولكنها غير منتظمة ولا تعمل على تقييم دوري لالتزام الموظفين بأحكامها أو مخالفة ما جاء فيها وفي حالة مخالفتها يحول الموظف للجنة التاديب[82].

[82] لقاء سعيد محمود – رئيس قسم الموظفين في بلدية مادبا الكبرى – 15 أيلول 2022

مهام الإشراف والمساءلة الخارجية

أولاً: معالجة الشكاوى

1.القدرة

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

لا يوجد قسم و/ أو وحدة خاصة بتلقي الشكاوى من المواطنين في البلدية ولا يوجد دليل إجراءات (نظام) للشكاوى، وتقدم الشكاوى عادةً إلى ديوان البلدية من خلال نموذج معين، ولا يوجد مدة محددة للبت بالشكاوى، وفي حال عدم البت فيها يحق لمقدم الشكوى التظلم لرئيس البلدية، ويتم عادةً إعداد تقارير دورية لمجلس البلدية في عدد هذه الشكاوى[83].

وتستقبل أيضاً البلدية الشكاوى على صفحتها على الفيسبوك وموقعها الكتروني واذاعتها[84].

هذا وهناك عدة جهات أخرى يمكن للمواطن تقديم الشكاوى عن البلدية كديوان المحاسبة وهيئة النزاهة ومكافحة الفساد وقسم الرقابة والتفتيش في وزارة الإدارة المحلية.

1.2.هل إجراءات رفع الشكاوى على البلدية واضحة وسهلة؟

تتسم إجراءات رفع الشكاوى على البلدية بالسهولة والوضوح حيث لكل مواطن متضرر من أية إجراءات أو قرارات أو تجاوزات أن يقدم للبلدية ومن خلال النموذج المعتمد للشكاوى بشكواه التي تسجل في ديوان البلدية وتحول للقسم المختص للنظر فيها.

وقد أكد المدير التنفيذي للبلدية بأن إجراءات تقديم الشكاوى في البلدية واضحة وسهلة، في حين اعتبر عدد من المواطنين بأن نماذج الشكاوى والاقتراحات غير متوفرة بمكان واضح[85].

اما فيما يتعلق بتقديم الشكاوى للجهات الخارجية فهي واضحة وسهلة وبموجب أنظمة وتعليمات وضمانات أيضاً كتقديم الشكاوى أو الاخبارات عبر صفحة هيئة النزاهة ومكافحة الفساد[86] والمبين فيها نماذج الشكوى بشكل بسيط وواضح بالإضافة إلى طلبات الحماية للمخبرين.

[83] لقاء جلال المساندة – الرئيس التنفيذي لبلدية مادبا الكبرى –15 أيلول 2022

[84] صفحة الفيسبوك الخاصة ببلدية مادبا الكبرى

[85] استبيان رقم 2 – قياس رضى متلقي خدمات البلدية في مادبا الكبرى

[86] صفحة هيئة النزاهة ومكافحة الفساد

2.الفاعلية

2.1.هل الشكاوى التي ترفع على البلدية تحل على أرض الواقع؟

أكد المدير التنفيذي للبلدية بأن اغلب الشكاوى المقدمة للبلدية تحل على أرض الواقع، كما أكد عدد من المواطنين الذين تقدموا بشكاوى للبلدية بأنه تم التعامل معها بشكل جدي وتم حلها[87]، أما اصحاب المهن والحرف والصناعات في مادبا الكبرى والذين تقدموا بشكاوى للبلدية حول موضوع الترخيص فقد أكد البعض منهم بأنه تم حلها بشكل مقبول[88].

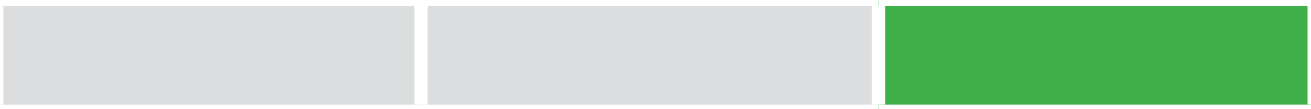
ثانيا: التدقيق والرقابة

1.القدرة

1.1.إلى أي مدى تتوفر القوانين للتدقيق من قبل السلطة التنفيذية؟

أوضحت القوانين والأنظمة الناظمة لعمل البلديات الجهات ذات العلاقة بالرقابة والتدقيق على اعمال البلديات وعملياتها المالية كديوان المحاسبة (المادة ٣ والمادة ٤ من قانون ديوان المحاسبة) والأقسام المختصة في وزارة الإدارة المحلية (المادة ٥٤ من قانون الادارة المحلية).

1.2.إلى أي مدى تقوم الحكومة بالتدقيق الفعلي على البلديات استناداً إلى الزمان المحدد، مع نشر نتائج التدقيق للعامة؟



تخضع معظم العمليات المالية للبلدية إلى التدقيق والرقابة من ديوان المحاسبة ووزارة الإدارة المحلية بحكم القانون، إذ تحتاج معظم هذه العمليات إلى الموافقة المسبقة من هذه الجهات وإلى التدقيق اليومي في العديد منها، وقد تحيل بعض مرتكبي المخالفات إذا توفرت شبهة فساد إلى هيئة النزاهة ومكافحة الفساد، كما تقوم مديرية التفتيش في وزارة الإدارة المحلية بتشكيل لجان تحقيق أو تحقق في أي مخالفات إدارية أو مالية أو تنظيمية ارتكبت من قبل البلدية.

[87] استبيان رقم 1 – تقييم نشاط المواطنين في مجال المساءلة وتعزيز الحوكمة في مادبا الكبرى
[88] استبيان رقم 3 – خاص بأصحاب المهن والحرف والصناعات في مادبا الكبرى

هذا وينشر ديوان المحاسبة وفي تقريره السنوي المخالفات التي ارتكبتها البلدية وتوصياته حيال ذلك. وكانت آخر ملاحظاته في التقرير السنوي التاسع والستون عام 2020 على بلدية مادبا الكبرى حجم الذمم المستحقة غير المحصلة لصالح صندوق البلدية التي بلغت 12,650,099 دينار أردني[89].

1.3.هل هناك جهة أو قسم مختص تابع للبلدية للتدقيق والرقابة الداخلية؟

يوجد في بلدية مادبا الكبرى قسم خاص للتدقيق والرقابة الداخلية على اعمال البلدية المالية أو الإدارية اليومية ويرتبط برئيس البلدية ويتم اعداد تقارير نصف سنوية وسنوية لنتائج التدقيق، ويتم الأخذ بجميع توصيات قسم التدقيق والرقابة الداخلية[90].

2.الفاعلية

2.1.إلى اي مدى تعمل البلديات على تطبيق وتنفيذ توصيات عملية التدقيق؟

ألزمت القوانين والأنظمة وخاصة قانون ديوان المحاسبة بالرد على استيضاحات الديوان بشأن الأخطاء أو المخالفات أو الجرائم المالية المحالة اليها من الديوان وتزويد الديوان بالمستندات والوثائق التي يطلبها.

ويعمل ديوان المحاسبة عادةً على رصد ومتابعة توصياته للبلدية ومدى الأخذ بها في تقاريره اللاحقة، الأمر الذي يلزم البلدية وبشكل ما إلى تطبيق وتنفيذ توصيات عملية التدقيق وقد اكد رئيس قسم الرقابة الداخلية في بلدية مادبا الكبرى على ان البلدية تأخذ بهذه التوصيات وتعمل على تصويبها[91].

2.2.هل يمكن للمؤسسات الرسمية الوصول إلى كافة السجلات والمعاملات المالية وطلب معلومات؟

ليس لموظفي ديوان المحاسبة صفة الضابطة العدلية لغايات قيامهم بمهامهم لتمكينهم من الوصول إلى كامل الوثائق والمستندات أو اي امور اخرى يتطلب الوضع معرفتها، إذ لا يملك الديوان وبصدد هذا الوضع إلا إبلاغ وزير الإدارة المحلية بذلك والذي يقوم بدوره بتشكيل لجنة للتحقق والوصول لأية معلومات مطلوبة.

[89] ديوان المحاسبة – التقرير السنوي الرابع والستون – تقرير ديوان المحاسبة – المملكة الأردنية الهاشمية 2020
[90] لقاء سالم الجمالية – رئيس قسم الرقابة الداخلية لبلدية مادبا الكبرى – 15 أيلول 2022
[91] لقاء سالم الجمالية – رئيس قسم الرقابة الداخلية لبلدية مادبا الكبرى – 15 أيلول 2022

2.3.هل تفحص السلطة التنفيذية فعالية التدقيق الداخلي؟ وهل يتوفر الدعم الفني لهم؟

أكد رئيس قسم الرقابة الداخلية في البلدية بان ديوان المحاسبة يقوم بفحص فعالية التدقيق الدخلي للبلدية بشكل دقيق وان هناك دعم فني وتقني للبلدية في مجال الرقابة الداخلية[92].

ثالثاً: التحقيق في قضايا الفساد

1.القدرة

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

هناك العديد من الجهات الرسمية التي تعنى بالتفتيش في قضايا الفساد في البلديات والمتمثلة في:

-هيئة النزاهة ومكافحة الفساد: والتي تقوم بالتحري والتحقيق في أية شبهات فساد تصل اليها سواء بناءً على شكوى أو بناءً على احالتها من جهات رسمية ذات علاقة بموضوع التفتيش والرقابة.

وفي حال التأكد من هذه الشبهات يتم تحويلها إلى المدعين العامين المنتدبين لدى الهيئة من قبل المجلس القضائي والذين يقومون بدورهم بدراسة القضايا المحولة إليهم من الهيئة وإجراء المقتضى القانوني واحالته إلى المحكمة المختصة.

كما تقوم الهيئة بمتابعة سير الدعاوى المحولة للمحاكم المختصة لمعرفة المراحل التي وصلت اليها والنتيجة التي آلت عليها. هذا وقد بين تقرير الهيئة لعام 2020 وجود أربعة أخطار رئيسية في أعمال ترخيص الأبنية والإنشاءات في البلديات وصدرت التوصيات لوزارة الإدارة المحلية تشديد الرقابة على البلديات للتأكد من المساحات المرخصة ومتابعة طلبات الترخيص واعداد سجل تراخيص موحد لكافة البلديات وأن تولي وزارة الإدارة المحلية مهمة التدقيق والكشف الميداني للتأكد من سير معاملات الترخيص.

[92]لقاء سالم الجمالية – رئيس قسم الرقابة الداخلية لبلدية مادبا الكبرى – 15 أيلول 2022

–مديرية التفتيش في وزارة الإدارة المحلية: والتي تقوم بدورها بعمليات الرقابة والتفتيش على البلديات من خلال المفتشين التابعين لها، وتقوم وفي حال وجود اية مخالفات أو تجاوزات بتشكيل لجنة تحقيق والتي بدورها وفي حال كانت تشكل هذه المخالفات شبهة فساد إلى احالتها لهيئة مكافحة الفساد.

–ديوان المحاسبة: والذي يقوم بدوره في عمليات الرقابة والتفتيش والتحقيق بأي تجاوزات أو مخالفات مالية ترتكب في البلدية وإحالة اي مخالفات فيها شبهة فساد إلى هيئة النزاهة ومكافحة الفساد.

2.الفاعلية

2.1.هل هناك فعلاً قضايا فساد على مستوى البلدية تم التحقيق فيها ومعالجتها؟ وكم عدد التحقيقات التي نتجت عنها ملاحقات قضائية؟

لم يتم الكشف والتحقيق في اية شبهات فساد في بلدية مادبا الكبرى خلال السنة الماضية من قبل هيئة النزاهة ومكافحة الفساد، كما لم يتم تحويل اية قضايا من جهات الرقابة والتدقيق كديوان المحاسبة أو وزارة الإدارة المحلية إلى هيئة النزاهة ومكافحة الفساد.

وسبق وان تم إحالة متعهد طرق الى هيئة النزاهة ومكافحة الفساد لوجود خلل في تنفيذ بعض الطرق في ظل المجلس السابق[93].

هذا وقد بين تقرير هيئة النزاهة ومكافحة الفساد لعام 2019 بأن الهيئة نفذت زيارات ردع لعدد من البلديات بما فيها بلدية مادبا الكبرى ورصدت عدة مخالفات كعدم الالتزام بالمسميات الوظيفية للموظفين وعدم الالتزام بتعليمات منح المكافآت وعدم الالتزام بأحكام النظام المالي ونظام الكفالات وتكليف العاملين على حساب الأجور اليومية بأعمال أخرى.
كما بين ذات التقرير أعلاه أبرز القضايا المحالة إلى المدعي العام لعدد من البلديات:
-وجود تجاوزات في احدى البلديات تتمثل في منح أحد الأشخاص براءة ذمة من عوائد التنظيم حيث تجاوزت عوائد التنظيم مبلغ 1,200,000 دينار أردني.
-تبين في احدى البلديات تزوير مخططات هندسية عدد 16 مخططا بالإضافة إلى 16 وصلا ماليا.
-وجود تجاوزات في احدى البلديات الكبرى تتمثل بإحالة عطاء المواقف العمومية على احدى الشركات بتسهيلات كبيرة كون ابن رئيس البلدية شريك بالباطن بها.

[93] لقاء رئيس واعضاء المجلس البلدي

رابعاً: رفع الوعي في مجال مكافحة الفساد والضغط

1.القدرة

1.1.ما مدى قدرة الأطراف المختلفة كهيئة النزاهة ومكافحة الفساد ووسائل الإعلام ومؤسسات المجتمع المدني في رفع وعي المواطنين حول مكافحة الفساد؟

تلعب جميع هذه الأطراف دوراً كبيراً في رفع الوعي والتثقيف العام وحملات الضغط في مكافحة الفساد وعلى النحو التالي:

-هيئة النزاهة ومكافحة الفساد: تلعب الهيئة دوراً هاماً في رفع وعي المواطنين حول مكافحة الفساد فمن مهام وصلاحيات مجلس الهيئة توعية المواطنين بالآثار السلبية للفساد على التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وإصدار نشرات دورية تبين مخاطر الفساد والواسطة والمحسوبية على مؤسسات الدولة وإدارتها العامة.

-وسائل الإعلام: يلعب الإعلام دوراً أساسياً وهاماً في التصدي لمظاهر الفساد، فعلاقة الإعلام بمكافحة الفساد علاقة هامة تقوم في أساسها على كشف الحقائق وتعرية أفعال الفساد التي ترتكب في الخفاء.
ولا يقتصر دور الإعلام على التعامل مع قضايا الفساد، وانما للإعلام دور رئيسي في مجالي الوقاية والتوعية بمظاهر الفساد وآثاره السلبية على المجتمع، وتسليط الضوء على الثغرات والفجوات التي يمكن من خلالها ارتكاب أفعال الفساد لمعالجتها ودرء مخاطرها.

-مؤسسات المجتمع المدني[94]: تعتبر مؤسسات المجتمع المدني أحد أبرز أطراف المنظومة الوطنية للنزاهة نظراً لما تضطلع به من دور فاعل في غرس قيم النزاهة والشفافية والتوعية بمكافحة الفساد والوقاية منه وتفعيل مبدأ الرقابة والرصد والإبلاغ عن جرائم الفساد.

وعلى أرض الواقع لم تقم الأطراف الثلاثة السابق ذكرهم في الدور الهام الملقى على عاتقها في رفع وعي المواطنين في ناعور في بمكافحة الفساد بالشكل المطلوب[95].

[94] لقاء مؤسسات المجتمع المدني

[95] لقاء مؤسسات المجتمع المدني التى جري مقابلتها لصالح التقرير

1.2,اهل تنفذ تدريبات لرفع وعي ممثلي البلديات؟ وهل يوجد تنسيق بين المؤسسات المختلفة لرفع الوعي على المستوى المحلي؟

لم تقم الأطراف الثلاثة، هيئة النزاهة ومكافحة الفساد، الإعلام، مؤسسات المجتمع المدني بالدور المطلوب منهم بالشكل الصحيح في رفع وتثقيف ممثلي البلديات سواء لأعضاء المجلس البلدي أو الجهاز الإداري للبلدية سواء أكانت تدريبات أو ورش عمل أو نشرات توعوية. وهناك ورشة عمل واحدة قد تمت من قبل هيئة النزاهة ومكافحة الفساد لأعضاء المجلس البلدي الجديد ، كما لا يوجد اي تنسيق بين هذه الأطراف لرفع الوعي على المستوى المحلي لمادبا الكبرى[96].

2.الفاعلية

2.1.ما مدى فعالية رفع الوعي والتثقيف العام وحملات الضغط في مكافحة الفساد على أرض الواقع؟ وهل هناك دعم من قبل البلدية؟ وهل توجد امثلة واقعية على التزام البلدية في نتائج المبادرات ومتابعة تنفيذها؟

لا توجد على ارض الواقع أية مبادرات تذكر من قبل الأجسام المختلفة المعنية بمكافحة الفساد مخصصة لممثلي البلدية أو المجتمع المحلي في مادبا الكبرى للتوعية بالأثر السلبي للفساد ومخاطره والتصدي لمظاهر الفساد والوقاية منه ومدى التزام البلدية بنتائج هذه المبادرات ومتابعة تنفيذها.

خامساً: المساءلة المجتمعية

1.القدرة

1.1.ما مدى مشاركة المواطنين في الخطة الاستراتيجية وتحديد بنود الموازنة العامة للبلدية أو حضور اجتماعات المجلس البلدي؟

[96]لقاء رئيس وأعضاء المجلس

لم تلزم القوانين والأنظمة والتعليمات الناظمة لعمل البلديات مجلس البلدية بإشراك المواطنين في وضع الخطة الاستراتيجية للبلدية أو تحديد بنود الموازنة العامة لها، كما أكدت بعض مؤسسات المجتمع المدني عدم مشاركتها في وضع الموازنة الحالية للبلدية او وضع خطتها الاستراتيجية، في حين أكد المواطنين عدم اطلاعهم على خطط البلدية وقرارات المجلس البلدي أو حضور اجتماعاته[97].

1.2.هل يتم دعم تنفيذ لقاءات مجتمعية للمساءلة والتفاعل والمشاركة في اتخاذ القرارات في البلدية؟

أكد المدير التنفيذي للبلدية بانه يتم مشاركة المواطنين في وضع دليل الاحتياجات لمناطقهم من خلال لقاءات منظمة، كما يتم الاستماع لآرائهم واحتياجاتهم من خلال وسائل التواصل الاجتماعي للبلدية[98].

في حين أكد بعض المواطنين بأنه لا توجد أية لقاءات بعمليات متابعة ومراقبة قرارات وأعمال البلدية بهدف التأكد من اتساقها مع القانون ومصالح المجتمع المحلي.

1.3.هل تقوم مؤسسات المجتمع المدني بدعم المساءلة المجتمعية ومساءلة ممثلي المجلس البلدي؟

قامت بعض مؤسسات المجتمع المدني في مادبا الكبرى بمبادرات تتعلق بدعم المساءلة المجتمعية ومساءلة ممثلي المجلس البلدي كجمعية الشابات المسيحيات ومؤسسة شباب ٤٢، في حين عزت معظم هذه المؤسسات العزوف عن ذلك لقلة الخبرة في هذا المجال وقلة الموارد وقلة اهتمام المجتمع المحلي في هذا المجال[99].

[97] استبيان تقييم نشاط المواطنين في مجال المساءلة وتعزيز الحوكمة في مادبا الكبرى

[98] لقاء جلال المساندة – المدير التنفيذي في بلدية مادبا الكبرى – 15 أيلول 2022

[99] لقاء مؤسسات المجتمع المدني

2.الفاعلية

2.1.هل توجد مبادرات تم تنفيذها من قبل مؤسسات المجتمع المدني في مساءلة البلدية؟

هناك بعض المبادرات التي قامت بها مؤسسات المجتمع المدني في مادبا لتقييم أداء البلدية وتحديد احتياجات واولويات المجتمع المدني والرقابة على انتخابات البلدية في عام 2022[100].

2.2.هل توجد أمثلة على ارض الواقع في تجاوب البلدية بنتائج المبادرات؟ ومتابعة تنفيذها؟

لا توجد أمثلة على ارض الواقع في تجاوب البلدية بنتائج المبادرات ومتابعة تنفيذها.

[100] لقاء مؤسسات المجتمع المدني

الاستنتاجات

أولاً: التشريعات الناظمة لعمل البلدي

1.نظمت القوانين والأنظمة والتعليمات آليات عمل البلدية وبينت مسؤوليات وصلاحيات ومهام البلدية ورئيس البلدية والمدير التنفيذي للبلدية وجهات الإشراف والرقابة على عمل البلدية.

2.وعلى الرغم من العديد من الايجابيات التي تضمنها قانون الإدارة المحلية للعام ٢٠٢٠ مثل إعداد معهد خاص لتدريب أعضاء وموظفي البلديات، وتضمينه بعض أدوات المساءلة المجتمعية مثل تشكيل لجان أحياء وتأكيده على أن البلدية مستقلة إدارياً ومالياً، إلا أن معظم احكامه وأحكام القوانين والأنظمة والتعليمات الأخرى ذات العلاقة تحد من هذه الاستقلالية وتعزز المركزية، إذ تتطلب الموافقات المسبقة للجهات المبينة في هذه القوانين على اي عمل تقوم به البلدية سواء أكانت أعمال مالية أو إدارية، إضافة إلى عدم تطبيق تأسيس معهد التدريب وتشكيل لجان الاحياء.

3.عشرات القوانين والأنظمة والتعليمات تحكم عمل البلدية الأمر الذي يصعب على أعضاء المجلس البلدي وخاصة الجدد منهم والموظفين أيضاً الإلمام بجميعها مما ينعكس سلباً على العمل.

ثانيا: الموارد المالية، والبشرية، والبنية التحتية للبلدية لبلدية ناعور

1.بينت القوانين والأنظمة والتعليمات ذات العلاقة والناظمة لعمل البلدية ، موارد البلدية من الضرائب والرسوم والعوائد سواء ما تقوم به البلدية بجبايته مباشرة أو من خلال جهات حكومية أخرى تقوم بها بالإنابة عن البلدية، بالإضافة إلى القوانين التي تبين سياسات التوظيف.

2.لا تكفي موارد البلدية المالية حسب ما أكده رئيس وأعضاء البلدية للقيام بمهامها، وذلك بسبب محدودية مصادر هذه الموارد بحكم القانون وقلة الاستثمارات.

3.تعاني بلدية مادبا من عدد كبير من الموظفين يبلغ قرابة الـ ٨٤٣، الأمر الذي يشكل استنزافاً لموازنتها.

4.على الرغم من العدد الكبير للموظفين في البلدية والذي يبلغ قرابة ٨٤٣ إلا أن البلدية تعاني من نقص في الكادر المهني المتخصص في بعض المجالات كتكنولوجيا المعلومات ومراقبة الأبنية، ويعود عدم قدرة البلدية تغطية هذه النقص إلى رفض وزارة الإدارة المحلية لطلبات التوظيف المقدمة من البلدية لإشغال هذه الوظائف بالاضافة الى تدهور الوضع المالي فيها.

5.تعاني البلدية من عدم وجود آليات فعالة لتحصيل الرسوم والضرائب المترتبة على المكلفين إذ بلغت الذمم المدينة المستحقة وغير المحصلة لصالح صندوق البلدية 12,965,099 دينار أردني.

ثالثاً: الانتخابات البلدية

1.حدد قانون الإدارة المحلية عملية انتخاب رئيس وأعضاء المجلس البلدي من حيث شروط الترشح وطرق الطعن بها ومدة دورة المجلس وأسس وشروط تأجيل الانتخابات ونسبة النساء في عضوية المجلس البلدي، كما أناط القانون بالهيئة المستقلة للانتخابات الإشراف على العملية الانتخابية.

2.لم يجر الترشح في الانتخابات الأخيرة لبلدية مادبا الكبرى على أسس حزبية أو برامجية، بل كانت على اسس فردية إذ خلت هذه الانتخابات من المرشحين الحزبيين سوى رئيس البلدية، كما لم يكن هناك توزيع عادل لعدد الأعضاء مقارنة بعدد الناخبين للمناطق الستة الممثلة في المجلس، كما تم تمثيل شريحة الشباب في المجلس، وقد بلغت نسبة تمثيل المرأة في المجلس حسب الكوتا المحددة في القانون (25%)، بالاضافة الى مقعد في المجلس من خلال المنافسة، وبلغت نسبة المشاركة في هذه الانتخابات 40%.

3.تم رصد العديد من المخالفات في العملية الانتخابية في مادبا كالتأثير على الناخبين أو منعهم من الاقتراع وطرد مندوبي المترشحين، تعطل أجهزة الحاسوب أو النظام الإلكتروني كما جاء في تقرير "راصد" لانتخابات البلدية لعام 2022 بالإضافة إلى المال الأسود كما جاء على لسان عدد من المرشحين.

رابعاً: نظام النزاهة والشفافية والمساءلة في بلدية ناعور

1.توجد لدى البلدية بعض الأنظمة والآليات التي تضمن النزاهة والشفافية في عمليات جمع الضرائب والرسوم، وعمليات الشراء، والعطاءات، والتوظيف.

2.توجد لدى البلدية أنظمة تعزز نزاهة عمل المجلس كمدونة سلوك الأعضاء وتعليمات بشأن تلقي الهدايات والإبلاغ عن الفساد وتجنب تضارب المصالح.

3.يوجد في البلدية قسم خاص بالتدقيق والرقابة الداخلية على اعمال البلدية المالية والإدارية.

4.تقوم البلدية بالاعلان عن حجم موازنتها السنوية في الصحف اليومية، كما لا تقوم بنشر قرارات المجلس ولا تنشر أيضاً المعلومات المالية والإدارية المتعلقة بعمل البلدية مما يحد من شفافية أعمالها ويؤثر على حق المواطنين في الحصول على المعلومات.

5.لا يوجد في البلدية قسم خاص لتلقي الشكاوى ومتابعتها ولا يوجد دليل إجراءات خاص للشكاوى، إذ يتلقى ديوان البلدية الشكاوى من المواطنين ويحيلها إلى الأقسام المختصة.

خامساً: مهام الإشراف والرقابة الداخلية والخارجية

1.تقوم عدة جهات رسمية بالرقابة والتدقيق والتفتيش على أعمال البلدية المالية والإدارية كديوان المحاسبة ووزارة الإدارة المحلية وهيئة النزاهة ومكافحة الفساد، وتقوم بدور فاعل في هذا الخصوص حيث يجري التنسيق بين هذه المؤسسات حال واجهت احداها إشكاليات أثناء عمليات التدقيق.

2.تقوم عدة جهات رسمية كديوان المحاسبة وهيئة النزاهة ومكافحة الفساد ودائرة المراقبة والتفتيش في وزارة الإدارة المحلية بتلقي الشكاوى من المواطنين على اية مخالفات ترتكب من قبل البلدية.

سادساً: رفع الوعي في مجال مكافحة الفساد

1.هناك ضعف واضح في عمليات رفع وعي المواطنين حول مكافحة الفساد من قبل الجهات الرسمية التي تعنى بمكافحة الفساد ومن قبل مجلس البلدية ومن قبل الإعلام ومؤسسات المجتمع المدني.

2.عدم وجود أية مبادرات من قبل الجهات الرسمية أو البلدية أو المجتمع المدني في مجال التوعية والتثقيف في مكافحة الفساد وطرق الوقاية منها.

سابعاً: المجتمع المدني والمساءلة المجتمعية

1.غياب مفهوم المساءلة المجتمعية وأدواتها لدى المواطنين ومؤسسات المجتمع المدني في مادبا الكبرى في مشاركة البلدية أعمالها أو الرقابة على أدائها، باستثناء بعض المبادرات المحدودة.

2.لم تقدم مؤسسات المجتمع المدني في مادبا اية مبادرات تذكر في المساءلة المجتمعية سوى مبادرة واحدة من قبل مؤسسة شباب ٤٢.

3.أن عدم انخراط مؤسسات المجتمع المدني في مادبا في المساءلة المجتمعية جاء نتيجة قلة خبرة هذه المؤسسات في هذا المجال ولعدم وجود موارد مالية كافية للخوض فيها ولعدم اهتمام المجتمع المحلي بذلك.

4.لا توجد أية مبادرات من قبل البلدية لإشراك مؤسسات المجتمع المدني في مادبا والمجتمع المحلي هناك في قضايا المساءلة المجتمعية.

5.عدم الإفصاح عن المعلومات المتعلقة بعمل البلدية المالية والإدارية وعدم القدرة على الحصول على هذه المعلومات أضعف حالة المساءلة المجتمعية.

التـــوصـيـــات

أولاً: التشريعات الناظمة لعمل البلدية

1.مراجعة شاملة للتشريعات والعمل على حصرها بعدد محدود لتسهيل الرجوع اليها والإلمام بها.

2.العمل على إعطاء المزيد من الاستقلالية للبلدية في التشريعات الناظمة لعمل البلدية من النواحي المالية والإدارية والتخفيف حدة المركزية.

3.تضمين التشريعات الناظمة لعمل البلدية المزيد من معايير، ومتطلبات النزاهة، والشفافية، والمساءلة، والمساءلة المجتمعية.

4.نقل الصلاحيات الإدارية والمالية إلى البلدية لتصبح مسؤولة عن إعداد موازنتها وتنفيذها، الأمر الذي سيساهم في تسريع تنفيذ الموازنات وطرح مشاريعها الرأسمالية من دون تدخل من وزارة الإدارة المحلية التي يجب أن يكون دورها رقابي اشرافي فقط.

5.التأكيد على تأسيس معهد تدريب بناء قدرات وتطوير مهارات رؤساء وأعضاء مجلس البلدية والعاملين فيها حسب أحكام المادة ٥٥ من قانون الإدارة المحلية.

ثانيا: الموارد المالية والبشرية

على بلدية مادبا الكبرى القيام بما يلي لتحسين الحوكمة الرشيدة في اعمالها:

• وضع سياسات وبرامج وآليات فعالة لتحصيل أموال البلدية من المواطنين، وتأهيل فرق التحصيل وحوسبة العمليات بشكل كامل.

• إيجاد خطط استثمارية واضحة في البلدية لزيادة الإيرادات بهدف تنويع مصادر الدخل.

•بناء شراكة حقيقية مع القطاع الخاص لدفع عملية النمو الاقتصادي وتنفيذ مشروعات البنية التحتية والخدمات العامة.

•ضرورة وجود الوصف الوظيفي الكامل لكل وظيفة في البلدية بدون أي استثناء للوقوف على الاحتياجات الفعلية من الكوادر البشرية وإعادة تأهيل هذه الكوادر حسب ما تقتضيه مصالح البلدية.

•على بلدية مادبا العمل على اقتراح حلول واقعية لمعالجة نقص الكوادر المتخصصة الذي تعاني منه على الرغم من ضخامة عدد موظفيها مثل:

1.إعادة تدوير الموظفين داخل البلدية للاستفادة بالدرجة القصوى من كافة الأعداد الموجودة على ملاك البلدية.

2.أن تقوم بفتح حوار والتفاوض مع مؤسسات حكومية أخرى بهدف استقطاب مختصين لسد الثغرات الوظيفية لديها وتزويد المؤسسات الأخرى بموظفين ممن لديها.

3.أن تتقدم البلدية لوزارة الإدارة المحلية باقتراح إعادة توزيع بين موظفي البلدية ومؤسسات حكومية أخرى بهدف استقطاب التخصصات المطلوبة.

•توفير دورات تدريبية متخصصة للموظفين تتيح لهم تطوير مهاراتهم ومعارفهم وإكسابهم معارف جديدة تعزز من خبراتهم الحالية.

•وضع لوائح لدعم وتحفيز ومكافأة العاملين المبدعين إضافة إلى ربط الترقيات والعلاوات بالكفاءة والتميز والخبرة وعدم قصرها على الأقدمية.

•تعزيز ثقافة الجودة في عمل القطاعات البلدية.

ثالثاً: الانتخابات البلدية

1.تحديد عدد أعضاء المجلس البلدي وتقسيم الدوائر الانتخابية من خلال نظام يراعي توزيع التجمعات السكانية وعدد السكان.

2.الغاء الأحكام الواردة في المادة ٣٤ من قانون الادارة المحلية التي تعطي مجلس الوزراء الحق بتأجيل وحل المجالس البلدية.

3.منح سلطة إعفاء رئيس أو أعضاء المجلس البلدي للقضاء فقط وبضوابط قانونية.

4.إلغاء آلية الانتخاب المنفصل لرئيس البلدية واستبدال انتخاب المجلس بها، ثم ينتخب الأعضاء الرئيس من بينهم حتى يكون للمجلس سلطة مساءلة رئيس المجلس.

5.تفعيل دور الأحزاب البرامجية في الترشح لمجالس البلديات.

6.تخفيض سن الترشح للانتخابات لإفساح المجال لأكبر عدد ممكن من الشباب للمشاركة في مجلس البلدية.

رابعاً: النزاهة والشفافية والمساءلة

1.تعزيز قيم النزاهة من خلال مدونات سلوك خاصة بأعضاء المجلس البلدي والجهاز الإداري ومزودي الخدمة ونشرها على مواقع البلدية، وإيجاد جهة لمتابعة التزام الجميع بأحكامها.

2.تعزيز مبادئ الشفافية من خلال نشر الموازنة العامة للبلدية بطريقة مفهومة للمواطنين، إلى جانب نشر محاضر وقرارات المجلس البلدي وتقارير التدقيق المالي الداخلية والخارجية.

3.احترام حق المواطن بحضور جلسات المجلس البلدي الذي نص عليها القانون ووضع آلية واضحة لنشر وثائق ومخرجات اجتماعات المجلس وتفاصيل إدارته.

4.تخصيص قسم في البلدية لتلقي ومتابعة الشكاوى وعمل دليل بهذا الخصوص ونشره للمواطنين.

5.توضيح ونشر آليات الاعتراض على قرارات المجلس.

6.تعديل قانون حق الحصول على المعلومات بإدخال البلديات في تعريف الدوائر الملزمة بتقديم المعلومات للمواطنين .

7.وضع المعايير والأدوات لقياس جودة الأداء الخدمي والمالي والإداري وتوافقه مع القوانين والخطط الاستراتيجية الموضوعة من المجلس البلدي وقياس الإنجاز وانعكاسه على متطلبات متلقي الخدمة ورضاهم.

خامساً: مهام الإشراف والرقابة والمساءلة الخارجية

1.تعزيز وتفعيل عمل الجهات التي تعني بالرقابة والتدقيق وتقييم أعمالها دورياً.

2.إيجاد نظم لتقييم اداء البلدية واعتماد نشر تقارير الإنجاز بشكل دوري يمكن المواطنين الاطلاع عليها .

3.تمكين موظفي ديوان المحاسبة الوصول إلى كافة الوثائق والمعلومات الخاصة بعمل البلدية المالية والإدارية تحت طائلة المسؤولية الجزائية.

سادساً: رفع الوعي في مجال مكافحة الفساد

1.عقد ورشات عمل وتدريبات لزيادة وعي أعضاء المجلس البلدي والجهاز الإداري ومؤسسات المجتمع المدني وطرق وآليات مكافحة الفساد.

2.حث الإعلام المحلي على تولي دوراً فاعلاً في مجال التحقيقات الاستقصائية ورفع الوعي العام والتثقيف في مجال مكافحة الفساد.

3.تعزيز دور مؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد ونشر ثقافة مناهضة الفساد وتعزيز قيم النزاهة والتنسيق فيما بينها لتنفيذ مبادرات مجتمعية مشتركة في مجال مكافحة الفساد.

4.تطوير سياسات أو وثائق توضيحية لإجراءات مكافحة الفساد في البلدية، مثل نماذج الابلاغ عن حالات الفساد.

سابعاً: المجتمع المدني والمساءلة المجتمعية

1.تفعيل آلية تشكيل لجان الأحياء في البلديات التي نص عليها قانون الإدارة المحلية.

2.رفع قدرات مؤسسات المجتمع المدني في مجال المساءلة المجتمعية والتأكيد على دورها في إشاعة ثقافة المساءلة وأهميتها في تحسين جودة الخدمات المقدمة في البلدية.

3.عقد ورش عمل تشاركية بين مؤسسات المجتمع المدني والبلدية متخصصة في مجال دور المجتمع المدني في دعم عمل البلدية وتحسينه وتعميق العلاقة بين البلدية والمجتمع المحلي.

4.وضع آليات فعالة مع مؤسسات المجتمع المدني كهيئات استشارية رديفة داعمة في الخبرات والتواصل مع المجتمع المحلي بكافة فئاته تعزيزا لمعايير الدور الاجتماعي وضمان تحقيقه.

5.اشراك المجتمعات المحلية بشكل شامل وعادل في تحديد الأولويات التنموية والخطط الاستراتيجية والموازنة العامة للبلدية.

قائمة المراجع

أولاً: المراجع القانونية

1.الدستور الأردني لعام 1952 وتعديلاته[101]
2.قانون الإدارة المحلية رقم 22 لعام 2021[102]
3.قانون رخص المهن رقم 28 لعام 1999[103]
4.قانون ضريبة الأبنية والأراضي رقم 11 لعام 1954[104]
5.قانون النزاهة ومكافحة الفساد رقم 13 لعام 2016[105]
6.قانون ديوان المحاسبة رقم 28 لعام 1952[106]
7.قانون الكسب غير المشروع رقم 25 لعام 2021[107]

ثانيا: الأنظمة والتعليمات

1.نظام الخدمة المدنية رقم 9 لعام 2020[108]
2.نظام المشتريات الحكومية رقم 28 لعام 2019[109]
3.النظام المالي للبلديات رقم 142 لعام 2016[110]
4.نظام مساءلة رؤساء وأعضاء المجالس البلدية رقم 82 لعام 2017[111]
5.نظام موظفي البلديات رقم 11 لعام 2020[112]
6.نظام اللوازم واشغال البلديات رقم 34 لعام 2015[113]
7.تعليمات منح المكافآت والحوافز لموظفي البلديات لعام 2022[114]
8.تعليمات لوازم واشغال البلديات لعام 2019[115]
9.التعليمات التنفيذية الخاصة بقواعد حملات الدعاية الانتخابية لانتخابات مجالس المحافظات والمجالس البلدية لعام 2017[116]
10.مدونة قواعد السلوك الوظيفي واخلاقيات الوظيفة.[117]
11.تعليمات اعداد مشروع الموازنة التقديرية للبلديات لعام 2021[118]

[101] الدستور الأردني
[102] قانون الادارة المحلية لعام 2021
[103] قانون رخص المهن رقم 28 لعام 1999
[104] قانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل مناطق البلديات
[105] قانون النزاهة ومكافحة الفساد رقم 13 لعام 2016
[106] قانون ديوان المحاسبة رقم 28 لعام 1952 وتعديلاته
[107] قانون معدل لقانون الكسب غير المشروع رقم 25 لعام 2021
[108] نظام الخدمة المدنية لعام 2020
[109] نظام المشتريات الحكومية رقم 8 لعام 2022
[110] النظام المالي للبلديات لعام 2016
[111] نظام مساءلة رؤساء وأعضاء المجالس البلدية والمجالس المحلية
[112] نظام موظفي البلديات لعام 2007
[113] نظام اللوازم وأشغال البلديات رقم 7 لعام 2008
[114] تعليمات منح المكافآت والحوافز لموظفي البلدية لعام 2022
[115] تعليمات لوازم وأشغال البلديات لعام 2019
[116] التعليمات التنفيذية الخاصة بقواعد حملات الدعاية الانتخابية لانتخابات مجالس المحافظات والمجالس البلدية رقم 9 لعام 2021
[117] مدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة
[118] التعليمات المتعلقة بإعداد مشروع الموازنة التقديرية للبلديات

ثالثاً: التقارير

1.ديوان المحاسبة. التقرير السنوي التاسع والستون. تقرير ديوان المحاسبة، المملكة الأردنية الهاشمية. 2020[119]
2.هيئة مكافحة الفساد. التقرير السنوي لعامي 2019، 2020. المملكة الأردنية الهاشمية[120]
3.الهيئة المستقلة للانتخابات. انتخابات مجالس المحافظات والمجالس البلدية ومجلس أمانة عمان 2022 – التقرير التفصيلي. المملكة الأردنية الهاشمية[121].
4.راصد. التقريرالنهائي لمراقبة انتخابات المجالس البلدية ومجالس المحافظات 2022[122]
5.وزارة الإدارة المحلية. التقرير المالي للبلديات لعام 2019[123]

رابعاً: المقابلات

1.عارف محمود الرواجيح، رئيس بلدية مادبا الكبرى – 8/9/2022
2.بسمة سليمان سلايطة، نائب رئيس بلدية مادبا الكبرى – 8/9/2022
3.جعفر احمد عليان، عضو مجلس بلدية مادبا الكبرى – 10/9/2022
4.ثامر عبد الحافظ العرامين، عضو مجلس بلدية مادبا الكبرى 10/9/2022
5.أسامة محمد الفشيكات، عضو مجلس بلدية مادبا الكبرى 10/9/2022
6.ملك محمد المور، عضو مجلس بلدية مادبا الكبرى 10/9/2022
7.مصعب علي الشوابكة، عضو مجلس بلدية مادبا الكبرى 10/9/2022
8.خالد محمد عودة أبو جودة، عضو مجلس بلدية مادبا الكبرى 10/9/2022
9.علي قبلان الشوابكة، عضو مجلس بلدية مادبا الكبرى 10/9/2022
10.مصطفى أنور أبو حشيش، عضو مجلس بلدية مادبا الكبرى 10/9/2022
11.جلال المساندة، المدير التنفيذي لبلدية مادبا الكبرى – 15/9/2022
12.نوفل محمد أبو جودة، مساعد المدير المالي لبلدية مادبا الكبرى – 16/9/2022
13.حليمة سالم المعالجة، المساعد للشؤون الفنية لبلدية مادبا الكبرى – 17/9/2022
14.سعيد علي الطورة، رئيس قسم رخص المهن في بلدية مادبا الكبرى – 15/9/2022
15.سعيد محمود، رئيس قسم شؤون الموظفين في بلدية مادبا الكبرى – 15/9/2022
16.سالم سعيد الجمالية، رئيس قسم الرقابة الداخلية في بلدية مادبا الكبرى – 17/9/2022
17.محمد أبو قاعود، مدير وحدة التنمية المحلية في بلدية مادبا الكبرى – 20/9/2022
18.سحر الشوابكة، أمين سر الإتحاد النسائي / مادبا – 22/9/2022
19.شريفة عبد القادر محمد رزق، رئيسة جمعية عبق النور/ مادبا – 22/9/2022
20.هاشم مصاروة، المدير التنفيذي لمؤسسة شباب 42 / مادبا – 22/9/2022
21.رويدة القيسي، رئيسة جمعية الملاك للرعاية والتنمية / مادبا/ - 22/9/2022
22. منار محمد سالم، أمين صندوق جمعي عبق النور / مادبا – 22/9/2022
23. فايزة الوخيان، منسقة مشاريع مؤسسة شباب 42 / مادبا – 22/9/2022
24. ندى جعنيني، عضو اتحاد المرأة الأردنية / مادبا – 22/9/2022
25. نبيلة غيشان، جمعية الشابات المسيحيات / مادبا – 22/9/2022
26. هيام الطوال، الوطنية للهلال الأحمر الأردني / مادبا – 22/9/2022

[119] ديوان المحاسبة – التقرير السنوي التاسع والستون – تقرير ديوان المحاسبة – المملكة الأردنية الهاشمية 2020
[120] هيئة النزاهة ومكافحة الفساد – التقرير السنوي لعامي 2019 و2020 – المملكة الأردنية الهاشمية
[121] الهيئة المستقلة للانتخابات – انتخابات مجالس المحافظات والمجالس البلدية ومجلس أمانة عمان 2022 – التقرير التفصيلي – المملكة الأردنية الهاشمية
[122] راصد – التقريرالنهائي لمراقبة انتخابات المجالس البلدية ومجالس المحافظات 2022
[123] وزارة الإدارة المحلية – التقرير المالي للبلديات لعام 2019

خامساً: مواقع الكترونية

1.صفحة الفيسبوك لبلدية مادبا الكبرى
2.الموقع الالكتروني لبلدية مادبا الكبرى
3.الصفحة الرسمية لمنظمة الشفافية الدولية https://www.transparency.org/
4.رشيد للنزاهة والشفافية https://rasheedti.org/

سادسا: الاستبيانات

1.استبيان تقييم نشاط المواطنين في مجال المساءلة وتعزيز الحوكمة في مادبا الكبرى (استبيان رقم 1)
2.استبيان قياس رضى متلقي خدمات البلدية في مادبا الكبرى (استبيان رقم 2)
3.استبيان خاص بأصحاب المهن والحرف والصناعات في مادبا الكبرى (استبيان رقم 3)

بلدية مادبا الكبرى
استبيان تقييم نشاط المواطنين في مجال المساءلة وتعزيز الحوكمة
(استبيان رقم 1)

السؤال	عدد الإجابة نعم	عدد الإجابة لا	عدد الإجابات
هل أنت مطلع على وظائف وسلطات المجلس البلدي؟	15	35	50
هل سبق لك وأن اطلعت على خطط البلدية وقرارات المجلس البلدي؟	6	44	50
هل هناك سهولة في الحصول على المعلومات في البلدية؟	11	39	50
هل سبق وأن شاركت بأي نشاط مع البلدية؟	6	44	50
هل سبق وأن تقدمت بأي توصيات لتحسين اداء البلدية؟	6	44	50
هل تم الأخذ بأي توصيات تم تقديمها؟	4	19	23
هل سبق وأن تقدمت بشكوى للبلدية؟	12	36	48
هل تم التعامل مع الشكوى بشكل جدي وتم حلها؟	5	11	16

بلدية مادبا الكبرى

استبيان قياس رضى متلقي خدمات البلدية

(استبيان رقم 2)

السؤال	جيد	متوسط	ضعيف	عدد الإجابات
خدمات البلدية محددة وواضحة	11	33	6	50
الإجراءات اللازمة للحصول على الخدمة معلنة وواضحة	8	31	11	50
الوقت اللازم للحصول على الخدمة المناسبة	5	31	14	50
نماذج الطلبات سهلة وواضحة	6	30	14	50
معرفة والمام موظفي البلدية بإجراءات وتعليمات تقديم الخدمة	8	31	11	50
عدد موظفي البلدية المعنيين بتقديم الخدمة كاف	6	17	27	50
يتقيد موظفي البلدية بالمواعيد المحددة لإنجاز المعاملات	3	26	21	50
يتعامل موظف البلدية مع المراجعين بمساواة ودون تمييز	4	36	10	50
يتحلى موظف البلدية بالنزاهة	11	30	9	50
اللوحات الإرشادية والنشرات التعريفية كافية وشاملة	6	35	9	50
نماذج الشكاوى والاقتراحات متوفرة بمكان واضح	3	27	20	50
يسهل تصفح الموقع الإلكتروني للبلدية	4	16	30	50
تعتبر وسائل التوعية والتعريف بالخدمات وإجراءاتها واضحة	3	17	30	50

بلدية مادبا الكبرى
استبيان خاص بأصحاب المهن والحرف والصناعات
(استبيان رقم 3)

السؤال	نعم و/أو جيد	لا و/أو وسط	ضعيف	عدد الإجابات
هل هناك أنظمة وقوانيين واضحة لتنظيم رخص المهن؟	37 نعم	13 لا		50
ما مدى تطبيق الأنظمة والقوانين الخاصة بالمهن والحرف بفاعلية	32 جيد	14 متوسط	4 ضعيف	50
هل تتم عمليات الترخيص بسهولة بعيد عن الواسطة والمحسوبية والمحاباة	38 نعم	12 لا		50
هل هناك عمليات تفتيش دورية من قبل البلدية على أصحاب المهن	40 نعم	10 لا		40
هل هناك آليات واضحة بموضوع المخالفات	20 نعم	30 لا		50
هل سبق لك وأن تقدمت بشكوى للبلدية حول موضوع الترخيص	3 نعم	47		50
هل تم حلها على أرض الواقع	1 نعم	2 لا		3
هل سبق لك أن تقدمت بشكوى لجهات خارجية		50 لا		50
ما مدى إمكانية مراجعة أعضاء المجلس بما يتعلق بالتراخيص	18 جيد	21 متوسط	11 ضعيف	50

معاً للقضاء على الفساد

TOGETHER TO END CORRUPTION

www.rasheedti.org