



מבקר המדינה

דוח שנתי 56

לשנת 2005
ולחשבונות שנת הכספים 2004



ירושלים, אייר התשס"ו, מאי 2006

מס' קטלוגי 2006-956
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: כתר בע"מ

1. תפקידו של מבקר המדינה על פי החוק

תפקידו של מבקר המדינה מוגדר בחוק יסוד מבקר המדינה. על פי ס' 2(ב) לחוק, על המבקר לבחון את חוקיות הפעולות, טוהר המידות, הניהול התקין, היעילות והחיסכון של הגופים המבוקרים וכל עניין אחר שיראה בו צורך.

2. נושאי הדוח השנתי 56 לשנת 2005

לפנינו הדוח השנתי של מבקר המדינה, הכולל 48 דוחות מתחומים מגוונים ונדונים בו עניינים שיש להם השפעה על המשק והמינהל הציבורי בכללותו ועל פני החברה הישראלית.

הדוח מציג לפני הכנסת והציבור ממצאים הנוגעים לתפקוד הרשות המבצעת.

הדוח מצביע על ליקויים משמעותיים, חמורים ותמוהים בלא מעט מן הגופים המבוקרים, במשרדי הממשלה, במוסדות ובתאגידים, המחייבים תיקון מיד. האזרח זכאי לדעת כי עובדי הציבור המשרתים את המדינה, ערים לביקורת ומפיקים ממנה לקחים. "עובד ציבור" אינו תואר בלבד, אלא שליחות. שליחות בשירות המדינה. אל לעובד הציבור להתעלם מעיקרון זה, מחובה זו. מעמדם של עובדי הציבור בחברה הוא פועל יוצא של דרך מילוי תפקידם. פעולות הנעשות במינהל בלתי תקין ובלתי יעיל, יוצרות אווירה של זילות, של זלזול, אולי גם חוסר אונים כלפי אלו שאצבע הביקורת מצביעה על רשלנותם ומחדליהם.

הדוח מטפל בנושאים המערכתיים האלה: המלחמה בתאונות הדרכים, שהיא משימה לאומית, הקמת פרויקטים במימון גופים ממשלתיים וממלכתיים ברשויות מקומיות, הליכי משמעת בתאגידים סטטוטוריים ובבנק ישראל, העסקת רואי חשבון על ידי גופים שלטוניים והבקרה על תשלומים וזכאים שנעשים בסיוע מערכות ממוחשבות.

3. במשרדי הממשלה

נבדקו אגפים במשרד האוצר, ניהול חובות המדינה, פיקוח ובקרה על ביצוע תקציב המדינה, ביצוע הסדר הקיבוצים, מכרזים לאיוש משרות בכמה משרדי ממשלה באמצעות נציבות שירות המדינה.

ברשות החברות הממשלתיות נבדק מינוי יו"ר המועצה להסדר ההימורים בספורט, חברת נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים במטרופולין ת"א. **ברשות המסים** נבדק הטיפול ביתרות זכות של נישומים. כן נבדקו נושאים **במשרד לאיכות הסביבה. במשטרת ישראל** נבדקו סדרי סגירת תיקים פליליים בשל היעדר עניין לציבור ופיתוח פתרונות חלופיים. **במשרד הבינוי והשיכון** נבדקו עבודות עפר ביישוב צוקים וכן החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים.

במשרד הבריאות נבדקו סוגיות בתחום הרפואה הראשונית בקהילה, יחידות לטיפול קרינה, שירותי בריאות נוספים ושמירת זכויות העמיתים, אמצעים להגברת התחרות בין קופות החולים וניידות המבוטחים ביניהן, הקצאת תרופות למבוטחים בקופות החולים והיבטים בטיפול בקשיש הסיעודי.

במשרד החינוך, התרבות והספורט נבדקו מרכזים לפיתוח סגלי הוראה, מינהל הספורט ופעולות ראש מינהל הספורט. במשרד זה התבצעה **בדיקת מעקב בנושא התמריצים לעובדי הוראה** לאחר שהנושא נבדק ופורסם בשנת 2000. המעקב נועד לבדוק אם תוקנו הליקויים שהועלו בדוח הקודם. **במשרד החקלאות ופיתוח הכפר** נבדקו המחקר החקלאי ופעולות לשימור איכות הקרקע ו**בחברת אגרוסקו**, חברה לייצוא חקלאי בע"מ, נבדק נושא מימון נסיעות לחו"ל של חברי כנסת ודירקטורים. **במשרד המשפטים** נבדק המכון להשתלמות פרקליטים ויועצים משפטיים. **במשרד הפנים** נבדקו הוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה. **במשרד התיירות** בוצעה **בדיקת מעקב** לגבי הגנת מלונות באזור ים המלח מפני הצפה. זאת לאחר בדיקה קודמת שהסתיימה בספטמבר 2002 (ממצאיה פורסמו בדוח שנתי 53ב) כאשר בבדיקה הנוכחית נבדקו הפעולות שנעשו מאז הדוח הקודם, להגנת המלונות מפני הצפה.

במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, ובמינהל מקרקעי ישראל נבדקו נושאים הקשורים לשימוש בקרקע שהוקצתה לתעשייה, בפטור ממכרז באזורי עדיפות לאומית וכן נבדקה עסקת נמל יפו.

גם **במינהל מקרקעי ישראל** בוצעה **בדיקת מעקב** לגבי העברת זכויות לרישום במקרקעין עירוניים, לאחר בדיקה קודמת שממצאיה פורסמו בדוח שנתי 54ב, לתקופה אפריל-אוגוסט 2003. מטרת **בדיקת המעקב** הייתה לבדוק אם תוקנו הליקויים שצוינו בדוח הקודם.

במשרד התשתיות הלאומיות נבדק פרויקט הולכת הגז הטבעי, רציפות אספקת החשמל, מניעת המלחה וזיהום של האקוויפרים ונושא הקמת מתקנים להתפלת מי ים.

4. במוסדות המדינה ותאגידים

נבדק **איגוד הכדורסל בישראל** ופעילות עובדי מדינה ונושאי משרה בשירות המדינה במוסדות האיגוד.

במוסד לביטוח לאומי נבדק תשלום גמלאות למוגבלים בניידות. **במוסדות להשכלה גבוהה** נבדקו ההשקעות הפיננסיות באוניברסיטאות ת"א, בר אילן ובן גוריון בנגב וכן הסיוע הכספי לסטודנטים.

ברשות הדואר נבדק דואר השליחים וברשות השידור נבדקו ההתקשרויות לשם הפקת תכניות טלוויזיה בעברית. **ברשות ניירות ערך** נבדק הפיקוח על הנפקת ניירות ערך ו**באל על נתיבי אויר לישראל בע"מ**, נבדקה שאלת הבטחת ענייניה החיוניים של המדינה באמצעות "מניית המדינה", זאת לאחר הפרטת החברה.

5. המבקרים וצורכי הביקורת בדוח זה

במשרד מבקר המדינה מועסקים כיום כ-500 עובדים ובהם כ-350 מבקרים מקצועיים ו-150 עובדים מינהליים. רוב העובדים במשרד הם אקדמאים המדורגים בדירוג הביקורת ומהם 30% בעלי תואר ראשון, 15% סיימו לימודי תעודה לאחר תואר ראשון, 53% **בעלי תואר שני** ו-2% בעלי תואר שלישי. מספרם הרב של העובדים האקדמאים, בעלי תארים מתקדמים, נובע מהצרכים המקצועיים של המשרד כגוף המבצע את ביקורת המדינה באופן מקצועי, יסודי ומעמיק.

מקצועיותם הגבוהה של עובדי משרד מבקר המדינה, ניסיונם העשיר, יושרם האישי, עצמאותם ובעיקר עבודתם שמתבצעת ללא משוא פנים וללא השפעות חיצוניות, הם הערובה הראויה לאובייקטיביות ולעומק הבדיקה. המטלות המופיעות בדוח זה נבדקו חודשים ארוכים, תוך הקפדה על מהימנות הדוחות ושמירה קפדנית על כללי הצדק הטבעי, המחייבים קבלת תגובת המבוקר לפני הסקת מסקנות סופיות בעניינו.

6. ביקורת העתיד - תכנית העבודה של משרד מבקר המדינה

(א) דוח ביקורת זה, 56 בשנת 2005, עמד במרכז עבודתו של משרד מבקר המדינה במהלך השנה. מתווספים אליו, במועדים אחרים, דוחות ביקורת שנתיים הנערכים בחטיבת הביטחון ובחטיבת הרשויות המקומיות במשרד המבקר.

במהלך השנה התפרסמו גם דוחות ביקורת מיוחדים שעניינם נושאים המצויים על סדר היום הלאומי ועיקרם: בדיקה בשטח "בזמן אמת", כדי לאפשר תיקון ליקויים ופגמים כבר בעת היווצרותם.

(ב) כל דוחות הביקורת, הדוחות הרגילים והדוחות המיוחדים, מגשימים את **מדיניות משרד מבקר המדינה** אשר עיקרה הן:

- (1) **בדיקה "בזמן אמת"** - בהתייחס בעיקר לדוחות המיוחדים.
- (2) **פרסום שמות המבוקרים** - בדוחות הביקורת, לאחר שהפרסום נבדק בדיקה קפדנית ויסודית כדי למנוע פגיעה מיותרת בשמו של מבוקר.
- (3) **אחריות אישית של המבוקרים** - הכלל הוא כי מי שעומד בראש הפירמידה או קרוב אליה, צריך לשאת באחריות אישית במקרים ראויים.

(4) חיוב בהחזרת כספים למדינה - במקרים שהמבוקרים שלחו את ידם לקופת המדינה, אם בתנאי שכר ובתנאי שירות חריגים, בלתי מקובלים ובלתי ראויים לחלוטין, ואם במקרים מיוחדים שבהם הוכחה מידת רשלנות מרבית, "עצימת עיניים" של עובדי הציבור, לגבי תשלום כספים, ללא כל בסיס, מאוצר המדינה.

(5) מעקב אחר ביצוע דוחות הביקורת - לרבות בדיקות חוזרות בגופים המבוקרים. בדוח שלפנינו נערכו מעקבי ביצוע אצל כמה מבוקרים, באמצעות "דוחות מעקב".

7. חלק מרכזי ומשמעותי בעבודת הביקורת יתרכז גם להבא במאבק **בשחיתות הציבורית ולמען טוהר המידות**. הדוחות המיוחדים ומספר רב של חקירות רגילות שיתבצעו, יתרכזו השנה בבדיקת נושאים הנוגעים לשחיתות ולדרכים לעקירתה מן השורש. השחיתות הציבורית היא סכנה ממשית לחברה הישראלית ומחייבת ריכוז כל הכוחות, אם במשרד מבקר המדינה, אם ברשות המבצעת, היועץ המשפטי לממשלה ומשטרת ישראל ואם ברשות השופטת, בענישה מתאימה. השחיתות תיעקר מן השורש רק ביד קשה, ללא פשרות.

משרד מבקר המדינה הוא כיום, באופן מעשי, "הרשות הרביעית" מרשויות המדינה. דמוקרטיה מחייבת ביקורת ראויה וחדה. ביקורת צריכה להיות מחד הוגנת וישרה אך מאידך גם חריפה, חסרת פניות ותקיפה.

ב"קליפת אגוז", זו מדיניותו העכשווית של משרד מבקר המדינה.



מיכה לינדנשטאוס
מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, אייר התשס"ו
מאי 2006

תוכן העניינים

פרק ראשון - נושאים מערכתיים

3	 ההתמודדות עם תאונות הדרכים
	הקמת פרויקטים במימון גופים ממשלתיים וממלכתיים
77	 ברשויות מקומיות
	הליכי משמעת בתאגידים סטטוטוריים ובבנק ישראל
105	 הליכי משמעת בתאגידים סטטוטוריים
125	 הליכי משמעת בבנק ישראל
133	 העסקת רואי חשבון על ידי גופים שלטוניים
	הבקרה על תשלומים לזכאים שנעשים
153	 בסיוע מערכות ממוחשבות

פרק שני - משרדי ממשלה

179	 משרד האוצר
	אגף החשב הכללי
181	 מאזן המדינה ליום 31.12.04 - ניהול חובות המדינה
	תקציב המדינה
203	 פיקוח ובקרה על ביצוע תקציב המדינה
235	 ביצוע הסדר הקיבוצים
	נציבות שירות המדינה
249	 מכרזים לאיוש משרות בכמה משרדי ממשלה
	רשות החברות הממשלתיות
285	 מינוי יו"ר המועצה להסדר ההימורים בספורט

חברת נת"ע - נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ

319 ביצוע פרויקט הסעת המונים במטרופולין תל אביב

רשות המסים בישראל

335 הטיפול ביתרות זכות של נישומים

המשרד לאיכות הסביבה

343 פיתוח בר קיימא

המשרד לביטחון הפנים

משטרת ישראל

353 סדרי סגירת תיקים פליליים בשל היעדר עניין לציבור
ופיתוח פתרונות חלופיים

379 **משרד הבינוי והשיכון**

381 עבודות עפר ביישוב צוקים

387 **החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי
בעיר העתיקה בירושלים בע"מ**

403 **משרד הבריאות**

405 סוגיות בתחום הרפואה הראשונית בקהילה

427 יחידות לטיפול קרינה

471 שירותי בריאות נוספים – שמירת זכויות העמיתים

499 אמצעים להגברת התחרות בין קופות החולים
וניידות המבוטחים ביניהן

527 הקצאת תרופות למבוטחים בקופות החולים

571 היבטים בטיפול בקשיש הסיעודי

595 **משרד החינוך, התרבות והספורט**

597 מרכזים לפיתוח סגלי הוראה

609	מינהל הספורט
627	פעולות ראש מינהל הספורט
	ממצאי מעקב
639	תמריצים לעובדי הוראה
	משרד החקלאות ופיתוח הכפר
645	.....
647	המחקר החקלאי
665	פעולות לשימור איכות הקרקע
	אגרוסקו חברה ליצוא חקלאי בע"מ
673	מימון נסיעות לחו"ל של חברי כנסת ודירקטורים
	משרד המשפטים
677	המכון להשתלמות פרקליטים ויועצים משפטיים
	משרד הפנים
687	הוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה
	משרד התיירות
	ממצאי מעקב
715	הגנת מלונות באזור ים המלח מפני הצפה
	משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה
729	.....
729	מינהל מקרקעי ישראל
	השימוש בקרקע שהוקצתה לתעשייה בפטור ממכרז
731	באזורי עדיפות לאומית
747	עסקת נמל יפו
	ממצאי מעקב
763	העברת זכויות ורישום במקרקעין עירוניים

769	.....	משרד התשתיות הלאומיות
771	.....	פרויקט הולכת גז טבעי
789	.....	רציפות אספקת החשמל
803	.....	מניעת המלחה וזיהום של האקוויפרים
819	.....	הקמת מתקנים להתפלת מי ים

פרק שלישי - מוסדות המדינה ותאגידים

837	.....	איגוד הכדורסל בישראל
839	.....	איגוד הכדורסל בישראל
		פעילות עובדי מדינה ונושאי משרה בשירות המדינה
869	.....	במוסדות איגוד הכדורסל בישראל

המוסד לביטוח לאומי

911		תשלום גמלאות למוגבלים בניידות
-----	-------	-------------------------------

מוסדות להשכלה גבוהה

		השקעות פיננסיות באוניברסיטאות
939	.....	תל-אביב, בר-אילן ובן-גוריון בנגב
965	.....	סיוע כספי לסטודנטים

רשות הדואר

995		דואר שליחים
-----	-------	-------------

רשות השידור

1003		התקשרויות לשם הפקת תכניות טלוויזיה בעברית
------	-------	---

רשות ניירות ערך

1023 הפיקוח על הנפקת ניירות ערך

אל על נתיבי אויר לישראל בע"מ

1043 הבטחת ענייניה החיוניים של המדינה באל על



1057 **חוק יסוד: מבקר המדינה**

1059 **חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]**