

**דין וחשבון שנתי זה, לשנת 2012,** הוא דוח רחב יריעה הכולל 46 פרקים העוסקים בביקורת

במשרדי ממשלה, במוסדות מדינה, בחברות ממשלתיות ובתאגידים ובגופי השלטון המקומי.

עם היכנסי לתפקיד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור הגדרתי כיעד למשרד מבקר המדינה, בצד המשך המאבק בשחיתות הציבורית ולמען טוהר המידות, גם טיפול מעמיק בנושאים כלכליים וחברתיים, אשר הם בעלי השפעה מכרעת על מרבית האוכלוסייה ועל דמותה של מדינת ישראל. פרקים שונים בדוח עוסקים בנושאים בתחום זה שיש להם השפעה רבה על איכות חייהם של האזרחים במדינה, שמירת זכויותיהם והשירות שהם מקבלים מגורמי השלטון המרכזי והמקומי. משרד מבקר המדינה מוסיף ומקיים ביקורת נרחבת בנושאים אלה ומייחד לכך כוח אדם ומשאבים רבים.

דגש מיוחד הושם על ביקורת בנושאים מערכתיים בעלי השלכות לאומיות רחבות שהטיפול בהם הוא בידי מספר משרדי ממשלה ורשויות ציבוריות. בדוח זה מובאת הביקורת על התכנית הלאומית לשילובם של יוצאי אתיופיה בחברה בישראל; קהילת יוצאי אתיופיה, אשר עלתה לארץ בכמה פעימות וחלק מבניה עברו דרך ארוכה ברגל וסבלו רבות עד הגיעם לארץ אבותיהם - היא קהילה איכותית, רבת כישרונות ובעלת פוטנציאל עצום. מדינת ישראל ויהודי התפוצות השקיעו ב-20 השנים האחרונות מאות מיליוני ש"ח בקליטתם של יוצאי אתיופיה. למרות מאמצים ניכרים של משרדי הממשלה בשיתוף המגזר השלישי לקידום של יוצאי אתיופיה, הפערים ביניהם ובין עיקר האוכלוסייה עדיין ניכרים. נמצאו ליקויים משמעותיים בתחומים העיקריים שנבדקו בנוגע לאוכלוסייה זו: החינוך, השירות הצבאי, ההשכלה הגבוהה, התעסוקה במגזר הציבורי והדיוור. תחומים אלה הם בעלי השפעה מכרעת על מידת השתלבותם של יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית. על ממשלת ישראל לפעול באופן אפקטיבי יותר למתן מענה המותאם לצורכיהם של יוצאי אתיופיה על מנת להחיש את השתלבותם בחברה הישראלית בצורה המיטבית.

נושא נוסף שנבדק בדיקה מערכתית הוא הביקורת הפנימית במגזר הציבורי. נבדקו היבטים שונים של הביקורת הפנימית במשרדי ממשלה, בתאגידים

ציבוריים ובחברות ממשלתיות. נמצאו ליקויים משמעותיים בדרך פעולתם של הגופים הציבוריים בכל הנוגע לביקורת הפנימית בהם, והוצבע על ליקויים מבניים שגורמים לחולשתו של מוסד הביקורת הפנימית. נוכח חשיבותו של מוסד זה וקשיי פעילותו במסגרת ההסדרים הקיימים, נדרש לקדם את ביצועם של תיקונים חקיקתיים ואחרים בתחום זה שהצורך בהם הועלה במשך השנים. כמו כן, על הגורמים המוסמכים לפעול לתיקון הליקויים במערך הביקורת הפנימית ולשיפור האפקטיביות שלה, ובכלל זה להגביר את עצמאותו ולהקטין את תלותו של המבקר הפנימי, וכן להגביר את מעורבותן של המועצות וועדות הביקורת של התאגידים כדי להבטיח את הפיקוח והבקרה הנדרשים.

דוח זה מצטרף לדוח שעסק בביקורת הפנימית ברשויות המקומיות אשר הובא בדוח הביקורת על השלטון המקומי לשנת 2010 (פורסם בדצמבר 2011).

במסגרת הטיפול בנושאים חברתיים מקדישה ביקורת המדינה תשומת לב מיוחדת להכנת דוחות הנוגעים לאוכלוסיות חלשות, אשר קשה להן יותר לעמוד על זכויותיהן, ולעתים אין מי שיהיה

להן לפה. ההגנה על זכויות הפרט אינה פעולה הנעשית מתוך רצון טוב בלבד אלא היא חובה חוקתית וחוקית הנגזרת ממארג הדינים הפנימי של מדינת ישראל וכן מחובותיה של המדינה הנובעות מהדין הבין-לאומי. הזכויות החוקתיות המעוגנות בחוקי היסוד אינן אידאל נשגב או מטרה נעלה אלא מטילות חובות משפטיות אשר להן השלכות אופרטיביות על תפקודן של רשויות השלטון.

בדוח זה נכללים ממצאי הביקורות בנושאים האלה: שילוב תלמידים בעלי צרכים מיוחדים במוסדות החינוך הרגיל; התאמות לתלמידים לקויי למידה בבחינות הבגרות; מתן סיוע משפטי בתחום האזרחי לנזקקים; סדרי הטיפול במשפחות חד-הוריות; והוועדות לתכנון טיפול והערכה בנושא ילדים בסיכון. הממצאים מצביעים על ליקויים משמעותיים בטיפול המדינה בנושאים שנבדקו. חובתה של המדינה לפעול בהקדם לשיפור של ממש בטיפול באוכלוסיות אלו.

תשומת לב הביקורת ניתנה גם לטיפול באזורי פריפריה ובמגזרי המיעוטים. נבדקו נושא פיתוח אזורי תעשייה ברשויות מקומיות במגזרי המיעוטים, הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז דרום ופעולות הרשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים. כמו כן נבדקו שירותי הבריאות בפריפריה - בבתי החולים ובקהילה. נמצא כי אף ששירותי הבריאות במדינה צריכים להינתן על בסיס של שוויון,

קיימים פערים ניכרים בין הפריפריה ובין המרכז בתחום התשתיות ובתחום כוח האדם הרפואי לסוגיו, לרבות בבתי החולים. נדרש לתקן בהקדם את הליקויים שהועלו ולצמצם את אי-השוויון בין בתי החולים בפריפריה לבתי החולים במרכז. לחברה יש מחויבות לאזרחיה, והיא אמורה לאפשר להם לקבל טיפול רפואי בדרך שוויונית ככל שניתן. צמצום אי-השוויון בתחום הבריאות עשוי להיטיב עם משק המדינה גם מהבחינה הכלכלית ואף לסייע בפיתוח האוכלוסייה בארץ, ולשם כך יש לבחור דרכי פעולה מתאימות ולהקצות מקורות תקציביים הולמים.

על תחום הבריאות הושם דגש מיוחד, ובדוח נכללים גם פרקים בנושאים האלה: היבטים באסדרת מערכת הרפואה הפרטית, זיהומים במוסדות אשפוז ובקהילה, בינוי ותשתיות במערכת הבריאות, הטיפול בהפרעות אכילה והפריות חוץ-גופיות.

במערכת החינוך נבדקו עוד כמה נושאים. בתחום זה אציין את ממצאי הביקורת העולים בפרקים העוסקים בהיבטים בניהול כוח האדם בהוראה במערכת החינוך, לימוד המקצועות ההומניים בבתי הספר שבפיקוח הממלכתי, המערכת לתקצוב המכינות הקדם-אקדמיות ולבקרה עליהן, והפעלת קרנות ההשתלמות לעובדי הוראה.

פרק חשוב נוסף שנכלל בדוח זה הוא חוות דעת בנושא הטיפול בקטינים חסרי מעמד אזרחי, שהוכנה לבקשת הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת לפי סעיף 21 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. בשנים האחרונות, ובעיקר מ-2006, מתגוררים במדינת ישראל מבוגרים וילדים רבים ללא מעמד אזרחי, חלק ניכר מהם נכנסו לארץ דרך הגבול עם מצרים. על רקע תופעה כלל-עולמית של מעבר אנשים המתגוררים בארצות ובאזורים שונים בתנאים של מצוקה קשה אל מדינות מפותחות, ונוכח הוראות הדין הבין-לאומי הנוגע לזכויות הילד, נפרסת תמונת מצב עגומה וקשה: במקרים רבים אין רשויות המדינה מקפידות על שמירת זכויותיהם הבסיסיות של הקטינים חסרי המעמד האזרחי להגנה ולטיפול הנדרש לרווחתם ועל זכותם להיות

מוגנים מהפליה או מענישה על יסוד מעמדם; יש תחומי פעולה שבהם מופרות הזכויות האלה באופן שעומד בניגוד להוראות החוק הישראלי או להוראות הדין הבין-לאומי. הלב נחמץ למראה פעוט שמוחזק במשך שעות רבות ביום בתנאים של הזנחה

וזהמה, או למראה נערה שנמצאת חודשים ארוכים במתקן משמורת, לאחר שעברה אירועים קשים ואף חוותה פגיעות פיזיות ונפשיות בדרכה לישראל. הליקויים שהועלו מצביעים על הצורך בשינוי של ממש במדיניות של כמה מהרשויות שפעולותיהן בוקרו, ובעקבות זאת באופן שבו הן מטפלות בקטינים אלה.

לפי מדיניות משרד מבקר המדינה בשנים האחרונות מושם דגש על מעקב אחר תיקון ליקויים שהועלו בדוחות קודמים. גם בדוח זה מובאים ממצאי ביקורות מעקב שנעשו בעקבות דוחות ביקורת קודמים בנושאים חשובים שונים. לשם עידוד הגופים המבוקרים לתקן את הליקויים עוד במהלך ביצוע הביקורת, ציינתי לחיוב במסגרת חלק מהפרקים בדוח זה את הגופים המבוקרים אשר פעלו כך, ואני סבור שיש לשבח גוף מבוקר אשר משתף פעולה עם ביקורת המדינה ומתקן את הליקויים לאלתר. בנוסף על כך, במהלך התקופה הקרובה בכוונתי לשכלל את אופן ביצוע המעקב אחר תיקון הליקויים ולהנגיש לציבור את דיווחי המעקב תוך ציון שמות בעלי התפקידים אשר נושאים באחריות לתיקון הליקויים על פי חוק מבקר המדינה וציון פועלם בנדון.

דוח רחב יריעה זה מקיף ב-46 פרקי נושאים רבים ומגוונים. הכנתו הצריכה מאמץ רב של עובדי משרד מבקר המדינה, אשר עמלו על הכנתו בקפדנות, ביסודיות ובמקצועיות, כנדרש. לא נעלם מעיניי כי בגופים מבוקרים רבים מתבצעות גם פעולות חיוביות לרווחת התושבים. מאידך גיסא, חובתם של הגופים המבוקרים היא לפעול בדרך מהירה ויעילה לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה על מנת לקדם את השירות הציבורי בישראל. בכך גם לשפר את איכות החיים והסביבה של תושבי ישראל.



**יוסף חיים שפירא, שופט (בדימ')**

מבקר המדינה

ונציב תלונות הציבור

ירושלים, אייר התשע"ג

מאי 2013