

מבקר המדינה

דוח שנתי 61ב

כרז ראשון



מבקר המדינה

דוח שנתי 161

לשנת 2010
ולחשבונות שנת הכספים 2009

כרך ראשון



ירושלים, אייר התשע"א, מאי 2011

מס' קטלוגי 2011/961/B1
ISSN 0334-9713

ניתן לקבל 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 מבקר המדינה 61 לשנת 2010 ולחשבונות שנת הכספים 2009 הוא דוח רחב יריעה הכולל 61 פרקים. כמו קודמיו בשנים האחרונות משקף דוח זה את הטמעת עקרונות הביקורת שאומצו במשרד מבקר המדינה: ביקורת בזמן אמת, פרסום שמות והטלת אחריות אישית, ומעקב אחר תיקון הליקויים. מדיניות זו מוכיחה את עצמה מדי יום ביומו בביצוע תהליכי בדיקה וביקורת בצורה יסודית, מקצועית והוגנת ובפרסומם של דוחות ביקורת ברורים, אפקטיביים ורלוונטיים, אשר יורדים לשורשן של תופעות.

בדוח זה ניתן דגש מיוחד לביקורות מערכתיות בנושאים בעלי השלכות לאומיות רחבות שעל הטיפול בהם מופקדים כמה משרדי ממשלה ורשויות ציבוריות. אחד הנושאים הללו הוא הטיפול במחלוקות בין-משרדיות מתמשכות. ממצאי דוח זה מלמדים על אחת מבעיות המשילות הקשות של ממשלות ישראל לדורותיהן: קיומן של עשרות מחלוקות ממושכות בין משרדי ממשלה, שחלקן נמשכות שנים ארוכות, בלי שהגיעו לכלל פתרון. מחלוקות אלה פוגעות באזרחים, שכן הם אינם זוכים לקבל את השירותים שלהם הם זכאים, וגורמות נזקים כלכליים-מינהליים. לנוכח ממצאי הדוח נדרשים דיון מעמיק של הממשלה וקבלת החלטה על הסדרת הליך ליישוב מחלוקות בין-משרדיות, הגורמות לציבור נזקים ניכרים, ישירים ועקיפים.

נושא חשוב נוסף שזוכה לטיפול בדוח זה הוא ועדות איתור בשירות הציבורי. נמצא, כי במשך עשור של פעילות של ועדות איתור לא קבעו נציבות שירות המדינה ומשרד המשפטים אמות מידה מפורטות לקביעה אילו משרות בשירות המדינה יאושו בדרך זו, ולא בחנו באופן שיטתי מה הן המשרות המתאימות לכך. שימוש לא מבוקר ולא מידתי במנגנון של ועדות האיתור והחלתו על משרות נוספות ללא הסדרה כוללת חותרים תחת עקרונות היסוד של שיטת המינויים הקבועה בחוק, שכן פירושם שינוי דרך המלך שנקבעה למינויים בשירות הציבורי - מינוי באמצעות מכרז פומבי - באופן העוקף את החקיקה.

תשומת לב מיוחדת מקדיש משרד מבקר המדינה להכנת דוחות הנוגעים לאוכלוסיות חלשות, אשר קשה להן יותר לעמוד על זכויותיהן, ולעתים אין מי שיהיה להן לפה. כתוצאה מהעלייה בתוחלת החיים מהווים הקשישים בישראל כ-10% מאוכלוסיית המדינה. חלקם סובלים מבעיות בריאות ומירידה בתפקוד הפיזי, האינטלקטואלי והנפשי, חלקם זקוקים להשגחה בכל שעות היממה ולעזרה בפעולות היום יום, וחלקם זקוקים לשירותי בריאות בקהילה ובבתי חולים. בדוח זה קובצו יחדיו פרקים העוסקים בכמה היבטים חשובים של הטיפול בצורכי הקשישים: הקשיש בקהילה - טיפולי בית שמספקות קופות החולים לקשישים; טיפול מרובה תרופות לקשישים; מצוקת האשפוז במחלקות הפנימיות בבתי חולים כלליים; מתן שירותי סיעוד לקשישים בקהילה; ועובדים זרים בתחום הסיעוד. הדוח מצביע על ליקויים משמעותיים בטיפול המדינה בנושאים אלה. חובתה של המדינה לפעול בתחום זה בהקדם ולשפר באופן משמעותי את הטיפול באוכלוסיית הקשישים. אשר למצוקת האשפוז הקשה בבתי החולים - עקב חשיבותו הרבה של הנושא והשפעתו על חולים רבים, בעיקר קשישים, מצא לנכון משרד מבקר המדינה להציג, באופן חריג, את הסוגיות העקרוניות לפני ראש הממשלה, המכהן גם כשר הבריאות, ולפני סגן שר הבריאות ושר האוצר, כבר בחודש יולי 2010, עוד קודם סיום עבודת הביקורת, על מנת שניתן יהיה לנקוט צעדים דחופים למציאת פתרונות בסוגיה חשובה זו שיש לה השפעה על חיי אדם היכולת להציל חיים.

בכמה תחומים נוספים נבדקו כמה נושאים אחדים המקובצים יחדיו. בתחום ההגרלות וההימורים נבדקו שלושה נושאים: הגרלות מפעל הפיס - ארגון, פיקוח ובקרה; מועדוני מנויים על הגרלות; והימורים בלתי חוקיים המתקיימים

באמצעות האינטרנט. בתחום גופי השידור הציבורי נבדקו שני נושאים: ענייני מינהל ברשות השידור והיבטים בפעילותה של הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו.

תחום חשוב נוסף שבו עוסקים כמה פרקים הוא פעילותה של רשות המסים בישראל: גביית חובות מס; הליך גילוי מרצון ברשות המסים; מיסוי מוסדות ציבוריים ומוסדות ללא כוונת רווח; מינויים ומכרזים ברשות המסים ומיסוי יבוא עגלים. הדוחות מצביעים על ליקויים משמעותיים בנושאים שונים הקשורים לפעילותה של רשות המסים, ויש לפעול בהקדם לתקנם.

משרד מבקר המדינה מחויב להגנת הסביבה, הנוגעת לאיכות חייהם של כל תושבי המדינה. מחויבות זו באה לידי ביטוי משמעותי בדוחות המשרד בשנים האחרונות וגם בדוח זה, הכולל פרק חשוב שעניינו הבנייה הירוקה, ופרק נוסף המביא ממצאי מעקב בנושא פעולות אכיפה בתחומי הגנת הסביבה. מדוח זה עולה, כי למרות פעולות שננקטו, עדיין יש לשפר במידה ניכרת את הליך האכיפה במשרד להגנת הסביבה על מנת להביא לשיפור מהותי באיכות הסביבה בישראל.

בדוח נכללים גם כמה פרקים העוסקים במערכת הביטחון, והם משלימים את קובץ הפרקים שנכלל בדוח שנתי 61א, אשר עסק כולו בביקורת על מערכת הביטחון: מחקר ההיסטוריה הצבאית והביטחונית בצה"ל ובמשרד הביטחון; מערכות שליטה ובקרה בפיקוד העורף ובדיקת עסקה לרכש, אחזקה ופיתוח של מכשירים בתחום מסוים.

בדוח זה נכללות גם שתי חוות דעת שהוכנו על פי בקשת הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, לפי סעיף 21 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. האחת עניינה מניעת אבדנות של אסירים ועצורים. השנייה עוסקת בסוגיית העבודות בהר הבית. יש לציין, כי חלקים מחוות דעת זו לא יונחו על שולחן הכנסת ולא יפורסמו, על פי החלטתה של ועדת משנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, בהתאם להוראות סעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

כחלק ממדיניות משרד מבקר המדינה בשנים האחרונות מושם דגש מיוחד על מעקב אחר תיקון ליקויים שהועלו בדוחות קודמים. גם בדוח זה מובאים ממצאי ביקורות מעקב שנעשו בעקבות דוחות ביקורת קודמים בנושאים חשובים. נציין, בהקשר זה, כי הוקם אגף מיוחד במשרד מבקר המדינה שייעודו הוא מעקב אחר תיקון הליקויים שהועלו בדוחות הביקורת. עוד נזכיר, כי

בכנסת התקבל תיקון 44 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], אשר על פיו, אם עובד בגוף מבוקר לא קיים את שהוטל עליו על פי דוחות הביקורת, ללא הצדק סביר, יהווה הדבר עבירת משמעת לפי הדין המשמעתי החל באותו גוף מבוקר. חקיקה זו מחזקת במידה משמעותית את האפקטיביות של דוחות מבקר המדינה.

דוח רחב יריעה זה מקיף ב-61 פרקיו נושאים רבים ומגוונים, אשר יש בהם כדי להשפיע על חייו של כל אזרח במדינה. הכנתו הצריכה מאמץ רב של עובדי משרד מבקר המדינה, אשר עמלו על הכנתו בקפדנות, ביסודיות ובמקצועיות, כנדרש. חובתם של הגופים המבוקרים היא לפעול בדרך מהירה ויעילה לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה על מנת לקדם את השירות הציבורי בישראל. חלילה לנו, שמא תתאמת כלפינו האמרה: "הכלבים נובחים והשיירה עוברת".



מיכה לינדנשטראוס, שופט (בדימ')
מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, אייר התשע"א
מאי 2011

תוכן העניינים

כרך ראשון

פרק ראשון - מטלות רוחב

3	..... הטיפול במחלוקות בין-משרדיות מתמשכות
27	..... ועדות איתור בשירות הציבורי
67	..... פיתוח התיירות באילת

פרק שני - היבטים בתחום הטיפול בצורכי הקשישים

103	..... פעולות הביקורת
	..... הקשיש בקהילה - טיפולי בית שמספקות קופות החולים
105	..... לקשישים
137	..... טיפול מרובה תרופות לקשישים
169	..... מצוקת האשפוז במחלקות הפנימיות בבתי חולים כלליים
221	..... מתן שירותי סיעוד לקשישים בקהילה
259	..... עובדים זרים בתחום הסיעוד

פרק שלישי - הגרלות והימורים

303	..... פעולות הביקורת
305	..... הגרלות מפעל הפיס - ארגון, פיקוח ובקרה
351	..... מועדוני מנויים להגרלות
357	..... הימורים בלתי חוקיים המתקיימים באמצעות האינטרנט

פרק רביעי - גופים העוסקים בתחום השידור

רשות השידור

395 ענייני מינהל וארגון

הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו

479 היבטים בפעילותה של הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו

פרק חמישי - משרדי ממשלה

משרד ראש הממשלה

533 ניהול רשומות אלקטרוניות ושימורן במשרדי ממשלה

561 **משרד האוצר**

אגף החשב הכללי

563 מאזן המדינה ל-31.12.09 - הרישום החשבונאי של רכוש קבוע ומלאי

583 מינהל הרכב הממשלתי

רשות המסים בישראל

601 גביית חובות מס

615 הליך גילוי מרצון ברשות המסים

631 מיסוי מוסדות ציבוריים ומוסדות ללא כוונת רווח

651 מינויים ומכרזים ברשות המסים

661 מיסוי על יבוא עגלים

כרך שני

665 **משרד הבינוי והשיכון**

667 התחדשות עירונית באמצעות פינוי-בינוי ועיבוי הבנייה

689 טיפול בבקשות לסיוע בשכר דירה

מינהל מקרקעי ישראל

707 ניהול מערכות המידע

739	.....	משרד הבריאות
741	.....	תרומות לבתי חולים וקשריהם עם אגודות הידידים
777	.....	פינוי רפואי באמצעות מסוקים
		ממצאי מעקב
791	.....	מניעת השמנה
839	.....	המשרד להגנת הסביבה
841	.....	בנייה ירוקה
		ממצאי מעקב
867	.....	פעולות אכיפה בתחומי הגנת הסביבה
		משרד החוץ
885	.....	פעילות המשרד בתחומי הדיפלומטיה הציבורית
929	.....	משרד החינוך
931	.....	שיבוץ תלמידות בבתי ספר במגזר החרדי
		התקשרות עם החברה למתנ"סים מרכזים קהילתיים בישראל
987	.....	בע"מ לשם מתן שירותים לנוער מנותק
1017	.....	סיוע כספי של משרד החינוך לסטודנטים ולתלמידים
1047	.....	מסעות תלמידי תיכון לפולין
1067	.....	משרד החקלאות ופיתוח הכפר
1069	.....	היבטים בפעולת היחידה לפיקוח על הצומח והחי
1097	.....	ניהול ענף הדייג
		משרד המשפטים
1131	.....	מתן סיוע משפטי בתחום האזרחי
		משרד הפנים
1165	.....	פרויקט תעודת זהות חכמה
		משרד התחבורה והבטיחות בדרכים
1199	.....	פיקוח על מכוני הרישוי ועל המוסכים
1219	.....	משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה
1221	.....	סיוע לעסקים קטנים ובינוניים

- 1247מרכז ההשקעות
- 1271הכשרה מקצועית לנוער
- 1305מעונות יום ומשפחתונים לפעוטות

כרך שלישי

פרק שישי - מוסדות המדינה, חברות ממשלתיות ותאגידים

"אגד" - אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ

- 1343הצטיידות באוטובוסים
- 1361אוניברסיטת תל-אביב
- 1363הוועד המנהל - מינויים, בחינת זיקות והליך סיום כהונת הנשיא
- 1411השקעות פיננסיות

דן - חברה לתחבורה ציבורית בע"מ

- 1445השירות לנוסע

המועצה לניסויים בבעלי חיים

- 1461הפיקוח על ניסויים בבעלי חיים

חברת החשמל לישראל בע"מ

- 1531שכר עידוד
- 1547חברת היכלי הספורט תל-אביב-יפו בע"מ
- 1549היכל הספורט ביד-אליהו - שיפוץ, שדרוג וייעוד
- 1641חלוקת כרטיסים למשחקים ומופעים בהיכל הספורט ביד-אליהו

חברת כביש חוצה ישראל בע"מ

- 1667ניהול החברה ותפקודה

חברת נמל אילת בע"מ

- 1685היבטים מינהליים

חברת נמל חיפה בע"מ

1705 מערכת לניהול מכולות.....

חברת נמלי ישראל - פיתוח ונכסים בע"מ

1729 הסדרת השימוש בנכס בחיפה.....

מפעל הפיס

1735 הטיפול בשתי תביעות משפטיות הנוגעות לכמה בכירים לשעבר.....

פרק שביעי - מערכת הביטחון

1789 פעולות הביקורת.....

מחקר ההיסטוריה הצבאית והביטחונית - בצה"ל ובמשרד

1791 הביטחון.....

1803 מערכות שליטה ובקרה בפקוד העורף.....

1805 עסקה לרכש, לאחזקה ולפיתוח מכשירים.....

פרק שמיני - חוות דעת על פי סעיף 21 לחוק

1823 פעולות הביקורת.....

1825 מניעת אבדנות אסירים ועצורים.....

1843 סוגיית העבודות בהר הבית.....



1847 חוק יסוד: מבקר המדינה.....

1849 חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].....

