

השירות לציבור

מבוא

במדינה המודרנית, המאופיינת בהתרחבות המנגנון הציבורי, קשור הציבור בקשר הדוק לרשויות השלטון ולגופים הציבוריים השונים. שירותים רבים שהציבור נזקק להם, כגון שירותי בריאות, חינוך, רווחה ושירותים מוניציפליים, מספקים גופים ציבוריים באופן בלעדי או עיקרי. הציבור נדרש לשלם תשלומי חובה למיניהם ולקבל היתרים ורישיונות לפעולות מסוימות, וגם בעניינים אלה עליו לבוא במגע עם הרשויות. ההזדקקות למגוון רחב של שירותים יוצרת תלות רבה של הציבור במנגנון הבירוקרטי וגורמת, מטבע הדברים, לנקודות חיכוך רבות של הציבור עם רשויות השלטון.

רשויות השלטון נועדו לשרת את הציבור, ועליהן לדאוג כי יסופק לו שירות יעיל, שוויוני ואיכותי. ואולם המגזר הציבורי הוא הספק היחיד של רוב שירותיו, והציבור אינו יכול להחליף את נותן השירות אם אינו שבע רצון ממנו. מאחר שהישרדותו של גוף נותן שירות במגזר הציבורי אינה תלויה בטיב השירות שהוא מספק והוא אינו פועל בתנאי תחרות בדומה למגזר הפרטי, התמריצים לשיפור השירות ולהתייעלות קטנים יחסית. עקב כך, רמת השירות במגזר הציבורי נמוכה על-פי רוב מזו שבמגזר הפרטי.

מגמות בעולם

בעשרים השנים האחרונות חלו התפתחויות מרחיקות לכת בממשלים מודרניים בעולם בכל הנוגע לשיפור השירות לציבור. התפתחויות אלה החלו כתוצאה מלחץ של הציבור לשפר את השירות הניתן לו מחד גיסא, ולצמצם את הוצאות הממשלה מאידך גיסא. לחץ ציבורי זה גרם לממשלות להפעיל תהליכי חשיבה מתקדמים בכל הנוגע לשיפור השירות.

משנות השמונים ואילך הנהיגו מדינות שונות, ובהן אנגליה, אוסטרליה וארצות הברית, רפורמות כוללות בתחום המינהל הציבורי, שנועדו בין היתר להביא לשיפור איכות השירות לציבור. אחת התפיסות שעמדו בבסיס הרפורמות היא, שיש לראות במקבל השירות לקוח שהמינהל הציבורי אחראי לספק לו שירות איכותי ההולם את צרכיו. במסגרת הרפורמות נעשו פעולות שנועדו במישרין או בעקיפין לשפר את איכות השירות לציבור, ובהן: הגברת התחרות והפרטה של שירותים, קיצור ופישוט של תהליכים ביורוקרטיים, האצלת סמכויות ואחריות ליחידות המספקות שירותים ועידוד יוזמה וחדשנות, קביעת תקנים ופיתוח מדדים איכותיים וכמותיים לאיכות השירות ומדדים לשביעות הרצון של הלקוחות. כן נעשה שימוש בטכנולוגיות ניהול ומידע חדשות לשיפור השירות.

כך, לדוגמה, בבריטניה נעשה ארגון מחדש של הממשל, וכ-60% מעובדי המדינה הועברו לסוכנויות שניתנה להן גמישות ניהולית רבה יותר מזו שבמשרדי הממשלה. נעשה מאמץ לשיפור המידע הניתן לציבור, להגברת זמינות השירותים והשוויוניות של אספקתם ולשיפור תהליכי הטיפול

בתלונות. נוסף על כך חויב כל ארגון ממשלתי להכין "אמנת אורח" שבה הוא מצהיר על איכות השירותים שהוא מתחייב לתת.¹ במסגרת הרפורמה בארה"ב חוקקו חוקים המחייבים את גופי הממשל לקבוע יעדים ומדדי ביצוע ולדווח על התקדמות השימוש בטכנולוגיית המידע כדי לשפר את שירותיהם.

החל באמצע שנות התשעים החלו מדינות רבות בעולם להשתמש באינטרנט למתן מידע ושירותים ממשלתיים. התפתחות אתרי האינטרנט הממשלתיים הייתה מהירה, ובמדינות המתקדמות בתחום זה הממשלות כבר מאפשרות לציבור לקבל באינטרנט מידע עדכני ונוח לגישה, לקיים עמך דו-שיח ואף לקבל שירותים ממשלתיים ולבצע תשלומים. ממחקרים שונים עולה, כי בשלב מתקדם זה נמצאות כ-10% ממדינות העולם.

מגמות בישראל

המגזר הציבורי בישראל הוא רחב היקף, עתיר משאבים ועובדים ובעל משימות רבות ביותר המאפיינות מדינת רווחה מודרנית. בשל מבנהו הריכוזי והתלות הרבה של הציבור בשירותיו, לאופן פעולתם של משרדי הממשלה על שלוחותיהם ושל הרשויות המקומיות יש השפעה ניכרת על איכות החיים של תושבי המדינה.

פעולות ממשלתיות מהותיות לשיפור השירות לציבור החלו בעיקרן בתחילת שנות השמונים. בשנת 1989 פרסמה ועדת קוברסקי² דוח נרחב ובו פרק על השירות לציבור והמלצות לשיפורו. הממשלה אישרה עקרונות את המלצות הוועדה וקבעה פעולות ליישומן. מאז ועד היום קמו ועדות שונות בתחום השירות לציבור והן בחנו את הנושא והמליצו המלצות בדבר שיפורו. גם הממשלה נדרשה לנושא זה בהחלטותיה. כמתואר בדוח זה, מרבית ההחלטות וההמלצות לא קימו בידי הנוגעים בדבר.

ישראל אמנם נמצאת בתהליך של שינוי השירות לציבור ושיפורו, ואולם השירות שנותנים גופי הממשלה לציבור עדיין לוקה בחסר. בסקרים שנעשו בשנים האחרונות הועלה כי רמת השירות הציבורי בישראל נתפסת בציבור כבינונית עד נמוכה.³ גם מבקרי המדינה נדרשו לנושא זה בעבר בהקשרים ספציפיים ובדוחות כלליים.⁴

איכות השירות לציבור, יעילותו, התנהגות עובדי הציבור כלפי הנזקקים לשירותיהם - כל אלה ואחרים הם נושאים הנמצאים תכופות על סדר היום הציבורי. כעס, תסכול ועגמת נפש שנגרמים לעתים לנזקקים לשירותיהן של רשויות ציבוריות מוצאים את ביטויים בתלונות רבות לרשויות עצמן, לנציג תלונות הציבור שבמשרד מבקר המדינה ולארגונים ציבוריים ובפרסומים באמצעי התקשורת.

- 1 פעולות אלה מתוארות בדוח הוועדה לגיבוש מדיניות הסמכה לאיכות בשירות המדינה, נציבות שירות המדינה, 1999.
- 2 על ועדת קוברסקי, המלצותיה ויישומן ראו להלן, עמ' 175 ועמ' 177.
- 3 ראו, למשל, ד"ר ע' ויגודה וד"ר פ' יובל, ביצועי המגזר הציבורי בישראל: ניתוח עמדות אזרחים והערכת מצב לאומית, החוג למדעי המדינה והמרכז לחקר ארגונים והמשאב האנושי, הפקולטה למדעי החברה, אוניברסיטת חיפה, אוקטובר 2001, עמ' 29.
- 4 ראו, למשל, בדוח שנתי 38 של מבקר המדינה, עמ' 615-661, וממצאי מעקב בנושא בדוח שנתי 42, עמ' 760-764.

מטרות הביקורת והיקפה

בחודשים יוני-ספטמבר 2002 בדק משרד מבקר המדינה את השירות לציבור ב-19 משרדי ממשלה ו-5 גופים ציבוריים נוספים, את תפקוד ההנהלות של חלק מאותם משרדים וגופים בתחום השירות לציבור ואת הפעולות הממשלתיות שעשו בתחום זה גופי מטה ובקרה - נציבות שירות המדינה (להלן - נש"מ), אגף בכיר לביקורת פנימית וביקורת המדינה במשרד ראש הממשלה (להלן - אגף הביקורת במשרד רה"מ) אגף החשב הכללי (להלן - החשכ"ל) ואגף התקציבים במשרד האוצר. הביקורת נועדה להעריך את רמת השירות הניתן לציבור בישראל בידי גופים ממשלתיים, לזהות את הליקויים ואת סיבותיהם ולהמליץ על שיפורים כוללים. יודגש, כי הביקורת לא עסקה בתוכנם של השירותים לגופם, אלא בנקודת החיכוך שבין האזרח לרשות לצורך קבלת השירותים.

במהלך הביקורת נבחנו נושאים והיבטים רבים בתחום השירות לציבור והם העלו תמונה רחבה של ליקויים בתחום זה במספר רב של גופים ציבוריים. חלק מהממצאים בדוח נוגעים למגע הישיר של הציבור עם הרשויות, כגון המתנה ממושכת בתור, ומוכרים לציבור מחיי היום יום. ממצאים אחרים נוגעים לתשתית הפיזית והניהולית של מתן השירות, כגון השימוש במערכות ממוחשבות לטיפול בפניות הציבור וקיומם של נוהלי עבודה ועבודת מטה, ואינם גלויים לעין הציבור.

להלן פירוט הגופים שבהם נעשתה הביקורת:

1. גופים נותני שירות

נבדק השירות ביחידות נותנות שירות (להלן - יחידות) ב-24 משרדי ממשלה, יחידות סמך וגופים ציבוריים (להלן - גופים). להלן פירוט הגופים, היחידות והשירותים שנבדקו:

ב מ ש ר ד - פ נ י מ - בלשכות מינהל האוכלוסין בתל אביב, ברחובות ובחולון נבדק במדור רישום השירות הניתן למבקשי תעודות זהות ודרכונים; במדור אשרות באותן לשכות נבדק השירות למבקשי אשרות שהייה לעובדים זרים; **ב מ ש ר ד - ת ת ח ב ו ר ה -** בסניפי אגף הרישוי בחולון, באשדוד ובפתח תקווה נבדק השירות למבקשי רישיון רכב ורישיון נהיגה וכן השירות לנבחנים במבחני נהיגה עיוניים ומעשיים; **ב מ ו ס ד ל ב י ט ו ח ל א ו מ י -** בסניפי המוסד בירושלים, בתל אביב ובאשקלון נבדק השירות לנפגעי פעולות איבה המקבלים תגמול טיפול רפואי ולמקבלי קצבאות זקנה ושאיירים; **ב מ ע ר כ ת ה ב ר י א ו ת -** במרכז הרפואי הממשלתי וולפסון בחולון ובמרכז הרפואי של שירותי בריאות כללית ספיר (בית חולים מאיר)⁵ נבדק השירות לציבור במרפאות החוץ; **ב מ ו ע צ ו ת ה ד ת י ו ת -** בירושלים, באשדוד ובבית שמש נבדק השירות לנרשמים לנישואין; **ב מ ש ר ד ה ב י נ ו י ו ה ש י כ ו נ -** במחלקת אכלוס ברחובות, במחלקת אכלוס מרכז בתל אביב, בחברות המשכנות פרוזות, חלמיש ועמידר ובכמה בנקים למשכנתאות נבדק השירות לזכאים בסיוע לדיוור ציבורי; **ב נ צ י ב ו ת מ ס ה כ נ ס ה -** במשרדי פקיד השומה בחיפה ובירושלים נבדק השירות למבקשי תיאומי מס; **ב מ ש ר ד ה א ו צ ר -** בסניפי הלשכה לשיקום נכים בירושלים ובתל אביב נבדק השירות הניתן לנכי רדיפות הנאצים ולנכי המלחמה בנאצים המגישים תביעה לקבלת תגמול, וביחידה לפניות הציבור באגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון (להלן - אגף שוק ההון) נבדק המענה לתלונות הציבור בעיקר בנושאים של ביטוח; **ב מ ש ר ד ה ת ע ש י י ה ו ה מ ס ח ר -** ביחידת הממונה על הגנת הצרכן ובלשכה של מינהל סחר פנים בתל אביב נבדק הטיפול בתלונות צרכנים; **ב מ ו ע צ ה ה י ש ר א ל י ת ל צ ר כ נ ו ת -** במשרד הראשי בתל אביב נבדק הטיפול בתלונות צרכנים.

5 אין בתוצאות הביקורת כדי ללמד על טיב השירות בשירותי בריאות כללית בהשוואה לקופות החולים שלא נבדקו.

ביחידות האמורות לעיל נבדקו, בין היתר, הנושאים האלה: זמינות השירות, תנאים לקבלת קהל, מתן מידע לציבור, הדרכת עובדים ותפקוד הנהלות היחידות בנושא השירות לציבור. איכות השירות בטלפון נבדקה הן ביחידות והן בהנהלות הגופים או במרכזי המידע שלהם.

פעולות הממונים על יישום חוק חופש המידע והטיפול בפניות ובתלונות הציבור נבדקו בהנהלות הגופים (על פי רוב ביחידה לפניות הציבור). הטיפול בפניות ובתלונות נבדק גם ביחידות לפניות הציבור בגופים נוספים: במשרדי החינוך, התקשורת, החקלאות, הביטחון, התיירות, ראש הממשלה והחוק, במשרד לאיכות הסביבה, במשרד לתשתיות לאומיות ובמשרד לקליטת העלייה. כמו כן נבדק תפקודן של הלשכה לשיקום נכים והיחידה לפניות הציבור באגף שוק ההון שבמשרד האוצר והלשכה המשפטית של משרד הפנים בתחום מתן המענה לפניות הציבור.

במרבית הנהלות הגופים שצוינו לעיל, וכן בהנהלות משרדי המשפטים, העבודה והרווחה והדתות, נבדקו עבודת המטה בתחום שיפור השירות לציבור ופעולות ביקורת הפנים בנושא. במרבית הגופים שצוינו לעיל נבדק גם השירות לציבור הניתן באמצעות אתרי האינטרנט.

הנורמות שעל פיהן נעשתה הביקורת כללו, בין היתר, את הוראות החוק, החלטות הממשלה, הנחיות תקנון שירות המדינה (להלן - התקשי"ר), חוזרי נש"מ בתחום השירות לציבור ותקנים מקובלים בתחום זה. יצוין, כי מקצת הגופים שנבדקו אינם משרדי ממשלה והתקשי"ר אינו חל עליהם; אולם מאחר שהוא מציב נורמות ראויות, הן שימשו אמות מידה לצורך הביקורת גם בגופים אלה, בשינויים המתחייבים.

הבדיקה נעשתה, בין היתר, באמצעות שאלונים אחידים שבהם נבדק קיום הנורמות האמורות, באמצעות פגישות וראיונות עם בעלי תפקידים בגופים וביחידות, וביקורות ביחידות עצמן.⁶ נוסף על כך נבדקו 294 פניות ותלונות של הציבור ו-276 בקשות לקבלת השירותים שנבדקו; נעשו 509 פניות טלפוניות יזומות לבחינת איכות השירות בטלפון; ונעשה סקר שביעות רצון בקרב 389 אנשים שפקדו את היחידות.⁷

2. יחידות מטה

נבדקו יחידות המטה הממשלתיות: במשרד ראש הממשלה - נש"מ ואגף הביקורת; ובמשרד האוצר - אגף החשב"ל ואגף התקציבים.

בנציבות שירות המדינה נבדקו פעולות בתחום שיפור וייעול השירות לציבור ויישום החלטות הממשלה בתחום זה. כמו כן נבדקה פעילות האגף לאיכות ומצוינות בשירות המדינה ליישום הוראות התקשי"ר בנושא "איכות ומצוינות" (להלן - נוהל האיכות) שנועדו להביא לשיפור השירות;⁸ פעילות נש"מ בנוגע לעדכון הוראות התקשי"ר, הדרכה והכשרה, הכנת אמנות לאיכות

6 לא כל הנושאים והשאלות שנשאלו נוגעים לכל הגופים, היחידות או השירותים שנבדקו, ולכן מספר המקרים שנבדקו משתנה משאלה לשאלה ושיעור היחידות, הגופים או השירותים שנמצאו בהם ליקויים בכל שאלה ונושא חושב בהתאם לכך.

7 הנסקרים בסקר שביעות הרצון לא נבחרו באמצעות מדגם סטטיסטי כלשהו. כמו כן, מקום שבו מפורטים ממצאי הסקר לגבי יחידה מסוימת הם מבוססים על מספר הנסקרים באותה יחידה.

8 נוהל שפרסמה נש"מ במאס 2001 בפרק 60 בתקשי"ר ושנועד לשמש קו מנחה לכל מנהלי הגופים והיחידות בשירות המדינה בבואם לגבש את מדיניותם הכוללת או להתאים נגזרות ממדיניות זו ליחידותיו של הגוף.

השירות והטיפול בתלונות הציבור; וקשרי הגומלין בין נש"מ לבין אגף הביקורת במשרד רה"מ בנושאים הקשורים בשיפור השירות לציבור.

באגף בכיר לביקורת המדינה וביקורת פנימית במשרד ראש הממשלה נבדקה פעילותו בתחום ביקורת הפתע לבחינת טיב השירות לציבור.

באגף התקציבים ובאגף החשב הכללי במשרד האוצר נבדקה המידה שבה פעלו אגפים אלו בהתאם לתפקידיהם בתחום שיפור השירות לציבור. כמו כן נבחן באגף החשכ"ל פרויקט "ממשל זמין"⁹, מההיבט של שיפור השירות לציבור, מבחינת השגת היעדים והעמידה בלוח הזמנים שנקבע ועוד.

עיקרי הממצאים

הליקויים שהועלו נוגעים, לפחות בחלקם, לעבודת מטה לקויה של הנהלות הגופים ושל הנהלות היחידות נותנות השירות, בכל הנוגע לבדיקת צורכי מקבלי השירות, בקרה ופיקוח על רמת השירות ובחינה ותכנון עקביים של דרכים לשיפור, לרבות הנעת עובדים לשיפור השירות.

ביחידות רבות חסר מידע על השירות שהיה בו כדי להקל על מקבלי השירות. אף על פי שהושגה התקדמות במתן שירותים ומידע באמצעות הטלפון והאינטרנט כתחליף לשירות "פנים אל פנים" המצריך התייצבות אישית בזמני קבלת קהל מוגבלים, וכרוך לעתים בהמתנה ממושכת בתור - טרם נעשה די לאספקת השירותים באמצעים נוחים וזמינים אלה, ורמת השירות הניתנת בהם טעונה שיפור.

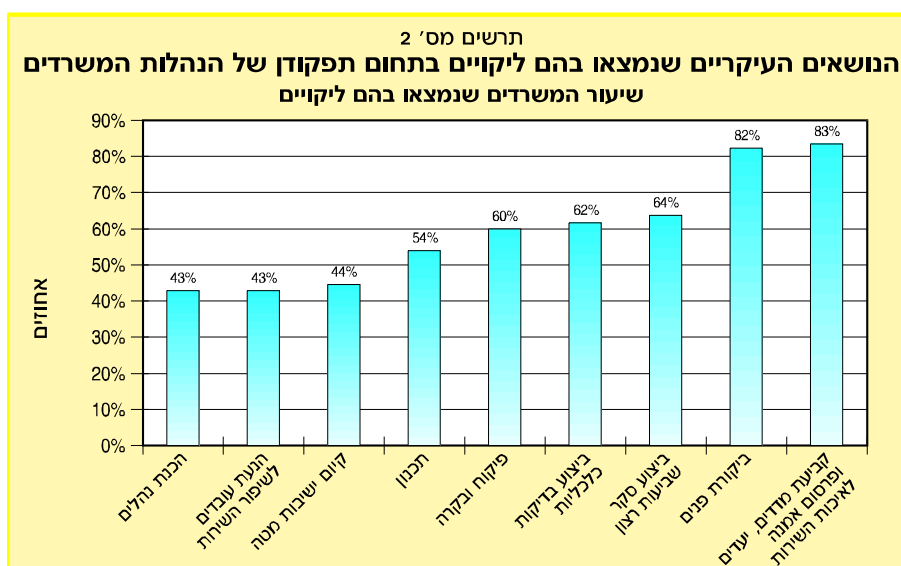
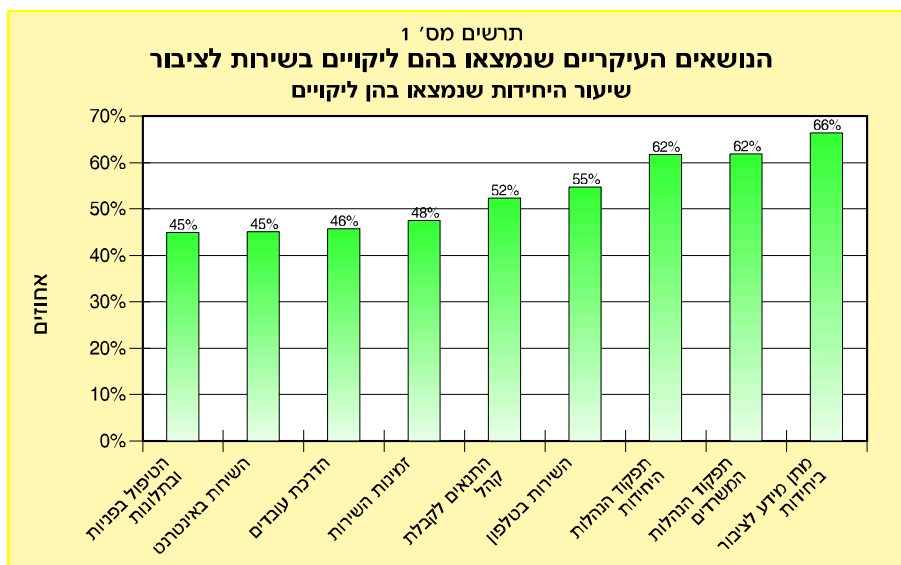
עוד הועלה, כי הטיפול בפניות ובתלונות הציבור לעתים לקוי ואינו נעשה במהירות הראויה. בין היתר, מתאר הדוח בהרחבה כיצד הלשכה לשיקום נכים והיחידה לפניות הציבור באגף שוק ההון במשרד האוצר והלשכה המשפטית במשרד הפנים לא קיימו במשך שנים ארוכות את הוראות החוק והתקשי"ר בתחום המענה לפניות הציבור והתרשלו במשלוח אישורים על קבלת הפניות, במשלוח עדכוני ביניים ובמתן מענה סופי בעניינן ויש שלא השיבו לפונים כלל. הנהלות היחידות והנהלות משרדי האוצר והפנים ידעו על הליקויים החמורים בתפקוד היחידות, אך לא נקטו את כל הצעדים הדרושים לתיקונם.

1. ריכוז הממצאים בגופים נותני השירות

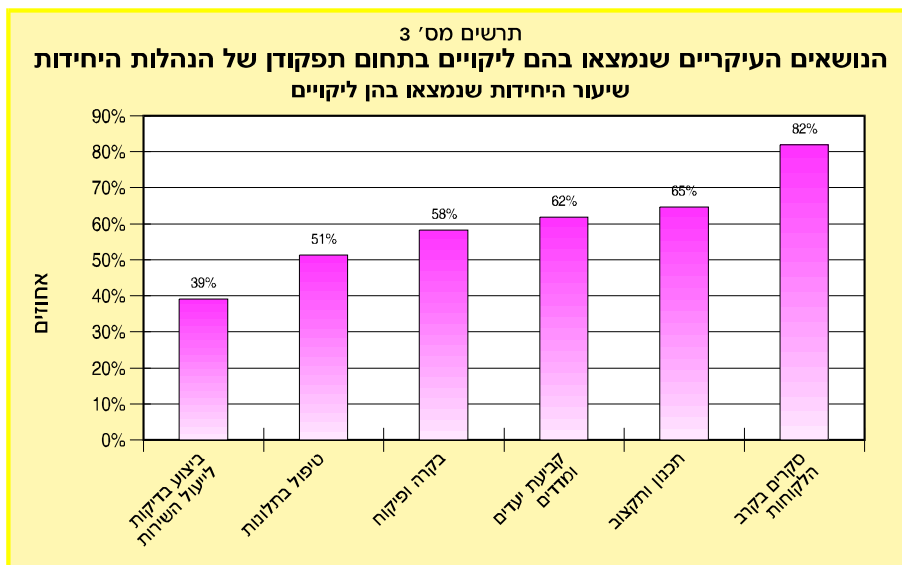
להלן בתרשים מס' 1 הנושאים העיקריים שנמצאו בהם ליקויים בשירות לציבור בגופים נותני השירות. סוגי הליקויים בחלק מהנושאים שמצוינים בתרשים מסכם זה מפורטים בתרשימים מס' 2-7. הנושאים מפורטים בכל תרשים על פי שכיחות הליקויים בסדר עולה. יצוין כי לא כל הנושאים והשאלות שנשאלו נוגעים לכל הגופים, היחידות או השירותים שנבדקו, ולכן מספר המקרים שנבדקו משתנה משאלה לשאלה, ושיעור היחידות, הגופים או השירותים שלגביהם נמצאו ליקויים בכל שאלה ונושא חושב בהתאם לכך. עוד יובהר, כי התרשימים מציגים תמונה כללית בלבד, ובמושג "ליקויים" הכוונה היא לכל הליקויים שנמצאו ברמות החומרה השונות. בתרשימים לא

9 פרויקט שמטרתו ניצול טכנולוגיית התקשוב לצורך מתן שירותים ומידע לציבור ושיפור הקשר ההדדי בין הציבור לממשל.

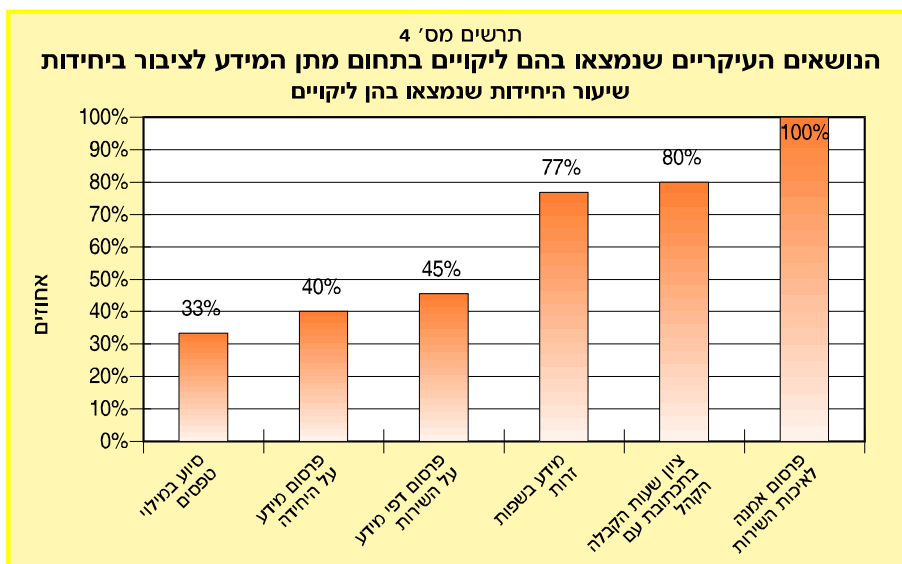
הובאו הליקויים שהועלו בפניות הטלפוניות היוזמות, בסקר שביעות הרצון, ובטיפול בפניות ובתלונות ובקשות ספציפיות. אלה, כיתר הנתונים, מובאים בהרחבה בהמשך הדוח.



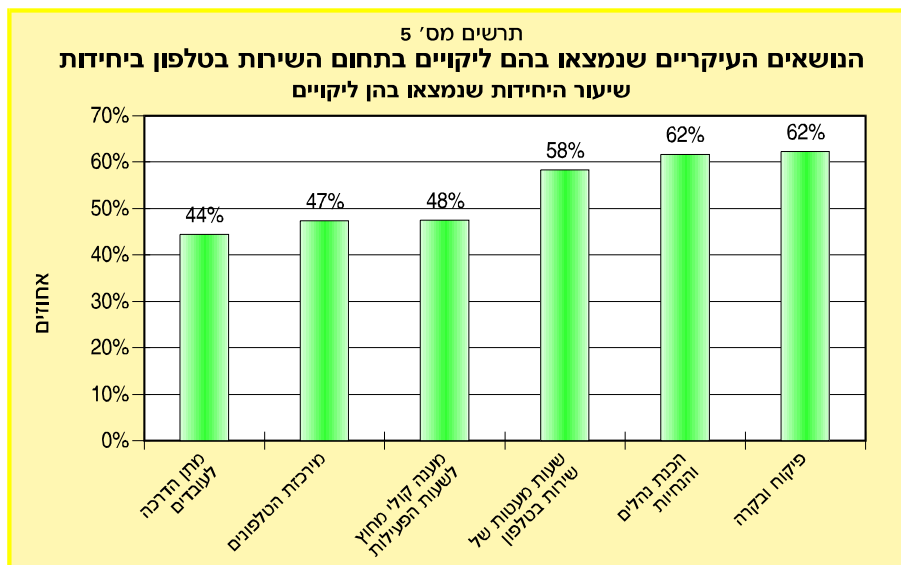
את פירוט הליקויים בנושא זה ראו בעמ' 168.



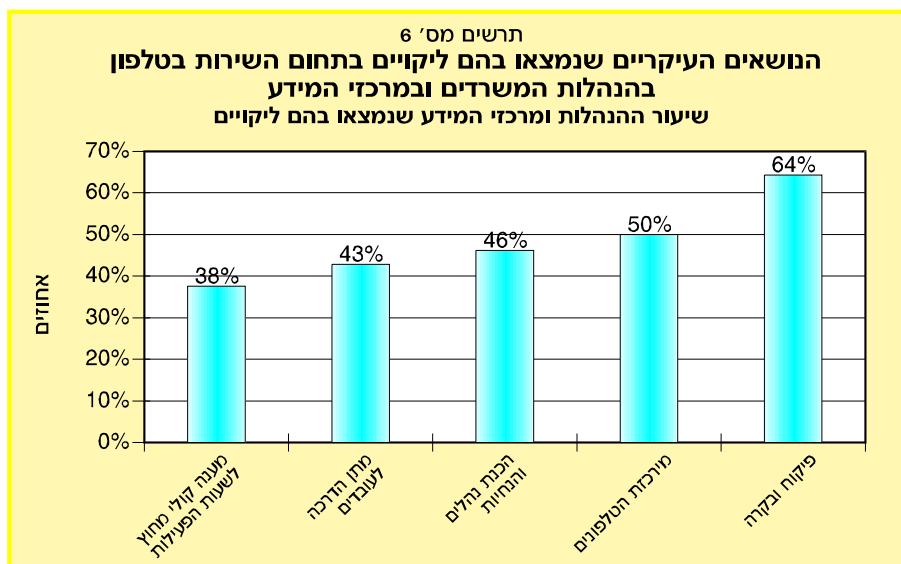
את פירוט הליקויים בנושא זה ראו בעמ' 130.



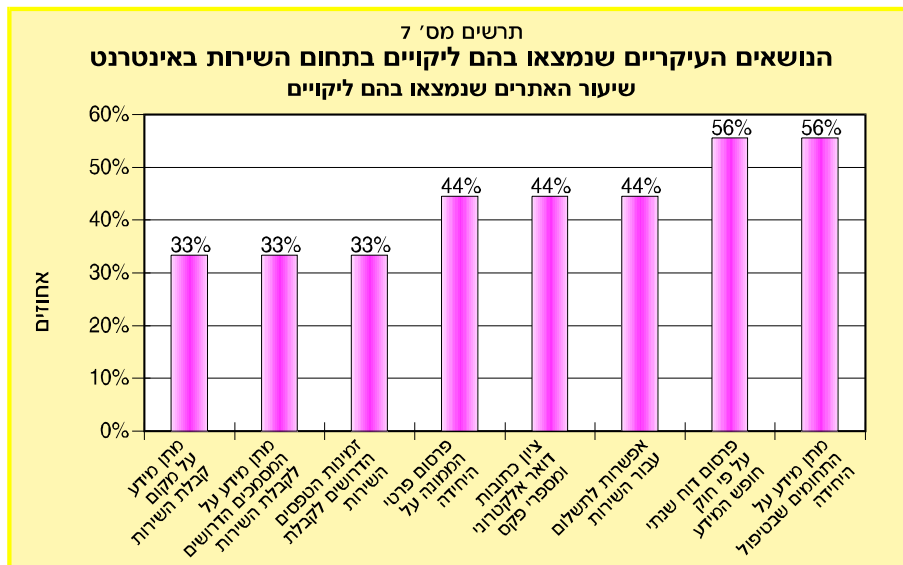
את פירוט הליקויים בנושא זה ראו בעמ' 127.



את פירוט הליקויים בנושא זה ראו בעמ' 133.



את פירוט הליקויים בנושא זה ראו בעמ' 136.



את פירוט הליקויים בנושא זה ראו בעמ' 211.

2. ריכוז הממצאים ביחידות המטה

הביקורת העלתה, כי גופי מטה ממשלתיים שיש להם תפקידים חשובים בתחום השירות לציבור לא מילאו את תפקידם כראוי, כמפורט להלן:

(א) במאמץ לשפר את איכות השירות לציבור בישראל הקימו הממשלה, נש"מ ומשרד ראש הממשלה בשנים 1980-2002 כמה גופים שתפקידם היה לעסוק בשיפור וביעול של השירות לציבור על היבטיו השונים. הממשלה ואותם גופים קיבלו באותן שנים החלטות מפורטות, רבות וחשובות בתחום שיפור השירות לציבור; אולם מהביקורת עולה, כי רבות מההחלטות לא בוצעו כלל או בוצעו רק בחלקן, שכן חלק מהגופים האמורים לא השלימו את המוטל עליהם וחלקם לא היו מוסמכים ליישם את החלטותיהם, וביצוען הועבר לגוף אחר, וזה קיבל החלטות חדשות בנושא וגם הן לא מומשו ברובן, וכך הלאה. נוכח היקפן של ההחלטות ומגוון ההיבטים המהותיים שבהן עסקו, ניתן להניח כי אילו יושמו כראוי, איכות השירות שהציבור מקבל מגופי הממשלה הייתה טובה יותר מכפי שהיא היום.

(ב) הועלו ליקויים בפעילותה של נש"מ ליישום הוראות התקשי"ר הנוגעות לנוהל האיכות לשיפור השירות, וכן בפעילותה בתחום השירות לציבור בנושאים אלה: עדכון הוראות התקשי"ר, הדרכה והכשרה, הכנת אמנות לאיכות השירות והטיפול בתלונות הציבור. כן הועלו ליקויים בנוגע לקשרי הגומלין בין נש"מ לבין אגף הביקורת במשרד רה"מ בנושא זה. הועלה, כי נציב שירות המדינה הנוכחי, המכהן בתפקידו מאז 1997, סבור כי אין לנש"מ מעמד מיוחד כגוף מטה בתחום השירות לציבור, ואין שום גוף אחר הממלא תפקיד זה, אך הנושא לא הובא לדיון ולהכרעה בממשלה.

(ג) אגף הביקורת במשרד רה"מ הוא הגוף הממשלתי העל-משרדי היחיד העוסק באופן שוטף בביקורת בנושא השירות לציבור. הועלו ליקויים בנוגע לאופן ביצוע ביקורת הפתע של האגף

לבחינת טיב השירות לציבור ובכלל זה הנושאים הנבדקים, תכנון הביקורות ומעקב אחר תיקון הליקויים.

(ד) בנוגע לאגף התקציבים במשרד האוצר הועלה, כי בפעולותיו אין כדי למצות את תפקידו כיחידת מטה המטפלת בהיבט הכלכלי והתקציבי של תהליך קבלת ההחלטות בממשלה בכל הנוגע למדיניותה בתחום השירות לציבור. בנוגע לאגף החשכ"ל, המופקד על הדיוור הממשלתי, הועלה, כי הוא לא עשה סקר ארצי של כל המבנים הממשלתיים שבהם ניתן שירות לציבור ובדיקה של התאמתם למטרה זו, וממילא לא המציא לממשלה דוח על מצבם ועל הפעולות הנדרשות בתחום זה, וגם לא קיים החלטות ממשלה אחדות שהתקבלו בנושא.

(ה) בדיקת ניהול פרויקט ממשל זמין העלתה, כי כמה ועדות כבר המליצו והממשלה אף החליטה כי בעל תפקיד או גוף על-משרדי, בפיקוח ועדת שרים שתופקד על כך, יעקבו באופן רצוף אחר התקדמותו של הפרויקט ויתאמו את הפעולות הנעשות במסגרתו ואת השקעת המשאבים בתחום זה. הביקורת העלתה, כי מסוף 1999 מנוהל הפרויקט למעשה בידי יחידת מערכות מידע באגף החשכ"ל. באוקטובר 2001 מינה שר האוצר ועדת היגוי לפרויקט, אולם היא עדיין לא מילאה את תפקידה על פי כתב המינוי. הביקורת העלתה, כי עד לקבלת הערות הביקורת, לא הכין אגף החשכ"ל תכנית אב לפרויקט ולתת-מערכותיו. האגף גם לא הגיש תכניות עבודה מפורטות לפרויקט ובהן, בין היתר, פירוט התקציבים השנתיים והרב-שנתיים הדרושים לביצועו.

השירותים הממשלתיים הניתנים באינטרנט הם נחלתו של ציבור מצומצם יחסית, כיוון שפחות מרבע ממשקי הבית במדינה מחוברים לאינטרנט¹⁰. הביקורת העלתה, כי פרויקט של הקמת מערך עמדות לשירות הציבור בסניפי הדואר בוטל, ופרויקט לצמצום הפער הדיגיטלי בחברה הישראלית האמור לסייע בידי מי שאין להם האמצעים והידע להשתמש באינטרנט, אינו עומד בלוח הזמנים שנקבע. גם טרם הוחל בביצוע החלטת הממשלה ממאי 2002 להקים מרכזי תמיכה טלפוניים, שישמשו ערוץ משלים לאינטרנט.



להלן פירוט הממצאים בהרחבה:

10 על פי נתוני סקר הוצאות משקי בית של הלמ"ס לשנת 2001.

השירות ביחידות

זמינות השירות

זמינות השירות היא אחת מאמות המידה החשובות למתן שירות טוב. במושג "זמינות" הכוונה היא בעיקר להיבטים אלה: (א) הפריסה הגאוגרפית של היחידות המקבלות קהל; (ב) משך שעות קבלת הקהל והאפשרות לקבל שירות גם בשעות אחר הצהריים; (ג) קבלת קהל ללא הגבלה של מספר מקבלי השירות ליום (להלן - מכסות); (ד) משך ההמתנה בתור, לרבות קיומן של אמות מידה למתן עדיפות בטיפול ומספר הפעמים שעל מקבל השירות לסור למקום השירות; (ה) משך הטיפול בבקשות בכתב לקבלת השירות. להלן עיקרי הממצאים שהועלו בנושא זמינות השירותים:

הפריסה הגאוגרפית של היחידות המקבלות קהל

מידת הקרבה של מקום קבלת השירות לקהל היעד הנזקק לשירות חשובה ביותר ויש בה כדי להשפיע רבות על איכותו של השירות. לפיכך, רצוי היה כי המשרדים הנותנים שירות לציבור באמצעות יחידות ברחבי הארץ יבחנו מפעם לפעם את הפריסה הגאוגרפית של יחידותיהם ויתאימוה, במידת הצורך ובמידת האפשר, לפיזור של אוכלוסיית היעד. הביקורת העלתה, כי שליש מהמשרדים שנבדקו, שיחידותיהם מספקות שירותים לקהל, לא בחנו כלל את הפריסה הגאוגרפית של יחידות אלה, וממילא לא קיבלו החלטות בנושא.

בסקר שביעות רצון שעשה משרד מבקר המדינה (להלן - סקר שביעות הרצון) הביעו 20% מהנסקרים דעה, כי מרחק היחידה מבתם הוא בלתי סביר. לדוגמה, חלק מהנסקרים במשרד פקיד השומה חיפה, המתגוררים בקריות, טענו כי מרחק היחידה מבתם גדול מדי.

זמני קבלת קהל

שעות קבלת הקהל ב-50% מהיחידות שנבדקו הן בשעות הבוקר והצהריים בלבד, בימים א'-ה', בדרך כלל בשעות 8:00-13:00. רק ב-50% מהיחידות שנבדקו יש קבלת קהל לאחר השעה 16:00 בחלק מימי השבוע. ביום ו', שעבור מרבית האוכלוסייה הוא נוח לקבלת שירותים, סגורות מרבית היחידות.

מאחר שמרבית שעות הקבלה ביחידות שנבדקו הן בשעות הבוקר והצהריים, רבים מציבור העובדים במשק נאלצים להיעדר מהעבודה לצורך קבלת השירותים שהיחידות מספקות. הגבלה זו מונעת מחלק מהציבור לקבל את השירות במועד הרצוי לו, וגורמת לו לדחות את קבלת השירות למועד שבו הוא יכול להיעדר מהעבודה, גם אם השירות דרוש לו קודם לכן. בסקר שביעות הרצון התלוננו 27% מהנסקרים כי שעות קבלת הקהל ביחידה אינן סבירות.

קבלת קהל על פי מכסות

1. במינהל האוכלוסין יש קבלת קהל על פי מכסות במדור אשורות שהייה בלשכות תל אביב וחולון, ולצורך קבלת השירות יש להירשם ברשימת ממתנים לפני שעת פתיחת הלשכות. בסקר שביעות הרצון התלוננו חלק מהנסקרים במדורי אשורות שהייה בלשכות אלה, כי עליהם לבוא ולהירשם מוקדם בבוקר כדי להיכלל במכסה היומית, וכתוצאה מכך הם נאלצים להמתין שעות אחדות לקבלת השירות. חשוב עוד לציין, כי להגבלה של מספר מקבלי השירות אין פרסום בכניסה ליחידה או באתר האינטרנט של משרד הפנים, ורק במענה הקולי של לשכת תל אביב יש הודעה בנושא.

קביעת מכסות לקבלת שירות מלמדת שהגוף נותן השירות יודע שהוא אינו יכול לשרת את כל הציבור הנזקק לקבלת השירות וכי קיים מצב מתמיד של עודף ביקוש לקבלת השירות. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שגופים ממשלתיים הנותנים שירות על פי מכסות יפעלו לביטול הסדר זה ולקבלת כל הציבור הנזקק לשירות באותו יום.

2. התורים למבחני נהיגה מעשיים באגף הרישוי נקבעים על פי מכסות, המוקצות למורי הנהיגה¹. בביקורת שנעשתה בנושא זה עלה, כי הקצאת התורים לנבחנים נעשתה בשיטה המאפשרת אפליה בין תלמידים ואינה מוסדרת כהלכה. בדוח שנתי 47 של מבקר המדינה כבר נקבע, כי אגף הרישוי נעזר בתחום זה בתוכנית מחשב שאינה מסוגלת לבצע בדיקות ואימותים שונים הדרושים להקצאה תקינה, כמו בדיקה אם מי שהוקצה לו תור עומד בכל הדרישות להשתתפות במבחן המעשי. עוד נקבע שם, כי רבים ממורי הנהיגה הקצו לתלמידיהם תורים לביצוע המבחן המעשי, על סמך טופסי בקשה להקצאת תורים לתלמידים שכבר הפסיקו ללמוד אצלם, והדבר מקפח כמובן תלמידים אחרים. יצוין, כי זה שנים מספר עושה אגף הרישוי במחוז הנגב ניסוי בהקצאת תורים בעזרת תוכנית מחשב אחרת שנועדה להביא לשיפור ההקצאה, אולם אף על פי שעבר זמן רב מתחילת הניסוי, עד מועד הביקורת לא החליט אגף הרישוי אם ליישם את השיטה בהיקף ארצי. בתשובתו למשרד מבקר המדינה בינואר 2003 כתב משרד התחבורה, כי בקרוב יסתיים "תהליך רחב ממדים ארצי להזנת פרטי כל תלמידי הנהיגה לתוך רישומי המחשב" שעם סיומו "המערכת אמורה לפעול... ותמנע רישומים כפולים, תאפשר בקרה על כל התהליכים של מבחני הנהיגה... ותמנע רישומים של תלמידים לא פעילים (מעל שנתיים)".

משך ההמתנה בתור

זמן ההמתנה הוא אחת מאמות המידה העיקריות שעל פיה שופט הציבור את איכות השירות הניתן לו.

הליקוי העיקרי שעליו הצביעו הנסקרים בסקר שביעות הרצון היה משך המתנה ארוך. כך, לדוגמה, בסקר שביעות הרצון במרפאות החוץ של בתי החולים שנבדקו הועלה, כי משך ההמתנה במרפאות עצמן עד הכניסה לרופא (המתנה פרונטלית) הוא ממושך: במרפאות החוץ של בית החולים וולפסון, מחצית מהנסקרים המתניו לקבלת השירות יותר מחצי שעה מהמועד שנקבע להם, חלקם בין שעה לשעתיים וחלקם בין שעתיים לארבע שעות (למשל, במרפאת העיניים בבית חולים זה, שבה גם אין מספיק מקומות ישיבה). במרפאות החוץ של בית החולים מאיר 60% מהנסקרים המתניו בין שעה לשעתיים וארבעים וחמש דקות. בנוגע לבית החולים מאיר יש לציין, שבדיקה שעשתה הנהלת שירותי בריאות כללית ב-25 מרפאות חוץ של בית החולים מאיר ואשר עסקה ב-917 ביקורים העלתה, שזמן ההמתנה הממוצע היה 47 דקות.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי לקצר את משך ההמתנה בתור בבתי חולים, יש לשכלל את שיטת זימון התורים למרפאות.

הליקוי של זמן המתנה ממושך בלט גם בגופים נוספים: במדור אשורות שהייה בלשכות מינהל האוכלוסין שנבדקו המתניו 40% מהנסקרים יותר משעתיים; בסניף אשדוד של אגף הרישוי כמעט כל הנסקרים שבאו לחדש רישיון רכב או רישיון נהיגה המתניו לקבלת השירות יותר מחצי שעה; במחוז מרכז של משרד השיכון המתניו כל הנסקרים יותר מחצי שעה, וגם בבנקים למשכנתאות שנבדקו, הנותנים עבור משרד השיכון את השירות של סיוע בדיוור ציבורי, נמצא, כי משך זמן ההמתנה בתור הוא ממושך ביותר, בדרך כלל בין שעה לשעתיים. משרד מבקר המדינה העיר

1 ראו דוח שנתי 38 של מבקר המדינה, עמ' 658-659 ודוח שנתי 47 של מבקר המדינה עמ' 616-617.

למשרד השיכון, כי עליו לפעול לקיצור משך ההמתנה במחוז מרכז ולדרוש במסגרת ההתקשרות עם הבנקים את קיצור זמן ההמתנה לשירותיהם.

קביעת אמות מידה למתן עדיפות בטיפול

יש שעניינו של פונה מסוים בקבלת השירות דחוף יותר, מסיבות אובייקטיביות מוצדקות, מעניינם של יתר הפונים, מן הראוי היה כי הנהלות הגופים ינחו את היחידות באילו נסיבות מוצדק לתת עדיפות לטיפול בפונים כאלה. הביקורת העלתה, כי ב-45% מהיחידות שנבדקו לא נקבעו הסדרים למתן עדיפות לפונים אלה.

סיום הטיפול בביקור אחד - O.S.S (One Stop Shop)

שירות טוב מתאפיין, בין היתר, בכך שהטיפול בעניינו של מבקש השירות יסתיים בביקורו הראשון במקום השירות, והוא לא יאלץ לבוא אליו שוב. בסקר שביעות הרצון השיבו 24% מהנסקרים כי לא קיבלו את השירות המבוקש בביקורם הראשון ביחידה. לדוגמה, במינהל האוכלוסין בלשכות תל אביב וחולון כ-40% מהנסקרים, מבקשי תעודת זהות ודרכונים, התלוננו כי לא קיבלו את השירות בביקורם הראשון בלשכות, מאחר שלא ידעו אילו מסמכים עליהם להביא. הדבר עשוי לפגוע לא רק בהם, אלא גם במבקשי השירות שבאו מוכנים, אך התור בשבילם התארך. אמנם מינהל האוכלוסין מפעיל מרכז מידע טלפוני ארצי לשם קבלת מידע מוקדם, והמידע מפורסם גם באתר האינטרנט של משרד הפנים. אולם מהאמור עולה, כי לפחות חלק מהציבור אינו יודע על הדרכים לקבל מידע מוקדם על אופן קבלת השירותים האמורים. לדעת משרד מבקר המדינה, על מינהל האוכלוסין לשקול ביצוע בדיקה של היקף התופעה ושל הסיבות לכך שהציבור אינו עושה שימוש מספיק במקורות המידע שהעמיד לרשותו, ולשקול להשתמש באמצעי פרסום נוספים שיעודדו את הציבור להשתמש במקורות מידע אלה.

הטיפול בבקשות בכתב

אופן הטיפול בבקשות בכתב לקבלת שירות, מהירות הטיפול והמענה הענייני הם מרכיבי חיוני באיכות השירות. התמשכות הטיפול בבקשות פוגעת הן במבקש והן בגוף נותן השירות, מאחר שרבים מהמבקשים שהטיפול בבקשותיהם מתארך פונים אל הגוף שוב ושוב ואף שולחים מכתבי תלונה למנהלים וליחידות האחראים לטיפול בתלונות, והדבר גורם לבזבוז זמן ומשאבים לצורך בירור התלונות.

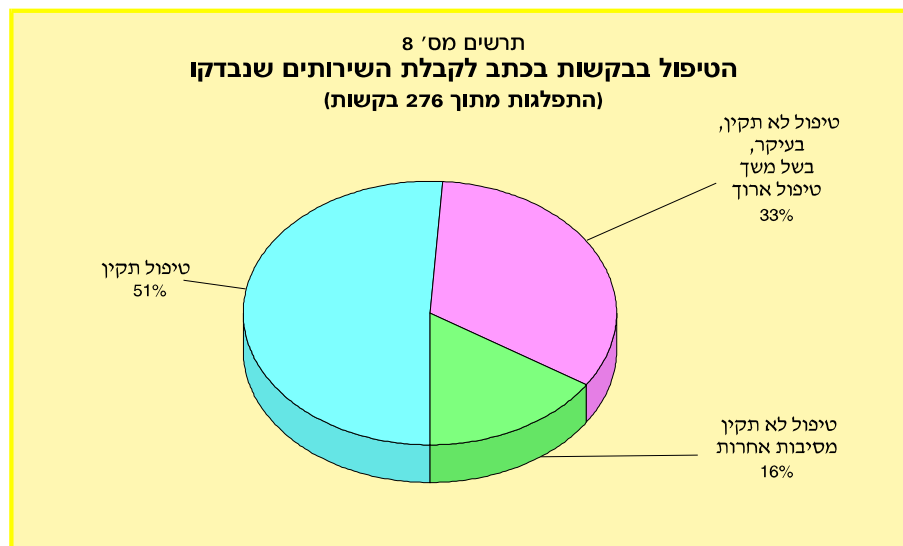
משרד מבקר המדינה בחן את אופן הטיפול ב-276 בקשות בכתב לקבלת שירות שהוגשו ליחידות שנבדקו, שהשירותים שנבדקו בהן כרוכים בהגשת בקשה. בטיפול ב-49% מהבקשות נמצאו ליקויים. הליקוי העיקרי, שנמצא ב-33% מהבקשות, היה משך טיפול ארוך מהראוי בהתחשב בסוג השירות ובנסיבות הבקשה. ליקויים נוספים היו אי-עדכון המבקשים בדבר התקדמות הטיפול

בבקשותיהם במשך זמן רב, ומשלוח אישור ראשוני למבקשים על קבלת בקשותיהם זמן רב לאחר קבלת הבקשות ביחידה. ליקויים אלה נמצאו בטיפול ב-16% וב-11% מהבקשות, בהתאמה.

כך, לדוגמה, הבדיקה בלשכה לשיקום נכים בתל אביב העלתה, כי משך הטיפול ב-70% מהבקשות שנבדקו (תביעות חדשות) היה ארוך, והטיפול בכמחצית מהבקשות נמשך יותר משנה. עוד הועלה, כי הלשכה לא שלחה למבקשים שהטיפול בבקשותיהם ארך זמן רב כל עדכון בנוגע למצב הטיפול בבקשותיהם.

בבדיקה של אופן הטיפול בבקשות לסיוע בדיוור ציבורי שהוגשו ליחידת האכלוס של משרד השיכון במחוז מרכז-דרום הנמצאת ברחובות הועלה, כי לאיש מהמבקשים לא נשלח אישור ראשוני על קבלת בקשתו. בבדיקה של אופן הטיפול בתלונות שהוגשו למועצה לצרכנות הועלה, כי הטיפול ב-24% מהתלונות שנבדקו החל רק כעבור חודש מיום קבלתן. המועצה לצרכנות מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בשנים 2000-2002 גדל מספר התלונות שבטיפול מ-6,000 ל-30,000 תלונות בשנה, ולא הוגדל מספר העובדים המטפלים בתלונות, ולכן התארך פרק הזמן העובר מקבלת התלונה ועד התחלת הטיפול בה.

כאשר יחידת הממונה על הגנת הצרכן במשרד התעשייה והמסחר זקוקה למידע נוסף בקשר לתלונה שהגיש לה מתלונן, היא פונה אליו בטלפון כדי לקבל את המידע. הביקורת העלתה, כי אם המתלונן אינו משיב לפנייה זו של היחידה, מסיימת היחידה את טיפולה בתלונה ברישום פנימי ואינה שולחת למתלונן הודעה בכתב על הפסקת הטיפול. בבדיקה במינהל האוכלוסין הועלה, כי לא ניתנו נימוקים לסירוב לתת אשרות שהייה, ולא נמסרה הודעה בדבר זכותו של המבקש לערער על ההחלטה. מתן נימוקים היה עשוי לחסוך פניות חוזרות של הפונה לקבלת הסבר.



תנאים לקבלת קהל

מרכיב חיוני נוסף בשירות איכותי לציבור הוא תנאים נאותים לקבלת קהל, הכוללים חניה קרובה, סידורים פיזיים לאנשים בעלי מוגבלות, בדיקה ביטחונית, שלטי הכוונה, אזור המתנה נוח, מתקן למי שתייה ועוד. להלן עיקרי הממצאים בנושא התנאים לקבלת קהל:

חניה

בסמיכות ל-30% מהיחידות שנבדקו אין חניה או שמספר מקומות החניה מצומצם. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי היה שהיבט זה ייכלל בשיקולים של גופי ממשלה בדבר העתקת מבנים שניתנים בהם שירותים לציבור.

סידורים פיזיים לאנשים בעלי מוגבלות²

רק ב-30% מהיחידות שנבדקו יש סידורים פיזיים מלאים המתאימים לקבלת אנשים בעלי מוגבלות, כגון דרך גישה נוחה ממקום החניה של הרכב עד למקום קבלת הקהל ותאי שירותים מתאימים לאנשים בעלי מוגבלות. ב-57% מהיחידות סידורי נגישות חלקיים בלבד. במועצות הדתיות בירושלים ובאשדוד ובמחלקת אכלוס רחובות של משרד השיכון אין כלל סידורי נגישות לאנשים בעלי מוגבלות.

בדיקה ביטחונית

במועצות הדתיות בירושלים ובאשדוד לא מוצב שומר לבדיקה ביטחונית של הנכנסים. יודגש, כי בקרבת משרדי המועצה הדתית בירושלים היו בשנים האחרונות כמה פיגועים קשים. בתשובתו מנובמבר 2002 מסר יו"ר המועצה הדתית בירושלים למשרד מבקר המדינה, כי "ביקשנו ממשרד הדתות לאשר לנו תקציב מיוחד לשומר בכניסה שיבדוק את הנכנסים ומטלטיהם אך עדיין לא נענינו". יו"ר המועצה הדתית באשדוד מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מאותו חודש כי "אין לנו תקן או תקציב ייעודי לנושא השמירה". לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח חשיבות הנושא מן הראוי כי הוא יישקל בידי הנוגעים בדבר.

2 ממצאים בנושא זה תוארו בהרחבה ברוח שנתי 52 של מבקר המדינה, עמ' 148.

שלטי הכוונה ליחידות משנה

כדי להקל על הציבור להתמצא ביחידות בנוחות ובמהירות, יש לקבוע בכניסה לכל יחידה, במקום בולט, שלט המכוון את הקהל ליחידות המשנה שהוא נזקק להן. הביקורת העלתה, כי בכניסה ל-36% מהיחידות שנבדקו לא הוצבו שלטי הכוונה כלל, או שהוצבו שלטי הכוונה רק לחלק מיחידות המשנה או שלטים לא ברורים³. גם בסקר שביעות הרצון השיבו 27% מהנסקרים כי לדעתם השלטים בכניסה למבני היחידות אינם תקינים. כך, לדוגמה, בסניף פתח תקווה של אגף הרישוי טענו מחצית מהנסקרים כי השלטים בכניסה לסניף אינם תקינים. הביקורת במקום העלתה, כי השלטים מחוץ למבנה היו שבורים בחלקם ואף הוסתרו.

אזור ההמתנה

בסקר שביעות הרצון השיבו 21% מהנסקרים, כי לדעתם אזור ההמתנה ביחידה אינו נעים ונוח. ביחידת אכלוס מרכז של משרד השיכון היה שיעור המתלוננים 75% מהנסקרים. בסניף פתח תקווה של אגף הרישוי מסרו מרבית הנסקרים שהמתינו למבחני נהיגה עיוניים כי נאלצו להמתין לפני המבחן ואחריו בחדר המדרגות ובפרוודור, בצפיפות רבה.

מתקן למי שתייה

ב-43% מהיחידות שנבדקו אין מתקנים למי שתייה, כמתחייב על פי חוק בניינים ציבוריים (מתקני שתייה למים צוננים), התשמ"ז-1986.

ציון שם העובד בשלט באשנב קבלת קהל

ב-89% מהיחידות שנבדקו אין שלטים המציינים את שמות העובדים המקבלים קהל באשנבי קבלת הקהל.

שלטי הכוונה למקלט או למרחב מוגן וליציאת חירום

ב-62% מהיחידות שנבדקו אין בכלל שלטי הכוונה למקלט או למרחב מוגן קרוב, או שיש שלטים בחלק מאגפי היחידות בלבד. ב-40% מהיחידות אין בכלל שלטי הכוונה ליציאת חירום או שיש בחלק מאגפי היחידות בלבד. ביחידת אכלוס רחובות של משרד השיכון אף אין יציאת חירום ואין מקלט.

3 בעניין אי-יישום החלטות ממשלה בנושא זה בידי אגף החשכ"ל במשרד האוצר ראו בעמ' 201.

מתן מידע לציבור ביחידות

מידע על השירותים הניתנים ביחידה, זמני קבלת הקהל, הטפסים שיש למלא ואופן מילויים, פירוט תהליך קבלת השירות, כתובת להגשת תלונות, פירוט חובות העובד המטפל בקהל וזכויות הקהל בנוגע לקבלת השירות - כל אלה הם דוגמאות למידע שיש בו כדי להועיל לציבור ואף למנוע ממנו בזבוז זמן מיותר. מידע זה צריך להיות זמין, בין היתר, במקום קבלת השירות. להלן עיקרי הממצאים שהועלו בנוגע למידע הניתן לציבור ביחידות:

פרסום זמני קבלת הקהל במכתבי היחידה

ב-80% מהיחידות שנבדקו התגלו ליקויים בנוגע לציון זמני קבלת הקהל במכתבים שנשלחו לציבור אשר צריך או עשוי לבוא ליחידה לסדר את ענייניו: חלקן לא ציינו כלל את זמני קבלת הקהל שלהן, חלקן ציינו את זמני קבלת הקהל רק במסמכים מסוימים וחלקן ציינו זמנים שאינם מעודכנים.

ריכוז מידע כללי המיועד לציבור על היחידות

ב-40% מהיחידות שנבדקו אין ריכוז מידע כללי על היחידה, אשר מיועד לציבור ואמור לכלול בין היתר פרטים על היחידה, פירוט של השירותים שהיחידה נותנת, מספרי טלפון ומען לפניות.

דפי מידע לקהל על השירותים שנבדקו

ב-45% מהיחידות שנבדקו לא היו במועד הביקורת דפי מידע זמינים לקהל על השירותים שנבדקו, והאמורים לכלול, בין היתר, פרטים על מהות השירות, מטרת השירות, הבסיס החוקי לשירות, מקום מתן השירות, מספר טלפון ומען לפניות, מסמכים שיש להמציא וטפסים שיש למלא, ושעות קבלת קהל. נוסף על כך, בשירותים שנבדקו ואשר בעניינם יש דפי מידע, היה חסר בחלק מהדפים מידע חיוני לציבור. לדוגמה, חסר מידע על אופן הגשת פניות בכתב בדפים הנוגעים ל-44% מהשירותים שנבדקו, חסרה כתובת להגשת תלונות בדפים הנוגעים ל-45% מהשירותים שנבדקו, חסר מידע על זכות הפונה להגיש ערר בדפים הנוגעים לכמחצית מהשירותים שנבדקו, וחסרו בדפים כתובות אתרי האינטרנט של 44% מהגופים שנבדקו.

בין היתר נמצא, כי בנוגע למבחני נהיגה עיוניים ומעשיים אין דפי מידע כלל. לדעת משרד מבקר המדינה, זהו ליקוי מהותי במתן שירות זה לציבור, משום שלומדי הנהיגה זקוקים למידע ולהדרכה רבה בקשר ללימוד הנהיגה והמבחנים שיש לעמוד בהם. מן הראוי למסור לתלמידי הנהיגה כבר בעת ההרשמה למבחן העיוני מידע על ההליך ועל זכויותיו, וכן חשוב למסור לו אילו נושאים יש לכלול בלימוד הנהיגה המעשי. זאת ועוד, חשוב להודיע לתלמיד אם הוא זכאי לערער על תוצאות מבחני נהיגה עיוניים ומעשיים. גם משרד השיכון לא הכין דפי מידע על השירות של סיוע בדיור ציבורי.

בחודש מאי 2002, הוציא אומנם משרד השיכון עלון הכולל מידע על אמות המידה המזכות בדירור ציבורי, אך במועד הביקורת ביחידת האכלוס ברחובות לא היו ביחידה עלונים זמינים.

מתן מידע בשפות זרות

במדינת ישראל יש קבוצות אוכלוסייה גדולות של דוברי שפות זרות - ערבית, רוסית ואמהרית - ואנשים רבים אינם דוברי עברית. קבוצות אלה נזקקות, כיתר האוכלוסייה, לשירותים החיוניים שמספקות היחידות שנבדקו, ולכן חשוב לתת להן מידע ושירות בשפתן. במיוחד נכון הדבר בנוגע לאוכלוסייה הגדולה של העולים החדשים מחבר העמים ומאתיופיה, שבשבועות הראשונים לעלייתם לארץ נזקקים לשירותים שמספקים חלק מהגופים שנבדקו, וביניהם המוסד לביטוח לאומי, מינהל האוכלוסין, משרד השיכון, משרד הבריאות ואגף הרישוי. יודגש כי ביחס לשפה הערבית נקבע בחקיקה ובפסיקה כי יש לה מעמד מיוחד⁴.

בעניין מסירת מידע לציבור בשפות שונות כתב היועץ המשפטי לממשלה למנכ"ל משרדי הממשלה וליועצים המשפטיים במשרדים בפברואר 1999 כדלהלן: "במדינה כישאל הקולטת עלייה והכוללת מיעוטים, יש חשיבות רבה בקשר של רשויות השלטון עם אוכלוסיות ששליטתן בשפה העברית היא חלקית או אפסית. בין היתר, ראוי שיימצא בפני אזרחים מידע הקשור בזכויותיהם ובחובותיהם בשפה המובנת להם. במוסדות אשר ידוע כי הם משרתים אוכלוסייה גדולה שאינה דוברת עברית... חשוב להקפיד כי לכל הפחות שילוט או דברי הסבר ייכתבו גם בשפות זרות הנפוצות בישראל"⁵.

מרבית דפי המידע והשלטים ביחידות שנבדקו הם בשפה העברית בלבד. כך, לדוגמה, בלשכות לשיקום נכים של משרד האוצר בתל אביב ובירושלים, המשרתות בעיקר את אוכלוסיית נכי רדיפות הנאצים ונכי מלחמת העולם השנייה שלחמו בנאצים, אוכלוסייה מבוגרת הדוברת ברובה רוסית, פרסום זמני קבלת הקהל ודפי המידע הם בשפה העברית בלבד. גם בחלק מסניפי המוסד לביטוח לאומי שנבדקו השלטים הם בשפה העברית בלבד, ובמועד הביקורת היו דפי מידע רק בעברית, למרות ריבוי האוכלוסייה דוברת הרוסית. יצוין, כי אגף דוברות והסברה של המוסד לביטוח לאומי הכין דפי מידע גם בשפות ערבית, רוסית ואמהרית אולם הם לא נמצאו זמינים בסניפים שנבדקו במועד הביקורת. גם במרפאות החוץ של בית החולים מאיר אין שלטים בשפה אחרת מלבד עברית, אף על פי שבשל סמיכותו ליישובים ערביים פונים אליו דוברי ערבית רבים - חולים ובני משפחותיהם. עם זאת, לרשות הציבור עומדים במרפאות החוץ דפי מידע בשפות ערבית ורוסית.

טפסים

שליש מהיחידות שנבדקו אין עזרה למתקשים במילוי הטפסים (במקרים שנדרש למלא טופס). לדוגמה, במדור אשורות שהייה בלשכות מינהל האוכלוסין שנבדקו, המספק שירות לאוכלוסייה שרובה אינה דוברת עברית, אין טפסים בשפות נוספות מלבד עברית ואין מי שיסייע למתקשים בהבנת השפה העברית במילוי הטפסים.

4 ראו הערה 15 בעמ' 211.

5 מכתב היועץ המשפטי לממשלה 3082/99 מ-15.2.99.

אמנה לאיכות השירות

אמנה לאיכות השירות (להלן - אמנת שירות) מבהירה מה הם השירותים הניתנים לציבור ומפרטת מדדים איכותיים וכמותיים שנותן השירות מתחייב לעמוד בהם. היא מסבירה לציבור לאיזו רמת שירות עליו לצפות, ולנותן השירות באילו אמות מידה עליו לעמוד, ומכאן חשיבותה הרבה. הביקורת העלתה, כי בשום יחידה מ-24 היחידות שנבדקו אין אמנת שירות⁶. למועצה לצרכנות יש נוהל לטיפול בתלונות צרכנים, הכולל יעדים איכותיים וכמותיים, והמהווה לטענתה אמנת שירות, אולם הביקורת העלתה, כי נוהל זה לא הובא לידיעת הציבור. בעקבות הביקורת הוסיפה המועצה באתר האינטרנט שלה הודעה כי הציבור יכול לקבל ממנה העתק של הנוהל.

הדרכת העובדים נותני השירות

הדרכה לעובדים על תהליך השירות שהם מספקים ועל הדרך הראויה לתת שירות, וכן קיום השתלמויות תקופתיות בתחומים אלה, הם מפתח לשיפור תפקודם ולהעלאת איכות השירות. חשיבות רבה יש גם לקביעת נהלים פנימיים המשמשים מדריך להתנהגות העובד במצבים שונים. כאשר ההכשרה וההדרכה לוקות בחסר, עלולים העובדים להיות בלתי מיומנים, לא מקצועיים וחסרי תודעת שירות, והדבר עלול לגרום להתמרמרות בקרב מקבלי השירות. להלן עיקרי הממצאים שהועלו בנושא הדרכת העובדים נותני השירות:

סקירה כללית על השירותים הניתנים לציבור לשימוש העובדים

ב-83% מהיחידות שנבדקו אין מסמך ובו סקירה כללית לשימוש העובדים המפרטת את השירותים הניתנים לציבור, הבסיס החוקי לשירותים אלה והנהלים הקשורים בהם, ובכלל זה - נוהל שעות קבלת קהל, נוהל טיפול בתלונות ונוהל מתן מידע בטלפון וכן עזרים הקשורים לכל שירות ושירות (טפסים ועוד).

נהלים לגבי אופן מתן השירות לציבור

ב-32% מהיחידות שנבדקו אין נהלים או חוזרי מנכ"ל הקובעים את אופן מתן השירות.

השתלמויות עובדים

ב-35% מהיחידות שנבדקו לא הוכנו תכניות השתלמות, או לא נקבעו כללים בדבר השתלמויות שעל עובד המקבל קהל להשתתף בהן.

6 ממצאי ביקורת נוספים בנוגע להכנת אמנות שירות ראו בעמ' 169 ועמ' 187.

תפקוד הנהלות היחידות בנושא השירות לציבור

האחריות לתפקוד היחידה ובכלל זה למתן שירות נאות לפונים אליה מוטלת על מנהלי הגוף ומנהלי היחידה. לשם מתן שירות איכותי, על הנהלת היחידה לבדוק מה הם צורכי מקבלי השירות, לבחון באופן שוטף את רמת השירות ביחידה ולבחון דרכים לשיפורו. לצורך כך נדרשים, בין היתר, סקרי זיהוי צרכים וסקרי שביעות רצון בקרב מקבלי השירות, בקרה של מנהלי היחידות על תפקוד יחידותיהם וניתוח מידע העולה מהבדיקות שבוצעו ומתלונות הציבור. בהתבסס על המידע שנאסף בדרכים אלה, יש לגבש תכניות עבודה לפתרון הבעיות שהועלו ולשיפור השירות. כמו כן יש להגדיר יעדים בני מדידה ומדדים (כגון: משך ההמתנה הפרונטלי, משך ההמתנה למענה הטלפוני, משך הטיפול בפניות בכתב), שיאפשרו למדוד אם השירות שופר והאם הושגו היעדים שנקבעו. יש לחזור ולבחון את רמת השירות באופן תקופתי, ולדאוג להכניס את השיפורים המתבקשים מממצאי הבדיקות. להלן עיקרי הממצאים שהועלו בנוגע לתפקוד הנהלות היחידות בנושא השירות לציבור⁷:

סקר זיהוי צרכים וסקר שביעות רצון

סקרי זיהוי צרכים וסקרי שביעות רצון הציבור מהשירות הם בין הכלים הבסיסיים המאפשרים לאפיין את צורכי הציבור ומכאן לפעול לשיפור השירות. גוף שאינו מבצע סקרים יתקשה להגדיר את מטרותיו בתחום מתן השירות ושיפורו, והוא עלול לבזבז משאבים בחתירה למטרות לא נכונות. אי-ביצוע סקרי זיהוי צרכים ושביעות רצון בקרב לקוחות עשוי אף להצביע על חוסר אכפתיות של המנהלים ועל חוסר מקצועיות.

הביקורת העלתה, כי בשנתיים שקדמו למועד הביקורת, 83% מהיחידות שנבדקו לא עשו סקר לזיהוי הצרכים של מקבלי השירות, ו-81% מהיחידות שנבדקו לא בדקו את שביעות רצון הציבור מהשירות. מכאן עולה, שמרבית היחידות לא היו קשובות לדעותיו של מקבל השירות על השירות ולצרכיו, וממילא לא יכלו לבצע את השיפורים הנדרשים כדי למלא את ציפיות הציבור.

בקרה על סדרי קבלת הקהל

מנהלי 68% מהיחידות שנבדקו לא בדקו את סדרי קבלת הקהל ביחידותיהם בשנים 2001-2002. לדעת משרד מבקר המדינה, הבקרה על סדרי קבלת הקהל היא פעולה חיונית המשפיעה על רמת השירות, וללא בקרה שוטפת עלול להיווצר מצב שבו קבלת הקהל אינה מתנהלת כראוי וההנהלה אינה יודעת על כך. דוגמה למערכת בקרה ממוחשבת המאפשרת בין היתר לקבל בכל עת נתונים על סדרי קבלת הקהל ובהתאם לכך לווסת תורים, קיימת בסניפי המוסד לביטוח לאומי שנבדקו.

7 את ממצאי הביקורת על תפקוד הנהלות המשרדים בתחום זה ראו להלן, עמ' 168.

בקרה על הטיפול בבקשות בכתב לקבלת השירותים שנבדקו

ב-61% מהיחידות שנבדקו המטפלות בבקשות בכתב לקבלת שירות, יש ליקויים במערך הפיקוח והבקרה על אופן הטיפול בבקשות. לדוגמה, בדריקה ביחידה לפניות הציבור באגף שוק ההון הועלה, כי מפעם לפעם נוצרים פיגורים ממושכים (לעתים של חודשים מספר) בקליטת הבקשות שהתקבלו ביחידה במערכת המחשב; כל עוד לא נקלטה בקשה במחשב, לא ניתן לעקוב אחר הטיפול בה, והיא איננה נכללת בסטטיסטיקה הנוגעת לבקשות שהתקבלו ביחידה ולמשך הטיפול בהן.

בסניפי המוסד לביטוח לאומי שנבדקו הועלה, כי במערכת הממוחשבת המתעדת את הטיפול בבקשות לקבלת תגמול טיפול רפואי לנפגעי פעולות איבה, נעשה מעקב פרטני בלבד בנוגע לכל בקשה, אולם אין מעקב מרוכז אחר הטיפול בכלל הבקשות, ולכן לא ניתן לקיים פיקוח מרוכז על הטיפול בהן. בסניפים של הלשכה לשיקום נכים שנבדקו, אין כל מערך של פיקוח ובקרה על הטיפול בבקשות לתגמולים המוגשות לסניפים.

איסוף מידע ביחידות על השירותים שנבדקו

לשם בקרה על תהליך קבלת השירות, קבלת החלטות בדבר הפעולות שיש לנקוט לשם שיפורו ותכנון יעיל של כוח אדם ומשמרות, מן ההכרח כי בידי היחידה נותנת השירות יהיה מידע כמותי מדויק על תהליך קבלת השירות, ובכלל זה מידע על מספר מקבלי השירות היומי והחודשי, היחס בין מספר העובדים המקבלים קהל ובין מספר מקבלי השירות, מידת העומס בשעות השיא, משך ההמתנה הממוצע לקבלת השירות ומשך הזמן הממוצע של קבלת השירות.

ב-35% מהיחידות שנבדקו לא נמצא המידע האמור בכלל או שנמצא רק חלק ממנו. ב-74% מהיחידות שנבדקו חסר אחד הנתונים החשובים - משך ההמתנה לקבלת השירות.

השימוש במידע המתקבל מתלונות

המידע המגיע מתלונות המתקבלות בעל פה ובכתב הוא אמצעי חשוב לקבלת משוב מהציבור על שביעות רצונו מהשירות שניתן לו ואף יכול לשמש כלי בידי מנהלי היחידה לבחינת תפקוד היחידה ועובדיה ולאתור בעיות שכיחות שיש לטפל בהן באופן מערכתי ושיטתי.

מנהלי 67% מהיחידות שנבדקו מטפלים בעצמם בתלונות המתקבלות בעל פה. ואולם בכל אותן יחידות לא נעשה תיעוד של התלונות המתקבלות בעל פה, והדבר עלול להקשות בהסקת מסקנות מהמידע המתקבל מתלונות אלה. ב-77% מהיחידות שנבדקו אמנם יש מערך של מעקב אחר התלונות שהתקבלו בכתב ואופן הטיפול בהן, ואולם 67% מהיחידות אינן בודקות אילו בעיות עולות שוב ושוב בתלונות⁸.

8 ממצאים בנושא הטיפול בתלונות ובפניות בהנהלות הגופים ראו בעמ' 141.

תכנית עבודה ותקציב ייעודי לשיפור השירות

בכמחצית מהיחידות שנבדקו נושא שיפור השירות לא היה כלול בתכניות העבודה השנתיות לשנים 2000-2002. ב-76% מהיחידות שנבדקו לא היה באותן שנים סעיף תקציב ייעודי לשיפור השירות לציבור.

קביעת יעדים ומדדים כמותיים למתן השירות

ב-62% מהיחידות שנבדקו לא נקבעו מדדים כמותיים למדידת איכות השירות הניתן בפועל ויעדים כמותיים המגדירים את המצב הרצוי בתחום זה, שהם כלי הכרחי להערכת התפקוד של היחידה והשיפורים שחלו בו.

פעולות לייעול ולפישוט של השירותים שנבדקו

ב-39% מהיחידות שנבדקו לא נעשתה כל בדיקה של תהליכי מתן השירותים שנבדקו לצורך ייעולם ופישוטם.



הביקורת העלתה, כי יש ליקויים מהותיים במרכיבים חשובים ביותר של השירות הניתן ביחידות שנבדקו. ואלה הליקויים העיקריים: זמני קבלת קהל מצומצמים; משך המתנה ממושך בתור; אי-סיום הטיפול בפונה בביקור אחד; משך טיפול ארוך בבקשות בכתב לקבלת השירות; חוסר בסידורים פיזיים נאותים לאנשים בעלי מוגבלות; חוסר במתן מידע לציבור ביחידות על השירותים; היעדר מידע בשפות זרות; חוסר באמנות שירות; הדרכה לא מלאה של העובדים; אי-ביצוע סקרי זיהוי צרכים וסקרי שביעות רצון של מקבלי השירות; אי-איסוף מידע כמותי על תהליך קבלת השירות; היעדר בקרה ופיקוח נאותים על השירות הניתן ביחידות; ואי-קביעת יעדים ומדדים למתן השירות.

איכות השירות בטלפון

הטלפון יכול לשמש ערוץ תקשורת מרכזי בין הציבור לבין היחידות נותנות השירות. מקבלי השירות יכולים לקבל באמצעותו מידע ושירותים נוספים, כתחליף להתייצבות אישית. הגברת השימוש בטלפון לצורך מתן שירות יכולה לחסוך כסף למדינה, מאחר שהטיפול בטלפון זול יותר בדרך כלל מהטיפול פנים אל פנים, הוא עשוי להפחית עומס מיותר במשרדי קבלת הקהל, וממילא

להניב תועלת למשק בכללותו. חשוב שהשירות בטלפון יהיה זמין, דהיינו שיהיו שעות ממושכות למענה טלפוני אנושי ומענה קולי בשאר השעות, וכי זמן ההמתנה למענה יהיה קצר¹.

לשם שמירה על רמת שירות גבוהה בטלפון ולשיפורו המתמיד, יש להדריך את העובדים כראוי, לקיים בקרה ופיקוח בנושא (כגון מדידת זמני ההמתנה) ולהכניס את השיפורים הדרושים (כגון שיפור התשתית הטלפונית והרחבת השירותים הניתנים בטלפון).

משרד מבקר המדינה בדק את איכות השירות בטלפון הן ביחידות שנבדקו והן בהנהלות של הגופים שנבדקו או במרכזי מידע שלהם. הבדיקה כללה את איכות המענה שניתן בפניות יזומות שעשה אליהן משרד מבקר המדינה ואת תשתית הטיפול בהן². להלן עיקרי הממצאים:

איכות השירות בטלפון ביחידות

פרסום מספרי הטלפון של היחידות

פרסום מספרי הטלפון של היחידות הוא שירות בסיסי שעליהן לתת. הביקורת העלתה, כי מספרי הטלפון של 83% מהיחידות שנבדקו מתפרסמים במודיעין 144, במדריך הטלפון של בזק ובאתר האינטרנט של הגוף. אולם מספרי הטלפון של 32% מהיחידות שנבדקו לא צוינו בפרסומיהן או שצוינו בהם מספרים לא מעודכנים.

שעות המענה הטלפוני האנושי ביחידות

ב-58% מהיחידות שנבדקו שעות המענה הטלפוני האנושי מצומצמות ביותר - שעה וחצי עד שעתיים ביום, במקצתן רק בחלק מימי השבוע. כך, לדוגמה, בלשכות מינהל האוכלוסין שנבדקו, ניתן לקבל מענה אנושי בשעות 13:00-15:00 בלבד, ועקב העומס הרב באותן שעות, קשה להשיג את הלשכות בטלפון. מצב דומה שורר בסניפי אגף הרישוי שנבדקו, המקבלים פניות טלפוניות במשך שעה וחצי עד שעתיים ביום בלבד החל בשעה 13:00 בצהריים. גם ביחידה לפניות הציבור באגף שוק ההון ניתן לקבל מענה טלפוני אנושי רק במשך שעתיים, בשעות 10:00-12:00 בבוקר, ופעמים רבות יש להמתין זמן רב עד לקבלת מענה. גם במרפאות החוץ של בית החולים וולפסון עונים עובדי המשרד לטלפון בדרך כלל שעתיים ביום בלבד, ובשאר השעות הפונים מקבלים מענה קולי.

1 במגזר העסקי המתנה של לא יותר מ-30 שניות נחשבת אמת מידה לשירות ראוי.

2 בהוראות פרק משנה 61.4 בתקשי"ר נקבעו הוראות בנושא הקשר בטלפון. במאי 2002, במהלך הביקורת, ביטלה נש"מ את הוראות פרק משנה זה. את ממצאי הביקורת בנושא ראו להלן בעמ' 185.

מענה טלפוני קולי מחוץ לשעות הפעילות ביחידות

ב-52% מהיחידות שנבדקו לא היה לאחר סיום הפעילות מענה קולי המודיע על שעות קבלת הקהל ביחידה, וב-42% לא היה מענה המודיע על שעות קבלת פניות טלפוניות ביחידה, אף על פי שניתן היה לספק שירות זה בעלות קטנה מאוד.

איכות המענה הטלפוני ביחידות

משרד מבקר המדינה בדק את איכות המענה הטלפוני ביחידות באמצעות 429 פניות יזומות שעשה ליחידות.

58% מהפניות לא נענו כלל. ליקוי זה הועלה על ידי משרד מבקר המדינה בפנייה ללשכות מינהל האוכלוסין, לסניפי אגף הרישוי ולסניפי המוסד לביטוח לאומי שנבדקו ולחברת חלמיש, חברה משכנת הנותנת שירות לזכאים לסיוע בדיוור ציבורי עבור משרד השיכון. בשני מועדים שונים באוגוסט 2002, שבהם נעשו בסך הכול 162 ניסיונות התקשרות ללשכות מינהל האוכלוסין בתל אביב, רחובות וחולון, במהלך שעות המענה האנושי בלשכות, התקבל מענה ב-4 ניסיונות בלבד (2.5%). ביתר הניסיונות התקבל צליל תפוס. בכל 30 ניסיונות ההתקשרות לסניפי אגף הרישוי בחולון, פתח תקווה ואשדוד, במהלך שעות המענה האנושי של הסניפים, התקבל צליל תפוס ולא ניתן היה להשיג כל מענה³. ב-45% מניסיונות ההתקשרות לסניפי המוסד לביטוח לאומי בירושלים, תל אביב ואשקלון לא התקבל מענה. 91% מניסיונות ההתקשרות לאגף הטיפול בפרט בחברת חלמיש לא נענו⁴.

מתוך ניסיונות ההתקשרות שנענו, ב-46% מהניסיונות הועלו ליקויים באיכות המענה. כך למשל, ב-26% מהפניות משך ההמתנה מרגע ההתקשרות ועד קבלת מענה אנושי היה ארוך - 10-2 דקות. במענה לכרבע מהפניות הועלה, כי השאלה שנשאלה לא נענתה בטלפון או נענתה באופן בלתי ענייני ומקצועי. 34% מהפונים שהופנו לעובד אחר ביחידה לקבלת מענה המתונו זמן רב לקבלת מענה מאותו עובד (10-2 דקות), 20% מאותם פונים לא הופנו אל העובד המתאים.

בבדיקה הועלו ממצאים נוספים. כך, לדוגמה, בפנייה לסניף המוסד לביטוח לאומי באשקלון (באמצעות המוקד הטלפוני הארצי) לא ניתן לקבל מענה בלי להזדהות באמצעות הקשת מספר תעודת הזהות ולא ניתן לקבל בטלפון מידע בנושא נפגעי פעולות איבה. הסניף מסר למשרד מבקר המדינה, כי ניתן לקבל מענה ממוקדן בשעות שבהן יש מענה אנושי, גם ללא הזדהות, אם מתעלמים ארבע פעמים מהבקשה הטלפונית להזדהות. משרד מבקר המדינה העיר לסניף, כי מן הראוי כי במירכזת יינתן למתקשר מידע על האפשרות לקבל מענה אנושי ללא הזדהות; בסניף המוסד לביטוח

3 למשרד הרישוי מוקד טלפוני ארצי ממוחשב, המאפשר קבלת מידע וביצוע פעולות הנוגעות לחלק מהשירותים שהמשרד נותן, ובכללם חידוש רישיונות רכב ונהיגה. ואולם 83% מהנשאלים בסקר שביעות הרצון שנעשה בשלושת הסניפים של משרד הרישוי שנבדקו, מסרו כי לא ידעו שאפשר לקבל שירותים אלה בלא לבוא ליחידות.

4 יצוין, שבחברת חלמיש הונהגה שיטה של "חיוג ישיר פנימה" המאפשרת למתקשר מבחוץ לחייג את מספר הטלפון האישי של כל עובד, וכל ניסיונות ההתקשרות האמורים נעשו למספר טלפון אחד.

לאומי בירושלים התפריט הממוחשב היה מסובך ולא ניתנה אפשרות להגיע למירכזות, ולכן אם טעה הפונה בניתוב השיחה היה עליו להתקשר שוב; בסניף המוסד לביטוח לאומי בתל אביב לא היה אפשר לקבל בשעות העומס מענה במירכזות.

בבדיקה במשרדים המחוזיים של משרד השיכון, במרבית הפניות לא ניתנה תשובה עניינית לשאלות הפונים, והם הופנו לקבלת המידע לבנק למשכנתאות או לחברה משכנת. במשרד פקיד השומה בחיפה הושמע בתקליט רק מספר טלפון אחד שאליו יש להתקשר לתיאום מס אף שיש שלושה מספרים המיועדים למטרה זו.

העובדות המשיבות לטלפון ביחידה לפניות הציבור באגף שוק ההון חסרות הכשרה בנושאים המקצועיים שבתחום טיפולה של היחידה, ולכן אין ביכולתן לספק לפונים בטלפון מענה לשאלות בנושאים עקרוניים-מקצועיים, אף שהדבר היה יכול להפחית את היקף הפניות בכתב. לפתרון הבעיה נתנה הממונה על היחידה הנחיה בעל פה שלפיה בשעות המענה הטלפוני תתקיים תורנות יומית בין עורכי הדין ביחידה, כולל הממונה, למתן מענה על שאלות כאמור. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה, כי הנחיה זו מבוצעת באופן חלקי בלבד: המענה לא תמיד מאויש בידי עורכי הדין וגם הטלפניות אינן מקפידות להעביר שיחות של פונים לעורכי הדין לקבלת מענה. בתגובתו בנובמבר 2002 מסר האגף למשרד מבקר המדינה כי "התורנות היומית של עורכי הדין והממונה ... ימצאו את ביטויים בקובץ הנהלים בכתב וכן ירוענן הנוהל".

תשתית הטיפול בפניות טלפוניות ביחידות

משרד מבקר המדינה בדק את תשתית הטיפול בפניות טלפוניות ביחידות שאליו נעשו ניסיונות ההתקשרות המפורטים לעיל. להלן עיקרי הממצאים:

1. **מירכזות טלפון:** כדי לתת שירות טלפוני הולם ראוי להפעיל מירכזות ממוחשבת ידיונית לפונים. לדוגמה, רצוי שהמירכזות תאפשר לקבל מידע כללי על כתובות, מספרי פקס וכד' וכן שירותים שונים, באמצעות הקשה על מקשים מסוימים וללא צורך להמתין למענה אנושי. כמו כן, רצוי שהמירכזות תאפשר בקרת שיחות באמצעות הפקת דוחות סטטיסטיים על משך ההמתנה למענה בכל התקשרות ועל עומס הפונים בשעות השונות של היום.

ב-62% מהיחידות שנבדקו לא פועלת מירכזות ממוחשבת. ב-35% מהיחידות שנבדקו טענו העובדים המקבלים קהל, כי המירכזות של היחידה אינה ממלאת כראוי את צורכי העבודה ביחידה ואינה מספקת שירות נאות ויעיל לפונים אליה.

2. **נהלים למתן השירות:** ביותר ממחצית מהיחידות שנבדקו חסרים נהלים בנושאים שונים הקשורים למתן השירות לציבור בטלפון. לדוגמה, ב-56% מהיחידות שנבדקו לא נקבע אילו סוגי שירות ניתן לתת בטלפון, וב-62% לא נקבעו כדורש נוהלי קבלת שיחות טלפון וניתובן, שנועדו להבטיח שהפונה ייענה באדיבות וביעילות. בייחוד בלטו בחסרונן הנחיות בנושא הרישום של תלונות ופניות של הפונים בטלפון. כך, למשל, ביחידה לפניות הציבור באגף שוק ההון לא היו במועד הביקורת נהלים בנושא, והטלפניות לא הכינו תרשומות של שיחות הטלפון שהתקבלו ביחידה. התרשומות חשובות למעקב אחר הטיפול בפניות ולרציפות הטיפול, ובהיעדרן יש שהפונים נאלצים לחזור שוב על בקשותיהם משיחות קודמות שפרטיהן לא נרשמו. במהלך הביקורת הוציאה הנהלת האגף הנחיה בכתב לכל עובדי האגף להכין תרשומות של שיחות טלפון עם אנשים מחוץ ליחידה.

3. **הדרכה לנותני השירות:** בהיעדר הדרכה בדבר מתן שירות טלפוני עלולים הטלפנים להיות לא מיומנים ולא מקצועיים. הטלפן צריך להכיר מידע רב שעליו למסור, להפנות

את המטלפן לעובד המתאים ולהיות מיומן בניהול שיחות קצרות, ענייניות ונימוסיות. בדרך כלל הטיפול בענייניו של פונה בטלפון עלותו לנותן השירות נמוכה במידה ניכרת מהטיפול בפנייה בכתב ובמפגש פנים אל פנים. לכן היעדר הדרכה מספקת עלול לגרום לבזבוז כספי ציבור, כי מי שעניינו לא יטופל בטלפון יאלץ לפנות ליחידה בדרכים אחרות שבהן עלות הטיפול בו גדולה יותר.

ב-44% מהיחידות שנבדקו לא פורסם נוהל מפורט בנושא ההדרכה לנותני מידע בטלפון, והממונה על ההדרכה לא פעל למתן הדרכה לעובדי היחידה בתחום השירות הטלפוני.

4. בקרה : הבקרה על מירכזות הטלפונים מבחינת מידת העומס בשעות שונות וסדרי השימוש בטלפון היא כלי ניהולי בסיסי וחיוני לצורך תכנון משמרות הטלפנים, הדרכתם, גילוי ליקויים ותיקונם.

ב-59% מהיחידות שנבדקו לא נעשתה כראוי בקרה מדגמית על שירותי המירכזות, וביחידות שבהן נעשתה בקרה כזאת לא נבדק בעיקר אם עובד המעביר שיחה לעובד אחר ביחידה מוודא שהשיחה הועברה. עוד הועלה, כי ב-65% מהיחידות שנבדקו לא עקבו מנהלי היחידות כראוי אחר מידת העומס בשעות שונות ולא בדקו את סדרי השימוש בטלפון, כדי לתכנן את הפעולות שיבטיחו שהתקשורת הטלפונית תהיה נאותה גם בשעות העומס, ואילו ביחידות שבהן נעשו המעקב והבדיקה, לא תמיד הוכנסו השיפורים המתבקשים.

איכות השירות בטלפון בהנהלות הגופים ובמרכזי המידע

פרסום מספרי הטלפון של הנהלות הגופים ומרכזי המידע

מספרי הטלפון של 75% מהנהלות ומרכזי המידע שנבדקו פורסמו במגוון ערוצי פרסום אלה: מדריך הטלפון, אתר האינטרנט של הגוף או פרסומים של הגוף. מספרי הטלפון בפרסומי משרד השיכון לא היו מעודכנים והמספרים גם לא פורסמו באתר האינטרנט של המשרד. בעקבות הביקורת פרסם משרד השיכון את מספרי הטלפון שלו באתר האינטרנט.

מענה קולי מחוץ לשעות הפעילות בהנהלות הגופים ומרכזי המידע

ב-38% מהנהלות ומרכזי המידע שנבדקו, מחוץ לשעות הפעילות אין מענה קולי המודיע על שעות קבלת פניות טלפוניות.

איכות המענה הטלפוני בהנהלות הגופים ובמרכזי המידע

משרד מבקר המדינה בדק את איכות המענה הטלפוני בהנהלות ובמרכזי המידע שנבדקו באמצעות 80 פניות יזומות שעשה לגופים אלה.

בכל עשרת ניסיונות ההתקשרות שנעשו למוקד האנושי הכלל-ארצי של אגף הרישוי (הרישויפון) התקבל צליל תפוס ולא ניתן היה להשיג כל מענה אנושי. הביקורת העלתה, כי עקב כוח האדם המצומצם ושעות הפעילות המצומצמות ברישויפון ועומס הפונים אליו, נתקלים הפונים רוב הזמן בצליל תפוס ואינם יכולים להמתין לקבלת מענה או להשאיר הודעה כדי שטלפניות המוקד יתקשרו אליהם. דבר זה יש בו כדי לגרום לציבור להגיע לסניפי אגף הרישוי כדי לקבל את המידע ואת השירותים האמורים, ולהגדיל את העומס בסניפים.

ממסמכים שמסר משרד התחבורה למשרד מבקר המדינה עולה, כי כבר לפני שנתיים בחן המשרד ביצוע שינויים ברישויפון ואולם עד מועד סיום הביקורת, דצמבר 2002, טרם חל כל שינוי. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2003 מסר משרד התחבורה כי בחר, במסגרת מכרז, חברה חיצונית שאמורה להפעיל מוקד מידע טלפוני מאויש החל באפריל 2003.

ב-43% מהפניות ליתר הגופים שנבדקו הועלו ליקויים באיכות המענה הטלפוני. למשל, ב-27% מהפניות משך ההמתנה מרגע ההתקשרות ועד קבלת מענה אנושי היה ארוך - 2-10 דקות, ב-35% מהפניות לא נענתה השאלה, וב-31% מהפניות לא נענתה השאלה באופן ענייני ומקצועי. ב-40% מהפניות שבהן הופנה הפונה לעובד אחר לקבלת מענה, הוא לא הופנה אל העובד המתאים לביורר העניין.

ליקויים נוספים שהועלו: העובדים העונים לטלפון במירכזת משרד הבריאות אינם נוהגים להזהרות, ולאחר העברת השיחה לעובד המתאים השיחה לעתים קרובות מתנתקת. במירכזת הנהלת משרד השיכון, הועלה, כי לאחר שהשיחה מועברת לעובד אחר לקבלת מענה, לרוב משך ההמתנה ארוך מ-10 דקות או שהשיחה מתנתקת. מרבית הפניות שנעשו למירכזת הנהלת משרד השיכון לא נענו בנימוס והתשובות לא היו מקצועיות דיין.

תשתית הטיפול בפניות טלפוניות בהנהלות הגופים ובמרכזי המידע

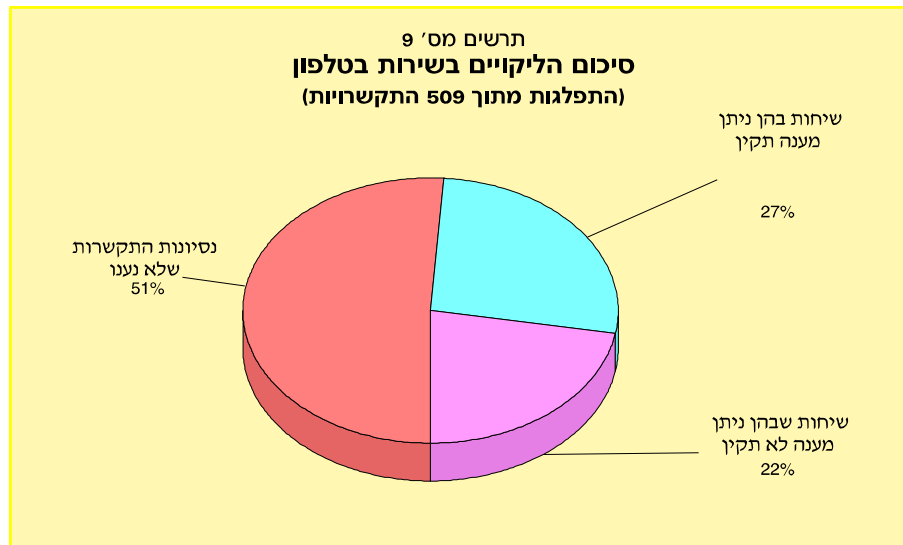
משרד מבקר המדינה בדק את תשתית הטיפול בפניות טלפוניות בהנהלות ובמרכזי מידע שאליהם בוצעו ניסיונות ההתקשרות המפורטים לעיל. להלן עיקרי הממצאים:

1. **מירכזת טלפון:** ב-63% מההנהלות ומרכזי המידע שנבדקו לא פעלה מירכזת ממוחשבת. בשליש מההנהלות ומרכזי המידע שנבדקו אין אפשרות להשאיר הודעה מוקלטת מחוץ לשעות הפעילות.

2. **נהלים למתן השירות:** בכמחצית מההנהלות ומרכזי המידע שנבדקו חסרים נהלים בנושאים שונים הקשורים למתן השירות לציבור באמצעות הטלפון. לדוגמה, ב-43% מהגופים לא נקבע אילו סוגי שירות ניתן לתת בטלפון, וב-50% לא נקבעו כראוי נוהלי קבלת שיחות טלפון וניתובן, שנועדו להבטיח שהפונה בטלפון ייענה באדיבות וביעילות.

3. **הדרכה לנותני השירות:** ב-43% מההנהלות ומרכזי המידע שנבדקו לא פורסם נוהל מפורט בנושא ההדרכה לנותני מידע בטלפון, והממונה על ההדרכה לא פעל למתן הדרכה לעובדים בתחום מתן השירות הטלפוני.

4. **בקרה:** ב-71% מההנהלות ומרכזי המידע לא נעשתה בקרה מדגמית על שירותי המירכזות. ב-57% מההנהלות ומרכזי המידע שנבדקו לא נאסף מידע כמותי על מספר הפניות המתקבלות בשעות שונות של היום.



ממצאי הביקורת שהובאו לעיל עולה, כי מרבית היחידות והגופים שנבדקו עדיין אינם ערוכים למתן שירות זמין ומקיף בטלפון. אלה הליקויים העיקריים שהועלו: שעות מענה אנושי מצומצמות, קושי להשיג את הגוף המבוקש בטלפון, זמן המתנה ממושך, איכות מענה לקויה, חוסר בנהלים והיעדר בקרה על השירות הניתן.

עלות השימוש בטלפון קטנה יחסית ויש בו פוטנציאל ניכר לשיפור השירות לציבור, בשל זמינותו ונוחות השימוש בו, ומשום שהשימוש בו מקטין את עומס הפונים ליחידות ומאפשר טיפול מהיר ויעיל בפונה. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי כי היחידות והגופים יפעלו לשיפור השירות בטלפון ולהפיכת הטלפון לערוץ שירות מרכזי, כדי שהציבור יוכל לקבל בו את מלוא המידע והשירותים שניתן לספק בערוץ זה, ביעילות ובמהירות.

הטיפול בפניות ובתלונות בכתב

לעתים קרובות יוצרים מקבלי השירות קשר עם היחידות והגופים בכתב לצורך קבלת מידע, הגשת תלונה וכיו"ב, והם זכאים לקבל מענה ענייני, אדיב ובתוך זמן סביר. בפועל, יש שפונים נענים לאחר זמן רב, ויש שאף אינם זוכים לתגובה כלל למרות תזכורות חוזרות ונשנות. שיהוי רב במתן מענה לפניות הציבור לא רק פוגע בזכויותיו של הפונה ובאמון הציבור במינהל הציבורי, אלא גם עלול לגרום נזק רב לאדם הנזקק להחלטה בדבר פנייתו.

נוסף על המענה הפרטי לפונה, הטיפול בפניות ובייחוד בתלונות מאפשר להנהלה לגלות ליקויים שהשפעתם היא לא על המתלונן היחיד בלבד (להלן - ליקוי כללי) ולטפל בהם. לכן המעקב אחר כלל הפניות והתלונות, חלוקתן לנושאים ונקיטת פעולות שיפור המתבקשות מהן הם הכרחיים בגוף הנותן שירות.

1. ברוב החוקים העוסקים בקבלת החלטה בידי רשות מינהלית בעניינים שהיא מופקדת עליהם לא נקבע בתוך כמה זמן עליה לקבל את ההחלטה. החוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות), התשי"ט-1958 (להלן - חוק החלטות והנמקות), עוסק, בין היתר, בנושא זה. חוק החלטות והנמקות חל רק כאשר עובד ציבור מתבקש בכתב להשתמש בסמכות שניתנה לו על פי דין. על פי סעיף 2(א) לאותו חוק, חייב עובד ציבור בנסיבות האמורות להחליט בעניין בקשה שהתקבלה ולהשיב למבקש בכתב בהקדם, ולא יאוחר מ-45 ימים מיום קבלת הבקשה. זאת, למעט במקרים המפורטים בסעיף 2(ב) לחוק החלטות והנמקות, אשר בהתקיים אחד מהם רשאי עובד הציבור לדחות את מועד מתן התשובה, אך אז הוא חייב להודיע למבקש בכתב בהקדם, ולא יאוחר מ-45 ימים מיום קבלת הבקשה, מדוע הוא נמנע מלהשיב במועד.

2. בתקשי"ר נקבעו פרקי זמן קצרים יותר הנוגעים למתן מענה לציבור. נקבע, כי לכל פנייה שהתקבלה מאיזה פונה שהוא (לרבות משרד או יחידה ממשלתית), חייב עובד המדינה שעליו מוטל לטפל בנושא הפנייה, לתת תשובה עניינית (מענה סופי) בתוך 14 ימים מיום קבלת הפנייה או בתוך פרק זמן קצר יותר שיקבע מנכ"ל המשרד.

עוד נקבע בתקשי"ר, כי אם אין העובד מסוגל לתת מענה סופי בתוך פרק הזמן האמור, עליו לשלוח לפונה בתוך 14 ימים תשובת ביניים (אישור קבלה), בציון הזמן המשוער למתן מענה סופי. גם אז חייב עובד המדינה לטפל בפנייה ולשלוח מענה סופי לפונה במהירות הראויה. לדעת משרד מבקר המדינה, על פי כללי מינהל תקין אם הטיפול בפנייה מתארך, מן הראוי לשלוח לפונה הודעות בדבר התקדמות הטיפול בפנייתו (עדכוני ביניים).

בנוגע לטיפול בפניות מהציבור שהן בגדר תלונות נקבע בתקשי"ר, כי על העובד הממונה על הטיפול בתלונות לשלוח למתלונן מיד אישור על קבלת התלונה. עוד נקבע, כי יש לשלוח למתלונן הודעת ביניים על הטיפול בתלונתו לא יאוחר מ-14 ימים מיום קבלת התלונה, ומדי פעם בפעם יש לשלוח לו הודעות נוספות עד סיום הטיפול. במענה הסופי למתלונן יש לכלול את המסקנות שאליהן הגיע המשרד, ואם נמשך הטיפול זמן רב, יש להסביר מדוע נמנע המשרד מלהשיב במועד.

3. על פי חוק החלטות והנמקות, אי-מתן מענה לפניות הציבור כנדרש גורם לכך שבהתדיינות משפטית נטל הראיה שהחלטה או הפעולה נעשו כדין יוטל על עובד הציבור, או שהדבר ייחשב, בנסיבות מסוימות, החלטה לסרב לבקשה בלא נימוקים. אי-מילוי הוראות חוק החלטות והנמקות והתקשי"ר יכול אף שייחשב עבירת משמעת.

הציבור הפונה לרשויות המינהליות בבקשה להפעלת סמכות ונתקל בשיהוי במתן מענה, אינו מרבה לפנות לערכה משפטית, ועל כן העברת נטל הראיה אל העובד אינה מועילה לו². גם הסנקציות המשמעתיות שאפשר להטיל על העובד הן בגדר הלכה ואין מורין כן, ואין זה מקובל להעמיד עובד ציבור לדין משמעתי על שלא קיים את החובה להחליט ולהשיב במועדים שנקבעו³.

1 לפי סעיף 1 לאותו חוק, עובד ציבור הוא "עובד מדינה, עובד רשות מקומית וכן כל רשות שהוענקה לה סמכות על פי דין".

2 "זמיר, הסמכות המינהלית, כרך ב', עמ' 716.

3 "זמיר, שם, עמ' 725.

יצוין, כי כבר לפני שנים עמד בית המשפט העליון על התופעה של אי-מתן מענה לפניות הציבור ועל הצורך בנקיטת צעדים החלטיים למניעתה, לאמור⁴:

"אי מתן תשובות לאזרח הפונה לרשות הוא בגדר רעה חולה ונפוצה במציאות שלנו וככל הנראה לא ניתן לשרש תופעה זו, אלא אם יינקטו צעדים החלטיים ויעילים יותר מאלה הנוהגים עתה, לרבות נקיטת הליכים משמעותיים נגד פקידי ציבור שאינם משיבים במועד על פנייתו של אזרח (ראה סעיף 6(א) סיפא לחוק [ההחלטות וההנמקות]). יש יסוד להניח כי תגובות כאמור, בלוויית הדרכה והסברה נאותות יהיה בהן כדי להגביר את המודעות לחובת מתן התשובה, המעוגנת בחוק ואשר מתחייבת גם בלעדי זאת מיחסי אנוש נאותים."

4. בדוח ועדת קוברסקי בפרק "הזכות לקבלת תשובה והחלטה בדבר זכות או חובה של האזרח בזמן נתון"⁵, נאמר:

"אחת מנקודות החיכוך השכיחות, המתסכלות את האזרח, היא היעדר תשובות ברורות ומיידיות של המינהל לפניותיו באשר לזכויותיו וחובותיו. הסחבת, כחלק מתהליך מינהלי, הינה אחד הגורמים למתיחות ולהרגשת קיפוח וניכור של האזרח כלפי המינהל המשרת אותו. נוסף לתחושות אין האונים של האזרח במאבקו בסחבת נגרמים לו, לעיתים קרובות למדי, נזקים ממשיים - אשר בתחומי המסים או קבלת קצבאות הם נזקים העלולים לשבש את איכות חייו. קיומה של הסחבת מצמיח ומזין את הפרוטקציוניזם וההתערבות הפוליטית בהליכים מינהליים המושגתים על חוק..."

קיימות הוראות בעניין זה, בחוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות) ובתקשי"ר, המחייבות מתן תשובות לפניות בכתב - וכן הגבלת זמנים, במיוחד בתחום המיסים, באשר לקבלת החלטות ביחס לחובות האזרח. נוסף לכך, יש לאזרח רשות לפנות בתלונות ליחידות המתאימות במשרדים נותני השירות ולנציב קבילות הציבור. אך כל אלה, אין בהם למנוע קיומן של דרכים שונות העוקפות את ההוראות למניעה של הסחבת.

ועדת המשנה רואה בצמצומה הממשי של תופעת הסחבת את אחד הגורמים החשובים ביותר לשיפור מערכת היחסים שבין האזרח למינהל, להעלאת הרמה של השירותים ואיכות החיים בארץ."

הוועדה ציינה, כי ראוי לתת תשומת לב מרבית, בין היתר, לביצוע המלצות אלה: להקים בכל גוף שלטוני מערכת דיווח הכוללת מידע שיטתי על פניות הציבור לשירותיו השונים; לחייב כל גוף שלטוני לפרסם דוח חצי-שנתי ובו ריכוז של המידע האמור לעיל ומידע על השינויים שחלו בטיפול בפניות ולחייב כל שר לדווח לכנסת על ממצאים אלה בדיון על תקציב משרדו; לקבוע בתום שנה מהקמתה של מערכת הדיווח, כללים בדבר הזמן המרבי למתן החלטה ולגמר הטיפול בכל סוג שירות - שאי-עמידה בו תזכה את האזרח אוטומטית, בזכות המבוקשת (או תשחרר אותו מהחובה שנדרשה ממנו).

משרד מבקר המדינה בדק את הטיפול בפניות ובתלונות בכתב, הן בגופים המספקים שירותים לפלח נרחב מהציבור, ובהם נעשתה ביקורת מקיפה ביחידות נותנות שירות (להלן - הגופים שנבדקו בהרחבה), והן במשרדים המספקים שירות לחלק קטן יותר מהציבור, שבהם נבדקה בעיקר היחידה לפניות הציבור (להלן - הגופים הנוספים)⁶. הבדיקה בנושא כללה הן את אופן הטיפול בפניות ובתלונות פרטניות שהוגשו ליחידות שתפקידן לטפל בפניות ובתלונות בגופים אלה (על פי רוב, היחידות לפניות הציבור) והן את תשתית הטיפול בהן.

4 בג"ץ 153/77 ששון פרג נ' עיריית פתח תקווה, פ"ד לא(3), עמ' 427, 432.

5 כרך ב', ועדות המשנה, 1989, עמ' 46. הוועדה הקימה מבין חבריה כמה ועדות משנה ובהן "ועדת משנה לעניין יחסי אזרחים ומינהל" והיא שכתבה, בין היתר, את הפרק בנושא זה.

6 את פירוט המשרדים ראו לעיל בעמ' 114.

נוסף על כך בדק משרד מבקר המדינה באורח מעמיק את תפקודם של שלושה גופים בתחום של מתן מענה לפניות הציבור. גופים אלה נבדקו בעקבות תלונות חוזרות ונשנות לנציבות תלונות הציבור (להלן - נת"צ) בעניין המענה לפניות, והממצאים בעניינם מובאים בנפרד.

הטיפול בפניות ובתלונות בגופים שנבדקו בהרחבה

משרד מבקר המדינה בדק את הטיפול ב-146 פניות ותלונות בכתב בגופים שנבדקו בהרחבה. להלן עיקרי הממצאים:

אופן הטיפול בפניות ובתלונות

נמצאו ליקויים באופן הטיפול ב-47% מהפניות והתלונות שנבדקו. הליקוי העיקרי היה משך טיפול ארוך מהסביר בנסיבות העניין והוא נמצא ב-19% מהבקשות.

לדוגמה, בביקורת ביחידה לפניות הציבור וחוק חופש המידע במשרד האוצר הועלה, כי פרקי הזמן שעברו עד משלוח אישור הקבלה ועד משלוח המענה הסופי לפונים הם ארוכים מדי. הפונים אינם מקבלים עדכון כלשהו בדבר הטיפול בפניותם, ותשובות לא מעטות שהיחידה שולחת לפונים אינן ענייניות. גם הטיפול של היחידה בחלק מהתלונות ממושך מדי, על פי רוב היחידה אינה שולחת למתלונן אישור קבלה ואינה מעדכנת אותו בדבר התקדמות הטיפול בתלונה. המשרד כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2002 כי היחידה מקבלת כ-1,500 פניות בשנה, שמרביתן מצריכות בדיקה של עובד מקצועי מהאגפים השונים במשרד, והדבר מאריך את פרק הזמן הנדרש למתן התשובה הסופית.

בבדיקה שנעשתה במשרד השיכון הועלה, כי חלק מהפניות שהתקבלו בלשכת שר השיכון והועברו ליחידה לפניות הציבור שבאגף האכלוס, הועברו אליה רק לאחר עיכוב. בבדיקה בהנהלת מינהל האוכלוסין הועלה כי במכתבי התשובה לכל מי שפניותיהם או תלונותיהם נדחו לא נכללה הודעה בדבר זכותם לערער על הדחייה.

תשתית הטיפול בתלונות

הביקורת העלתה, כי אמנם בכל היחידות שנבדקו יש מערכת מידע מרכזית ממוחשבת לטיפול בתלונות הציבור, אולם 25% מהן אינן מפיקות ממנה דוחות תקופתיים כדי לעקוב אחר משך הטיפול בתלונות. 25% מהיחידות מפיקות דוחות תקופתיים באופן בלתי סדיר. 38% מהיחידות שנבדקו אינן משתמשות במידע המתקבל מהמערכת הממוחשבת לשם הצבת יעדי שיפור חדשים; ב-38% מהן אין מערך פיקוח תקין שנועד לוודא כי העובדים מטפלים בתלונות בהתאם להנחיות.

תשתית הטיפול בפניות

ב-66% מהיחידות שנבדקו קיימת מערכת מידע מרכזית ממוחשבת לטיפול בפניות הציבור, אולם רק היחידה לפניות הציבור במוסד לביטוח לאומי מפיקה ממנה דוחות תקופתיים כדי לעקוב אחר משך הטיפול בפניות. יתר היחידות שנבדקו שיש להן מערכת כאמור אינן מפיקות כלל דוחות או מפיקות דוחות באופן בלתי סדיר. עוד הועלה כי רק רבע מהיחידות משתמשות במידע המתקבל מהמערכת הממוחשבת לשם הצבת יעדי שיפור חדשים, וכי עובדיהן של 50% מהיחידות שנבדקו המטפלים בפניות הציבור לא עברו הכשרה בנושא. ב-83% מהיחידות שנבדקו אין מערך פיקוח שנועד לוודא כי העובדים מטפלים בפניות על פי ההנחיות.

בחלק מהגופים מתקבלות פניות ותלונות בכמה יחידות, וביניהן: לשכת המנכ"ל, היחידה לפניות ותלונות של הציבור במשרד הראשי ויחידות הגוף ברחבי הארץ. הביקורת העלתה, כי רק בחלק קטן מגופים אלה יש מערכת ממוחשבת משותפת לכל אותן היחידות, המאפשרת לממונה על הנושא בגוף לעקוב אחר אופן הטיפול בכלל הפניות ותלונות ולבצע פיקוח ובקרה. ליקוי זה קיים, לדוגמה, במשרד הפנים, שבו הטיפול בפניות ובתלונות נעשה בידי היחידה לפניות ותלונות הציבור, לשכת המנכ"ל, הלשכה המשפטית, מזכירות מינהל האוכלוסין ומרכז המידע הארצי. בהיעדר מערכת מרכזית של טיפול ומעקב אי אפשר לקבל תמונה כוללת של התפלגות התלונות על פי יחידות המשרד השונות, לאתר בעיות החוזרות ונשנות ומחייבות טיפול מערכתי ולעקוב באופן שיטתי אחר תיקון הליקויים.

בביקורת באגף לאבטחת איכות במשרד הבריאות, אשר ממנה על הטיפול בפניות ותלונות במשרד הבריאות⁷, הועלו ליקויים בתשתית הטיפול בפניות ובתלונות כדלהלן: האגף מעביר את רוב התלונות והפניות שהוא מקבל ליחידות הנוגעות בדבר במשרד. אולם האגף אינו מודריך את העובדים המטפלים בתלונות ובפניות ביחידות אלה, כיצד יש לטפל בהן וכיצד לנסח את התשובות. האגף גם אינו מעיר לאותם עובדים על תשובות שאין בהן מענה ענייני לפנייה או לתלונה או שנכתבו שלא כראוי, ובעיקר שלא בהתאם לדרישות התקשי"ר (כגון: תשובות שיש בהן הטלת דופי במתלונן). כמו כן הועלה כי אין בתיקי התלונות והפניות שנבדקו באגף אסמכתאות למעקב מסודר אחר טיפולן של יחידות המשרד בתלונות ובפניות, לרבות משלוח תזכורות כאשר הטיפול נמשך זמן רב. ראש האגף הודיעה למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2002 כי המשרד יכניס לשימוש תוכנה חדשה שאופיינה בקפידה לאחר זיהוי צרכים מקיף של כל יחידות המשרד המטפלות בתלונות; התוכנה אמורה למלא את כל צורכי המשרד ודרישות התקשי"ר ו"יהיה בה מענה לכל הכשלים המוכרים".

הטיפול בפניות ובתלונות בגופים הנוספים

משרד מבקר המדינה בדק את הטיפול ב-148 פניות ותלונות בכתב בגופים הנוספים. להלן עיקרי הממצאים:

7 למעט פניות ותלונות על פי חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, ותלונות על רקע של טיפול רפואי ורשלנות מקצועית של רופאים.

אופן הטיפול בפניות ובתלונות

בטיפול ב-71% מהפניות שנבדקו לא נמצאו ליקויים משמעותיים. בטיפול ב-29% מהפניות נמצאו ליקויים כלשהם, שרק מקצתם משמעותיים. רוב הליקויים המשמעותיים נמצאו בטיפול בתלונות במשרד התקשורת הנעשה באגף פיקוח בזק ודואר - פיקוח על השירות לצרכן (להלן - האגף), ועיקרם פרק הזמן הארוך שעבר עד מתן התשובה הסופית לפונה.

האגף מטפל בתלונות על שמונה חברות תקשורת גדולות (בזק, ארבע חברות התקשורת הסלולרית ושלוש חברות לשיחות בין-לאומיות) ועוד כמה מאות חברות תקשורת קטנות (כגון ספקי אינטרנט וספקי מידע טלפוני). בחברות התקשורת הגדולות יש כ-8 מיליון מינויים, ולכן מספר המתלוננים הפוטנציאלי גדול מאוד, אם כי מרבית התלונות נשלחות לחברות עצמן ומטופלות ללא התערבות המשרד.

בשנים האחרונות הלך וגדל מספר החברות בתחום התקשורת וגם מספר השירותים שהן נותנות גדל מאוד, ועקב כך גדל גם מספרן של התלונות שהוגשו ליחידה, והגיע לכ-1,500 תלונות בשנת 2001. הביקורת העלתה, כי המשרד והאגף לא נערכו כראוי לשינויים אלו, ועקב כך התעכב הטיפול בתלונות רבות, ובמאוס 2002 הגיע מספר התלונות שלא טופלו לכ-790. בדיקת התלונות שהתקבלו במשרד התקשורת העלתה, כי המשרד קיבל את תגובות חברות התקשורת הנילוונות (שהן גופים עסקיים-פרטיים) בתוך שבועות מספר, אך השהה את מתן התשובות הסופיות למתלוננים, והן ניתנו רק כעבור חודשים ארוכים ואף יותר משנה. משך הטיפול הממוצע בתלונות שבדק משרד מבקר המדינה היה כשבועה חודשים, ובעיותיהם של חלק מהמתלוננים נפתרו בידי חברות התקשורת עצמן לפני קבלת המענה הסופי מהמשרד.

משרד התקשורת כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2002, כי "התארכות משך הטיפול בפניות הביאה את המשרד, עוד לפני קיום הביקורת, להחלטה על קיום מבצע תגבור יוצא דופן לשם פתרון הבעיה... המבצע הביא לסיום הטיפול בכ-97% מהפניות השהויות הותיקות... המשרד מקבל את הביקורת בדבר התארכות משך הטיפול בפניות ציבור... וכאמור פעלנו באופן מאסיבי לסגירת הפערים... כיום לאחר סגירת הטיפול ברוב רובן של הפניות הותיקות, מתנהל הטיפול בפניות באופן תקין". מנתונים שהמציא משרד התקשורת למשרד מבקר המדינה בינואר 2003 עולה, כי מספר התלונות שלא טופלו אכן פחת משמעותית, ובדצמבר 2002 היה מספרן 193.

הטיפול בפניות הציבור במשרד התקשורת הוא שירות ציבורי חשוב נוכח מספרם של המנויים ומספר החברות הפועלות בתחום התקשורת. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד התקשורת להבטיח כי האמצעים שנקט אכן יאפשרו מכאן ולהבא מתן תשובה מהירה למתלוננים.

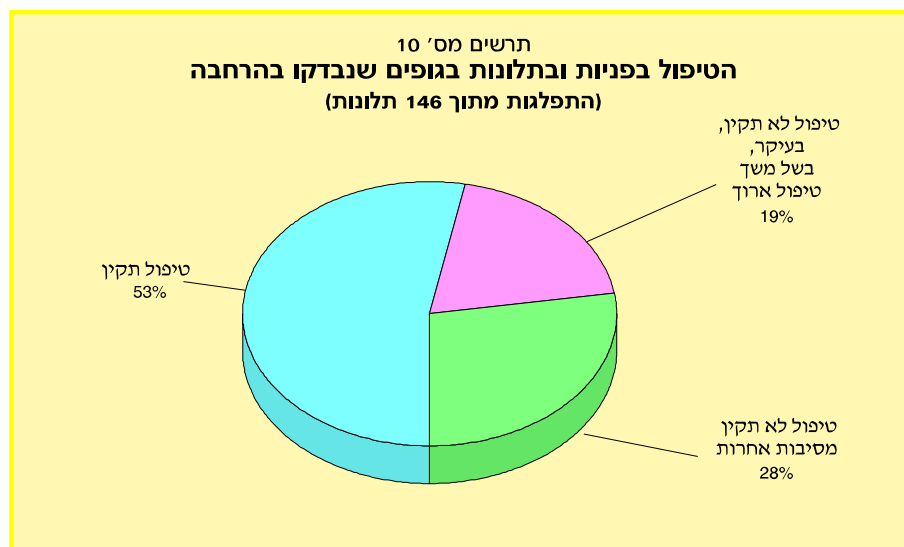
תשתית הטיפול בפניות ובתלונות

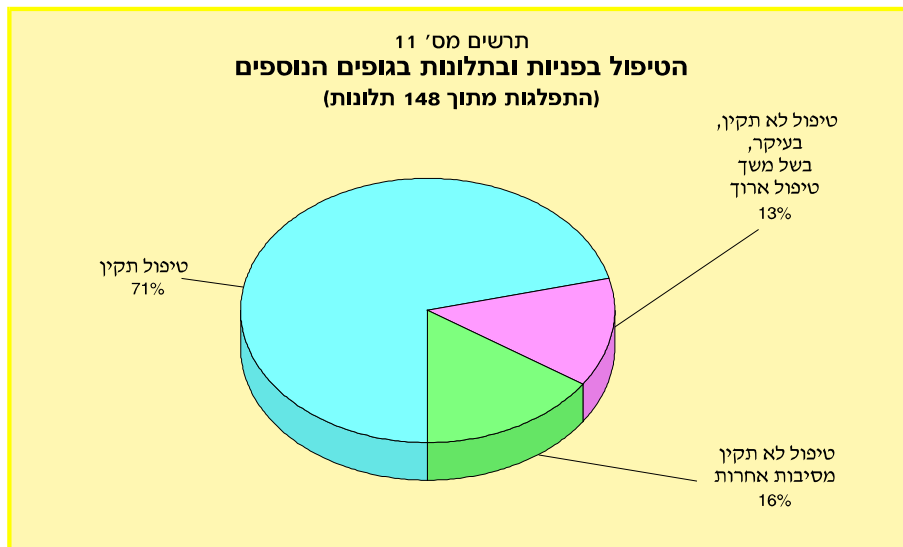
הביקורת העלתה, כי אמנם ב-80% מהיחידות שנבדקו יש מערכת מידע מרכזית ממוחשבת לטיפול בפניות ובתלונות. אולם ברבע מהן התגלו ליקויים בשימוש במערכת למעקב ובקרה על איכות הטיפול בפניות ובתלונות. לדוגמה, מערכת המחשוב ביחידה לפניות הציבור במשרד התיירות אינה

מאפשרת מעקב אחר הטיפול בפניות ובתלונות המוגשות לאגפי פניות הציבור במשרדים המחוזיים של המשרד. ליקוי דומה הועלה ביחידה לפניות הציבור במשרד לאיכות הסביבה. משרד התיירות כתב למשרד מבקר המדינה בתשובתו מדצמבר 2002 כי מערכת מחשוב חדשה תופעל במארכ 2003, תחילה במשרד הראשי בלבד ואחר כך גם כן במחוזות. כן הועלה, כי פניות ותלונות המתקבלות בלשכת השר לאיכות הסביבה מתעכבות שם, לעתים כחודש ימים, עד העברתן לטיפול היחידה. המשרד לאיכות הסביבה כתב למשרד מבקר המדינה בתשובתו מדצמבר 2002, כי מערכת ממוחשבת מרכזית תיכנס לשימוש בראשית שנת 2003, ובעקבות הביקורת, העתקים של פניות המופנות ללשכת השר יועברו במקביל ליחידה לשם מתן אישור קבלה לפונה.

היחידות שאין בהן מערכת ממוחשבת כאמור שייכות למשרד החקלאות ולמשרד התקשורת. המבקר הפנימי של משרד החקלאות, הממונה על הטיפול בפניות ובתלונות במשרד הראשי, מבצע את המעקב אחר הטיפול בהן באמצעות רישומים ידניים. המשרד כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2002, כי לפני שנים אחדות הופעלה מערכת ממוחשבת למעקב אחר התלונות אולם השימוש בה הופסק. כיום בוחן המשרד שימוש בתוכנה שתתאים לצורכי המשרד בנושא. במשרד התקשורת אין מערכת ממוחשבת יעילה למעקב אחר הטיפול בפניות ובתלונות, ועובדי היחידה משקיעים זמן רב כדי לאתר את הפניות והתלונות שלא טופלו.

בנושא הטיפול בפניות ובתלונות הנשלחות בדואר האלקטרוני הועלה, כי מרבית היחידות שנבדקו מטפלות בפניות ובתלונות אלה כאילו הגיעו בדואר או בפקס, ולא ניתן להן מענה מידי בדואר אלקטרוני, כפי שמצפה מי שפונה בדרך זו. רק חלקן, כגון היחידה במשרד הביטחון, קבעו נהלים למענה בתוך זמן קצר יותר באמצעות הדואר האלקטרוני, ובמשרדי ראש הממשלה, החינוך והביטחון אף יש ביחידה עובד שתפקידו לטפל בפניות ובתלונות המתקבלות בדואר האלקטרוני והוא משיב עליהן בתוך שעות ספורות.





ממצאי הביקורת שהובאו לעיל עולה, כי אופן הטיפול הפרטני בכמחצית מהפניות והתלונות בגופים שנבדקו בהרחבה, המספקים שירותים לפלח נרחב של האוכלוסייה, היה לקוי בכל הנוגע למשלוח אישורי קבלה ועדכוני ביניים ולמשך הטיפול. בגופים הנוספים, המספקים שירותים לפלח קטן יותר של הציבור, נמצאו ליקויים בטיפול הפרטני בכשליש מהפניות והתלונות שנבדקו. מרבית הליקויים המשמעותיים בגופים אלה נמצאו במשרד התקשורת, והוא פעל לתיקון הליקויים. בנוגע לתשתית הטיפול הועלה, כי במרבית הגופים שנבדקו יש תשתית ממוחשבת לטיפול בפניות ובתלונות, ואולם יש ליקויים בשימוש באותה מערכת לביצוע מעקב ובקרה על הטיפול בפניות ובתלונות ולשם הצבת יעדי שיפור חדשים על בסיס המידע הקיים במערכת.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הממצאים שהובאו לעיל, מן הראוי כי גופי הממשלה יבחנו את מידת ההתאמה של המערכות שבידיהם לצורכי היחידות המטפלות בפניות ובתלונות ויגבירו את השימוש במערכות אלה ובמידע הנמצא בהן לצורך שיפור הטיפול בפניות ובתלונות.



בחודשים יוני-ספטמבר 2002 בדק משרד מבקר המדינה באורח מעמיק את תפקודם של שלושה גופים - הלשכה לשיקום נכים במשרד האוצר, היחידה לפניות הציבור באגף שוק ההון, ביטוח וחסכון במשרד האוצר והלשכה המשפטית במשרד הפנים (להלן - הגופים) - בתחום של מתן מענה לפניות הציבור: משלוח אישור קבלה, עדכוני ביניים ומתן המענה הסופי. כמו כן בדק משרד מבקר

המדינה את המודעות של הגופים ושל הנהלות משרד האוצר ומשרד הפנים לליקויים בתחום זה ואת המידה שבה תוקנו.

הגופים שנבדקו נבחרו על פי אמות מידה אלה: מספר התלונות שהתקבלו עליהם בנציבות תלונות הציבור שבמשרד מבקר המדינה (להלן - נת"צ) בנוגע לאי-מתן מענה ומספר התלונות שנמצאו מוצדקות; קיומם של ליקויים חוזרים ונשנים בתחום זה שבעקבותיהם הצביעה נת"צ על ליקויים כללים, על חומרתם ועל החשיבות של תיקונם. יצוין, כי מנתוני נת"צ בנוגע לגופים שנבדקו עולה, כי השיעור השנתי הממוצע של התלונות עליהם בתחום אי-מתן מענה שנמצאו מוצדקות בשנים האחרונות היה 50%-90%, לעומת שיעור שנתי ממוצע של כ-37% של תלונות שנמצאו מוצדקות מכלל התלונות בתחום זה שהתקבלו בנת"צ.

הלשכה לשיקום נכים במשרד האוצר

הלשכה לשיקום נכים שבמשרד האוצר (להלן - הלשכה) פועלת למימוש הזכויות מכוח חוק נכי רדיפות הנאצים, התשי"ז-1957, ומכוח חוק נכי המלחמה בנאצים, התשי"ד-1954 (להלן - החוקים). החוקים והתקנות שהותקנו מכוחם מסדירים את זכאות הנכים לתגמולים, לטיפול רפואי, לגמלה חודשית, לטיפול שיקומי ולהטבות נוספות מאוצר המדינה - למי שהוכיחו כי נגרמה להם נכות במהלך שירותם בצבא בעלות הברית בזמן מלחמת העולם השנייה, במלחמה נגד הנאצים, או נכות כתוצאה מהיותם נרדפים באותה תקופה.

בעקבות תיקונים לחוקים, שעל פיהם חודשה האפשרות להגיש בקשות להכרה כנכי רדיפות הנאצים, למי שלא ניצלו זכותם בעבר, נוספו בשנים האחרונות כ-20,000 מקבלי תגמולים. בספטמבר 2002 היה מספר הנכים המקבלים תגמולים מהלשכה כ-50,000, מהם כ-10,000 נכי המלחמה בנאצים וכ-40,000 נכי רדיפות הנאצים. רוב מקבלי התגמולים מהלשכה הם קשישים וחולים.

התיקונים לחוקים ולתקנות ושינויים בזכויות הנכים גרמו לגידול ניכר במספר הפניות לצורכי בירור וטיפול בזכויות, במספר התביעות להכרה בזכאות וכן לגידול בתקציב הלשכה. בסוף ספטמבר 2002 הועסקו בלשכה 73 עובדים, מהם 12 עובדים ביחידת התביעות, העוסקת בתביעות המבקשים להכיר בהם כנכים.

1. במהלך בירורן של תלונות שהתקבלו בנת"צ בחמש השנים האחרונות בנוגע ללשכה, התברר לנת"צ, כי רבים מהפונים ללשכה לא קיבלו אישור קבלה, וכי משך הטיפול הממוצע של הלשכה בתביעה הוא כשנה. פרק זמן זה הוא ארוך במיוחד בהתחשב באוכלוסיית הלקוחות של הלשכה, שרובה כאמור קשישים וחולים. כן התברר כי במשך כל התקופה הממושכת של הטיפול בתביעה הלשכה אינה מעדכנת את הפונים בדבר מצב הטיפול בתביעתם, ואם היא שולחת לפונה אישור קבלה, היא עושה זאת רק כעבור כחודשיים-שלושה, ובנוסף קבוע שבו נאמר כדלהלן: "מאחר ואנו מקבלים מספר רב של פניות מידי יום עשוי הטיפול בתביעתך להתעכב, בתקופה של כשנה, ואנו מאמינים כי תקבלי זאת בהבנה".

בפרק הזמן אוקטובר 1998 - אוקטובר 2001 ביררה נת"צ 80 תלונות על הלשכה, מחצית התלונות נמצאו מוצדקות, וכ-90% מהן נושאן היה אי-מתן מענה.

2. בחודשים מארס-מאי 1998 עשתה יחידת מערכות ארגון וניהול שבמשרד האוצר, לבקשת מנהל הלשכה, מחקר ארגוני ביחידת התביעות שבלשכה (להלן גם: המחקר הארגוני הראשון), "לשם איתור צווארי בקבוק ומציאת פתרונות כך שיתקצר הזמן לטיפול בתביעות החדשות". דוח המחקר הומצא בספטמבר 1998, בין היתר, למנהל הלשכה ולסמנכ"ל למינהל במשרד האוצר, וכלל

בין היתר ממצאים בתחומים אלה: המבנה הארגוני של הלשכה, תהליך קבלת ההחלטות בה ותהליכי עבודתה (לרבות מערכות מידע, מחשוב וניהול ידע). כן הובאו ברוח המלצות לתיקון הליקויים, חלקן ליישום מידי וחלקן ליישום לטווח ארוך, בהן המלצות שיש ביישומן כדי לשפר את הטיפול בתביעות ואת מתן המענה לפניות הציבור.

ביקורת שעשה משרד מבקר המדינה בלשכה באוגוסט 2002 העלתה, כי המלצות המחקר הארגוני הראשון שנועדו ליישום מידי והיו חיוניות לשיפור התפקוד של מחלקת התביעות בתחום המענה לפניות הציבור, יושמו באופן חלקי בלבד. גם המלצות שנועדו ליישום בטווח הבינוני והארוך יושמו באיחור. בין היתר הועלה כי מחשוב יחידת התביעות נעשה רק ב-2002 והפעלת המערכת הממוחשבת עדיין אינה מספקת⁸. לדוגמה, לא נעשה שימוש במערכת הממוחשבת למשלוח אישור מידי לפונה על קבלת פנייתו או תביעתו, להפקת תזכורות למשלוח עדכונים ביניים לפונה ולהפקת דוחות שמצוינים בהם משך הטיפול בפנייה או בתביעה מקבלתה ועד לסיום בירורה, שם המטפל, שלב הטיפול, מספר הפניות שבטיפול הלשכה - כל זאת להשגת בקרה צמודה יותר על עבודת הלשכה; גם ההמלצה לגבש נהלים בעניין פעילות מחלקת התביעות לא בוצעה⁹.

3. ממסמכי נת"צ עולה, כי עד שנת 2000 היא העירה ללשכה כמה פעמים, במסגרת בירורן של תלונות, כי פרק זמן של עד שלושה חודשים למשלוח אישור קבלה ופרק זמן של שנה בממוצע לטיפול בתביעה הם פרקי זמן ארוכים, במיוחד בהתחשב בגילם ובמצבם הבריאותי של הפונים ללשכה. נת"צ אף הביעה לפני הלשכה את עמדתה, כי עליה למצוא דרכים למשלוח אישור מידי על קבלת התביעות, למשלוח עדכונים ביניים ולקיצור משך הטיפול בתביעות, ואף העירה כי אי-מתן תשובה במשך תקופה ארוכה הוא בבחינת הפרה של חוק החלטות והנמקות. כן ביקשה נת"צ מהלשכה כי תודיע לה כיצד היא פועלת לזירוז הטיפול בתביעות.

בתשובתה לנת"צ מינואר 2000 הסבירה הלשכה שהעיכוב הרב בטיפול בתביעות נגרם משום שעקב התיקונים בחוק היא הוצפה בשנים האחרונות בבקשות רבות להכרה בנכים כנכי רדיפות הנאצים. כמו כן פירטה הלשכה את הצעדים המינהליים שנקטה, במגבלות התקציב העומד לרשותה, כדי לזרז את הטיפול בתביעות: העברה זמנית של עובדים ממחלקות אחרות בלשכה אל יחידת התביעות, שעומס העבודה הרב המוטל עליה הוא אחת הסיבות העיקריות לעיכוב הטיפול בתביעות, והוספת עובד ליחידה. הלשכה העריכה כי הצעדים האמורים יקצרו את משך הטיפול בתביעה בחודשים אחדים. עם זאת ציינה הלשכה כי רק תוספת גדולה של כוח אדם ליחידה תביא לזירוז ניכר של הטיפול בתביעה, ולפיכך היא תזווג מהלכים עם הנהלת משרד האוצר להוספת כוח האדם הנדרש.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש להתמודד עם בעיית העיכובים הרבים בטיפול הלשכה בתביעות לא רק בתחום כוח האדם, ויש מקום לשיפור רב בתפקודה בתחום המינהלי, למשל, קיום בקרה על התקדמות הטיפול בתביעות.

4. בחודשים ינואר-פברואר 2000 עשתה מחלקת ארגון ושיטות במשרד האוצר, על פי בקשת הלשכה, מחקר ארגוני נוסף (להלן גם: המחקר הארגוני השני) לבחינת תפקידי מרכז המידע¹⁰ בלשכה וצרכיו. מטרת המחקר היו, בין היתר: הגדרת תפקידי מרכז המידע בלשכה, הערכה כמותית

8 על מחקר ארגוני נוסף שנעשה בתחילת 2000 וממצאיו בנושא המערכת הממוחשבת ראו להלן, עמ' 147-148, סעיף 4.

9 את ממצאי הביקורת בנושא זה ותגובת מנהל הלשכה ראו להלן, עמ' 149.

10 מרכז המידע הוקם ב-1995 במטרה לרכז בידי גוף אחד את הטיפול הראשוני בקהל הפונים ללשכה. יצוין, כי מרבית הפניות אל מרכז המידע נעשות בטלפון.

ואיכותית של הפניות אליו וגיבוש המלצות ליישום בטווח הקצר והארוך. המחקר ותוצאותיו הומצאו למנהל הלשכה ולסמנכ"ל למינהל באפריל 2000.

גם ממצאי המחקר הארגוני השני הצביעו על כך שמערך המשוב של מרכז המידע אינו ממלא את הצרכים, ושהיעדר תיעוד, ריכוז ועדכון של הידע המצטבר מקשה על העובדים לתת מידע רלוונטי ועדכני לפונים המבקשים לברר מהו מצב הטיפול בפניותם. בדוח המחקר הומלץ, בין היתר, על שיפורים בתהליכי העבודה, לרבות העמקת הבקרה והכנת נהלים. מסקנת המחקר הייתה כי שילוב פעולות אלה ואחרות יש בו כדי להפחית במידה ניכרת את הפניות ללשכה לצורך בירורים על קבלת פניות ועל מצב הטיפול בהן, והוא גם יתרום לייעול תהליכי עבודה נוספים בלשכה.

הביקורת העלתה, כי גם חלק מהמלצות המחקר הארגוני השני, שהן חיוניות לשיפור תפקודה של הלשכה בתחום המענה לפניות הציבור, בוצעו באופן חלקי בלבד, לדוגמה: לא הוגדרו כללים למתן שירות איכותי; לא מופקים מהמערכת הממוחשבת דוחות המאפשרים לקיים בקרה על תהליכי העבודה וללמוד על ליקויים וצרכים שאינם מתמלאים; לא יושמה ההמלצה לשפר את מערכת המשוב, כדי שתכלול מידע מקיף, ממוקד ועדכני על תיקי התביעות. כן הועלה שהנהלת הלשכה והנהלת המשרד לא יזמו דיון משותף בממצאי המחקר הארגוני השני, כדי להחליט בעניין יישום המלצותיו.

מנהל הלשכה כתב למשרד מבקר המדינה באוקטובר ובדצמבר 2002, כי את המחקר הארגוני השני עשתה מחלקת ארגון ושיטות, שהיא חלק מהנהלת המשרד, וכי היישום של ההמלצות שמומשו כגון תוספת כוח אדם ללשכה, נעשה בשיתוף עם הנהלת המשרד, ולפיכך לא היה מקום לקיים דיונים בנושא עם הנהלת המשרד. לדעת משרד מבקר המדינה, אישור הנהלת המשרד לתוספת כוח אדם, לא היה בו כדי לייתר דיון של הלשכה עם הנהלת המשרד ביתר ממצאי הדוח הארגוני והמלצותיו באופן שיפור תפקודה של הלשכה.

5. למרות הערות נת"צ ללשכה בעניין המענה לפניות הציבור, לא באה הבעיה על פתרונה, וניתן לה ביטוי גם בדוח שנתי 27 של נת"צ לשנת התשס"א-2001. יצוין, כי מנהל נת"צ המציא דוח זה ב-24.4.01 למנכ"ל משרד האוצר ולמנהל הלשכה והסב את תשומת לבם לקטעים בדוח הנוגעים לפעילותה של הלשכה.

6. לאחר שמהתלונות שהתקבלו בנת"צ התברר, כי הבעיות של אי-משלוח אישור קבלה והטיפול הממושך בתביעות לא באו על פתרונן, חזרה נת"צ גם במאי 2002, במסגרת בירור של תלונה על הלשכה, וביקשה מהלשכה עדכון על המגעים שקיימה עם הנהלת משרד האוצר בעניין זה. הלשכה השיבה לנת"צ, בין היתר, כי בעקבות פנייתה להנהלת משרד האוצר אמנם הוגדל כוח האדם, אולם תוספת העובדים מצמצמת באטיות את משך הטיפול בתביעות, כי גם מספרן גדל מאוד. ביולי 2002 העירה נת"צ שוב ללשכה כי הטיפול בתביעות עדיין נמשך עד כשנה, וכי עליה לפעול לקיצור פרק זמן זה.

מנהל הלשכה השיב לנת"צ באוגוסט 2002, כי: "עם תגבור יחידת התביעות בעובדים נוספים ושינויים ארמיניסטרטיביים שנערכו ביחידה זו, אנו נמצאים בתהליך שהתחיל לאחרונה ואמור להסתיים עד לחודש מרץ 2003, בו נצמצם זמן ההמתנה מיום הגשת התביעה ועד לקבלת ההחלטה לתקופה שלא תעלה על 6-8 חודשים". מנהל הלשכה ציין, כי תחזית זו עשויה להשתנות אם יאושרו תיקוני חוק הנמצאים בשלבים שונים של חקיקה ואם התוצאות של הליכים משפטיים ירחיבו את מעגל הזכאים.

7. הביקורת שעשה משרד מבקר המדינה בלשכה ובהנהלת משרד האוצר בחודשים יולי-ספטמבר 2002 העלתה, כי גם לאחר קבלת ההמלצות של שני המחקרים הארגוניים שנעשו בלשכה, הועלו הליקויים שלהלן בפעילות הלשכה:
 - (א) לפחות בשנים 2000-2002 לא נכלל הנושא "השירות לציבור" בתכנית העבודה של הלשכה ולא נקבעו בה כל יעדים בנושא זה, אף על פי שפעילות הלשכה בעיקרה כרוכה בשירות לציבור.
 - (ב) הלשכה לא קבעה מדדים כמותיים למתן השירות ובכללם בתחום המענה לפניות הציבור.
 - (ג) משך הטיפול בתביעות ארוך מאוד ועדיין נמשך כשנה. אין הקפדה על משלוח אישור קבלה ועדכוני ביניים.
 - (ד) יש בעיות בהפעלת תוכנת המחשב של הלשכה והן פוגעות בטיפול בתביעות ובתלונות ובמעקב אחר הטיפול בהן.
 - (ה) אין בלשכה מערך של מעקב אחר התביעות והתלונות והטיפול בהן, תיקון הליקויים שהועלו בתלונות ואיתור בעיות העולות בהן שוב ושוב ומעידות על ליקוי כללי.
 - (ו) אין בלשכה אמנה לאיכות השירות, המפרטת את חובות עובדי הלשכה וזכויות ציבור הפונים בכל הנוגע לקבלת שירות ומידע.
 - (ז) הלשכה אינה מקיימת הדרכה לעובדים המטפלים בפניות שהתקבלו בכתב, ואין פיקוח שנועד לוודא שהפניות מטופלות כנדרש.
 - (ח) הלשכה לא דיווחה להנהלת המשרד על מצב טיפול בפניות הציבור ולא יזמה דיונים שוטפים עם הנהלת המשרד בעניין זה.
 - (ט) אין בלשכה נהלים המפרטים את הליכי מתן השירות.
- בעניין היעדרם של נוהלי עבודה כתב מנהל הלשכה למשרד מבקר המדינה כי הלשכה "פועלת על פי חוק והתשלומים... מבוצעים על פי הוראות התכ"מ" ולפיכך אין מקום לנהלים".

משרד מבקר המדינה העיר ללשכה, כי אכן נוהלי התשלומים מוסדרים בצורה מפורטת בתכ"מ, ואולם אין בתקנות אלה כדי להסדיר את מכלול ההיבטים של עבודת הלשכה, לרבות קביעת לוח זמנים לקליטת התביעות במערכת הממוחשבת, למשלוח אישורי קבלה, לזימון לוועדה רפואית, למשלוח עדכוני ביניים, להפניית התביעה לגופים המקצועיים שחוות דעתם נדרשת לאישור התביעה ועוד, ועל כן על הלשכה לפעול להכנתם של נהלים לעבודתה.

בעניין מערכת המחשוב כתב משרד האוצר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2002, כי המערכת שודרגה ב-2002 והיא מאפשרת "קבלת מידע על [מצב הטיפול בתביעת הפונה] כולל המכתבים שנשלחים אליו". בעניין אי-משלוח אישור קבלה לפונה כתב מנהל הלשכה למשרד מבקר המדינה באוקטובר ובדצמבר 2002, כי "הליכי העבודה אכן שונו, ונכון להיום פרק הזמן החולף מיום הגשת התביעה לראשונה ללשכה ועד לאישור קבלת התביעה אינו עולה על 14 יום". בעניין השלמת הטיפול בפנייה כתב מנהל הלשכה, כי לדעתו לא ניתן לקצר את משך הטיפול בתביעה לפחות משישה חודשים, כצפוי במאסר 2003.

8. לאחר אפריל 2000, מועד הגשת המחקר הארגוני השני, ולמרות הערות נ"צ להנהלת המשרד על תפקוד הלשכה בתחום המענה לפניות, לא יזמה הנהלת משרד האוצר בדיקות מטה נוספות בלשכה, כדי לבדוק אם תוקנו הליקויים שהועלו במחקרים הארגוניים. עוד הועלה, כי אין שגרת עבודה של פגישות תקופתיות בין הנהלת הלשכה להנהלת המשרד לצורכי דיווח ומעקב על פעילות הלשכה, וכי לא גובשו נהלים להסדרת מסגרת זו.

(א) בפגישות עם נציגי משרד מבקר המדינה בספטמבר 2002 טענו מנכ"ל משרד האוצר והסמנכ"ל למינהל, בין היתר, כי הם לא ידעו כלל שיש בעיות בתפקוד הלשכה בתחום המענה לפניות הציבור.

משרד מבקר המדינה העיר להנהלת משרד האוצר, כי הליקויים בתפקוד הלשכה בתחום המענה לפניות הציבור הובאו כאמור כבר באפריל 2001 בידי מנהל נ"צ לידיעת מנכ"ל משרד האוצר וניתן להם גם ביטוי בדוח השנתי של נ"צ לשנת 2001. זאת ועוד, את המחקרים הארגוניים ביצעה יחידה הכפופה ישירות לסמנכ"ל למינהל, שהוא חלק מהנהלת המשרד; ממצאי המחקרים והמלצותיהם נמסרו לסמנכ"ל למינהל ולכן הכירה אותם הנהלת המשרד ואף הייתה, כאמור, שותפה ביישום חלק מההמלצות כגון תוספת כוח אדם. נוכח האמור לעיל יש לראות בחומרה את אי-טיפול של הנהלת משרד האוצר בבעיות בתפקוד הלשכה בתחום המענה לפניות, בייחוד בהתחשב במצב המיוחד של אוכלוסיית הפונים ללשכה.

(ב) באוקטובר 2002 כתב מנהל הלשכה למשרד מבקר המדינה, כי הוא "מונה על ידי שר האוצר להיות הרשות המוסמכת על פי חוק נכי רדיפות הנאצים. ככזה הוא שואב סמכותו המקצועית מהחוק בלבד ואיננו כפוף לגורם כלשהוא. גם תקציב הלשכה עומד בפני עצמו במסגרת נפרדת מתקציב משרד האוצר, וחשבת הלשכה... כפופה ישירות... לחשב הכללי ולא לחשב האוצר... בנושאים המנהליים שבין הלשכה... להנהלה, עובדת הלשכה ככל יחידה באוצר. הנהלת המשרד מצידה מפעילה סמכותה בסיוע במשאבים כמו תגבור כוח אדם, תגבור תשומות דיור וכיו"ב. לאור הסמכות המקצועית של מנהל הלשכה, ובהיות סדר היום של המנכ"ל - אליו כפוף מנהל הלשכה - עמוס בנושאים אחרים לא מתקיימות אתו פגישות עבודה סדירות ומובאים לידיעתו אך ורק נושאים עקרוניים או חריגים... עם המנכ"ל מתקיימים דיונים אך ורק בנושאים עקרוניים וחריגים במהותם כמו שינויי חקיקה". עם זאת ציין מנהל הלשכה במכתבו, כי "בעקבות הערתכם, נשקול עם הנהלת האוצר ערוצי דיווח שיבדקו הקשר והפיקוח מצד הנהלת האוצר".

משרד האוצר כתב למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2002, כי "על מנכ"ל משרד האוצר מוטלת האחריות על כלל הנושאים שבתחום אחריות המשרד כשביניהם גם השירות לציבור. הדרך בה ניתן לנהל משרד גדול ומורכב כמשרד האוצר שבתחום טיפולו נושאים רבים, היא על ידי האצלת סמכויות לראשי האגפים השונים במשרד. יצוין כי חלק מסמכויות ראשי האגפים מוקנות להם מתוקף החוק... לאור האחריות והסמכות הרבה המוטלת על ראשי האגפים במשרד דרגתם מקבילה לדרגת מנכ"ל משרד ממשלתי. בהתאם לאמור לעיל, גם הטיפול בנושא השירות לציבור מוטל על ראשי האגפים הרלוונטיים".

משרד מבקר המדינה העיר ללשכה ולהנהלת משרד האוצר, כי הלשכה היא יחידה מינהלית רגילה במשרד האוצר, ולא יחידת סמך בעלת סמכויות מינהליות עצמאיות, והאחריות לתפקודה התקין מוטלת גם על הנהלת המשרד. עוד העיר משרד מבקר המדינה כי האצלת סמכויות או הגישה הניהולית שתיארו מנכ"ל משרד האוצר ומנהל הלשכה בתשובותיהם¹², אין בהן כדי לפטור את הנהלת המשרד מלעמוד על תוצאותיהן ולקיים בקרה שוטפת על תפקודה התקין של הלשכה, ובייחוד בהתחשב בכך שהליקויים בתפקודה הובאו לידיעת הנהלת המשרד. מאחר שהלשכה לא הצליחה להתמודד עם בעיות כה קשות בתפקודה במשך שנים רבות, מחובתה של הנהלת המשרד היה להתערב ולפעול לפתרון הבעיות.



מממצאי הביקורת שהובאו לעיל עולה, כי הלשכה והנהלת משרד האוצר מכירים זה שנים רבות את הבעיה בלשכה בתחום המענה לפניות הציבור, אולם הצעדים שנקטו, שהבטאו בעיקר בתוספת כוח אדם, לא הביאו לפתרון.

משרד מבקר המדינה העיר ללשכה ולמשרד האוצר, כי התמשכות הטיפול בתביעה פרק זמן של שנה בממוצע, פירושה שירות לקוי לציבור, וכי נוכח המאפיינים המיוחדים של אוכלוסיית הנזקקים לשירותיה עליהם לבחון אם ניתן לצמצם את משך הטיפול בתביעות. כמו כן עליהם להקפיד על משלוח מידי של אישור על קבלת כל פנייה, על פי הנקבע בתקשי"ר ובחוק, ועל קיום קשר רציף עם הפונה, כדי להביא לידיעתו את התקדמות הטיפול בפנייתו.

היחידה לפניות הציבור באגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון במשרד האוצר

היחידה לפניות הציבור (להלן - היחידה) באגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון במשרד האוצר (להלן - האגף) מבררת תלונות מהציבור בנושאים של ביטוח, קרנות פנסיה, קופות גמל, קרנות השתלמות וחיסכון. בירור התלונות בנושא ביטוח וקרנות פנסיה נעשה מכוח מינויו של הממונה על האגף לתפקיד המפקח על הביטוח על פי חוק הפיקוח על עסקי ביטוח, התשמ"א-1981. בירור התלונות בנושאי קופות גמל, כולל קרנות השתלמות וחיסכון, נעשה מכוח סמכות שאצל נציג מס הכנסה לממונה על האגף, על פי תקנה 58 לתקנות מס הכנסה (כללים לאשור ולניהול קופות גמל), התשכ"ד-1964.

בראש היחידה עומדת סגנית המפקח על הביטוח שמונתה בידי שר האוצר לעניין בירור תלונות מהציבור (להלן - הממונה על היחידה). בסוף ספטמבר 2002 הועסקו ביחידה, נוסף על הממונה על היחידה, ארבע עובדות מינהליות, נתב מערכת¹³ ושלושה עורכי דין.

12 מנכ"ל משרד האוצר הביע גישה זו גם בתגובה על ממצאי הביקורת בקשר לתפקוד היחידה לפניות הציבור באגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון; ראו להלן, עמ' 155.

13 על פי מסמכי היחידה, תפקידיו של נתב המערכת הם לבדוק אם יש בתלונה ממש, להחליט למי מהעובדים המבררים תלונות להפנות כל תלונה ולבחון תשובות הגופים הנילווים. הנתב גם מברר תלונות ביתרת הזמן העומדת לרשותו.

בדוח השנתי של האגף לשנת 2001 צוין, כי באותה שנה התקבלו ביחידה 3,498 תלונות¹⁴, וכי בשנים 1995-2000 שיעור הגידול הממוצע במספר התלונות היה כ-20% לשנה. על פי אותם נתונים, כ-93% מסך כל התלונות הן בתחום הביטוח, והיתר הן בתחומי הגמל, הפנסיה והחיסכון.

1. מבדיקת התלונות שהתקבלו בנת"צ בשנים 1999-2001 עולה, כי באותן שנים ביררה נת"צ 83 תלונות על היחידה בעניין אי-משלוח אישור קבלה על תלונות שהתקבלו ביחידה, משך הזמן הרב הכרוך בבירור ואי-עדכון המתלונן בדבר הטיפול בתלונתו. כן הועלה כי כמחציתן של התלונות על היחידה שבוררו בנת"צ נמצאו מוצדקות; 83% מהתלונות שנמצאו מוצדקות נושאן היה אי-מתן מענה לפניות.

התלונות החוזרות ונשנות של הציבור לנת"צ על היחידה בשל אי-משלוח אישור קבלה ועיכובים ממושכים בבירור הפניות, הצביעו על ליקוי כללי בתפקוד היחידה. מהמסמכים עולה, כי בשנים האחרונות הסבה נת"צ כמה פעמים את תשומת לב הנהלות המשרד, היחידה והאגף לצורך בתיקון הליקוי.

2. על פי בקשת הממונה על האגף, עשתה היחידה למערכות ארגון וניהול במשרד האוצר בחודשים מארס-מאי 1997 מחקר ארגוני ביחידה, שבו הושם דגש בבדיקת תהליכי העבודה ביחידה, היבטי כוח אדם ושיטות ארגון המידע. תוצאות מחקר זה (להלן - הדוח מ-1997) הוגשו באוגוסט 1997, בין היתר, לממונה על האגף ולסמנכ"ל למינהל. ממצאי הדוח מ-1997 הצביעו על בעיות רבות בתפקוד היחידה בתחומים שונים. המלצות הדוח עסקו בשינוי המבנה הארגוני, כוח אדם ותקנים, שינויים ניהוליים והגדרת תפקיד הממונה, מחשוב, תהליכי העבודה, מענה קולי ממוחשב, פרסומים והסברה, הדרכה והשתלמויות.

ביולי 1997 כתב הממונה על האגף למנהל היחידה למערכות מידע, ארגון וניהול במשרד האוצר, כי "יש ליישם את כל המלצות המחקר בדחיפות מירבית". עוד ביקש הממונה "להמליץ על הקמת צוות יישום ומעקב מיידי, שכן הנזקים הנגרמים לציבור ולתדמית היחידה הם בלתי הפיכים, ודי לנו עד היום..."¹⁵. העתק המכתב נשלח לסמנכ"ל למינהל.

הביקורת העלתה, כי חרף חשיבות הנושא, חלק מהמלצות הדוח מ-1997, שלדעת משרד מבקר המדינה הייתה בהן חשיבות לשיפור טיפוליה של היחידה בפניות הציבור, לא יושמו כראוי, חלקן יושמו באיחור רב, וחלקן לא יושמו כלל.

משנת 1998 ואילך גדלו העיכובים באישור הקבלה של תלונות ובמשך בירורן עד למתן המענה הסופי. מהמסמכים עולה, כי היחידה דיווחה לממונה על האגף וכן להנהלת המשרד ולשר האוצר כי המלצות המחקר הארגוני מ-1997 לא בוצעו כראוי, וכן שמספר התלונות המתקבלות ביחידה גדל בכל חודש והיא אינה יכולה לעמוד בעומס ולטפל בהן כראוי.

3. נוכח התמשכות הבעיה של טיפול היחידה בתלונות הציבור, פנה מנהל נת"צ בספטמבר 2001, על דעת מבקר המדינה, למנכ"ל משרד האוצר והסב את תשומת לבו לבעיית העיכובים בבירור הפניות ביחידה ובמשלוח אישורי קבלה לפונים אליה. מנהל נת"צ ציין, כי מצב הדברים ביחידה, כמתואר במכתב, אינו עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין, וביקש כי מנכ"ל משרד האוצר יפעל לתיקון הליקוי האמור לעיל.

14 מספר התלונות לטיפול גדול יותר, שכן בלשכה אלפי תלונות משנים קודמות שלא טופלו ותלונות שהתקבלו אך טרם נקלטו במערכת הממוחשבת ולכן לא נכללו בדיווח. בעניין זה ראו להלן, עמ' 153.

15 ההדגשה במקור.

בתשובתה מ־דצמבר 2001 הודיעה הממונה דאז על האגף, על דעת מנכ"ל משרד האוצר, כי מוטל על היחידה עומס עבודה כבד והבטיחה כי יינקטו פעולות שונות לזירוז משלוח אישור הקבלה ולהגברת יעילות הטיפול בפניות ליחידה, ובכלל זה שיפור המערכת הממוחשבת של היחידה.

הביקורת העלתה, כי הפעולות שנקטו הנהלת האגף והנהלת משרד האוצר לשיפור עבודת היחידה, כגון שיפור מערכת המיחשוב ושימוש במענה קולי, היו חלקיות בלבד ולא הביאו לפתרון הבעיה. יצוין כי לעניין זה אף ניתן ביטוי ברוח שנתי 28 של נציג תלונות הציבור, שפורסם בפברואר 2002, ובו נאמר, בין היתר, כי "לדעת הנציבות, השיפור היחסי שחל בעבודת היחידה הוא בעיקרו טכני - במשלוח אישור ממוחשב על קבלת תלונות ועל פניות חוזרות, אולם עדיין לא חל שיפור ממשי בהליכי הבירור ביחידה. משך הזמן שחולף ממועד הגשת התלונה ליחידה ועד למתן תשובה סופית למתלונן, עדיין אינו סביר."

4. בדיקת הפניות שהתקבלו בנת"צ מספטמבר 2001 עד יולי 2002 העלתה, כי הבעיה במתן מענה עדיין נמשכת, ולנת"צ הוגשו תלונות על היחידה על אי-קבלת אישור קבלה ועל אי-קבלת מענה לפנייה במשך חודשים ארוכים.

לפי נתוני היחידה הגיע זמן הטיפול הממוצע בפנייה בשנת 2001 לכדי 11 חודשים; הנתונים נוגעים ל-3,086 תלונות שהטיפול בהן הסתיים בשנת 2001. בנובמבר 2002 כתב הממונה על האגף למשרד מבקר המדינה כי "הנתונים לעשרת החודשים הראשונים בשנת 2002 מלמדים כי משך הזמן הממוצע לטיפול בתלונה קוצר באופן משמעותי והוא עומד על שישה חודשים בלבד".

משרד מבקר המדינה העיר לאגף, כי חישוביו בדבר משך הזמן הממוצע של הטיפול בפנייה מתבססים על נתוני הפניות שהטיפול בהן הסתיים בלבד, ואינם כוללים את נתוני הפניות שהתקבלו באותה שנה וטרם נקלטו, ואת נתוני הפניות שהטיפול בהן טרם הסתיים.

5. לצורך הערכה עדכנית של עבודת היחידה לאחר ספטמבר 2001, המועד שבו התריע כאמור מנהל נת"צ לפני מנכ"ל משרד האוצר על הבעיה, בדק משרד מבקר המדינה בחודשים יוני-ספטמבר 2002 את אופן הטיפול של היחידה ב-23 פניות שנבחרו אקראית מבין הפניות שהתקבלו בה בחודשים נובמבר 2001 - ינואר 2002, ובמועד קיום הביקורת הטיפול בהן טרם הושלם¹⁶. יצוין, כי הטיפול המקצועי-משפטי נגזר מאופי הפנייה וממורכבותה, ועל כן הוא עלול לארוך זמן מה, ואולם שלב זה של הטיפול לא נבחן לגופו במסגרת הבדיקה, אלא עיקר הדגש הושם על הטיפול המינהלי של היחידה בפנייה, עד העברתה לטיפול המקצועי-משפטי. להלן עיקרי הממצאים:

(א) משך הטיפול המינהלי בפניות: הועלה כי 16 מ-23 הפניות שנבדקו טרם הועברו לטיפול המקצועי-משפטי, אף על פי שמאז קבלתן ביחידה עברו חמישה עד שבעה חודשים וחצי; עיכוב רב בתהליך הטיפול בפניות חל בשלב שבין קבלת הפניות ביחידה ועד משלוח העתקי הפניות לנילונים לקבלת תגובתם; בטיפול ב-22 מהפניות שנבדקו נמשך שלב זה ארבעה עד שבעה חודשים.

(ב) משלוח אישור קליטה ראשוני: בעניין 14 מ-23 הפניות האמורות נשלח לפונה אישור קבלה רק חודש ושלושה שבועות עד חמישה חודשים וחצי לאחר קבלת הפנייה. ביולי 2001 לערך נעשתה הפרדה בין תהליך הקליטה ומשלוח אישור הקבלה לפונים לבין תהליך האפיון של הפניות ומשלוח העתקי הפניות לנילונים (להלן - הפיצול), וכעת תחילה נקלטות הפניות ונשלחים אישורי קבלה, ורק במועד מאוחר יותר נעשה אפיון והעתקה נשלחים לנילונים לקבלת

16 הליך הטיפול של היחידה בפניות כולל, על פי רוב, את קליטת הפנייה במערכת הממוחשבת, משלוח אישור קבלה, אפיון סוג הפנייה, משלוח העתק הפנייה לגוף הנילון (כאשר הדבר דרוש), קבלת תגובת הנילון, העברת הפנייה לטיפול מקצועי-משפטי ומשלוח מענה סופי.

תגובתם. הדבר נעשה, כפי שהוסבר למשרד מבקר המדינה, עקב עומס עבודה וכדי שיהיה אפשר לשלוח לפונה, בעדיפות ראשונה, אישור מידי על קבלת פנייתו. הועלה, כי על אף הפיצול, מספר הפניות שנבדקו שעליהן נשלח אישור קבלה באיחור רב נותר בעינו, ופרק הזמן שעבר עד משלוח אישור הקבלה אף התארך (לעומת 13 פניות נוספות שנבדקו שהתקבלו ביחידה לפני ספטמבר 2001).

הסמנכ"ל למינהל במשרד האוצר כתב למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2002, כי "הבעיה המרכזית של הפיגור בטיפול בתלונות טופל בדרכים שונות וכיום ניתן לומר שהדבקנו במבצע משותף את כל הפיגורים וכתוצאה מכך אין פיגורים, והאישור [על קבלת הפנייה]... הוא עד שבוע. בנוסף, ובכדי להתמודד עם מגמת הגידול במספר התלונות פועל האגף להטמעת כלים לפתרונות אלטרנטיביים שיצמצמו את מספר התלונות וישפרו את השירות לאזרח... כיום ניתן לומר שאין פיגורים בקליטת תלונות הציבור, וזאת לאור התגייסותה של המחלקה לסיום כל פיגורי הקליטה שהיו".

הממונה על האגף כתב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2002 ש"כיום אין עוד - ולא יהיו - עיכובים בקליטה". כמו כן כתב שהפיצול נקבע, בין היתר, בעקבות הנחיית נת"צ שלפיה "על היחידה לעמוד, חרף הפיגורים, ככל האפשר בהוראות התקשי"ר ונציבות שירות המדינה, למתן מענה מיידי ובכתב לפניות הציבור בפנותם למוסד ציבורי. כאמור, נוהל זה הופעל, אך ורק בתקופה בה היו פיגורים גדולים בקליטת התלונות החדשות. נכון להיום אין פיגורים בקליטה ועל כן, ממילא, אין הנוהל [הפיצול] מופעל".

משרד מבקר המדינה העיר לאגף, כי גם בעבר נעשו "מבצעים" לצמצום הפיגורים בטיפול היחידה בפניות אליה באמצעות התגייסות מאומצת של עובדי היחידה (נוסף על עבודתם השוטפת) או על ידי תוספת זמנית של כוח אדם. אולם פתרונות אלה לבעיה היו ארעיים בלבד, ולאחריהם שבו ונוצרו בכל פעם פיגורים גדולים והולכים בטיפול היחידה בפניות הציבור.

(ג) נהלים : עד מועד הביקורת לא היו ביחידה נהלים מסודרים בדבר אופן הטיפול בפניות הציבור. במהלך הביקורת הכינה הממונה על היחידה קובץ נהלים מעודכן שכותרתו "נוהל הטיפול בתלונות - היחידה לפניות הציבור" (להלן - קובץ הנהלים). הועלה, כי קובץ הנהלים אינו מלא וטעון תיקון והשלמה, בין היתר, בנושאים האלה: הטיפול בתלונות הנשלחות ליחידה בפקס ובדואר האלקטרוני ופרק הזמן המרבי לביצוע כל שלב של העבודה.

בעקבות הביקורת הכינה היחידה הצעה של נוהל עבודה, והיא הועברה למנהל האגף לקבלת אישורו.

6. הביקורת העלתה, כי למרות התרעותיה של נת"צ לפני היחידה, הנהלת האגף ומשרד האוצר על התמשכות הפיגורים וחרף התרעות חוזרות ונשנות של הממונה על היחידה לפני הנהלת האגף על הגידול בעומס עבודת היחידה והשפעתו על הטיפול בפניות הציבור, לא ביצעו הנהלת האגף או הנהלת משרד האוצר לאחר הבדיקה הארגונית בשנת 1997 בדיקות נוספות של תפקוד היחידה. רק ביוני 2002, לבקשת הממונה על היחידה, החלה היחידה לארגון ושיטות במשרד האוצר לבחון את תהליכי הקליטה והמיון של הפניות ביחידה; עד ספטמבר 2002, מועד סיום הביקורת בנושא, לא הסתיימה הבדיקה.

בפגישה עם נציגי משרד מבקר המדינה טען מנכ"ל משרד האוצר, כי הוא עצמו לא ידע על קיומן של הבעיות ביחידה בתחום המענה לפניות הציבור, על היקפן ועל התמשכותן, ולכן גם לא נדרש לטפל בהן. משרד מבקר המדינה הפנה את תשומת לבו של המנכ"ל לכך, כי מנהל נת"צ שלח אליו את מכתבו מספטמבר 2001, בעניין תפקודה הלקוי של היחידה בתחום המענה לפניות הציבור; כי מכתב התשובה ששלחה הממונה על האגף היה על דעת המנכ"ל; וכי מנהל נת"צ המציא למנכ"ל את הדוח השנתי של נציב תלונות הציבור שפורסם בפברואר 2002 ואשר עסק בנושא זה.

גם בפגישה שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה עם הממונה על האגף בספטמבר 2002, ציין הממונה, כי הנהלת האגף עדכנה את הנהלת משרד האוצר באופן שוטף בנוגע לבעיות בתפקוד היחידה, ואולם הנהלת משרד האוצר לא יזמה דיונים משותפים לפתרון הבעיה. הוא הסביר כי להערכתו מדובר בבעיה ניהולית ביחידה עצמה, ועל כן גם הוא לא מצא לנכון להעלותה בדיונים המקצועיים עם מנכ"ל משרד האוצר.

הסמנכ"ל למינהל כתב באוקטובר 2002 למשרד מבקר המדינה, כי יש קשר שוטף בין הנהלת משרד האוצר לבין האגף, ובעיה שמתעוררת מטופלת מיד. כמו כן כתב כי כל הפעולות שנעשו לשיפור השירות ביחידה הן תוצאה של עבודה משותפת בין הנהלת משרד האוצר לבין הנהלת האגף. לטענתו, הנהלת המשרד מנהלת מעקב שוטף אחר ניהול היחידה, ודיונים בין הנהלת המשרד להנהלת האגף בנושא התקיימו כל העת, אך הם לא תועדו.

במכתב נוסף מאוקטובר 2002 כתבה לשכת מנכ"ל משרד האוצר למשרד מבקר המדינה כי אמנם על מנכ"ל משרד האוצר מוטלת האחריות לכלל הנושאים שבתחום אחריות המשרד ובהם השירות לציבור. אולם הדרך לניהול משרד גדול ומורכב כמשרד האוצר היא על ידי האצלת סמכויות על ראשי האגפים במשרד, בין היתר בנושא השירות לציבור.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד האוצר, כי היחידה לפניות הציבור היא חלק ממשרד האוצר, והאחריות לתפקודה מוטלת גם על הנהלת המשרד, שכאמור ידעה על הליקויים בתפקודה בעניין זה. עוד העיר משרד מבקר המדינה, כמו בנוגע ללשכה לשיקום נכים¹⁷, כי האצלת סמכויות או הגישה הניהולית שתוארה במכתב לשכת המנכ"ל, אין בהן כדי לפטור את הנהלת משרד האוצר מלעמוד על תוצאותיהן, לקיים בקרה על יחידות המשרד, ולפעול לפתרון הבעיות בתפקוד היחידה; מעורבות המשרד בעניין זה מתבקשת במיוחד מאחר שמדובר בבעיות קשות בתפקוד היחידה, שהיחידה והאגף לא הצליחו להתמודד עמן במשך שנים רבות.

7. באוקטובר ובנובמבר 2002 כתב משרד האוצר למשרד מבקר המדינה, בין היתר, כי אין המפקח רואה את עיקר תפקידו וייעודו בהכרעה בסכסוך פרטי בין מבטח למבוטח; תפקידו העיקרי של המפקח על הביטוח, במסגרת סמכותו לברר ולהכריע בתלונות ציבור, הוא לחשוף ליקויים וכשלים שעולים מהאמור בתלונות ולהורות לגורמים המפקחים לתקן את הליקוי, בין בדרך של הכרעה עקרונית ובין בדרך של חוזר. יוצא שהטיפול בתלונה המסוימת מתעכב לעתים לצורך ההסדרה הנורמטיבית הכוללת, ו"עם זאת, אין להסיק מכך כי המפקח על הביטוח מזניח את הטיפול בתלונות הקונקרטיות".

17 בעניין זה, ראו לעיל עמ' 151.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד האוצר אם אכן נכונה עמדתו שלפיה תפקידה העיקרי של היחידה הוא טיפול בליקויים שהתלונות מלמדות עליהם שהם ליקויים כלליים (ועמדה זו אינה משוחררת מספק), כי אז עליו לפרסם זאת באופן גלוי וברור לציבור, בפרסומי היחידה, בתשובות לתלונות וכו'. כך או כך, אין הצדקה לסחבת בטיפול ויש לתת מענה לכל סוגי התלונות בתוך פרק זמן סביר, כנדרש בהוראות החוק והתקשי"ר.



היחידה לפניות הציבור שבאגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון משמשת כתובת לתלונות הציבור בכל הנוגע לקיפוח זכויותיו בתחומי הביטוח, קופות הגמל וקרנות ההשתלמות, החיסכון והפנסיה.

לדעת משרד מבקר המדינה, התפקוד הלקוי של היחידה בטיפול השוטף בפניות הציבור מחייב את הנהלת משרד האוצר ואת האגף לבחון את הכלים הדרושים לביצוע עבודתה ולנקוט פעולות שיבטיחו מכאן ולהבא טיפול יעיל ומהיר ככל האפשר בפניות הציבור.

הלשכה המשפטית במשרד הפנים

הלשכה המשפטית במשרד הפנים (להלן - הלשכה המשפטית) משרתת גופים רבים הן בתוך משרד הפנים (להלן - המשרד) והן מחוצה לו (כגון: השלטון המקומי) ובתוך כך נותנת ייעוץ משפטי ליחידות המשרד המטפלות בפניות הציבור. פעילות הלשכה המשפטית היא בעיקר בתחומים אלה: השלטון המקומי, מינהל האוכלוסין, הבנייה והכבאות ופעילות המשרד. על הלשכה מוטל עומס עבודה רב, מאחר שהיא מטפלת, בין היתר, במאות עתירות לבג"ץ, תביעות משפטיות וחוות דעת רבות במגוון נושאים המובאים אליה. בראש הלשכה עומדת היועצת המשפטית של המשרד (להלן - היועצת המשפטית), ובספטמבר 2002 הועסקו בלשכה 18 עורכי דין.

1. במהלך בירורן של תלונות שהוגשו בשנים האחרונות לנת"צ נגד המשרד הועלה, כי פניות רבות של הציבור למשרד, שלצורך מתן מענה להן נדרשה חוות דעת של הלשכה המשפטית, לא נענו כלל, אף לא מענה ראשוני לאישור קבלת הפנייה, או נענו רק כעבור פרק זמן ארוך מהסביר; גם לפונים ישירות ללשכה מקרב הציבור לא ניתן אישור קבלה, וגם הם לא נענו כלל או נענו רק כעבור פרק זמן ארוך מהסביר, מקצתם אף יותר משנה. נת"צ התריעה, מספר רב של פעמים, לפני הנהלת המשרד והיועצים המשפטיים של המשרד (בעבר ובהווה) על כי הדבר נוגד את הוראות החוק, הוראות התקשי"ר וכללי המינהל התקין.

ממסמכי נת"צ עולה, כי האמור לעיל חל גם על המענה לפניות של נת"צ ללשכה המשפטית, במסגרת בירורן של תלונות על הלשכה. נת"צ התריעה לפני הלשכה המשפטית פעמים רבות, על שהעיכוב במענה לפניותיה מונע ממנה לטפל בתלונות ולמלא את תפקידה על פי החוק.

בשנים 1999-2001 ביררה נת"צ 164 תלונות על הלשכה, ו-70 מהן (כ-43%) נמצאו מוצדקות. 47% מהתלונות שנמצאו מוצדקות עסקו באי-מתן מענה לפנייה, ו-22.5% מהתלונות שנמצאו מוצדקות היו בנושא שנת"צ הגדירה "שירות לקוי לאזרח".

2. בדצמבר 1997, עקב חומרת הבעיה ונוכח התמשכותה, ולאחר שפניות רבות של נת"צ ללשכה, ושל מנהל נת"צ למנכ"ל במשרד, לא נענו, מצאה מבקר המדינה ונציגי תלונות הציבור דאז לנכון להביא עניין זה לפני הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, משום שחשיבות העניין חייבה, לדעתה, דיון בוועדה לענייני ביקורת המדינה (להלן - הוועדה).

בעקבות פנייתה של מבקר המדינה, קיימה הוועדה ישיבה בנושא ביום 21.1.98. מנכ"ל המשרד הסביר בישיבת הוועדה כי המשרד אינו ערוך לטפל בתלונות, וכי נגד המשרד הוגשו מספר גדול מאוד של תביעות משפטיות ועתירות לבג"ץ, ועל פי סדר העדיפויות של הלשכה וכוח האדם שעמד לרשותה, עליה לטפל בתביעות לפני הטיפול בפניות הציבור, פניות נת"צ ואחרות.

בסיכום הישיבה ציין יו"ר הוועדה, כי הוא "משוכנע שמשרד הפנים לא ערוך ושצריך לקבוע שיטות ניהול כאלה שיביאו את המערכת לפעול בצורה יעילה... לא מדובר במקרה אחד, ואתם צריכים להיכנס לעובי הקורה, והשר צריך להיות מודע לדברים האלה". עוד צוין בסיכום הישיבה כי הדיון בנושא זה יימשך בהשתתפותו של שר הפנים (דיון זה לא התקיים).

המשרד לא המציא למשרד מבקר המדינה מסמכים המלמדים שלאחר הדיון בוועדה מינואר 1998 הוא בחן את הנושא ופעל להגברת יעילות הטיפול של הלשכה המשפטית בפניות אליה. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי היה שהמשרד ינקוט פעולות לתיקון הבעיות.

3. תפקודה הלקוי של הלשכה המשפטית בתחום המענה לפניות הועלה גם במכתב שכתב היועץ המשפטי לממשלה במאי 2000 לשר הפנים דאז, מר נתן שרנסקי, ולמנכ"ל המשרד דאז, כדלהלן:

"נושא זה עלה מספר פעמים ואף נכתבו לא מעט מכתבים לשר הפנים ולמנכ"ל משרד הפנים, בקדנציות הקודמות. ראו נא מכתבי האחרון ליועצת המשפטית של משרדכם. נראה כי תפקודה הלקוי של הלשכה המשפטית של משרד הפנים, בשל תת איוש ועומס, נתפס לאורך השנים כעובדה מוגמרת. כולנו עובדי ציבור, וככאלה מחויבים אנו לטפל בפניות המגיעות אלינו בענייניות וללא עיכוב, בעיקר בעידן הפקסימיליה והאינטרנט. מחסור בתקנים אינו יכול לשמש עוד נימוק משכנע לפונה או לבית המשפט כאשר הטיפול בנושא מסוים מתעכב. לפיכך מוצע לכנס צוות חשיבה אשר יבחן את הסוגייה ויציע הצעות לתגבור ולרה-ארגון של השירות המשפטי של משרד הפנים."

המשרד לא המציא למשרד מבקר המדינה מסמכים המלמדים על פעולות שנקט בעקבות מכתב היועץ המשפטי לממשלה.

4. במאוס 2000 פנתה הלשכה המשפטית (במכתב מפורט של סגן מנהל מחלקה בלשכה המשפטית), למנכ"ל המשרד, בעניין היעדר תוכנה מתאימה לניהול תיקים במשרד ובכלל זה בלשכה המשפטית, וההשפעות החמורות של הדבר, בין היתר, על תפקוד הלשכה בתחום המענה לפניות הציבור. במכתב צוין כי עוד בשנת 1998 פנתה הלשכה בעניין זה להנהלת המשרד אולם לא נענתה. להלן ציטוט של קטעים מהמכתב המצביעים על הבעיה בתפקוד הלשכה בתחום המענה לפניות הציבור (כל ההדגשות במקור):

"תיקים הולכים לאיבוד" - מבלי יכולת לדעת אם נפתח אי פעם ואם כן להיכן התגלגל... נפתחים תיקים כפולים לאותו נושא מבלי שגורם המטפל בתיק יודע שחלק מהחומר נמצא בתיק אחר ואולי אף בטיפולו של מישהו אחר... קשה לפרט את שלל ההשלכות הביורוקרטיות, וקשה גם להגזים בהם: בזבוז זמן; טעויות, איבוד נתונים, והיקף המשאבים האנושיים המתבזבזים במצב הנוכחי... אני ואחרים במחלקה יכולים להעיד שבמחלקה המשפטית המצב חמור ומקשה מאוד על העבודה והשירות. אני מניח שחשים בכך גם כל הנזקקים לשירותי המחלקה...

תיאור השלכות המצב על המחלקה המשפטית - כבר נאמר למנכ"ל הקודם, שבמצב הנוכחי עו"ד המעוניינים לוודא כי תיק שבטיפולם לא יאבד ומסמכים יתויקו בו כראוי, נאלצים לנהל ארכיב פרטי בכל חדר... אחרים מטפלים בנושאים שמשתייכים להם אלפי תיקים ואין להם אפשרות פיזית וניהולית לעשות זאת ואין להם ברירה אלא להיעזר בארכיב שאינו ערוך לתת את הסיוע הנדרש... אין למעשה אפשרות להשתלט על מסת התיקים... במיוחד בתיקי בית משפט (ורבים מהם בבית המשפט העליון) זה לא נעים (בלשון המעטה) לענות לבית המשפט תשובות מביכות: לא מוצאים את התיק, התיק אבד, או שלל תקלות אחרות הקורות במצב הנוכחי.

מטבע הדברים, תיקי בית משפט זוכים ליחס מועדף ונעשה מאמץ רב להשיב להם ובזמן. אך יחס זה הינו מועדף ושונה (והינו גם על חשבון) מכל הפונים האחרים - העומדים בתור לאחר תיקי בית המשפט - מקבלים שירות לקוי, נדרשים לשלוח שוב ושוב חומר שהלך לאיבוד, להמתין עד שנמצא התיק וכיו"ב, לא נענים בזמן ולעתים לא נענים כלל... רצוי כי תוכנת ניהול תיקים תהיה משולבת עם מחלקות אחרות במשרד עימם אנו עובדים... בכדי שהטיפול המשולב בתיקים של כל המחלקות יהיה מרוכז, יאפשר מעקב, הוראות ותזכורות..."

גם ממכתב זה עולה אפוא בבירור, כי הבעיה של הטיפול הלקוי של הלשכה בפניות אליה של גופים במשרד ומחוצה לו ותוצאותיה החמורות הובאו לידיעת המנכ"ל הקודם של המשרד. ממזכר של הלשכה המשפטית מ-15.5.00 עולה, כי המנכ"ל העביר את המכתב ליחידת ענ"א של המשרד לטיפול.

המשרד לא המציא למשרד מבקר המדינה מסמכים המלמדים על החלטות שקיבל ועל פעולות שנקט, בעקבות קבלת המכתב האמור לעיל, לשיפור ניהול התיקים בלשכה המשפטית, למעט בדיקה בשנת 2000 (ראו להלן).

5. במסגרת הפעילויות שעשה מנכ"ל המשרד בנושאי ארגון ומינהל במשרד, בוצעה בשנת 2000 בדיקה ארגונית לצורך שיפור תפקודה וארגונה המחודש של הלשכה המשפטית. העבודה סוכמה בדוח שהומצא למנכ"ל המשרד בנובמבר 2000 (להלן - הדוח).

במבוא לדוח צוין, בין היתר, כי "על רקע מגמות המנכ"ל להעלאת רמת השירות לניצול מיטבי של המשאבים ולהתאמתם לצורך האמיתי בשטח, עלה הצורך לבצע אבחון של הלשכה המשפטית לשיפור תפקודה. מטרת העבודה הנה בחינת הארגון, התפעול והיקפי העבודה של הלשכה המשפטית, מידת התאמתם ליעדים ולחוקים המחייבים ולמשאבים העומדים לרשותם, במגמה לשפר את רמת השירות, ניצולת המשאבים והבקרה על פעילות הלשכה".

הדוח הצביע על בעיות רבות בתפקוד הלשכה והציע דרכים לפתרונן. בתחום ארגון הלשכה צוין בדוח, שהיא אינה פועלת על פי תכנית, ואין בה מעקב ובקרת הישגים; כל אחד מהמשפטנים שבלשכה פועל באופן עצמאי, ללא הנחיות מסודרות וללא חובת דיווח לממונה. הועלה הצורך להכין תכנית עבודה המושתתת על סדרי עדיפויות, שיאפשרו ניצול מיטבי של הזמן ויפחיתו את

עומס העבודה בלשכה. צוין שהתנאים הסביבתיים אינם הולמים את עבודת הלשכה, וחסרה מערכת של שירותי עזר לרבות מערכת ממוחשבת של תכנון, מעקב ובקרה על ביצוע משימות. עוד צוין בדוח, כי רוב הפעילות של המשפטים אינו מושקע, כמתבקש, בקביעת מדיניות המשרד ובהכנת כלים ליישומה, כי אם בטיפול בחריגות לסוגיהן (עתירות לבג"ץ, תביעות משפטיות ובקשות שונות), ולכן לא נותר בידי המשפטים זמן מספיק לעסוק בתפקידים הייעודיים של הלשכה.

כן צוין בדוח, כי החוקים, התקנות ונוהלי העבודה במשרד מיושנים, בלתי ברורים ואינם מתאימים למציאות כיום ולפעילות השוטפת, והדבר מחייב פנייה ללשכה המשפטית לעתים מזומנות ומגדיל את העומס על משפטיה. בדוח הוצעו דרכים לפתרון הבעיות, ובהן גיבוש תיקוני חקיקה בנושאים שבסמכות משרד הפנים, קביעת קריטריונים והכנת הנחיות ונהלים הנוגעים לתחומי הפעילות השונים. כן הוצע בדוח לספק ללשכה שירותי ניהול ומעקב, לרבות מערכת ממוחשבת, שיאפשרו מעקב ובקרה על מצב הטיפול בתיקים, שיפור מהירות התגובה לפונים ועדכון שוטף של תכנית העבודה של המשפטים על פי מצב ההתקדמות של התיקים שבהם הם מטפלים וסדרי העדיפויות המשתנים. עוד הומלץ בדוח כי היועצת המשפטית, נוסף על מטלותיה המוגדרות, תנהל את עבודת הלשכה ותיקים פורום תקופתי למתן הנחיות וקבלת דיווח שוטף.

בדצמבר 2002 כתב משרד הפנים למשרד מבקר המדינה כי בעקבות הבדיקה הארגונית הוגדל מספר התקנים בלשכה המשפטית והמשרד התקשר עם גורמים חיצוניים לצורך ביצוע תיקוני חקיקה ותקינה בתחומים מסוימים. כן "הוקצה תקן של ממונה על מעקב ובקרה שאמור לספק את הפתרון לחוסר היכולת של העומד בראש הלשכה המשפטית לעסוק גם בעבודה משפטית וגם בניהול אדמיניסטרטיבי, אך מחמת החלטות הממשלה להקפאת איוש ותקנים הוא לא אויש עד היום". עוד צוין כי כמות העבודה המוטלת על הלשכה המשפטית (כ-500 תיקים משפטיים בתחום מינהל האוכלוסין ב-2001 וכ-1,000 תיקים בשנת 2002) מחייבת את הלשכה המשפטית לקבוע לעצמה סדרי עדיפויות, וכך אכן נעשה.

6. מעקב שעשה משרד מבקר המדינה באוגוסט-ספטמבר 2002 בעניין התלונות שהתקבלו בנת"צ מתחילת 2002 נגד המשרד והלשכה העלה, כי עדיין מתקבלות בנת"צ תלונות על אי-אישור קבלת הפנייה ועל עיכוב רב במתן מענה סופי לפונים ללשכה. מהמסמכים גם עולה כי נת"צ עדיין נאלצת לפנות שוב ושוב ליועצת המשפטית ולהנהלת המשרד, כדי לסיים את בירור התלונות שזמן רב לא התקבלו בעניינן תשובות מהלשכה.

7. המעקב העלה עוד, כי בלשכה עדיין לא חל כל שינוי בתחום ניהול התיקים ואין ניהול ראוי ומסודר, ממוחשב או ידני, של הפניות שהלשכה מקבלת מעובדים וגופים במשרד, מהציבור, מרשויות מקומיות, מבתי משפט, מוועדות הכנסת, ממשרדים ממשלתיים ועוד. עוד הועלה, כי התוכנה שהותקנה במשרד ומשמשת גם את הלשכה אינה מאפשרת ניהול תיקים משפטיים (לרבות רישום של הפניות ללשכה, מועדי קבלתן, הוצאת אישור על קבלת הפנייה, הפקת דוחות מעקב בדבר מצב הטיפול בפניות ועוד). כתוצאה מכך עדיין יש בלשכה בעיות קשות באיתור פניות ותיקים הנמצאים בטיפול, ניהולם ומעקב אחריהם. בהיעדר נתונים כאמור לא יכול משרד מבקר המדינה לאמוד את היקף הבעיה של אי-מענה לפניות הציבור בידי הלשכה.

8. בפגישה עם נציגי משרד מבקר המדינה בספטמבר 2002 ציין מנכ"ל המשרד, בין היתר, כי אינו יודע על הליקויים המפורטים לעיל בתפקוד הלשכה המשפטית בתחום המענה לפניות, וכי לאחר שהמידע שבידי משרד מבקר המדינה בנושא יומצא לו, הוא יבחן אותו וינקוט את הפעולות הדרושות להסדרת נושא חשוב זה. משרד מבקר המדינה מסר עוד באותו חודש את המידע לידי מנכ"ל המשרד.

מנכ"ל המשרד כתב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2002, כי "הוגדלו תקני כוח אדם של הלשכה המשפטית בתשעה תקנים, המהווים אומנם מימוש לא מלא של דוח הייעוץ הארגוני, אך עדיין יש בהם כדי לתרום תרומה של ממש לפתרון, ולו חלקי של הבעיה. כמו כן אומצו ממצאי הדוח [הארגוני] ביחס למסירת עבודות חקיקה והכנת תקנות לגורמים חיצוניים... המשרד עדיין לא הצליח לאייש את משרת מנהל היחידה למעקב ובקרה אשר אמור ליתן מענה לניהול האדמיניסטרטיבי של הלשכה, וזאת נוכח התמשכות הליכי איוש המשרות בשירות המדינה ועיכוב איוש התקן עקב ההחלטה על הקפאת תקנים בשירות המדינה. בימים אלה תלויה ועומדת בקשת המשרד להפשרת משרה זו בפני ועדת החריגים... ניהול הארכיב במשרד יוצר קשיים לא רק ללשכה המשפטית, מצוקת המקום עמה נאלץ המשרד להתמודד אינם מאפשרים לו ניהול ארכיב זמין ומלא. בעיית העיכוב במענה לפניות נובעת כפי שהוסבר מהעומס הרב המוטל על הלשכה ומהאילוץ בפניו ניצבת הלשכה הנאלצת להקדיש את הזמן הקצוב העומד לרשותה לטיפול בראש ובראשונה בעניינים בהם יש הכרח להגיש תשובה לבית המשפט... [כיום] רוב רובן של העתירות בענייני מינהל אוכלוסין מטופלות בידי בית המשפט המחוזי. כתוצאה משינוי זה, כמו גם כתוצאה מהתופעה הכללית של גידול במספר ההליכים המשפטיים הננקטים כנגד רשויות ציבוריות, גדל מספר העתירות בהן מטפלת הלשכה המשפטית משנת 2000 ב-1,500 תיקים בקירוב. ספק אם ניתן לצפות, נוכח החלטות הממשלה בדבר צמצום והקפאת כוח אדם בשירות המדינה, לתוספת בכוח האדם העומד לרשות הלשכה המשפטית. לפיכך כל שנותר הוא ניסיון להשלים את הליך איוש המשרות שנקבעו בעבר".

בדצמבר 2002 כתב משרד הפנים למשרד מבקר המדינה, כי "בתוכנית העבודה לשנת 2003, הושם דגש רב על שיפורים הקשורים בהעמדת מערכת מיחשובית תומכת בקבלת החלטות ובמעקב אחר מסמכים כמו גם במעקב אחר טיפול בנושאים שוטפים. מערכת זו תיתן מענה להיבטים אלו גם בלשכה המשפטית, על מאות הפניות המגיעות אליה. הבעיה המרכזית בטיפול בתיקים בלשכה המשפטית כמו גם ביחידות אחרות במשרד, נובעת מצורך בשינוי יסודי בארכיב המשרד ובאיכות תיוק המסמכים בתיקים שונים. גם נושא זה כלול בתוכנית העבודה לשנת 2003".



מממצאי הביקורת שהובאו לעיל עולה, כי הלשכה והנהלת משרד הפנים מכירים זה שנים רבות את הבעיה הקיימת בלשכה בתחום המענה לפניות הציבור, אולם הצעדים שנקטה הנהלת המשרד, שהתבטאו בעיקר בתוספת כוח אדם, לא הביאו לפתרון כולל של הבעיה. משרד מבקר המדינה העיר ללשכה ולמשרד הפנים כי עליהם לנקוט בהקדם את כל הצעדים הדרושים - המחשוביים, הארגוניים והניהוליים - לפתרון המלא של הבעיה.



חובת רשויות המדינה להשיב לפניות הציבור לא זו בלבד שהיא מעוגנת בחוק ובהוראות התקשי"ר ומחויבת על פי סדרי מינהל תקינים, היא גם נדבך מרכזי בתחום השירות לציבור.

ב-9.9.02, במהלך הביקורת בנושא, שלח נציב שירות המדינה לכל המנכ"לים של משרדי הממשלה חוזר בעניין "חובת עובדי המדינה להשיב על מכתבים ופניות", ובו צוין כי "החוק והוראות התקשי"ר מחייבים את עובדי המדינה להשיב באופן מנומק על פניות המופנות אליהם, בתוקף

תפקידם, תוך פרקי זמן כמפורט בחוק ובתקשי"ר". בחזר האמור התבקשו המנכ"לים של המשרדים להסב את תשומת לב העובדים לחובה האמורה ולפעול לאכיפתה.

בנובמבר 2002 כתבה נציבות שירות המדינה, על דעת הנציב, למשרד מבקר המדינה בעקבות הביקורת בנושא, כי היא "תבחן את הדרכים להגביר ולחזק את הפעולות במשרדי הממשלה בתחום ההדרכה והמשמעת בנושא [המענה לפניות הציבור], תבדוק את הסוגיה של הטיפול בתלונות הציבור ותפנה למשרדים כדי לשפר את הטיפול בתלונות. כמו כן הודיעה נציבות שירות המדינה כי נוסף על החזר שהפיצה בספטמבר 2002 למנכ"לים ולמנהלי יחידות הסמך בעניין חובת עובדי המדינה להשיב על מכתבים ופניות, יתבקשו המשרדים "לפעול לשיפור המצב באמצעות ההדרכה המשרדית, ההסברה הפנים משרדית, שיון נהלי המשרדים בנושא טיפול בתלונות הציבור ובנושא הבקרה המנהלית במשרדי הממשלה; הנציבות תשקול למנות ועדה בין-משרדית כדי לבחון את הנושא".

לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלות המשרדים לפעול בכל הדרכים להגברת המודעות של עובדי המדינה לחובותיהם בעניין המענה לפניות הציבור, ולבחון אילו צעדים נוספים ראוי לנקוט (כגון: קביעת נהלים, שיפור הבקרה, הטמעת יישומי מחשוב וכד'). נוסף על יישומן של המלצות ועדת קוברסקי בתחום שיפור המענה של רשויות המדינה לפניות הציבור, כדי לגרום לשינוי מהותי בנוהג שלילי זה של אי-קיום הוראות החוק והתקשי"ר וחריגה מסדרי מינהל תקינים.

בעניין זה ראוי גם לחזור ולהביא את הדברים שנכתבו בדוח שנתי 27 של נציב תלונות הציבור מאפריל 2001, כי "על רשויות השלטון לפתח תרבות שלטון שמהותה מבטאת כבוד לאזרח ולזכויותיו, והרואה קיום נורמה זו כחובתה הבסיסית. הפנמה של אלה מטביעה חותם על אופי היחסים בין האזרח לרשויות השלטון ומעצבת את איכות חייו של הפרט ואת דמות החברה בה אנו חיים".

פעילות הממונים על יישום חוק חופש המידע

הזכות לקבל מידע מרשויות ציבוריות היא יסוד חשוב בתהליך הדמוקרטי. על יסוד המידע יכול היחיד להגשים באופן טוב יותר את זכויותיו, ולקיים בקרה על מעשי השלטון. התפיסה המקובלת היא כי המידע שבידי רשויות ציבוריות שייך למעשה לציבור, וכי הרשויות מחזיקות במידע כנאמן של הציבור.

חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן - החוק), התקבל בכנסת במאי 1998 ונכנס לתוקפו במאי 1999. החוק נועד לחולל מהפכה על ידי עיגונה בדין של זכותו של כל אזרח או תושב לקבל מידע מרשויות ציבוריות, כהגדרתן בחוק (להלן - רשות ציבורית), לרבות משרדי ממשלה, יחידות סמך ותאגידים שהוקמו על פי חוק. עיגון זכות הציבור לקבל מידע מרשויות ציבוריות בא לידי ביטוי בחוק הן על ידי חיוב הרשויות הציבוריות להעמיד מידע כללי המוגדר בחוק לרשות הציבור, מיוזמתן, והן על ידי חיוב רשויות הציבור להעמיד מידע לרשותו של היחיד על פי בקשתו, למעט בנושאים העלולים לפגוע בביטחון המדינה או בפרטיותו של אדם אחר ועוד סוגי מידע, על פי שיקולים שנקבעו בחוק. אחד מחידושי החשובים של החוק הוא בכך שהעניק לציבור זכות רחבה לקבל מידע מרשויות ציבוריות גם בנושאים שאינם נוגעים במישרין למבקש המידע.

מכוח החוק, מחויבת כל רשות ציבורית למנות ממונה על העמדת מידע לרשות הציבור, על הטיפול בבקשות לקבלת מידע ועל יישום הוראות החוק (להלן - ממונה). משרד מבקר המדינה בדק את פעילות הממונים בגופים שנבדקו. להלן עיקרי הממצאים:

פרסום דוח שנתי

החוק מטיל על רשות ציבורית את החובה לפרסם דוח שנתי שיכלול מידע על אודות פעילות הרשות ותחומי אחריותה והסבר על תפקידיה וסמכויותיה (להלן - דוח שנתי). בתקנות חופש המידע, התשנ"ט-1999 (להלן - התקנות), נקבע כי רשות ציבורית, למעט רשות מקומית ותאגיד שבשליטת רשות מקומית, תשלח עותק של הדוח השנתי לספרייה ציבורית בכל רשות מקומית שמספר תושביה עולה על 5,000 (להלן - ספרייה ציבורית)¹. הביקורת העלתה, כי שליש מהגופים שנבדקו לא הכינו דוח שנתי בשנים 2000 ו-2001. משרד הדתות לא הכין דוח שנתי בשנת 2000 בלבד. 67% מהגופים שנבדקו שהכינו דוח שנתי בשנים 2000 ו-2001 לא העמידו אותו לעיון הציבור בספרייה הציבורית.

אופן הטיפול בבקשות לקבלת מידע

על פי החוק רשאי כל אזרח או תושב ישראלי להגיש לממונה בקשה בכתב לקבלת מידע. על הממונה להודיע למבקש ללא שיהוי, ולא יאוחר מ-30 ימים מקבלת הבקשה, על החלטתו בעניין הבקשה. ניתן להאריך תקופה זו בפרקי זמן קצובים, אם מתקיימים התנאים הקבועים בחוק בעניין זה. הודעה על הארכה יש לשלוח למבקש. אם החליט הממונה להעמיד את המידע לרשות המבקש, עליו לבצע את ההחלטה בתוך זמן סביר אך לא יותר מ-15 יום, אלא אם כן קבע הממונה, מטעמים מיוחדים, כי ההחלטה תבוצע במועד מאוחר יותר. אם החליט הממונה לדחות את הבקשה, כולה או חלקה, עליו לשלוח למבקש הודעה מנומקת בציון זכותו של המבקש לעתור נגד ההחלטה.

משרד מבקר המדינה בדק את אופן הטיפול ב-79 בקשות לקבלת מידע שהוגשו לגופים שנבדקו ואת תשתית הטיפול בבקשות, ולהלן עיקרי הממצאים:

בטיפול בשליש מהבקשות התגלו ליקויים. הליקוי העיקרי, שהתגלה בטיפול ב-15% מהבקשות, היה משך טיפול ארוך מהקצוב בחוק. ליקוי נוסף, בטיפול ב-8% מהבקשות, היה אי-משלוח הודעות בדבר הארכת משך הטיפול בבקשות, כאשר נמשך הטיפול יותר מפרק הזמן הקצוב בחוק. כך לדוגמה נמצא במשרד האוצר, כי שלושה מבקשים שהטיפול בבקשותיהם נמשך יותר משלושה חודשים לא עודכנו בדבר הארכת משך הטיפול בבקשות. בדומה, במשרד התעשייה והמסחר (להלן - משרד התמ"ס) נמצא כי שלושה מבקשים שהטיפול בבקשותיהם התארך יותר מ-30 יום לא עודכנו בדבר הארכת משך הטיפול בבקשות. נוסף על כך, בתשובות לארבע בקשות שהממונה במשרד התמ"ס החליט לדחות לא נכללה הודעה בדבר זכותם של המבקשים לעתור נגד ההחלטה. במשרד השיכון לא ניתן היה לדעת מה תוכן התשובות שנשלחו למבקשים, כי בתיקים אין העתק של התשובות ורק מצוין אם נשלחה תשובה למבקש אם לאו.

1 תקנה 8(ד) לחקנות מטילה על רשות ציבורית לפרסם עותק של הדוח השנתי גם באתר האינטרנט שלה. ממצאים בנושא זה ראו להלן בעמ' 212.

תשתית הטיפול בבקשות לקבלת מידע

במרבית הגופים שנבדקו יש מערך של מעקב אחר הטיפול בבקשות לקבלת מידע שמוגשות לממונה. במשרד הבריאות באגף לאבטחת איכות יש אמנם מערך מעקב, אולם בתיקי הפניות שבאגף לא היו אסמכתאות למעקב מסודר אחר מתן מענה לבקשות. עוד הועלה, כי ב-44% מהגופים שנבדקו לא התקיימו לעובדים המטפלים בבקשות לקבלת מידע השתלמויות מקצועיות בנושא זה או שהתקיימו השתלמויות מצומצמות בלבד.



ממצאי הביקורת שהובאו לעיל עולה, שיש ליקויים ביישום החוק בידי הגופים שנבדקו בכל הנוגע להכנת דוח שנתי ופרסומו, מתן מענה לבקשות לקבלת מידע והדרכת העובדים העוסקים בתחום זה. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח חשיבות החוק מההיבט של השירות לציבור ומההיבט של מימוש זכויות הציבור במדינה דמוקרטית, מן הראוי כי הגופים יפעלו ליישום המלא של החוק.



הממצאים שהועלו בביקורת זו בדבר המידה שבה פעלו היחידות נותנות השירות על פי הוראות התקשי"ר והחוק, חוזרי נש"מ ונורמות ראויות בכל גוף נותן שירות, והממצאים שהועלו בסקרי שביעות הרצון של מקבלי השירות, מצביעים על ליקויים של ממש בתפקודן של היחידות שנבדקו בתחום השירות לציבור. לפחות את חלקם יש לייחס לתשתית לקויה ולניהול בלתי מקצועי של תחום זה.

חלק מהליקויים משותפים לרבות מהיחידות שנבדקו, מהם ליקויים שתיקונם כרוך בהוצאות ניכרות, כגון שיפור תנאי הדיור ותוספת כוח אדם. אולם שיפור השירות לציבור ותיקונם של ליקויים אחרים אינם דורשים השקעת כספית גדולה, אלא יתר מודעות ומתן עדיפות גבוהה לטיפול בעניין זה, ניהול יעיל של המשאבים, בקרה שוטפת, פעולות הדרכה והסברה ונכונות של עובדים ומנהלים לפעול לשיפור השירות.

עבודת המטה של הנהלות המשרדים בנושא השירות לציבור

במשרדי הממשלה הנותנים שירות לציבור אחראית ההנהלה לאיכות השירות שהמשרד נותן ולשיפורו. אחרייתה של הנהלת משרד ממשלתי לאיכות השירות והאופן שבו היא נדרשת לפעול בתחום זה, הודגשו, בין היתר, בדוח של הוועדה הציבורית-מקצועית לבדיקה כוללת של שירות

המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה בראשות מר חיים קוברסקי (להלן - ועדת קוברסקי), בהחלטות הממשלה, בחוזרי נציבות שירות המדינה ובתקשי"ר כדלהלן:

1. בדוח ועדת קוברסקי (ועדת משנה לעניין יחסי אזרחים ומינהל), בפרק הדן ב"נושאי הארגון ותהליכי העבודה הנדרשים להבטחת שיפור רמת השירות לציבור כפעולה מתמדת"¹, נאמר, בין היתר, כי שיפור השירות לציבור צריך להיות תהליך מתמשך, שיטתי ועקבי, ואי אפשר להשיגו רק בהקצאת משאבים, אלא בעיקר על ידי ניהולם הנכון והיעיל של המשאבים. דבר זה נכון במיוחד כשמדובר בקביעת אמות מידה וסדרי עדיפויות לשם קבלת החלטות נכונות; הגדרת תחומי סמכות ואחריות; חלוקת עבודה יעילה; עבודת מטה ותיאום נכון; תכנון רב-שנתי והכנת תכניות משימתיות; בקרה וביקורת ופיקוח ישיר על אופן מתן השירות.

בדוח ועדת קוברסקי הודגש, כי המנכ"ל הוא האחראי לשיפור השירות לציבור במשרדו. בדוח צוין, כי על המנכ"ל למנות צוות בראשותו לשיפור השירות לציבור, שפעילותו תכלול:

- (א) קביעת סדרי עדיפויות לשיפור השירות לציבור;
- (ב) הקצאת משאבים;
- (ג) קביעת עקרונות להכוונת יחידות השדה המקצועיות;
- (ד) קביעת תכנית עבודה רב-שנתית ותכנית עבודה שנתיית להנהגת שיפורים בשירות לציבור;
- (ה) קביעת נהלים והסדרים לקבלת משוב על השירות לציבור ועל יישום התכניות לשיפור השירות;
- (ו) אישור תכניות לביקורת פנימית וביצוע ביקורות פתע בתחום מתן השירות לציבור;
- (ז) קביעת אמות מידה לבחינת רמת השירות בשירותים השונים של המשרד.

עוד הודגש בדוח ועדת קוברסקי, כי הסמנכ"ל הבכיר לאמרכלות יהיה חבר בצוות לשיפור השירות לציבור בראשות המנכ"ל ויהיה אחראי לעבודת המטה בתחום שיפור השירות.

דוח ועדת קוברסקי עמד גם על החשיבות של השימוש בכלי ניהול ועזרי מטה - כגון מחשוב, נהלים, אמצעי בקרה, דיווח, ישיבות מטה לקביעת מדיניות ותהליך קבלת החלטות - להשגת הישגים של ממש במתן השירות לציבור. בהמלצות הוועדה הודגש, כי יש לקבוע מנגנונים משרדיים שיאפשרו בחינה מתמדת של השירות וטיבו והנהגת שיפורים כתהליך רצוף ומתמשך.

בינואר 1990 החליטה הממשלה לאשר עקרונית את דוח ועדת קוברסקי. ראש הממשלה, ממלא מקום ראש הממשלה ושר האוצר מונו מטעם הממשלה לוועדת שרים שתהיה מופקדת על הכוונת יישומן של ההמלצות שהובאו בדוח. לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שהממשלה אישרה עקרונית את דוח ועדת קוברסקי, על המינהל הציבורי היה לראות את המלצותיה כקווים מנחים.

2. לשם יישום המלצות ועדת קוברסקי בנושא שיפור השירות לציבור, מינה נציב שירות המדינה ביולי 1991 "ועדת אזרחים ומינהל". גם המלצותיה של ועדה זו, אשר קיבלו ביולי 1992 תוקף של החלטת ממשלה, הדגישו את אחריות ההנהלות של משרדי הממשלה למתן שירות נאות לציבור ואימצו את הדרך שנקבעה בדוח ועדת קוברסקי בדבר האופן שבו על ההנהלות לפעול לשיפור השירות. בהחלטת הממשלה האמורה מיולי 1992 נקבע, בין היתר, כדלהלן:

1 דין וחשבון הוועדה הציבורית-מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה, כרך ב', ועדות המשנה (ירושלים, תשמ"ט-1989), עמ' 53, 57-63.

ב. מנהלים כלליים בכל משרדי הממשלה, מנהלי יחידות הסמך ומנהלי יחידות מנהליות לפי העניין, אחראים למתן שירות נאות לציבור, ייעולו ושיפורו המתמיד של השירות וכן קיום בקרה כוללת על איכותו;

ג. בכל משרד ימנה המנכ"ל או מנהל יחידת הסמך (להלן - המנהל) צוות משרדי בראשותו, לצורך קיום עבודת מטה ובקרה שוטפת בכל הנוגע לשיפור השירות הניתן על ידי המשרד לציבור. הצוות יזום פעולות לשיפור השירות לציבור, יגבש קריטריונים לאיכות השירותים הניתנים על ידי המשרד ויכין נהלים למתן מידע עדכני לציבור וקבלת משוב על טיב השירותים;

ד. כל מנהל יגיש לוועדה הממשלתית [העליונה לשיפור השירות] אחת לשנה תכניות עבודה שנתיות הנוגעות לשיפור השירותים הניתנים לציבור על ידי המשרד והגופים שבאחריות המשרד... הדיווח [לוועדה הממשלתית] יכלול תוצאות סקרי דעת קהל לבדיקת עמדות הציבור על השירותים אשר נותן המשרד";

3. גם נציבות שירות המדינה (נש"מ) הדגישה בחזרייה, פעמים מספר, את האחריות של הנהלות משרדי הממשלה לטיפול בנושא השירות לציבור ושיפורו, כדלהלן:

(א) ביולי 1992 הפיץ נציב שירות המדינה חוזר לכל המנכ"לים של משרדי הממשלה ויחידות הסמך והביא לידיעתם את החלטת הממשלה מיולי 1992. עיקר החוזר עסק בחובה להקים צוות משרדי שיקיים עבודת מטה ובקרה בנוגע לשיפור השירות לציבור ויגבש אמות מידה לבחינת רמת השירות ונהלים למתן מידע עדכני לציבור. העתק החוזר נשלח, בין היתר, למבקרים הפנימיים, לסמנכ"לים לאמרכלות ולממונים על משאבי אנוש במשרדי הממשלה וביחידות הסמך.

(ב) בדצמבר 1998 פרסמה נש"מ חוזר העוסק בהנחיות לשיפור השירות לציבור ובו נקבע כדלהלן:

"על הסמנכ"לים ומנהלי יחידות מוטלת החובה לפעול לגיבוש ועדכון נהלים... בכל הקשור למתן שירות ישר לציבור. במסגרת זאת יש לכלול התייחסות להיבטים הבאים: זמני קבלת קהל, טיפול בתלונות הציבור, מתן תשובות בזמן לפונים וכללי התנהגות...; על הנהלות המשרדים... חלה חובה לבצע בקרה שוטפת על אופן מתן השירות לציבור; ...יש להבטיח כי ביחידות המופקדות על קבלת קהל יהיו סידורים פיזיים נאותים למתן השירות (סידורי גישה לנכים, ניקיון, סדרי המתנה נאותים, שילוט ועוד)."

החוזר נשלח לסמנכ"לים למינהל ומשאבי אנוש במשרדי הממשלה והעתק ממנו נשלח, בין היתר, למנכ"לי המשרדים.

(ג) באוגוסט 2001 פרסמה נש"מ חוזר רענון בנושא שיפור השירות לציבור. כמו החוזר הקודם, גם הוא נשלח לסמנכ"לים והעתק ממנו נשלח למנכ"לים. החוזר מדגיש את אחריות המנכ"לים, הסמנכ"לים למינהל והנהלות המשרדים ל"מתן שירות נאות לציבור, לרבות ייעולו ושיפורו וקיום בקרה כוללת על איכותו... לעבודת המטה לשיפור השירות לציבור... [וכן] ביצוע בקרה שוטפת על אופן מתן השירות לציבור".

לאור אחריות זו, מונה החוזר כמה פעולות הנדרשות מהנהלות המשרדים, ובהן:

1. "גיבוש קריטריונים לאיכות השירותים...
2. גיבוש נהלים עדכניים הקשורים בתהליכי מתן השירות לציבור.
3. הפקת ופרסום של מידע מקיף, עדכני, ידידותי ונגיש לאוכלוסיות היעד המתאימות...
4. ייזום פעולות לפישוט הליכים ולשיפור תהליכים הקשורים במתן השירות לציבור....

5. הבטחת מתן מענה במועד לפניות ציבור, בכתב ובע"פ.
 6. קביעת סדרי בקרה ניהולית על תהליכי העבודה ומתן השירות לציבור, הכוללים קבלת משוב מהציבור על איכות השירות.
 7. הבטחת קיומם של הסדרים פיזיים דרושים למתן שירות נאות לציבור..."
- בסופו של החזור הודגש "הצורך בגיבושן של אמנות איכות השירות. אמנות אלה מהוות כלי ניהול המקדם את איכות השירות והנן תשתית חיונית לקשר עם הציבור".
4. נוסף על החלטות הממשלה וחוזרי נש"מ, פרקים אחדים בתקשי"ר מטילים על הנהלות משרדי הממשלה חובות בעניין קיום עבודת מטה בנושאים העומדים על סדר יומו של המשרד בכלל ובתחום השירות לציבור בפרט. להלן ריכוז ההוראות העיקריות:
- (א) במאסר 2001 פרסמה נש"מ את פרק 60 בתקשי"ר בנושא "ניהול איכות ומצוינות בשירות המדינה" (להלן - נוהל האיכות). נוהל האיכות נועד לשמש קו מנחה לכל מנהלי הארגונים והיחידות בשירות המדינה בכבש את מדיניותם הכללית או להתאים נגזרות ממדיניות זו ליחידות במשרד. בפרק שכותרתו "הנחיות להטמעת גישת ניהול האיכות", בסעיף העוסק באופן שבו המשרד או היחידה מתכננים, מנהלים ומשפרים את תהליכי עבודתם "כדי לתמוך במדיניות ובאסטרטגיה [של המשרד], לספקם בשלמות וכן ליצור ערך גדל והולך ללקוחותיהם ולבעלי עניין אחרים", נאמר, כי בתחום זה על מנהלי המשרדים והיחידות לפעול כדלקמן:
- "לקיים עבודת מטה איכותית שתאפשר: שיתוף כל הגורמים הרלוונטיים לתוצרי עבודת המטה, זרימה שוטפת של מידע ולקחים, הכנה ראוייה של דיונים, איסוף שיטתי של מידע אמין ומשמעותי, הבטחת קיומם של ניירות מטה על פי מתודולוגיה מובנית המציגה - הגדרת בעיות, מדדים איכותיים וכמותיים, חלופות, משמעויות ומגמות, והמלצות מנומקות, קיום דיונים באופן יעיל ומכוון מטרה - תוך התמקדות בעיקר, תיאום ואינטגרציה בין פונקציות ויחידות, קיום הליך שיטתי ומובנה של הפצת מידע ותיעוד על מנת להבטיח תקשורת יעילה בין חלקי השונים של המשרד/יחידה".²
- גישת ניהול האיכות בשירות המדינה נועדה לשפר, בין היתר, את השירות לציבור. על פי נוהל האיכות נדרש המשרד לעשות סדרה של פעולות מטה שמטרתן שיפור השירות לציבור, כגון:
- (1) לבחון את צורכי ציבור הלקוחות אנב מתן תשומת לב מיוחדת לצורכיהן של אוכלוסיות מיוחדות (עולים, בני מיעוטים ובעלי מוגבלות).
 - (2) למנות ועדת היגוי משרדית לנושאי איכות ומצוינות בראשות המנכ"ל. בין תפקידיה של ועדת ההיגוי - לגבש מדיניות בתחום זה, שממנה תיגזר תכנית עבודה משרדית, ולעקוב אחר ביצועה של תכנית העבודה.
 - (3) להכין תכניות עבודה רב-שנתיות ושנתיות לאיכות בהתבסס על זיהוי ומיפוי של הלקוחות החיצוניים העיקריים וצורכיהם. על תכניות אלה לכלול יעדים רב-שנתיים ושנתיים ומדדים להערכת מידת השגתם של יעדים אלה, ויצוינו בהן, בין היתר, תחומי השינוי המתוכננים והליכי מתן שירות המיועדים לפישוט.
 - (4) להכין תכניות רב-שנתיות ושנתיות להרחבת השימוש במערכות מידע, כדי להגביר את זמינות המידע הניתן לציבור.
 - (5) להפעיל כלים לניהול איכותי כגון סקרי שביעות רצון.

2 על ממצאי הביקורת בעניין יישום הנוהל, ראו להלן בעמ' 182.

(6) לקבוע מדדים ויעדים כמותיים ואיכותיים לאיכות השירות ולתעד נתונים הקשורים בכך, כגון מהירות הטיפול בתלונות ותוצאות סקרי שביעות רצון, ולגבש אמנות שירות כדי לשפר את מודעות הציבור לזכויותיו וחובותיו.

(7) למסד מנגנוני בקרה ומעקב בתחום השירות לציבור.

(8) למסד מנגנונים להנעת עובדים לשיפור, ייעול ופישוט של השירות, וליצור זיקה בין תרומתם של העובדים לשיפור השירות לבין חוות הדעת השנתית עליהם.

(ב) כדי לחזק את תודעת קידום האיכות והמצוינות בקרב עובדי המדינה, ולשפר את עבודת משרדי הממשלה ויחידות הסמך, אגב טיפוח דפוסי עבודה מודרניים ויעילים, נקבע³ כי המשרדים יכללו בתכנית העבודה ובתקציב השנתי שלהם פעולות שיעודדו מנהלים ועובדים להעלות יוזמות לשיפור וליישמן. על פי מדיניות זו ייקראו העובדים להציע הצעות שיפור בנושאים כגון: שיפור השירות לציבור, פישוט הליכים, חיסכון במשאבים, הפחתת ליקויים, שיפור שיטות העבודה, שיפור השירות במסגרת תקציב נתונה, צמצום ההוצאות בלא לפגוע ברמת השירות לציבור, מניעת כפילויות מיותרות ושיפור מתמיד ברמה המקצועית, בהניעה (מוטיבציה) ובחתימה למצוינות של נותני השירות. עוד נקבע, כי יש להקים ועדה משרדית להצעות שיפור שתדון בהצעות ותעניק פרסים למציעי ההצעות שיתקבלו. עוד נקבע, כי על המשרדים לפרסם באופן נאות בקרב העובדים את המדיניות לעידוד הגשת הצעות שיפור. על הוועדה המשרדית הוטל, בין היתר, להמליץ לעובדים על נושאים מועדפים, לקיים מעקב אחר יישום ההצעות ולדווח על פעולותיה למנכ"ל ולוועדת ההיגוי.

(ג) היחידה לביקורת הפנים משמשת כלי חשוב בידי ההנהלה לגילוי ליקויים בתפקודו של הגוף המבוקר, בין היתר בתחום השירות לציבור. המידע המובא בדוחות ביקורת הפנים עשוי לסייע להנהלות לתקן את הליקויים ולשפר את רמת השירות. בתקשי"ר⁴ הוטל על היחידה לביקורת הפנים לכלול בתכנית עבודתה את הנושאים האלה: מעקב אחר תשובות היחידות למתלוננים, ביקורת בנושאים שהועלו בתלונות, ביצוע ביקורת פתע בתחום שיפור השירות לציבור, בדיקה של שירותי המירכזות הטלפוניות ונושאים נוספים הנוגעים לשירות הטלפוני, בדיקת נושאים הנוגעים לסדרי קבלת קהל והיחס לקהל.

5. לסיכום האמור לעיל - מהמלצות ועדת קוברסקי, מהחלטות הממשלה, מחזורי נש"מ ומהוראות התקשי"ר, כמו גם מנורמות כלליות של ניהול ציבורי תקין, עולים כמה עקרונות בסיסיים, שעל פיהם אמורה לפעול הנהלת משרד ממשלתי, בבואה לפעול לשיפור השירות לציבור:

(א) ת כ נ ו ן : עליה להכין תכניות עבודה רב-שנתיות ושנתיות בנושא.

(ב) מ ד ד י ם , י ע ד י ם ו א מ נ ו ת ש י ר ו ת : עליה לקבוע מדדים, איכותיים וכמותיים, לרמת השירות לציבור ויעדים לשיפור ולגבש אמנות שירות.

(ג) נ ה ל י ם : עליה לגבש נהלים מפורטים בנוגע לאופן יישום מדיניות המשרד ויעדיו בתחום זה, וכן בנוגע לאופן יישום החלטות הממשלה, הוראות החוק והנחיות נש"מ בנושא, להביאם לידיעת העובדים העוסקים במתן שירות לציבור במשרד ולדאוג לעדכוןם השוטף.

3 פרק 60.2 בתקשי"ר.

4 פרק 65. בינואר 2003, לאחר הביקורת, ביטלה נש"מ את הוראות פרק זה. את ממצאי הביקורת בנושא ראו להלן בעמ' 185.

(ד) הנעת עובדים לשיפור השירות : עליה למסד מנגנונים להנעת עובדים לשיפור השירות לציבור.

(ה) פיקוח ובקרה : עליה להיות מעורבת בנעשה ביחידות המשרד ולבצע בקרה שוטפת על פעילות המשרד הכרוכה במגע עם הציבור. זאת, בין היתר, באמצעות קבלת דיווחים תקופתיים, אישור תכניות לביקורת פנים וביצוע ביקורות מטה או ביקורות פתע בנושא.

(ו) סקר שביעות רצון : עליה לבצע סקרי שביעות רצון בקרב מקבלי השירות כדי לעמוד על הליקויים בתהליך מתן השירות.

(ז) ישיבות מטה : עליה לקיים ישיבות מטה תקופתיות כדי לבחון את התכניות והיעדים שהוצבו ולבדוק את מידת ביצוע של התכניות בידי יחידותיה וכדי לתכנן וליזום פעולות לפישוט תהליך מתן השירות ולשיפורו.

(ח) בדיקות כלכליות : עליה לעשות בדיקות כלכליות (עלות-תועלת) המפרטות את ההוצאות הכרוכות בשיפור השירות לציבור ואת התועלת שתצמח ממנו, ולבחון בשיתוף אגף התקציבים במשרד האוצר כיצד ליישם את לקחי הבדיקות.

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים יוני-ספטמבר 2002, לסירוגין, את עבודת המטה שעשו 11 הנהלות של משרדי ממשלה בשנים האחרונות, לשיפור השירות שהמשרד נותן לציבור. בשבעה משרדים⁵, שבהם נבדקו יחידות נותנות שירות, נעשתה ביקורת מקיפה על תפקוד הנהלת המשרד, ובכלל זה התקיימה פגישה עם הנהלתו של כל משרד (המנכ"ל ועובדים בכירים נוספים), שבה נבחנו פעולות ההנהלה בנושא ונסקרו מסמכים שריכוזו המשרדים על פי בקשת משרד מבקר המדינה. בארבעה משרדים נוספים⁶, שלא נבדקו בהם יחידות נותנות שירות⁷, נעשתה ביקורת בדרך של קיום פגישה עם ההנהלות וסקירת מסמכים בנושא שריכוזו המשרדים על פי בקשת משרד מבקר המדינה.

הנורמות שנקבעו בדוח ועדת קוברסקי, בהחלטות הממשלה ובהנחיות התקשי"ר ונש"מ הן, לדעת משרד מבקר המדינה, נורמות ראויות לניהול בכל גוף האמון על מתן שירות לציבור, לרבות גופים שאינם משרדי ממשלה. לפיכך נבדק קיומן של חלק מנורמות אלה, בשינויים המתחייבים, גם בארבעה גופים ציבוריים שאינם משרדי ממשלה⁸, במסגרת ביקורת מקיפה של יחידות נותנות שירות שלהם (להלן - הגופים הציבוריים).

הביקורת על ביצוע עבודת מטה בתחום השירות לציבור בידי הנהלות 11 משרדי הממשלה וארבעת הגופים הציבוריים⁹, העלתה את הממצאים האלה :

- 5 משרדי הדתות, האוצר, השיכון, התמ"ס, הבריאות, התחבורה והפנים.
- 6 משרדי החינוך, המשפטים והעבודה והרווחה והמשרד לקליטת העלייה.
- 7 למעט היחידה לפניות הציבור במשרד לקליטת העלייה ובמשרד החינוך.
- 8 המוסד לביטוח לאומי, שירותי בריאות כללית, נציבות מס הכנסה והמועצה הישראלית לצרכנות.
- 9 בנושאים שנבדקו גם בגופים הציבוריים, מפורטים הממצאים לגבי גופים אלה לאחר פירוט הממצאים שהועלו לגבי משרדי הממשלה שנבדקו.

1. תכנון

(א) משרדי הבריאות, הדתות¹⁰, האוצר, התמ"ס והשיכון (45% מהמשרדים שנבדקו) לא הכינו תכניות עבודה רב-שנתיות בנושא שיפור השירות לציבור. משרד החינוך לא הכין תכנית עבודה רב-שנתית, ואולם המשרד מיישם בשנים האחרונות תכנית מקיפה לשיפור איכות הניהול והשירות "ללקוחותיו הפנימיים והחיצוניים" של המשרד. משרד התמ"ס מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2002 כי יחידת התכנון במשרד שהוקמה לאחרונה "שוקדת על תוכניות רב שנתיות לאיכות. בין היתר הוחל ביישום מודל המצוינות... אשר אומץ ע"י נציבות שירות המדינה".

(ב) משרדי הדתות, האוצר והשיכון (27% מהמשרדים שנבדקו) לא הכינו תכניות עבודה שנתיות בנושא. משרד האוצר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2002 כי נושא תכניות העבודה הרב-שנתיות והשנתיות יטופל במסגרת וועדת היגוי שתוקם לעניין האיכות והמצוינות.

2. מדדים, יעדים ואמנות איכות השירות

מדדים ויעדים: המשרד לקליטת העלייה (להלן - משרד הקליטה) ומשרדי הבריאות, הדתות והתמ"ס (36% מהמשרדים שנבדקו) לא קבעו מדדים, איכותיים וכמותיים, לרמת השירות לציבור ויעדים לשיפור. משרד הבריאות מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2002, כי ביוני אותה שנה הוא החל בהטמעת מודל המצוינות האירופית לניהול האיכות ביחידות ההנהלה של המשרד.

במשרד השיכון הכין רק אגף נכסים ודיר בספטמבר 2002 תכנית להאצת האכלוס, הכוללת מדדים ויעדים כמותיים ואיכותיים. מינהל האוכלוסין שבמשרד הפנים הגדיר יעדים איכותיים לשיפור השירות לציבור, אולם לא קבע יעדים ומדדים כמותיים, בנושאים כגון משך ההמתנה בתור וצמצום מספר הפונים ללשכות מינהל האוכלוסין. משרד הפנים מסר בתשובתו בנובמבר 2002 למשרד מבקר המדינה, כי חברה חיצונית פועלת לעדכן את שיטת שחר העידוד בכל הלשכות כדי שתתבסס על אמות מידה כמותיות ואיכותיות. משרדי האוצר, העבודה והרווחה (להלן - משרד העבודה) והמשפטים לא קבעו מדדים איכותיים וכמותיים, למעט אמנות שירות שגובשו לגבי חלק מיחידותיהם.

אמנות לאיכות השירות: (א) משרדי הבריאות, הדתות, הקליטה, התמ"ס, השיכון והפנים (55% מהמשרדים שנבדקו) לא גיבשו אמנת שירות המבירה את השירותים הניתנים לציבור, מפרטת מדדים איכותיים וכמותיים שנותן השירות מתחייב לעמוד בהם ומסבירה לציבור לאיזו רמת שירות עליו לצפות ולנותן השירות באילו אמות מידה עליו לעמוד. במשרד הקליטה נמצאת אמנת השירות בשלבי גיבוש מתקדמים.

הנהלת משרד האוצר כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי הלשכה לשיקום נכים פועלת לגיבוש אמנת שירות וכי במינהל הגמלאות יש אמנת שירות. משרד מבקר המדינה העיר למשרד האוצר, כי באמנה של מינהל הגמלאות לא צוינו מדדים ויעדים כמותיים. במשרד העבודה גובשה אמנת שירות במשרד המחוזי בתל אביב בלבד. במשרד המשפטים גובשה אמנת שירות ביחידת רשם המשכונות, ואמנת השירות שגובשה באגף לסיוע משפטי הגם שלא אושרה סופית, משמשת בפועל לשיפור השירות לציבור הנזקק לשירותי האגף. הנהלת משרד התחבורה גיבשה כמה אמנות שירות בשנים 1995-1997, ובהן אמנה בתחום שירותי הרישוי, אולם הן לא עודכנו ואין משתמשים

10 המועצות הדתיות, המספקות שירותי דת לציבור, אינן חלק ממשרד הדתות, ואולם משרד הדתות יכול לפקח עליהן ולהכווין את רמת השירות שהן נותנות. יש לראות את הממצאים על משרד הדתות בסייגים אלה.

בהן. כיום אין במשרד התחבורה מדדים ויעדים כמותיים בנושאים הקשורים לשירות לציבור, למעט אמנה בתחום שירותי אגף הרכב.

(ב) בדיקת נושא אמנת איכות השירות בגופים הציבוריים שנבדקו העלתה, כי שירותי בריאות כללית ונציבות מס הכנסה לא גיבשו אמנות שירות. במוסד לביטוח לאומי אמנם קיימת אמנת שירות, אך היא עוסקת במענה הטלפוני בלבד וכלולה רק בנוהל פנימי ואינה מיועדת לפרסום לציבור. למועצה הישראלית לצרכנות (להלן - המועצה לצרכנות) יש נוהל טיפול בתלונות צרכנים, שנקבעו בו יעדים איכותיים וכמותיים, המהווה לדבריה אמנת שירות. הביקורת העלתה, כי נוהל זה לא הובא לידיעת הציבור. בעקבות הביקורת הוסיפה המועצה באתר האינטרנט שלה הודעה כי הציבור יכול לקבל ממנה העתק של הנוהל.

3. נהלים

משרדי הדתות, האוצר והשיכון (27% מהמשרדים שנבדקו) לא גיבשו נהלים מפורטים בנוגע לאופן יישום מדיניות המשרד ויעדיו בנושא השירות לציבור, ובנוגע לאופן יישום החלטות הממשלה, הוראות החוק והנחיות נש"מ בנושא.

4. הנעת עובדים לשיפור השירות

נושא זה נבדק בשבעת המשרדים שבהם נבדקו יחידות נותנות שירות. הועלה, כי במשרדי התחבורה והפנים לא מונחה ועדה משרדית להצעות שיפור, לא פורסמה מדיניות המשרד בנושא, לא נקבע תקציב להענקת פרסי שיפור, וממילא לא הוגשה כל הצעת שיפור בנושא השירות לציבור ולא הוענקו פרסים בנושא זה. משרד השיכון מינה ועדה להצעות שיפור אך לא קבע תקציב להענקת פרסי שיפור. עוד הועלה, כי במשרדי הפנים, התחבורה והשיכון לא נוצרה זיקה בין תרומתם של העובדים לשיפור השירות לציבור לבין חוות הדעת השנתית עליהם.

5. פיקוח ובקרה

דיווחים תקופתיים, ביקורות פתע וביקורת מטה : (א) משרדי הדתות והאוצר (18% מהמשרדים שנבדקו) לא קיימו כל פיקוח ובקרה על הפעילות הכרוכה במגע עם הציבור. הנהלת משרד השיכון לא קיימה פיקוח ובקרה, למעט קבלת דיווחים על קצב האכלוס של הדיוור הציבורי. גם הנהלת משרד העבודה לא קיימה פיקוח ובקרה, למעט קבלת דוחות פעילות שנתיים.

(ב) לגבי עשר יחידות שנבדקו במשרדי הבריאות, הדתות, השיכון, התחבורה והאוצר (77% מהיחידות שנבדקו) לא הוכנו דוחות ביקורת מטה (כגון, בידי המנכ"ל או הסמנכ"ל הבכיר למינהל) על תפקוד היחידות מתחילת שנת 2001 ועד מועד הביקורת.

ביקורת הפנים : (א) במשרדי האוצר, הדתות והבריאות (27% מהמשרדים שנבדקו) לא נכללה בתכנית העבודה השנתית של מבקר הפנים לשנים 1999-2001, ולא נעשתה באותן שנים, ביקורת בנושא השירות לציבור כנדרש בתקש"ר.

המבקר הפנימי של משרד הדתות מסר למשרד מבקר המדינה, כי החל בביצוע ביקורת מערכתית לבחינת איכות השירות במועצות הדתיות. מבקר הפנים של משרד האוצר מסר למשרד מבקר המדינה, כי ישקול, בשיתוף מנכ"ל המשרד, לכלול את נושא השירות לציבור, כנדרש בתקש"ר, בתכנית העבודה לשנת 2003 ולשנים הבאות. מבקר הפנים של משרד הבריאות מסר בתשובתו, כי

הוא עושה מדי פעם בפעם ביקורות בנושאים הקשורים לשיפור השירות גם אם לא נכללו הנושאים בתכנית העבודה מראש, וכי התכנית לשנת 2003 תכלול נושאים בתחום זה.

במשרדי השיכון, הפנים, התחבורה, התמ"ס, החינוך, המשפטים והעבודה (64% מהמשרדים שנבדקו) נכללה בתכנית העבודה השנתית של מבקר הפנים לחלק מהשנים 1999-2001, ונעשתה, ביקורת פנים בחלק מהנושאים בתחום השירות לציבור שנקבעו לעניין זה בתקש"ר.

(ב) בדיקת תפקוד היחידה לביקורת הפנים בגופים הציבוריים שנבדקו העלתה, כי בשירותי בריאות כללית, נציבות מס הכנסה ובמועצה לצרכנות עשה מבקר הפנים בשנים 1999-2001 ביקורות בנושא השירות לציבור כנדרש בתקש"ר. במוסד לביטוח לאומי נעשו ביקורות חלקיות בנושא השירות לציבור, כגון בעניין הודעות שנשלחות למבוטחים, יחסם של הפקידים למבוטחים והסחבת בפעילותן של הוועדות הרפואיות.

6. סקר שביעות רצון

(א) משרדי הדתות, הפנים, התמ"ס, השיכון, העבודה והמשפטים (55% מהמשרדים שנבדקו) לא עשו סקרים לבדיקת שביעות הרצון של מקבלי השירות מיחידותיהם כדי לעמוד על הבעיות המטרידות אותם. הנהלת משרד המשפטים מסרה למשרד מבקר המדינה כי בדעתה לעשות סקרי דעת קהל בסוף שנת 2003. הנהלת משרד התחבורה עשתה סקרים כאמור בשנים 1996-1999 בלבד.

(ב) בדיקת הנושא בגופים הציבוריים שנבדקו העלתה, כי המוסד לביטוח לאומי, נציבות מס הכנסה ושירותי בריאות כללית עשו סקרי שביעות רצון. המועצה לצרכנות כתבה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מינואר 2003, כי היא מבצעת מעקב ובקרה אחרי הטיפול בצרכנים ובדוקת את שביעות רצונם. עם זאת בשל מגוון השירותים שהמועצה נותנת קשה להפעיל מנגנוני מעקב ובקרה, כגון משלוח דפי משוב לצרכנים. המועצה שקלה בעבר ותוסיף לשקול האם ובאיזו מידה ראוי לאמץ שיטות סטטיסטיות למדידת שביעות רצון הצרכנים.

7. ישיבות מטה

במשרדי הבריאות, הדתות, האוצר, השיכון והעבודה (45% מהמשרדים שנבדקו) לא קיימו הנהלות המשרדים ישיבות מטה תקופתיות שבהן אמורים, בין היתר, להיבחן התכניות והיעדים שהוצבו בתחום שיפור השירות ומידת ביצוע התכניות בידי יחידות המשרדים. הנהלות משרדי הדתות, האוצר, השיכון והעבודה (36% מהמשרדים שנבדקו) לא קיימו ישיבות מטה תקופתיות לצורך תכנון וייזום של פעולות לפישוט תהליך מתן השירות ולשיפורו.

מנכ"ל משרד הבריאות הודיע למשרד מבקר המדינה כי בעקבות הערותיו הוא מינה ועדה משרדית לשיפור השירות. הנהלת משרד העבודה מסרה למשרד מבקר המדינה, כי הקימה צוות חשיבה בנושא קידום איכות השירות בראשות הסמנכ"ל הבכיר למינהל. כמו כן מסר המשרד כי הוא נערך להקמת ועדת היגוי משרדית שתהא אחראית לגיבוש מדיניות כלל-ארגונית בנושא האיכות והמצוינות ולבחינת ישימותה. לדברי המשרד, הוועדה גם תציע כלי בקרה לבחינת תוצאות יישומה של מדיניות זו.

8. בדיקות כלכליות

(א) הנהלות משרדי הדתות, האוצר, התחבורה, התמ"ס, השיכון, החינוך והעבודה (64% מהמשרדים שנבדקו) לא עשו בדיקות כלכליות (עלות-תועלת) לשם קבלת החלטה בדבר דרכי

שיפור השירות לציבור, וממילא גם לא המציאו הצעות בנושא לאגף התקציבים במשרד האוצר. מינהל האוכלוסין שבמשרד הפנים עשה בדיקות כאמור רק בנושא של הארכת דרכונים באמצעות הדואר. הנהלת משרד הקליטה עשתה בדיקות כלכליות בנוגע למרכז המידע הטלפוני בנמל התעופה בן גוריון, ומסרה למשרד מבקר המדינה כי בדעתה לעשות בדיקות כלכליות נוספות לשם שיפור השירות לציבור.

(ב) בדיקת הנושא בגופים הציבוריים שנבדקו העלתה, כי המוסד לביטוח לאומי ונציבות מס הכנסה לא תכננו, וממילא לא ביצעו, בדיקות עלות-תועלת בנוגע לפעולות לשיפור השירות שהם נותנים לציבור.

נציבות שירות המדינה

בינואר 2002 פרסמה נש"מ "מדריך למנהל הכללי - עקרונות יסוד וכללי מינהל בשירות המדינה"¹¹ (להלן - המדריך), ובו הוראות מתוך דברי חקיקה, פסקי דין, התקשי"ר, הנחיות היועץ המשפטי לממשלה והמלצות מבקר המדינה, שהן, כמצוין בהקדמה למדריך, "עקרונות יסוד וכללי יסוד מינהל בסיסיים בשירות המדינה".

יתרוננו של המדריך הוא שהוא נמסר לכל מנכ"ל הנכנס לתפקידו במשרד ממשלתי וביחידת סמך ונמצא גם בידי הסמנכ"לים למשאבי אנוש המכהנים בהם. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי לשקול להוסיף למדריך פרק בדבר אחריותו של המנכ"ל, סמכויותיו ותפקידיו, ובכללם קיום עבודת מטה בכל הנוגע לתחום השירות לציבור, שהוא יעד חשוב בפעילות של משרדי הממשלה.

נש"מ כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2002, כי היא "אכן תכלול במדריך למנכ"לים גם פרק בנושא אחריותם וסמכותם של המנכ"לים בתחום קיום עבודת המטה, לרבות נושא השירות לציבור".



בדוח ועדת קוברסקי, בהחלטות הממשלה ובהנחיות התקשי"ר ונש"מ נקבעו כללים בנוגע לביצועה של עבודת מטה ראוייה בתחום השירות לציבור. עבודת המטה הדרושה לצורך ניהול יעיל של משאבי המדינה בתחום זה והטמעה של חשיבות השירות הנאות לציבור בקרב עובדיה, הן תנאי הכרחי לשיפור משמעותי ומתמשך של השירות לציבור.

הביקורת העלתה, כי הנהלות משרד האוצר, משרד הדתות ומשרד השיכון אינן מקיימות עבודת מטה כהלכתה. מרבית הפעולות שעשו משרדים אלה בשנים האחרונות בתחום השירות לציבור, נועדו לפתרון נקודתי של בעיות שהתעוררו, ולא היו בהכרח תוצאה של עבודת מטה מסודרת. ממצאי הביקורת מצביעים על היעדר פיקוח, הכוונה ומעורבות של הנהלות משרדים אלה בתחום השירות לציבור ושיפורו. בעבודת המטה של הנהלות משרד הפנים, משרד הבריאות, משרד התחבורה, משרד התמ"ס ומשרד העבודה והרווחה בתחום זה התגלו ליקויים בעיקר בנוגע להכנת אמנת שירות, ביקורת פנים וביצוע בדיקות כלכליות.

11 מהדורות קודמות של מדריך זה פורסמו במאי 1999 ובפברואר 2001.

הביקורת העלתה, כי הנהלות משרד החינוך, המשרד לקליטת העלייה ומשרד המשפטים מבצעות על פי רוב את ההחלטות וההנחיות בעניין עבודת המטה של הנהלות משרדי הממשלה בתחום השירות לציבור ושיפורו.

עוד העלתה הביקורת, כי הנהלות המוסד לביטוח לאומי, שירותי בריאות כללית, המועצה הישראלית לצרכנות ונציבות מס הכנסה מבצעות על פי רוב עבודת מטה בנושא השירות לציבור ושיפורו. הליקויים העיקריים שהועלו בהן היו בנוגע להכנת אמנת שירות או ביצוע בדיקות כלכליות.

פעולות הממשלה ויחידות מטה לשיפור השירות לציבור

במאמץ לשפר את איכות השירות לציבור הקימו הממשלה, נש"מ ומשרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"מ) בשנים 1980-2002 כמה גופים שתפקידם היה לעסוק בשיפור וביעול של השירות לציבור על היבטיו השונים. הממשלה ואותם גופים קיבלו באותן שנים החלטות מפורטות, רבות וחשובות בתחום שיפור השירות לציבור; אולם מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי רבות מההחלטות לא בוצעו כלל או בוצעו רק בחלקן, שכן חלק מהגופים האמורים לא השלימו את המוטל עליהם וחלקם לא היו מוסמכים ליישם את החלטותיהם, וביצוען הועבר לגוף אחר, וזה קיבל החלטות חדשות בנושא וגם הן לא מומשו ברובן, וכך הלאה. נוכח היקפן של ההחלטות ומגוון ההיבטים המהותיים שבהן עסקו, ניתן להניח, כי אילו יושמו כראוי, איכות השירות שהציבור מקבל כיום מגופים ממשלתיים הייתה טובה יותר מכפי שהיא.

בחודשים מאי-ספטמבר 2002 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את פעילותם והחלטותיהם של הגופים האמורים לעיל בתחום שיפור השירות לציבור, ואת מידת יישום החלטותיהם והחלטות הממשלה בעניין זה. הבדיקה נעשתה בנש"מ ובמזכירות הממשלה. בדיקות השלמה נעשו באגף בכיר לביקורת המדינה וביקורת פנימית במשרד רה"מ, באגף החשב הכללי ובאגף התקציבים שבמשרד האוצר.

להלן סקירת ההחלטות שנתקבלו והפעולות שנעשו בתחום שיפור השירות לציבור בידי הממשלה ויחידות מטה ממשלתיות, והממצאים בדבר ביצוען¹:

הוועדה המרכזית לשיפור השירות לציבור

כדי להבטיח שיפור שוטף של השירות במוקדי המגע בין הציבור לנותני השירות, ולשם טיפול בבעיות פרטניות, הקים בשנת 1980 נציב שירות המדינה (להלן - הנציב) דאז, מר איתן יעקובסון, את הוועדה המרכזית לשיפור השירות לציבור (להלן - הוועדה המרכזית). הוועדה המרכזית פעלה בשנים 1980-1987 ותפקידיה היו, בין היתר, החדרת התודעה של מתן שירות נאות לציבור; ייזום

1 על החלטות הממשלה וגופים ממשלתיים בעניין השימוש בטכנולוגיית התקשוב למתן שירותים ממשלתיים לציבור ועל ביצוען, ראו להלן בעמ' 203.

והכוונה של הפעילות הבין-משרדית לשיפור השירות; תיאום הפעולות בתחום זה המוצעות והמבוצעות במשרדי הממשלה ופיקוח עליהן; רתימת הגופים בשלטון המקומי ובשירותים חוץ-ממשלתיים לשיפור השירות; עבודת מטה והכוונת פעולות הארגון בתחומי שיפור השיטות, הדרכה, הסברה, בקרה וביקורות מיוחדות וכו'; קביעת סדרי עדיפויות בתחום שיפור השירות ועוד. בוועדה המרכזית היו חברים נציגי משרדי ממשלה שונים.

מטעם הוועדה המרכזית פעלו כמה ועדות משנה, והיא גם פעלה לפרסום פרקים בתקשי"ר שעניינם שיפור השירות לציבור וסדרי קבלת קהל. הוועדה המרכזית גם יזמה את קיומן והכוונתן של ביקורת פתע לבדיקת רמת השירות לציבור במשרדי הממשלה שביצע אגף הפיקוח הכללי במשרד הכלכלה והתכנון², ופרסום מדריך שירותים לציבור בידי מרכז ההסברה.

המועצה לשיפור השירות

בנובמבר 1987 הקים הנציב דאז, מר מאיר גבאי, את המועצה לשיפור השירות (להלן - המועצה), והיא החליפה את הוועדה המרכזית³. ואלה היו תפקידי המועצה: לדון בנושאי מדיניות מרכזית בתחום שיפור השירות לציבור ולייעץ לממשלה בנוגע לגיבוש תכניות וקווים מנחים לקידום הנושא; לקבוע סדרי עדיפויות להקצאת משאבים ולפעולות בקרה, הדרכה והסברה, ולגבש הצעות לחקיקה.

בפרק 60 בתקשי"ר, שכותרתו "שיפור השירות לציבור" ואשר עודכן ב-1987 בעקבות ההחלטה להקים את המועצה, נאמר, בין היתר, כי ליד הנציב תפעל המועצה, והוא ישמש ראש המועצה וימנה את חבריה. כן ימנה הנציב למועצה ועדות משנה, והן ידווחו לו ישירות על פעולותיהן. המועצה פעלה בשנים 1987-1991. בינואר 1992, בהוראת הנציב דאז מר מאיר גבאי, סיימה המועצה את פעילותה בנימוק כי "במהלך השנים הקרובות תרוכז הפעילות במסגרת עבודתו של הצוות [צוות יחסי אזרחים ומינהל ליישום המלצות ועדת קוברסקי בתחום היחסים בין הציבור למינהל (להלן - צוות יחסי אזרחים ומינהל)]"⁴.

(א) במארכס 2001, כעשר שנים לאחר הפסקת פעילותה, החליף הנציב הנוכחי, מר שמואל הולנדר, את פרק 60 בתקשי"ר בפרק חדש בנושא "ניהול איכות ומצוינות בשירות המדינה", ובכך בוטלו למעשה ההוראות הנוגעות לתפקידיה ולדרכי פעולתה של המועצה.

2 האגף הועבר למשרד רה"מ ושם הוא נקרא "אגף בכיר לביקורת המדינה וביקורת פנימית". את ממצאי הביקורת על פעילותו ראו להלן, עמ' 195 ואילך.

3 עד שנת 2002 צוין בדברי ההסבר לתקציב נש"מ כי הנציב מכהן כיו"ר הוועדה המרכזית לשיפור השירות. ראו להלן, עמ' 193.

4 כדי ליישם את המלצות ועדת קוברסקי הוקמו צוותים מספר ובכללם צוות יחסי אזרחים ומינהל.

צוות יחסי אזרחים ומינהל והוועדה הממשלתית העליונה לשיפור השירות הממשלתי בראשות הנציב (להלן - הוועדה הממשלתית העליונה) שהוקמה על פי החלטת הממשלה⁵, שהוטל עליהם לרכז את הפעילות בתחום שיפור השירות, סיימו את פעילותם בשנים 1992 ו-1993, בהתאמה. הביקורת העלתה, כי לאחר הפסקת פעילותה של הוועדה הממשלתית העליונה לא נקבע גוף אחר לביצוע פעולות ברמה על-משרדית בתחום שיפור השירות לציבור. עוד העלתה הביקורת, כי עד ספטמבר 2002 גם לא דיווחה נש"מ לממשלה על הפסקת פעילותן של המועצה ושל הוועדה הממשלתית העליונה.

(ב) לפי חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]⁶, מפרסם ראש הממשלה בסיוע אגף בכיר לביקורת פנימית וביקורת המדינה במשרד רה"מ (להלן - אגף הביקורת), בכל שנה את "הערות ראש הממשלה לדוחות מבקר המדינה"; בדוח מתאר האגף, בין היתר, את פעילותו, וכן מפרסם את החלטות הממשלה והוראות התקשי"ר הקשורות לפעילותו.

הביקורת העלתה, כי אף על פי שפעילות המועצה הופסקה ב-1992, והוראות התקשי"ר הנוגעות לפעילותה הוחלפו במאוס 2001, הוראות התקשי"ר המקוריות משנת 1987, העוסקות במועצה, עדיין נכללו בדוח "הערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה" שהכין אגף הביקורת בשנים 2001-2002. אגף הביקורת הודיע למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2002, כי לאור הערותיו לא ייכללו עוד בדוחותיו ההוראות שבוטלו.

ועדת קוברסקי

ביוני 1986 מינו ראש הממשלה דאז, מר שמעון פרס, ושר האוצר דאז, מר משה ניסים, ועדה ציבורית-מקצועית בראשות מר חיים קוברסקי, 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" (להלן - ועדת קוברסקי)⁷. ביוני 1989 הגישה ועדת קוברסקי את המלצותיה לראש הממשלה דאז, מר יצחק שמיר, ולשר האוצר דאז, מר שמעון פרס. ההמלצות העיקריות של ועדת קוברסקי בנושא שיפור השירות לציבור היו כדלהלן⁸:

(א) לקבוע ולפרט - בחקיקה, בהוראות, בנהלים ובתכניות של הממשלה - בין היתר, את הנושאים האלה:

- (1) זכויות הציבור וחובותיו, כולל זמני המתנה מחייבים ככל האפשר, פישוטן והבהרתן.
- (2) הצגתם והסברתם של התהליכים המינהליים כדי להבהיר לציבור כיצד יממש את זכותו או ימלא את חובותיו, לפני קביעתם ולאחריה, ושיתוף אוכלוסיות הזקוקות לשירותים מסוימים בגיבוש החוקים והנהלים הנוגעים לאותם שירותים.

5 על פעילותה של הוועדה והממצאים בנושא ראו להלן, עמ' 177.

6 סעיף 16 לחוק.

7 על ועדת קוברסקי והמלצותיה ראו גם את דוח הביקורת בנושא "עבודת המטה של משרדי הממשלה", עמ' 97.

8 כך א', עמ' 66-69.

(3) הצגת העלוות הכוללת של התהליכים המינהליים, ובכלל זה העלויות העקיפות – הכלכליות והחברתיות.

(ב) לתבוע ממשרדי הממשלה סריקת חוקים, תקנות, הוראות ונהלים קיימים על פי עקרונות שקבעה הוועדה והמלצה על השינויים הנדרשים.

(ג) לקבוע בנהלים מחייבים הגדרה של השירות לציבור במונחים של היקף, איכות וזמני המתנה, ולפרט בתכניות העבודה של משרדי הממשלה את הפעולות והתקציבים המיועדים לשיפור השירות לציבור.

(ד) להעלות את מעמדה הציבורי וכושר פעולתה של יחידת המטה הקיימת לשיפור השירות לציבור (המועצה), בין שתישאר בנש"מ ובין שתועבר למשרד רה"מ.

(ה) לחייב את המעסיק הציבורי לפצות את מי שנפגע משגיאותיהם של הגופים הציבוריים, בלא להיזקק לבתי משפט ולהליכים ממושכים ויקרים, כשהקשר בין השירות לבין הנזק הנגרם למקבל השירות הוא בר מדידה.

(ו) לקבוע למינהל זמן סביר למילוי חובותיו השונות וכן לקבוע זמן סביר לקביעת חובות או למתן זכויות לנזקקים לשירותיו. בכל שירות שבו לא ניתן לקבוע זמן סביר ומחייב לביצוע המשימה או למתן השירות (כגון בתי המשפט), יש לקבוע נורמות לזמן כזה. על כל עובד ציבור תחול חובה אישית לעמוד בפרק הזמן הסביר או בנורמות שייקבעו; מי שלא יעמוד בהם ייענש.

(ז) לרכז את הטיפול בתלונות הציבור ואת האחריות הכוללת להן בלשכת המנכ"ל, או בלשכת ראש השירות שמעמדו כשל מנכ"ל; לחייב תיעוד שיטתי של התלונות ושל הטיפול בהן; לעבד ולנתח את הנתונים על התלונות למיניהן ולהפיק מהן לקחים.

(ח) להקטין באמצעים שונים את נקודות החיכוך בין הציבור לבין שירות המדינה.

1. בינואר 1990 החליטה הממשלה לאשר עקרונות את המלצות ועדת קוברסקי, וקבעה כי "ראש הממשלה וממלא מקום ראש הממשלה ושר האוצר יהיו מופקדים מטעמה כוועדת שרים [להלן - ועדת השרים בראשות רה"מ] על הכוונת ישומן של המלצות הוועדה". כן קבעה כי ועדת השרים בראשות רה"מ תמנה את "הממונה על ביצוע הרפורמה בשירות המדינה", שעליו המליצה ועדת קוברסקי.

2. ביוני 1990 החליטה הממשלה לאשר את מינויה והרכבה של ועדת השרים לענייני תיאום ומינהל, שתעסוק גם בביצוע המלצות ועדת קוברסקי במקום ועדת השרים בראשות רה"מ. במאוס 1991, יותר משנה לאחר החלטת הממשלה בנושא (אשר קבעה כי הרפורמה תבוצע בתוך שלוש שנים), מינתה ועדת השרים את הנציב דאז, מר מאיר גבאי, לממונה על ביצוע הרפורמה בשירות המדינה, נוסף על תפקידו כנציב. הממשלה אישרה את החלטת הוועדה באפריל 1991.

הנציב דאז, מינה, בין היתר, צוותים וועדות ליישום המלצות ועדת קוברסקי בנושא שיפור השירות לציבור. ביולי 1991, מינה את ועדת אזורחים ומינהל (להלן - ועדת המשנה), וועדות נוספות שמינה היו אף הן קשורות בעקיפין בהיבטים של שיפור השירות לציבור. ועדת המשנה דנה בהמלצות ועדת קוברסקי בתחום שיפור השירות לציבור בגופים ובמוסדות ציבוריים. עם סיום פעילותה במאי 1992 המליצה הוועדה, בין היתר, להקים את הוועדה הממשלתית העליונה ולהטיל עליה את האחריות למימוש המלצות ועדת קוברסקי ולהמשך הטיפול בנושא.

הביקורת העלתה, כי הנציב לא הכין תכנית עבודה רב-שנתית ליישום המלצותיה של ועדת קוברסקי בתחום השירות לציבור, ולא עשה מעקב אחר מידת יישום ההמלצות.

הוועדה הממשלתית העליונה לשיפור השירות הממשלתי

ביולי 1992 החליטה הממשלה על הקמת הוועדה הממשלתית העליונה לשיפור השירות הממשלתי, בראשות הנציב. נקבע, כי משרדי הממשלה ימסרו לוועדה הממשלתית העליונה דיווחים שנתיים על שיפור השירות לציבור, ימנו עובד בכיר לנציב תלונות הציבור ויפעלו למתן מידע מעודכן על השירותים הניתנים לציבור בגופים שבאחריותם. לוועדה יועדו, בין היתר, תפקידים בתחום גיבוש המדיניות הכוללת וקביעת סדר העדיפויות בנושא שיפור השירות לציבור; גיבוש הנחיות למשרדי הממשלה ולגופים ציבוריים בתחום השירות לציבור; ואישור אמות מידה שיציעו משרדי הממשלה לקביעת השירותים שהם נותנים לציבור.

- (א) הוועדה הממשלתית העליונה התכנסה ארבע פעמים בכל תקופת פעילותה בשנים 1992-1993, ולא ביצעה את כל תפקידיה כמפורט בהחלטת הממשלה מיולי 1992.
- (ב) הוועדה הפסיקה לפעול בשנת 1993 בלא שהממשלה קיבלה כל החלטה בעניין זה.
- (ג) לאחר שהפסיקה הוועדה את פעילותה, הפסיקו משרדי הממשלה להגיש תכניות עבודה שנתיות לשיפור השירותים לציבור שבאחריותם ודיווחים על ביצוע התכניות.
- (ד) נש"מ לא דיווחה לממשלה על הפסקת פעילות הוועדה ולא הסבה את תשומת לבו של הממשלה לצורך לשקול מינויו של גוף אחר שימלא תפקידי הוועדה.

ביצוע המלצות ועדת קוברסקי

מהפרוטוקולים של ישיבות הוועדה הממשלתית העליונה עולה, כי דיוניה בתחום שיפור השירות לציבור התמקדו בהמלצות ועדת קוברסקי, בין היתר, בעניינים אלה: העברת שירותים ותפקידים מהממשלה לגופים חוץ-ממשלתיים; מתן מידע ושירותים ממשלתיים בסניפי הדואר.

להלן פירוט הממצאים על מידת ביצוען של ההחלטות של הממשלה, של ועדות שרים ושל הגופים הממשלתיים השונים שפעלו בנושא ובכללם הוועדה הממשלתית העליונה, ליישומן של המלצות ועדת קוברסקי שהוועדה דנה בהן.

העברת שירותים ותפקידים מהממשלה לגופים חוץ-ממשלתיים: בעניין המלצה זו התקבלו בשנים 1992-1996 כמה החלטות ממשלה מפורטות שנועדו, בין היתר, לשפר את השירות לציבור. להלן פירוט חלק מההחלטות העיקריות וממצאי הביקורת בעניין יישומן:

- (א) בהחלטת הממשלה מאפריל 1992 נאמר כי צוות שיורכב מהנציב, המנכ"ל של משרד הכלכלה והתכנון והממונה על התקציבים במשרד האוצר⁹ (להלן - הצוות) ימליץ על שירותים ותפקידים שיש מקום להעבירם לגופים חיצוניים או לבטלם על פי אמות המידה שפורטו בהחלטת הממשלה.

9 צוות זה היה למעשה הוועדה הממשלתית העליונה. ראו בדוח על הביקורת בנושא "עבודת המטה של משרדי הממשלה", עמ' 83.

(ב) באוקטובר 1994 החליטה הממשלה להקים צוות משימה שיכין מיפוי ודוח מעודכן בעניין העברת שירותים ותפקידים לגופים מחוץ לממשלה ועל איחוד וביטול של יחידות ושירותים. הצוות יגיש את המלצותיו לוועדה הממשלתית העליונה, היא תדון בהמלצות ותגבש הצעות החלטה, ואלה יובאו לדיון בוועדת השרים.

מהחלטת הממשלה עולה, שצוות המשימה היה אמור להגיש את המלצותיו לוועדה הממשלתית העליונה שלא הייתה קיימת, שכן פעילותה הופסקה כאמור בידי נש"מ כבר בסוף 1993.

(ג) באוקטובר 1996 החליטה שוב הממשלה כי "נציב שירות המדינה יהיה אחראי, בתיאום עם מנכ"ל משרד האוצר והמשנה למנכ"ל משרד ראש הממשלה על ביצוע עבודת מטה, שבמסגרתה יאותרו יחידות או פעולות שניתן לבטלן או להעבירן לגופים מחוץ לשירות המדינה. נציב שירות המדינה יהיה אחראי להבאת השינויים לאישור הממשלה כנדרש ויפעל מכוח ההחלטות לביצוען, בתיאום עם משרדי הממשלה הנוגעים בדבר"¹⁰.

מהמסמכים עולה כי בעקבות החלטת הממשלה מינה הנציב ועדה בראשות ממלא מקומו שחברים בה נציגי נש"מ, אגף התקציבים במשרד האוצר, משרד רה"מ ומשרדי הממשלה. הוועדה הגישה באוגוסט 1997 את המלצותיה לנציב, למשנה למנכ"ל משרד רה"מ ולממונה על התקציבים במשרד האוצר. בדיון שהתקיים בהשתתפות הנציב באוגוסט 1997 הוחלט, כי אגף התקציבים יעלה את המלצות הוועדה בדיוני התקציב לשנת 1998, וכי ימונו צוותי בדיקה בתחומים שבהם לא הסתיימה פעולת הוועדה.

מהאמור לעיל עולה כי הנציב, שעל פי החלטת הממשלה היה אחראי להביא את השינויים לאישור הממשלה, העביר למעשה את האחריות לכך לאגף התקציבים שבמשרד האוצר. הביקורת העלתה, כי אגף התקציבים לא נתן לחלק מהמלצות הוועדה ביטוי בהצעות תקציב המדינה שהגיש לממשלה בשנים שלאחר מכן.

עוד עולה מהאמור לעיל, כי הממשלה נדרשה בהחלטותיה כמה פעמים ליישם המלצות ועדת קוברסקי בעניין העברת שירותים ותפקידים מהממשלה לגופים חיצוניים, אולם הן לא יושמו בידי הנוגעים בדבר.

מתן מידע ושירותים ממשלתיים בסניפי הדואר : באוגוסט 1992 החליטה הממשלה, בין היתר, "להטיל על צוות מקצועי להכין הצעה בדבר מתן מידע ושירותים ממשלתיים שאפשר לתיתם בעל-פה ובכתב לאזרח במסגרת סניפי דואר. ההצעה תכלול פירוט של סוגי המידע, השירותים והטפסים הרלוונטיים למתן השירותים ושיטת מתן השירותים ודרכי הטיפול במסלול זה על ידי נותני השירות".

בדצמבר 1992 החליטה הממשלה להפעיל לשכות מידע ושירות לציבור בסניפי הדואר ; ולהטיל על המנכ"לים של משרדי התקשורת והכלכלה והתכנון להגיש הצעת תכנית להפעלת הלשכות.

בפברואר 1993 אישרה הממשלה את עקרונות התכנית שהגישו מנכ"לי המשרדים האמורים למתן שירותי מידע וטפסים ממשלתיים בסניפי הדואר. הממשלה קבעה, כי משרדי הממשלה ישתתפו במימון התכנית כפי שתקבע הוועדה הממשלתית העליונה, והיא גם שתנחה ותקדם את התכנית לפי קווי הפעולה הקבועים בהחלטת הממשלה בנושא. עוד נאמר בהחלטה, כי שר הכלכלה והתכנון, בשיתוף השרים הנוגעים לעניין, יכינו את השינויים הנדרשים בחוק רשות הדואר, התשמ"ו-1986, ובתקנות שהותקנו לפיו, וכי הוועדה הממשלתית העליונה תדווח לממשלה על דבר ביצוע התכנית.

10 ראו בעניין זה בדוח "עבודת המטה של משרדי הממשלה", עמ' 83.

בדצמבר 1993 החליטה הממשלה כי ועדת השרים לענייני תיאום ומינהל תקיים דיון בתכנית האמורה בהשתתפותם של מנכ"ל כל משרדי הממשלה. עוד נקבע בהחלטה, כי משרד התקשורת בשיתוף נש"מ ינקוט פעולות הסברה להגברת המודעות לתכנית, והוועדה הממשלתית העוסקת בקידום התכנית תפעל להכנת השינויים והתיקונים הנדרשים בחוק.

בפברואר 1994 אישרה ועדת השרים את סכומי ההשתתפות של משרדי הממשלה בתקצוב התכנית. כן נקבע בהחלטה, כי הוועדה הממשלתית העוסקת בקידום התכנית תכין תחשיב עלויות, תבחן את הכדאיות הכלכלית של התכנית ותגיש לוועדת השרים את ממצאיה בתוך 60 יום.

הביקורת העלתה, כי השלבים העיקריים של התכנית, שהיו אמורים להסתיים עד תחילת 1996, לא בוצעו, עמדות המידע בסניפי הדואר לא הותקנו, ובשנת 2000 הפסיקה רשות הדואר את התכנית. יצוין, כי חלק משירותי מרשם האוכלוסין שבמשרד הפנים ניתנים כיום בסניפי הדואר, והציבור אכן עושה שימוש רב באמצעי זה. לדעת משרד מבקר המדינה, יישום המלצות ועדת קוברסקי, החלטות הממשלה וועדות השרים בעניין זה, היה בו כדי לייעל ולשפר את השירות הניתן לציבור ולהקטין את העומס על היחידות הממשלתיות נותנות השירות¹¹.



ממצאי הביקורת עולה, כי המלצות ועדת קוברסקי הנוגעות לכמה היבטים של השירות לציבור קיבלו במשך השנים ביטוי חוזר ונשנה בהחלטות מפורטות של הממשלה והוועדה הממשלתית העליונה, אולם לא הגיעו לכדי יישום, ולמעשה כמעט לא חלו השינויים הנדרשים בהיבטים אלה של השירות לציבור.

המרכז לאיכות ולמצוינות

בנובמבר 1993 החליטה הממשלה על הקמת יחידה במשרד רה"מ שתיקרא "המרכז לאיכות ומצוינות במדינת ישראל" (להלן - המרכז).

הביקורת העלתה, כי בתקופה שבה פעל המרכז, פעילותו בתחום שיפור השירות לציבור התרכזת בעיקר בשיתוף פעולה עם נש"מ להכנת מתכונות של אמנות לאיכות השירות לכמה גופים ממשלתיים¹². באוגוסט 1996, לאחר חילופי השלטון, החליטה הממשלה שנכנסה לתפקידה לבטל את החלטת הממשלה מנובמבר 1993 על הקמת המרכז, ובמקום זאת להקים בנש"מ יחידה שתיקרא "האגף לאיכות ומצוינות בשירות המדינה"¹³.

11 בעניין זה ראו גם להלן, עמ' 222.

12 את ממצאי הביקורת בנושא הכנת אמנות לאיכות השירות, ראו להלן בעמ' 187.

13 את ממצאי הביקורת על יישום נוהלי איכות ומצוינות בשירות המדינה ראו להלן, עמ' 182.

תכנית הרפורמה בשירות המדינה משנת 1994

בינואר 1994 מונה מר יצחק גל-נור לנציב, ובפברואר 1994 מינתה אותו הממשלה לממונה על ביצוע הרפורמה בשירות המדינה, נוסף על תפקידו כנציב.

מר יצחק גל-נור הגיש לשר האוצר תכנית רפורמה שהייתה מבוססת על חלקים מדוח ועדת קוברסקי, החשובים לדעתו לשיפור התרבות הניהולית והארגונית בשירות המדינה (להלן - תכנית הרפורמה משנת 1994), ואחד מיעדיה המרכזיים של התכנית היה שיפור השירות לציבור. ביוני 1994 אישר שר האוצר את תכנית הרפורמה.¹⁴

בין הפעולות העיקריות שנדרשו לדעת הנציב דאז להשגת היעד של שיפור השירות לציבור היו הכנת "מגילת זכויות וחובות" ואצילת סמכויות למשרדים וליחידות.¹⁵ על פי הרפורמה יקבלו המשרדים סמכויות לשימוש במשאבים הכספיים והאנושיים שעומדים לרשותם, ויהיו אחראים להשגת התפוקות באמצעות משאבים אלה, ובכללן להפיכת שיפור השירות לציבור לחלק בלתי נפרד מפעילותם השוטפת. תכנית הרפורמה משנת 1994 כללה את התכנית "משרדים לדוגמה", שעל פיה משרד שישתתף בה ייהנה ממידה רבה של גמישות בניהול כוח האדם ויהיה עליו להשקיע מאמץ מיוחד לשיפור הניהול, שיטות העבודה ואיכות השירות הניתן ללקוחותיו.

מהמסמכים עולה, כי אחד העקרונות המרכזיים שהנחה את הנציב דאז בגיבוש הרפורמה היה כי "רפורמה אחידה המנוהלת בריכוזיות אינה רצויה עקרונית, וגם אינה ניתנת לביצוע על ידי נציבות השירות בכוחות עצמה לנוכח ההתנגדות של אגף התקציבים".¹⁶ לכן הוחלט להשאיר את יישומן של רוב ההמלצות הפרטניות בדו"ח ועדת קוברסקי למשרדים עצמם - לדוגמה... שיפור איכות השירותים לציבור".¹⁷

מדוחות נש"מ לשנים 1994-1996 עולה, כי הפעולות העיקריות שהיא ביצעה באותן שנים בתחום שיפור השירות לציבור במסגרת תכנית הרפורמה משנת 1994 ובשיתוף המרכז לאיכות ומצוינות במשרד רה"מ, היו הטמעת גישות ניהול איכות, מתן הנחיות לכמה משרדי ממשלה להכנת טיוטות של אמנות איכות שירות ופרסום מספר מצומצם של אמנות איכות שירות בכמה משרדי ממשלה ויחידות סמך. כן פעלה נש"מ באותן שנים לשיפור איכות השירות של גופי הממשלה בטלפון.



מדוחות נש"מ לשנים 1994-1996 עולה, כי הרפורמה שיזם הנציב מר יצחק גל-נור הדגישה נושאים הקשורים בעיקר לתחום האצלת סמכויות נש"מ. אולם לא הושלמו הפעולות שבהן החל הנציב הקודם בתחום שיפור השירות לציבור, עקב גישה שונה של הנציב גל-נור בכל הנוגע לרפורמה.

- 14 באותו מועד פעלה נש"מ במסגרת משרד האוצר. ב-1996 היא הועברה למשרד רה"מ.
- 15 את ממצאי הביקורת בנושא זה ראו בדוח "עבודת המטה של משרדי הממשלה", עמ' 100.
- 16 בבסיס קביעה זו עמדה הנחת נש"מ שניהול ריכוזי של הרפורמה יחייב מתן תוספת תקציבים לנש"מ, ואגף התקציבים לא יאשר את התוספת.
- 17 רפורמה במנהל הממשלתי בישראל - יצחק גל-נור, דוד רוזנבלום, אלון יראוני, המחלקה למדע המדינה, האוניברסיטה העברית, ירושלים.

הביקורת העלתה, כי בשל העברת שיפור השירות לציבור לאחריות הבלעדית של המשרדים, הצטמצמה פעילות נש"מ בתחום זה בשנים 1994-1996 בעיקר לשיתוף הפעולה האמור עם המרכז לאיכות ולמצוינות במשרד רה"מ בתחום הכנת אמות איכות שירות והטמעת גישות ניהול.

פעילות נש"מ בשנים 1997-2002 בתחום שיפור השירות לציבור

בנובמבר 1996 מונה עו"ד שמואל הולנדר לנציב (להלן - הנציב הנוכחי). מסקירת החלטות הממשלה עולה, כי שלא כמו הנציבים הקודמים, לא מינתה הממשלה את הנציב הנוכחי או בעל תפקיד אחר לממונה על ביצוע הרפורמה בשירות הציבורי, אשר כללה כאמור גם פעולות בתחום שיפור השירות לציבור. אין מסמכים המעידים כי עד ספטמבר 2002 פנתה נש"מ למזכירות הממשלה והצביעה על הצורך במינוי ממונה כאמור.

בפברואר 1998 פרסמה נש"מ מסמך בנושא "רפורמה בשירות המדינה - מגמות ודגשים", ובו נאמר, בין היתר, כי נש"מ מובילה רפורמה מקיפה שתימשך כשלוש שנים (להלן - תכנית הרפורמה משנת 1998), שאחד מיעדיה הוא שיפור השירות לציבור במשרדי הממשלה. נקבע, כי לצורך יישומה תונהג תפיסת האיכות והמצוינות בכל תחומי פעולתו של שירות המדינה ותופעל תכנית לעידוד המצוינות, ואלה אמורות לשפר גם את השירות לציבור.

בתכנית הרפורמה משנת 1998 נטל הנציב הנוכחי מהמשרדים שהשתתפו בפרויקט "משרדים לדוגמה" את כל הסמכויות בתחום התקינה שהעניק להם קודמו במסגרת תכנית הרפורמה משנת 1994.

האגף לאיכות ומצוינות בשירות המדינה

באוגוסט 1996 החליטה הממשלה להקים בנש"מ את האגף לאיכות ולמצוינות בשירות המדינה (להלן - האגף). ואלה היו תפקידי האגף: לייעץ לממשלה בהתוויית המדיניות בתחום האיכות והמצוינות בשירות המדינה, לתאם בין הגופים בשירות המדינה העוסקים בתחום זה וליזום חקיקה ותקינה בתחום זה.

בדוח של נש"מ לשנים 1996-1997 צוין, כי מטרת האגף לקדם את ניהול האיכות בשירות המדינה, על ידי יצירת תשתיות ומתן תמיכה מקצועית, שיאפשרו למשרדי הממשלה לפתח יכולת לשיפור מתמיד באיכות העבודה ולמילוי צורכי הציבור כראוי.

עם הקמתו, החל האגף לגבש מדיניות ותקני איכות ולהטמיעם בקרב משרדי הממשלה ויחידות הסמך (להלן - גופי הממשלה), בין היתר הכשיר האגף רכזים לקידום נושא האיכות במשרדי הממשלה (להלן - רכזי איכות), ונקט פעולות שונות בהקשר זה. במאס 2001 פרסמה נש"מ את פרק 60 בתקשי"ר, שנושאו "ניהול איכות ומצוינות בשירות המדינה" (להלן - נוהל האיכות), שעל פי ראיית נש"מ עיקר תכליתו שיפור השירות לציבור.

בנוהל האיכות נאמר, בין היתר, כי ניהול האיכות בשירות המדינה נועד למסד מנגנונים ולהטמיע מהלכים שיבטיחו שיפור מתמיד של המועילות והיעילות בעבודת גופי הממשלה, תוך התמקדות

בלקוחותיהם החיצוניים - הציבור - ובלקוחות הפנימיים. בנוהל האיכות שני חלקים: בחלק הראשון יש הנחיות בנוגע לתשומות שעל כל גוף להשקיע בגורמים שיאפשרו את הצלחתו, והחלק השני עוסק, בין היתר, בדיווח על תוצאות ההשקעה (כמפורט בחלק הראשון) בתחום שיפור השירות לציבור. בתחום זה נקבע בנוהל האיכות, בין היתר, כי על משרדי הממשלה לבחון את צורכי הלקוחות ולגבש לפיהם תכנית אב למתן שירותים נאותים לציבור, לקבוע יעדים ומדדי בקרה, לגבש אמנות לאיכות השירות ולפרסם את תוצאות פעילותם בתחום איכות השירות לציבור.

כן נקבע בנוהל האיכות, כי בכל גופי הממשלה יש למנות לאחראי ליישום הנוהל את הסמנכ"ל למינהל ומשאבי אנוש או בעל תפקיד מקביל שיופקד על הנושא מטעם מנהל המשרד או יחידת הסמך (להלן - אחראי); למנות "ממונה משרדי על ניהול האיכות" (להלן - ממונה איכות) שימלא תפקיד מטה מרכזי, לצד האחראי, בקידום האיכות; ולמנות ועדת היגוי משרדית או יחידתית לנושאי איכות ומצוינות בראשות הסמנכ"ל. להלן פירוט הממצאים שהעלתה הביקורת בקשר ליישום נוהל האיכות בידי גופי הממשלה והפעולות שביצע האגף ליישום:

1. הועלה, כי עד מועד סיום הביקורת בנושא בספטמבר 2002 לא הכין האגף תכנית רב-שנתית לפעולותיו, שנועדו להביא ליישום נוהל האיכות בגופי הממשלה, ובהן יעדים, לוח זמנים ותקציב. עוד הועלה, כי בשנים 2001 ו-2002 לא אישרה נש"מ תכנית עבודה לאגף והוא פעל בשנים אלה ליישום נוהל האיכות על פי טיוטות של תכניות עבודה שנתיות.

2. בפברואר 2002 הפיץ האגף לגופי הממשלה שאלון מפורט (להלן - דוח מצב) שבו נדרשו האחראים, בסיוע הממונים, לדווח לו עד מארס 2002 על מידת היישום של כל אחד מסעיפי נוהל האיכות.

את דוח המצב נדרשו למלא ההנהלות של 64 גופי ממשלה, מהם 21 משרדי ממשלה ו-43 יחידות סמך ממשלתיות - כמחציתן בתי חולים של משרד הבריאות. הועלה כי עד מועד סיום הביקורת בנושא, באוקטובר 2002, התקבלו בנש"מ 39 דוחות מצב, שהם 60% מהדוחות ששלח האגף.

משרד מבקר המדינה ריכז באוקטובר 2002 את הנתונים בדוחות המצב, הקשורים בנושאי שיפור השירות לציבור. להלן טבלה המציגה את שיעורי הגופים שטרם מילאו את הוראות נוהל האיכות בנושא שיפור השירות לציבור ובנוגע למינוי אחראי, ממונה איכות וועדת היגוי משרדית לצורך קיום נוהל האיכות:

תמצית ההוראה	טרים ביצוע	אחוזים
למנות אחראי	2	5%
למנות ממונה איכות	8	21%
למנות ועדת היגוי משרדית בראשות הסמנכ"ל	7	18%
לבחון את צורכי הלקוחות ובייחוד אוכלוסיות חלשות	18	46%
לקבוע תכנית אב לאיכות שתתבסס על צורכי האוכלוסייה ותכלול יעדים ומדדים	28	72%
לקבוע בתכניות עבודה שנתיות הליכי מתן שירות המיועדים לפישוט	21	54%
לגבש אמנות לאיכות השירות שבהן יוגדרו התחייבויות לציבור וישולבו בהן מדדי ביצוע כמותיים ואיכותיים	28	72%

אחוזים	טרם ביצעו	תמצית ההוראה
51%	20	לגבש תכנית רב-שנתית להדרכה בתחום שיפור השירות
49%	19	למסד מנגנונים להנעת עובדים לפעול לשיפור השירות
44%	17	ליצור שיתוף פעולה אסטרטגי עם גופים חיצוניים כדי לשפר את השירות
38%	15	לתקצב באופן שיטתי את הפעולות לקידום האיכות והמצוינות
41%	16	לעודד יחידות המופקדות על מתן שירות ישיר לציבור לעשות באתר האינטרנט של המשרד שימוש מיטבי לציבור לקוחותיהן
33%	13	לפעול בהתמדה לשיפור מודעותו של הציבור לזכויותיו וחובותיו
44%	17	לגבש תכניות להגברת השימוש במערכות מידע במטרה להגביר את זמינותו של המידע לציבור בערוצי תקשורת מתאימים
36%	14	להקפיד שכל מידע שנמסר לציבור יהיה תמציתי וברור, ושיהיה בעל תפקיד האחראי לעדכונו השוטף
51%	20	להפיק דוחות תקופתיים כדי לעקוב אחר איכות הטיפול בפניות ובתלונות, ולהסתייע בהם להצבת יעדי שיפור חדשים
31%	12	להשתמש בכלי ניהול ובקרה שיבטיחו שליטה רבה יותר של המנהלים על טיבם של תהליכי העבודה, המוצרים והשירותים הניתנים לציבור, ולשפרם בהתמדה
56%	22	למסד מנגנוני בקרה על קצב השגת יעדי האיכות, שיהיה בהם מקום מרכזי למדידת שביעות הרצון של הציבור
51%	20	לתעד באופן שיטתי את תוצאות הבדיקות בדבר העמידה ביעדים הנוגעים לשירות לציבור
67%	26	לתעד באופן שיטתי סקרי שביעות רצון של הציבור
72%	28	לפרסם את הממצאים בדבר השגת היעדים הנוגעים לשירות לציבור

מהנתונים בטבלה עולה, כי רוב גופי הממשלה טרם החלו ביישום מרבית הוראות נוהל האיכות הקשורות בנושא שיפור השירות לציבור. כך, למשל, בחלק גדול מהגופים טרם הוחל בבדיקה הולמת של צורכי ציבור הלקוחות, בגיבוש תכנית אב, בקביעת מדדי בקרה, בגיבוש אמנות לאיכות השירות ובפרסום תוצאות פעילותם בתחום איכות השירות לציבור. בגופים רבים גם לא הוחל בגיבוש החזון הארגוני ולא הוחל במיסוד דיוני ההנהלה לקידום ניהול האיכות. לעומת זאת מהטבלה ניכר, שבמרבית הגופים שדיווחו מונו אחראי, ועדת היגוי וממונה איכות.

3. הביקורת העלתה, כי רק באפריל 2002, כשנה לאחר פרסום נוהל האיכות, קבעה נש"מ תיאור תפקיד והיקף משרה לממונה האיכות. למילוי התפקיד במשרדים הגדולים קבעה נש"מ היקף של משרה, ואשר למשרדים הקטנים קבעה כי ניתן להטיל את התפקיד על עובד נוסף על תפקידו ובלבד שנש"מ תאשר זאת מראש. דרישות התפקיד שקבעה נש"מ כוללות, בין היתר, השכלה אקדמית מתאימה.

4. כדי שממוני האיכות יוכלו למלא את תפקידם, יש צורך להקנות להם הכשרה מתאימה. בטיטות תכנית העבודה של האגף לשנת 2001 הודגשה החשיבות של קיום קורס הכשרה בסיסי של

ממוני איכות במהלך אותה שנה. הביקורת העלתה כי עד אוגוסט 2002 לא קיים האגף קורס כאמור. יצוין, כי נש"מ הקימה פורום של ממוני איכות המתכנס לימי עיון פעם בחודשיים. מנתוני נש"מ עולה כי מספר החברים בפורום קטן ממחצית מספר גופי הממשלה שיש למנות בהן ממונה איכות.

בסוף אוקטובר 2002 ריכזה נש"מ את המידע שקיבלה על כשירות ממוני האיכות ב-42 גופי ממשלה (להלן - דוח כשירות). מדוח הכשירות עולה, כי חלה התקדמות במינוי של ממוני איכות בגופי הממשלה אולם ב-16 מ-42 הגופים עדיין לא מונה ממונה. מבין 26 גופים שבהם מונה ממונה, ב-12 גופים (46%) לא עמד הממונה בדרישות ההשכלה (חמישה מהממונים שלא עמדו בדרישות ההשכלה היו בעלי ותק וניסיון קודם בתפקיד רכזי איכות). עוד עולה מהדוח כי 8 ממונים (31%) לא הוכפפו כדרוש לסמנכ"ל למינהל; 15 ממונים (58%) הוכפפו כדרוש, ועל כפיפותם של 3 ממונים (12%) לא היה מידע. בדוח הומלץ שלא לאשר את מינוים של ממונים בשבעה גופים (27%) ולהתנות את המינוי של חלק מהממונים האחרים במילוי הדרישות שנקבעו.

5. בישיבה בנושא כוח האדם באגף שהתקיימה בנש"מ באוקטובר 2000 בהשתתפות סגן הנציב, ביקש מנהל האגף אישור להעסיק איש מקצוע נוסף, שיטפל בהטמעת נוהל האיכות, אולם בקשתו זו לא נענתה בחיוב. עם התקדמות הטמעת נוהל האיכות גברה דרישתם של גופי הממשלה לקבל מהאגף ליווי מקצועי ותמיכה שוטפת ביישום הנוהל, אולם גם בקשה נוספת של מנהל האגף ממאי 2002 לקלוט עובדים מקצועיים למתן תמיכה מקצועית בתחום זה נענתה בידי הנציב בשלילה בנימוק של חוסר תקציב.

משרד מבקר המדינה העיר לנש"מ, כי מן הראוי שתבחן את ההשפעה של היעדר ליווי מקצועי על יכולתם של הגופים הממשלתיים ליישם את נוהל האיכות כראוי.

6. בנוהל האיכות ובחוזרי נש"מ נקבע, כי על גופי הממשלה לקיים מבדקי איכות כדי לבדוק את מידת עמידתם בדרישות נוהל האיכות (להלן - מבדק). על גופי הממשלה לבצע בשלב הראשון מבדק באמצעות עובדים שהוכשרו לכך (להלן - מבדק פנימי), ובשלב השני באמצעות בודקים מחוץ לגוף (להלן - מבדק חיצוני). בחוזר נש"מ מאוקטובר 2001 נקבעו שלבי ביצוע המבדק הפנימי, ובהם מינוי והכשרה של צוות מבדק מבין עובדי הגוף וביצוע מבדק פנימי ביחידות השונות של הגוף, באופן מחזורי, בידי צוות המבדק ובסיוע יועץ חיצוני.

ביוני 2002 הכינה נש"מ דוח בקרה על ביצוע המבדק הפנימי בקרב 64 גופי הממשלה אולם לא סיכמה את נתוניו ואת המסקנות העולות ממנו. משרד מבקר המדינה סיכם את נתוני דוח הבקרה והעלה כי הנהלות של 44 מ-64 גופים (69%) לא דיווחו כלל על ביצוע המבדק, 18 הנהלות (28%) היו בשלבים מקדמיים שלפני התחלת המבדק הפנימי, ורק שתי הנהלות (3%) דיווחו על ביצוע מתקדם של המבדק הפנימי.



הביקורת העלתה ליקויים ביישומו של נוהל האיכות בידי המשרדים ויחידות הסמך. לדעת משרד מבקר המדינה, על הגופים הממשלתיים חלה האחריות לנקוט את הצעדים הדרושים ליישום הוראות נוהל האיכות. ואולם בה בעת, כדי שניתן יהיה להפיק את המרב מנוהל האיכות, מן הראוי שנש"מ תגבש תכנית עבודה ליישום הנוהל, תבחן דרכים נוספות להניע את הגופים הממשלתיים ליישמו ותיערך למתן תמיכה מקצועית נאותה ליישומו.

עדכון הוראות התקשי"ר

התקשי"ר מפרט, בין היתר, הוראות חוקים ותקנות בקשר לסדרי עבודה בשירות המדינה, ובכלל זה בדבר מתן שירות הולם לציבור.

1. חלק מהוראות התקשי"ר בנושא השירות לציבור נקבעו כבר לפני שנים רבות. מאז חלו בארץ ובעולם שינויים רבים בראיית הנושא ובאמצעים לניהולו ולשיפורו.

הביקורת העלתה, כי נש"מ לא בחנה, לפחות בעשר השנים האחרונות, את הוראות התקשי"ר בתחום השירות לציבור ואת הצורך לעדכן או להוסיף הוראות כמתחייב מההתפתחויות הרבות שחלו בנושא זה.

2. בהוראות פרק משנה בתקשי"ר העוסק בנושא הקשר בטלפון (61.4) נקבע, כי כל יחידה שעבודתה מצריכה קשר עם גוף או אדם מחוץ למעונה, תקיים שירות טלפוני, המסוגל לספק את צורכי העבודה ביחידה ולספק שירות נאות ויעיל לציבור הפונים אליה. בהוראה נקבעו, בין היתר, כללים מפורטים בנוגע לזמני מתן השירות הטלפוני; פרסום נאות של מספרי הטלפונים של היחידה; דרכי תיעוד שיחות שהתקיימו בטלפון; הצורך לקבוע נושאים שרצוי להסדירם באמצעות הטלפון בלבד והנהגת שירות מידע טלפוני.

במאי 2002 ביטלה נש"מ את כל הוראות פרק המשנה בנושא הקשר בטלפון, למעט הוראה אחת.

3. בהוראות פרקי משנה 70.1 ו-70.2 בתקשי"ר בנושא "מערכות מינהל" נקבע, כי האחראי בגוף הממשלתי לתחום ניתוח מערכות מינהל, ייעול ופירוק העבודה ושיפור השירות לציבור, רשאי להאציל מסמכיו לחיידה למנהל היחידה לניתוח מערכות מינהל במשרד. תפקידי היחידה הם, בין היתר, לרכז את הטיפול בשיפור השירות לציבור בהתאם להנחיות האחראי ולפי סדר העדיפויות שייקבע וכן להכין תכנית עבודה שנתית מפורטת ולהגיש אותה ליחידה לניתוח מערכות מינהל בנש"מ. עוד נקבע בתקשי"ר, כי על האחראי למנות ועדות לטיפול בנושאים שונים, ובין היתר למנות ועדה משרדית לשיפור השירות לציבור שבה ישתתף נציג היחידה.

הביקורת העלתה, כי במהלך השנים הועברו חלק מתפקידי היחידה לניתוח מערכות מינהל בנש"מ ליחידות אחרות בנש"מ, וב-1986 היא הפסיקה לפעול. הועלה, כי נש"מ לא קבעה כי גופי הממשלה יגישו את תכנית העבודה השנתית בתחום שיפור השירות לציבור ליחידה אחרת שלה. בינואר 2002 ביטלה נש"מ את הוראות התקשי"ר הנוגעות לתפקידיה ואת חובת הדיווח של גופי הממשלה ליחידה.

4. בהודעת נש"מ מיום 16.1.03 נאמר, כי הוחלט לבטל את פרק 65 בתקשי"ר שכותרתו "ביקורת", ואשר בו נקבעו הוראות בנושא פעולותיה ותפקידיה של יחידת הביקורת הפנימית. בהודעה צוין כדלהלן:

"חוק הביקורת הפנימית אשר חוקק בשנת 1992, עיגן בחוק את פעולות עבודת המבקר הפנימי ודרכי מינויו, ובכך למעשה ייתר את הצורך בפרק מיוחד בתקשי"ר. לכך יש להוסיף, כי בשנת 1996 החליטה הממשלה (החלטה מס' 444) לאמץ את המלצות ועדת מנכ"לים, כי 'האחריות לביצוע חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, תוטל על שר המשפטים'. אשר על כן הוחלט לבטל את הפרק הנ"ל מתוך התקשי"ר."

על פי סעיף 65.122 בפרק שבוטל, על ביקורת הפנים לבחון בין היתר את הנושאים האלה:

(א) טיפול המשרד בתלונות ובכלל זה קיום מעקב אחר תשובות היחידות על התלונות וכן ביקורת על נושאים הכלולים בתלונות.

(ב) קיום מעקב אחר תיקון ליקויים בתחום שיפור השירות לציבור. מבקר הפנים נדרש לשלב בתכנית העבודה השנתית של יחידת הביקורת הפנימית ביקורת פתע לשיפור השירות לציבור במשרד.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש למצוא מסגרת חליפית המגדירה את תפקידי הביקורת הפנימית בתחום השירות לציבור.

הדרכה והכשרה

נש"מ מופקדת, בין היתר, על ההכשרה וההדרכה של העובדים לשיפור השכלתם ומיומנותם המקצועית. בתקשי"ר נקבע, כי על נש"מ לקבוע את מדיניות ההדרכה בשירות הציבורי ומטרותיה; להכין תכניות הדרכה רב-שנתיות ושנתיות הנוגעות לעיסוקים המצויים בכל המשרדים או במשרדים רבים וכן לעשות סקרים ומחקרים בנושאי הדרכה. מהמסמכים עולה, כי נש"מ נותנת למשרדי הממשלה בכל שנה הנחיות בנוגע לדגשים ועדיפויות בגיבוש תכנית ההדרכה השנתית שלהם וכן מקיימת קורסים וימי עיון לעובדי מדינה.

1. הביקורת העלתה, כי נש"מ לא בדקה את צורכי ההדרכה בתחום שיפור השירות לציבור, וגם לא קבעה מדיניות בנושא ולא הכינה תכנית הדרכה מפורטת ובה יעדים, מדדים, תקציב ולוח זמנים ליישומה.

2. בדיקת ההנחיות בתחום ההדרכה שנתנה נש"מ למשרדי הממשלה בשנים 1999-2002 העלתה, כי התחומים שפורטו בהן ואשר צוין כי על המשרדים להציבם בראש סולם העדיפויות, לא נגעו במישרין לשירות לציבור ושיפורו. גם בדיקת נושאי הקורסים וימי העיון שקיימה נש"מ באותן שנים העלתה, כי הם לא נגעו במישרין לתחום זה.

3. ביקורת שעשה משרד מבקר המדינה בעשרה משרדי ממשלה העלתה, כי בכמחציתן לא נעשו פעולות הכשרה והדרכה בתחום השירות לציבור ביוזמת המשרד או נש"מ.

4. האגף לאיכות ומצוינות בנש"מ מופקד כאמור על יישום נוהל האיכות, שנועד, בין היתר, להביא לשיפור השירות לציבור. מהמסמכים עולה כי האגף הצביע לפני מנהל היחידה בנש"מ העוסקת בנושא ההדרכה וההשכלה של עובדי המדינה, על הצורך לשלב את נושא המצוינות הארגונית בפעולות ההדרכה, ולכלול נושא זה בהנחיותיו למשרדים בנוגע לפעולות ההדרכה שהם מבצעים, אולם לא הצביע על הצורך שנש"מ תעשה פעולות הכשרה והדרכה הנוגעות במישרין לשירות לציבור ותנחה את המשרדים לכלול פעולות כאלה בתכניות ההדרכה שלהם.

הממונה על ההדרכה בנש"מ מסר למשרד מבקר המדינה כי כל ההשתלמויות שמקיימים משרדי הממשלה ונש"מ נועדו להעלות את הרמה של העובדים ולהביא, בין היתר, לשיפור באיכות השירות, ולכן לא הכינה נש"מ תכניות הדרכה הנוגעות ישירות לתחום זה.

יצוין, כי במגזר העסקי, המתחרה על הלקוחות, מכירים בחשיבות השירות כמרכיב מרכזי בשביעות הרצון של הלקוח, ולכן מקיימים בו הכשרה והדרכה שוטפת של העובדים נותני השירות. משרד מבקר המדינה העיר לנש"מ, כי ההכשרה וההדרכה של העובדים חיוניות למתן שירות איכותי ושיפורו, וחשיבותו הודגשה כבר בהמלצות ועדת קוברסקי.

עוד העיר משרד מבקר המדינה לנש"מ, כי על כל עובד בשירות המדינה שבא במגע עם קהל לקבל הדרכה בסיסית ולהשתתף בהשתלמויות שוטפות בנושאים שבתחום מתן השירות (כגון מגע עם קהל, תקשורת בטלפון, כתיבת מכתבים, התמודדות עם מצבים חריגים, מיומנות שיחה והוראות החוק והתקשי"ר בנושא); כמו כן על נש"מ להכין תכנית עבודה שנתית ורב-שנתית מפורטות העוסקות בהדרכה בתחום זה ולממשן.

הכנת אמנות לאיכות השירות

אמנה לאיכות השירות מגדירה בפומבי את מחויבותו הכוללת של ארגון לשמירה על איכות שירות גבוהה בהתאם לצורכי הלקוחות, והיא מציינת במפורש את התקן ואת רמת השירות במונחים מדידים.

אחד ממאפייניו של השירות הציבורי הוא היותו הספק היחיד של רוב השירותים שהוא נותן, ובדרך כלל הציבור אינו יודע לאיזו איכות של שירותים הוא זכאי לצפות. לנוכח מציאות זו יש חשיבות רבה לקיומה של אמנת שירות בגופים ממשלתיים, שבה יפורטו מכלול השירותים שהציבור זכאי להם והמדדים לאיכותם, והצהרת הגוף הממשלתי על מחויבות ומכוונות ללקוח (הציבור).

ההכרה בחשיבות של אמנות השירות בשירות הממשלתי התעוררה בעיקר בעקבות המלצות ועדת קוברסקי. מהמסמכים עולה כי בעקבות המלצות הוועדה וכמה החלטות ממשלה שעסקו בחשיבות קיומן של אמנות שירות, הפיצה נש"מ לגופים הממשלתיים מתחילת שנות התשעים חוזרים וחוזרות הדרכה מפורטים בדבר מתכונתה של אמנת השירות ובדבר חשיבותה לשיפור השירות לציבור. נש"מ והמרכז לאיכות ומצוינות שפעל במשרד רה"מ, גם פעלו כאמור לקידום גיבושן של אמנות שירות בגופי הממשלה וליוו את הכנתן בגופים שהחליטו להכין.

נש"מ מסרה למשרד מבקר המדינה, כי רק מספר מצומצם ביותר של גופים ממשלתיים הכינו עד כה אמנות שירות, מקצתם רק לחלק מהשירותים שהם נותנים. מהנתונים שריכוז משרד מבקר המדינה עולה כי רק 11 (28%) מ-39 הגופים שדיווחו לנש"מ על מידת יישום נוהל האיכות, מסרו כי גיבשו אמנות שירות¹⁸. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח חשיבותן של אמנות השירות לשיפור השירות לציבור, מן הראוי שכל גופי הממשלה נותני השירות יפעלו להכנתן; מן הראוי שנש"מ תבחן אילו פעולות נוספות דרושות כדי להביא להכנתן של אמנות שירות ואף תשקול ליזום החלטת ממשלה בנושא.

18 ראו לעיל את ממצאי הביקורת בנושא, עמ' 182; ראו גם לעיל, עמ' 129, את הממצאים בנושא "אמנה לאיכות השירות" שהועלו בביקורת בכמה גופים ממשלתיים.

הטיפול בתלונות הציבור

נש"מ מקבלת תלונות מהציבור על תפקוד משרדי הממשלה, בין היתר בתחום השירות לציבור, והן מטופלות בלשכה לפניות עובדי המדינה שבאגף תכנון ובקרה (להלן - הלשכה). הטיפול של הלשכה בתלונות נעשה בדרך כלל באמצעות בקשה בכתב מהמשרד הממשלתי הנוגע בדבר לברר את התלונה. העתק הבקשה נשלח לפונה.

באפריל 2002 פרסמה הלשכה דוח על הפניות שטיפלה בהן בחודשים אוקטובר 2001 - מארס 2002. על פי הדוח, טיפלה הלשכה באותו פרק זמן ב-354 פניות, מהן 194 תלונות של עובדי המדינה ו-160 פניות מהציבור, רובן בקשות למידע ומקצתן תלונות בתחום קבלת השירות מגופי ממשלה.

1. ממסמכי נש"מ עולה, כי לא תמיד נענית בקשת הלשכה מגופי הממשלה לברר התלונה. הביקורת העלתה, כי היחידה מקיימת מעקב חלקי אחר הטיפול בתלונות שהעבירה לטיפול גופי הממשלה או ליחידות אחרות בנש"מ. הלשכה גם אינה שולחת לגופי הממשלה בקשות לעדכנה בדבר מצב הטיפול בתלונות, אלא אם כן חזר המתלונן ופנה אליה בעניין תלונתו.
2. הביקורת העלתה, כי הלשכה מקיימת בקרה חלקית בלבד על טיפולה בפניות הציבור והמענה להן. כך למשל, לא היה בלשכה דוח על מצב הטיפול בפניות הציבור, משך הטיפול ותוצאותיו.

נש"מ כתבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2002, בין היתר, כי "במהלך השנה הושקעו מאמצים רבים לגיבוש והטמעת נוהלים, דרכי תקשורת עם הגורמים השונים במערכת ומחוצה לה מחד, ומתקדמת בניית מערכת ממוחשבת לאפיון, לבקרה, למעקב ודיווח בטיפול... ובתלונות הציבור".

קשרי גומלין בין נש"מ לאגף בכיר לביקורת המדינה וביקורת פנימית במשרד רה"מ

1. הטיפול בממצאי הביקורת של אגף הביקורת

(א) במסמכי נש"מ צוין, שהיא מכווינה את ביקורות הפתע של אגף הביקורת, ובכלל זה: מאשרת את תכניות העבודה לביצוע ביקורות פתע; מקבלת מהאגף דיווחים ומטפלת בהם; ומקיימת בירורים עם מנכ"לי משרדים ומנהלי יחידות סמך. בפרק 60 בתקשי"ר, שבוטל כאמור במארס 2001, הוטלו תפקידים אלה על המועצה לשיפור השירות בראשות הנציב.

בדיקת הפרוטוקולים של ישיבות המועצה לשיפור השירות העלתה, כי היא לא הקימה ועדת משנה לביצוע ביקורות פתע כנדרש בתקשי"ר, וכי תפקידי הוועדה בעניין זה גם לא בוצעו בידי כל גוף אחר שהוסמך על ידה. בשנת 1992 הופסקה כאמור פעילות המועצה בהוראת הנציב דאז, ובמקומה מונה צוות יחסי אזרחים ומינהל.

הביקורת העלתה, כי צוות יחסי אזוריים ומינהל (שכאמור פעל כשנה וחצי בלבד) והוועדה הממשלתית העליונה, שהחליפה את הצוות, קיבלו את דוחות הביקורת של אגף הביקורת, אולם אין מסמכים המעידים כי הם דנו בממצאיהם. עוד העלתה הביקורת, כי את דוחות הביקורת של האגף וההמלצות על הפעולות הנדרשות בעקבותיהן הגיש האגף, כנדרש בתקשי"ר, גם לנציבי שירות המדינה שניהנו בשנים שלאחר מכן, אולם נש"מ לא עשתה בהם כל שימוש. כן הועלה, כי למרות האמור במסמכים שפרסמה נש"מ, היא לא הייתה שותפה באישור תכניות העבודה של ביקורות האגף וגם לא קיימה בירורים עם מנכ"לים ומנהלי יחידות. מהאמור לעיל עולה כי נש"מ לא עשתה כל שימוש בממצאי האגף בתחום השירות לציבור.

(ב) בדצמבר 1998 החליטה ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה, כי נציב שירות המדינה יחזור ויזכיר למנכ"לים את חשיבות הביקורות של אגף הביקורת לשיפור השירות לציבור, ואת חובת שיתוף הפעולה עם האגף. באותו חודש שלחה נש"מ להנהלות משרדי הממשלה ויחידות הסמך מסמך שכותרתו "הנחיות לשיפור השירות לציבור לשנת 1999", העוסק בפעילות אגף הביקורת ומפרט את חובותיהם של גופי הממשלה בתחום השירות לציבור ואת הפעולות שעליהם לעשות. חוזרים נוספים בנושא הפיצה נש"מ רק באוגוסט 2001 וביוני 2002, במהלך הביקורת.

2. תעודות הערכה ופרסים על תפקוד איכותי במתן שירות לציבור

(א) בינואר 1998 החליטה הממשלה, כי ממצאי הביקורת של האגף ישמשו בידי נש"מ, בין השאר, להערכת תפקודם של עובדי היחידות המבוקרות.

הביקורת העלתה, כי נש"מ לא השתמשה בממצאי הביקורת של האגף גם לא לצורך הערכת תפקודם של עובדי היחידות המבוקרות.

(ב) בנובמבר 1999 החליטה הממשלה, להטיל על נש"מ ועל אגף הביקורת לגבש בתוך חודשיים כללים למתן תעודות הערכה למנהלי היחידות הנותנות שירות לציבור. בהחלטה צוין, כי תעודות ההערכה יוענקו בכל שישה חודשים, בהתחשב בדוחות אגף הביקורת ובתיאום עם מנכ"לי המשרדים. עוד נקבע בהחלטה כי הנציב יפרסם הודעה בנושא.

מהמסמכים עולה, כי בנובמבר 1999, עוד לפני קבלת החלטה בידי הממשלה¹⁹, כתב ראש האגף לאיכות ומצוינות בנש"מ אל מנהל אגף הביקורת כדלהלן: "הצעת ההחלטה בנושא תעודות הערכה אינה מקובלת עלינו לנוכח העובדה כי נציבות שירות המדינה גיבשה ופרסמה בשעתו תכנית להוקרה ועידוד של יחידות מצטיינות במתן שירות לציבור. התכנית קיבלה תוקף בהחלטת ועדת השרים לתאום ומינהל... אין אנו סבורים שיש להעניק תעודת הערכה על יסוד ביקור של סוקר אחד או יותר אשר מבססים את הערכתם בעיקר על התנאים הפיזיים שהם כידוע תוצר החלטות והקצאת מקורות של ההנהלה הראשית של המשרד ולא בהכרח של ממונה היחידה הנבדקת... בנוסף לאמור לעיל נראה לנו כי ראוי מבחינה עניינית שתיעשה הפרדה בין תחום הביקורת והמבדק לתחום האמור ומבחינתנו אין מניעה לכך שבכל בדיקה שנערכת על ידכם אשר לא נתגלו בה ממצאים המחייבים

19 הצעת ההחלטה בנושא הובאה לידיעת נש"מ.

תיקון בהתאם לפרמטרים שאתם בודקים, יצא מכתב למבוקר שמעיד על תוצאת המבדק במגבלות האמורות.

הביקורת העלתה, כי נוכח הסתייגות זו של נש"מ, לא קוימה החלטת הממשלה מנובמבר 1999, ונש"מ ואגף הביקורת לא גיבשו כללים למתן תעודות הערכה למנהלי היחידות הנותנות שירות לציבור. משרד מבקר המדינה העיר לנש"מ, כי משנתקבלה החלטת הממשלה, היה עליה לקיימה.

(ג) בשנת 2001 הנהיגה נש"מ לראשונה את פרס המצוינות בניהול. הביקורת העלתה, כי פרס זה נועד לכל המנהלים בשירות המדינה ולא רק למנהלי יחידות הנותנות שירות לציבור כנקבע בהחלטת הממשלה מנובמבר 1999. יצוין, כי בין אמות המידה שקבעה נש"מ לקבלת הפרס יש גם שני היבטים בתחום שיפור השירות לציבור. נש"מ גם הודיעה באפריל 2002 למשרד מבקר המדינה, כי ממצאי הביקורת יובאו בחשבון בשיקוליה של הוועדה שתבחור את מקבלי פרס ההצטיינות בניהול.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2002 כתבה נש"מ, כי פרס המצוינות בניהול "נועד בדיוק למטרה שנקבעה בהחלטת הממשלה [מנובמבר 1999], והוא יכול להעיד באופן אמיתי על מידת ההצטיינות של המנהל ולא להסתפק בהיבטים שאינם בתחום אחריותו כמוטיבים להצטיינות. אשר על כן, זוהי הדרך הראויה והנכונה ביותר לציין מנהלים גם על תרומתם בתחום השירות לציבור, ולא לעשות הבחנה בין מנהלים. בסופו של דבר, לכולם ללא יוצא מן הכלל צריכה להיות מוכוונות אפקטיבית ישירה או עקיפה לתחום השירות לציבור".

משרד מבקר המדינה העיר לנש"מ, כי פרס המצוינות בניהול שהנהיגה אינו תואם במלואו את החלטת הממשלה מנובמבר 1999, אשר ייעדה כאמור את הפרס למנהלי יחידות הנותנות שירות לציבור, וכי נוכח החשיבות של עידוד מנהלים של יחידות אלה לפעול לשיפור השירות לציבור החליטה הממשלה לייחד להם פרס מיוחד. עוד העיר משרד מבקר המדינה לנש"מ, כי מתן תעודות הערכה ופרסים על תפקוד איכותי במתן שירות לציבור הוא מרכיב חשוב בהנעה לשיפור השירות לציבור, ומן הראוי שתדגיש באופן שוטף לפני גופי הממשלה את הצורך לקיים בכל שנה הליך של בחירת עובדים ויחידות מצטיינות בתחום השירות לציבור.

מממצאי הביקורת עולה כאמור כי קשרי הגומלין בין אגף הביקורת לבין נש"מ ושיתוף הפעולה ביניהם בתחומים הנוגעים לשיפור השירות לציבור לוקים בחסר. בהיעדר תיאום ראוי בין השניים ומאחר שאין מפיקים לקחים מממצאי הביקורת של האגף, עבודתו של האגף, שהוא הגוף הממשלתי העל-משרדי היחיד העוסק בביקורת שוטפת בנושא השירות לציבור, אינה מניבה את התוצאות המיטביות.



מממצאי הביקורת שהובאו לעיל עולה, כי פעילות נש"מ בתחום השירות לציבור הצטמצמה בתקופתו של הנציב הנוכחי בעיקר לפעילות האגף לאיכות ומצוינות בשירות המדינה בתחום יישומו של פרק 60 בתקש"ר שנושאו ניהול איכות ומצוינות בשירות המדינה (להלן - נוהל האיכות), שעל פי ראיית נש"מ עיקרו ותכליתו שיפור השירות לציבור.

לדעת משרד מבקר המדינה, יישום נאות של נוהל האיכות יש בו כדי להביא לשיפורים מסוימים בתחום השירות לציבור ולהגביר את המודעות לנושא בקרב נותני השירות, אולם הוא אינו יכול להיות האמצעי העל-משרדי היחיד בנושא חשוב ומהותי זה.

בנובמבר 2002 כתבה נש"מ למשרד מבקר המדינה שעמדת הנציב הנוכחי היא "כי נושא השירות לציבור הינו בתחום הסמכות הבלעדית של השרים והמנכ"לים המופקדים על ניהול משרדיהם על פי החוק. הנציב סבור שאין מקום למדיניות ריכוזית של הנציבות מעבר לתחומים שהחוק ייחד לה בהם סמכויות בלעדיות, כגון: תקינה, מכרזים, משמעת גמלאות וכו'... הנחת היסוד באצילת הסמכויות... מתבססת על ההכרה בחשיבותו של הצורך לאפשר יותר אוטונומיה למשרדים לנהל את משימתם העיקרית, והיא השירות לציבור [ההדגשות במקור]. לשם כך מבקשים הם גמישות ניהולית בתחום ניהול משאבי אנוש, תקציב וכו'".

הנציב סבור, כי אין מקום "שהנציבות תיכנס לסוגיות ביצוע המשימה העיקרית [ההדגשה במקור] של משרדי הממשלה, ותנהל את המשרדים. כל משרד אחראי ובעל הסמכות בתחומי הייעודיים ומחובתו לקבוע מדיניות, תכניות עבודה, נהלי עבודה, לבצע את מתן השירות, לקיים בקרה על מתן השירות ולשפרו בהתאם. שיפור השירות לציבור, לתפיסתו של הנציב, הינו פועל יוצא של מהות שירותי הממשלה אשר נקבעו בחקיקה על רמותיה השונות, תוך הגדרת בעלי האחריות והסמכות הסטטוטורית של המופקדים על הפעלתם. לנציבות שירות המדינה אין כל מעמד בתחומים הייעודיים הנ"ל, וברור הוא שאינה יכולה לקבל אחריות על שיפור השירותים שבעצם מהותם נתונים כאמור לאחריות של המשרדים. עיקר תחומי השיפור של שירותי הממשלה נתון בתחומים הייעודיים של המשרדים עצמם, או נתון לנושאים 'פזיזים' 'אוצריים' כגון: תקציבים, מבנים, טכנולוגיות... שאינם בתחומי אחריותה של נציבות שירות המדינה... אם רוצים לקחת את סמכויות המשרדים בנושא שיפור השירות לציבור ולהעבירם לנציבות... יש צורך בשינוי המצב החוקי, ובנסיבות אלה מן הראוי יהיה להקצות לנציבות את המשאבים המתאימים".

עוד כתבה נש"מ בתשובתה, כי הכללת נושאים בתקשי"ר (כגון נושא ניתוח מערכות מינהל ומענה טלפוני) היא "בגדר שיקול דעת" של נציבי שירות המדינה, "ומהווה שיקול ערכי", "כך נציב אחר יכול לסבור כי במסגרת אצילת סמכויות למשרדים עניין הטיפול בנושאים מסוג זה יקבע על ידי המנכ"לים והסמנכ"לים למינהל, במסגרת הנחיותיהם הפנימיות. אשר על כן, כל עניין הכללת נושאים מסוג זה בתקשי"ר או ביטולם בתקשי"ר, אין בו משום צמצום חשיבותם ברמה המשרדית. המנהלים הכלליים של משרדי הממשלה ומנהלי יחידות הסמך הינם המופקדים על מתן שירות לציבור [ההדגשה במקור]. זוהי חובתם לעשות את כל הפעולות הנדרשות במשרדיהם [כדי] להבטיח מתן שירות במיטבו, דבר הכולל קביעת הנחיות פנימיות באשר לנושאי ניתוח מערכי המינהל והמענה הטלפוני, כמו גם ההסדרים האחרים למתן השירות".

מהחלטות הממשלה שהתקבלו מאז 1990 עולה, כי הממשלה העניקה תפקיד מרכזי לנציב ולנש"מ בתחום השיפור והייעול של השירות לציבור. יתרה מזו, הגופים שהוקמו בנש"מ החל בשנות השמונים ביוזמת הנציבים דאז, כגון הוועדה המרכזית לשיפור השירות לציבור והמועצה לשיפור השירות, והפעולות שנקטו הנציבים שקדמו לנציב הנוכחי בנושא השירות לציבור, מצביעים על כך שהם הכירו בתפקידה המרכזי של נש"מ בנושא והדבר אף קיבל ביטוי בהוראות התקשי"ר. על הנציבות לא הוטל לנהל את פעילות המשרדים בתחום השירות לציבור; אך יוחס לה מעמד של גוף מטה על-משרדי המופקד, בין היתר, על הדרכה, קביעת הנחיות, קביעת תקנים, ייעוץ, דיווח ופיקוח. אם סבר הנציב הנוכחי כי התפיסה העומדת ביסוד החלטות הממשלה ופעולות נש"מ בעבר בתחום השירות לציבור מוטעית, היה עליו להביא את הנושא לליבון והכרעה של הממשלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, השירות לציבור הוא תחום מקצועי לכל דבר, המחייב התמחות והתמקצעות. האחריות למתן שירות נאות לציבור היא על המשרדים עצמם. אך אין לצפות כי כל משרד יפעל בנושא זה לעצמו, כאילו אין הוא חלק מהמינהל הממשלתי כולו. לפיכך יש צורך בהכוונה מתמדת של גוף מטה ממשלתי. כדי שגוף כזה ירים תרומה משמעותית ובת-קיימא לשיפור השירות, נדרשות מחויבות ממשלתית בדרג הגבוה ביותר, שיטתיות, רציפות והתמדה.

ועדה ציבורית מקצועית לניהול ציבורי חדש

באפריל 2000 החליטה הממשלה לרשום לפנייה את הודעת ראש הממשלה דאז, מר אהוד ברק, כי מינה "ועדה ציבורית מקצועית לניהול ציבורי חדש" (להלן - הוועדה הציבורית), שתפקידה יהיו "לבחון את מבנה הסקטור הציבורי ואת יסודותיו המבניים והארגוניים, את דפוסי התנהגותו ופעולותיו ולהתאימן לצרכים ולמשימות עימן הוא יידרש להתמודד בשנות ה-2000 על מנת לתת לציבור שירות איכותי, זמין ונגיש". בהחלטה צוין, כי הוועדה הציבורית תגיש לממשלה את המלצותיה ומסקנותיה עד סוף אוקטובר 2000. בוועדה הציבורית שפעלה במשרד רה"מ היו חברים בעלי תפקידים בכירים מן המגזר הציבורי בעבר ובהווה.

עוד החליטה הממשלה כי יוקם מטה ליישום הרפורמה (להלן - מטה הרפורמה) שירכז את עבודת הוועדה הציבורית. הממשלה מינתה את יו"ר מטה הרפורמה, ואחרי שפרש באוגוסט 2000 מונה במקומו יו"ר אחר.

משמעות החלטת הממשלה הייתה התחלת תכנית רפורמה חדשה, אשר ינחה אותה משרד רה"מ ולא נש"מ. הביקורת העלתה, כי הוועדה הציבורית התכנסה פעמיים בלבד ולא הגישה כל מסקנות או המלצות.

(א) בינואר 2001 המציא ראש מטה הרפורמה למנכ"ל משרד רה"מ ניירות עמדה ובהם נייר עמדה בנושא הממשל המקוון (E-Government) בשירות הציבורי בישראל, שעסק גם בשיפור השירות לציבור. בנייר העמדה צוין, כי יש סיבות רבות לליקויים בהיבטים שונים של השירות לציבור, ו"הבולטות שבהן הן מחסור בתקציבים לפיתוח תשתיות פיזיות נאותות, שחיקת עובדי המדינה והרגשת אי גמול ביחס להישגיהם והמאמץ הנפשי המועמס עליהם, מודעות נמוכה לשיפור איכות השירות במשרדים וביחידות וטיפול רדוד של נציבות שירות המדינה והאחראים לנושא זה".

ראש מטה הרפורמה ציין בנייר העמדה, כי הממשל המקוון הוא הכלי העתידי לשיפור השירות הממשלתי והמגע בין הממשלה לציבור, ולכן על הממשלה לתת לנושא זה עדיפות גבוהה ולהקצות לו את המשאבים הנדרשים. הוא הוסיף כי יש צורך ביד מכוונת, מתאמת ומאחדת, ולכן אין להטיל את הטיפול על אחד ממשרדי הממשלה, אלא להקים גוף מרכזי שיטפל בקידום הממשל המקוון.²⁰

הביקורת העלתה, כי ניירות העמדה לא התגבשו לכלל תכנית, וכי לא התקבלו כל החלטות בדבר ההמלצות שניתנו בהם.²¹

20 את ממצאי הביקורת בנושא זה ראו להלן, עמ' 206.

21 בעניין פעילותה של הוועדה הציבורית ותגובת מנכ"ל משרד רה"מ דאז, ראו גם את הדוח "עבודת המטה במשרדי הממשלה", עמ' 103.

(ב) מהמסמכים עולה, שבפעילותו נתקל מטה הרפורמה בקשיים והיה שיתוף פעולה חלקי בלבד בין הוועדה הציבורית ומטה הרפורמה לבין נש"מ וגופים ממשלתיים אחרים לצורך השגת היעדים שנקבעו לוועדה ולמטה בהחלטת הממשלה. בפברואר 2001 הגיש ראש מטה הרפורמה לנציב את ניירות העמדה שהכין המטה וציין, כי הוא "מאוד מקווה שתימצא הדרך לחבר בין הרפורמה לנציבות שירות המדינה - מה שלדעתי לא הסתייע עד כה". גם במכתבו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2002 ציין ראש המטה, כי לצערו הרב "שיתוף הפעולה עם הנציבות [ואף עם גופים אחרים בממשלה] לא שפר ואף נתקל בקשיים". לעומתו ציין הנציב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2002, כי "היה שיתוף פעולה מלא בין הנציבות לבין מטה הרפורמה". לדעת משרד מבקר המדינה, הבדלים אלה בהשקפה בדבר מידת שיתוף הפעולה בין הגופים האמורים לעיל, מעידים על הבעייתיות שהייתה בנושא חשוב זה.

פעילות מטה הרפורמה נפסקה למעשה עם התפטרותו של ראש המטה באפריל 2001, מאחר שסבר כי אין בכוונת משרד רה"מ, שבמסגרתו פעל המטה, לפעול ליישום הרפורמה. מעקב שנעשה בספטמבר 2002 העלה כי לא מונה במשרד רה"מ ראש מטה אחר במקום ראש המטה שהתפטר. מהאמור לעיל עולה כי גם פעילות הוועדה הציבורית ומטה הרפורמה בשנים 2000-2001 לא קידמה את שיפור השירות לציבור. אין מסמכים המעידים שהממשלה נדרשה בשנים 2000-2002 לפעילות של הוועדה הציבורית ומטה הרפורמה ולקיום החלטת הממשלה בנושא זה מאפריל 2000.

תקצוב הרפורמה בשירות הציבורי

בהצעות התקציב של משרד רה"מ לשנים 2000-2002 שהוגשו לאישור הממשלה והכנסת, בפרק על נש"מ, נאמר, כי "בשנת 1991 הוטל על נציב שירות המדינה למלא את תפקיד הממונה על יישום הרפורמה בשירות המדינה"; בהצעות התקציב פורטו יעדי הרפורמה ובכללם "שיפור השירות לציבור", וצוין כי הנציב מכהן כיו"ר הוועדה המרכזית לשיפור השירות.

בשנים 1997-2002, שבהן כיהן הנציב הנוכחי בתפקידו, תוקצב יישום הרפורמה בשירות הציבורי בשני סעיפים בתקציב נש"מ - "יישום ועדת קוברסקי" ו"רפורמה בשירות המדינה" - בסכום כולל של 9 מיליון ש"ח במונחים נומינליים. הביקורת העלתה כי נש"מ השתמשה במרבית התקציב מסעיפים אלה לצרכים אחרים. יצוין כי נש"מ ביצעה באותן שנים פעילויות מסוימות בתחומים שונים שגם המלצות ועדת קוברסקי עסקו בהם, שלא בתחום שיפור השירות לציבור, אולם מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה, כי הן לא בוצעו בזיקה ישירה להמלצות ועדת קוברסקי ולרפורמה בשירות המדינה, אלא בשל אחריותה הכוללת של נש"מ לטיפול בנושאים אלה.

משרד מבקר המדינה העיר לנש"מ כי בניגוד לאמור בדברי ההסבר לתקציבה, פעולותיה בתחום השירות לציבור התמצו מאז 1997, מועד מינויו של הנציב הנוכחי, בפעילות האגף לאיכות ומצוינות ולא ביישום מכלול המלצות ועדת קוברסקי בתחום השירות לציבור, ולכן האמור בדברי ההסבר לתקציב נש"מ בשנים 2000-2002 אינו נכון.

בספטמבר 2002 כתבה נש"מ למשרד מבקר המדינה:

"על-פי תפיסת העולם ומדיניות נציב שירות המדינה הנוכחי, לא היה מקום להקמת יחידה מיוחדת לטיפול ביישום רפורמות והמלצות ועדת קוברסקי בשירות המדינה. על-פי מדיניות הנציב, הנושא הוטמע והועבר לאחריות היחידות המקצועיות בנציבות שירות המדינה על-פי תפקודן כחלק וכתוספת לתכנית העבודה הכוללת באותה שנה. התרומה שבלטה באופן מיידי ביישום הרפורמה היתה בשינוי המבנה הארגוני בנציבות שירות המדינה שתואר בחוברת התקציב לשנת 1999, לפיה הוצגו היחידות השונות שנועדו לייעל ולשפר את איכות השירות, להגמיש ולפשט את תהליכי העבודה עד כמה שאפשר בכל תחומי הפעילות של המשרדים בשירות המדינה, פנימה והחוץ כלפי האזרחים הנוזקים לשירותיהם... התקציב העיקרי, אם כן, לנושא יישום ועדת קוברסקי ויישום הרפורמה בשירות המדינה... חולק בין היחידות השונות בנציבות שירות המדינה ויועד לתגבור כח אדם."

עוד כתבה נש"מ, כי "דברי ההסבר לתקציב של כל אחת מהשנים... הועברו מחוברת תקציב אחת לשנייה... והוצגו לאגף התקציבים לקראת אישור הממשלה והכנסת". אגף התקציבים במשרד האוצר כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2002 כי רק בעת הכנת תקציב נש"מ לשנת 2003, במהלך הביקורת בנושא, דיווחה לו נש"מ שהיחידות העוסקות בנושאים האמורים לעיל אינן פועלות, "ולכן נדרש תיקון בתקציב ודברי ההסבר לתקציב על מנת לשקף נכונה את הקצאת המקורות והמשרות".



ממצאי הביקורת שהובאו לעיל על תפקודם של הגופים הממשלתיים שפעלו בשנים 1980-2002 בתחום שיפור השירות לציבור עולה, כי תפקודם היה לקוי ברובו, ומרבית ההחלטות המפורטות והחשובות של הממשלה וועדת השרים והגופים הממשלתיים שפעלו בנושא לא קוימו כנדרש. ליקויים אלה הם בוודאי מהסיבות העיקריות לכך שהשירות שהציבור מקבל כיום מגופי הממשלה אינו ברמה הראויה.

נש"מ לא הכינה תכנית עבודה רב-שנתית ליישום המלצות ועדת קוברסקי בתחום שיפור השירות לציבור. בהיעדר תכנית עבודה רב-שנתית, בחר כל נציב להדגיש היבטים אחרים ברפורמה בשירות המדינה, וקיבל החלטות שבעקבותיהן הוחל בפעולות מסוימות בתחום שיפור השירות לציבור, אולם לפני שאותן פעולות הניבו תוצאות, החל הנציב שבא אחריו בפעולות אחרות וגם סופן היה כשל הפעולות הקודמות.

אין מסמכים המעידים שנש"מ דיווחה על אופן יישום המלצות ועדת קוברסקי, באופן שוטף לוועדת השרים לענייני תיאום ומינהל, שמונתה לטפל ביישום הרפורמה, או לממשלה. גם אין מסמכים המעידים כי מזכירות הממשלה, ועדת השרים והממשלה, עקבו אחר יישום החלטת הממשלה בנושא זה.

בדוח ועדת קוברסקי נאמר, כי יישום הרפורמה יחייב, בין היתר, שינויים מבניים ותקציביים ניכרים בנש"מ וביחידות נוספות, שלדעת הוועדה אפשר לעשותם רק באמצעות גוף על-משרדי המקבל גיבוי מראש הממשלה ומהממשלה, ולא באמצעות נש"מ. לדעת משרד מבקר המדינה, לא מן הנמנע כי מינוי הנציבים שכיחנו בשנים 1991-1996 לממונים על ביצוע הרפורמה בניגוד להמלצות ועדת קוברסקי ואי-מינוי ממונה כלל בשנים 1997-2002, היו מהסיבות ליישומה החלקי של הרפורמה בשירות הציבורי ובכלל זה בתחום שיפור השירות לציבור; והנציב הנוכחי צריך היה להעמיד את הממשלה על כך כי אין הוא רואה עצמו כמי שמופקד על נושא זה.

הממצאים שהובאו בדוח זה מלמדים, בין היתר, שאין כיום גוף המרכז ומכוון את הטיפול של כל גופי הממשלה בתחום השירות לציבור ומקיים בקרה על ביצוען של ההחלטות וההנחיות. לדעת משרד מבקר המדינה, כדי לחולל שינוי, ולהפוך את השירות האיכותי לציבור לחלק בלתי נפרד מתפיסתם ופעילותם של גופי הממשלה, יש צורך בפעולה של גוף מטה ממשלתי, על-משרדי, אשר גם יפיק את הלקחים מכישלונות העבר.

אגף בכיר לביקורת המדינה וביקורת פנימית במשרד ראש הממשלה

ביקורת חיצונית בתחום השירות לציבור במשרדי הממשלה ובגופים הציבוריים נעשית בידי אגף בכיר לביקורת המדינה וביקורת פנימית במשרד רה"מ (להלן - אגף הביקורת), שהוא הגוף הממשלתי העל-משרדי היחיד העוסק באופן שוטף בביקורת בנושא השירות לציבור. פעולות האגף נקבעו בהחלטות ממשלה ובהוראות התקשי"ר.

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים מאי-יולי 2002 את פעילות אגף הביקורת בתחום הביקורות לבחינת טיב השירות לציבור. בדיקות עדכון והשלמה נעשו בנש"מ ובמזכירות הממשלה.

ביקורות פתע לבחינת טיב השירות לציבור

באגף הביקורת פועלת יחידה העושה ביקורות פתע לבחינת טיב השירות לציבור (להלן - היחידה) בכ- 500 משרדי ממשלה, יחידות סמך וחברות ממשלתיות ובתאגידים שהוקמו על פי חוק המספקים שירותים ממלכתיים. היחידה מורכבת מעובדת האגף ומכ- 40 מתנדבים (להלן - סוקרים) המבצעים בכל שנה כ- 200 ביקורות ללא תשלום. הסוקרים הם גמלאי שירות המדינה ששימשו בתפקידים בכירים בעת שירותם. מנהל האגף מדווח למנכ"ל הגופים המבוקרים ולמנהלים של הגופים שבהם נעשתה הביקורת על ממצאיה כדי לקבל את תגובתם ומביא את הממצאים לידיעת ועדת השרים לתיאום, מינהל וביקורת המדינה (להלן - ועדת השרים), בהתאם להחלטת הממשלה מדצמבר 1986, וכן לנציב שירות המדינה על פי הוראות פרקים 60²² ו-65 לתקשי"ר. האגף גם מגיש לוועדת השרים בכל חצי שנה דוח מעקב על תיקון הליקויים שהועלו בביקורת הפתע.

1. החלטות הממשלה והוראות התקשי"ר הנוגעות לפעילותו של האגף אינן עוסקות באופן ביצוע הביקורת, בנושאים שייבדקו ובאופן הטיפול בממצאים.

הביקורת של האגף נעשית באמצעות שאלונים שבהם על הסוקר לסמן לגבי רוב ההיבטים הנבחנו "כן" או "לא", והביקורת בכל גוף נמשכת יום אחד לכל היותר. השאלונים עוסקים בעיקר בהיבטי תשתית של השירות לציבור, כגון קיומם של שלטים ברורים, גישה נאותה לנכים, קיומן של תיבות תלונות, תנאים סביבתיים כמו מקומות ישיבה, מיזוג אוויר ועוד, ואינם עוסקים בהיבטים חשובים אחרים של השירות לציבור, כגון אופן הטיפול בפניות הציבור ובתלונות, המענה הטלפוני, קיום השתלמויות לעובדים המקבלים קהל, קיום אמנת שירות, קביעת יעדים ומדדים כמותיים למתן השירות ועוד.

הביקורת העלתה, כי את השאלון המקורי כתב אגף הביקורת לפני שנים רבות, עם הוועדה המרכזית לשיפור השירות לציבור,²³ בלא שהתייעץ ביועצים מקצועיים או בגופים ממשלתיים נוספים; גם השיפורים שנעשו במהלך השנים בשאלון נעשו ברובם על דעת האגף בלבד. משרד מבקר המדינה העיר לאגף ולגופים המופקדים על פעילותו, כי יש מקום לכלול בשאלון גם היבטים אחרים של השירות לציבור, וכי מן הראוי לבחון מחדש את מתכונת הביקורת ובאיזו מידה היא אכן מאפשרת לעמוד על הליקויים העיקריים בתחום השירות לציבור ביחידות הממשליות.

ביולי 2000 החליטה ועדת השרים כי אגף הביקורת ונש"מ יגבשו "מודל לבחינת רמת השירות הניתן לציבור, אשר יכלול, מעבר להיבט תשתיתי במקום מתן השירות, גם את משך זמן ההמתנה והיבטים נוספים מנקודת מבט מקבל השירות". מהמסמכים עולה, כי בעקבות אותה החלטה הוסיפו נש"מ ואגף הביקורת לשאלון הביקורת של האגף שלוש שאלות בלבד, המופנות למקבלי השירות ואשר נועדו לברר מהו סוג השירות שביקש הפונה לקבל, והאם קיבל אותו; כמה זמן המתין לקבלת השירות; ומה מידת שביעות רצונו מהשירות שקיבל. על פי הנחיות אגף הביקורת על הסוקר לשאול בכל גוף עשרה אנשים שאלות אלה.

משרד מבקר המדינה העיר לאגף ולנש"מ, כי הוספת שלוש השאלות האמורות לעיל, אין בה כדי למלא את החלטת הממשלה, שעליהם לגבש מודל לבחינת רמת השירות לציבור, שיבחן היבטים שאינם תשתיתיים, וכי עליהם לבחון את הנושא ביסודיות, ולגבש בסיוע יועצים מקצועיים את השיטה לבחינתו ובכלל זה מגוון ראוי של שאלות בעניין זה.

האגף כתב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2002, כי הוא יפנה לקבל ייעוץ של מומחים לשיפור השאלונים שבשימוש.

2. התוכנה המשמשת את אגף הביקורת לניהול בסיס הנתונים של היחידה בתחום הביקורת אינה ממלאת כראוי את צורכי המחשוב של היחידה. כתוצאה מכך עובדת האגף מפקה ידנית חלק גדול מהדוחות והניתוחים הדרושים לביצוע הביקורת והתפקידים האחרים של היחידה. מהמסמכים עולה, כי אגף הביקורת פירט בעיה זו ובעיות נוספות הנגרמות לו בגלל אי-התאמת התוכנה לצרכיו בפניותיו לאגף טכנולוגיה ומערכות מידע במשרד רה"מ (להלן - אגף הטכנולוגיה).

לדוגמה, באפריל 2000 כתב מנהל אגף הביקורת לראש אגף הטכנולוגיה כי בשל בעיות בתוכנה נמנע מהאגף להגיש דוחות בין היתר לוועדת השרים. ביולי 2002, במהלך הביקורת בנושא, ציין מנהל האגף לפני ראש אגף הטכנולוגיה, כי: "התוכנה שבשימושנו קורסת. עדיין לא ניתן לבצע גיבויים בצורה תקינה. עיבודים ודו"חות נעשים בעבודה ידנית וגוזלים שעות עבודה מרובות, וקיימים אי דיוקים. מעקב אחר ביצוע תיקון ליקויים, אינו נעשה אוטומטית... אבקשך לפעול להחלפת התוכנה בהקדם האפשרי, כדי שנוכל למלא את משימותינו כנדרש מההוראות ומהחלטות הממשלה".

מנהל אגף הטכנולוגיה כתב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2002, בין היתר, כי המערכת הממוחשבת של אגף הביקורת "פותחה בתהליך אבולוציוני, למימוש יכולת להפקת דוחות (שאלונים); בלא כל מתודולוגיה בפיתוח ישומים, היכולים לשמש אפילו 'כאילו' כבסיס נתונים". עוד ציין, כי לפני כשנתיים וחצי הוא ביקש ממנהל אגף הביקורת להגיש לו הגדרה של מטרות ויעדים למערכת זו, אולם בקשתו לא נענתה. אף על פי כן הוא נקט פעולות לבידור מהות המערכת הנדרשת כדי להכין הצעה לתכנית למימוש הדרושות. בשלב זה אגף הטכנולוגיה נערך לבניית מבנה

23 על פעילותה של הוועדה ראו לעיל, עמ' 173.

נתונים שיוכל לשמש בסיס למערכת לניהול ביקורות ומעקב אחר ליקויים שהתגלו, ואם יסופקו לו הנתונים שביקש ויועמד תקציב לפיתוח מערכת המחשוב החדשה, היא תופעל לקראת ספטמבר 2003.

3. בביקורות הפתע שעשה אגף הביקורות הועלו כאמור, בין היתר, ליקויים בקשר למבנים והתאמתם למתן שירות לציבור ובכלל זה בנושא דרכי הגישה לנכים. הביקורת העלתה, כי האגף לא דיווח לחשכ"ל, האחראי לניהול נכסי המדינה, על ממצאיו בנושא.

בנובמבר 2002, בעקבות הביקורת בנושא, הודיע מנהל אגף הביקורות למשרד מבקר המדינה, כי הוא יעביר באופן שוטף את ממצאי ביקורות הפתע בנושאים הקשורים למבנים וציוד משרדי ממשלה לידיעת החשכ"ל, וכי רשימה ראשונה של 49 יחידות שנמצאו בהן ליקויים בנושא הדיוור ובכלל זה בתחום התאמת המבנים לנכים כבר הוגשה לחשכ"ל.

תכנון הביקורות ומעקב אחר תיקון ליקויים

ממצאי דוחות הביקורת של אגף הביקורת מוקלדים למחשב. בדרך כלל לא מוקלדים הדברים שאמר ראש היחידה המבוקרת בתגובה על הממצאים בשיחת הסיכום עם הסוקר.

הביקורת העלתה, כי ממצאי הביקורות הקודמות שעשה האגף ביחידה המבוקרת אינם משמשים למעקב אחר תיקון הליקויים. הם אינם מובאים לידיעת הסוקרים לפני ביצוע ביקורת נוספת ביחידה המבוקרת, ולכן הסוקרים אינם יכולים לבדוק אם הליקויים תוקנו. עוד הועלה כי אמת המידה העיקרית לבחירת היחידות שבהן תיעשה ביקורת היא מועד הביקורת הקודמת, ואין מתחשבים בנתונים חשובים נוספים כגון חומרת הליקויים שהתגלו בביקורות קודמות.

משרד מבקר המדינה העיר לאגף הביקורת, כי כדי לשפר את יעילות הביקורת מן הראוי שיבחן מהו אופן תכנון הביקורות הרצוי ומהי המתכונת הרצויה למעקב אחר תיקון הליקויים שהתגלו בביקורות קודמות.

מנהל האגף כתב למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2002, בין היתר, כי החל בשנת 2003 יומצאו ממצאי הביקורות הקודמות לסוקרים, וכי התוכנה החדשה שתופעל באגף לקראת 2004 תאפשר לסוקר לעקוב אחר תיקון הליקויים שהועלו בשלוש הביקורות האחרונות של האגף.

ניהול העבודה

מבדיקת עבודת היחידה עולה, כי הן הצד המינהלי והן הצד הניהולי של עבודת הביקורת נעשים בידי עובדת אחת של אגף הביקורת. תפקידיה הרבים של העובדת כוללים, הכנת תכנית עבודה שנתית, חלוקת העבודה בין הסוקרים, הפצת השאלונים של ביקורות הפתע לסוקרים, קבלת תוצאות הביקורת והקלדתן למחשב, משלוח ממצאי הביקורות למנהלי הגופים המבוקרים, מעקב אחר התגובות על דוחות הביקורת, הכנת דיווחים שונים לוועדת השרים ועוד.

בשל ריכוז תפקידים כה רבים בידי עובדת אחת, בזמן היעדרותה עלולים להיפגע פעילותה השוטפת של היחידה והדיווחים לוועדת השרים. משרד מבקר המדינה העיר לאגף הביקורת, כי מן הראוי שיבחן את חלוקת המשאבים באגף ואת מכלול המשמעויות של העובדה שעובדת אחת מטפלת, ללא כל גיבוי, בכל הפעילויות של היחידה שפורטו לעיל, שחלקם נעשה גם באופן ידני, ואת השפעתן האפשרית על עבודת היחידה ובכלל זה על ביצוען היעיל והסדיר של הביקורות. כן ראוי כי האגף יסב את תשומת לבם של המופקדים על פעילותו לבעיות אלה ולצורך בפתרון.



ביקורות הפתע של האגף, הנעשות כאמור באמצעות מתנדבים, הן למעשה הבדיקות השוטפות היחידות שעושות רשויות המדינה בתחום זה.²⁴ לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח חשיבותן של ביקורות אלה לשיפור השירות לציבור, מן הראוי היה שמי שמופקדים על פעילות האגף יבחנו את האפשרות לקיים את הביקורת בנושא זה גם באמצעות גרעין בסיסי של עובדים סדירים, מומחים ומיומנים, שיוכשרו במיוחד לשם כך, וכי יבדקו אילו אמצעים נוספים דרושים לביצוע ביקורות מקיפות ומקצועיות בנושא.

אגף התקציבים

אגף התקציבים שבמשרד האוצר (להלן - המשרד) משמש חוליה מקשרת, מתאמת ומנחה של כל מערכת תכנון התקציב הממשלתי. האגף אחראי להכנה של הצעת תקציב המדינה ולהליכי ביצוע שינויים בתקציב במהלך השנה. האגף הוא גם יחידת מטה של המשרד ושל הממשלה לטיפול בהיבט הכלכלי והתקציבי של תהליך קבלת ההחלטות בממשלה.

תכנית המדיניות התקציבית שמגיש המשרד לממשלה בכל שנה מלווה בהצעות לשינויים מבניים בפעילות הממשלה במגזר הציבורי ובכלל המשק. שינויים אלה מטרתם, בין היתר, לייעל את פעילות הגופים הציבוריים, לייעל את ההקצאה של כספי תקציב המדינה ולהגביר את התחרות בענפי המשק השונים. גיבוש ההצעות לשינויים נעשה באגף התקציבים בתיאום עם משרדי הממשלה הנוגעים בדבר.

התקציב של משרדי הממשלה נועד, מטבע הדברים, גם למימון השירות לציבור ובכלל זה לפעולות לייעול ולשיפור. למשרדי הממשלה היכולת והאחריות לעשות במסגרת תקציבם המאושר מהלכים רבים לקידום השירות לציבור, בין היתר באמצעות שינויי הקצאה, ללא מעורבות אגף התקציבים.

ביקורת שעשה משרד מבקר המדינה ב-11 משרדי ממשלה העלתה, כי מרביתם לא עשו, לפחות בשנתיים האחרונות, בדיקות כלכליות (עלות-תועלת) בנוגע לשירותים שהם נותנים לציבור, לשם קבלת החלטה בדבר דרכי שיפור השירות לציבור, לא הכינו תכניות לשיפור השירות שהתבססו על

24 הביקורת העלתה, כי במרבית הגופים שנבדקו המבקרים הפנימיים אינם מקיימים, כנדרש על פי הוראות התקשי"ר ביקורות שוטפות בנושא השירות לציבור. בעניין זה ראו לעיל בנפרד, ממצאי הביקורת בנושא, עמ' 170.

בדיקות כאלה, וממילא לא הביאו לפני אגף התקציבים את ההיבטים התקציביים של שיפור השירותים.²⁵

נוסף על הפעולות שבאחריות משרדי הממשלה, יש פעולות שעל אגף התקציבים לבצע בתחום השירות לציבור.²⁶ משרד מבקר המדינה בדק בחודשים ספטמבר-אוקטובר 2002, לסירוגין, את המידה שבה פעל אגף התקציבים בתחום השירות לציבור. להלן עיקרי הממצאים:

(א) אף שאגף התקציבים מופקד על הטיפול בהיבט הכלכלי והתקציבי של תהליך קבלת ההחלטות בממשלה, הוא בחן רק את מקצת ההיבטים התקציביים והכלכליים של השירות לציבור במשרדי הממשלה ושיפורו, לצורך החלטות הממשלה בנושא. האגף לא עשה בדיקות כלכליות בדבר העלויות של שיפורים שונים בשירות לציבור בהשוואה לחיסכון העשוי להיגרם מהם למשק ולציבור, וממילא לא המציא נתונים חשובים אלה לממשלה, כדי שישמשו בסיס לדיוניה ולהחלטותיה בנושאי תקציב המדינה, המדיניות הכלכלית והשירות לציבור.

(ב) אגף התקציבים גם לא בחן אילו פעולות בתחום שיפור השירות לציבור ראוי לדרוש ממשרדי הממשלה לבצע במסגרת תקציבם הנתון, כדי לייעל את ההקצאה ולהקטין את הגירעון התקציבי, ולאילו פעולות נדרשת תוספת תקציב, שתוחזר באמצעות החיסכון שייגרם מאותן פעולות למשק ולציבור, וממילא לא המציא נתונים אלה לממשלה.

(ג) אף על פי שבהחלטות ממשלה וגופים ממשלתיים הודגשה חשיבות שיפור השירות לציבור, לא הסב אגף התקציבים את תשומת לב משרדי הממשלה לכך שחשוב שייקבעו בתקציביהם סעיפים בתחום שיפור השירות לציבור, כפי שהוא עושה בתחומים אחרים.

אגף התקציבים כתב למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2002, בין היתר, כי הייעול והשיפור של המגזר הציבורי, ובכלל זה של השירות לציבור, הם יעד מרכזי של האגף הן במגעיו השוטפים עם משרדי הממשלה והן בגיבוש הצעות החלטה לממשלה. האגף ציין כי ביטוי לכך ניתן בדיונים על המדיניות הכלכלית ככל שנה ובביצוע שינויים מבניים בתחומים שונים, כגון: סגירה או איחוד של יחידות ממשלתיות, שינוי תהליכי העבודה של משרדי הממשלה, שינויים בחוקים ובתקנות שנועדו להקל על הציבור במגעיו עם הממשלה ושימוש באמצעים טכנולוגיים למתן השירות לציבור (להלן - שינויים מבניים).

עוד צוין, כי בשנים האחרונות עשה אגף התקציבים, בשיתוף משרדי ממשלה, פעולות שנועדו לשפר את השירות לציבור; רוב הפעולות היו כרוכות בהקצאת משאבים נוספים, אך מכיוון שהוברר לאגף כי הן יביאו תועלת למשק ולציבור, "ושאכן היעד של שיפור השירות אינו מהווה אמתלה בלבד לתוספת משאבים למשרדים השונים", הוא לא נרתע מהקצאת המשאבים; כמו כן צוין כי בחלק מהבקשות לתוספת משאבים המוגשות לאגף, נאמר שהתוספות מיועדות לשיפור השירות לציבור. אך בחינת הבקשות מעלה שלא תמיד יש צורך בתוספת המבוקשת משום שלא נדרש שינוי מהותי בתהליכי העבודה לשם שיפור השירות לציבור, ולכן לא כל הבקשות מאושרות. במכתב הודגש כי יש מגבלות תקציביות שעל האגף לקחת בחשבון בבחינת ההצעות לשינויים, וכי משרדי הממשלה יכולים ואמורים לקדם את השירות לציבור גם במסגרת תקציבם המאושר. כן הודגש, כי האגף מכיר בכך שעדיין יש תחומים רבים שנדרש לשפר בהם את השירות לציבור, והטיפול בהם ייעשה על פי סדר העדיפויות של הממשלה.

באוקטובר 2002 הסביר מנהל אגף התקציבים למשרד מבקר המדינה, כי היעד העיקרי של האגף הוא הקטנת הגירעון הממשלתי, וכי פעילותו בתחום שיפור השירות לציבור, ככלל תחום אחר, היא אמצעי להשגת יעד זה. כן ציין מנהל האגף כי ההצעות לשינויים מבניים, בין היתר בתחום השירות

25 בעניין ממצאים אלה ראו לעיל, עמ' 171.

26 אגף התקציבים גם היה שותף בוועדות שונות שבחנו היבטים שונים של השירות לציבור וגיבוש המלצות בעניינם.

לציבור, שהאגף מביא כאמור לפני הממשלה, הן בחלקן הגדול יוזמה של האגף וגובשו בתיאום עם המשרדים. עוד הסביר מנהל האגף כי האגף אינו מתערב בסדרי העדיפויות הפנימיים של המשרדים ובאופן הקצאת תקציבם, והדבר גם אינו בסמכותו, ולכן היוזמות של האגף הם בתחום המערכתי של המשרדים כגון איחוד יחידות וכו'.

בחנית תכניות המדיניות הכלכלית שהגיש אגף התקציבים לממשלה בשנים 1999-2003 העלתה, כי בכל שנה נכללו בהן עד ארבע הצעות החלטה על שינויים מבניים הקשורים בשיפור השירות לציבור, ולא צורפו להן הערכות של החיסכון התקציבי שייגרם מיישום השינויים המוצעים; הממשלה אישרה את מקצת ההצעות והן מומשו.

משרד מבקר המדינה העיר לאגף התקציבים, כי בכוחו לעשות יותר כיחידת מטה המטפלת בהיבט הכלכלי והתקציבי של תהליך קבלת ההחלטות בממשלה בכל הנוגע למדיניות בתחום השירות לציבור. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהאגף יבחן את ההיבטים התקציביים והכלכליים של השירותים לציבור שנותנים משרדי הממשלה ואת יעילות ההקצאה של כספי תקציב המדינה שנועדו למתן השירות ושיפורו, וכן את השינויים המבניים הדרושים בתחום השירות לציבור והחיסכון התקציבי שייגרם מהם למשק, וימציא נתונים אלה לממשלה כדי שישמשו בסיס לדיוניה ולהחלטותיה בענייני תקציב המדינה, המדיניות הכלכלית והשירות לציבור.

מנהל אגף התקציבים כתב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2002 כדלהלן: "אגף התקציבים רואה בשיפור השירות לציבור נדבך מרכזי בפעילותו לייעול המגזר הציבורי, וחלק מהמימוש של תפקידי המטה המרכזיים של האגף. למרות זאת אינני סבור שמתפקידי האגף להתערב בפעילות שוטפת יום יומית של משרדי הממשלה שבמסגרתה יש להערכתי את המקום הרב ביותר לשיפור השירות לציבור. לאור ההערות בעניין תפקידי המטה של אגף התקציבים הוריתי לצוות באגף התקציבים לבחון שוב את התייחסותנו לנושא של שיפור השירות לציבור במסגרת גיבוש הצעות לממשלה בעניין מדיניות כלכלית ותקציבית ובכלל זה האם יש מקום להגדרה חדשה וברורה יותר של הממשלה בעניין יחידת המטה הממשלתית שהנושא של שיפור השירות לציבור יהיה מתפקידו המרכזיים".

אגף החשב הכללי

אגף החשב הכללי (להלן - החשכ"ל) שבמשרד האוצר מופקד, בין היתר, על ניהול נכסי המדינה. באגף החשכ"ל פועלות שתי יחידות בתחום הדיור הממשלתי; האחת עוסקת בבינוי קריות הממשלה ובתי משפט²⁷ והאחרת עוסקת בניהול נכסי המדינה והדיור הממשלתי ובכלל זה שכירה ומכירה של מבנים המשמשים את גופי הממשלה.

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים ספטמבר-אוקטובר 2002, לסירוגין, את המידה שבה פעל אגף החשכ"ל בתחום השירות לציבור. להלן עיקרי הממצאים:

27 את ממצאי משרד מבקר המדינה בנושא המינהלה להקמת קריות ממשלה ובתי משפט ראו בדוח שנתי 53א' של מבקר המדינה, עמ' 343-373.

פעולות אגף החשכ"ל בתחום הדיור הממשלתי התמקדו בשנים האחרונות בהקמת קריות של משרדי ממשלה ובתי משפט במקומות שונים בארץ, הקצאת דיור למשרדים (רובו באמצעות שכירות ומקצתו באמצעות רכישה) וריכוז יחידות ממשלתיות יחד במבנים שהוא שכר או רכש. פעילות זו גרמה לשיפור השירות הניתן לציבור בידי יחידות אלה, בין היתר כתוצאה מריכוז השירותים במקום אחד, שיפור הנגישות התחבורתית של מבני הממשלה, שיפור התנאים הפיזיים וקיום סידורים הולמים לאנשים בעלי מוגבלויות. אולם מדוחות הביקורת שהכין אגף הביקורת במשרד רה"מ בשנים 1999-2002 עולה כי עדיין יש ליקויים רבים בתחום התאמתם של המבנים המשמשים את גופי הממשלה למתן שירות ראוי לציבור²⁸, לרבות היעדר תנאים למתן שירות לנכים, היעדר שלטים מתאימים ועוד²⁹.

יצוין, כי תהליך התקצוב של הקצאת דיור למשרד ממשלתי הוא באחריותו ובסמכותו של אגף התקציבים, ואגף החשכ"ל מטפל בהקצאה רק לאחר שאושר תקציב לכך והתקבלה התחייבות תקציבית מהמשרד. עוד יצוין, כי היחידה באגף החשכ"ל העוסקת בניהול נכסי המדינה והדיור הממשלתי, אינה פועלת בתחום שיפורם של מבנים ממשלתיים קיימים, אלא האחריות בעניין זה היא בידי משרדי הממשלה, והשיפורים והשיפוצים נעשים במסגרת תקציבים של המשרדים על פי סדר העדיפויות שלהם.

1. הביקורת העלתה, כי אגף החשכ"ל לא עשה סקר ארצי של כל המבנים הממשלתיים שבהם ניתן שירות לציבור ובידיקה של התאמתם למטרה זו, וממילא לא המציא לממשלה דוח על מצבם ועל הפעולות הנדרשות בתחום זה.

אגף החשכ"ל כתב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2002, כי כוונתו לכלול בדיקה של התאמת המבנים הממשלתיים לשירות הציבור בסקר מקיף לבחינת היבטים אחדים הקשורים במבני הממשלה (להלן - הסקר המקיף) שהוא מתכנן לבצע החל בשנת 2003, לאחר שיאושר תקציב לשם כך.

עוד ציין אגף החשכ"ל במכתבו, כי "התקציב [למימון הקצאת דיור למשרדי הממשלה] המושתת בעיקרו על השתתפות משרדים, מהווה אילוף וגורם משמעותי בכל הקשור לקביעת קדימויות וסדרי עדיפויות בתהליכי ההקצאה. על אף האמור פעולות שננקטו בשנים האחרונות שהינן בבחינת חסרי תקדים בהיסטוריה הבינוי והדיור הממשלתי, אין בהם כדי לתת מענה מלא בתקופה כה קצרה לאחר עשרות שנים של 'דשדוש במקום' וביזורם של סמכויות במערכות השונות ובוודאי על רקע מצוקות תקציביות. ...הניסיון שנצבר במהלך השנים האחרונות אשר הביא למתן מענה לצרכים הפיזיים והאחרים עלול [להיפגם]... וזאת על רקע מעורבותם של שיקולים בלתי ענייניים בתהליך מעבר העובדים לדיורים חדשים והניסיונות של גורמים בעלי עניין לקצור הישגים בהזדמנות זו, תוך התעלמות מהעלויות והנוזקים הכספיים הכרוכים באי מעבר העובדים ובחוסר שיתוף פעולה מצד הנהלות המשרדים".

2. קיום החלטות ממשלה בנושא שילוט ודרכי גישה לנכים: בשתי החלטות של הממשלה מינואר 2000 הוטל על החשכ"ל, בין היתר, לגבש בתיאום עם משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, תכנית שבע-שנתית להעתקת כל גופי הממשלה השוכנים במבנים שאינם מתאימים לשרת את אוכלוסיית הנכים ולגבש בתוך חודשיים הנחיות למשרדים העוסקות, בין היתר, בהסדרי נגישות לנכים. כן הוטל על אגף החשכ"ל לגבש עם משרדי הממשלה, בתוך חמישה חודשים, תכנית להחלפה או עדכון של השלטים הרשמיים במשרדים. בינואר 2002 החליטה

28 מדובר במבנים שרובם משמשים את היחידות שנים רבות. ראו גם את ממצאי הביקורת בנושא שילוב אנשים בעלי מוגבלות בחברה ובעבודה בדוח שנתי 52 של מבקר המדינה, עמ' 148.

29 דוחות הביקורת לא הובאו לידיעת החשכ"ל. בעניין זה ראו לעיל, עמ' 197.

הממשלה (בהמשך להחלטות מינואר 2000), כי החשכ"ל ימציא ללא דיחוי לראש האגף לביקורת במשרד ראש הממשלה "דין-וחשבון אשר יפרט את אשר בוצע עד כה לשיפור השירות לנכים בכל הנוגע למבנים בהם שוכנים משרדי ממשלה ואשר נמצא כי אינם מתאימים לשרת אוכלוסייה זו. כמו כן יכלול הדוח תכנית בדבר ההתאמות המתוכננות במבנים כאמור, אשר טרם הותאמו לשירות אוכלוסיית הנכים, ובדבר העתקות מתוכננות של משרדי ממשלה ממבנים אלו".

הביקורת העלתה, כי עד נובמבר 2002 לא ביצע החשכ"ל את החלטות הממשלה האמורות מינואר 2000 ומינואר 2002. ביולי 2002 כתב מנהל אגף הביקורת ליו"ר ועדת השרים לתיאום, מינהל וביקורת המדינה שבדיקותיו העלו, כי "עדיין לא נמצא מענה מספק לליקויים בנגישות לנכים".

בספטמבר 2002 כתב החשכ"ל למשרד מבקר המדינה, כי "בעקבות סיום תהליך ממושך לפרסום מכרז פומבי לבחירת ספקים למערכות שילוט אמורים להתפרסם במהלך הימים הקרובים הוראות תכ"מ הכוללות הנחיות מפורטות למשרדים בנושא". עוד כתב החשכ"ל כי "במהלך השנים האחרונות ניתנו פתרונות דיור ברחבי הארץ בהקפים חסרי תקדים שנתנו מענה בין היתר לנושא זה [דרכי גישה לנכים], בהתאם לתקנים המעודכנים... באשר למבנים הקיימים (ישנים) הונחו המשרדים בהוראת תכ"מ מיום 22/7/01 לפעול לביצוע הפעולות הנדרשות במסגרת התאמות ושיפוצים המתוכננים על ידם.... פעולות המשרדים במסגרת תקציבם מתבצעות עפ"י קדימויות הנקבעות על ידם. חשבי המשרדים הונחו לוודא מילוי הוראות התכ"מ בנושא זה ע"י גורמי המשרד כתנאי לאישור והזמנת עבודה לביצוע שינויים ושיפוצים בדיוור המוחזק ע"י המשרד".

בדצמבר 2002 כתב החשכ"ל, כי התכנית השבע-שנתית האמורה לעיל תגובש, בין היתר, בהתחשב בממצאי הסקר המקיף. עוד ציין החשכ"ל כי אופן ביצוע החלטות הממשלה האמורות לעיל "ידון בהנהלת החשב הכללי לאחר סיום מיפוי החלטות הממשלה ככל שנוגעות לתחום אחריות החשב הכללי".

משרד מבקר המדינה העיר לחשכ"ל, כי עליו לנקוט את הפעולות הדרושות ליישום החלטות הממשלה מינואר 2000 ומינואר 2002, ולקיים בקרה על ביצוע הנחיותיו בנושא.

השימוש בטכנולוגיית התקשוב למתן שירותים ממשלתיים לציבור

טכנולוגיית התקשוב (תקשורת ומחשוב) המתפתחת במהירות, ובכלל זה טכנולוגיית האינטרנט, מעמידה לרשות הממשל כלים רבי עוצמה שבאמצעותם ניתן לעצב מחדש את השירות לציבור ולשפרו במידה ניכרת. טכנולוגיית האינטרנט מאפשרת כיום, מלבד הפצה וקבלה של מידע טקסטואלי, קולי וחזותי, גם ביצוע פעולות כגון תשלומים ורכישת מוצרים ושירותים. לפיכך היא מאפשרת לממשל להיות זמין בכל מקום ובכל עת ולתת לציבור שירות יעיל שעלותו נמוכה מעלותו של שירות פנים אל פנים. מתן שירותים ממשלתיים באמצעות האינטרנט יש בו כדי להקטין את העומס ביחידות הממשלתיות נותנות השירות, וכתוצאה מכך לשפר גם את השירות למי שעדיין

צריך להתייבץ בהן משום שאין ברשותו אינטרנט, או שאינו מיומן בשימוש באינטרנט, או משום שהוא נזקק לשירות המחייב הגעה למקום קבלתו.

בחודשים מאי-נובמבר 2002 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את הפעולות העיקריות של הגופים הממשלתיים המרכזיים שפעלו ופועלים בנושא השימוש בטכנולוגיית התקשוב למתן שירותים ממשלתיים לציבור, ואת מידת יישום החלטות הממשלה בנושא זה. הבדיקה נעשתה באגף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - אגף החשב"ל). בדיקות השלמה נעשו בנציבות שירות המדינה (להלן - נש"מ), במשרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"מ), באגף התקציבים של משרד האוצר ובכמה גופים ממשלתיים.

1. בעשור האחרון היו ממשלות ישראל ערות להתפתחות הגדולה בטכנולוגיית התקשוב וניסו לרתמה למתן מידע ושירותים לציבור. שיפור השירות לציבור באמצעות תקשוב נזכר כבר בהמלצות ועדת קוברסקי, שהוגשו לממשלה ב-1989. הוועדה קבעה שתקשוב מלא של המינהל הממשלתי הוא דרך עיקרית לייעול והמליצה להגיע במהירות למצב זה על ידי הכנת תכנית כוללת. אולם עד שנת 1997 לא נעשו פעולות ממשלתיות מעשיות לקידום הנושא.

2. בשנים 1997-1999 פעלה באגף החשב"ל ועדה שכונתה "ועדת האינטרנט הממשלתית", ומטרתה היו לגבש מדיניות מוסכמת בין משרדי הממשלה לשימוש בטכנולוגיית המידע, לספק מידע למקבלי ההחלטות במשרדי הממשלה בנושא טכנולוגיית המידע, להגדיר צרכים ולהציע דרכים למילויים. בוועדה היו חברים נציגים ממשרדי הממשלה השונים, והיא עסקה בתחומי הנהלים, ההדרכה והפצת המידע בנושא האינטרנט. עבודת הוועדה הובילה לביצוע פרויקטים שהם הגרעין של תת-המערכות של פרויקט ממשל זמין¹, כגון פרויקט תהל"ה² ושער הממשלה³.

3. בשנת 1997 הכינה ועדת משנה מיוחדת לתקשוב ומידע שליד ועדת הכלכלה של הכנסת (להלן - ועדת התקשוב), בראשותו של חבר הכנסת מיכאל איתן, בסיוע מומחים מתחומי האקדמיה, התעשייה והמינהל הציבורי בישראל, דוח מקיף בנושא היערכות מדינת ישראל לקראת עידן המידע (להלן - דוח הוועדה). בדוח נאמר, כי יישום המלצות ועדת קוברסקי בתחום התקשוב נמצא באותו מועד "בשלבי ניסוי" וטרם הושג שיתוף פעולה מלא של כל משרדי הממשלה בתחום זה. כן נאמר בו, כי חלק קטן מהגופים הציבוריים בישראל פועלים לקידום המחשוב שלהם ומנצלים תשתיות מידע ותקשוב מודרניות לשיפור השירות לציבור, וכי ישראל נמצאת בתחום זה בפיקור ניכר לעומת מדינות אחרות בעולם; עוד צוין בדוח, כי אין יחידה ממשלתית מוגדרת האחראית לקידום הנושא מתוך ראיית הממשלה כמערכת כוללת אחת, אין כל תכנון של פיתוח התקשוב במדינה, ובפרויקטים שנעשו באותו מועד לא ניכר שיתוף פעולה בין-משרדי.

4. בהחלטת הממשלה מספטמבר 1997 בנושא "היערכות ישראל לעידן המידע", שהתקבלה "בהמשך לדו"ח ועדת הכנסת לתקשוב ומידע", נאמר, בין היתר, כדלהלן:

"1. ראש הממשלה יטיל על אחד משרי הממשלה או אחד מסגני השרים בממשלה לפעול לקידום היערכות מדינת ישראל לקראת עידן המידע, כמפורט להלן:

(א) ליזום שינויים בחקיקה, בתקנות, בדפוס ונהלי עבודה ובכל תחום שיימצא לנכון, במטרה להביא להערכות נאותה של מדינת ישראל לקראת עידן המידע בכלל ולייעול המשק והסקטור הציבורי בפרט, תוך שימוש בטכנולוגיית המידע...

1 על תת-המערכות של פרויקט ממשל זמין והשלב שבו הן נמצאות ראו להלן, עמ' 208-209.
2 תשתית הממשלה לעידן האינטרנט - פרויקט שמטרתו חיבור משרדי הממשלה לאינטרנט ויצירת תשתית לתקשורת עם הציבור, ראו להלן, עמ' 208.
3 אתר המבוא הממשלתי שבאמצעותו ניתן לקבל מידע ולהיכנס לאתרי האינטרנט של הגופים הממשלתיים - ראו להלן, עמ' 208.

ג) לפעול למתן שירותי ממשל ושירותים אחרים, המאופיינים במספר רב של משתמשים באמצעות תקשוב. שירותים אלו יועמדו לרשות הציבור באמצעות עמדות מידע ברחבי הארץ, ובתקשורת פתוחה בטכנולוגית אינטרנט.

ד) הקמת מפת אתרי המידע הממשלתיים (שער הממשלה).

ה) להגדיר תקן ממשלתי מחייב לאמצעי זיהוי ואבטחה אישי (כרטיס חכם) להפעלת שירותי ממשל זמין, והגדרת סביבת הפעולה.

ו) ליזום תכניות חלון בתחום טכנולוגית המידע.

ז) לעקוב אחר ההתפתחויות הלאומיות והעולמיות בנושאי טכנולוגית המידע וישומן בישראל...

ט) לכונן מועצה ציבורית לתקשוב ומידע. חברי המועצה כאמור ימונו על ידי ראש הממשלה בהרכב שיובא לידיעת הממשלה.

2. למנות בכל אחד משרדי הממשלה ויחידותיה את אחד מחברי הנהלת המשרד או היחידה לתפקיד מנהל מידע ראשי, ולתאם את פעילות הממשלה ויחידותיה בכל הקשור לטכנולוגית המידע, באמצעות פורום של מנהלי המידע הראשיים של משרדי הממשלה ויחידותיה.

3. מקורות המימון של פעילויות אלו יהיו מחסכונות שיווצרו למשרדי הממשלה כתוצאה מפעילויות אלו, כפי שיקבע.

4. שר האוצר והשר שימונה כאמור בסעיף 1 לעיל יסכמו בתוך 30 יום את הפרטים הנוגעים ליישום החלטה זו.

באוקטובר 1997 מינה ראש הממשלה דאז את סגן השר במשרד רה"מ דאז מיכאל איתן, במינוי אישי, לממונה על היערכות ישראל לעידן המידע על פי החלטת הממשלה האמורה לעיל. בדצמבר אותה שנה החליטה הממשלה להקים במשרד רה"מ יחידה ממשלתית לעניין היערכות ישראל לעידן המידע (להלן - יחידת היל"ה). בהחלטה נאמר, כי היל"ה תפעל לקביעת תקנים, לייזום שינויי חקיקה, לשינוי נוהלי עבודה ודפוסי עבודה וליישום החלטת הממשלה מספטמבר 1997. הביקורת העלתה כי לא מונתה מועצה ציבורית לתקשוב ומידע בהתאם להחלטת הממשלה.

מהמסמכים עולה, כי בשנים 1997-1999 הייתה היל"ה מעורבת, עם אגף החשכ"ל וגופים נוספים, בין היתר בייזום ובהנחיה של פרויקטים אחדים בתחום הממשל הזמין, ובהם: דואר אלקטרוני למשרדי הממשלה, אפיון שער הממשלה והעמדת טפסים ומאגרי מידע ממשלתיים באינטרנט לרשות הציבור. באותן שנים גם קיבלה ועדת השרים לענייני מדע וטכנולוגיה, ביוזמת היל"ה, החלטות אחדות בעניין אתרי האינטרנט של משרדי הממשלה והפעלת תאי דואר אלקטרוני.

באוקטובר 1999 הוחלט באישור הממשלה, להעביר את יחידת היל"ה למשרד המדע, התרבות והספורט. למשרד מבקר המדינה נמסר, כי היל"ה הפסיקה בפועל את פעילותה זמן קצר לאחר העברתה לאותו משרד. הביקורת העלתה, כי משרד המדע, התרבות והספורט לא דיווח למזכירות הממשלה או לגוף ממשלתי אחר על הפסקת פעילותה של היל"ה, וכי הסמכויות של היל"ה ליישום החלטת הממשלה מספטמבר 1997 לא הוצעו לגוף אחר.

5. במסמך ששלחה לחשכ"ל היחידה למערכות מידע שבאגף החשכ"ל בספטמבר 1999 וכותרתו: "מסמך יזום - תכנית ממשל זמין 2000" (להלן - מסמך הייזום) צוין, בין היתר, כי בשנים

הפרסום הממשלתי והיל"ה, את הפעילות הממשלתית בתחומי הממשל הזמין. עם כניסתה של הממשלה החדשה לתפקידה "נוצר חלל בטיפול [הממשלתי] בנושאי ממשל זמין, עקב אי-תפקודם של חלק מהגופים המטפלים בנושא, המשך הובלת הנושא על ידי האוצר בתקופת זמן זו יכולה לתרום רבות להמשכו של פרויקט זה". כן צוין, כי היחידה מעוניינת לקדם את תכנית "ממשל זמין 2000", שכוללת פרויקטים בתחום הממשל הזמין והיא המשך ישיר לפעילות שעשתה היחידה למערכות מידע באגף החשכ"ל בשנת 1999 במסגרת פרויקט תהל"ה וכן לפעילויות אחרות שנעשו באותו מועד באגף החשכ"ל בתחום הממשל הזמין; במסמך הייזום נטען כי ניסיונות לקידום הממשל הזמין במסגרות ממשלתיות אחרות נתקלו בבעיות של חוסר בתשתיות ובכוח אדם מיומן למימוש הנושא, וכי האגף מסוגל לבצע את התכנית ומתאים לתפקיד זה יותר מכל גוף ממשלתי אחר בזכות הידע וכוח האדם המיומן שבו.

במסמך הייזום צוין, כי לצורך ביצוע תת-הפרויקטים המתוכננים במסגרת פרויקט ממשל זמין נדרשות החלטות ממשלה המאשרות אותם ונדרש שיתוף פעולה עם גופים נוספים, וכי יש צורך בצוות מעקב מינהלי שיהיו שותפים בו היחידה למערכות מידע באגף החשכ"ל, אגף התקציבים וועדת הרכישות, ובצוות מקצועי של אנשי היחידה למערכות מידע. כן צוין, כי השלב הבא בפרויקט הוא הכנת מסמך אפיון תכנית אב שבו ייקבעו גבולות המערכות, החלוקה לתת-מערכות ותכנית המימוש שתכלול חלוקה לפרויקטים, המלצה על שיטת העבודה בכל פרויקט (פיתוח הפרויקט בידי גוף חיצוני, פיתוח בעזרת כוח אדם ממשלתי או רכישה של תוכנת מדף) ופירוט של דרישות כוח האדם. במסמך צוין, כי העלות של כוח האדם והתוכנה הדרושים למימוש תת-המערכות של פרויקט ממשל זמין בשנים 2000-2002 מוערכת בכ-1.5 מיליון ש"ח בשנה⁴.

הביקורת העלתה, כי היחידה למערכות מידע לא קיבלה מהחשכ"ל תשובה בכתב לפנייתה, ובקשתה אף לא אושרה בכתב בידי כל בעל תפקיד מוסמך אחר. למרות זאת החל אגף החשכ"ל באותו מועד לנהל בפועל את פרויקט ממשל זמין. יצוין, כי למרות האמור במסמך הייזום, לא ביצע אגף החשכ"ל את ההמלצות המפורטות בו. לדוגמה, אגף החשכ"ל לא הביא באותו מועד את ביצוע תת-הפרויקטים לאישור הממשלה⁵, לא הקים צוות מעקב לפרויקט ממשל זמין ולא הכין מסמך אפיון תכנית אב⁶.

אגף החשכ"ל כתב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2002, בין היתר, כי "למעשה הצליח הפרויקט להתבצע ולהשיג שיתוף פעולה גם ללא החלטות הממשלה שלא נתקבלו מסיבות פוליטיות ולחצים של גופים שחששו שהפרויקט יוריד מכוחם. מכיוון שהפרויקט לא הועבר לאישור כמקשה אחת לא הוקם צוות מעקב ולא הוכן מסמך תכנית אב. הפרויקטים המוזכרים בו קודמו באופן פרטני כשלכל אחד מהם אפיון וניהול עצמאי".

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח חשיבות הפרויקט, היקפו ומורכבותו⁷, ראוי היה להכין לפרויקט מסמך אפיון תכנית אב, להביא את הפרויקט ואופן ניהולו לאישור הממשלה ולמנות צוות מעקב לפרויקט.

4 על התקציב של הפרויקט בשנת 2002, על פי ההחלטות שהתקבלו במשרד האוצר, ראו להלן, עמ' 209.

5 אגף החשכ"ל יזם החלטת ממשלה רק במאי 2002, במהלך הביקורת בנושא; ראו להלן, עמ' 207-208.

6 את ממצאי הביקורת בנושא ראו להלן, עמ' 209-210.

7 פרטים על פרויקט ממשל זמין ועל הפרויקטים הכלולים בו ראו להלן, עמ' 208-209.

6. באפריל 2000 החליטה הממשלה לרשום לפניה את הודעת ראש הממשלה דאז, מר אהוד ברק, כי מינה "ועדה ציבורית מקצועית לניהול ציבורי חדש" (להלן - הועדה הציבורית) שתפקידה יהיו "לבחון את מבנה הסקטור הציבורי ואת יסודותיו המבניים והארגוניים, את דפוסי התנהגותו ופעולותיו ולהתאימן לצרכים ולמשימות עמן הוא יידרש להתמודד בשנות ה-2000 על מנת לתת לציבור שירות איכותי, זמין ונגיש".

עוד החליטה הממשלה, להקים מטה ליישום הרפורמה בשירות הציבורי (להלן - מטה הרפורמה) שירכז את עבודת הוועדה הציבורית. בנייר עמדה בנושא הממשל המקוון בשירות הציבורי בישראל שהמציא ראש מטה הרפורמה למנכ"ל משרד רה"מ בינואר 2001, צוין, בין היתר, כי אין גוף אחד המטפל בנושא באופן מרכזי, וכי "ההתפתחות (בחלקה בהחלט מרשימה כשלעצמה) היא תוצאה של יוזמות נמרצות ברמת השטח... אין כל אפשרות שהממשל המקוון יתפתח רק ע"י יוזמות של משרדי הממשלה, יחידות הסמך, חברות ממשלתיות, רשויות מוניציפליות וכו' - יש צורך ביד מכוננת ומתאמת של התפתחות הנושא. יחד עם זאת חשוב לזכור כי לא ניתן לקדם את הנושא ללא מבנה תפעולי ותקציב מתאים". כן צוין בנייר העמדה כי על הממשלה לתת לנושא זה עדיפות גבוהה, להפוך את הפרויקט לפרויקט כלל-ממשלתי ולהקים גוף שיקדם את הנושא.

כאמור, למרות חשיבות הנושא לא התקיים במשרד רה"מ או בכל גוף ממשלתי אחר כל דיון בנייר העמדה שהגיש ראש מטה הרפורמה, ולא התקבלו כל החלטות בנוגע להמלצות שניתנו בו.

7. באוקטובר 2001 מינה סגן ראש הממשלה ושר האוצר מר סילבן שלום, "ועדת היגוי עליונה - ממשל זמין ושיפור השירות לאזרח" (להלן - ועדת ההיגוי). חברי הוועדה הם מנכ"לים של חלק ממשרדי הממשלה, החשכ"ל, נציב שירות המדינה, מנהל בתי המשפט, מנכ"ל החברה הממשלתית "ענבל"⁸ ומנהל פרויקט "מרכב"ה⁹ וממשל זמין במשרד האוצר. בכתב המינוי לא מונה יו"ר לוועדה, אך מהמסמכים עולה שמנכ"ל משרד רה"מ משמש בפועל יו"ר ועדת ההיגוי.

בכתב המינוי צוין, כי ועדת ההיגוי תלווה את מימוש פרויקט ממשל זמין בכל משרדי הממשלה ויחידות הסמך, תקבע את "המנגנונים לייעול פנימי של עבודת משרדי הממשלה בהסתמך על כלי המחשוב ומאגרי המידע העומדים לרשות הממשלה ותנחה את משרדי הממשלה בכל הנוגע לאספקת שירותי משרדי הממשלה, באמצעות רשת האינטרנט, שירות לאזרח".

עוד צוין בכתב המינוי, כי תפקידי ועדת ההיגוי יהיו כדלהלן:

- (א) "ללוות" פעילות כלל-ממשלתית לאספקת שירותי ממשל זמין לציבור במגמה להקטין את הבירוקרטיה.
- (ב) לקבוע מדיניות לשילוב מערכת ניהול המשאבים הכוללת במשרדי הממשלה (מרכב"ה) בפעילויות הממשלה השונות.
- (ג) לקבוע מדיניות לשילוב אתרי האינטרנט הממשלתיים, הכרטיס החכם הממשלתי ושרת התשלומים הממשלתי (פרויקט תהל"ה) בפעילויות הממשלה השונות.
- (ד) להנחות את ועדות ההיגוי ואת צוותי הביצוע של פרויקט תהל"ה ופרויקט מרכב"ה בביצוע מטלותיהם.

8 שהיה הסגן הבכיר לחשכ"ל ובמסגרת תפקידו זה הקים את ועדת האינטרנט הממשלתית ועמד בראשה. ראו לעיל, עמ' 203.

9 מערכת רוחבית כוללת, שמטרתה ליצור תשתית מחשוב אחידה למשרדי הממשלה. ראו להלן, עמ' 209.

- (ה) להנחות את משרדי הממשלה בדבר השינויים הנדרשים בתהליכי העבודה שלהם ובדבר הציוד הדרוש להם כדי לממש בהצלחה את פרויקט הממשל הזמין.
- (ו) להמליץ על שינויי חקיקה ותקנות על פי הצרכים שיוזמו במהלך ביצוע הפרויקט.

מהפרוטוקולים של ועדת ההיגוי עולה, כי היא קיימה שלוש ישיבות - בינואר, באפריל ובאוגוסט 2002. מבדיקת הפרוטוקולים של שלוש הישיבות¹⁰ עולה, כי נסקרו בהן פעילויות שנעשו בחלק מתת-הפרויקטים של ממשל זמין, אולם הוועדה עדיין לא עסקה במימוש תפקידיה, שפורטו בהרחבה בכתב המינוי שלה, וגם לא קיבלה החלטות בעניין אופן ניהול הפרויקט. כן הועלה שהוועדה לא דרשה מאגף החשכ"ל להמציא לה תכנית אב לניהול הפרויקט.

8. במאי 2002, במהלך הביקורת בנושא, יזם משרד האוצר החלטת ממשלה בקשר לפרויקט ממשל זמין ותת-הפרויקטים הכלולים בו. בדברי ההסבר להצעת ההחלטה נאמר, בין היתר, כי מערכות המידע הממשלתיות מתאפיינות כיום בביזור רב, הן ישנות ואינן מאפשרות לאסוף מידע מלא ואמין על פעולות הממשלה, והדבר גורם להתמשכות של תהליכים ממשלתיים ולקושי מהותי להעביר מידע בין גופי הממשלה ולתת שירות יעיל לציבור. ליקויים אלה גורמים לממשלה ולציבור נזק כספי ניכר הנאמד במאות מיליוני ש"ח לשנה. השירות לציבור אטי ומסורבל, הציבור נאלץ להגיע ללשכות הממשלתיות לביצוע כל פעולה ולו הפשוטה ביותר, והדבר גורם לאבדן אלפי שעות עבודה, לבזבוז כספים ולחוסר שביעות רצון בקרב הציבור.

בהחלטת הממשלה שהתקבלה במאי 2002 בעקבות יוזמת משרד האוצר, נקבע כדלהלן:

- 1" להקים תשתית כוללת למימוש פרויקט ממשל זמין במדינת ישראל.
2. לבסס את מימוש פרויקט ממשל זמין מול הציבור באמצעות פרויקט תהיל"ה (תשתית האינטרנט למשרדי הממשלה). פרויקט תהיל"ה ישמש לייעול זרימת המידע בין הממשלה לציבור ובין הציבור לממשלה על ידי יצירת מנגנון מאובטח המקשר בין מרכיבי ומערכות המידע הממשלתיות לבין הציבור מעל גבי רשת האינטרנט.
3. להקים מערכת תשלומים ורכישת מוצרים מקוונת מרכזית מול הציבור. מערכת זו תאפשר לכל אזרח לשלם עבור מרבית מיסוי, אגרות, רשיונות ולרכוש מוצרים של הממשלה (מכרזים, פרסומים) ועוד.
4. לבסס מערכות הזדהות וזיהוי אלקטרונית בממשלה באמצעות פרויקט תמ"ר (תשתית מפתח ציבורי). המערכות שיוקמו יכללו:
 - (א) מערכת טפסים שתאפשר לכל אזרח למלא ולחתום אלקטרונית ובאופן מקוון על מרבית הטפסים הקיימים היום בממשלה.
 - (ב) מערכות הזדהות וזיהוי אלקטרונית מבוססות כרטיס חכם שיוקמו מול מערכי המידע הממשלתיים בפרויקט מרכיב"ה ותהיל"ה על מנת לבצע מגוון רחב של פעולות הדורשות זיהוי מאובטח וזיהוי אלקטרונית שיאפשרו קישור מאובטח למאגרי המידע הממשלתיים על מנת לספק באופן מאובטח לכל אזרח מידע רגיש/אישי.
 - (ג) מערכות הזדהות וזיהוי אלקטרונית שיאפשרו קישור מאובטח למאגרי המידע הממשלתיים על מנת לספק באופן מאובטח לכל אזרח מידע רגיש/אישי.

5. לבסס מערכות תמיכה להטמעת והפצת השימוש במערכות המידע החדשות בציבור על ידי פרויקט להב"ה¹¹, אשר יצמצם את הפער הקיים היום בין אזורי הפריפריה למרכז על ידי הקמת מרכזי מחשוב קהילתיים לתמיכה באוכלוסיות אלו, ועל ידי הקמת מרכזי תמיכה טלפוניים שיעמדו לרשות הציבור שאינו יכול להשתמש בשירותים המקוונים של הממשלה.
6. לבסס את מימוש פרויקט ממשל זמין בין ובתוך משרדי הממשלה באמצעות הקמת פרויקט מרכז"ה (מערכת רוחבית כוללת במשרדי הממשלה). תשתית מרכז"ה תשדרג ותאחד את מערכות המידע האסטרטגיות בממשלה. מרכז"ה תיעל ותפשט את תהליכי זרימת המידע בתוך הממשלה. לצורך פריסת מערכות המידע החדשות תוקם מערכת אינטרנט-נט ממשלתית שתאפשר העברת מידע מאובטח בין משרדי הממשלה.
7. להקים ועדת היגוי בין משרדית, בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה ובהשתתפות הנהלות משרדי הממשלה הרלוונטיים לצורך יישום סעיפים 1-4 וסעיף 6 לעיל.

9. בשנים 2002-1997 הוקמו, או נמצאים בפיתוח, באגף החשב"ל תת-המערכות שלהלן בפרויקט ממשל זמין:

- (א) פרויקט תה"ה: מנגנון מאובטח המאפשר התקשרות לאינטרנט דרך שולחן העבודה של כל עובד בגוף ממשלתי וחוות שרתי מידע ממשלתיים¹² המאפשרים לכל משרד ממשלתי להציג את אתרי המידע שלו באינטרנט ולהשתמש בדואר אלקטרוני. עד ספטמבר 2002 התחברו באמצעות תשתית זו 36 גופים ממשלתיים לאינטרנט לצורך קבלת שירותי גלישה ודואר אלקטרוני, ו-35 גופים ממשלתיים הקימו אתרי אינטרנט בחוות השרתים של הפרויקט.
- (ב) שער הממשלה: נקודת כניסה לשירותי הממשל הזמין באינטרנט, שפיתחה לשכת הפרסום הממשלתית. השער מאפשר גישה ליותר מ-1,000 שירותים ממשלתיים ויש בו מנוע חיפוש המאפשר לאתר מידע ושירותים לפי המידע הקיים על כל אחד מהם בשער הממשלה.
- (ג) שירות התשלומים הממשלתי: תשתית המאפשרת ביצוע תשלומים ומכירת מוצרים באמצעות האינטרנט. הופעלה לראשונה בדצמבר 2001, ועד אוקטובר 2002 הופעלו במסגרתה אתרי תשלום של 13 גופים ממשלתיים.
- (ד) תמ"ר: תשתית מפתח ציבורי - נועדה לאפשר לזהות באמצעות חתימה אלקטרונית מבצע פעולה באינטרנט ולזהות במסרים האלקטרוניים המועברים ברשת שינויים שנעשו בידי מי שאינו מוסמך לכך. במסגרת זו נמצאים בשלבים שונים של פיתוח והטמעה פרויקטים שיאפשרו מתן אמצעי חתימה אלקטרונית לציבור (פרויקט תל"מ - תיעוד לאומי ממוחשב), לעובדי המדינה ולבעלי עסקים. מתוכננת גם חלוקת אמצעי חתימה אלקטרונית לכלל הציבור.
- (ה) שרת הטפסים הממשלתי: מערכת שנועדה לרכז את הטפסים של המשרדים השונים ולאפשר לציבור למלא אותם ולהגישם בצורה מקוונת. בנובמבר 2002 החל פרויקט חלון, הכולל את טופסי משרד הפנים.
- (ו) פרויקט הכספת: מערכת שנועדה להעברה מאובטחת של אישורים רשמיים ומידע אישי רגיש ממשרדי הממשלה לציבור ולעסקים. נמצאת בפיתוח והפעלתה מיועדת לתחילת 2003.

11 להב"ה - לצמצום הפער הדיגיטלי בחברה בישראל.

12 חוות שרתים - מחשבים הנמצאים באתר מסוים ותפקידם לתת שירותים למשתמשים במערכת מידע כגון אחסון קבצים או הדפסה.

(ז) פרויקט להב"ה: לצמצום הפער הדיגיטלי בחברה בישראל. מטרת הפרויקט להטמיע את טכנולוגיית המידע בקרב אוכלוסיות שאין להן גישה לטכנולוגיה, ובכך גם להקל עליהן את הגישה לאוצרות תרבות ולקדם את השכלתן ואת איכות שעות הפנאי שלהן. הפרויקט החל לפעול בתחילת 2002, ועד נובמבר 2002 נפתחו שני מרכזי תקשוב קהילתיים¹³.

כמו כן מתקיימים באגף החשכ"ל שני פרויקטים פנים-ממשלתיים, המיועדים לשפר את מערכות המידע העומדות לרשות משרדי הממשלה עצמם, ולדברי האגף יש בהם כדי להשפיע בעתיד על השירות לציבור, ואלו הם:

(1) Gov.net - האינטרנט הממשלתי: נועד לקשר באופן מאובטח בין כל הרשות של משרדי הממשלה כדי לאפשר מעבר מידע מאובטח ביניהן וליצור אתר מרכזי לשירותים ויישומים מרכזיים.

(2) מרכב"ה: מערכת רוחבית כוללת במשרדי הממשלה - מטרת הפרויקט ליצור תשתית מחשוב אחידה למשרדי הממשלה. תחילה תשמש תשתית זו את מערכות הכספים, משאבי האנוש והלוגיסטיקה במשרדי הממשלה וכן מערכות מינהליות של משטרת ישראל ושל מינהל הדיוור הממשלתי. שלב זה, המכונה "אופן", אמור להתבצע במסגרת של פרויקט חלוץ עד אוגוסט 2003. פריסת הפרויקט ברוב משרדי הממשלה תימשך עד שנת 2007.

הביקורת העלתה, כי אגף החשכ"ל, המנהל כאמור בפועל מסוף 1999 את פרויקט ממשל זמין, לא הכין עד מועד סיום הביקורת בנושא, בנובמבר 2002, תכנית עבודה שנתית ורב-שנתית וכן מסמך אפיון תכנית אב לפרויקט ולתת-מערכותיו. החשכ"ל גם לא הגיש למרכז תקציב משרד האוצר ולמרכז תחום ענ"א באגף התקציבים מבעוד מועד תכניות עבודה מפורטות לפרויקט ממשל זמין ובהן, בין היתר, פירוט התקציבים השנתיים והרב-שנתיים הדרושים לביצועו.

1. מהמסמכים עולה, כי אגף החשכ"ל הגיש רק במאוס 2002 לסגן ראש הממשלה ושר האוצר מסמך העוסק בדרישות התקציב של הפרויקט לשנת 2002 שהגיעו לכ-34 מיליון ש"ח; שר האוצר אישר באותו חודש לתקצב את הפרויקט בשנת 2002 ב-25 מיליון ש"ח והנחה את מנכ"ל משרד האוצר לאתר מקור לתקציב זה. ממסמך פנימי של אגף התקציבים עולה, כי בנובמבר 2002 גם ניתנו הנחיות לקזז 10% מהעודפים של תקציבי המחשוב של משרדי הממשלה לשנת 2001, לצורך מימון פרויקט ממשל זמין בשנת 2002. מהמסמכים האמורים לעיל עולה, כי עד נובמבר 2002 עדיין לא הסתיים תהליך תקצוב פרויקט ממשל זמין לאותה שנה.

אגף התקציבים כתב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2002, בעקבות הביקורת בנושא, כי בהצעת התקציב לשנת 2003 נכללים סעיפי תקציב ייעודיים לפרויקט ממשל זמין ופרויקט מרכב"ה, ונעשתה בהם הפרדה בין הקצבת משרד האוצר לפרויקטים אלה לבין השתתפות משרדי הממשלה בעלות הפרויקטים.

2. אגף החשכ"ל המציא למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2002, בעקבות הביקורת בנושא, גרסה ראשונה של תכנית אב שהכין וציין כי היא תובא לאישור ועדת ההיגוי בשיבתה הבאה. כן הודיע האגף כי יפעל בהקדם לקבלת כתב מינוי לניהול פרויקט ממשל זמין ובו יפורטו, בין היתר, תפקידיו ואחריותו בנושא. בינואר 2003 המציא סגן החשכ"ל למשרד מבקר המדינה כתב מינוי, שקיבל משרד האוצר באותו חודש, ובו מונה למנהל פרויקט ממשל זמין; העתק כתב המינוי נשלח, בין היתר, לראש הממשלה.

בדיקת הגרסה הראשונה של תכנית האב האמורה לעיל העלתה, כי היא כללית ביותר ולא צוין בה על מה מבוססים הנתונים המפורטים בה, בדבר לוח הזמנים להשלמת פרויקט ממשל זמין ותת-מערכותיו והתקציב לביצועם, ואם הם משקפים את מלוא העלויות הכרוכות בביצועם. משרד מבקר המדינה העיר לאגף החשכ"ל, כי מן הראוי שישלים את הכנתה של תכנית אב מעודכנת ומלאה לפרויקט שבה יפורטו, בין השאר, התקציב השנתי והרב-שנתי לביצועו, ושהיא תובא בהקדם לאישור ועדת ההיגוי או כל גוף מוסמך אחר שייקבע.



כמה ועדות כבר המליצו והממשלה אף החליטה כי בעל תפקיד או גוף על-משרדי, בפקוח של ועדת שרים שתופקד על כך, יעקבו באופן רצוף אחר התקדמותו של הפרויקט, ויתאמו את הפעולות הנעשות במסגרתו ואת השקעת המשאבים בתחום זה. מממצאי הביקורת לעיל עולה, כי יחידת היל"ה מילאה תפקיד זה עד סוף 1999. עוד העלתה הביקורת, כי למעשה מסוף 1999 מנוהל פרויקט ממשל זמין על תת-הפרויקטים הרבים והמורכבים שלו בידי יחידת מערכות מידע באגף החשכ"ל, חוץ מפרויקט תעודת זהות חכמה (תל"מ), המרכז בידי משרד הפנים. באוקטובר 2001 מינה כאמור שר האוצר את ועדת ההיגוי, אולם היא עדיין לא מילאה את תפקידה על פי כתב המינוי.

החשכ"ל כתב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2002, בין היתר, כי הוא מקבל את הקביעה "כי יש צורך במחויבות ברמה העליונה ביותר במדינה וכי נדרשת יד מכוונת שתרכז את כל המאמצים הללו. טיוטת הדוח מצביעה כי כל הניסיונות בעבר לפתח 'יד מכוונת' נכשלו (המלצות ועדת קוברסקי, היל"ה, ועדת הרפורמה וכו')". עוד ציין החשכ"ל, כי ההישגים בתחום שיתוף הפעולה עם משרדי הממשלה וקידום פרויקטים כלל-ממשלתיים בתחום טכנולוגיית המידע "נוצרו באופן וולונטרי, אך הם אינם יכולים בשום פנים ואופן להוות תחליף מלא לפעולה במסגרת סמכות מוגדרת".

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח השפעותיו של פרויקט ממשל זמין על השירות לציבור והחשיבות הלאומית הנובעת מכך, מן הראוי שמתכונת ניהול הפרויקט ובכלל זה הצורך בקיומו של גוף על-משרדי שיעסוק בקידום הנושא באופן רצוף ויקיים בקרה ראויה, ייבחנו ביסודיות על היבטיהם השונים בידי ועדת ההיגוי. על ועדת ההיגוי לקדם גם את הכנתן של תכנית אב ותכנית רב-שנתית לקידומו, שיעסקו לא רק בהיבט המחשובי אלא גם בהיבטים הארגוניים הקשורים בפרויקט, לעדכן באופן שוטף בהתאם להתפתחויות הטכנולוגיות והאחרות ולעקוב אחר ביצוע הפרויקט בכל המגזר הממשלתי.

אתרי אינטרנט בגופי הממשלה

טכנולוגיית האינטרנט מאפשרת כיום לרכז כמויות גדולות של מידע, לעדכנו במהירות ובנוחות ולהפיצו לכל מעוניין המחובר לרשת האינטרנט. ניתן לרכז באמצעות האינטרנט את כל סוגי המידע, טקסטואלי, קולי וחזותי - ולתת, בין היתר, שירותים ממשלתיים כגון קבלת טפסים ומילואים, תשלום מסים, אגרות וקנסות ורכישת מוצרים מגופים ממשלתיים.

באתר האינטרנט יכול הגוף הממשלתי להעמיד לרשות הציבור מידע רב, החל במידע שימושי, כגון על שעות הקבלה בגוף ודרכי הפנייה אליו, נושאי תפקידים בו ומספרי הטלפון שלהם, וכלה במאמרים ומחקרים הנוגעים לתחום פעולתו של הגוף. כן יכול הגוף לתת לציבור שירותים שונים באמצעות האינטרנט ולקיים אתו קשר דו-סטרי מהיר באמצעות הדואר האלקטרוני. המשתמש אינו מוגבל לשעות הקבלה בגוף הממשלתי אלא יכול לקבל את המידע והשירותים בכל שעות היממה.

לגוף הממשלתי יכולים לצמוח יתרונות רבים מקיום אתר אינטרנט פעיל ועדכני: הפחתת מספר הפניות לקבלת מידע ושירותים בערוצי השירות החלופיים; חלק מהעבודה הטכנית כגון מילוי טפסים והזנת נתונים למערכות המחשוב יכולה להיעשות בידי מקבל השירות; חיסכון בזמן ובמשאבים כתוצאה מהקטנת מספר הפרסומים הממשלתיים המודפסים נוכח פרסומם באתר האינטרנט; וחסכון בעמלות המשלמות לגופים מתווכים הנותנים שירותים ממשלתיים כגון בנק הדואר ובנקים מסחריים.

בספטמבר 1997 החליטה הממשלה, כאמור, לפעול למתן שירותי ממשל ושירותים אחרים, ששיעור ניכר של הציבור נזקק להם, באמצעות תקשוב. בהחלטה נקבע כי שירותים אלה יעמדו לרשות הציבור באמצעות עמדות מידע ברחבי הארץ, ובאמצעות האינטרנט. כמו כן הוחלט על הקמת מפת אתרי מידע ממשלתיים (שער הממשלה).

בדיקת אתרי אינטרנט

משרד מבקר המדינה בדק ב-18 אתרי אינטרנט של משרדים וגופים ממשלתיים¹⁴ אם הם מכילים מידע בסיסי מעודכן וזמין על הגוף והשירותים שהוא נותן ואם קיימים באתר עזרים וכלים בסיסיים שמן הראוי שיהיו בכל אתר אינטרנט של גוף ממשלתי. להלן עיקרי הממצאים:

1. השפה הערבית באינטרנט - השפה הערבית היא שפתו של המיעוט הגדול במדינה ויש לה מעמד מיוחד¹⁵. הביקורת העלתה, כי במרבית אתרי האינטרנט הממשלתיים, ובכלל זה בשער הממשלה, לא הוצג מידע ולא ניתנו שירותים בשפה הערבית. הנושא של הצגת מידע בשפה הערבית באינטרנט הועלה בישיבת וועדת האינטרנט הממשלתית, שבה הוצג שער הממשלה, אולם לא נמצא שהוועדה או כל גוף ממשלתי אחר הציעו או קבעו נהלים בעניין זה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שהערבית היא שפתו של המיעוט הגדול ביותר בישראל, וכדי להבטיח שוויון, לספק שירותים ראויים ולהקל את הגישה לרשויות גם במגזר זה, על הרשויות להוסיף לאתרי האינטרנט תרגום לערבית, לפחות של מידע חיוני ומידע על אופן השימוש בשירותים הממשלתיים הניתנים באמצעות האינטרנט.

שפות זרות נוספות - חלק מהגופים הממשלתיים ראו לנכון לפרסם באתריהם מידע, ולו חלקי, בשפה האנגלית. יש גם אתרים של גופים ציבוריים, כגון רשויות מקומיות, הכוללים מידע בשפות זרות נוספות כגון השפה הרוסית.

14 הממצאים הפרטניים על כל אתר אינטרנט הובאו לידיעת הגוף הממשלתי שהקים את האתר.
15 סימן 82 לדבר המלך במועצתו 1922; ע"א 105/92 ראם מהנדסים בע"מ נ' עיריית נצרת עילית, פ"ד מז (5) 189, עמ' 210; ע"א 12/99 ג'אמל נ' סאבק, פ"ד נג(2) 128; בג"ץ 4112/99 עדאלה נ' עיריית ת"א-יפו, פ"ד נו (5) 393, עמ' 418; הנחיה 21.556 של היועץ המשפטי לממשלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש מקום לכך שכלל גופי הממשלה ייתנו דעתם לצורך לתרגם מידע חיוני באתר האינטרנט לשפות נוספות (כגון רוסית ואמהרית), בין היתר, בהתחשב באוכלוסייה שסביר שתשתמש באתר.

2. מקור הסמכות לפעילותם של הגופים הממשלתיים הוא החקיקה. הביקורת העלתה כי במקצת האתרים שנבדקו לא היה כל אזכור או קישור לחוקים מרכזיים העומדים בבסיסה של פעולת הגוף, או שאזכורם חלקי בלבד. כך, למשל, באתר משרד רה"מ לא פורסם הנוסח המעודכן של חוק יסוד: הממשלה.

3. חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, קובע כי כל רשות ציבורית חייבת לפרסם דוח שנתי שיכלול מידע על אודות פעילותה ותחומי אחריותה והסבר על תפקידה וסמכויותיה. בתקנות חופש המידע, התשנ"ט-1999, נקבע שרשות ציבורית שהיא משרד ממשלתי הממשלה תפרסם עותק של הדוח השנתי באתר האינטרנט של המשרד. רשות ציבורית אחרת (שאינה משרד ממשלתי), ויש לה אתר אינטרנט, תפרסם עותק של הדוח השנתי באתר בתוך שנה מיום הפעלתו של האתר. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי ב-10 מ-18 אתרי אינטרנט שנבדקו לא פורסם עותק מהדוח השנתי לשנת 2001 כנדרש בתקנות¹⁶.

4. מקור חשוב למידע על תחומי פעולה הנמצאים באחריות גופים ממשלתיים הוא אתר האינטרנט של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס). הביקורת העלתה, כי מקצת הגופים הממשלתיים אינם מפנים באתר האינטרנט שלהם את המשתמשים לאתר הלמ"ס אף שיש בו נתונים הנוגעים לתחום שבו עוסק הגוף. כך לדוגמה אין הפניה מאתר משרד החקלאות ומאתר משרד החינוך לנתונים הרבים המופיעים באתר הלמ"ס בנושאי חקלאות, חינוך והשכלה.

5. בהוראת התכ"ם - ספר מינהל משקי העוסקת באינטרנט נקבע כי בכל דף מידע באתר האינטרנט יצוין התאריך שבו עודכן לאחרונה. בבדיקה הועלה, כי בדפים שנבדקו ב-9 מ-18 האתרים שנבדקו לא נרשמו תאריכי העדכון בדפי האתר.

6. הביקורת העלתה, כי לשירות התעסוקה, שהוא גוף חשוב ומרכזי, במיוחד בתקופה זו של שיעור אבטלה גבוה, אין אתר אינטרנט. מהמסמכים עולה ששירות התעסוקה הקים אתר כבר בשנת 2000, אך בשל התנגדות ועד העובדים של שירות התעסוקה אין מפעילים אותו. האתר היה אמור לאפשר, בין היתר, למעסיקים שקיבלו הרשאה לכך, לאתר דורשי עבודה המתאימים לצורכיהם על ידי עיון בקורות החיים שלהם.

שירות התעסוקה מסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2002, כי לאחרונה הגיע מנכ"ל השירות לסיכום עקרוני עם ועד העובדים במשרד, ולפיו יפעיל שירות התעסוקה את אתר האינטרנט לאחר שיבצע בו שינויים והוא יכיל מידע על השירות, אך לא יכלול את מאגר קורות החיים של דורשי העבודה ואת מאגר הצעות העבודה שבידי השירות. מעקב שנעשה בינואר 2003 העלה כי האתר עדיין לא הופעל.

16 בעניין זה ראו גם בפרק על פעילות הממונים על יישום חוק חופש המידע, עמ' 161.

עדכניות המידע באתרי האינטרנט בנוגע לשירותים ממשלתיים

משרד מבקר המדינה בדק באיזו מידה מסייעים אתרי האינטרנט של הגופים הממשלתיים בקבלת השירותים שאותם גופים נותנים. נבדקו 16 שירותים ב-9 אתרים. נבדקו המידע המובא באתר על מקום קבלת השירות, כתובתו ודרכי ההתקשרות אליו, על השירותים הניתנים בכל מקום, על התנאים לקבלת השירות ועל המסמכים שיש להביא לצורך קבלתו. כמו כן נבדק אם הגוף מאפשר לקבל ולמלא טפסים ולשלם תשלומים הקשורים לשירות באמצעות האינטרנט, ובאיזו מידה הגוף הממשלתי עוקב אחר השימוש של הציבור באתר האינטרנט לצורך קבלת השירות. להלן עיקרי הממצאים¹⁷:

1. בשלושה מהאתרים שנבדקו לא היה מידע או היה מידע חלקי על מקום קבלת השירות. לדוגמה, אתר האינטרנט של משרד התחבורה לא עודכן כמה חודשים בדבר הפסקת פעולתם של סניפי אגף הרישוי בדימונה, קריית גת, אופקים וקריית מלאכי.
2. בארבעה מהאתרים שנבדקו לא פורסמו פרטי הממונה על היחידה נותנת השירות. בארבעה מן השירותים חסרו פרטים או היו פרטים לא נכונים על מספרי הפקס וכתובות הדואר האלקטרוני של נותני השירותים.
3. בחמישה אתרים לא היה מידע, או היה מידע חלקי, על התחומים המטופלים ביחידות שנבדקו, בשלושה אתרים היה מידע חלקי על המסמכים הנדרשים לצורך קבלת השירות ועל הערוצים האפשריים לקבלתו (התייצבות בגוף הממשלתי, שימוש בדואר, בטלפון, בפקס או באתר האינטרנט).
4. בשלושה אתרים לא הוצגו הטפסים הקשורים בשירות או שלא ניתן היה להרפסם ולהשתמש בהם. בארבעה מן הגופים הממשלתיים המנהלים את האתרים שנבדקו לא ניתן עדיין לשלם עבור השירותים או עבור חלקם באמצעות האינטרנט, ובשניים מן הגופים לא נעשה מעקב אחר היקף השימוש בשירותים ובמידע הניתנים באינטרנט.

העמדת מאגרי מידע לרשות הציבור

הזכות לקבלת מידע היא מזכויות היסוד במשטר דמוקרטי, ועוגנה זה לא כבר בחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998. ברשות גופי הממשלה נמצאים מאגרי מידע ממוחשבים ושאנים ממוחשבים, שהעמדתם לרשות הציבור יש בה כדי לממש את הזכות האמורה וגם לחסוך מהציבור טרחה וזמן ולהגביר את היעילות ואת הפריור במשק.

הביקורת העלתה, כי עד ספטמבר 2002 הועמדו רק מקצת מאגרי המידע הממשלתיים לרשות הציבור באינטרנט. כאמור, מאגר הצעות העבודה ומאגר דורשי העבודה בשירות התעסוקה טרם הועמדו לרשות הציבור בדרך זו. מאגר חשוב נוסף שטרם הועמד לרשות הציבור הוא מרשם המקרקעין שמנהל האגף לרישום והסדר מקרקעין במשרד המשפטים (להלן - המאגר), הכולל מידע על זכויות ועסקאות במקרקעין. הטיפול במכרז להפצת מידע מהמאגר, שפרסם משרד המשפטים באוקטובר 2001, עוכב בשל התנגדות ועד העובדים של המשרד להעמדת המידע לרשות גופים

17 הממצאים הפרטניים על כל אתר אינטרנט הובאו לידיעת הגוף הממשלתי שהקים את האתר.

חיצוניים. על פי לוח הזמנים החדש שקבע משרד המשפטים באוקטובר 2002, לאחר שהגיע להסכם עם ועד העובדים, ב-1.5.03 יסתיים פיתוח המערכת ויוחל בהפצת המידע לציבור.

הביקורת העלתה, כי גופים ממשלתיים שעסקו בפיתוח מתן שירותים ומידע באמצעות האינטרנט, ובהם יחידת היל"ה וועדת האינטרנט הממשלתית, דנו בנושא מאגרי המידע אך לא גיבשו תכנית להעמיד מאגרי מידע ממשלתיים לרשות הציבור. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי היה שגופי הממשלה יכינו תכנית רב-שנתית להעמדת מאגרי המידע שברשותם לרשות הציבור. בתכנית זו יש לפרט את מאגרי מידע שיועדו לרשות הציבור, את המידע שיועמד לרשותו, את הפעולות שיש לבצע כדי לאפשר את העמדת המידע לרשות הציבור ולוח זמנים לביצוע. מן הראוי גם שהתכנית תובא לאישור ועדת ההיגוי, וכי הוועדה תעקוב אחר ביצועה.



ממצאי הביקורת שהובאו לעיל עולה, כי חלק מהמידע באתרי האינטרנט על השירותים שנבדקו לא היה עדכני דיו, וכי אי אפשר לעשות באותם אתרים את כל הפעולות הדרושות לקבלת השירות שטכנולוגיית האינטרנט מאפשרת לעשות. כגון הורדת טפסים ותשלום עבור השירותים. לדעת משרד מבקר המדינה, על האחראים למידע באתרי האינטרנט של הגופים הממשלתיים לעדכן את המידע בעקבות כל שינוי הקשור בשירותים לציבור, ולפעול לכך שכל שירות שטכנולוגיית האינטרנט מאפשרת לספק באמצעות האינטרנט אכן יסופק בערוץ זה.

הוראות התכ"מ קובעות, כי יש לפרסם באתרי האינטרנט הממשלתיים את הטלפונים, הכתובות ושעות הקבלה של נותני שירותים בגופים הממשלתיים. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי לקבוע בהוראות התכ"מ גם כללים בעניין מידע נוסף שיש לפרסם באתרי האינטרנט הממשלתיים בנוגע לשירותים הניתנים בידי גופים ממשלתיים לציבור, כגון הערוצים האפשריים לקבלת השירות¹⁸ ופירוט המסמכים שעל מבקש השירות להציג כדי לקבלו.

שירות התשלומים הממשלתי

שירות התשלומים הממשלתי הוא תשתית המאפשרת ביצוע תשלומים (מסים, קנסות ואגרות) של הציבור למוסדות ומכירת מוצרים בני-קיימא, ומוצרים דיגיטליים¹⁹. השירות הופעל לראשונה בדצמבר 2001; ועד אוקטובר 2002 הופעלו 13 אתרי תשלום²⁰.

18 כגון התייצבות בגוף הממשלתי, קבלת השירות בדואר, בטלפון, בפקס או באמצעות האינטרנט.

19 קובצי טקסט, קול וחזוי (וידאו) שיועברו לצרכן באמצעות רשת האינטרנט.

20 אתר תשלום הוא אתר בתוך שירות התשלומים הממשלתי המשמש גוף ממשלתי למתן שירותי תשלום או מכירה של מוצרים.

מטרות שירות התשלומים, כפי שצוינו במסמך הייזום של אגף החשכ"ל, הן אלה: "שיפור השירות לאזרח - האינטראקטיביות שמדיה זו מאפשרת, הופכים את התשלום באמצעות האינטרנט לאחת הדרכים הנוחות ביותר לביצוע תשלומים - בכל זמן, ללא עיכובים, ובמינימום טעויות; יצירת שירותים ממשלתיים חדשים - יחידות ממשלתיות רבות נמנעות היום ממתן שירותים מסוימים מחוסר משאבים (למשל משלוח חומר מודפס). בשל העלויות של שירותים אלו לא ניתן היום לתת אותם בחינם, ומאידך תהליך הגביה המסורבל מונע מכירה מסודרת. יצירת מערכת תשלומים מקוונת תאפשר הכללת שירותים אלו בסל השירותים הממשלתיים".

התשלום בשירות התשלומים נעשה באמצעות חברות כרטיסי האשראי או על ידי העברה ישירה מחשבון הבנק של המשלם לחשבון של נותן השירות. במועד כתיבת הדוח התשלום בהעברה ישירה מחשבון הבנק היה אפשרי בבנק אחד בלבד. בבסיס הקמת שירות התשלומים עמדה הנחת אגף החשכ"ל, כי נוסף על שיפור השירות לציבור, יש בשירות התשלומים כדי להביא לחיסכון גדול בעמלות שהמדינה משלמת לבנקים ולחברות כרטיסי האשראי. מנתוני אגף החשכ"ל על התשלומים ששילם הציבור לשישה גופים ממשלתיים הגובים מהציבור תשלומים רבים (להלן - גופים עתירי תשלומים) - אגף המכס והמע"מ, מינהל מקרקעי ישראל, הנהלת בתי המשפט, שירות התעסוקה, המשטרה ומשרד התחבורה - עולה, כי הסכום הכולל של תשלומים ששולמו לגופים אלה, בכל ערצי התשלום²¹, הגיע בשנת 2000 לכ-37 מיליארד ש"ח, והם שולמו בכ-6 מיליון תשלומים.

פיתוח אתרי תשלום

בסוף 2001 פנה אגף החשכ"ל לגופים ממשלתיים בהצעה לפתוח אתרי תשלום במסגרת שירות התשלומים. משרד מבקר המדינה בדק את אתרי התשלום שהקימו חלק מהגופים עתירי התשלומים שהוזכרו לעיל. להלן עיקרי הממצאים:

1. אגף המכס והמע"מ: ממאס 2002 מתנהל באגף פרויקט חלוץ שמטרתו לבדוק את האפשרות להגיש דוחות מע"מ ולשלם תשלומים באמצעות שירות התשלומים. הפרויקט מתקיים ביחידות מע"מ בפתח תקווה ובתל אביב. העוסקים יכולים לשלם את חובותיהם בשתי דרכים: באמצעות כרטיס אשראי עד סכום של 6,000 ש"ח לתשלום, ובהעברה ישירה מחשבון הבנק (בשלב זה כאמור ללקוחות בנק אחד בלבד), בסכום בלתי מוגבל.

יחידות המע"מ האמורות לעיל פנו בכתב ובטלפון לכ-10,000 עוסקים שנמצאים בטיפולן, במטרה לצרף אותם לפרויקט. ממכתב ששלח הסגן הבכיר למנהל אגף המכס והמע"מ למיכון ואוטונומיה (להלן - הסגן הבכיר) ב-14.7.02 למנהל אגף המכס והמע"מ עולה, שעד אותו תאריך הצטרפו לפרויקט 236 עוסקים²².

הסגן הבכיר ציין במכתבו, כי במהלך פרויקט החלוץ אותו בעיות אחדות שיש בהן כדי לעכב את הרחבת האפשרות להגיש דוחות מע"מ ולשלם מע"מ באמצעות האינטרנט לכל אוכלוסיית העוסקים, והעלויות להקטין את מספר העוסקים שינצלו אפשרות זו. ואלה הבעיות העיקריות שאותרו: חשש מחשיפת מספר כרטיס האשראי או מספר חשבון הבנק בעת התשלום באינטרנט; ההשתתפות של בנק אחד בלבד בהסדר המאפשר תשלום ישירות מחשבון הבנק; חלק מהעוסקים אינם מחוברים לאינטרנט; טרם הושלמו תקנות המע"מ המאפשרות דיווח בשיטה החדשה, שהן

21 בקופות משרדי הממשלה, בבנקים וכו'.

22 פרטים על מספר תשלומי המע"מ שנעשו במסגרת פרויקט החלוץ והתפלגותם לפי חודשים ראו להלן בטבלה בעמ' 218.

תנאי הכרחי להפעלה שוטפת של שיטה זו; אין מרכז תמיכה באגף המכס והמע"מ; תשלומים אחרים כגון תשלומי ביטוח לאומי ומס הכנסה, שהעוסקים משלמים בדרך כלל בד בבד עם תשלומי המע"מ, עדיין אי אפשר לשלם באמצעות שירות התשלומים, ולכן תשלום המע"מ באינטרנט אינו חוסך מהעוסקים את הצורך לסור לבנק.

מכל האמור לעיל עולה, שנושא ההגשה של דוחות מע"מ ותשלום מע"מ באינטרנט הוא נושא מורכב שיש לו, בין היתר, היבטים משפטיים, מחשביים וארגוניים. כדי לאפשר ביצוע פעולות אלה באינטרנט נדרש שיתוף הפעולה של גופים רבים באגף המכס והמע"מ ומחוצה לו ובהם אגף החשכ"ל, שירותי עיבוד ממוכנים במשרד האוצר והבנקים. מהמסמכים עולה, כי אגף המכס והמע"מ מתכנן לאפשר את ההגשה של דוחות מע"מ ותשלום מע"מ באמצעות שירות התשלומים בהיקף ארצי במאי 2003. ואולם במועד סיום הביקורת טרם נקבע לוח זמנים לסיומן של כל הפעולות הנדרשות ליישום הפרויקט, כגון תיאום עם הבנקים בדבר מועד ההפעלה של הסדר התשלום הישיר מחשבון הבנק והשלמת התקנות המאפשרות את הדיווח בשיטה החדשה.

משרד מבקר המדינה העיר להנהלת אגף המכס והמע"מ, כי מן הראוי שתתאם בהקדם עם כל הגופים הנוגעים בדבר לוחות זמנים להשלמת משימותיהם ותכין תכנית עבודה מעודכנת לפרויקט, שיהיה בה כדי לפתור את הבעיות שהתגלו בפרויקט החלוץ.

2. מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל): ממסמך של חשבות המינהל מספטמבר 2002 עולה שהמינהל מאפשר לציבור מתחילת יולי 2002 לשלם בכרטיס אשראי באמצעות האינטרנט דמי חכירה שנתיים ואגרת רישום (פרצלציה). התשלום נעשה בשישה תשלומים ללא ריבית וללא הצמדה, ובלבד שכל תשלום אינו עולה על 3,000 ש"ח. עוד עולה מהמסמך כי הכנסות המינהל מדמי חכירה שנתיים ומאגרות הרישום היו בשנת 2001 כ-15% מהכנסותיו באותה שנה.

במסמך חשבות המינהל צוין גם, כי אספקת שירותים נוספים של המינהל באמצעות האינטרנט מחייבת הסדרה של כמה נושאים, וביניהם: שינוי נוהלי עבודה וקבלת אישור משפטי שהנוהל החדש מתאים לכל הנהלים והתקנות המחייבים; ביצוע שינויים במערכות המחשוב של המינהל - הן במחשב המרכזי והן באתר האינטרנט; התאמת תהליכי הבקרה של אגף הכספים לתהליכי התשלום החדשים; פתרון בעיות טכנולוגיות הקשורות בזיהוי ודאי של הלקוח כתנאי לאספקת השירותים שבהם הדבר הכרחי.

הביקורת העלתה, כי בתכנית העבודה של המינהל לשנת 2003 נזכר נושא ביצוע גביית התשלומים באמצעות האינטרנט באופן כללי, ולא מפורטים בה השירותים שיינתנו באינטרנט והתשלומים שיהיה אפשר לשלם בו, וממילא לא צוינו בה יעדים ולוחות זמנים בנושא. משרד מבקר המדינה העיר למינהל, כי מן הראוי היה שיכין תכנית שתקבע יעדים לשנת 2003 בתחום פיתוח שירותים באינטרנט ויציין בה לוח זמנים לביצועם.

3. שני גופים ממשלתיים נוספים שהציבור משלם להם תשלומים רבים בסכומים גדולים, הם נציבות מס הכנסה והמוסד לביטוח הלאומי.

(א) נציבות מס הכנסה: הביקורת העלתה, כי עד סיום הביקורת בנושא, באוקטובר 2002, לא היה לנציבות מס הכנסה אתר תשלום בשירות התשלומים ואף לא הוחל בפיתוח אתר כזה. אגף החשכ"ל מסר למשרד מבקר המדינה, כי פניותיו לנציבות מס הכנסה ופגישות שקיים עם אנשי הנציבות עדיין לא הביאו לשיתוף פעולה ולקידום הנושא. נציבות מס הכנסה כתבה למשרד מבקר

המדינה, בדצמבר 2002, כי בספטמבר 2002 התקיים באגף מס הכנסה דיון בראשות נציבת מס הכנסה ומיסוי מקרקעין, בנושא המדיניות בדבר מתן אפשרות לציבור לשלם תשלומים באמצעות האינטרנט, וכי בכוונת הנציבות לאפשר לשלם באינטרנט מקדמות מס הכנסה בתהליך דומה לזה שנוקט אגף המכס והמע"מ, ובדעתה לפנות בתחילת שנת 2003 לאגף החשכ"ל לשם מימוש הדבר.

(ב) **המוסד לביטוח לאומי**: הביקורת העלתה, כי עד סיום הביקורת בנושא, באוקטובר 2002, לא היה למוסד לביטוח לאומי אתר תשלום בשירות התשלומים. אגף החשכ"ל מסר למשרד מבקר המדינה, כי המוסד הביע עקרונית את רצונו לשתף פעולה בנושא, אך עד כה לא קודם הדבר.

מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי כתב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2002, כי "המוסד לביטוח לאומי לא ידע על קיום אתר התשלומים הממשלתי מאחר ואגף החשב הכללי לא פנה למוסד בעניין זה עד לאחרונה, משפנה אלינו הודיע המוסד על רצונו לשתף פעולה ולפני שבוע ימים נערכה פגישה ביוזמת המוסד עם החברה שפיתחה את המערכת ונקבעו לוחות זמנים לעבודה".

להלן נתונים שמסר אגף החשכ"ל על מספר התשלומים שנעשו באמצעות שירות התשלומים מדצמבר 2001 עד אוקטובר 2002, בחלוקה לגופים ולשירותים ובפירוט לפי חודשים:

ס"ה	אוק'	ספ'	אוג'	יול'	יוני	מאי	אפר'	מארס	פבר'	ינו'	דצ'	השירות	הגוף
965	8	83	137	144	69	122	144	165	43	31	19	אגדת רישור כלי ירייה	מ"ה הפנים
107	17	8	6	13	6	8	8	16	10	8	7	מכירת ספרים ופרסומים	מ"ה הביטחון
2	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1		אגדת חופש המידע	מ"ה האוצר
6	2	0	1	0	1	1	0	0	0	1		מכירת פרסומים	רשות העתיקות
31,895	42	34	36	41	69	8,922 (*)	19,987 (*)	1,389	1,102	273		קנסות בחי משפט	הנהלת בחי המשפט
84	18	13	9	11	14	14	0	5				מכירת מפות ופרסומים	מרכז מידע ישראל
351	28	96	17	89	15	77	6	23				הגשת דוחות מע"מ ותשלום מע"מ	אגף המכס והמע"מ
83	5	10	10	11	13	17	17					מכירת פרסומים	יד ושם
6,286	1,938	1,278	556	665	753	636	460					אגדת רישור נהיגה	מ"ה התחבורה
7,123	2,899	1,792	1,283	852	297							אגדת רישור רכב	מ"ה התחבורה
391	73	177	96	28	17							דמי חכירה	מנהל מקרקעי ישראל
1	1											מכירת פרסומים	טלעד
3,966	0	0	0	3,966								אגדת כגוריות	מ"ה הדינור
783	668	115										קנסות משטרה	הנהלת בחי המשפט
1,192	1,192											אגדה	רשות השידור
53,235	6,891	3,606	2,151	5,820	1,254	9,797	20,623	1,598	1,155	314	26		ס"ה עסקאות

מספר התשלומים בחודשים האלה היה גבוה בגלל ריבוי התשלומים לקראת סיום המבצע לגביית קנסות. (*)

להלן נתונים של אגף החשכ"ל על מספר התשלומים שנעשו עד אוקטובר 2002 באמצעות שירות התשלומים, ועל שיעורם מהתשלומים שניתן היה לשלם בדרך זו.

הגוף	התשלום	מועד הפעלת אפשרות התשלום ^(*)	מספר שוברי התשלום שניתן היה לשלם ^(*)	מספר השוברים ששולמו באמצעות שירות התשלומים	שיעור השוברים ששולמו בשירות התשלומים מס"ה השוברים
משרד התחבורה	אגרת רישיון נהיגה	אפריל 2002	532,018	6,286	1.18%
משרד התחבורה	אגרת רישיון רכב	יוני 2002	780,087	7,123	0.91%
מינהל מקרקעי ישראל	דמי חכירה	יוני 2002	88,813	391	0.44%

* בשירות התשלומים.

מהנתונים בטבלה עולה כי שיעור מזערי בלבד מהתשלומים שניתן היה לשלםם באתרי התשלום של הגופים האמורים לעיל שולמו בדרך זו. גם בהתחשב בכך שרק לכ-22.5% ממשקי הבית במדינת ישראל יש חיבור לאינטרנט²³, שיעור המשלמים באתרי התשלום עדיין קטן מאוד. לדעת משרד מבקר המדינה, על ועדת ההיגוי ואגף החשכ"ל לבחון את הדרכים להעלאת שיעור המשלמים באמצעות שירות התשלומים.

אחת מהפעילויות המרכזיות בפרויקט ממשל זמין היא שירות התשלומים הממשלתי. מממצאי הביקורת עולה, כי הפעילות בנושא זה עדיין נמצאת בתחילת דרכה ומרבית הגופים הממשלתיים שנבדקו עדיין לא נקטו פעולות שיאפשרו לציבור לשלם להם באמצעות האינטרנט את כל התשלומים שניתן לשלם בדרך זו.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שוועדת ההיגוי תיזום בשיתוף כל הגופים הממשלתיים הכנת תכנית עבודה מפורטת לפיתוח שירות התשלומים, שבה תיקבע גם מידת מחויבותם של כל הגופים לפיתוח אתרי תשלום בשירות התשלומים. על התכנית לכלול, בין היתר, פרטים על הפעולות העיקריות שיש לעשות כדי לפתח את שירות התשלומים, כגון פרסום והכנת מרכז תמיכה²⁴, וכן לוח זמנים ויעדים מדידים שיאפשרו לבחון את הצלחת שירות התשלומים. מן הראוי שתכנית זו תוגש לאישור ועדת ההיגוי כדי שיינתן לה תוקף מחייב.

23 על פי נתוני סקר הוצאות משקי בית של הלמ"ס לשנת 2001.

24 את ממצאי הביקורת בנושא זה ראו להלן, עמ' 221-222.

מכוונות ללקוח

שירות טוב מצריך גישה ששמה את הלקוח ואת צרכיו ודרישותיו במרכז. בכל הנוגע למתן שירותים ומידע ממשלתיים באינטרנט, גישה זו מחייבת לסייע לציבור להתמודד עם הטכנולוגיה החדשה ולהביא לידיעתו את מגוון השירותים שערוץ השירות החדש, האינטרנט, יכול לספק לו.

שיווק שירות התשלומים

הביקורת העלתה, כי כמה גופים ממשלתיים, המאפשרים ביצוע תשלומים או קניית מוצרים באמצעות שירות התשלומים הממשלתי, מסתפקים לכל היותר בהערה הנרשמת על דף החשבון הנשלח לחיוב, ובה מצוינת האפשרות לשלם גם באינטרנט (לדוגמה משרד הפנים - על טופס תשלום אגרת רישוי כלי ירייה; משרד התחבורה - על רישיונות נהיגה ורכב; מינהל מקרקעי ישראל - על טופס תשלום דמי חכירה); באתרי האינטרנט של חלק מהגופים יש קישור לאתר התשלום שלהם, אולם ללא הבלטה יתרה; בשער הממשלה מוצנע הקישור לשירות התשלומים הממשלתי, ואף על פי שיש בשער הממשלה שלושה מקומות להקרנת הודעות המשמשות את גופי הממשלה להעברת מסרים ופרסום, לא הוקרנו בהם עד ספטמבר 2002 פרסומות על שירות התשלומים הממשלתי והשירותים הניתנים בו.

מסיכום דיון שהתקיים ביחידה למערכות מידע באגף החשכ"ל ב-6.1.02 עולה, שמסע פרסום לשיווק שירות התשלומים יעלה בין 200,000 ש"ח ל-1.5 מיליון ש"ח, תלוי באמצעי הפרסום ובאורך מסע הפרסום. בסיכום נאמר, שמסע פרסום בהיקף גדול יהיה כדאי רק לאחר שיתווספו לשירות התשלומים שירותים נוספים כגון תשלומים למשרד התחבורה ולאגף המכס והמע"מ. הביקורת העלתה, כי אף על פי שלשירות התשלומים נוספה כאמור האפשרות לשלם תשלומים למשרד התחבורה, לאגף המכס והמע"מ ולגופים נוספים, לא נעשה, עד סיום הביקורת בנושא בספטמבר 2002, פרסום לשירות התשלומים.

הגדלת השימוש של הציבור בשירות התשלומים מותנית, בין היתר, במודעותו לאפשרות התשלום של מגוון תשלומים בדרך נוחה ויעילה זו. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי היה שאגף החשכ"ל בשיתוף הגופים הממשלתיים שיש להם אתרי תשלום בשירות התשלומים יעשו להבאת דבר קיומו של שירות התשלומים על השירותים הניתנים בו לידיעת הציבור. החשכ"ל כתב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2002, כי הוכנה תכנית פרסום לשיווק שירות התשלומים והיא תבוצע לאחר שיוקצה תקציב לנושא.

משרד מבקר המדינה העיר לחשכ"ל, כי אם אי אפשר לבצע בשלב זה, מסיבות שונות, תכנית פרסום בנושא, מן הראוי היה, לכל הפחות, כי המידע על השירותים שמספק שירות התשלומים יובא באתרים הממשלתיים ובעיקר בשער הממשלה, באתרים מרכזיים אחרים ובאתרי מבוא ברשת האינטרנט, ובפרסומים שוטפים של משרדי ממשלה ויחידות ממשלתיות, ויובלט גם על גבי שוברי התשלום הנשלחים לציבור לצורך תשלום.

תמיכה במשתמשים

תמיכה באתרים הממשלתיים: השימוש בשירותי האינטרנט אינו פשוט לכל אדם. לעתים המשתמש "נתקע" באמצע פעולה וזקוק לסיוע כדי שיוכל להשלימה. ארגונים רבים הנותנים שירותי אינטרנט הכירו בצורך במתן תמיכה למשתמשים באינטרנט והקימו לשם כך מרכזי תמיכה. התמיכה המקובלת היא התמיכה הטלפונית, שבה הגולש מקבל מהתומך סיוע צמוד עד לפתרון הבעיה. בפרויקט תהל"ה יש מרכז תמיכה המסייע לעובדי המדינה המחוברים אליו באמצעות האינטרנט. עובדי המדינה יכולים לדווח על תקלות באמצעות הטלפון או בטופס ממוחשב ולקבל סיוע טלפוני.

אולם מרכז התמיכה של פרויקט תהל"ה אינו תומך בגולשים שאינם עובדי מדינה, למעט במשתמשי שירות התשלומים (ראו להלן). כן הועלה, כי בשער הממשלה לא מוצעת אפשרות לתמיכה טלפונית. בתחתית דף הפתיחה של האתר קיים הקישור "כתבו אלינו", והוא מפנה לדף המאפשר רק לשלוח למנהל האתר בדואר אלקטרוני מסר שמטרתו, כמוגדר בדף, להביע את התרשמות הגולש מן האתר, להציע הצעות ולבקש בקשות. תחת הקישור "עזרה" יש הסברים על האתר והשימוש בו, אך כאמור אין אפשרות לקבל תמיכה בטלפון או בדרך אחרת.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהאחראים לאתרי האינטרנט הממשלתיים יבחנו את נושא התמיכה בגולשים שאינם עובדי מדינה באתרים אלה.

תמיכה בשירות התשלומים: התשלום בשירות התשלומים הממשלתי הוא פעולה מורכבת שלמרכיביה אחראים גופים אחדים, והם: הגוף הממשלתי המקבל את התשלום, חברת האשראי או הבנק שבאמצעותם מתבצע התשלום ופרויקט תהל"ה המארח את אתר התשלום והאחראי לקישור הטכנולוגי בין המרכיבים. מורכבות זו והעובדה שמדובר בתשלום כספים ולא בקבלת מידע גרידא, מחייבות תמיכה טלפונית זמינה שתיתן במהירות ותחליף את המשתמש מהבעיות שהוא עלול להיתקל בהן.

1. התמיכה בשירות התשלומים מתחלקת בין שלושה מוקדים: חברה פרטית שעמה התקשר החשכ"ל, הנותנת תמיכה בנוגע לאופן השימוש בשירות התשלומים בשעות העבודה המקובלות; תומכים מטעם הגופים הממשלתיים שיש להם אתרי תשלום הנותנים בשעות העבודה המקובלות תמיכה בנושאים הקשורים בשירות עצמו, כגון הזכאות לשירות ומוקד במשרד האוצר, המופעל מחוץ לשעות העבודה, מקבל פניות ממשתמשים, רושם אותן ומעביר אותן בדואר אלקטרוני לטיפול החברה הפרטית, וזו מטפלת בהן בשעות העבודה המקובלות. מוקדי התמיכה אינם מחוברים ביניהם, ולכן אם משתמש שהתקשר למוקד אחד צריך לפנות למוקד אחר, עליו לנתק את השיחה ולחייג למוקד האחר.

מהאמור לעיל עולה, כי התמיכה הטלפונית, מכל הסוגים, ניתנת רק בשעות העבודה המקובלות ולא מחוץ להן, כפי שמקובל באתרי אינטרנט מסחריים ברשת. כך, לדוגמה, באתר התשלום של משרד התחבורה יש הפניה למרכז התמיכה הטלפוני של המשרד, הפועל בימים א-ה' בשעות 08:00-14:00 בלבד. מחוץ לשעות הפעילות מרכז המידע מפנה למענה קולי ממוחשב הנותן שירותים בנושא רישיון נהיגה ורישיון רכב, אך אינו מספק תמיכה למשתמש המעוניין לקבל שירות באינטרנט. מבקר הפנים של משרד התחבורה כתב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2002, שמחסור בכוח אדם מונע את הרחבת הפעילות במרכז התמיכה הטלפוני של המשרד, וציין כי המשרד פועל לבחירת חברה פרטית שתאפשר להרחיב את שעות הפעילות של מרכז התמיכה.

2. הביקורת העלתה, כי האפשרות לקבלת תמיכה בשימוש בשירות התשלומים מוצנעת ואין הזמנה למשתמש להסתייע בה. התמיכה גם אינה ידידותית למשתמש משום שלא תמיד היא מאפשרת לו לקבל מענה מיד עם פנייתו הראשונה, והיא אינה ניתנת כאמור בכל שעות היממה, אף על פי שיתרונו של ערוץ שירות זה הוא בזמינותו מחוץ לשעות העבודה.

החשכ"ל כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2002, "כי מסיבות תקציביות לא כוללת ההתחברות לפרויקט אצל רוב המשרדים גם הרחבה של שעות הפעילות וקבלת הקהל [תמיכה טלפונית]... מכיוון שרוב הפעילות [בשירות התשלומים] נעשית בשעות העבודה לא נראה כי בשלב זה נכון היה להשקיע את התקציב הדרוש בהחזקת צוות בלילה ובסופי שבוע".

משרד מבקר המדינה העיר לחשכ"ל, כי אפשר שהפעילות בשירות התשלומים מתרכזת בשעות העבודה מכיוון שאין תמיכה בשעות אחרות, וכי מן הראוי שאגף החשכ"ל בשיתוף משרדי הממשלה יבחנו את נושא התמיכה הטלפונית באתרי האינטרנט הממשלתיים ובשירות התשלומים ובכלל זה את אופן הצגת אפשרות התמיכה, נוחות המישק למשתמש ושעות הפעילות שבהן היא אמורה להינתן.

הגישה לאינטרנט לצורך קבלת שירותים ומידע ממשלתיים

כדי שהציבור יוכל להשתמש במידע ובשירותים שהממשלה מעמידה לרשותו באמצעות האינטרנט, הוא זקוק, בין היתר, למחשב המחובר בקו תקשורת לספק אינטרנט, ולידע הנדרש כדי להשתמש באינטרנט. כדי להשיג תשתית זו, על משק הבית להוציא הוצאה לא מבוטלת, על רכישת החומרה והתוכנה, התשלום השוטף לספק האינטרנט ולימוד השימוש באינטרנט.

מנתוני הלמ"ס עולה כאמור, כי 22.5% ממשקי הבית בישראל מחוברים לספק אינטרנט. מכאן, שלחלק גדול מהציבור בישראל אין אפשרות להשתמש באינטרנט בביתם לצורך קבלת מידע ושירותים ממשלתיים. משרד מבקר המדינה בדק את הפעולות הממשלתיות שבוצעו כדי לאפשר למי שאין להם גישה לאינטרנט להשתמש בו. להלן עיקרי הממצאים:

עמדות מידע לציבור בסניפי הדואר

בדצמבר 1992 החליטה הממשלה להפעיל לשכות מידע ושירות לציבור בסניפי הדואר; הפרויקט זכה לכינוי מעל"ה (מערך עמדות לשירות הציבור).

בספטמבר 1995 נחתם הסכם בין רשות הדואר לחברה פרטית להקמת מערך של 30 עמדות מידע לציבור שיוצבו בסניפי הדואר. על פי התכנית, אמורה הייתה החברה לסיים את פיתוח העמדות והתקנתן עד תחילת שנת 1996. הביקורת העלתה, כי השלבים העיקריים של פרויקט מעל"ה, שהיו אמורים להסתיים כאמור עד תחילת 1996, לא הושלמו, לא הותקנו עמדות מידע בסניפי הדואר, ובשנת 2000 החליטה רשות הדואר להפסיק את הפרויקט. לדעת משרד מבקר המדינה, יישום החלטות הממשלה בעניין זה, היה בו כדי לשפר את השירות לאוכלוסייה שאין לה גישה לאינטרנט, להקטין את העומס על היחידות הממשלתיות נותנות השירות ולחסוך זמן וטרחה לציבור הנזקק לשירותיהן.

כאמור, אתרי האינטרנט של משרדי הממשלה מאפשרים כיום קבלת מידע והפקת טפסים רבים, ושירותי התשלומים מאפשר ביצוע תשלומים שונים לגופים ממשלתיים בנושאים שונים. לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שלחלק ניכר מהציבור עדיין אין גישה לאינטרנט ונוכח מספרם הרב של סניפי הדואר ברחבי הארץ (כ-700 סניפים) ופיזורם, מן הראוי שהגופים הממשלתיים הנוגעים בדבר, ובכללם ועדת ההיגוי ורשות הדואר, יבחנו את האפשרות למקם בסניפי הדואר תחנות אינטרנט לשירות עצמי של הציבור ולתת לו הדרכה וסיוע בסניף, לצורך קבלת מידע, טפסים ממשלתיים וביצוע תשלומים שונים.

רשות הדואר כתבה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2002, כי "בגלל העדר הזרמת תקצוב לפרויקט ממשלתי ממשלה (כפי שהובטח), ומניתוח העלויות הגבוהות הכרוכות במתן השירות, לצד ההכנסות המעטות הצפויות ממנו, החליטה רשות הדואר להפסיק את הפרויקט. היום בעקבות ההתפתחויות הטכנולוגיות והצגת המידע באינטרנט, הופך שלב ריכוז המידע ועדכון קל הרבה יותר ומוריד מחסומים פסיכולוגיים ומעשיים שעוכבו בעבר את הפרויקט. אולם עדיין עומדת בעינה בעיית תקצוב הפרויקט, והצורך במימון ממשלתי לביצועו, במיוחד לאור מצבה הכספי של הרשות והעדר יכולת מימון עצמי של הפרויקט. מבחינת רשות הדואר רצוי שהפרויקט יכלול את מתן השירותים הממשלתיים בפועל (לא רק מידע). כך נוהגים במדינות מפותחות בחו"ל - שם ניתנים שירותי ממשלה רבים באמצעות יחידות הדואר. במידה והממשלה תחליט על הפעלת הפרויקט ותקצובו, רשות הדואר תשמח להשתתף בפרויקט זה ולנצל את מערך הסניפים להגברת נגישות הציבור למידע וטפסים ממשלתיים ותאפשר ביצוע פעולות משלימות ביחידות הדואר; תשלומים, הזמנת רכישות, העברת טפסים ממולאים למשרדי ממשלה ועוד".

מרכזי תקשוב קהילתיים (להב"ה)

ביולי 2001 כתב שר האוצר, מר סילבן שלום, לשר התקשורת, מר ראובן ריבלין, כי "הוחלט על דעת ראש הממשלה ועל דעתי, כי הממשלה תפעיל תכנית לצמצום פערים בתחום התקשוב, באמצעות הקמת מרכזי תקשוב קהילתיים, בשכונות וביישובים שבהם מתגוררת אוכלוסייה הסובלת מפערים בתחום התקשוב". במסמך צוין, בין היתר, כי ראש הממשלה ושר האוצר ימנו מינהלה לפרויקט הקמתם והפעלתם של מרכזי תקשוב קהילתיים (להלן - פרויקט להב"ה) ויקבעו את נוהלי פעולתה. עוד צוין, כי ב-2002 יוקמו עד 50 מרכזי תקשוב קהילתיים ביישובים ובשכונות שיוחלט עליהם, וכי משרד האוצר יקצה לפרויקט עד 40 מיליון ש"ח; ב-2003 יוקמו לכל היותר 50 מרכזים נוספים, ומשרד האוצר יקצה לפרויקט עד 90 מיליון ש"ח. במסמך הודגש, כי אם לא יספיקו התקציבים שיקצה משרד האוצר תגייס המינהלה מקורות חוץ-ממשלתיים להשלמת התקציב הנדרש. כן צוין, כי הממשלה תממן את הפעלתו של כל מרכז תקשוב במשך שלוש שנים, ואחר כך יופעל המרכז בידי גופים אחרים.

במאס 2002 מינה שר האוצר את מינהלת פרויקט להב"ה. בכתב המינוי צוין, בין היתר, כי המינהלה תלווה את מימוש הפרויקט בכל הארץ, תפקח על הגוף שיוקם לשם ניהולו, תקבע מנגנונים לבחינת הצלחת הפרויקט בהסתמך על מדדים כמותיים, ותבחן אותם לכל אורך יישום התכנית. כן צוין, כי הנהלת הפרויקט תתווה את קווי הפעולה ותכין לפרויקט תכניות עבודה רב-שנתיות ותכניות עבודה פרטניות.

במאי 2002 החליטה הממשלה, במסגרת החלטתה בנושא "הקמת תשתית ממשל זמין במדינת ישראל", בין היתר, "לבסס מערכות תמיכה להטמעת והפצת השימוש במערכות המידע החדשות

בציבור על ידי פרויקט להב"ה אשר יצמצם את הפער הקיים היום בין אזורי הפריפריה למרכז על ידי הקמת מרכזי מחשוב קהילתיים לתמיכה באוכלוסיות אלו.

מטרות פרויקט להב"ה על פי פרוגרמה שהכינה מינהלת הפרויקט הן, בין היתר, להטמיע את השימוש בטכנולוגיית המידע בקרב האוכלוסיות החלשות ולהשתמש בה לקידום השכלתן ורווחתן ושיפור איכות שעות הפנאי שלהן. עוד צוין בפרוגרמה כי הפרויקט יספק "יעוץ ומידע לאזרח בכל התחומים שבאחריות ממשלתית וציבורית כמו: ביטוח לאומי, חינוך, בריאות, ... רווחה, כספים"; אחד מיעדי הפרויקט הוא "להביא את האזרחים לצורך שירותי ממשל דיגיטליים, מידע ממשלתי ועירוני" ולהביא לחיסכון בימי עבודה ובעמידה בתורים במשרדים ממשלתיים; לצורך מימוש המטרות האמורות לעיל יוקמו 100 מרכזי להב"ה מקומיים שכל אחד מהם יכלול 40 עמדות מחשב מחוברות לאינטרנט; מידענים מקומיים יקנו ידע בסיסי בטכנולוגיית המידע ובגישה למידע לכ-5,000 איש בכל מרכז.

הביקורת העלתה, כי עד סיום הביקורת בנושא בנובמבר 2002, נפתחו רק שני מרכזי להב"ה, ועד ספטמבר 2002 לא הכינה הנהלת הפרויקט תכנית פריסה של 100 מרכזי התקשוב הקהילתיים ולוח זמנים לפריסתם. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח חשיבותו של הפרויקט לשיפור השירות לציבור בכלל ולאוכלוסייה שאין לה גישה לאינטרנט בפרט, מן הראוי שהגופים הנוגעים בדבר, ובכללם ועדת ההיגוי ומינהלת פרויקט להב"ה, ינקטו בהקדם את הצעדים הדרושים לקידומו על פי התכנית שנקבעו.

מרכזי תמיכה טלפוניים

במאי 2002 החליטה הממשלה, במסגרת החלטתה בנושא "הקמת תשתית ממשל זמין במדינת ישראל", בין היתר, "לצמצם את הפער הקיים היום בין אזורי הפריפריה למרכז על ידי... הקמת מרכזי תמיכה טלפוניים שיעמדו לרשות הציבור שאינו יכול להשתמש בשירותים המקוונים של הממשלה".

הביקורת העלתה, כי עד נובמבר 2002 לא נקט החשכ"ל או כל גוף ממשלתי אחר פעולות ליישום ההחלטה האמורה לעיל. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח חשיבותו של מרכזי התמיכה הטלפוניים לשיפור השירות לציבור הרחב שאינו יכול להשתמש בשירותים המקוונים, מן הראוי היה שהנוגעים בדבר יגבשו בהקדם את דרכי הביצוע של ההחלטה ויפעלו ליישומה.



כאמור, על פי נתוני הלמ"ס, רק כרבע ממשקי הבית בישראל היו מחוברים בשנת 2001 לספק אינטרנט, ולכן לחלק גדול מהציבור בישראל אין אפשרות להשתמש באינטרנט בביתו לקבלת מידע ושירותים ממשלתיים.

מהממצאים שהעלתה הביקורת בדבר פעולות הממשלה להקמת עמדות מידע לציבור בסניפי הדואר ולהקמת מרכזי מחשוב קהילתיים ומרכזי תמיכה טלפוניים עולה, כי עדיין לא בוצעו או נמצאות בשלבי ביצוע ראשוניים החלטות הממשלה שהתקבלו החל ב-1993, לתת לציבור הרחב גישה למידע ולשירותים ממשלתיים באמצעות האינטרנט ובאמצעות הטלפון. לדעת משרד מבקר המדינה, על הנוגעים בדבר לנקוט את הצעדים הדרושים לקיום החלטות הממשלה בנושא.



טכנולוגיית המידע המתפתחת במהירות מעמידה לרשות הממשל כלים רבי עוצמה שבאמצעותם ניתן לעצב מחדש את השירות לציבור, להעלות את איכותו ולהביא גם לשינויים משמעותיים בעבודת משרדי הממשלה. גופים ממשלתיים אחדים שפעלו בנושא בשנים 1997-2000 הדגישו זאת ואף הממשלה נתנה לכך ביטוי בשתי החלטות מרכזיות שקיבלה בנושא בשנים 1997 ו-2002.

המעבר לממשל זמין הוא תהליך מורכב, ונוסף על ההיבט המחשובי יש לו היבטים בתחום ארגון עבודת הממשלה, בתחומי חקיקת המשנה וקביעת נהלים, ובתחום ההדרכה וההטמעה של השינויים הן בקרב עובדי המדינה והן בציבור כולו. בהיעדר טיפול ראוי ומתואם בכל הנושאים הללו, לא יושגו התוצאות המיטביות.

בחמש השנים שעברו מאז פרסום דוח ועדת התקשוב והחלטת הממשלה שבאה בעקבותיו בספטמבר 1997, אכן הושגה התקדמות במתן שירותים ומידע לציבור באמצעות תקשוב: הממשלה מאפשרת לציבור לקבל ממנה באמצעות האינטרנט מידע רב על הנושאים שבתחום אחריותה, לפנות אליה בבקשות ובתלונות ולקבל שירותים כגון תשלום אגרות וקנסות, רכישת פרסומים והדפסת טפסים. אולם תהליכים מורכבים יותר, כגון דיווח על מסים ותשלומים, נמצאים רק בתחילת דרכם. הציבור עדיין אינו נהנה משירותים רבים המצריכים זיהוי ודאי של מקבל השירות ורמה גבוהה של אבטחה למסרים האלקטרוניים שהוא מעביר, מכיוון שפיתוחם של אמצעי הזיהוי והאבטחה עדיין לא הושלם.

את השירותים בשירות התשלומים הממשלתי מפתח כיום כל גוף ממשלתי בנפרד, ואין תכנית כוללת המאפשרת, בין היתר, לרכז שירותים מכמה גופים המיועדים למגזר מסוים, ועל ידי כך להגביר את ההניעה (מוטיבציה) של אותו מגזר להשתמש באינטרנט. השירותים הניתנים באינטרנט הם כיום נחלתו של ציבור מצומצם יחסית, כיוון שפחות מרבע ממשקי הבית במדינה מחוברים לאינטרנט. פרויקט של הקמת מערך עמדות לשירות הציבור בסניפי הדואר בוטל, ופרויקט לצמצום הפער הדיגיטלי בחברה הישראלית האמור לסייע בידי מי שאין להם האמצעים והידע להשתמש באינטרנט, אינו עומד בלוח הזמנים שנקבע. גם טרם הוחל בביצוע החלטת הממשלה ממאי 2002 להקים מרכזי תמיכה טלפוניים, שישמשו ערוץ שירות משלים לאינטרנט.

בפרויקט ממשל זמין יש כדי להשפיע השפעה מרחיקת לכת על השירות לציבור, ומכאן חשיבותו הלאומית. כמה ועדות כבר המליצו, והממשלה אף החליטה, שיש להקים גוף על-משרדי שיעסוק בקידום הנושא באופן רצוף ויקיים בקרה ראויה על ביצוע הפרויקט. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שוועדת ההיגוי תבחן את הנושא ביסודיות ותחליט אם ביכולתה למלא תפקיד של גוף על-משרדי בתחום זה, ואם לאו - תסב את תשומת לב הנוגעים בדבר לצורך למנות גוף אחר לתפקיד זה.

אגף החשכ"ל עשה מאז 1999 פעולות רבות וחשובות שקידמו את פרויקט ממשל זמין על תת-מערכותיו, אולם לדעת משרד מבקר המדינה יש להסדיר את פעולתו באמצעות הגדרת סמכויות, קביעת תכניות עבודה ומסגרות תקציב ופיקוח ובקרה נאותים. כדי לקדם את ביצועו של הפרויקט ולהבטיח את הצלחתו יש לוודא, בין היתר, שתוכן תכנית עבודה כוללת שתקיף את כל הגופים והשירותים הנוגעים בדבר, וכי יוקצו לפרויקט המשאבים הנדרשים; כמו כן יש לדאוג לתיאום בין כל הגופים הפועלים בתחום, ולעקוב אחר ביצוע הפרויקט בכל המגזר הממשלתי.

סיכום והמלצות

1. השירותים הציבוריים בישראל התפתחו והשתפרו במידה לא מועטה בעשור האחרון, אולם עדיין רבה המלאכה. שיעורי הצמיחה של הכלכלה הישראלית במשך השנים והעוצמה התקציבית והארגונית של המגזר הציבורי עדיין לא באו לידי ביטוי מלא בפעילותו בתחום השירות לציבור. הקשר עם גופי הממשלה הוא לעתים מסורבל, ויש שהשירות ניתן באופן לא מכובד, בחוסר סבלנות, לאחר המתנה ממושכת ואף בתנאים פיזיים בלתי הולמים. רבות הן הסיבות לכך. הבולטות שבהן: מודעות בלתי מספקת של מנהלים ועובדים לחשיבותה של איכות השירות, טיפול לקוי של הנהלות גופי הממשלה ויחידות המטה הממשלתיות האחראיות לנושא בהטמעת תודעת השירות בגופים נותני השירות, תרבות ניהולית וכלי ניהול מיושנים, אי-מידה של איכות השירות הניתן לציבור, סדרי עבודת מטה הלוקים בחסר והכשרה בלתי מספקת של כוח אדם.

השירות שנותן המגזר הציבורי בישראל אינו נתפס בציבור כשירות טוב. בשני העשורים האחרונים קיבלו הממשלה וגופיה החלטות והמליצו המלצות רבות ומגוונות שנועדו לשפר את השירות לציבור, אולם מהביקורת עולה, כי הן לא בוצעו ברוכן. יש יסוד להניח, כי אילו יושמו כראוי, כי אז איכות השירות שהציבור מקבל מגופים ממשלתיים הייתה טובה מכפי שהיא כיום. החלטות והמלצות נוספות בלבד אין בהן די, אלא דרושים צעדים שיבטיחו את יישום ההחלטות וההמלצות שהתקבלו ואשר יתקבלו בעתיד; השאלה היא כיצד לחולל שינוי שיהפוך את השירות האיכותי לחלק בלתי נפרד מדרך פעולתם של גופי הממשלה, ולהטמיע בהם את ההכרה שהציבור הוא צרכן שיש לשרתו לשביעות רצונו המרבית.

2. ניהול השירות הציבורי צריך להיעשות תוך שימוש בכלי ניהול מודרניים והעמדתו במקום הראוי לו במגוון תפקידיה של כל יחידה. בתוך כך, מן הראוי שגופים ממשלתיים יכינו תכניות שנתיות ותכניות ארוכות טווח לשיפור השירות לציבור, הכוללות יעדים איכותיים וכמותיים, ויקיימו בקרה על ביצוע התכניות והיעדים באמצעות הערכת ביצועים מסודרת. חלק מהפעולות שיש בהן כדי לשפר את השירות אינן כרוכות בהכרח בתוספת תקציב (לדוגמה משלוח אישורי קבלה על פניות ותלונות הציבור), ומקצתן אף עשויות להביא לחיסכון (לדוגמה העברת מרכז הכובד משירות פרונטלי לשירות בטלפון). לכן יש לבחון את שיפור השירות לציבור גם מבחינת עלות - תועלת, וייתכן שיהיה אפשר לשפר את השירות במקביל לצמצום תקציבים לטווח ארוך, כפי שנעשה בהצלחה במגזר הפרטי.

אכן, המגזר הציבורי יכול ללמוד הרבה על מתן השירות לציבור מהמגזר הפרטי התחרותי. כך הוא, למשל, בתחום אמנות לאיכות השירות. בשל היעדר התחרות במגזר הציבורי, הציבור אינו יודע בדרך כלל לאיזו איכות של שירותים הוא זכאי לצפות. רק מספר מצומצם ביותר של גופים ממשלתיים הכינו עד כה אמנות לאיכות השירות, מקצתם רק לחלק מהשירותים שהם נותנים. לדעת משרד מבקר המדינה, יש חשיבות רבה לקיומן של אמנות שירות בגופי ממשלה שבהן יפורטו מכלול השירותים שהציבור זכאי להם, מדדים איכותיים וכמותיים שנותן השירות מתחייב לעמוד בהם והצהרת הגוף הממשלתי על מחויבות ללקוח (הציבור). במקרים מסוימים יש מקום לשקול הפרטה של מתן השירותים הניתנים לציבור, תוך הותרת תפקידים של קביעת מדיניות ופיקוח בידי גופים ממשלתיים. הפרטה כזו הוכיחה עצמה בעבר.

3. טכנולוגיית המידע המתפתחת במהירות מעמידה לרשות הממשל כלים רבי עוצמה שבאמצעותם ניתן לעצב מחדש את השירות לציבור, להעלות את איכותו ולהביא גם לשינויים משמעותיים בעבודת משרדי הממשלה. גופים ממשלתיים אחדים שפעלו בנושא בשנים 1997-2000 הדגישו זאת, ואף הממשלה נתנה לכך ביטוי בשתי החלטות מרכזיות שקיבלה בנושא בשנים 1997-2002. בחמש השנים האחרונות אכן הושגה התקדמות במתן שירותים ומידע לציבור באמצעות תקשוב, ואגף החשב הכללי במשרד האוצר עשה מאז 1999 פעולות רבות וחשובות שקידמו את פרויקט "ממשל זמין". עם זאת, גופי הממשלה עדיין אינם עושים די לקידום מתן שירותים ממשלתיים באמצעות שירות התשלומים, שהוא אחת הפעילויות המרכזיות בפרויקט "ממשל זמין", והתהליכים הדרושים למתן שירותים מורכבים יותר נמצאים רק בתחילת דרכם.

לדעת משרד מבקר המדינה, בפרויקט ממשל זמין יש כדי להשפיע השפעה מרחיקת לכת על איכות השירות לציבור, ולכן יש להסדיר את פעולתו של הגוף שינהל את הפרויקט באמצעות הגדרת סמכויותיו, קביעת תכניות עבודה ומסגרות תקציב ופיקוח ובקרה נאותים. כדי לקדם את ביצועו של הפרויקט ולהבטיח את הצלחתו יש לוודא, בין היתר, שתוכן תכנית עבודה כוללת שתקיף את כל הגופים והשירותים הנוגעים בדבר, וכי יוקצו לפרויקט המשאבים הנדרשים; כמו כן יש להביא לתיאום בין כל הגופים הפועלים בתחום זה ולעקוב אחר ביצוע הפרויקט בכל המגזר הממשלתי.

4. האחריות לשיפור השירות לציבור היא בראש ובראשונה של הגופים הממשלתיים עצמם ומנהליהם. אולם תפקיד חשוב נודע גם לגוף מטה על-משרדי, שיעסוק בקביעת מדיניות כלל-ממשלתית, פיתוח תורה, מתן הנחיות, הדרכה, בקרה ועוד.

מממצאי הביקורת עולה, כי גופי מטה מרכזיים של הממשלה - נש"מ ואגף התקציבים במשרד האוצר - אינם רואים עצמם אחראים למילוי תפקידים כאלה, והתפקידים לא הוטלו על גוף אחר. כתוצאה מכך, ההחלטה אם לטפל בנושא החשוב של שיפור השירות לציבור ובאיזו מידה, נתונה למעשה, כמעט במלואה, לשיקול דעתן של הנהלות גופי הממשלה. ואולם מאחר שתפקודם של הגופים וההנהלות אינו נבחן על פי איכות השירות שהם נותנים לציבור, הנושא אינו נמצא כיום במקום גבוה בסדר העדיפויות שלהם. לדעת משרד מבקר המדינה, להיעדרו של גוף מרכזי המופקד על הנושא יש תוצאות שליליות, ומן הראוי כי תינתן הדעת לצורך בגוף כזה.

מן הראוי, שגופי הממשלה ועובדיהם, שבידיהם הופקדה עוצמה המשפיעה על איכות חייהם של אזרחי ותושבי המדינה, יעמיקו את שנעשה עד כה בתחום שיפור השירות לציבור, שהוא אחת מתכליותיו העיקריות של שירות המדינה. על העובדים בכל הדרגים להפנים את חובתם להיות משרתי הציבור ולא אדוניו.