Empowered lives.
Resilient nations.

RASHEED رشيد
TRANSPARENCY INTERNATIONAL - JORDAN
الشفافية الدولية – الأردن

معاً للقضاء على الفساد
TOGETHER TO END CORRUPTION

تأسست ١٩٦٠
بلدية ناعور

تقرير
مؤشر الحوكمة الرشيدة
في بلدية ناعور – 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 – Naour Munaciplity Good Governance Index Report

فهرس المحتويات

تعريفات واصطلاحات التقرير1 5

المقدمة 7

المنهجية 9

الملخص التنفيذي 13

البيئة العامة لبلدية نـــاعـــور 15

الإطار القانوني الناظم لعمل البلديات 16

مؤشرات الحوكمة الرشيدة المحلي في البلدية 21

أولاً: المجلس البلدي 21

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 ناعور 51

ثالثاً: الانتخابات البلدية 52

رابعاً: نظام النزاهة والشفافية والمساءلة في بلدية ناعور 52

خامساً: مهام الإشراف والرقابة الداخلية والخارجية 53

سادساً: رفع الوعي في مجال مكافحة الفساد 53

سابعاً: المجتمع المدني والمساءلة المجتمعية 53

ثامناً: مستوى الحوكمة المحقق مقارنة بما تم التوصل اليه في ذات الدراسة الصادرة عام 2014 .. 54

التـــوصـيـــات 55
أولاً: التشريعات الناظمة لعمل البلدية 55
ثانيا: الموارد المالية والبشرية 55
ثالثاً: الانتخابات البلدية 56
رابعاً: النزاهة والشفافية والمساءلة 57
خامساً: مهام الإشراف والرقابة والمساءلة الخارجية 57
سادساً: رفع الوعي في مجال مكافحة الفساد 58
ثامناً: على مستوى الحوكمة الداخلية 58
قائمة المراجع 59
أولاً: المراجع القانونية 59
ثانيا: الأنظمة والتعليمات 59
ثالثاً: التقارير 60
رابعاً: المقابلات 60
قائمة المراجع 61
خامساً: مواقع الكترونية 61
سادسا: الاستبيانات 61

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

فرضت الحياة على الإنسان ضرورة الاجتماع والتعاون بدلاً من الفردية، ومع التطور الطبيعي للحياة وتبدل حاجة الإنسان من الرغبة في البقاء ونفي الآخر إلى الاستمتاع بالحياة والسعادة في الأرض وصولاً إلى ما يسمى بالحكومات المركزية في الحضارات القديمة وحتى الآن، والذي رافقه أيضاً ظهور نظام (الهيئات المحلية) البلديات جنب إلى جنب مع نظام الأمة أو الدولة بمفهومها الحديث للتعبير عن مطالب المواطنين وتحقيق سعادتهم بشتى الطرق.

وظهر نظام البلديات النظام المحلي لتحقيق مطالب أبناء الدولة سواء أكان ذلك في شكل حكم بلدي محلي أو إدارة محلية في أواخر القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين حصرياً، نتيجة للتوسع المتزايد والمتسارع في وظائف الدولة الحديثة وواجباتها بالإضافة إلى تضخم توسع حاجات المواطنين . ويقوم مفهوم نظام الهيئات المحلية على نقل المسؤوليات والمهام المتعلقة ببعض الخدمات المناطة بالدولة إلى الهيئات المحلية.

لقد أدرك الأردن منذ الأعوام الأولى لتأسيس إمارة شرق الأردن أهمية الدور الذي تلعبه البلديات نظراً لما تقوم به من دور هام في مجال توفير الخدمات والمرافق المختلفة لسكانها وتطوير المجتمعات المحلية، وتبلور ذلك من خلال نص المادة ١٢١ في الدستور الأردني على أن الشؤون البلدية والمجالس المحلية تديرها مجالس بلدية أو محلية وفق القوانين الخاصة، ونظراً لهذه الأهمية صدر قانون تنظيم شؤون البلديات في عام ١٩٢٥ واستمر حتى صدور قانون البلديات عام ١٩٣٨ وهكذا حتى صدور قانون الإدارة المحلية لسنة ٢٠٢١ والذي اعتبر البلدية مؤسسة أهلية تتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري وبين المهام الملقاة على عاتق البلدية وعلى رئيسها وأعضائها.

تشكل البلديات جزءاً مهماً في النسيج الأردني، ومكوناً رئيسياً من مكونات بنيته التنظيمية، وهي طرف مهم في العملية التنموية. وهي تعمل تحت مظلة قانون الإدارة المحلية ، وحتى تستطيع تأدية دورها بكفاءة، – يفترض بها ان تتحلى بدرجة كبيرة من النزاهة والشفافية في بنائها وعملها، – وهذا يعزز من دورها في تقديم خدماتها للمواطنين وتأدية رسالتها.

هذا وقد أصبح ترسيخ مفاهيم النزاهة والشفافية والمساءلة ضرورة ملحة وغاية في الأهمية في مكافحة الفساد وانشاء بيئة مناسبة للممارسات الفضلى في أعمال البلديات. فالشفافية تسمح للأطراف ذات العلاقة بجمع المعلومات التي من الممكن ان تكون حساسة للكشف عن التجاوزات والحفاظ على المصالح العامة. وتمتلك أنظمة الشفافية إجراءات واضحة لصنع القرار العام وقنوات الإتصال مفتوحة بين أصحاب المصالح والمسؤولين بما يجعل نطاقاً واسعاً من المعلومات متاحاً للمعنيين.

وتخلق النزاهة والشفافية مكان يتيح للجميع المشاركة بشكل مثمر وإيجابي في الفرص التي توفرها مدينتهم بصرف النظر عن قدراتهم المالية وجنسهم وعمرهم ودينهم وعرقهم، وهذا يخلق فرحاً أكثر للفئات الريادية. وعلى صعيد آخر يقود غياب هذه البيئة عادة الى تخصيص غير عادل للموارد بإتجاه تزويد الخدمات وبشكل أهم مشاريع البنية التحتية التي تستهدف احتياجات الفئة المحرومة.

وعندما يرتفع مستوى الالتزام بمؤشرات النزاهة والشفافية والمساءلة في البلديات، ترتفع ثقة المواطنين في عملها وتتحسن نوعية الحياة وتحقق التنمية المحلية الشاملة والمتوازنة وسيادة القانون وتقليل مستوى الفساد في العمل البلدي ومحاربة المحسوبية والواسطة والرشوة.
من جانب آخر ما زالت أغلب بلديات المملكة ترزح منذ عقود تحت وطأة تحديات ثقيلة تتشابه إلى حدٍ كبير وتتكرر في كل بلدية، ما أحال العديد منها إلى عاجزة عن التعامل مع مهامها الأصلية، وتنفيذ المشاريع الخدمية والتنموية التي من المفترض أن تساهم في تطوير خدماتها والنهوض بواقعها المتردي.

ويعد ارتفاع حجم الديون والرواتب، وزيادة اعداد السكان بشكل كبير بسبب الهجرات القسرية من دول المنطقة كما جاء في العديد من التقارير الصحفية[2]، من أبرز التحديات التي تواجه موازنات البلديات وتستأثر على حصة الأسد منها وسط ضعف التحصيلات والايرادات وتراجع حركة التجارة والاقتصاد.

وتجدر الإشارة إلى أن بلدية ناعور قد تم اختيارها في العام ٢٠١٤ من قبل مؤسسة رشيد فرع منظمة الشفافية الدولية في الأردن كدراسة حالة لفحص مؤشر نظام النزاهة على المستوى المحلي (البلديات) الذي تم تطويره من قبل منظمة الشفافية الدولية في العام ٢٠١٣، ويعود اختيارها هذا العام أيضاً لاختبار بيئة الحوكمة الرشيدة فيها بعد أن تم تطوير المؤشر السابق ومواءمته محليا مرة أخرى للوقوف على مدى استجابة بلدية ناعور للتوصيات التي خرجت بها الدراسة إلى جانب تقييم التغييرات التي حصلت على واقع النظام المحلي على مدار السنوات الماضية التي تلت إعداد تلك الدراسة[3].

[2] صحيفة هلا الالكترونية. مشاكل البلديات. ديون مرتفعة وبنية تحتية متردية. نشر بتاريخ ٢٠١٨/١٠/٠١، جريدة الرأي. العجز المالي اهم التحديات التي تواجه 15 بلدية. نشر بتاريخ ٢٠١٥/٠١/١٢

[3] انظر: دراسة نظام النزاهة على المستوى المحلي (البلديات) بيئة النزاهة في بلدية ناعور الجديدة. رشيد «التحالف الاردني للنزاهة والشفافية». ٢٠١٤

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 ناعور بأداء عملها بالشكل المطلوب ضمن مساحة جغرافية كبيرة وعدد سكان كبير أيضاً.

4.تعمل بلدية ناعور 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 والقرارات الصادرة عن البلدية أو نشر التقارير المالية مما يؤكد على حق المواطنين في الحصول على المعلومات رغم وجود أنظمة وآليات واضحة وشفافة تضمن نزاهة وشفافية عمليات جمع الضرائب والرسوم.

ثانيا: على صعيد مهام الإشراف والمساءلة الخارجية

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

2.لا يوجد في بلدية ناعور قسم خاص بالتدقيق والرقابة الداخلية.

3.تقوم عدة جهات رسمية بالرقابة والتدقيق على عمل البلدية كديوان المحاسبة ووزارة الإدارة المحلية وهيئة النزاهة ومكافحة الفساد.

4.هناك ضعف واضح في عمليات رفع وعي المواطنين حول مكافحة الفساد سواء من قبل البلدية أو من قبل المؤسسات المدنية الرسمية المعنية بذلك بما في ذلك الإعلام ومؤسسات المجتمع المدني.

5.لم تقم مؤسسات المجتمع المدني في ناعور 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 مجال المساءلة المجتمعية.

هذا وتعكس الجداول الاستنتاجات أعلاه:

الجدول الأول: تقييم الفاعلين الأساسين في بلدية ناعور

الفاعل	القدرة	الدور	النزاهة	الشفافية	المساءلة
المجلس البلدي					
الجهاز الإداري					

الجدول الثاني: 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 نـاعـور

تقع بلـدة ناعـور فـي محافظـة العاصمـة وبموقـع مميـز لكونهـا نافـذه البحـر الميـت والأغـوار. وقـد تأسسـت فـي عـام 1960 وتبلـغ مسـاحتها 87 كـم مربـع ويقطنهـا حوالـي 90 ألـف نسـمة.

تتمتـع ناعـور بموقـع اسـتراتيجي نظـراً لقربهـا مـن مدينـة عمـان ووقوعهـا علـى المسـار السـياحي الرئيسـي الـذي يـؤدي إلـى مناطـق سـياحية رئيسـية (البحـر الميـت والمغطـس) ممـا يتيـح فرصـاً لتحسـين الخدمـات الحاليـة وتطويـر خدمـات جديـدة فـي القطـاع السـياحي. ويولـد قطـاع الزراعـة مـا يقـارب 30% إلـى 35% مـن دخـل المجتمـع المحلـي إلا أنـه لـم يتـم تحديـد القطـاع كأولويـة للنمـو ومـا زال يعانـي مـن محدوديـة فـي التسـويق والترويـج للمنتجـات الزراعيـة. وتضـم ناعـور العديـد مـن المصانـع الدوائيـة المحليـة والعالميـة مثـل دار الـدواء والشـركة الاردنيـة السـويدية للمنتجـات الطبيـة والتعقيـم وغيرهـا الأمـر الـذي يجسـد ميـزة تنافسـية تتيـح فرصـاً اسـتثمارية إضافيـة مـن خـلال توفيـر خدمـات طبيـة شـاملة.

وبالرغـم مـن كثـرة عيـون المـاء والينابيـع فـي ناعـور إلا أنـه وبسـبب عـدم توفـر الصـرف الصحـي باتـت تشـكل خطـراً علـى السـلامة العامـة وذلـك نتيجـة تسـرب المياه العادمـة إلـى هـذه العيـون مـن الحفـر الامتصاصيـة.

وبالرغـم مـن كثـرة المناطـق السـياحية والطبيعيـة فـي ناعـور ونشـاطات البلديـة لإقامـة الحدائـق والمتنزهـات لخدمـة السـياح الداخليـة والخارجيـة إلا أن الحاجـة ماسـة إلـى المزيـد مـن الدعـم لتأهيـل الحدائـق والمتنزهـات خصوصـاً علـى طريـق البحـر الميـت والأغـوار.

وبالرغـم مـن مـرور البلديـة بعـدة سياسـات حكوميـة مثـل الدمـج والفصـل، والضـم وآخرهـا الفصـل عـن أمانـة عمـان الكبـرى عـام 2012 وتصنيفهـا بالفئـة الثانيـة الأمـر الـذي حـال دون تنفيـذ خطـط وأهـداف اسـتراتيجية تـم وضعهـا مـن قبـل المجالـس البلديـة، فـلا تـزال قـادرة علـى العطـاء وتحسـين البنيـة التحتيـة مـن شـوارع وأعمـال انشـائية وخدماتيـة وإدارة مواردهـا الطبيعيـة بشـكل أفضـل وإلـى نيـل رضـى متلقـي الخدمـة فـي حـال توفـرت المـوارد الماليـة والبشـرية الكافيـة والتـي تعانـي منهـا حاليـاً البلديـة.

هـذا ويتكـون المجلـس البلـدي حاليـاً مـن أحـد عشـر عضـواً مـن كافـة المناطـق التابعـة للبلديـة وهـي أم القطيـن والمنصـورة والروضـة وأديبـان وزبـود وسـيل حسـبان وبنـي هاشـم بالإضافـة إلـى قصبـة ناعـور.

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.

٧.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

١٤.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.

١٧.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.

[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

مؤشرات الحوكمة الرشيدة المحلي في البلدية

أولاً: المجلس البلدي

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

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، إذ حددت القوانين والأنظمة موارد البلدية سواء ما يتم جبايته في البلدية مباشرة أو ما يتم رصده وتوزيعه من قبل السلطة التنفيذية بمختلف مؤسساتها.

هذا وقد أكد رئيس وأعضاء المجلس البلدي أن من أهم التحديات التي تواجه بلدية ناعور 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، ولم يتلق أعضاء المجلس الحالي والذي تم انتخابه بتاريخ 2022/3/22 أية برامج تدريبية متخصصة في هذا المجال حتى تاريخه[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 ناعور وأعضاء المجلس البلدي

[24] لقاء رئيس بلدية ناعور 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 ناعور سبع مناطق هي أم القطين والمنصورة والروضة وأدبيان وزبود وسيل حسبان وبني هاشم وناعور، ولكل منطقة مرشح واحد ولناعور القصبة مرشحان اثنان، علماً بأن عدد الناخبين فيها يزيد اضعافا عن عدد الناخبين في هذه المناطق.

[26] المادة 35 من قانون الادارة المحلية لعام 2021

[27] المادة 13 من قانون الادارة المحلية لعام 2021

هذا وقد خصص القانون للنساء في عضوية المجلس البلدي نسبة 25% من عدد أعضاء المجلس البلدي لإشغالها من اللواتي حصلن على أعلى الأصوات، وإذا لم يتقدم العدد المطلوب من المرشحات فيتم التعيين بقرار من وزيرالادارة المحلية. ولم تمثل المرأة في مجلس بلدي ناعور الحالي من خلال التنافس على المقاعد المخصصة لهذه المناطق بل مثلت من خلال الكوتة المخصصة لها[27].

ولم تمثل الأحزاب السياسية في المجلس البلدي، إذ أكد جميع أعضاء المجلس بما فيهم رئيس المجلس بأنه تم انتخابهم على أساس فردي، علماً بأنه لا يوجد مرشحون حزبيون في الانتخابات الأخيرة لبلدية ناعور[28].

وقد كانت أبرز انتقادات المرشحين من غير أعضاء المجلس الحالي بأن هناك توزيعا غير عادل لعدد المقاعد للمناطق السبعة لبلدية ناعور إذ يبلغ وعلى سبيل المثال عدد الناخبين في منطقة أديبان 750 ناخباً ولها مقعد واحد من أصل عشرة مقاعد، في حين يبلغ عدد الناخبين في ناعور القصبة 22,884 ناخبا ولها مقعدان فقط.

وقد بلغ عدد الناخبين في بلدية ناعور 33,579 ناخباً، منهم 15,318 ذكرا و18,261 أنثى، كما بلغ عدد المقترعين 15,026 أي ما نسبه 45%. وبما يخص تركيبة المجلس العمرية فأن مشاركة الشباب لم تتعد 0% من أعضاء المجلس (لا أحد من أصل 10 أعضاء أقل من 35 سنة).

1.5.ما مدى تكافؤ الفرص بين المرشحين؟

تطبيق مبدأ تكافؤ الفرص بين المرشحين المختلفين للانتخابات البلدية من أهم الأمور 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 الثانية بمبلغ 15,000 دينار للمرشح لرئاسة البلدية و8,000 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[29].

كما أكد العديد من هؤلاء المرشحين الذين طلبوا عدم ذكر اسماءهم[30] بأن هناك العديد من المخالفات المتعلقة بالمال الفاسد (المال الأسود).

[27] لقاء رئيس بلدية ناعور وأعضاء المجلس البلدي
[28] لقاء رئيس واعضاء المجلس البلدي
[29] التعليمات التنفيذية الخاصة بقواعد حملات الدعاية الانتخابية لانتخابات مجالس المحافظات والمجالس البلدية رقم ٩ لعام ٢٠٢١
[30] عدد من المرشحين انتخابات بلدية ناعور 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 عدة مخالفات في العملية الانتخابية لبلدية ناعور 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[31].
– تعطل أجهزة الحاسوب أو النظام الإلكتروني أو شبكة الربط الإلكتروني.

الاستقلالية

1.4. 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[32].

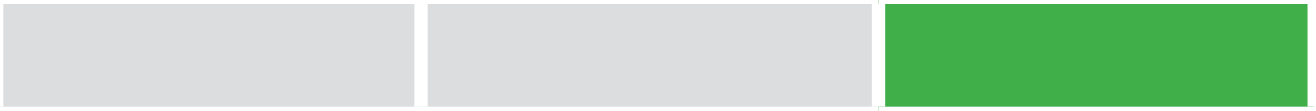
[31] التقرير النهائي لمراقبة انتخابات المجالس البلدية ومجالس المحافظات ٢٠٢٢ – راصد

[32] المادة ١٣ من قانون الادارة المحلية لعام ٢٠٢١

إلا أن القوانين والأنظمة والتعليمات الناظمة لعمل المجلس البلدي تؤكد 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 17 من قانون الإدارة المحلية.

وقد أكد معظم أعضاء مجلس بلدي ناعور بأن المجلس غير مستقل في ممارسة اعماله عن السلطة التنفيذية وتحديداً وزارة الإدارة المحلية[33].

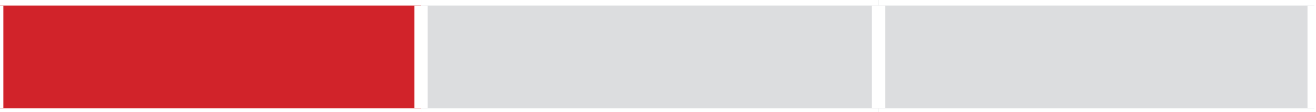
1.8.ما مدى وضوح مهام المجلس البلدي؟



يبين قانون الإدارة المحلية 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[34].

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[35].

1.9.علاقة المجلس البلدي بالسلطة التنفيذية؟



[33] لقاء ورئيس اعضاء المجلس البلدي

[34] المادة ١٥ من قانون الادارة المحلية لعام ٢٠٢١

[35] المادة ٤ 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 بناءاً 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[36] كوزارة الأشغال العامة والصحة والبيئة ومجلس المحافظة.
وقد أكد معظم أعضاء مجلس بلدية ناعور بأن هناك تداخل وتعارض بين مهام المجلس البلدي ومهام الدوائر الحكومية الأخرى داخل حدود البلدية.

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 أعضاء المجلس بأن هناك ضغوط خارجية تمارس للتأثير على قرارات المجلس من قبل وجهاء العشائر وناخبي الدائرة وبعض مؤسسات المجتمع المدني[37].

2.الدور

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

بلغ عدد موظفي بلدية ناعور ما يقارب ١٩٣ موظفا يخضع ٩١ منهم 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[38].

[36] لقاء رئيس واعضاء المجلس البلدي

[37] لقاء رئيس واعضاء المجلس البلدي

[38] لقاء زياد الزعبي– رئيس شؤون الموظفين في بلدية ناعور – 21 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[39].

التمثيل

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

لم تتم انتخابات أعضاء المجلس البلدي لبلدية ناعور الأخيرة على أسس حزبية أو قوائم برامجية تمثل أولويات مناطقهم الانتخابية واحتياجاتها الأساسية، بل تمت على أسس فردية وبمشاركة لم تزد عن 45% من عدد الناخبين المسجلين في جداول الانتخاب مما انعكس على عدم تمثيل أولويات مناطقهم الانتخابية بالشكل الصحيح[40].

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

[39] لقاء زياد الزعبي– رئيس شؤون الموظفين في بلدية ناعور – 21 أيلول 2022

[40] 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. ولم يتم تنظيم أية لقاءات محددة مسبقاً وضمن برامج وأسس معينة بين المجلس الحالي والمواطنين حيث اختصرت اللقاءات مع المواطنين بشكل فردي سواء داخل البلدية أو خارجها. علما بأن قانون الإدارة المحلية وبالمادة 15 منه أناط بالمجلس البلدي تشكيل لجان تطوعية خيرية للأحياء مع تحديد الأعمال المناطة بها.

3.الحوكمة الرشيدة

الاستقلالية

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 بما في ذلك عدم إلزامه بنشر الموازنة العامة للبلدية[41].
الموقع الإلكتروني لبلدية ناعور غير فاعل حالياً وهناك صفحة على الفيسبوك[42] ولا يتم نشر قرارات المجلس عليها، كما أن قرارات المجلس التي يتم تسجيلها في سجل خاص غير متاحة للجميع ولا يتم نشرها بأي شكل من الأشكال[43].

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 ناعور صفحة على الفيسبوك[44] تنشر من خلالها بعض نشاطات وفعاليات المجلس البلدي.

[41] لقاء ربى العجارمة – المدير التنفيذي لبلدية ناعور – 22 أيلول 2022
[42] صفحة الفيسبوك الخاصة ببلدية ناعور
[43] لقاء راكان الطيب – رئيس قسم تكنولوجيا المعلومات والحاسوب في بلدية ناعور – 29 ايلول 2022
[44] صفحة الفيسبوك الخاصة ببلدية ناعور

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[45].
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[46].

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[47].

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.

[45] المادة 14 من قانون الادارة المحلية لعام 2021

[46] المادة 48 من قانون الادارة المحلية لعام 2021

[47] 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 15 منه أناط بالمجلس البلدي مهمة تشكيل لجان تطوعية خيرية للأحياء.

لا يوجد أية فعاليات تذكر حالياً حول مبادرات المجلس في إشراك المجتمع المحلي للمشاركة والمساءلة المجتمعية، واعتماد التواصل الفردي مع المواطنين بهذا الخصوص وسياسة الباب المفتوح الذي ينتهجها رئيس البلدية[48].

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

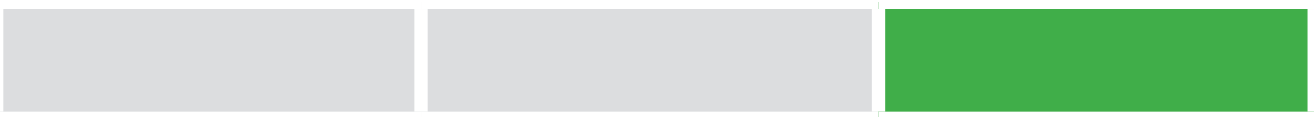
لا توجد لدى المجلس آلية واضحة ومحددة لمعرفة آراء المواطنين بشكل عام وعلى مستوى كافة المناطق لبيان احتياجات وأولويات المواطنين وذلك من خلال الاستبيانات التي توزع على كافة القطاعات أو إجراء مسح ميداني على أسس علمية أو لقاءات جماعية منظمة مسبقاً للمواطنين، ويقتصر حاليا على آراء المواطنين على صفحة البلدية على الفيسبوك[49] أو من خلال اللقاءات الفردية مع رئيس وأعضاء المجلس[50].

[48] لقاء غيداء أبو سيمور – عضو وحدة التنمية المحلية في بلدية ناعور – 27 أيلول 2022

[49] صفحة الفيسبوك الخاصة ببلدية ناعور

[50] لقاء غيداء أبو سيمور – عضو وحدة التنمية المحلية في بلدية ناعور – 27 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 سواء هيئة النزاهة ومكافحة الفساد أو ديوان المحاسبة أو وزارة الإدارة المحلية والتي تقوم بالتحقيق بهذه الشكاوى واتخاذ الأجراء القانوني اللازم[51].

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[52].

في بلدية ناعور لم يتم توقيع أعضاء المجلس الحالي على مدونة السلوك ولا توجد جهة تتابع و/أو تراقب مدى التزام الأعضاء بهذه المدونة.

[51] لقاء ربى العجارمة – المدير التنفيذي لبلدية ناعور – 22 أيلول 2022

[52] 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 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 البلد[53].

حتى تاريخه لم يتقدم أعضاء المجلس الحالي لبلدية ناعور بأيٍ إقرارات لذممهم المالية.

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

أحال مجلس هيئة النزاهة ومكافحة الفساد إلى الادعاء العام مجموعة من القضايا التي تحمل في طياتها شبهات فساد وذلك في عام 2016. وقد أعلنت المحكمة المختصة بالنظر في هذه القضايا بإبراء المشتكى عليهم في هذه القضايا .
على صعيد بلدية ناعور لا يوجد أية قضايا محالة لهيئة النزاهة ومكافحة الفساد.

ثانيا: الجهاز الإداري

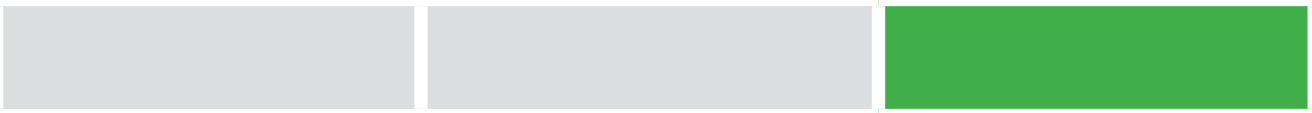
يعمل الجهاز الإداري لبلدية ناعور ضمن قوانين وأنظمة وتعليمات تحكم عمله وتحدد مسؤولياته وصلاحياته بموجب قانون الادارة المحلية وأسس تعيين الموظفين فيه وترقيتهم ومساءلتهم بموجب نظام الخدمة المدنية، وبهيكل تنظيمي واضح وبمسميات وظيفية يجري العمل على تحديدها بشكل واضح بالبلدية[55].

[54] ديوان المحاسبة – التقرير السنوي الرابع والستون – تقرير ديوان المحاسبة – المملكة الأردنية الهاشمية 2015

[56] لقاء زياد الزعبي – رئيس قسم شؤون الموظفين في بلدية ناعور – 21 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[56].

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[57].

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

تعمل بلدية ناعور والمجلس البلدي على تحقيق رؤية ورسالة البلدية والمتمثلة بما يلي:

الرؤية: بلدية ريادية عادلة في توزيع خدماتها يميزها البناء المؤسسي بكوادر كفوه تعمل بمهنية وتهتم بالمواطن على اساس الشراكة وتحتضن المستثمر وتشارك معه في تنمية مستدامة.

الرسالة: تسعى للتميز في خدماتها البلدية من خلال الاستخدام الأمثل للموارد واشراك المجتمع المحلي في اتخاذ القرار وتهيئة البيئة الحاضنة للاستثمارات والصناعات بحاكمية رشيدة وتنمية مستدامة.

وقد أكد رئيس وأعضاء مجلس بلدية ناعور بأنهم جميعاً يسعون لتحقيق رؤية ورسالة البلدية إلا أن التحديات التي تواجهها البلدية والتي من أهمها حسب آرائهم ندرة الموارد المالية ونقص الموارد البشرية ومحدودية مهام وصلاحيات وسلطات المجلس البلدي وضعف روح المبادرة والمشاركة المجتمعية تحول دون تحقيق رؤية ورسالة البلدية بالشكل المطلوب[58].

[56] المادة ١٥ من قانون الادارة المحلية لعام 2021

[57] استبيان رقم 2 – قياس رضى متلقي خدمات البلدية في ناعور

[58] لقاء رئيس واعضاء المجلس البلدي

هذا وتعبر رؤية ورسالة بلدية ناعور 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[59].

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 ٥٠٪ من الرسوم والضرائب المستوفاة عن المشتقات النفطية وما نسبته ٤٠٪ 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 ناعور لعام ٢٠٢١ ستة ملايين ومائة وتسعة وثلاثين 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 ناعور ندرة الموارد المالية[60]. وهذا ما أكده العديد من المواطنين لمحدودية الخدمات المقدمة من البلدية وانعكاساتها السلبية على المواطن[61].

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

[59] استبيان رقم 1 – تقييم نشاط المواطنين في مجال المساءلة وتعزيز الحوكمة في ناعور

[60] لقاء رئيس واعضاء المجلس البلدي

[61] استبيان رقم 2 – قياس رضى متلقي خدمات البلدية في ناعور

بلغ عدد موظفي بلدية ناعور ما يقارب 193 موظفا بمختلف التخصصات والمهن وضمن هيكل تنظيمي يجري العمل على تحديثه وتطويره. وقد بلغت نسبة رواتب الموظفين 25% من قيمة النفقات الإجمالية للبلدية، وهي نسبة ممتازة جداً مقارنة بالبلديات الأخرى والتي قد تصل هذه النسبة إلى ما يزيد عن 90%.

هذا وقد أكد المدير التنفيذي للبلدية ورئيس شؤون الموظفين على كفاية وجود موارد بشرية للقيام بأعمال البلدية في حين أكد بعض أعضاء المجلس البلدي بأن الموارد البشرية وخاصة في بعض المهن غير كافية وكذلك البنية التحتية.

أما فيما يتعلق بالمصادر الطبيعية، تمتلك البلدية الكثير من عيون الماء والينابيع إلا أنه بسبب عدم توافر الصرف الصحي باتت تشكل خطرا على السلامة العامة كما أن القطاع الزراعي يشكل 30% إلى 35% من دخل المجتمع المحلي إلا أنه لم يتم تحديد القطاع كأولوية للنمو وما زال يعاني من محدودية في التسويق والترويج.

كما أكد العديد من المواطنين في ناعور بأن عدد موظفي البلدية المعنيين بتقديم الخدمة متوسط.

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 بعض التعيينات تشوبها مظاهر الواسطة والمحسوبية وأن المشكلة هنا ليست بالقوانين والأنظمة لكن في عدم التطبيق"[62].

[62] لقاء زياد الزعبي – رئيس قسم شؤون الموظفين في بلدية ناعور – 21 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 كأنهاء 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 ناعور بموجب نظام إداري وهيكل تنظيمي ونظام مالي يمكن الجهاز الإداري من القيام بالمهام الملقى عليه لإدارة عمل البلدية[63].

وقد أكد العديد من المواطنين بأن معرفة وإلمام موظفي البلدية بإجراءات وتعليمات تقديم الخدمة جيدة، وأن تقيد موظفي البلدية بالمواعيد المحددة لإنجاز المعاملات متوسطة[64].

[63] لقاء زياد الزعبي – رئيس قسم شؤون الموظفين في بلدية ناعور – 21 ايلول 2022

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

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[65].

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[65].

جمع الضرائب والرسوم

2.3.هل توجد آليات واضحة وشفافة لجمع الضرائب والرسوم؟

تعمل بلدية ناعور 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[67].

[65] لقاء عبير البكيرات – رئيس قسم العطاءات في بلدية ناعور – 15 أيلول 2022

[66] لقاء عبير البكيرات – رئيس قسم العطاءات في بلدية ناعور – 15 أيلول 2022

[67] لقاء تغريد السمور – المدير المالي بلدية ناعور – 21 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[68].
هذا وقدر ديوان المحاسبة الذمم المستحقة وغير المحصلة لصالح صندوق بلدية ناعور بمبلغ 1,958,756 دينار، والذي يشكل ثلث موازنة البلدية تقريباً[69].

وقد بين عدد من المسؤولين في البلدية حجم هذه الذمم المرتفعة يعود لعزوف المواطنين عن الدفع وذلك لعدم وجود حوافز تشجيعية 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؟

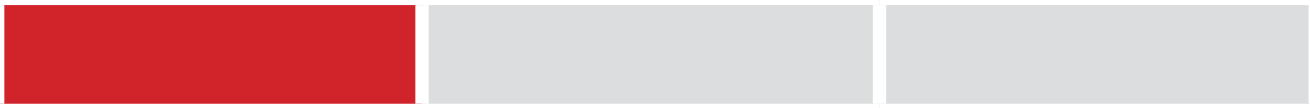
تعمل بلدية ناعور بموجب قوانين وأنظمة وتعليمات تتعلق بمنح رخص البناء ورخص المهن وتحصيل الضرائب والرسوم المترتبة على ذلك كقانون رخص البناء والذي يحدد شروط ومتطلبات اصدار الرخص ونسبة الرسوم والضرائب عليها وكيفية تحصيلها والغرامات المترتبة عليها، كما ينظم قانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل مناطق البلديات 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[70].

وقد أكد معظم اصحاب المهن بأن هناك أنظمة وقوانين واضحة لرخص المهن ويتم تطبيقها من قبل البلدية بشكل جيد[71].

[68] لقاء تغريد السمور – المدير المالي بلدية ناعور – 21 أيلول 2022
[69] ديوان المحاسبة – التقرير السنوي التاسع والستون – تقرير ديوان المحاسبة – المملكة الأردنية الهاشمية 2020
[70] لقاء آلاء الثوابية – موظفة رخص المهن في بلدية ناعور – 26 أيلول 2022
[71] استبيان رقم 3 – خاص بأصحاب المهن والحرف والصناعات في ناعور

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[72].

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[73].

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. وقد أكد المدير التنفيذي[74] والمدير المالي[75] في البلدية عدم نشر موازنة البلدية في أية وسيلة من وسائل النشر.

[72] المادة ١٤ من قانون الادارة المحلية لعام 2021
[73] استبيان رقم 1 – تقييم نشاط المواطنين في محال المساءلة وتعزيز الحوكمة في ناعور
[74] لقاء ربى العجارمة – المدير التنفيذي لبلدية ناعور – 22 أيلول 2022
[75] لقاء تغريد السمور – المدير المالي لبلدية ناعور – 21 أيلول 2022

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[76].

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.

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[77].

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[78].

[76] التعليمات المتعلقة بإعداد مشروع الموازنة التقديرية للبلديات

[77] لقاء تغريد السمور – المدير المالي لبلدية ناعور – 21 أيلول 2022

[78] لقاء زياد الزعبي – رئيس قسم الموظفين في بلدية ناعور – 21 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 لا توجد متابعة حقيقية من أية جهة في البلدية للالتزام بما جاء في هذه المدونة، ولا توجد جهة ترصد أية مخالفات لأحكام هذه المدونة أو تقييم دوري للموظفين للالتزام بأحكامها أو مخالفة ما جاء فيها[79].

[79] لقاء زياد الزعبي – رئيس قسم الموظفين في بلدية ناعور – 21 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[80].

وتستقبل أيضاً البلدية الشكاوى على صفحتها على الفيسبوك[81].

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 ورئيس الديوان بأن إجراءات تقديم الشكاوى في البلدية واضحة وسهلة، في حين اعتبر عدد من المواطنين بأن نماذج الشكاوى والاقتراحات غير متوفرة بمكان واضح[82].

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 والمبين فيها نماذج الشكوى بشكل بسيط وواضح بالإضافة إلى طلبات الحماية للمخبرين.

[80] لقاء رأفت السواعير – رئيس الديوان في بلدية ناعور – 21 أيلول 2022

[81] صفحة الفيسبوك الخاصة ببلدية ناعور

[82] استبيان رقم 2 – قياس رضى متلقي خدمات البلدية في ناعور

2.الفاعلية

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

أكد المدير التنفيذي للبلدية ورئيس الديوان المختص بتلقي الشكاوى من المواطنين 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[84]، أما اصحاب المهن والحرف والصناعات في ناعور والذين تقدموا بشكاوى للبلدية حول موضوع الترخيص فقد أكد البعض منهم بأنه تم حلها بشكل مقبول[85].

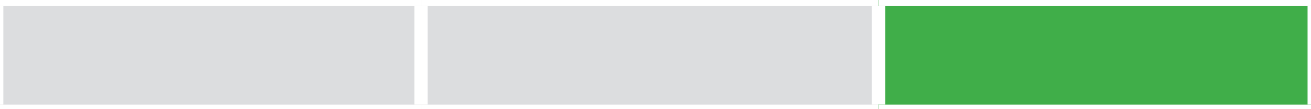
ثانيا: التدقيق والرقابة

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 والأقسام المختصة في وزارة الإدارة 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 كأن فيها 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.

[84] استبيان رقم 1 – تقييم نشاط المواطنين في مجال المساءلة وتعزيز الحوكمة في ناعور
[85] استبيان رقم 3 – خاص بأصحاب المهن والحرف والصناعات في ناعور

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 ناعور حجم الذمم المستحقة غير المحصلة لصالح صندوق البلدية التي بلغت 1,958,756 دينار أردني[86].

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

لا يوجد في بلدية ناعور قسم خاص أو وحدة خاصة للتدقيق والرقابة على اعمال البلدية المالية أو الإدارية اليومية وتكتفي بالجهات الرقابية الخارجية[87].

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 والتبليغ بشأن الأخطاء أو المخالفات أو الجرائم المالية المحالة اليها من الديوان أو عدم تزويد 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[88].

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.

[86] ديوان المحاسبة – التقرير السنوي الرابع والستون – تقرير ديوان المحاسبة – المملكة الأردنية الهاشمية 2020
[87] لقاء تغريد السمور – المدير المالي بلدية ناعور – 21 أيلول 2022
[88] لقاء تغريد السمور – المدير المالي بلدية ناعور – 21 أيلول 2022

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

لا توجد في بلدية ناعور قسم خاص و/ أو وحدة للتدقيق الداخلي ليصار إلى فحص فعالية التدقيق الداخلي ويقتصر عمل الجهات الخارجية المعنية بالرقابة والتدقيق على التدقيق على العمليات المالية والإدارية للبلدية[89].

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.

[89] لقاء تغريد السمور – المدير المالي بلدية ناعور – 21 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 ناعور 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.
وقد تم في عام ٢٠١٦ التحقيق بخمس قضايا شبهات فساد في بلدية ناعور من قبل هيئة مكافحة الفساد والتي بدورها أحالتها إلى المحكمة المختصة، وقد أصدرت هذه المحكمة في العام الماضي حكماً بإعلان براءة المشتكى عليهم جميعاً في هذه القضايا[90].

هذا وقد بين تقرير هيئة النزاهة ومكافحة الفساد لعام 2019 بأن الهيئة نفذت زيارات ردع لعدد من البلديات بما فيها بلدية ناعور 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.

[90] 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.

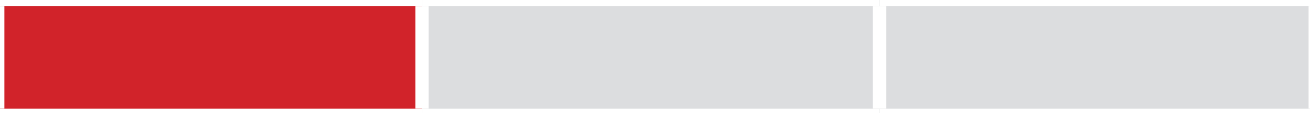
-مؤسسات المجتمع المدني[91]: تعتبر مؤسسات المجتمع المدني أحد أبرز أطراف المنظومة الوطنية للنزاهة نظراً لما تضطلع به من دور فاعل في غرس قيم النزاهة والشفافية والتوعية بمكافحة الفساد والوقاية منه وتفعيل مبدأ الرقابة والرصد والإبلاغ عن جرائم الفساد.

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[92].

[91] الجمعية الشركسية في ناعور، جمعية احياء التراث، جمعية سيدات ناعور الناهضات

[92] لقاء مؤسسات المجتمع المدني التي جرى 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 في رفع وتثقيف ممثلي البلديات سواء لأعضاء المجلس البلدي أو الجهاز الإداري للبلدية سواء كانت تدريبات أو ورش عمل أو نشرات توعوية، كما لا يوجد اي تنسيق بين هذه الأطراف لرفع الوعي على المستوى المحلي لناعور[93].

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 االمؤسسات المختلفة المعنية بمكافحة الفساد مخصصة لممثلي البلدية أو المجتمع المحلي في ناعور للتوعية بالأثر السلبية للفساد ومخاطره والتصدي لمظاهر الفساد والوقاية منه.

خامساً: المساءلة المجتمعية

1.القدرة

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

[93] لقاء راكان الطيب – رئيس قسم تكنولوجيا المعلومات والحاسوب لبلدية ناعور – 29 أيلول 2022

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 موازنة البلدية أو تحديد احتياجات وأولويات المجتمع المحلي في حين أكد المواطنين عدم اطلاعهم على خطط البلدية وقرارات المجلس البلدي أو حضور اجتماعاته[94].

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

لا توجد هناك أية مبادرات من قبل البلدية للقاءات جماعية منظمة مسبقاً للمجتمع المحلي في ناعور للمساءلة والتفاعل والمشاركة في اتخاذ القرارات في البلدية، وتقتصر على اللقاءات الفردية لرئيس وأعضاء المجلس سواء في مقر البلدية أو خارجها[95].

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

لم تقم مؤسسات المجتمع المدني في ناعور بأية مبادرات تتعلق بدعم المساءلة المجتمعية ومساءلة ممثلي المجلس البلدي، وقد عزت هذه المؤسسات العزوف عن ذلك لقلة الخبرة في هذا المجال وقلة الموارد وقلة اهتمام المجتمع المحلي في هذا المجال[96].

[94] استبيان تقييم نشاط المواطنين في مجال المساءلة وتعزيز الحوكمة في ناعور

[95] لقاء غيداء أبو سيمور – عضو وحدة التنمية المحلية في بلدية ناعور – 27 أيلول 2022

[96] لقاء مؤسسات المجتمع المدني

2.الفاعلية

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

لا توجد أية مبادرات تم تنفيذها من قبل مؤسسات المجتمع المدني في مساءلة البلدية[97].

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.

[97] 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 2020 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، 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 البلدية من نقص في الكادر الإداري وفي عمال الوطن وبعض التخصصات المهنية وذلك بسبب عدم قدرة البلدية تغطية هذه النقص بسبب رفض وزارة الإدارة المحلية لطلبات التوظيف المقدمة من البلدية لإشغال هذه الوظائف.

4.تعاني البلدية من عدم وجود آليات فعالة لتحصيل الرسوم والضرائب المترتبة على المكلفين إذ بلغت الذمم المدينة المستحقة وغير المحصلة لصالح صندوق البلدية 1,958,756 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 ناعور على أسس حزبية أو برامجية، بل كانت على اسس فردية إذ خلت هذه الانتخابات من المرشحين الحزبيين، كما لم يكن هناك توزيع عادل لعدد الأعضاء مقارنة بعدد الناخبين للمناطق السبعة الممثلة في المجلس، كما لم تتمثل شريحة الشباب في المجلس، وقد بلغت نسبة تمثيل المرأة في المجلس حسب الكوتا المحددة في القانون (25%)، وبلغت نسبة المشاركة في هذه الانتخابات 45%.

3.تم رصد العديد من المخالفات في العملية الانتخابية 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.لا توجد لدى البلدية أية أنظمة تعزز نزاهة عمل المجلس كمدونة سلوك الأعضاء وتعليمات بشأن تلقي الهدايات والإبلاغ عن الفساد وتجنب تضارب المصالح.

3.لا يوجد في البلدية قسم خاص بالتدقيق والرقابة الداخلية على اعمال البلدية المالية والإدارية.
4.لا تقوم البلدية بنشر الميزانية السنوية للبلدية 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.لم يقم أعضاء المجلس بإشهار ذممهم المالية.

6.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 ناعور في مشاركة البلدية أعمالها أو الرقابة على أدائها.

2.لم تقدم مؤسسات المجتمع المدني في ناعور اية مبادرات تذكر في المساءلة المجتمعية.

3.أن عدم انخراط مؤسسات المجتمع المدني في ناعور 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 ناعور 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.

ثامناً: مستوى الحوكمة المحقق مقارنة بما تم التوصل اليه في ذات الدراسة الصادرة عام 2014

1.لم تتغير معظم الاستنتاجات الواردة في هذا التقرير لبلدية ناعور عن الاستنتاجات التي خلصت إليها دراسة نظام النزاهة المحلي لبلدية ناعور والتي أجرتها مؤسسة رشيد فرع الشفافية الدولية في الاردن عام ٢٠١٤ رغم تعديل العديد من القوانين والأنظمة والتعليمات الناظمة لعمل البلديات ومنها قانون الادارة المحلية والذي ألغى بموجبه قانون البلديات السابق حيث لم يتم الاخذ بالتوصيات التي خرجت بها هذه الدراسة سواء المتعلقة بالتشريعات او بأداء البلدية نفسها وذلك لعدم المتابعة و التقييم الدوري لتحقيق متطلبات الحوكمة الرشيدة و إيجاد آليات تجسد الحوكمة الرشيدة لأهمية هذه الحوكمة وإنعكاساتها على رفع اداء إدارة البلدية.

2.رغم التحسن البسيط الذي ظهر على بعض المؤشرات كالقدرة على التدقيق والرقابة من متوسط إلى جيد وفعالية التحقيق في قضايا الفساد من متوسط إلى جيد والقدرة على رفع الوعي في مجال مكافحة الفساد من ضعيف إلى متوسط وقدرة ودور الجهاز الإداري من متوسط إلى جيد و مساءلة المجلس البلدي من متوسط إلى جيد ومساءلة الجهاز الإداري من ضعيف الى متوسط، الا أن القدرة على معالجة الشكاوى سجلت تراجعاً من جيد إلى متوسط.

التـــوصـيـــات

بالنظر إلى التقرير الصادر في العام 2014 وما تم التوصل اليه من استنتاجات وتوصيات ، وفي ظل عدم الاخذ بالغالبية العظمى من التوصيات من قبل البلدية والأطراف الفاعلية في النظام المحلي مما أدى إلى تقارب في الاستنتاجات التي تم التوصل إليها في العام 2014 وفي هذا العام أيضاً (2022)، **يؤكد هذا التقرير على ضرورة الاخذ وتنفيذ توصيات التقرير السابق.** بالإضافة إلى التوصيات التالية:

أولاً: التشريعات الناظمة لعمل البلدية

1.مراجعة شاملة للتشريعات والعمل على حصرها بعدد محدود لتسهيل الرجوع اليها والإلمام بها وتحديثها لتنسجم مع نموذج ادارة البلدية المنشود.

2.العمل على إعطاء المزيد من الاستقلالية للبلدية في التشريعات الناظمة لعمل البلدية من النواحي المالية والإدارية والتخفيف من 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 في الموافقة عليها تي 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 55 من قانون الإدارة المحلية لتقوية قدراتهم على وضع المشاريع الخدمية والتنموية ودراستها وادارتها ودراسة الموارد المالية لها وتوفيرها.

6.تعديل آلية اختيار المدير لتنفيذي لمجلس البلدية لضمان استقلاليته في ادارة أعماله وفقا للقانون.

ثانيا: الموارد المالية والبشرية

على بلدية ناعور القيام بما يلي لتحسين الحكومة 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.

•توفير دورات تدريبية متخصصة للموظفين وأعضاء المجلس البلدي 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.

•تقسيم العمل البلدي بين المجلس البلدي والجهاز الاداري في البلدية بما يضمن تولي المجلس البلدي رسم السياسات والرقابة والاشراف والمتابعة والتدقيق على اعمال 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 34 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.تخصيص مقاعد للشباب في المجالس البلدية وتخفيض سن الترشح للانتخابات لإفساح المجال لأكبر عدد ممكن من الشباب للمشاركة في إدارة أعمال البلدية.

7.أن يكون نائب رئيس البلدية امرأة في حال كانت الرئاسة لرجل.

رابعاً: النزاهة والشفافية والمساءلة

1.تعزيز قيم ومبادئ المساءلة والمحاسبة للمجلس البلدي المنتخب تكرس النزاهة والشفافية والرقابة.

2.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.

3.إلزام أعضاء المجلس البلدي والمدير التنفيذي والمدير المالي ورئيس قسم العطاءات والمشتريات بتقديم إقرار الذمة المالية، وانزال العقوبات بحق المتخلفين عن ذلك.

4.تعزيز مبادئ الشفافية من خلال نشر الموازنة العامة للبلدية بطريقة مفهومة للمواطنين، إلى جانب نشر قرارات المجلس البلدي.

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

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

7.توضيح ونشر آليات الاعتراض على قرارات المجلس.

8.إيجاد قسم و / أو وحدة خاصة بالتدقيق والرقابة بأنواعها المالية والإدارية.

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

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

خامساً: مهام الإشراف والرقابة والمساءلة الخارجية

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

2.إيجاد نظم لتقييم الأداء 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.

4.تفعيل الرقابة الشعبية على عمل البلدية.

5.تكريس نهج المحاسبية وسيادة القانون في البلدية.

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.

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 نشر ثقافة المساءلة وأهميتها في تحسين جودة الخدمات المقدمة في البلدية.

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

4.وضع آلية فعالة مع مؤسسات المجتمع المدني كهيئات استشارية رديفة داعمة في الخبرات والتواصل مع المجتمعات المحلية وفئاتها المختلفة تعزيزا لمعايير الدور الاجتماعي وضمان تحقيقه.

5.اشراك المجتمعات المحلية في تحديد أولوياتها التنموية والخطط الاستراتيجية والموازنة العامة للبلدية.

6.توسيع دائرة المشاركة الشعبية في ادارة شؤون البلدية.

7.تمكين المواطنين من المشاركة في تحديد الأولويات التنموية.

ثامناً: على مستوى الحوكمة الداخلية

1.إيجاد آليات دورية لمعرفة مدى تطبيق البلدية لنظام الحوكمة الرشيدة في مختلف المحاور ومدى مساهمة ذلك في تفعيل الأداء الإداري للبلدية من ناحية تحقيق الأهداف الاستراتيجية للبلدية و تقييم الأداء المالي ومستوى الحوكمة المستهدف والمحقق ونتائج الأداء السنوي لتحقيق الأهداف الاستراتيجيه للبلدية ونتائج تطبيق الحوكمة في البلدية.

قائمة المراجع

أولاً: المراجع القانونية

1.الدستور الأردني لعام 1952 وتعديلاته[98]
2.قانون الإدارة المحلية رقم 22 لعام 2021[99]
3.قانون رخص المهن رقم 28 لعام 1999[100]
4.قانون ضريبة الأبنية والأراضي رقم 11 لعام 1954[101]
5.قانون النزاهة ومكافحة الفساد رقم 13 لعام 2016[102]
6.قانون ديوان المحاسبة رقم 28 لعام 1952[103]
7.قانون الكسب غير المشروع رقم 25 لعام 2021[104]

ثانيا: الأنظمة والتعليمات

1.نظام الخدمة المدنية رقم 9 لعام 2020[105]
2.نظام المشتريات الحكومية رقم 28 لعام 2019[106]
3.النظام المالي للبلديات رقم 142 لعام 2016[107]
4.نظام مساءلة رؤساء وأعضاء المجالس البلدية رقم 82 لعام 2017[108]
5.نظام موظفي البلديات رقم 11 لعام 2020[109]
6.نظام اللوازم واشغال البلديات رقم 34 لعام 2015[110]
7.تعليمات منح المكافآت والحوافز لموظفي البلديات لعام 2022[111]
8.تعليمات لوازم واشغال البلديات لعام 2019[112]
9.التعليمات التنفيذية الخاصة بقواعد حملات الدعاية الانتخابية لانتخابات مجالس المحافظات والمجالس البلدية لعام 2017[113]
10.مدونة قواعد السلوك الوظيفي واخلاقيات الوظيفة.[114]
11.تعليمات اعداد مشروع الموازنة التقديرية للبلديات لعام 2021[115]

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

ثالثاً: التقارير

1.ديوان المحاسبة. التقرير السنوي التاسع والستون. تقرير ديوان المحاسبة، المملكة الأردنية الهاشمية. 2020[116]
2.هيئة مكافحة الفساد. التقرير السنوي لعامي 2019، 2020. المملكة الأردنية الهاشمية[117]
3.الهيئة المستقلة للانتخابات. انتخابات مجالس المحافظات والمجالس البلدية ومجلس أمانة عمان 2022 – التقرير التفصيلي. المملكة الأردنية الهاشمية[118]
4.راصد. التقريرالنهائي لمراقبة انتخابات المجالس البلدية ومجالس المحافظات 2022[119]
5.وزارة الإدارة المحلية. التقرير المالي للبلديات لعام 2019[120]
6.رشيد «التحالف الاردني للنزاهة والشفافية». نظام النزاهة على المستوى المحلي (البلديات) بيئة النزاهة في بلدية ناعور الجديدة.. 2014

رابعاً: المقابلات

1.مزيد المساعفة - رئيس بلدية ناعور- 13 و 15 أيلول 2022
2.جميل صبحي السواعير – عضو مجلس بلدي ناعور – 13 أيلول 2022
3.خالد عبدالله العفيشات – عضو مجلس بلدي ناعور – 13 أيلول 2022
4.عاطف علي السواعير – عضو مجلس بلدي ناعور – 13 أيلول 2022
5.جميل حسين عبدالهادي – عضو مجلس بلدي ناعور – 13 أيلول 2022
6.نهار محمد البكار – عضو مجلس بلدي ناعور – 13 أيلول 2022
7.محمد عبدالحميد الثوابية – عضو مجلس بلدي ناعور – 13 أيلول 2022
8.عبدالرحمن الثوابية – عضو مجلس بلدي ناعور – 13 أيلول 2022
9.ايمان سكارنة – عضو مجلس بلدي ناعور – 13 أيلول 2022
10. ناديا السواعير – عضو مجلس بلدي ناعور – 13 أيلول 2022
11. ربى العجارمة - المدير التنفيذي – 22 أيلول 2022
12. تغريد السمور - المدير المالي لبلدية ناعور – 21 أيلول 2022
13. زياد الزعبي - رئيس شؤون الموظفين لبلدية ناعور – 21 أيلول 2022
14. رأفت السواعير - رئيس الديوان لبلدية ناعور – 21 أيلول 2022
15. عبير البكيرات - رئيس قسم العطاءات المهندسة لبلدية ناعور – 15 أيلول 2022
16. غيداء ابو سمور - عضو وحدة التنمية المحلية في بلدية ناعور – 27 أيلول 2022
17. آلاء الثوابية - موظفة رخص المهن في بلدية ناعور – 26 أيلول 2022
18. راكان الطيب - رئيس قسم تكنولوجيا المعلومات والحاسوب لبلدية ناعور – 29 أيلول 2022
19.محمد الخص – عضو في الجمعية الشركسية / ناعور - 2 تشرين أول 2022
20. يسار العجارمة – عضو في جمعية إحياء التراث – 3 تشرين اول 2022
21. أريج العفيشات – رئيس جمعية سيدات ناعور الناهضات – 3 تشرين أول 2022

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

خامساً: مواقع الكترونية

1.صحيفة هلا الالكترونية
2.الموقع الالكتروني لجريدة الرأي
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 ناعور (استبيان رقم 1)
2.استبيان قياس رضى متلقي خدمات البلدية في ناعور (استبيان رقم 2)
3.استبيان خاص بأصحاب المهن والحرف والصناعات في ناعور (استبيان رقم 3)

بلدية نـــاعـــور
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؟	12	38	50
هل سبق لك وأن اطلعت على خطط البلدية وقرارات المجلس البلدي؟	5	45	50
هل هناك سهولة في الحصول على المعلومات في البلدية؟	11	39	50
هل سبق وأن شاركت بأي نشاط مع البلدية؟	10	40	50
هل سبق وأن تقدمت بأي توصيات لتحسين اداء البلدية؟	10	40	50
هل تم الأخذ بأي توصيات تم تقديمها؟	6	14	20
هل سبق وأن تقدمت بشكوى للبلدية؟	18	32	50
هل تم التعامل مع الشكوى بشكل جدي وتم حلها؟	15	3	18

بلدية نـــاعـــور

استبيان قياس رضى متلقي خدمات البلدية

(استبيان رقم 2)

السؤال	جيد	متوسط	ضعيف	عدد الإجابات
خدمات البلدية محددة وواضحة	2	21	27	50
الإجراءات اللازمة للحصول على الخدمة معلنة وواضحة	2	17	31	50
الوقت اللازم للحصول على الخدمة المناسبة	2	27	21	50
نماذج الطلبات سهلة وواضحة	4	33	13	50
معرفة والمام موظفي البلدية بإجراءات وتعليمات تقديم الخدمة	12	33	5	50
عدد موظفي البلدية المعنيين بتقديم الخدمة كاف	7	33	10	50
يتقيد موظفي البلدية بالمواعيد المحددة لإنجاز المعاملات	4	34	12	50
يتعامل موظف البلدية مع المراجعين بمساواة ودون تمييز	6	38	6	50
يتحلى موظف البلدية بالنزاهة	9	37	4	50
اللوحات الإرشادية والنشرات التعريفية كافية وشاملة	4	29	17	50
نماذج الشكاوى والاقتراحات متوفرة بمكان واضح	3	20	27	50
يسهل تصفح الموقع الإلكتروني للبلدية	3	11	36	50
تعتبر وسائل التوعية والتعريف بالخدمات وإجراءاتها واضحة	3	6	41	50

بلدية نـاعــور
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؟	27 نعم	3 لا		30
ما مدى تطبيق الأنظمة والقوانين الخاصة بالمهن والحرف بفاعلية	22 جيد	2 متوسط		30
هل تتم عمليات الترخيص بسهولة بعيد عن الواسطة والمحسوبية والمحاباة	24 نعم	6 لا		30
هل هناك عمليات تفتيش دورية من قبل البلدية على أصحاب المهن	27 نعم	3 لا		30
هل هناك آليات واضحة بموضوع المخالفات	19 نعم	11 لا		30
هل سبق لك وأن تقدمت بشكوى للبلدية حول موضوع الترخيص	5 نعم	16		21
هل تم حلها على أرض الواقع	2 نعم	1 لا		3
هل سبق لك أن تقدمت بشكوى لجهات خارجية		21 لا		21
ما مدى إمكانية مراجعة أعضاء المجلس بما يتعلق بالتراخيص	6 جيد	1 متوسط	4 ضعيف	11

معاً للقضاء على الفساد

TOGETHER TO END CORRUPTION

www.rasheedti.org

RasheedTIjo RasheedTIjo RasheedTIjo RasheedTIjo

www.rasheedti.org