

דוח מבקר המדינה

אדר ב התשע״ב | מרץ 2022

כרך ראשון



דוח מבקר המדינה

אדר ב התשע״ב | מרץ 2022

כרך ראשון



משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור | ירושלים

מס' קטלוגי A-001-2022

ISSN 0334-9713

דוח זה מובא גם באתר האינטרנט של
משרד מבקר המדינה

[www.mevaker.gov.il](https://edit.mevaker.gov.il/)

עיצוב גרפי: צוות אי.אר דיזיין בע״מ

תוכן העניינים

כרך ראשון

|  |  |
| --- | --- |
| **פתח דבר** | 9 |
| **المقدمة** | 13 |
| **Foreword** | 418 |
|  |  |
|  |  |
| פרק ראשון | **משרד הביטחון וצבא ההגנה לישראל** |
| **משרד הביטחון** |  |
| עמידה ביעדי התוכנית הרב-שנתית גדעון - תקציב, ניהול ובקרה | 19 |
| היבטים מינהליים בעבודת הוועדות הרפואיות לקביעת זכויותיהם של נכי צה"ל והשירותים הרפואיים שניתנים להם - ביקורת מעקב  | 67 |
| ניהול תוכניות המחקר והפיתוח במערכת הביטחון - ביקורת מעקב  | 151 |
| **צבא ההגנה לישראל** |  |
| מאמן מפקדות רב-זרועי (ממר"ז)  | 203 |
| היבטים בפעילות המשטרה הצבאית החוקרת - ביקורת מעקב | 239 |
| מיקורי חוץ בצה"ל | 281 |
| ההיערכות לפגיעה במתקני חומרים מסוכנים באירועי לחימה | 335 |
|  |  |
| פרק שני | תחומי פעילות לאומיים-אסטרטגיים |
| המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים - ביקורת בתחום מסוים | 407 |
| הוועדה לאנרגייה אטומית - ביקורת בתחום מסוים | 411 |

|  |  |
| --- | --- |
| כרך שני  |  |
| פרק שלישי | **משרדי ממשלה ומוסדות שלטון** |
| **משרד ראש הממשלה** |  |
| רכש מטוס ייעודי להטסת ראשי המדינה | 419 |
| **המשרד לשוויון חברתי**  |  |
| השבת זכויות ורכוש של נספים ושל ניצולי שואה שהוחרם במדינות אירופה בתקופת השלטון הנאצי ושותפיו | 517 |
| **משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** |  |
| התחרותיות בענף הרכב | 557 |
| **הנהלת בתי המשפט** |  |
| ניהול תהליכים באמצעות מערכת נט המשפט | 777 |
| **המכון למחקר ביולוגי בישראל** |  |
| ניהול כוח אדם במכון למחקר ביולוגי בישראל  | 907 |
|  |  |
|  |  |
| כרך שלישי |  |
| פרק רביעי | תחום הגנת הסייבר |
| הגנת הסייבר בחברת החשמל לישראל בע"מ | 1011 |
| מערכות המידע והגנת הסייבר בבחירות לכנסות ה-21, ה-22 וה-23 | 1043 |
| פרק חמישי | התעשיות הביטחוניות הממשלתיות |
| הדוחות הכספיים של התעשייה האווירית לישראל בע"מ – מצב החברה וסיכוניה | 1203 |
| תהליכי אישור הקמת חברות ורכישת מניות בחברות קיימות על ידי חברות ממשלתיות ביטחוניות | 1307 |

פתח דבר

דוח זה הוא חלק מדוח הביקורת השנתי, המונח על שולחן הכנסת על פי חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. הדוח עוסק ברובו במערכת הביטחון, הפועלת לחיזוק ביטחונה של מדינת ישראל, וחלק ממנו עוסק במשרדי הממשלה[[1]](#footnote-1).

הדוח כולל גם חלק מהפרקים שהומצאו לראש הממשלה במהלך שנת 2021, ואשר הטלתי עליהם חיסיון עד לדיון בוועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה. מאחר שבמשך זמן רב לא הוקמה ועדה לענייני ביקורת המדינה, ובשים לב לנימוקי הממשלה, ולאחר היוועצות עם הגופים האמונים על אבטחת המידע הביטחוני, החלטתי מתוקף הסמכות הנתונה לי בסעיף 17(ג) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], להניח אותם פרקים על שולחן הכנסת ולפרסמם לציבור תוך הטלת חיסיון על חלקים מהם. יודגש כי קיבלתי החלטה זו כשלנגד עיניי הרצון להביא לאיזון ראוי בין עקרון הפומביות, המעוגן בסעיף 12 לחוק-יסוד: מבקר המדינה, ובין הצורך לשמור על ביטחון המדינה.

הביקורת נערכה במהלך מגפת הקורונה, המטלטלת את העולם ואת מדינת ישראל, משפיעה על חיינו השפעה ניכרת ומהווה מבחן לחוסן האישי והלאומי שלנו. אני רואה חשיבות בכך שגם בימים אלה תמשיך ביקורת המדינה לפעול לטיוב פעילותם של גופי הממשלה.

בהתאם לחזון של משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, אנו פועלים לבסס את ביקורת המדינה כביקורת המניעה לפעולה, ביקורת חדשנית, רלוונטית ואפקטיבית, העוסקת בתחומי הליבה של הגוף המבוקר ומתמקדת הן בנושאים בעלי אופי חברתי ובשירות לאזרח והן בסיכונים המהותיים המשפיעים על פעילות המבוקרים. זאת לצד נושאים הנוגעים למינהל תקין ולטוהר המידות.

משרדנו בדק את נושא **רכש מטוס ייעודי להטסת ראשי המדינה**. מדובר בפרויקט ייחודי, מורכב וראשון מסוגו בארץ, ולו היבטים ביטחוניים, היבטי פיתוח וטכנולוגיה, היבטים ממלכתיים והיבטי אסדרה. עבור חלק מהשותפים בפרויקט זהו העיסוק הראשון בעולמות התעופה.

הביקורת העלתה ליקויים בעבודות המטה שנעשו לצורך תמיכה בקבלת ההחלטות משנת 2010 ועד אישור הקבינט. זאת בעיקר בכל הנוגע להערכת עלויות (הערכת העלויות שהוצגה בוועדת גולדברג בשנת 2014 בחישוב לחמש שנות הפעלה הייתה כ-592 מיליון ש"ח; בהחלטת הקבינט באוגוסט 2015 אושרה עלות של כ-729 מיליון ש"ח), וכן בנוגע לקביעת מאפייני המטוס ודרישות מרכזיות בפרויקט, באפיון הדרישות הביטחוניות ובתיאום הביטחוני בין הגופים המעורבים בשלבים הראשונים של מימוש הפרויקט. בהחלטת הממשלה מאוגוסט 2016 אושרה עלות של 590 מיליון ש"ח (שכללה 140 מיליון ש"ח עבור שינויים, שיפורים ותכולות בלתי צפויות) בהתבסס בין היתר על תוצאות המכרז. לאחר סיום המכרז נעשו בפרויקט שינויים (בהיקף של כ-60 מיליון ש"ח) שהביאו לחוסר יעילות ולעיכוב בלוח הזמנים, בין היתר בשל הצורך בתכנון מחדש ובתהליכי משא ומתן נוספים. במרץ 2021, יותר מעשור לאחר שיזם משרד רה"ם את רכש המטוס, המטוס טרם נמסר למשרד רה"ם, וראשי המדינה טרם החלו לטוס בו, ולא נותר תקציב עבור הוצאות בלתי צפויות להפעלת המטוס. מומלץ כי המטה לביטחון לאומי, משרד ראש הממשלה, שירות הביטחון הכללי (שב"כ) ומשרד הביטחון יפיקו לקחים כל אחד בתחומו לשם טיוב פעילותם בקבלת ההחלטות ובהיערכות למימושם של פרויקטים עתידיים. ההחלטות המובאות לפני הקבינט המדיני-ביטחוני דוגמת ההחלטה על פרויקט הטסת ראשי המדינה הן בעלות משמעות לאומית-ביטחונית וכרוכות בהוצאה כספית נרחבת. מן הראוי שחברי הקבינט יקבלו את החלטותיהם בהסתמך על בחינה מעמיקה של מידע שלם ונתונים מלאים שיובאו לפניהם.

משרדנו בדק גם את **ההיערכות לפגיעה במתקני חומרים מסוכנים באירועי לחימה**. ברחבי מדינת ישראל ממוקמים אלפי מתקנים המחזיקים חומרים מסוכנים (חומ"ס) הנמצאים תחת איומים ביטחוניים שהמדינה מתמודדת איתם. חלקם סמוכים לריכוזי אוכלוסייה צפופים, ולפי ההערכה המרבית של פיקוד העורף, כ-3.2 מיליון תושבים בישראל מתגוררים באזורים שבהם נשקפת סכנה לבריאות השוהים בשטח פתוח ללא מיגון בעת אירועי חומ"ס. ההיערכות לפגיעה במתקני חומ"ס בעת לחימה מחייבת תיאום, שיתוף פעולה והיערכות של גופים רבים ובכללם: פיקוד העורף, משטרת ישראל, רשות הכבאות וההצלה, המשרד להגנת הסביבה וצוות התגובה המפעלי. בביקורת זו נמצאו ליקויים, הן בהיערכות הגופים לאירוע חומ"ס בעת חירום והן בנוגע להתמודדותם עם אירוע חומ"ס בעת התרחשותו. משרד מבקר המדינה רואה חשיבות בתיקון הליקויים בהקדם וביישום ההמלצות שפורטו בפרק זה, כדי לצמצם ככל האפשר את הסיכונים הנשקפים מאירועי חומ"ס שנגרמים מפגיעה מלחמתית ואת נזקיהם. על כלל הגופים הנוגעים בדבר לפעול כל אחד בתחומו לתיקון הליקויים, ועל המשרד להגנת הסביבה, כמנחה המקצועי הלאומי בנושא החומ"ס, לעקוב אחר הטיפול בכלל הליקויים שעלו בפרק זה.

מיקור חוץמשמש לצה"ל כלי לביצוע מדיניות להקטנת מידת מעורבותו בניהול הפעילות הכלכלית, כדי להגביר את יעילות פעילותו, ואין הוא מיועד לליבת עיסוקיו. הביקורת בנושא **מיקורי חוץ בצה"ל** העלתה כי בשנים 2016 - 2020 החלו זרועות צה"ל במיקור חוץ ב-19 נושאים (מבין 30 הנושאים שאישר מנכ"ל משרד הביטחון) בעלות שנתית מתוכננת של 147.5 מיליון ש"ח. סכום החיסכון השנתי המתוכנן ממיקורי החוץ עמד על 17.2 מיליון ש"ח בהשוואה לעלויות השנתיות המוערכות לביצוע בצה"ל. נוכח חשיבות ההתייעלות בצה"ל וכדי לייעל את תהליכי הייזום, הבחינה והליווי של מיקורי החוץ במערכת הביטחון, על משרד הביטחון וצה"ל לפעול יחדיו לתיקון הליקויים שהועלו בפרק זה. בכלל זה עליהם לגבש מסגרת נורמטיבית שלמה ומתואמת לפעילות זו ולחזק ולייעל את מנגנוני הבקרה על יישומה. לכך נודע משנה תוקף לנוכח ההתייעלות הכלכלית אשר צפויה ללוות את מערכת הביטחון בשנים הקרובות.

לצד תוצאות הביקורת על מערכת הביטחון הדוח כולל תוצאות ביקורת בתחומים נוספים:

נושא השואה מלווה את מדינתנו מיום הקמתה. ממשלות ישראל לדורותיהן חוקקו חוקים וקבעו הסדרים הנוגעים לניצולים, אשר שיקפו את הלך הרוח בחברה הישראלית כלפי הניצולים. הדוח כולל פרק בנושא **השבת זכויות ורכוש של נספים ושל ניצולי שואה שהוחרם במדינות אירופה בתקופת השלטון הנאצי ושותפיו**. השלטון הגרמני הנאצי הביא שואה על העם היהודי, שמנה לפני מלחמת העולם השנייה באירופה כ-10 מיליון נפש. בשנים 1933 - 1945 עסקו הנאצים ועוזריהם גם בשוד נכסיהן של הקהילות היהודיות ובגזל רכושם של יחידים ושל משפחות, שרובם הגדול נרצחו. שווי הרכוש היהודי - הפרטי והקהילתי - הוערך (בשנת 2010) בסכום שבין 212 מיליארד דולר ל-673 מיליארד דולר, ומשנת 1991 ראו ממשלות ישראל חובה מוסרית ועשיית צדק היסטורי בפעולה להשבת הרכוש היהודי. המשרד לשוויון חברתי (בשמותיו הקודמים) הופקד בשנת 2007 על הטיפול בהשבת הרכוש היהודי, ופעילותו בנושא עם שותפיו ממשרדי הממשלה ומקרב הארגונים החוץ-ממשלתיים נחלה הצלחה מסוימת בלבד, וכעת עליו לטייב את הפעילות ולגבש כלים מקצועיים להתמודדות עם האתגרים הדיפלומטיים והמשפטיים הכרוכים בטיפול בנושא. משנת 2015 ואילך הממשלה אינה עוקבת אחר פעילות המשרד לשוויון חברתי בעניין השבת הרכוש היהודי. על כן ראוי שהמשרד יביא לידיעת הממשלה את הישגי פעילותו עד כה לצד הקשיים שעימם הוא מתמודד, כדי שהממשלה תגבש מדיניות עדכנית ותנחה את הגורמים הנוגעים בדבר כיצד להמשיך ולקדם את השבת הרכוש היהודי. לאור מחויבותה המוסרית והלאומית של הממשלה לפעול בנושא זה, ראוי שהמשרד לשוויון חברתי ומשרד החוץ יציגו לה תוכנית אופרטיבית כוללת, שתתייחס גם להיבטים המדיניים והדיפלומטיים של הטיפול בתחום.

משרדנו ערך ביקורת בנושא ה**תחרותיות בענף הרכב**. הועלה כי בשנת 2020 נעו בכבישי ישראל כ-3.69 מיליון כלי רכב, מהם כ-3.17 מיליון כלי רכב פרטיים. בכל אחת מהשנים 2016 עד 2020 נוספו בממוצע כ-356,000 כלי רכב חדשים, ולאחר הפחתה של כלי הרכב שנגרעו מהכביש גדלה מצבת כלי הרכב בכ-119,600 בשנה בממוצע; ערך היבוא של כלי הרכב בשנת 2020 היה 17.5 מיליארד ש"ח, מהם כ-14 מיליארד ש"ח יבוא מכוניות נוסעים; הביקורת העלתה ממצאים היכולים להעיד על בעיות ברמת התחרותיות ביבוא כלי רכב ועל רווחיות גבוהה בענף באופן עקבי ומשמעותי בהשוואה לענפים אחרים שנבדקו בביקורת. המשמעות הכלכלית השנתית הממוצעת של הרווחיות הגבוהה בענף יבוא הרכב בהשוואה לענפים אחרים שנבדקו, בשנים 2014 - 2017, נאמדת ב-0.8 - 1.6 מיליארד ש"ח בקירוב. כשלי שוק וליקויים נמצאו גם בענפי המשנה - שוק הליסינג - הֶחְכֵּר, שוק כלי הרכב המשומשים, שוק האשראי לרכישת כלי רכב וענף התחזוקה, הכולל את שוק החלפים, את המוסכים ואת השמאים. מומלץ כי משרד התחבורה ורשות התחרות יבצעו מפעם לפעם ניתוח של רמת התחרותיות בענף באמצעות כלים מתקדמים מקובלים; יפעלו להגברת התחרות בענף באמצעות קידום היבוא המקביל, להגברת השקיפות ולהרחבת המידע העומד לרשות הצרכנים; ויקדמו את התקנת התקנות הנדרשות מכוח החוק - כל זאת כדי לקדם את רווחת הצרכנים.

הדוח כולל גם ביקורת בנושא **ניהול תהליכים באמצעות מערכת נט המשפט**. בשנת 2003 החלה הנהלת בתי המשפט (הב"ה) לפתח מערכת ממוחשבת המבוססת על רעיון "התיק האלקטרוני - בית משפט ללא נייר". מערכת ליבה זו נקראה בשם "מערכת נט המשפט". המערכת עלתה לאוויר בשנת 2010, והיא נועדה בין היתר לאפשר לגורמים המנהלים הליכים בתיק בית המשפט לבצע כמה פעולות עיקריות באמצעים ממוחשבים, ללא הגשה פיזית של מסמכים או שימוש באמצעים טכנולוגיים מיושנים. מערכת נט המשפט הביאה לשיפור זמינות המידע על תיקי בית המשפט העומד לרשות המשתמשים במערכת, והביקורת העלתה כי שיעור שביעות הרצון מהמערכת של משתמשים פנימיים (עובדי הב"ה) וחיצוניים (עורכי דין והציבור הרחב) היה 60% ו-65%, בהתאמה. עם זאת, הביקורת העלתה כי כעשור לאחר הפעלת המערכת, מזכירויות בתי המשפט, גופי הממשל והציבור הרחב עדיין מבצעים את מרבית הפעולות בבתי המשפט באופן ידני ולא מקוון: 70% מתיקי בית המשפט שנפתחו בשנים 2017 - 2019 (1.8 מיליון מתוך 2.6 מיליון) נפתחו באמצעות הגשה פיזית, ומיליון שעות עבודה היו נחסכות בכל שנה בממוצע לו נפתחו כל תיקי בית המשפט באתר או בממשק ממוחשב. כמו כן, יש פערים בניהול הממשקים עם גופי הממשל, לרבות חסמים להקמת ממשקים. ממצאים אלו מלמדים כי הב"ה עדיין אינה מחזיקה בכלים הנדרשים לניהול מקוון של הליכים משפטיים. נוסף על כך, המערכת טרם הותקנה בבית המשפט העליון; באתר האינטרנט מוצג מידע חלקי על הליכים משפטיים; אי אפשר לבצע באתר חיפוש חכם; ואין עושים סקרי שביעות רצון מהמערכת. מומלץ כי הב"ה תפעל לפיתוח ממשקים ממוחשבים והאתר נט המשפט ולהגברת השימוש בהם לשם ייעול ההליכים המשפטיים. הניהול המקוון ייעל את השימוש במשאבים החומריים והאנושיים של המשתמשים, יפחית את הפגיעה באיכות הסביבה, יגביר את זמינות המידע על אודות ההליכים וישפר את השירות במזכירויות בתי המשפט. הוא אף יגביר את השקיפות של ההליכים באמצעות פרסומם לציבור ויסייע באכיפת החלטות שיפוטיות. כמו כן, המערכת הממוחשבת תסייע במימוש עקרון פומביות הדיון וחובת כיבוד החוק, עקרונות שהם לחם חוקה של מערכת המשפט.

משרד מבקר המדינה שם דגש מיוחד על מעקב אחר תיקון הליקויים המועלים בדוחותיו. **ביקורת מעקב היא כלי חשוב שמטרתו לוודא כי הגופים המבוקרים אכן תיקנו את הנדרש, ובכוונתי להרחיב את היקף ביקורות המעקב ולשכלל את אופן ביצוען.** דוח זה כולל שלוש ביקורות מעקב: האחת בנושא **היבטים מינהליים בעבודת הוועדות הרפואיות לקביעת זכויותיהם של נכי צה"ל והשירותים הרפואיים שניתנים להם,** השנייה בנושא **ניהול תוכניות המחקר והפיתוח במערכת הביטחון**, והשלישית בנושא **היבטים בפעילות המשטרה הצבאית החוקרת.**

**הכנתו של הדוח, בייחוד בימים של משבר הקורונה, הצריכה מאמץ רב של עובדי משרד מבקר המדינה. עובדי המשרד עמלו על הכנתו במלוא המקצועיות, היסודיות, ההגינות והקפדנות, והם ממלאים את תפקידם הציבורי מתוך הרגשת שליחות של ממש. תודתי נתונה להם.**

לא נעלם מעיניי כי בגופים מבוקרים רבים נעשו פעולות חיוביות לרווחת התושבים, ובהתאם לחוק מבקר המדינה פעולות אלו קיבלו ביטוי מידתי בדוח לשם הצגה מלאה של תמונת המצב העולה מן הביקורת. חובתם של הגופים המבוקרים היא לפעול בדרך מהירה ויעילה לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה.



**מתניהו אנגלמן**

מבקר המדינה

ונציב תלונות הציבור

ירושלים, אדר ב התשפ"ב, מרץ 2022

1. לבד מהפרקים המתפרסמים בדוח זה יש עוד חמישה פרקים שהוגשו לראש הממשלה במסגרת הדוח השנתי ואשר החלטתי שלא לפרסמם עד לסיום הליכי הטלת החיסיון. [↑](#footnote-ref-1)