

דוח שנתי 55ב
של מבקר המדינה



מבקר המדינה

דוח שנתי 55ב

לשנת 2004
ולחשבונות שנת הכספים 2003



מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

מס' קטלוגי 2005-955
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: פרינטיב

רשויות הממשל מקבלות יום יום החלטות וביניהן כאלה שיש להן השפעה משמעותית על המדינה ואזרחיה. תהליך תקין של קבלת החלטות, דרוש שיתבסס על עבודת מטה יסודית הבנויה על דיונים ממצים שנשמכים על מירב המידע והנתונים בנושא בו מדובר ועל שיקולים רלוונטיים. עבודת מטה ראויה כוללת גם תכנון לטווח ארוך, תוך קביעת יעדים וסדרי עדיפויות ונקיטת צעדים המתחייבים מראייה כזו בעוד מועד.

פרקים בדוח זה מראים שהדרישות האמורות טרם הופנמו דיים. הדוח מעלה ליקויים יסודיים בהליכי התכנון וההקמה של ישובים חדשים, ובכלל זה בעבודת המטה לקראת קבלת החלטות של הממשלה על הקמת יישובים. גם בתכנון ובשיווק של קרקע המיועדת לבנייה למגורים הועלו ליקויים, וביניהם ליקויים בעמידה ביעדים שקבעה הממשלה. ליקויים משמעותיים נמצאו גם בתהליך קבלת ההחלטות של פרויקט מרכזי להקמת מערכת מחשוב רוחבית כוללת במשרדי הממשלה – פרויקט המרכב"ה.

תקציב המדינה הינו למעשה הפרוגרמה המרכזית לעבודת הממשלה. הוא כלי ניהולי מרכזי של הממשלה, שאמור לתת ביטוי למדיניות, ליעדים ולסדרי העדיפויות הלאומיים. הכנתו בתהליך תקין, מקצועי ומושכל היא הבסיס לקבלת החלטות וקביעת המדיניות בראיה לטווח קצר ולטווח ארוך. כלי זה אמור גם לשמש לבדיקת הקשר שבין ההוצאות שנעשו לבין התוצאות שהושגו.

גם בהכנתו של התקציב נמצאו ליקויים משמעותיים. הביקורת על תהליך ההכנה והעדכון של תקציב המדינה הצביעה על כך שהממשלה לא השכילה לעשות בו שימוש ראוי כמתחייב מהעקרונות האמורים, ולכן תמונת המצב המצטיירת היא שהתקציב לא מבטא כנדרש את היעדים, את סדרי העדיפויות ואת מידת השגתם. זאת ועוד, הן מקבלי החלטות והן הציבור לא יודעים אילו תוצאות ותפוקות הושגו באמצעות ההוצאות שנעשו ועד כמה הן תרמו לקידום המשק והחברה בישראל.

בדוח זה בחנתי את סדרי קליטתם ותפקודם של עוזרי השרים ויועציהם במשרות אמון. המדובר בכ-300 משרות ויותר. מהבדיקה עלו חריגות רבות של העוזרים והיועצים מסדרי מינהל תקין ואף מקרים לא מעטים של פעילות פוליטית - אישית ומפלגתית, אסורה; הדוח עומד על קשיים של המשרדים הממשלתיים לקיים על עובדים אלה בקרה נאותה ועל הצורך בהסדרה מקיפה של הנושא.

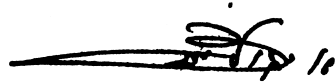
דוח זה כמו דוחות קודמים מצביע, על מינויים פוליטיים ובלתי תקינים, ועל כך ש"שומרי סף" פנימיים לא עמדו בפרץ.

במועד כתיבת שורות אלה אישרה ועדת שרים לענייני חקיקה הצעת חוק שעלולה ליתן הכשר למינויים פוליטיים בשירות המדינה, אשר יבואו לקיצם, עם סיום כהונתו של השר הממנה.

אם תקבל הצעת חוק זו עלול הדבר להביא לפגיעה קשה במינהל, לפגיעה באמון הציבור בו, ולקטיעת הרצף הניהולי עם חילופי השלטון. למסקנה כי מינויים פוליטיים בישראל לא נועדו להגשים מטרות ענייניות - יש אחיזה איתנה במציאות הישראלית. מינויים פוליטיים בארץ משמשים כדי לחלק טובות הנאה למקורבים.



דוח זה, הוא הדוח השנתי האחרון שיתפרסם בתקופת כהונתי. עם סיום תפקידי אני מביע תקווה, כי הממשל והמינהל הציבורי יטו אופן קשובה יותר לדוחות מבקר המדינה למען שיפור המינהל וייעולו, ולמען רווחת האזרח.



אליעזר גולדברג
מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, כט' בניסן התשס"ה
8 במאי 2005

תוכן העניינים

פרק ראשון - מטלות רוחב

מינוי והעסקה של עובדים במשרות אמון בלשכות שרים	
וסגני שרים	5
העסקה ותקינת כוח אדם במשרדי הממשלה	39
קרנות ההשתלמות שהמדינה שותפה בהנהלתן	61

פרק שני - משרדי ממשלה

משרד ראש הממשלה

תכנון והקמה של יישובים חדשים	155
ממצאי מעקב	
עבודת המטה של משרדי הממשלה	191

משרד האוצר

תקציב המדינה

תהליך הכנתו ועדכונו	207
---------------------	-----

אגף החשב הכללי

מאזן המדינה ליום 31.12.03 - ניהול נכסי מדינה מוחשיים	
ורישומם	267
פרויקט המרכב"ה ותקצובו	297

אגף שוק ההון, הביטוח והחיסכון

ממצאי מעקב

הפיקוח על ביטוח חיים משולב בחיסכון	329
------------------------------------	-----

רשות המסים בישראל

- 343 תרומת רשות המסים בישראל למאבק בפשיעה
מתן אישורים מקדמיים על ידי אגף מס הכנסה
355 ומיסוי מקרקעין
363 מיסוי הכנסות שיש להן זיקה לחו"ל

המשרד לביטחון הפנים

משטרת ישראל

- 373 פעולות לצמצום מספר העובדים הזרים בישראל
405 אכיפת צווי הגנה

משרד הבינוי והשיכון

- 419 תכנון ושיווק של קרקע לבנייה למגורים
447 מסירת עבודות תכנון
465 רישום קבלנים ופיקוח עליהם

המינהל לבנייה כפרית ויישובים חדשים

- 483 סיוע במימון פרויקטים ביישובים כפריים

משרד הבריאות

- 496 הפיקוח על ניסויים רפואיים בבני אדם
553 שימוש בציוד רפואי חד-פעמי ממוחזר
567 שירותי בריאות השן
הליכים מינהליים הקשורים לבדיקות, אשפוזים וטיפולים
579 מרפאתיים כפויים בתחום הפסיכיאטריה

ממצאי מעקב

- 593 פיקוח המשרד על מרפאות ומכונים פרטיים

משרד החוץ

- 603 המרכז לשיתוף בינלאומי - סיוע למדינות מתפתחות

משרד החינוך התרבות והספורט

- 623 המינהל לחינוך התיישבותי
645 הטיולים במערכת החינוך

משרד החקלאות ופיתוח הכפר

- 655 מינויים פוליטיים ומינויים בלתי תקינים במשרד החקלאות
ופיתוח הכפר ובתאגידים הקשורים אליו

משרד המשפטים

- 693 העסקת עובדים בהנהלת בתי המשפט ומתמחים במשרד
המשפטים
711 הפיקוח על הקדשות דתיים יהודיים

משרד הפנים

719

משרד הרווחה

- 721 רכישת שירותים חברתיים

משרד התעשייה המסחר והתעסוקה

- 763 עידוד עסקים קטנים
777 קרן סיוע למפעלים במצוקה

מינהל מקרקעי ישראל

- 787 ניהול מקרקעין לאורך חופי הכינרת ושימוש בהם
807 שינוי ייעודן של קרקעות שהוקצו למטרות ציבוריות

ממצאי מעקב

- 815 שימוש מסחרי בקרקעות המינהל

משרד התקשורת

819 הפיקוח האלחוטי על שידורי רדיו

פרק שלישי - מוסדות המדינה ותאגידים

833 בנק החקלאות לישראל בע"מ

851 בנק יהב לעובדי המדינה בע"מ

879 האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים

המוסד לביטוח לאומי

903 תשלום קצבאות זקנה ושירים

חברת החשמל לישראל בע"מ

963 זיהום אוויר מתחנות הכוח הפחמיות

חברת רכבת ישראל בע"מ

975 שדרוג מסילת הרכבת בתוואי תל אביב - ירושלים

ממצאי מעקב

993 הפרדת הרכבת מרשות הנמלים

מוסדות להשכלה גבוהה

1005 פר"ח - פרויקט חונכות

1029 סדרי אבטחה במוסדות להשכלה גבוהה

חברות תשתית אנרגיה

1057 ניפוק דלקים

צים חברת השיט הישראלית בע"מ

1069 הליך מכירתן של מניות צים שבידי המדינה

קרן ג'נרלי

1083 היבטים בפעילותה של הקרן

רשות שדות התעופה

1095 התחייבויות תלויות

מועצה אזורית אפעל

1103 משק הכספים



1127 **חוק יסוד: מבקר המדינה**

1129 **חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]**