المقدمة

يعرض تقرير الرقابة على السلطات المحلية لعام 2021 نتائج وتوصيات الرقابة التي تناولت مجموعة من المواضيع الواقعة في صلب عمل السلطات المحلّيّة، بما في ذلك المواضيع الاجتماعيّة ومواضيع الرفاه والتخطيط والبناء. يُنشر في هذا الإطار أيضًا، تقرير خاصّ عن الحماية من أضرار الفيضانات.

فيما يلي لمحة عامّة عن بعض المواضيع التي جرى فحصها:

إحدى القضايا الشاملة التي يتناولها هذا التقرير هي **سلوك السلطة المحلّيّة خلال أزمة كورونا**. يُقال احيانا إنّه عند الحرب في الجبهة الداخليّة، وفي أحداث الطوارئ، يُلقى العبء الرئيسيّ على السلطات المحلّيّة، ويجب عليهن الاستعداد لذلك. زادت أزمة كورونا من أهمّية أعمال الرفاه المطلوبة في حالات الطوارئ لضمان الاستجابة لاحتياجات الفئة السكانية الجديرة بالمساعدة، وبيّنت الأزمة أن موظفي نظام الرفاه الاجتماعي في السلطات المحلّيّة هم عاملون أساسيّون وضروريّون في الأزمات. من اللائق أن يقدم مسؤولو الحكم المركزي والسلطات المحلّيّة لخدمات الرفاه الاجتماعي جميع الأدوات والحلول اللازمة للتعامل مع مهامّ الطوارئ والتغلّب على الصعوبات التي تنشأ أثناء هذه المهامّ. في مجال التربية والتعليم، وجدت السلطات المحلّيّة صعوبة في التعامل مع التوجيهات المتعددة والتغيّرات المتواترة فيها، ولم تحرص السلطات دائمًا على تنفيذ التوجيهات كما هو مطلوب. نوصي بأن تقوم وزارة التربية والتعليم والسلطات المحلّيّة، في إطار التحضير للسنة الدراسية 2021\2020، بإجراء استخلاص العبر لدراسة النواقص والمُعيقات التي وُجدت لأجل توفير الحلول. كما يوصى بأن تعمل وزارة التربية والتعليم، قدر الإمكان، على توحيد توجيهاتها للسلطات ونشرها مُسبقا. على ضوء الدور الهام الذي قامت به السلطات المحلّيّة في إدارة الأزمة، ومساهمتها في الحفاظ على حصانة الجمهور، على الحكم المركزيّ أن يعمل على دمج ممثلي السلطات المحلّيّة في صياغة السياسة، وأن يفحص زيادة الاستقلاليّة والمرونة الإداريّة للسلطات، وخاصّة أثناء حالات الطوارئ.

في إطار تنويع المجالات التي تتناولها رقابة الدولة، بما في ذلك مجال المراجعة الماليّة، تمّ فحص موضوع **الحصانة الماليّة للسلطات المحلّيّة**. بيّنت الرقابة أنّ العجز التراكميّ لجميع السلطات المحلّيّة في نهاية سنة 2018 كان 3.7 مليار شيقل، وأنّ حجم ديون الأرنونا المستحقّة للسلطات المحلّيّة التي يمكن تحصيلها، وفقًا لتقدير السلطات، بلغ 9.7 مليار شيقل. لا تتوفّر لـ 80٪ من السلطات القدرة على تحمّل نفقاتها من تلقاء نفسها وتحتاج إلى منحة توازن، وفي عام 2018 كان مبلغ المنحة 3.3 مليار شيقل. تبيّن أيضًا أنّه في عام 2018، كان متوسط الإنفاق على الخدمات المحلّيّة للساكن في الخُمس الأدنى للسلطات 699 شيقل جديد، وفي الخُمس الثاني حوالي 1,126 شيقل جديد، وفي الخمس الأعلى حوالي 2,101 شيقل جديد - ثلاثة أضعاف متوسط الإنفاق بالخمس الأدنى وضعفي متوسط الإنفاق بالخمس الثاني. تبيّنت في الرقابة فجوات كبيرة في موارد السلطات المحلّيّة، وفي قدرتها على تقديم الخدمات لسكّانها. وعليه فإنّ التحدي الذي تواجهه وزارة الداخلية والسلطات المحلّيّة في إسرائيل مع دخولنا العقد الثالث من القرن الحادي والعشرين هو تقليص الفجوات بين السلطات، فحص نسبة دخلها الذاتي، تنويع مصادر دخلها، والعمل على ترشيد وتحسين قدرتها الماليّة على الصمود، إلى جانب زيادة جودة الخدمات للسكّان.

خلال العقد الماضي، وضعت السلطات العامة تحدي الخدمة وتجربة الزبون في مكان متقدّم في ترتيب الأولويات، وهي تستثمر جهود في تحسين الخدمة من خلال مجموعة متنوعة من الوسائل، بما في ذلك الوسائل التكنولوجية. بيّنت الرقابة على موضوع **خدمات السلطات المحلّيّة عبر الإنترنت في الروتين والطوارئ** أنه على الرغم من الإنجازات والمعرفة المكتسبة في بعض السلطات المحلّيّة في المجال الرقمي، من منظور قطريّ، هناك اختلافات كبيرة بين السلطات في حجم الخدمات عبر الإنترنت

التي تقدمها والمعلومات التي تنشرها للجمهور، في جودة الخدمات وإتاحتها للجمهور. تبيّن أيضًا أنه لا يوجد مخطّط رسمي يتضمن مبادئ توجيهية مهنية لبناء وتشغيل المنصات الرقمية التي من شأنها أن تسمح للسلطات المحلّيّة بتقديم الخدمات الأساسية، وخاصة في أوقات الطوارئ، عن طريق الإنترنت. ومن اللائق أن يعمل مسؤولو الحكم المركزيّ والسلطات المحلّيّة على الحد من الثغرات المذكورة وزيادة مستوى الحوسبة في السلطات المحلّيّة. في هذا الإطار، يُقترح العمل على تحسين تجربة المستخدم وإتاحة الخدمات لجميع العملاء في مجموعة منوعة من القنوات الرقمية، وضمان الامتثال لمتطلبات الإتاحة وحماية خصوصيّة المستخدمين.

يُمتحن المجتمع في قدرته على رعاية جميع أفراده، بما في ذلك الاهتمام بالفئات السكّانية التي تستحق الدعم، والسعي من أجل تحصيل حقوقها. الاهتمام بالضعفاء مهم ليس فقط بسبب مساهمته من أجل الفرد، ولكن أيضا لمساهمته من أجل المجتمع ككلّ، سواء من الناحية القيميّة-الأخلاقيّة أو الاقتصادية. هذا هو اختبار للقوّة الأخلاقيّة للمجتمع التي هي أساس قوي لوجوده. تتناول رقابة الدولة القضايا الاجتماعيّة بشكل كبير، وفي هذا الإطار تمّ فحص **مواجهة ظاهرة العنف بين الأزواج**، وهي مشكلة اجتماعيّة صعبة وشائعة بين جميع الطبقات والثقافات والأعمار. بيّنت الرقابة على هذا الموضوع أنهّ خلال تفشّي وباء كورونا كانت هناك زيادة كبيرة في عدد المتوجهين للحصول على المساعدة من سلطات الخدمات الاجتماعيّة - زيادة بنسبة 205٪ في عدد التوجهات إلى الخط الساخن 118 و26٪ في التوجّهات إلى اقسام الخدمات الاجتماعيّة والى مراكز علاج العنف الأسريّ والوقاية منه، فضلًا عن زيادة بنسبة 12٪ في عدد الملفّات التي تم فتحها في الشرطة بسبب العنف بين الأزواج. تبيّن أنّه في سنة 2020 قتلت 13 امرأة من قبل أزواجهنّ - وهذه زيادة قدرها 160٪ مقارنة بسنة 2019. تؤكّد هذه الزيادة الكبيرة ضرورة زيادة نشاطات الخدمات الاجتماعيّة لمنع هذه الظاهرة، رصد الأسر المحبوسة في دائرة العنف، تقديم المساعدة والدعم لضحايا العنف وإعادة تأهيل الرجال الذين يمارسون العنف. يُوصى بأن يتمّ التعامل مع هذه الظاهرة بالتعاون بين جميع الهيئات العاملة في الميدان، وأن يتمّ ضمان الحفاظ على التسلسل العلاجيّ - سواء عند المصابين أو مسبّبي الإصابة، والتأهيل المناسب للمعالجين والتقليل من عبء العمل عليهم. مواجهة هذه الظاهرة تشكل تحدّيًا صعبًا ومركزيًّا أمام العديد من الأطراف في هذا المجال، بما في ذلك وزارة الرفاه، السلطات المحلّيّة، وزارة الصحة، وزارة التربية والتعليم، وزارة الأمن الداخليّ، الشرطة وهيئة مكافحة العنف - وهو التعاون انطلاقًا من منظور منهجيّ للقضاء على ظاهرة العنف بين الأزواج، التي تسبّب أضراراً فوريّة وطويلة الأجل للفرد والمجتمع.

بيّن الفصل الذي يتناول موضوع **تمويل خدمات الرفاه** أن طريقة إقرار الميزانيّات لأقسام الخدمات الاجتماعيّة في السلطات المحلّيّة، يمكن أن تزيد من الفجوات بين السلطات الضعيفة والسلطات القوية. لقد تبيّن أنّ هناك فجوات في توزيع الوظائف من قبل وزارة الرفاه لأقسام الخدمات الاجتماعيّة في السلطات المحلّيّة في العناقيد الاجتماعيّة -الاقتصاديّة المنخفضة وكذلك في المناطق البعيدة عن المركز. طريقة خصم الأموال التي لم تستغلّها سلطات محلّيّة ونقلها إلى سلطات محلّيّة أخرى ليست شفّافة، كما أنّ مقرّ الوزارة لا يعلم ما هي المبالغ التي تم تحويلها وإلى اي جهة. في غياب المعلومات وفي غياب تحكُّم الوزارة على هذه التحويلات الماليّة في أليتها، لا يمكن معرفة ما إذا كانت الأموال التي خُصمت لم يتم تحويلها من السلطات الضعيفة إلى السلطات القوية. لم تنشر وزارة الرفاه للجمهور بشفافيّة عشرات الصيغ المصممة لتخصيص الأموال والوظائف. من أجل تحسين مجمل العلاج لمتلقي خدمات الرفاه، من اللائق أن تعمل وزارة الرفاه، بالتعاون مع السلطات المحلّيّة، لإصلاح النواقص التي وُجدت لصالح متلقّي خدمات الرفاه كأفراد، ولصالح المجتمع من منظور شامل.

رقابة على قضية اجتماعيّة بحتة أخرى تناولت موضوع **سفريّات التلاميذ في السلطات المحلّيّة.** يحقّ لأكثر من 307,000 تلميذ التنقل بسفريّات، وبالفعل يتمّ نقلهم بسفريّات يوميًّا للدراسة في المؤسّسات التعليمية التي يتعلّمون فيها؛ بعضهم ينقل بالسفريّات مسافة عشرات الكيلومترات من مكان إقامتهم. تقدر التكلفة السنوية لنقل التلاميذ التي تتحمّلها السلطات المحلّيّة بـ 2.7 مليار شيقل، تشارك

فيها وزارة التربية والتعليم بمبلغ 1.4-1.5 مليار شيقل. بيّنت الرقابة نواقص في كلّ ما يتعلّق بتمويل السفريّات، وظروف الأمان للتلاميذ الذين ينقلون بهذه السفريّات، بما في ذلك: لم تفحص وزارة التربية والتعليم ما إذا كان من الضروريّ تحديث الشروط المحدّدة منذ حوالي 13سنة، والتي استندت إليها في تحاسباتها مع السلطات المحلّيّة، وتحديث قرار اتخذه في مطلع سنة 2012. في أعقاب ذلك، بلغت مشاركة وزارة التربية والتعليم في تكلفة جزء من سفريّات التعليم الخاص في السلطات التي تمّ فحصها 36٪ إلى 64٪ بدلًا من 50٪ إلى 85٪ - نسبة المشاركة التي حددتها لتلك السلطات المحلّيّة. لم تصدر أنظمة سفريّات آمنة للتلاميذ ذوي الاحتياجات الخاصة من سنّ 3 فصاعدًا. لم تنفّذ السلطات المحلّيّة التي تم فحصها عمليات رقابة وإشراف كما ينبغي على طريقة تنفيذ السفريّات. رقابة الشركة الاقتصاديّة لمركز السلطات المحلّيّة "مشكال" في السلطات التي تعاقدت معها، نُفّذت بوتيرة أقلّ من المطلوب؛ معالجة النواقص التي تبينت من خلال الرقابة ومن الشكاوى التي تتناول سفريّات التلاميذ لم تكُن مُرضية. يجب على وزارة التربية والتعليم والسلطات المحلّيّة إصلاح النواقص لضمان نقل التلاميذ بأمان إلى المؤسّسات التعليميّة وإعادتهم بأمان إلى بيوتهم، وفقا لشروط السلامة الملزمة. يوصى أيضًا بأن يكمل وزير التربية والتعليم وضع أنظمة سفريّات آمنة للأطفال الصغار والأطفال ذوي الاحتياجات الخاصة.

يركّز مكتب مراقب الدولة بشكل خاصّ على متابعة إصلاح النواقص التي بيّنتها تقاريره، وأعتزم العمل على تعزيز هذا الاتّجاه بقدر كبير، وتوسيع نطاق رقابة المتابعة. يتضمّن هذا التقرير رقابة متابعة في موضوع **تعامل السلطات المحلّيّة مع المباني غير المستعملة.** مرارا كثيرة تصبح المباني غير المستعملة ضرراً شديداً بيئيًّا، صحّيًّا، في مجال السلامة واجتماعيًّا. تشكل هذه المباني عبئًا اقتصاديًّا على السلطات المحلّيّة، وتضرّ بتطوّر الحيّز البلديّ وبالاستغلال الناجع لموارد الأرض. بيّن التقرير السابق العديد من النواقص في كلّ ما يتعلق بتعامل السلطات المحلّيّة التي تمّ فحصها مع المباني غير المستعملة في مناطق نفوذها، بما في ذلك ما يتعلّق بتصنيف المباني كغير صالحة للاستعمال، فرض ضريبة الأرنونا على هذه المباني، الإشراف عليها ومتابعة وضعها. بيّنت رقابة المتابعة أنّ بلدية حيفا أصلحت معظم النواقص التي بيّنها التقرير السابق؛ المجلس الإقليمي ماطي آشر أصلح النواقص بقدر كبير، وبلديّة العفولة-جزئيًّا فقط. على الرغم من إصلاح النواقص كما ذكرنا، في موعد إجراء هذه الرقابة كانت في مناطق نفوذ السلطات المحلّيّة التي تم فحصها-حيفا والعفولة وماطي آشر-حوالي 961 و39 و17 (بالتلاؤم) مبانٍ غير مستعملة.

إطار نشر تقارير الرقابة على الحكم المحلّيّ هذايشمل أيضًا تقرير خاصّ حول موضوع الاستعداد لحدوث فيضانات والحماية منها. خلال شتاء عام 2020، هطلت عدة مرات في أنحاء البلاد أأمطار غير عادية ، ممّا أدّى إلى حدوث فيضانات وحالات غمر شديدة، خاصّة في المدن الساحليّة. في هذه الحوادث فقد سبعة أشخاص حياتهم ولحقت بالممتلكات والبني التحتية أضراراً تقدّر بعشرات الملايين من الشواقل.

تبيّن في الرقابة التي تناولت موضوع **استعداد السلطات المحلّيّة للفيضانات وحالات الغمر واداءها خلال شتاء 2020** أنّ السلطات المحلّيّة التي تمّ فحصها لم تكن مستعدّة بشكل كافٍ للفيضانات وحالات الغمر في شتاء عام 2020، ولم تكن مستعدّة بما فيه الكفاية لمثل هذه الأحداث وحتى لأحداث أكثر حدّة المتوقّعة في المستقبل القريب، بسبب الزيادة في شدّة هطول الأمطار والتوسّع الكبير في المناطق المبنيّة. لم تتمّ تسوية مسألة استعداد السلطات المحلّيّة لحالات الطوارئ المدنيّة، وقسم من بنى المجاري التحتية ا في المدينة قديم ولم يتمّ ملاءمته للسيناريوهات المرجعيّة المحتلنة لكمّيّات الأمطار المتوقّعة وقدرات التدفق والامتصاص المطلوبة. لم تتّخذ بعض السلطات التي شملها الفحص خطوات تحضيريّة كافية لفصل الشتاء؛ ولم تُجر تدريب أأجهزة الطوارئ فيها لمواجهة الفيضانات وحالات الغمر;

كما افتقرت الأنظمة التي اقرتها إلى جوانب هامّة تتعلّق بالاستعداد للفيضانات وحالات الغمر. تدلّ صورة الوضع هذه على الحاجة إلى تعيين جهة حكوميّة تركّز جميع المتطلبات والتوجيهات التي يجب على السلطات المحلّيّة تطبيقها فيما يتعلق بأحداث الطوارئ المدنية، بما في ذلك الفيضانات وحالات الغمر،

وتشرف على تنفيذها. يوصى بأن تستخلص السلطات المحلّيّة العبر اللازمة من الأحداث السابقة، وأن تعمل بالتنسيق مع سلطات تصريف المياه وغيرها من الأطراف ذات الصلة، من خلال تحديد واضح للمسؤوليات، بهدف الحدّ من عدد أحداث الفيضانات وحالات الغمر في مناطق نفوذها، وتحسين استعداداتها والتعامل السريع والفعّال مع هذه الاحداث عند وقوعها.

بالتزامن مع فحص نشاطات السلطات المحلّيّة، جرى فحص عمل الوزارات وسلطات تصريف المياه، وعُرضت نتائج الرقابة في فصل الوقاية من أضرار الفيضانات. في العقود الأخيرة، تسارع التمدن في البلاد، ممّا أدّى إلى تقليص المناطق المفتوحة واتّساع المنطقة غير النفّاذة لتغلغل الجريان العلويّ للمياه. يزيد هذا الأمر من مخاطر تفاقم الأضرار الناجمة عن الفيضانات، ويجعل ضرورة الاستعداد على صعيد البنى التحتيّة لعلاج الجريان العلويّ والتعامل مع أحداث الفيضانات الأمر الأكثر أهمّيّة. بيّنت الرقابة أنّه لسنوات كان تنفيذ الاعمال التي قامت بها الدولة للحدّ من أضرار الفيضانات ملقًى على عاتق السلطات المحلّيّة وسلطات تصريف المياه، التي تعمل في أحواض مختلفة في جميع أنحاء البلاد، ولا تعتمد على رؤية شمولية لأحواض التصريف وعلى تحليل قطريّ. كما تبيّن أنّه لا توجد هيئة منظِّمة واحدة تتعامل مع مسألة الجريان العلويّ، إذ تُقسّم معالجة هذا الموضوع بين هيئات حكوميّة وبلديّة ذات مصالح وأولويات مختلفة.

في أعقاب ذلك، تراكمت على مرّ السنين نواقص في البنية التحتيّة للصرف في إسرائيل، وهناك حاجة ماسّة لفحص تخصيص موارد لسد الفجوة بين الاحتياجات والمصادر. في إطار الرقابة، تم فحص حالتي اختبار، وتبيّن أنّ مخطّط سكّة الحديد الرابعة في أيالون، يتمّ التقدّم فيه من دون إيجاد حل لائق في مجال التصريف، ولذلك يُخشى من خطر غمر أحياء في تل أبيب. عُمرت القاعدة العسكرية حتسور مرارًا وتكرارًا في السنوات الأخيرة، ولكن بسبب نزاع حول مصدر الميزانيّة لتنظيم جريان الاودية المحيطة بها- لم تتمّ بعدُ معالجة هذا الموضوع.

على ضوء ذلك، يتعيّن على جميع الأطراف الموكلة بإدارة قطاع المياه، الجريان العلويّ، الأودية ومنشآت التصريف، وعلى رأسها وزارة الزراعة وتطوير القرية وسلطات تصريف المياه، بالتعاون مع سلطة المياه ووزارة المالية، العمل معًا، في إطار رؤية استراتيجيّة قطرية، للحدّ من المخاطر والوقاية من الأضرار الناجمة عن الفيضانات. إذ ينبغي عليها أيضًا الدفع لتنظيم جميع المواضيع اللازمة في مجال الجريان العلويّ، استكمال مسح المعلومات بشأن جميع أخطار الفيضانات، ودمج هذه المعلومات من أجل وضع خطّة وطنيّة لإدارة مخاطر الفيضانات من منظور قطريّ شامل. وعلى أساس هذه الخطة وفحص التكلفة مقابل الفائدة، ينبغي إقرار سلم اولويات لتنفيذ مشاريع في هذا المجال، وإدراجه في الخطط السنويّة والمتعدّدة السنوات. كما ينبغي تحسين الشفافية بالنسبة إلى هذا الموضوع وايصال المعلومات إلى الجمهور في مجال إدارة الجريان العلويّ ومنع الفيضانات، نشر التنبؤات بالنسبة لحالة الطقس، الإنذارات والتحذيرات من أضرار حالة الطقس والفيضانات والتي ستستخدمها هيئات الطوارئ أيضًا.

في الوقت نفسه، يجب ا الاستمرار في متابعة اداء سلطات تصريف المياه بشكل جارٍ مع الأخذ بعين الاعتبار التحديات التي تواجهها، لضمان أنها تعمل وفقًا لاهدافها ، وفحص الميزانيّة الوطنيّة لمشاريع في مجال تصريف المياه. قد تكون الأضرار الناجمة عن الفيضانات في المستقبل، في الأرواح والممتلكات، أعلى بكثير من تكلفة المشاريع اللازمة للوقاية منها، لذلك هناك قيمة كبيرة للاستثمار في المشاريع والبنى التحتيّة الذي يستند إلى المعلومات الكاملة وعلى تحديد واعٍ للأولويا.

تمّ إعداد هذا التقرير من قبل شعبة الرقابة على الحكم المحلّي في مكتب مراقب الدولة. وعليه، أقدم شكري لموظفي الشعبة وكذلك لبقيّة العاملين في المكتب الذين شاركوا في إعداده. كانت الرقابة، في فترة تفشّي وباء كورونا، معقّدة وصعبة بشكل خاصّ، لكنّها كالمعتاد، تمّت بصورة شاملة، مهنيّة وموضوعيّة.

لم يخفَ عليّ أنّ العديد من السلطات المحلّيّة اتّخذت إجراءات إيجابيّة من أجل رفاهية السكّان، وقد انعكس أبرز هذه الإجراءات في تقارير الرقابة على النحو المنصوص عليه في قانون مراقب الدولة. إلى جانب ذلك، من واجب السلطات المحلّيّة إصلاح النواقص التي بيّنها هذا التقرير، بهدف تحسين عمل الخدمة العامة ورفاهية سكّان إسرائيل.

مَتنْياهو أنجيلمان
مراقب الدولة
ومندوب شكاوى الجمهور

القدس، حزيران 2021