

## الافتتاحية

**يتضمن التقرير السنوي 66 ج لعام 2015 والحسابات للسنة المالية 2014 ،**  
53 فصلا ، يتعاملون بالرقابة في الوزارات الحكومية ومؤسسات الدولة والشركات الحكومية والهيئات المدنية والأمنية والجيش. ينفذ مكتب مراقب الدولة الرقابة على نطاق واسع في المواضيع الاقتصادية والاجتماعية المختلفة، ذات التأثير القوي على الغالبية العظمى من السكان، وعلى مظهر دولة إسرائيل، جمع المكتب القوى العاملة والموارد الكثيرة من أجل ذلك. تتعامل العديد من الفصول في هذا التقرير السنوي مع هذه القضايا ذات العلاقة بنوعية حياة المواطنين في الدولة، وفي حماية حقوقهم والخدمات التي يحصلون عليها من الجهات الحكومية المختلفة.

## دمج السكان العرب في الوظائف العامة

الموضوع الأول الوارد في هذا التقرير السنوي هو أفعال الدولة لتشجيع دمج السكان العرب في الوظائف العامة. ان نسبة السكان العرب في سن العمل من مجل السكان في الدولة هو الخمس، ولكن بسبب القيود المختلفة، فان نسبة العمالة بين هذه الفئة من السكان من حيث نوعية العمالة والدخل منخفضة بشكل ملحوظ من تلك التي عند السكان اليهود، و معدلات الفقر فيها عالية أكثر. تُظهر نتائج الرقابة أنه نظرا للصعوبات في تنفيذ الخطط المتعددة السنوات، و صعوبة الاستفادة من ميزاتاتها، وعدم وجود خطة استراتيجية للمدى الطويل، فليس من المرجح لهذه الفجوات الكبيرة أن تتقلص بما فيه الكفاية. ان صورة الوضع فيما يتعلق بإدماج السكان العرب في الوظائف العامة محزنة للغاية، وكذلك بالنسبة للوسائل التي تدعم العمل: فلا تحسن في وسائل النقل العام من وإلى التجمعات العربية، وتقديم الرعاية النهارية للأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين ثلاثة سنوات وأقل في هذه التجمعات هو قليل جدا.

לحل مشكلة الفجوات بين السكان العرب و السكان اليهود في التوظيف بشكل صحيح، فمن المناسب، أن تقوم وزارة الاقتصاد والهيئة العامة للتنمية الاقتصادية في الوسط العربي والדרزي والشركسي، وبالتعاون مع ممثلين عن الوسط العربي، بإعداد خطة استراتيجية شاملة لتقليص الفجوات. و من المناسب أن تضمن هذه الخطة الالتزام المالي طويل الأجل للحكومات الإسرائيلية، لتعزيز المساواة في التوظيف بين السكان العرب و السكان اليهود في اسرائيل. بما أن هذه المسألة لها صلات في قضايا أخرى، مثل التعليم، وتشجيع روح المبادرة، وإنشاء المناطق الصناعية، فالمطلوب العلاج الشامل لهذه القضايا. ان العلاج الشامل للقضايا المذكورة مع التركيز على دمج السكان العرب في التوظيف، ليس تعزيزا لمبدأ المساواة فقط، ولكنه يُسهم أيضا في استمرار النمو الاقتصادي لدولة إسرائيل.

### المكافحة الاقتصادية للجريمة الخطيرة

وفقا لتقديرات جهات مختلفة، فان حجم المجهود المالي في مكافحة الجريمة في إسرائيل هو حوالي 10- 15 مليار شيكل سنويا. ، قررت الحكومة الإسرائيلية في يناير 2006 مكافحة الجرائم الخطيرة والجريمة المنظمة، ووضعهم كهدف وطني طويل الأمد. ان تحقيق هذا الهدف كما هو محدد من قبل الحكومة ، يُنفذ من خلال تعزيز التعاون بين جميع السلطات المشاركة في تطبيق القانون. توسعت و بشكل كبير في السنوات الأخيرة مكافحة الجريمة الخطيرة، بما في ذلك في المفهوم الاقتصادي، ولكن كشفت الرقابة العديد من أوجه القصور في إجراءات الكيانات المنظمة والمؤتمنة على تطبيق القانون في هذا المجال: عدم وجود تعاون كافي بين هذه الكيانات، إخفاقات مستمرة في التعامل مع مقدمي الخدمات النقدية العاملين في خدمة مرتكبي الجرائم الخطيرة و المنظمة، قلة الممتلكات المصادرة مقارنة بالإمكانات والممتلكات المالية الموجودة في أيدي المنظمات الاجرامية، عدم وجود التنسيق والتعاون بين الشرطة والنيابة العامة بشأن الاستيلاء على الممتلكات، أوجه قصور في ادارة الأموال المصادرة وفي ميزانية كيانات تطبيق القانون.

لنجاح المكافحة الاقتصادية للجريمة الخطيرة و المنظمة ، من الضروري أن تزيد الكيانات المكلفة بتطبيق القانون من درجة التعاون الشامل بينهما. على الشرطة والنيابة العامة اتخاذ خطوات لتحسين فعالية إجراءات ضبط أصول المنظمات الإجرامية ومجرمي الجرائم الخطيرة ومصادرتها. مطلوب

أيضاً، زيادة الرقابة وتطبيق القانون على مقدمي الخدمات النقدية، والذين يقدموا التسهيلات للمنظمات الإجرامية، ومطلوب تحسين ادارة الأموال المصادرة.

## الإعانات

تُقدم مكاتب الحكومة في كل عام الدعم المالي للمؤسسات التي ليست مؤسسات حكومية، والتي تعمل على تقديم أهداف مختلفة (للكيانات المدعومة). بلغ متوسط الدعم الحكومي السنوي المعتمد لجميع المؤسسات العامة في السنوات 2011-2014 إلى نحو 2.4 مليار دولار. وُضعت قواعد واضحة لمنح الإعانات في مجال تقديم الدعم، يقف أساسها مبدأ المساواة في موضوع دعم الدولة لجميع الكيانات العاملة التي في نفس المجال. بالواقع، ان تقديم الإعانات للمؤسسات العامة قطع شوطاً طويلاً منذ أن كسب ممارسة غير سليمة من خلال توفير الأموال الخاصة، ويجب الترحيب بذلك. ومع ذلك، كشفت الرقابة أن هناك أوجه قصور مهمة تشير إلى انتهاك لمبدأ المساواة الذي يكمن في أساس تنظيم منح الإعانات والاضرار بفعالية هذه العملية. وُجد فشل كبير في إجراءات المكاتب الحكومية التي تقدم الإعانات، وفي مكاتب وزارة العدل التي تشرف على عملية إصلاح وسائل الدعم، كان هناك بالفعل في عام 2010 قلق من أنها ليست متساوية، وتبين أيضاً أن إعانات مالية لسنة محددة قد أُضيفت لأموال أخرى، و تم تحويلها في بعض الأحيان وفقاً لأحكام نشطاء سياسيين بموجب إطار أنظمة الإعانات لجهات مدعومة فريدة، بطريقة تخلق المخاوف من تحويل أموال فريدة تحت غطاء من الإعانات .

هناك أهمية قصوى لتوزيع أموال الإعانات مع الحفاظ على مبدأ المساواة وفقاً للمعايير الواضحة والمعروفة. من أجل ضمان توزيع عادل وكفاءة من الدعم المالي للحكومة، على وزارات الحكومة المختلفة، وتحت إشراف وزارة العدل ووزارة المالية، العمل كل في مجاله في تصحيح وسائل الإعانات و أوجه القصور، واختبار ودراسة مسألة المدعومين الفريدين، وتنظيم مسألة الميزانيات الإضافية لأنظمة الإعانات المعطاة خلال السنة.

## תעניין קבאר המوظפין

קבול מופפין באخدمة المدنية عن طريق المزاد هو تسليط الضوء على قانون الخدمة المدنية (التعيينات) وهو تسليط الضوء على الغرض الرئيسي - اختيار الأفضل لكل وظيفة، مع الحفاظ على تكافؤ الفرص وعدم التعسف والمحسوبية، مع فصل الاختيار لاعتبارات غير موضوعية أو بناء لعلاقات سياسية. يوجد حوالي 2100 موظف كبار في أعلى الهرم المدني والمهني بالخدمة المدنية. وضعت الدولة وهي المرة الأولى في عام 1999 معايير منح الإعفاء الكامل من المزاد أو لشغل المنصب من خلال لجنة البحث. كان هناك نحو 360 في عام 2015 من المناصب العليا معفون من وجوب اعمال مزاد.

كشفت الرقابة سلسلة من أوجه القصور في تنفيذ القواعد التي وضعتها لجنة الخدمة المدنية (نشام) لتنفيذ أحكام قانون الخدمة المدنية في التوظيف في الدولة من خلال المزاد. بعض العيوب خطيرة جدا: أولا - الفترة الزمنية الطويلة اللازمة لإتمام عملية المزاد ، والثاني - تعيينات مؤقتة كثيرة نجم بعضها من استمرار عملية المزاد ؛ الثالث - وهو اتجاه من اختيار أولئك الذين خدموا بالتعيين المؤقت. لا تزال هذه العيوب قائمة ويمكن أن تلحق الضرر في أسس النظام وتقوض مبدأ التعيين عن طريق المزاد العادل والنزيه. اليوم كل وظيفة مهمه سادسة هي معفية من المزاد. ظهر أيضا خوف من الاضرار بعمل لجنة الخدمة المدنية وبقدرتها للاختيار بطريقة مهنية ومستقلة وبالقدرة على اعفاء كبار الموظفين المسؤولين من واجب اعمال المزاد . وجدت أوجه قصور في عمل لجنة البحث في تعيين موظفين كبار بالمناصب العليا في الخدمة المدنية.

على رئيس الوزراء، و على (نشام) وهي وحدة تحت مسؤولية مكتبه، وعلى الحكومة ابداء وجهة النظر في العملية المذكورة أعلاه والواضحة منذ عدة سنوات. مطلوب إجراءات حاسمة من (نشام) ومن إدارات المكاتب الحكومية لتصحيح أوجه القصور. بين قوسين ينبغي التأكيد على أن توسع كبير في نطاق إعفاء المناصب العليا من اعمال المزاد يمكن أن يقوض الأسس التي وضعت في الخدمة المدنية في إسرائيل، ويمكن أن يغير بشكل كبير طابعها كخدمة بالدولة، من ناحية مهنية وبدون أي انتماء سياسي، حيث يتم الاحتفاظ بالفصل بين واضعي السياسات والموظفين الفنيين العاملين بالدولة، الأمر الذي يُجسد قلق زائد في نطاق التعيينات السياسية في الخدمة المدنية.

## مشروع البحر الميت "حصاد الملح"

إن الحاجة إلى إيجاد حل لمشكلة ارتفاع منسوب المياه في بركة إنتاج البوتاسيوم في جنوب البحر الميت معروفة منذ عقود نتيجة إنتاج البوتاسيوم. ومع ذلك، فُضل حلا مؤقتا بسيطا ورخيصا (بناء بطاريات على الشاطئ ودعمها إذا لزم الأمر)، ولم يُقرر على حل دائم لهذه المشكلة. بعد نشر تقارير فحص مراقب الدولة في هذا الموضوع، وبعد أن تفاقمت المشكلة، كان هناك في عام 2006 نشاط متسارع في مجلس الوزراء، وخصوصا بعد المناقشات التي جرت في التماس المحكمة العليا.

أدى قرار الحكومة في يناير 2012 بشأن تنفيذ مشروع حصاد البحر الميت كحل للمشكلة، الى رد الالتماس في المحكمة العليا. ان الظروف التي اتخذ فيها قرار الحكومة، والعلاقات بين حكومة إسرائيل و شركة أشغال البحر الميت المحدودة (محدودة الضمان) وشركة الكيماويات الاسرائيلية المحدودة، و اقتراب الموعد الذي ينتهي به امتياز شركة الكيماويات في استخراج الموارد الطبيعية من البحر الميت، والحاجة إلى اتخاذ قرار بشأن حق الامتياز المقبل - كل هذه الظروف ساعدت وعززت تنفيذ القرار نصا وروحا وضمن المتابعة، ومع ذلك، تبين أن تغييرات مهمة قد حدثت في الخطوط العريضة للمشروع الذي تقرر دون أن يعرض الأمر لرأي أو موافقة الحكومة. اثر هذه التغييرات سبيدا مشروع حصاد البحر الميت بتأخير كبير، وسيتم تنفيذه على سنوات عديدة أكثر مما كان مخططا له، ودون أي إمكانية لتحديد تاريخ إنهاءه. ينبغي التأكيد على أن الانحراف عن قرار الحكومة بشأن الخطوط العريضة للمشروع له آثار مالية سلبية، بما في ذلك، المقابل المطلوب دفعه لأولئك الذين يريدون الحصول على حق الامتياز التالي في استخراج الموارد الطبيعية، بعد انتهاء فترة حق الامتياز الحالي في عام 2030. على وزارة المالية، ووزارة السياحة، والشركة الحكومية الحفاظ على البحر الميت، وهم الذين كان عليهم واجب التنبيه بمجرد التغيير في الخطوط العريضة للمشروع، وبمجرد التأخير الكبير في البدئ بالتنفيذ والآثار المترتبة لذلك. لم يتم الوفاء بالواجبات بشكل صحيح في هذا الصدد.

بما أن الحجم المالي لهذا المشروع كبير جدا، ولتنفيذه تأثير كبير على منطقة البحر الميت، اقتضت المصلحة العامة أن يكون تنفيذه وفقا للجدول الزمني الذي حددته الحكومة. ولذلك، فإن على وزارات المالية والسياحة والشركة الحكومية للحفاظ على البحر الميت، العمل وبسرعة لمناقشة الموضوع بشمولية في داخل الحكومة، ولتقديم كل المعلومات ذات الصلة، بما في ذلك نتائج هذا التقرير، والطلب من الحكومة لتقرر ما إذا كانت تقبل التصميم الجديد، وإذا كان الأمر كذلك ما هي الشروط.

## تنظيم اسكان البدو في النقب

ان تنظم اسكان البدو في النقب له أهمية وطنية من الدرجة الأولى. قدمت لجنة عامة (لجنة غولديبرغ) في عام 2008، توصياتها بهذا الشأن. تبنت الحكومة المبادئ التي استندت إليها التوصيات واتخذت خطوات لتنفيذها، الأمر الذي أدى، من بين أمور أخرى، لتقديم مشروع قانون في عام 2013 يتعلق بتنظيم المطالبات بملكية الأراضي المتنازع عليها. سحبت الحكومة مشروع هذا القانون في ديسمبر من تلك السنة، وفي نفس الوقت، قررت الحكومة تنفيذ البرنامج الاجتماعي والاقتصادي لتعزيز القرى البدوية المعترف بها في النقب.

على خلفية مجرى هذه الأحداث، لم يكن هناك في الواقع تقدم حقيقي في عملية تنظيم اسكان البدو في النقب، و بعد سبع سنوات من تقديم لجنة غولديبرغ لتوصياتها، الوضع ازداد سوءاً: لا جواب وافي لاحتياجات السكن للسكان البدو في الشتات، وهؤلاء السكان يتكاثروا. الاجراءات التي نُفذت في تنظيم مطالبات الملكية، وتنظيم اسكان بدو الشتات في قرى معترف كانت ذات نتائج محدودة. نسبة ضئيلة من بدو الشتات تحركت للسكن الى داخل القرى المعترف بها.

ان المشاكل الناجمة عن عدم وجود تنظيم شامل للتجمعات البدوية في النقب تزداد سوءا بمرور السنين. على ما يبدو، ومع مرور الوقت فرصة تنظيم مسألة التجمعات البدوية أخذت في الانخفاض. على الحكومة الإسرائيلية أن تتصرف بشكل حاسم وسريع لتعزيز معالجة القضية ضمن محاولة لتحقيق نتائج حقيقية. ان مسؤولية تنظيم هذه المسألة لا تكمن على عاتق الحكومة فقط، فالتعاون من قبل زعماء السكان البدو هو أيضا ضروري لإنجاح العملية، و يمكن للزعماء أن يساهموا في تقدم السكان البدو.

## بنك إسرائيل - الإشراف على فروع البنوك بالخارج

في اطار وظيفة بنك اسرائيل بالإشراف على البنوك، مطلوب منه الإشراف على أنشطة المصارف التجارية الاسرائيلية في الخارج. ان الحاجة إلى التدخل بالإشراف أثارها أنشطة بعض البنوك التجارية في الخارج، حيث أدت التحقيقات التي أجرتها السلطات الأمريكية ضد تلك البنوك بعد اتهامهم بمساعدة عملاء من الولايات المتحدة على التهرب من دفع الضرائب. هناك زعم بأن أنشطة البنوك الإسرائيلية وفقا للقانون الأمريكي تساعد العملاء الأجانب بالتهرب من دفع الضرائب،

وتؤدي الى فرض غرامات باهظة على بنوك اخرى ، بسبب إلحاق الأذى الاقتصادي لتلك البنوك، والاضرار بثقة الجمهور في النظام المصرفي ككل. وُجد أنه حتى فتح التحقيق ضد البنوك السويسرية في عام 2011 لم تفحص الرقابة المصرفية جميع القضايا التي أثّرت كجزء من التغيير في سياسة سلطات القانون والضرائب في الولايات المتحدة، ولم يُطلب من البنوك التجارية الإسرائيلية ومن مجالس إدارتها أن تناقش مخاطر أنشطتها في الخارج فيما يتعلق بعملاء أمريكيان وتأثير هذه الأنشطة.

يُشير التقرير إلى سلوك سيئ لبنك إسرائيل بشأن الإشراف على أنشطة فروع البنوك الإسرائيلية في الخارج، على بنك إسرائيل الحفاظ على منع أي نشاط غير طبيعي من البنوك وعملائها، والتي يمكن أن تنتهك الثقة أو القوانين الدولية. لضرورة الحفاظ على استقرار وقوة النظام المصرفي في إسرائيل وعلى ثقة الجمهور في ذلك، على المشرف على البنوك فحص العمليات المستخدمة في الكشف عن المخاطر وعن السلوك غير اللائق، بما فيها المخاطر الناجمة عن عمليات البنوك في الخارج، وتحديد المخاطر الكبيرة عند حدوثها. على بنك إسرائيل العمل في أقرب وقت لتنظيم صلاحيات قوى الرقابة المصرفية من خلال التشريع، لإجراء الإشراف والرقابة على فروع البنوك الإسرائيلية في الخارج واتخاذ خطوات عملية من خلال الإشراف على البنوك، والذي من شأنه أن يمنع كل نشاط غير طبيعي من البنوك الإسرائيلية.

## التجديد الحضري

التجديد الحضري هو عملية إنعاش للمدن من تدهور التطور الحضري داخل حدود المنطقة المبنية، والاستفادة القصوى من البنية التحتية القائمة. اعترف في الخارطة الهيكلية القطرية رقم 35 على أهمية التجديد الحضري باعتباره ضرورة وطنية للاستدامة. ان عمليات التجديد الحضري مهمة أيضا لأنها قد تساعد الركود في أسعار المساكن والتي هي بارتفاع، خصوصا في مناطق ازدياد الطلب، وبسبب مساهمتها على حد سواء في تعزيز الاستعداد والجاهزية في المباني السكنية والبنية التحتية الحضرية عند حدوث الكوارث الطبيعية، مثل الزلازل الأرضية، واستعدادهم لمواجهة التهديدات الأمنية.

في ضوء سيطرة الحكومة على موارد الأرض، وعلى مركبات جهاز التنظيم والتخطيط الوطني، يجب أن تتحمل الحكومة المسؤولية في تقدم وتحقيق عمليات التجديد الحضري، وان وجدت عقبات

في هذه العمليات يجب عليها أن تعمل على إزالتها. مطلوب أيضا دراسة مستفيضة وتنظيم أساسي في نظام الإدارة الحالية في مجال التجديد الحضري وفي عناصره الأساسية.

## لجنة الانتخابات المركزية

أجريت في 17.3.15 انتخابات الكنيست العشرين. بلغ التحضير للانتخابات - نروته في إدارة يوم الانتخابات نفسه، وفي ملخص النتائج - حيث عكس عملية معقدة استغرقت حوالي ثلاثة أشهر، المشاركين فيها عشرات الآلاف من العاملين، وميزانيتها وصلت إلى 240 مليون شيكل. نشر مراقب الدولة في فبراير 2014 تقريرا شاملا عن الاستعدادات للانتخابات للكنيست التاسع عشر وعن ادارتها. و من الواضح أن لجنة الانتخابات المركزية قد أخذت على محمل الجد الانتقادات التي وجهت إليها في الرقابة السابقة، وعملت وخلال فترة قصيرة كانت تحت تصرفها وحتى الانتخابات العشرين للكنيست إلى إصلاح بعض العيوب التي أثرت في تلك الرقابة. ومع ذلك، هناك قضايا لم يتم تسويتها، وحتى بعضها قد تم مناقشتها لسنوات طويلة من قبل لجنة الانتخابات. في ظل حقيقة وجود العيوب الحالية، ولضمان حسن سير الانتخابات، مطلوب وجنبا إلى جنب حفظ المبادئ الهامة الأخرى التي تسري على الإدارة العامة، بما في ذلك حفظ الأموال العامة، وتكافؤ الفرص، وتخصيص الموارد بكفاءة، وتحقيق حق الاختيار بأفضل وسيلة ممكنة.



مجال هام جدا ، كُرست له عدة فصول في التقرير وهو الرعاية الصحية، حيث تم فحص هذه القضايا: المركز الطبي هداسا. تأهيل الأشخاص ذوي الإعاقة العقلية؛ قضايا تحت الإشراف الغذائي؛ مبادرات إنهاء الحمل. نشاط المختبرات الطبية.

في مجال التربية والتعليم العالي، تم فحص هذه المواضيع: التنمية المهنية للمعلمين. أكاديمية الفنون والتصميم. مشروع ترميم بناء الكيمياء في كلية التخنيون. توظيف الأقارب في معهد وايزمان. تشغيل مساكن الطلبة. لجنة التخطيط والميزانية في مجلس التعليم العالي ، الكليات التحضيرية .

من طبيعة الحال، لا يمكن استعراض جميع فصول التقرير، والذي عمل على إعداده العاملين في مكتب مراقب الدولة بدقة وحرافية. من واجب الهيئات المفحوصة العمل لتصحيح أوجه القصور التي



أثيرت في هذا التقرير، بسرعة وبكفاءة لتحسين الخدمة العامة في إسرائيل. وفقا لسياسات مكتب  
مراقب الدولة تتم مراجعة و مراقبة تصحيح أوجه القصور التي اثيرت بالتقارير ، وسوف يستمر  
هذا الاتجاه.



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

القدس، مايو 2016