

מבקר המדינה

דוח שנתי 60 א - תקציר



מבקר המדינה

דוח שנתי 60א

תקציר



ירושלים, טבת התש"ע, ינואר 2010

מס' קטלוגי ת/960-2009
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 הביקורת השנתי 60א, המונח על שולחן הכנסת, כולל תמהיל מגוון של דוחות על ביקורות בנושאים שונים הנוגעים לכלל המגזר הציבורי במדינת ישראל: חלק הארי של הדוח מוקדש לביקורת על מערכת הביטחון, ולכך נוספו פרקים על הביקורת על משרדי ממשלה, השלטון המקומי וחברות ממשלתיות.

בפרקים העוסקים בביקורת על מערכת הביטחון ניתן דגש על שני תחומים שנקבעו כנושאי ליבה והם: הכוננות והמוכנות לשעת חירום, ומיצוי המשאב האנושי.

תחום הכוננות והמוכנות נבדק בהמשך לביקורות שנעשו בשנים הקודמות בעקבות מלחמת לבנון השנייה. בתחום זה נבדקו שלושה נושאים ונעשה מעקב אחד: נבדקה מידת קיומה של תפיסת הפעלה סדורה ושיטתית של מערך מבצעי הלכה למעשה נוכח האיומים הניצבים לפני צה"ל ובהתחשב בשינויים שחלו במערך זה. הנושא השני הוא היערכות משרד התחבורה למתן שירותי תובלה למשק האזרחי והיערכות צה"ל לגייס כלי רכב בשעת חירום. זאת, בין היתר, נוכח הקמתה של רשות החירום הלאומית (רח"ל) בסוף שנת 2007, המשמשת גוף מטה מתאם ליד שר הביטחון לטיפול בעורף בכל מצבי החירום (מערך מל"ח - משק לשעת חירום - הוכפף לרח"ל) - בעניין זה נמצאו ליקויים המחייבים תיקונים יסודיים כדי להבטיח את היערכותו ומוכנותו של משק התובלה האזרחית בשעת חירום. הנושא השלישי הוא בדיקה של מג"ב (משמר הגבול), לראשונה כמערך שלם, בנושאי הארגון והתקינה. נבדקו הפערים בין המצבות והתקנים וקיום פקודות ארגון ועדכון, כל זאת נוכח השינויים המשמעותיים שחלו במערך בשנים האחרונות והשפעתם על יכולתן של היחידות לקיים את הייעוד והתפקידים שהוטלו עליהן. במסגרת זאת נבדק במג"ב גם ארגון מערך המילואים, שנמצאו בו ליקויי כשירות משמעותיים.

בתחום המשאב האנושי והטיפול בו במערכת הביטחון בוצעו ארבע מטלות ביקורת ומעקב, ונמצאו ליקויים משמעותיים בנושא חשוב ביותר של מערכת הביטחון והוא מיצוי כוח האדם. במסגרת זו נבדק שירות חיילי חובה מחוץ

ליחידות צה"ל ברשויות שאינן עוסקות במשימות צבאיות-ביטחוניות מובהקות (במשרד הביטחון, במשרד החינוך ובמשרדת ישראל). בנושא השני - מערך משרתי הקבע במימון גופים אזרחיים - נבדקו מדיניות ההקצאה ותהליכי האישור של משרתי הקבע, ההתחשבות בין מערכת הביטחון לבין הגופים החיצוניים, ומנגנוני הבקרה שמקיימת מערכת הביטחון בנושא זה. נושאים נוספים שנבדקו הם מתן פטור משירות חובה לפני תום השירות; ומערך הכליאה בצה"ל - הטיפול בחיילים השוהים בבתי כלא ומצבם הפיזי של המתקנים. אין חולק, בוודאי, כי כוח האדם, איכותו ומיצויו הם אבן יסוד וערובה להצלחתו של צה"ל.

התחום השלישי הוא התעשיות הביטחוניות ומשרד הביטחון. נבדקה דרך הפעולה של משרד הביטחון בתחום מסוים הקשור לתעשיות הביטחוניות, ונמצאו ליקויים משמעותיים ביותר, המחייבים תיקונים יסודיים. כמו כן, נבדקה השקעת התעשייה האווירית בתחום מטוסי האימון והקשרים בינה לבין חיל האוויר והחלל.

ביקורת נוספת עסקה בפעולות הקרן למען ביטחון ישראל (לב"י) ומוסדותיה. בביקורת זו הועלו ליקויים, מהם חמורים, במכלול פעולתה של הקרן. מצבה של הקרן נמצא מדאיג ומחייב פעילות דחופה ויסודית של משרד הביטחון, צה"ל והקרן.

כתמיד יוחדו חלק מהמטלות לביקורות מעקב. אני מייחס חשיבות יתרה למעקבים אחר תיקון ליקויי דוחות מבקר המדינה ולאחריות ראשי הגופים ליישום התיקון. מביקורות המעקב עלה עניין חמור ביותר, שבחלק מהמקרים לא פעלו הגופים לתיקון הליקויים, ויתרה מכך - אף שלא בהתאם לדיווח שנמסר על ידיהם למבקר המדינה על טיפולם. נושא זה, צריך שיהיה בתשומת לבם של ראשי הגופים המבוקרים ואף שיטופל במישור החקיקתי לאכיפת האחריות האישית לתיקון הליקויים על ידי הגופים המבוקרים. ועדת הכנסת לענייני ביקורת המדינה, שקיימה כבר דיונים בנושא, תצטרך לסייע בחיזוק וביסוס הדרישה בדבר קיום וביצוע מהיר של המלצות דוחות הביקורת של מבקר המדינה תוך הגדרת מחדלים משמעותיים בביצוע הדוחות כעבירות משמעת.

הפעם נערכו ארבע ביקורות מעקב. פעם נוספת נערכה ביקורת מעקב אחר הטיפול בליקויים שהועלו בעבר בנושא הטיפול הממלכתי בהסברה בשפה הערבית, ובכלל זה בהכנות לקראת מבצע "עופרת יצוקה" ברצועת עזה ובמהלכו. המעקב נעשה גם נוכח החלטת ממשלה, מיולי 2007, להקים מטה הסברה לאומי במשרד ראש הממשלה בעקבות דוחות מבקר המדינה. נמצא, כי

המחדל הלאומי רב-השנים בתחום זה נמשך ביתר שאת גם בתקופה שקדמה ל"עופרת יצוקה", במהלכו ובעקבותיו.

על הקרן לקליטת חיילים משוחררים והיחידה להכוונת חיילים משוחררים נערכה ביקורת מעקב מורחבת. נמצא, כי לא מנוצלים דיים תקציבי הקרן לסיוע נוסף. במשך כשנתיים שותק מוסד הביקורת הפנימית בקרן, ומשרד הביטחון לא מיצה את הטיפול בנושא. ביקורת מעקב נעשתה גם על פעולות משרד הביטחון להצגה ולהנחלה של מורשת הקרב של צה"ל ושל כוחות המגן שקדמו לו. במקרה זה אני רואה בחומרה את העובדה, כי אף שצה"ל ומשרד הביטחון התחייבו כלפי משרד מבקר המדינה, משרד ראש הממשלה והכנסת לתקן ליקויים שהועלו בביקורת שפורסמה במהלך שנת 2007, לא כל הליקויים תוקנו. כמו כן, נעשתה ביקורת מעקב מורחבת על הטיפול במקרקעי תעש, זיהומי הקרקע ומי התהום והכנת תכניות מתאר. נמצא, כי נמשכות הסחבת ואזלת היד שעלו בביקורות הקודמות בפעילות משרד הביטחון, תעש ומינהל מקרקעי ישראל, ואשר גורמות למחדל ביטחוני ובטיחותי ולבזבוז משאבים כספיים.

אציין, כי ארבע מטלות ביקורת על גופים מסווגים החלטתי שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסמן לשם שמירה על ביטחון המדינה זאת לפי סעיף 17(ג) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1959 [נוסח משולב]. עם זאת אני מביא לידיעת הציבור את נושאי אותן בדיקות בהיותנו "העין הציבורית" לתחומים הרגישים והחסויים ביותר. דוח נוסף על מידת קיומה של תפיסת הפעלה סדורה ושיטתית של מערך מבצעי מול האיומים הניצבים בפני צה"ל ומול השינויים שחלו במערך זה, החליטה ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, שלא להניח של שולחן הכנסת אלא לאזכרו רק בפעולות הביקורת, לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17(א) לחוק מבקר המדינה.

בפרק בדוח שנתי זה העוסק במשרדי ממשלה אחרים נבדקו מספר נושאים. בתחום המינויים וסדרי ההעסקה במשרד האוצר, נמצאה סדרה של ליקויים שיש לתקנם ולמנוע את הישנותם, במיוחד לאור היות משרד האוצר אחראי לניהול יעיל ותקין של תקציב המדינה ומשרד זה צריך שישמש דוגמה למשרדים אחרים. במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה נבדק הסיוע ליצואנים עקב שחיקת שער החליפין של הדולר; ובמשרד הבריאות נבדקו שירותי הבריאות לתלמיד ועבודת המטה בדבר העברתם לביצוע בידי גוף חיצוני.

בפרק העוסק בשלטון המקומי נבדקו היבטים בתחום התכנון המתארי המקומי הכולל. הבדיקה של תחום חשוב זה העלתה, כי לכמחצית מהעיריות והמועצות המקומיות בישראל אין תכניות מתאר מקומיות כוללות עדכניות, וכי ההכנה והאישור של תכניות אלו אורכים שנים רבות. תכניות רבות כלל לא הגיעו לשלב

אישור. מצב בלתי נסבל זה פוגע ביכולתן של הרשויות להתמודד עם סוגיות
תכנוניות, חברתיות, כלכליות וסביבתיות. בנוסף לכך, נבדקה הקמת אולם
אירועים על קרקע שהוקצתה לתעשייה באזור התעשייה של טבריה עילית.

בפרק על חברות ממשלתיות נבדקו סדרי קבלת עובדים בכירים לחברת נמל
אשדוד בע"מ. הביקורת העלתה ליקויים של ממש בהליכי גיוס העובדים
הבכירים בחברה, שבחירה מועמדים בהליך בלתי תקין. הליך זה פגע בעקרונות
השוויון, ההוגנות והשקיפות.

דוח זה עוסק, כאמור, בנושאים רבים ומגוונים שיש להם השפעה רבה על
תחומים שונים של חיינו. מלאכת הביקורת נעשתה באופן מקצועי וענייני וללא
משוא פנים, והיא מעלה תרומה נכבדה להגברת היעילות, החיסכון וטוהר
המידות בגופים המבוקרים ולשמירה על כללי המינהל התקין. חובתם של
הגופים המבוקרים היא לפעול בדרך מהירה ויעילה לתיקון הליקויים שנמצאו.
מדיניות מבקר המדינה היא לעקוב אחר תיקון הליקויים ולוודא את ביצוע
התיקונים הנדרשים, וכך ימשיך המשרד, וביתר שאת, לנהוג גם בעתיד.

דמוקרטיה נמדדת במוסדות שלטון יציבים, שוויוניים, טהורי מידות, הפועלים
על פי החוק. הביקורת היא לב ליבה של הדמוקרטיה וערובה לקיום שלטון
הפועל על פי אמות מידה של חוק, מינהל תקין וסדר ציבורי. משימות אלו הטיל
עלינו המחוקק בחוק יסוד: מבקר המדינה, ואנו נמשיך, בהרגשת שליחות
אמיתית, ביישום ובקיום דווקני של חובות אלו.



מיכה לינדנשטראוס, שופט (בדימ')

מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, טבת התש"ע
ינואר 2010

תוכן העניינים

פרק ראשון - כוננות ומוכנות

15	פעולות הביקורת.....
	תפיסת ההפעלה של מערך מבצעי ותהליכי בניין הכוח של
	אמצעי לחימה השייכים למערך זה (פרק זה הוגש בנפרד)
	היערכות משרד התחבורה למתן שירותי תובלה למשק האזרחי
17	והיערכות צה"ל לגיוס כלי רכב בשעת חירום.....
23	משמר הגבול - ארגון ותקינה.....

פרק שני - המשאב האנושי

31	פעולות הביקורת.....
33	מערך הכליאה בצה"ל.....
	מערך משרתי הקבע במימון גופים אזרחיים
39	(תקני קבע ייחודיים).....
43	מתן פטור משירות חובה לפני תום השירות.....
47	שירות חיילי חובה מחוץ ליחידות צה"ל.....

פרק שלישי - התעשיות הביטחוניות ומשרד הביטחון

53	פעולות הביקורת.....
55	התנהלות משרד הביטחון בתחום מסוים.....
	השקעת התעשייה האווירית בתחום מטוסי אימון
57	והקשרים בינה לבין חיל האוויר והחלל.....

פרק רביעי - הקרן למען ביטחון ישראל (לב"י)

65 פעולות הביקורת

65 פעילות הקרן למען ביטחון ישראל (לב"י)

פרק חמישי - ממצאי מעקב

73 פעולות הביקורת

ממצאי מעקב מורחב

ההסברה לקהלי היעד דוברי השפה הערבית

75 **ושידורי מדינת ישראל בערבית**

ממצאי מעקב מורחב

הקרן לקליטת חיילים משוחררים

81 **והיחידה להכוונת חיילים משוחררים**

ממצאי מעקב

פעילות משרד הביטחון להצגה ולהנחלה של מורשת הקרב

85 **של צה"ל ושל כוחות המגן שקדמו לו**

ממצאי מעקב מורחב

89 **מקרקעי תעש**

פרק שישי - גופים נוספים

97 פעולות הביקורת

97 **הוועדה לאנרגיה אטומית**

97 **קהילת המודיעין**

97 **צה"ל**

97 **צה"ל**

פרק שביעי - משרדי ממשלה

משרד האוצר

- 101 פעולות הביקורת
- 101 מינויים וסדרי העסקה

משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה

- 105 פעולות הביקורת
- 105 סיוע ליצואנים עקב שחיקת שער החליפין של הדולר

משרד הבריאות

- 109 פעולות הביקורת
- 109 מתן שירותי הבריאות לתלמיד ועבודת המטה בדבר העברתם לביצוע בידי גוף חיצוני

פרק שמיני - השלטון המקומי

- 117 פעולות הביקורת
- 119 היבטים בתכנון המתארי המקומי הכולל

עיריית טבריה

- 127 הקמת אולם אירועים על קרקע שהוקצתה לתעשייה

פרק תשיעי - חברות ממשלתיות

חברת נמל אשדוד בע"מ

- 131 פעולות הביקורת
- 131 סדרי קבלת עובדים בכירים

פרק ראשון

כוננות ומוכנות

כוננות ומוכנות

פעולות הביקורת

נבדקה מידת קיומה של תפיסת הפעלה סדורה ושיטתית של מערך מבצעי הלכה למעשה מול האיומים הניצבים בפני צה"ל, ומול השינויים שחלו במערך עצמו. כמו כן נבדקו תהליכי בניין הכוח של אמצעי לחימה השייכים למערך מבצעי זה. הביקורת נערכה במטה הכללי; בזרוע היבשה; בזרוע האוויר והחלל; ובמפקדת פיקוד הצפון.

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח פרק זה על שולחן הכנסת אלא לאזכרו רק בפעולות הביקורת, לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

בנושא היערכות משרד התחבורה למתן שירותי תובלה למשק האזרחי והיערכות צה"ל לגיוס כלי רכב בשעת חירום נבדקו הארגון, התכנון וההכנה של מערך התובלה האזרחי למתן שירותי תובלה יבשתית למשק בשעת חירום ומספר סוגיות הקשורות להיערכות צה"ל להעמיד לרשות יחידותיו את כלי הרכב הדרושים להן בשעת חירום. כמו כן, נבדק תהליך קבלת ההחלטות בנוגע לשחרור כלי רכב מחובת גיוס לטובת המשק האזרחי. הביקורת נערכה ברשות הארצית לתובלה יבשתית בשעת חירום שבמשרד התחבורה, באגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה בצה"ל ובמטה משק לשעת חירום (מל"ח). בדיקות השלמה נערכו באגפים אחרים במשרד הביטחון, ברשות העליונה לדלק שבמשרד התשתיות הלאומיות וכן במינהל כוח אדם לשעת חירום ומל"ח שבמשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה ובאגף התקציבים שבמשרד האוצר.

נערכה ביקורת בנושא הארגון והתקינה של יחידות משמר הגבול (מג"ב) המצויות תחת פיקוד משטרת ישראל. הביקורת נערכה במג"ב, במטה הארצי ובמשרד לביטחון הפנים. בין היתר, נבדקו היבטים הנוגעים להקמת יחידות חדשות, תקינה של יחידות מג"ב, התנהלות הגורמים האחראים לארגון ותקינה במשטרת ישראל, היבטים בשיבוץ כוח אדם, הפעלת הכוח, המוכנות וההתכוננות של מערך המילואים במג"ב והפיקוח של המשרד לביטחון הפנים על משטרת ישראל.

היערכות משרד התחבורה למתן שירותי תובלה למשק האזרחי והיערכות צה"ל לגיוס כלי רכב בשעת חירום

משאבי התובלה היבשתיים במדינה מצויים בכמות מוגבלת, והם נדרשים בשעת חירום לתת מענה הן למשימות צה"ל והן למשימות המשק האזרחי. על פי חוק רישום ציוד וגיוס לצבא הגנה לישראל, התשמ"ז-1987 (להלן - החוק), ומכוח סמכויות שר הביטחון פועל המרכז לגיוס אמצעים וריתוק משקי (להלן - מרכז לאו"ם) שבאגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה בצה"ל לאיתור ולגיוס כלי הרכב עבור יחידות צה"ל בשעת חירום, ולריתוק מפעלים חיוניים¹ בהתאם לצורכי צה"ל בשעת חירום. הרשות הארצית לתובלה יבשתית בשעת חירום שבמשרד התחבורה (להלן - הרשות לתובלה) היא אחת מרשויות המשק לשעת חירום (להלן - מל"ח), והיא אחראית במשרד התחבורה לארגון, לתכנון ולהכנת מערך התובלה למתן שירותי תובלה יבשתית למשק האזרחי בשעת חירום. החוק נותן לצה"ל קדימות בגיוס ציוד הדרוש לו. ראש אגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה בצה"ל (להלן - אט"ל) הוא הסמכות העליונה לעניין יישום החוק, ומפקד מרכז לאו"ם עומד בראש ועדה עליונה מייצעת המורכבת, בין היתר, מנציגים של שישה משרדי ממשלה, הדנה בבקשות שמגישות לה רשויות ייעודיות² לשחרור מחובת גיוס לצה"ל של כלי רכב לטובת המשק האזרחי (להלן - הוועדה לשחרור ציוד) וממליצה בפני ראש אט"ל על דחייתו או אישורו.

פעולות הביקורת

בחודשים מרס 2008 עד ינואר 2009 ערך משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת ברשות לתובלה שבמשרד התחבורה ובמטה מל"ח ארצי³ לבדיקת הארגון, התכנון וההכנה של מערך התובלה האזרחי למתן שירותי תובלה יבשתית למשק בשעת חירום. במרכז לאו"ם שבאט"ל נבדקו מספר סוגיות הקשורות להיערכותו להעמיד לרשות

- 1 מפעל חיוני - מפעל או חלק ממנו, הפועל או שאפשר להפעילו לצורכי הגנת המדינה או ביטחון הציבור או לקיום הספקה או שירותים חיוניים כמוגדר בחוק שירות עבודה בשעת חירום, התשכ"ז-1967. מפעלים משולבים הם מפעלים חיוניים שירותקו למרכז לאו"ם לעיבוי המערך הלוגיסטי הצבאי, בהתקיים נסיבות מיוחדות שנקבעו באותו חוק.
- 2 על פי החלטת ממשלה מיולי 1986, "כל משרד ממשלתי ורשות ייעודית יהיו מוסמכים ואחראים בתחום שהם מופקדים עליו לנקוט אמצעים בעוד מועד ככל הדרוש להבטחת הכנתו של המשק החיוני". מכאן, שרשות ייעודית היא גוף שמשרד ממשלתי, בתחום אחריותו, הועיד אותה, באישור ועדת מל"ח עליונה, לביצוע פעולות המתחייבות בנושא שהוא מופקד עליו.
- 3 מערך מל"ח פועל לשם הבטחת המשק החיוני והספקת המוצרים והשירותים החיוניים לאוכלוסייה ולצה"ל במצבי חירום שונים. מערך מל"ח פועל באמצעות ועדת מל"ח עליונה. ליד ועדת מל"ח עליונה פועל "מטה מל"ח ארצי", בכפיפות ליו"ר ועדת מל"ח עליונה ועל פי הנחיותיו. ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי בישיבתה מיום 19.12.07 החליטה על הקמתה של רשות החירום הלאומית הפועלת כיחידה במשרד הביטחון ומשמשת גוף מטה מתאם ליד שר הביטחון לצורך מימוש אחריות-העל שלו לטיפול בעורף בכל מצבי החירום. הממשלה בישיבתה מ-23.8.09 החליטה, כי החל מ-1.9.09 מנהל רשות החירום הלאומית ישמש גם כממלא מקום קבוע ליו"ר ועדת מל"ח עליונה.

יחידות צה"ל את כלי הרכב הדרושים להן בשעת חירום. כמו כן, נבדק ההליך לשחרור כלי רכב מחובת גיוס לטובת המשק האזרחי. בדיקות השלמה נערכו במשרד הביטחון: ברשות העליונה לשעת חירום שבאגף ארגון בקרה ומינהל, במינהל ההרכשה והייצור ובאגף למחשוב ומערכות מידע; ברשות העליונה לדלק שבמשרד התשתיות הלאומיות; במינהל כוח אדם לשעת חירום ומל"ח שבמשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה; ובאגף התקציבים שבמשרד האוצר. בירורי השלמה נערכו עד מאי 2009.

עיקרי הממצאים:

היערכות הרשות לתובלה במשרד התחבורה

1. ארגון שירותי התובלה האזרחיים בשעת חירום

א. על פי החוק, לצה"ל קדימות בגיוס כלי רכב בשעת חירום. נמצא, כי הקצאת משאבי התובלה במשק בין צורכי צה"ל לבין צורכי המשק האזרחי נעשית בלי שקיים גורם-על שלו ראייה מתכללת, שתאפשר להביא בחשבון את כל השיקולים ותאזן בין שתי מערכות אלו.

ב. בשנת 2002 ערכה חברה אזרחית עבור מטה מל"ח ארצי דוח שבחן, בין היתר, את כושר התובלה הקיים במשאיות ובתומכים⁴ לעומת הביקושים החזויים לשירותי תובלה בשעת חירום (להלן - הדוח). הדוח העלה, בין היתר, פערים ניכרים ביכולתה של הרשות לתובלה לספק את שירותי התובלה הדרושים בשעת חירום. הדוח כלל תכנית לשיפור היערכותה של הרשות לתובלה. לא נמצאו סימוכין לכך שהדוח נדון במשרד התחבורה ובמטה מל"ח ארצי ושהרשות לתובלה נערכה בהתאם להמלצותיו.

ג. הרשות לתובלה לא בחנה ולא עדכנה את הנתונים משנת 2002, המתייחסים לביקוש לשירותי תובלה, אף על פי שמאז חלו שינויים בגודל האוכלוסייה ובמבנה ענף התובלה במשק. כתוצאה מכך, אין לרשות לתובלה תמונת מצב עדכנית של נתוני הביקושים החזויים בשעת חירום.

ד. למרות ההחרפה באיומים על העורף, שיש בהם אף כדי להעצים את הדרישות לשירותי תובלה למשק האזרחי, לא חלו שינויים מהותיים בסדרי חלוקת אמצעי התובלה בין צה"ל למשק האזרחי ולא צומצמו החוסרים, שעליהם הצביע הדוח. מטה מל"ח ארצי והרשות לתובלה לא פעלו מול הדרגים הגבוהים בצה"ל ומול שר הביטחון כדי להביא לשינוי יסודי במצב.

2. דוח כוונות מערך התובלה היבשתית בשעת חירום

מטה מל"ח ארצי מעביר לסגן שר הביטחון דוח כוונות חודשי, הכולל, בין היתר, נתונים המתייחסים למצאי המשאיות והתומכים הקיים בפועל לעומת נתוני הביקושים החזויים בשעת חירום, שכאמור לא נבחנו משנת 2002. במהלך הביקורת הסתבר שקיימים חילוקי דעות בין מטה מל"ח ארצי לבין הרשות לתובלה בנוגע לשאלה אם

4 תומך - רכב גורר, שיש לו גרור שחלקו הקדמי מונח על התומך.

נתוני המצאי שבדוח הכוננות מצביעים על קיומם של חוסרים במספר כלי הרכב העומדים לרשות המשק האזרחי או לאו.

3. היערכות משק התובלה במשאיות ובנהגים

א. בהתאם להבנות שהושגו בין מטה מל"ח ארצי והרשות לתובלה לבין צה"ל, 30% מהמשאיות שיעמדו לרשותם של משרדי ההובלה (המהווים מפעלים חיוניים של הרשות לתובלה) בשעת חירום יהיו משאיות אורגניות⁵. בפועל רק כ-13% מכלי הרכב במשרדי ההובלה הם כלי רכב אורגניים.

ב. הרשות לתובלה לא קבעה למשרדי ההובלה את מספר כלי הרכב, ובהתאמה לכך את התקנים למספר הנהגים הדרוש, כדי שאלו יוכלו לתת מענה לביקושים החזויים לשירותי תובלה, שיופנו אליהם בשעת חירום. כמו כן, מספר הנהגים שהוקצו לרשות לתובלה, אינו עונה למצאי המשאיות הקיים בפועל.

ג. מאז שנת 2006 לא נערכו השתלמויות לנהגים שאינם מקצועיים, האמורים להפעיל רכב כבד בשעת חירום. הדבר פוגע בכשירותם של נהגים קיימים ומונע את צירופם של נהגים נוספים.

4. היערכות להובלת דלק

במרס 2006 התעוררה בעיה מסוימת בהספקת דלק לשעת חירום. משרד מבקר המדינה מעיר, כי נוכח המשמעות של פגיעה בהיערכות ובמוכנות להובלת דלק בשעת חירום לצורכי המשק האזרחי, על הגורמים במשרד הביטחון, במשרד האוצר ובצה"ל לקבל בהקדם החלטה לתיקון המצב. היה ולא יימצא בהקדם פתרון למחלוקת האמורה, ראוי להעלות את הנושא לשר הביטחון, מתוקף אחריות-העל שלו לטיפול בעורף בכל מצבי החירום.

5. היבטים ארגוניים של שליטה ובקרה בהפעלת מערך התובלה

היערכותה של הרשות לתובלה לשעת חירום מצטמצמת, בעיקר, להבטחת פעילותם של משרדי ההובלה, המהווים מפעלים חיוניים שלה, ללא ראייה מתכללת ושליטה ובקרה על משאבי התובלה במשק, במטרה להביא למיצוי יעיל יותר שלהם בשעת חירום.

מכלול הממצאים מעמיד בספק את יכולתה של הרשות לתובלה לספק את שירותי התובלה הנדרשים למשק האזרחי בשעת חירום. הדבר מקבל משנה חשיבות נוכח התגברות האיומים על העורף האזרחי בשנים האחרונות.

5 רכב בבעלות מפעל חיוני, ששוחרר מחובת גיוס לצה"ל ורוחק למפעל חיוני.

היערכות מרכז לאו"ם בצה"ל

בדיקת היערכותו של מרכז לאו"ם לגיוס כלי רכב לשעת חירום העלתה, כי ככלל היערכותו סדורה. עם זאת, נמצאו ליקויים במספר תחומים, כמפורט להלן:

1. חלוקת משאבי התובלה לשעת חירום משליכה על היערכותם של המשק הצבאי ושל המשק האזרחי, דבר המחייב קביעת מדיניות עקרונית של אט"ל כדרג מטכ"לי. על אף זאת, מרכז לאו"ם קיבל החלטות בתחומים מרכזיים של מדיניות באופן עצמאי, ללא מעורבות אט"ל.
2. בצה"ל קיים עודף של כ-60% במצאי המשאיות (לעומת התקן), שיעמדו לרשותו בשעת חירום. זאת, שעה שבמשק האזרחי קיים מחסור במשאיות כאלה. למרות זאת, צה"ל לא עשה את הפעולות הדרושות כדי לשחרר כמות גדולה יותר של משאיות מחובת גיוס לצה"ל לטובת המשק האזרחי.
3. קיים חוסר איזון במצאי של כלי רכב מסוימים ביחידות מרחביות של רכב מגויס, כך שבחלקן קיים עודף לעומת התקנים שעה שבאחרות קיים חוסר ניכר.
4. בחלק מהיחידות המרחביות של רכב מגויס קיימים פערי איוש של בעלי תפקידים במילואים במקצועות קריטיים, שעלולים לפגוע בתהליך גיוס כלי רכב וציוד מכני הנדסי בשעת חירום.
5. השיטה הקיימת, שלפיה נקבע ציון לכשירותו של מרכז לאו"ם בלא התייחסות בנפרד גם לכשירותה של כל יחידת משנה שלו (הפועלת עצמאית כיחידה מרחבית של רכב מגויס), אינה משקפת לאשורה את כשירותו של מרכז לאו"ם.

סיכום והמלצות

היערכות נכונה להספקת שירותי תובלה לצורכי צה"ל ולמשק האזרחי לביצוע משימותיהם בשעת חירום מחייבת, בין היתר, קיומם של אמצעי תובלה יבשתיים בכמות מספקת למתן מענה לצרכים של שני גורמים אלה. בהיותם של אמצעי התובלה במשק מצויים בכמות מוגבלת, קיימת חשיבות שחלוקת המשאבים תתבצע בראייה מתכללת, המביאה בחשבון את כל השיקולים, ומאזנת בין צורכי צה"ל לצורכי המשק האזרחי.

ממצאי הביקורת העלו, כי היערכותה ומוכנותה של הרשות לתובלה אינן מתאימות למשימותיה, בעיקר בנוגע לכמות כלי הרכב ולמספר הנהגים הדרושים לה לשעת חירום, וכן באי-היערכותה בראייה מתכללת של הניהול, השליטה והבקרה, שיאפשרו מיצוי מיטבי של משאבי התובלה המוגבלים הקיימים במשק. ליקויים מהותיים אלה מעמידים בספק את יכולתה של הרשות לתובלה לספק את צורכי המשק האזרחי בשעת חירום. הכרחי שמשרד התחבורה, בשיתוף עם רשות החירום הלאומית, יפעלו לשיפור היערכותו ומוכנותו של משק התובלה האזרחית בשעת חירום.

ניתן לציין לחיוב, כי לצורך היערכותו העמיד צה"ל לרשות מרכז לאו"ם את משאבי כוח האדם והאמצעים הדרושים לו, והקצה ליחידותיו את מרב אמצעי התובלה, בהתאם לצרכים הדרושים להן.

מאחר שסוגיית כלי הרכב היא אחת מאבני היסוד בהיערכותו של המשק לשעת חירום ונוכח החרפת האיומים על העורף, משרד מבקר המדינה חוזר על המלצתו משנת 2000⁶, על הצורך בדיון מחודש בנושא חלוקת המשאבים בין צה"ל לבין המשק האזרחי. מתוקף אחריותו הכוללת של שר הביטחון לטיפול בעורף במצבי חירום, ראוי שסוגיה זו תידון ברשות החירום הלאומית, כדי שזו תבחן, בשיתוף עם ראש אט"ל, בהיותו הסמכות העליונה בצה"ל ליישום החוק, ועם הרשות לתובלה, את סדרי העבודה הקיימים ואת הצעדים הדרושים כדי להביא למיצוי מיטבי של פוטנציאל כלי הרכב במשק.

6 מבקר המדינה, דוח שנתי 51א (2000), פרק "הרשות הארצית לתובלה יבשתית בשעת חירום", עמ' 107-100.

משמר הגבול - ארגון ותקינה

משטרת ישראל (להלן - מ"י) מפעילה את משמר הגבול (להלן - מג"ב) ככוח רב-תכליתי ללחימה בטרור, לטיפול בהפרות סדר, לסיוע בלחימה בפשיעה במגזר העירוני ובמגזר הכפרי וכוח עתודה להתערבות מהירה. בשנת 2008 עמד סך כוח האדם במג"ב על אלפי שוטרים, שהיו כ-27% מסך כוח האדם במ"י. כ-40% מכוח מג"ב נמצא תחת פיקוד (להלן - ת"פ) צה"ל והיתרה ת"פ מ"י. יצוין, כי בשנת 2008 החלו מפקדת מג"ב והמטה הארצי של מ"י בעבודת מטה רחבה אשר נועדה לבחון את היעוד, המשימות והמבנה הארגוני של מג"ב. ביוני 2009 קבע המפקח הכללי של מ"י (להלן - מפכ"ל) רב-ניצב דוד כהן, כי בשנת 2009 תגובש תכנית עם לוח זמנים ליישום עבודת המטה.

פעולות הביקורת

בחודשים מרס 2008 - פברואר 2009 בדק משרד מבקר המדינה סוגיות בארגון ובתקינה של יחידות מג"ב ת"פ מ"י. בדיקות השלמה נערכו עד מאי 2009. הביקורת נערכה במפקדת מג"ב ובחטיבות המרחביות (להלן - חטמ"רים) מרכז וצפון. בדיקות השלמה נערכו במטה הארצי ובמשרד לביטחון הפנים (להלן - המשרד לבט"פ).

עיקרי הממצאים

פקודות ארגון

פרסום ועדכון פקודות ארגון - פקודת הארגון (להלן - פק"א) אמורה להגדיר את היעוד, את המשימות ואת אתרי הפריסה של תתי-הארגון במ"י, ואת התקן המפרט את המצבה הקבועה של כוח האדם והציוד של תתי-הארגון. במועד סיום הביקורת לא היו למ"י הוראות ונהלים בתחום הארגון והתקינה, המפרטים את המטרה, המשמעות של פק"א, מרכיביה ואופן גיבושה, דרכי אישורה, ובכלל זה הגורמים המאשרים את הפצתה, והאופן שבו יש לעדכנה.

הקמת יחידות ללא פק"א - אגף התכנון במ"י (להלן - אג"ת) לא פרסם פק"א ל-26 יחידות מג"ב ת"פ מ"י, אף שבמועד סיום הביקורת שירתו בהן מאות רבות של שוטרים, המהווים כ-20% מכלל שוטרי מג"ב ת"פ מ"י.

למרות הפערים הגדולים בין התקינה שנקבעה בפק"א ובין התקינה במועד סיום הביקורת של יחידות רבות במג"ב, ופערים בין התקן והמצבה ביחידות השונות, לא ערכו אג"ת ומג"ב בחינה של המשמעויות המבצעיות הנובעות מקיומם של פערים אלה והשפעתם על יכולתן של היחידות לקיים את היעוד והתפקידים שנקבעו בפק"אות ואת התפקידים בפועל שהוטלו עליהן, ולא פרסם להן פק"אות מעודכנות. בנוסף לכך, אג"ת לא בדק ולא עדכן את הפק"אות של יחידות מג"ב, למרות השינויים הרבים והמשמעותיים שעברו בשנים האחרונות, ובכלל זה שינוי בהיקף המשימות, בגזרות הפעולה ובתחומי האחריות.

מ"י לא הגישה טיוטות פק"א לאישור המשרד לבט"פ, ולא דיווחה למשרד על שינויים ארגוניים המהווים שינוי מהותי בפעילות היחידות, ועל מקרים שבהם הפער בין התקן לבין המצבה ביחידות מג"ב הגיע לכדי עשרות אחוזים, אף על פי שמשמעותם של פערים כאלה היא שינוי מהותי באופן ביצוע המשימות; זאת בניגוד להוראות המשרד לבט"פ. עקב כך לא היה ביכולתו של המשרד לבט"פ לוודא, כי ניתן לממש את הפקודות ואף לפעול להקצאת המשאבים הנדרשים לכך, ולא היה ביכולתו לבקר את השינויים הארגוניים שעשו מ"י ומג"ב.

יחידות זמניות - בשנים 2006-2008 הקימה מ"י שבע פלוגות חדשות לשיפור הביטחון האישי בערים. הקמתן של יחידות אלו התבססה על ההנחה, כי מדובר ביחידות זמניות, ולפיכך היא לא לוותה בפרסום של פק"א. עד מועד סיום הביקורת לא פרסם אג"ת פק"אות לפלוגות האמורות אף שחלפו למעלה משנתיים ממועד ההקמה של הפלוגות הראשונות, ואף על פי שהמטה הארצי האריך את מועד הפעלתן עד יוני 2009. אג"ת גם לא פרסם תקינה לציד הנדרש לפעולתן של פלוגות אלה. הפלוגות צוידו חלקית, וחלק מהציוד אף לא היה תקין, לרבות בעיות בטיחות.

במאי 2007 קבע המפק"ל, כי חמש הפלוגות שהוסטו מפעילות הביטחון השוטף (להלן - בט"ש) לטובת הביטחון האישי בערים, תעבורנה הכשרה של 12 שבועות לקראת פעילותן המבצעית החדשה. עד מועד סיום הביקורת עברו הפלוגות האמורות הכשרה של שבועיים בלבד, דבר הפוגע בכשירות המבצעית הרצויה כפי שהגדיר המפק"ל.

תקציב העסקת כוח אדם במג"ב

על אף שהנתון הנוגע למספר התקנים המאושר לאיוש בשנת תקציב מסוימת (להלן - שיא כוח אדם) על מרכיביו מופיע בהצעת התקציב של המשרד לבט"פ, המשרד אינו עורך עליו בקרה, והוא איננו משמש את מ"י או את מג"ב בניהול השוטף של מצבת כוח האדם. בסוף נובמבר 2008 הייתה מצבת שוטרי מג"ב בקבע גבוהה מהשיא המאושר ב-196 משרות. המשרד לבט"פ לא פנה למשרד האוצר, אשר ממילא לא פנה לוועדת הכספים של הכנסת בנוגע לחריגה זו כדי שהיא תאושר כמתחייב בחוק התקציב.

תקינת כוח אדם

בשנים 2006 ו-2007 היה מספר התקנים שאישר אג"ת כמענה לצרכים המבצעיים של כל יחידות מ"י (ובכלל זה יחידות מג"ב) גבוה מהשיא שאושר בתקציב באותן השנים בכ-1,100 תקנים. תקנים עודפים אלה מכונים במ"י "תקנים וירטואליים". קיום "תקנים וירטואליים" פוגע בבקרה ובפיקוח של גורמי המטה במשרד לבט"פ ובמ"י על התאמת הצרכים לתקן. כפועל יוצא מכך, אין ודאות כי האיוש וחלוקת הציוד ליחידות מג"ב הוא מיטבי.

ב-10 יחידות מג"ב הייתה מצבת שוטרי הקבע גדולה ב-10% ויותר מהתקן שנקבע. תופעה זו בלטה במיוחד במטות מג"ב. בשמונה יחידות המוגדרות כיחידות מטה שירתו 331 שוטרי קבע לעומת 235 שוטרים שנקבעו בתקינה (חריגה של כ-41%).

ריבוי סוגי היחידות במג"ב הנדרשות למשימות דומות ואי-אחידות בגודלן גורם לחוסר יעילות בהקצאת משאבים ליחידות השונות ולחוסר יעילות של מערך ההדרכה.

שיבוץ כוח אדם שלא על פי התקינה - "פיקציה"⁷

במג"ב ובמ"י קיימת תופעה, המכונה בארגון "פיקציות", של קצינים ושוטרים הרשומים ונושאים במינוי לתפקיד על פי התקן ביחידה אחת, אך מוצבים ומשרתים בפועל בתפקידים אחרים באותה יחידה או ביחידה אחרת. מ"י טרם סיימה את הטיפול בתופעת ה"פיקציות" אף שהתחייבה לעשות זאת עד סוף שנת 2006.⁸

לתופעה "הפיקציות" תרם אג"ת, שלא תקן די כוח אדם מנהלתי. כך, תפקידי מנהלה מאוישים על ידי בעלי תפקיד המתוקננים בתקן לחימה, דבר המגדיל את הפער בין התקינה ובין מצבת תפקידי הלחימה, שקיים ממילא במג"ב זה שנים רבות. השימוש הרווח בביטוי "פיקציה" במ"י יוצר מראית עין, שאין פסול בשימוש ברישום מדומה שאינו עולה בקנה אחד עם מינהל תקין.

מערך המילואים

במג"ב קיים מערך מילואים אשר תפקידיו בחירום הם לתגבר את כוחות מ"י בתרחישי ייחוס שבהם נדרשים כוחות בהיקף נרחב בתחום הבט"ש והפרות הסדר. המערך הוקם מתוך כוונה לתת מענה לאחד מהלקחים שהופיעו במסקנות ועדת אור, שהוקמה לשם בירור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000. בביקורת נמצא פער מהותי בין המוכנות וההתכוננות של מערך המילואים לבין הכשירות המבצעית הנדרשת; הקצאת ימי המילואים לאימון המערך לא התאימה לדרישות המבצעיות של מפקדת מג"ב, ועקב כך נפגעה הכשרתו וכשירותו המבצעית; מג"ב לא תרגל את מערך המילואים בתרגילי גיוס ובתרגילים לחלוקת הצויד של פלוגות המילואים; כלי רכב, מכשירי קשר וציוד לחימה שהיו מיועדים למערך המילואים חולקו ליחידות אחרות במ"י, מתוך כוונה לאוספס ולחלקם ליחידות המילואים בעת הצורך. מ"י לא תרגלה חלוקה זו, ואמצעים אלה לא סופקו בעת גיוס כוחות המילואים במבצע "כאור היום".⁹ נמצא גם, כי ציוד בסיסי רב היה חסר, וציוד אחר אוחסן במחסני מערך המילואים בצורה לקויה הפוגעת בכשירותו.

הפעלת הכוח

כוחות מג"ב במחוזות (ת"פ מ"י) כפופים מבצעית למפקדי המחוזות במ"י שבתחומם פועלת מפקדת המחוז, וזאת מתוקף האחריות הטריטוריאלית שיש למחוז. כחלק מתפקידיו קיבל מג"ב אחריות משימתית¹⁰ למניעת פשיעה חקלאית במגזר הכפרי. השר לבט"פ לשעבר, מר אבי דיכטר, אף הגדיר בשנת 2007 את המגזר הכפרי כ"מחוז

7 משמעות המינוח "פיקציה" לפי רב-מילים, המילון השלם עברי-עברי, הוצאת סטימצקי/המרכז לטכנולוגיה חינוכית/ ספרי חמד/ידיעות אחרונות, 1997, עמ' 1481, היא בדיה, שקר, או פעולת הסוואה שנועדה להשיג מטרה מסוימת באמצעים שאינם כשרים.

8 מבקר המדינה, דוח שנתי 57 א (2006), "כוחות מג"ב תחת פיקוד צה"ל", עמ' 107.

9 "כאור היום" - המקבילה המשטרית למבצע "עופרת יצוקה" שהתקיים בדצמבר 2008 - ינואר 2009. אחריות משימתית היא אחריות לחכנון ולביצוע של משימה מוגדרת על ידי כוח משטרה, בלי לגרום מהאחריות הטריטוריאלית.

שביעי¹¹, הגדרה שתדמה לפערי תפיסה בנוגע להפעלת כוחות מג"ב במגזר הכפרי בין מחוזות מ"י לבין מג"ב. פערים אלה גרמו לפגיעה משמעותית ביעילות, בתכנון ובארגון כוחות מג"ב.

שוטרים מוספים זמניים

בחלק מהפלוגות לשיפור הביטחון האישי בערים מועסקים שוטרים במעמד של "שוטר מוסף זמני" (להלן - שמ"ז). משך העסקתם הוא שישה חודשים, והעסקתם ניתנת להארכה לתקופות נוספות של שישה חודשים לפי צורכי מ"י. לשוטרים אלה מעמד נחות ממעמדם של שוטרי מ"י המשרתים בשירות קבע, והם אינם זכאים להטבות כספיות ולהכשרה מקצועית בדומה למשרתי הקבע. מ"י ומג"ב חרגו ממגבלה שקבעה הלשכה המשפטית בחוות דעתה להעסקת השמ"זים והעסיקה שוטרים במעמד שמ"זים באותן פלוגות עם שוטרים במעמד קבע.

סיכום והמלצות

משמר הגבול ממלא תפקיד מרכזי במשימותיה של מ"י בתחומי הביטחון השוטף, האבטחה, השיטור, הלחימה בפשיעה ומניעת הפרות סדר. לצורך כך מפעיל מג"ב מגוון רחב של יחידות מסוגים שונים בפריסה ארצית. מג"ב הגיע להישגים בביצוע משימותיו תוך הפגנת יכולת תגובה מהירה לנדרש ממנו וליכולת להסתגל למציאות ולדרישות מבצעיות משתנות.

בביקורת נמצאו ליקויים משמעותיים בהתנהלות המטה הארצי ומג"ב הנוגעים לארגון ולתקינה של כוח אדם וציוד ביחידות מג"ב, שיש בהם כדי לפגוע בבניין הכוח, בהפעלתו, ברמתן המקצועית ובכשירותן המבצעית של מסגרות ויחידות במג"ב.

הפער הגדול שבין הפק"אות והתקינה שנקבעו למג"ב ויחידותיו לבין המצב הקיים מרוקנים אותן מתוכן. מציאות זו מתבטאת ב"אי-סדר ארגוני" בתחום זה, וגורמת לפגיעה בדפוסי המינהל התקין וביכולת הפיקוח והבקרה.

במהלך הביקורת מסרו גורמים שונים במג"ב ובמ"י לעורכי הביקורת, כי צורת עבודה זו בתחום הארגון והתקינה, נובעת, בין היתר, כתוצאה מהתפתחות דינמית של הצרכים המבצעיים ומאילוצים תקציביים, ומאפשרת למג"ב גמישות ארגונית גבוהה, אשר מתבטאת, בין היתר, ביכולת להקים מערכים חדשים במהירות או להתאים מערכים קיימים למשימות חדשות ונוספות. משרד מבקר המדינה מעיר, כי אין חולק בדבר חשיבותה של גמישות ארגונית ויכולת התאמה מהירה למצבים ודרישות מבצעיות משתנות, אולם הגמישות אינה יכולה להיות גושפנקה לחוסר סדר בתחום הארגון והתקינה, והיא איננה באה להחליף את הצורך בסדר ארגוני המושתת על הוראות ופקודות ואמות מידה ידועות וברורות המשמשות בסיס למינהל תקין וליכולת מימוש של שינוי ארגוני מבוקר ונשלט.

11 משטרת ישראל פועלת בשישה מחוזות גיאוגרפים: צפוני, דרומי, מרכז, ת"א, ירושלים, שומרון ויהודה (ש"י).

מתגובות המשרד לבט"פ לממצאי הביקורת עולה בעיה משמעותית ביכולת הפיקוח שלו בתחום הארגון והתקינה על מ"י, שאמורה להיות כפופה לו. על המשרד לבט"פ לאכוף את הסמכויות המוקנות לו בנושא זה.

מן הראוי, כי המשרד לבט"פ ומ"י יסדירו את נוהלי העבודה ביניהם, כדי לעמוד בהוראות חוק התקציב. על מ"י לפרסם תורה ונהלים בתחומי הארגון והתקינה בתיאום עם המשרד לבט"פ, לפעול להשלמה ולעדכון של הפק"אות, ולנקוט את כל הצעדים הנדרשים לשם מילוי הייעוד של יחידות מג"ב ולשם השגת יעילות תפעולית ומבצעית.

ראוי גם שהמטה הארצי ומג"ב יפעלו לשרש את תופעת ה"פיקציות" והשימוש ב"תקנים וירטואליים". על מ"י ומג"ב לקבוע את הדרכים לשמירת הכוננות והכשירות במערך המילואים וליישמן הלכה למעשה. בנוסף לזאת, על המטה הארצי להחליט על גורל מערך הפלוגות לביטחון אישי, שהוקמו כמערך זמני, ובכלל זה הסדרת מעמד השמ"זים.

פרק שני

המשאב האנושי

המשאב האנושי

פעולות הביקורת

נבדק הטיפול בכלואים בשני בסיסי הכליאה של צה"ל: בסיס כליאה 394 בצריפין (כלא 4) ובסיס כליאה 396 בסמוך לעתלית (כלא 6), בחדרי המשמר של המשטרה הצבאית ובתאי המעצר ליד בתי הדין הצבאיים. נבדקו בעיקר תנאי הכליאה, הטיפול הרפואי, שירותי הסניגוריה הצבאית, כבילת כלואים באזיקים וכן פעילות מערך הנקרא "גורמי חזרה לשירות תקין" (מערך גחל"ת), שייעודו העיקרי הוא להחזיר את הכלואים לשירות תקין בצה"ל בתום ריצוי עונשם. הביקורת נערכה בעיקר באגף כוח אדם במטכ"ל, במפקדת קצין המשטרה הצבאית הראשי, במפקדת הפרקליט הצבאי הראשי ובשני בסיסי הכליאה. במהלך הביקורת הפיץ משרד מבקר המדינה שאלון בקרב כלואים בשני בסיסי הכליאה.

נבדק מערך משרתי הקבע במימון גופים אזרחיים (תקני קבע ייחודיים), בין היתר, בהיבטים של הקצאת התקנים של משרתי הקבע, תהליכי אישורם במשרד הביטחון ובצה"ל וההתחשבות בגינם. כמו כן נבדקו מנגנוני הבקרה שמקיימים משרד הביטחון וצה"ל על תקנים אלה. הביקורת נערכה במשרד הביטחון: באגף התקציבים, באגף הכספים, במינהל למחקר פיתוח אמצעי לחימה ותשתית טכנולוגית; בצה"ל: באגף התכנון, בחיל האוויר והחלל ובזרוע היבשה. ביקורות השלמה נערכו במשרד האוצר, במשרד הפנים, בשירות הביטחון הכללי, במוסד למודיעין ותפקידים מיוחדים וביחידת מתאם הפעולות בשטחים.

נבדקו שני נושאים הקשורים לפעילות של צה"ל לצמצום שיעורי הפטור לפני תום שירות החובה: האחד, מאפייני השירות הצבאי של חיילים שהמשיכו לשרת לאחר שהיו מועמדים לשחרור לפני תום השירות; והשני, סוגיות בנושא אישור פטור בשל אי-התאמה לשירות צבאי באמצעות ועדת התאמה לשירות. הביקורת נערכה במטה הכללי, בזרוע האוויר והחלל ובזרוע היבשה.

נערכה ביקורת על היבטים הקשורים לשירות של חיילי חובה ביחידות שמחוץ לצה"ל, תוך התמקדות במסגרות שאינן עוסקות במשימות צבאיות-ביטחוניות מובהקות – במשטרת ישראל, במשרד החינוך ובמשרד הביטחון. כמו כן, נבדק הבסיס המשפטי להצבתם של חיילים בחובה בלשכת הקשר "נתיב". הביקורת נערכה במשרד הביטחון, בצה"ל, במשרד לביטחון הפנים, במשטרת ישראל, במשרד החינוך ובלשכת הקשר "נתיב". ביקורת השלמה נערכה במשרד האוצר.

מערך הכליאה בצה"ל

בצה"ל שני בסיסי כליאה: בסיס כליאה 394 בצריפין (להלן - כלא 4); ובסיס כליאה 396 בסמוך לעתלית (להלן - כלא 6). ייעוד בסיסי הכליאה הוא לשאת באחריות לחיילים הכלואים (עצירים, חבושים ואסירים¹²) תוך מגמה לבחון את התאמתם להמשך השירות הצבאי. בראש כל אחד משני בסיסי הכליאה עומד קצין בדרגת סא"ל ולידו פועל מטה. הכלואים בכל בסיס כליאה מאורגנים בפלוגות כליאה. קצין המשטרה הצבאית הראשי (להלן - קמצ"ר) נושא, בין השאר, באחריות להפעלת בסיסי הכליאה ולאחזקתם. לפי נתוני מפקדת קמצ"ר (להלן - מקמצ"ר), מספר הכלואים בשני בסיסי הכליאה גדל משנת 2005 עד לשנת 2007 בכ-10%: מ-14,400 ל-16,000. בשנת 2008 הייתה אמנם ירידה של כ-6.7% במספר הכלואים בשני בסיסי הכליאה, שעמד על 14,919 כלואים, אולם הייתה עלייה של 14.4% במצבה הממוצעת היומית של כלואים בשני בסיסי הכליאה: מ-848 כלואים ליום בשנת 2007 ל-970 כלואים ביום בשנת 2008.

בשנת 1997 השתלטה קבוצה של כלואים מכלא 6 על הסגל של אחת מהפלוגות ותפסה בני ערובה. ועדת חקירה מונתה לחקור את האירוע (להלן - ועדת עשהאל¹³), ולאחריה מונתה בשנת 1999 ועדה מטכ"לית לגיבוש מדיניות הכליאה בצה"ל (להלן - ועדת דקל¹⁴). רוב ההמלצות של שתי הוועדות יושמו. בעקבות אחת מההמלצות של ועדת דקל החל לפעול בכלא 4 בשנת 2003 ובכלא 6 בשנת 2004 מערך הנקרא "גורמי חזרה לשירות תקין" (להלן - מערך גחל"ת), שייעודו העיקרי הוא לתת מענה מקצועי מקיף לטיפול בכלואים, כדי להחזירם לשירות תקין בצה"ל בתום ריצוי העונש ולצמצם את תופעת הכליאה החוזרת.

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל 2008 עד מרס 2009 בדק משרד מבקר המדינה בצה"ל בעיקר את הטיפול בכלואים בשני בסיסי הכליאה. במהלך הביקורת הפיץ משרד מבקר המדינה שאלון ל-275 כלואים בשני בסיסי הכליאה, שאותו החזירו כולם. הכלואים נבחרו על פי רשימת מספרים אקראית. השאלון הקיף שבעה נושאים הנוגעים לטיפול בכלואים.

-
- 12 לפי תקנות השיפוט הצבאי (בתי סוהר צבאיים), התשמ"ז-1987, אסיר - אדם המרצה עונש מאסר, שהטיל עליו בית דין צבאי או בית משפט; חבוש - אדם המרצה עונש מחבוש, שהטיל עליו בית דין צבאי או קצין שיפוט; עציר - אדם הנמצא כדן במשמורת הצבא, ואינו אסיר או חבוש.
 - 13 בראש הוועדה עמד תא"ל אברהם עשהאל, קצין החינוך והנוער הראשי לשעבר.
 - 14 בראש הוועדה עמד תא"ל (במיל') בני דקל, קצין השלישות הראשי לשעבר.

עיקרי הממצאים

כוח אדם

ועדת עשהאל וועדת דקל ציינו את חוסר התאמתו של הסגל בבסיסי הכליאה להתמודד עם האוכלוסייה המורכבת של הכלואים, בעיקר עקב גילם הצעיר של אנשי הסגל וניסיונם המועט. ועדת דקל המליצה, בין השאר, על אזור חלק מהתפקידים במערך הכליאה. בביקורת נמצא, כי כל מדריכי הכלואים וכל הסמלים בבסיסי הכליאה הם חוגרים בשירות חובה, ורק חלק קטן מהקצינים הם בשירות קבע, והמצב הבסיסי בעניין זה לא השתנה בהשוואה למצב שהיה בעת שוועדות עשהאל ודקל בדקו את מערך הכליאה. אף על פי שהרמטכ"ל קבע בדצמבר 1999, כי ראוי ליישם את המלצות ועדת דקל, ההמלצה בדבר אזור חלק מהתפקידים במערך הכליאה לא יושמה עד מועד סיום הביקורת.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי גילם הצעיר וחוסר ניסיונם המצטבר של אנשי הסגל עלולים להשליך על ההתמודדות היום-יומית שלהם מול הכלואים. עניין זה מקבל משנה תוקף נוכח הממצאים שעלו מהשאלונים בנוגע ליחס המפקדים כלפי הכלואים. כך, בתשובותיהם של הכלואים ל"שאלה הפתוחה" בשאלונים בנוגע ליחס המפקדים אליהם, העלו 62.8% מבין 86 הכלואים בכלא 4 ו-39.7% מבין 63 הכלואים בכלא 6, שהשיבו על שאלה זאת, טענות, לעתים קשות, על יחס הסגל כלפיהם; עניין המחייב בפני עצמו בדיקה ובירור יסודיים.

ליקויים באסמכתה לכליאה

לפי נתונים שמסר מדור הדין המשמעותי במפקדת הפרקליט הצבאי הראשי (להלן - מפצ"ר) למשרד מבקר המדינה, במהלך שנת 2008 התקבלו אצלו כ-1,700 פניות לבירור חוקיות הליך הדין המשמעותי. בפסקים (החלטות שניתנו בדין משמעותי) שנגעו למחבוש, החליט המדור לבטל את הפסק או להמתיק את עונשי המחבוש בכ-570 מקרים. בתשעה מקרים אחרים, שבהם סיימו כבר הכלואים לרצות את עונשם, הורה המדור לפצות את החיילים על ימי מחבוש שריצו בפועל בגין ליקוי בהליך המשמעותי. משרד מבקר המדינה העיר, כי תשעה המקרים דלעיל חמורים, כיוון שמדובר בשלילת חירות שלא כדין, והם מחייבים בדיקה ותחקור כדי למנוע הישנות מקרים כאלה.

תנאי הכליאה והמחיה של הכלואים בכלא 4 ובכלא 6

1. **תשתית פיזית** - שני בסיסי הכליאה נמצאים במתקנים ישנים בעלי תשתית פיזית ישנה מאוד, שאינה נותנת מענה סביר לחיילים הכלואים, כגון תשתית ביוב מיושנת, הגורמת לסתימות ולהצפות, ומערכת חשמל שאינה עומדת בעומס וגורמת להפסקות חשמל רבות. משנת 2000 נדונה בצה"ל תכנית להקים קריה משפטית וכלא מרכזי חדשים, אולם עד מועד סיום הביקורת טרם התקבלה החלטה על בנייתם. במסמכי מקמצי"ר צוין בעניין זה, כי כיוון שהנושא עומד על הפרק שנים מספר, אין משקיעים בתשתיות בבסיסי הכליאה. משרד מבקר המדינה מעיר, כי במצב זה נגרמת פגיעה קשה ומצטברת בתנאי הכליאה בשני בסיסי הכליאה.

2. **תנאי הכליאה** - א. פלוגה לכליאת נשים קיימת בכלא 4 בלבד, ובה 70 מקומות כליאה בסך הכול. קיבולת זו איננה עומדת בצרכים של צה"ל במקומות כליאה לחיילות, ורבות מהן ממתונות ביחידותיהן פרק זמן ממושך ממועד הפסק שבו קיבלו עונש מחבוש ועד להגעתן לכלא 4. כמו כן, היו מקרים שבהם מפקדים התקשרו לכלא 4 כדי לבדוק אם יש מקום בפלוגת הכליאה לנשים, לפני שהטילו עונש מחבוש על החיילות.

ב. ההפרדה הנדרשת בין סוגי הכלואים (עצירים, חבושים ואסירים) איננה נשמרת בשני בסיסי הכליאה בכל הנוגע לעצירים לפני משפט. זאת, בשל המספר הגבוה של עצירים לפני משפט בכל זמן נתון; בשל התמשכות ההליך המשפטי כשרק בסימום, כאשר ניתן פסק דין, עובר הכלוא לסטטוס של אסיר; ונוכח מצוקת מקומות הכליאה.

3. **כבילת כלואים באזיקים** - בתקנות השיפוט הצבאי (בתי סוהר צבאיים), התשמ"ז-1987 (להלן - תקנות בתי סוהר צבאיים) נאמר, בין השאר, כי לא ייכבל כלוא באזיקים אלא אם כן סבור נותן ההוראה כי הכבילה הכרחית למניעת פגיעה גופנית בכלוא, באדם אחר או ברכוש, או למניעת בריחה. נתוני השאלונים מלמדים, שרוב הכלואים מבין 260 המשיבים בשני בסיסי הכליאה (כ-80%) נכבלו באזיקים בעת יציאתם לבית הדין הצבאי, וכ-50% מבין 186 המשיבים נכבלו באזיקים בעת יציאתם לטיפול רפואי מחוץ לבסיס הכליאה. נמצא, כי הכלואים נכבלים באופן גורף, בניגוד לאמור בתקנות בתי סוהר צבאיים ובניגוד להוראת קמצ"ר בנושא "נוהל כבילת כלוא באזיקים". גורמים שונים במקצת ובבסיסי הכליאה הצביעו אמנם על חשש מפני בריחה של כלואים כסיבה לכבילת כלואים, אולם בכבילת הכלואים באזיקים באופן גורף יש משום פגיעה מהותית בהם, כיוון שנגרמות לחיילים השפלה ופגיעה בכבודם. כבילתם מעצימה את העלבון והבושה כאשר בחצר בית הדין הצבאי נוכחים בני משפחותיהם.

4. **הטיפול הרפואי לכלואים** - בכל אחד משני בסיסי הכליאה קיימת מרפאה, הנותנת טיפול רפואי לכלואים ולסגל, ובמסגרת כל מרפאה פועלת גם מרפאת שיניים. תשובות הכלואים לשאלונים בנוגע לטיפול הרפואי מצביעות על רמת שביעות רצון נמוכה מאוד שלהם מהטיפול הרפואי בשני בסיסי הכליאה.

5. **הקשר בין הכלואים ובין הסניגורים הצבאיים שלהם** - הנתונים שנאספו מהשאלונים שהופצו לכלואים מצביעים על שביעות רצון נמוכה של הכלואים מהקשר שלהם עם הסניגורים הצבאיים: כ-62% מבין 199 המשיבים בשני בסיסי הכליאה לא היו מרוצים כלל או שלא היו כל כך מרוצים מהקשר עם הסניגורים הצבאיים.

6. **הטיפול בבקשות להקלה בעונש של כלואים** - משרד מבקר המדינה בדק את משכי הטיפול בבקשות של כלואים להקלה בעונש שבסמכות ראשי המחוזות השיפוטיים¹⁵. נמצא, כי בתשע בקשות מתוך 38 שנבדקו (כ-23.7%) נמשך הטיפול מהיום שבו הגיעה הבקשה ללשכת האלוף הרלוונטי ועד קבלת התשובה עליהן מעבר ל-30 ימים, כנדרש. כלואים אלה השתחררו מהכלא בטרם קיבלו תשובה על בקשתם להקלה בעונש. יתר הבקשות להקלה בעונש נענו בשלילה.

15 לפי פקודת מטכ"ל 33.0314, ראש מחוז שיפוט הוא מפקד פיקוד מרחבי, מפקד זרוע האוויר והחלל, מפקד זרוע היבשה או מפקד זרוע הים - לפי המקרה.

7. **המזון ותנאי התברואה בבסיסי הכליאה** - הנתונים העולים בתשובות לשאלונים מצביעים על שביעות רצון נמוכה מאוד מהמזון שמקבלים הכלואים: כ-92% מבין 163 המשיבים בכלא 4 אינם שבעי רצון כלל או לא כל כך שבעי רצון; בכלא 6 הגיע שיעור הבלתי מרוצים לכ-80% מבין 108 המשיבים על שאלה זאת. נתוני השאלונים מלמדים גם על שביעות רצון נמוכה מאוד של הכלואים מתנאי התברואה בשני בסיסי הכליאה.

פעילות מערך גחל"ת

עיקר הפעילות של מערך גחל"ת היא אבחון כלואים בשירות חובה, שעל בסיסו מגובשת תכנית התערבות שמטרתה העיקרית היא להחזיר את הכלואים לשירות תקין בצה"ל ולהקטין את ממדי הכליאה החוזרת. מערך גחל"ת אחראי גם לפעילות חינוך והעשרה של הכלואים בבסיסי הכליאה, לרבות אלה הנעשות על ידי הסגל בשני בסיסי הכליאה. בשנת 2008 אבחן מערך גחל"ת 2,469 כלואים: כ-61% מהם היו ילידי הארץ; כ-27% - ילידי חבר המדינות; כ-8% - ילידי אתיופיה; וכ-4% - אחרים. נתונים של מערך גחל"ת מלמדים, כי בשנת 2008 הייתה ירידה משמעותית בהיקפי הפטור של הכלואים מהשירות הצבאי וירידה משמעותית בתופעה הכליאה החוזרת בהשוואה לשנת 2007.

חלק מפעילות מערך גחל"ת מוקדש לטיפול בכלואים בני העדה האתיופית. אף על פי שבשנת 2008 הייתה ירידה בשיעורם לעומת שנת 2007, שיעור זה עדיין גבוה ביחס לשיעורם של חיילים בני העדה האתיופית בצה"ל, שעומד על 2.9%. כ-80% מהחיילים בני העדה האתיופית, שנכלאו במהלך שנת 2007, חזרו לכלא למעלה מפעם אחת. הסיבה העיקרית המובילה אותם לבסיסי הכליאה היא ההיעדרות מהשירות הצבאי בלי רשות כתוצאה מקשיים משפחתיים וכלכליים חמורים מאוד. בבסיסי הכליאה מתקיימת פעילות שמטרתה לקדם ולעודד את הכלואים מבני העדה האתיופית לחזור לשירות צבאי תקין.

להלן הממצאים העיקריים שהועלו מבדיקת מספר היבטים בפעילות מערך גחל"ת:

1. **מיסוד הפעילות של מערך גחל"ת בפקודות הצבא** - במועד סיום הביקורת טרם נעשה דבר למימוש סיכום עקרוני שהתקבל באגף כוח אדם במטכ"ל (להלן - אכ"א) בינואר 2008 בנושא מיסוד נוהלי מערך גחל"ת, ובמיוחד עיגון הסמכויות של מערך גחל"ת בהוראות הקבע של אכ"א.

2. **המעקב והבקרה אחר כלואים שהשתחררו מבסיסי הכליאה** - על פי פקודות הקבע של מערך גחל"ת, כלוא שעובר אבחון יטופל על ידי המערך עד שחרורו מצה"ל. המעקב והבקרה של מערך גחל"ת אחר יישום הנחיותיו לגבי כלואים שהשתחררו משני בסיסי הכליאה וממשיכים לשרת ביחידות הם חלקיים, ואין מעקב אחר מהלך כל שירותו של החייל עד לשחרורו מצה"ל.

3. **פעילות מערך גחל"ת בתחום חינוך והעשרה לכלואים** - בחודשים יולי עד ספטמבר 2008 נעשתה בכלא 4 פעילות חינוכית בהיקף קטן באופן משמעותי בהשוואה לנדרש.

תאי המעצר בבתי הדין הצבאיים

בכל אחד מבתי הדין הצבאיים בשלושת מחוזות השיפוט: צפון, מרכז, דרום וזרוע היבשה, קיים תא להחזקת כלואים בזמן המתנתם לדיון המשפטי בעניינם עד להחזרתם לחדרי המשמר הצבאיים או לבסיסי הכליאה. ב-10 ימים מבין 23 ימים שבהם התקיימו דיונים בבית הדין הצבאי של מחוז מרכז, בחודשים יולי ואוגוסט 2008, עלה מספר הכלואים על הקיבולת המרבית, שהיא 30 כלואים. בחמישה ימים הגיע מספר הכלואים ללמעלה מ-40 איש, וביום מסוים אף ל-54. מסיבה זאת הוחזקו כלואים ברכב הליווי עד להבאתם לדיונים המשפטיים או לפגישה עם הסניגור שלהם.

סיכום והמלצות

הכלואים בבסיסי הכליאה הם חיילים שנענשו בשלילת חירותם לתקופות שונות בשל עברות שביצעו. רובם נכלאו בשל עברה של היעדרות מהשירות הצבאי שלא ברשות, הנובעת בדרך כלל מקשיים כלכליים קשים של משפחותיהם או בשל קשיים שלהם להסתגל למסגרת הצבאית. שלילת חירותם אינה שוללת מהם את הזכות לתנאים פיזיים נאותים ואינה מצדיקה פגיעה בזכויותיהם הבסיסיות.

משרד מבקר המדינה מציין את המאמצים שהשקיעו ומשקיעים מקמצ"ר וסגלי כוח האדם בבסיסי הכליאה בשנים האחרונות בתחום הטיפול בכלואים ואת השיפורים שנעשו בעקבות המלצות הוועדות שהוזכרו לעיל.

עם זאת עלה בביקורת, שהתשתית הפיזית בשני בסיסי הכליאה אינה נותנת מענה סביר לחיילים הכלואים ותנאי כליאתם קשים. קיימת גם פגיעה בזכויות בסיסיות של הכלואים בעיקר בכל הנוגע לטיפול הרפואי בהם בבסיסי הכליאה, בכבילות הגורפת באזיקים ביציאה מבסיסי הכליאה, בזמינותם ונגישותם של הסניגורים הצבאיים, בטיפול בבקשותיהם להקלה בעונש, במזון המוגש להם ובתנאי התברואה בשני בסיסי הכליאה.

לגילם הצעיר של אנשי הסגל בשני בסיסי הכליאה ולחוסר ניסיונם המצטבר עלולה להיות השלכה על התמודדותם היום-יומית מול הכלואים. כל מדריכי הכלואים וכל הסמלים הם חוגרים בשירות חובה ורק חלק קטן מהקצינים הם בשירות קבע, והמצב הבסיסי בעניין זה לא השתנה מאז ההמלצות של ועדות עשהאל ודקל.

נוכח הממצאים שהועלו בדוח ביקורת זה, על אכ"א, על מפצ"ר ועל מקמצ"ר לתקן את הליקויים שהועלו, ובמיוחד לנקוט את הפעולות הבאות:

א. ראוי שאכ"א יפעל לשיפור סגלי כוח האדם, ובמיוחד מדריכי הכלואים, ברוח המלצות ועדות עשהאל ודקל והחלטת הרמטכ"ל בעקבותיהם, כדי לאפשר את המענה למורכבות המשימה המוטלת עליהם.

ב. ראוי שתוכן ותתוקצב תכנית מינימום לשיפור הכרחי של התשתית בשני בסיסי הכליאה, שתאפשר תנאי מחיה סבירים לכלואים.

ג. על אכ"א ומקמצ"ר לבצע בדיקה יסודית בנושא כבילות הכלואים באזיקים בעת יציאתם מבסיסי הכליאה לבתי הדין הצבאיים, וליישם את הוראת קמצ"ר בנושא זה ככתבה וכלשונה. כמו כן עליהם לבצע בדיקה יסודית בכל הנוגע לטיפול הרפואי הניתן

לכלואים, ובכל הנוגע למזון המוגש להם, בעיקר בכלא 4, ולתנאי התברואה שלהם בשני בסיסי הכליאה. ראוי גם שהסניגור הצבאי הראשי ומפצ"ר יבררו את טענות הכלואים בנוגע לזמינותם ולנגישותם של הסניגורים הצבאיים לכלואים.

לבסוף, הנתונים בנוגע לפעילות מערך גחל"ת מצביעים על הישגים בפעילותו והוא אכן תורם להחזיר כלואים רבים לשירות צבאי תקין ולהקטנת שיעורי הכליאה החוזרת. אולם ראוי שאכ"א יבחן וינתח את הסיבות להיקפי הכליאה, תוך בחינת השיעור הגבוה של כלואים בני העדה האתיופית ויוצאי חבר המדינות, ואם קיימות דרכים לצמצמם, במיוחד בעברה של היעדרות מהשירות הצבאי שלא ברשות, שבגינה נכלאו כשני שלישים מהכלואים.

מערך משרתי הקבע במימון גופים אזרחיים (תקני קבע ייחודיים)

חיילי צה"ל בשירות קבע ממלאים משימות ותפקידים ביטחוניים-לאומיים, בין היתר, במסגרות שמחוץ לסדר הכוחות הצה"לי (להלן - גופים חיצוניים), וזאת בעיקר במקרים של צה"ל יש עניין שתפקידים אלה יאוישו על ידי חייליו. לשם כך, מקצה צה"ל תקני קבע ייחודיים (להלן - תק"י)¹⁶ מתוך מאגר שיאי כוח האדם¹⁷ העומד לרשותו. תקנים אלה מאושרים על ידי אגף התכנון שבמטכ"ל (להלן - אג"ת) וממומנים על ידי הגופים החיצוניים.

בסוף שנת 2008 היו בצה"ל כ-1,400 תק"י¹⁸, וביניהם אלופ אחד, חמישה תתי-אלופים, 19 אלופי-משנה, 155 סגני-אלופים ומאות רבי-סרנים וסרנים. חלק מהתקנים הוקצו לטובת ארגונים או פרויקטים מסוימים, וחלק אחר למילוי תפקידים ולמשימות מוגדרות. בשנת 2008 חייב משרד הביטחון (להלן - משהב"ט) את הגופים החיצוניים בגין כלל התק"י בכ-295 מיליון ש"ח.

פעולות הביקורת

בחודשים יוני 2008 עד ינואר 2009 בדק משרד מבקר המדינה את הניהול והתקצוב של מערך התק"י בצה"ל, בין היתר, בהיבטים של מדיניות הקצאתם ותהליכי אישורם בצה"ל ובמשהב"ט (להלן - מערכת הביטחון), ההתחשבות בין מערכת הביטחון לבין הגופים החיצוניים, וכן מנגנוני הבקרה שמקיימת מערכת הביטחון על התק"י. הביקורת נערכה במשהב"ט: באגף התקציבים (להלן - את"ק)¹⁹, באגף הכספים, במינהל למחקר, פיתוח אמל"ח ותשתית לייצור (להלן - מפא"ת); בצה"ל: באג"ת, בחיל האוויר והחלל ובזרוע היבשה. ביקורות השלמה נערכו במשרד האוצר, במשרד הפנים, בשירות הביטחון הכללי, במוסד למודיעין ותפקידים מיוחדים וביחידת מתאם הפעולות בשטחים.

16 בדוח זה ההתייחסות למונח תק"י היא הן לתקנים והן למשרתי הקבע המוצבים בהם, בהתאם לנסיבות.

17 על פי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, "שיא כוח אדם" - מספר מרבי של משרות שבהן ניתן להעסיק עובדים קבועים, זמניים וארעיים, למעט עובדים ארעיים למשימה חולפת המועסקים עד 120 ימים.

18 בסוף 2008 היוו התק"י אחוזים בודדים מכלל משרתי הקבע.

19 ראש את"ק במשהב"ט הוא קצין בכיר בצה"ל, המשמש גם כיועץ הכספי לרמטכ"ל. כראש אגף התקציבים הוא כפוף למנכ"ל משהב"ט, וכיועץ הכספי לרמטכ"ל הוא כפוף לרמטכ"ל. בדוח זה מתייחסת הביקורת לפעילות יחידת היועץ הכלכלי כאל פעילות את"ק.

עיקרי הממצאים

תהליך אישור תק"י

צה"ל לא קבע נהלים המפרטים את הכללים בנוגע לאישור הצורך בתק"י. מצב זה מאפשר אישור תק"י שלא לצורך, תוך דלדול מאגר שיאי כוח אדם העומד לרשות צה"ל, או לחלופין, יש בו כדי להביא לדחייה לא מוצדקת של בקשות גופי צה"ל וגופים חיצוניים²⁰ לאישור תק"י, תוך פגיעה בפעילותם ובבקרה של אג"ת על תהליך אישורם.

חלק מהתק"י ממלאים תפקידים בעלי מאפיינים אזרחיים מובהקים, כגון תפקידים במערך הכספי, בתחום המינהלי ובתפקידי מטה. לא נמצא כי אג"ת בחן את החלופה של אישור תפקידים על ידי תק"י, אל מול החלופה לאישורם על ידי אזרחים.

הקצאת תק"י ממאגר שיאי כוח האדם של צה"ל

ככלל, צה"ל אינו מקבל שיאי כוח אדם תמורת אלה שהקצה כתק"י לגופים חיצוניים. זאת, גם כאשר מדובר בתק"י שמפעילים גופים חיצוניים המתקצבים בתקציב המדינה, דוגמת משרדי ממשלה.

משרד האוצר ונציבות שירות המדינה לא קבעו מדיניות ולא פרסמו כללים בנושא, ובכלל זה את האפשרויות: להקפיא שיאי כוח אדם בגופים המתקצבים כנגד קבלת תק"י, כך שלא ניתן יהיה לעשות בהם שימוש; לאישר שיאים של גופים אלה בתק"י; להפעיל בהם תק"י מעבר לשיאים העומדים לרשותם; או להעביר מהגופים המתקצבים לצה"ל את שיאי כוח האדם בגין התק"י שקיבלו. בהיעדר כללים בנושא, יש גופים חיצוניים שמקפידים שיאים כנגד קבלת תק"י ויש כאלה שאינם עושים כך.

קביעת שיא כוח אדם קבע מובהק בצה"ל

שיא כוח אדם קבע מובהק²¹ בצה"ל נקבע בהתאם לסיכום בין אגף התקציבים במשרד האוצר לבין את"ק מאוקטובר 2003, ומנוהל על ידי אג"ת. משך שנים מחלקות התכנון והארגון באג"ת, העוסקות בתכנון ובהקצאת כוח האדם בצה"ל, לרבות תק"י, לא היו מודעות למסגרות שיאי כוח אדם קבע מובהק שעמדו לרשות צה"ל על פי הסיכום האמור. בפועל, העמיד את"ק לאג"ת מסגרות שיאי כוח האדם קבע מובהק, שהיו נמוכות מהמסגרות שבסיכום. מנתוני את"ק עולה, כי בשנים 2007 ו-2008 הוא הותיר בידיו עתודות של מאות שיאי קבע מובהק ללא ידיעת המחלקות האמורות באג"ת.

קביעת מסגרת חלקית של שיאי כוח אדם, ללא ידיעת הגורמים הנוגעים באג"ת, העוסקים בתכנון ובהקצאת כוח אדם, יש בה כדי להשפיע על שיקוליהם בשגרה,

20 בקשות הגופים החיצוניים להקצאת תק"י מועברות לאישור אג"ת באמצעות גופי צה"ל, או בצורה בלתי אמצעית, לפי העניין.

21 השיא מתייחס לנגדים בדרגות רס"ר ומעלה, לקצינים בדרגות רס"ן ומעלה ולאזרחים עובדי צה"ל תקינים.

בבואם להחליט על אישור או על דחייה של בקשות גופי צה"ל להקצאת תקנים, לרבות תק"י, וזאת נוכח יתרת כוח האדם המצומצמת שבידיהם.

קביעת תעריף להתחשבות עם גופים חיצוניים

1. על אף העיקרון העולה מהוראות משהב"ט, ולפיו גוף חיצוני ישלם לצה"ל את מלוא עלות התק"י, התעריף להתחשבות עם גופים חיצוניים שקובע את"ק אינו מגלם את כלל העלויות שחלות על צה"ל.

בעת חיוב גופים חיצוניים בגין תק"י השתתפות²² את"ק עושה שימוש בתעריפי התחשבות לא אחידים, שלעתים כוללים מרכיב גמלה ולעתים לא. כמו כן, אין באת"ק נוהלי עבודה בדבר אופן קביעת התעריף להתחשבות עם הגופים החיצוניים המתוקצבים בתקציב המדינה, המפעילים את התק"י.

2. התעריף להתחשבות, שאת"ק גובה מגופים חיצוניים שאינם מתוקצבים בתקציב הביטחון, כולל מרכיב גמלה. בשנת 2008 תמחר את"ק מחדש מרכיב זה. התברר, כי משך שנים גבה משהב"ט מהגופים החיצוניים בגין עלות תק"י סכומים הנמוכים משמעותית מאלו המתחייבים, המסתכמים במיליוני ש"ח.

עד סוף 2007, תשלום הגמלאות לפורשי צה"ל שולם ברובו המוחלט על ידי משרד האוצר. למרות זאת, את"ק לא דיווח לו אודות ההכנסות שגבה מהגופים החיצוניים בגין מרכיב הגמלה, וממילא לא העביר הכנסות אלה לרשותו. בכך הגדיל את"ק בצורה לא תקינה את תקציב הביטחון בעשרות מיליוני ש"ח בשנים האחרונות, על חשבון תקציב המדינה. הדבר התאפשר נוכח ליקויים בבקרה מצד אגף התקציבים במשרד האוצר על התנהלות את"ק. על כן, ראוי שמשרד האוצר יפעל מול משהב"ט להחזרת הכנסות אלה לאוצר המדינה.

תק"י בפרויקטים ביטחוניים של שיתוף פעולה עם מדינות זרות

חלק מהתק"י עוסקים בפרויקטים של שיתוף פעולה ביטחוני בין מדינת ישראל למדינות זרות, המתבצעים בתעשיות הביטחוניות. במפא"ת, העוסק בייזום ובקידום של פרויקטים אלה, אין נהלים בנושא קביעת גובה תשלום התעשיות למשהב"ט בגין תק"י בהתחשב במכלול הנתונים הרלוונטיים, ובכלל זה העלות שמשלם מפא"ת לצה"ל בגינם והתועלת שיש לצה"ל מביצוע הפרויקט.

בתקציב הביטחון מנוהל סעיף הכנסה אחד, המרכז את כלל הכנסות מפא"ת בגין התקורות הניהוליות בפרויקטים של שיתוף פעולה עם מדינות זרות, ובכלל זה ההכנסות בגין תק"י. שיטת רישום זו של הכנסות בגין תק"י אינה מאפשרת קיום בקרה תקציבית ראויה - לא מצד מפא"ת ולא מצד את"ק.

22 תקנים, שההוצאה עבורם ממומנת על ידי גופים המתוקצבים בתקציב המדינה, פרט לאלה המתוקצבים בתקציב הביטחון.

סיכום והמלצות

המשאב האנושי בצה"ל הוא חשוב ויקר ביותר. לכן, נדרשת בחינה מעמיקה והגדרה מחייבת של אמות המידה לניהול מערך ייחודי של חיילי צה"ל בשירות קבע, הממלאים משימות ותפקידים ביטחוניים-לאומיים, בין היתר, במסגרות שמחוץ לסדר הכוחות הצה"לי. במקרים אלה, נדרשות בחינות יסודיות של הוכחת האינטרס הצה"לי בביצוע המשימות, כנגזר מייעודו, שבהן יעסקו החיילים, ושל כללי ההתחשבות עם הגופים החיצוניים, הנושאים בעלותם; כל זאת, כדי להבטיח כי צה"ל לא ייפגע עניינית וכלכלית מהצבתם של החיילים, אלא אף יפיק תועלת מהעסקתם. בהקשר זה, ראוי גם שמשרד האוצר ייתן דעתו להבטחת האינטרס המשקי בנוסף לזה הצה"לי.

כפי שעלה בדוח ביקורת זה, אישור תקני הקבע הייחודיים, הקצאתם וההתחשבות בגינם בצה"ל ובמשרד הביטחון התנהלו משמעותית בצורה בלתי תקינה, תוך פגיעה בכללי המינהל התקין, ללא מסגרת ברורה של אמות מידה וללא שיתוף משרד האוצר בתחומים הנוגעים לו. הדבר מקבל משנה חשיבות נוכח מאות אנשי הקבע שהוצבו כתקני קבע ייחודיים, ונוכח עלותו הגבוהה של מערך זה, המסתכמת במאות מיליוני ש"ח בשנה.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח מכלול הליקויים שעלו בביקורת, על צה"ל לערוך בחינה מקיפה בנושא מערך תקני הקבע הייחודיים, יעדיו ומטרותיו, ובכלל זה: ניתוח הצרכים בתקנים אלה והתאמתם לאינטרס הצה"לי, בין היתר, בהשוואה לחלופות אחרות; בדיקת אופן קביעת העלויות והתועלות שיש לצה"ל מהצבת משרתי קבע לפעילות בגופים חיצוניים מסוגים שונים; וקביעת מדיניות וכללים להתחשבות עם הגופים החיצוניים השונים. כמו כן, על משרד האוצר לבחון את המשמעויות המשקיות שיש להצבת תקני קבע ייחודיים בתפקידים שבהם ניתן להעסיק אזרחים, בעיקר בהתייחס להתחייבות המדינה לתשלום הגמלאות של משרתי הקבע בהשוואה לעובדים אזרחיים.

מתן פטור משירות חובה לפני תום השירות

צה"ל משחרר לעתים ובנסיבות מיוחדות חיילים משירות חובה לפני תום שירות זה. הסיבות העיקריות לשחרור חיילים מהמשך שירות החובה הן סיבה רפואית-נפשית וסיבת אי-התאמה. חיילים משוחררים מצה"ל מסיבה רפואית-נפשית על ידי ועדה רפואית של צה"ל לאחר שקציני בריאות נפש (להלן - קב"ן או קב"נים) ממליצים בפני רופאים פסיכיאטרים בעניין הטיפול הנדרש בחיילים והמשך שירותם בצה"ל. במסגרת מתן פטור מסיבת אי-התאמה יחידות מפנות חיילים שאינם מתאימים לשרת בצה"ל אל ועדות התאמה לשירות (להלן - ועדות התאמה), הפועלות באגפי המטה הכללי ובזרועות (להלן - סמכויות²³). ועדות ההתאמה בוחנות כל מקרה וממליצות בפני מפקד יחידת מיטב²⁴ אם לשחרר את החייל משירות צבאי, והוא מחליט בנושא. סיבות נוספות למתן פטור לחיילים לפני תום שירות חובה הן סיבה רפואית-גופנית וטעמי פרט.

לפי נתונים של אגף כוח אדם בצה"ל (להלן - אכ"א) בנוגע לשחרורים לפני תום שירות חובה של חיילים גברים בשנים 2005 ו-2006, השיעור הכולל של פטור זה בשנת 2005 הגיע ל-17.4% (מדובר באלפי חיילים) מתוך סך כל החיילים שהשתחררו משירות חובה בצה"ל באותה שנה, והוא עלה בשנת 2006 ל-17.7%. הסיבות העיקריות לשיעורי הפטור בשנת 2006 היו: סיבה רפואית-נפשית - 10.3%; ואי-התאמה - 3.9%.

נוכח שיעורי הפטור לפני תום השירות בשנת 2006, החל צה"ל בשנת 2007 בפעילויות שונות במגמה לצמצם שיעורי פטור אלה. במסגרת פעילות זאת הגדיר הרמטכ"ל, רא"ל גבי אשכנזי, יעד של הורדת הפטור לפני תום שירות חובה בשיעור 3% בתכנית הרב-שנתית של צה"ל לשנים 2008-2012 (להלן - תר"ש "תפן"), ובשיעור של 1% בשנת 2008. סגן הרמטכ"ל דאז, אלוף דן הראל, עמד בראש עבודת מטה שמטרתה לצמצם את שיעור הפטור לפני תום שירות חובה, לפי היעד שקבע הרמטכ"ל. לפי נתוני אכ"א ממאי 2009, השיעור הכולל של הפטור לפני תום שירות חובה בשנת 2008 הגיע ל-13.8% (מדובר באלפי חיילים) מתוך סך כל החיילים שהשתחררו משירות חובה בצה"ל באותה שנה - ירידה של כ-4% בהשוואה לשנת 2006 ושל 2.6% בהשוואה לשנת 2007; הירידה הבולטת היא בשיעורי הפטור מסיבה הרפואית-נפשית: 3.8% בהשוואה לשנת 2006 ו-2.5% בהשוואה לשנת 2007.

23 המונח "סמכויות" הוא מונח שבו משתמש צה"ל, ומשמעותו, לפי המילון למונחי צה"ל, אג"ם-תוה"ד, התשנ"ח-1998, מסגרת ארגונית, כגון פיקוד מרחבי, מתקני מטכ"ל או כל גוף אחר שהוחלט להגדירו כך. תפקידי הסמכויות הם, בין היתר, לקלוט כוח אדם, לקדמו ולווסתו, וכן לטפל בבעיות פרט.

24 יחידת מיטב מאחדת שני גופים שפעלו בעבר בנפרד באכ"א ועסקו במיון ובגיוס: מינהל הגיוס ובסיס קליטה ומיון.

פעולות הביקורת

בתקופה מאוגוסט 2008 עד מאי 2009 בדק משרד מבקר המדינה שני נושאים בנוגע למתן פטור לפני תום שירות חובה: האחד, מאפייני השירות הצבאי של חיילים שהמשיכו לשרת לאחר שהיו מועמדים לפטור משירות; והשני, סוגיות בנושא אישור פטור בשל אי-התאמה או אי-התאמה בשל התנהגות רעה וחמורה²⁵, באמצעות ועדות התאמה. הביקורת נערכה בצה"ל.

עיקרי הממצאים

מאפייני השירות הצבאי של חיילים שהמשיכו לשרת לאחר שהיו מועמדים לפטור

1. בספטמבר 2008 קבע סגן הרמטכ"ל, במסגרת עבודת המטה למיצוי כוח אדם ולצמצום הפטור לפני תום שירות חובה, בין השאר, שאכ"א יציג בינואר 2009 תחקיר למיצוי כוח אדם, שבו ייבדק לאן הופנו החיילים שנותרו בשירות ומהי האפקטיביות של העמקת הגיוס וצמצום הפטור האמור. במועד סיום הביקורת, אכ"א עדיין לא הציג תחקיר כזה, כיוון שלא היו עדיין בידיו תבחינים מוגדרים לבחינת יעילות השירות הצבאי של החיילים שנותרו בשירות.

2. משרד מבקר המדינה בדק את מאפייני השירות של חיילים שהמשיכו לשרת לאחר שהיו מועמדים לפטור משירות, בהתייחס לשלוש קבוצות של חיילים:

א. חיילים שלא אושר להם פטור מסיבה רפואית-נפשית ומסיבה של אי-התאמה - לפי נתוני מחלקת בריאות הנפש בצה"ל (להלן - ברה"ן), בשנת 2008, 2,809 חיילים (בעיקר גברים) פנו בבקשה לפטור מסיבה רפואית-נפשית ונענו בשלילה. מנתונים של אכ"א לגבי 163 חיילים, שנבחרו אקראית מבין החיילים שבקשתם נענתה בשלילה, עולה, כי 48 מהם (כ-30%) נעדרו מהשירות לאחר שנקבע שימשיכו לשרת, כתוצאה מנפקדות, מעריקות או מריצוי עונשי מאסר. 26 מהם נעדרו מהשירות 50 עד 379 ימים, והיתר - עד 50 ימים.

בדיקה דומה נעשתה לגבי המשך השירות הצבאי של 105 מבין 346 חיילים (בעיקר גברים) שמפקד יחידת מיטב החליט, בשנת 2007 ועד נובמבר 2008, שלא לפטור משירות צבאי. הבדיקה העלתה, כי לאחר שנקבע שימשיכו לשרת, כשליש מהם נעדרו מהשירות עשרות ועד מאות ימים, כתוצאה מנפקדות, מעריקות או מריצוי עונשי מאסר.

ב. הקבוצה השנייה שנבדקה כוללת חיילים שצברו ימים רבים כתקופה בלתי נמנית שלילית בשל בעיות משמעת (להלן - תב"ן שלילית²⁶). על פי הנחיה של אכ"א על

25 במאי 2007 קבע אכ"א סיבה נוספת לשחרור חיילים לפני תום שירות חובה והיא אי-התאמה בשל התנהגות רעה וחמורה. סיבה זאת נועדה להיות אחד האמצעים לצמצום שיעורי הפטור משירות בנתיב הפטור מסיבה רפואית-נפשית ובנתיב אי-התאמה, ובגינה משוחררים חיילים מצה"ל עקב חוסר מוטיבציה לשרת, הבא לידי ביטוי בהתנהגות בעייתית של החיילים.

26 תב"ן שלילית מתווספת לתקופה שעל החייל לשרת מעבר למועד השחרור המתוכנן שלו, עד שישלים את תקופת השרות הנוספת הנובעת מהתב"ן השלילית.

המפקדים לראיין חיילים שצברו לפחות 90 ימים של תב"ן שלילית, טרם קבלת החלטה אם להביאם בפני ועדת התאמה. בסוף שנת 2008 שירתו בזרוע היבשה, בחיל האוויר והחלל ובאגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה (להלן - אט"ל) בסך הכול 1,545 חיילים שצברו תב"ן שלילית של 120 ימים לפחות, ורובם לא הובאו בפני ועדות התאמה לבדיקת התאמתם להמשך השירות. בבדיקה שנעשתה לגבי 97 חיילים מהם שנבחרו אקראית, נמצא, כי כ-60% מהם לא רואיינו על ידי מפקדיהם כנדרש, כדי לעמוד על ההשלכות של המשך שירותם בצה"ל, עליהם ועל סביבתם, ובהתאם לכך לקבל החלטה אם יש להביאם בפני ועדת התאמה. במצב זה לא מתקיימת הבדיקה הנדרשת בנוגע להתאמת חיילים אלה להמשך שירותם הצבאי.

ג. מעיון ב-103 תיקים של חיילים שעניינם נדון בוועדות התאמה בשנת 2008 והועבר להחלטה של מפקד יחידת מיטב, נמצאו 12 מקרים שבהם קבעו מפקדים הסדרי שירות שלפיהם חיילים שירתו מספר שעות ביום, תוך חריגה משמעותית משעות העבודה המקובלות לפי פקודת מטכ"ל העוסקת בנושא זה. ראוי שפקודות הצבא הן אלה שיאפשרו למפקדים את הגמישות ואת היכולת לקבל החלטות, כדי שיהיה בכך מענה מתאים הן לצורך לסייע לחיילים לסיים את שירותם הצבאי והן לצורך לשמר מסגרת שירות נאותה.

שחרור חיילים מסיבות אי-התאמה

1. א. הפעילות בצה"ל בתחום מתן פטור תוך כדי שירות מסיבות אי-התאמה מתבססת על הוראת קבע של אכ"א משנת 1998 (להלן - הוראת הקבע בנושא ועדות התאמה). חל עיכוב ממושך בעדכון ההוראה והוא לא הסתיים עד מועד סיום הביקורת במאי 2009, כך שהפעילות למתן פטור לפני תום שירות חובה מסיבות אי-התאמה אינה נשענת על מסד נורמטיבי אחיד וברור.

ב. קיים הבדל מהותי בין שיטת הפעלת ועדות ההתאמה והרכבן בחיל האוויר והחלל לבין הוראת הקבע של אכ"א העוסקת בנושא ועדות ההתאמה ושיטת הפעלתן באט"ל ובזרוע היבשה. כך, למשל, לפי הוראת הקבע תפעל ועדת התאמה אחת בכל אגף במטה הכללי או בזרוע. בחיל האוויר והחלל פועלת ועדה בכל כנף ובכל בסיס; בראשות כל ועדת התאמה אמור לעמוד, לפי ההוראה האמורה, קצין שלישות בדרגת סא"ל. בחיל האוויר והחלל עומדים בראשות ועדות ההתאמה מפקדי הכנפות והבסיסים - קצינים בדרגות אל"ם ותא"ל.

סגן הרמטכ"ל קבע באפריל 2008, בין השאר, כי לא יהיה שחרור של חייל מיחידתו בלי שעמד בפני ועדה בראשות קצין בדרגת אל"ם לפחות, שהוא מפקדו של החייל, ואכ"א יפרסם נוהל בנושא עד תחילת מאי 2008. נמצא, כי הנחיה זאת, שקבעה למעשה עיקרון מנחה, ולפיו האחראיות והסמכות בכל הנוגע להמלצה לשחרור חיילים מסיבת אי-התאמה תהיה של מפקדיהם, בדומה לתפיסת הפעלת ועדות ההתאמה בחיל האוויר, לא בוצעה: אכ"א לא פרסם נוהל בנושא, והפעילות בזרוע היבשה ובאט"ל המשיכה להתבצע בהתאם להוראת הקבע בנושא ועדות התאמה ולא לפי הנחיית סגן הרמטכ"ל.

2. אין אחידות בוועדות ההתאמה של שלוש הסמכויות שנבדקו (זרוע היבשה, חיל האוויר והחלל ואט"ל), באופן הטיפול במידע שעליו מבוססות הבקשות לפטור חיילים מהשירות. אין גם העברת מידע ביניהן על היבטים שונים בפעילותן.

3. בהודעות של יחידת מיטב לסמכויות בהתייחס להחלטות של מפקד יחידת מיטב בעניין המלצותיהן, כאשר מדובר בהחלטה השונה מהותית מההמלצה של ועדות ההתאמה - בדרך כלל אין מופיעות ההנמקות של מפקד יחידת מיטב להחלטות. גם ההחלטות של מפקד יחידת מיטב בבקשות של חיילים לעיון חוזר בהחלטותיו, לא נומקו.

סיכום והמלצות

לשירות החובה בצה"ל, הנעשה מתוקף חוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986, יש ערך חיוני מבחינה ביטחונית, ויש לו חשיבות רבה הן לחברה בישראל והן לחיילים עצמם. נוכח ממדי הפטור לפני תום שירות חובה בשנת 2006, ובעקבות יעד שקבע הרמטכ"ל, רא"ל גבי אשכנזי, להורדת שיעור פטור זה, נקט צה"ל פעולות שונות שהביאו לירידה ניכרת בשיעורי הפטור לפני תום השירות, בעיקר מהסיבה הרפואית-נפשית. מעבר לתועלת שצה"ל יכול להפיק משירותם של חיילים אלה, יש בצמצום שיעורי הפטור גם מסר ברור לחיילים ולחברה בישראל, שלפיו צה"ל אינו משחרר בקלות חיילים לפני תום שירות חובה.

צה"ל הגיע להישג משמעותי בצמצום את שיעור הפטור תוך כדי שירות חובה בשנת 2008. לצד ההישג הכמותי המרשים בצמצום שיעורי הפטור, הועלו בדוח זה ממצאים שונים בנוגע למאפייני השירות הצבאי של חיילים שהמשיכו לשרת, לאחר שהיו מועמדים להשתחרר לפני תום השירות, הפוגעים במיצויים של חיילים אלה בשירות הצבאי. הדבר מתבטא בעיקר בהיעדרות מהשירות הצבאי, כתוצאה מנפקדות, מעריקות או מריצוי עונשי מאסר; ובחיילים רבים שצברו תב"ן שלילית של 90 ימים לפחות ולא רואיינו על ידי מפקדיהם כדי לקבל החלטה אם יש להביאם בפני ועדת התאמה. ראוי שאכ"א יבחן את מאפייני השירות של החיילים האמורים כדי לברר אם ניתן למצות טוב יותר את שירותם הצבאי, תוך ליבון גבול ההשקעה בחיילים אלה מול יכולת מיצויים בצה"ל, או בלית ברירה לשחררם מצה"ל.

במסגרת הבחינה האמורה, על אכ"א לקיים פיקוח ובקרה הדוקים אחר הטיפול של היחידות בחיילים בעלי תב"ן שלילית מעל ל-90 ימים, כדי לוודא שננקטות כל הפעולות לבדיקת התאמתם להמשך השירות בצה"ל. נוסף לכך, על אכ"א לבחון את הסדרי השירות המיוחדים שנעשים כדי להשאיר בשירות הצבאי חיילים עם בעיות קשות ולהקל עליהם ככל הניתן בשירותם הצבאי. פעולות אלה הן ראויות כשלעצמן, אולם צריך שתהיינה מעוגנות בפקודות הצבא ובהתאם למאפייני השירות שיקבע צה"ל.

הליקוי העיקרי שעלה מבדיקת הפעילות בתחום מתן פטור משירות חובה עקב אי-התאמה הוא, שפעילות זאת נעשית תקופה ארוכה ללא מסד נורמטיבי ברור, מתוקן ומעודכן, כאשר בפועל מתנהלת פעילות זאת לפי שתי תפיסות שונות לחלוטין: האחת, שנקבעה בהוראת הקבע בנושא ועדות התאמה, שלפיה בראש הוועדות עומדים קציני שלישות, והשנייה, הקיימת בחיל האוויר, ושאותה הנחה למעשה סגן הרמטכ"ל ליישם בכל צה"ל, ולפיה בראש הוועדות עומדים מפקדיהם של החיילים. על אכ"א לסיים את תהליך עדכון הוראת הקבע בנושא ועדות ההתאמה, ולקבוע בה את אופן הפעלת הוועדות ואת הרכבן בכל צה"ל, כדי שהפעילות למתן פטור לפני תום שירות חובה מסיבות אי-התאמה תישען על מסד נורמטיבי אחיד וברור.

שירות חיילי חובה מחוץ ליחידות צה"ל

בדברי ההסבר לתיקון²⁷ חוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986 (להלן - החוק) צוין, כי מאז ראשית ימי המדינה הוטלו על צה"ל, בצד יעדו העיקרי - הגנת המדינה - גם שליחויות ביטחוניות-לאומיות נוספות. החוק קובע מספר מסגרות שבהן יתאפשר שירות של חיילי חובה מחוץ לסדר כוחות (סד"כ) צה"ל - ובהן: משמר הגבול, שירות בתי הסוהר, משטרת ישראל (להלן - מ"י), ושירות מוכר בגופים שתכלית פעילותם היא ביטחון המדינה ותושביה במסגרת משרד הביטחון (להלן - המשרד) ויחידות סמך של המשרד ושל משרד ראש הממשלה (להלן - קטגוריה א'), ושירות מוכר במסגרת משרדי ממשלה נוספים, שתכליתו להשיג יעד ביטחוני-לאומי באחד התחומים שנקבעו בחוק (להלן - קטגוריה ב'). החיילים²⁸ המוצבים במסגרות אלה משרתים ביחידות צבאיות מחוץ לסד"כ הצה"לי (להלן - ימ"ל). בשנת 2008 שירתו ביחידות אלו כ-10,400 חיילים (חוגרים וקצינים) בשירות חובה.

פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2008 - מרס 2009 בדק משרד מבקר המדינה היבטים הקשורים לשירות של חיילי חובה בימ"לים. הביקורת התמקדה בשירותם של חיילי חובה המשרתים במסגרות שאינן עוסקות במשימות צבאיות-ביטחוניות מובהקות - במ"י, במשרד החינוך ובמשרד - המהווים מעל לשליש מסך החיילים המשרתים בימ"לים. בחודשים מאי ואוקטובר 2009 נבדק הבסיס המשפטי להצבתם של חיילים בחובה בלשכת הקשר "נתיב". הביקורת נערכה במשרד: באגף ארגון, בקרה ומינהל (אגף אב"ם), באגף הביטחוני-חברתי ובאגף היועץ המשפטי למערכת הביטחון (להלן - אגף היועמ"ש); בצה"ל: באגף התכנון (אג"ת) ובאגף כוח אדם (אכ"א); במשרד לביטחון הפנים, במ"י, במשרד החינוך ובלשכת הקשר "נתיב" (להלן - "נתיב"). ביקורת השלמה נערכה במשרד האוצר.

עיקרי הממצאים

מקורות כוח האדם בצה"ל

על פי נתוני צה"ל, בשנים הקרובות צפוי מחסור במקורות כוח אדם בשירות חובה של אלפי חיילים. לדעת צה"ל, המענה למחסור זה הוא, בין היתר, על ידי מיצוי מרבית של כוח האדם, והגדלת מקורות כוח האדם בשירות חובה, לרבות הקטנת היקף החיילים המשרתים מחוץ לסד"כ.

27 הצעת חוק שירות ביטחון (תיקון מס' 8), התשנ"א-1994.

28 ברוח זה, המונח חיילים מתייחס גם לחיילות.

בחינת סוגיית שירות חיילי חובה מחוץ ליחידות צה"ל

ועדת בן בסט²⁹, שבחנה את סוגיית קיצור שירות החובה בצה"ל, המליצה בינואר 2006, בין היתר, "להימנע משימוש בחיילי חובה להספקת שירותים ציבוריים אחרים כגון: משטרה, חינוך, בריאות וכדומה". בפברואר 2006 הטילה הממשלה על שר הביטחון לבחון, יחד עם משרדי הממשלה והגופים הנוגעים לעניין, את ההמלצה בדבר הפסקת שירות חיילי החובה מחוץ לסד"כ צה"ל, ולהציג לממשלה הצעות ליישומה. לאחר שצוות פנימי של מערכת הביטחון המליץ על צמצום משמעותי של השירות מחוץ ליחידות צה"ל, התכנס במאי 2008 צוות בין-משרדי לבדיקת הסוגיה. במועד סיום הביקורת, מעל לשלוש שנים מאז החלטת הממשלה, עבודת הצוות הבין-משרדי טרם הסתיימה.

שירות חובה במ"י

1. לצורך עמידה במשימות מ"י וכדי לפתור את בעיות המחסור בכוח אדם ובתקציב, הוקצו למ"י חיילי חובה, המוצבים ברובם ביחידות הסיוור המבצעיות. ממסמכים ומפגישות עבודה של נציגי משרד מבקר המדינה עם מפקדי תחנות, קצינים נוספים ושוטרים עולה, כי הפעלת שוטרי החובה במ"י (להלן - שח"ם) במתכונת הנוכחית אינה משיגה ככלל את ייעודה. הסיבות העיקריות לכך הן: גילם הצעיר של שוטרי השח"ם והיעדר ניסיונם, שפוגעים באופן קשה הן בתפקודם הם והן בתפקודם של שוטרי הקבע שאליהם הם מתלווים; קיום קושי בהפעלתם מאחר שהרוב המכריע של שוטרי השח"ם הן נשים, דבר המקשה לדבריהם על יכולתה של מ"י לפעול. בשל תקופת השירות הקצרה יחסית של נשים בצה"ל בהשוואה לגברים, והצורך בהכשרה ובצבירת ניסיון כדי להתמודד עם המשימות המוטלות עליהן, פרק הזמן שנותר למיצוי יכולתן של שוטרות השח"ם הוא קצר ביותר - ומתמצה בעיקר בחודשים האחרונים לשירותן; משך השירות הקצר של שוטרות השח"ם גורם גם לתחלופה גדולה של כוח אדם, על כל המשתמע מכך.

2. בדוח ביקורת שפרסם אגף הביקורת ונציב תלונות הציבור במשרד לביטחון הפנים בפברואר 2007 צוינו ממצאים דומים ובסיכום נכתב, בין היתר, כי "כתוצאה מכך, לדעת מפקדים, נפגעים באופן חמור השירות לאזרח, כושר ההרתעה של המשטרה, תדמיתה ואמון הציבור בה".

3. בינואר 2006 קבעה הממשלה, כי המשרד, המשרד לביטחון הפנים ומשרד המשפטים יפעלו לתיקון החוק, באופן שניתן יהיה לשבץ משרתי חובה בכלל יחידות המשטרה, לרבות אלו העוסקות במאבק בפשיעה ובאכיפת חוקי התנועה. במועד סיום הביקורת, כשלוש שנים לאחר החלטת הממשלה על הצורך בתיקון החוק, טרם הושגה הסכמה בין הגורמים בדבר התנאים להמשך שירותם של חיילים במ"י, וממילא טרם תוקן החוק. על כן, ממשיך להתקיים ההסדר הנוכחי, שבו מחד, אין מיצוי יעיל של פוטנציאל חיילי שח"ם, כשמאידך, צה"ל זקוק להם למשימותיו. יש בהמשך המצב עד כדי בזבוז של משאב לאומי זה.

29 ועדה שמינה ביולי 2005 שר הביטחון דאז, רא"ל (במיל') שאול מופז. הוועדה בראשות פרופ' אבי בן בסט הגישה את המלצותיה לשר הביטחון בינואר 2006.

שירות מוכר במסגרת המשרד

הצוות הפנימי המליץ על צמצום של 40% במספר החיילים המוקצה למשרד, המלצה שאישרו הרמטכ"ל ושר הביטחון. בפועל הקיצוץ מומש באופן חלקי בלבד.

הסדרים משפטיים להצבת חיילי חובה ב"נתיב"

1. בצווים שהתקין שר הביטחון בפברואר 2004 ובמאי 2005 נפקד מקומו של "נתיב", והוא לא הופיע עוד כמסגרת שבה מתאפשר שירות של חיילים בשירות חובה. למרות זאת, בשנים אלה, המשיך הימ"ל ב"נתיב" להתקיים כבעבר.
2. במהלך המחצית השנייה של שנת 2005 התקיימה סדרה של פגישות של נציגי "נתיב" ונציגי אגף היועמ"ש בשאלה האם אופי הפעילות של "נתיב" מצדיק הכללתו בקטגוריה ב', כפי שהיה בעבר, או בקטגוריה א' כפי שדרשו נציגי "נתיב". בשל הדעות השונות בנוגע לאופי הפעילות של "נתיב" ובעיקר בשל העובדה שוועדת החוץ והביטחון של הכנסת לא אישרה את הכללתו בצווים שהתקין שר הביטחון בשנים 2004 ו-2005, הן לתכלית ביטחון והן להשגת יעדים ביטחוניים-לאומיים, ראוי היה להציג לשר הביטחון את ההתלבטות בנוגע לאופי הפעילות של "נתיב" ואת המשמעויות השונות הנגזרות מכך. בפועל המשרד לא העלה את הנושא לשר הביטחון, אלא נקט פעולות כדי "להכשיר" בדיעבד את ימ"ל "נתיב".
3. ביולי 2006 פרסם שר הביטחון שני צווי שירות ביטחון. לא נמצא סימוכין לכך, שהממשלה וועדת החוץ והביטחון של הכנסת היו מודעות להוספת "נתיב" לקטגוריה א' וכי הן אישרו את צירופן, כנדרש בחוק.

אחריות המשרד ליישום החוק

1. הוראת המשרד קובעת, כי האגף הביטחוני-חברתי הוא גורם המטה במשרד המרכז את הטיפול בנושא סיוע חיילים מחוץ לסד"כ לגופים שנקבעו בצו שירות ביטחון (קביעת שירות מוכר לפי סעיף 26א לחוק), התשנ"ו-1996. בביקורת עלה, כי האגף אינו מבצע כל פעילות הקשורה לשירות חיילים במסגרת שירות מוכר.
2. במצב שבו המשרד אינו ממלא את תפקידו כגורם מטה המרכז את הטיפול בהשמת חיילים בחובה בימ"לים בכלל ובתכנון כוח האדם השנתי המוקצה למשימות מחוץ לסד"כ והתקשרות מול הגופים השונים בפרט, צה"ל מקבל החלטות הנוגעות להקצאת כוח האדם למשימות מחוץ לסד"כ באופן עצמאי, מתוך ראייה חד-צדדית, ולא מתוך ראייה כללית הבוחנת את צורכי כלל הגופים המסתייעים.

סיכום והמלצות

בדברי ההסבר לתיקון החוק צוין, כי "מאז ראשית ימי המדינה הוטלו על צה"ל, בצד יעדו העיקרי - הגנת המדינה - גם שליחויות ביטחוניות-לאומיות נוספות; יוצאי צבא משרתים את שירותם הסדיר הן במסגרת מערכת הביטחון וזרועותיה הלא צבאיות והן

בשליחויות ובפעולות אחרות התורמות להשגתם של יעדים ביטחוניים-לאומיים אחרים, כגון: חינוך, עלייה וקליטה ועוד".

כפי שעלה בדוח ביקורת זה, חלק מהחיילים המשרתים במ"י אינם באים לידי מיצוי בתפקידיהם, ותורמתם לעתים היא ב"מילוי שורות" עקב מחסור בכוח אדם מקצועי. עוד עלה, ששירות חיילי חובה בימ"ל "נתיב" התנהל במשך שנים מספר ללא הסדר חוקי. בשל הדעות השונות בנוגע לאופי פעילותו של "נתיב", ובעיקר בשל העובדה שוועדת החוץ והביטחון של הכנסת לא אישרה את הכללתו בצווים שהתקין שר הביטחון בשנים 2004 ו-2005, ראוי היה להציג לשר הביטחון את ההתלבטות בנוגע לאופי הפעילות של "נתיב" ואת המשמעויות הנגזרות מכך.

שירות חיילי חובה במסגרות שנבדקו מעלה שאלות ערכיות בנוגע להשגת יעדי החוק: אם הצבתם של חיילים בשירות חובה במסגרות אלה במתכונת הנוכחית אכן מהווה שליחות ביטחונית-לאומית, או שהיא תחליף זול לכוח עבודה אזרחי. עמדת משרד האוצר, ולפיה המניע להצבת חיילים בגופים מחוץ לצה"ל הוא תקציבי, רק מתווספת לשאלות אלה. הדברים מקבלים משנה חשיבות נוכח העובדה, שכאמור, לצה"ל מחסור בכוח אדם לשירות סדיר.

לפיכך, על כל הגורמים המעורבים, וביניהם - צה"ל, משרד הביטחון והגופים בהם משרתים חיילי חובה מחוץ לצה"ל - לגרום לכך, שהמשאב האנושי, שצה"ל מעמיד לרשותם, אף על פי שהוא עצמו נזקק לו, ינוצל ביעילות מרבית. אי-השלמת עבודת הצוות הבין-משרדי לבחינת השירות מחוץ לסד"כ היא למעשה הנצחת המצב הקיים על מגרעותיו, והתעלמות מהצורך בקביעת המלצות אופרטיביות למיצוי כוח אדם המועבר מצה"ל לימ"לים. ראוי אפוא, שהצוות הבין-משרדי יסיים בהקדם את עבודתו ויגיש המלצותיו לממשלה, תוך תיקון הליקויים שעלו בדוח ביקורת זה. מעבר לכך, על המשרד למלא את תפקידו בכל הנוגע לריכוז הטיפול בהשמת חיילים בשירות חובה בימ"לים.

פרק שלישי

התעשיות הביטחוניות ומשרד הביטחון

התעשיות הביטחוניות ומשרד הביטחון

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק את התנהלות משרד הביטחון בתחום מסוים. הבדיקה נערכה במשרד הביטחון; בתעשייה האווירית לישראל בע"מ; באלתא מערכות בע"מ; וברפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ.

משרד מבקר המדינה בדק את תהליך קבלת ההחלטות בתעשייה האווירית לישראל בע"מ (להלן - תע"א) להשקיע בתחום מטוסי האימון, את בדיקות הכדאיות הכלכלית שערכה התע"א, ואת יחסי הגומלין בין התע"א לבין חיל האוויר והחלל בנוגע להצטיידות חיל האוויר והחלל במטוסי ה"גי'אבלין" (MK-20, MK-30). הביקורת נערכה בתע"א - בלשכת המנכ"ל, בחטיבת כלי טיס צבאיים - בהנהלת החטיבה ובמפעל להב³⁰ בלשכת היועץ המשפטי ובארגון הסמנכ"ל לכספים; במשרד הביטחון - בלשכת היועצת הכלכלית למערכת הביטחון, בלשכת היועצת המשפטית למערכת הביטחון, במינהל ההרכשה והייצור; במשרד האוצר - ברשות החברות הממשלתיות; ובחיל האוויר והחלל - במטה ובלהק ציוד.

30 מפעל להב - מפעל העוסק בפיתוח מערכות להשבחת מטוסים ומסוקים והוא חלק מחטיבת כלי טיס צבאיים של התע"א.

התנהלות משרד הביטחון בתחום מסוים

מבוא

בתקופה אוקטובר 2008 עד אפריל 2009 בדק משרד מבקר המדינה את התנהלות משרד הביטחון בתחום מסוים. הבדיקה נערכה במשרד הביטחון; בתעשייה האווירית לישראל בע"מ; באלתא מערכות בע"מ³¹; ובפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ.

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח פרק זה במלואו על שולחן הכנסת אלא לפרסם את עיקרי הסיכום שלו, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

סיכום והמלצות

במערכת היחסים בין משהב"ט לתעשיות הביטחוניות הממשלתיות ממלא משהב"ט, בו-זמנית, מספר תפקידים ופועל במספר "כובעים" - לקוח, בעלים, רגולטור, ריבון ומקדם שיווק. פעולות משהב"ט ב"כובעים" אלה בתחום מסוים, ללא הגדרה ברורה של כל אחד מהתפקידים, יוצרים לא אחת טשטוש תחומים, ניגודי אינטרסים מובנים ופגיעה בערכים ציבוריים, כמו כללי מינהל תקין וניהול תקציבי וחשבונאי נאות.

במשהב"ט התפתחה זה שנים תרבות ארגונית לקויה בתחום מסוים זה, שבסיסה, ברעיון חיובי בעל ערך מוסף ומועילות למערכת הביטחון כולה. אולם, בהיעדר כללים, נהלים ואמות מידה, ותחת עמימות מובנית, נגרמת פגיעה חמורה בכללי המינהל התקין.

לדעת משרד מבקר המדינה, לא ראוי שההתנהלות כפי שעלתה בדוח תימשך בדרך זו. על משהב"ט להשתית תחום מסוים זה על אדנים ברורים של כללי מינהל תקין. לשם כך עליו לקבוע עקרונות ואמות מידה אשר יקחו בחשבון את הניסיון רב-השנים שהצטבר, ויבטיחו תהליכי החלטה שיטתיים וסדורים, מחד גיסא, תוך מתן מרחב מוגדר של שיקול דעת למקבלי ההחלטות, מאידך גיסא. בגיבושה של תשתית זו יש כדי להגדיר את גבולות הסמכות ולאפשר קיום תהליכי בקרה ושקיפות נאותים.

על משהב"ט לפעול לשינוי המצב שבו תחום מסוים זה מנוהל במשרד זה זמן רב שלא בשקיפות תקציבית וחשבונאית ותוך פגיעה משמעותית ביכולת מנגנוני הפיקוח והבקרה לפעול. יש לפעול לכך שהדוחות הכספיים של משהב"ט ותקציב הביטחון יתנו ביטוי מלא לכלל הפעולות הנעשות בתחום זה, זאת כדי להבטיח פעולה נאותה בתחום התקציבי והחשבונאי.

הדרגים הניהוליים הבכירים ביותר של משהב"ט ושל מערכי הפיתוח נדרשים למנוע המשך המצב העולה מהדוח, ולפעול לתיקונו תוך קביעת כללים ברורים ומנגנוני פיקוח

31 אלתא היא גוף מבוקר לפי סעיף 9 (7) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1959 [נוסח משולב], בהיותה חברה-בת ממשלתית, בבעלותה המלאה של התע"א שהיא חברה ממשלתית.

ובקרה הדוקים, כדי שהדרכים למימוש הכוונה הרצויה יעוגנו, יעמדו בכללי המינהל התקין ויתרמו באופן סדור ומוסדר לפעילות מערכת הביטחון.

לאור חשיבות הנושא והשפעתו הרחבה, ראוי כי שר הביטחון יידרש לממצאים המועלים בדוח זה, לרבות בחינת המשמעויות למצב המתואר, ותיקונו היסודי על ידי המופקדים על כך.

השקעת התע"א בתחום מטוסי אימון והקשרים בינה לבין חיל האוויר והחלל

בשנים 2004 עד 2007 השקיעה התעשייה האווירית לישראל בע"מ (להלן - התע"א) בתחום מטוסי האימון, כ-30 מיליון דולר. באוקטובר 2003 אישר מנכ"ל התע"א דאז, מר משה קרת, את "סביבת האימון וההדרכה" כמנוע צמיחה³² של התע"א, הכולל הספקה של שירותי הדרכה ותמיכה לחילות האוויר, הים והיבשה משלב מיון החניכים לחיל ועד לסיום הפעילות המבצעית. תחום מטוסי האימון מהווה נדבך מרכזי מסביבת האימון.

במסגרת זו בחנה התע"א את האפשרות לפתח ולייצר מטוס אימון צבאי מתקדם, המאופיין בעלויות תפעול ורכש נמוכות משמעותית מהקיימות. התע"א איתרה את חברת AVIATION TECHNOLOGY GROUP, INC (להלן - ATG) (הנמצאת בדנוור קולורדו בארה"ב) אשר הוקמה לפיתוח ולייצור מטוס סילוני המיועד לשוק האזרחי (MK-10) עם מאפיינים דומים לאלה שהגדירה התע"א למטוס אימון צבאי (MK-20) לדגם האימון הבסיסי ו-MK-30 לדגם האימון המתקדם (להלן - פרויקט ה"ג'אבלין" או התכנית).

ביוני 2004 הציגה הנהלת התע"א לדירקטוריון, כי ATG תזדקק למקורות כספיים חיצוניים של כ-120 מיליון דולר לצורך פיתוח המטוס, ייצורו ושיווקו. כמו כן, הציגה הנהלת התע"א לדירקטוריון כי חיל האוויר והחלל הישראלי (להלן - חיל האוויר) יהיה בין הלקוחות הפוטנציאליים. דירקטוריון התע"א אישר את ההשקעה בכפוף לקבלת האישורים הנדרשים על פי דין ועל פי אבני הדרך שקבע.

ההשקעה של התע"א ב-ATG הייתה לצורך כניסה לפיתוח ולייצור מטוס אימון צבאי, ופיתוח המטוס האזרחי (MK-10) היווה תנאי הכרחי לפיתוח המטוסים הצבאיים. התע"א תכננה, בין השאר, למכור את מטוסי האימון הצבאיים לחיל האוויר הישראלי - את מטוס האימון הבסיסי (MK-20) כמחליף ל"צוקית"³³, ואת מטוס האימון המתקדם (MK-30) כמחליף ל"עיט"³⁴.

בדצמבר 2007 הודיעה ATG לתע"א על עצירת פיתוח מטוסי האימון בשל קשיים בגיוס הכספים הנדרשים להמשך הפיתוח. בעקבות עצירת פיתוח מטוסי האימון על ידי ATG, מחקה התע"א בדוחות הכספיים ליום 31.12.07 את מלוא השקעתה ב-ATG, והכירה בהפסד בסכום של 25 מיליון דולר.

32 צפי לגידול במכירות, ברווחים ובתעסוקה.

33 המשמש לאימון ראשוני.

34 המשמש לאימון מתקדם.

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק מספטמבר 2007 ועד ינואר 2008 את תהליך קבלת ההחלטות בתע"א להשקיע בתחום מטוסי האימון, את בדיקות הכדאיות הכלכלית שערכה התע"א, ואת יחסי הגומלין בין התע"א לבין חיל האוויר בנוגע להצטיידות חיל האוויר במטוסי האימון הצבאיים לדגם הבסיסי ולדגם המתקדם. הביקורת נערכה בתע"א - בלשכת המנכ"ל, בחטיבת כלי טיס צבאיים - בהנהלת החטיבה ובמפעל להב³⁵, בלשכת היועץ המשפטי ובארגון הסמנכ"ל לכספים; במשרד הביטחון (להלן - משהב"ט) - בלשכת היועצת הכלכלית למערכת הביטחון (להלן - יועכ"ל), ובלשכת היועצת המשפטית למערכת הביטחון (להלן - יועמ"ש), במינהל ההרכשה והייצור (להלן - מנה"ר); במשרד האוצר - ברשות החברות הממשלתיות; ובחיל האוויר - במטה ובלהק ציוד.

עיקרי הממצאים

סיכונים להצלחת התכנית והטיפול בהם

הנהלת התע"א לא בדקה ביסודיות מספקת את ההשלכות ממימוש אפשרי של סיכונים התכנית, במיוחד כאלה שיגרמו להפסקת הפיתוח על ידי ATG. כמו כן, לא נבחנו ביסודיות האמצעים שהוצגו להפחתת הנזק ממימוש אותם סיכונים, ולא ניתן ביטוי כספי למשמעות הסיכונים.

גיוס הכספים על ידי ATG היה תנאי לקידום הפיתוח ולהצלחת התכנית, אך בהצעתו של ה"צוות האדום"³⁶ להורדת הסיכון של אי-גיוס הכספים, על ידי העברת הידע לבעלות התע"א, לא היה כדי להפחית משמעותית את הסיכון של העיסקה; זאת בהתחשב בעובדה שללא גיוס הכספים והשלמת הפיתוח, ערך הידע שיועבר לתע"א יפחת מאוד.

התכנית העסקית של המטוס האזרחי שהובאה לאישור הדירקטוריון ביוני 2004 הציגה רווח זעום בשיעור היוון נמוך³⁷. בשיעור היוון של 15% היה צפוי הפסד. נוכח זאת, ונוכח העובדה ש-ATG היא חברת הזנק, ומשקיעים פיננסיים מצפים לתשואה גבוהה כפיצוי על הסיכון, פחתו סיכויי מימון התכנית על ידי משקיעים פיננסיים. שיקול זה לא הועלה בדיוני הדירקטוריון בבואו להעריך את כדאיות התכנית וסיכונה.

התע"א לא הגדירה במפורט את דרישות המעבר בין תצורת המטוס הבסיסי (MK-10) למתקדם (MK-30), והסתפקה בהגדרה ראשונית, ולא בחנה את מלוא העלויות הכרוכות בכך. הגדרה מפורטת זו הייתה נחוצה, בגלל החשיבות הרבה של עמידה

35 מפעל להב - מפעל העוסק בפיתוח מערכות להשבחת מטוסים ומסוקים והינו חלק מחטיבת כלי טיס צבאיים.

36 "צוות אדום" - צוות המתמנה על ידי מנהל היחידה העסקית לבחינת פרויקט חדש והגשת המלצות לשיפורו. הצוות כולל מומחים מתחומים שונים, גם כאלה שאינם עובדי החברה. חברי "צוות אדום" עצמם אינם משתתפים בפרויקט.

37 ממסמכי התע"א עולה, כי הרווח חושב לפי שיעור היוון של 6%.

בלוחות הזמנים של התכנית לאימוץ המטוס על ידי חיל האוויר הישראלי ולסיכוי השיווק לחילות אוויר זרים, המהווים לקוחות פוטנציאליים.

תהליכי הבדיקה לקראת ההחלטה להשקיע בתחום מטוסי האימון

שיעורי ההיוון שעל פיהם בדקה התע"א את הכדאיות הכלכלית להשקעה ב-ATG טרם אישור ההשקעה ביוני 2004 היו 6% עד 8% בלבד. שיעורי היוון אלה לא נתנו ביטוי מספיק לסיכונים הכרוכים בייצור המטוס האזרחי - טכנולוגיים, שיווקיים ואלה הקשורים בגיוס מקורות הון³⁸, כמקובל בעסקאות מסוג זה.

הנהלת התע"א לא הציגה לדירקטוריון ביוני 2004, בבואו לאשר את העיסקה, את העובדה שפרמיית הסיכון שעל בסיסה נערכו החישובים נמוכה ביחס לסיכונים של העיסקה. באותה ישיבה אישרו הדירקטורים את העיסקה ללא שבחנו סוגיה מהותית זו.

בידי התע"א לא הייתה בחינה יסודית ועצמאית של פוטנציאל שוק הנישה לדגם האזרחי של מטוס ה"גיאבלין".

בטרם כניסתה להשקעה בפרויקט הנהלת התע"א לא בחנה ביסודיות מהן סך העלויות הדרושות לפיתוח ולייצור סדרתי של הדגם המתקדם של מטוס האימון, שהתבסס על פיתוח הדגם האזרחי, והסתפקה ב"הערכת אצבע".

הנהלת התע"א הציגה לדירקטוריון התע"א ביוני 2004, כי בכוונת ATG להשיג רישיון עבור המטוס במרס 2007, דבר שלא התיישב עם בדיקת הנאותות מינואר 2004, שבה עלה כי לוח זמנים זה אינו ריאלי. דהיינו, הנהלת התע"א לא הציגה לדירקטוריון נתון שכולל תוספת עלות בגין הדחייה בלוח זמנים והמשמעות הנובעות מכך, דבר המקטין את כדאיות ההשקעה.

הנתונים שהציג מנהל חטיבת כלי טיס צבאיים לדירקטוריון ובהם נותחו, בין היתר, הסיכונים של הפרויקט והאמצעים להפחתתם, היו מוטלים להצגת הפרויקט ככדאי כלכלית. על בסיס נתונים אלה אישרו הדירקטורים התקשרות בעיסקה, שהביאה בסופו של דבר להפסדים ניכרים.

אישור הממשלה לתע"א להשקיע ב-ATG

התע"א השקיעה ביוני 2004 סכום של 6.25 מיליון דולר בחברת ATG, על ידי מתן הלוואה המירה למניות של חברת ATG. השקעה זו נעשתה בטרם קבלת אישור הממשלה, שניתן רק כשנה לאחר מכן, במאי 2005. במסלול מימון זה לא קוימו דרישות החוק לקבלת אישור הממשלה בטרם ביצוע ההשקעה.

38 בנושא שיעורי ההיוון, ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 50א (1999), בפרק על פרויקט "עמוס", עמ' 215-216.

בדיקת הכדאיות הכלכלית של השקעה על ידי רשות החברות

בדיקה של סבירות החישוב לכדאיות הכלכלית של ההשקעה שנתנה התע"א לרשות החברות הייתה צריכה לעורר אצל רשות החברות סימני שאלה לגבי שיעור ההיוון שבו נערך החישוב, נוכח הפער הגדול בין שיעור ההיוון זה לבין שיעור ההיוון שעשוי היה לשקף את הסיכונים הכרוכים בהשקעה.

מתן הלוואות ל-ATG על ידי התע"א

הסכם ההתקשרות בין התע"א לבין ATG מיוני 2004 לא תאם את החלטת הדירקטוריון שקדמה לה, שלפיה תשקיע התע"א 2 מיליון דולר נוספים עם קבלת מקדמה מלקוח בסך 10 מיליון דולר, ולא בעת התחייבות לקוח לרכוש את המטוס, התחייבות שניתן היה לבטל במקרים מסוימים.

החלטת דירקטוריון התע"א מדצמבר 2005 אינה מתיישבת עם החלטת הממשלה³⁹ ממאי 2005, ולפיה נדרש לקבל תשלום בסך 10 מיליון דולר כתנאי להשקעת התע"א בסך 2 מיליון דולר נוספים.

המשך השקעת התע"א בפיתוח ובייצור מטוסי ה"ג'אבלין"

החריגה בלוחות הזמנים להשלמת הפיתוח של המטוס ולקבלת הרישוי האזרחי בכשלוש שנים, סיכנה את אימוץ המטוסים על ידי חיל האוויר.

לא נמצא כי במסגרת דיוני הנהלת התע"א נוהלו דיוני מעקב אחר הגידול הניכר בעלויות הפיתוח וההתארכות בלוחות הזמנים, עד הבדיקה שביצע צוות המומחים כשנתיים לאחר שהדירקטוריון החליט לאשר את ההשקעה בפרויקט.

בינואר 2007 לא היה בתע"א אומדן של עלות ביצוע השינויים הטכנולוגיים הנדרשים להתאמת המטוס האזרחי לדרישות השוק הצבאי.

טרם המלצת הנהלת התע"א לדירקטוריון לאשר הלוואה/השקעה נוספת היו בידי הנהלת התע"א נתונים המצביעים על כך, שחל פיגור בלוחות הזמנים להשלמת מטוס האיומן לחיל האוויר הישראלי; חל גידול ניכר באומדן עלויות הפיתוח של הפרויקט; נדרשו שינויים טכנולוגיים בתכנון המטוס על מנת להתאימו לדרישות השוק הצבאי; הסיכוי לגיוס משקיעים פיננסיים נמוך מאוד, ושיעור התשואה הצפוי⁴⁰ של ההשקעה לא היה אטרקטיבי למשקיע הפיננסי. נתונים אלה אמורים היו להעלות ספק בדבר הכדאיות הכלכלית להמשך ההשקעה של התע"א ב-ATG.

החברות שכללו את חוות הדעת שהכינו יועצים חיצוניים לגבי הכדאיות הכלכלית להמשך ההשקעה ב-ATG, נשלחו לחברי הדירקטוריון לאחר הישיבה שבה החליט הדירקטוריון לאשר את המתווה שהציגה לו הנהלת התע"א שכלל, בין היתר, אישור הלוואה/השקעה ל-ATG בסך 18 מיליון דולר. מן הראוי היה שהנהלת התע"א תמסור

39 החלטת הממשלה מספר 3721 מ-24.5.05.

40 מדד לבחינת כדאיות ביצוע השקעות.

לחברי הדירקטוריון את החוברות האמורות, שכללו מידע חשוב בנוגע לכדאיות הכלכלית להמשך ההשקעה ב-ATG, טרם ישיבת הדירקטוריון ולא לאחריה. זאת כדי שהדירקטורים יוכלו לעיין, לבחון ולשקול את הנושא טרם הדיון על המתווה שהציגה ההנהלה. זאת ועוד, ראוי היה שחברי הדירקטוריון היו מקיימים את הדיון ומקבלים החלטה לאחר שעיינו בחומר.

פניות התע"א למשהב"ט ולרשות החברות לאישור השקעה נוספת ב-ATG

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה, שבאפריל 2007 הציגה התע"א למשהב"ט נתונים המצביעים על כדאיות כלכלית גבוהה יותר לעומת הנתונים שהוצגו לדירקטוריון התע"א בינואר 2007 בדיון שבו הוא קיבל החלטה לאשר את המתווה שהציעה הנהלת התע"א; מתווה זה כלל, בין היתר, אישור הלוואה/השקעה נוספת ל-ATG בסכום של 18 מיליון דולר. זאת, בלי שחלו שינויים בנתונים בין המועדים.

יחסי הגומלין בין ההשקעה של התע"א ב-ATG לבין חיל האוויר ומשהב"ט

התע"א הציעה באפריל 2006 לחיל האוויר להאריך את חיי ה"צוקית" על ידי כך שתפעיל עבורו - עד שהוא יוכל להפעיל את מטוסי ה-MK-20 - את מערך ה"צוקית" לתקופה של ארבע עד שש שנים. התע"א לא בחנה באפריל 2006 מהי העלות התפעולית המתוכננת להארכת חיי ה"צוקית"; עלות שחושבה כשנה יותר מאוחר, והוצגה לדירקטוריון התע"א במאי 2007, ואשר הייתה אמורה להסתכם בכ-20 ועד 24 מיליון דולר; עלות, שעלולה להשפיע על הכדאיות הכלכלית של כלל התכנית.

לא נמצאו סימוכין לכך שלתע"א היה אומדן מלא של סך העלויות בפרויקט, הכולל את עלות ביגור⁴¹ מטוס ה"ג'אבלין", כפי שהציע מנכ"ל התע"א ביוני 2007 לחיל האוויר ולמנה"ר, כמו גם את תוספת עלות השינויים הטכנולוגיים הנדרשים על מנת להתאים את מטוס האימון הצבאי לדרישות חיל האוויר, שעלולים להסתכם בעשרות מיליוני דולרים. התע"א גם לא בחנה את ההשפעה של תוספת העלויות בפרויקט, ובהן עלות הארכת חיי ה"צוקית" ועלות הביגור, המסתכמות בעשרות מיליוני דולרים, על הכדאיות הכלכלית של כלל העסקה.

בתע"א לא נמצאו סימוכין לכך שנבדקה הכדאיות הכלכלית של הצעתה לחיל האוויר להחליף את מטוסי ה"צוקית" בלבד, ללא החלטה על החלפת מטוסי ה"עיט".

סיכום והמלצות

ביוני 2004 הציגה הנהלת התע"א לדירקטוריון תכנית שאפתנית ובעלת פוטנציאל מבטיח שנועדה להחזיר את התע"א לייצר מטוסי אימון צבאיים אשר ישתלבו בתכנית רחבה יותר, "הסביבה האימונית", שהייתה אמורה להיות מנוע צמיחה חשוב לתע"א. באותה עת הועלה בדיונים בהנהלת התע"א, כי מנוע צמיחה זה עשוי לתרום לה

41 עלות הטסת מטוסי הג'אבלין על מנת שיצברו שעות טיסה, כדי שיתאימו לדרישות חיל האוויר.

מכירות של עד 500 מיליון דולר. לתכנית המוצעת ייחסו הנהלת התע"א והדירקטוריון יתרונות חשובים, ובהם שיתוף פעולה של התע"א עם חברת הזנק אמריקנית (ATG) שהוקמה במטרה לייצר מטוס סילון קטן דו-מושבי, בעל תכונות דומות למטוס צבאי, שנועד ללקוחות אזרחיים, מטוס שאופיו יותר ספורטיבי מאשר שימושי. שיתוף הפעולה היה צפוי להפחית משמעותית את העלויות וזמן הפיתוח, ובעקבות כך להפחית את ההשקעה של התע"א ולהקטין את סיכוני הפרויקט.

הצלחת התכנית הייתה מותנית בקיום מספר תנאים. בבדיקות שעשתה הנהלת התע"א לקראת הדיון בדירקטוריון ובנתונים אשר הוצגו בישיבה עצמה הוצגו לדירקטוריון סיכונים, כולל האמצעים אשר נועדו להפחית את התוצאות של מימוש הסיכונים. אולם האמצעים שהוצגו לא היה בהם כדי לענות על השלכות הסיכונים שימושו. כמו כן, הנתונים שהוצגו לדירקטוריון ובהם נותחו, בין היתר, הסיכונים של הפרויקט והאמצעים להפחתתם, היו מוטלים להצגת הפרויקט ככדאי כלכלית. בסופו של דבר התממשו הסיכונים והתכנית כשלה.

על התע"א להפיק לקחים מדוח זה, בדגש על הליקויים המשמעותיים המתייחסים לתקופה שטרם אישור הפרויקט, בנושאים הבאים: בדיקת כדאיות של פרויקטים, בכלל זה, בדיקת ההשלכות ממימוש אפשרי של סיכונים והאמצעים להפחתת הנזק מאותם סיכונים, ובחינת הכדאיות הכלכלית של פרויקטים על פי שיעורי תשואה המפצים על הסיכונים הכרוכים בהם.

פרק רביעי

הקרון למען ביטחון ישראל (לב"י)

הקרן למען ביטחון ישראל (לב"י)

פעולות הביקורת

נערכה ביקורת על פעילות הקרן למען ביטחון ישראל (לב"י) ומוסדותיה. הביקורת נערכה בקרן לב"י, במשהב"ט ובצה"ל. בין היתר נבדקו היבטים הנוגעים לבסיס הנורמטיבי ולמעורבות חיילים בגיוס תרומות.

פעילות הקרן למען ביטחון ישראל (לב"י)

הקרן למען ביטחון ישראל (לב"י) הוקמה בשנת 1980, ונרשמה בשנת 1982 אצל רשם העמותות כעמותה "למען ביטחון ישראל (לב"י) - הקרן להתעצמות צה"ל" (להלן - עמותת לב"י או העמותה). מטרת העמותה, כפי שנקבעו בתקנון העמותה (להלן - התקנון), הן "לאסוף עבור מערכת הביטחון תרומות, אשר תשמשנה למטרות חינוך, תרבות, מתקנים רפואיים, ציוד רפואי, נכי צה"ל, משפחות שכולות וכן לכל מטרה אחרת התורמת לביטחון ישראל".

לצד עמותת לב"י פועלת יחידה צבאית, ובה משרתים חמישה קצינים בשירות קבע ועשרה חיילים בשירות סדיר. ייעוד היחידה הצבאית ותפקידיה נקבעו בפקודת מטכ"ל ובפקודת ארגון שהוציא אגף התכנון בצה"ל.

הוראת משרד הביטחון (להלן - המ"ב) מסדירה את פעילות העמותה והיחידה הצבאית (להלן יחדיו - קרן לב"י) מול משרד הביטחון (להלן - משהב"ט) וצה"ל בתחום המשקי והכספי. מנכ"ל משהב"ט מאשר את תכנית העבודה השנתית של קרן לב"י ואת תקציבה השוטף.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר עד מאי 2009 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על פעילות קרן לב"י ומוסדותיה. הביקורת נערכה בקרן לב"י, במשהב"ט ובצה"ל. חלק מהממצאים עודכנו באוגוסט 2009.

היבטים שנבחנו בעבר בפעילות קרן לב"י

פעילות קרן לב"י נבחנה בעבר פעמים אחדות על ידי משהב"ט. בדצמבר 1993 מינה ראש הממשלה ושר הביטחון, רא"ל (מיל') יצחק רבין ז"ל, את האלוף (מיל') רפאל ורדי לבדוק את סדרי הפעילות של האגודה למען החייל (להלן - אלי"ח) ושל קרן לב"י בצרפת.

בדוח שהגיש האלוף (מיל') רפאל ורדי (להלן - דוח ורדי) נקבעו, בין היתר, כללים לפעילות קרן לב"י ואלי"ח בצרפת ובמדינות נוספות, וצוין בו, כי יש לקיים פעילות זו לפי הסדרי עבודה ברורים. במאי 2005 הטיל שר הביטחון, רא"ל (מיל') שאול מופז, על מבקר מערכת הביטחון לבחון את פעילותן של אלי"ח ושל קרן לב"י. בדוח שהגיש מבקר מערכת הביטחון (להלן - דוח מבקר מערכת הביטחון) נקבע, בין היתר, כי ישנם ליקויים במתכונת פעילותן של קרן לב"י ושל אלי"ח היוצרים עימות מתמיד ביניהן. עוד נקבע בנוגע לקרן לב"י, כי "שימוש בארגון צבאי כמנגנון לגיוס ואיסוף כספים יש בו פוטנציאל סיכון גבוה למעבר על רוח צה"ל ופקודות מטכ"ל". באפריל 2008 מינה שר הביטחון, רא"ל (מיל') אהוד ברק, את האלוף (מיל') משה נתיב ז"ל לעמוד בראש צוות בדיקה לעניין יחסי הגומלין בין אלי"ח לבין קרן לב"י (להלן - צוות נתיב). בטיטות דוח ביניים המליץ צוות נתיב להשאיר את אלי"ח ואת לב"י במתכונתן הנוכחית לתקופת זמן נתונה, ובתוך תקופה זו לבחון מחדש האם יש מקום לאיחודן. כמו כן, המליץ צוות נתיב, כי על צה"ל לקבוע הוראות ברורות וחד-משמעיות לקרן לב"י בנוגע לגיוס תרומות בחו"ל על ידי קצינים.

היבטים בפעילות קרן לב"י נבחנו בעבר מספר פעמים גם על ידי משרד מבקר המדינה. בדוח מבקר המדינה לשנת 2003⁴² אשר עסק בגיוס תרומות לצה"ל נקבע, בין היתר, כי קרן לב"י פעלה שלא על פי הכללים שנקבעו בדוח ורדי.

עיקרי הממצאים בביקורת הנוכחית

בביקורת הנוכחית עלה, כי עד אוגוסט 2009 לא באו על תיקונם חלק מהליקויים המרכזיים והיסודיים בנוגע לפעילות קרן לב"י בארץ ובחו"ל, כפי שהועלו בדוח ורדי, בדוח מבקר מערכת הביטחון, בטיטות דוח הביניים של צוות נתיב ובדוחות קודמים של משרד מבקר המדינה. בנוסף לכך, נמצאו ליקויים מהותיים נוספים המעידים על החרפה במצבה של קרן לב"י.

היעדר בעלי תפקידים

במאי 2008 נכנסה לתוקף התפטרות יו"ר העמותה וחברי ועד העמותה מתפקידם ומחברותם בעמותה וזאת בעקבות חילוקי דעות עם משהב"ט. בתקנון עמותת לב"י נקבע, כי ראש הממשלה בהתייעצות עם שר הביטחון ממנה את יו"ר העמותה. נמצא, כי עד אוגוסט 2009 טרם מינה ראש הממשלה יו"ר קבוע לעמותה.

בפברואר 2008 סיים מפקד היחידה הצבאית את תפקידו. באותו מועד מינה צה"ל את אחד מקציני היחידה הצבאית כממלא מקום מפקד היחידה הצבאית וזאת בנוסף לתפקידו. נמצא, כי עד מועד סיום הביקורת, מאי 2009, טרם מינה צה"ל מפקד קבוע ליחידה הצבאית.

עמותת לב"י לא העסיקה מבקר פנימי, וזאת למרות האמור בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992.

42 מבקר המדינה, דוח שנתי 54א (2003), בפרק "גיוס תרומות עבור צה"ל והשימוש בהן", עמ' 150.

הבסיס הנורמטיבי לפעילות קרן לב"י

א. **התקנון מול המ"ב ופקודות צה"ל:** פקודות צה"ל והמ"ב קובעות הוראות המתייחסות לפעילות עמותת לב"י. לעומת זאת, בתקנון של עמותת לב"י, שהוא הבסיס הנורמטיבי המסדיר את פעילותה, לא נקבע שהעמותה מחויבת לפעול בהתאם למה שנקבע בהמ"ב ובפקודות, למעט בנושא הוצאות פעילות העמותה. בביקורת נמצא, כי משהב"ט לא פנה לעמותת לב"י כדי שתשנה את התקנון באופן שיעלה בקנה אחד עם ההסדרים שנקבעו בהמ"ב ובפקודות צה"ל.

ב. **ייעוד העמותה:** בפקודות צה"ל נקבע, כי ייעוד עמותת לב"י הוא לגייס תרומות לצה"ל, ואילו בתקנון עמותת לב"י ובהמ"ב נקבע, כי ייעוד העמותה הוא, בין היתר, לגייס תרומות עבור מערכת הביטחון. למונח "מערכת הביטחון" אין הגדרה רשמית ומחייבת הקובעת אילו גופים נכללים במסגרתו, ולפיכך לא ניתן לדעת עבור אילו גופים אמורה העמותה לגייס כספים על פי תקנון העמותה והמ"ב. בביקורת נמצא, כי בפועל הופנו עיקר התרומות שגייסה עמותת לב"י לצה"ל, ובמקרים בודדים הופנו לגופים אחרים דוגמת משטרת ישראל.

ג. **תרומות לפיתוח אמל"ח:** בפקודות צה"ל נכללת מטרת "מחקר ופיתוח אמל"ח [אמצעי לחימה]" ברשימת המטרות שעבורן מגייסת קרן לב"י תרומות, אף על פי שמטרה זו נמחקה מתקנון עמותת לב"י ומהמ"ב.

מעורבות חיילים בגיוס תרומות

א. נוהל "תפקידי קצינים בקרן" מחייב את קציני היחידה הצבאית להיות מעורבים בפעילות התרמה, שעה שפקודת מטכ"ל ונוהל הפעילות של היחידה הצבאית אוסרים על כך. כמו כן, בביקורת עלה, כי קציני היחידה הצבאית היו מעורבים לעתים בתהליך גיוס תרומות, וזאת למרות האיסור על כך בפקודת המטכ"ל ונוהל הפעילות.

ב. נוהל "תפקידי קצינים בקרן" מנחה גם את מפקד היחידה הצבאית, שבאוגוסט 2009 היה קצין בשירות קבע, לעסוק בפעילות התרמה. בעניין זה חמורה במיוחד העובדה, שלמרות פנייתו של ממלא מקום מפקד היחידה הצבאית למשהב"ט ולצה"ל, לא פתרו משהב"ט וצה"ל את הבעיה, והותירו את ממלא מקום מפקד היחידה הצבאית מוצא עצמו במצב בו עליו להחליט אם לפעול בניגוד לפקודת מטכ"ל וליצור קשר עם תורמים או שלא לעסוק בעניין זה, ובכך לא למלא את תפקידו כמפקד היחידה הצבאית.

השקעות כספי קרן לב"י

כספים שנצברו בקרן לב"י הושקעו במשך השנים באמצעות האפוטרופוס הכללי בפקדון נושא ריבית. ב-2005 הודיע האפוטרופוס הכללי למשהב"ט, כי הוא לא יאפשר לקרן לב"י להפקיד כספים נוספים לפיקדון שהוא מנהל. מאז אותו מועד, לא הושקעו כספים נוספים שאספה הקרן, וממילא לא נשאו ריבית. עד אוגוסט 2009, טרם בא על פתרונו נושא השקעת כספי העיזבונות והתרומות שקרן לב"י מגייסת.

הכנסות עמותת לב"י

הדוחות הכספיים של עמותת לב"י מצביעים על מגמת ירידה מתמשכת בהכנסות מתרומות בשנים 2004-2008. ירידה זו החריפה ב-2007 וב-2008 בהן ההכנסות היו כ-27 מיליון ש"ח וכ-23 מיליון ש"ח, בהתאמה, לעומת 2004, 2005, 2006 בהן ההכנסות היו כ-34 מיליון ש"ח, כ-33 מיליון ש"ח וכ-31.5 מיליון ש"ח, בהתאמה. נמצא שהעמותה לא ערכה עבודת מטה כדי לנתח ולבחון את הסיבות לירידה המתמשכת בהכנסות מתרומות, ולהמליץ על דרכי פעולה לשיפור גיוס תרומות מהציבור.

פעילות בחו"ל

עד אוגוסט 2009, טרם ניתן לעמותת לב"י אישור הוועדה העליונה למגבית חירום להתרים בחו"ל, כמתחייב מהחלטת ממשלה בנושא זה, ונמצא, כי משהב"ט וקרן לב"י לא פנו לוועדה כדי לקבלו.

במהלך השנים התגלעו חיכוכים קשים בין אל"ח לבין קרן לב"י, שהיה בהם כדי לפגוע במפעל ההתרמה עבור צה"ל ומערכת הביטחון. עד אוגוסט 2009, טרם קיבל משהב"ט החלטות עקרוניות ומעשיות שיש בהן כדי לפתור את בעיות היסוד בפעילות קרן לב"י ואל"ח.

פעילותה העיקרית של עמותת לב"י לגיוס תרומות בחו"ל היא בצרפת באמצעות קרן לב"י צרפת. נמצא, כי עמותת לב"י לא יזמה הסכם בינה לבין קרן לב"י צרפת ובינה לבין אגודות הידידים הפועלות בשמה בחו"ל, כדי להסדיר את יחסי הגומלין ביניהן.

אגודת ידידי קרן לב"י

אגודת ידידי קרן לב"י (להלן - אגודת הידידים) היא עמותה הרשומה ברשם העמותות שנועדה, בין היתר, לסייע לעמותת לב"י בהגשמת מטרותיה. עמותת לב"י לא הסדירה באמצעות הסכם עם אגודת הידידים את מערכת הקשרים ביניהן כדי להבטיח שימוש נאות בשמה של עמותת לב"י ופעילות ראויה למען המטרות של עמותת לב"י.

סיכום והמלצות

ממצאי הביקורת מצביעים על ליקויים, מהם חמורים, במכלול פעילותה של קרן לב"י, שעיקרם: ירידה מתמשכת בשנים האחרונות בהכנסות מתרומות והיעדרו של ניתוח להבנת הגורמים לכך, אי-מינוי בעלי תפקידים מרכזיים, מעורבות חיילים בגיוס תרומות, חיכוכים קשים שהתגלעו בין אל"ח לבין קרן לב"י שהיה בהם כדי לפגוע בגיוס כספים בחו"ל ואי-הסדרת נושא השקעת כספי העיזבונות והתרומות שקרן לב"י מגייסת.

כעולה מהדוח, המצב בו נמצאת קרן לב"י הוא מדאיג. בנסיבות אלה על משהב"ט, צה"ל וקרן לב"י לפעול בדחיפות ובאופן יסודי לתיקון הליקויים ולשיפור מצבה של

קרן לב"י, כדי למנוע המשך הידרדרות ופגיעה בייעודה וביכולתה של קרן לב"י בתחום גיוס התרומות. כל אלה, בהתחשב גם במשמעות הערכית-לאומית הטמונה ביסוד ההתרמה עבור מערכת הביטחון.

פרק חמישי

ממצאי מעקב

ממצאי מעקב

פעולות הביקורת

נערכה ביקורת מעקב על האופן ועל מידת הטיפול בליקויים שהועלו בביקורות הקודמות בנושאי הטיפול הלאומי בהסברה בשפה הערבית ובשיקום השידורים הממלכתיים בשפה הערבית, ובכלל זה בהכנות בתחום זה לקראת מבצע "עופרת יצוקה" ברצועת עזה ובמהלכו. הביקורת נערכה במשרד ראש הממשלה; במשרד החוץ; במשרד הביטחון; בחטיבת דובר צה"ל; במערך הדוברות וההסברה במטה הארצי של המשטרה; וברשות השידור.

בשנת 2004 נערכה ביקורת על מספר היבטים בתחום פעילות הקרן לקליטת חיילים משוחררים והיחידה להכוונת חיילים משוחררים שבמשרד הביטחון וממצאיה פורסמו בדוח שנתי 56א (2005) של מבקר המדינה. במהלך שנת 2008 נערכה ביקורת מעקב מורחבת על פעילות הקרן והיחידה, ובמסגרתה נבחנו, בין היתר, תקציב הקרן וביצועו, היבטים בסדרי עבודת הנהלת הקרן והביקורת הפנימית בקרן, פעילותם של מרכזי ייעוץ והכוונה לחיילים משוחררים שהוקמו ביישובי פריפריה ועוד. כמו כן, נבחנה מידת תיקון הליקויים שהועלו בביקורת הקודמת. הביקורת נערכה במטה הקרן, במשרד הביטחון ובמשרד האוצר.

בדוח שנתי 57א (2006) של מבקר המדינה התפרסמו ממצאי הביקורת שנערכה בשנת 2005 ביחידת המוזיאונים שבמשרד הביטחון, שבה נבדקו, בין היתר, היבטים מרכזיים במדיניותו ובפעילותו של משרד הביטחון בהפעלת מוזיאונים הממומנים מתקציב המדינה. בשנת 2008 נערכה ביקורת מעקב בנושא במטרה לעמוד על מידת תיקון הליקויים שעלו בביקורת הקודמת. ביקורת המעקב נערכה במשרד הביטחון ובצה"ל.

בתעשייה הצבאית לישראל בע"מ (תעש) נערכה ביקורת מעקב בנושא מקרקעי תעש, שתכליתה לבדוק באיזו מידה תוקנו הליקויים העיקריים שהועלו בשתי ביקורות בנושא, שממצאיהן פורסמו בדוח שנתי 55א של מבקר המדינה (2004) ובדוח שנתי 56א של מבקר המדינה (2005). נבדקו בעיקר סוגיות הטיפול בזיהומי הקרקע הקיימים במתחמי תעש באזור השרון ובמי התהום והשמירה, האחזקה והפיקוח על קרקעות שתעש פינתה. במתחם במרכז הארץ נבדקו בעיקר אבטחת המתחם והמגעים בין תעש, משרד הביטחון ומינהל מקרקעי ישראל לפינוי התחמושת והנפלים שבמתחם. הביקורת נערכה בתעש, במשרד הביטחון ובמינהל מקרקעי ישראל. בדיקות השלמה נערכו במשטרת ישראל ובמשרד להגנת הסביבה.

ממצאי מעקב מורחב

ההסברה לקהלי היעד דוברי השפה הערבית ושידורי מדינת ישראל בערבית

"היבטים בהיערכות גורמי ההסברה ובתפקודם במלחמת לבנון השנייה",
דוח שנתי 58 א (2007), עמ' 451.

"היבטים בהיערכות גורמי ההסברה בנושאי חוץ וביטחון",
דוח שנתי 53 א (2002), עמ' 9.

פעולות ההסברה של מדינת ישראל בשפה הערבית אמורות לתת מענה מיטבי לאוכלוסיות דוברות השפה הערבית, שניתן לחלקן מנקודת מבט גיאוגרפית לארבע: א. ברצועת עזה ובאזור יהודה והשומרון (להלן - איו"ש); ב. במדינות ערב הסמוכות למדינת ישראל; ג. במדינות הרחוקות ממדינת ישראל; ד. במדינת ישראל.

בדוח מבקר המדינה משנת 2007⁴³ נאמר בנוגע להסברה בשפה הערבית, בין השאר, כי "מאז הביקורת הקודמת"⁴⁴ ... נותר בעינו ואף התחדד מאוד בימי המלחמה בלבנון [מלחמת לבנון השנייה] הכשל ההסברתי המתמשך בתחום ההסברה לעולם הערבי, לתושבי הרשות הפלסטינית ולאוכלוסיית דוברי השפה הערבית בישראל". נוכח האמור לעיל, המליץ שם משרד מבקר המדינה, בין השאר: "חיוני כי הממשלה תפעל להפסקת הסחבת הבלתי נסבלת ותפעל לאלתר ובאופן יסודי ככל הדרוש לשיפור ההסברה הן לעולם הערבי, הן לתושבי הרשות הפלסטינית והן לדוברי השפה הערבית בישראל. לשם כך יש לגבש תפיסה כוללת, לקבוע את דרכי ההכוונה של גופי ההסברה והתיאום ביניהם ולקבוע את הדרוש בתחומי ארגון ותקצוב, הכשרת דוברים בשפה הערבית ושיפור של יכולות השידור ברדיו, בטלוויזיה ובאינטרנט".

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-מאי 2009 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב על האופן ועל מידת הטיפול בליקויים שהועלו בביקורות הקודמות בנושא הטיפול הממלכתי בהסברה בשפה הערבית, ובכלל זה בהכנות בתחום זה לקראת מבצע "עופרת יצוקה" ברצועת עזה ובמהלכו. הביקורת נערכה במשרד ראש הממשלה; במשרד החוץ; במשרד הביטחון; בחטיבת דובר צה"ל; במערך הדוברות וההסברה במטה הארצי של המשטרה; וברשות השידור. בדיקות השלמה נעשו במטה לביטחון לאומי שבמשרד ראש הממשלה, בחטיבת המחקר של אגף המודיעין בצה"ל ובנציבות שירות המדינה.

43 מבקר המדינה, דוח שנתי 58 א (2007), "היבטים בהיערכות גורמי ההסברה ובתפקודם במלחמת לבנון השנייה", עמ' 476-479.

44 מבקר המדינה, דוח שנתי 53 א (2002), "היבטים בהיערכות גורמי ההסברה בנושאי חוץ וביטחון", עמ' 13-14.

עיקרי הממצאים

הטיפול בהסברה בערבית במשרד ראש הממשלה והתאום בתחום זה עם גורמי ההסברה

ביולי 2007 החליטה הממשלה (החלטה מס' 1936) על הקמת "מערך הסברה לאומי". במסגרת זו הוחלט להקים מטה הסברה לאומי במשרד ראש הממשלה, אשר יתאם את כל גורמי ההסברה במדינת ישראל, כדי להציג מדיניות הסברה אמינה, אחידה ועקבית. באפריל 2008 החליטה הממשלה למנות את מר יעקב גלנטי לתפקיד ראש מטה ההסברה הלאומי⁴⁵. חודשיים קודם לכן, מונה מר ירון ותיקאי, לפי החלטת ראש הממשלה דאז, מר אהוד אולמרט, לתפקיד מנהל מטה ההסברה הלאומי בכפופות לראש מטה ההסברה הלאומי.

בהחלטת הממשלה האמורה הוקדש גם פרק לתחום ההסברה לאוכלוסיות ערביות, ובו נאמר, בין היתר, כי בתוך 60 יום מיום מינוי ראש מטה ההסברה הלאומי תגובש מדיניות כוללת להסברה לאוכלוסיות ערביות; כי אחת לחודש לפחות תתקיים ישיבה לשם הערכת מצב וגיבוש תכניות הסברה לאוכלוסיות ערביות, שבה ישתתפו גם נציגים בכירים רלוונטיים מצה"ל, ממתאם פעולות הממשלה בשטחים (להלן - מתפ"ש), מהשב"כ, ממשטרת ישראל וגורמים נוספים, על פי שיקול דעתו של ראש מטה ההסברה הלאומי; וכי תיקבע תכנית עבודה לעת חירום, לתדרכים ולראיונות של דוברים מטעם הממשלה לכלי התקשורת הערבית, הן לרשות ערביות זרות והן לכלי תקשורת ישראלים ערביים.

בביקורת המעקב התברר, כי מאז אפריל 2008, המועד שבו מונה ראש מטה ההסברה הלאומי, ועד מועד סיום הביקורת לא מומשו עיקרי החלטת הממשלה האמורה בנוגע להסברה לאוכלוסיות הערביות: טרם גובשה מדיניות כוללת להסברה לאוכלוסיות ערביות ולא התקיימו ישיבות קבועות המוקדשות להערכת מצב ולגיבוש תכניות הסברה לאוכלוסיות ערביות. עם זאת יצוין, כי במסגרת ההכנות שקדמו למבצע "עופרת יצוקה" נקבעה במטה ההסברה הלאומי רשימת דוברים מקצועיים ומסבירים חיצוניים לתדרכים ולראיונות לתקשורת בשפה הערבית.

במועד סיום ביקורת המעקב, במאי 2009, טרם הסתיים תהליך איוש המשרה המקצועית לתפקיד "מנהל תחום הסברה ממשלתית לאוכלוסיות ערביות" במטה ההסברה הלאומי. משרד מבקר המדינה מעיר, כי מן הראוי שמשרד ראש הממשלה יחיש את הטיפול באיוש תפקיד זה, שנמשך כבר כשנתיים.

רק בסוף יוני 2009 התקיים תחקיר בראשות מנהל מטה ההסברה הלאומי לשם הפקת לקחים ממבצע "עופרת יצוקה" בתחום ההסברה, לרבות ההסברה בערבית. לדעת משרד מבקר המדינה, להפקת לקחי ההסברה הממלכתית ממבצע "עופרת יצוקה" בלוח זמנים קצר ככל הניתן, חשיבות רבה. זאת, משום שהמערכה הצבאית אמנם הסתיימה בינואר 2009, אך המערכה בחזית ההסברתית, לרבות בשפה הערבית, נמשכת במלוא עוצה ואף התעצמה בעקבות המבצע.

45 מר גלנטי סיים את תפקידו כראש מטה ההסברה הלאומי עם סיום כהונתה של הממשלה בראשות מר אהוד אולמרט.

לצד הליקויים שהועלו בכל הנוגע לטיפול של משרד ראש הממשלה בתחום ההסברה בשפה הערבית, מציין משרד מבקר המדינה לחיוב את מאמצי מנהל מטה ההסברה הלאומי, מר ירון ותיקאי, לקדם את הטיפול בתחום ההסברה בשפה הערבית מאז החל בתפקידו בפברואר 2008, בד בבד להקמת המטה יש מאין.

הטיפול בהסברה בערבית במשרד החוץ

על פי החלטת הממשלה מיולי 2007, האחריות המלאה והכוללת להסברת החוץ של מדינת ישראל תישאר בידי משרד החוץ. באחריות זאת נכללים גם קהלי היעד הפלסטינים ברצועת עזה ובאיו"ש. לקראת מבצע "עופרת יצוקה" ובמהלכו לא מומשה כהווייתה אחריותו של משרד החוץ בנוגע להסברה בערבית לפלסטינים ברצועת עזה ובאיו"ש. בפועל עסקו בכך בעיקר מטה מתפ"ש בסיוע חטיבת דובר צה"ל. משרד מבקר המדינה מעיר כי על מטה ההסברה הלאומי להגדיר באופן ברור למערך ההסברה הלאומי את תחומי האחריות ואת דרכי הפעולה של כל גוף וגוף למימוש מדיניות ההסברה הלאומית בשפה הערבית בנוגע לתושבים הפלסטינים ברצועת עזה ובאיו"ש.

משרד החוץ לא מימש את החלטת הממשלה מיולי 2007 על תגבור המחלקה לתקשורת ערבית. יתר על כן, אף חלה נסיגה משמעותית ביכולת המחלקה, כתוצאה מירידה באיוש התקנים הקיימים. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החוץ, כי נוכח החשיבות הרבה להפעלה אפקטיבית של המחלקה לתקשורת ערבית, מן הראוי לסכם ולהחיש בהקדם את הדרוש לשיקומה.

אמצעי השידור בערבית של מדינת ישראל

מאז הדוחות של מבקר המדינה מהשנים 2002 ו-2007 לא שופרה עוצמת השידור ברדיו בשפה הערבית לתושבי רצועת עזה אלא נותרה במצב גרוע, לרבות טרם מבצע "עופרת יצוקה" ובמהלכו. מצב דומה מתקיים גם בנוגע לשידורי הרדיו בשפה הערבית לקהלי היעד באיו"ש ובדרום לבנון בפרט ולקהלי היעד בכל לבנון, בסוריה, בירדן, במצרים ואף מעבר להם בכלל. גם שידורי הטלוויזיה הישראלית בערבית מגיעים רק לתפוצה מצומצמת של קהלי היעד דוברי השפה הערבית. בכך נפגעת יכולת ההסברה של המדינה לקהלי יעד אלה.

בספטמבר 2007 קיבלה הממשלה החלטה בדבר שיקום השידורים בערבית ברשות השידור. החלטה זאת (מס' 2373) הייתה בהמשך להחלטת הממשלה מס' 1936 מיולי 2007 בנושא מערך ההסברה הלאומי, שגם בה צוין הצורך בשיפור השידורים בערבית. עד מועד סיום ביקורת המעקב לא מומשה החלטת הממשלה מספטמבר 2007. בעניין זה סיכם מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז, מר רענן דינור, כי נושא השידור הממלכתי בשפה הערבית יטופל רק לאחר שהממשלה תאשר את הרפורמה הכוללת ברשות השידור. לשר הממונה על ביצוע חוק רשות השידור⁴⁶ דאז, מר יצחק הרצוג, הייתה עמדה זהה. משרד מבקר המדינה מעיר, כי עמדת שני האישים אינה עולה בקנה אחד

46 "השר" הוגדר בחוק רשות השידור, התשכ"ה-1965, כך: "חבר הממשלה שהממשלה הסמיכה אותו לבצע חוק זה".

עם הדחיפות המובעת בנושא בהחלטות הממשלה מיולי 2007 ומספטמבר 2007, ועם הנזק המתמשך בשטח חיוני זה, בדגש על הדרוש בו ברמה הלאומית בעת חירום.

לדעת משרד מבקר המדינה, לא ניתן להשלים עם המצב שנוצר כמתואר לעיל, שבו אין מענה להסברת תמונת המצב ועמדותיה של המדינה לקהלי היעד בשפה הערבית בחזית התקשורתית-הסברתית, זאת בשונה מהחלטות הממשלה. נוכח חיוניותם בעתות חירום של אמצעי השידור הממלכתיים בשפה זו, מן הראוי, ששר ההסברה והתפוצות, מר יולי יואל אדלשטיין, המשמש גם כשר הממונה על ביצוע חוק רשות השידור, ומטה ההסברה הלאומי יבחנו שוב את הנושא ויצייגו אותו לדיון חוזר בממשלה, לצורך מתן פתרון ישים לסוגיית השידורים בערבית בעת חירום.

הכשרת דוברים מקצועיים בשפה הערבית

לצד רשימת מסבירים חיצוניים בשפה הערבית, אשר נקבעו להפעלה בעת חירום, פועלים דרך קבע בשירות המדינה דוברים מקצועיים מטעמה בשפה זו. משיחות עם בעלי תפקידים שונים הקשורים להסברה בשפה הערבית עולה, כי סוגיית המיעוט בדוברים ישראלים מקצועיים ה"עוברים מסך", שולטים בשפה הערבית הספרותית והמדוברת, בעלי השכלה רחבה והיכרות טובה את התרבות הערבית ומנהיגיה המגוונים, היא פער מרכזי בתחום זה. התברר, כי מטה ההסברה הלאומי טרם ערך בחינה מקיפה של הצורך בהכשרה של דוברים בשפה הערבית בהתאם לנדרש ברמה הלאומית. בפועל, גורמי ההסברה הזקוקים, כל אחד לעצמו, למספר מצומצם של עובדים כאלה, מתקשים מאוד לתת מענה הכשרתי מקצועי לצורך קריטי זה.

סיכום והמלצות

משרד מבקר המדינה שב ומעיר בחומרה למשרד ראש הממשלה ולמשרד החוץ על מחדל לאומי רב-שנים בתחום ההסברה לקהלי היעד דוברי השפה הערבית. כשל מערכתי זה הומחש ביתר שאת גם בתקופה שקדמה למבצע "עופרת יצוקה", במהלכו ובעקבותיו.

על משרד ראש הממשלה, באמצעות מטה ההסברה הלאומי, לפעול למימוש החלטת הממשלה מיולי 2007 בנוגע לגיבוש מדיניות הסברה לאומית כוללת בשפה הערבית. זאת, בתיאום עם הגופים הממלכתיים הקשורים לתחום זה, לרבות עם משרד ההסברה והתפוצות ועם המטה לביטחון לאומי (מל"ל). כל זאת, במטרה להפעיל את ההסברה לדוברי השפה הערבית ככלי לאומי בעל משמעות רחבה, המשרת אינטרסים מדיניים, ביטחוניים, כלכליים וחברתיים-תרבותיים עמוקים. לשם כך על מטה ההסברה הלאומי להפעיל את פורום ההסברה הלאומי לביצוע משימותיו בהסברה בשפה הערבית, שנקבעו בהחלטת הממשלה דלעיל, ובכך גם להקים למעשה מערך הסברה לאומי בשפה הערבית. יש לסכם את פעילות מטה ההסברה הלאומי בתחום זה בתכנית כוללת, מתואמת ומשותפת לכלל הגורמים המופקדים כל אחד בתחומו על ההסברה בערבית, ולשם כך יש להקצות בדחיפות למטה זה יכולת מקצועית לממש זאת כהלכה.

נוכח המשך ההידרדרות החמורה בשידורי מדינת ישראל בערבית בטלוויזיה וברדיו, מעיר משרד מבקר המדינה למשרדי הממשלה המופקדים על כך, כל אחד בתחומו - ובראשם משרד ראש הממשלה והשר הממונה על ביצוע חוק רשות השידור בתקופת הביקורת, מר יצחק הרצוג - על כך שהחלטות הממשלה מיולי 2007 ומספטמבר 2007 בתחום השידורים הממלכתיים בשפה הערבית טרם מומשו עד מועד סיום הביקורת. לדעת משרד מבקר המדינה, אסור להשלים עם מצב שבו לא יינתן הלכה למעשה מענה הולם בחזית התקשורתית-הסברתית בשידורים אפקטיביים להסברת תמונת המצב ועמדותיה של המדינה לקהלי היעד בשפה הערבית, בדגש על עת חירום. המשך המחל רב-השנים של היעדר שידור ישראלי ממלכתי לקהלי היעד דוברי השפה הערבית גם במהלך מבצע "עופרת יצוקה" ברצועת עזה ממחיש ביתר שאת צורך חיוני זה.

משרד מבקר המדינה מצביע על כך, שההסברה היא מהמרכיבים המרכזיים במאמץ הלאומי בעת חירום להשגת התכלית האסטרטגית המדינית-ביטחונית. להסברה הממלכתית בערבית ולאמצעי השידור הממלכתיים בשפה זו משקל חשוב ביותר לעניין זה, ונוכח חיוניותם ראוי לייחד להם פתרונות ייעודיים לעת חירום, ללא התניה בפתרונות הכוללים של רשות השידור. לפיכך, על הממשלה - באמצעות המשרדים המופקדים על כך, כל אחד בתחומו, ובראשם משרד ראש הממשלה שבמסגרתו מטה ההסברה הלאומי, ומשרד ההסברה והתפוצות - אשר השר העומד בראשו, מר יולי יואל אדלשטיין, משמש גם כשר הממונה על ביצוע חוק רשות השידור - לפעול להפסקת הסחבת הבלתי נסבלת בכל הנוגע לשיפור ההכרחי של השידור בשפה הערבית הן לעולם הערבי, הן לתושבי רצועת עזה ואיו"ש והן לדוברי השפה הערבית בישראל.

ממצאי מעקב מורחב

הקרן לקליטת חיילים משוחררים והיחידה להכוונת חיילים משוחררים

"הקרן לקליטת חיילים משוחררים והיחידה להכוונת חיילים משוחררים",
דוח שנתי 56 א (2005), עמ' 33

בחוק קליטת חיילים משוחררים, התשנ"ד-1994 (להלן - החוק), הוקמה קרן לקליטת החייל המשוחרר (להלן - הקרן), המעניקה מסגרת של זכויות לחיילים משוחררים ולמי ששירת שירות אחר בעל חשיבות לביטחון המדינה או לצרכיה החברתיים-קהילתיים (להלן - חיימ"שים). על פי החוק, עם סיום השירות הסדיר⁴⁷ מקבל החיימ"ש מתקציב הקרן מענק שחרור, ונזקף לזכותו פיקדון כספי הניתן למימוש למספר זכויות. בנוסף למענק השחרור ולפיקדון, קיימת במסגרת הקרן "קרן לסיוע נוסף" המשמשת למתן סיוע לחיימ"שים המבקשים סיוע מעבר לפיקדון. בחוק נקבע, כי הקרן תפעל במסגרת משרדו של שר הביטחון. בשנת 2007 הסתכם תקציב הקרן בכ-1.5 מיליארד ש"ח.

במשרד הביטחון (להלן - המשרד) פועלת יחידה להכוונת חיילים משוחררים (להלן - היחידה). בין תפקידיה העיקריים של היחידה: הכוונה לתעסוקה; ייעוץ והפניה להשכלה גבוהה ואחרת ולהכשרה מקצועית; והסברה לחיילים על זכויותיהם כחיימ"שים. יחידה זו, כמו יתר יחידות המשרד, כפופה למנכ"ל המשרד.

פעולות הביקורת

בשנת 2004 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על מספר היבטים בתחום פעילות הקרן והיחידה (להלן - הביקורת הקודמת)⁴⁸. בתקופה מאי עד דצמבר 2008 ערך משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת מעקב מורחבת על פעילות הקרן והיחידה. הביקורת נערכה במטה הקרן ובמטה היחידה ובחלק מהלשכות האזוריות. ביקורת השלמה נערכה במשרד: באגף ארגון, בקרה ומינהל, באגף היועץ המשפטי למערכת הביטחון ובאגף משאבי אנוש; במספר מרכזי ייעוץ והכוונה שברשויות המקומיות; ובמשרד האוצר. בירורי השלמה נערכו, לסירוגין, בין החודשים יוני לספטמבר 2009.

47 כהגדרתו בחוק - שירות בצה"ל ובמסגרות אחרות, למעט שירות בקבע.

48 מבקר המדינה, דוח שנתי 56 א (2005), פרק "הקרן לקליטת חיילים משוחררים והיחידה להכוונת חיילים משוחררים", עמ' 33-46.

עיקרי הממצאים

הקרון לסיוע נוסף

א. תקציבי הקרון לסיוע נוסף מומשו בשנים 1996-2007 חלקית בלבד, בשיעור ממוצע של כ-58%.

ב. שלא על פי הקבוע בתקנון הקרון, לא נחתמו הסכמים בין הקרון לבין הגורמים הרלוונטיים בנוגע להשתתפות הקרון לסיוע נוסף במימון שכר לימוד של חיימ"שים הפונים ללמוד במוסדות להכשרה מקצועית. בכך היה כדי לפגוע ביכולת לקיים בקרה על השימוש בכספי הקרון לסיוע נוסף.

הנהלת הקרון

א. בביקורת הקודמת נמצא, כי חסרו בהנהלת הקרון יו"ר ונציג ציבור. בביקורת המעקב עלה, כי שרי הביטחון לשעבר, רא"ל (מיל') שאול מופז ומר עמיר פרץ, לא מינו במהלך כהונתם את כל נציגי הציבור שנדרשו להנהלת הקרון. כתוצאה מכך, גם במהלך השנים 2005-2007 פעלה הקרון ללא יו"ר הנהלה וללא רוב נציגי הציבור. בהיעדרם לא ניתן היה לקיים את המניין החוקי הנדרש לקבלת החלטות. לפיכך, במשך שלוש שנים, ממרס 2005 ועד מרס 2008, לא התכנסה הנהלת הקרון, למעט פעם אחת במאי 2006, וגם ועדות המשנה לא התכנסו כנדרש. אי-התכנסות הנהלת הקרון מנעה ממנה למלא את תפקידיה, וביניהם, קבלת החלטות בנוגע לשינויים בכללים לניצול כספי הקרון כדי לאפשר את ניצולם היעיל יותר, וייזום תיקוני חוק במידת הצורך.

ב. החלטת הנהלת הקרון בישיבתה ממאי 2004, כי מנהל הקרון, מר חיים אומן, ישמש ממלא מקום קבוע ליו"ר, התקבלה ללא המניין החוקי הנדרש בתקנון הקרון. זאת, מאחר שלא נכח בישיבה יו"ר. בנוסף על כך, לא התקבל אישור פורמלי של שר הביטחון למינוי זה.

הביקורת הפנימית בקרון

א. מערכת יחסים עכורה בין מנהל הקרון ומבקר הקרון שיתקה למעשה את עבודת הביקורת החל משנת 2006. כך למשל, בשנים 2006 ו-2007 כלל לא שוריין תקציב לביקורת באמצעות יועצים חיצוניים. כמו כן, היו מקרים בהם מבקר הקרון לא זומן לפגישות עבודה ולדיונים ונמנעה ממנו גישה למסמכים.

ב. על אף טענות חוזרות ונשנות, מצד מנהל הקרון בדבר תפקודו של מבקר הקרון ומצד מבקר הקרון בדבר אי-סדרים בניהול הקרון, לאורך תקופה ממושכת - כולל עד ספטמבר 2009 - המשרד לא מיצה את הטיפול בנושא ולא נקט פעולות ארגוניות או אחרות כדי להתמודד עם הבעיות שהועלו. בפועל, מבקר הקרון לא קיבל מענה לטענותיו, ואילו בנוגע לטענות מנהל הקרון, הרי שפרט להתכתבות ענפה במשך כשנתיים, הסתפק המשרד בניסיונות לאתר למבקר תפקיד חלופי, דבר שלא צלח.

פעילות היחידה

א. מרבית הליקויים שנמצאו בביקורת הקודמת תוקנו.

ב. בשנת 2004 פרסם ראש היחידה תכנית אסטרטגית להרחבת נגישות שירותי היחידה לחיימ"שים, ובעיקר מאזורי פריפריה ובעלי רקע חברתי-כלכלי נמוך, תוך שיתוף פעולה עם מרכזים עירוניים ברשויות המקומיות ועם גורמים אחרים. בשנים 2005-2007 הוקמו בעקבות התכנית 41 מרכזי ייעוץ והכוונה ביישובי הפריפריה. בביקורת המעקב עלה, כי מספרם של החיימ"שים מיישובי הפריפריה שבאו לקבל שירותי ייעוץ והכוונה עלה מכ-7.5% בממוצע בשנים 2003 ו-2004, טרם הקמת המרכזים, לכ-22% בממוצע בשנים 2005-2007. ראוייה לציון פעילות היחידה להרחבת הנגישות של שירותי ייעוץ והכוונה בתחומי השכלה, הכשרה מקצועית ותעסוקה לחיימ"שים מיישובי הפריפריה ומגוון הפרויקטים המתבצעים במרכזים.

ג. במסגרת ביקורת המעקב, ביקרו נציגי משרד מבקר המדינה בעשרה מרכזי ייעוץ והכוונה והעלו ליקויים בפעילותם: רק לחלק מהמרכזים היו תכניות עבודה שנתיות; קיימים מרכזים הממוקמים בחדרים שאינם מתאימים לייעודם, שגם הגישה אליהם אינה נוחה; והיחידה לא הכינה תכנית הכשרה סדורה, האמורה לשמש את כל עובדי המרכזים.

איחוד היחידה עם האגף הביטחוני-חברתי

סוגיית האיחוד בין היחידה לבין האגף הביטחוני-חברתי במשרד⁴⁹, שלגביה המשרד היה צריך להחליט עד סוף 2007, לא הוכרעה עד אמצע שנת 2009.

סיכום והמלצות

הזכויות שמעניקה הקרן מיועדות לסייע לחיימ"ש להשתלב בחיים האזרחיים בחברה הישראלית. משרד מבקר המדינה מעיר, כי לאחר שחלפו 15 שנים מאז שנחקק החוק ונוכח הניצול החלקי של תקציבי הקרן לסיוע נוסף לאורך השנים, קיימת חשיבות שהקרן תפעל ליישום התכנית שסיכמה לאחרונה, ותביא לניצול מרבי של תקציב הקרן לסיוע נוסף.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה וכפגיעה בכלכלי מינהל תקין את העובדה, כי במשך כשנתיים הגיעה הביקורת הפנימית בקרן לכדי שיתוק. מעבר לכך, על אף טענות חוזרות ונשנות של מנהל הקרן ושל מבקר הקרן, לאורך תקופה ממושכת וגם עד ספטמבר 2009 המשרד לא מיצה את הטיפול בנושא ולא נקט פעולות ארגוניות או אחרות כדי להתמודד עם הבעיות שהועלו.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי בשל חשיבותו של מוסד הביקורת הפנימית בכלל, ובקרן שתקציבה מסתכם בכ-1.5 מיליארד ש"ח בפרט, היה זה מחובתם של המשרד,

49 ייעוד אגף זה הוא, בין היתר, לתאם בין המשרד וצה"ל לבין מוקדי החברה הישראלית, כדי להגביר את המוטיבציה והמוכנות של הנוער לשירות משמעותי וקרבי בצה"ל.

של מנהל הקרן ושל הנהלת הקרן למצוא את הדרכים המתאימות כדי לאפשר ביקורת פנימית תקינה בקרן, כנדרש על פי חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, תקנון הקרן, הוראות הקרן וכללי מינהל תקין. עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי בשל חשיבותו הציבורית של הנושא, הרי שבהיעדר פתרון מידי למצב הקיים, ראוי שמנהל הקרן והנהלת הקרן יביאו את הנושא לידיעתו של שר הביטחון, מתוקף אחריותו המיניסטריאלית.

ממצאי מעקב

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

"פעילות משרד הביטחון להצגה ולהנחלה של מורשת הקרב של צה"ל ושל כוחות המגן שקדמו לו", דוח שנתי 57 א (2006), עמ' 215

במשרד הביטחון (להלן - המשרד) פועלת יחידת מוזיאונים (להלן - היחידה). יחידה זו אחראית על פי הוראות המשרד לפעילותו המוזיאונית. בהתאם לכך, היא אחראית ל-12 מוזיאונים של המשרד הפרושים ברחבי הארץ ומציגים את התפתחות הכוח הצבאי של היישוב בארץ ישראל ושל צה"ל.

במקביל לארגונה ולהפעלתה של היחידה במסגרת המשרד, התנהלו מחוץ למסגרת זו שני תהליכים נוספים של הקמת מוזיאונים ואתרים להנחלה ולהנצחה של המורשת הצבאית, במימון מלא או חלקי מתקציב המדינה לרבות תקציב הביטחון: האחד - הקמה והפעלה של מוזיאונים מכוח שיתוף פעולה בין יחידות שונות בצה"ל לבין עמותות מורשת של אותן היחידות (המוזיאונים הצבאיים); והאחר - הפעילות להקמתו של מרכז לאומי לגבורה ולהנצחה בהר איתן (המרכז בהר האיתן) על בסיס החלטת ממשלה מ-1980 בעניין זה.

פעולות הביקורת

ביקורת בנושא נערכה בשנת 2005 וממצאיה פורסמו בדוח שנתי 57 א של מבקר המדינה (להלן - הביקורת). בתקופה אוגוסט 2008 - ינואר 2009 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב בנושא (להלן - המעקב). המעקב בוצע במשרד: במטה היחידה, במוזיאון "בתי האוסף" (לתולדות צה"ל) ובאגף משאבי אנוש; ובצה"ל: באגף התכנון שבמטכ"ל.

עיקרי הממצאים

עיקר הממצאים שעלו במעקב הם כלהלן:

1. א. מאז הביקורת חלו שיפורים בפעולתם המוזיאונית של המשרד ושל היחידה. שיפורים אלה באים לכלל ביטוי בעיקר בשיפוץ התערוכות והמבנים של המוזיאונים, ובהתייעלות בחלוקת המשאבים המופנים למטרות אלה.

ב. עם זאת, במעקב עלה שלא חל שינוי עקרוני ומהותי בהתייחסות המשרד לנושא המוזיאוני מזו שנמצאה בביקורת: ההצגה המוזיאונית של היסטוריית כוחות המגן שפעלו ערב הקמת המדינה ושל צה"ל, והשקעת המשאבים בהפעלה ובשיפור של מערכת

המוזיאונים, עדיין אינן מונחות על ידי תפיסה ומדיניות כוללות של הכיוונים, שאליהם שואפים המשרד והיחידה לפתח את מכלול המוזיאונים של המשרד.

ג. בדצמבר 2006 מסר המשרד, כי עד סוף מרס 2007 הוא יגבש מסמך מדיניות בכל הקשור למוזיאונים שבאחריותו. במעקב נמצא, שהמשרד לא מילא את התחייבותו, ומסמך המדיניות האמור לא גובש.

2. המשרד לא מקבל במשך שנים את ההחלטות הדרושות בנוגע למיקומו, לאופיו, למראהו ולתפקודו העתידיים של מוזיאון "בתי האוסף" (לתולדות צה"ל). היעדר מקום לקליטת ציוד נוסף במתקני המוזיאון הקיימים גורם, בין השאר, גם לכך, שהיחידה אינה פונה לצה"ל ואינה מנחה אותו בכל הנוגע לאיסוף חומר מוזיאוני, כנדרש. כתוצאה ממצב דברים זה, נפגעת באופן מהותי יכולתו של צה"ל לשמר באמצעות המוזיאון את הממצאים ההיסטוריים החיוניים להמחשה ולהנחלה לציבור של המורשת ושל שלבים שונים בהתפתחות צה"ל.

3. המשרד ממשיך בגביית דמי כניסה למוזיאונים שבאחריותו ללא הסדרת הבסיס המשפטי לגבייה זו ובלא שבחן את גובהם של דמי הכניסה. יש לראות בכך ליקוי חמור.

4. הממשלה החליטה בשנת 1980 על הקמתו של מרכז לאומי לגבורה ולהנצחה בהר איתן שליד ירושלים, בין היתר, למטרות המחשת גבורת עם ישראל, שחרורו הלאומי, שחזור קרבות והנצחת הנופלים, לרבות מהתקופה שלפני הקמת המדינה. במעקב עלה, כי התפוגגותו של פרויקט לאומי זה וירידתם לטמיון של עשרות מיליוני ש"ח, שהושקעו בו מאז ההחלטה על הקמתו, התחוללו בלא שהגורמים הממלכתיים, שהיו מעורבים בו, הביאו את העניין להחלטה. משרד מבקר המדינה מעיר, כי לנוכח כך, שההחלטה על הקמתו של מרכז מוזיאוני והנצחתי לאומי התקבלה על ידי הממשלה, אזי על כל שינוי בהחלטה זו להתקבל אף הוא על ידי הממשלה בתהליך סדור. הדבר מקבל משנה תוקף לנוכח ההשלכות של ההחלטה על עתידו של המרכז בהר איתן על המדיניות הכוללת של מערכת הביטחון בנושא ההנחלה וההנצחה של מורשת צה"ל בכלל ועל עתידו של מוזיאון "בתי האוסף" (לתולדות צה"ל), בפרט.

למרות התחייבותו של צה"ל מסוף שנת 2006, ולפיה "במהלך שנת העבודה 2007, יסדיר צה"ל את תקני כלל יחידות המוזיאון במערך ויתאימם לצרכים המשתנים", במועד סיום המעקב התהליך טרם הושלם.

סיכום והמלצות

ממצאי המעקב עולה, כי הנהלת משרד הביטחון טרם החליטה וטרם ביצעה צעדים חיוניים הנדרשים בתחום המוזיאונים שבאחריות המשרד, בין השאר בהיבטים הבאים:

1. גיבוש מסמך מדיניות מוזיאונית כוללת, שממנה ייגזרו אמות מידה וסדרי עדיפויות משימתיים ותקציביים ברורים.

2. הסדרת הבסיס המשפטי לגביית דמי הכניסה למוזיאונים שבאחריותו.

בעניין מוזיאון "בתי האוסף" (לתולדות צה"ל), מעיר משרד מבקר המדינה, כי על הנהלת המשרד לנקוט בהקדם את הצעדים הדרושים כדי לוודא, שמוזיאון זה -

שמטיבו ומטבעו ועל פי התייחסות צה"ל והמשרד אליו הוא המתאים ביותר מבין כל המוזיאונים של היחידה להציג באופן ממלכתי את תולדות צה"ל לתקופותיה - ימלא תפקיד זה, בדרך שתכבד את צה"ל ואת מורשתו. לנקיטת הצעדים בעניין מוזיאון זה יש השלכות עקרוניות, בין היתר, לנוכח התפוגגותו של פרויקט המרכז הלאומי בהר איתן, שהיה אמור להיות מרכז לאומי לגבורה ולהנצחה.

משרד מבקר המדינה מעיר עוד, שיש לראות בחומרה את העובדה שבנוגע לחלק מהליקויים שהועלו בביקורת נטלו המשרד וצה"ל על עצמם התחייבות כלפי משרד מבקר המדינה, משרד ראש הממשלה והכנסת לתקנם במהלך שנת 2007, אך הם לא עשו זאת. על כן על המשרד ועל צה"ל לפעול לתיקונם ללא דיחוי נוסף.

ממצאי מעקב מורחב

מקרקעי תעש

"ניהול מקרקעי תעש", דוח שנתי 55א, עמ' 223

"מקרקעי תעש - זיהומי הקרקע ומי התהום והכנת תכניות מתאר",
דוח שנתי 56א, עמ' 331

בנובמבר 1990 הוקמה חברת "התעשייה הצבאית לישראל בע"מ (תעש)" (להלן - תעש) כדי לקבל לידיה כעסק פועל את התעשייה הצבאית, שפעלה עד אז כיחידת סמך⁵⁰ במשרד הביטחון (להלן - משהב"ט). בהסכם הנכסים להקמתה של תעש נקבע, כי יוחכרו לה בחוזי חכירה כ-80,000 דונם, מרביתם אדמת מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל). במהלך שנות התשעים פינתה תעש את מפעליה ממספר מתחמים בארץ (במרכז הארץ, בהרצליה, בתל-אביב ובירושלים).

1. אחת הקרקעות שנכללו בהסכם הנכסים היא קרקע במתחם שבמרכז הארץ. במועד ההקמה קיבלה תעש את המתחם, כ-3,800 דונם, ומתוך כך גם שטח עם מצבורי תחמושת שלל ממלחמת ששת הימים ונפלים⁵¹. התעשייה הצבאית גידרה חלק מהשטח שזוהם בנפלים (להלן - שטח הנפלים). שטח הנפלים לא אובטח כ-35 שנה מאז 1968 ועד לנובמבר 2003.

משנת 1968 ולאורך שנות השבעים העלו צה"ל ומשהב"ט רעיונות שונים שלא צלחו לפינוי הנפלים. בשנות השמונים לא נעשה דבר לפינוי הנפלים. בשנים 1992-2006 ניהלו תעש והמינהל משא ומתן להחזרת המתחם מתעש למינהל, לרבות משא ומתן החל מ-1997 לניקוי מהתחמושת ומהנפלים. החל מאוגוסט 2006 ניהלו המינהל ומשהב"ט משא ומתן לניקוי המתחם. הסכם לא נכרת בין הצדדים, ועד לאוגוסט 2009 טרם הוחל בניקוי המתחם.

2. בהסכמים בין תעש לבין המינהל לפינוי מתחמים נקבעה מחויבותה של תעש להעביר את החזקה למינהל, גם אם לא תטוהר הקרקע. המינהל לא קיבל מתעש את המתחמים שפינתה בהרצליה, תל-אביב וירושלים, ובהם מתחמים שטוהרה בהם הקרקע. בפועל אין מי שאחראי על הקרקע, שומר עליה או מאתר מקרי פלישה והסגות גבול.

3. משלהי שנות התשעים (ועד לנובמבר 2004) שררו מחלוקות במספר נושאים עקרוניים בין משרדי הממשלה לבין עצמם ובין תעש לבין המדינה. המחלוקות נותרו ללא פתרון משך שנים, ועיכבו את הטיפול בזיהום הקרקע שבמתחמי תעש באזור השרון ובזיהום מי התהום. גם הטיפול בנזקי איכות הסביבה במקרקעי תעש על ידי

50 ההתייחסות בדוח זה היא לתעשייה הצבאית כיחידת הסמך ולתעש כחברה.

51 ההתייחסות בדוח זה לפריטי התחמושת כאל נפלים, נוכח עשרות השנים שחלפו ממועד הבאתם לשטח הנפלים בשנת 1967.

הגורמים המוסמכים, שנועד להתבצע במסגרת יישום החלטת הממשלה מאוגוסט 2005 להפריט את תעש, אינו מתבצע כנדרש. זאת למרות הפגיעה בציבור והסכנות לבריאותו, הנובעות מהתפשטות הזיהום בקרקע ובזיהום מי התהום, הנזקים הנגרמים בעטיו ועלות השיקום של מקורות המים ההולכת וגדלה.

פעולות הביקורת

בתקופה יולי 2003 - נובמבר 2004 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על מקרקעי תעש לרבות המתחם שבמרכז הארץ, על מתחמים שפינתה תעש ועל פעולות שננקטו לטיפול בזיהום הקרקע שבמתחמי תעש ובזיהום מי התהום. ממצאי הביקורת פורסמו בדוח שנתי א55⁵² ובדוח שנתי א56⁵³ (להלן - הביקורת הקודמת). בתקופה מרס-דצמבר 2008 ערך משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת מעקב אחר תיקון הליקויים במספר נושאים שהועלו בביקורת הקודמת. ביקורת המעקב נערכה בתעש, במשהב"ט ובמינהל. בדיקות השלמה נערכו במשרד להגנת הסביבה ובמשרת ישראל. מספר נתונים עודכנו לאוגוסט 2009.

עיקרי הממצאים

זיהום קרקעות ומי תהום

בביקורת המעקב עלה, כי גם בחלוף כארבע שנים ממועד הביקורת הקודמת לא נערכו סקרי הקרקע הדרושים במתחמי תעש ולא בוצע טיפול מקיף בזיהומים הקיימים בהם. משרד האוצר, המשרד להגנת הסביבה, הרשות הממשלתית למים ולביוב (רשות המים), המינהל ותעש כשלו בטיפול בזיהום הקרקע שבמתחמי תעש ובזיהום מי התהום. גם הטיפול בנזקי איכות הסביבה במקרקעי תעש, שנועד להתבצע במסגרת יישום החלטת הממשלה מאוגוסט 2005 להפריט את תעש, לא התבצע, נוכח העיכוב המתמשך בתהליך ההפרטה, שאין לדעת מתי ייצא אל הפועל. מדובר בליקויים מהותיים וחמורים, המתמשכים למרות הפגיעה בציבור והסכנות לבריאותו, הנובעות מהתפשטות הזיהום בקרקע ובמי התהום, הנזקים הנגרמים בעטיו ועלות השיקום של מקורות המים ההולכת וגדלה.

פיקוח על קרקעות שתעש פינתה

בביקורת הקודמת נמצא, כי תעש פינתה בשנות התשעים מתחמים בהרצליה, בתל-אביב ובירושלים, אך המינהל לא קיבל אותם ממנה. כך אין בפועל אחראי לקרקע, שומר עליה או מאתר מקרי פלישה והסגת גבול. בביקורת המעקב נמצא, כי ליקויים אלו לא תוקנו.

52 מבקר המדינה, דוח שנתי א55 (2004), "ניהול מקרקעי תעש", עמ' 223.

53 מבקר המדינה, דוח שנתי א56 (2005), "מקרקעי תעש - זיהומי הקרקע ומי התהום והכנת תכניות מתאר", עמ' 331.

בביקורת הקודמת העיר משרד מבקר המדינה, כי על מועצת מקרקעי ישראל להחליט בעניין החזרה למינהל של קרקעות שפינתה תעש ועליה לדון בסוגיות השמירה, האחזקה והפיקוח על קרקעות אלו בטרם החזרתן למינהל. ביוני 2004 הודיע המינהל למשרד מבקר המדינה, כי הוא מקבל עמדה זו. בביקורת המעקב נמצא, כי הנהלת המינהל לא העלתה בפני מועצת מקרקעי ישראל את סוגיית השמירה, האחזקה והפיקוח על קרקעות שתעש פינתה. ממילא המועצה לא קיבלה החלטות בעניין זה או בעניין החזקת המינהל בקרקעות שפוננו. זאת למרות הדיווח של המינהל לוועדה לענייני ביקורת המדינה בדצמבר 2004, שיעשה כן בעקבות ממצאי הביקורת הקודמת.

מתחם במרכז הארץ

החלטת ממשלה מאוקטובר 2004

בעקבות הביקורת הקודמת החליטה הממשלה באוקטובר 2004, כי המינהל, משהב"ט, תעש והמשרד להגנת הסביבה יגבשו תכנית לניקוי המתחם מתחמושת, נפלים וכל פסולת אחרת. בביקורת המעקב נמצא, כי גורמים אלה לא הגיעו לכלל תכנית מוסכמת, לרבות המקורות הכספיים הדרושים להוצאה לפועל של תכנית כזו.

האבטחה בשטח הנפלים

בדצמבר 2004 דיווח משהב"ט לוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, כי "אין גניבה בשטח [הנפלים]". בביקורת המעקב נמצא, כי אבטחת שטח הנפלים, שהחלה במהלך הביקורת הקודמת בנובמבר 2003, לא מנעה באופן מספק כניסה של בלתי מורשים לשטח, ועל פי מסמך של הממונה על הביטחון במערכת הביטחון (להלן - מלמ"ב) ממרס 2008, קרו מספר אירועים חריגים שבהם נגנבו חומרי נפץ מהמתחם. העובדות המתוארות מקבלות ממד חומרה נוסף על רקע סכנת העימות והטרור, שכן עדיין מתאפשר לגורמים עוינים ואחרים לגנוב אמצעי לחימה שעלולים לשמש למטרות טרור או למעשים פליליים.

עלויות האבטחה

בביקורת המעקב נמצא, כי הפתרון הזמני, כשלושה חודשים, של אבטחת המתחם במימון משהב"ט, שנכתב בהחלטת הממשלה מאוקטובר 2004, נמשך כבר מעל לארבע שנים. בפועל הסתכמו עלויות האבטחה של שטח הנפלים בכ-10.8 מיליון ש"ח בתקופה נובמבר 2003 - דצמבר 2008. עלות זו מהווה יותר ממחצית העלות לפינוי המעורמים והנפלים העיליים שנאמדה במשהב"ט במרס 2008. אבטחת המתחם לאורך שנים ללא פינוי הנפלים מובילה לבזבוז מתמשך של כספי הציבור.

פינוי הנפלים

בהערות ראש הממשלה מאוקטובר 2004 לדוח שנתי 55א של מבקר המדינה נכתב, כי פרויקט פינוי התחמושת והנפלים אמור לצאת לדרך, וכי בפברואר 2004 סיכמו תעש, המינהל ומשהב"ט את דרך הטיפול במתחם. בביקורת המעקב נמצא, כי המשא ומתן

בין תעש למינהל לפינוי המתחם לרבות שטח הנפלים נמשך כשנתיים נוספות עד יולי 2006, חלקו נערך בהשתתפות משהב"ט, אך הוא לא הבשיל לכדי הסכם בין הצדדים. גם משהב"ט ותעש לא הגיעו להסכמה עד מאי 2008⁵⁴ על פינוי מערומי התחמושת העיליים בלבד. עד למועד סיום ביקורת המעקב בדצמבר 2008 טרם עלה בידי משהב"ט והמינהל להסכים על תכנית אופרטיבית לפינוי המתחם מהתחמושת ומהנפלים שבו.

משהב"ט והמינהל דנו רק בחלק מהעקרונות שקבע המינהל ביולי 2006 כתנאי לחתימה על הסכם עם משהב"ט לפינוי הנפלים ולמכירת החול. הסכם אינו נראה לעין ולא הוחל בפינוי הנפלים.

כדי להתניע את תהליך טיהור המתחם מנפלים, על פי סיכום מנהל המינהל ומנכ"ל משהב"ט מאוקטובר 2005, נדרש היה לבצע סקר קרקע נוסף במקום זה שבוצע בינואר 1994. זאת בגלל משך הזמן שחלף מביצוע הסקר הקודם, שבמהלכו חלו תזוזה של החולות במתחם והתפשטות הצמחייה בו.

בביקורת המעקב נמצא, כי הדיווח שמסר ראש חטיבת נכסים במשהב"ט, מר אריה לב, לוועדה לענייני ביקורת המדינה בדצמבר 2004, כי להערכתו "תוך חודש או חודש וחצי תתחיל העבודה [לפינוי מערומי התחמושת העיליים] כבר בשטח", לא היה מבוסס, היות שלא הסתמך על תכנית אופרטיבית קונקרטית כלשהי לפינוי הנפלים. יוצא מכך, שהוועדה קיבלה דיווח מרגיע שלא התממש כשבפועל נמשכו הסחבת ואי-הטיפול. כל זאת, למרות הביקורת ולמרות המצב החמור בשטח.

בביקורת המעקב עלה, כי לא מומשו ההחלטות של המנכ"לים במשהב"ט, פינחס בוכריס - ממרס 2008, ואלוף (מיל') עמוס ירון - מספטמבר 2004, ושל המשנה למנכ"ל וראש מלמ"ב, יחיאל חורב - מנובמבר 2006, לפעול מיידית לפינוי מערומי התחמושת העיליים. משהב"ט לא תקצב את פינוי מערומי התחמושת העיליים; ובכך לא עמד בדיווחו לוועדה לענייני ביקורת המדינה בדצמבר 2004.

חלפו כשלוש שנים וחצי מהמועד שבו החליט מנכ"ל משהב"ט, אלוף (מיל') עמוס ירון, לפעול מיידית לפינוי מערומי התחמושת העיליים בספטמבר 2004, ועד שמלמ"ב הציג במרס 2008 לדיון בראשות המנכ"ל, פינחס בוכריס, הצעות מחיר מפורטות לביצוע הפינוי. תקופה הנמשכת כשלוש שנים וחצי כדי לסכם במשהב"ט הצעות מחיר לפינוי המערומים העיליים אינה סבירה ומעידה גם היא על הסחבת הבלתי נסבלת ועל הטיפול הבלתי תקין בפינוי המתחם על ידי כל הגורמים המעורבים.

דרישה לתשלום ארנונה

כל עוד המינהל אינו מקבל לידי את המתחם שבמרכז הארץ (בגלל העיכוב המתמשך בפינוי שטח הנפלים), תעש ומשהב"ט עלולים לשאת בחיובי ארנונה⁵⁵ בגין חלק משטח הנפלים, המסתכמים בכ-46 מיליון ש"ח לתקופה 1996-2005 ו-2008.

54 במאי 2008 לקח על עצמו המינהל את הובלת הפרויקט לפינוי הנפלים לרבות הוצאת מכרז.

55 חיובי הארנונה מתבררים בהליכים משפטיים.

סיכום והמלצות

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שמשרד הביטחון, המינהל ותעש מגלים סחבת ואזלת יד מתמשכת לאורך שנים בטיפול בליקויים מרכזיים וחמורים שעליהם הצביע מבקר המדינה בשנת 2004 בדוח שנתי 55א בנושא ניקוי המתחם שבמרכז הארץ מתחמושת, נפלים וכל פסולת אחרת. מדובר במחדל ביטחוני ובטיחותי מתמשך, הגובל בסיכון ממשי לשלום הציבור. בנוסף לכך, הסחבת בטיפול ואי-פינוי המתחם מהנפלים גרמה לבזבוז משאבים כספיים, שהיה נמנע לו ההחלטות לפינוי היו מתבצעות כסדרן.

נוכח ממצאי ביקורת המעקב בדבר התמשכות הליקויים והמחדלים שנמצאו בביקורת הקודמת בעניין המתחם שבמרכז הארץ, מן הראוי, כי המינהל ומשרד הביטחון ישפרו את שיתוף הפעולה ביניהם, ויפעלו יחדיו בנמרצות וללא דיחוי לטיהור המתחם מאמצעי הלחימה ומהנפלים. משרד מבקר המדינה מעיר, כי הגיע המועד לסיים התנהלות מבישה זו, בה הגורמים המוסמכים אינם פועלים בנחישות הראויה לפתרונה ובתוך שכך מסכנים חיי אדם. מן הראוי ששר הביטחון, שר האוצר ומנכ"ל משרד ראש הממשלה יידרשו לפתרון בעיה זו.

נוכח הסכנות לבריאות הציבור הנובעות מהטיפול החלקי של כל הגורמים האמורים לטפל במפגע הסביבתי החמור של זיהום הקרקע שבמתחמי תעש והזיהום במי התהום, על כל הגורמים הקשורים למקרקעי תעש לפעול מיידית כדי למנוע את המשך התפשטות הזיהומים הקיימים, ולפעול לאלתר לסילוקם. נוכח האמור לעיל, ראוי ששר הביטחון, שר האוצר, השר להגנת הסביבה ומנכ"ל משרד ראש הממשלה יידרשו בהקדם לפתרון סוגיות אלה.

עוד מעיר מבקר המדינה, כי קיימת חשיבות עליונה לדיווחים מבוססים של הגופים המבוקרים לראש הממשלה ולכנסת לצורך ביצוע פיקוח ובקרה יעילים על תיקון הליקויים שהעלה מבקר המדינה. בביקורת המעקב נמצאה אי-עמידה מהותית בדיווחים שמסרו משרד הביטחון והמינהל בדיון הוועדה לענייני ביקורת המדינה בדצמבר 2004, המטילה ספק בתקפות הדיווחים.

פרק שישי

גופים נוספים

גופים נוספים

פעולות הביקורת

מבקר המדינה החליט שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם את ארבעת הפרקים שלהלן כדי לשמור על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17(ג) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

הוועדה לאנרגיה אטומית

נבדק פרויקט הקשור בוועדה לאנרגיה אטומית.

קהילת המודיעין

נבדקו עבודת ועדת ראשי שירותי המודיעין בישראל (ור"ש) כמנגנון לתיאום בקהילת המודיעין ויחסי הגומלין בין הור"ש לבין ראש הממשלה.

צה"ל

נבדקו פעולות של סיירת מטכ"ל ושל יחידות מסווגות.

צה"ל

נבדקו סוגיות במוכנות המודיעין למלחמת לבנון השנייה בתחום האופרטיבי והטקטי.

פרק שביעי

משרדי ממשלה

משרד האוצר

פעולות הביקורת

במשרד האוצר נבדקו נושאי ההערכה והמשוב של עובדים, מתן היתרים לעבודה פרטית והסדרים הנוגעים לנסיעת עובדי מדינה לחו"ל על חשבון חתמים לשיווק הנפקות. כן בוצע מעקב על סדרי מינוי חשבים במשרדי הממשלה וביחידות סמך. בדיקות משלימות נעשו בנציבות שירות המדינה.

מינויים וסדרי העסקה

משרד האוצר הוא המשרד הכלכלי המרכזי של הממשלה. בהיותו אחראי לניהול יעיל ותקין של תקציב המדינה וביצועו, ראוי שינהל גם את ענייניו בצורה יעילה ותקינה.

פעולות הביקורת

בחודשים אוקטובר 2007-אוקטובר 2008 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את הנושאים האלה:

1. ההערכה והמשוב של עובדים באגפים שונים של משרד האוצר. נבדקו 250 טופסי הערכת עובדים הנוגעים לשנים 2005-2006.
2. היתרים לעבודה פרטית של עובדי משרד האוצר. הבדיקה נעשתה במשרד האוצר ובנציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם). נבדקו 61 היתרים שניתנו בשנים 2005-2007 ל-40 עובדים ביחידות שונות של משרד האוצר.
3. ההסדרים הנוגעים לנסיעת עובדי מדינה לשיווק הנפקות בחו"ל על חשבון החתמים. הבדיקה נעשתה בעיקר באגף החשב הכללי (להלן - אגף החשכ"ל). נבדקו בפרט אישורי הנסיעות להנפקות שנעשו בשנים 2005 ו-2006.
4. המעקב על סדרי מינוי חשבים במשרדי הממשלה וביחידות סמך. הבדיקה נעשתה באגף החשכ"ל ובנש"ם. נבדק בעיקר אם תוקנו הליקויים בתחום זה שעליהם הצביע משרד מבקר המדינה בדוח שנתי 56.

עיקרי הממצאים

הערכה ומשוב של עובדים

1. נמצאו ליקויים רבים במילוי טופסי ההערכה כגון רישום לא מדויק של התקופה שבה עוסקת ההערכה, רישום ההערכה על ידי העובד המוערך עצמו, אי-מתן ציון לעובד המוערך במקומות שבהם יש למלא ציון הערכה, אי-רישום פרטי שיחת המשוב, שימוש בטפסים לא עדכניים.
2. נראה כי הטיות במילוי טופסי ההערכה פוגעות ביעילות השימוש בהם.
3. משרד האוצר אינו מפיך דוחות ניהוליים מטופסי ההערכה, אינו מסיק מסקנות מתהליך ההערכה ואינו עושה בהם שימוש בניהול משאבי האנוש.
4. נש"ם אינה מפקחת בסדירות על הערכת העובדים במשרד האוצר.

היתרים לעבודה פרטית

1. בתקשי"ר נקבע כי יש להגיש בקשות להיתרים עד 30 יום לפני מועד תחילת העבודה הפרטית, אולם רוב הבקשות הוגשו לאחר מועד זה, ובחלק מהמקרים - אף לאחר שהעובד החל בעבודתו הפרטית. כמחצית מההיתרים ניתנו לאחר המועד המיועד להתחלת העבודה.
2. נמצא שבקשות להארכת תוקף היתר קיים שחלו בהן שינויים בגובה השכר, במקום העבודה או בהיקפה הועברו לאחראי במשרד בלי שהתקבלה המלצתו של היועץ המשפטי של המשרד. כתוצאה מכך לא נבדקה התאמתן לתנאי התקשי"ר. כמו כן ניתנו היתרים בלא שהיה לגורמים המקצועיים כל החומר הנוגע להם.
3. משרד האוצר נוהג לאשר היתרים למשך שנה אחת בלבד ולדרוש מהעובדים לחדשם מדי שנה. בשל כך העובדים (למעט עובדים בכירים) אינם נדרשים להציג אישור של המעסיק על תנאי העבודה, לא מראש ואף לא בדעבד. עובדים המועסקים בחו"ז בכירים נדרשים לצרף אישורים של המעסיק הפרטי בדבר תנאי העבודה, אך רק לחלק מהבקשות צורפו אישורים כאלה. בחלק מהאישורים נכללו פרטים חלקיים בלבד.
4. בהליך אישור ההיתרים שניתנו לעובד בכיר לשעבר אי' במשרד האוצר התגלו ליקויים הנוגעים לאלה: התאמת גובה השכר שקיבל ממוסד אקדמי שבו הועסק למגבלות השכר המותר, אישור שקיבל לכהן במשרת ניהול בכירה באותו מוסד, הליך אישור הבקשה, היעדר חלק מהתיעוד הנדרש, והיקף העבודה שאושרה. במתן היתרים לעובד בכיר לשעבר ב' במשרד האוצר לעבוד במוסד אקדמי היו ליקויים, בין השאר, כאלה הנוגעים להיקף העבודה שאושרה לו, לדיווח על השכר שקיבל מהמוסד האקדמי ולהליך מתן האישור עצמו.

נסיעות לחו"ל על חשבון חתמים במסגרת הנפקות

1. התקשי"ר איננו מחייב חוות דעת משפטית בדבר נסיעה של מנכ"ל משרד ממשלתי לחו"ל במימון זר, כפי שנדרש לגבי יתר עובדי המדינה. משרד האוצר לא פעל להסדיר בנוהל קבוע את הנסיעות של עובדי המשרד לחו"ל במימון זר, אף על פי שנש"ם הסבה

את תשומת לבו לחשיבות העניין. התיעוד של הנסיעות לחו"ל לצורכי ההנפקות לוקה בחסר.

2. התגלו ליקויים במתן חוות הדעת המשפטית של אגף הייעוץ המשפטי במשרד האוצר בדבר היעדר ניגוד עניינים ואי-פגיעה בטוהר המידות ובסדרי מינהל תקין.

3. הוצאות הנסיעות לחו"ל של עובדי המשרד לצורכי שיווק ההנפקה משולמות במישרין על ידי החתמים, ולכן אינן מתוקצבות והן נבלעות בעמלת החתמים המנוכה מתמורת ההנפקה.

מינוי חשבים - מעקב

1. עדיין לא נקבעו אמות מידה למינוי חשבים ביחידות סמך; ועדה שמונתה לטפל בעניין לא התכנסה כלל. טרם נקבע נוהל לרוטציה במינוי החשבים.

2. הוועדה הפנימית באגף החשכ"ל העוסקת במינוי חשבים רשמה פרוטוקולים חלקיים בלבד, ואין כל נוהל המסדיר את פעילותה.

סיכום והמלצות

הליקויים בעניין הערכת העובדים במשרד האוצר מצביעים על כשל בהטמעת התהליך, וכתוצאה מכך מוחמצות מטרותיו. על המשרד לפעול להנחלת הערכת העובדים בתרבות הארגונית שלו. עליו לפעול להסקת מסקנות מהערכות העובדים ולבסס עליהן פעולות בתחום משאבי האנוש.

ממצאי הביקורת בעניין היתרים לעבודה פרטית מלמדים שמשרד האוצר ונש"ם אינם עומדים על קיום מלא של הוראות התקשי"ר ונוהלי נש"ם ובכך מסכלים את תכלית ההסדרים בדבר היתרים לעבודה פרטית. ניתן היה לצפות ממשרד האוצר ומנש"ם שיקפידו הקפדה יתרה על בחינת בקשות לעבודה פרטית של עובדים בכירים, האמורים לשמש דוגמה אישית כמי שמאשרים בעצמם בקשות של עובדים הכפופים להם.

על משרד האוצר ועל נש"ם לפעול להסדרת מימון נסיעותיהם של עובדי המשרד לחו"ל לצורכי הנפקות באופן שיימנע החשש לניגוד עניינים בבחירת החתמים, ולו למראית עין. עליהם לפעול להסדיר את הצגת הוצאות הנסיעה בשקיפות ולהקפיד על תיעוד ההחלטות ורישום ההוצאות בגין הנסיעות והשינויים החלים בהן.

על משרד האוצר ועל נש"ם לטפל בהקדם בקביעת אמות מידה למינוי חשבים ליחידות סמך ולהשלים את הכנת הנוהל בדבר רוטציה במינוי חשבים. כאשר מתגלעים חילוקי דעות מקצועיים בין גורמים במשרד האוצר ובנש"ם, ראוי שאלו יובאו להכרעת הגורמים המוסמכים.

משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה

פעולות הביקורת

במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, במשרד התיירות ובמשרד האוצר - באגף התקציבים ובאגף החשב הכללי - נבדקו הפעולות שנעשו כדי לסייע ליצואנים עקב הפגיעה שנגרמה להם כתוצאה משחיקת שער החליפין של הדולר.

סיוע ליצואנים עקב שחיקת שער החליפין של הדולר

היצוא הוא גורם מרכזי בצמיחה הכלכלית של ישראל. בשנת 2008 הסתכם ערך יצוא הסחורות והשירותים מישראל בכ-286 מיליארד ש"ח, שמשקלם כ-40% משיעור התוצר המקומי הגולמי.

מתחילת שנת 2006 ועד אמצע שנת 2008 חל ייסוף חד בשערו של השקל לעומת שערו של הדולר בשיעור נומינלי כולל של כ-28.5%. מנתוני בנק ישראל, התאחדות התעשיינים בישראל והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עולה כי מתחילת שנת 2008 חל שינוי לרעה בהיקף היצוא, במספר ההזמנות ליצוא ובמספר המועסקים בתעשייה. מגמה זו הגיעה לשיאה במחצית השנייה של שנת 2008.

באפריל 2007 מינה שר התעשייה, המסחר והתעסוקה דאז, מר אליהו ישי, ועדה שמטרתה לבחון את מגוון אמצעי הסיוע שניתן להעמיד לרשות היצואנים שכושר התחרות שלהם נפגע כתוצאה מייסוף השקל. בנובמבר 2007 קיבלה הממשלה החלטה בדבר גיבוש תכנית סיוע ליצואנים. ביוני 2008 התקין שר האוצר דאז, מר רוני בר-און, את תקנות מס הכנסה (פחת מואץ לציוד המשמש בפעילות מזכה) (הוראת שעה), התשס"ח-2008, כדי לסייע לתעשיינים ולמלונאים בביצוע השקעות ולהקל את תזרימם המזומנים שלהם. נוסף על כך פעל בנק ישראל במישור המוניטרי והחליט במרס 2008 על יישום תכנית להגדלת יתרות מטבע החוץ שלו באמצעות רכישה יומיומית של דולרים. הבנק המשיך ביישום התכנית גם לאחר מועד סיום הביקורת (מרס 2009).

פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2008-מרס 2009 בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות שעשתה המדינה כדי לסייע ליצואנים עקב הפגיעה שנגרמה להם כתוצאה משחיקת שער החליפין של הדולר. הבדיקה נעשתה במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת), במשרד התיירות ובמשרד האוצר - באגף התקציבים (להלן - אג"ת) ובאגף החשב הכללי (להלן - החשכ"ל). בדיקות השלמה נעשו בבנק ישראל.

עיקרי הממצאים

1. עקב התנגדות משרד האוצר, העלה משרד התמ"ת את הצעת ההחלטה לדיון בממשלה חמישה חודשים לאחר שהצעה זוהה הועברה למזכירות הממשלה, וייתכן שניתן היה לזרז את הליכי הדיון וההחלטה בנושא זה. משרד האוצר התעכב עוד שלושה חודשים לפחות במינוי נציגיו לצוות יישום שגיבש המלצות לתכנית סיוע ליצואנים על פי ההחלטה שקיבלה הממשלה (להלן - צוות היישום). לפיכך חל עיכוב של שמונה חודשים לפחות (יוני 2007-פברואר 2008) עד לתחילת הדיונים בתכנית הסיוע ליצואנים.

2. צוות היישום לא תיעד את דיוניו, ולפיכך לא ניתן ללמוד על מה ביסס את ההמלצות שעל פיהן גובשה תכנית הסיוע. הצוות לא כלל נציגים של מינהל המימון שבמשרד התמ"ת ושל החשב"ל, אף שמרבית התקציב של תכנית הסיוע יועד לפעולות שהן בתחום אחריותם. תכנית הסיוע לא כללה כמה אמצעי סיוע שהחליטה הממשלה לאמץ, ולא ניתן לדעת אם הצוות דן בהם ומדוע החליט שלא לכלול אותם בהמלצותיו; הצוות לא קבע מדדי הצלחה לאמצעי הסיוע שעליהם המליץ ולוחות זמנים להפעלתם.

3. חלק הארי של תקציב תכנית הסיוע (כ-64%) יועד לאמצעי סיוע לא אפקטיבי - קרן הלוואות שפעילותה קודם גיבוש התכנית הייתה דלה, והשינויים שבוצעו בה לפי התכנית לא הצדיקו את הכפלת תקציבה פי ארבעה. נוסף על כך, למרות השינויים שבוצעו בקרן הלוואות, לרבות שינוי ייעודה, לא תוקנה הוראת מנכ"ל משרד התמ"ת והשינויים לא הובאו לידיעת היצואנים.

4. במחצית השנייה של שנת 2008 התמתנה העלייה במדדי הפעילות של בתי המלון, ובחלק מהממדים אף חלה ירידה ברבעון האחרון של אותה השנה. משרד התיירות היה מודע לפגיעה שנגרמה לתעשיית התיירות הנכנסת לישראל כתוצאה מייסוף השקל ולצורך לסייע לה. למרות זאת, הוא לא יזם תכניות סיוע ייעודיות לתעשיית התיירות, ובחר לסמוך על משרדי התמ"ת והאוצר כי יגבשו אמצעי סיוע שיספקו גם את צורכיהם של נותני שירותי התיירות. ואולם בדיעבד התברר שנותני שירותי התיירות אינם רשאים להשתמש באמצעי הסיוע שמשרד התמ"ת מעמיד לרשות היצואנים התעשייתיים, כפי שנקבעו בתכנית הסיוע. עקב כך, נותרו נותני השירות בענף התיירות ללא סיוע.

סיכום והמלצות

ייסוף השקל במשך כשנתיים וחצי הביא לשינוי מהותי לרעה בהיקפי היצוא, במספר ההזמנות ליצוא ובמספר המועסקים בתעשייה מתחילת שנת 2008, ולפגיעה בתעשיית התיירות הנכנסת לישראל במחצית השנייה של אותה שנה. אף על פי שהממשלה בהחלטתה הכירה בהשפעות הצפויות של ייסוף חד של השקל ובצורך לגבש תכנית סיוע ליצואנים, התעכבו תהליכי קבלת ההחלטות והביצוע של משרדי התמ"ת, התיירות והאוצר בנוגע למתן אמצעי הסיוע, ובפועל לא ניתן סיוע משמעותי ליצואנים שנפגעו מהייסוף.

נוכח חשיבותו של היצוא לצמיחה הכלכלית של המשק הישראלי, על משרדי הממשלה האמורים לעיל לבצע הערכה מחודשת בדבר אפקטיביות אמצעי הסיוע העומדים לרשות היצואנים. זאת בייחוד נוכח השפעות המשבר הכלכלי העולמי שהתפתח בשנת 2008.

משרד הבריאות

פעולות הביקורת

במשרד הבריאות, במשרד האוצר ובמשרד החינוך נבדקו תהליך קבלת ההחלטות, עבודת המטה וההיערכות לקראת העברת שירותי הבריאות לתלמיד מהמשרד לגוף חיצוני. עוד נבחנה הבקרה שביצע משרד הבריאות על הפעילות של הגוף החיצוני בבתי הספר. בכלל זה נבדק אם למשרד היו כלים מתאימים לפיקוח ולבקרה, כיצד הופעלו כלים אלו, וכיצד פעל המשרד כדי שהגוף החיצוני יתקן את הליקויים שנמצאו. כן נבדק אם אכן הושג חיסכון כספי כפי שהעריך משרד האוצר.

מתן שירותי הבריאות לתלמיד ועבודת המטה בדבר העברתם לביצוע בידי גוף חיצוני

שירותי הבריאות לתלמיד מיועדים לכמיליון תלמידים בכיתות א' עד ט' בכ-3,500 בתי ספר, והם כוללים בין היתר חיסונים⁵⁶ ובדיקות רפואיות: בדיקות רופא, בדיקות שמיעה, בדיקות ראייה ובדיקות גדילה (משקל וגובה על פי הגיל). לפי הוראות משרד הבריאות (להלן גם - המשרד) מ-2006, שירותי הבריאות לתלמיד כוללים את הפעולות שהמשרד אמור לבצע בתחומי הבריאות ואת השירותים הרפואיים שהוא אמור לתת: חינוך לבריאות, ייעוץ לתלמידים, למורים ולהורים בנושאי בריאות ומניעת התנהגויות המסכנות את הבריאות; ייזום והכנה של תכניות קידום בריאות בשיתוף גורמים בבית הספר ובקהילה, ייעוץ להנהלת המוסד החינוכי בנושא עזרה ראשונה, פיקוח וייעוץ בנושאי תברואה וסביבה בטוחה במוסד החינוכי וכן מתן שירותי עזרה ראשונה לתלמידים.

במשך כמה שנים, עד שנת 1997, קיבלו תלמידי ישראל את שירותי הבריאות לתלמיד על ידי ספקים פרטיים שנשכרו בידי הרשויות המקומיות ואת מקצתם גם על ידי המשרד. ביולי 1997 תוקן חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, ונקבע כי השירותים יינתנו בידי משרד הבריאות. מ-1997 עד אפריל 2007 נתנו את שירותי

56 החיסון נועד להגנה מפני מחלות מידבקות העלולות לגרום סבל רב ולעתים אף סכנת חיים. אלה החיסונים שניתנו בשנת הלימודים תשס"ח: (א) MMR - חיסון משולש הכולל שילוב של חיסונים נגד חזרת, אדמת וחצבת (מחלות הנגרמות מנגיף); (ב) dTap-ipv - שילוב של חיסונים נגד אסכרה (דיפטריה), פלצת (טטנוס), שעלת ושיתוק ילדים (פוליו). אסכרה - חיידק שפוגע באיברים שונים, ובהם הלב, מערכת העצבים ומערכת הנשימה. פלצת - חיידק שעלול לחדור לגוף בעת פציעה. שעלת - חיידק שגורם שיעול טורדני ועלול לגרום דלקת ריאות; (ג) Td - שילוב של אסכרה ופלצת.

הבריאות בבתי הספר בארץ אחיות ורופאים, מרביתם עובדי העמותה "האגודה למען שירותי בריאות הציבור" (להלן - האגודה)⁵⁷, שעבדו בלשכות הבריאות המחוזיות של המשרד.⁵⁸ על פי ההסכם בין האגודה למשרד, האגודה שימשה "קבלן כוח אדם"⁵⁹, והמשרד הוא שנשא באחריות לאספקת השירותים.

בשנת 2006 החליט משרד האוצר להפסיק את מתן שירותי הבריאות לתלמיד על ידי משרד הבריאות - באמצעות ההתקשרות עם האגודה כ"קבלן כוח אדם" - ולהעביר את מתן השירותים לידי גוף חיצוני. נקבע שהאגודה תספק אותם כ"קבלן שירותים"⁶⁰, וההתקשרות עמה נעשתה בפטור ממכרז שאישר משרד האוצר. בהסכם שחתם עמה המשרד נקבע כי מאפריל 2007 תספק האגודה את השירות במשך שלוש שנים תמורת 64 מיליון ש"ח בכל שנה.

ההחלטה העקרונית של המשרד לקנות את שירותי הבריאות לתלמיד מגורם חיצוני ולא לספקם בעצמו - עומדת ותלויה לפני בג"ץ בעתירה שהגישו ההסתדרות הרפואית בישראל וארגון רופאי המדינה⁶¹, ולכן משרד מבקר המדינה אינו עוסק בה. הביקורת מתמקדת בתהליך קבלת ההחלטות ובהיערכות של משרד הבריאות, של משרד האוצר ושל משרד החינוך לאספקת השירותים בידי גורם חיצוני, ובליקויים שהעלה משרד הבריאות בדוח מסכם שערך על מתן השירותים בידי האגודה בשנת הלימודים תשס"ח (2007-2008)⁶².

לאחר סיום הביקורת ובעקבות הביקורת פרסם המשרד מכרז למתן שירותי הבריאות לתלמיד. במכרז יושמו המלצות משרד מבקר המדינה בדבר הצורך לעשות מכרזים אזוריים⁶³. המועד האחרון להגשת ההצעות למכרז נקבע ל-24.9.09. כמו כן נקבע שאספקת שירותי הבריאות לתלמיד תתחיל בינואר 2010, ותקופת ההתקשרות הראשונה תימשך עד אוגוסט 2013.

57 האגודה הוקמה ב-1972 כאגודה עות'מנית וכעבור כעשר שנים, ב-1983, נרשמה כעמותה. במשך השנים היא נוהלה בידי בכירים בהנהלת משרד הבריאות. האגודה הוקמה כדי לשמש כלי עזר לביצוע פעולותיו של המשרד, אשר ראה בה את "זרועו הארוכה" לביצוע פעולות שונות בתחום הבריאות. ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 59ב (2009), בפרק "ההתקשרויות עם האגודה למען שירותי בריאות הציבור", עמ' 467.

58 למשרד שבע לשכות בריאות מחוזיות בפרסה ארצית.

59 כמו שהיה נהוג בהתקשרויות של המשרד עם האגודה. בעת פעילות האגודה כ"קבלן כוח אדם" היא סיפקה למשרד עובדים, שהמשרד היה מעוניין בשירותיהם והמשרד הוא שהפעיל את העובדים והדריכם.

60 בעת פעילות האגודה כ"קבלן שירותים" היא סיפקה למשרד את השירותים שסוכם עליהם והייתה אחראית להפעלת העובדים ולהדרכתם.

61 בג"ץ 1083/07, ההסתדרות הרפואית בישראל וארגון רופאי המדינה נ' מדינת ישראל - משרד הבריאות.

62 הדוח הוגש לבג"ץ במסגרת הודעה משלימה שהגישה המדינה באוקטובר 2008.

63 ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 59ב (2009), בפרק "ההתקשרויות עם האגודה למען שירותי בריאות הציבור", בנושא "תנאי סף וחלוקת השוק בין ספקים", עמ' 478.

פעולות הביקורת

בחודשים מרס-אוגוסט 2008 בדק משרד מבקר המדינה את ההיערכות להעברת שירותי הבריאות לתלמיד לביצוע בידי גוף חיצוני (להלן - העברת השירותים לגוף חיצוני) ואת ביצוע ההעברה. הבדיקה נעשתה במשרד הבריאות ובמשרד האוצר. בירורים נעשו במשרד החינוך ובמגן דוד אדום (להלן - מד"א).

עיקרי הממצאים

תמונת המצב ערב העברת השירותים לגוף חיצוני

1. בשנים שקדמו להעברת השירותים לגוף חיצוני חל כרסום ניכר בהקצאות הכספיות לתחום זה. כך לפי נתוני המשרד בשנת 2001 הוקצו כ-79 מיליון ש"ח, ובשנת 2006 - כ-60 מיליון ש"ח בלבד, אף שבאותן שנים גדל מספר התלמידים בכ-10%. הקטנת התקציב הביאה לצמצום תקן האחיות והרופאים. עקב כך נעשו פחות פעילויות שהיה נהוג לעשות במסגרת שירות זה.

2. התקן הרצוי בתחום זה לדעת המשרד הוא אחות לכל 1,500 תלמידים. מנגד, עקב צמצום תקני האחיות, מספרן קטן בהרבה מתקן זה (לדוגמה, מספר התלמידים לאחות גדל מ-1,700 ב-2002 ל-2,480 ב-2005 - גידול של 46%⁶⁴). הדבר גרם כרסום מתמשך בתפקוד האחיות כגורם בריאות מרכזי בבית הספר; בכלל זה נפגעו תפקידים חשובים כמו ביקורי בית אצל ילדים הסובלים מבעיות בריאות, נוכחות בבתי ספר לצורך מתן עזרה ראשונה, ייעוץ ושותפות בפעילויות בית הספר והקהילה בנושא קידום בריאות.

על רקע הצמצום המתמשך בהקצאת משאבים לתחום במשך שנים עלתה הטענה כי השירות הניתן לתלמידים אינו מספק. טענה זו וההערכה שמתן השירותים בידי גוף חיצוני תביא לחיסכון כספי היו העילות העיקריות לפעולת משרד האוצר להעברת השירותים לגוף חיצוני.

קבלת ההחלטה וההיערכות של משרד האוצר, משרד הבריאות ומשרד החינוך להעברת השירותים לגוף חיצוני

1. קודם להעברת שירות לביצוע בידי גוף חיצוני נדרש לעשות עבודת מטה, ובעניין שירותי הבריאות לתלמיד ראוי היה לבחון, בין היתר, מה העמדות של המומחים בנושא, מה אמרו בנדון ועדות שונות, אילו חלופות עומדות על הפרק, מה העלות והתועלת של כל חלופה, ומה נעשה בנדון בעולם המערבי. בבחינת החלופות היה ראוי לבחון את המלצת ועדת נתניהו⁶⁵ להעברת כלל האחיות לקופות החולים כדי לשמור על רצף טיפול ולאפשר למשרד לבצע את תפקידיו כמיניסטריון; לבחון את המלצת ועדת

64 המקור - מסמך של המרכז למחקר והמידע של הכנסת שהוכן לשיבה של ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת ביוני 2006.

65 ועדת החקירה הממלכתית לביקורת תפקודה ויעילותה של מערכת הבריאות בישראל, שפרסמה את המלצותיה ב-1990.

אמוראי⁶⁶ להרחיב את שירותי הבריאות גם לתלמידי כיתות י"ב; ולבחון את השאלה מה עדיף לעשות כדי שהשירות, הכרוך בעלויות לא מעטות, יהיה אפקטיבי - האם ניתן להסתפק בהתקשרות קצרת טווח, או שיש צורך בהתקשרות ארוכת שנים כדי שלספק נותן השירותים יהיה כדאי לתת את השירותים.

הביקורת העלתה כי עבודת מטה זו לא נעשתה. למעשה, השיקול היחיד שנשקל היה החיסכון הכספי הצפוי, שלמרות חשיבותו אינו השיקול הבלעדי. לשון אחר, עבודת המטה הייתה לא מספקת.

2. **תכנית לאומית לבריאות התלמיד**: שינוי כה מהותי במתן שירותי הבריאות לתלמיד מחייב בניית תכנית כוללת שתקבע מהם מרכיבי הבריאות שתלמיד זקוק להם ואת היקפו של סל הבריאות לתלמיד. מהפעולות שעשו משרד הבריאות ומשרד האוצר בעניין העברת שירותי הבריאות לתלמיד לביצוע בידי גוף חיצוני עלה כי שני המשרדים לא התייחסו לנושא שירותי הבריאות לתלמיד בראייה כוללת ולא ביצעו הליך קבלת החלטות ראוי תוך בחינת חלופות ראויות. משרד מבקר המדינה מציין כי גופים פרטיים הכירו בחשיבות בנושא, ובמרס 2008 סיכם צוות שהוקם ביזמת בית הספר לבריאות הציבור של המרכז הרפואי "הדסה", האוניברסיטה העברית בירושלים ואיגוד רופאי בריאות הציבור בישראל מסמך עמדה בנושא "בריאות התלמיד בישראל", ובתוך כך הוא המליץ על הכנת "תכנית לאומית לבריאות התלמיד". בכלל זה הייתה התייחסות לצורך לקבוע סל מחייב לשירותי הבריאות בבית הספר.

3. שינוי, ובייחוד שינוי חדשני, צריך לעשות לאחר היערכות והתארגנות נאותות. בעניין זה במרס 2007 הודיע המשרד למשרד האוצר שאין הוא ערוך כיאות למסירת השירותים לביצועה של האגודה, וביקש לדחות את תחילת ההעברה לתחילת שנת הלימודים תשס"ח (ספטמבר 2007). אך משרד האוצר החליט שיש להתחיל לבצע את ההעברה עוד באפריל 2007 (במהלך שנת הלימודים התשס"ז). וזאת בניגוד לרוח הדברים שנאמרו בפסק דין שנתן בג"ץ⁶⁷ בשנת 1998, כי "לא יהא זה ראוי אפוא כי יחולו שינויים בדרכי מתן השירותים הרפואיים לתלמידים בבתי הספר באמצעה של שנת הלימודים".

4. כאמור, העברת השירותים לגוף חיצוני נעשתה בשל הערכה של משרד האוצר שהדבר יחסוך למדינה כסף - 7 מיליון ש"ח בשנה. מאחר שלא הוכנה תכנית פעולה כללית ולא נעשתה בחינה כוללת של מרכיבי סל הבריאות לתלמיד ושל עלויותיהם, לא עלתה סוגיית שירותי העזרה הראשונה בעת קבלת ההחלטה על העברת השירותים לגוף חיצוני, וההערכה של משרד האוצר בדבר החיסכון הצפוי הייתה לא מבוססת. בפועל נגרמה הוצאה נוספת של כ-20 מיליון ש"ח לשנה, משום שהיה צורך לחתום עם מד"א על הסכם לאספקת שירותי עזרה ראשונה לתלמידים. לפיכך, בסופו של דבר הייתה ההוצאה על שירותי הבריאות לתלמיד לאחר העברתם לאגודה גדולה מההוצאה לפני העברתם אליה.

66 דוח הוועדה לבחינת הרפואה הציבורית ומעמד הרופא בה, שפרסמה את המלצותיה ב-2002.

67 בג"ץ 5012/97 מתן שירותי בריאות סיעוד ורווחה בע"מ נ' משרד הבריאות, פ"ד נב (1) 49 (1998).
ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 59ב (2009), בפרק "ההתקשרויות עם האגודה למען שירותי בריאות הציבור", עמ' 467.

5. העברה של שירותי הבריאות לתלמיד לביצוע בידי גוף חיצוני מחייבת להיערך בכוח אדם אשר יבצע פיקוח ובקרה על פעילות הספק כדי לוודא שהספק עומד בתנאי ההתקשרות שסוכמו עמו. לצורך זה יש להקצות תקנים וכן לאתר עובדים מתאימים ולהכשירם; אך אף שהוקצו 39 משרות של אחיות ורופאים ללשכות הבריאות המחוזיות לצורך בקרה ופיקוח על פעילות האגודה, עד ספטמבר 2008 (לאחר 17 חודשים) אוישו 24.5 משרות בלבד. מכאן שההיערכות בתחום זה הייתה לא מספקת. עם זאת, לדברי המשרד, הדבר לא מנע את התחלת ביצוע הבקורות על פעילות האגודה; ואלה נעשו בידי עובדי לשכות הבריאות המחוזיות.

פיתוח כלי בקרה על פעילות האגודה

המשרד הכין כלי בקרה על פעולות האגודה - כמו שאלונים וטפסים ייעודיים - ובעזרתם החל לבצע את הבקרה, אולם בתחילת הליך הפיקוח עלה הצורך להכין כלי בקרה נוספים שמן הראוי היה להכניס מראש, ושיאפשרו בקרה על כלל השירותים שסיפקה האגודה. מלבד זה, כדי לקבל תמונה ארצית היה צורך לאסוף את כלל המידע על ליקויים שעלו ב-720 הבקורות שעשה המשרד על פעילות האגודה באופן ממוחשב ולנתח אותן, אך זה לא נעשה עד סיום הביקורת, והדבר השפיע על היכולת של המשרד להסיק מסקנות כוללות ומערכתיות באופן מדויק.

אי-שיתוף משרד החינוך בקבלת ההחלטה להעברת השירותים לגוף חיצוני

למשרד החינוך יש נגיעה מהותית לנושא שירותי הבריאות לתלמיד, ולכן בהכנות להעברתם לגוף חיצוני צריך היה לשתף את משרד החינוך הן בשאלה כיצד יינתנו השירותים והן בשאלה כיצד יקבלו התלמידים בבתי הספר שירותי עזרה ראשונה שנתנו בעבר אחיות בתי הספר. מן הראוי היה להקים לדוגמה צוות משותף רב תחומי שיעסוק במכלול ההיבטים העולים מהתהליך החדש.

אולם הביקורת העלתה שלמעט פגישה אחת עם מנכ"לית משרד החינוך דאז "לשמיעת דעתה" בדבר העברת השירותים לגוף חיצוני, משרד האוצר ומשרד הבריאות לא שיתפו את משרד החינוך בעניין זה וגם לא דנו במשותף בצורך לתת שירותי עזרה ראשונה בבתי הספר. בדיעבד, לאחר תחילת ההתקשרות, כאמור, נאלצה המדינה לשלם עוד כ-20 מיליון ש"ח לשנה למד"א (ובסך הכול כ-26 מיליון ש"ח ל-16 חודשים) כדי שיספק שירותים חיוניים אלה, סוגיה שלא עלתה כלל במסגרת ההכנות להעברת השירותים לגוף חיצוני.

מתן השירותים בפועל בידי האגודה

בספטמבר 2008 כתב המשרד דוח מסכם על פעילות האגודה בשנת הלימודים תשס"ח. מהדוח עולים ליקויים משמעותיים וטענות נגד האגודה ותפקודה, בנוגע לשיעור הילדים שחוסנו, להיקפי הבדיקות הרפואיות שהאגודה עורכת לתלמידים, לליקויים ברשומות הבריאות של התלמידים, לבקורות בלתי מספיקות של המשרד על האגודה ועובדיה - עקב פעולות שנקטה האגודה, לאיכות לקויה של בדיקות השמיעה, לאחסון ושינוע לא ראויים של תרכיבי חיסון, לאי-דיווח ראוי ואי-קיום תשתית לניהול סיכונים.

(ובין השאר הפקת לקחים מטעויות) באגודה. עוד נקבע בדוח כי השירות שהאגודה נותנת הוא "קובץ פעילויות" שאין בו "רצף טיפולי" והוא אינו בגדר שירות כוללני לתלמיד. יצוין שהאגודה חולקת על כמה מהליקויים. עוד יצוין כי הממצאים המובאים בדוח של משרד הבריאות לא נבדקו על ידי משרד מבקר המדינה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי המחלוקת בעניין ממצאי הדוח האמור אינה יכולה להיוותר בעינה, שכן כרוכות בה שאלות בדבר בריאות התלמידים והציבור. לכן על משרד הבריאות לבחון את הנושאים השנויים במחלוקת, ובעיקר לתת לעצמו, לממשלה ולכנסת מענה לשאלה אם שיעור המחסונים והיקף הבדיקות מספקים.

סיכום והמלצות

על יסוד דרישות משרד האוצר העביר משרד הבריאות את שירותי הבריאות לתלמיד לביצוע בידי גוף חיצוני. בהכנות להעברה היו פגמים לא מועטים, ובכלל זה היעדר עבודת מטה ראויה ובחינת חלופות והיערכות לא מספקת של המשרד לביצוע הבקורות והפיקוח על פעילות האגודה.

באשר לשאלה בדבר מהות השירות - לא נמצא כי ההכרעה בשאלה האם שירותי הבריאות לתלמיד צריכים להינתן מתוך ראייה כוללת, למשל, על ידי אחות קבועה המשתתפת בפעילות בית הספר וגם מבצעת חיסונים, או שניתן להסתפק בנוכחות אחיות מעת לעת לצורך מתן שירותים מסוימים ומוגדרים, נעשתה גם היא בדרך של בחינת חלופות תוך קיום הליך קבלת החלטות ראוי. משרד מבקר המדינה מדגיש כי מדובר בסוגיות יסוד חשבות, שיש להכריע בהן לאחר בחינת מכלול העובדות והשיקולים, ובכלל זה לשקול גם את הבאתה לדרג שרים לקביעת המדיניות בנושא.

למחלוקת בנוגע לשיעור הכיסוי של החיסונים והבדיקות הרפואיות השונות יש משמעות בנוגע לבריאות העם, ובקשר לכך יש להסדיר את חילוקי הדעות ואת שיטת המדידה.

על שר הבריאות, שר האוצר ושר החינוך וכן על קופות החולים לבחון במשותף את האפשרות להכין "תכנית לאומית לבריאות התלמיד", על כל ההיבטים של סוגיה חשובה זו. כמו כן עליהם לבחון גם את האפשרות להעברת כלל הטיפול במתן שירותי הבריאות לתלמידי ישראל לאחריות קופות החולים (כולל כיתות י'-י"ב) כדי לשמור על רצף הטיפול במבוטחים בקופות החולים תוך כדי המשך פעילותו של משרד הבריאות כמיניסטריון.

פרק שמיני

השלטון המקומי

השלטון המקומי

פעולות הביקורת

תכניות המתאר המקומיות הכוללות הן מעמודי התווך של התכנון המתארי המקומי, שכן הן נועדו להתוות את מדיניות התכנון העירונית או האזורית ולקבוע את אופיים של היישובים ואת כיווני התפתחותם העתידיים. נבדקו נושאים מרכזיים הנוגעים לתכנון המתארי המקומי הכולל ובהם: מידת העדכניות של תכניות מתאר מקומיות כוללות; התמשכות הליכי ההכנה והאישור של תכניות אלה; תכנון מתארי מקומי המתבסס על תכניות אב; פעולות הרשויות המקומיות לקידום התכנון המתארי המקומי הכולל; ריכוז התכנון המתארי המקומי הכולל בידי משרד הפנים. הביקורת נעשתה במינהל התכנון שבמשרד הפנים, בוועדות ובלשכות התכנון המחוזיות, במשרד הבינוי והשיכון, במשרד האוצר ובמינהל מקרקעי ישראל. לצורך הביקורת אף ריכוז משרד מבקר המדינה נתונים מכלל הרשויות המקומיות.

נבדקו הליכי ההקמה של אולם אירועים על קרקע שהוקצתה לתעשייה באזור התעשייה טבריה עילית. הבדיקה עסקה בהליכי מתן היתר הבנייה להקמת המבנה ובפיקוח על הקמתו. הבדיקה נעשתה בעיריית טבריה, בוועדה המקומית לתכנון ולבנייה טבריה, בוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז הצפון, במינהל מקרקעי ישראל ובמשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה.

היבטים בתכנון המתארי המקומי הכולל

התכנון המתארי המקומי נועד להתוות את מדיניות התכנון העירונית או האזורית ולקבוע את אופיו של היישוב ואת כיווני התפתחותו העתידית, בין היתר באמצעות קביעת איסורים והיתרים הנוגעים לבנייה ולשימוש בקרקע בתחום היישוב; הדבר נעשה בהתאם להוראות תכניות המתאר המחוזיות והארציות. תכניות המתאר המקומיות כוללות⁶⁸ הן עמוד התווך של התכנון המתארי המקומי. לפיכך נדרש שלכל רשות מקומית תהיה תכנית מתאר מקומית כוללת תקפה ומעודכנת.

חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבנייה או החוק), מטיל את האחריות להכנתן של תכניות מתאר מקומיות כוללות בראש ובראשונה על הוועדות המקומיות לתכנון ולבניה (להלן - הוועדות המקומיות); תפקיד הוועדות המחוזיות לתכנון ולבניה (להלן - הוועדות המחוזיות); הוא לפקח ולהורות לוועדות המקומיות להכין תכנית מתאר ולהגישה במועד שיקבעו וכמו כן לדון בתכנית המתאר להחליט על הפקדתה ואישורה. שר הפנים נושא באחריות הכוללת לתכנון המתארי מתוקף היותו הממונה על ביצוע חוק התכנון והבנייה. מינהל התכנון במשרד הפנים (להלן - מינהל התכנון) הוא הגורם המקצועי הבכיר בתחום התכנון והבנייה, ותפקידו כוללים סיוע ומתן הנחיה מקצועית לשר הפנים ולמוסדות התכנון האחראים להכנת תכניות מתאר מקומיות כוללות.

בחוק התכנון והבניה נקבע מדרג של תכניות; על פיו תכניות מפורטות במרחב תכנון מקומי ייגזרו מתכנית מתאר מקומית כוללת. באמצעות מדרג זה ניתנת תמונה מקיפה וכוללת הן לוועדות המקומיות בהכין תכנית מפורטת⁶⁹ ובבואן להחליט אם להמליץ על הפקדתה, והן לוועדות המחוזיות בבואן להחליט אם לתת תוקף לתכנית.

בחוק נקבע כי מטרותיהן של תכניות המתאר המקומיות הכוללות הוא להגדיר את ייעודי הקרקע, להתוות את מערכת הדרכים המקומית ולקבוע את צפיפות הבנייה וכן לקבוע אילו שטחים ישמשו שטחים ציבוריים פתוחים ואילו שטחים מיועדים להקמת מוסדות ציבור. על בסיס הוראות תכניות המתאר המקומיות הכוללות אמור להתקיים פיקוח על פיתוח הקרקע במרחב התכנון המקומי, וכן הבטחת תנאים נאותים מבחינת הבריאות, התברואה, הניקיון, הבטיחות, התחבורה, הנוחות ומניעת מפגעים על ידי תכנון הקרקע וייחוד אזורים מסוימים בה למטרות מסוימות.

מדינת ישראל מתמודדת זה שנים עם מכלול בעיות הנוגעות להליכי התכנון של תכניות מתאר מקומיות כוללות ולהליכי הטיפול בתכניות ואישורן. בהצעה לתיקון חוק התכנון והבנייה שגיבש משרד הפנים בשנת 2008⁷⁰ צוין ש"בהיעדרה של תכנית מתאר כוללת, נפגעים התכנון והפיתוח של הישוב... העדר תכנון מתארי אינו מאפשר טיפול בתשתית העירונית הכוללת, מונע התמודדות עם סוגיות חברתיות-כלכליות-סביבתיות, ואינו מכוון להשגת מטרות ארוכות טווח... [כך] הופך קידומן של מאות ואף

68 מדובר בתכניות מתאר מקומיות המתייחסות באופן כולל ליישוב שלם.

69 תכנית מפורטת היא תכנית המסדירה את הוראות הבניה ואת אופן השימוש במקרקעין בצורה מפורטת במתחם מסוים.

70 תזכיר חוק התכנון והבנייה תיקון מס' 90 (התשס"ט-2008).

אלפי תכניות מפורטות נקודתיות למשא כבד על כתפי הגופים היוזמים ומוסדות התכנון כאחד... במציאות זו הזמן הדרוש לאישור הוא ארוך והדרך לאישור היא מפותלת ורבת משוכות."

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר 2008-מרס 2009 בדק משרד מבקר המדינה כמה נושאים מרכזיים הנוגעים לתכנון המתארי המקומי הכולל: מידת העדכניות של תכניות מתאר מקומיות כוללות; התמשכות הליכי ההכנה והאישור של תכניות מתאר מקומיות כוללות; תכנון מתארי מקומי המתבסס על תכניות אב; פעולות הרשויות המקומיות לקידום התכנון המתארי המקומי הכולל; יישום החלטת הממשלה ולפיה משרד הפנים ירכז בידיו את התכנון המתארי המקומי הכולל; מדיניות "התכנון היוזם" ויישומה; אופן הריכוז והניתוח של מידע בתחום התכנון המתארי המקומי.

הבדיקה נעשתה במינהל התכנון, בוועדות התכנון המחוזיות ובלשכות התכנון המחוזיות שבמשרד הפנים. כמו כן נעשתה בדיקה במשרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד השיכון), במשרד האוצר ובמינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י). לצורך הביקורת ריכוז משרד מבקר המדינה נתונים מכל הרשויות המקומיות באמצעות שאלון שהפיץ להן.

עיקרי הממצאים

תכניות מתאר עדכניות

בישראל חלק ניכר מפעולות הבינוי והפיתוח בתחומי השיפוט של עיריות ומועצות מקומיות (אזוריים המיושבים בצפיפות) נעשה שלא לפי תכניות מתאר מקומיות עדכניות. במועד הבדיקה נמצא כי רק תכניות המתאר של חמש מ-105 רשויות מקומיות במגזר היהודי קיבלו תוקף 10 שנים או פחות לפני כן (פרק הזמן ממועד קבלת התוקף ועד מועד הבדיקה יקרא להלן - גיל התכנית); גיל התכניות של 64 רשויות מקומיות אחרות הוא יותר מ-20 שנה; ל-14 רשויות מקומיות אחרות כלל לא הייתה תכנית מתאר בתוקף⁷¹. עוד העלתה הבדיקה כי המחסור האמור בתכניות מתאר עדכניות גדל בעשור האחרון עקב ההתיישנות של תכניות המתאר הקיימות ומאחר ושום תכנית חדשה לא קיבלה תוקף בשנים האחרונות (משנת 2006).

התמשכות הליכי התכנון

נמצא כי הכנתה של כל אחת מ-74 תכניות המתאר המקומיות הכוללות שקיבלו תוקף בשנים 1990-2009 נמשכה עשר שנים בממוצע. ניתוח הנתונים בדבר הליכי ההכנה

71 גיל התכניות של 22 רשויות אחרות הוא 10 עד 20 שנה.

והאישור של תכניות מתאר שהיו בתחילת שנת 2009 בטיפולם של גורמי התכנון השונים מלמד כלהלן:

1. הליכי ההכנה בשלבים הטרם-סטטוטוריים⁷² נמשכו שנים רבות (כשש שנים בממוצע במגזר היהודי וכארבע שנים בממוצע במגזר הלא יהודי).
 2. אשר לשלבים הסטטוטוריים⁷³ נמצא כי הוראות הדין הקובעות את פרק הזמן המרבי לטיפול בתכניות ממועד קבלתן בוועדות המחוזיות עד מועד הפקדתן (11 חודשים) לא מקוימות, וכי משך זמן הטיפול בתכניות ממועד קבלתן עד מועד הפקדתן ארוך במידה בלתי סבירה (כחמש שנים בממוצע במגזר היהודי וכשלוש שנים וחצי בממוצע במגזר הלא יהודי).
 3. בפועל פרק הזמן שעובר ממועד ההתקשרות עם המתכננים עד מועד הפקדתן של התכניות שנמצאות כיום בטיפולם של גורמי התכנון השונים הוא 11 שנים בממוצע במגזר היהודי וכשבע וחצי שנים בממוצע במגזר הלא יהודי.
- בשנים האחרונות השקיע מינהל התכנון מאמצים רבים לקידום תכניות מתאר מקומיות במגזר הלא יהודי. אשר למגזר היהודי, מספרן המועט של התכניות שהגיעו לשלבים הסטטוטוריים בוועדות המחוזיות בשנים האחרונות, השנים הרבות שארכו הליכי הטיפול בתכניות ומורכבותן של חלק מהתכניות יש בהם כדי ללמד כי שינוי מספר התכניות העדכניות במגזר היהודי הוא תהליך אטי ביותר, שבקצב מימושו הנוכחי אין בו כדי לחולל שינוי של ממש בשנים הקרובות.

תכנון מתארי מקומי באמצעות תכניות אב

תכנית אב היא תכנית כללית שאמורה לשמש בסיס לתכנון מתארי מקומי. במסגרת הכנתה לא מתבצעים ההליכים הסטטוטוריים שנקבעו בחוק התכנון והבנייה, ולכן אין לה תוקף משפטי מחייב. לעתים הוועדות המקומיות והוועדות המחוזיות מאמצות אותה. בגלל המורכבות של הליכי ההכנה והאישור הסטטוטוריים של תכניות מתאר מקומיות כוללות ופרק הזמן הארוך הנדרש להכנתן ולאישורן, התופעה של הכנת תכניות אב כלליות נעשתה רווחת יותר. תכניות האב הפכו לעמוד תווך של התכנון המתארי המקומי באזורים רבים בארץ.

תכניות אב צריכות להיות מוכנות בעיקרון מתוך תפיסה שתכנית כזאת היא שלב מקדים בהכנה ובאישור של תכנית מתאר מקומית כוללת. ואולם רבות מהרשויות לא החלו לאחר הכנתן של תכניות האב בהליך ההכנה והאישור של תכנית מתאר כוללת.

72 שלבים טרם-סטטוטוריים: חתימת חוזה עם המתכנן שנבחר במכרז; הכנת התכנית (ולעתים גם שיתוף הציבור בכך).

73 שלבים סטטוטוריים: שלבים שנקבעו בחוק וכוללים דיון בוועדה המקומית; העברת המלצותיה לוועדה המחוזית; בדיקה תכנונית מקדימה של התכנית בוועדה המחוזית; החלטה אם להפקיד את התכנית או לדחותה או התניית תנאים להפקדתה או לדחייתה; הפקדת התכנית לאחר שמולאו התנאים; דיון הוועדה המחוזית בהתנגדויות; אישור התכנית; פרסום התכנית בילקוט הפרסומים למתן תוקף.

הרשויות המקומיות, משרד השיכון וממ"י קידמו תכניות אב, והוועדות המחוזיות אימצו את חלקן, גם כאשר היה ידוע להם כי אין כוונה להכין על בסיס תכנית האב תכנית מתאר כוללת ולפעול לאישורה.

העובדה שעשרות תכניות אב משמשות בסיס לאישור תכניות מפורטות נקודתיות שמכוחן נעשים הליכי הבנייה והפיתוח ביישוב מבלי שהוכנה ואושרה תכנית מתאר כוללת שהציבור רשאי לעיין בה ולהביע עמדה בעניינה אינה מתיישבת עם עקרון השקיפות ועם העיקרון ולפיו הציבור רשאי להשתתף בתהליך התכנוני ואף להביע התנגדות בעניינו. יודגש כי ההכרה בתכנון המתארי המקומי באמצעות תכניות אב עשוי לשמש תמריץ לאי הכנת תכניות מתאר.

פעולות הרשויות המקומיות לקידום התכנון המתארי המקומי הכולל

האחריות לייזום ולקידום הכנתן של תכניות מתאר מקומיות כוללות מוטלת בעיקר על הרשויות המקומיות. נמצא כי 49 מ-78 הרשויות המקומיות במגזר היהודי שאין להן תכנית מתאר כלל או שתכנית המתאר שלהן גילה יותר מ-20 שנה אינן יוזמות ומקדמות תכניות מתאר מקומיות. רק שש מ-43 התכניות שקודמו ברשויות במגזר היהודי במועד הביקורת קודמו על ידי הרשויות המקומיות.

משרד הפנים קידם בשנים 2005 ו-2006 תיקון לחוק התכנון והבנייה (תיקון 76)⁷⁴ שבמסגרתו הורחב היקף הסמכויות של הוועדות המקומיות לאשר תכניות מפורטות; אחד התנאים לכך הוא קיומה של תכנית מתאר מקומית כוללת ועדכנית. התיקון נועד בין היתר להמריץ את הוועדות להכין תכניות מתאר מקומיות כוללות. במועד סיום הביקורת, כשלוש שנים לאחר שהתיקון נכנס לתוקף, נמצא כי רק שתי רשויות מקומיות החלו להכין וקדמו תכנית מתאר מקומית כוללת.

ריכוז סמכויות התכנון המתארי המקומי בידי משרד הפנים

ביוני 2005 אימצה הממשלה את המלצות הוועדה הציבורית לרפורמה בממ"י שבראשה עמד מר יעקב גדיש (להלן - ועדת גדיש), ובכללן ההמלצה לחלק מחדש את האחריות בתחום התכנון בין הגורמים הממשלתיים, באופן שהאחריות לתכנון המתארי בכל המישורים (המישור הארצי, המחוזי והמקומי) תהיה בידי מינהל התכנון, ואילו האחריות לתכנון המפורט תהיה בידי ממ"י, משרד השיכון והרשויות המקומיות ומשרדי ממשלה אחרים, לפי העניין.

לאחר שהחליטה הממשלה לאמץ את מסקנות דוח ועדת גדיש לא תיאמו ביניהם משרד השיכון ומינהל התכנון את צמצום המעורבות של משרד השיכון בתכנון תכניות מתאר מקומיות כוללות. בעת הביקורת עדיין קידם משרד השיכון תכניות מתאר מקומיות שנמצאו בשלבי תכנון טרום-סטטוטוריים.

74 התיקון התקבל במסגרת חוק ההסדרים במשק המדינה (להשגת יעדי התקציב והמדיניות לשנת הכספים 2006), התשס"ו-2006, ס"ח 2055, 15.6.06, עמ' 306.

הטיפול של משרד השיכון בתכניות המתאר של המושבות מגדל ומנחמייה ושל משרד השיכון וממ"י בתכנית המתאר של מצפה רמון משקף תופעה שצוינה בדוח שהגישה ועדת גדיש לממשלה: קידום הליכי תכנון על פי יעדים אשר אינם עולים בקנה אחד עם עקרונות תכנוניים ארציים.

ייזום ותקצוב של תכניות מתאר כוללות בידי מינהל התכנון

1. בשנים האחרונות אימץ מינהל התכנון את מדיניות "התכנון היוזם" שביסודה התפיסה ולפיה הוא ייזום תכנון מתארי בכל המישורים. לצורך כך סיכמו בפברואר 2005 מינהל התכנון, ממ"י ואגף התקציבים במשרד האוצר שתוכן תכנית תלת-שנתית (לשנים 2005-2007) הכוללת יעדים תכנוניים ספציפיים ובהם הכנת תכניות מתאר מקומיות כוללות חדשות ולוח זמנים ליישומן.

נמצא כי התכנית התלת-שנתית האמורה לא יושמה, וכי רק בשנת 2008 הוחל ביישומה של תכנית דומה, והדבר מעורר תמיהה מאחר שביצועה של התכנית נדרש בדחיפות לצורך ההתמודדות עם העיכוב הניכר בקידום התכנון המתארי המקומי. יצוין כי אי-יישום התכנית פגע גם ביכולת של מינהל התכנון ליישם את ההחלטה ולפיה הוא ירכז בידי את סמכויות התכנון המתארי.

2. לצורך יישומן של מדיניות "התכנון היוזם" והתכנית התלת-שנתית הכין מינהל התכנון רשימה של 17 רשויות מקומיות שבהן יקדם מינהל התכנון תכנית מתאר מקומית כוללת ויממן את הוצאות התכנון הנדרשות לשם כך. ואולם מינהל התכנון הכין את רשימת הרשויות בלי שפנה לכל הרשויות או לכל הוועדות המקומיות על מנת לקבל מהם מידע והסתפק בקבלת חוות דעתם של מתכנני המחוזות של משרד הפנים ונציגי משרד השיכון וממ"י, והדבר גרם לכך שבמקרים אחדים לא היו למינהל התכנון נתונים מלאים שעל פיהם יכול לקבל החלטות בעניין.

ריכוז וניתוח של מידע כולל בתחום התכנון המתארי המקומי

לצורך מילוי תפקידיו של מינהל התכנון בתחום התכנון המתארי המקומי ראוי שיהיה בידי מאגר מידע מקיף ומעודכן הכולל נתונים על מצאי תכניות המתאר הכוללות הקיימות בכלל הרשויות המקומיות בארץ ועל תכניות מתאר כוללות אותם מקדמים גורמי תכנון אחרים. מידע כזה אמור לסייע בגיבוש סדרי עדיפויות לעניין קידום התכניות במסגרת תכנית עבודה רב-שנתית. בהיעדר מאגר מידע מעודכן נבצר ממנהל התכנון להפיק בשעת הצורך מידע הנדרש לגיבוש המלצות וקביעת סדרי עדיפויות ולצורך ביצוע בקרה על תהליכי העבודה של לשכות התכנון.

נוסף על היעדר מאגר המידע מקיף ומעודכן כאמור, מינהל התכנון לא עדכן את ממצאיו של סקר משנת 1996 בנושא תכנון המתארי המקומי, והדבר מקשה עליו לעבד מידע ולנתחו לצורך קבלת החלטות מדיניות בתחום התכנון המתארי המקומי.

סיכום והמלצות

תכניות המתאר המקומיות הכוללות הן נדבך מרכזי במערך התכנוני הכולל בישראל, אך לכמחצית מהעיריות והמועצות המקומיות בישראל אין תכניות מתאר מקומיות עדכניות. ההכנה והאישור של תכניות אלו אורכים שנים רבות, ותכניות רבות כלל לא מגיעות לשלב אישורן. בעשור האחרון קיבלו תוקף רק חמש תכניות מתאר מקומיות של רשויות מהמגזר היהודי. רשויות מקומיות רבות מתבססות בעבודתן על תכניות אב שהינן תכניות לא סטטוטוריות שלא עברו את הליכי האישור שנקבעו בדיון. הדבר פוגע ביכולתן להתמודד עם סוגיות תכנוניות, חברתיות, כלכליות וסביבתיות.

מינהל התכנון מטפל בנושא בשני מישורים עיקריים: הוא החל ליזום הכנה של תכניות מתאר מקומיות כוללות, והוא עוסק בגיבוש רפורמה בחוק התכנון והבנייה, בין היתר על מנת להתמודד עם חלק מהחסמים הפוגעים ביכולת לקדם ולאשר תכניות. עם זאת, במשך השנים גדל ברשויות המקומיות במגזר היהודי המחסור בתכניות מתאר מקומיות עדכניות. בשל החסמים המונעים את קידומן ואישורן של תכניות וכן בשל כוח האדם המוגבל המיועד לקדם את מדיניות ה"תכנון היוזם" ומאחר שהליכי התיקון של החוק טרם הושלמו, יתקשה מינהל התכנון לצמצם במידה ניכרת את המחסור האמור בשנים הקרובות.

1. הרשויות המקומיות, שהן הגורם העיקרי הנושא באחריות לייזום ולקידום הכנתן של תכניות מתאר מקומיות כוללות, נדרשות לקבוע כי נושא זה הוא יעד מרכזי בעבודתן ולגבש תכנית עבודה להשלמת הטיפול בנושא זה.

2. על משרד הפנים להטמיע בקרב ראשי הרשויות המקומיות בישראל את התפיסה ולפיה מחובתם לפעול להכנתה ולאישורה של תכנית מתאר מקומית כוללת ועדכנית אשר תבטיח כי יישמרו האינטרסים של הציבור כולו, וכן עליו לטפל בהחלטות ברשויות שאינן ממלאות את חובתן האמורה, ובמידת הצורך עליו לעשות כן באמצעות שימוש בסמכויות שבידיו.

3. על מינהל התכנון ועל משרד השיכון להחיש את ביצועו של הליך ריכוז האחריות לקידום התכנון המתארי המקומי בידי מינהל התכנון, ולשם כך יש לבחון את העברת האחריות לחלק מהליכי התכנון שטרם הגיעו לשלבים הסטטוטוריים למינהל התכנון.

4. על מינהל התכנון לקבוע בתיאום עם לשכות התכנון המחוזיות מדיניות ברורה בנושא תכנון מתארי מקומי באמצעות תכניות אב. ככלל אין מקום להכיר בתכנית אב של יישוב שאינו פועל לקידום תכנית מתאר כוללת, משום שהכרה כזו עלולה לשמש תמריץ לאי-הכנתן של תכניות מתאר כוללות.

5. לשם קידום ממשי של הכנת תכניות מתאר מקומיות כוללות יש להמשיך להקצות את המשאבים הדרושים למינהל התכנון ולמוסדות התכנון.

לאחר סיכומי של דוח זה החליטה הממשלה באוקטובר 2009⁷⁵ להטיל על וועדה מקצועית להגיש המלצות לתכנית מפורטת לרפורמה בתחומי התכנון ורישוי הבנייה, ולהביא לאישור בוועדת השרים לשיפור וייעול תחום התכנון והבנייה. מטרות

8 החלטה של ועדת שרים לשיפור וייעול תחום התכנון והבנייה מיום 30.9.09 אשר צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 2.10.09 ומספרה הוא 777.

הרפורמה על פי ההחלטה הן: לשפר, לקצר ולפשט את הליכי התכנון, הרישוי והבנייה על מנת להקל על צרכני מוסדות התכנון; ליצור רמה גבוהה של וודאות לגבי הליך ייזום ואישור תכניות או בקשות להיתרי בנייה; להבטיח מענה תכנוני מלא, איכותי, גמיש ומגוון לצרכי החברה, הסביבה והמשק בישראל. הרפורמה תבוצע באמצעות חקיקת חוק תכנון ובנייה חדש או על ידי חקיקת תיקון משמעותי לחוק הקיים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מן הראוי שהממצאים שהועלו בדוח זה יעמדו לנגד עיני הוועדה המקצועית בבואה לגבש את המלצותיה לוועדת השרים.

עיריית טבריה

הקמת אולם אירועים על קרקע שהוקצתה לתעשייה

הקצאת קרקע לתעשייה בפטור ממכרז באזורים שניתנה להם עדיפות לאומית מעוגנת בתקנה 25(5) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993. בהקצאה כאמור גלומות הטבות הן מעצם מתן הפטור ממכרז, שאינו ניתן למשל להקצאת קרקע למסחר באותם אזורים, והן מכך שדמי החכירה הנקבעים במקרים אלו הם מופחתים בשל מטרת השימוש (תעשייה) ובשל סיווגו של האזור כאזור עדיפות. כמו כן, על פי החלטת ממשלה משנת 2004 מסבסד משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת) את דמי הפיתוח באזורי עדיפות א'.

ביוני 2001 המליץ מינהל אזורי פיתוח (להלן - מאז"פ) שבמשרד התמ"ת להקצות ליזם ללא מכרז קרקע באזור התעשייה טבריה עילית לשם הקמת מפעל. באוקטובר 2001 אישר מינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י או המינהל) את הקצאת הקרקע וחתם עם היזם על הסכם פיתוח, והוועדה המקומית לתכנון ובנייה טבריה (להלן - הוועדה המקומית או הוועדה) הנפיקה ליזם בינואר 2003 היתר בנייה להקמת מבנה תעשייה. אולם למעשה הקים היזם מבנה מסחרי שנועד לשמש אולם אירועים.

פעולות הביקורת

בחודשים ינואר-מאי 2009 בדק משרד מבקר המדינה את תהליכי מתן היתר הבנייה להקמת המבנה ואת הפיקוח על הקמתו. הבדיקה נעשתה בעיריית טבריה, בוועדה המקומית, בוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז הצפון (להלן - הוועדה המחוזית), בממ"י ובמשרד התמ"ת.

עיקרי הממצאים

הוועדה המקומית דנה בבקשת היזם להיתר בנייה בלי שהוגש לה שאלון השלכות סביבתיות, בלי שהייתה בידה חוות דעת בדבר הצורך בהגשת תסקיר השפעה על הסביבה, ובניגוד לנדרש בתוכנית בניין עיר החלה על המגרש.

אף שבידי הוועדה המקומית הצטבר מידע המצביע על כך שבמקום מוקם אולם אירועים ולא מפעל, היא הוציאה ליזם היתר בנייה ואישרה תוספות בנייה שביקש בלי לבחון ביסודיות אם הן תואמות את המטרה שלשמה הוקצתה הקרקע ואת הייעוד שצוין בבקשה להיתר בנייה.

הוועדה המקומית הוציאה ליזם את היתר הבנייה קודם שחלפו 30 הימים, ממתן ההחלטה על דחיית ההתנגדות למתן ההיתר, זאת בניגוד לחוק התכנון והבנייה המאפשר בתקופה זו לערור על ההחלטה בפני ועדת הערר המחוזית.

הוועדה המקומית לא קיימה את החלטות ועדת הערר המחוזית של מחוז הצפון, לא השעתה את היתר הבנייה ולא אכפה את האיסור על ביצוע עבודות בנייה.

הוועדה המקומית לא פיקחה כראוי על הקמת המבנה על מנת לוודא, בין היתר, כי היזם אינו מקים מבנה החורג מהייעוד שנקבע לו בהיתר, על אף התלוות שקיבלה בעניין זה, ולא נקטה צעדי אכיפה נגד הבנייה הלא חוקית.

חרף המידע שהעבירה מחלקת הפיקוח של ממ"י במחוז צפון למחלקת העסקאות במחוז, ולפיו בכוונת היזם לחרוג מתנאי הסכם הפיתוח ולהפעיל במבנה שהקים אולם אירועים, לא פעל ממ"י לאכיפת ההסכם, וכחודשיים לאחר מכן אף חתם עם היזם על חוזה חכירה.

סיכום והמלצות

הממצאים שהועלו חושפים מחדלים ופעילות בלתי תקינה של הוועדה המקומית ושל אדריכל צבי שקולניק מהנדס הוועדה דאז בשלב מתן היתרי הבנייה ובשלב הפיקוח על הליך הבנייה, וכן בפיקוח של ממ"י על השימוש הנעשה בקרקע שהקצה.

לאור ממצאי הביקורת, על הוועדה המקומית לבחון את תוקף היתרי הבנייה שהוציאה ליזם ולנקוט את כל האמצעים שהחוק מעמיד לרשותה כדי שהיזם יפעל על פי היתרי הבנייה שניתנו לו ועל פי הסכם הפיתוח וחוזה החכירה שעליהם חתם עם ממ"י. ככלל, על הוועדה המקומית להקפיד למלא את התפקיד שנקבע לה בחוק התכנון והבנייה ולמנוע בנייה המנוגדת להיתר הבנייה.

על ממ"י לפקח על השימוש הנעשה בקרקע שהקצה לתעשייה בפטור ממכרז ולנקוט פעולות נגד יזמים הבונים בניגוד לייעוד ההקצאה, להסכם הפיתוח ולחוזה החכירה כבר בשלב הקמת המבנה ולא להמתין לסיום הבנייה.

פרק תשיעי

חברות ממשלתיות

חברת נמל אשדוד בע"מ

פעולות הביקורת

נבדקו סדרי קבלת עובדים בכירים בחברת נמל אשדוד בע"מ. הביקורת נעשתה בחברה וברשות החברות הממשלתיות במשרד האוצר.

סדרי קבלת עובדים בכירים

עד פברואר 2005 הייתה רשות הנמלים והרכבות אחראית לתפעול הנמלים של אשדוד, חיפה ואילת. ב-17.2.05 היא פורקה, ובמקומה החלו לפעול ארבע חברות ממשלתיות חדשות: "חברת נמל אשדוד בע"מ", "חברת נמל חיפה בע"מ", "חברת נמל אילת בע"מ" ו"חברת נמלי ישראל בע"מ".

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר 2008-ספטמבר 2009 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין קבלת עובדים בכירים ב"חברת נמל אשדוד בע"מ" (להלן - החברה) ממועד הקמתה. הביקורת נערכה בחברה וברשות החברות הממשלתיות שבמשרד האוצר (להלן - הרשות).

עיקרי הממצאים

1. ב-15.12.04 החליט הדירקטוריון על הקמת ועדת איתור לאיוש משרת המנכ"ל וביום 22.12.04 החליטה החברה להתקשר עם חברת ההשמה ב' להספקת שירותי ייעוץ שוטף להליך איוש משרת מנכ"ל מהתחלתו עד שלב בחירת המנכ"ל ומינויו. לא נמצאו במשרדי החברה מסמכים המעידים על פנייה בכתב של החברה לכמה חברות השמה לקבלת הצעות וכן לא נמצאו הצעות בכתב מחברות השמה, כמתחייב מכללי מינהל תקינים.

ב-10.2.2005 נבחר מנכ"ל לחברה. עיון במסמכים ובתעודות שצורפו לקורות החיים שלו העלה כי יש לו תואר של הנדסאי תעשייה וניהול מבית הספר להנדסאים של אוניברסיטת תל אביב ותואר ראשון במדעי החברה מאת האוניברסיטה הפתוחה. לפי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, תארים אלה אינם נכללים במניין התארים הנדרשים ממנכ"ל חברה ממשלתית.

רשות החברות קבעה כי התואר במדעי החברה זהה לתואר בניהול. משרד מבקר המדינה מעיר כי רק תואר שהמועצה להשכלה גבוהה הכירה בו כתואר במינהל עסקים

או במינהל ציבורי ייחשב תואר בניהול. החברה לא פנתה למועצה להשכלה גבוהה כדי לבדוק אם תואר במדעי החברה שווה ערך לתואר במינהל עסקים.

נמצא כי מועמדים לתפקיד מנכ"ל החברה שהיה להם ניסיון בחברות בעלות היקף עסקים דומה ואף רחב מהחברות בהן עבד המנכ"ל שנבחר נפסלו בנימוק שלא עמדו בתנאי הסף של ניסיון בניהול עסקי.

ההסתייגות ממינויו של מי שנבחר למשרת מנכ"ל החברה שהעלתה יו"ר הדירקטוריון לפני קבלת ההחלטה על המינוי בוועדת האיתור, לא הוצגה לדירקטוריון בעת שנדרש לאשר את המינוי.

2. משרה בכירה א' : החברה פרסמה בעיתונים מודעה שבה נקראו מועמדים להגיש מועמדות למשרה בכירה א'. הביקורת העלתה כי מלבד המועמדים שפנו לחברה בעקבות הפרסום, הוספו לרשימת המועמדים בסבב השני כמה מועמדים לפי בקשת יו"ר הדירקטוריון על אף החלטת הדירקטוריון מ-21.3.05, הקובעת שאיתור המועמדים ייעשה באמצעות פרסום מודעה בעיתונים.

בחירת עובד א' למשרה נעשתה במשאל של ועדת האיתור בטלפון. לדעת מבקר המדינה, היה ראוי שהמלצה בדבר מינוי תתקבל לאחר דיון בוועדה ולא במשאל בטלפון.

3. משרה בכירה ב' : בישיבת ועדת כספים ומאזן של הדירקטוריון מ-16.6.05 הודיעה יו"ר הדירקטוריון כי היא מסייעת לאיתור עובד למשרה בכירה ב', ובמסמך מיום 11.7.05 שפרסמה לשכת הדירקטוריון היא דיווחה כי האחריות להליך האיתור הוטלה על המנכ"ל ועל יו"ר הדירקטוריון, כמתבקש מהנוהל.

לדעת משרד מבקר המדינה, אף שהמנכ"ל היה חדש בתפקידו ואף שביקש לשותף את יו"ר הדירקטוריון בהליך האיתור והדבר אושר על ידי הדירקטוריון, קיים חשש כי מעורבותה הפעילה של יו"ר הדירקטוריון בהליכי המינוי, גם אם נעשתה מרצון טוב ובכוונה כנה לסייע, פגעה ביכולתה לפקח עליהם במסגרת תפקידה כיו"ר הדירקטוריון.

4. משרה בכירה ג' : במשרדי החברה לא נמצאו סיכומי הראיונות של המועמדים למשרה. כן לא נמצאה בהם רשימה מרוכזת של כל המועמדים שניגשו למכרז ונימוקים לפסילת מועמדים או לקבלתם בכל שלב משלבי הביניים של הליך המיון. זאת - בניגוד לנוהלי החברה ולכללי מינהל תקינים, המחייבים תיעוד של הליכי המיון.

5. משרה בכירה ד' : בשלב א' הגישו כל ששת המועמדים למשרה את מועמדותם בעקבות פנייה ישירה אליהם. החברה לא פנתה למספר גדול ככל הניתן של מועמדים כדי להבטיח כי הטובים ביותר יתקבלו לעבודה וכדי להעניק הזדמנות שווה למועמדים הפוטנציאליים.

בתיקי החברה לא נמצאו מסמכים המתעדים את הליך איתור המועמדים למשרה : לא ברור מי פנה למועמדים, כיצד אותרו, וכמה אותרו ; שמות המועמדים והנימוקים לקבלתם או לפסילתם, שמות מנהלי השלבים האחרים של הליך האיתור והנימוקים לבחירת המועמדים בכל שלב משלבי הביניים לא צוינו.

לאחר פרישתה של המועמדת שנבחרה בשלב א' קיבלה ועדת כוח אדם של הדירקטוריון החלטה ללא דיון מוקדם בדבר שינוי תנאי הסף ואיוש משרה בכירה ד' באמצעות פנייה ישירה אל מועמד מסוים. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי כי החלטות כה מהותיות תתקבלנה בפורום נרחב של כל חברי הדירקטוריון לאחר דיון מעמיק בנושא ; ראוי כי איוש המשרה יהא בהליך פומבי.

נמצא כי המועמד שנבחר למשרה, עובד ד', לא עמד בחלק מדרישות התפקיד - חברות של עשר שנים לפחות בלשכה מקצועית וניסיון של שלוש שנים לפחות בתפקיד בכיר בתאגיד בתחום המקצוע כנדרש. הוא גם לא עבר מבחן התאמה למשרה כנדרש בנוהל מינוי בכירים.

6. משרה בכירה ה' : החברה פעלה בניגוד לנוהל איוש בכירים שלה לצורך איתור מועמד למשרה; הנוהל מחייב כי פנייה ישירה למועמד תיעשה בשילוב פרסום מודעה בעיתון או במקביל לפנייה לחברת השמה לאיתור מועמדים פוטנציאליים.

7. משרה בכירה ו' : לא נמצאו מסמכים הנוגעים להליך בחירתו של עובד בכיר ו' למשרה, למעט מבחן הערכה. גם לא נמצאו מסמכים המפרטים את תנאי הסף להגשת מועמדות לתפקיד זה.

סיכום והמלצות

הביקורת העלתה ליקויים של ממש בהליכי הגיוס של העובדים הבכירים בחברה אשר נקלטו בה מאז הקמתה, חלקם נוצרו בראשית דרכה, בעת שפעלה ללא תשתית ניהולית נאותה.

משרד מבקר המדינה העיר לחברה ולרשות החברות הממשלתיות, כי החברה בחרה מועמדים בהליך בלתי תקין שפגע בעקרונות השוויון, התחרות ההוגנת והשקיפות. על דירקטוריון החברה ועל הרשות לדון בממצאים ולנקוט את הפעולות המתחייבות כדי למנוע את הישנות הליקויים.