



المقدمة

تقرير الرقابة 172 أ - القسم الثاني، الذي وُضع على طاولة الكنيست، هو الجزء الثاني من التقرير السنوي لمراقب الدولة، ويعرض نتائج الرقابة على الأجسام التي أُخِضت للرقابة في العام 2020. يتناول التقرير أنشطة رقابية في مجالات الاقتصاد والبنى التحتية القومية، ومجالات تُعتبر حجرَ أساسٍ ضروريًا لتطوير الاقتصاد، ولتحسين جودة حياة المواطنين في الدولة.

على مرّ السنين، يشدّد مكتب مراقب الدولة على إجراء نشاط رقابيّ في مواضيع بنويّة تحمل في طياتها تأثيرات قوميّة واسعة، وعليه أدرجنا في هذا التقرير نتائج عمليّات رقابية بنويّة في المواضيع التالية: البرامج القومية لتطوير لواء الشمال؛ إدارة الاستثمارات في صفوف أجسام مختلفة، وفي مفعال هيبابس. في ما يلي استعراض سريع للأنشطة الرقابية المذكورة.

يبلغ تعداد السكّان في لواء الشمال (بيانات 2019) نحو 1.5 مليون نسمة، ويشكّل هؤلاء 16% من سكّان الدولة؛ ويضمّ اللواء 424 قرية ومدينة، وتبلغ مساحته 4,473 كيلومترًا مربعًا. الرقابة حول **المخططات القومية لتطوير الشمال** أظهرت أنّ الحكومة قد قرّرت في العام 2016 وضع خطة إستراتيجيةّ متعدّدة السنوات لتطوير لواء الشمال، وقامت بعرضها في العام 2017، وقد رُصد لتطبيقها 17.3 مليار شيكل. تبين أنّ تطبيق الخطة على مستوى الوزارات في المجالات المختلفة لم يخلق تغييرًا فعليًا في مجالات الحياة ذات الصلة. وبالنسبة لعدد من المشاريع التي أُدرجت في الخطة الحكومية، لم تُجرَ عملية فحص للمعوقات التي تصعب على لواء الشمال في المجالات المختلفة، وعليه فإنّ الأولوية التي مُنحت للواء الشمال لم تكن فعّالة ومؤثّرة. بعض الميزانيّات التي خُصّصت للخطة القومية لتطوير الشمال لم تُصرّف، وبعض الأهداف التي أُدرجت في القرار لم تتحقّق. لقد كان بمقدور الخطوات الإستراتيجيةّ لتطوير الاقتصاد في الأمد المتوسط في لواء الشمال أن تخلق التغيير، وأن تشكّل محرّك النموّ المطلوب من أجل تحسين الوضع في الشمال تحسبًا جذريًا، وأن تُفضي بالتالي إلى تحسين في جميع المرافق الحيّاتية. هذه الخطوات الإستراتيجيةّ لم يجرّ المضيّ فيها فُدمًا بما فيه الكفاية. حتّى انتهاء موعد الرقابة، لم يستغلّ سوى 37.5 مليون شيكل من أصل 400 مليون شيكل خُصّصت في قرار الحكومة لمشاريع أُدرجت تحت خانة "مشاريع قومية".

ثمّة فجوات اليوم في مستوى الفقر بين لواء الشمال وسائر الألوية في مجالات عديدة، بما في ذلك مجال التشغيل، والأجور، والتربية والتعليم، والتحصيل العلميّ الأكاديمي، وكذلك في المجال الصحيّ. تبين أنّه لم يحصل أيّ تغيير جوهريّ في الفجوات المذكورة منذ اتّخاذ قرار الحكومة، وتبين أنّ بيانات لواء الشمال أدنى من بيانات سائر الألوية في معظم المؤشّرات التي جرى فحصها. على سبيل المثال، بلغ عدد الأسرة في المستشفيات 1.5 سرير لكلّ 1,000 نسمة في العام 2018، وهي النسبة الأدنى من بين الألوية جميعها. يوصي مكتب مراقب الدولة أن تعيد الوزارات فحص وضع لواء الشمال مقارنة بسائر الألوية، وفحص مدى فاعليّة وتأثير الأنشطة التي شملها القرار الحكوميّ، ومن ثمّ النهوض بخطة مكملّة لتلك التي شملها القرار، بغية تقليص الفجوات بين لواء الشمال وسائر الألوية، وضمان توفير خدمات سليمة ومنظمة لجميع سكّان الدولة.

في الفصل الذي يتناول **إدارة الاستثمارات في صفوف أجسام مختلفة**، طُرِح أنّ قيمة الاستثمارات الجارية (بيانات 30.6.2020) للأجسام المؤسّسية والشركات الحكومية والشركات القانونيّة التي جرى فحصها تبلغ 9.4 مليار شيكل، من بينها 4.9 مليار مخصّصة للرواتب التقاعدية. تُظهر نتائج الرقابة أنّ ثمّة نواقص وعيوبًا في الجانب الإداريّ وفي الجانب المهنيّ في نشاط لجان الاستثمار في الكيانات التي جرى فحصها. ثمّة أهميّة قصوى لتعزيز الإشراف والرقابة على استثمارات هذه الكيانات بوسائل عدّة، ومن بينها ما يجري بواسطة لجان الاستثمار، وإدارة المخاطر بطريقة مدروسة، ولا سيّما في أوقات

الأزمات التي قد يتسبب التذبذب الحاد إبانها في سوق المال في تآكل ملفّ الاستثمارات. الإدارة المدروسة للاستثمارات في صفوف السلطات المحليّة وكيانات من القطاع العامّ (بما في ذلك تحديد سياسة استثمار ملائمة من خلال مراعاة اعتبارات الربح الاقتصاديّ أو المحافظة على القيمة الفعلية للاستثمار، ونطاقات الاستثمار والمخاطرة)، هذه الإدارة تستخلص الفوائد الكامنة في الأموال القائمة في الكيان.

التزام المجتمع في إسرائيل بالمحافظة على حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة يتركز على الاعتراف بمبدأ المساواة، وقيمة الإنسان الذي خُلِق على هيئة الله، وعلى احترام المخلوقات. المواصلة العامّة ضرورية جدًّا للأشخاص ذوي الإعاقة؛ وذلك أنّها تمنحهم الاستقلاليّة، وتتيح لهم الوصول إلى الخدمات التشغيليّة، والتربية والتعليم والصحة، وتمكّنهم من ممارسة حياة مجتمعيّة سليمة والانخراط في مجتمعاتهم المحليّة. يشمل التقرير فصلًا حول موضوع **إتاحة المواصلة العامّة للأشخاص ذوي الإعاقات**. بحسب بيانات دائرة الإحصاء المركزيّة للعام 2019، وصل عدد الأشخاص ذوي الإعاقات في إسرائيل إلى 1.56 مليون شخص (من بينهم 1.2 مليون شخص من أبناء 20 عامًا فما فوق)؛ 50% من هؤلاء لا يعملون؛ و 38% منهم يستخدمون يوميًّا حافلات المواصلة العامّة داخل المدن، و 15% يستخدمون الخطوط بين المدن. يجد قسم كبير من ذوي الإعاقة أنفسهم مجتبرين على التعامل مع قدرة متدنيّة على اكتساب لقمة العيش (75% من بينهم يعانون من إعاقة خطيرة)، وصعوبات في تمويل المصروفات الشهرية (19% في صفوف الأشخاص ذوي الإعاقة الخطيرة، و 11% في صفوف الأشخاص ذوي الإعاقة المتوسطة)، وفي امتلاك سيارّة (نحو 63% من بينهم)، وفي استصدار رخصة سياقة (نحو 60% منهم). هذه الصعوبات ترافقها صعوبة في استخدام المواصلة العامّة التي يحتاجونها كي يحقّقوا الاستقلاليّة في التنقل.

تتماشى ملاءمة البيئة الفيزيائيّة والبشريّة لقدرات ذوي الإعاقة البدنيّة والحسيّة والعاطفيّة والحسيّة والذهنيّة مع مبادئ مساواة حقوق الأفراد ذوي الإعاقة، وتشكّل مدماكًا مهمًّا يمكنهم من ممارسة حياة اعتياديّة وكريمة ومتساوية في المجتمع المحليّ، الأمر الذي يسهم إسهامًا إيجابيًا في أداؤهم. تعزيز قدرة تنقل ذوي الإعاقة سيمكّنهم (ويمكّن الاقتصاد كلّه) من جنّي فوائد اقتصاديّة من هذا الأمر بفضل عوامل شتى، من بينها تعزيز الحراك الاجتماعيّ والاقتصاديّ لهؤلاء، ومنح فرص تشغيليّة جديدة، وتعزيز إنتاجيّة العمل في السوق الاقتصاديّة، وتوفير للموارد مردهً إلى عدم الحاجة لتوفير سرفيات خاصّة، وتوسيع الفرص للحصول على خدمات ضروريّة. أهميّة الاهتمام بالضعيف لا تكمن في الفائدة التي يعود بها على الفرد فحسب، بل كذلك بسبب الفائدة التي يعود بها على المجتمع ككلّ، سواء أكان ذلك من الناحية القيميّة - الأخلاقيّة، أم من الناحية الاقتصاديّة. هذا الأمر يشكّل اختبارًا للمتانة الأخلاقيّة للمجتمع، وأساسًا لوجوده.

"ياد قشيم" - سلّطة ذاكرة الكارثة والبطولة (ياد قشيم) هي شركة عامّة يتملّ دورها - في ما يتملّ - في "استحضار ذكرى كلّ من سقط من أبناء الشعب اليهودي، ومن حارب، ومن تمرّد ضدّ العدو النازي، ومنح اسم وذكرى لهؤلاء، وللجاليات، والمنظّمات والمؤسّسات التي جرى تدميرها بسبب انتمائها للشعب اليهودي، وكذلك تخليد ذكرى غير اليهود الذين خاطروا بأرواحهم من أجل إنقاذ اليهود إبان فترة الكارثة".

تُغطّي بناية ياد قشيم مساحة 180 دونمًا، وتقع على "جبل الذكرى" في القدس، وقد بلغت ميزانيّة المؤسّسة الجارية في الفترة بين العامّين 2017-2019 نحو 200 مليون شيكل، ووصل العجز الماليّ في العام 2020 إلى 25.6 مليون شيكل. في الفصل الذي يتناول **أبعادًا في نشاط "ياد قشيم" - سلّطة الذكرى للكارثة والبطولة جرى التطرّق، إلى حقيقة أنّ المؤسّسة تملك مجموعات كبيرة من الأغراض والمستندات والوثائق ذات القيمة التاريخيّة الاستثنائيّة في كلّ ما يتعلّق بتخليد ذكرى الكارثة، وثمة حاجة إلى تحسين إدارتها لضمان صونها من أجل الأجيال القادمة، وعلى "ياد قشيم" أن تحسّن التدوين والتصنيف الكاتالوجيّ لهذه الأغراض؛ وإدارة أنشطة الصون بطريقة مَحوسّبة، والعمل على**



استكمالها قبل أن يتدهور وضع هذه الموجودات، والتأكد من استيفاء معايير درجة الحرارة، والرطوبة والإضاءة، وملاءمتها للمعايير المُتَحَفِّية المستجدة. على "ياد قشيم" أن تعيد النظر في العجز السنوي للنشاطات الجارية، والعمل على خلق توازن مالي سنوي.

تشكّل المياه الجوفية في العالم مصدرًا إستراتيجيًا من الدرجة الأولى للماء، فهي توفر نحو نصف مياه الشرب لسكان العالم، ونحو 40% من المياه المُعدّة للزراعة، وتشكّل المصدر الأساسي للمياه الطبيعية في إسرائيل. السلطة الحكومية للماء والصرف الصحيّ مسؤولة عن المحافظة على جودة مصادر المياه الطبيعية وغير الطبيعية، وإعادة تأهيلها، وتحسينها، ومنع تلوثها. أظهر الفصل الذي يتناول **منع تلوث مصادر المياه وملوحتها، ومراقبتها، وإعادة تأهيلها** أنّ الأنشطة السابقة للصناعات الأمنية ومعسكرات الجيش تُشكّل المصدر الأساسي لتلوث أكويفير (طبقة المياه الجوفية) الشاطئ الذي يشكّل مصدرًا حيويًا لتزويد المياه العذبة لقطاع الماء في إسرائيل.

لم تستكمل سلطة الماء ووزارة المالية ووزارة الأمن (وهي الجهات المسؤولة عن معالجة التلوث الذي تُشكّل الصناعات الأمنية ومعسكرات الجيش مصدرًا له) أعمال إعادة التأهيل بغية معالجة التلوث، وعلى الأجسام ذات الصلة (سلطة المياه، ووزارة الأمن، ووزارة المالية، ووزارة حماية البيئة، ووزارة الزراعة وتطوير القرية) أن تعمل على تصحيح النواقص والعيوب التي أُدرجت في هذا الفصل، وفحص تطبيق التوصيات المُدرجة فيه، والتي تشمل وضع خطة متعددة السنوات لمعالجة التلوث، وتخصيص مصادر لتمويله وفق سلم الأولويات المحدد، واتخاذ خطوات لإزالة المواد الملوثة من طبقات المياه الجوفية المختلفة.

قام مكتبنا كذلك بفحص إدارة الدين في شركة الكهرباء الإسرائيلية م.ض. في السنوات الأخيرة، تراجع دين شركة الكهرباء ووصل في العام 2020 إلى 30 مليار شيكل، وبشكل الأمر تراجعًا بنسبة 42.3% مقابل عام 2012؛ وتحسّنًا في العلاقات المالية لشركة الكهرباء. في العام 2020 كانت نسبة الدين لـ EBITDA 3.99 مقابل نسبة 8 في العام 2013. بفضل هذا الأمر، تحسّنت شروط تجنيد رؤوس الأموال لدى الشركة، والفوائد المصرفية التي ترتبت عن تجنيد الأموال الأخير كانت الأدنى منذ أن بدأت شركة الكهرباء بعمليات التجنيد.

التحسّن في وضع شركة الكهرباء الماليّ في السنوات الأخيرة، وتقليص دينها حتى العام 2017 يُعتبران تصحيحًا للتدهور الذي طرأ على وضعها الماليّ على ضوء الأزمات التي ألمّت بالشركة، فعادت إلى الوضع الذي سبق أزمة الوقود والأزمة الاقتصادية العالمية في العامين 2008 و 2009. في العام 2018، وُقعت اتّفاقيتان بين شركة الكهرباء والدولة، بشأن تسوية الأملك والإصلاح في قطاع الكهرباء، فأدى الأمر إلى تحسّن إضافي في وضع شركة الكهرباء الاقتصاديّ، وإلى تقليص آخر في وضع الديون. أظهرت الرقابة أنّ تحليل العوامل التي أدت إلى تقليص الدين يُظهر أنّ الأمر أصبح ممكنًا في الأساس بسبب أحداث ذات طابع غير متكرّر، لا بسبب خطوات اتّخذتها الشركة على نحو روتيني في إطار عملها الجاري. يعود الفضل في تراجع 16% من الدين إلى الخطوات التفعيلية التي اتّخذت لتقليص نسبة الدين، وجرى تنفيذها -في ما جرى- على حساب الاستثمارات في تطوير شبكة الكهرباء. تبين كذلك أنّ ثمة خوفًا من أنّ جزءًا من هذه الاحتياجات لا تتلقّى استجابة حتى في برامج التطوير المستجدة للسنوات القادمة، إلى جانب ذلك، تطرأ تغييرات فعلية على قطاع الكهرباء، وهذه تتطلب استثمار موارد كبيرة، وهو ما يهدّد مواصلة التحسين في وضع الشركة الماليّ. على شركة الكهرباء والجهات الحكومية توفير احتياجات قطاع الكهرباء أسوة بالمحافظة على المتانة المالية للشركة.

يولي مكتب مراقب الدولة متابعة تصحيح النواقص والعيوب التي تُستشف من تقاريره أهمية قصوى، وأنوي العمل على تعزيز وتوسيع رقابة المتابعة توسيعًا كبيرًا هامًا. يشمل التقرير الحاليّ ثلاثة نشاطات متابعة رقابية في المواضيع التالية: **المواصلات العامة - استخدام بطاقة "راف كاف"، وتطبيقات الدفع المحوسبة؛ صيانة الشوارع بين المدن؛ استنفاد المكافآت الضريبية في سلطة**



הצرائב. إدارة فائض العملة الصعبة في بنك إسرائيل. أظهرت نشاطات المتابعة الرقابية حول موضوع فائض العملة الصعبة في بنك إسرائيل أنّ نشاط البنك في سوق العملة الصعبة قد أُخضع للتنظيم في العَقْد الأخير على ضوء تطبيق قانون بنك إسرائيل، 2010. في هذه الأثناء، يجري فحص متواتر لضرورة تغيير المبادئ التي يُحدّد وفقها المستوى المطلوب لفائض الأموال الصعبة للأمد البعيد والخطوط التوجيهية لسياسة الاستثمار فيها. علاوة على ذلك، جرى تصحيح معظم النواقص التي ظهرت في التقرير السابق الذي نُشر في تشرين الثاني عام 2012، ومن بينها النقص في الأنظمة التي تنظّم نشاط بنك إسرائيل، ومعالجة المخاطر في ملفّ الفائض بعامّة، وفي الحالات المتطرّفة بخاصّة. على الرغم من ذلك، الزيادة البالغة التي طرأت في العَقْد الأخير في فائض العملة الصعبة الذي بحوزة البنك أدّت، في شباط عام 2021، إلى زيادة بنحو 75 مليار دولار عن السقف الأعلى للنسبة المرغوب بها التي حدّدها مدير البنك، وزادت من مخاطر الاستثمار، وخلقت التزامات كبيرة بحجم نحو 555 مليار شيكل، وغالبيتها تُنسب لتراكم الفائض، إلى جانب تقليص رأس مال البنك إلى عجز متراكم في رأس المال بنحو 70 مليار شيكل (سار) في كانون الأوّل عام 2020). في سبيل العودة إلى نسبة الاستثمار المرغوبة في فائض العملة الصعبة وتقليص الخطر الذي يتهدّد صيت البنك، نوصي بإعداد خطة احتياطية لفحص لجنة النقد، ولاستغلال الفائض بصورة ناجعة في الظروف الملانمة.

تجري الإشارة إلى أنّ أحدَ الفصول التي أُعدّت في إطار هذا التقرير (الفصل الذي يتطرّق إلى مجال حماية العالم السيبراني) يخضع لإجراءات السريّة ولم يُدرج في التقرير.

تطلّب إعداد التقرير جهدًا بالغًا، ولا سيّما في فترة أزمة الكورونا، من قِبَل عاملي دائرة الرقابة في مجالات الاقتصاد والبنى التحتية القومية، وعاملي المقرّ في مكتب مراقب الدولة، وجميعهم عملوا على إعداده بطريقة مهنية وحذرية ومنصّفة، ودقيقة، وبشغل هؤلاء وظيفتهم الجماهيرية العامّة من خلال الشعور بأنهم يؤدّون رسالة نبيلة. أشكرهم جميعًا.

لم أغفل أنّ ثمة أنشطة إيجابية تقوم بها الأجسام التي أُخضعت للرقابة، وأبرزُ هذه الأنشطة تجسّدت في فصول الرقابة كما يستوجب قانون مراقب الدولة. إلى جانب ذلك، يقع على هذه الأجسام واجب تصحيح النواقص التي تكشّفت في هذا التقرير من أجل تحسين نشاطها، وتحسين الخدمة المقدّمة للجمهور في إسرائيل.

مِثْياهو أنجيلمان

مراقب الدولة

ومندوب شكاوى الجمهور

القدس، تشرين الثاني 2021