

דוח הביקורת השנתי 64א, המונח על שולחן הכנסת, הוא החלק הראשון בדיון 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 באגרות 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 גיבושם 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