**מבקר המדינה**

דוח שנתי 58ב

**כרך ראשון**



**מבקר המדינה**

דוח שנתי 58ב

לשנת 2007
ולחשבונות שנת הכספים 2006

**כרך ראשון**



ירושלים, אייר התשס"ח, מאי 2008

מס' קטלוגי 958/1-2008

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

**ביקורת המדינה** חייבת להיות מקצועית, ישרה, חסרת פניות, הוגנת ומקפידה על כבוד המבוקרים תוך נתינת מלוא תשומת הלב ל"כללי הצדק הטבעי". בשנים האחרונות החלנו על ביקורת המדינה שינויים מערכתיים, מקצועיים וניהוליים ניכרים: היא הפכה חדה יותר, תובענית יותר ויורדת לשורשם של תופעות ואירועים המחייבים תגובה נמרצת וחסרת פשרות. הציבור שואף לביקורת אפקטיבית, ברורה, חדה, שמוצגות בה מסקנות נכונות ושקופות, בהתבסס על עובדות מוכחות. מדיניות משרד מבקר המדינה, שהנהיג ביקורת בזמן אמת, פרסום שמות מבוקרים וציון אחריות אישית של מבוקרים (ובראשם הבכירים), מוכיחה את עצמה מדי יום ביומו בתהליכי הבדיקה והביקורת ומבטיחה לכנסת ולציבור קבלת דוחות ביקורת חד-משמעיים, ברורים וכמובן הוגנים. זו היא ביקורת ראויה. יש לנו הרגשה כי חלפו-עברו הימים שבהם דוחות ביקורת מצוינים שכבו כאבן שאין לה הופכין על אצטבאות ספריות. דוחות המעקב שאנו עורכים (ונערוך) מצביעים על תזוזה חיובית וחשובה בעניין זה ועל הקפדת הגופים המבוקרים על תיקון הליקויים שהועלו בדוחות. נקווה שתופעה זו תלך ותגבר. עוד נדגיש כי בדוחות מבקר המדינה העתידיים נציין גם תופעות הראויות לציון מיוחד, תופעות שבהן חל שיפור או פעולות בולטות לטובה, וזאת על פי תיקון חוק מבקר המדינה מיום 29.1.07 (תיקון מס' 40 לחוק מבקר המדינה).

דוח הביקורת השנתי המונח על שולחן הכנסת על פי סעיף 16(א)(2) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], כולל 59 פרקים בנושאים מערכתיים שחשיבותם הציבורית רבה. דוגמה לכך הם הפרקים על "הקצאת תקציבים לחיזוק הצפון" ועל "פיצוי גופים ציבוריים על נזק ישיר שנגרם להם במלחמת לבנון השנייה" - העוסקים בטיפול רשויות המדינה בתושבי צפון הארץ לאחר המלחמה. פרקים אלו הם חלק מן המעקב השוטף שמבצע משרד מבקר המדינה על תיקון הליקויים שנתגלו במהלך המלחמה לשם מניעתם בעתיד.

פרק נוסף הראוי להדגשה הוא הפרק הנוגע לטיפול רשויות המדינה באוכלוסיות נזקקות מקרב יוצאי אתיופיה. לצערנו הרב, מצביע הדוח על ליקויים משמעותיים בטיפול רשויות המדינה בקליטת עולי אתיופיה ושילובם בחברה הישראלית. חובה היא על רשויות המדינה לפעול בנושא זה בהקדם ולשפר באורח משמעותי את הטיפול בעולים אלה.

מדיניות משרד מבקר המדינה היא להכין דוחות הנוגעים לכלל הציבור ובעיקר לאוכלוסיות חלשות שלעתים אין להן פה, ואין באפשרותן לעמוד על זכויותיהן. גם השנה נמשכה מגמה זו. נפנה את תשומת לב הקורא לפרק על מכון התקנים, הנוגע לטיב המוצרים הנרכשים בידי כל אדם במדינה; לפרק על אכיפת חוקי העבודה, המתייחס לעובדים החלשים ביותר במשק; לפרק על טיפול שירות המבחן לנוער בקטינים העוברים על החוק; לפרק על תשלום קצבאות נכות וכמובן לפרקים העוסקים במערכת החינוך ובמערכת הבריאות; ולפרק על חברת "המשקם". תיקון הליקויים שפורטו בפרקים אלה חשוב במיוחד, שכן, כאמור, מדובר בסוגיות הנוגעות לחיי היום-יום של תושבי המדינה כולם.

כנהוג במשרד מבקר המדינה, קשורים חלק מן הפרקים ל"ביקורות רוחב" בעניינים הנוגעים למספר משרדי ממשלה ורשויות ציבורית. דוגמה לכך היא הפרק על חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה, התשכ"ט-1969), העוסק בחובת הצינון המוטלת על עובדים בכירים הפורשים מן השירות הציבורי ופונים לשוק הפרטי. תופעה זו מעלה חשש לקשר פסול בין הון לשלטון ומחייבת התייחסות מערכתית כוללת וטיפול נקודתי כאחד. פרקים מערכתיים נוספים הם הפרק בנושא כוננויות בשירות המדינה; הביקורת המקיפה על טיפולן של רשויות המדינה בתופעת הפליטים, מבקשי המקלט המדיני, שנמלטו מחבל דרפור ומאריתראה ודוח המעקב על מינוי מנכ"לים לכל משרדי הממשלה ועל מינוי נושאי משרות בכירות אחרות שאיושן טעון אישור הממשלה. בפרק זה באה לידי ביטוי מדיניות משרד מבקר המדינה בדבר עשיית דוחות מעקב שיבטיחו תיקון אפקטיבי של הליקויים שצוינו בדוחות מבקר המדינה.

תשומת לב מיוחדת הוקדשה לתנאי פרישה של קצינים בכירים בצה"ל ובמשטרת ישראל. קצינים אלו, אשר שירתו שנים רבות בתפקידים שוחקים ואף סיכנו את חייהם למען המדינה, זכאים, על פי חוק, לתנאי פרישה ייחודיים המיטיבים עמם. ואולם נמצא כי לא אחת נעשים בעניינים אלה הסדרים חריגים שאינם מעוגנים בחוק. שני הדוחות המקיפים בנושא זה מצביעים על ליקויים ועל הצורך למצוא את "שביל הזהב" בין חובתה של המדינה לתגמל את הקצינים לבין השמירה על משאביה ועל המינהל התקין.

בדוח הנוכחי שוב באה לידי ביטוי מדיניות משרד מבקר המדינה בדבר ביצוע "ביקורת בזמן אמת" במטרה למנוע ליקויים ולהביא - מוקדם ככל האפשר - לתיקון ליקויים שנתגלו. כך, למשל, עשה משרד מבקר המדינה ביקורת על מכרז חלוץ (פיילוט) לרכישת שירותי אשפוז סיעודי בפתח תקווה, וממצאי הדוח השפיעו על גיבוש מאפייני המכרז הארצי שפורסם והביאו לשיפור איכות השירות לקשישים הסיעודיים ולאחרים הנזקקים לו. דוחות נוספים שנעשו בזמן אמת הם הדוח על הרכבת הקלה בירושלים, פרויקט הנמצא בעיצומו, ושני הדוחות בעניין שיקום הצפון.

משרד מבקר המדינה מחויב להגנת הסביבה, הנוגעת לאיכות חייהם של כל תושבי המדינה ולעתיד ילדינו. מחויבות זו באה לידי ביטוי בדוחות המשרד בשנים האחרונות וגם בדוח הנוכחי, הכולל פרק חשוב שעניינו פעולות האכיפה בתחומי הגנת הסביבה. הפרק מצביע על ליקויים משמעותיים בתחום זה. הדוח על איסוף מכלי משקה מלמד כי יישום החוק אינו עולה בקנה אחד עם תכליתו, והוא גורם לפגיעה בציבור ובאיכות הסביבה. הדוח על הטיפול בפסולת בניין מלמד על התייחסות לא ראויה לנושא ועל העדר מחזור - דבר שגורם לזיהום סביבתי ולבזבוז משאבי הציבור.

רוחב היריעה הנפרשת ב-59 הדוחות, שהוכנו בקפדנות, ביסודיות ובמקצועיות, כנדרש מעובדי משרד מבקר המדינה, אינו מאפשר לסקור במבוא קצר זה את כל הנושאים החשובים. ואולם חובת הגופים המבוקרים היא לפעול באורח יעיל, מהיר ונחרץ לתיקון הליקויים שנתגלו בביקורת וצוינו בדוח מבקר המדינה, וזאת - למען הציבור וכדי להבטיח את תקינותו של השירות הציבורי במדינת ישראל.

 

 **מיכה לינדנשטראוס, שופט (בדימ')**

 מבקר המדינה

 ונציב תלונות הציבור

ירושלים, אייר התשס"ח

 מאי 2008

תוכן העניינים

כרך ראשון

פרק ראשון - מטלות רוחב

**תנאי פרישה של קצינים בכירים במשטרת ישראל, בשירות בתי הסוהר ובצה"ל** 3

**חוק שירות הציבור - הגבלות לאחר פרישה (חוק הצינון)** 41

**כוננויות בשירות המדינה** 73

**הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל** 97

פרק שני - משרדי ממשלה

**משרד ראש הממשלה** 123

הקצאת תקציבים לחיזוק הצפון 125

**ממצאי מעקב**

**נציבות שירות המדינה**

מינוי מנכ"לים למשרדי הממשלה ונושאי משרות אחרות
שאיושן טעון אישור הממשלה 145

**משרד האוצר** 151

**אגף החשב הכללי**

מאזן המדינה ליום 31.12.06 - ניהול כספי קרנות ופיקדונות 153

מינהלת הגמלאות 173

**רשות החברות הממשלתיות**

**אשרא - החברה הישראלית לביטוח יצוא בע"מ** 185

**רשות המסים בישראל**

פיקוח רשות המסים על העמידה בתנאי החוק לעידוד השקעות הון 269

מערכת הפיקוח על ניכוי מס הכנסה במקור 275

מיסוי עסקאות מקרקעין 283

הטיפול בתלונות על עובדי רשות המסים 303

פיצוי גופים ציבוריים על נזק ישיר שנגרם להם
במלחמת לבנון השנייה 311

**המשרד לביטחון הפנים** 321

**משרד הבינוי והשיכון** 323

בתים שנבנו בשיטת הבנייה הקלה 325

**מינהל מקרקעי ישראל**

הקצאת קרקעות להקמת מיזמי גולף 345

**משרד הבריאות** 369

סוגיות בסדרי מינהל בבתי חולים 371

סוגיות בנושא השתתפות עצמית של מבוטחים בתשלומים עבור שירותי בריאות 409

סוגיות בנושא אשפוז סיעודי 445

מכרז חלוץ ("פיילוט") לרכישת שירותי אשפוז סיעודי
בנפת פתח תקווה 487

מניעת השמנה 519

סדרי הקצאת אביזרים רפואיים למבוטחים בקופות החולים 549

**משרד להגנת הסביבה** 587

הטיפול בפסולת בניין 589

ניקיון רשות הרבים - איסוף מכלי משקה 613

פעולות אכיפה בתחומי הגנת הסביבה 627

**משרד החוץ** 645

הטיפול בנכסים בחו"ל, רכישות וניהול מצאי 647

פתיחת השגרירויות בזאגרב, בבלגרד ובברטיסלבה וניהולן 661

**משרד החינוך** 691

המאבק בתופעת הבריונות ואירועי האלימות במוסדות החינוך 693

חינוך מוכר שאינו רשמי 749

השירות הפסיכולוגי-חינוכי 797

הכנת תכניות לימודים 829

הוראת אנגלית בבתי הספר 857

הערכת תארים אקדמיים מחו"ל 879

מכרז למשרת מנהל מחוז ירושלים 893

כרך שני

**משרד החקלאות ופיתוח הכפר** 899

הפיקוח על השימוש בתכשירים וטרינריים 901

**משרד המשפטים** 929

סדרי מינהל בבתי הדין הרבניים 931

חופש המידע ברשויות ציבוריות 959

**משרד הפנים** 985

הקצאת מענקי איזון לרשויות המקומיות 985

**משרד הרווחה** 1003

חברת המשקם - ניהול כוח אדם וכספים 1005

הטיפול של שירות המבחן לנוער בקטינים העוברים על החוק 1057

**משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה** 1081

**מכון התקנים הישראלי**

בדיקות תקן למוצרי יבוא וניהול משאבי אנוש 1083

אכיפת חוקי העבודה 1105

**משרד התקשורת** 1143

הטיפול בכשלים ברגולציה ובהסרת המכשולים הפוגעים בתחרות 1145

**ממצאי מעקב**

הפיקוח האלחוטי על שידורי רדיו 1169

**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** 1189

הרכבת הקלה בירושלים 1189

**משרד התשתיות הלאומיות** 1201

תחרות במשק הגפ"מ 1203

היערכות לשעת חירום בתחומי תשתיות האנרגיה 1221

פרק שלישי - מוסדות המדינה ותאגידים

**המוסד לביטוח לאומי**

תשלום קצבאות נכות 1241

**המועצה להסדר ההימורים בספורט**

פרויקט הקמת מתקני ספורט למשחקי כדור 1265

**חברת החשמל לישראל בע"מ**

התקשרויות לרכישת שירותים בידי אגף לוגיסטיקה ונכסים 1305

**חברת נמל חיפה בע"מ** 1325

סדרי הקבלה של עובדים בכירים 1327

תהליכי רכש והתקשרויות 1341

**חברת רכבת ישראל בע"מ**

מינויים וחריגות שכר 1355

**מעצ - החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ**

מכרזים והתקשרויות 1387

**רשות השידור**

תשדירי פרסומת והודעות חסות בקול ישראל 1399

פרק רביעי - מערכת הביטחון

**מערכת הביטחון** 1423

היבטים בתקצוב ובניהול של פרויקט העתקת בסיס חיל האוויר מלוד לנבטים 1425

פרק חמישי - השלטון המקומי

**השלטון המקומי** 1445

טיפול באוכלוסיות נזקקים מקרב יוצאי אתיופיה 1447

**החברה לאוטומציה במינהל השלטון המקומי בע"מ**

היבטים ניהוליים 1481

חוק יסוד: מבקר המדינה 1517

חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] 1519