המקדמה

يعرض هذا التقرير نتائج رقابة على الحكم المحلي لعام 2025. تُعد هيئات الحكم المحلي في إسرائيل هيئات عامة التي تحافظ على تفاعل مباشر ومتواصل مع المواطن في الحياة اليومية. تتولى السلطات المحلية مسؤولية الخدمات الأساسية التي تؤثر بشكل مباشر على رفاهية السكان، امنهم وجودة حياتهم - بما في ذلك التربية والتعليم، الرفاه الاجتماعي، البنى التحتية، الصرف الصحي والتطوير البيئي.

يهدف هذا التقرير إلى دراسة عمل السلطات المحلية بتعمق في مجموعة متنوعة من مجالات العمل الرئيسية: التخطيط، البناء والترخيص؛ البيئة، البنى التحتية والسلامة؛ الإدارة، الادارة والتكنولوجيا؛ الرفاه الاجتماعي، المجتمع والتربية والتعليم. فيما يلي استعراض لعدة فصول مشمولة في هذا التقرير:

تخطيط وتعزيز التجديد العمراني في السلطات المحلية

يُنظر إلى التجديد العمراني على أنه أداة سياسة قوية لديها القدرة على تحقيق أهداف في مجالات مختلفة - الحيز، الاقتصاد والمجتمع - وعلى رأسهم إضافة وحدات سكنية في النسيج الحضري القائم، والذي تم بنائه سابقًا بكثافة منخفضة نسبيًا، بما في ذلك زيادة كفاءة استخدام الأراضي. يُعد التجديد العمراني في إسرائيل أداة استراتيجية رئيسية في مجال التخطيط والبناء، لا سيما على ضوء النمو السكاني السريع والحاجة المتزايدة إلى حلول سكنية عالية الجودة وآمنة.

تكشف نتائج الرقابة صورة معقدة: فمن ناحية، هناك ازدياد كبير في تخطيط مشاريع التجديد العمراني، وخلال السنوات 2021-2024 وحدها، تمت الموافقة على بناء 157000 وحدة سكنية تقريبًا - وهو ما يمثل حوالي 60% من جميع الوحدات التي تمت الموافقة على بنائها منذ عام 2010. من ناحية أخرى، فإن هذا الازدياد غير موزع بالتساوي ولا يحقق الأهداف الوطنية الكاملة، وعلى رأسهم حماية وتعزيز الضواحي.

تشير الرقابة إلى أن المحرك الرئيسي لتجديد المناطق الحضرية هو الجدوى الاقتصادية ونتيجة لذلك، فإن حوالي 58% من جميع مشاريع التجديد العمراني تحدث في لواءي تل أبيب والمركز. من ناحية أخرى، في المناطق المعرضة لخطر كبير من الزلازل والهجمات الصاروخية، مثل بيت شان، طبريا، صفد وكريات شمونة، لم يتم إصدار أي ترخيص بناء لمشروع إخلاء وبناء خلال الأعوام 2017 إلى 2025. تُبرز هذه الفجوة كيف يتم تجاهل الحاجة إلى الأمن والسلامة لصالح الاعتبارات الاقتصادية.

علاوة على ذلك، تم العثور على عوائق بيروقراطية وأخرى تتعلق بالميزانيات التي تعيق تحقيق إمكانات البناء: حيث تم فعليا استخدام ب حوالي 33% فقط من ميزانيات الاتفاقيات النموذجية الموقعة في عام 2023، ولم يتم تخصيص مبلغ 105 ملايين ش.ج. للسلطات حتى الآن. بالإضافة إلى ذلك، فإن في 23 من أصل 71 سلطة محلية التي تروج لمشاريع الإخلاء والبناء ليس لديها إدارة مخصصة مهمتها إدارة وتسريع هذه الاجراءات، والتي، على أي حال، تستغرق وقت طويل. يمكن ايجاد مثال على ذلك في التقرير - مشروع في مدينة رعنانا الذي استمر 23 عامًا من بدايته حتى نهايته.

تؤكد نتائج الرقابة على ضرورة صياغة سياسة وطنية موحدة من شأنها إزالة العوائق وخلق حوافز اقتصادية لتشجيع المشاريع حتى في المناطق التي لا توجد فيها جدوى اقتصادية واضحة، وذلك لضمان أن يحقق التجديد العمراني غرضه في جميع أنحاء البلاد.

أنظمة الطاقة الشمسية في الحيز الحضري

يتم تحويل الطاقة الشمسية، المنتجة من أشعة الشمس، إلى كهرباء باستخدام نظام الألواح الشمسية (الخلايا الكهروضوئية)، وفي دولة إسرائيل المشمسة تضمن هذه الانظمة إنتاج عالي ومستقر للكهرباء في معظم أيام السنة وتساعد على تقليل انبعاثات غازات الاحتباس

الحراري وتلوث الهواء. يُعد تخزين الطاقة تقنية تكميلية لإنتاج الطاقة الشمسية، وهي تسمح بتخزين الكهرباء الزائدة المنتجة خلال ساعات الذروة واستخدامها عندما لا تنتج الألواح كهرباء أو عند حدوث انقطاع في الكهرباء.

تشير نتائج الرقابة إلى وجود فجوة كبيرة بين أهداف الدولة وما يحدث على أرض الواقع في مجال الطاقة الشمسية في الحيز الحضري. ينص الهدف الحكومي الرسمي على أنه بحلول عام 2030، سيبلغ معدل إنتاج الكهرباء من الطاقة المتجددة 30%، ولكن في الواقع وصل في عام 2024 إلى 14.6% فقط (منها 13% مصدرها من الطاقة الشمسية). تبرز هذه الفجوة بشكل خاص في الحيز الحضري، التي تتركز فيه حوالي 60% من إمكانات الإنتاج بواسطة السلطة المحلية، لكن معدل التنفيذ هناك كان – 15% تقريبا، واعتبارًا من عام 2023، تم تركيب قدرة انتاجية 2700 ميجاوات من أصل إمكانات تبلغ 11400 ميجاوات (حوالي 23%). على الرغم من أن وزير الطاقة حدد هدف وطني في شباط 2025 يتمثل في تركيب 100,000 سقف شمسي جديد بحلول عام 2030، إلا أن النتائج تثير شكوكًا كبيرة حول القدرة على تحقيق هذا الهدف دون إزالة العوائق القائمة. تكمن الأسباب الرئيسية في العوائق التنظيمية وصعوبات تمويلية كبيرة للسلطات المحلية، مما يؤدي إلى عدم استغلال قليل للميزانيات وللموارد المتاحة بشكل ملحوظ. تظهر الرقابة أنه من ميزانية قدرها 248 مليون ش.ج. خصصتها وزارة الطاقة في نداءاتها لتقديم عروض للأعوام 2025-2021، لم يُدفع للسلطات المحلية سوى حوالي 39 مليون ش.ج. (حوالي 16% فقط)، وأن 52 سلطة محلية فقط استغلت بالفعل حوالي 136 مليون ش.ج. من صندوق قروض يبلغ حوالي نصف مليار ش.ج. المقدم من مفعال هبايس (حوالي 27%). بالإضافة إلى ذلك، لم يخصص "صندوق مواطني إسرائيل" أي أموال على الإطلاق لقطاع الطاقة المتجددة خلال السنوات 2024-2023، وفقط في ميزانية عام 2025 تم المصادقة لأول مرة على تخصيص رمزي لغرض الطاقة الشمسية قدره 20 مليون ش.ج.، وهو ما يمثل حوالي 11% فقط من إجمالي ميزانية قدرها - 189 مليون ش.ج.

يوصى بأن تقوم وزارة الداخلية بدراسة إمكانية تخصيص ميزانيات مخصصة لتعزيز الانتقال إلى الطاقة المتجددة وكفاءة الطاقة، والمساعدة في تمويل أنشطة العناقيد الإقليمية في هذه المجالات. من اجل تحقيق هدف زيادة عدد أنظمة الطاقة الشمسية في القطاع المنزلي، يوصى بأن تقوم وزارة الطاقة بزيادة أنشطة التوعوية وإتاحة المعلومات للجمهور، بمساعدة وزارة الداخلية، مركز السلطات المحليه شركة الكهرباء من خلال مواقع السلطات المحلية ووسائط اخرى. بالإضافة إلى ذلك، يجب على وزارة المالية أن تفصّل في اقتراحها السنوي المبلغ المخصص من أموال الصندوق للمواطنين الإسرائيليين للاستثمار في الطاقة المتجددة كل عام، كما هو مطلوب بموجب القانون.

تؤكد الرقابة أهمية زيادة إنتاج الكهرباء من الطاقة الشمسية وضرورة تسخير الحكم المحلي لتحقيق الأهداف الوطنية في هذا المجال. إلى جانب نتائج الرقابة، تجدر الإشارة بشكل إيجابي إلى أن وزارة الطاقة قد عززت ا خطوات مختلفة في هذا المجال خلال السنوات الأخيرة، بما في ذلك تطوير أدوات للسلطات المحلية، الترويج لنماذج تركيب ألواح شمسية، فحص إمكانات الإنتاج وإتاحة المعلومات للجمهور، والتي تعكس الاعتراف بالدور المحوري للسلطات المحلية في تعزيز متانة الطاقة.

فجوات في الإيرادات الذاتية للسلطات المحلية

تُظهر الإيرادات الإجمالية للسلطات المحلية في إسرائيل تصاعدا ثابتا، حيث نمت من حوالي 76.9 مليار ش.ج. في عام 2021 إلى حوالي 83.6 مليار ش.ج. في عام 2022 (زيادة قدرها حوالي 8.7%) وإلى حوالي 92.4 مليار ش.ج. في عام 2023 (زيادة إضافية قدرها حوالي 10.6%). على

الرغم من هذا النمو، فإن هيكل الإيرادات يكشف عن عدم مساواة بنيوية التي تعتمدعلى إمكانية جباية الأرنونا، والتي بلغت في عام 2023 ما قيمته 31 مليار ش.ج. (مقسمة إلى حوالي 45% للسكن وحوالي 55% للاستخدامات الأخرى). تبرز الفجوات بشكل ملحوظ في النسبة بين أرنونا العقارات الغير مخصصة للسكن (الأعمال والتجارة) وأرنونا العقارات السكنية، والتي تتراوح من معدل ضئيل يبلغ 0.09 في مجلس محلي بستان المرج إلى 1.95 في مجلس مجيدو الإقليمي. وتترجم هذه الفجوة مباشرة إلى صافي الدخل المحتمل للفرد من الأرنونا: 861 ش.ج. فقط في بستان المرج، و- 944 ش.ج. في إلعاد، مقارنة بـ 4327 ش.ج. في مجيدو.

كما تبين أن أربع سلطات من أصل السبع التي تم فحصها لم تقم بإجراء مسح عقارات حيوي لأكثر من خمس سنوات (إلعاد وعسفيا منذ عام 2018)، وأن غالبيتها تجنبت استنفاذ إيراداتها الذاتية بموجب القوانين المساعدة - وهي فجوة تنعكس في الإيرادات المتراكمة التي تبلغ حوالي 1 مليون ش.ج. فقط في عسفيا وحوالي 2 مليون ش.ج. في دالية الكرمل (خلال الأعوام 2021 - 2024)، مقارنة بـ 109 مليون ش.ج. في بلدية نوف هجليل. كما تبين أن هناك فجوات زمنية كبيرة بين نشر توصيات اللجان الجغرافية بشأن توزيع الإيرادات وموعد اتخاذ وزير الداخلية لقراراته بشأن هذه المسألة. تم اتخاذ قرارات بشأن العديد من طلبات توزيع إيرادات بعد سنوات عديدة من نشر توصيات اللجان، وفي بعض الأحيان لم يتم اتخاذها على الإطلاق. إن التأخير بين مرحلة نشر التوصيات وقرار الوزير قد يؤدي إلى حرمان سلطات ذات وضع اجتماعي - اقتصادي منخفض والتي لا تملك مصادر دخل ذاتية وبالتالي الإضرار بها اقتصاديًا والتسبب بخفض مستوى الخدمات التي تقدمها لسكانها.

يتعين على السلطات المحلية، بمساعدة وزارة الداخلية، استكمال سن قوانين مساعدة بمواضيع مختلفة لزيادة إيراداتها الذاتية والعمل على تطبيقها. نظراً للأهمية الكبيرة لمسح العقارات، يتعين على السلطات المحلية إجراء مسح للعقارات في منطقتها كل خمس سنوات. يتعين على وزارة الداخلية زيادة نجاعة إجراءات اتخاذ القرارات، بما في ذلك اعتماد آلية تتضمن جداول زمنية ثابتة وملزمة للتعامل مع طلبات توزيع الإيرادات، وذلك لمنع تأخيرات متواصلة بين موعد نشر توصيات اللجان الجغرافية وتاريخ اتخاذ قرارات الوزير. بالإضافة إلى ذلك، تحديد آليات لتوزيع المدخولات من المناطق الصناعية بمساواة وشفافية، مع إعطاء وزن خاص للسلطات ذات الوضع الاجتماعي - الاقتصادي المنخفض التي تحتاج إلى دخل إضافي.

استخدام الكاميرات لتطبيق قوانين المرور من قبل السلطات المحلية

خلال العقود الأخيرة، ازداد استخدام الوسائل التكنولوجية، بما في ذلك كاميرات الانفاذ لأغراض متنوعة، منها توثيق المخالفات المرورية واتخاذ إجراءات انفاذ ضد مركبيها. إن استخدام الكاميرات من قبل السلطات المحلية لفرض مخالفات وقوف سيارات ومسارات المواصلات العامة ضمن نطاق صلاحيتها يزيد نجاعة الانفاذ، ولكنه قد يضر بخصوصية المارة، وبالتالي يتطلب دراسة متأنية واستخدام متناسب ومحدود.

إن استخدام الكاميرات لفرض مخالفات وقوف السيارات والقيادة على مسارات المواصلات العامة في إسرائيل يعرض صورة ازدياد انفاذ وربح للسلطات، ولكنها صورة تعاني من عدم التناسق، سوء إدارة وانتهاك لحق الخصوصية. تشير نتائج الرقابة إلى أنه من بين 38 سلطة محلية التي تقع ضمن نطاق صلاحيتها مسارات المواصلات العامة، فإن 6 سلطات فقط تعلن أنها تطبق أحكام القانون المتعلقة بالسفر باستخدام الكاميرات، وأن وزارة المواصلات لا تمارس صلاحيتها في اتخاذ إجراءات لإنفاذ القانون في السلطات التي لا تفعل ذلك. في السلطات التي تم فحصها، تم إصدار حوالي 121,000 مخالفة في عام 2024 باستخدام كاميرات

إنفاذ القانون (بما في ذلك 81,026 مخالفة في هرتسليا و- 36,192 في رمات غان) بقيمة مالية إجمالية تبلغ حوالي 44 مليون ش.ج.، مما يشير إلى الإمكانات الاقتصادية الكامنة في أداة إنفاذ القانون هذه. إلى جانب الفائدة المحتملة للكاميرات في إنفاذ قوانين المرور، تكشف الرقابة عن إخفاقات في استخدام هذه الأداة. تبين أن 8 كاميرات التي تم وضعها في السلطات التي تم فحصها لم توثق أي مخالفات أو وثقت القليل جدًا. علاوة على ذلك، ظهرت أوجه قصور جوهرية في الحفاظ على الاعتدال والخصوصية: فقد تبين أن السلطات احتفظت بصور ذات جودة تسمح بالتعرف على وجوه المارة، وأنها في بعض الحالات استمرت في توثيق الحيز العام في جميع ساعات اليوم حتى بعد توقف تطبيق القانون من خلالها. كما تبين أن المفتشين قاموا بحذف ما يقارب 257,000 حدث يشتبه في كونها مخالفات (حوالي 256,000 منها كانت في بلدية رمات غان).

يوصى بأن تقوم وزارة المواصلات بدراسة إمكانية التطبيق ضد مخالفات مسارات المواصلات العامة في السلطات المحلية التي لا ترغب في تطبيقها بنفسها، وذلك وفقًا للصلاحيات الممنوحة لها بموجب القانون. يتعين على السلطات المحلية التي تم فحصها اتخاذ إجراءات لتصحيح أوجه القصور ودراسة التوصيات التي أثيرت في هذه الرقابة. يوصى بأن تقوم السلطات المحلية التي تم فحصها بمراجعة من حين لآخر إذا ما كانت الظروف التي بررت وضع كاميرات الانفاذ في البداية لا تزال قائمة، وإذا تبين أن الكاميرات لم تعد تف بالغرض المحدد لها، يجب على السلطات التوقف عن توثيق الحيز العام بها أو دراسة الحاجة إلى تغيير موقعها. يجب على السلطات المحلية التي تم فحصها استخدام كاميرات الانفاذ بطريقة متناسبة وعادلة ولغرض تحقيق هدف إنفاذ القانون ضد المخالفات المرورية، مع الحفاظ على حق المارة في الخصوصية والامتثال لأحكام القوانين، الأنظمة والتوجيهات ذات الصلة بهذا المجال.

رقابات متابعة تصحيح اوجه القصور

لا تنتهي أعمال الرقابة بنشر التقرير. على العكس، يشكل نشر التقرير نقطة انطلاق لعملية حيوية للتصحيح والتطبيق، ومن الضروري ضمان ترجمة تقارير الرقابة إلى إجراءات فعلية وتغيير منهجي في الهيئات التي خضعت للرقابة. يتضمن هذا التقرير اثنتان من رقابات متابعة حول المواضيع التالية:

استعداد السلطات المحلية للفيضانات والسيول - إن زيادة وتيرة وشدة أحداث هطول الأمطار غير المعتادة، إلى جانب التوسع الكبير في المناطق المبنية والمغلقة، والذي يؤثر على قدرة التربة على امتصاص المياه، يزيد من خطر الفيضانات والسيول في إسرائيل. تلعب السلطة المحلية دورًا حيويًا في استعداد الجبهة المدنية لحالات الطوارئ المدنية، بما في ذلك الفيضانات والسيول، وهي بمثابة "حجر االأساس" في كل ما يتعلق برعاية ومساعدة السكان. على ضوء هذا الواقع، من المهم أن تستعد السلطات المحلية بشكل صحيح للفيضانات والسيول وأن تتعامل معها عند حدوثها. لقد كشفت عملية رقابة المتابعة أن بعض أوجه القصور التي أثيرت في الرقابة الأصلية لم تصحح بعد: لم يتم اتمام تنظيم استعداد السلطات المحلية لحالات الطوارئ المدنية، ولا تتواجد حتى الآن جهة مخولة لإلزام السلطات المحلية بتنفيذ التوجيهات المتعلقة بهذا الموضوع؛ لم يتم تحديد توزيع المسؤولية بين سلطات الصرف الصحي والسلطات المحلية فيما يتعلق بالبنى التحتية للصرف الصحي الموجودة في المنطقة الحضرية؛ البنى التحتية للصرف الصحي في نطاق صلاحية السلطات المحلية التي تم فحصها قديمة وغير متوافقة مع السيناريوهات المرجعية المحدثة لكميات الأمطار ومعدلات التدفق المتوقعة؛ ولم تقم السلطات المحلية التي تم فحصها بإعداد خطط متعددة السنوات للاستثمارات في تنظيم البنى التحتية للصرف الصحي. يوصى بأن تقوم السلطات المحلية والهيئات ذات الصلة بدراسة نتائج هذه الرقابة،

استخلاص العبر اللازمة والعمل بالتنسيق فيما بينها لتحسين استعدادها لأحداث الفيضانات والسيول وتقليص أضرارها. لأن أرواحنا متعلقة بذلك!

إدارة نظم المعلومات في السلطات المحلية

- أصبح استخدام نظم المعلومات لإدارة شؤون السلطات المحلية حاجة وطنية أساسية وواقع ملموس. يتطلب استخدام أنظمة المعلومات من السلطات المحلية اتخاذ خطوات لحفظ وحماية والمعلومات التي تجمعها، وذلك لمنع الجهات غير المصرح لها من الوصول إلى البيانات واستخدامها بشكل غير قانوني وضار. في التقرير السابق، حذر مراقب الدولة من أنه في غياب إدارة مثلى لأنظمة المعلومات في السلطات المحلية وزيادة استعدادها لحماية المعلومات التي تمتلكها وتحتفظ بها، فإنها ستكون عرضة لهجمات سايبرية ولاختراق أمن المعلومات في أنظمة المعلومات. قد يؤدي ذلك إلى تسريب معلومات عن سكانها، بما في ذلك معلومات حساسة، انتهاك الخصوصية، إلحاق ضرر بالبنى التحتية الحيوية والوطنية، وأضرار اقتصادية ملحوظة، فضلًا عن الإضرار بسمعة السلطة المحلية والثقة بها.

وقد فحصت عملية رقابة المتابعة ما إذا كانت الهيئات التي خضعت للرقابة قد اتخذت إجراء لتصحيح أوجه القصور المحددة في القانون، بما في ذلك تشكيل فريق لتصحيح أوجه القصور، تحديد طرق تصحيح أوجه القصور، متابعة تصحيحها وتقديم تقرير إلى مكتب مراقب الدولة بشأن التصحيح. لقد تبين أن بعض الهيئات التي خضعت للرقابة لم تقم بتنفيذ عملية تصحيح للعيوب بالكامل كما هو مطلوب بموجب أحكام القانون. يجب على السلطات المحلية ضمان إدارة قطاع نظم المعلومات بأفضل طريقة ممكنة وفقًا لأحكام القانون وتوجيهات وزارة الداخلية وهيئة حماية الخصوصية وبدعم من هيئة الأمن السيبراني والجهاز الرقمي الوطني؛ يجب على وزارة الداخلية أن تعمل - بمساعدة سلطة حماية الخصوصية، هيئة الأمن السيبراني والجهاز الرقمي الوطني - على توجيه السلطات المحلية في إدارة نظم المعلومات الخاصة بها وفقًا لمجالات صلاحياتها.

***

هذا هو التقرير الأخير عن الحكم المحلي الذي وقعت عليه بصفتي مراقب الدولة ومفوض شكاوى الجمهور. طوال سنوات عملي في المنصب، رأيت أن رقابة الحكم المحلي أداة من الدرجة الأولى لتحسين الأنظمة البلدية، زيادة الشفافية وحماية الحقوق الفردية. تعتمد متانة المجتمع في إسرائيل إلى حد كبير على قدرة السلطات المحلية على توفير خدمات عالية الجودة ومتاحة لجميع سكانها، مع الالتزام الصارم بمبادئ الإدارة السليمة، النزاهة، الكفاءة وتوفير في الموارد العامة.

أتقدم بخالص الشكر لموظفي **شعبة رقابة الحكم المحلي** في مكتب مراقب الدولة ومفوض شكاوى الجمهور الذين ساعدوني على مدار سبع سنوات من العمل المهني، الدقيق والمسؤول في إجراء رقابة تستحق كل الثناء. تقدموا وانجحوا في المستقبل!

متنياهو أنجلمان

مراقب الدولة
ومفوّض شكاوى الجمهور

القدس،
يونيو 2026