

פתח דבר

דוח שנתי 66 לשנת 2015 ולחשבונות שנת הכספים 2014 כולל 53 פרקים העוסקים בביקורת במשרדי ממשלה, במוסדות מדינה, בחברות ממשלתיות, בתאגידים האזרחיים והביטחוניים ובצה"ל. משרד מבקר המדינה מקיים ביקורת נרחבת בנושאים מגוונים, כלכליים וחברתיים, אשר להם השפעה מכרעת על מרבית האוכלוסייה ועל דמותה של מדינת ישראל, והוא מייחד לכך כוח אדם ומשאבים רבים. פרקים רבים בדוח שנתי זה עוסקים בנושאים אלה, הנוגעים לאיכות חייהם של האזרחים במדינה, שמירה על זכויותיהם והשירות שהם מקבלים מגורמי השלטון השונים.

שילוב האוכלוסייה הערבית בתעסוקה

הנושא הראשון המובא בדוח שנתי זה הוא פעולות המדינה לעידוד שילובה של האוכלוסייה הערבית בתעסוקה. שיעורה של האוכלוסייה הערבית מכלל האוכלוסייה בגיל העבודה הוא כחמישית, אולם עקב חסמים שונים, שיעור התעסוקה באוכלוסייה זו, איכות התעסוקה שלה והכנסתה ממנה נמוכים במידה ניכרת מאלה של האוכלוסייה היהודית, ושיעורי העוני בקרבה גדולים יותר. ממצאי הביקורת מלמדים שנוכח הקשיים ביישום התכניות הרב-שנתיות ובניצול תקציבן, ללא תכנית אסטרטגית ארוכת-טווח הפערים הגדולים הללו אינם צפויים להצטמצם דיים. תמונת המצב לגבי שילוב עובדים מהאוכלוסייה הערבית בתעסוקה עגומה ביותר, וכך גם לגבי כלים התומכים בתעסוקה: אין שיפור במצב התחבורה הציבורית אל יישובים ערביים ומהם, והיצע מעונות היום לילדים בני שלוש ומטה ביישובים אלה קטן ביותר.

כדי לפתור כראוי את בעיית הפערים בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית בתחום התעסוקה, ראוי כי משרד הכלכלה והרשות לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי, הדרוזי והצירקסי יקדמו, בשיתוף נציגים מהחברה הערבית, הכנה של תכנית אסטרטגית מקיפה לצמצום הפערים. תכנית זו ראוי שתבטיח מחויבות תקציבית רב-שנתית של ממשלות ישראל לקידום השוויון התעסוקתי בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית בישראל. מאחר שלנושא זה יש זיקות לנושאים נוספים, כמו

השכלה, עידוד יזמות עסקית והקמת אזורי תעשייה, נדרש טיפול מערכתי כולל בנושאים הללו. טיפול כאמור, בדגש על שילובה של האוכלוסייה הערבית בתעסוקה, לא רק יקדם את עקרון השוויון, אלא גם יתרום להמשך הצמיחה הכלכלית של מדינת ישראל.

המאבק הכלכלי בפשיעה החמורה

לפי הערכות גורמים שונים, היקף כספי הפשיעה בישראל הוא כ-10-15 מיליארד ש"ח בשנה. בינואר 2006 קבעה ממשלת ישראל את המאבק בפשיעה החמורה ובפשיעה המאורגנת ובתוצריהן כיעד לאומי ארוך טווח. השגת היעד, לפי קביעת הממשלה, תבוצע באמצעות חיזוק שיתוף הפעולה בין כלל רשויות האכיפה העוסקות בתחום. בשנים האחרונות הורחב במידה רבה המאבק בפשיעה החמורה, ובכלל זה גם בהיבט הכלכלי, אולם הביקורת העלתה ליקויים רבים בפעולותיהם של גופי הפיקוח והאכיפה האמונים על תחום זה; היעדר שיתוף פעולה מספק בין הגופים הללו; כשלים מתמשכים בהתמודדותם עם נותני שירותי מטבע הפועלים בשירות עברייני הפשיעה החמורה והמאורגנת; ערך נמוך מאוד של רכוש מחולט ביחס להיקף כספי הפשיעה ולרכוש הקיים בידי ארגוני הפשיעה; חוסר תיאום ושיתוף פעולה בין המשטרה לפרקליטות בנוגע לתפיסת רכוש; ליקויים בניהול כספי החילוט ובתקצוב גופי האכיפה. לשם הצלחת המאבק הכלכלי בפשיעה החמורה והמאורגנת חיוני שכלל גורמי האכיפה יפעלו להגברת שיתוף הפעולה הכולל ביניהם. על המשטרה והפרקליטות לנקוט צעדים לשיפור האפקטיביות של הליך תפיסת הרכוש של ארגוני הפשיעה ושל עברייני הפשיעה החמורה וחילוטו; כמו כן, נדרש להגביר את הפיקוח והאכיפה על נותני שירותי מטבע, המהווים כר נוח לפעילותם של ארגוני הפשיעה ולשפר את ניהול כספי החילוט.

תמיכות

מדי שנה בשנה מעניקים משרדי הממשלה תמיכה כספית למוסדות שאינם מוסדות המדינה, אשר פועלים לקידום מטרות שונות (גופים נתמכים). התמיכה הממשלתית השנתית הממוצעת שאושרה לכלל מוסדות הציבור בשנים 2011-2014 הסתכמה בכ-2.4 מיליארד ש"ח. בתחום מתן התמיכות נקבעו כללים ברורים להענקת תמיכות, שביסודם עומד עקרון השוויון בתמיכה של המדינה בכל הגופים הפעילים באותו תחום. אמנם, מתן תמיכות למוסדות ציבור התקדם כברת דרך ארוכה מאז רווח הנוהג הפסול של מתן כספים ייחודיים, ויש לברך על כך. עם זאת, הביקורת העלתה כי קיימים

ליקויים משמעותיים שמצביעים על פגיעה בעקרון השוויון העומד ביסוד ההסדר להענקת תמיכות ועל פגיעה ביעילותו של התהליך. נמצא כשל משמעותי בפעולותיהם של משרדי ממשלה המעניקים תמיכות ושל משרד המשפטים האמור לפקח על תהליך תיקונם של מבחני התמיכה, אשר כבר בשנת 2010 התעורר חשש שאינם שוויוניים. עוד עלה, כי כספי תמיכה שמתווספים במשך השנה וכספים קואליציוניים מועברים במסגרת תקנות תמיכה ל"נתמכים יחידים", לעתים על פי הוראות של פעילים פוליטיים, באופן שמעורר חשש להעברת כספים ייחודיים במסווה של תמיכה.

יש חשיבות עליונה לחלוקת כספי התמיכה תוך שמירה על עקרון השוויון ובהתאם לאמות מידה ברורות וידועות. על מנת להבטיח חלוקה שוויונית ויעילה של תמיכות מתקציבי הממשלה, על משרדי הממשלה השונים, בהכוונתם ובפיקוחם של משרד המשפטים ומשרד האוצר, לפעול כל אחד בתחומו לתיקון מבחני התמיכה הלקויים, לבחון את סוגיית ה"נתמכים היחידים", ולהסדיר את נושא התוספות התקציביות לתקנות תמיכה הניתנות במשך השנה.

מינוי עובדים בכירים

קבלת עובדים לשירות המדינה באמצעות מכרז היא גולת הכותרת של חוק שירות המדינה (מינויים) והיא מגלמת את תכליתו המרכזית - בחירת הטובים ביותר לכל משרה, תוך שמירה על שוויון הזדמנויות ועל היעדר שרירות ומשוא פנים ותוך ניתוק הבחירה משיקולים בלתי ענייניים ומהקשרים פוליטיים. בראש הפירמידה ההיררכית והמקצועית שבשירות המדינה עומדים כ-2,100 עובדים בכירים. ב-1999 קבעה הממשלה לראשונה אמות מידה למתן פטור מלא ממכרז או לאיוש משרה באמצעות ועדת איתור. בשנת 2015 היו כ-360 משרות בכירות פטורות מחובת מכרז.

בביקורת עלתה שורה של ליקויים ביישום מכלול הכללים שקבעה נציבות שירות המדינה (נש"ם) לצורך יישום הוראות החוק בדבר קבלת עובדים לשירות המדינה באמצעות מכרז. כמה מהליקויים חמורים במיוחד: הראשון - פרק הזמן הארוך שנדרש להשלמת ההליך המכרזי; השני - מינויים זמניים רבים הנובעים בחלקם מהתמשכות ההליך המכרזי; השלישי - מגמה של בחירה לתפקיד במי שכיחנו במינוי זמני. ליקויים אלה מתקיימים לאורך זמן והם עלולים לפגוע ביסודות השיטה ולחתור תחת עקרון המינוי באמצעות מכרז שוויוני והוגן. עוד עלה כי במהלך השנים פטרה הממשלה מאות משרות בכירות מחובת מכרז, וכיום כל משרה בכירה שישית פטורה ממכרז. עלה גם חשש לפגיעה בעצמאות ועדת השירות וביכולתה לבחון באופן מקצועי ובלתי תלוי את

הבקשות לפטור משרות של תפקידים בכירים מחובת המכרז. בפעולות ועדות האיתור נמצאו ליקויים במינויים של בכירים ביותר בשירות המדינה.

על ראש הממשלה, שנש"ם היא יחידת סמך שבאחריות משרדו, ועל הממשלה לתת את הדעת לתהליך האמור המסתמן כבר כמה שנים. נדרשות פעולות נחרצות של נש"ם ושל הנהלות משרדי הממשלה לתיקון הליקויים. בשולי הדברים יודגש, כי הרחבה משמעותית של היקף המשרות הבכירות הפטורות ממכרז עלולה לערער את היסודות שעליהם הוקם שירות המדינה בישראל, ועלולה לשנות מהותית את אופיו כשירות ממלכתי, מקצועי ונטול זיקה פוליטית שנשמרת בו ההפרדה בין קובעי המדיניות ובין הסגל המקצועי המממש אותה, והיא מגלמת בתוכה חשש לגידול בהיקף המינויים הפוליטיים בשירות המדינה.

קציר המלח

הצורך למצוא פתרון לבעיית עליית מפלס המים בבריכת הפקת האשלג בדרום ים המלח היה ידוע עשרות שנים. אולם הועדף לדבוק בפתרון זמני, פשוט וזול (הקמה של סוללות חוף והגבהה שלהן בעת הצורך), ולא הוחלט על פתרון קבע לבעיה. פעילות מואצת של הממשלה בנושא נעשתה רק משנת 2006, לאחר שמבקר המדינה פרסם דוחות ביקורת בנושא ולאחר שהבעיה החמירה מאוד, ובייחוד בעקבות דיונים שהתקיימו בעתירה שהוגשה לבג"ץ.

החלטת הממשלה מינואר 2012 על ביצוע פרויקט קציר המלח כפתרון קבע לבעיה הביאה לדחייתה של העתירה. הנסיבות שבהן התקבלה החלטת הממשלה, קשרי הגומלין בין ממשלת ישראל לבין חברת מפעלי ים המלח בע"מ (מי"ה) וחברת כימיקלים לישראל בע"מ (כי"ל), התקרבות המועד שבו יפוג הזיכיון שקיבלה מי"ה להפיק משאבי טבע מים המלח והצורך להחליט על בעל הזיכיון הבא - כל אלה נותנים משנה תוקף לצורך ליישם את ההחלטה כלשונה ולבצע מעקב אשר יבטיח זאת. אולם, נמצא, כי נעשו שינויים ניכרים במתווה הפרויקט שנקבע בהחלטה בלי שהדבר הובא לידיעת הממשלה ולאישורה. בעקבות שינויים אלה יתחיל קציר המלח באיחור ניכר ויתפרס על פני שנים רבות יותר מהמתוכנן, בלי שניתן להצביע על מועד סיומו. יודגש כי לסטייה מהחלטת הממשלה לגבי מתווה הפרויקט יש משמעותיות כספיות, לרבות לגבי התמורה שיידרש לשלם מי שיבקש לקבל את הזיכיון הבא להפקת משאבי הטבע, לאחר פקיעת תוקפו של הזיכיון הנוכחי בשנת 2030. משרד האוצר, משרד התיירות והחברה הממשלתית להגנות ים המלח (חל"י), שהיו צריכים להתריע בהקדם על שינוי המתווה

של הפרויקט, על העיכוב הרב בתחילת ביצועו ועל ההשפעות הניכרות שיש לכך, לא מילאו כנדרש את תפקידם בעניין זה.

מאחר שמדובר בפרויקט בהיקף כספי ניכר מאוד, שלביצו יש השפעה רבה על אזור ים המלח, האינטרס הציבורי מחייב שהוא יבוצע על פי לוח הזמנים שקבעה הממשלה. לכן על משרדי האוצר והתיירות ועל חל"י לפעול בדחיפות לקיום דיון יסודי בממשלה בעניין זה ולהציג לפניו את כל המידע הרלוונטי, לרבות הממצאים שהועלו בדוח זה, ולבקש מהממשלה להחליט אם המתווה החדש מקובל עליה, ואם כן - באילו תנאים.

הסדרת התיישבות הבדואים בנגב

להסדרת התיישבות הבדואים בנגב יש חשיבות לאומית מן המעלה הראשונה. בשנת 2008 הגישה ועדה ציבורית (ועדת גולדברג) את המלצותיה בנושא. הממשלה אימצה את העקרונות שעמדו בבסיס ההמלצות ונקטה צעדים ליישום, שהובילו, בין השאר, להגשה בשנת 2013 של הצעת חוק שהתייחסה להסדרת תביעות הבעלות במקרקעין שבמחלוקת. בדצמבר אותה שנה משכה הממשלה את הצעת החוק. בד בבד החליטה הממשלה ליישם תכנית חברתית-כלכלית לחיזוק היישובים הבדואיים המוכרים בנגב.

על רקע השתלשלות עניינים זו, לא הייתה התקדמות של ממש בהסדרת התיישבות הבדואים בנגב. אדרבה, שבע שנים אחרי שהגישה ועדת גולדברג את המלצותיה הורע המצב: אין מענה כוללני לצורכי הדיור של האוכלוסייה הבדואית בפזורה, ואוכלוסייה זו הולכת וגדלה; פעולות שבוצעו להסדרת תביעות בעלות ולהסדרת מגורים של תושבי הפזורה ביישובים מוכרים הניבו תוצאות דלות; שיעור זניח של תושבים מן הפזורה עבר להתגורר בתחומי היישובים המוכרים.

הבעיות הנובעות מהיעדר הסדרה כוללת של התיישבות הבדואים בנגב מחריפות ככל שחולפות השנים. נראה אפוא כי עם חלוף הזמן חלון ההזדמנויות להסדרת סוגיית ההתיישבות הולך ומצטמצם. על ממשלת ישראל לפעול בנחישות ובהקדם כדי לקדם את הטיפול בנושא, מתוך מאמץ להשגת תוצאות של ממש. האחריות להסדרת הנושא אינה מוטלת על הממשלה בלבד, שיתוף פעולה מצד מנהיגי האוכלוסייה הבדואית חיוני אף הוא להצלחת המהלך, שכן בידיהם לרתום את האוכלוסייה הבדואית לקידומו.

בנק ישראל - הפיקוח על שלוחות בנקים בחו"ל

במסגרת תפקידיו של הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל הוא עשוי להידרש לפקח על פעילותם של בנקים מסחריים ישראלים בחו"ל. הצורך במעורבותו של הפיקוח

התעורר נוכח פעילותם של כמה בנקים מסחריים ישראלים בחו"ל שהביאה לידי חקירות של רשויות אמריקניות נגדם בעקבות חשד לסיוע ללקוחות אמריקנים להתחמק מתשלום מס. פעילות הבנקים הישראליים שעל פי הדין האמריקני מהווה לכאורה סיוע ללקוחות זרים להתחמק מתשלומי מס הביאה לידי הטלת קנסות כבדים על בנק אחד מצד המאסדרים בארצות הברית ועלולה להביא לידי הטלת קנסות נוספים גם על בנקים נוספים, שיביאו לפגיעה כלכלית באותם בנקים, ופגיעה באמון של הציבור במערכת הבנקאית כולה. נמצא כי עד לפתיחת החקירה נגד הבנקים בשווייץ ב-2011 לא בדק הפיקוח על הבנקים את כל הסוגיות שעלו כחלק מהשינוי שחל במדיניות רשויות החוק והמס בארצות הברית, ולא דרש מבנקים מסחריים ישראלים כי הדירקטוריונים שלהם ידונו בסיכונים שיש בפעילות מחוץ לישראל של לקוחות אמריקנים ובהשפעות של פעילות זו.

הדוח מצביע על התנהלות לקויה של בנק ישראל בנוגע לפיקוח על פעילותן של שלוחות בנקים ישראלים בחו"ל. על בנק ישראל להקפיד על מניעת פעילות בלתי תקינה של בנקים ושל לקוחותיהם שיש בה כדי להפר אמנות או חוקים בין-לאומיים. לצורך שמירה על יציבותה וחוסנה של המערכת הבנקאית בישראל ועל אמון הציבור בה, על הפיקוח על הבנקים לבחון את התהליכים המשמשים אותו לאיתור סיכונים והתנהלות בלתי תקינה, בין היתר סיכונים הנובעים מפעילות הבנקים בחו"ל, ולאחר סיכונים משמעותיים במועד היווצרותם. על בנק ישראל לפעול בהקדם להסדרה של סמכויות הפיקוח על הבנקים באמצעות חקיקה, לקיים פיקוח ובקרה על שלוחות הבנקים הישראליים בחו"ל; ולנקוט צעדים מעשיים, באמצעות הפיקוח על הבנקים, שימנעו בעתיד פעילות בלתי תקינה של הבנקים הישראליים.

התחדשות עירונית

התחדשות עירונית היא תהליך החייאה של רקמות עירוניות מידרדרות ופיתוח ערים בתוך גבולות השטח הבנוי, תוך ניצול מירבי של התשתיות הקיימות. בתמ"א 35 הוכרה חשיבותה של ההתחדשות העירונית כצורך לאומי בר קיימה. לתהליכי ההתחדשות העירונית קיימת חשיבות גם בשל העובדה שהם עשויים לסייע במיתון מחירי הדירה הגואים, בייחוד באזורי הביקוש, ובשל תרומתם גם להגברת מוכנותם ועמידותם של מבני מגורים ותשתיות עירוניות באסונות טבע, כמו רעידות אדמה, ומוכנותם לאיומים ביטחוניים.

לנוכח שליטת הממשלה במשאבי הקרקע וברגולציה של מערכת התכנון הארצית, עליה לשאת באחריות לקידום ולמימוש של תהליכי התחדשות עירונית, ואם נוצרים חסמים בתהליכים אלה עליה לפעול להסרתם. נדרשות גם בחינה והסדרה יסודיות של המערך הממשלתי הקיים בתחום ההתחדשות העירונית על מרכיביו העיקריים.

ועדת הבחירות המרכזית

הבחירות לכנסת העשרים התקיימו ב-17.3.15. ההיערכות לבחירות - המגיעה לשיאה בניהול יום הבחירות עצמו ובסיכום תוצאותיהן - באה לידי ביטוי במבצע מורכב ביותר, הנמשך כשלושה חודשים, ובו משתתפים עשרות אלפי עובדים, ותקציבו מגיע לכ-240 מיליון ש"ח. בפברואר 2014 פרסם מבקר המדינה דוח מקיף בנושא ההיערכות לבחירות לכנסת התשע עשרה וניהולן. ניכר כי ועדת הבחירות המרכזית התייחסה בכובד ראש לביקורת הקודמת, ופעלה בפרק הזמן הקצר שעמד לרשותה עד שהוקדמו הבחירות לכנסת העשרים לתיקון חלק מהליקויים שהועלו באותה ביקורת. עם זאת, יש נושאים שטרם הוסדרו, וחלקם אף נדונים שנים ארוכות בוועדת הבחירות. נוכח הליקויים שנמצאו נדרש להבטיח, כי לצד הניהול התקין של הבחירות יישמרו עקרונות חשובים נוספים החלים על המינהל הציבורי, ובהם שמירה על כספי הציבור, שוויון הזדמנויות, הקצאה יעילה של משאבים ומימוש זכות הבחירה בצורה המיטבית.



תחום חשוב במיוחד, אשר לו מוקדשים כמה פרקים בדוח, הוא תחום הבריאות, שבו נבדקו הנושאים האלה: המרכז הרפואי הדסה; שיקום נכי נפש בקהילה; סוגיות בפיקוח על המזון; הפסקות היריון יזומות; פעילות המעבדות הרפואיות.

בתחום החינוך וההשכלה הגבוהה נבדקו הנושאים האלה: הפיתוח המקצועי של עובדי ההוראה; האקדמיה לאמנות ולעיצוב בצלאל; פרויקט שיפוץ בניין הפקולטה לכימיה בטכניון; העסקת קרובי משפחה במכון ויצמן למדע; הפעלת מעונות סטודנטים; מעבר מכללות אקדמיות לתקצוב ות"ת; המכינות הקדם אקדמיות.

מטבע הדברים לא ניתן לסקור את כל פרקי הדוח, אשר על הכנתו עמלו עובדי משרד מבקר המדינה בקפדנות, ביסודיות ובמקצועיות. חובתם של הגופים המבוקרים היא לפעול לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה במהירות וביעילות על מנת לשפר את השירות

הציבורי בישראל. לפי מדיניות משרד מבקר המדינה מושם דגש על מעקב אחר תיקון
הליקויים שמועלים בדוחות, ומגמה זו תימשך.



יוסף חיים שפירא, שופט (בדימ')

מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, אייר התשע"ו
מאי 2016