**مُسوّدة**

يعرض هذا التقرير نتائج المراقبة التي تم إجراؤها في الحكم المحلي خلال العام 2019 وهو يتمحور حول عدّة مواضيع، سواء على مستوى المنظومة أو المستوى العينيّ.

**يعكس التقرير، مثل التقارير التي سبقته، الرؤيا والأهداف التي وضعتها عند بدء مزاولتي لمهامي، وبضمن ذلك الحفاظ على سلطة القانون وضمان حقوق المواطن وضمان جودة الحياة وتذويت أسس التعامل السليم في الحكم والإدارة العامّة. في مجال الحكم المحلي، شدّدت، خلال دورتي، على تعزيز تحمّل منتخبي الجمهور وشاغلي الوظائف للمسؤولية؛ ضمان تنفيذ تعليمات القانون؛ توزيع موارد السلطة بصورة عادلة ونزيهة وبموجب تعليمات القانون؛ وكذلك على ضمان وتحسين الخدمات المقدمة للمواطن، سلامته وأمنه.**

استدعى إعداد هذا التقرير بذل الكثير من الجهد من طرف موظفي مكتب مراقب الدولة، وقد عملوا على إعداده بدقّة وبصورة جذرية ومهنية، من منطلق التشديد على إجراءات الرقابة والجودة. وعليه، فإنني أقدّم لهم بالغ شكري وتقديري.

**تمحورت الرقابة على السلطات المحلية التي تم فحصها، من ضمن عدّة أمور أخرى، حول الحفاظ على النزاهة والالتزام بتعليمات القانون، في مختلف الجوانب المتعلقة بسلامة وأمن مواطني الدولة، تنفيذ المشاريع، التعاقد مع المستشارين وإدارة القوى البشرية وفرض ضريبة الأرنونا وجبايتها. تم التشديد ضمن التقرير على الحفاظ على مبدأ المساواة، على النجاعة والتوفير وعلى قواعد الإدارة السليمة.**

تعامل السلطات المحلية مع التحرش الجنسي ومنعه: في العام 1998، أقرّ الكنيست قانون منع التحرش الجنسي – 1998، والذي يهدف إلى "منع التحرش الجنسي من أجل حماية كرامة الإنسان، حريته وخصوصيته، ومن أجل النهوض بالمساواة بين الجنسين". بتاريخ 27.2.18، طلبت مني اللجنة البرلمانية لشؤون مراقبة الدولة إعداد وجهة نظر بشأن تطبيق القانون.

في إسرائيل، هنالك 257 سلطة محلية، تُشغّل نحو 140,000 موظف، بالإضافة إلى الكثير من عاملي شركات القوى العاملة ومقدمي الخدمات الآخرين. في بيئة العمل هذه، تنشأ بين الكثير من العاملين علاقات تدرُجيّة وارتباط مهني، كما ينكشف الكثير من موظفي السلطات المحلية بصورة متواترة على الجمهور الواسع، بالأساس في إطار استقبال الجمهور وتقديم مختلف الخدمات للسكان.

أظهرت الرقابة أنه على الرّغم من مرور أكثر من 20 عاما على سنّ القانون، فإن وزارة الداخلية لم تضع قواعد وأنظمة واضحة وتوجيهات بشأن نشاط السلطات المحلية في هذا الموضوع، ولم يسرِ عليها تعديل الأنظمة من العام 2014، والذي قام بتنظيم جزء من نشاطات الجهات الأخرى في مجال منع التحرش الجنسي. في هذه الحالة، قامت كل سلطة محلية بالعمل وفقا لما تراه مناسبا ولاعتباراتها الخاصة. تبيّن وجود حالات خلل جوهرية في طريقة تطبيق السلطات المحلية لتعليمات القانون ومعالجة الشكاوى. وقد كانت الصورة في السلطات المحلية العربية أكثر قتامة.

التعاقدات مع مكاتب خارجية لتلقي خدمات المحاسبة: يُظهر التقرير أن عددا ضئيلاً من مقدمي خدمات المحاسبة يقومون بتقديم خدماتهم لغالبية السلطات المحلية. ينبع الأمر بصورة جزئية من أن السلطات المحلية وضعت شروط حد أدنى مقيّدة جدا ضمن المناقصات في هذا المجال، والتي منعت عمليا، مقدمي العروض الآخرين، من المنافسة، رغم أن تقديم خدمات المحاسبة هو عمل مهني روتيني يتم وفقا لقواعد واضحة ولا يستدعي درجة خاصة من الاختصاص ولا حتى علاقات ثقة من نوع خاص. عرض التقرير حالات خلل إضافية جدّية جدا، مثل التعاقد بدون مناقصة لفترات زمنية طويلة وحالات خلل تتعلق بمدّة التعاقد وطريقة الدفع لمقدمي الخدمات و غياب الرقابة اللازمة عليهم وغيرها.

خلل في ضمان السلامة في رياض الأطفال: تحظى السلامة في المؤسسات التربوية – وبضمن ذلك رياض الأطفال – بأهمية قصوى، حيث من شأن أي عائق أو خلل ولو كان وحيدا، أن يؤدي إلى نتائج كارثية. بناءً على ذلك، يجب على السلطة المحلية والجهات الأخرى التي تملك المؤسسات التربوية أن تنفّذ تعليمات القانون والأنظمة والتوجيهات المتعلقة بهذا المجال بحذافيرها.

أظهرت الرقابة على نشاطات وعمل السلطات المحلية ووزارة التربية، في كل ما يتعلق بضمان السلامة في رياض الأطفال التي يسري عليها قانون التعليم الإلزامي، وجود نواقص أساسية ترتبط بعدم تطبيق توجيهات وأنظمة وزارة التربية من قبل السلطات المحلية، وكذلك نقص الرقابة وتطبيق القانون بصورة ناجعة من طرف وزارة التربية بشأن تطبيق قواعد السلامة في رياض الأطفال.

تشغيل وسلامة المسابح (البرك) العمومية: أشارت نتائج الرقابة إلى نواقص كثيرة في مجال تعامل السلطات المحلية التي تم فحصها مع المسابح (برك السباحة) الواقعة ضمن مناطق نفوذها، كان بعضها خطيرا لدرجة تعريض الجمهور للخطر خلال استخدام هذه المسابح. في ظل هذه النتائج، طلب من وزارة الداخلية، بموجب مسؤوليتها الشاملة وفقا لقانون تنظيم أماكن السباحة، توجيه السلطات المحلية لتعزيز العمل بموجب تعليمات السلامة وتطبيق هذه التعليمات على المسابح العمومية الواقعة ضمن مناطق نفوذها.

تزويد الكهرباء في المجالس المحلية الدرزية في هضبة الجولان: تتم إدارة موارد الكهرباء في المجالس المحلية الدرزية في هضبة الجولان – مجدل شمس، بقعاتا، مسعدة وعين قنية – من قبل المجالس نفسها. تشير نتائج الرقابة إلى وجود حالات خلل جوهرية والكثير من النواقص في كل ما يتعلق بتزويد الكهرباء وإدارة شبكة الكهرباء وصيانتها في تلك المجالس. اتّسم عمل كافة الجهات المسؤولة – مديرية التخطيط في وزارة المالية، وزارة الطاقة، سلطة الكهرباء، وزارة الداخلية والمجالس المحلية – بغياب الرؤيا الشمولية، ولم تنجح هذه الجهات بالتوصل إلى حل على مستوى المنظومة يكون لائقا بمشكلة تزويد الكهرباء في هذه المجالس.

لا يتلاءم مستوى صيانة شبكة الكهرباء في المجالس المحلية الأربعة مع المعايير والمواصفات، وتعتبر حالة قسم من الشبكات، الفيزيائية المادية، متدنية جدا وتشكل خطرا على سلامة الجمهور الواسع. لا تجري رقابة على تزويد الكهرباء في هذه المجالس كما يجب ولا يتم استيفاء متطلبات معايير سلطة الكهرباء. وفي نفس الوقت، فإن مستوى جباية الدفعات مقابل استهلاك الكهرباء في بعض هذه المجالس متدنٍ جدا.

معالجة السلطات المحلية لخزانات الغاز المُسال ومخازن الغاز المسال: أظهرت الرقابة أن مجالات المسؤولية والصلاحيات وتوزيع المهام بين الجهات الناظمة (الواضعة للأنظمة) في مجال الغاز المسال (الغاز النفطي المسال) ليست واضحة بصورة كافية، الأمر الذي يزيد من صعوبة إجراء الرقابة المطلوبة في هذا المجال. وجدت الكثير من حالات الخلل في معالجة السلطات المحلية واللجان المحلية التابعة لها لموضوع الرقابة والمراقبة على خزانات الغاز المسال وعلى مخازن هذا الغاز الموجودة ضمن مناطق نفوذها، وفي مجال عمل الوزارات الناظمة في هذا المجال – وزارة الطاقة ووزارة العمل.

أشدود– جوانب تطبيق مشروع "مدينة نموذجية للمواصلات المستديمة": في عام 2011، نشرت وزارة المواصلات والأمان على الطرق ووزارة المالية نداءً لاختيار سلطة محلية تؤدي دور "مدينة نموذجية لمنظومة مواصلات مستديمة". تم اختيار بلدية أشدود من بين 17 سلطة محلية استجابت للنداء. يعرض التقرير صورة تفيد بأن المشروع بصيغته الحالية لا يمكن أن يشكّل نموذجا كما خططت له وزارة المواصلات والمالية. لم يصل المشروع، الذي انطلق قبل نحو سبع سنوات، إلى نهايته، وليس هنالك موعد متوقع لإتمامه؛ ازدادت ميزانيته، تم تغيير محتواه وتقليصه بصورة ملحوظة، وتحديدا في الأماكن التي تحتاج إلى هذا المحتوى أكثر من غيرها، واستبعدت منه العناصر التي تميّز المواصلات الصديقة للبيئة.

على مدار المشروع، قامت بلدية أشدود بتجاوز شروط الاتفاقية التي وقعت عليها مع حكومة إسرائيل. انتهجت البلدية عدم الشفافية، لم تتعاون بصورة كاملة مع وزارة المواصلات، اتخذت قرارات من جانب واحد في ما يتعلق بمضمون ومحتوى المشروع وفي ما يتعلق بتجميد تنفيذ بعض عناصره المركزية، وكل ذلك دون عقد أي إجراءات نظامية لفحص التغييرات التي قامت بها وتأثيرها، ودون أن يناقش مجلس البلدية هذه التغييرات. برغم الكثير من التجاوزات للجداول الزمنية والميزانيات، واصلت وزارة المواصلات تحويل الأموال للبلدية، ولم تقم بفحص طريقة الاستمرار بالتعاقد معها، ولم تستخدم الأدوات المتاحة لها من أجل إعادة المشروع إلى المسار السليم الذي يؤدي إلى نهايته مع الحد من التجاوزات.

**الشركة الاقتصادية لتطوير العفولة ومجمع المحطة في العفولة:** في كانون الأول 2015، حوّلت بلدية العفولة إلى الشركة الاقتصادية لتطوير العفولة م.ض. – شركة بلدية تملكها البلدية – موضوع تنفيذ مشروع مجمع محطة القطار التركية التاريخي الواقع في وسط العفولة، والذي يهدف إلى ترميم المجمع، الحفاظ عليه وتحويله إلى مركز ثقافي وترفيهي.

تشير نتائج الرقابة إلى عجز مالي كبير في الشركة الاقتصادية تراكم على مدار السنوات؛ كان تنفيذ المشروع منوطا بمخالفات بناء وتبذير الأموال العامة؛ أجرت الشركة الاقتصادية في المجمع أعمال بناء، أعمال حفاظ وأعمال بنى تحتية دون تراخيص بناء ودون التصاريح اللازمة بموجب القانون. في وقت انتهاء الرقابة، تم التوقف عن العمل في مجمع المحطة دون إتمامه، ولا تملك البلدية أو الشركة الاقتصادية معلومات كاملة حول حجم الالتزامات المالية المرتبطة بالمشروع. بالإضافة إلى ذلك، يتم تخزين معدات غالية الثمن تم طلبها، بقيمة ملايين الشواقل، في أماكن مختلفة بصورة من شأنها أن تلحق بها الضرر الذي قد يصل إلى حد جعلها غير ملائمة للاستخدام المخطط، ممّا يعني تبذيرا كبيرا للأموال العامة.

مركز المعارض والمؤتمرات في إسرائيل م.ض. هو شركة بملكية كاملة لبلدية تل أبيب-يافا. أظهر فحص مكتب مراقب الدولة الذي أجري في أعقاب شكاوى تلقاها بشأن نشاط الشركة، وجود عدد من النواقص في مجالات متعددة. من بين عدّة أمور أخرى، ظهرت حالات خلل في إجراءات تشغيل العنبر رقم 2، بما في ذلك إجراءات التخطيط وتخصيص الميزانيات له، في مجال التعاقدات، دفعات رواتب العاملين وتخطيط سفريات العاملين والموظفين إلى خارج البلاد، المصادقة عليها والإبلاغ عنها.

أظهرت الرقابة على عمل **مجلس اللقية المحلي** وجود خلل أدائي متواصل. تجسّد ذلك على المستوى الإداري- التنظيمي، بما شمل إهمال تطوير الحيز العامل والبنى التحتية في البلدة وتقديم الخدمات بمستوى متدنٍّ جدا للسكان. تجتمع النواقص الكثيرة وشديدة التأثير التي تمت الإشارة إليها ضمن التقرير في صورة واحدة خطيرة ومثيرة للقلق بشأن أداء المجلس وشاغلي المناصب فيه، والذي يتّسم بانعدام القدرة وانعدام تطبيق تعليمات القانون، بل وحتى الاستهتار بها. تشير نتائج التقرير إلى أن وزارة الداخلية تلقت الكثير من المعلومات بشأن عمل المجلس غير السليم، لكنها لم تستخدم الصلاحيات الممنوحة لها بموجب القانون ولم تتدخّل في ما يدور في المجلس بصورة صارمة وحاسمة.

فرض ضريبة الأرنونا وجبايتها: نظراً لكون ضريبة الأرنونا أحد المصادر الأساسية لتمويل ميزانية السلطة المحلية اللازمة لها من أجل تنفيذ مهامها وتطبيق صلاحياتها وتقديم سلة الخدمات للمواطن، ومن أجل العدالة والنزاهة، من المهم أن تكون إجراءات الجباية سليمة ومتساوية. لذلك، من المهم ضمان أن يكون أساس الضريبة صحيحا وشاملا لجميع العقارات الموجودة ضمن مناطق نفوذ البلدية. في عدد من السلطات المحلية – **بلدية باقة الغربية، بلدية كفار يونا، مجلس اللقية المحلي، والمجالس المحلية الدرزية في هضبة الجولان – مجدل شمس، بقعاتا، مسعدة وعين قنية –** تم إيجاد الكثير من الخلل في موضوع فرض وجباية ضريبة الأرنونا.

التخطيط والبناء:من خلال الرقابة على **اللجنة المحلية للتخطيط والبناء في كريات آتا** وعلى **اللجنة المحلية للتخطيط والبناء جنوب الشارون**، تبين وجود خلل في معالجة البناء غير القانوني وفي تطبيق تعليمات القانون.

**السلطة المحلية هي مؤتمنة الجمهور في كافة نشاطاتها وأعمالها. يستدعي هذا الائتمان من السلطة المحلية أن تقوم بتفعيل صلاحياتها من أجل الاهتمام بالمصلحة العامة والحفاظ على سلطة القانون. من واجب السلطة المحلية العمل بسرعة ونجاعة من أجل إصلاح النواقص التي تمت الإشارة إليها ضمن هذا التقرير، من أجل النهوض بالخدمات العامة في إسرائيل، ومن خلال ذلك رفع جودة حياة سكان إسرائيل.**



**يوسف حاييم شفيرا, قاض (متقاعد)**

مراقب الدولة

ومندوب شكاوى الجمهور

**أورشليم القدس، حزيران 2019**