

פתח דבר

דוח זה הוא החלק הראשון בדין וחשבון השנתי של מבקר המדינה על תוצאות הביקורת על הגופים המבוקרים לשנת 2020. חלק זה מוקדש בעיקרו לנושאים בתחומי הכלכלה והתשתיות, בדגש על נושאים חברתיים-כלכליים, אשר להם השפעה ניכרת על חייהם של כל אזרחי המדינה ועל פיתוח המשק בשנים הבאות.

חשיבותם של הנושאים הכלכליים ניכרת במיוחד בעת הזו, בעיצומה של התפרצות הגל השני של נגיף הקורונה והמשמעויות התקציביות המהותיות הנובעות ממנה בכל הנוגע לצורכי הבריאות, לצורך לסייע לאוכלוסיות שנפגעו במהלך המשבר ובעקבותיו ולצרכים אחרים. במציאות כזאת גוברת החשיבות של פעילות כלכלית תקינה, יעילה וחסכונית. חשיבותה של פעילות ביקורת המדינה גם בתקופה מאתגרת זו באה לידי ביטוי בדוח. אני מאחל לכולנו חזרה לשגרת החיים במהרה.

דוח זה משקף את חזון מבקר המדינה ואת יעדיו, ובכללם התמקדות בתחומי הליבה של הגוף המבוקר, הן בנושאי ביקורת העוסקים בנושאים חברתיים, ובהם השירות לאזרח, והן בסיכונים המהותיים המשפיעים על פעילות הגופים המבוקרים; הטמעת נורמות של תקינות בסדרי הממשל והמינהל הציבורי, טוהר המידות ומעקב אחר תיקון ליקויים שעלו בביקורות קודמות.

להלן סקירה על אודות כמה מהנושאים שנבדקו:

אני מייחס חשיבות רבה לרווחתם של ניצולי השואה, נפגעי ההתנכלויות ונכי המלחמה בנאצים, ואף שמתי לי למטרה לפעול בכל מישור לשיפור הטיפול באוכלוסייה זו. בדצמבר 2019 חיו בישראל 136,000 ניצולי שואה, ובכל חודש נפטרים 1,300 ניצולים. בשנת 2017 פרסם משרד מבקר המדינה דוח בעניין סיוע המדינה לניצולי השואה, ובדוח הנוכחי מובאים ממצאי המעקב אחר תיקון הליקויים המרכזיים שצוינו בדוח הקודם. נמצא, בין היתר, כי שיעור הניצולים הנזקקים להשלמת הכנסה עלה מ-67% בשנת 2017 ליותר מ-70% בשנת 2019; הוקצה תקציב לביצוע סקר מקיף למיפוי צורכי הניצולים, אך הסקר נעשה רק בקרב 22% מניצולי השואה; צומצמה במידה ניכרת פעילות הנגשה והתאמה של דירות ניצולים לצורכיהם המשתנים. ממשלות ישראל לדורותיהן פעלו רבות כדי לסייע לניצולי השואה בישראל וכדי להקל עליהם, וממשיכות לעשות זאת גם כיום. עם זאת, חלק מצורכיהם של הניצולים עדיין לא זכו למענה. הזמן הולך ואוזל, ומספר הניצולים הולך ופוחת, ועל כן גוברת החשיבות שהגורמים הרלוונטיים יבחנו את הליקויים העולים בדוח זה ויפעלו לתיקונם לצורך טיוב הטיפול בניצולי השואה ומיצוי זכויותיהם. דור העדות, שחווה את מאורעות השואה, זכאי לחיות את שארית חייו בכבוד ולקבל את ההכרה שהוא ראוי לה.

במדינת ישראל פועלים 54 תאגידים ציבוריים, והיקף הנכסים שבבעלותם נאמד ב-300 מיליארד ש"ח. התאגידיים הציבוריים עוסקים בקשת רחבה של פעילויות ציבוריות, בין היתר - תרבות וספורט, בריאות, תברואה, ארכיאולוגיה, בטיחות, ביטוח ופיתוח אזורי. בנושא הפיקוח והבקרה על התאגידיים הציבוריים נבדקו היבטים הנוגעים לפיקוח הממשלתי על כלל התאגידיים הציבוריים ולממשל התאגידי בהם, ונעשתה ביקורת פרטנית על חמישה תאגידיים ציבוריים גדולים¹. הועלה כי במועד סיום הביקורת כל תאגיד פעל על פי החוק שמכוחו הוקם, וכי אין גורם ממשלתי המרכז בידי באופן בלעדי את הפיקוח על כולם ובוחן שיטות פיקוח חדשניות ומתקדמות מהבחינה הטכנולוגית; כמו כן רק כ-27% מהתאגידיים הגדולים שנסקרו מפרסמים דוחות כספיים מלאים. מוצע כי משרד המשפטים,

בשיתוף משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר, יפעלו להסדרה כוללת של התאגידים הציבוריים ויבחן את האפשרות לרכז בידי גורם ממשלתי אחד את האחריות לכל התאגידים הציבוריים ואת הפיקוח עליהם, תוך שמירה על עצמאות של גופים בעלי אופי אסדרתי (רגולטורי). עוד מומלץ לפתח ולפרסם מדריך להתנהגות ראויה (best practice guide) כדי להגביר את הפיקוח והבקרה על כלל התאגידים. כדי להגביר את השקיפות מוצע להקפיד שכל תאגיד יפרסם באתר שלו במרשתת נתונים תקציביים, תוכניות עבודה ומימושו, דוחות כספיים מבוקרים ומידע רלוונטי נוסף.

העלייה ברמת החיים בד בבד עם הגידול באוכלוסייה הביאו לעלייה מתמשכת בביקוש לאנרגיה, שייצורה גורם להתגברות שינויי האקלים ולזיהום אוויר המשפיע על הבריאות. התייעלות אנרגטית מאפשרת הפקת מוצרים ותועלות כלכליות ושמירה על איכות החיים המודרנית באמצעות שימוש מופחת באנרגיה. הביקורת בנושא ההתייעלות האנרגטית העלתה, בין היתר, כי היקף הנזק השנתי המשוער מפליטות גזי חממה בשנת 2019 היה כ-11 מיליארד ש"ח, וכי שיעור ההתייעלות הצפוי בצריכת החשמל בשנת 2020 הוא 7.5%, לעומת יעד של 20% שנקבע בשנת 2008, כלומר פחות ממחצית היעד. תוכנית שהכין משרד התחבורה לצמצום הנסועה הפרטית אינה מביאה לעמידה ביעד הפחתה של 20% עד שנת 2030, ונדרשת תוכנית אסטרטגית לפיתוח אמצעים משלימים. כדי לעמוד ביעדים שקבעה הממשלה לשנת 2030, על הגורמים הממשלתיים הרלוונטיים, ובהם משרד האנרגיה, המשרד להגנת הסביבה, משרד האוצר, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, מינהל התכנון, רשות המיסים בישראל ומשרד הבינוי והשיכון, לפעול יחד בהקדם להסרת חסמים המעכבים את ההתייעלות האנרגטית; לבחון את צורכי האנרגיה של המשק הישראלי במישור הכלל-משקי ולשפר את ההיערכות והמוכנות של המשק להתמודדות עם אתגרים עתידיים בתחום האנרגיה, לרבות באמצעות אנרגיות מתחדשות.²

משרדנו ערך ביקורת פיננסית במכון התקנים הישראלי, שהוא תאגיד ציבורי בעל חשיבות לכלכלת המדינה, המבצע בדיקות שמטרתן העיקרית היא שמירה על

2 אנרגיות המשמשות לייצור חשמל ונוצרות ממקורות טבעיים ולא מדלק פחמימני, כגון שמש, רוח ומים, חומרים אורגניים (ביומסה) ותופעות טבע אחרות.



בריאות הציבור ושלומו. הביקורת התמקדה בניתוח הדוחות הכספיים של המכון, במגזרי פעילות, בניתוח סעיפים מהותיים מן המאזן ומדוח רווח והפסד; ביחסים פיננסיים וכלכליים; בעבודת רואה החשבון המבקר; ובסוגיות בנושא הממשל התאגידי. ממצאי הביקורת מלמדים כי בחלק מהיחסים הפיננסיים של המכון חל שיפור: שיעור הרווח התפעולי (בין השאר בשל פרישת עובדים בעקבות תוכנית הבראה במימון המדינה), ה-EBITDA, היחס השוטף ויחס ההון העצמי השתפרו בשנים 2016 - 2018. לעומת זאת, יחס ימי לקוחות בשנים אלו הורע, והשקעות הנטו ברכוש קבוע של המכון הן שליליות, בין היתר בשל אי-ניצול תקציב ההשקעות. פער מהותי מצטבר בהשקעות עלול לפגוע בהמשך הפיתוח וההתחדשות של המכון. בביקורת נמצא כי לפתחו של המכון עומדים כמה סיכונים הטומנים בחובם השלכות כספיות, כגון פתיחת השוק לתחרות והתחזקות המתחרים, השבת כספים ללקוחות שלא קיבלו שירות ששילמו עליו וחשיפה לתביעות ייצוגיות.

חדשנות וטכנולוגיה הן מקור לצמיחה כלכלית, לשיפור ברמת החיים ולעלייה בתוחלת החיים. הפרק העוסק במחקר ופיתוח במגזר האנרגיה העלה כי ישראל היא אחת המדינות עם השקעות המו"פ הגבוהות ביותר בעולם המערבי במונחי תוצר, אולם בתחום האנרגיה היקפי ההשקעות במו"פ בהם מהנמוכים בעולם המערבי. בשנת 2016 היה סכום התמיכה הממשלתית במו"פ 7 מיליארד ש"ח. רק 0.6% ממנו הושקע בייצור אנרגיה ובשימושיה. מרבית המו"פ בישראל מבוצע בהיי-טק, ויש פערים מהותיים בין היקפי המו"פ בהיי-טק להיקפי המו"פ ביתר ענפי המשק. מדיניות המו"פ הממשלתית אמורה לטפל בכשלי שוק במו"פ, כגון הסיכון הגבוה בפעילות מו"פ, קשיי המימון והחסמים הייחודיים בענפים מסוימים, אולם המדיניות הממשלתית ניטרלית לכאורה ובפועל אינה מביאה לשינוי המצב הקיים. הממשלה נדרשת לגבש מדיניות שתביא לחלחול החדשנות במו"פ לכלל ענפי המשק ולמגזר האנרגיה בפרט ותתרום להגדלת הפיריון בענפים אלה.

לביטוחי הבריאות המסחריים יש משקל רב ביכולת הציבור להתמודד עם סיכונים הנובעים מאירועים בריאותיים. משרדי בדיקת את נושא **אסדרת שוק ביטוחי הבריאות המסחריים**, בעיקר היבטים כלכליים וצרכניים בפיקוח רשות שוק ההון על הפוליסות. בשנת 2018 סכום הפרמיות ששולמו לביטוחים המסחריים ולתוכניות שירותי בריאות נוספים (שב"ן) היה 11 מיליארד ש"ח לעומת 6 מיליארד ש"ח בשנת 2009. הגידול הניכר בעלויות שבהן נושא הציבור עקב רכישה הולכת וגדלה של ביטוחים אלו מחייב לוודא כי התמורה שהציבור מקבל מהביטוחים היא ביחס ישר לגודל ההשקעה הכספית בהם. בביקורת עלה גם נושא ההתמודדות עם תופעת כפל הביטוחים ופערי ביטוח בין עשירונים גבוהים לעשירונים אחרים. על רשות שוק ההון להגביר את הבדיקות בתחום ביטוחי הבריאות ואת הבקרה על תחום זה ולוודא שהרפורמה שהנהיגה בתחום, אשר נועדה לשפר את מצבם של ציבור המבוטחים, תשיג את מטרותיה.

משק התובלה היבשתית במדינת ישראל צמח בשנים האחרונות בקצב מואץ, בעקבות הצמיחה הכלכלית והעלייה המתמדת בביקושים למוצרי צריכה. כ-90% מהסחורות מובלות באמצעות משאיות. על פי נתונים רב-שנתיים, מעורבותם של משאיות ואוטובוסים בתאונות דרכים בישראל - ובפרט בתאונות דרכים שיש בהן פצועים קשה או הרוגים - גבוהה ביחס לסוגים אחרים של כלי רכב, ומצבה של ישראל בתחום זה חמור משל מרבית המדינות המפותחות. כך למשל, בשנת 2018 מספר ההרוגים בתאונות דרכים שבהן היו מעורבים כלי רכב כבדים היה 91 ושיעור תאונות אלה מסך תאונות הדרכים בעשור האחרון היה 27%. בפרק העוסק **בבטיחות בדרכים של כלי רכב כבדים** נבדקו הנושאים האלה: מערך הטיפול בנושאי בטיחות של כלי רכב כבדים; הטיפול בגורם האנושי; הפיקוח והאכיפה על הענף והסדרתו; תקינות כלי הרכב והקמת תשתיות תומכות בטיחות. משנת 2002 עמדו ועדות וצוותים שונים על בעיות בתחום הבטיחות של כלי רכב כבדים והעלו המלצות לפתרון. אולם הטיפול בחלק מהסוגיות התעכב במשך תקופות ארוכות, והמלצות רבות שהועלו טרם יושמו. לנוכח מכלול הליקויים שנמנו בפרק והסכנה המיידית הנשקפת עקב הבעיות שהועלו, על כל הגורמים האחראים לטיפול בענף - ובראשם משרד התחבורה והרשות הלאומית לבטיחות בדרכים (הרלב"ד) - להכין תוכנית

עבודה אופרטיבית ומתואמת לטיפול במכלול הליקויים ולפעול ליישומה, כדי לשפר את הבטיחות בדרכים של כלי הרכב הכבדים ולמנוע נפגעים בנפש וברכוש.

השלטון המקומי

המבקר, הגזבר והיועץ המשפטי ברשות המקומית הם תפקידים סטטוטוריים שהרשות נדרשת על פי חוק למנותם. המבקר בודק אם פעולות הרשות נעשו כדין ותוך שמירה על טוהר המידות ועקרונות היעילות והחיסכון; הגזבר אחראי לניהול ענייניה הכספיים של הרשות ולהכנת תקציבה; והיועץ המשפטי מעניק ליווי משפטי לפעילותה של הרשות. בפרק בנושא המבקר, הגזבר והיועץ המשפטי ברשות המקומית - מעמדם והתנהלותם הועלו ממצאים הנוגעים לאיכות הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות, לקשיים בהתנהלות גזברים ובהתנכלויות כלפיהם, ולצורך של יועצים משפטיים בסיוע מקצועי ממשרד הפנים. נמצא כי המגמה ולפיה משרד הפנים מקדם את האוטונומיה של הרשויות המקומיות אינה עולה תמיד בקנה אחד עם מערך האיזונים והבלמים ברשות המקומית, וכי היא מעמידה את מנגנוני הבקרה הפנימיים ברשות בקונפליקט מובנה מול הנהלת הרשות המקומית והעובדים. נמצאו ליקויים בפרט בנוגע לרשויות קטנות - שהן לרוב גם פריפריאליות, במדד חברתי-כלכלי נמוך ומהמגזר הלא-יהודי והדבר מחייב התייחסות מוגברת וממוקדת של משרד הפנים, כדי להבטיח את תפקודם ומועילותם של המבקר, הגזבר והיועץ המשפטי ברשויות אלו. בדוח הומלץ גם על מעקב ובקרה על איכות דוחות הביקורת, חיזוק הסיוע המקצועי לגזברים, ומינוי יועצים משפטיים פנימיים במועצות המקומיות והאזוריות.

פרקיו של דוח זה עוסקים בנושאים רבים נוספים שיש להם השפעה ניכרת על תחומים שונים של חיינו. מרבית הביקורת בוצעה על ידי החטיבה לביקורת תחומי כלכלה ותשתיות לאומיות במשרד מבקר המדינה, ותודתי נתונה לעובדי החטיבה הזאת וכן לשאר עובדי המשרד שהיו מעורבים בכתיבת הדוח, בפרט בימים של התפרצות נגיף הקורונה. המלאכה נעשתה באופן מקצועי וענייני, ללא משוא פנים וללא השפעות חיצוניות, שהם הערובה הראויה לאובייקטיביות הביקורת ולעומק

הבדיקה. המטלות המופיעות בדוח זה נבדקו חודשים ארוכים, תוך הקפדה על מהימנות הדוחות ושמירה קפדנית על כללי הצדק הטבעי, המחייבים את קבלת תגובת המבוקר לפני הסקת מסקנות סופיות בעניינו.

על הגופים המבוקרים לפעול בדרך מהירה ויעילה לתיקון הליקויים שטרם תוקנו, כפי חובתם בחוק. משרד מבקר המדינה ימשיך לעקוב אחר תיקון הליקויים ולוודא שהתיקונים נעשים.



מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, מרחשוון התשפ"א
אוקטובר 2020