

פתח דבר

דוח שנתי זה מונח על שולחן הכנסת על פי חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. הדוח, הכולל 33 פרקים, מציג את ממצאי הביקורת שנעשו במשרדי ממשלה, במוסדות המדינה, בחברות ממשלתיות, בתאגידים ובגופים נוספים.

משרד מבקר המדינה פועל לביצוע תהליכי בדיקה וביקורת מעמיקים, יסודיים, מקצועיים והוגנים ולפרסום דוחות ביקורת אובייקטיביים, אפקטיביים, רלוונטיים וברורים, אשר יורדים לשורשם של אירועים ומנתחים ביסודיות את תפקודם של המבוקרים, ועל כך נתונה תודתי לעובדי המשרד.

כל אחד מפרקי הדוח השנתי פותח לפני הציבור צוהר לפעילות הגופים המבוקרים ומסייע לכולנו להבטיח את תקינות השירות הציבורי ואת העמידה בכללי מינהל תקין. מטבע הדברים מבוא זה עוסק רק במקצת פרקי הדוח, כמפורט להלן:

בשנים האחרונות אנו שמים דגש מיוחד על ביקורות מערכתיות בנושאים בעלי השפעות נרחבות שעל הטיפול בהם מופקדים כמה משרדי ממשלה ורשויות ציבוריות ומחייבים תכנון ותכלול. אחד הנושאים האמורים הוא **שקיפות הממשל - פעולות לקידום הממשל הפתוח**. ממשל הנוהג בשקיפות מגביר את אחריותו לפעולותיו, מצמצם את היקף השחיתות השלטונית וכן מאפשר לקיים ביקורת ציבורית על הרשויות ובכך מגביר את אמון הציבור בשלטון. בבדיקה נמצאו ליקויים ניכרים בכל הנוגע ליישום חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, וכן נמצא כי בכמה תחומים מרכזיים טרם הושגה שקיפות כנדרש.

נושא נוסף שנבדק בבדיקה מערכתית הוא **הסדרת השימוש באופניים ובכלים דו-גלגליים חשמליים במרחב העירוני**. בשנים 2013 עד 2016 נהרגו 76 אנשים בתאונות אופניים, אופניים חשמליים וגלגינועים וכן אושפזו בבתי

החולים 7,852 איש שנפצעו בגין השימוש בכלי רכב אלה. 50% מנפגעי תאונות האופניים הם ילדים עד גיל 14. מהביקורת עולה תמונה מדאיגה המעידה על טיפול לקוי של משרדי הממשלה והרשויות המקומיות בנושא האופניים והכלים הדו-גלגליים החשמליים בפרט.

מדינת ישראל, כמדינה יהודית ודמוקרטית, וכן כמדינה שקיבלה עליה התחייבות בין-לאומית, מחויבת בכיבוד זרים השוהים בארץ כבני אדם בעלי זכויות חוקתיות אוניברסליות, כמו שמלמדת אותנו תורת ישראל: "וְאֶהְבֶּתֶם אֶת-הַגֵּר כִּי-גֵרִים הָיִיתֶם בְּאֶרֶץ מִצְרָיִם" (דברים י, 19). מהמעקב שעשינו בנושא אופן תיקון הליקויים שעלו בדוח משנת 2014 בעניין **הטיפול בזרים שאינם בני הרחקה מישראל**, ומהביקורת שעשינו בעניין **הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל** מצטיירת תמונת מצב מדאיגה בנוגע לאופן שבו נוהגת מדינת ישראל באוכלוסיות אלה.

בשנת 2017 הוקמה במשרד מבקר המדינה היחידה לביקורת על מייצגי המדינה בערכאות, וזאת בהתאם לחוק נציבות תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות, התשע"ו-2016. השנה בוצעה בפרקליטות המדינה ובמשטרת ישראל ביקורת בנושא **"עיון וטיפול בחומרי חקירה בהליך הפלילי"**. חומרי החקירה הם אבן היסוד של ההליך הפלילי והתשתית ההכרחית לביצועו. בפרק זה הועלו ליקויים בשלוש זירות מרכזיות: עיכובים בהעברת חומרי החקירה בין גורמי האכיפה; פגמים בטיפול בחומרי חקירה ובשמירתם; והפרות של האיסור לפרסם מידע מהליכים פליליים. תיקון הליקויים שהועלו יבטיח קיום הליך הוגן שיגיע לחקר האמת ויאפשר לנאשמים לממש את הזכויות המוקנות להם על פי דין.

לנוכח החשיבות הרבה שאני מייחס להגנה על זכויות האדם, נבדק נושא **מערך המזון בשירות בתי הסוהר** ונמצאו ליקויים הן בתחום איכות המזון ששב"ס מספק לכלואים והן בתחום השמירה על בטיחות המזון. יש לציין לחיוב כי שב"ס כבר החל בתיקון חלק מהליקויים שהועלו בביקורת.

דוח זה כולל גם פרק בנושא **הקצבות קק"ל לחברה הממשלתית פארק אריאל שרון** שעסק בשיתוף פעולה בין קק"ל לחברה. הועלו פגמים יסודיים הן בהליכים שקדמו להתקשרות בין שני הגופים והן ביישומה. יצוין כי עד כה טרם

קודמה החלת ביקורת המדינה על קק"ל, ומשרדי יוסיף לעשות ביקורת על היבטים שונים בפעילותה של קק"ל.

בביקורת על **סדרי ניהול ארגון והתקשרויות בעמידר** נמצאו ליקויים באופן תפקודם של בכירים, ובהם היו"ר והמנכ"ל, בכל הנוגע למינויים שבוצעו באופן לא תקין ותוך העדפה של מכרים ומקורבים.

בפרק על **מפעל הפיס** נבדקו סדרי המינהל והארגון ונמצא כי יו"ר הדירקטוריון התערב במישרין בניהולו השוטף של המפעל והטיל על המזכיר תפקידים שאינם בגדר אחריותו. עוד נמצא כי היו"ר והמזכיר יזמו התקשרויות בפטור ממכרז, ובכך גרמו להוצאת כספי ציבור שלא בהסתמך על קריטריונים סדורים, וכי משרד האוצר והממונה על השכר פיקחו על המפעל באופן רופף.

מהביקורת בנושא **היעדרויות לא מדווחות של רבני ערים לצורכי נסיעות לחו"ל וליקויים נוספים בהתנהלותם האישית** עלה כי רבני עיר נוסעים לחו"ל למטרות שונות, ובכלל זה מטרות שאינן נוגעות לתפקידם כרבני עיר. נמצא כי רבים מרבני הערים לא מילאו כנדרש את הנחיות המשרד לשירותי דת בדבר חובת הדיווח על נסיעותיהם לחו"ל. מדובר בתופעה שכיחה המעידה על היעדר כללים המסדירים את נושא הנסיעות בתפקיד והנסיעות למטרות אחרות. במהלך הביקורת רבים מאותם רבנים הצהירו על נכונותם להסדיר את רישום ימי היעדרותם והגיעו לידי הסדר עם המועצות הדתיות ולפיו ינוכה משכרם סכום השווה לערך ימי החופשה שניצלו ביתר. עוד נמצא כי קרובי משפחתם של כמה מרבני הערים מועסקים שלא כדין כעובדי המועצה הדתית שעליה מופקדים הרבנים, וכי המשרד לא טיפל ברבני עיר שאינם מתגוררים בעיר כהונתם. כמו כן נמצא כי הוגשו תלונות חמורות על כמה רבני עיר ולפיהן התנהגותם אינה עולה בקנה אחד עם המצופה והנדרש מהם, ואולם המשרד לשירותי דת, מועצת הרבנות הראשית ומשרד המשפטים לא טיפלו בתלונות כנדרש.

לפי הגדרתו של ארגון הבריאות העולמי, העישון הוא גורם המוות השכיח ביותר הניתן למניעה. תוחלת החיים של מעשנים נמוכה ב-10 עד 13 שנים בממוצע מתוחלת החיים של בני אדם שאינם מעשנים. בישראל נפטרים בכל שנה כ-8,000 איש ממחלות הנגרמות מעישון. משרדנו בדק את **פעולות רשויות השלטון לצמצום העישון ונקיו** בהתאם להחלטת ממשלה ממאי 2011 בדבר

התכנית הלאומית לצמצום העישון ונזקיו. הביקורת העלתה כי הרשויות ביצעו רק חלק מהפעולות שנדרשו לבצע מתוקף התכנית האמורה. פעילות משרד הבריאות בנושא המאבק בעישון היא מצומצמת; גם משרד החינוך, כגורם חינוכי, אינו נאבק בנחישות בתופעת העישון, ופעילותו בנושא מצומצמת. החוק למניעת עישון כמעט אינו נאכף במקומות ציבוריים.

בפרק העוסק בנושא **הסדרת ההכשרה הקלינית של רופאים בין מערכת הבריאות ובין האקדמיה** הועלו ליקויים בתהליך ההסדרה, עד כדי מחדל של משרד הבריאות ושל מ"ג, העלולים למנוע אספקת שירותי בריאות לציבור על ידי סגל רפואי איכותי שנבחר בקפידה מקרב מיטב הרופאים. חלק ניכר מהרופאים המצטרפים למערך כוח האדם הרפואי במערכת הבריאות (כ-40% מהם) הם ישראלים שלמדו בחו"ל במוסדות לימוד אשר המוסדות הרלוונטיים בארץ אינם מפקחים על רמתם ואיכותם; רבים מהרופאים שלמדו בחו"ל נכשלים במבחני הרישוי, וחלק לא מבוטל מאלו העומדים בהם בהצלחה הצליחו בזכות נקודות בונוס שנוספו לציין בחינתם.

הביקורת בנושא **רישום קבלנים והיבטים בהבטחת האיכות והבטיחות בענף הבנייה** העלתה כי זה שנים רשם הקבלנים כמעט אינו נוקט צעדים נגד אלפי קבלנים שפועלים בענף בלא שהם רשומים כחוק. עקב כך התאפשר לקבלנים שלא הורשו לכך לבצע עבודות הנדסה בענף הבניין, והדבר עלול לסכן חיי אדם ופוגע בשלטון החוק.

בדוח זה נכלל פרק בתחום הביטחון העוסק ב"**מרכיבי ביטחון ביישובי העימות בפיקודים המרחביים**". מרכיבי הביטחון ביישובי העימות, השוכנים בסמוך לגבולות הבין-לאומיים של ישראל ובאיו"ש, תכליתם לסייע בהגנת היישוב ואף להציל חיים. הביקורת העלתה כי זה שנים רבות שיישובי העימות אינם מקבלים את מלוא מרכיבי הביטחון שהם זכאים להם על פי סיווגם הביטחוני, והיקף המשאבים שמושקעים בשיקום מרכיבי ביטחון ובתחזוקתם קטן מהנדרש על פי הצורך המבצעי. נוכח חשיבותם של מרכיבי הביטחון לעניין השמירה על ביטחונם של התושבים ביישובי העימות, על שר הביטחון והרמטכ"ל לוודא כי יתוקנו הליקויים שהועלו בפרק זה.

לסיכום, הדוח עוסק בנושאים רבים ומגוונים אשר יש בהם כדי להשפיע על חייו של כל אזרח ותושב במדינה. מחובתם של הגופים המבוקרים לפעול במהירות וביעילות לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה על מנת לקדם את השירות הציבורי בישראל.

ממצאי הביקורת בדוח נוגעים, מטבע הדברים, לגופים שנבדקו בביקורת. אך המסקנות העולות מהם הן כלליות, וכלל ממלאי התפקידים בשירות הציבורי נדרשים ליישמן.



יוסף חיים שפירא, שופט (בדימ')

מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, אייר התשע"ח
מאי 2018