

## المقدمة

هذا هو التقرير السنوي الأخير الذي أُوِّع عليه بصفتي مراقبًا للدولة ومندوبًا لشكاوى الجمهور. في بداية تولّي مهامّ مناصبي حدّدت لنفسني عدّة أهداف رئيسيّة، من بينها: تعزيز النظام الديمقراطيّ، حماية وضمان حقوق الفئات السكّانيّة الضعيفة وحماية حقوق الإنسان؛ زيادة تحمّل المسؤوليّة وتذويت معايير السلامة في الحكم والإدارة العامّة وتحسين مكانة مراقب الدولة كمن يقود مكافحة الفساد العامّ والنضال من أجل نزاهة المعايير في الخدمة العامّة.

عملت خلال فترة ولايتي على تعزيز التعاون الكامل بين ديوان مراقب الدولة والهيئات الخاضعة للرقابة. من وجهة نظري، من اللائق أن تُبنى العلاقات بين مراقب الدولة والهيئات الخاضعة للرقابة على التعاون والاحترام المتبادل لا على الخلافات والمشاجرات. فلكلا الجانبين هدف مشترك - النهوض بخدمة عامّة لا تشوبها شائبة، فعّالة، ناجعة وتتمّ وفقًا للمعايير المنصوص عليها في القانون. في أكثر من حالة أشار الخاضعون للرقابة إلى أنّ تقارير مراقب الدولة تشكّل بالنسبة إليهم "أداة" لإصلاح النواقص وجعل أدائهم أكثر نجاعة. في ضوء الرقابة العميقة التي نجريها، ونظرًا لطبيعتها القاسية والشخصيّة في بعض الأحيان، فإنّنا حريصون على التصرف بنزاهة مع الخاضعين للرقابة وضمان أن يستغلّوا حقّهم في الحصول على جلسة استماع.

كما يساعد التعاون مع لجنة مراقبة الدولة في الكنيست مراقب الدولة في إسماع صوته من دون خوف ومن دون تحيّر. تتناول الجلسات الأسبوعيّة للجنة عادة نتائج تقارير المراقب وطريقة إصلاح النواقص التي تبيّنت من قبل الهيئات الخاضعة للرقابة. نحافظ تعاون مثمر وموضوعي مع جميع رؤساء اللجنة، وغالبًا ما تؤدّي النقاشات العميقة إلى زيادة التأثير الإيجابي لتقارير الرقابة.

في السنوات الأخيرة قمنا بتوسيع استخدام مختلف أدوات مشاركة الجمهور - إرسال استبيانات إلى الأطراف المعنية واستخدام المعلومات التي نستقيها منها لأغراض الرقابة<sup>1</sup>؛ نشر دعوة للجمهور لتقديم معلومات عن المواضيع التي تتناولها الرقابة<sup>2</sup> ومشاركة الجمهور بشكل فعال في أعمال الرقابة، بما في ذلك من خلال مجموعات تركيز<sup>3</sup>. أصدرت تعليماتي بإجراء الاستعدادات لجعل إجراءات المشاركة العامة في متناول جميع السكان، بما في ذلك ترجمة الاستبيانات إلى لغات أخرى.

**هذا التقرير السنوي لعام 2019 واسع النطاق بقدر كبير، يركّز التقرير نتائج الرقابة في الوزارات الحكومية وهيئات عامة، ويتألف في المجلد من 33 فصلاً. يعكس هذا التقرير، مثل التقارير السابقة، تطبيق سياسة إجراء الرقابة وفقاً لمبادئ السعي للتميز والابتكار، الالتزام بقواعد الأخلاقيات والإدارة السليمة، الالتزام بالمعايير المهنية المحدثة. تثبت هذه السياسة نفسها يومياً في إجراءات الفحص والرقابة بشكل جوهري، مهني ونزيه وفي نشر تقارير رقابة واضحة، ناجحة وذات صلة التي تفحص الأمور فحصاً جوهرياً.**

تتمثل المزايا الهامة للرقابة الحالية في العديد من التخصصات التي تتناولها، والقدرة على الفحص الشامل في مختلف الهيئات في آن واحد. لذلك، يركّز ديوان مراقب الدولة بشكل خاص على إجراء الرقابة في القضايا الشاملة وذات التأثير الوطني الواسع في المسائل المتعلقة بعدة وزارات وسلطات عامة. يتضمن هذا التقرير فصلاً عن ضمان حقوق الأشخاص ذوي القدرات المحدودة من خلال إجراءات قانونية. فحصنا في هذا الفصل قيام الدولة بواجبها المتمثل في تحقيق حقّ الشخص المحدود القدرات في المشاركة الكاملة والفعّالة في المجتمع وتوفير استجابة مناسبة لاحتياجاته الخاصة في إطار إجراءات قانونية، لأنّ هذه الإجراءات تحدّد كيفية إدارة حياته وفي بعض الأحيان قد تقيّد حرّيته أيضاً. بالتزامن مع نشر هذا الفصل بنسخته الكاملة، يتمّ نشر ملخصّ الفصل أيضاً بلغة واضحة، بحيث يكون مضمونه متاحاً للأشخاص ذوي القدرات المحدودة أيضاً. يتناول فصل آخر جوانب من تعامل الدولة مع الجرائم الجنسية ضد القاصرين. في

- 1 مراقب الدولة، التقرير السنوي 64ب (2014). "جوانب في نشاط رابطة معاقبي جيش الدفاع الإسرائيلي وقضايا في موضوع معاقبي جيش الدفاع الإسرائيلي"، 59؛ مراقب الدولة تقارير الرقابة في السلطات المحلية لسنة 2015 (نشر في سنة 2015)، "تشغيل مستشارين خارجيين من قبل سلطات محلية".
- 2 انظروا: موافق من تعامل الدولة مع فئة الحاصلين على مخصّصات التمريض (مقدمو رعاية من قبل مؤسسة التأمين الوطني) في إسرائيل (نشر بتاريخ 5.12.16)؛ استبيان عن خدمة شركة بريد إسرائيل (نشر بتاريخ 3.7.17).
- 3 رعاية المستنّين التمريضيين المقيمين في بيوتهم (2017).

השנים האחרונות، طرأ ارتفاع على عدد المخالفات الجنسيّة ضدّ القاصرين سواء في الحيز المادّي أو في الحيز الافتراضيّ على شبكة الإنترنت والشبكات الاجتماعيّة. خلّصت الرقابة إلى أنّه فقط من خلال التعاون اللائق بين الهيئات ذات الصلة، سيكون بالإمكان وضع بنية تحتية فعّالة وناجعة لعلاج وإعادة تأهيل الأشخاص الصالغين في هذه المخالفات والحدّ من ظاهرة المخالفات الجنسيّة ضدّ القاصرين.

في عام 2017 أنشئت في ديوان مراقب الدولة الوحدة للرقابة على ممثلي الدولة في الهيئات القضائيّة، بموجب قانون مندوب شكاوى الجمهور على ممثلي الدولة في الهيئات القضائيّة- 2016. يشمل هذا التقرير فصلين هامّين يتعلّقان بتمثلي الدولة في الهيئات القضائيّة: تطوير وتذويت منظومة الحوسبة للتخطيط، الإدارة والرقابة في الادّعاء العامّ، جهاز الادّعاء العامّ التابع للشرطة- تبيّنه التنظيميّة واستقلاليّته. اقترحت بشأن هذا الموضوع إقامة لجنة عامّة مهنيّة مستقلة تكون مهمّتها بحث المسائل الأساسيّة الهيكلية التي تتعلّق بتوحيد جهاز الادّعاء العامّ التابع للشرطة مع الادّعاء العامّ للدولة.

أولت رقابة الدولة اهتمامًا خاصًا لفحص المواضيع التي تتعلّق بالفئات السكانيّة الضعيفة، التي من الصعب عليها الدفاع عن حقوقها، وأحيانًا لا تجد من يقف إلى جانبها. فُحصت في إطار الرقابة الجوانب المتعلقة بتطبيق القرارات الحكوميّة التي تهدف إلى حلّ مشاكل الإسكان في البلدات التابعة للأقليّات، وخاصّة تنفيذ القرار رقم 922 الذي رُصد بموجبه في إطار خطة خمسيّة للسنوات 2016-2020 نحو 1.2 مليار شيكل جديد لمعالجة مجال الإسكان في البلدات العربيّة. تبيّن أنّ العديد من المواضيع التي كان من المقرّر النهوض بها في هذا المجال لم يطرأ أيّ تقدّم فيها، وهناك شكّ في إمكانية حدوث انفراج في الضائقة السكنيّة في هذه البلدات في المستقبل المنظور.

في مجال الصحّة تمّ فحص موضوع فتح أقسام ووحدات في المستشفيات العامّة. إحدى مهامّ وزارة الصحّة هي التصديق على فتح هذه الأقسام والوحدات. أظهرت الرقابة أنّ خطط الوزارة لإضافة الأسرّة في منظومة الرقود للمدى البعيد حتّى عام 2035 غير كاملة، كما أنّ الوزارة لم تحدّد أهدافًا في هذا الموضوع. بالإضافة إلى ذلك، لم تضع الوزارة خطة متعدّدة السنوات لتغطية الاحتياجات المتعلقة بالقوى البشريّة الطبيّة والتمريضيّة المستقبلية في كلّ مجال اختصاص، وفقًا للتوزيع الجغرافيّ ووفقًا لأماكن التخصّصات، ولم تعدّ خطة مفصلة للاستجابة للزيادة الملحوظة المتوقعة في أعداد المسنين.

טרד פי זהו התקריר בעצ פصول הרקבה חול גהז התעלמ, ומן זמנה פצל شامل יתנול הגובב הרשסס ללעול البشرس العاملة في مجال التدرس, وهو عامل رنسس في ضمان مستقبل دولة إسرائيل كدولة يهودس متطورة ومتقدمة تضمن تكافؤ الفرص لأبنائها وتتيح جودة حياة مقبولة لجميع مواطنيها. الصورة التي ترسم هي أن وزارة التربية والتعليم لا تدير منظومة القوى البشرس في مجال التدرس, بل إن المدارس والمؤسسات الأكادمس للتربية هي صاحبة القرار في هذا الموضوع. تم الكشف عن نواقص كبيرة في مجال التخطيط للقوى البشرس في مجال التدرس, فجوات بين تأهيل المعلمين في المؤسسات الأكادمس للتدرس والمتطلبات والمؤهلات المطلوبة من المعلم, كما حدتها وزارة التربية والتعليم وكما تتبين من الاحتياجات في الميدان, غياب السياسة والتنظيم في ما يتعلق بمرحلة العثور على الخريجين والمعلمين الجدد وتنسيبهم. أما بالنسبة لتشغيل المعلمين البداء في مجال التدرس- فتشير النتائج إلى الفشل المستمر للوزارة في تنظيم هذا الموضوع. أحد الجوابب التي كانت النتائج فيه مثيرة للقلق هو غياب الرقابة المشددة لدى الوزارة في ما يتعلق بتشغيل المعلمين البداء, من أجل تجنب دخول أصحاب السجلات الجنائس إلى جهاز التعليم. يتضح من مجمل النواقص في التقرير, إضافة إلى أمور أخرى, أن هناك خشية حقيقية من المس بشكل كبير بمستوى التدرس, كما أن النواقص في تشغيل المعلمين البداء في مجال التدرس قد تعرض التلاميذ للخطر.

رصدت الدولة موارد ضخمة- نحو 1.7 مليار شيكل جديد للسنوات 2012-2022 لخطط إتاحة التعليم العالي لمجتمع اليهود المتزمتين (الحريديم). بينت الرقابة أن الخطط تعاني من نواقص وليست فعالة بما فيه الكفاية. نسبة تسرب الطلاب الحريديم من التعليم أكثر من الضعف لدى اليهود غير الحريديم, فقط ربع الرجال الحريديم الذين يتعلمون في المؤسسات التحضيرس يحصلون على اللقب الأكادمي. الجزء الأكبر من الحريديم الذين حصلوا على اللقب الأكادمي في إطار هذه البرامج هم من النساء اللاتي حصلن على اللقب الأكادمي العام في مجال التدرس. ولكن في هذا المجال هناك فائض كبير من المعلمات الحريديات, ومعظمهن (حوالي- 88%) لا يعملن في هذا المجال. على الرغم من ذلك, إلا أن اللجنة التوجيهس للبرنامج, ولجنة التخطيط والميزانيات ومجلس التعليم العالي قررت الاستمرار في ذلك ومنح الأفضلس لدراسة موضوع التدرس. ويبدو أن قراراتها في هذا الموضوع تتعارض مع الاتفاق مع وزارة المالية, وهي تؤدي في استثمار موارد لن تعود بالفائدة على المرافق الاقتصادية.

יתناول ديوان مراقب الدولة كثيرًا بالمواضيع المتعلقة بالمجتمع والرفاه. حظيت قضية غلاء المعيشة باهتمام كبير من جانبي خلال فترة ولايتي، ومن ضمن ذلك أسعار المواد الغذائية. يتضمن هذا التقرير فصلًا حول موضوع نشاطات الحكومة لتشجيع التنافس في سوق الفواكه والخضروات وتقليص فجوات الوساطة. يتبين من نتائج الفصل أنّ نشاطات الحكومة في هذا المجال تتقدّم ببطء ولا تبلغ مرحلة النهاية. على مدار 17 عامًا لم تتمكن الحكومات من تنفيذ قراراتها بشأن إنشاء سوق للفواكه والخضروات بالجملة، وإنّ معالجة هذا الموضوع تعكس نشاط حكوميّ يمتاز بسلسلة من الضعف المهنيّ والأدائيّ.

يعدّ الطلاق حدًا ينطوي على أزمة وذا تأثير كبير على الأطراف فيه، وقد يتسبّب في أضرار خطيرة ومؤلمة لأسر الأزواج التي تمرّ بإجراءات الطلاق والانفصال. لم تبلور وزارة الرفاه التي من واجبها المساعدة في إجراءات الطلاق سلسلة متواصلة من الأدوات العلاجية الهادفة لهذه الأسر، وبالذات الأدوات الموجهة للأطفال. أهملت الوزارة هذا المجال على مدار السنين، ونتيجة لذلك يضطرّ العديد من الأسر الانتظار لأشهر طويلة- قد تمتدّ لمدة عام أو أكثر من ذلك- التقارير من العمال الاجتماعيين للإجراءات القانونية، وهذا الأمر يتسبّب في استمرار النزاعات وحتىّ تصعيدها.

تشير نتائج الرقابة المتعلقة بإجراءات إنفاذ القانون في وزارة حماية البيئة والسلطات المحليّة صدّ من يلحقون الأضرار بالبيئة إلى صعوبات شاملة تتعلق بغياب نظرية إنفاذ القانون بصورة منتظمة، درجة كفاءة إجراءات إنفاذ القانون، وكذلك ضعف الجهات المسؤولة عن إنفاذ القانون في مجال البيئة بشكل مستقلّ، حازم وناجع وذلك بسبب اعتمادهم على جهات التنظيم المهنيّة في الوزارة. هناك نقص في إنفاذ القانون في مجال البيئة بشكل عامّ في معظم السلطات المحليّة: في بعض هذه السلطات ليس هناك مفتشون بيئيّون، وفي غالبية السلطات التي يوجد فيها مفتشون بيئيّون فإنّ إنفاذ القانون ضئيل. حجم نشاطات التحقيق والملقّات الجنائية يكاد لا يُذكر، وقسم لا يُستهان به من السلطات لا تفرض الغرامات لغرض إنفاذ القانون.

في الكثير من الهيئات تنفّذ نشاطات إيجابية من أجل رفاهية السكّان، ونحن نحرص على الإشادة بهذه الخطوات وفقًا للمادّة 15 (ب) (4) لقانون مراقب الدولة. من جهة أخرى، ملقّى على عاتق جميع الهيئات مسؤولية إصلاح النواقص والخلل الذي طُرِح في الرقابة، بغية تعزيز الخدمة العامّة ومن خلال ذلك تحسين جودة حياة سكّان إسرائيل أيضًا.

ובصورة شخصية: أشكر من صميم قلبي جميع الموظفين في ديوان مراقب الدولة ومندوب شكاوى الجمهور الذين ساعدوني على مدار السنوات السبع من العمل المهنيّ الصعب، المتقن والمسؤول في تنفيذ الرقابة التي تستحقّ الثناء كلّها. الموظفون والموظفات الأعزّاء، بعد سبع سنوات من ولايتي بإمكانني أن أشهد أنّكم أشخاص مهنيّون من الدرجة الأولى، تتحلّون بالنزاهة الشخصية والمهنيّة، وترون في عملكم رسالة لصالح جميع مواطني الدولة وسكانها. بفضلكم كشف ديوان مراقب عن الكثير من النواقص وأسهم في تحسين الإدارة العامّة وتعزيز سلطة القانون.

كما تعزّزت بفضلكم بدرجة كبيرة جدًّا ثقة الجمهور في إجراءات الرقابة في إسرائيل. لا خلاف على أنّ ثقة الجمهور بمؤسسة مراقبة الدولة هي قيمة مركزية في نجاح عمل الرقابة وتنفيذها قولاً وفعلاً. أرجو لكم النجاح في المستقبل أيضاً، بالجرأة الشخصية والعامّة، في إبراز قيم المساواة وفي التأكيد على مبادئ النزاهة، الاستقامة والعدالة التي ترافقنا دائماً.

יוסף חיים שפירא, قاض (متقاعد)  
مراقب الدولة  
ومندوب شكاوى الجمهور

أورشليم القدس، أيار 2019