**المقدمة**

**هذا هو التقرير السنويّ الأخير الذي أوقّع عليه بصفتي مراقبًا للدولة ومندوبًا لشكاوى الجمهور.** في بداية تولّيّ مهامّ منصبي حدّدت لنفسي 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 وتحصين 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 التصرّف 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 تحيّز. تتناول الجلسات الأسبوعيّة للجنة عادة نتائج تقارير المراقب وطريقة إصلاح النواقص التي تبيّنت من قبل الهيئات الخاضعة للرقابة. نحافظ تعاون مثمر وموضوعيّ مع جميع رؤساء اللجنة، وغالبًا ما تؤدّي النقاشات العميقة إلى زيادة التأثير الإيجابيّ لتقارير الرقابة.

في السنوات الأخيرة قمنا بتوسيع استخدام مختلف أدوات مشاركة الجمهور - إرسال استبيانات إلى الأطراف المعنيّة واستخدام المعلومات التي نستقيها منها لأغراض الرقابة[[1]](#footnote-2)؛ نشر دعوة للجمهور لتقديم معلومات عن المواضيع التي تتناولها الرقابة[[2]](#footnote-3) ومشاركة الجمهور بشكل فعّال في أعمال الرقابة، بما في ذلك من خلال مجموعات تركيز[[3]](#footnote-4). أصدرت تعليماتي بإجراء الاستعدادات لجعل إجراءات المشاركة العامة في متناول جميع السكان، بما في ذلك ترجمة الاستبيانات إلى لغات أخرى.

**هذا التقرير السنويّ لعام 2019 واسع النطاق بقدر كبير. يركّز التقرير نتائج الرقابة في الوزارات الحكوميّة وهيئات عامّة، ويتألّف في المجمل من 33 فصلًا. يعكس هذا التقرير، مثل التقارير السابقة، تطبيق سياسة إجراء الرقابة وفقًا لمبادئ السعي للتميّز والابتكار، الالتزام بقواعد الأخلاقيّات والإدارة السليمة، الالتزام بالمعايير المهنية المحدّثة. تثبت هذه السياسة نفسها يوميًّا في إجراءات الفحص والرقابة بشكل جوهريّ، مهنيّ ونزيه وفي نشر تقارير رقابة واضحة، ناجعة وذات صلة التي تفحص الأمور فحصًا جوهريًّا.**

تتمثّل المزايا الهامّة للرقابة الحاليّة في العديد من التخصّصات التي تتناولها، والقدرة على الفحص الشامل في مختلف الهيئات في آن واحد. لذلك، يركّز ديوان مراقب الدولة بشكل خاصّ على إجراء الرقابة في القضايا الشاملة وذات التأثير الوطنيّ الواسع في المسائل المتعلّقة بعدّة وزارات وسلطات عامّة. يتضمّن هذا التقرير فصلًا عن ضمان حقوق الأشخاص ذوي القدرات المحدودة من خلال إجراءات قانونيّة. فحصنا في هذا الفصل قيام الدولة بواجبها المتمثّل في تحقيق حقّ الشخص المحدود القدرات في المشاركة الكاملة والفعّالة في المجتمع وتوفير استجابة مناسبة لاحتياجاته الخاصّة في إطار إجراءات قانونيّة، لأنّ هذه الإجراءات تحدّد كيفيّة إدارة حياته وفي بعض الأحيان قد تقيّد حرّيّته أيضًا. بالتزامن مع نشر هذا الفصل بنسخته الكاملة، يتمّ نشر ملخّص الفصل أيضًا بلغة واضحة، بحيث يكون مضمونه متاحًا للأشخاص ذوي القدرات المحدودة أيضًا. يتناول فصل آخر جوانب من تعامل الدولة مع الجرائم الجنسيّة ضد القاصرين. في السنوات الأخيرة، طرأ ارتفاع على عدد المخالفات الجنسيّة ضدّ القاصرين سواء في الحيّز المادّيّ أو في الحيّز الافتراضيّ على شبكة الإنترنت والشبكات الاجتماعيّة. خلُصت الرقابة إلى أنّه فقط من خلال التعاون اللائق بين بين الهيئات ذات الصلة، سيكون بالإمكان وضع بنية تحتيّة فعّالة وناجعة لعلاج وإعادة تأهيل الأشخاص الضالعين في هذه المخالفات والحدّ من ظاهرة المخالفات الجنسيّة ضدّ القاصرين.

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

أولت رقابة الدولة اهتمامًا خاصًّا لفحص المواضيع التي تتعلّق بالفئات السكّانيّة الضعيفة، التي من الصعب عليها الدفاع عن حقوقها، وأحيانًا لا تجد من يقف إلى جانبها. فُحصت في إطار الرقابة الجوانب المتعلّقة بتطبيق القرارات الحكوميّة التي تهدف إلى حلّ مشاكل الإسكان في البلدات التابعة للأقلّيّات، وخاصّة تنفيذ القرار رقم 922 الذي رُصد بموجبه في إطار خطّة 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 إمكانيّة 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 خطّة متعدّدة السنوات لتغطية الاحتياجات المتعلّقة بالقوى البشريّة الطبّيّة والتمريضيّة المستقبليّة في كلّ مجال اختصاص، وفقًا للتوزيع الجغرافيّ ووفقًا لأماكن التخصّصات، ولم تعدّ خطّة مفصّلة للاستجابة للزيادة الملحوظة المتوقّعة في أعداد المسنّين.

ترد في هذا التقرير بعض فصول الرقابة حول جهاز التعليم، ومن ضمنها فصل شامل يتناول الجوانب الرئيسيّة للقوى البشريّة العاملة في مجال التدريس، وهو عامل رئيسيّ في ضمان مستقبل دولة إسرائيل كدولة يهوديّة متطوّرة ومتقدّمة تضمن تكافؤ الفرص لأبنائها وتتيح جودة حياة مقبولة لجميع مواطنيها. الصورة التي ترتسم هي أنّ وزارة التربية والتعليم لا تدير منظومة القوى البشريّة في مجال التدريس، بل إنّ المدارس والمؤسّسات الأكاديميّة للتربية هي صاحبة القرار في هذا الموضوع. تمّ الكشف عن نواقص كبيرة في مجال التخطيط للقوى البشريّة في مجال التدريس، فجوات بين تأهيل المعلّمين في المؤسّسات الأكاديميّة للتدريس والمتطلّبات والمؤهّلات المطلوبة من المعلّم، كما حدّدتها وزارة التربية والتعليم وكما تتبيّن من الاحتياجات في الميدان، غياب السياسة والتنظيم في ما يتعلّق بمرحلة العثور على الخرّيجين والمعلّمين الجدد وتنسيبهم. أمّا بالنسبة لتشغيل المعلّمين البدلاء في مجال التدريس- فتشير النتائج إلى الفشل المستمرّ للوزارة في تنظيم هذا الموضوع. أحد الجوانب التي كانت النتائج فيه مثيرة للقلق هو غياب الرقابة المشدّدة لدى الوزارة في ما يتعلّق بتشغيل المعلّمين البدلاء، من أجل تجنّب دخول أصحاب السجلّات الجنائيّة إلى جهاز التعليم. يتّضح من مجمل النواقص في التقرير، إضافة إلى أمور أخرى، أنّ هناك خشية حقيقيّة من المسّ بشكل كبير بمستوى التدريس، كما أنّ النواقص في تشغيل المعلّمين البدلاء في مجال التدريس قد تعرّض التلاميذ للخطر.

رصدت الدولة موارد ضخمة- نحو 1.7 مليار شيكل جديد للسنوات 2012-2022 لخطط إتاحة التعليم العالي لمجتمع اليهود المتزمّتين (الحريديمّ). بيّنت الرقابة أنّ الخطط تعاني من نواقص وليست فعّالة بما فيه الكفاية. نسبة تسرّب الطلّاب الحريديم من التعليم أكثر من الضعف لدى اليهود غير الحريديم، فقط ربع الرجال الحريديم الذين يتعلّمون في المؤسّسات التحضيريّة يحصلون على اللقب الأكاديميّ. الجزء الأكبر من الحريديم الذين حصلوا على اللقب الأكاديميّ في إطار هذه البرامج هنّ من النساء اللاتي حصلن على اللقب الأكاديميّ العامّ في مجال التدريس. ولكن في هذا المجال هناك فائض كبير من المعلّمات الحريديّات، ومعظمهنّ (حوالي- 88%) لا يعملن في هذا المجال. على الرغم من ذلك، إلّا أنّ اللجنة التوجيهيّة للبرنامج، ولجنة التخطيط والميزانيّات ومجلس التعليم العالي قرّرت الاستمرار في ذلك ومنح الأفضليّة لدراسة موضوع التدريس. ويبدو أنّ قراراتها في هذا الموضوع تتعارض مع الاتّفاق مع وزارة الماليّة، وهي تؤدّي في استثمار موارد لن تعود بالفائدة على المرافق الاقتصاديّة.

يتناول ديوان مراقب الدولة كثيرًا بالمواضيع المتعلّقة بالمجتمع والرفاه. حظيت قضيّة غلاء المعيشة باهتمام كبير من جانبي خلال فترة ولايتي، ومن ضمن ذلك أسعار الموادّ الغذائيّة. يتضمّن هذا التقرير فصلًا حول موضوع نشاطات الحكومة لتشجيع التنافس في سوق الفواكه والخضروات وتقليص فجوات الوساطة. يتبيّن من نتائج الفصل أنّ نشاطات الحكومة في هذا المجال تتقدّم ببطء ولا تبلغ مرحلة النهاية. على مدار 17 عامًا لم تتمكّن 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 حدثًا ينطوي على أزمة وذا تأثير كبير على الأطراف فيه، وقد يتسبّب في أضرار خطيرة ومؤلمة لأُسَر الأزواج التي تمرّ بإجراءات الطلاق والانفصال. لم تبلور وزارة الرفاه التي من واجبها المساعدة في إجراءات الطلاق سلسلة متواصلة من الأدوات العلاجيّة الهادفة لهذه الأسر، وبالذات الأدوات الموجّهة للأطفال. أهملت الوزارة هذا المجال على مدار السنين، ونتيجة لذلك يضّطرّ العديد من الأسر الانتظار لأشهر طويلة- قد تمتدّ لمدّة عام أو أكثر من ذلك- التقارير من العمّال الاجتماعيّين للإجراءات القانونيّة، وهذا الأمر يتسبّب في استمرار النزاعات وحتّى تصعيدها.

تشير نتائج الرقابة المتعلّقة بإجراءات إنفاذ القانون في وزارة حماية البيئة والسلطات المحلّيّة ضدّ من يلحقون الأضرار بالبيئة إلى صعوبات شاملة تتعلّق بغياب نظريّة 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 المحلّيّة: في بعض هذه السلطات ليس هناك مفتّشون بيئيّون، وفي غالبيّة السلطات التي يوجد فيها مفتّشون بيئيّون فإنّ إنفاذ القانون ضئيل. حجم نشاطات التحقيق والملفّات الجنائيّة يكاد لا يُذكر، وقسم لا يُستهان به من السلطات لا تفرض الغرامات لغرض إنفاذ القانون.

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

**وبصورة شخصيّة: أشكر من صميم قلبي جميع الموظّفين 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 كلّه. الموظّفون والموظّفات الأعزّاء، بعد سبع سنوات من ولايتي بإمكاني أن أشهد انّكم أشخاص مهنيّون من الدرجة الأولى، تتحلّون بالنزاهة الشخصيّة والمهنيّة، وترون في عملكم رسالة لصالح جميع مواطني الدولة وسكّانها. 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 بمؤسّسة مراقبة الدولة هي قيمة مركزيّة في نجاح عمل الرقابة وتنفيذها قولًا وفعلًا. أرجو لكم النجاح في المستقبل أيضًا، بالجرأة الشخصيّة والعامّة، في إبراز قيم المساواة وفي التأكيد على مبادئ النزاهة، الاستقامة والعدالة التي ترافقنا دائمًا.**



**يوسف حاييم شفيرا, قاض (متقاعد)**

مراقب الدولة

ومندوب شكاوى الجمهور

أورشليم القدس، أيّار 2019

1. مراقب الدولة، التقرير السنويّ **64ب** (2014)، "جوانب في نشاط رابطة معاقي جيش الدفاع الإسرائيليّ وقضايا في موضوع معاقي جيش الدفاع الإسرائيليّ"، 59؛ مراقب الدولة تقارير الرقابة في السلطات المحلّيّة لسنة **2015 (نُشر في سنة** 2015)، "تشغيل مستشارين خارجيّين من قبل سلطات محلّيّة". [↑](#footnote-ref-2)
2. انظروا: مواقف من تعامل الدولة مع فئة الحاصلين على مخصّصات التمريض (مقدّمو رعاية من قبل مؤسّسة التأمين الوطنيّ) في إسرائيل (نُشر بتاريخ 5.12.16)؛ استبيان عن خدمة شركة بريد إسرائيل (نُشر بتاريخ 3.7.17). [↑](#footnote-ref-3)
3. كما حدث في إطار الرقابة فيما يخصّ رعاية المسنّين التمريضيّين الماكثين في بيوتهم- مراقب الدولة، **رعاية المسنّين التمريضيّين المقيمين في بيوتهم** (2017). [↑](#footnote-ref-4)