

משרד הפנים

פעולות הביקורת

בוועדת הבחירות המרכזית נבדקו ההיערכות לבחירות לכנסת השמונה עשרה וניהולן. הבדיקה נעשתה במתכונת של מעקב אחר תיקון ליקויים שהועלו בביקורת על ההיערכות לבחירות לכנסת השבע עשרה וניהולן. ביום הבחירות עשו צוותים של עובדי משרד מבקר המדינה ביקורת בוועדות האזוריות ובקלפיות לבדיקת מהלך הבחירות ולבדיקת התאמתן של הקלפיות הנגישות.

ברשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול שבמשרד הפנים, שבה יחידת הסמך לעובדים זרים וכן במשרד התעשייה המסחר והתעסוקה נבדק יישום העקרונות והתכניות שאימצה הממשלה בהחלטותיה לגבי מתן היתרים להעסקת עובדים זרים בענפי החקלאות והבנייה.

ההיערכות לבחירות לכנסת השמונה עשרה וניהולן

תקציר

הבחירות לכנסת השמונה עשרה התקיימו ב-10.2.09. חוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 (להלן - החוק) והתקנות שהותקנו על פיו קובעים את סדרי הבחירות לכנסת. ועדת הבחירות המרכזית (להלן - הוועדה המרכזית) אחראית לביצוע הבחירות, ומתפקידה לארגן אותן ולפקח על מהלכן. הוועדה המרכזית מינתה לכל אחד מ-18 אזורי הבחירה במדינה ועדה אזורית משלו שמתפקידה לארגן את הבחירות במקומות הקלפי שבאזור ולפקח עליהן (להלן - ועדה אזורית). על יד הוועדה המרכזית והוועדות האזוריות פועלים מטות מינהליים שלושה חודשים עד חודש לפני יום הבחירות, במהלך יום הבחירות וזמן קצר אחריו (להלן - תקופת הבחירות). במטות אלה הועסקו 839 עובדים (להלן - העובדים במטות המינהליים). ביום הבחירות הועסקו כ-32,000 עובדים נוספים במגוון תפקידים (להלן - עובדי יום הבחירות). הבחירות התנהלו ב-9,263 קלפיות שמהן 1,319 קלפיות המותאמות לצורכי אנשים מוגבלים בניידות (להלן - קלפיות נגישות). מספר המצביעים הכולל היה 3,416,587. בקלפיות הנגישות הצביעו 39,632 מצביעים.

פעולות הביקורת

בינואר 2007, לאחר הבחירות לכנסת השבע עשרה, פרסם מבקר המדינה דוח ביקורת על ההיערכות לבחירות אלו וניהולן (להלן - דוח הביקורת הקודם)¹. הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת אימצה את הממצאים ואת ההמלצות שהועלו ופנתה לוועדה המרכזית ליישם.

בהמשך לכך, ולאחר הבחירות לכנסת השמונה עשרה, בחודשים מאי-יולי 2009 בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות שנעשו לתיקון הליקויים שהעלה דוח הביקורת הקודם. הביקורת נעשתה במטה המינהלי שעל יד הוועדה המרכזית ועסקה בנושאים הקשורים בהעסקת עובדים בתקופת הבחירות, בהתארגנות הוועדה המרכזית כדי לאפשר את הצבעתם של המוגבלים בניידותם בקלפיות נגישות ובהיערכות לקראת הפעלת מערכת מחשוב חדשה - "מערכת דמוקרטיה". נוסף על כך עשו ביום הבחירות צוותים של עובדי משרד מבקר המדינה ביקורת ב-18 הוועדות האזוריות וב-2,454 קלפיות (כ-26% מכלל הקלפיות) שמהן 430 קלפיות נגישות (כ-33% מהקלפיות מסוג זה).

1 ראו מבקר המדינה, דוח ביקורת על ההיערכות לבחירות לכנסת השבע עשרה וניהולן, ינואר 2007, עמ' 65.

עיקרי הממצאים

כבר בראשית הדברים מציין מבקר המדינה כי הוועדה המרכזית התייחסה בכובד ראש לליקויים שהעלה משרד מבקר המדינה בדוח הביקורת הקודם ולהמלצותיו ופעלה לתיקון הליקויים, שעיקרם נגעו להליכי הגיוס וההעסקה של העובדים במטות המינהליים בתקופת הבחירות ולעניינים הקשורים ברכישת שירותי מחשב. בעקבות דוח הביקורת הקודם הקימה הוועדה המרכזית ועדות ליישום המלצות משרד מבקר המדינה והתקינה נהלים והנחיות בדבר גיוס עובדים ובדבר דרך העסקתם. כמו כן פעלה לכך שמזכירי הקלפיות ירואיינו ויגויסו מקרב אלה שהגישו את מועמדותם ולכך שיפחת שיעור קרובי המשפחה שהועסקו בתקופת הבחירות וביום הבחירות. עם זאת טרם השלימה הוועדה המרכזית את כל הטעון תיקון בנושאים הקשורים בהגדרת תקן כוח אדם, בדרכי גיוס עובדים והעסקתם ובקביעת סייגים להעסקת קרובי משפחה של עובדי המטות המינהליים בוועדות האזוריות בקרב עובדי יום הבחירות.

העסקת עובדים בתקופת הבחירות וגיוסם

יש להקצות משרות בשירות המדינה, גם אם הן מאוישות רק פעם בכמה שנים לזמן קצר, בשוויון ובהליך פומבי על פי עקרונות המינהל התקין.

קביעת תקן ותנאים להעסקת עובדים: המינהל התקין מחייב כי לכל ארגון ציבורי מהסוג הנידון יוכן תקן כוח אדם הקובע את המשרות, את דרגותיהן ואת המדרג ביניהן. התקן אמור גם להבטיח שעובדים הממלאים תפקידים דומים יועסקו באותו מעמד ובתנאי העסקה שווים ויקבלו שכר שווה. המטה המינהלי מעסיק בתקופת הבחירות עובדים בתקן, עובדים לפי שעות. לרוב רמות השכר של העובדים בתקן יותר גבוהות מאלה של העובדים לפי שעות.

בדוח הביקורת הקודם נמצא שלא הוכן תקן למשרות העובדים במטות המינהליים והודגש הצורך בהכנתו. בעקבות זאת אכן קבעה הוועדה המרכזית תקן לעובדים, אולם בצד רשימת המשרות לא נקבעו דרישות המשרה לרבות השכלה וניסיון. לפיכך אין לדעת כיצד נבדקה התאמת העובדים לתפקיד.

בתקן לא נקבע באילו משרות יועסקו עובדים בתקן ובאילו משרות עובדים לפי שעות. בפועל מילאו תפקידים דומים עובדים בתקן ועובדים לפי שעות. משמע בתפקידים דומים הועסקו עובדים בתנאי העסקה שונים. הדבר עלול לאפשר העסקת עובדים אגב העדפת עובד אחד על פני האחר וכן להגדיל את ההוצאות על העסקת העובדים מפני ששכרם של העובדים בתקן גבוה יותר.

העסקת עובדים לפי שעות: לקראת הבחירות לכנסת השמונה עשרה קבעה הוועדה המרכזית מפתח הקצאת שעות לכל קלפי, ולפיו היה עליה להקצות לכל ועדה אזורית שעות העסקה לעובדים לפי שעות. ואולם הביקורת העלתה כי הוועדה המרכזית אישרה ל-8 מ-18 הוועדות האזוריות מספר שעות החורג מן ההקצאה המרבית שלה היו זכאיות בשיעורים של 38%-108%. כמו כן ניצלו כמה ועדות אזוריות מספר שעות הגדול במידה ניכרת ממספר השעות שהוקצו להן.

גיוס עובדים למטות המינהליים: בדוח הביקורת הקודם העיר משרד מבקר המדינה שגיוס העובדים למטות המינהליים התבסס על היכרות אישית ולא על

הליך שוויוני של פנייה לכלל עובדי שירות המדינה כדי שיגישו את מועמדותם. בביקורת הנוכחית עלה שבפועל לא שונו סדרי גיוס העובדים למטות המינהליים. בכך נפגעו עקרונות שוויון ההזדמנויות וההגינות, ולא התאפשרה בחירת העובד המתאים ביותר.

קרבת משפחה: בדוח הביקורת הקודם עלה כי לשיעור גבוה (כ-47%) מקרב העובדים במטות המינהליים היה קרוב משפחה אחד לפחות שהועסק באותה ועדה, מקרב כלל העובדים, ובכלל זה מקרב עובדי יום הבחירות. ואכן בעקבות דוח הביקורת הקודם קבעה הוועדה המרכזית כללים חדשים להעסקת קרובי משפחה בתקופת הבחירות האוסרים אמנם העסקת קרובי משפחה של עובדים במטות המינהליים גם בוועדה אזורית אחרת, אך לא קבעה סייגים להעסקת קרובי משפחה של עובדי המטות המינהליים ביום הבחירות. העובדים במטות המינהליים הם המגייסים את עובדי יום הבחירות, ובכוחם לאפשר לקבוצה מועדפת ומצומצמת של אנשים לעבוד ולהשתכר בתקופת הבחירות. בביקורת הנוכחית עלה כי ל-301 (כ-36%) מ-839 העובדים במטות המינהליים היה קרוב משפחה אחד לפחות שהועסק באותה ועדה בתור עובד ביום הבחירות. לאחדים מהם היו קרובי משפחה רבים שהועסקו ביום הבחירות באותה ועדה.

גיוס מזכירי ועדות קלפי: בדוח הביקורת הקודם צוין כי הוועדות האזוריות לא קיימו הליך שוויוני ופומבי של גיוס מזכירים המבוסס על פרסום מודעות בעיתונים שיאפשר את בחירת המועמד המתאים ביותר. בעניין זה חל שיפור ניכר, והביקורת הנוכחית העלתה כי יושמו שינויים בדרך הגיוס. עקב כך נבחרו 14,310 מזכירים לאחר פנייה לכלל הציבור ולאחר ביצוע הליך מיון.

הקצאת מקומות קלפי למוגבלים בניידות

הליך בחירות דמוקרטי מחייב יצירת תנאים נאותים שיאפשרו לכל שכבות האוכלוסייה, לרבות אנשים מוגבלים בניידותם, נגישות לקלפי. לפיכך קבע החוק כי בכל יישוב תהיה לכל הפחות קלפי נגישה אחת שהגישה אליה וסידורי ההצבעה בה יותאמו למוגבלים בניידותם. עוד קבע החוק כי בכל מקום קלפי אמורים להיות שני מקומות חניה המיועדים למוגבלים בניידותם, ולידם תמרור המורה על כך. ביום הבחירות לכנסת השמונה עשרה הופעלו כאמור 1,319 קלפיות נגישות. אולם מן הבדיקה עולה כי בשבעה יישובים לא הייתה שום קלפי נגישה וכי ב-108 מ-274 מקומות הקלפי שנבדקו (כ-39%) לא הציבה הרשות המקומית תמרור כנדרש.

סיכום והמלצות

הוועדה המרכזית, הוועדות האזוריות והמטות המינהליים השקיעו מאמצים רבים בארגון הבחירות ובהפקת תוצאותיהן במועד, ובכלל זה בתיקון הליקויים שהועלו בביקורת הקודמת. בביקורת הנוכחית הועלה כי באופן כללי התנהלו הבחירות כסדרן. עם זאת טרם השלימה הוועדה המרכזית את הטעון תיקון בנושאים הקשורים בהגדרת תקן כוח אדם ובדרך גיוסם והעסקתם של עובדים.

לדעת משרד מבקר המדינה ראוי לקבוע באילו תפקידים יועסקו עובדים בתקן ובאילו עובדים לפי שעות אגב מציאת האיזון הראוי בין צורכי הוועדות והמטות לבין עלות העסקתם של עובדים אלה. זאת כדי למנוע הוצאות מיותרות הנגרמות מהעסקת עובדים במשרות קבועות שלא לצורך, וכדי להימנע מאפשרות להפליה בין עובדים בשל צורת העסקה שונה. כמו כן לנוכח העובדה ששיעור העסקתם של קרובי משפחה ביום הבחירות גבוה עדיין, על הוועדה לשקול לקבוע סייגים גם בעניין העסקת קרובי משפחה של עובדי המטות המינהליים ביום הבחירות.

אשר לקלפיות הנגישות: הוועדה נדרשת לפעול לאיתור מקומות לקלפיות נגישות בכל היישובים כדי להבטיח את מימוש זכותם של אנשים המוגבלים בניידות להצביע.



מבוא

הבחירות לכנסת השמונה עשרה התקיימו ב-10.2.09. חוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 (להלן - החוק) והתקנות שהותקנו על פיו קובעים את סדרי הבחירות לכנסת. ועדת הבחירות המרכזית (להלן - הוועדה המרכזית) אחראית לביצוע הבחירות, ומתפקידה לארגן אותן, לפקח על מהלכן ולסכם את תוצאותיהן. השופט אליעזר ריבלין, המשנה לנשיאת בית המשפט העליון, כיהן כיו"ר הוועדה (להלן - יו"ר הוועדה). הגב' תמר אדרי כיהנה בתפקיד מנכ"לית הוועדה.

בהתאם לחוק מינתה הוועדה המרכזית, לקראת מועד הבחירות, ועדה אזורית לכל אחד מ-18 אזורי הבחירה במדינה (להלן - ועדה אזורית), שמתפקידה לארגן את הבחירות במקומות הקלפי שבאזור, לפקח עליהן, לסכם את תוצאות ספירת הקולות ולהעבירן עם חומר הבחירות לוועדה המרכזית.

ליד הוועדה המרכזית פועל בקביעות סגל עובדים קבוע המונה 13 עובדים שחלקם מועסקים בחלקי משרות, ובסך הכול בכ-7.5 משרות. הסגל הקבוע מופקד על ארגון הבחירות, על ניהולן ועל ביצוען. הוא פועל בתחומי מינהל ותפעול, מגבש נוהלי עבודה לוועדה, יוזם הצעות לתיקוני חקיקה ומקדם אותן. בעת ההיערכות לבחירות, שלושה חודשים עד חודש לפני מועדן, הוגדל מספר העובדים שעל יד הוועדה המרכזית (להלן - המטה המינהלי המרכזי) ועל יד הוועדות האזוריות (להלן - המטות המינהליים האזוריים) והגיע ל-839 עובדים. המטות המינהליים שבצד הוועדות האזוריות אחראיים לניהול הבחירות, לארגוןן ולביצוען באזורי הבחירה בהתאם להוראות דיני הבחירות ולהנחיות הוועדה המרכזית והמטה המינהלי שלצדה. ביום הבחירות עצמו הועסקו כ-32,000 עובדים נוספים במגוון תפקידים, למשל: מזכירי ועדות קלפי, סדרנים, שרתים, נהגים וסופרי קולות (להלן - עובדי יום הבחירות).

תקציב הוועדה המרכזית בשנת הבחירות לכנסת השמונה עשרה היה 206.8 מיליון ש"ח. בשנת הבחירות לכנסת השבע עשרה, שהתקיימו ב-28.3.06, היה התקציב 193.7 מיליון ש"ח.

בבחירות לכנסת השמונה עשרה התמודדו 33 רשימות, מספר בעלי זכות הבחירה היה 5,278,985, ושיעור המצביעים היה 64.7% בהשוואה ל-63.5% בבחירות לכנסת השבע עשרה. הבחירות

התנהלו ב-9,263 קלפיות שמהן 1,319 קלפיות שהגישה אליהן וסידורי ההצבעה בהן מתאימים לאנשים המוגבלים בניידות (להלן - קלפיות נגישות). בקלפיות אלה הצביעו 39,632 מצביעים².

בינואר 2007, לאחר הבחירות לכנסת השבע עשרה, פרסם מבקר המדינה דוח ביקורת על ההיערכות לבחירות אלו ועל ניהולן (להלן - דוח הביקורת הקודם)³. יו"ר הוועדה ומנכ"לית הוועדה קיבלו על עצמם לתקן את הליקויים שהעלתה אותה ביקורת ופעלו ליישום המלצות המבקר. גם הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת אימצה את הממצאים שבדוח הביקורת הקודם ופנתה "לכל הגופים הנוגעים בדבר, ובראש ובראשונה לוועדה המרכזית, לפעול ליישום ההמלצות"⁴. ב-5.11.08, לקראת הבחירות לכנסת השמונה עשרה, קיימה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת דיון נוסף שבו תיארה מנכ"לית הוועדה את הפעולות שנקטו לתיקון הליקויים.

לאחר הבחירות לכנסת השמונה עשרה, בחודשים מאי-יולי 2009, בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות שנעשו לתיקון הליקויים שהועלו בביקורת הקודמת. הביקורת נערכה במטה המינהלי של הוועדה המרכזית במתכונת של מעקב אחר תיקון הליקויים בנושאים האלה: העסקת עובדים שלושה חודשים עד חודש לפני מועד הבחירות, ביום הבחירות ואחריו (להלן - תקופת הבחירות); התארגנות הוועדה המרכזית כדי לאפשר את הצבעתם של אנשים המוגבלים בניידותם בקלפיות נגישות; היערכות לקראת הפעלת מערכת מחשוב חדשה - "מערכת דמוקרטיה". ביום הבחירות לכנסת השמונה עשרה עשו צוותים של עובדי משרד מבקר המדינה ביקורת ב-18 הוועדות האזוריות וב-2,454 קלפיות (26% מכלל הקלפיות) שמהן 430 קלפיות נגישות (כ-33% מקלפיות אלה).

בביקורת הועלה כי הוועדה המרכזית, הוועדות האזוריות והמטות המינהליים השקיעו מאמץ בארגון הבחירות ובהפקת תוצאותיהן במועד, ובדרך כלל התנהלו הבחירות כסדרן. ניכר כי בעקבות דוח הביקורת הקודם השקיעו הוועדה המרכזית והמטה המינהלי המרכזי מאמץ לתקן את הליקויים. עם זאת טרם השלימה הוועדה המרכזית את כל הטעון תיקון בנושאים הקשורים בהגדרת תקן כוח אדם, בדרכי גיוס עובדים והעסקתם, בקביעת סייגים להעסקת קרובי משפחה של עובדי המטות המינהליים ביום הבחירות. להלן ממצאי הביקורת:

העסקת עובדים בתקופת הבחירות

תקן העובדים במטות המינהליים

בתקופת הבחירות לכנסת השמונה עשרה הועסקו במטה המינהלי המרכזי ובמטות המינהליים האזוריים 339 עובדים ב-173 משרות (להלן - עובדים בתקן). כמו כן הוקצו לוועדות האזוריות

2. כמו כן הוצבו 194 קלפיות מיוחדות בבתי חולים (בכלל זה במחלקות סיעודיות בבתי אבות) ובמוסדות למוגבלים בניידות של משרד הרווחה, 56 קלפיות בבתי הסוהר ובבתי המעצר, 629 קלפיות במחנות צה"ל ו-92 קלפיות בנציגויות בחו"ל.

3. ראו מבקר המדינה, דוח ביקורת על ההיערכות לבחירות לכנסת השבע עשרה וניהולן, ינואר 2007, עמ' 65.

4. בדיון בוועדה לענייני ביקורת המדינה שהתקיים ב-12.3.07 הודיע השופט משה גל (בשם יו"ר הוועדה המרכזית דאז) כי ניתנו הוראות לתקן את כל הליקויים שהוצגו בדוח מבקר המדינה וכי לשם כך הוקם צוות היגוי. בדיון האמור ציינה מנכ"לית הוועדה: "אנו מקבלים ואנחנו נתקן בהתאם".

88,378 שעות עבודה להעסקת עובדים על פי שעות⁵. במסגרת זו הועסקו 500 עובדים. עובדים בתקן מקבלים שכר על בסיס חודשי, ועובדים לפי שעות מקבלים שכר על פי שעות עבודתם בפועל.

1. מעמדם של עובדי הסגל הקבוע של הוועדה המרכזית הוא כשל עובדי המדינה, אך הדבר אינו מעוגן בחקיקה, ועקב כך עלולה להיות אי-בהירות בנוגע לכללים החלים עליהם. ברוח הביקורת הקודם נכתב כי ראוי לעגן את מעמד הסגל הקבוע של הוועדה המרכזית בחקיקה ולהחיל עליהם את חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן - חוק שירות המדינה), בשינויים המתחייבים, ומתוך שכן יוחלו עליו באורח רשמי כלל הדינים החלים על עובדי המדינה.

בעקבות דוח הביקורת הקודם מינתה מנכ"לית הוועדה המרכזית בפברואר 2007 צוות היגוי לתיקון הליקויים שנתגלו במערכת הבחירות לכנסת ה-17 (להלן - צוות ההגוי). במרס 2008 המליץ צוות ההיגוי שלא להחיל את חוק שירות המדינה על הסגל הקבוע, בעיקר מאחר שמדובר במספר קטן של משרות ומשום שהחלת חוק שירות המדינה על עובדים אלה לא תאפשר לעמוד בלוח הזמנים הקשיח לקיום הבחירות כפי שנקבע בחוק. המלצה זו אושרה במאי 2008 בדיון שבו השתתפו יו"ר הוועדה ובכירי הוועדה המרכזית.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח העובדה שעובדי הסגל הקבוע הם במהותם עובדי מדינה, ומאחר שבתחומים אחדים קיימת אי-בהירות בדבר חובותיהם ומעמדם, גם אם החליטה הוועדה המרכזית שלא להחיל את החוק על עובדי הסגל הקבוע, ראוי שהם יחילו על עצמם ועל העובדים במטות המינהליים את כל הנורמות החלות על עובדי המדינה, ובהן ההסדרים בתחומים שנמצאו בהם ליקויים במהלך הביקורת הנוכחית, כגון תקן, תנאי העסקת עובדים, ודרישות משרה (על כך ראו להלן)⁶.

2. ברוח הביקורת הקודם נמצא כי הסגל הקבוע לא יזם הליך סדור של ניתוח צרכים ועיסוקים כדי לבחון את התאמת מבנה הארגון לשימושו ולא הכין תקן למשרות העובדים. אישור מספר המשרות ומכסות שעות העבודה לא נעשה על בסיס מדדים מוגדרים.

במסמך ממרס 2008 שהגיש צוות ההיגוי נכללה הצעה לתקן (להלן - התקן). התקן לוועדות האזוריות נערך על בסיס "מדדים מוגדרים כגון מספר הקלפיות בכל ועדה אזורית, הפריסה הגיאוגרפית והרכב האוכלוסייה, פיזור האוכלוסייה וסוגי היישובים"; התקן למטה המינהלי המרכזי נעשה לאחר שצוות ההגוי בחן את רשימת המשרות הקיימות ואת התאמתן לצרכים העדכניים, הנושאים והמשימות המוטלות על הוועדה. במאי 2008 אישר יו"ר הוועדה את התקן. באוקטובר 2008 פרסמה הוועדה המרכזית "תקן, מבנה ארגוני ותאורי תפקיד", ובו תיאורי התפקידים של העובדים במטות המינהליים של הוועדה המרכזית ושל הוועדות האזוריות, סמכויותיהם ומתח הדרגות של התפקידים השונים.

משרד מבקר המדינה בחן את התקן ואת יישומו בבחירות לכנסת השמונה עשרה. להלן עיקרי הממצאים:

(א) לצורך קביעת התקן קיימה הוועדה המרכזית ראיונות עם בעלי תפקידים במטות המינהליים ועם מנהלי ועדות אזוריות, והם הציגו לה הצעות לתפקידים הנדרשים בוועדות על סמך ניסיונם. על פי הצעות אלה גיבש צוות ההיגוי את תקן הוועדות.

5 לא כולל תוספת מיוחדת של 5,400 שעות שקיבלה הוועדה האזורית בירושלים.

6 כפי שנקבעו בחוקי שירות המדינה וכן בחוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט-1969; חוק שירות הציבור (מתנות), התש"ס-1979; חוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט-1959, בתקשי"ר ובהוראות מינהל ונוהל.

צוות ההיגוי לא תיעד את עבודתו בעניין זה. לכן אין אפשרות לבחון את שיקוליו ואת המדדים שעליהם התבסס.

(ב) כדי להבטיח העסקת עובדים מתאימים יש לכלול בצד רשימת המשרות, בין היתר, את דירוג העובד ואת דרישות המשרה, למשל השכלה, ניסיון וכישורים מתאימים. גם נוהל העסקת עובדי ועדת הבחירות שפורסם באוקטובר 2008 (להלן - נוהל העסקת עובדים 2008) קובע כי "יש להקפיד ולקלוט לעבודה עובדים בעלי כישורים הולמים לכל תפקיד ותפקיד ולשבץ עובדים על רקע מקצועי בלבד".

הועלה שהמטה המינהלי לא קבע בצד רשימת המשרות את דרישות המשרה של העובדים במטות המינהליים ולא ברור כיצד נבחנה התאמת כישוריהם של העובדים לתפקיד ועל סמך מה הם נבחרו.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2009 ציינה מנכ"לית ועדת הבחירות המרכזית שהחלטת הוועדה שלא לכלול את דרישות המשרה בתקן נבעה מהנחת העבודה ש"לגיוס עובדים מקרב עובדי המדינה ועובדי הרשויות המקומיות ישנו ערך מוסף, לפי שכישוריהם נבחנו בעת שהתקבלו לעבודה במשרדם, הקבוע, עברו הליכי מכרזים וקודמו לתפקידים אחרים. כישוריהם נבחנו בהליך מיון קפדני... ותפקודם המקצועי הוכח בעבודתם הקבועה". נוסף על כך ציינה כי היא משתדלת ככל האפשר לפנות למועמדים בעלי רקע מתאים לאיוש המשרה בוועדת הבחירות המרכזית.

לדעת משרד מבקר המדינה ההחלטה לגייס עובדים למטות המינהליים מקרב עובדי המדינה ומקרב עובדי הרשויות המקומיות אינה מייתרת את הצורך לקבוע בתקן את דרישות המשרה. מאגר עובדי המדינה ועובדי הרשויות המקומיות מונה עשרות אלפי עובדים במגוון תפקידים שלהם נדרשים כישורים מכשוריים שונים. הצבת עובד לתפקיד צריכה להיעשות לאחר שנבחנה התאמתו לדרישות התפקיד הספציפי. בחינת כישורי העובד לתפקידו במשרדו הקבוע אינה מבטיחה את התאמתו לתפקיד בבחירות לכנסת.

(ג) כאמור, בוועדות האזוריות ובוועדה המרכזית מועסקים עובדים בתקן ועובדים לפי שעות. תקן כוח האדם אמור להבטיח, בין היתר, שעובדים הממלאים תפקידים דומים באותה ועדה או בוועדות אזוריות שונות יועסקו באותו מעמד (כעובדים בתקן או לפי שעות), בתנאי העסקה שווים ויקבלו שכר שווה. יצוין כי שכרו של עובד במשרה לפי שעות לרוב נמוך יותר משכרו של עובד בתקן, ולכן אופן העסקת העובד משפיע על שכרו ובכך גם על תקציב הוועדה המרכזית.

הוועדה המרכזית לא הגדירה באילו משרות יועסקו עובדים בתקן ובאילו משרות יועסקו עובדים לפי שעות כדי לשבץ את העובדים בהתאם.

נמצא כי עובדים בתפקידים דומים הועסקו בתנאי העסקה שונים - חלקם כעובדים בתקן וחלקם כעובדים לפי שעות - הן באותה ועדה אזורית והן בוועדות אזוריות שונות. מנהלי הוועדות האזוריות הם שהחליטו על אופן העסקת העובדים.

לדוגמה, בוועדות אזוריות אחדות הועסקו בתפקיד מנהלי גושים עובדים לפי שעות⁷, ואילו בוועדות אזוריות אחרות הועסקו בתפקיד זה עובדים בתקן⁸. בכמה מן הוועדות האזוריות⁹ הועסקו באותה ועדה חלק ממנהלי הגושים כעובדים בתקן וחלק כעובדים לפי שעות.

העסקת עובדים באותן משרות בתנאי העסקה שונים עלולה לאפשר מתן תנאים מועדפים לעובד זה או אחר ולהפלות בין העובדים. במצב זה עלולות גם לגדול ההוצאות על העסקת עובדים בתקן מפני ששכרם כאמור גבוה יותר.

בתשובתה ציינה מנכ"לית הוועדה כי שיטת העסקה זו נובעת "ממדיניות של גמישות ניהולית שניתנה למנהלי האזורים נוכח מאפייני העבודה המשתנים מוועדה לוועדה, הנובעים ממספר הקלפיות באזור, הפריסה הגאוגרפית וכיוצ"ב". עם זאת הודיעה המנכ"לית כי הוועדה תשוב ותבחן את הנושא במטרה להשיג אחידות רבה כלל האפשר בהתחשב במאפייני הייחודיים של כל אזור ואזור.

לדעת משרד מבקר המדינה גמישות ניהולית היא ערך חשוב, אך היא אינה יכולה לגבור על הצורך להתאים את התפקיד לצורת ההעסקה או על הערך של אי-הפליה בין עובדים. יש חשיבות לאחידות בצורת ההעסקה של העובדים באותו תפקיד הן כדי למנוע הפליה בין עובדים המועסקים באותם תפקידים והן כדי למנוע עלויות העסקה מיותרות. לכן ראוי לקבוע באילו תפקידים יועסקו עובדים בתקן ובאילו עובדים לפי שעות אגב יצירת איזון ראוי בין צורכי הארגון לבין עלות ההעסקה של עובדים.

העסקת עובדים לפי שעות

להעסקת עובדים לפי שעות הוקצו 88,378 שעות¹⁰. בדוח הביקורת הקודם הועלה שבהיעדר תקן כוח אדם אושרו מספר המשרות ומכסות שעות העבודה לכל ועדה על בסיס הנתונים שנקבעו בתקופת הבחירות הקודמת, ולא על בסיס בחינת הצרכים או על בסיס מדדים מוגדרים כגון: מספר הקלפיות באזור שהוועדה אחראית לו, פריסתן הגאוגרפית והרכב האוכלוסייה באזור. עקב כך היו הבדלים ניכרים בין האמצעים שהוקצו לוועדות האזוריות אף על פי שהאזורים שהן ייצגו היו בעלי מאפיינים דומים. עוד הועלה בדוח הביקורת הקודם כי ועדות אזוריות אחדות חרגו ממכסת השעות שאושרה להן לעומת אחרות שניצלו רק חלק מהן. לפיכך המליץ משרד מבקר המדינה כי המטה המינהלי המרכזי יקבע מפתח העסקה אחיד ככל האפשר לחלוקת המשאבים בתחום זה בוועדות האזוריות.

לקראת הבחירות לכנסת השמונה עשרה קבעה הוועדה המרכזית הקצאת שעות להעסקת עובדים לפי שעות. במסגרת זו קבעה מפתח של שמונה שעות לכל קלפי. לראש אגף מינהל וכוח אדם בוועדה המרכזית (להלן - ראש האגף) סמכות להוסיף עד 20% למכסת שעות העבודה בכל ועדה אזורית או לגרוע ממנה עד שיעור זה, באישור מנכ"לית הוועדה המרכזית, וזאת על פי צורכי

7 ירושלים, רמלה ואשקלון.

8 יהודה, יזרעאל, שרון - נתניה, פתח תקווה, דן צפון ובאר שבע.

9 חיפה, עכו ויהודה.

10 ראו הערה 5 לעיל.

האוכלוסייה, סוגי היישובים שבתחום אחריותה של הוועדה וצרכים מיוחדים אחרים (להלן - ההקצאה המרבית)¹¹.

1. ל-8 מ-18 הוועדות האזוריות אישר ראש האגף מספר שעות החורג אף מן ההקצאה המרבית. שיעורי חריגה גבוהים במיוחד אושרו לוועדות האזוריות צפת (108%), כינרת (98%) ורמלה (89%).

2. השוואה בין מספר השעות שהוקצו לוועדות האזוריות לבין ניצול מספר השעות על ידיהן מעלה שגם בבחירות אלה היו פערים ניכרים בין הוועדות - אם בגלל ניצול יתר של השעות המוקצות להן ואם בגלל ניצול חסר שלהן. לדוגמה, שלוש ועדות אזוריות חרגו בשיעורים משמעותיים מן המכסה שהוקצתה להן: באר שבע (34%), נתניה (30%) ופתח תקווה (22%). לעומתן ארבע ועדות לא ניצלו שיעור ניכר מן השעות שאושרו להן: רחובות (53%), אשקלון (49%), דן דרום (49%) ותל אביב (33%).

אמנם בסך הכול ניצלו הוועדות האזוריות 86,335 שעות מכלל 88,378 השעות שהוקצו להן (כ-98%), אולם גם בבחירות לכנסת השמונה עשרה נמצאו הבדלים ניכרים בין שיעורי השעות שניצלו הוועדות האזוריות. על הוועדה המרכזית לבדוק את הסיבות לפערים אלה, להפיק לקחים באשר לנכונות שיטת ההקצאה ולוודא שהוועדות יפעלו ביעילות לביצוע משימותיהן.

מנכ"לית הוועדה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי "כמות השעות שהוקצתה לכל ועדה ואופן ניצולן ייבחנו על ידינו שוב, תוך מתן דגש לצרכים המיוחדים המשתנים בין ועדה לוועדה ולכך שהשעות המוקצות הן חלק מהגמישות שהוועדה המרכזית חייבת להותיר בידיה למקרים שונים המתעוררים במהלך ארגון הבחירות".

גיוס עובדים לעבודה בבחירות

יש להקצות משרות בשירות המדינה, גם אם הן מאוישות רק פעם בכמה שנים לזמן קצר, בשוויון ובהליך פומבי על פי עקרונות המינהל התקין.

גיוס עובדים למטות המינהליים: נוהל העסקת עובדים שהוחל בעת הביקורת הקודמת קבע בעניין העסקת עובדים בתקן כי יש להקפיד לקבל עובדים בעלי כישורים הולמים לתפקיד והמליץ לקבל לעבודה עובדי מדינה ובעיקר עובדים שהועסקו בעבר בוועדות הבחירות (המרכזית והאזוריות).

בדוח הביקורת הקודם צוין שגיוס העובדים שבתקן למטות המינהליים נעשה על סמך היכרות אישית, ולא על בסיס הליך של פנייה לעובדי שירות המדינה כדי שיגישו את מועמדותם. מבקר המדינה העיר בדוח הקודם כי דרך זו אינה תואמת את עקרונות שוויון ההזדמנויות, ההגינות והאובייקטיביות ואינה מבטיחה בחירה בעובד המתאים ביותר. משרד מבקר המדינה המליץ לוועדה המרכזית בדוח הקודם למסד הליך סדור ושיטתי של גיוס עובדים לעבודה בתקופת הבחירות, שיעניק הזדמנות שווה למועמדים מתאימים.

הביקורת הנוכחית העלתה שבפועל בבחירות לכנסת השמונה עשרה לא שוננו סדרי גיוס העובדים למטות המינהליים, כמפורט להלן:

בנובמבר 2008 דנה הוועדה המרכזית בתיקון הליקויים שנמצאו בדוח הביקורת הקודם, ובכל הקשור בסדרי גיוסם של העובדים למטות המינהליים והחליטה כי כוח האדם בשירות המדינה וברשויות המקומיות ישמש מאגר של מועמדים למשרות שיתפנו. על כך יתווספו הפניות המגיעות מעת לעת ממועמדים שמחוץ לשירות המדינה ומחוץ לרשויות המקומיות המציעים את עצמם לעבודה בוועדה. כמו כן הוחלט כי הבחירה למשרות שיתפנו תהיה מתוך המועמדים שבמאגר ותיעשה לאחר שוועדת הקבלה מטעם הוועדה המרכזית או מטעם הוועדה האזורית תראיינם באופן אישי.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אמנם יש מקום לשקול הקמת מאגר עובדים שישמש את הוועדה בבואה לבחור עובדים שיועסקו בתקופת הבחירות, אך מאגר עובדי המדינה ומאגר עובדי הרשויות המקומיות מונים עשרות אלפי עובדים במגוון תפקידים, והוועדה לא קבעה קריטריונים למיונם כדי שיוכלו לשמש את ועדות הבחירות.

מפאת קוצר הזמן שנותר עד יום הבחירות אשרה הוועדה המרכזית בנובמבר 2008 את בקשת מנכ"לית הוועדה לחרוג בבחירות הקרבות מן ההליך שאושר ולהמשיך להעדיף גם בבחירות האלה עובדים מנוסים, לאחר ריאיון אישי ובלי צורך למיינם באמצעות ועדת קבלה. ואכן, נוהל העסקת עובדים לבחירות לכנסת השמונה עשרה קבע כי גיוס העובדים ייעשה כבעבר וכי יועדפו עובדים בעלי ניסיון בתפקיד.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה מנכ"לית הוועדה המרכזית כי העדיפות שניתנה בבחירות לכנסת השמונה עשרה להעסקת עובדים בעלי ניסיון אפשרה להתניע את הליך הכנת הבחירות מיד עם ההכרזה על מועדן.

משרד מבקר המדינה מציין כי במצב שנוצר גם בבחירות לכנסת השמונה עשרה לא ניתן מענה הולם לגיוס עובדים המתבסס על עקרונות שוויון ההזדמנויות, ההגינות וההתאמה הנדרשת, מפני שללא הגדרת דרישות המשרה בתקן אי-אפשר להבטיח בחירה בעובד המתאים ביותר לתפקיד. עוד מציין משרד מבקר המדינה כי כאמור אין די במאגר עובדי המדינה ובמאגר עובדי הרשויות המקומיות כשלעצמם כדי לשמש מאגר יעיל לגיוס עובדים למטות המינהליים. על המטה המינהלי להגדיר בתקן את דרישות המשרה וליידע את הציבור - הן מקרב עובדי המדינה והן מקרב הציבור הרחב - בדבר האפשרות להגיש מועמדות לתפקידים במטות המינהליים. כך אפשר יהיה לאתר בעוד מועד את המועמדים המתאימים לתפקיד.

ק ר ב ת מ ש פ ח ה : נוהל העסקת עובדים שהיה בתוקף בעת הביקורת הקודמת קבע כי אין להעסיק בוועדה אחת עובדים שהם קרובי משפחה, בהתאם לכללים שנקבעו בחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, בכללי שירות המדינה (מינויים) (סייגים בקרבה משפחתית), התשס"ח-2007, ובתקנון שירות המדינה (תקשי"ר). הנוהל לא אסר במפורש קרבת משפחה בין עובדים במטות המינהליים לבין עובדי יום הבחירות.

בביקורת הקודמת נמצא כי ל-47.2% מן העובדים במטות המינהליים היה קרוב משפחה אחד לפחות שהועסק באותה ועדה, מבין כלל העובדים, לרבות עובדי יום הבחירות. משרד מבקר

המדינה קבע שהעסקת שיעור ניכר של קרובי משפחה בקרב עובדי אותה ועדה אזורית מעלה חשש שהם גויסו בשל קרבת משפחה לנושא תפקיד בוועדה.

העובדים במטות המינהליים הם אלה המגייסים את עובדי יום הבחירות, ובכוחם לאפשר לקבוצה מועדפת ומצומצמת של אנשים לעבוד ולהשתכר בתקופת הבחירות. משום כך המליץ משרד מבקר המדינה לקבוע הסדרים שימנעו העסקת קרובי משפחה גם בקרב עובדי יום הבחירות. המטרה היא לרסן את תופעת העסקת קרובים בכלל, בייחוד כאשר מדובר בביצוע ההליך הדמוקרטי של הבחירות.

בעקבות דוח הביקורת הקודם קבעה הוועדה המרכזית כללים חדשים להעסקת קרובי משפחה, והם פורסמו בנוהל העסקת עובדים באוקטובר 2008. כללים אלה הרחיבו את איסור העסקת קרובי המשפחה כך שיחול על העסקת עובדים במטות המינהליים בכל הוועדות ולא רק באותה ועדה. המועמדים לעבודה בוועדות הבחירות נדרשו לחתום על הצהרה שלפיה אין להם קרובי משפחה המועסקים בוועדה המרכזית או בוועדות האזוריות. יצוין כי במקרים שבהם הבחינה הוועדה המרכזית כי עובדים שהצהירו על קרבה משפחתית נקלטו בכל זאת בעבודת הבחירות היא הביאה לסיום העסקתם או לבחינת מהות הקשר המשפחתי והשלכותיו על קשרי העבודה באמצעות ועדת חריגים שהקימה.

הנוהל להעסקת עובדים לא קבע סייגים להעסקת קרובי משפחה של עובדים במטות המינהליים ביום הבחירות.

שיעור העובדים במטות המינהליים שלהם קרוב משפחה אחד לפחות שהועסק ביום הבחירות באותה ועדה אזורית היה עדיין גבוה (35.9%): ל-301 עובדים מבין 839 עובדים במטות המינהליים היו 619 קרובי משפחה שהועסקו ביום הבחירות באותה ועדה. לאחר מכן היו קרובי משפחה רבים שהועסקו ביום הבחירות באותה ועדה, למשל: לסגן מנהל ועדה אזורית עכו היו 13 קרובי משפחה; למרכזת היסעים בוועדה אזורית יהודה - 13 קרובי משפחה; למרכזת מינהל ומשאבי אנוש בוועדה האזורית אשקלון - 9 קרובי משפחה; לרכזת גוש בוועדה האזורית באר שבע - 8 קרובי משפחה ולרכזת לוגיסטיקה בוועדה האזורית אשקלון - 8 קרובי משפחה.

בוועדות אזוריות אחדות היה עדיין שיעור ניכר של עובדים במטות המינהליים שקרובי משפחתם הועסקו באותה ועדה ביום הבחירות. לדוגמה: בוועדה האזורית עכו (63.8%), בוועדה האזורית אשקלון (62.5%), בוועדה האזורית דן דרום (60%), בוועדה האזורית חיפה (53.6%) ובוועדה האזורית יהודה (52.5%).

בתשובתה ציינה מנכ"לית הוועדה המרכזית כי הממצאים בדבר קשרי משפחה בין עובדים במטות המינהליים לבין עובדים שהועסקו ביום הבחירות באותה ועדה "בהחלט אינם ראויים, ובדעתנו לטפל במקרים ספציפיים אלה ולפעול למניעת הישנותם בעתיד". עוד הוסיפה מנכ"לית הוועדה כי "נמשיך להקפיד, בכלים העומדים לרשותנו, על אכיפת הכללים וההנחיות שגובשו בנושא, ונפעל ככל שהדבר אפשרי, לביטול התופעה".

לדעת משרד מבקר המדינה לנוכח השיעור הגבוה של עובדים במטות המינהליים שקרובי משפחתם הועסקו ביום הבחירות, ראוי שהוועדה תשוב ותשקול להחיל סייגים בעניין העסקת קרובי משפחה של עובדי המטות המינהליים ביום הבחירות.

גיוס מזכירי ועדות קלפי: מזכיר ועדת קלפי נושא באחריות כוללת לניהול התהליך של עבודת הוועדה. בבחירות לכנסת השמונה העשרה הועסקו 14,310 מזכירי ועדות קלפי¹².

בדוח הביקורת הקודם צוין כי הוועדות האזוריות לא קיימו הליך גיוס שוויוני ופומבי של מזכירים המבוסס על פרסום מודעות בעיתונים שבעקבותיו נבחר המועמד המתאים ביותר. בנובמבר 2008 פרסם ראש האגף למשאבי אנוש הנחיה הקובעת כי הוועדה המרכזית תפרסם בעיתונים היומיים וברשת האינטרנט מודעות המזמינות את הציבור להציע מועמדות לתפקיד מזכיר ועדת קלפי, והמחייבת את הוועדות האזוריות לראיין את המועמדים הראויים.

הבדיקה העלתה כי אכן יושמו שינויים בדרך גיוס המזכירים. לדברי מנכ"לית הוועדה כ-16,000 איש, אשר הגישו מועמדות לתפקיד, רואינו על ידי המטות המינהליים. הבדיקה העלתה כי שיעור ניכר (כ-57%) מבין המזכירים שהועסקו ביום הבחירות היו חדשים בתפקידם.

מקומות קלפי למוגבלים בניידות

תהליך הבחירות מחייב נגישות לקלפי של כל האוכלוסייה, לרבות אנשים מוגבלים בניידותם. לפיכך קובע החוק כי שר הפנים יקבע בתקנות את הסידורים הנדרשים לכך שבכל יישוב יהיה מקום קלפי אחד לפחות שסידורי הגישה אליו וסידורי ההצבעה בו מתאימים למוגבלים בניידות (קלפי נגישה). על פי התקנות¹³ מינתה הוועדה המרכזית לכל קלפי נגישה מזכיר קלפי נוסף לטיפול במצביעים המוגבלים בניידות. יצוין כי מינויים של מזכירי קלפי נוספים לקלפיות הנגישות מייקר את עלות ניהול הבחירות.

ביום הבחירות לכנסת השמונה עשרה הופעלו 1,319 קלפיות נגישות שמהן 887 מוקמו בריכוזי קלפיות שבהם הייתה יותר מקלפי נגישה אחת. בקלפיות אלה הצביעו 39,632 בוחרים.

תקן הנדסי להתאמת הקלפיות הנגישות לצורכי המוגבלים בניידות

סידורי חניה: הסדר חניה לרכבו של אדם המוגבל בניידותו הוא תנאי חשוב למימוש זכותו להצביע. על פי החוק אמורים להיות בכל מקום קלפי שני מקומות חניה המיועדים למוגבלים בניידותם, ולידם תמרור המורה על כך. על פי החוק ינקטו ראש הרשות המקומית או הממונה מטעמו לכך את כל האמצעים הדרושים לקיום הוראה זו.

ליד הוועדה המרכזית פועל צוות קבוע שמתפקידו לסייר ברחבי הארץ בין תקופות הבחירות, בתיאום עם נציגי הרשויות המקומיות כדי לאתר מקומות קלפי המתאימים למוגבלים בניידות (להלן - צוות האיתור).

בנוהל "ארגון ההצבעה בקלפי נגישה וניהול" ¹⁴ נקבע כי מנהל הוועדה האזורית יבדוק את מקומותיהן של הקלפיות הנגישות ואת קיומם של מקומות החניה המיועדים לרכבי נכים כנדרש בחוק. במידת הצורך הוא יבקש מראש הרשות המקומית להציב תמרורים בהתאם לחוק. כמו כן נקבע כי מנהל הוועדה האזורית ימנה עובד מיוחד שישמש "אחראי לקלפיות הנגישות", ותפקידו

12 בכלל זה מזכירים רזרביים.

13 סעיף 104כג בתקנות הבחירות לכנסת, התשל"ג-1973.

14 נוהל ועדת הבחירות המרכזית מדצמבר 2008.

לבקר במקומות הקלפיות מוקדם ככל האפשר כדי לבדוק את מקומות הקלפיות הנגישות שבתחום אחריות, את מקומות החניה שהוקצו לרכבי נכים ואת דרכי הגישה אל הקלפיות.

ביום הבחירות לכנסת השמונה עשרה עשו צוותים של עובדי משרד מבקר המדינה ביקורת ב-430 מ-1,319 הקלפיות הנגישות ברחבי הארץ (כ-33%). קלפיות אלה הוצבו ב-274 מקומות קלפי. להלן ממצאי הבדיקה:

ב-108 מ-274 מקומות הקלפי שנבדקו (כ-39%) לא הציבה הרשות המקומית תמרור כנדרש.

דוגמאות: עיריית בני ברק לא הציבה אף לא תמרור אחד ב-6 מקומות הקלפי שנבדקו; עיריית רחובות לא הציבה תמרור ב-5 מ-6 מקומות הקלפי שנבדקו; עיריית באר שבע לא הציבה תמרור ב-4 מ-7 מקומות הקלפי שנבדקו.

תקן כמותי למקומות קלפי נגשים

1. אל מול הצורך בנגישות למקומות קלפיות עולת סוגיית היעילות והיחסון בהקמתן. ואכן, כבר לאחר הבחירות לכנסת השש עשרה העירו בעלי תפקידים במטה המינהלי כי די בקלפי נגישה אחת בכל ריכוז קלפיות. כמו כן נמצא בביקורת הקודמת כי בכ-10% מ-1,138 הקלפיות הנגישות ששימשו בבחירות לכנסת השבע עשרה לא הצביעו מוגבלים בניידות כלל, וביותר מ-90% מהן היה מספר המצביעים נמוך מ-50.

ניתוח שעשה משרד מבקר המדינה בעניין הקלפיות הנגישות ששימשו בבחירות לכנסת השמונה עשרה העלה כי בכ-11% מכלל 1,319 הקלפיות הנגישות לא הצביעו מוגבלים בניידות כלל, וכי כמעט 84% מהן היה מספר המצביעים נמוך מ-50.

2. עוד נמצא בביקורת הקודמת כי בריכוזי קלפיות שהייתה בהן קלפי נגישה אחת הצביעו בממוצע כ-35 מצביעים; בריכוזי קלפיות שהיו בהם 2 קלפיות נגישות הצביעו בממוצע כ-21 מצביעים בכל קלפי; בריכוזי קלפיות שהיו בהם 6 קלפיות נגישות הצביעו בממוצע 11 מצביעים בכל קלפי.

ניתוח דומה שעשה משרד מבקר המדינה בבחירות לכנסת השמונה עשרה העלה כי בריכוזי קלפיות שהייתה בהם קלפי נגישה אחת הצביעו בקלפי הנגישה בממוצע 37 מצביעים; בריכוזי קלפיות שהיו בהם 2 קלפיות נגישות הצביעו בממוצע 29 מצביעים בכל קלפי נגישה; בריכוזי קלפיות שהיו בהם 7 קלפיות נגישות הצביעו בממוצע 9 מצביעים בכל קלפי נגישה.

נתונים אלה מלמדים כי בבחירות לכנסת השמונה עשרה נמשכה תופעת מיעוט המצביעים בחלק מן הקלפיות הנגישות. לנוכח העלויות הניכרות שבהן כרוכה הפעלתן של קלפיות אלה נראה כי יש צורך לארגן את מצבת הקלפיות הנגישות באופן חסכוני יותר אך שלא יפגע בציבור המוגבלים בניידותם.

ביוני 2008 העבירה מנכ"לית הוועדה המרכזית, על דעת יו"ר הוועדה, לוועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת, הצעה לתיקון החוק שלפיה יורשה יו"ר הוועדה המרכזית לקבוע כי באתר שבו קיימות כמה קלפיות המתאימות לאנשים המוגבלים בניידותם, רק אחת מהן תיקבע כקלפי נגישה. אולם בטרם נידונה ההצעה התפזרה הכנסת השבע עשרה. ביולי 2009 העבירה המנכ"לית שוב, בהסכמת יו"ר ועדת הבחירות לכנסת התשע עשרה שופטת בית המשפט העליון איילה פרוקצ'ה, את ההצעה

האמורה לתיקון החוק. מנכ"לית הוועדה המרכזית מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי ההצעה נידונה בוועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת בישיבות מימים 3.9.09 ו-12.10.09 ונוסחה אושר לקריאה ראשונה.

3. בביקורת הקודמת צוין כי בכמה יישובים מספר הקלפיות הנגישות היה נמוך מן הנדרש בחוק. לדוגמה: בירושלים היו 29 קלפיות נגישות בלבד ולא 70 כפי שדורש החוק.

בביקורת הנוכחית נמצא כי בשבעה יישובים¹⁵ לא הייתה שום קלפי נגישה, והמוגבלים בניידותם לא יכלו לממש ביישובים אלה את זכותם לבחור בקלפי המותאמת לצרכיהם. הוועדה נדרשת לפעול לאיתור מקומות לקלפיות נגישות בכל היישובים שבהם מתגוררים מוגבלים בניידותם כדי להבטיח את מימוש זכותם להצביע.

בתשובתה ציינה מנכ"לית הוועדה כי מסיבות שונות לא נמצאו מבנים מתאימים בחמש רשויות מקומיות ערב הבחירות לכנסת השמונה עשרה, אך לאחר הבחירות איתר בהן צוות האיתור של הוועדה המרכזית מבנים מתאימים.

הפעלת מערכת מחשוב חדשה

1. בדוח הביקורת הקודם צוינו ליקויים מהותיים, מקצתם חמורים, הקשורים ברכישת שירותי מחשוב, אשר העידו על גישה בזבזנית של המטה המינהלי המרכזי. בין היתר נמצא פיגור ניכר בפיתוח מערכת מחשוב חדשה (להלן - מערכת דמוקרטיה) שגרם לייקור ניכר בשירותי המחשוב שרכשה הוועדה המרכזית¹⁶.

פיתוח מערכת דמוקרטיה הסתיים באפריל 2008. בבחירות לכנסת השמונה עשרה ובשלושת חודשי ההכנה שקדמו להן השתמשו המטות המינהליים לראשונה במערכת זו. התשלום לספק שפיתח את מערכת דמוקרטיה עבור מחשוב הבחירות לכנסת השמונה עשרה (להלן - הספק) היה כ-12.3 מיליון ש"ח בהשוואה לכ-19.2 מיליון ש"ח ששולמו לאותו ספק בבחירות לכנסת השבע עשרה¹⁷.

2. ביוני 2009 הכין המטה המינהלי המרכזי מסמך "הפקת לקחים" שעניינו הפעלת מערכת דמוקרטיה בבחירות לכנסת השמונה עשרה. במסמך נכתב כי "המערכת הופעלה בהצלחה ומילאה את משימותיה". עם זאת צוינו בו גורמים אחדים שגרמו לקשיים בהפעלתה, חלקם בשל היות המערכת חדשה, כגון גילוי תקלות ("באגים") או הצורך בשינוי רכיבים אחדים של המערכת.

15 בית אל, אבו בסמה, יבנאל, זמר, כוכב יאיר, ערערה בנגב וקדומים.
16 חישוב שעשה אז משרד מבקר המדינה הראה כי בכל שנת בחירות שבה לא הופעלה מערכת דמוקרטיה, התקציב של מחשוב הבחירות גבוה בכ-4.6 מיליון ש"ח מן התקציב הצפוי כאשר תופעל המערכת.
17 הסכומים הנקובים אינם כוללים מע"מ.

המטה המינהלי העלה גם ליקויים שאינם קשורים דווקא בעובדת היותה של המערכת חדשה. דוגמה לכך: הספק הכין אמנם ערכות הדרכה, אולם לא נעשתה הדרכה לבעלי התפקידים במטות המינהליים מפני שבמועד שאליו תוכננה ההדרכה טרם הוכשרו המבנים שבהם אמורות היו לפעול הוועדות האזוריות וטרם גויסו עובדי המטות המינהליים. במטות המינהליים הועסקו מתאמי מיכון (עובדי הספק), שתפקידם היה לקלוט את ציוד המחשוב ולהביאו למצב שבו יוכלו עובדי המטות להפעילו. במסמך "הפקת לקחים" צוין כי כתחליף להדרכה באמצעות ערכות ההדרכה הוטלו תפקידי ההדרכה על מתאמי המיכון, והדבר פגם בביצוע תפקידם, מפני שבתחילת העבודה במטות המינהליים היו להם משימות רבות אחרות. הדרכת עובדי המטות נפגעה גם מפני שלא כל מתאמי המיכון הכירו היטב את כל מרכיבי המערכת החדשה; כמו כן בחלק מן הוועדות האזוריות מי שהפעילו את המערכת היו מתאמי המיכון ולא עובדי הוועדות.

בתשובתה הסבירה מנכ"לית הוועדה המרכזית כי אילו הוועדה המרכזית לא הייתה מפעילה את המערכת על ידי מתאמי המיכון, השיהוי בהפעלת המערכת היה גורם לעיכובים בכל שלבי העבודה בהמשך. עם זאת ציינה כי היא תבחן אפשרויות לפתרון הבעיה. הספק הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 כי מתאם המיכון מוגדר אמנם עובד מקצועי מטעמו, אך מאז הכנסת מערכת מחשוב לוועדות האזוריות בשנת 1992, הוא השתייך בפועל לצוות המטה המינהלי האזורי והיה כפוף מינהלית למנהל הוועדה האזורית.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המרכזית כי תפקידיו של מתאם המיכון הוגדרו אמנם בחוזה עם הספק, אולם במשך השנים חלו שינויים בתפקידיו. לפיכך ראוי שהוועדה המרכזית והספק יגדירו מחדש את תפקידי המתאם הן בעניין זה והן בכל העניינים האחרים שבהם הספק נותן שירותים לוועדה המרכזית ולוועדות האזוריות.

3. בביקורת הקודמת הועלו ליקויים הקשורים בסדרי הפיקוח על קבלת ציוד המחשוב ששימש את הוועדות האזוריות. לקראת הבחירות לכנסת השמונה עשרה הוציא המטה המינהלי נוהל בנושאים אלה. נוהל זה שימש לרישום הציוד שהתקבל.

הבקרה על קבלת הציוד מהספק מוטלת על עובדי הוועדות. למרות זאת צוין במסמך הפקת הלקחים של המטה המינהלי כי בוועדות אזוריות אחדות מי שקיבלו את הציוד היו מתאמי המיכון, שכאמור הם עובדי הספק ולא עובדים של הוועדות.

הספק הסביר למשרד מבקר המדינה כי הדבר נעשה מפני שמנהלי הוועדות, סגניהם או נציגיהם לא נכחו בעת קבלת הציוד, ומפני שגם אם נכחו לא הכירו את ציוד המחשוב.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המרכזית כי ראוי שהמקבלים את הציוד מטעמה בוועדות האזוריות יהיו מיומנים דיים כך שיוכלו לבצע את הפעולות המתחייבות מתוקף תפקידם זה.

סיכום

הוועדה המרכזית, הוועדות האזוריות והמטות המינהליים השקיעו מאמצים רבים בארגון הבחירות ובהפקת תוצאותיהן בזמן, ובכלל זה בתיקון הליקויים שהועלו בביקורת הקודמת. בדרך כלל התנהלו הבחירות כסדרן. עם זאת העלתה הביקורת הנוכחית כי הוועדה המרכזית לא תיקנה את כל הטעוץ תיקון בנושאים של הגדרת תקן כוח אדם, גיוס עובדים והעסקתם וקביעת סייגים להעסקת קרובי משפחה של העובדים - בתקן ולפי שעות - בוועדות האזוריות ביום הבחירות.

לדעת משרד מבקר המדינה ראוי לקבוע באילו תפקידים יועסקו עובדים בתקן ובאילו עובדים לפי שעות אגב יצירת איזון ראוי בין צורכי הוועדות והמטות לבין עלות העסקתם של עובדים אלה. זאת הן משיקולי חיסכון והן כדי שלא ליצור העדפה של עובדים מסוימים על פני אחרים.

הוועדה נדרשת להתמיד לפעול לאיתור מקומות קלפי נגישים בכל היישובים, על פי התקן ההנדסי הקיים בעניין זה, כדי להבטיח את מימוש זכותם של המוגבלים בניידות להצביע.