

פתח דבר

הדוח השנתי 65 לשנת 2014 ולחשבונות שנת הכספים 2013 כולל 37 פרקים העוסקים בביקורת במשרדי ממשלה, במוסדות מדינה, בחברות ממשלתיות ובתאגידים. כשנכנסתי 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. אכן, משרד מבקר המדינה מקיים ביקורת נרחבת בנושאים אלה ומייחד לכך כוח אדם ומשאבים רבים. פרקים רבים בדוח שנתי זה, כפי שיפורט להלן, עוסקים בנושאים בתחום החברתי-כלכלי שיש להם השפעה רבה על איכות חייהם של האזרחים במדינה, על שמירת זכויותיהם ועל השירות שהם מקבלים מגורמי השלטון השונים.

מימוש זכויות חברתיות

משרד מבקר המדינה מייחס חשיבות רבה לנושא ההגנה על זכויות אדם במדינת ישראל, ובכלל זה הזכויות החברתיות והכלכליות של השכבות המוחלשות בחברה. ההגנה על זכויות הפרט אינה פעולה הנעשית מתוך רצון טוב בלבד, אלא היא חובה חוקתית וחוקית הנגזרת ממארג הדינים הפנימי של מדינת ישראל וכן מהדין הבין-לאומי. הזכויות החוקתיות המעוגנות בחוקי היסוד אינן אידאל נשגב או מטרה נעלה, אלא מטילות על רשויות השלטון חובות משפטיות מעשיות. המבחן האמיתי להגשמתן של זכויות האדם הוא ההגנה על זכויותיהן של האוכלוסיות המוחלשות, אשר קשה להן יותר לעמוד על זכויותיהן, ולעתים אין מי שיהיה להן לפה.

פרק מיוחד בדוח זה עוסק בהנגשת הזכויות החברתיות ובמיצויין. עצם קיומן של זכויות חברתיות אינו מבטיח צדק חברתי, שכן חסמים כגון אי-הכרה של הזכויות ושל ההסדרים לקבל אותן, ביורוקרטיה ואי-ידיעת השפה מונעים מאזרחים רבים למצות את זכויותיהם - ובייחוד מבני השכבות המוחלשות, הזקוקים להן במיוחד. חסמים אלה עלולים אפוא להביא לידי הגדלת הפערים בחברה.

נדרש שהדרך למיצוי הזכויות תהיה פתוחה לציבור רחב ככל האפשר. לפיכך, על כל רשות ציבורית, שהיא נאמן הציבור, חלה חובה לא רק לקבוע את קיומה של הזכות, אלא גם לספק לציבור באופן מלא ושקוף מידע על עצם קיום הזכות ועל התנאים לקבלתה. הכול כדי להבטיח את יישום עקרון היסוד של צדק חברתי.

נושאי חקיקה

פרק אחר שעוסק בנושא מערכתי בעל השלכות רחבות - ובהן גם השלכות חברתיות - הוא הפרק בנושא תהליכי חקיקת משנה במערכת הממשלתית. במסגרת החקיקה הראשית נוהגת הכנסת להקנות לממונים על גופים ציבוריים (משרדי ממשלה ורשויות מקומיות, רשויות שלטון, תאגידים סטטוטוריים) את הסמכות להתקין תקנות. התחיקה באמצעות תקנות מקובלת כמעט בכל נושא והיקפה נרחב מאוד; היא משלימה את החקיקה הראשית, ופעמים רבות מניחה את התשתית המעשית ליישום הוראות החוק, והיעדרה מונע או מגביל במידה ניכרת את יישומן.

ממצאיו של פרק זה מלמדים כי אף שהמחוקק קבע חובה להתקנת תקנות בנושאים שונים, פעמים רבות התקנות אינן מותקנות או מותקנות באיחור. מלבד ההפרה של הוראות החוק והפגיעה בשלטון החוק, מחדל זה גם מסכל את הגשמת רצון המחוקק, המבטא את רצון העם. לעתים מדובר בפגיעה ממשית ביכולת ליישם את הוראות החוק, והן עלולות להישאר בגדר "אות מתה". אי-התקנת התקנות עלולה להביא גם לכך שלרשויות המינהליות המופקדות על ביצוע החוק לא יהיו מדיניות וכללים לגבי דרכי ביצוע, והן יאלצו למצוא פתרונות נקודתיים ולפעול לפי ראות עיניהן. הדבר פוגע בסופו של דבר בציבור הרחב, ופעמים רבות גם ביכולתו לממש את זכויותיו.

היקפה של התופעה ותוצאותיה משקפים כשל ממשלי מהותי המחייב לנקוט פעולות ממשיות, ובכלל זה לקבוע בכלל הגופים הציבוריים הנחיות מחייבות שיבטיחו פעולה מהירה ותכליתית להתקנת התקנות כמתחייב מהוראות החוקים. על הגופים הממשלתיים עצמם לפעול להשלמת כל תהליך התקנת תקנות שכבר החלו בו, ולהתחיל לאלתר לטפל בהתקנת תקנות שטרם החל תהליך התקנתן.

ביטחון תזונתי

אבדן מזון הוא בעיה כלל-עולמית ולה השפעות מרחיקות לכת על החברה, על הסביבה ועל הכלכלה. בישראל, שבה יש מחסור מתמיד במשאבים ושיעור גדול של אוכלוסייה ענייה וחסרת ביטחון תזונתי, ואשר שיעור הפסולת המוטמנת בה הוא מהגבוהים בין המדינות המפותחות - הטיפול בבעיית אבדן המזון עשוי לחולל שינוי משמעותי בהיבטים רבים וחשובים. הממצאים מלמדים, כי נושא אבדן המזון לא זכה עד כה לבחינה ממשלתית כוללת, ולא הוכנה תכנית פעולה מערכתית להתמודדות עם התופעה. נמצאו ליקויים בפעילות הגורמים הממשלתיים בנושא איבוד מזון ובזבוז, וכן אי-עשייה מספקת בעיקר בתחומים האלה: איסוף נתונים על אבדן מזון בשרשרת אספקת

המזון מהחקלאי לצרכן; חינוך והסברה לציבור בדבר מניעת בזבז מזון; מניעת אבדן תוצרת חקלאית; קביעת תאריכי תפוגה והנחיות לאחסון; הצלת מזון לטובת נזקקים; קביעת סולם עדיפויות לטיפול בעודפי המזון. על הגורמים הממשלתיים לפעול, כל אחד בתחומו, לתיקון הליקויים בנושא זה.

דיור לנזקקים

סיוע בדיור לזכאים לכך הוא מרכיב מהותי במימוש זכותן הבסיסית של האוכלוסיות המוחלשות בחברה לחיים בכבוד. מאות אלפי אזרחים מקבלים סיוע בשכר דירה, ורבים אחרים מקבלים דירות השייכות למאגר הדיור הציבורי או ממתנינים שנים לקבלתן. זהו סיוע מתמשך ויקר, ובכל הנוגע לדיור ציבורי מדובר במשאב ההולך ומצטמצם. ליקויים משמעותיים נמצאו בטיפול של משרד הבינוי בתחום הסיוע בדיור לנזקקים. המשרד לא קיים עבודת מטה ראויה בנוגע לרוב המרכיבים של תחום זה, וממילא לא גובשה מדיניות ארוכת טווח הקובעת כיצד ובתוך כמה זמן יינתן מענה ראוי לזכאים לסיוע בדיור.

בהיעדר תכנית ארוכת טווח, ומאחר שהסיוע לא עוגן בהסדר מפורט, הזכאים שרויים באי-ודאות ובחוסר ביטחון נוסף על הפגיעה בכבודם. למרות המחסור החמור בדירות זמינות במאגר הדיור הציבורי, משרד הבינוי אינו מנהל את המאגר ביעילות, ולעתים אף מזניח את הטיפול במשאב יקר זה. המשרד גם לא נקט פעולות כדי למנוע את אי-מיצוי הזכויות של מי שזכאים לסיוע בדיור. על הממשלה לגבש מדיניות אסטרטגית ארוכת טווח שתכוון לסיוע לזכאים לדיור, ועליה להבטיח את הקצאת המשאבים הנדרשים ליישומה. מדיניות כזאת תאפשר לאוכלוסיות המוחלשות לממש את זכותן הבסיסית לחיות בכבוד ובביטחון.

זכויות החולה

זכויותיו של אדם שמבקש או מקבל טיפול רפואי וההגנה עליהן ועל כבודו עוגנו בחוק זכויות החולה, שנחקק בשנת 1996. על פי החוק יש לתת לחולה טיפול רפואי נאות ותנאי אשפוז ראויים ולספק לו מידע מלא על מחלתו, על אפשרויות הטיפול השונות ועל זכויותיו. כבוד החולה - ככבודו של כל אדם - הוא ערך חברתי ומוסרי שמתבטא, בין היתר, ביחס שמעניקים בעלי תפקידים לנזקקים לשירותיהם. עלה כי כמעט 20 שנה לאחר חקיקת חוק זכויות החולה יישומו עדיין לוקה בחסר, על אף הפעילות שמקיים משרד הבריאות לשיפור המצב, בעיקר עקב תנאי אשפוז לא ראויים. שיעור תפוסת

מיטות האשפוז בישראל גדול מאוד, עומס עבודה רב מוטל על הרופאים, ואף יש מחסור חמור באחיות, בעובדים סוציאליים ובעובדים במקצועות הבריאות ובמקצועות רלוונטיים אחרים, מחסור שאינו מאפשר טיפול נאות במאושפזים ושמירה על כבודם וכל זכויותיהם. על משרד הבריאות והנהלות בתי החולים לנקוט מהלך שיגביר את המודעות של הצוות המטפל ושל הציבור לחשיבות השמירה על זכויותיו, כבודו ורווחתו של החולה המאושפז.

צמצום פערים בחינוך לגיל הרך

נושא נוסף שנבדק הוא יישום רפורמות וצמצום פערים בתחום החינוך לגיל הרך. לנושא זה חשיבות רבה לקידום התפתחותו האישית של כל ילד, וכן לקידום שוויון ההזדמנויות וצמצום הפערים בחינוך כבר בגיל זה. נמצא כי משרד החינוך לא השכיל ליישם את מרבית הרפורמות והתהליכים שזים בשנים האחרונות, לצד הממשלה, ואשר יועדו לצקת תוכן בשינוי מקומו של החינוך לגיל הרך בסדר העדיפויות המשרדי והלאומי ולהבטיח שוויון בחינוך מגיל זה. על המשרד לאתר את החסמים שמנעו את יישומן של תכניות אלה ולעדכן אותן כדי לחולל את השינוי הנדרש ביחסה של המדינה לחינוך ילדים בגיל הרך.

הגנה על זכויות עובדים בשכר נמוך

בישראל יש עובדים רבים ששכרם אינו מספיק אף למילוי צורכיהם הבסיסיים, ופעמים רבות הם נזקקים לתמיכת המדינה. תופעה זו מכונה "עובדים עניים". אחד הגורמים לכך הוא העובדה שמעסיקים רבים מפרים את זכויות המגן של עובדים, ושל עובדים בשכר נמוך בפרט. הפרות אלה משפיעות ישירות גם על התשלומים שמקבלים העובדים. כדי להתמודד עם ההפרות הגדילה המדינה במשך השנים את משאבי האכיפה ואת סמכויותיו של מינהל הסדרה ואכיפה שבמשרד הכלכלה, האמון על אכיפת זכויות עובדים, במטרה להתמקד במעסיקי עובדים בשכר נמוך.

למרות שני דוחות קודמים של מבקר המדינה על פעילות המינהל, ולמרות הגדלת משאבי המינהל לשם חיזוק יכולת האכיפה שלו, ליקויים משמעותיים שעלו בעבר נותרו בעינם. על משרד הכלכלה, האמון על תחום התעסוקה, לוודא את תיקון הליקויים שעלו בדוח, כדי להשלים את המלאכה שהממשלה החלה בה בעקבות דוח ועדת טרכטנברג ולממש את החזון של החלטת הממשלה מ-2012 והחוק להגברת האכיפה, בדבר הפחתה משמעותית של הפרות חוקי המגן כלפי זכויות המגן של עובדים בשכר נמוך.

טיפול בקטינים שנפגעו מאלימות ומתקיפה מינית

מדינה נמדדת בין השאר בטיפול בחלשים ובחסרי הישע שבה. בישראל נפגעים מדי שנה בשנה אלפי ילדים ובני נוער מהתעללות מינית או פיזית, ולפגיעות אלה עלולה להיות השפעה ממושכת על היבטים שונים בחייהם, עד כדי מניעת קיום אורח חיים תקין במשך שנים. בקרב אנשי המקצוע קיימת תמימות דעים כי טיפול מקיף וזמין יסייע בשיקומם של קטינים אלה. בעשור האחרון גברה המודעות לצורך בטיפול בהם, ולשם כך הוקמו מרכזי ההגנה ומרכזי הטיפול (לנפגעי תקיפה מינית), שהאחריות להם מופקדת בידי משרד הרווחה. הביקורת העלתה כי למרות ההתקדמות הניכרת שחלה בטיפול בקטינים כאלה, עדיין קיימים חסרים ניכרים. על הממשלה לפעול - באמצעות משרד הרווחה - להשלמת החסרים האמורים ולתיקון הליקויים שנמצאו.

סוף דבר

דוח זה מקיף ב-37 פרקיו נושאים רבים ומגוונים. הכנתו הצריכה מאמץ רב של עובדי משרד מבקר המדינה, אשר עמלו על הכנתו בקפדנות, ביסודיות ובמקצועיות. לפי מדיניות משרד מבקר המדינה בשנים האחרונות מושם דגש על מעקב אחר תיקון הליקויים שמועלים בדוחות, ולא נעלם מעיניי כי בגופים מבוקרים רבים מתבצעות גם פעולות חיוביות. לשם עידוד הגופים המבוקרים לתקן את הליקויים עוד במהלך ביצוע הביקורת, נוהג משרד מבקר המדינה גם לציין לחיוב, במקרים המתאימים, את הגופים אשר פעלו כך, ואני סבור שיש לשבח גוף מבוקר אשר משתף פעולה עם ביקורת המדינה ומתקן את הליקויים לאלתר. חובתם של הגופים המבוקרים היא לפעול בדרך מהירה ויעילה לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה על מנת לקדם את השירות הציבורי בישראל.



יוסף חיים שפירא, שופט (בדימ')

מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, אייר התשע"ה
מאי 2015

שם הדוח: מבוא (עברית)
מסגרת הפרסום: דוח שנתי 2015
שנת פרסום: התשע"ה-2015