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 ويضمنها 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