דוח מבקר המדינה

אייר התשפ"ה | מאי 2025 | 75ג

ת ק צ י ר י ם

דוח מבקר המדינה

איייר התשפ"ה | מאי 2025 | 75ג

ת ק צ י ר י ם

משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור | ירושלים

מס' קטלוגי 2025-A-003

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

תקצירים

פתח דבר 7

المقدمة 13

Foreword 160

פרק ראשון | **נושא מערכתי**

מוכנות הממשלה להטמעת היעדים לפיתוח בר קיימה (SDGs) בעבודתה 21

פרק שני | **משרדי הממשלה**

משרד האוצר

הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ליום 31.12.23 - קרנות הון ממשלתיות 41

משרד החקלאות וביטחון המזון

ההגנה מפני נזקי שיטפונות - ביקורת מעקב 55

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

ועדת הבחירות המרכזית לכנסת

היבטים של ניהול ההון האנושי בוועדת הבחירות לכנסת 75

המועצה להשכלה גבוהה

הנגשת ההשכלה הגבוהה לחברה החרדית - ביקורת מעקב 89

רשות מקרקעי ישראל

היבטים בשירות לציבור ברשות מקרקעי ישראל - ביקורת מעקב 101

פרק רביעי | **מערכת הביטחון**

פינוי מקרקעי תעש ושיקומם 113

פרק חמישי | **הגנת הסייבר**

אבטחת המידע והגנת הסייבר ברשות מקרקעי ישראל - תוצאות מבדק חוסן 131

מערכות המידע והגנת הסייבר בבחירות לרשויות המקומיות 137

פתח דבר

דוח הביקורת השנתי של מבקר המדינה - מאי 2025 מונח על שולחן הכנסת על פי חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. הדוח כולל את תוצאות הביקורת על משרדי ממשלה, מוסדות המדינה, חברות ממשלתיות ותאגידים ועל מערכת הביטחון.

מסוף אוקטובר 2023 נמצאת מדינת ישראל במלחמת חרבות ברזל בעקבות מתקפת הפתע הרצחנית שביצע ארגון הטרור חמאס על יישובי עוטף עזה והסביבה בשמחת תורה התשע"ד, שבעה באוקטובר 2023. כפי שהודעתי בעבר, משרדנו מקיים ביקורת מקיפה בנושאים הנוגעים לכשל בשבעה באוקטובר 2023 ולמלחמת חרבות ברזל. לדידי, קיימת חובה ציבורית וערכית לקיום ביקורת בנושא זה. **משכך, בפברואר 2025 פורסם מקבץ דוחות ראשון על מתקפת הטרור ומלחמת חרבות ברזל בנושא הטיפול באוכלוסייה, שעסק בהיערכות המדינה לטיפול ולתמיכה הנדרשים באוכלוסייה עקב השפעת המתקפה והמלחמה, כדי להבטיח את חוסנה של האוכלוסייה האזרחית בישראל.**

בד בבד עם הביקורת בנושא המלחמה משרדנו ממשיך לעשות ביקורת גם בתחומים אחרים. להלן סקירה של מקצת פרקי הדוח.

- על פי סעיף 19 לחוק מבקר המדינה נבדקו **הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ל-31.12.23 תוך התמקדות בנושא קרנות הון ממשלתיות.** שנת 2023 הסתכמה בגירעון חשבונאי נטו של כ-132 מיליארד ש"ח. יחסית לשנת 2022 גדל הגירעון החשבונאי נטו בכ-203 מיליארד ש"ח (מעודף חשבונאי נטו של כ-71 מיליארד ש"ח לגירעון חשבונאי נטו של כ-132 מיליארד ש"ח). הגירעון החשבונאי נטו בשנת 2023 נבע הן מגידול בהוצאות המדינה יחסית לשנת 2022, ובפרט גידול של כ-24.9 מיליארד ש"ח בהוצאות בגין מלחמת חרבות ברזל (ברבעון האחרון של שנת 2023), והן מירידה בהכנסות המדינה, על רקע העלייה החדה בהכנסות המדינה בשנת 2022. השפעות המלחמה התבטאו בעיקרן בירידה בשיעור התעסוקה, בקיטון ההוצאה הפרטית ובעלייה חדה בהוצאה הציבורית, בייחוד הוצאות ביטחוניות. בהיבט המוניטרי, האינפלציה המשיכה להצטמצם לטווח היעד, ועם זאת במישור הפיסקלי נרשם גירעון תקציבי בסך 77.1 מיליארד ש"ח, הגבוה מהגירעון המתוכנן (4.1% מהתוצר למול 3.7% ממנו). נוכח העלייה החדה בצורכי המימון גדל במידה ניכרת היקף גיוס החוב ברבעון האחרון של שנת 2023. בהתאם לכך, היחס בין החוב לתוצר עלה בשנת 2023 לשיעור של 61.9%, לעומת 60.5% בשנת 2022, אף שהיה צפוי כי מגמת הקיטון בו תימשך. על רקע התגברות חוסר הוודאות, כלל חברות דירוג האשראי הגיבו על ההתפתחויות הגיאו-פוליטיות ועל השינויים במדדים המקרו-כלכליים והפיסקליים של מדינת ישראל באמצעות הורדת דירוג האשראי והורדת אופק הדירוג. למלחמת חרבות ברזל השפעה שלילית מהותית על המדדים המאקרו-כלכליים של מדינת ישראל. התמשכות המלחמה טומנת בחובה הרעה נוספת במדדים אלה ומחייבת נקיטת מדיניות פיסקלית אחראית בהובלת משרד האוצר.

ככלל, כספים שהופקדו בקרנות הון משמשים בפועל את הממשלה למימון התחייבויותיה השוטפות, וכנגד פעולה זו נרשמות התחייבויות לטובתן, ולכן קרנות ההון הן רישומיות בלבד. בביקורת נמצאו פערים הנוגעים להסדרת מאפייני קרנות ההון אשר פוגעים בשימור מעמדן ובהשגת ייעודן במשך הזמן. פערים אלה נוגעים בעיקר לדרכי העברת עודפים ויתרות בין שנים, להבטחת ייעוד הכספים שנצברו בהן ולדרכי השמירה על ערכם הריאלי ועל השאתם. עוד נמצא כי היעדר מתווה מוסכם בין אגף התקציבים לאגף החשב הכללי (החשכ"ל) פוגע בשלמות הצגת המידע על קרנות הון ועלול לגרום לשימוש פסול בהן ככלי לעקיפת תקציב מדינה.

ראוי כי הנהלת משרד האוצר, ובכלל זה אגף התקציבים ואגף החשכ"ל, יבחנו מחדש את השימוש במנגנון הקרנות, את הצורך שהוא ממלא, את היקפו ואת הגידול הניכר שחל בשימוש בו בעשור האחרון. עוד ראוי כי אגף התקציבים ואגף החשכ"ל יפעלו לגיבוש מתווה אחיד להגדרת קרנות הון (תקציביות וחוץ-תקציביות), להקמתן, למאפייניהן ולשיתוף הדדי של מידע בכל הנוגע להיקפן ולמעקב אחריהן בכל עת, ובכלל זה אופן רישומן המלא. מתווה כאמור יקדם בהירות, ודאות ואמינות בכל הנוגע לתהליכי תקצוב קרנות ההון ורישומן בדוחות הכספיים ויבטיח כי קרנות הון יוקמו על פי כללים ברורים ושקופים, אך ורק רק במקרים המחייבים את הקמתן - ולא תתאפשר הקמתן שלא לצורך - וכי ייעודן יושג.

- פיתוח בר קיימה (Sustainable Development) - מונח שנגזר מהמונח קיימות (Sustainability) - נועד למלא את הצרכים של הדור הנוכחי בלי לפגוע ביכולת של הדורות הבאים לספק את צורכיהם, והוא מבוסס על עקרונות של צמיחה כלכלית תוך שיפור איכות החיים, צמצום אי-השוויון החברתי ושמירה על משאבי כדור הארץ. בשנת 2015 הסכימו פה אחד כלל המדינות החברות באו"ם, ובהן ישראל, על אימוץ 17 יעדים אוניברסליים ובעלי חשיבות קריטית לאנושות ולסביבה, הכוללים יעדי משנה ומדדים לבחינת השגתם (אג'נדה 30). 17 היעדים סובבים סביב שלושה תחומים מרכזיים הקשורים זה לזה בהיבטי פיתוח בר קיימה - כלכלה, חברה וסביבה, והאג'נדה מעודדת להתבונן בהם כמערכת אחת בעלת השפעות הדדיות ולקבוע מדיניות משופרת בנוגע לקשרי הגומלין ביניהם. נקבע שתקופת הטמעת היעדים לפיתוח בר קיימה וביסוסם בעבודת הממשלות תהיה 2016 עד 2030.

ממצאי הביקורת בנושא **מוכנות הממשלה להטמעת היעדים לפיתוח בר קיימה (SDGs) בעבודתה** מלמדים כי ממשלת ישראל הביעה מחויבות ליישומה של האג'נדה (בקבלת החלטת הממשלה משנת 2019), אך מחויבותה זו נותרה הצהרתית ותו לא. כך, במועד סיומה של ביקורת זו - בסימן עשור מאז קיבלה עליה ישראל את היעדים, ובפתחו של השליש האחרון לתקופת ההטמעה - אין מנגנון שיש בו כדי להבטיח תהליך הטמעה מוצלח של ה-SDGs בעבודת הממשלה. בביקורת עלה כי החלטת הממשלה, שהאחריות למימושה הוטלה על שר החוץ והשר להגנת הסביבה (הג"ס), בתיאום עם ראש המועצה הלאומית לכלכלה, לא יושמה: (א) לא פותחו מדדי פיתוח בר קיימה הרלוונטיים למדינת ישראל; (ב) אין אינטגרטיביות בין גורמים בממשל ושיח בין הממשל לגורמים אזרחיים לשם הגברת המודעות לנושא; (ג) מנגנון היישום שנקבע אינו תואם את יכולות הגופים שעליהם הוטלה האחריות ואת הסמכויות שהופקדו בידיהם; (ד) לא הוקצו תקציבים ייעודיים למימוש

התהליך; (ה) שרי החוץ והג"ס לא מסרו שום דיווח לממשלה בנושא, ולאו"ם נמסר דיווח יחיד (בשנת 2019); (ו) לא פותחו תוכניות להטמעת היעדים בעבודת הממשלה; (ז) קיימים פערים ביכולת איסוף המידע הנדרש לתהליך ההטמעה ובמדידת התקדמותו.

מומלץ למשרד ראש הממשלה, משרד החוץ והמשרד להג"ס לקבוע בראי הממצאים שהוצגו בדוח זה מנגנון ישים להטמעת היעדים לפיתוח בר קיימה בעבודת הממשלה בישראל. על מנגנון זה להבטיח תהליך הטמעה בר ביצוע - בהובלת גורם מתכלל, בעל סמכויות ויכולות מתאימות, תוך הקצאת המשאבים הנדרשים, במטרה לגבש תוכניות יישום קוהרנטיות ואינטגרטיביות שיקדמו שיתופי פעולה וייתנו מענה לצרכים רוחביים בראייה אסטרטגית. כן עליו להבטיח ניטור ומעקב מדויקים בנוגע להשגת היעדים ודיווח עליהם בהתאם. משרד מבקר המדינה מדגיש שעל משרדי ראש הממשלה, החוץ והג"ס לפעול למימוש אחריותם כקבוע בהחלטת הממשלה משנת 2019 עד אשר וככל שיקבעו מנגנון אחר להטמעת היעדים כאמור, ויפעלו לשינוי החלטת הממשלה בהתאם.

היעדים לפיתוח בר קיימה הפכו מרכזיים בשיח הבין-לאומי - 190 מדינות הגישו לאו"ם 366 דיווחים לגבי המידה והאופן של יישום האג'נדה בשנים 2016 עד 2024; ו-73 מוסדות ביקורת עליונים (SAIs) ביצעו ביקורות על המוכנות להטמעת היעדים. הצפי הוא שהערכים המגולמים ביעדים ימשיכו להנחות את השיח הבין-לאומי במישור החברתי, הציבורי והכלכלי למשך שנים רבות. לישראל פוטנציאל רב להיחשב מדינה מובילה בתחומים רבים, על פי אג'נדה 2030 והמדדים הקבועים בה, וראוי כי היא תמצה את התועלות הגלומות בהטמעת האג'נדה - למען הדור הנוכחי ולטובת הדורות הבאים.

- התעשייה הצבאית (תעש) (להלן - תעש) פעלה במשך עשרות שנים במתחמים שונים ברחבי הארץ שהיקפם הכולל 80,000 דונמים, כיצרנית של חומרי נפץ, תחמושת, אמצעי לחימה ומערכות. תחילה היא פעלה כיחידת סמך במשרד הביטחון (משהב"ט) ולאחר מכן כחברה ממשלתית; בסוף דצמבר 2015 פוצלה החברה לשתי חברות: עיקר פעילותה העסקית הועברה לחברת "תעש מערכות בע"מ". יתר תחומי הפעילות נותרו בתעש, ובשנת 2016 שונה שמה ל"נצר השרון בע"מ". בין מטרותיה של נצר השרון, שהיא חברה ממשלתית, לעסוק בכל היבטי הגנת הסביבה הנוגעים למתחמי תעש. בנובמבר 2018 הושלמה מכירת תעש מערכות ל"אלביט מערכות" ובכך הושלמה הפרטת תעש.

מרביתם של מתחמי תעש, בעיקר באזור השרון, קרובים מאוד לשכונות מגורים. במהלך השנים התגלו במתחמים שבהם פעלה תעש זיהומים חמורים בקרקע ובמים וכן חומרים מסוכנים כגון חומרי נפץ, המסכנים את שלום הציבור, את הסביבה ואת החי והצומח. נוסף על כך אירעו פיצוצים ושריפות בחלק מהמפעלים והמתחמים: למשל ביולי 1992 אירע פיצוץ במפעל תעש שבמתחם נוף ים ועקב כך נהרגו שני עובדים ונפצעו 34 ונגרם נזק כספי בסך 24.5 מיליון דולר. באוגוסט 2023 אירע פיצוץ במפעל של תעש מערכות שבמתחם השרון, עקב תאונת עבודה. בעקבות הפיצוץ נהרג אחד העובדים.

בביקורת בנושא **פינוי מקרקעי תעש ושיקומם** עלו ליקויים ובהם חוסר בנורמות המוסדרות בחקיקה ראשית לקביעת האחריות לטיפול בקרקעות מזוהמות; נצר השרון ורשות מקרקעי ישראל (רמ"י) לא פעלו כנדרש לשמירה על שלום הציבור מפני הסכנות שבמתחם נוף ים; משרד האוצר, משהב"ט, המשרד להג"ס, רמ"י ורשות המים לא מימשו

את התחייבותם לפני בית המשפט העליון לפינוי מתחם נוף ים ולטיהורו עד לאוגוסט 2019, ולכן יש בו זיהומים חמורים בקרקע ובמים; עד לפרוץ מלחמת חרבות ברזל חל עיכוב של כשנה וחצי בפינוי מתחמי תעש מערכות מאזור השרון, ובעקבות המלחמה מסתמנת דחייה של כשנתיים וחצי נוספות שבעטייה הייתה צפויה, לפי דברי מנהל רמ"י ממאי 2024, דחייה בקבלת הכנסות של כ-4 מיליארד ש"ח למדינה. נכון לדצמבר 2024 גובשה תוכנית לצמצום השפעת הדחייה במועדי הפינוי לאחר הסיכום בין רמ"י לבין משהב"ט על הקדמת מועדי הפינוי של מחנות צה"ל; כשנתיים וחצי לאחר המועד שנקבע טרם סיימה נצר השרון את חקר הקרקע במתחם אליהו שבמתחם השרון; ועדות המכרזים ברמ"י ובאגף החשכ"ל אישרו לרמ"י להתקשר עם תעש מערכות בפטור ממכרז בעילת "ספק יחיד" לשם פינוי מחוברים לקרקע במתחמים לפינוי שבמתחם השרון, אף שבמועד הדיונים בוועדות היה ספָק פוטנציאלי נוסף אחד לפחות - נצר השרון. הליקויים שעלו בביקורת מעידים על אוזלת יד מתמשכת של הגורמים הנוגעים לפינוי מתחמי תעש ולטיפול בזיהומים שבהם ומגבירים את הסיכון לשלום הציבור ולבריאותו ולסביבה, לחי ולצומח.

על משרד האוצר, משהב"ט ורמ"י לתקן את הליקויים שעלו בביקורת, ובכלל זאת לפעול לקידום פינויה של תעש מערכות מהמתחמים באזורי השרון וטירת כרמל, בהתחשב בהשלכות מלחמת חרבות ברזל, לרבות בחינת האיזון הנדרש בין המשך הייצור במתחמים אלו במהלך המלחמה לבין פינוים. זאת כדי להסיר את הסכנות לציבור, כדי לקדם את התוכניות לבנייה של כ-36,600 יחידות דיור באזור השרון ולקבל הכנסות של כ-33 מיליארד ש"ח לקופת המדינה, וכדי להגדיל את היצע התעסוקה בנגב. כמו כן על משרד האוצר ורמ"י לפעול בשיתוף משהב"ט ובסיוע משרד המשפטים ומשרד ראש הממשלה לניקוים של כל מתחמי תעש - הפעילים ושאינם פעילים - מהזיהומים שבקרקע ובמי התהום, וכך גם לממש את התחייבותה של המדינה לבית המשפט העליון מספטמבר 2015 לגבי הטיהור של מתחם נוף ים וניקויו. על המשרד להג"ס לפעול בנחישות לקידום חוק לטיפול בקרקעות מזוהמות. בה בעת, עד לחקיקתו של החוק, על רמ"י לבצע ניתוח של הסיכונים הקיימים בקרקעות שזיהמו המדינה ומוסדותיה, ובהתאם לתוצאותיו יפעלו משרד האוצר ורמ"י לקביעת הסדר מימון או תוכנית מגובה בתקציב שיאפשרו לקדם את שיקום קרקעות אלה, לרבות במתחמי תעש, שלגביהן אין מתוכננות תוכניות לשיווק הקרקע.

- דוח זה כולל גם שני פרקים בתחום הגנת הסייבר: **מערכות המידע והגנת הסייבר בבחירות לרשויות המקומיות; אבטחת המידע והגנת הסייבר ברשות מקרקעי ישראל - תוצאות מבדק חוסן;** פרקים אלה עברו תהליך חיסיון בוועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה על פי סעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. הוועדה החליטה לפרסם רק חלק מממצאי הפרקים הללו לציבור משיקולים המפורטים בסעיף האמור.

- משרדי מקפיד לקיים ביקורת מעקב אחר תיקון ליקויים שהועלו בדוחות קודמים כדי לוודא כי הגופים המבוקרים אכן תיקנו את הנדרש. בדוח זה מובאים הממצאים של שלוש ביקורת מעקב - **הנגשת ההשכלה הגבוהה לחברה החרדית, היבטים בשירות לציבור ברשות מקרקעי ישראל וההגנה מפני נזקי שיטפונות.**

הכנתו של הדוח הצריכה מאמץ רב של עובדי משרד מבקר המדינה, והם עמלו על הכנת הדוח במלוא המקצועיות, היסודיות, ההגינות והקפדנות. עובדי המשרד ממלאים את תפקידם הציבורי, בעת שגרה ובעת חירום, מתוך הרגשת שליחות של ממש, ותודתי נתונה להם.

בהתאם לחוק מבקר המדינה פעולות חיוביות של גופים מבוקרים קיבלו ביטוי מידתי בדוח לשם הצגה מלאה של תמונת המצב העולה מן הביקורת.

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.

נמשיך להתפלל ולייחל לחזרת כל החטופים, לניצחון צה"ל ומערכת הביטחון בהגנה על ארצנו ולימים שקטים ושלווים.

מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, אייר התשפ"ה, מאי 2025

المقدمة

تقرير الرقابة السنوي لمراقب الدولة- أيار 2025 مُوضوع على طاولة الكنيست وفقًا لقانون مراقب الدولة 1958 [النص المدمج]. يشمل التقرير نتائج الرقابة على وزارات الحكومة، مؤسسات الدولة، الشركات الحكومية والمؤسسات، وكذلك على جهاز الأمن.

منذ أواخر شهر تشرين أول 2023، تخوض دولة إسرائيل حرب "السيوف الحديدية"، وذلك في أعقاب الهجوم المفاجئ والدموي الذي نفذته منظمة "حماس" الإرهابية على بلدات "غلاف غزة" والمناطق المجاورة، في يوم "سمحات توراة" (7 تشرين أول 2023). وكما أعلنتُ سابقًا، فإن مكتبنا يُجري رقابة شاملة في المواضيع المتعلقة بالإخفاق الذي وقع في السابع من أكتوبر 2023، وبحرب "السيوف الحديدية". من وجهة نظري، هناك واجب عام وأخلاقي لإجراء رقابة حول هذا الموضوع. **وبناءً على ذلك، نُشرت في شباط 2025 أول مجموعة من التقارير حول الهجوم الإرهابي وحرب "السيوف الحديدية"، حيث تناولت التقارير مسألة رعاية السكان، واستعداد الدولة لتقديم العلاج والدعم اللازمين للسكان نتيجة تأثير الهجوم والحرب، وذلك لضمان صمود السكان المدنيين في إسرائيل.**

بالتزامن مع الرقابة في موضوع الحرب، يواصل مكتبنا أيضًا إجراء رقابة في مجالات أخرى. فيما يلي نظرة عامة على بعض فصول التقرير.

- وفقًا للبند 19 من قانون مراقب الدولة، تم فحص **التقارير المالية لدولة إسرائيل حتى 31.12.23، مع التركيز على موضوع صناديق رأس المال الحكومية.** انتهت سنة 2023 بعجز حسابي صافي بلغ حوالي 132 مليار شيكل. مقارنة بعام 2022، ازداد العجز الحسابي الصافي بنحو 203 مليار شيكل (من فائض حسابي صافٍ قدره نحو 71 مليار شيكل إلى عجز حسابي صافٍ قدره نحو 132 مليار شيكل). ونجم هذا العجز في عام 2023 عن كلٍّ من الزيادة في نفقات الدولة مقارنة بعام 2022، وخاصة زيادة بنحو 24.9 مليار شيكل في النفقات الناتجة عن حرب "السيوف الحديدية" (في الربع الأخير من عام 2023)، وأيضًا من انخفاض في مدخولات الدولة، وذلك في ظل الارتفاع الحاد في مدخولات الدولة خلال عام 2022. تجلّت تأثيرات الحرب بشكل أساسي في انخفاض معدل التوظيف، وتراجع في النفقات الخاصة، وارتفاع كبير في النفقات العامة، خصوصًا النفقات الأمنية. من الناحية النقدية، استمرت معدلات التضخم في الانخفاض ضمن النطاق المستهدف، ومع ذلك، سُجِّل على المستوى المالي عجز في الميزانية بلغ 77.1 مليار شيكل، وهو أعلى من العجز المخطط له (4.1% من الناتج مقابل 3.7% من الناتج). ونظرًا للزيادة الحادة في احتياجات التمويل، ارتفع بشكل ملحوظ حجم تجنيد الديون في الربع الأخير من عام 2023. ووفقا لذلك، ارتفعت نسبة الدين من الناتج الإجمالي في عام 2023 إلى 61.9%، مقارنة بـ60.5% في عام 2022، وذلك رغم التوقعات السابقة باستمرار اتجاه الانخفاض في هذه النسبة. وفي ظل تصاعد حالة عدم اليقين، قامت جميع وكالات التصنيف الائتماني بالرد على التطورات الجيوسياسية والتغيرات في المؤشرات الاقتصادية الكلية والمالية لدولة إسرائيل من خلال خفض التصنيف الائتماني وخفض آفاق التدريج. يوجد لحرب "السيوف الحديدية" تأثير سلبي كبير على المؤشرات الاقتصادية الكلية لإسرائيل، وينطوي استمرار الحرب على حدوث تدهور إضافي في هذه المؤشرات، مما يتطلب اعتماد سياسة مالية مسؤولة بقيادة وزارة المالية.

بشكل عام، تُستخدم الأموال المودعة في صناديق رأس المال من قبل الحكومة فعليًا لتمويل التزاماتها الجارية، وفي مقابل هذه العملية تُسجّل التزامات لصالح الصناديق، ولذا فإن صناديق رأس المال تُعتبر حسابات تسجيلية فقط. وقد كشفت الرقابة عن وجود فجوات تتعلق بترتيب خصائص صناديق رأس المال، مما يُضعف الحفاظ على مكانتها ويعيق تحقيق أهدافها على المدى الطويل. تتعلق هذه الفجوات بشكل رئيسي بطرق نقل الفوائض والأرصدة بين السنوات، لضمان تخصيص الأموال التي تراكمت بها لأغراضها الأصلية، وطرق الحفاظ على قيمتها الحقيقية وزيادة عوائدها. كما تبين من الرقابة أن غياب إطار عمل متفق عليه بين قسم الميزانيات وقسم المحاسب العام يؤثر سلبًا على شمولية ودقة عرض المعلومات المتعلقة بصناديق رأس المال، وقد يؤدي إلى استخدامها بشكل غير مشروع كأداة لتجاوز ميزانية الدولة.

من المناسب أن تقوم إدارة وزارة المالية، بما في ذلك قسم الميزانيات وقسم المحاسب العام، بإعادة النظر في استخدام آلية صناديق رأس المال، في جدواها ونطاقها والزيادة الكبيرة التي طرأت على استخدامها خلال العقد الأخير. ومن المناسب أيضا أن يعمل قسم الميزانيات وقسم المحاسب العام على بلورة إطار موحّد لتعريف صناديق رأس المال (سواء كانت داخل الميزانية أو خارجها)، وإجراءات إنشائها وخصائصها ومشاركة المعلومات بشكل متبادل حول حجمها ومتابعتها في كل وقت، بما في ذلك طريقة تسجيلها الكامل. إن مثل هذا الإطار من شأنه أن يعزز الوضوح والشفافية وكذلك اليقين والمصداقية فيما يتعلق بعمليات تمويل صناديق رأس المال وتسجيلها في التقارير المالية، ويضمن أن يتم إنشاء صناديق رأس المال وفقًا لقواعد واضحة وشفافة، فقط في الحالات التي تستدعي إنشاؤها – ومنع إنشائها عند عدم وجود حاجة لذلك – وأن يتم تحقيق الغرض الذي أُنشئت من أجله.

- التنمية المستدامة (Sustainable Development) – إنه مصطلح مشتق من مفهوم "الاستدامة" (Sustainability) – تهدف التنمية المستدامة إلى تلبية احتياجات الجيل الحالي دون المساس بقدرة الأجيال القادمة على تلبية احتياجاتها، وهو يعتمد على مبادئ النمو الاقتصادي مع تحسين جودة الحياة، تقليص الفجوات الاجتماعية، والحفاظ على موارد الكرة الأرضية. في عام 2015، وافقت بالإجماع جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، بما في ذلك إسرائيل، على تبني 17 هدفًا عالميًا حاسما للبشرية والبيئة، وتشمل هذه الأهداف أهدافًا فرعية ومؤشرات لقياس مدى تحقيقها، وهي تُعرف باسم (أجندة 30). تدور هذه الأهداف السبعة عشر حول ثلاثة مجالات رئيسية مترابطة في سياق التنمية المستدامة: الاقتصاد، المجتمع، والبيئة. تشجع الأجندة على النظر إلى هذه المجالات الثلاثة كنظام واحد ذي تأثيرات متبادلة، ووضع سياسات محسّنة تأخذ في عين الاعتبار العلاقات المتبادلة بينها. لقد تم تحديد فترة تذويت وترسيخ أهداف التنمية المستدامة في عمل الحكومات بين السنوات 2016 حتى 2030.

تُظهر نتائج الرقابة في موضوع **جاهزية الحكومة لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة (SDGs) في عملها** أن حكومة إسرائيل عبّرت عن التزامها بتطبيق الأجندة 2030 (من خلال قرار حكومي عام 2019)، إلا أن هذا الالتزام بقي في إطار تصريحي فقط دون اتخاذ خطوات عملية. وعند الانتهاء من هذه الرقابة – بعد قرابة عقد من تبنّي الأهداف، وقبيل دخول الثلث الأخير من فترة التنفيذ – تبيّن أنه لا توجد أي آلية تضمن تنفيذًا ناجحًا لأهداف التنمية المستدامة في عمل الحكومة. وكشفت الرقابة أن القرار الحكومي الذي أسندت مسؤولية تنفيذه إلى وزير الخارجية ووزير حماية البيئة بالتنسيق مع رئيس المجلس الاقتصادي الوطني لم يتم تطبيقه حيث أنه: (أ) لم يتم تطوير مؤشرات تنمية مستدامة ملائمة لاحتياجات دولة إسرائيل؛ (ب) لا توجد تكاملية بين الجهات الحكومية، ولا يوجد حوار فعّال بين الحكومة والجهات المدنية لتعزيز الوعي بالموضوع؛ (ج) لا تتناسب آلية التنفيذ التي تم تحديدها مع قدرات الجهات المسؤولة ولا مع الصلاحيات الممنوحة

لها؛ (د) لم يتم منح ميزانيات مخصصة لتنفيذ العملية؛ (هـ) لم يقدم وزيرا الخارجية والبيئة أي تقرير للحكومة في هذا الشأن، وتم فقط تقديم تقرير وحيد للأمم المتحدة (عام 2019) ؛ (و) لم تُطوَّر خطط عملية لدمج وتذويت الأهداف في عمل الحكومة؛ (ز) هناك فجوات في القدرة على جمع البيانات المطلوبة لعملية التنفيذ وقياس مدى التقدم المحرز.

نوصي مكتب رئيس الحكومة، وزارة الخارجية ووزارة حماية البيئة بتحديد آلية عملية لتطبيق أهداف التنمية المستدامة في عمل الحكومة في إسرائيل، بناءً على النتائج التي تم عرضها في هذا التقرير. يجب أن تضمن هذه الآلية عملية تنفيذ للأهداف قابلة للتطبيق، بقيادة جهة تنسيقية تتمتع بالصلاحيات والقدرات المناسبة، مع تخصيص الموارد المطلوبة، بهدف إعداد برامج تنفيذ متكاملة ومتسقة تعزز التعاون بيت الأطراف وتلبي الاحتياجات الشاملة من منظور استراتيجي. يجب أن تضمن الآلية أيضًا مراقبة دقيقة ومتابعة لتقدم تحقيق الأهداف، مع تقديم تقارير بهذا المضمار وفقًا لذلك. يؤكد مكتب مراقب الدولة على ضرورة أن يقوم كل من مكتب رئيس الحكومة، ووزارة الخارجية ووزارة حماية البيئة بالعمل على تنفيذ المسؤوليات الملقاة على عاتقها وفقًا لما تم تحديده في قرار الحكومة لعام 2019، حتى يتم تحديد آلية أخرى لتطبيق الأهداف كما ذكر سابقا، ويجب عليهم أيضًا العمل على تعديل قرار الحكومة وفقًا لذلك.

أصبحت أهداف التنمية المستدامة محورًا رئيسيًا في الحوار الدولي - حيث قدمت 190 دولة 366 تقريرًا إلى الأمم المتحدة حول مدى وطريقة تنفيذ الأجندة في الفترة ما بين 2016 حتى 2024؛ كما أن 73 مؤسسة رقابية عليا (SAIs) أجرت عمليات رقابة حول جاهزية الدول لتنفيذ الأهداف. من المتوقع أن تستمر القيم التي تجسدها الأهداف في توجيه الحوار الدولي في المجالات الاجتماعية، والمجالات العامة والاقتصادية لسنوات عديدة. تحظى إسرائيل بإمكانات كبيرة لتكون دولة رائدة في العديد من المجالات وفقًا لأجندة 2030 والمعايير المحددة فيها، ومن المستحسن أن تستفيد دولة اسرائيل من الفوائد الكامنة في تنفيذ الأجندة - من أجل الجيل الحالي ولصالح الأجيال القادمة.

- عملت الصناعات العسكرية لعشرات السنين في منشآت مختلفة في جميع أنحاء إسرائيل، بمساحة إجمالية تصل إلى 80,000 دونم، كمصنّعة للمتفجرات والذخيرة والوسائل القتالية والأنظمة المختلفة. بدأت الصناعات العسكرية كوحدة تابعة لوزارة الدفاع وأصبحت لاحقًا شركة حكومية. وقد تم إتمام خصخصتها في تشرين ثاني 2018، وهي اليوم شركة خاصة تُسمى "تاعس معراخوت". تقع معظم منشآت تاعس معراخوت في منطقة الشارون بشكل رئيسي، قريبا جدًا من الأحياء السكنية. وعلى مدار السنوات، تم اكتشاف تلوثات خطيرة في التربة والمياه داخل هذه المنشآت، بالإضافة إلى وجود مواد خطرة مثل المواد المتفجرة، التي تشكل تهديدًا لسلامة الجمهور وللبيئة والحياة النباتية والحيوانية على حد سواء. علاوة على ذلك، وقعت انفجارات وحرائق في بعض المصانع والمنشآت، مثل الانفجار الذي وقع في مصنع تاعس في منشأة نوف يام في تموز 1992، حيث أسفر الانفجار عن مقتل مستخدمين اثنين، وإصابة 34 آخرين، والتسبب في أضرار مالية قدرها 24.5 مليون دولار. في شهر آب 2023، وقع انفجار في مصنع تابع لتاعس معراخوت في منطقة الشارون، نتيجة لحادث عمل، أسفر عن مقتل أحد المستخدمين.

خلال الرقابة **حول إخلاء أراضي تاعس وإعادة تأهيلها**، تم الكشف عن العديد من أوجه القصور، بما في ذلك غياب المعايير القانونية الأساسية لتحديد المسؤولية عن معالجة الأراضي الملوثة. لم يعمل كل من "نيتسير هشارون" و"سلطة أراضي إسرائيل" (ر.م.ي.) على اتخاذ الإجراءات اللازمة للحفاظ على سلامة الجمهور من المخاطر في منشأة نوف يام. ولم تنفذ وزارة

المالية، وزارة الدفاع، وزارة حماية البيئة، سلطة أراضي اسرائيل، وسلطة المياه التزامها أمام المحكمة العليا بإخلاء وتنظيف منشأة نوف يام حتى شهر آب 2019، ممّا أدى إلى حدوث تلوثات خطيرة في التربة والمياه. قبل اندلاع حرب "السيوف الحديدية"، كان هناك تأخير بإخلاء منشآت تاعس في منطقة الشارون بحوالي عام ونصف، ومع اندلاع الحرب يبدو أن التأخير سيتجاوز عامين ونصف، مما يؤدي إلى خسارة مدخولات للدولة قدرها نحو 4 مليارات شيكل كما أشار مدير سلطة أراضي اسرائيل في أيار 2024. حتى كانون أول 2024، تم إعداد خطة لتقليص تأثير التأخير في مواعيد الإخلاء بعد الاتفاق بين سلطة أراضي اسرائيل ووزارة الدفاع على تقديم مواعيد إخلاء قواعد جيش الدفاع الاسرائيلي. بعد مضي حوالي عامين ونصف من الموعد المحدد، لم تكمل نيتسير هشارون دراسة التربة في منشأة إيلياهو في منطقة الشارون. وقد وافقت كل من لجنة المناقصات في سلطة أراضي اسرائيل وفي قسم المحاسب العام على توقيع سلطة أراضي اسرائيل اتفاقية مع تاعس معراخوت والاعفاء من اجراء مناقصة استنادًا إلى مبرر وجود "مزوّد وحيد"، لإخلاء المنشآت المتصلة بالأراضي في منشآت الإخلاء في منطقة الشارون، رغم وجود مزوّد محتمل آخر على الأقل، وهو نيتسير هشارون. يدل القصور الذي أظهرته الرقابة على وجود تراخي مستمر من الجهات المعنية في إخلاء منشآت تاعس ومعالجة التلوثات فيها، مما يزيد من خطر المساس بسلامة الجمهور وصحته، والمساس بالبيئة، وبالحياة النباتية والحيوانية.

يتوجب على وزارة المالية، وزارة الدفاع، وسلطة أراضي إسرائيل تصحيح أوجه القصور التي تم الكشف عنها في الرقابة، بما في ذلك التقدم في إخلاء منشآت تاعس معراخوت من المناطق الواقعة في الشارون وفي طيرة الكرمل، مع مراعاة تأثيرات حرب "السيوف الحديدية" بما في ذلك فحص التوازن المطلوب بين استمرار الإنتاج في هذه المنشآت خلال فترة الحرب وبين إخلائها وذلك من أجل إزالة المخاطر عن الجمهور، ودفع خطط البناء لمباني تصل إلى 36,600 وحدة سكنية في منطقة الشارون، والحصول على مدخولات تقدر بنحو 33 مليار شيكل لخزينة الدولة، ومن أجل زيادة فرص العمل في منطقة النقب. كما يتوجب على وزارة المالية وسلطة أراضي اسرائيل العمل بالتعاون مع وزارة الدفاع ووزارة القضاء ومكتب رئيس الحكومة على تنظيف جميع منشآت تاعس، بما في ذلك المنشآت النشطة وغير النشطة، من التلوثات في التربة وفي المياه الجوفية. ويشمل ذلك تنفيذ التزام الدولة أمام المحكمة العليا في أيلول 2015 بشأن تنظيف منشأة نوف يام. من الضروري أيضًا أن تعمل وزارة حماية البيئة على تعزيز التشريع لمعالجة الأراضي الملوثة من خلال التقدم في سن قانون يتعلق بذلك. وحتى يتم سن هذا القانون، يجب على سلطة أراضي اسرائيل إجراء تحليل للمخاطر المتعلقة بالأراضي التي تلوثت من قبل الدولة ومؤسساتها. وبناءً على نتائج هذا التحليل، يتوجب على وزارة المالية وسلطة أراضي اسرائيل العمل على تحديد آلية للتمويل أو اعتماد خطة مدعومة بالميزانية لكي يتسنى المضي قدما باستصلاح هذه الأراضي، بما في ذلك منشآت تاعس، التي لا تتوفر خطط لتسويق الأرض.

- يشمل هذا التقرير أيضًا فصلين في مجال حماية السايبر: **أنظمة المعلومات وحماية السايبر في انتخابات السلطات المحلية؛ أمن المعلومات وحماية السايبر في "سلطة أراضي إسرائيل" - نتائج فحص الحصانة.** لقد خضعت هذه الفصول لعملية حفظ السرية في اللجنة الفرعية التابعة للجنة شؤون مراقبة الدولة وفقًا للمادة 17 من قانون مراقب الدولة، 1958 [النص المدمج]. وقد قررت اللجنة نشر جزء فقط من نتائج هذه الفصول للجمهور بناءً على الأسباب المفصلة في المادة المذكورة.

- يحرص مكتبي على إجراء رقابة متابعة لضمان تصحيح الإخفاقات وأوجه القصور التي أُثيرت في تقارير سابقة، وذلك بهدف التأكد من أن الجهات التي خضعت للرقابة قد قامت فعلًا بالإصلاحات المطلوبة. في هذا التقرير، نعرض نتائج لثلاث رقابات متابعة وهي- **إتاحة التعليم العالي**

للمجتمع الحريدي، جوانب في تقديم الخدمة للجمهور في سلطة أراضي إسرائيل والوقاية من أضرار الفيضانات.

تطلّب إعداد هذا التقرير جهدًا كبيرًا من مستخدمي مكتب مراقب الدولة، وقد عملوا على إعداد التقرير بكل مهنية ودقّة ونزاهة وصرامة. يؤدّي مستخدمو مكتب المراقب واجبهم العام، في الأوقات الاعتيادية وفي حالات الطوارئ على حد سواء، بروح من الالتزام الحقيقي، وبهذا الصدد أعبّر لهم عن جزيل شكري وامتناني وتقديري.

وفقًا لقانون مراقب الدولة، تم منح تعبير مناسب في التقرير للإجراءات الإيجابية التي قامت بها الجهات الخاضعة للرقابة، وذلك من أجل تقديم صورة كاملة وشاملة للواقع الذي تبيّنه نتائج الرقابة.

من واجب الهيئات الخاضعة للرقابة التصرف والعمل بسرعة وفعالية لتصحيح النواقص التي أثارها هذا التقرير من أجل تعزيز الخدمة العامة في إسرائيل وبالتالي تحسين جودة حياة السكان في إسرائيل.

سنواصل الابتهال والصلاة والأمل لعودة جميع المختطفين، وانتصار جيش الدفاع الإسرائيلي وجهاز الأمن في الدفاع عن بلدنا، وحلول أيام هادئة مفعمة بالطمأنينة والسكينة.

متنياهو انجلمن
مراقب الدولة
ومفوض شكاوى الجمهور

أورشليم القدس، أيار 2025