

المؤسسات الفلسطينية الرسمية العاملة في القدس

فحص بيئة النزاهة والشفافية
في عمل وزارة شؤون القدس ومحافظة القدس

سلسلة تقارير 78



المحتويات

2	مقدمة
4	القدس في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية
7	مؤسسات السلطة الفلسطينية الرسمية العاملة في القدس
10	بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل وزارة شؤون القدس
14	بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل محافظة القدس
17	الاستنتاجات
19	التوصيات

آذار، 2014

مقدمة:

منذ احتلال إسرائيل للقدس في العام 1967 سعت حكوماتها المتعاقبة لتغيير وضع القدس القانوني وواقعها السياسي والسكاني من خلال سياسة مبرمجة تهدف لتغيير معالم المدينة وفرض وقائع جديدة على الأرض. وعلى الصعيد القانوني عملت الكنيسة الإسرائيلية في العام 1967 على سن ثلاثة قوانين في آن واحد متعلقة بالقدس يكمل الواحد منهما الآخر والتي تمثلت بقانون معدل لقانون أنظمة السلطة والقضاء الذي مكن الحكومة من رسم حدود المنطقة التي قررت إسرائيل إخضاعها لسريان إدارتها وقضاؤها وقانونها، وقانون معدل لقانون البلديات الذي خول البلدية بفرض نفوذها على المنطقة التي جرى ضمها، وقانون المحافظة على الأماكن المقدسة¹.

وفي أعقاب التعديلات القانونية التي أُجريت قامت الحكومة الإسرائيلية بضم القدس الشرقية الى منطقة نفوذ البلدية، واصبحت هذه الترتيبات تسري على المناطق العربية التي تمتد من عطروت (قلنديا) في الشمال وحتى قبر راحيل (بيت لحم) في الجنوب، ومن عين كارم في الغرب حتى منحدرات الطور الشرقية باستثناء بعض المناطق الكثيفة للسكان وبعض القرى التي تقع ضمن هذه الحدود. وتأكيداً على الترتيبات التي جرت وجميع المواقف والقرارات الإسرائيلية الرسمية بشأن القدس قامت إسرائيل في بداية الثمانينات بسن قانون أساس «القدس عاصمة إسرائيل»².

بالتزامن مع التعديلات القانونية التي أجرتها الحكومة الإسرائيلية، شرعت باتجاه آخر بتسريع وتيرة تنفيذ مشاريعها الاستيطانية لفرض واقع على المدينة، كما انتهجت سياسة هدم المنازل، وإنكار حق الإقامة الدائمة للمواطن المقدسي الى سحب الهويات، وفرض الضرائب وما تبع ذلك من انعكاسات على الوضع السكاني والتجاري، في حين شكل جدار الفصل العنصري الذي فصل بين قلب المدينة وعشرات الاف الفلسطينيين المقدسيين الذين يسكنون في المناطق خلف الجدار؛ آلية عنصرية للتطهير العرقي والتي كانت وما زالت أبرز معالم سياسة التهويد المبرمجة تجاه القدس المحتلة.

كنتيجة لهذه السياسة فقد آلاف الفلسطينيين المقدسيين حق «إقامتهم» في بلدهم القدس، وذلك بناء على الحدود الإدارية للقدس من وجهة نظر الإسرائيليين، الذين يعتبرون القدس جزءاً من دولة إسرائيل، وعليه يكون الفلسطينيون الذين يقيمون في ضواحي القدس فاقدون حق الإقامة كما هو الحال للمواطنين المقدسيين الذين يقيمون في باقي محافظات الوطن، إضافة الى السياسة العنصرية الخاصة بالتعامل مع الطلبة المقدسيين الذين يتلقون تعليمهم خارج فلسطين، وأولئك الذين يقيمون بشكل مؤقت بسبب العمل في الخارج حيث اسقطت بسبب غيابهم الداخلية الإسرائيلية حق الإقامة عن الالف منهم غير السنوات المتتالية، ووفقاً لمعطيات مركز بيتسيلم بلغ اجمالي عدد المواطنين الذين قامت إسرائيل بتجريدتهم حق الإقامة في القدس 14.268 مواطناً منذ عام 1967 وحتى عام 2013³.

لم تكف سلطات الاحتلال بسياساتها العنصرية تجاه الفلسطينيين من خلال سحب الهويات بل سعت بكل اتجاه نحو التضييق عليهم في جميع جوانب حياتهم اليومية من خلال العديد من السياسات المتبعة والتي لا يمكن حصرها، اذ تقوم سلطات الاحتلال بهدم المنازل الفلسطينية التي تُبنى بعد ان تقوم بوضع العراقيل والمعوقات لإصدار تراخيص البناء للفلسطينيين، فمنذ العام 1967 وحتى العام 2011 تم هدم نحو 1,514 وحدة سكنية في محافظة القدس⁴، ومن جهة أخرى تفرض سلطات الاحتلال غرامات مالية باهظة على المقدسيين بحجة البناء دون ترخيص في القدس الشرقية مستغلة وبسوء نية موضوع الاتفاقيات الإسرائيلية- الفلسطينية بداية التسعينيات، فتم تأجيل مسألة القدس لـ «مرحلة الحل النهائي» بشرط عدم اتخاذ خطوات احادية الجانب

1 - المحامي أسامة حليبي. الوضع القانوني للقدس في التشريعات الإسرائيلية. ورقة مقدمة في مؤتمر القدس حاضرمستقبل عقد في جامعة القدس بتنظيم من دائرة شؤون القدس بتاريخ 26-27/4/2010.

2 - د. عزيز حيدر. السياسة الاسرائيلية تجاه مستقبل القدس. شبكة الانترنت. صفحة المركز الفلسطيني للاعلام. 2013/10/20.

3 - شبكة الانترنت: www.btselem.org/arabic/jerusalem/revocation

4 - الجهاز المركزي للاحصاء الفلسطيني. كتاب القدس الاحصائي السنوي 2012. ص 47.

تغير الواقع في حينه حيث استمرت إسرائيل تتعامل مع القدس كجزء منها، حيث عمل الكنيست الاسرائيلي على سن قانون تطبيق الاتفاقية المرحلية بخصوص الضفة الغربية وقطاع غزة (تقييد نشاط) لسنة 1994، الذي فرض قيودا على تحرك ونشاط السلطة الوطنية الفلسطينية وممثليها «في إسرائيل» (المادة 3)، وعلى نشاط منظمة التحرير وممثليها في إسرائيل، وخول القانون الحكومة الإسرائيلية إصدار أمر بإغلاق مكتب تمثيل لمنظمة التحرير أو للسلطة الفلسطينية أو منع اجتماع لأي منهما أو من قبل أي منهما (المادة 4)⁵، إثر ذلك أغلقت السلطات الإسرائيلية «بيت الشرق» ومكاتب وجمعيات ومؤسسات رأت أنها تمثل مصالح المنظمة أو السلطة، ومنعت إقامة أية نشاطات يمكن أن تهدد ولو شكليا سيادتها المطلقة على القدس.

وتراجع العمل الفلسطيني داخل المدينة تراجعا خطيرا بعد رحيل المسؤول السابق عن ملف القدس فيصل الحسيني وإغلاق بيت الشرق الذي كان يشكل نقطة انطلاقا هامة لمعظم النشاطات الاجتماعية والسياسية والنضالية.

تأتي أهمية هذا التقرير في ضوء أهمية القدس في تاريخ وحاضر ومستقبل الشعب الفلسطيني في ظل التحديات التي تواجهها القدس والمقدسيين نتيجة لسياسات وإجراءات سلطات الاحتلال الإسرائيلية اليومية، والتي تفرض على السلطة الفلسطينية وضع استراتيجيات وخطط وبرامج كفيلة بدعم صمود المواطن المقدسي وتمكينه من الحفاظ على وجوده ومستقبله في المدينة المقدسة. يسعى التقرير الى فحص وتشخيص بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل وزارة شؤون القدس ومحافظة القدس باعتبارهما الواجهة الرسمية الأساسية بين مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية والمواطن المقدسي، يهدف التقرير لتبيان واقع هذه المؤسسات وأبرز التحديات التي تواجهها، والوقوف على أهم الاحتياجات ومظاهر الخلل بهدف مساعدة صانعي القرار في تلك المؤسسات على تصويب أوضاعها وتمكينها من أداء مهامها واتخاذ قرارات وإجراءات حاسمة في وجه التحديات التي يعاني منها سكان محافظة القدس.

اعتمدت منهجية التقرير على إجراء مقابلات مع الجهات المعنية في المؤسسات والمرجعيات الوطنية العاملة في القدس لا سيما في الوزارة والمحافظة وبعض المؤسسات والهيئات الأخرى، كما أجريت مقابلات مع عدد من أصحاب البيوت المهدومة في القدس، بالإضافة الى مراجعة عدد من أهم المراسيم الرئاسية والقرارات الحكومية المتعلقة بتعيين هيئات ومؤسسات تولت متابعة القدس وقضاياها، بالرغم من صعوبة الحصول على المعلومات غياب اية مطبوعات أو منشورات أو لوائح أو أنظمة صادرة عن المؤسسات موضوع التقرير.

يستهل التقرير بعرض عدد من أبرز المؤسسات والمرجعيات الوطنية الفلسطينية العاملة في القدس سواء في إطار السلطة الوطنية الفلسطينية أو في إطار منظمة التحرير الفلسطينية. ثم فحص وتشخيص بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل وزارة وشؤون القدس ومحافظة القدس من خلال بعض المؤشرات الدالة، ويخلص التقرير الى عدد من الاستنتاجات والتوصيات.

5- نشر في مجموعة القوانين الاسرائيلية مجلد سنة 1994 صفحة 85 . في أسامة حليبي. الوضع القانوني للقدس في التشريعات الاسرائيلية. ورقة مقدمة في مؤتمر "القدس حاضر ومستقبل" الذي عقد في جامعة القدس بتنظيم من دائرة شؤون القدس بتاريخ 26-27/4/2010.

القدس في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية

مع الاخذ بعين الاعتبار الاتفاقيات الفلسطينية – الإسرائيلية للمرحلة الانتقالية قيدت النشاط الرسمي لمؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية في القدس، وسادت حالة من عدم الاستقرار والإرباك في كيفية تعامل مؤسسات السلطة والمنظمة مع هذا الواقع إلا انه وفي معظم الأحيان غابت الرؤية الشمولية والإستراتيجية التي استبدلت بقرارات وردود فعل مؤقتة وعشوائية في كثير من الأحيان في تعامل المؤسسات الوطنية الفلسطينية الرسمية مع القدس وقضاياها. الأمر الذي أشاع حالة من الإرباك والتوهان وأضعف الثقة لدى المواطن المقدسي بهذه المؤسسات ومسؤوليها في دعمه ومناصرته في مواجهة الممارسات والإجراءات الإسرائيلية اليومية والشعور بعجز السلطة بشكل عام عن التدخل الفعال لدعم صمود المواطن المقدسي.

وعلى الصعيد المركزي (المنظمة أو السلطة) لم ينتظم وجود ملف أو وزارة القدس في تشكيلات الحكومات الفلسطينية المتعاقبة⁶. فبعد إجراء الانتخابات التشريعية والرئاسية الأولى عام 1996 وتشكيل الحكومة الثانية أشغل فيصل الحسيني ملف القدس في تشكيلتها، في حين تم انشاء عدد من الهيئات أو اللجان المرجعية المؤقتة ذات علاقة بإدارة شؤون مواطني القدس (ملفات)، وقد استمر هذا النهج عبر المراسيم الرئاسية وقرارات مجلس الوزراء التي صدرت بخصوص تعيين هيئات ومؤسسات ولجان تتولى متابعة القدس وقضاياها⁷.

ومن خلال مراجعة هذه المراسيم والقرارات لوحظ كثرة وتعدد هذه المراسيم الرئاسية والقرارات وما تبعها من تشكيل لجان ومؤسسات وأجسام متعددة منها ما هو منتخب ومنها ما جرى تشكيله، لتتولى متابعة قضايا القدس ومواطنيها، الأمر الذي زاد من الوضع تعقيدا في تحديد مرجعية موحدة للقدس، وإرباك في العمل، وتبعثر في الجهود وخلق حالة من التخبط في العمل. وما نتج عن ذلك من دخول هذه الأجسام والمرجعيات في حالة التداخل أو الصراع فيما بينها والإساءة الى بعضها البعض بسبب التضارب في المهام والصراع على الصلاحيات.

وفي ذات السياق أقر المجلس التشريعي الفلسطيني في العام 2002 قانون العاصمة رقم (4) لسنة 2002 م، الذي نص في مادته الثانية بان "القدس الشريف عاصمة الدولة الفلسطينية، وهي صاحبة السيادة عليها"، ونصت المادة الثالثة بان "يتم تخصيص حصة خاصة سنويا من الموازنة العامة الى مدينة القدس وتوضع البرامج والخطط لتشجيع الاستثمار العام والخاص فيها"⁸. إلا ان هذا القانون لم يدخل حيز التنفيذ على أرض الواقع.

أهم المرجعيات الوطنية الرسمية العاملة في القدس

في ضوء المراسيم الرئاسية والقرارات الحكومية استحدثت العديد من الأجسام والهيئات التي تتعامل مع القدس وقضاياها، يمكن استعراض أبرزها على النحو التالي:

1. **وحدة القدس في ديوان الرئاسة (سابقا):** أنشئت الوحدة على هيكليّة ديوان الرئاسة منذ تولي الرئيس محمود عباس للسلطة الوطنية الفلسطينية عام 2005، وقد اضطلعت الوحدة بالعديد من المهام أبرزها: إعداد خطة التنمية القطاعية للقدس، تقديم مساعدات لضحايا سياسات هدم المنازل الاسرائيلية، تغطية جزء من مخالفات البناء، دعم المؤسسات والأندية المقدسية عبر مشاريع صغيرة. وقد حصلت الوحدة على موازنتها بدعم من الاتحاد الأوروبي بشكل منفصل عن موازنة السلطة الوطنية الفلسطينية، وقد استفادت هذه الوحدة من تبعيتها المباشرة لمكتب ديوان الرئاسة في الحصول على قبول ودعم دولي لا سيما من قبل بعض الدول الأوروبية⁹.

6 - انظر ملحق رقم (1) قائمة بتشكيلات الحكومات الفلسطينية المتعاقبة منذ 1994-2013، من حيث وجود أو غياب وزارة وملف شؤون القدس.

7 - انظر ملحق رقم (2) قائمة بأهم المرجعيات واللجان والهيئات الخاصة بمتابعة قضايا القدس.

8 - قانون العاصمة لسنة 2002. الوقائع الفلسطينية. العدد الرابع والأربعون.

9 - مقابلة أجريت مع السيد أحمد الرويضي/ مستشار رئيس الديوان لشؤون القدس. ديوان الرئاسة، بتاريخ 2013/10/29.

وتحت عنوان توحيد مرجعيات القدس واعتماد المؤتمر الوطني الشعبي للقدس كمرجعية لكل محاور العمل في القدس، صدر مرسوم رئاسي في العام 2010 يقضي بنقل تبعية الوحدة من ديوان الرئاسة لتتصوي تحت اطار المؤتمر الوطني الشعبي للقدس¹⁰. وبذلك خلت هيكلية ديوان الرئاسة من أي دائرة خاصة بالقدس، باستثناء استمرار وجود مستشار لرئيس ديوان الرئاسة للقدس الذي لا يمارس أي عمل تنفيذي، ويقتصر دوره على إجراء بعض الاتصالات بالمجتمع الدولي والمؤسسات المانحة، وتقديم التوصيات بشأن طلبات المساعدة او الأوراق الواردة الى مكتب الرئاسة بخصوص القدس ومواطنيها ومؤسساتها وإحالتها الى الجهة ذات الاختصاص¹¹.

تجدر الإشارة الى ان الوحدة استطاعت ان تبرز حضورها العملي لا سيما على صعيد تقديم مساعدات طارئة للشرائح المستهدفة من قبل سلطات الاحتلال سواء على صعيد البيوت المهدومة او مخالقات البناء. حيث تمتعت الوحدة بموازنة معقولة استطاعت ان تمول من خلالها برامجها نحو المواطنين المقدسيين، الا ان قرار الحاق الوحدة بالمؤتمر الوطني الشعبي للقدس شكل عمليا الحاقا لعنوان بدون مضمون، حيث ان الموازنة تبخرت، واستعادت وزارة شؤون القدس كثير من المهام التي كانت تمارسها الوحدة.

2. المؤتمر الوطني الشعبي للقدس: طرحت فكرة تشكيل المؤتمر الوطني الشعبي للقدس في إطار إيجاد مرجعية موحدة للقدس تتبع لمنظمة التحرير الفلسطينية، خاصة بعد إغلاق السلطات الإسرائيلية لبيت الشرق المسؤول عن ملف القدس في منظمة التحرير. حيث عقد مؤتمر في شهر كانون الثاني لسنة 2008 على مدار ثلاث أيام جمع فيه 500 شخصية من الجهات العاملة في القدس: رسمية، أهلية، شخصيات وقوى وطنية. وناقش المؤتمر ثلاثة محاور رئيسية: النظام الأساسي والوثيقة البرمجية للمؤتمر، تشكيل لجان المتابعة (جرى تقسيمها الى 30 لجنة حسب الاختصاص)، إنشاء مرجعية موحدة للقدس عبر الانتخابات. كما تم تشكيل أمانة عامة للمؤتمر مكونة من 21 عضو¹².

وبهذا الخصوص صدر مرسوم من رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بتاريخ 2008/5/6 والذي قضى بانضمام المؤتمر الوطني الشعبي للقدس في إطار منظمة التحرير الفلسطينية، بحيث تكون الأمانة العامة المنبثقة عنه هي اللجنة العليا للقدس في منظمة التحرير، وهي المرجعية المباشرة لكل محاور العمل الخاصة بالقدس، إضافة الى أنها المرجعية للصندوق الوطني للقدس. وألغى القرار كافة الصيغ السابقة بخصوص مرجعية القدس¹³. وبرزت إشكالية حول تبعية وموازنة المؤتمر الى ان صدر قرارا رئاسيا بتاريخ 2010/1/21 يقضي بتمتع المؤتمر بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي وتخصيص موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية¹⁴. اما فيما يتعلق بالكادر الإداري للمؤتمر فقد تم استيعابهم من خلال النقل او الانتداب من مؤسسات ووزارات السلطة الوطنية الفلسطينية. وفي ضوء المقابلة التي أجريت مع الوكيل التنفيذي للمؤتمر الشعبي فقد أوضح عن عدم قدرة المؤتمر على تنفيذ البرامج والخطط التي أقرها بسبب عدم توفر موازنة كافية، إضافة الى الصراع والمناكفات بين المرجعيات المتعددة العاملة في القدس التي أصبحت تضع لبعضها البعض العصى في الدواليب. وأفاد بان المؤتمر يقتصر عمله الآن على تقديم المساعدات الاغاثية وتوفير السلع الغذائية الممكنة للعائلات المحتاجة من خلال المؤسسات والشركات الوطنية، إضافة الى عقد ندوات وورشات عمل يتم فيها تسليط الضوء على أهم المشاكل والقضايا الخاصة بالقدس، ومن حين لآخر يتم إصدار بيانات إعلامية يعبر فيها عن موقف المؤتمر من قضايا تتعلق بالقدس¹⁵.

اما فيما يتعلق بالتقارير فقد أفاد العموري الوكيل التنفيذي للمؤتمر الوطني الشعبي للقدس بان المؤتمر يقوم وبشكل غير منتظم برفع تقارير عن أهم نشاطاته لرئيس اللجنة التنفيذية، اما التقارير المالية فيتم رفعها لوزارة المالية بشكل دوري. وحول سياسة النشر والإفصاح لم يتم المؤتمر بإنشاء صفحة الكترونية خاص به كوسيلة للحصول على المعلومات، إضافة الى انه لا يقوم بنشر او طباعة

10 - مرسوم رقم (9) لسنة 2010م بشأن ضم وحدة القدس في ديوان الرئاسة والهيئة الاسلامية المسيحية لنصرة القدس.

11 - احمد الرويضي، مصدر سابق.

12 - مقابلة أجريت مع السيد يونس العموري / الوكيل التنفيذي للمؤتمر الوطني الشعبي للقدس، وفيحاء نجم/ مدير عام المشاريع في المؤتمر الوطني الشعبي بتاريخ 2013/10/28.

13 - الوقائع الفلسطينية، العدد السادس والسبعون. مرسوم رقم (119) لسنة 2008 بشأن المؤتمر الوطني الشعبي للقدس.

14 - الوقائع الفلسطينية، العدد الخامس والثمانون لعام 2010. قرار رقم (24) لسنة 2010، بشأن تمتع المؤتمر الوطني الشعبي للقدس بالشخصية الاعتبارية.

15 - يونس العموري، وفيحاء نجم، مصدر سابق.

اية منشورات حول نشاطاته واهم أعماله وإنما يكتفي بنشر ذلك من خلال الأخبار والبيانات عبر المواقع الإعلامية. هذا ولم يتسنى للباحثة الحصول على أية تقارير او مطبوعات حول المؤتمر الشعبي وعدد الموظفين المدرجين على كادره او اية تقارير ادارية او مالية يمكن الاستناد عليها، باستثناء ما توفر من النظام الداخلي للمؤتمر ووثيقة ميثاق وعهد القدس.

ويمكن ملاحظة ان قرار التأسيس والنظام الداخلي للمؤتمر ووثيقة ميثاق وعهد القدس تحمل في مضامينها عناوين كبيرة ومهام يفترض ان يضطلع بها المؤتمر، لكن على ارض الواقع لا يمكن تلمس اي دور عملي او تنفيذي او حتى شعبي للمؤتمر فيما يتعلق بالقدس واحتياجاتها ويقتصر نشاطه على بعض الفعاليات الاعلامية والثقافية التي يبادر اليها. كما لم يتضح للباحثة الأسس والمعايير التي جرى من خلالها اختيار الشخصيات المشاركة في المؤتمر التأسيسي الذي عقد في العام 2008، اضافة الى غياب الوضوح حول المرجعيات والجهات الرسمية المناط بها الاشراف على المؤتمر والرقابة على اعماله.

3. دائرة شؤون القدس / منظمة التحرير الفلسطينية: تميزت الدائرة عن بقية المرجعيات العاملة في القدس بوجود صفحة الكترونية خاصة بها نشرت عبرها هيكلتها ونظامها الداخلي والنشاطات التي تقوم بها ووثائق وبعض الدراسات والتقارير المتعلقة بالقدس. وبالعودة الى الصفحة الإلكترونية الخاصة بدائرة شؤون القدس وتأسيس الدائرة لوحظ نشر مذكرة بتاريخ 2009/9/30 حول تأسيس دائرة شؤون القدس مقدمة من رئيس الدائرة لرئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية برز فيها أهمية توحيد المرجعيات الفلسطينية في إطار مرجعية واحدة منبثقة عن منظمة التحرير ولجنتها التنفيذية وهي دائرة شؤون القدس¹⁶.

وفي هذا الإطار يمكن الإشارة الى ان استحداث دائرة او ملف القدس في منظمة التحرير الفلسطينية لم يستكمل ترسيمه بشكل قانوني وعملي، ويظهر ذلك جليا من خلال مراجعة توزيع الدوائر منظمة التحرير او من خلال عدم وضوح ما آلت اليه وثيقة التأسيس او النظام الداخلي او الهيكلية الادارية للدائرة.

وما يمكن تلمسه على ارض الواقع لنشاط وعمل الدائرة يقتصر على بعض الجهود والانشطة الاعلامية والندوات والمؤتمرات تتعلق في القدس وقضاياها. كما ان استحداث الدائرة او الملف يطرح الكثير من التساؤلات حول مصير المؤتمر الشعبي وجدوى وجود جسمان يتعاملان مع قضايا القدس في إطار منظمة التحرير، عدا عما هو موجود في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية.

4. اللجنة الوطنية العليا للقدس: صدر مرسوم رئاسي بتاريخ 2011/6/1 يقضي بتشكيل اللجنة الوطنية العليا للقدس، بحيث يكون رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية رئيسا لها، ورئيس الوزراء نائبا للرئيس، وعضوية كل من: رئيس ديوان الرئاسة/ أميناً للسر، محافظ محافظة القدس، محافظ فلسطين في مجلس محافظين بنك التنمية الإسلامي/ د.محمد اشتيه، رئيس دائرة شؤون القدس في منظمة التحرير (ابو العلاء)، الأمين العام للمؤتمر الوطني الشعبي للقدس (عثمان ابو غربية). وحدد المرسوم بان تكون هذه اللجنة هي المرجعية لكافة الجهات الفلسطينية ذات الاختصاص بشؤون مدينة القدس، كما نص المرسوم بان يلغى كل ما يتعارض مع احكام هذا المرسوم¹⁷.

ولم تعقد اللجنة اجتماعها الأول الا بعد مضي عامين على تشكيلها، حيث اجتمعت اللجنة بتاريخ 2013/10/20 برئاسة رئيس الوزراء (نائب رئيس اللجنة) وقررت في اجتماعها تنفيذ بعض المشاريع المتعلقة بالقدس.

تجدر الإشارة ان تشكيل هذه اللجنة قد جاء في ظل حالة الإرباك والتشتت في العمل الوطني الفلسطيني تجاه القدس، وهي محاولة طموحة لوضع إطار تسيقي بين مختلف المؤسسات والهيئات العاملة في القدس، في ظل حالة الإرباك والتخبط والتناحر في كثير من الأحيان خاصة انها جمعت في عضويتها أمين عام المؤتمر الوطني الشعبي للقدس، ورئيس دائرة شؤون القدس ومحافظ محافظة القدس، الا ان هذا الجهد بحاجة الى صياغة عملية ومؤسسية ضمن خطة تجعل من اللجنة قادرة على ممارسة مهامها بالفعالية المطلوبة.

16 - الصفحة الإلكترونية الخاصة بدائرة شؤون القدس. بتاريخ 2013/11/6 - <http://alquds.gateway.ps>

17 - الوقائع الفلسطينية. مرسوم رقم (1) لسنة 2011م بشأن تشكيل اللجنة الوطنية العليا للقدس.

مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية الرسمية العاملة في القدس

أولاً: وزارة شؤون القدس

1. النشأة:

منذ نشأة السلطة الوطنية الفلسطينية وتشكيل الحكومات الفلسطينية المتعاقبة وحتى عام 2009، كان يتم إشغال ملف شؤون القدس لوزير دولة وليس لوزير مختص بشؤون القدس، الى حين تشكيل الحكومة الثالثة عشر في العام 2009 حيث تم تعيين حاتم عبد القادر وزيرا لشؤون القدس الذي سرعان ما تقدم باستقالته بعد مضي اقل من شهرين لتولي هذا المنصب، احتجاجا على آلية تعاطي السلطة الوطنية الفلسطينية مع القدس وقضاياها واعتبارها للمنصب على انه بروتوكولي ليس أكثر¹⁸. ومن ثم تولى رئيس الوزراء منصب وزير شؤون القدس ليقوم بتكليف محافظ القدس ومدير عام التخطيط في محافظة القدس لمتابعة ملف شؤون القدس، كما تم نقل موظف من وزارة المالية الى وزارة شؤون القدس لمتابعة الامور المالية والإدارية الخاصة بشؤون القدس والتي كانت تقتصر على تنفيذ برنامج دعم الصمود¹⁹.

في الحكومة الرابعة عشر التي شكلت بتاريخ 2012/5/16 تولى محافظ القدس مهام وزير لشؤون القدس اضافة لمهامه كمحافظ، وامتد هذا الوضع الى الحكومة الخامسة عشر الحالية. ومنذ تولي محافظ القدس لمنصب وزير شؤون القدس، ألحقت الوزارة وموظفيها - مكانيا - بمبنى المحافظة لتنجز مهامها وأعمالها اللوجستية من خلال استخدامها للمكاتب والأجهزة والأدوات المكتبية الخاصة بالمحافظة، بالرغم من الاستقلالية المالية والإدارية المفترضة بين المحافظة والوزارة، الأمر الذي أوجد حالة من التداخل بين المؤسسات.

2. موازنة الوزارة

تبلغ الموازنة التشغيلية السنوية لوزارة شؤون القدس 20 مليون دولار، الا انه وحتى تاريخ إعداد التقرير حصلت الوزارة فقط على 7 مليون شيكل من موازنتها المقررة لعام 2013²⁰. ومن أهم بنود الصرف التي تدرج ضمن الموازنة: مخالفات البناء، هدم البيوت، منح الرخص للإسكان، أعاب المكاتب الهندسية، المساعدات القانونية، مساعدة الأندية والمؤسسات المقدسية. إلا انه في ظل شح الموازنة وعدم الانتظام بالصرف وفقا لما هو مقر لها، لم تعمل الوزارة منذ عامين على تغطية أي جزء من مخالفات البناء للعامين المنصرمين²¹. ومن غير الواضح أوجه وأولويات صرف مبلغ 7 مليون شيكل من موازنة الوزارة لهذا العام مع ملاحظة ان مقر الوزارة يقع في ذات مقر المحافظة وتستخدم المكاتب والأجهزة والإمكانات اللوجستية الخاصة بالمحافظة⁹.

ان وجود تداخل مالي وإداري بين الوزارة والمحافظة من حيث تحميل كل مؤسسة نفقاتها التشغيلية للمؤسسة الأخرى لا يعزز الشفافية، الأمر الذي يطرح الكثير من التساؤلات حول سلامة وقانونية الإجراءات المتبعة وأوامر الصرف المالية في المؤسسات، وأثر ذلك على قدرتهما في تقديم الخدمات والمساعدات المطلوبة لصالح المواطن المقدسي خصوصا فيما يتعلق ببرامج دعم الصمود.

هذا وقد انتقد حاتم عبد القادر وزير شؤون القدس السابق الموازنة الشحيحة المخصصة لوزارة شؤون القدس مقارنة بما تخصصه الحكومة الإسرائيلية لتنفيذ مخططاتها في القدس، حيث بلغ ما أنفقته الحكومة والجمعيات الإسرائيلية على القدس مليار و200 مليون

18 - مقابلة أجريت مع السيد حاتم عبد القادر / وزير شؤون القدس السابق ، بتاريخ 2013/11/2.

19 - مقابلة أجريت مع السيد عناد السرخي. مدير عام التخطيط في محافظة القدس - مسؤول ملف القدس في وزارة شؤون القدس. بتاريخ 2013/10/27.

20 - مقابلة أجريت مع السيد احمد عليان / المدير المالي والإداري لوزارة شؤون القدس، بتاريخ 2013/11/5.

21 - نفس المصادر السابق.

دولار في عام واحد، مؤكداً انه ليس من المعقول ان لا ترصد موازنة مناسبة وكافية لاحتياجات المواطنين المقدسين في وزارة المالية الفلسطينية، رغم الأعباء الثقيلة على السلطة، لكن الخطر الداهم المهدق بالقدس يفترض ان يعطي الالتزامات الفلسطينية الخاصة بالمدينة أولوية 22. وإزاء هذا التداخل والإرباك في الموازنة المخصصة للوزارة هناك من يعتقد بضرورة تخصيص موازنة مستقلة تستطيع تلبية الاحتياجات والتحديات التي تواجهها القدس 23.

3. بيئة عمل الوزارة

يتركز جل عمل ونشاط الوزارة في المناطق المستهدفة داخل الجدار نظراً لحجم الضرر الكبير الذي يعاني منه المواطن المقدسي نتيجة للسياسات الإسرائيلية وأجهزتها في ظل محاولات الحكومة الإسرائيلية بتغيير معالم المدينة الجغرافية والديمقراطية ومحاولات تهويد المدينة المقدسة، وما تتعرض له من إجراءات وسياسات عنصرية من مصادرة للأراضي وهدم للمنازل وسحب الهويات وإغلاق المؤسسات الفلسطينية الوطنية والإهمال في تقديم الخدمات للأحياء العربية في ظل ارتفاع وتيرة هذه الإجراءات في الآونة الأخيرة. كما تتأثر الوزارة كذلك من شح الموازنات المخصصة للقدس، إضافة للصرف الجزئي لما يتم تخصيصه، والأزمات المالية التي تمر بها السلطة، وغياب الدعم الخارجي.

ورغم الصعوبات والتحديات التي تواجهها الوزارة في تقديمها للخدمات لغياب السيادة الفلسطينية على أراضي القدس الشرقية والقيود التي فرضتها الاتفاقيات، إلا ان ذلك لم يمنع السلطة الوطنية من تقديم بعض المساعدات المادية والعينية والقانونية بما هو متاح من هامش للعمل، وما هو مخصص ومتوفر من إمكانيات وموارد ضئيلة، مقارنة بحجم التحديات التي تواجهها القدس. ومن خلال مراجعة وضع ملف القدس في تشكيلات الحكومات الفلسطينية المتعاقبة منذ عام 1994-2013 يمكن ملاحظة غياب الاستقرار لوزارة شؤون القدس في الهيكل الوزاري للحكومات الفلسطينية المتعاقبة إضافة الى غيابها في خطط التنمية الفلسطينية الأمر الذي يشير الى تخطيط وعدم وضوح للدور الذي تريده السلطة والحكومة من الوزارة ان تقوم به في القدس، وهذا ما عكس نفسه على عدم اقرار هيكلية للوزارة او خطة عمل او موازنة تلي الاحتياجات حتى اعداد هذا التقرير.

4. واقع الخدمات والمساعدات التي تقدمها الوزارة

في إطار عملها تقدم الوزارة برنامج دعم الصمود للمواطنين المقدسين الذي يتفرع لعدد من الملفات²⁴:

- أ. ملف هدم المنازل من قبل الجانب الإسرائيلي.
- ب. ملف مخالفات البناء.
- ج. ملف المساعدة القانونية.
- د. ملف المساعدة الهندسية.
- هـ. دعم الصمود الوطني والذي يتابع قضايا مختلفة مثل: قضايا الاستيطان ومصادرة الأراضي، قضايا الإخلاء من قبل الجانب الإسرائيلي، برنامج دعم الأندية والمؤسسات، الدعم الإنساني والمساعدات الاجتماعية.

أ. ملف هدم البيوت من قبل السلطات الإسرائيلية

ان الإجراءات والقيود التي تفرضها بلدية الاحتلال الإسرائيلي على المواطن المقدسي من اجل الحصول على ترخيص بناء هي إجراءات مرهقة ومكلفة تجعل من إمكانية الحصول على ترخيص البناء أمراً مستحيلاً على الأغلب، الأمر الذي يؤدي الى لجوء المواطن المقدسي للبناء غير المرخص، لعدم توفر اي بديل آخر أمامه. وفي المقابل تقوم جرافات الاحتلال الإسرائيلي بهدم البناء.

22 - مقابلة أجريت مع حاتم عبد القادر، مصدر سابق.

23 - جهاد أبو زنيد (عضو مجلس تشريعي/القدس). مداخلة قدمت خلال ورشة العمل الخاصة بمناقشة مسودة التقرير التي نظمتها مؤسسة أمان بتاريخ 2013/12/26.

24 - مقابلة أجريت مع السيد غناد السرخي. مصدر سابق.

وتشير الإحصائيات انه في العام 2008 تم هدم 98 منزلا غير مرخص، وما مجموعه 692 مبنى هدم في الفترة الممتدة من بداية العام 2000 وحتى نيسان من عام 2009²⁵. وتشير معطيات مركز بتسيلم الى تزايد حالات هدم منازل المواطنين المقدسيين في القدس الشرقية، حيث هدمت جرافات الاحتلال الاسرائيلي 23 منزلا في العام 2010 وعدد مماثل في العام 2011، و28 منزلا في العام 2012، فيما شهد العام 2013 زيادة مضطردة في عدد المنازل التي هدمت لتصل الى 66 منزلا²⁶.

في هذا المجال قدمت السلطة الوطنية ووزارة شؤون القدس عبر ملف "دعم الصمود" منحة إسكان لتمكين من تعرض منزله للهدم من استئجار منزل، حيث تخصص مبلغ 5000 دولار منحة اسكان لمن هدم منزله بشكل جزئي، ومبلغ 10000 دولار لمن هدم منزله بشكل كامل²⁷.

وفي هذا الإطار قامت الباحثة بإجراء المقابلات الشخصية مع بعض من اصحاب المنازل المهدومة، حيث افاد معظمهم بانهم قد تقدموا للحصول على هذه المنحة، الا ان صرف المنحة جاء في وقت متأخر جدا، حيث حصلوا عليها بعد مضي أكثر من عام على عملية الهدم وبعد مراجعات متعددة للوزارة، وتأتي منحة الإسكان ضمن معايير موحدة بغض النظر عن حجم وتكلفة المنزل المهدم الأمر الذي حدا بعدد ممن هدمت بيوتهم بالإحجام عن التوجه عن طلب منحة الإسكان نظرا لضعف قيمة المنحة مقارنة بالخسارة الكبيرة او للاجراءات والبيروقراطية الطويلة²⁸.

وافادت الوزارة انه منذ بداية عام 2013 تم اعتبار الصرف لعمليات الهدم من أولويات الصرف، وعليه يتم صرف منحة الاسكان في غضون شهر او شهرين من تاريخ تقديم المستندات المطلوبة. أما عملية الصرف فتتم من خلال وزارة المالية وعبر البنوك وفق آليات الصرف المقررة من قبل وزارة المالية ووزارة شؤون القدس، حيث يطلب من كل مستفيد من الخدمة بفتح حساب بنكي خاص به، وتخضع كافة آليات الصرف لإجراءات الرقابة والتدقيق من قبل المراقب المالي المنتدب من قبل وزارة المالية للعمل في الوزارة²⁹.

ب. ملف مخالفات البناء :

نتيجة للبناء غير المرخص الذي يجبر عليه المواطن المقدسي بسبب عدم منح تراخيص بناء من قبل بلدية الاحتلال الإسرائيلي يتلقى المواطن المقدسي مخالفات مالية باهظة، وفي هذا المجال قدمت مساعدات مالية لتغطية جزء من قيمة هذه المخالفات، حيث كانت في السابق تغطي ما نسبته 40% من قيمة المخالفة على ان لا تزيد عن 30 الف شيكل، وفي العام 2012 تم استبدال النسبة لدفع مبلغ مالي قيمته 15 الف شيكل من قيمة المخالفة، وفي العام 2013 خفضت هذه قيمة هذه لتصبح 10 الاف شيكل من قيمة المخالفة بغض النظر عن قيمتها، فيما لم تصرف الوزارة أية مساعدات ضمن هذا البند منذ عامين لعدم توفر موازنة كافية³⁰.

ج. الملف القانوني :

يتوفر لدى الوزارة شبكة قانونية تتكون من أربعة محامين يتابعون قضايا تتعلق بمصادرة الأراضي والاستيطان، وإخطارات هدم المنازل، ومخالفات البناء غير المرخص. حيث يعمل المحامي مع الوزارة ضمن عقد سنوي يتم تجديده او استبداله³¹.

ولم تلحظ الباحثة وجود معايير محددة او إجراءات واضحة ومكتوبة لآلية اختيار المحامين او متابعة وتقييم أداؤهم وعملهم، كما لم يتم نشر اي إعلان بخصوص حاجة الوزارة لإشغال وظيفة محامين او تشكيل لجنة مقابلات وفقا لقائمة مرشحين. كما لاحظت الباحثة وجود خلل في التواصل بين المحامين وبعض المواطنين المقدسيين متلقي الخدمة، حيث يواجه المواطن المقدسي صعوبات في

25 - الخطة الاستراتيجية للتنمية القطاعية في القدس الشرقية. وحدة القدس. ديوان الرئاسة الفلسطينية. 2010.

26 - بتسيلم - مركز المعلومات الإسرائيلي لحقوق الإنسان في الأراضي المحتلة. http://www.btselem.org/arabic/planning_and_building/east_jerusalem_statistics

27 - عناد السرخي، مصدر سابق.

28 - مقابلات اجريت مع عدد من المواطنين المقدسيين. مصدر سابق.

29 - عناد السرخي، مصدر سابق.

30 - عناد السرخي، احمد عليان. مصدر سابق.

31 - عناد السرخي، احمد رويضي. مصدر سابق.

التواصل مع المحامين والحصول على المساعدة القانونية والاستشارة والمعلومات في الوقت المناسب³².

د. ملف المساعدات الهندسية :

عملت الوزارة على تقديم خدمة المساعدات الهندسية للمواطنين الراغبين في البناء من خلال التعاقد مع مكاتب هندسية لتقديم العون من استشارات ومخططات هندسية للمواطنين المقدسيين الراغبين في الحصول على رخص بناء في القدس، ونتيجة للتكلفة العالية التي كانت تتقاضاها المكاتب الهندسية، استعاضت الوزارة عن تقديم هذه الخدمة بالعمل المباشر فقط مع المواطنين المقدسيين الراغبين بالبناء الذين يتوفر لديهم تنظيم بناء من البلدية والذين يقومون بدورهم بالتعاقد المباشر مع مهندس البناء³³.

هـ. دعم الصمود الوطني (المساعدات الاجتماعية والمؤسسات) :

تقدم الوزارة مجموعة من الخدمات والمساعدات مثل قضايا الاستيطان ومصادرة الأراضي، قضايا الإخلاء من قبل الجانب الإسرائيلي، برنامج دعم الأندية والمؤسسات، الدعم الإنساني والمساعدات الاجتماعية. وبهذا الخصوص تم تشكيل لجنة مشتركة من موظفي الوزارة والمحافظة لدراسة المساعدات الاجتماعية والإنسانية، وتعد هذه اللجنة اجتماعها أسبوعياً لدراسة الطلبات المقدمة لتقوم برفع توصياتها للمحافظ/ للوزير لتحديد جهة الصرف، من حساب الوزارة أم من حساب المحافظة، فيما تصرف المساعدات المقدمة للمؤسسات والأندية المقدسية من حساب وزارة شؤون القدس.

5. علاقة الوزارة بالمرجعيات والمؤسسات الوطنية العاملة في القدس

بالاستفسار حول طبيعة العلاقة بين المرجعيات المتعددة، لوحظ غياب أي تنسيق بين الوزارة وأي من المرجعيات والمؤسسات الوطنية العاملة في القدس، وتقتصر العلاقة في بعض الأحيان على المشاركة في الندوات وورشات العمل التي تنظمها تلك المرجعيات، وما يتم تحويله للوزارة من هذه المؤسسات من طلبات مساعدة للمواطنين المقدسيين والتي تتعلق بمخالفات البناء أو إخطارات الهدم.

فحص بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل وزارة شؤون القدس

قيم النزاهة

يعتبر وجود أنظمة وتعليمات واضحة مكتوبة مقررة ومفعلة، من أهم الأساليب التي تضمن تحقيق النزاهة في المؤسسة، وللحكم على مدى التزام المؤسسة بقيم النزاهة في عملها لا بد من توفر عدد من المؤشرات والعناصر، ومن أهم عناصر النزاهة التي يمكن اعتمادها كمؤشر والقياس عليها في عمل الوزارة: وجود مدونة سلوك للعاملين، وجود تعليمات واضحة للموظفين حول الإبلاغ عن قيامهم بأعمال خارج الدوام، توفر تعليمات مقررة للإبلاغ حول عروض الهدايا، وجود آلية وتعليمات واضحة للإبلاغ عن ممارسات فساد داخل الوزارة.

بالاستناد إلى المقابلات التي أجريت مع بعض المسؤولين المختصين في الوزارة وفي ظل تعذر الحصول على أية منشورات أو مطبوعات خاصة بعمل الوزارة لعدم وجودها، يمكن تسجيل الملاحظات التالية:

أ. مدونة السلوك: لم تقم الوزارة بتوزيع مدونة سلوك على موظفيها.

ب. وجود تعليمات حول الإبلاغ عن الفساد والعمل خارج الدوام: لم تعمل على توزيع تعليمات حول آلية الإبلاغ عن حالات فساد قد تكتشف داخل الوزارة، بالإضافة إلى أنها لم تعمل على توزيع أية تعليمات الإبلاغ عن العمل خارج الدوام مكتفين بما ورد في قانون الخدمة المدنية.

32 - وفقاً لما ذكره بعض المواطنين ومشاهدة الباحثة.

33 - عناد السرخي. مصدر سابق.

ج. توفر هيكل تنظيمي: تفتقر وزارة شؤون القدس منذ نشأتها لهيكلية تنظيمية، والتي تبرز أهميتها باعتبارها الإطار الذي يحدد الإدارات والأقسام والوظائف وخط السلطة داخل الوزارة. وقد أفادت الوزارة بأنها قامت برفع هيكليتها لمجلس الوزراء منذ ثلاثة أشهر لقرارها، إلا أنه وحتى إعداد التقرير لم يتم مناقشتها أو إتخاذ أي قرار بشأنها³⁴.

د. خطة عمل الوزارة وتضمينها في خطة التنمية الوطنية: لا تعمل الوزارة وفقاً لخطة عمل مقرر، وقد أفادت الوزارة بأنها عملت على إعداد خطة عمل خاصة بها وتم رفعها إلى وزارة التخطيط لتضمينها في خطة التنمية العامة للأعوام القادمة³⁵. وكانت وحدة شؤون القدس في ديوان الرئاسة قد أعدت «الخطة الإستراتيجية للتنمية القطاعية في القدس الشرقية 2011-2013» بتمويل من الاتحاد الأوروبي وبتكلفة مالية بلغت 300 ألف يورو. علماً بأنه تم إلحاق وحدة القدس بهيكلية المؤتمر الوطني الشعبي للقدس³⁶.

يذكر أنه لم يتم إدراج فعلي للقدس في خطة التنمية الفلسطينية للأعوام (2011-2013)، حيث أشارت الخطة إلى أن إعادة إعمار القدس الشرقية وإطلاق مشاريع فيها يعتبر أحد أبرز التحديات وأكثرها إلحاحاً في ظل القيود التي يفرضها الاحتلال الإسرائيلي، ودعت الخطة إلى تخصيص استثمارات كبيرة في القدس وتنسيق الجهود العامة والخاصة والمجتمع المدني. واكتفت الخطة بتضمينها لفقرة تتعلق بالخطة الاستراتيجية للتنمية القطاعية في القدس سائلة الذكر والتي وضعت إطاراً يوجه الاستثمارات التي يرصدها القطاع العام والخاص لتنمية المدينة المقدسة وتطويرها والتي كان من المفترض تنفيذها على السنوات المذكورة³⁷.

وفي هذا السياق يؤكد حاتم عبد القادر وزير القدس السابق أن السلطة الوطنية ليست لديها استراتيجية واضحة تجاه التعامل مع القدس، وأن تعاملها حتى اللحظة يأخذ الطابع الإغاثي أو ردة الفعل وليس ضمن خطة أو إستراتيجية واضحة، وخير دليل على ذلك عدم إدراج خطة خاصة بالقدس ضمن خطة التنمية العامة.

هـ. آليات وإجراءات لضبط الدوام: يعمل في وزارة شؤون القدس بشكل فعلي 14 موظف، منهم 10 موظفين دائمين و3 موظفين على عقود، وموظفة واحدة منتدبة. ويدوم هؤلاء الموظفون في المكاتب التابعة لمبنى محافظة القدس. هذا ولم ينتدب ديوان الموظفين العام مراقباً إدارياً في مقر وزارة شؤون القدس أسوة بما هو معمول به في الوزارات الأخرى.

يوجد مئات الموظفين المفرغين من السلطة في القدس، الجزء الأكبر منهم جرى تعيينهم قبل عام 2005 بقرار من الرئيس بعضهم كحالات وطنية نضالية، والجزء الآخر هم موظفو بيت الشرق وموظفو بعض المؤسسات المقدسية التي تم إغلاقها من قبل السلطات الإسرائيلية، حيث يتم إدراجهم شكلياً على كادر وزارة شؤون القدس بالرغم من عدم التحاقهم بالدوام في الوزارة، علماً أن الوزارة لم تتمكن من التواصل مع هؤلاء الموظفين، وقد ادعت الوزارة بأنها قامت بمخاطبة الجهات ذات العلاقة بخصوصهم مثل: ديوان الموظفين العام، ديوان الرقابة المالية والإدارية، وهيئة مكافحة الفساد¹، ومن غير الواضح من يتابع واقع وحقيقة عمل هؤلاء الموظفين رغم أن معظمهم يحمل رتبة مدير أو ما يوازيها.

و. دليل إجراءات تقديم الخدمة: لم تقم الوزارة بإعداد دليل إجراءات تقديم الخدمة لمتلقيها، وإنما اكتفت بتوزيع (ورقة توضيحية بالمطلوبات) التي يجب إرفاقها بطلب تلقي الخدمة³⁸. إلا أنه لوحظ بأن إجراءات تقديم المنح تنحصر بين الوزير ومسؤول ملف القدس والمدير المالي والإداري للوزارة دون أن يتم تشكيل لجنة لدراساتها وإعطاء توصيات بالخصوص.

ز. النظام المالي لإدارة المنح والمساعدات: تتبع الوزارة النظام المالي للسلطة الوطنية الفلسطينية الذي يعمل ببرنامج بيسان المالي الموحد، حيث تقوم دائرة الشؤون المالية والإدارية بعرض المعاملات المالية على المراقب المالي المتواجد في الوزارة والمنتدب من وزارة المالية. ليقوم بمراجعتها والتوقيع عليها واتخاذ الإجراءات المالية وفقاً للصلاحيات الممنوحة له حسب برنامج النظام المالي بطلب تحرير الحوالة من وزارة المالية في حال توفر سيولة.

34 - مقابلة أجريت مع السيدة سلوى هديب/ وكيل وزارة شؤون القدس، بتاريخ 2013/11/3.

35 - نفس المصدر.

36 - أحمد رويضي. مصدر سابق.

37 - وزارة التخطيط والتنمية الإدارية: خطة التنمية الوطنية 2011-2013 (إقامة الدولة وبناء المستقبل). ص 76.

38 - نفس المصدر.

وقد علمت الباحثة ان المفوضين بالتوقيع على المعاملات والتحويلات المالية في الوزارة هم شخصان فقط، الأمر الذي يؤدي الى تعطيل المعاملة في حال غياب أحدهما، والتي قد تكون معاملة خاصة بحالة طارئة.

ومن الواضح ان النظام المالي المعمول به في الوزارة بما يتضمنه من اجراءات وبيروقراطية لا يتلائم مع خصوصية القدس والمعاملات المالية التي تقوم بها الوزارة، الأمر الذي يتطلب وجود نظام مالي خاص يتلائم مع ملفات والقضايا التي تعالجها الوزارة³⁹.

ح. إقرار الذمة المالية: وفقا لقانون مكافحة الفساد لسنة 2005 وبناء على التعميم الذي صدر من هيئة مكافحة الفساد بوجوب تعبئة نماذج اقرار الذمة المالية للفتات العليا والأولى، قامت الوزارة بتوزيع هذه النماذج على الموظفين من هذه الفتات الذين قاموا بتعبئتها وتسليمها لهيئة مكافحة الفساد، باستثناء الموظفين الذين لم تتمكن الوزارة من التواصل معهم⁴⁰.

الشفافية في عمل الوزارة

تقوم الشفافية على التدفق الحر للمعلومات الدقيقة وفي موقيتها، وتشير الى تقاسم المعلومات والتصرف بطريقة مكشوفة، فهي تتيح للجمهور المعني في شأن ما أن يجمع معلومات حولها، فتمكنهم من أن يكون لها دور فعال في الكشف عن المساوئ وفي حماية مصالحهم. وتمتلك الأنظمة ذات الشفافية إجراءات واضحة لكيفية صنع القرار على الصعيد العام، كما تمتلك قنوات اتصال مفتوحة بين أصحاب المصلحة والمسؤولين وتضع سلسلة واسعة من المعلومات في متناول الجمهور⁴¹.

ومن أهم العناصر التي يمكن استخدامها كمؤشرات للشفافية في عمل الوزارة، إجراءات واضحة لنشر المعلومة وحقوق المواطنين الوصول والحصول عليها، نشر التقارير المالية والإدارية وقرارات اجتماعات المجلس التنفيذي والمجلس الاستشاري، وتوفير نظام واضح وشفاف ونزيه في تقديم المنح والمساعدات.

واستنادا الى المقابلات التي أجريت مع المسؤولين في الوزارة، والمقابلات مع مجموعة من متلقي الخدمة، وفي ظل تعذر الاستعانة بأية منشورات او مطبوعات صادرة عن الوزارة، يمكن فحص مدى التزام الوزارة بمؤشرات الشفافية على النحو التالي:

أ. مدى توفر سياسات واجراءات لحق المواطنين في الحصول على المعلومة

يمكن الحديث عن عدم توفر ممارسة فعلية لحق الحصول على المعلومات في الوزارة، فهي لا تمتلك صفحة الكترونية خاصة بها، وذلك تحت مبررات حداثة النشأة من جانب، ومن جانب آخر الخوف من اطلاق الجانب الإسرائيلي على المعلومات المنشورة على الصفحة في ظل الخصوصية التي تعمل بها وزارة شؤون القدس. كذلك لا تقوم الوزارة بطباعة او توزيع اية منشورات تتعلق بعملها والخدمات التي تقدمها⁴².

ب. مدى توفر نظام واضح وشفاف ونزيه في تقديم المنح والمساعدات

تتبع الوزارة معايير محددة في تقديم منحة الإسكان لأصحاب البيوت المهدومة، وتغطية جزء من قيمة مخالفات البناء، الا ان الوزارة لا تقوم بإعداد قائمة مطبوعة ومعروفة لمتلقي الخدمة لمعرفة كل شخص بدوره على القائمة، مما يؤدي الى غياب الشفافية ويساعد على خلق مساحة للواسطة والمحسوبية في تسريع بعض المعاملات واستبدال الدور.

ج. نشر التقارير المالية والإدارية: لا تقوم الوزارة بنشر اية تقارير إدارية او مالية تحت مبرر خصوصية عمل الوزارة.

أنظمة المساءلة والمحاسبة في عمل الوزارة

تكتسب الرقابة على أداء وأعمال الوزارة أهمية بارزة في إطار تحسين أدائها في تنفيذ أنشطتها بما يحقق الأهداف التي انشأت من

39 - احمد عليان. مداخلة قدمت خلال ورشة العمل الخاصة بمناقشة مسودة التقرير التي نظمتها مؤسسة أمان بتاريخ 2013/12/26.

40 - احمد عليان. (مقابلة) مصدر سابق.

41 - الدليل الإرشادي لمصطلحات ومفاهيم الحكم الصالح، ص13، الإنتلاف من أجل النزاهة والشفافية، 2010. رام الله.

42 - عناد السرخي، مصدر سابق.

أجلها، وحماية الأموال العامة والحصول على بيانات سليمة للتخطيط ولاتخاذ القرارات والالتزام بالسياسات المعتمدة.

اعتمادا على المقابلات التي أجريت مع الجهات المختلفة وبدراسة وتحليل مدى الاستجابة لمفهوم المساءلة في عمل الوزارة، فإنه يتضح ما يلي:

أ. وجود نظام تدقيق داخلي مقرر ومفعّل: تفتقر الوزارة لوحدة الرقابة الداخلية، باستثناء وجود مراقب مالي منتدب من وزارة المالية للرقابة على المعاملات المالية.

ب. الرقابة الخارجية: لم تخضع وزارة شؤون القدس لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية منذ ان الحقت -مكانيًا- لاستئناف عملها في مبنى محافظة القدس.⁴³ كما لم ينتدب ديوان الموظفين العام مراقبا اداريا للوزارة أسوة بما هو معمول في الوزارات الأخرى.

ج. وجود نظام شكاوى: لا يوجد في الوزارة اي وحدة او دائرة خاصة لتلقي الشكاوى، كذلك لا يتوفر أي آلية إلكترونية لتلقي الشكاوى نظرا لعدم وجود صفحة إلكترونية خاصة بالوزارة.

د. تقديم تقارير لجهات الاختصاص: أفادت الوزارة بأنها تقوم باعداد تقارير دورية عن عملها وتشمل هذه التقارير الإدارية والمالية ويتم رفعها للجهات المعنية مثل مجلس الوزراء، ووزارة المالية، وديوان الموظفين العام، الا انها لم تتمكن الباحثة من الحصول على أية من هذه التقارير تحت مبرر انها تقارير رسمية.

وكما هو واضح وبسبب عدم وجود هيكلية معتمدة فان الوزارة تعمل على نطاق ضيق ومحدود على بعض الملفات وتدار مباشرة من قبل الوزير وبعض المساعدين.

ثانيا: محافظة القدس

وجدت المحافظات كمؤسسات مع نشأة السلطة الوطنية الفلسطينية بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية التي تم بموجبه تعيين محافظين، وتبعت المحافظات في ذلك الوقت إلى وزارة الداخلية استناداً إلى نظام التشكيلات الأردني رقم (1) لعام 1966 الساري في الأراضي الفلسطينية، وكان المحافظ مسؤولاً أمام وزير الداخلية حيث كان يشغل منصب وزير الداخلية الرئيس الراحل «ياسر عرفات» نفسه، وبعد تعديل القانون الأساسي الفلسطيني واستحداث منصب رئيس الوزراء وتعيين وزيراً للداخلية عام 2003، نُقل المحافظين وأعمالهم ودوائره من وزارة الداخلية إلى ديوان الرئاسة، بقرار من رئيس السلطة الوطنية⁴⁴. وفي العام 2005 تم إدراج دائرة شؤون المحافظات ضمن هيكلية الرئاسة لتقوم بالمتابعة والإشراف على عمل المحافظات، وتكون حلقة وصل بين رئيس السلطة الوطنية وشؤون المحافظات.

وحسب المرسوم الرئاسي لسنة 2003 المتعلق باختصاصات المحافظين، يعتبر المحافظ ممثلاً لرئيس السلطة الوطنية ورئيس الإدارة العامة وأعلى سلطة في محافظته، اما اختصاصاته وصلاحياته فأهمها: الحفاظ على الأمن العام والأخلاق والنظام، حماية الأملاك العامة والخاصة وتحقيق الأمن في محافظته، وتحقيق الأمن الاقتصادي والاجتماعي والعمرائي.

1. بيئة عمل المحافظة

تعتبر محافظة القدس إحدى المحافظات 16 التي تم تشكيلها على مستوى الوطن، وكان مقرها الرئيسي في مدينة العيزرية الى ان قامت قوات الاحتلال الإسرائيلية باغلاقه، ثم انتقلت ليكون مقرها الرئيسي في منطقة الرام اضافة الى إنشاء ثلاثة مكاتب فرعية لها في العيزرية وقلنديا وبدو.

ونظرا لخصوصية وضع القدس وتأجيلها لمفاوضات الحل النهائي، وعدم وجود سيادة للسلطة الفلسطينية على القدس وضواحيها، فإن

43 - مقابلة أجريت مع السيد يوسف خنتش / ق.أ مدير عام الادارة العامة للرقابة على الحكم (مدني وأمن). في ديوان الرقابة المالية والإدارية بتاريخ 2013/11/13.

44 - ائتلاف من اجل النزاهة والشفافية (أمان). فعالية ومناعة نظام النزاهة في إدارة المحافظات الفلسطينية. 2012.

المحافظة تعجز عن القيام بالمهام المدرجة في المرسوم الرئاسي لسنة 2003 إلا ما ندر منها وضمن الإمكانيات والقدرات المتاحة لها، ووفقاً لما هو مسموح لها في الاتفاقيات الموقعة مع الجانب الإسرائيلي وبتسيق مسبق وبالرغم من قرار المجلس التشريعي باعتبار القدس عاصمة وإنشاء أمانة لها إلا أن السلطة لم تقم بأي إجراء لتعزيز وترجمة هذا التوجه وللحقيقة فإن واقع الأمر بأن المحافظة كانت شكلية وبدون وجود مؤسسي حقيقي، الأمر الذي أدى لوجود اشكالات داخلية لمراكز نفوذ أفراد باسم الأمن أو المخابرات أو التعلي، والتي ولدت تحديات وقضايا فساد تم الكشف عنها لاحقاً.

وتختلف آليات عمل المحافظة ما بين المناطق التي تقع داخل الجدار وخارجه، ففي المناطق الواقعة داخل الجدار يكون تعاملها في القضايا الخاصة بالمواطنين المقدسيين من تقديم مساعدات مادية وأحياناً عينية، أما فيما يتعلق بالتدخل لمتابعة الشكاوى وحل المشكلات فيكون تدخلها من الناحية الأدبية والودية والمعنوية عبر التدخل العشائري وليس من خلال القانون. أما في المناطق خارج الجدار فتنتمتع المحافظة بهامش أكبر من الحركة والصلاحيات، حيث يترأس المحافظ المجلس التنفيذي في المحافظة والمشكل من مديري الدوائر الحكومية في المحافظة وعدد من رؤساء المجالس البلدية كما يرأس لجنة التنظيم والتخطيط في نطاق محافظته⁴⁵.

2. موازنة المحافظة:

منح المرسوم الرئاسي رقم (22) لسنة 2003 المحافظة شخصية اعتبارية مستقلة لها ميزانيتها الخاصة، حيث تحصل المحافظة على موازنتها من وزارة المالية والتي تقدر بقيمة 100 ألف شيكل شهرياً. وللمحافظة حساب آخر هو حساب دعم الرئاسة المخصص لما يحوله مكتب الرئيس كمساعدة مباشرة محددة سلفاً، حيث تقوم الوزارة بدور الوسيط لتسليم هذه المنح لمستحقيها (مثل منحة الطلبة للعشر الأوائل في الثانوية العامة)، ولا توجد قيمة أو مدة زمنية محددة لتحويل هذه الأموال لهذا الحساب كونها مرتبطة بمناسبات وحالات خاصة⁴⁶.

3. الجهاز الإداري:

يتكون الجهاز الإداري في المحافظة من المحافظ ونائبه وعدد من المستشارين والموظفين الإداريين، ويتضمن الهيكل التنظيمي مجموعة من الوحدات المرتبطة مباشرة بالمحافظ، مثل المجلس التنفيذي والمجلس الاستشاري والدائرة الأمنية وشؤون العشائر والمستشار القانوني، إضافة إلى بعض الإدارات العامة مثل: الإدارة العامة للشؤون الإدارية والمالية والإدارة العامة للتخطيط والتطوير والإدارة العامة للشؤون العامة. ويخضع موظفو المحافظة البالغ عددهم (49) موظف وموظفة إلى قانون الخدمة المدنية.

أما صلاحيات المحافظ تجاه الموظفين الإداريين فقد منح المرسوم الرئاسي رقم (22) لسنة 2003 المحافظ الصلاحيات والاختصاصات الممنوحة للوزير بالنسبة للموظفين الإداريين. إلا أن الآلية المعتمدة من وحدة شؤون المحافظات بديوان الرئاسة بشأن القضايا التي يمكن للمحافظة مخاطبة ديوان الموظفين العام قد قلصت من صلاحية المحافظ على موظفيه خاصة في القضايا التي تتعلق بالنقل والندب والتعيين فتتم من خلال دائرة شؤون المحافظات في مكتب الرئيس عليها.

بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل محافظة القدس

فحص قيم النزاهة في عمل المحافظة

أ. تعميم ونشر مدونة السلوك على العاملين: أفادت المحافظة بأنها قامت بتوزيع مدونة السلوك المدة من قبل ائتلاف النزاهة والشفافية (أمان) على موظفيها، وتم عقد عدد من الورشات لموظفي المحافظة لشرح المدونة والتأكيد على أهمية الالتزام الأخلاقي بها، ونظراً لاختلاف المهام التي تقوم بها المحافظة عن الوزارات، فقد تم تشكيل لجنة خاصة لإعداد مدونة خاصة بالمحافظات وهي قيد الإعداد.

45 - مقابلة أجريت مع المحامي عز عزت أبو اسنيّة/ المستشار القانوني لمحافظة القدس. بتاريخ 2013/11/5
46 - مقابلة أجريت مع السيد نادر الجعبي/ مدير عام الشؤون الإدارية والمالية لمحافظة القدس. بتاريخ 2013/11/3.

ب. تنظيم عملية صرف المساعدات: تقدم المحافظة مساعدات مالية وعينية للفئات المحتاجة، وفي هذا المجال تم تشكيل لجنة مساعدات مشتركة من موظفي المحافظة ووزارة شؤون القدس التي تعقد اجتماعها أسبوعياً لدراسة الطلبات ومن ثم الخروج بتوصيات لرفعها للمحافظ/ للوزير لتحديد جهة الصرف من موازنة المحافظة أم من موازنة وزارة شؤون القدس، أما طلبات المساعدة المتعلقة بالمؤسسات والأندية فيتم الصرف لها من حساب وزارة شؤون القدس، وتصرف المساعدات وفقاً لإجراءات الصرف المتبعة في النظام المالي للسلطة الوطنية الفلسطينية⁴⁷.

ج. توفر دليل إجراءات تقديم الخدمة: لا تعتمد المحافظة دليلاً لإجراءات تقديم الخدمة وإنما تعتمد سياسة «من يطرق بابنا يجدنا»⁴⁸.

د. إقرار الذمة المالية: وفقاً لقانون مكافحة الفساد الذي يفرض على الموظفين والأشخاص أصحاب المواقع المتقدمة في الشأن العام تقديم إقرار الذمة المالية قام موظفو الفئة العليا والفئة الأولى في المحافظة بتعبئة النماذج الخاصة بذلك وتسليمها للجهات المختصة، وفي هذا المجال شاركت الفئات المستهدفة بتعبئة النماذج بورشات عمل بهذا الخصوص⁴⁹.

هـ. تعليمات الإبلاغ عن حالات الفساد: لم تقم المحافظة بتوزيع تعليمات أو إرشادات مطبوعة توضح للعاملين ضرورة وآلية الإبلاغ عن وقوع حالات فساد في المحافظة، إلا أنه تبين وجود وعي ومعرفة لدى بعض الموظفين بآلية التبليغ عن حالات الفساد وظهر ذلك من خلال قيام بعض الموظفين باكتشاف حالات فساد والإبلاغ عنها والتي تمت متابعتها ومعالجتها من قبل ديوان الرقابة المالية والإدارية وهيئة مكافحة الفساد والجهات المختصة⁵⁰.

و. نظام خاص للتعامل مع الهدايا واستخدام ممتلكات المحافظة: لا يتوفر في المحافظة نظام خاص للتعامل مع الهدايا. كما لا يتوفر في المحافظة إجراءات ولوائح لتنظيم استخدام ممتلكات المحافظة مثل صلاحيات استخدام الحاسوب وتقنين استخدام الهاتف والفاكس وترشيد استهلاك الكهرباء، ولكن اتضح وجود ملف عهد شخصية للموظفين تتعلق بالأجهزة والأدوات التي يستخدمونها في تنفيذ المهام.

فحص الشفافية في عمل المحافظة

بفحص بيئة الشفافية في عمل المحافظة تبين ما يلي:

أ. الصفحة الإلكترونية: لم تقم المحافظة بإنشاء صفحة الكترونية خاصة بها لتنشر عبرها التقارير المالية والإدارية والبرامج والخدمات التي تقدمها للمواطنين، واعتبارها إحدى الوسائل التي يمكن التواصل من خلالها مع المواطن المقدسي.

ب. نشر المطبوعات والتقارير حول أعمال المحافظة: لا تقوم المحافظة بنشر أية مطبوعات حول الأعمال والنشاطات التي تقوم بها، كما لا تقوم بنشر تقاريرها المالية والإدارية كوسيلة لتعزيز الشفافية في عملها تحت مبرر خصوصية عملها.

ج. نشر نتائج قرارات اجتماعات المجلسين التنفيذي والاستشاري: لا تقوم المحافظة بنشر القرارات الصادرة عن اجتماعات كل من المجلس التنفيذي والمجلس الاستشاري اللذان يعقدان اجتماعات دورية شهرية وأحياناً حسب الحاجة والضرورة. وتكتفي المحافظة بنشر خبر إعلامي حول الاجتماع⁵¹.

د. عقد اجتماعات مفتوحة مع المواطنين: تتجنب المحافظة عقد لقاءات مفتوحة مع المواطنين وتكتفي بتلبية دعوات بعض المؤسسات والأندية والجمعيات للقاءات التي تنظمها لمنتسبيها وجمهورها. بالرغم من أهمية عقد اللقاءات المفتوحة باعتبارها من أهم حلقات الوصل بين المواطن والمسؤول التي من خلالها تستطيع المحافظة إطلاع المواطنين على البرامج والخدمات التي تقدمها للمواطنين من جهة، ومن جهة أخرى تستمع من خلالها لقضايا المواطنين وملاحظاتهم حول أداء المحافظة.

47 - سلوى هديب، مصدر سابق.

48 - نادر الجعبة، مصدر سابق.

49 - سلوى هديب، مصدر سابق.

50 - نادر الجعبة، مصدر سابق.

51 - نفس المصدر.

الالتزام بنظم المساءلة في عمل المحافظة

بفحص أنظمة المساءلة والمحاسبة في عمل المحافظة يتضح ما يلي:

أ. **الالتزام بتقديم التقارير:** بالاستفسار حول مدى التزام المحافظات بتقديم تقارير إلى جهات الاختصاص، تبين أن المحافظة تعد تقارير مختلفة تقسم إلى نوعين تقارير داخلية وخارجية، التقارير الداخلية ترفع وفقاً للتسلسل الإداري المعتمد في الهيكل التنظيمي، مثل تقارير الدائرة القانونية، تقارير دائرة الرقابة الداخلية والتقارير الادارية والمالية. اما التقارير الخارجية، فتقوم المحافظة برفع تقارير إدارية دورية سنوية وشهرية عن أعمالها وإنجازاتها، ويجري تقديم هذه التقارير الى دائرة شؤون المحافظات في مكتب ديوان الرئاسة، اضافة الى رفعها تقارير إدارية لديوان الموظفين العام حول الموظفين والتي تتعلق بتقييم الموظفين السنوي وكشوفات الدوام الرسمي، وتقارير مالية ترفع الى وزارة المالية ودائرة شؤون المحافظات .

ب. **نظام الرقابة الداخلي:** عند فحص مدى توفر نظام للرقابة الداخلي في المحافظة اتضح وجود دائرة للرقابة الداخلية ترتبط بالمحافظ، ولوحظ بان عمل الدائرة يقع على عاتق موظف واحد فقط يقوم بعملية الرقابة على المكتب الرئيسي للمحافظة والمكاتب الفرعية الثلاث التابعة للمحافظة، إلا أن مدى فاعلية دائرة الرقابة يبقى في موضع تساؤل نظرا لعدم توفر كادر وظيفي كاف في لأداء المهام المطلوبة منها. علما ان التقرير الذي أعده ديوان الرقابة المالية والإدارية حول تقييم مدى توفر عناصر نظام الرقابة الداخلي لمحافظة القدس في العام 2010، الى عدم فاعلية وتهميش وحدة الرقابة الداخلية⁵².

ج. **الرقابة الخارجية:** تخضع المحافظة الى جهات مختلفة للرقابة عليها :

- رقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية: يجري الديوان وفقا لخطة الرقابة التي يعدها رقابة مالية وإدارية على أعمال محافظة القدس، وبعد الانتهاء من إعداد التقرير يقوم بتزويد المحافظة بنسخة عنه، وإرسال نسخة اخرى الى دائرة شؤون المحافظات في مكتب الرئاسة. وفي بداية العام الحالي أجرى الديوان تدقيقا على عمل المحافظة للسنة المالية 2011 الا ان التقرير لم ينشر بعد⁵³.
- رقابة مكتب رئيس السلطة الوطنية: تتم عملية الرقابة على المحافظة من خلال دائرة شؤون المحافظات عبر اطلاعها على مراسلات المحافظة التي ترسل لها نسخ عنها، اضافة الى وجود دائرة للرقابة تتبع للدائرة تعمل على مراقبة الجوانب الإدارية والمالية للمحافظة.
- الرقابة على عمليات الصرف: تتم الرقابة على عمليات الصرف من قبل المراقب المالي المنتدب من وزارة المالية الذي يعمل على تدقيق المعاملات المالية والتوقيع عليها، وقد لوحظ بان المراقب المالي للمحافظة هو ذات المراقب المالي لوزارة شؤون القدس.

د. **وجود نظام للشكاوى:** يتم معالجة شكاوى الجمهور التي تقدم للمحافظة من خلال الدائرة القانونية والمستشار القانوني، وتعتمد في آلية التعامل مع الشكاوى على دليل الإجراءات الموحد للشكاوى والتظلمات في المحافظات الصادر عن دائرة شؤون المحافظات في ديوان الرئاسة. وتتلقي الشكاوى بالحضور الشخصي وتعبئة النموذج الخاص بتقديم الشكاوى وإرفاقها بالمستندات والوثائق اللازمة، وغالبا ما تتلخص الشكاوى في الاعتداءات والنزاعات والحقوق المالية. ويختلف مدى قدرة المحافظة على التدخل في حل النزاعات بين المواطنين المقدسين القاطنين داخل الجدار ومن هم خارجه، حيث يكون تدخلها في النزاعات داخل الجدار تدخل أدبي ومعنوي في تقديم الحلول، اما خارج الجدار فيكون تدخل المحافظ أكثر فاعلية. ويقوم المستشار القانوني برفع تقرير ربعي للمحافظ حول نشاطات الدائرة والشكاوى التي تم متابعتها، وإرسال نسخه من التقرير لدائرة شؤون المحافظات في مكتب الرئاسة⁵⁴.

52 - ديوان الرقابة المالية والإدارية. التقرير السنوي للعام 2010. الجزء الاول، ص 498-500.

53 - يوسف حنتش. مصدر سابق.

54 - عز عزت ابو سنينة، مصدر سابق.

الاستنتاجات:

على ضوء ما تم عرضه يمكن وضع الاستنتاجات التالية:

أولاً: على صعيد المرجعيات الوطنية العاملة في القدس... عناوين كثيرة وإنجازات متواضعة

1. افتقار السلطة الفلسطينية لرؤية وإستراتيجية واضحة تجاه القدس ومواطنيها واللجوء الى الارتجالية والعشوائية في اتخاذ القرارات، وغياب الاستقرار لوضع ملف القدس في الهيكل الحكومي يشير الى حالة الإرباك في آلية تعاطي الحكومة الفلسطينية مع ملف القدس وللدور الذي تريد السلطة والحكومة من الوزارة ان تقوم به في مدينة القدس.
2. الفشل في بلورة مرجعية وطنية موحدة لمدينة القدس.
3. الصراع على المرجعية أدى في بعض الأحيان الى تغليب الصراع على تقديم الدعم والصمود للقدس والمواطن المقدسي. ونشأة ظاهرة "الاستزلام" لكل مرجعية والتي أخذت تسيء لبعضها البعض، على حساب القضية الرئيسية.
4. توزيع الموازنة المخصصة للقدس على المرجعيات والتي تأتي معظم بنودها تحت مصاريف تشغيلية والتي غالباً ما تكون على حساب بند المساعدات.
5. التشرذم والتعدد في العنواين والتداخل في الصلاحيات والمهام والإرباك في العمل الذي يضعف إستراتيجية الصمود لدى المواطن المقدسي والمؤسسات المقدسية.
6. تعدد المرجعيات الخاصة بالقدس واستحداثها سواء في إطار السلطة او منظمة التحرير في كثير من الأحيان "لاعتبارات شخصية" وليس ضمن رؤية واضحة تعكس جدية في التعامل مع القدس وقضاياها.
7. كثرة المراسيم الرئاسية وقرارات الحكومة الخاصة بتشكيل لجان وهيئات تعنى بقضايا القدس ومواطنيها وغياب التنسيق فيما بينها الأمر الذي انعكس بشكل سلبي على المواطن المقدسي في عدة جوانب:
 - نشوء أزمة ثقة بين المواطن المقدسي وأجهزة السلطة الوطنية الفلسطينية، والتشكيك في جدية التعاطي مع قضية القدس ومواطنيها.
 - وجود تدمر واضح وعلني من المواطنين المقدسيين وفقدان الثقة تجاه تعاطي السلطة الوطنية الفلسطينية مع قضاياهم بسبب قلة الموارد المالية المخصصة لمساعدتهم، وفقدان القدرة على التدخل الفعال في الوقت المناسب، وغياب الشفافية في الآليات والمعايير المتبعة في المساعدات، والعناوين المتعددة للمتابعة، والمدة الزمنية الطويلة والمماطلة في صرف المساعدات والمنح.

ثانياً: على صعيد الوزارة والمحافظة صعوبات وخصوصية في بيئة العمل وتداخل مربك

1. تتسم بيئة عمل الوزارة والمحافظة بشيء من الخصوصية والصعوبة بما يميزهما عن بقية المحافظات والوزارات من خلال تقديم لعدد من الخدمات والبرامج والمساعدات للمواطنين المقدسيين رغم شح الإمكانيات والقيود السياسية والأمنية التي تحد من قدرة السلطة على التدخل الفعال في شؤون القدس.
2. إشغال مناصبي محافظ القدس ووزير شؤون القدس من قبل شخصية واحدة يثير العديد من التساؤلات والاشكاليات القانونية والإدارية من حيث: الازدواجية في التسمية، التبعية والمساءلة، منح وحجب الثقة، آلية الصرف من الموازنة، حفظ الذمة المالية، والاحالة للتحقيق في حالة ارتكاب اية مخالفات أو تجاوزات قانونية⁵⁵.

3. تدخل وإرباك في عمل الوزارة والمحافظة كنتيجة لتولي ذات الشخصية للمنصبين، وتجلي ذلك من خلال:
 - وجود تدخل مالي وإداري بين الوزارة والمحافظة من حيث تحميل كل مؤسسة نفقاتها التشغيلية للمؤسسة الأخرى.
 - دمج لجنة المساعدات في كل من المحافظة والوزارة في لجنة واحدة مشتركة من كلا الجهتين.
 - عدم قدرة المواطن المقدسي في التفرقة في العنوان والجهة التي يتوجه لها ويتلقى منها الخدمات والمساعدات، الوزارة... أم المحافظة؟

ثالثاً: على صعيد الخدمات والمساعدات المقدمة من الوزارة.... حاجات كثيرة وإمكانيات شحيحة وضبابية في المعايير والإجراءات

1. شح الموازنة المخصصة لدعم القدس ومواطنيها، وعدم الالتزام والانتظام بالصرف.
2. ضآلة قيمة منح الإسكان الممنوحة للمواطنين التي تهدم منازلهم، وفي كثير من الأحيان لا تأتي هذه المنحة في الوقت المطلوب، حيث يتأخر الصرف لعدة شهور وربما لأكثر من عام. يضاف الى ذلك بعض الملاحظات حول مدى الشفافية في ترتيب الدور في تلقي المنح من حيث الأسبقية في تقديمها حسب تاريخ هدم البناء الأمر الذي خلق مساحة لاستخدام الوساطة والمحسوبية في التعجيل لصرف المنح.
3. خضوع المعاملات المالية الخاصة بمنح الإسكان والمساعدات المالية الخاصة بالمواطنين المقدسين للبيروقراطية والإجراءات المالية والرقابية المعقدة والطويلة، الأمر الذي لا يتلاءم واحتياجات القدس والمواطنين المقدسين، خاصة في الحالات الطارئة التي يتعرض لها المواطن من هدم للمنازل، ومصادرة للأراضي.
4. وجود خلل في عدد المفوضين في التوقيع على أوامر الصرف والمعاملات المالية الخاصة بمنح الاسكان الأمر الذي يؤدي الى تعطيل معاملات المواطنين في حالة غياب احدهما.

رابعا: على صعيد بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل الوزارة... غياب للأنظمة واللوائح والشفافية والرقابة

1. غياب القواعد المنظمة لقيم النزاهة في ظل غياب هيكلية تنظيمية وخطة عمل، وآليات وإجراءات مكتوبة لقبول الهدايا، وتعليمات الإبلاغ عن حالات الفساد والعمل خارج الدوام، ودليل إجراءات تقديم الخدمة وضبط دوام الموظفين لاسيما ان الحديث يدور عن مئات الموظفين المدرجين على ملف القدس يداوم فعليا في الوزارة 14 موظف فقط.
2. عدم إنشاء صفحة الكترونية خاصة بالوزارة، والامتناع عن نشر التقارير والمطبوعات الخاصة بالخدمات التي تقدمها، عدم نشر التقارير المالية والإدارية، وعدم توفر نظام واضح لتقديم المنح، مما يضعف من الشفافية ومن حق الحصول على المعلومات المتعلقة بالوزارة.
3. ضعف وافتقار لآلية المساءلة والمحاسبة، ويأتي في مقدمتها غياب لوحدة الرقابة الداخلية، عدم قيام ديوان الرقابة الإدارية والمالية بالرقابة على عملها، وعدم وجود دائرة او وحدة للشكاوى.

خامساً: على صعيد بيئة النزاهة والشفافية في عمل المحافظة.... غياب للشفافية والالتزام نسبي في قواعد النزاهة والمساءلة

1. غياب لبعض قواعد النزاهة في عمل المحافظة خاصة فيما يتعلق بعدم توفر دليل إجراء تقديم الخدمة، وغياب التعليمات الخاصة بالإبلاغ عن حالات الفساد والعمل خارج الدوام والتعامل مع الهدايا.
2. عدم إنشاء الصفحة الالكترونية، والامتناع عن نشر التقارير المالية والإدارية، يضعف من الشفافية.
3. ضعف النظام الرقابي الداخلي وعدم فاعلية وحدة الرقابة الداخلية.

التوصيات:

1. بلورة رؤيا رسمية وطنية لدور المنظمة والسلطة في القدس تأخذ بالاعتبار الخصوصية الواقعية والسياسية والقانونية والتي اعتبرها القانون الفلسطيني عاصمة الدولة الفلسطينية وبلورة خطة وطنية معتمدة للتنفيذ في القدس ورصد الموازنات الاساسية من الخزينة العامة لتنفيذها وتحديد ادوار الاطراف لتنفيذها وبما يشمل دور الوزارات والمؤسسات الرسمية غير الوزارية اضافة للملفات الخاصة والتي يديرها محافظ القدس ووزارة شؤون القدس.
2. العمل على بلورة مرجعية وطنية موحدة ذات طابع مؤسسي تضطلع بمهمة توحيد الجهود وتنسيقها سواء على المستوى الشعبي في مواجهة التحديات التي تتعرض لها المدينة المقدسة ومواطنيها.
3. تقسيم العمل والادوار بين المرجعيات ذات الطابع السياسي خصوصا في إطار منظمة التحرير وبين المؤسسات التنفيذية ضمن مؤسسات السلطة الوطنية والحكومة الفلسطينية.
4. على المستوى التنفيذي الدعوة الى تشكيل لجنة برئاسة وزير شؤون القدس تضم في عضويتها مستويات ادارية عليا - مهنية وفنية - من كافة الوزارات تضطلع اللجنة من خلالها باعداد خطة عملية ترسم من خلالها آليات متابعة وتنفيذ واشراف بشأن احتياجاتها وان يتم رصد موازنة خاصة في إطار الموازنة العامة.
5. التعاطي الجدي مع احتياجات القدس الطارئة من خلال إنشاء صندوق طوارئ لدعم العائلات المنكوبة نتيجة لسياسات الاحتلال الإسرائيلي وللتعامل مع حالات الطوارئ، والعمل على تفعيل الجهود السياسية والدبلوماسية للحصول على دعم وتمويل وتوفير موارد مالية للصندوق.
6. الفصل بين مناصبي وزير شؤون القدس ومحافظ محافظة القدس لتدارك الإشكاليات الناجمة عن تولي ذات الشخصية للمنصبين.
7. ضرورة الإسراع في الفصل المكاني والاستقلال الفعلي في المركزين المالي والإداري بين كل من الوزارة والمحافظة نتيجة لحالة الإرباك والتداخل المالي والإداري الحاصل.
8. وضع معايير واضحة ومكتوبة لاختيار المحامين المتابعين لقضايا المواطنين المقدسين وعبر لجنة مقابلات، وإيجاد آلية فعالة في الرقابة على أدائهم وتقييم عملهم، وآليات لضمان تسهيل التواصل بين المحامين والمنتفعين من هذه الخدمات تضمن توفير المساعدة القانونية الفعالة وفي الوقت المناسب.
9. إعادة النظر في منح الإسكان الممنوحة لأصحاب البيوت المهدومة من حيث القيمة والفترة الزمنية لصرفها، على ان تأخذ بعين الاعتبار قيمة البناء المهدوم والحالة الاجتماعية والاقتصادية للأسرة، وصرف المنحة في أسرع وقت.
10. الدعوة لإقرار نظام مالي خاص بوزارة شؤون القدس يتلائم مع خصوصية بيئة عمل الوزارة والملفات والقضايا التي تعالجها لتمكين الوزارة من تقديم الخدمات والمساعدات بالفعالية المطلوبة وفي الوقت المناسب.
11. ضرورة تعزيز قيم النزاهة في عمل وزارة شؤون القدس من خلال: الإسراع في إقرار هيكلية الوزارة لإنشاء الإدارات اللازمة لسير العمل وخاصة دائرة الرقابة الداخلية ووحدة الشكاوى، تضمين خطة عمل الوزارة في خطة التنمية الفلسطينية لتسهيل عملية الرقابة عليها، وضع وتعميم الأنظمة واللوائح الخاصة بالإبلاغ عن حالات الفساد، إجراءات قبول الهدايا، دليل إجراءات تقديم الخدمة.
12. تشكيل لجنة من جهات الاختصاص للبحث في قضية مئات الموظفين المدرجين على كادر الوزارة لايجاد آلية لتصويب اوضاعهم ضمن الامكانيات والخيارات المتاحة بما في ذلك إمكانية استيعابهم في مؤسسات السلطة او وزارة شؤون القدس او المؤسسات الرسمية وشبه

- الرسمية التي لا تزال تعمل في القدس، أو إيجاد نظام تقاعد خاص يضمن تحقيق العدالة والإنصاف للموظفين.
13. العمل على تعزيز قيم النزاهة في عمل المحافظة من خلال وضع الأنظمة والإجراءات الكفيلة بتحقيق هذا الهدف خاصة ما يتعلق بوضع أنظمة ونشر التعليمات والإجراءات الخاصة بالإبلاغ عن حالات الفساد والعمل خارج الدوام، إجراءات قبول الهدايا، دليل إجراءات تقديم الخدمة، المحافظة على ممتلكات المحافظة،
14. ضرورة تعزيز الشفافية في عمل الوزارة والمحافظة من خلال تبني سياسة واضحة للنشر والإعلان بحيث تمكن المواطن من الوصول الى المعلومات وفي ذات الوقت تراعي خصوصية وبيئة عملهما.
15. الإسراع في اتخاذ الخطوات اللازمة لتعزيز أنظمة المساءلة والمحاسبة في عمل وزارة شؤون القدس، والتي يأتي في مقدمتها قيام ديوان الرقابة المالية والإدارية بدوره الرقابي على أعمال الوزارة، وإنشاء وحدة للرقابة الداخلية ووحدة للشكاوى.
16. ضرورة تعزيز أنظمة المحاسبة والمساءلة في عمل المحافظة عبر زيادة فاعلية وحدة الرقابة الداخلية ورفضها بالقوى البشرية الملائمة من حيث العدد والكفاءة، وتنظيم اللقاءات المفتوحة مع المواطنين للاستماع الى قضاياهم وملاحظاتهم على أداء المحافظة، وتكثيف الزيارات والتواجد الميداني في المناطق المستهدفة.

قائمة المراجع:

١. المقابلات:

1. مقابلة أجريت مع د. عناد السرخي/ مدير عام التخطيط والتطوير في محافظة القدس ومسؤول ملف شؤون القدس، بتاريخ 2013/10/27.
2. مقابلة أجريت مع السيد يونس العموري / الوكيل التنفيذي للمؤتمر الوطني الشعبي للقدس، وفيحاء نجم/ مدير عام المشاريع في المؤتمر الوطني الشعبي بتاريخ 2013/10/28.
3. مقابلة أجريت مع السيد احمد الرويضي/ مستشار رئيس الديوان لشؤون القدس. ديوان الرئاسة، بتاريخ 2013/10/29.
4. مقابلة أجريت مع السيد حاتم عبد القادر/ وزير شؤون القدس السابق ، بتاريخ 2013/11/2.
5. مقابلة أجريت مع السيدة سلوى هديب/ وكيل وزارة شؤون القدس، بتاريخ 2013/11/3.
6. مقابلة أجريت مع السيد نادر الجعبة/ مدير عام الشؤون الادارية والمالية لمحافظة القدس، بتاريخ 2013/11/3.
7. مقابلة أجريت مع المحامي عز عزت ابو اسنينة/ المستشار القانوني لمحافظة القدس. بتاريخ 2013/11/5.
8. مقابلة أجريت مع السيد احمد عليان / المدير المالي والإداري لوزارة شؤون القدس، بتاريخ 2013/11/5.
9. مقابلة أجريت مع السيد يوسف حنتش / ق.أ مدير عام الادارة العامة للرقابة على الحكم (مدني وأمن). في ديوان الرقابة المالية والإدارية بتاريخ 2013/11/13.
10. مقابلة أجريت الاستاذ عبد الرحيم طه . المستشار القانوني في المجلس التشريعي الفلسطيني. بتاريخ 2013/11/18.

٢. مقابلات أجريت مع اصحاب بيوت مهدومة

1. مقابلة أجريت مع السيد خالد ابو صبيح، بتاريخ 2013/10/26.
2. مقابلة أجريت مع السيد كميل حسن السعو، بتاريخ 2013/10/26.
3. مقابلة أجريت مع السيد رمضان بدر (ابو خليل ابو شنب) / صاحب بيت مهدوم بشكل جزئي، ورئيس لجنة حي الأشقرية/ بيت حنين. بتاريخ 2013/10/26.
4. مقابلة أجريت مع السيد محمد سمارة ، بتاريخ 2013/10/26.
5. مقابلة أجريت مع السيدة جمالات الرجبي، بتاريخ 2013/10/26.
6. مقابلة أجريت مع السيدة عايده خضر الشعار، بتاريخ 2013/10/26.
7. مقابلة أجريت مع السيد امجد محمد سبتة/ الرموني، بتاريخ 2013/10/26.
8. مقابلة أجريت مع السيدة مريم جرادات، بتاريخ 2013/10/26.

٣. دوريات وشبكة الانترنت

1. ائتلاف من اجل النزاهة والشفافية (أمان) . فعالية ومناعة نظام النزاهة في إدارة المحافظات الفلسطينية. 2012.
9. بتسليم - مركز المعلومات الإسرائيلي لحقوق الإنسان في الأراضي المحتلة. http://www.btselem.org/arabic/planning_and_building/east_jerusalem_statistics
10. الجهاز المركزي للاحصاء الفلسطيني. كتاب القدس الاحصائي السنوي 2012.
11. د. عزيز حيدر. السياسة الاسرائيلية تجاه مستقبل القدس. شبكة الانترنت . صفحة المركز الفلسطيني للاعلام . 2013/10/20. www.palestine-info.com/arabic/alquds/.../alsyasa.htm
12. الدليل الإرشادي لمصطلحات ومفاهيم الحكم الصالح. الإئتلاف من أجل النزاهة والشفافية. 2010. رام الله.
13. ديوان الرقابة المالية والادارية. التقرير السنوي للعام 2010. الجزء الاول.
14. قانون العاصمة لسنة 2002. الوقائع الفلسطينية. العدد الرابع والاربعون.
15. المحامي أسامة حليبي. الوضع القانوني للقدس في التشريعات الإسرائيلية. ورقة مقدمة في مؤتمر القدس حاضرمستقبل عقد في جامعة القدس بتنظيم من دائرة شؤون القدس بتاريخ 2010/4/27-26.
16. محمد خضر قرش. «باحث اقتصادي: هناك غياب متعمد للاستثمار في القدس» . 2013/2/2. شبكة الانترنت، موقع وطن للانباء. http://www.wattan.ps/new_index_video_desc.cfm?id=a4676274a9278850&cat_id=a3326088a7561374#Uo-6g9JHjU
17. مرسوم رقم (9) لسنة 2010م بشأن ضم وحدة القدس في ديوان الرئاسة والهيئة الاسلامية المسيحية لنصرة القدس.
18. الوقائع الفلسطينية. السنة السابعة عشرة . العدد الخامس والثمانون لعام 2010. قرار رقم (24) لسنة 2010. بشأن تمتع المؤتمر الوطني الشعبي للقدس بالشخصية الاعتبارية.
19. الوقائع الفلسطينية. مرسوم رقم (1) لسنة 2011م بشأن تشكيل اللجنة الوطنية العليا للقدس.
20. الصفحة الالكترونية الخاصة بدائرة شؤون القدس. 2013/11/6. <http://alqudsgateway.ps>
21. وزارة التخطيط والتنمية الإدارية: خطة التنمية الوطنية 2011-2013 (اقامة الدولة وبناء المستقبل).

الملاحق:

- ملحق رقم (1) قائمة بتشكيلات الحكومات الفلسطينية المتعاقبة منذ 1994-2013، من حيث وجود او غياب وزارة وملف شؤون القدس.
- ملحق رقم (2) قائمة بأهم المرجعيات واللجان والهيئات الخاصة بمتابعة قضايا القدس.

ملحق رقم (1)

جدول توضيحي حول وضع ملف القدس في تشكيلات الحكومات الفلسطينية المتعاقبة منذ عام 1994-2013

ترتيب الحكومة	سنة التشكيل	ملف القدس في تشكيلات الحكومات المتعاقبة
الحكومة الأولى	1994	لا يوجد
الحكومة الثانية	1996	ملف القدس/ فيصل الحسيني
الحكومة الثالثة	1998	ملف القدس/ فيصل الحسيني
الحكومة الرابعة	2002	وزير دولة / زياد ابو زياد
الحكومة الخامسة	2003	وزير بيت الشرق / د. سمير غوشة
الحكومة السادسة	2003	لا يوجد
الحكومة السابعة	2003	لا يوجد
الحكومة الثامنة	2003	لا يوجد
الحكومة التاسعة	2005	وزير دولة / هند خوري
الحكومة العاشرة	2006	وزير دولة/ خالد ابو عرفه
الحكومة الحادية عشر	2007	نائب رئيس الوزراء ووزير دولة/ عزام الأحمد
الحكومة الثانية عشر	2007	لا يوجد
الحكومة الثالثة عشر	2009	وزير شؤون القدس/ السيد حاتم عبد القادر الذي استقال بعد شهرين من تعيينه، ليقوم رئيس الوزراء باشغال هذا المنصب.
الحكومة الرابعة عشر	2012	وزير شؤون القدس/ السيد عدنان الحسيني
الحكومة الخامسة عشر	2013	وزير شؤون القدس/ السيد عدنان الحسيني

ملحق رقم (2)

1. قائمة بأهم المراسيم الرئاسية والتشريعات الحكومية وقرارات مجلس الوزراء التي تعلق بتعيين هيئات ومؤسسات تتولى متابعة القدس وقضاياها، يذكر من هذه المراسيم:
2. مرسوم رئاسي رقم (5) لسنة 2002 بإنشاء الهيئة العليا لشؤون القدس، بحيث تكون لهذه الهيئة الشخصية الاعتبارية المستقلة والأهلية القانونية الكاملة، ويكون لها ميزانية مستقلة ضمن الموازنة العامة للدولة واللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير، وتتبع رئيس دولة فلسطين اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير، اما مقرها فيكون في بيت الشرق.
3. قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (13) لسنة 2005 بإعادة تشكيل لجنة القدس الوزارية الدائمة.
4. قرار مجلس الوزراء رقم (7) لسنة 2003 بشأن انشاء وحدة متخصصة بملف القدس في رئاسة مجلس الوزراء.

5. قرار رئاسي رقم (36) لسنة 2005 بشأن تشكيل اللجنة العليا لشؤون القدس لتتولى متابعة كافة القضايا والأمور التي تتعلق بتعزيز صمود المقدسيين، وتكون هي المرجعية الرئيسية لكل ما يتعلق بشؤون القدس مع القيادة ورئاسة اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الوطنية الفلسطينية.
6. قرار مجلس الوزراء رقم (106) لسنة 2007 بشأن إعادة تشكيل لجنة القدس الوزارية.
7. مرسوم رقم (119) لسنة 2008 بشأن المؤتمر الوطني الشعبي للقدس.
8. قرار رئيس الوزراء رقم (13/14/ر.و/س.ف) لعام 2009 بشأن تكليف رئيس الوزراء بوزارة شؤون القدس.
9. قرار رئيس الوزراء رقم (13/15/ر.و/س.ف) لعام 2009 بشأن تشكيل لجنة عليا لإدارة ملف شؤون القدس، بحيث تضع اللجنة خطة وآليات عملها لتنسيق جهود دعم صمود المقدسيين.
10. مرسوم رقم (1) لسنة 2011م بشأن تشكيل اللجنة الوطنية العليا.
11. قرار مجلس الوزراء رقم (14/08/05/م.س/س.ف) لعام 2012 بشأن تشكيل لجنة شؤون القدس الوزارية الدائمة.

إعداد: الباحثة نائلة الرازم
إشراف: الدكتور عزمي الشعبي، مفوض أمان لمكافحة الفساد

الاتّلاف من أجل النزاهة والمساءلة – أمان

رام الله : شارع الإرسال، عمارة الريماوي ط1

هاتف: +972 2 297 49 49

+972 2 298 95 06

فاكس: +972 2 297 49 48

غزة: شارع الحليبي، متفرع من شارع شارل ديغول، عمارة الحشام ط1

هاتف: 08 288 47 67

فاكس: 08 288 47 66

ص.ب: 69647، القدس: 95908

البريد الإلكتروني: info@aman-palestine.org

الموقع الإلكتروني: www.aman-palestine.org