דוח מבקר המדינה

תשרי התשפ"ו | אוקטובר 2025 | 76א

ת ק צ י ר י ם

דוח מבקר המדינה

תשרי התשפ"ו | אוקטובר 2025 | 76א

ת ק צ י ר י ם

משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור | ירושלים

מס' קטלוגי 2025-A-004

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 146

פרק ראשון | **נושאים מערכתיים**

הבטחת צורכי המזון של מדינת ישראל בחירום 21

פרק שני | **משרדי הממשלה**

משרד האוצר

רשות המסים בישראל

מיסוי מקרקעין ותשתית המידע על נדל"ן בישראל 37

משרד הכלכלה והתעשייה

היבטים בטיפול הממשלה ביבוא 57

משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

בדיקות כדאיות כלכלית של פרויקטים תחבורתיים 77

קידום ופיתוח של התחבורה הציבורית במטרופולין חיפה - ביקורת מעקב 93

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

המועצה להשכלה גבוהה

איכות ההוראה במוסדות להשכלה גבוהה 121

פתח דבר

דוח הביקורת השנתי המונח היום על שולחן הכנסת עוסק ברובו בביקורת בתחומי הכלכלה והתשתיות הלאומיות, שיש להם השפעה רבה על חיי היום-יום של אזרחי המדינה ועל פיתוח המשק בשנים הבאות.

להלן סקירה של כמה מפרקי הביקורת הכלולים בדוח זה:

• היבטים בטיפול הממשלה ביבוא

סוגיית יוקר המחיה בישראל משפיעה על כל משקי הבית ועל רמת החיים של האזרחים. על כן, הטיפול בה הוא בעל חשיבות מרובה. אחת הדרכים להתמודד עם יוקר המחיה היא פתיחה של השוק המקומי לתחרות בין היתר על ידי הגדלת היבוא. חלק נרחב מהמוצרים הנצרכים במדינת ישראל אינם מיוצרים בה ונדרש לייבאם ממדינות אחרות, אלא שהסחר עם שכנותיה מוגבל ולכן כלכלת ישראל מאופיינת כ"כלכלת אי". בשנת 2023 יובאו למדינת ישראל סחורות בהיקף כספי של כ-90 מיליארד דולר ובהן: חומרי גלם, מוצרי צריכה, מוצרי השקעה, חומרי אנרגייה ויהלומים. ההיקף הכספי של יבוא מוצרי צריכה הוא כ-22 מיליארד דולר - ורובו נעשה בקטגוריות האלה: ריהוט ומוצרי חשמל ביתיים (20%), מזון ומשקאות (17%), כלי תחבורה (16%) והלבשה והנעלה (13%). שיעור היבוא מהתמ"ג בישראל עמד בשנת 2023 על 26.9% - נמוך במידה ניכרת מממוצע מדינות ה-OECD באותה שנה - 51.9%.

בבדיקת משרד מבקר המדינה שנערכה בנובמבר 2024 נמצאו פערי מחירים של כ-4.8% - 226% בין מוצרים שמקורם ביבוא מקביל לבין מוצרים זהים שמקורם ביבוא ישיר והם היקרים יותר. לצד יבוא מקביל, יבוא אישי גם הוא דרך להתמודד עם יוקר המחיה, ובאמצעותו הצרכן רוכש מוצרים ישירות מחו"ל במחירים תחרותיים. גם בנושא זה, בבדיקת משרד מבקר המדינה שנערכה בפברואר 2025 נמצאו פערי מחירים בין מוצרים שמקורם ביבוא אישי ובין מוצרים זהים שמקורם ביבוא מסחרי והם יקרים יותר בכ-20.6% - 130.3%. ביולי 2024 נכנסה לתוקף רפורמת "לא עוצרים בנמל", שמטרתה לשנות את שיטת היבוא כך שטובין המיובאים בקבוצת יבוא 2 ו-3, המקילות יותר, לא יתעכבו בשערי הנמל וייכנסו לשוק הישראלי על בסיס הצהרה של היבואן בלבד. כהשלמה לרפורמה, בינואר 2025 נכנסה לתוקף רפורמת "מה שטוב לאירופה טוב לישראל", שמשמעותה אימוץ אסדרה אירופית ויבוא של מוצרים המשווקים באירופה או עומדים בתקן אירופי על בסיס הוכחת שיווק באירופה, ללא החזקת תיק מוצר, דבר העשוי להגדיל גם את היקף היבוא המקביל לישראל.

מומלץ לשר הכלכלה לבחון את יישום הרפורמות "לא עוצרים בנמל" ו"מה שטוב לישראל טוב לאירופה" תוך יישוב הסתירות בין החוק הישראלי לדרישות האסדרה האירופית נוסף על כך מומלץ לבחון את הרחבת הרפורמה ליבוא ממדינות נוספות, כדוגמת ארצות הברית.

ההוצאה על כלי רכב היא מהוצאות הצריכה הגדולות של משקי הבית בישראל. ארבעת יבואני הרכב הישירים מייבאים יחד כ-60.3% מסך הרכבים המיובאים (שמונת היבואנים הישירים הגדולים מייבאים יחד כ-87.7%). בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי בשנת

2022 הייתה עלייה ברווחי היבואנים על אף עלייה בעלויות שלהם וקיטון במספר הרכבים שנמכרו. מומלץ למשרד התחבורה ולרשות התחרות לנצל את ההזדמנות שנוצרה בשוק הרכב - נוכח השינויים המשמעותיים בענף ועקב מהפכת כלי הרכב החשמליים - כדי לפעול להגברת התחרות. מומלץ לשרת התחבורה לפעול לצמצום הריכוזיות בענף הרכב תוך ניצול ההזדמנות שנוצרה בעקבות שינויים שחלו בענף הרכב וכניסה של יצרנים חדשים באמצעות כניסה של יבואנים חדשים או קטנים לענף.

• בדיקות כדאיות כלכלית של פרויקטים תחבורתיים

משרד התחבורה והבטיחות בדרכים ממונה על קביעתה וניהול יישומה של מדיניות ענף התחבורה ועל שירותי מערכות התחבורה בים, באוויר וביבשה. בין היתר המשרד אחראי לתכנון, לפיתוח ולהסדרה של תשתיות ומערכות תחבורתיות משולבות אשר מקדמות את הניידות והלוגיסטיקה של אזרחי ישראל והבאים בשעריה ושל המשק הישראלי על כל מרכיביו.

בנק ישראל מצא בשנת 2019 כי שיעור ההשקעה בתשתיות תחבורה בישראל הוא כ-1% מהתוצר, בדומה לשיעור ההשקעה הממוצע במדינות ה-OECD, אך שיעור זה אינו מספק בשל הריבוי הטבעי הגבוה בישראל ובשל מצאי התשתיות המצומצם יחסית. עלותה המוערכת של הפגיעה בכלכלת ישראל בשל הגודש בדרכים על פי אומדן משרד האוצר משנת 2024 ואומדן ארגון ה-OECD משנת 2023 היא 24 - 48 מיליארד ש"ח.

דוח ביקורת זה עוסק בפרויקטים של תחבורה יבשתית, הממומנים במרביתם מתקציב המדינה. בשנים 2020 - 2023 מימן משרד התחבורה פרויקטים תחבורתיים בעלות של כ-20 מיליארד ש"ח בשנה בממוצע - שיעור של כ-4% מכלל תקציב המדינה. זהו תקציב ההשקעה האזרחי הגבוה ביותר מכלל תקציבי ההשקעה של משרדי הממשלה. מפאת חשיבותם של פרויקטים כאלה לתפקוד המשק, לצמצום הפערים החברתיים ולהפחתת עלויות הגודש המושתות על תושבי המדינה, וכן בשל מורכבותם והשפעתם על תקציב המדינה, חיוני כי הקמת הפרויקטים תתבצע לאחר תהליך בחירה קפדני, תוך בדיקת כדאיותם הכלכלית למשק, ובכלל זה בחינה של עלויות הקמת הפרויקט והתועלות שהוא יניב לציבור, וזאת כדי לבחור את הפרויקטים המועילים ביותר בתוך מסגרת התקציב הנתונה.

בביקורת נמצא כי אף שתהליך תכנון פרויקטים תחבורתיים כפי שנקבע בנוהל פר"ת (נוהל "פרויקטים תחבורתיים", המשמש המדריך הרשמי לביצוע בדיקות כדאיות כלכלית של פרויקטים תחבורתיים) כולל הנחיה לביצוע שתי בדיקות כדאיות בשלבי התכנון של הפרויקט, בפועל מבוצעת עבור מרבית הפרויקטים בדיקת כדאיות אחת בלבד, ואף היא אינה מבוצעת בהכרח בצמתים מרכזיים שבהם נקבע אם לאשר את המשך הפרויקט, ואם כן - באיזו תצורה. עוד עלה בביקורת כי נוהל פר"ת מוגדר נוהל מחייב המתייחס לכל סוגי הפרויקטים של תשתית תחבורתית יבשתית, אולם בפועל נמצא כי משרדי התחבורה והאוצר אינם מבצעים כלל בדיקת כדאיות עבור חלק ניכר מהפרויקטים. כמו כן נמצא שהמתודולוגיה הקבועה בנוהל פר"ת מיועדת לבדוק בעיקר תועלות בתחום הכבישים אך אינה מותאמת במלואה לבדיקת תועלות של פרויקטים בתחום הסעות ההמונים, ובהם נתיבי תחבורה ציבורית, רכבות קלות ומערכות מטרו. יתרה מזו, לא הוגדר בנוהל איזה רף כלכלי מחייב ביצוע של בדיקת כדאיות כלכלית, ומיקומה וכוחה של הבדיקה במארג קבלת ההחלטות אינם ברורים דיים.

כמו כן נמצא כי משרד התחבורה סובל ממחסור במהנדסים, מתחלופה גבוהה של מנהלים ומחוסר איוש של תפקידים בכירים במינהל התשתיות, האחראי לתכנון ולביצוע של הפרויקטים התחבורתיים. נוסף על כך נמצא כי משרד התחבורה נעדר תשתית מידע על פרויקטי תחבורה שבוצעו ומבוצעים, והמידע הקיים בידיו מנוהל באופן ידני. לפיכך, די במעבר תפקיד של כמה עובדים כדי לגרום לאובדן ידע ולפגיעה בהמשכיות העסקית, שכן ארגון המידע נסמך במידה רבה על זיכרונו של עובד ספציפי ועל התמצאותו בחומרי העבודה.

יישום ההמלצות השזורות בפרקי הדוח עשוי לשפר את תהליכי תכנון תשתיות התחבורה בישראל, תוך הגברת השקיפות של תהליכי קבלת ההחלטות לגבי אישור פרויקטים ותיעדופם, התאמה טובה יותר של התכנון התחבורתי לצורכי הציבור וניצול יעיל יותר של המשאב הציבורי.

• מיסוי מקרקעין ותשתית המידע על נדל"ן בישראל

שוק הנדל"ן בישראל הוא אחד הגורמים החשובים ביותר לכלכלת ישראל, והשפעותיו ניכרות במגוון תחומים, ובהם: כלכלה, חברה, תעסוקה ופוליטיקה. עסקאות בתחום המקרקעין הן החשובות, המשמעותיות והיקרות ביותר בחייו של אדם. בעשור האחרון חלה עלייה משמעותית במחירי הדיור בישראל, הנובעת בין היתר ממחסור בהיצע הדירות, מסביבת הריבית בישראל משנת 2008 ומהשפעות של משברים כלכליים עולמיים. מדד מחיר הדירות עלה ב-77.5% מינואר 2014 עד דצמבר 2024, ואילו מדד המחירים לצרכן עלה בתקופה זו בכ-15.3%.

בשנים 2018 - 2020 ההכנסות ממיסוי מקרקעין היו בממוצע כ-11.37 מיליארד ש"ח - כ-7% מסך ההכנסות ממיסים ישירים שגובה רשות המיסים; בשנים 2021 - 2022 גדל סך ההכנסות ממיסוי מקרקעין לכ-23 מיליארד ש"ח בממוצע - כ-9% מסך ההכנסות ממיסים ישירים שגובה הרשות; ואילו בשנת 2023 ירד שיעור זה, בין היתר בשל מלחמת חרבות ברזל, וסך ההכנסות ממיסוי מקרקעין היה 14.41 מיליארדי ש"ח - כ-6% מסך ההכנסות ממיסים ישירים שגובה הרשות.

בביקורת זו הועלו ליקויים בתחום פעולת מיסוי מקרקעין. נמצא כי עובדי השומה במשרדי מיסוי מקרקעין האזוריים אינם מטפלים בשומות באופן אחיד ועקבי, אין מסגרת זמנים ברורה למענה על בקשות לתיקוני שומה, ובקשות רבות מטופלות באיחור ניכר, דבר שעלול לגרור עלויות נוספות לנישומים. נמצא גם כי קיימים עיכובים בביצוע תיקוני שבח בשומות מס הכנסה - חלקם עולים על שלוש שנים - דבר שמקשה את גביית המס המתחייב מתיקון השומה, ואין אומדן של סך החובות שנגבו או של ההחזרים שלא שולמו לנישומים. עוד נמצא כי שיתוף הפעולה בין מערכי המס השונים לקוי, והשימוש במערכת שנועדה לפעילות זו מועט. כמו כן נמצא כי שומות רבות מטופלות סמוך למועד ההתיישנות, דבר שעשוי להעיד על היעדר בדיקה מיטבית של השומות או על אי-מתן זמן מספק לנישומים להשמיע את טענותיהם. נמצא גם כי שומות רבות נקבעות לפי מיטב שפיטה לאחר התיישנות השומה, בניגוד לחוק.

בנושא שירות הלקוחות במיסוי מקרקעין נמצאו ליקויים; בין היתר אין נוהל עבודה למערכת שירות הלקוחות העיקרית, לא נקבעו בנוהל משכי זמן מענה נדרשים לטיפול בפניות, אין בקרה ממוחשבת על איכות המענה ואף על משך זמן המענה, ויש עיכובים בטיפול בפניות בנושאים שונים. המענה הטלפוני של הרשות כמעט אינו זמין כלל.

בדוח זה הועלו גם ליקויים בתחום איסוף נתוני עסקאות הנדל"ן הנאגרים בקובץ המכונה "הכרמ"ן" והפצתם לגופים ממשלתיים ולציבור. נמצא כי יישום המלצות הוועדה ומעבר לדיווח מקוון על ידי המייצגים לא תרמו משמעותית לשיפור איכות נתוני קובץ הכרמ"ן, והקובץ המועבר למרכז למיפוי ישראל (מפ"י) לצורך טיובו אינו תקין וחסר. נכסים רבים אינם מופיעים בקובץ; נכסים רבים מופיעים עם נתונים שגויים; לא נאספים נתונים משמעותיים היכולים לסייע בחישוב מדד מחירי הדיור, בפעולות רשות המיסים ובהצגת מידע לאזרחים; לא נעשה טיוב חוזר של הקובץ על ידי המשתמשים בו; אישור מצבת הנכסים שמסופק לאזרח הוא חסר ובמקרים רבים שגוי; והעברת המידע בין הגופים הממשלתיים מוגבלת בהיעדר מזהה חד-חד-ערכי לנכסים. כמו כן נמצאו הבדלים משמעותיים בין המידע על נדל"ן המוצג במאגר המידע שמפרסמת לציבור רשות המיסים ובין המידע המוצג במאגר שמפרסמת מפ"י.

על רשות המיסים לשפר את השירות לציבור תוך חתירה ליעילות, מתן שירות יעיל ואפקטיבי ומיצוי זכויות הנישומים למול גביית מס אמת. על משרד ראש הממשלה לבחון ולקבוע את זהות הגוף אשר יהיה אחראי ליצירת תשתית מידע לאומית בתחום הנכסים אשר תכיל מידע ממספר רב של מקורות. גוף זה יהיה אחראי בין היתר לקבלת המידע, בדיקת איכותו, טיובו והפצתו, בשיתוף הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מערך הדיגיטל הלאומי, משרד המשפטים, משרד הפנים, מינהל התכנון, רשות המיסים, משרד הבינוי והשיכון, רשות מקרקעי ישראל ומפ"י. כמו כן מומלץ כי משרד ראש הממשלה יסדיר את מתן הסמכויות לגוף האחראי לצורך פעילות זו. תשתית מידע כאמור תטייב את פעילות הממשלה ותשפר את מתן השירות לאזרחים בתחום נכסי המקרקעין.

• הבטחת צורכי המזון של מדינת ישראל בחירום

"ביטחון המזון" הוא מצב שבו לכל האנשים, בכל זמן, יש נגישות סבירה, פיזית וכלכלית, לכמות מספקת של מזון בריא ומזין, אשר מתאים להעדפותיהם ולצורכיהם התזונתיים והתרבותיים ומאפשר חיים פעילים ובריאים. אספקת מזון סדירה חשובה בעיתות שגרה, והיא קריטית במצב חירום כיוון שהיא מרכיב מכריע ביכולת ההישרדות של אנשים בשלבים הראשונים שלו. במצב חירום אספקת מזון מספק ומאוזן היא אתגר משמעותי. ישראל כ"מדינת אי", במובן של יכולת מצומצמת להישען על מדינות שכנות, מחויבת לדאוג למלאי מזון מספק לתקופות ארוכות.

הבטחת אספקת מזון לטווח ארוך בעיתות שגרה ובעיתות חירום דורשת היערכות ותכנון מראש באמצעות גיבוש אסטרטגיה לניהול מזון ונקיטת פעולות ליישומה בטרם יתממשו תרחישי הייחוס. הביקורת הנוכחית העלתה כי ממשלת ישראל אינה נערכה כנדרש כדי להבטיח רציפות תפקודית בתחום אספקת המזון בעת חירום; כי בישראל לא קיימת מסגרת ממשלתית מתכללת האמונה על היערכות מדינת ישראל לעת חירום, אשר בידיה סמכויות ואחריות כוללת לנושא; וכי אין גוף מתכלל שרואה את התמונה בתחום המזון בכללותה, הן בעת שגרה והן בעת חירום. כמו כן למדינת ישראל אין אסטרטגיה כוללת ארוכת טווח לביטחון המזון. בהיעדר גוף מתכלל ותכנון ארוך טווח, הלכה למעשה כל משרד ממשלתי הנושא באחריות לתחום מתחומי ביטחון המזון מנהל את התחום שעליו הוא אחראי בשגרה ובחירום בהתאם לראייתו ועושה כראות עיניו. עקב כך קיים מחסור בחלק מהמוצרים שמאוחסנים במחסני החירום, לא מתקיים פיקוח נאות על המפעלים החיוניים בתחום המזון,

ואלו אינם ערוכים כנדרש למצבי חירום. למשרדי הכלכלה והחקלאות חסרים כלי אכיפה או עידוד שיבטיחו את השלמת הפערים, וניכר כי אין תמונת מצב של מוכנות המפעלים לחירום שתאפשר לגבש תוכנית לסגירת הפערים. גם ענף החקלאות הישראלית, שהוא הבסיס להבטחת ביטחון המזון, נמצא בקיפאון, והיקף הייצור המקומי נמצא במגמת ירידה, זאת בין היתר לנוכח מדיניות ממשלתית המעודדת את הענף דרך תמיכות עקיפות שיוצרות עיוותים.

מומלץ כי עד לגיבוש חקיקה בתחום מוכנות העורף לחירום, המל"ל, רח"ל, משרד החקלאות, משרד הכלכלה, משרד הבריאות ומשרד האוצר ישלבו ידיים, יפעלו לאלתר לתכלול ולתכנון של מדיניות המזון של מדינת ישראל בשגרה ובחירום וינקטו את הצעדים הדרושים להבטחת אספקת מזון סדירה בחירום. עליהם גם לפעול להכנת הגופים השונים בתחום המזון לחירום, למפות את הפערים ולפעול לסגירתם.

ביקורת המעקב היא כלי חשוב לחיזוק השפעתה של ביקורת המדינה, להנעת הגוף המבוקר לתיקון הליקויים שהעלתה הביקורת ולמניעת הישנותם. דוח זה כולל ביקורות מעקב בנושא **קידום ופיתוח של התחבורה הציבורית במטרופולין חיפה.**

דוח זה כולל גם את תוצאות הביקורת בנושא **איכות ההוראה במוסדות להשכלה גבוהה.**

לסיום ברצוני להודות לעובדי משרד מבקר המדינה בחטיבה לביקורת תחומי הכלכלה והתשתיות הלאומיות, בחטיבה לביקורת חברה ורווחה ובחטיבת המטה 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.

נמשיך להתפלל ולייחל לניצחון צה"ל ומערכת הביטחון, לחזרת החטופים לבתיהם, לרפואת הפצועים ולימים שקטים ושלווים.

מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה

ונציב תלונות הציבור

ירושלים, תשרי התשפ"ו, אוקטובר 2025

المقدمة

يتمحور تقرير الرقابة السنوي المعروض اليوم على طاولة الكنيست في معظمه حول أعمال الرقابة في مجالات الاقتصاد والبنى التحتية الوطنية، التي لها تأثير كبير على الحياة اليومية لمواطني الدولة وعلى تنمية الاقتصاد في السنوات القادمة.

فيما يلي نظرة عامة على بعض فصول الرقابة الواردة في هذا التقرير:

• جوانب لمعالجة الحكومة لموضوع الاستيراد

تؤثر مسألة غلاء المعيشة في إسرائيل على جميع الأسر وعلى مستوى معيشة المواطنين. ولذلك، فإن معالجتها أمر بالغ الأهمية. ومن بين الطرق للتعامل مع غلاء المعيشة فتح السوق المحلية للمنافسة، أيضا من خلال زيادة الاستيراد. جزء كبير من المنتجات المستهلكة في دولة إسرائيل لا تُنتج فيها ويجب استيرادها من دول أخرى، ولكن التجارة مع الدول المجاورة محدودة، ولذلك يتميز اقتصاد إسرائيل بكونه "اقتصاد جزيرة". في عام 2023، تم استيراد بضائع إلى دولة إسرائيل بقيمة مالية تبلغ حوالي 90 مليار دولار، وشملت هذه البضائع: المواد الخام، السلع الاستهلاكية، السلع الاستثمارية، ومواد الطاقة والماس. تبلغ القيمة المالية لواردات السلع الاستهلاكية حوالي 22 مليار دولار، معظمها في الفئات التالية: الأثاث والأجهزة الكهربائية المنزلية (20٪)، الأغذية والمشروبات (17٪)، وسائل المواصلات (16٪)، والملابس والأحذية (13٪). بلغت نسبة الواردات من الناتج المحلي الإجمالي في إسرائيل في عام 2023 حوالي 26.9٪ - وهي نسبة أقل بكثير من متوسط دول الـ OECD في نفس السنة - 51.9٪.

في فحص أجراه مكتب مراقب الدولة في نوفمبر 2024، تبيّن وجود فوارق في الأسعار بنسبة 4.8٪ - 226٪ بين المنتجات المستوردة بشكل موازٍ والمنتجات المماثلة المستوردة بشكل مباشر والأكثر تكلفة. إلى جانب الاستيراد الموازي، يعد الاستيراد الشخصي أيضًا وسيلة للتعامل مع غلاء المعيشة، حيث يشتري المستهلك من خلاله المنتجات مباشرة من الخارج بأسعار تنافسية. في هذا الصدد أيضًا، وجدت الرقابة التي أجراها مكتب مراقب الدولة في فبراير 2025 فوارق في الأسعار بين المنتجات المستوردة بشكل شخصي والمنتجات المماثلة المستوردة بشكل تجاري والتي تكون أغلى بنسبة تتراوح بين 20.6٪ و130.3٪. في يوليو 2024، دخلت إصلاحات "لا تتوقف في الميناء" حيز التنفيذ، والتي تهدف إلى تغيير طريقة الاستيراد بحيث لا تتأخر البضائع المستوردة في مجموعتي الاستيراد 2 و3، الأكثر تساهلاً، عند بوابات الميناء وتدخل السوق الإسرائيلية بناءً على تصريح المستورد فقط. استكمالاً للإصلاح، دخلت إصلاحات "ما هو جيد لأوروبا جيد لإسرائيل"، والتي تعني اعتماد المعايير الأوروبية واستيراد المنتجات التي يتم تسويقها في أوروبا أو التي تتوافق مع المعايير الأوروبية على أساس إثبات التسويق في أوروبا، دون الحاجة إلى حيازة ملف المُنتج، مما قد يؤدي إلى زيادة حجم الاستيراد الموازي إلى إسرائيل.

يُوصى وزير الاقتصاد بدراسة تطبيق إصلاحات "لا تتوقف في الميناء" و"ما هو جيد لإسرائيل جيد لأوروبا" مع معالجة التناقضات بين القانون الإسرائيلي ومتطلبات التنظيم الأوروبي. بالإضافة إلى

ذلك، يوصى بدراسة توسيع نطاق الإصلاح ليشمل الاستيراد من دول أخرى، مثل الولايات المتحدة.

تعد النفقات على السيارات من أكبر نفقات الاستهلاك للأسر في إسرائيل. يستورد المستوردون الأربعة المباشرون للسيارات مجتمعين حوالي 60.3٪ من إجمالي السيارات المستوردة (يستورد المستوردون الثمانية الكبار مجتمعين حوالي 87.7٪). أظهر فحص مكتب مراقب الدولة أن أرباح المستوردين ارتفعت في عام 2022 على الرغم من ارتفاع تكاليفهم وانخفاض عدد السيارات المباعة. يوصى بأن تستغل وزارة المواصلات وسلطة المنافسة الفرصة التي أتيحت في سوق السيارات في ضوء التغيرات الهامة في هذا القطاع وبسبب ثورة السيارات الكهربائية من أجل زيادة المنافسة. يوصى بأن تعمل وزيرة المواصلات على تقليل المركزية في قطاع السيارات مع الاستفادة من الفرصة التي سنحت نتيجة للتغيرات التي طرأت على قطاع السيارات ودخول مصنعين جدد من خلال دخول مستوردين جدد أو صغار إلى هذا المجال.

• فحوصات الجدوى الاقتصادية لمشاريع المواصلات

وزارة المواصلات والسلامة على الطرق مسؤولة عن تحديد وإدارة تنفيذ سياسة قطاع المواصلات وخدمات أنظمة المواصلات البحرية والجوية والبرية. ومن بين أمور أخرى، تتولى الوزارة مسؤولية تخطيط وتطوير وتنظيم البنى التحتية وأنظمة المواصلات المتكاملة التي تعزز القدرة على التنقل والحركة لمواطني إسرائيل والزوار القادمين إلى البلاد والاقتصاد الإسرائيلي بجميع مكوناته.

وجد بنك إسرائيل في عام 2019 أن نسبة الاستثمار في البنية للمواصلات في إسرائيل تبلغ حوالي 1٪ من الناتج المحلي الإجمالي، وهي نسبة مماثلة لمتوسط نسبة الاستثمار في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)، ولكن هذه النسبة غير كافية بسبب النمو السكاني المرتفع في إسرائيل ومحدودية البنية التحتية نسبيًا. تقدر تكلفة الضرر الذي يلحق باقتصاد إسرائيل بسبب ازدحام الطرق، وفقًا لتقديرات وزارة المالية لعام 2024 وتقديرات الـ OECD لعام 2023، بما يتراوح بين 24 و48 مليار شيكل.

يتناول تقرير المراجعة هذا مشاريع المواصلات البرية، التي يتم تمويل معظمها من ميزانية الدولة. في الأعوام 2020-2023، مولت وزارة المواصلات مشاريع مواصلات بتكلفة حوالي 20 مليار شيكل سنويًا بالمعدل - أي حوالي 4٪ من ميزانية الدولة. وهذه أعلى ميزانية استثمار مدنية من بين جميع ميزانيات الاستثمار للوزارات. نظراً لأهمية مثل المشاريع بالنسبة للاقتصاد، ولتقليص الفجوات الاجتماعية وتخفيض تكاليف الازدحام المروري التي يتحملها سكان الدولة، وكذلك نظراً لتعقيدها وتأثيرها على ميزانية الدولة، من الضروري أن يتم تنفيذ هذه المشاريع بعد عملية اختيار دقيقة، مع فحص جدواها الاقتصادية، بما في ذلك فحص تكاليف إنشاء المشروع والفوائد التي سيحققها للجمهور، وذلك من أجل اختيار المشاريع الأكثر فائدة في إطار الميزانية المحددة.

وقد تبيّن في أعمال الرقابة أنه على الرغم من أن عملية تخطيط مشاريع المواصلات كما هو محدد في إجراء "مشاريع المواصلات" (الإجراءات التي تستخدم كدليل رسمي لإجراء فحوصات الجدوى الاقتصادية لمشاريع المواصلات) تتضمن توجيهات بإجراء فحصين للجدوى في مراحل تخطيط المشروع، إلا أنه في الواقع يتم إجراء دراسة جدوى واحدة فقط لمعظم المشاريع، ولا

يتم إجراؤها بالضرورة في المراحل الحاسمة التي يتقرر فيها الموافقة على مواصلة المشروع، وإذا كان الأمر كذلك، فبأي شكل. كما تبين من أعمال الرقابة بأن إجراء مشاريع المواصلات مُعرّف على أنه إجراء إلزامي ينطبق على جميع أنواع مشاريع البنية التحتية للمواصلات البرية، ولكن في الواقع، تبين أن وزارتي المواصلات والمالية لا تجريان أي تقييم اقتصادي لجزء كبير من المشاريع. كما تبين أن المنهجية المحددة في إجراء "مشاريع المواصلات" تهدف بشكل أساسي إلى فحص الفوائد في مجال الشوارع، ولكنها غير ملائمة تمامًا لفحص فوائد المشاريع في مجال المواصلات الجماعية، بما في ذلك مسارات المواصلات العامة والقطار الخفيف وأنظمة المترو. علاوة على ذلك، لم يتم تحديد أي حد اقتصادي أدنى يتطلب إجراء دراسة جدوى اقتصادية، كما أن مكانة الدراسة وقوتها في مجمل اعتبارات صنع القرار غير واضحة بما فيه الكفاية.

كما تبين أن وزارة المواصلات تعاني من نقص في المهندسين، وارتفاع معدل تبديل الموظفين الإداريين، ونقص في شغل المناصب العليا في مديرية البنى التحتية، المسؤولة عن تخطيط وتنفيذ مشاريع المواصلات. بالإضافة إلى ذلك، تبين أن وزارة المواصلات تفتقر إلى بنية تحتية للمعلومات حول مشاريع المواصلات التي تم تنفيذها والتي يجري تنفيذها، وأن المعلومات المتوفرة لديها تدار يدويًا. وبالتالي، يكفي انتقال عدد قليل من الموظفين من وظائفهم لفقدان الخبرات والمعرفة والإضرار باستمرارية العمل، حيث أن تنظيم المعلومات يعتمد إلى حد كبير على ذاكرة موظف معين وإلمامه بمواد العمل.

تطبيق التوصيات الواردة في فصول التقرير قد يحسن عمليات تخطيط البنية التحتية للمواصلات في إسرائيل، مع زيادة شفافية عمليات اتخاذ القرارات بشأن الموافقة على المشاريع وترتيب أولوياتها، وتحسين ملاءمة تخطيط المواصلات لاحتياجات الجمهور، والاستخدام الفعال للموارد العامة.

• ضرائب الأراضي والبنية التحتية للمعلومات العقارية في إسرائيل

سوق العقارات في إسرائيل هو أحد العوامل الأكثر أهمية للاقتصاد الإسرائيلي، وتأثيراته واضحة في مجالات متنوعة، منها: الاقتصاد والمجتمع والتوظيف والسياسة. الصفقات في مجال الأراضي هي أهم وأغلى الصفقات في حياة الإنسان. في العقد الأخير، شهدت أسعار المساكن في إسرائيل ارتفاعًا كبيرًا، ويرجع ذلك إلى عدة عوامل، منها نقص المعروض من الشقق، مستويات الفائدة في إسرائيل منذ عام 2008، وتأثيرات الأزمات الاقتصادية العالمية. ارتفع مؤشر أسعار الشقق بنسبة 77.5٪ من يناير 2014 إلى ديسمبر 2024، بينما ارتفع مؤشر أسعار المستهلك خلال هذه الفترة بنحو 15.3٪.

في الفترة 2018-2020، بلغ متوسط الإيرادات من الضرائب العقارية حوالي 11.37 مليار شيكل - حوالي 7٪ من إجمالي الإيرادات من الضرائب المباشرة التي تجمعها سلطة الضرائب؛ في الفترة من 2021 إلى 2022، ارتفع إجمالي الإيرادات من الضرائب العقارية إلى حوالي 23 مليار شيكل في المتوسط - حوالي 9٪ من إجمالي الإيرادات من الضرائب المباشرة التي تجمعها السلطة؛ بينما في عام 2023 انخفض هذا المعدل، بسبب حرب "السيوف الحديدية" وغيرها من الأسباب، وبلغ إجمالي الإيرادات من الضرائب العقارية 14.41 مليار شيكل - حوالي 6٪ من إجمالي الإيرادات من الضرائب المباشرة التي تجمعها السلطة.

أشارت الرقابة إلى وجود قصور في مجال الضرائب العقارية. وقد تبين أن موظفي التقدير الضريبي في مكاتب الضرائب العقارية الإقليمية لا يعالجون التقديرات بطريقة موحدة ومنتظمة، ولا يوجد إطار زمني واضح للرد على طلبات تعديل التقديرات، ويتم التعامل مع العديد من الطلبات بتأخير كبير، مما قد يؤدي إلى تكاليف إضافية على دافعي الضرائب. كما تبين أن هناك تأخيرات في تنفيذ تعديلات على تقديرات ضريبة الدخل - بعضها يتجاوز ثلاث سنوات - مما يجعل من الصعب تحصيل الضريبة المستحقة من تعديل التقدير، ولا يوجد تقدير لمجموع الديون التي تم تحصيلها أو المبالغ المستردة التي لم تدفع للمكلفين. كما تبيّن أن التعاون بين مختلف أجهزة الضرائب ضعيف، وأن استخدام النظام المخصص لهذه الأنشطة محدود. كما تبين أن العديد من التقديرات يتم التعامل معها بفترة قريبة من موعد سريان التقادم القانوني، مما قد يشير إلى عدم إجراء فحص جيد للتقديرات أو عدم إعطاء الوقت الكافي للمكلفين لتقديم حججهم. كما تبين أن العديد من التقديرات يتم تحديدها وفقًا لأفضل تقدير بعد انتهاء فترة التقدير الضريبي، وهذا أمر يخالف القانون.

فيما يتعلق بخدمة الزبائن في مجال الضرائب العقارية، وجدت عدة أوجه قصور؛ من بينها عدم وجود إجراءات عمل لنظام خدمة الزبائن الرئيسي، وعدم تحديد المدة الزمنية اللازمة للرد على الاستفسارات في الإجراءات، وعدم وجود رقابة حاسوبية على جودة الردود أو حتى على مدة الرد، ووجود تأخير في معالجة الاستفسارات المتعلقة بمواضيع مختلفة. الرد على المكالمات الهاتفية للسلطة غير متاح تقريبًا.

أشار هذا التقرير أيضا إلى أوجه قصور في مجال جمع بيانات معاملات العقارات التي تجمع في ملف "اسعار العقارات" (קובץ הכרמ"ן) وتوزيعها على الهيئات الحكومية والجمهور. وقد تبين أن تنفيذ توصيات اللجنة والانتقال إلى الإبلاغ عبر الإنترنت من قبل الممثلين لم يسهما بشكل كبير في تحسين جودة بيانات ملف أسعار العقارات، وأن الملف الذي يتم إرساله إلى مركز المساحة وخرائط إسرائيل ("مابي") لتحسينه غير صحيح وناقص. العديد من العقارات لا تظهر في الملف؛ والعديد من العقارات تظهر ببيانات خاطئة؛ ولا يتم جمع البيانات الهامة التي يمكن أن تساعد في حساب مؤشر أسعار المساكن، وفي إجراءات مصلحة الضرائب، وفي عرض المعلومات على المواطنين؛ ولا يتم تحسين الملف بشكل متكرر من قبل مستخدميه؛ التصديق على قائمة الأصول المقدم للمواطن ناقص وفي كثير من الأحيان غير صحيح؛ ونقل المعلومات بين الهيئات الحكومية محدود بسبب عدم وجود معرّف محدد للأصول. كما تم العثور على فوارق كبيرة بين في المعلومات عن العقارات المنشورة للجمهور من قبل سلطة الضرائب والمعلومات المنشورة من قبل مابي.

على سلطة الضرائب تحسين الخدمة المقدمة للجمهور مع السعي لتحقيق الكفاءة وتقديم خدمة ناجعة وفعالة واستغلال حقوق دافعي الضرائب مقابل تحصيل الضرائب الحقيقية. على مكتب رئيس الوزراء دراسة وتحديد هوية الهيئة التي ستكون مسؤولة عن إنشاء بنية تحتية وطنية للمعلومات في مجال الأصول والتي ستحتوي على معلومات من عدد كبير من المصادر. وسيكون هذا الجهاز مسؤولاً، من بين أمور أخرى، عن تلقي المعلومات وفحص جودة هذه المعلومات وتحسينها ونشرها، بالتعاون مع دائرة الإحصاء المركزية، ونظام الديجيتال الوطني، ووزارة العدل، ووزارة الداخلية، وإدارة التخطيط، وسلطة الضرائب، ووزارة الإسكان، وسلطة أراضي إسرائيل ومركز الخرائط. كما يوصى بأن يقوم مكتب رئيس الوزراء بتنظيم منح الصلاحيات للهيئة المسؤولة عن هذه المهمة. وستعمل قاعدة البيانات المذكورة على تحسين عمل الحكومة وتحسين الخدمات المقدمة للمواطنين في مجال الأراضي والعقارات.

• ضمان احتياجات دولة إسرائيل الغذائية في حالات الطوارئ

"الأمن الغذائي" هو حالة يتمتع فيها جميع الأشخاص، في جميع الأوقات، بإمكانية الوصول المعقول، فعلياً وماليا، إلى كمية كافية من الغذاء الصحي والمغذي، الذي يتناسب مع تفضيلاتهم واحتياجاتهم الغذائية والثقافية، ويتيح لهم حياة نشطة وصحية. إن توفير الغذاء بانتظام أمر مهم في الأوقات العادية، وهو أمر بالغ الأهمية في حالات الطوارئ لأنه عنصر حاسم في قدرة الناس على الصمود في المراحل الأولى منها. في حالات الطوارئ، يمثل توفير غذاء كافٍ ومتوازن تحديًا كبيرًا. إسرائيل، باعتبارها "دولة جزيرة" من حيث قدرتها المحدودة على الاعتماد على الدول المجاورة، ملزمة بتوفير مخزون غذائي كافٍ لفترات طويلة.

يقتضي ضمان الإمداد الغذائي على المدى الطويل في الأوقات العادية وحالات الطوارئ الاستعداد والتخطيط المسبق من خلال وضع استراتيجية لإدارة الأغذية واتخاذ إجراءات لتنفيذها قبل حدوث السيناريوهات المرجعية. أظهرت الرقابة الحالية أن حكومة إسرائيل لم تستعد بالشكل المطلوب لضمان استمرارية الأداء الوظيفي في مجال توفير الغذاء في حالات الطوارئ؛ وأنه لا يوجد في إسرائيل إطار حكومي شامل مسؤول عن جاهزية دولة إسرائيل لحالات الطوارئ، يتمتع بالسلطات والمسؤولية الشاملة في هذا المجال؛ وأنه لا يوجد جهاز شامل يرى الصورة الكاملة في مجال الغذاء، سواء في الأوقات العادية أو في حالات الطوارئ. كما أن دولة إسرائيل لا تمتلك استراتيجية شاملة طويلة الأمد للأمن الغذائي. وفي غياب هيئة شاملة وتخطيط طويل الأمد، فإن كل وزارة حكومية مسؤولة عن أحد مجالات الأمن الغذائي تدير المجال الذي تقع عليه مسؤوليتها في الأحوال العادية وحالات الطوارئ وفقاً لرؤيتها وتقوم بما تراه مناسباً. ونتيجة لذلك، هناك نقص في بعض المنتجات المخزنة في مستودعات الطوارئ، ولا توجد رقابة كافية على المصانع الحيوية في مجال الأغذية، وهذه المصانع غير مجهزة كما ينبغي لحالات الطوارئ. تفتقر وزارتا الاقتصاد والزراعة إلى أدوات الإنفاذ أو التشجيع التي تضمن سد الثغرات، ومن الواضح أنه لا توجد صورة واضحة عن مدى استعداد المصانع لحالات الطوارئ تسمح بوضع خطة لسد الثغرات. كما أن قطاع الزراعة الإسرائيلي، الذي يشكل أساس ضمان الأمن الغذائي، يعاني من ركود، وحجم الإنتاج المحلي في انخفاض، وذلك بسبب سياسة الحكومة التي تشجع هذا القطاع من خلال دعم غير مباشر يؤدي إلى نشوء عيوب وإخفاقات.

إلى أن يتم وضع تشريع في مجال الاستعداد للطوارئ في الجبهة الداخلية، يوصى أن يقوم كل من مجلس الأمن القومي وسلطة الطوارئ الوطنية، ووزارة الزراعة، ووزارة الاقتصاد، ووزارة الصحة، ووزارة المالية، بالتعاون فوراً من أجل توحيد وتخطيط سياسة الغذاء في دولة إسرائيل في الأوقات العادية وفي حالات الطوارئ، وأن تتخذ الخطوات اللازمة لضمان توفير إمدادات غذائية منتظمة في حالات الطوارئ. كما يتعين عليهم العمل على إعداد مختلف الهيئات المعنية بمجال الغذاء في حالات الطوارئ، وتحديد الثغرات والعمل على سدها.

فحص المتابعة هو أداة مهمة لتعزيز تأثير عمل مراقب الدولة، ولحث الجهة الخاضعة للرقابة على تصحيح أوجه القصور التي أشارت إليها أعمال الرقابة ومنع تكرارها. يتضمن هذا التقرير فحوصات متابعة حول موضوع **تطوير المواصلات العامة في متروبولين حيفا.**

يشمل هذا التقرير أيضًا نتائج أعمال الرقابة المتعلقة **بجودة التعليم في مؤسسات التعليم العالي.**

في الختام، أود أن أشكر موظفي مكتب مراقب الدولة، من قسم الرقابة على الاقتصاد والبنى التحتية الوطنية ومن قسم الرقابة على شؤون المجتمع والرفاهية وللموظفين في المكتب الرئيسي، على عملهم الدؤوب في إجراء عمليات الفحص والرقابة بشكل شامل ومهني ونزيه، وعلى نشر تقارير رقابة واضحة وفعالة ومفيدة.

لم يغب عن بالي أن الهيئات التي خضعت للرقابة تقوم بأعمال حيوية تم التعبير عن أهمها في فصول تقرير الرقابة كما يتطلب قانون مراقب الدولة. إلى جانب ذلك، من واجب هذه الهيئات تصحيح العيوب المذكورة في هذا التقرير من أجل تحسين نشاطها وتحسين الخدمة المقدمة للجمهور في إسرائيل.

سنواصل الدعاء والتمني بانتصار الجيش الإسرائيلي وجهاز الأمن، وعودة المختطفين إلى ديارهم، وشفاء الجرحى، ولأيام هادئة وطبيعية.

متنياهو انجلمن

مراقب الدولة
ومفوض شكاوى الجمهور

أورشليم القدس, تشرين أول 2025