

מבקר המדינה
דוח שנתי 63ב



מבקר המדינה

דוח שנתי 63ב



ירושלים, אב התשע"ג, יולי 2013

מס' קטלוגי 2013-963B
ISSN 0334-9713

דוח זה מובא גם באתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה בכתובת:
www.mevaker.gov.il

סדר: אונית שירותי מחשב בע"מ
דפוס: כתר בע"מ

דוח הביקורת השנתי 2013, המונח על שולחן הכנסת, עוסק בביקורת מערכת הביטחון על מרכיביה השונים - משרד הביטחון, צה"ל, התעשיות הביטחוניות וארגונים נוספים שיש להם השפעה על הפעילות בתחום הביטחון. הדוח נותן דגש בהיבטים הארגוניים, המינהליים והכלכליים של פעילות צה"ל ומשרד הביטחון, באכיפת החוק והסדר באזור יהודה ושומרון, וכמו כן בנושאים הקשורים בשמירה על איכות הסביבה, נוכח ההשפעה הניכרת של פעילות התעשיות הביטחוניות על זיהום הסביבה, שמשמעה סיכון שלום הציבור.

בפתח הדוח נושאים הנוגעים לפעילות משרד הביטחון. במשרד זה נבדקו הפיקוח על היצוא הביטחוני, ובכלל זה מתן רישיונות שיווק והפעולות שהמשרד נוקט כלפי היצואנים על מנת לקיים את הוראות חוק הפיקוח על יצוא ביטחוני, התשס"ז-2007; זאת בין היתר נוכח הציפיות של גורמים בין-לאומיים, שמדינת ישראל תקיים פיקוח בתחום זה, על פי נורמות בין-לאומיות ועל פי האינטרסים הלאומיים שלה. בביקורת, שנעשתה כחמש שנים לאחר כניסתו של החוק לתוקף, נמצאו ליקויים הנוגעים לאי-מימוש סמכות הפיקוח ולהיעדר פעולות אכיפה יזומות. כמו כן, חלק מהפעולות שהמשרד נוקט מכבידות על תהליכי העבודה ומקשות על היצואן ואף פוגעות בו.

נושא נוסף שנבדק הוא הבקרה על תקציב הביטחון, אשר נמצא במוקד תשומת הלב הציבורית. נעשתה ביקורת מעקב מורחבת על תיקון הליקויים שעלו בביקורות קודמות, ונבדק מימושם של כללים חדשים שנקבעו, לרבות בהחלטות הממשלה, בנושא הבקרה על השינויים בתקציב הביטחון. נמצאו ליקויים בסדרי הבקרה על השינויים בתקציב הביטחון בשנים 2010 ו-2011, שבאו לידי ביטוי באי-עמידה בכללים שנקבעו בהחלטת הממשלה ובבקרה רופפת של משרד האוצר על השינויים התקציביים שעושה אגף התקציבים במשרד הביטחון. במהלך שנת 2012 ננקטו אכן צעדים להגברת השקיפות ולשיפור הבקרה בתחום זה, אך ראוי שמשרד הביטחון ומשרד האוצר יגבשו בהתייעצות עם הוועדה המשותפת לתקציב הביטחון מתכונת פעולה מיטבית בנוגע לשינויים בתקציב הביטחון.

נושא מרכזי נוסף שמשרד מבקר המדינה המשיך בבדיקתו גם בשנה זו קשור בשמירה על הגנת הסביבה בתעשיות הביטחוניות. בביקורות קודמות עלו ליקויים מתמשכים בתחום זה. גם בדוח זה הועלו ליקויים, המסכנים את בריאות הציבור, בכל הנוגע לזיהום הקרקע ומי התהום במפעלי תעש. כמו כן נחשפה בקרה לקויה של המשרד לאיכות הסביבה על פעולות התעשייה האווירית בנושאי איכות הסביבה.

פרק מיוחד בדוח יוחד לאזור יהודה והשומרון (איו"ש), והוא עוסק בסוגיות בתיאום בין גופי אכיפת החוק באיו"ש וכן בפעילות יחידת הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש באיו"ש.

לאכיפת החוק באיו"ש יש השפעות ניכרות על כל תחומי החיים של האוכלוסייה הישראלית והפלסטינית - ובכלל זה התחומים הביטחוני, המדיני, הכלכלי והחברתי. על שמירת החוק והסדר אמונים צה"ל, המינהל האזרחי ומשטרת ישראל. נמצאו ליקויים חמורים ומתמשכים בתחום שיתוף הפעולה בין גופים אלה. אי-התיאום מביא לטיפול לקוי בשורה של עברות בתחומי התכנון והבנייה, גנבות מים, קידוחי מים בלתי חוקיים, פגיעה בהגנת הסביבה, שהיית פלסטינים שלא כחוק בתחומי היישובים הישראליים באיו"ש ואכיפת חוקי התעבורה. הממצאים מצביעים על תמונה קשה בתחום אכיפת החוק באיו"ש ועל אווירה של "איש הישר בעיניו יעשה". כשל רב-מערכתי זה מחייב תשומת לב מיוחדת ומעורבות פעילה של שרי הממשלה הנוגעים בדבר בתיקון הליקויים.

בביקורת על הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש באיו"ש התגלו ליקויים, חלקם חמורים, המתמקדים בניהול כושל של אדמות מדינה ואדמות נטושות באיו"ש שהממונה מופקד עליהן. ליקויים אלו היו ידועים משך שנים רבות למינהל האזרחי, למינהל מקרקעי ישראל ולגורמים בכירים במשרדי הממשלה הרלוונטיים. פניות רבות אליהם בתחום זה לא זכו לטיפול ראוי, והבעיות לא באו לידי פתרון. התוצאה היא הפסד כספי מדינה בהיקף של מאות מיליוני ש"ח.

התייחסות מיוחדת ברצוני לייחוד לביקורת בנושא היערכות העורף לשעת חירום, שהיא בחלקה ביקורת חוזרת בנושאים שבדק משרד מבקר המדינה לאחר מלחמת לבנון השנייה. לצד פעילותה המבורכת של הממשלה לשיפור התיאום בתחום זה באמצעות הקמת המשרד להגנת העורף ופעולות מיגון שונות, נמצא כי הממשלה עדיין לא יזמה הסדר חקיקתי מקיף מאוחד ומתואם, המרכז את ההוראות בדבר הטיפול בעורף בעתות חירום ומבהיר את מדרג הסמכויות ותחומי האחריות של כל אחד ממשרדי הממשלה והגופים הפועלים בתחום זה,

ובמיוחד של המשרד להגנת העורף. דבר זה נדרש כדי לסייע לקדם פעילות משולבת ומתואמת של משרד הביטחון והמשרד להגנת העורף בתחום הטיפול בעורף בעת חירום. ביקורת זו, שהיא גם ביקורת מעקב על דוחות קודמים, העלתה כי ליקויים ניכרים נוספים במוכנות העורף לשעת חירום טרם תוקנו.

הדוח עוסק בנושאים חשובים נוספים: כוח האדם במינהלת "חומה" שבמשרד הביטחון, הדין המשמעותי בצה"ל, רפואת השיניים בצה"ל והשימוש בכלי רכב לנהיגה עצמית במשרד הביטחון וצה"ל. בכל אלה נתגלו ליקויים המחייבים פיקוח ובקרה של הגורמים הבכירים האחראים, לשם תיקון מהיר של הליקויים.

מערכת הביטחון נמדדת בתחומי עשייה רבים ומגוונים, והמחוקק הטיל על מבקר המדינה לוודא שהיא פועלת על פי אמות המידה המצופות ממנה, תוך שמירה על מוכנות צה"ל ועל פעילות יעילה וחסכונית. משרד מבקר המדינה ימשיך בביקורת, כדי לעקוב אחר תיקון הליקויים שהתגלו בדוח. כמו כן יעמיק בשנים הקרובות את הביקורת במערכת הביטחון, האחראית לביטחון המדינה ותושביה ונמצאת בלב תשומת הלב הציבורית.



יוסף חיים שפירא, שופט (בדימ')

מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, אב התשע"ג
יולי 2013

تقرير المراقبة السنوي 63 ب، المطروح على طاولة الكنيست (البرلمان الإسرائيلي) يتناول جهاز الأمن بما فيه جيش الدفاع الإسرائيلي، الصناعات العسكرية والمؤسسات التي لها تأثير على المجال الأمني. لقد ركز التقرير على النواحي التنظيمية، الإدارية، الاقتصادية، وموضوع تطبيق القانون والنظام من قبل جيش الدفاع الإسرائيلي ووزارة الأمن في منطقة يهودا والسامرة، كذلك ركز التقرير على المواضيع المتعلقة بالمحافظة على جودة البيئة إزاء التأثير الكبير للصناعات الأمنية على تلويث البيئة، وما ينجم عنها من خطر على سلامة الجمهور.

تتناول بداية التقرير نشاطات وزارة الأمن، وفحص موضوع الرقابة على تصدير منتجات المؤسسات العسكرية في وزارة الأمن، بما في ذلك إعطاء الرخص والتسويق والإجراءات التي تتخذها الوزارة تجاه المصدرين من أجل تنفيذ تعليمات قانون المراقبة على تصدير المنتجات العسكرية - للعام 2007، وذلك إزاء توقعات الجهات الدولية، بأن دولة إسرائيل سوف تقوم بمثل هذه المراقبة، بحسب المعايير العالمية وضمن مصالحها الوطنية. بالرغم من مرور خمس سنوات على دخول القانون المذكور أعلاه حيز التنفيذ، أشار التقرير إلى نواقص تتعلق بعدم استعمال الصلاحيات الممنوحة للرقابة والى غياب تطبيقها، وبالمقابل فإن بعض الإجراءات التي تتخذها الوزارة في هذا السياق لها تأثير سلبي على صادرات الصناعات العسكرية وبالتالي تلحق الإضرار بالمصدرين.

موضوع إضافي تم فحصه في تقارير سابقة وجاء بالتقرير الحالي هو الرقابة على ميزانية وزارة الأمن، التي تحتل مكانا مرموقا في أولويات الاهتمام الجماهيري. جرى فحص شامل لموضوع تصحيح النواقص التي اكتشفت في تقارير سابقة، إضافة إلى فحص تطبيق أنظمة جديدة بما في ذلك قرارات الحكومة بمراقبة التغييرات في ميزانية وزارة الأمن. أشار التقرير لوجود نواقص في أنظمة مراقبة التغييرات في ميزانية وزارة الأمن للأعوام 2010 و 2011، التي تجلت بعدم استيفاء قرار الحكومة، وأيضا في المراقبة الهشة لوزارة المالية على التغييرات في الميزانية التي يقوم بها قسم

الميزانيات في وزارة الأمن . خلال عام 2012 ، تم اتخاذ خطوات لزيادة الشفافية وتحسين المراقبة، وعليه فمن اللائق أن تبلور وزارة الدفاع ووزارة المالية و بالتشاور مع اللجنة المشتركة لميزانية وزارة الأمن، نظام فعال أفضل بما يتعلق بالتغيرات في ميزانية وزارة الأمن .

موضوع مركزي آخر، قد واصل مكتب مراقب الدولة فحصه هذا العام وهو الحفاظ على حماية البيئة في الصناعات العسكرية. أشار التقرير إلى تكرار نواقص كانت قد ظهرت في تقارير سابقة. أشار التقرير أيضا إلى وجود نواقص تشكل خطرا على سلامة الجمهور، بكل ما يتعلق بتلوث الأرض والمياه الجوفية في مصانع "ناعاس". كذلك تم الكشف عن مراقبة فاشلة لوزارة جودة البيئة على نشاطات الصناعة الجوية فيما يتعلق بجودة البيئة.

لقد خصص فصل خاص في التقرير لمنطقة يهودا والسامرة، وهو يتعلق بمواضيع التنسيق بين جهات تطبيق القانون في منطقة يهودا والسامرة، وكذلك في نشاطات الوحدة المسئولة عن الممتلكات الحكومية والمتروكة في هذه المنطقة.

لتطبيق القانون في منطقة يهودا والسامرة تاثير كبير على السكان الإسرائيليين والفلسطينيين في كل مجالات الحياة، بما في ذلك المجال الأمني، السياسي، الاقتصادي والاجتماعي. إن جيش الدفاع الإسرائيلي هو المسئول عن تطبيق القانون والنظام بالإضافة إلى الإدارة المدنية وشرطة إسرائيل. أشار التقرير إلى وجود نواقص خطيرة ومتواصلة في مجال التعاون بين هذه الجهات. عدم التنسيق يؤدي الى معالجة سيئة لمجمل المخالفات في مجال التخطيط والبناء، سرقة مياه، التنقيب عن المياه بشكل غير القانوني، الإضرار بجودة البيئة، مكوث فلسطينيين بشكل غير قانوني داخل التجمعات الإسرائيلية في منطقة يهودا والسامرة وتطبيق قانون السير .

إن نتائج التقرير تشير إلى خلل صعب في مجال تطبيق القانون في يهودا والسامرة ، بالإضافة إلى مناخ غير سليم بحيث أن "كل واحد يعمل ما يروق له". إن خلل تعدد الأجهزة يلزم اهتماما خاصا وتدخلا فعالا لوزراء الحكومة المختصين في موضوع تصحيح النواقص.

أشار التقرير إلى نواقص اكتشفت في نشاط المسئول عن الممتلكات الحكومية والمتروكة في منطقة يهودا والسامرة، قسم منها خطير، يتركز في إدارة فاشلة لأراضي الدولة والأراضي المتروكة في منطقة يهودا والسامرة. منذ سنوات عديدة وهذه النواقص معروفة للإدارة المدنية ولإدارة أراضي إسرائيل، إضافة لجهات رفيعة في وزارات الحكومة ذات العلاقة. وفي هذا السياق فإن التوجهات العديدة المطالبة بمعالجة ملائمة لم تحظ بالاهتمام ولم تجد الحل، والنتيجة هي إهدار مئات ملايين الشواقل من خزينة الدولة .

شمل التقرير بشكل خاص موضوع فحص جاهزية الجبهة الداخلية في حالات الطوارئ والتي تعتبر في جزء منها عملية فحص متابعة، قد فحصها مكتب مراقب الدولة بعد حرب لبنان الثانية، إلى جانب نشاطات الحكومة المحمودة في تحسين التنسيق في هذا المجال وذلك عن طريق إقامة وزارة لحماية الجبهة الداخلية، وأعمال حماية أخرى مختلفة. أشار التقرير إلى أن الحكومة لم تبادر إلى تقديم مشروع قانون شامل موحد ومنسق، يركز التعليمات في موضوع جاهزية الجبهة الداخلية في اوقات الطوارئ ويوضح تسلسل الصلاحيات ومجالات المسئولية لكل وزارات الحكومة والهيئات العاملة فيها، وخاصة وزارة حماية الجبهة الداخلية. إن هذا الأمر حيوي ومطلوب من اجل المساعدة في تحسين المهام المشتركة المنسقة بين وزارة الأمن ووزارة حماية الجبهة الداخلية، في مجال العناية بالجبهة الداخلية في حالات الطوارئ. هذا التقرير كان بمثابة مراقبة ومتابعة لتصحيح نواقص قد ظهرت في تقارير سابقة، وقد أشار التقرير الحالي إلى ظهور نواقص إضافية في جاهزية الجبهة الداخلية لحالات الطوارئ والتي لم تصحح بعد.

تعامل التقرير مع مواضيع هامة اخرى: القوى البشرية في مديرية "حوما" في وزارة الأمن، القانون التأديبي لجيش الدفاع الإسرائيلي ، خدمات طب الأسنان في جيش الدفاع الإسرائيلي، والاستعمال الشخصي لمركبات وزارة الأمن وجيش الدفاع الإسرائيلي. أشار التقرير إلى نواقص بحاجة للاهتمام وللإصلاح السريع من قبل الجهات المسئولة.

جهاز الأمن يعمل في مجالات متعددة ومتنوعة، لذلك ألقى المشرع على مراقب الدولة مسؤولية التأكد بأنه يعمل بحسب المعايير المتوقعة منه، من خلال المحافظة على

استعداد جيش الدفاع الإسرائيلي، وعلى النشاط الناجع والتفيري. سيواصل مكتب
مراقب الدولة المراقبة، من اجل متابعة تصحيح النواقص التي اكتشفت في هذا
التقرير. لذلك ففي السنوات القادمة، سيعمل مراقب الدولة على تعميق الفحص
والمراقبة في جهاز الأمن، المسئول عن امن وسلامة الدولة وسكانها الموجود في قلب
الاهتمام العام.



يوسف حايم شفير، قاض (متقاعد)
مراقب الدولة
ومندوب شكوى الجمهور

اورشليم القدس، تموز 2013

תוכן העניינים

פרק ראשון - משרד הביטחון

3	פעולות הביקורת
5	הפיקוח על הייצוא הביטחוני
	היבטים בשימוש בכלי רכב לנהיגה עצמית
25	במשרד הביטחון ובצה"ל
37	מינהלת תכנית "חומה" - ארגון וניהול כוח האדם
	ממצאי מעקב מורחב
69	בקרה על שינויים בתקציב הביטחון

פרק שני - צבא ההגנה לישראל

87	פעולות הביקורת
89	הדין המשמעתי בצה"ל
109	רפואת שיניים בצה"ל

פרק שלישי - אזור יהודה והשומרון

129	פעולות הביקורת
131	סוגיות בתיאום בין גופי אכיפת החוק באזור יהודה והשומרון
	היבטים בפעילות יחידת הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש
159	באזור יהודה והשומרון

פרק רביעי - היערכות לשעת חירום

- 181 פעולות הביקורת
- 181 היבטים בהיערכות העורף לחירום

פרק חמישי - תעשיות ביטחוניות

- 207 פעולות הביקורת
- היבטים בניהול הרכוש הקבוע בתעשייה האווירית לישראל
- 209 בע"מ
- 233 היבטים בהגנת הסביבה בתעשיות הביטחוניות
- ממצאי מעקב
- 259 מתחם תעש באזור יבנה

פרק שישי - הקריה למחקר גרעיני

- 273 פעולות הביקורת

פרק שביעי - משרדי ממשלה

- משרד האוצר
- ניהול אבטחת מידע ושרידות של תשתיות אינטרנט ומחשוב
- 277 עבור משרדי ממשלה
- משרד החוץ
- 303 היערכות למצבי חירום
- המשרד לביטחון הפנים
- 333 הקמת מערכת מידע בשירות בתי הסוהר - פרויקט קידמה



373 חוק יסוד: מבקר המדינה

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

