



מבקר המדינה

דוח שנתי 57א

- תקציר -



ירושלים, כסלו התשס"ז, דצמבר 2006

מס' קטלוגי ת/957-2006
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 ביקורת זה (57א) - עוסק בביקורת על מערכת הביטחון על שלל מרכיביה - משרד הביטחון, צה"ל, התעשיות הביטחוניות וארגונים נוספים הקשורים בה. הביקורות הכלולות בדוח זה הן ביקורות מקיפות, העוסקות, לא אחת, בסוגיות רוחב הנוגעות במוכנות הצבא, בתפקודו, וביחסה של מערכת הביטחון לאוכלוסיות הקשורות אליה. הדוח הנוכחי מתייחס גם לשורה ארוכה של נושאים שמערכת הביטחון עוסקת בהם באורח שוטף, ויש בהם כדי להשפיע על תפקודה ואף להשליך על תהליכים הקשורים בגופים שאינם חלק ממערכת הביטחון.

דוח זה הוא דוח הביקורת הראשון בנושאי הביטחון היוצא לאחר המלחמה שהתנהלה בצפון במהלך שנת 2006. הביקורות הכלולות בדוח נערכו אמנם לפני המלחמה, ואולם קריאתו של הדוח תלמדנו, כי חלק לא מבוטל מן הביקורות עוסק באותן בעיות שבאו לכדי ביטוי בהתנהלות מערכת הביטחון במלחמה. כך, בין השאר, העלתה ביקורת שנערכה על הכשרת הקצונה הבכירה בצה"ל, ממצאים חמורים המצביעים על כי חלק ניכר מסגל הפיקוד הבכיר בצה"ל אינו עובר את ההכשרות המחייבות, וגם כשירותה של הקצונה הבכירה, העוברת הכשרות אלה, נפגעת בשל הליקויים הבסיסיים שנמצאו בה, דבר הטומן בחובו סכנה של היעדר שפה מקצועית משותפת וברורה, שהיא הכרחית לניהול ולפיקוד על מסגרות גדולות בצה"ל, בשגרה ובחירום. נושא נוסף, הקשור בטבורו למוכנות למלחמה, הוא הממשק שבין תהליכי התכנון והתקצוב בצה"ל, שאף בו נתגלו ליקויים חמורים שעיקרם שימוש בכלים תכנוניים שאינם מבטיחים מיצוי מיטבי של משאבים העומדים לרשות צה"ל. נזכיר, כי משרד מבקר המדינה התריע בעבר על הצורך הקיים בבניית תכנית תקציב רב-שנתית למערכת הביטחון, בשיתוף האוצר, תכנית שתבטיח, כי משאביה המצומצמים של המדינה ימוצו באורח מירבי שיבטיח את מוכנותה הביטחונית של מדינת ישראל לכל עימות עתידי.

ביקורות אלו מצטרפות לשורה ארוכה של דוחות ביקורת שערך משרד מבקר המדינה בנושאי ביטחון בשנים האחרונות, דוחות המצביעים על ליקויים מהותיים בתפקודם של חלק מן הגופים הביטחוניים, כמו גם של גופי התכנון והביקורת על מערכת הביטחון (דוגמת המועצה לביטחון לאומי). דוחות אלו, שהתריעו על כשלים מרכזיים בהיערכות לחירום, הנבדקת בימים אלה גם בנוגע למלחמה בצפון, מלמדים לא רק על תפקידו החשוב של משרד מבקר המדינה בבחינת המוכנות הכוללת של מערכת הביטחון, אלא גם על החשיבות הגדולה שביישום ממצאי הביקורת, יישום שעניינו למנוע הישנות כשלים אלה בזמן חירום ובמלחמה.

מבין דוחות הביקורת החשובים הנכללים בדוח בחרתי לציין את הדוח העוסק בטיפול בהסרת לוחות אזבסט בצה"ל ובמשרד הביטחון. הסכנה לחיי אדם הטמונה באזבסט ידועה שנים ארוכות, חרף זאת, נתגלתה במהלך הביקורת סחבת ארוכה וליקויים רבים בטיפול של מערכת הביטחון בהסרת לוחות האזבסט באותם מבנים המשרתים את חיילי צה"ל ואת עובדי מערכת הביטחון.

חמור מכך, שעה שצה"ל ומשרד הביטחון פועלים באיטיות להסרת המפגע, הרי מחוץ לצה"ל לא מתקיימת פעילות מוסדית מכוונת לטיפול במפגע.

משרד מבקר המדינה מייחס חשיבות רבה ליישום ממצאי הביקורת והמלצותיה בידי הגופים המבוקרים, ועל כן נערכות באורח שוטף ביקורות מעקב על דוחות קודמים. הפעם נערכה ביקורת מעקב על נושא שירות נשים בצה"ל, נושא שמשרד מבקר המדינה עסק בו בעבר (דוח 53א). ממצאי הביקורת העלו, כי חלק ניכר מהמלצות העבר יושמו, וכי צה"ל נקט צעדים משמעותיים לתיקון הליקויים. עם זאת, נמצא, כי חרף הנחיות הדרגים הבכירים בצה"ל, טרם נעשו צעדים למיצוי מלא של פוטנציאל השירות של נשים, לרבות בדרגות הקצונה הבכורות. בהקשר זה אני מפנה גם לדוח העוסק בטיפול בהטרדות מיניות בצה"ל, המצביע על ליקויים, לרבות עיכובים בלתי סבירים, בטיפול בנושא זה על ידי גורמי אכיפת החוק בצבא.

רשימת הביקורות החשובות שבדוח היא ארוכה, חלקן - דוגמת הדוח בדבר הפעלת כוחות משמר הגבול תחת פיקוד צה"ל - עוסקות בנושאים נורמטיביים עקרוניים; חלקן - דוגמת הטיפול בנפקדים ועריקים - בנושאי כוח אדם ותקציב; וחלקן - דוגמת הביקורת על הקמת מבני המשרדים החדשים ב"מחנה רבין", או הביקורות העוסקות בארגון האלמנות והיתומים ובארגון "יד לבנים" - מצביע על כשלים בהתנהלותם של גורמי מטה שונים בצה"ל, במשרד הביטחון ובחברות הממשלתיות ובארגונים הקשורים בהם.

לחיוב נדגיש, כי במקרים רבים פועלים בצה"ל ובמשרד הביטחון באורח תקין ויעיל, ואף עושים לתיקון אותם ליקויים שנתגלו בעבר בדוחות הביקורת. עם זאת, יש להעמיק את נושא הפיקוח, התכנון והבקרה על פעולות מערכת הביטחון על כל מרכיביה, וזאת משום שאין בוודאי חולק שביטחון המדינה עומד בראש מעייני אזרחי ישראל.



מיכה לינדנשטראוס
מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, כסלו התשס"ז
דצמבר 2006

תוכן העניינים

פרק ראשון - מערכת הביטחון

צבא ההגנה לישראל

3	פעולות הביקורת.....
5	סוגיות נבחרות בממשק שבין תהליכי התכנון והתקצוב בצה"ל
9	הכשרת הקצונה הבכירה בצה"ל
15	כוחות משמר הגבול תחת פיקוד צה"ל
21	הטיפול בהסרת לוחות אזבסט בצה"ל ובמשרד הביטחון.....
25	הטיפול של צה"ל בנפקדים ובעריקים
31	הטיפול של צה"ל בהטרדות מיניות

מעקב מורחב

35	שירות נשים בצה"ל ושירותן ביחידה צבאית הפועלת במשרד הביטחון
----	--

משרד הביטחון

39	פעולות הביקורת.....
41	סוגיות הקשורות במבני משרדים חדשים במתחם מחנה רבין
45	פיגורים בתשלומי משרד הביטחון לספקים
	פעילותו של משרד הביטחון להצגה ולהנחלה של מורשת של
47	צה"ל ושל כוחות המגן שקדמו לו

ארגון אלמנות ויתומי צה"ל

51	פעולות הביקורת.....
51	ארגון אלמנות ויתומי צה"ל.....

ארגון יד לבנים

55	פעולות הביקורת.....
55	ניהול דוחות כספיים ופיקוח על סניפים בארגון יד לבנים

התעשייה האווירית לישראל בע"מ

- 57פעולות הביקורת
- התקשרות התעשייה האווירית עם ספקים ונותני שירותים :
- 57 א. התקשרות עם קבלני הזנה במתחם נתב"ג
- ב. התקשרות עם קבלן לניקוי מטוסים בכנף התובלה של
- 59 חיל האוויר

התעשייה הצבאית לישראל בע"מ (תעש)

מעקב

- 61פעולות הביקורת
- 61 הדוחות הכספיים של תעש לשנים 2003 ו-2004

פרק שני - משרדי ממשלה

משרד התחבורה

- 65פעולות הביקורת

פרק שלישי

הוועדה לאנרגיה אטומית

- 69פעולות הביקורת
- 69 ניהול משאבי אנוש בקריה למחקר גרעיני

פרק ראשון

מערכת הביטחון

צבא הגנה לישראל

פעולות הביקורת

נבדקו היבטים בתהליכי התקצוב והתכנון של תכניות העבודה השנתיות והרב-שנתיות שמקיים צה"ל, ובכלל זה קיום מתודולוגיית תכנון מעודכנת, אופן ביצוע שלבי התכנון העיקריים במטכ"ל, וקיום כלי תמחור בידיו, התומכים בעבודת התכנון שבאחריותו. כמו כן נבדקו הערכותיו של צה"ל אודות יכולתו להוציא אל הפועל את תכנית העבודה הרב-שנתית "קלע" במדרגת תקציב מצומצמת. במסגרת זו נבדקו תהליכי התכנון המתקיימים במטכ"ל, ותכנון רמות מלאי התחמושת של מפקדת הזרוע לבניין הכוח ביבשה ושל חיל האוויר והחלל, והבקרה עליהן.

בנושא הכשרת הקצונה הבכירה בצה"ל נבדקו בעיקר: מדיניות ההכשרה של הקצונה הבכירה ויישומה; כפיפותה של המכללה לביטחון לאומי (המב"ל), וכן ההכשרות וסגל ההדרכה בה; הפיקוח והבקרה על עבודת המרצים והיועצים במכללה לביטחון לאומי ובמכללה לפיקוד ומטה; היבטים בפעילות המכון לחקר תורת המערכה (המלת"ם); תכנית "מפנה"; והתקשרויות עם גופים אזרחיים. הביקורת נערכה בצה"ל ובמשרד הביטחון. בדיקות השלמה נעשו באוניברסיטת חיפה ובאוניברסיטה העברית בירושלים.

נערכה ביקורת בנושא שילובם של כוחות משמר הגבול (להלן - מג"ב) תחת פיקוד (להלן - ת"פ) צה"ל באזור יהודה והשומרון ובגזרת הגבול עם מצרים. נבדקו סוגיות הנוגעות להכפפה זו ובהן: הבסיס החוקי להכפפה קבועה של כוח משטרי לצה"ל; קביעת הצורך המיבצעי ביחידות מג"ב ת"פ צה"ל ומשמעות המונח "תחת פיקוד" בהקשר להכפפה זאת; נוהל העבודה המשותף לצה"ל ולמשטרת ישראל (המכונה "האמנה") בנוגע ליחידות מג"ב ת"פ צה"ל; היבטים במיצוי המיבצעי ובבנינו של כוח זה בפיקוד המרכז ובפיקוד הדרום; וכן סוגיות הקשורות בניהול ובמיצוי כוח האדם ביחידות מג"ב ת"פ צה"ל, ובהיבטים תקציביים. הביקורת נערכה בצה"ל ובמשטרת ישראל, לרבות במפקדת מג"ב ובחלק מיחידות מג"ב ת"פ צה"ל.

נבדק הטיפול בהסרת לוחות אזבסט במחנות צה"ל ברחבי הארץ והטיפול של משרד הביטחון במבנים שלו המכילים אזבסט. זאת, תוך מתן דגש על הטיפול באזבסט מהסוג הפריך, שהוא רך יותר, נוטה להתפורר ולפזר סיבים באוויר, וככזה הוא מסוכן ביותר לבריאות ודורש הסרה. הביקורת נערכה בצה"ל, במשרד הביטחון ובמשרד להגנת הסביבה.

נבדק הטיפול של צה"ל בנפקדים ובעריקים בשירות סדיר (בנושאים מסוימים התייחסה הביקורת גם לנפקדים ולעריקים בשירות מילואים). נבדקו בעיקר:

היקפי נפקדות ועריקות של חיילים בשירות סדיר; הטיפול של יחידות ומפקדות באירועי נפקדות, ובמיוחד יישום חוזר מזכירות הפיקוד העליון בנושא ההיעדרות משירות סדיר, על ידי היחידות; הטיפול בנפקדים ובעריקים שברשותם נשק; והפעולות לאיתור ולמעצר עריקים. כמו כן, נבדק נושא המידע בנוגע למיועדים לשירות ביטחון ולחיילים. הביקורת נערכה בצה"ל. בדיקות השלמה נעשו בשירות הביטחון הכללי.

ביקורת בנושא הטיפול בהטרדות מיניות נערכה בצה"ל. נבדקו בעיקר: משך הזמן לטיפול בתיקים של הטרדה מינית; סדרי השיפוט של תלונות על הטרדה מינית בדין משמעתי, לרבות שיפוט הדן בתלונות על הטרדה מינית במסגרת הליך פיקודי ביחידות; והתרת התחייבויות ביוזמת הצבא של משרתים בשירות קבע שהורשעו בעבירות על הטרדה מינית. במסגרת ביקורת זאת נבדק גם הטיפול של משרד הביטחון בתיקים של הטרדות מיניות של חיילות המשרתות ביחידה צבאית הפועלת במסגרתו.

נערכה ביקורת מעקב, שתכליתה לבדוק באיזו מידה תוקנו הליקויים העיקריים שהועלו בשתי ביקורות בנושא שירות צבאי של נשים, שממצאיהן פורסמו בדוח שנתי 53 א של מבקר המדינה (2002): האחת, שנערכה בצה"ל, בנושא "שירות נשים בצה"ל"; השנייה, שנערכה ביחידה צבאית הפועלת במשרד הביטחון, בנושא "שירות מוכר מחוץ לצה"ל". כמו כן, נבדק במסגרת ביקורת מעקב זו נושא נוסף והוא יישום המלצות והחלטות בעניין קידום קצונת הנשים בצה"ל.

סוגיות נבחרות בממשק שבין תהליכי התכנון והתקצוב בצה"ל

צה"ל מכין את תכניות עבודתו השנתיות והרב-שנתיות במסגרת תקציב, שמעמיד לרשותו אגף התקציבים במשרד הביטחון (להלן - את"ק). תכניות עבודה אלו מתגבשות בתהליך מורכב, שבו לוקחים חלק המטכ"ל וגופי צה"ל. על פי פקודת הארגון של אגף התכנון בצה"ל (להלן - אג"ת), עליו לפתח מתודולוגיה ומודלים לגיבוש תכניות עבודה שנתיות ורב-שנתיות ולניתוחן. כמו כן תפקידו, בין היתר, להנחות, לרכז, לתאם, להכין ולבקר את התכניות השנתיות והרב-שנתיות לבניין צה"ל ולהפעלתו בשוטף, ובכלל זה קביעת מסגרות משאבים בתחום התקציב, כוח האדם והאמצעים, ולגבשן לכדי תכנית משולבת, על כלל מרכיבי בניין הכוח. על פי הוראות משרד הביטחון, ייעודו של את"ק הוא תכנון, ניהול ובקרה על תקציב הביטחון.

בשנת 2005 פרסם משרד מבקר המדינה דוח בנושא תהליך קביעת מסגרת לתקציב הביטחון במטבע מקומי. בין היתר עלה ברוח זה, כי בשנים 2003-2005 נקבעה מסגרת תקציב הביטחון תוך התמקדות בהקצאת משאבים לטווח הקצר בלבד, קרי - תקציב שנתי, ואילו תכנית העבודה הרב-שנתית של מערכת הביטחון התבצעה בלי שהייתה מסגרת מקורות ארוכת טווח למימושה. נוכח זאת המליץ מבקר המדינה, שתיבנה תכנית עבודה רב-שנתית מתואמת עם משרד האוצר בכל הקשור להקצאת המקורות למימושה, תוך הבטחת מסגרת מקורות יציבה בדגש לטווח הקצר, למעט חריגים. מסגרת זו, צריך שתקבע על דעת הדרג המדיני מתוך ראיית היעדים הלאומיים, ובכלל זה הצורך בהקצאת משאבים לטובת פעילות מערכת הביטחון, לעומת יעדי משק אחרים.

במסגרת הדוח הנוכחי, בדק משרד מבקר המדינה את תהליך הכנת תכניות העבודה שמקיים אג"ת אל מול הקצאת מסגרות התקציב בש"ח עבורן, במישור השנתי והרב-שנתי, כפי שהתבצעו בשנים 2004 ו-2005. בין היתר נבדקו בהקשר זה: המתודולוגיה של התכנון; מידת התיאום בין תהליך התכנון במטכ"ל לתהליך התכנון בגופי צה"ל; הליך קביעת מסגרות התקציב בש"ח לגופים השונים; ומעקב ובקרה של אג"ת אחר תהליכי בניין הכוח. בנוסף לכך נבדקו תהליכים המתקיימים באג"ת לקביעת תקנים של רמות מלאי התחמושת בחירום, לקביעת יעדי ההצטיידות בתחמושת, והבקרה של אג"ת על רמות המלאי שבחיל האוויר והחלל (להלן - ח"א) ובמפקדת הזרוע לבניין הכוח ביבשה (להלן - מז"י); נושאים הממחישים את הממצאים שעלו בביקורת.

נמצא, כי בצה"ל מתבצעים תהליכי תכנון ותקצוב מורכבים ורבי-היקף של גיבוש תכניות העבודה השנתיות והרב-שנתיות, שנועדו למצות את בניין כוחו של צה"ל במסגרת המשאבים העומדת לרשותו. תכניות העבודה, המתגבשות בתהליכים אלה, אמורות להיקבע תוך התאמה בין היקף הפעילות המתוכנן לבין מקורות התקציב, והן מושפעות מאירועים חיצוניים, דוגמת השינויים בהערכות המבצעיות לטווח הקצר ולטווח הארוך ובמסגרות התקציב שהמדינה מעמידה לרשות מערכת הביטחון. עם זאת, העלה הדוח ליקויים בתהליכי התכנון, המשפיעים באופן משמעותי על התיאום שבין תכניות העבודה לבין הקצאת מקורות התקציב. להלן עיקרי הממצאים:

א. העקרונות, הכללים והשיטה לתכנון ולהכנה של תכנית עבודה רב-שנתית (להלן - תר"ש) ותכנית עבודה שנתית הוגדרו במסמך של אג"ת משנת 1994 (להלן - ספר היסוד). אולם, מחד, תהליך התכנון התקיים בצה"ל בפועל באופן ובלוחות זמנים שונים מאלה שהוגדרו בספר היסוד, ומאידך, הספר לא עודכן מאז כתיבתו, על אף שחלו שינויים מהותיים בארגון ובמבנה של צה"ל, ובכלל זה שינויים בתחומי האחריות והסמכות של חלק מהגורמים המוזכרים בו.

ב. נוהל משנת 2002 בנושא הכנת תכנית העבודה של המטה הכללי (להלן - הנוהל המטכ"לי) אינו מפורט במידה מספקת, ואין התאמה בינו לבין ספר היסוד, הן בלוחות הזמנים והן במתודולוגיה של תהליך התכנון.

ג. בזרועות צה"ל נכתבו נהלים פנימיים להכנת תכניות העבודה. לוחות הזמנים שנקבעו בנהלים הפנימיים במז"י ובח"א מקדימים את אלה שבנוהל המטכ"ל. בנוסף לכך, בשנים 2004 ו-2005 התקיים תהליך התכנון במטכ"ל באיחור לעומת לוחות הזמנים שבנוהל המטכ"ל, כך שנפער פער זמנים ניכר בינו לבין תהליך התכנון שהתקיים בזרועות. במצב זה, התקבלו בזרועות החלטות מרכזיות הנוגעות לפעילותן בשנה העוקבת, עוד בטרם קיבלו את ההנחיות לתכנון תכניות עבודתם מאג"ת.

ד. קיים שוני בין מז"י לבין ח"א במידת התיאום והשילוב עם גורמי התכנון במטכ"ל ועם תהליך התכנון המטכ"לי. כמו כן, קיימים הבדלים בין מרכיבים שונים בשיטות התכנון שנקבעו במז"י ובח"א, כאשר כל זרוע פיתחה מתודולוגיה משלה, בלי שאג"ת בחן את מידת יעילותה ואת התאמתה לתהליך התכנון הכלל-צה"לי.

ה. בתחילת תהליך התכנון מקיים אג"ת שלב של תכנון ראשוני המכונה "קדם-תכנון". דרישות אג"ת מהגופים לגבי מתכונת הצגת תכניותיהם בשלב תכנון זה, שאמורות היו לספק לו מידע חיוני לביצוע ניתוחים ולגיבוש המלצות בנוגע להקצאת המשאבים ולקביעת היעדים לשנות התכנון, לא נענו על ידי מז"י וח"א; גופים אלה לא העבירו לאג"ת את כל המידע הנוגע לתכנון תכניותיהם לשנה העוקבת; אג"ת לא קיים בקרה מספקת על הנתונים שהציגו בפניו הגופים, ובכלל זה על תמחור הנושאים השונים שנעשה על ידיהם.

ו. בשלב קביעת מסגרות התקציב של הגופים לשנה העוקבת (קביעת נקודת העבודה) אג"ת לא בחן חלק מהשינויים שחלו בהיקף פעילות הגופים. הערכות אג"ת בנוגע למשמעויות המיבצעיות והאחרות הצפויות בתכניות הגופים, במדרגות תקציב שונות, לא התבססו לרוב על תחשיבי עלות, ונעשו בלי שהכיר חלק מסדרי העדיפות ומכיווני הפעולה, שנבחנו בגופים כצעדי התכנסות אפשריים. עקב כך, עיקר הערכותיו לא התממשו. כמו כן, לא נמצא בידי אג"ת ביסוס לאופן שבו המליץ להשית על הגופים את הקיצוץ התקציבי, שנקבע לצה"ל בשנת 2006.

ז. בהנחיות לתכנון, שהפיץ אג"ת לגופים בצה"ל, היו כלולים יעדים, שלעתים לא היו בני-השגה, בשל המגבלה התקציבית. במקרים מסוימים ההנחיות לתכנון לא היו מעודכנות, כיוון שאג"ת לא קיבל במועד מידע על החלטות הגופים, לעתים אף בנושאים משמעותיים כגון גודל הסדכ. כמו כן, ההנחיות לתכנון לא כללו יעדים ומדדים מפורטים בנוגע לתחומים שונים, דוגמת היקף ההתעצמות שעליהם לכלול בתכניותיהם.

ח. תיעוד תהליך התכנון באג"ת לקה בחסר בעיקר בנוגע לשיקולים שהיו בבסיס החלטות מרכזיות שהתקבלו. מצב זה פגם בביסוס הידע הארגוני, ביכולת להנחילו לבעלי התפקידים שיבואו לעתיד, וביכולת לקיים תחקור והפקת לקחים בנוגע לטיבו.

ט. אף שקיימים בצה"ל מספר מודלים לחישוב עלויות של משימות ופעילויות מסוימות, לא קיים מודל תמחירי מקיף לכלל המרכיבים שבתכניות העבודה, ולמגמות התפתחותם בשנים הבאות. מודלים תמחיריים הנוגעים לבניין הכוח, שפותחו בגופי צה"ל, לא נבחנו בחלקם הגדול על ידי אג"ת, במסגרת הבקרה והמעקב שעליו לקיים על מרכיבי העלות של פעילויות צה"ל מתוקף פקודת הארגון שלו, ולעתים אג"ת אף אינו מכיר אותם. נוכח תשתית תמחירית מוגבלת במטכ"ל לגבי פעילות צה"ל, קיים קושי להערכת התקציב הנדרש המתוכנן לגופים השונים בשנת העבודה העוקבת ובתור"ש, לבחינת חלופות שונות לביצוע, ולקביעת אופן הקצאת התקציב בין תחומי הפעילות והגופים השונים, לשם השגת היעדים הביטחוניים בעלות ממוזער.

י. תר"ש "קלע", שתוכננה לשנים 2004-2008, הגדירה שתי הנחות לתקציב שנתי - מינימאלי (35.3 מיליארד ש"ח) ומקסימאלי (36.5 מיליארד ש"ח). בתהליך גיבוש התר"ש ואחריו העריכה מערכת הביטחון, כי במדרגת התקציב המינימאלי, יהיה ביכולתה להוציא אל הפועל את תר"ש "קלע", זאת נוכח מקורות תקציב שהיו צפויים להתפנות בתכניות הגופים בתקופת ביצועה. על אף זאת, לא הוצגה מדרגת תקציב זו לגורמים מחוץ למערכת הביטחון, לרבות לראש הממשלה, כמו גם

ההערכה שבמסגרתה ניתן לממש את תר"ש "קלע"; זאת, שעה שהמדרגה המקסימאלית הוצגה כמינימום הנדרש, שממנו לא ניתן לדרת בהיבט המענה הביטחוני.

יא. על אף הערכות מערכת הביטחון דלעיל, נקודת העבודה בתר"ש "קלע" במדרגת התקציב המינימאלית, לא נתנה, בפועל, ביטוי תקציבי הולם למרכיבי בניין הכוח השונים שתוכננו בתר"ש. כתוצאה מכך נוצרו פערים בין המקורות לבין הצרכים בתחומי פעילות שונים.

יב. התקנים לרמות מלאי התחמושת בחירום (יעדי ההיערכות) לא עודכנו במשך שנים לחלק ניכר מסוגי התחמושת בצה"ל. זאת, על אף השינויים שחלו במבנה צה"ל ובתמהיל הסד"כ שלו, ההשפעה המכרעת שיש לרמות המלאי על מיבצעות כוחות צה"ל והמשמעות התקציביות הניכרות. יעדי היערכות מסוימים נקבעו כ"קביעות פיקודיות", ללא ניתוח מעמיק של משמעותיהם מבחינה מיבצעית ותקציבית.

יג. אג"ת בחן את יעדי ההיערכות לרמות מלאי תחמושת בלי התחשבות מספקת בחלופיות שבשימוש בסוגי תחמושת שונים, מתוך ראייה כלל-צה"לית. במצב, שבו תהליך קביעת יעדי ההיערכות בצה"ל לוקה בחסר, אין ודאות שיעדי ההיערכות הקיימים מבטאים בצורה מיטבית את הצרכים של צה"ל בתחמושת לעת חירום, וכן את התקציב שהיה להקצות למטרה זו.

יד. לא נמצא, שאג"ת ניתח וקבע את יעדי רכש התחמושת בפועל (יעדי ההצטיידות), בטווח הקצר והארוך, מתוך ראייה כוללת, בתהליך התכנון המתקיים מדי שנה בשנה. בקרת אג"ת על רמות מלאי התחמושת בגופים הייתה טכנית וחלקית. כתוצאה מאלה, ספק אם בידי אג"ת וסגן הרמטכ"ל הייתה תמונה כוללת ומהימנה של צורכי מלאי התחמושת בצה"ל, לרבות התשובה לשאלה - האם במסגרת האילוצים הקיימים צה"ל מפנה לנושא זה משאבים אופטימאליים, או שיש בהם מחסור או פוטנציאל לחיסכון.



תהליך תכנון תכניות העבודה של צה"ל ותקצובן - השנתיות והרב-שנתיות - מושתת על עבודת מטה מורכבת ורב-היקף, שתכליתה, בין היתר, לבחון ולהציג למקבלי ההחלטות מידע, המאפשר להם להגיע להחלטות מיטביות בנוגע לבניין הכוח של צה"ל ולפעולותיו בטווח הקצר והארוך. עבודת מטה זו אמורה לקדם את הראייה הכוללת של המטכ"ל לגבי היעדים שנקבעו והצרכים שזוהו, נוכח תרחיש הייחוס והערכות המצב המעודכנות. זאת, תוך ניתוח החלופות השונות בהתחשב במגבלות הקיימות, ובהן - מגבלת התקציב. פגמים בעבודה זו עלולים להביא לפגיעה במענה המיבצעי ולניצול לא יעיל של מקורות התקציב.

הליקויים שעלו בדוח זה מצביעים על מציאות, שבה תהליך התכנון בצה"ל מתנהל באופן ובכלים שאינם מבטיחים מיצוי מיטבי של המשאבים העומדים לרשות צה"ל. כך נמצא, בין היתר, כי לא קיימות מתודולוגיית תכנון מעודכנת והוראת תכנון כלל-צה"לית מלאה ומקיפה; כי בסיס המידע החלקי, המחסור בכלי הניתוח והתמחור שבידי אג"ת, והיכרותו החלקית עם כלי התכנון שבידי הגופים, מקשים על ניתוח המשמעותיות הנובעות מצעדי התכנון המוצעים, כמו גם על ניסוח הנחיות ריאליות לתכנון; וכי הבקרה שאג"ת מקיים על תהליכי התכנון של הגופים ועל התוצרים שהם מציגים לו, רופפת.

כפועל יוצא מהחולשות שבתכנון ובתקצוב תהליכי בניין הכוח והבקרה עליהם, דרישות התקציב של מערכת הביטחון לא נשענו על תשתית מספקת, וחלק מדיווחי צה"ל לגורמים שמחוץ למערכת הביטחון לקו בהצגה חלקית או מחמירה של משמעויות הקיצוצים התקציביים בתקציב הביטחון.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הממצאים שעלו בביקורת, מן הראוי שהמטכ"ל יפעל לעדכון מתודולוגית התכנון של צה"ל ולהסדרת תהליך התכנון המתקיים במטכ"ל ובגופים, בהוראה כלל-צה"לית. זאת, באופן שיביא להלימה בין תהליך התכנון שמקיימים גורמי המטכ"ל, מעגל התכנון בגופים, ותהליך אישור תקציב הביטחון בממשלה ובכנסת. כמו כן, ראוי לחזק את יכולות הניתוח, התמחור והבקרה שבידי אג"ת להבטחת תכנון וביצוע מיטביים של בניין כוחו של צה"ל והפעלתו בשוטף, במגבלת מקורות התקציב. בתוך כך יש להרחיב את כלי הדיווח ונגישות המידע לאג"ת, ואת השימוש ביעדים, במדדים ובמודלים תומכי החלטה, כדי לאפשר לו לבחון חלופות מיבצעיות שונות; לבצע ניתוחי עלות-תועלת ולקדם צעדי התייעלות בגופים, תוך מיצוי מיטבי של מקורות התקציב בטווח הקצר והארוך.

הכשרת הקצונה הבכירה בצה"ל

הכשרה היא חלק מאימונו של הקצין, שבו הוא רוכש ידע, שפה משותפת, הבנה ומיומנות החסרים לו וההכרחיים למילוי נאות של כל המטלות הצפויות לו. הקצונה בצה"ל היא התשתית שעליה נשענים איכותו וכושרו של צה"ל. קצינים בעלי יכולות מנהיגות וניהול, בעלי ניסיון מקצועי וקורב, בעלי השכלה רחבה ובעלי סולם ערכים איתן, מהווים מכפיל כוח ואחד המרכיבים האיכותיים הקובעים את עוצמתו של הצבא. הדברים נכונים לכלל הקצונה, אך הם משמעותיים במיוחד אצל הקצונה הבכירה¹, הממונה על פיקוד על מסגרות צבאיות גדולות ומערכתיות. פיקוד זה דורש מיומנויות, שאינן נקנות רק מכוח הניסיון המיבצעי והניהולי, ולכן הקים צה"ל מערכת הכשרה לקצונה הבכירה.

ההכשרה של הקצונה הבכירה כוללת שלושה נדבכים, שכל אחד עומד בפני עצמו: א. המכללה לביטחון לאומי (להלן - המב"ל), המשמשת כמוסד ללימוד ולמחקר בתחום הביטחון הלאומי של ישראל. ב. תכנית "מפנה", שהיא תכנית הכשרה לקצונה הבכירה ומטרתה להקנות ידע, מיומנויות וכלים נדרשים למפקדים בכירים, לשם ניהול ופיקוד על מערכות צבאיות גדולות. ג. עד שנת 2002 התקיימה מסגרת הכשרה לקצונה הבכירה והיא הקורס המערכתי המתקדם (להלן - קומ"ם), שהכשיר את חניכיו בתחומים של חשיבה מערכתית ושל אמנות המערכה. הקורס הועבר על ידי המכון לחקר תורת המערכה (להלן - המלת"ם), הכפוף לחטיבת תורה והדרכה (להלן - תוה"ד) שבאגף המיבצעים (להלן - אמ"ץ), וממוקם באגד מחנות גלילות. המב"ל ותכנית "מפנה" כפופות ליחידת המכללות, שלה כפופות גם המכללה לפיקוד ומטה (להלן - פו"ם) והמכללה לפיקוד טקטי (להלן - מלט"ק). בראש יחידת המכללות עומד קצין בדרגת אלוף שהוא גם מפקד המב"ל. יחידת המכללות ממוקמת באגד מחנות גלילות, ומונה כ-350 אנשי סגל. תקציבה הישיר עמד בשנת 2005 על כ-18 מיליון ש"ח, מתוכם 4.3 מיליון ש"ח יועדו למב"ל. במועד הביקורת שימש בתפקיד מפקד יחידת המכללות, האלוף אייל בן ראובן, שהחל בתפקיד באפריל 2004 וסיים אותו במרס 2006.

מאפריל 2005 עד ינואר 2006 ערך משרד מבקר המדינה בצה"ל ובמשרד הביטחון (להלן - משהב"ט) ביקורת בנושא הכשרת הקצונה הבכירה בצה"ל. בדיקות השלמה נערכו באוניברסיטת חיפה ובאוניברסיטה העברית בירושלים.

בעיות מרכזיות בתפיסת ההכשרה של הקצונה הבכירה וביישומה

1. מדיניות ההכשרה של הקצונה הבכירה ויישומה במוסדות ההכשרה

א. עד שנת 2002 ההכשרות שניתנו לקצונה הבכירה בתחום הביטחון הלאומי, באמנות המערכה ובניהול בכיר, לא עוגנו בפקודות, לא היוו תנאי מחייב לקידום בדרגה, וההשתתפות בהן הייתה נתונה לשיקול דעת החילות. בפברואר 2003 אישר הרמטכ"ל דאז, רב-אלוף משה יעלון, מסקנות של ועדה שמינה לבחון את נושא הקידום, הפיתוח וההכשרה של הקצונה הבכירה. הרמטכ"ל קבע, בין השאר, כי קצינים המזוהים כפוטנציאל לקידום עד דרגת תא"ל (להלן - קצינים מקבוצת "אופק רחוק") יעברו שלוש הכשרות מרכזיות - מב"ל, קומ"ם ותכנית "מפנה". נמצא, כי קביעה זו של הרמטכ"ל לא עובדה לפקודה או להוראה של אכ"א², שתפרט את דרך מימושה. כמו כן, לא הוכנה

1 ועדה בראשות האלוף אייל בן ראובן, שמינה הרמטכ"ל, רב-אלוף משה יעלון, לבחון את הקידום, הפיתוח וההכשרה של הקצונה הבכירה (ראו בהמשך), הגדירה כקצונה בכירה קצינים בדרגת סא"ל ומעלה. ההתייחסות בדוח זה למונח "קצונה בכירה" היא על פי הגדרת הוועדה.

2 בפברואר 2006 שונה שמו של אגף כוח אדם (אכ"א) לאגף משאבי אנוש (אמ"ש).

תכנית רב-שנתית, הכוללת הקצאת מקומות בהכשרות השונות עבור הקצינים מהזרועות והחילות השונים, והקובעת קדימויות לקצינים, על מנת שניתן יהיה ליישם את קביעת הרמטכ"ל.

ב. כתוצאה מכך שקביעת הרמטכ"ל לא עובדה לפקודות שיפרטו את דרך ביצועה, מומשה קביעתו דלעיל באופן לקוי. כך, למשל, הקומ"ם לא נערך יותר מאז 2003. מבין שלושת מחזורי מב"ל שנערכו בשנים 2003-2006, עמד שיעור הקצינים מקבוצת "אופק רחוק" על 28%-50% מבין קציני צה"ל שלמדו במב"ל. בשלושת המחזורים של תכנית "מפנה", שנערכו בשנים 2004 ו-2005, רק 24%-44% מהמשתתפים השתייכו לקבוצה לה יועד הקורס.

ג. מנתוני מחלקת הסגל באכ"א מדצמבר 2005, הנוגעים לקצונה הבכירה בשירות סדיר עולה, כי שיעור של 82% מהקצינים בדרגת אלוף, 68% מהקצינים בדרגת תא"ל ו-76% מהקצינים בדרגת אל"ם לא היו בוגרי המב"ל. מהשוואת הנתונים המתייחסים לשנים 2001 ו-2005 עולה, כי בין שנת 2001 - טרם קביעת מדיניות הרמטכ"ל כאמור - לבין שנת 2005 - עת נערכה הביקורת - חלה עלייה בשיעור הקצינים שאינם בוגרי המב"ל, בוגרי תכנית "מפנה" ובוגרי הקומ"ם בקרב הקצונה הבכירה בכלל, ובקרב קבוצת "אופק רחוק" בפרט. יוצא אפוא, שמרבית הקצונה הבכירה בצה"ל לא עברה את מסגרות ההכשרה לסגל הפיקוד הבכיר, בשלושת הנדבכים שצוינו לעיל.

2. הכשרת הקצונה הבכירה במב"ל

א. תכניות הלימודים במב"ל, לרבות בחירת הנושאים המרכזיים שיילמדו בתחום הביטחון הלאומי, נקבעות על ידי מפקדי יחידת המכללות, שהם כאמור אלופים בצה"ל, כל אחד בעת כהונתו ועל פי תפיסתו והשקפתו. במצב זה, הנושאים המרכזיים בתחום הביטחון הלאומי בישראל, הנלמדים במב"ל, שמעצם טבעם אינם רק בתחום הצבאי, נקבעים ללא שיתוף כלשהו של הגורמים הממלכתיים מחוץ לצה"ל, העוסקים בתחום זה בישראל, כגון המועצה לביטחון לאומי.

ב. זאת ועוד, לתכנית הלימודים של מב"ל אין מתכונת בסיסית מחייבת. הסמכות לקביעת תכנית הלימודים, למעט תוכני התכנית האקדמית שלגביה נדרש אישור האוניברסיטה, היא בידי מפקד המב"ל בלבד. בתוכני הלימודים לתואר השני ובהיקפם ערכה מב"ל בשנים 2003-2005 שינויים ניכרים, וכל זאת שעה שדרישת אוניברסיטת חיפה לזכאות לקבלת תואר שני לא השתנתה באותן שנים.

ג. לא נקבעו מאפייני התפקיד של המדריכים במב"ל ולא נקבעו אמות מידה למינויים בכל הנוגע לכישורים נדרשים, להכשרה ולניסיון. רוב מדריכי המב"ל חסרים את ההשכלה ואת הניסיון להוראת מקצועות בתחום הביטחון הלאומי ברמה אקדמית, כנדרש בתכנית הלימודים של המב"ל, ומבצעים בפועל בעיקר תפקידי תיאום בתחומי הלימוד שעליהם הם אחראים.

ד. בהחלטת הממשלה על הקמת המב"ל נקבע, כי החניכים במב"ל יהיו "קציני צה"ל בכירים ועובדים בכירים של מערכת הבטחון, המשרדים הכלכליים ומשרדי החוץ והחינוך והתרבות". התברר, כי רוב החניכים שאינם קציני צה"ל מגיעים מגופי מערכת הביטחון וביטחון הפנים (כמו, המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים, שירות הביטחון הכללי, משרת ישראל ושירות בתי הסוהר); ורק מיעוטם מגיע ממשרדי הממשלה האחרים. במצב המתואר לעיל, לא מושג היעד של יצירת שפה משותפת לגבי נושאי הביטחון הלאומי בין העוסקים בו, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה.

3. המכון לחקר תורת המערכה (המלת"ם)

א. הצורך בכתיבת תורה לרמה המערכתית היווה את אחד הטעמים המרכזיים להקמת צוות חשיבה שהפך מאוחר יותר למלת"ם, הכפוף לחטיבת תוה"ד. בראש המלת"ם עמד בתקופת

הביקורת תא"ל (במיל') דב תמרי, שהועסק כאזרח עובד צה"ל. בביקורת נמצא, כי במשך כ-12 שנים צוות החשיבה ומאוחר יותר המל"ם לא פרסמו אף ספר או חוברת רשמיים של תורה ברמה המערכתית. זאת, אף על פי שלאורך השנים מופיעה המשימה של כתיבת תורה זו בתכניות העבודה השנתיות של חטיבת תוה"ד. צוות החשיבה או המל"ם גם לא פרסמו מחקרים בנושאים אופרטיביים-אסטרטגיים ולא הוציאו מילון מונחים לרמה המערכתית, כפי שנקבע בין תפקידיו. יוצא מכך, שידע זה קיים אצל חלק מסגל הפיקוד הבכיר של צה"ל כתורה שבעל פה. במצב זה, קיימת סכנה של פרשנויות שונות והיעדר שפה משותפת מחייבת וברורה בקרב סגל הפיקוד הבכיר בכל הנוגע לתחום המערכתי.

ב. המחזור האחרון של הקומ"ם, שאותו העביר המל"ם לקצונה הבכירה, ואשר נועד להכשירה בתחומים של אמנות המערכה, נערך בשנת 2002. מסגרת חלופית לקומ"ם, המערכת ללמידה אופרטיבית שפיתח המל"ם, הייתה במועד סיום הביקורת, ינואר 2006, רק בתחילתה. במצב זה לא ממומשת במלואה החלטת הרמטכ"ל מפרברואר 2003 בנוגע להכשרת הקצינים מקבוצת "אופק רחוק" בתחום המערכתי.

4. תכנית "מפנה"

תכנית "מפנה" היא, כאמור, תכנית הכשרה לקצונה הבכירה, ומטרתה להקנות ידע, מיומנויות וכלים נדרשים למפקדים בכירים, לשם ניהול ופיקוד על מערכות צבאיות גדולות. התכנית מתקיימת מאז שנת 2001 וכפופה ליחידת המכללות מאז שנת 2003. על התכנית פיקד מאז שהחלה, האלוף א' בן ראובן, בתחילה בנוסף לתפקידו כמפקד גיס ואחר כך כמפקד יחידת המכללות. נמצא, כי לא קיימת כמעט כל מעורבות של הגורמים המקצועיים וגורמי המטה של יחידת המכללות בניהול התכנית ובפיקוח על הנעשה בה, למעט תמיכה טכנית מצומצמת; אין בקרה על נוכחות החניכים בקורס במשך התכנית; חלוקת התפקידים בין הגורמים השונים המתפעלים את תכנית "מפנה" אינה תמיד ברורה. לדעת משרד מבקר המדינה, תכנית "מפנה" מתנהלת על פי דפוסי עבודה לקויים באופן מהותי, המקשים על המעורבות, הפיקוח והבקרה של יחידת המכללות. לפיכך, מן הראוי כי צה"ל יבחן מחדש את כל סדרי התפעול של תכנית זו.

בעיות מנהליות מרכזיות במוסדות ההכשרה של הקצונה הבכירה

1. יחידת המכללות שוכרת, באמצעות משהב"ט, את שירותיהם של מרצים ויועצים. נמצא, כי הפיקוח והבקרה של יחידת המכללות על עבודתם של מרצים ויועצים אלה רופפים ביותר. כך למשל, מרצים המשמשים גם כיועצים וגם כמרצים דיווחו במספר מקרים פעמיים עבור אותה שעת עבודה - פעם אחת דיווחו על השעה כעבודת ייעוץ ופעם שנייה כהרצאה או כעבודת ייעוץ אחרת. הגורמים המאשרים את הדיווחים ביחידת המכללות אישרו דיווחים אלה, והיועצים תוגמלו פעמיים עבור אותן שעות.

2. רוב היועצים במב"ל ובפנ"ם אינם נוהגים לפרט בטופס הדיווח מהי עבודת הייעוץ היומית שעשו, ודיווחיהם כלליים בלבד. מתכונת כזו של דיווחים כלליים אינה מאפשרת לבדוק כיאות אם בוצעה העבודה שבגינה נדרש התשלום.

3. ביחידת המכללות לא קיימים תיאורי תפקיד ליועצים השונים והגדרות של תכולות העבודה הנדרשות מהם. בהיעדר הגדרת תכולת עבודה הנדרשת מכל יועץ, לא ניתן לעשות בקרה נאותה על דיווחיו, וממילא לא ניתן להבטיח, כי צה"ל מקבל תמורה מלאה לתשלומים שהוא מאשר ליועצים.

4. ביולי 2004 החל אזרח לשמש כמדריך ראשי בהתנדבות במב"ל. על מנת לפתור בעיות שונות שהתעוררו בדרך העסקתו של המדריך הראשי, נחתם עמו הסכם בפברואר 2005, שלפיו יועסק

כיועץ במוקד המחקר של המב"ל, בהיקף כספי, אשר יכסה, בהתבסס על תחשיביו של המדריך הראשי, את הוצאותיו על שימוש ברכב. משרד מבקר המדינה מעיר, כי מתן תנאים נלווים כאמור, אינו עולה בקנה אחד עם פקודות הצבא, ואילו הסכם היועצים שחתם משרד הביטחון עם המדריך הראשי אינו עומד בכללי המינהל התקין, כיוון שהבקשה שהעבירה מב"ל להעסיק אותו כיועץ במוקד המחקר של המב"ל לא שיקפה את התפקיד שמילא בפועל - מדריך ראשי.

5. משרד מבקר המדינה בדק את דיווחי החוקרים במלת"ם על שעות עבודתם בשנים 2004 ו-2005, והעלה ליקויים רבים בדיווחים אלה, וכי הפיקוח והבקרה של ראש המלת"ם עליהם היו רופפים ביותר. למשל, נמצאו שישה מקרים שבהם ארבעה חוקרים דיווחו, כי היו בעבודה אף שבאותה עת שהו בחו"ל בנסיעות פרטיות. חוקרים שהם אזרחים עובדי צה"ל דיווחו על נוכחותם בעבודה באופן קבוע בצורה כוללת, וניכר בדיווחים אלה שנעשו בדעבד בסוף החודש ולא מדי יום ביומו על פי שעות העבודה בפועל. ראש המלת"ם אישר דיווחים אלה ללא כל בדיקה ואימות של הנתונים המופיעים בהם. התנהלות כזו אינה עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין. בעקבות ממצאי הביקורת הורה הפרקליט הצבאי הראשי (להלן - הפצ"ר) על פתיחתה של חקירת מצ"ח במלת"ם.

6. תכנית הלימודים במב"ל כוללת לימודי תואר שני במדעי המדינה במגמת התמחות בביטחון לאומי (לימודים חד-שנתיים). התכנית מתקיימת באוניברסיטת חיפה מאז 1987, ומשהב"ט מאשר, לבקשת יחידת המכללות, מדי שנה בשנה התקשרות עם האוניברסיטה בפטור ממכרז, בנימוק של תכנית לימודים ייחודית, לפי תקנות חובת המכרזים (התקשרויות מערכת הביטחון), התשנ"ג-1993. בנובמבר 2003 החליט מפקד יחידת המכללות דאז, האלוף עמוס ידלין, לפרסם מכרז ללימודי תואר שני למב"ל, לשנת הלימודים תשס"ה, שהתחילה בספטמבר 2004. את כוונתו לערוך מכרז הציג מפקד יחידת המכללות בנובמבר 2003 לשר הביטחון, מר שאול מופז, שאישר אותה. בחודשים נובמבר ודצמבר 2003 נערכו דיונים בין נציגי המב"ל לבין נציגי משהב"ט לצורך ההיערכות לפרסום מכרז כאמור. התברר, כי באפריל 2004, כחמישה חודשים לאחר שהחל הליך היציאה למכרז, חתם מפקד יחידת המכללות עם היועץ האקדמי של תכנית הלימודים של המב"ל באוניברסיטת חיפה על "נייר הבנות", אשר מעגן את ההתקשרות בין המב"ל לבין האוניברסיטה לחמש השנים הבאות. הנימוק של מפקד יחידת המכללות דאז לצעד זה היה חוסר היכולת של האוניברסיטאות בארץ להיערך לאפשרות של מכרז לשנת הלימודים תשס"ה והנחית המועצה להשכלה גבוהה בדבר היקף הלימודים מחוץ לאוניברסיטה. באוגוסט 2004 ביקשה יחידת המכללות משהב"ט לאשר התקשרות עם אוניברסיטת חיפה לשנת הלימודים תשס"ה, וגם הפעם בפטור ממכרז. משהב"ט אישר זאת, אך קבע שלא יינתן יותר פטור כזה. למרות זאת, אישר משהב"ט שוב, לבקשת יחידת המכללות, התקשרות נוספת עם אוניברסיטת חיפה בפטור ממכרז לשנת הלימודים תשס"ו.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי חתימתו של מפקד יחידת המכללות דאז על נייר ההבנות עם אוניברסיטת חיפה היא בניגוד להוראת הפיקוד העליון בנושא המגבלות החלות על נציגי צה"ל בהתקשרות עם ספקים, האוסרת ניהול משא ומתן ויצירת התחייבות בפני ספקים על ידי אנשי צבא, אלא אם קיבלו לכך אישור מראש ובכתב מגוף מוסמך במשהב"ט. עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי משהתקבלה החלטה לערוך מכרז ללימודי תואר שני במב"ל, מן הראוי היה שמשהב"ט יממש החלטה זו, במיוחד נוכח העובדה שההתקשרות עם אוניברסיטת חיפה נמשכת, באופן בלעדי, כמעט שני עשורים.

7. יחידת המכללות רוכשת מדי שנה בשנה באמצעות משהב"ט סדנאות, קורסים וימי עיון רבים מגורמים אזרחיים. נמצא, כי יחידת המכללות אינה מקיימת תכנון שנתי מקיף לגבי כלל הסדנאות, הקורסים וימי העיון המועברים במסגרת המכללות השונות. המכללות גם אינן מגישות לקראת תחילת שנת לימודים חדשה במרכז את בקשותיהן לאישור ההתקשרויות למשהב"ט, לרבות בקשות לפטור מחובת פרסום מכרז, אלא מעבירות אותן לשיעורין במשך שנת הלימודים. לעתים מוגשות

בקשות לסדנאות דומות, אפילו עבור אותם מסלולי לימוד (שבהם לומדים מספר מחזוריים בכל שנה), או בביצוע של אותם ספקים, אך במועדים שונים. היעדר תכנון שנתי כולל ומקיף לסדנאות, לקורסים ולימי העיון פוגע בהיערכות לקראתם במכללות, ופוגע בבחירת הספקים ובתהליכי אישור הבקשות במשהב"ט. לעתים לא מותירות המכללות זמן מספיק לקיום הליכי מכרז. כתוצאה מכך גם כאשר משהב"ט סבור, כי אין לאשר פטור ממכרז להתקשרות המבוקשת ונדרש פרסום מכרז, הוא נאלץ לאשר פטור מחשש לפגיעה בהכשרות.

8. בשישה מקרים מהשנים 2004 ו-2005 שנבדקו, קבע משהב"ט בעת אישור התקשרות בפטור ממכרז, כי במקרה שתידרש התקשרות נוספת כזאת יש להיערך למכרז. נמצא, כי משהב"ט התעלם מקביעות אלה, ואישר שוב, לבקשת יחידת המכללות, התקשרויות בפטור ממכרז, ובכך הוא נתן למעשה יד לאי-הסדר בהתנהלות של יחידת המכללות בתחום זה.



הכשרת הקצונה הבכירה בצה"ל מתבצעת בעיקרה באחריותה של יחידת המכללות, שלה כפופה, בין היתר, המב"ל, המשמשת כמוסד ללימוד ולמחקר בתחום הביטחון הלאומי של ישראל. יחידה כזאת, כמו יתר גופי ההכשרה של סגל הפיקוד הבכיר של צה"ל, אמורה להוות דוגמה ומופת לחניכים הלומדים בה גם בכל הנוגע לסדרי ניהול וארגון ההכשרה.

ממצאי הביקורת מצביעים על ליקויים, חלקם חמורים, בשלושת הגופים והמסגרות המרכזיים המכשירים את הקצונה הבכירה - המב"ל, המל"ט ותכנית "מפנה". במב"ל נמצאו ליקויים חמורים, וביניהם בעיות בתפיסה, הנוגעות לכפיפותה, לייעודה ולסגל המדריכים שבה; היעדר סדרי פיקוח ובקרה נאותים וסדרי מינהל לא תקינים; ודפוסי התנהלות אתית וערכית מדאיגים. גם במל"ט נמצאו ליקויים בנוגע למימוש תפקידיו בכל הקשור להכשרת הקצונה הבכירה, וליקויים חמורים, שאינם עולים בקנה אחד עם סדרי מינהל תקין בכל הנוגע לדיווחי החוקרים על שעות עבודתם ובנוגע לפיקוח ולבקרה על דיווחים אלה. תכנית "מפנה" מתנהלת אף היא על פי דפוסי עבודה לקויים. יתרה מזו, ממצאי הביקורת מצביעים גם על אי-מימוש הנחיות הרמטכ"ל מפברואר 2003 בנוגע להכשרת הקצונה הבכירה בשלושה גופים אלה.

מהדוח עולה, כי שיעור ניכר מסגל הפיקוד הבכיר בצה"ל אינו עובר את ההכשרות המחייבות. גם הכשרתה של הקצונה הבכירה, העוברת הכשרות אלה, נפגעת בשל הליקויים הבסיסיים שפורטו בדוח זה. מצב מדאיג זה טומן בחובו סכנה של היעדר שפה מקצועית משותפת וברורה, שהיא הכרחית לבנייה, לניהול ולפיקוד על המסגרות הגדולות של צה"ל, בשגרה ובחירום.

נוכח כל אלה נדרשת מצה"ל וממשהב"ט, כל אחד בתחום אחריותו, בחינה יסודית בשלושה גופים אלה בהיבטים של תפיסה וארגון ובהיבטים הנוגעים לקיום הנורמות שנקבעו בחקיקה, בפקודות ובנהלים. לתיקון המצב יש לנקוט את הפעולות העיקריות הבאות:

א. לקבוע מדיניות צה"לית כוללת ומחייבת בנוגע להכשרת הקצונה הבכירה, לעגן אותה בפקודות הצבא, לעבדה לתכנית עבודה מפורטת ומחייבת, ולהקפיד על ביצועה בתהליך ארוך טווח, כדי לחזק את המכנה המשותף המקצועי ההכרחי לקצונה הבכירה בצה"ל.

ב. ראוי ששר הביטחון בשיתוף עם המועצה לביטחון לאומי יבחנו את ייעוד המב"ל והתאמתו להחלטת הממשלה, לרבות בחינת הצורך לעדכון ההחלטה והבאת העניין להחלטת הממשלה; במסגרת זאת ראוי לבחון גם את היחס הרצוי במב"ל בין קציני צה"ל לבין נציגי שאר גופי הממשל, ואת נושאי הלימוד המרכזיים בתחום הביטחון הלאומי בישראל.

ג. להקים גוף מקצועי המורכב מאנשי אקדמיה ואנשי ממשל בכירים, שישמש ועדת הוראה לצדו של מפקד המב"ל. גוף שיקבע, בין היתר, מתכונת בסיסית מחייבת לתכנית הלימודים של המב"ל על היבטיה האקדמיים והלא אקדמיים.

ד. לקבוע אמות מידה, שעל פיהן יופעלו סדרי המיון והאיוש לתפקידי המדריכים במב"ל. כמו כן, ראוי לקבוע פרקי זמן הנדרשים למיצוי יכולותיו של המדריך בתפקידו. במסגרת זאת יש גם להסדיר עם הגורמים שמחוץ לצה"ל את נושא הצבתם של המדריכים הבאים מחוץ לצה"ל בסגל ההדרכה של המב"ל.

ה. לבחון מחדש את יישום הייעוד והתפקידים של מלת"ם בהיבטים הנוגעים להכשרת הקצונה הבכירה, את דרך ניהולו ואת סדרי הפיקוח והבקרה עליו. כמו כן יש לנקוט צעדים דחופים לפרסום ספרות מחייבת בתחום תורת המערכה.

ו. לבחון מחדש את כל סדרי התפעול של תכנית "מפנה".

ז. לקיים בחינה כוללת של ההתקשרות עם היועצים ביחידת המכללות, ולקבוע מתכונת הולמת להגדרת תפקידם, שתאפשר פיקוח ובקרה נאותים על עבודתם. כמו כן, נדרש בדק בית בכל הנוגע להעסקת חוקרים במלת"ם ולדרכי הפיקוח והבקרה על שעות עבודתם.

ח. לבחון את סדרי ההתקשרות של משהב"ט עם גורמים אזרחיים לצורכי מסגרות ההכשרה של הקצונה הבכירה, ובפרט את ההיערכות של יחידת המכללות להגשת כל הבקשות להתקשרות עם גופים אזרחיים מבעוד מועד. כמו כן, יש להרחיב את היקף ההתקשרויות בדרך של מכרז, ולצמצם ככל הניתן את היקף ההתקשרויות בפטור ממכרז.

כוחות מג"ב תחת פיקוד צה"ל

בהוראה של משטרת ישראל מינואר 2002 הוגדר ייעודו של משמר הגבול (להלן - מג"ב) כ"כוח רב תכליתי של המשטרה לפעולות אבטחה ושיטור וללחימה בטרור". לצד תפקידיו בתחומי הסיוע ליחידות המשטרה בלחימה בפשיעה בערים ובמגזר הכפרי וכן באבטחת יישובים במגזר הכפרי ומתקנים חיוניים שבאחריותו, הוטל על מג"ב גם "לאבטח את גבולות המדינה בשיתוף עם צה"ל".

במועד הביקורת כלל סדר הכוחות (להלן - סד"כ) של מג"ב אלפי שוטרים. כשליש ממנו פעל תחת פיקוד (להלן - ת"פ) צה"ל במסגרת פעילות הביטחון השוטף (להלן - בט"ש) של צה"ל. מדובר בשוטרים בשירות קבע ובשירות חובה המשולבים בסד"כ המיבצעי של הפיקודים המרחביים - מרכז ודרום, ופועלים על פי פקודותיהם והנחיותיהם המיבצעיות. היקף כוח האדם של יחידות מג"ב ת"פ צה"ל מהווה כ-10% מסד"כ משטרת ישראל בכללותו.

מאז העימות עם הפלסטינים ברחבי אזור יהודה והשומרון (להלן - איו"ש) ואזור חבל עזה (להלן - אזח"ע), שפרץ בספטמבר 2000, עסקו הכוחות של מג"ב ת"פ צה"ל בפיקוד המרכז ובפיקוד הדרום בפעילות מיבצעית ענפה, שבמסגרתה הוקמו במהלך השנים הללו מסגרות לחימה נוספות של מג"ב. במהלך שנת 2001 הוחלט לפרוס יחידות של מג"ב, שהיו ערוכות באזח"ע, לאורך הגבול עם מצרים. במרס 2003 קיבלה מפקדת חטיבה של מג"ב ושלוש פלוגותיה את האחריות המיבצעית לאורך גבול זה, כמפקדה משימתית, ת"פ אוגדה מרחבית של פיקוד הדרום.

בדצמבר 2000 נחתם בין צה"ל ומשרד הביטחון (להלן - משהב"ט) לבין משטרת ישראל והמשרד לביטחון הפנים מסמך, שכותרתו "נוהל העבודה בין צה"ל לבין משטרת ישראל". המסמך המכונה ה"אמנה" (ויקרא כך להלן) נועד לסכם נוהלי עבודה משותפים בין שני הגופים בתחומי פעילותם המשותפת, בעיקר בהקשר להפעלת יחידות מג"ב ת"פ צה"ל.

בשנת 2005 עמד סך התקציב המיועד לפעילות יחידות מג"ב ת"פ צה"ל, המועבר מתקציב הביטחון למשטרת ישראל, על כ-218 מיליון ש"ח. התקציב כולל את עלות השכר שמשלמת משטרת ישראל לחיילי מג"ב בשירות קבע ובשירות חובה, וכן תקציב המיועד לעלויות קיום שוטפות של כוח זה ולהכשרתו.

מאוגוסט עד דצמבר 2005 בדק משרד מבקר המדינה בצה"ל ובמשטרת ישראל את שילובם של כוחות מג"ב ת"פ צה"ל באיו"ש ובגזרת הגבול עם מצרים.

הבסיס החוקי להפעלת כוחות מג"ב ת"פ צה"ל

נמצא, שלהכפפת כוח משטרה - כוחות מג"ב ת"פ צה"ל - בשטחי מדינת ישראל שלא בעת מלחמה או בשעת חירום אחרת, אין מסד חוקי המעוגן בדיני מדינת ישראל (לעניין זה אין הביקורת מתייחסת לדין החל באיו"ש). מדובר בהפעלה מיוחדת של שני גופים ביטחוניים בעלי ייעוד שונה, אשר כל אחד מהם כפוף לדינים שונים. זאת סוגיה עקרונית ומעשית אשר ראוי לעגנה ברמה החוקית באופן ברור ומפורש. מאחר שהפעלת יחידות מג"ב ת"פ צה"ל היא דפוס קבוע בתפיסה הביטחונית-מיבצעית, והיקפה אף צפוי להתרחב בעתיד, על שני הגופים לפעול בדחיפות כדי ליצור תשתית חוקית הולמת להפעלה כזו של כוחות מג"ב במסגרת פעילות הבט"ש של צה"ל.

קביעת הצורך המיבצעי ביחידות של מג"ב ת"פ צה"ל ומשמעות המונח "תחת פיקוד" צה"ל

א. אגף המיבצעים במטכ"ל לא הוציא סיכום עקרוני ברמת המטה הכללי, שמנתח, מגדיר ומפרט את הצורך המיבצעי המיוחד בכוחות מג"ב ת"פ צה"ל בגזרות הפיקודים המרחביים - מרכז ודרום. זאת, לשם השגת התכלית המיבצעית המיטבית שלשמה הוכפף כוח מג"ב לצה"ל בגזרות אלה. גם בקובץ פקודות הקבע של חטיבת המיבצעים שבאגף המיבצעים לא נמצאה פקודה העוסקת ביחידות מג"ב ת"פ צה"ל.

ב. במשטרת ישראל ובצה"ל אין מסמך משותף המסכם את מהות המונח "תחת פיקוד" צה"ל, לרבות יחסי הכפיפות ותחומי הסמכות והאחריות בין שני הגופים. כמו כן, עלתה אי-בהירות בהבנת המונח בקרב מפקדים ביחידות מג"ב ת"פ צה"ל. העמימות והשוני שבהבנת המונח, עלולים לגרום לכשלים מיבצעיים בהפעלת הכוח, ולמצער - לתקלות ולמינהל לא תקין.

ג. שעה שמטה מג"ב עסק בבחינת הסוגיות הנוגעות להמשך תכנון הפעלת כוחותיו ת"פ צה"ל, אשר, כאמור, מהווים כ-10% מסד"כ משטרת ישראל בכללותו, נושא זה לא נכלל בהצעת התכנית הרב-שנתית למשטרת ישראל מיולי 2005, הממוקדת ככלל, וגם בפרק הנוגע למג"ב, לתחום הפשיעה.

ד. ברבות השנים נוצר טשטוש הולך וגובר בין תפקידי כוחות מג"ב ת"פ צה"ל באיו"ש ובגבול עם מצרים לבין תפקידי חיילי צה"ל למשימות הבט"ש. בתהליך מתמשך שולבו כוחות מג"ב ת"פ צה"ל יותר ויותר גם למשימות בט"ש, שנוכח מאפייניהן הן מוטלות על יחידות צה"ל, שעה שיתרונם היחסי של כוחות מג"ב הוא בעיקר למשימות בתחום שבו רב המגע עם האוכלוסייה האזרחית.

תחקירים משותפים

א. ב"אמנה" שסוכמה בין צה"ל לבין משטרת ישראל בשנת 2000 נקבע, כי אירועים מיבצעיים יתחקרו בהתאם לנוהל התחקיר החל בצה"ל. נמצא, כי כוחות מג"ב ת"פ צה"ל נדרשים לבצע בתום פעילות מיבצעית בנוסף לתחקיר המיבצעי הצבאי גם תחקיר על פי הנוהל המשטרתי לאותו אירוע, השונה מבחינה מתודולוגית מהתחקיר הצבאי. שילוב המתודולוגיות הצבאית והמשטרית, כך שניתן יהיה למצות טוב יותר את התחקירים המשותפים הנוגעים לשני הארגונים, טרם הסתיים.

ב. באוקטובר 2001 קיים היועץ המשפטי לממשלה דאז, מר אליקים רובינשטיין, דיון במטרה ליישב את ההבדלים בין חיסיון התחקירים לפי הדינים החלים על הצבא לבין הדינים החלים על משטרת ישראל בנוגע לפעילות מיבצעית של שוטרי מג"ב ת"פ צה"ל באיו"ש ובאזח"ע. היועץ המשפטי לממשלה סיכם, כי חיסיון התחקיר המיבצעי על פי חוק שיפוט הצבאי, התשט"ו-1955, יוחל גם על תחקירים בנוגע לפעילות מיבצעית כזאת. במכתבים מאוקטובר ומדצמבר 2003 הנחה היועץ המשפטי לממשלה לפעול בהתאם. על פי ההנחיה, חומר התחקיר היה אמור לעבור ממשטרת ישראל לפרקליט הצבאי הראשי (להלן - הפצ"ר) על מנת שיחליט אם יש מקום להורות על חקירת מצ"ח. נמצא, כי משטרת ישראל לא מימשה הנחיה זו בכך שלא העבירה לפצ"ר תחקירים על פעילות מיבצעית של אירועי ירי של שוטרי מג"ב באיו"ש, בפעילות שנעשתה הן בשילוב כוחות צה"ל והן בפעילות מיבצעית שביצעו שם שוטרי מג"ב בלבד.

ההסדר בין צה"ל לבין משטרת ישראל להפעלת כוחות מג"ב ת"פ צה"ל (ה"אמנה")

א. בדצמבר 2003 פג תוקף ה"אמנה". שני הגופים לא הצליחו לסכם "אמנה" חדשה בשל חילוקי דעות עקרוניים ביניהם בסוגיית האחריות לבניין הכוח של יחידות מג"ב ת"פ צה"ל. ההסדרים שנבקעו ב"אמנה", שאינם נותנים מענה מספק להסדר המינהלי שבין צה"ל לבין משטרת ישראל, ממשיכים להיות בתוקף. בשל אי-חידוש ה"אמנה", נפגע המענה המשותף לצה"ל ולמשטרת ישראל בתחום בניין הכוח של מג"ב ת"פ צה"ל ובתחום הפעלתו המיבצעית.

ב. נמצא, שאין סיכום עקרוני משותף ברמת המטכ"ל להסדרת שילוב יחידות מג"ב ת"פ צה"ל בתחום הבטיחות, וקיימת התייחסות שונה בפיקוד הדרום ובפיקוד המרכז בנוגע למעורבותם של הפיקודים המרחביים בתחומי הבטיחות של כוחות מג"ב הכפופים להם. היעדר הנחיה משותפת לצה"ל ולמג"ב בתחום רגיש זה, עלול לגרום לתקלות בטיחותיות, שתוצאתן פגיעה בנפש וברכוש.

ג. לא נערך תיאום לנושאי הביקורות שעורכים צה"ל ומשטרת ישראל על כוחות מג"ב ת"פ צה"ל, ובפועל אין ככלל העברה של סיכומי הביקורות ביניהם במישור זה.

ד. אגף התכנון (אג"ת) של משטרת ישראל, אשר ריכוז במשטרה את עבודת המטה לגיבוש ה"אמנה", לא הוציא הוראה מטעמו לגורמי המטה הארצי בנוגע לתפקידים ולמשימות של כוחות מג"ב ת"פ צה"ל, ובנוגע לחלוקת האחריות בין גורמי המטה השונים במשטרה לטיפול השוטף בבניין הכוח במישור מיוחד זה, כמסכם ב"אמנה". אג"ת של משטרת ישראל גם לא עדכן את פקודות הארגון של חלק ניכר מיחידות ומפקדות מג"ב ת"פ צה"ל.

ה. על אף שאחד מתפקידי מפקדת הזרוע לבניין הכוח ביבשה (להלן - מז"י) נקבע כ"קביעת טכניקות הלחימה של כוחות מג"ב ת"פ צה"ל", היא לא עסקה בכך וממילא היא לא בחנה נושא זה מול הפיקודים המרחביים. תהליכי העבודה וממשקי העבודה של מז"י עם בסיס ההדרכה (להלן - הבה"ד) של מג"ב בנושאי ההכשרה של כוחות מג"ב ת"פ צה"ל אינם ממוסדים, ואין העברה הדדית סדורה של מידע רלוונטי להכשרת כוחות מג"ב ת"פ צה"ל בין הבה"ד של מג"ב לבין מז"י.

ו. תהליך תקינת האמצעים עבור יחידות מג"ב ת"פ צה"ל נשען על צורך מיבצעי, שאינו מעודכן. יחידות צה"ל השאילו ליחידות מג"ב ת"פ צה"ל גם אמצעים אשר אינם משמשים לפעילות מיבצעית. חלק מאמצעים אלה לא הוחזרו לצה"ל בתום תקופת השאלה, כנדרש. לפי נתוני אגף התקציבים של משהב"ט, בדרך זו נגרעים מצה"ל אמצעים בסדר גודל של כ-10 מיליון ש"ח בשנה.

היבטים במיצוי כוח מג"ב בפיקוד המרכז ובפיקוד הדרום

א. במהלך השנים עברו פלוגות מג"ב ת"פ צה"ל באיו"ש שינויים ארגוניים רבים נוכח צרכים מיבצעיים משתנים, בלי ששינויים אלה מוסדו בפקודות ארגון ובתקנים. עיקר המאמץ שהשקיעו מפקדת פיקוד המרכז, מפקדת אוגדת איו"ש והמפקדה של יחידות מג"ב ת"פ צה"ל באיו"ש בתקופת הביקורת כוון לביצוע שינויי היערכות שנבקעו נוכח צרכים צה"ליים מיבצעיים חדשים, ובד בבד נמשך המאמץ לאחזקת הקיים, כאשר הפערים באמצעים, שהולכים וגדלים, מקשים יותר ויותר על הפעלת הכוח.

ב. ארבע מפקדות של מג"ב באיו"ש פועלות לצורכי בניין הכוח של יחידות מג"ב ת"פ צה"ל באיו"ש. לא נערך ניתוח לגודלן של המפקדות ביחס להיקף הסד"כ של יחידות מג"ב ת"פ צה"ל באיו"ש; שלוש מהן הוקמו בלי שמשטרת ישראל פרסמה פקודות ארגון להקמתן; ובשתיים מהן היה עודף גדול במצבת כוח האדם ביחס לתקן שלהן. העודף במצבה לעומת התקן באותן מפקדות הוא על חשבון תקני כוח האדם של יחידות מג"ב ת"פ צה"ל.

ג. ליחידת המסתערים של מג"ב באיו"ש, הפועלת זה כ-15 שנים, פקודת ארגון משנת 1994, שאינה מעודכנת ואינה משקפת את השינויים הרבים והיסודיים שנעשו בה בשנים האחרונות. הצורך בקביעת תקן מעודכן ליחידה עלה שוב ושוב לאורך השנים, במיוחד נוכח חוסר באמצעי לחימה, אך עד מועד סיום הביקורת לא הושלמה עבודת התקינה; תיק היסוד להכשרת לוחם ביחידת המסתערים אינו מאושר על ידי מז"י, ותהליך השלמת ההכשרה המבוצע ביחידה עצמה ובאחריותה אינו ממוסד. גם היחידה לליווי עצירים ביטחוניים במג"ב, הפועלת בפקוד המרכז מעל עשר שנים, טרם מוסדה וטרם נקבע לה תקן, דבר הפוגע בתפקודה השוטף.

ד. נמצאו ליקויים בכשירות המיבצעית של כוחות מג"ב ת"פ צה"ל הפועלים בפקוד הדרום בגזרת הגבול עם מצרים, וביניהם: חוסר משמעותי בכוח אדם מקצועי וחוסר באמצעי לחימה; לא קיימת התאמה מספקת בין הכשרת שוטרי מג"ב לבין הצרכים המיוחדים המאפיינים את הגזרה; מערך המודיעין המשטרתי-צבאי המשולב אינו נותן מענה מספק לצורכי המשימות המודיעיניות במרחב הגבול שבו הוא פועל; על אף מרכזיותם בפעילות המיבצעית בגזרה של צוותי לחימה מיוחדים של מג"ב, טרם נקבע להם תקן כנדרש.

ניהול ומיצוי כוח האדם ביחידות מג"ב ת"פ צה"ל

א. נהלים חסרים ונהלים בלתי מעודכנים בחלק מנושאי כוח האדם, הנוגעים לקשרי העבודה שבין צה"ל לבין משטרת ישראל ומג"ב ולכל גוף לעצמו, מביאים משך שנים רבות למענה לא מספק בשיתוף הפעולה וביחסי הגומלין המקצועיים ביניהם בתחום זה. היעדר נהלים מוסכמים ומחייבים מטעם צה"ל, משטרת ישראל ומג"ב לצורך פיקוח, שליטה ובקרה על כוח האדם של מג"ב ת"פ צה"ל, גורם למסד נתונים לא מעודכן ולדיווחים לא מהימנים בכל הנוגע לניהול כוח האדם של מג"ב ת"פ צה"ל הן במג"ב, הן במשטרת ישראל והן בצה"ל, ועלולות להיות לכך גם השלכות מיבצעיות.

ב. במג"ב קיימת לאורך זמן רב תופעה של הצבת שוטרים לתפקידים השונים מאלה שהם רשומים בהם על פי תקן ("פיקציות"). תופעה זו נובעת, בין היתר, משינויים תכופים במציאות המיבצעית, שבעקבותיהם עולה הצורך לאייש תפקידים שאין להם תקנים, אולם אין יכולת להביא בפרק זמן סביר לידי סיכום ומימוש את עבודה המטה הארגונית שנערכה לשם קביעת תקנים אלה ופרסומם. תופעה פסולה זו, אשר הפכה לכלי שגרתי בניהול השוטף של משק כוח האדם של מג"ב, גורמת לדיווחים מוטעים, להצגת נתונים לא מהימנים, לתמונת כוח אדם מוטעית, וכן לעיוותים ארגוניים הנמשכים לאורך זמן רב. הדבר מביא לאי-יכולת לקיים שליטה ובקרה נאותים בכוח האדם של יחידות מג"ב ת"פ צה"ל הן במפקדת מג"ב, הן במשטרת ישראל והן בצה"ל.

ג. הפערים המשמעותיים והמתמשכים במפקדי מחלקות בכוחות מג"ב ת"פ צה"ל מציפים בעיה הקיימת בכלל יחידות מג"ב, שעלולה להיות בעלת השלכות מיבצעיות ולהביא לפגיעה במיצוי הכוח הלוחם.

ד. מג"ב חרג באופן משמעותי באיוש התקנים של חיילים בשירות חובה במערך המנהלה. איוש עודף זה, שנעשה ברובו על חשבון מערך הלחימה, גרם לפערי איוש במערך הלחימה של מג"ב.

ה. במג"ב קיים נוהג של העברת לוחמים ותיקים וכשירים מתפקידי לחימה לתפקידי מנהלה מסיבה שמוגדרת כ"צורכי מערכת", ואשר הפכה למקובלת במג"ב. נוהג זה הוא בלתי תקין הן בהיבט הנורמטיבי-ערכי; הן בהיבט הכשירות המיבצעית של הפלוגה והמיצוי המקצועי של הלוחם; והן בהיבט של "בזבוז" לוחם שעבר הכשרה למשימתו העיקרית והצורך להכשיר במקומו בעלות גבוהה לוחם אחר. דפוס פעולה זה אינו תואם למדיניות שנוקט צה"ל בנושא ביחידותיו הלוחמות.

היבטים תקציביים

א. קביעת התקציב להפעלת יחידות מג"ב ת"פ צה"ל מתבססת על מפתחות שאינם מעודכנים, ולא מתקיים הליך של תכנון תקציבי, המשקף את נפח הפעילות האמיתי. בפועל עובר התקציב אוטומטית משנה לשנה. כך יוצא, שסך תקציב מג"ב ת"פ צה"ל אינו תואם את מלוא עלות התשומות להפעלתו, וכתוצאה מכך חלק מהמשימות והאמצעים הנדרשים לכוחות מג"ב אינם מתקצבים.

ב. אגף התקציבים במשהב"ט אינו מקיים חלק מהסעיפים שהוסכם עליהם בסיכום התקציבי בין צה"ל לבין משטרת ישראל, ולעתים הוא משנה את חלקם באופן חד-צדדי.

ג. למשטרת ישראל אין כלי ניהול ובקרה המאפשרים מעקב שוטף ומפורט על התקציב המועבר למג"ב, לרבות עבור כוחות מג"ב ת"פ צה"ל. מצב זה גורם לחוסר פיקוח, בקרה וידיעה של פיקוד המשטרה וגם של צה"ל על היקף ההוצאה התקציבית להפעלת כוחות אלה. היעדר ההבחנה בין התקציבים השונים שמעבירה המשטרה לאגפיה השונים לבין התקציבים המועברים למג"ב, לרבות עבור כוחות מג"ב ת"פ צה"ל, אינו מאפשר למשהב"ט שקיפות לגבי התקציבים המועברים לצורכי כוחות אלו, אשר הוא משלם את אחזקתם.

ד. בהיעדר תמחור כלכלי מפורט, מלא ועדכני של אחזקת כוחות מג"ב ת"פ צה"ל, חסרים לצה"ל ולמשטרת ישראל מרכיבים מהותיים לתהליך קבלת ההחלטות על היקף העבודה המשותפת עם מג"ב.



משמר הגבול, המאורגן במסגרת משטרת ישראל, מהווה כוח משטרי חשוב ואפקטיבי במאמץ המושקע בתחומי ביטחון הפנים, הלוחמה בטרור והלחימה בפשיעה. מאז מלחמת ששת הימים ובעיקר משלהי שנות השמונים הכפיל ואף שילש משמר הגבול את כוחו, ומשימותיו ופריסתו הורחבו מאוד. בפעולותיו המיבצעיות הרבות והמגוונות, שבהן עושים במלאכה זה בצד זה בני עדות ודתות שונות, הוא תורם רבות לביטחונה של מדינת ישראל.

ממצאי הביקורת העיקריים מצביעים על כך, שאופן הפעלתם הקבועה של שוטרי מג"ב ת"פ צה"ל ושל חיילי צה"ל ת"פ מג"ב לאותן המשימות בשטחי מדינת ישראל אינה מעוגנת בתשתית חוקית הולמת. ברבות השנים נוצר טשטוש הולך וגובר בין תפקידי שוטרי מג"ב לבין תפקידי חיילי צה"ל בתחומי הלחימה הצבאיים. התברר, כי חלק מההחלטות להפעלתם ולבנייתם של כוחות מג"ב ת"פ צה"ל התקבלו בעיקר נוכח צרכים מיבצעיים דחופים שעלו והשתנו ברבות השנים חדשות לבקרים, והובילו למצב התפתחותי-תוצאתי של החלטות מפקדים, שאינן נשענות על רעיון מערכתי מסודר ומעודכן. הדבר בא לידי ביטוי, בין השאר, בהיעדר סיכום עקרוני של צורך מיבצעי מעודכן ובחוסר תכנית פעולה רב-שנתית לבניין כוח זה למשימותיו הצה"ליות בתחומי כוח האדם (לרבות הכשרתו ואימונו), הארגון, האמצעים ובתחום הכלכלי. ניכר, כי הקושי לטפל ביסודיות בליקויים הקשורים בסד"כ מג"ב ת"פ צה"ל נובע ומושפע גם מבעיות הנוצרות כתוצאה מחילוקי דעות מהותיים בין צה"ל לבין משטרת ישראל בנוגע לתחומי האחראיות על בניין כוח זה.

נוכח המשך הפעלת סד"כ גדול של כוחות מג"ב למשימות צה"ל במרחב איו"ש, בגבול עם מצרים וייתכן שגם בגזרות אחרות בעתיד, מצביע משרד מבקר המדינה על הצורך לקיים בחינה מערכתית על אופן הפעלת כוח משטרי במישור זה, ובמסגרתה:

א. על משרד הביטחון, המשרד לביטחון הפנים, צה"ל, משטרת ישראל ומג"ב לפעול במשותף בדחיפות, ביחד עם הגורמים המקצועיים המופקדים על כך, כדי ליצור תשתית חוקית הולמת להפעלת כוחות של מג"ב ת"פ צה"ל ולהפעלת כוחות צה"ל, שאותם מפעיל מג"ב תחת פיקודו בשטחי מדינת ישראל.

ב. לסכם בצה"ל בשיתוף עם משטרת ישראל ומג"ב צורך מיבצעי מעודכן ומפורט להפעלת כוחות מג"ב לצורכי צה"ל, שיביא לידי ביטוי את היתרון היחסי שבהפעלת כוחות מג"ב לעומת יחידות צה"ל, ולבטא הפעלה זאת באופן בהיר ומדויק. ראוי, שהצורך המיבצעי המשותף שיגובש יובא לאישורם של שר הביטחון והשר לביטחון הפנים.

ג. כנגזרת מסיכום הצורך המיבצעי המעודכן, יש להגיע בהקדם למערכת נהלים מוסכמים, בדרך של "אמנה" חדשה או באופן אחר שייקבע, שבה יסוכמו דרכי הפעלתם ובנינם של כוחות מג"ב ת"פ צה"ל בתחומי תורת הלחימה, כוח האדם, הארגון, ההכשרה, האימונים, אמצעי הלחימה, הבטיחות, הביקורות, התחקירים, הפיקוח והבקרה - ולתרגם לנהלים פנימיים בהתאמה. על מנת שניתן יהיה לפעול במהימנות גבוהה לאור נוהל משותף כזה לאורך זמן, מן הראוי לקבוע מנגנון מעשי מוסכם ליישוב חילוקי דעות אפשריים בין צה"ל לבין משטרת ישראל ומג"ב.

ד. במצב שבו לא הצליחו צה"ל ומשטרת ישראל משך שנים להגיע ליישוב ה"אמנה" ביניהם, ראוי כי הנושא יעלה בפני שר הביטחון והשר לביטחון הפנים לצורך יישוב המחלוקת, כדי להגיע לפתרון בזמן קצר, על מנת למנוע נזק מיבצעי.

ה. לסכם את המשמעויות התקציביות הנוגעות לסד"כ מג"ב ת"פ צה"ל הנובעות מכל האמור לעיל, וכן את עקרונות הניהול, הפיקוח והבקרה המשותפים על התקציב.

ו. לקבוע במשטרת ישראל תהליך רב-שנתי לבניין הכוח של כוחות מג"ב המופעלים למשימות צה"ל. בד בבד, לסכם את ההשלמות הדרושות לכך גם בתכנית הרב-שנתית של צה"ל, ולקיים תהליכי מעקב ובקרה הדוקים על אופן מימושן של תכניות אלה ועל איכותן.

הטיפול בהסרת לוחות אזבסט בצה"ל ובמשרד הביטחון

אזבסט מוגדר כאבק מזיק וכחומר מסוכן לבריאות, והוכח כמסרטן בבני אדם. יצוין, שהאזבסט הפריך הוא המסוכן יותר לבריאות ויש להסירו. הליקויים שעלו בדוח זה מצביעים על כך, שעל אף הידע על הסכנה לבריאותם של חיילי צה"ל החשופים למפגע האזבסט הפריך, עד מועד סיום הביקורת, פברואר 2006, טרם השלים צה"ל את פרויקט הסרת אזבסט זה מבסיסיו, שהחל כבר ב-1998.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את הסחבת בהסרת לוחות האזבסט בצה"ל. כדי למזער את הסיכון לבריאותם של חייליו, על צה"ל להשלים את כל הבדיקות והפעולות הדרושות כדי לוודא שמפגע האזבסט יסולק ממחנותיו, וזאת במסגרת תכנית עבודה מתוקצבת, עם יעדים כמותיים ולוחות זמנים, כשהשיקול המנחה חייב להיות בריאות החיילים.

הדוח אמנם מתייחס לנעשה בצה"ל ובמשרד הביטחון (להלן - משהב"ט). אולם, היקפו של מפגע זה המסכן את בריאותו של הציבור, הוא רחב יותר ואינו נמצא רק בצה"ל. יתרה מזו, משרד מבקר המדינה מדגיש, כי צה"ל הוא למעשה הגורם היחיד במדינה המתמודד באופן כולל עם בעיית האזבסט, ובכך הוא משמש כחלוץ ההולך לפני המחנה בנוגע לסילוק מפגע זה מבסיסיו; בנוגע להתוויית מדיניות ולקביעת נהלים בהקשר זה, הדבר נעשה בשיתוף פעולה עם המשרד להגנת הסביבה¹. על המשרד להגנת הסביבה, כמשרד האחראי על תחום המפגעים הסביבתיים, ללמוד לעומק את הנתונים ואת דרכי ההתנהלות של צה"ל בנושא המפגעים מאזבסט, כעולה, בין היתר, מדוח זה של מבקר המדינה; ולהפיק את הלקחים המתאימים ביחס למדיניות ולדרכי הטיפול שצריכים לנקוט משרדי הממשלה והרשויות המקומיות, שבמסגרתם שוהה אוכלוסייה שנדרשת לשירותים שמוסדות אלה מספקים, כדי למנוע סכנה לבריאות הציבור.

לאחר שבמשך כארבע שנים לא בוצעה הנחיית הגורמים המקצועיים בצה"ל משנת 1998 להסיר אזבסט פריך מבסיסי צה"ל שבהם אותר אזבסט כזה, מינה סגן הרמטכ"ל, אלוף (מיל') משה יעלון, באפריל 2002 ועדת חקירה לבדיקת הנושא. שנה לאחר מכן הורה הפרקליט הצבאי הראשי (להלן - פצ"ר), אלוף (מיל') מנחם פינקלשטיין, למשטרה הצבאית החוקרת (להלן - מצ"ח) לפתוח בחקירה לבירור סוגיית הטיפול בהסרת האזבסט בצה"ל. בהמשך, במאי 2005, הביא הפצ"ר, תא"ל אביחי מנדלבלית, לידיעת מבקר המדינה את השתלשלות העניינים בצה"ל בעניין זה, תוך ציון, שמבנים רבים ברחבי המדינה מכילים אזבסט, ועל כן מדובר בבעיה לאומית. בדוח זה נבדקה השתלשלות העניינים בצה"ל ובמשהב"ט.

בחודשים יולי 2005 עד פברואר 2006 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על תהליך הסרת לוחות אזבסט ממחנות צה"ל ברחבי הארץ ועל טיפול משהב"ט במבנים שלו המכילים אזבסט. הביקורת נערכה בצה"ל, במשהב"ט ובמשרד להגנת הסביבה.

להלן הממצאים העיקריים:

א. בשנת 1999 החל צה"ל לנקוט צעדים למניעת חשיפתם של חיילים השוהים במבנים המכילים אזבסט. המימוש בפועל של צעדים אלה החל רק בשנת 2002, כשצה"ל החל בפרויקט להסרת

1 החל מינוי 2006 שונה השם של המשרד לאיכות הסביבה למשרד להגנת הסביבה.

האזבסט שהתגלה בבסיסיו. עם זאת, עד פברואר 2006, מועד סיום הביקורת, הפרויקט טרם הסתיים.

ב. מערך היבשה של צה"ל טרם השלים את פרויקט הסרת האזבסט מבסיסיו. בהתאם לנתוני מרכז הבינוי של צה"ל, הנכונים לנובמבר 2005, בין השנים 2002-2005 הוסרו רק כ-76% מלוחות האזבסט הפריך שאותרו. לדברי גורמי מרכז בינוי, הסיבה לכך היא בעיקר תת-תקצוב של הפרויקט. מצב זה נמשך גם בשנת 2006, שבה הוקצב כ-16% בלבד מהסכום הנדרש להסרת האזבסט שנותר. תת-התקצוב מתקיים אף על פי שבדיון שנערך בשנת 2002 בהקשר זה, הנחה סגן הרמטכ"ל, אלוף (מיל) גבי אשכנזי, כי "ינתן תקציב כמה שיידרש על מנת לסיים את הטיפול בנושא".

ג. המלצות ועדת חקירה, שמיינה סגן הרמטכ"ל בשנת 2002 כדי לחקור את המחלל בהסרת האזבסט בצה"ל ושאומוצו על ידי, לא בוצעו במלואן. כמו כן, מצ"ח לא השלימה את החקירה, שבה החלה בנושא זה, ולא מוצה הדין עם אותם בעלי התפקידים שנמצאו אחראים.

ד. מיפוי המחנות השייכים למפקדת הזרוע לבניין הכוח ביבשה (להלן - מז"י) נערך בסיוע מפקח אזבסט חיצוני לצה"ל. מפקח זה המליץ להסיר לוחות אזבסט שנמצא בהם ריכוז גבוה של סיבי אזבסט (מעל ל-20%), גם אם מצבם הפיזי טוב ועל אף שהם אינם מהסוג הפריך. מצב זה שונה מההנחיות הקיימות בצה"ל ושעל פיהן פעלו במהלך כל הפרויקט, דהיינו, הסרת אזבסט מהסוג הפריך בלבד. מאחר שגורמי הבינוי בצה"ל והוועדה הטכנית לאבק מזיק שבמשרד להגנת הסביבה טרם הכריעו בסוגיה הנוגעת להסרתם של לוחות אזבסט קשיחים בעלי ריכוז גבוה של סיבי אזבסט, גם זו אחת הסיבות שבעטיה מתעכבות עבודות להסרתם של חלק מלוחות האזבסט במחנות צה"ל השייכים למז"י.

ה. חיל האוויר והחלל קבע סדר עדיפויות לטיפול בלוחות האזבסט, אך לא ניהל מעקב אחר התקדמות הטיפול. כתוצאה מכך, אין בידיו נתונים אודות הטיפול במפגעי האזבסט שבבסיסיו.

ו. בחיל האוויר והחלל ובחיל הים סברו, שאין צורך לנקוט את הפעילות הנחוצה לזיהוי ריכוז סיבי אזבסט במבנים שבבסיסהם. זאת, בניגוד להנחיות הגורמים המקצועיים בצה"ל ובמשרד להגנת הסביבה. בעקבות הביקורת הודיע צה"ל, כי חיל האוויר והחלל וחיל הים החלו לנקוט את הפעילות הנחוצה האמורה.

ז. תוצאות בדיקות שבוצעו במבני מינהלת תכנית טנק שבמשהב"ט (להלן - מנת"ק) הצביעו על ריכוז גבוה של סיבי אזבסט פריך. למרות זאת, העברתם של העובדים במנת"ק למבנים אחרים התעכבה כעשרה חודשים, כשחלק מהעיתוב נבע מדיונים וממחלוקות פנים-משרדיים בנוגע לחלופות למעבר. גם לאחר שהתגלה מקרה זה, אגף מיבצעים לוגיסטיים ונכסים, האחראי לעניין הבטיחות והגהות במשהב"ט, לא יזם כל פעולה במבנים אחרים שבמשהב"ט המכילים קירות ותקרות אזבסט, כדי לוודא, שאין בהם מקרים נוספים של אזבסט פריך.



האזבסט מוגדר כאבק מזיק וכחומר מסוכן לבריאות, ואף הוכח כמסרטן בבני אדם. הליקויים שעלו בדוח זה מצביעים על כך, שעל אף הידע על הסכנה לבריאותם של חיילי צה"ל החשופים למפגע האזבסט הפריך, עד מועד סיום הביקורת טרם השלים צה"ל את פרויקט הסרת אזבסט זה מבסיסיו, שהחל כבר ב-1998.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את הסחבת בהסרת לוחות האזבסט בצה"ל. כדי למזער את הסיכון לבריאותם של חייליו, על צה"ל להשלים את כל הבדיקות והפעולות הדרושות כדי לוודא שמפגע האזבסט יסולק ממחנותיו, וזאת במסגרת תכנית עבודה מתוקצבת, עם יעדים כמותיים ולוחות זמנים, כשהשיקול המנחה חייב להיות בריאות החיילים.

כמו כן, כדי למנוע סכנה לבריאות הציבור, על המשרד להגנת הסביבה להפיק את הלקחים המתאימים ביחס למדיניות ולדרכי הטיפול שצריכים לנקוט משרדי הממשלה והרשויות המקומיות, שבמסגרתם שוהה אוכלוסייה שנדרשת לשירותים שמוסדות אלה מספקים.

הטיפול של צה"ל בנפקדים ובעריקים

לפי פקודת מטכ"ל מיוני 1996, העוסקת בנפקדים ובעריקים משירות סדיר ומשירות מילואים, "נפקד" הוא אחד מאלה: חייל שנקרא להתייצב לשירות ולא התייצב במועד שנקבע; חייל שעזב את יחידתו או את תפקידו ברשות אף לא חזר בזמן; חייל שלא נמצא במקום שהיה צריך להימצא בו באותו זמן; וחייל שנשלח מיחידתו ליחידה אחרת ולא התייצב ביחידה החדשה במועד. "עריק" מוגדר בפקודת מטכ"ל זאת, בין היתר, כחייל בשירות סדיר או חייל בשירות מילואים פעיל שהיה נפקד במשך 14 ימים רצופים.

בפברואר 2004 נכנס לתוקף חוזר של מזכירות הפיקוד העליון שבלשכת הרמטכ"ל (להלן - מפ"ע), בנושא "היעדרות בשירות סדיר" (להלן - חוזר מפ"ע), אשר בא להסדיר את העקרונות החדשים שגובשו בעבודת מטה שנערכה בהובלת אגף כוח אדם במטכ"ל (להלן - אכ"א)¹. בחוזר מפ"ע נקבע, כי כדי לאפשר למפקד היחידה לנקוט את מרב הצעדים על מנת להשיב את החייל ליחידה, חייל נפקד בשירות סדיר יטופל על ידי יחידתו במהלך תקופה של 45 ימים, להבדיל מ-14 ימים כפי שהיה עד כניסת חוזר מפ"ע לתוקף בפברואר 2004. בהתאם לכך, עריק הוגדר בחוזר מפ"ע כחייל בשירות סדיר שנפקד מעל 45 ימים.

הגורמים העיקריים המטפלים בנפקדים, במטרה להחזיר אותם ליחידות, הן היחידות שבהן מוצבים החיילים הנעדרים מהשירות. בעריקים מטפלים שני גופים עיקריים, שהיו כפופים לאכ"א בתקופת הביקורת: מדור עריקים שבמפקדת קצין השלישות הראשי (להלן - מקשל"ר)², ומדור עריקים שבמפקדת קצין המשטרה הצבאית הראשי (להלן - מקמצ"ר).

מיוני 2005 ועד ינואר 2006 בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול של צה"ל בנפקדים ובעריקים המשרתים בשירות סדיר (בשני נושאים התייחסה הביקורת גם לנפקדים ולעריקים בשירות מילואים. נתונים מסוימים בדוח זה עודכנו בחודשים פברואר עד אפריל 2006). הבדיקה נערכה בצה"ל ובדיקות השלמה נערכו בשירות הביטחון הכללי (להלן - השב"כ).

מממצאי הביקורת עולה, כי אין מיצוי של יכולת הטיפול בנפקדים ובעריקים בשל ליקויים בטיפול הן ברמת היחידות והן ברמת הגופים העיקריים המטפלים בכך במטה הכללי. זאת ועוד, משרד מבקר המדינה מציין, כי במהלך הביקורת מפקדי יחידות שונים הצביעו על קשיים רבים בביצוע חוזר מפ"ע, הגורמים לכך שהדרישה לבצעו אינה מעשית, והביעו ספק בדבר תועלתו להשבת נפקדים ליחידותיהם. במועד סיום הביקורת, כשנתיים לאחר שההסדר החדש נכנס לתוקף, הוא לא הביא עדיין לשיפור מהותי בהתמודדות עם היקף תופעת ההיעדרות מהשירות. מממצאי הביקורת עולה גם תמונת מצב מדאיגה בנוגע להעברת מידע על נפקדים ועריקים שברשותם נשק.

היקף המקרים של נפקדות ועריקות

א. להלן בטבלה נתונים שהתקבלו בינואר 2006 ממקשל"ר, המתייחסים למקרי נפקדות ועריקות של חיילים בשירות סדיר בצה"ל בשנים 2002 עד 2005:

1 בפברואר 2006 שונה שמו של אגף כוח אדם (להלן - אכ"א) לאגף משאבי אנוש (להלן - אמ"ש).
2 בינואר 2006 הוכפפה מקשל"ר, במסגרת שינויים ארגוניים בצה"ל, למפקדת הזרוע לבניין הכוח ביבשה. מדור עריקים הועבר לכפיפות יחידת "מיטב", הכפופה לאכ"א (יחידת "מיטב" הוקמה כתוצאה מאיחוד מינהל גיוס עם בסיס קליטה ומיון).

שנה	מקרי נפקדות	מקרי עריקות	סך הכל
2002	11,735	6,997	18,732
2003	12,492	6,901	19,393
2004	13,355	*4,250	17,605
2005	14,660	4,036	18,696

* הירידה החדה במקרי העריקות בשנת 2004 נובעת בעיקר מהגדלת משך זמן הנפקדות מ-14 ל-45 ימים.

מהנתונים עולה, כי בשנים 2002 עד 2005 אין שינוי מהותי במספר המקרים הכולל של ההיעדרויות מהשירות (מקרי נפקדות ומקרי עריקות). עוד עולה, כי מאז החלתו של חוזר מפ"ע ועד למועד סיום הביקורת, משך כשנתיים, טרם חל שינוי משמעותי בכמות מקרי ההיעדרות מהשירות בשירות סדיר בצה"ל, כך שההחלטה שנקבעה בחוזר מפ"ע לא הביאה בשלב זה לשיפור מהותי בהתמודדות עם היקף תופעה זאת.

ב. לפי נתונים נוספים של מקשל"ר, היו בשנת 2004 כ-580,000 ימי היעדרות מהשירות של חיילים בשירות סדיר כתוצאה מנפקדויות ומעריקות (כ-430,000 ימי עריקות וכ-150,000 ימי נפקדות). לפי נתונים אלה, בשנת 2005 (עד 7.12.05) הייתה ירידה של כ-15% בהשוואה לשנת 2004 בימי היעדרות משירות סדיר כתוצאה מנפקדויות ומעריקות.

טיפול יחידות ומפקדות במקרי נפקדות

א. במקרים רבים הטיפול במקשל"ר במעבר מנפקדות לעריקות נמשך הרבה מעבר ל-55 הימים האפשריים לפי חוזר מפ"ע מתחילת הנפקדות ועד הכרזה על עריקות (45 ימים שבהם נמשכת הנפקדות ועוד עשרה ימים שנקבעו לטיפול של מקשל"ר עד להכרזה על עריקות). לפי נתוני מקשל"ר בקשר ל-3,008 מקרי עריקות בשירות סדיר שבדקה, בכ-55% מהמקרים אישרה מקשל"ר את העריקות לאחר 60 עד 101 ימים ומעלה. הדבר נובע בעיקר מליקויי דיווח של היחידות למקשל"ר על פעילותן להחזרת נפקדים, ומהצורך של יחידות להשלים פעילויות להחזרת נפקדים, שנדרשו לעשות בחוזר מפ"ע. מנתוני מקשל"ר עולה, כי בחלק ניכר ממקרי הנפקדות בשירות סדיר שהפכו לעריקות בשנת 2005, היה צורך בשתיים עד ארבע בדיקות של מדור עריקים במקשל"ר בטרם אישר את העריקות. במצב זה נוצר פיגור משמעותי עד כדי עשרות אלפי ימים בסך הכל בהתחלת הטיפול של המשטרה הצבאית לאיתור ולמעצר עריקים.

ב. בבדיקה של משרד מבקר המדינה בחמש יחידות נמצאו ליקויי דיווח שכיחים, כמו: חוסר בדיווחים על ביקורי בית בבתי הנפקדים; חוסר בהבהרות אם ביקורי הבית נעשו על ידי בעלי התפקידים שנקבעו בחוזר מפ"ע, ואם הם תואמו מראש עם הנפקד או עם בני משפחתו, כנדרש. ליקויי דיווח אלה הביאו כאמור לעיל לפיגור משמעותי בהתחלת הטיפול של המשטרה הצבאית לאיתור ולמעצר עריקים.

ג. אחת הפעולות החשובות שנקבעו בחוזר מפ"ע היא ביצוע ביקורים של נציגי היחידות בבתי נפקדים, שמטרתם להחזיר את החיילים לשירות תקין. בביקורת של משרד מבקר המדינה בחמש היחידות האמורות התברר, כי רק במקרים בודדים חזרו נפקדים ליחידתם כשהם נלווים למפקדים שבאו לביתם. קיים אפוא ספק לגבי התועלת שבביקורי הבית של היחידות, במתכונת הנוכחית, בהחזרת נפקדים ליחידותיהם. עוד נמצא, כי נציגי יחידות נתקלים לעתים בקושי לתאם את הביקורים עם משפחות הנפקדים, כנדרש בחוזר מפ"ע, בשל אי-נכונות המשפחות לקיימם.

ד. מעיון במסמכים ומהביקורת ביחידות התברר, כי לדעת מפקדים, הדרישה ליישם את חוזר מפ"ע אינה מעשית בנסיבות הפעילות של יחידותיהם, בין השאר, כיוון שהעמידה בו דורשת הרכה הכנות ותיאומים, ונגרמים קשיים רבים ביכולת מימושו, עד כדי כך שקיים ספק ביעילותו של חוזר מפ"ע בכל הנוגע להחזרת נפקדים ליחידותיהם. לא נמצא שאכ"א בחן את יכולתן של היחידות לממש את ההוראות שנקבעו בחוזר ואת הקשר בין המשאבים שמשקיעות היחידות להשבת נפקדים לבין התועלת המופקת.

הטיפול בנפקדים ובעריקים שברשותם נשק

א. לפי חוזר מפ"ע, האחריות לטיפול בנפקדים מוטלת על היחידות. בניגוד למצב שהיה בטרם כניסת חוזר מפ"ע לתוקף, שבו נמשכה תקופת הנפקדות 14 ימים ולאחר מכן, עם הכרזת הנפקד כעריק, המשטרה הצבאית אמורה הייתה לחפשו ולעצרו ובמסגרת זאת להחזיר גם את נשקו - לאחר כניסת חוזר מפ"ע לתוקף עלול להיווצר מצב שבו לא יימצא הנשק במשך כל תקופת הנפקדות, קרי במשך 45 ימים ואף יותר. המחשה למצב זה ולתוצאותיו הוות האסון ניתנה במקרה של החייל עדן נתן זוה, שנפקד עם נשקו מ-9.6.05 ועד ל-4.8.05 (החייל לא הוכרו כעריק אף שחלפו יותר מ-45 ימים מיום נפקדותו), המועד שבו ביצע את הפיגוע בשפרעם. משך כל תקופה זאת לא הצליחה יחידתו, בסיס טירונים "ניצנים", לאתר אותו ואת נשקו למרות ביקורי הבית שערכה. פניות של היחידה ליחידות המשטרה הצבאית לקבלת סיוע בהשבת הנשק, במהלך תקופת נפקדותו הארוכה, נענו, כי הנושא הוא באחריות הטיפול של היחידה.

ב. בעקבות פרשת החייל עדן נתן זוה, נקבע, בין השאר, כי בין היום ה-14 עד ליום ה-45 לנפקדות ייעשה ביקור בית שלישי לנפקד נושא נשק, שבו ישתתף שוטר צבאי. התברר, כי לפי הוראות קצין המשטרה הצבאית הראשי (להלן - קמצ"ר), פקודת מעצר/חיפוש חתומה על ידי קצין שיפוט בכיר אינה מאפשרת לשוטר צבאי לתפוס את הנשק בבית משפחת הנפקד, אם בני הבית מסרבים למסרו.

ג. הועלו ליקויים בנוגע להעברת מידע על נפקדים ועריקים שברשותם נשק: לא ניתן לדווח לרישומי המחשב של צה"ל אם החייל נפקד עם נשק, כיוון שלא נבנתה הגדרה מתאימה במחשב לקליטת מידע זה. כתוצאה מכך לא ניתן לקבל נתון כולל, ברישומי המחשב של צה"ל, על זהותם של נפקדים שברשותם נשק צבאי ועל מספרם. עוד התברר, כי מידע על נפקדים עם נשק המנוהל על ידי היחידות בעזרת מערכת מחשב לניהול כוח אדם ביחידות, אינו מעודכן.

ד. שבעה חיילי מילואים שקיבלו בעבר היתר מצה"ל לשאת נשק למטרת הגנה עצמית ואף קיבלו נשק לפי הרישומים, היו בתקופת הביקורת, וחלקם אף זמן ניכר לפנייה, בהגדרה של נעדרים משירות מילואים ללא אישור (שישה עריקים ונפקד אחד). נמצא, כי מדור עריקים במקשל"ר, מדור עריקים במקמצ"ר, נציגי יחידות המילואים שמהן נעדרו חיילים אלה מהשירות וגורמים נוספים בצה"ל, כלל לא ידעו כי על פי הרישומים חיילים אלה קיבלו נשק מצה"ל, כך שלא נערכה בדיקה אם נסיבות מקרים אלה מחייבות פעילות כלשהי בנוגע להחזרת הנשק או בנוגע להרשאה להחזיק בו.

הפעילות לאיתור ולמעצר עריקים

א. על פי הוראת קמצ"ר מנובמבר 2002, יש לבקר עריק בשירות סדיר פעם בשבוע לצורך מעצרו. בבדיקה בתחנת המשטרה הצבאית "דן", שבה היקף הטיפול הגדול ביותר בעריקים מבין תחנות המשטרה הצבאית, נמצא כי לגבי חלק גדול מהעריקים לא נעשתה אפילו פעולה אחת במהלך החודש לאיתור ולמעצר. תופעה זאת חזרה על עצמה, במידות שונות, בכל חמשת החודשים

שנבדקו (ספטמבר 2005 עד ינואר 2006). לגבי חלקם לא נעשה כל ביקור לאיתור ולמעצר במשך מספר חודשים. כך לדוגמה, מבדיקת 30 שמות עריקים שלא טופלו בחודש ספטמבר 2005 עולה, כי לגבי 29 מהם לא נערך כל ביקור לאיתור ולמעצר גם בחודשים נוספים.

ב. בביקורת התברר, כי יש אזורים מגורים מסוימים הידועים כאזורים שבהם לשוטרי המשטרה הצבאית יש קושי ללכוד עריקים בשל גילויי אלימות מצד קרובי משפחה, שכניהם או חבריהם של העריקים. לפעילות באזורים אלה נדרש ליווי של משטרת ישראל, שאינו זמין בכל עת.

ג. העריקה נכללת, לפי חוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955, בין העבירות שההרשעה בדין לגביהם טעונה רישום במאגר הרישום הפלילי של משטרת ישראל. מבדיקה שנערכה בינואר 2006 לגבי 96 חיילים שהורשעו בבתי דין צבאיים בשל עריקות בשנת 2005 נמצא, כי ב-73 מקרים (כ-76%) לא נרשם רישום פלילי במאגר המידע במשטרת ישראל בגין עריקות. בכך נפגע מרכיב ההרתעה בפני תופעת הנפקדים והעריקים.

מידע בנוגע למיועדים לשירות ביטחון ולחיילים

נבדק נושא המידע בנוגע למיועדים לשירות ביטחון ולחיילים. בנושא זה נמצא ליקוי מסוים, שעל השב"כ לתקנו.



למקרי הנפקדות והעריקות יש לא רק השלכה על הפעילות השוטפת של יחידות צה"ל, אלא אף משמעות כלכלית כבדה הנובעת מהפסד הנגרם מאבדן ימי עבודה רבים, בנוסף למשאבים הרבים המושקעים בטיפול בנפקדים ובעריקים. צה"ל החליט לפעול לצמצום תופעת העריקות מאז פברואר 2004 באמצעות הסדר חדש שהופץ בחוזר מפ"ע, אשר מטרתו להעמיק את אחריות היחידה כלפי נפקדיה ולאפשר למפקד היחידה לנקוט את מרב הצעדים כדי להשיב את הנפקד ליחידה.

נוכח ממצאי הביקורת, לדעת משרד מבקר המדינה, על צה"ל לפעול בכיוונים העיקריים הבאים:

א. לבחון את יכולתן של היחידות לממש את ההוראות שנקבעו בהסדר החדש שפורסם בחוזר מפ"ע, ואת התועלת המופקת מהמשאבים שמשקיעות יחידות להשבת הנפקדים.

ב. לטפל בבעיית סמכויות השוטרים הצבאיים לתפוס נשק של נפקדים בבתי משפחותיהם, לרבות בחינת הצורך בשינוי סמכויות אלה כך שיוכלו לתפוס נשק זה, ובכך להשפיע באופן משמעותי יותר בעת הצטרפותם לביקורי בית בבתי הנפקדים. כמו כן, יש לתקן לאלתר את הליקויים שעלו בנוגע להעברת מידע על נפקדים ועריקים שברשותם נשק.

ג. לרכז את הנתונים אודות ליקויי הדיווח השכיחים בדוחות המסכמים של היחידות על מקרי הנפקדות של חיילים בשירות סדיר, ולנתח אותם במגמה לצמצם את תקופת המעבר מנפקדות לעריקות, וכן לבחון את הפיקוח על פעילות היחידות בהקשר זה.

ד. לבחון את הסיבות לקיום הפער הניכר במימוש ההוראה לבקר עריק בשירות סדיר פעם בשבוע לצורך מעצרו, לנתח מצב זה ולפעול לתיקונו.

ה. לבדוק את הסיבות לאי-הרישום הפלילי של מקרי העריקות, ולפעול לתיקון הליקויים שעלו בתחום זה.

הטיפול של צה"ל בהטרדות מיניות

בחוק למניעת הטרדה מינית, התשנ"ח-1998 (להלן - החוק למניעת הטרדה מינית), נקבע, בין השאר, כי לא יטריד אדם מינית את זולתו ולא יתנכל לו. כמו כן נקבעו בחוק עונשים למי שמטריד אדם מינית או מתנכל לו. בחוק זה נקבע, בין השאר, כי מעביד המעסיק יותר מ-25 עובדים חייב לקבוע תקנון, שבו יובאו עיקרי הוראות החוק בדבר הטרדה מינית והתנכלות במסגרת יחסי עבודה, ויפורט בו דרכי הגשת תלונות שעניינן הטרדה מינית או התנכלות והטיפול בהן. על המעביד לפרסם את התקנון בין עובדיו.

פקודת מטכ"ל בנושא איסור פגיעה על רקע מיני נקבעה כתקנון על פי החוק למניעת הטרדה מינית. על פי הפקודה, מי שסבור, כי הטרידו אותו מינית או התנכלו לו בשירות הצבאי או בהיותו בשטח מחנה צבאי, רשאי לפעול בהתאם לאפשרויות כלהלן: א. הליך פלילי - הנפגע יכול להגיש תלונה במשטרה הצבאית החוקרת (להלן - מצ"ח) או לפרקליט הצבאי הפיקודי או החילי; ב. הליך אזרחי - הנפגע יכול להגיש, בתוך שלוש שנים, תביעה בבית משפט כנגד המטריד או המתנכל. ניתן להגיש תביעה גם נגד צה"ל כמעסיק; ג. הליך פיקודי - הגשת תלונה למפקד היחידה, לראש ענף פרט או לעובדת סוציאלית במפקדת פיקוד מרחבי. לפי הפקודה, חייל שהוטרה מינית יהיה זכאי לקבל טיפול, הדרכה, הכוונה וייעוץ. במקרה שבו פותחת מצ"ח תיק חקירה, היא מעבירה בסיום החקירה דוח סיכום חקירה לפרקליט צבאי. הפרקליט מקבל אחת מהחלטות אלה: להגיש כתב אישום לבית דין צבאי; להורות על העמדה לדין משמעת; להחזיר את התיק להשלמת החקירה במצ"ח; או לסגור את התיק. טיפול בתלונה על הטרדה מינית בהליך פיקודי נעשה כולו בתוך היחידות.

בתקופה ממרס ועד דצמבר 2005 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא הטיפול של צה"ל בהטרדות מיניות. בביקורת זאת נבדק גם הטיפול של משרד הביטחון (להלן - משהב"ט) בתלונות על הטרדות מיניות של חיילות מיחידה צבאית הפועלת במסגרת¹.

הטיפול של צה"ל בהטרדות מיניות

א. נמצא, כי פקודת המטכ"ל בנושא איסור פגיעה על רקע מיני, שהייתה בתוקף במועד הביקורת, איננה כוללת שינויים שחלו בצה"ל במהלך השנים בנושא הטיפול בהטרדות מיניות. פקודה זו גם איננה ברורה די הצורך בכל הקשור לטיפול בתלונה המתבררת בהליך פיקודי במסגרת היחידה, כמו למשל, בכל הנוגע לסדרי השיפוט בדין משמעתי ולדיווח על תוצאות השיפוט. במועד סיום הביקורת, דצמבר 2005, טרם אושרה הצעה לפקודת מטכ"ל חדשה מ-1.1.05, אשר נותנת מענה לסוגיות אלה ולסוגיות נוספות שאינן כלולות בפקודת המטכ"ל הנוכחית.

ב. בבדיקת משך הזמן לטיפול של מצ"ח, של הפרקליטות הצבאית ושל בתי הדין הצבאיים בתיקים של הטרדה מינית נמצא, כי בחלק ניכר מהם נמשך הטיפול זמן רב. כך, למשל, ב-56 תיקים מתוך כ-100 תיקים בנושא הטרדה מינית, שנפתחו במצ"ח בשנת 2004, נמשך הטיפול מעל 45 ימים, שנקבעו בהנחיות של מצ"ח כפרק הזמן לטיפול בתיקים אלה, ובמקרים מסוימים הוא נמשך אף 150 עד 200 ימים.

ג. הועלו ליקויים בעבודת קציני השיפוט בתלונות על הטרדות מיניות שבהן הנחו פרקליטים צבאיים על שיפוט בדין משמעת: בחלק מהמקרים נפלו פגמים בהליך השיפוט, וכתוצאה מהם היה

1 ראו בדוח שנתי זה בפרק על ביקורת מעקב מורחב בנושא: "שירות נשים בצה"ל ושירותן ביחידה צבאית הפועלת במשרד הביטחון".

צריך לבטל את ההליך, ובמקרים אחרים התקיים ההליך מספר חודשים לאחר הוראת הפרקליט הצבאי, בניגוד לאמור בפקודת מטכ"ל בנושא הדין המשמעתי.

ד. בבדיקת הטיפול ב-21 תלונות על הטרדות מיניות, שטופלו בשנים 2003 ו-2004 במסגרת ההליך הפיקודי ביחידות, נמצא, כי חלק ממפקדי היחידות לא התייעצו עם פרקליט צבאי בדבר המשך הטיפול בתלונה כנדרש, ובמקרים אחרים נערך השיפוט בדין משמעתי על ידי קצינים שלא היו מוסמכים לשפוט בתיקים של הטרדה מינית. 21 מקרים אלה לא היו ידועים למפקדת הפרקליט הצבאי הראשי (להלן - מפצ"ר), ולכן עניינם של המורשעים בהם לא הובא בפני סגן הפרקליט הצבאי הראשי (להלן - סגן הפצ"ר), לקבלת חוות דעתו אם להביאם בפני הוועדה להתרת התחייבות לשירות קבע.

ה. מתוך 28 תיקי תלונה על קצינים ונגדים שהוואשמו בעבירות על הטרדה מינית, שהטיפול בהם הסתיים במועד הביקורת בהרשעה, ושבהם סגן הפצ"ר נתן חוות דעת בעניין התרת ההתחייבות לשירות קבע, הוא החליט ב-18 תיקים שלא להביא את הנאשמים בפני ועדה מייעצת לעניין זה שמינה ראש אכ"א². בחמישה מהם נימק זאת סגן הפצ"ר בעבר, אל"ם אביחי מנדלבלט, בעיקר בכך שנותרה למורשעים יתרת שירות קטנה עד מועד פרישתם המתוכנן, או שיחלו בחופשת פרישה בהקדם. מבדיקת חמישה תיקים אלה התברר, כי שלושה מכיניהם שירתו תקופות ארוכות עד לפרישתם: שניים מהם שירתו במשך שנה וחודשיים והשלישי - במשך כשנתיים.

ו. בשנים 2004 ו-2005 פנו לעובדות הסוציאליות בצה"ל 214 ו-298 חיילות, בהתאמה, שהתלוננו על הטרדה מינית. הליווי של העובדות הסוציאליות, שנמשך בכל תהליך הגשת התלונה והחקירה, לרבות הטיפול הרפואי, נפסק עם שחרורה של החיילת מהשירות הצבאי והיא עלולה להיפגע מהפסקת הטיפול. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שימוסדו קשרי עבודה בין צה"ל לבין מרכזי הסיוע האזרחיים לנפגעות תקיפה מינית, כדי שניתן יהיה להפנות את המתלוננות, המביעות רצון לכך, למרכזים אזרחיים לנפגעות תקיפה מינית לקבלת סיוע ולהמשך טיפול.

ז. בשנת 2004 קיימה המפקדה של יועצת הרמטכ"ל לענייני נשים (להלן - יוה"נ), במסגרת ביקורות של אכ"א, ביקורות ב-133 יחידות. בביקורת עלה, כי ב-63 יחידות (כ-47%) נמצאו ליקויים בפעילות ההסברה בנושא הטרדה מינית: ב-57 יחידות נערכה הסברה שלא על פי הנדרש בפקודת המטכ"ל בנושא איסור פגיעה על רקע מיני, ובשש היחידות הנותרות לא בוצעה כלל הסברה בנושא הטרדה מינית.

הטיפול בתיקי הטרדות מיניות של חיילות המשרות במשהב"ט

א. נציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם) הוציאה תקנון, שנועד להבהיר את עיקרי החוק והתקנות למניעת הטרדה מינית ולקבוע את הסדרי המשמעת והטיפול בתלונות, שמקורן בהטרדה מינית ובהתנכלויות בשירות המדינה. לפי פקודת המטכ"ל בנושא איסור פגיעה על רקע מיני, חייל המשרת "שירות מוכר"³, הסבור, כי הוטרד מינית, יגיש תלונה בהתאם לתקנון של המסגרת האזרחית שבה הוא משרת. נמצא, כי הטיפול של משהב"ט בתלונות של הטרדה מינית של חיילות המשרות שם לא תמיד תאם את הנקבע בתקנון ובהנחיות של נש"ם. למשל, תלונות על הטרדה מינית של חיילות דווחו לסמנכ"ל למשאבי אנוש במשהב"ט, בניגוד להנחיות נש"ם, שלפיהן יש לדווח עליהן לנש"ם בלבד כדי להבטיח בירור מידי, יסודי ומקצועי של התלונות בלי לפגוע במהלך החקירה.

2 בפברואר 2006 שונה שמו של אגף כוח אדם (אכ"א) לאגף משאבי אנוש (אמ"ש).

3 "שירות מוכר" מוגדר בחוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986, כשירות ששר הביטחון קבע בצו באישור הממשלה וועדת החוץ והביטחון של הכנסת ביחידות צבאיות, בין השאר, במסגרת משרד ממשלתי, שתכליתו להשיג יעד ביטחוני-לאומי בתחומים מסוימים.

ב. שלוש מתוך 13 תלונות על הטרדה מינית שהגישו לנש"ם חיילות ששירתו במשהב"ט בשנים 2000-2005, לא דווחו על ידי משהב"ט למפקדת יוה"ל כנדרש, כך שלא הייתה לה יכולת לעקוב אחר הטיפול בהן. מפקדת יוה"ל אף אינה מקבלת באופן שוטף נתונים על הטרדות מיניות מיתר הגופים שבהם משרתות חיילות מחוץ לצה"ל; בשנים האחרונות לא מתקיים קשר בין הממונה על קידום ושילוב נשים בנש"ם לבין מפקדת יוה"ל, וממילא לא מיושם נוהל שסוכם ביניהן בשנת 2001 בנושא הטיפול בתלונות של חיילות נגד עובדי מדינה על הטרדה מינית.



נשים משרתות בצבא מכוח החוק, ועל המפקדים בצה"ל לשמור על כבודן ולפעול נגד כל גילוי של הטרדה מינית. ואכן צה"ל קבע מדיניות מפורטת בנושא ההטרדות המיניות, הרואה בחומרה רבה מקרים של הטרדה מינית בצבא, מפרטת את אופן הטיפול במי שהיה קורבן לפגיעה על רקע מיני, וקובעת, כי יש לטפל בצורה חדה ופסקנית במבצעי העבירות. ממצאי הביקורת מצביעים על ליקויים, חלקם מהותיים, במימוש מדיניות זאת. ליקויים אלה באים לידי ביטוי בעיקר במשכי הזמן הארוכים והלא סבירים של הטיפול שנעשה במצ"ח, במפצ"ר ובבתי הדין הצבאיים בתיקי תלונה על הטרדות מיניות, הגורמים לעינוי דין למתלוננות וכן לנאשמים, ולכך שבחלק מהמקרים המתלוננות משתחררות מצה"ל עוד בטרם הסתיים הטיפול בתלונותיהן; בעיכובים בהעמדה לדין של נאשמים בדין משמעתי; באי-התייעצות של מפקדים עם פרקליט צבאי בדבר הטיפול בתלונות על הטרדה מינית בהליך הפיקודי; בשיפוט בדין משמעתי בהליך הפיקודי על ידי קצינים שאינם מוסמכים לשפוט בתיקים של הטרדה מינית; ובליקויים בסדרי הבאת קצינים ונגדים בשירות קבע, שהורשעו בעבירות של הטרדה מינית, בפני הוועדה להתרת התחייבות להמשך שירות קבע. ליקויים אלה, שרובם נובעים מאי-ביצוע פקודות ומבקרה לקויה, גורמים לכך, שההנחיות המחמירות שקבע הרמטכ"ל לטיפול בהטרדות מיניות בצה"ל אינן ממומשות במלואן, ופוגעים ביכולת לשרש את נושא ההטרדות המיניות בצה"ל.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי לקצר את משכי הזמן הארוכים של הטיפול בתיקי התלונות על הטרדה מינית, כדי למנוע עינוי דין למתלוננות ולנאשמים ובשל המשמעות החינוכית וההרתעתית; להגביר את הבקרה והפיקוח על עבודת קציני השיפוט בדין משמעתי בתלונות על הטרדה מינית, ולבחון את ההכשרה הניתנת להם למילוי תפקידם זה, כדי למנוע את הליקויים בעבודתם הגורמים לפגיעה במיצוי הדין עם הנאשמים; להקפיד על ביצוע ההוראות שנקבעו בעניין התרת התחייבויות לשירות קבע של קצינים ונגדים שהורשעו בעבירות על הטרדה מינית, כדי להגביר את ההרתעה מפני עבירות אלה; ולנקוט את כל הצעדים כדי לאכוף את ההוראות לגבי קיום פעולות הסברה ביחידות צה"ל בנושא הטרדה מינית. כמו כן, ראוי שבצה"ל יהיה מעקב אחר תלונות על הטרדה מינית של חיילות המשרתות בגופים שונים מחוץ לצה"ל, ועל דרך הטיפול בהן בגופים אלה.

מעקב מורחב

שירות נשים בצה"ל ושירותן ביחידה צבאית הפועלת במשרד הביטחון

"שירות נשים בצה"ל", דוח 53א, עמ' 135, ו-"שירות מוכר מחוץ לצה"ל", שם, עמ' 149

נשים מתגייסות לצה"ל מכוח חוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986 (להלן - החוק). לפי נתוני אגף כוח אדם שבמטכ"ל (להלן - אכ"א)¹, בשנת 2004 היוו הנשים כ-34% מהמשרתים בשירות חובה בצה"ל, לעומת כ-30% בשנת 2001. סעיף 26א בחוק עיגן את שירות הביטחון של חיילות וחיילים במסגרת יחידות צבאיות המצויות מחוץ לסדר הכוחות של צה"ל. החוק הגדיר "שירות מוכר", כשירות, ששר הביטחון קבע בצו באישור הממשלה וועדת החוץ והביטחון של הכנסת, בין השאר, ביחידות צבאיות שבמסגרת משרד הביטחון וביחידות סמך של משרד הביטחון.

בשנת 2001 ערך משרד מבקר המדינה שתי ביקורות בנוגע לשירות צבאי של נשים: האחת, בנושא "שירות נשים בצה"ל", שבה נבדק בעיקר מיצוי פוטנציאל הנשים בשירות החובה, הבא לידי ביטוי בהרחבת השיבוץ במקצועות השונים, כולל מקצועות לחימה; השנייה, בנושא "שירות מוכר מחוץ לצה"ל", נערכה ביחידה הצבאית הפועלת במסגרת משרד הביטחון (להלן - משהב"ט), שבה שירתו באותו מועד 673 חיילות בשירות חובה, כ-25% מכלל המשרתים ב"שירות מוכר", ונבדקו בה תהליכי התקנה וההפעלה של חיילות אלה. ממצאי שתי ביקורות אלה פורסמו בדוח שנתי 53א של מבקר המדינה².

ממסר ועד דצמבר 2005 ערך משרד מבקר המדינה, בצה"ל ובמשהב"ט, ביקורת מעקב, שתכליתה לבדוק באיזו מידה תוקנו הליקויים העיקריים שהועלו בשני הדוחות הנ"ל. במסגרת ביקורת מעקב זו נבדק נושא נוסף שלא נבדק בביקורת הקודמת בנושא "שירות הנשים בצה"ל" והוא: יישום המלצות בעניין קידום קצונת הנשים.

ממצאי המעקב בנושא "שירות נשים בצה"ל"

א. ממצאי ביקורת המעקב בנושא "שירות נשים בצה"ל" מצביעים על כך, שצה"ל נקט צעדים משמעותיים לתיקון ליקויים שהועלו בביקורת הקודמת ובכך לשיפור המיצוי של שירות הנשים בצה"ל. בחלק מהנושאים תוקנו הליקויים, וביניהם: קביעת התהליך הנדרש בעת פתיחת מקצוע חדש לנשים; ביצוע מחקרים פיזיולוגיים לבחינת התאמתן של הנשים לשרת במקצועות טכנולוגיים ובמקצועות לחימה, ושילובן של נשים במקצועות אלה לפי הדרך שנקבעה באותם מחקרים; והסמכת נשים לרמת רובאות כלשהי בהתאם לתפקיד המיועד. בנושאים אחרים, כמו: צמצום בתקנים ובמצבות של נשים במקצוע פקידה ושיפור תהליכי המיון של נשים, ננקטו פעולות, שלדעת אכ"א אמורות לשפר את המצב.

ב. במועד ביקורת המעקב נמשכת המגמה של עלייה במספר הנשים, שאינן מגויסות לצה"ל מטעמים של הכרה דתית. בשנת 2004 עמד שיעור הפטור מטעמים של הכרה דתית על 29.9%,

1 בפברואר 2006 שונה שמו של אגף כוח אדם (אכ"א) לאגף משאבי אנוש (אמ"ש).

2 ראו דוח שנתי 53א של מבקר המדינה (2002) בפרקים: "שירות נשים בצה"ל" ו-"שירות מוכר מחוץ לצה"ל", עמ' 135 ו-149.

לעומת 27.4% בשנת 2001. לפי תחזית של מינהל הגיוס, שיעורי הפטור מטעמים אלה אף יוסיפו לעלות.

על פי נתוני מינהל הגיוס, בשנות הגיוס 2000 עד 2004 16.5% מהמיועדות לשירות ביטחון (להלן - מלש"ביות), בממוצע בכל שנה, שהצהירו, כי טעמים של הכרה דתית מונעים מהן מלשרת בשירות ביטחון, התחילו בהליכי גיוס לפני שהגישו הצהרה כזו. ראש חטיבת תכנון ומינהל כוח אדם שבאכ"א מסר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2005, כי ההערכה היא שחלק ממלש"ביות אלה מחליטות לוותר על השירות הצבאי, כיוון שהשיבוץ המיועד להן לא תאם את רצונן, ולמעשה הן משיגות פטור באמצעות הצהרה כוזבת, שלפיה טעמים שבהכרה דתית מונעים מהן לשרת בשירות ביטחון.

נמצא, כי במצב דברים זה, שבו קיים צורך למצות את פוטנציאל הגיוס של הנשים וכאשר קיימת בעיה ערכית של השתמטות מלש"ביות באמצעות מתן הצהרות כוזבות לכאורה, עדיין לא נעשתה פעילות מהותית לצמצום התופעה. מצב זה כלל אינו מרתיע מלש"ביות אחרות מלהגיש הצהרות כוזבות, וכך עלולה להתקבע תופעה שלילית מבחינה נורמטיבית ומבחינה עניינית.

ממצאי המעקב בנושא "שירות מוכר מחוץ לצה"ל"

במעקב שנעשה בנושא "שירות מוכר מחוץ לצה"ל" נמצא, שמשהב"ט ערך בחינה של שירות החיילות מהיבטי ארגון ותקינה, ובעקבותיה קבע מחדש את תקני החיילות על פי קריטריונים מעודכנים, ובכך תיקן את הליקויים שהועלו בתחום זה בביקורת הקודמת. עם זאת, שיעור הקיצוץ שקבע צה"ל בתקן חיילות אלה בינואר 2006 (כ-10%), שתואם את הקיצוץ שהושת על יחידות צה"ל, נקבע בלי שאגף התכנון במטכ"ל (להלן - אג"ת) ערך בדיקה מחודשת של הצרכים של משהב"ט בחיילות בשירות חובה.

יישום המלצות והחלטות בעניין קידום קצונות הנשים

א. נשים מהוות כ-25% מכלל אוכלוסיית הקצינים בשירות קבע. נתונים של אכ"א, נכונים ליוני 2005, על שיעור הקצינות בשירות קבע בשנים 2000-2005, מצביעים, בין היתר, על ירידה חדה במעבר מדרגת רס"ן לדרגות בכירות יותר. ישנה ירידה של 45% במעבר מדרגת רס"ן לסא"ל וירידה של כ-60% במעבר מדרגת סא"ל לדרגת אל"ם.

ב. בשנת 2001 נקבעו יעדים כמותיים לקידום קצינות לדרגת סא"ל, ובעקבותיהם עלה שיעור הקצינות בדרגת סא"ל בהשוואה לשנת 2000. לפעולות אלה לא היה המשך, ובשנים 2002 עד 2005 שיעור הקצינות בדרגת סא"ל לא השתנה משמעותית.

ג. בשנים 2003 ו-2004 קבע הרמטכ"ל, כי במקום שבו תהיה איכות שווה של מועמדים, תינתן עדיפות לקצינה, במגמה להרחיב את שילוב הקצינות בתפקידי הקצונה הבכירה. לא נמצא, כי קביעה זאת לוותה בתכנית או תורגמה לקווי פעולה, שלפיהם תמומש הנחיה זאת במסגרת דיוני השיבוץ והקידום בצה"ל.



ממצאי ביקורת המעקב בנושא שירות נשים בצה"ל מצביעים על כך ששירות הנשים בצה"ל נמצא על סדר היום של הגורמים המחליטים בצה"ל, ועל כך שצה"ל נקט צעדים משמעותיים לתיקון ליקויים שהועלו בביקורת הקודמת ובכך לשיפור המיצוי של שירות הנשים בצה"ל.

עם זאת, הירידה הצפויה בהיקפי הגיוס של גברים ונשים בשנים 2005 עד 2009, לפי התחזית של אגף משאבי אנוש, היכולת המוכחת של שילוב מספר גדול יותר של נשים בצה"ל ובמקצועות רבים יותר, והקיצור של משך השירות של הגברים כפי שהוחלט עליו בתקופת הביקורת, מחזקים את הצורך למצות טוב יותר את שירות הנשים בצה"ל, הן במיון טרם גיוסן והן במהלך שירותן הצבאי. מקורות אפשריים לכך הם:

א. צמצום דרסטי במספר המלש"ביות המנצלות לרעה את התנאים שנקבעו בחוק לקבלת פטור משירות ביטחון באמצעות מתן הצהרות כוזבות, כי טעמים שבהכרה דתית מונעים אותן מלשרת בשירות ביטחון. במועד ביקורת המעקב החל צה"ל בפעילות לתיקון החוק בעניין זה. לצד המשך פעילות זו, ראוי שצה"ל יגביר את פעילותו לאיתור מלש"ביות, שקיים חשש שקיבלו פטור משירות ביטחון עקב הצהרות כוזבות. כמו כן, ראוי להביא פעילות זאת לידיעת הציבור, כדי שתשמש גורם מרתיע.

ב. המשך צמצום המצבות של הנשים המשרתות במקצוע פקידה, כדי להפנות כוח אדם איכותי למקצועות אחרים.

ממצאי ביקורת המעקב בנושא שירות חיילות במשהב"ט עולה, כי משהב"ט קבע מחדש את תקני החיילות על פי קריטריונים מעודכנים, ובכך תיקן את הליקויים שהועלו בתחום חשוב זה בביקורת הקודמת. עם זאת, נוכח הסיבות דלעיל, ראוי שצה"ל יבחן באופן מקיף ויסודי את כלל הצרכים בחיילות המשרתות ב"שירות מוכר" מחוץ לצה"ל, כ-3,500 במספר, לרבות הצרכים של משרד הביטחון בחיילות, ועל בסיס תוצאות בחינה זאת יקבע, יחד עם הגופים שבהם משרתות חיילות אלה, את התקנים שלהן, לרבות הרכבם המקצועי של תקנים אלה.

אשר ליישום המלצות והחלטות בעניין קידום קצונת נשים בשירות קבע, ראוי שצה"ל ישקול נקיטת פעולות בדומה לאלו שנעשו בשנת 2001 ושהביאו לעלייה בשיעור הקצינות בדרגת סא"ל בשנת 2001. זאת, כדי לאפשר שילובן של יותר קצינות בדרגות ובתפקידים בכירים, ובכך לממש את קביעת הרמטכ"ל.

משרד הביטחון

פעולות הביקורת

נערכה ביקורת ביחידת המוזיאונים שבמשרד הביטחון. נבדקו היבטים מרכזיים במדיניותו ובפעילותו של משרד הביטחון בנוגע להקמה ולהפעלה של מוזיאונים צבאיים הממומנים מתקציב הביטחון. כמו כן, נבדקו מספר נושאים בפעילות היחידה. הביקורת נערכה ביחידה וביקורות השלמה נערכו ביחידות צה"ל הקשורות במוזיאון "זרוע האוויר", באתר "יד לשריון", ב"מרכז למורשת המודיעין", ובאתר ההנצחה ומוזיאון "גולני".

נערכה ביקורת על הניהול, הפיקוח והבקרה של שני מבני משרדים, שהוקמו בדרום מחנה רבין עבור משרד הביטחון וצה"ל. בין היתר, נבדקו היבטים שונים של התכנון, ההקמה והפיתוח של מבני המשרדים ושל עבודות התשתית שבוצעו, וכן מיגון אחד המבנים. הביקורת נערכה במשרד הביטחון ובצה"ל. בדיקות השלמה נערכו בשירות הביטחון הכללי.

במשרד הביטחון ובצה"ל נבדק נושא הפיגורים בתשלומי המשרד לספקים, לרבות היקף התופעה, הסיבות העיקריות לקיומה ופעולות שמקיים אגף הכספים שבמשרד לצמצומה.

סוגיות הקשורות במבני משרדים חדשים במתחם מחנה רבין

במסגרת תכנית מערכת הביטחון לפינוי מבנים ומתקנים בדרום מחנה רבין¹ שבתל אביב, ולבינוי ואכלוס של מבני משרדים חדשים בצפון מחנה רבין, הוחל בשנת 2000 בהקמתם של שני מבנים (להלן - הפרויקט): מבנה משרדים של 16 קומות (להלן - מבנה א') החצוי לשני אגפים נפרדים, האחד עבור משרד הביטחון (להלן - המשרד) והשני עבור צה"ל, ומבנה ייעודי נפרד של שבע קומות לזרוע האוויר והחלל ולחיל המודיעין. הפרויקט כלל גם ביצוע עבודות פיתוח תשתיות של דרכי גישה, כניסות, כבישים פנימיים, חניות, הריסת מבנים והקמת גן בחזית מבנה א'. נכון לפברואר 2006, הסתכמה עלות הפרויקט בכ-680 מיליון ש"ח.

במהלך החודשים מאי 2005 - פברואר 2006 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על הניהול, הפיקוח והבקרה של הפרויקט בהיבטים שונים של התכנון, ההקמה והפיתוח של התשתיות כאמור לעיל, וכן על מיגון מבנה א'. הביקורת נערכה במשרד: במינהלת תכנית הקריה (להלן - מת"ק), באגף מבצעים לוגיסטיים ונכסים (להלן - אגף אמו"ן), באגף הבינוי ובאגף הממונה על הביטחון במערכת הביטחון (להלן - מלמ"ב); ובצה"ל: באגף התכנון ובמרכז בינוי שבאגף לוגיסטיקה, רפואה ומרכזים (להלן - מרכז בינוי). בדיקות השלמה נערכו באגף התקציבים שבמשרד, בחיל האוויר והחלל, בחיל הים, במפקדת מחנה מטכ"ל ובשירות הביטחון הכללי (להלן - שב"כ).

בביקורת נמצאו ליקויים בהיבטים שונים של הקמת הפרויקט, כלהלן:

א. על אף היקפו הניכר של הפרויקט, שחייב שינויים רבים בתכנית-האב של מחנה רבין, ועדת הקריה, המהווה את הרשות המוסמכת והבלעדית לקביעת מדיניות הבינוי בשטח המחנה, לא דנה בשינויים אלה ולא אישרה אותם.

ב. בניגוד לפקודת מטכ"ל ולהוראת ועדת הקריה, חלק מהבקשות להיתרי בנייה שהוגשו לאישור ועדות משנה לוועדת הקריה, לא נבחנו קודם לכן על ידי גורמי מרכז בינוי.

ג. במטרה לקצר את זמן הקמת הפרויקט, החליט מנכ"ל המשרד דאז, אלוף (מיל') עמוס ירון, לבצעו כשהתכנון והביצוע נעשים במקביל (FAST TRACK), בדומה לנעשה בפרויקטים גדולים בסקטור האזרחי (להלן - "תכנון מלווה ביצוע"). ככלל, לניהול פרויקט באופן זה יש לקבוע גוף אחוד, שאחראי הן לתכנון והן לביצוע. כן יש לקבוע כללים המסדירים את ניהולו ב"תכנון מלווה ביצוע". בביקורת עלה, כי בהוראות המשרד, בהוראות אגף הבינוי ובהוראת מת"ק לא נקבעו כללים המסדירים ניהול של פרויקטים באופן זה. גם המינהלת שהוקמה לא נתנה מענה מספק לצורך זה. בפועל, יחסי התיאום והשיתוף שבין גורמי אגף הבינוי לבין מת"ק לקו בחסר, בעיקר נוכח מחלוקות בנוגע לאופן מילוי תפקידם של כל אחד מהגופים בפרויקט; דבר שפגע בניהול הפרויקט.

ד. ניהול הפרויקט בהיבטי תקציב ולוח זמנים לקה בחסר. לא פותחו כלים מתאימים, שיאפשרו להשוות בין נתוני התקציב של כל פעילות לבין נתוני הביצוע של קבלנים כדי לקבל תמונת מצב עדכנית על ביצוע התקציב.

ה. המשרד התקשר במכרז עם קבלן משנה א' לביצוע עבודות חשמל ותשתיות תקשורת בהתבסס על "דרישות ראשוניות של צה"ל ומשהב"ט (המשרד) ועל הערכות המינהלת שהתבססו על פרויקטים קודמים". הדרישות הסופיות של צה"ל ושל המשרד גובשו באיחור והן היו שונות מהותית בהיבטים של כמות, מיקום וטכנולוגיה מהדרישות על פיהן נערך המכרז. מעבר לכך, לאחר

1 מחנה זה מכונה גם מחנה מטכ"ל או מחנה הקריה.

פרסום המכרז ביצע צה"ל שינוי רב היקף בתחום התקשורת באחד המבנים. שינויים אלה חייבו שינויים רבים לרבות פירוק תשתיות שכבר הותקנו. יתרה מזו, שינויים אלה הגדילו את חוזה ההתקשורת עם הקבלן בכ-20 מיליון ש"ח (כ-43%) לסך של כ-66.5 מיליון ש"ח.

ו. בספטמבר 2003 התעוררו במת"ק ובאגף הבינוי חשדות, כי מפקח החשמל מטעם חברת הפיקוח, שאמור היה לקיים פיקוח צמוד על העבודות שביצע קבלן משנה א', אישר לאותו קבלן משנה תשלומי יתר. חשדות אלו אומתו, ומאוחר יותר התברר, כי היקפם של תשלומים אלה לקבלן משנה א' עמד על כ-5.6 מיליון ש"ח. מפקח החשמל פוטר מעבודתו והמשרד הקפיא תשלומים עתידיים לקבלן המשנה. בסיכום החקירה שערך מלמ"ב בנושא, צוין, כי מאחר שמדובר בצורך לחקור חשדות נגד עובדים בחברות פרטיות בעניין קבלת דבר במרמה, יש להעביר את המשך החקירה למשטרת ישראל. בדיון שערך מנכ"ל המשרד דאז, אלוף (מיל') עמוס ירון, באוגוסט 2004, הוא החליט שלא להעביר את הנושא לחקירת משטרת ישראל, וזאת מהסיבות הבאות: חשש שחקירה משטרתית תעכב את המשך הקמת הפרויקט; המפקח שהיה מעורב בפרשה פוטר; כספים עודפים ששלמו לקבלן המשנה קוזזו; והיעדר מעורבות של עובדי המשרד בפרשה. משרד מבקר המדינה העיר, כי החלטת המנכ"ל לקתה בחוסר סבירות, מאחר שלמעשה הועדף השיקול של קידום הפרויקט על פני האינטרס הציבורי שבחקר האמת ובמידת הצורך אף העמדה לדין של מי שעברו עבירות, על כל המשתמע מכך. בעקבות הביקורת, הודיע המשרד, כי הנושא יועבר לפרקליטות המדינה כדי שתקבע אם יש מקום להעביר את הנושא לחקירה פלילית.

ז. רק בסוף דצמבר 2004, לאחר שכבר החל שלב האכלוס של מבנה א', החליט סמנכ"ל וראש אגף אמו"ן, מר ויקטור בר גיל, להקים גן בחזית המבנה, בשטח שנועד בתכנית-האב ל"ריאה הירוקה", ובו תשתיות המאפשרות עריכת טקסי קבלת פנים ואירועים אחרים (להלן - הגן). הועלו ליקויים בתחומים שונים הנוגעים להקמת הגן, החל מההחלטה של סמנכ"ל וראש אגף אמו"ן על עצם הקמת הגן, תוך הרחבת פיתוח התשתיות, בעלות נוספת של כ-4.5 מיליון ש"ח, בלא שנעשתה בדיקה של הצדקת הצורך. זאת, שעה שלדברי מערכת הביטחון הייתה קיימת מצוקה בתקציב הביטחון בכלל ובפרויקט בפרט; עבור לאי-העברת הנושא לדיון ולהחלטה בוועדת ההיגוי של הפרויקט; וכלה בהגדרת צרכים ואפיון חדשים, שלא נכללו בתכנון המקורי אלא רק לאחר שכבר הוחל אכלוס מבנה א'. לכל אלה נוספה קביעה של סמנכ"ל וראש אגף אמו"ן, שעל הגן להיות מוכן לקראת טקס קבלת פנים של שר הביטחון המתקיים מדי שנה בשנה לרגל יום העצמאות שחל אז במאי 2005. בעקבות קביעה זו פעלו גורמים שונים תוך כדי חריגה מהמסגרת הנורמטיבית המחייבת, לרבות פנייה בדיעבד לקבלת אישור של הוועדה לבחירת מתכננים ושל הוועדה לפטור ממכרז שבאגף הבינוי בנוגע להעסקתם של מתכננים וקבלנים לאחר שאלה כבר עבדו בשטח. אף על פי שסיום הקמת הגן לא היה דחוף, נקבע לוח זמנים קצר, שהביא להוצאות נוספות של כ-240,000 ש"ח. כמו כן, ירדו לטמיון כ-700,000 ש"ח שהוצאו על שיפוץ צריפים, שנהרסו לצורך הרחבת הגן זמן קצר לאחר ששופצו.

ח. סוגיית מיגון מבנה א', שבו מוקמה לשכת שר הביטחון, התעוררה באופן מעשי רק במאי 2000, בשלב שבו הושלם למעשה התכנון, בעת שהיה צורך לקבל את אישור השב"כ לקומה שנקבעה ללשכת שר הביטחון. ביולי 2001, שעה שהחלה העבודה בפועל, ציין ראש מת"ק בפני סמנכ"ל וראש אגף אמו"ן, כי כדי ליישם את דרישות המיגון מטעם השב"כ בשלב ההוא של הפרויקט, היה צורך לתכנן את הבניין מחדש בעלויות שהיו מגיעות ל-40% תוספת לאומדן הקיים, ולדחיית הביצוע בשנה. על כן, הוחלט בתיאום ובאישור השב"כ, לבצע כמענה מאולץ רק את השינויים, שהיו בני-ביצוע באותה העת. ראוי היה, שסוגיית איום הייחוס בכלל, ובפרט בהיבטי המיגון הנובעים ממנה, תועלה ותסוכם עם השב"כ כבר בשלבים הראשונים של אפיון הפרויקט. מעבר לכך, מנכ"ל המשרד דאז, אלוף (מיל') עמוס ירון, לא אישר את דרישת מלמ"ב לביצוע שינויים מסוימים בלוח הבינוי, שעלותם הוערכה בכמיליון ש"ח, על אף שלהערכת נציגי מלמ"ב הדבר דרוש מבחינה ביטחונית, ועל אף שבאותן השנים נמצאו מקורות תקציביים בהיקף גבוה להרחבתו של הגן.



פרויקט הקמתם של מבני המשרדים במחנה רבין היה מבין הגדולים והמורכבים שמערכת הביטחון בנתה בשנים האחרונות. מורכבות זו באה לידי ביטוי לא רק במערכות ובמתקנים עתירי טכנולוגיה שבמבנים, אלא גם בכך שהיה על מנהלי הפרויקט להתחשב בדרישות, בצרכים ובאופי הפעילות השונה של הגופים במשרד ובצה"ל, שלהם נועדו המבנים. כדי להתמודד עם המאפיינים המיוחדים של הפרויקט ובשונה מהנהוג בעבודות בינוי של המשרד, הוחלט לנהל אותו במתכונת דומה לזו שבפרויקטים גדולים בסקטור האזרחי. למרות זאת, כפי שעולה מדוח זה, המשרד לא התאים את הוראותיו ואת שיטות עבודתו לניהול פרויקטים באותה מתכונת. היעדר היערכות מתאימה פגם בניהול, בפקוח ובבקרה של הפרויקט. לא נמצא שעד מועד סיום הביקורת מערכת הביטחון הפיקה לקחים מכך לטובת תכנונם וביצועם של פרויקטי בנייה רבי-היקף הקשורים למעבר צה"ל לנגב; ראוי שהדבר יעשה בהקדם.

פיגורים בתשלומי משרד הביטחון לספקים

משרד הביטחון (להלן - המשרד) מתקשר עם ספקים להספקת טובין, עבודות ושירותים (להלן - טובין) ליחידות צה"ל וליחידות המשרד הזכאיות לכך. תשלום המשרד לספקים נעשה כנגד חשבוניות, ואמור להתבצע במועדים שנקבעו בתנאי ההתקשרות ובהוראות המשרד. יחידות במשרד ובצה"ל שהזמינו את הטובין וכן אגף הכספים במשרד (להלן - אכ"ס) אמורים לבדוק את פרטי החשבוניות לפני ביצוע התשלום. דוח מפורט של פיגורים בתשלומים לשנת 2004, שהפיק אכ"ס לבקשת משרד מבקר המדינה, הצביע על מעל 110,000 חשבוניות, בערך כספי של כ-1.3 מיליארד ש"ח, ששולמו בפיגור.

נוכח ההיקף הרחב של תופעת הפיגורים, בדק משרד מבקר המדינה את תהליך אישור החשבוניות, המתקיים במספר יחידות בצה"ל ובמשרד, לרבות באכ"ס. כן בדק משרד מבקר המדינה, פרטנית, את תהליך האישור של 144 חשבוניות שנבחרו אקראית, וששולמו בפיגור בשנת 2004. בבדיקת נבדקן הסיבות לפיגורים בתשלומים, לרבות תפקוד מערכות הבקרה והמעקב במשרד ובצה"ל, האמורות להבטיח ביצוע תשלומים במועד. הבדיקות נערכו במשרד: באכ"ס, במינהל ההרכשה והייצור ובאגף בינוי; ובצה"ל: באגף טכנולוגיה ולוגיסטיקה (אט"ל)¹ ובחיל האוויר והחלל.

תהליך הבדיקה והאישור לתשלום של חשבוניות בגופי צה"ל והמשרד הינו מורכב, נמשך זמן רב ונעשה במספר רב של גופים. ניהולו התקין של תהליך זה, על פי תקני זמן ברורים, אמור להביא למצב, שבו ישלם המשרד לספקים שרכש מהם טובין במועד שעליו התחייב בתנאי ההתקשרות עמם. בהקשר זה ראוי להדגיש, שהתחייבות כספית של המשרד מהווה התחייבות לתשלום של מדינת ישראל, וכל פיגור בתשלום, שמקורו בעבודה לקויה בגופי צה"ל והמשרד, משמעותה פגיעה חמורה במינהל תקין. נוכח זאת, לדעת משרד מבקר המדינה, חשובה במיוחד ראייה רחבה, כלל-מערכתית של סוגיית "תרבות התשלומים" לזכאים, הן בכל אחד מגופי צה"ל והמשרד, הנוטלים חלק בתהליך טיפול בחשבוניות, והן ברמת העל של כלל המשרד.

בבדיקת עלתה תמונה של ניהול ושליטה לקויים בכל הקשור לאחת הסוגיות הרגישות יותר של פעילות צה"ל ומשרד הביטחון מול המגזר האזרחי - פיגורים בתשלום תמורה לגורמים אזרחיים שסיפקו טובין למערכת הביטחון. המדובר בנושא טעון, במיוחד נוכח המצב, שבו ספקים רבים ניצבים מול מערכת שלטונית עתירת כוח, המהווה מקור חשוב, לעתים עיקרי לפרנסתם, שעוכב בתשלום מצדה עלול לפגוע בזכויותיהם. זו היא מערכת א-סימטרית, שבה החשש לאובדן מקור פרנסה עלול לגרום לכך, שבלית ברירה ישלימו הספקים עם המצב למרות הפגיעה הרבה הנגרמת להם לעיתים. להלן עיקר הממצאים שעלו בבדיקות:

א. נמצאה תופעה רחבת היקף של עיכוב בדיקת חשבוניות ב-12 יחידות המשרד וצה"ל שנבדקו. למעט יחידה אחת באכ"ס, עיכבו יחידות אלה את בדיקת חלק ניכר מהחשבוניות מעבר לתקני הזמן שנקבעו בהוראות המשרד.

ב. מערכות הבקרה הקיימות ביחידות המשרד וצה"ל אינן ממלאות את ייעודן בטיפול בעיכובים בבדיקת חשבוניות. בשל כך, ביחידות אלו קיים מידע חלקי בלבד אשר להיקף העיכובים בבדיקת החשבוניות והסיבות להם. כמו כן, לא נעשית בהן פעילות יוזמה ושוטפת במטרה למנוע עיכובים אלה.

ג. על אף שאכ"ס אחראי במשרד לאישור ולביצוע תשלומים לספקים, הוא אינו מקיים מעקב שוטף אחר הפיגורים בתשלומים, אינו מאתר יחידות המעכבות את בדיקת החשבוניות ואינו נוקט צעדים כלשהם לצמצום תופעת הפיגורים.

1 החל מינואר 2006 שונה השם של אט"ל ל"אגף לוגיסטיקה, רפואה ומרכזים" (אלר"ם).

ד. על פי הוראות המשרד, הפיק אכ"ס בשנת 2004 סקר מדגמי לאיתור פיגורים בהעברת חשבוניות מיחידות המשרד וצה"ל אליו, אך המידע שנכלל בו היה חלקי; סקר זה אף לא הופץ כנדרש ליחידות אכ"ס, המשרד וצה"ל, העוסקות בבדיקת החשבוניות. דוח נוסף של עיכובים בטיפול בחשבוניות ביחידות המשרד וצה"ל, שנדרש אף הוא על פי הוראות המשרד, לא הופק כלל.

ה. על אף רגישות נושא הפיגורים בתשלומים וחשיבותו העקרונית, לא נמצא, כי ראש אכ"ס וחשב המשרד, מר י' שטראוס, הקדיש לו תשומת לב ראויה, וממילא לא הציף אותו במלוא חומרתו בפני מנכ"ל המשרד.

ו. תופעה רחבת היקף של פיגורים בתשלומים לספקים התאפשרה, בין היתר, בשל פגמים במערכות הבקרה הקיימות ביחידות המשרד וביחידות צה"ל.

ז. אשר לפיצוי ספקים שלא קיבלו במועד את התשלומים המגיעים להם יצוין, כי בשנת 2004 שילם המשרד רק כ-1.3 מיליון ש"ח בגין ריבית פיגורים, כנגד 17 תביעות בלבד שהגישו הספקים, זאת בהשוואה לכ-110,000 חשבוניות ששולמו בפיגור, בסכום כולל של כ-1.3 מיליארד ש"ח. יש להדגיש, שכל חשבונית ששולמה בפיגור באשמת המשרד, ושבגינה לא תבע הספק ריבית פיגורים, משמעותה חיסכון כספי למערכת הביטחון על חשבון הפסד כספי לספק.



נוכח הממצאים, לדעת משרד מבקר המדינה, על ראש אכ"ס וחשב המשרד, מר י' שטראוס, ועל מנכ"ל המשרד לפעול בנחרצות לתיקון הליקויים בתהליך בדיקה ואישור חשבוניות לתשלום. כמו כן, ראוי, שראש אכ"ס וחשב המשרד, אשר ביחידתו נמצאים הכלים לבדיקה ואישור סופי של כלל החשבוניות ולביצוע התשלומים, ינחה מבחינה מקצועית את התהליך כולו, לרבות זה המתקיים ביחידות המשרד וביחידות צה"ל. לצורך כך, על המשרד לפעול לבניית מערכת מעקב, בקרה ודיווח, שתאפשר לקבל תמונה שוטפת ומלאה אודות הפיגורים בתשלומים, ובכלל זה הצגת מועילות הצעדים שננקטו למניעת הפיגורים בעבר, והפקת לקחים אשר להמשך הטיפול בהם ולצמצומם בעתיד; כמו כן, ראוי שהמשרד ישקול לתקן את הוראותיו, כך שניתן יהיה, במקרים המתאימים, לנקוט צעדים נגד האחראים לפיגורים ביחידות המשרד ובצה"ל.

בהקשר זה יצוין, כי בשנים 2006 ו-2007 עומדים המשרד וצה"ל להפעיל מערכת ממוחשבת חדשה (ERP), שאמורה לטפל, בין היתר, בחשבוניות ספקים. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי, שלקראת הפעלתה יודאו הגורמים הנוגעים במשרד, שהלקחים העולים מדוח ביקורת זה ינותחו וישולבו במערכת במלואם.

פעילות משרד הביטחון להצגה ולהנחלה של מורשת הקרב של צה"ל ושל כוחות המגן שקדמו לו

ב-1959 החליט דוד בן גוריון, שר הביטחון באותם ימים, על הקמת "מוזיאון צה"ל" למטרות הבאות:

- א. להמחיש את התפתחות הכוח העברי ואת מלחמתו של עם ישראל על קיומו בארצו.
- ב. להנחיל לדורות הבאים את מורשת הלחימה של צה"ל וכוחות המגן שקדמו לו.
- ג. להקיף ולהציג את המערכות והפעולות של הכוח היהודי שפעל בתוך ארץ ישראל ומתוכה מראשית "חיבת ציון", 1881, ועד ימינו אלה.

החלטה זו הייתה פרי יוזמה, שהחלה ב-1957 במינוי ועדה מטכ"לית, אשר המליצה, בין היתר, להקים מוזיאון צבאי ממלכתי למטרות שהוגדרו על ידיה. בהמשך להחלטה זו, החל משרד הביטחון (להלן - המשרד) בשנות השישים בהקמה ובארגון של יחידת מוזיאונים במסגרתו (להלן - היחידה). פעילות זו התבטאה בעיקר בהגדרת ייעודה של היחידה, תפקידיה, המבנה הארגוני שלה ותהליכי העברת פריטי ציוד מצה"ל אליה; ובהקמה וקליטה של 12 מוזיאונים (המוזיאונים של היחידה).

במקביל לתהליך הקמת היחידה וצירוף מוזיאונים לשורותיה התנהלו שני תהליכים נוספים, בחלקם על חשבון תקציב המדינה, לרבות תקציב הביטחון, של הקמת מוזיאונים ואתרים להנחלה ולהנצחה של המורשת הצבאית: האחד - הקמה והפעלה של מוזיאונים מכוח שיתוף פעולה בין יחידות שונות בצה"ל לבין עמותות מורשת של אותן היחידות (המוזיאונים החיצוניים); והאחר - הפעילות להקמתו של מרכז לאומי לגבורה ולהנצחה בהר איתן שלידי ירושלים (המרכז בהר איתן).

בחודשים אפריל עד דצמבר 2005 בדק משרד מבקר המדינה היבטים מרכזיים במדיניותו ובפעילותו של משרד הביטחון בנוגע להקמה ולהפעלה של מוזיאונים צבאיים הממומנים מתקציב הביטחון. כמו כן, נבדקו מספר נושאים בפעילות היחידה. הביקורת נערכה בעיקר ביחידה. ביקורות השלמה נערכו במשרד: באגף משאבי אנוש, באגף מיבצעים לוגיסטיים ונכסים, באגף התקציבים ובאגף הכספים. ובצה"ל: באגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה (אט"ל), במוזיאון "זרוע האוויר", וביחידות הקשורות באתר "יד לשריון", ב"מרכז למורשת המודיעין", ובאתר ההנצחה ומוזיאון "גולני".

בתוקף החלטות ופעילות, שמטרתן הייתה להמחיש ולהנחיל את מורשת הלחימה של כוחות המגן של היישוב בארץ ישראל ושל צה"ל ולהנציח את הנופלים במערכות ישראל, הושקעו ופוזרו משאבי ציבור רבים במשך כ-25 שנה. ההשקעות של המשרד ושל צה"ל במוזיאונים השונים - בכסף ובשווי כסף - הגיעו לסכומים של עשרות מיליוני ש"ח, כשהדברים נעשו ללא מסגרת של מדיניות, שמכוחה הוגדרו מטרות, כיוונים ואמות מידה. ואכן, תוצאות פעילות זו מעמידות בסמך שאלה את מידת ההצדקה של נתח נכבד מההשקעות. בפועל, לא קיימת הצגה ממלכתית ומקיפה של התפתחות צה"ל. להלן פירוט:

1. פעילות היחידה מתנהלת בלא שהמשרד קבע תפיסה מוזיאונית וארגונית. בפועל, ההקמה והפיתוח של כל מוזיאון נעשו במנותק מהאחרים. כמו-כן, ההחלטות, השיקולים לקבלתן והתוצאות של יישומן לא נבחנו במידה הראויה, לא היו עקביים והתאימו באופן חלקי בלבד לייעוד ולמטרות שלשם ביצועם הוקמה היחידה. כל אלה באים לכלל ביטוי, בין היתר, בהיבטים הבאים:

1 שמו של אגף זה הוסב בשנת 2006 לאגף לוגיסטיקה, רפואה ומרכזים (אלר"ם).

א. מעצם ההחלטה להקים יחידת מוזיאונים ומאופן הגדרת מטרותיה בהוראות המשרד עולה בבירור, שעל הפעילות המוזיאונית להיות בעלת מהות ממלכתית. בפועל, מרבית הפעילות התחוללה סביב יוזמות פרטיות להקמת מוזיאונים שהועברו למשרד עם סיום הקמתם. את היוזמות הללו נקטו עמותות, שייצגו גורמים שנטלו חלק בפעילויות של כוחות המגן של היישוב בארץ (עמותות מורשת). מטרתן הייתה להציג מנקודת מבטן את האירועים הרלוונטיים להן.

ב. ביצוע התפקיד של ריכוז מוצגים מוזיאוניים הקשורים בהתפתחות כוחות המגן וצה"ל על ידי היחידה לוקה, בין היתר, בכך, שבפועל רק שניים מבין המוזיאונים של היחידה - "בתי האוסף" (לתולדות צה"ל) ו"ההעפלה וחיל הים" - מקדישים מקום מרכזי לריכוז מוצגים. ברם, בשני מוזיאונים אלה אין ייצוג להתפתחותם של כל זרועות צה"ל וחילותיו; ואיסוף המוצגים במוזיאון "בתי האוסף" (לתולדות צה"ל) מתנהל ללא כללים ברורים והוא במידה רבה אקראי. הצגת התפתחותו של צה"ל באמצעות מוצגים מוזיאוניים נשארה הלכה למעשה במוזיאונים חיצוניים דוגמת "זרוע האוויר" ו"יד לשריון".

ג. עשרה מבין 12 המוזיאונים של היחידה מציגים וממחישים את התפתחות כוחות המגן של היישוב בארץ ישראל. העדפת המוזיאונים הקשורים בהתפתחות כוח המגן בארץ על פני אלה המציגים את התפתחות צה"ל, אשר לא נסמכה לאמות מידה ולשיקולים שהוגדרו ונקבעו מראש, התבטאה לאורך השנים גם בסדר העדיפויות לחלוקת המשאבים הכספיים בין המוזיאונים של היחידה.

2. מוזיאון "בתי האוסף" (לתולדות צה"ל) הוא ייחודי בין המוזיאונים של היחידה בכמה מאפיינים, שהעיקריים ביניהם הם: הוא מייצג את הממד הכלל-צה"לי, וככזה הוא הקרוב ביותר לרעיון של "מוזיאון צה"ל"; והוא מופעל ללא סיוע של עמותת מורשת, ועל כן, הוא הממלכתי שבין המוזיאונים. ברם, בביקורת עלה, שהפעלתו של מוזיאון זה לוקה בשני ליקויים חמורים: האחד מתבטא ברמת תחזוקתו, והאחר - בתכנון עתידו:

א. הואיל ומוזיאון זה, למרות ייחודו, אינו תופס מקום מרכזי בין המוזיאונים של היחידה, ההקצאות התקציביות שהוא זוכה להן הן נמוכות יחסית למוזיאונים אחרים ורמת התחזוקה בו נמוכה ואינה מונעת נזק ממשי למוצגים שבו.

ב. העברת המוזיאון מהמחסנים שבשכונת מנשייה שביפו, שבו הוא ממוקם, לאתר חלופי נמצאת זה שנים רבות על סדר יומו של המשרד. הדבר נובע מרצונם של מערכת הביטחון וגורמים אחרים הקשורים בה למצוא אכסניה ראויה יותר לאוסף, אך בעיקר מצורכי פיתוח של העיר תל אביב-יפו. בהתאם להמלצת מנכ"ל המשרד בשנת 2004, סיכמו ראש הממשלה ושר הביטחון דאז על העברת המוזיאון למרכז יצחק רבין לחקר ישראל.

משרד מבקר המדינה העיר, כי בהחלטה כה מרכזית הנוגעת לעתידו של מוזיאון צה"ל, לרבות סכומי הכסף הגבוהים הכרוכים בעניין העברת "בתי האוסף", לא נבדקו כל השיקולים הרלוונטיים. ההחלטה להעביר את מוזיאון "בתי האוסף" למרכז יצחק רבין לחקר ישראל מעמידה בספק את שלמות האוסף ואת עתידו, שעה שאין עוררין על ערכו המקצועי וההיסטורי. לפיכך ראוי, שהחלטה בעניין זה, המשפיעה על הערכים המרכזיים של העם הלוחם על עצמאותו ועל ארצו ועל עיצוב תדמיתו לדורות הבאים, תתקבל על בסיס מידע וניתוח מלאים של כלל השיקולים הרלוונטיים.

3. בדצמבר 1990 נחתם בין המשרד לבין עמותת "דור הפלמ"ח" הסכם, ובו נקבע, כי העמותה תתכנן ותקים על חשבונה את בית הפלמ"ח, אשר, בין השאר, יהיה בו מוזיאון. בית הפלמ"ח, שיהווה חלק מיחידת המוזיאונים, יוקם על קרקע שבחזקת המשרד ויועמד עם סיום הקמתו לרשות המשרד ללא כל תמורה. למרות זאת, בדצמבר 2005 הסתכמו ההשקעות מתקציבי משרד הביטחון ומשרד האוצר בבית הפלמ"ח בכ-30 מיליון ש"ח. בעניין זה נמצא כלהלן:

א. השקעותיו של משרד הביטחון בבית הפלמ"ח, שעמדו בניגוד לכוונתו המקורית לקבל מוזיאון מן המוכן וללא תמורה, נעשו באישור הגורמים הבכירים של המשרד, אך בלי שנבחנו לטווח הארוך התוצאות הכספיות והמינהליות הכרוכות בבניית המכלול כולו על מורכבותו הרבה.

ב. אף לא באחד מהמוזיאונים שבבעלותו השקיע משרד הביטחון סכומים כספיים הקרובים להשקעותיו במוזיאון "הפלמ"ח". טיפווחו החרוג של מוזיאון זה לעומת מוזיאונים אחרים שביחידה, באמצעות השקעות המשרד, פירושו סטייה מיעוד היחידה. במסמכים לא נמצאה הצדקה להתנהלות זו של הדברים.

4. בנוגע להקמה ולהפעלה של מוזיאונים מחוץ ליחידה נמצא:

א. מכוח שיתוף פעולה הדוק בין יחידות שונות בצה"ל לבין עמותות המורשת שלהן, הוקמו כ-30 מוזיאונים הדומים במאפיינים רבים לאלה של היחידה, דוגמת מוזיאון "זרוע האוויר" בחצרים ואתר "יד לשריון" בלטרון. הסיוע הכספי על חשבון תקציב המדינה, בעיקר תקציב הביטחון, המסתכם במיליוני ש"ח בשנה, והכולל הקצאות של קרקע למוזיאונים, תשלום תמיכות כספיות לאחזקתם והקצאות של כוח אדם צבאי להפעלתם, ניתן ללא שיטה וכללים מוגדרים ומחייבים.

ב. בהמשך להחלטת ממשלה מ-1980, הוחל בהקמת מרכז הנצחה בהר איתן. ב-1996 נעצרה הפעילות להקמת המרכז. ההשקעות הייעודיות, בעיקר בגין תכנון, עמדו באותו מועד על כ-15 מיליון ש"ח (בערכים שוטפים). המשרד ממשיך לשאת מדי שנה בשנה בתשלומים לעמותה שהוקמה לצורך הקמת האתר, בעיקר עבור שכר וגמלאות למנכ"לים. עד סוף שנת 2005 הסתכמו תשלומים אלה בכ-11.5 מיליון ש"ח (בערכים שוטפים). משרד מבקר המדינה המליץ בפני משרד הביטחון לבחון את ההצדקה שבהמשך תשלומים אלה.

5. בדיקת התנהלותה השוטפת של היחידה העלתה, בין היתר:

א. בחירת המשימות לביצוע במהלך שנת העבודה אינה מונחית על ידי תפיסה ומדיניות כוללות של הכיוונים, שאליהם שואפים המשרד והיחידה לפתח את מכלול המוזיאונים של היחידה; תכניות העבודה, שהיחידה מגישה להנהלת המשרד אינן מתורגמות למונחים של עלויות כספיות, הקצאות תקציביות או לוחות זמנים ריאליים לביצוען.

ב. ההקצאות התקציביות אינן שקופות די הצורך ואינן מבטאות את כלל העלויות הכרוכות בפעילות היחידה.

ג. לא נמצא הבסיס בדין לגביית דמי הכניסה למוזיאונים של היחידה; ושיעור המבקרים הפטורים מתשלום או הנהגים מדמי כניסה מופחתים בשנים 2003-2005 היה גבוה מ-50%.



מבקר המדינה סבור, שפעילות המשרד והיחידה בנושא המוזיאונים מעוררת סימני שאלה עקרוניים ומעשיים המתייחסים להיבטים ערכיים, כלכליים, משפטיים וארגוניים ויש להם השלכות ציבוריות נכבדות. מממצאי הביקורת עולה, כי על העומדים בראש משרד הביטחון מוטל לבצע בדק בית יסודי בכל הנוגע לתחום המוזיאונים הקשורים במערכת הביטחון. מן הראוי, שייקבעו תפיסה ומדיניות כוללות, שמהם ייגזרו אמות מידה וסדרי עדיפויות ארגוניים ותקציביים שקופים וברורים.

ארגון אלמנות ויתומי צה"ל

פעולות הביקורת

ארגון אלמנות ויתומי צה"ל הוא עמותה הרשומה על פי חוק העמותות, התש"ס-1980. בפברואר 2005 החליט מבקר המדינה, בתוקף סמכותו לפי סעיף 9(8) לחוק מבקר המדינה, התש"ח-1958 [נוסח משולב], להפעיל את ביקורת המדינה על הארגון. נבדקו פעולות הארגון ומוסדותיו, ובעיקר סוגיות הקשורות לניהול הארגון ולדוחות הכספיים שלו. ביקורות השלמה נערכו באגף הכספים שבמשרד הביטחון ואצל רשם העמותות שבמשרד המשפטים.

ארגון אלמנות ויתומי צה"ל (להלן - הארגון) הוא עמותה רשומה על פי חוק העמותות, שמטרתה נקבעה בתקנון, ועיקרן הן לפעול למען שיקום וקידום מצבם של חברי הארגון בתחום החברתי והכלכלי ובכלל הקשור בחינוך, תעסוקה, הגשת סעד רפואי, נפשי, משפטי וכספי. לשם כך יפעל הארגון למען קבלת תרומות, מענקים, עיזבונות, הלוואות, דמי חבר ותקציבים אחרים למימון פעילות הארגון ולטובת חברי הארגון. בשנת 1996 הוכר הארגון כארגון היציג של הזכאים לפי חוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), התש"י-1950. לארגון שלושה מוסדות עיקריים: יו"ר הארגון, הנציגות הנבחרת ובה שבע חברות, והוועד המנהל ובו שלוש חברות מבין חברות הנציגות. בארגון חברים כ-3,800 אלמנות וכ-4,600 יתומים עד גיל 30.

בתקופה מרס 2005 עד פברואר 2006 ערך משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת על פעילות הארגון ומוסדותיו. ביקורות השלמה נערכו באגף הכספים שבמשרד הביטחון ובמשרד רשם העמותות שבמשרד המשפטים.

בביקורת נמצאו ליקויים מהותיים בפעילות הארגון, שלא בהתאם למסגרת הנורמטיבית המחייבת אותו. ככלל, פעילותם של מוסדות הארגון הינה מצומצמת ביותר והם לא שותפים בניהול העניינים השוטפים של הארגון. בפועל, יו"ר הארגון - הגב' פנינה כהן - היא זו המנהלת באופן כמעט בלעדי את ענייני הארגון. להלן עיקרם:

א. הוועד המנהל אינו ממלא את תפקידיו וחובותיו על פי חוק העמותות ותקנון הארגון; פעילותו מצומצמת מאוד.

ב. הנציגות הנבחרת פועלת כמוסד חלש, אשר אינו עומד מול הניהול הריכוזי של יו"ר הארגון, ואינו מפקח על פעילותם של המוסדות האחרים של הארגון. כתוצאה מהניהול הריכוזי של יו"ר הארגון מחד גיסא ומאוזלת היד הן של הוועד המנהל והן של הנציגות הנבחרת מאידך גיסא, לא קיימת כל מערכת של איזונים ובלמים בנוגע למרבית ענייניו של הארגון.

ג. אף שבתקנון העמותה הוגדרו סמכויות המוסדות השונים של העמותה, בפועל, יו"ר הארגון מרכזת את מרבית הסמכויות ומנהלת את הארגון באופן כמעט בלעדי, ובדרך שאינה עולה בקנה אחד עם העקרונות והדפוסים של מינהל תקין. כך למשל, בחרה יו"ר הארגון רואה חשבון ויועץ משפטי לארגון תוך כדי דיווח בדיעבד על כך לנציגות הנבחרת.

- ד. שכרה של יו"ר הארגון אינו עומד בנורמות הקיימות והנהוגות בחברות שהן בסדר גודל דומה של הארגון.
- ה. הפרוטוקולים של הארגון לוקים בחסר, ואינם מאפשרים להסיק אם תהליכי קבלת ההחלטות היו תקינים.
- ו. התקנון מונה שש ועדות משנה לטיפול בתחומים שונים. בפועל פועלות רק שתי ועדות: האחת - פועלת באופן מצומצם, והשנייה - מספר חבריה נמוך מהמספר הנדרש על פי התקנון.
- ז. אף שאוכלוסיית היתומים החברים בארגון מהווה למעלה ממחצית מכלל חבריו, בניגוד לתקנון לא איפשר הארגון ליתומים בוגרים לבחור ולהיבחר למוסדות הארגון.
- ח. הארגון מנע מחברים שפרשו ממנו לחזור לשורותיו, על פי אמות מידה שלא עלו בקנה אחד עם מטרותיו ושלא קיבלו את אישור רשם העמותות.
- ט. מרבית ההתקשרויות שערך הארגון עם ספקים לצורך רכש סחורות ושירותים ועם יועצים משפטיים נעשו על דעת יו"ר הארגון בלבד וללא בחינת מספר הצעות, דבר שיש בו משום פגיעה ביסוד דיני המכרזים ובעיקרון השוויון. אחת ממורשות החתימה נהגה לחתום על המחאות ריקות, שבהן לא רשומים שם המוטב, הסכום והתאריך.
- י. נמצאו עיכובים וליקויים בתהליך הרישום של רשם העמותות של שינויים בתקנון הארגון. כתוצאה מכך, במשך תקופה ארוכה המשיך הארגון לפעול בהתאם לתקנון אחרון שנרשם, ולפיו יו"ר הארגון מכהנת גם כיו"ר הוועד, וזאת בניגוד לדרישת רשם העמותות.
- יא. כדי לעמוד במגבלות רשם העמותות והוראות החשב הכללי בנוגע לחלקן של הוצאות הנהלה וכלליות מהמחזור הכספי, שני סעיפים בדוחות הכספיים של הארגון הוצגו באופן שאינו נכון מבחינה חשבונאית ומהווה מעין מצג שווא.



הממצאים שעלו בביקורת מצביעים על ליקויים חמורים באופן שבו מתנהל הארגון, שלא בהתאם למסגרת הנורמטיבית המחייבת אותו. על אף שלארגון שלושה מוסדות נבחרים - יו"ר, ועד מנהל ונציגות נבחרת - שני האחרונים לא מילאו את תפקידם כגופי הבקרה והפיקוח וכבעלי האחריות להתנהלותו התקינה והיעילה של הארגון. יו"ר הארגון, הגברת פנינה כהן, לא דחקה בהם לפעול כנדרש מהם, ובפועל נטלה את מרבית הסמכויות - ובמשתמע גם את האחריות - לנעשה בארגון, שלא בהתאם להוראות החוק, לנהלים המחייבים אותו ולדפוסים של מינהל תקין. משבר האמון שפרץ בארגון בשלהי 2005, חשף ביתר שאת את הפגמים הניהוליים המאפיינים את הארגון במשך תקופה ארוכה. כמו כן, הוא חשף מערכת יחסים עכורה בקרב הנהלת הארגון, כאשר מירב מאמצי הארגון מופנים ליישוב הסכסוכים והמחלוקות שהתגלו הן בקרב ההנהלה והן עם גורמים חיצוניים. כתוצאה מכך, חדל הארגון מלפעול למטרות שלשמן הוקם, ונגרם לו נזק רב.

ארגון אלמנות ויתומי צה"ל הינו ארגון חשוב וחיוני עבור האוכלוסייה שאותה הוא מייצג. מפאת היותו של הארגון בעל תפקיד ציבורי חשוב של טיפול, שמירה ושיפור זכויותיהם של אלמנות ויתומי צה"ל, על מוסדות הארגון לפעול בשיתוף פעולה ועל פי הסמכויות שהוגדרו להם בתקנון. מעבר לכך, על הארגון לקיים את פעילויותיו תוך עמידה במגבלות החוק החלות עליו ועל פי אמות מידה של מינהל תקין, שהן תנאי להמשך תפקודו בהתאם ליעדיו ולמטרות שלשמן הוקם.

ארגון יד לבנים

פעולות הביקורת

ארגון יד לבנים הוא עמותה רשומה על פי חוק העמותות, התש"ס-1980. באפריל 2005 החליט מבקר המדינה, בתוקף סמכותו לפי סעיף 9(8) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. להפעיל את ביקורת המדינה על הארגון. נבדקו בעיקר התנהלות סניפי הארגון והפיקוח עליהם.

ניהול דוחות כספיים ופיקוח על סניפים בארגון יד לבנים

ארגון יד לבנים (להלן - הארגון) הוא עמותה רשומה על פי חוק העמותות, התש"ס-1980, שמטרתה נקבעו בתקנון, ועיקרן הן לפעול להנצחת חללי מערכות ישראל ולטפל במשפחות החללים בתחומי ההנצחה והזיכרון, הרווחה והשיקום. הארגון הוכר על ידי שר הביטחון כארגון היציג המייצג את משפחות החללים, והוא הגוף היחיד בארץ המספק שירותים שונים, חלקם ייחודיים, לאוכלוסיית ההורים השכולים מכוח חוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), התש"י-1950. הארגון מורכב ממרכז יד לבנים על מוסדותיו השונים: המועצה, ההנהלה והמזכירות, ומועדות העוסקות בנושאים שונים, וכן נושאי התפקידים - יושב ראש הארגון, מר אלי בן שם, ומנכ"ל הארגון, מר מוטי שלו. בארגון חברים כ-8,900 בתי אב. פעילות הארגון מבוזרת ומבוצעת הן במרכז והן ב-82¹ סניפים הפזורים ברחבי הארץ, המופעלים בעיקר על ידי חברי הארגון המתנדבים לכך.

בתקופה אפריל עד אוקטובר 2005 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על הדוחות הכספיים של הארגון לשנים 2002 ו-2003², על התנהלות סניפי הארגון ועל הפיקוח עליהם. הביקורת נערכה במרכז יד לבנים ובעשרה מהסניפים.

בביקורת נמצאו ליקויים באופן עריכת הדוחות הכספיים ובפעילות הסניפים, כלהלן:

א. הדוחות הכספיים של הארגון לשנים 2002 ו-2003 נערכו שלא בהתאם לכללי חשבונאות מקובלים, ולא שיקפו באופן נאות את מצבו הכספי של הארגון ואת תוצאות פעולותיו לאותן השנים, בין היתר: הארגון לא ניהל מערכת חשבונות כפולה, הדוחות לא כללו את פעילות הסניפים, חלק מהסעיפים בדוחות הכספיים הוצגו על בסיס צבירה ואחרים על בסיס מזומנים, וההצגה החשבונאית של סעיף "הוצאות שכר וסוציאליות" של עובדי הארגון לא הייתה נכונה מבחינה חשבונאית, לא עלתה בקנה אחד עם כללי הדיווח של החשב הכללי במשרד האוצר, וגרמה גם להטעיה בהצגת שיעור הוצאות הנהלה וכלליות מסך מחזור הפעילות של הארגון.

1 נכון למועד הביקורת.

2 בעת הביקורת, טרם אישרה האסיפה הכללית של מועצת הארגון את הדוחות הכספיים לשנת 2004.

ב. בשל היעדר שיתוף פעולה מצד החברים בסניפים, חלק מהם לא הצליחו לארגן פעילויות שונות לרווחת החברים. בכך נפגעו השיקום והרווחה של החברים באותם סניפים.

ג. מרבית ההתקשרויות שערכו הסניפים עם ספקים לארגון פעילויות שונות לרווחת החברים נעשו ללא בחינת מספר הצעות. כמו כן, חלק מהסניפים אף התקשרו באופן קבוע עם אותו ספק.

ד. הטיפול של חלק מהסניפים בכספים שנגבו מחברים התבצע שלא על פי נוהלי הארגון וכללי מינהל תקין. חלק מהסניפים לא הנפיקו קבלות בגין תקבולים שהתקבלו מחברים, וכספים אלה גם לא הופקדו בחשבונות הבנק של הסניפים. כמו כן, בחלק מהסניפים נותרו עודפים מכספים שהתקבלו למימון פעילויות בסניפים.

ה. חלק מהסניפים לא העבירו למרכז, כנדרש, דיווח שנתי על פעילותם, ומתוך אלו שהועברו - חלקם לא נערך לפי דרישות נוהל של הארגון. גם דיווחים שהעבירו חלק מהסניפים בנוגע לטיולים שהתקיימו, בוצעו שלא על פי הנוהל, ולמרות זאת, העביר המרכז לסניפים את סכומי ההשתתפות בפעילויות שאורגנו, כפי שביקשו.

ו. חדרי "בונוס" מוענקים על כל הזמנה של מספר חדרים מסוים. בחלק מהסניפים "חדרי בונוס" או ההנחה בגינם שימשו את מארגני הטיולים מבין חברי הארגון או בעלי תפקידים ברשויות המקומיות.

ז. על אף שהסניפים אינם ישות משפטית עצמאית ואינם יכולים לקיים יחסי עובד-מעביד, חלקם העסיקו עובדים בשכר.

ח. על אף ביקורות של מבקר הפנים של הארגון, שבהם הוא התריע על ליקויים שונים בפעילות הסניפים, ועל אף שחלק מהנושאים שהועלו בדוחות מבקר הפנים הובאו גם לידיעת יו"ר הארגון, ועדת הביקורת ומזכירות הארגון, חלק מהליקויים חזרו על עצמם מדי שנה בשנה והם טרם תוקנו. הדבר מעיד על ליקוי מהותי באופן הפיקוח והבקרה של מוסדות הארגון על הסניפים ועל פעילותם עד כדי פגיעה בכללי מינהל תקין, בכללי חשבונאות מקובלים, בכללי דיווח של החשב הכללי, בתקנון הארגון ובנהליו.



הממצאים שעלו בביקורת מצביעים על כך, שמוסדות הארגון הנבחרים - המועצה, הנהלת הארגון וועדת הביקורת, ונושאי התפקידים - יו"ר הארגון, מר אלי בן שם, והמנכ"ל, מר מוטי שלו - המופקדים, בין היתר, על שמירת כללי המינהל התקין, במספר תחומים לא מילאו את תפקידם, כמתבקש; כתוצאה מכך, נפגמו הפיקוח והבקרה על פעילויות הארגון.

ארגון יד לבנים הוא ארגון חשוב וחיוני עבור האוכלוסייה שהוא מייצג. מפתת היותו בעל תפקיד ציבורי של הנצחת חללי מערכות ישראל וטיפול במשפחות החללים בתחומי הנצחה והזיכרון, הרווחה והשיקום, יש משנה חשיבות לכך, שהגורמים דלעיל יפעלו ביתר שאת כדי לוודא שפעילות הסניפים תשיג את מטרות הארגון ותתנהל תחת פיקוח ובקרה נאותים.

התעשייה האווירית לישראל בע"מ

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק בתעשייה האווירית לישראל בע"מ (להלן - התע"א) את ההתקשרות של התע"א עם ספקים ונותני שירותים. נבדקו תהליך ההתקשרות בין התע"א לבין קבלני ההזנה במתחם נתב"ג, והפיקוח והבקרה על התשלומים לקבלנים אלה ואת ההתחשבנות עימם. הבדיקה נערכה בתע"א - בארגון שירותים תעשייתיים, בארגון הסמנכ"ל למשאבי אנוש, ביחידת הייעוץ המשפטי ובארגון הסמנכ"ל לכספים.

כמו כן נבדקה ההתקשרות של התע"א עם קבלן לניקוי מטוסים בכנף תובלה של חיל האוויר והחלל. הבדיקה כללה, בין היתר, את תהליך בחירת הקבלן להספקת שירותי ניקוי המטוסים ואת ההתחשבנות עמו. הבדיקה נערכה במפעל המטוסים שבתע"א - במינהל קווי טיסה ובמינהל רכש לוגיסטיקה; ובכנף התובלה של חיל האוויר והחלל. בדיקות השלמה נערכו במינהל ההרכשה והייצור שבמשרד הביטחון ובלהק ציוד אוויר שבחיל האוויר והחלל.

התקשרות התעשייה האווירית עם ספקים ונותני שירותים

א. התקשרות עם קבלני הזנה במתחם נתב"ג

התעשייה האווירית לישראל בע"מ (להלן - התע"א) התקשרה עם קבלני הזנה להספקת שירותי הזנה לעובדיה. התע"א שילמה עבור שירותי ההזנה במתחם נמל התעופה בן-גוריון (נתב"ג) בשנים 2002 עד 2005 סכום של כ-167 מיליון ש"ח.

מיוני 2005 עד פברואר 2006 בדק משרד מבקר המדינה את תהליך ההתקשרות בין התע"א לבין קבלני ההזנה במתחם נתב"ג, את הפיקוח והבקרה על התשלומים לקבלנים אלה ואת ההתחשבנות עימם. הבדיקה נערכה בתע"א - בארגון שירותים תעשייתיים, בארגון הסמנכ"ל למשאבי אנוש, ביחידת הייעוץ המשפטי ובארגון הסמנכ"ל לכספים. בהתאם לסעיף 9(9) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] לא נערכה ביקורת בארגון העובדים. להלן עיקרי הממצאים:

א. בתקופה מאוקטובר 1998 עד פברואר 2006 ההתקשרות להספקת שירותי ההזנה במתחם נתב"ג בהיקף של עשרות מיליוני ש"ח בשנה נעשתה שלא בעקבות מכרז. מספטמבר 2000 ועד ינואר 2004 ארגון שירותים תעשייתיים לא פנה לוועדת המכרזים העליונה של התע"א לקבלת פטור ולהארכת תוקף ההתקשרות עם קבלן ההזנה.

ב. ועדה שמינה הסמנכ"ל למשאבי אנוש, מר אריה פנסו, בחרה בנובמבר 2004, בעקבות פנייה למספר מציעים, בקבלן הזנה למתחם נתב"ג ולמפעל רמתא בבאר שבע, ללא שקבעה את המשקל של כל אמת מידה, וללא שדירגה את החברות הנסקרות (המציעים) לפי אמות המידה שנקבעו בנוהל "פנייה לספקים ובחירתם". בהיעדר משקל לאמות המידה השונות, לא ניתן לשקלל את נתוני החברות הנסקרות, כנדרש בנוהל.

ג. התע"א שילמה לקבלני ההזנה עבור הארוחות החלביות כ-12 מיליון ש"ח בשנה. הועלו ליקויים בבקרה שמנהלת התע"א על התשלומים לקבלני ההזנה עבור הארוחות החלביות, וסדרי מינהל בלתי תקינים: התע"א שילמה לקבלני ההזנה עבור הארוחות החלביות, ללא שאימתה את כמויות המצרכים שסופקו מכל אחד מהמוצרים שנכללו בהן, למרות השונות הגבוהה במחירי המוצרים.

ד. התע"א שילמה לקבלני ההזנה עבור ארוחות חלביות ללא בדיקת מחירי המוצרים בארוחות אלה. הועלו מקרים שהמחיר בחשבוניות ספקי המוצרים של קבלן ההזנה היה נמוך מהמחיר שהתע"א סיכמה עימו. עקב המכפלות של כמויות המוצרים במספר הארוחות החלביות, ההיקף הכספי המצטבר של הפרשי המחירים בין המחירים שסוכמו בין התע"א לקבלני ההזנה לבין המחירים ששילמו קבלני ההזנה לספקי המוצרים, עלול להגיע לעשרות אלפי ש"ח בשנה.

ה. נוכח העובדה שבתע"א אין מניעה טכנית ואין מניעה נורמטיבית לקבל יותר מארוחות צהריים אחת ביום, מתרחק הסדר ההזנה מהמטרה הבסיסית של הזנת העובדים, והדבר עלול לפתוח פתח לתופעות לא רצויות ולא ראויות עד כדי הפיכת הארוחה לטובת הנאה גרידא.

ו. עם תחילת עבודתו של קבלן הזנה ג' שילמה לו התע"א עבור הארוחות החלביות של ינואר 2005 כ-1.5 מיליון ש"ח, בכפוף לבדיקה. התברר, כי ארגון שירותים תעשייתיים לא ערך בדיקות מפברואר 2005 ועד מועד סיום הביקורת, פברואר 2006, על מנת לוודא שלא שולם לקבלן ההזנה תשלום עודף. בפועל שילמה התע"א לקבלן הזנה ג' תשלום עודף של כ-551,000 ש"ח.

ז. בתע"א לא היה קיים (כל עוד התקבלו מהעובדים תלושי אוכל) מסד נתונים, שאיפשר לה להשוות בין התפלגות הארוחות לפי סוג הארוחה (חלביות, בשריות ובריאות), כמוצג בחשבוניות שמגיש קבלן ההזנה, לבין התפלגות הארוחות שסופקו בפועל לעובדים לפי סוג הארוחה. השוואה זו חיונית בשל ההבדלים הקיימים במחירי הארוחות.

ח. בכל הקשור לארוחות החלביות אין בתע"א מנגנוני פיקוח ובקרה מספיקים; לעניין זה חשיבות יתרה נוכח מקרים שבהם התקיים קשר ישיר בין הספקים לבין נציג ארגון העובדים.



בביקורת הועלו בעיקר שני כשלים:

א. התע"א הפרה באופן מתמשך את חובת הוצאת מכרז לבחירת קבלן הזנה - ההתקשרויות של התע"א לקבלת שירותי הזנה עד מועד סיום הביקורת, פברואר 2006, נעשו שלא בעקבות מכרז. בעניין זה התע"א לא פעלה בנחישות ובנחרצות, כנדרש, והעדיפה באופן תמוה לדחות את היציאה למכרז.

ב. התע"א הוציאה כספים בסכומים ניכרים ללא פיקוח ולעתים ללא הצדקה; יש בכך משום בזבז כספים. כל אלה מהווים ליקויים חמורים של מינהל לא תקין ופתח לתשלומי כספים בלתי מבוקרים, ולפיכך הם מהווים פרצה שיש לסתמה.

ב. התקשרות עם קבלן לניקוי מטוסים בכנף התובלה של חיל האוויר

התעשייה האווירית לישראל בע"מ (להלן - התע"א) משמשת כקבלן ראשי לתחזוקת מטוסי כנף התובלה של חיל האוויר והחלל (להלן - כנף תובלה). שירותי התחזוקה ניתנים על ידי מפעל מטוסים בחטיבת בדיק מטוסים שבתע"א, וכוללים, בין היתר, ניקוי ושטיפה של מטוסים, המתבצעים בבסיס של חיל האוויר והחלל (להלן - חיל האוויר).

ב-16.5.01 נחתם הסכם בין חטיבת בדיק מטוסים שבתע"א לבין חברה א' להספקת שירותי ניקוי מטוסים. בהסכם נקבע, כי חברה א' תיתן שירותי ניקוי לפי חבילות עבודה למטוסי כנף התובלה, ונקבע מחיר לכל חבילת עבודה.

בתקופה מיולי 2001 ועד דצמבר 2005 שילמה התע"א לחברה א' עבור שירותי הניקוי של מטוסי חיל האוויר בכנף התובלה כ-5.954 מיליון ש"ח (בש"ח שוטפים ללא מע"מ).

בחודשים יולי 2005 עד פברואר 2006 בדיק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את תהליך בחירת הקבלן להספקת שירותי ניקוי המטוסים ואת ההתחשבות עמו. הבדיקה נערכה במפעל מטוסים שבתע"א - במינהל קווי טיסה (אצל מר נחום מג'ר סגן ראש מינהל לכנף תובלה המופקד על ניקוי מטוסי כנף התובלה) ובמינהל רכש לוגיסטיקה; ובכנף התובלה של חיל האוויר. בדיקות השלמה נערכו במינהל ההרכשה והייצור שבמשרד הביטחון (להלן - מנה"ר) ובלק ציוד אוויר שבחיל האוויר. להלן עיקרי הממצאים:

א. ההסכם בין משרד הביטחון לבין התע"א למתן שירותי אחזקה למטוסי כנף התובלה לא כלל מנגנון לשינוי סכום התמורה בעקבות שינוי מספר המטוסים. בתקופה מפברואר 2002 עד דצמבר 2005 חלה ירידה במספר המטוסים שנוקו בפועל בכנף התובלה. למרות זאת, מנה"ר לא עדכן את התשלום הקבוע לתע"א עבור ניקוי ושטיפה של המטוסים.

ב. התע"א שילמה לחברה א' מדי חודש בחודשו עבור ניקוי ושטיפה של מטוסים בממוצע כ-117,000 ש"ח (ללא מע"מ). לכ-80% מההיקף הכספי של התשלומים של התע"א לחברה א' בשנת 2005 אין אסמכתאות במינהל קווי טיסה שבמפעל מטוסים.

ג. אשר לתשלומים של התע"א לחברה א' שלגביהם יש אסמכתאות, המהווים כ-20% מההיקף הכספי של התשלומים, נמצאה בבדיקה אי-התאמה בין האסמכתאות (הרישומים בספרי המטוסים) לבין התשלומים ששולמו לחברה א'. כך יצא, שתשלומי התע"א שנעשו על בסיס נתונים אלה, היו בחלקם ללא הצדקה.

ד. לתע"א אין בקרה מספקת על התשלומים שהיא משלמת לחברה א'; עובדי מינהל קווי טיסה במפעל המטוסים אינם מקלידים בכל יום את הנתונים על העבודות שביצעה חברה א'; בתיקי מפעל המטוסים לא נמצאו אישורים לקבלת ההזמנות על ידי חברה א'; ולא נשמרו האסמכתאות שמהן אפשר לוודא אילו עבודות ביצעו עובדי חברה א' בכל יום.

ה. התע"א שילמה לחברה א' עבור ניקוי כיסאות לפני הרכבתם במטוס לחודשים מאי, יוני וספטמבר עד דצמבר 2005 תשלום עודף של כ-31,350 ש"ח, המהווה כ-89% מהתשלום עבור עבודות אלה. מהדוחות היומיים של חברה א' עולה, כי בחודשים נובמבר ודצמבר 2005 לא נעשו עבודות אלה כלל, ולמרות זאת שילמה התע"א לחברה א' כאילו נעשו העבודות מדי יום ביומו.

ו. התע"א משלמת לחברה א' על סמך מסמכים, שהנתונים בהם גובשו בדיעבד בסיכום בין נציגי מינהל קווי טיסה שבמפעל המטוסים של התע"א לבין נציגי חברה א'; תשלום על פי מסמכים כאלה

מרוקן מתוכן את המעקב והבקרה שעל מינהל קווי טיסה במפעל המטוסים לבצע לפני אישור החשבונות.

ז. התע"א שילמה כ-350,000 ש"ח לחברה א' עבור עבודות ניקוי של מטוסי חברה ב' בתקופה מיולי 2001 עד פברואר 2005, אף שעבודות אלה לא נכללו בהסכם בין התע"א לבין חברה א'.



התע"א משמשת כקבלן ראשי לתחזוקת מטוסי כנף התובלה. עבודות אלה כוללות, בין היתר, שטיפת מטוסים ועבודות תחזוקה וניקוי בהיקף כספי של כ-1.3 מיליון ש"ח (ללא מע"מ) בממוצע לשנה בשנים 2002-2005.

התע"א שילמה לחברה א' עבור עבודות לניקוי מטוסים ללא בקרה מספקת. התנהלות מסוג זה יוצרת חשש לתשלומים החורגים מהיקף העבודה שבוצעה, והיא אינה מתיישבת עם דפוסי עבודת המינהל התקין, ומהווה פרצה מדאיגה.

התעשייה הצבאית לישראל (תעש)

פעולות הביקורת

נערכה ביקורת על תהליך אישור הדוחות הכספיים של תעש לשנים 2003 ו-2004, המהווה בדיקת מעקב לביקורת שנערכה על תהליך אישור הדוחות הכספיים לשנת 2000.

מעקב

הדוחות הכספיים של תעש לשנים 2003 ו-2004

"הדוחות הכספיים של תעש לשנת 2000", דוח שנתי 53א, עמ' 273

על פי חוק החברות, התשנ"ט-1999, ועל פי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, על התעשייה הצבאית לישראל (תעש) (להלן - תעש) לערוך לכל שנה דוחות כספיים, שיכללו מאזן ליום 31 בדצמבר, דוח רווח והפסד ודוחות כספיים נוספים (להלן - הדוחות הכספיים). הדוחות יאושרו בידי הדירקטוריון, ייחתמו בשמו ויוגשו לשרים האחראים לענייני תעש, קרי שר האוצר ושר הביטחון. מטרת הדוחות הכספיים היא לאפשר לדירקטוריון ולשרים לקבל תמונת מצב עדכנית, בין היתר, על מצבה הכספי של החברה, נכסיה והתחייבויותיה. במצבים בעייתיים להצגת תמונה זו משנה חשיבות.

בביקורת שערך משרד מבקר המדינה בשנת 2002 על הדוחות הכספיים של תעש לשנת 2000 נמצא, כי הנהלת תעש והדירקטוריון לא דנו עד יולי 2002 בדוחות הכספיים של תעש לשנת 2000, ולא אישרו אותם, וכן, כי רשות החברות לא ראתה לנכון להביע את התנגדותה לכך, כי אישור דוחות כספיים אלה יידחה למועד שאינו נראה לעין.

בבדיקה החוזרת נמצא, כי דירקטוריון תעש לא ביצע את האמור בשני החוקים האמורים ולא אישר עד ליולי 2006 את הדוחות הכספיים של תעש לשנים 2003 ו-2004. תעש והבעלים שלה, קרי משרד האוצר ומשרד הביטחון, לא הסדירו את מכלול הסוגיות שיאפשרו אישור דוחות כספיים אלה.



מבקר המדינה מעיר, כי אין להתיר את אי-ביצוע החוק ואת הכשל הנמשך זמן רב, שבו הצדדים המעורבים לא הסדירו את מכלול הסוגיות כך שיתאפשר אישור הדוחות הכספיים של תעש לשנים 2003 ו-2004. מבקר המדינה רואה בדאגה רבה את זילות החוק באי-פרסום הדוחות הכספיים לאורך שנים. לאור ההתייחסות לממצאי הביקורת של השרים המופקדים - שר האוצר ושר הביטחון - וכוונתם לטפל בסוגיה, מציין מבקר המדינה, כי מתחייבת נקיטת צעדים נמרצים של רשות החברות הממשלתיות והשרים המופקדים לפתרון ברור ודחוף.

פרק שני

משרדי ממשלה

משרד התחבורה

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק התנהלות פרויקט מסוים, שעוסקים בו מספר משרדי ממשלה.

הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, בהתייעצות עם מבקר המדינה, החליטה שלא להניח פרק זה במלואו על שולחן הכנסת, ולפרסם רק את עיקרי הסיכום שלו, לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

ממצאי דוח זה, כמופיע בדוח החסוי 57א, מצביעים על מחדל בהיערכות למניעת כשל משמעותי. הכשל הארגוני, מעיקרו, נובע בראש ובראשונה מהתנהלות בלתי יעילה ובלתי נחושה ומאי-מימוש של הנחיות ראה"ם דאז, מר אריאל שרון, מ-2002 ומ-2003. על אף הדחיפות הניכרת במתן המענה, חל עיכוב ניכר של כשנתיים. לדעת משרד מבקר המדינה, תנאי להצלחת הפרויקט הוא תקצוב מראש של המשאבים עבור הפרויקט, וקביעת תהליך יעיל לביצועו ולפיקוח עליו, דבר שלא התקיים בפרויקט זה.

משרד מבקר המדינה מציין, כי על פי הגדרות ראה"ם מ-2003, האחריות הכוללת לפרויקט הוטלה על משרד התחבורה, ובהתאם לכך התיאום והתכלול בין גורמי הביצוע הם פועל יוצא מאותן הגדרות, ואחריות התקצוב הוטלה על משרד האוצר. אשר על כן, לפתחם של ראשות שני משרדים אלה רובצת הבעיה, והם הנושאים באחריות ובמחויבות להגיע בדחיפות לפתרונות הנדרשים ולהסרת המכשולים ליישום, ויפה שעה אחת קודם.

פרק שלישי

הוועדה לאנרגיה אטומית

פעולות הביקורת

בקריה למחקר גרעיני (להלן - קמ"ג) בדק משרד מבקר המדינה את ניהול משאבי האנוש. נבדקו בעיקר: יחסי הגומלין בניהול משאבי האנוש בין קמ"ג לבין נציבות שירות המדינה, ואגף ארגון בוועדה לאנרגיה אטומית; סדרי הארגון והתקינה בקמ"ג; סדרי הפיקוח, הבקרה והביקורת של נש"ם על ניהול משאבי האנוש בקמ"ג; סדרי העסקה של עובדי הסכם ועובדי מדינה בקמ"ג; איוש משרות; ונוהלי העסקת עובדים וסדרי הטיפול בעובדים - קידום עובדים, תוספות ייחודיות, שבתון והיעדרות מן העבודה.

ניהול משאבי אנוש בקריה למחקר גרעיני

עובדי הקריה למחקר גרעיני בנגב (להלן - קמ"ג) נחלקו למעמד עובדי הסכם, אשר היוו כ-84% מן העובדים, ועובדי מדינה, אשר היוו כ-16% מן העובדים. סדרי המינהל של משאבי האנוש בקמ"ג מבוססים על הסכמים קיבוציים מיוחדים לעובדי הקמ"ג, על הוראות תקנון שירות המדינה (להלן - תקשי"ר), ועל הוראות החשב הכללי שבמשרד האוצר (להלן - חשכ"ל).

בתקופה מינואר 2004 עד יוני 2005, לסירוגין, ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על סדרי ניהול משאבי האנוש בקמ"ג. הביקורת נערכה באגף משאבי אנוש בקמ"ג ובנציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם). בדיקת השלמה נערכה באגף ארגון שבועדה לאנרגיה אטומית (להלן - וא"א).

בביקורת נמצאו ליקויים, ובהם ליקויים משמעותיים ואף חמורים, בסדרי הניהול של משאבי האנוש בקמ"ג, שנמשכו שנים רבות מצד הנהלות קמ"ג ומצד גורמי הפיקוח והבקרה החיצוניים (הווא"א, נש"ם, חשכ"ל והממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר) - כל אחד בתחומו. בקמ"ג השתמשו נורמות פסולות בתחום ניהול משאבי האנוש, אשר כללו אי-מילוי הוראות כנדרש, וגורמי הפיקוח והבקרה לא פעלו ביעילות הנדרשת.

במהלך הביקורת נמצא, כי הנהלת קמ"ג הנוכחית מזה ונש"ם מזה פעלו בשנים האחרונות לבצע פעילות מתקנת ושינויים בסדרי ניהול משאבי האנוש בקמ"ג במטרה לשפרם ולייעלם. בעקבות הביקורת דיווחו למשרד מבקר המדינה קמ"ג ונש"ם, כי נעשו צעדים לתיקון חלק מהליקויים שנחשפו.

בתחום סדרי המינהל והארגון בלטו בביקורת הממצאים שלהלן:

א. קמ"ג העניקה הטבות כספיות ניכרות לעובדי ההסכם הפורשים לפנסיה ללא אישור הממונה על השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר, כנדרש; אפשרה לחלק מן העובדים להיעדר מן העבודה לקראת פרישה לגמלאות, במשך ימים, שבועות וחודשים, ושילמה להם שכר עבודה מלא עבור תקופות אלה שכונו "ויתור נוכחות". קמ"ג משלמת משך שנים רבות "תוספת קמ"ג" לעובדים מושאלים המשרתים בפועל מחוץ לקמ"ג, בניגוד לקבוע בהסכם הקיבוצי.

ב. עשרות עובדים שובצו במשרות שאינן תואמות לתקן. ההיררכיה של המשרות בקמ"ג ומתח הדרגות הצמוד לא היו סדורים ואחידים, ובכך נפגמה האחידות במדרג הניהולי של קמ"ג. חוסר האחידות גרמה, בין השאר, למתחים בארגון בין עובדים המועסקים בתפקידים דומים אך נושאים במשרות בשמות שונים ובעלות מתח דרגות שונה.

ג. בביקורת נתגלו אי-התאמות רבות בין דירוג העובדים בפועל, לתקן המשרה שבה הם משובצים. כמו כן, נעשו שינויים ברשומות כוח האדם, שהוסתרו מנש"ם באמצעות "רישומים כפולים", כדי להשיג למועסקים תנאי שכר משופרים. יצוין, כי קמ"ג ונש"ם טיפלו בסוגיה זאת והביאו לתיקונה בשנת 2003.

בתחום יחסי הגומלין שבין קמ"ג לבין נש"ם, והווא"א, בלט, כי קיימת עמימות בדבר הסמכות והאחריות של הגופים הרלוונטיים לניהול משאבי האנוש בקמ"ג. בהקשר זה נמצא גם, כי:

א. לא נקבעו מדיניות ועקרונות לניהול משאבי האנוש בקמ"ג בכל הקשור לעובדי ההסכם. על רקע זה בלט בביקורת היעדרם של פיקוח ובקרה מצד גורם חיצוני על סדרי הניהול בכל הנוגע לעובדי ההסכם בקמ"ג.

ב. הווא"א לא פרסמה "נוהל אב" המסדיר את יחסי הגומלין עם קמ"ג בתחום ניהול משאבי האנוש כנדרש. "נוהל אב" אמור להסדיר את מערכת היחסים בין שני הגופים בתחום זה.

ג. נש"ם לא מימשה את סמכותה להסדיר את תקן עובדי ההסכם בקמ"ג כמתחייב מהחוק ומהתקשי"ר, ולא פיקחה כנדרש על ניהול משאבי האנוש במעמד עובדי מדינה בקמ"ג.

ד. לא נמצא נוהל המסדיר את מערכת יחסי הגומלין בין הנהלת הקמ"ג לבין נש"ם והווא"א, בתחום ניהול משאבי האנוש וניהול הסכמי העבודה והשכר.

ה. המבנה הארגוני הנוכחי של קמ"ג לא קיבל אישור של נש"ם, כנדרש לגבי כל יחידה בשירות המדינה.

ו. אגף משאבי אנוש בקמ"ג לא העביר דוחות תקן ודוחות כוח אדם לידיעת נש"ם כנדרש. רשומות כוח אדם במעמד עובדי מדינה שהיו בקמ"ג לא היו זהות לרשומות שהיו בנש"ם, כדי לאפשר לנש"ם לממש את סמכויותיה לגבי עובדים אלה.



לדעת משרד מבקר המדינה, חובת הנאמנות לקופה הציבורית מחייבת את קמ"ג ואת הגורמים המעורבים בהפעלתה להמשיך לשרש נורמות פסולות. ראוי, כי הווא"א, נש"ם והנהלת קמ"ג יפעלו ללא שיהוי, תוך שיתוף פעולה, כדי לקבוע מה הם תפקידי הגורמים השונים שלעיל בהקשר זה, למסד את מערכת יחסי הגומלין ביניהם בנהלים ברורים, ולוודא כי הם מיושמים הלכה למעשה.

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

חוק יסוד : מבקר המדינה *

1. ביקורת המדינה נתונה בידי מבקר המדינה. מהות
2. (א) מבקר המדינה יקיים ביקורת על המשק, הנכסים, ביקורת הכספים, ההתחייבויות והמינהל של המדינה, של משרדי הממשלה, של כל מפעל, מוסד או תאגיד של המדינה, של הרשויות המקומיות ושל גופים או מוסדות אחרים שהועמדו על פי חוק לביקורתו של מבקר המדינה. המדינה
- (ב) מבקר המדינה יבחן את חוקיות הפעולות, טוהר המידות, הניהול התקין, היעילות והחיסכון של הגופים המבוקרים, וכל עניין אחר שיראה בו צורך.
3. גוף העומד לביקורתו של מבקר המדינה ימציא למבקר ללא חובה להמציא ידיעות, לפי דרישתו, ידיעות, מסמכים, הסברים, וכל חומר אחר שלדעת המבקר דרושים לו לצורכי הביקורת.
4. מבקר המדינה יברר תלונות מאת הציבור על גופים ואנשים כפי שייקבע בחוק או לפיו; בתפקידו זה יכהן מבקר המדינה בתואר "נציב תלונות הציבור". תלונות הציבור
5. מבקר המדינה ימלא תפקידים נוספים כפי שייקבע בחוק. תפקידים נוספים
6. במילוי תפקידיו יהיה מבקר המדינה אחראי בפני הכנסת בלבד ולא יהיה תלוי בממשלה. אחריות בפני הכנסת
7. (א) מבקר המדינה ייבחר בידי הכנסת בהצבעה חשאית; בחירה ותקופת כהונה [תיקון: התשנ"ח] סדרי הבחירה ייקבעו בחוק.
- (ב) תקופת כהונתו של מבקר המדינה תהיה שבע שנים.
- (ג) מבקר המדינה יכהן תקופת כהונה אחת בלבד.
8. כל אזרח ישראלי שהוא תושב ישראל כשיר להיות מועמד לשירות לכהונת מבקר המדינה; חוק יכול שיקבע תנאי כשירות נוספים. כשירות [תיקון: התשנ"ח]

* ס"ח 1237 (24.2.1988) 30. תיקון: ס"ח 1665 (1.4.1998) 196 [התשנ"ח]; תיקון: ס"ח 714 (1.8.2005) 2017 [התשס"ה].

- הצהרת אמונים
9. מבקר המדינה הנבחר יצהיר ויחתום לפני הכנסת הצהרת אמונים זו:
- "אני מתחייב לשמור אמונים למדינת ישראל ולחוקיה ולמלא באמונה את תפקידי כמבקר המדינה".
- תקציב
10. תקציב משרד מבקר המדינה ייקבע לפי הצעת מבקר המדינה בידי ועדת הכספים של הכנסת, ויפורסם ביחד עם תקציב המדינה.
- משכורת וגמלאות
11. משכורתו של מבקר המדינה ותשלומים אחרים שישולמו לו בתקופת כהונתו או לאחריה, או לשאייריו לאחר מותו, ייקבעו בחוק או בהחלטה של הכנסת או של ועדה מוועדותיה שהכנסת הסמיכה לכך.
- קשר עם הכנסת והגשת דוחות
12. (א) מבקר המדינה יקיים קשר עם הכנסת, כפי שייקבע בחוק.
- (ב) מבקר המדינה יגיש לכנסת דינים וחשבונות וחוות דעת בתחום תפקידיו ויפרסם אותם ברבים, והכול בדרך ובסייגים שייקבעו בחוק.
- העברה מכהונה
13. מבקר המדינה לא יועבר מכהונתו אלא באחד מאלה:
- (1) מטעמי בריאות נבצר ממנו, דרך קבע, למלא את תפקידו – ביום שבו החליטה הכנסת על כך, בהחלטה שהתקבלה ברוב חבריה לפחות, לאחר הליך שייקבע;
- (2) מחמת התנהגות שאינה הולמת את מעמדו כמבקר המדינה – ביום שבו החליטה הכנסת על כך, בהחלטה שהתקבלה ברוב שלוש רבעים מחבריה לפחות, לאחר הליך שייקבע בחוק.
- ממלא מקום המבקר
14. נבצר ממבקר המדינה למלא תפקידיו, ימונה ממלא מקום המבקר באופן ולתקופה כפי שייקבע בחוק.

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

החוק המקורי – חוק מבקר המדינה, התשי"ט-1949 – נתקבל בכנסת ביום י"ט באייר התשי"ט (18 במאי 1949). החוק תוקן על ידי החוקים הבאים: חוק מבקר המדינה (תיקון), התשי"ב-1952; חוק מבקר המדינה (תיקון), התשי"ד-1954; וחוק מבקר המדינה (תיקון), התשי"ח-1958. בחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], שולב הנוסח של החוק המקורי עם התיקונים, שנתקבלו עד לאותה עת.

הנוסח המובא להלן הוא הנוסח המשולב, כפי שתוקן על ידי החוקים הבאים:

1. חוק מבקר המדינה (תיקון), התשכ"ב-1961, ס"ח 352 (13.11.1961); 6;
2. חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 2), התשכ"ב-1962, ס"ח 363 (14.2.1962) 42 [התשכ"ב (2)];
3. חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 3), התשכ"ד-1964, ס"ח 414 (21.1.1964) 42;
4. חוק גמלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון, התשכ"ט-1969, ס"ח 555 (4.4.1969) 98;
5. חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 5), התשל"א-1971, ס"ח 623 (9.4.1971) 112;
6. חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 6), התשל"ב-1972, ס"ח 663 (27.7.1972) 134;
7. חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 7), התשל"ד-1974, ס"ח 725 (24.2.1974) 38;
8. חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 8), התשל"ה-1975, ס"ח 758 (6.2.1975) 58;
9. חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 9), התשל"ח-1978, ס"ח 881 (12.1.1978) 53;
10. חוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 7), התשי"ם-1980, ס"ח 962 (28.2.1980) 76;
11. חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 11), התשמ"א-1981, ס"ח 1026 (27.5.1981) 280;
12. חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 12), התשמ"ד-1983, ס"ח 1102 (4.1.1984) 37;
13. חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 13), התשמ"ד-1984, ס"ח 1115 (4.4.1984) 129 [התשמ"ד (2)];
14. חוק מבקר המדינה (הוראות מעבר), התשמ"ח-1988, ס"ח 1237 (24.2.1988) 31;
15. חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 15), התש"ן-1990, ס"ח 1312 (28.3.1990) 114;
16. חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 16), התשנ"א-1990, ס"ח 1333 (28.11.1990) 18;
17. חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 17), התשנ"ב-1992, ס"ח 1389 (19.3.1992) 135;
18. חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 18), התשנ"ג-1993, ס"ח 1418 (31.3.1993) 100;
19. חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 19), התשנ"ד-1993, ס"ח 1444 (31.12.1993) 38;
20. חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 20), התשנ"ד-1994, ס"ח 1464 (19.5.1994) 144 [התשנ"ד (2)];
21. חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 21), התשנ"ד-1994, ס"ח 1464 (19.5.1994) 144 [התשנ"ד (3)];
22. חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 22), התשנ"ד-1994, ס"ח 1475 (28.7.1994) 260 [התשנ"ד (4)];
23. חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 24), התשנ"ה-1995, ס"ח 1507 (2.3.1995) 138;
24. חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 23), התשנ"ה-1995, ס"ח 1508 (17.3.1995) 142 [התשנ"ה (2)];

25. חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 25), התשנ"ה-1995, ס"ח 1515 (6.4.1995) 174 [התשנ"ה (3)];
26. חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 26), התשנ"ה-1995, ס"ח 1534 (25.7.1995) 371 [התשנ"ה (4)];
27. חוק בנק ישראל (תיקון מס' 19), התשנ"ה-1995, ס"ח 1535 (3.8.1995) 375 [התשנ"ה (5)];
28. חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 27), התשנ"ה-1995, ס"ח 1543 (10.8.1995) 448 [התשנ"ה (6)];
29. חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 29), התשנ"ו-1996, ס"ח 1572 (8.3.1996) 134 ;
30. חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 30), התשנ"ו-1996, ס"ח 1572 (8.3.1996) 134 [התשנ"ו (2)];
31. חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 31), התשנ"ז-1997, ס"ח 1610 (6.2.1997) 64 ;
32. חוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998, ס"ח 1685 (7.8.1998) 352 ;
33. חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 33), התשס"א-2001, ס"ח 1781 (19.3.2001) 174 ;
34. חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 34), התשס"ג-2003, ס"ח 1898 (5.8.2003) 524 ;
35. חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 35), התשס"ה-2005, ס"ח 1979 (3.2.2005) 126 ;
36. חוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים (תיקון מס' 2), התשס"ה-2005, ס"ח 1983 (21.2.2005) 212 [התשס"ה (2)];
37. חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 37), התשס"ה-2005, ס"ח 2017 (1.8.2005) 720.

פרק ראשון: המבקר

1. (א) מבקר המדינה (להלן – המבקר) ייבחר בידי הכנסת בהצבעה חשאית בישיבת הכנסת שנועדה לעניין זה בלבד.

[תיקונים:
התשמ"ח,
התשס"ג]

(ב) היו שני מועמדים או יותר, המועמד שבעד בחירתו הצביע רוב חברי הכנסת – הוא הנבחר; לא הצביע רוב כאמור בעד מועמד אחד – מצביעים שנית; לא הצביע רוב כאמור בעד מועמד אחד בהצבעה השנייה, חוזרים ומצביעים; בהצבעה השלישית ובכל הצבעה נוספת לא יועמד לבחירה המועמד שבעדו הצביע בבחירה הקודמת מספר חברי הכנסת הקטן ביותר; המועמד שבעד בחירתו הצביעו בהצבעה השלישית או באחת ההצבעות הנוספות רוב חברי הכנסת המשתתפים בהצבעה ומצביעים בעד אחד המועמדים – הוא הנבחר; קיבלו שני מועמדים מספר קולות שווה חוזרים על ההצבעה.

(ג) היה מועמד אחד בלבד, תהיה ההצבעה בעדו או נגדו והוא יהיה הנבחר אם מספר הקולות שניתנו בעדו עלה על מספר הקולות שניתנו נגדו; היה מספר הקולות שניתנו בעדו שווה למספר הקולות שניתנו נגדו, מצביעים שנית.

(ד) לא נבחר המבקר לפי סעיף קטן (ג), תיערך בחירה חוזרת בתוך שלושים ימים מיום ההצבעה לפי הוראות סעיף זה וסעיפים 2(ב) ו-3(ג) ו-3, ואולם הצעת המועמד לפי סעיף 3(א) תוגש לא יאחר משבעה ימים לפני יום הבחירה.

2. (א) בחירת המבקר תיערך לא מוקדם מתשעים ימים ולא יאחר משלושים ימים לפני תום תקופת כהונתו של המבקר המכהן; נתפנה מקומו של המבקר לפני תום תקופת כהונתו, תיערך הבחירה תוך ארבעים וחמישה ימים מהיום שבו נתפנה מקומו.

[תיקונים:
התשל"א,
התשמ"ח]

(ב) יושב ראש הכנסת, בהתייעצות עם סגניו, יקבע את יום הבחירה ויודיע עליו בכתב לכל חברי הכנסת לפחות עשרים ימים לפני יום הבחירה.

(ג) חל מועד הבחירה שלא בזמן אחד הכנסים של הכנסת, יכנס יושב ראש הכנסת את הכנסת לשם הבחירה.

3. (א) נקבע יום הבחירה, רשאים עשרה לפחות מחברי הכנסת להציע מועמד; ההצעה תהיה בכתב ותימסר ליושב ראש הכנסת, לא יאוחר מעשרה ימים לפני יום הבחירה; להצעה תצורף הסכמת המועמד בכתב או במברק; לא ישתף עצמו חבר הכנסת ביותר מהצעת מועמד אחד.

הצעת
מועמדים
[תיקון:
התשמ"ח]

(ב) יושב ראש הכנסת יודיע לכל חברי הכנסת, בכתב, לא יאוחר משבעה ימים לפני יום הבחירה, על כל מועמד שהוצע ועל שמות חברי הכנסת שהציעוהו, ויכריז על המועמדים בפתיחת ישיבת הבחירה.

4. במעמד הצהרת האמונים לפי סעיף 9 לחוק יסוד: מבקר המדינה, רשאי המבקר, בתיאום עם יושב ראש הכנסת, לשאת דברים לפני הכנסת.

נאום המבקר
בכנסת
[תיקונים:
התשמ"ח,
התשנ"ד (3)]

4א. (בוטל.)

[תיקונים:
התשכ"ב,
התשכ"ב (2),
התשכ"ט,
התשמ"ח]

5. (בוטל.)

[תיקון:
התשמ"ח]

6. (א) המבקר יפעל מתוך קשר עם הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת (בחוק זה – הוועדה) וימסור לה דין וחשבון על פעולותיו בכל עת שייראה לו או שיידרש על ידי הוועדה.

הוועדה
[תיקונים:
התשל"ד,
התשנ"ג]

(ב) מי שכיהן כשר, כסגן שר או כמנהל כללי או משנה למנהל כללי של משרד ממשלתי הממשלה לא יהיה יושב ראש הוועדה תוך שנתיים מיום סיום כהונתו כאמור.

(ג) חבר הוועדה שכיהן באחת המשרות המפורטות בסעיף קטן (ב) או בתוספת לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, לא ישתתף בדיוני הוועדה הנוגעים לתחום אחריותו בתקופה שבה כיהן כאמור.

7. (א) תוך תקופת כהונתו לא יהיה המבקר פעיל בחיים איסור הפוליטיים ולא יהיה רשאי – התעסקות

[תיקון:
התשנ"ה (2)]

(1) להיות חבר בכנסת או במועצה של רשות מקומית או מועמד לחברות כזו ;

(2) להיות חבר בהנהלה של חבר בני אדם המנהל עסקים לשם השגת רווחים ;

(3) לשמש בכל משרה אחרת או לעסוק, במישרין או בעקיפין, בעסק או במקצוע ;

(4) להשתתף, במישרין או בעקיפין, במפעל, במוסד, בקרן או בגוף אחר, שהם בעלי זיכיון מאת הממשלה או נתמכים על ידיה או שהממשלה משתתפת בהנהלתם או שהועמדו לפיקוחה של הממשלה או לביקורתו של המבקר, וכן ליהנות, במישרין או בעקיפין, מהכנסותיהם ;

(5) לקנות נכסי המדינה, בין מקרקעין ובין מטלטלין, לחכרם, לקבלם במתנה, להשתמש בהם או להחזיק בהם בכל דרך אחרת, לקבל מהממשלה קיבלות או זיכיונות או הענקה אחרת, נוספת על שכרו, פרט לקרקע או להלוואה לשם התיישבות או לצורכי שיכון.

(ב) מי שהיה מבקר אסור לו, שלוש שנים מתום כהונתו, להיות חבר בהנהלה של חבר בני אדם המנהל עסקים לשם השגת רווחים ושהוא גוף מבוקר לפי סעיף 9(3), (5), (6), (7), (8) ו-9.

8. כהונת המבקר פוקעת – תום הכהונה

[תיקון:
התשמ"ח]

(1) בתום תקופתה ;

(2) בהתפטרותו או בפטירתו ;

(3) בהעברתו מכהונתו.

8א. (א) הכנסת לא תעביר את המבקר מכהונתו מחמת התנהגות שאינה הולמת את מעמדו, אלא עקב דרישה בכתב שהוגשה לוועדת הכנסת בידי עשרים, לפחות, מחברי הכנסת, ולפי הצעת אותה ועדה.

(ב) ועדת הכנסת לא תציע להעביר את המבקר מכהונתו מחמת התנהגות שאינה הולמת את מעמדו, אלא לאחר שניתנה לו הזדמנות להשמיע את דברו.

(ג) דיוני הכנסת לפי סעיף זה ייערכו בישיבה שנועדה לעניין זה בלבד או בישיבות סמוכות זו לזו שנועדו כאמור; הדיון יתחיל לא יאוחר מעשרים ימים אחרי החלטת ועדת הכנסת; על מועד תחילתו יודיע יושב ראש הכנסת לכל חברי הכנסת בכתב לפחות עשרה ימים מראש; חלה תחילת הדיון שלא בזמן אחד הכנסים של הכנסת, יכנס יושב ראש הכנסת את הכנסת לשם קיום הדיון.

8ב. הכנסת לא תקבל החלטה על העברת מבקר המדינה מכהונתו מטעמי בריאות אלא לפי הצעת ועדת הכנסת שהתקבלה ברוב של שני שלישים מחבריה על יסוד חוות דעת רפואית שניתנה על פי כללים שהחליטה הוועדה..

העברת
המבקר
מכהונתו
מחמת
התנהגות
שאינה הולמת
את מעמדו
[תיקון:
התשמ"ח,
התשס"ה]

העברה
מכהונה
מטעמי
בריאות

פרק שני: תחומי הביקורת

9. ואלה הגופים (בחוק זה – גוף מבוקר), אשר יעמדו לביקורתו של המבקר:

- (1) כל משרד ממשלתי;
- (2) כל מפעל או מוסד של המדינה;
- (3) כל אדם או גוף המחזיק, שלא לפי חוזה, ברכוש המדינה או המנהל אותו או המפקח עליו מטעם המדינה;
- (4) כל רשות מקומית;
- (5) כל חברה ממשלתית, כהגדרתה בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן – חוק החברות הממשלתיות) וכן כל מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר, שהממשלה משתתפת בהנהלתם;

גוף מבוקר
[תיקונים:
התשנ"ה (2),
התשנ"ז,
התשס"א]

(6) כל אדם, מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר, שיועמדו לביקורת על פי חוק, על פי החלטת הכנסת או על פי הסכם ביניהם ובין הממשלה;

(7) כל חברת בת ממשלתית, כהגדרתה בחוק החברות הממשלתיות, וכן כל מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר, שאחד הגופים המנויים בפסקאות (2), (4), (5) ו-(6) משתתפים בהנהלתם, אולם הביקורת על גוף כזה לא תופעל, אלא אם הוועדה או המבקר החליטו על כך ובמידה שהחליטו;

(8) כל מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר הנתמכים, במישרין או בעקיפין, על ידי הממשלה או על ידי אחד הגופים המנויים בפסקאות (2), (4), (5) ו-(6) בדרך הקצבה, ערבות וכיוצא באלה; אולם הביקורת על גוף כזה לא תופעל, אלא אם הוועדה או המבקר החליטו על כך ובמידה שהחליטו;

(9) כל ארגון עובדים כולל, וכל מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר שארגון עובדים כאמור משתתף בהנהלתם, ובלבד שהביקורת לא תופעל על פעילותם כאיגוד מקצועי; ואולם הביקורת על גוף כאמור לא תופעל אלא אם כן החליט על כך המבקר ובמידה שהחליט ובכפוף לאמנות בין-לאומיות שמדינת ישראל צד להן; החליט המבקר להפעיל את הביקורת כאמור, יהיו למבקר כל הסמכויות שהוקנו לו לגבי גוף מבוקר אף לגבי פעילותו של ארגון עובדים, מפעל, מוסד, קרן או גוף כאמור, כאיגוד מקצועי, ובלבד שהמבקר סבור כי הדבר דרוש לצורכי הביקורת על פעילות אחרת שלהם;

לעניין פסקה זו –

"פעילות כאיגוד מקצועי" – ייצוג עובדים לשם קידום, מימוש או הגנת זכויותיהם כעובדים;

"ארגון עובדים כולל" – ארגון עובדים ארצי, הפועל כאיגוד מקצועי ביותר מענף עבודה אחד;

(10) גוף שחדל, לאחר יום ב' באדר א' התשנ"ז (9 בפברואר 1997), להיות כלול ברשימת הגופים המנויים בפסקאות (1) עד (9), לגבי התקופה שבה נכלל ברשימת הגופים כאמור, כל עוד לא חלפו שלוש שנים מהיום שחדל להיכלל בה; לגבי גוף לפי פסקה זו יהיו למבקר, לפי העניין, כל הסמכויות שהוענקו לו לגבי גוף מבוקר.

10. (א) במסגרת תפקידיו יבדוק המבקר במידת הצורך –

(1) [א] אם כל הוצאה הוצאה בתחום ההקצבה החוקית ולמטרה שנועדה לה;

[ב] אם ההכנסות נתקבלו לפי החוק ומותרות לפי החוק;

[ג] אם יש לכל הוצאה או הכנסה מסמך מספיק;

[ד] אם כל פעולה שבתחום ביקורתו נעשתה בהתאם לחוק ובידי המוסמך לעשותה;

[ה] אם הנהלת החשבונות, עריכת המאזנים, ביקורת הקופה והמלאי ושיטת ניהול המסמכים הן יעילות;

[ו] אם אופן החזקת הכספים ושמירת הרכוש מניח את הדעת;

[ז] אם מצב הקופות ומלאי הרכוש מתאים לחשבונות;

(2) אם הגופים המבוקרים לפי סעיף 9(1), (2), (4) ו-5(5) נהגו בחיסכון וביעילות ובטוהר המידות; בדיקה זו תקיף גם גופים המבוקרים לפי סעיף 9(6), אם אין בחוק, בהחלטה, או בהסכם האמורים באותה פסקה קביעה אחרת, ואת הגופים המבוקרים לפי סעיף 9(7), (8) ו-9(9), אם הביקורת הופעלה לגביהם ובמידה שהופעלה;

(3) כל עניין אחר שיראה צורך בו.

היקף
הביקורת
[תיקונים:
התשל"ה,
התשנ"ה (2)]

(ב) לפי הצעת הממשלה או המבקר רשאית הוועדה לקבוע מפעם לפעם לגבי גוף מבוקר או לגבי סעיף בתקציבו, דרכי ביקורת מיוחדות או מוגבלות.

פרק שלישי: סדרי הביקורת

11. (א) גוף מבוקר חייב להמציא במועד שיקבע המבקר, אולם לא יאוחר מארבעה חודשים לאחר תום שנת הכספים שלו, דין וחשבון על הכנסותיו והוצאותיו באותה שנה.

גוף מבוקר יגיש דוח, מאזן, תסקיר וידיעות

[תיקונים:
התשמ"ח,
התשנ"ה (2)]

(ב) המבקר רשאי לדרוש מגוף מבוקר במועד שיקבע –

(1) מאזן זכויותיו והתחייבויותיו של הגוף המבוקר למועד תום השנה;

(2) תסקיר המפרט ומתאר תיאור ענייני את הפעולות המשקיות והמינהליות, שהגוף ביצע באותה שנה.

(ג) לדין וחשבון ולמאזן יצורף כל מסמך, שהמבקר ידרוש לשם אימות.

(ד) המבקר רשאי לדרוש את הדין וחשבון ואת המאזן מכל מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר, שהם גופים מבוקרים לפי סעיף 9(7), (8) או (9), גם אם לא הופעלה עליהם הביקורת לגבי השנה, שאלה מתייחס הדין וחשבון או המאזן.

(ה) (בוטל).

12. שר האוצר חייב להמציא במועד שיקבע המבקר, אולם לא יאוחר משישה חודשים לאחר תום שנת הכספים של המדינה, דין וחשבון כולל על ההכנסות וההוצאות של המדינה באותה שנה, בצירוף כל מסמך שידרוש המבקר לאימות הדין וחשבון; כן חייב שר האוצר להמציא במועד שיקבע המבקר, אולם לא יאוחר מתשעה חודשים לאחר תום שנת הכספים של המדינה, מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה למועד תום שנת הכספים בצירוף כל מסמך שידרוש המבקר לאימות המאזן.

שר האוצר יגיש דין וחשבון כולל ומאזן של המדינה

13. נוסף על ההוראות שבחוק זה או בכל חוק אחר יחולו הוראות סעיף זה על הגופים המבוקרים לפי סעיף 9(5), (7) ו-8) (בסעיף זה – האיגודים):

הביקורת על
האיגודים
[תיקון:
התשל"ה]

(1) המבקר רשאי, לאחר התייעצות עם שר האוצר, לקבוע קווים מנחים לאיגודים בדבר מערכת החשבונות ובדבר עריכת המאזן על ידי האיגודים;

(2) המבקר רשאי לקבוע לגבי רואה החשבון, העוסק בראיית חשבונותיו של איגוד, קווים מנחים בדבר ההיקף והאופן של בדיקותיו ושל הדין וחשבון שלו בקשר לאותו איגוד ובדבר הנסיבות שבהן ידווח רואה החשבון למבקר במישרין;

(3) המבקר רשאי לדרוש מכל איגוד שיערוך תכנית פעולות שנתית, מבוססת על המצב הפיננסי-המשקי במשך השנה השוטפת, וכוללת תחזית לפעולות הפיננסיות והמשקיות של האיגוד להבא, ושימציא אותה תכנית למבקר במועד שיקבע המבקר; כן רשאי המבקר לקבוע קווים מנחים לעריכת התכנית השנתית הנדרשת.

14. (א) העלתה הביקורת ליקויים שלא הוסברו או פגיעות בחוק, בעקרונות החיסכון והיעילות או בטוהר המידות, ימסור המבקר לגוף המבוקר את ממצאי הביקורת ואת דרישותיו לתיקון הליקויים, ואם ראה צורך בכך יביא את העניין לידיעת השר הנוגע בדבר ולידיעת ראש הממשלה.

דרכי הטיפול
בתוצאות
הביקורת
[תיקונים:
התשל"ב,
התשנ"ה (4),
התשנ"ה (6),
התשנ"ו (2),
התשס"א]

(ב) העלתה הביקורת ליקויים או פגיעות הנראים למבקר ראויים לדיון הוועדה קודם המצאת הדין וחשבון על פי סעיפים 15 ו-20 – בשל זיקתם לבעיה עקרונית, או לשם שמירה על טוהר המידות או מסיבה אחרת – ימציא המבקר לוועדה דין וחשבון נפרד; ואם עשה כן – רשאית הוועדה, מיוזמתה היא או על פי הצעת המבקר, להחליט על מינוי ועדת חקירה; החליטה הוועדה כאמור, ימנה נשיא בית המשפט העליון ועדת חקירה שתחקור בעניין; על ועדת החקירה יחולו הוראות חוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968, בשינויים המחויבים.

(1ב) הוועדה רשאית, בנסיבות מיוחדות ובהסכמת המבקר, להחליט על מינוי ועדת חקירה גם בנושא הכלול בדין וחשבון על פי סעיפים 15 ו-20 ויחולו עליה הוראות סעיף קטן (ב), סיפה; ואולם לא תחליט הוועדה כאמור, אלא ברוב של שני שלישים מחבריה, לפחות, בישיבה שנועדה לעניין זה בלבד; הזימון לישיבה הראשונה יהיה בהודעה של לפחות עשרה ימים מראש.

(ג) העלתה הביקורת חשש למעשה פלילי, יביא המבקר את העניין לידיעת היועץ המשפטי לממשלה; היועץ המשפטי לממשלה יודיע למבקר ולוועדה, תוך שישה חודשים מיום שהועבר אליו העניין, על דרך טיפולו בנושא.

פרק רביעי: דוחות וחוות דעת של המבקר

15. (א) לא יאוחר מיום 15 בפברואר בכל שנה ימציא המבקר לראש הממשלה וליושב ראש הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת לעיון דין וחשבון על תוצאות הביקורת של הגופים המבוקרים לפי סעיף 19(1) ו-(2), שנערכה במהלך שנת הכספים שחלפה; המבקר רשאי להמציא את הדין וחשבון בחלקים, ובלבד שעד למועד האמור יומצא הדין וחשבון במלואו.

דוח המבקר
על משרדי
הממשלה
ומוסדות
המדינה
[תיקונים:
התשנ"ב,
התשנ"ד (2),
התשס"א]

(ב) בדין וחשבון לפי סעיף קטן (א) יסכם המבקר את פעולותיו בשטח הביקורת, וכן –

(1) יפרט כל פגיעה בטוהר המידות;

(2) יפרט כל ליקוי ופגיעה בחוק או בעקרונות החיסכון והיעילות הראויים לדעת המבקר להיכלל בדין וחשבון;

(3) יביא את המלצותיו לתיקון הליקויים ולמניעתם.

- הערות ראש הממשלה והנחה על שולחן הכנסת [תיקונים: התשכ"ד, התשל"ח, התשנ"ה (3), התשס"א]
- 16.1 (א) ראש הממשלה ימסור למבקר, בתוך עשרה שבועות מהיום שבו קיבל לידיו את הדין וחשבון, במלואו או חלק ממנו, את כל אלה:
- (א) הערותיו לדין וחשבון, בעניינים שבהם ימצא לנכון;
- (ב) תגובות הגופים המבוקרים לדין וחשבון, כפי שהועברו אליו;
- (ג) הערותיו המפורטות לדינים וחשבונות קודמים בעניינים שטרם העיר את הערותיו לגביהם; הערות לפי פסקת משנה זו יכללו, בין השאר, פרטים כאמור בסעיף 21ב(א) ו-(ב) וכן דיווח על החלטות שקיבלה הממשלה בעקבות הדינים והחשבונות וביצוע החלטות אלה.
- (2) בתום התקופה כאמור בפסקה (1), יונחו הדין וחשבון, וכן התגובות וההערות על שולחן הכנסת.
- (ב) המבקר, ביוזמתו או לפי הצעת הוועדה, רשאי לקבוע בהתייעצות עם הוועדה, כי בשנה מסוימת תהא התקופה הנקובה בסעיף קטן (א) קצרה בלא יותר מארבעה עשר ימים או ארוכה באותה מידה; החלטה כאמור תתקבל ותימסר לוועדה ולראש הממשלה לא יאוחר מהיום שבו מוגש הדין וחשבון, במלואו או חלק ממנו, כאמור בסעיף 15(א).
17. (א) הוועדה רשאית להחליט, בהתייעצות עם המבקר, כי דין וחשבון או חוות דעת של המבקר, או חלקים מהם, לא יונחו על שולחן הכנסת ולא יפורסמו, אם הדבר נראה לה דרוש לשם שמירה על ביטחון המדינה או כדי למנוע פגיעה ביחסי חוץ או בקשרי מסחר בין-לאומיים שלה.
- שמירה על ביטחון המדינה ויחסי חוץ שלה [תיקונים: התשכ"ד, התשל"א, התשל"ח, התשנ"ה (3), התשס"א, התשס"ה]

1 סעיף זה, כנוסחו לאחר תיקון התשס"א, יחול לגבי דוח או חוות דעת שהוגשו לאחר יום 19.3.2001.

(1א) העתק של דין וחשבון או חוות דעת של המבקר או חלקים מהם, שלגביהם קיבלה הוועדה החלטה כאמור בסעיף קטן (א), יומצא על ידי המבקר לעיונו של יושב ראש ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, והוא יהיה רשאי, בהסכמת יושב ראש הוועדה, להביאם לידיעת ועדת משנה של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת שהעניין הנדון בהם מצוי בתחום סמכותה; אין בהוראה זו כדי לגרוע מסמכויותיה של הוועדה לפי חוק זה.

(ב) (בוטל.)

(ג) בשים לב לצורך לשמור על ביטחון המדינה, רשאי המבקר, לאחר שהממשלה הביאה לפניו נימוקים סבירים להנחת דעתו, להחליט כי דין וחשבון או חוות דעת של המבקר או חלקים מהם, לא יונחו על שולחן הכנסת ולא יפורסמו; דין וחשבון, חוות דעת של המבקר או חלקים מהם, שלגביהם קיבל המבקר החלטה לפי סעיף זה, יומצאו ליושב ראש הוועדה ויובאו לידיעת יושב ראש ועדת החוץ והביטחון של הכנסת.

(ד) הערות ראש הממשלה ותגובות הגופים המבוקרים לגבי דין וחשבון של המבקר או חלקים ממנו, שלגביהם הוחלט כאמור בסעיפים קטנים (א) או (ג), לא יונחו על שולחן הכנסת ולא יפורסמו.

18. (א) הונח הדין וחשבון על שולחן הכנסת, או פורסמו דין וחשבון או חוות דעת, תדון בהם הוועדה ותגיש לכנסת את סיכומיה והצעותיה לאישור, והיא רשאית להגישם פרקים פרקים.

סדרי הדיון
בוועדה
ובכנסת
[תיקונים:
התשל"ה,
התשמ"ד,
התשנ"ד (4),
התשס"א,
התשס"ח]

(1א) דין וחשבון, חוות דעת של המבקר או חלקים מהם שלגביהם קיבלה הוועדה החלטה כאמור בסעיף 17(א) יידונו על ידי ועדת משנה של הוועדה, והוראות סעיף 5 לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994, יחולו לגביה.

(2א) דין וחשבון, חוות דעת של המבקר או חלקים מהם, שלגביהם קיבל המבקר החלטה כאמור בסעיף 17(ג), יידונו על ידי ועדה משותפת של יושב ראש הוועדה ויושב ראש ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, ואשר בראשה יושב ראש הוועדה (בסעיף זה – הוועדה המשותפת); בדיון כאמור, יהיו לוועדה המשותפת הסמכויות הנתונות לוועדה על פי כל דין; ישיבותיה של הוועדה המשותפת יהיו חסויות.

(ב) לא הגישה הוועדה את סיכומיה והצעותיה לדין וחשבון שהוגש לפי הוראות סעיף 15(א), תדון הכנסת בדין וחשבון עם הנחת הדין וחשבון שלאחריו, על שולחן הכנסת.

(ג) סיכומיה והצעותיה של הוועדה לגבי אותם חלקים מן הדין וחשבון שלא הונחו על שולחן הכנסת כאמור בסעיף 17(א), וכן סיכומים והצעות של הוועדה המשותפת, לא יונחו גם הם על שולחן הכנסת ויראום כאילו אישרה אותם הכנסת; סיכומים והצעות כאמור בסעיף קטן זה יומצאו לראש הממשלה.

18א. (א) לצורך הכנת סיכומיה והצעותיה של הוועדה לפי סעיף 18, רשאי יושב ראש הוועדה להזמין כל אדם שנשא משרה או מילא תפקיד בגוף מבוקר בתקופה שהדין וחשבון של המבקר דן בה, להתייצב לפני הוועדה כדי להגיב על האמור בדין וחשבון לגבי עניינים שאותו אדם היה קשור אליהם; כן רשאי הוא להזמין אדם הנושא משרה או ממלא תפקיד כאמור אותה שעה, או שנשא משרה או מילא תפקיד כאמור לפני כן, כדי להגיב על האמור בדין וחשבון; יושב ראש הוועדה חייב להזמין אדם כאמור אם באה דרישה לכך מאת הוועדה או מאת שלושה מחבריה לפחות; בסעיף קטן זה, "נשא משרה או מילא תפקיד", בגוף מבוקר – לרבות בהפעלת סמכות לגביו על פי חוק, או בהיותו חבר הנהלה או עובד בו.

(ב) מי שהוזמן לפי סעיף קטן (א) ולא התייצב, רשאית הוועדה, ברוב חבריה, לדרוש ממנו להתייצב לפניו כאמור; הדרישה תהיה בכתב חתום ביד יושב ראש הוועדה, ויצורף לה העתק מהדין וחשבון של המבקר או מהחלק שאליו מכוונת הדרישה; הדרישה תומצא לפחות עשרה ימים לפני המועד שנקבע להתייצבות.

ההתייצבות
לפני הוועדה
[תיקונים:
התשנ"א,
התשס"א]

(ג) מי שהוזמן או נדרש להתייצב לפני הוועדה יגיש לה, לפחות יומיים לפני המועד שנקבע להתייצבותו, תמצית בכתב מתגובתו, בצירוף העתקים של המסמכים שבדעתו להגיש לוועדה.

(ד) מי שקיבל דרישה להתייצב כאמור בסעיף קטן (ב) ולא עשה כן, ולא הראה טעם צודק לכך, דינו – קנס.

(ה) לא יידרש להתייצב לפי סעיף זה –

(1) נשיא המדינה או יושב ראש הכנסת;

(2) בעניין של שפיטה – נושא משרה שיפוטית.

19. את הדין וחשבון על מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה ימציא המבקר לשר האוצר לעיון לא יאוחר מסוף חודש מארס שלאחר המצאת המאזן על ידי שר האוצר לפי סעיף 12, ויניח אותו על שולחן הכנסת בעת ובעונה אחת עם הדין וחשבון לפי סעיף 15.

20. (א) עם סיום הביקורת של הגופים המבוקרים לפי סעיף 9(3), (4), (5), (6), (7), (8) ו-9(9) יכין המבקר דין וחשבון על תוצאות ביקורתו; בדין וחשבון כאמור יכלול המבקר סיכום, פירוט והמלצות כאמור בסעיף 15(ב).

(ב) המבקר ימציא כל דין וחשבון על ביקורת הגופים המבוקרים לפי סעיף 9(4) לראש הרשות המקומית המבוקרת בצירוף העתקים בשביל כל חברי הרשות המקומית; העתק מכל דין וחשבון כזה ימציא המבקר לוועדה, לראש הממשלה ולשר הפנים.

(ג) את הדין וחשבון על ביקורת הגופים המבוקרים לפי סעיף 9(3), (4), (5), (6), (7), (8) ו-9(9) ימציא המבקר לוועדה; העתק מכל דין וחשבון כזה ימציא המבקר לראש הממשלה, לשר הנוגע לעניין ולגוף המבוקר; ואולם העתק מדין וחשבון כזה על גוף מבוקר לפי סעיף 9(9) ימציא המבקר לגוף המבוקר בלבד.

(ד) דין וחשבון לפי סעיף זה יפורסם במועד שיקבע המבקר.

דין וחשבון של
המבקר על
מאזן המדינה
[תיקונים:
התשל"ח,
התשנ"ב]
דוח המבקר
על גופים
מבוקרים
אחרים
[תיקונים:
התשל"ח,
התשמ"ד (2),
התשנ"ה (2),
התשס"א]

21. המבקר חייב בהכנת חוות דעת בכל עניין שבתחום תפקידיו, אם יתבקש לכך מאת הכנסת, מאת הוועדה או מאת הממשלה; חוות דעת כאמור תפורסם במועד שיקבע המבקר.
- 21א. (א) בסעיף זה, "ראש הגוף המבוקר" – כל אחד מאלה:
- (1) בגוף מבוקר לפי סעיף 9(1) או (2) – השר האחראי על אותו גוף;
 - (2) בגוף מבוקר לפי סעיף 9(4) – ראש הרשות המקומית;
 - (3) בגוף מבוקר אחר – הדירקטוריון או גוף מקביל לו בגוף המבוקר.
- (ב) בכל גוף מבוקר ימנה ראש הגוף המבוקר צוות לתיקון ליקויים, שבראשו יעמוד המנהל הכללי באותו גוף ובאין מנהל כללי – בעל התפקיד המקביל לו באותו גוף (להלן – הצוות).
- (ג) העלתה הביקורת ליקויים בפעולתו של גוף מבוקר, ידון הצוות בדרכים לתיקון הליקויים, יקבל החלטות בדבר תיקונם, וידווח על דיוניו ועל החלטותיו לראש הגוף המבוקר סמוך לאחר קבלת ההחלטות.
- (ד) הצוות רשאי, באישור ראש הגוף המבוקר, לדחות את תיקונו של ליקוי מסוים.
- 21ב.² (א) ראש הגוף המבוקר כאמור בסעיף 21א(א) ידווח למבקר על ההחלטות שהתקבלו לפי סעיף 21א(ג) ו-(ד), סמוך לאחר קבלתן, ואם הגוף מבוקר לפי סעיף 9(1) או (2) – ידווח ראש הגוף המבוקר כאמור גם לראש הממשלה; ראש הגוף המבוקר ידווח, בין השאר, על הדרכים לתיקון הליקויים והמועד לתיקונם, וכן על הליקויים שהוחלט לדחות את תיקונם והנימוקים לכך.

חוות דעת
[תיקון:
התשס"א]

דיון בתיקון
הליקויים
[תיקון:
התשס"א]

דיווח על
תיקון
הליקויים
[תיקון:
התשס"א]

2 סעיף זה יחול לגבי דוח או חוות דעת שהוגשו לאחר יום 19.3.2001.

(ב) ראש הממשלה ידווח למבקר, בתוך שמונה חודשים ממועד המצאת דין וחשבון לידי, שנקבע בו כי נמצאו ליקויים בפעולתו של גוף המבוקר לפי סעיף 9(1) או (2), על תוצאות טיפולו בליקויים אלה.

(ג) המבקר רשאי, בכל עת, לדרוש דיווחים נוספים, על אלה המנויים בסעיף זה.

פרק חמישי: משרד מבקר המדינה

22. (א) עובדי משרד המבקר דינם כדין שאר עובדי המדינה, עובדי משרד המבקר
[תיקון:
התשנ"ו]

(ב) (1) על עובדי המשרד העוסקים בביקורת יחולו האיסורים החלים על המבקר לפי סעיף 7(א), ואולם רשאי המבקר לפי בקשת עובד כאמור, להתיר לו לעשות דבר מהדברים המנויים בסעיף 7(א)(2), (3) ו-(4) (להלן – הפעילות), אם לדעתו אין בפעילות כדי לפגוע בביקורת או ליצור ניגוד עניינים; אין בהיתר כאמור כדי לפטור את העובד מעמידה בדרישות כל דין או נוהג, המסדירים את הפעילות.

(2) עובד כאמור בפסקה (1) שפרש מעבודתו, לא יועסק בגוף מבוקר במשך שנתיים מיום שפרש, אלא באישור המבקר.

(ג) המבקר רשאי להסתייע בביצוע תפקידיו באנשים שאינם עובדי משרדו במידה שיראה צורך בכך.

22א. (א) המבקר ימנה ממונה ביטחון, שיהיה אחראי על ארגון פעולות אבטחה כמשמעותן בחוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998 (בסעיף זה – החוק), במשרד המבקר, ועל הפיקוח על פעולות אלה.

ממונה ביטחון
[תיקונים:
התשנ"ח,
התשס"ה (2)]

(ב) לא יתמנה אדם כממונה ביטחון לפי סעיף קטן (א) אלא אם כן התמלאו בו התנאים הקבועים בסעיף 4(ב) לחוק, והוא עמד בתנאי ההכשרה הקבועים בסעיף 5 לחוק.

(ג) לממונה ביטחון יהיו הסמכויות האמורות בסעיף 3 לחוק והוראות סעיף 13 לחוק יחולו על מי שממונה ביטחון הטיל עליו לשמש כמאבטח במשרד המבקר.

(ד) הוראות סעיף 14 לחוק יחולו על ממונה ביטחון ומאבטח במשרד המבקר, ואולם תעודת המינוי תוצא בידי המבקר או מי שהוא הסמיך לכך.

(ה) המבקר יקבע נוהלי בקרה ופיקוח על הפעלת סמכויות בידי ממונה ביטחון ומאבטח שמונו על פי סעיף זה.

23. עובדי משרד המבקר וכל אדם אחר שבעזרתו מבצע המבקר את תפקידיו חייבים לשמור בסוד כל ידיעה שהגיעה אליהם לרגל עבודתם ולהתחייב על כך בכתב עם התחלת העבודה.

24. תקציב משרד המבקר ייקבע על ידי ועדת הכספים של הכנסת, על פי הצעת המבקר, ויפורסם ביחד עם תקציב המדינה. ועדת הכספים רשאית, על פי הצעת המבקר, לאשר שינויים בתקציב משרדו.

25. אחרי תום שנת הכספים יגיש המבקר את הדין וחשבון הכספי של משרדו לאישור הוועדה.

חובת
הסודיות

תקציב
המשרד
[תיקון:
התשל"ד]

דוח כספי
לוועדה

פרק שישי: הוראות שונות

26. המבקר וכן מי שנתמנה על ידיו לכך באישור הוועדה יהיו להם כל הסמכויות האמורות בסעיפים 8 עד 11 ו-27(ב) ו-(ד) לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968, בשינויים המחויבים.

27. (בוטל.)

סמכויות של
ועדת חקירה
[תיקון:
התשל"א]

[תיקונים:
התשל"א,
התשס"א]

28. (א) ואלה דינם מאסר שנה אחת או קנס כאמור בסעיף עונשין
61(א)(2) לחוק העונשין, התשל"ז-1977 :
[תיקון :
התשס"א]

(1) המפרסם דוח שעל המבקר להגיש בהתאם להוראות סעיפים 15 או 20, או בהתאם להוראות כל חוק אחר או חוות דעת שהכין המבקר לפי הוראות סעיף 21, או המפרסם חלק מדוח או חוות דעת כאמור, או מתוכנם, לפני המועד הקובע; בפסקה זו, "המועד הקובע" –

(א) לעניין דוח שיש להגישו בהתאם להוראות סעיף 15 – מועד ההנחה על שולחן הכנסת כאמור בסעיף 16 ;

(ב) לעניין דוח שיש להגישו בהתאם להוראות סעיף 20 או חוות דעת לפי הוראות סעיף 21 – המועד לפרסום שקבע המבקר לפי הוראות אותם סעיפים ;

(ג) לעניין דוח שיש להגישו בהתאם להוראות כל דין אחר – המועד להגשת הדוח, ואם נקבע מועד לפרסומו – המועד לפרסומו ;

(2) המפרסם דוח או חוות דעת או חלק מהם או מתוכנם בניגוד להוראות סעיף 17 ;

(3) המפרסם ללא נטילת רשות מטעם המבקר ממצאי ביקורת של המבקר.

(ב) אין בהוראות סעיף זה כדי לפטור אדם מאחריות פלילית על פי כל דין אחר.

29. נבצר מהמבקר, דרך ארעי, למלא תפקידיו, תמנה הוועדה ממלא מקום למבקר לתקופה שלא תעלה על שלושה חודשים ; הוועדה רשאית להאריך את המינוי לתקופות נוספות, ובלבד שסך כל תקופות כהונתו של ממלא מקום המבקר לא יעלה על שישה חודשים ; נבצר מהמבקר למלא תפקידיו במשך תקופה של שישה חודשים רצופים, יראו אותו כאילו התפטר.

ממלא מקום
המבקר
[תיקון :
התשמ"ח]

30. (א) דוחות, חוות דעת או כל מסמך אחר שהוציא או הכין המבקר במילוי תפקידיו לא ישמשו ראיה בכל הליך משפטי או משמעותי.
(ב) הודעה שנתקבלה אגב מילוי תפקידיו של המבקר לא תשמש ראיה בהליך משפטי או משמעותי, חוץ ממשפט פלילי בשל מסירת עדות בשבועה או בהן צדק, שהושגה מכוח הסמכויות האמורות בסעיף 26.

חומר
שאינו
ראיה

[תיקון:
התשל"א]

פרק שביעי: בירור תלונות הציבור

[תיקון:
התשל"א]

31. (בוטל.)
32. (א) נציב תלונות הציבור ימלא את תפקידו באמצעות יחידה מיוחדת במשרד מבקר המדינה, שתיקרא "נציבות תלונות הציבור"; מנהל הנציבות יתמנה על ידי הוועדה לפי הצעת נציב תלונות הציבור ויהיה אחראי לפניו במישרין; על מינוי מנהל הנציבות לא תחול חובת המכרז לפי סעיף 19 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959.
- (ב) משנתפנתה משרתו של מנהל הנציבות, או משנבצר ממנו למלא תפקידו מסיבה כלשהי, רשאי נציב תלונות הציבור להטיל את מילוי התפקיד על אדם אחר לתקופה שלא תעלה על שלושה חודשים.
33. כל אדם רשאי להגיש תלונה אל נציב תלונות הציבור.
34. תלונה שהוגשה בכתב ותלונה שהוגשה בעל פה ונרשמה מפי המתלונן תיחתם בידי המתלונן ויצוינו בה שם המתלונן ומענו.
35. תלונה של אסיר כמשמעותו בפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971, תוגש במעטפה סגורה, ונציב בתי הסוהר, או מי שהוא הסמיך לכך, יעבירנה – בלי שיפתחנה – אל נציב תלונות הציבור.

[תיקונים:
התשל"א,
התשמ"ח]

היחידה
לביור
תלונות
[תיקונים:
התשל"א,
התשל"ד,
התשל"ה,
התשס"א]

תלונה של
מי

[תיקון:
התשל"א]

דרך
הגשת
התלונה

[תיקון:
התשל"א]

תלונה
של אסיר
[תיקון:
התשל"א]

36. תלונה ניתנת להגשה על אחד מאלה:

תלונה על מי

[תיקונים:
התשל"א,
התשל"ד]

- (1) גוף מבוקר כמשמעותו בפסקאות (1) עד (6) לסעיף 9;
- (2) אחד הגופים האמורים בפסקאות (7) ו-(8) לסעיף 9, במידה שהוועדה או נציב תלונות הציבור החליטו שפרק זה יחול לגביו והודעה על כך נתפרסמה ברשומות;
- (3) עובד, נושא משרה או ממלא תפקיד בגוף כאמור בפסקאות (1) ו-(2) לסעיף זה.

37. נושא לתלונה יכול שיהיה –

תלונה על מה

[תיקון:
התשל"א]

- (1) מעשה הפוגע במישרין במתלונן עצמו, או המונע ממנו במישרין טובת הנאה, או
- (2) כשהמתלונן הוא חבר הכנסת – אף מעשה הפוגע במישרין בזולת או המונע ממנו במישרין טובת הנאה, והמעשה הוא בניגוד לחוק או ללא סמכות חוקית או בניגוד למינהל תקין, או שיש בו משום נוקשות יתירה או אי-צדק בולט; לעניין זה "מעשה" – לרבות מחדל ופיגור בעשייה.

38. בתלונות אלה לא יהיה בירור:

תלונות שאין

לברר אותן

[תיקונים:
התשל"א, התש"ס,
התשנ"ה (5),
התשס"א]

- (1) תלונות על נשיא המדינה;
- (2) תלונות על הכנסת, על ועדה מוועדות הכנסת או על חבר הכנסת בשל מעשה שעשה במילוי תפקידו כחבר הכנסת או למען מילוי תפקידו זה;
- (3) תלונה על הממשלה, על ועדת שרים או על שר בפעולתו כחבר הממשלה, למעט פעולתו כממונה על משרד או על תחום פעולה;
- (4) תלונה על נגיד בנק ישראל, למעט על פעולתו כממונה על הבנק;

- (4) תלונה על פעולה שיפוטית או מעין שיפוטית ;
- (5) תלונה בעניין התלוי ועומד בבית משפט או בבית דין או שבית משפט או בית דין הכריע בו לגופו ;
- (6) תלונה של המשרת בשירות סדיר או המשרת שירות פעיל בשירות מילואים לפי חוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986, הנוגעת לסדרי השירות, לתנאי השירות או למשמעת ;
- (7) תלונה של שוטר או של סוהר הנוגעת לסדרי השירות ולתנאי השירות או למשמעת במשטרת ישראל או בשירות בתי הסוהר ;
- (8) תלונה של עובד המדינה, או של עובד בגוף כאמור בסעיף 36, בעניין הנוגע לשירותו כעובד, אולם יהיה בירור על מעשה החורג מהוראת חוק, תקנות, תקנון שירות המדינה, הסכם קיבוצי, או מהסדרים כלליים שנקבעו מטעם נציב שירות המדינה, ולגבי גוף כאמור בסעיף 36 – מהסדרים כלליים דומים.
39. ואלה תלונות שלא יהיה בהן בירור, אלא אם מצא נציב תלונות הציבור שיש סיבה מיוחדת המצדיקה את בירורן :
- (1) תלונה בעניין שניתנה בו החלטה שעליה אפשר, או היה אפשר, להגיש על פי דין השגה, ערר או ערעור, והוא אינו מסוג העניינים שסעיף 38(5) דן בהם ;
- (2) תלונה שהוגשה לאחר שעברה שנה מיום המעשה שעליו נסבה התלונה או מהיום שהמעשה נודע למתלונן, לפי המאוחר יותר.
40. (א) משהוגשה תלונה, יפתח נציב תלונות הציבור בבירורה, זולת אם ראה שאינה ממלאה אחרי סעיף 34, או שאינה בגדר סעיפים 36 או 37, או שאין לברר אותה מאחת הסיבות המנויות בסעיפים 38 ו-39, או שהיא קנטרנית או טרדנית, או אם סבר שהוא אינו הגוף המתאים לבירור העניין.

תלונות
שבירורן
מצריך סיבה
מיוחדת
[תיקון :
התשל"א]

פתיחת
הבירור
[תיקונים :
התשל"א,
התשס"א]

(ב) במקרים האמורים בסעיף קטן (א) יודיע נציב תלונות הציבור למתלונן בכתב, שלא יברר את התלונה, ויציין את הנימוקים לכך.

41. (א) נציב תלונות הציבור רשאי לברר את התלונה בכל דרך שיראה, ואינו קשור להוראות שבסדר דין או בדיני ראיות.
[תיקון:
התשל"א]

(ב) נציב תלונות הציבור יביא את התלונה לידיעת מי שהתלונה עליו, ואם היה עובד כאמור בסעיף 36(3) – גם לידיעת הממונה עליו (להלן – הממונה), ויתן להם הזדמנות נאותה להשיב עליה; נציב תלונות הציבור רשאי לדרוש ממי שהתלונה עליו להשיב על התלונה תוך התקופה שיקבע בדרישתו.

(ג) נציב תלונות הציבור רשאי לשמוע את המתלונן, את מי שהתלונה עליו וכל אדם אחר אם ראה תועלת בדבר.

(ד) לצורך הבירור רשאי נציב תלונות הציבור לדרוש מכל אדם או גוף לתת לו, תוך תקופה שיקבע בדרישה ובאופן שיקבע, כל ידיעה ומסמך העשויים, לדעת נציב תלונות הציבור, לעזור בבירור התלונה; מי שנדרש למסור ידיעה או מסמך כאמור יהיה חייב למלא אחר הדרישה; אין באמור בסעיף קטן זה כדי לגרוע מהוראות סעיפים 47 עד 51 לפקודת הראיות [נוסח חדש], התשל"א-1971.

42. נציב תלונות הציבור רשאי להפסיק את בירור התלונה, אם נוכח שנתקיימה אחת העילות המצדיקות שלא לפתוח בבירור, או שעניין התלונה בא על תיקונו או שהמתלונן ביטל את תלונתו; במקרה זה יודיע בכתב למתלונן, למי שהתלונה עליו ולממונה, שהפסיק את הבירור, ויציין את הנימוקים לכך.

43. (א) מצא נציב תלונות הציבור שהתלונה הייתה מוצדקת, יודיע על כך למתלונן, למי שהתלונה עליו, ואם ראה לעשות כן – גם לממונה, ויציין את נימוקיו; נציב תלונות הציבור רשאי לפרש בתשובתו את תמצית ממצאיו ורשאי הוא להצביע בפני מי שהתלונה עליו ובפני הממונה על הצורך בתיקון ליקוי שהעלה הבירור ועל הדרך והמועד לתיקונו.

תוצאות
הבירור
[תיקונים:
התשל"א,
התשל"ה,
התשס"א]

(ב) מי שהתלונה עליו או הממונה יודיע לנציב תלונות הציבור, תוך המועד האמור בסעיף קטן (א), על הצעדים שנקטו; לא עשה כן, או שההודעה אינה מניחה את דעתו של נציב תלונות הציבור, רשאי הוא להביא את העניין לידיעת השר הנוגע בדבר או הוועדה.

(ג) מצא נציב תלונות הציבור שהתלונה לא הייתה מוצדקת, יודיע על כך למתלונן, למי שהתלונה עליו, ואם ראה לעשות כן – גם לממונה, ויציין את נימוקיו; ורשאי הוא לפרש בתשובתו את תמצית ממצאיו.

(ד) העלה בירור התלונה חשש שנעברה עבירה פלילית, יביא נציב תלונות הציבור את העניין לידיעת היועץ המשפטי לממשלה; ורשאי הוא לעשות כן אם העלה בירור התלונה חשש שנעברה עבירה משמעתית על פי כל דין; היועץ המשפטי לממשלה יודיע לנציב ולוועדה, בתוך שישה חודשים מיום שהועבר אליו העניין, על דרך טיפולו בנושא.

44. (א) הודעה של נציב תלונות הציבור לפי סעיף 43(א) או (ג) לא תכלול ולא תגלה חומר או ידיעה אשר לדעת ראש הממשלה או שר הביטחון הם עניין לביטחון המדינה, או אשר לדעת ראש הממשלה או שר החוץ הם עניין ליחסי החוץ או לקשרי המסחר הבין-לאומיים של המדינה.

סייגים
להודעה
[תיקון:
התשל"א]

(ב) ראה נציב תלונות הציבור כי הודעתו עלולה לכלול או לגלות חומר או ידיעה כאמור בסעיף קטן (א) ולא הביעו השרים את דעתם כאמור שם, יבקש נציב תלונות הציבור את דעת ראש הממשלה, שר הביטחון או שר החוץ, לפי העניין, לפני שייתן את הודעתו.

(ג) נציב תלונות הציבור יהיה פטור מלציין את ממצאיו או נימוקיו –

(1) כשהתלונה הייתה בעניין מינוי למשרה פלונית או הטלת תפקיד פלוני;

(2) כשהחומר או הראיה עלולים לדעתו לפגוע שלא כדין בזכותו של אדם זולת המתלונן;

(3) כשיש לדעתו בגילוי החומר או הראיה משום גילוי סוד מקצועי או ידיעה סודית כמשמעותם לפי כל דין.

45. (א) החלטותיו וממצאיו של נציב תלונות הציבור בעניין זכויות וסעדים
תלונה –
- (1) אין בהם כדי להעניק למתלונן או לאדם אחר זכות או סעד בבית משפט או בבית דין שלא היה להם לפני כן ;
- (2) אין בהם כדי למנוע מהמתלונן או מאדם אחר להשתמש בזכות או לבקש סעד שהוא זכאי להם, אולם אם נקבע לכך מועד בחיקוק, לא יוארך המועד על ידי הגשת התלונה או בירורה.
- (ב) שום בית משפט לא ייזקק לבקשת סעד נגד החלטותיו וממצאיו של נציב תלונות הציבור בעניין תלונה.
- 45א. על אף האמור בסעיף 38(8) –
- (1) תלונה של עובד כאמור בסעיף 36(3), למעט שוטר, סוהר וחייל (להלן בפרק זה – העובד), על מעשה כאמור בסעיף 37 שעשה מי שממונה עליו בתגובה על כך שהוא הודיע בתום לב ועל פי נהלים תקינים על מעשי שחיתות שבוצעו בגוף שבו הוא עובד – תבורר לפי הוראות פרק זה, בכפוף לסעיפים 45 עד 45ה ;
- (2) תלונה של עובד, שהוא מבקר פנימי בגוף כאמור בסעיף 36(1) או (2), למעט שוטר, סוהר וחייל, על העברתו מתפקידו או על מעשה החורג מהוראות חוק, תקנות, תקנון שירות המדינה, הסכם קיבוצי, או מהסדרים כלליים שנקבעו מטעם נציב שירות המדינה, או מהסדרים כלליים דומים, הפוגע במישרין במתלונן עצמו או המונע ממנו במישרין טובת הנאה, שעשה מי שממונה עליו בתגובה על פעולותיו במילוי תפקידו כמבקר פנימי – תבורר לפי הוראות פרק זה, בכפוף לסעיפים 45 עד 45ה.
- 45ב. מצא נציב תלונות הציבור שיש סיבה המצדיקה זאת, רשאי הוא לברר תלונה כאמור בסעיף 45א(1), אף אם העובד הודיע על מעשי שחיתות שלא על פי נהלים תקינים.
- תלונה שבירורה מצריך סיבה מיוחדת
[תיקונים:
התשמ"א,
התש"ן]

- סעדים
[תיקונים:
התשמ"א,
התשנ"ד]
445. (א) נציב תלונות הציבור רשאי ליתן כל צו שימצא לנכון ולצודק, לרבות צו זמני, כדי להגן על זכויות העובד, בשים לב לתיפקודו הראוי של הגוף שבו הוא עובד.
- (ב) הייתה התלונה על כך שהעובד פוטר, רשאי נציב תלונות הציבור לצוות על ביטול הפיטורים או על מתן פיצויים מיוחדים לעובד, בכסף או בזכויות.
- (ג) נציב תלונות הציבור רשאי לצוות על העברת העובד למשרה אחרת בשירות מעבידו.
- (ד) צו לפי סעיף זה מחייב את מי שממונה על העובד ואת העובד עצמו, והמפר אותו עובר עבירת משמעת; ואולם אין באחריותם של אלה, בשל עבירת משמעת, כדי לגרוע מאחריותם הפלילית בשל הפרת אותו צו.
- עיון
מחדש
[תיקונים:
התשמ"א,
התש"ן]
445. היועץ המשפטי לממשלה רשאי לבקש שהנציב יעיין מחדש בהחלטה שניתנה לפי סעיף 445, הייתה התלונה של עובד המדינה, רשאי לבקש כך גם נציב שירות המדינה; הייתה התלונה של מי שאינו עובד המדינה, רשאי לבקש כך גם העומד בראש הגוף המבוקר.
- הגשת
תלונה
שלא
בתום לב
[תיקון:
התשמ"א]
445. הגשת תלונה כאמור בסעיפים 445 או 446 שלא בתום לב או מתוך קנטרנות, היא עבירת משמעת.
- פרסום
הוראות
[תיקון:
התשס"א]
445. גוף כאמור בסעיף 36(1) או (2), למעט משטרת ישראל, שירות בתי הסוהר וצבא ההגנה לישראל, יפרסם במקום העבודה, במקום בולט, את עיקרי הוראות סעיפים 445 עד 446, בנוסח שיקבע נציב תלונות הציבור.
- דין
וחשבון
[תיקונים:
התשל"א,
התשל"ד,
התשס"א]
446. (א) נציב תלונות הציבור יגיש לכנסת בראשית כל שנה, דין וחשבון על פעולותיו בשנה שקדמה לה, שיכיל סקירה כללית ותיאור הטיפול במבחר של תלונות.
- (ב) נציב תלונות הציבור רשאי להגיש לכנסת דין וחשבון מיוחד קודם להגשת הדין וחשבון השנתי.
- (ג) הונח דין וחשבון על שולחן הכנסת, תדון בו הוועדה ותגיש לכנסת את סיכומיה והצעותיה לאישור, ויחולו, לעניין זה, הוראות סעיף 18א, בשינויים המחויבים.

(ד) דין וחשבון לפי סעיף זה לא יפורסם לפני הנחתו על שולחן הכנסת.

(ה) הוראות סעיף 44 יחולו בשינויים המחויבים גם על דין וחשבון לפי סעיף זה.

47. (א) סעיפים 22, 23, 26, ו-28 יחולו בשינויים המחויבים גם לעניין פרק זה.

(ב) אין בהוראות פרק זה כדי לגרוע מסמכותו של מבקר המדינה להיעזר בפעולותיו האחרות בחומר שהגיע לידיו בקשר לתלונות, בין שבירר ובין שלא בירר אותן.

48. הוראת כל דין שלפיה ימונה, בגוף מבוקר, אדם שתפקידו לברר תלונות על אותו הגוף אין בה כדי לגרוע מסמכויותיו וממעמדו של נציב תלונות הציבור לפי חוק זה.

תחולת
הוראות
[תיקונים:
התשל"א,
התשל"ה]
עדיפות
סמכויות
ומעמד
[תיקון:
התשנ"ה]