

פעולות מבקר המדינה ומשרדו

דוח זה הוא חלקו השני של דוח שנתי 55. חלקו הראשון (דוח 55א), כלל בעיקר את תוצאות הביקורת על מערכת הביטחון. דוח 55 כולל את תוצאות הביקורת לשנת 2004 על משרדי ממשלה, מוסדות מדינה ותאגידים, ואת תוצאות הביקורת שנעשתה אותה שנה, על חשבונות המדינה לשנת 2003. כמו כן נכלל בו הדוח על מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה ל-31.12.03. מבקר המדינה המציא את דוח 55 לראש הממשלה וליושב ראש הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת ב-15.2.05. את הדוח על המאזן המציא המבקר גם לשר האוצר באותו מועד. דוח 55 יונח על שולחן הכנסת ב-8.5.05, ובו ביום יפורסם ברבים.

ביקורת המדינה והכנסת

1. בחוק-יסוד: מבקר המדינה נקבע, כי מבקר המדינה יקיים קשר עם הכנסת, כפי שייקבע בחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (להלן - חוק מבקר המדינה). לפי חוק זה על מבקר המדינה לפעול "מתוך קשר עם הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת". לאחר שדוח שנתי מונח על שולחן הכנסת, דנה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת בחלקים ממנו. בדיוני הוועדה משתתפים מבקר המדינה וצוותו, וכן נציגי הגופים המבוקרים שהוועדה דנה בעניינם.

2. ב-24.1.05 התקבל בכנסת חוק מבקר המדינה (תיקון 35), התשס"ה-2005. מדובר בשינוי מהותי בחוק, שהינו פרי יוזמה של מבקר המדינה. התיקון בא לבטל את האפשרות שהיתה קבועה בסעיף 17(ג) לחוק, לפיה "בשים לב לצורך לשמור על בטחון המדינה, רשאי המבקר, אם הממשלה תביא לפניו נימוקים סבירים להנחת דעתו", להמנע ממתן דוח בנושא מסוים, או לתת דוח מוגבל.

על פי התיקון בחוק, בשים לב לצורך לשמור על בטחון המדינה, רשאי מבקר המדינה, לאחר שהממשלה הביאה לפניו נימוקים סבירים להנחת דעתו, להחליט כי דוח או חלקים ממנו, לא יונחו על שולחן הכנסת ולא יפורסמו. דוחות כאמור יועברו ליושב ראש הוועדה לענייני ביקורת המדינה וליושב ראש ועדת החוץ והבטחון. מכאן שלא תהיה עוד אפשרות כי ביקורת שנעשתה בנושאים בטחוניים רגישים לא תסוכם בדוח, ולא יהיה עוד מצב בו לא יתקיים פיקוח פרלמנטרי (גם אם מצומצם) על פעולות הרשות המבצעת, באותם נושאים.

עוד כולל תיקון החוק הוראה לפיה דוחות של מבקר המדינה או חוות דעת שעליהם הטילה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת חסיון לפי סעיף 17(א) לחוק מבקר המדינה, מטעמים של שמירה על ביטחון המדינה, או מניעת פגיעה ביחסי החוץ שלה וביחסי סחר בינלאומיים של המדינה, יומצאו לעיונו של יושב ראש ועדת החוץ והבטחון של הכנסת, והוא יהיה רשאי, בהסכמת יו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה, להביא את תוכנם לידיעת ועדת משנה של ועדת החוץ והבטחון של הכנסת.

משרד מבקר המדינה

1. ביקורת המדינה נעשית במגוון רחב של גופים, המשייכים, על פי נהלי משרד מבקר המדינה, לכמה חטיבות: שלוש חטיבות שעושות ביקורת במשרדי הממשלה, במוסדות המדינה ובאגודים;

חטיבה שעושה ביקורת במערכת הביטחון; וחטיבה שעושה ביקורת ברשויות המקומיות. למשרד יש לשכה בכל אחת משלוש הערים הגדולות. במשרד הראשי, השוכן בירושלים, נמצאים לשכת מבקר המדינה ולשכת נציב תלונות הציבור, וכן המינהל ויחידות המטה: יחידת הייעוץ המשפטי ויחידת הייעוץ הכלכלי, היחידה לעריכת כתבי המשרד, יחידת התכנון, הדיווח והבקרה וכן יחידת ההדרכה ומרכז המידע. הביקורת על משרדי הממשלה ומוסדות המדינה נעשית בלשכות שבירושלים ובתל אביב; הביקורת על מערכת הביטחון נעשית בעיקר בלשכה בתל אביב; הביקורת על הרשויות המקומיות והביקורת על האיגודים נעשית בשלוש הלשכות של המשרד.

2. לפי חוק-יסוד: מבקר המדינה וחוק מבקר המדינה, ועדת הכספים של הכנסת היא הקובעת את תקציב משרד מבקר המדינה, לפי הצעת המבקר. תקציב המשרד לשנת 2004, על שינויו, הסתכם ב-229,982,000 ש"ח.

אחרי תום שנת הכספים מגיש מבקר המדינה, על פי האמור בחוק, את הדוח הכספי של משרדו לאישור הוועדה לענייני ביקורת המדינה. לפי דוח כספי לשנת 2004, הסתכמו הוצאות המשרד באותה שנה ב-166,562,873 ש"ח. בינואר 2004 עמד שיא כוח האדם במשרד על 535 משרות.

פעולות הביקורת

דוח 2004

הדוח מכיל כ-50 נושאים, ונדונים בו עניינים שיש להם השפעה על המשק והמינהל הציבורי בכללותו ועל פני החברה בישראל. הדוח מציג לפני הכנסת והציבור ליקויים שנמצאו בתפקוד הרשות המבצעת.

המגמה של עשיית ביקורת בנושאי רוחב, שמשרד מבקר המדינה החל בה לאחרונה, באה לידי ביטוי גם בדוח זה. מדובר בנושאים בעלי חשיבות ציבורית הנבדקים בה בעת במספר גופים.

ביקורת במתכונת זו נעשתה בנושאים אלה:

מינוי והעסקה של עובדים במשרות אמן בלשכות שרים וסגני שרים

השירות הציבורי מושתת על עובדים קבועים שאינם מתחלפים כל אימת שמתחלף השר הממונה עליהם והמתמנים לתפקידם על פי כישוריהם המקצועיים ללא קשר לשיוכם הפוליטי. אחד החריגים לכלל זה הן משרות המכונות "משרות אמן", המאפשרות לשרים ולמנכ"לים להסתייע בלשכותיהם בעובדים המתמנים לפי שיקול דעתם ועל פי מידת האמון האישי שהם רוחשים לעובדים אלה. ברוב המקרים מאוישות משרות אמן באנשים ממפלגתו של השר.

בדיקת סדרי המינוי וההעסקה של עובדים במשרות אמן במשרדי ממשלה אחדים העלתה, כי נציבות שירות המדינה ומשרדי הממשלה שנבדקו לא הסדירו נושאים מרכזיים העוסקים בענייני עוזרים ויועצים בלשכות שרים.

בין היתר הועלה, כי המשרדים שנבדקו לא אכפו על עובדים במשרות אמן את הסייגים והמגבלות על פעילות מפלגתית הקבועים בחוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט-1959 והתקשי"ר: לא כל העובדים נדרשו להפסיק את חברותם בגוף בוחר כהגדרתו בחוק; וחלקם עסקו בפעילות מפלגתית מובהקת וישירה לקידום עניינים פוליטיים של השר.

נציבות שירות המדינה קבעה תקן אחיד למשרות ארון בלשכות שרים ללא הבחנה עניינית בין המשרדים ולא הגדירה את תפקידם ותחומי עיסוקם.

בסיכום הדוח נאמר, כי נושא העסקת עוזרים ויועצים בלשכות שרים מחייב הסדרה מחודשת.

העסקה ותקינת כוח אדם במשרדי הממשלה

נציבות שירות המדינה, היא יחידת המטה המרכזית לניהול משאבי אנוש של הממשלה. הנציבות מופקדת על תכנון מדיניות הממשלה בכל הנוגע למינהל כוח אדם. בחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 נקבע, כי בסמכותה של הנציבות לאשר בין היתר את תקן כוח האדם במשרדי הממשלה. התקן קובע את משרות הארגון ואת המדרג הניהולי בו, ולמעשה את מבנהו. כדי שהנציבות תוכל למלא את תפקידה כאמור היא חייבת שיהיו בידיה נתונים מלאים על כלל העובדים בשירות המדינה ועל היקף העסקתם: על עובדים המועסקים במשרות בתקן ועל עובדי חברות כוח אדם וקבלנים למיניהם, המועסקים כתחליף להעסקתם של עובדי מדינה במשרות כאמור.

בנציבות שירות המדינה, באגף התקציבים בחשב הכללי שבמשרד האוצר, וכן בכמה משרדי ממשלה אחרים נבדקו צורות ההעסקה הנהוגות בשירות המדינה וסדרי הבקרה והפיקוח של הנציבות על העובדים בשירות המדינה לסוגיהם.

הבדיקה העלתה, כי החל בשנות התשעים של המאה העשרים העסיקו משרדי הממשלה אלפי עובדים בשירות המדינה, הן עובדי חברות כוח אדם הן קבלנים, בתפקידים שעל פי ההלכה הפסוקה של בתי המשפט ועל פי נוהל הנציבות ראוי שיועסקו בהם עובדי מדינה. בה בעת לא פיתחו הנציבות, אגף התקציבים ואגף החשב הכללי, כלים למעקב ובקרה על מספרם ועל תפקידיהם של עובדים כאמור, על משך העסקתם ועל מאפייני העסקתם. צורת העסקה זו עשוייה להביא בדיעבד להכרה שיפוטית ביחסי עובד ומעביד אף שמלכתחילה לא הייתה כוונה ליצור יחסים כאלה.

בעקבות תיקון לחוק קבלני כוח-אדם, התשנ"ו-1996, נקלטו בשירות המדינה ללא מכרזים אלפי עובדי חברות כוח אדם. לאחר קליטתם של עובדים אלה ניתן היה לצפות שכחלק מתהליך של הפקת לקחים יחלו נציבות שירות המדינה, אגף התקציבים ואגף החשב הכללי לבחון את העסקתם של כל יתר העובדים בשירות המדינה, אך הדבר לא נעשה. במועד סיום הביקורת, אוגוסט 2004, הועסקו במשרדי הממשלה קבלנים רבים.

כן העלתה הבדיקה, כי הנציבות לא יזמה בחינה של המבנה הארגוני של המשרדים, גם כאשר ניתנו המלצות שונות בנושא ברוחות של מבקר המדינה, ועדות בדיקה מקצועיות, ועדות משרדיות, ועדות בין-משרדיות וגופי מטה ממשלתיים. אגף התקציבים לא שיתף תמיד את הנציבות בגיבוש הצעות להחלטות ממשלה בנושאי כוח אדם שהגיש, הנציבות מצידה ויתרה למעשה על תפקיד מרכזי, עיצוב המדיניות ואחריות לשינויים מבניים בשירות המדינה, ובפועל הכפיפה את עצמה לאגף התקציבים בעניין זה.

במועד סיום הביקורת חסרו במשרדי הממשלה כלי ניהול בסיסיים: תיאור של המבנה הארגוני והמדרג שלו, ובכלל זה מצבת העובדים המלאה; וכל משרד ממשלתי גייס עובדים מכל סוג, בין קבועים ובין זמניים, ללא יד מכוונת, כדי למלא את משימותיו.

ביקורת על מערכת הבטחון - דוח 55א

תוצאות הביקורת על מערכת הבטחון שנעשתה בשנת 2004 נכללו בדוח 55א, אותו המציא מבקר המדינה לראש הממשלה ולוועדה לענייני ביקורת המדינה ב-15.7.04. הדוח הונח על שולחן הכנסת ופורסם ברבים ב-10.10.04.

במרכז הדוח עומדים יחסי צבא-חברה בכמה תחומים ובכללם פרקים העוסקים בטיפול באוכלוסיות מיוחדות בצה"ל - האחד בשירות הבדואים בצה"ל, והשני בחיילים שהוכרו כמצטיינים בתחומי הספורט, המוזיקה והמחול; פרק נוסף דן בטיפול של הוועדה להענקת זכויות לפנים משורת הדין שבאגף למתן סיוע לנזקקים במשרד הביטחון, ופרק אחר דן בטיפול של צה"ל ומשרד הביטחון בנושא השמירה על איכות הסביבה בצה"ל. כמו כן קיימים פרקים נוספים, אשר משיקים עם המגזר האזרחי. האחד - היחידה לצנזורה לדואר ולתברוקה, והאחר - תחנת גלי צה"ל. ביחידת הצנזורה לדואר ולתברוקה נמצאו ליקויים מהותיים שיש בהם לפגוע מעל לנדרש בכבוד האדם ובפרטיותו. בתחנת גלי צה"ל נמצאו ליקויים המחייבים היערכות לקביעת נהלים, הנחיות וסדרי מינהל המתאימים למסגרת הצבאית.

הפרק הדן בשמירה על איכות הסביבה בצה"ל משלים דוח שהתפרסם באוגוסט 2004, בנושא "השמירה על איכות הסביבה בחברות תשתית האנרגיה". באופן זה ניתן לראות בראייה כוללת את הנזקים והסיכונים המצטברים בתחום שחשיבותו הציבורית רבה, ומתחייב להעמידו על סדר היום הציבורי באופן קבוע.

תשומת לב מיוחדת ניתנת בדוח 55א לניהול מקרקעי תעש הן בהיבט הכלכלי של הנושא והן בהיבט החברתי-סביבתי, שבהם נמצאו ליקויים חמורים המחייבים תיקון מיידי.

נושאים אחדים שנבדקו, הנוגעים להיערכות ולמוכנות לשעת חירום, לא התפרסמו בדוח בשלמותם, בשל חשש לפגיעה בביטחון המדינה: שייטת הצוללות בחיל הים ושני פרויקטים מרכזיים המבוצעים עבור צה"ל ברפא"ל ובתעש.

דוחות בנושאים מיוחדים

דוח על סוגיות במינהל הכנסת

ב-5.5.04 פרסם מבקר המדינה דוח נפרד בנושא סוגיות במינהל הכנסת.

הכנסת היא גוף מבוקר מכוח סעיף 9(2) לחוק מבקר המדינה, בהיותה מוסד של המדינה, ככל שמדובר בפן המינהלי והמשקי שלה. ביוזמת מבקר המדינה, ובתיאום עם יו"ר הכנסת דאז, ח"כ אברהם בורג, נבדקו נושאים אחדים במינהל הכנסת.

לכנסת מנגנון מינהלי עצמאי, שנועד להבטיח את אי-תלותה ברשות המבצעת - הממשלה. חוקי שירות המדינה חלים על הכנסת ועובדיה, בהתאמות שנקבעו בהם בכל הנוגע לבעלי הסמכות בכנסת, ובכפוף להוראות מיוחדות לעובדי הכנסת שקבעו יושבי ראש הכנסת.

בטיפולו בנושאי כוח אדם סטה מינהל הכנסת מהכללים החלים בשירות המדינה, ללא תשתית נורמטיבית לכך: מינהל הכנסת גייס עובדים שלא במכרז פומבי, גם כאשר הנסיבות לא חייבו זאת; קלט עובדים על פי חוזה מיוחד דרך שגרה, ללא מכרז, ולא רק בנסיבות חריגות שלהן יועד חוזה כזה; קידם עובדים בדרגות קידום מואץ; הרחיב את מתח הדרגות של משרות דרך שגרה; וכן אפשר לעובדים לצבור יתרה שלילית גדולה של ימי חופשה בלי לנכות ממשכורתם בשל כך; עד המחצית

השנייה של שנת 2001 לא תועדו במינהל הכנסת ההליכים שקדמו למתן הטבות לעובדים שאינן מתחייבות מהכללים, ולא נרשמו הנימוקים להן.

בראשית שנת 2000 הקים מינהל הכנסת מרכז מחקר ומידע המעסיק 48 עובדים. לפני הקמתו לא הוגדרה בבירור חלוקת תחומי האחריות בינו לבין יחידות אחרות בכנסת, והדבר גרם לכפילויות, לאי-בהירות בקרב מקבלי השירות ולבזבוז משאבים. מחלקת משאבי אנוש לא הייתה שותפה להליך גיוסם של עובדי המרכז, והגיוס לא נעשה בהליכי מרכז תקינים.

הרחבת משכן הכנסת נעשתה בשיטה של "שותפות ציבורית-פרטית" מסוג PFI שבה תכנון המיזם והקמתו נעשו במימון גורם פרטי. ההחלטה לבצע את המיזם בשיטת PFI התבססה על הערכות ולא על בדיקה מקצועית ומתועדת של הכדאיות הכלכלית לביצוע הפרויקט באמצעות גיוס הון פרטי.

מינויים פוליטיים ומינויים בלתי תקינים במשרד לאיכות הסביבה

ב-25.8.04 פרסם מבקר המדינה דוח בנושא מינויים פוליטיים ומינויים בלתי תקינים במשרד לאיכות הסביבה.

בביקורת שנעשתה במשרד לאיכות הסביבה נמצאו עשרות מינויים פוליטיים שנעשו במשרד בתקופת כהונתו של השר צחי הנגבי (ינואר 2001 - מרס 2003). חברי מרכז מפלגתו של השר, הליכוד, וקרובי משפחה של חברי המרכז, מונו למגוון של משרות ותפקידים שאינם אינו טעון מכרז: חלקם מונו למשרות הפטורות מחובת מכרז בשל היותן משרות זוטרות; חלקם מונו כממלאי מקום למשרות החייבות במכרז, לפרק הזמן שעד לסיום הליכי המכרז; וחלקם מילאו תפקידים במשרד באמצעות חברות כוח אדם. מסגרות העסקה שאינן חייבות במכרז נוצלו אפוא לרעה לביצוע מינויים פוליטיים. מקורבים פוליטיים של השר זכו במכרזים של המשרד לרכישת שירותים, תוך הפלייתם לטובה בשל שיוכם הפוליטי והפרת הכללים החלים על מכרזים ממשלתיים. שניים מנותני השירותים שהמשרד התקשר אתם בשל זיקתם הפוליטית לשר קיבלו תשלום בלי שסיפקו תמורה.

הדוח מצביע על אחריותו של השר למינויים הפוליטיים הרבים שנעשו במשרד בתקופת כהונתו, וכן על אחריותו של יועצו הבכיר, לימים מנכ"ל המשרד, שפעל בשמו של השר לביצוע המינויים הפוליטיים.

נוסף על כך נבחנה בביקורת אחריותם של ממלאי תפקידים בדרג המקצועי של המשרד - המנכ"ל, הסמנכ"ל הבכיר למינהל ולמשאבי אנוש וחברי ועדת המכרזים - המשמשים גורמי בקרה ו"שומרי סף" שתפקידם, בין היתר, לחסום מינויים פוליטיים.

בדוח צויין, כי בלי לגרוע מאחריותם של מי שעברו על האיסור הברור לבצע מינויים פוליטיים, על נציבות שירות המדינה להפיק לקחים מהממצאים המתוארים בדוח ולקבוע דרכים שיבטיחו את תקינות המינויים בשירות המדינה.

הביקורת בתחום השלטון המקומי

ב-13.12.04 פרסם דוח על הביקורת בשלטון המקומי בדוח זה נכללים ממצאי ביקורת שבחלקם משותפים לכלל הרשויות המקומיות שנבדקו, וכן ממצאים הנוגעים לפעילותן של מספר רשויות מקומיות, ורשויות סטטוטוריות אחרות. הממצאים מצביעים על שורה ארוכה של ליקויים בנייהולן ובתפקודן של הרשויות שנבדקו.

משרד הפנים האחראי על ההנחיה, ההדרכה והפיקוח על מערך כוח האדם ברשויות המקומיות אימץ מדיניות של ביזור סמכויות, תוך התעלמות מתמשכת מהנעשה ברשויות המקומיות בתחום ניהול כוח האדם. כתוצאה מניהול כושל התדרדר מצבן הכספי של רשויות מקומיות עד שהדבר פגע באספקת שירותים לתושביהן או לאי-תשלום משכורות לעובדיהן. חלק מהרשויות עמדו בתקופת הביקורת על סף קריסה. הסדרי הבראה שנעשו עם חלק מהרשויות לא הועילו, ומשרד הפנים לא הקפיד על אכיפת הדרישות להפחתת משרות והורדת עלויות השכר.

חרף הוראות החוק וההנחיות הקיימות, לא הקפידו רשויות מקומיות לבטח את כל התלמידים הלומדים במוסדות חינוך שבתחומן, עליהם חלה חובה של הרשות המקומית לבטחם. ישנן קבוצות תלמידים שאין חובת הביטוח חלה עליהם, למרות החשיבות בקיום ביטוח שכזה. גם תנאי הביטוח בכל הרשויות לא היו זהים ולא היו מפקחים על ידי המפקח על הביטוח. כתוצאה מכך בחלק מהמקרים הכיסוי הביטוחי של התלמידים לא היה הולם.

בחלק מהרשויות המקומיות נמצא, כי נבחרו הציבור לא מילאו את שליחותם הציבורית ונעדרו מפעילותם במועצת הרשות המקומית או מפעילות בוועדותיה, ובכך נפגעה יכולת ניהולה התקין של הרשות. היעדרות חברי מועצה החברים בוועדות חובה של המועצה מרוב ישיבותיהן, הייתה לתופעה רווחת ברשויות המקומיות שנבדקו.

בפרק הדין בטיפול בתשתיות ניקוז צויין, כי כדי למנוע שטפונות, אמורות מערכות הניקוז לרכז את מי הגשמים ולהובילם מאזורים מבונים ופתוחים לאזורי ניקוז, וכי בהיערכות מוקדמת לטיפול בסכנת שיטפונות והצפות יש כדי למנוע או לצמצם את הסכנה לחיי אדם, וכן למנוע סתימת עורקי תחבורה, נזק לרכוש, סבל ואי-נוחות. בדוח פורטו ליקויים בנושאים שונים הנוגעים למסגרת פעילותם של משרדי ממשלה, רשויות מקומיות ורשויות הניקוז בתחום הטיפול בניקוז, ונמצא כי אין בידי רשויות הניקוז האחראיות להסדרת הניקוז שבתחומן, לבצע את תפקידיהן ביעילות בהעדר אמצעים וסמכויות לביצוע ולאכיפה.

במועצות אזוריות שבתחום שיפוטן נמצאים יישובים קהילתיים ויישובים כפריים, פועלים שני רובדי שלטון: המועצה האזורית והוועד המקומי המנהל כל ישוב בתחומה. במשך שנים רבות לא הסדירו הוראות חוק בבירור את דפוסי פעילותם של שני רובדי השלטון ואת חלוקת הסמכויות שביניהם. הביקורת העלתה, כי כתוצאה מכך נוצרים חיכוכים ונותרים תחומים ללא טיפול. בשתי מועצות אזוריות שנבדקו הועלו ליקויים שבחלקם נבעו מהעדר חלוקת סמכויות בין המועצה והוועד המקומי.

דוחות על הביקורת באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה

1. ב-30.6.04 פרסם מבקר המדינה דוח על הביקורת באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה.

בדוח זה הובאו ממצאי ביקורת על קשת רחבה של גופים, בהם חברות ממשלתיות, מוסדות להשכלה גבוהה, תאגידיים שהוקמו מכוח חוק, ואגודה שיתופית לתחבורה ציבורית. הביקורת עסקה במגוון של נושאים בתחומים כלכליים, מינהליים ואתיים.

בין היתר הועלה, כי נמצאו ליקויים בקשרי הגומלין של שש אוניברסיטאות עם אגודות הסטודנטים שלהן. שתי אוניברסיטאות גבו את דמי החבר באגודה גם ממי שלא הצהירו על רצונם להצטרף אליה; שלוש אוניברסיטאות נתנו לאגודות סיוע כספי ישיר בלא שקבעו כללים בדבר הפעילויות שעבורן יינתן הסיוע.

במסגרת משרד הבריאות פועלת מועצה לניסויים בבעלי חיים - גוף סטטוטורי שתפקידו לפקח על ניסויים בבעלי חיים. משרד מבקר המדינה המליץ, שהמועצה וכן מספר אוניברסיטאות שנבדקו ישפרו היבטים מינהליים אחדים של הפיקוח על הניסויים.

במשרד החינוך התרבות והספורט אמור להיות מאגר מעודכן של נתונים על צורכי כוח האדם של מערכת ההוראה. למשרד אין מאגר כזה, ולכן לא ידוע כמה מורים חדשים יש להכשיר בכל אחד ממקצועות הלימוד ומה מספר התלמידים שיש לקלוט במוסדות להכשרת מורים ובאוניברסיטאות. המשרד לא בדק באורח מעמיק את הסיבות לשיעור הקטן (כ-50%) של בוגרי המוסדות העוסקים בהוראה.

הדוח כולל גם פרק הדין בסוגיות מיסוי הכנסות מיישום מסחרי של מחקרים במכון ויצמן. מבקר המדינה עמד על הצורך שנציבות מס הכנסה תבחן את כללי המיסוי החלים על הכנסות הנובעות מיישום מסחרי של מחקרים שנעשים במוסדות האקדמיים ותבהיר אותם.

מבקר המדינה שב והמליץ לשקול יוזמת חקיקה להחלת הנורמות הקבועות בחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, על המוסדות להשכלה גבוהה, בהתאמות הדרושות.

נושאים נוספים שנדונו בדוח זה נוגעים לחברה לפיתוח לוד-רמלה (לור"ם), למועצה להסדר הימורים בספורט, למקורות חברת מים בע"מ, לאגד - אגודה שיתופית לתחבורה בע"מ, לחברה לאוטומציה במינהל השלטון המקומי בע"מ ועוד.

2. ב-16.8.04 פורסם דוח נוסף על הביקורת באיגודים. בדוח הובאו ממצאי ביקורת בשני נושאים שנבדקו במספר גופים.

הנושא הראשון דן במחקרים באוניברסיטאות במימון גורמי חוץ. הביקורת על ניהול המחקר והפיתוח המדעי מסוג זה שנעשתה בשלוש אוניברסיטאות העלתה, כי במקרים רבים הרישום החשבונאי והדיווח הכספי למממנים נעשים באופן שאינו מתיישב עם סדרי מינהל תקין. גם הבקרה של האוניברסיטאות על ההוצאות לא היתה מספקת.

הנושא השני עניינו שמירת איכות הסביבה בתשע חברות תשתית האנרגיה שנבדקו. הביקורת העלתה, כי אירעו מקרים שבהם החברות שנבדקו, זיהמו את הסביבה כתוצאה מאי-הקפדה על קיום הוראות החוק ותנאי רשיון העסק שלהן; חלקן אף פעלו ללא רשיון עסק. הגופים הממשלתיים והמקומיים המופקדים על שמירת הסביבה לא מימשו את סמכויותיהם בצורה אפקטיבית; הסמכויות בתחום זה מפוצלות בין גופי שלטון רבים, ובעניינים חשובים יש מחלוקות זה שנים רבות, במיוחד בין המשרד לאיכות הסביבה לבין נציבות המים. הודגש בדוח כי תיקון נזקים הנגרמים מזיהום אורך זמן רב ודורש השקעה כספית גדולה בהרבה מהעלות למניעת זיהומים. כדי להגן על איכות הסביבה יש משנה חשיבות למניעת זיהומים מלכתחילה תוך הקפדה על מילוי הוראות החוק.

דוחות בנושא מימון מפלגות

ביקורת לפי חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות) התשנ"ג-1993.

ב-12.7.04 מסר מבקר המדינה דוח הנוגע לבחירות, שהתקיימו באוקטובר 2003, ב-151 רשויות מקומיות שכלל ביקורת על 19 סיעות אם המיוצגות בכנסת ה-16 ועוד 1,076 סיעות ורשימות עצמאיות.

בדוח על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות לתקופת הבחירות ציין מבקר המדינה, כי לגבי מספר סיעות אם (סיעות בכנסת שלהן סיעות בת שהתמודדו בבחירות לרשויות המקומיות) נמצא, כי הוצאות רבות של סיעות בת ורשימות בת שלהן לא נכללו במערכת החשבונות של סיעות האם. מדובר בעיקר בהוצאות על פרסומי תעמולה, סקרים, שכירת כלי רכב וכנסים ועקב כך לא ניתן היה לקבוע אם סיעות האם האמורות עמדו בהגבלות הנוגעות לקבלת תרומות, והתוצאה הייתה שניתן לגביהן דוח שאינו חיובי. סיעות האם טענו, כי הן אינן נושאות באחריות למעשיהן ולמחדליהן של סיעות הבת שלהן מאחר שהן חרגו ללא רשות מהתקציבים שסיעות האם הקצו להן והפרו את הוראותיהן. על כך חזר ואמר מבקר המדינה, כי החוק איננו מעניק לסיעות הבת מעמד כלשהו בכל הקשור למימון ולדיני המימון. בעל הדברים בכל הנוגע לביצוע החוק היא סיעת האם בלבד. היא הזכאית למימון; היא החייבת בניהול חשבונות בהתאם להנחיות מבקר המדינה; היא המחליטה כיצד להוציא את כספי המימון; היא בלבד אחראית לקיים את הוראות החוק. מכאן, שהאחריות כולה נופלת על סיעת האם, ואין היא יכולה להשתחרר מאחריות זו, גם אם עשתה מאמצים סבירים לקיים את הוראות החוק.

12 סיעות או 420 סיעות מקומיות לא קיימו חלק מהנחיות מבקר המדינה בכך שלא כל ההוצאות נכללו בחשבונות; בוצעו תשלומים במזומן בסכומים העולים על המותר; בוצעו תשלומים שלא באמצעות חשבון הבנק שהסיעות הודיעו עליהם; חסרו הזמנות והתקשרויות בכתב במקרים שהדבר נדרש.

הוצאותיה של סיעת אם אחת ושמונה סיעות מקומיות חרגו על פי הדוח הכספי שמסרו מתקרת ההוצאות שנקבעה בחוק בסכומים שבין 11,000 ש"ח לכ-1.4 מיליון ש"ח.

הכנסותיהם של 12 סיעות אם לא עמדו בהגבלות שנקבעו בחוק. הדבר התבטא בעיקר בהיעדר מידע על מקורות המימון של הוצאות שלא נכללו בחשבונות, בקבלת תרומות מתאגיד וממי שאינו "בוחר". הכנסותיהם של 224 סיעות מקומיות לא היו בגבולות האמורים בחוק, הדבר התבטא בקבלת תרומות מתאגיד; במימון הוצאות הסיעה על ידי העומד בראשה בסכום העולה על המותר; בהיעדר נתונים על מקור כספים לכיסוי הגירעון; בהיעדר אפשרות לזהות את מקורן של תרומות ובהיעדר מידע על מקורות המימון של הוצאות שלא נכללו בחשבונות.

בסיכום הביקורת ניתן דוח חיובי על חשבונותיהן של 8 סיעות אם, ולגבי חשבונותיהן של 11 סיעות אם ניתן דוח שאינו חיובי ומבקר המדינה הטיל עליהן סנקציות על ידי שלילת השלמת חלק מהמימון המגיע. ל-459 סיעות מקומיות ניתן דוח חיובי על חשבונותיהן ולגבי 617 סיעות מקומיות ניתן דוח שאינו חיובי, מתוכן לגבי 439 סיעות הזכאיות למימון, קבע מבקר המדינה, כי תושט עליהן סנקציה על ידי שלילת חלק מהמימון המגיע.

במהלך התקופה הנסקרת, מאז מסירת דוח שנתי 54 מסר מבקר המדינה ליושב ראש הכנסת דוחות על תוצאות הביקורת על חשבונותיהן של סיעות ורשימות שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות, שהתקיימו במועדים שונים בישובים אחדים.

ב-19.7.04 הגיש המבקר דוח הנוגע לבחירות המיוחדות לראש הרשות בעמנואל, שהתקיימו בנובמבר 2003.

ב-28.9.04 מסר המבקר דוח הנוגע לבחירות לראשי המועצות האזוריות ב-25 מועצות אזוריות, שהתקיימו בינואר 2004.

ב-22.2.05 מסר המבקר דוח על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות והרשימות שהשתתפו בבחירות לרשות המקומית מנחמיה, שהתקיימו ביוני 2004.

פעולות נציב תלונות הציבור

ב-22.3.05 הונח על שולחן הכנסת דוח מס' 31 של נציב תלונות הציבור.

הדוח מסכם את הפעולות של הנציב ושל הנציבות בשנת 2004, והוא כולל סקירה כללית על סמכויותיו ותחומי פעולתו של הנציב ועל פעולות הנציבות באותה שנה. בדוח גם הובאו נתונים על מספר התלונות שהתקבלו, על התפלגות התלונות לפי הגופים הנלווים ולפי התוצאות של בירור התלונות, וכן תיאור הטיפול ב-25 תלונות נבחרות.

בשנת 2004 התקבלו בנציבות 6,840 תלונות שהוגשו ישירות לנציבות. מאות תלונות אחרות, שהופנו לגופים מבוקרים, והנציבות קיבלה רק העתק מהן, לא בוררו בידי הנציבות מתוך הנחה שיבוררו בגוף שאליו הופנו. עם זאת, לפונים נמסר כי אם לא יקבלו תשובה מהגוף שאליו פנו או אם התשובה לא תניח את דעתם, יוכלו לשוב ולפנות לנציבות. כמו כן, המידע שבתלונות שלא בוררו הועבר ליחידות במשרד מבקר המדינה המופקדות על הביקורת בגופים הנלווים.

הנציבות סיימה את הטיפול ב-5,969 (71%) מ-8,411 התלונות שטופלו בשנת 2004 (בכללן תלונות שנותרו לבירור מהשנה הקודמת). תלונות אלה כללו 6,132 נושאים לבירור. ב-33.9% מהנושאים שהוכרעו לגופו של עניין נמצא שהתלונה מוצדקת (לעומת 35.7% בשנת 2003).

התלונות המתקבלות בנציבות עוסקות בשלושה תחומים עיקריים: מינהלי, משפטי וחברתי.

התחום המינהלי: המגע הרב שבין הפרט לרשויות השלטון והתלות הרבה של הפרט במנגנון הבירוקרטי יוצרים כר נרחב לפגיעה אפשרית בו. התלונות בתחום המינהלי עוסקות בעיקר במתן שירות לקוי לאזרח בגופים ציבוריים: השהיית טיפול בפניות, אי-מתן מענה לפנייה, מסירת מידע חסר או מטעה, וכדומה.

כ-17.7% מהתלונות שבוררו בשנת 2004 היו על מתן שירות לציבור. כ-48% מהנושאים בתחום זה שהוכרעו לגופו של עניין נמצאו מוצדקים.

התחום המשפטי: התלונות בתחום זה הן על פעולות שנעשו בניגוד לחוק, לתקנות או לנהלים הקיימים בגוף הנילון, או על פרשנות מפלה או בלתי סבירה של הדין; על הפרת זכויות אדם, על חיוב באגרות ובהטלות ללא אסמכתה בדין, על פעולות שנעשו בחריגה מסמכות וכדומה.

התחום החברתי: התלונות בתחום זה עוסקות בעיקר בשירותי רווחה, כמו הבטחת הכנסה, ביטוח לאומי, זכאות לדיור והטבת תנאי דיור; בשירותי בריאות ובביטוח בריאות ממלכתי; בענייני חינוך ובעניינים הנוגעים לנכים.

כ-24% מהנושאים שבוררו בנציבות בשנת 2004 היו בתחום שירותי הרווחה. כ-26% מהנושאים שהוכרעו לגופו של עניין נמצאו מוצדקים.

בנציבות מתקבלות גם תלונות של עובדי ציבור על פגיעה בזכויותיהם בידי מי שממונה עליהם, בתגובה על חשיפת מעשי שחיתות במקום עבודתם. בדוח מובא תיאור תלונה של מבקרת פנימית ברשות מקומית שהתלוננה על שעומדים לפטרה בתגובה על פעולותיה במילוי תפקידה.

יש שבעקבות בירורן של תלונות נחשפים ליקויים הנוגעים לרבים ולא רק למתלונן היחיד. במקרים כאלה מצביע נציב תלונות הציבור על הצורך בתיקון כללי של הליקוי כדי למנוע הישנות הליקויים באותו העניין. שילוב התפקידים של מבקר המדינה ושל נציב תלונות הציבור מאפשר לנציב - אם בעקבות בירור תלונה נחשפת לפניו שיטת מינהל פגומה - להנחות את עובדי משרדו העוסקים בביקורת לברוק את נושא התלונה לא רק מנקודת מבטו של המתלונן, אלא גם בראייה כוללת המביאה בחשבון את האינטרס של כלל הציבור.

פעילות בין-לאומית

באפריל 2004 נערך במוסקבה המפגש השנתי של קבוצת העבודה של INTOSAI לביקורת טכנולוגיית המידע, אשר הוקדש לנושא ביקורת על מתן שירותים לציבור באמצעים אלקטרוניים (eGovernment). במפגש נדונו הדרכים לקדם את החשיבה של מוסדות ביקורת המדינה בבואם לעשות ביקורת על היערכות הגופים המבוקרים למימוש מדיניות "ממשל אלקטרוני", ובכלל זה, גיבוש שיטות ביקורת יעילות ואיכותיות על פרוייקטים בתחום זה ועל דרכי ניהולם וביקורת תכליתיות ההשקעות בהם. בישיבה נדונו מחקרים שנעשים בצוותים בהם משתתפים משרדים ממדינות שונות. סגנית מנהלת בכירה במשרד מבקר המדינה יצגה את המשרד במפגש.

בספטמבר 2004 השתתף מבקר המדינה בכנס של IOI, הארגון הבינלאומי של מוסדות האומבורדסמן שהתקיים בקויבק (הכנס מתקיים אחת לארבע שנים). הנושא המרכזי שעמד על סדר יומו של הכנס היה, תפקידו של האומבורדסמן ביצירת האיזון בין חובות אזרחיות לבין שמירה על זכויות הפרט. במסגרת זו נדונה ההגנה על שונות תרבותית וחברתית, ועל קבוצות שוליים; אחריות האומבורדסמן לפיתוח אתיקה בשירות הציבורי לנוכח השינויים הסוציו-פוליטיים והכלכליים המתחוללים בעולם (הגלובליזציה ונסיגת ממשלות מאספקת שירותים שונים); המתח בין זכויות הפרט מחד גיסא, למגמה לחיזוק בטחון הציבור מאידך גיסא. מבקר המדינה, מנהל נציבות תלונות הציבור, ועוזר בכיר למבקר המדינה וממונה על קשרים בינ"ל השתתפו בכנס.

באוקטובר 2004 התקיים בבודפשט הכנס התלת שנתי של הארגון הבינלאומי של מוסדות הביקורת העליונים (INTOSAI). בכנס נדונו האפשרויות לשיתוף פעולה דו צדדי ורב צדדי של מוסדות ביקורת המדינה, וכן שיתוף הפעולה בין מוסדות ביקורת ברמות השונות בתוך המדינות עצמן. בכנס השתתפו מבקר המדינה ועוזר בכיר למבקר המדינה וממונה על קשרים בינ"ל.

בדצמבר 2004 קיים מבקר המדינה ביקור אצל עמיתו בהודו, לפי הזמנתו של האחרון. במהלך הביקור נדונו נושאים מקצועיים, וביניהם התפישה הרעיונית והמתודולוגית של מטלות מערכתית, וביקורת על תהליכי קבלת החלטות. המבקר הרצה בפני הסגל הבכיר של המשרד על ביקורת מימון מפלגות.