

מבקר המדינה
דוח שנתי 64א

הפרקים המלאים של דוח זה מובאים
באתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה
www.mevaker.gov.il



מבקר המדינה

דוח שנתי 64א



ירושלים, אלול התשע"ג, אוגוסט 2013

מס' קטלוגי 2013/964/A
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 64א, המונח על שולחן הכנסת, הוא החלק הראשון בדין וחשבון השנתי של מבקר המדינה על תוצאות הביקורת של הגופים המבוקרים לשנת 2013, והוא מוקדש בעיקרו לענייני כלכלה. נוכח החשיבות הגוברת של נושאים כלכליים והשפעתם על הציבור והחברה בישראל מצא לנכון משרד מבקר המדינה לייחד כרך נפרד של הדוח השנתי לביקורת בנושאים כלכליים חשובים ובעלי משמעויות כספיות ניכרות.

דוח זה מבקש להתריע על הסיכונים למשק המדינה נוכח ריכוזיות האשראי הבנקאי והחוץ-בנקאי, החשיפה ללווים מערכתיים והיעדר ביטחונות והגנות חוזיות מספיקים למשקיעים באיגרות חוב לא ממשלתיות. ריכוזיות האשראי התפתחה לאורך השנים והיא קיימת בעיקר בכמה קבוצות עסקיות גדולות. כשל של לווה או של קבוצת לווים גדולה עלול לפגוע פגיעה של ממש בשוק האשראי ולגרום נזק מערכתי לכלל המשק. על כן אני מצפה שבנק ישראל ואגף שוק ההון במשרד האוצר, כמאסדרים של תחום האשראי, יבחנו אם יש צורך בצעדי אסדרה ופיקוח נוספים על אלה שכבר נקטו, כדי להפחית את הסיכונים ואת החשיפה אליהם. מן הראוי לגלות רגישות גבוהה לצורך להגן על ציבור המשקיעים והחוסכים, שכן חלק מנותני האשראי הם גופים מוסדיים אשר מנהלים את כספי החיסכון של רוב הציבור במדינה המיועדים להבטיח את עתידם כאשר הם יפרשו לגמלאות.

הביקורת העלתה שהמדינה לא טיפלה כנדרש בגביית תמלוגים מלאים ונאותים בגין מתן זיכיונות לנצל משאבי טבע. על המדינה לוודא שכלל אזרחי המדינה ולא רק קומץ קטן ייהנו מפירות הניצול של משאבי הטבע שלה.

עוד נמצא כי רשות המסים אינה ממצה את הדרכים לגביית מלוא המסים המתחייבים ואינה אוכפת במידה מספקת את החוק כלפי מעלימי מסים, אם בדרך של שימוש בחשבוניות פיקטיביות ואם בדרכי השתמטות אחרות. אף לא סביר שבעוד חלק משכבות האוכלוסייה נאנקות תחת נטל המס ויוקר המחיה, הרי שחברות ענק נהנות מהטבות מס מפליגות דוגמת תופעת "הרווחים

הכלואים". על כן, בעידן של קיצוצים בתקציב המדינה וצמצום השירותים החיוניים שמסופקים לאזרחי המדינה בכלל ולשכבות החלשות בפרט, מצופה שרשות המסים תעשה את כל הנדרש כדי למצות את מלוא פוטנציאל הגבייה של מסים מהנישומים.

גם סוגית הבטחת הספקת גז טבעי למשק נבדקה. הגז הטבעי הוא מקור אנרגיה עיקרי וזול יחסית של המשק הישראלי. החל משנת 2004 התגלו במים הכלכליים של מדינת ישראל מאגרים גדולים של גז, ומשרד האנרגיה עשה צעדים לקידום פתרונות להולכה ואספקה של הגז. אך נראה שבצעדים אלה לא היה די, והם נעשו בקצב אטי שאינו מאפשר לסגור את הפער בין הביקוש לגז הטבעי ובין ההיצע שלו. כך לדוגמה, הקיבולת של מערכת ההולכה הקיימת היא קטנה ואינה מאפשרת להזרים את מלוא הכמות הנדרשת. כמו כן המדינה נותרה עם ספק יחיד מונופוליסטי בתחום ההולכה ללא תחרות. כדי ליצור עצמאות אנרגטית ויתרונות כלכליים וסביבתיים למדינה, נדרשים המשרדים הנוגעים בדבר לגבש מדיניות מתואמת וארוכת טווח לשם הקצאה הוגנת של המשאב לטובת כלל האוכלוסייה ולשם המשך פיתוח משק הגז והבטחת הספקתו גם לדורות הבאים.

נבדקה גם המוכנות להשפעות סביבתיות של קידוחי גז ונפט בים. אמנם משרדי האנרגיה והגנת הסביבה עשו פעולות לקידום האסדרה והפיקוח על החברות הפועלות בתחום זה במטרה להפחית את הנזקים הסביבתיים הנגרמים מעצם החיפוש וההפקה של גז ונפט בים, ופעולות מניעה להקטנת ההסתברות לדליפת גז או נפט. אולם על שני המשרדים להאיץ את גיבושה של מתכונת עבודה מפורטת ומתואמת למניעת פגיעה שמקורה בפעילות הנרחבת שמקיימות החברות בים, ואשר עלולות להיות לה השפעות סביבתיות, בריאותיות וכלכליות ניכרות על המדינה ועל תושביה.

בתחום המכרזים נדרש להקפיד על גיבוש מראש כנדרש ועל קיום תנאי המכרז כפי שפורסמו. לדוגמה, בבדיקת מכרז לרכש קרונות דו-קומתיים לרכבת ישראל בעלות כוללת של כ-370 מיליון אירו נמצא כי לאחר שנבחר הזוכה נעשו שינויים וניתנו הקלות בתנאים ובדרישות הטכניות. הדבר מצביע על היערכות לא מספקת מראש, ומתן לגיטימציה לשינויים בניגוד למכרז שפורסם טומן בחובו סכנות ופוגע בתקינות המינהל. נוסף על כך נדרש להשלים את הסדרת הרישוי

של רכבת ישראל והפיקוח עליה. משרד מבקר המדינה כבר העיר על כך כמה פעמים, אך הליקוי טרם תוקן.

פרקיו של דוח זה עוסקים בנושאים רבים נוספים שיש להם השפעה ניכרת על תחומים שונים של חיינו. מלאכת הביקורת, שמרביתה בוצעה על ידי החטיבה לביקורת נושאים כלכליים במשרד מבקר המדינה, 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 וטהורי 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, אלול התשע"ג
אוגוסט 2013

تقرير الرقابة السنوي 64أ، المطروح على طاولة الكنيست، هو الجزء الأول من التقرير السنوي لمراقب الدولة بشأن نتائج الرقابة على الهيئات التي خضعت للرقابة خلال سنة 2013. يكرّس هذا التقرير للشؤون الاقتصادية. على ضوء الأهمية المتزايدة للقضايا الاقتصادية وتأثيرها على الجمهور والمجتمع في إسرائيل، ارتأى مكتب مراقب الدولة تخصيص مجلد خاص من التقرير السنوي للرقابة على مواضيع اقتصادية هامة، وذات تأثيرات مالية واضحة.

يأتي هذا التقرير للتحذير من المخاطر التي تهدّد المرافق الاقتصادية، على ضوء المركزية في الاعتمادات البنكية وغير البنكية، التعامل مع هيئات مؤسساتية مقترضة، وانعدام الضمانات وسبل الحماية الكافية الموثقة في عقود، للمستثمرين في سندات الدين الحكومية. تطورت المركزية الاقتصادية في الاعتماد على مدار السنوات وهي موجودة في الأساس في عدة مجموعات اقتصادية كبيرة. إخفاق مقترض أو مجموعة مقترضين كبيرة، من شأنه أن يمسّ بشكل فعليّ وكبير بسوق الاعتمادات، ويلحق ضرراً شاملاً بجميع المرافق الاقتصادية. وعليه أتوقع أن يقوم بنك إسرائيل وقسم سوق الأموال في وزارة المالية بصفتهم مسؤولين عن التنظيم في مجال الاعتمادات، بفحص هل هنالك حاجة إلى المزيد من الإجراءات التنظيمية والرقابية، إضافة إلى الإجراءات التي تمّ اتخاذها، بهدف التقليل من التعرض للمخاطر. من اللائق إبداء الحساسية العالية بهدف حماية المستثمرين والمذخرين، إذ إنّ قسمًا من مانحي الاعتمادات هم هيئات مؤسساتية تدير مذكرات معظم الجمهور في الدولة. هذه المذكرات التي تمّ تخصيصها لضمان مستقبلهم بعد خروجهم إلى التقاعد.

كشفت الرقابة عن أن الدولة لم تعالج كما ينبغي جباية العوائد الكاملة واللائقة لقاء منح حقوق استغلال الموارد الطبيعية. يتعيّن على الدولة العمل من أجل الحرص على أن يستفيد جميع مواطني الدولة، لا فئة قليلة فقط، من ثمار استغلال مواردها الطبيعية.

كذلك بيّنت الرقابة أن سلطة الضرائب لا تستنفد كافة السبل لجباية الضرائب المفروضة كاملة، ولا تطبّق بقدر كاف القانون بحق المتهربين من دفع الضرائب، سواء من خلال فواتير وهمية أو بأي وسيلة تهرّب أخرى. كما أنّه من غير المعقول في حين أن مجموعة من السكان تترنّج تحت وطأة العبء الضريبيّ وغلاء المعيشة، يتمتّعون في الشركات الكبرى بامتيازات ضريبية مبالغ فيها مثل ظاهرة "الأرباح المحتجزة". وعليه، في فترة من

التقليصات في ميزانية الدولة وتقليص الخدمات الضرورية لمواطني الدولة عامة، والطبقات الفقيرة خاصة، يُتوقع من سلطة الضرائب أن تقوم بكل ما ينبغي لاستنفاد كل الإمكانيات والوسائل لجباية الضرائب من المكلفين بدفعها.

كما تمّ فحص قضية تزويد المرافق الاقتصادية في إسرائيل بالغاز الطبيعيّ الذي يعتبر هو مصدر طاقة رئيسي ورخيص نسبياً. بدءاً من سنة 2004 اكتشفت في المياه الاقتصادية لإسرائيل مجمّعات غاز كبيرة. اتخذت وزارة الطاقة خطوات للنهوض بإيجاد الحلول لنقل وتزويد الغاز. لكن على ما يبدو فإن هذه الخطوات لم تكن كافية، كما أنها اتخذت بوتيرة بطيئة لا تسمح بسد الفجوة بين الطلب على الغاز وعرضه. فعلى سبيل المثال، سعة شبكة نقل الغاز قليلة ولا تتيح نقل كلّ الكميّة المطلوبة. بالإضافة إلى ذلك، بقيت الدولة مع مزود واحد احتكاريّ وبلا منافس في مجال نقل الغاز. في سبيل خلق استقلالية في مجال الطاقة وأفضليّات اقتصادية وبيئية للدولة، على الوزارات ذات الصلة أن تبلور سياسة طويلة المدى تتطوي على التنسيق فيما، بهدف تخصيص نزيه لهذا المورد لصالح جميع السكان، ومن أجل استمرار تطوير قطاع الغاز وضمان تزويد الغاز للأجيال القادمة.

جرى أيضاً فحص الاستعداد والجهوزيّة للتأثيرات البيئية الناجمة عن التنقيبات عن الغاز والنفط في البحر. صحيح أنّ وزارتي الطاقة وحماية البيئة اتخذتا خطوات لدعم التنظيم والرقابة في هذا المجال، بهدف الحد من الأضرار الناجمة عن التنقيب عن الغاز والنفط في البحر واستخراجهما من قبل الشركات الحاصلة على الامتيازات، كما اتخذتا خطوات وقائيّة للحدّ من احتمال تسرّب الغاز أو النفط، لكن على الوزارتين الإسراع في بلورة برنامج عمل مفصّل ومنسق فيما بينهما تفادياً للضرر الذي قد ينجم عن النشاط الواسع الذي تقوم به هذه الشركات في البحر. هذا النشاط قد تكون له تأثيرات بيئية، صحيّة واقتصادية كبيرة على الدولة وسكانها.

في مجال العطاءات يجب الحرص على بلورة العطاءات مسبقاً وبشكل لائق وعلى تنفيذ شروط العطاء وتطبيقها وفق الصيغة التي نُشرت بها. على سبيل المثال، في فحص أجري لمناقصة لشراء عربات قطار من طابقين بتكلفة إجمالية تقدر بـ 370 مليون يورو، تبين أنّه بعد اختيار الفائز في العطاء، أجريت تعديلات، ومنحت تسهيلات في الشروط والمتطلبات الفنيّة. يشير هذا الأمر إلى عدم وجود استعداد مسبق وجهوزيّة كافية، كما أنّ منح شرعية لإجراء التعديلات خلافاً للمناقصة التي تمّ الإعلان عنها، ينطوي على مخاطر، كما أنّه

يمسّ بالإدارة السليمة. بالإضافة إلى ذلك، يجب تسوية قضية ترخيص شركة قطارات إسرائيل والرقابة عليها. سبق وأن أبدى مكتب مراقب الدولة عدة مرّات ملاحظات بشأن ذلك، لكنّ هذا النقص لم يتمّ تصحيحه.

تتناول فصول هذا التقرير الكثير من المواضيع الأخرى ذات التأثير الملحوظ على مجالات مختلفة في حياتنا. يُشار إلى أنّ الرقابة التي تمّ معظمها من خلال وحدة الرقابة على القضايا الاقتصادية في مكتب مراقب الدولة، بُنيت على أسس مهنية وموضوعية وبدون انحياز. تقدّم هذه الرقابة مساهمة كبيرة لزيادة النجاعة، التوفير، نزاهة المقاييس في الهيئات الخاضعة للرقابة وللحفاظ على قواعد الإدارة السليمة.

من واجب الهيئات الخاضعة للرقابة أن تعمل بأسرع وأنجع الطرق لتصحيح النواقص التي لم يتمّ تصحيحها بعد. بناءً على سياسة مراقب الدولة يتعيّن متابعة تصحيح النواقص والتأكد من إجراء التعديلات المطلوبة، وسيواصل مكتبنا نهجه هذا في المستقبل أيضًا.

تُقاس الديمقراطية بمؤسسات السلطة الثابتة التي تنتهج المساواة، ونزاهة المقاييس والتي تعمل وفق القانون. تُعتبر الرقابة صميم الديمقراطية، وهي ضمان لوجود نظام حكم يعمل وفق معايير يحكمها القانون، الإدارة السليمة والنظام العام. ألقى المشرّع هذه المهمة على عاتق مكتب مراقب الدولة الذي سيواصل تأدية واجبه في هذا المجال في السنوات القادمة أيضًا، بقوة أكبر من ذي قبل.



يوسف حاييم شفير، قاضٍ (متقاعد)
مراقب الدولة
ومندوب شكاوى الجمهور

أورشليم القدس - آب 2013

תוכן העניינים

פרק ראשון - מטלות בין-משרדיות

3	הפיקוח על ריכוזיות אשראי והשקעות בקבוצות עסקיות
31	הפיקוח על כספי המשקיעים באיגרות חוב לא ממשלתיות
	בניית תכניות להמשכיות עסקית של המערכת הפיננסית
51	באירועי חירום

פרק שני - משרדי ממשלה

משרד ראש הממשלה

95	יישום החלטת הממשלה בנושא מעבר היחידות הארציות של הממשלה לבירה
----	---

משרד האוצר

121	גביית תמלוגים ושימוש במשאבי טבע
123	החלטות בתחום המיסים - תהליך קבלתן והתאמתן ליעדי הממשלה
145	

רשות המיסים בישראל

171	הטבות המס הניתנות מכוח החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959
191	פעילות המערכת החדשה לאיתור חשבוניות פיקטיביות
207	פעילות בית המכס בנמל התעופה בן גוריון למניעת הברחות
217	ביקורת על ניהול פנקסים

משרד האנרגיה והמים

231	בטיחות מערך הגז הפחמימני המעובה
251	הבטחת אספקת גז טבעי
283	הטיפול בתחנות דלק פירטיות ובתחנות דלק פנימיות

משרד הבינוי והשיכון

301	
303	דירות דיור ציבורי שהושכרו שלא לזכאי דיור ציבורי

רשות מקרקעי ישראל

סדרי העבודה של שר הבינוי והשיכון ורשות מקרקעי ישראל..... 357

משרד הכלכלה 381

תכנון, הקמה ופיתוח של פארקי תעשייה בפריפריה 383

ממצאי מעקב

הפיקוח על משקלות ומידות 411

הגנת הצרכן וסחר הוגן 433

המשרד להגנת הסביבה¹

מוכנות והיערכות להשפעות סביבתיות של קידוחי גז ונפט בים 463

משרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים

ארגון מחדש בתחבורה הציבורית במטרופולין תל אביב 499

משרד התיירות

השתתפות המשרד במימון אירועים 525

פרק שלישי - מוסדות המדינה,

חברות ממשלתיות ותאגידים

אגד - אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ

הסכמי סובסידיה בין המדינה לאגד 585

דן - חברה לתחבורה ציבורית בע"מ

סדרי רכישת אוטובוסים 601

חברת דואר ישראל בע"מ

עניינים כספיים בחברה 615

חברת נמל חיפה בע"מ

היבטים בבטיחות בתפעול 645

נת"ע -

חברת נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ

היערכות להקמת הרכבת הקלה במטרופולין תל-אביב..... 667

רכבת ישראל בע"מ

רכישת קרונות..... 689

העמותה לתכנון, פיתוח ושימור אורבני - ירושלים

סדרי ניהול בעמותה..... 715

הרשות הממשלתית למים ולביוב..... 737

היבטים בהקמה ובתפעול של מפעלים להשבת קולחים..... 739

יחסי גומלין בין תאגידי המים והביוב לרשויות המקומיות..... 763

היערכות משק המים לשעת חירום..... 793

רשות שדות התעופה

ביצוע פרויקטים ברשות..... 807

פרק רביעי - הרשות לשירותים ציבוריים - חשמל

הטיפול במיזם פרטי..... 829

פרק חמישי - המשרד להגנת הסביבה

ממצאי מעקב

הטיפול בחומרים מסוכנים..... 847

פרק שישי - מערכת הביטחון

פרויקט לפיתוח מערכת..... 869



887 חוק יסוד: מבקר המדינה

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