



المقدمة

يعرض هذا التقرير نتائج الرقابة على الحكم المحلي التي أجريت في سنة 2023 - 2024.

للحكم المحلي في إسرائيل دوران رئيسيان: فهو بمثابة الذراع الطويلة للحكم المركزي، وهو أيضاً حكم محلي يخدم سكان السلطة المحلية ويبرز تفرداً. يتولى الحكم المحلي المسؤولية على تزويد خدمات حكومية ومحلية لمواطنيه، الاعتناء برفاهيتهم وتلبية احتياجاتهم اليومية. تتمتع السلطة المحلية بدرجة كبيرة من الاستقلالية في اتخاذ القرارات في نطاق مسؤوليتها، فيما يتعلق بطرق ووسائل تحقيق مجالات مسؤوليتها والموارد اللازمة لذلك، وكذلك تحديد أولويات عملها في هذه المجالات. تعمل السلطة المحلية كوصي عام في جميع أنشطتها، وبالتالي فهي ملزمة بممارسة صلاحيتها وفقاً لأحكام القانون.

في صباح يوم السبت، سمحات تورا، السابع من أكتوبر/ تشرين الأول 2023، شنت منظمة حماس الإرهابية هجوماً مباغتاً قاتلاً على مستوطنات غلاف غزة ومحيطها، رافقه إطلاق كثيف لآلاف الصواريخ والغذائف على جنوب البلاد ومركزها. في الهجوم الإرهابي تم اختطاف 251 شخصاً. حتى بداية يوليو/ تموز 2024 تمت إعادة 116 مختطفاً حياً إلى إسرائيل وتم انتشار 19 جثة. منذ المذبحة وحتى بداية يوليو/ تموز 2024 قُتل 822 مواطناً، سقط 670 جندياً من جيش الدفاع الإسرائيلي وجرح 3,977. في الأيام التي تلت السابع من أكتوبر/ تشرين الأول 2023، تم إجلاء عشرات آلاف المواطنين من بيوتهم في مستوطنات غلاف غزة، وهم يعانون من الصدمات الصعبة التي لحقتهم في نفس اليوم. في أعقاب اندلاع القتال في الجبهة الشمالية تم أيضاً إجلاء عشرات الآلاف من المواطنين في بلدات الحدود الشمالية.

كما كنت قد أبلغت سابقاً، يقوم مكتبنا بإجراء رقابة شاملة سنتناول عدة مواضيع تتعلق بمذبحة السابع من أكتوبر/ تشرين الأول 2023 وحرب السيوف الحديدية. وفي رأبي، هناك واجباً عاماً وأخلاقياً لإجراء الرقابة التي من شأنها أن تفحص أداء جميع المستويات في يوم المذبحة، في الفترة التي سبقتها وفي الفترة التي تلتها.

في نفس وقت الرقابة بموضوع الحرب استمر مكتبنا في القيام بوظيفته والرقابة أيضاً في مجالات أخرى. تطرح فصول هذا التقرير على الجدول اليومي العام نتائج مهمة للرقابة التي تقع في صميم عمل السلطات المحلية وتتعلق بالعديد من المجالات، بما في ذلك الشفافية وحماية الخصوصية، الحيز البلدي، مجالات المجتمع وأنظمة المعلومات. فيما يلي استعراض لبعض الفصول المدرجة في هذا التقرير:

في العقود الأخيرة، تزايد استخدام الوسائل التكنولوجية المخصصة للإشراف والمراقبة البصرية عن بعد للأماكن العامة في العالم وفي إسرائيل، ما ينعكس في وضع كاميرات الفيديو في الكثير من الأماكن. الرقابة بموضوع تشغيل كاميرات التتبع من قبل السلطات المحلية في الحيز العام أظهرت بأن استخدام كاميرات التتبع من قبل السلطات المحلية قد اكتسب زخماً في العقود الأخيرة في أعقاب مبادرات الحكومة إلى جانب مبادرات السلطات نفسها. أظهرت نتائج الرقابة بأن السلطات المحلية التي تم فحصها - دالية الكرمل، بني براك، نيشر، حيفا وريشون لتسيون - والتي يوجد بحوزتها 111-1,354 كاميرا، لا تستخدم جميع الأدوات المتاحة لها للحفاظ على خصوصية السكان واستيفاء توجيهات سلطة حماية الخصوصية بخصوص كاميرات التتبع. جميع السلطات التي تم فحصها وضعت كاميرات مراقبة للتعرف التلقائي على لوحات الترخيص، بدون تصريح صريح لهذا باستثناء الصلاحية العامة في قانون البلديات. لم

1 هذا العدد لا يشمل أفراد قوات الأمن الذين حاربوا وسقطوا في الحرب، مثل أفراد وحدات الجاهزية وأعضاء جهاز الأمن العام-الشاباك.



תקם אי מן הסלטת התנ תמ فحصها بإجراء استماع عام، قبل وضع كاميرات التتبع، من أجل سماع موافق الجمهور المعني بهذا الخصوص. لم تفحص بلديات بني براك، حيفا ونيشير والمجلس المحلي دالية الكرمل، قبل وضع الكاميرات، الحاجة الى إخفاء المساحات الخاصة الموجودة في مجال تصوير الكاميرات. تبين أيضا أنه حتى يونيو/حزيران 2023، أنشأت حوالي 40 سلطة محلية اتصلا دائما بين نظام كاميرات المراقبة الخاص بهم مع شرطة اسرائيل، والذي من خلاله تستطيع الشرطة مشاهدة التصوير بث حي، على الرغم من عدم تنظيم الأمر بين وزارة الداخلية ووزارة الأمن القومي وشرطة اسرائيل ومركز الحكم المحلي. يجب على السلطات المحلية الحفاظ على الحق الأساسي بالخصوصية للمواطنين وعلى مبدأ الشفافية. من المستحسن أن تقوم السلطات التي خضعت للرقابة بالنظر في استخدام أدوات تكنولوجياية تسمح لها بمراقبة العمليات التي تتم في نظام الكاميرات بسهولة أكثر وتقليل خطر استخدامها بسوء. نظرا للزيادة الكبيرة في استخدام كاميرات المراقبة، إلى جانب التقدم التكنولوجي المتسارع في السنوات الأخيرة واحتمال انتهاك الخصوصية الناتج عن ذلك، توصي وزارة القضاء بالنظر في تنظيم تشريعي لمسألة استخدام كاميرات المراقبة في الأماكن العامة من قبل السلطات المحلية.

مبدأ المساواة بين الجنسين، الذي يحظر على التمييز بين المرأة والرجل، هو أحد ركائز مبدأ المساواة، وانتهاكه من الممكن أن يعتبر انتهاكا لكرامة الإنسان. يرتبط تحقيق هذا المبدأ بشكل كبير بالمتانة الديمقراطية للسلطة المحلية. تشير نتائج الرقابة بموضوع تعزيز المساواة بين الجنسين في الحكم المحلي الى عمق الفجوات بين الجنسين التي ما زالت قائمة برواتب موظفي وموظفات الحكم المحلي (متوسط الراتب الشهري للموظفة نسبة للموظفين هو حوالي 69%) ونسبة النساء من بين منتخبي الجمهور (حوالي- 20%) ومن بين أصحاب المناصب الكبيرة في السلطات المحلية (حوالي 26%). من بين رؤساء السلطات المحلية ورئيسات السلطات المحلية تبين أنه حتى نوفمبر/ تشرين الثاني، كان حتى 5% من السلطات المحلية برئاسة نساء (14 من 257). من الواضح أن هذه الفجوات عميقة أكثر مقارنة بنسبة النساء من مجموع العاملين والعاملات في الحكم المحلي (حوالي 73%)، وهي عميقة أكثر أيضا في السلطات المحلية التي تنتمي الى المؤشر الاجتماعي - الاقتصادي المنخفض، السلطات الطرفية، السلطات غير اليهودية، سلطات الحريديم والسلطات غير القوية أو المستقرة. على خلفية هذه الأمور، وعلى خلفية تراجع تصنيف اسرائيل في المؤشر العالمي للفجوات بين الجنسين، تزداد الأهمية في اتخاذ إجراءات استباقية لتعزيز المساواة بين الجنسين وتقليص الفجوات بين الجنسين في السلطات المحلية.

يوصى بأن تعمل الهيئات الحكومية ومن بينها السلطات المحلية على صياغة برنامج استراتيجي لتقليص الفجوات بين الجنسين بين الموظفين، وأن يتم استخلاص برامج عمل سنوية ومتعددة السنوات منها، التي تشمل أهداف مؤقتة وأهداف قابلة للقياس وجداول زمنية محددة للتنفيذ، كل ذلك بمشاركة وريادة مستشارات تعزيز مكانة المرأة العاملات في السلطات المحلية. من أجل ضمان الأداء المفيد والأمثل للمستشارات، من المناسب أن تقوم وزارة الداخلية، بالتعاون مع سلطة النهوض بمكانة المرأة ومنظمة المستشارات، باستكمال صياغة مفهوم وظيفة المستشارات ودراسة الطرق التي يمكن من خلالها ضمان استيفاء المتطلبات الأساسية للقيام بوظيفتهن على النحو الأمثل. أضف الى ذلك، من أجل ضمان التزام السلطات المحلية بتعزيز المساواة بين الجنسين، ونظرا للعلاقة الوثيقة بين ضمان التمثيل المتساوي في مراكز صنع القرارات وبين المتانة الديمقراطية للسلطة المحلية وجودة عمليات اتخاذ القرارات بها، يوصى بأن تعمل هيئات الحكم معًا لوضع أهداف وطنية لتقليص الفجوات بين الجنسين وصياغة خطة عمل منظمة ومنهجية لمراقبة وإنفاذ الامتثال لهذه الأهداف.

ان دمج وإدراج مختلف المجموعات، خاصة مجموعات المهاجرين والأقليات، في النسيج المتشابك للمجتمع الاسرائيلي يضع حكومات اسرائيل لأجيالها في تحد حقيقي. تعد مجموعة السكان مهاجري اثيوبيا في اسرائيل، الذين بلغ عددهم في نهاية عام 2022 حوالي 168,900 شخصا، واحدة من المجموعات التي لم يكتمل دمجها الأمثل بعد. بعد مرور أكثر من 40 سنة من موجات الهجرة الكبيرة



ليهود أثيروبيا لإسرائيل، لا تزال هناك فجوات حقيقية في جميع مجالات الحياة بين مهاجري أثيروبيا وباقي المجتمع اليهودي في إسرائيل؛ هكذا مثلا في البحث الذي نشر في يناير/ كانون الثاني 2023 تبين بأن متوسط الراتب الشهري لمهاجري أثيروبيا مواليد 1978-1983 خلال سنة 2021 كان 4,595 ش.ج، أقل بحوالي 33% من متوسط راتب باقي سكان إسرائيل اليهود مواليد نفس السنوات الذين تم فحصهم، الذي يبلغ 6,916 ش.ج. يشمل هذا التقرير فصل بموضوع عمل السلطات المحلية لدمج وشمل مهاجري أثيروبيا في المجتمع وتشير النتائج الى أن البرنامج الحكومي لدمج مهاجري أثيروبيا- "الطريق الجديد"- بدأ يوتي نتائج وإنجازات في السلطات المحلية، لكن حتى الآن لم يتم تسجيل خطوات هامة لتعزيزه، ويتطلب استيعاب مبادئ وأساس وقيم البرنامج من قبل السلطات. كشفت الرقابة عن عدم وجود علاقة بين مكتب تطبيق البرنامج في مكتب رئيس الحكومة ووزارة الداخلية: فوزارة الداخلية لم تقم بدورها تقريبا بخصوص نظام تنفيذ البرنامج- سواء من ناحية أنشطة تحقيق أهداف التمثيل المناسب أو من ناحية المتابعة والمراقبة بخصوص تطبيق البرنامج في السلطات المحلية. تشير الرقابة أيضا الى أنه بسبب عدم وجود متابعة ورقابة من قبل المكاتب الحكومية والسلطات المحلية بموضوع الميزانية، تم استغلال نسبة جزئية جدا من ميزانية البرنامج، أحيانا الى حد يثير المخاوف بخصوص جودة ونطاق النشاط الذي تم تنفيذه. هكذا، خلال السنوات 2016-2022 خصصت خمس وزارات حكومية ميزانيات للسلطات المحلية المشاركة في البرنامج بقيمة إجمالية بلغت 203 مليون ش.ج، إلا أن التحويلات الفعلية لها بلغت حوالي 136 مليون ش.ج فقط (67% من المبلغ الذي تم تخصيصه لها). يجب على مكتب التطبيق تحديد أهداف برنامج "الطريق الجديد" بشكل دقيق والتأكد بأنه يمكن قياسها ويمكن تحقيقها، الحرص على استغلال الميزانيات والعمل على تعميق مشاركة مكتب الداخلية بتسخير السلطات لتنفيذ البرنامج. بالإضافة الى ذلك، يجب على المكتب تطبيق البرنامج أيضا بين رؤساء السلطات المحلية ولجان السلطات وليس فقط بين السلطات التي تشملها، وهذا بغرض دمج وضم أفضل للسكان مهاجري أثيروبيا في المجتمع الإسرائيلي.

عندما يكون هناك تحسين في الأرض بسبب تغيير في نظام التخطيط (نظام)، يطلب من أصحاب الأراضي دفع ضرائب تحسين بقيمة نصف قيمة التحسين. الأساس المفاهيمي لفرض الضريبة هو مبدأ عدالة التوزيع، بموجبه يجب على أصحاب العقار أن يتقاسموا الأرباح الناتجة عن التحسين مع الجمهور وتحمل جزء من تكاليف التخطيط والتطوير المادي- المكاني. خلال سنة 2021 بلغ مجموع إيرادات ضرائب التحسين التي قامت السلطات المحلية بجبايتها 8.7 مليار ش.ج. في الرقابة بموضوع جباية ضرائب التحسين واستخدامها تبين أن الطبيعة الحالية لضرائب التحسين تزيد الفجوات الاقتصادية بين السلطات المحلية في مركز البلاد والسلطات الطرفية، وبين السلطات المحلية بمستوى اجتماعي- اقتصادي عالي والسلطات الموجودة بمستوى منخفض- 60% من إجمالي الأرصدة المتراكمة في صناديق ضرائب التحسين خلال سنة 2021 - 4.5 مليار ش.ج من 7.5 مليار ش.ج- كانت للسلطات المصنفة في المجموعات 8 - 10 في المستوى الاجتماعي- الاقتصادي، والتي يعيش في نطاقها حوالي 20% من المجتمع. كما أن، معطيات نتائج بحث الخلافات بموضوع التقديرات تشير الى ظاهرة واسعة النطاق من الفجوات بين التقديرات التي تقوم اللجان المحلية للتنظيم والبناء بإعدادها والتقديرات النهائية التي يتم تحديدها من قبل مخمنين حاسمين، والفجوات ليست لصالح المدينين- في حوالي 80% من الحالات، قام المخمنون الحاسمون بتقليل أكثر من- 25% من مبلغ الضريبة الذي حددته اللجان المحلية للتنظيم والبناء، وفق فحص عشوائي ل- 60 قرارا من سنة 2022 بخصوص تقديرات تم إعدادها من قبل لجنة محلية؛ هذا الأمر من الممكن أن يؤدي لإضرار بثقة الجمهور واليقين المطلوب لنشاط اقتصادي مستنير في مجال العقارات، ولهذا، يوصى بتطبيق وسائل تتيح تحسين التقييمات. وُجد أيضا بأن هناك نقصا في الشفافية للجمهور بموضوع التقديرات وفرض الرسوم بخصوص ضرائب التحسين، ولهذا يوصى بحوسبة المعلومات في المجال ونشرها للجمهور. وجدت أيضا أوجه قصور في مجال خدمة الجمهور، مثل معلومات ناقصة في الموضوع وعدم وجود خدمات محوسبة واتفاقية مستوى الخدمة. يجب على وزير الداخلية العمل على إنشاء لجنة عامة لفحص آلية ضريبة التحسين، كما قررت الحكومة، من أجل العمل على



إصلاح أوجه القصور ومنح السلطات وسيلة ناجعة، عادلة ومؤكدة لتحقيق مبدأ عدالة التوزيع وتمويل تطوير الحيز العام وبناء مباني عامة، المطلوبة في ضوء الزيادة المتوقعة للسكان وعمليات تكثيف البلديات.

ان التطور التكنولوجي السريع أثر تقريبا على جميع مجالات حياة الفرد والقطاعات في المجتمع، بما في ذلك القطاع العام، وخاصة السلطات المحلية. تراكمت في السلطات المحلية معلومات شخصية حول السكان، وهذا الأمر يُلزم السلطة باتخاذ إجراءات للحفاظ على المعلومات التي يتم جمعها من قبلها وتأمينها. تواجه السلطات المحلية العديد من المخاطر، بما في ذلك مشاكل المرونة في أمن المعلومات والتهديدات السيبرانية. من الممكن أن تؤدي الهجمات السيبرانية على السلطات المحلية الى إلحاق أضرار بها وبجميع السكان. يوضح بهذا أنه في أعقاب حرب السيوف الحديدية ازدادت مخاطر حدوث أحداث سيبرانية على جميع الجهات في الدولة، بما في ذلك السلطات المحلية. خلال سنة 2022 تم الإبلاغ عن 9,108 أحداث سيبرانية للنظام السيبراني الوطني. في عام 2021 بلغت الأضرار السيبرانية في العالم 6 ترليون دولار، وفي اسرائيل بلغت التكلفة الاقتصادية السنوية تقريبا 12 مليار ش.ج على الأقل في السنة. يشمل هذا التقرير فصل بموضوع أمن معلومات نظام الجباية في السلطات المحلية، حيث تم بحث المواضيع التالية في ست سلطات محلية وفي وزارة الداخلية: توجيه مهني للسلطات المحلية في موضوع الحماية السيبرانية؛ إدارة قواعد بيانات المعلومات في نظام الجباية؛ سياسة وإجراءات في مجال أمن المعلومات؛ برنامج عمل للتعامل مع الأحداث السيبرانية؛ تأهيل بموجب معيار ISO27001؛ التعافي من كارثة؛ أمن مادي لأنظمة الجباية؛ مراقبة العمليات في نظام الجباية والرقابة بالموضوع؛ أحداث سيبرانية؛ الكشف والتحقق من المستخدمين في نظام الجباية؛ إدارة أذونات الدخول الى نظام الجباية؛ إجراء دراسات استقصائية للمخاطر؛ إجراء اختبارات اختراق؛ الإبلاغ والرقابة على مزودي خدمة نظام الجباية. تشير نتائج الفصل الى أوجه قصور في تطبيق المتطلبات التي تظهر في قانون حماية الخصوصية، في الأنظمة التي نظمت بموجبها وفي توجيهات النظام السيبراني الوطني: غياب هيئة تعمل كوحدة قطاعية في السلطات المحلية التي توجهها من الناحية المهنية في جوانب الحماية السيبرانية وأوجه قصور في إدارة قواعد بيانات المعلومات في نظام الجباية من قبل السلطات المحلية؛ من الممكن أن تعرض أوجه القصور هذه- السلطات المحلية لحوادث سيبرانية. أضيف الى ذلك، وجد أن السلطات المحلية لم تقم بإجراء دراسات استقصائية واختبارات اختراق لأنظمة الجباية، لأنها لا تقوم بإجراء رقابة منتظمة على مزودي الخدمة الذين يحتفظون في قواعد البيانات خاصتها، ولم تحصل على إشعارات دورية من قبل مزودي الخدمة بخصوص مدى التزامهم بواجباتهم وفق أنظمة حماية الخصوصية. من أجل الحد من تعرض السلطات المحلية لأحداث سيبرانية وتأمين الاستخدام الناجع لوسائل أمن المعلومات المناسبة في أنظمة الجباية خاصتها والحفاظ على المعلومات في هذه الأنظمة، يجب على وزارة الداخلية والنظام السيبراني الوطني العمل على تحديد الجهة التي ستعمل كوحدة قطاعية للسلطات المحلية. أضيف الى ذلك، يجب على السلطات المحلية العمل من أجل إصلاح أوجه القصور التي ذكرت في التقرير لتحسين قدرات الحكم المحلي على التعامل مع تهديد الهجمات السيبرانية وتأثيرها، وفي هذا الإطار القيام برقابة أمن معلومات عند مزودي الخدمة الخارجيين لفحص ملائمة وسائل حماية المعلومات التي يجب عليهم اتخاذها.

متابعة تصحيح أوجه القصور التي تم الكشف عنها في التقارير السابقة هي أداة هامة تهدف إلى ضمان قيام الهيئات الخاضعة للمراقبة بتصحيح ما هو مطلوب بالفعل. يعرض هذا التقرير نتائج عمليتي رقابة متابعة: **تعامل سلطات الحكم المحلي مع عمليات تدمير الجرف الساحلي؛ مواضيع مختارة في قطاع المياه في السامرة.**

ويغطي التقرير مجموعة متنوعة من المواضيع، حيث لا تتناول هذه المقدمة سوى عدد قليل من الفصول الواردة فيه. يسلط كل فصل من فصول التقرير أمام الجمهور، وبضمنه صناع القرار، الضوء على أنشطة



הسلطات المحلية في إسرائيل، حيث أن الخدمات التي تقدمها السلطة المحلية لها تأثير مباشر على نوعية حياة السكان ورفاههم ووضعهم الاقتصادي والاجتماعي.

استلزم إعداد التقرير بذل قدر كبير من الجهد من جانب موظفي شعبة مراقبة السلطات المحلية وموظفي الشعبة الإدارية في مكتب مراقب الدولة. وقد عملوا جميعاً على إعدادته بمنتهى المهنية والدقة والإنصاف والحرص، وهم يؤدون واجباتهم العامة انطلاقاً من الشعور الحقيقي بالرسالة. فأنا ممتن لهم.

إن واجب الهيئات الخاضعة للمراقبة هو التصرف بطريقة سريعة وناجعة لتصحيح أوجه القصور التي تم التطرق إليها في هذا التقرير من أجل تعزيز الخدمة العامة في إسرائيل وبالتالي تحسين جودة حياة سكان إسرائيل.

سنواصل الصلاة وتمني النجاح لجيش الدفاع الاسرائيلي ونظام الأمن في الحرب الصعبة التي فُرضت علينا من قبل من يكرهنا ويريد تدميرنا كشعب ودولة، لعودة المختطفين الى منازلهم والى أيام هادئة وسلمية.

متياهو إنجلمان

مراقب الدولة
ومفوض شكاوى الجمهور

أورشليم القدس، تمّوز 2024

