

סיכומיה והצעותיה של הוועדה
לענייני ביקורת המדינה
לדוח שנתי 39 של מבקר המדינה
כפי שאושרו על ידי הכנסת
ב-ח' באייר התשנ"א - 22 באפריל 1991

משרד האוצר

הפיקוח על קרנות להשקעה משותפת בנאמנות

הוועדה דנה בנושא ושמעה הסברים ותגובות מפי הממונה על שוק ההון במשרד האוצר, יו"ר הרשות לניירות ערך וכן יושב ראש הבורסה לניירות ערך ומנכ"ל.

1. ריכוז ממצאים

1.1 הפיקוח על קרנות הנאמנות נתון בידי משרד האוצר ובידי רשות ניירות ערך והוא מושתת על החוק להשקעות משותפות בנאמנות, התשכ"א-1961, ועל חוק ניירות ערך, התשכ"ה-1965. מאז חקיקת שני החוקים חלו בשוק ההון, ובכלל זה בתחום הפעילות של קרנות הנאמנות, שינויים רבים כמותיים ואיכותיים, אולם החקיקה המסדירה את פעולות קרנות הנאמנות כמעט שלא שונתה. גופים שונים שהתייחסו לנושא זה, ביניהם ועדת החקירה לעניין ויסות מניות הבנקים (ועדת בייסקי), מצאו ליקויים רבים בפיקוח על קרנות הנאמנות והמליצו על תיקונים בתחיקה ובדרכי יישומה. רוב ההמלצות, גם אלה שלא עוררו התנגדות עקרונית או מעשית, טרם זכו לביצוע.

1.2 התפקידים והחובות של הנאמן בקרן הנאמנות אינם מפורטים די הצורך בחוק הקיים, בייחוד בנוגע לפיקוח שהוא אמור להפעיל על מנהל הקרן. אין מעקב מספיק מצד הרשויות אחר הדרך שבה ממלאים הנאמנים ומנהלי הקרנות את תפקידיהם.

1.3 הסדרים למניעת ניגוד אינטרסים אינם תמיד יעילים די הצורך, במיוחד כאשר כמה קרנות מנהלות בידי אותו מנהל או כאשר המנהל קשור בפעולות אחרות של מסחר או בתיווך בניירות ערך.

1.4 הרשויות המפקחות אינן בודקות במידה מספקת את מבנה תיק הנכסים הפיננסיים המוחזקים בידי הקרנות בהשוואה למדיניות ההשקעות המוצהרת שלהן, ובהשוואה להוראות הנוגעות לנושא זה, כמו ההוראות בדבר פיזור ההשקעה בנכסים.

1.5 ברשויות המפקחות אין מידע מספיק בדבר רישום הבעלות על נכסים ואופן החזקתם בידי קרנות הנאמנות.

1.6 יש כפילות בדיווח הנדרש מקרנות הנאמנות ולא כל הדוחות נבדקים כיאות, ברשויות המפקחות אין מידע מעובד ומרוכז על הקרנות, ובייחוד חסר מידע בנוגע לאנשים המופקדים על פעולות התאגיד המשמש מנהל הקרן ולקשריהם עם תאגידים אחרים. כל סוגי המידע האלה דרושים כדי לוודא, שהוראות החוקים והנהלים שיש להם חשיבות מבחינת חשיפת ניגוד אינטרסים ופעולות חריגות אכן מתמלאים.

2. מסקנות הוועדה

2.1 הוועדה התרשמה כי המלצותיהן של ועדות בדיקה וחקירה שהוקמו לעניין זה טרם יושמו. עדיין קיימים ניגודי עניינים וחסרות חוליות במערך הפיקוח והבקרה על קרנות נאמנות ופעולותיהן בשוק ההון ובבורסה לניירות ערך.

2.2 הוועדה סבורה, כי נוכח חשיבותן והיקפן של קרנות הנאמנות בשוק ההון, אין להסתפק בסייגים וכללים שקיבלו על עצמם נאמני הקרנות ומנהליהן ביחס לתפקודם ויש לעגן בחקיקה את מערכת הפיקוח על פעולות הקרנות.

2.3 הוועדה התרשמה, כי הרשות לניירות ערך מתייחסת לנושא זה ברצינות הראוייה ופועלת לשכלול מערך הפיקוח והבקרה בשוק ההון בכלל ובקרן קרנות הנאמנות בפרט.

2.4 הוועדה סבורה, כי לא ניתן יהיה בעתיד הקרוב לנתק לחלוטין את קרנות הנאמנות מן הבנקים, אולם על הרשויות המוסמכות לפעול ליצירת חומת הפרדה אשר תגן על המשקיעים

בקרנות ותמנע מתן ייעוץ מוטה לטובת הבנקים וכן תמנע פעולות העומדות בניגוד לטובתם של המשקיעים בקרנות.

2.5 הוועדה רואה בחומרה רבה היעדר דיווח על בסיס אחיד על רווחי הקרנות ותשואותיהן. בהיעדר בסיס אחיד כזה, לא ניתן לערוך השוואה בין תשואותיהן של הקרנות השונות.

3. החלטות

בעקבות ממצאי מבקר המדינה ולאור מסקנות הוועדה, מחליטה הכנסת כדלקמן:

3.1 על הרשות לניירות ערך ואגף שוק ההון שבמשרד האוצר, ליצור מתכונת של תשתית פיקוח ובקרה הולמים על שוק ההון בכלל ועל הקרנות להשקעה משותפת בנאמנות בפרט, ולעדכן את הנהלים וההוראות בהתאם לצרכים המשתנים.

3.2 על הרשות לניירות ערך להמשיך בבדיקה יסודית של הדוחות הכספיים שמעבירות לה קרנות הנאמנות בדבר הרכב השקעותיהן.

3.3 על הרשות לניירות ערך לנקוט אמצעים כנגד קרנות שהרכב השקעותיהן מעורר חשד שלא רק טובתם של המשקיעים בהן עמדה נגד עיניהם של מנהלי הקרנות.

3.4 על הרשות לניירות ערך לדווח לוועדה לענייני ביקורת המדינה, אחת לשישה חודשים, על יוזמות החקיקה שלה בקשר לפיקוח על הקרנות להשקעה משותפת בנאמנות ועל השלב שבו נמצא כל הליך חקיקה בנושא.

3.5 הכנסת מטילה על הוועדה לענייני ביקורת המדינה לעקוב אחר התקדמות יוזמות החקיקה המתגבשות ברשות לניירות ערך, בקשר לפיקוח על קרנות הנאמנות, ולדווח למליאת הכנסת אם תגיע לכלל מסקנה שיש צורך ביוזמות חקיקה של הכנסת בנדון.

3.6 על הרשות לניירות ערך לדווח לוועדה ולמבקר המדינה על יישום החלטות הכנסת, עד ליום ט"ז בניסן התשנ"א - 31.3.91.

משרד הפנים

הבחירות לכנסת השתים עשרה

הוועדה דנה בנושא ושמעה הסברים ותגובות מפי שר הפנים, המפקח הארצי על הבחירות, מנכ"ל ועדת הבחירות המרכזית ונציגי משטרת ישראל.

1. ריכוז ממצאים

1.1 קיים לכאורה חשד מבוסס לשימוש שלא כדין בזהותם של בעלי זכות בחירה: מבין 54,000 בעלי זכות בחירה, שהיו רשומים ב-78 קלפיות הועלה שמבין 3,660 בוחרים - שהיו ביום הבחירות בחו"ל (לפי נתוני הקבצים הממוכנים של מירשם האוכלוסין ושל ביקורת הגבולות) 435 סומנו על ידי ועדות הקלפי כמי שהצביעו.

1.2 בפרוטוקולים של ועדות קלפי שבהם מספר הקולות כשרים והקולות הפסולים לא תאם את מספר המעטפות הכשרות שונה מספר הקולות הפסולים בהתאם - באופן שרירותי - במקום לנסות לאתר את הטעות במסמכי היסוד של הפרוטוקול או בחומר ההצבעה המצורף אליו.

1.3 הביקורת בדקה 65 פרוטוקולים של ועדת קלפי. בבדיקה הועלה, שב-12 מבין 27 פרוטוקולים שנמצאו שגויים במחשב, וב-9 מבין 29 פרוטוקולים שנמצאו תקינים במחשב, היו אי התאמות בין התוצאות שנרשמו בגליונות ספירת הקולות לבין התוצאות שנרשמו בפרוטוקול.

1.4 רשימות של בוחרים שהופקו במחשב כללו נתונים חסרי פשר, אשר לא צריכים היו להיכלל במירשם האוכלוסין; לא נערכו בדיקות סבירות נאותות בעת קליטת הנתונים.

1.5 פנקס הבוחרים כלל שמות אנשים, אשר קיבלו את אזרחותם לאחר היום הקובע ועד ליום הפקת הפנקס. הדבר נעשה בידיעת המפקח על הבחירות, שהוא עובד מדינה. מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה, כי בכך נטל לעצמו סמכות של מחוקק, ובניגוד ללשונו המפורשת של החוק הורה לכלול בפנקס הבוחרים כבעלי זכות בחירה את מי שכלל לא היתה להם זכות כזאת.

1.6 לא בכל המקרים נקבעו אזורי הקלפי בהתחשב בשיקולי יעילות וחסכון; בחלק מאזורי הקלפי היו הבדלים ניכרים בין מספר הבוחרים בכל אזור; כיוון שבמועד קביעת אזורי הקלפי על-ידי הוועדה לא היו בידיה נתונים על מספר הבוחרים בכל אזור, פוצלו בשלב יותר מאוחר כ-300 אזורי קלפי ונקבע שתהיה בהם קלפי שניה.

1.7 החוק לא שונה באופן שיאפשר לוועדה לצרף לאזור קלפי סמוך, אזורי קלפי, שמספר הבוחרים בהם פחות מ-100.

1.8 אף על פי ששר הפנים והוועדה רשאים - אך אינם חייבים - לקבוע אזורי קלפי מיוחדים לבוחרים הרשומים במירשם האוכלוסין כתושבי ישוב פלוני, אך מענם באותו ישוב אינו רשום, הם לא צורפו בחלקם לאזורי קלפי אחרים, ואפילו מספר הבוחרים בכל אחד מהם היה מועט.

1.9 במצב הקיים על פי החוק, עלול שוטר להצביע פעמיים. לא נערכת בדיקה, אם שוטרים שהצביעו בקלפיות לחיילים לא הצביעו גם בקלפיות רגילות שלא באזור מגוריהם.

1.10 על פי החוק רשאי שר הפנים, בהתייעצות עם שר הבטחון, לתת הוראות בדבר אמצעי הזיהוי של חיילים הנמצאים באזורים מיוחדים. השר קבע, כי טופס 404 - "פנקס שבוי" - יהא אמצעי זיהוי באותם אזורים. "אזור" משמעותו שטח מותחם ומוגדר. בהוראות שקבע שר הפנים לא נעשה תיחום חד-משמעי של "אזורים"; יש לשקול להרחיב את הוראות החוק, כך שיאפשרו התייחסות לחיילים הזכאים להזדהות באמצעי זיהוי מיוחד, גם כאשר אין מדובר באזור גאוגרפי מסויים דווקא. אמצעי הזיהוי של חיילים באזורים מיוחדים - טופס 404 - עלול להיות מנוצל לרעה. יש להגביר את מנגנוני הבקרה בענין זה.

1.11 ועדת הבחירות המרכזית איפשרה לאזרחים, בני משפחות של חיילים המתגוררים עמם במחנות קבע של הצבא, להצביע "בקלפיות מיוחדים לחיילים". השיקול ביסוד ההחלטה הוא אמנם ענייני, אך עצם ההחלטה נוגדת את החוק.

1.12 על פי החוק אין להדביק חומר תעמולה במחנה צבא אלא על לוח מודעות תקני, שאותו אמורה לספק ועדת הבחירות המרכזית. ועדת הבחירות המרכזית לא סיפקה לוח מודעות תקני.

1.13 קשה לאישי את תפקידי היו"ר והסגנים בוועדות הקלפי ולכן יש שקלפיות נפתחו באיחור. חלק מחברי ועדות הקלפי לא קיבלו הדרכה וחסרו את הידע הדרוש למילוי תפקידיהם. לוועדה המרכזית ולוועדות האזוריות אושרו 78,000 שעות לצורך העסקת עובדים ארעיים, מהן נוצלו 65% בלבד. אולם ההוצאה לשכר העובדים הארעיים חרגה, לפי דיווחי חשב הוועדה ב-43% מהתקציב המאושר והסתכמה ב-631,000 ש"ח לעומת 441,000 ש"ח שאושרו בתקציב.

2. מסקנות הוועדה

2.1 הוועדה רואה בחומרה רבה כל נסיון להטות את תוצאות הבחירות ע"י הצבעה באמצעות שימוש בתעודות זיהוי של אחרים. תרמית בהצבעה מעוותת את רצון הבוחרים ופוגעת באמון הציבור במערכת הבחירות הדמוקרטית ובתוצאותיה.

2.2 הוועדה התרשמה כי משטרת ישראל לא התייחסה ברצינות הראוייה לחקירת החשדות בדבר הצבעות לא כשרות ועבירות על חוקי הבחירות, משום שלא נערכה כראוי לחקירת עבירות הקשורות במהלך הבחירות ולא העמידה כוח אדם מספיק לחקירות אלו בתקופה הסמוכה לבחירות.

- 2.3 הוועדה סבורה כי על משרד הפנים לשכלל את נוהלי הפיקוח והבקרה על ההצבעה בקלפי ולנקוט בצעדים שיצמצמו את האפשרות להצביע בזהות שאולה, או להצביע יותר מפעם אחת, באותה זהות.
- 2.4 הוועדה גורסת כי הצבת עובדי מדינה בראשות ועדות הקלפי, תסייע במניעת התופעה של הצבעות בלתי כשרות ומעבר על חוקי הבחירות. שר הפנים דיווח לוועדה על כוונתו לזום הצעת חוק בנדון.

3. החלטות

בעקבות ממצאי מבקר המדינה ולאור מסקנות הוועדה, מחליטה הכנסת כדלקמן:

- 3.1 הכנסת דורשת ממשרד הפנים לפעול לקראת הבחירות הבאות בשני מגמות: (א) לשפר את הבקרה והפיקוח בקלפיות ו-ב) לגרום לעדכון נתוני מינהל האוכלוסין על שהיית בעלי זכות הצבעה בחו"ל, פטירות וכיו"ב.
- 3.2 על משטרת ישראל לדווח לוועדה לענייני ביקורת המדינה ולמבקר המדינה, על תוצאות חקירתה בעניין ההצבעות הבלתי כשרות לכנסת ה-12. על הדיווח לכלול רשימת תיקי החקירה שנפתחו, מהות החשד והאם מומלץ על העמדה לדין, אם הוגש כתב אישום, ואם הסתיים המשפט - מהי תוצאת המשפט?
- 3.3 הכנסת מבקשת משר המשטרה לשקול הקמתה של יחידה מיוחדת לחקירה בעבירות בחירות, שתיכנס לפעולה לקראת הבחירות הבאות לכנסת או לרשויות המקומיות. השר מתבקש לשקול את הרכבה של היחידה, פריסתה ברחבי הארץ, מתן הכשרה מוקדמת לחוקרים בנושא זה, הפקת לקחים מחקירות שהתנהלו בעבר בנושא וכדומה. שר המשטרה ידווח לוועדה על מסקנותיו בנדון.
- 3.4 הכנסת מאמצת את דעת הוועדה באשר לצורך בהצבת עובדי מדינה בראשות ועדות הקלפי, ומבקשת משר הפנים להכין הצעת חוק בנדון ולדווח על כך לוועדה.
- 3.5 הכנסת מבקשת להסדיר בחקיקה את זכותם של בני משפחות חיילים המתגוררים במחנות הקבע של צה"ל להצביע במקום מגוריהם וכן למנוע אפשרות שאנשי משטרה יוכלו להצביע פעמיים. שר הפנים מתבקש להכין חקיקה בהתאם ולדווח על הכנתה לוועדה.
- 3.6 על משרד הפנים לארגן מחדש את פריסת הקלפיות ברחבי המדינה ולהתאימה יותר, במידת הצורך, למספר המצביעים המפוזרים באזורים השונים.
- 3.7 על משרד הפנים ומשרד המשטרה לדווח לוועדה ולמבקר המדינה על יישום החלטות הכנסת, עד ליום ט"ז בניסן התשנ"א - 31.3.91.

משרד הבריאות

התפרצות מחלת שיתוק ילדים (פוליו) בשנת 1988

הוועדה דנה בנושא ושמעה הסברים ותגובות מפי נציגי משרד הבריאות.

1. ריכוז ממצאים

- 1.1 שלושה חודשים לאחר תום מבצע החיסון ההמוני מעלה משרד הבריאות, בתשובתו להערות הביקורת, ספקות בדבר נחיצותו ויעילותו של המבצע.

- 1.2 בשנים 1983 - 1987 מחצית מקרי הפוליו שדווחו (ארבע מבין שמונה) היו קשורים בקבלת תרכיב חיסון.
- 1.3 תכנית החיסון המיוחדת בתרכיב ההולנדי המשופר בנפות חדרה ורמלה שימשה, בין היתר, מעקב אחר איכותו של התרכיב.
- 1.4 תכנית החיסון בנפות הללו נמשכה יותר זמן משנקבע לה מלכתחילה. להנהלת המשרד לא הוגש דיווח מרוכז ומסכם על תוצאותיה.
- 1.5 דפי המידע, שהועברו להורים בנפות אלה לפני התחלת התכנית, היו מטעים.
- 1.6 המשרד ייבא ושיווק בנפות האמורות תרכיב חיסון במשך שלוש שנים ללא רישום התרכיב בפנקס התכשירים, בניגוד לנדרש בתקנות הרוקחים.
- 1.7 תוקף הרישום של התרכיב שניתן בנפות אלה לא הוארך במועד, דבר שאינו עולה בקנה אחד עם האמור בתקנות הרוקחים.
- 1.8 בתחילת 1984, כשנה וחצי לאחר הפעלת התכנית בנפות חדרה ורמלה, הוגשה בקשה לאישור טיפול ניסויי בנפת באר-שבע והאישור ניתן. הוועדה לניסויים קליניים לא קיבלה דוח מסכם על תוצאות הניסוי בנפת באר-שבע.
- 1.9 בעת קבלת ההחלטה על מבצע החיסון ההמוני הסתמך המשרד, בין היתר, על תוצאות בדיקות בדבר הימצאות נגיפי פוליו בכיוב. אולם התוצאות לא היו סופיות ולא הראו בוודאות, שהנגיפים אלימים.
- 1.10 דיווח המרכז הארצי לפוליו על חשודים שלקו בפוליו אינו מלא. במהלך ההתפרצות קיבלה הנהלת המשרד החלטות, בלא שהיה לה מלוא המידע על מאושפזים בחשד לפוליו.
- 1.11 במהלך ההתפרצות שוחררו מהמעבדה המרכזית לנגיפים לשיווק בארץ 3 מיליון מנות תרכיב חיסון, בלא שנסתיימה בדיקתן וממילא לא הוצאה לגביהן תעודת בדיקה כנדרש בתקנות הרוקחים.
- 1.12 יותר מ-3.4 מיליון מנות תרכיב הוזמנו ונתקבלו בארץ עוד בטרם הוחלט על מבצע החיסון ההמוני.
- 1.13 נלקחו דגימות מביוב לאיתור נגיפי פוליו, בלי שהוקפד תמיד על טכניקת הדגימה, ובשל כך לא כל הדגימות טופלו.
- 1.14 מספרן הרב של דגימות הביוב לא איפשר התקדמות בהליכי בדיקתן.
- 1.15 במהלך ההתפרצות הפיצה הנהלת המשרד לעובדיו הוראות חיסון סותרות אלו את אלו.
- 1.16 הועברו הודעות לכלי התקשורת לפני הבאתן לידיעת הדרגים המקצועיים האחראים במשרד.

2. מסקנות הוועדה

- 2.1 הוועדה רואה בחומרה רבה את הנסיון שעשה משרד הבריאות בתרכיב החיסון ההולנדי, בנפות חדרה ורמלה, נסיון אשר נועד, בין היתר, לבחון את איכות התרכיב ולפיכך יש בו משום עריכת ניסויים רפואיים בבני אדם, אגב סיכון בריאותם.
- 2.2 הוועדה רואה במשנה חומרה את העובדה, כי נסיון זה בוצע תוך הטעיית הציבור באזורים אלו, על ידי מתן מידע לא נכון שהבטיח כי התרכיב הנבחר כבר נוסה בהצלחה בארצות אחרות.
- 2.3 הוועדה רואה בדאגה את החלטת המשרד לשווק תרכיב חיסון לפני תום בדיקתם והוצאת תעודות בדיקה, כנדרש בתקנות, וכן שיווק תרכיבים ללא רישומם בפנקס התרכיבים.

- 2.4 הוועדה קובעת, כי הליקויים בפעולות הניטור והדגימה וריבוי הדגימות מעבר להנחיות, יצרו עומס על תהליכי הבדיקה ועיכבו עיבוד נתונים סופיים לצורך קבלת החלטות.
- 2.5 הוועדה מביעה דאגה רבה ממצבן הירוד של מערכות ניקוז השופכין וחוששת, כי זרימה של נחלי ביוב פתוחים במקומות שונים בארץ, עלולה להביא להתפרצויות של מחלות בקרב תושבי האזורים הללו.
- 2.6 הוועדה בדעה, כי קשה להעריך בדיעבד אם היה מקום להחלטה על חיסון האוכלוסייה כולה, אולם משהתקבלה החלטה זו, התבצע החיסון הכללי באופן יעיל ומסודר.

3. החלטות

בעקבות ממצאי מבקר המדינה ולאור מסקנות הוועדה, מחליטה הכנסת כדלקמן:

- 3.1 אין להתחיל בניסוי בתרכיב אלא לאחר מתן אישור, על פי תקנות בריאות העם (ניסויים רפואיים בבני אדם), התשמ"א-1980, וגם זאת בליווי הסבר בדוק ומדויק לציבור על התועלת מחד ועל הסיכונים מאידך.
- 3.2 על שר הבריאות לגבש נוהלי תגובה והיערכות למקרים של התפרצות מגיפה, לקבוע את הליכי קבלת ההחלטות ואת הגורמים המוסמכים לפעול בתחום ההסברה והבאת המידע בפני הציבור.
- 3.3 על משרד הבריאות לכוון שיטה שתבטיח עדכון מיידי ומלא של המחלקה לאפדמיולוגיה, בדבר חשודים במחלת הפוליו או כל מחלה אחרת שיש חשש כי תפרוץ בקרב הציבור.
- 3.4 על משרד הבריאות להקפיד על ההוראות המחייבות בדבר הליכי האישור והרישום של תרכיבי חיסון.
- 3.5 על משרד הבריאות לבצע ביעילות את מערכת בדיקות הדגימה והניטור, כדי להבטיח בקרה עדכנית וקבלת תוצאות בזמן סביר.
- 3.6 על משרד הבריאות לדווח לוועדה ולמבקר המדינה על יישום החלטות הכנסת, עד ליום ט"ז בניסן התשנ"א - 31.3.91.

משרד האנרגיה והתשתית

הפיקוח על שיווק גז לציבור

הוועדה דנה בנושא ושמעה הסברים ותגובות מפי שר האנרגיה והתשתית, ראש מינהל הדלק ופקידים בכירים.

1. ריכוז ממצאים

- 1.1 בענף הגז פועלות ארבע חברות שיווק, שלהן יש למעשה בלעדיות, והוא נתון לפיקוחו של משרד האנרגיה. מחיר הגז לצרכן נקבע על ידי הממשלה בצו. קביעת המחיר מחייבת הכרה בעלויות השיווק באמצעות שיטה קבועה. השיטה שנבחרה מושתתת על דגם של חברה מובילה; מבין ארבע החברות האמורות נבחרה אחת, הגדולה שבהן, שהוצאותיה לשיווק הגז נמדדות והן משמשות בסיס לכיסוי העלויות בענף כולו. תנאי להצלחת השיטה הוא קיום זהות (או לפחות דמיון רב) בין החברות הפועלות בענף ככל הנוגע למבנה העלויות שלהן - תנאי שאינו מתקיים בענף הגז.

1.2 השיטה שלפיה משרד האנרגיה מכיר בעלויות השיווק גורמת עיוותים בכך שאינה משקפת את העלות האמיתית בענף הגז כולו, וכן משום שרווחי החברות מושפעים מפעילות החברה המובילה ומהתחשבנויותיה עם מינהל הדלק. ההכרה בעלויותיה של החברה המובילה מושתתת על רכיבים רבים של "קוסט-פלוס". לפיכך, מידת הסיכון שלה קטנה, ואף אין לה תמריץ להתייעל.

1.3 את המחיר שבו מוכרות חברות הנפט את הגז לחברות הגז קובע מינהל הדלק במשרד האנרגיה. מחיר זה השתנה בשנים 1986 - 1988 ללא מתאם עם השינויים במחירי הנפט הגולמי שהמדינה רוכשת, שהוא המקור להפקת הגז, ואף לא עם מחיריהם של תזקיקי דלק אחרים. עם החלת הריפורמה במשק הדלק, באמצע שנת 1988, נקבע מחיר הגז לחברות הגז, כיתר המחירים של מוצרי הנפט, על יסוד המחירים באירופה.

1.4 עלות ההשקעות של חברות הגז במתקניהן אינה נכללת בעקביות בעלויות המוכרות של הגז: במקרים מסויימים נכללה עלות זו במבנה המחיר של הגז, ובמקרים אחרים הוחזרה ההשקעה לחברה המשקיעה מכספי המסלקה למחירי דלק, הניזונה מהיטלים על מוצרי דלק אחרים.

1.5 העיוותים בשיטת ההכרה בעלויות שיווק הגז אינם בלתי ידועים למינהל הדלק, שניסה בעבר פעמים אחדות לשנותה, אך ללא הצלחה, בשל התנגדותם של גורמים שונים בענף.

1.6 עוד ב-1981 העלתה החברה המובילה דרישה לשנות את שיטת ההכרה בעלויות הגז, כך שהעלויות בארבע קווי אספקה - במיכלים, במרכזיות גז, בצובר, ובאספקה ליהודה שומרון ועזה - יחושבו בנפרד בגלל השוני ביניהן. משרד האנרגיה בדק נושא זה גם בעזרת מומחים מחוץ למשרד, ומסקנותיהם תמכו בדרישה לפצל את מבנה המחיר לפי קווי האספקה האמורים. על אף הודעות חוזרות ונשנות של מינהל הדלק על היענותו לדרישות החברה המובילה לשנות את השיטה, נשארה השיטה הקודמת בעינה ובמועד סיום הביקורת, היה הנושא תלוי ועומד בבית המשפט הגבוה לצדק, במסגרת עתירה שהגישה החברה המובילה.

1.7 הגז המשווק בארץ הוא תערובת של גזים שהעיקריים שבהם הם פרופן ובוטן. להרכב התערובת השפעה על איכות הגז, ובפרט על כושר הנידוף שלו, הקובע את מידת מיצוי הגז מהמיכל: כולו או רק בחלקו.

1.8 בהיעדר הסכמה לגבי תקן ישראלי לגז, אומץ מפרט של מכון התקנים, וניתן לו תוקף בצו שהוציא שר האנרגיה והתשתית, מכוח חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים. הרכב הגז ואיכותו נבדקים רק בצאתו מבתי הזיקוק, ולא לאחר מילוי המיכלים המנופקים לצרכנים, למרות ששאריות הגז במיכלים עלולות לשנות את הרכב הגז במיכלים אלה בעת מילויים החוזר.

2. מסקנות הוועדה

2.1 הוועדה מברכת על הרפורמה במשק הדלק ומביעה תקווה, כי בתום תקופת הסתגלות תביא התחרות החופשית בשוק למחירי גז נמוכים יותר מאלו שאמורים היו להיקבע, בתנאי קרטל ששררו עד להחלת הרפורמה.

2.2 הוועדה קובעת כי בעבר נכנעו משרד האנרגיה והתשתית ומינהל הדלק לתכתיבי חברות הגז, בעניין חישוב עלות הגז ושיווקו וקבעו מחירים על בסיס עלות בתוספת רווח מובטח, עובדה שלא תרמה להתייעלות והביאה להאמרת מחירי הגז מעבר לצורך.

2.3 הוועדה קובעת, כי השתתת מחיר הגז לצרכן על נתוני החברה המובילה בשוק עיוותה את תחשיבי עלויות הגז.

2.4 הוועדה רואה בחומרה את נסיונות חברות הגז הקיימות לפגוע ברפורמה ולעכב את ביצועה, מתוך כוונה להנציח את שליטתם המהווה קרטל בלתי מוצדק ובלתי יעיל מבחינה כלכלית.

2.5 הוועדה סבורה, כי על מכון התקנים הישראלי לפעול לזירוז הכנתו של תקן רשמי לגז"מ (גז פחמימני מעובה) ולא להסתפק במפרט המכון, המהווה תחליף לתקן.

3. החלטות

בעקבות ממצאי מבקר המדינה ולאור מסקנות הוועדה, מחליטה הכנסת כדלקמן:

על משרד האנרגיה והתשתית ומינהל הדלק להגיש דו"ח לוועדה לענייני ביקורת המדינה על התקדמות יישום הרפורמה במשק הגז, ועל פתרון הקשיים הטכניים והמשפטיים שהתעוררו במהלך כניסתן של חברות נוספות לענף. הדו"ח יוגש לוועדה עד ליום ט"ז בניסן התשנ"א - 31.3.91.

משרד המשטרה

בית סוהר באר שבע

הוועדה דנה בנושא וערכה סיור בבית-סוהר באר-שבע ובבית המעצר דרום. הוועדה שמעה הסברים מפי נציגי שירות בתי הסוהר, מנכ"ל משרד המשטרה וקצינים בכירים בשירות בתי הסוהר.

1. ריכוז ממצאים

1.1 בית סוהר באר-שבע מיועד לאסירים שנשפטו על עבירות פליליות, למעט עבירות ביטחוניות. הוא מיועד בעיקר לאסירים תושבי דרום ומרכז הארץ.

1.2 חומת בית הסוהר בנוייה כך, שמי שנמצא בקרבתה אינו נראה על ידי השומרים שעל מגדלי החומה; במגדלים עצמם לא היו משקפות; הזרקורים שעליהם לא פעלו. תכנון הזרקורים לקוי מיסודו, ולא ניתן לשלוט בהם תוך כדי תצפית.

1.3 אין בבית הסוהר תיק שטח המיועד לעזור לכוחות תיגבור שיגיעו בעת מצוקה להתמצא במיתקן.

1.4 הועלה כי לא תמיד הוקפד על בדיקה יסודית של שלמות הסורגים.

1.5 בבית הסוהר קיים מידע על מקרים של שיתוף פעולה אסור בין אנשי סגל לאסירים; הטיפול במקרים אלה היה חלקי ונמשך זמן רב.

1.6 בבית הסוהר מצוקת כוח אדם; תפקידים חשובים לא אוישו תקופות ארוכות והתחלופה בכל התחומים היתה תדירה.

1.7 באגף "המתחילים" של בית הסוהר מרוכזת אוכלוסייה בעייתית בתנאים קשים של צפיפות, חוסר פעילויות וחוסר תעסוקה, דבר הגורם תסיסה והתפרעויות מזמן לזמן.

1.8 תעסוקה היתה רק למחצית האסירים; בתי מלאכה הושבתו לתקופות ארוכות עקב חוסר בחומרי גלם או היעדר מדריכים; יום העבודה בבתי המלאכה היה קצר ובזבזני.

1.9 אין בבית הסוהר מסלולים של הכשרה מקצועית.

1.10 הנהלת בית הסוהר משתמשת באגף תאי הצינוק, המיועד לענישה, גם כמקום להחזקתם של אסירים בהפרדה שאינה עונש, אלא לשם שמירה על ביטחונם.

1.11 בניגוד לפקודות, לא תמיד הוקפד על קבלת אישור רפואי בכתב לפני הכנסת אסיר לצינוק; לעתים שהה אסיר בצינוק ימים לפני שראה אותו רופא.

1.12 מסוף המבקרים אינו מתאים לייעודו.

1.13 אפקטיביות הטיפול הסוציאלי נפגעת עקב יחס מספרי של כמאה אסירים לעובד סוציאלי אחד; תחלופת העובדים הסוציאליים רבה.

1.14 לכלא מוכרחים סמים בקנה מידה נרחב, בדרך כלל בתוך גוף האסירים החוזרים מחופשות ומעבודה; אחוז המשתמשים בסמים מגיע לכ-80%. איכלוס האגף הטיפולי לנפגעי סמים חלקי בלבד. הועלו ליקויים במערך הבדיקות לגילוי משתמשים בסמים על ידי משלוח דגימות שתן למעבדת חוץ.

1.15 בתחום ניהול האפסניה הועלו ליקויים בפיקוח על הציוד; לא בוצעו ספירות לפי ההוראות - אפילו לא בעת החלפת בעלי תפקידים.

1.16 במטבח האסירים הועלו ליקויי תברואה גם בבישול וגם בחלוקה; מערכת הקיטור לבישול היתה מושבתת שנתיים; תחזוקת אינסטלציות המים והביוב היתה בלתי משביעת רצון.

1.17 ועדה רפואית המליצה להוציא לגימלאות סוהר, מסיבות בריאות; הסוהר השיג רשיון להפעלת מזון נייד והציב אותו ליד מסוף המבקרים. כעבור ארבעה חודשים חזר הסוהר לתפקידו, בעקבות בדיקה חוזרת של ועדה רפואית, אך את המזון המשיכו להפעיל בני משפחתו של הסוהר, היה זה מקרה של "שימוש לרעה ברצון הטוב ובכוונות המקוריות" של שב"ס. בעקבות הביקורת הוצא המזון אל מחוץ לשטח בית הסוהר.

2. מסקנות הוועדה

2.1 הוועדה באה למסקנה, כי כלא באר-שבע תוכנן ונבנה בלא שימת לב ראוייה לצרכי הבטחון, האחזקה והשיקום של אסירים.

2.2 הוועדה מביעה דאגה מליקויי הבטחון החמורים שנמצאו בכלא. הוועדה שמעה מנציג בתי הסוהר על הצעדים שנקטו לשיפור מערך השמירה והאבטחה בכלא, לרבות התקנות מתקני בטיחות אלקטרוניים ושימוש בכלבי שמירה.

2.3 הוועדה סבורה כי בעיית הצפיפות בבתי הסוהר בכלל ובבית סוהר באר-שבע בפרט, מתקרבת לתקרה שמעבר לה יאיים פיצוץ האוכלוסין על עצם היכולת לקיים ולתחזק בית-סוהר, בתנאים כלשהם.

הוועדה שמעה ממנכ"ל משרד המשטרה, על תוכניות המשרד להשקיע כ-35 מיליון שקל בבניית מתקן כליאה חדש שיאכלס כ-500 אסירים.

2.4 הוועדה רואה בחומרה הכנסת אסירים לצינוק, שלא כאמצעי ענישה על פי החלטה משמעתית, אלא לצורך הפרדה והגנה.

2.5 הוועדה שמעה בדאגה על תוצאות בדיקות לגילוי שימוש בסמים שנערכו בכלא, לפיהן נמצאו בבדיקות רק שבעה אסירים נקיים מסמים.

2.6 הוועדה התרשמה מן המאמצים שמשקיע שירות בתי הסוהר במטרה למצוא פתרון לבעיית תעסוקת האסירים בכלא.

2.7 הוועדה רואה בחומרה רבה את הטיפול החלקי והלא ממצה במקרים של שיתוף פעולה בין אסירים לסוהרים בכלא. הוועדה סבורה כי על שירות בתי הסוהר לפעול באורח נמרץ, כדי לבער את התופעה.

3. החלטות

בעקבות ממצאי מבקר המדינה ולאור מסקנות הוועדה, מחליטה הכנסת כדלקמן:

3.1 על שר המשטרה לדווח לוועדה האם יש התקדמות בהקמתו של מתקן כליאה חדש, כדי להקל על מצוקת הצפיפות הבלתי נסבלת בבתי הסוהר.

3.2 על שר המשטרה להורות על הפקת לקחים עקרוניים מהשגיאות שנעשו בהקמת בית-הסוהר בבאר-שבע. השר מתבקש להורות כי יוכן דו"ח שיכלול רשימה של הליקויים המבניים והאחרים

שהנהלת שב"ס מצאה במשך השנים בכלא באר-שבע וכן התיקונים שנעשו במרוצת השנים, כדי לתקן כל ליקוי. כמו-כן, מהם הליקויים, שעדיין יש לתקן בהתאם לעמדת מבקרת המדינה ולעמדת הנהלת שב"ס ומהו האומדן התקציבי הנדרש לשם כך, שר המשטרה מתבקש להעביר דו"ח זה, בגמר עריכתו, לוועדה והעתקו למבקרת המדינה.

3.3 על נציב בתי הסוהר לאסור על מפקד בית-הסוהר בבאר-שבע מלהכניס אסירים לצינוק לצרכי הפרדה והגנה. עליו להשתמש בצינוק אך ורק כאמצעי ענישה, על פי החלטה משמעתית. במידה והחלטה זו של הכנסת אינה ניתנת ליישום, מתבקש שר המשטרה לדווח על כך לוועדה.

3.4 על שירות בתי הסוהר להבטיח לאסירים, שאינם משתמשים בסמים, אפשרות להיות כלואים בחברת אסירים נקיים מסמים, גם אם הדבר כרוך בהעברתם מבית סוהר אחד למשנהו.

3.5 על שירות בתי הסוהר לפעול בתקיפות ובמהירות בכל מקרה של שיתוף פעולה בין סוהר לאסיר, המהווה עבירה פלילית או משמעתית, ולנקוט בצעדים הנדרשים כנגד מי שיורשע בשיתוף פעולה כזה.

3.6 הכנסת מתרשמת שלאחרונה יש ירידה ברמת המתח והאלימות בבית-הסוהר בבאר-שבע, למרות התנאים הקשים ביותר שם, ומחזקת את ידיהם של הנציב, שאול לוי, מפקד בית הסוהר והסוהרים העושים במלאכה הקשה.

3.7 על שר המשטרה לדווח לוועדה ולמבקר המדינה על יישום החלטות הכנסת, עד ליום ט"ז בניסן התשנ"א - 31.3.91.

מערך התביעות של משטרת ישראל

הוועדה דנה בנושא ושמעה הסברים ותגובות מנציגי משטרת ישראל.

1. ריכוז ממצאים

1.1 שיעור המשפטנים מבין התובעים בלשכות התביעות במשטרת ישראל הוא כ-60% בלבד. שיעור המשפטנים בין התובעים בלשכות המרוחקות ממרכז הארץ נמוך במיוחד. ויש לשכות, שמועסק בהן משפטן אחד בלבד.

1.2 במחלקת ההדרכה של משטרת ישראל אין תכנית קבועה לקיום קורסים מקצועיים לתובעים, ולא הוקמה מסגרת להכשרת שוטרים, שאינם משפטנים, לתפקידי תובע.

1.3 בשנים 1986 - 1987 לא נערכו דיווחים בכתב על ביקורות שערך מדור התביעות שבמטה הארצי בלשכות התביעות, ולא ניתן היה לברר אלו ליקויים נמצאו ואם הליקויים עודם קיימים או תוקנו.

1.4 בכל לשכות התביעות שנבדקו לא נערכו כינוסי תובעים כסדרם, כנדרש בפקודות המשטרה. הפיקוח של ראש הלשכה על שלוחות מרוחקות מהלשכה הוא רופף ויעילותו מוטלת בספק.

1.5 במפלג התביעות במחוז תל-אביב לא נוצלו האפשרויות הגלומות במערכת מידע ממוחשבת להפקת דו"חות מרוכזים שישמשו את ראש המפלג לצורך ניהול ובקרה. גם במערכת הממוחשבת החדשה שסופקה ליחידה טרם הסתיים פיתוח תוכנה לניהול ובקרה.

1.6 בלשכות אחדות קיים פער זמן ניכר בין מועד קבלתם של תיקים בלשכת התביעות מיחידות חקירה לבין מועד מסירתם לטיפול התובעים, וכן בין מועד מסירתם כאמור לבין מועד הכנת כתב אישום. העיכובים גורמים נזק לעניין שיש לציבור בהעמדה מהירה של עבריינים לדין ועלולים להשפיע על כושר הזיכרון של נאשמים ושל עדים וכך לפגוע בתוצאות המשפט.

1.7 בלשכת התביעות במרחב השרון נסגרו עשרות תיקי תעבורה של אותם חשודים שלא הובאו לדין. זאת - בשל הפיגור הארוך בטיפול בתיקים אלה, שבעטיו שוב לא היה במשפטם עניין לציבור.

1.8 בלשכת התביעות במרחב השרון לא מנהלים רישום על תיקים המסומנים כמועדפים, באופן שיאפשר מעקב אחר הטיפול בהם, כנדרש בפקודות הקבע של המשטרה.

1.9 תיקי חקירה נשלחים חזרה ליחידות לצורך השלמה, ללא אישור ופיקוח של ראש הלשכה, כנדרש בפקודות הקבע של המשטרה.

1.10 בעקבות פניית נשיא בית המשפט העליון והיועץ המשפטי לממשלה, הכינה המשטרה הצעת הנחיות לסגירת תיקי חקירה ישנים - אם משום שמדובר בעבירות קלות ואם מפני שהעניין הציבורי בהם פג - והעבירה את ההצעה לאישורו של היועץ המשפטי לממשלה. עד מועד סיום הביקורת לא גיבש משרד המשפטים את עמדתו.

2. מסקנות הוועדה

2.1 הוועדה רואה בדאגה את העובדה, כי שיעור המשפטנים מקרב התובעים המשטרתיים באזורים המרוחקים ממרכז הארץ נמוך במיוחד.

2.2 הוועדה רואה בדאגה, היעדר מסגרת קבועה להכשרת שוטרים שאינם משפטנים לתפקידי תובע.

2.3 הוועדה רואה בחומרה אי ניצול מידע ממוחשב לצורך שיפור הניהול והבקרה במפלג התביעות שבמחוז תל-אביב.

2.4 הוועדה רואה בחומרה את העיכובים במסירת תיקים לטיפול התובעים המשטרתיים והכנת כתבי אישום.

2.5 הוועדה פנתה אל היועץ המשפטי לממשלה בבקשה, שיגבש בהקדם את עמדתו ביחס להצעת המשטרה. על-פי פניית נשיא בית המשפט העליון והיועץ המשפטי לממשלה, לסגירת תיקי חקירה ישנים, אם משום שמדובר בעבירות קלות ואם מפני שהעניין הציבורי בהם פג. בינתיים הוצאו הנחיות ע"י היועץ המשפטי לממשלה, והוחל במיון התיקים לצורך איתור כאלה שניתן לסגור, מהטעמים שצויינו לעיל.

3. החלטות

בעקבות ממצאי מבקר המדינה ולאור מסקנות הוועדה, מחליטה הכנסת כדלקמן:

3.1 הכנסת מבקשת מהיועץ המשפטי לממשלה לדווח לה ולמבקר המדינה על תוצאות מיון התיקים בקשר למגמה לסגור תיקים ישנים, תיקים שעניינם עבירות קלות או עבירות שאין בהן עניין לציבור.

3.2 הכנסת ממליצה למשטרת ישראל לתכנן שילובם של יותר משפטנים בתביעה המשטרתית, במיוחד באזורים המרוחקים ממרכז הארץ. הכנסת מבקשת משר המשטרה להגיש לוועדה דו"ח מעודכן שיכלול את מספר השוטרים המייצגים את המדינה במשפטים פליליים (להבדיל מבקשות מעצר והשחרור בערובה) בכל אחד מבתי-המשפט, כמה מהם הם עורכי-דין או בוגרי פקולטאות למשפטים, ומהו מספר כתבי האישום שהגישו לכל אחד מבתי המשפט במשך שנה, ומהו סך הכל התיקים שנוהלו על-ידם במשך שנה באותו בית-משפט.

3.3 על שר המשטרה לדווח לוועדה, כמה מבין תיקי חקירה שהועברו ללשכות התביעה של משטרת ישראל המתינו בלשכות לטיפול התובעים בחודש ינואר 1991, בין אם הטיפול נועד להגשת כתב אישום, או להורות על השלמת חקירה או לסגירת התיק.

3.4 על המטה הארצי של המשטרה לארגן קורסי השתלמות או ימי עיון לתובעים ברחבי הארץ, כדי לעדכן את התובעים בחידושי חקיקה ופסיקה ובמדיניות היועץ המשפטי לממשלה באכיפת החוק.

3.5 על משטרת ישראל לתקן את הליקויים עליהם הוצבע בדו"ח הביקורת ולדווח על כך לוועדה ולמבקר המדינה, עד ליום ט"ז בניסן התשנ"א - 31.3.91.

מערכת הביטחון

סדרי דחיית גיוסם של תלמידי ישיבות לשירות ביטחון

הוועדה דנה בנושא ושמעה הסברים ותגובות מפי שר הבטחון וקציני צה"ל.

1. ריכוז ממצאים

1.1 בשנים 1968 עד 1988 גדלה האוכלוסיה של תלמידי הישיבות דחויי הגיוס פי ארבעה בערך: מ-4,700 בסוף מארס 1968 ל-18,350 בסוף מארס 1988.

1.2 הועלו ליקויים בפיקוח של מינהל הגיוס על קיום ההסדר לדחיית גיוסם של תלמידי הישיבות: מינהל הגיוס לא קבע אמות מידה לבחירת מדגם הישיבות, לעריכת ביקורת, מדי שנה בשנה; התייצבותם של תלמידי הישיבות, לחידוש דחיית הגיוס במועד שנקבע לכך, לא נאכפה במידה מספקת; המידע על מעבר של תלמידים בין ישיבות לא היה שלם.

2. מסקנות הוועדה

2.1 הוועדה רואה בחומרה את הליקויים שנתגלו בפיקוח של מינהל הגיוס על קיום ההסדר לדחיית גיוסם של תלמידי ישיבות.

2.2 הוועדה התרשמה כי אי ההקפדה על ביצוע כל התנאים לדחיית הגיוס של תלמידי ישיבות והיעדר אכיפה מספקת, מבטאים יחס של סלחנות המושפע מן העובדה, שצה"ל השלים עם אי גיוסם של בני הישיבות ולמעשה יותר על שירותם.

2.3 הוועדה סבורה, כי לנוכח צרכי הבטחון הקיומיים של מדינת ישראל ולאור הנטל הכבד שבו נושאים אזרחי המדינה בתחום השירות הצבאי, אין הצדקה למצב שבו עשרות אלפי אזרחים יקבלו דחייה ממושכת שמשמעותה המעשית, ברוב המקרים, היא פטור משירות בטחון.

2.4 הוועדה מביעה את חששה, כי הימנעות המערכת הפוליטית מלהידרש לסוגייה זו, בנסיון לשנות את המצב הקיים, תביא בעתיד לתגובות חמורות בציבור ואף לתופעות של סרבנות, במיוחד נוכח הגידול הרב הצפוי בשנים הבאות במספר תלמידי הישיבות שיגיעו לגיל גיוס.

2.5 הוועדה מוצאת לנכון לשוב ולאזכר בהקשר זה את הערות בית הדין הגבוה לצדק, בבג"צ 910/86 שיש צורך בבחינה חדשה ונוספת של הנושא, על רקע צרכי הבטחון המשתנים; וכי בעתיד יגיעו מימדי הדחיות לכדי שיקול רציני באשר לסבירות גישתו של שר הבטחון, עד כדי הצדקה להתערבותו של בית המשפט. הנשיא שמגר אף הדגיש, כי מן הבחינה העניינית, ההסדר הקיים הוא בלתי מניח את הדעת, וקשה להשלים עמו, וכי פטור של אלפי צעירים משירות צבאי איננו נושא שיכול לרדת מסדר היום; אין בקביעה על תוקפו המשפטי של ההסדר, כדי לפטור את הרשות המבצעת מן החובה להוסיף לבחון מעת לעת את המשמעות של הענקת פטור למספרים הולכים וגדלים של יוצאי צבא.

2.6 הוועדה עיינה במסקנות שהגישה בעניין זה ועדת משנה של ועדת חוץ ובטחון, בראשות ח"כ לשעבר הרב מנחם הכהן, וסבורה כי יש במסקנות אלו כדי לשמש בסיס לפתרון הסוגייה בדרך של שילוב בני הישיבות בצה"ל.

2.7 הוועדה רשמה לפניה את הערת הסיום של מבקרת המדינה בנושא זה: "לדעת הביקורת מן הראוי, שבחינה מחודשת של הנושא אכן תיערך וכי הנושא יידון בכנסת, מתוך הכרה בחשיבותו הציבורית הרבה."

3. החלטות

בעקבות ממצאי מבקר המדינה ולאור מסקנות הוועדה, מחליטה הכנסת כדלקמן:

3.1 בהתאם להמלצת מבקר המדינה והוועדה לענייני ביקורת המדינה ועל פי פסיקתו של בג"צ, מחליטה הכנסת להציב על סדר-יומה את נושא גיוסם של תלמידי ישיבות לשירות בטחון. הכנסת מבקשת מיו"ר הכנסת לכלול נושא זה בהקדם בסדר-יומה. הכנסת מבקשת גם - שיו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה ינמק את ההצעה לסדר, כפועל יוצא מהערות מבקרת המדינה ופסיקת בג"צ.

3.2 הכנסת מחליטה שעל שר הבטחון לקיים פיקוח הולם על הסדר הדחייה לבני הישיבות ולפעול באורח יעיל ובהתאם לחוק, בכל מקרה של חריגה או אי עמידה בתנאי הדחייה.

3.3 על שר הבטחון לדווח לוועדה ולמבקר המדינה, עד ליום ט"ז בניסן התשנ"א - 31.3.91, על הצעדים שנקטו במערכת הבטחון לשיפור הפיקוח על ביצוע תנאי ההסדר ויעול אכיפת התייצבותם של תלמידי הישיבה במועד, ולו לשם חידוש דחיית הגיוס.

משרד הבינוי והשיכון

סקר קרקעות

הוועדה דנה בנושא ושמה הסברים ותגובות מפי מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון, פקידים בכירים במשרד ועובד החוץ שביצע את הסקר עבור המשרד.

1. ריכוז ממצאים

1.1 למשרד הבינוי והשיכון קרקעות, המנוהלות בידי חברת נאמנות (להלן - החברה). בפברואר 1987 יזם מנהל אגף נכסים ודיוור סקר על קרקעות המשרד.

1.2 את הסקר אישרה הוועדה להזמנות תכנון חוץ, ולא ועדת מחקרים וסקרים, כמתחייב מהוראות התכ"ם ומנוהלי המשרד.

1.3 הוועדה להזמנות תכנון חוץ לא נימקה את החלטתה לאשר את הסקר ואת מסירת הביצוע לעובד חוץ; ההנמקה היתה חשובה, ביחוד נוכח העובדה, שלא נמצאה עילה להטיל ספק בשלמותם ובנכונותם של הרישומים המנוהלים בחברה.

1.4 הוועדה מסרה את העבודה ללא מכרז, בניגוד להוראות התכ"ם לגבי הוצאה העולה על 10.000 ש"ח, ובלי שנתקבלו פרטים על כישוריו ועל התאמתו של עובד החוץ לתפקיד. בתהליך קבלת ההחלטה לא שותף האגף לפרוגרמות הנוגע בדבר, אשר בו פועלת יחידת הקרקעות.

1.5 המשרד התחייב לשלם לעובד החוץ תמורת הסקר לפי שטחי הקרקע שעליהם ידווח. כמו כן הובטח לו תשלום נפרד תמורת הכנת מגרשים פנויים לשיווק.

1.6 ממצאי הסקר על השטחים שבבעלות המשרד - שלפיהם, כאמור, שילם לעובד החוץ - כללו ברובם נתונים מהדו"חות של החברה שהיו ברשות המשרד וגם נתונים על קרקעות שאינם עוד בבעלות המשרד, משום שבינתיים נמכרו.

1.7 המשרד שילם לעובד החוץ 56,000 ש"ח תמורת הכנת קרקעות לשיווק בלי שנתקבלה החלטה במשרד לשווק את הקרקעות האלה.

1.8 על שטח הקרקע, שמספר הגוש והחלקה שלה שונו בינתיים, דווח פעמיים (לפי המספרים הישנים והחדשים) ובמקביל קיבל עבורם עובד החוץ כפל תשלומים.

1.9 הסכם המסגרת שאושר לביצוע הסקר היה בהיקף של 50,000 ש"ח, אך בפועל שולמו לעובד החוץ כ- 200,000 ש"ח.

2. מסקנות הוועדה

2.1 הוועדה רואה בחומרה רבה את הזמנת סקר הקרקעות שלפי התרשמותה היה מיותר, באשר כל הנתונים היו בידי המשרד והסקר התבסס עליהם.

2.2 הוועדה רואה בחומרה רבה את מסירת הפרוייקט לעובד חיצוני, ללא מכרז, ותוך העדפה לא עניינית.

2.3 הוועדה קובעת כי 200,000 השקלים ששילם המשרד עבור הכנת הסקר שולמו בלא תמורה של ממש.

2.4 הוועדה רואה במקרה זה ביטוי קיצוני של חריגה מסמכות ומנוהל תקין ובזבוז כספי ציבור הגובלים בשחיתות.

2.5 הוועדה לא קיבלה את הסברי הפקידים הבכירים במשרד הבינוי והשיכון, ביחס לנחיצותו של הסקר והנימוקים לבחירתו של עובד החוץ, ללא מכרז.

3. ה ח ל ט ו ת

בעקבות ממצאי מבקר המדינה ולאור מסקנות הוועדה, מחליטה הכנסת כדלקמן:

3.1 על משרד הבינוי והשיכון לבדוק את מערכת קבלת ההחלטות וההליכים שהביאו להזמנת הסקר המיותר ומסירתו לעובד חוץ, ללא מכרז, להסיק מסקנות ולהוציא הנחיות שימנעו הישנות מקרים מעין אלו בעתיד.

3.2 על המשרד להיערך מבחינה ארגונית ונוהלית לקראת המגעים הנרחבים שיהיו לו עם גורמים עסקיים חיצוניים, במהלך תנופת הבנייה המתוכננת לצורך קליטת העלייה ולהבטיח, מבעוד מועד, שהתקשרויות המשרד יתבצעו ביעילות ועל פי מינהל תקין וטוהר מידות.

3.3 על משרד הבינוי והשיכון לדווח לוועדה ולמבקר המדינה על יישום החלטות הכנסת, עד ליום ט"ז בניסן התשנ"א - 31.3.91.

עמידר - החכרת בתים צמודי קרקע על ידי החברה

הוועדה דנה בנושא ושמעה הסברים ותגובות מפי מנכ"ל "עמידר" ונציגי משרד הבינוי והשיכון.

1. ריכוז ממצאים

1.1 בכל שנה מעבירה חברת עמידר לידי דייריה, בתנאי חכירה, אלפי דירות וביניהן גם בתים צמודי קרקע. העברת הזכויות נעשית במחירים זולים ובתנאי תשלום נוחים במיוחד.

1.2 לבתים צמודי קרקע ביקוש ער בכמה ישובים. כמה מדיירי החברה ניצלו עובדה זו, לשם העברת זכויות החכירה לאחרים, תוך הפקת רווח כספי עקב הפער הניכר שבין מחירו של הנכס לדייר החברה לבין שווי בשוק.

1.3 בכמה מהמקרים העבירו הדיירים את החזקה בבתים לאחרים בלא לבקש את הסכמת החברה ומינהל מקרקעי ישראל (ממ"י), כנדרש בחוזים שנחתמו עם שני גורמים אלה. בדרך זו הם נמנעו מתשלומים שונים לחברה ולממ"י.

1.4 החברה אישרה את רכישת זכויות החכירה בבתים גם לדיירים, שלגביהם לא היו בידיה תוצאות של בדיקות זכאות המחוייבות על פי נוהלי המשרד.

1.5 לא תמיד עמדה החברה על סילוק מלוא החובות המגיעים לה.

1.6 החברה לא הקפידה על מילוי הוראות הנוהל בעניין המבחנים להקניית זכויות לקרובי משפחה מכוח פטירה.

1.7 הטיפול בבקשות הרכישה התמשך תקופות ארוכות, שהגיעו עד כדי שנתיים ויותר.

2. מסקנות הוועדה

2.1 הוועדה סבורה שהתנאים והמחירים הנוחים שהוענקו, במספר מקרים, לדיירים שחכרו את הדירות בהן התגוררו בשכירות, הביאו להפקת רווחים מידיים של עשרות אלפי שקלים לחוכרים, על-ידי העברת הזכויות בנכס לאחרים.

2.2 הוועדה קובעת, כי קרקע ציבורית יקרה נמסרה על ידי עמידר, תמורת סכום הנמוך עד כדי 75% מערכה.

2.3 הוועדה רואה בחומרה אישור זכויות חכירה לדיירים, לפני קבלת תוצאות הבדיקות המחייבות לצורך כך.

2.4 הוועדה רואה בדאגה את הפיגור בתשלום שכר דירה, על ידי כ-30 אלף מתוך 85 אלף דיירי עמידר. סכום הפיגורים עלה בעת דיוני הוועדה לכדי 60 מיליון שקל.

2.5 הוועדה רואה בחומרה את אי עמידת החברה על סילוק מלוא החובות המגיעים לה.

3. ה ח ל ט ו ת

בעקבות ממצאי מבקר המדינה ולאור מסקנות הוועדה, מחליטה הכנסת כדלקמן:

3.1 על הנהלת "עמידר" להורות לעובדיה להקפיד על כללי הזכאות השונים ולהבטיח טיפול בתקופת זמן סבירה בבקשות שמוגשות לה. על החברה לאשר בקשות רק לאחר קבלת תוצאות כל הבדיקות המתייחסות לבקשה.

3.2 על המשרד ועל מינהל מקרקעי ישראל לגבש כללים מנחים ונהלים - באשר למחירים שבהם תעביר עמידר את הזכויות בנכסים לידי דיירים - הקובעים יחס סביר בין המחיר הנדרש מהדיירים עבור הנכסים לבין ערכם בשוק החופשי.

3.3 על חברת עמידר להיערך כדי לטפל בגביית עשרות מיליוני השקלים שדייריה חבים לה, בגין פיגור בתשלום שכר דירה.

3.4 על משרד הבינוי והשיכון, מינהל מקרקעי ישראל וחברת עמידר לדווח לוועדה ולמבקר המדינה על יישום החלטות הכנסת, עד ליום ט"ז בניסן התשנ"א - 31.3.91.

מינויים פוליטיים

הוועדה דנה בנושא המינויים הפוליטיים שבדו"ח השנתי מס' 39 וכן בדו"ח מבקר המדינה על מינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות.

הוועדה קיימה מספר רב של ישיבות בנושא ושמעה תגובות משרי: המשפטים, התחבורה, האנרגיה והתשתית והעבודה והרווחה. כן שמעה הוועדה את המנהלים הכלליים משרד הבינוי והשיכון וחב' עמידר והיושבי ראש של רשות החברות הממשלתיות ורשות שדות התעופה.

1. מסקנות הוועדה

1.1 הוועדה דרשה מנציגי הגופים המבוקרים התייחסות מפורטת למינויים הפוליטיים שנמנו בדו"חות מבקר המדינה. הוועדה מאמצת את עמדת הביקורת, כי המינויים לקו בבחירה לא עניינית, תוך העדפה על בסיס פוליטי של אנשים אשר לעיתים קרובות חסרו את הכישורים המתאימים ובהליך מינוי שחרג מן הנהלים המחייבים.

1.2 הוועדה קובעת, כי נגע המינויים הפוליטיים פשה בכל המגזר הציבורי וחילחל מן התפקידים הבכירים ביותר עד לתפקידים הזוטרים. תהליך זה מתבצע על פי הכלל של "עבירה גוררת עבירה".

1.3 הוועדה רואה בחומרה רבה חלוקת תפקידים ציבוריים כטובת הנאה למקורבים, כדי לחזק את מעמדו של השר במפלגתו וכדי לקדם את ענייני המפלגה. ניצול התפקיד הציבורי לצרכים אישיים ומפלגתיים ובניגוד לאינטרס הציבורי, מהווה הפרת אמונים ומעילה באמון הציבור, מעשים שהעושה אותם עובר, לכאורה, גם עבירה פלילית.

1.4 הוועדה קובעת, כי המינויים הפוליטיים פוגעים באושיות המינהל הציבורי וגורמים נזק רב למורל העובדים ולמוטיבציה. ריבוי המינויים הפוליטיים מנפח, שלא לצורך, את המנגנון הציבורי ומוריד את רמתו.

1.5 הוועדה קובעת, כי רשות החברות הממשלתיות ונציבות שירות המדינה לא עמדו בפרץ המינויים הפוליטיים ולא מנעו העדפות ומשוא פנים, במינויים פוליטיים של עובדים בשירות הציבורי והחברות הממשלתיות.

1.6 הוועדה קובעת, כי אין במינויים הפוליטיים המתבצעים מצדה האחת של הקשת הפוליטית, כדי להצדיק מינויים פוליטיים מן העבר האחר. הוועדה סבורה, כי יש לעגן בחקיקה את האיסורים והסייגים במינויים במשרדי הממשלה, הרשויות הממלכתיות והתאגידים הממשלתיים.

2. החלטות

2.1 בעקבות ממצאי מבקרת המדינה ולאור הדיונים הנפרדים שנערכו בוועדת החוקה חוק ומשפט ובוועדה לענייני ביקורת המדינה, חוקקה בכנסת, ביום 28 במאי 1990, את חוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים) (תיקון מס' 2), התש"ן-1990. הכנסת מבקשת ממבקרת המדינה לנהל מעקב אחר פעילות הגופים המבוקרים.

2.2 הכנסת רושמת לפנייה את הודעת מבקרת המדינה, שנמסרה לוועדה לענייני ביקורת המדינה, כי היא מקיימת מעקב בנושא המינויים הפוליטיים.