# المقدمة

**تقرير الرقابة السنويّ 70أ** الذي أضعه على طاولة الكنيست هو الجزء الأوّل من التقرير السنويّ لمراقب الدولة للعام 2019 والذي يعرض نتائج الرقابة على الأجسام التي تُخْضع للرقابة. جرى تخصيص التقرير بغالبيّته للرقابة في مجال الاقتصاد والبنى التحتيّة القوميّة، وهما مجالان جوهريّان من أجل تطوير الاقتصاد وتحسين جودة حياة المواطنين في الدولة. يشمل التقرير كذلك رقابة شاملة وواسعة في موضوع منظومة الدفن في إسرائيل.

عند تبوُّئي لمنصب مراقب الدولة، قمنا ببلورة رؤيا مكتب مراقب الدولة ومفوّض شكاوى الجمهور، وبحسبها-

**ينفّذ مكتب مراقب الدولة ومفوّض شكاوى الجمهور رقابة بنّاءة وموضوعيّة ومحترِمة تضع نصب أعينها تحدّيات المستقبل، وتعزّز تحمُّل المسؤوليّة من قِبل الأجسام التي تُخْضع للرقابة، وتحسّن نشاطها، وتدفع قُدُمًا بتحقيقها لغاياتها، وتُعزِّز الفائدة التي يستطيع الجمهور جَنْيَها منها.**

**في سبيل تحقيق غايته المحدّدة في القانون، يعمل مكتب مراقب الدولة ومفوّض شكاوى الجمهور بطريقة مهنيّة، وناجعة، وعلى نحوٍ مستقلّ، وبشفّافيّة تنظيميّة، من خلال السعي الدؤوب لتحقيق التفوّق والتحسين المتواصل بالاستناد إلى ثروة بشريّة نوعيّة وأخلاقيّة.**

بالاستناد إلى رؤياي، سنعمل على مَوْضعة رقابة الدولة كرقابة بنّاءة، وناجعة، ومتّصلة مع القضايا المركزيّة، ومنغمسة في المجالات الجوهريّة للجسم الذي يُخْضع للرقابة، من خلال التركيز على مواضيع الرقابة ذات الطابع الاجتماعيّ، ومن منظور خدمة المواطن، وكذلك من خلال رؤية المخاطر الجوهريّة التي تؤثّر على نشاط من يُخْضَعون للرقابة. هذا إلى جانب المواضيع التي تتعلّق بالإدارة السليمة ونقاوة اليد.

**هذا التقرير هو التقرير الأوّل الذي أوقّع عليه كمراقب الدولة ومفوّض شكاوى الجمهور، وهو يعكس رؤيا المكتب ومخطّط الخطّة الإصلاحيّة للرقابة البنّاءة.**

يولي مكتب مراقب الدولة أهمّيّة خاصّة لتنفيذ الرقابة على مواضيع هيكليّة (بنيويّة) ذات استحقاقات وتأثيرات قوميّة واسعة. هذا التقرير يورد بالتفصيل عددًا من الأنشطة الرقابيّة البنيويّة، ومن بينها الرقابة على **منظومة الدفن في إسرائيل**، حيث جرى في إطارها فحص أبعاد مختلفة في طريقة تقديم خدمات الدفن لعموم الجمهور. وقد كشف الفحص الذي أجريناه النقابَ عن عيوب ونواقص بالغة في هذا الموضوع، وعليه قمنا ببلورة توصيات تتعلّق بإجراء عمليّة تنظيم شاملة لمجال تقديم خدمات الدفن، وبضمن ذلك: تعزيز جهود استغلال مورد الأرض استغلالًا أقصويًّا؛ المحافَظة على الأنظمة التي ترمي إلى ضمان عدم إغلاق المقابر إلّا بعد استنفاد قدرتها الاستيعابيّة استنفادًا تامًّا؛ التشديد على أن لا يتعدّى عددُ المقابر التي تَعرضها أجسام الدفن للبيع بسعر كاملٍ العددَ الذي حدّده القانون؛ إعادة ضبط الموديل الماليّ الذي يُفترض به أن يوازن بين نفقاتِ أجسام الدفن على تطوير المقابر، ودخلِها المتحصّل من بيع المدافن؛ التخطيط الطويل الأمد الذي يمكّن من التعامل مع قضيّة الاتّجار المتوقّع

بالمدافن في مناطق يكثر فيها الطلب؛ تحديد سياسة إشراف وفرض للقانون في كلّ ما يتعلّق بمخالفات التخطيط والبناء في مجال الدفن؛ التشديد على التعليمات التي تلزِم بإعطاء التطعيمات اللازمة لكلّ من يعمل في دفن الموتى؛ الحاجة إلى تسوية خدمات الدفن لغير اليهود. على الأجسام المنخرطة في مجال الدفن أن تعمل على تصحيح العيوب على نحوٍ تامّ في سبيل تطبيق مبدأ المحافظة على كرامة الميّت بالنسبة لكلّ فرد وَفْق معتقداته وعاداته. تجدر الإشارة هنا إلى عدد من المبادرات التي جرى من خلالها النهوض بموضوع الدفن لصالح المواطن، ومن بينها إقامة مركز معلومات للجمهور، وتوفير تطبيق إلكترونيّ للوصول إلى المدافن.

سيتناول مكتب مراقب الدولة في كلّ عامٍ المجالات التي جرى تعريفها كغايات قوميّة. في هذا الإطار، قمنا هذا العام بفحص مركّبات معيّنة من الخطّة الحكوميّة "مِحير لَمِشتاكين" ("السعر للساكن")، وهي الخطّة المركزيّة التي طرحتها الدولة لمواجهة أزمة السكن ومساعدة الأزواج الشابّة والأفراد المعدومين من الشقق على شراء شقّة بسعر مخفّض. قامت الدولة برصد موارد ضخمة من أجل تطبيق الخطّة، ومنحت أصحاب الاستحقاق تسهيلات كبيرة في أسعار أراضيها. لذا يجب على مركِز الإسكان الرئيسيّ، ووزارة البناء، وسلطة أراضي إسرائيل ("رامي") أن يفحصوا توليفة الشقق المعروضة وموقعها، وأن يعملوا قدر المستطاع على تقصير الجداول الزمنيّة ومنع التأخير في سلسلة إنتاج الشقق، في سبيل التبكير قدر المستطاع في تسليم الشقق للفائزين.

في عام 2019، بدأ مكتب مراقب الدولة في إجراء فحص شامل حول كيفية استعداد جهاز الرعاية الصحية للتعامل مع الأمراض التي قد تسبب قدرًا كبيرًا من انتشار المرض وتسبب الضرر الشديد للصحة العامة ، بما في ذلك وباء الإنفلونزا والحصبة والإيبولا. في تشرين ثاني 2019 تم إحالة التقرير إلى الجهات الخاضعة للرقابة لتلقي ردها على ما ورد فيه وفي تاريخ 14.2.20 تم تقديمه إلى رئيس الوزراء. يوضح الوضع الذي ساد في الصين في ديسمبر 2019 ، قبل موعد نهاية اعمال المراجعة ، الخطر الكبير الذي ينطوي عليه انتشار وباء الكورونا ، وحتى موعد تقديم التقرير إلى رئيس الوزراء ، لم يتم اكتشاف الفيروس في البلاد بعد.

نتائج اعمال المراجعة اظهرت خلل في استعداد وزارة الصحة وصناديق المرضى ونظام الاستشفاء للتعامل مع الأمراض المتفشية والمستجدة. اظهرت اعمال المراجعة انه وفقًا للسيناريو الذي توقعته وزارة الصحة، أن يتسبب تفشي وباء الإنفلونزا في مرض 2.25 مليون نسمة في إسرائيل (حوالي 25% من السكان)؛ ستكون الزيادة في المرض على مدى ثمانية أسابيع تقريبًا، لتضيف حوالي 150,000 مرضى آخرين الذين يحتاجون الى خدمات الاستشفاء في المستشفى، اضف الى ذلك حوالي 25,000 مريض سيحتاجون إلى خدمات الاستشفاء في وحدات العناية المركزة وحوالي 12,500 مريض سيحتاجون إلى التنفس الاصطناعي. حسب اللوائح والارشادات للاستعداد للعمليات التي يجب ان تتخذ، لا توجد أي إشارة إلى عدد غرف العزل المطلوبة، وتجدر الإشارة إلى أن نظام الاستشفاء يرضخ تحت عبئ كبير على مدار العام، أقسام عديدة في المستشفيات العامة تعمل فوق طاقتها، وهناك نقص في أسرّة العناية المركزة.

في اعمال المراجعة اتضح انه لا توجد لوزارة الصحة خطة لملئ النقص في الاسرّة في المشافي وفي الطواقم الطبية وفي المعدات في حالة تفشي انفلونزا وبائية لضمان علاج مناسب للمرضى الكثيرين الذين سيحتاجون للمكوث في المستشفى في حالة تفشي هذا المرض.

تنص خطة الاستعداد على أن كمية الأدوية المضادة للفيروسات يجب أن تكفي لـ 25% من السكان، لكن تبين في الفحص أن مخزون الأدوية يكفي فقط لـ 16% من السكان.

يوضح هذا الفصل كيفية تنفيذ السياسة بما يخص الرقابة المنهجية والبناءة والفعّالة التي تتطلع إلى المستقبل وتتعامل مع المخاطر قبل بدايتها.

تزداد أهمية هذا الفصل في ضوء إعلان منظمة الصحة العالمية في 11.3.20 أن الكورونا وباء عالمي.

كلي أمل أن يكون هذا الفصل ، الذي تم تقديمه، كما ذُكرانفا قبل تفشي الكورونا في إسرائيل ، ساعد على اتخاذ أفضل القرارات وساهم في إستعداد وزارة الصحة وحكومة إسرائيل لمنع انتشار فيروس الكورونا في إسرائيل؛ والآن عند نشره، سيعزز من مستوى الوعي العام بضرورة الامتثال لتوجيهات الهيئات المختصة.

عالَجَ مكتبي أيضًا **مسارات صنع القرار في وزارة الماليّة في المواضيع التالية: استيفاء نسبة العجز المحدّدة للعام 2018؛ توقّعات المداخيل للعام 2019؛ علاوات الأجر بسبب غياب الأمن التشغيليّ.** وأظهرت نتائج العمل الرقابيّ أنّ شعبة المحاسب العامّ وسلطة الضرائب لم تتجاوزا الصلاحيات، وأنّ أنشطتهما أدّت إلى استيفاء سقف العجز بنسبة 2.9% من الناتج القوميّ الخام.

على الرغم من ذلك، جرى الأمر دون إجراء نقاش شامل ومتكامل. توقّعات الدخل المستجدّة للعام 2019 لم تُعرَض على الحكومة إلّا في كانون الثاني من العام 2019، بعد دخول ميزانيّة الدولة إلى حيّز التنفيذ. فقد عرضت التوقّعات المستجدّة عجزًا بنسبة 3.6% من الناتج القوميّ الخام (أعلى بـِ 7% من المتوقّع)، الأمر الذي أثّر على قدرة الحكومة على تحقيق الغايات التي وضعتها لنفسها; الإشراك في مسارات صنع القرارات في وزارة الماليّة لم يكن سليمًا لأنّ العلاقات المتبادلة في الوزارة كما ظهر أمام فريق الرقابة لم تكن على الوجه الأفضل. إذا أخذنا بعين الاعتبار التكلفة الباهظة لمخطّط غياب الأمان التشغيليّ التي وصلت إلى 22 مليار شيكل، فإنّ عمليّة التصديق على هذا المخطّط جرت في إطار جدول زمنيّ ضيّق، وترافقت مع تقليصات في الميزانيّة لغرض تمويلها. يجب على وزارة الماليّة التي تشْغل دورًا مركزيًّا وحيويًّا في تقوية الاقتصاد الإسرائيليّ أن تتّخذ القرارات بطريقة منظّمة وشموليّة كي تتمكّن من مواجهة التحدّيات المستقبليّة. من اللائق أن تقوم الحكومة باستخلاص العبر من طريقة معالجتها لاتّفاقيّة علاوة الأجر بسبب غياب الأمان التشغيليّ برؤية تستشرف المستقبل، وحريٌّ بها أن تُجري عمليّة مسح للاتّفاقيّات والكشوفات ذات الأهمّيّة الاقتصاديّة البالغة، وأن تنهض بنقاش منهجيّ في هذه القضايا، وأن تتّخذ القرارات في الوقت المناسب.

وَفْق تصوُّراتي، يجب التنويع في أصناف العمليّات الرقابيّة التي تنفَّذ في مكتب مراقب الدولة، والدفع قُدُمًا بمجال العمليّات الرقابيّة الماليّة. في هذا الإطار جرى فحص موضوع **بناء الموانئ البحريّة الجديدة والتهيّؤ للمنافسة بين الموانئ.** الموانئ البحريّة هي البوّابات الأساسيّة لدخول البضائع إلى الدولة، لذا فهي تسهم إسهامًا حاسمًا في تعزيز التنافس وتخفيف غلاء المعيشة في السوق الإسرائيليّة المعزولة والممركَزة. منذ العام 2005، تقوم الحكومة بالدفع نحو إجراء عمليّات تغيير جذريّة في سوق الموانئ البحريّة في إسرائيل، ومن المتوقّع أن تبلغ هذه التغييرات ذروتها في العام 2021 عند البدء بتشغيل الميناءين الجديدين: ميناء الخليج وميناء الجنوب. يجب على "حاني" (شركة موانئ إسرائيل) ووزارة المواصلات أن تتّخذا على جناح السرعة الإجراءات الضروريّة لتهيئة الموانئ القائمة للمنافَسة المتوقّعة، بغية ضمان الجانب التنافسيّ لفرع الموانئ في جميع مجالات النشاط.

عالج التقرير مجالًا اقتصاديًّا مهمًّا آخر، هو **الأبعاد الاقتصاديّة لتسوية الممتلكات والأصول والخطّة الإصلاحيّة في سوق الكهرباء**. في العام 2018، بعد مفاوضات استمرّت أكثر من عَقدين، توصّلت الدولة وشركة كهرباء إسرائيل إلى توافقات حول تسوية حقوق الملْكيّة للممتلكات التي بحوزة الشركة، وحول إجراء تغيير هيكليّ في سوق الكهرباء. تسوية الممتلكات المطروحة تمنح شركة الكهرباء مكافآت ماليّة كبيرة، وتبقي بيدها حقوق الملْكيّة على أكثر من 200 من الممتلكات الجوهريّة، وعلى آلاف الممتلكات التشغيليّة الفرعيّة ذات القيم الماليّة المجهولة. كلّ هذا مقابل أن تعيد الشركة إلى الدولة 16 من هذه الممتلكات لصالح الجمهور بقيمة 1.6-2.5 مليار شيكل.

عزّزت هذه التسوية متانة شركة الكهرباء الماليّة، ومن المهمّ أن تطبّق جميع الجهات المشارِكة في تسويات الممتلكات والخطّة الإصلاحيّة مجْمَل التوافقات بين الدولة وشركة الكهرباء تحقيقًا كاملًا، بغية تعزيز الفائدة التي سيجنيها الطرفان منها أسوة بالجمهور الواسع. فحص نتائج تسويات الممتلكات، الذي نفّذته وزارة الماليّة مع "حاحي" ("شركة كهرباء إسرائيل") ومع شركات حكوميّة في الحالات السابقة التي انتهت فيها فترة الامتياز،[1] يشير إلى غياب الخطط الإستراتيجيّة لمعالجة استرجاع أصول الدولة وممتلكاتها عند انتهاء فترة الامتياز، حتّى في الحالات التي وضعت فيها تعليمات مسبقة في شأن توزيع الممتلكات. لذا، فإنّ المطلوب من وزارة الماليّة هو أن تصوغ على جناح السرعة أنظمة وقواعد لمنح الامتيازات ومعالجة إعادة ممتلكات الدولة، وأن تستخلص العبَر من الطريقة التي عالجت فيها الدولة الممتلكات التي بحوزة شركة الكهرباء في العَقدين الأخيرين. كلّ ذلك من خلال التمييز بين الشركات المعَدّة للخصخصة، والشركات المعَدّة لمواصلة حيازة الممتلكات، وبنظرة استشرافيّة.

ثمّة فصل آخر من التقرير يتناول موضوع **شحن البضائع بواسطة القطارات**، حيث تبيّن أنّ حجم نقل البضائع بواسطة السكّة الحديديّة قد تراجع في السنوات الأخيرة، وأنّ هذا الفرع يعاني من فقر في البنى التحتيّة لشحن البضائع، على الرغم من الفائدة الكبيرة التي قد تجنيها السوق الاقتصاديّة من نقل البضائع عبْر القطارات، وتظهر نتائج الفحص أنّ السكّة الشرقيّة لم تُستكمل بعد، وأنّ بعض المحطّات المُقامة حديثًا قد أُغلِقت بسبب مشاكل تتعلّق بجودة البيئة، وأنّ إقامة المحطّات والتشعُّبات الجديدة تتأخّر لسنين طويلة. قِطاع شحن البضائع يعاني من نقص في البنى التحتيّة بسبب الأفضليّة التي تُمنح لنقل المسافرين، وعليه يعاني هذا القِطاع من غياب الفاعليّة التشغيليّة.

لم تقم شركة القطارات بزيادة حجم البضائع المشحونة، ولم تستغلّ قدراتها الكامنة في مجال الشحن. على الرغم من أنّ الحكومة قد قرّرت في العام 2012 إقامة شركة فرعيّة في سبيل خصخصة شحن البضائع عبر السكّة وزيادة حجم النشاط، لم تأتِ إقامتها بالنتائج المرجوّة، حيث ضعضعت المتانة الاقتصاديّة للشركة، وراكمت خسائر ماليّة كبيرة بدءًا من السنة الثانية من تشغيلها، وعليه فهي لا تستطيع إعالة نفسها. على وزارة الماليّة ووزارة المواصلات وشركة القطارات العمل على تصحيح العيوب التي طُرِحت في التقرير الحاليّ في سبيل زيادة حجم البضائع التي تُنقَل عبْر سكّة الحديد زيادة كبيرة. كلّ ذلك في سبيل استنفاد الفائدة الاقتصاديّة الكبيرة التي يجنيها الاقتصاد وتجنيها شركة القطارات من نقل البضائع عبْر السكّة، ولأنّ شحن البضائع بواسطة القطارات بدل سيّارات الشحن يحسّن أمن وسلامة المسافرين في الشوارع والطرقات.

كمراقب للدولة أُولي معالجةَ وفحص المواضيع التي تؤثّر على عموم المواطنين في الدولة أهمّيّةً بالغة، بما في ذلك المواضيع التي يحصل فيها تماسٌّ بين المواطن وأجسام السلطة. تتمثّل وظيفة الحكومة والقِطاع العامّ في خدمة مواطني الدولة من خلال تقليص الأعباء البيروقراطيّة قدر المستطاع. الرقابة

1 تسوية الممتلكات مع شركة معامل تكرير البترول، وشركة البنى التحتيّة للنفط والطاقة، وشركة خطّ منتجات الوقود.

في موضوع **الأنشطة الحكوميّة لتقليص الأعباء البيروقراطيّة** أظهرت أنّ الأجسام العامّة ألقت، في بعض الأحيان، على أصحاب المصالح مزيدًا من الأعباء الرقابيّة العلويّة والبيروقراطيّة، الأمر الذي يثقل على أصحاب المصالح ويصعّب عليهم تخطيط نشاطهم التجاريّ، ويتسبّب -في ما يتسبّب-في حصول ارتفاع في غلاء المعيشة، وإضرار بنموّ السوق الاقتصاديّة، وبالقدرة الإنتاجيّة، وبالمستوى المعيشيّ للسكّان، وبمدخولات الدولة من الضرائب. ووَفق التقديرات في هذا المجال، فإنّ عدم تقليص الأعباء الرقابيّة والبيروقراطيّة بنسبة 30% يقترن بخسارة لمرّة واحدة بقيمة 58 مليار شيكل. تُمْكِن الإشارة إلى النشاط الحكوميّ في السنوات الأخيرة لإقامة بنى تحتيّة وآليّات تمكِّنُ من تقدير تأثيرات العمليّات الرقابيّة الجديدة مسبقًا، قبل فرضها. هذا الأمر لا يكفي، ويجب على الحكومة أن تستثمر على نحوٍ مركَّز وخلّاق في تقليص الأعباء البيروقراطيّة والرقابيّة، وفي مواصلة تحسين الإجراءات.

يولي مكتب مراقب الدولة أهمّيّة خاصّة لمتابعة تصحيح العيوب التي تكشف عنها تقاريره، وقد عقد العزم على تعزيز هذه النزعة على نحوٍ فائق، والقيام في كلّ عام باختيار عدد من المواضيع لتقارير المتابعة. يشمل التقرير الحاليّ متابَعة في موضوع **نشاط سلطة الضرائب في موضوع وقود الديزل (السولار)** على ضوء تقرير الرقابة الذي نُشِرَ بشأن هذا الموضوع في العام 2015. تسوية وقود الديزل تسعى إلى تقليل الأضرار التي تلحق بالفروع الاقتصاديّة التي يشكّل فيها وقود الديزل والمركَبات الوسائل الأساسيّة لإنتاج الدخل. كلفة تسوية وقود الديزل للاقتصاد الإسرائيليّ في العام 2018، كإعادة ماليّة للمصالح التي تشملها التسوية بلغت نحو 3.59 مليار شيكل. وأظهر التقرير السابق أنّ سلطة الضرائب لا تعالج موضوع تسوية وقود الديزل بطريقة لائقة، وأنّ هذه التسوية لا تحقّق أهدافها، وتخلق محفّزًا سلبيًّا لاستخدام أنواع وقود خضراء غير ملوّثة. الرقابة الحاليّة أظهرت تصحيحًا لجزء من العيوب، وتصحيحًا جزئيًّا لجزء آخر منها، وأنّ ثمّة عيوبًا لم يجْرِ تصحيحها بتاتًا. إلى حين استكمال تقليص تسوية وقود الديزل، يجب على سلطة الضرائب أن تعمل على تصحيح العيوب التي لم تصحّحها بعد.

**ختامًا، يسرّني أن أنفّذ واجبي المتمثّل في تقديم الشكر لمستخدَمي وعاملي مكتب مراقب الدولة الذين يعملون بكلّ تفانٍ وإخلاص في سبيل تنفيذ عمليّات الفحص والرقابة بطريقة مهنيّة وعميقة وجذريّة ومُنْصِفة، وفي سبيل نشر تقارير رقابيّة موضوعيّة ومؤثّرة وواضحة وذات صلة بالقضايا الملحّة.**

**يُلقى على عاتق الأجسام الخاضعة للرقابة واجب العمل على وجه السرعة وعلى نحوٍ فاعل لتصحيح العيوب التي أُدرِجت في هذا التقرير، ابتغاءَ تطوير السوق الاقتصاديّة وتحسين جودة حياة المواطنين في الدولة.**

**مَتنْياهو أنجيلمان**
مراقب الدولة
ومندوب شكاوى الجمهور

القدس، آذار 2020