

פתח דבר

דוח שנתי 70 לשנת 2019 ולחשבונות שנת הכספים 2018 הוא החלק השני בדין וחשבון השנתי המונח על שולחן הכנסת על פי חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. זהו דוח רחב יריעה הכולל 35 פרקים* העוסקים בביקורת במשרדי ממשלה, במוסדות מדינה, בשלטון המקומי ובחברות ממשלתיות ובתאגידים. פרקי הדוח מעלים על סדר היום הציבורי ממצאי ביקורת חשובים הנוגעים לכלל תחומי החיים.

אנו בעיצומה של התפרצות נגיף הקורונה - שכבר הוגדרה מגפה עולמית - המטלטלת את העולם ואת מדינת ישראל, משפיעה על חיינו באופן משמעותי ומהווה מבחן לחוסן האזרחי והלאומי שלנו.

אני רואה חשיבות בכך שגם בימים אלה ביקורת המדינה תמשיך לפעול לשם טיוב פעילותם של גופי הממשלה**. אני מאחל לכולנו חזרה לשגרת החיים.

עם היכנסו לתפקיד מבקר המדינה גובש החזון של משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור ולפיו -

משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור מבצע ביקורת בונה, אובייקטיבית ומכבדת, אשר מכוונת אל אתגרי העתיד, מגבירה את הנשיאה באחריות של הגופים המבוקרים, מטייבת את פעילותם, מקדמת את מילוי ייעודם ומגבירה את התועלת שהציבור יכול להפיק מהם.

משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור פועל לשם השגת ייעודו הקבוע בחוק במקצועיות, ביעילות, באופן בלתי תלוי ובשקיפות ארגונית, תוך חתירה למצוינות ולשיפור מתמיד, בהתבסס על הון אנושי איכותי וערכי.

* יצוין כי לבד מפרקים אלו 12 פרקים נוספים אשר הוגשו במסגרת הדוח השנתי נמצאים בהליכי חיסיון ואינם נכללו בדוח זה במועד פרסומו.

** יובהר כי בהתאם לחוק, הדוח הוגש לראש הממשלה ב-14.2.2020 והוא מתפרסם עתה.

בהתאם לחזון, נפעל למצב את ביקורת המדינה כביקורת בונה, רלוונטית ואפקטיבית, העוסקת בתחומי הליבה של הגוף המבוקר, תוך התמקדות הן בנושאי ביקורת בעלי אופי חברתי ובראיית השירות לאזרח והן בסיכונים המהותיים המשפיעים על פעילות המבוקרים. זאת לצד נושאים הנוגעים למינהל תקין ולטוהר המידות.

על פי סעיף 19 לחוק מבקר המדינה הוריתי לבדוק את **הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ליום 31.12.18**. הדוחות הכספיים של הממשלה הם כלי ניהולי ראשון במעלה למימוש מדיניות ולקבלת החלטות, והם אחד הערוצים העיקריים להעברת מידע על המדינה אל הציבור ולאיתור מגמות וסיכונים פיננסיים. בדוחות הכספיים שנבדקו חסרים נתונים מהותיים בהיקף כספי נרחב, ובין היתר, נמצא כי התקינה החשבונאית הממשלתית הבין-לאומית אומצה באופן חלקי. אף על פי שהדוחות הכספיים מציגים גירעון חשבונאי מצטבר בסך 1,961 מיליארדי ש"ח והתחייבויות (רובן לטווח ארוך) בסך כולל של 2,559 מיליארד ש"ח, שמהם עולים סיכונים משמעותיים למדינת ישראל, הדוח הכספי של המדינה לא נדון בממשלה ובכנסת. הצגתו למקבלי ההחלטות עשויה לתרום גם להגברת הנשיאה באחריות (**accountability**) של הממשלה, לשפר את אופן השימוש שלה במשאבים הציבוריים שהועמדו לרשותה ולשמש מצע לדיון בנושא הנכסים וההתחייבויות (בייחוד ארוכי הטווח שבהם) ולבחינה של האתגרים הכלכליים של המדינה לטווח הקצר ולטווח הארוך. על פי תפיסתי, יש לגוון את סוגי הביקורות המתבצעות במשרד מבקר המדינה ולהצמיד קדימה את תחום הביקורות הפיננסיות.

במסגרת הטיפול בנושאים חברתיים מיוחדת ביקורת המדינה תשומת לב מיוחדת לבדיקת נושאים הנוגעים לאוכלוסיות חלשות, אשר קשה להן יותר לעמוד על זכויותיהן, ולעיתים אין מי שיהיה להן לפה. בבדיקת **הטיפול המדינה בנוער בסיכון גבוה** העלתה הביקורת כי משרדי הרווחה והחינוך פועלים זה שנים בלי תיאום בכל הנוגע לאיתור אוכלוסייה פגיעה זו ולטיפול בה. נדרש שהמשרדים יגבשו יחד ראייה אחודה וכוללת במטרה להתאים לבני נוער אלה את המענה החינוכי או הטיפולי המתאים להם, החל במסגרות בקהילה וכלה בפתרונות חוץ-ביתיים, ובהם מעונות ממשלתיים. בנוגע למעונות הממשלתיים נקבע כי על רשות חסות

הנוער להמשיך ולפעול לצמצום מספר בני הנוער הממתינים להשמה במעונות אלה ולהרחיב את מגוון הפתרונות העומדים לרשותם.

במסגרת בדיקת סדרי **רכישה ומכירה של דירות הדיור הציבורי** המלצתי כי נוכח העלייה המתמשכת במספר הזכאים לדיור ציבורי, ראוי להמשיך ולפעול להרחבת המענים לאוכלוסייה הזקוקה לסיוע בדיור ובכלל זה לבחון דרכים להגדלת מלאי הדירות ולשילובה בתוכניות ממשלתיות אחרות, כגון מחיר למשתכן.

בכל שנה כ-400 אנשים בוחרים ליטול את חייהם. הפרק רחב היריעה בנושא **התוכנית הלאומית למניעת התאבדויות** מצביע על כך שכשש שנים לאחר תחילת הפעלת התוכנית, משרדי הממשלה ובראשם משרד הבריאות, שנדרש להובילה, וכן שותפיו המרכזיים - משרדי הרווחה, החינוך והקליטה - לא יישמו מרכיבים מרכזיים בה. בכלל זה לא הוקמה תשתית ארגונית ומינהלית לביצועה, לא הוקצו לה כלל התקציבים שנקבעו בהחלטת הממשלה, ולא התוו או לא ננקטו אסטרטגיות טיפוליות שנמצאו ראויות להתמודדות עם התופעה. התוכנית נפרסה רק בחלק מהרשויות המקומיות.

ימים אלה של משבר רפואי-חברתי-כלכלי אדיר ממדים מחייבים את מערך השותפים לתוכנית למניעת התאבדויות להירתם לביצועה, בייחוד בעת חירום זה, לשם יצירת מענים חברתיים, חינוכיים, רווחתיים ורפואיים נגישים לאוכלוסיות שזוהו כמצויות בסיכון - קשישים, ילדים ובני נוער ועולים; וכך גם מי שאיבדו את מקור פרנסתם ומי שמצוי בעת הזו במצוקה רגשית קשה.

בדיקת **היבטים ברפורמה להעברת האחריות הביטוחית בתחום בריאות הנפש** העלתה כי זמני ההמתנה לקבלת טיפול בקופות החולים ארוכים ביותר ומגיעים ל-12 עד 16 חודשים - דבר שעלול לפגוע במטופלים, להחמיר את מצבם הנפשי, לגרום נזקים למשפחתם ולסביבתם הקרובה ולהפחית את השפעת הטיפול. מטופלים הפונים למטפלים עצמאיים נאלצים לשלם דמי השתתפות עצמית בסך כ-570 ש"ח לחודש, והדבר מהווה חסם לקבלת טיפול בקרב אוכלוסיות מרקע חברתי-כלכלי נמוך.

מזהמים במוצרי מזון עלולים לגרום לתחלואה ובמקרים קיצוניים למוות. בבדיקת **פעולות משרד הבריאות למניעת פגיעה בבריאות עקב חשיפה למזהמים ולחומרי**



הדברה במוצרי מזון נמצאו נושאים הטעונים שיפור בשלבי הטיפול של שירות המזון הארצי שבמשרד הבריאות במוצרי מזון מזוהמים ששווקו לציבור ובנוגע לתחלואה שנקשרה למוצרי מזון אלה. עוד נמצא כי מוצרי מזון שהובאו לישראל מהרשות הפלסטינית משווקים בלי ששירות המזון הארצי בודק אותם. מומלץ לטייב את הממשקים עם הציבור וליידעו מבעוד מועד בדרך המיטבית על זיהוי חשיפה למזהמים במוצרי מזון.

עם כניסתי לתפקיד עמדתי על כך שהתפתחות הטכנולוגיה והתקשוב על יתרונותיה לצד הסיכונים העולים ממנה היא אחד מאתגרי העתיד המרכזיים. דוח זה מפרט את ממצאיהן של כמה ביקורות מערכתיות שנעשו בתחום זה. אחד מפרקי הדוח עוסק ב**שימוש במאגרים ביומטריים** אשר הולך וגובר במגזר הממשלתי והפרטי וטומן בחובו יתרונות רבים, לצד סיכונים משמעותיים בהיבטי אבטחת מידע והגנת הפרטיות. תמונת המצב שעלתה בביקורת מלמדת על שורה של תחומים המחייבים פעולות תיקון, שכן היישומים הביומטריים והאתגרים בתחום מתפתח זה יתעצמו במהלך השנים, והדבר מחייב בחינה ובקרה מתמדת במטרה לנהל את הסיכונים ולהגן בצורה יעילה וטובה על הציבור. מומלץ לבחון איחוד מאגרים מרכזיים, כגון תעודת הזהות החכמה עם רישיון הנהיגה. ראוי לשפר את הבקרה על הנתונים במאגרי התמונות של משתמשי כרטיס רב-קו, נוכח היקפם העצום ובשל הסיכונים הטמונים בהפעלתם, לרבות רגישותם הרבה כמאגרים הכוללים גם כמיליון תמונות של קטינים. נדבר מערכתי נוסף שנבחן נוגע בשילוב טכנולוגיות מתקדמות בפעילות הרשויות המקומיות ובאתגרים הטמונים בהפיכתן ל"רשויות חכמות". הפרק בנושא **היערכות הממשלתית ליישום מיזם ערים חכמות** מלמד על פערים משמעותיים ביכולות הטכנולוגיות ובשירותים שמספקות הרשויות המקומיות, על הקושי של רשויות מקומיות לממש פרויקטים דיגיטליים ועל הצורך בתכלול ובתמיכה מקצועית ותשתיתית בידי השלטון המרכזי. פרק נוסף בדוח הנוגע להיערכות המדינה למעבר לעידן הממוחשב עוסק ב**מיזם הלאומי "ישראל דיגיטלית"**. בבסיס המיזם עומד החזון של שימוש בטכנולוגיות מידע ותקשורת כדי לקדם צמיחה כלכלית מואצת, להוריד את יוקר המחיה ולצמצם פערים בין הפריפריה הגיאוגרפית והחברתית לבין המרכז. מן הראוי שהממשלה תקיים בפורום בין-משרדי בחינה של כלל ההשקעות במיזם לעומת התוצרים שהתקבלו ממנו עד כה והתוצרים שעתידים להתקבל.

הפרק בנושא **מערך החוץ הישראלי ומשבר תקציב משרד החוץ** מצביע על כך שמערך החוץ של ישראל מצוי במשבר מבני-תפקודי: הפעילות בזירה הבין-לאומית נעשית באמצעות כ-40 גופים ממשלתיים, בעשרות תחומים, באופן מבזר, חלקה באופן משיק, חופף ומקביל לפעולת משרד החוץ, ללא ראייה אסטרטגית, ללא ניהול מרכזי מתכלל, ובלי שקיימת תמונת מצב מלאה על מלוא פעילות ישראל בעולם. לצד זאת, משרד החוץ עצמו מצוי במשבר תקציבי חריף, שבשנת 2019 שיבש במידה ניכרת את תפקודו. מצב דברים זה אינו מאפשר לנצל את מירב ההזדמנויות לקידום האינטרסים של ישראל בזירה הבין-לאומית.

לפני שנים מספר החליטה הממשלה על רפורמה מרכזית בנושא **הובלת ניהול ההון האנושי בשירות המדינה**. הממצאים בתחום זה מצביעים על כך ששירות המדינה עמד באופן חלקי באתגרים משמעותיים בתחום ניהול ההון האנושי; הרפורמה הממשלתית יושמה באופן חלקי ונדרשת מדיניות ותוכנית עבודה להמשך הטיפול בנושא. ביקורת בנושא **ענייני מינהל במשרד ראש הממשלה** הצביעה על אי-איוש משרות של בעלי תפקידים בכירים האמורים לעסוק בניהול הנושאים המינהליים של המשרד ולהפעיל סמכויות בתחום הרכש. מומלץ להשלים את איושן של משרות אלה ולבחון דרכים לטיוב הליכי הבקרה.

מכוח חוק נציבות תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות, התשע"ו-2016, הוקמה במשרד מבקר המדינה בשלהי שנת 2017 היחידה לביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות. בדוח שנתי זה מתפרסמים שלושה פרקים הנוגעים לעבודת היחידה, כמפורט להלן:

מעצרים פליליים בישראל: ביקורת מערכתית שבה נבדקה עבודת גורמי אכיפת החוק השונים: משטרת ישראל, משרד המשפטים, מערכת בתי המשפט ושירות בתי הסוהר. הבדיקה העלתה ליקויים בעבודת גורמים אלו ובממשק ביניהם, ובעיקר היעדר הקפדה על שמירת זכויות עצורים ופיקוח ובקרה לא מספקים בהיבט זה; הגבלת זמינות בתי המשפט לגופי האכיפה; אי-הסדרת תפקידם של טועני המעצרים; היעדר שימוש מספק בחלופות מעצר או במעצר בדרך של פיקוח אלקטרוני; ואי-התאמת חלק ניכר מתאי המעצר לתקני מרחב מחיה בהתאם לפסיקת בג"ץ. יישום

המלצות הביקורת עשוי לתרום תרומה מהותית לטיוב הפעולה של גורמי האכיפה בתחום זה באופן שיבטיח את כבודם של העצורים.

המאבק בפשיעה באמצעות אכיפה כלכלית וחילוט רכוש: הביקורת התמקדה בבחינת החסמים בניהול תיקים פליליים שבהם נשלל הרכוש שבשליטת העברין והעברת הרכוש לקניינה של המדינה בצו שיפוטי. נמצא פער ניכר בין מספר תיקי החקירה שנפתחו במשטרה וברשויות חוקרות אחרות והיקף הרכוש שנתפס ובין היכולת של גופי התביעה ויחידת החילוט לטפל באותם התיקים ולהביא למימוש התפוסים. עוד נמצא כי קיימים עומסי התדיינות, וכי הטיפול בתיקי אכיפה כלכלית ובעבירות מס חמורות וניהול ההליכים המשפטיים אורכים זמן רב. מומלץ שכלל הגורמים העוסקים בנושא זה יקבעו את יעדי האכיפה בנושא בתיאום זה עם זה.

יישום החוק למניעת הטרדה מינית: ביום 27.2.18 ביקשה הוועדה לביקורת המדינה של הכנסת ממבקר המדינה להכין חוות דעת בנושא. מהביקורת עלה כי מוסדות המדינה הקימו מנגנונים למניעת הטרדות מיניות בין עובדי ציבור ועובדי מדינה ולטיפול בהן. לעומת זאת, מעשי הטרדה מינית שבין עובדי ציבור ובין הציבור הרחב, במסגרות דוגמת מערכת החינוך ומערכת הבריאות, אינם מטופלים די צורכם, והטיפול בהטרדה מינית במגזר העבודה הפרטי ובמרחב הציבורי לקוי, וחסר פיקוח מדינתי בתחום זה. המלצנו למשרד המשפטים לבחון דרכים חדשות ליישום החוק, לקדם חובת דיווח שנתית על הטרדות מיניות ולמקד את תשומת הלב באוכלוסיות מוחלשות, ובהן עובדי קבלן ועובדות קבלן.

כמבקר המדינה אני מייחס חשיבות רבה גם לבדיקת נושאים שיש להם השפעה על המגזר העסקי, ובהם בחינת טיב השרות ועלותו והצבעה על הצורך לחתור לצמצום הנטל הבירוקרטי. הביקורת בנושא **מאגר המידע של רשם החברות - הפצת המידע ואיכותו** עסקה בהפצת המידע ממאגר המידע שבניהול רשם החברות, אמינות המידע, עדכניותו ואיכותו, וכן בחנה את השמירה על הזכות לפרטיות בכל הנוגע למידע שנצבר במאגר. לאור חשיבותו של מאגר המידע לציבור, על משרד המשפטים לעמוד על מילוי חובות החברות הזכייניות שגם באמצעותן הוא מעמיד מידע לציבור, ולהמשיך לשפר את איכות המידע ואת הנגשתו לציבור.

עוד נבדקו הניהול והפיקוח של משרד החקלאות ופיתוח הכפר בתחום יבוא מקנה ומספוא ומניעת מחלות, והועלה כי בשנים האחרונות עלה מחיר הבשר לצרכן, למרות רפורמות שבוצעו במטרה להוזילו. משרד החקלאות אף מתעכב באישור יבוא מקנה חי ממדינות נוספות, אף שהדבר עשוי להגדיל את התחרותיות ולהוזיל את מחיר הבשר לצרכן. בתחום השמירה על בריאות הציבור נמצא כי לא מתקיימים ביקורים סדירים במדינות מאושרות לייבוא מקנה כדי לוודא את עמידתם של המגדלים בתנאי היבוא. נוסף על כך, למרות השיעור הגבוה של בקר נגוע בברוצלוזיס ושל בני האדם הנדבקים במחלה, אין תוכנית בת יישום למיגור המחלה ולהפסקת התפשטותה. קיים אף חשש כי מספוא מיובא המכיל חומרים רעילים יפגע בבעלי החיים הניזונים ממנו ובבני האדם, מאחר שאין מבוצעות בדיקות שיוודאו את בטיחותו ותקינותו.

במסגרת בדיקת נושאים הנוגעים למינהל תקין ולטוהר המידות ערכנו ביקורת על **אירועי תרבות למגזר החרדי בחנוכה 2016 בירושלים**. הביקורת העלתה כשלים רבים בהליכי האישור והמימון של אירועי תרבות למגזר החרדי שנערכו בירושלים בחנוכה 2016 (התשע"ז): עיריית ירושלים מימנה ביתר חגיגות של אירוע אשר מותג כיום הולדת לתחנת רדיו אזורית, בשני מסלולי מימון מקבילים, בין היתר בניגוד לכללי מינהל תקין. התנהלות העירייה הביאה לכך שהמשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל לא העביר לה כספי תמיכה שאישר לה, והעירייה נשאה בעצמה במלוא עלותם של האירועים. סכום התשלומים, ואף כפל התשלומים - של עיריית ירושלים ושל חברת אריאל - עבור תחומי שירות זהים, מחייבים את העירייה לבחון את כלל התשלומים למימון האירוע. על עיריית ירושלים לייעל את מנגנוני הבקרה שלה במעקב אחר קבלת תמיכות ממשלתיות ובאישור תשלומים על אירועים, ובכלל זה בקניית שירות מחברת אריאל.

מעקב אחר תיקון ליקויים שהועלו בדוחות קודמים הוא כלי חשוב שמטרתו לוודא כי הגופים המבוקרים אכן תיקנו את הנדרש, ובכוונתי להרחיב את היקף ביקורות המעקב ולשכלל את אופן ביצוען. בדוח זה מובאים ממצאי ביקורת מעקב בנושא **הסדרי הפנסייה במדינה**, שפורסם באוקטובר 2016. ערכנו מעקב נקודתי אחר תיקון ליקויים בכמה נושאים מהותיים שעלו בדוח הקודם, ובהם: הגדלת שיעורי הפנסייה

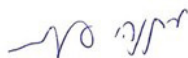
שהרמטכ"ל מאשר לפורשי צה"ל, תשלום פנסיית גישור לפורשי צה"ל ורישום החבות בגינה במאזן המדינה, וסטטוס העלאת גיל הפרישה לנשים. ממצאי הבדיקה העלו כי חלה התקדמות חלקית בהסדרת הנושאים, אך נדרשת מעורבות ממשלתית לשם פתרון מחלוקות שטרם נפתרו בין צה"ל למשרד האוצר בסוגיות אלו, וכך גם הסדרת שקיפות הנתונים. בדוח הומלץ להשלים בחינה של מתווה העלאת גיל הפרישה של נשים תוך השוואה למקובל בעולם, בייחוד עם העלייה המתמשכת והברוכה בתוחלת החיים בישראל.

דוח רחב יריעה זה מקיף נושאים רבים ומגוונים, ומבוא זה עוסק רק במקצת הפרקים המופיעים בו. כל אחד ואחד מהפרקים המופיעים בדוח פותח לפני הציבור, ובתוכו מקבלי ההחלטות, צוהר לפעילות הגופים המבוקרים. בכך הוא מסייע בידי כולנו להבטיח את תקינות השירות הציבורי במדינת ישראל ומעלה תרומה נכבדה להגברת היעילות, החיסכון וטוהר המידות בגופים המבוקרים ולשמירה על כללי המינהל התקין.

הכנתו של הדוח הצריכה מאמץ רב של עובדי משרד מבקר המדינה, אשר עמלו על הכנתו במלוא המקצועיות, היסודיות, ההגינות והקפדנות, ואשר ממלאים את תפקידם הציבורי מתוך הרגשת שליחות של ממש. תודתי נתונה להם.

לא נעלם מעיניי כי בגופים מבוקרים רבים נעשו פעולות חיוביות לרווחת התושבים, ובהתאם לחוק מבקר המדינה פעולות אלו קיבלו ביטוי מידתי בדוח לשם הצגה מלאה של תמונת המצב העולה מן הביקורת.

חובתם של הגופים המבוקרים היא לפעול בדרך מהירה ויעילה לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה כדי לקדם את השירות הציבורי בישראל ובכך גם לשפר את איכות החיים של תושבי ישראל.



מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, אייר התש"ף
מאי 2020