דוח מבקר המדינה

שבט התשפ"ד | ינואר 2024 | 74א

כ ר ך   ר א ש ו ן

דוח מבקר המדינה

שבט התשפ"ד | ינואר 2024 | 74א

כ ר ך   ר א ש ו ן

משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור | ירושלים

מס' קטלוגי 2024-A-001

ISSN 0334-9713

דוח זה מובא גם באתר האינטרנט של
משרד מבקר המדינה
www.mevaker.gov.il

עיצוב גרפי: צוות אי.אר דיזיין

תוכן העניינים

כרך ראשון

פתח דבר 9

المقدمة 13

Foreword 602

פרק ראשון | **נושאים מערכתיים**

הפיקוח והבקרה על החברות הממשלתיות 19

פעולות הממשלה לצמצום זיהום האוויר שמקורו בכלי רכב וההיערכות למעבר לרכבים חשמליים 177

מוכנות המדינה לרעידת אדמה - תשתיות לאומיות ומבנים - ביקורת מעקב מורחבת 357

כרך שני

פרק ראשון | **נושאים מערכתיים (המשך)**

ניהול סיכוני סייבר מצד שרשרת האספקה בתחום התקשוב 615

פרק שני | **משרדי הממשלה**

משרד האוצר

רשות המיסים בישראל

טיפול רשות המיסים בתופעת החשבוניות הפיקטיביות 725

ניהול מערך החקירות ברשות המיסים 799

המשרד לביטחון לאומי

שירות חיילי חובה ביחידות המשרד לביטחון לאומי 849

משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

תכנון וקידום של התחבורה הציבורית - ביקורת מעקב 935

פרק שלישי | **מוסדות המדינה, חברות ממשלתיות ותאגידים**

חברת נתיבי הגז הטבעי לישראל

חברת נתיבי הגז הטבעי לישראל - ביקורת פיננסית והיבטים שונים הנוגעים לפעילות החברה 1023

חברת דואר ישראל בע"מ

הקמת הקריה הדוארית ומעקב אחר ניהול הנכסים בחברת דואר ישראל 1113

כרך שלישי

פרק שלישי | **מוסדות המדינה, חברות ממשלתיות ותאגידים (המשך)**

חברת החשמל לישראל בע"מ

השירות לציבור בחברת החשמל לישראל בע"מ 1203

הרשות הממשלתית למים ולביוב

השבת מי קולחים, איכותם והשימוש בהם 1299

תאגידי המים והביוב - אסדרה, ניהול ופיקוח - ביקורת מעקב 1403

פרק רביעי | **מערכת הביטחון**

רפורמת "נפש אחת" - טיפול משרד הביטחון בנכי צה"ל וכוחות הביטחון - דוח מיוחד 1473

אישור מרחבים מוגנים על ידי פיקוד העורף ומכוני הבקרה כחלק מתהליך מתן היתר בנייה 1559

בריאות תעסוקתית בצה"ל - ביקורת מעקב 1603

דוח ביקורת בנושא מסווג 1649

פרק חמישי | **שלטון מקומי**

ביקורת מעקב בנושא פרסום חוצות בתחומי שיפוט של הרשויות המקומיות - דוח מיוחד 1655

פתח דבר

דוח הביקורת השנתי המונח היום על שולחן הכנסת הוא חלק מהדין וחשבון השנתי של מבקר המדינה המציג את ממצאי הביקורת על הגופים המבוקרים לשנת 2023.

דוח זה הומצא לראש הממשלה וליו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה ביום 25.7.23 והיה מתוכנן להתפרסם לאחר חגי תשרי התשפ"ד.

בבוקר יום שבת, שמיני עצרת התשפ"ד, 7.10.23, פתח ארגון הטרור חמאס במתקפת פתע רצחנית על יישובי עוטף עזה והסביבה, לצד ירי כבד של אלפי טילים ורקטות על דרום הארץ ומרכזה. ממשלת ישראל הכריזה על מלחמת "חרבות ברזל", וצה"ל וכוחות הביטחון יצאו ללחימה בזירה הדרומית בעזה וכן בזירה הצפונית. מאז חיילי צה"ל וכוחות הביטחון לוחמים יום וליל כדי להגן על תושבי ישראל.

בתיאום עם יו"ר הכנסת ויו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה נדחה המועד להנחת דוחות אלו על שולחן הכנסת ופרסומם לציבור. עם זאת, בחלוף שלושה חודשים מאירועי הטבח מצאתי לנכון לפרסם את הדוח שעוסק בסוגיות חשובות שעל הפרק, על מנת להניע לתיקון הליקויים גם בתחומים אלו.

הדוח עוסק ברובו בביקורת בתחומי הכלכלה והתשתיות הלאומיות, שיש להם השפעה רבה על חיי היום יום של אזרחי המדינה ועל פיתוח המשק בשנים הבאות. במוקד פרקי הביקורת עומדים נושאים חשובים ומגוונים, ונושאים אלה נבחנים גם מנקודת המבט של הציבור ומבחינת השפעתם על חיי היומיום שלו.

הדוח כולל גם ביקורת על מערכת הביטחון בכמה נושאים ובכללם דוח מיוחד בנושא **רפורמת "נפש אחת" - טיפול משרד הביטחון בנכי צה"ל וכוחות הביטחון**. הביקורת העלתה כי הביצוע התקציבי המצטבר של תקציב הרפורמה "נפש אחת" בשנים 2021 - 2022 הסתכם בכ-443 מיליון ש"ח בלבד, כ-30% מסך התקציב שאושר; הביצוע התקציבי בתחומי המענה למתמודדים עם פוסט-טראומה עמד על כ-66 מיליון ש"ח מתוך 461 מיליון ש"ח שתוקצבו (14%), וזאת נוכח שיעורי מיצוי נמוכים של הזכויות על ידי נכי צה"ל; עוד נמצא כי הסעיפים בדבר כל ההטבות למעט בנוגע לרכב ולדיור עדיין לא הגיעו לכדי נוסח סופי, ותהליך תיקון חוק הנכים לא הסתיים. משאלון שהפיץ משרד מבקר המדינה בקרב נכי צה"ל עולה שהציון הממוצע של שביעות הרצון של כלל המשיבים מהיחס ומהשירות שהם מקבלים מאגף השיקום הוא נמוך ועומד על 53 מתוך 100.

הליקויים והפערים המפורטים בפרק זה, שכאמור נכונים לעיתוי שלפני פרוץ מלחמת "חרבות ברזל", נותנים משנה תוקף לחשיבות השלמת יישומה של רפורמת "נפש אחת" בכלל ובעת הזו בפרט, נוכח הגידול הצפוי באוכלוסיית נכי צה"ל וכוחות הביטחון.

כמו כן דוח זה כולל ממצאי ביקורת בנושא **בריאות תעסוקתית בצה"ל - ביקורת מעקב** וכן בנושא **אישור מרחבים מוגנים על ידי פיקוד העורף ומכוני הבקרה כחלק מתהליך מתן**

היתר בנייה. בשנים האחרונות, וביתר שאת בתקופת המערכה הנוכחית - מלחמת חרבות ברזל, התממש בישראל איום ירי של טילים ורקטות, ואזרחי המדינה באזורים שונים בארץ נקראו להיכנס לפרקי זמן שונים למרחבים המוגנים. החוקים והתקנות בתחום הבנייה בישראל מחייבים לאשר נספח מיגון באמצעות פקע"ר או מי שהוסמך על ידו, כחלק בלתי נפרד מקבלת היתר בנייה. הביקורת העלתה כי בשנת 2022 היקף הבקשות לאישור נספח מיגון שאישר פקע"ר היה גדול בכ-53% בהשוואה לשנת 2019, ומספר התיקונים בבקשות (איטרציות) שנדרשו לשם אישור בקשות אלה היה גדול בכ-200%. נוסף על כך, תהליך אישורן במסגרת תהליך קבלת היתר הבנייה אורך 3 - 4 חודשים, אף שפקע"ר הגדיר פרק זמן של 18 ימים לטיפול בבקשה. פקע"ר ער למצב זה, בוחן הצעות ונוקט פעולות לשיפורו. ואולם למרות הכוונה להרחיב את השילוב של מכוני הבקרה בתהליך בקרת התכן בהתאמה לחקיקה הקיימת, נראה לפי פרסום תכולת ההרחבה המתוכננת כי בשנים הקרובות לא תצטמצם במידה ניכרת מעורבותו הרבה של פקע"ר בתהליך. כדי לייעל את הטיפול בבקשות להיתרי בנייה לצד שמירה על מעמדו של פקע"ר כמאסדר בתחום הנחיות המיגון והסמכת בקרים לבקרת נספחי המיגון, מומלץ כי מינהל התכנון ופקע"ר בשיתוף מכוני הבקרה יבחנו את הדרכים להרחבת פעילותם של המכונים כדי שיטפלו במרבית הבקשות לבנייה שבהן נדרש מרחב מוגן, ולהרחבת הסמכת מורשים (אדריכלים ומהנדסים) לאישור עצמי של נספחי מיגון מאידך גיסא.

להלן סקירה של כמה מפרקי הביקורת בתחומי הכלכלה והתשתיות הלאומיות.

בשנים האחרונות נדרש משרד מבקר המדינה בכמה דוחות לנושא צמצום הנסועה ברכבים פרטיים והפחתת זיהום האוויר מכלי התחבורה. לשימוש בתחבורה כבישית השפעות חיצוניות משמעותיות, ובכללן רעש, גודש בכבישים ובעיקר נזקי זיהום אוויר ופליטת גזי חממה. בביקורת בנושא **פעולות הממשלה לצמצום זיהום האוויר שמקורו בכלי רכב וההיערכות למעבר לרכבים חשמליים** עלה כי זיהום האוויר הוא גורם התמותה והתחלואה הסביבתי הגדול ביותר במדינת ישראל. כמו כן עלה כי עלות זיהום האוויר מהתחבורה הכבישית בשנת 2018 הייתה כ-7.2 מיליארד ש"ח, ושיעור העלות של זיהום האוויר מרכבים כבדים מתוך סכום זה נאמד ב-61%. אף על פי כן, למרות חלקם הגדול של משאיות שמשקלן מעל 4.5 טונות ושל אוטובוסים בעלויות זיהום האוויר מהתחבורה הכבישית - שיעור מס הקנייה על כלים אלה הוא 0%. עוד עלה בביקורת כי תהליכי הפחתת זיהום האוויר שמקורו בכלי רכב המונעים בבנזין ובסולר וההיערכות לכניסה נרחבת של כלי רכב חשמליים לישראל מחייבים פתרונות מערכתיים לאסדרה של התחומים השונים, ובהם טיפול בכלי רכב מזהמים כבדים, הסדרת עמדות טעינה בבתים משותפים ועמדות טעינה ציבוריות לכלי רכב חשמליים, היערכות משק החשמל לגידול בביקוש לחשמל בשל הגידול הצפוי במספר הרכבים החשמליים בשנים הקרובות, היערכות מערכת המס לכניסה של רכבים חשמליים לרבות שינוי וייעול של שיעורי העלויות הקבועות והעלויות המשתנות בהרכב המיסים וההפנמה של ההשפעות החיצוניות השונות של רכבים חשמליים ושל רכבים בעלי מנוע בעירה פנימית. על משרדי התחבורה, האוצר, הגנת הסביבה, האנרגייה והפנים, רשות המיסים, רשות החשמל, חברת נגה וחברת החשמל, לפעול בשיתוף הרשויות המקומיות, שיש להן תפקיד חשוב בייזום פעולות בשטחיהן, לתקן את הליקויים שעלו בביקורת זו. יישום ההמלצות עשוי לסייע בהפחתת זיהום האוויר מהתחבורה, לשפר את הפנמת העלויות החיצוניות השליליות של השימוש בתחבורה ולקדם היערכות לכניסת רכבים חשמליים וטכנולוגיות מתקדמות נוספות, וזאת בד בבד עם המשך פעולות הממשלה לקידום התחבורה הציבורית והרחבת השימוש בה.

בהחלטה משנת 2006 קבעה הממשלה כי המאבק בפשיעה החמורה ובפשיעה המאורגנת ובתוצריהן הוא יעד לאומי ארוך טווח. ב-2019 הוכרז כי נושא החשבוניות הפיקטיביות הוא אחד מהנושאים שיש לתת להם עדיפות במסגרת המדיניות המשולבת לאכיפה בתחום הפשיעה החמורה והפשיעה המאורגנת. הביקורת בנושא **טיפול רשות המיסים בתופעת החשבוניות הפיקטיביות** העלתה כי סך הגבייה משומות בנושא חשבוניות פיקטיביות בשנים 2019 - 2022 היה רק כ-180 מיליון ש"ח, זאת אף שהנזק המזערי לקופת המדינה בשל אי-תשלום מע"ם בשל השימוש בחשבוניות פיקטיביות נאמד בכ-2.51 מיליארד ש"ח בשנה; עוד עלה כי ב-59% (598) מ-1,019 תיקי השומות בנושא חשבוניות פיקטיביות שלגביהם נפתח דוח גילוי עבירה לא הוגשו כלל כתבי אישום ולא הוטל כופר. סך חיובי השומה בתיקים אלו היה כ-3.2 מיליארד ש"ח; זאת ועוד, 66% מההתראות של מערכת א' על חשד לניכוי מס מחשבוניות פיקטיביות לא טופלו במשרדי מע"ם ובמשרדי פקידי השומה בשנים 2017 - 2022. בעשור האחרון פעלה הרשות בכמה אפיקים למציאת פתרון ממוחשב לתופעה רחבת היקף זו. בשום אפיק לא הושלמו המהלכים שהרשות החלה בהם, ולמעשה אין בנמצא פתרון הוליסטי המשלב מניעה בשלב מוקדם ככל הניתן ואיתור מהיר ואכיפה אפקטיבית לאחר שמתגלות פעולות הפצה וניכוי של חשבוניות פיקטיביות. העיכוב הממושך בהקמת מערכות ממוחשבות למניעה, סיכול ובקרה שייעשו על בסיס המידע שיתקבל באמצעותן, והטיפול החלקי במפיצים ובמנכים של חשבוניות פיקטיביות, גרמו לאורך השנים לנזק של מיליארדים לקופת המדינה, וכן לאובדן הרתעה כלפי עברייני מס והתבססות ארגוני פשיעה המשתמשים בחשבוניות פיקטיביות לצורך הלבנת הון והסוואת פעילותם הפלילית. על רשות המיסים לפעול לתיקון הליקויים שהעלתה הביקורת. מוצע כי רשות המיסים תפעל לרתימת הפרקליטות והמשטרה כדי לאחד כוחות לטיפול מערכתי בתופעת החשבוניות הפיקטיביות. כל זאת כדי למגר את התופעה ולמנוע את המשך הפגיעה בקופה הציבורית, במשילות המדינה ובמלחמה הנדרשת בהלבנת ההון ובארגוני הפשיעה.

רשויות ציבוריות נועדו לשרת את הציבור, ועליהן לדאוג כי יסופק לו שירות יעיל, שוויוני ואיכותי. בשל החשיבות הרבה שאני מייחס לתחום השירות לציבור בדק משרדי את **השירות לציבור בחברת החשמל לישראל בע"מ**. חח"י מעניקה לכ-3 מיליון לקוחות שירות הכולל הן אספקת חשמל לצרכן והן שירות לקוחות נלווה בערוצי שירות שונים. הביקורת העלתה ליקויים באמינות אספקת החשמל לצרכני הקצה. כך למשל בשנים 2017 - 2021 נרשמה מגמת הרעה באמינות האספקה ללקוח, אשר התבטאה בעלייה במספר דקות אי-האספקה ללקוח (עלייה של 43 דקות) הנובעת מריבוי תקלות ומגידול במשך שיקום האספקה. עוד נמצא כי יש פערים ניכרים באמינות אספקת החשמל ובמשך שיקום האספקה בין הנפות. בנפת נגב, למשל, היה ממוצע אי-האספקה ללקוח 241 דקות בשנים 2013 עד 2021 - פי 4.1 מהממוצע בנפת גוש דן באותן שנים, 59 דקות. משך זמן השיקום הממוצע לשנים 2020 - 2021 בנפת נגב היה כ-70 דקות - פי 2.9 מזמן השיקום הממוצע בנפת ירושלים, כ-24 דקות; כן הועלה כי כ-158,000 זכאים (מתוך כ-471,000 זכאים) אינם מקבלים הנחות בחשבון החשמל, ובהם ניצולי שואה וחיילים בודדים. שיעור המיצוי נמוך במיוחד בקבוצת הזכאים של משפחות עם ארבעה ילדים. מרבית הזכאים שאינם מקבלים את ההנחה אינם רשומים כלקוחות החברה. עוד הועלה כי רמת השירות במוקד 103 של חח"י נמצאת במגמת ירידה זה כמה שנים, והגברת הפעילות בערוצים הדיגיטליים של החברה אינה מספיקה כדי להפחית את העומס במוקד 103. על חברת החשמל לפעול לשיפור אמינות האספקה ולצמצום הפערים בין הנפות, להפחית את עומס הפניות במוקד 103 על מנת

להעלות את רמת השירות בו, לפעול לשיפור הטיפול בתלונות הציבור ולבחון דרכים להגדלת שיעור מיצוי הזכאות לתעריף מופחת.

על פי תפיסתי, יש לגוון את סוגי הביקורות המתבצעות במשרד מבקר המדינה ולהצעיד קדימה את תחום הביקורת הפיננסית. במסגרת זו ביצענו ביקורת פיננסית **בחברת נתיבי הגז הטבעי לישראל**.

ביקורת המעקב היא כלי חשוב לחיזוק השפעתה של ביקורת המדינה, להנעת הגוף המבוקר לתיקון הליקויים שהעלתה הביקורת ולמניעת הישנותם. לפיכך, על פי מדיניותי, משרדנו מרחיב את היקף דוחות המעקב מדי שנה. דוח זה כולל ביקורות מעקב בתחומים האלה: **תאגידי המים והביוב - אסדרה, ניהול ופיקוח**; **תכנון וקידום של התחבורה הציבורית**; כמו כן הדוח כולל ממצאי ביקורת מעקב מורחבת בנושא **מוכנות המדינה לרעידת אדמה - תשתיות לאומיות ומבנים**, ובה נמצא כי חמש השנים שחלפו מאז הדוח הקודם לא נוצלו לקידום פעולות שיביאו לשיפור של ממש בהיערכות לרעידת אדמה, וכי המדינה עדיין אינה ערוכה כנדרש לאירוע של רעידת אדמה. רעידת אדמה חזקה בישראל היא עניין של זמן. לכן יש חשיבות רבה להיערכות אליה. חשיבות ההיערכות לרעידת אדמה מתחזקת לנוכח אירועים שהתרחשו במדינות אחרות, ובהם היערכות מקדימה השפיעה באופן מכריע על היכולת להגן על חיי אדם ולהפחית את הנזקים לתשתיות, מבנים ורכוש. על ראש הממשלה, שר הביטחון, שר הבינוי והשיכון וכלל השרים החברים בוועדת השרים למוכנות הזירה האזרחית למצבי חירום, בשיתוף המל"ל וועדת ההיגוי הבין-משרדית להיערכות לרעידות אדמה, לפעול להאצת כלל הפעילות להגברת מוכנותה של מדינת ישראל להתמודדות עם רעידת אדמה, באמצעות גיבוש תוכניות פעולה ארוכות טווח והקצאת תקציב ייעודי רב-שנתי למימוש היעדים שהוגדרו בהם - ויפה שעה אחת קודם.

לסיום ברצוני להודות לעובדי משרד מבקר המדינה, בייחוד בחטיבה לביקורת תחומי כלכלה ותשתיות לאומיות ובמטה, על עבודתם המאומצת לביצוע תהליכי בדיקה וביקורת בצורה יסודית, מקצועית והוגנת ולפרסומם של דוחות ביקורת ברורים, אפקטיביים ורלוונטיים.

לא נעלם מעיניי כי בגופים המבוקרים נעשות פעולות חיוביות, והבולטות שבהן קיבלו ביטוי בפרקי הביקורת כנדרש בחוק מבקר המדינה. לצד זאת, מחובתם של גופים אלה לתקן את הליקויים שצוינו בדוח זה כדי לטייב את פעילותם וכדי לשפר את השירות לציבור בישראל.

מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, שבט התשפ"ד, ינואר 2023

المقدمة

تقرير الرقابة السنوي الذي يُطرح اليوم على طاولة الكنيست يشكل الجزء الأول من التقرير السنوي لمراقب الدولة الذي يعرض نتائج عملية مراقبة الهيئات الخاضعة للرقابة لعام 2023.

تم تقديم هذا التقرير لرئيس الحكومة ولرئيس لجنة رقابة الدولة يوم 15.8.23 وكان من المفترض أن يُنشر بعد أعياد شهر أكتوبر 2023.

في صبيحة يوم السبت الموافق 7.10.23، شنت حركة حماس الإرهابية هجومًا مُفاجئا ووحشيًا على بلدات غلاف غزة ومحيطها، إلى جانب قصف شديد لآلاف الصواريخ والقذائف على جنوب البلاد ومركزها. أعلنت حكومة إسرائيل عن حرب "السيوف الحديدية"، وخرج جيش الدفاع الإسرائيلي وقوات الأمن للقتال في الجبهة الجنوبية في غزة وفي الجبهة الشمالية أيضًا. ومنذ ذلك الحين يُقاتل جنود جيش الدفاع وقوات الأمن طوال الليل والنهار لحماية سكان إسرائيل.

بالتنسيق مع رئيس الكنيست ورئيس لجنة رقابة الدولة، تم تأجيل موعد تقديم هذه التقارير للكنيست وتم أيضا تأجيل موعد نشرها للجمهور. بالرغم من ذلك، ومع مرور ثلاثة أشهر على حدوث المجزرة، رأيت من المناسب نشر التقرير المتعلق بقضايا مهمة مطروحة على الطاولة، من أجل الحث على تصحيح أوجه القصور في هذه المجالات.

يتناول التقرير بشكل أساسي عملية المراقبة في مجالات الاقتصاد والبنى التحتية الوطنية، التي سيكون لها تأثير كبير على الحياة اليومية لمواطني الدولة وعلى تنمية الاقتصاد في السنوات القادمة. تتضمّن فصول المراقبة قضايا مهمة ومتنوعة، تم النظر اليها أيضًا من منظور الجمهور ومن ناحية تأثيرها على حياته اليومية.

التقرير يشمل أيضًا عملية مراجعة لأداء أجهزة الأمن في عدد من القضايا وبضمنها تقرير خاص يتناول قضية **إصلاح "نفس واحدة" الذي يُعنى بتعامل أجهزة الأمن مع معاقي جيش الدفاع وأجهزة الأمن".** كشفت عملية المراجعة عن أن معدل صرف الميزانيات المتراكم من ميزانيات إصلاح "نفس واحدة" خلال عاميْ 2021 و2022 بلغ حوالي 443 مليون شيكل فقط، وهو ما يعادل حوالي 30% من إجمالي الميزانية المعتمدة؛ أما صرف الميزانيات في مجالات الاستجابة لأشخاص يعانون من حالات اضطراب ما بعد الصدمة فبلغ حوالي 66 مليون شيكل من أصل 461 مليون شيكل تم رصدها (14%)، وذلك نظرًا لمعدلات التحصيل المتدنية للحقوق من قبل معاقي جيش الدفاع؛ كما وتبين أن المواد التي تشير إلى كافة الامتيازات ما عدا تلك المتعلقة بالسيارات والإسكان لم تتبلور صيغة نهائية لها بعدُ، ولم ينتهِ إجراء تعديل قانون المعاقين. وقد أشار استبيان قام مكتب مراقب الدولة بتعميمه على معاقي جيش الدفاع إلى أن متوسط معدل رضى جميع المجيبين عن المعاملة والخدمة اللتين يتلقونهما من قسم إعادة التأهيل منخفض ويبلغ 53 من أصل 100.

تبرهن أوجه القصور والفجوات المذكورة في هذا الفصل، والتي تنطبق كما تقدم ذكره على الفترة التي سبقت نشوب حرب "السيوف الحديدية"، على أهمية استكمال تطبيق إصلاح "نفس واحدة" بشكل عام وخلال الفترة الراهنة بشكل خاص، في ضوء الزيادة المتوقعة في عدد معاقي جيش الدفاع وأجهزة الأمن.

يتضمن هذا التقرير أيضًا نتائج عملية مراقبة بموضوع **الصحة المهنية في جيش الدفاع الإسرائيلي - عملية مراقبة متابعة؛**. كما وتضمن التقرير فصلاً في موضوع **الموافقة على المساحات المحمية من قبل قيادة الجبهة الداخلية ومعاهد الرقابة كجزء من عملية إصدار رخصة بناء.** خلال السنوات الأخيرة، وبشكل خاص خلال الفترة الراهنة، حرب "السيوف الحديدية"، تحقق في إسرائيل

تهديد إطلاق الصواريخ والقذائف الصاروخية، مما تطلب من المواطنين في مناطق مختلفة من البلاد دخول المساحات المحمية لفترات زمنية مختلفة. تنص القوانين واللوائح في مجال البناء في إسرائيل على ضرورة الموافقة على ملحق الحماية من قيادة الجبهة الداخلية أو شخص مخول من قبلها، كجزء لا يتجزأ من الحصول على رخصة بناء. وجدت عملية المراقبة أنه في عام 2022، كان حجم طلبات الموافقة على ملحق الحماية الذي وافقت عليها قيادة الجبهة الداخلية أكبر بنسبة 53% تقريبا مقارنةً مع عام 2019، وكان عدد التعديلات على الطلبات (عمليات التكرار) أكبر بنسبة 200% تقريبا. بالإضافة إلى ذلك، تستغرق عملية الموافقة عليها في إطار عملية الحصول على رخصة البناء من 3 إلى 4 أشهر، على الرغم من أن قيادة الجبهة الداخلية قد حددت فترة 18 يومًا لمعالجة الطلب. تعي قيادة الجبهة الداخلية هذا الوضع، وتنظر في المقترحات وتتخذ الإجراءات لتحسينه. ومع ذلك، على الرغم من أن هناك نية لتوسيع دمج معاهد الرقابة في عملية مراقبة التخطيط وفقًا للتشريعات المعمول بها، يبدو وفقا لنشر محتويات التوسيع المخطط أنه في السنوات القليلة المقبلة، لن يتم تقليل مشاركة قيادة الجبهة الداخلية الكبيرة في العملية بشكل ملموس. ومن أجل تسهيل معالجة طلبات الحصول على تراخيص البناء، إلى جانب الحفاظ على مكانة قيادة الجبهة الداخلية باعتبارها الجهة القائمة على تنظيم مجال المبادئ التوجيهية للحماية واعتماد المراقبين للتدقيق في ملحقات الحماية، يوصى بأن تقوم إدارة التخطيط وقيادة الجبهة الداخلية، بالتعاون مع معاهد المراقبة، بدراسة سبل توسيع نطاق أنشطة المعاهد من أجل معالجة غالبية طلبات البناء التي يلزم فيها توفر مساحة محمية، وتوسيع نطاق اعتماد المرخص لهم (المهندسين المعماريين والمهندسين) للموافقة الذاتية على ملاحق الحماية من ناحية أخرى.

فيما يلي مراجعة لبعض فصول تقرير الرقابة في مجالات الاقتصاد والبنى التحتية الوطنية.

في السنوات الأخيرة تطرق مكتب مراقب الدولة في عدة تقارير إلى مسألة الحد من استخدام المركبات الخصوصية والحد من تلوث الهواء المنبعث عن وسائل النقل. استخدام وسائل النقل البري له آثار جانبيّة ملموسة، منها الضوضاء والازدحام على الطرق وخاصةً أضرار تلوث الهواء وانبعاث غازات الاحتباس الحراري. عملية مراقبة تناولت موضوع **إجراءات الحكومة للحد من تلوث الهواء الذي يعود مصدره إلى المركبات والاستعداد للانتقال إلى السيارات الكهربائية** تبين أن تلوث الهواء هو السبب البيئي الرئيسي لحالات الوفيات والاعتلال في دولة إسرائيل. كما وتبين أن تكلفة تلوث الهواء الناجم عن وسائل النقل البري في عام 2018 بلغت حوالي 7.2 مليار شيكل، في حين قُدرت نسبة تكلفة تلوث الهواء من المركبات الثقيلة من هذا المبلغ بنسبة 61%. على الرغم من الدور الكبير الذي تلعبه الشاحنات التي تزن أكثر من 4.5 طن والحافلات في تكاليف تلوث الهواء الناجم عن وسائل النقل البري - فإن معدل ضريبة الشراء على هذه المركبات هو 0%. كما وتبين خلال عملية المراقبة أن عمليات الحد من تلوث الهواء الناجم عن المركبات التي تعمل بالبنزين والديزل والاستعداد لدخول السيارات الكهربائية على نطاق واسع إلى إسرائيل تتطلب حلولاً منهجية لتنظيم المجالات المختلفة، بما في ذلك التعامل مع المركبات الثقيلة الملوثة، ترتيب محطات الشحن في المنازل المشتركة ومحطات الشحن العامة للسيارات الكهربائية، وإعداد سوق الكهرباء لزيادة الطلب على الكهرباء بسبب الزيادة المتوقعة في عدد المركبات الكهربائية خلال السنوات القادمة، وإعداد النظام الضريبي لدخول السيارات الكهربائية، بما في ذلك تغيير وتبسيط معدلات التكاليف الثابتة والتكاليف المتغيرة في تكوين الضرائب، واستيعاب التأثيرات الخارجية المختلفة للسيارات الكهربائية والمركبات ذات محرك الاحتراق الداخلي. يجب على وزارات المواصلات والمالية وحماية البيئة والطاقة والداخلية وسلطة الضرائب وسلطة الكهرباء وشركة نوجا وشركة الكهرباء العمل بالشراكة مع السلطات المحلية، التي لها دور هام في بدء العمليات على أراضيها، على تصحيح أوجه القصور التي أثيرت في عملية المراقبة هذه. قد يساعد تطبيق التوصيات في الحد من تلوث الهواء الناجم عن وسائل النقل، وتحسين استيعاب التكاليف الخارجية السلبية المترتبة عن استخدام وسائل النقل، وتعزيز الاستعداد لدخول السيارات الكهربائية وغيرها من التكنولوجيات المتقدمة، جنبًا إلى جنب مع استمرار الإجراءات الحكومية الرامية للترويج للمواصلات العمومية وتوسيع استخدامها.

في قرار صدر عام 2006، نصت الحكومة على أنّ مكافحة الجريمة الخطيرة والجريمة المنظمة وعواقبها هدفًا وطنيًا طويل الأمد. وفي عام 2019، أعلِن أن قضية إصدار الفواتير الوهمية هي إحدى القضايا التي يجب أن تعطى لها الأولوية في إطار السياسة المتكاملة لتطبيق القانون في مجال الجريمة الخطيرة والجريمة المنظمة. عملية المراقبة التي تناولت موضوع **تعامل سلطة الضرائب مع ظاهرة الفواتير الوهمية** كشفت أن إجمالي تحصيل الضرائب في موضوع الفواتير الوهمية بين عاميْ 2019 - 2022 بلغ حوالي 180 مليون شيكل فقط، وذلك على الرغم من أن الضرر الضئيل الذي لحق بخزينة الدولة نظرًا لعدم دفع ضريبة القيمة المضافة بسبب استخدام الفواتير الوهمية قُدر بـ 2.51 مليار شيكل سنويًا؛ كما وتبين أنه لم يتم تقديم لوائح اتهام ولم يتم دفع فدية أصلاً في 59% (598) من 1019 ملف تخمين في موضوع الفواتير الوهمية التي حُرر بشأنها تقرير الكشف عن المخالفة. بلغ إجمالي رسوم الضريبة في هذه الملفات حوالي 3.2 مليار شيكل؛ بالإضافة إلى ذلك، لم يتم التعامل مع 66% من تنبيهات نظام "أ" حول شبهة خصم الضريبة من الفواتير الوهمية في مكاتب ضريبة القيمة المضافة وفي مكاتب مأموري الضرائب بين عاميْ 2017-2022. على مدى العقد الماضي، عملت السلطة بعدة مسارات لإيجاد حل محوسب لهذه الظاهرة الواسعة النطاق. لم تكتمل الخطوات التي بدأتها السلطة في أي من هذه المسارات ، وفي الواقع لا يوجد حل شامل يجمع بين الوقاية في أقرب مرحلة ممكنة والكشف السريع والتطبيق الفعال للقانون بعد اكتشاف إجراءات توزيع وخصم الفواتير الوهمية. وقد تسبب التأخير الكبير في إنشاء نظم محوسبة للوقاية والمنع والرقابة على أساس المعلومات التي يتم الحصول عليها من خلالها، والتعامل الجزئي مع الموزعين والجهات القائمة على خصم الفواتير الوهمية، في إلحاق أضرار بالمليارات لخزينة الدولة، فضلاً عن فقدان الردع ضد المجرمين الضريبيين وتموضع المنظمات الإجرامية التي تستخدم فواتير وهمية لغسل الأموال وإخفاء نشاطها الإجرامي. يجب أن تعمل سلطة الضرائب على تصحيح أوجه القصور التي أثارتها عملية المراقبة. من المقترح أن تعمل سلطة الضرائب على تسخير النيابة العامة والشرطة لتوحيد الجهود من أجل المعالجة الممنهجة لظاهرة الفواتير الوهمية. كل ذلك في سبيل القضاء على هذه الظاهرة ومنع الضرر المستمر بخزينة الدولة وبسيادة الدولة والحرب الضرورية على غسل الأموال والمنظمات الإجرامية.

هدف السلطات العامة هو خدمة الجمهور، وعليها أن تضمن تقديم خدمة تتسم بالكفاءة والإنصاف والجودة العالية له. نظرًا للأهمية البالغة التي أوليها لمجال الخدمة المقدمة للجمهور، فقد دقق مكتبي **في الخدمة المقدمة للجمهور من قبل شركة الكهرباء الإسرائيلية**. حيث تقدم شركة الكهرباء الإسرائيلية لحوالي 3 ملايين زبون الخدمة التي تشمل كلاً من إمدادات الطاقة الكهربائية وخدمة العملاء المصاحبة من خلال قنوات الخدمة المختلفة. كشفت عملية المراقبة عن أوجه قصور في موثوقية إمدادات الكهرباء للمستهلكين النهائيين. على سبيل المثال، بين عاميْ 2017 - 2021، سُجل تفاقم مستمر في موثوقية العرض للزبون، والذي انعكس في زيادة عدد دقائق عدم تزويد الكهرباء لكل مستهلك (زيادة بمدة 43 دقيقة) تنجم عن أعطال متعددة وزيادة في مدة ترميم خلل الإمداد. كما وتبين أن هناك فجوات كبيرة في موثوقية إمدادات الكهرباء ومدة استعادة الإمداد بين المحافظات المختلفة. في محافظة النقب، على سبيل المثال، كان متوسط عدم التزويد لكل مستهلك 241 دقيقة بين عاميْ 2013 وحتى 2021 - مما يشكل زيادة بمعدل 4.1 ضعف مقارنة مع المتوسط في محافظة غوش دان في تلك السنوات، البالغ 59 دقيقة. كان متوسط وقت إصلاح الأعطال خلال عاميْ 2020 و2021 في محافظة النقب حوالي 70 دقيقة - ما يشكل 2.9 ضعف متوسط وقت الترميم في محافظة أورشليم القدس، البالغ حوالي 24 دقيقة؛ كما وأثير أن حوالي 158000 مستحق (من أصل حوالي 471000 مستحق) لا يحصلون على خصومات على فاتورة الكهرباء، بمن فيهم الناجون من الهولوكوست والجنود الوحيدون. نسبة الاستفادة منخفضة بشكل خاص في مجموعة المستحقين من العائلات التي لديها أربعة أطفال. غالبية المستحقين الذين لا يحصلون على الخصم غير مسجلين كعملاء لدى الشركة. كما وتبيّن أن مستوى الخدمة في مركز الاتصال 103 التابع لشركة الكهرباء الإسرائيلية آخذ في الانخفاض منذ عدة سنوات، وأن زيادة النشاط على القنوات الرقمية للشركة لا يكفي لتقليل العبء في مركز الاتصال 103. يجب على شركة الكهرباء العمل على تحسين موثوقية الإمداد وتقليل الفجوات بين المقاطعات، وتقليل عبء التوجهات الى مركز الاتصال

103 من أجل رفع مستوى الخدمة هناك، والعمل على تحسين التعامل مع الشكاوى العامة ودراسة طرق لزيادة معدل الاستفادة من استحقاق الحصول على خصومات على فاتورة الكهرباء.

في رأيي، يجب تنويع عمليات المراقبة التي تتم في مكتب مراقب الدولة ويجب تطوير مجال عمليات المراقبة المالية. في هذا الإطار، أجرينا عملية مراقبة **مالية في شركة خطوط الغاز الطبيعي الإسرائيلية.**

تُعد عملية مراقبة المتابعة أداة هامة لتعزيز تأثير رقابة الدولة، لتحفيز الهيئة الخاضعة للمراقبة على تصحيح أوجه القصور التي أثارتها عملية المراقبة ومنع تكرارها. لذلك، وفقًا لسياستي، يوسع مكتبنا نطاق تقارير المتابعة كل عام. ويتضمن هذا التقرير عمليات مراقبة متابعة في المجالات التالية: **شركات المياه والصرف الصحي - التنظيم والإدارة والإشراف؛ التخطيط والترويج للمواصلات العمومية**؛ ويتضمن التقرير أيضًا نتائج عملية مراقبة موسعة للمتابعة في موضوع **استعداد الدولة للزلازل - البنى التحتية الوطنية والمباني**، حيث وجدت أن السنوات الخمس التي مضت منذ نشر التقرير السابق لم تُستخدم للترويج للإجراءات التي من شأنها أن تؤدي إلى تحسن حقيقي في الاستعداد للزلازل، وأن الدولة لا تزال غير مستعدة كما هو مطلوب لحدث وقوع زلزال. حدوثزلزال القوي في إسرائيل هو مسألة وقت. لذلك هناك أهمية بالغة في الاستعداد له. ومما يعزز أهمية الاستعداد للزلازل الأحداث التي وقعت في دول أخرى، حيث أنّ الاستعداد المسبق رفع بحد ملموس من القدرة على حماية الأرواح والحد من الأضرار التي لحقت بالبنى التحتية والمباني والممتلكات. يجب على رئيس الوزراء ووزير الدفاع ووزير البناء والإسكان وجميع الوزراء الأعضاء في اللجنة الوزارية المكلّفة بشؤون استعداد الساحة المدنية لحالات الطوارئ، بالتعاون مع هيئة الأمن القومي واللجنة التوجيهية المشتركة بين الوزارات للاستعداد للزلازل، العمل على تسريع جميع الأنشطة الرامية إلى زيادة استعداد دولة إسرائيل للتعامل مع الزلزال، من خلال صياغة خطط عمل طويلة الأمد وتخصيص ميزانية متعددة السنوات لتحقيق الأهداف المحددة فيها - وكلما كان ذلك أسرع كان ذلك أفضل.

ختامًا، أود أن أشكر موظفي مكتب مراقب الدولة، وخاصةً في شعبة مراقبة مجالات الاقتصاد والبنى التحتية الوطنية وفي قسم الشؤون الإدارية، على عملهم الشاق لتنفيذ عمليات التدقيق والمراقبة بطريقة جوهرية ومهنية وعادلة ونشرهم لتقارير رقابة واضحة وفعالة وذات صلة.

لا يخفى على اتخاذ الهيئات الخاضعة للمراقبة لإجراءات إيجابية، حيث تمت الإشارة إلى أبرزها في فصول عملية المراقبة كما هو مطلوب بموجب قانون مراقب الدولة. إلى جانب ذلك، من واجب هذه الهيئات تصحيح أوجه القصور المذكورة في هذا التقرير من أجل تحسين أنشطتها وتحسين الخدمات المقدمة للجمهور في إسرائيل.

متنياهو أنجلمان

مراقِب الدولة
ومفوَّض شكاوى الجمهور

القدس، كانون الثاني 2024

דוח מבקר המדינה | חשוון התשפ"ד | אוקטובר 2023

פרק ראשון

נושאים מערכתיים