

מבקר המדינה

דוח שנתי 69ב



מבקר המדינה

דוח שנתי 69ב



ירושלים, אייר התשע"ט, מאי 2019

מס' קטלוגי 2019-969B
ISSN 0334-9713

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

סדר: אונית שירותי מחשב בע"מ

תוכן העניינים

כרך ראשון

פרק ראשון מטלות רוחב ומטלות בין-משרדיות

היבטים בהגנה על הפרטיות במאגרי מידע // 3

היבטים בטיפול המדינה בעבריינות מין כלפי קטינים // 89

הבטחת זכויות של אנשים עם מוגבלות בהליכים משפטיים // 181

חוות דעת על פי סעיף 21 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]

טיפול רשויות המדינה והרשויות המקומיות במבני מגורים

שאינם בשימוש - הטלת ארנונה בשיעור מוגדל // 265

פרק שני משרדי ממשלה

משרד ראש הממשלה

פרויקט "מסע" בהובלת משרד ראש הממשלה // 289

נציבות שירות המדינה

מערך ההדרכה בשירות המדינה // 347

משרד האוצר

אגף החשב הכללי

היבטים בהתקשרויות משרדי הממשלה בתחום התקשוב // 437

מאזן המדינה ליום 31.12.17 - מזומנים ושוי מזומנים // 479

המשרד לביטחון הפנים

משטרת ישראל

טיפול המשטרה בעבירות רכוש // 507

משרד הבינוי והשיכון

פעולות הממשלה בנושא מצוקת הדיור ביישובי המיעוטים // 545

אסדרה בנושא בתי דיור ציבורי לקשישים // 599

כרך שני

משרד הבריאות

מערך הניתוחים הבריאטריים בישראל // 641

פתיחת מחלקות ויחידות בבתי החולים הכלליים // 703

אסדרת תחום הטיפולים והניתוחים הפלסטיים האסתטיים // 753

המערך המבצעי של מד"א בשגרה ובעיתות חירום

והסדרת תחום הרפואה הדחופה טרום-בית חולים // 803

משרד החוץ

קבלת תרומות ומתן חסויות על ידי נציגויות ישראל בחו"ל // 875

טיפול משרד החוץ בנכסים בחו"ל ובתחזוקתם // 901

משרד החינוך

כוח אדם בהוראה - תכנון, הכשרה והשמה // 931

היעדרויות עובדי הוראה והעסקת ממלאי מקום בהוראה // 1077

ניהול עצמי בבתי ספר יסודיים // 1125

פעילות כפרי הנוער // 1223

משרד החקלאות ופיתוח הכפר

פעולות הממשלה לעידוד התחרות בשוק הפירות והירקות
ולצמצום פערי התיווך // 1279

מינהל המחקר החקלאי - מרכז וולקני

סוגיות הנוגעות למינהל המחקר החקלאי - מרכז וולקני // 1337

כרך שלישי

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

טיפול המדינה במשפחות בהליכי גירושין ופירוד // 1397

היבטים בטיפול המדינה בהתמכרויות למיניהן // 1455

סדרי מינהל ב"גשר שירותי השיקום התעסוקתי של ישראל"
(קרן מפעלי שיקום) // 1501

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים והמוסד לביטוח לאומי

ליקויים בתהליכי מינוי של בעלי תפקידים בכירים // 1567

המשרד להגנת הסביבה

אכיפה בתחומי הגנת הסביבה // 1633

משרד המשפטים

ניהול ומימוש של עיזבונות מחו"ל לטובת מדינת ישראל // 1775

מייצגי המדינה בערכאות

מערך התביעה המשטרית - שיוכו הארגוני ועצמאותו // 1813

פיתוח והטמעה של מערכת מחשוב לתכנון, ניהול ובקרה בפרקליטות
המדינה (תנופ"ה) // 1881

משרד התרבות והספורט

משחק הידידות שתוכנן בין נבחרות הכדורגל של ישראל וארגנטינה:
הליכי התקשרות והקצאת כרטיסים // 1955

פרק שלישי
מוסדות המדינה, חברות ממשלתיות
ותאגידים

הוועדה לתכנון ולתקצוב - ות"ת

הנגשת ההשכלה הגבוהה למגזר החרדי // 2011

כרך רביעי

פרק רביעי
דוחות נוספים

מטלות רוחב ומטלות בין-משרדיות

היערכות גופים חיוניים להגנת הסייבר // 2065

משרד החקלאות ופיתוח הכפר

טיפול משרד החקלאות בהגנת הפרטיות ובאבטחת מידע // 2075

משרד ראש הממשלה - הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

פעולות הלמ"ס לתכנון, לתקצוב וליישום של משימות ופרויקטים // 2121

פרק חמישי מערכת הביטחון

מערכת הביטחון

פעילות מערכת הביטחון בתחום הגנת הסביבה // 2165

השירותים הרפואיים לנכי צה"ל // 2227

היבטים בפעילות המשטרה הצבאית החוקרת // 2281

פעילות בתי המשפט הצבאיים באזור יהודה והשומרון // 2335

الفهرس

المجلد الأول

الفصل الأول مهام خاصة بالوزارات ومهام بين الوزارات

جوانب تتعلق بحماية الخصوصية في مجمعات البيانات // 3

جوانب تتعلق بتعامل الدولة مع المخالفات الجنسية ضد القاصرين // 89

ضمان حقوق الأشخاص ذوي المحدوديات في الإجراءات القضائية // 181

رأي خبير وفقاً للمادة 21 من قانون مراقب 1958 [الصيغة المدمجة]

معالجة سلطات الدولة والسلطات المحلية للمباني السكنية غير

المستخدمة- فرض ضريبة الأرنونا بمعدلات كبيرة // 265

الفصل الثاني الوزارات الحكومية

ديوان رئيس الحكومة

مشروع "مساع" بقيادة ديوان رئيس الحكومة // 289

مفوضية الخدمة العامة

منظومة الإرشاد في الخدمة العامة // 347

وزارة المالية

جناح المحاسب العام

جوانب من تعاقدات الوزارات الحكومية في مجال الحوسبة // 437

ميزانية الدولة لتاريخ 31.12.17- السيولة وقيمتها // 479

وزارة الأمن الداخليّ

شرطة إسرائيل

تعامل الشرطة مع المخالفات التي تتعلّق بالممتلكات // 507

وزارة البناء والإسكان

نشاطات الحكومة في موضوع الضائقة السكنيّة في بلدات الأقلّيّات // 545

التنظيم في موضوع الإسكان العامّ للمستّين // 599

المجلّد الثاني

وزارة الصحّة

منظومة الجراحات المتعلّقة بالسمنة (تخفيف الوزن) في إسرائيل // 641

فتح الأقسام والوحدات في المستشفيات العامّة // 703

تنظيم مجال العلاجات والجراحات التجميليّة // 753

المنظومة العمليّاتيّة لنجمة داود الحمراء خلال أوقات الطوارئ

وتنظيم مجال طب الطوارئ ما قبل المستشفى // 803

وزارة الخارجيّة

الحصول على التبرّعات ومنح الرعاية من قِبل ممثليّات إسرائيل في الخارج // 875

تعامل وزارة الخارجيّة مع الممتلكات خارج البلاد وصيانتها // 901

وزارة التربية والتعليم

القوى البشريّة في مجال التدريس- التخطيط، التأهيل والتنسيب // 931

تغيّب العاملين في سلك التعليم وتوظيف المعلّمين البديلاء // 1077

الإدارة الذاتيّة في المدارس الابتدائيّة // 1125

نشاطات قرى أبناء الشبيبة // 1223

وزارة الزراعة وتطوير القرية

النشاطات الحكوميّة لتشجيع المنافسة في سوق الفواكه والخضروات ولتقليص
فجوات الوساطة // 1279

مديرية البحث الزراعيّ- معهد فولكاني

قضايا تتعلّق بمديرية البحث الزراعيّ- معهد فولكاني // 1337

المجلد الثالث

وزارة العمل، الرفاه والخدمات الاجتماعيّة

رعاية الدولة للأسر التي تمرّ في إجراءات الطلاق والانفصال // 1397

جوانب من تعامل الدولة مع الإدمان بمختلف أنواعه // 1455

الإجراءات الإداريّة في "جسر خدمات التأهيل التوظيفيّ لإسرائيل" (صندوق
مشاريع التأهيل) // 1501

وزارة العمل، الرفاه والخدمات الاجتماعيّة ومؤسسة التأمين الوطنيّ

النواقص في إجراءات تعيين أصحاب المناصب الكبيرة // 1567

وزارة حماية البيئة

إنفاذ القانون في مجالات حماية البيئة // 1633

وزارة العدل

إدارة واستنفاد التركات في الخارج لصالح دولة إسرائيل // 1775

ممثلو الدولة في الهيئات القضائيّة

جهاز الادّعاء في الشرطة- تبعيته التنظيميّة واستقلاليتّه // 1813

تطوير وتذويت منظومة الحوسبة للتخطيط، الإدارة والرقابة في الادّعاء العامّ في
الدولة // 1881

وزارة الثقافة والرياضة

المباراة الودية التي تم التخطيط لها بين منتخبَي إسرائيل والأرجنتين لكرة القدم:
إجراءات التعاقد وتخصيص التذاكر // 1955

الفصل الثالث مؤسّسات الدولة، الشركات الحكوميّة والاتّحادات

لجنة التخطيط والميزانيّات

إتاحة التعليم العالي لمجتمع الحريديم // 2011

المجلّد الرابع

الفصل الرابع تقارير إضافيّة

مهامّ شاملة ومهامّ بين وزارية

استعداد الهيئات الحيويّة لحماية السايبر // 2065

وزارة الزراعة وتطوير القرية

تعامل وزارة الزراعة مع حماية الخصوصية وتأمين المعلومات // 2075

ديوان رئيس الحكومة- دائرة الإحصاء المركزيّة

نشاطات دائرة الإحصاء المركزيّة للتخطيط، الميزانيّات وتنفيذ

المهامّ والمشاريع // 2121

الفصل الخامس جهاز الأمن

جهاز الأمن

2165 // نشاطات جهاز الأمن في مجال حماية البيئة

2227 // الخدمات الطبيّة لمعاقبي جيش الدفاع الإسرائيليّ

2281 // جوانب من نشاط الشرطة العسكريّة المحقّقة

2335 // نشاطات المحاكم العسكريّة في منطقة يهودا والسامرة

פתח דבר

לפניכם הכרך הרביעי של דוח שנתי 69ב, הכולל את הפרקים אשר לפי סעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם חלקים מהם בשל רגישות המידע המצוי בהם.

בכרך זה מובאות תוצאות ביקורות שנעשו במערכת הביטחון, במשרד החקלאות ופיתוח הכפר, בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ובגופים חיוניים להגנת הסייבר¹.

בדיקת היבטים בפעילות המשטרה הצבאית החוקרת העלתה ליקויים בתחומי העיסוק המרכזיים שלה - החקירות, המודיעין והבילוש - וכן ליקויים בתפקוד מערכות המידע. הפרק בנושא השירותים הרפואיים לנכי צה"ל מצביע על משבר עמוק בתחום השירותים הרפואיים, בעיקר בשל מחסור ניכר ברופאים מחוזיים ובשל העומס המוטל עליהם, המביא לכדי פגיעה ברמת השירות הניתן לנכי צה"ל; עוד עלה כי אגף השיקום אינו מפקח באופן מספק על רמת השירות של גורמים רפואיים חיצוניים ושל חברות סיעוד המספקות מלווים לנצרכים. בדיקת פעילות בתי המשפט הצבאיים באזור יהודה ושומרון, המהווים סמל שלטוני לקיומו של שלטון החוק באיו"ש, העלתה ליקויים, חלקם משמעותיים, בנושאי ההפרדה בין השופטים ובין באי בית המשפט, הבינוי והנראות של בתי המשפט ואבטחתם, הנגישות לאנשים עם מוגבלות בניידות בבתי המשפט במחנה סאלם ועיכוב בהשבת סכום לא מבוטל של כספי פיקדונות שנועדו להבטחת ההתייצבות למשפט או לחקירה במועד. אשר לנושא הגנת הסביבה - למערכת הביטחון ובכללה צה"ל יש השפעה נרחבת על הסביבה בישראל, והיא אמורה

1 גופים שיש להם מערכות ממוחשבות חיוניות, משרדי ממשלה, יחידות סמך ויחידות הכוונה מגריות במשרדי ממשלה.

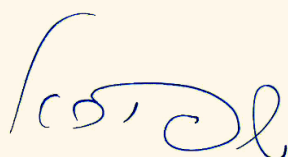
לתת מענה הולם לצורכי ביטחון המדינה, בד בבד עם שמירה על משאבי הטבע והסביבה. בפרק הדין בפעילות מערכת הביטחון בתחום זה מובאים ליקויים המלמדים כי משנת 2011 ירד היקף פעילותו של צה"ל לקידום הגנת הסביבה, וכי בהיעדר תוכנית עבודה רב-שנתית בת מימוש, צה"ל מטפל הלכה למעשה רק בחלק מהמפגעים הסביבתיים ובראייה שנתית בלבד, ונפגעת יכולתו למנוע מפגעים אלה.

בדיקת הטיפול של משרד החקלאות ופיתוח הכפר בהגנת הפרטיות ובאבטחת המידע העלתה כי אף על פי שחוק הגנת הפרטיות ותקנותיו כוננו לפני יותר משלושה עשורים, היערכות משרד החקלאות ליישום החוק ותקנותיו לא הייתה מספקת: לא זוהו, הוגדרו ונרשמו כל מאגרי המידע הטעונים הגנה על פי חוק הגנת הפרטיות; לא מונו בעלי תפקידים כנדרש לפי החוק ותקנותיו; תהליכי האישור של העברת מידע בין המשרד לבין גופים ציבוריים אחרים מבוצעים באופן חלקי ולוקים בתהליך הבקרה.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) היא הגוף המרכזי במדינה שנועד לביצוע פעולות סטטיסטיות ולפרסום תוצאותיהן, ותוצרי עבודתה חיוניים לקובעי המדיניות במגזר הציבורי, למגזר העסקי ולציבור הרחב. בדיקת פעולות הלמ"ס לתכנון, לתקצוב וליישום של משימות ופרויקטים העלתה ליקויים בכמה היבטים מרכזיים: הלמ"ס לא גיבשה תוכנית רב-שנתית מפורטת ומחייבת הכוללת לוח זמנים ותקציב לביצוע משימותיה. הלמ"ס שבה ודרשה לקבל את האמצעים למילוי המשימות ההולכות ומתרבות, ואולם דרישות אלה לא נשענו על תוכנית ועל ניתוח שיטתיים הנדרשים לקבלת החלטות. בהיעדר אלה הלמ"ס אינה ממלאת חלק ממחויבויותיה. משרד ראש הממשלה ואגף התקציבים במשרד האוצר לא קידמו הכנת תוכנית לטווח ארוך להתמודדות עם פער זה בעבודת הלמ"ס.

מרחב הסייבר הוא גורם משמעותי בשגרת החיים של המשק, ובשנים האחרונות אנו עדים להתקפות סייבר מסוגים שונים. למרות מאמצים שנעשו בשנים האחרונות לקידום הנושא, עדיין קיימים ליקויים בהגנת הסייבר של גופים מסוימים בממשלה ואף במשק הישראלי. ממצאי הפרק בנושא היערכות גופים חיוניים להגנת הסייבר מעידים כי דווקא משרדי הממשלה ויחידות הסמך, אשר נדרשו לתת דוגמה בעניין זה, ואשר לפעולתם התקינה חשיבות רבה הן מבחינת

הציבור והן מבחינת המשק, אינם מיישמים כראוי את החלטות הממשלה ואת ההנחיות בתחום הגנת הסייבר. ההתמודדות עם אתגר הגנת הסייבר מורכבת. מדובר בתחום דינמי המשתנה במהירות, וההתמודדות עימו דורשת גמישות, מקצועיות ויעילות. נראה כי משרדי הממשלה מתקשים לעמוד בקצב הנדרש ולקדם מהלכים אפקטיביים להתמודדות עם אתגר זה. מנגד, המגזר האזרחי יתקשה לעמוד באתגר הגנת הסייבר ללא הנחיה והכוונה. יש חשש כי ללא הובלה ממשלתית ראויה ייוותר המשק חשוף להתקפות סייבר.



יוסף חיים שפירא, שופט (בדימ')

מבקר המדינה

ונציב תלונות הציבור

ירושלים, ניסן התשע"ט
מאי 2019

المقدمة

نضع بين أيديكم المجلد الرابع من التقرير السنوي 69ب الذي يتضمن الفصول بموجب المادة 17 من قانون مراقب الدولة، 1958 [النسخة المدمجة]، قرّرت اللجنة الفرعية للجنة مراقبة الدولة في الكنيست عدم طرحه على طاولة الكنيست وعدم نشر أجزاء منه لحساسية المعلومات الواردة فيه.

يعرض هذا المجلد نتائج الرقابة التي نُفذت في جهاز الأمن، وزارة الزراعة وتطوير القرية، دائرة الإحصاء المركزيّة وهيئات هامة في مجال حماية السابير¹.

يبين فحص جوانب نشاط تحقيقات الشرطة العسكرية وجود نواقص في مجالات نشاطها الرئيسيّة- التحقيقات، الاستخبارات والتحرّيات- وكذلك نواقص في عمل نظم المعلومات. يشير الفصل المتعلّق بالخدمات الطبيّة لمعاقبي جيش الدفاع الإسرائيليّ إلى أزمة حادة في مجال الخدمات الطبيّة، ويرجع ذلك أساسًا إلى النقص الكبير في الأطباء اللوائيين والعبء الذي يقع عليهم، ممّا يؤديّ إلى تدهور مستوى الخدمة المقدّمة لمعاقبي جيش الدفاع الإسرائيليّ. كما تبين أيضًا أنّ قسم إعادة التأهيل لا يشرف بشكل كافٍ على مستوى الخدمة التي تقدّمها الهيئات الطبيّة الخارجيّة وشركات التمريض التي توفّر المرافقة للمحتاجين.

يبين فحص نشاط المحاكم العسكريّة في منطقة يهودا والسامرة التي تشكّل رمزًا حكوميًّا لوجود سيادة القانون في منطقة يهودا والسامرة، نواقص كبيرة في الفصل بين القضاة ومن يصلون إلى المحاكم، بناء المحاكم، مظهرها وأمنها، سهولة وصول الأشخاص ذوي القدرات الحركيّة المحدودة إلى المحاكم في معسكر سالم والتأخير في إعادة مبالغ كبيرة من أموال الائتمان التي يتمّ إيداعها لضمان المثول أمام المحكمة أو حضور التحقيق في الموعد المقرّر. بالنسبة إلى قضيّة حماية البيئة- فإنّ لجهاز الأمن، بما في ذلك جيش الدفاع الإسرائيليّ، تأثير واسع في البيئة في إسرائيل، ومن المفترض أن يوفر استجابة لاثقة لاحتياجات أمن الدولة، مع الحفاظ على الموارد الطبيعيّة والبيئة. يعرض هذا الفصل الذي يتناول نشاط جهاز الأمن في هذا المجال نواقص تشير إلى أنّه منذ عام 2011، انخفض نطاق نشاط جيش الدفاع الإسرائيليّ للنهوض بحماية البيئة، وأنّه في حالة عدم وجود خطة عمل متعدّدة السنوات، فإنّ

1 هيئات تمتلك منظومات مجوسبة هامة، وزارات ومكاتب حكوميّة، وحدات مرافقة ووحدات توجيه قطاعيّة في الوزارات والمكاتب الحكوميّة.

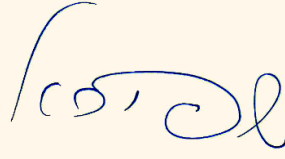
גיש הדפאג الإسرائيلى يعالج عملياً بعض المخاطر البيئية ومن منظور سنويّ فحسب. وبالتالي تتضرّر قدرته على منع ظهور هذه المخاطر.

بين فحص تعامل وزارة الزراعة وتطوير القرية مع حماية الخصوصية وأمن المعلومات أنّه على الرغم من أنّ قانون حماية الخصوصية وأنظّمته قد سنّ قبل أكثر من ثلاثة عقود، إلاّ أنّ استعدادات وزارة الزراعة لتنفيذ القانون وأنظّمته لم تكن كافية؛ لم يتمّ تحديد، تعريف وتسجيل جميع قواعد البيانات التي تتطلّب الحماية بموجب حماية الخصوصية؛ لم يتمّ تعيين مسؤولين وفق ما ينصّ عليه القانون وأنظّمته؛ تجري عمليات التصديق على نقل المعلومات بين الوزارة والهيئات العامة الأخرى جزئياً ويتبين خلال عملية الرقابة أنّها منقوصة.

دائرة الإحصاء المركزية هي الهيئة المركزية في البلاد التي أنيطت بها مهمة إجراء الإحصاءات ونشر نتائجها. لذلك إنّ نتاج أعمالها هامّ وضروريّ لوضعي السياسات بالنسبة إلى القطاع العام، قطاع الأعمال والجمهور عامّة. المركزية: تبينّت في عدّة جوانب مركزية نواقص، خلال فحص الخطوات التي تتخذها دائرة الإحصاء المركزية في مجال التخطيط، الميزانيات وتنفيذ المهامّ والمشاريع، منها: لم تبلور دائرة الإحصاء المركزية خطة متعدّدة السنوات مفصّلة ومُلزمة تتضمّن جدولاً زمنياً وميزانية لتنفيذ مهامّها. كرّرت دائرة الإحصاء المركزية مطالبتها بتوفير الوسائل اللازمة لإنجاز المهامّ المتزايدة، إلاّ أنّ هذه المطالب لم تستند إلى خطة وتحليل منهجيّ هامّ لاتخاذ القرارات. ولعدم وجود هذه الأمور فإنّ دائرة الإحصاء المركزية لا تفي بجزء من التزاماتها. لم يدعم مكتب رئيس الوزراء وقسم الميزانيات في وزارة المالية إعداد خطة طويلة الأمد لمعالجة هذه الفجوة في عمل دائرة الإحصاء المركزية.

يعتبر حيّز السايبر عاملاً هامّاً في الروتين اليوميّ في المرافق الاقتصادية في الدولة، وقد شهدنا في السنوات الأخيرة هجمات إلكترونية من مختلف الأنواع. على الرغم من الجهود التي بذلت في السنوات الأخيرة للنهوض بهذه القضية، إلاّ أنّه لا تزال هناك نواقص في حماية السايبر لبعض الهيئات في الحكومة وحتى في المرافق الاقتصادية الإسرائيلية. تشير نتائج الفصل المتعلّق باستعداد الهيئات الحيوية لحماية السايبر إلى أنّه بالذات الوزارات والوحدات التابعة لها التي كان يفترض بها أن تُشكّل مثلاً يُحتذى له في هذا الأمر والتي تعتبر سلامة نشاطاتها ذات أهميّة كبيرة سواء بالنسبة إلى الجمهور أو المرافق الاقتصادية في الدولة، لا تنفّذ بشكل صحيح قرارات وتعليمات الحكومة في مجال حماية السايبر. إنّ التعامل مع تحديّ حماية السايبر أمر معقّد إذ إنّ مجال ديناميكيّ سريع التغيّر، والتعامل معه يتطلّب المرونة والكفاءة المهنية والنجاحة.

יبدو أنّ الوزارات تواجه صعوبة في مواكبة الوتيرة المطلوبة والنهوض بالخطوات الفعّالة لمواجهة هذا التحدي. في المقابل، سيجد القطاع المدني صعوبة في مواجهة تحدي حماية السياير من دون توجيه وإرشاد. هناك قلق من أنّه من دون قيادة لائقة من جانب الحكومة، سننطلّ المرافق الاقتصادية عرضة لهجمات السياير.



يوسف حاييم شفير، قاض (متقاعد)
مراقب الدولة
ومندوب شكاوى الجمهور

أورشليم القدس، أيار 2019