**דוח שנתי 52א**

**של מבקר המדינה**

**מבקר המדינה**

דוח שנתי 52א

לשנת 2001

מס' קטלוגי 952-2001

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

תוכן העניינים

פרק ראשון – מערכת הביטחון

משרד הביטחון

[פעולות](%5C%5C%5C%5Cmvtanas%5C%5C..%5C%5Cadmin%5C%5Cold_docs%5C%5C%D7%93%D7%95%D7%97%D7%95%D7%AA%5C%5C%D7%93%D7%95%D7%97%2051%D7%90%5C%5C22%20-%20%D7%A4%D7%A2%D7%95%D7%9C%D7%95%D7%AA%20%D7%91%D7%99%D7%A7%D7%95%D7%A8%D7%AA%20-%20%D7%9E%D7%A9%D7%A8%D7%93%20%D7%94%D7%91%D7%99%D7%98%D7%97%D7%95%D7%9F.doc) הביקורת 13

[רכש](%5C%5C%5C%5Cmvtanas%5C%5C..%5C%5Cadmin%5C%5Cold_docs%5C%5C%D7%93%D7%95%D7%97%D7%95%D7%AA%5C%5C%D7%93%D7%95%D7%97%2051%D7%90%5C%5C25%20-%20%D7%94%D7%99%D7%97%D7%99%D7%93%D7%94%20%D7%9C%D7%9E%D7%9B%D7%99%D7%A8%D7%AA%20%D7%A2%D7%95%D7%93%D7%A4%D7%99%D7%9D%20%D7%91%D7%90%D7%92%D7%A3%20%D7%A1%D7%99%D7%91%D7%98.doc) מערכת הביטחון בערוץ המסחרי בארה"ב 14

[פיתוח](%5C%5C%5C%5Cmvtanas%5C%5C..%5C%5Cadmin%5C%5Cold_docs%5C%5C%D7%93%D7%95%D7%97%D7%95%D7%AA%5C%5C%D7%93%D7%95%D7%97%2051%D7%90%5C%5C08%20-%20%D7%90%D7%92%D7%A3%20%D7%9E%D7%97%D7%A9%D7%95%D7%91%20%D7%95%D7%9E%D7%A2%D7%A8%D7%9B%D7%95%D7%AA%20%D7%9E%D7%99%D7%93%D7%A2%20%D7%9C%D7%A0%D7%99%D7%94%D7%95%D7%9C%20-%20%D7%9E%D7%9C%D7%9F.doc) מערכות למטוסים חדשים 30

[תמיכות](%5C%5C%5C%5Cmvtanas%5C%5C..%5C%5Cadmin%5C%5Cold_docs%5C%5C%D7%93%D7%95%D7%97%D7%95%D7%AA%5C%5C%D7%93%D7%95%D7%97%2051%D7%90%5C%5C03%20-%20%D7%A0%D7%99%D7%94%D7%95%D7%9C%20%D7%97%D7%A9%D7%91%D7%95%D7%A0%D7%95%D7%AA%20%D7%9E%D7%A9%D7%94%D7%91%D7%98%20%D7%91%D7%91%D7%A0%D7%A7%D7%99%D7%9D.doc) מתקציב הביטחון 32

היבטים בפעולות רכזי חשבונות באגף הכספים שבמשרד הביטחון 42

[היערכות](%5C%5C%5C%5Cmvtanas%5C%5C..%5C%5Cadmin%5C%5Cold_docs%5C%5C%D7%93%D7%95%D7%97%D7%95%D7%AA%5C%5C%D7%93%D7%95%D7%97%2051%D7%90%5C%5C12%20-%20%D7%94%D7%AA%D7%A7%D7%A9%D7%A8%D7%95%D7%99%D7%95%D7%AA%20%D7%90%D7%92%D7%A3%20%D7%94%D7%A9%D7%99%D7%A7%D7%95%D7%9D.doc) יישובי הצפון בעקבות יציאת צה"ל מלבנון 50

צבא ההגנה לישראל

פעולות הביקורת 73

[אגף](%5C%5C%5C%5Cmvtanas%5C%5C..%5C%5Cadmin%5C%5Cold_docs%5C%5C%D7%93%D7%95%D7%97%D7%95%D7%AA%5C%5C%D7%93%D7%95%D7%97%2051%D7%90%5C%5C11%20-%20%D7%A9%D7%AA%D7%A4%20%D7%91%D7%99%D7%9F%20%D7%96%D7%A8%D7%95%D7%A2%20%D7%94%D7%90%D7%95%D7%95%D7%99%D7%A8%20%D7%9C%D7%96%D7%A8%D7%95%D7%A2%20%D7%94%D7%99%D7%9D.doc) התכנון של האג"ם במטה הכללי 74

[הטיפול](%5C%5C%5C%5Cmvtanas%5C%5C..%5C%5Cadmin%5C%5Cold_docs%5C%5C%D7%93%D7%95%D7%97%D7%95%D7%AA%5C%5C%D7%93%D7%95%D7%97%2051%D7%90%5C%5C17%20-%20%D7%97%D7%98%D7%99%D7%91%D7%AA%20%D7%AA%D7%95%D7%A8%D7%94%20%D7%95%D7%94%D7%93%D7%A8%D7%9B%D7%94%20%D7%91%D7%9E%D7%98%D7%9B%D7%9C.doc) בסיכוני קרינה אלקטרומגנטית בלתי מייננת בצה"ל 109

מערך [סילוק](%5C%5C%5C%5Cmvtanas%5C%5C..%5C%5Cadmin%5C%5Cold_docs%5C%5C%D7%93%D7%95%D7%97%D7%95%D7%AA%5C%5C%D7%93%D7%95%D7%97%2051%D7%90%5C%5C10%20-%20%D7%A7%D7%95%D7%A8%D7%A1%D7%99%D7%9D%20%D7%A7%D7%93%D7%9D-%D7%A6%D7%91%D7%90%D7%99%D7%99%D7%9D.doc) הפצצות בזרועות היבשה והאוויר 123

[בית-הספר](%5C%5C%5C%5Cmvtanas%5C%5C..%5C%5Cadmin%5C%5Cold_docs%5C%5C%D7%93%D7%95%D7%97%D7%95%D7%AA%5C%5C%D7%93%D7%95%D7%97%2051%D7%90%5C%5C09%20-%20%D7%A0%D7%99%D7%94%D7%95%D7%9C%20%D7%9E%D7%9C%D7%90%D7%99%20%D7%94%D7%97%D7%9C%D7%A4%D7%99%D7%9D%20%D7%91%D7%97%D7%99%D7%9C%20%D7%94%D7%90%D7%95%D7%95%D7%99%D7%A8.doc) למפקדי כיתות ולמקצועות החי"ר 130

[מניעת](%5C%5C%5C%5Cmvtanas%5C%5C..%5C%5Cadmin%5C%5Cold_docs%5C%5C%D7%93%D7%95%D7%97%D7%95%D7%AA%5C%5C%D7%93%D7%95%D7%97%2051%D7%90%5C%5C04%20-%20%D7%90%D7%96%D7%A8%D7%95%D7%97%20%D7%AA%D7%A4%D7%A7%D7%99%D7%93%D7%99%D7%9D%20%D7%91%D7%A6%D7%94%D7%9C.doc) השימוש בסמים בצה"ל 145

[הקמת](%5C%5C%5C%5Cmvtanas%5C%5C..%5C%5Cadmin%5C%5Cold_docs%5C%5C%D7%93%D7%95%D7%97%D7%95%D7%AA%5C%5C%D7%93%D7%95%D7%97%2051%D7%90%5C%5C24%20-%20%D7%94%D7%A7%D7%A6%D7%90%D7%AA%20%D7%9E%D7%A9%D7%99%D7%9E%D7%95%D7%AA%20%D7%91%D7%99%D7%9F%20%D7%A6%D7%94%D7%9C%20%D7%9C%D7%91%D7%99%D7%9F%20%D7%94%D7%AA%D7%A2%D7%A9%D7%99%D7%99%D7%94%20-%20%D7%93%D7%95%D7%97%20%D7%95%D7%A2%D7%93%D7%AA%20%D7%A1%D7%93%D7%9F.doc) שכונת "נאות גדרה" למשרתי צבא הקבע 153

האזורים יהודה והשומרון, וחבל עזה

[פעולות הביקורת](%5C%5C%5C%5Cmvtanas%5C%5C..%5C%5Cadmin%5C%5Cold_docs%5C%5C%D7%93%D7%95%D7%97%D7%95%D7%AA%5C%5C%D7%93%D7%95%D7%97%2051%D7%90%5C%5C19%20-%20%D7%94%D7%9E%D7%95%D7%A2%D7%A6%D7%94%20%D7%94%D7%90%D7%96%D7%95%D7%A8%D7%99%D7%AA%20%D7%97%D7%95%D7%A3%20%D7%A2%D7%96%D7%94.doc) 163

הממונה על היישובים היהודים ביהודה והשומרון 163

משטרת ישראל – מחוז שומרון ויהודה 180

האגודה למען החייל

[האגודה](%5C%5C%5C%5Cmvtanas%5C%5C..%5C%5Cadmin%5C%5Cold_docs%5C%5C%D7%93%D7%95%D7%97%D7%95%D7%AA%5C%5C%D7%93%D7%95%D7%97%2051%D7%90%5C%5C20%20-%20%D7%9E%D7%95%D7%A2%D7%A6%D7%94%20%D7%9E%D7%A7%D7%95%D7%9E%D7%99%D7%AA%20%D7%9E%D7%95%D7%93%D7%99%D7%A2%D7%99%D7%9F%20%D7%A2%D7%99%D7%9C%D7%99%D7%AA.doc) למען החייל 197

התעשייה הצבאית לישראל בע"מ (תעש)

[פעולות הביקורת](%5C%5C%5C%5Cmvtanas%5C%5C..%5C%5Cadmin%5C%5Cold_docs%5C%5C%D7%93%D7%95%D7%97%D7%95%D7%AA%5C%5C%D7%93%D7%95%D7%97%2051%D7%90%5C%5C27%20-%20%D7%A0%D7%99%D7%94%D7%95%D7%9C%20%D7%95%D7%AA%D7%A4%D7%A2%D7%95%D7%9C%20%D7%AA%D7%A9%D7%9C%D7%95%D7%91%D7%AA%20%D7%94%D7%AA%D7%97%D7%9E%D7%95%D7%A9%D7%AA%20%D7%94%D7%9B%D7%91%D7%93%D7%94%20%D7%91%D7%AA%D7%A2%D7%A9.doc) 213

היבטים בפיתוח ובייצור תת-מערכות עבור מערכת נשק מתקדמת 213

[נציגות](%5C%5C%5C%5Cmvtanas%5C%5C..%5C%5Cadmin%5C%5Cold_docs%5C%5C%D7%93%D7%95%D7%97%D7%95%D7%AA%5C%5C%D7%93%D7%95%D7%97%2051%D7%90%5C%5C27%20-%20%D7%A0%D7%99%D7%94%D7%95%D7%9C%20%D7%95%D7%AA%D7%A4%D7%A2%D7%95%D7%9C%20%D7%AA%D7%A9%D7%9C%D7%95%D7%91%D7%AA%20%D7%94%D7%AA%D7%97%D7%9E%D7%95%D7%A9%D7%AA%20%D7%94%D7%9B%D7%91%D7%93%D7%94%20%D7%91%D7%AA%D7%A2%D7%A9.doc) שיווק של תעש בחו"ל 219

[ארגון](%5C%5C%5C%5Cmvtanas%5C%5C..%5C%5Cadmin%5C%5Cold_docs%5C%5C%D7%93%D7%95%D7%97%D7%95%D7%AA%5C%5C%D7%93%D7%95%D7%97%2051%D7%90%5C%5C18%20-%20%D7%94%D7%A8%D7%9B%D7%A9%20%D7%91%D7%9E%D7%A4%D7%A2%D7%9C%20%D7%94%D7%9E%D7%AA%D7%9B%D7%AA%20%D7%91%D7%AA%D7%A2%D7%A9.doc) תערוכות בארץ ובחו"ל 233

התעשייה האווירית לישראל בע"מ

[פרויקט](%5C%5C%5C%5Cmvtanas%5C%5C..%5C%5Cadmin%5C%5Cold_docs%5C%5C%D7%93%D7%95%D7%97%D7%95%D7%AA%5C%5C%D7%93%D7%95%D7%97%2051%D7%90%5C%5C26%20-%20%D7%A4%D7%A2%D7%95%D7%9C%D7%95%D7%AA%20%D7%9C%D7%A9%D7%99%D7%A4%D7%95%D7%A8%20%D7%9E%D7%96%D7%9C%D7%98%D7%99%D7%9D%20%D7%91%D7%A6%D7%94%D7%9C.doc) "אופק" 243

הרשות לפיתוח אמצעי לחימה (רפא"ל)

[פיתוח](%5C%5C%5C%5Cmvtanas%5C%5C..%5C%5Cadmin%5C%5Cold_docs%5C%5C%D7%93%D7%95%D7%97%D7%95%D7%AA%5C%5C%D7%93%D7%95%D7%97%2051%D7%90%5C%5C29%20-%20%D7%A4%D7%A8%D7%95%D7%99%D7%A7%D7%98%20%D7%A7%D7%99%D7%A9%D7%95%D7%A8%D7%99%D7%AA%20-%20%D7%A4%D7%A2%D7%99%D7%9C%D7%95%D7%AA%20%D7%A8%D7%A4%D7%90%D7%9C%20%D7%91%D7%A9%D7%95%D7%A7%20%D7%94%D7%AA%D7%A7%D7%A9%D7%95%D7%A8%D7%AA%20%D7%94%D7%90%D7%96%D7%A8%D7%97%D7%99.doc) מוצר ועסקת ייצוא 257

משרד ראש הממשלה

היערכות המדינה לאבטחת שירותים ממוחשבים 275

פרק שני – ביקורת רב-מוסדית

קבלת עובדים ומינויים פוליטיים ברשויות מקומיות 283

שימוש בכספי רשויות מקומיות בקשר עם תעמולת בחירות 315

נציגים כלכליים ונציגי המשטרה בחו"ל

מבוא 335

תנאי השירות של נציגים בחו"ל 339

נציגי משרד התעשייה והמסחר 346

נציגי משרד התיירות 355

נציגי אגף המכס ומע"מ 361

נציגי המשטרה 365

נציגות משרד האוצר בניו יורק 373

פרק שלישי – מוסדות המדינה

המוסד לביטוח לאומי

פעולות ביקורת 389

גביית דמי ביטוח ממעבידים 389

דיווח על עובדים ותיאום דמי ביטוח 390

אכיפת התשלום של דמי ביטוח על מעבידים המפגרים בתשלומים 397

הפחתת קנסות והפרשי הצמדה 409

שינויים בהצעת התקציב של המוסד לביטוח לאומי לשנת 2000 417

תשלום מענק הסתגלות לעובד שהועסק לפי חוזה בכירים 421

רשות הדואר

פעולות ביקורת 425

העסקת עובדים לפי חוזה שכר כולל 425

רשות הנמלים והרכבות

פעולות ביקורת 437

השקעת עתודות כספיות ברשויות שהוקמו על פי חוק:
רשות הנמלים והרכבות, רשות שדות התעופה ורשות הדואר 437

השכרת מקרקעין ברכבת ישראל 450

רשות שדות התעופה

פעולות ביקורת 465

רכישות מתקציב פיתוח 465

רשות השידור

פעולות ביקורת 477

הפיקוח והבקרה על פרסומות, חסויות ותשדירי שירות 477

✰

**חוק יסוד: מבקר המדינה** 495

**חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]** 497

**בדוח 52א שלושה חלקים**: האחד הינו **ביקורת רב-מוסדית**, הכולל פרקים העוסקים בנושאים שנבדקו בד בבד בכמה גופים מבוקרים. הפרק השני דן במערכת הביטחון, והשלישי - במוסדות המדינה.

לשני פרקים מתוך החלק הראשון, יש נגיעה לבחירות ברשויות המקומיות - הליך שהוא מאבני היסוד של חברה דמוקרטית - ומכאן חשיבותם.

אחד הפרקים האלה דן בשימוש שנעשה בכספי רשויות מקומיות לצורך תעמולת הבחירות. הביקורת העלתה, כי ראשי רשויות מקומיות הוציאו מכספי הרשויות על תעמולת בחירות, אף שהדבר נאסר בחוק. בכך ניצלו את הקופה הציבורית למימוש מטרותיהם האישיות ולהגדלת סיכוייהם להיבחר שוב. במעשה זה יש משום שימוש לרעה בכוח השלטון ופגיעה בעקרון השוויון בבחירות. יודגש, שהתופעה האמורה חוזרת ונשנית, ומבקרי המדינה כבר התריעו עליה בעבר פעמים מספר.

הפרק האחר דן בקבלת עובדים ובמינויים פוליטיים ברשויות מקומיות. השירות הציבורי בישראל מושתת על עובדים קבועים, שאינם אמורים להתחלף עם חילופי שלטון, ומינויים אמור להעשות על פי נהלים הקבועים בדין, ובחירתם אמורה להיות על פי כישוריהם בלבד, בלי שלזהותם הפוליטית יהיה משקל כלשהו. הביקורת העלתה, שלאחר הבחירות לרשויות המקומיות שהתקיימו בנובמבר 1998, נתקבלו עובדים בהליכים לא תקינים ברשויות המקומיות שנבדקו, וכן נתקבלו בהליכים לא תקינים עובדים שהיו פעילים במסגרות פוליטיות שראש הרשות המקומית הנבחר השתייך אליהן, ובחירתם נעוצה בעובדה זו.

מינויים הנעשים משיקולים פוליטיים ולא משיקולים ענייניים, עלולים לפגוע באיכותו המקצועית של השירות הציבורי ובאמון הציבור בשירות זה. תופעת המינויים הפוליטיים, הפושטת צורה ולובשת צורה, מצטרפת לנורמות ציבוריות בלתי תקינות ההולכות וקונות להן שביתה בחיינו הציבוריים. גם על תופעה זו התריעו מבקרי המדינה בעבר, ומן הראוי כי יינקטו כל האמצעים - חקיקתיים, משפטיים וציבוריים - כדי לשרשה.

הפרק "נציגים כלכליים ונציגי המשטרה בחו"ל" עוסק גם הוא בנושא שנבדק בכמה גופים מבוקרים. פיתוח הקשרים הכלכליים הבין-לאומיים של מדינת ישראל, שהם נדבך חשוב בצמיחת המשק הישראלי, נעשה, בין היתר, באמצעות נציגים כלכליים שנשלחים לחו"ל מטעם משרדי ממשלה שונים. פעילותם של

נציגים אלה בחו"ל אינה מצטמצמת רק לייצוג האינטרסים הכלכליים של ישראל, ומוטלים עליהם גם תפקידי ייצוג והסברה בנושאים מדיניים והידוק הקשר עם יהודי התפוצות. הביקורת העלתה ליקויים אשר מבקר המדינה כבר התריע בעבר עליהם, אולם המלצות שהובאו בדוחות קודמים טרם יושמו.

בחלק שיוחד **לביקורת במערכת הביטחון** 20 פרקים הדנים במגוון רחב של נושאים. מטבע הדברים, לא כל שנאמר בדוחות אלה מפורסם ברבים. שלושה נושאים נוספים שנבדקו, וכן קטעים בכמחצית הפרקים האמורים, לא הונחו על שולחן הכנסת ולא פורסמו, כדי למנוע פגיעה בביטחון המדינה או בקשרי המסחר הבין-לאומיים שלה. הדבר נעשה בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958, [נוסח משולב].

הביקורת במערכת הביטחון עוסקת כבשנים קודמות בבעיות יסוד המחייבות טיפול מעמיק, וכן בליקויים שנמצאו בפעילות השוטפת של גופים במערכת זו.

הביקורת השנה נגעה גם בנושא חדש יחסית, בעל חשיבות לאומית - היערכות המדינה בראייה לאומית לאבטחת שירותים ממוחשבים חיוניים במגזר הממשלתי-אזרחי. דוח זה אף הוא לא מפורסם כולו, כדי למנוע פגיעה בביטחון המדינה. בסיכום הדוח בנושא זה הדגשתי, כי אף שהושקעה בו עבודה רבה, טרם התקבלו החלטות מרכזיות, התוצאות המקוות טרם הושגו, ויש מקום לשיפור בהיערכות המדינה לטיפול בו.

עניינו של החלק השלישי בדוח הוא **במוסדות המדינה.** נבדקו נושאים שונים במוסד לביטוח לאומי; ברשות השידור נבדקו הפיקוח והבקרה על פרסומות, חסויות ותשדירי שירות; וכן נבדקו נושאים ברשות הדואר, ברשות הנמלים והרכבות, וברשות שדות התעופה.

 **אליעזר גולדברג**

 מבקר המדינה

 ונציב תלונות הציבור

ירושלים, ו' בתשרי תשס"ב

 23 בספטמבר 2001