

פתח דבר

דוח מבקר המדינה השנתי 69א הוא החלק הראשון בדין וחשבון השנתי של מבקר המדינה על תוצאות הביקורות על הגופים המבוקרים לשנת 2018. דוח זה עוסק בביקורת על תחומי הכלכלה והתשתיות, אשר מהווים בסיס לפיתוח המשק ושיפור איכות חיי האזרחים במדינה, ובביקורת על מערכת הביטחון אשר תורמת לחיזוק ביטחונה של מדינת ישראל.

משרדי שם דגש מיוחד על ביצוע ביקורות בנושאים מערכתיים בעלי השפעות לאומיות רחבות, הנוגעים לכמה משרדי ממשלה ורשויות ציבוריות. בדוח שנתי זה מובא דוח ביקורת בנושא **תכנון משק המים וניהולו**. כידוע, משק המים בישראל נמצא זה יותר מארבעה עשורים במשבר מתמשך. ניהולו הלקוי בעבר אף הביא להקמת ועדות חקירה ממלכתיות; האחרונה שבהן הייתה ועדת בייק, שעיקרי מסקנותיה עוגנו בהחלטת ממשלה מאוקטובר 2010. ממצאי דוח זה מעלים כי רשות המים לא יישמה את החלטת הממשלה ולא מנעה את המשך הפגיעה במשק המים. רשות המים נקטה פעם אחר פעם מדיניות של "הליכה על הסף", שהתבטאה בהתרת הרסן מייד בסיומה של שנת גשמים ברוכה אחת, תוך התעלמות מהשפעותיהם ארוכות הטווח של השינויים האקלימיים באזור. כדי להתמודד עם האתגרים השונים במשק, על רשות המים, המופקדת על אוצר הטבע החשוב ביותר במדינה, לנקוט מדיניות תכנון בת קיימה שתאפשר אספקת מים באיכות, באמינות ובזמינות הנדרשות מחד גיסא, ותשמר את מלאי המים הטבעיים כמשאב חיוני של המדינה מאידך גיסא. ככל שרשות המים תקדים לנקוט את הצעדים הדרושים כן ייטב.

רשות המים אחראית גם לאסדרתם של איגודי ערים לביוב ולפיקוח עליהם. ביקורת בנושא **היבטים בהתנהלות איגודי ערים לביוב, בפיקוח עליהם ובאסדרתם** העלתה כי נוכח פוטנציאל הזיהום הגדול שיש למתקני טיהור שפכים, על רשות המים להקפיד כי תכנונם של מתקנים אלה יכלול היערכות מראש למניעת זיהום הנגרם מפתרונות הקצה שהיא קובעת, וכי יובאו בחשבון מדיניות הממשלה, צפי הגידול באוכלוסייה, העלויות הגבוהות של מיזמים אלה וחשיבותם מהבחינה הלאומית והסביבתית. נוסף על כך, ממשלת ישראל שמה לה ליעד למצוא פתרון למשבר הדיור באמצעות הסרת חסמים המונעים פיתוח למגורים, כמו היעדר פתרון לטיהור השפכים. ממצאי הדוח מצביעים על כך כי העיכובים הניכרים שחלו בשדרוג ובהרחבה של המט"שים של כמה איגודי ערים לביוב תורמים לעיכוב תוכניות בנייה להקמת מאות יחידות דיור.

בתחום התשתיות נבדק אחד מעורקי החיים החשובים במדינה - רשת החשמל - בדוח על **פיתוח רשת החשמל ותחזוקתה**. רשת החשמל בישראל משמשת תשתית לאספקת חשמל סדירה לצרכנים. מתוקף כך, הרשת נדרשת לספק את צורכי המשק בהווה ואת הצרכים הנובעים מההתפתחויות הצפויות במשק החשמל בעתיד. לאחר כשני עשורים של שיפור ניכר באמינות אספקת החשמל, נבלמה מגמת השיפור בתחילת העשור הנוכחי ואף החלה מגמת הידרדרות. העלות הכספית המצטברת לשנים 2010 - 2016 לצרכני החשמל בגין העלייה בהיקף האנרגיה הבלתי מסופקת ברשת המתח הגבוה בלבד הסתכמה ב-3.3 עד 3.5 מיליארד שקלים, תלוי במאפייני הפסקת החשמל. פיתוח רשת החשמל וחידושה הכרחיים לאספקת חשמל באמינות וברציפות לצרכני החשמל ולהבטחת קיומם של תנאי תחרות במשק החשמל.

מסחר מקוון הוא ערוץ מתפתח שיכול לסייע בהגברת התחרות בשוק ריכוזי ומבודד כמו בישראל ולתרום להפחתת יוקר המחיה במדינה. שיעור המסחר המקוון בישראל הוא גבוה יחסית לעולם, והוא גדל משנה לשנה. בשנת 2020 צפוי שיעורו של המסחר המקוון לעמוד על כ-12% מהשוק הקמעונאי כולו. ביקורת בנושא **התמודדות הממשלה עם המסחר המקוון** העלתה כי על הממשלה לטפל בהבדלים בין האכיפה של משטר חוקיות היבוא על חברת הדואר ובין אכיפתו על חברות השילוח; לחזק את ההגנה על פרטיותו של הצרכן בעת ביצוע רכישות מקוונות, ולאכוף את הנגשת אתרי המסחר המקוון

לאנשים עם מוגבלות. על הסוכנות לעסקים קטנים להמשיך לסייע לעסקים קטנים, בפרט בחברה הערבית, בהתאם לצורכיהם המשתנים. התמודדות הממשלה עם הגידול במסחר המקוון, בייחוד בתחום היבוא האישי, צריכה להיעשות לאחר דיון מעמיק בנושא זה ובחינה מלאה של כל השפעותיו, לרבות שיקולי תחרות, ההשפעה על הוצאות משקי הבית וההשפעה על התעשייה והמסחר המקומיים עקב שינוי תמהיל הצריכה, כל זאת כדי להביא לשגשוג המשק כולו.

לחברת בנק הדואר יש פוטנציאל התפתחות רב, וכבר כיום הכנסותיה הן מרכיב חשוב בהכנסות של חברת דואר ישראל ובאיתנותה הפיננסית. בבדיקת **היבטים בניהולה של חברת בנק הדואר** נמצאו עיכובים רבים ביישומו של תיקון 11 לחוק הדואר, שנדחה באופן שיטתי שוב ושוב במשך חמש שנים, בלי שהועלתה שום חלופה של ממש לפיתוח הבנק. עיכובים אלה פוגעים בפוטנציאל הפיתוח של בנק הדואר ובקידום שירותיו לשכבות החלשות בציבור ומקבעים את העירוב הבלתי ראוי של התחום הריאלי עם התחום הפיננסי, בניגוד לאסדרה המקובלת כיום בשוק מודרני ותחרותי. על משרד האוצר, משרד התקשורת, רשות החברות וחברת הדואר לפעול במרץ ובנחישות לחיזוק הפוטנציאל הגלום בחברת בנק הדואר ולהעלות את ערכה טרם הפרטתה.

דוח זה כולל פרק בתחום הביטחון בנושאים הנוגעים לצה"ל, משרד הביטחון וארגון נכי צה"ל:

נבדקה **יחידת מודיעין מרכזית בצה"ל - יחידה 9900** - המבצעת פעילות ייחודית בתחום המודיעין החזותי ובתחום המיפוי. נמצאו פערים במוכנות לחירום של היחידה ושל יחידות המשנה שלה, באיזש ובכשירות של חברים ובהסדרת תחום הגיאולוגיה הצבאית. כמו כן נמצאו ליקויים בפיקוח ובבקרה על תהליכי הכשרת היסוד ועל תהליכי הסמכה לתפקידי פיענוח. יש לציין בחיוב מהלכים שביצעה היחידה לקבלת אחריות כלל-צה"לית בתחומים שונים.

נבדק תהליך קבלת ההחלטות בסוגיית **הפיתוח והייצור של טנקי המרכבה ורכבי קרב משוריינים (רק"ם) על ידי מערכת הביטחון**, שהפיתוח והייצור שלהם חורגים מפיתוח וייצור של אמצעי לחימה אחרים של צה"ל. נמצאו ליקויים בתהליך קבלת ההחלטות של גורמים במערכת הביטחון, ובראשם מנכ"ל משרד

הביטחון, בנוגע להחלטה לשמר את המצב הקיים של פיתוח וייצור של כלי רק"ם על ידי מערכת הביטחון, ולא לאזרח פעילויות אלה, זאת בלי שנבחנה לעומק חלופת האזרח. נוכח הליקויים שהועלו בביקורת עולה ספק אם ההחלטה שהתקבלה היא ההחלטה המיטבית. לאור הכוונה להעתיק את מפעל הייצור (המש"א) ולהקימו מחדש בצפון בעלות של מיליארדי ש"ח, מן הראוי כי שר הביטחון ינחה בעת הזאת על בחינה מחודשת של החלופות לפיתוח וייצור של כלי רק"ם, לרבות אזרח פעילויות אלה, כדי שייבחן הניצול המיטבי של המשאבים בתחום זה.

תוכניות מחקר ופיתוח (מו"פ) במערכת הביטחון הן מרכיב משמעותי בבניית עוצמתה הצבאית וחיזוק ביטחונה של מדינת ישראל, ומדי שנה בשנה מושקעים בהן מיליארדי ש"ח. הפעילות הענפה שקיים מפא"ת במשך שנים בתחום המו"פ הניבה תוצאות שאיפשרו לצה"ל להצטייד במערכות ובאמצעי לחימה מתקדמים. עם זאת, נמצאו ליקויים מהותיים באופן הניהול של תחום המו"פ, הנוגעים בעיקר לתוכנית הפיתוח הביטחוני הכוללת, לתקציב המו"פ המרכזי הכולל ולקשרי הגומלין בין מפא"ת לצה"ל, אשר על אף חשיבותם של קשרים אלה, נמצא כי אופי הממשק בין מפא"ת לצה"ל נקבע בעיקר על פי שיקול דעתם ורצונם הטוב של הגורמים השונים בגופים אלה. עוד נמצאו ליקויים בבקרה המתקיימת על תחום המו"פ במערכת הביטחון, בין היתר במעורבות המטכ"ל בגיבוש התוכניות ובבקרה עליהן וכן במעקב אחרי קידום תוצרי המו"פ המרכזי; ליקויים אלו יש בהם כדי לפגוע באפקטיביות המו"פ במערכת הביטחון ולהביא לחוסר יעילות בתהליכי בניין הכוח של צה"ל ואף לבזבז משאבים.

משרד מבקר המדינה שם דגש מיוחד על מעקב אחר תיקון הליקויים המועלים בדוחותיו, ובמסגרת זו נעשתה ביקורת מעקב מורחבת הנוגעת **לפעילות ארגון נכי צה"ל**, שהוא הארגון היציג היחיד של נכי צה"ל ויש לו תפקיד ציבורי חשוב. נמצא כי זה שנים רבות הארגון פועל על רקע סכסוכים פנימיים מתמשכים הגורמים לפגיעה בו ובתדמיתו. ברצוני לציין בחיוב כי מאז התפרסם דוח הביקורת הקודם על הארגון בשנת 2014, תיקן הארגון חלק מהליקויים שהועלו בו. עם זאת, בביקורת הנוכחית עלה כי חלק מהליקויים שנמצאו בביקורת הקודמת טרם תוקנו ואף נמצאו ליקויים נוספים, כמפורט בדוח.

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 ולתרום לביצור עוצמתה הצבאית וחיזוק ביטחונה של מדינת ישראל.



יוסף חיים שפירא, שופט (בדימ')

מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, מרחשוון התשע"ט
אוקטובר 2018