



المقدمة

يتناول التقرير حول مراقبة السلطات المحلية لعام 2022 مجموعة متنوعة من المواضيع التي تقع في صميم عمل السلطات المحلية. تلعب السلطات المحلية دوراً أساسياً في تشكيل حياة السكان وفي تقديم خدمات رسمية وخدمات إضافية. تعمل السلطة المحلية بصفتها مؤتمنة الجمهور في جميع أعمالها، وبالتالي فهي ملزمة بممارسة صلاحيتها وفقاً لأحكام القانون.

وفقاً لرؤية مراقب الدولة ومفوض شكاوى الجمهور، فإننا نعمل على وضع رقابة الدولة كرقابة تحفز على العمل، رقابة حديثة، ذات صلة وفعالة، تتعامل مع المجالات الأساسية للهيئات الخاضعة للرقابة وتركز على كل من المواضيع ذات الطابع الاجتماعي وخدمة المواطن وعلى المخاطر الجوهرية التي تؤثر على أعمال الهيئات الخاضعة للرقابة. هذا بالإضافة إلى قضايا الإدارة السليمة والنزاهة.

تطرح فصول التقرير على جدول الأعمال العام نتائج رقابة مهمة تتعلق بمجموعة متنوعة من المجالات، بما في ذلك: رفاة الفرد، أنظمة المعلومات، التعاقدات والميزانيات والمباني الخطيرة. فيما يلي لمحة عن بعض الفصول الواردة في هذا التقرير:

توجد في إسرائيل 257 سلطة محلية، تدير ميزانيات تصل إلى حوالي 71 مليار شيكل وتستخدم حوالي 165 ألف موظف. تدير السلطات المحلية العديد من العمليات المالية - على سبيل المثال عمليات الشراء، جباية ضرائب المباني ودفع الأجور - بالإضافة إلى إدارة الممتلكات والمعدات. لأول مرة في مكتب مراقب الدولة، أجرينا رقابة حول **موضوع منع الاختلاسات والاحتيال في السلطات المحلية**. في مسح دولي أجري عام 2020 بشأن حوالي 2500 حالة اختلاس تم كشفها في جميع أنحاء العالم تم تقدير الخسائر بسبب الاختلاسات بحوالي 3.6 مليار دولار، والكشف أن المنظمات حول العالم تفقد حوالي 5 % من إيراداتها كل عام بسبب الاحتيال، الاختلاسات والفضوض المالية. مخاطر الاختلاس والاحتيال متصلة هيكلياً في أنشطة أي منظمة. في العقود الأخيرة، تطورت في العالم المعرفة المهنية حول موضوع منع الاختلاسات والاحتيال، وتبلورت المبادئ لتنظيمه والإرشادات لتحسين بيئة الرقابة وإدارة المخاطر. ومع ذلك، كشفت الرقابة عن وجود خلل وتقصير في تنظيم وزارة الداخلية لهذا الموضوع. ويتجلى ذلك في عدم وجود مبادئ توجيهية للعمل في جميع الجوانب المتعلقة بمنع الاختلاسات والاحتيال على مستوى المنظمة ككل وفيما يتعلق ببيئة الرقابة؛ قلة التقارير واستخلاص العبر وقلة الرقابة التي تركز على هذا المجال. كشفت الرقابة التي أجريت في أكبر 21 سلطة محلية من حيث حجم ميزانيتها، أن هذه السلطات لا تطبق العديد من الإجراءات التنظيمية الشاملة والتي هي وفقاً للمعايير الدولية والأدبيات المهنية فعالة وناجعة في تقليص الضرر الناجم عن الاختلاسات والاحتيال والكشف السريع عنها. وجدت الرقابة في البلديات الأربعة التي تم فحصها بعمق عن وجود أوجه خلل وتقصير مثل قلة الرقابة من قبل وزارة الداخلية ومراقبي السلطات المحلية فيما يتعلق بمنع الاختلاسات والاحتيال. وجد أيضاً أنه كقاعدة عامة، تقوم البلديات التي تم فحصها بعمق بتنفيذ وسائل ضبط وقائية وكاشفة في المجالات التي تم فحصها، ولكن هناك إجراءات عمل خاصة تحتاج إلى تحسين، ويجب إضافة وسائل ضبط خاصة وتقوية بعض وسائل الضبط والتحكم. بصفتها مؤتمنة على مصالح الجمهور، يجب على السلطات المحلية إدارة شؤونها المالية وممتلكاتها بحذر والعمل للحفاظ على سلامة الممتلكات وأموال الجمهور. يجب أن تعمل وزارة الداخلية على إجراء تنظيم شامل للموضوع، ويجب على السلطات المحلية بلورة سياسة حول هذا الموضوع وتطبيق نشاطات وعمليات رقابة لمنع الاختلاسات والاحتيال والحفاظ على الأموال العامة. إن العمل على منع الاختلاسات والاحتيال هو تعبير عن الالتزام الذي سبق ذكره، والتي تضمن الإدارة السليمة والنزاهة.



يمكن أن يساهم التطوير المستنير لفرع السياحة وإدارته بشكل صحيح في اقتصاد الدولة والمنطقة والسلطة المحلية - تحقيق النمو والازدهار من خلال خلق فرص العمل وزيادة الاستهلاك ؛ زيادة مصادر إيرادات السلطات المحلية من الضرائب على المياني التجارية والمساهمة في تقليص الفجوات الاجتماعية والثقافية. كشفت الرقابة بشأن موضوع **إدارة السياحة في السلطات المحلية** أنه حتى اندلاع أزمة الكورونا في آذار/مارس 2020، كان فرع السياحة في إسرائيل في حالة نمو، وأنه في عام 2019 دخل حوالي 4.9 مليون سائحاً إلى إسرائيل - وهو رقم قياسي في جميع الأوقات، إلا أن ذلك لا يزال أقل من الإمكانات الكامنة لعدد السياح المقدر بـ 17.9 مليون سائحاً. وقد سبب وباء الكورونا أزمة في هذا الفرع - حيث انخفضت عائدات السياحة في إسرائيل بنحو 67٪ في عام 2020، وانخفض حجم دخول السياح لإسرائيل بنحو 82٪. على الرغم من ذلك، يتوقع المحللون أن فرع السياحة يمكن أن يتعافى بالكامل تقريباً حتى حلول عام 2025. لذلك، برؤية مستقبلية، من المهم أن تقوم السلطات المحلية بتحليل وضع السياحة وإمكانات تحسين البنية التحتية للمجال وإمكانية تطويره، لكي يكون جاهزاً بشكل مناسب لزيارات السياح بعد انتهاء أزمة الكورونا. لقد استثمرت الحكومة الإسرائيلية وخمس من السلطات المحلية التي تم فحصها في الرقابة حوالي 670 مليون شيكل في تطوير المناطق السياحية في السنوات الثماني الماضية. مقابل هذا الاستثمار، تم الكشف عن قصور في الصيانة ومستوى منخفض من النظافة. وظهر في الرقابة أيضاً أن إدارة السياحة في السلطات المحلية غير منظمة. وكذلك توجد فجوات بين البلديات التي تم فحصها في مستوى الإدارة ونطاقها واتساقها. من أجل الاستعداد لما بعد أزمة كورونا وتحقيق الإمكانات الكامنة في فرع السياحة، يوصى بفحص هيئات الإدارة والتخطيط المطلوبة، تحديد صلاحياتها، بلورة مبادئ توجيهية لأساليب العمل المرغوب بها وتحديد المعايير وآليات الرقابة بشأن جودة الخدمة المقدمة للسائح وجودة الحيز السياحي العام وصيانتة ونظافته. يوصى بأن يكون منتخب السلطات المحلية ضالعين أكثر في الإشراف على إدارة السياحة والترويج لها وتطويرها، وأن يشمل التخطيط الهيكلي الشامل والمعتمد لخراط البلدات على تطوير السياحة وتعزيزها.

إحدى الخدمات الأساسية والمهمة التي تلتزم كل سلطة محلية بتقديمها لسكانها هي إزالة النفايات من الحيز العام وإزالة القمامة المنزلية، نفايات تقليم الأشجار والخردة في منطقة نفوذها. يشمل التقرير فصلاً عن **إخلاء النفايات في السلطات المحلية ودفعها**. كشفت الرقابة أنه في بعض السلطات التي تم فحصها كان هناك تعاقد طويل الأمد ولسنوات طويلة مع مقاول إخلاء واحد، على الرغم من أنه في مناقصات إخلاء النفايات التي نشرتها تلك السلطات، تم تقديم اقتراحات من قبل العديد من مقاولي الإخلاء؛ في عام 2019، بلغ متوسط وزن النفايات للفرد في إسرائيل 680 كغم - أكثر من متوسط وزن النفايات للفرد في دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية ال-OECD، والذي يبلغ 538 كغم للفرد. في العقد الأخير، بلغ معدل نمو إنتاج النفايات في إسرائيل حوالي 2.6٪ سنوياً. تستلزم هذه الزيادة من السلطات المحلية التخطيط لنظام إخلاء النفايات والاستعانة بالأدوات التكنولوجية لجمع البيانات حول الموضوع وتزويد السكان بخدمة تتسم بالكفاءة والجودة. متوسط معدل دفن النفايات في إسرائيل (83٪) مرتفع جداً مقارنة بمتوسط المعدل في دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (42 ٪)، في الولايات المتحدة (53 ٪) وفي OECD أوروبا (35٪)؛ مناطق دفن النفايات في إسرائيل آخذة في الانكماش، رغم من أن كمية النفايات آخذة في الازدياد. يؤدي النقص في المناطق المخصصة لدفن النفايات إلى زيادة تكاليف إخلاء السلطات المحلية للنفايات وقد يؤدي ذلك إلى إلقاء النفايات في مناطق غير منظمة. الأزمة التي نشأت بسبب النقص في مواقع دفن النفايات تتطلب من جميع الأطراف المعنية وعلى رأسها وزارة حماية البيئة العمل سوية لإيجاد حلول للأزمة وتطبيقها. يجب أن تعمل السلطات المحلية على تقليل كميات إنتاج النفايات وتقليل كمية النفايات التي يتم نقلها للدفن.

المياني الخطرة تعرض حياة الناس للخطر. ومن الأمثلة الملموسة على ذلك انهيار مبنى سكني في مدينة حولون في شهر أيلول/سبتمبر 2021، وهو حدث انتهى بدون وقوع إصابات في الأفسس لأنه طُلب من سكان المبنى إخلاؤه قبل حوالي يوم واحد من انهياره بسبب الخطر المتوقع لحياتهم. أظهرت الرقابة



لموضوع **معالجة السلطات المحلية للمباني الخطرة** أن الدمج بين ظروف مئات الآلاف من المباني التي أقيمت في إسرائيل ليس وفقا لمعايير البناء الملزمة لمقاومة الهزات الأرضية، عمر هذه المباني الأخذ في التقدم، صعوبة صيانتها، وعدم وجود تنظيم شامل لموضوع الصيانة - هذا الدمج يخلق احتمالا لوجود العديد من المباني الخطرة في إسرائيل.

يمكن أن تشكل المباني الخطرة غير المعتنى بها "قنبلة موقوتة" تعرض حياة كل من حولها للخطر، وتعرض كذلك كلا من أصحابها والسلطات المحلية لعواقب وخيمة هم غير مستعدين لها دائما. كشفت الرقابة أنه في العام 2021 قُدر عدد الوحدات السكنية التي تم تشييدها قبل عام 1980 بنحو 610,000 وحدة سكنية، والتي قد لا تستوفي معايير مقاومة المباني للهزات الأرضية. وبلغ عدد المباني التي تم الإعلان عنها كمباني خطيرة في 44 سلطة محلية تم فحصها في الرقابة 4,840 بناية. في 89% من السلطات المحلية التي شملها الفحص لم تقم السلطة المحلية بإجراء أي مداورات حول المباني الخطرة؛ 77% من السلطات المحلية التي شملها الفحص لم تقم بإجراء تخطيط أو مسح للمباني أو الأحياء التي قد تكون خطيرة. في موعد إجراء الرقابة، لم تتخذ هيئات الحكم المركزي، لا سيما وزارة الداخلية ووزارة الإسكان، أي إجراءات للمضي قدما بمعالجة مشكلة المباني الخطيرة من قبل السلطات المحلية ومعالجة العواقب الاقتصادية والاجتماعية التي ينطوي عليها هذا الأمر. لم تتخذ هذه الهيئات والسلطات المحلية إجراءات استباقية لتحديد مواقع المباني الخطرة، الأمر الذي قد يحول دون معالجة مشكلة المباني المهددة للحياة. الخوف المستمر من وقوع هزة أرضية في دولة إسرائيل، إلى جانب الخوف من انهيار مباني قديمة لم تتم صيانتها، على غرار الأحداث التي وقعت خلال عام 2021، وإمكانية الحاق أضرار ملموسة تتجم عنها، تزيد من الحاجة إلى تنظيم المباني الخطرة وتقليص الفجوات بين السلطات في هذا المجال. يجب أن تعمل السلطات المحلية على استغلال الوسائل المتاحة لها، من خلال المبادرة الى تنفيذ إجراءات تخطيط وإشراف، لضمان المعالجة الفعالة لمشكلة المباني الخطرة وإزالة المخاطر التي تمس السلامة والتي تهدد الساكنين في المباني والجمهور، دون المساس بأصحاب المباني.

المخدرات والكحول هي مواد ذات تأثير نفسي، والتي تؤثر على الجسم والعقل وتغير من موقف المستخدم تجاه ما يحدث من حوله، دون القدرة على التحكم في التغيير. يتضمن التقرير فصلاً عن **معالجة السلطات المحلية لطاهرتي المخدرات والكحول في مجال نفوذها**. وفقاً لتقديرات وزارة الرفاه الاجتماعي، في عام 2020، بلغ عدد الأشخاص الذين تم إدراجهم ضمن قائمة متعاطي المخدرات والكحول في إسرائيل حوالي 120,000 شخصاً؛ وبلغ عدد مدمني المخدرات والكحول المعروفين للسلطات المحلية وهيئات العلاج المختلفة نحو 27,000 شخصاً، وبلغ عدد المتعالجين في جميع وحدات علاج الإدمان بالسلطات المحلية 15,243 متعالجاً. وكانت الميزانية الإجمالية لوزارة الرفاه الاجتماعي لعلاج الإدمان في عام 2020 حوالي 88 مليون شيكل، وتم صرف هذا المبلغ بكامله. كشفت الرقابة أن السلطات المحلية والوزارات الحكومية ذات الصلة لم تعمل على مسح وجمع بيانات حول حجم ظاهرة السمووم والكحول، وعملياً لا توجد لأي هيئة في الدولة قاعدة بيانات كاملة ومحتلنة. وكشفت الرقابة أيضاً أنه في ظل عدم وجود قاعدة بيانات، تجد الوزارات الحكومية والسلطات المحلية صعوبة في التعامل على النحو الأمثل مع هذه الظواهر في كل ما يتعلق بإجراءات الوقاية والإعلام، الكشف عن أماكن تواجد المدمنين، العلاج وتنفيذ القانون.

يوصي مكتب مراقب الدولة بأن تزيد السلطات المحلية من تعاونها مع الهيئات الصالعة في مكافحة ظاهرة المخدرات والكحول، بما في ذلك وزارة الرفاه الاجتماعي، السلطة الوطنية لمكافحة المخدرات والكحول، شرطة إسرائيل ووزارتي التربية والتعليم والصحة. وهذا لتحسين نشاطاتها للوقاية والإعلام، الكشف عن أماكن تواجد المدمنين، العلاج وتنفيذ القانون، وذلك من أجل تقديم حلول لمتعاطي المخدرات والكحول والمدمنين عليها. ويوصي مكتب المراقب أيضاً بأن تجري السلطات المحلية مسوحات دورية وأن تجري السلطة الوطنية مسحاً وبائياً من أجل للحصول على صورة شاملة ومحتلنة لمدى انتشار هذه الظواهر على المستوى القطري والمستوى المحلي.

يمكن أن يلحق انتشار ظاهرتي تعاطي المخدرات والكحول وإدمانهما الضرر بالمجتمع بكافة طبقاته، ولذلك يتطلب الأمر إيلاء الاهتمام اللازم بكل دائرة من الدوائر التي تحيط بالفرد، من خلال بذل جهد متعدد المناهج من قبل السلطات المحلية والوزارات الحكومية وخاصة وزارة الرفاه ووزارة التربية والتعليم ووزارة الصحة، شرطة إسرائيل، السلطة الوطنية والهيئات ذات الصلة في القطاع الثالث.

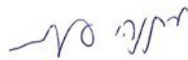
تعتبر متابعة تصحيح أوجه الخلل والتقصير التي نُشرت في التقارير السابقة أداة مهمة تهدف إلى التحقق من أن الهيئات الخاضعة للرقابة قد صَحَّت بالفعل ما هو مطلوب منها. بناءً على ذلك فقد عملنا على توسيع نطاق عمليات مراقبة المتابعة وتطوير كيفية إجرائها. يعرض هذا التقرير نتائج أربع مراقبات متابعة: **تنظيم استخدام الدراجات والمركبات الكهربائية ذات العجلتين داخل المدن؛ سن قوانين مساعدة للسلطات المحلية؛ المشتريات وإبرام العقود في المجالس المحلية؛ إنشاء مدينة حريش.**

يشمل التقرير مجموعة متنوعة من المواضيع، ولا تتناول هذه المقدمة سوى عدد قليل من الفصول التي تظهر فيه. يفتح كل فصل من التقرير أمام الجمهور، بما في ذلك صناع القرار، نافذة على نشاطات السلطات المحلية في إسرائيل. وبذلك فهو يساعدنا جميعًا على ضمان نزاهة وسلامة الخدمة العامة المقدمة للجمهور في دولة إسرائيل ويساهم بشكل كبير في زيادة الكفاءة والتوفير والنزاهة لدى الهيئات الخاضعة للرقابة والحفاظ على قواعد الإدارة السليمة.



استوجب إعداد التقرير بذل جهود كبيرة من قبل موظفي قسم مراقبة السلطات المحلية وموظفي الادارة العامة في مكتب مراقب الدولة. لقد عمل جميعهم بجد على اعداد التقرير بمنتهى المهنية والشمولية والإنصاف والدقة، وهم يؤدون وظيفتهم العامة من منطلق إحساسهم بأداء رسالة حقيقية. شكرا جزيلاً لهم.

من واجب الهيئات الخاضعة للرقابة العمل بطريقة سريعة وناجعة لتصحيح أوجه الخلل القصور التي أثرت في هذا التقرير من أجل تطوير الخدمة العامة للجمهور في إسرائيل ومن خلال ذلك أيضا تحسين جودة حياة السكان في اسرائيل.



مَتْنْيَاهو أنجيلمان

مراقب الدولة

ومندوب شكاوى الجمهور

أورشليم القدس، تموز 2022



