



**מבקר המדינה**  
**דוח שנתי 72א**  
**חלק שני**

---

**כרך ראשון**



ירושלים | מרחשון התשפ"ב | אוקטובר 2021

מס' קטלוגי 2021-972A Part Two

ISSN 0334-9713

דוח זה מובא גם באתר האינטרנט של  
משרד מבקר המדינה  
[www.mevaker.gov.il](http://www.mevaker.gov.il)

עיצוב גרפי: סטודיו שחר שושנה



## תוכן העניינים

### כרך ראשון

7	פתח דבר
11	المقدمة
465	Foreword

### פרק ראשון | נושאים מערכתיים

17	התוכניות הלאומיות לפיתוח הצפון
203	ניהול השקעות בקרב גופים שונים
333	ניהול השקעות במפעל הפיס
	דוח מיוחד
383	היבטים בהסכמי הגג שנחתמו עם רשויות מקומיות

### כרך שני

### פרק שני | משרדי ממשלה

	משרד האנרגיה
481	התועלות מיישום מתווה הגז
	משרד הכלכלה והתעשייה
	מכון התקנים הישראלי
571	הרפורמה בתחום התקינה
	משרד התחבורה והבטיחות בדרכים
641	הנגשת התחבורה הציבורית לאנשים עם מוגבלויות



- 743 הסכם ההפעלה עם אגד והשינוי המבני שלה
- 831 שימוש בכרטיס רב-קו בתחבורה הציבורית (מעקב) וביישומוני תשלום

## כרך שלישי

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

#### בנק ישראל

- 893 ניהול יתרות מט"ח בבנק ישראל – מעקב מורחב

#### יד ושם

- 967 היבטים בפעילות יד ושם – רשות הזיכרון לשואה ולגבורה

#### חברת דואר ישראל בע"מ

- 1017 היבטים פיננסיים בפעילות חברת דואר ישראל בע"מ

#### מקורות מים בע"מ

- 1075 מקורות חברת מים בע"מ – ביקורת פיננסית

#### נתיבי ישראל – החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ

- 1161 תחזוקת כבישים בין-עירוניים – מעקב

#### רשות המיסים בישראל

- 1219 מיצוי הטבות מס ברשות המיסים – מעקב מורחב

#### הרשות הממשלתית למים וביוב

- 1331 מניעת זיהומם והמלחתם של מקורות המים, ניטורם ושיקומם

#### חברת החשמל לישראל בע"מ

- 1423 ניהול החוב בחברת החשמל לישראל בע"מ



## פתח דבר

**דוח הביקורת השנתי 72א - חלק שני**, המונח על שולחן הכנסת, הוא החלק השני בדיון וחשבון השנתי של מבקר המדינה המציג את ממצאי הביקורת על הגופים המבוקרים לשנת 2020. הדוח עוסק בביקורת בתחומי הכלכלה והתשתיות הלאומיות, תחומים שהם בבחינת אבני יסוד החינויות לפיתוח המשק ולשיפור איכות חיי האזרחים במדינה.

לאורך השנים מושם במשרד מבקר המדינה דגש מיוחד על ביצוע ביקורות בנושאים מערכתיים בעלי השפעות לאומיות נרחבות. דוח זה מפרט את ממצאיהן של ביקורות מערכתיות בנושאים האלה: התוכניות הלאומיות לפיתוח הצפון; ניהול השקעות בקרב גופים שונים ובמפעל הפיס. להלן תוצג סקירה קצרה של הביקורות האמורות:

האוכלוסייה במחוז צפון מונה, נכון לשנת 2019, כ-1.5 מיליון תושבים, שהם כ-16% מכלל תושבי המדינה; במחוז הצפון 424 יישובים, ושטחו משתרע על 4,473 קמ"ר. הביקורת בנושא **התוכניות הלאומיות לפיתוח הצפון** העלתה כי בשנת 2016 החליטה הממשלה על גיבוש תוכנית אסטרטגית רב-שנתית לפיתוח מחוז הצפון, ובשנת 2017 הוצגה התוכנית האמורה, שליישומה הוקצו תקציבים בסך 17.3 מיליארד ש"ח. הועלה כי יישום התוכנית במשרדי הממשלה בתחומים השונים לא חולל שינוי של ממש בתחומי החיים הרלוונטיים, כך שלגבי חלק מהפרויקטים הכלולים בהחלטת הממשלה לא נבדק מהם החסמים המקשים על מחוז הצפון בתחומים השונים, ולפיכך ההעדפה שניתנה למחוז הצפון לא הייתה אפקטיבית. חלק מהתקציבים שהוקצו לתוכנית הלאומית לפיתוח הצפון לא מומשו, ומטרות שנקבעו בהחלטה לא הושגו. עוד עלה כי הצעדים האסטרטגיים לפיתוח כלכלי בטווח הבינוני באזור הצפון, אשר היו יכולים להיות מחוללי השינוי ומנועי הצמיחה הנדרשים על מנת לשפר באופן מהותי את המצב במחוז הצפון וכפועל יוצא מכך להוביל לשיפור בכל תחומי החיים, לא קודמו דיים. למשל, נכון למועד סיום הביקורת נוצלו 37.5 מיליון ש"ח מתוך 400 מיליון ש"ח שהוקצו בהחלטת הממשלה לפרויקטים שהוכרו כ"מיזמים לאומיים". מבחינת רמת העוני והפערים כיום בין מחוז הצפון לשאר המחוזות בתחומים שונים, ובכללם בתחומי התעסוקה והשכר, החינוך וההשכלה הגבוהה וכן הבריאות, עלה כי מאז התקבלה החלטת הממשלה לא חל שיפור מהותי בפערים כאמור, ונתונו של מחוז הצפון נמוכים בהשוואה לשאר המחוזות במרבית המדדים שנבחנו. למשל, בשנת 2018 היה מספר המיטות בבתי החולים היה 1.5 ל-1,000 נפש, השיעור הקטן ביותר מכל המחוזות. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרדי הממשלה לבחון מחדש את מצבו של מחוז הצפון יחסית ליתר המחוזות ואת אפקטיביות הפעולות שנכללו בהחלטת הממשלה על מנת לבחון את השפעתן ולקדם תוכנית המשכית לזו שנקבעה בהחלטה לצורך צמצום פערים בין מחוז הצפון לבין יתר המחוזות להבטחת מתן שירותים תקינים וסדירים לכל תושבי המדינה באשר הם.

בפרק העוסק ב**ניהול השקעות בקרב גופים שונים** הועלה כי נכון ל-30.6.20 שווי ההשקעות השוטפות של הגופים המוסדיים, החברות הממשלתיות והתאגידים הסטוטוריים שנבדקו הסתכם ב-9.4 מיליארד ש"ח, מהם 6.4 מיליארד ש"ח יועדו לפנסיה; שווי ההשקעות לטווח ארוך של הרשויות המקומיות שנבדקו הסתכם ב-4.9 מיליארד ש"ח. ממצאי הביקורת מלמדים על ליקויים בהיבט המינהלי ובהיבט המקצועי בפעילות ועדות ההשקעה בישויות שנבדקו. להגברת הפיקוח והבקרה על ההשקעות של ישויות אלו, בין היתר באמצעות ועדות ההשקעה



ובאמצעות ניהול סיכונים מושכל, נודעת חשיבות יתרה בעיתות משבר, שבהן עלולה התנדותיות בשוק ההון לשחוק את תיק ההשקעות. ניהול השקעות מושכל בקרב רשויות מקומיות ושירותי מהמגזר הציבורי - ובכלל זה קביעת מדיניות השקעה מתאימה תוך התחשבות בשיקולי רווח כלכלי או שמירה על הערך הריאלי של ההשקעה, טווחי ההשקעה וסיכון - ישיא את התועלות הגלומות בכספים המוחזקים בישות.

מחויבותה של החברה בישראל לשמור על זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות מושתתת על ההכרה בעקרון השוויון, בערכו של האדם כנברא בצלם ובכבוד הבריות. התחבורה הציבורית חיונית לאנשים עם מוגבלות, מאחר שהיא מקנה להם עצמאות, נותנת להם גישה לשירותי תעסוקה, חינוך ובריאות ומאפשרת להם לקיים חיי קהילה ולהשתלב בקהילתם. הדוח כולל פרק בנושא **הנגשת התחבורה הציבורית לאנשים עם מוגבלות**. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2019, מספר האנשים עם מוגבלות בישראל מסתכם ב-1.56 מיליון (בהם 1.12 מיליון בני 20 ומעלה); 50% מהאנשים עם מוגבלות אינם עובדים; ו-33% מהם נוסעים מדי יום באוטובוסים עירוניים לעומת 15% הנוסעים בקווים בין-עירוניים. חלק גדול מהם נאלץ להתמודד עם כושר השתכרות נמוך (75% מהם הם אנשים עם מוגבלות חמורה) ועם קשיים במימון ההוצאות החודשיות (19% מקרב האנשים עם מוגבלות חמורה ו-11% מקרב האנשים עם מוגבלות מתונה), בהחזקת רכב (כ-63% מהם) ובהוצאת רישיון נהיגה (כ-60% מהם). לקשיים אלה מתלווה גם הקושי של אנשים עם מוגבלות להשתמש בתחבורה הדרושה להם להתנייד באופן עצמאי. התאמה של הסביבה הפיזית והאנושית ליכולותיהם הפיזיות, החושיות, הרגשיות והשכליות של אנשים עם מוגבלות עולה בקנה אחד עם עקרונות שוויון הזכויות לאנשים עם מוגבלות, והיא נדבך חשוב המאפשר חיים עצמאיים, מכובדים ושוויוניים בקהילה והתורם לתפקודם. הגברת ניידותם של אנשים עם מוגבלות תאפשר להם ולמשק כולו להפיק מכך תועלות כלכליות נרחבות, בין היתר בזכות קידום המוביליות החברתית והכלכלית של אותם אנשים, מתן הזדמנויות תעסוקה חדשות, העלאת פריון העבודה במשק, היסכון בשל אי-הזדקקות להסעות מיוחדות, והרחבת ההזדמנויות לקבלת שירותים חיוניים. הדאגה לחלש חשובה לא רק בשל תרומתה ליחיד, אלא גם בשל תרומתה לחברה כולה כמכלול, הן המבחינה הערכית-מוסרית והן מהבחינה הכלכלית. זהו מבחן לחוסנה המוסרי של החברה, שהוא יסוד מוסד לקיומה.

יד ושם - רשות הזיכרון לשואה ולגבורה (יד ושם) הוא תאגיד ציבורי שתפקידו, בין היתר, "לאסוף אל המולדת את זכרם של כל אלה מבני העם היהודי שנפלו ומסרו את נפשם, נלחמו ומרדו באויב הנאצי ובעוזריו ולהציב שם זכר להם, לקהילות, לארגונים ולמוסדות שנחרבו בגלל השתייכותם לעם היהודי וכן להנציח את זכרם של חסידי אומות העולם". מתחם יד ושם משתרע על שטח של 180 דונם בהר הזיכרון אשר בירושלים, ותקציבו השוטף לשנים 2017 - 2019 היה כ-200 מיליון ש"ח. הגירעון שלו לשנת 2020 היה 25.6 מיליון ש"ח. בפרק העוסק **בהיבטים בפעילות יד ושם - רשות הזיכרון לשואה ולגבורה** הועלה כי יד ושם מחזיק באוספים גדולים של חפצים ומסמכים בעלי ערך היסטורי ייחודי שנועדו לסייע בהנצחת זיכרון השואה, אשר יש צורך בשיפור ניהול שלהם, כדי להבטיח את שימורם לדורות הבאים. בכלל זה על יד ושם לשפר את הרישום והקטלוג של הפריטים; לנהל באופן ממוחשב את פעולות השימור ולפעול להשלמתן קודם שיידרדר מצב הפריטים; לוודא את העמידה בסטנדרטים לגבי הטמפרטורה, הלחות והתאורה ולהתאמתם לסטנדרטים המוזיאליים העדכניים. על יד ושם לתת את הדעת על הגירעון השנתי מפעילות שוטפת ולפעול לאיזון תקציבי שנתי.



מי התהום בעולם הם מקור מים אסטרטגי ראשון במעלה: הם מספקים לאוכלוסיית העולם כמחצית ממי השתייה וכ-40% מהמים לחקלאות, והם המקור העיקרי של מים טבעיים שפירים במשק המים בישראל. הרשות הממשלתית למים וביוב מופקדת על שמירת איכות מקורות המים הטבעיים והלא טבעיים, על שיקומם, על טיובם ועל מניעת זיהומם. בפרק העוסק **במניעת זיהומם והמלחתם של מקורות המים, ניטורם ושיקומם** הועלה כי פעילות העבר של התעשיות הביטחוניות ושל מחנות צה"ל היא המקור העיקרי לזיהומו של אקוויפר החוף, שהוא מקור חיוני לאספקת מים שפירים למשק המים בישראל. רשות המים, משרד האוצר ומשרד הביטחון, שהם הגורמים האחראים לטיפול בזיהום, בייחוד בזיהום שמקורו בפעילות של התעשיות הביטחוניות ומחנות צה"ל, טרם השלימו את ביצוע פעולות השיקום לשם הטיפול בזיהום. על הגופים הנוגעים בדבר - רשות המים, משרד הביטחון, משרד האוצר, המשרד להגנת הסביבה ומשרד החקלאות ופיתוח הכפר - לפעול לתיקון הליקויים המפורטים בפרק זה ולבחון את יישום ההמלצות שבפרק, ובכללן גיבוש תוכנית רב-שנתית לטיפול בזיהומים, הקצאת מקורות למימונה בהתאם לסדרי העדיפויות שנקבעו ונקיטת צעדים לסילוק החומרים המזהמים מן האקוויפרים השונים.

משרדנו בדק גם את **ניהול החוב בחברת החשמל לישראל בע"מ**. בשנים האחרונות פחת החוב של חח"י: בדצמבר 2020 הוא פחת ל-30 מיליארד ש"ח, צמצום של כ-42.3% לעומת שנת 2012; ויחסיה הפיננסיים של חח"י השתפרו: בשנת 2020, היה יחס החוב ל-EBITDA 3.99 לעומת יחס של 8 בשנת 2013. בזכות זאת השתפרו תנאי גיוס ההון של החברה, והריבית שנשאו גיוסי ההון האחרונים היו הנמוכות ביותר מאז החלה החברה לגייס הון. השיפור במצב הפיננסי של חח"י בשנים האחרונות והפחתת חובה עד שנת 2017 הם בגדר תיקון של ההידרדרות במצבה הפיננסי בעקבות המשברים שפקדו את החברה, וחזרה למצב שקדם למשבר הדלקים ולמשבר הכלכלי הגלובלי בשנים 2008 ו-2009. בשנת 2018 נחתמו שני הסכמים בין חח"י למדינה, הסדר הנכסים והרפורמה במשק החשמל, והדבר הביא לשיפור נוסף במצבה הפיננסי של חח"י ולהפחתה נוספת במצבת החוב. הביקורת העלתה כי ניתוח הגורמים שהביאו להפחתת החוב מלמד שהדבר התאפשר בעיקר בשל אירועים בעלי אופי חד-פעמי ולא בשל צעדים שנקטה החברה דרך שגרה, במסגרת פעילותה התפעולית השוטפת. 16% מהחוב שהופחת נזקפים לזכותן של הפעולות התפעוליות שנגקטו להפחתת שיעור החוב, ופעולות אלה בוצעו, בין היתר, על חשבון השקעות בפיתוח רשת החשמל. עוד הועלה כי יש חשש שחלק מהצרכים הללו אינם מקבלים מענה גם בתוכניות הפיתוח המעודכנות לשנים הקרובות. לצד זאת, במשק החשמל חלים שינויים של ממש, והם מצריכים השקעת משאבים ניכרים. הדבר מעמיד בסיכון את המשך השיפור במצבה הפיננסי של החברה, ויידרשו פתרונות למימוש השינויים האלה בלא להרע את מצבה של החברה. על חח"י והגורמים הממשלתיים לספק את צרכי משק החשמל בד בבד עם השמירה על איתנותה הפיננסית של החברה.

משרד מבקר המדינה שם דגש מיוחד על המעקב אחר תיקון הליקויים המועלים בדוחותיו, ובכוונתי לפעול לחיזוק ולהרחבה משמעותית של ביקורות המעקב. דוח זה כולל ארבע ביקורות מעקב בנושאים האלה: **התחבורה הציבורית - שימוש בכרטיס רב-קו וביישומוני תשלום; תחזוקת כבישים בין-עירוניים; מיצוי הטבות מס ברשות המיסים; ניהול יתרות מט"ח בבנק ישראל**. ביקורת המעקב בנושא **ניהול יתרות מט"ח בבנק ישראל** העלתה כי בעשור האחרון, בעקבות יישום חוק בנק ישראל, התש"ע-2010, הוסדרה פעילות בנק ישראל בשוק המט"ח. בתוך כך, נבחן באופן תדיר הצורך בשינוי העקרונות שעל פיהם נקבעת הרמה הרצויה של יתרות מטבע החוץ לטווח הארוך והקווים המנחים למדיניות ההשקעה בהן. כמו כן, תוקנו



רוב הליקויים שנמצאו בדוח הקודם שפורסם באוקטובר 2012, ובהם חוסר בנהלים להסדרת הפעילות של בנק ישראל והטיפול בסיכונים בתיק היתרות בכלל ובמקרי קיצון בפרט. עם זאת, הגידול הניכר שחל בעשור האחרון בשיעור יתרות המט"ח שבנק ישראל מחזיק, על רקע ההתפתחויות הכלכליות הגלובליות, גרם בפברואר 2021 לחריגה של כ-75 מיליארדי דולרים מהרף העליון של השיעור הרצוי שקבע הנגיד, הגדיל את סיכוני ההשקעה ויצר במאזן הבנק התחייבויות גדולות בהיקף של כ-555 מיליארדי ש"ח, שרובן מיוחסות לצבירת היתרות, לצד הקטנת הון הבנק לכדי גירעון מצטבר בהון של כ-70 מיליארד ש"ח, נכון לדצמבר 2020. כדי לחזור לשיעור ההשקעה הרצוי ביתרות מט"ח ולהפחית את הסיכון הנשקף למוניטין של הבנק, מומלץ להכין תוכנית מגירה, לבחינת הוועדה המוניתרית, למימוש היתרות העודפות באופן יעיל בנסיבות המתאימות.

יצוין כי אחד הפרקים שהוכנו במסגרת דוח זה, העוסק בתחום הגנת הסייבר, נמצא בהליכי חיסיון ולא נכלל בדוח.

**הכנתו של הדוח הצריכה מאמץ רב - בייחוד בעת משבר הקורונה - של עובדי החטיבה לביקורת תחומי כלכלה ותשתיות לאומיות ועובדי המטה במשרד מבקר המדינה, אשר עמלו על הכנתו במלוא המקצועיות, היסודיות, ההגינות והקפידה, ואשר ממלאים את תפקידם הציבורי מתוך הרגשת שליחות של ממש. תודתי נתונה להם.**

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 שהועלו בדוח זה כדי לטייב את פעילותם וכדי לשפר את השירות לציבור בישראל.

**מתניהו אנגלמן**  
מבקר המדינה  
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, חשוון התשפ"ב  
אוקטובר 2021