

מבקר המדינה
דוח ביקורת שנתי 63א



מבקר המדינה

דוח ביקורת שנתי 63א



ירושלים, תשרי התשע"ג, אוקטובר 2012

מס' קטלוגי 2012-963A
ISSN 0334-9713

דוח זה מובא גם באתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה בכתובת
www.mevaker.gov.il

סדר: אונית שירותי מחשב בע"מ
דפוס: כתר בע"מ

דוח הביקורת השנתי 63א, המונח על שולחן הכנסת, הוא החלק הראשון בדיון וחשבון השנתי של מבקר המדינה על תוצאות הביקורת של הגופים המבוקרים לשנת 2012, והוא יוחד ברובו לביקורת בנושאים כלכליים. נוכח החשיבות הגוברת של נושאים כלכליים והשפעתם על הציבור והחברה בישראל מצא לנון משרד מבקר המדינה לייחד כרך נפרד של הדוח השנתי לביקורת בתחומים אלה.

חלק ניכר מן הדוח עוסק בביקורת בתחום התשתיות ובמיוחד בנושא החשמל. בדיקת תכנון משק החשמל ומימושו העלתה ליקויים משמעותיים בתהליכי קבלת ההחלטות ובהיערכות לאספקת חשמל בעתיד. ליקויים אלו גרמו לכך שתכנון משק החשמל נעשה לטווח הקצר ללא ראייה כוללת, באמצעות אישור חוזר ונשנה של תכניות חירום המטילות נטל כלכלי על ציבור הצרכנים. מימוש התכנון נפגע עקב התנהלות אטית של משרד האנרגיה והמים ושל גורמי התכנון והבנייה. החלטות ממשלה בעניין משק החשמל לא מומשו בתוך זמן סביר, ולכן לא ניתן פתרון לבעיה החמורה של פערים בין הביקוש ובין ההיצע, העלולים לגרום להפסקות חשמל בשנים 2012 ו-2013. התנהלות זו היא שהביאה להחלטת הממשלה במאי 2012 לנקוט צעדי חירום כדי להתמודד עם המחסור בחשמל הצפוי בקיץ 2012, ובגללה עלולה מערכת החשמל שלא לספק את מלוא הביקוש לחשמל גם בשנת 2013, ועלולים להיגרם למשק נזקים של מיליארדי שקלים בשנים אלה.

בביקורת על הסדרי הפנסיה של עובדי חברת החשמל נמצאו ליקויים חמורים, שנמשכו שנים רבות, בתפקודם של דירקטוריון חברת החשמל, של שומרי הסף האחרים שלה ושל הנהלתה בנושא הסדרי הפנסיה בחברה, וכן ליקויים בתפקודם של משרדי הממשלה והגופים האחראים לנושא. כתוצאה מכך, ניתנו במהלך השנים הטבות שכר ופנסיה לא מאושרות שעלותן מיליארדי שקלים. גורמי הממשלה נדרשים לקיים בדיקה יסודית, מקיפה ומפורטת של תנאי השכר, תנאי הפנסיה ומחויבויותיה האקטואריות של חח"י, לאתר תוספות והטבות שכר ופנסיה שהוענקו לעובדיה שלא כדין, להפסיק את תשלומן לאתר ולפעול להשבתן לקופת החברה. יש לראות בחומרה רבה את תפקודה הבלתי תקין של הנהלת החברה, שפעלה במשך שנים רבות ליצירת עובדות בשטח ולמתן הטבות לא מאושרות בסך מיליארדי שקלים, ואת היעדר הפיקוח של הדירקטוריון ושל שומרי הסף האחרים בחברה על אופן תפקודה.

עוד נבדקו בתחום החשמל היבטים בגיוס ההון בידי החברה והחלפת השותף האחראי במשרד רואי החשבון המבקר את הדוחות הכספיים של החברה.

נושא חשוב אחר בדוח הוא הביקורת על תעריפי המים, שהעלתה ליקויים כבדי משקל באופן יישום הרפורמה בתחום זה על ידי משרד האוצר ורשות המים, שגרמו לפגיעה קשה בציבור הצרכנים הביתיים. רפורמת תעריפי המים התבססה על עקרונות העלות הריאלית ומשק כספים סגור, והיא נקבעה בין השאר על בסיס רפורמת התיאגוד, שנועדה, בין היתר, להביא לכך שכספי משק המים והביוב ינוהלו על פי עקרון משק כספים סגור. ממצאי הדוח מצביעים על חריגות משמעותיות מעקרונות אלה בקביעת התעריף לצרכן. משרד האוצר ומועצת הרשות נדרשים לפעול לקביעת תעריף המים לצרכן הביתי בסכום הנכון לפי העקרונות שנקבעו - ופעולה זו עשויה לאפשר הפחתה של התעריף לצרכן הביתי. נוסף על כך, יש מקום שהגורמים האחראים לנושא יבצעו

עבודת מטה מעמיקה שתבחן את הצרכים של האוכלוסיות החלשות, נוסף על אוכלוסיית הנכים ובעלי המוגבלויות, ואת הדרכים לסייע להן, ויביאו את מסקנותיה לדיון בממשלה. נוכח הליקויים המשמעותיים שנמצאו בקביעת התעריף לצרכן הביתי, על הממשלה בכלל, ועל משרד האוצר, משרד האנרגיה והמים ורשות המים בפרט, לבחון את המצב שנוצר ולפעול לתיקון הליקויים.

בתחומי התשתיות נבדקו גם ניהול פרויקטים על ידי מע"צ - החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ, התקשרויות של חברת נתיבי הגז הטבעי לישראל בע"מ, היבטים בטיחותיים בתפעול המערכת להולכת גז טבעי ורכישת ציוד על ידי חברת נמל אשדוד בע"מ.

במשרד האוצר נבחנו ההיערכות לביטוח רכוש ותשתיות מפני אסונות, סדרי הפיקוח והבקרה של רשות החברות הממשלתיות על החברות ונושא הטלת כופר כסף על ידי רשות המסים בישראל כחלופה להליך פלילי כלפי אדם שעבר עברה או חשוד בביצוע עבירה מס. עוד נבדק ניהול יתרות מטבע החוץ על ידי בנק ישראל.

נושא חשוב נוסף שבו עוסק הדוח הוא בניין הכוח לכיבוי שרפות מהאוויר, ונמצאו ליקויים משמעותיים בתחום מציל חיים זה. אציין, כי לגבי פרקים אחדים בדוח החליטה ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת שלא להניחם במלואם על שולחן הכנסת, לשם שמירה על ביטחון המדינה, על יחסי חוץ או על קשרי מסחר בין-לאומיים, על פי סעיף 17(א) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

דוח זה עוסק בנושאים רבים שיש להם השפעה ניכרת על תחומים שונים של חיינו. מלאכת הביקורת נעשתה באופן מקצועי וענייני וללא משוא פנים, והיא מעלה תרומה נכבדה להגברת היעילות, החיסכון וטוהר המידות בגופים המבוקרים ולשמירה על כללי המינהל התקין. חובתם של הגופים המבוקרים היא לפעול בדרך מהירה ויעילה לתיקון הליקויים שטרם תוקנו. על פי מדיניות מבקר המדינה, יש לעקוב אחר תיקון הליקויים ולוודא את ביצוע התיקונים הנדרשים, ומשרדנו ימשיך לנהוג כך גם בעתיד.

דמוקרטיה נמדדת במוסדות שלטון יציבים, שוויוניים, טהורי מידות, הפועלים על פי החוק. הביקורת היא בלבה של הדמוקרטיה וערובה לקיום שלטון הפועל על פי אמות מידה של חוק, מינהל תקין וסדר ציבורי. משימה זו הטיל המחוקק על משרד מבקר המדינה, והוא ימשיך במילוי חובתו, ביתר שאת, גם בשנים הקרובות.



יוסף חיים שפירא, שופט (בדימ')

מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, תשרי התשע"ג
אוקטובר 2012

תוכן העניינים

פרק ראשון - משרדי ממשלה

11	משרד האוצר
	אגף החשב הכללי
13	היערכות הממשלה לביטוח רכוש ותשתיות מפני אסונות
	רשות החברות הממשלתיות
43	סדרי הפיקוח והבקרה של הרשות
	רשות המסים בישראל
83	הטלת כופר
	משרד האנרגיה והמים
99	תכנון משק החשמל ומימושו
	משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה
135	סיוע ממשלתי למחקר ופיתוח תעשייתי

פרק שני - מוסדות המדינה, חברות ממשלתיות ותאגידים

	בנק ישראל
161	ניהול יתרות מטבע חוץ
	המוסדות להשכלה גבוהה
185	היבטים בניהול הקניין הרוחני באוניברסיטאות
	הרשות הממשלתית למים ולביוב
241	תעריפי המים
287	חברת החשמל לישראל בע"מ
289	הסדרי פנסיה של עובדי החברה
321	גיוסי הון

365 החלפת השותף האחראי במשרד רואי החשבון המבקר
את הדוחות הכספיים של החברה

מע"צ - החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ

395 ניהול פרויקטים

חברת נמל אשדוד בע"מ

419 רכישת ציוד, טובין ושירותים

437 **נתיבי הגז הטבעי לישראל בע"מ**

439 התקשרויות החברה

457 היבטים בטיחותיים בתפעול המערכת להולכת הגז הטבעי

פרק שלישי - מערכת הביטחון

479 **מערכת הביטחון**

481 בניין הכוח לכיבוי שרפות מהאוויר

509 היבטים בניהול פעולות הדרכה להטמעת מערכת



525 **חוק יסוד: מבקר המדינה**

527 **חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]**