



## المقدمة

ها نحن نخوض غمار الموجة الرابعة من وباء كورونا الذي يهزّ أركان العالم وأركان دولة إسرائيل، ويؤثّر على حياتنا بالغ تأثير، ويضع مناعتنا الشخصية والقومية أمام الاختبار. في واقع كهذا، تتعزّز أهمية قيام الحكومة بنشاط سليم وناجع ومفيد، وغير مبذّر. من هنا أرى أهمية فائقة في أن يواصل مكتب مراقب الدولة عمله ونشاطه حتّى في أيامنا هذه، على نحو يتماشى مع التحدّيات التي نواجهها في هذه الأوقات، في سبيل تحسين نشاطات الهيئات الحكومية.

بدأ مكتبنا بمتابعة النشاطات الحكومية خلال الموجة الأولى لجائحة الكورونا، وبدأ بتنفيذ عمل رقابيّ في جملة من المواضيع المتعلقة بمعالجة أزمة الكورونا وتأثيراتها. على ضوء أهمية النتائج المرحلية التي طُرحت في تلك الرقابة، والقيمة الإضافية الكامنة في تصحيحها على وجه السرعة، وجدت أنّ من الصواب وضع النتائج المرحلية على طاولة الكنيست ونشرها للجمهور في تشرين الأوّل عام 2020.

يشمل التقرير الحاليّ فصولاً تتصلّ بمواضيع تتعلّق بإدارة الأزمة على المستوى القوميّ، وحول مواضيع اقتصادية ومواضيع تتعلّق بالميزانيات. في ما يلي استعراض مقتضب للعيوب والنواقص والتوصيات بشأنها:

تضمّن التقرير فصلاً عن موضوع إدارة أزمة الكورونا على المستوى القوميّ - مسارات اتّخاذ القرارات وتطبيقها. تبيّن من خلال العمل الرقابيّ أنّ ثمة عيوباً ونواقص في مواضيع عديدة، من بينها: اتّخاذ القرارات في فترة أزمة الكورونا في الحكومة الرابعة والثلاثين؛ إقامة الطاقم الوزاريّ المخصّص لشؤون الكورونا (في ما يلي: كابينيت الكورونا) واتّخاذ القرارات بشأن هذا الموضوع في الحكومة الخامسة والثلاثين؛ نشاط الحكومة وكابينيت الكورونا في فترة موجة تفشّي الوباء الثانية؛ قدرات وزارة الصحة التنفيذية لمواجهة الأزمة؛ أداء المقرّ القياديّ للأمن القوميّ لمساعدة الحكومة على إدارة الأزمة واستخلاص العبر، ومراقبة تطبيق القرارات إبان الأزمة؛ الارتكاز على سيناريو احتمالية الحدوث؛ تحديد إستراتيجية الخروج من موجة تفشّي الوباء الأولى، والاستعدادات لموجة تفشّي الوباء الثانية؛ معالجة القادمين إلى البلاد من خارجها؛ إقامة منظومة التحقيقات الوبائية.

السلطات المحليّة التي تتوافر لديها خبرة وكفاءات إدارية وتنفيذية تُشكّل حجارة الأساس لمعالجة السكّان في الأوقات العادية وأوقات الطوارئ، وقد شدّدت أزمة الكورونا على أهمية بناء علاقة مُثلى بين السلطة المركزية والحكم المحليّ. في الرقابة بشأن موضوع إدارة أزمة الكورونا على المستوى القوميّ - معالجة السلطات المحليّة التي تفشّي فيها الوباء بمستويات عالية، تبيّن أنّ سياسة معالجة المناطق الموبوءة التي سجّلت مستويات انتشار عالية للوباء بغية صدّ تفشّي الوباء قبل انتشاره لم تطبّق، وأنّ المناطق التي تفشّي فيها الوباء لم تحصل على معالجة ناجعة وفق المعايير التي جرى تحديدها. ربّما أدّى هذا التقصير إلى تفاقم انتشار الوباء، وإلى اتّخاذ القرار بشأن فرض الإغلاق العامّ الثاني



על כל המرافق الاقتصادية، وربما أدى إلى المسّ باستعداد الجمهور للتجند لمواجهة وباء الكورونا. من أجل استغلال الأفضلية النسبية للسلطات المحلية على أفضل وجه ابتغاء معالجة السكان وتحقيق الأهداف القومية، نوصي بأن تعمل الوزارات الحكومية ذات الشأن (وزارة الصحة؛ وزارة الداخلية؛ وزارة الأمن الداخلي؛ وزارة العدل) على توسيع إشراك السلطات المحلية في المجهود القومي للحدّ من انتشار الوباء، وأن تفحص الحاجة إلى توسيع صلاحيات هذه السلطات في هذا الصدد.

أظهرت الرقابة بشأن موضوع النشاط الإعلامي الموجّه للجمهور إبان أزمة الكورونا أنّ الإنفاق الحكومي على الأنشطة الإعلامية والتنقيفية بلغ 311 مليون شيكل. في الفترة الواقعة بين آذار وتشرين الأوّل عام 2020، جرى تسجيل 53 مليون حالة دخول إلى موقع وزارة الصحة، ولم يجر الردّ من قبل موظفي الردّ الهاتفيّ على 73% من الاتّصالات بمركز الردّ الهاتفيّ التابع لوزارة الصحة في أيلول عام 2020 (يشمل ذلك محادثات انقطع الاتّصال خلالها). علاوة على ذلك، طُرحت نتائج مختلفة وبحسبها كان الردّ الذي وقّرتة الحكومة للحاجة إلى نشاط إعلاميّ حول أزمة الكورونا وسبل التعامل معها، مختلفاً عن المخطّط الذي وُضع للإعلام القوميّ إبان حدث طارئ مدنيّ وجرى التدرّب عليه قبل عام ونصف من بدء تفشيّ الجائحة. علاوة على ذلك، عند بدء انتشار الجائحة لم تكن المناصب المركزية في جهاز الإعلام الذي أقيم في ديوان رئيس الحكومة وفق قرار الحكومة من العام 2007 قد أُشغلت، ولذا لم يعمل الجهاز وفق التخطيط المسبق. أمّا وزارة الصحة التي كان من المفترض أن تقود النشاطات الإعلامية الحكومية، فقد افتقرت إلى البنى التحتية الأداة والأدوات المهنية الملائمة، وجرى استكمالها خلال الأزمة والارتفاع في مستويات تفشيّ الوباء من خلال صرف لموارد الدولة بدون مراعاة الاستعدادات في السنوات السابقة، والموارد التي جرى صرفها حتّى ذلك الوقت. على ضوء هذه النتائج التي تمخّض عنها العمل الرقابيّ، ومن أجل ضمان استعداد جميع الجهات الإعلامية التي تعمل من قبل الحكومة في حالات الطوارئ، نوصي برسم مخطّط لتوزيع المسؤوليات بين الهيئات الإعلامية المختلفة، وملاءمة البنية التنظيمية والمهنية لكلّ واحدة منها للمسؤولية التي تُلقى عليها وفق المخطّط المذكور؛ وتحديد المبادئ والمناهج الإعلامية الفعّالة بالاستناد على عوامل عدّة من بينها أبحاث السكان التي تشمل مسح وتحديد معالم الفئات السكانية المستهدفة؛ والعمل على إقامة مصادر معلومات متزامنة ومدمجة من قبل الحكومة لصالح استخدام الجمهور في حالات الطوارئ. ثمة تحدّي آخر يمثّل أمام الجهات الإعلامية وهو التعامل مع المعلومات الكاذبة والمضلّلة التي تُنشر على نطاق واسع في فضاءات مختلفة (على نحو ما نجد في الشبكات الاجتماعية). المسؤولية عن ضمان جاهزية الأقسام الإعلامية في حالات الطوارئ ملقاة على جهاز الإعلام في مكتب رئيس الحكومة. من الجدير أن تشكّل نتائج الفصل وتوصياته قاعدة لاستخلاص العبر في هذا المضمار.

فيروس الكورونا الذي اجتاح العالم لم يؤدّ في إسرائيل إلى انتشار المرض فحسب، بل أدى كذلك إلى إحدى أصعب الأزمات التشغيلية التي شهدتها الدولة منذ قيامها. من خلال الرقابة بشأن موضوع معالجة الحكومة للعاطلين عن العمل خلال أزمة الكورونا، تبيّن أنّ عدد متلقّي رسوم البطالة في نيسان عام 2020 بلغ 880,000 شخص، أي أكثر بأحد عشر ضعفاً من عددهم في شهر كانون الثاني من العام نفسه؛ ووصلت رسوم البطالة التي دفعت في العام 2020 إلى 26.3 مليار شيكل، أي أكثر بستّة أضعاف من الرسوم التي دفعت في العام 2019؛ وأنّ الديون المتراكمة على المواطنين منذ بداية الأزمة حتّى



כאנון השני מן העמ הירי (2021) בשבב הדפעות הפאזטה לרסום הבטלה לغير مستحقיה قد بلغت 923 مليون شيكل. عملياً، شكّلت أزمة الكورونا "اختبار ضغط"، وكشفت بهذا المفهوم عن عيوب ونواقص في جودة الخدمة التي قُدمت للمطالبين بمخصّصات البطالة من مؤسّسة التأمين الوطني، وفي نشاطات الحكومة التي سعت إلى إعادة دمج العاطلين عن العمل في سوق العمل، مع التشديد على التعاون ونقل المعلومات على نحوٍ جارٍ بين الهيئات الثلاثة المركزية: مؤسّسة التأمين الوطني؛ مصلحة الاستخدام والتشغيل؛ ذراع العمل. نوصي بفحص إمكانية تجميع وتكديس موارد الجهات التي تعالج سوق العمل تحت سقف جهة تنظيمية واحدة؛ إذ سيؤدّي ذلك إلى تقليص الفصل التنظيمي الذي يقلل من نجاعة وفاعلية النشاط الحكومي. كلّ هذا أسوة بتعزيز التعاون بين الأجسام المختلفة. يأخذ هذا الأمر أهمية خاصة على ضوء التقليل في حجم نشاط ذراع العمل ومصلحة الاستخدام والتشغيل في العام 2020، وعلى ضوء المحفّز السلبي الذي قُدم في فترة الرقابة لجزء من العاطلين عن العمل - على ضوء تمديد فترة استحقاق الحصول على رسوم البطالة- العودة إلى سوق العمل، أو تحسين مهاراتهم في أقلّ تقدير.

تجسد انتشار وباء الكورونا في تباطئ حاد في النشاط الاقتصادي في العالم، وفي خلق أزمة اقتصادية في إسرائيل كذلك، حيث تميزت هذه الأزمة بضائقة سيولة مالية لدى الكثير من الأسر والمصالح التجارية. على سبيل المثال وصل مبلغ القروض في طلبات القروض التي جرى تقديمها لجميع الصناديق للقروض بكفالة الدولة إلى 73.6 مليار شيكل. أظهر النشاط الرقابي في موضوع الخدمات المالية، والاعتمادات المالية واستقرار الأجسام المالية إبان أزمة الكورونا أن المسؤولين عن التنظيم والإشراف القانوني المالي في دولة إسرائيل قد استعدوا بسرعة لتقديم المساعدة للقطاع الاقتصادي والمحافظة على مئنته في الوقت ذاته، وعملوا كذلك على ملائمة الخدمات المالية التي تُقدّم للجمهور مع ظروف الأزمة، وتوسيع عروض الاعتمادات المالية، وعملوا على متابعة المخاطر التي تتهدّد النشاط المالي في السوق الاقتصادية. على الرغم من ذلك تبين أن هناك عيوب ونواقص عدة، ومنها في مجال التعاون بين مجمل الجهات ذات الصلة بكل ما يتعلق بتعريف ضرورة نشاط المسؤولين عن التنظيم والإشراف لأقانوني المالي في حالات الطوارئ، ومعالجة الانكشاف المكثف للأجسام المؤسسية على الاشتقاقات المالية في خارج البلاد. تعريف وتحديد معايير قابلة للقياس لمنح القروض، وتحديد أوقات معالجة الطلبات لمنح القروض. علاوة على ذلك، تبين أن نسبة الكفالة على ملفّ القروض بكفالة الدولة متدنية مقارنة ببرامج مشابهة في خارج البلاد. لذا نوصي بفحص آليات المساعدة التي عُرضت من أجل تعزيز النجاعة والفائدة التي تُجنى من الاعتمادات المالية التي تُقدّم للمصالح التجارية بعد جسر الهوة في السيولة النقدية التي تولدت على ضوء الأزمة، وتمكين المصالح التجارية من العودة إلى أداؤها، والنمو عند انتهاء الأزمة.

يشمل هذا التقرير فصلاً بشأن موضوع التسهيلات في ضريبة الأرنونا للمصالح التجارية إبان أزمة الكورونا. قُدمت المساعدة الحكومية للمصالح التجارية بواسطة تقديم تسهيلات في الأرنونا بسبب أزمة الكورونا بجولتين. في الجولة الأولى -في نيسان عام 2020-، بلغ التقدير الشامل للتسهيلات للمصالح التجارية 2.8 مليار شيكل. في الجولة الثانية -في أيلول عام 2020- وصل مبلغ التسهيلات التي صودق عليها من حزيران عام 2020 حتّى حزيران المنصرم (2021) إلى 3.5 مليار شيكل. طُرح أنّ العبء



הביروقראטי עליו המאלח התגריי פי זهاز التسديد في الجولة الثانية كان أكبر، وأنّ معالّجة الطلبات استغرقت وقتاً أكثر، وفي بداية عمل الجهاز حصلت تأخيرات في معالّجة الطلبات التي جرى تقديمها. خلال عمليّة الرقابة، جرى تحسين نظام تقديم الطلبات ومعالّجتها، وخفّت حدة البيروقراطية في وكالة المالصالح التجرية الصغيرة والمتوسّطة، وفي سلطة الضرائب، وأصبح بإمكان المالصالح التجرية التوجّه إلكترونيًا إلى الوكالة بواسطة الإنترنت بدون الحاجة إلى استصدار مصادقة من قبل سلطة الضرائب في إسرائيل. نوصي بأن تواصل وزارة الداخلية ووزارة المالية العمل متعاونين، وأن تقوموا بتحليل احتياجات المالصالح الصغيرة والسلطات المحليّة، وأن تقوموا بكلّ ما هو مطلوب لتعزيز تخليص الحقوق من قبل المالصالح التجرية ذات الاستحقاق. نوصي كذلك بأن تعمل الوزارتان على تصحيح الإخفاقات والعيوب التي تكشّفت خلال عمليّة الرقابة، وأن تحدّدًا خطوطًا توجيهية لبرامج المساعدة المستقبلية، إن استدعى الأمر ذلك.

علاوة على ذلك، يشمل هذا التقرير الخاصّ فصولاً تعالج مواضيع التربية والتعليم، والرفاه، والصحة، والتشغيل، بما يشمل:

- معالّجة المواطنين المسنين إبان انتشار جائحة الكورونا
- أبعادًا في النشاط الطبّي الجاري إبان انتشار جائحة الكورونا
- منظومة أخذ العينات والفحوص المخبرية لتشخيص الكورونا
- التدريب والتعلّم عن بُعد إبان فترة الكورونا
- تحقيقاتٍ وبائيةٍ من أجل قطع سلاسل العدوى بفيروس الكورونا
- الاستعدادات عبر الشبكة الإلكترونية والوسائل الإلكترونية من قبل الوزارات الحكومية للعمل عن بعد وتطبيق التخطيط في هذا الموضوع خلال أزمة الكورونا.
- السلوكيات المتعلقة بالميزانيات إبان أزمة الكورونا - إدارة الأزمة والاستعدادات المستقبلية.

يعكس التقرير الحاليّ رؤيا مراقب الدولة وغاياته، ومن بينها تنفيذ رقابة حديثة ومبتكرة، واجتماعية دافعة إلى العمل، ورقابة ذات صلة وموضوعية تولى الاحترام للجهات التي تخضع للمراقبة، وتوجّه نحو تحديات المستقبل، وتحسن نشاطات الهيئات التي تخضع للرقابة، وتحثها على تحقيق أهدافها وتعزّز الفائدة التي يستطیع الجمهور جنّيها من نشاط هذه الهيئات. من ناحية، تتمحور رقابة الدولة في مواضيع اجتماعية، من بينها الخدمة المقدّمة للمواطن، والمخاطر الجوهرية التي تؤثر على نشاط الهيئات الخاضعة للرقابة، ومن ناحية أخرى تعمل على إدماج معايير العمل السليم والنزاهة والاستقامة في أنظمة الحكم والإدارة العامة.



جرى تنفيذ الرقابة في هذا التقرير من قبل وحدة رقابة المجتمع والرفاه، ووحدة رقابة مجالات الاقتصاد والبنى التحتية القومية، ووحدة رقابة الوزارات الحكومية ومؤسسات الحكم، ووحدة رقابة جهاز الأمن في وزارة مراقب الدولة. أشكر العاملين في هذه الوحدات، والعاملين في مقر قيادة المكتب الذين شاركوا في كتابة التقرير، على عملهم المهني والجذري والناجع والمفعم بالتحديات، ولا سيما في الظروف التي تولدت عقب انتشار وباء الكورونا.

على الأجسام التي خضعت للرقابة أن تعمل على جناح السرعة من أجل تصحيح الاخفاقات والعيوب التي لم تصحح حتى الآن، في سبيل تحسين مواصلة مواجهة أزمة الكورونا، التي نواجه موجتها الرابعة في هذه الفترة.

أتمنى لجميعنا مواجهة مثلى لأزمة الكورونا وعودة أمانة إلى روتين الحياة.

متنياهو أنجيلمان

مراقب الدولة

ومفوض شكاوى الجمهور

القدس، آب 2021