

المقدمة

يستعرض هذا التقرير لسنة 2016 أهم نتائج مراقبة السلطة المحلية ويتناول مواضيع عديدة - جهازية وعينية معاً - في غاية الأهمية بخصوص استواء الحكم في دولة إسرائيل وتحسين حال سكانها. وفي هذا التقرير تم التشديد بشكل خاص على إنماء أنظمة الإدارة السليمة والاستقامة والأخلاقيات العامة. وقد شرح مراقب الدولة أكثر من مرة في هذا التقرير الأعراف اللائقة لمنع قرارات وتصرفات غير لائقة.

تعيينات وتعاقبات في السلطات المحلية على أساس صلة سياسية أو شخصية بعد انتخابات 2013: يشير التقرير إلى أشخاص تم تعيينهم في وظائف - بعضها وظائف مرموقة - في بلديات وفي شركات بلدية، حيث تم التعيين في معظم الحالات بعد الانتخابات بفترة قصيرة، وبالأساس بسبب صلتهم السياسية أو الشخصية أو صلة العمل مع رئيس البلدية أو أعضاء قائمته الانتخابية أو أعضاء في قائمة أخرى من الائتلاف في البلدية. وقد تم التطرق إلى عيوب وتجاوزات خطيرة وهامة للغاية، وخاصة في ممارسات بلديات **نيشر** و**العفولة**، وإزاء هذا الوضع ينصح مكتب مراقب الدولة وزارة الداخلية باتخاذ الخطوات والإجراءات الصارمة المتاحة للوزارة بمقتضى القانون بحق رؤساء بلديات نيشر و**العفولة**. الجدير ذكره أنه أثناء تلخيص التقرير واستنتاجاته تبلورت لدى مكتب مراقب الدولة خشية بخصوص ارتكاب مخالفات جنائية في بعض السياقات. ووفقاً لتعاليم القانون سيتم تحويل تلك المكتشفات إلى مستشار الحكومة القضائي.

وبالنظر إلى التجاوزات الجوهرية التي يستعرضها التقرير، يتعين على وزارة الداخلية إعادة النظر في تعيينات الموظفين التي تمت في البلديات وفي الشركات البلدية من خلال إجراءات تشوبها أخلال وتجاوزات - حيث يُشتبه ان اختيار الموظفين تم على خلفية سياسية وليس وفقاً لمؤهلاتهم. كما ويتعين على وزارة الداخلية النظر بشكل جذري في اعتماد بدائل للتعامل مع التعيينات السياسية في السلطات المحلية، بما فيه النظر في إمكانية تغيير التعاليم بخصوص تشكيلة لجان الفحص في البلديات.

وفي بلدية ريشون لتسيون تم التدقيق في مسألة **التعيينات في الشركات البلدية**. وكشف التدقيق عن تجاوزات بخصوص التعيينات التي تمت في شركتين بلديتين، ومن حملتها ما يتصل بإجراءات طرح العطاءات لتعيين الموظفين وإجراءات تعيين أعضاء في مجالس إدارة الشركات البلدية.

الاستشارة وتقديم الخدمات القضائية في السلطة المحلية: تم الكشف عن تجاوزات جوهرية، ومنها تجاوزات خطيرة في مجال الاستشارة القضائية وتلقي السلطة المحلية خدمات من مستشارين قضائيين خارجيين. وقد تم الكشف عن عيوب في تعاقدات قامت بها سلطات محلية مختلفة مع محامين خارجيين في سياق إجراءات التعاقد وتضارب المصالح ومجالات العمل التي يتم تحويلها لمستشارين قضائيين خارجيين ومدة تشغيلهم والتكاليف الباهظة للتعاقد معهم. الخطوات التي اتخذتها وزارة الداخلية لتنظيم طريقة استيعاب المحامين الخارجيين للعمل لصالح السلطات المحلية ليست كافية لتلبية الحاجة إلى تنظيم شامل لهذه المسألة في كافة السلطات المحلية.

الجوانب القانونية والأخلاقية المتعلقة بولاية الشخصيات المُنتخبة في السلطات المحلية: المسؤولية الأساسية عن تطبيق تعاليم القانون والسلوك الأخلاقي اللائق تقع على عاتق الشخصيات المُنتخبة، حيث يتعين عليهم بحكم منصبهم أن يكونوا قدوة في تصرفاتهم المدنية اللائقة. وفي إجراءات المتابعة التي تمت بشأن معالجة وزارة الداخلية ووزارة القضاء للتجاوزات التي تم تعدادها في تقرير سابق

بهذا الخصوص¹، تم استعراض مُكتشفات تتعلق بمختلف الجوانب الأخلاقية لممارسات الشخصيات المُنتخبة في السلطات المحلية. ويُستدل من تلك المُكتشفات أن الشخصيات المُنتخبة لا تتصرف دائماً كما ينبغي لها وكما يليق بها.

وتبين من المتابعة أنه تم تصحيح جزء من التجاوزات التي تطرق إليها التقرير السابق. لكن لا تزال هناك مسائل تحتاج إلى إصلاح، سواء من خلال فرض القانون على الشخصيات المُنتخبة أو من خلال اعتماد أنظمة قانونية لفرض الأصول الأخلاقية في السلطات المحلية ولمعالجة المخالفات الأخلاقية التي ترتكبها الشخصيات المُنتخبة. من الواجب أن تعمل وزارة الداخلية ووزارة القضاء بالتعاون مع مركز السلطة المحلية على تطبيق ما يلزم تطبيقه.

سفر الشخصيات المُنتخبة وموظفي السلطات المحلية إلى خارج البلاد: إن السفر إلى خارج البلاد بحكم الوظيفة ينطوي على نفقات مالية من المال العام، وقد تبدو بنظر الجمهور كامتيازات تمنحها الشخصيات المُنتخبة وكبار الموظفين لأنفسهم أو لموظفيهم. ولهذا يجب الحرص على اتباع أنظمة الإدارة السليمة في هذا المجال والامتناع عن إثارة تضارب المصالح ولو ظاهرياً.

إن تطبيق القانون هو شرط أساسي وضروري لسير الإدارة السليمة واحترام سلطة القانون والمساواة بين كافة سكان الدولة. وفي هذا التقرير أيضاً كرر مراقب الدولة تشديده بشكل خاص على مسألة إنفاذ القانون في مجال ترخيص الأعمال ومصالح العمل وفي مجال التنظيم والبناء.

ومن المعلوم أن إنفاذ أحكام ترخيص مصالح العمل يحظى بأهمية كبيرة في كل ما يتصل بسلامة الجماهير وصحتها وامنها. وقد تم الكشف عن تجاوزات في هذا المجال من خلال التدقيق الذي تم في مجلس محلي جفعات زئيف وفي مجلس محلي ختسور هَجليليت ومجلس محلي رمات يشاي. أما التدقيق في بلدية ريشون

1 مراقب الدولة، تقارير عن المراقبة والتدقيق في السلطات المحلية لعام 2009 (تم نشره في عام 2010)، في فصل: "الجوانب الأخلاقية المتعلقة بولاية الشخصيات المُنتخبة في السلطات المحلية" ص 3-49.

لنسيون فقد كَشَفَ أن البلدية لم تتخذ خطوات تطبيقية جدية بحق الأطراف التي تجاوزت احكام ترخيص مصالح العمل. كما وتبين ان عضو المجلس البلدي الذي خَوَّل إليه رئيس البلدية صلاحيات في مجال ترخيص مصالح العمل قد تصرف بخلاف مبدأ المطالب البلدية المستقلة وبخلاف تعليمات مستشار الحكومة القضائي، بل وتصرف في حالتين على خلفية قيام تضارب في المصالح.

إن مجال التخطيط والبناء يؤثر على هيئة البيئة وعلى طريقة الاستفادة من موارد الأرض وتوزيع الثراء، ومن هنا تتبع أهمية هذا المجال.

أثناء التدقيق لدى **اللجنة المحلية للتنظيم والبناء في القدس** تبين أن ليس هناك خارطة هيكلية مُحدّثة لمدينة القدس، وهناك قلة قليلة من تراخيص البناء في شرق المدينة وإجراءات استصدار رخص البناء تستمر لفترة طويلة. كما ويستعرض التقرير قصور لا تتوافق مع المبادئ الأساسية للإدارة السليمة، مثل مبدأ الشفافية والمساواة وقانونية الإدارة. وتبيّن أيضاً أن اللجنة قد انحرفت أحياناً عن مبادئ التنظيم التي تقررت في الخرائط الصالحة لدرجة التعدي على المصلحة العامة.

أثناء التدقيق لدى **اللجنة المحلية للتنظيم والبناء في جفعتون ألونيم** تم الكشف عن وضع مزري للغاية وبرزت تجاوزات في عمل اللجنة - لم تعمل اللجنة على إعداد خرائط هيكلية شاملة تنطبق على البلدات الواقعة في نطاق محيطها التنظيمي، لا بل وعملت في أحيان متقاربة على تقديم التخطيط التفصيلي الموضوعي بهدف تشريع البناء غير القانوني فيما بعد. وقد تم في نطاق المحيط التنظيمي للجنة بناء غير مرخص على نطاق واسع، وهذه الظاهرة هي أفضل شاهد على تقصير اللجنة في عملها في كل ما يخص تطبيق تعاليم القانون.

وبالإضافة إلى كل تلك الأمور يشدد التقرير على أمور أخرى ومن جملتها: الحفاظ على جودة البيئة ومنع المكاره، التخطيط البلدي، الحفاظ على ممتلكات السلطة المحلية، الإدارة المالية والتنظيمية في السلطات المحلية وتقديم الخدمات للسكان.

تقديم الخدمات للسكان في السلطات المحلية: تؤثر الخدمات التي تقدمها السلطة المحلية للسكان تأثيراً مباشراً على جودة حياتهم وراحتهم. وخلال التدقيق تم فحص المرافق التي تستقبل فيها السلطات المحلية الجماهير وتبين أن هناك عيوب كثيرة في ما يخص تسهيل وصول السكان إلى فتحات الخدمات وتسهيل الوصول إلى مواقع الخدمات ذاتها، وكذلك عيوب تنعكس في مدة الانتظار وتقديم الخدمات أونلاين. كما ويستعرض التدقيق عيوب كثيرة في لافتات التوجيه إلى فتحات الخدمات وعيوب في الظروف المادية لمواقع الخدمات، حيث تُفهم بعض تلك العيوب وكأنها استهتار بمتلقي الخدمات وامتهان لكرامتهم.

عناية السلطات المحلية بالمباني غير المُستخدمة: العقارات غير المستخدمة سرعان ما تتحول إلى مكرهة بيئية وصحية وامننية واجتماعية خطيرة، وتشكل عبئاً مالياً على السلطات المحلية وتؤدي التطور في الفضاء العام البلدي وتعيق استخدام الأرض بشكل مفيد، وما أحوج السلطات المحلية إلى الأرض. وتبينت كذلك عيوب في الطرق التي تتبعها السلطات المحلية في منح الإعفاءات من دفع ضريبة المباني (أرنونا) على البنايات غير الصالحة للاستخدام والتي تقع في نطاق حدودها. كما وتبينت عيوب في طريقة اعتناء السلطات المحلية بالمكازه والمخاطر التي نشأت في محيط ما يقع في نطاق حدود السلطة من بنايات غير صالحة للاستخدام وفي البنايات التي لم يُستكمل بنائها بعد وظلت على شكل هياكل مبنية طوال سنوات.

مشروع فصل النفايات المنزلية في مصدرها في السلطات المحلية: منذ سنوات التسعينات من القرن الماضي بدأت تنتشر في العالم فكرة إشراك السلطات المحلية في المسائل المتعلقة بجودة البيئة، حيث اتضح إن إشراك السلطات المحلية في هذا المجال يُعتبر أمراً حاسماً للنهوض بجودة البيئة. ومن هذا المنطلق اقترحت وزارة حماية البيئة على السلطات المحلية مشروع معونات بمبلغ شامل قدره نصف مليار شيكل للدفع باتجاه فصل النفايات في بيوت السكان إلى نوعين: نفايات رطبة (عضوية) ونفايات جافة. ويتعرض التقرير إلى عيوب وتجاوزات في عملية اتخاذ القرارات في وزارة حماية البيئة وفي كيفية تطبيق المشروع في السلطات المحلية المشاركة. وفي موعد نهاية التدقيق، أي بعد ست سنوات منذ الشروع بمشروع المعونات، لم

يتحقق حتى الآن أي ارتفاع في نسبة النفايات المفصلة، بل وأوقفت بعض السلطات المحلية مشاركتها في المشروع.

سن القوانين المساعدة في السلطات المحلية: الهدف من القوانين المساعدة هو ضمان معالجة المسائل المتعلقة بالسلطة المحلية وبسكانها بطريقة تتوافق مع المصلحة العامة. ومن جملة الأمور التي تتناولها القوانين المساعدة هناك جودة البيئة والأمن والصحة والنظافة وحفظ النظام العام. وقد تعرض التقرير للنواقص والعيوب في ممارسات السلطات المحلية ووزارة الداخلية في كل ما يخص المدة الزمنية التي يستغرقها سن القوانين المساعدة وتعديلها وتمديد العمل بها، وكذلك طريقة عرض مجموعة القوانين في مواقع الإنترنت وتسهيل وصول المعلومات بخصوصها. كما وورد في التقرير أن السلطات المحلية لا تطبق العديد من القوانين المساعدة.

بناء مدينة حَريش - جوانب الإدارة البلدية: إن بناء مدينة حَريش التي من المفترض أن تستوعب 60,000 مواطن حتى نهاية عام 2020 هو مهمة قومية تستدعي العديد من الوزارات إلى الاستعداد بشكل خاص والتعاون فيما بينها والتعاون مع إدارة المجلس المحلي. وقد تم اكتشاف عيوب في الاستعدادات التي قامت بها السلطة المحلية لأجل استيعاب آلاف السكان وعيوب في عمل وزارة الإسكان ووزارة المواصلات لتوفير حل لائق لمشكلة الاكتظاظ المروري المتوقع في المنطقة. يتعين على وزارة الإسكان وعلى باقي الوزارات الحرص على التطبيق الكامل لقرار الحكومة المُتخذ في شهر كانون أول 2015 بخصوص "المساعدة في بناء مدينة حَريش".

الطبية - جوانب من العناية بالبلدية التي تمر بأزمة وإدارتها: تتميز الإدارة البلدية في الطبية منذ سنوات عديدة بالعيوب الإدارية والمالية والتنظيمية والتنفيذية، وإزاء عدم تطوير بني تحتية وخدمات توفر للسكان جودة حياة لائقة. أعدت الحكومة برامج لمساعدة الطبية على الخروج من الأزمة المذكورة- وهي برامج من المفروض أن تقوم بتطبيقها وزارات حكومية وعلى رأسها وزارة الداخلية من خلال لجنة مُعينة ومحاسب مرافق تعيينهم وزارة الداخلية.

وقد كشفت عملية التدقيق العديد من العيوب والشوائب في تطبيق برامج إشفاء البلدية وتعزيزها وفي المراقبة والإشراف على ممارسات البلدية، كما وتبين أنه حصل

تأخير في تطبيق العديد من المشاريع الضرورية في مجال البني التحتية. وإزاء تلك العيوب ترتسم أمامنا صورة مزرية ومثيرة للقلق بالنسبة لأداء الوزارات الحكومية التي كان من المفروض أن تؤسس في المدينة قواعد للإنماء والاستقرار الاقتصادي لمنع تدهور البلدية الاقتصادي والأدائي ولتحسين مستوى الخدمات التي يتلقاها سكان المدينة. كما وتم التطرق إلى تجاوزات في أداء اللجنة المعنية والبلدية، وخاصة في المجال المالي والإداري.

بلدية بيت شان: عملت بلدية بيت شان طيلة عدة سنوات بخلاف أصول الإدارة السليمة ولم تتقيد بمبادئ الكفاءة والاقتصاد. وقد شمل التقرير تجاوزات عديدة ومنها خطيرة في إدارة القوى البشرية في البلدية وفي الإدارة المالية وفي إدارة ممتلكات البلدية وفي إدارة المقننات والتعاقدات. خطة إشفاء البلدية التي أعدتها وزارة الداخلية لم تكن بمثابة حل حقيقي لمشكلة العجز المالي المتكررة في البلدية. بل ولم تحقق البلدية الغايات الأساسية لخطة الإشفاء من عام 2015 منذ بداية تطبيق الخطة. يتعين على وزارة الداخلية الإسراع في العمل على حل المشاكل الأساسية في البلدية. والجدير ذكره أنه على ضوء نتائج التدقيق قررت وزارة الداخلية تشكيل لجنة تحقيق في ممارسات البلدية وممارسات رئيس البلدية. ومع ذلك فقد اشترطت وزارة الداخلية تطبيق قرارها بالتوافق مع الخطوات التي تتخذها البلدية.

بلدية كريات جات: يستعرض التقرير تجاوزات في عملية اتخاذ القرارات في بلدية كريات جات في كل ما يخص تعاقدتها مع الشركة الاقتصادية وفي كل ما يخص استئجار مكاتبها، وذلك إلى جانب تجاوزات في عملية تقديم الدعم والمساعدة، بما فيه عمليات تخصيص ميزانيات الدعم وتكبيرها. كما وبشير التقرير إلى تضارب مصالح اثنان من أعضاء المجلس البلدي وموظف كبير في البلدية بخصوص تقديم الدعم للجمعيات الرياضية. وفي المواضيع التي تم فحصها تبين أن البلدية لم تتبع أصول الإدارة السليمة ومبادئ الكفاءة والاقتصاد، وهي أصول ومبادئ من المتوقع أن تعتمدها البلدية في عملها وخاصة في ظل العجز المالي الذي تعاني منه ومن الوارد ان مالية البلدية قد تضررت.

يتعين على السلطات المحلية والوزارات الحكومية المتصلة بها استخلاص العبر من مُكتشفات هذا التقرير والإسراع إلى إصلاح التجاوزات والأخلال التي

اكتشفت في أداؤها، وذلك لضمان عملهم وفقاً لأصول الإدارة السليمة
ومراعاة سلطة القانون، ولكي يحصل السكان في السلطة المحلية على
الخدمات التي يستحقونها وبجودة لائقة.



يوسف حاييم شفييرا, قاض (متقاعد)
مراقب الدولة
ومندوب شكاوى الجمهور

القدس، تشرين ثاني 2016