

השירות לאזרח

ריכוז ממצאים

משרד מבקר המדינה בדק את השירות לאזרח במגוון רחב של נושאים, שנבחרו על פי אמות המידה האלה: חיוניות השירות, מספר האזרחים הנזקקים לו, מספר התלונות שהתקבלו בנציבות תלונות הציבור על המשרד נותן השירות ועניינים שעליהם נסבו מרבית התלונות. נבדקו שני היבטים של השירות: המגע עם הקהל, שכלל עניינים, כגון תנאים פיזיים, הכשרת פקידים, אדיבות פקידים, שמירה על צנעת הפרט, והפצת מידע; ומהות השירות, דהיינו מוקדי הבעיות במתן השירות.

נושאי השירות לאזרח נחלקו לחמישה תחומים: חברה ורווחה, משפט, תקשורת, גבייה ותשלומים, ורישוי ורישום. להלן הממצאים העיקריים בכל נושא ונושא:

1. בתחום שירותי חברה ורווחה נבדקו הנושאים האלה: שיכון, מרפאות קופת חולים, המוסד לביטוח לאומי, לשכות הרווחה, שירות התעסוקה, קצין העיר, היחידה להכוונת חיילים משוחררים, קליטה ראשונית של עולים ומשטרת ישראל.

שירותי החברה והרווחה ניתנים, בדרך כלל, לנזקקים להם, אבל לאחר המתנה ממושכת; הליקויים, שהעלתה הביקורת מתייחסים לאופן מתן השירותים הללו ולאבדן הזמן ועגמת הנפש שכרוכים, לעתים, בקבלתם, כגון שירותי בריאות חיוניים שניתנים לאחר פרק זמן ארוך, ויש שהחולה המתגורר ביישוב מרוחק מן המרכז מטולטל ממרפאה למרפאה.

השירותים הללו, שכולם נושאים אופייניים ופרטיים, ניתנים, במרבית המקרים, בלא שגשגות צנעת הפרט. פקידים ממלאים טפסים לעולים, או לדורשי עבודה, כאשר העומדים בתור אחריהם שומעים גם הם את פרטיהם האישיים. עובדים סוציאליים בלשכות רווחה עירוניות יושבים שניים בחדר אחד ומטפלים בו בזמן בשתי משפחות במצוקה כך שמצוקתן נודעת ברבים.

המידע בדבר זכויות עולים, זכויות מבוטחים בביטוח הלאומי, בעיקר מידע בערבית וכן המידע בדבר זכויות חיילים משוחררים אינו תמיד זמין ויש שאינו מופץ כיאות. הוא הדין לשירותים, הניתנים למי שעומד בתנאי זכאות, כגון סיוע בדיוור וסיוע על ידי לשכות רווחה; הרשויות המופקדות עליהם אינן מקפידות תמיד להודיע לאזרח, שבקשתו נדחתה, שהוא רשאי לערור על כך. בדרך זו יתכן שנמנע מן האזרח שירות שמגיע לו.

בכמה מן השירותים שנבדקו נמצא, כי הפונים מועברים מפקיד לפקיד, בעיקר בשל ההכשרה הלקויה של פקידים המקבלים קהל; אלה נאלצים להפנות את הפונים לפקידים בדרג גבוה יותר כיוון שלא תמיד יש בידיהם המידע הדרוש.

2. אשר למשטרת ישראל, נמצא, שבעקבות תלונה על עבירה מסוג פשע, מגיעים טכנאי הזיהוי הפלילי למקום האירוע, במקרים רבים, כעבור שלוש שעות ויותר ממועד רישום ההזמנה במעבדה. אזרחים אף התלוננו על המתנה ממושכת לחוקרי משטרה, לצורך הגשת תלונה.

ניידות המשטרה, שאמורות להגיע למקום אירוע בתוך זמן קצוב, אינן מגיעות בזמן ב-15% מן המקרים.

3. בתחום המשפטי נבדקו ארבעה נושאים: משך ההתדיינות בבתי המשפט, לשכות ההוצאה לפועל, משפטי תעבורה והיחידה לביטוח ותביעות שבמשרד הביטחון. ממצאים שהועלו בשירותים בתחום המשפטי מצביעים, שהטיפול הניתן לאזרח הזקוק להם נמשך זמן רב מאד. במועד הביקורת טרם נקבע, בבית המשפט המחוזי בתל-אביב, מועד לקדם משפט

לכל תיקי הניקין והממונות, שהוגשו החל בנובמבר 1984. תיקים אלה מונחים אפוא בארכיב בית המשפט שלוש שנים בקירוב בלא שנקבע המועד אף לתחילת ההליך.

מאות תיקים שהוגשו כבר לפני שבע שנים ויותר – עשרות רבות מהם מ-1970 עד 1977 – היו תלויים ועומדים, במועד סיום הביקורת בבתי המשפט בירושלים, בתל אביב, בחיפה, בבאר שבע ובנצרת ועניינם טרם הסתיים.

במשפטי תעבורה, הנאשם ממתיך כמה חודשים בלבד למשפטו, אבל לעשרות נהגים, ולעתים אף למאות נקבעים משפטים לאותו מועד והעומס הרב של משפטים, המוטל על השופט, אינו מאפשר לו לייחד יותר מדקות ספורות לכל נאשם.

נמצא טיפול ממושך – במתן פיצוי בגין נזק לרכוש שנגרם במסגרת שירות צבאי, בלשכות ההוצאה לפועל, וביחידה לביטוח ותביעות שבמשרד הביטחון.

4. בתחום שירותי התקשורת נבדקו שלושה נושאים: שירות התיקונים של חברת "בזק", חלוקת מכתבים והפיקוח על חבילות דואר. חברת "בזק" ורשות הדואר הוקמו כדי לשפר את השירות בתחומים הנוגעים להם. נמצא, שאמנם חל שיפור בשניים מן השירותים הללו: תיקוני הטלפון ומשלוח מכתבים, אבל לא הושגו במלואם היעדים שנקבעו.

תנאי הרישיון של חברת בזק קובעים מהו פרק הזמן המרבי לתיקון תקלות בעונות השנה השונות. נמצא, שלא כל מחוזות החברה עומדים בתנאים הללו. במיוחד חמורות החרגות, במחוזות שבהם מרוכזות מרבית אוכלוסיית המדינה והם משמשים צומת עסקים חשוב.

רשות הדואר קבעה לעצמה יעד – להעביר מכתבים בתוך הארץ בתוך 48 שעות. בירושלים ובחיפה לא הושג יעד זה ורק כשני שלישים מן המכתבים בערים אלו הגיעו ליעדם בתוך פרק הזמן שנקבע.

בשל קשיים בגיוס כוח אדם יש מחסור בדוורים, על כן יש אזורי חלוקה יותר מדוורים ולא בכל מקום הדואר מחולק מדי יום ביומו.

הפיקוח על חבילות דואר אינו הדוק דיו, ואם חבילה אובדת, ניזוקה או נגנבת אין אפשרות להתחקות אחר הדרך שעשתה מבית הדואר השולח ועד לבית הדואר של הנמען.

5. בתחום הגבייה והתשלומים נבדקו שלושה גופים: מס ההכנסה, המכס ומינהל מקרקעי ישראל.

כשהאזרח נדרש למלא חובה של תשלום מס או אגרה, מן הראוי שהרשות הנוגעת בדבר תעשה כמיטב יכולתה להקל עליו במילוי חובתו. בדיקה של שלושה שירותים הכרוכים בתשלום מסים ואגרות, מצביעה על טלטול האזרח שלא לצורך, ועל משלוח הודעות וטפסים שאינם תמיד ברורים.

נציבות מס ההכנסה ומינהל מקרקעי ישראל שולחים לאזרחים חשבונות שאינם תמיד ברורים דיים. ההודעות שנציבות מס ההכנסה שולחת יש שאינן ברורות אף לפקדי המס עצמם, והאזרח נאלץ לא פעם להסתייע ביעוץ של רואה חשבון, רק כדי לברר את פשר ההודעות. מינהל מקרקעי ישראל אינו מפרט בחשבונותיו את הבסיס שלפיו מחושבים דמי ההסכמה שעל האזרח לשלם, ולצורך זה עליו לסור למשרדי המינהל.

במינהל מקרקעי ישראל נמצא עוד, שאין הוא מוסר לפונים אליו על זכותם לערור על גובה דמי ההסכמה.

תשלום המכס על צדור, בעל ערך כספי נמוך, שיובא ביבוא אישי, יש שהוא כרוך בעמידה בתור לשישה דלקים: שלושה של המכס ושלושה של הדואר. לדעת הביקורת, על אף המכס ועל הרשות הדואר לעשות לקיצור ההליך המסורבל הזה.

6. בתחום הרישוי והרישום נבדקו לשכות למרשם אוכלוסין ואגף הרישוי במשרד התחבורה. בשני הגופים נמצאו תורים מסורבלים, הגוחלים זמן יקר, לעתים יותר משעה של עמידה רצופה. הועלו בעיות הנובעות מאי עדכון קבצים במחשב, ומתקלות חוזרות ונשנות במסופי המחשב.

בלשכה למרשם אוכלוסין בתל-אביב, הפועלת על פי מתכונת חדשה, שאמורה להיות יעילה ומהירה, התגלו ליקויי תפקוד חמורים, ותלונות רבות הופנו כלפי הלשכה. בכמה לשכות למרשם אוכלוסין אין מקפידים לשמור על צנעת הפרט.

אגף הרישוי נזקק לשלושה חודשים בממוצע כדי לשנות רישום של בעלות על רכב. באותו פרק זמן אין הבעלים החדשים מקבלים לביתם הודעות לחידוש רישיון הרכב, ונאלצים לפנות למשרדי הרישוי. דבר זה גורם לעומס נוסף של עשרות אלפי נהגים, המצטברים לתורים הארוכים ממילא.

אשר למבחני הנהיגה, עולה, שזמן ההמתנה למבחן נהיגה ארוך במיוחד במחוז הרישוי תל-אביב והמרכז. משרד מבקר המדינה העיר, שעל האגף להתארגן לעריכת מבחני נהיגה בכמות התואמת את מספר מבקשי רישיונות הנהיגה.



איכות השירות לאזרח, יעילותו, התנהגות עובדי ציבור כלפי אזרחים הנזקקים להם, ימי העבודה שהמשק מאבד עקב הזינקותם התדירה של עובדים לרשויות השלטון השונות, כל אלה ואחרים הם נושאים הנמצאים תכופות על סדר היום הציבורי. הכנס, התסכול ועגמת הנפש שנגרמים, לא פעם, לנזקקים לשירותים הניתנים בידי משרדי הממשלה מוצאים ביטויים בתלונות רבות אל רשויות השלטון עצמן, לנציב תלונות הציבור, לארגונים ציבוריים ולאמצעי התקשורת.

במאמץ לשפר את איכות השירות לציבור הוקמו בשנים האחרונות כמה גופים שתפקידם לעסוק בשיפור וביעול השירות לציבור על כל היבטיו. ביוני 1986 מינו ראש הממשלה דאז, מר פרס, ושר האוצר, מר נסים, ועדה ציבורית-מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה, "מתוך מגמה לשפר את השירות לאזרח, לתרום לקידום יעדיה של מדינת ישראל ולטפח את איכותו של שירות המדינה". ליו"ר הוועדה מונה מר חיים קוברסקי (להלן ועדת קוברסקי). הוועדה הקימה מבין חבריה שש ועדות משנה, מהן יוחדה אחת לעניין השירות לאזרח והיא ועדת משנה ליחסי אזרחים - מינהל. ייחודה של ועדת קוברסקי בראייה כוללת ובבחינה מעמיקה של שירות המדינה, ותפקידה להמליץ על שינויים בחקיקה, על הסדרים חדשים לשירות המדינה כולו ועל מגמות לפיתוח בעתיד.

כדי להבטיח פעולה שוטפת של שיפור השירות לציבור, במוקדי המגע בין האזרח לנותני השירות, ולשם טיפול בבעיות פרטניות ומקומיות הוקמה בשנת 1980 ועדת קבע - הוועדה המרכזית לשיפור השירות לציבור. (להלן הוועדה המרכזית). ועדה זו פעלה ליד נציב שירות המדינה ובין תפקידיה היו אלה: לפעול להחדרת תודעה של מתן שירות נאות לציבור; ליוזם פעילות בין-משרדית לשיפור השירות לציבור; לתאם פעולות המוצעות והמבוצעות במשרדי הממשלה ולפקח עליהן.

מטעם הוועדה המרכזית פעלו בשנת הכספים 1986 כמה ועדות משנה ואלה הן: ועדת משנה להסברה, ועדת משנה להדרכה, ועדת משנה לביקורת פתע על השירותים לציבור, צוות היגוי לביצוע סקר שירותי הממשלה, ועדה לבדיקה ולהכוונת שיפור השירות לציבור, והוועדה הבין-משרדית לתכנון דגמי שילוט במשרדי הממשלה. כמו כן, מינה נציב שירות המדינה יועץ לשיפור השירות, שיעץ לוועדה, ירכז את פעולותיה וישתתף במרבית ועדות המשנה.

בשנת 1985 פעלה הוועדה המרכזית לפרסום שני פרקים חדשים בתקש"ר (60 ו-61) שעניינם הטיפול בשיפור השירות לציבור וסדרי שירות לקהל (סדרי קבלת קהל). למן 1.4.86 ועד 31.3.87 פעלה הוועדה בכמה תחומים. עיקר פעולתה היה בתחום של ביקורות פתע לבדיקת רמת השירות

לציבור במשרדי ממשלה. הביקורות בוצעו על ידי אגף הפיקוח הכללי שבמשרד הכלכלה והתכנון, בהכוונת הוועדה המרכזית, ובמסגרתן נבדקו שורה ארוכה ומגוונת של גופים נותני שירותים. הוועדה אף הטילה על מרכז ההסברה להכין מדריך שירותים לציבור ומדריך כזה אמנם הופק בתחילת 1987.

בנובמבר 1987 הקים נציב שירות המדינה מועצה לשיפור השירות לציבור, שבאה להחליף את הוועדה המרכזית. עם חברי המועצה נמנים מנכ"לים של משרדי ממשלה ואישי ציבור, ותפקידיה: לדון בנושאי מדיניות מרכזית בתחום שיפור השירות לציבור ולייעץ לממשלה בגיבוש תכניות וקווים מנחים לקידום הנושא; לקבוע סדרי עדיפויות בהקצאת משאבים ובפעולות בקרה, הדרכה והסברה, וכן לגבש הצעות לחקיקה. גם למועצה ועדות משנה אחדות שבאמצעותן היא ממלאה את תפקידיה.

בחודשים יולי - נובמבר 1987 בדק מבקר המדינה את השירות לציבור במגוון רחב של תחומים. הבדיקה התמקדה בשירותים שמרבית האוכלוסיה נזקקת להם, ויש שאף כל האוכלוסייה, ובשירותים שחשיבותם או חיוניותם גדולה במיוחד. במרבית סוגי השירות נבדקו ההיבטים האלה: תנאים פיזיים במקומות לקבלת קהל, מידע והסברה לציבור, הזרמת מידע מעודכן לפקידים מקבלי קהל, מהירות השירות, שמירה על צנעת הפרט, הכשרת פקידים מקבלי קהל וכן נושא האדיבות - התנהגות פקידים, מניעת העדפות, שלא משיקולים ענייניים, והנמקת תשובות.

בתחומים רבים נבדקו גם צדדים מהותיים של איכות השירות לאורח, ונעשה ניסיון לאתר את הגורמים הפוגעים בטיב השירות, שהם מעבר לחזית המגע הישיר בין נותן השירות למקבלו. המדובר בנושאים, כגון נוהלי עבודה, הקצאת משאבים כספיים וכוח אדם וקביעת סדרי עדיפויות בטיפול בנושאים שונים.

ממצאי הביקורת יובאו להלן, במיקבצים, על פי סוגי השירות, ואלה הם: חברה ורווחה לרבות משרת ישראל; סיוע משפטי; תקשורת; גבייה ותשלומים; רישום ורישוי.

שירותי חברה ורווחה

שירותי חברה ורווחה עוסקים בתחומים החיוניים ביותר של חיי האנשים הנזקקים להם. עניינים כמו בריאות, שיכון ותעסוקה נוגעים בבסיס הקיום היום יומי והמדינה קיבלה על עצמה לדאוג, בנושאים הללו, כמו בנושאים אחרים שבתחום החברה והרווחה, לסיפוק הצרכים הבסיסיים.

אחד המאפיינים של שירותי החברה והרווחה, מצד נותני השירות, הוא הצורך לנהוג עדינות והתחשבות, אגב שמירה קפדנית על צנעת הפרט. כ-20% מכלל התלונות שהתקבלו בנציבות תלונות הציבור בשנים התשמ"ו והתשמ"ז היו על שירותי חברה ורווחה (לא כולל חינוך). חלק הארי של התלונות מתייחס לענייני דיור ושיכון (הטבת תנאי דיור, ליקויי בנייה ומשכנתאות); הביטוח הלאומי וענייני בריאות. רבות מן התלונות, אף על פי שלא נמצאו מוצדקות לגופו של עניין, מבטאות הרגשה של פגיעה ולעתים אף זלזול מצד נותן השירות כלפי המבקש.

משרד מבקר המדינה בדק את השירות לאורח בתחומי החברה והרווחה במגוון רחב של נושאים, ובהם: שיכון, הביטוח הלאומי, בריאות, לשכות רווחה וקליטת עלייה. הבדיקה הקיפה עניינים שבמהות השירות ויכולת הגופים לספקו לשביעות רצונם של הנזקקים לו; וכן עניינים שנוגעים לאופן מתן השירות, תנאים פיזיים במשרדים ואדיבות הפקידים.

שיכון

משרד הבינוי והשיכון (להלן המשרד) אחראי מטעם הממשלה על הבנייה והשיכון במדינה. במסגרת אחריותו זו הוא נותן שירותים חיוניים לציבור הרחב ודואג לספק את צרכיו לדיור הולם; לשם כך

הוא מקיים תכניות סיוע לשכבות אוכלוסייה שונות בכל רחבי הארץ. משרד מבקר המדינה ערך ביקורת על הטיפול במבקשי סיוע בדיוור וכן על העלאת שכר הדירה בשיכון הציבורי. ממצאי הביקורות האלה ראה בדו"ח זה בעמ' 148 ו-154. להלן הממצאים העיקריים הנוגעים לשירות לאזרח בתחום השיכון:

בשיכון הציבורי בארץ כ-140,000 דירות, יותר ממחציתן מנוהלות על ידי החברה הממשלתית עמידר; עוד כחמישית מנוהלות על ידי חברת עמיגור של הסוכנות היהודית, והשאר על ידי חברות ממשלתיות או ממשלתיות-עירוניות. שנים רבות היו דמי השכירות בשיכון הציבורי נמוכים, ובשל כך הלכו והתמעטו ההשקעות באחזקת הדיוור.

בסוף אפריל 1985 קיבלה הממשלה החלטה להעלות בשיעור גדול את דמי השכירות בשיכון הציבורי ולעדכןם בעתיד באורח שוטף. המשרדים הנוגעים בדבר החליטו, שמעוטי היכולת יוסיפו וישלמו את שכר הדירה כמקודם בתוספת של 22% כלכד. עוד הוחלט על מתן הנחות לזכאים, כגון נכים ועולים חדשים.

נמצא, שכחמישית מכלל הדיירים שמותר היה לאשר להם הנחה בלא שהוגשה בקשה לכך, לא קיבלו את ההנחה בדרך זו, אלא נדרשו להגיש בקשה. יש שבדיקת הבקשות נמשכה זמן ניכר ובינתיים חויבו המבקשים בדמי שכירות מלאים.

למאחרים בהגשת הבקשות יש שלא אושרה מלוא ההנחה המגיעה להם. מקצתם אף חויבו ברכיב ובקנסות על דמי השכירות לתקופה שבעבורה לא אושרה להם ההנחה.

אשר לאישור סיוע לדיוור, על מסלוליו ותנאיו השונים, העלתה הביקורת, שהקריטריונים והכללים אינם מעוגנים בחוק ובתקנות, אלא נקבעים בהחלטות מינהליות ומבוטאים בנהלים, בהוראות ובהנחיות שהמשרד מוציא מפעם לפעם ליחידותיו, לחברות הפועלות מטעמו ולבנקים למשכנתאות.

בדו"ח שנתי 37 של מבקר המדינה (עמ' 217-229), יוחד פרק לטיפול המשרד בבקשות לדיוור בשכירות, המתקבלות ממשפחות ומיחידים השרויים במצוקת דיוור קשה ובמצב כלכלי וחברתי ירוד. ממצאי הדו"ח הצביעו על חוסר הבהירות בזכויות האזרח לקבל סיוע. צוין, שהנהוג התקף הקובע את הקריטריונים לאישור דירה בשכירות ואת סדרי העדיפות בהקצאתן של דירות בשכירות, היה משנת 1977. לאחר מכן הוכנסו בנוהל זה שינויים ותיקונים זמניים ומחמירים, שלא כולם אושרו בידי הגורמים המוסמכים לכך.

משרד מבקר המדינה הצביע על פרסום לא מספיק של הקריטריונים לזכאות ושל הזכויות המגיעות לאזרח המבקש סיוע בדיוור; על מניעת סיוע בלא הצדקה או בלא הנמקה מספקת; ועל שלא הובהרה לאזרח זכותו לערור על החלטה לדחות את בקשתו. בשל כל אלה אזרח המבקש סיוע בדיוור תלוי במידה רבה במידע שמוסרים לו פקידי חברת השיכון או הבנק שבאמצעותו הסיוע ניתן.

הביקורת שנערכה בסוף 1987 העלתה, שמועדי קבלת הקהל בלשכות המחוזיות של המשרד ובחברות השיכון הנותנות שירותים לציבור אינם נוחים לאנשים עובדים, שאין להם אפשרות להעדר מעבודתם. קבלת הקהל במחוז המרכז של המשרד נעשית רק בידי פקידים בדרג זוטא. הפקידים בדרגים הבכירים יותר במחוז אינם מקיימים, בדרך כלל, קבלת קהל. כמה מן הפקידים המקבלים קהל לא קיבלו הכשרה מתאימה, שתאפשר להם להתמודד עם אוכלוסיית הפונים, הנמצאת לעתים במצוקה נפשית וחברתית קשה.

תעודות הזכאות למבקשי הסיוע היו ממוענות לכתובת המגורים של הזכאים, אבל המשרד לא שלח אותן אל הזכאים אלא למשרד הבנק (שבאמצעותו הסיוע ניתן) בלא להודיע על כך למבקשים. בשל כך נאלצו המבקשים לפנות אל הבנקים, ויש שפנו כמה פעמים, כדי לברר אם הגיעו התעודות, ונגרמה להם טרחה וטרדה מיותרת.

יש שמבקשי הסיוע בדיוור נדרשים להמציא למשרד אישור משרדי מס רכוש המעיד שאין בבעלותם זכויות בדירה. בעת האחרונה משרדי מס רכוש נמנעים מלהעניק לציבור את האישורים והקהל מתרוצץ בין משרד הבינוי והשיכון לבין משרדי מס רכוש במאמץ לקבל את האישור המבוקש,

שבלעדיו אין אפשרות לממש את הסיוע לקבלת דירה. נציבות תלונות הציבור, שהגיעו אליה תלונות בעניין זה, העמידה את המשרד על הצורך הדחוף להגיע לידי הסדר בין שני המשרדים, כפי שהיה בעבר, שימנע המשך תופעה לא תקינה זו הגורמת טרחה רבה לאזרחים, שכן היא שוללת מהם קבלה של הסיוע המגיע להם, במועד.

המשרד מטיל על מבקשי הסיוע לברר פרטים שונים ולהמציא אישורים לצורך אישור הסיוע לדירור. רבים מאותם פרטים ואישורים נמצאים בהישג ידו של המשרד; לדוגמה, הוטל על פונה להמציא אישור שאיננו בעליה של דירה של חברת עמידר, שהיא חברה של המשרד. מן הראוי היה למנוע מן המבקשים סיוע את הטרחה הכרוכה בהמצאת האישורים.

יש שהיחידות לטיפול בפניות הציבור ולטיפול בתלונות הציבור שבמשרד אינן מקפידות להשיב לפונים אליהן בתוך פרק הזמן הדרוש, כפי שנקבע בתקש"ר ובנוהלי המשרד. היחידה לטיפול בפניות מקבלת גם פניות שמצביעות על תפקוד לקוי של המשרד או של גופים הקשורים עמו, אבל אין היא עושה לבירור טענות אלה כדי לעמוד על נכונותן ולהביא לשיפור התפקוד.

רבות מן הפעולות, שהיו במשך שנים מוטלות על פקדי המשרד, הועברו לטיפול הבנקים, הנעזרים בשירותי המחשב של המשרד לקביעת זכאותם של מבקשי הסיוע. בדרך זו קוצר התהליך והזמן הדרוש לאישור סיוע לזכאים ולמימוש, ושופרה במידה ניכרת רמת השירות לאזרח. יחד עם זאת, ממצאי הביקורת מצביעים על ליקויים בתפקוד המערכת בכמה מתכניות הסיוע.

מרפאות קופת החולים של ההסתדרות הכללית

משרד מבקר המדינה בדק את השירות לאזרח ב-9 מבין 14 המחוזות של קופת החולים של ההסתדרות הכללית. נבדקו שירותי רופאים כלליים, רופאים מקצועיים ושירותי אבחון רפואיים בכ-30 מרפאות מסוגים שונים ברחבי המדינה. להלן עיקרי הממצאים שהועלו בבדיקה: פירוט הביקורת על שירותי הרפואה הציבוריים ובכללם גם מרפאות קופת החולים, ראה בדו"ח זה בעמ' 170.

ההמתנה למרבית הרופאים המקצועיים ממושכת מאוד ובמקרים רבים מגיעה לכמה חודשים. לכמה רופאים מקצועיים יש להמתין אף שנה.

ברוב המקומות, כדי להתקבל אצל הרופאים המקצועיים או לקבל שירותים מקצועיים אחרים יש לקבל תחילה הפנייה מרופא כללי. יש רופאים ושירותים מקצועיים שכדי להתקבל אצלם נדרשת, נוסף להפניית הרופא הכללי, גם הפנייה מרופא מקצועי, דבר שמאריך את משך ההמתנה עוד יותר.

כאשר הבקשה לקבלת תור וההודעה על מועד התור שנקבע נשלחים בדואר, ההמתנה של החולה מתארכת יותר מן הזמן שהיה נדרש להמתין אילו סר אישית למרפאה כדי לקבל תור.

לכמה מן הרופאים ומן השירותים המקצועיים אין התורים נקבעים לשעה מסוימת ויש שהחולים ממתינים שעות מספר עד שהם מתקבלים.

לא בכל המחוזות רוכז מידע בדבר אורך התורים. במחוזות שבהם היה מידע, נמצא שהוא חלקי ויש שהיה לא נכון. חולים ממרפאות שונות באותו מחוז המתינו פרקי זמן שונים לאותם רופאים ושירותים מקצועיים. משך ההמתנה לרופאים מקצועיים ולשירותים מקצועיים מסוימים שונה גם ממחוז למחוז.

משרות רבות של רופאים מקצועיים ועובדים פארהרפואיים לא היו מאוישות. נמצא, שבמקומות רבים גדול מאוד העומס היומי על הרופאים.

במחוזות אחדים שהיישובים או השכונות בהם מרוחקים מאוד זה מזה, ריכוז השירותים המקצועיים במקום מרכזי אחד מקשה על החולים, שמתגוררים בריחוק ממקום זה, ומשום כך יש חולים שמוותרים על השירותים הללו.

בכמה מחוזות חסרו שירותים מקצועיים והחולים נאלצו לקבל שירותים אלה במחוז אחר.

בכמה ממכוני הרנטגן היה איחור ניכר במתן תוצאות של בדיקות רנטגן. במעבדות אין רישום בדבר תנועת הבדיקות, וכתוצאה מכך אין אפשרות לאמוד את משך הזמן שעבר מקבלת הדגימה ועד מתן התשובה. תשובות לבדיקות שנמסרות למעבדות חוץ מגיעות לאחר זמן רב.

במרפאות אחדות נמצא, שרופאים ועובדים אחרים איחרו, או שכלל לא הגיעו למרפאה, או שהקדימו לצאת ממנה וחולים רבים המתינו לשווא.

במרפאות רבות היה חסר ציוד, ונמצאו מכשירים שהיו מקולקלים תקופה ארוכה.

כרבים מן המקומות לא היתה חפיפה בין שעות הפתיחה של בתי המרקחת ובין שעות הקבלה של הרופאים. בבתי מרקחת רבים היו תורים ארוכים והמתנה היתה ממושכת. נמצאו בתי מרקחת רבים שחסרו בהם תרופות וחולים הופנו למקומות אחרים.

במרפאות רבות התנאים הפיזיים לא היו נוחים ולא התאימו לצרכים.

המוסד לביטוח לאומי

למוסד לביטוח לאומי (להלן המוסד) 17 סניפים בערים הגדולות ועוד סניפי משנה ואשנבים ביישובים אחרים. המבוטחים מטופלים בסניפים בעיקר בעניינים האלה: קבלת תביעות לקצבאות, אישורן ותשלומן; סיווג המבוטחים לצורך קביעת דמי ביטוח וגביית דמי ביטוח. הבדיקה בדבר השירות שהמוסד נותן לציבור, נעשתה בסניפים ירושלים, חדרה ועפולה ובדיקה חלקית בסניפים תל אביב ורמת גן.

הסברה ופרסום

1. כדי להעמיק את ההסברה בקרב המבוטחים, המוסד יוזם מפעם לפעם מבצעי הסברה בטלפון. המוסד מפרסם בעיתונים פרטים על מבצעים אלה ומזמין את הציבור להתקשר ולשוחח בטלפון עם מנהלים בכירים במשרד הראשי ולקבל לאלתר תשובות עדכניות. בכך נחסכת לציבור הטרחה להגיע לסניפים לבירורים שונים והדבר מקל על הציבור בעת הגשת התביעות, שכן הוא בא מצויד בכל הדרוש.

2. המוסד מפרסם חוברות הסברה כדי להפיץ מידע על הזכויות והחובות של המבוטחים. בחוברות הללו פרטים בדבר תנאי הזכאות, כיצד להגיש תביעה, המסמכים שיש לצרף לטופס התביעה וכד'.

בסניפי ירושלים ותל אביב נמצאו חוברות הסברה ספורות. בסניפים עפולה וחדרה נמצאו חוברות הסברה רק לכמה נושאים, ובסניף חדרה, המטפל באוכלוסייה גדולה של בני מיעוטים, נמצאו חוברות בודדות בלבד בשפה הערבית וגם הן בשני נושאים בלבד. כמה מן החוברות שנמצאו הוצאו לאור בשנים 1983 ו-1984 כך שבנושאים אחדים הן לא היו מעודכנות.

לדעת הביקורת, על המוסד לצייד את הסניפים בחוברות הסברה מעודכנות בכל תחומי פעולתו, כדי לאפשר לציבור לקבל מידע מלא על זכויותיו וחובותיו וכדי שמבוטח שתובע גמלאות יבין לאשורו את הנדרש ממנו כדי לקבל גמלה.

הדרכת עובדים

פקידי הגבייה והגמלאות מקבלים הדרכה בסיסית בנושא קבלת קהל, במסגרת הכשרתם הראשונית לתפקיד, ובמסגרת השתלמויות ופעולות הדרכה. במהלך שנת 1987 החלה מחלקת ההדרכה של המוסד גם בפרויקט של סדנאות אזוריות בנושא קבלת קהל לפקידי התביעות בענף הבטחת הכנסה, ובכוונת המוסד להרחיב את הפרויקט גם ליתר ענפי הגמלאות ולפקידי הגבייה.

פניות הציבור

סניפי הביטוח הלאומי מקבלים תלונות מן הציבור באמצעות נציבות תלונות הציבור, מלשכת מנכ"ל המוסד וממבוטחים הפונים אליהם ישירות. מרבית התלונות נוגעות לביטוחים של המבוטחים בענייני גמלאות או גבייה, כגון הפסקת תשלום קצבאות והטלת קנסות. היקף התלונות נע בין תלונות ספורות בחודש בסניפים הקטנים ועד ל-50 בקירוב בסניפים הגדולים (כמו ירושלים ותל אביב).

בבדיקת נושאי התלונות שנתקבלו בנציבות תלונות הציבור, לרבות מעורכי דין ומרואי חשבון, עולה, שנתקבלו מספר לא מבוטל של תלונות שעניינן אי מענה של סניפים במוסד למכתבים ולפניות בכתב של מבוטחים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין המוסד, שקצב מתן התשובות לפונים מושפע מן הצורך לברר את הדברים ביסודיות, לקבל מידע מגורמים אחרים ולקיים התייעצויות.

לדעת הביקורת, על המוסד להקפיד שהסניפים יתנו תשובה לכל פנייה בפרק זמן סביר, ואם הדבר לא אפשרי, יש לשלוח תשובת ביניים, בציון הזמן המשוער למתן תשובה עניינית.

פריסת הסניפים

בספטמבר 1986 גובשו במחלקת ארגון ושיטות של המוסד קריטריונים כמותיים לפתיחת נקודות שירות של המוסד ביישובים, קריטריונים המונחים על פי העיקרון של מתן שירות שווה לכל התושבים. בעקבות זאת הוגשו, ביולי 1987, מסקנות לסמנכ"ל למינהל ומהן עולה, כי בשלושה סניפים גדולים – ירושלים, רחובות ויפו – יש צורך בפיצול האוכלוסייה בין מספר גדול יותר של סניפים בשל היקף היחידות וטווח השליטה. בשלוש ערים אחרות – חולון, ראשון לציון ובת ים – הומלץ לפתוח סניף ראשי; כן הומלץ לפתוח חמש נקודות שירות באזורים של האוכלוסייה הערבית ב"משולש" ובגליל.

במהלך שנת 1987 הוחל ביישום חלקי של ההמלצות: בשפרעם וברהט נשכרו מבנים לקראת פתיחת נקודות שירות ובמר'ר נפתח אשנב ומעמדו סניף משנה.

התנאים הפיזיים וקבלת קהל

במרבית הסניפים קיימים סידורים מתאימים המאפשרים גישה לנכים, למעט בניין אחד בסניף תל אביב. אולמות ההמתנה הם ברמה סבירה למעט סניף חדרה, שיש כוונה להעבירו לבניין גדול ומרווח יותר ואולם ההמתנה ביחידת הבטחת הכנסה בסניף ירושלים. בסניפים מצויים מתקנים לשתייה קרה וסלסלות ובהן עיתונים לנוחיות קהל הממתינים. בכניסה לסניפים מוצבים שלטים המפרטים את הקומות והחדרים שבהם היחידות ממוקמות; בכניסה לחדרי קבלת הקהל מותקנים שלטים המפרטים את שמות העובדים, חוץ מבסניף חדרה ובמספר מצומצם של יחידות בסניף ירושלים. בכניסה לסניפים שנבדקו (חוץ מסניף עפולה) מצויות עמדות מודיעין שתפקידן לכוון את הקהל ליחידות ולספק מידע בסיסי וטפסים; במרבית הסניפים התור מוסדר באמצעות חלוקת מספרים ליחידות שיש צורך בכך. בסניף תל אביב, נוסף לעמדת המודיעין, קיים גם שירות מודיעין טלפוני.

שירות כזה אין ביתר הסניפים, ומאחר שיש בו כדי לחסוך זמן והמתנה מיותרת בתור, הביקורת ממליצה לקיימו גם בסניפים האחרים. כמו כן מן הראוי, שהמוסד ישקול להוסיף עמדות בירור טלפוניות ביחידות עצמן, הן הגבייה והן הגמלאות, לקבלת מידע באשר לטיפול הייחודי במבוטח עצמו.

בכל הסניפים שנבדקו עמדות קבלת הקהל מסודרות ומצוידות בכל הדרוש להן לקבלת קהל: טפסים, מסופים או מקראות ומיקרופישים, טלפון וכו'. שיחות טלפון אינן מועברות לפקידים שמקבלים קהל אלא מנותבות לפקידים שאינם מקבלים קהל.

בכמה מן היחידות בסניפים, ובהן יחידת נכות ויחידת הבטחת הכנסה, מקבלים בחדר אחד שני מבוסחים בעת ובעונה אחת כך שלא נשמרת הפרטיות של כל מבוסח. לדעת הביקורת, על המוסד ליצור תנאים שיאפשרו למבוסחים פרטיות.

בתשובתו מאוקטובר 1987, למשרד מבקר המדינה, הודיע המוסד, שהוא מקיים משא ומתן לרכישת מבנה חדש בשכיל סניף תל אביב ויוסדרו בו התנאים לנכים: בסניף ירושלים יבדק נושא ההמתנה ביחידת הבטחת הכנסה: הוקם צוות שעליו להמליץ על תפקידו של פקיד המודיעין ועל היקף עבודתו: מגבלות דיור אינן מאפשרות לקבל קהל ביחידות, אבל כאשר מבוסח מבקש שתישמר פרטיותו "על כל סניף לפתור את הבעייה לגופו של עניין".

לשכות הרווחה

180 מחלקות ולשכות לשירותים חברתיים (להלן הלשכות) ברשויות המקומיות מופקדות, על פי חוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958, על מתן טיפול סוציאלי ועזרה לנזקקים. עובדי הלשכות מטפלים באוכלוסייה, שמאפייניה העיקריים הם: הכנסה נמוכה, בעיות אישיות, הזנחת ילדים, בעיות זיקנה וצפיפות דיור. הטיפול בלשכות כולל, בין היתר, שיחות וביקורי בית של עובד סוציאלי: השתתפות כספית בהוצאותיו של הנזקק לרכישת טובין או לקניית שירותים, והשמת ילדים, קשישים ומפגרים במסגרות יומיות או במעונות. משרד מבקר המדינה ערך ביקורת בחמש לשכות לשירותי רווחה ברשויות מקומיות שונות ובתשע תחנות של שירות הייעוץ לאזרח. ואלה עיקרי הממצאים (בדבר פירוט ממצאי הביקורת - ראה בדו"ח זה, עמ' 461):

כמה מן המבנים המשמשים את לשכות הרווחה אינם מתאימים לצרכיהם. בלשכה אחת אינה מובטחת פרטיותו של הפונה במגעיו עם העובד הסוציאלי, ובלשכה אחת המדור לקשישים ממוקם בקומה השנייה של הבניין, דבר המקשה על קשישים את הגישה.

בשתי לשכות המתינו פונים כמה חודשים מיום שנתקבלו בפעם הראשונה אצל פקידי קבלה (או עובד סוציאלי תורן) ועד שנתקבלו אצל העובד הסוציאלי המטפל. כאחת הלשכות אין פקיד הקבלה רושם את הפרטים של הפונה ועל כן אין העובד הסוציאלי המטפל יודע במי עליו לטפל בדחיפות. ללשכה אחרת אין כלל אמצעים לטיפול במקרים שנדרשת בדחיפות משפחת קלט, לקליטת מטופל לזמן קצוב.

בשלוש לשכות היו עיכובים בקבלת החלטה ובמתן תשובה, שנמשכו יותר מ-30 הימים שקבע המשרד למתן תשובות. בשתי לשכות לא כללה התשובה שקיבל הפונה את המידע על זכותו לפנות לוועדת ערר, ובשלוש לשכות לא נמצאו מודעות המודיעות לפונים על זכותם לפנות לוועדת ערר, במקרה שנדחו בקשותיהם.

בשל מחסור חמור במקומות במעונות, מפגרים וקשישים הזקוקים למעון ממתנים זמן רב להשמתם. בשירות למפגר ממתנים יותר מ-1,000 מפגרים להשמה במעונות. גם בדו"ח נציב תלונות הציבור הובאו מקרים של מפגרים שהמתינו במשך שנים להשמתם כמעון. עוד הועלה, שכ-500 קשישים ממתנים להשמה כמעון, ול-100 מהם נדרשת השמה דחופה.

משרד העבודה והרווחה מפעיל שירות ייעוץ לאזרח באמצעות תחנות (שי"ל), שבהן מועסקים מרכזים ומתנדבים והם מסייעים לפונים אליהם במציאת פתרון לבעיותיהם. עיקר פעולתם היא במתן מידע ובהפנייה למוסדות המטפלים בבעיות המסוימות שעולות.

נמצא, שבשי"ל אין איסוף והורמה מרכזית של מידע וחומר כתוב ועל כן יש שהמרכזים והמתנדבים מתקשים לתת תשובות לפונים. יכולתם של עובדי שי"ל לתת תשובות מדויקות תלויה, במרבית המקרים, בפעולה יוזמה מצדם וברצונם להתאמץ ולהשיג מידע.

המשרד אינו דואג לפרסום דבר קיומם של שירותי הייעוץ לאזרח, דבר המונע מחלק גדול של הציבור לפנות אליו ולהיעזר בשירותיו.

שירות התעסוקה

בסוף 1986 פעלו ברחבי הארץ 77 לשכות תעסוקה. תפקידי הלשכות להשיג עבודה לדורשים ולהפנות עובדים לדורשיהם, וכן להפיק אישורים, בשביל המוסד לביטוח לאומי, המעידים שדורש העבודה מובטל. אישור זה משמש בסיס לתשלומי דמי אבטלה או גמלת אבטחת הכנסה למי שזכאי להם. מספר דורשי העבודה שפנו ללשכות התעסוקה בשנת 1986 היה כ-49,000 בממוצע בחודש. במחצית הראשונה של שנת 1987, עקב השתפרות מצב התעסוקה במשק, קטן מספר דורשי העבודה שפנו ללשכה, והגיע ל-38,600 בממוצע בחודש.

תקנון השירות מחייב את דורשי העבודה הלא מקצועיים להתייצב בכל יום בלשכת התעסוקה שליד מקום מגוריהם; דורשי העבודה המקצועיים נדרשים להתייצב בלשכה פעם ביומיים, ודורשי עבודה אקדמאיים נדרשים להתייצב פעם בשבוע. הביקורת העלתה, ששעות קבלת קהל שנקבעו בלשכות בטבריה, בעפולה ובשדרות אינן מאפשרות לקהל למלא אחר דרישות אלו.

בכמה מן הלשכות קיים פיצול בין השעות שנועדו לקבלת קהל לשם הרישום הראשוני אצל פקידי הרישום לבין אלו שנועדו לקבלת קהל אצל פקידי ההשמה המטפלים בו לאחר הרישום הראשוני. משום כך, בכמה מן הלשכות יש שדורש העבודה צריך לבוא פעמיים, בימים שונים, או בשעות שונות, פעם אחת כדי להירשם רישום ראשוני ופעם שנייה כדי שפקיד ההשמה יקבלו. בכך נגרמת לדורש העבודה טרחה מיותרת.

הסדרים לשמירה על צנעת הפרט

תהליך הטיפול בדורש העבודה בלשכת התעסוקה כרוך במסירת מידע אישי מצד המטופל לפקידי הרישום, לפקידי ההשמה, או ליועצים התעסוקתיים.

הביקורת העלתה, שבלשכות התעסוקה שנבדקו אין תנאים נאותים שיבטיחו שמירה מרבית על צנעת הפרט בעת שדורש העבודה מוסר פרטים אישיים. פקידי הרישום, שמתפקידם למלא שאלון אישי לדורש העבודה, מקבלים את קהל דורשי העבודה מבעד לחלון דלפק, בלא הפרדה בין דורש העבודה המטופל לבין שאר העומדים בתור אחריו.

משרד מבקר המדינה העיר, שעל מינהלת השירות לעשות הסדרים לאבטחת השמירה על צנעת הפרט, ועל סודיות הרישומים בכרטיס האישי הנפתח לכל דורש עבודה.

הדרכה והכוונת הקהל

על פי התקשי"ר, על יחידות ממשלתיות המקיימות מגע תכוף עם קהל, למנות עובד להדרכת קהל (פקיד מודיעין). תפקידו להנחות את הפונים באשר למסמכים הדרושים ואף לסייע להם במילוי טפסים. על פקיד המודיעין גם לכוון את הפונה לפקיד המתאים.

מבין הלשכות שנבדקו, ושפעילותן דורשת נוכחות של פקיד מודיעין, נמצא, שרק בלשכה בתל-אביב מצוי דלפק מודיעין מאויש ומסודר. בלשכות התעסוקה בפתח תקווה, בעפולה ובטבריה שומרים מטעם חברת שמירה משמשים גם כפקידי מודיעין, בלא שעברו הכשרה מתאימה. בלשכת התעסוקה בחולון אין איש ממלא את התפקיד הזה.

קצין העיר

קצין העיר הוא חוליה מקשרת בין צה"ל ובין הציבור האזרחי ומשמש נציג צה"ל באיזור הכולל רשות מקומית או כמה רשויות מקומיות. בין תפקידי קצין העיר: טיפול בחיילים שנמצאים מחוץ ליחידותיהם, כגון: חיילים הנמצאים בחופשה או בתפקיד מחוץ למחנה; שירותי רפואה לחיילים שחלו בעת שהותם מחוץ למחנה; תיאום ביקורי משפחות בבתי כלא צבאיים; הארכת חופשות לחיילים הנוקדים לכך מסיבות אישיות או מסיבות משפחתיות דחופות. תפקידים אחרים הם בתחום

טיפול בחייל ובמשפחתו, כגון: ביקורי בית ועריכת דו"ח על מצבה הכלכלי של משפחת החייל בשירות חובה ורמת הכנסתה, לשם קביעת זכאותה לקבלת תשלומי משפחה; בדיקה, ביקור בית ועריכת דו"ח, לפי דרישות המפקד המוסמך לכך, לאימות בקשות חיילים לשחרור, להעברה ולחופשה מסיבות אישיות, משפחתיות או משקיות; קיום לשכת קשר לפניית של משפחות חיילים (לאזעקת חיילים במקרים של אסון במשפחה או הזמנתם לשמחות מיוחדות); מסירת הודעות למשפחות חיילים במקרה אסון.

בזמן רגיעה מופעלים ברחבי הארץ 23 משרדי קצין עיר, בערים שונות. מקצתם משרדים מרכזיים ומקצתם נציגויות משנה.

עבודת קציני הערים מונחת מקצועית בידי מפקדת קצין שלישות ראשי (להלן - מקשל"ר). המשרדים כפופים פיקודית לקצין השלישות בפיקוד המרחבי, אשר בתחומו פועל אותו קצין עיר.

בנובמבר 1987 בדק משרד מבקר המדינה כמה היבטים של השירות שניתן בעת רגיעה בידי משרדי קצין העיר. הבדיקה נעשתה במשרדי קציני הערים תל-אביב וירושלים. בבדיקת השלמה נעשו במקשל"ר ובמפקדת פיקוד המרכז.

כוח אדם

בנובמבר 1987, היו מוצבים בקצין העיר תל אביב 40 חיילים בשירות סדיר; בקצין העיר ירושלים שירתו באותו חודש 25 חיילים בשירות סדיר.

בפברואר 1987 המליצה מחלקת מדעי התנהגות באכ"א (ממד"ה), בעקבות מחקר שעשתה בדבר השירות שניתן קצין העיר, כי יש להכשיר את החיילים המשרתים במשרדי קצין העיר בתחומים הקשורים לפעילותם. בנובמבר 1987 הודיעה מקשל"ר למשרד מבקר המדינה, שבכוונתה להקנות הכשרה מרוכזת לחיילי קציני הערים.

כמה מנציגויות המשנה מופעלות בידי חיילי מילואים. לא נקבעו קריטריונים להתאמת חיילים אלה לתפקידם ולא נקבע מסלול הכשרתם.

תפקיד מודיע נפגעים הוא תפקיד קשה ורגיש במיוחד. חיילי המילואים עושים את התפקיד הזה בהתנדבות. במשרד קצין העיר בתל אביב משרתים 136 מודיעי נפגעים במילואים. חייל המילואים מוצב לתפקיד בעקבות ראיון עם קצינת העיר או עם אחד מעוזריה. קצינת העיר תל אביב מסרה למשרד מבקר המדינה, שבמשרדי קצין העיר נוהגים להפעיל סדנא בהשתתפות פסיכולוג מממד"ה, לפני כל מחזור שירות (במחזור משרתים שמונה מודיעים). כמו כן, מתקיימות מפעם לפעם השתלמויות יומיות. מן הראוי להכין הוראות נוהל בדבר סדרי ההשתלמות בכל משרדי קציני הערים.

טיפול בפניות

על פי הדו"חות החודשיים של קצין העיר תל אביב טופלו בחודשים אפריל-אוקטובר 1987, בין היתר, 1,245 פניות הקשורות בתנאי שירות של חיילים וכ-22,000 פניות אחרות בנושא פרט.

כל חייל המטפל בפנייה חייב למלא טופס ובו נרשמים פרטים אודות מהות הפנייה והטיפול בה.

משרד מבקר המדינה בדק אקראית במשרד קצין העיר תל אביב ובשתיים מנציגויותיו - פתח תקווה והרצליה - טופסי טיפול בפניות מן החודשים אפריל-ספטמבר 1987. הבדיקה העלתה, שהמטפלים במשרד קצין העיר תל אביב מילאו, בדרך כלל, פרטים אודות מהות הפנייה ודרכי הטיפול בה, אבל ברוב הטפסים שנבדקו בנציגויות לא מולאו הפרטים הללו. עקב כך לא היתה בידי המטפלים והמונים עליהם אפשרות לוודא שהטיפול היה נאות ובפרק זמן סביר.

הביקורת העלתה, שקצין העיר תל אביב לא ערך ביקורות בנציגויות הכפופות לו, ולפיכך גם לא העריך בשיטתיות את הטיפול שניתן בידי הנציגויות ואת יעילותן. בעקבות הביקורת הוציא פיקוד המרכז פקודה לערוך ביקורות.

על פי פקודות מטכ"ל, קרובי חייל בשירות סדיר שנכלא בכלא צבאי זכאים לבקרו רק כעבור שבוע ימים מיום כליאתו; קרוביו של חייל מילואים שנכלא רשאים לבקרו כעבור שלושה ימים מעת הכליאה. משרד קצין העיר מרכז את פניותיהם של קרובי חייל כלוא, ומעביר להם אישור לביקור ראשון בכלא לאחר תיאום עם שלטונות הכלא.

קציני העיר שנבדקו מסרו למשרד מבקר המדינה, כי בשל קשיים בתקשורת הטלפונית בין משרדי קצין העיר לבין בתי הכלא, מתעכבות תשובות לפניות של קרובי החיילים. אכ"א הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 1988, שהתקנת קווי תקשורת לבתי הכלא לשיחות נכנסות בלבד עומדת לפני סיומה.

מידע לציבור

הביקורת העלתה, שמידע אודות תחומי הפעילות ודרכי הפעילות של קצין העיר אינו מועבר לידיעת הציבור במרוכז ובשיטתיות. במשרדי קצין העיר שנבדקו לא נמצאו דפי מידע לציבור. אכ"א הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 1988, כי סוכם באכ"א לקיים מערכת הסברה בכל אמצעי התקשורת ולהכין דפי מידע לציבור.

פעולות היחידה להכוונת חיילים משוחררים

היחידה להכוונת חיילים משוחררים באגף השיקום (להלן - היחידה), נועדה לסייע לחיילים שהשתחררו משירות סדיר בצה"ל (כולל שירות קבע), במיוחד למי שהם חסרי מקצוע או השכלה תיכונית. הסיוע הוא בלימוד מקצוע, בקניית השכלה, במתן מענקים והלוואות ובהפנייה לעבודה. עוד מסייעת היחידה להחזיר לעבודה חיילים משוחררים, כמתחייב מהוראות חוק חיילים משוחררים (החזרה לעבודה), התש"ס - 1949.

בשנת הכספים 1986 טיפלה היחידה בכ-27,500 חיילים משוחררים: כ-11,800 מבין המטופלים הופנו ללימודים ולהשתלמויות, כ-5,900 הופנו לעבודה שכירה במקומות עבודה, כ-3,400 הופנו להכשרה מקצועית וללימוד מקצוע, כ-5,600 קיבלו ייעוץ כללי, וכ-800 חיילים משוחררים קיבלו ייעוץ מקצועי. בין הבקשות לסיוע היו כ-11,000 בקשות חוזרות.

תקציב היחידה (לא כולל משכורות לעובדיה), שהוא חלק מתקציב משרד הביטחון, היה בשנת הכספים 1987 5.1 מיליון ש"ח, מזה 3.4 מיליון ש"ח יועדו לתשלום דמי אבטלה לזכאים משוחררי שירות קבע בצה"ל.

ארגון וכוח אדם

היחידה פועלת באמצעות ארבע לשכות אזוריות: בתל-אביב, בירושלים, בחיפה ובכאר-שבע. ביחידה מועסקים 13 אזרחים ושבע חיילות. ליד הלשכה בתל-אביב פועלים נציגים של שירות התעסוקה, העוסקים בהכוונת חיילים משוחררים למקומות עבודה, וביניהם פסיכולוגית של המרכז לייעוץ ולמידע תעסוקתי. פעם בשבועיים עובדי היחידה מבקרים בעיירות הפיתוח, ומטפלים בחיילים משוחררים שהופנו אליהם מראש על פי הזמנות אישיות.

ביחידה מנוהלים ידנית אלפי תיקים אישיים ובהם פרטים על הפונים ועל הטיפול שקיבלו ביחידה. לדברי מנהל היחידה, הוא ביקש למחשב את המערכת כדי לייעל את עבודת היחידה, ולשפר את השירות, אבל בקשותיו טרם נענו משיקולים של סדרי עדיפות במשרד הביטחון. בדיקת תכתובת העלתה, כי היחידה משיבה לרוב הפונים בתוך יום או יומיים מיום קבלת פניהם.

מידע לחייל המשתחרר

היחידה מוציאה חוברות מידע הנשלחות לביתו של כל חייל משתחרר סמוך למועד שחרורו, דפי הסברה המוצגים לפקודת השחרור של כל חייל. ליד היחידה פועלת חולייה של קציני מילואים המקיימת כנסים לחיילים ביהדות שונות ובהם מסבירים את זכויותיהם כחיילים משוחררים, ואת אפשרויות ההסתמיות ביחידה בקבלת ייעוץ והכוונה. פעם אחת בחודש היוזיה עורכת בצה"ל סדרה של שלושה ימי עיון, הכוללת הרצאות בנושא דיני עבודה, הדרכה בחיפוש עבודה ובהכשרה מקצועית, ומתן ייעוץ אישי לכל משתתף ומשתתף. לפי דיווחי היחידה, בשנת הכספים 1986 השתתפו כ-14,800 חיילים בכנסים, וכ-1,300 בסדרת ימי העיון.

משרד מבקר המדינה העיר, כי במקצת הכנסים וימי העיון היתה השתתפות החיילים מועטה ביותר: מן החיילים שנעדרו מן הכנסים נמנע מידע חשוב על זכויותיהם כחיילים משוחררים. נוסף לכך, ההשתתפות החלקית גורמת לבזבוז משאבים. בדצמבר 1987 הודיע ראש אגף השיקום למשרד מבקר המדינה, כי בעת האחרונה טופל הנושא בדרגים המתאימים בצה"ל, ובעקבות זאת חלה עלייה בשיעור השתתפות החיילים בכנסים.

הקניית השכלה

היחידה מעודדת ומאפשרת לחיילים משוחררים, העומדים בקריטריונים שקבעה, להשלים את לימודיהם התיכוניים במכינות הפועלות במכללות שונות ברחבי הארץ, ובהם הלימודים מתקיימים בתנאי פנימיה. ללומדים מוענק פטור חלקי או מלא משכר הלימוד. כן מעניקים להם היחידה ומשרד החינוך והתרבות דמי קיום, על פי קריטריונים שנקבעו בנהלים. מדיווחי היחידה עולה, כי בשנת הכספים 1986 למדו במכינות כ-2,900 חיילים. מאז פתיחת המכינה הראשונה ללימודים תיכוניים, בשנת 1968, למדו במכינות כ-26,800 חיילים משוחררים.

יישום החוק

ביולי 1984 נתקבל בכנסת חוק חיילים משוחררים, התשמ"ד - 1984, המקנה זכויות והטבות לחיילים משוחררים; הממשלה ממונה על כיצוע החוק. הביקורת העלתה, שרוב הוראות החוק אינן מיושמות, ורק בנובמבר 1987 הגיש צוות בין משרדי הצעת נוסח לתקנות וכללים, כמתחייב מהוראות החוק, לפורום מנכ"לים של משרדי הממשלה. ההוראות שטרם יושמו מתייחסות להשתתפות אוצר המדינה ב-75% מהוצאות שכר הלימוד של חייל, המשלים השכלה תיכונית במוסד המתנהל בפיקוח משרד החינוך והתרבות או באישורו; השתתפות אוצר המדינה בהוצאות שכר הלימוד להכשרה מקצועית שלא ניתנת על ידי המדינה או מטעמה; מתן הלוואה למימון שכר לימוד במוסד להשכלה גבוהה או במוסד על תיכוני אחר שהוכר בידי שר החינוך והתרבות לעניין זה.

הכשרה מקצועית

היחידה מפנה חיילים משוחררים לקורסים להכשרה מקצועית של משרד העבודה והרווחה. חייל משוחרר הלומד בקורסים האלה אינו חייב בתשלום שכר לימוד, ובמהלכם הוא זכאי לדמי קיום. מן המסמכים עולה, כי בכמה קורסים הקשורים למלונאות, ובהם שכר הלימוד נע בין 270 ל-2,400 ש"ח, החיילים נדרשים לשלם את שכר הלימוד בעצמם, והם זכאים לדמי קיום בלבד. מנהל היחידה התריע בפני המרכז להכשרה ולפיתוח כוח אדם שבמשרד העבודה והרווחה, כי חיילים אלה מופלים לרעה לעומת חיילים הלוומים מקצועות אחרים. לדבריו, יש שהמבקשים ללמוד בקורסים אלה מוותרים על הלימודים, עקב אי-יכולת לממן. עד מועד סיום הביקורת לא הוסדר הנושא.

ממסמכי היחידה עולה, כי מבין הקורסים להכשרה מקצועית שמשרד העבודה והרווחה מקיים, מועטות אפשרויות הבחירה, בייחוד לחיילות. בקורסים המעטים המתאימים להן, כגון נקבות ועיבוד תמלילים, מספר המקומות אינו מספק את הביקוש. משרד מבקר המדינה העיר, כי יש מקום

לבחון את הרחבת אפשרויות ההכשרה המקצועית לחיילות המשוחררות, ואת הרחבת הזכאות לפטור משכר לימוד בכמה קורסים, ששיעור החיילות המשתתפות בהם גבוה במיוחד.

קליטת עולים

תהליך הקליטה הראשוני של העולה, דהיינו תהליך ביקורת הגבולות והרישום במשרד הפנים, קבלת תעודת עולה, ושליחת העולה למקום מגוריו הראשוני, נעשה, בדרך כלל בנמל התעופה בן-גוריון (להלן – נתב"ג) המשמש שער כניסה עיקרי של עולים לארץ. מעטים מקרב העולים נכנסים לארץ כתיירים, ולאחר זמן, כשהחליטו להיות לעולים, הם עוברים את תהליך הקליטה הראשוני במשרד המחוזי של משרד הקליטה.

עולים המגיעים דרך שדה התעופה מטופלים שם בידי יחידה של משרד הקליטה, הפועלת במשמרות, כל שעות היממה, למעט שבתות ומועדי ישראל. הטיפול בעולים נעשה באולם כניסה בקומה השנייה המיועד למטרה זו בלבד, ואילו צמודים חדרי שירותים, חדרים לעובדים, חדר משחקים לילדים וחדר טיפול לתינוקות. לרשות העולים עומדים טלפונים לשימוש חופשי בארץ.

בספטמבר 1987 ערך משרד מבקר המדינה ביקור במקום ותצפית על תהליך הקליטה הראשוני ביחידת משרד הקליטה שבנמל התעופה בן גוריון.

1. עובדי הקליטה בנתב"ג מקבלים מדי שבוע בשבוע רשימה של מספר העולים הצפויים להגיע ארצה באותו שבוע ומועדי הגעתם. את הרשימה מכינה הסוכנות היהודית על פי מידע שמעבירים אליה שליחיה בחו"ל. הטיסות המביאות עולים מרומניה ומברית המועצות מגיעות, בדרך כלל, בימים קבועים. נוסף על העולים שבואם צפוי, לפי דיווחי השליחים, בכל יום מגיעים עולים בטיסות רגילות, והם מופנים למשרד הקליטה על ידי בקרי משטרת הגבולות. ליד דלפק הכניסה לארץ אין הבקרים מטפלים במי שהודיע כי בכוונתו להישאר כעולה חדש.

בכניסה לאולם הנוסעים הכללי העולים מתקבלים בידי עובד המשרד או בידי נציג התאחדות עולים, כשבמטוס הנוחת יש עולים מאותה ארץ. העולים מועברים לאולם הקליטה, שם הם מקבלים הסבר על תהליך הקליטה. לאחר ההסבר העולים יורדים לאולם הנכנסים כדי לאתר את כבודתם ולרכזה במקום נפרד עד לאחר סיום תהליך הקליטה.

באולם הקליטה אין סידורים לנכים: בעולה נכה המגיע לשדה התעופה אי אפשר לטפל בתהליך הרגיל. למשרד מבקר המדינה הוסבר, שעולה נכה מטופל, בדרך כלל, לפני יתר העולים, ואם אין הוא מלווה בכך משפחה, עובדי משרד הקליטה ניגשים אליו מפעם לפעם, אולם גם במקרה כזה תהליך הקליטה נמשך יותר משעתיים.

בתשובתו מדצמבר 1987 הודיע המשרד, שהוא בודק אפשרות להנהיג סידורים מיוחדים לנכים בכניסה לאולם קבלת העולים.

עם הגיעו לארץ, העולה מופרד, כאמור, משאר הנוסעים שבאו עמו באותה טיסה והליכי קליטתו, כפי שהוסבר לעיל, מתארכים לשעות אחדות. רק לעולים מברית המועצות מאפשרים להכניס לאולם הקליטה מקבל פנים אחד למשפחה. מקבל הפנים הוא בדרך כלל ותיק יותר בארץ, דובר עברית ורוסית, שיכול לעזור ולייעץ לו.

לדעת הביקורת, יש להחיל הסדר חיובי זה גם על שאר העולים. התברר, כי לעולים מברה"מ ומרומניה ניתן תיק פלסטיק ובו שיחון עברי-רוסי או עברי-רומני, מפת ישראל וחוברת "דע את זכויותך" בשפות אלה, ושלוש גלויות דואר. מן הראוי לספק לכל עולה תיק דומה בשפתו.

המשרד הסביר בתשובתו, שעולים מברה"מ ומרומניה מקבלים תיק זה משום שבארצות מוצאם לא היתה להם אפשרות להשיג חומר כתוב על המדינה, ואולם הוא נערך להכנת תיק דומה בשביל עולים מארצות מצוקה אחרות.

2. תהליך הרישום נעשה בידי בקרי משטרת הגבולות הממלאים לכל עולה טופס ובו פרטיו האישיים. הרישום משמש את מרשם האוכלוסין שבמשרד הפנים. עותק אחד ניתן לעולה כספח של תעודת זהות זמנית והוא משמש גם את משרד הקליטה לרישומיו הוא. מתברר, שהעולים ממתינים זמן ממושך, ויש שממתינים יותר משעתיים, עד אשר מגיעים בקרי המשטרה להתחיל ברישומיהם, שבלעדיהם לא יכול להתחיל תהליך הקליטה.

מבירור, שערך משרד מבקר המדינה במשטרת ישראל, עולה, כי לפי ההסדרים הקיימים, הבקרים מתחילים בעבודתם רק לאחר שבאולם הכניסה של בית הנתיבות אין עוד נוסעים רגילים שהגיעו בטיסות רגילות. בשל כך הטיפול בעולים נמשך זמן רב; נמצא, שהטיפול בקבוצת עולים מרומניה הגיע לכדי חמש שעות ויותר, והטיפול בקבוצה של שמונה עולים מדרום אפריקה היה ארבע שעות ויותר.

מילוי הטפסים בידי הבקרים נמשך כעשר דקות, במוצא, לעולה, כאשר הבקר מסוגל לדבר בשפתו של העולה; אם אין הבקר מסוגל לדבר בשפת העולה (המדובר, בדרך כלל, בעולים מבר"מ, מאיראן ומדרום אמריקה) הוא נזקק לעזרת אחד מעובדי הקליטה ואז מתארך הטיפול הראשוני בעולה.

לאחר הרישום אצל הבקר עובר העולה לטיפול של עובדי הקליטה; בתחנה ראשונה ממלאים בשבילו תעודת עולה או תעודת תושב ארעי (למי שהגיע ונרשם במעמד זה במשטרת הגבולות); משם הוא עובר לתחנה אחרת ובה הוא מקבל הפניה למגורים, ואם הוא עולה מארץ מצוקה הוא מקבל גם סכום כסף לצרכים ראשוניים. עם תום תהליך זה מלווה כל עולה להסעה למקום מגוריו החדש. לדעת הביקורת, כדי לקצר את תהליך הקליטה הראשוני ולמנוע מעולה מעבר מתחנה לתחנה, מוטב היה שעובד אחד היה מבצע את תהליך הקליטה כולו, לרבות הרישום אצל בקרי משטרת הגבולות. הרישום שנעשה באולם קטן אחד והמעבר של העולה מתחנה לתחנה אינו מבטיח שמירה על צנעת הפרט.

בתשובתו מדצמבר 1987 הודיע המשרד, שהוא ער להמתנה הממושכת של העולים, ובעת האחרונה הוא הגיע לידי הסדר עם משרד הפנים, ולפיו הואצלה לעובדי הקליטה בנתב"ג סמכות רישום עולים במרשם האוכלוסין, והעובדים אף הוכשרו לכך. ההסדר טרם הופעל בגלל קשיים בתחום יחסי העבודה.

3. כדי לעמוד על תהליך קליטתם של העולים בתקופה הראשונה לשהותם בארץ, הכין משרד מבקר המדינה שאלון ובו נתבקשו עולים להתייחס לשמונה תחומי קליטה ב - 12 חודשי השהות הראשונים שלהם בארץ. השאלות התייחסו לתהליך הקליטה הראשוני, כולל פתרון הדיור שקיבל וכיצד הושג; הסיוע בתעסוקה, והתמיכה הכספית שקיבל אם אינו עובד; קורסים להכשרה מקצועית לעולה הזקוק לכך; שילובם של ילדי עולים בגילים המתאימים במערכת החינוך; ומידת מעורבותם של גורמים שמחוץ למשרד הקליטה בתהליך הקליטה הראשוני.

על שאלון זה ענו 25 עולים, שנבחרו באקראי, ובהם בעלי משפחות ורווקים. העולים שנשאלו היו יוצאי ארה"ב, דרום אפריקה, ברה"מ ודרום אמריקה; הקשר עמם נוצר באמצעות התאחדויות עולים.

מניתוח התשובות שנתקבלו עולה:

(א) המשרד אמנם הכין חוברות מידע לעולה בתחומים שונים ובשפות שונות, אולם, כפי שהתברר לעולים רבים, המידע הוא כללי, אינו שלם, ובעיקר - אינו עדכני. רבים מן העולים הסבירו, שאינם מבחינים, בדרך כלל, מי מן העובדים במוסדות הרשמיים המטפלים הוא עובד משרד הקליטה ומי עובד הסוכנות ואין לכך גם חשיבות רבה מבחינתם. אצל עולים מארצות דוברות אנגלית בולטת במיוחד העזרה הרבה שהגישו להם ההתאחדויות של עולים מארצותיהם. התאחדויות אלה משמשות מקור עיקרי למידע ולעזרה בסידורים השונים. עולים מארצות אלה וכן מדרום אמריקה ממעטים לקבל מידע ממשרד הקליטה והם מבקרים שם רק לצורך קבלת סיוע או סידורים הכרחיים שאי אפשר לעשותם אלא במשרד הקליטה. אצל עולים מארצות אלה בולטת ההרגשה שיש בידיהם כל המידע המתאים והמדויק. אצל עולים מבר"מ ומארצות אחרות בולטת ההרגשה שהמידע שבידיהם

הוא, כאמור, חלקי והחומר המודפס שניתן לקבל אינו מלא ובעיקר לא עדכני. אצל עולים מברה"מ בולטת ההסתמכות על מידע שהתקבל מחברים ומעולים ותיקים בארץ.

(ב) מרבית הנשאלים עמדו על הקושי שהיה להם בהתרוצצות בין משרדי ממשלה שונים לסידור ענייניהם, והבהירו שהיו מעדיפים שכל הסידורים ירוכזו במקום אחד.

(ג) 12 מבין 25 העולים שרואינו, עבדו, במועד הראיון, במקצועם, ואילו 10 עדיין שהו באולפן ללימוד עברית ו-3 היו בגיל הפנסיה. התברר, כי העולים שעבדו במקצועם השיגו את מקום העבודה בעזרת התאחדות העולים שלהם או בכוחות עצמם באמצעות מודעות בעיתונים או פנייה יוזמה למקומות עבודה, באמצעות חברים. חמישה החלו לעבוד זמן קצר לאחר עלייתם ארצה (בהם ארבעה עולים מארה"ב); ארבעה נקלטו בעבודה בתוך חודשיים עד ארבעה חודשים לשהותם בארץ ואחד נקלט בעבודה במקצועו (גזרן) כעשרה חודשים לאחר עלייתו. כל העולים שהחלו לעבוד בתוך זמן קצר מיום עלייתם שולטים בעברית ברמה בינונית ומעלה.

בתשובתו מדצמבר 1987 הודיע המשרד, כי האגף לתכנון ולמחקר שלו הכין תכנית הקרויה "מערך השירות הישיר לעולה במשרד לקליטת העלייה" הדנה בסוגיות מהותיות של הטיפול בעולה ובהן מתן המידע.

המשרד ציין, שהוכן דו"ח ובו הצעה שכל תיפקודי הקליטה ירוכזו בידי הממשלה.

עוד ציין המשרד, שבשנת הכספים 1987 הופעל, באורח ניסיוני, לגבי עולים מארצות המצוקה, מסלול של קליטה ישירה המאפשר הקטנת התלות של העולה במערכת הקולטת ולאחר שיתקבלו התקציבים הדרושים יחיל המשרד את המסלול הזה על כל העולים.



בתחום שירותי החברה והרווחה נמצא, שמרבית נותני השירותים הללו אינם מקפידים לשמור על צנעת הפרט, אף על פי שמדובר בשירותים אישיים ביותר. עוד הועלה, שלפקידים מקבלי קהל חסר לא פעם מידע חיוני והם נוהגים להפנות את הפונים לפקידים אחרים, וכך גורמים לטילטולו של האזרח מפקיד לפקיד.

הפצת מידע למקבלי השירות לוקה אף היא בחסר; בכמה שירותים, בייחוד השירותים לעולים, שיכון, והביטוח הלאומי אין הפצה סדירה של מידע בדבר הזכויות; במיוחד חסר מידע בכתב בערבית ובשפות אחרות.

רבים מנותני השירותים – המוסד לביטוח לאומי, שירות התעסוקה, המשרד לקליטת עלייה ועוד – הודיעו למשרד מבקר המדינה, שנושא השירות לאורח מקבל החל ב-1987 עדיפות גבוהה יותר, והם עומדים להכניס שיפורים בשירות שהם נותנים.

משטרת ישראל

למשטרה תפקיד ראשון במעלה בתחום החברתי וכל פעולותיה הם בבחינת שירות לציבור: עליה להגן על האוכלוסייה בפני מעשי פשע, להבטיח את שלומה ולשמור על הסדר הציבורי. למילוי תפקידיה הוענקו לה סמכויות נרחבות ומן השוטרים נדרש, לא פעם, שיקול דעת עצמי. נציבות תלונות הציבור קיבלה בשנת התשמ"ז 252 תלונות על המשטרה, 102 מהן נסבו על טיפול המשטרה בתלונות ועוד 72 נסבו על התנהגות שוטרים ומעצר שוא.

במסגרת השירות לאורח בדק משרד מבקר המדינה בחודשים יוני-דצמבר 1987, לסירוגין, את טיפולה של המשטרה בתלונות הציבור, דרכי רישום תלונות, משך זמן ההיענות לפניות אזרחים, כיצד טופלו ומה היו תוצאותיהן, וגניזת חומר החקירה. הביקורת נעשתה במוקד המשטרה במחוז תל אביב (להלן – המוקד), במרחב דן במחוז תל אביב (להלן – מרחב דן) ובתחנת המשטרה ברמלה שבמרחב שפלה במחוז המרכז (להלן תחנת רמלה).

חוק סדר הדין הפלילי (נוסח משולב): התשמ"ב 1982, קובע, שכל אדם רשאי להגיש למשטרה תלונה על עבירה שבוצעה. נודע למשטרה על ביצוע עבירה אם על פי תלונה ואם בכל דרך אחרת, תפתח בחקירה, אבל בעבירה שאינה פשע רשאי קצין משטרה להורות שלא לחקור.

פקודות הקבע של המשטרה קובעות, כי תלונות מתקבלות במשטרה "על ידי איש משטרה שלא בבניין משטרה, באמצעות טלפון או מוקד אלחוט, מפי מתלונן המופיע אישית בתחנת המשטרה, באמצעות פנייה בכתב או על פי הוראה בכתב של קצין היחידה או של דרג פיקודי גבוה יותר".

מדי שנה בשנה מתקבלות בתחנות משטרה כ-800,000 תלונות מן הציבור, כ-550,000 הן תלונות על ביצוע עבירות קלות ויתרתן תלונות על עבירות חמורות. תלונות הציבור נרשמות כאירועים ביומני המשטרה ומטופלות בידי הסיירים או החוקרים, לפי סוג התלונה ומהות העבירה.

הטיפול בעבירות נגד רכוש

בשנת 1987 נפתחו במשטרה כ-245,000 תיקי חקירה. כ-80% מן התיקים שנפתחו היו על עבירות כלפי רכוש. שיעור העבריינים שנתגלו היה כ-26% מכלל התיקים שנפתחו: כ-13% בתיקים על עבירות כלפי רכוש; וכ-75% בתיקים על שאר העבירות.

1. להלן נתונים על מספר תיקי החקירה שנפתחו במשטרה, מספר התיקים שנפתחו בעבירות כלפי רכוש, ושיעור העבריינים שנתפסו בשנת 1987 (נתוני מענ"א מיום 6.1.88).

ס"ה ארצי	ס"ה תיקי חקירה		תיקי חקירה בעבירות כלפי רכוש		שיעור עבירות רכוש מכלל התיקים
	מספר תיקים	שיעור הגילויים באחוזים	מספר תיקים	שיעור הגילויים באחוזים	
	244,754	25.7	193,833	12.8	79.2
מחוז צפוני	57,446	38.7	41,062	20.9	71.5
מחוז תל אביב	82,008	19.5	67,075	8.5	81.7
מחוז מרכז	48,281	20.7	40,002	9.9	82.9
מחוז דרומי	56,379	25.5	45,592	14.0	80.9

2. הוראות המשטרה קובעות, כי בעקבות תלונה על עבירה מסוג פשע, כגון עבירות כלפי רכוש, ייפתח תיק חקירה והתלונה תיחקר עד תומה: יש לעשות כמה פעולות חקירה ראשוניות, כגון ביקור חוקר וטכנאי זיהוי בזירת העבירה ובדיקת טביעת אצבע. אם החוקר בזירת העבירה נוכח שהסיכויים למציאת ראיות מוחשיות קלושים, ידווח על כך לקצין הזיהוי הפלילי המקומי, והלה ישקול ויתור על בדיקת טכנאי זיהוי בזירת העבירה.

בחודשים ינואר-אוקטובר 1987 ביקרו טכנאי הזיהוי במרבית זירות עבירה, הקשורות בהתפרצויות לדירות ולבתי עסק. חובת בדיקת טביעת אצבעות חלה גם על כלי רכב שחלקים מהם נגנבו או כלי רכב שנפרצו ונגנב מהם רכוש. הועלה, שנבדקו פחות ממצצית מכלי הרכב שהיו צריכים להיבדק בידי טכנאי הזיהוי. שיעור הגילויים של עבריינים, כתוצאה מגילוי טביעות אצבע היה 1.5%.

אזרח המתלונן על התפרצות לדירתו מתבקש על ידי שוטר שלא לגעת אף לא בחפץ אחד ולא לשנות דבר בביתו עד בוא טכנאי הזיהוי. המתנה ממושכת לטכנאי גורמת לאזרח סבל.

בבדיקת 141 אירועים של התפרצויות לדירות או לבתי עסק שנרשמו במרחב דן באוקטובר 1987, ובגללם נשלחו טכנאי מעבדה לבדוק את זירת האירוע, התברר, שב-30% בקירוב מכלל האירועים הגיעו הטכנאים למקום האירוע כעבור שלוש שעות ויותר ממועד רישום ההזמנה במעבדה.

המשטרה הסבירה למשרד מבקר המדינה, שיש מקרים שביקור טכנאי המעבדה נדחה לפי בקשת המתלונן. בעקבות הביקורת, הינחה קצין זיהוי פלילי במרחב דן את הטכנאים ואת ראשי החוליות בתחנות במרחב לציין ביומן במקרה כזה, שהביקור היה באיחור "לפי בקשת המתלונן".

בדיקת הרישום ביומן בדבר ביצוע 50 בדיקות של טכנאי זיהוי בתחנת רמלה העלתה, שהיו עיכובים ממושכים, מקצתם עד שש שעות ויותר, משעת הזמנת החוליה לביצוע הבדיקה עד שעת הגעת הטכנאי למקום החקירה.

המשטרה הודיעה למשרד מבקר המדינה שתבדוק אם אפשר לתכנן את עבודת הטכנאי כך שיקוצר זמן ההמתנה לבואו.

3. לפי תורת הסיור שקבע המטה הארצי, על ניידת משטרה להגיע למקום האירוע בתוך 15 דקות ממועד קבלת התלונה במרחב עירוני, ובתוך 30 דקות במרחב כפרי.

פניות אזרחים, המתקבלות במוקד המחוזי בתל אביב, מופנות לגורמים המטפלים במרחבים. אירועים הדורשים טיפול מיידי מועברים לטיפול של ניידת אזורית, ואירועים אחרים מועברים לטיפול היחידות הנוגעות בדבר.

משרד מבקר המדינה בדק מדגם של 886 אירועים שהתקבלו במוקד לגבי כל המחוז ושודרו לניידות, והתברר, שב-15% בקירוב מכלל האירועים נרשם שעברו יותר מ-15 דקות עד שהגיעה הניידת למקום האירוע.

קבלת תלונות במוקד – במחוז תל אביב

פקודות המשטרה קובעות, שבכל מקרה שמתקבלת תלונה במוקד, יודיע המוקד ליחידה הנוגעת בדבר או יפנה את המתלונן ליחידה זו. מתפקידו של המוקד להעביר מידע ואין לו אחריות פיקודית; ההוראות לפעולה ניתנות בידי המפקד בשטח.

המוקד מקבל בכל יום כ-2,400 קריאות, מהן נרשמים כ-500 אירועים הדורשים התערבות של המשטרה ושיגור ניידת. במחוז תל אביב 27 ניידות משטרה; הן מופנות למקום האירוע לפי הודעות המתקבלות מן המרחבים ומן המוקד.

במוקד עמדות שיור כפולות – לקבלת פניות אזרחים ולשידור הודעות לניידות המשטרה, ועוד עמדות לשירות בנקים, מוסדות וקשישים. המוקד מופעל בשלוש משמרות 24 שעות ביממה: לפי ההוראות, יש לאייש את שתי המשמרות הראשונות במוקד ב-15 שוטרים ואת המשמרת השלישית – בעשרה שוטרים. אין לאייש את העמדות בפחות משמונה שוטרים.

במועד הביקורת לא אוישו המשמרות כנדרש, ויש שהמוקד אויש בשתי המשמרות הראשונות בשישה עובדים בלבד. בנסיבות אלו הוטל עומס רב על השוטרים שבעמדות והם טיפלו בפניות אזרחים וכד כבד העבירו הודעות לניידות.

קבלת תלונות ביחידת המשטרה

1. לפי פקודות המשטרה, אזרח הפונה אישית למרחב או לתחנת המשטרה, תירשם תלונתו ביומן המשטרה, ותורן התחנה יפנה אותו למשרד הסיור או למשרד החקירות, בהתאם לסוג התלונה. ביומן יש לרשום את הפרטים האלה: מספר האירוע, שעת קבלת ההודעה ושעת מסירתה לטיפול, שעת התחלת הטיפול באירוע ושעת סיום הטיפול, ואת תוצאותיו.

2. לפי אותן הפקודות, לאחר קבלת תלונה ביחידת משטרה, יש למסור למתלונן אישור בדבר הגשת תלונה, ועל סמך אישור זה יוכל המתלונן לפנות ליחידה החוקרת, כדי לברר מה עלה בגורל תלונתו.

במרחב דן לא מסרו החוקרים למתלוננים אישור בדבר הגשת התלונה, דבר שהקשה על המתלוננים לברר מה עלה בגורל תלונתם והקשה על החוקרים לאתר את תיקי החקירה. בעקבות הביקורת, הוצאו הנחיות לחוקרים למסור למתלוננים אישורים כנדרש. בתחנת רמלה מסרו חוקרים אישורים למתלוננים רק במקרים שהמתלוננים ביקשו: במרבית תיקי החקירה לא נמצאו העתקים מאישורים שניתנו למתלוננים.

3. בתחנה רמלה מטפל משרד הסיוע באירועים הקשורים בהפרעה לסדר הציבורי ובעבירות קלות מסוג עוון המנויות בתוספת השנייה לחוק סדר הדין הפלילי. בעבירות אלה נתונה למפקד התחנה ולראש משרד החקירות סמכות לסיים את החקירה ולא להגיש תביעה לבית המשפט.

בעבירות אלה המסתיימות בלא הגשת תביעה, על המשטרה להודיע למתלונן שהתיק נסגר מחוסר עניין לציבור ולא הוגשה תביעה לבית המשפט: על המשטרה להודיע למתלונן, שאין הוא רשאי לערור בפני היועץ המשפטי לממשלה אבל הוא רשאי להאשים בעבירה מסוג זה בדרך של הגשת קובלנה לבית משפט.

הועלה, שבתחנת רמלה 8 מבין 49 תיקי חקירה שהסתיימו בלא תביעה היו תלונות על ביצוע עבירות מסוג עוון, שטופלו ונגנזו כאירועים שאינם עבירות פליליות. במקרים אלה לא הודיעה היחידה לאזרח המתלונן את דבר זכותו להגיש קובלנה לבית משפט.

4. בכל תחנת משטרה יש למנות ממונה על יישוב סכסוכים, שתפקידו לטפל בתלונות כמו סכסוכי שכנים ונשים מוכות. על הממונה ליישוב סכסוכים לנהל כרטסת ובה ירשמו שמות המעורבים בסכסוך והפעולות שננקטו ליישובו.

בתחנת רמלה לא מונה ממונה על יישוב סכסוכים, ותלונות מסוג זה טופלו בידי משרד הסיוע או משרד החקירות, הכל לפי חומרת המקרה. במשרד הסיוע לא נוהלה כרטסת סכסוכי שכנים, ומאמצע 1986 לא עודכנה כרטסת נשים מוכות. בנסיבות אלו לא היה אפשר לדעת באיזו מידה נשנו העבירות ואלו פעולות ננקטו בעבר בכל מקרה.

5. בספטמבר 1987 עמד קצין אגף החקירות במרחב דן על כך, שחוזרות ונשנות טענות אזרחים בדבר סירוב לרשום תלונה, בשל אבחנת החוקר שנסיבות המקרה אינן מצביעות על עבירה פלילית; שהאבחנה לא תמיד נכונה, והחוקר נוטל לעצמו סמכות אשר יועדה על פי החוק לקצין בדרגת פקד לפחות, וכי אזרח שבא למצוא אופן קשבת רואה את עצמו מקופח. החוקרים נתבקשו למלא אחר הוראות קיימות ולרשום כל תלונה, ולאחר מכן, על פי החלטה של קצין מוסמך, לשלוח למתלונן הודעה על גניזת התלונה מאין אשמה, אם אכן אין בתלונה ממש.

6. במטרה לשפר את השירות לאזרח הנהיג המרחב בשנת 1986 שאלוני הערכה בנושא טיב השירות לאזרחים הבאים לקבל שירותי משטרה. בכדיקה מסורגת של 50 שאלונים, שמילאו אזרחים בתקופה מארס - דצמבר 1986, התברר, שב-29 מקרים התלוננו אזרחים על חוסר שביעות רצון מן השירות שניתן במשטרה, ו-15 מהם התלוננו על המתנה ממושכת לחוקר, עד כדי שעתיים ויותר לצורך הגשת תלונה.

7. אזרחים הבאים למרחב דן להגיש תלונה, ממתינים באולם הכניסה המשמש, בין היתר, גם את היוםנאי. בחדרים שבהם יושבים כמה חוקרים המקבלים קהל ורושמים תלונות, אין לאזרח אפשרות להישאר יחידי עם החוקר. בנסיבות אלו מופרת צנעת הפרט.

שירותים בתחום המשפטי

בבואו לקבל שירות בתחום המשפטי, אם כמתדיין בבית משפט ובלשכת ההוצאה לפועל ואם כתובע פיצוי או כדורש סיוע משפטי, האזרח מצפה ליעילות מירבית ולסיום מהיר של ענייניו. מניתוח

תלונות שהתקבלו מאוקטובר 1986 ועד ספטמבר 1987 בנציבות תלונות הציבור על משרד המשפטים וגופים שקשורים אליו, עולה אי שביעות רצון מכמה מן השירותים בתחום הזה. 65 מבין 180 תלונות הוגשו על בתי המשפט, בייחוד על דחיות בקביעת מועד לדיונים ועל משך ההתדיינות. 34 תלונות היו על הלשכות להוצאה לפועל. עוד תלונות היו על לשכת עורכי הדין, על הפרקליטות ועל הסיוע המשפטי. במסגרת בדיקת השירות לאורח נבדקו השירותים האלה בתחום המשפטי: משך ההתדיינות בבתי המשפט, לשכות ההוצאה לפועל, משפטי תעבורה, והיחידה לביטוח ותביעות שבמשרד הביטחון.

המתנת מתדיינים בבתי משפט

1. מערכת בתי המשפט בארץ מורכבת מבית המשפט העליון, שמקום מושבו בירושלים, חמישה בתי משפט מחוזיים: בירושלים, בתל אביב, בחיפה, בבאר שבע ובנצרת ו-29 בתי משפט שלום הפזורים ברחבי הארץ. נוסף לכך קיימת גם מערכת בתי הדין לעבודה, שהיא מערכת שיפוטית נפרדת לענייני עבודה.

תקציב מערכת בתי המשפט (למעט בתי הדין לעבודה) לשנת הכספים 1987 היה 40,623,000 ש"ח ושיא כוח האדם 925.5 משרות, מהן 242 שופטים ו-683,5 עובדי מינהל. ההוצאה למעשה בשנת 1986 היתה 38,048,447 ש"ח.

2. בשנת 1986 הוגשו בכל בתי המשפט בארץ (לפי נתונים שריכוזה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה) 667,362 תיקים אזרחיים ופליליים; נסתיים בירורם של 662,090 תיקים, ונותרו תלויים ועומדים 241,730 תיקים, ובהם גם תיקים שהוגשו בשנים קודמות.

3. בחודשים ספטמבר – נובמבר 1987 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת מסורגת בדבר משך ההמתנה של מתדיינים בבתי המשפט.

4. בנובמבר 1987 היו תלויים ועומדים 14,567 תיקים שהוגשו מ-1978 ועד 31.12.85⁽¹⁾ – בכמה מסוגי ההליכים בבית המשפט העליון, בכל בתי המשפט המחוזיים ובבתי משפט השלום בירושלים, בתל אביב, בחיפה, בבאר שבע ובנצרת. להלן טבלה המתארת את התפלגות התיקים על פי שנים; הנתונים נתקבלו מן המזכירים הראשיים של בתי המשפט.

הנתונים שבטבלה מראים, שמספרם הכולל של התיקים התלויים ועומדים מן השנים 1978–1979 היה 237, רובם תיקים אזרחיים בבתי משפט השלום בחיפה ובירושלים ובבית המשפט המחוזי בתל-אביב. הטיפול בתיקים אלה טרם נסתיים אף על פי שעברו יותר משמונה שנים מאז הגשתם. יצוין, שבבית משפט השלום בחיפה נותרו 1,160 תיקים אזרחיים משנת 1983, בעוד שמספרם הכולל של יתר התיקים התלויים ועומדים מאותה שנה, בכל בתי המשפט, היה 986. רוב התיקים התלויים ועומדים הם תיקים אזרחיים מן השנים 1984 ו-1985 בבתי המשפט המחוזיים בתל אביב ובחיפה ובבית משפט השלום בחיפה. בבית המשפט המחוזי בתל אביב נותרו 1,678, מבין 4,236 תיקים אזרחיים, שהוגשו בשנת 1984 ו-2,395 מבין 4,947 תיקים אזרחיים, שהוגשו בשנת 1985. בבית המשפט המחוזי בחיפה נותרו 521, מבין 2,310 תיקים אזרחיים, שהוגשו בשנת 1984 ו-1,043, מבין 2,476 תיקים אזרחיים, שהוגשו בשנת 1985. בבתי משפט המחוזיים בתל אביב ובחיפה טרם החל הדיון ברוב התיקים שהוגשו בשנים 1984 – 1985.

לפי דו"חות שנתקבלו בהנהלת בתי המשפט מכמה מבתי המשפט, ובבדיקה משלימה שעשה משרד מבקר המדינה, עולה, שלאחר מועד סיום הביקורת, נעשו בכמה מבתי המשפט פעולות לסגירת תיקים משנים קודמות.

(1) אשר לתיקים שהוגשו לפני 1978 ראה להלן.

שם ביהמ"ש/סוג ההליך	1985	1984	1983	1982	1981	1980	1979	1978
ביהמ"ש העליון								
ערעורים אזרחיים	243	55	4	6	1	3	-	-
ערעורים פליליים	24	1	1	1	-	-	-	-
עתירות לבג"צ	12	3	1	1	-	-	-	-
ירושלים								
בית המשפט המחוזי								
תיקים אזרחיים ⁽¹⁾	379	95	92	118	30	10	7	4
תיקים פליליים ⁽²⁾	6	-	1	-	1	1	-	1
בית משפט השלום								
תיקים אזרחיים ⁽³⁾	119	110	54	69	32	35	24	24
תיקים פליליים ⁽⁴⁾	160	24	13	12	9	23	14	13
תל אביב								
בית המשפט המחוזי								
תיקים אזרחיים ⁽¹⁾	2,395	1,678	365	193	101	52	28	11
תיקים פליליים ⁽²⁾	59	40	27	18	5	2	-	-
בית משפט השלום								
תיקים אזרחיים ⁽³⁾	391	196	91	-	20	17	1	-
תיקים פליליים ⁽⁴⁾	336	61	19	7	2	2	-	-
חיפה								
בית המשפט המחוזי								
תיקים אזרחיים ⁽¹⁾	1,043	521	178	88	38	13	4	5
תיקים פליליים ⁽²⁾	11	5	-	-	-	-	-	-
בית משפט השלום								
תיקים אזרחיים ⁽³⁾	706	1,225	1,160	88	69	84	61	31
תיקים פליליים ⁽⁴⁾	36	16	12	4	5	-	-	-
באר שבע								
בית המשפט המחוזי								
תיקים אזרחיים ⁽¹⁾	233	122	72	38	22	10	1	3
תיקים פליליים ⁽²⁾	50	2	-	1	1	-	-	-
בית משפט שלום								
תיקים אזרחיים ⁽³⁾	65	60	8	6	14	7	4	1
תיקים פליליים ⁽⁴⁾	23	31	4	1	-	-	-	-
נצרת								
בית המשפט המחוזי								
תיקים אזרחיים ⁽¹⁾	173	91	30	13	-	-	-	-
תיקים פליליים ⁽²⁾	10	3	1	-	-	-	-	-
בית משפט שלום								
תיקים אזרחיים ⁽³⁾	74	15	12	2	2	-	-	-
תיקים פליליים ⁽⁴⁾	3	1	1	-	1	-	-	-
ס"ה	6,551	4,355	2,146	666	353	259	144	93

- (1) למעט תיקי ערעורים, תיקי מעמד אישי, בקשות שונות והמרצות.
- (2) למעט ערעורים ובקשות שונות.
- (3) למעט תיקי המרצות, תיקי ועדות סטטוטוריות, תיקי שיפוט בתביעות קטנות ובית דין לשכירות.
- (4) למעט תיקי תעבורה ונוער.
- (5) הנתונים לפי הרשום ביומן המעקב אחר הטיפול בתיקים ("ספר היסוד"). מבין 84 תיקים, מן השנים 1978-1983, שהיו רשומים, לא נמצאו 79 תיקים.
- (6) הנתונים לפי ספירת התיקים בפועל ולא לפי הרשום "בספר היסוד".

מתברר, כי בכמה בתי משפט⁽²⁾ עדיין מצויים עשרות תיקים אזרחיים תלויים ועומדים מן השנים 1970-1977, כדלקמן: 35 תיקים מהשנים 1970-1974 בבית משפט השלום בירושלים; שני תיקים מהשנים 1971-1972 בבית משפט השלום בתל-אביב; ומהשנים 1975-1977 תלויים ועומדים 87 תיקים כדלקמן:

66 תיקים בבית משפט השלום בירושלים; 10 תיקים בבית משפט המחוזי בירושלים; 8 תיקים בבית משפט השלום בחיפה; תיק אחד בבית המשפט המחוזי בבאר-שבע; תיק אחד בבית משפט השלום בבאר-שבע; ותיק אחד בבית משפט השלום בתל-אביב.

5. אחד המדדים לבחינת יעילותה של מערכת משפטית הוא משך ההמתנה של המתדיינים ממועד הפנייה הראשונה אל בית המשפט (דהיינו, ממועד הגשת כתב התביעה במשפטים אזרחיים וממועד הגשת כתב האישום במשפטים פליליים) ועד למתן פסק דין בעניין. (להלן – משך ההתדיינות). כדי לעמוד על משך ההתדיינות בסוגי הליכים המובאים בפני בתי המשפט, ועל מוקדי ההתמשכות בטיפול על שלביו השונים, עשה משרד מבקר המדינה בדיקה מדגמית של תיקים אזרחיים ופליליים, שנדונו בבית המשפט המחוזי ובבית משפט השלום בתל אביב. הבדיקה התמקדה בתובענות אזרחיות מסוג ממונות ונזיקין, שהוגשו בסדר דין רגיל בבית המשפט המחוזי ובבית משפט השלום; כן נבדקו ערעורים פליליים על הכרעת הדין בבית המשפט המחוזי.

6. הטיפול בתובענות אזרחיות מסוג ממונות ונזיקין נחלק לשלבי ביניים:

(א) "קדם משפט" – מתקיים בפני השופט העתיד לדון בתביעה או בפני רשם בית המשפט. לפי תקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד-1984 (להלן – התקנות), מטרת קדם המשפט לברר את נושא הריב ודרכי הדיון בו במגמה לייעל את הדיון, לפשטו, לקצרו ולהחישו.

(ב) "הוכחות" – שלב שבו מובאות ראיות הצדדים ומתקיים הדיון לגופו של עניין (נמשך בדרך כלל יותר משיבה אחת של ביהמ"ש).

(ג) "סיכומים" – סיכום טענות בעלי הדין על סמך ה"הוכחות", החוק והפסיקה, בעל פה בתום שמיעת ההוכחות או בכתב, לפי החלטת ביהמ"ש.

(ד) "פסק הדין" – החלטת ביהמ"ש בתום הדיון בהליך. לפי התקנות, על פסק הדין להכיל הרצאה תמציתית של נושא התביעה, ממצאי ביהמ"ש לגבי העובדות המהותיות, השאלות שעמדו להכרעה, ההחלטה ונימוקה.

בבית משפט השלום בתל אביב מקיימים לפני קדם המשפט שלב של "תזכורת" בפני רשם בית המשפט, ואילו קדם המשפט מתקיים ככלל בפני השופט, שידון בתובענה.

משרד מבקר המדינה עשה בדיקה מדגמית של 60 תיקים מבין 1,160 תיקים מסוג ממונות ונזיקין, שניתן בהם פסק דין בחודשים אוגוסט – ספטמבר 1987 בבית המשפט המחוזי ובבית המשפט השלום בתל אביב. במדגם נכללו 30 תיקי בית משפט השלום ו-13 תיקי בית המשפט המחוזי, שנשמעו בהם ההוכחות עד תום. בשל מספרם הקטן יחסית של תיקי בית המשפט המחוזי, שניתן בהם פסק-דין בחודשים האמורים, ונשמעו בהם ההוכחות עד תום, נכללו בבדיקה גם 17 תיקי בית המשפט המחוזי, שהדיון בהם נסתיים בפשרה לפני תום שמיעת ההוכחות (להלן – המדגם).

להלן טבלה המציגה את משך ההתדיינות בתובענות, שהוגשו בבית משפט השלום ובבית המשפט המחוזי, לפי ממצאי המדגם:

(2) עד למועד סיום הביקורת לא נתקבלו נתונים מבית המשפט המחוזי בתל-אביב.

בבית משפט השלום		בבית המשפט המחוזי		משך ההתדיינות
מספר התובענות	באחוזים	מספר התובענות	באחוזים	
עד שנתיים	14	46.5	—	—
יותר משנתיים ועד שלוש שנים	9	30	—	—
יותר משלוש ועד ארבע שנים	4	13.5	8	26.8
יותר מארבע ועד חמש שנים	1	3.5	9	30
יותר מחמש ועד שש שנים	—	—	9	30
יותר משש ועד שבע שנים	2	6.5	—	—
יותר משבע ועד שמונה שנים	—	—	2	6.6
יותר משמונה ועד תשע שנים	—	—	—	—
יותר מתשע ועד עשר שנים	—	—	1	3.3
יותר מעשר שנים	—	—	1	3.3
ס"ה	30	100	30	100

הנתונים שבטבלה מצביעים שכרוב התובענות בבית משפט השלום (כ-80%) היה משך ההתדיינות עד שלוש שנים, וביתרתן (כ-20%) היה משך ההתדיינות יותר משלוש ועד שבע שנים. לעומת זאת, בבית המשפט המחוזי היה משך ההתדיינות ברוב התובענות (כ-90%) יותר משלוש שנים ועד שש שנים, וביתרתן (כ-10%) יותר משש שנים ועד כעשר שנים.

יוצא אפוא, שמשך ההתדיינות הממוצע בתובענות בבית משפט השלום היה כ-30 חודש לתיק, ובתובענות בבית המשפט המחוזי כ-61 חודש לתיק.

המדגם לגבי בית המשפט המחוזי כלל, כאמור, גם 17 תובענות, שהטיפול בהן נסתיים בפשרה לפני תום שמיעת ההוכחות, ומשך ההתדיינות הממוצע בהן היה כ-55.5 חודשים לתיק. לכן, אפשר שמשך ההתדיינות למעשה בבית המשפט המחוזי ארוך אף מזה המשתקף מתוצאות המדגם.

7. משך ההתדיינות בתיק תלוי בכמה גורמים, ובין היתר, גם במועדים שבית המשפט קובע לדיון בכל שלב משלבי התביעה. ככל שמועד קדם המשפט סמוך למועד הגשת התביעה וככל שמשך ההמתנה בין השלבים השונים של הדיון בתביעה קצר יותר, כן יגדל הסיכוי להכרעה מהירה בתביעה. במסגרת המדגם, נבחנו גם המועדים הנקבעים בידי ביהמ"ש לתזכורת, לקדם משפט ולהוכחות, ומידת השפעתם על משך ההתדיינות בתיק.

מועד התזכורת בבית משפט השלום וכן מועד קדם המשפט ומועד ישיבת ההוכחות הראשונה בבית המשפט המחוזי נקבעים על ידי מזכירות ביהמ"ש. מועד קדם המשפט בבית משפט השלום נקבע בידי רשם ביהמ"ש, שבפניו נתקיימה ישיבת התזכורת, ובתיקים שלגביהם לא נתקיימה ישיבת תזכורת (כגון תיקים שבהם היה "חידוש הליכים", ותביעות "בסדר דין מקוצר") – על ידי מזכירות בית המשפט. מועדי הדיון הללו נקבעים בידי הרשם או מזכירות בית המשפט, לפי העניין, בהתאם לעומס התיקים הקיים בכל בית משפט ובהתאם ללוח הזמנים שלו, בלא תיאום מוקדם עם כעלי הדין. מועד ההוכחות בבית משפט השלום, וכן מועדי ההוכחות בבית המשפט המחוזי, למעט מועד ישיבת ההוכחות הראשונה, נקבעים בידי השופט הדין בתביעה, בהתאם ללוח הזמנים שלו, ובתיאום עם כעלי הדין.

הבדיקה המדגמית העלתה:

(א) בבית משפט השלום משך ההמתנה מהגשת התביעה ועד למועד התזכורת היה, בדרך כלל, כשלושה חודשים, ומשך ההמתנה מהגשת התביעה ועד למועד קדם המשפט היה מ-3 חודשים ועד 11 חודשים, ובממוצע כ-5 חודשים. בבית המשפט המחוזי היה משך ההמתנה מהגשת התביעה ועד למועד קדם המשפט 21 חודשים – 38 חודשים, ובממוצע כ-28 חודשים.

(ב) משך ההמתנה הממוצע לקדם משפט היה כ-17% ממשך ההתדיינות הממוצע בתיק בבית משפט השלום (כ-30 חודשים) וכ-46% ממשך ההתדיינות הממוצע בתיק בבית המשפט המחוזי (כ-61 חודשים).

(ג) משך ההמתנה מקדם המשפט ועד למועד הישיבה הראשונה שנקבעה לשמיעת ההוכחות (להלן – מועד ההוכחות) בבימ"ש השלום היה מחודש אחד עד 11.5 חודשים, בממוצע כ-5 חודשים. בבית המשפט המחוזי היה משך ההמתנה מקדם המשפט ועד למועד ההוכחות 2 חודשים עד 13.5 חודש, ובממוצע כ-6 חודשים.

(ד) משך ההמתנה הממוצע מתום קדם המשפט ועד למועד ההוכחות היה כ-17% ממשך ההתדיינות הממוצע בתיק בבית משפט השלום, וכ-10% ממשך ההתדיינות הממוצע בתיק בבית המשפט המחוזי.

בבית המשפט המחוזי, שבו מועד ההוכחות נקבע על ידי מזכירות ביהמ"ש, נדחתה שמיעת ההוכחות בפועל, ברוב התיקים, למועד אחר מזה שנקבע, בשל סיבה או כמה מן הסיבות האלה:

(1) השופט שכפניו נקבעה ישיבת ההוכחות היה עסוק בשמיעת הוכחות בתיק אחר, שהיה אף הוא קבוע לאותו מועד, ולא היה סיפק בידו לשמוע את ההוכחות בשני התיקים.

(2) מזכירות ביהמ"ש הודיעה לצדדים מבעוד מועד על דחיית הישיבה בשל סיבות לא צפויות, כגון מחלת שופט, שינוי בסדרי עבודה של שופטי בית המשפט.

(3) עקב טעות של מזכירות ביהמ"ש לא זומנו כל הצדדים למשפט.

(4) הישיבה נדחתה לבקשת שני הצדדים למשפט, לצורך ניהול משא ומתן לפשרה.

(5) הישיבה נדחתה לפי בקשתו של אחד הצדדים, בשל חוסר אפשרות להשתתף בדיון במועד שנקבע לכך (שירות מילואים, מחלה וכו').

על פי תקנה 152 לתקנות, אם התחיל ביהמ"ש בשמיעת ראיות ימשיך בה ברציפות יום יום, עד גמר חקירתם של כל העדים, זולת אם ראה צורך בדחייה מטעמים שיירשמו. מתברר, שאף לא באחד מתיקי המדגם, שלגביהם נשמעו ההוכחות, נתקיימה שמיעתן יום יום ברציפות.

בתיקים שלגביהם נשמעו ההוכחות עד תום היתה עוד המתנה מתום הדיון (דהיינו, ממועד שמיעת סיכומי בעלי הדין בעל פה, וכשבית המשפט החליט על סיכומים בכתב – מן המועד שבו הצד שנקבע שיהיה אחרון המסכמים הגיש את סיכומיו למזכירות בית המשפט) ועד למתן פסק הדין. על פי תקנה 190 לתקנות, ביהמ"ש הדן בערכאה ראשונה יתן את החלטתו לא יאוחר מ-30 ימים לאחר תום הדיון; לא נתן את החלטתו במועד האמור, יתן על כך הודעה מנומקת בכתב לנשיא בית המשפט. התברר, שרק ב-5 מבין 43 תיקי המדגם, שלגביהם נשמעו הוכחות עד תום, ניתן פסק דין במועד, שלא עלה על 30 יום מתום הדיון (על עיכוב במתן פסק דין בבתי הדין לעבודה, ראה דו"ח שנתי 32, עמ' 361–363).

(ה) משך ההמתנה מתום הדיון ועד למתן פסק דין בבימ"ש השלום היה חצי חודש עד 35 חודשים, בממוצע כ-7 חודשים. בבית המשפט המחוזי משך ההמתנה מתום הדיון ועד מתן פסק-הדין כ-13 חודשים, שבהם הצדדים לא הגיעו לידי פשרה והיה צורך בכתיבת פסק-דין, היה מחודש אחד ועד 31.5 חודשים, בממוצע כ-8 חודשים.

(ו) לפי המדגם, משך ההמתנה הממוצע למתן פסק דין היה כ-23% ממשך ההתדיינות הממוצע לתיק בבית משפט השלום וכ-13% ממשך ההתדיינות הממוצע לתיק בבית המשפט המחוזי.

8. ממצאי המדגם עולה, שמשך ההמתנה הממוצע מהגשת התביעה ועד לקדם המשפט, ומתום הדיון ועד למתן פסק דין היה כ-40% ממשך ההתדיינות הממוצע לתיק בבית משפט השלום, וכ-59% ממשך ההתדיינות הממוצע לתיק בבית המשפט המחוזי. לעומת זאת, שלב שמיעת ההוכחות, דהיינו הדיון בתביעה לגופה היה כ-60% ממשך ההתדיינות הממוצע לתיק בבית משפט השלום ורק כ-41% ממשך ההתדיינות הממוצע לתיק בבית המשפט המחוזי.

נוכח ממצאים אלה נראה, שקיצור ההמתנה לקדם המשפט ולמתן פסק דין, שמועדיהם נקבעים על ידי בית המשפט, ואינם תלויים בצדדים, היה בו כדי להביא לקיצור ניכר של משך ההתדיינות בתיקים.

יצוין, שעל פי סדרי העדיפויות של בתי המשפט בקביעת מועדי דיון, הדיון בתיקים אזרחיים מסוג ממונות ונוזיקין נדחה מפני קביעת הדיון בתיקים ביתר סוגי ההליכים המוכאים בפני בית המשפט.

בעת הביקורת, טרם נקבע בבית המשפט המחוזי בתל אביב מועד לקדם משפט בכל תיקי הנוזיקין והממונות, שהוגשו מנובמבר 1984 ואילך (למעט תיקים שלגביהם הוגשו בקשות מיוחדות להקדמת הדיון וניתן צו ביהמ"ש המורה לעשות כן). תיקים אלה מונחים בארכיב ביהמ"ש, מאז הגשתם ועד למועד הביקורת, תקופה שנמשכה כשלוש שנים ויותר, בלא שהגיעו לשלב קדם המשפט, ואף בלא שנקבע מועד לכך. בנסיבות אלו, לא זו בלבד שעניינם של המתדיינים מתעכב, אלא שהם שרויים שנים מספר במתיחות בדבר מועד תחילת הדיון בעניינם (על ממצא דומה בבתי הדין לעבודה ראה דר"ח שנתי 35, עמ' 596 ו-598).

בתיקים מסוג ממונות ונוזיקין, שהוגשו בשנת 1984 לבית המשפט המחוזי בתל-אביב, ובעת הביקורת כבר נקבע להם מועד לקדם המשפט, היה משך ההמתנה ממועד הגשת התביעה ועד למועד קדם המשפט כ-40 חודשים, דהיינו כ-12 חודשים יותר ממשך ההמתנה הממוצע לקדם משפט, (כאמור, המדגם העלה שהממוצע הוא כ-28 חודשים). בתנאים הקיימים, עלול אפוא משך ההתדיינות בתיקים אלה להתארך לפחות באותו שיעור, ואילו לגבי יתר התיקים, שטרם נקבע להם מועד לקדם משפט, עדיין אין לדעת כמה זמן תימשך ההתדיינות, אבל יש להניח שתארך עוד יותר.

9. בית משפט מחוזי דן, בין היתר, בערעורים על פסק דין של בית משפט שלום בעניינים פליליים. ערעור פלילי יכול שיהיה על הכרעת הדין של ביהמ"ש דלמטה (דהיינו, על עצם החלטתו להרשיע או לזכות את הנאשם), על גזר הדין (דהיינו, על מידת העונש, במקרה שהנאשם הורשע) או על שניהם כאחד. הדיון בערעור הוא בפני הרכב של שלושה שופטים.

בקביעת מועדים לדיון בערעורים פליליים, יש לתת עדיפות לתיקים שבהם המערער הורשע והוטל עליו עונש מאסר, שכן במקרים כאלה עלול להיגרם למערער נזק שאינו ניתן לתיקון אם גזר דינו של ביהמ"ש דלמטה יבוטל בערעור, לאחר שהמערער כבר ריצה את עונשו או חלק ממנו. גם אם החליט ביהמ"ש לעכב את ביצועו של גזר הדין עד למתן החלטתו בערעור, כפי שנעשה במקרים רבים, הרי שסיום מהיר של הדיון בערעור יכול למנוע עינוי דין מיותר ממי שעונש מאסר תלוי ועומד נגדו, וכן להקטין, במידת האפשר, קשיים באיתור המערער לשם ביצוע גזר הדין, אם יאושר בערעור (על קשיים באיתור נאשמים לשם ביצוע פסקי דין במשפטים פליליים שהוגש עליהם ערעור, ראה דר"ח שנתי 37, עמ' 655).

בבדיקת תיקי ערעורים פליליים, שהוגשו בביהמ"ש המחוזי בתל-אביב העלתה הביקורת, שבכל הערעורים על הכרעת הדין, שהוגשו החל ביוני 1987, למעט ערעורים שבהם העונש שהוטל היה מאסר או פסילה מהחזיק רישיון נהיגה (להלן-פסילה), עד סוף נובמבר 1987 טרם נקבע מועד לדיון ראשון בהם; דהיינו המתנת המערערים בתיקים אלה מגיעה עד לחצי שנה מהגשת הערעור, בלא שנקבע מועד לתחילת הדיון בעניינם.

עוד הועלה, שעד מועד סיכום הביקורת, סוף נובמבר 1987, לא נקבע מועד להמשך הדיון בכ-800 תיקי ערעורים פליליים על הכרעת הדין, שהוגשו החל בינואר 1985, למעט ערעורים על פסקי דין בהם הוטל עונש מאסר או פסילה.

משך ההמתנה להמשך הדיון בערעורים של המערערים בתיקים אלה, הגיע במועד סיכום הביקורת, עד לשלוש שנים בקירוב ממועד הגשת ערעורם, ואין לדעת מתי יסתיים הדיון בערעור או אף מתי יקבע המשך הדיון בו.

הוסבר למשרד מבקר המדינה, שהסיבה לאי קביעתם או לעיכוב בקביעתם של מועדי דיון בערעורים על הכרעת הדין נעוצה בהעדר הרכבי שופטים, שיהא סיפק במסגרתם לדון בערעורים אלה, שמעצם טיבם הם מורכבים.

כתיקי מערערים, שהוטל עליהם עונש מאסר, ואשר נקבע מועד להמשך הדיון בהם, לאחר שנתקיימה הישיבה הראשונה, נמצא, שהיתה המתנה עד 12.5 חודשים בין ישיבה לישיבה.

לדעת הביקורת, מן הראוי לעשות כל שניתן לקביעת מועדים לדיון ולקיצור ההמתנה הממושכת לשמיעת ערעורים פליליים על הכרעת הדין בבית המשפט המחוזי בתל אביב.

לשכות ההוצאה לפועל

על פי הוראות חוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967, לשכות ההוצאה לפועל משמשות כגוף המבצע פסקי דין. על פי הוראות החוק האמור, אין הלשכות יוזמות בעצמן ביצוע הליכים, אלא מופעלות ביזמתם של הצדדים להליך.

בביקורת שערך משרד מבקר המדינה על פעולות שונות של הלשכות להוצאה לפועל בירושלים, בחיפה ובתל-אביב הועלו, באשר לשירות לאזרח, ליקויים במתן מידע בדבר דרכי הפעולה של הלשכות, השירות שהן נותנות ודרכי הפנייה אליהן. העדר מידע שכזה בכתב הוא הסיבה העיקרית למרבית התלונות, שנתקבלו בנציבות תלונות הציבור על לשכות ההוצאה לפועל. ניתוח התלונות הציביע, שב-20 מבין 25 מקרים שהוגשו עליהם תלונות, פעלו לשכות ההוצאה לפועל על פי החוק והתקנות, וטענות המתלוננים היו נמנעות אילו היה להם מידע על דרך פעולתן של הלשכות. לדוגמה: הפונים לא ידעו שאין הלשכות יוזמות פעולה, אלא מופעלות על ידי אחד הצדדים, החייב או הזוכה, או שהן פועלות רק בעקבות צו שניתן על ידי סמכות שיפוטית.

המוציאים לפועל בלשכות שנבדקו חלוקים בדעתם בשאלה מהי הדרך הטובה ביותר להפיץ את המידע על נוהלי פעולת הלשכות, בלי שיתעורר חשש, שמתן המידע יתפרש כמתן ייעוץ. מקצתם מצדדים בהפקת מידע כתוב בבהירות ובהירות, ומקצתם מעדיפים שהמידע ינתן בעל פה בעת הפנייה ללשכה. בעניין זה העלתה הביקורת, שעובדים רבים בלשכות מועסקים על פי חוזה ארעי ותחלופת העובדים גבוהה, ועל כן אין הם צוברים די ניסיון, שיאפשר להם להסביר לפונים את דרכי עבודת הלשכה.

עוד העלתה הביקורת, שבלשכות בירושלים ובחיפה אין מקום להמתנת פונים, ואין סידורים מתאימים שיאפשרו לפונים עיון בתיקיהם, שנדרש לקביעת המשך צעדיהם. בלשכה בחיפה, כגלל צפיפות רבה על המדפים קשה לאתר את התיקים. בשתי הלשכות אין סידורי גישה מתאימים לנכים הזקוקים לשירותיהן.

בבדיקת מבקר המדינה ומניתוח התלונות שהגיעו לנציבות תלונות הציבור עולה הצורך החיוני במציאת דרך ליידע את האזרח הפונה ללשכת ההוצאה לפועל בדבר דרכי פעולתה.

גם דו"ח נציב תלונות הציבור מס' 16 מדצמבר 1987 (עמ' 75-76) עסק, בפרק על משרד המשפטים, בשתי תלונות על לשכות ההוצאה לפועל. אחת התלונות היתה על אי יכולתה של לשכת ההוצאה לפועל באילת לבצע את ההליך של הוצאת מעוקלים, מאחר שלא עמד לרשותה באותה העת מחסן מתאים לשמירת מעוקלים. נציב תלונות הציבור לא ראה בהסברים של הנהלת בתי המשפט צידוק לקיום מצב זה, והמליץ בפני הנהלת בתי המשפט לשוב ולנסות למצוא, ובדחיפות, פתרון הולם להוצאת המעוקלים ולאחסונם. עוד המליץ הנציב, שבלשכות הוצאה לפועל שאין באפשרותן למלא את חובותיהן על פי החוק יביאו את דבר הקשיים והעייכובים לידיעתם של הנוגעים בדבר עם הגשת הבקשות לביצוע. בכך יאפשרו למי שנזקק להליכי הוצאה לפועל לשקול מראש את האפשרות והכדאיות שבהגשת הבקשות הכרוכות בתשלום אגרות והוצאות שונות.

משפטי תעבורה

בערים הגדולות ירושלים, תל-אביב, חיפה ובאר שבע, פועלים ליד בתי משפט השלום בתי משפט נפרדים לתעבורה, שבהם שופט תעבורה דן בעבירות כפי שפורטו בסעיף 25 לפקודת התעבורה. ביתר ערי הארץ משפטי תעבורה נשמעים בבתי משפט השלום, ושופטי התעבורה הם חלק בלתי

נפרד של בתי המשפט. משרד מבקר המדינה ערך ביקורת בארבעה בתי משפט שלום לתעבורה בערים הגדולות, במזכירות המטפלת במשפטי תעבורה בבית משפט השלום ברחובות, וביחידה למיחשוב התעבורה שליד הנהלת בתי המשפט בירושלים.

אשר להיבטים הקשורים לשירות לאורח עמדה הביקורת הן בדו"ח הנוכחי והן בביקורת קודמת (ראה דו"ח שנתי 36, עמ' 604) על העומס הכבד על בית המשפט, שנוצר בגלל הזמנת 120 - 400 איש להופעה בפני שופט אחד לשם הקראת כתב האישום. מאות המוזמנים מצטופפים במסדרונות בתי המשפט וממתנים לתורם.

במאמר בעיתון "הארץ" מ-6.1.86 אמר יו"ר המועצה הלאומית למניעת תאונות, שופט בית המשפט העליון דב לוין: "כאשר שופט תעבורה צריך לדון ב-400 עד 500 תיקים באותו יום, לא יכולה להיות עשייה של צדק. גם הזמנת כל הציבור לשעה 08.30 בבוקר - כאשר מתייחסים אליו באחת בצהריים זה עינוי דין וזה לא צריך לקרות".

הביקורת העלתה, שנאשמים לא מעטים בעבירות תנועה הוזמנו להופיע בבית משפט ומשהגיעו הוברר, שהתביעה לא הגישה את כתב האישום לבית המשפט. בשל כך התמרמרו המוזמנים על הפסד יום עבודה לשוא.

בכל בתי המשפט שנבדקו, חוץ מבית משפט השלום בבאר שבע, נמצא, שלא הובטח שהנאשמים בעבירות תנועה שנשפטו שלא בפניהם, אמנם קיבלו לידיהם העתק של מרשם פלילי (גיליון הרשעות קודמות), שעל פי חוק סדר הדין הפלילי (נוסח משולב), התשמ"ב-1982, יש להביאו לידיעת הנאשם אם התביעה בוחרת להביאו כראייה לעניין העונש.

מעיון בתיקים של נהגים, שנמצאו נוהגים בלי רישיונות רכב ונהיגה ו/או בלי תעודת ביטוח חובה, עולה, שיש שהנהגים המציאו את המסמכים הללו במועד לתחנת המשטרה, ואף על פי כן נשפטו בהעדרם והוטלו עליהם קנסות ויש שאף נשלל רישיונם לפרק זמן של עד שנתיים. הנהגים ערערו על פסקי הדין ונדונו שנית לתשלום קנסות בסכום של בין 36 ש"ח - 150 ש"ח, ובתוך כך בוטל גזר הדין הקודם. דבר זה גרם טרדה רבה לנהגים.

היחידה לביטוח ותביעות - משרד הביטחון

היחידה לביטוח ותביעות שבמשרד הביטחון (להלן היחידה) אחראית לעניינים האלה: טיפול בכל ענייני ביטוח הנוגעים למערכת הביטחון; פעילות הקשורה לתביעות נזיקין נגד מערכת הביטחון ולתביעות של מערכת הביטחון הנוגעות לנזקים שנגרמו למערכת. היחידה מופקדת גם על הטיפול בתשלום פיצויים בגין נזקים שנגרמו לצידו שגויס לצה"ל ולרשויות מל"ח (משק לשעת חירום)⁽³⁾; על הטיפול בתביעות נזיקין בגין תאונות עבודה של עובדי מערכת הביטחון, כולל אזרחים המועסקים על ידי צה"ל לפי הסכם עבודה קיבוצי. היחידה מטפלת באמצעות קצין מטה (קמ"ט) תובענות גם בתביעות של תושבי איזור יהודה והשומרון ואיזור חבל עזה בגין נזקים שנגרמו להם עקב פעולות של המינהל האזרחי או של צה"ל באזורים הללו. סמכויות הקמ"ט הוגדרו בצווים שפירסמו מפקדי האזורים. מיוני 1987 היחידה היא חלק של אגף אמרכלות משק וכספים שבמשרד הביטחון.

בספטמבר 1987 הועסקו ביחידה 25 עובדים אזרחיים, שני קצינים בשירות קבע ו-11 חיילים בשירות חובה. ביחידה שתי יחידות משנה: מערכת תביעות כלליות ומערכת תביעות רכב. היחידה נעזרת גם בשמאים מוסמכים, שהתחייבו לעבוד על פי תנאי משרד הביטחון, והיא מקבלת, בדרך כלל, את קביעת השמאים על גודל הנזק ועל סכום הפיצוי שיש לשלם לתובע.

(3) משרד מבקר המדינה בדק את פעולות היחידה בשעת רגיעה יחסית. ביקורת קודמת התרכזת בפעולות היחידה אחרי מלחמת של"ג ומופיעה בדו"ח מבקר המדינה מס' 33 בעמ' 409: וביקורת מעקב, ראה בדו"ח 35 עמ' 1037.

מערכת תביעות כלליות

מ-1.1.87 ועד 11.9.87 נפתחו 478 תיקים במערכת התביעות המטפלת בתביעות נגד מערכת הביטחון. משרד מבקר המדינה עשה בדיקה מסורגת בתיקים שבהם תבעו אזרחים פיצוי מן היחידה בגין נזקי רכוש, שנגרמו בעיקר בידי צה"ל; ובכמה תיקים שבהם הוגשו תביעות בידי עובדי מערכת הביטחון שנפגעו בגופם במהלך עבודתם.

תביעות נזיקין בגין נזקי רכוש מוגשות נגד משרד הביטחון בידי אזרחים, בידי מוסדות (רשויות מקומיות, חברות ביטוח וכד'), ובידי חיילים בשירות סדיר ובשירות מילואים שרכושם הפרטי נפגע במהלך השירות הצבאי, בדרך כלל בידי יחידות צבאיות. יחידת ביטוח ותביעות מעבירה את התביעה ליחידה הצבאית הנוגעת בדבר, או לגורם אחר במערכת הביטחון, לקבלת התייחסותם, ולשמאים שהיא קשורה אתם, לקבלת הערכות על שיעור הנזק הכספי. הועלו עשרות מקרים שבהם חלו עיכובים ממושכים יותר מן הסביר בתשלום פיצויים לתובעים. עיקר הקשיים והעיכובים התעוררו בשלב של אימות פרטי אירועים, שלגביהם נטען שנגרמו בידי יחידות צה"ל.

בשנת 1987 טיפלה מערכת התביעות הכלליות בכמה תיקים מורכבים, שהיו כרוכים בסוגיות משפטיות קשות, שדרשו בירורים רבים, שגרמו להתמשכות הטיפול. מרבית התיקים אינם נכללים, כנראה, בקבוצה זו. משרד מבקר המדינה העיר, שיש מקום לנקוט צעדים לקיצור זמן הטיפול ממועד הגשת התביעה ועד לקבלת הפיצוי הכספי, שבמקרים רבים הוא ממושך למדי.

תביעות בגין נזקי גוף יש שהן בהיקף כספי גדול. לכן, במקרים שהיחידה דוחה את התביעה, או כאשר לא ניתן להגיע לפשרה, התובעים פותחים, בדרך כלל, בהליכים משפטיים. משרד הביטחון מיוצג בהליכים אלה על ידי פרקליטות המדינה. פסק בית המשפט תשלום לתובע, המשך הטיפול מועבר ליחידה ולאגף הכספים. בדיקת תיקים במערכת התביעות בגין נזקי גוף העלתה, שבמהלך הטיפול לא נגרמו עיכובים מיותרים.

מערכת תביעות רכב

מערכת תביעות רכב מטפלת בשנה בממוצע ב-4,000 תביעות בקירוב בגין נזקים שנגרמו מתאונות דרכים שמעורב בהן רכב צבאי. ביחידת המחשב של משרד הביטחון מנוהל רישום ממוחשב של תאונות אלו, ולמערכת תביעות רכב יש מסוף, הקשור למאגר נתונים ממוחשב.

סיום טיפולה של היחידה בתיקי תביעות בגין נזקים שנגרמו מתאונות דרכים שמעורב בהן רכב צבאי, מותנה, בין השאר, בקבלת תוצאות חקירה של המשטרה הצבאית; במקרים של גרימת נזק גוף, יש להמתין גם עד לקבלת תוצאות בדיקה של משטרת ישראל. לפי הסכרי היחידה, נגרמו עיכובים בטיפול ב-8% בקירוב מן התיקים עקב אי קבלת חומר חקירה מן המשטרה הצבאית בתוך חודש ימים. במקרים לא מעטים אחרים נגרם העיכוב כיוון שתוצאות החקירה של משטרת ישראל, המועברות קודם למשטרה הצבאית ואחר כך אל היחידה, לא הגיעו בזמן.



עיכובים ממושכים כמתן השירות מאפיינים את השירותים כתחום המשפטי. המתנת מתדיין מיום שהגיש תביעה כתחום ממונות ונזיקין לבית המשפט המחוזי בתל אביב ועד למעורבות קדם המשפט נמשכת בממוצע, על פי המדגם, כ-28 חודשים. מתדיינים שהגישו תביעה אחרי נובמבר 1984 עדיין אינם יודעים מתי יישמע הדיון הראשון בעניינם.

עד סיום הביקורת היו תלויים ועומדים יותר מ-14,500 תיקים שהוגשו מ-1978 ועד 31.12.85 ככל כתי המשפט שנבדקו, מאות מהם היו תלויים ועומדים זה שבע שנים ויותר. בעשרות מתיקים אלה ממתנים המתדיינים זה יותר מעשר שנים, בלא שנפתים בירור עניינם.

גם בהוצאה לפועל נמשך הטיפול זמן רב, ויש שלשכת ההוצאה לפועל לא היתה יכולה לבצע הליך של הוצאת מעוקלים, מאחר שכאותה העת לא עמד לרשותה מחסן מתאים.

שופטי בתי המשפט לתעבורה נאלצים לקיים משפטים כתנאים קשים, כאשר עשרות, ויש שאף מאות נאשמים בעבירות תנועה מצטופפים וממתנים להופעה בפני שופט.

העיכובים הממושכים והסרבול בטיפול, שמהם סובל האזרח הנוקק לשירותים בתחום המשפטי, מעוררים ספקות בדבר יכולתה של המערכת להתמודד עם העומס המוטל עליה, במסגרות כוח האדם והתקציבים העומדים לרשותה.

שירותי תקשורת

במקבץ שירותי התקשורת הושם הדגש על בדיקת טיב השירות, דהיינו מהירות הטיפול בהודעות על אי תקינות טלפון, מהירות העברת מכתבים בדואר ואחריות הדואר על חבילות הנשלחות באמצעותו. נושא האדיבות, יחס הפקידים לקהל והתנאים הפיזיים תופסים במקבץ זה מקום משני, כפי שעולה גם מניתוח התלונות.

594 (כ-12%) תלונות מסך כל התלונות שהגיעו בשנת התשמ"ז לנציבות תלונות הציבור, עניינן שירותי הטלפון והדואר. ואלה הנושאים שמרביתם להתלונן עליהם: שירותי התיקון והתקנת הטלפונים, ואי דיוקים בחשבוניות הטלפון; על שני עניינים אלה בלבד קיבלה נציבות תלונות הציבור 509 תלונות. בעניין חשבוניות הטלפון קבע מבקר המדינה בדו"ח שנתי מס' 37 לשנת 1986 (בעמ' 907), שחברת בזק לא בדקה כראוי את הצילומים של מוני הטלפון אשר נתונים מוקלדים לצורך הכנת חשבוניות הטלפון למנויים. עוד נאמר בדו"ח, שמנויים, שהיו מחוברים למרכזות ספרתיות ממוחשבות, חויבו בתשלומי יתר בשיעור של 5.9% - 8.7% יותר מן הקבוע בחוק בעבור שיחות לחו"ל בחיוב ישרי; וזאת, משום שהחברה כללה במחשב טבלה לחישוב יחידות המנייה שלא תאמה את התקנות.

חברת "בזק" - תקוני טלפון

בדצמבר 1987 הגיע מספר מנויי הטלפון ל-1,400,000 בקירוב. שירות תיקוני תקלות בטלפונים הוא מן השירותים החשובים של חברת "בזק", היות שיש לו נגיעה לכלל אוכלוסיית המנויים.

על פי תיקון לרישיון הכללי של חברת "בזק", שתיקן שר התקשורת והתפרסם בילקוט הפרסומים בנובמבר 1985, תקלות בשירותי בזק שהתקבלו בחודשים נובמבר - פברואר של כל שנה (בחורף) יתוקנו כלהלן: 80% מהן בתוך שני ימי עבודה, שלאחר יום קבלת ההודעה, 5% בתוך שלושה ימי עבודה והיתר בתוך שישה ימי עבודה. תקלות שההודעות עליהן נתקבלו במארס-אוקטובר (בקיץ) יתוקנו כלהלן: - 90% מהן בתוך שני ימי עבודה והיתר בתוך שישה ימי עבודה. ההבדל בין מועדי התיקון הוא בשל ריבוי התקלות בחורף.

משרד התקשורת מפקח על פעולות חברת "בזק" וככללן על הפעולות הנעשות בתחום תיקון התקלות ועל העמידה בהוראות הרישיון של החברה; המשרד מפעיל אגף מיוחד לעניין זה.

בדצמבר 1987 סקר משרד מבקר המדינה את עמידת החברה בתנאי רישיונה הנוגעים לתיקון תקלות. הסקירה התבססה על נתונים שנאספו בחברה ובאגף הפיקוח במשרד התקשורת.

1. סקירת הנתונים המעובדים - שהיו בנמצא לחודשים ספטמבר 1986 - אוגוסט 1987 - העלתה, כי הממוצע הארצי של שיעור התקלות השוהות, שלא תוקנו בתוך 48 שעות, הגיע בחודשים נובמבר - פברואר ל-20% בקירוב, ובחודשים מארס - אוקטובר ל-9% בקירוב. לכאורה, עמדה החברה

בהוראות, אבל ניתוח מפורט של הנתונים לגבי כל אחד מארבעת מחוזות החברה והיש"מים (יחידות שירות מנויים) הפועלים במסגרתם, מצביע שלא כך הוא הדבר.

2. בחורף וגם בקיץ, היו חריגות רבות מן המועדים הקצובים שנקבעו בהוראות לתיקוני טלפונים. בגלל החריגות האלה היו תקלות ממושכות בקשר הטלפוני לציבור גדול של מנויי החברה. נמצא, שהחריגות היו במחוזות האחראים על האיזור שבו מרוכזת מרבית אוכלוסיית המדינה דווקא והוא משמש מרכז וצומת עסקים ראשון במעלה. במחוז תל-אביב והשרון הגיעה החריגה הממוצעת בחורף, מתנאי הרישיון, ליותר מ-23% מן התקלות ובמחוז המרכז ל-26%. גם בקיץ היתה במחוז ת"א והשרון חריגה מתנאי הרישיון בשיעור של כ-13% מן התקלות.

3. בחינת היש"מים בחורף 1986 העלתה, כי 15 מהם חרגו מן ההוראות. בולטות החריגות בתיקון תקלות בפתח תקווה - 39%; ברחובות - 22%; בתל-אביב מערב - 15%; ובנתניה - 17%. כמה מן היש"מים חרגו גם בקיץ: תל-אביב מערב (15%), נתניה (10%) ופתח-תקווה (14%); יש"מ נהריה חרג ב-22%.

דו"חות של ניתוח הפעילות היומית של כל היש"מים מצביעים על חריגה ניכרת מן ההוראות, גם של אותם יש"מים, שלכאורה עמדו בהוראות - על פי נתונים ממוצעים ארוכי טווח.

4. החברה מפיקה בכל חודש דו"חות על תקלות במערכת: מן הדו"חות הללו עולה, שהממוצע היומי של תקלות מתקבלות עלה ב-1987 ב-8% לעומת 1986 (מ-3,649 ל-3,995); הממוצע היומי של תקלות שוהות עד 48 שעות עלה ב-16% (מ-3,099 ל-3,581), והממוצע היומי של תקלות שוהות יותר משישה ימים עלה ב-38% (מ-95 ל-132). יצוין, שבאותה תקופה חל גידול בשיעור של 8% בקירוב במספר הקווים המחוברים.

החברה אף מפיקה נתונים המתייחסים ל-1000 קווים פעילים. (בנתונים אלה לא מתבטאת ההשפעה של גידול במערכת הטלפונים). נמצא, שהממוצע היומי של תקלות ירד במעט, מ-2.97 ב-1986 ל-2.91 ב-1987, ואף על פי כן הממוצע היומי של תקלות שוהות ל-1000 קווים פעילים עלה מ-3.22 ב-1986 ל-3.46 ב-1987.

5. שר התקשורת והמפקח על החברה במשרד התקשורת חזרו והתריעו על אי עמידתה של החברה בהוראות ועל עיכובים בהתקנת ציוד ממוחשב, שיאפשר איתור ובחינה מהירים של תקלות. ביוני 1986 הודיע שר התקשורת למנכ"ל "בזק", כי באפריל ובמאי אותה שנה לא עמדו מחוזות תל אביב והשרון והצפון בהוראות ולו גם יום אחד.

6. מנתוני החברה עולה, שבחורף 1986 נגרמו תקלות רבות וממושכות לקשר הטלפוני. במשך הקיץ של אותה שנה לא עשתה החברה מאמץ לאיתור הבעיות ולתיקונן. בנובמבר 1987 אמר מנכ"ל החברה, לעובדיה הבכירים, כי "ינקוט במלוא חומרת הדין כלפי מנהלים שלא מקיימים את הבקרה והשליטה כדרוש". עוד אמר המנכ"ל, שהביצוע הירד "מכה בחברה במישורים מאד מהותיים" ומכרסם בעתידה.

בדצמבר 1987 דנה ועדת הביקורת של דירקטוריון החברה בדו"ח ביקורת של מבקר החברה שעסק בהיערכות החברה לחורף. בדו"ח צוין, כי אף לא אחד ממחוזות החברה עמד בתכניות למניעת נזקי גשמים ופגעי טבע.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 1988 מסר מנכ"ל החברה, שחברת בזק עושה מאמצים ניכרים כדי לשפר את טיב השירות למינויים, וכי הופקו לקחים מן התקלות שהיו בחורף.

חלוקת מכתבים

1. ב-31.3.86 החלה לפעול רשות הדואר, שהוקמה על פי חוק (בעניין זה ראה בדו"ח זה, עמ' 684). הרשות קמה במטרה לשפר את שירותי הדואר והיא אמורה לשאת את עצמה מבחינה כלכלית. הרשות הציבה לעצמה יעד מרכזי - להעביר מכתבים בארץ בתוך 48 שעות; היא מטפלת בכ-1.5

מיליון דברי דואר ביום, המחולקים יומיום ב-1286 אזורי החלוקה. לרשות הדואר כ-120 כלי רכב ו-92 בתי דואר, ככללם בתי מיון. בית המיון בתל-אביב משמש מרכז מיון ארצי.

חלק מעבודת המיון נעשה באופן ממוכן: בתל אביב יש מרכז מיון ארצי ממוכן, שבו מכונות למיון סופי ל-200 בתי דואר; בירושלים יש מכונה למיון חלקי בלבד ובחיפה עדיין אין המיון ממוכן. במרכז המיון בת"א יש בעיות רבות בשינוע ובמיון, שנובעות מפעולה לא תקינה של המחשבים (בעניין זה ראה דו"ח מבקר המדינה מס' 32, עמ' 525, על הפעלת בית המיון המרכזי)

2. עיקר עבודת החלוקה לנמענים נעשית בידי כ-1000 דוורים, ומיעוטה - על ידי קבלני חלוקה ומרכזי חלוקה. לפי נתוני הרשות, יותר ממחצית מכלל הדוורים הם בני 51 ומעלה; רק רבע מן הדוורים בני פחות מ-40. מדובר אפוא באוכלוסייה מבוגרת שצריכה לעמוד במאמץ פיזי יומי וזאת בשכר נמוך יחסית. בשל כך יש קשיים בגיוס כוח אדם והתחלופה גבוהה. בירושלים, לדוגמה, התקבלו לעבודה, בחודשים אפריל-נובמבר 1987, 112 דוורים ועזבו באותה תקופה - 59; בנובמבר התקבלו לעבודה 39 דוורים ו-20 מביניהם עזבו עוד לפני שקיבלו את משכורתם הראשונה. במצב זה אין הרשות מצליחה לחלק דואר באופן סדיר בכל אזורי החלוקה של העיר.

הפתרון המקובל לבעיה זו ברשות הוא העסקת קבלני חלוקה ו/או הקמת מרכזי חלוקה. בכל אזורי הארץ - פרט לירושלים - הרשות מעסיקה קבלני חלוקה.

3. הרשות עושה באופן שוטף בדיקות מדגמיות כדי לחשב את משך הזמן להעברת מכתב בארץ. להלן נתונים כלליים על פי בדיקות הרשות לחודשים ספטמבר ונובמבר 1987:

בספטמבר 1987 כ-90% של הדואר מן התיבות "הצהובות" (המיועדות לדואר מקומי; קיימות 248 תיבות כאלה ב-25 ערים) בתל אביב חולק לנמענים למחרת יום המשלוח, ואילו בירושלים - כ-40% בלבד מכלל דברי הדואר המקומיים הגיעו ליעדיהם למחרת יום המשלוח, ובחיפה - כשליש בלבד. באותו חודש, 95% של הדואר מן התיבות "הצהובות" בת"א הגיע ליעדו בתוך 48 שעות. רק כשני שלישים מדברי הדואר המקומיים של ירושלים וחיפה הגיעו ליעדיהם בתוך 48 שעות.

מן הנתונים, בדבר משך הזמן שעובר מהגיע מכתב למדור הדוורים ועד מסירתו לנמען, עולה, שרק כ-40% מכלל המכתבים מחולקים בירושלים ביום הגיעם למדור הדוורים; כ-30% מחולקים כעבור יום, והשאר - כעבור יומיים ויותר. כמחצית מכלל המכתבים מחולקים בת"א ביום הגיעם למדור הדוורים, כ-40% כעבור יום - והשאר - כעבור יומיים ויותר. בחיפה מחולקים כ-50% מכלל המכתבים ביום הגיעם למדור הדוורים, כ-30% כעבור יום, והשאר כעבור יומיים ויותר.

העיקובים בחלוקת הדואר בירושלים גדולים אפוא יותר מאשר במקומות אחרים.

4. בתכנית העבודה של הרשות לשנת הכספים 1987 נקבעו יעדים מרכזיים אחדים בנושא העברת מכתבים, ביניהם שיפור החלוקה היומית של מכתבים בכל האזורים שנקבעו וייעולה. להלן נתוני הרשות לגבי 1987 על ההתקדמות בהשגת היעדים:

משך הזמן הממוצע להעברת מכתב בארץ קוצר ל-2.2 ימים בממוצע בדצמבר 1987. מאפריל 1987 משך הזמן הממוצע להעברת מכתב בארץ לא היה יותר משלושה ימים.

בנובמבר 1987 היו בממוצע 21.8 אזורים שלא חולק בהם דואר יום-יום, לעומת 47 ערב הקמת הרשות.

שיעור המכתבים, שמשך העברתם היה חריג, דהיינו שבעה ימים ויותר, ירד מ-5% ערב הקמת הרשות ל-1% בסוף שלושת החודשים הראשונים של שנת 1987, ול-0.4% בספטמבר אותה שנה.

פיקוח על חבילות דואר

רשות הדואר מעבירה גם חבילות שמשקלן עד ל-15 ק"ג. הטיפול בחבילות בפנים הארץ - סדרי קבלתן מן הקהל, מיון, העברתן למקום היעד ומסירתן לנמען - הוסדר בהוראת נוהל של משרד

הדואר מינואר 1968, ולפיה נוהגת גם רשות הדואר. לגבי חבילות לחו"ל ומחו"ל לישראל נעשה שימוש בנוהל דומה.

לפי הנוהל האמור, מי ששולח חבילה, נדרש למלא טופס שנקבע לכך: חלקו האחד של הטופס מוצמד לחבילה, וחלקו האחד נשאר בידי השולח כהוכחה למשלוח החבילה. אין הרשות עורכת רשימות מפורטות של חבילות. בכל משלוח נרשם רק מספרן הכולל של החבילות שבמשלוח. הנמען חותם על גבי טופס מיוחד שקיבל את החבילה. במקרה של אבדן, גניבה או נזק לחבילה, אין כל אפשרות לשחזר ולהתחקות אחר הדרך שעשתה החבילה מבית הדואר לשולח; על כן לא ניתן גם לקבוע באיזה שלב בדרכה החבילה אבדה, נגנבה או ניזוקה.

הביקורת העלתה, שלא הוקפד לרשום את מספר החבילות הנשלחות בכל משלוח ולפיקך נבצר אף לדעת אם אמנם הגיעו כל החבילות ליעדן.

האחריות הכספית של רשות הדואר לדבר דואר מוגבלת על פי סעיף 81 לחוק רשות הדואר: "לא למעלה מהסכום שיקבע השר לעניין אותו הסוג של דבר דואר". לחבילות נקבע סכום פיצוי אחד של 21 ש"ח לחבילה, בלא קשר לתכולתה. הוראה זו תקפה לגבי חבילות הנשלחות בפנים-הארץ. אשר לחבילות לחו"ל שלא הגיעו לתעודתן, אם קיים הסכם בדבר פיצוי הדדי על חבילות שלא הגיעו לנמענים - יקבל השולח את הפיצוי: באין הסכם כזה, לא יקבל השולח כל פיצוי. מן הראוי, שמידע זה על האחריות הכספית המוגבלת של רשות הדואר יופץ לציבור. לדברי מנהל המדור לביטורים וחקירות ברשות הדואר, במשך שמונת החודשים הראשונים של שנת 1987 שילמה הרשות פיצויים בגין אבדן של 65 חבילות בלבד.

במקרה שחבילה אינה מגיעה לתעודתה, נערכת חקירה: תחילה נבדק הדבר בבית הדואר שבו התקבלה החבילה למשלוח, אם לא נמצא דבר נמשכת החקירה לאורך הנתיב, שהחבילה היתה אמורה לעבור בו, ולבסוף בבית הדואר שאמור היה למסור את החבילה לנמען. את החקירה עושים אנשי חקירות וקציני ביטחון של הדואר. לדבריהם חקירה כזאת קשה ומסוכנת: אם היא הסתיימה בגילוי עברייני, היה זה, בדרך כלל, הודות לעד שהיה נוכח בעת הגניבה, או משום שהתעורר חשד נגד אדם שהוא הגנב ונמצאו ההוכחות הדרושות לאימות החשדות.

לדעת הביקורת, נוהל הרישום של משלוח חבילות בארץ הוא חלקי (לעומת הרישום המפורט הקיים לגבי חבילות מחו"ל), מנוגד לסדרי עבודה תקינים ומקשה על חקירת מקרים של אבדן ונזק.

החבילות שהרשות מעבירה מובלות במכוניות לא נעולות, ובלא ליווי של נהג. בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה הרשות, כי "בקיום היוצאים מנתב"ג לת"א המכוניות נעולות: כמו כן בחלק מהקוים, הנהג מלווה ע"י עובד נוסף". הרשות סבורה, שגם אם יינקטו כל האמצעים האפשריים, לא ייפסקו לחלוטין הגניבות, ואילו העלות הכרוכה בהגברת אמצעי הבטיחות גבוהה מדי. לדעת הביקורת, יש מקום להחיל את נוהל ההובלה במכוניות נעולות גם על הובלת חבילות בפנים הארץ.

על הרשות למצוא דרכים לצמצום היקף האבדן והנזקים לחבילות, בין היתר: סגירה מתוחכמת יותר של שקים המכילים חבילות, כך שפתיחתם שלא במקום היעד תתגלה מייד; ומתן אפשרות לשולחי חבילות לבטח אותן בעת שליחתן. הרשות הודיעה, כי נדונה האפשרות להנהיג שירות ביטוח לחבילות, אבל עדיין לא גובש הנושא.



הממצאים שהועלו בחברת "בזק", שהוקמה, בין השאר, כדי לשפר את שירותי הטלפון מצביעים שבמחוזות שבמרכז הארץ, שבהם ריכוז גדול של אוכלוסייה ועסקים, הגיע מספר התקלות בחורף שלא תוקנו בפרק הזמן שנדרש על פי תנאי הרישיון של החברה, לכ-25% בממוצע מכלל התקלות. גם בקיץ היה שיעור גבוה של תקלות שלא תוקנו במועד.

בנושא העברת הדואר אמנם חל שיפור, אבל עדיין לא הושג היעד שהציבה לעצמה רשות הדואר – העברת 98% מן המכתבים בתוך 48 שעות. לדברי מנכ"ל הרשות, בתשובתו למשרד מבקר המדינה, הקשיים בביצוע של חלק מן השינויים הדרושים נעוצים בהתנגדות העובדים, כל עוד לא ניתנת להם תמורה על כך: יחד עם זאת, הושגה הכנה לגבי כמה שינויים דרושים (בנושא הזה ראה בדו"ח זה, עמ' 714).

על רשות הדואר חלה אחריות מוגבלת בלבד לפיצוי השולח על אבדן חבילה ששלח. עניין זה לא הובא לידיעת הציבור הרחב. אין באפשרותה של רשות הדואר להתחקות אחר דרכה של חבילה מבית הדואר השולח ועד לנמען, ובשל כך, קטנים הסיכויים שתמצא חבילה שלא הגיעה ליעדה.

גבייה ותשלומים

בגין תשלומי מסים אין מקבלים, בדרך כלל, תמורה ישירה ומיידית ובמובן זה אין בהם משום מתן שירות ישיר לציבור. ואולם, בשל כך מצופה מן הפקידים העוסקים בגביית המסים, שינהגו ביתר אדיבות דווקא בציבור המשלמים, ימנעו מהטרדה מיותרת של האזרח למשרדי הגבייה וימסרו לו מידע מהימן שיקל עליו למלא את חובותיו. על פי פירוט התלונות שהגיעו לנציבות תלונות הציבור, עולה, שרבות מהן עניינן אי מתן תשובות, וסירוב למסור מידע. שש תלונות נסבו על יחס לא נאות לנישום מס הכנסה. מבין 714 תלונות שהתקבלו בנציבות תלונות הציבור על ענייני מסים ואגרות במהלך שנת התשמ"ז, עסקו 173 במס הכנסה, 53 במס רכוש ו-37 במס: שאר התלונות עסקו במיוחד באגרות ובהטלים של הרשויות המקומיות.

מס הכנסה

נציבות מס הכנסה (להלן הנציבות) נוהגת לפתוח לשכות יעוץ להדרכת נישומים במילוי הדו"ח השנתי, הפועלות בתקופת הגשת הדו"חות. כלשכות הייעוץ מועסקים גמלאים מפקחי מס הכנסה לשעבר. כלשכות אלה כל אזור יכול לקבל יעוץ במילוי טופס הדו"ח השנתי, חינם ובלא שנדרש להזדהות. לפעילות זו ניתן פרסום בעיתונות ובטלביזיה. בשנים האחרונות נפתחו 32 לשכות כאלה, לפרקי זמן של כחודשיים. מספר הפניות ללשכות בשנת 1986 הגיע ל-25,000 בקירוב.

עוד מפעילה הנציבות לשכה קבועה לייעוץ בענייני מס הכנסה, הפועלת במשך כל השנה בשעות אחר הצהריים. בלשכה מועסקים שניים – שלושה מפקחי מס: מספר הפניות הוא כ-15 ביום בממוצע, ובתקופת הגשת הדו"ח השנתי – כ-30 ביום. קהל הפונים הם עצמאיים, שכירים ופנסיונרים; והפניות הן במיוחד בענייני חבות מס, ניהול ספרים בסיסי ושכר דירה.

ועדה של נציבות שירות המדינה לבדיקת שיפור השירות לציבור, שהתכנסה ביוני 1987 בלשכת הייעוץ בתל-אביב, התרשמה, שקהל היעד אינו פונה די ללשכה. הוועדה המליצה לאייש את הלשכה בעובדים שאינם עובדי משרדי השומה כדי לתרום להסרת החשש של הציבור מפני פנייה לקבלת יעוץ. עוד המליצה הוועדה, להפעיל את לשכות הייעוץ גם בשעות הבוקר, ולהגביר את ההסברה לציבור בדבר פעולות הייעוץ. עד סוף אוקטובר 1987 לא פעלה הנציבות ליישום ההמלצות.

צנעת הפרט

השמירה על צנעת הפרט דורשת מן המשרדים לספל בענייניו של כל נישום בנפרד כדי למנוע חשיפת ענייניו הפרטיים בפני אחרים, כן קיימת חובת שמירה על סודיות על פי חוק. בגלל התנאים הפיזיים הקיימים במרבית משרדי השומה ומשרדי מס רכוש, קבלת קהל נעשית בידי שני מפקחים או שני מעריכים בחדר אחד. יש שדיונים על שומות נערכים בנוכחות יותר מנישום אחד. כיוון שהמפקחים מקבלים קהל רק בחלק מזמנם ובעיקר על פי הזמנה מראש, רצוי היה שהמפקחים היושבים בחדר

אחד יתאמו ביניהם את מועדי קבלת הקהל כדי להבטיח פרטיות לכל פונה. באין הוראה של הנציבות בעניין זה, רק כמה מן המפקחים נוהגים כך.

ביחידות הגבייה שבמשרדי השומה מקבלים, ברציפות, קהל הפונה לברר את חשבונותיו ולהסדיר את חובותיו. בכל משרדי השומה שבוקרו אין הסדרים נאותים לקבלת כל נישום בנפרד, ובירורי החשבונות נעשים בנוכחות קהל הממתינים בתור. במשרד השומה באשקלון המסדרון משמש להמתנת הפונים ואין הפרדה בינו לבין מקום קבלת הקהל, כך שהבירורים והדיונים עם הנשומים נעשים לאוזני קהל העוברים במסדרון והממתינים לתורם. הנציבות הודיעה למשרד מבקר המדינה, שהיא מתכננת לשפר את התנאים הפיזיים במקום.

בירורי חשבונות

ליחידות הגבייה מגיעות בקשות רבות לבטל או להקטין מקדמות מס או קנסות. נמצא, שלעתים הטיפול בפניות אלה מתמשך זמן רב, ובינתיים מופעלים הליכי אכיפת גבייה, לרבות עיקולים.

ההתחשבות עם הנישום דורשת מן המערכת להיות עדכנית ושהפעולות וההודעות יהיו מובנות הן לפקידים והן לנישומים. חשבונות המס של הנישומים מנוהלים במחשב של שירות עיכודים ממוכנים (שע"מ). הודעות רבות הנשלחות לנישומים אינן ברורות להם די הצורך והם נאלצים לסור למשרדי השומה – בדרך כלל ליחידות הגבייה – לקבלת הסברים, או שעליהם להשתמש בשירותיהם של אנשי מקצוע – רואי חשבון או יועצי מס. יש שגם אנשי מקצוע אלה מתקשים בפיענוח ההודעות. מתברר, שגם רבים מפקידי החשבונות אינם בקיאים במידה מספקת בקריאת החשבונות הממוחשבים ואינם מסוגלים לענות לפונה על שאלתו. יש משרדי שומה, שבהם רק אחד מעובדי יחידת החשבונות מבין היטב את החשבונות ולטיפולו מועברים כל אותם פונים, שהעובדים האחרים מתקשים להשיב לשאלותיהם. מצב זה יוצר עומס על אותו עובד, גורם להטרדת האזרח המועבר מפקיד לפקיד ומשהה את מתן התשובה.

עדכוני החשבונות נעשים ברובם בפרקי זמן קבועים ובדרך כלל במהלכים ממוחשבים חד-פעמיים. מקצת ההודעות מוטעות מאחר שהוצאו לאחר ביצוע פעולה, כגון תשלום או תיקון מקדמה, ולפני שנקלטה הפעולה במחשב. הודעות אחרות הן שגויות עקב קליטה שגויה של מידע. הודעות שגויות גורמות לנישום טרדה ואף עגמת נפש, במיוחד חמורה ההטרדה בשל הודעות שגויות על חובות והתראות על הפעלת הליכי אכיפת גבייה.

הנציבות הודיעה למשרד מבקר המדינה, שהיא עושה מאמצים מתמידים להדריך עובדים ולפשט טפסים, במיוחד טפסים הנשלחים כהודעות לאזרחים: ואולם מורכבות חוקי המסים והשינויים התכופים בהם מקשים על המשימה.

נוחות גישה

כמה ממשרדי השומה ומשרדי מס רכוש נמצאים במבנים ישנים שאין בהם מעליות, דבר המקשה על קצת מן הנישומים ובמיוחד על הנכים שבהם, להסדיר את ענייניהם. לעתים הפקידים יורדים לקומת הקרקע כדי לטפל בענייניו של נישום נכה. בשלושה מבין המשרדים שנבדקו – נתניה, אשקלון ורמלה – אין מעליות ואף אין הסדרים לקבלת נכים בקומת הקרקע. הנציבות הודיעה, שבקרוב יועבר משרד השומה של נתניה למבנה חדש ובו מעליות.

אגף המכס ומע"מ

אגף המכס ומע"מ (להלן – האגף) מטפל בגביית המסים העקיפים, ובהם מסים על יבוא טובין למיניהם, הן ביבוא המסחרי והן ביבוא אישי כמטען נלווה לנוסע או באמצעות הדואר.

משלוחי טובין בחבילות דואר, מקובלים בציבור כשירות עממי ונוח, שהטיפול בו פשוט יחסית, ואינו דורש התערבות אנשי מקצוע מיוחדים. היבוא באמצעות הדואר ייחודי הוא, בכמותו, בתכולתו

ובערכו, ובשל היותו עממי – רובו חבילות אישיות: על כן משתמש בו הציבור הרחב, ולא יבואנים שמקצועם בכך דווקא: מסיבה זו גם דרך הטיפול בו שונה מן הטיפול כיבוא הנעשה בנמלי ים ואוויר.

כללי הדואר מכירים בשני סוגי משלוחים: (א) אריזה קטנה בדומה לדברי דפוס, במשקל עד 1 ק"ג בדרך כלל, שאפשר לבדוק בקלות והיא מוגדרת "צרור"; (ב) אריזה שתכולתה יותר מ-1 ק"ג עד 15 ק"ג מוגדרת "חבילה". לפי נתוני האגף ורשות הדואר, כ-40,000 חבילות דואר מיובאות לארץ בכל חודש וכ-100,000 צרורות דואר. הכנסות האגף ממסי היבוא באפיק הזה מגיעות ל-500,000 ש"ח בקירוב בחודש; 75% מן ההכנסות גובה יחידת המכס-דואר החבילות, הנמצאת במרכז מיון הדואר בתל-אביב.

בחודשים אוגוסט – אוקטובר 1987 ערך משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת ביחידת המכס שבמרכז מיון הדואר בתל אביב (להלן – מרכז המיון), על טיב השירות הניתן לאזרחים. בדיקות השלמה נעשו ביחידת המכס שבדואר חבילות בירושלים, ביחידת היבוא האישי בבית המכס נתב"ג וכן בהנהלת האגף.

1. טובין המיובאים בדואר דינם לעניין פקודת המכס כדין טובין המיובאים באופן אחר. האגף קבע בנהליו, שעל גבי צרור יש להדביק תווית ובה פירוט התכולה ולחבילה יש לצרף כתב משלוח והצהרת השולח על תכולת החבילה וערכה. חבילות או צרורות שערכם, לפי המוצהר, אינו יותר מ-10 דולר (תרופות, באישור הרוקח המחוזי, עד 50 דולר) פטורות ממסי יבוא. אשר לשאר החבילות, שתכולתן אינה מוגדרת יבוא מסחרי ("חבילות שי"), מעריך המכס קובע, לפי שיקול דעתו, את סכום המסים החלים, בהתבסס על הצהרת השולח. הנמען רשאי לערער על גובה המס לפני שחרור החבילה, לפי הליכי ערעור שנקבעו בנוהלי האגף. מעריך המכס שבבית דואר החבילות מחליט גם אלו חבילות יש לפתוח לשם בדיקת התכולה, ולאחר קביעת המסים החבילה או הצרור מועברים לבית הדואר הקרוב למגורי הנמען.

2. (א) החל כ-1.1.87 הצרורות והחבילות המוגדרים בידי מעריך המכס כיבוא מסחרי ממדינות לשתי קבוצות: האחת, אלו שערכן עד 100 דולר (עד אז 200 דולר); והאחרת, אלו שערכן יותר מ-100 דולר. הצרורות והחבילות מן הקבוצה הראשונה משוחררים בהליך מקוצר, ואלו מן הקבוצה האחרת עוברים תהליך שחרור כמקובל לגבי טובין המגיעים דרך נמלי הים והאוויר, כלומר יש להכין בשבילם רשימות יבוא באמצעות סוכן מכס או לשכת שירות של איגוד לשכות המסחר ולשחררם בבית המכס, והדבר כרוך בהוצאה כספית לא קטנה.

מאחר שרשות הדואר, שמתפקידה להודיע על בוא חבילה, משתמשת בטפסים ישנים שבהם נאמר שחבילה שערכה עד 200 דולר ניתן לשחרר במרכז המיון, יש שאזרחים מגיעים למרכז המיון לשחרר חבילה, ונשלחים משם בידים ריקות לבית המכס, והדבר גורם להם טרדה רבה.

בתשובות האגף ורשות הדואר מדצמבר 1987 ומינואר 1988 נאמר, שהונהגו טפסים חדשים המבהירים את העניין ותיפסק הטרדה שנגרמה למשחרי טובין.

(ב) כאמור, חבילה ביבוא מסחרי שערכה יותר מ-100 דולר, ומגיעה למרכז המיון תל אביב, יש לשחררה בבית המכס יפו המצוי במרחק ניכר ממרכז המיון, דבר הגוזל זמן רב וגורם להתרוצצות של האזרחים בין שני הבניינים. בעניין זה פנתה רשות הדואר לאגף וביקשה שלא לשנות את שווי החבילה שניתן לשחררה במרכז המיון מ-200 דולר ל-100 דולר. האגף הסביר בתשובתו מדצמבר 1987, שהדבר נעשה הן בגלל הקושי שבהקצאת כוח אדם מיומן להערכה ולסיווג של טובין המיובאים בחבילות דואר והן בשל החשש שיבואנים יפצלו משלוח מסחרי למנות קטנות ובכך יימנעו מתשלום מס אמת.

לדעת הביקורת, במסגרת יחידת המכס שבמרכז המיון ניתן לטפל גם בצרורות ובחבילות מסחריים שערכם יותר מ-100 דולר. כך למשל נעשה לגבי חבילות וצרורות המגיעים בדואר מהיר – האמור להשתחרר ביום הגיעו – גם כאשר ערכם עד 500 דולר. משלוחים כאלה מוערכים ומסווגים במרכז המיון, והנמען אינו נדרש להתרוצץ בין בית המכס יפו למרכז המיון.

אין זה סביר ששני אזרחים המייבאים חבילה או צרור, בערך שווה, יטופלו כל אחד בדרך שונה רק בגלל שאחד שלח חבילה ב"דואר מהיר" שמחירו יקר. השימוש בדואר מהיר צריך שיתייחס למהירות המסירה על-ידי הדואר, ולא לאופן הטיפול בחבילה בכל מה שנוגע להליכי המכס.

(ג) חבילות מסחריות עם טובין בשווי עד 100 דולר משוחררות בתהליך מקוצר, אם כי לפעמים תכולתן נבדקת. במקרה כזה, לפי תצפית שערך משרד מבקר המדינה, נדרש מקבל החבילה לעבור שישה דלפקים של המכס (ביניהם דלפקי הערכה, סיווג וחישוב מסים) ושלושה דלפקים של הדואר (דלפקי מודיעין, בדיקה ותשלום) ועליו לעמוד בתור שוב ושוב לפני כל דלפק.

לדעת הביקורת, על האגף ועל רשות הדואר לקצר את השלבים בתהליך המסורבל שהאזרח נדרש לעבור כדי לשחרר חבילה שנשלחה בדואר ושערכה המסחרי קטן.

3. בתשובתו מדצמבר 1987 הסביר האגף, שהטרדה ליבואנים נגרמת גם בגלל הצורך להשתמש במערכת הממוחשבת הקיימת בבית המכס יפו, שנועד להדק את הפיקוח על יבואני הטובין.

הצורך במיחשוב תהליך שחרור הטובין בדואר חבילות ת"א נדון, לפי מסמכי האגף, בכמה ועדות של האגף, ובאוגוסט 1987 אף הגישה ועדת המיכון של האגף, הצעה מפורטת ולפיה יש להתקין מסופים בדואר חבילות, כדי למחשב את תהליך השחרור של כל חבילות הדואר ולשחרר יבואנים מן הצורך לסור לבית המכס.

4. הן בדואר החבילות והן בנמל התעופה קובע המעריך, על פי שיקול דעתו, אלו חבילות יש לפתוח ולבדוק את תכולתן. בתהליך השחרור הממוחשב המחשב קובע, על פי קוד אקראי, את משלוחי היבוא שיש לעשות בהם בדיקה פיזית. כמו כן, יש שנמענים מבקשים לפתוח את החבילה לבדיקת תוכנה או להוצאת מסמכים מתוכה לשם קביעת מסי היבוא.

מתברר, שהבדיקות הפיזיות במרכז המיון ובנתב"ג, נעשות בנוכחות קהל. יש שהדבר פוגע בצנעת הפרט של הנמען שאפשר שחפציו בעלי אופי אישי מאד, יש שמטעמי ביטחון החבילות נבדקות באמצעות ציוד שיקוף מיוחד. ביחידת היבוא האישי בנתב"ג אין ציוד מיוחד, והבדיקות הביטחוניות נעשות ידנית רק בימים ובשעות מסוימים. לעתים באים בעלי מטען, שאמור להיבדק מטעמי ביטחון, בימים ובשעות שאין בהם בדיקה ביטחונית, ואז שחרור מטעניהם מתעכב.

5. הגישה ליחידת המכס בדואר החבילות בתל אביב דורשת עלייה וירידה ב-30 מדרגות בקירוב. לדעת הביקורת, היה מקום להתקין מעלית, הן להובלת החבילות מקומת הקרקע לקומת המשרדים והן לשירות האזרחים. קהל רב פוקד את יחידת המכס בדואר החבילות במשך היום, והטיפול בו נמשך שעות אחדות. ביחידת המכס שבמרכז המיון ת"א אין חדרי שירותים ואין מזנון לשירות קהל.

מינהל מקרקעי ישראל

בהתאם לנתוני מינהל מקרקעי ישראל, מספר החוכרים של הקרקע שבניהולו החייבים בתשלום דמי חכירה שנתיים הוא כ-470,000. בכל שנה נזקקים עשרות אלפי חוכרים לשירותיו של המינהל. ואלה הנושאים העיקריים שבגינם החוכרים פונים למינהל: ביורר ותשלום דמי חכירה שנתיים, היוון דמי חכירה, העברת זכויות חכירה, קבלת הסכמתו של המינהל לתוספת בנייה ורישום זכויות החכירה בלשכת רשם המקרקעין. הקשר בין המינהל לבין החוכרים מתנהל בעיקר באמצעות ששת משרדיו המחוזיים: ירושלים, תל אביב, המרכז, חיפה, הדרום והצפון. חלק גדול מעבודתם של עובדי המשרדים המחוזיים של המינהל מיוחדת אפוא לביורר ענייני החוכרים ולטיפול בהם.

במהלך המגעים בין חוכרים לבין המינהל יש שאינם שבעי רצון מאופן טיפול המינהל בעניינם. קצת מטענות החוכרים מובעות בתלונות על המינהל. רוב התלונות מופנות ישירות למינהל ומקצתן לנציבות תלונות הציבור.

בחודשים אוקטובר - נובמבר 1987 בדק משרד מבקר המדינה במינהל כמה מן הצדדים של השירות לאזרח. הבדיקה נערכה במשרד הראשי של המינהל בירושלים ובמשרדים המחוזיים בירושלים, המרכז ותל אביב. בעניין המינהל והאזרח ראה גם דו"ח שנתי 32 של מבקר המדינה, עמ' 343.

העברת זכויות חכירה ותשלום דמי הסכמה

1. בחוזה חכירה שבין המינהל לחוכר נקבע, שאם החוכר רוצה להעביר את זכויותיו בקרקע לאחר, עליו לקבל את הסכמתו של המינהל; המינהל רשאי לגבות מן החוכר תשלום בגין הסכמתו להעברה (דמי הסכמה).

בדו"ח שנתי 32 עמ' 343 העיר מבקר המדינה למינהל, שכללי מינהל ציבורי תקין דורשים להביא לידיעת האזרח את אופן החישוב של דמי ההסכמה.

בהודעות שהמשרדים המחוזיים של המינהל שולחים לחוכרים, בעקבות בקשותיהם לקבלת הסכמתו להעברת זכויות חכירה לאחרים אינם מפורטים הנתונים, שעליהם ביסס המינהל את חישוב דמי ההסכמה. בשל כך, החוכר אינו יכול לעמוד על נכונות הקביעה. מתן הודעה מפורטת לחוכר על אודות חישוב דמי ההסכמה ימנע, לדעת הביקורת, פניות ותלונות רבות בעניין זה.

המינהל הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 1988, כי לקח לתשומת לבו את הערות הביקורת: הוא שוקל לכלול בהודעה לחוכר את פירוט החישוב של דמי ההסכמה.

2. שיעור דמי החכירה הראשוניים, בדרך כלל 40% - 80% מערך הקרקע, הוא אחד המרכיבים לקביעת דמי ההסכמה.

הביקורת העלתה, שבמקרים רבים לא ציין המינהל בחוזה חכירה עם החוכר את שיעור דמי החכירה הראשוניים, ששולמו למינהל בעת רכישת הזכויות בקרקע והמידע בדבר שיעור דמי החכירה הראשוניים אף אינו נמצא במינהל. באותם מקרים, כאשר חוכר פונה למינהל לקבלת הסכמתו להעברת זכויותיו לאחר, הוא נדרש על ידי המשרד המחוזי להמציא לו אישור על שיעור דמי החכירה הראשוניים ששילמה בזמנו החברה המשכנת, אשר ממנה קנה את דירתו. לדעת הביקורת, הנתונים על שיעור דמי החכירה הראשוניים גם במקרים אלו חייבים להימצא במינהל, דבר שימנע את טלטולו של חוכר מגורם לגורם.

המינהל הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 1988, כי הנחה את משרדיו המחוזיים לרכז מידע על שיעורי דמי החכירה הראשוניים ששילמו חברות משכנות למינהל.

משרד מבקר המדינה הצביע בפני המינהל על כך, שהסידורים שעשה בעניין אינם מספקים.

3. על פי נוהלי המינהל, חוכר זכאי להגיש למינהל ערר על דמי ההסכמה שנדרשו ממנו אם הם נראים לו גבוהים מדי.

נמצא, שלא כל המשרדים המחוזיים של המינהל כללו בהודעות לחוכרים, על דמי ההסכמה שעליהם לשלם, מידע על זכותם של החוכרים לערר על דמי ההסכמה שנקבעו.

הטיפול בתלונות

1. על פי נתוני המינהל, בשנת הכספים 1985 התקבלו אצלו 197 תלונות וב-1986 - 152.

נמצא, שנתוני המינהל בעניין התלונות כוללים רק את התלונות או העתקי תלונות שהגיעו אל הממונה על תלונות הציבור במינהל. תלונות רבות, שאזרחים הפנו לבעלי תפקידים במשרדים המחוזיים של המינהל, טופלו ישירות בידיהם, בלא שהם דיווחו עליהן לממונה על תלונות הציבור במינהל. כיוון שכך, נתוני המינהל על מספר התלונות המופנות אליו אינם מלאים, שהרי המספר למעשה גדול בהרבה.

2. משרד מבקר המדינה עשה בימים 27, 28 ו-30 באוקטובר 1987 סקר אקראי בין 40 חוכרים שהמתינו לסידור עניינם במשרדים המחוזיים המרכז ותל אביב.

משיחות שהיו עם החוכרים עולה, שמקצתם נאלצו לבוא פעמים מספר למשרד המחוזי, משום שלא נאמר להם מראש אלו מסמכים עליהם להמציא למינהל לצורך הטיפול בעניינם. כשהביקורת הפנתה את תשומת לבם של החוכרים לכך שליד דוכן המודיעין שבכניסה למשרד יש דפי מידע שהוציא

המינהל בנושאים שבטיפולו, הם השיבו שלא הבחינו בדפי המידע ואיש לא הפנה את תשומת לבם לכך. הסקר העלה, שלרבים מאותם חוכרים היו טענות על עצם הטיפול של המינהל בעניינם ועל משך הטיפול.

3. התקשי"ר קובע, שעובד שקיבל פנייה בכתב חייב לתת תשובה בתוך 14 יום, לכל המאוחר, מיום קבלתה. אין ביכולתו להשיב בתוך פרק זמן זה, עליו לשלוח לפונה, בתוך 14 יום, תשובת ביניים.

המשרדים המחוזיים של המינהל אינם מקפידים לשלוח לפונים תשובות ביניים, כאשר התשובה על מכתב התלונה מתעכבת יותר מן הזמן האמור. הועלו מקרים, שהטיפול בתלונות ארך יותר מחצי שנה.

המינהל הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 1988, שהוא נערך להפעלת מערכת ממוחשבת שתאפשר למנהלי המחוזות ולמנהלי היחידות במינהל לעקוב אחר מתן תשובות בזמן לפונים.



בתחום של הגבייה והתשלומים, בעיקר במס ההכנסה ובמינהל מקרקעי ישראל, נשלחים לא פעם לאזרחים טפסים והודעות לא ברורים. יש שעל גבי ההודעות חסר מידע חיוני, ויש שהמידע אף לא ברור לפקידים שמטעמם נשלח.

במכם, מי שמקבל צרור בעל ערך כספי נמוך, נדרש לעמוד בכמה תורים, ולהטלטל מדלפק לדלפק כדי לשחררו.

שירותי רישום ורישוי

בתחום הנרחב של רישום ורישוי נבדקו שני מוקדים של מפגש תדיר בין הרשויות השלטוניות לבין האזרחים, ואלה הם: האחד, מינהל האוכלוסין – מקיף את כל אוכלוסיית המדינה וכן תושבים ארעיים ואזרחים זרים השוהים בה. בשל מגוון הנושאים שמנהל האוכלוסין עוסק בהם, האזרח נזקק לשירותיו לעתים תכופות ובנושאים מסוימים, כגון הנפקה וחידוש של דרכונים, אף בפרקי זמן קצובים. והאחר – אגף הרישוי שבמשרד התחבורה, גם הוא משרת חלק גדול של האוכלוסייה, הנזקקת לשירותים הקשורים ברישום וברישוי כלי רכב.

במהלך שנת התשמ"ז התקבלו בנציבות תלונות הציבור 67 תלונות על משרד הפנים: רבות הופנו כלפי מינהל האוכלוסין ורבות מהן נגעו ליחס הפקידים לקהל הפונה אליהם, חוסר אדיבות ואף זלזול.

58 מבין 111 תלונות כלפי משרד התחבורה היו על אגף הרישוי; הן נסבו במיוחד על אי סדרים בקבלת קהל, על יחס הפקידים, על איחורים ברישום העברת בעלות על רכב ועל תשלומים.

מינהל האוכלוסין

מינהל האוכלוסין שבמשרד הפנים (להלן המשרד) מופקד על רישום לידות ופטירות; הנפקת תעודות זהות; הנפקת דרכונים והארכת תוקפם; מתן רישיונות כניסה לארץ; מתן היתרי ישיבה והארכת תוקף רישיונות הישיבה לאזרחים זרים, ועל גיהול מרשם האוכלוסין.

בנושאים האמורים המשרד נותן שירות לציבור באמצעות 21 הלשכות האזוריות למינהל האוכלוסין (להלן לשכות מרשם), 9 סניפים הכפופים ללשכות האזוריות וכ-800 תחנות רישום, ביישובים ובקיבוצים.

בשנת 1980 תכנן משרד הפנים ליעל את עבודת לשכות המרשם ולשפר את השירות לאזרח. לשם כך נדרשו שינויים במבנה הארגוני של הלשכות, שינויים בשיטות העבודה הנהוגות וכן הפעלת מסופים ומדפסות בלשכות המרשם, וכל אלה כדי לבצע את השירותים לפונים ללשכות בו במקום ולעדכן את הרישומים בד בבד עם ביצוע הפעולות באמצעות המסוף. על פי השיטה האמורה תוכנן, שהתיקים האישיים יוסבו למערכת ממוחשבת ויוקם גנוז מרכזי שאליו יועברו כל התיקים מלשכות המרשם. שיטה זו גם תאפשר לאזרח לקבל שירותים בכל לשכה ברחבי הארץ ולא בלשכת המרשם שבאזור מגוריו דווקא.

שינוי המבנה הארגוני של לשכות המרשם הוחל באופן ניסיוני בלשכה למרשם אוכלוסין ברחובות בשנת 1983. נוכח הצלחת הניסיון הוחלט להפעיל שיטה זו, בהדרגה, בכל לשכות המרשם.

בשנת 1987 הופעלו על פי השיטה החדשה – נוסף ללשכת המרשם ברחובות – לשכת המרשם בתל אביב, לשכת מרשם צפון תל אביב ולשכת מרשם בהרצליה; יתר לשכות המרשם עדיין פועלות בשיטה הישנה.

המשרד הכין סדרת דפי הסבר ובהם פירוט השירותים הניתנים לציבור על ידי לשכות המרשם, רשימת לשכות המרשם ובצד מספרי הטלפונים שלהם ומועדי קבלת קהל. כמו כן הכין המשרד שתי מודעות גדולות כשביל לשכות המרשם ובהן ריכוז מידע על השירותים לציבור, לרבות סכום האגרות שיש לשלם והמסמכים שיש לצרף כדי לקבל את השירותים השונים.

משרד מבקר המדינה בדק את נושא מתן השירות לציבור בלשכות מרשם האוכלוסין בירושלים, בתל אביב, בחיפה ובחדרה.

לפי ההסדרים הנהוגים, כל אדם, יהא מקום מגוריו בארץ אשר יהא, רשאי לבקש שירותי מינהל אוכלוסין בכל אחת מלשכות המרשם בארץ. בקשות לקבלת שירותי מינהל אוכלוסין מוגשות, בדרך כלל, בטופס בצירוף תיעוד מתאים. רוב השירותים ניתנים כיום בלא תשלום; שירותים אחדים – הנפקת דרכונים ומתן אשרות – כרוכים בתשלום אגרה לפי התעריף שנקבע.

נמצא, שלשכת המרשם בתל אביב מקבלת בקשות לשירותי מינהל אוכלוסין מתושבי תל אביב בלבד. עד סוף 1986 קיבלה הלשכה פונים מכל רחבי הארץ, ובשל כך היה עומס על עובדי הלשכה ונוצרו תורים ארוכים והלשכה הפסיקה לשרת פונים שאינם תושבי תל-אביב.

בלשכות המרשם מקבלים קהל בימי א' – ה' בשעות 8.00 – 12.00 ובימי ב' ו-ד' גם בשעות 13.30 – 14.30. לשכת המרשם בתל אביב מקבלת קהל רק בשעות שלפני הצהריים.

לשכות המרשם שנבדקו, פרט ללשכה בתל אביב, עדיין פועלות בשיטת העבודה הישנה, דהיינו מקבלות בקשות מן הציבור על גבי טפסים ומרבית השירותים ניתנים לאחר פרק זמן ממועד הגשת הבקשה, על ידי משלוח בדואר.

1. בקשות למתן תעודות זהות מועברות למדור רישום ואזרחות, שם הן נבדקות באמצעות מסוף ותיק אישי. לאחר הבירור ואישור הבקשה, הלשכה מכינה את תעודת הזהות ושולחת אותה לאזרח בדואר.

בדיקה מדגמית שנערכה בלשכות המרשם בדבר בקשות למתן תעודות זהות שהוגשו בחדשים מאי, יוני, יולי 1987, העלתה, שהטיפול בבקשה בלשכת המרשם בירושלים, עד משלוח התעודה בדואר, נמשך שבועיים עד שלושה שבועות. בלשכת המרשם בחיפה נמשך הטיפול שלושה ימים עד שבוע ובלשכת המרשם בחדרה נמשך הטיפול בבקשות חודש עד שישה שבועות.

2. בקשות להנפקת דרכונים חדשים מועברות למדור הדרכונים לבירור פרטי זהווי של מגישי הבקשות, והדרכונים נשלחים אליהם בדואר רשום.

בדיקה מדגמית העלתה, כי בלשכות המרשם בירושלים, בתל אביב ובחיפה הטיפול בהנפקת דרכונים נמשך עד שבועיים, ואילו בחדרה עד חמישה שבועות ממועד הגשת הבקשה.

אשר להארכת תוקפו של דרכון – בלשכת המרשם בירושלים על המבקש להאריך את תוקף דרכונו, למסור בעצמו את בקשתו לפקיד המטפל. בלשכת המרשם בחיפה קיים הסדר המאפשר להאריך את תוקף הדרכון באמצעות מסירת הדרכון בצירוף טופס מתאים לפקידת המודיעין בלא המתנה בתור, או הכנסת הדרכון בצירוף הטופס לתיבה מיוחדת שהותקנה לצורך זה בסמוך לפקידת המודיעין. שיטה זו מאפשרת לפונים רבים לקצר את ההמתנה בתור ומקלה על עובדי הלשכה. לדעת הביקורת יש להנהיג את השיטה האמורה גם בלשכת המרשם בירושלים.

בבדיקה נמצא, שהטיפול בהארכת תוקף דרכונים בלשכות המרשם בירושלים, בחיפה ובחדרה נמשך, בדרך כלל, יומיים ממועד הגשת הבקשה.

3. לשכות המרשם מופקדות על עדכון הנתונים בקבצים שבטיפולן.

נמצא, כי בלשכת המרשם בחדרה היה פיגור של ארבעה חודשים בעדכון הנתונים: בקובץ האשרות היה פיגור של חודש בעדכון הנתונים. נמסר למשרד מבקר המדינה, שהפיגורים בעבודה השוטפת ובעדכון הנתונים בקבצים שבטיפול הלשכה היו בשל מחסור חמור בכוח אדם. עם גמר עונת העומס (מאי – ספטמבר) הוגש ללשכה סיוע בידי לשכות אחרות וחוסלו הפיגורים בעדכון הקבצים.

4. בלשכת המרשם בתל אביב, שבה, כאמור, כבר מופעלת השיטה החדשה, הטיפול בבקשות הציבור נעשה באמצעות שמונה עמדות המצוידות במסופים. האזרח מתקבל בעמדות הטיפול ומגיש את בקשתו בעל פה ופקיד קבלת קהל מודא באמצעות המסוף את התאמת הפרטים שמסר לאלה הכלולים במאגר הנתונים, ועושה את פעולות הרישום במקום. על פי שיטה זו, שירותי מינהל האוכלוסין ניתנים בזמן הגשת הבקשה, פרט להנפקת דרכונים – אלה נשלחים לאזרח בדואר רשום.

בספטמבר 1987 – נמצא, שמשך ההמתנה של האזרח, מאז הגעתו ללשכת המרשם עד התקבלו אצל הפקיד נמשך כשעה: הטיפול בבקשה בעמדה נמשך שלוש – שש דקות: בקשות הכרוכות בהנפקת מסמך, כגון תעודת זהות ותעודת לידה, דורשות עוד המתנה בתחנה לחלוקת מסמכים והיא נמשכת כ-15 דקות.

אולם לנציבות תלונות הציבור הגיעו במהלך התשנ"ז תלונות רבות על תפקוד הלשכה ועל עיכובים במתן תעודות מסוגים שונים. התלונות נבדקו ונציב תלונות הציבור קבע, כי ההשהיות המרובות בטיפול הלשכה האזורית (תל אביב) בבקשותיהם של הפונים אליה והתעלמות הלשכה מפניות נציבות תלונות הציבור בקשר לכירור התלונות מצביעות על ליקוי חמור בתפקודה של הלשכה. הנציב אף הצביע בפני מנכ"ל משרד הפנים על הליקויים שהעלה כירור התלונות ועל הפעולות שיש לנקוט כדי למנוע את הישנותם.

תנאים פיזיים בלשכות המרשם

משרד הפנים עשה לשיפור התנאים הפיזיים של לשכות המרשם ואף שיפץ כמה מהן. יחד עם זאת העלתה הביקורת, כי בכמה לשכות מרשם עדיין קיימים תנאים לא נאותים לקבלת קהל:

1. לשכת המרשם בחדרה שוכנת, בתנאי שכירות, בבניין ישן, במרכז חדרה. המשרד המשמש לקבלת קהל מוזנח והריהוט דל ומיושן. בלשכת המרשם לא נמצאו שלטי מודיעין המפרטים את אופן מילוי הטפסים השונים ואת דרכי הגשת הבקשות לקבלת שירות.

2. בלשכות המרשם בירושלים ובחדרה הגישה לאולם קבלת קהל קשה במיוחד לקשישים ולנכים.

3. הסידורים להגשת הבקשות בלשכות המרשם בירושלים, בחיפה ובחדרה אינם מאפשרים שמירה על צנעת הפרט, כיוון שעמדות פקיד קבלת קהל ממוקמות סמוך לראש תור הממתנים. הדבר חמור במיוחד בלשכת המרשם בחדרה, שבה הציבור מקבל מן הפקידים את הטפסים וממלא אותם על זלפק שנועד להפריד בין ציבור מקבלי השירות לבין הפקידים. משרד הפנים מסר למשרד מבקר המדינה, כי בגלל התנאים הפיזיים של לשכת המרשם בחדרה אין אפשרות לשנות את הסדר הקיים. לדעת הביקורת, אין להשלים עם המצב הגרוע, המתואר לעיל, ויש למצוא פתרון לשיפור מתן השירות לציבור.

4. בלשכת המרשם בירושלים הציבור נאלץ להמתין בתור פעמיים: פעם אחת לשם קבלת טפסים בחדר מודיעין, בתנאי צפיפות ובלא איוורור נאות; ופעם אחת באולם קבלת קהל לצורך הגשת טופס הבקשה. יצוין, שבימים ב' ו-ד', בשעות אחר הצהריים אין פקידת מודיעין, הטפסים מונחים על מעמד מיוחד והציבור בוחר לעצמו את הטופס המתאים. הסדר זה חוסך מן הציבור המתנה כפולה בשני תורים, ויש מקום לשקול להנהיגו גם בשעות הבוקר.

5. בלשכת המרשם בירושלים, ההמתנה לקבלת אשרות היא במסדרון צר המקשר בין משרדי מדור האשרות. המסדרון נמצא מול חדרי שירותים: יש שההמתנה נמשכת עד שלוש שעות בתנאי צפיפות, ואף על פי שבעת האחרונה הותקנו בפרוודור זה מאווררים, אין הם מספיקים.

בלשכת המרשם בירושלים אין עושים בדיקה ביטחונית בתיקיהם של הנכנסים למשרד, אף על פי שלצורך זה מועסק עובד בשכר. יש לראות מחדל זה בחומרה, שכן במשך היום נכנס לבניין קהל רב. בלשכת המרשם בחדרה לא מועסק כלל שומר לעריכת בדיקה ביטחונית.

אגף הרישוי

1. אגף הרישוי (להלן – האגף) שבמשרד התחבורה, מופקד על כל הפעולות הקשורות ברישוי נהגים ורכב. האגף קובע הוראות והנחיות מקצועיות להכשרתם של הנהגים ברכב מנועי על כל סוגיו, ומקיים מאגר מידע מרכזי על כל נתוני הנהגים והרכב במדינה. האגף פועל באמצעות ארבעה משרדי רישוי מחוזיים, הנמצאים בירושלים, בחולון, בחיפה ובבאר שבע, ולכל מחוז כמה סניפים אזוריים. במסגרת האגף פועלת בחולון מחלקה לעיבוד נתונים ורישום (להלן – ענ"ר), המרכזת באמצעות מחשב, את המידע הדרוש על ציבור הנהגים וכלי הרכב במדינה, ותפקידה בעיקר לשרת את כל יחידות הרישוי, לבצע את ההנפקה של כל סוגי הרישיונות וחדושם, לרשום את הנהגים ואת כלי הרכב, ולקיים מעקב אחר גביית האגרות שנקבעו על פי חוק.

2. על פי נתוני משרד התחבורה, היו בסוף 1986 כ-1.4 מיליון בעלי רישיונות נהיגה ונעו בדרכים כ-860,000 כלי רכב. בגלל ההיקף הזה רבו מספר הפונים למשרדים המחוזיים של האגף והדבר חייב את האחראים להיערך בהתאם, כדי לקלוט את הפונים ולתת להם את השירותים הנדרשים. על האגף מוטלים תפקידים, שמקצתם קשורים לעיסוקיו בתחום הרישוי והרישום של נהגים וכלי רכב, כמו קיום מעקב אחר מצבו הרפואי של ציבור הנהגים (בייחוד בעלי רישיונות נהיגה ברכב ציבורי ונהגים קשישים), והפעלת מעקב אחר מבצעי עבירות תנועה, זהיתר קשורים במתן שירות לגורמים אחרים, כגון: משטרת ישראל, שלטונות המס, רשויות מקומיות, בתי משפט, חברות אשראי, ובנקים. תפקידים אלו מביאים את האגף לידי מגע יומי עם מספר רב של אנשים וגופים הזקוקים לשירותיו.

3. באמצע שנות השבעים החל האגף להסב את מאגרי הנתונים והרישומים מרישום ידני לממוחשב, דבר המאפשר גישה ישירה למאגרי המידע ממסופים וממדפסות המוצבים במשרדי הרישוי ובשלוחותיהם האזוריות ברחבי הארץ.

4. בחודשים ספטמבר – אוקטובר 1987 בדק משרד מבקר המדינה את טיב השירות שניתן לפונים למשרדי הרישוי. הבדיקה הקיפה את המשרדים המחוזיים בירושלים, בחולון, בחיפה וכמה משרדים אזוריים במחוזות חיפה והצפון, תל אביב והמרכז, שבהם נעשים כשני שלישים מכל פעולות הרישוי והרישום במדינה. להלן עיקר הממצאים:

סדרי העבודה במשרדי הרישוי

1. קבלת קהל הפונים ומתן שירותים בכל משרדי הרישוי נעשים בכל ימות השבוע. דלתות המשרדים נסגרות לקהל שעה עד שעה וחצי לפני סיום שעות העבודה הנהוגות במשרדי הממשלה; וזאת, לדברי האחראים, כדי לאפשר סיום קבלת כל הקהל הממתין לקבל שירות, וכדי לעסוק בבקשות חריגות שביצוען דורש טיפול מיוחד ונדחה, בדרך כלל, עד לאחר שעות קבלת הקהל.

בהתאם לאמור בפרק 61 של התקשי"ר, ככל הכניסות של משרדי הרישוי קבועים שלטי הדרכה המציינים את שעות קבלת הקהל. ככל הכניסות של משרדי הרישוי מוצבים מאבטחים. במשרדים המחוזיים בלבד מועסקים עובדי מודיעין, שנוסף להכוונה, מספקים טפסים והנחיות לסוגי האישורים הנדרשים לביצוע פעולות רישוי. בכמה משרדי רישוי, כגון בחולון ובירושלים שמספר הפונים בהם רב, קיימת הפרדה בין מתן שירותי רכב ושירותי נהיגה: ביתר המשרדים ניתנים שירותים אלה באשנב אחד. בספטמבר 1987 החל האגף להפעיל מרכז מידע במשרד הרישוי בחולון, שתפקידו לקלוט הודעות מציבור הפונים ולבצע ברשומות הרישוי שינויים, בעיקר שינוי כתובות ובדבר אי קבלת טופסי חידוש רישיונות.

2. בבדיקת משך ההמתנה של מבקשי שירותי רישוי לרכב בחולון, שהוא המשרד העמוס מכולם, נמצא, שבמחצית השנייה של ספטמבר ובאוקטובר 1987 רק שלושה מחמישה אשנבים שנועדו לכך היו פתוחים, בדרך כלל, בכל שעות העבודה, ואילו האשנב הרביעי פעל מפעם לפעם שעות אחדות בלבד. מצב זה שרר אף על פי שזמן ההמתנה לקבלת השירות היה בין 60 - 75 דקות. במשרד הרישוי בירושלים, מי שנוקז לשירותי רישוי ביום מימי השבוע הראשון של אוקטובר 1987 המתין 30 - 50 דקות ולא קיבל שירות, בשל תקלות חוזרות ונשנות במסופים ובמדפסות או בתקשורת בין המשרד לענ"ר.

3. מאחר שמספר הפונים למשרדי הרישוי המחוזיים היה רב, הוחלט עוד בשנות השבעים לבזר את מתן השירותים ולהפעיל בכל מחוזות הרישוי שלוחות אזוריות שבהן ניתן לבצע פעולות רישוי ורישום בתחומי הנהיגה והרכב, למעט כמה פעולות שניתן לבצע אך ורק במשרדים המחוזיים, כגון: רישום שינוי במבנה כלי רכב; הפנית נהגים ומבקשי רישיונות לעריכת בדיקות במכון הרפואי לבטיחות בדרכים; המרת רישיונות נהיגה מחו"ל לרישיונות ישראליים; וקבלת רישיון נהיגה ברכב ציבורי.

(א) במחוז תל אביב והמרכז הופעלו חמישה משרדי רישוי אזוריים במקומות האלה: נתניה, פתח תקווה, הרצליה, צפון תל אביב ורחובות. התברר, שבסוף מארס 1987 נסגר משרד הרישוי בפתח תקווה, שבוצע בו מספר רב של פעולות רישוי מדי יום ביומו, ולא הופעל במקומו משרד אחר בעיר. בשל כך, תושבי פתח תקווה וסביבתה נאלצים לקבל שירותים אלה במקום המרוחק מעירם, למעט מבחני נהיגה הנערכים בסמוך לעיר. למיקומו של משרד הרישוי האזורי יש השפעה על טיב השירות הניתן לפונים: לדוגמה: המשרד האזורי שבמערב חיפה פועל במרכז המסחרי של קרית אליעזר, והגישה אליו נוחה הן בתחבורה ציבורית והן ברכב פרטי, ויש בו הסדרי חנייה נאותים. במקום פועל סניף של בנק הדואר וכן כמה בנקים, המאפשרים ביצוע מהיר של תשלומי אגרות. לעומת זאת, המשרד האזורי של הרצליה נמצא הרחק ממרכז העיר, הגישה אליו בתחבורה ציבורית אינה נוחה ואין בסמוך לו שירותים אחרים, חוץ ממשטרה. מחוז חיפה והצפון מקיים, נוסף על המשרד המחוזי שבמפרץ חיפה, שלוחות לעריכת מבחני נהיגה בחיפה, בעפולה, בכית שאן, בנצרת, בטבריה, בצפת ובקרית שמונה, בעוד ששלוחות לביצוע פעולות רישוי ורישום קיימות במחוז רק בחיפה ובטבריה ותושבי הגליל נאלצים לפנות למשרדים אלו המרוחקים ממקומות מגוריהם.

(ב) זה שנים אין משרדי הרישוי גובים תשלומי אגרות מן הפונים אליהם, אלא באמצעות הבנקים. היות שבקרבם של רוב המשרדים האזוריים אין סניפי בנקים, הדבר גורם טרדה ואיבוד זמן לפונים החייבים בתשלום אגרות.

(ג) במרבית משרדי הרישוי המחוזיים והאזוריים אין מכונות להעקת מסמכים ובמשרד הרישוי בחולון, שמוצבת בו מכונת העתקה, היא לא פעלה בתקופת הביקורת.

(ד) על פי אישור הנהלת משרד התחבורה ונציבות שירות המדינה ננעלו שערי משרדי הרישוי בחול המועד סוכות בימים 7 - 18 באוקטובר 1987 לצורך מתן חופשה מאורגנת לציבור העובדים, כפי שאושר גם למשרדי ממשלה אחרים. כשנפתחו משרדי הרישוי ביום 18.10.87 היה מספר רב של פונים וזמני ההמתנה היו ממושכים במיוחד. לדוגמה: במשרד הרישוי של צפון תל אביב היתה ההמתנה 110 - 120 דקות; במשרדי הרישוי המחוזיים של חיפה ושל חולון רק חלק מן הציבור קיבל באותו יום שירותי רישוי שהוא נזקק להם ואף היה צורך להזעיק את המשטרה, כדי למנוע התפרצות

של קהל שלא נענה. נוכח הדרישה הבלתי פוסקת לקבלת שירותים במשרדי הרישוי, מן הראוי, לדעת הביקורת, שמשרד התחבורה יבחן מחדש את האפשרות להפעיל את משרדי הרישוי גם בחול המועד, ולו באמצעות תורנים אחדים בכל משרד, בהתאם לצורך, כדי להבטיח מתן שירותים רצופים ותקינים לציבור הפונים, וכדי למנוע צפיפות רבה במשרדי הרישוי במועד פתיחת המשרדים בסיום חופשה מאורגנת.

חידוש רישיונות והעברת בעלות

1. הסבת רשומות הרישוי לנהגים ולרכב לעיבוד נתונים אוטומטי נועדה, בין היתר, כדי להקטין את מספר הפונים למשרד הרישוי וממילא לצמצום כוח האדם העוסק במתן שירותים אלו. הבדיקה העלתה, שאכן צומצם מספר נותני השירות, אבל חלה עליה ניכרת במספר הפונים. ואלה הסיבות לכך:

(א) ענ"ר מפיקה ושולחת בכל חודש באמצעות הדואר 70,000 הודעות לבעלי כלי רכב לחידוש הרישיון השנתי וכ-58,000 הודעות לבעלי רישיונות נהיגה המתחדשים בכל שנתיים. מספר ההודעות שרשות הדואר מחזירה לענ"ר בגלל שיבושים בכתובות, או מסיבות אחרות, נע בין 5% ל-10%, והציבור שלא קיבל לביתו את הודעות החידוש פונה למשרדי הרישוי לצורך קבלת טופסי חידוש.

(ב) בעל רישיון נהיגה שהוא גם בעל רכב, המשנה את כתובתו, חייב להודיע על כך למשרד הרישוי. מאחר שענ"ר לא נערכה לעדכון הכתובת הן בקובץ הנהגים והן בקובץ הרכב על פי הודעה אחת, יש צורך במסירת שתי הודעות. מאחר שרבים ממשיני הכתובות אינם יודעים על כך, הם מסתפקים בהודעה אחת על שינוי כתובת ובשל כך נאלצים עובדי האגף להשקיע זמן רב באיתור הכתובות בשני הקבצים ובעדכון; במקרים רבים, בעלי רכב שהודיעו על שינוי כתובתם לשם עדכונה ברישיון הנהיגה שלהם אינם מקבלים הודעות לחידוש רישיון רכבם, ולכן הם נאלצים לפנות למשרדי הרישוי. עוד ב-1985 העיר משרד מבקר המדינה (דו"ח שנתי 36, עמ' 724-725) לאגף, בדבר הצורך בהפקת זהותון, שלפיו יהיה אפשר לאתר את כלי הרכב ובעליו, לא באמצעות מספר הרישום של הרכב בלבד, אלא גם באמצעות מספר הזהות של בעליו או מספר הזהות של תאגיד, כפי שניתן לאתר בעל רישיון נהיגה לפי מספר הרישיון ומספר תעודת הזהות. מתברר, שטרם הופק זהותון כזה.

2. (א) חידוש רישיונות נהיגה למחזיקי רישיונות לרכב ציבורי בני 50 ומעלה, ולבעלי רישיונות לרכב פרטי בני 65 ומעלה, מותנה בתוצאות של בדיקה רפואית שיש לעשות פעם בשנתיים. ענ"ר נוהגת לשלוח טופסי בדיקה רפואית כשישה חודשים לפני מועד החידוש, כדי לאפשר עריכת הבדיקות והחזרת הטפסים בלי לעכב את חידוש הרישיונות.

(ב) בעקבות תיקון תקנות התעבורה ב-1972, שונו מועדי חידוש רישיונות הנהיגה ותוקפם הוארך משנה לשנתיים; כתוצאה מכך מספר טופסי חידוש רישיונות הנהיגה שענ"ר שולחת החל ביולי של שנה זוגית ועד ליוני של השנה שלאחריה, גדול פי כמה מן הכמות הנשלחת לחידוש בשנה שלאחריה: מספר טופסי בדיקה רפואית הנשלחים לנהגים קשישים מדי חודש החל ביולי בשנה זוגית נע בין 5,000 ל-7,000, לעומת כ-700 בחודש בשנה שלאחר מכן.

הבדיקה בעניין זה – שהסתמכה גם על תלונות של נהגים קשישים, שהגיעו למשרד מבקר המדינה ולנציבות תלונות הציבור – העלתה, שההיערכות של מערכת הקליטה, הבדיקה וחידוש הרישיונות לנהגים שאין מניעה לחדש את רישיונותיהם, אינה מספיקה להיקף הדרוש. בשל כך רבים מן הקשישים נאלצים לפקוד את משרדי הרישוי במועד החידוש, ולקבל רישיונות זמניים עד לסיום תהליך בדיקת טופסיהם.

3. (א) רבים הם הפונים למשרדי הרישוי לקבלת מידע על מספר הבעלים בעבר של כלי רכב משומש שהם עומדים לקנות. הם פונים משום שאישורי בעלויות ניתנים בטפסים נפרדים שיש

להדקם לרישיון המקורי ושכיחה תופעה של תלישת טפסים אלה לשם העלמת מידע זה, שהוא, בין היתר, אחד המרכיבים במחיר כלי רכב משומשים.

(ב) על פי סמכותם החוקית של שלטונות המס, המוסד לביטוח לאומי ובתי המשפט, הם מטילים עיקולים על כלי רכב שבעליהם לא עמדו בתשלום מסים ובתשלומים אחרים שחויבו בהם. הודעות על כך נמסרות לאגף ובעקבותיהן אין הוא מבצע שינוי ברישום הבעלות על כלי רכב מעוקל, כל עוד לא ימצא בעליו הרשום, לאגף, אישור מטעם הגוף המעקל על הסרת העיקול. מספר כלי רכב המעוקלים הוא כ-80,000, דהיינו כ-10% מכלל כלי הרכב במדינה.

ענ"ר אינה מציינת ברישיון הרכב את דבר הטלת העיקול, והואיל ולא כל קוני כלי הרכב המשומשים מבררים במשרדי הרישוי אם הרכב שהם עומדים לקנות הוא מעוקל, יש שמתברר, לאחר ביצוע תשלום העברת הבעלות בכנסים, שאין אפשרות לרשום את הרכב על שם הקונה.

במקרים אלו ענ"ר רושמת את רוכשי כלי הרכב המעוקלים כמחזיקים בפועל של כלי הרכב אבל לא כבעלי הרכב; ואולם אין היא מודיעה על כך לקונים ואינה שולחת להם הודעות חידוש רישיון רכב במועד שנקבע. בשל כך, מוטל על המחזיקים לפנות אישית למשרדי הרישוי כדי לקבל טופס חידוש רישיון רכב; קוני הרכב המעוקל, שאינם מקבלים, כאמור, טופס חידוש רישיון רכב אינם מחזשים את הרישיון במועד ונעשים לעתים עבריינים בתום לב. הדבר עלול לפגוע ברמת בטיחותו של הרכב עקב אי ביצוע הבדיקה השנתית של הרכב, הנדרשת בעת החידוש, ונמנעת מן המדינה ההכנסה המיועדת מן האגרה, במועדה. מי שקונה כלי רכב משומש, ויודע שיש לבדוק את מצבו החוקי של הרכב לפני הקנייה פונה אל משרדי הרישוי לשם עריכת בדיקה זו, והדבר כרוך בטרחה.

סימון מתאים ברישיון הרכב, ציון דבר העיקול ומספר הבעלים שהיו לרכב בעבר, היה בו כדי לחסוך מן הציבור טרחה ולעתים אף הוצאה כספית מיותרת ועגמת נפש אם נתגלה שהרכב מעוקל או שהיו לו בעלים רבים יותר משנאמר לקונה. בתשובתו מדצמבר 1987 הודיע האגף, שבתחילת 1988 תשונה שיטת הנפקת רישיונות הרכב בדרך של הנפקת רישיון חדש שיופסו עליו מספר בעלי כלי הרכב בעבר, עיקולים, שיעבודים וההגבלות שהוטלו עליו.

(ג) מספר הבקשות לשינוי ברישום הבעלות על רכב נאמד מאז 1985, בכרבע מיליון בקשות בשנה, ופרק הזמן שענ"ר מבצעת את השינוי הוא כשלושה חודשים. משמעות הדבר, שכרבע מכלל מגישי הבקשות, דהיינו כ-60,000 בעלי כלי רכב הנמצאים בתהליכי שינוי ברישום הבעלות, לא יקבלו לביתם את הודעות החידוש, ויאלצו לפנות למשרדי הרישוי לצורך קבלת טופסי חידוש. לדעת הביקורת, על האגף לעשות לצמצום פרק הזמן הדרוש לשינוי הרישום, ובדרך זו יפחת מספר הפונים למשרד הרישוי לצורך קבלת הודעות החידוש ויגדל מספרם של בעלי רכב שיקבלו לביתם הודעות חידוש במועד.

מבחני נהיגה

אגף הרישוי מנהל קובץ זימונים ארצי למבחני נהיגה מעשיים לפי חלוקה למחוזות רישוי. הקובץ מתעדכן בכל שבוע, נפטים ממנו שמוותיהם של כל מי שעמדו בהצלחה במבחן מעשי וקיבלו רישיון נהיגה, ומועמדים שטרם ניגשו למבחן בפרק זמן של מחצית השנה שעברה. נוספים לקובץ מבקשי רישיון נהיגה שעברו מבחן עיוני. רשימת הזימונים למבחני נהיגה מנתה באוקטובר 1987 יותר מ-67,000 מבקשי רישיונות נהיגה, אבל הקצאת המבחנים אינה מספקת את הביקוש, ובמיוחד במחוז הרישוי של תל אביב והמרכז, שבו זמן ההמתנה הצפוי למבחן הוא ארבעה - חמישה חודשים, בממוצע.

הממצאים מצביעים, שדרוש היה שהאגף יערך ויתארגן לעריכת מבחני נהיגה מעשיים בכמות התואמת את מספר מבקשי רישיונות הנהיגה, כדי לקצר את תקופת ההמתנה למבחנים. דבר זה עולה אף מדו"ח ועדה לבחינת לימוד הנהיגה ועריכת מבחני נהיגה ברכב פרטי, שמינה שר התחבורה בדצמבר 1984, והגישה את מסקנותיה והמלצותיה לשר ביולי 1986.

התברר, שהאגף לא נערך בהתאם לביקוש, ובתחילת יוני 1987 אף פוטרו שליש מבין כ-75 הבוחנים שהועסקו עד אז כבוחני האגף. בעקבות זאת צומצם מספר המבחנים. מאחר שרבו התלונות על כך, חזר בו משרד התחבורה והעסיק שוב כמה מן הבוחנים שפוטרו קודם לכן.



הן בלישכה למרשם אוכלוסין והן באגף הרישוי נמצאו תורים ארוכים והפונים נדרשו להמתין, לעתים יותר משעה כדי להשיג את מבוקשם. בשני המקומות יש תקלות במסופי המחשבים, דבר שגורם להמתנה נוספת.

אגף הרישוי נדרש לזמן ממושך לחידוש רישיון רכב; אין הוא ערוך לקיום מבחני נהיגה בכמות שמספקת את הרישאה.

בכמה לשכות למרשם אוכלוסין הוכנסו שיפורים, אך אלה לא אומצו בידי לשכות אחרות. לדוגמה, באחת הלשכות אפשר לחדש דרכון בלא לעמוד בתור, ואילו בשאר הלשכות עדיין יש צורך לעמוד בתור לשם כך.



מזה כמה שנים פועלת נציבות שירות המדינה כשיתוף עם ועדות בין-משרדיות לקידום השירות לאזרח. גם במשרדי הממשלה ערים יותר לצד הזה של חיי היום יום, ולצורך לעשות לשיפור השירותים הניתנים לציבור - בדרך של הכשרת עובדים, מיחשוב המידע ועוד.

משרד מבקר המדינה בדק מגוון רחב של שירותים בחמישה תחומים שמרכיב האוכלוסייה נזקק להם באופן שוטף. נבדקו שירותים בתחום החברה והרווחה, בתחום המשפטי, בתחום שירותי התקשורת, הגבייה והתשלומים, הרישום והרישוי. הבדיקה יוחדה לשני היבטים של השירות: המגע עם הקהל וההיבט המהותי של טיב השירות. במסגרת בדיקת המגע עם הקהל נעשו ביקורים במשרדי קבלת קהל, קוימו שיחות עם ציבור מקבלי השירות ונעשה ניתוח של תלונות שהגיעו לנציבות תלונות הציבור. הבדיקה התמקדה במדדים האלה: תנאים פיזיים במקומות קבלת הקהל, שילוט, מידע בכתב והסברים בעל פה של עובדים מקבלי קהל, תנאים לשמירה על צנעת הפרט, שעות קבלת קהל ועוד.

הממצאים מצביעים על כמה בעיות משותפות לרבים מנותני השירות, מהן בעיות שפתרוןן כרוך בהוצאות ניכרות, כגון הדאגה לתנאי דיור נאותים ההתחשב במצב הפיזי היורד של מבנים בהם משוכנים כמה מבתי המשפט, משרדי מס הכנסה, מרשם האוכלוסין, כמה ממרפאות קופת חולים של ההסתדרות, לשכות רווחה ומשרדי ממשלה אחרים; והבטחת סידורי גישה לנכים - החייבים, על פי חוק, להימצא בכל בניין ציבורי - ולא נמצאו ברכים מן המשרדים הנותנים שירותים. מקצת הבעיות של השירות לאזרח נעוצות במחסור חמור בכוח אדם, ופתרוןן דורש אף הוא מתן עדיפות גבוהה מבחינת השקעת משאבים. המדובר בחלוקת דואר המתעכבת לא פעם בשל המחסור בדוורים והקושי בגיוס דוורים לעבודה ובמיוחד בהצטברות תיקים בכתבי המשפט ובעומס הגדול הקיים בכתבי המשפט לתעבורה. גורמים אחדים חברו יחדיו ליצירת העומס על בתי המשפט, ואחד העיקריים שבהם הוא המחסור בשופטים והתנאים הקשים שהם נאלצים לעבוד בהם.

אולם, שיפור השירות לאזרח ותיקונם של מרכיב הליקויים שהועלו הן בדרך מתן השירות והן בטיב השירות אינם דורשים עוד השקעת משאבים דווקא, אלא יתר מודעות ומתן עדיפות גבוהה יותר לטיפול בעניין הזה. ואלה הנושאים הכוללים:

הדרכת עובדים וערכונם במידע שוטף – הבריקה העלתה שבכמה מן המשרדים, כמו במס הכנסה, בשירות הייעוץ לאזרח שבמשרד הרווחה, במשרד השיכון, במשרד לקליטת העלייה, אין הפקידים מקבלי הקהל בקיאים בנושאים שהם מטפלים בהם, או שאין בידם מידע מעודכן. בשל כך הם נאלצים להפנות את הפונים אליהם לפקידים אחרים או לפקידים בדרג גבוה יותר והדבר נזול מן הפונים זמן יקר. תופעה זו אפשר לפתור בדרך של הדרכה נאותה לפקידים מקבלי קהל: יש להעביר אליהם מידע מעודכן על דרך עבודתו של המשרד שהם עובדים בו, על שינויים בחקיקה ועל כל עניין אחר שהם עשויים להידרש לו. בכמה משרדים מן הראוי, שפקידים בדרג בכיר יותר יעסקו בקבלת קהל כדי למנוע הסדרה מיותרת של הפונים.

הפצת מידע לציבור – הועלה, שמידע חיוני על פעולות המשרדים ועל זכויות האזרחים אינו תמיד נמצא, או שהמשרדים אינם דואגים להפצתו ביעילות. המוסד לביטוח הלאומי, לשכות ההוצאה לפועל, המשרד לקליטת העלייה ומינהל מקרקעי ישראל אינם מקפידים להפיץ ברכים ובאופן שוטף את המידע אודות פעולותיהם וזכויות האזרחים, גם אם המידע כבר קיים בכתב. יש שהמידע קיים בעברית אך חסר בערבית; לעולים חדשים יש שהוא חסר בשפות זרות. במינהל מקרקעי ישראל ובכמה מסניפי הביטוח הלאומי דפי המידע מונחים במקום שאינו כולט לעין במקום קבלת הקהל.

המתנה ארוכה בתורים נמצאה בלשכות למרשם אוכלוסין, במשרדי אנף הרישוי, ולעתים במרפאות קופת החולים, וכל זאת מסיבות אלה: איש לא מלא של עמדות לקבלת קהל, גם בשעות לחץ; קלוקל מסופי מחשב, או הפסקת פעולתם לעתים קרובות; והסדר לא יעיל של תורים. מן הראוי, שתניתן הרעת לניהול עובדים טוב יותר ולשיפור התחזוקה של המערכות הממוחשבות, שנועדו בסופו של דבר לשפר את השירות. בכמה מקומות נמצאו שיפורים ומומשו רעיונות לייעול שהביאו לקיצור ניכר של משך ההמתנה בתורים, אך אלה לא הובאו לידיעת משרדים אחרים. מן הראוי לדאוג לעדכון שוטף של המשרדים משרתי הקהל בדבר שיפורים והצעות לייעול השירות.

המתנה ממושכת לשירות שאינו ניתן בו במקום נמצאה בהנפקת תעודות בלשכות למרשם אוכלוסין (העובדות בשיטה הישנה), בגביית חובות באמצעות הלשכות להוצאה לפועל, ברישום רכב, בתיקוני טלפון וכד'. הסיבות לעיכוב במתן השירות נעוצות, בין היתר, במחסור במשאבים, למשל ההמתנה להשמה במעונות למפגרים ולקשישים, אבל אפשר לקצר את משך ההמתנה למרבית השירותים באמצעות ייעול המערכות בלא שהדבר יהיה כרוך בתוספות ניכרות של משאבים. שירותי מרשם האוכלוסין ורישום הרכב כבר ממוחשבים ברובם, ובכמה לשכות הם ניתנים במהירות גדולה מבאחרות. שירותי תיקוני הטלפון וחלוקת דואר עדיין אינם עומדים ביעד שהציבו לעצמן הרשויות הנותנות את השירותים הללו. אחת הבעיות המרכזיות בתחום הזה היא העדר תיגמול נאות לתפוקה גדולה יותר. מן הראוי לבחון דרכים לתיגמול עובדים, העוסקים במתן שירות לאזרח, על קצב עבודה מוגבר ועל יחס נאות לפונים אליהם.

שמירה על צנעת הפרט – נמצא, שאין הקפדה בעניין הזה, ואולי אף אין ערים לנושא במרבית המשרדים הנותנים שירותים. תורי ההמתנה אינם מוסדרים בדרך שתמנע האזנה לשיחות בין הפקיד לפונה אליו; פקידים מס, עובדים סוציאליים בלשכות רווחה ועובדים הקולטים עולים, יושבים כמה בחדר אחד ומקבלים פונים אחדים בעת ובעונה אחת. במוסד לביטוח הלאומי נמצא פתרון חלקי: עובדים סוציאליים העובדים בחדר אחד, מקבלים קהל – כל עובד בשעות אחרות; בעוד האחד מקבל קהל במשרד, האחר יוצא לביקורי חוץ. פתרון דומה אפשר לאמץ גם בלשכות הרווחה.

הפניית פונים מדלפק לדלפק או ממשרד אחד למשנהו – תופעה זו נמצאה במכס ולעתים במרפאות קופת החולים, והיא נגרמה בייחוד בשל יומות לקוי של כוח האדם וחוסר ארגון ותכנון נאותים. טלטול הפונים גורם להתמרמרותם ועל הגופים הללו לפעול למניעתו.

בשלוש השנים האחרונות נספו יותר מ-10% מן התלונות שהגיעו לנציבות תלונות הציבור על השירות לאזרח. ברבות מן התלונות בעניינים אחרים עולה גם נושא השירות לאזרח, ובעיקר יחס

של ולזול וחוסר אדיבות מצד הפקידים, בייחוד בלשכות למרשם תושבים, במס הכנסה ובמשטרה. דרוש לשפר את התנהגות העובדים מקבלי קהל ונקל למדי לעשות כן, מה גם שמניתוח התלונות עולה, שלפונים רבים קל היה יותר לקבל סירוב מצד הרשויות, אילו הסירוב היה ניתן בתוך פרק זמן סביר ובאדיבות.

שיפור השירות לציבור כרוך בפעולות חינוך והסברה ובנכונות של העובדים לפעול למען מטרה זו בדרך קבע ויום יום. אין די בשעה אחת של רצון טוב או במעשה חד פעמי. בעתיד, כשיתאפשר הדבר, יש גם לדאוג לפיתוח ולשינוי התנאים הפיזיים שבהם שרויים רבים מן המשרדים; השקעת משאבים בנושא סופה שתוכל למתן שירות טוב יותר.