المقدمة

هو القسم الأوّل من التقرير السنويّ لمراقب الدولة الذي يتناول نتائج الرقابة على الهيئات الخاضعة للرقابة في سنة 2020. كُرّس جُلّ هذا القسم لمواضيع في مجال الاقتصاد والبنى التحتيّة، مع التركيز على المواضيع الاجتماعيّة-الاقتصاديّة ذات التأثير البارز في حياة مواطني إسرائيل كافة، وفي تطوير المرافق الاقتصاديّة في السنوات القادمة.

تبرز أهمّيّة المواضيع الاقتصاديّة في هذه الفترة على وجه الخصوص، في خضمّ تفشّي موجة ثانية من فيروس كورونا، والتأثيرات الهامّة في مجال الميزانيّات التي تنبثق عنه في كلّ ما يتعلّق بالاحتياجات في مجال الصحّة، الحاجة إلى مساعدة الفئات التي تضرّرت خلال الأزمة وفي أعقابها احتياجات أخرى. تزداد في واقع كهذا أهمّيّة النشاط الاقتصاديّ السليم، الناجع والمبنيّ على التوفير. تنعكس في هذا التقرير أهمّيّة رقابة الدولة في هذه الفترة المثيرة للتحدّي أيضًا، ولا يسعني إلّا أن أتمنّى لجميعنا عودة سريعة لروتين الحياة.

يعكس هذا التقرير رؤية مراقب الدولة وأهدافه ومن ضمنها التركيز على المجالات الرئيسيّة للهيئة الخاضعة للرقابة، سواء في مواضيع الرقابة التي تتناول مواضيع اجتماعيّة، بما فيها الخدمة المقدَّمة للمواطن، أو المخاطر الجوهريّة التي تؤثر في نشاط الهيئات الخاضعة للرقابة؛ تذويت معايير السلامة في ترتيبات الحكم والإدارة العامّة، النزاهة ومتابعة إصلاح النواقص التي بيّنتها الرقابة التي جرت سابقًا.

فيما يلي استعراض لبعض المواضيع التي تمّ فحصها:

أولي أهمّيّة كبيرة لرفاه الناجين من المحرقة النازيّة، المتضرّرين بسبب حالات التنكيل ومعاقي الحروب ضدّ النازيّين. كما أنّني وضعت نصب عينيّ العمل على كافة الأصعدة لتحسين رعاية هذه الفئة. في كانون الأوّل 2019 عاش في إسرائيل 136,000 ناجٍ من المحرقة النازيّة، وفي كلّ شهر يتوفّى 1300 ناجٍ. في سنة 2017 نشر

ديوان مراقب الدولة تقريرًا في موضوع مساعدة الدولة للناجين من المحرقة. ترد في التقرير نتائج متابعة إصلاح النواقص المركزيّة التي وردت في التقرير السابق. من بين ما تبيّن أنّ نسبة الناجين الذين يحتاجون إلى إكمال الدخل ارتفعت من 67% في سنة 2017 إلى أكثر من 70% في سنة 2019؛ خُصّصت ميزانيّة لإجراء استطلاع شامل لمسح احتياجات الناجين من المحرقة، لكنّ الاستطلاع جرى فقط بين 22% من الناجين من المحرقة، كما قُلّصت بقدر كبير عمليّة إتاحة وملاءمة شقق الناجين لاحتياجاتهم المتغيّرة. على مدى أجيال، عملت حكومات إسرائيل بجدّ لمساعدة الناجين من المحرقة النازيّة الذين يعيشون في إسرائيل والتخفيف عنهم، وما زالت تفعل هذا حتّى اليوم. ومع ذلك، فإنّ بعض احتياجات الناجين من المحرقة لم تتمّ تلبيتها بعدُ. الوقت ينفد وعدد الناجين آخذ في التناقص، وبالتالي من المهمّ بشكل متزايد أن تدرس الأطراف المعنيّة النواقص التي بيّنها هذا التقرير وتعمل على تصحيحها من أجل تحسين معاملة الناجين من المحرقة النازيّة واستنفاد حقوقهم. من حقّ جيل الشهود الذين عايشوا أحداث المحرقة النازيّة أن يعيشوا بقيّة حياتهم بكرامة وأن يحصلوا على التقدير الذي يستحقّونه.

تعمل في دولة إسرائيل 54 شركة عامّة، ويقدّر حجم الأصول المملوكة لها بنحو 300 مليار شيكل. تشارك الشركات العامّة في مجموعة واسعة من الأنشطة الجماهيريّة، بما في ذلك الثقافة والرياضة، الصحّة، الصحّة العامّة، علم الآثار، الأمان والسلامة، التأمين والتطوير الإقليميّ. في موضوع **الإشراف والرقابة على الشركات العامّة** تمّ فحص الجوانب المتعلّقة بالإشراف والرقابة الحكوميّين على جميع الشركات العامّة وطريقة إدارتها كشركات عامّة، وأجريت رقابة مفصّلة على خمس شركات عامّة كبرى[1]. تبيّن عند انتهاء إجراءات الرقابة أنّ كلّ شركة عامّة عملت وفقًا للقانون التي تمّ تأسيسها بموجبه، وأنّه لا توجد هيئة حكوميّة تركز بيدها حصريًّا الرقابة على الجميع وتفحص أساليب إشراف مبتكرة ومتقدّمة تكنولوجيًّا؛ بالإضافة إلى ذلك، فإنّ حوالي 27٪ فقط من الشركات العامّة الكبيرة التي شملها المسح تنشر تقارير ماليّة كاملة. نقترح في هذا الصدد أن تعمل وزارة العدل، بالتعاون مع ديوان رئيس الوزراء ووزارة الماليّة على تنظيم شامل للشركات العامّة ودراسة إمكانيّة تركيز المسؤوليّة والإشراف على جميع الشركات العامّة بيد هيئة حكوميّة واحدة، مع الحفاظ على استقلاليّة الهيئات ذات الطابع التنظيميّ. كما ننصح بتطوير ونشر دليل للسلوك اللائق (best practice guide) لتعزيز الإشراف والرقابة على جميع الشركات العامّة. من أجل زيادة الشفافيّة، يُقترح أن تنشر كلّ شركة على موقعها على الإنترنت بيانات الميزانيّة، خطط العمل وتنفيذها، التقارير الماليّة المراجَعة وغيرها من المعلومات ذات الصلة.

ارتفاع مستوى المعيشة بموازاة الزيادة السكانيّة إلى زيادة مستمرّة في الطلب على الطاقة التي يؤدّي إنتاجها إلى زيادة تغيّرات المناخ وتلوّث الهواء الذي يؤثّر في الصحّة. يتيح الترشيد في مجال الطاقة إنتاج منتجات، كما أنّه يعود بفوائد اقتصاديّة ويحافظ على جودة الحياة العصريّة من خلال تقليل استخدام الطاقة. بيّنت الرقابة في موضوع **الترشيد في قطاع الطاقة**، من بين أمور أخرى، أنّ الأضرار السنويّة المقدّرة بسبب انبعاثات غازات الدفيئة في سنة 2019 بلغت حوالي 11 مليار شيكل، وأنّ نسبة الترشيد المتوقع في استهلاك الكهرباء في سنة 2020 هي 7.5٪، مقارنة بالهدف البالغ 20٪ الذي تمّ تحديده في سنة 2008، أي أقلّ من نصف الهدف الذي حُدّد. الخطّة التي أعدّتها وزارة المواصلات للحدّ من السفر بوسائل المواصلات الخصوصيّة لم تحقق هدف تقليص السفر بهذه الوسائل بنسبة 20٪ بحلول سنة 2030، وهناك حاجة إلى خطّة استراتيجيّة لتطوير تدابير تكميليّة. من أجل تحقيق أهداف الحكومة لسنة 2030، على الهيئات الحكوميّة ذات الصلة، بما في ذلك وزارة الطاقة، وزارة حماية البيئة، وزارة المالية، وزارة المواصلات والأمان على الطرق، مديريّة التخطيط، سلطة الضرائب في إسرائيل ووزارة البناء والإسكان، العمل معًا في أقرب فرصة لإزالة العوائق التي تواجه الترشيد في مجال الطاقة؛ دراسة احتياجات الاقتصاد الإسرائيليّ من الطاقة على المستوى الاقتصاديّ الشامل وتحسين جاهزيّة واستعداد الاقتصاد للتعامل مع التحدّيات المستقبليّة في مجال الطاقة، بما في ذلك من خلال الطاقات المتجدّدة[2].

ينفّذ ديوان مراقب الدولة **رقابة ماليّة في معهد المعايير الإسرائيليّ**، وهو شركة عامّة ذات أهمّيّة لاقتصاد الدولة تُجري فحوصات اختبارات هدفها الرئيسيّ الحفاظ على صحّة الجمهور ورفاهه. ركزت الرقابة على تحليل التقارير الماليّة للمعهد، القطاعات التي يعمل فيها، تحليل البنود الجوهريّة في الميزانيّة وفي تقرير الربح والخسارة؛ العلاقات الماليّة والاقتصاديّة؛ عمل مدقق الحسابات والمراقب؛ وفي مسائل في مجال إدارة الشركات العامّة. تبيّن نتائج الرقابة أنّه قد طرأ تحسّن على بعض العلاقات الماليّة للمعهد: نسبة الربح التشغيليّ (أيضًا بسبب تقاعد الموظّفين بعد خطّة التعافي المموّلة من الدولة)، الـ EBITDA، النسبة الجارية ونسبة رأس المال الذاتيّ تحسّنت في السنوات 2016-2018. في المقابل ساءت في هذه السنوات وضع نسبة أيّام العملاء، كما أنّ صافي الاستثمارات في الممتلكات الثابتة للمعهد كان سلبيًّا بسبب عدم استغلال ميزانيّة الاستثمار أيضًا. من شأن فجوة كبيرة في الاستثمارات أن تضرّ بمواصلة تطوير وتجدّد المعهد. بيّنت الرقابة أنّ المعهد يواجه العديد من المخاطر التي تنطوي على تأثيرات ماليّة، مثل فتح السوق للمنافسة وازدياد قوّة المنافسين، إعادة الأموال إلى العملاء الذين لم يتلقوا الخدمة التي دفعوا مقابلها، والتعرّض لدعاو قضائيّة جماعيّة.

الابتكار والتكنولوجيا هما مصدر للنموّ الاقتصاديّ، تحسين مستويات المعيشة وزيادة متوسّط العمر المتوقع. بيّن الفصل الذي يتناول **البحث والتطوير في قطاع الطاقة** أنّ إسرائيل هي إحدى الدول ذات أعلى استثمار في البحث والتطوير في العالم الغربيّ بمصطلحات الناتج المحلّيّ الخام، ولكن في مجال الطاقة، يعتبر حجم الاستثمار في البحث والتطوير من بين الأدنى في العالم الغربيّ. في عام 2016، بلغ حجم الدعم الحكوميّ للبحث والتطوير 7 مليار شيكل. تمّ استثمار 0.6٪ فقط منها في إنتاج واستخدامات الطاقة. يتمّ تنفيذ معظم البحث والتطوير في إسرائيل في مجال الهايتك، وهناك فجوات كبيرة بين حجم البحث والتطوير في مجالات الهايتك وحجم البحث والتطوير في بقيّة قطاعات الاقتصاد. على سياسة البحث والتطوير الحكوميّة أن تعالج إخفاقات السوق في البحث والتطوير، مثل المخاطر العالية في نشاط البحث والتطوير، صعوبات التمويل والعوائق المميّزة في بعض الصناعات، ومع ذلك، فإنّ سياسة الحكومة تبدو محايدة، وعمليًّا لا تؤدّي إلى تغيير في الوضع الراهن. على الحكومة أن تبلور سياسة من شأنها أن تؤدّي إلى تغلغل الابتكار في البحث والتطوير إلى جميع قطاعات الاقتصاد وقطاع الطاقة بشكل خاصّ، وتُسهم في زيادة الإنتاجية في هذه الصناعات.

للتأمينات الصحّيّة التجاريّة أهمّيّة كبيرة في قدرة الجمهور على التعامل مع المخاطر التي قد تنتج عن الأحداث الصحّيّة. فحص ديوان مراقب الدولة موضوع **تنظيم سوق التأمينات الصحّيّة التجاريّة**، وخاصّة الجوانب الاقتصاديّة والاستهلاكيّة في إشراف سلطة السوق الماليّة على بوليصات التأمين. في سنة 2018، بلغ إجماليّ علاوات المخاطرة المنتظمة المدفوعة للتأمينات التجاريّة وبرامج الخدمات الصحّيّة الأخرى 11 مليار شيكل، مقارنة بـ 6 مليارات شيكل في سنة 2009. الزيادة الكبيرة في التكاليف التي يتحمّلها الجمهور بسبب زيادة شراء هذه التأمينات، تتطلّب ضمان أنّ المقابل الذي يحصل عليه الجمهور منها هو بعلاقة طرديّة بالنسبة إلى حجم الاستثمار الماليّ فيها. تناولت الرقابة أيضًا مواجهة ظاهرة ازدواجيّة التأمينات والفجوات في التأمين بين الأعشار العليا في المجتمع وبقيّة فئاته. على سلطة سوق الأموال تكثيف الفحوصات التي تجريها في مجال التأمينات الصحّيّة والرقابة على هذا المجال والتأكد من أنّ الإصلاح الذي تطبّقه في هذا المجال، والذي كان الهدف منه تحسين وضع جمهور المؤمّنين، سيحقق أهدافه.

نما قطاع النقل البرّيّ في دولة إسرائيل بوتيرة سريعة في السنوات الأخيرة، وذلك في أعقاب النموّ الاقتصاديّ والزيادة المطّردة في الطلب على السلع الاستهلاكيّة. يتمّ نقل حوالي 90٪ من البضائع بالشاحنات. وفقًا لمعطيات متعدّدة السنوات، فإنّ تورّط الشاحنات والحافلات في حوادث الطرق في إسرائيل - ولا سيّما في حوادث الطرق التي تنطوي على إصابات خطيرة أو قتلى - مرتفع مقارنة بأنواع المركبات الأخرى، ووضع إسرائيل في هذا المجال أسوأ من وضع معظم الدول المتقدّمة. على سبيل المثال، في سنة 2018، بلغ عدد الوفيات في حوادث الطرق التي شاركت فيها مركبات ثقيلة 91 حادثًا، وبلغت نسبة هذه الحوادث من إجمالي عدد حوادث الطرق في العقد الماضي

27٪. في الفصل الذي يتناول **الأمان على الطرق للمركّبات الثقيلة**، تمّ فحص القضايا التالية: نظام التعامل مع قضايا سلامة المركبات الثقيلة؛ معالجة العامل البشريّ؛ الإشراف وإنفاذ القانون على هذا القطاع وتنظيمه؛ سلامة المركبة وإنشاء البنية التحتيّة الداعمة للأمان. منذ سنة 2002، عالجت لجان وطواقم مختلفة المشاكل المتعلّقة بسلامة المركبات الثقيلة وقدّمت توصيات لحلّها. ومع ذلك، فإنّ معالجة بعض القضايا قد تأخّرت لفترات طويلة، والعديد من التوصيات التي طُرحت لم تُنفّذ بعدُ. في ضوء جميع النواقص المذكورة في الفصل، والخطر المباشر الذي تشكله المشاكل المطروحة، فإنّ على جميع الأطراف المسؤولة عن التعامل مع هذا القطاع، بما في ذلك وزارة المواصلات والسلطة الوطنية للأمان على الطرق، إعداد خطّة عمليّة وملاءمة لمعالجة جميع النواقص والعمل على تطبيق هذه الخطّة، وذلك لتحسين الأمان على الطرق التي تسير فيها المركّبات الثقيلة، والحيلولة دون وقوع خسائر في الأرواح والممتلكات.

الحكم المحلّيّ

اعتبر مناصب المراقب، المحاسب والمستشار القانونيّ في السلطة المحلّيّة مناصب قانونيّة يتعيّن على السلطة تعيين من يشغلها بموجب القانون. يتحقّق المراقب ممّا إذا كانت الإجراءات التي تتّخذها السلطة المحلّيّة قد تمّ تنفيذها بشكل قانونيّ مع الحفاظ على نزاهة المعايير ومبادئ النجاعة والتوفير؛ المحاسب مسؤول عن إدارة الشؤون الماليّة للسلطة وإعداد الميزانيّة؛ في حين يقدّم المستشار القانونيّ المرافقة القانونيّة لنشاطات السلطة. في الفصل الذي يتناول **المراقب، المحاسب والمستشار القانونيّ في السلطة المحلّيّة – مكانتهم وطرق إدارتهم للأمور**، ظهرت نتائج تتعلّق بجودة المراقبة الداخليّة في السلطات المحلّيّة، الصعوبات التي يواجهها المحاسبون في إدارة مسؤوليّاتهم والمضايقات التي يتعرّضون لها، وحاجة المستشارين القانونيّين إلى مساعدة مهنيّة من وزارة الداخليّة. تبيّن أن التوجّه الذي بموجبه تعمل وزارة الداخليّة على تعزيز استقلاليّة السلطات المحلّيّة لا يتماشى دائمًا مع منظومة الحفاظ على التوازنات في السلطة المحلّيّة، وأنّه يضع آليّات الرقابة الداخليّة في السلطة المحلّيّة في تضارب مع إدارة السلطة المحلّيّة وموظّفيها. تبيّنت نواقص بشكل خاصّ في ما يتعلّق بالسلطات المحلّيّة الصغيرة - والتي غالبًا ما تكون في المناطق البعيدة عن المركز أيضًا، في مؤشّر اجتماعيّ-اقتصاديّ منخفض ومن المجتمع غير اليهوديّ، وهذا يتطلّب اهتمامًا متزايدًا ومركزًا من وزارة الداخليّة لضمان عمل المراقب، المحاسب والمستشار القانونيّ في هذه السلطات والاستفادة منهم. أوصينا في التقرير بمتابعة ومراقبة جودة تقارير الرقابة، تعزيز المساعدة المهنيّة للمحاسبين، وتعيين مستشارين قانونيّين داخليّين في المجالس المحلّيّة والإقليميّة.

تتناول فصول هذا التقرير العديد من القضايا الأخرى ذات التأثير الكبير في مختلف مجالات حياتنا. نُقذ معظم الرقابة من قبل شعبة الاقتصاد والبنى التحتيّة الوطنيّة في ديوان مراقب الدولة. أتوجّه بجزيل الشكر والامتنان لموظّفي هذه الشعبة، وكذلك لبقيّة موظّفي ديوان مراقب الدولة الذين شاركوا في كتابة التقرير، خاصّة في أيّام تفشي فيروس كورونا. نُقذ العمل بمهنيّة وموضوعيّة دون تحّيز أو تأثيرات خارجيّة، وهذا هو الضمان اللائق لموضوعيّة الرقابة وعمق الفحص. تمّ فحص المهامّ الواردة في هذا التقرير على مدار العديد من الأشهر، مع الحرص على صدق التقارير والالتزام الصارم بقواعد العدالة الطبيعيّة، التي تستوجب تلقّي الردّ من الهيئات الخاضعة للرقابة قبل استخلاص النتائج النهائيّة في قضيّتها.

على الهيئات الخاضعة للرقابة العمل بسرعة ونجاعة لإصلاح النواقص التي لم يتمّ إصلاحها بعدُ، كما يُملي عليها القانون. سيواصل ديوان مراقب الدولة مراقبة إصلاح النواقص والتأكد من ذلك.

مراقب الدولة
ومندوب شكاوى الجمهور

أورشليم القدس- آب 2020