

נומינליים; מתן תנאים נוחים לפירעון החוב; ואי-דרישה מן החייבים להחזיר הטבות שקיבלו מגופים אחרים.

לדעת מבקר המדינה, על המוסד להרחיב את השימוש במאגרי המידע הקיימים אצלו ואצל גופים אחרים; על המוסד לשתף בחקירות במידת הצורך, את מחלקות הגבייה והניכויים במוסד ולשקול את האפשרות לעשות גם חקירות מדגמיות אקראיות; ליצור הסדרים שיחייבו תובעים להצהיר על פיקדונותיהם בכל חשבונות הבנק שהם מחזיקים; לקבוע כללים אחידים להצמדת חובות של מי שקיבלו גמלאות הבטחת הכנסה בטעות או שלא כדין, ולהביא בחשבון בקביעת תנאי ההחזר את מידת תרומתו של החייב להיווצרות החוב. על המוסד למצות את הדין עם תובעים שהגישו תביעות שלא בתום לב בניסיון להונות אותו.

הקרן לפיתוח שירותים לטובת הנכים

ריכוז ממצאים

על פי סעיף 220 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן -- החוק), יממן המוסד לביטוח לאומי (להלן - המוסד) פעולות המיועדות לפיתוח שירותים לטובת הנכים, ובלבד שסך כל ההוצאה השנתית לא יעלה על 5% מאומדן הגבייה השנתית של דמי ביטוח נכות (אומדן הגבייה השנתית של דמי ביטוח נכות לשנת 1995 היה 1.997 מיליארד ש"ח ולשנת 1996 - 2.256 מיליארד ש"ח). לשם מימוש האמור, ובהתייעצות עם מועצת המוסד, הוקמה הקרן לפיתוח שירותים לטובת הנכים (להלן - הקרן), שהחלה לפעול במוסד בשנת 1976. הקרן נועדה לפתח שירותי אבחון, שיקום ותעסוקה, שירותים חברתיים וחינוכיים ושירותי דיור לנכים בעלי נכויות גופניות, נפשיות ושכליות, בכל הגילים.

שיעור ההקצאה לקרן קטן מזה המותר על פי החוק (4% לעומת 5%). כמו כן שיעור הניצול של כספי הקרן קטן מאוד: בשנים 1989-1995 הוא נע בין 12.2% ל-26.5%. אמנם הכספים הבלתי מנוצלים נשמרים ברזרבות של המוסד, אולם לא נעשה בהם שימוש למטרה שלה יועדו, ומשמעות הדבר היא שהיקף השירותים העומדים לרשות הנכים קטן בהרבה מזה שהיה אפשר להעמיד לרשותם.

במהלך השנים חלו כמה שינויים בכללים שעל פיהם פועלת הקרן, אך לא הוכן לקרן תקנון חדש ומעודכן הכולל שינויים אלה. למחלקה המנהלת את הקרן אין נהלי עבודה כתובים ומפורטים היוצרים מסגרת אחידה לטיפול בבקשות לקבלת הקצבה מהקרן (להלן - בקשות לסיוע או בקשות) ולמעקב אחריהן, במהלך ביצוע התכניות ולאחר שהסתיימו ביצוען. התהליך של הגשת הבקשות אינו מובנה ואינו מלווה בטפסים רשמיים, ולכן לא מובטח שהטיפול בהן יהיה יעיל ומבוקר. לאחר שהושלמו תכניות הסיוע, המוסד אינו בודק אם הסיוע שניתן אמנם שימש למטרה שלשמה נועד.

עקב העדר שיתוף פעולה בין גופים שביקשו סיוע והמשרד הממשלתי או הרשות המקומית המעורבים בתכנית לבין המוסד, התעכב הטיפול בחלק מהבקשות לסיוע, בשלבי הטיפול השונים, ובהם שלב החתימה על ההסכמים ושלב הביצוע של תכניות הסיוע.

המוסד מעסיק לצורכי הקרן יועצים חיצוניים קבועים, בלא שנחתמו עמם הסכמי העסקה ואף בלא שהוצאה להם הזמנת עבודה בכתב. השכר משולם להם לפי תעריף אחיד, בלי קשר להשכלתם, כישוריהם, ניסיונם ומשך העסקתם.

החל בשנת 1982 מעניקה הקרן למי שסובלים מליקויים ברגליים המגבילים את ניידותם כמה הטבות שאינן כלולות במסגרת הסכם הניידות שנחתם בין משרד האוצר ובין המוסד ביוני 1977, אף שמימון הטבות אלה אינו נמנה עם מטרותיה.

המוסד אינו מפרסם בכלי התקשורת את דבר קיומה של הקרן, מטרותיה, הכספים המיועדים לחלוקה בכל שנה, הזכאים להגשת בקשות לסיוע, הקריטריונים וכיו"ב כדי להביא לידיעת הגופים היוזמים את האפשרויות לקבל סיוע מהקרן ולאפשר להם למצות את זכותם לסיוע. המוסד גם אינו פועל לעידוד יוזמות לפיתוח שירותים לנכים, על ידי קיום קשר שיטתי ומקיף עם רשויות מקומיות, עמותות ומוסדות שונים, כדי שלאחר מימוש היוזמות האלה יהיה אפשר להשתמש בכספי הקרן, על פי יעדים מתוכננים.



על פי סעיף 220 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 יממן המוסד לביטוח לאומי פעולות המיועדות לפיתוח שירותים לטובת הנכים, ובלבד שהסכום הכולל של ההוצאה השנתית לא יעלה על 5% מאומדן הגבייה השנתית של דמי ביטוח נכות.

בשנת 1976 החלה לפעול הקרן לפיתוח שירותים לטובת הנכים. הקרן פועלת על פי תקנון שאושר בידי מינהלת המוסד¹ לאחר שנועצה במועצת המוסד². באמצעות הקרן המוסד אמור לפעול לפיתוח שירותים חסרים, פיתוח שירותים באזורים גיאוגרפיים מרוחקים, ייזום שירותים חדשניים וקידום ושיפור איכותם של שירותים קיימים במסגרות חינוך לגיל הרך ובמסגרת החינוך המיוחד, שיקום תעסוקתי לנכים, סיפוק דיור קהילתי לנכים, קיום פעולות פנאי וספורט ורכישת ציוד שיקומי - כל זאת על פי מדיניות מקצועית ומינהלית שהתגבשה במשך השנים. להלן דוגמאות לתכניות סיוע שמומנו מכספי הקרן: פיתוח מערכי דיור למפגרים וחולי נפש, הכשרה מקצועית לבעלי פגם מוחי קל ורכישת ציוד עזר לחירשים ולעיוורים.

בתקנון הקרן הותוו יעדים וקריטריונים למתן סיוע לפיתוח שירותים לנכים. נקבע כי ועדה פנימית של המוסד, שמונתה בידי מינהלת המוסד (להלן - ועדת הקרן)³, תדון בכל בקשה לקבלת הקצבה מהקרן, ולא יינתן אישור סופי להקצבות אלא לאחר התייעצות בוועדת הנכות של מועצת המוסד (להלן - ועדת הנכות). כמו כן נקבע בתקנון, כי המינהלה תאצול לשני חברי מינהלה (כיום - סמנכ"ל כספים ובקרה וסמנכ"ל לתפקידים מיוחדים, המשמש גם יושב ראש הקרן) את סמכותה לחתום על חוזים בעניין מתן הקצבות מהקרן.

¹ על פי סעיף 18(א) לחוק, חברי המינהלה יהיו סמנכ"ל המוסד, המשנה לו והסגנים.

² על פי תקנות הביטוח הלאומי (מועצת המוסד), התשי"ח-1958, חברי מועצת המוסד יהיו שר העבודה והרווחה, שישמש יושב ראש המועצה, ו-49 חברים המייצגים מגזרים ציבוריים שונים. על פי החוק, המועצה תפקח על פעולות המוסד ונהלתו. המועצה רשאית למנות ועדות ולהעביר לידיהן מסמכיותיה.

³ במועד הביקורת היו חברים בוועדת הקרן: סמנכ"ל לתפקידים מיוחדים, סמנכ"ל גמלאות, סמנכ"ל מחקר ותכנון, מנהל אגף נכויות, מנהלת העניינים הרפואיים, ומנהל אגף שיקום וסיעוד.

באגף שיקום וסיעוד שבמוסד פועלת מחלקה לפיתוח שירותים לנכים (להלן - המחלקה) ובה ארבעה עובדים. תפקידם של עובדים אלו להכין לדיון בוועדות את הבקשות לסיוע, וכן פרטים על אוכלוסיית היעד, המבנה הפיזי שבו נמצאת אוכלוסיית היעד והשיפוצים הנדרשים במבנה, מפרט טכני והצעות מחיר. המחלקה מסתייעת במומחים מקצועיים חיצוניים בנושאי בנייה, תכנון, הנדסה, אדריכלות, כלכלה ועוד. הלשכה המשפטית של המוסד ומינהל הכספים והבקרה (להלן - מינהל הכספים) מסייעים בהכנת ההסכמים עם הגופים המבקשים סיוע, ואמורים ללוות את ביצוע ההסכמים. לאחר שאושרה תכנית סיוע, ממנה הנהלת אגף שיקום וסיעוד של המוסד, ועדת היגוי⁴ לכל תכנית. בוועדת ההיגוי משתתפים נציגי של המוסד, בדרך כלל מנהל יחידת השיקום בסניף שבתחומו מבוצעת תכנית הסיוע, וכן נציגים מטעם הגוף שביקש סיוע (להלן - הגוף היוזם) ומטעם המשרד הממשלתי או הרשות המקומית המעורבים בתכנית. הוסבר למשרד מבקר המדינה, כי ועדות ההיגוי אמורות לייעץ לגופים היוזמים בכל הקשור לתכניות הסיוע ולכוון את ביצוען לאחר שאושרו, לפקח על דרך הפעלתן, לאשר דרכי ביצוע ולהמליץ על דרכי הוצאת הכספים, לביצוע התכניות ולדווח על השלמתן. כספי הסיוע מועברים לגופים היוזמים, לאחר שוועדת ההיגוי הנוגעת בדבר מצאה שתשלומיהם בעד הציוד שהם רכשו או בעד שיפוץ שבוצע הם בהתאם לתכנית שאושרה בוועדת הקרן ועל פי התנאים שנקבעו בהסכם.

על פי נתוני המוסד, טיפלה המחלקה בינואר 1996 ב-640 תכניות סיוע: 233 מהן היו בהליכי בדיקה לפני הגשתן לאישור ועדת הקרן וועדת הנכות; 88 היו בשלבי חתימת הסכם (לאחר אישור הוועדות); ו-319 היו בשלב הביצוע וכבר הוחל בהעברת הסכומים שהוקצו בעבורן.

בחדשים ינואר-מאי 1996 עשה משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת על הקרן ופעולותיה ועל המחלקה המפעילה את הקרן. נבדקו ניצול התקציב, נוהלי עבודת הקרן, הכנת הבקשות לדיון ואישורן בוועדות, חתימת ההסכמים לביצוע תכניות הסיוע והמעקב אחר ביצועם. כמו כן נבדקו העסקת יועצים חיצוניים, ההטבות שהקרן מעניקה לזכאים לגמלת ניידות ופעולות הפרסום וההסברה שהמוסד נוקט בכל הקשור לעבודת הקרן.

תקציב ותשלומים

1. בסעיף 220 לחוק נקבע כאמור, כי המוסד יממן פעולות המיועדות לפיתוח שירותים לטובת הנכים, ובלבד שסך כל ההוצאה השנתית לא יעלה על 5% מאומדן הגבייה השנתית של דמי ביטוח נכות. אומדן הגבייה השנתית של דמי ביטוח נכות לשנת 1995 היה 1.997 מיליארד ש"ח ולשנת 1996 - 2.256 מיליארד ש"ח; תקציב הקרן לאותן שנים היה כ-80 מיליון ש"ח וכ-90 מיליון ש"ח, בהתאמה, דהיינו - רק כ-4% מאומדן הגבייה השנתית האמורה.

להלן נתונים על תקציב הקרן, התשלומים בפועל ושיעורי הביצוע של התקציב בשנים 1989-1996 (באלפי ש"ח):

⁴ כשיש כמה תכניות המיועדות לאותו אזור, אפשר שבכמה ועדות היגוי ישתתפו אותם נציגים (בייחוד כשמדובר בנציגי המוסד).

השנה*	התקציב	התשלומים בפועל	שיעור הביצוע מהתקציב (באחוזים)
1989	28300	6589	23.3
1990	30750	8155	26.5
1991	27500	6143	22.3
1992	45100	6673	14.8
1993	50100	6127	12.2
1994	60480	12319	20.4
1995	79880	17938	22.4
1996	90200		

* בשנים 1989--1990 החלה שנת הכספים של המוסד ב-1 באפריל והסתיימה ב-31 במאָרס בשנה שאחריה. שנת הכספים 1991 החלה ב-1 באפריל והסתיימה ב-31 בדצמבר אותה שנה. משנת 1992 החלה שנת הכספים ב-1 בינואר והסתיימה ב-31 בדצמבר אותה שנה.

2. הטבלה מראה ששיעורי הניצול של תקציבי הקרן היו קטנים מאוד. הדבר עולה גם מהדוחות לסיכום שנת הפעילות לשנים 1994 ו-1995 שהכינה מנהלת המחלקה בשביל ועדת הנכות של מועצת המוסד. על פי דוחות אלה, מספר התכניות החדשות שנידונו בוועדה זו בשנת 1994 היה 149 ובשנת 1995 - 148. בדוחות צוין, כי לא היה שינוי ממשי במספר התכניות החדשות שנידונו בכל שנה, שכן זהו המספר המרבי של התכניות שאפשר לדון בהן במתכונת העבודה של המחלקה (שיטות ונוהלי עבודה, קריטריונים, היקף כוח אדם מקצועי ומינהלי ועוד). משרד מבקר המדינה העיר למוסד, שהכספים הבלתי מנוצלים אמנם נשמרים ברזרבות של המוסד, אולם לא נעשה בהם שימוש למטרה שלשמה נועדו, ומשמעות הדבר היא שהיקף השירותים הניתנים לנכים קטן בהרבה מזה שהיה אפשר להעמיד לרשותם בהתחשב בכספים המצויים בקרן.

בתשובותיו למשרד מבקר המדינה מיולי ומאוגוסט 1996 הודיע המוסד, כי שיעור הניצול של תקציב הקרן תלוי במידה רבה במספר העובדים במוסד העוסקים בנושא, שהוא מצומצם יחסית בשל מגבלות תקציב ובשל סדרי העדיפויות של המינהלה בהקצאת כוח אדם; וכן במידת יכולתם של הגופים המשתתפים במימוש תכנית הסיוע לעמוד בתנאי הבסיסי של מימון חלקם בתכנית הסיוע והבטחת הפעלה והחזקה שוטפת של השירות.

לדעת משרד מבקר המדינה, יוכל המוסד להגדיל את מספר התכניות שהוא דן בהן במשך שנה, אם יפשט את תהליך הגשת הבקשות ויבזר חלק מהתפקידים המוטלים כיום על המחלקה לסניפי המוסד (ראה להלן).

3. עוד הועלה, כי המוסד אינו מפרסם את דבר קיומה של הקרן, מטרותיה, הכספים המיועדים לחלוקה בכל שנה, הזכאים להגשת בקשות והקריטריונים לקבלת הסיוע (ראה להלן). בהעדר פרסום נאות, מצטמצמת אוכלוסיית המבקשים לאותם גופים שדבר קיום הקרן הובא לידיעתם, אם ביזמת המוסד אם דרך גוף אחר, ועקב כך כספי הקרן אינם מנוצלים כראוי.

בעניין זה נאמר בפסיקת בית המשפט העליון⁵: "אכן כספי התקציב הם כספי מדינה. רשויות השלטון המוסמכות לפעול בהם, אינן רשאיות לעשות בהן כטוב בעיניהם. רשויות השלטון הם

⁵ בג"ץ 59/88 ח"כ יאיר צבן נ' שר האוצר ו-12 אחר, פ"ד מב(4) 707.

נאמני הציבור והוצאתם של כספים אלה וחלוקתם, צריכה להיעשות בדרך העולה בקנה אחד עם נאמנות זו. מבחינת המהות, מחייבת דרך זו שכנוע כי המטרה לשמה נועדו הכספים, היא מטרה שיש ... עניין לתמוך בה. התמיכה צריכה להיעשות על פי עקרונות של סבירות ושוויון ... ומתוך שיקולים עניינים ... מבחינת הצורה חייבים להיקבע קריטריונים ברורים וגלויים, על פיהם תיעשה ההחלטה באשר לתמיכה הכספית, תוך קביעת מנגנוני בקרה כי הכספים משמשים את תעודתם, רק בדרך זו תעשה התמיכה באופן המתיישב עם חובת הנאמנות של השלטון. רק בדרך זו מובטח אמון הציבור, כי תמיכת המדינה נעשית לפי משקל העניין ולא משקל המעוניין".

העקרונות שנקבעו בסעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, הן תולדה של פסיקה ענפה בנושא תמיכות לגופים פרטיים, שהדגישה את חשיבות השמירה על עקרון השוויון, קביעת קריטריונים ברורים, פרסום נאות על דבר האפשרות לקבל תמיכה ונוהל מסודר וידוע להגשת בקשות.

לדעת משרד מבקר המדינה, כספי הקרן הם כספי מדינה, ואין כל הצדקה עניינית שהעקרונות האמורים בסעיף 3א האמור לא יאומצו ויושמו גם לגבי כספי הקרן.

תקנון הקרן

כאמור, הקרן החלה לפעול בשנת 1976, ובאוקטובר 1985 אישרה מינהלת המוסד, לאחר שנועצה במועצת המוסד, תקנון להפעלת הקרן. התקנון התבסס על הכללים אשר נקבעו במהלך השנים בוועדת הקרן, בוועדת הנכות ובמינהלת המוסד, ואשר על פיהם פעלה הקרן עד לאותו מועד. מאז אישור התקנון שונו כמה מהכללים האלה, והשינויים אושרו לאחר שנידונו בשתי הוועדות האמורות; ואולם מהמסמכים שעמדו לרשות משרד מבקר המדינה עולה שלא הוכן תקנון כתוב מעודכן הכולל את כל השינויים האלה. להלן שתי דוגמאות לשינויים שהוכנסו בכללים שעל פיהם פועלת הקרן:

1. ביולי 1992 התקבלה בידי מינהלת המוסד, לאחר התייעצות עם ועדת הנכות, החלטה בעלת משמעות מיוחדת בנושא סכום הסיוע, ולפיה הסיוע שיאושר למטרות הרחבה שיפוז ובנייה לא יעלה על 25% מתקציבה השנתי של הקרן, וההקצבה המרבית לכל תכנית לא תעלה על 50% מהעלות הכוללת של הבנייה או על 500,000 ש"ח, לפי הסכום הנמוך שבהם. בישיבת מינהלת המוסד ביום 25.2.96 נמסר כי נושא שינוי הקריטריונים בתחום הבינוי נדון מחדש, והוצע שתקרת הסיוע לחמישה מוסדות קהילתיים ולחמישה מוסדות מוסדיים תוגדל ל-1.25 מיליון ש"ח לכל מוסד.

לדעת משרד מבקר המדינה, בהעדר תקנון כתוב ומעודכן הכולל את השינויים האמורים, שינויים שיש בהם שיפור בתנאי הסיוע, יש חשש שהמוסד יתקשה להביא אותם לידיעת ציבור הנכים, וכן שעובדים חדשים במחלקה או נציגים חדשים בוועדות לא ידעו עליהם ויקבלו החלטות שאינן עולות בקנה אחד עם ההוראות החדשות, והדבר עלול לפגוע במגישי הבקשות.

2. בתקנון נקבע, כי בוועדת הקרן יכהנו מנהל מחלקת שיקום (כיום: אגף שיקום וסיעוד; בתפקיד יושב ראש הוועדה), סמנכ"ל גמלאות, סמנכ"ל מחקר ותכנון, מנהל המחלקה לגמלאות ארוכות מועד באגף מחקר ותכנון, היועץ הרפואי של המוסד, מנהל ענף נכות ומרכז הקרן. כאמור, במועד הביקורת היה הרכב הוועדה שונה, וכיהנו בה: סמנכ"ל לתפקידים מיוחדים (בתפקיד יושב ראש הוועדה), סמנכ"ל גמלאות, סמנכ"ל מחקר ותכנון, מנהל אגף נכויות, מנהלת העניינים הרפואיים, מנהל אגף שיקום וסיעוד. השינוי בהרכב ועדת הקרן ובממלא תפקיד היושב בראש הוועדה לא קיבל ביטוי בתקנון הקרן.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המוסד, כי הוא מקבל את ההערות ובדעתו להכין בתוך חצי שנה תקנון מעודכן.

נוהלי עבודה

1. כאמור, מפורטים בתקנון יעדי הקרן והקריטריונים למתן סיוע, תפקידי הוועדות המוסמכות לאשר את הסיוע, סדרי הדיווח לוועדות על התכניות והיקפן הכספי ופרטים על התקציב השנתי של הקרן ומידת ניצולו. הועלה, כי חוץ מההנחיות הכלליות המובאות בתקנון, לא עומד לרשות עובדי המחלקה נוהל כתוב המפרט את אופן הטיפול בבקשות לסיוע. בהעדר נוהל כזה, חסרים לעובדי המחלקה כללים המפרטים, בין היתר, את תהליך הגשת הבקשה והמסמכים שיש לצרף אליה, הבדיקות והמעקבים שיש לעשות, פרקי הזמן המרביים שיש להמתין בין כל אחד משלבי הטיפול בבקשה, מי מוסמך לדחותה על הסף ובאילו נסיבות ניתן לעשות זאת ועוד. כמו כן, אין במחלקה טפסים אחידים להגשת הבקשות שבהם יש למלא פרטים על מגיש הבקשה, תוכנה והמסמכים שיש לצרף אליה, והמחלקה מסתפקת בדף הנחיות להגשת בקשות שהונהג על ידה, הנשלח לכל מי שמבקש סיוע. העדר נוהלי עבודה כתובים ומפורטים אינו מאפשר עבודה שיטתית ופישוט תהליך העבודה וביזורו. נוצר עומס רב על המחלקה, ויש שהדבר גורם להתמשכות הטיפול בבקשות בשלבים השונים עד לאישורן ולהוצאתן לפועל בידי היוזמים (ראה להלן):

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המוסד, כי הוא קיבל את הערותיו וכבר הכין טופס פנייה אל הקרן, וכי בתוך חצי שנה הוא יכין נוהלי עבודה מפורטים.

2. הועלה שהמחלקה אינה מנהלת יומן מעקב שבו נרשם, בין השאר, מהו השלב שבו מצוי הטיפול בבקשה; האם אושרה או נדחתה; האם נחתם הסכם; מהו סכום הסיוע שאושר לתכנית; ומהו הסכום ששולם על חשבון אותה תכנית. עוד הועלה, שבמחלקה גם אין נתונים מרוכזים ומפורטים על תכניות סיוע שהיה פיגור בלוח הזמנים של ביצוען, ואין ציון של הבקשות שהיא דחתה על הסף. בנסיבות אלה אפשר שבקשות נדחו על הסף בלי שלגורמים המוסמכים היתה בקרה על כך ובלי שתהיה להם אפשרות לבחון צרכים חדשים העולים מבקשות אלה, שאולי מחייבים להכניס שינויים בקריטריונים של הקרן. במועד הבירוקרטי גם לא היה בידי המחלקה רישום מרוכז של כל תכניות הסיוע שהקרן אישרה למן הקמתה לכל אחד מהגופים שביקשו את סיועה ושל סכום הסיוע שקיבל כל גוף במהלך השנים. בהעדר רישום כזה חסר למחלקה כלי חשוב למעקב ולדיווח.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המוסד, כי בעת האחרונה החלו במחלקה לרשום במחשב כל בקשה המגיעה לקרן וכן את שלבי הטיפול בה. מאחר שמדובר בתהליך חדש יחסית, שהוכנס רק לאחרונה, ממשיכים העובדים לנהל גם מערכת מעקב ידנית.

3. מנהלת המחלקה (מרכזת הקרן) נוהגת להגיש למנכ"ל המוסד ולחברי ועדת הקרן אחת לחודשיים דוח, ובו פירוט של תכניות הסיוע השונות המטופלות במחלקה והתפלגותן על פי שלבי הטיפול, כדלקמן: בקשות הנמצאות בבדיקה; בקשות שהוכנו לדיון בוועדות; תכניות הנמצאות בתהליך חתימה על הסכם (לאחר אישור); תכניות שהן בשלב הביצוע (לאחר חתימת ההסכם). על פי הנדרש בתקנון על מרכזת הקרן להגיש לוועדת הקרן אחת לשנה דוח סיכום הכולל מידע על תכניות הסיוע שבטיפול המחלקה והתפלגותן על פי שלבי הטיפול האמורים; דוח זה נוהגת מרכזת הקרן להגיש גם לוועדת הנכות. הועלה שבתקנון אין דרישה ממרכזת הקרן לציין בדוחות שהיא מגישה את הפרטים האלה: פרקי הזמן שנדרשו לטיפול בכל תכנית; פיגורים בביצוע תכניות הסיוע, הבירורים שנעשו בעניין זה והסיבות לפיגורים, אם נמצאו; ואילו צעדים ננקטו או ינקטו בעקבות זאת. לפרטים האמורים יש חשיבות רבה, בייחוד כשמדובר בתכניות

שהטיפול בהן מתמשך יתר על המידה. הועלה גם שאין דיווח על תכניות סיוע שהושלם ביצוען והסתיימה ההתחשבות הכספית בגינן, וכי המחלקה גם אינה עושה מעקב סדיר אחר השימוש בציוד ובמבנים שנרכשו או הוקמו בסיוע הקרן, לאחר שהסתיימה ההתחשבות הכספית (ראה להלן "המעקב אחר ביצוע תכניות הסיוע").

בנסיבות אלו הבקרה על עבודת המחלקה לקויה, ומעקב שיטתי אחר משך הטיפול בבקשה בכל שלב ושלב אינו אפשרי. אין בידי המוסד והוועדות מידע שיוכל לשמש אותם בדיוניהם על תכניות חדשות ולא הובטח שהסיוע לא יינתן לאותה מטרה ולאותה אוכלוסיית יעד יותר מפעם אחת. גם אין בידי המוסד והוועדות מידע מספיק לצורכי בקרה על תהליך הטיפול בבקשות לסיוע עד להשלמתן ולאחר שהושלמו, כדי לוודא שהסיוע שימש למטרה שלשמה נועד. יצוין כי בעת האחרונה הוכנסו למחלקה מחשבים שנועדו לסייע לה בעבודה השוטפת, ואולם נמצא כי גם עתה אין הזנה שוטפת של כל הנתונים הנוגעים לטיפול בבקשות בשלביו השונים.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שחובת הדיווח בפירוט שצוין לעיל תעוגן בתקנון הקרן ובנוהלי העבודה של המחלקה. הדבר יביא לחיזוק המעקב והפיקוח על הטיפול בבקשות לסיוע מהקרן על כל שלביו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המוסד, כי עבודת המחלקה כבר מצויה בתהליך של מחשוב, דבר שיסייע במעקב אחר הטיפול בבקשות לסיוע ואחר ביצוע התכניות, וכי המוסד בוחן דרכים שונות שיאפשרו לקיים מעקב על השימוש בציוד שנרכש ובמבנים ששופצו מכספי הקרן, גם לאחר סיום ביצוע התכניות.

הטיפול בבקשות לסיוע מהקרן

בדף הנחיות שמנהלת המחלקה הכינה צוין כי הבקשה צריכה לכלול, בין היתר, תיאור כללי של תכנית הסיוע, של אוכלוסיית היעד, של התנאים הפיזיים ושל הציוד הקיים במבנה, וכן פירוט אנשי המקצוע האמורים להפעיל את התכנית, המלצה מפורטת של המפקח מטעם המשרד הייעודי ומסמכים נוספים, כגון: מסמכי יסוד, אם מדובר בעמותה או אגודה וולונטרית, אישור רואה חשבון על ניהול חשבונות כחוק, ומאזן אחרון. כאמור, הבקשות לסיוע מוגשות למחלקה, והיא בודקת אותן מבחינה מקצועית ומבחינה תקציבית. אישור למימון תכנית סיוע מכספי הקרן מתקבל, לאחר דיון בוועדת הקרן ואחר כך בוועדת הנכות. לאחר שנתקבל האישור לתכנית הסיוע חותם המוסד על הסכם עם הגוף האחראי בקהילה על הוצאתה לפועל. בהסכם מפורטים בין היתר, התכנית שאושר לה הסיוע, מועד ביצועה, המימון שיינתן לה והמועדים והתנאים למסירתו ודרכי הפיקוח על ביצוע התכנית.

משרד מבקר המדינה עשה בדיקה אקראית של 15 בקשות לסיוע שהוגשו למחלקה בשנים 1991-1993. נמצא כי משך הטיפול בתשע מהבקשות, ממועד הגשת הבקשה ועד מועד החתימה על ההסכם עם הגוף היוזם, היה כחצי שנה. בשש הבקשות הנותרות נע משך הטיפול בין שנה וארבעה חודשים לשנתיים ושלושה חודשים. הוסבר למשרד מבקר המדינה כי העיכוב נוצר בדרך כלל בשלב גיבוש ההסכם וההמתנה להחזרתו כשהוא חתום בידי הגוף היוזם.

משרד מבקר המדינה המליץ לפני המוסד להודיע לגוף היוזם שהתארכות הביצוע של פעולות אלה עלולה לגרום לגניזת בקשתו, או, אם אושרה - לפקיעת תוקף האישור שניתן.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המוסד, כי במסגרת נוהלי העבודה ייקבעו פרקי זמן מרביים שבהם יישאר האישור למתן הסיוע בתוקפו.

המעקב אחר ביצוע תכניות הסיוע

במרבית ההסכמים שהמוסד חתם עליהם נקבע שאת כספי הסיוע שהוקצו לתכנית הוא יעביר בשלושה תשלומים: בכל אחד משני התשלומים הראשונים, יועברו 40% מהסכום שהוקצה, ובתשלום השלישי - 20%. המוסד נוהג להעביר לגוף היוזם את התשלום האחרון רק לאחר שוועדת ההיגוי והמחלקה וידאו כי התכנית הושלמה וכי גופים אחרים, כגון רשות מקומית או משרד ממשלתי, שהתחייבו אף הם כלפי הגוף היוזם להשתתף במימון התכנית, מילאו את התחייבותם, ולאחר שכל החשבונות המתאימים הוצגו לפני הנהלת הקרן.

במינהל הכספים של המוסד מרוכזים טפסים המכילים פירוט של מועדי התשלומים שנקבעו בהסכם עם מקבלי הסיוע ופירוט של התשלומים שהמוסד שילם בפועל מתקציב הקרן ומועדיהם. רק לאחר שהסתיימה ההתחשבות הכספית, רושמת לעצמה המחלקה כי תכנית הסיוע הושלמה.

בבדיקה אקראית שעשה משרד מבקר המדינה במינהל הכספים נבדקו 60 טופסי מעקב אחר תכניות סיוע שונות שההסכמים לביצוען נחתמו בשנים 1991-1993. נמצא כי 31 תכניות הושלמו, וההתחשבות הכספית בין המוסד לבין מי שהיה קשור להסכמים הסתיימה. ב-29 התכניות הנתורות טרם הסתיימה ההתחשבות הכספית, אף שבמועד הביקורת, מארס 1996, כבר חלפו בין שמונה חודשים לארבע שנים וחמישה חודשים מהמועד שנקבע להשלמת ביצוען ולסיום ההתחשבות הכספית.

בבדיקה של עשרה מתיקי התכניות שבהן לא הסתיימה ההתחשבות הכספית האמורה ושל עוד שישה תיקים שנבחרו אקראית במחלקה ושייכים לתכניות שההסכמים לביצוען נחתמו בשנים 1992-1994, הועלו הממצאים האלה:

1. על אף העיכובים בביצוע התכניות, לא שלחה המחלקה תזכורות במועדים קצובים וסבירים לגופים הקשורים עמה בהסכמים לביצוען. בחמש מעשר התכניות שבהן עדיין לא הסתיימה ההתחשבות הכספית, נשלחו תזכורות לגופים המבצעים רק שנתיים עד שלוש שנים לאחר המועד שנקבע לסיום ההתחשבות הכספית. בחמש התכניות האחרות נשלחו תזכורות במועד מוקדם יותר: בשלוש מהן לאחר חמישה עד תשעה חודשים מהמועד שנקבע לסיום ההתחשבות, ורק בשתיים הנתורות - בסמוך למועד שנקבע לסיום ההתחשבות. אף שלמוסד נציגים בוועדות ההיגוי, לא ביקשה המחלקה ולא קיבלה מנציגים אלו דיווח על הסיבות לעיכובים בביצוע התכניות האמורות.

עוד נמצא, כי המחלקה החליטה לסגור שניים מתיקי התכניות האמורות, אף שלא הסתיימה ההתחשבות הכספית: הגוף היוזם האחראי לביצועה של אחת משתי התכניות, שקיבל עד לאותו מועד 400 ש"ח יותר מהמגיע לו על פי הוצאותיו בפועל, הודיע כי לא ינצל את יתרת הסכום שאושר לו. הגוף האחראי לביצועה של התכנית האחרת לא השיב על מכתב התזכורת ששלחה אליו המחלקה ומשום כך לא הועבר אליו סכום של 3,770 ש"ח שהוא היה זכאי לקבל מהקרן. הועלה שקודם לקבלת ההחלטה על סגירת התיקים לא בדקה המחלקה באמצעות נציגיה בוועדות ההיגוי או בדרך אחרת אם התכניות נפגעו עקב אי-השלמתן.

2. הביקורת העלתה, כי לתכניות שהיו עיכובים בביצוען כבר שילם המוסד את התשלום הראשון ולמרביתן אף את התשלום השני. כאמור, שני התשלומים הראשונים מהווים 80% מהסכום שהוקצה לתכנית; התשלום האחרון לא שולם בשל אי-השלמת התכניות. בבדיקה אקראית של שישה תיקי תכניות שנעשתה במחלקה הועלה, כי בארבע תכניות שולמו שני תשלומים⁶, ובשתיים האחרות - התשלום הראשון בלבד.

⁶ בסכומים כוללים שנעו בין כ-22,000 ש"ח ל-100,000 ש"ח.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המוסד, כי במסגרת נוהלי העבודה יכין כללים מפורטים לסגירת תיק של תכנית סיוע שביצועה לא הושלם. כל מקרה של אי-עמידה בתנאי ההסכם ייבחן עם הלשכה המשפטית של המוסד.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המוסד לקבוע כללים למעקב שוטף ושיטתי אחר ביצוע תכניות הסיוע ולרכז את המידע על הפרות של הסכמי סיוע עם הקרן, כדי שבעתיד יוכל לשקול אם מוצדק לאשר בקשות חדשות לסיוע שיגישו גופים שלא עמדו בהסכמים עמו. מהמתואר לעיל עולה, כי יש גם מקום לבחון הכנסת שינויים בשיעורי התשלומים מהסכום שהוקצה לתכנית ובמועדיהם, כדי למנוע מצב שבו מקבלים הגופים היוזמים את חלק הארי של כספי הסיוע כאשר עדיין לא ברור אם יש התקדמות בביצוע התכנית, קל וחומר - אם תושלם. יש ליצור קשר גומלין בין שלב הביצוע של התכנית לבין מועד העברת כספים לגוף היוזם.

3. באחד מ-16 התיקים שנבדקו נמצא, כי ביום 8.4.90 נחתם הסכם בין המוסד לבין המועצה המקומית ראש העין (כיום: עיריית ראש העין, להלן - העירייה), ולפיו הקרן תסייע בשיפוצו ובציודו של מבנה המשמש מועדון חברתי לעיוורים בראש העין ופועל בחסות עמותה. בהסכם נקבע, כי הקרן תיתן סך של 22,800 ש"ח (בערכים נומינליים) לשיפוצים וסך של 31,753 ש"ח לרכישת ציוד; ביצוע התכנית יסתיים ביום 8.5.91, ובאותו מועד ישולם התשלום האחרון. בהסכם נאמר, כי "המועצה מצהירה כי העמידה את המבנה לרשות המועדון לצורך הפעלתו והיא מתחייבת שהמבנה או מבנה אחר שהיא תשפץ על חשבונה יעמוד לרשותו בעתיד ללא הגבלת זמן", וכי "אם המועצה לא תעמוד בהתחייבותיה על פי הסכם זה, יהיה המוסד ... רשאי לדרוש החזר של כספים ששולמו על פיו, ובמקרה כזה המוסד יודיע על כך למועצה, והמועצה תהיה חייבת להחזיר למוסד את הסכומים שישלם לה המוסד על פי הסכם זה כשהם צמודים למדד המחירים".

במועד הביקורת, מארס 1996, כבר הסתיימו השיפוצים במבנה, אולם ההתחשבנות הכספית בגין רכישת הציוד והתקנתו טרם הסתיימה, זאת מאחר שהקרן קיבלה אישורים שאפשרו לה לממן רק מחצית מהתקציב להצטיידות.

הועלה שבאפריל 1994 הודיעה יושבת ראש העמותה למחלקה כי ראש העירייה פנה אל העמותה, באמצעות מנהל מחלקת הרווחה בעירייה וביקש ממנה להעביר את המועדון למבנה אחר מפני שהמבנה ששופץ בכספי הקרן דרוש לגן ילדים. יושבת הראש ציינה במכתבה למחלקה כי היא זקוקה לעזרת המוסד לשם מימוש ההסכם שנחתם בינו לבין המועצה המקומית, וכי כל הכסף שהמוסד השקיע במבנה ירד לטמיון ולא שירת את אוכלוסיית העיוורים וכבדי הראייה. ממכתב של יושבת ראש העמותה אל ראש העירייה (שהעתק ממנו צורף למכתבה למחלקה) עולה, שראש העירייה התחייב לשפץ מכספי העירייה את המבנה החדש שאליו הועבר המועדון, כדי להתאימו לצורכי העיוורים, אך לא עמד בהתחייבותו. ממכתבים שהועברו למשרד מבקר המדינה בידי ראשי העמותה בעבר ובהווה הצטיירה תמונה עגומה של ביצוע ההסכם האמור.

ממזכר של מנהלת המחלקה שנמצא בתיק התכנית עולה, כי במארס 1995 היא החליטה לסגור את תיק התכנית מאחר שבמשך תקופה ארוכה לא נוצלה יתרת הסיוע שנועדה לתכנית האמורה. באותו מזכר ציינה מנהלת המחלקה כי העימות של אנשי העמותה עם המועצה היא עניינם, ולמוסד אין חלק בה.

נציג משרד מבקר המדינה ביקר במאי 1996 במבנה שאליו הועבר המועדון בראש העין. הוא נוכח לדעת, כי המבנה שיועד למועדון ונעשה לגן ילדים נראה מטופח וטוב הרבה יותר מהמבנה החלופי שאליו הועבר המועדון. במבנה החלופי המזגן אינו פועל זה שנה מאז שמנועו נגנב;

ומכונת כביסה, מכונת ייבוש ומדיח כלים, שנרכשו בעיקר מכספי הקרן, מאוחסנים ואינם בשימוש, כיוון שאין להם תשתית מתאימה במבנה זה.

למשרד מבקר המדינה, הוסבר כי ראשי העמותה הסכימו להעביר את המועדון למבנה החלופי רק לאחר שהובטח להם שהוא יהיה טוב ומרווח יותר מהמבנה הקודם, אולם בפועל הועבר המועדון למבנה מוזנח, חסר תשתית למים וחשמל, ובלתי מתאים לנכים. המועדון אינו מתוחזק כהלכה, וכיוון שאין בו תנאים הולמים, הוא משרת רק כ-5 מ-69 העיוורים המתגוררים בראש העין וכן קשישים שאינם עיוורים, וגם זאת רק פעמיים בשבוע, כשעתיים בכל פעם. עוד הוסבר שהמבנה הנוכחי משרת במשך היום והערב גם ציבור גדול של תלמידי ישיבה ולדעת נציגי העמותה מקשה נוכחותם על הפעלה הולמת של המועדון. יושבי הראש של העמותה ציינו כי פנו פעמים רבות אל עובדים בכירים בעירייה בבקשה שיאפשרו את החזרת המועדון למבנה הקודם, או שידאגו לפחות לשיפור התנאים במבנה החלופי אך בקשתם נדחתה על הסף.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מספטמבר 1996 הודיעה העירייה, כי תלונות העמותה באשר למצב המבנה החלופי נראות לה מוצדקות, וכי התברר שהמבנה אכן אינו מתאים לצורכי העיוורים, אולם נוכח מחסור חמור במבני ציבור נבצר ממנה לשנות את החלטתה. העירייה מסרה כי היא מכירה בצורך לעשות בדק בית במבנה ולתקן את הליקויים הפיזיים שנתגלו בו, והבטיחה לרכוש למועדון מזגן חדש.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המוסד, כי היה על המחלקה להעביר לטיפול של הלשכה המשפטית את הבעיה שהתגלתה בנושא תכנית הסיוע במועדון העיוורים בראש העין, וכי העניין יועבר כעת ללשכה המשפטית.

עוד הועלה, שזמן קצר אחר גניבת המנוע נפרץ שוב המועדון ונגנבו מתוכו, בין השאר: מחשב, אורגן חשמלי משוכלל, מכונת תפירה ואקורדיון, שנרכשו מכספי הקרן. מנהל אגף הרווחה בעירייה, הסביר למשרד מבקר המדינה שהוגשה תלונה למשטרה, ואולם פיצוי על הפריטים שנגנבו, ושלמיטב ידיעתו היו מבוטחים, לא שולם. מנהל אגף הרווחה לא ידע אם הוגשה תביעה לחברת הביטוח.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוסף על מסירת הטיפול בנושא העברת המועדון למבנה חלופי ללשכה המשפטית, על המוסד לוודא שהעמותה התלוננה במשטרה על הפריצה ועל גניבת הפריטים ושהוגשה לחברת הביטוח תביעה לפיצוי, ולחייב את העמותה לדרוש את קבלת הפיצוי בהקדם כדי שתוכל לרכוש ציוד חלופי. על המוסד להבטיח בהסכמים שייחתמו בעתיד עם גופים מקבלי סיוע, שפיצוי המתקבל מחברת ביטוח בעקבות גניבת ציוד שנרכש בכספי סיוע שנתנה הקרן, בדומה למקרה האמור, ישמש לרכישת ציוד חלופי.

4. על קיומן של תופעות דומות הנובעות מהעדר פיקוח ומעקב שוטף אחר ניהול תכניות הסיוע שכבר בוצעו, ניתן ללמוד גם ממכתבו של הסמנכ"ל לתפקידים מיוחדים, המשמש כאמור גם יו"ר הקרן, למנהל אגף שיקום וסיעוד של המוסד, המשמש גם מנהלה הישיר של מנהלת המחלקה. במכתב שנשלח ביום 1.6.94 נכתב, בין היתר: "בסיוורים וביקורים שאני עורך בפרויקטים המסתייעים על ידינו ... נתקלתי בפרויקטים שנתמכו על ידינו בסיוע נכבד, כאשר נוכחתי לראות בצידוד רב שנמצא עדיין ארוז בארגזים ועוד לא עשו בו שימוש. ... ישנם מקרים רבים שבקשות הסיוע נתקעות באמצע הדרך, בגלל חוסר המצאת פרטים, הגשה מתאימה, תאום עם גורמים אחרים בשטח, עמידה בתנאי החוזה וכו'. סבורני שיש למצוא דרך לקביעת סדרי עדיפויות וקדימויות בטיפול שלנו בבקשות, ... לדאוג לביקורת מתאימה מצד צוותות ההיגוי על השימוש הנכון ומילוי תנאי החוזה".

מהמסמכים שעמדו לרשות משרד מבקר המדינה עולה, שעל אף מכתבו החמור של יו"ר הקרן, לא נעשה עמו בירור באילו תכניות סיוע מדובר במכתבו, בירור הדרוש כדי לאכוף את ההסכם עם היזמים, וגם לא שונו סדרי המעקב של הנהלת הקרן או של המחלקה אחר תכניות סיוע שהקרן השתתפה במימונן.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המוסד, כי מכתבו של יושב ראש הקרן אינו מצביע על פרויקט מסוים; עם זאת עובדי המחלקה יבקרו בקרוב במקום הביצוע של אחת מתכניות הסיוע, שיור"ר הקרן ביקר בו בסמוך לכתיבת מכתבו, כדי לעמוד מקרוב אחר השימוש בציוד שנרכש בעבור התכנית.

5. הטיפול בבקשות לסיוע מהקרן ובהליכי אישורן מרוכז במחלקה. יחידות השיקום בסניפים מושיטות סיוע למחלקה בעצם השתתפות אנשיהן בוועדות ההיגוי, ואולם, כפי שהוסבר למשרד מבקר המדינה, הם עמוסים בעבודה שוטפת ביחידות השיקום, ולפיכך אין הם יכולים לעשות מעקבים סדירים במהלך ביצוע התכניות ולאחר סיומן. כמו כן ראוי להדגיש, כי נציגי המוסד בוועדות ההיגוי הם במקצועם עובדים סוציאליים המתמחים בשיקום נכים, ואין ביטחון שהפיקוח שלהם הוא יעיל.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שנציגי המוסד בוועדות ההיגוי, המפקחים על ביצוע התכניות עד להשלמתן, יקבלו הכשרה מתאימה לכך. כמו כן חשוב שיהיו פנויים לבצע את המעקבים המתחייבים מתפקידם בוועדות ההיגוי, במהלך ביצוע התכניות ולאחר שנסתיימו והושלמו, ולוודא שנעשה שימוש במבנים ששופצו או בציוד שנרכש במימון הקרן.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המוסד, כי עומס עבודה רב מוטל על יחידות השיקום בסניפים. עם זאת, ולנוכח הערת הביקורת, יבחן המוסד את האפשרות לעשות, במהלך שנת 1997, מעקב מדגמי אחר תכניות סיוע שנסתיימו. המוסד גם ייערך למתן הכשרה מתאימה לנציגיו בוועדות ההיגוי.

יועצים חיצוניים

1. כדי לבדוק את הבקשות לסיוע ואת מידת נחיצותן וכדי לחשב את עלות הביצוע של כל תכנית, מעסיקה המחלקה יועצים חיצוניים בנושאים שונים. במאי 1996 העסיקה הקרן 19 יועצים בתחומים שונים, ובהם הנדסה, כלכלה, אדריכלות, פיזיותרפיה, ריפוי בעיסוק וספורט טיפולי. הביקורת העלתה, כי המוסד לא חתם עם אותם יועצים על חוזה העסקה, וגם לא נקבעו הכישורים הנדרשים מהם, כגון השכלה וניסיון.

נמצא, כי עבודות הייעוץ הוזמנו מהיועצים בעל פה, וכי לא נקבע לכל תכנית סיוע מספר שעות עבודה מרבי, ואף לא פורטו הנושאים שבהם תתמקד חוות הדעת של היועץ. בהעדר נתונים אלה אי אפשר לבדוק את סבירות התשלום בעד הייעוץ ואת מידת התאמתו לעבודה שנעשתה.

על פי הוראות של נציבות שירות המדינה (הודעה מס' 34/נו' 1.5.96), יש לפרט בהסכם העסקה של יועץ, בין היתר, את משך ההעסקה ואת דרכי סיומה, את תנאי השכר וההטבות הנלוות, את אופן הבדיקה של עבודת היועץ ואת הסנקציות שהמשרד יוכל לנקוט נגדו אם לא יעמוד בהתחייבותיו על פי ההסכם. כמו כן נקבע בהוראות, כי בעת התקשרות עם יועץ יש לבדוק אם קיים חשש לניגוד עניינים בין תפקידו במשרד לבין עיסוקיו האחרים: יש לבדוק את פעילותו העסקית והמקצועית, את פעילותו המפלגתית, את השתתפותו בדירקטוריונים ואת

עיסוקיו שאינם תמורת תשלום או תמורת טובת הנאה. כל אלה דרושים כדי לוודא שאין מניעה להעסיקו כיועץ.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המוסד לאמץ את הוראות השינון המוזכרות לעיל ולהתקשר עם מומחים רק בהסכם העסקה בכתב שיכלול את כל התנאים הנחוצים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המוסד, כי המחלקה תשתמש גם ברשימת היועצים בתחומים שונים שמינהל הארגון הכין בעקבות דוח שנתי 45, וכי הוא יכין חוזי התקשרות סטנדרטיים לעבודה עם יועצים חיצוניים אשר מגישים לו שירות קבוע ולאורך זמן (דהיינו - יועצים שסווגו כנותני "עבודה מתמשכת", כהגדרתה בחוזרי יועצים לניהול של האוצר). עוד הודיע המוסד, כי החל ביום 1.8.96 יוכנס לשימוש טופס הזמנת עבודה של מומחה ובו יפורטו הנושאים לבדיקה, וכי מחלקת ארגון ושיטות של המוסד תבחן אפשרות לקבוע מהו מספר השעות שיש להקצות לבדיקה של כל תת-נושא.

2. הקרן משלמת בעד שעת עבודה של יועץ חיצוני על פי "תעריף לעבודות מתמשכות ליועץ בכיר" שנקבע בתעריפון של אגף בינוי ונכסים במשרד הביטחון. תעריף זה הוא הגבוה ביותר בתעריפון; במאוס 1996 הוא היה 148.20 ש"ח.

יצוין, שהחשב הכללי שבמשרד האוצר (להלן - החשכ"ל) החיל על כל משרדי הממשלה תעריפים לתשלום ליועצים לניהול. תעריפים אלה מדורגים על פי רמת ההשכלה של היועצים וניסיונם המקצועי; התעריף של עבודה מתמשכת הוא בשיעור 80% מזה של עבודה אקראית.⁷

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המוסד, כי יקבע לכל תכנית סיוע את רמת הייעוץ שנדרשת לה ויקפיד לקבוע רמת ייעוץ הולמת לתכניות סיוע שאינן מחייבות ייעוץ ברמה גבוהה. עוד הודיע המוסד, כי בחן את נתוני היועצים על פי דרישות החשכ"ל, וכל היועצים סווגו בהתאם לכך; לכל יועץ נשלח מכתב הקובע את התעריף המגיע לו לשעת עבודה ואת תנאי התשלום הנלווים לביצוע.

הטבות שהקרן מעניקה לזכאים לגמלת ניידות

1. גמלת ניידות מקנה הטבות⁸ לסובלים מליקויים ברגליים המגבילים אותם בניידות. הגמלה משולמת מכספי אוצר המדינה על פי הסכם הניידות שנחתם בין משרד האוצר לבין המוסד ביום 1.6.77 (בתוקף מיום 1.11.77) ועל פי הסכמים נוספים ומעודכנים שנחתמו בעקבותיו. במהלך השנים התברר שבהסכם לא הובאו בחשבון כל צורכי הנכים, וכי הם זקוקים לאבזרים שלא צוינו בו. לפיכך הוחלט בשנת 1982 בוועדת הנכות להעניק לנכים המוגבלים בניידות סיוע בקניית מתקן הרמה לכיסא גלגלים; בשנת 1985 אושר להם לימוד נהיגה ברכב מסוג "ואן"; והחל בדצמבר 1990 - השתתפות במימון התקנת אבזרים ברכב מהסוג האמור. הטבות אלה ממומנות בידי הקרן.

⁷ על פי הוראות החשכ"ל, כעבודה מתמשכת תיחשב כל עבודה על פי חוזה להעסקה במתכונת קבועה לתקופה של יותר משלושה חודשים ולהעסקה של יותר מ-60 שעות בחודש. עבודה אקראית תיחשב כל עבודה של עד שלושה חודשים או כל עבודה של עד 60 שעות בחודש. כמו כן יחשבו כעבודה אקראית כל עבודת תכנון, וכן שינויים בתכנון שנעשו על פי חוזה שבו נקבע שהשכר הבסיסי יחושב לפי שיעור מסוים מערך הפרויקט, וכן כל פיקוח שתמורתו משולמת לפי מספר שעות עבודה.

⁸ סוגי ההטבות הנכללות בהסכם הניידות שנחתם בין משרד האוצר ובין המוסד הן הלוואה עומדת והלוואה רגילה לקונה רכב חדש, קצבת ניידות חודשית לבעל רכב ולמי שאין לו רכב ותוספת קצבה למי שמקום עבודתו מרוחק מביתו.

2. להלן הסכומים ששולמו מתקציב הקרן למימון תכניות סיוע לניידות בשנים 1993-1995 (בש"ח, בערכים נומינליים):

סוג ההטבה	שנת 1993	שנת 1994	שנת 1995
שיעורי נהיגה	99712	179268	145186
אבזרים לרכב	233397	134313	325355
מתקני הרמה	196547	282549	213037
ס"ה	529656	596130	883578

הטבלה מראה כי בשנים 1993-1995 גדלו התשלומים של הקרן למימון תכניות סיוע לניידות. שיעורם של תשלומים אלה מסך תשלומי הקרן בשנים האמורות היה 8.6%, 4.8% ו-4.9%, בהתאמה. באותן שנים לא נקבע תקציב לסיוע מסוג זה, והוא היה תלוי במספר הדרישות לסיוע מהזכאים לכך.

3. נמצא כי ועדת הנכות מאשרת אחת לכמה חודשים מכסות של זכאים לסיוע של הקרן, מכסה לכל הטבה. כל אימת שהמכסה שנקבעה אינה מספיקה מוגשת לוועדת הנכות בקשה להגדילה. ועדת הנכות נותנת אישורים למימון ההטבות בהנחה שמדובר בפרויקטים ניסיוניים, ולפרק זמן מוגבל.

כאמור, משנת 1985 ואילך המוסד מממן באמצעות הקרן לימוד נהיגה ברכב מסוג "ואן" למוגבלים בניידות המרותקים לכיסא גלגלים. המוסד רכש רכב מסוג זה המצויד באבזרי עזר משוכללים ומתוחכמים שנועד לבעלי נכות קשה ביותר המבקשים ללמוד נהיגה, והמוסד הגיע להסכם עם בית ספר פרטי לנהיגה כדי שילמד נהיגה את הנכים הזכאים לכך. הועלה שהרכב האמור נמצא ברשות אותו בית ספר, ומלוא ההוצאות על החזקתו (ביטוחים, תיקונים שוטפים ועוד) וכן התשלום בעד שיעורי הנהיגה ממומנים מכספי הקרן.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המוסד, כי התכנית למימון אבזרים לנהיגה ברכב מסוג "ואן" היא עדיין במהלך של ניסוי, וכי לאחר שיסתיים הניסוי הוא יפנה אל משרד האוצר כדי לעגנה בהסכם הניידות. המוסד הוסיף כי הוא מתכוון לנהל משא ומתן עם משרד האוצר כדי שהמימון של התכנית ללימוד הנהיגה יהיה מתקציב המדינה ולא מכספי הקרן.

4. בחוות דעת מיולי 1990 שהכינה עורכת דין בכירה בלשכה המשפטית של המוסד בעניין מימון ניסוי ברכישת אבזרים לרכב של נכים מכספי הקרן צוין, כי "אין בשום אופן לבצע את הניסוי האמור במסגרת הקרן לפיתוח שירותים". ממכתב אחר של עורכת הדין עולה, כי המוסד אישר בעבר ניסוי שנועד לבדוק אפשרות להכנסת שינויים בהסכם הניידות, ואולם הניסוי נמשך ואין יודעים כיצד להפסיקו. לדבריה המוסד פעל בעבר בתום לב ומתוך רצון לסייע לנכים, אך התוצאה היא שהוא משלם הטבות לנכים מתקציב הקרן. במכתב ששלחה למשרד מבקר המדינה במאוס 1996, הסתייגה עורכת הדין גם ממימון יתר תכניות הסיוע לניידות מאחר שמדובר למעשה בתשלום גמלאות שאין לממן מכספי הקרן.

בישיבת מינהלת המוסד מיום 3.9.95 נדון סיוע הקרן לרכישת מתקני הרמה לכיסאות גלגלים. בישיבה ציין סגן ראש מינהל הגמלאות ומנהל אגף גמלאות נכות, המופקד בין היתר גם על מחלקת ניידות, כי המשך מימון הרכישה של מתקני הרמה מכספי הקרן יצר בעיה משפטית, ואי אפשר להמשיך בכך. לפיכך הוא הציע לתקן את הסכם הניידות ולעגן בו את מימון המתקנים.

בתשובתו מאוגוסט 1996 הודיע המוסד כי הוועדה לביטוח נכות שליד מועצת המוסד אישרה את התיקון בישיבתה מיום 8.8.96, וכי הדבר נעשה על דעת נציג האוצר. עוד הודיע המוסד כי הניסוי בתכנית למימון אבזרים לנהיגה ברכב מסוג "ואן" לא הסתיים כיוון שבשל המספר הקטן יחסית של הנכים שקיבלו סיוע במסגרת ניסוי זה משנת 1990 (כ-60 בלבד), ובשל השוני בין סוגי האבזרים המותאמים לכל נכה, טרם נצבר די ניסיון בעניין זה. לדברי המוסד, לקראת סוף 1996, עם קבלת תוצאות הסקר שעושה מינהל המחקר והתכנון בנידון, הוא יבדוק אם ניתן לעגן את הנושא בהסכם הניידות.

ראוי לציין כי בעקבות תיקון מס' 15 להסכם הניידות שאיפשר, החל ביום 5.2.95, לתת למוגבלים בניידות שאינם נוהגים הלוואה עומדת לרכישת רכב מסחרי, עלה הצורך במתן סיוע לרכישת אבזרים לרכב גם למוגבלים אלה. לפיכך הוחלט לאשר לשם ניסוי מימון אבזרים למכסה זמנית של 30 מוגבלים כאלה.

מן האמור לעיל עולה, שכספי הקרן שבהם ממומנת ההטבה הניתנת במסגרת הניסוי האמור משמשים למעשה תחליף לתקציבים שוטפים לסיוע לנכים, ויש חשש שבשל התמשכות הניסוי ייהפך הדבר לתופעה של קבע, שכן הנכים יתרגלו לקבל את ההטבה ולא יהיה אפשר להפסיקה. לדעת משרד מבקר המדינה, אם המוסד רואה צורך בהפעלתן של תכניות הסיוע האמורות, הממומנות כיום מכספי הקרן, יש להגדיר מראש את היקף הניסויים בהפעלת תכניות אלה ואת משכו ולפעול מוקדם ככל האפשר בתיאום עם משרד האוצר, לכלילתן במסגרת הסכם הניידות.

5. על פי נוהלי מחלקת ניידות, מתקני ההרמה לכיסאות גלגלים המאושרים למוגבלים בניידות הם בבעלות המוסד. כאשר מוגבל בניידות מפסיק להשתמש במתקן ההרמה מסיבה כלשהי, המתקן מוחזר למפעל של יצרן המתקנים. המפעל מאחסן את המתקנים המשומשים האלה עד למסירתם לנכים אחרים בעלי אותה מגבלה שאינם זכאים לקבל מתקן הרמה חדש.

הועלה שהמוסד אינו מנהל רישום מסודר של כל מתקני ההרמה המשומשים שהועברו לאחסון במפעל. בביקור שעשה נציג משרד מבקר המדינה במפעל במאי 1996 הוסבר לו שעד לאותו מועד הוחזרו למפעל 121 מתקנים ישנים. לדברי מנהל המפעל, כעשרה נכים שהפנה אליו המוסד סירבו לקבל את המתקנים שהוצעו להם משום שלא היו תקינים דיים, והחליטו לרכוש מכספם מתקני הרמה חדשים.

בסיור בחצר המפעל, נמצאו ערמות של עשרות מתקני הרמה ישנים הפזורים במקום. החצר אינה מקורה, ונראה שבשל פגעי מזג האוויר, חוסר שימוש ותחזוקה לקויה ניזוקו רבים מהמתקנים המצויים בה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המוסד, כי אופן האחסון של המתקנים המשומשים לא גרם נזק למוסד היות וממילא לא היה דורש למרביתם. עם זאת, המוסד הטיל על מומחה לקבוע כמה מתקנים ישנים יש לשמור במלאי לצורך שימוש שוטף וכן לעשות הערכה כספית של התמורה שניתן לקבל בעד המתקנים שנצברו ולהמליץ על אופן מכירתם.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המוסד לנהל רישום שוטף של המתקנים המשומשים המאוחסנים אצל היצרן ולהבטיח שיתוחזקו באופן המניח את הדעת. על המוסד לבדוק בתיאום עם היצרן את האפשרות למכור חלק מהמתקנים הישנים כציוד משומש או כגרוטאות, אם זה מתחייב ממצבם.

פרסום והסברה

1. הביקורת העלתה שביוני 1991 הוציא לאור המוסד בפעם האחרונה חוברת הסברה בנושא מתן סיוע לפיתוח שירותים לנכים, ומאז היא לא עודכנה אף כי במהלך השנים חלו כמה שינויים בקריטריונים לקבלת סיוע מהקרן. החוברת אינה מופצת בסדירות בקרב כל מי שעשויים להימנות עם הזכאים לבקש סיוע מהקרן ונשלחת רק למי שמבקשים סיוע, דהיינו למי שיודע על דבר קיומה. עוד הועלה כי המוסד הסתפק בהוצאת חוברת ההסברה, ולא דאג לפרסם את המידע על הקרן ויעדיה גם בעיתונים ובאמצעי התקשורת האלקטרוניים כדי להביא באמצעותם לידיעת קהל היעד את האפשרות לפנות אליה בבקשות לסיוע.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המוסד, כי חוברת הסברה מעודכנת כבר נמצאת בתהליך עריכה ועיצוב והיא תופץ בעתיד הקרוב.

2. במכתב ששלחה מנכ"ל ארגון הגג של ארגוני נכים⁹ ונכים בלתי מאוגדים למשרד מבקר המדינה ביום 19.3.96 צוין בין השאר: "... אני מצרה על העובדה שהקרן לפיתוח שירותים לנכים, אינה פונה לארגוני הנכים השונים ומציעה את האפשרויות שהקרן יכולה לסייע בהן. ... אני חושבת שהקרן צריכה לפרסם את יעדיה לכל ארגוני הנכים ומציעה לפרסם בחוברת 'תדמית לנכים' (החוברת הינה ביטאון המופק מדי מספר חודשים על ידי ארגון הגג של ארגוני נכים ונכים בלתי מאוגדים ומופץ לציבור הנכים ברחבי הארץ). החוברת מגיעה ל-100,000 קוראים וביניהם כל ארגוני הנכים ומוסדות המטפלים בציבור הנכים".

הועלה כי מרבית ארגוני הנכים המאוגדים בארגון הגג קיבלו את סיועה של הקרן, אך הנהלת הקרן וועדותיה לא יצרו קשר ישיר ושוטף עם ארגוני הנכים או עם גופים אחרים כדי להפיץ מידע על הקרן וללמוד על צורכי הנכים לטווח קצר או ארוך, תוך מתן תשומת לב מיוחדת לצורכיהם של נכים הגרים ביישובים מרוחקים ושל ארגוני נכים הנזקקים לסיוע עקב חוסר משאבים כספיים. יצוין כי בעקבות דיון שהיה בוועדת הנכות באפריל 1993 הוקם צוות היגוי ארצי לטיפול בנושא תעסוקה מוגנת לנכים מוגבלים. בצוות משתתפים נציגים של המוסד, של משרד העבודה והרווחה, של משרד הבריאות ושל ארגון הג'וינט בישראל. עד למועד סיום הביקורת קיים הצוות ישיבות רבות בנושא האמור ואף מיפה את צורכי התעסוקה בדרום הארץ.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המוסד, כי מנכ"ל המוסד נפגש עם ראשי הארגון לפני כשנתיים, ובפגישה הוצגו, בין היתר, אפשרויות הסיוע של הקרן; וכי בדעת המוסד לבוא בדברים עם מנכ"ל ארגון הגג של ארגוני הנכים כדי לבחון את האפשרות לפרסם את דבר קיומה של הקרן בחוברת "תדמית לנכים" שמוציא הארגון, ולהפיץ באמצעותו את החוברת החדשה של הקרן המצויה בהכנה. המוסד גם הודיע כי הוא פועל להתאים את תכניות הסיוע שבמימון הקרן לפרסות השירותים הקיימת, מאחר שעל הרשויות המקומיות ועל משרדי הממשלה מוטלת האחריות להפעלה השוטפת של השירותים לנכים, וקצב פיתוחם של שירותים אלה תלוי במידה רבה בתקציבים השוטפים העומדים לרשותם של הגופים האמורים. עוד הודיע המוסד כי הוא רואה בחיוב רב את שיתוף הפעולה עם הגופים השונים העוסקים בנושא, וכי הוא יחתור לבנות תכניות אב לפיתוח שירותים לנכים בתחומים מוגדרים שבהם הדבר מעשי מבחינה מקצועית, ולהבטיח את הפעלתם השוטפת.

3. בדיקת התפלגות התכניות החדשות שאושרו בוועדת הנכות בשנים 1994 ו-1995 בסניפים השונים לפי סניפים העלתה, כי בכמה מהסניפים (ירושלים, תל אביב, רחובות ובאר שבע)

⁹ בארץ פועלים 26 ארגוני נכים. ארגון הגג מייצג כחצי מיליון נכים, שהם כ-10% מאוכלוסיית המדינה, ומרבית הנכים מאוגדים בו.

אושרו בכל שנה 12-29 תכניות חדשות, ואילו בסניפים אחרים (נצרת והקריות) אושרו בכל שנה רק 1-2 תכניות חדשות.

הוסבר למשרד מבקר המדינה, שעובדי המחלקה ויו"ר הקרן פועלים ביזמתם ועל פי שיקול דעתם להפצת המידע על הסיוע שהקרן מושיטה. לדעת משרד מבקר המדינה, אין בכך כדי להבטיח שהמידע בדבר אפשרויות הסיוע יגיע לכל הזכאים לקבלו. יצוין, כי מוסדות ממלכתיים (לרבות משרדי ממשלה ורשויות מקומיות) אשר מקציבים כספים לתמיכה בגופים שונים בכל מיני תחומים, ובהם חינוך, בריאות, אמנות, מחקר ועוד, מפרסמים באופן סדיר ושוטף בילקוט הפרסומים ובעיתונים השונים את היעדים של אותן קרנות, את הקריטריונים לקבלת סיוע מהן ואת מועדי קבלתו, ואת הדרכים שבהן אפשר לפנות אליהן בבקשה לתמיכה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המוסד לפרסם בסדירות בכלי התקשורת את היעדים של הקרן ואת הקריטריונים למתן סיוע לזכאים. כמו כן עליו ליצור קשר שיטתי עם רשויות מקומיות, עמותות וגופים שונים הזכאים לסיוע, כדי ליידיע אותם בדבר האפשרויות לקבל סיוע מהקרן ולאפשר להם למצות את זכותם לסיוע. כמו כן עליו לתכנן את פריסת הסיוע בטווח הקצר והארוך ולעודד יוזמות לפיתוח שירותים לנכים על פיה.



על פי סעיף 220 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, יממן המוסד לביטוח לאומי פעולות המיועדות לפיתוח שירותים לטובת הנכים. בשנת 1976 הוקמה הקרן לפיתוח שירותים לטובת הנכים. מטרותיה כוללות, בין היתר, פיתוח שירותים לנכים בכל הגילים הלוקים בנכויות גופניות, נפשיות ושכליות. הקרן שוקדת על פיתוח שירותים חסרים, הקמת שירותים באזורים גיאוגרפיים מרוחקים, ייזום שירותים חדשניים וקידום ושיפור איכותם של שירותים קיימים במסגרות חינוך לגיל הרך ובמסגרות החינוך המיוחד, שיקום תעסוקתי לנכים, סיוע במתן דיור קהילתי, קיום פעולות פנאי וספורט ורכישת ציוד שיקומי.

הועלה, כי המוסד אינו מפרסם בכלי התקשורת את דבר קיומה של הקרן, מטרותיה והכספים המיועדים לחלוקה, כדי להביא לידיעת הגופים היוזמים את האפשרויות לקבל סיוע מהקרן, ומשום כך שיעור הניצול התקציבי של כספי הקרן קטן מאוד; לאחר שהושלמו תכניות הסיוע, המוסד אינו בודק אם הסיוע שניתן אמנם שימש למטרה שלשמה נועד; המוסד מעסיק יועצים חיצוניים בלי שנחתמו עמם הסכמי העסקה ובלא שהוצאה להם הזמנת עבודה בכתב, ושכרם משולם על פי תעריף אחיד, בלי להתחשב בהשכלתם, בכישוריהם ובניסיונם.

משנת 1982 ואילך מממנת הקרן כמה הטבות למי שסובלים מליקויים ברגליים המגבילים את ניידותם, אף שהטבות אלה אינן כלולות בהסכם הניידות שנחתם בין משרד האוצר ובין המוסד ביום 1.6.77. בחוות דעת שהוכנה בלשכה המשפטית של המוסד נאמר שמימונן של הטבות אלה אינו נמנה עם יעדי הקרן.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת הקרן והמחלקה לפיתוח שירותים לנכים של אגף שיקום וסיעוד שבמוסד להשקיע משאבים רבים יותר בתיקון הליקויים שהועלו, לעדכן את התקנון, לקבוע נוהלי עבודה מפורטים, לעשות מעקב אחר ביצוע תכניות הסיוע ולוודא

שהסיוע משמש לרווחת הנכים. על המוסד לפעול להמרצת יוזמות לפיתוח שירותים לנכים ולהשתמש לאחר מכן בכספי הקרן על פי היעדים המתוכננים. בכל הקשור למתן כספים מהקרן, מן הראוי שהמוסד ינהג בדומה למשרדי הממשלה המעניקים תמיכות לגופים פרטיים, ויפרסם את דבר קיומה של הקרן, מטרותיה, הכספים המיועדים לחלוקה בכל שנה, הזכאים להגיש בקשות לקבלת הקצבה מהקרן, הקריטריונים השונים וכיו"ב, כדי למלא את חובת השמירה על עקרון השוויון במתן כספי ציבור. כמו כן עליו לשפר את הליך בחירת היועצים החיצוניים ולהביא לחיסכון בהוצאה הכוללת על ייעוץ; לפשט את עבודת המחלקה ולשקול ביזור של אחדים מתפקידיה לסניפים; ולפעול לעגן בהסכם הניידות את כל ההטבות הממומנות כיום מכספי הקרן.

