



מבקר המדינה

דוח שנתי 72א - חלק ראשון

כרך ראשון



ירושלים | אב התשפ"א | אוגוסט 2021

מס' קטלוגי First Part 2021-972A
ISSN: 0334-9713

www.mevaker.gov.il

תוכן העניינים

כרך ראשון

7	.....	פתח דבר
13	.....	توطئة
i	.....	Foreword

פרק ראשון - נושאים מערכתיים

19	.....	היבטי משילות בנגב
289	.....	התנהלות גורמי האכיפה אל מול יוצאי אתיופיה

כרך שני

העסקה מכילה של מגוון אוכלוסיות בשירות המדינה

461	.....	תקציר בעברית
469	.....	תקציר בערבית
475	.....	גוף הדוח
583	.....	שימוש משרדי ממשלה בענף ציבורי וההיערכות להקמת ענף מרכזי

פרק שני - משרדי ממשלה

משרד המשפטים

מייצגי המדינה בערכאות

643	פעולות המדינה להבטחת זכויותיה באמצעות אכיפה אזרחית
-----	-------	--

משרד הדיגיטל הלאומי

725	"מדיניות פעם אחת" לשיפור השירות הממשלתי הדיגיטלי לציבור
-----	-------	---

פרק שלישי - מוסדות המדינה, חברות ממשלתיות ותאגידים

ועדת הבחירות המרכזית לכנסת

789התקציב וההוצאות של ועדת הבחירות המרכזית לכנסת.

המוסד לביטוח לאומי

865אי-מיצוי של זכויות חברתיות - ביקורת מעקב.

מבקר המדינה | דוח שנתי 72 א - חלק ראשון | התשפ"א-2021



פתח דבר

פתח דבר

דוח הביקורת השנתי 72א - חלק ראשון, המונח על שולחן הכנסת, הוא החלק הראשון בדין וחשבון השנתי של מבקר המדינה המציג את ממצאי הביקורת על הגופים המבוקרים לשנת 2020. הדוח עוסק בביקורת במשרדי ממשלה ובמוסדות מדינה וביקורת בתחומי ביטחון¹. פרקי הדוח מעלים על סדר היום הציבורי ממצאי ביקורת חשובים במגוון תחומים.

בהתאם לחזונו, ביקורת המדינה עוסקת בתחומי הליבה של פעילות הגוף המבוקר, ומתמקדת הן בנושאי ביקורת בעלי אופי חברתי ובשירות לאזרח והן בסיכונים המהותיים המשפיעים על פעילות המבוקרים. זאת לצד נושאים הנוגעים למינהל תקין ולטוהר המידות.

גיש מיוחד מושם במשרד מבקר המדינה על ביצוע ביקורות בנושאים מערכתיים בעלי השפעות לאומיות נרחבות. דוח זה מפרט את ממצאיהן של ארבע ביקורות מערכתיות בנושאים האלה: **היבטי משילות בנגב; התנהלות גורמי האכיפה אל מול יוצאי אתיופיה; העסקה מכילה של מגוון אוכלוסיות בשירות המדינה; שימוש משרדי ממשלה בענן ציבורי והיערכות להקמת ענן מרכזי**. להלן סקירה קצרה על אודות הביקורות האמורות:

האוכלוסייה הבדואית בנגב מונה, נכון לשנת 2018, 268,000 איש, שהם 3% מסך תושבי המדינה; 14,000 מהנשים חיות במשפחות פוליגמיות, ולכשליש מהגברים הפוליגמיים בנגב יש עשרה ילדים ויותר. הביקורת בנושא **היבטי משילות בנגב** העלתה ליקויים שעניינם הניהול המוניציפלי, ניהול משק המים והביוב, המאבק בפוליגמיה, התמודדות עם מקרים של ניצול לרעה של זכויות, הסעות תלמידים, אבטחת מוסדות החינוך, תשתיות התחבורה, קבלת נתונים מהאוכלוסייה לצרכים סטטיסטיים של הלמ"ס, גביית מיסים, היבטי איכות הסביבה, רווחה, בריאות ועוד. לצד זאת על אף התקצוב הממשלתי מכוח החלטות הממשלה לאורך השנים במסגרת תוכניות חומש בהיקף של 1.7 מיליארד שקלים, שנועדו לצמצם את הפערים בין המגזרים, ועל אף הקצאת תקציבים שוטפים לרשויות המקומיות והמועצות האזוריות הבדואיות בנגב, הפערים בין היישובים הבדואיים לשאר היישובים בנגב נותרו ניכרים. הבדואים בנגב זכאים למסגרת כלכלית-חברתית שתאפשר להם להשתלב שילוב של ממש בחברה הישראלית. מיצובם כיום כקבוצה הענייה ביותר בישראל מטיל על ממשלת ישראל את האחריות לפעול להגברת המשילות בנגב כדי לאפשר לבדואים להיחלץ ממצבם ולהעניק להם, ובייחוד לדור הצעיר, את הכלים ואת התשתיות הפיזיות הדרושים להם כדי להתמודד בהצלחה עם אתגרי העתיד. הפגנת משילותה של המדינה בכל חלקי הארץ מחויבת כדי להבטיח מתן שירותים תקינים וסדירים לכל תושביה באשר הם.

בפרק העוסק **בהתנהלות גורמי האכיפה אל מול יוצאי אתיופיה** הועלה כי אוכלוסיית יוצאי אתיופיה בישראל מונה כ-155,300 נפש, ושיעורה כ-1.7% מאוכלוסיית ישראל. מדינת ישראל פעלה רבות לקליטתם ולשילובם של יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית והקצתה לכך משאבים מרובים. עם זאת, התאקלמותם לוותה באתגרים לא מבוטלים. נוסף על הפערים החברתיים-כלכליים בין יוצאי אתיופיה לכלל האוכלוסייה, יש ביניהם גם פערים ניכרים בתחום האכיפה הפלילית. הביקורת בוצעה, בין היתר, באמצעות ניתוח מאגרי המידע של הגופים המבוקרים ובאמצעות הליך שיתוף ציבור עם משתתפים יוצאי אתיופיה כדי לשמוע את

1 שני פרקים העוסקים בתחומי ביטחון הוגשו במסגרת הדוח השנתי, אך הם נמצאים בהליכי חיסיון ואינם מתפרסמים בדוח זה.



עמדותיהם בנוגע להתנהלות גורמי האכיפה כלפיהם. במועד סיום הביקורת, חמש שנים לאחר שהוחל ביישום התוכנית המשטרית לחיזוק האמון בין יוצאי אתיופיה למשטרה, ולאחר שפורסם דוח הצוות הבין-משרדי שבו גובשה תוכנית פעולה להתמודדות עם תופעת הגזענות נגד יוצאי אתיופיה, נמצא כי אף שהנושא עומד במוקד השיח הציבורי, וחרף העיסוק המוגבר של גורמי האכיפה בו והמאמצים הניכרים שהשקיעה המשטרה בעניינו במסגרת התוכנית המשטרית, הרי ששיעורי השיטור והאכיפה כלפי יוצאי אתיופיה נותרו גדולים בהרבה משיעורם בקרב כלל האוכלוסייה, ומידת האמון של יוצאי אתיופיה במשטרה וכן מידת שביעות רצונם ממנה נותרו מועטות. יוצאי אתיופיה הביעו תחושות של חוסר ביטחון אישי במרחב הציבורי, אפליה ביחס של גורמי האכיפה כלפיהם, שיטור יתר ופרופיילינג. על גורמי האכיפה לפעול למיגור תופעות הגזענות, שיטור היתר והפרופיילינג ולפעול בשקיפות, בשיתוף פעולה ובשיתוף ידע, ליחס שוויוני, הוגן ונטול פניות של גורמי האכיפה כלפי כל האזרחים, כדי שאזרחי ישראל יוצאי אתיופיה יחוו שווים בין שווים.

ביקורת מערכתית נוספת עוסקת בהעסקה מכילה של מגוון אוכלוסיות בשירות המדינה. בשירות המדינה מועסקים כ-80,000 עובדים ב-79 גופים. גם בביקורת זו נעשה תהליך של שיתוף ציבור, בהשתתפות עובדי המדינה מקרב החברה הערבית, מקרב יוצאי אתיופיה ומקרב החברה החרדית, ובו דיווחו 75% מהמשתתפים הערבים ויוצאי אתיופיה כי הם חשים בגילויי גזענות של עובדים או מנהלים. נמצא כי במשך 13 שנים לא עדכנה הממשלה את היעד שקבעה לייצוג הולם של החברה הערבית בשירות המדינה (10%), יעד זה נמוך בהתחשב בשיעור בני החברה הערבית בכלל האוכלוסייה (21%); 63% ממשרדי הממשלה ו-79% מיחידות הסמך לא עמדו ביעד הממשלתי לייצוג הולם של יוצאי אתיופיה; שיעור העובדים החרדים בשירות המדינה היה בשנת 2019 כ-1.2%, והוא רחוק משיעור האוכלוסייה החרדית מכלל תושבי המדינה בגיל העבודה, העומד על כ-8%; בשנת 2019 לא עמדו 86% מהגופים הממשלתיים הגדולים בשירות המדינה ביעד לייצוג הולם של אנשים עם מוגבלות (5%). ב-36 משרדי ממשלה ויחידות סמך שיעור הנשים בדרגי הניהול (התיכון והבכיר) היה נמוך מ-50%. שיפור בנתוני התעסוקה בחברה הערבית, בחברה החרדית ובקרב אנשים עם מוגבלות ושיפור איכות התעסוקה של יוצאי אתיופיה, עשויים להועיל לציבור ולמשק כולו. יש מקום ששירות המדינה יהיה נושא הדגל בכל הנוגע לשילוב עובדים מקרב קבוצות אוכלוסייה אלו בכל זרועותיו ובכל הדרגים שבו. משימה זו מוטלת על כל הנהלה של ארגון בשירות המדינה ועל נציבות שירות המדינה, האחראית לניהול ההון האנושי בשירות.

בשנים האחרונות פועלת ממשלת ישראל להעברת משרדי הממשלה ויחידות הסמך למודל מחשוב ענן, המאפשר גישה נוחה ורחבה למאגר משותף של משאבי מחשב. תמונת המצב המצטיירת לנוכח ממצאי הביקורת בנושא **שימוש משרדי ממשלה בענן ציבורי והיערכות להקמת ענן מרכזי** מלמדת על חסמים שונים המעכבים או מונעים יישום של מערכות במחשוב ענן במשרדי ממשלה; על היבטים שונים שהמשרדים אינם מביאים בחשבון במסגרת היישום ועלולים לגרום נזק, החל בנזק כספי וכלה בנזק תדמיתי; על קושי בבקרה על יישום ההנחיות למעבר לסביבת מחשוב ענן בידי המשרדים, וכן על קושי בבקרה על גופים הכפופים להנחיות המגזריות של המשרדים אך לא להנחיות של רשות התקשוב והיחידה להגנת הסייבר בממשלה; ועל מחסור במסגרת עבודה כוללת ומאושרת להעברת שירותי המחשוב של הממשלה לסביבת ענן. לשם יישום מיטבי של השימוש במערכות מחשוב ענן קיימות ואשר יוקמו בעתיד, מומלץ כי החסמים והליקויים שפורטו בדוח הביקורת וההמלצות שניתנו בו יקבלו מענה כולל, לרבות במסגרת מכרז נימבוס והקמת מרכז המצוינות התפעולית בענן.

בפעילותה השוטפת של המדינה נצברות לגופים הממשלתיים זכויות הנוצרות מכוח התקשרויות, הסכמים, אספקת שירותים ופסקי דין, וכך זכויות לקבלת כספים שחובת תשלומם נקבעה בדין. הביקורת בנושא **פעולות המדינה להבטחת זכויותיה באמצעות אכיפה אזרחית** העלתה כי בשנת 2019 סכום יתרות החובה למדינה במאזנים ובדוחות הכספיים המאוחדים היה כ-67.2 מיליארד ש"ח, מזה כ-39 מיליארד ש"ח רכיבי עסקאות החליפין ושאינו חליפין. בשנת 2019 הגישה הפרקליטות 184 תביעות אזרחיות יזומות בסכום כולל של כ-708 מיליון ש"ח. באותה השנה זכתה המדינה ב-75 תביעות בסכום כולל של 290 מיליון ש"ח. הביקורת התמקדה במיפוי ובאיתור של הפגיעה בזכויות המדינה ובבדיקת החסמים המונעים אכיפה יזומה וגבייה מיטבית של חובות בגופי ממשלה. הביקורת גם העלתה כי בשנים 2018 - 2019 לא הוגשו תביעות אזרחיות להשבת כספי הפיצויים ששילמה המדינה לנפגעי הטרור. יש לציין כי בשנים אלו אושרו 374 נפגעים ב-93 פעולות איבה. בשנת 2019 שילם המוסד לביטוח לאומי ל-5,237 נפגעי פעולות איבה תשלומים בסך של כ-540 מיליון ש"ח. מעשי האלימות שאירעו במהלך מאי 2021 גרמו למדינה להוצאות בגין הפגיעה ברכוש הציבורי, והיא אף צפויה לשלם לנפגעי פעולות איבה פיצויים באמצעות רשות המיסים בישראל - הקרן לפיצויים. מקרים אלה מחדדים את הצורך בפעילות אכיפה אזרחית, לצד ההליכים הפליליים, ובייחוד כלפי מי שהורשע בהליך הפלילי, להשבת הכספים שישולמו מהקופה הציבורית. תמונת המצב שעלתה בביקורת מחייבת את המדינה, ובייחוד את הפרקליטות, לנתח את יכולותיה ולבחון כיצד להגשים את מדיניותה, שכן גם בחלוף עשור מאז החליטה הפרקליטות על מדיניות של מעבר מהתגוננות לייזום תביעות, עיקר עיסוקה של המדינה הוא בהתגוננות בתיקים שבהם היא נתבעת. אכיפה אזרחית יעילה ומלאה דורשת הירתמות של כל הגורמים הרלוונטיים בגופים הממשלתיים, ובהם מנכ"לי הגופים והגורמים המשפטיים, החשבונאיים והמקצועיים. בשל המורכבות של הפעלת כלי האכיפה האזרחית ושל הכנת תביעות יזומות, נדרש שיתוף פעולה מלא של הגופים הממשלתיים עם משרד האוצר ומשרד המשפטים.

משרדנו בדק את **התקציב וההוצאות של ועדת הבחירות המרכזית לכנסת**. מספר בעלי זכות הבחירה לכנסת ה-23 היה 6.45 מיליון, ותקציב ועדת הבחירות המרכזית היה 392 מיליון ש"ח, מהם 166 מיליון ש"ח עבור שכר עובדי ועדת הבחירות. הועלה כי בתוך חמש שנים גדל התקציב הממוצע לקלפי ב-48% (מ-25,000 ש"ח ל-36,900 ש"ח). לנוכח ממצאי דוח ביקורת זה, מומלץ כי ועדת הבחירות המרכזית תפעל לשיפור ההצגה של נתוני התקציב והביצוע שלה ולהגברת שקיפותם כלפי המוסדות המוסמכים לאישור תקציבה וכלפי הציבור; מומלץ כי תפעל להבטיח שתוספות תקציב ושכר יינתנו מתוך הקפדה על יעילות תקציבית ותפעולית; וכי תפעל לשיפור פעולות הביקורת והבקרה על ניהול כספיה. הצורך ביישום המלצות אלה מתחדד לנוכח העובדה כי לאחר סיום הביקורת, במרץ 2021, התקיימה מערכת בחירות נוספת, לכנסת ה-24 (שנתוניה לא נבדקו בביקורת זו), והתקציב לביצועה הסתכם בכ-675 מיליון ש"ח - גידול של 72% לעומת תקציב הבחירות לכנסת ה-23, שהתקיימו בשנה שקדמה לכך.

משרד מבקר המדינה שם דגש מיוחד על מעקב אחר תיקון הליקויים המועלים בדוחותיו, ובכוונתי לפעול לחיזוק משמעותי של מגמה זו ולהרחיב את היקף ביקורות המעקב. דוח זה כולל ביקורת מעקב בנושא **אי-מיצוי של זכויות חברתיות**. אי-מיצוי זכויות, ובייחוד מסוג הקצבאות שמעניק המוסד לביטוח לאומי, פוגע בכלל האוכלוסייה ובעיקר בשכבות הראויות לקידום. ממצאי מעקב זה מעידים כי חלק מהליקויים שעליהם הצביע הדוח הקודם תוקנו במלואם או במידה רבה, אך חלק ניכר לא תוקנו כלל או תוקנו במידה מועטה. על המוסד לביטוח לאומי והגופים המבוקרים האחרים שבהם עוסק דוח זה לפעול לתיקון הליקויים



שפורטו בו. עליהם לנקוט את כל הפעולות הנדרשות כדי להפחית את הנטל הבירוקרטי המוטל על הציבור ולסייע לזכאים למצות את זכויותיהם.

הכנתו של הדוח הצריכה מאמץ רב - בייחוד בימים של מגפת הקורונה - 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 המבוקרים נעשות פעולות חיוביות, והבולטות שבהן קיבלו ביטוי בפרקי הביקורת כנדרש בחוק מבקר המדינה. לצד זאת, מחובתם של הגופים לתקן את הליקויים שהועלו בדוח זה כדי לטייב את פעילותם וכדי לשפר את השירות לציבור בישראל.

מתניהו אנגלמן
מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, אב התשפ"א
אוגוסט 2021