דוח מבקר המדינה

אייר התשע"ב | מאי 2022

כ ר ך   ר א ש ו ן

דוח מבקר המדינה

אייר התשע"ב | מאי 2022

כרך ראשון

משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור | ירושלים

מס' קטלוגי 2022-A-002

ISSN 0334-9713

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

עיצוב גרפי: צוות אי.אר דיזיין בע"מ

תוכן העניינים

כרך ראשון

פתח דבר 9

المقدمة 15

Foreword 433

פרק ראשון | **נושאים מערכתיים**

משטר איסור הלבנת הון בישראל 25

הפיקוח על טוהר הבחירות לכנסת ה-24 169

הטיפול בפעוטות וחינוכם במעונות יום ובמשפחתונים 231

יישום רפורמות וצמצום פערים בחינוך לגיל הרך - ביקורת מעקב 337

כרך שני

פרק ראשון | **נושאים מערכתיים - המשך**

טיפול מערכת אכיפת החוק בעבריינות במרחב המקוון 453

מניעת מעילות במשרדי ממשלה ובחברות ממשלתיות 573

מניעת מעילות והונאות ברשות מקרקעי ישראל 715

טיפול המשטרה והפרקליטות בסגירת תיקים פליליים 765

כרך שלישי

פרק שני | **משרדי ממשלה**

משרד ראש הממשלה - נציבות שירות המדינה

הטיפול בעבירות משמעת בשירות המדינה - ביקורת מעקב מורחבת 857

משרד האוצר

הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ליום 31.12.2020 - חייבים ויתרות חובה 957

משרד הבריאות

הרחבת סל שירותי הבריאות - תוספת תרופות וטכנולוגיות 1055

הגנת סייבר על מכשירים רפואיים ואבטחת המידע הנאגר בהם 1131

משרד החוץ

התכנון והניהול של משאבי האנוש במשרד החוץ - ביקורת מעקב 1239

העסקת עובדים מקומיים בנציגויות ישראל בחו"ל - ביקורת מעקב 1295

כרך רביעי

פרק שני | **משרדי ממשלה - המשך**

משרד החקלאות ופיתוח הכפר

ייצור ביצים בישראל - יישום הרפורמה בלולי הטלה 1357

משרד החינוך

פיתוח מוסדות חינוך - בנייה חדשה והרחבת מבנים קיימים 1477

משרד הכלכלה והתעשייה - זרוע העבודה

בטיחות העובדים בענף הבנייה 1565

המשרד לביטחון הפנים - שירות בתי הסוהר

המערך הרפואי לטיפול בכלואים בשירות בתי הסוהר - ביקורת מעקב 1621

המשרד להגנת הסביבה

מניעת נזקי מינים פולשים ושמירה על המגוון הביולוגי 1677

הקרן לשמירת הניקיון - היבטים כספיים 1859

כרך חמישי

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

המועצה להשכלה גבוהה

היבטים כספיים בפעילות המוסדות להשכלה גבוהה 1923

המוסד לביטוח לאומי

טיפול המדינה בקשישים סיעודיים השוהים בביתם - ביקורת מעקב 1999

עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ

תחזוקת דירות עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ 2043

פרק רביעי | **מערכת הביטחון**

ביקורת בין-תחומית

מרכיבי ביטחון ביישובי העימות ובפיקודים המרחביים - ביקורת מעקב 2103

מחוז שומרון ויהודה (ש"י) של משטרת ישראל - ביקורת מעקב 2151

התעשיות הביטחוניות הממשלתיות

היבטים בקשרי הגומלין בין התעשייה האווירית לישראל בע"מ למשרד הביטחון בדגש על פרויקטי הפיתוח 2187

פתח דבר

דוח הביקורת השנתי של מבקר המדינה לשנת 2022 מונח על שולחן הכנסת ומתפרסם לציבור על פי חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. הדוח כולל 26 פרקים העוסקים בביקורת במשרדי ממשלה, במוסדות מדינה, במערכת הביטחון ובחברות ממשלתיות ובתאגידים. פרקי הדוח מעלים על סדר היום הציבורי ממצאי ביקורת חשובים הנוגעים לכלל תחומי החיים ובכללם: רווחת הפרט, קיימות, מערכות מידע והגנת סייבר, ביטחון לאומי, ילדים ונוער, מינהל וארגון ופיקוח ואכיפה.

בהתאם לחזון מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, אנו פועלים למצֵב את ביקורת המדינה כביקורת המניעה לפעולה, ביקורת חדשנית, רלוונטית ואפקטיבית, העוסקת בתחומי הליבה של הגוף המבוקר ומתמקדת הן בנושאים בעלי אופי חברתי ובשירות לאזרח והן בסיכונים המהותיים המשפיעים על פעילות המבוקרים. זאת לצד נושאים הנוגעים למינהל תקין ולטוהר המידות.

להלן סקירה של חלק מהפרקים הכלולים בדוח זה:

הפרק העוסק ב**דוחות הכספיים של מדינת ישראל ליום 31.12.2020 - חייבים ויתרות חובה** מצביע על כך שסעיף חייבים ויתרות חובה נמצא במגמת עלייה בשנים האחרונות - מכ-49 מיליארד ש"ח בשנת 2015 לכ-69 מיליארד ש"ח בשנת 2020 (בניכוי הפרשה לחובות מסופקים). בביקורת עלה כי חלק גדול מעבודת משרדי הממשלה בנושא מתבצעת ידנית, ולא בתהליכים אוטומטיים. דבר זה מקשה לשלוט בניהול החוב ולמנוע פיגורים ומביא להתיישנות חובות; למשבר הקורונה הייתה השפעה נרחבת על הדוחות הכספיים לשנת 2020: הכנסות המדינה בשנת 2020 פחתו בכ-17 מיליארד ש"ח לעומת שנת 2019, והגירעון החשבונאי השנתי גדל לכ-236 מיליארד ש"ח; אין אחידות ברישום החשבונאי של חובות שמשרדי הממשלה מעבירים לטיפולו של המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות (המג"ק). יש משרדים שמשאירים את רישום החוב בספריהם אף לאחר העברתו לטיפולו של המג"ק, והדבר יכול ליצור כפילות של יתרות החוב בדוחות הכספיים המאוחדים של המדינה. על אגף החשכ"ל להשלים את יישום מערכת הגבייה הרוחבית, כדי שזו תאפשר קבלת תמונת מצב מהימנה וזמינה בנוגע למצבת החייבים ולנתוני הגבייה. כמו כן, עליו לפעול לשיפור תהליך הגבייה של החובות למשרדים באמצעות רשות האכיפה והגבייה ולגביית כלל החובות. ניהול יתרת החובות וגבייתם חשובים לצורך שמירה על נכסי המדינה ומיצוי מלוא זכויותיה.

דוח זה כולל ביקורת בנושא **הפיקוח על טוהר הבחירות לכנסת ה-24**. הועלה כי עלות הפעלת מערך הפיקוח עמדה על 51 מיליון ש"ח, ומספר המפקחים על טוהר הבחירות גדל בין מערכות הבחירות לכנסת ה-22 ולכנסת ה-24 פי ארבעה; המטה המינהלי לא החל לקדם הסדרה בחקיקה בכל הקשור למערך הפיקוח ולהצבת מצלמות בוועדות הקלפי; בבחירות לכנסת ה-24 נעשה שימוש במצלמות בחדרי הקלפי על ידי גורמים שלא הוסמכו לכך לפני יום הבחירות. הועלו ליקויים גם בהפעלת מערך הפיקוח: 18% מכלל ועדות הקלפי שהוגדרו "קלפיות רגישות" פעלו ללא מפקח ביום הבחירות לכנסת ה-24; 34% מהמפקחים לא הצליחו להשתמש באפליקציה ייעודית לדיווח על חשדות לפגיעה בטוהר הבחירות; בשל המידע החסר במערכות הממוחשבות של ועדת הבחירות המרכזית (בכ-40% מהדיווחים) המערכות אינן

מאפשרות לדעת באיזו מידה הטיפול של הוועדה בחשדות לפגיעה בטוהר הבחירות היה ממצה, ואם אומנם כל המקרים הטעונים בדיקות עומק נבדקו כנדרש. לצורך קבלת החלטות בעתיד בנוגע לשאלה אם נדרש להקים מערך פיקוח על טוהר הבחירות, ואם כן, מה היקפו הראוי - ראוי כי ועדת הבחירות תקיים בדיקה מקיפה בדבר אפקטיביות המערכים שפעלו בבחירות לכנסת ה-22, ה-23 וה-24, ותבחן את התועלת שבהם מול עלויותיהם.

הביקורת בנושא **משטר איסור הלבנת הון בישראל** הצביעה על כך שתשלומים של מאות מיליארדי ש"ח המשולמים בשנה למגזר הממשלתי, אינו מוסדר במשטר הלבנת הון. עוד נמצא כי אף שהמידע הסטטיסטי הרוחבי הוא המידע היחיד שהרשות לאיסור הלבנת הון מעבירה כיום לרגולטורים במישרין לצורך ביקורת, הוא הועבר בשנים האחרונות ל-50% מהרגולטורים ולא בכל שנה. עולות טענות כי קיימת במערכת הבנקאית הדרה פיננסית, ולו חלקית, של פעילות של נותני שירותים פיננסיים, של חברות פינטק ושל חברות למסחר במטבעות קריפטוגרפיים. הדרה זו, אם היא אכן ננקטת, עלולה לגרום למגזרים המבצעים פעילות פיננסית במטבעות קריפטוגרפיים ולחברות פינטק להעביר את פעילותם אל מחוץ לגבולות ישראל, על כל המשתמע מכך, או לבצע פעילות לא מדווחת באופן שיגדיל את היקפי הלבנת ההון וההון השחור בישראל. עוד הועלה כי לצד הפעולה שעל המדינה והגופים הפיננסיים לנקוט לשמירה על איתנות משטר איסור הלבנת הון ומועילותו, לצורך עמידה בסטנדרטים הבין-לאומיים, מומלץ גם כי יבחנו תדיר את המשטר מנקודת מבטם של הלקוחות לסוגיהם ויפעלו לטיוב המשטר וייעולו ברוח החלטות הממשלה בעבר בעניין רגולציה חכמה, פעולות הממשלה משנת 2021 להקלת הרגולציה וחוק עקרונות האסדרה. מומלץ כי כלל הגורמים הרלוונטיים - כל אחד בתחום סמכותו ובתיאום ביניהם - ייתנו דגש מיוחד ליצירת תנאים הולמים להתפתחות תחום המטבעות הדיגיטליים (קריפטוגרפיים), שהיקף הפעילות העולמי בהם נאמד ב-2.5 עד 3 טריליון דולר, ותחומים פיננסיים חדשניים נוספים, ולפיקוח אפקטיבי על תחום נותני שירותים פיננסיים באזורים שבסיכון גבוה יחסית. מוצע גם כי תקודם אסדרה של חובות, כללים ומנגנוני פיקוח, בגישה מבוססת סיכון, כדי שתשלומים למגזר הציבורי לא ישמשו אפיק להלבנת הון.

ל-830,000 בגירים בישראל יש רישום במרשם המשטרתי בגלל תיק פלילי שנפתח להם. ההחלטה של רשויות האכיפה והתביעה על עילת הסגירה של תיק פלילי עלולה לצמצם את אפשרויות הפרנסה של האדם ולהכתים את שמו הטוב. משרדנו בדק את נושא **טיפול המשטרה והפרקליטות בסגירת תיקים פליליים** והעלה ממצאים המצריכים בחינה של רשויות האכיפה והתביעה בדבר מידת השימוש בעילות הסגירה השונות. כך למשל, מספר תיקי החשודים שסגרו המשטרה והפרקליטות בשנת 2020 בעילת "חוסר ראיות" עמד על כ-55,000. הבחינה האמורה ראוי שתיעשה גם לאור העדכון של הנחיית פרקליט המדינה משנת 2018 שנועד, בין היתר, להביא לצמצום מספר התיקים שנסגרים בעילה של "חוסר ראיות". בשים לב לחזקת החפות העומדת לחשודים שהוחלט לסגור את תיק החקירה נגדם, ולסתימת הגולל על האפשרות להעמיד לדין את מי שהמתלוננים טוענים כי פגע בהם, מומלץ כי רשויות האכיפה והתביעה יפעלו לתיקון ליקויים המצביעים על חסמים במיצוי זכותם של חשודים ומתלוננים לערור על ההחלטה. כמו כן מוצע למנות גורם מנתב אחד שאליו יוכלו לפנות המתלוננים או החשודים לשם הגשת עררים והשגות, גם באופן מקוון.

משרדנו בדק, בפעם הראשונה, את נושא **מניעת מעילות במשרדי ממשלה ובחברות ממשלתיות.** היקף הפעילות הכספית של משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות, אופיים של גופים אלה, מורכבותם ומספר העובדים הגדול בהם - כל אלה חושפים אותם לסכנת מעילות. הנזק השנתי המוערך בישראל עקב מעילות עומד על 6 - 9 מיליארד ש"ח. ממצאי ביקורת זו

מצביעים על ליקויים בתחום מערך ניהול הסיכונים למניעת מעילות ובתחום מערכות המידע. כמו כן עולים ליקויים בנוגע לבחינת יישום בקרות תפעוליות בתחומים האלה: משאבי אנוש ושכר, רכש ומלאי, גבייה ואמצעי תשלום. הועלה כי 82% ממשרדי הממשלה והחברות הממשלתיות (בממוצע) אינם משתמשים בטכנולוגיות חדשניות להתמודדות עם מעילות. כדי למנוע מעילות דרוש הליך מקיף ומורכב הכולל ביסוס תרבות ארגונית נאותה, הגברת המודעות לנושא בקרב עובדי הארגון, זיהוי מוקדם של הסיכונים ונקודות החולשה במערכות הארגון, בניית תוכנית מוסדרת למניעת מעילות והטמעת בקרות ומערכות ייעודיות להפחתת הסיכונים. הליך זה הוא חלק מנורמות מקובלות לניהול סיכונים כלל-ארגוני אשר התפתחו בעשורים האחרונים. על משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות וכן על החשכ"ל ורשות החברות הממשלתיות לתת את דעתם על המסקנות וההמלצות שהועלו בדוח זה, להפיק לקחים מהליקויים שצוינו בדוח ולפעול לתיקונם. **יצוין כי הדוח כולל גם ביקורת ממוקדת בנושא מניעת מעילות ברשות מקרקעי ישראל.**

בשנת 2021 חיו בישראל כ-286,700 פעוטות בגילי לידה עד שלוש. מחקרים מראים כי השקעה בטיפול בבני הגיל הרך ובחינוכם יש בה כדי לחסוך השקעת כספים ציבוריים בטווח הרחוק, והיא מביאה תשואה גבוהה יחסית, במיוחד עבור פעוטות ממשפחות במצב חברתי-כלכלי נמוך. הביקורת בנושא **הטיפול בפעוטות וחינוכם במעונות יום ובמשפחתונים** העלתה כי אף שחינוך לפעוטות הוא שלב מכריע ביצירת שוויון הזדמנויות, בפועל הפריסה ומנגנון הסבסוד של מסגרות הסמל, שבהן המחיר מפוקח ויש אפשרות לסבסוד שכר הלימוד, משאירים משפחות רבות במצב חברתי-כלכלי נמוך ללא אפשרות ליהנות ממסגרת כזאת; מאידך גיסא, מעונות סמל רבים משרתים אוכלוסייה חזקה מהבחינה החברתית-כלכלית, המקבלת למעשה הטבה בדמות מחיר מפוקח, שככלל נמוך ממחיר השוק של מעונות באזור מגוריה. עוד נמצא כי במסגרות בעלות סמל, שבהן שוהים כ-150,000 פעוטות, תחלופת הצוותים תדירה, השכר ההתחלתי של המחנכות-מטפלות בשנת 2019 היה בפועל שכר מינימום - 5,300 ש"ח לחודש, הכשרתן חסרה, והוועדה שקמה במטרה לשפר את איכות המסגרות לא השלימה את עבודתה. עוד נמצא כי מוטל נטל בירוקרטי כבד על כתפי ההורים לפעוטות בכל הנוגע להליכי הבקשות לסבסוד שכר הלימוד במסגרות אלו. כך, לצורך כ-80% מהבקשות של הורים לסבסוד שכר הלימוד של ילדיהם במסגרות סמל נדרשו ההורים לספק חמישה מסמכים או יותר, ועבור כ-3,600 פעוטות נדרשו ההורים להגיש 25 מסמכים ומעלה. מומלץ כי האגף למעונות יום, בשיתוף משרד האוצר, יבחן את מודל הסבסוד על רקע השפעת חוק הפיקוח החדש על שוק המעונות, כדי לאפשר ליותר משפחות במצב חברתי-כלכלי נמוך להעניק לילדיהן חינוך-טיפול איכותי בגילי אפס עד שלוש. עוד מומלץ כי משרד החינוך, שאליו אמור לעבור תחום מעונות היום (לפי החלטת ממשלה מינואר 2022), יבחן דרכים לתמרץ מעונות ביישובים ושכונות באשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים ולתמוך בהם כדי שיוכלו לעמוד בתנאי חוק הפיקוח החדש - שיחיל עליהם את הפיקוח והאכיפה הנובעים ממנו - ולתת חינוך-טיפול איכותי יותר לפעוטות הזקוקים לכך. לבסוף, מוטל על משרד החינוך, שאליו עובר תחום זה, וכן על כלל הגורמים הנוספים המעורבים - זרוע העבודה, המועצה לגיל הרך ומשרד האוצר - לממש את השינוי האסטרטגי שחל עם יישום חוק הפיקוח החדש ותקנותיו והמעבר של עיקר הפעילות של האגף למעונות יום למשרד החינוך; שינוי שנועד לאפשר את קפיצת המדרגה הנדרשת באיכות החינוך-טיפול הניתן לפעוטות בגילי אפס עד שלוש, ובפרט לפעוטות במצב חברתי-כלכלי נמוך.

אחת המשימות המרכזיות שמשרד החינוך אחראי להן היא תקצוב הפיתוח והבנייה של בתי הספר מתקציב המדינה באמצעות הרשויות המקומיות. המשרד מתקצב בנייה של מוסדות חינוך

חדשים, חידוש מבנים קיימים והשתתפות במימון מבנים יבילים ומבנים שכורים למוסדות חינוך במקרה הצורך. הביקורת בנושא **פיתוח מוסדות חינוך - בנייה חדשה והרחבת מבנים קיימים** העלתה כי בסוף 2020 היה מחסור של יותר מ-10,200 כיתות לימוד בבתי ספר ובגני ילדים - גידול לעומת שנת 2017, שבה היה המחסור קרוב ל-7,500 כיתות. ביקורת זו חושפת פן ייחודי הנוגע לפערים החברתיים בישראל: הפערים בין הרשויות באשכולות החברתיים-כלכליים הגבוהים לבין הרשויות באשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים, לרעת האחרונות, באים לידי ביטוי במגוון ההיבטים הנוגעים לבינוי כיתות לימוד - בהיקף המחסור בכיתות לימוד, במספר התלמידים הממוצע בכיתה, בשיעור ניצול התקציב שהוקצה לבינוי כיתות הלימוד וכן בבניית מרחבי למידה חדשניים. מנגד, עיקר התקציב לבינוי כיתות במבנים יבילים (85%) יועד ליישובים באשכולות נמוכים יחסית (1 - 6). הסיבה העיקרית לפערים היא שרשויות מקומיות המשתייכות לאשכולות הנמוכים מתקשות לממש את ההרשאות התקציביות שקיבלו ממשרד החינוך לבניית הכיתות. התוצאה היא שרשות מאשכול חברתי-כלכלי גבוה יכולה להציע לתלמיד, מעבר למפרט האחיד והמחייב, תשתיות פיזיות וסביבת לימודים איכותיות יותר: מוסד הבנוי ברמה גבוהה יותר, מרווח ומצויד יותר והסביבה שבו מטופחת - משאבים שרשות מאשכול חברתי-כלכלי נמוך אינה יכולה להציע לתלמידיה. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החינוך לגבש מדיניות לצמצום המחסור בכיתות לימוד על פני כמה שנים עד לסיומו, לרבות מתן פתרונות קבע במקום הכיתות היבילות. עוד מומלץ כי המשרד יביא בחשבון את הקושי של הרשויות באשכולות החברתיים-כלכליים נמוכים לממש את ההרשאות התקציביות לבינוי כיתות הלימוד. בכך יגביר המשרד את הסיכויים של התלמידים בבתי הספר ברשויות אלה להימצא בעמדת פתיחה שווה לתלמידים בבתי הספר ברשויות אחרות ויבטיח להם הזדמנות שווה. עוד ממליץ משרד מבקר המדינה למשרד החינוך לבחון את האופן שבו יישם ב-13 השנים האחרונות את החלטות הממשלה בנוגע להפחתת הצפיפות בכיתות: לנתח את הצרכים לפי שלבי החינוך, השיוך החברתי-כלכלי של הרשות והמגזר שאליו שייך בית הספר; לגבש תוכנית פעולה רב-שנתית ליישום החלטות הממשלה; ולתת עדיפות לתקצוב בניית כיתות הלימוד החדשות ברשויות המקומיות שהצפיפות הממוצעת בכיתות בבתי הספר שבאחריותן גבוהה יותר.

ביצי מאכל משמשות מקור לחלבון מן החי בתזונה האנושית, והצריכה הממוצעת השנתית לאדם בישראל עומדת על 250 ביצים. ענף ההטלה בישראל מתוכנן וניתן לייצר ולשווק ביצים רק בהתאם למכסה שהוקצתה למגדל. בשנים 2007 ו-2010 קיבלה הממשלה החלטות בנוגע ללולי ההטלה, ולפיהן יינתן סיוע במענקים למגדלים לביצוע השקעות הון בענף ביצי המאכל, במטרה להוציא את לולי ההטלה ממרכזי היישובים. באוגוסט 2021 קיבלה הממשלה החלטה נוספת, ולפיה יבוטל משטר המכסות בענף ההטלה, אך החלטה זו טרם יושמה. הביקורת בנושא **ייצור ביצים בישראל - יישום הרפורמה בלולי הטלה** העלתה כי 71% מלולי ההטלה בישראל אשר הוקמו בשנות החמישים והשישים של המאה העשרים, אינם עומדים בתקנים מחייבים שנקבעו בהוראות הדין בהיבטי רישוי, תכנון ובנייה ובריאות הציבור, ואינם עומדים בדרישות המקובלות במדינות המפותחות בנוגע לרווחת המטילות. 76% מכלל המטילות משוכנות בלולי כלובים שבהם המרווח למטילה הוא כ-400 סמ"ר בלבד, לעומת לולי כלובים מועשרים באירופה, שלגביהם התקן הוא 750 סמ"ר. רבים מהלולים ממוקמים במרכזי היישובים ויוצרים מפגעים סביבתיים הפוגעים באפשרויות הפיתוח של היישובים ובאיכות החיים של תושביהם. בלולי הצפון, הצפופים יותר מהלולים ביתר חלקי הארץ, שיעור התחלואה במרבית מחלות העופות הנפוצות בישראל גדול במידה ניכרת משיעור התחלואה בלולים שביתר חלקי הארץ. התפרצות שפעת העופות בשלהי שנת 2021 ממחישה את חוסר היכולת לבודד ביעילות את מוקד ההתפרצות ולמנוע את התפשטות שפעת העופות בין הלולים. זאת ועוד, בשל מדיניות המכסות

הנהוגה בענף, מחיר הביצה בארץ הוא מהגבוהים בעולם, אף שהממשלה מפקחת על המחירים. כך למשל, המחיר הממוצע של תבנית 12 ביצים בינוניות בישראל הוא 12.96 ש"ח, לעומת 9.17 ש"ח במדינות ה-OECD (ללא ישראל) ו-7.52 ש"ח בארה"ב. הצרכן הישראלי הוא הנושא בנטל המחיר הגבוה. על משרד החקלאות להמשיך לפעול בשיתוף משרד האוצר להסרת החסמים לקידום הרפורמה ובכלל זה בהיבטים התקציביים, התכנוניים והנורמטיביים. מאחר שחלק לא-מבוטל מלולי ההטלה הישנים נמצאים בצפון הארץ (71% מלולי ההטלה בישראל ו-65% מכלל המגדלים נמצאים ביישובי הצפון), יש לתת את הדעת גם על סוגיות הנוגעות להיבטי התעסוקה של אימוץ הרפורמה ולשקוד על מתן מענים מתאימים על סוגיות אלו.

הרחבת סל שירותי הבריאות מאפשרת להוסיף לסל במימון ציבורי תרופות וטכנולוגיות מתקדמות. תיעדוף הבקשות הוא החלטה ערכית המלווה בהתלבטויות, שכן כל בקשה חשובה, אך בשל אילוצי התקציב לא ניתן לכלול את כל התרופות והטכנולוגיות המבוקשות בסל השירותים. לאור ממצאי הביקורת בנושא **הרחבת סל שירותי הבריאות - תוספת תרופות וטכנולוגיות,** מומלץ לבצע בתהליך הרחבת הסל תיקונים ושיפורים, שיביאו למיצוי איכותי יותר של תקציב סל שירותי הבריאות שהציבור זכאי לו. נוכח ממצאי דוח זה ונוכח העובדה שוועדת הסל פועלת זה יותר מ-20 שנה בלי שהושלמו דוחות בקרה על פעילותה, יש משנה חשיבות לכך שמועצת הבריאות ומשרדי הבריאות והאוצר יבחנו את כלל פעילותה של הוועדה, לשם שיפור תפקודה וכדי שהמטופלים יוכלו להפיק את המרב משירותי הבריאות הנכללים בסל

הפרק העוסק ב**תחזוקת דירות עמידר - החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ** הצביע על כי עמידר מנהלת את מרבית דירות הדיור הציבורי (כ-38,000 מתוך כ-50,000). כ-75% מהן הוקמו לפני יותר מ-40 שנים, ומתגוררים בהן דיירים הנמנים עם האוכלוסיות ברמה החברתית-כלכלית הנמוכה בישראל. הסכם הניהול של עמידר עם משרד הבינוי והשיכון מסדיר את אופן ניהול מערך הדירות, ובכלל זה את אחריותה של החברה לתחזוקתן כדי להבטיח את קיום זכויותיו וחובותיו של דייר זכאי, לפי חוק זכויות הדייר בדיור הציבורי, התשנ"ח-1998, ותקנותיו. במסגרת פעולותיה לתחזוקת הדירות מבצעת עמידר, באמצעות קבלנים חיצוניים, עבודות תחזוקה שוטפת, שיפוץ עמוק ושיפוצים לפני אכלוס. בביקורת בנושא זה, שבחנה את שנעשה בנושא בשנים 2018 - 2020, הועלה כי עמידר ביצעה פעולות רבות שכללו עבודות תחזוקה ותיקון ליקויים בכ-27,600 דירות ושיפוץ של כ-6,800 דירות, אולם טיפולה טעון שיפור. על משרד הבינוי והשיכון ועמידר לפעול לתיקון הליקויים כדי להבטיח רמה נאותה של דירות הדיור הציבורי.

מעקב אחר תיקון ליקויים שהועלו בדוחות קודמים הוא כלי חשוב שמטרתו לוודא כי הגופים המבוקרים אכן תיקנו את הנדרש. לפיכך פעלנו להרחיב את היקף ביקורות המעקב ולשכלל את אופן ביצוען. בדוח זה מובאים ממצאים של שמונה ביקורת מעקב: **התכנון והניהול של משאבי האנוש במשרד החוץ; העסקת עובדים מקומיים בנציגויות ישראל בחו"ל; הטיפול בעבירות משמעת בשירות המדינה; מחוז שומרון ויהודה (ש"י) של משטרת ישראל; יישום רפורמות וצמצום פערים בחינוך לגיל הרך; המערך הרפואי לטיפול בכלואים בשירות בתי הסוהר; טיפול המדינה בקשישים סיעודיים השוהים בביתם; מרכיבי ביטחון ביישובי העימות בפיקודים המרחביים.**

הדוח הוא רחב יריעה ומקיף נושאים רבים ומגוונים, ומבוא זה עוסק רק במקצת הפרקים המופיעים בו. כל אחד ואחד מפרקי הדוח פותח לפני הציבור, ובתוכו מקבלי ההחלטות, צוהר לפעילות הגופים המבוקרים. בכך הוא מסייע בידי כולנו להבטיח את תקינות השירות הציבורי

במדינת ישראל ומעלה תרומה נכבדה להגברת היעילות, החיסכון וטוהר המידות בגופים המבוקרים ולשמירה על כללי המינהל התקין.

הכנתו של הדוח הצריכה מאמץ רב של עובדי משרד מבקר המדינה, אשר עמלו על הכנתו במלוא המקצועיות, היסודיות, ההגינות והקפדנות, ואשר ממלאים את תפקידם הציבורי מתוך הרגשת שליחות של ממש. תודתי נתונה להם.

חובתם של הגופים המבוקרים היא לפעול בדרך מהירה ויעילה לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה כדי לקדם את השירות הציבורי בישראל ובכך גם לשפר את איכות החיים של תושבי ישראל.

מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה

ונציב תלונות הציבור

ירושלים, אייר התשע"ב, מאי 2022

المقدمة

يُوضَع التقرير السنوي لمراقب الدولة لعام 2022 على طاولة الكنيست ويُنشَر للجمهور وفق قانون مراقب الدولة، 1958 [الصيغة المُدمجة]. يتضمّن التقرير 26 فصلًا، ويُعنى بالوزارات، مؤسّسات الدولة، المنظومة الأمنيّة، والشركات والمؤسّسات الحكوميّة. تطرح فصول التقرير على جدول الأعمال العامّ نتائج نقديّة هامّة تتعلّق بكافّة مجالات الحياة، ومن ضمنها: رفاهيّة الفرد، الاستدامة، نُظم المعلومات وحماية السايبر، الأمن القوميّ، الأطفال والشبّان، الإدارة والتنظيم والإشراف وتنفيذ القانون.

وفق رؤيا مراقِب الدولة ومفوّض شكاوى الجمهور، فإننا نعمل على موضَعة نشاطات مراقبة الدولة بصفتها مراقبَة تحثّ على العمل، مراقَبة مُبتكَرة، مرتبطة بالواقع، وناجعة، تُعنى بالمجالات الأساسيّة للهيئة الخاضعة للرقابة وتركّز على المواضيع ذات الطابع الاجتماعي، على خدمة المواطن، وكذلك على المخاطر الجوهريّة التي تؤثّر على نشاط المُراقَبين. كلّ ذلك إلى جانب مواضيع تتعلّق بالإدارة السليمة والنزاهة.

إليكم ملخّصًا لبعض الفصول التي يتضمّنها هذا التقرير:

الفصل الذي يُعنى **بالتقارير الماليّة لدولة إسرائيل ليوم 31 كانون الأول 2020 - المَدينون والأرصدة المَدينة** يُشير إلى أنّ بند المَدينين والأرصدة المَدينة في تصاعُد في السنوات الأخيرة - من نحو 49 مليار شيكل عام 2015 إلى نحو 69 مليار شيكل عام 2020 (بعد خصم مخصصات الديون المشكوك في تحصيلها). كما وتبين خلال أعمال الرقابة أنّ قسمًا كبيرًا من أعمال الوزارات في هذا الشأن يتمّ يدويًّا، لا بعمليّات أوتوماتيكيّة. يصعّب ذلك على التحكّم بإدارة الدَّين ومنع التأخير في السداد، ويؤدّي إلى تفاقم الديون. وقد كان لأزمة كورونا تأثير كبير على التقارير الماليّة لسنة 2020: انخفضت مداخيل الدولة عام 2020 بنحو 17 مليار شيكل بالمقارنة مع عام 2019، وازداد العجز المُحاسَبي إلى نحو 236 مليار شيكل؛ لا توجد مُطابَقة في التسجيل المحاسَبيّ للديون التي تُحيلها الوزارات لعناية مركز جباية الغرامات، الرسوم والنفقات. بعض الوزارات تُبقي تسجيل الدَّين في سجلّاتها حتى بعد إحالته لمعالجة مركز جباية الغرامات، ويمكن أن يؤدي الأمر إلى ازدواجيّة تسجيل أرصدة الدَّين في التقارير الماليّة المُوحَّدة للدولة. على قِسم المحاسِب العام أن يكمل تطبيق منظومة الجباية الشاملة، ليكون بالإمكان الحصول على صورة واضحة ومُتاحة للوضع القائم بالنسبة لحالة المَدينين ومعطيات الجباية. إضافةً إلى ذلك، عليه العمل على تحسين عمليّة جباية الديون للوزارات عبر سلطة التنفيذ والجباية، وعلى جباية كامل الديون. إدارة الديون وجبايتها أمران هامّان من أجل الحفاظ على ممتلكات الدولة وتحصيل كامل حقوقها.

يتضمّن هذا التقرير رقابة على موضوع **الإشراف على نزاهة انتخابات الكنيست الـ 24**. تبيّن أنّ كلفة تفعيل منظومة الإشراف بلغت 51 مليون شيكل، وأنّ عدد المُشرفين على نزاهة الانتخابات ازداد

بأربعة أضعاف بين انتخابات الكنيست الـ 22 وانتخابات الكنيست الـ 24؛ لم يبدأ المقر الإداري بتنظيم التشريع حول منظومة الإشراف ووضع كاميرات في لجان الصناديق؛ وفي انتخابات الكنيست الـ 24 استخدمت جهات غير مُخوَّلة كاميرات في غُرف الصناديق. تبيّن أيضًا وجود عُيوب في تفعيل منظومة الإشراف: 18% من كامل لجان الصندوق التي عُرِّفت على أنّها "صناديق اقتراع حسّاسة" عملت دون مُشرِف في يوم انتخابات الكنيست الـ 24؛ 34% من المُشرِفين لم ينجحوا في استخدام التطبيق الخاصّ للإبلاغ عن شكوك بالمساس في نزاهة الانتخابات؛ بسبب نقص المعلومات في النُّظم المحوسَبة للجنة الانتخابات المركزيّة (في نحو 40% من التبليغات)، لا تتيح النُّظم معرفة إلى أيّ حدّ كانت معالَجة اللجنة للشكوك في نزاهة الانتخابات شاملةً، وما إذا كانت كلّ الحالات التي تتطلّب فحصًا معمّقًا قد فُحصت كما ينبغي. بهدف اتّخاذ القرارات في المستقبل حول الحاجة إلى إنشاء منظومة إشراف على نزاهة الانتخابات، وحول نطاقها المناسب - إذا أُقيمت – يجدر على لجنة الانتخابات أن تُجري فحصًا شاملًا لفعاليّة المنظومات التي عملت في انتخابات الكنيست الـ 22، الـ 23، والـ 24، وأن تفحص الجدوى منها مقابل تكلفتها.

أشارت الرقابة على موضوع **أنظمة منع تبييض الأموال في إسرائيل** إلى أنّ دفعات بقيمة مئات مليارات الشواقل تُدفَع كلّ سنة للقطاع الحُكومي، غير مدرَجة في نظام تبييض الأموال. كما تبيّن أنّه بالرغم من أن المعلومات الإحصائيّة الشاملة هي المعلومات الوحيدة التي تنقلها سلطة منع تبييض الأموال اليوم بشكل مباشر إلى الجهات التنظيميّة بهدف الرقابة، الّا أنّها نُقِلت في السنوات الأخيرة إلى 50% من الجهات التنظيميّة، ولم يتمّ ذلك كلّ سنة. هناك ادّعاءات تُفيد أنّ الجهاز المصرفي يُقصي ماليًا، ولو بشكل جزئيّ، أعمال جهات تُقدّم خدمات ماليّة، وشركات فينتك (التكنولوجيا الماليّة)، وشركات المتاجرة بالعملات المُشفّرة. هذا الإقصاء، إن صحّ، يمكن أن يؤدّي بالقطاعات التي تمارس نشاطًا ماليًّا بالعملات المشفّرة وشركات التكنولوجيا الماليّة إلى نقل نشاطها إلى خارج حدود إسرائيل، بكلّ ما في الأمر من معنى، أو إلى ممارسة نشاطات غير مُبلّغ عنها تؤدي إلى توسيع نطاق تبييض الأموال ورأس المال الأسود في إسرائيل. كما تبيّن أنّه إلى جانب الإجراءات التي يتوجّب على الدولة والهيئات الماليّة اتّخاذها للحفاظ على متانة نظام منع تبييض الأموال وتعزيز نجاعته، بما يتلاءَم مع المقاييس الدوليّة، يتوجّب فحص الأنظمة باستمرار من وجهة نظر الزبائن على أنواعهم والعمل على تحسين الأنظمة وتنجيعها بروح القرارات الحكوميّة القديمة بشأن التنظيم الحكيم، نشاطات الحكومة منذ عام 2021 لتخفيف أعمال التنظيم، وقانون مبادئ التنظيم. يوصى بأن تولي الجهات المعنيّة - كلّ واحدة في مجال صلاحيّتها وبالتنسيق بينها - اهتمامًا خاصًّا لتوفير الشروط المناسبة لتطوّر مجال العملات الرقمية (المشفّرة)، التي يُقدَّر حجم تداولها العالمي بـ 2.5 إلى 3 تريليون دولار، ومجالات ماليّة مبتكرة أخرى، وللرقابة الفعّالة على قطاع مقدّمي الخدمات الماليّة في المجالات عالية المخاطر نسبيًا. يُقترَح أيضًا العمل على تنظيم الديون، القوانين، وآليّات الرقابة، بتوجهّ قائم على حجم المخاطرة، حتى لا تتحوّل الدفعات للقطاع العامّ إلى آليّة لتبييض الأموال.

لدى 830,000 شخص بالغ في إسرائيل تسجيلات في سجلّات الشرطة بسبب ملفّ جنائي فُتح ضدّهم. إنّ قرار سلطات تنفيذ القانون والنيابة بشأن أسباب إغلاق ملفّ جنائي يمكن أن يؤدّي إلى تقليص فرص الشخص لإعالة نفسه وإلى تلطيخ سُمعته الحسنة. فحصَ مكتبنا موضوع **معالجة الشرطة**

والنيابة لمسألة إغلاق الملفّات الجنائية، وقدّم نتائج تتطلّب فحص سلطات تنفيذ القانون والنيابة بشأن مدى استخدام أسباب وحيثيّات الإغلاق المختلفة. على سبيل المثال، بلغ عدد ملفّات المشتبَه بهم التي أغلقتها الشرطة والنيابة عام 2020 بداعي "نقص الأدلّة" نحو 55,000. ومن المستحسن أن يُجرى الفحص المذكور أيضًا على ضوء تحديث تعليمات النائب العام للدولة من سنة 2018، الذي يهدف، ضمن أمور أخرى، إلى تقليص عدد الملفّات التي تُغلَق بداعي "نقص الأدلّة". مع الأخذ بعين الاعتبار لقرينة البراءة التي تحقّ للمشتبَهين الذين تقرّر إغلاق ملفّ التحقيق ضدّهم، وإلغاء إمكانيّة محاكَمة مَن يدّعي المشتكون أنّه أضرّ بهم، يوصى بأن تعمل سلطات تنفيذ القانون والنيابة على تصحيح العيوب التي تُبيّن وجود عقبات أمام المُشتبَه بهم وأمام المُشتكين الراغبين بتقديم التماسات على القرار. كما ويُقترَح تعيين جهة واحدة يمكن أن يتوجّه إليها المُشتكون أو المشتبَه بهم بهدف تقديم الالتماسات والتحفّظات، أيضًا بشكل مُحوسَب.

فحص مكتبنا، لأوّل مرة، موضوع **منع أعمال الاختلاس في المكاتب الحكوميّة وفي الشركات الحكوميّة**. نطاق النشاط المالي للمكاتب الحكوميّة والشركات الحكومية، طابع هذه الهيئات، تركيبها، وعدد العاملين الكبير فيها - كلّ هذه العوامل تُعرّضها لمخاطر الاختلاس. يُقدَّر الضرر السنوي الناتج عن مخالفات الاختلاس في إسرائيل بنحو 6 - 9 مليار شيكل. تُشير نتائج هذه الرقابة إلى عيوب في مجال منظومة إدارة المخاطر لمنع الاختلاس ومجال نُظم المعلومات. كما ويظهر وجود عيوب في تطبيق ضوابط تشغيليّة في هذه المجالات: الموارد البشريّة والأجور، المشتريات والمخزون، الجباية ووسائل الدفع. تبيّن أنّ 82% من المكاتب الحكوميّة والشركات الحكوميّة (بالمتوسط) لا تستخدم تقنيّات مبتكَرة لمواجهة أعمال الاختلاس. لمنع أعمال الاختلاس، ثمّة حاجة إلى تطبيق إجراء شامل ومُركَّب يتضمّن ترسيخ ثقافة تنظيميّة لائقة، رفع الوعي حول الموضوع بين العاملين في المؤسّسة، التشخيص المبكّر للمخاطر ونقاط الضعف في أنظمة المؤسّسة، بلورة برنامج متكامل لمنع أعمال الاختلاس وترسيخ نُظم رقابيّة ومنظومات خاصّة لتقليل المخاطر. يُعتبَر هذا الإجراء جزءًا من المعايير المُتعارَف عليها، والتي طُوّرت في العقود الأخيرة لغرض إدارة المخاطر على مستوى المؤسّسة. يتوجّب على الوزارات والشركات الحكوميّة، وكذلك المحاسب العامّ وسلطة الشركات الحكوميّة، تقديم الردّ على الاستنتاجات والتوصيات المطروحة في هذا التقرير، وعليها أيضًا استخلاص العِبر من العيوب المذكورة فيه، والعمل على تصحيحها. **من الجدير بالذكر أنّ التقرير يتضمّن أيضًا أعمال رقابة عينيّة لموضوع منع الاختلاس في سلطة أراضي إسرائيل.**

في عام 2021، بلغ عدد الأطفال الرضَع في إسرائيل نحو 286,700 رضيع، من سنّ الولادة وحتى ثلاث سنوات. تُبيّن الأبحاث أنّ الاستثمار في العناية بصغار السنّ وتربيتهم في مرحلة الطفولة المبكّرة يوفّران استثمار الأموال العامّة على المدى البعيد، ويؤدّيان إلى عائد مرتفع نسبيًّا، خاصّةً بالنسبة للرضّع الذين ينتمون إلى عائلات في حالة اجتماعيّة-اقتصاديّة متدنّية. بيّنت الرقابة على موضوع **رعاية الرضّع وتربيتهم في مراكز الرعاية النهاريّة والحضانات** أنّه رغم كون تربية الرضّع مرحلةً حاسمة من أجل توفير الفرص المتكافئة، إلّا أنّ الوضع على أرض الواقع يبيّن أنّ التوزيع الجغرافي وآليّة الدعم المُتاحة للأطر المُعترَف بها رسميًا، والتي تخضع فيها الأسعار للرقابة وتُمكّن أيضًا من دعم أقساط التعليم، لا يُساعد العائلات التي تعاني من حالة اجتماعيّة-اقتصاديّة متدنّية على الاستفادة

من هذه الأطر، بل نجد أنّ العديد من الأطر الرسميّة تخدم في نهاية المطاف شرائح سكانيّة قويّة من الناحية الاجتماعيّة-الاقتصاديّة، حيث تحصل هذه الشرائح على خدمات حضانات بسعر مدعوم يقلّ عن سعر السوق للحضانات النهارية في منطقة سكنها. تبيَّن أيضًا أنّه ضمن المؤسّسات المعترَف بها رسميًا، والتي تعنى بنحو 150,000 رضيع، يتبدّل أفراد الطواقم كثيرًا، الأجر الابتدائي للمربّيات - الحاضنات عام 2019 كان بمستوى الحدّ الأدنى - 5,300 شيكل شهريًّا، تأهيلهنّ غير كامل، واللجنة التي تشكّلت لرفع مستوى هذه الأطر لم تُتمّ عملها. كما تبيَّنَ أيضًا أنّ ثمة عبئًا بيروقراطيّا مُلقًى على عاتق أهالي الأطفال فيما يتعلق بإجراءات طلبات تمويل رسوم الدراسة في هذه الأطُر. فقد طُلب من الأهل في نحو 80% من طلبات تمويل الرسوم الدراسيّة للأولاد في هذه الأطر أن يقدّموا خمسة مستندات أو أكثر، بل وطُلب من أهالي نحو 3,600 طفل تقديم 25 مستندًا أو أكثر. يوصى بأن يفحص قسم الحضانات النهاريّة، بالتعاون مع وزارة الماليّة، نموذج التمويل على خلفيّة تأثير قانون الإشراف الجديد على سوق الحضانات، وذلك من أجل تمكين المزيد من العائلات التي تعيش في ظروف اجتماعيّة-اقتصاديّة متدنّية من منح أولادها أطر رعاية وتربية نوعيّة في الفترة العمريّة من سنّ الولادة حتى ثلاث سنوات. كما يوصى أيضًا بأن تفحص وزارة التربية والتعليم، التي يُفترَض أن تنتقل إليها مهمّة معالجة مجال الحضانات اليوميّة (وفق قرار الحكومة من كانون الثاني 2022)، طرقًا لتحفيز مراكز الرعاية في البلدات والأحياء التي تنتمي إلى عناقيد اجتماعيّة-اقتصاديّة متدنّية، وأن تدعمها كي تتمكّن من استيفاء شروط قانون الإشراف الجديد - الذي يطبّق عليها الإشراف وتنفيذ القانون الناتجَين عنه - ولتقديم تربية ورعاية أفضل للرضّع الذين يحتاجون إليهما. أخيراً، يقع على كاهل وزارة التربية والتعليم، التي ينتقل لمسؤوليّتها هذا المجال، وعلى كلّ الجهات المعنيّة الأخرى - ذراع العمل، مجلس الطفولة المبكّرة، ووزارة الماليّة - تحقيق التغيير الاستراتيجي المطلوب مع تطبيق قانون الإشراف الجديد وأنظمته وانتقال النشاط الأساسي لقسم الحضانات النهاريّة الى وزارة التربية والتعليم - تغيير يهدف إلى تحقيق القفزة المطلوبة في نوعيّة التربية والرعاية اللتَين تُقدَّمان للرضّع من سنّ الولادة وحتى ثلاث سنوات، وخصوصًا الرضّع لعائلات تعاني من حالة اجتماعيّة-اقتصاديّة متدنّية.

إحدى المهامّ المركزيّة التي تقع تحت مسؤوليّة وزارة التربية والتعليم هي تخصيص ميزانيّة لتطوير المدارس وبنائها من موازنة الدولة عبر السلطات المحليّة. تخصّص الوزارة ميزانيّات لبناء مؤسّسات تربويّة جديدة، تجديد المباني القائمة، والمشاركة في تمويل مبانٍ قابلة للنقل ومبانٍ مُستأجَرة للمؤسّسات التربوية إذا دعت الحاجة. أظهرَت الرقابة على موضوع **تطوير المؤسّسات التربوية - البناء الجديد وتوسيع المباني القائمة** أنة في نهاية 2020، كان هناك نقص بأكثر من 10,200 صفّ دراسيّ في المدارس ورياض الأطفال - زيادة عن سنة 2017، التي بلغ النقص فيها قرابة 7,500 صفّ. تكشف هذه الرقابة جانبًا خاصّا يتعلّق بالفجوات الاجتماعيّة في إسرائيل. فالفجوات بين السلطات المحليّة في العناقيد الاجتماعيّة-الاقتصاديّة المرتفعة وتلك التي في العناقيد الاجتماعيّة-الاقتصاديّة المتدنّية، لغير صالح الأخيرة، تظهر بوضوح في الجوانب المختلفة المتعلّقة ببناء صفوف دراسيّة - في مدى النقص في الصفوف، متوسّط عدد الطلّاب في الصفّ، نسبة استغلال الميزانيّة المخصّصة لبناء الصفوف، وبناء مساحات تعلُّم حديثة ومُبتكَرة. في المقابل، فإنّ الجزء الأكبر من ميزانيّة بناء صفوف كمبانٍ

مؤقّتة (85%) خُصِّص للبلدات في العناقيد المنخفضة نسبيًا (1 - 6). السبب الرئيسي للفجوات هو أنّ السلطات المحليّة التي تنتمي إلى العناقيد المنخفضة تستصعب استغلال الميزانيّات المُخصصة لها من وزارة التربية والتعليم لبناء الصفوف. نتيجةً لذلك فأنّ السلطة المحليّة في العنقود الاجتماعي-الاقتصادي المرتفع يمكنها أن تعرض على التلميذ، عدا عن الخدمات الموحّدة والمُلزِمة، بُنًى تحتيّة ماديّة وبيئة دراسيّة أفضل: مؤسّسة مبنيّة بمستوى أعلى، ذات مساحات أكبر ومعدّات أفضل، ومحيط تعليمي وبيئي أرقى - موارد لا يمكن للسلطة في عنقود اجتماعي-اقتصادي متدنٍ أن توفّرها لطلّابها. يوصي مكتب مراقب الدولة وزارة التربية والتعليم بصياغة سياسة لسدّ النقص في الصفوف على مدى عدّة سنوات حتى يتم سدّ النقص بالكامل، بما في ذلك توفير حلول دائمة بدل الغرف الصفيّة المؤقّتة. يوصى أيضًا بأن تأخذ الوزارة بالحسبان صعوبة استغلال السلطات المحليّة في العناقيد الاجتماعيّة-الاقتصاديّة المتدنّية للميزانيّات المُخصصة لها لبناء الصفوف. هكذا تزيد الوزارة احتمال أن يكون الطلّاب في المدارس التي تقع ضمن نطاق هذه السلطات في نقطة انطلاق متكافئة مع الطلّاب في المدارس التي تقع ضمن نطاق سلطات أخرى، ويضمن لهم فرصة متساوية. كما ويوصي مكتب مراقب الدولة وزارةَ التربية والتعليم بفحص الطريقة التي طبّقت فيها القرارات الحكوميّة المتعلّقة بخفض الاكتظاظ في الصفوف خلال السنوات الـ 13 الأخيرة: تحليل الاحتياجات وفق المراحل التعليميّة، التصنيف الاجتماعي-الاقتصادي للسلطة، والوسط الذي تنتمي إليه المدرسة؛ بلورة خطّة عمل متعدّدة السنوات لتطبيق القرارات الحكوميّة؛ ومنح أفضليّة لتخصيص الميزانيّات لبناء الصفوف الجديدة في السلطات المحليّة التي تُعاني مدارسها من معدّل اكتظاظ أعلى.

يعتبَر البَيض مصدرًا للبروتين الحيواني في الغذاء البشري، ويصل الاستهلاك السنوي المتوسّط للفرد في إسرائيل نحو 250 بيضة. يخضع قطاع إنتاج البيض في إسرائيل لسياسات تخطيط رسميّة ويمكن إنتاج وتوزيع البيض فقط بحسب الحصّة المُخصصة لكل مُربّي دواجن. اتّخذت الحكومة عامَيّ 2007 و- 2010 قرارات تتعلّق بأقنان وضع البيض، تنصّ على تقديم مساعَدة من خلال مِنَح لمُربّي الدواجن لغرض القيام باستثمارات ماليّة في مجال البَيض المُعَدّ للأكل، بهدف إخراج أقنان وضع البيض من مراكز البلدات. وفي آب 2021، اتّخذت الحكومة قرارًا آخر يُلغي نظام الحصص في مجال وضع البيض، لكنّه لم يُنفَّذ بعد. بيّنت الرقابة على موضوع إنتاج البَيض في إسرائيل - تطبيق الخطّة الإصلاحيّة في أقنان وضع البيض أنّ 71% من أقنان وضع البيض في إسرائيل أُقيمت في خمسينات وستّينات القرن العشرين، خصوصًا في منطقة الشمال. منذ عقود لا تلتزم أقنان الدجاج في إسرائيل بالمواصفات المُلزِمة التي حُدّدت في أحكام القانون في مجالات الترخيص، التخطيط والبناء، والصحّة العامة، وهي لا تستوفي المطالب المُتعارَف عليها في الدول المتقدّمة بالنسبة لجودة حياة الدجاج البيّاض. 76% من الدجاج البيّاض موجود في أقنان - أقفاص حيث المساحة المخصصة للدجاجة الواحدة فيها هي نحو 400 سنتيمتر مربّع فقط، مقارنةً بالأقنان في أوروبا، التي تنصّ المواصفات فيها على 750 سنتيمترًا مربّعًا. أقنان كثيرة موجودة في مراكز البلدات، وتعتبَر مخاطر بيئيّة تضرّ بإمكانيّات تطوير البلدات وبجودة حياة سكّانها. في أقنان الشمال، المكتظّة أكثر من الأقنان في باقي أجزاء البلاد، نسبة الإصابة بمعظم أمراض الدواجن الشائعة في إسرائيل أعلى بشكل ملحوظ من نسبة الإصابة بهذه الأمراض في الأقنان في باقي أرجاء البلاد. يؤكّد انتشار إنفلونزا الطيور أواخر عام 2021 على صعوبة

عزل مركز تفشّي المرض بشكل ناجع لمنع تفشّي إنفلونزا الطيور بين الأقنان. إضافةً إلى ذلك، بسبب سياسة الحصص المُعتمَدة في هذا المجال، فإنّ سعر البيضة في البلاد يعتبَر من الأغلى في العالم، رغم أنّ الحكومة تُشرف على الأسعار. على سبيل المثال، متوسّط سعر كرتونة 12 بيضة متوسّطة الحجم في إسرائيل هو 12.96 شيكل، مقابل 9.17 شيكل في دول منظّمة التعاون الاقتصادي والتنمية - **OECD** (دون إسرائيل)، و- 7.52 شيكل في الولايات المتّحدة. المستهلِك الإسرائيلي هو الذي يتحمّل عبء الثمن المرتفع. على وزارة الزراعة مواصلة التعاون مع وزارة الماليّة لإزالة العقبات التي تحول دون تطبيق الخطّة الإصلاحيّة، بما في ذلك ما يتعلّق بتخصيص الميزانيّات، التخطيط، ووضع المعايير المقبولة. بما أنّ جزءًا لا بأس به من أقنان وضع البيض القديمة موجود في شمال البلاد (71% من أقنان وضع البيض في إسرائيل و- 65% من مجمل مربّي الدواجن هم في بلدات الشمال)، يجب البتّ في الأمور المرتبطة بالجوانب التشغيليّة الناجمة عن تبنّي الخطط الإصلاحيّة والعمل على توفير الحلول الملائمة لها.

توسيع حجم سلّة الخدمات الصحيّة يسمح بإضافة أدوية وتكنولوجيات متطوّرة جديدة للسلّة بتمويل من الدولة. يعتبَر تحديد الأولويّات في الطلبات المقدَّمة لسلّة الخدمات الصحيّة قرارًا أخلاقيًّا شائكًا ومعقدًا. كلّ طلب هو مهمّ، لكن بسبب قيود الميزانيّة، لا يمكن إدراج جميع الأدوية والتكنولوجيات المطلوبة ضمن سلّة الخدمات. على ضوء نتائج الرقابة على موضوع **توسيع سلّة الخدمات الصحيّة - إضافة أدوية وتكنولوجيات،** يوصى بإجراء تعديلات وتحسينات في إجراءات توسيع السلّة، بحيث تؤدّي إلى استغلال أمثل لميزانيّة سلّة الخدمات الصحيّة التي تحقّ للجمهور. على ضوء النتائج التي توصّل إليها هذا التقرير، ولكون لجنة السلّة تعمل منذ أكثر من 20 سنة دون إنجاز تقارير رقابة لعملها، من المهم جداً أن يفحص مجلس الصحّة ووزارتا الصحّة والماليّة مجمل نشاط اللجنة، من أجل تحسين أدائها، وكي يتمكّن متلقّو العلاج من الاستفادة إلى أقصى حدّ من الخدمات الصحيّة التي تتضمّنها السلّة.

أشار الفصل الذي يُعالج **صيانة شقق عميدار - الشركة الوطنيّة للإسكان في إسرائيل م.ض.** إلى أنّ عميدار تُدير معظم شقق الإسكان العامّ (نحو 38,000 من نحو 50,000). نحو 75% من هذه الشقق بُني قبل أكثر من 40 سنة، ويسكنها مواطنون ينتمون إلى شريحة المستوى الاجتماعي-الاقتصادي المتدنّي في إسرائيل. ينظّم اتّفاق إدارة عميدار مع وزارة البناء والإسكان طريقة إدارة منظومة الشقق، وضمن ذلك مسؤوليّة الشركة عن صيانتها لضمان حقوق وواجبات الساكن المُستحقّ، وفق قانون وأنظمة حقوق الساكن في الإسكان العامّ، 1998. ضمن نشاطاتها لصيانة الشقق، تُجري عميدار، عبر مُتعهّدين خارجيّين، أعمال صيانة دوريّة، ترميمات عميقة، وترميمات قبل السكن. خلال الرقابة على هذا المجال، والتي فحصت ما جرى فيه بين عامَيّ 2018 - 2020، تبيّن أنّ عميدار قامت بالكثير من الأعمال التي تضمّنت أعمال صيانة وإصلاح عيوب في نحو 27,600 شقّة وترميم نحو 6,800 شقّة، لكنّ معالجتها للمسألة بحاجة إلى تحسين. على وزارة البناء والإسكان وعميدار العمل على تصحيح العيوب من أجل ضمان مستوى لائق من الشقق في الإسكان العامّ.

إنّ متابعة إصلاح العيوب التي تبيّنت في تقارير سابقة هي أداة هامّة تهدف إلى التأكّد من أنّ الهيئات المُراقَبة قامت فعلًا بالمطلوب منها. لذلك عملنا على توسيع نطاق رقابة المتابَعة وتطوير أساليب القيام

بها. في هذا التقرير تُعرَض نتائج ثمانية أعمال رقابة متابَعة: **تخطيط وإدارة الموارد البشريّة في وزارة الخارجيّة؛ تشغيل عاملين محلّيّين في الهيئات الممثلة لإسرائيل في خارج البلاد؛ معالجة مخالَفات الانضباط في الخدمة العامّة؛ "لواء يهودا والسامرة " في شرطة إسرائيل؛ تطبيق الخطط الإصلاحيّة وتقليص الفجوات في التربية لسنّ الطفولة المبكرة؛ المنظومة الطبيّة لمعالجة السجناء في مصلحة السجون؛ اهتمام الدولة بالمسنّين الذين يحتاجون الى رعاية تمريضيّة والذين يمكثون في بيوتهم؛ مركّبات الأمن في بلدات المواجهة في الألوية العسكريّة.**

التقرير واسع وشامل لمواضيع كثيرة ومتنوّعة، ولا تتطرّق هذه المقدّمة سوى إلى عدد قليل من الفصول التي يتضمّنها. يفتح كلّ فصل من فصول التقرير أمام الجمهور وصنّاع القرار نافذة لمشاهَدة نشاط الهيئات المُراقَبة. مما يساعدنا على ضمان جودة الخدمات العامّة في دولة إسرائيل ويُسهم إسهامًا كبيرًا في زيادة النجاعة، التوفير، والنزاهة في الهيئات المُراقَبة، وفي المحافظة على قواعد الإدارة السليمة.

يتطلب إعداد التقرير جهودًا كبيرة من العاملين في مكتب مراقب الدولة، الذين دأبوا على إعداده بأعلى مستويات المهنيّة، الشموليّة، الإنصاف، والدقّة، والذين يقومون بواجبهم العام إيماناً بالرسالة التي يحملونها. أقدّم لهم جزيل الشكر.

من واجب الهيئات المُراقَبة أن تعمل بسرعة ونجاعة على تصحيح العيوب التي طُرحت في هذا التقرير من أجل تحسين القطاع العامّ في إسرائيل، وبالتالي تحسين جودة حياة سكّان الدولة.

متنياهو أنجلمان

مراقِب الدولة

ومفوَّض شكاوى الجمهور

القدس، أيّار 2022

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ב | מאי 2022

פרק ראשון

נושאים מערכתיים