



פתח דבר

דוח הביקורת השנתי 70א, המונח על שולחן הכנסת, הוא החלק הראשון בדיון וחשבון השנתי של מבקר המדינה המציג את ממצאי הביקורת על הגופים המבוקרים לשנת 2019. הדוח יוחד ברובו לביקורת בתחומי הכלכלה והתשתיות הלאומיות, תחומים שהם בבחינת אבני יסוד החיוניות לפיתוח המשק ולשיפור איכות חיי האזרחים במדינה. הדוח כולל גם ביקורת מקיפה ונרחבת בנושא מערך הקבורה בישראל.

עם היכנסי לתפקיד מבקר המדינה גובש החזון של משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור ולפיו -

משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור מבצע ביקורת בונה, אובייקטיבית ומכבדת, אשר מכוונת אל אתגרי העתיד, מגבירה את הנשיאה באחריות של הגופים המבוקרים, מטייבת את פעילותם, מקדמת את מילוי ייעודם ומגבירה את התועלת שהציבור יכול להפיק מהם.

משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור פועל לשם השגת ייעודו הקבוע בחוק במקצועיות, ביעילות, באופן בלתי תלוי ובשקיפות ארגונית, תוך חתירה למצוינות ולשיפור מתמיד, בהתבסס על הון אנושי איכותי וערכי.

בהתאם לחזון, נפעל למצב את ביקורת המדינה כביקורת בונה, רלוונטית ואפקטיבית, העוסקת בתחומי הליבה של הגוף המבוקר, תוך התמקדות הן בנושאי ביקורת בעלי אופי חברתי ובראיית השירות לאזרח והן בסיכונים המהותיים המשפיעים על פעילות המבוקרים. זאת לצד נושאים הנוגעים למינהל תקין ולטוהר המידות.

דוח זה הוא הדוח השנתי הראשון שעליו אני חתום כמבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, והוא מביא לידי ביטוי את חזון המשרד ואת מתווה הרפורמה לביקורת בונה.

דגש מיוחד מושם במשרד מבקר המדינה על ביצוע ביקורות בנושאים מערכתיים בעלי השפעות לאומיות נרחבות. דוח זה מפרט את ממצאיהן של כמה ביקורות מערכתיות, ובכללן הביקורת בנושא **מערך הקבורה בישראל**, שבמסגרתה נבדקו מגוון היבטים באופן מתן שירותי הקבורה לכלל הציבור. הבדיקה העלתה ליקויים ניכרים בנושא, ובעקבות כך גובשו המלצות להסדרה כוללת בתחום מתן שירותי הקבורה, ובכלל זה: הגברת המאמצים לניצול מרבי של משאב הקרקע; שמירה על הכללים שנועדו להבטיח כי בתי עלמין ייסגרו לקבורה רק כאשר נוצלה מלוא קיבולתם; הקפדה על כך שמספר חלקות הקבר שגופי קבורה מקצים למכירה במחיר מלא לא יהיה גדול מהמספר שנקבע בדין; ריענון המודל הכספי האמור לאזן בין הוצאות גופי הקבורה על פיתוח בתי עלמין ובין הכנסותיהם ממכירת חלקות קבר; תכנון ארוך טווח שיאפשר להתמודד עם סוגיית המחסור הצפוי במקומות קבורה באזורי ביקוש בארץ; קביעת מדיניות פיקוח ואכיפה בנוגע לעבירות תכנון ובנייה בתחום הקבורה; הקפדה על ההוראות המחייבות לחסן את העוסקים בקבורה נפטרים; והצורך להסדיר שירותי קבורה ללא-יהודים. על הגופים המעורבים בנושא הקבורה לפעול לתיקון מלא של הליקויים, כדי שעקרון שמירת כבוד המת ייושם לגבי כל אדם על פי אמונתו ומנהגיו. ראוי לציין כמה יוזמות שקודמו בנושא הקבורה לטובת האזרח ובהן הקמת מוקד מידע לציבור והשקת יישומון לניווט אל הקברים.

משרד מבקר המדינה יעסוק בכל שנה בתחומים המוגדרים כיעדים לאומיים. השנה נבדקו במסגרת זו **היבטים בתוכנית הממשלתית לדיור "מחיר למשתכן"**, שהיא תוכנית הדגל של המדינה להתמודדות עם משבר הדיור ולסיוע לזוגות צעירים וליחידים חסרי דירה בריכישת דירה במחיר מופחת. לשם יישום התוכנית השקיעה המדינה משאבים רבים והעניקה לזכאים לכך הנחות ניכרות במחירי קרקעותיה. לפיכך על מטה הדיור, משרד הבינוי ורמ"י לבחון את תמהיל הדירות המוצע ומקומן ולפעול ככל האפשר לקיצור לוחות הזמנים ולמניעת עיכובים בשרשרת הייצור של הדירות, כדי להקדים ככל הניתן את מסירת הדירות לזוכים.

כבר בשנת 2019 החל משרד מבקר המדינה לבצע בדיקה מעמיקה בעניין טיפול מערכת הבריאות במחלות מתפרצות ומתחדשות. במסגרת זו נבדקו אופן היערכותה של מערכת הבריאות להתמודדות עם מחלות שבכוחן להביא לתחלואה רבה ולפגיעה קשה בבריאות הציבור, ובכללן שפעת פנדמית, חצבת ואבולה. הדוח הועבר לגופים המבוקרים בנובמבר 2019, לשם קבלת תגובתם בעניינו, והומצא לראש הממשלה ב-14.2.20. המצב ששרר בסין בדצמבר 2019, לקראת מועד סיום הביקורת, המחיש את הסיכון הרב הכרוך בהתפשטות מגפת הקורונה, ובמועד המצאת הדוח לראש הממשלה עדיין לא התגלה הנגיף בארץ.

בביקורת נמצאו ליקויים באופן ההיערכות של משרד הבריאות, קופות החולים ומערך האשפוז להתמודדות עם מחלות מתפרצות ומתחדשות. נמצא כי על פי התרחיש שמשרד הבריאות צופה, בעת התפרצות מגפה של שפעת צפויים לחלות כ-2.25 מיליון תושבים בישראל (כ-25% מהאוכלוסייה); הגידול בתחלואה יתפזר על פני כשמונה שבועות, ובהם יתווספו למערכת האשפוז של בתי החולים עוד כ-150,000 מאושפזים, עוד כ-25,000 חולים יזדקקו לאשפוז ביחידות טיפול נמרץ, ועוד כ-12,500 חולים יזדקקו להנשמה. בתו"ל אין התייחסות למספר חדרי הבידוד שיידרשו. יש לציין כי מערכת האשפוז נמצאת בכל ימות השנה בעומס רב. מחלקות רבות בבתי החולים הכלליים פועלות בתפוסת יתר, ויש מחסור במיטות טיפול נמרץ.

בבדיקה עלה כי למשרד הבריאות אין תוכנית להשלמת הפערים במיטות אשפוז, בצוותים רפואיים ובציוד בעת התפרצות שפעת פנדמית, שתאפשר טיפול ראוי בחולים הרבים שיזדקקו לאשפוז בעת התפרצות מחלה זו.

תוכנית ההיערכות קובעת כי יש להצטייד בכמות של תרופות לטיפול בזיהום נגיפי (תרופות אנטי-ויראליות) שתספיק ל-25% מהאוכלוסייה, אך בבדיקה נמצא כי מלאי התרופות מספיק רק ל-16% מהאוכלוסייה.

פרק זה מדגים את אופן יישום המדיניות בעניינה של ביקורת מערכתית, בונה ואפקטיבית, הצופה פני עתיד והעוסקת בסיכונים קודם להתהוותם.

חשיבותו של הפרק מתעצמת לנוכח הודעת ארגון הבריאות העולמית ב-11.3.20 ולפיה הקורונה מוגדרת כמגפה עולמית.

כולי תקווה כי הפרק, אשר הוגש כאמור עוד לפני התפרצות הקורונה בישראל, סייע לקבלת החלטות מיטביות ותרום להיערכות משרד הבריאות וממשלת ישראל למניעת התפשטות נגיף הקורונה בישראל; וכי כעת, עם פרסומו, הוא יגביר את מודעות הציבור לצורך במילוי הנחיות הגורמים המוסמכים לכך.

משרדי עסק גם בנושא תהליכי קבלת החלטות במשרד האוצר בנושאים האלה: העמידה ביעד הגירעון בשנת 2018; תחזית ההכנסות לשנת 2019; תוספת שכר בגין היעדר ביטחון תעסוקתי. הביקורת העלתה כי פעולות אגף החשב הכללי ורשות המיסים בשלהי 2018, שלגביהן לא נמצא כי בוצעו בחריגה מסמכות, הביאו לעמידה בתקרת הגירעון בשיעור 2.9% מהתמ"ג. עם זאת, הדבר נעשה בלי שנערך דיון מתכלל. תחזית ההכנסות המעודכנת לשנת 2019 הוצגה לממשלה רק בינואר 2019, לאחר כניסת תקציב המדינה לתוקף. התחזית המעודכנת הציגה גירעון של 3.6% מהתמ"ג (0.7% יותר מן החזוי), והיו לכך השלכות על יכולת הממשלה לעמוד ביעדיה; השיתוף בתהליכי קבלת החלטות במשרד האוצר נפגם כתוצאה מכך שיחסי הגומלין במשרד כפי שעלו לפני צוות הביקורת לא היו מיטביים. בהתחשב בעלותו הניכרת של המתווה להיעדר ביטחון תעסוקתי, שהסתכמה ב-22 מיליארד ש"ח, הליך האישור של מתווה זה נעשה בסד זמנים דחוק ולווה בקיצוץ תקציבי משמעותי לשם מימונו. על משרד האוצר, הממלא תפקיד מרכזי וחיוני בחיזוקה של כלכלת ישראל, לקבל באופן מוסדר ומתכלל החלטות שיאפשרו לו להתמודד עם אתגרי העתיד. מן הראוי להפיק לקחים מטיפול הממשלה בהסכם תוספת השכר בגין היעדר ביטחון תעסוקתי, בראייה צופה פני עתיד, ולמפות הסכמים וחשיפות בעלי משמעות כלכלית ניכרת, לקיים דיון סדור בסוגיות אלו ולקבל החלטות בעוד מועד.

על פי תפיסתי, יש לגוון את סוגי הביקורות המתבצעות במשרד מבקר המדינה ולהציע קדימה את תחום הביקורות הפיננסיות. במסגרת זו נבדק נושא **נמלי הים החדשים והיערכות לתחרות בין הנמלים**. נמלי הים משמשים השער העיקרי לכניסתם של סחורות וטובין למדינה, ולפיכך תורמים תרומה מכרעת להגברת התחרות ולהפחתת יוקר המחיה בשוק ריכוזי ומבודד כישראל. משנת 2005 מקדמת הממשלה שינויים ניכרים בשוק נמלי הים בארץ. שיאם של שינויים אלה צפוי להתרחש בשנת 2021, עם תחילת הפעלתם של נמלי הים החדשים - נמל המפרץ

ונמל הדרום. על חנ"י ומשרד התחבורה לקדם תוכנית אב עדכנית שעל בסיסה ייקבעו הפעולות הנדרשות לפיתוח ענף הנמלים בארץ. על משרד התחבורה, חנ"י, משרד האוצר, חברת נמל חיפה וחברת נמל אשדוד לנקוט בהקדם את הצעדים ההכרחיים להיערכותם של הנמלים הקיימים לתחרות הצפויה, על מנת להבטיח שענף הנמלים בארץ יהיה תחרותי בכל תחומי הפעילות.

תחום כלכלי חשוב נוסף שנידון בדוח הוא **היבטים כלכליים בהסדר הנכסים והרפורמה במשק החשמל**. בשנת 2018, לאחר משא ומתן שנמשך יותר משני עשורים, הגיעו המדינה וחברת החשמל לישראל לכלל הסכמות בדבר הסדרת הזכויות הקנייניות על הנכסים שבהם מחזיקה החברה ובדבר שינוי מבני במשק החשמל. הסדר הנכסים שגובש מקנה לחברה הטבות כספיות לא מבוטלות ומותיר בידיה זכויות קנייניות על יותר מ-200 נכסים מהותיים ועל אלפי נכסים תפעוליים משניים, ששוויים הכספי הכולל אינו ידוע. זאת בתמורה לכך שהחברה תשיב לידי המדינה 16 נכסים לתועלת הציבור ששוויים 1.6 עד 2.5 מיליארד ש"ח. ההסדר תרם לאיתנותה הפיננסית של חברת החשמל. חשוב שכלל הגורמים המעורבים בהסדרי הנכסים והרפורמה יביאו לכדי מימוש מלא את מארג ההסכמות בין המדינה לחברת החשמל, כדי להשיא את התועלות ששני הצדדים ואף הציבור יוכלו להפיק ממנה. בחינת תוצאות הסדרי נכסים שערך משרד האוצר עם חח"י ועם חברות ממשלתיות במקרים קודמים שבהם הסתיימה תקופת הזיכיון* מצביעה על היעדר אסטרטגיה לטיפול בהשבת נכסים עם תום תקופת הזיכיון, גם כאשר קיימות הוראות בדבר חלוקת הנכסים. לפיכך משרד האוצר נדרש לגבש בהקדם כללים למתן זיכיונות ולטיפול בהשבת נכסי המדינה ולהפיק לקחים מהאופן שבו טיפלה המדינה בעניין הנכסים שבידי חברת החשמל בשני העשורים הקודמים. כל זאת תוך הבחנה בין חברות המיועדות להפרטה ובין חברות המיועדות להמשיך להחזיק בנכסים ובראייה צופה פני עתיד.

פרק אחר בדוח עוסק בנושא **הובלת מטענים ברכבת**. נמצא כי אף שהמשק עשוי להפיק תועלת מרובה מהובלת מטענים ברכבת במגוון היבטים, היקף הובלת המטענים ברכבת פחת בשנים האחרונות, והענף סובל ממחסור בתשתיות להובלת

* הסדר הנכסים עם חברת בתי הזיקוק לנפט, חברת תשתיות נפט ואנרגיה וחברת קו מוצרי דלק.

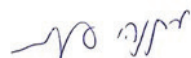
מטענים: המסילה המזרחית טרם הושלמה, מסופים שכבר הוקמו נסגרים עקב בעיות הנוגעות לאיכות הסביבה, והקמתם של מסופים ושלוחות חדשות מתעכב במשך שנים. מגזר המטענים סובל מנחיתות בזמינות תשתית המסילה בשל העדיפות הניתנת להובלת נוסעים, והוא מאופיין בחוסר יעילות תפעולית. הרכבת לא הגדילה את היקף ההובלה ולא ניצלה את פוטנציאל ההובלה שלה. אף שכבר בשנת 2012 החליטה הממשלה להקים חברת בת כדי להפריט את תחום הובלת המטענים ברכבת ולהגדיל את היקף פעילותו, הקמתה לא הניבה את התוצאות המיוחלות. איתנותה הפיננסית של חברת הבת נפגעה, היא צברה הפסדים כבדים כבר בשנה השנייה לפעילותה, ובגינם היא אינה מסוגלת לקיים את עצמה. על משרד האוצר, משרד התחבורה וחברת הרכבת לפעול לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה כדי להביא להגדלה ניכרת של היקף הובלת המטענים ברכבת. כל זאת כדי לממש את הפוטנציאל הכלכלי הניכר שהמשק והחברה יכולים להפיק מענף הובלת המטענים, ומאחר שהובלת מטענים ברכבת במקום במשאיות עשויה לשפר את בטיחות הנוסעים בדרכים.

מבקר המדינה אני מייחס חשיבות רבה לבדיקת נושאים שיש להם השפעה על כלל אזרחי המדינה, ובהם הממשק בין האזרח ובין גופי השלטון. תפקידם של הממשלה ושל המגזר הציבורי הוא לשרת את אזרחי המדינה תוך צמצום הנטל הבירוקרטי ככל הניתן. הביקורת בנושא **פעולות הממשלה לצמצום הנטל הבירוקרטי** העלתה כי לעיתים הטילו גופים ציבוריים על בעלי עסקים נטל רגולטורי ובירוקרטי עודף המכביד עליהם, מקשה עליהם לתכנן פעילות עסקית, לבצעה או להרחיבה, ולעיתים אף גורם לסגירתם של עסקים. בסופו של דבר הצרכנים הם שנאלצים לשאת בנטל, והדבר גורם בין היתר לעלייה ביוקר המחייה ולפגיעה בצמיחת המשק, בפיריון העבודה במשק, ברמת החיים של התושבים ובהכנסות המדינה ממיסים. לפי הערכות שנעשו בנושא זה, אי-הפחתת הנטל הרגולטורי והבירוקרטי בשיעור של 30% כרוכה בהפסד חד-פעמי של כ-58 מיליארד ש"ח. ניתן לציין את הפעילות הממשלתית בשנים האחרונות להקמת תשתיות ומנגנונים שיאפשרו להעריך מראש את השפעותיה של רגולציה חדשה. אולם אין די בכך. על הממשלה להשקיע מאמצים באופן מרוכז ויצירתי לצמצום הנטל הבירוקרטי והרגולטורי ולהתמיד בשיפור התהליכים.

משרד מבקר המדינה שם דגש מיוחד על מעקב אחר תיקון הליקויים המועלים בדוחותיו, ובכוונתי לפעול לחיזוק משמעותי של מגמה זו ולבחור בכל שנת עבודה נושאים מספר לדוחות מעקב. דוח זה כולל מעקב בנושא **פעילות רשות המיסים בנושא הסדר הסולר** בעקבות דוח הביקורת בנושא זה שפורסם בשנת 2015. הסדר הסולר נועד לצמצם את הפגיעה בענפים כלכליים שבהם הסולר וכלי הרכב הם האמצעים העיקריים לייצור ההכנסה. עלות הסדר הסולר למשק הישראלי בשנת 2018, בגין ההחזרים לעוסקים הנכללים בו, הייתה כ-3.59 מיליארד ש"ח. בדוח הקודם הועלה כי רשות המיסים אינה מטפלת כראוי בנושא הסדר הסולר, וכי הוא אינו מגשים את מטרותיו ויוצר תמריץ השלילי לשימוש בסוגי דלק ירוקים שאינם מזהמים. הביקורת הנוכחית העלתה כי מקצת הליקויים תוקנו, מקצתם תוקנו חלקית ומקצתם לא תוקנו כלל. עד השלמתו של צמצום הסדר הסולר, על רשות המיסים לפעול לתיקון הליקויים שטרם תוקנו.

לסיום, חובה נעימה היא לי להודות לעובדי משרד מבקר המדינה, הפועלים במסירות לביצוע תהליכי בדיקה וביקורת באופן מקצועי, מעמיק, יסודי והוגן ולפרסום דוחות ביקורת אובייקטיביים, אפקטיביים, רלוונטיים וברורים.

על הגופים המבוקרים מוטלת החובה לפעול בדרך מהירה ויעילה לתיקון הליקויים שצוינו בדוח זה, על מנת לפתח את המשק ולשפר את איכות חיי האזרחים במדינה.



מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, אדר התש"ף
מרץ 2020

