

פתח דבר

דוח מבקר המדינה השנתי 67א, המונח על שולחן הכנסת, הוא החלק הראשון בדין וחשבון השנתי של מבקר המדינה על תוצאות הביקורת של הגופים המבוקרים לשנת 2016. עיקר הביקורת בו עוסקת בתחומי הכלכלה והתשתית, אשר להם השפעה רבה על חיי היום יום של אזרחי המדינה ועל פיתוח המשק בשנים הבאות. דוח זה משקף את הטמעת עקרונות הביקורת שאומצו במשרד מבקר המדינה: ביקורת בזמן אמת, פרסום שמות והטלת אחריות אישית, ומעקב אחר תיקון הליקויים. מדיניות זו, וכן עבודתם המאומצת של עובדי משרד מבקר המדינה, מסייעות בביצוע תהליכי בדיקה וביקורת בצורה יסודית, מקצועית והוגנת ובפרסומם של דוחות ביקורת ברורים, אפקטיביים ורלוונטיים, אשר מאפשרים להבין וליישם את מסקנותיהם בטווח רחב של פעילויות ואירועים.

1. פרקים משמעותיים בדוח עוסקים במאבק בתאונות הדרכים. תאונות הדרכים הפכו למכת מדינה, ומספר רב של רשויות מטפלות בנושא זה בהיבטים שונים. מקום המדינה ועד היום נהרגו בתאונות דרכים בישראל יותר מ-32,000 בני אדם. בשנת 2015 נהרגו בכבישי המדינה 356 בני אדם, וגם בשנת 2016 יש עלייה של מספר ההרוגים בתאונות הדרכים. משרד מבקר המדינה שם דגש במהלך השנים על המאבק בתאונות הדרכים. בביקורת שממצאיה מתפרסמים בדוח זה נבחנו פעילות הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים ופעולות של גופים נוספים שהרשות מסייעת להם במימון פעילויותיהם בתחום המאבק בתאונות הדרכים, וכן נבחנה פעילות אגף הרישוי במשרד התחבורה והפעילות להכשרת נהגים.

הביקורת העלתה כשלים רבים בפעילות משרד התחבורה והרשות. הרשות כשלעצמה לא הצליחה להפוך לגורם מוביל במאבק המתמשך בתאונות הדרכים, בין היתר עקב גורמים חיצוניים לה, אך גם עקב כשלים רבים ושונים בתפקודה. נמצאו ליקויים משמעותיים בפעילות להפחתת הסיכונים בדרכים ובטיפול במוקדי סיכון מרכזיים, וכן בתחום הכשרת הנהגים.

הכשרת נהגים איכותית צריכה להתחיל מחינוך אחראי בבית ולהימשך בבית הספר ובהמשך בהכשרות מקצועיות המעניקות כלים לנהיגה נכונה ובטוחה. הליקויים שנמצאו מצביעים על תשומת לב בלתי מספקת לנושא הכשרת הנהגים ועל הצורך הדחוף לקדם נושא זה ואת נושא הבטיחות בדרכים בכלל בסדר העדיפויות של הנהלת משרד התחבורה. המאבק בתאונות הדרכים הוא מאבק מתמיד הדורש ביצוע משולב של פעולות לשיפור התשתיות, האכיפה, החינוך וההסברה. הליך מושכל של הפקת לקחים ותיקון ליקויים יאפשר לסייע בהפחתת כמות הנפגעים והשכול. אני קורא לממשלה להעלות את המאבק בתאונות הדרכים למקום גבוה בסדר העדיפויות שלה.

2. חשיבות ההגנה על חיי אדם איננה מפחיתה מחשיבות ההגנה על כבוד האדם. אני מייחס חשיבות רבה לרווחתם של ניצולי השואה, ואף שמתי לי למטרה לפעול בכל מישור לשיפור הטיפול באוכלוסייה זו. כמו בדוחות קודמים, גם בדוח זה עוסק המשרד בהיבט של נושא זה - בפרק הבוחן את פעילות המדינה לאיתור והשבה של רכושם של נספי השואה. אף על פי שהמדינה אמורה לשמש דוגמה ולהוביל את הטיפול בהשבת הרכוש, הדוח מצביע על השתהות וליקויים באיתור ומימוש של נכסים הפוגעים במנגנון הסיוע והתמיכה בניצולים. על המוסדות האמונים על איתורו והשבתו של הרכוש לפעול ביתר נחישות וזריזות לצורך מתן סיוע לניצולי השואה ויורשיהם ולהחיש את הטיפול בנכסיהם של נספי השואה, כדי שהצדק ההיסטורי שאליו חתרה המדינה ייעשה וייראה. יש לפעול לכך בדחיפות שכן לצערנו דור הניצולים הולך ומתמעט מדי יום.

3. נושא תקציב המדינה מבוקר באופן קבוע על ידי משרד מבקר המדינה, ובדוח זה מובאים ממצאי ביקורת על תקציב משרד החינוך ותקציב משרד התחבורה.

החינוך הוא אחד מהמרכיבים החשובים ביותר לחוסנה של החברה בישראל ולשמירה על אופייה הדמוקרטי של המדינה. התקציב המושקע במערכת החינוך הוא מהגדולים שבתקציבי הממשלה. ואולם תמונת המצב בדבר היקפי ההשקעה הלאומית בחינוך אינה שלמה ואינה כוללת את מלוא המשאבים המופנים למערכת החינוך על ידי המגזר הציבורי בכללותו. הדבר

פוגע בין היתר בקבלת ההחלטות בתחום צמצום הפערים והתקצוב הדיפרנציאלי הנדרש לטובת השכבות החלשות בדרך שתאפשר הזדמנות שווה לכל תלמידי ישראל. החינוך של ילדי ישראל הוא אחד האתגרים החשובים והמרכזיים של המדינה, ולכן על הממשלה מוטלת החובה למצות באופן המיטבי את כל המשאבים המוקצים למערכת החינוך תוך בקרה ובחינה מתמדת של ניצול התקציב והשגת יעדי הממשלה בתחומי החינוך והשוויון החברתי. על הממשלה לנקוט את כל הצעדים הנדרשים כדי לצמצם את הפער בין רמת ההישגים של מערכת החינוך לזו של מערכות החינוך המתקדמות בעולם. לצורך כך עליה לוודא שההשקעה ההולכת וגדלה בחינוך תביא לשיפור משמעותי ולתוצאות חינוכיות בהתאם ליעדים שהציבה.

תקציב משרד התחבורה אמור לשקף את מדיניות המשרד ולשמש כלי ניהול עיקרי להשגת יעדיו. הביקורת העלתה כי בשל האופן שבו מנוהל התקציב הוא מחטיא את מטרותיו. הפרק בנושא זה מצביע על ליקויים בתכנון פרויקטים מתוקצבים במשרד התחבורה ובהיערכות לביצועם. התקציב אינו משקף את תכנית העבודה המשרדית. נמצאו אי-התאמות רבות בין התכנון התקציבי לביצוע. המדיניות המוצהרת של משרד התחבורה זה שנים היא שיש לטפל בבעיות התחבורה באמצעות קידום התחבורה הציבורית על חשבון השימוש בכלי רכב פרטיים. בפועל קצב ההתקדמות של פרויקטי הפיתוח בתחום זה הוא אטי ורמת השירות אינה מדביקה את הצרכים. היקף השימוש בתחבורה הציבורית נותר קטן, ואילו היקף השימוש ברכב פרטי גדל ובעיית העומס בכבישים הולכת ומחריפה. על הממשלה וזרועותיה לפעול לשיפור תהליך התקצוב ולשקף באופן ברור את חלוקת התקציב בהתאם למטרותיה בתחום התחבורה.

4. פיתוח תשתיות לאומיות נועד בראש ובראשונה לשרת את אזרחי המדינה ולהבטיח שיפור באיכות החיים באמצעות שיפור השירותים והגדלת הרווחה הכלכלית המופקת מתשתיות אלה. בדוח זה פרקים העוסקים ברשת חלוקת הגז הטבעי, בנושאי תעופה ובתשתיות נפט ואנרגיה. הממצאים בפרקים הללו מלמדים כי קיימים חסמים בירוקרטיים לקידום מיזמים חשובים בתחומים האמורים, וכי על משרדי הממשלה להיות מעורבים יותר

בתהליכים להסרת חסמים אלה. כפי שציינתי מראשית כהונתי, ריבוי חסמים הוא כר פורה לצמיחתה של שחיתות ציבורית. לפיכך, הסרת החסמים היא לא רק צעד נדרש לצורך שיפור השירות לאזרח, אלא אף צעד הכרחי במאבק למען טוהר המידות ומיגור השחיתות הציבורית.

בתחום שיתופי הפעולה שבין המגזר הציבורי למגזר הפרטי לצורך הקמה ותחזוקה של תשתיות תחבורה עלו ליקויים בהתקשרויות של המדינה עם זכיינים מהמגזר הפרטי, ליקויים בבקרה על רמת השירות ועל התעריפים ובתחום הגבייה.

5. רשות המסים בישראל גם היא נושאם של פרקים מספר בדוח זה, ואלה נמשאים: מיסוי הכנסות תושבי ישראל בחו"ל; הפיקוח על יצוא טובין; תכנוני מס ופרויקט הקמת מערכת סחר חוץ ברשות המסים. אכיפת משטר המס בישראל תלויה בין היתר ביכולתה של רשות המסים להתמודד עם הפעילות העסקית ההולכת וגוברת במדינה. נראה כי קיימים פערים בהיערכותה וביכולתה של רשות המסים לגבות מס אמת ולאכוף ביעילות את משטר המס במדינה. תשלום מס הוא נטל המוטל על הציבור כולו, חשוב לפעול לגבייתו באופן שוויוני, ואף קיימת חובה שלטונית לפעול לכך. על רשות המסים לפעול ללא דיחוי לתיקון הליקויים העולים מדוח זה, ובכלל זה לפעול לשיפור נהליה ומערכות המחשוב המשמשות אותה, כדי להגדיל את בסיס המס באופן צודק ושוויוני לכלל אזרחי המדינה.

6. צרכנים המשתייכים לאוכלוסיות החלשות, כמו עולים חדשים, קשישים וקטינים, הם הנזקקים העיקריים למנגנוני הגנה על זכויותיהם כצרכנים. אף על פי שמדינת ישראל הקימה גופים מיוחדים למטרה זו - הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן והמועצה הישראלית לצרכנות - ממצאי הדוח מצביעים על כך שהמלאכה עוד רבה. יש מקום שמשרד הכלכלה יפעל להגברת התיאום בין הגופים הפועלים בתחום זה ויביא למיצוי יעיל של פעילותם כדי לשפר את מעמד הצרכן ולשמור על זכויותיו.

7. תלונות רבות שהגיעו למשרד מבקר המדינה ולגופים נוספים העלו את הצורך בבחינת הטיפול של חברת דואר ישראל בדואר בין-לאומי, שהוא שירות חשוב עבור אזרחים ובעלי עסקים, ובעידן הדיגיטלי הוא אחד

השירותים המרכזיים של חברת דואר ישראל בתחום הדיוור. הפרק העוסק בנושא זה מעלה ליקויים משמעותיים באופן הטיפול של חברת הדואר בפריטי דואר בין-לאומי. המצב בתחום זה רחוק מלהשביע רצון, ונדרשת היערכות מתאימה על מנת לשפר באופן רדיקלי את השירות הניתן לאזרחים ולבעלי העסקים במדינה.

8. נושא חשוב נוסף שזוכה לטיפול בדוח זה הוא הצורך בקיום סדרי מינהל תקין, כפי שבא לידי ביטוי בשני גופים סטטוטוריים - רשות שדות התעופה ומכון התקנים. ברשות שדות התעופה נמצאו ליקויים בהליכי המינוי של עובדים בכירים, שהתקיימו ללא מכרזים ותוך פגיעה בעקרונות השוויון והתחרות ההוגנת. במכון התקנים הממצאים מלמדים על תפקוד לקוי של שדרת הניהול ושל שומרי הסף בעניינים הנוגעים למינהל התקין. חלק מהליקויים העולים בדוח מצביעים על כך שההסדרים המינהליים והחוקיים החלים על התאגידים הציבוריים לוקים בחסר ועל הצורך בקידום האסדרה הכוללת של הפיקוח על התאגידים הציבוריים.

9. התלות של ארגונים רבים במערכות הממוחשבות שלהם גדלה והולכת. האירועים אשר מתרחשים במרחב הסייבר הכלל-עולמי מלמדים על עלייה דרמטית באיום הנשקף במרחב הסייבר הן מבחינת מספר התקיפות הצפויות והן מבחינת מורכבותן. עם זאת, ממצאי דוח זה מלמדים כי להוציא תחומים ומגזרים מעטים כמו תשתיות מדינתיות קריטיות, היערכות המדינה להגנת המרחב הקיברנטי האזרחי אינה מספקת נוכח עוצמת האיום עליו. הסדרת האחריות לטיפול במרחב הסייבר והסדרת שיתוף הפעולה בין הגופים הפועלים במרחב הסייבר הן פעולות מורכבות ורגישות בעלות היבטים מבצעיים, תקציביים, טכנולוגיים ומשפטיים. תכליתו של דוח זה להעלות את הנושא למסילה של יישום מיטבי לצורך קידום המשימות הנדרשות בתחום ההיערכות לאבטחת המרחב הקיברנטי.

10. בדוח זה פרקים העוסקים בעיר העתיקה בירושלים ובגן הלאומי סובב חומות ירושלים. בשני מתחמים אלה קיימים אתרים בעלי חשיבות לאומית, דתית, רוחנית, היסטורית, ארכאולוגית ותרבותית. יש חשיבות רבה לניהול מושכל, שקול ותקין של האתרים ולהסדרת התיאום בין הגורמים הרבים הפועלים באזור. הפרק הראשון, שעניינו ניהול ותפעול של אתרי תיירות

באגן העיר העתיקה בירושלים, מעלה ליקויים בנוגע לרישום זכויות במקרקעין בעיר דוד, הנכללת בגן לאומי סובב חומות ירושלים, ובנוגע לפיקוח של רשות הטבע והגנים (רט"ג) על הפעילויות שמתקיימות בגן לאומי סובב חומות ירושלים ובגן לאומי עמק צורים. הדוח השני עוסק בחברה שנוסדה בשנת 1969 במטרה לשקם את הרובע היהודי בעיר העתיקה ולפתח אותו כאתר לאומי, דתי, היסטורי ותרבותי. נמצא כי החברה אינה עושה די להגשמת ייעודה, ועלו ליקויים בדרך פעולתה בנוגע לניהול פרויקטים ואתרים ברובע היהודי.

11. הדוח מחזיק גם פרקים מספר העוסקים במערכת הביטחון: ההיערכות בצה"ל למניעת שריפות וכיבוי, המיון והגיוס לצה"ל, עדכון שיטות שכר עידוד במשרד הביטחון והבקרה על יישום החלטות הדירקטוריון וההנהלה בתעשייה האווירית.

דמוקרטיה נמדדת בין היתר בפעילות שלטונית שוויונית כלפי כלל אזרחי המדינה הרואה בערכי המוסר, כבוד האדם וטוהר המידות נר לרגליה. מוסדות השלטון צריכים לשמש ראש החץ ומורי דרך בכל הנוגע לפעילות תקינה ויעילה בהתאם לחוק. חובתם של הגופים המבוקרים היא לפעול במהירות וביעילות לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה בדגש על המלחמה בתאונות הדרכים ועל הטיפול בניצולי השואה, על מנת לקדם את השירות הציבורי בישראל.



יוסף חיים שפירא, שופט (בדימ')

מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, תשרי התשע"ז
נובמבר 2016