المقدمة

هذا التقرير يشكّل جزءًا من تقرير الرقابة السنويّ الذي يتم ايداعه على طاولة الكنيست وَفْق قانون مراقب الدولة-1958 (صيغة مدمَجة). يتناول التقرير بغالبيّته جهاز الأمن الذي يعمل على تعزيز أمن دولة إسرائيل، ويتناول جزء منه الوزارات[1].

يشمل التقرير كذلك جزءًا من الفصول التي قُدّمت لرئيس الحكومة خلال العام 2021، والتي فَرضتُ عليها التعتيم إلى حين مناقشتها في اللجنة الفرعيّة لِلَجنة شؤون رقابة الدولة. لكن مضى وقت طويل ولم يجْرِ تشكيل لجنة لشؤون رقابة الدولة، وعليه فبعد الأخذ بعين الاعتبار تسويغات الحكومة، والتشاور مع الهيئات المسؤولة عن حماية المعلومات الأمنيّة، قرّرتُ -بالاستناد إلى الصلاحيَة الممنوحة لي بحسب المادّة 17(جـ) من قانون مراقب الدولة-1958 [صيغة مدمجة] - أن أضع تلك الفصول على طاولة الكنيست، وأن أنشرها للجمهور، وفرض التعتيم على بعض أجزائها. لقد اتّخذت هذا القرار من خلال السعي إلى خلق توازن جدير بين مبدأِ العلنيّة المنصوص عليه في المادّة 12 من قانون الأساس: مراقب الدولة، وبين ضرورةِ الحفاظ على أمن الدولة.

أُجرِيتْ عمليّة الرقابة خلال انتشار وباء الكورونا الذي يعصف بدول العالم وبدولة إسرائيل، ويؤثّر على حياتنا تأثيرًا بالغًا، ويشكّل اختبارًا لمتانتنا الشخصيّة والقوميّة. أُوْلِي أهمّيّة لمواصلة عمل رقابة الدولة حتّى في هذه الأيّام، سعيًا لتحسين عمل الهيئات الحكوميّة.

انطلاقًا من رؤيا مكتب مراقب الدولة ومفوّض شكاوى الجمهور، نعمل على تأسيس رقابة الدولة بحيث تَكون محفِّزة على التغيير، رقابة متجددة، ذات صلة وفعّالة، التي تتناول المجالات الجوهريّة للهيئة الخاضعة للرقابة، وتتمحور حول مواضيع ذات طابع اجتماعيّ، وحول خدمة المواطن، وكذلك المخاطر الجوهريّة التي تؤثّر على عمل الهيئات الخاضعة للرقابة، إلى جانب مواضيع تتعلّق بالإدارة السليمة وبالنزاهة.

قام مكتب مراقب الدولة بفحص موضوع **اقتناء طائرة مخصصة لسفر رؤساء الدولة**. يدور الحديث عن مشروع خاصّ، ومعقّد، ويُعتبَر الأوّل من نوعه في البلاد، ويحمل أبعادًا أَمنيّة، وأبعادًا في مجال التطوير والتكنولوجيا، وأبعادًا رسميّة وأبعادًا تتعلّق بالترتيبات القانونيّة. بالنسبة لجزء من المشاركين في المشروع، يُعتبر الانشغال الأول في شؤون الطيران.

كشفت الرقابة عن عيوب في العمل التحضيريّ للمقر الاداري الذي نُفّذ لغرض دعم عمليّة اتخاذ القرار في العام 2010، وصولًا إلى مصادقة اللجنة الوزاريّة المصغرة. هذه العيوب تتعلّق في الأساس بتقدير التكلفة (تقدير التكلفة لخمس سنوات عمل، الذي عُرض في لجنة چولدنبرچ في العام 2014، بلغ 592

1 بالإضافة الى الفصول التي نشرت بهذا التقرير، يضمّ التقرير خمسة فصولًا إضافيّة جرى تقديمها إلى رئيس الحكومة في إطار التقرير السنويّ، والتي قررت ان لا انشرها حتى انتهاء إجراءات فرض السرّيّة.

مليون شيكل جديد؛ وفي قرار اللجنة الوزاريّة المصغرة من العام 2015 صُودِقَ على تكلفة بلغت 729 مليون شيكل)، وكذلك تتعلّق بتحديد خصائص الطائرة ومتطلّبات مركزيّة في المشروع، وتحديد المتطلّبات الأمنيّة، وفي التنسيق الأمنيّ بين الهيئات التي انخرطت في المراحل الأولى من تنفيذ المشروع. اقرت الحكومة في قرارها الصادر في آب عام 2016 على تكلفة 590 مليون شيكل (التي شملت 140 مليون شيكل لإدخال تغييرات وتحسينات، وأمور غير متوقّعة) بالاعتماد ايضاً على نتائج المناقصة.

بعد انتهاء المناقصة، أُدخِلت تغييرات في المشروع بقيمة نحو 60 مليون شيكل التي أدّت إلى فقدان الفاعليّة والى تأخير في الجدول الزمنيّ بأسباب شتّى من بينها الحاجة الى إعادة التخطيط واجراءات تفاوض إضافيّة. في آذار عام 2021، أي بعد مضيّ أكثر من عَقد على مبادرة ديوان رئيس الوزراء لشراء الطائرة، لم تسُلِّم الطائرة للديوان، ولم يبدأ رؤساء الدولة باستخدامها، ولم تتبقَّ ميزانيّة للصرف غير المتوقّع لتشغيل الطائرة. نوصي أن تجري عمليّة استخلاص للعبر من قِبل مقرّ الأمن القوميّ، وديوان رئيس الوزراء، والشاباك، ووزارة الأمن، كلّ في مجال مسؤوليّته، وذلك في سبيل تحسين نشاطات هذه الهيئات في كلّ ما يتعلّق باتّخاذ القرارات والاستعداد لتحقيق مشاريع مستقبليّة. القرارات التي تُعْرَض على الطاقم الوزاريّ السياسيّ - الأمنيّ (على غرار قرار مشروع اقتناء طائرة خاصّة لرؤساء الدولة) تنطوي على استحقاقات قوميّة - أمنيّة، وتقترن بإنفاق ماليّ كبير. من الأفضل أن يتّخذ أعضاء الطاقم الوزاريّ قراراتهم بالاستناد إلى فحص عميق لمعلومات وافية وبيانات كاملة التي تعرض عليهم.

قام مكتب مراقب الدولة أيضًا بفحص التهيُّؤ لاحتمال **تعرُّض منشآت الموادّ الخطرة للإصابة في خضمّ أحداث قتاليّة**، حيث تنتشر في أرجاء دولة إسرائيل آلاف المنشآت التي تضمّ موادّ خطرة، وتقع تحت طائلة التهديدات الأمنيّة التي تواجهها الدولة. بعض هذه المنشآت تقع على مقربة من تجمّعات سكنيّة مكتظّة. في هذا الصدد، تفيد تقديرات الحد الاقصى لقيادة الجبهة الداخليّة أنّ نحو 3.2 مليون مواطن في إسرائيل يقطنون في مناطق يتهدّد الخطر صحّةَ مَن يمكثون في مناطق مفتوحة داخلها بدون معدّات واقية في حال حصول أحداث موادّ خطرة. التهيُّؤ لتعرُّض منشآت الموادّ الخطرة للإصابة في خضمّ الأحداث القتاليّة يتطلّب التنسيق والتعاون بين هيئات عديدة، من بينها: الجبهة الداخليّة؛ شرطة إسرائيل؛ سلطة الإطفاء والإنقاذ؛ وزارة حماية البيئة؛ طاقم الردّ في المؤسّسات والمنشآت المختلفة. كشف العمل الرقابيّ النقاب عن وجود عيوب ومواطن خلل في تهيُّؤ الهيئات لأحداث الموادّ الخطرة في حالات الطوارئ، وكذلك في كلّ ما يتعلّق بتعاملها مع أحداث موادّ خطرة في حال حصولها. يرى مكتب مراقب الدولة أهمّيّة في إصلاح العيوب على وجه السرعة، وتطبيق التوصيات التي عُرِضت بالتفصيل في هذا الفصل، وذلك في سبيل تقليص المَخاطر التي تنبع مِن أَحداث موادّ خطرة جرّاء إصابة خلال الحرب والأضرار التي تترتّب عنها. على ا الهيئات ذات الصلة أن تعمل -كلّ في مجاله- في سبيل إصلاح العيوب، وعلى وزارة حماية البيئة، التي تُعتبَر الموجِّهَ المهنيّ القوميّ بشأن الموادّ الخطرة، أن تتابع معالجة مجْمَل العيوب التي طُرِحَت في هذا الفصل.

يستخدم جيش الدفاع الإسرائيليّ طريقة التعهيد (التعهيد هو عمليّة نقل مَهَمّات تقع ضمن مسؤوليّة الهيئة الحكوميّة إلى هيئات خاصّة) كأداةً لتنفيذ سياسة تقليص درجة تداخله في إدارة النشاط الاقتصاديّ، لغرض تنجيع نشاطاته، وليس مُعَدًّا لجوهر اعماله. أظهرت الرقابة بشأن موضوع **التعهيد في جيش الدفاع** أنّ أذرع الجيش قد بدأت، في الفترة الواقعة بين العامين 2016-2020، بتنفيذ عمليّات تعهيد في 19 موضوعًا (من بين 30 موضوعًا صادق عليها مدير وزارة الأمن) بكلفة سنويّة تصل إلى 147.5 مليون شيكل. قيمة التوفير السنويّة الذي ستتمخّض عنه عمليّات التعهيد تبلغ 17.2 مليون شيكل مقارنة بالتكاليف السنويّة التقديريّة للتنفيذ داخل الجيش. على ضوء أهمّيّة عمليّات التنجيع داخل الجيش، وفي سبيل تعزيز فاعليّة مسارات المبادرة والفحص والمرافَقة لعمليّات التعهيد في وزارة الأمن، يجب على هذه الأخيرة وعلى الجيش أن يعملا معًا لإصلاح العيوب التي طُرِحت في هذا الفصل، وعليهما أيضًا أن يقوما ببَلْوَرة إطار معياريّ كامل ومنسَّق لهذا النشاط، وتعزيز وتنجيع آليّات الرقابة على التطبيق. يكتسب هذا الأمر أهمّيّة خاصّة على ضوء مسارات التنجيع الاقتصاديّة التي يُتوقّع أن ترافق جهاز الأمن في السنوات القريبة القادمة.

إلى جانب الرقابة على جهاز الأمن، يشمل التقرير نتائج عمليّات رقابيّة في مجالات أخرى:

موضوع الكارثة يرافق دولتنا منذ تأسيسها، وقامت الحكومات الإسرائيليّة المتعاقبة بسنّ قوانين ووضع ترتيبات تتعلّق بالناجين. هذه القوانين والترتيبات جسّدت التزام المجتمع الإسرائيليّ تجاه الناجين. يشمل التقرير فصلًا يتناول موضوع **إعادة حقوق وممتلكات مَن تعرّضوا للإبادة والناجين من الكارثة، تلك التي صودرت في الدول الأوروبيّة إبّان الحكم النازيّ وشركائه**. أَحَلَّ الحكم الألمانيّ النازيّ كارثة على الشعب اليهوديّ الذي بلغ تعداده في أوروبا قبل الحرب العالميّة الثانية نحو 10 ملايين نسمة. في الفترة الواقعة بين العامَيْن 1933-1945، عمل النازيّون وأعوانهم أيضا على سرقة ممتلكات الجاليات اليهوديّة، ونهْب ممتلكات الأفراد والعائلات الذين لقي غالبيّتهم حتفهم. التقديرات تتحدّث عن أنّ قيمة الممتلكات اليهوديّة (الفرديّة والمجتمعيّة) في العام 2010 تتراوح بين 212 مليار دولار وَ673 مليارًا، وقد ارتأت الحكومات الإسرائيليّة منذ العام 1991 أنّ الواجب الأخلاقيّ وإحلال العدل التاريخيّ يحتّمان عليها العمل على إعادة الممتلكات اليهوديّة. في العام 2007، أُلقِيَتْ على عاتق وزارة المساواة الاجتماعيّة (بأسمائها السابقة) مسؤوليّة معالجة إعادة الممتلكات اليهوديّة، لكن نشاطاتها (بالتعاون مع شركائها في الوزارات المختلفة والمنظّمات غير الحكوميّة) ادت الى نجاحات محدودة فقط، وعليها الآن أن تحسّن النشاط وأن تستخدم أدوات مهنيّة للتعامل مع التحدّيات الدبلوماسيّة والقانونيّة التي تقترن بمعالجة الموضوع. بدءًا من العام 2015 فصاعدًا، لا تتابع الحكومة نشاط وزارة المساواة الاجتماعيّة في مسألة إعادة الممتلكات اليهوديّة. لذا يجدر بالوزارة أن تُعْلِم الحكومة بإنجازاتها إلى جانب الصعوبات التي تتعامل معها، كي تقوم هذه الأخيرة ببَلْوَرة سياسات مستجدّة، وبتوجيه الجهات المعنيّة حول كيفيّة مواصلة النهوض بإعادة الممتلكات اليهوديّة. على ضوء الالتزام الأخلاقيّ والقوميّ الذي قطعته الحكومة على نفسها بالعمل في هذا المضمار، يجب على وزارة المساواة الاجتماعيّة ووزارة الخارجيّة أن تَعْرضا خطّة تنفيذيّة شاملة تتناول ايضا الأبعادَ السياسيّة والدبلوماسيّة لمعالجة هذا المجال.

قام مكتبنا بفحص موضوع **القدرة التنافسية في قِطاع المرْكَبات**. تَبَيَّنَ أنّ عدد المرْكَبات التي سارت على شوارع البلاد في العام 2020 بلغ نحو 3.69 مليون مركبة، منها نحو 3.17 مليون مرْكَبة خاصة. في كلّ سنة من السنوات 2016 حتّى 2020 أُضيفت في المعدّل 356,000 مرْكَبة جديدة، وبعد حسم عدد المرْكَبات التي تم إلغاء رخصها وإيقافها عن السير ازداد عدد المرْكَبات في كلّ عام بنحو 119,660 مرْكَبة في المعدّل؛ قيمة استيراد المركبات في العام 2020 كانت 17.5 مليار شيكل، منها 14 مليار شيكل لاستيراد مرْكَبات مسافرين؛ أظهرت الرقابة نتائج قد تشير إلى مشاكل في مستوى القدرة التنافسية في استيراد المرْكَبات وإلى ربحية عالية ومتعاقبة بشكل مُعتبر مقارَنة بقِطاعات أخرى جرى فحصها في العمل الرقابيّ. المدلول الاقتصاديّ السنويّ للأرباح العالية في قِطاع استيراد المرْكَبات مقارَنةً بقِطاعات أخرى جرى فحصها، في الأعوام 2014-2017، يقدَّر بـمعدل 0.8 مليار شيكل – 1.6 مليار شيكل تقريبًا. وُجدت إخفاقات سوق وعيوب في القطاعات الثانويّة أيضًا: سوق الإجارة (الليسينـج)، وسوق المرْكَبات المستعمَلة، وسوق الاعتمادات الماليّة لشراء مرْكَبة، وقطاع الصيانة الذي يشمل سوق قطع الغيار، الكراجات والمخمّنين. يُوصى أن تقوم وزارة المواصلات وسلطة المنافَسة بإجراء تحليل دوريّ لمستوى القدرة التنافسية في قطاع المرْكَبات بواسطة أدوات متطوّرة ومتداولة؛ وأن تعملا على تعزيز التنافس في قطاع المرْكَبات من خلال النهوض بالاستيراد الموازي وتعزيز الشفّافيّة وزيادة نطاق المعلومات المتاحة للمستهلكين؛ وأن تَمضيا قُدُمًا بوضع المرسومات التي تترتّب عن القانون -وكلّ ذلك بغية تعزيز رفاهِيَة المستهلكين.

يشمل التقرير كذلك رقابة حول موضوع **إدارة إجراءات بواسطة نظام نت القضاء**. في العام 2003، بدأت إدارة المحاكم بتطوير نظام مُحَوْسَب يرتكز على فكرة "الملفّ الإلكترونيّ -محكمة بدون أوراق". هذا النظام الجوهريّ سُمِّيَ "نظام نت القضاء". بدأ هذا النظام بالعمل في العام 2010، وصُمم، فيما صُمم، من اجل تمكين الجهات التي تدير إجراءات في ملفّ محكمة أن تنفّذ عددًا من الأنشطة الأساسيّة بوسائل مُحَوْسَبة بدون تقديم المستندات الماديّة أو استخدام وسائل تكنولوجيّة قديمة. أدّى نظام نت القضاء إلى تحسين توفر المعلومات حول ملفّات المحكمة المتاحة لمستخدِمي النظام، وأظهر العمل الرقابيّ أنّ نسبة الرضى من النظام من قِبل مستخدِمين داخليّين (عاملي إدارة المحاكم) وخارجيّين (المحامين والجمهور الواسع) كانت 60% وَ65% على التوالي. على الرغم من ذلك، أظهر العمل الرقابيّ أنّه على الرغم من مضيّ عَقد من الزمن على العمل بهذا النظام، ما زالت سكرتاريا المحاكم، وهيئات الحكم والجمهور الواسع ينفّذون غالبيّة الإجراءات في المحكمة بطريقة يدويّة وليست عبر الانترنت: 70% من ملفّات المحكمة التي فُتِحت في فترة الأعوام 2017-2019 (1.8 مليون من أصل 2.6 مليون) جرى تقديمها يدويًّا، وكان بالإمكان توفير نحو مليون ساعة عمل في كلّ عام (بالمعدّل) لو فُتحت جميع ملفّات المحكمة بواسطة موقع الانترنت أو بواسطة واجهة مُحَوْسَبة. إضافة إلى ذلك، ثمّة فجوات في إدارة الواجهات المحَوْسَبة مع هيئات الحكم، بما في ذلك معوّقات أمام إقامة واجهات كهذه. هذه النتائج تُظهِر أنّ إدارة المحاكم لم تمتلك حتّى الآن الأدوات المطلوبة لإدارة الإجراءات القضائيّة عبر الانترنت. علاوة على ذلك، لم يجْرِ تركيب النظام حتّى الآن في المحكمة العليا؛ على موقع الإنترنت توجد معلومات جزئيّة عن الإجراءات القضائيّة؛ ولا يمكن تنفيذ بحث ذكيّ في الموقع؛ ولا تُنفّذ استطلاعات لفحص درجة الرضى عن هذا النظام.

يوصى بأن تعمل إدارة المحاكم على تطوير واجهات محَوْسَبة، وأن تطوّر موقع "نت القضاء" من أجل تعزيز استخدامها ومن اجل تنجيع الإجراءات القضائيّة. من شأن الإدارة المحَوْسَبة أن تنجّع استخدام موارد المستخدِمين المادّيّة والبشريّة، وأن تقلّل من الأضرار التي تلحق بالبيئة، وأن تعزّز منالِيّةَ المعلومات حول الإجراءات القضائيّة، وأن تحسّن الخدمةَ في مكاتب سكرتاريا المحاكم. وكذلك تعزّز شفّافيّةَ الإجراءات من خلال نشرها للجمهور، وأن تساعد في إنفاذ قرارات قضائية. علاوة على ذلك، سيساعد النظام المحَوْسَب على تحقيق مبدأ علنيّة التداول وواجب احترام القانون -وتلك مبادئ تشكّل أساس عمل جهاز المحاكم.

يولي مكتب مراقب الدولة أهمّيّة خاصّة لمتابعة تقويم العيوب التي تَرِد في تقاريره.

رقابة المتابعة تشكّل أداةً مُهِمّة ترمي إلى التأكّد من أنّ الهيئات التي تخضع للرقابة قامت بالفعل بإصلاح ما هو مطلوب، وأعتزمُ توسيع حجم نشاطات مراقبة المتابعة وتطوير الطريقة التي تنفَّذ بها. يشمل التقرير الحاليّ مراقَبةَ متابَعةٍ في ثلاثة مواضيع: الأوّل موضوع **الأبعاد الإداريّة ـ المكتبيّة في عمل اللجان الطبّيّة وتحديد حقوق معاقي جيش الدفاع الإسرائيليّ والخدمات الطبّيّة الممنوحة لهم**؛ والثاني موضوع **إدارة برامج البحث والتطوير في جهاز الامن** والثالث حول **أبعاد في عمل الشرطة العسكريّة**.

استوجب إعداد التقرير -ولا سيّما في أيّام أزمة الكورونا ـ الكثيرَ من الجهد من قِبل موظفي مكتب مراقب الدولة. عمل الموظفون على إعداده بمهنيَة عالية وبدقّة وإنصاف وعمق، وهم يقومون بتنفيذ وظيفتهم ا العامّة من خلال الإحساس بأنّهم يؤدّون رسالة ساميَة. أشكرهم على عملهم.

لم أغفل أنّ الكثير من الهيئات التي خضعت للرقابة قد نفّذت أنشطة إيجابيّة لصالح رفاهيَة السكان. ووَفْق قانون مراقب الدولة، حصلت هذه الأنشطة على تغطية ملائمة في التقرير بغية عرض صورة كاملة للوضع الذي بدى من الرقابة. من واجب الهيئات التي تخضع للرقابة أن تعمل بسرعة وبفاعليّة على تصحيح العيوب التي وردت في هذا التقرير.

متنياهو أنجلمان

مراقِب الدولة
ومفوَّض شكاوى الجمهور

القدس، آذار 2022