

פתח דבר

דין וחשבון שנתי זה לשנת 2013 ולחשבונות שנת הכספים 2012 הוא רחב יריעה וכולל 42 פרקים העוסקים בביקורת על משרדי ממשלה, מוסדות מדינה, חברות ממשלתיות ותאגידים ציבוריים.

גם השנה הוסיף משרד מבקר המדינה, בצד המשך המאבק בשחיתות הציבורית ולמען טוהר המידות, לטפל באורח מעמיק בנושאים כלכליים וחברתיים שיש להם השפעה מכרעת על איכות חייהם של האזרחים במדינה, על השירות שהם מקבלים מגורמי השלטון - ועל דמותה של מדינת ישראל.

תשומת לב מיוחדת מקדישה ביקורת המדינה לביקורות הנוגעות לאוכלוסיות חלשות, אשר קשה להן יותר לעמוד על זכויותיהן, ולעתים אין מי שיהיה להן לפה. בדוח זה מובאים ממצאי ביקורת בנושאי שילוב אנשים עם מוגבלות בתעסוקה; הבאת ילדים לישראל שלא על ידי הוריהם; הטיפול בזרים שאינם בני הרחקה ומעקב אחר הטיפול בקטינים חסרי מעמד אזרחי בישראל. עוד נבדקו היבטים בטיפול המשטרה בקטינים המעורבים לכאורה בפלילים והיבטים בשיקום אסירים; ונעשה מעקב בנושא הקרן לטיפול בחסויים. פרקים אלה בדוח מצביעים על ליקויים משמעותיים בטיפול המדינה בנושאים אלה. חובתה של המדינה לפעול בהקדם לשיפור משמעותי של הטיפול באותן אוכלוסיות.

חובה זו, אף כאשר אינה בגדר חובה חוקית מובהקת, הרי שהיא באה בגדרה של החובה המוסרית. שיח הזכויות תפס מעמד רם בעשורים האחרונים הן בדין הבין-לאומי והן בדיני מדינת ישראל. כך גם דרכו של המשפט העברי, אשר רואה את ייעודו בעיקר בפנייה אל האדם ובהנחייתו כיצד לנהוג מלכתחילה ביחסים שבין האדם לחברו. על חשיבות התמיכה באוכלוסיות חלשות כבר זעקו הנביאים: "כי חסד חפצתי ולא זבח" (הושע ו, ו), וכן: "דן דין עני ואביון אז טוב, הלא היא הדעת אתי נאם ה'" (ירמיהו כב, טז). במשפט העברי, בהתאם לחזון הנביאים, העזרה "למדך ולזקן" לא נותרה מחוץ למסגרת המשפט, אלא הייתה לחלק בלתי נפרד ומרכזי בו, ומחויבות זו באה לידי ביטוי בין היתר באמרה המיוחסת לר' ישראל סלנטר: "הדאגות החומריות של חברי, הן הן הדאגות

הרוחניות שלי¹. ביקורת המדינה רואה בהבאת קול זעקתן של אוכלוסיות אלו לידעת הציבור וביתר שאת לפתחם של מקבלי ההחלטות, חלק בלתי נפרד מתפקידה המוסרי והחוקי כאחד.

משרד מבקר המדינה נותן דגש גם על ביצוע ביקורות בנושאים מערכתיים בעלי השפעות לאומיות רחבות בעניינים הנוגעים לכמה משרדי ממשלה ורשויות ציבוריות. בדוח זה מובאת הביקורת על פעולות הממשלה לשילובם של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה. כ-750,000 איש בגיל העבודה, שהם כ-18% מהאוכלוסייה בטווח גיל זה, הגדירו עצמם בשנת 2011 כאנשים עם מוגבלות בינונית או חמורה. לכ-460,000 מהם נקבעו אחוזי נכות על ידי המוסד לביטוח לאומי. הפערים בין אוכלוסיית האנשים עם מוגבלות בישראל ובין האוכלוסייה הכללית באים לידי ביטוי גם בשוק העבודה: לפי הנתונים לשנת 2011, שיעור תעסוקתם נמוך ועומד על 51%, לעומת שיעור תעסוקה של 74% בקרב האוכלוסייה ללא מוגבלות. שיעור התעסוקה בקרב אנשים עם מוגבלות חמורה נמוך אף יותר - כ-34%, ומקרב המקבלים קצבת נכות כללית מועסקים 18% בלבד. על פי הערכות משרד הכלכלה בשנת 2012, סך אבדן התוצר המשקי לשנה בשל אבטלה של אנשים עם מוגבלות הוא כ-5 מיליארד ש"ח. העסקת אנשים עם מוגבלות תועיל לכל הצדדים - ירוויחו ממנה גם המועסקים, אך גם המשק והחברה הישראלית בכללה (מצב של win-win). על הממשלה מוטל תפקיד חשוב בהקשר זה, הן כמעסיק הגדול במשק והן כבעלת יכולת להטמיע שינויים בשוק העבודה.

ממצאי הביקורת העלו תמונת מצב עגומה בכל הנוגע לשילובם של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה. מספר האנשים עם מוגבלות שאינם מועסקים - בהתחשב בעובדה שחלק מהם אינם יכולים לעבוד - עדיין גבוה: כ-82% ממוקבלי קצבת נכות כללית אינם מועסקים. 76% מקרב האנשים עם מוגבלות הכשירים רפואית לשיקום תעסוקתי כלשהו לא קיבלו שירותי שיקום תעסוקתי, אף שרבים מהם היו יכולים להיעזר בשירותים אלה כדי להשתלב בעבודה. נמצא, כי השינויים שחלים בתחום זה הם מצומצמים ומתבצעים באטיות. אדם עם מוגבלות המנסה להשתלב בתעסוקה ניצב מול סבך בירוקרטי: משרדי ממשלה

1 ע' לוינס, תשע קריאות תלמודיות (התשס"א), עמ' 122.

ומוסדות רבים, ובעיקר משרד הרווחה, משרד הכלכלה והמוסד לביטוח לאומי, אחראים למתן שירותי שילוב תעסוקתי. גופים אלו פועלים באופן נפרד, ללא תיאום מוקדם וללא הסדרת העבודה ביניהם, ומתגלעות ביניהם מחלוקות רבות. על הממשלה למנות גורם מתכלל, שירכז את עבודת כל הגופים, יתאם ביניהם ויסייע לגבש תכנית עבודה לאומית בתחום זה, ובכלל זה קביעת יעדים, סדרי עדיפויות, איגום התקציבים הניכרים המיועדים לטיפול בנושא, עידוד המעסיקים בשוק הפרטי ושיפור השירותים הניתנים למגזר זה. כל זאת לשם מימוש מחויבותו של המגזר הציבורי לשילובם של אנשים עם מוגבלות בשירות המדינה ובשירות הציבורי.

נושא אחר שנבדק הוא התופעה של הבאת ילדים לישראל שלא על ידי הוריהם במסגרת תכניות של משרד החינוך וכן על ידי עמותות פרטיות, ובכלל זה נבדק קיומם של נהלים לרישום הילדים ולטיפול בכניסתם לישראל וביציאתם ממנה. נבחנה גם ההתקשרות בין משרד הרווחה והשירותים החברתיים לבין עמותה פרטית שהביאה ילדים לישראל ממדינות ברית המועצות לשעבר - במסגרת "פרויקט צ'רנוביל" - ושיכנה אותם בפנימייה שבפיקוח המשרד.

ילד שאין לו הורים או אפוטרופוס בישראל, ואין גורם שלטוני הדואג להגנה עליו, עלול להיות חשוף לפגיעה. בביקורת עלה עיכוב מתמשך בעבודת הוועדה הבין-משרדית בנושא זה ובקביעת נהלים לכניסת ילדים לישראל ויציאתם ממנה, לרבות הסדרה של מנגנוני בקרה ופיקוח על מקום הימצאם ועל הגורם האחראי להם. עוד עלה, כי הנהלות משרד הרווחה כשלו בכך שאפשרו את תקצוב העמותה בלא שנתנו הנחיות מפורטות לטיפול בילדים ובפרויקט צ'רנוביל על כל היבטיו. על משרד הרווחה היה לקיים פיקוח רצוף וצמוד על הפנימייה - בייחוד מאחר שמדובר באוכלוסיית ילדים שהובאו לישראל ללא הוריהם על ידי גורם פרטי - לרבות פיקוח על מינוי אפוטרופוס לכל ילד, על נוכחותם בפנימייה, על מצבם הבריאותי ועל מעמדם החוקי. עוד עלה, כי חלק מן הילדים מגיעים לתכניות שבפיקוח משרד החינוך וחלקם מובאים לישראל בידי גורמים פרטיים, ללא ידיעת המדינה. לא ניתן להסכים לתופעה של הבאת ילדים לישראל ללא הוריהם בידי מי שלא הוסמך לכך על ידי המדינה ובלא שיהיה בידיה מלוא המידע עליהם. במצב זה אין המדינה יכולה לפקח על הטיפול בילדים אלה. על המשרדים הנוגעים בדבר ללמוד את הממצאים שהועלו בדוח זה ולבצע חשיבה מחודשת בנושא חשוב ורגיש זה.

בביקורת בנושא זרים שאינם בני הרחקה מישראל נבדקו היבטים שונים של טיפול הרשויות בסוגיית הזרים, שהם בעיקר יוצאי אריתראה והרפובליקה של סודן. מאז ראשית שנות התשעים של המאה העשרים רבו הזרים השוהים בישראל שלא כחוק. קבוצה זו כוללת עובדים זרים שנכנסו לישראל כחוק ולא יצאו ממנה בתום תקופת שהייתם החוקית; מי שנכנס לישראל באשרת תייר ולא עזב אותה עם תום תוקף האשרה; וזרים שנכנסו לישראל שלא דרך מעברי גבול רשמיים. קבוצות אלו מנו ביוני 2013 כ-230,000 איש, 54,000 מהם אינם בני הרחקה.

סוגיית הזרים שאינם בני הרחקה מישראל מורכבת ורגישה. בישראל נמצאים מהגרים מאפריקה זה שנים מספר, רבים מהם אינם בני הרחקה ואינם במתקני משמורת או במרכז שהייה. במהלך השנים הלך וגבר הצורך שהממשלה תנקוט פעולות שימנעו את הפגיעה במערך חייהם של אזרחי המדינה כתוצאה מכניסת הזרים לארץ, לצד החובה להבטיח את זכויות האדם הבסיסיות של הזרים. למעשה שתי הקבוצות - אזרחים וזרים - כרוכות זו בזו, בייחוד באזורים שבהם מתגוררים זרים רבים. הזנחה של בני הקבוצה האחת בידי המדינה מרעה את תנאי החיים של בני הקבוצה האחרת ופוגעת בהם.

הממשלה קיבלה החלטות אשר הניחו את הבסיס למדיניות שתכליתה בלימת ההסתננות הבלתי חוקית לישראל, צמצום מספר המסתננים השוהים במרכזי ערים ויציאה מרצון של מסתננים מישראל. ממצאי דוח זה מצביעים על חסר בכל הנוגע לטיפול בזרים השוהים במדינת ישראל זה זמן רב, ועל היעדר תכניות פעולה מספקות בתחומי הבריאות, הרווחה, התעסוקה והתשתיות, ובמידה מסוימת גם בתחום השיטור. אשר אלה הותירו את "גורמי השטח" בשלטון המרכזי והמקומי להתמודד עם דילמות קשות ויומיומיות, בלי שניתנו להם הנחיות הנגזרות ממדיניות ובלי האמצעים הדרושים להתמודדות זו.

במצב זה ולנוכח המציאות האנושית והחברתית הקשה שתוארה בדוח, נדרשת הממשלה להשלים את קביעת מדיניותה לאלתר, על סמך תכניות שיגבשו השרים הרלוונטיים, באופן שיבטיח טיפול הולם בזרים. פעולה זו נדרשת גם בהתחשב בערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, במורשת ישראל בדבר היחס לחלשים בחברה, ובהם הגר (הזר) היושב בקרבנו, ובדין הבין-לאומי בתחומי ההגירה, הפליטות וזכויות האדם. בד בבד נדרשת

הממשלה לעסוק גם בהיבטים הנוגעים לתושבים, בעיקר בדרום תל אביב, שכן ממצאיו של דוח זה מלמדים כי להיעדרה של התמודדות כוללת עם מציאות החיים של עשרות אלפי הזרים בכמה ערים בארץ, ובעיקר בתל אביב, יש השפעות ברורות וישירות גם על המצוקה שבה שרויים תושבים בשכונות שבהן התרכזו הזרים במהלך השנים.

נושא אחר שנבדק הוא היבטים שונים הנוגעים להליכי הבקשה והאישור של נסיעות של שרים וסגני שרים לחו"ל. הבדיקה עסקה בעיקרה בנסיעות בתפקיד במימון שאינו ממשלתי (מלא או חלקי), אך נבדקו גם כמה היבטים הקשורים לנסיעות בתפקיד במימון ממשלתי. הבדיקה נעשתה לגבי השנים 2003-2011 והתייחסה לכ-80 שרים וסגני שרים שכיהנו בממשלות ישראל מאז 2003. יצוין כי משרד מבקר המדינה עשה בדיקה נוספת בקשר להיבטים הנוגעים למימון נסיעות מר בנימין נתניהו לחו"ל עת כיהן בתפקיד שר האוצר. הבדיקה עסקה בעיקר בנסיעות במימון שאינו ממשלתי (מלא או חלקי) שלו ושל בני משפחה שהצטרפו לנסיעותיו. בדצמבר 2012 נמסרה למר נתניהו טיוטת הדוח שבה פורטו ממצאי הביקורת בנושאים הנוגעים אליו אישית, אולם עקב בדיקה שמקיים היועץ המשפטי לממשלה בנושא, נבצר ממשרד מבקר המדינה למסור למר נתניהו את החומר אשר שימש בסיס לאמירות הביקורת. לפיכך נמנע ממר נתניהו להגיב על הממצאים שהעלתה הביקורת. במועד פרסום דוח זה טרם קיבל היועץ המשפטי לממשלה החלטה סופית בעניין. בנסיבות האמורות דוח הביקורת בעניין נסיעותיו של מר נתניהו בתקופת היותו שר האוצר יפורסם במועד מאוחר יותר.

בנושא הנסיעות של השרים וסגני השרים לחו"ל נמצא, כי בשנים האחרונות גדל בשיעור ניכר היקף נסיעותיהם לחו"ל במימון שאינו ממשלתי, וכן היקף נסיעותיהם הכולל. היקף הנסיעות ומאפייניהן מחייבים הסדרה מקיפה של הליכי אישור הנסיעות, הקפדה על מילוי הוראות ובקרה ופיקוח על כל ההיבטים הנוגעים לנושא זה. בתחילת 2010 קבע משרד המשפטים נוהל העוסק בהליכי האישור של נסיעות שרים וסגני שרים לחו"ל במימון שאינו ממשלתי. הביקורת העלתה כי נוהל זה אינו מסדיר באופן מלא והולם את כלל הנושאים הכרוכים בנסיעת שר או סגן שר לחו"ל במימון שאינו ממשלתי, ואף יש בו הוראות שאפשר לפרשן בדרכים שונות. עוד נמצא, כי חלק ניכר מהנסיעות לא נבחנו כלל מהבחינה המשפטית, דבר המחייב שינוי מידי בהתנהלות השרים

והסגנים בטרם נסיעתם לחו"ל: עליהם להקפיד ולקיים את הדרישה היסודית שכל נסיעה במימון של גורם שאינו ממשלתי תיבחן על ידי גורם משפטי מוסמך. באופן זה יהיה אפשר להנהיג מדיניות בחינה ואישור אחידה. הבחינה המשפטית אינה גורעת מאחריותם האישית של השרים וסגני השרים ומחובתם להימנע ככל הניתן ממצב של ניגוד עניינים או ממראית עין של מצב כזה.

דוח זה מצביע על כך שהמנגנונים הממשלתיים המטפלים בנושא ניגוד העניינים בכלל ובהקשר של נסיעות שרים וסגני שרים לחו"ל במימון שאינו ממשלתי בפרט, לוקים בחולשה טבועה. על היועץ המשפטי לממשלה לקבוע הנחיות מיוחדות לעניין נסיעות שרים וסגני שרים הממומנות על ידי קרן היסוד, קק"ל והבונדס, ולהבהיר את ההנחיות בעניין השתתפות שרים וסגני שרים באירועי התרמה וגיוס כספים, וזאת בבחינת "לפני עיוור לא תשים מכשול". על החשב הכללי שבמשרד האוצר לקבוע בנוהל מחייב את תהליכי הטיפול של המשרד הממשלתי בנסיעות שרים וסגני שרים, וכן לקבוע כללים ותקרות למרכיבי ההוצאה השונים מתקציב המדינה הכרוכים בנסיעות של השרים ופמליותיהם לחו"ל. על השרים וסגני השרים להקפיד במילוי הוראות נוהל היועץ המשפטי לממשלה ולוודא כי מתקיימות הבדיקות וניתנים האישורים המשפטיים הנדרשים לגבי כל נסיעה. על השרים עצמם להקפיד על גילוי מלא ומפורט של כלל הנתונים הקשור בנסיעה. יודגש בהקשר זה, כי תפקידו של מבקר המדינה כגורם חיצוני לממשלה - הבודק את מילוי הוראות הכללים למניעת ניגוד עניינים ומחווה את דעתו לפני הוועדה הבלתי תלויה למתן היתרים - וכן תפקידו וסמכויותיו בתחום הביקורת בכלל וביקורת מימון מפלגות ובחירות מקדימות בפרט ובירור תלונות הציבור, הם בבחינת יתרון המבטיח חוסן מבני שראוי לשמרו ולקדמו.

פרק חשוב נוסף עוסק ברישוי כלי ירייה ובפיקוח על החזקתם. להחזקת כלי ירייה בידי אזרחים יש השפעה על תחושת הביטחון האישי, משום שהוא מקנה לבעליו את היכולת להגן על עצמו ועל אזרחים אחרים. עם זאת החזקת כלי ירייה טומנת בחובה סכנות של שימוש לרעה ו"לקיחת החוק לידיים", וכן קיים חשש שכלי הירייה ייגנב או יאבד ויגיע לידי גורמים לא רצויים. השר לביטחון הפנים קבע מדיניות לצמצום מספר כלי הירייה הבלתי חוקיים וכלי הירייה החוקיים שבידי הציבור ולצמצום של מספר הרישיונות הפרטיים, וכל הגורמים המעורבים ברישוי כלי ירייה נדרשים לפעול על פיה. על המשרד

לביטחון הפנים לפעול להרחבת המישקים שבינו ובין משרד הבריאות, משרד הרווחה ומשטרת ישראל, לשפר את הליך איתור המסוכנות וליזום שינויים הנדרשים ליצירת מלוא הבקורות הנדרשות, כדי שכלי ירייה יינתן רק למי שראוי וכשיר לשאת אותו. כל זאת תוך שמירה על איזון בין הזכות לנשיאת כלי ירייה לשם הגברת תחושת הביטחון האישי וההגנה על שלום הציבור, ובין החשש משימוש בלתי ראוי בכלי הירייה ומהגעתו לידי גורמים לא רצויים.

דגש מיוחד ניתן לביקורת על נושאי בריאות, ובדוח זה נכללים גם פרקים בנושאים האלה: דרכי הטיפול בסרטן העור; מערך החיסונים לילדים, למבוגרים ולצוותים רפואיים; מחשוב מערך החיסונים; מערך תחנות טיפת חלב; והמרכז הגריאטרי הממשלתי בראשון לציון. נוסף על כך נעשה מעקב בנושא היערכות שירותי הבריאות לעתות חירום.

בדוח מובאים גם כמה פרקי ביקורת על מערכת החינוך. בתחום זה אציין את ממצאי הביקורת בפרקים בנושאים האלה: קידום התכניות למניעת אלימות כלפי תלמידים ושל תלמידים; היבטים פדגוגיים וארגוניים של טיולים במערכת החינוך; הייעוץ החינוכי בבתי הספר ובגני הילדים; והוראת מקצוע המתמטיקה.

בדוח זה מובאים גם כמה פרקי ביקורת בתחום המחשוב ומערכות המידע. בתחום זה אציין את ממצאי הביקורת העולים בפרקים בנושאים האלה: אבטחה פיזית ושרידות של תשתיות אינטרנט ומחשוב עבור משרדי ממשלה; הקמת מערכת מחשוב כוללת בחברת החשמל; רישום מאגרי מידע; מחשוב מערך החיסונים; ומעקב בנושא פרויקט להב"ה להקטנת הפערים הדיגיטליים בחברה הישראלית.

לפי מדיניות משרד מבקר המדינה, בשנים האחרונות מושם דגש על מעקב אחר תיקון ליקויים שהועלו בדוחות קודמים. גם בדוח זה מובאים ממצאי ביקורת מעקב בנושאים חשובים ומגוונים, שנעשו בעקבות דוחות ביקורת קודמים. פרקיו של דוח זה עוסקים בנושאים רבים שיש להם השפעה ניכרת על תחומים שונים של החיים בישראל. מלאכת הביקורת נעשתה באופן מקצועי וענייני וללא משוא פנים, והיא מעלה תרומה נכבדה להגברת היעילות, החיסכון וטוהר המידות בגופים המבוקרים ולשמירה על כללי המינהל התקין. לא נעלם מעיניי, כי בגופים רבים נעשות פעולות חיוביות לרווחת התושבים. מאידך גיסא, חובתם

של הגופים המבוקרים לפעול בדרך מהירה ויעילה לתיקון הליקויים הרבים שהועלו בדוח זה, במטרה לקדם את השירות הציבורי ובכך לשפר גם את איכות החיים והסביבה של תושבי ישראל.



יוסף חיים שפירא, שופט (בדימ')
מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, אייר התשע"ד
מאי 2014