



מבקר המדינה

דוח שנתי 151ב

לשנת 2000 ולחשבוניות
שנת הכספים 1999

מס' קטלוגי 2001-951
ISSN 0334-9713

ניתן לקבל גירסה אלקטרונית של דוח זה באתר האינטרנט של
משרד מבקר המדינה בכתובת:
WWW.MEVAKER.GOV.IL

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

דיוח 151 המוגש בזה, מבטא את ההסדר החדש לפיו מוגש הדוח השנתי בשני חלקים. בדוח זה הורחבה המגמה שהוחל בה בשנה החולפת, בדבר עריכת ביקורת מערכתית ומקיפה בנושאים בעלי חשיבות ציבורית, הנעשית במספר ניכר של גופים. בדוח ארבעה נושאים מערכתיים כאלה: הטיפול בבני נוער שבסכנת נשירה, התנתקות ועבריינות; נסיעות לחו"ל בתפקיד; מתנות לנבחרים ולעובדי ציבור; וכן עמידות מבנים ותשתיות ברעידות אדמה.

1. חברה מתוקנת חייבת לפעול מתוך ראייה לטווח ארוך, ולא ב"כיבוי שריפות" המשבש את ראיית המטרה האמיתית ובא על חשבונה של אותה מטרה. לא אחת אנו נוכחים לדעת שניהול ענייני המדינה נעשה מתוך ראייה קצרת טווח, ושיקולים רגעיים, שהם בבחינת מ"היום למחר", הם שמדריכים את קובעי המדיניות. הטווח הארוך - אינו עומד תמיד במרכז סדר העדיפויות. ראייה ארוכת טווח מתחייבת במיוחד ככל שמדובר במערכת החינוך, כשברור כי בתחום זה יש לראות מעבר לאופק ולצפות לפירות בטווח הארוך. אולם הוא הדין גם בתחומים אחרים כגון אלה הנוגעים באיכות חיים, השקעות בתשתיות, ובפעולות של תאגידים ממשלתיים, כאשר ראייה קצרת מועד עלולה לכבול את ידי הממשלה בפעולות עתידיות.

הפרק הדן בעמידות מבנים ותשתיות ברעידות אדמה, הינו דוגמא מובהקת לחשיבות של ראיית הטווח הארוך. מתחייב כי סיכוני רעידת אדמה יובאו בחשבון עוד בעת הכנת תכניות מתאר ותובטח כבר בשלב המקדמי עמידה בדרישות התקן בתכניות הבנייה וביצוען של ההחלטות שנתקבלו.

2. נושא נוסף שעולה מכמה פרקים בדוח, הוא העדר ראייה מערכתית. מערכות השלטון המרכזי והמקומי הן מרובות ומאוגדות במשרדים ממשלתיים, ברשויות מקומיות ובתאגידים. יש שפעולות של המערכת האחת נושקות למערכת האחרת, ולעיתים קיימת חפיפה בין הפעולות. תיאום מדיניות ודרכי פעולה בין המערכות, עשויים להניב תוצאות משופרות של הפעולות וכל אלה תוך יעילות, חסכון, יתר מועילות ושיפור השירות לאזרח. אולם, המציאות מוכיחה שטיפול בנושאים רבים נעשה בהעדר שיתוף פעולה וללא תיאום, ולעיתים אף במגמה של שימור העוצמה וה"אוטונומיה" של כל מערכת, דבר הפוגם בהשגת המטרה המשותפת.

הפרק בדוח העוסק בטיפול בבני נוער שבסכנת נשירה, התנתקות ועבריינות מדגים באופן בולט את הצורך והחשיבות בשיתוף פעולה בין מערכות השלטון המטפלות בנושא.

במקרים אלה מתפקידה של הממשלה כגוף על, לאתר תחומים לבחינה מערכתית ולשידוד מערכות ולהגברת התיאום ושיתוף פעולה בין מערכות.

3. דוח זה מוגש לכנסת סמוך לאחר התיקון בחוק מבקר המדינה, אשר מטרתו לתת כלים טובים יותר שיביאו לתיקון הליקויים שמצא מבקר המדינה במערכות השלטון וליישום המלצותיו. תקוותי כי תיקון זה אכן ישיג את תכליתו וישפר את המינהל הציבורי.

אליעזר גולדברג
מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, ו' באייר התשס"א
29 באפריל 2001

תוכן העניינים

פרק ראשון – נושאים מערכתיים

הטיפול בבני נוער שבסכנת נשירה, התנתקות ועבריינות

5	מבוא
7	המערך המסייע - פעולות משרדי הממשלה
7	המערך המסייע במשרד החינוך
	תיאום ושיתוף פעולה בין משרד החינוך
13	למשרד העבודה והרווחה
21	המערך המסייע - פעולות הרשויות המקומיות
21	פעולות להגברת הביקור הסדיר ולמניעת נשירה והתנתקות
32	סדרי הטיפול הרשויות המקומיות בנוער במצוקה
40	טיפול משרד החינוך באלימות בבתי הספר
41	רקע מחקרי-חינוכי לבחינת תופעת האלימות וסוגיה
46	ועדות לטיפול בנושא האלימות
48	פעולות המשרד בתחום הטיפול באלימות בבתי הספר
61	עבריינות נוער
61	מבוא
63	טיפול המשטרה בעבירות פליליות של בני נוער
79	שירות המבחן לנוער
92	בתי המשפט לנוער
95	רשות חסות הנוער
103	הטיפול בקטינים עוברי חוק שאינם נושאים באחריות פלילית

פעולותיהן של חמש רשויות מקומיות להגברת הביקור הסדיר

115	.....	ולמניעת נשירה והתנתקות
115	.....	עיריית אשדוד
129	.....	עיריית בית שמש
135	.....	עיריית סח'נין
139	.....	עיריית קריית אתא
148	.....	עיריית רמלה

נסיעות לחו"ל בתפקיד

161	.....	נסיעות של עובדי מדינה
162	.....	הפיקוח של נש"ם
167	.....	תקצוב הנסיעות בתפקיד
172	.....	טיפול המשרדים באישור הנסיעות
175	.....	טיפול רשות השידור באישור הנסיעות
178	.....	נסיעות של חשבים
180	.....	רכישת כרטיסי הטיסה
184	.....	הוצאות האש"ל בחו"ל
191	.....	נסיעות במימון גוף חיצוני
202	.....	הדיווח על הנסיעות לחו"ל
207	.....	נסיעות של שרים ופמליותיהם
215	.....	נסיעות ראש הממשלה ופמלייתו

מתנות לנבחרים ולעובדי ציבור

		רישום המתנות במשרדי הממשלה, ניהול המצאי
222	.....	והדיווח לאפוטרופוס
232	.....	ועדת היתרים
237	.....	נהלים בדבר קבלת מתנות
238	.....	טיפול האפוטרופוס במתנות
240	.....	יישום חוק שירות הציבור (מתנות), התש"ס-1979
242	.....	סדרי הענקת מתנות

עמידות מבנים ותשתיות ברעידות אדמה

247	יישום החלטות הממשלה
262	עמידות מפעלים ותשתיות באזור מפרץ חיפה ברעידות אדמה
271	עמידות מבנים באילת ברעידות אדמה
279	אכיפת תקנות התכנון והתקן

פרק שני – משרדי הממשלה

משרד ראש הממשלה

	הטיפול בבקשות לתמיכה מכספי עיזבונות וסדרי התמיכה
287	בשתי עמותות
295	שימור מפות ותצלומי אוויר

משרד האוצר

303	תכניות לשירותי בריאות נוספים וביטוחי בריאות מסחריים
	אגף הכלכלה והכנסות המדינה
	הטיפול של רשויות המס בהעברת כספים להסתדרות העובדים
317	הכללית החדשה באמצעות מוסדות ציבוריים הקשורים אליה
333	פטורים ממסי מקרקעין למוסדות ציבוריים
340	שע"ם – ביצוע עבודות לאגפי המסים

המשרד לאיכות הסביבה

347	אספקת חול
357	הובלת דלק במפרץ אילת

המשרד לביטחון הפנים

משטרת ישראל

363	התביעה הפלילית – בפרקליטות ובמשטרה
-----	--

משרד הבינוי והשיכון

- 391 פיקוח על מתן הלוואות לעולים
398 הקמת שכונת תל ציון ביישוב כוכב יעקב
405 ניהול רכוש המשרד באזור יהודה והשומרון

משרד הבריאות

- 407 היערכות המשרד לטיפול בנפגעי טראומה בבתי החולים
424 השתלת איברים
442 מכונים לרפואה גרעינית

המשרד לענייני דתות

- 453 מועצות דתיות
482 תמיכות בהקמת בתי כנסת ומקוואות בשנים 1998–2000

משרד החוץ

- 495 נציגויות ישראל בתורכיה
505 ענייני כוח אדם

משרד החינוך

- 516 מסעות בני נוער לפולין ולצ'כיה
524 הפעלת מתנדבות לשירות לאומי במוסדות חינוך
536 מרכז ההסברה – היבטים תקציביים

משרד העבודה והרווחה

- 546 תקצוב שירותי רווחה לרשויות מקומיות
561 פיקוח על העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם
571 אימוץ בין-ארצי
582 מעונות חסות הנוער – פיקוח, סדרי מינהל וכספים

משרד הפנים

- 587 קביעת תעריפי ארנונה
601 חלוקת כספי תמיכות לקריות חינוך
611 ועדות מחוזיות לתכנון ולבנייה – ניגודי עניינים וסדרי מינהל
626 הוועדה לשמירת קרקע חקלאית ושטחים פתוחים

משרד התחבורה

- 633 פיקוח על שירותי המוניות
649 נמל יפו

מחלקת עבודות ציבוריות

- 663 תחבורה יבשתית – היערכות לשינויים מבניים
673 הפעלת פרויקטים במע"ץ

משרד התיירות

- 687 סיוע להשקעות בשיפוצים בבתי מלון

משרד התעשייה והמסחר

- 693 הגנה על הצרכן : פיקוח על הצגת מחירים ; פיקוח על תחנות דלק
702 תמיכות במרכזי תכנון טכנולוגיים

משרד התקשורת

- 709 מתן רישיונות מיוחדים לאספקת שירותי תקשורת

משרד התשתיות הלאומיות

- 717 מבנה משק החשמל

מינהל מקרקעי ישראל

- 731 פיקוח ושמירה על מקרקעי ישראל

740	.....	הסדר בעניין שינוי ייעודן של קרקעות המוחזקות בידי חברות המלח
749	.....	הקצאת קרקע לסוכנות היהודית להקמת יישובים קהילתיים ולהרחבתם
761	.....	נציבות המים פיקוח על הקצאת מכסות מים לחקלאות

פרק שלישי – תקציב המדינה לשנת 1999 מאזן המדינה ליום 31.12.99

תקציב המדינה לשנת 1999 וביצועו

771	.....	חוק התקציב והשינויים בתקציב במהלך השנה
772	.....	הוצאה למעשה
775	.....	תמיכות במוסדות ציבור
785	.....	שיא כוח אדם והוצאות שכר
794	.....	ההכנסה והתקבולים בחשבון ההון
803	.....	הגירעון בתקציב
815	.....	מינהל הרכב הממשלתי – תקצוב ותקנים

דוח על מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה

823	.....	ליום 31.12.99
826	.....	המאזן השוטף
827	.....	זכויות שוטפות
834	.....	התחייבויות שוטפות
843	.....	זכויות מוניטריות הנובעות מביצוע התקציב
843	.....	הלוואות ופיקדונות
848	.....	השקעות הממשלה במניות
852	.....	השקעות הממשלה בשטרי הון

853	.....	חובות המדינה
853	.....	מלוות פנים
854	.....	מלוות המדינה
865	.....	הפקדות של מוסדות כספיים וגופים אחרים
868	.....	מלוות חוץ
871	.....	מחויבות הממשלה לקצבה ולזכויות אחרות של עובדיה
884	.....	ערבויות המדינה



893	.....	חוק יסוד: מבקר המדינה
895	.....	חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]

פעולות מבקר המדינה ומשרדו

דוח 51 הוא חלקו השני של הדוח השנתי מס' 51. חלקו הראשון - 51 א - כלל בעיקר את תוצאות הביקורת על מערכת הביטחון. כן נכללו בו פרקים על ביקורת באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה. חלק זה כולל את תוצאות הביקורת בשנת 2000, ואת תוצאות הביקורת על חשבונות המדינה לשנת 1999, בכל הנוגע למשרדי הממשלה, למוסדות המדינה ולמפעליה. כמו כן נכלל בו הדוח על מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה ליום 31.12.99. מבקר המדינה המציא את דוח 51 לראש הממשלה וליו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת ב-15.2.01, ואת הדוח על המאזן המציא המבקר לשר האוצר ב-30.3.01. דוח 51 יונח על שולחן הכנסת ב-29.4.01, ובו ביום יפורסם ברבים.

חוק מבקר המדינה

ביום 6.3.01 התקבל בכנסת תיקון מס' 33 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. עיקרו של התיקון נועד לחזק ולשפר את המנגנונים לתיקון הליקויים שנמצאו בגופים המבוקרים, ואת יכולת המעקב של משרד מבקר המדינה אחר אופן תיקון הליקויים. בין היתר, נקבעה בו חובה לפיה על כל שר למנות צוות לתיקון ליקויים שבראשו יעמוד מנכ"ל המשרד, וחובתו של השר לדווח ישירות למבקר המדינה על החלטות הצוות בסמוך לאחר קבלתן. בין השאר, על השר יהיה לדווח על הדרכים לתיקון הליקויים והמועד לתיקונם, וכן על הליקויים שהוחלט לדחות את תיקונם והנימוקים לכך. הסדר דומה נקבע בתיקון לחוק לגבי גופים מבוקרים אחרים. אשר לנציבות תלונות הציבור - מסמך התיקון לחוק את נציב תלונות הציבור שלא לברר תלונה אם סבר שהוא אינו הגוף המתאים לברור העניין. כמו כן נקבע בתיקון כי על הגופים המבוקרים לפרסם במקום העבודה במקום בולט את עיקרי ההוראות הנוגעות להגנה על חופשי שחיתויות על ידי נציב תלונות הציבור.

ביקורת המדינה והכנסת

לפי חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (להלן - החוק), על מבקר המדינה לפעול "מתוך קשר עם הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת". לאחר שהדוח השנתי מונח על שולחן הכנסת, מקיימת הוועדה לענייני ביקורת המדינה דיונים בו. מבקר המדינה וצוותו משתתפים בדיוני הוועדה, נציגי הגופים המבוקרים מוזמנים לדיונים שהוועדה מקיימת בממצאי הביקורת הנוגעים לפעולותיהם.

משרד מבקר המדינה

1. ביקורת המדינה נעשית במגוון נרחב של גופים, הנחלקים, על פי נוהלי משרד מבקר המדינה, בין ארבע חטיבות: (א) חטיבת משרדי הממשלה ומוסדות המדינה; (ב) חטיבת מערכת הביטחון; (ג) חטיבת הרשויות המקומיות; (ד) חטיבת איגודים; כן קיים אגף לביקורת במוסדות להשכלה גבוהה. למשרד שלוש לשכות בשלוש הערים הגדולות. במשרד הראשי, השוכן בירושלים, נמצאים לשכת מבקר המדינה ולשכת נציב תלונות הציבור, וכן המינהל ויחידות המטה: יחידות הייעוץ

המשפטי, הייעוץ הכלכלי והייעוץ ההנדסי, היחידה לעריכת כתבי המשרד ויחידות התכנון וההדרכה. הביקורת על משרדי הממשלה נעשית בלשכות שבירושלים ובתל אביב; הביקורת על מערכת הביטחון נעשית בעיקר בלשכה בתל אביב; הביקורת על הרשויות המקומיות והביקורת על האיגודים נעשית בשלוש הלשכות שבמשרד.

2. לפי חוק היסוד והחוק, ועדת הכספים של הכנסת היא הקובעת את תקציב משרד מבקר המדינה לפי הצעת המבקר. תקציב המשרד מתפרסם בעת ובעונה אחת עם תקציב המדינה. תקציב המשרד לשנת 2000, על שינויו, הסתכם ב-177,012,000 ש"ח.

לפי החוק, מגיש מבקר המדינה אחרי תום שנת הכספים את הדוח הכספי של משרדו לאישור הוועדה לענייני ביקורת המדינה. לפי דוח כספי לשנת 2000, הסתכמו הוצאות המשרד באותה שנה ב-149,216,193 ש"ח. בינואר 2001 היה שיא כוח האדם במשרד 526 משרות.

3. משרד מבקר המדינה העלה על גבי תקליטור את כל הדוחות השנתיים של מבקר המדינה שפורסמו בעשור האחרון וכן מיקבץ של דוחות נבחרים נוספים שפורסמו בתקופה זו. תקליטור זה יופץ גם בקרב גורמים ציבוריים וחוגים מקצועיים שיש להם עניין בדוחות מבקר המדינה. התקליטור ייכלל גם באתר האינטרנט של המשרד והחומר שבו יעמוד לרשות הציבור הרחב.

פעולות הביקורת

דוח 51ב

הדוח מכיל כ-60 נושאים, ונדונים בו עניינים בעלי השפעה על המשק והמינהל הציבורי בכללותו ועל פני החברה בישראל. הדוח מציג לפני הכנסת והציבור ליקויים שנמצאו בתפקוד הרשות המבצעת.

המגמה שהוחל בה בשנה החולפת, בדבר ביקורת מערכתית ומקיפה בנושאים בעלי חשיבות ציבורית, הנעשית במספר ניכר של גופים, הורחבה בשנה הנוכחית. ביקורת במתכונת זו נעשתה בנושאים האלה:

הטיפול בבני נוער שבסכנת נשירה, התנתקות ועבריינות: המדינה אחראית לחינוך והקניית ערכים לילדים ובני הנוער ומשקיעה משאבים רבים בתחום זה. ואולם המציאות היא שלא כל התלמידים מסיימים את לימודיהם, ובשוליים ישנם בני נוער הנושרים ממוסדות לימוד ואף ממסגרות חלופיות, עד כדי ניתוק ממסגרות מקובלות, וחלקם אף מידרדרים לעבריינות. משרד מבקר המדינה בחן בקשת רחבה של גופים את הפעולות הנעשות למניעת התופעה ואת הטיפול בעבריינות נוער.

המאפיין את הטיפול בנוער שבסכנת נשירה והידרדרות לעבריינות, הוא ריבויים של הגופים העוסקים בכך, בשלטון המרכזי והמקומי. הביקורת העלתה, כי העדר תיאום ושיתוף פעולה בין גופים אלה עובר כחוט השני בכל שלבי הטיפול, והדבר פוגע ביכולתם להתמודד כראוי עם התופעה האמורה ולמנוע את החרפתה.

הכנסת, הממשלה, רשויות מקומיות וועדות ממלכתיות כבר התריעו לא פעם בעבר על ריבוי הגופים המטפלים בבעיית הנוער המנותק ועל הצורך בתיאום ושיתוף פעולה הדוקים בין גופים אלה, איתור כפילויות ומניעתן, ומנגד - איתור תחומים שאינם מטופלים; בחינת האפשרות של איחוד תפקידים ויחידות, לרבות ריכוז תקציבים וכוח אדם; ובחינה של אופן חלוקת המשאבים בין מגזרי

האוכלוסייה. ואולם משרדי הממשלה לא בחנו סוגיות אלה לעומקן ופתרון מתממה שנים רבות, ואף תוך אי-יישום של החלטות שהתקבלו בנדון.

מרכיב נוסף אותו הדגיש משרד מבקר המדינה, הוא הצורך במיקוד הפעילות בתחום השיקום והמניעה, הן כשמדובר בשלב הנשירה וההתנתקות והן כשמדובר בשלב של סכנת הידרדרות לעבריינות.

הנה כי כן, הטיפול בבני נוער שבסכנת נשירה, התנתקות ועבריינות מחייב את בחינתם של הגופים העוסקים בנושא, כל מערכת לעצמה, אך חשוב לא פחות - בחינה של המדיניות הכוללת בתחום זה, של שיתוף פעולה, תיאום ומניעת כפילות בין הגופים, בחינה של המבנה והארגון של המערך כולו ובחינת האפשרויות ליישול וחיסכון בסדרי העבודה בין המערכות. הכול למען שיפור רווחתם, חינוכם ושילובם של כלל בני הנוער בחברה בישראל, ובכלל זה מתן הזדמנות הוגנת גם לנוער נושר ומנותק, העלול להידרדר לשולי החברה.

כמו כן הוקדש פרק בדוח על האלימות הגואה בבתי הספר.

נסיעות לחו"ל בתפקיד: אף שההוצאות על נסיעות בתפקיד הן נתח זעיר מכלל תקציב המדינה, מדובר בנושא שחייב התייחסות מצד מבקר המדינה. כדי למנוע מצבים של ניגודי עניינים, מתן טובות הנאה, ניהול לא תקין ואף פגיעה בטוהר המידות, נקבעו הוראות וכללים לא מעטים, אולם נמצא שחלקם אינם מעודכנים וחלקם אינם מיושמים, וכי עדיין נותרו נושאים לא מעטים שאין בהם הוראות ברורות, והחלטות הכרוכות בהוצאות מתקציב המדינה מתקבלות על סמך פרשנויות שונות.

ליקויים משמעותיים נמצאו בנושא הוצאות האש"ל בחו"ל, המעידים כי הנושא פרוץ ובלתי מוסדר.

בדוח הובאו המלצות לתיקון ההוראות, ליישול הטיפול ולשיפור הפיקוח והבקרה, אשר לגבי חלק נכבד מהנושאים הודיעו הגופים המבוקרים כי יפעלו בהתאם להמלצות.

מתנות לנבחרים ולעובדי ציבור: בבסיסו של הדוח עומד העיקרון החשוב, שמתנה הניתנת לעובד הציבור אינה קניינו הפרטי אלא קניין המדינה, בעיקר כדי שלא תהא מראית עין ולזות שפתיים של טובת הנאה. לשם כך חוקק חוק שירות הציבור (מתנות), התש"ס-1979, והותקנו תקנות מכוחו. הדוח בוחן את סדרי היישום של עיקרון חשוב זה.

אולם, הדוח מדגיש כי מתחייבים תיקונים בחוק, וכי יש להתקין תקנות ולקבוע כללים ברורים בעניין הנדון, והדבר לא נעשה. משרדי ממשלה רבים ועובדי ציבור לא הקפידו על ביצוען של ההוראות הקיימות: עובדי ציבור לא דיווחו לאפוטרופוס הכללי על קבלת מתנות כנדרש בחוק ולא מסרו לו את המתנות. אף לא הונהגו הסדרים נאותים לרישום המתנות, אחסונן ופיקוח עליהן. עקב כך אין מידע על אלפי מתנות, בכללן מתנות יקרות ערך, שהתקבלו במהלך השנים. התוצאה - פגיעה בתדמית של השירות הציבורי ושל עובדי הציבור.

עמידות מבנים ותשתיות ברעידות אדמה: בשטחה של מדינת ישראל עוברים השבר הסורי-אפריקני ושבר יגור. פעילות סיסמית בלתי פוסקת מתרחשת באזור, ואף היו בעבר רעידות אדמה בישראל גופה, ולאחרונה אף במדינות סמוכות - באגן הים התיכון.

רעידות אדמה הן כוח עליון ולא ניתן למנען, אך השאלה שמציבה הביקורת היא, האם גופי השלטון נערכו לקראת אירועים אלה כדי להקטין ולצמצם, ככל שניתן, את הנזקים הצפויים מהם. הביקורת העלתה, שבשנות התשעים גברה המודעות בתחום זה, אך הנעשה בשטח הוא רק מעט מזער מהנדרש. חמור במיוחד אי-יישום החלטות הממשלה הנוגעות לחיזוקם של מבנים ומתקנים שבהם מתרכזים בני אדם רבים, דוגמת בתי ספר, מוסדות ובתי חולים, וכן מתקנים שבהם התוצאות של רעידת אדמה עלולות להיות חמורות במיוחד. בתחום זה מיקדה הביקורת, בין היתר, את תשומת

הלב לסיכונים ולמחדלים באזור מפרץ חיפה שבו מפעלים פטרוכימיים ומכלי אחסון לדלקים ולחומרים מסוכנים.

חלק חשוב מההיערכות הוא בתחום המניעה, ובכלל זה פיקוח ובקרה על עמידתם של מתקנים ומבנים בדרישות התקן. גם כאן נעשה מעט מדי - תכניות מתאר, תכניות מפורטות ותכניות לפרויקטים עדיין אינן מביאות בחשבון סיכונים לרעידות אדמה. כך גם עבור כ-15 שנה מאז החליטה הממשלה לראשונה על הקמת מנגנונים מוגדרים להבטחת העמידה בדרישות התקן בתכניות הבנייה, אך אלה טרם הוקמו.

סיכום הביקורת מעלה, כי בהכנות לרעידות אדמה, שעל פי תרחישים מסוימים עלולות לגרום נזק כבד, ובפעולות להקטנת נזקיהן - עדיין רבה המלאכה.

הביקורת על מערכת הביטחון

תוצאות הביקורת על מערכת הביטחון נכללו בדוח 51א אותו המציא מבקר המדינה לראש הממשלה וליושב-ראש הוועדה לענייני ביקורת המדינה ב-15.7.00; הדוח הונח על שלחן הכנסת ופורסם ברבים ב-5.10.00. הדוח כלל פרק נרחב שעוסק ב"נושאי מוכנות למלחמה". במסגרת פרק זה נדונה ההיערכות להתגוננות מפני טילי קרקע-קרקע, וכן מוכנות העורף להתגוננות מפני התקפה בחומרי לחימה כימיים וביולוגיים, ופעולות הרשות הארצית לתובלה יבשתית בשעת חירום. הביקורת בצה"ל כללה, בין היתר, שני נושאי תשתית: חטיבת תורה והדרכה במטכ"ל, ושיתוף הפעולה בין זרועות האוויר והים. הביקורת במערכת הביטחון עוסקת, מטבע הדברים, הן בבעיות יסוד הדורשות טיפול מעמיק, והן בליקויים בפעילות השוטפת של הגופים. בדוח צויין, כי ראוי שהמפקדים והמנהלים בגופים המבוקרים יראו בביקורת לא רק הצבעה על ליקויים, אלא גם ובעיקר מכשיר ניהולי חשוב שיש בו כדי לסייע להם לשפר את תפקוד יחידתם או ארגונם, ולהפיק מן הביקורת תועלת מירבית. נושאים אחדים שנבדקו, וכן כמה קטעים מנושאים אחרים לא פורסמו, כדי למנוע פגיעה בביטחון המדינה או בקשרי המסחר שלה עם מדינות אחרות. החיסויים האמורים נעשו בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

דוחות בנושאים מיוחדים

ב-22.6.00 פורסם דוח בנושא **המאבק בתאונות הדרכים**. הביקורת בנושא הקיפה גופים רבים: משרד התחבורה ומע"ץ, משרד החינוך, המשרד לביטחון הפנים והמשטרה, משרד המשפטים ובתי המשפט, צה"ל וגופים אחרים, כגון המכון הארצי לתחבורה, המועצה הלאומית למניעת תאונות, הקרן למימון פעולות למניעת תאונות דרכים, המכון הרפואי לבטיחות בדרכים, עיריית תל-אביב-יפו, מקורות, חברת מים בע"מ, חברת החשמל לישראל בע"מ, בזק, החברה הישראלית לתקשורת בע"מ, דן, אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ, ואגד, אגודה שיתופית לתחבורה בישראל.

הדוח בנושא המאבק בתאונות הדרכים הצביע על שיעור גבוה של תאונות דרכים, נפגעים והרוגים גם בהשוואה למדינות מפותחות בעולם. הדוח מלמד כי עדיין לא נעשה כל הדרוש לשיפור התשתיות ולהגברת הבטיחות בכבישים העירוניים והבין-עירוניים. החינוך לזהירות בדרכים עדיין אינו מקיף את כל מערכת החינוך לרבדיה, עדיין לא עלה בידי מערכות ההסברה והאכיפה להטמיע בקרב ציבור הנהגים את המודעות לנהיגה נכונה וזהירה, ופעולות האכיפה אינן ננקטות תמיד

במהירות הנדרשת וסמוך ככל האפשר למועדי ביצוע העבירות. מבקר המדינה הדגיש בדוח את הצורך בהגברת התיאום בין הגופים העוסקים במאבק בתאונות הדרכים.

הביקורת בתחום השלטון המקומי

ב-12.7.00 פורסם קובץ דוחות על הביקורת ברשויות המקומיות. בקובץ זה נכללו ממצאים על עיריות אשדוד, בית שאן, טייבה, יהוד, ירושלים, נהריה, נס ציונה, עכו, קריית גת, קריית שמונה ורהט, ועל המועצות המקומיות אבו-סנאן, גן יבנה, דיר אל-אסד, חצור הגלילית, יבנאל, יקנעם עילית, יפיע ומזכרת בתיה וכן על המועצה האזורית שפיר. הממצאים הכלולים בקובץ הצביעו על ליקויים כבדי משקל בניהולן ובתפקודן של הרשויות המקומיות שנבדקו. בין היתר נמצא כי היו ליקויים בניהול משק הכספים ברשויות, ובעיקר אי-שמירה על המסגרת התקציבית, וכתוצאה מכך צבירת גירעונות בסכומים ניכרים, וכי ניתנו תמיכות למוסדות בניגוד לנוהל מתן תמיכות. בנושא תכנון ובנייה נתגלו ליקויים חמורים בתכנון, ברישוי, בפיקוח ובאכיפה; כן נמצאו ליקויים בניהול עבודות פיתוח של מבני ציבור ועבודות תשתית ובניהול נכסי דלא-נייד. נמצאו ליקויים בהתקשרויות עם קבלנים ונותני שירותים. כמו כן הועלו ליקויים חמורים בנושא השמירה על בטיחות התלמידים במוסדות חינוך, וכן בהסעות תלמידים, בעיקר של תלמידים נכים. עוד נמצא, שנבחר ציבור בכמה רשויות מקומיות לא הקפידו להפריד בין האינטרסים שלהם לבין אלו של הרשות המקומית שבה כיהנו.

דוח נוסף על הביקורת בשלטון המקומי פורסם ב-27.2.01. בדוח זה נכללו ממצאים על עיריות ירושלים, אור יהודה ואשדוד ועל המועצות המקומיות גדרה, ג'וליס, כסרא-סמיע, פקיעין, פרדס חנה-כרכור, וכן על המועצה האזורית הגליל ועל הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה גליל מרכזי. ממצאי הביקורת בדוח נוגעים לתחומים שונים של פעילות הרשויות המקומיות הנדונות בו. חלק מהליקויים שנמצאו הנם מהותיים וכאלו שהועלו כבר בעבר. הביקורת העלתה, כמו בעבר, שרשויות מקומיות שנקבעו להן הסדרי הבראה, והן התחייבו לצמצם בהוצאותיהן ולהגביר את הגבייה, לא עמדו בהתחייבותיהן והמשיכו לצבור גירעונות. בנושא מינהל עובדים נמצאו מינויים חריגים, ניהול שלא לפי כללי המינהל התקין ומתן הטבות שכר חריגות לעובדים. בבדיקת נושא תשלומי הורים לבתי ספר יסודיים ועל-יסודיים נמצא, כי לא יושמו החלטות והמלצות של ועדות שונות, וכי במהלך השנים נוצרה תלות הולכת וגוברת של בתי ספר בתשלומי ההורים - תופעה שאינה עולה בקנה אחד עם עקרונות חוק לימוד חובה.

נמצאו ליקויים חמורים בתנאי הבטיחות במוסדות חינוך המסכנים את השהים בהם: לא קוימו הוראות החוק והוראות משרד החינוך בעניין זה; המלצות של ועדות מקצועיות שהוקמו בעקבות אסונות קודמים אומצו אך לא יושמו; לא נעשו במוסדות בדיקות בטיחות שיטתיות ומוסדות של המבנים, ולא נעשו בדיקות תקופתיות של מערכות החשמל ושל המערכות לכיבוי אש. כן הועלו ליקויים חמורים בכל הקשור לסדרי האבטחה במוסדות חינוך, לסידורי מילוט ולמצב המקלטים ותחזוקתם. כן נמצאו ליקויים בגביית היטל השבחה, בנושאי תכנון ובנייה, בהתקשרויות עם קבלנים לביצוע פרויקטים ציבוריים ועבודות תשתית ובניהול משק המים. הדוח גם עוסק בבעיה עקרונית הנוגעת ליחסי הגומלין בין מועצות אזוריות לבין הוועדים המקומיים שבתחומן ולחלוקת הסמכויות ביניהם; בעניין זה נבדקה, באחת המועצות האזוריות, חלוקת הסמכויות בתחום מתן שירותים.

הביקורת באיגודים

במסגרת דוח 51א נכלל פרק נרחב על הביקורת באיגודים, ובו דוחות ביקורת בנושאים שונים בשש חברות: דוח על אל-על נתיבי אויר לישראל בע"מ, שעוסק, בין היתר, בנושא הפרטת החברה; דוח על תור אויר (ישראל) בע"מ, שעוסק בנושא השיווק של כרטיסי הטיסה של אל-על על ידי החברה; דוח על שירותים חשמליים מכניים (שח"מ) חברת בת של מקורות, שעוסק בנושא חילופי מנכ"לים; ודוח על בתי זיקוק לנפט בע"מ, שדן בעיקר בשאלת ההיערכות לקראת תום תקופת הזיכיון של החברה, שתסתיים באוקטובר 2003. כן כלולים בחלק זה דוח על שמנים בסיסיים חיפה בע"מ ודוח על תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ. ב-24.12.00 פורסם קובץ דוחות על הביקורת באיגודים. בקובץ זה הובאו דוחות ביקורת בנושאים שונים בחמש חברות: בזק, בתי הזיקוק לנפט, תשתיות נפט ואנרגיה, קרן ידע לאקדמאים במח"ר וחברת צים. בדוח עולה שוב, בהקשר לחברה לתשתיות נפט ואנרגיה (תש"ן), הנושא של סיום תקופת הזיכיון של החברה (בינואר 2001) והצורך החיוני להיערך לקראת אירוע זה. הודגש בדוח כי סיום תקופת הזיכיון נתן לממשלה הזדמנות חשובה לבחון מחדש את מערכת ניהול משק הדלק של המדינה. במהלך 70 השנים שבהן היה הזיכיון בתוקף התרחשו תמורות מדיניות, כלכליות וטכנולוגיות אשר חייבו בחינה מחודשת מעין זו. אולם הממשלה החמיצה את ההזדמנות להיערך בזמן ובאופן מושכל לאפשרויות שנפתחו לפניה עם סיום תקופת הזיכיון.

בביקורת על בזק, החברה הישראלית לתקשורת בע"מ, נבדק מבצע צמצום כוח האדם במסגרת שינוי המבנה הארגוני; בקרן ידע לאקדמאים במדעי החברה והרוח הועלו ליקויים בסדרי אישור המלגות, בפרסום פעולות הקרן וזכויות עמיתיה, בארגון פעולות ההדרכה וההשתלמות, בסדרי ההתקשרות עם נותני שירותים ובתשלומים בעבור סמינרים; ובצים, חברת השיט הישראלית בע"מ, נבדק מינוי דירקטורים מטעם המדינה בחברה.

הביקורת במוסדות להשכלה גבוהה

במסגרת דוח 51א נכלל פרק נרחב הדן בביקורת על המוסדות להשכלה גבוהה, ובו ביקורת על המכון למדעים, טכנולוגיה ואמנויות - חולון, על שלוש אוניברסיטאות: האוניברסיטה העברית בירושלים, אוניברסיטת בר אילן והטכניון - מכון טכנולוגי לישראל, ועל יד חיים ויצמן. ביקורת משלימה נעשתה בגופים מבוקרים הנוגעים בדבר, ובהם המועצה להשכלה גבוהה, הוועדה לתכנון ולתקצוב של המועצה להשכלה גבוהה, מכון ויצמן למדעים, אוניברסיטת תל אביב, רשות השידור וכמה משרדי ממשלה. בדוח הביקורת צוין, בין היתר, שפעולות שנעשו להפיכת המכון בחולון למוסד אקדמי מוכר ועצמאי, לא תמיד היו תקינות; בביקורת שנערכה באוניברסיטה העברית נמצא, שהאוניברסיטה לא עשתה די לסייע לסטודנטים נכים ובעלי ליקויי למידה, כדי לתת להם שוויון הזדמנויות לרכוש השכלה גבוהה ולהשתלב בחברה. עוד צוין, שהמדינה לא דאגה כראוי לקיומו ולניהולו התקין של מפעל ההנצחה של נשיאה הראשון - הד"ר חיים ויצמן ז"ל.

ביקורת בנושא מימון מפלגות

1. במהלך התקופה הנסקרת מסר מבקר המדינה ליושב ראש הכנסת דוחות ביקורת על חשבוניותיהן של סיעות ורשימות שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות שהתקיימו ביישובים שונים, במועדים שונים באותה שנה: ב-3.7.00 נמסר דוח הנוגע לבחירות שהתקיימו בהר אדר,

במעלה אדומים, בעמנואל ובקרני שומרון, ב-31.1.01 - דוח הנוגע לבחירות שהתקיימו באפרתה ובאריאל, וב-19.3.01 - דוח הנוגע לבחירות שהתקיימו במעלה אפרים וקריית ארבע.

2. בפברואר 2001 התקיימו בחירות מיוחדות לראש הממשלה. לפי החוק, הדוחות הכספיים של המפלגות על הכנסותיהן והוצאותיהן בתקופת הבחירות צריכים להימסר למבקר המדינה בתחילת מאי 2001. המשרד הוציא הנחיות שונות למפלגות, ומקיים מעקב אחר פעילויות בתחום זה, במהלך התרחשותן, שעשויות להיות להן השלכות על ביקורת הדוחות של המפלגות ועל הדין וחשבון לפי חוק מימון מפלגות.

דוח נציב תלונות הציבור

דוח מספר 27 של נציבות תלונות הציבור לשנת התש"ס יונח על שולחן הכנסת ויפורסם ברבים ביום 29.4.01. הדוח כולל סקירה כללית על פעולות נציבות תלונות הציבור בשנת הדוח, תיאור הטיפול ב-25 תלונות נבחרות, וכן נתונים על מספר התלונות ותוצאות בירורן. הפנייה אל נציבות תלונות הציבור אינה כרוכה בתשלום, וכל אדם יכול לפנות אליה בתלונה בכתב או בעל-פה, באמצעות הדואר, באמצעות הפקסימיליה, באמצעות הדואר האלקטרוני או באמצעות פנייה ללשכות לקבלת תלונות בעל פה שבמשרדי נציבות תלונות הציבור ברחבי הארץ.

בשנת התש"ס התקבלו בנציבות תלונות הציבור 6,644 תלונות. נתון זה מעיד על עלייה של כ-27% במספר התלונות לעומת השנה שקדמה לה. בשנה הנסקרת היו בטיפול 8,423 תלונות, והסתים הטיפול ב-6,295 תלונות, שכללו 6,932 נושאים לבירור. ב-37.1% מהנושאים שהטיפול בהם הסתיים בהכרעה לגופו של עניין, נמצא שהתלונה מוצדקת (בשנת התשנ"ט - 37.4%).

את נושאי התלונות ניתן לסווג לשלושה תחומים עיקריים: מינהלי, משפטי וסוציאלי. **התחום המינהלי:** רוב התלונות בתחום זה נוגעות למגעים השוטפים של האזרח עם עובד הציבור: מתן שירות לקוי לאזרח במוסד או ברשות ציבורית, אי-מתן מענה על פנייה, מסירת מידע חסר או מטעה, התנהגות שאינה הולמת של עובד הציבור, השהיית טיפול, נוקשות יתרה בטיפול, וכדומה.

התחום המשפטי: התלונות בתחום זה הן על פעולות שנעשו בניגוד לחוק, לתקנות או לנהלים הקיימים ברשות, וכן על פרשנות בלתי סבירה או מפלה של הדין החל על מקרה מסוים; הפרה של זכויות האדם והאזרח, הפליה לרעה, שימוש לרעה בסמכות, וכדומה.

התחום הסוציאלי: התלונות בתחום זה עוסקות בענייני שיכון, זכויות דיור והטבת תנאי דיור, וכן בענייני סעד, סיעוד, נכים, בריאות, ביטוח בריאות ממלכתי, וכדומה.

גם בשנת התש"ס ביררה נציבות תלונות הציבור תלונות של עובדי ציבור על פגיעה בזכויותיהם בידי מי שממונה עליהם, בתגובה על כך שהודיעו על מעשי שחיתות שנעשו בגוף שבו הם עובדים. בדוח מובא תיאור תלונה של עובד שפוטר לאחר שהודיע על מעשים בלתי תקינים בחברה, והעלה חשד לשחיתות ופגיעה בטוהר המידות. נציב תלונות הציבור הוציא צו המורה על ביטול פיטורי העובד והחזרתו לעבודה בתפקיד שבו כיהן טרם פיטוריו.

קשרים בין-לאומיים

במאי 2000 התקיים בהונגריה כנס בנושא בקורות פנים. בכנס השתתפו מר בועז ענר, סמנכ"ל, ממונה על חטיבת ביקורת במשרדי הממשלה וגב' טליה סיון, ממונה על אגף בחטיבה לביקורת רשויות מקומיות. מר ענר הרצה בכנס על השווה והשונה בין ביקורת לבקרה.

ביולי 2000 קיים מבקר המדינה מר אליעזר גולדברג פגישות עבודה עם עמיתיו בהונגריה צ'כיה ופולין. במהלך ביקורו נדונו הליכי תיקון הליקויים על ידי הגופים המבוקרים, נושא לגביו נקבעו, ביוזמת המבקר, מנגנונים נוספים בחוק מבקר המדינה, בתיקון שחוקקה הכנסת במאוס 2001. מבקר המדינה גם נשא הרצאה בנושא מימון מפלגות בישראל, וכן נפגש עם האומבוסדמנים של הונגריה ופולין.

בספטמבר 2000 התקיים בארגנטינה, המפגש השנתי של קבוצת העבודה לענייני ביקורת הפרטה של INTOSAI. במפגש נדונה הביקורת על רגולציה של תהליכים כלכליים. היועץ הכלכלי של משרד מבקר המדינה, ד"ר ע. אילן, השתתף במפגש זה.

באוקטובר 2000 התכנסה בשטרסבורג ועדה של מועצת אירופה, לענייני מימון מפלגות. הדיונים נסבו על ניסוח טיוטה לכללים אחידים, להסדרת תחום המימון והבקרה בתחום זה. היועץ המשפטי של משרד מבקר המדינה, עו"ד מ. בס, השתתף בדיונים אלה.

באוקטובר 2000 התקיים בדרום אפריקה הכנס העולמי של אומבוסדמנים. הנושא המרכזי שעמד על הסדר היה, תפקידו של האומבוסדמן ביצירת איזון בין השימוש בסמכויות השלטוניות לנשיאה באחריות. הכנס עמד בסימן הקמת מוסד האומבוסדמן במרבית מדינות העולם, כולל במדינות המתפתחות. בכנס השתתפו מבקר המדינה ונציגי תלונות הציבור, מר אליעזר גולדברג, עו"ד אביגדור רביד, מנהל נציבות תלונות הציבור, ויהושע רוט, עוזר בכיר למבקר המדינה וממונה על הקשרים הבין-לאומיים.

באוקטובר 2000 התקיים בתאילנד הכנס התלת-שנתי של מבקר המדינה של אסיה (ASOSAI). הכנס עסק בשאלה ממשל תקין מהו, ותפקידה של ביקורת המדינה בתהליך שיפור של המינהל. השתתפו בכנס יהושע רוט, עוזר בכיר למבקר המדינה, ועו"ד איל גור, עוזר משפטי למבקר המדינה.

בנובמבר 2000 התכנסה בהודו קבוצת העבודה לביקורת מערכות ממוחשבות של INTOSAI. ייצגו את המשרד מר מרדכי נתיב, מנהל אגף מערכות ענ"א וגב' אלה שמחוני, סגנית הממונה על האגף. הקבוצה דנה בביקורת על מערכות מידע ובניצול טכנולוגיות המידע לצרכי הביקורת.

בדצמבר 2000 נפגש מבקר המדינה מר אליעזר גולדברג במשרדו, עם המשנה לאומבוסדמן הפולני. במהלך הפגישה נבחנו באורח השוואתי הכלים החוקיים העומדים לרשות המוסד הפולני והישראלי והאפקטיביות של פעולתם.

בדצמבר 2000 ביקרה במשרד מבקר המדינה משלחת מחקר של הפרלמנט הסיני. בפני המשלחת נפרשה סקירה מקיפה על המסגרת החוקית של משרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור, ועל יחסי הגומלין בין המשרד לרשות המחוקקת, ולגופים המבוקרים.

במאוס 2001 קיים מנכ"ל המשרד, מר רן גלינקא, ביקור עבודה במשרד מבקר המדינה בארה"ב. במהלך הביקור נדונו רפורמות במבנים ארגוניים של משרדי הביקורת, תהליכי בקרה על עבודת הביקורת, מערכות הדרכה וניהול כוח אדם.