

מבקר המדינה
דוח שנתי 58ב
כרך ראשון



מבקר המדינה

דוח שנתי 58

לשנת 2007
ולחשבונות שנת הכספים 2006

כרך ראשון



ירושלים, אייר התשס"ח, מאי 2008

מס' קטלוגי 2008-958/1
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 רוחבי" בעניינים הנוגעים למספר משרדי ממשלה ורשויות ציבוריות. 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 כונוניות בשירות המדינה; הביקורת המקיפה על טיפולן של רשויות המדינה בתופעת הפליטים, מבקשי המקלט המדיני, שנמלטו מחבל דרפור ומארתראה 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 ולבזבז 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

3	.....	בשירות בתי הסוהר ובצה"ל
41	.....	חוק שירות הציבור - הגבלות לאחר פרישה (חוק הצינון)
73	.....	כוננויות בשירות המדינה
97	.....	הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל

פרק שני - משרדי ממשלה

123	.....	משרד ראש הממשלה
125	.....	הקצאת תקציבים לחיזוק הצפון
		ממצאי מעקב
		נציבות שירות המדינה
145	.....	מינוי מנכ"לים למשרדי הממשלה ונושאי משרות אחרות שאיושן טעון אישור הממשלה
151	.....	משרד האוצר
		אגף החשב הכללי
153	.....	מאזן המדינה ליום 31.12.06 - ניהול כספי קרנות ופיקדונות
173	.....	מינהלת הגמלאות
		רשות החברות הממשלתיות
185	.....	אשרא - החברה הישראלית לביטוח יצוא בע"מ
		רשות המסים בישראל
269	.....	פיקוח רשות המסים על העמידה בתנאי החוק לעידוד השקעות הון
275	.....	מערכת הפיקוח על ניכוי מס הכנסה במקור

283	.....מיסוי עסקאות מקרקעין
303	.....הטיפול בתלונות על עובדי רשות המסים
311	.....פיצוי גופים ציבוריים על נזק ישיר שנגרם להם במלחמת לבנון השנייה
321	.....המשרד לביטחון הפנים
323	.....משרד הבינוי והשיכון
325	.....בתים שנבנו בשיטת הבנייה הקלה
	מינהל מקרקעי ישראל
345	.....הקצאת קרקעות להקמת מיזמי גולף
369	.....משרד הבריאות
371	.....סוגיות בסדרי מינהל בבתי חולים
409	.....סוגיות בנושא השתתפות עצמית של מבטחים בתשלומים עבור שירותי בריאות
445	.....סוגיות בנושא אשפוז סיעודי
487	.....מכרז חלוץ ("פיילוט") לרכישת שירותי אשפוז סיעודי בנפת פתח תקווה
519	.....מניעת השמנה
549	.....סדרי הקצאת אביזרים רפואיים למבטחים בקופות החולים
587	.....משרד להגנת הסביבה
589	.....הטיפול בפסולת בניין
613	.....ניקיון רשות הרבים - איסוף מכלי משקה
627	.....פעולות אכיפה בתחומי הגנת הסביבה
645	.....משרד החוץ
647	.....הטיפול בנכסים בחו"ל, רכישות וניהול מצאי
661	.....פתיחת השגרירויות בזאגרב, בבלגרד ובברטיסלבה וניהולן
691	.....משרד החינוך
693	.....המאבק בתופעת הבריונות ואירועי האלימות במוסדות החינוך
749	.....חינוך מוכר שאינו רשמי
797	.....השירות הפסיכולוגי-חינוכי
829	.....הכנת תכניות לימודים

857	..... הוראת אנגלית בבתי הספר
879	..... הערכת תארים אקדמיים מחו"ל
893	..... מכרז למשרת מנהל מחוז ירושלים

כרך שני

899	..... משרד החקלאות ופיתוח הכפר
901	..... הפיקוח על השימוש בתכשירים וטרינריים
929	..... משרד המשפטים
931	..... סדרי מינהל בבתי הדין הרבניים
959	..... חופש המידע ברשויות ציבוריות
985	..... משרד הפנים
985	..... הקצאת מענקי איזון לרשויות המקומיות
1003	..... משרד הרווחה
1005	..... חברת המשקם - ניהול כוח אדם וכספים
1057	..... הטיפול של שירות המבחן לנוער בקטינים העוברים על החוק
1081	..... משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה
	..... מכון התקנים הישראלי
1083	..... בדיקות תקן למוצרי יבוא וניהול משאבי אנוש
1105	..... אכיפת חוקי העבודה
1143	..... משרד התקשורת
1145	..... הטיפול בכשלים ברגולציה ובהסרת המכשולים הפוגעים בתחרות
	..... ממצאי מעקב
1169	..... הפיקוח האלחוטי על שידורי רדיו
1189	..... משרד התחבורה והבטיחות בדרכים
1189	..... הרכבת הקלה בירושלים
1201	..... משרד התשתיות הלאומיות
1203	..... תחרות במשק הגפ"מ
1221	..... היערכות לשעת חירום בתחומי תשתיות האנרגיה

פרק שלישי - מוסדות המדינה ותאגידיים

המוסד לביטוח לאומי

1241 תשלום קצבאות נכות

המועצה להסדר ההימורים בספורט

1265 פרויקט הקמת מתקני ספורט למשחקי כדור

חברת החשמל לישראל בע"מ

1305 התקשרויות לרכישת שירותים בידי אגף לוגיסטיקה ונכסים

1325 חברת נמל חיפה בע"מ

1327 סדרי הקבלה של עובדים בכירים

1341 תהליכי רכש והתקשרויות

חברת רכבת ישראל בע"מ

1355 מינויים וחריגות שכר

מעצ - החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ

1387 מכרזים והתקשרויות

רשות השידור

1399 תשדירי פרסומת והודעות חסות בקול ישראל

פרק רביעי - מערכת הביטחון

1423 מערכת הביטחון

היבטים בתקצוב ובניהול של פרויקט העתקת בסיס חיל האוויר

1425 מלוד לנבטים

פרק חמישי - השלטון המקומי

1445 השלטון המקומי

1447 טיפול באוכלוסיות נזקקים מקרב יוצאי אתיופיה

החברה לאוטומציה במינהל השלטון המקומי בע"מ

1481 היבטים ניהוליים



1517 חוק יסוד: מבקר המדינה

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

