

פתח דבר

דין וחשבון זה הוא הדוח השנתי האחרון שאני חתום עליו כמבקר המדינה וכנציב תלונות הציבור. בתחילת כהונתי הצבתי לעצמי כמה מטרות מרכזיות ובכללן: חיזוק המשטר הדמוקרטי, שמירה והבטחה של זכויותיהן של אוכלוסיות חלשות והגנה על זכויות האדם; הגברת הנשיאה באחריות והטמעת נורמות של תקינות בסדרי הממשל ובמינהל הציבורי וביצור מעמדו של מבקר המדינה כמוביל המאבק בשחיתות הציבורית למען טוהר המידות בשירות הציבורי.

בתקופת כהונתי פעלתי לקדם שיתוף פעולה מלא בין משרדי ובין הגופים המבוקרים. לגישתי, ראוי כי היחסים בין מבקר המדינה לגופים המבוקרים ישתנו על שיתוף פעולה וכבוד הדדי ולא על התנצחות. לשני הצדדים יש מטרה משותפת - קידום שירות ציבורי נקי מכל רבב, יעיל ואפקטיבי המתנהל בהתאם לאמות המידה הקבועות בדין. לא אחת אף מציינים המבוקרים כי דוחות מבקר המדינה משמשים להם "כלי עבודה" לתיקון ליקויים ולייעול תפקודם. לנוכח הביקורת המעמיקה שאנו מבצעים ולנוכח היותה נוקבת ולעיתים אף אישית, אנו מקפידים לנהוג בהגינות כלפי המבוקרים ולהבטיח את מימוש זכותם לשימוע.

שיתוף הפעולה עם הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת מסייע אף הוא למבקר המדינה להשמיע את קולו ללא מורא וללא משוא פנים. הדיונים השבועיים בוועדה עוסקים על פי רוב בממצאי דוחות המבקר ובאופן שבו מתקנים הגופים המבוקרים את הליקויים שנמצאו. אנו מקיימים שיתוף פעולה פורה וענייני עם כל יושבי הראש של הוועדה, והדיונים המעמיקים מביאים לא אחת להעצמת השפעתם החיובית של דוחות הביקורת.

בשנים האחרונות הרחבנו את השימוש בכלים שונים של שיתוף הציבור - משלוח שאלונים לגורמים הנוגעים בדבר ושימוש במידע הרב המתקבל באמצעותם לצורך

עבודת הביקורת¹; פרסום קול קורא לציבור למסור מידע בנושאים שבהם עוסקת הביקורת² ואף שיתוף הציבור באופן פעיל בעבודת הביקורת, לרבות באמצעות קבוצות מיקוד³. הוריתי להיערך להנגשת הליכי שיתוף הציבור לכלל האוכלוסייה, לרבות תרגום השאלונים לשפות אחרות.

דין וחשבון שנתי זה, לשנת 2019, הוא רחב ביותר בהיקפו. הדוח מרכז את ממצאי הביקורת על משרדי הממשלה וגופים ציבוריים, ובסך הכול נכללים בו 33 פרקים. דוח זה כמו קודמיו משקף את הטמעת המדיניות של ביצוע הביקורת על פי העקרונות של חתירה למצוינות ולחדשנות, הקפדה על כללי אתיקה ומינהל תקין ועמידה בנורמות מקצועיות עדכניות. מדיניות זו מוכיחה את עצמה מדי יום ביומו בביצוע תהליכי בדיקה וביקורת באופן יסודי, מקצועי והוגן ובפרסומם של דוחות ביקורת ברורים, אפקטיביים ורלוונטיים, אשר יורדים לשורשן של תופעות.

יתרונותיה המשמעותיים של ביקורת המדינה הם הדיסציפלינות הרבות שבהן היא עוסקת והיכולת לבצע בדיקות מערכתיות בגופים שונים בעת ובעונה אחת. לכן משרד מבקר המדינה שם דגש מיוחד על ביצוע ביקורות בנושאים מערכתיים בעלי השפעות לאומיות רחבות בעניינים הנוגעים לכמה משרדי ממשלה ורשויות ציבוריות. דוח זה כולל פרק העוסק בהבטחת זכויות של אנשים עם מוגבלות בהליכים משפטיים. בפרק נבחנה עמידת המדינה בחובתה לממש את זכותו של אדם עם מוגבלות להשתתפות מלאה ופעילה בחברה ולתת מענה הולם לצרכיו המיוחדים במסגרת הליכים משפטיים, שכן הליכים אלה יש בהם כדי לקבוע כיצד יתנהלו חייו ולעיתים אף להגביל את חירותו. בד בבד עם פרסום פרק זה בנוסחו המלא מתפרסמת לציבור גם תמצית הפרק בשפה פשוטה, כדי שתוכנו יהיה נגיש גם לאנשים עם מוגבלות. פרק אחר עוסק בהיבטים בטיפול המדינה בעבריינות מין כלפי קטינים. בשנים האחרונות יש

- 1 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2014** (2014), "היבטים בפעילות ארגון נכי צה"ל וסוגיות בעניין נכי צה"ל", 59; מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015** (פורסם בשנת 2015), "העסקת יועצים חיצוניים על ידי רשויות מקומיות".
- 2 ראו: סקר עמדות בנושא טיפול המדינה באוכלוסיית מקבלי גמלת הסיעוד (מטפלים מטעם המוסד לביטוח לאומי) בישראל (פורסם ב-5.12.16); סקר על שירותי חברת דואר ישראל (פורסם ב-3.7.17).
- 3 כפי שנעשה במסגרת עבודת הביקורת בנוגע לטיפול בקשישים סיעודיים השהים בביתם - מבקר המדינה, **טיפול המדינה בקשישים סיעודיים השהים בביתם** (2017).

עלייה במספר אירועי עבריינות המין כלפי קטינים הן במרחב הפיזי והן במרחב הווירטואלי במרשתת וברשתות החברתיות. מסקנת הביקורת היא כי רק שיתוף פעולה הולם בין הגופים הנוגעים בדבר יאפשר יצירת תשתית אפקטיבית ויעילה לטיפול במעורבים ולשיקומם ולצמצום תופעת עבריינות המין כלפי קטינים.

בשנת 2017 הוקמה במשרד מבקר המדינה היחידה לביקורת על מייצגי המדינה בערכאות, בהתאם לחוק נציבות תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות, התשע"ו-2016. דוח זה כולל שני פרקים חשובים הנוגעים למייצגי המדינה בערכאות: פיתוח והטמעה של מערכת מחשוב לתכנון, ניהול ובקרה בפרקליטות המדינה (תנופ"ה); מערך התביעה המשטרית - שיוכו הארגוני ועצמאותו. בנושא זה המלצתי להקים ועדה ציבורית מקצועית בלתי תלויה שתשוב ותידרש לשאלות היסוד המבניות הנוגעות לאיחוד מערך התביעה המשטרית עם הפרקליטות.

תשומת לב מיוחדת נותנת ביקורת המדינה לבדיקת נושאים הנוגעים לאוכלוסיות חלשות, שקשה להן יותר לעמוד על זכויותיהן, ולעתים אין מי שיהיה להן לפה. במסגרת הביקורת נבדקו היבטים ביישום החלטות הממשלה שנועדו לפתרון בעיות הדיור ביישובי המיעוטים, ובייחוד יישום החלטה 922, שלפיה הוקצו בתוכנית חומש לשנים 2016 - 2020 כ-1.2 מיליארד ש"ח לטיפול בתחום הדיור ביישובים הערביים. הועלה כי נושאים רבים שהיה צריך לקדם בתחום זה טרם קודמו, וספק אם צפויה הקלה במצוקת הדיור ביישובים אלה בעתיד הנראה לעין.

בתחום הבריאות נבדק נושא פתיחת מחלקות ויחידות בבתי החולים הכלליים. אחד מתפקידיו של משרד הבריאות הוא לאשר את פתיחתן של מחלקות ויחידות אלה. הביקורת העלתה כי תוכניות המשרד לתוספת מיטות במערכת האשפוז לטווח הארוך עד לשנת 2035 אינן שלמות, והמשרד גם לא קבע יעדים בנושא. כמו כן, המשרד לא גיבש תוכנית רב-שנתית למילוי צורכי כוח האדם הרפואי והסיעודי העתידיים בכל תחום התמחות, על פי הפיזור הגיאוגרפי ועל פי מקומות ההתמחות, ולא הכין תוכנית מפורטת למתן מענה לגידול הניכר הצפוי במספר הקשישים.

בדוח זה מובאים כמה פרקי ביקורת על מערכת החינוך, ובכללם פרק מקיף העוסק בהיבטים מרכזיים של כוח האדם בהוראה, שהוא גורם מרכזי בהבטחת עתידה של מדינת ישראל כמדינה מפותחת ומתקדמת, המבטיחה הזדמנויות שוות לילדיה ומאפשרת איכות חיים טובה לכל תושביה. התמונה המצטיירת היא שמשרד החינוך אינו מנהל את מערך כוח האדם בהוראה, אלא בתי הספר והמוסדות האקדמיים לחינוך הם שמכתיבים את פני הדברים. הועלו ליקויים משמעותיים בתחום תכנון כוח האדם בהוראה; פערים בין הכשרת המורים במוסדות האקדמיים להוראה ובין הדרישות והכישורים הנדרשים ממורה, כפי שהגדיר משרד החינוך וכפי שהם עולים מהצרכים בשטח; היעדר מדיניות והסדרה בנוגע לשלב האיתור וההשמה של בוגרים ומורים חדשים. אשר להעסקת ממלאי מקום בהוראה - הממצאים מצביעים על כשל מתמשך של המשרד בהסדרת נושא זה. היבט חשוב שהממצאים בו מטרידים הוא היעדר בקרה הדוקה של משרד החינוך על העסקת ממלאי המקום, כדי למנוע את כניסתם של בעלי רישום פלילי למערכת החינוך. מכלול הליקויים בדוח מעלה, בין היתר, חשש כבד לפגיעה של ממש ברמת ההוראה, והליקויים בהעסקת ממלאי המקום בהוראה אף עלולים להעמיד את התלמידים בסיכון.

המדינה הקצתה משאבים עצומים - כ-1.7 מיליארד ש"ח לשנים 2012 - 2022 לתכנון להנגשת ההשכלה הגבוהה למגזר החרדי; הביקורת העלתה כי התוכניות לוקות בחסר ואינן אפקטיביות דיין. שיעור הנשירה של סטודנטים חרדים מהלימודים גדול יותר מפי שניים מזה של יהודים לא-חרדיים, ורק כרבע מהגברים החרדים הלומדים במכינות מקבלים תואר אקדמי. חלק הארי של החרדים שקיבלו תואר אקדמי במסגרת התוכניות הם נשים שקיבלו תואר אקדמי כללי בהוראה. אולם בתחום זה יש עודף גדול של מורות חרדיות, ורובן (כ-88%) אינן עוסקות בו. על אף זאת, ועדת ההיגוי של התוכנית, ות"ת ומ"ג החליטו להמשיך ולתת עדיפות ללימודי ההוראה. החלטותיהן בעניין זה סותרות לכאורה את ההסכם עם משרד האוצר, והן מביאות להשקעת משאבים שלא יניבו תועלת למשק.

משרד מבקר המדינה עוסק רבות בנושאי חברה ורווחה. סוגיית יוקר המחיה העסיקה אותי רבות במהלך שנות כהונתי, ובכלל זה מחירי המזון. דוח זה כולל פרק בנושא פעולות הממשלה לעידוד התחרות בשוק הפירות והירקות ולצמצום

פערי התיווך. ממצאי הפרק עולה כי פעולות הממשלה בתחום זה מקודמות באיטיות ואינן מגיעות לשלב הסיום. זה כ-17 שנים אין עולה בידי הממשלות ליישם את החלטותיהן בדבר הקמת שוק סיטוני חדש לפירות וירקות, והטיפול בנושא זה משקף פעולה ממשלתית שמתאפיינת בשורה של חולשות מקצועיות ותפקודיות.

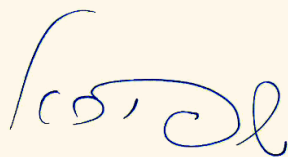
גירושין הם אירוע משברי בעל השפעה רבה על המעורבים בו, ומקים חריפים וכואבים עלולים להיגרם למשפחות של זוגות המצויים בהליכי גירושין ופירוד. משרד הרווחה, שתפקידו לסייע בהליך הגירושין, לא גיבש רצף כלי טיפול ייעודיים למשפחות אלה, במיוחד כלים המכוונים לילדים. המשרד הזניח תחום זה לאורך שנים, וכתוצאה מכך נאלצות משפחות רבות להמתין חודשים ארוכים - עד כדי שנה שלמה ואף למעלה מזה - לתסקירים של עובדים סוציאליים לסדרי דין, והדבר גורם להתמשכות הסכסוכים ואף להסלמתם.

ממצאי ביקורת הנוגעים לפעולות אכיפה של המשרד להגנת הסביבה והרשויות המקומיות כנגד מעוולים סביבתיים מצביעים על קשיים רוחביים הנוגעים להיעדר תורת אכיפה סדורה, למידת האפקטיביות של פעולות האכיפה, וכן לחולשות של גורמי האכיפה בביצוע אכיפה סביבתית עצמאית, נחושה ואפקטיבית בשל תלותם בגורמי האסדרה המקצועיים במשרד. האכיפה הסביבתית בכללותה חסרה ברוב הרשויות המקומיות: בחלק מהרשויות אין פקחים סביבתיים, וברוב הרשויות שיש בהן פקחים האכיפה דלה; היקף פעולות החקירה והתיקים הפליליים זניח, וחלק לא מבוטל מהרשויות גם אינן מטילות קנסות לצורכי אכיפה.

בגופים רבים מתבצעות פעולות חיוביות לרווחת התושבים, ואנו מקפידים לציין לחיוב פעולות אלה לפי סעיף 15(ב)(4) לחוק מבקר המדינה. מנגד, על כלל הגופים מוטלת האחריות לתקן את הליקויים שהועלו בביקורת, כדי לקדם את השירות הציבורי ובכך לשפר גם את איכות החיים של תושבי ישראל.

ובנימה אישית: תודה מקרב לב לכל עובדי משרד מבקר המדינה ונציגי תלונות הציבור, שסייעו בידי בשבע שנים של עבודה מקצועית קשה, יסודית ואחראית בביצוע ביקורת הראויה לכל שבת. עובדות ועובדים יקרים, לאחר שבע שנות כהונה אני יכול להעיד כי אתם אנשי מקצוע

מהמדרגה הראשונה, בעלי יושרה אישית ומקצועית, ורואים בעבודתכם שליחות לטובת כלל אזרחי המדינה ותושביה. בזכותכם חשף משרדנו ליקויים רבים והביא לשיפור המינהל הציבורי ולחיזוק שלטון החוק. בזכותכם אף התחזק במידה ניכרת ביותר אמון הציבור בעבודת הביקורת בישראל. אין חולק כי אמון הציבור במוסד ביקורת המדינה הוא ערך מרכזי בהצלחת עבודת הביקורת וביישומה הלכה למעשה. עלו והצליחו גם בעתיד, באומץ אישי וציבורי, בהבלטת ערכי השוויון ובהדגשת עקרונות ההגינות, היושר והצדק המלווים אותנו תמיד.



יוסף חיים שפירא, שופט (בדימ')

מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, ניסן התשע"ט
מאי 2019