المقدمة

تقرير مراقب الدولة السنوي – تشرين ثاني/نوفمبر 2024 معروض على طاولة الكنيست بموجب قانون مراقب الدولة لعام 1958 [نسخة مدمجة]. يتضمن التقرير نتائج رقابة على وزارات الحكومة والشركات وعلى السلطة المحلية. يتضمن التقرير أيضًا تقريرين خاصة (منفصلة) وفقًا للمادة 14 (ب) (1) من قانون مراقب الدولة.

منذ تشرين أول/أكتوبر 2023، تخوض دولة إسرائيل حرب السيوف الحديدية، في الشمال وفي الجنوب، في أعقاب الهجوم الدموي المفاجئ الذي شنته منظمة حماس الإرهابية على مستوطنات غلاف غزة والمنطقة المحيطة بها في عيد سمحات توراة في 7 تشرين أول/أكتوبر 2023. كما ذكرت سابقًا، يقوم مكتبنا بإجراء رقابة شاملة للقضايا المتعلقة بمجزرة السابع من تشرين أول/أكتوبر وحرب السيوف الحديدية. وحسب رأيي هناك واجب جماهيري وأخلاقي بإجراء رقابة على طريقة عمل جميع المستويات يوم المجزرة، في الفترة التي سبقتها وفي الفترة التي تلتها.

وفي نفس الوقت الذي نقوم فيه بإجراء الرقابة في موضوع الحرب، يواصل مكتبنا إجراء عمليات رقابة في مجالات أخرى أيضًا. وفيما يلي نظرة عامة على بعض فصول التقرير.

- يركز مكتب مراقب الدولة بشكل خاص على إجراء عمليات الرقابة في القضايا الجهازية التي لها تأثيرات وطنية واسعة النطاق. يعرض التقرير نتائج الرقابة المنهجية في **موضوع تعامل الدولة مع المركزية والاحتكار في فرع صناعة الأغذية والمنتجات الاستهلاكية**. تعد تكلفة المعيشة في إسرائيل قضية مركزية في حياة المواطنين - حيث بلغ الإنفاق على الاستهلاك الخاص في إسرائيل على المواد الغذائية والمشروبات غير الكحولية في عام 2021 مبلغ 138 مليار شيكل. بعض الزيادات في الأسعار هي علامة على وجود مشاكل بنيوية في سوق المواد الغذائية والاستهلاكية في إسرائيل، بما في ذلك المركزية ومستوى القدرة التنافسية في الاقتصاد، قيود جمركية، قيود على حماية النباتات وقيود لأسباب تتعلق بالصحة العامة. وكشفت الرقابة أن ثلاثة من موردي المواد الغذائية يسيطرون على أكثر من 85% من إجمالي كمية المبيعات في 20 فئة من المنتجات الغذائية؛ ويبلغ معدل الاستيراد في إسرائيل بالنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي 23.4% فقط، مقارنة بـ 47% في المتوسط في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، لغاية عام 2020؛ وبلغت نسبة الزيادة في أسعار المواد الغذائية والاستهلاكية خلال الأشهر الثلاثة الأولى من حرب السيوف الحديدية، حسب فحص وزارة الاقتصاد، 2.9%.

  تجدر الإشارة إلى أنه بعد انتهاء الرقابة تمت المصادقة على ثلاثة تعديلات تشريعية ستؤدي إلى زيادة حجم الاستيراد في إطار خطة الإصلاح "ما هو جيد لأوروبا جيد لإسرائيل". يتوجب على وزارات المالية والاقتصاد والزراعة والصحة وسلطة المنافسة وسلطة حماية المستهلك اتخاذ إجراءات استباقية لفتح السوق أمام المنافسة والحد من المركزية، كل سلطة باستخدام الأدوات المتاحة لها وحتى الدمج بين القوى المشتركة لجميع الوزارات الحكومية ذات الصلة، وإذا كان من الضروري زيادة مستودع الأدوات المتاحة لها - ويتوجب عليها مواصلة العمل من أجل إجراء تعديلات تشريعية تسمح بذلك. ويجب على رئيس الوزراء، وزراء المالية والاقتصاد والصحة والزراعة والوزراء الآخرين الذين يشاركون في أعمال اللجنة الوزارية لمعالجة تكاليف المعيشة (حماية البيئة، الطاقة والبنية التحتية، الرفاه الاجتماعي والضمان الاجتماعي، الخدمات الدينية، البناء والإسكان، النقب والجليل والحصانة الوطنية، الاتصالات، السياحة والهجرة والاستيعاب) - متابعة تنفيذ الإصلاحات والعمل على

استكمالها وتحديثها إذا لزم الأمر والتأكد من أن إجراءات الحكومة لخفض تكلفة المعيشة منسقة وحديثة، من أجل التعامل بالشكل الأمثل مع تكاليف المعيشة وارتفاع أسعار المواد الغذائية.

- في السنوات الـ 15 الماضية، طرأ نمو في العالم كله وفي إسرائيل أيضًا على السوق المالي للأصول الرقمية، بما في ذلك العملات الرقمية (المشفرة). يتسم سوق الأصول الرقمية بالتقلب والتحولات، وقد وصل إلى ذروته (في عامي 2021 و2024) بمبلغ قدره نحو 3 تريليون دولار. إن إمكانية تحصيل الضرائب المقدرة في إسرائيل من الدخل الناتج عن أنشطة التشفير عالية وقد تصل إلى 2 - 3 مليار شيكل جديد. يتضمن هذا التقرير رقابة حول **فرض الضرائب على العملات الرقمية المشفرة**. وقد تبين أن إسرائيل كانت من أوائل الدول التي بادرت الى نشر مبادئ لفرض ضرائب في مجال العملات الرقمية المشفرة. ومع ذلك، مع مرور الوقت، في حين أن دول الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة والمملكة المتحدة ودول أخرى قد طورت مؤخرًا بشكل كبير الأنظمة في مجال العملات الرقمية المشفرة، فقد تخلفت إسرائيل عن الركب. وكشفت الرقابة أنه في الأعوام 2018 - 2022، وصل العدد السنوي المتوسط لأولئك الذين أبلغوا سلطة الضرائب عن نشاطهم في مجال العملات الرقمية المشفرة 500 فقط بينما الحد الأدنى يقدر بحوالي 200000 مستخدما؛ ولم يتم بعد ترسيخ وضبط التعريفات وقواعد الضرائب في هذا المجال في التشريعات، وهناك عدم يقين ضريبي لم يتم حله في العديد من القضايا في مجال العملات الرقمية المشفرة، على الرغم من التأثير الجوهري الكبير لقواعد الضرائب والتعريفات المختلفة على تحديد الالتزام الضريبي واحتساب الضريبة.

يوصى بأن تقوم سلطة الضرائب بفحص مساهمة إجراء دفع الضريبة من خلال بنك إسرائيل لتنظيم دفع الضرائب وإجراء تعديلات وتوسيعات لمجموعات سكانية إضافية، وذلك بالتشاور مع بنك إسرائيل، سلطة حظر تبييض الأموال وتمويل الإرهاب وأطراف أخرى في السوق، بحيث أندفع الضريبة لا يشكل عائقًا أمام الإبلاغ عن الدخل من العملات الرقمية المشفرة. يوصى بأن تعمل سلطة الضرائب بالتعاون مع المكاتب المهنية ومع هيئات الصناعة أطراف موازية في العالم على صياغة ونشر قواعد ضريبية واضحة، كما نُشرت مؤخراً، في الاتحاد الأوروبي وفي بريطانيا، من بين دول أخرى،. كما يوصى بأن يقوم وزير المالية، بالتنسيق مع مصلحة الضرائب، لاستكمال إعداد مذكرة قانون لتعزز وضع أنظمة في مجال الضرائب، على النحو المنصوص عليه في قرار الحكومة رقم 204 من شهر شباط/فبراير 2023. أن من شأن الوضوح في المجال الضريبي أن يحسن من ثقة الجمهور في سلطة الضرائب، والسماح بتحديد المسار الذي سيتقدم فيه الاقتصاد الإسرائيلي في مجال العملات الرقمية المشفرة، والسماح لدولة إسرائيل بالحفاظ على مكانتها كقوة تكنولوجية والتمتع بثمار النمو، ورفع معدل الإبلاغ عن النشاط في هذا المجال وتحقيق إمكانية تحصيل الضرائب على الإيرادات من النشاطات في مجال العملة الرقمية المشفرة.

- سيواجه قطاع الكهرباء تحديات كبيرة حتى عام 2030، بسبب النمو المتسارع في الطلب على الكهرباء الناتج عن تغير المناخ؛ المطالبة بالامتثال للأهداف المختلفة التي حددتها الحكومة، بما في ذلك التحول إلى إنتاج الكهرباء النظيفة؛ تشغيل وسائل المواصلات المختلفة بالكهرباء (المركبات، المواصلات العامة) وإنشاء مرافق إضافية لتحلية مياه البحر، وقد كشفت الرقابة الخاصة **بتطوير قطاع الكهرباء لغاية عام 2030** أن قطاع الكهرباء غير جاهز للتعامل مع هذه التحديات، وأن هناك فجوات ملحوظة بين وتيرة اتخاذ القرارات والفترة الزمنية اللازمة لتطوير القطاع، بما في ذلك عدم تنظيم الوضع، عدم التطوير المادي للبنية التحتية، التأخر في اتخاذ القرارات، تخطيط برؤية قصيرة المدى والفشل في التعامل مع العوائق والقيود. قطاع الكهرباء موجود في بداية أزمة يمكن أن يتم التعبير عن نتائجها في عدم المقدرة على تلبية الطلب على الكهرباء بشكل كامل في السنوات المقبلة، الأمر الذي سيلحق أضرارا كبيرة بالاقتصاد. وقد قدّر مراقب الدولة أن الأضرار السنوية قد تبلغ 0.76 – 2.4 مليار شيكل، وذلك بناءً على تقديرات شركة نوغا – إدارة منظومة الكهرباء محدودة

الضمان – للعامين 2027 و 2028 (على التوالي) في إشارة إلى عدم تلبية الطلب على الكهرباء بشكل كامل في حال الفشل في تطوير منظومة الإنتاج بالشكل المطلوب. وبحسب نوغا، فإن التأخير في تطبيق برنامج التطوير تساوي بحدتها عدم تلبية الطلب الكامل على الكهرباء بما يقارب 6.5 ساعة في عام 2027 وحوالي 9.9 ساعة في عام 2028. هناك شك حول إمكانية سد الفجوات في الوقت المتبقي، خاصة في ظل وجود عوائق كثيرة تعترض التطوير المطلوب.

يجب على كافة الجهات في قطاع الكهرباء بما فيها وزارة الطاقة ووزارة المالية وسلطة الكهرباء ونوغا وشركة الكهرباء العمل بشكل طارئ على إزالة العوائق وتطوير قطاع الكهرباء إلى الحد المطلوب حتى عام 2030. بالإضافة إلى ذلك، يجب على هذه الجهات في الوقت الحالي دراسة وصياغة خطط تطوير طويلة المدى تحدد السياسة واحتياجات التطوير والتنمية المطلوبة على المدى الطويل، بحيث يمكن تلبية هذه الاحتياجات بأفضل طريقة ممكنة. يوصى بأن تعمل وزارة الطاقة، التي تتحمل المسؤولية الشاملة عن تطوير قطاع الكهرباء، على اتخاذ القرارات اللازمة في قطاع الكهرباء في وقت مبكر والتأكد من تصحيح أوجه القصور التي أثارتها الرقابة من أجل ضمان إمداد وتزويد الكهرباء بالموثوقية والتوافر والجودة والكفاءة المنصوص عليها في أهداف قانون قطاع الكهرباء.

- حسب تقديرات وزارة المواصلات، يتم تنفيذ حوالي 72 مليون سفرية بسيارات الأجرة كل عام، وحسب بيانات سلطة الضرائب، بلغت مدخولات فرع سيارات الأجرة في عام 2022 ما يقارب 6.5 مليار شيكل. تعتبر وزارة المواصلات الجهة المنظمة الرئيسية لقطاع سيارات الأجرة، وهي تحدد مع وزارة المالية أسعار السفر والسياسة الضريبية. وكشفت الرقابة حول موضوع **فرع سيارات الأجرة في إسرائيل** أن رفع مستوى الخدمة للمسافر ينطوي على تحسين التنظيم في عدة جوانب، تشمل أهمها الرقابة على رخص التشغيل والقيادة الممنوحة للسائقين الذين يتعاملون مع الجمهور، ومواصلة تنظيم طريقة تطبيق إنفاذ المخالفات في الفرع، رسوم سفر عادلة ومنصفة لكل من السائق والمسافر، زيادة الشفافية فيما يتعلق بواجبات وحقوق سائق سيارة الأجرة، الحد من تلوث الهواء الناتج عن نشاط السفر، وكذلك تنظيم نشاط فرع سيارات الأجرة في إسرائيل وتنظيم نشاط سيارات الأجرة في منطقة مطار بن غوريون. كانت نسبة 70% من شكاوى الجمهور في الأعوام 2019 - 2023 التي قدمت إلى السلطة القطرية للمواصلات العامة (4,668 من أصل 6,641 شكوى) شكاوى تتعلق بالتلاعب بالأسعار (1,761 شكوى، 26.5%)، عدم تشغيل العداد (1,448 شكوى، 21.8%) وسلوك السائق (1,459 شكوى، 22%). كشف تقرير المراقب أيضا أنه تم في وحدة الإدعاء في وزارة المواصلات تلقي 1,055 دعوى قضائية وتم تقديم 152 لائحة اتهام فقط (حوالي 14% من الدعاوى القضائية) ضد سائقي سيارات الأجرة، من بين حوالي 72 مليون سفرية في السنة.

  على وزارة المواصلات ووزارة المالية ومصلحة الضرائب ومصلحة المطارات العمل كل في مجاله وبالتعاون بالحد المطلوب على تصحيح النواقص وأوجه القصور الواردة في هذا الفصل.

- وفقاً لتوقعات سلطة المياه من شهر حزيران 2023، ستنخفض إمدادات المياه الطبيعية بالتدريج حتى عام 2050، في حين من المتوقع أن يرتفع الطلب على المياه العذبة، بما يتوافق مع الزيادة المتوقعة في عدد السكان في دولة إسرائيل. إحدى الطرق الرئيسية لزيادة إمدادات المياه هي تحلية مياه البحر. يتضمن هذا التقرير رقابة على **تنظيم مرافق تحلية مياه البحر والإشراف عليها**. هناك خمس مرافق كبيرة لتحلية المياه في إسرائيل، وفي عام 2022 قامت هذه المرافق بتزويد ما يقارب 33% من إجمالي كمية المياه العذبة، والتي دفعت الدولة مقابلها حوالي 1.5 مليار شيكل. بالنسبة للمياه التي تم تزويدها عام 2023 والتي تجاوزت نطاق القيم المحددة في اتفاقيات الامتياز، فرضت إدارة تحلية المياه على شركات التحلية مبلغ تعويض متفق عليه يبلغ حوالي 1.6 مليون شيكل، أي مبالغ قليلة ولا تردع شركات تحلية المياه بشكل فعال.

في العقد المقبل، من المقرر أن تنتهي اتفاقيات الامتياز مع محطتي تحلية مياه، حيث تبلغ الطاقة الإنتاجية لمنشآت التحلية التي تعمل بموجب هذه الاتفاقيات 205 أمتار مكعبة. يجب أن تستعد دائرة المحاسب العام في وزارة المالية وإدارة تحلية المياه الآن لنهاية اتفاقيات الامتياز. ويجب على دائرة المحاسب العام وإدارة تحلية المياه التعامل مع الأمر واتخاذ القرارات قبل الموعد المحدد، حيث أن تأجيل البت في الموضوع قد يؤدي إلى تبذير الوقت ويجبرهم على التسرع وعدم اتخاذ القرارات بالشكل الأمثل - مما قد يؤدي إلى زيادة تكلفة تسعيرة المياه للمستهلك. يوصى بأن تقوم وزارة الصحة، سلطة المياه، دائرة المحاسب العام وإدارة تحلية المياه باستخلاص العبر والدروس وفقا لنتائج الرقابة ووفقا للخبرة التي تم اكتسابها حتى الآن من التعاقدات مع شركات التحلية، وذلك في جوانب مختلفة، مثل تدابير التنفيذ، مبلغ التعويضات المتفق عليها، الحوافز، وتيرة عمليات الفحص المطلوبة، المؤشرات المتفق عليها وقيم الحد الأدنى واستيفاء التزامات الإبلاغ. يمكن أن تستخدم الاستنتاجات المستخلصة من الدروس والعبر المنظمة كما ذكرتا أعلاه كمدخلات في القرارات المتعلقة بشروط التعاقدات مع شركات التحلية التي ستقوم بتشغيل مرافق التحلية بعد انتهاء امتياز شركات التحلية الحالية، وكذلك فيما يتعلق بمرافق التحلية الإضافية التي سيتم بناؤها في المستقبل، بما في ذلك تنظيمها والإشراف عليها.

- يتضمن هذا التقرير أيضًا فصلين يعرضان نتائج الرقابة الذي تم إجراؤها في السلطات المحلية: **نشر وإدارة عطاءات الإطار في السلطات المحلية وفي الشركات البلدية؛ تعزيز التخطيط الهيكلي والمفصل في بلدات الوسط غير اليهودي في الشمال**. كشفت الرقابة أنه على الرغم من الموارد المخصصة في السنوات الأخيرة لتعزيز التخطيط في الوسط غير اليهودي، إلا أن مؤسسات التخطيط والسلطات المحلية واللجان المحلية فشلت في تعويض النقص في إعداد المخططات الهيكلية المفصلة التي من شأنها السماح في إصدار رخص بناء تؤدي إلى حل أزمة السكن في هذا الوسط. ويرجع ذلك، من بين أمور أخرى، إلى الحاجة إلى إجراء تغييرات في المخططات الهيكلية المفصلة المحلية، وفي حالة واحدة أيضًا في المخطط الهيكلي القطري، الأمر الذي يتطلب مصادقة المجلس القطري للتخطيط والبناء كجزء من عملية تطوير مخططات البناء. فضلا عن المسائل القانونية المتعلقة بالملكية الخاصة للأرض والقضايا المتعلقة بالدمج والتقسيم والبناء غير المرخص مما يلحق الضرر بتقدم التخطيط وبمدى التعاون بين السلطات المحلية ومؤسسات التخطيط.

  نظراً لأهمية تنظيم تطوير البلدات في الوسط غير اليهودي، بما في ذلك حل مشكلة النقص بالوحدات السكنية، يجب على وزير الداخلية توجيه سلطات التخطيط المعنية لإيجاد حلول لتعزيز التخطيط في الوسط غير اليهودي، وتركيز النشاط على هذه القضية المهمة واجراء رقابة على تعزيز وتشجيع حلول الإسكان في هذا الوسط إلى جانب زيادة تطبيق قوانين منع البناء بدون ترخيص. يجب على إدارة التخطيط ووزارة الإسكان والسلطات المحلية واللجان المحلية للتخطيط والبناء العمل معًا وتركيز الجهود لإيجاد حلول للحواجز والقيود التي تعيق التخطيط في البلدات في الوسط غير اليهودي.

- تعد متابعة تصحيح أوجه القصور التي أثيرت في التقارير السابقة أداة مهمة تهدف إلى التحقق من أن الهيئات الخاضعة للرقابة قد قامت بالفعل بتصحيح ما هو مطلوب منها. يشمل هذا التقرير رقابتيّ متابعة: رقابة واحدة حول موضوع سري خضع لعملية عدم الكشف عن القضية في اللجنة الفرعية التابعة للجنة شؤون رقابة الدولة بموجب المادة 17 من قانون مراقب الدولة لعام 1958 [نسخة مدمجة] وتقرر عدم نشرها للجمهور. وتتناول عملية رقابة أخرى والتي يتم عرض نتائجها في هذا التقرير، مسألة جعل وسائل المواصلات العامة متيسرة الوصول اليها من قبل الأشخاص ذوي الإعاقة.

لقد تطلب إعداد هذا التقرير جهدا كبيرا من قبل مستخدمي مراقب الدولة، الذين عملوا على إعداد التقرير بمهنية كاملة، ودقة، وانصاف وحرص. يقوم مستخدمو مكتب المراقب بدورهم العام نحو الجمهور من منطلق الإحساس الحقيقي بالرسالة، وأتوجه لهم بالشكر الجزيل على ذلك.

سنواصل الصلاة والابتهال لانتصار جيش الدفاع الإسرائيلي وجهاز الأمن في هذه الحرب الصعبة التي فرضها علينا أولئك الكارهون لنا، والذين يسعون إلى تدميرنا كشعب وكدولة، وعودة المختطفين إلى منازلهم، وعودة سكان الجنوب والشمال إلى منازلهم، وشفاء الجرحى ومن أجل أيام هادئة تكتنفها السكينة.

متنياهو أنجلمان

مراقِب الدولة
ومفوَّض شكاوى الجمهور

القدس، تشرين ثاني 2024