

מבקר המדינה
דוח שנתי 60א



מבקר המדינה

דוח שנתי 60א



ירושלים, טבת התש"ע, ינואר 2010

מס' קטלוגי 2009-960
ISSN 0334-9713

ניתן להוריד גרסה אלקטרונית של דוח זה מאתר האינטרנט של
משרד מבקר המדינה בכתובת:
www.mevaker.gov.il

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

דוח הביקורת השנתי 60א, המונח על שולחן הכנסת, כולל תמהיל מגוון של דוחות על ביקורות בנושאים שונים הנוגעים לכלל המגזר הציבורי במדינת ישראל: חלק הארי של הדוח מוקדש לביקורת על מערכת הביטחון, ולכך נוספו פרקים על הביקורת על משרדי ממשלה, השלטון המקומי וחברות ממשלתיות.

בפרקים העוסקים בביקורת על מערכת הביטחון ניתן דגש על שני תחומים שנקבעו כנושאי ליבה והם: הכוונות והמוכנות לשעת חירום, ומיצוי המשאב האנושי.

תחום הכוונות והמוכנות נבדק בהמשך לביקורות שנעשו בשנים הקודמות בעקבות מלחמת לבנון השנייה. בתחום זה נבדקו שלושה נושאים ונעשה מעקב אחד: נבדקה מידת קיומה של תפיסת הפעלה סדורה ושיטתית של מערך מבצעי הלכה למעשה נוכח האיומים הניצבים לפני צה"ל ובהתחשב בשינויים שחלו במערך זה. הנושא השני הוא היערכות משרד התחבורה למתן שירותי תובלה למשק האזרחי והיערכות צה"ל לגייס כלי רכב בשעת חירום. זאת, בין היתר, נוכח הקמתה של רשות החירום הלאומית (רח"ל) בסוף שנת 2007, המשמשת גוף מטה מתאם ליד שר הביטחון לטיפול בעורף בכל מצבי החירום (מערך מל"ח - משק לשעת חירום - הוכפף לרח"ל) - בעניין זה נמצאו ליקויים המחייבים תיקונים יסודיים כדי להבטיח את היערכותו ומוכנותו של משק התובלה האזרחית בשעת חירום. הנושא השלישי הוא בדיקה של מג"ב (משמר הגבול), לראשונה כמערך שלם, בנושאי הארגון והתקינה. נבדקו הפערים בין המצבות והתקנים וקיום פקודות ארגון ועדכון, כל זאת נוכח השינויים המשמעותיים שחלו במערך בשנים האחרונות והשפעתם על יכולתן של היחידות לקיים את הייעוד והתפקידים שהוטלו עליהן. במסגרת זאת נבדק במג"ב גם ארגון מערך המילואים, שנמצאו בו ליקויי כשירות משמעותיים.

בתחום המשאב האנושי והטיפול בו במערכת הביטחון בוצעו ארבע מטלות ביקורת ומעקב, ונמצאו ליקויים משמעותיים בנושא חשוב ביותר של מערכת הביטחון והוא מיצוי כוח האדם. במסגרת זו נבדק שירות חיילי חובה מחוץ

ליחידות צה"ל ברשויות שאינן עוסקות במשימות צבאיות-ביטחוניות מובהקות (במשרד הביטחון, במשרד החינוך ובמשרד ישראל). בנושא השני - מערך משרתי הקבע במימון גופים אזרחיים - נבדקו מדיניות ההקצאה ותהליכי האישור של משרתי הקבע, ההתחשבות בין מערכת הביטחון לבין הגופים החיצוניים, ומנגנוני הבקרה שמקיימת מערכת הביטחון בנושא זה. נושאים נוספים שנבדקו הם מתן פטור משירות חובה לפני תום השירות; ומערך הכליאה בצה"ל - הטיפול בחיילים השוהים בבתי כלא ומצבם הפיזי של המתקנים. אין חולק, בוודאי, כי כוח האדם, איכותו ומיצויו הם אבן יסוד וערובה להצלחתו של צה"ל.

התחום השלישי הוא התעשיות הביטחוניות ומשרד הביטחון. נבדקה דרך הפעולה של משרד הביטחון בתחום מסוים הקשור לתעשיות הביטחוניות, ונמצאו ליקויים משמעותיים ביותר, המחייבים תיקונים יסודיים. כמו כן, נבדקה השקעת התעשייה האווירית בתחום מטוסי האימון והקשרים בינה לבין חיל האוויר והחלל.

ביקורת נוספת עסקה בפעולות הקרן למען ביטחון ישראל (לב"י) ומוסדותיה. בביקורת זו הועלו ליקויים, מהם חמורים, במכלול פעולתה של הקרן. מצבה של הקרן נמצא מדאיג ומחייב פעילות דחופה ויסודית של משרד הביטחון, צה"ל והקרן.

כתמיד יוחדו חלק מהמטלות לביקורות מעקב. אני מייחס חשיבות יתרה למעקבים אחר תיקון ליקויי דוחות מבקר המדינה ולאחריות ראשי הגופים ליישום התיקון. מביקורות המעקב עלה עניין חמור ביותר, שבחלק מהמקרים לא פעלו הגופים לתיקון הליקויים, ויתרה מכך - אף שלא בהתאם לדיווח שנמסר על ידיהם למבקר המדינה על טיפולם. נושא זה, צריך שיהיה בתשומת לבם של ראשי הגופים המבוקרים ואף שיטופל במישור החקיקתי לאכיפת האחריות האישית לתיקון הליקויים על ידי הגופים המבוקרים. ועדת הכנסת לענייני ביקורת המדינה, שקיימה כבר דיונים בנושא, תצטרך לסייע בחיזוק וביסוס הדרישה בדבר קיום וביצוע מהיר של המלצות דוחות הביקורת של מבקר המדינה תוך הגדרת מחדלים משמעותיים בביצוע הדוחות כעבירות משמעות.

הפעם נערכו ארבע ביקורות מעקב. פעם נוספת נערכה ביקורת מעקב אחר הטיפול בליקויים שהועלו בעבר בנושא הטיפול הממלכתי בהסברה בשפה הערבית, ובכלל זה בהכנות לקראת מבצע "עופרת יצוקה" ברצועת עזה ובמהלכו. המעקב נעשה גם נוכח החלטת ממשלה, מיולי 2007, להקים מטה הסברה לאומי במשרד ראש הממשלה בעקבות דוחות מבקר המדינה. נמצא, כי

המחדל הלאומי רב-השנים בתחום זה נמשך ביתר שאת גם בתקופה שקדמה ל"עופרת יצוקה", במהלכו ובעקבותיו.

על הקרן לקליטת חיילים משוחררים והיחידה להכוונת חיילים משוחררים נערכה ביקורת מעקב מורחבת. נמצא, כי לא מנוצלים דיים תקציבי הקרן לסיוע נוסף. במשך כשנתיים שותק מוסד הביקורת הפנימית בקרן, ומשרד הביטחון לא מיצה את הטיפול בנושא. ביקורת מעקב נעשתה גם על פעולות משרד הביטחון להצגה ולהנחלה של מורשת הקרב של צה"ל ושל כוחות המגן שקדמו לו. במקרה זה אני רואה בחומרה את העובדה, כי אף שצה"ל ומשרד הביטחון התחייבו כלפי משרד מבקר המדינה, משרד ראש הממשלה והכנסת לתקן ליקויים שהועלו בביקורת שפורסמה במהלך שנת 2007, לא כל הליקויים תוקנו. כמו כן, נעשתה ביקורת מעקב מורחבת על הטיפול במקרקעי תעש, זיהומי הקרקע ומי התהום והכנת תכניות מתאר. נמצא, כי נמשכות הסחבת ואזלת היד שעלו בביקורות הקודמות בפעילות משרד הביטחון, תעש ומינהל מקרקעי ישראל, ואשר גורמות למחדל ביטחוני ובטיחותי ולבזבוז משאבים כספיים.

אציון, כי ארבע מטלות ביקורת על גופים מסווגים החלטתי שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסמן לשם שמירה על ביטחון המדינה זאת לפי סעיף 17(ג) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1959 [נוסח משולב]. עם זאת אני מביא לידיעת הציבור את נושאי אותן בדיקות בהיותנו "העין הציבורית" לתחומים הרגישים והחסויים ביותר. דוח נוסף על מידת קיומה של תפיסת הפעלה סדורה ושיטתית של מערך מבצעי מול האיומים הניצבים בפני צה"ל ומול השינויים שחלו במערך זה, החליטה ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, שלא להניח של שולחן הכנסת אלא לאזכרו רק בפעולות הביקורת, לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17(א) לחוק מבקר המדינה.

בפרק בדוח שנתי זה העוסק במשרדי ממשלה אחרים נבדקו מספר נושאים. בתחום המינויים וסדרי ההעסקה במשרד האוצר, נמצאה סדרה של ליקויים שיש לתקנם ולמנוע את הישנותם, במיוחד לאור היות משרד האוצר אחראי לניהול יעיל ותקין של תקציב המדינה ומשרד זה צריך שישמש דוגמה למשרדים אחרים. במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה נבדק הסיוע ליצואנים עקב שחיקת שער החליפין של הדולר; ובמשרד הבריאות נבדקו שירותי הבריאות לתלמיד ועבודת המטה בדבר העברתם לביצוע בידי גוף חיצוני.

בפרק העוסק בשלטון המקומי נבדקו היבטים בתחום התכנון המתארי המקומי הכולל. הבדיקה של תחום חשוב זה העלתה, כי לכמחצית מהעיריות והמועצות המקומיות בישראל אין תכניות מתאר מקומיות כוללות עדכניות, וכי ההכנה והאישור של תכניות אלו אורכים שנים רבות. תכניות רבות כלל לא הגיעו לשלב

אישור. מצב בלתי נסבל זה פוגע ביכולתן של הרשויות להתמודד עם סוגיות
תכנוניות, חברתיות, כלכליות וסביבתיות. בנוסף לכך, נבדקה הקמת אולם
אירועים על קרקע שהוקצתה לתעשייה באזור התעשייה של טבריה עילית.

בפרק על חברות ממשלתיות נבדקו סדרי קבלת עובדים בכירים לחברות נמל
אשדוד בע"מ. הביקורת העלתה ליקויים של ממש בהליכי גיוס העובדים
הבכירים בחברה, שבחירה מועמדים בהליך בלתי תקין. הליך זה פגע בעקרונות
השוויון, ההוגנות והשקיפות.

דוח זה עוסק, כאמור, בנושאים רבים ומגוונים שיש להם השפעה רבה 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 שנמצאו.
מדיניות מבקר המדינה היא לעקוב אחר תיקון הליקויים ולוודא את ביצוע
התיקונים הנדרשים, וכך ימשיך המשרד, וביתר שאת, לנהוג גם בעתיד.

דמוקרטיה נמדדת במוסדות שלטון יציבים, שוויוניים, טהורי מידות, הפועלים
על פי החוק. הביקורת היא לב ליבה של הדמוקרטיה וערובה לקיום שלטון
הפועל על פי אמות מידה של חוק, מינהל תקין וסדר ציבורי. משימות אלו הטיל
עלינו המחוקק בחוק יסוד: מבקר המדינה, ואנו נמשיך, בהרגשת שליחות
אמיתית, ביישום ובקיום דווקני של חובות אלו.



מיכה לינדנשטראוס, שופט (בדימ')
מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, טבת התש"ע
ינואר 2010

תוכן העניינים

פרק ראשון - כוננות ומוכנות

3	פעולות הביקורת.....
	תפיסת ההפעלה של מערך מבצעי ותהליכי בניין הכוח של אמצעי לחימה השייכים למערך זה (פרק זה הוגש בנפרד)
5	היערכות משרד התחבורה למתן שירותי תובלה למשק האזרחי והיערכות צה"ל לגיוס כלי רכב בשעת חירום.....
25	משמר הגבול - ארגון ותקינה.....

פרק שני - המשאב האנושי

59	פעולות הביקורת.....
61	מערך הכליאה בצה"ל.....
	מערך משרתי הקבע במימון גופים אזרחיים (תקני קבע ייחודיים).....
85	מתן פטור משירות חובה לפני תום השירות.....
107	שירות חיילי חובה מחוץ ליחידות צה"ל.....
123	

פרק שלישי - התעשיות הביטחוניות ומשרד הביטחון

147	פעולות הביקורת.....
149	התנהלות משרד הביטחון בתחום מסוים.....
	השקעת התעשייה האווירית בתחום מטוסי אימון והקשרים בינה לבין חיל האוויר והחלל.....
151	

פרק רביעי - הקרן למען ביטחון ישראל (לב"י)

- 193 פעולות הביקורת
- 193 פעילות הקרן למען ביטחון ישראל (לב"י)

פרק חמישי - ממצאי מעקב

- 215 פעולות הביקורת
- ממצאי מעקב מורחב
- ההסברה לקהלי היעד דוברי השפה הערבית**
- 217 **ושידורי מדינת ישראל בערבית**
- ממצאי מעקב מורחב
- הקרן לקליטת חיילים משוחררים**
- 243 **והיחידה להכוונת חיילים משוחררים**
- ממצאי מעקב
- פעילות משרד הביטחון להצגה ולהנחלה של מורשת הקרב**
- 261 **של צה"ל ושל כוחות המגן שקדמו לו**
- ממצאי מעקב מורחב
- 273 **מקרקעי תעש**

פרק שישי - גופים נוספים

- 295 פעולות הביקורת
- 295 הוועדה לאנרגיה אטומית
- 295 קהילת המודיעין
- 295 צה"ל
- 295 צה"ל

פרק שביעי - משרדי ממשלה

משרד האוצר

- 299 פעולות הביקורת
- 299 מינויים וסדרי העסקה

משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה

- 327 פעולות הביקורת
- 327 סיוע ליצואנים עקב שחיקת שער החליפין של הדולר

משרד הבריאות

- 343 פעולות הביקורת
- 343 מתן שירותי הבריאות לתלמיד ועבודת המטה בדבר העברתם לביצוע בידי גוף חיצוני

פרק שמיני - השלטון המקומי

- 367 פעולות הביקורת
- 369 היבטים בתכנון המתארי המקומי הכולל

עיריית טבריה

- 409 הקמת אולם אירועים על קרקע שהוקצתה לתעשייה

פרק תשיעי - חברות ממשלתיות

חברת נמל אשדוד בע"מ

- 427 פעולות הביקורת
- 427 סדרי קבלת עובדים בכירים



- 447 חוק יסוד: מבקר המדינה
- 449 חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]

