

## المقدمة

يورد تقرير الرقابة الحالي لعام 2015، جوهر الرقابة التي تناولت الحكم المحلي. إن الحكم المحلي عامل مهم في نسيج الحكم في إسرائيل، بل يكون أحياناً العامل الأول الذي يتوجه إليه المواطن للحصول على الخدمات الضرورية. يتناول تقرير الرقابة الحالي عدّة مواضيع، شاملة ومحدّدة، تصب في صميم عمل الحكم المحلي في إسرائيل، وذات تأثير حاسم في معظم السكّان والخدمات التي تقدّم لهم.

إنّ تطبيق القانون هو جوهر عمل الحكم السليم، ووسيلة هامة للمحافظة على المساواة بين جميع مواطني الدولة، الذين يحترمون القانون والمخالفون له على حدّ سواء. يركّز هذا التقرير على موضوع تطبيق القانون في مجالي ترخيص المصالح التجارية والتخطيط والبناء بشكل خاص. في عدد من السلطات المحليّة برزت النواقص بوضوح، بدرجة تستوجب انتباهاً خاصاً من جانب جميع الأطراف ذات الصلة بهذه المجالات. أما مكتب مراقب الدولة فمن جانبه يتابع إصلاح النواقص التي تمّ الكشف عنها بُغية القضاء على هذه الآفة.

**ترخيص المصالح التجارية:** في الرقابة التي تناولت المجلس الإقليميّ مفوّت هحرمون، تمّ التركيز بشكل خاصّ على موضوع ترخيص المصالح التجارية. تشير نتائج الرقابة إلى الكثير من النواقص المستمرة في عمل المجلس في مجال ترخيص المصالح التجارية وتطبيق أحكام الترخيص. من شأن الإهمال في ترخيص المصالح التجارية، وخاصة ترخيص الأبقان، محطات الوقود، مصالح الضيافة والأغذية، إلحاق الضرر بصحة الجمهور، تهديد سلامته والتسبب في مكاره بيئية. كذلك الأمر بالنسبة للرقابة التي تناولت المجلس المحليّ بيت جنّ، والتي كشفت عن وجود 90 مصلحة تجارية من أصل 162، تعمل بلا ترخيص، من بينها محطات وقود ومحطات لتوزيع غاز الطبخ. على المجلس الإقليميّ مفوّت هحرمون والمجلس المحليّ بيت جنّ زيادة استخدام وسائل فرض القانون المتاحة لهما، وتطبيق صلاحيّتهما ضدّ أصحاب المصالح التي تعمل في مناطق نفوذهما دون ترخيص. كما يتوجب على وزارة الداخلية، المسؤولة عن السلطات المحليّة، تطبيق صلاحيّات فرض القانون الممنوحة لها وفق

القانون، وتنفيذ المتابعة الجارية على عمل المجلس، تفادياً لتكرار مثل هذه النواقص في المستقبل.

**مجال التخطيط والبناء:** إحدى الهيئات التي تناولتها الرقابة على هذا المجال هي اللجنة المحليّة للتخطيط والبناء شومرون. كشفت الرقابة عن نواقص، بعضها خطير لدرجة المسّ بثقة الجمهور في عمل اللجنة. في المنطقة الواقعة ضمن مسؤوليّة اللجنة، تمّ البناء بشكل غير قانوني على نطاق واسع. تدلّ هذه الظاهرة، أكثر من أيّ شيء آخر، على الأداء غير السليم. بالإضافة إلى ذلك تبيّنت نواقص في المجال الإداري: وضع وتذويت أحكام، استخدام نظم المعلومات، جباية الرسوم والغرامات وتسوية مسألة مناليّة مبنى اللجنة. كما تبيّن الكثير من النواقص في الجانب المهني: مشاركة غير كافية في النهوض بالمخططات الهيكلية الشاملة، عدم تذويت المخططات المصدّقة في قاعدة البيانات، إصدار تراخيص وتصاريح بطريقة غير سليمة، إضافة إلى المراقبة وفرض القانون بطريقة منقوصة، بشأن البناء غير القانوني في منطقة نفوذ اللجنة. على اللجنة المحليّة للتخطيط والبناء شومرون، استخلاص العبر من النواقص التي كشف عنها هذا التقرير، والعمل على إصلاحها، وتفادي وقوع نواقص من هذا القبيل في المستقبل.

فحصنا في بلدية بات يام إدارة تأجير البلدية للمصالح التجارية. لقد تبيّن أنّ البلدية واللجنة المحليّة سمحتا لمستأجري المصالح التجارية من البلدية، بالبناء غير القانوني على نطاق واسع، ومعظمه بطريقة لا تتوافق مع المخططات المصدّقة عليها. الأخطر من ذلك، هو أنّ البلدية أجرت هذه المصالح للمستخدمين دون أن تمتلك أيّ حقوق فيها، إذ أنّها لم توقع اتفاقيات الاحتكار المناسبة مع سلطة أراضي إسرائيل، كما أنّنا منحت بعض المصالح التجارية ترخيصاً مخالفاً للمخططات والقانون. لقد خلق هذا البناء سيطرة فعلية على أجزاء من شاطئ البحر، دون أن يُطبق القانون بمن وضعوا يدهم على هذه المنطقة بصورة غير قانونية. إنّ إخفاقات سلطة أراضي إسرائيل، اللجنة المحليّة والبلدية، لا تنافي القانون فحسب، بل إنّها قد مسّت بالمحافظة على مورد هام هو ملك للجمهور.

**تشغيل السلطات المحليّة لمستشارين خارجيين:** من عادة السلطات المحليّة التعاقد أحياناً مع مستشارين لمساعدتها في أداء مهامها. يوفر هؤلاء المستشارون للسلطات المحليّة خدمات استشارة في عدد كبير من المجالات، من بينها التصميم المعماري، الهندسة، الاستشارة التنظيمية، العلاقات العامة تدقيق الحسابات والاقتصاد. تتمّ هذه التعاقدات من خلال عطاء أو تكون معفاة من المناقصات. لقد شغلت السلطات التي تمّ فحصها عشرات المستشارين، بمبلغ

وصل بالمجمل إلى عشرات ملايين الشواكل سنويًا. لقد تبين أن هناك سلطات محليّة تعاقبت مع مستشارين، مقابل مبالغ وصلت إلى ملايين الشواكل خلافاً لقواعد الإدارة السليمة وبإجراءات تفقر إلى الشفافية والمساواة. بعض هذه التعاقدات دامت سنين طويلة دون أن تفحص السلطات المحليّة، بين الفينة والأخرى، الحاجة بها ودون توفير تكافؤ فرص لمستشارين آخرين. في بعض الأحيان تعاقبت سلطات محليّة دون اتفاقيات مكتوبة، بل إنها فعلت ذلك في عدد من الحالات دون أي وثيقة وفق القانون، وقّعت على اتفاقيات بأثر رجعيّ، كما وقّعت على اتفاقيات تنقصها تفاصيل جوهرية. لا تتلاءم هذه الطريقة في تصريف الأمور مع مبادئ النجاعة والتوفير، كما أنها تنطوي على المسّ بتقّة الجمهور وإثارة المخاوف من أن اعتبارات غير موضوعيّة، كانت السبب في اتّخاذ القرارات.

في ظلّ غياب التعليمات الواضحة من جانب وزارة الداخلية، تبنت السلطات المحليّة تفسيراً جارفاً وواسعاً لتعليمات الإعفاء من المناقصات الواردة في النظم، خلافاً لقرار المحكمة العليا، الذي نصّ على واجب تفسيرها تفسيراً مقلّصاً. لقد توانت وزارة الداخلية بشكل غير معقول في تحديد تعليمات واضحة ومتجانسة للسلطات المحليّة، خلافاً لتصريح المحكمة العليا في كانون الأوّل 2012. يشكّل هذا الأمر عائقاً في وجه عمل السلطات المحليّة في هذا المجال، وبفضي إلى الوضع الراهن، الذي تواجه فيه السلطات المحليّة صعوبات مع مئات المستشارين، بالنسبة لإجماليّ التعاقدات الذي يبلغ عشرات ملايين الشواكل، وفي ظلّ انعدام الشفافية والمساواة.

**تشغيل مدققي حسابات للرقابة على الحسابات في السلطات المحليّة:** تخصصّ وزارة الداخلية مبلغ 30 مليون شيكل سنويًا للرقابة على الحسابات وتقارير المحاسبة المفصّلة في السلطات المحليّة. يفترض في التقارير الماليّة للسلطات المحليّة أن تشكل وسيلة للمتابعة والرقابة من جانب وزارة الداخلية على ما يحدث فيها. وعليه، هناك أهميّة كبيرة لتقديم التقارير الماليّة بصيغة موحّدة، وكتابتها من قبل مراقبي حسابات خارجيين، للحصول على صورة واقعيّة محتلنة وموثوقة للوضع الماليّ للسلطات المحليّة. كشفت الرقابة عن نواقص كبيرة في كلّ ما يتعلّق بسيرورات عمل وزارة الداخلية، تعيين مدققي الحسابات ودمجهم في الرقابة في السلطات المحليّة، تشغيل متخصصين في أعمال الرقابة، تخصيص ساعات تشغيل للسلطات المحليّة وغيرها. تشير نتائج التقرير إلى أنّ وزارة الداخلية لم تتجح في استخدام هذه الوسيلة الهامّة بالقدر الكافي، في متابعة إصلاح النواقص، بهدف تحسين وضع السلطات المحليّة وضمان

سلامة عملها. على وزارة الداخلية اتخاذ الخطوات المطلوبة في السلطات المحليّة لتعمل على إصلاح النواقص.

**معالجة المصابين بالهلع بسبب حالات الطوارئ:** منذ بداية القرن الواحد والعشرين، يقبع المواطنون في البلدات المتاخمة لقطاع غزة تحت تهديد فعليّ مستمرّ، يتمثّل في إطلاق الصواريخ وقذائف الهاون. مجتمعات محليّة بأكملها مهدّدة ليلاً نهاراً، وتسيطر عليها حالة من عدم الوضوح. إضافة إلى الخطر الواضح على حياة الإنسان والإضرار بالممتلكات، تترك حالة الطوارئ المستمرّة هذه لدى هؤلاء المواطنين شعوراً بأنّه حتّى البيت، لم يعد مكاناً آمناً ومحميّاً. يعرّض هذا الشعور الأولاد وكبار السنّ على حدّ سواء، لصدمات متراكمة ومتواصلة. في العقد الأخير تبذل الوزارات، السلطات المحليّة ومنظّمات القطاع الثالث ذات الصلة بالأمر، جهوداً جبّارة لتطوير آليات مشاركة أوليّة وفوريّة لدى المصابين بالهلع، والتي تهدف إلى الحدّ من خطر تطوير أزمة طويلة الأمد، وإعادة تأهيل المسّ بأدائهم.

مراكز الدعم النفسيّ ومراكز التحصين الموجودة في نطاق السلطات المحليّة في جنوب البلاد، هي جزء من منظومة العلاج الأوليّة في حالات الطوارئ، وتهدف إلى توفير رد فوريّ وسهل المنال للمصابين بالهلع من بين السكّان، إضافة إلى الحدّ من ازدحام المستشفيات. إلّا أنّ معظم السلطات المحليّة المتاخمة لغزة والواقعة على مسافة حتّى 40 كلم من قطاع غزة، واجهت صعوبات في تشغيل مراكز الدعم النفسيّ ومراكز التحصين، التي نجمت أيضاً عن الحدّ من مشاركة وزارة الصحّة في هذا الموضوع، وعن النقص في القوى العاملة المهنيّة وعن تشغيلها في بنايات غير محصّنة. بالإضافة إلى ذلك، بسبب انعدام التسجيل ونقل التقارير الوافية عن علاج المصابين بالهلع في عمليّة "الجرف الصامد"، لم تتلقّى وزارة الصحّة والسلطات المحليّة المعلومات الضروريّة في وقت حقيقيّ، لتعكس صورة شاملة وموثوقة للوضع، بشأن المصابين بالهلع وذلك بغرض علاجهم. بالإضافة إلى ذلك، المعلومات ضروريّة أيضاً، لاستخلاص العبر بشأن المستقبل وتحسين علاج مراجعي مراكز الدعم النفسيّ. ينبغي لجميع الأطراف المشاركة في علاج المصابين بالهلع، وعلى رأسها الوزارات والسلطات المحليّة، تحديد مسار لسياسات مشتركة ومنسّقة، تفضي إلى علاج أمثل للمصابين بالهلع في حالات الطوارئ، من خلال مراكز الدعم النفسيّ، مراكز التحصين وغيرها من المواقع. على وزارة الصحّة والسلطات المحليّة استخلاص العبر بشأن تفعيل مراكز الدعم النفسيّ في عمليّة الجرف الصامد، وأن تبلور معاً وجهة نظرها بشأن تفعيل مراكز الدعم النفسيّ بأفضل طريقة، لجني أكبر فائدة منها.

سفریات التلاميذ إلى المؤسسات التعليمية: تهدف شبكة سفریات التلاميذ في جهاز التربية والتعليم إلى المساعدة في تطبيق قانون التعليم الإلزامي. السلطات المحليّة هي المسؤولة عن أمن وسلامة التلاميذ، وخاصة التلاميذ الذين يدرسون في التربية الخاصّة، الذين ينقلون من مؤسسات التعليم إلى بيوتهم ذهابًا وإيابًا. تشير نتائج الفحص إلى نواقص وإخفاقات في أداء السلطات المحليّة في عدد من المجالات، بعضها جوهريّ: تعاقدات ليست بموجب القانون مع شركات سفریات، وفي بعض الأحيان يكون فيها تضارب مصالح ومسّ بالنزاهة، تشغيل متعهدين لا يستوفون متطلبات السلامة، أهليّة السائقين، وجاهزيّة المركبات التي تقلّ التلاميذ، مشاكل في الأمان في بيئة المدارس ووسائل أمان غير كافية في المدارس. يجب اعتبار هذه النواقص في مجال السلامة خطيرة ومن شأنها تهديد سلامة التلاميذ، خاصّة وأننا أشرنا في الماضي إلى جزء كبير من هذه النواقص، ولم تطبق التوصيات بشأنها. على كل هيئة في مجال مسؤوليتها ووفق صلاحيتها، الفحص وبشكل جوهريّ لموضوع سفریات التلاميذ، وكذلك فحص مجمل الخطوات ذات الصلة بالموضوع.

ميزانيّات التطوير: تستخدم السلطة المحليّة ميزانيّات التطوير (ميزانيّات غير اعتياديّة) في تمويل مشاريع مختلفة لتطوير البنى التحتيّة في مناطق نفوذها. هذه الميزانيّة هي ميزانيّة لمرة واحدة لمشاريع تحمل طابع أعمال التطوير، وتعرّف على أنّها استثمار. الميزانيّات غير الاعتياديّة هي مركّب هامّ في مدخولات جميع السلطات المحليّة، إذ إنّ نسبتها في مدخولات السلطات المحليّة ازدادت خلال السنوات 2011-2013. لقد تبين أنّ هناك نواقص كثيرة في طريقة تصريف السلطات المحليّة لأموالها في هذا المجال، كإدارة الميزانيّات غير الاعتياديّة خلّفًا للقانون، استخدام أموال الميزانيّات غير الاعتياديّة بطريقة غير قانونيّة، إنشاء بناية من أموال الميزانيّات غير الاعتياديّة خلّفًا لقوانين التخطيط والبناء. على السلطات المحليّة أن تدبر الميزانيّات غير الاعتياديّة وفق الأنظمة والأحكام والامتناع عن استخدامها في مجالات يحظر استخدامها فيها. على وزارة الداخليّة أن تطبق وبحزم أكثر استخدام السلطات المحليّة للميزانيّات غير الاعتياديّة، وذلك من خلال فرض نظام المديونيّة الشخصيّة في الحالات المناسبة، وإرشاد جميع السلطات المحليّة في هذا الموضوع.

تشغيل مواقع الإنترنت في الحكم المحليّ: يشقّ واجب السلطات العامّة بنقلها معلومات متوقّرة لديها للجمهور من المبادئ الأساسيّة للنظام الديمقراطيّ ومن واجب ولاء السلطات الجماهيريّة لمواطني الدولة وسكّانها. عملت في إسرائيل في السنوات الأخيرة سلطات محليّة ولجان محليّة

للتخطيط والبناء، على تشغيل مواقع على شبكة الإنترنت، لغرض نقل المعلومات وتسهيل وصول الجمهور إلى المعلومات. مع مرور السنوات، طرأ تطوّر على مضامين المواقع والخدمات المعروضة للجمهور. تعرض هذه المواقع اليوم على الجمهور خدمات محوسبة توفّر الوقت والموارد الثمينة الأخرى للجمهور، كما أنّها تزيد من نجاعة عمل السلطات. تشير النواقص التي تبينّت في هذا التقرير إلى إخفاقات في إدارة المواقع على شبكة الإنترنت من قبل السلطات المحليّة واللجان المحليّة. تمسّ هذه النواقص بشفافية المعلومات في نظر الجمهور وبمدى توفّر المعلومات، كما أنّها تدلّ على عدم الانصياع للقانون. على السلطات واللجان المحليّة العمل على الفور لتنفيذ تعليمات القانون في هذا المجال. أمّا وزارة الداخلية، فإنّ من واجبها كمسؤولة عن التنظيم في السلطات المحليّة، تعزيز مشاركتها والعمل على الفور لكي تقوم السلطات المحليّة بواجبها في هذا الموضوع.

عامّ: ترد في هذا التقرير السنويّ أيضًا بعض المواضيع المحدّدة في مجالات مختلفة، من بينها متابعة نشاط الشركة الاقتصادية، إدارة التعاقدات لشراء بلدية القدس بضائع وخدمات، وجوانب مختلفة في عمل المجلس المحليّ طلعة عارة.

يشمل هذا التقرير مواضيع عديدة متنوّعة، ذات تأثير بشكل مباشر وغير مباشر في جودة حياة كلّ من يعيش في الدولة، وفي حماية السلطة المحليّة لسلامته الشخصية. السلطات المحليّة ملزمة بأن توفّر لسكانها مستوى خدمات لائق. وعلى هذا الأساس فإنّه من واجب السلطات المحليّة والوزارات أيضًا، العمل على جناح السرعة وبنجاعة، لإصلاح النواقص التي كشف عنها هذا التقرير، وذلك بهدف تحسين الخدمات المقدّمة للسكّان والمواطنين.

يوسف حاييم شبيرا، قاضٍ (متقاعد)  
مراقب الدولة  
ومندوب شكاوى الجمهور

أورشليم القدس، تشرين الثاني 2015