הוועדה להענקת זכויות לפנים משורת הדין שבאגף השיקום, ומעקב אחר תיקון הליקויים שהועלו בדוח 51א של מבקר המדינה

תקציר

אגף השיקום שבמשרד הביטחון (להלן - האגף) מופקד, בין היתר, על הטיפול במשפחות שכולות של מערכת הביטחון, ובמי שהפכו לנכים בתקופת שירותם ועקב שירותם בצה"ל, במשטרת ישראל, בשירות בתי הסוהר, במשמר הכנסת, או בכל שירות אחר, ששר הביטחון הכריז עליו ברשומות כעל שירות צבאי. ייעודו של האגף הוא, בין השאר, לפעול לסיוע ולשיקום בני המשפחות השכולות, באמצעות מתן שירותים (סוציאליים וכלכליים) ותגמולים; ולהחזיר את הנכה לכושר תפקוד מיטבי בחברה, באמצעות מתן שירותים (רפואיים, סוציאליים וכלכליים) ותגמולים. בשנת 2003 הסתכם תקציב האגף בכ-3.4 מיליארד ש"ח.

בחודשים אפריל עד דצמבר 2003 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת באגף, שבחנה היבטים הקשורים לפעולתה של הוועדה להענקת זכויות לפנים משורת הדין בנושאים פרטניים (ועדת למ"ד), והסדרים כלליים למתן זכויות לפנים משורת הדין. נערכה גם ביקורת מעקב אחר תיקון הליקויים שהועלו בדוח 51א (להלן - הדוח הקודם). כמו כן, נבדק תהליך היישום של החלטת מנכ"ל משרד הביטחון לאמץ המלצות שהוצגו בדוח של בודק, שמינה מנכ"ל משרד הביטחון (להלן - דוח ורדי). הדוח, שפורסם מאוחר יותר, בחן את האגף בהיבטים של תפיסת הארגון והתפעול, ובכלל זה את דרכי הפעולה הנהוגות בו.

להלן עיקרי הליקויים שעלו בביקורת:

א. בדיונים שהתקיימו במשרד הביטחון ובמשרד המשפטים בשנת 2002, הועלו ספקות באשר לחוקיות פעילותה של ועדת למ"ד, הפועלת למעלה מ-20 שנה ללא מקור בדין, ומעניקה הטבות גם לכאלה שעל פי החקיקה הרלוונטית אינם זכאים לכך. בספטמבר 2002 קבע המשנה ליועץ המשפטי לממשלה דאז, כי שאלת חוקיות ועדת למ"ד תיבחן, אולם עד יוני 2004, שאלה זו טרם הוכרעה.

ב. עד נובמבר 2003 פעלה ועדת למ"ד ללא כללים כתובים.

ג. כפי שעלה בדוח 51א של מבקר המדינה, נמצא גם בביקורת הנוכחית, כי לא חל כל שינוי בנושא המעקב והבקרה על הניהול התקציבי של החלטות ועדת למ"ד, ועדיין לא קיימים מעקב ובקרה בנושא זה: למשרד הביטחון אין מידע בנוגע למשמעות התקציבית הרב-שנתית של החלטות הוועדה; ההחלטות של ועדת למ"ד המתבטאותבסכומים כספיים, נרשמות בחלק מהמקרים בסכום כולל, ללא הפרדה בין הסכום לו זכאי התובע על פי דין לבין הסכום הניתן לו לפנים משורת הדין.

ד. משך שנים נקבעו גם על ידי שרי ביטחון הטבות לקבוצות אוכלוסייה, שלא נכנסו לשערי הזכאות של החקיקה הרלוונטית; שאלת תוקפם של ההסדרים שנקבעו, טרם הוכרעה.

ה. הביקורת הקודמת העלתה, כי בניגוד לעיקרון הנהוג במשרד הביטחון, אין למעשה באגף השיקום הפרדה בין "גוף דורש" לבין "גוף רוכש". שלוש שנים לאחר הדוח הקודם, הפרדה זו מתבצעת רק בחלק קטן מהנושאים.

ו. כשנתיים לאחר שמנכ"ל משרד הביטחון אישר את המלצות דוח ורדי, טרם הסתיים הטיפול ביותר ממחצית ההמלצות, לרבות המשמעותיות שבהן, שנועדו לטיפול בשלב הראשון, וטרם החל הטיפול ביתר ההמלצות.

♦

על פי הוראת משרד הביטחון (להלן - המשרד), אגף השיקום שבמשרד (להלן - האגף) מופקד, בין היתר, על הטיפול במשפחות שכולות של מערכת הביטחון, ובמי שהפכו לנכים בתקופת שירותם ועקב שירותם בצה"ל, במשטרת ישראל, בשירות בתי הסוהר, במשמר הכנסת, או בכל שירות אחר, ששר הביטחון הכריז עליו ברשומות כעל שירות צבאי. על פי הוראה זו, הייעוד של האגף לפעול לסיוע ולשיקום בני המשפחות השכולות באמצעות מתן שירותים (סוציאליים וכלכליים) ותגמולים; ולהחזיר את הנכה לכושר תפקוד מיטבי בחברה, באמצעות מתן שירותים (רפואיים, סוציאליים וכלכליים) ותגמולים. בשנת 2003 הסתכם תקציב האגף בכ-3.4 מיליארד ש"ח, מהם כ-1.9 מיליארד ש"ח עבור תגמולים לנכים, אלמנות ומשפחות שכולות; כ-600 מיליון ש"ח עבור הטבות שאינן תגמולים, ובכלל זה הטבות לפנים משורת הדין; וכ-900 מיליון ש"ח לרכישת שירותים וטובין.

ביקורת על התקשרויות האגף לרכישת ציוד ושירותים עבור נכים ועל התשלומים שנעשו לפנים משורת הדין נערכה בשנים 1999 ו-2000, וממצאיה הובאו בדוח שנתי 51א של מבקר המדינה (עמ' 33) (להלן - דוח 51א, או הביקורת הקודמת).

בחודשים אפריל עד דצמבר 2003 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת באגף, שבחנה היבטים הקשורים לפעולתה של הוועדה להענקת זכויות לפנים משורת הדין בנושאים פרטניים, והסדרים כלליים למתן זכויות לפנים משורת הדין. נערכה גם ביקורת מעקב אחר תיקון הליקויים שהועלו בדוח 51א. כמו כן, נבדק תהליך היישום של החלטת מנכ"ל המשרד לאמץ המלצות שהוצגו בדוח של בודק שמינה מנכ"ל המשרד[1]. הדוח שהוגש למנכ"ל בפברואר 2002 (לאחר הביקורת הקודמת), בחן את האגף בהיבטים של תפיסת הארגון והתפעול, ובכלל זה את דרכי הפעולה הנהוגות בו (להלן - דוח ורדי).

הביקורת נערכה במטה האגף ובחלק ממחוזותיו. ביקורת השלמה נערכה ביחידות שונות של המשרד: במינהל ההרכשה והייצור (להלן - מנה"ר), באגף מיבצעים לוגיסטיים ונכסים (להלן - אגף אמו"ן), באגף ארגון, בקרה ומינהל (להלן - אגף אב"ם), באגף מחשוב ומערכות מידע לניהול (להלן - מל"ן), באגף התקציבים (להלן - את"ק), באגף הכספים (להלן - אכ"ס), באגף משאבי אנוש (להלן - אמ"א) ובאגף היועץ המשפטי למערכת הביטחון.

---

1 בעקבות דוח 51א ואי-סדרים שהתגלו באגף, הטיל מנכ"ל המשרד על אלוף (מיל') רפאל ורדי לבחון היבטים שונים בפעילות האגף.

ועדה להענקת זכויות לפנים משורת הדין (ועדת למ"ד)

זכויותיהם של נכי צה"ל ומשפחות שכולות מוסדרות בחקיקה ענפה. החוקים העיקריים העוסקים בנושאים אלה הם חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1959 [נוסח משולב], וחוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), התש"י-1950. הגורם האחראי להפעלת חוקים אלה (להלן - חוקי השיקום) הוא שר הביטחון. המבקשים להיות מוכרים כזכאים לקבלת תגמולים והטבות מהאגף כנכי צה"ל או כמשפחות שכולות, צריכים לפנות לקצין התגמולים שבאגף, שהוא הגורם היחיד שמוסמך, על פי חוקי השיקום, להכיר בזכאותם. היה ומצא קצין התגמולים כתוצאה מבדיקתו קשר בין הפגיעה שאירעה במהלך השירות הצבאי לבין השירות הצבאי, יוכר התובע כזכאי האגף לקבלת תגמולים והטבות על פי החוקים דלעיל (להלן - זכאי האגף).

בחוקי השיקום נקבע, כי תובע שתביעתו לגבי זכאותו נדחתה על ידי קצין התגמולים, רשאי לערער על ההחלטה בבתי המשפט[2]. אם בית משפט מקבל את הערעור, מוכר התובע כזכאי האגף על פי חוקי השיקום. במקרה שבתי המשפט על ערכאותיהם דוחים את הערעור, אזי על פי חוקי השיקום - אין התובע מוכר כזכאי האגף.

בשנות החמישים החליט ראש הממשלה דוד בן-גוריון ז"ל, בתפקידו כשר הביטחון, כי יש למצוא דרך להענקת הטבות לנפגעי צה"ל, שמן הצדק לטפל בהם, בנושאים שאינם מוזכרים בדין ובהוראות המשרד. הוא הסמיך בשעתו את סגן שר הביטחון, ולחלופין את מנכ"ל המשרד, להחליט בנושאים אלה. בהמשך, טיפלה בכך ועדה פנים-משרדית. בספטמבר 1981 מינה מר א' שרון, שר הביטחון דאז, ועדה להענקת זכויות לפנים משורת הדין (להלן - ועדת למ"ד) בראשות עוזר שר הביטחון, שמילא תפקיד זה עד לשנת 2002. כפי שיפורט בהמשך, מאז כינונה ועד נובמבר 2003, פעלה ועדת למ"ד ללא כללי עבודה ואמות מידה כתובים.

בדוח 51א[3] צוין, כי דבר קיומה של ועדת למ"ד לא פורסם ולא הובא לידיעת זכאי האגף; כמו כן, החלטות הוועדה התקבלו, בלי שנבחנה העלות הכספית הרב-שנתית שלהן. בהתייחסותו לממצאי דוח 51א הודיע המשרד במאי 2000, כי תתבצע עבודת מטה לריכוז הכללים או קווי היסוד שגיבשה ועדת למ"ד. בעקבות זאת, החלה במשרד ובמשרד המשפטים עבודת מטה, שמטרתה גיבוש כללי עבודה לוועדת למ"ד (להלן - כללי ועדת למ"ד). בנובמבר 2003 העבירה המשנה ליועץ המשפטי למערכת הביטחון את הכללים האמורים לאישור שר הביטחון, לאחר שפרקליטת המדינה אישרה אותם.

משלהי שנת 2002 עומד בראש ועדת למ"ד שופט בדימוס, שמינה שר הביטחון, וחבריה הם: סמנכ"ל וראש האגף או ממלא מקומו הקבוע, ראש אכ"ס או ממלא מקומו הקבוע, ראש את"ק או ממלא מקומו הקבוע, נציג היועץ המשפטי למערכת הביטחון ונציג ציבור[4].

על פי נתוני האגף, בשנים 2001, 2002 ו-2003 (עד חודש אפריל) אישרה ועדת למ"ד 135, 237 ו-48 בקשות (בהתאמה) לתגמולים ולהטבות לזכאי האגף, ו-29, 50 ו-33 בקשות (בהתאמה) לתגמולים ולהטבות לכאלה שאינם זכאי האגף.

---

2 חוקי השיקום והתקנות לחוקים אלה מפרטים את התהליך להגשת הערעורים לבתי המשפט על ערכאותיהם.

3 דוח זה התייחס רק להחלטות ועדת למ"ד, אולם, נושא מקור סמכותה לא נדון במסגרתו.

4 עד דצמבר 2003 טרם מונה נציג זה.

1. סמכותה של ועדת למ״ד

בד בבד עם הדיונים במשרד ובמשרד המשפטים לקראת גיבוש כללי ועדת למ״ד, עלתה בקרב המתדיינים ממשרדים אלה שאלת מקור הסמכות לעצם פעילותה של הוועדה; ואכן, מהתיעוד עולה, כי גיבוש כללי ועדת למ״ד ושאלת מקור הסמכות הועלו בכפיפה אחת בדיונים אלה. להלן התייחסויות בנוגע לשאלת החוקיות של ועדת למ״ד, כפי שבאו לידי ביטוי בדיונים, שהתקיימו בין גורמים במשרד לבין גורמים במשרד המשפטים:

א. בסיכום דיון שהתקיים בספטמבר 2002 בלשכת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) דאז (להלן - המשנה ליועמ״ש דאז) צוין, בין השאר, כי ״ועדת למ״ד אין לה מקור בדין. עובדת היות הכספים שהיא מעניקה כספי ציבור, מציבה קושי באשר לחוקיות תפקודה״. בסיכום דיון זה קבע המשנה ליועמ״ש דאז, כי שאלת חוקיות ועדת למ״ד תיבחן בדיון שיתקיים אצל היועץ המשפטי לממשלה, או אצל פרקליטת המדינה כממלאת מקומו, אם היועץ המשפטי לממשלה יחליט שלא לעסוק בכך. עוד קבע, כי היועצת המשפטית למערכת הביטחון תפנה ליועץ המשפטי לממשלה, על מנת לאשר לוועדת למ״ד להוסיף ולפעול לפי כללים זמניים כהוראת שעה. זאת, עד לגיבוש כללים מפורטים ולהכרעה הסופית בשאלת חוקיות פעילותה.

ב. בסיכום דיון שהתקיים באוקטובר 2002 בלשכת המשנה ליועמ״ש דאז צוין, בין השאר, ש״לכאורה אין להוסיף על מה שהמחוקק קבע. הדברים אמורים על הזכאים המבקשים להוסיף על זכאותם, בוודאי על אלו שאינם זכאים כלל ומבקשים זכויות שהמחוקק לא מצא להעניק להם״.

ג. בנייר עמדה שהכין פרקליט בכיר מהמחלקה האזרחית שבפרקליטות המדינה באפריל 2003, כמצע לדיון נוסף בנוגע לוועדת למ״ד, נכתב, כי ״נוכח תפקודם הפעיל של מנגנונים דמוקרטיים לחקיקה ולחקיקת-משנה... ונוכח החשש מניצול לרעה של מוסד להענקת טובות הנאה על פי שיקול דעתו - ההצדקה לקיומו של מוסד הלמ״ד הינה מצומצמת״, וכי ״אין להרשות כי מוסד הלמ״ד יהפוך לחלופה לקצין התגמולים ולבתי משפט, ודרך פעולתו תהפוך לדרך עוקפת-חוק״.

ד. בדיון שהתקיים במאי 2003 אמר המשנה ליועמ״ש דאז, בין השאר, בנוגע למקור הסמכות לפעילות ועדת למ״ד, כי ״עצם הלגיטימיות מפוקפקת, על כל פנים - חסרת תקדים...״, וכי ״נדרשות תקנות ברורות, או שיבוטל העניין מיסודו״.

ה. חוקי השיקום הסמיכו כאמור, את קצין התגמולים כגורם היחיד שמוסמך להכיר בזכאותם של תובעים[5]. נציגי המשרד טענו בהזדמנויות שונות, כי שיקול סוציו-אקונומי מהווה שיקול עיקרי של הוועדה. אולם נמצא, כי משך השנים אישרה ועדת למ״ד הטבות גם לכאלה שאינם נמנים עם זכאי האגף, וכפי שעלה מדיונים שהתקיימו במשרד המשפטים, גם אנשים שמצבם הסוציו-אקונומי היה טוב קיבלו הטבות. בדיון שהתקיים ביוני 2003 בפרקליטות המדינה, תקפו משתתפיו את מי שהם כינו ״יחסנים״, שפנו אל ועדת למ״ד וקיבלו הטבות בסכומים גבוהים, למרות שמצבם הסוציו-אקונומי, המהווה אמת מידה מכריעה בשיקולי הוועדה לצורך מתן הטבות, הינו יציב. המשנה ליועמ״ש דאז ציין, ש״זה נראה כהעדפת יחסנים גרידא״ וכי ״אין מקום לכל המוסד של הלמ״ד. משהב״ט מעניק הטבות לחבריו שלא על פי החוק. אם משהב״ט רוצה לשדרג את ההטבות - שילך לכנסת״.

בביקורת עלה, כי פרקליטת המדינה, כממלאת מקום היועץ המשפטי לממשלה, אישרה בנובמבר 2003 את כללי ועדת למ״ד, שהציע הייעוץ המשפטי למערכת הביטחון בשיתוף עם משרד המשפטים, מבלי ששאלת חוקיות פעילותה של ועדת למ״ד הוכרעה עד למועד סיום הביקורת.

אגף היועץ המשפטי של המשרד, בהתייחסותו מאפריל 2004 לממצאי הביקורת, כתב, בין השאר, בנוגע למקור הסמכות של ועדת למ״ד, כי ״מדובר בהתנהלות של שנים רבות (עשרות בשנים),

---

5 על החלטת קצין התגמולים קיימת, כאמור, זכות לערער לבית משפט.

שקיבלה מעין גושפנקא של ידיעה בציבור", וכי "נראה גם כי משאושרו הכללים, על פניו יש בכך משום 'חוות דעת משפטית'".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי העובדה שבמשך עשרות שנים מוענקות זכויות, אינה יכולה לתת גושפנקה להנצחת מציאות זו, אם אין לה בסיס בדין. עוד יש להעיר, כי המשנה ליועמ"ש דאז הבחין והפריד במפורש בין אישור כללים זמניים לוועדת למ"ד לבין הכרעה סופית בשאלת הסמכות, ומכאן שאין מקום ללמוד מאישור הכללים הכרעה בשאלת הסמכות.

בהתייחסות לממצאי הביקורת מטעם היועץ המשפטי לממשלה מאפריל 2004 נכתב, כי "הצורך המיידי והקודם בהסדרת כללים ואמות מידה לזכאות, נובע מהיות הוועדה פעילה ומעניקה טובות הנאה באופן שוטף", וכי גם אם תתקבל החלטה לחדול את פעולתה של ועדת למ"ד, הדבר יארך זמן ויחייב תקופת מעבר, שבה היא עשויה להמשיך ולתפקד כפי שהיא היום. לכן, מוטב היה להסדיר ראשית את פעילותה בכללים מפורטים ושוויוניים.

נוכח יסודיות השאלה בדבר הסמכות המינהלית לקיומה של ועדת למ"ד, ונוכח העמדות הנחרצות שביטאו הגורמים הרלוונטיים בנוגע למקור סמכותה והבעיות הנובעות מפעילותה, מן הראוי היה, משהוחלט להסדיר תחילה את פעילות הוועדה בכללים, כי באלה יינתן ביטוי להיותם זמניים. מכל מקום, לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי, שהיועץ המשפטי לממשלה יכריע בהקדם בנושאים אלה.

2. פעילות ועדת למ"ד - תקציב, פיקוח ובקרה

כבר בדוח 51א צוין, כי "הוועדות המאשרות החלטות חריגות אינן מקבלות מאגף השיקום הערכה של העלות הכספית הרב-שנתית של אישור הבקשות החריגות, כדי שיוכלו לשקול את אופן חלוקת הסכום הכולל".

בביקורת עלה, כי לא חל כל שינוי בנושא המעקב והבקרה על הניהול התקציבי של החלטות ועדת למ"ד מאז פרסום הדוח הקודם, וכי גם בעת ביצוע הביקורת הנוכחית לא קיימים מעקב ובקרה על נושא זה. במהלך הביקורת ביקשו נציגי משרד מבקר המדינה נתונים כספיים בנוגע להחלטות ועדת למ"ד משלוש השנים האחרונות. לטענת האגף, אין ביכולתו להיענות לבקשת נציגי משרד מבקר המדינה, וזאת מהסיבות הבאות: למשרד אין מידע בנוגע למשמעות התקציבית הרב-שנתית של החלטותיה; החלטות ועדת חריגים[6] וההחלטות ועדת למ"ד מצוינות בפרוטוקול אחד בשורה אחת ולא ניתן לדעת איזו מהוועדות קיבלה את ההחלטה; ההחלטות של ועדת למ"ד המתבטאות בסכומים כספיים נרשמות בסכום כולל, ללא הפרדה בין הסכום לו זכאי התובע על פי דין לבין הסכום הניתן לו לפנים משורת הדין; הלוואות שמעניקה ועדת למ"ד אינן נרשמות בנפרד, כך שהן כלולות בסכום הכולל של אישורי הוועדה, דבר המקשה את הפיקוח והמעקב אודותן; העלויות של החלטות ועדת למ"ד אינן נצברות כהוצאה תקציבית נפרדת, אלא כלולות בסעיפי תקציב רגילים, אף שקיימים שני סעיפי תקציב שנועדו במיוחד לצבירת עלויות אלה.

---

6 על פי הוראת המשרד שעניינה "זכאויות וסמכויות חריגה בנושאי שיקום", שעודכנה באוקטובר 2002, ועדת החריגים שבאגף דנה, על פי שיקולים סוציו-אקונומיים, בחריגים פרטניים המאוזכרים והמוסדרים על ידי הוראות מינהליות עד לסכום קבוע.

בדיון שקיים מנכ"ל המשרד עם היועצת המשפטית למערכת הביטחון באוגוסט 2003 בנוגע לוועדת למ"ד, הודיע המנכ"ל, כי "בכוונתו לקבוע מסגרת תקציבית שנתית למימון החלטות ועדת למ"ד", וכי "תקציב זה יאושר מראש על ידי המנכ"ל ולא תהיה כל אפשרות לחרוג ממנו, אלא באישור חריג של המנכ"ל". לכן, התבקש האגף לפרט את היקפן הכספי של החלטות ועדת למ"ד בעשר השנים האחרונות, לצורך קביעת היקף התקציב השנתי. עד מועד סיום הביקורת לא היה בידי האגף לחשב את ההיקף הכספי וטרם נקבעה המסגרת התקציבית האמורה.

בספטמבר 2003 התקיים דיון באת"ק בנוגע לתמחור ולמעקב תקציבי אחר תקציב ועדת למ"ד. גם מסיכום דיון זה עלה, כי רישומן של פעילויות ועדת למ"ד במערכת הממוחשבת של המשרד אינו מאפשר לקיים מעקב ובקרה על הניהול הכספי של החלטותיה. יצוין, שעל אף הליקויים בתחום המעקב והבקרה התקציביים כפי שתוארו לעיל, המשרד אפשר משך כל השנים את המשך פעילותה בצורה זאת.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד, כי נוכח השנים הרבות בהן המעקב והבקרה על הניהול הכספי של החלטות ועדת למ"ד לקויים, יש משנה חשיבות לכך, שתימצא הדרך להעריך את המשמעות הכספית הרב-שנתית של ההחלטות המתקבלות בוועדה.

הסדרים כלליים למתן זכויות לפנים משורת הדין

משך שנים נקבעו על ידי שרי ביטחון הטבות רחבות במסגרת הסדרים שונים (לפי אופי השירות הצבאי או לפי סוג הפגיעה) לסוגי אוכלוסיות, שלא נכנסו בשערי הזכאות של חוקי השיקום (להלן - הסדרים). כך, הרחיבו למעשה שרי ביטחון את אוכלוסיית הזכאים וקבעו את זכאותם של סוגי אוכלוסיות אלה להטבות, אף שהן אינן זכאיות להן על פי חוקי השיקום. יצוין, כי בשונה מוועדת למ"ד העוסקת במתן הטבות באופן פרטני, ההסדרים הנדונים בפרק זה, נועדו לקבוצות אוכלוסייה ששרי ביטחון קבעו את זכאותן להטבות אלה.

בעקבות הצעה מטעם שר הביטחון למנכ"ל המשרד לקיים דיון, שבמהלכו ייבחנו ההסדרים האמורים, הכין באפריל 2003 אגף היועץ המשפטי למערכת הביטחון חוות דעת למנכ"ל המשרד בנוגע להסדרים אלה (להלן - חוות הדעת). בחוות הדעת נקבע, בין היתר, כי שאלת סמכותו של שר ביטחון לקבוע הסדרים באופן המאפשר לאוכלוסיות מסוימות לקבל הטבות על פי חוקי השיקום, למרות שאינן נכנסות לגדר תנאי חוקים אלה, "הינה בעייתית בלשון המעטה", וכי "על פניו ברור שסמכות כזו אינה מוקנית לשר ביטחון" (ההדגשה במקור). זאת, משום שאין מדובר בחלל שהמחוקק לא נתן דעתו עליו, אלא בחוקים המפרטים אמות מידה ברורות בנוגע לקבלת הטבות על פיהן, וכל סטייה מהן מנוגדת לחוק. עוד נכתב בחוות הדעת, כי בדיעבד ניתן למצוא הצדקה לחלק מהסדרים אלה. אולם, בכל מקרה, יש להתייחס להיבט התקציבי שלהם, כיוון שמדובר בהסדרים לפנים משורת הדין, וככל שהם בעלי השלכות תקציביות רחבות - הנטייה תהיה לא לאפשר מימושם, ללא עיגונם בחוק מפורש.

חוות הדעת התייחסה לארבעה הסדרים שקבעו בעבר שרי ביטחון, להסדר נוסף שהתקבל באמצעות החלטת ממשלה משנת 1982 ולהסדרים נוספים, שאמנם לא נקבעו על ידי שרי ביטחון בעבר אלא נחתמו בין האגף ובין נציגי הארגונים של זכאי האגף, אולם, גם הם מרחיבים את האוכלוסייה, שמקבלת הטבות כספיות מהאגף, אף על פי שחוקי השיקום אינם חלים עליה. על פי חוות הדעת האמורה, הסדרים אלה הינם גורפים, מפלים בין אנשי צבא הקבע לבין יתר עובדי המדינה וקשה מאוד לקבלם.

חוות הדעת כללה מספר חלופות אפשריות, והציגה בפני מקבלי ההחלטות תמונה רחבה ומפורטת. באפריל 2003 ובאפריל 2004 קיים מנכ"ל המשרד שני דיונים בהסדרים האמורים. מעיון בסיכומים לדיונים אלה התברר, כי מנכ"ל המשרד טרם הכריע בנוגע להסדרים, וכי בנוגע לאחד מהם הוא המליץ לפנות ליועץ המשפטי לממשלה להכרעה בסוגיה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד, כי היעדר מסד נורמטיבי להסדרים אלה, כפי שקבע הייעוץ המשפטי למערכת הביטחון, הוא עניין יסודי המחייב ליבון וטיפול בהקדם; זאת בהתחשב, בין היתר, בכך, שמרבית ההסדרים עלולים להיות בעייתיים מבחינה ערכית ואף ליצור אפליה, והם בעלי משקל תקציבי רב. ראוי, על כן, כי המשרד יגבש את עמדתו בדבר הסמכות לקביעת הסדרים כאמור, ויביאה לידיעת היועץ המשפטי לממשלה.

מעקב אחר תיקון ליקויים שעלו בדוח 51א

1. הפרדה בין גוף דורש לגוף רוכש

ככלל, פועל המשרד זה שנים על פי העיקרון הבסיסי של הפרדה בין גוף דורש לגוף רוכש: הגופים הדורשים אמורים לאפיין את הטובין או השירות הדרושים להם, ואילו קביעת הספקים וההתקשרות עימם נעשות על ידי הגופים הרוכשים - מנה"ר ואגף אמו"ן[7]. הפרדה זו נועדה למנוע מצב, שבו הגוף הדורש יהיה מעורב בבחירת הספק, וכן כדי להביא להתייעלות ולחיסכון כספי. בביקורת הקודמת עלה, כי בניגוד לעיקרון האמור, פעל אגף שיקום גם כגוף דורש וגם כגוף רוכש. כך למשל, היחידה הרפואית והיחידה להתקשרויות וכלכלה[8] אפיינו את השירותים והטובין הדרושים להן וגם בחרו בעצמן את הספקים.

בעקבות הביקורת הקודמת, החליטה בספטמבר 2000 ועדת השרים לענייני תיאום, מינהל וביקורת המדינה, שהמשרד יכין בתוך שישה חודשים נוהל עבודה מפורט לאגף, אשר יכלול הוראות בדבר רכישות והתקשרויות של האגף, ובכלל זה הוראות בדבר הפרדה בין גוף דורש לגוף רוכש.

ביקורת המעקב העלתה, כי רק במחצית השנייה של שנת 2002, כשנתיים לאחר החלטת ועדת השרים, החלה עבודת מטה בשיתוף נציגי האגף ונציגי אגף אב"ם לקביעת נושאי ההתקשרות של האגף שיועברו לאגף אמו"ן ולמנה"ר ואלו שיישארו בטיפול האגף, ולגיבוש נוסח ראשוני להוראת המשרד המסדירה את תהליך ההרכשה על ידי אגף אמו"ן ומנה"ר עבור האגף. בינואר 2004, טרם הושלמה הכנת ההוראה, והיא נמצאה עדיין בשלב של גיבוש בעקבות הערותיהם של הגופים הרלוונטיים. בהתייחסותו ממרס 2004 לממצאי הביקורת ציין אגף אב"ם, כי הנוסח הסופי של ההוראה יאושר במאי 2004.

א. **רכש באמצעות מנה"ר** - מרבית הרכש של מכשור רפואי ושל מוצרים רפואיים, שהתבצע בעבר באמצעות האגף, הועבר למנה"ר ונמצא במועד סיום ביקורת המעקב בשלבים שונים של תהליך הרכש. ההיקף הכספי של תחומי רכש אלה מסתכם בכ-180 מיליון ש"ח[9] לשנה.

---

7 מנה"ר עוסק בעיקר ברכש טובין, ואמו"ן עוסק בעיקר ברכש שירותים.

8 בדוח 51א צוינה היחידה בשמה הקודם - "היחידה למינהל ותקציבים".

9 מתוכם כ-50 מיליון ש"ח רכב רפואי, כ-40 מיליון ש"ח ציוד רפואי וכ-68 מיליון ש"ח לתרופות.

ב. **רכש באמצעות אגף אמו"ן** - מרבית השירותים הרפואיים, שהאגף רוכש עבור זכאיו, תוכננו לעבור לטיפול אגף אמו"ן כגוף רוכש. היקפם הכספי נאמד בכ-500 מיליון ש"ח[10] לשנה. באוקטובר 2002 נערך דיון בהשתתפות נציגים מהאגף, מאגף אב"ם, מאגף אמו"ן ומאכ"ס במטרה לקדם את הפעילות הדרושה ליישום העברת הרכש לאגף אמו"ן. בתום הדיון סוכם, בין היתר, כי יתקיימו דיונים נוספים עם כל הגורמים הנוגעים בדבר כדי לגבש את תהליכי העבודה, שיטות הפעולה ותחומי האחריות והסמכות.

ביקורת המעקב העלתה, כי עד ינואר 2004 עברו לאגף אמו"ן מספר מצומצם בלבד של נושאים מאלה שתוכננו. נציגי אגף אב"ם ואגף אמו"ן ציינו, כי העיכוב בהעברת הנושאים לאגף אמו"ן נבע מכך שתוספת כוח האדם שביקש אגף אמו"ן טרם אושרה על ידי נציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם)[11] ומהעובדה שהוראת המשרד המסדירה את תהליך ההרכשה על ידי אגף אמו"ן ומנה"ר טרם הושלמה. בהתייחסותו מאפריל 2004 לממצאי הביקורת ציין אגף אב"ם, כי סוכם על הקמת צוות משותף של כל הגורמים המעורבים, שיפעל בכל הנוגע להיערכות הנדרשת להעברת הרכש מאגף שיקום לאגף אמו"ן, ויסיים את עבודתו עד סוף אפריל 2004.

כך יוצא, שלמעלה משלוש שנים לאחר הביקורת הקודמת והחלטת ועדת השרים האמורה, ממשיך האגף לטפל כמעט בכל הנושאים שהיו מיועדים לעבור לאגף אמו"ן, והלכה למעשה, ההפרדה בין גוף דורש לגוף רוכש התבצעה באופן חלקי בלבד.

ג. **רכש באמצעות האגף** - כאמור סוכם, כי חלק מהנושאים יישאר בטיפול האגף כגוף רוכש. עיון ברשימת נושאים אלה העלה, כי היא כוללת גם נושאים, כגון משקפיים ובדיקות סקר תקופתיות, שאינם חריגים או מורכבים ואינם דורשים התאמה פרטנית וייחודית למטופל. כמו כן, גם אגף אמו"ן וגם מנה"ר עוסקים ברכש ובהתקשרויות בנושאים אלה. מאחר שלהפרדה בין גוף דורש לגוף רוכש השלכות בתחומים של התייעלות, חיסכון כספי וטוהר מידות, ראוי שהאגף יבחן שוב את רשימת הנושאים, כדי לצמצם עד כמה שניתן את הנושאים שיישארו בטיפולו כגוף רוכש.

2. היבטים בהתקשרויות האגף

בביקורת הקודמת עלו ליקויים בנוגע לאופן שבו ביצע האגף את התקשרויותיו, וביניהם: נעשו התקשרויות רבות עם ספקים אף על פי שפג תוקפם של החוזים עימם; האגף התקשר עם ספקים רבים בלי לבדוק את אמינותם על פי אמות המידה לבחירת ספקים הנהוגות במשרד; והאגף ביצע רכש בהתחייבות (שמיועד למקרים דחופים) בהיקף נרחב ולתקופות ארוכות. להלן ממצאי ביקורת המעקב:

א. **תוקף חוזים והסכמים** - האגף המשיך להתקשר עם חלק מבתי האבות ועם חברות המספקות שירותי סיעוד על אף שתוקף החוזים עימם פג. כמו כן, אכ"ס המשיך לשלם לאותם גורמים ולא התריע בפני האגף על כך שתוקף החוזה עימם פג. בהתייחסותו ממרס 2004 לממצאי הביקורת ציין אגף השיקום, כי האגף החל בחידוש חוזים שתוקפם פג.

ב. **רכש בהתחייבות** - התקשרות על סמך התחייבות נועדה לתת מענה לרכש חד-פעמי של שירותים או טובין הנחוצים בדחיפות. בביקורת הקודמת צוין, כי בעבר התקשרה היחידה

---

10 מתוכם כ-160 מיליון ש"ח לטיפולים רפואיים, כ-40 מיליון ש"ח לבתי אבות, כ-50 מיליון ש"ח לבתי מלון ומרחצאות, כ-150 מיליון ש"ח למטפלים ומלווים, כ-50 מיליון ש"ח לטיפולים פסיכולוגיים וכ-17 מיליון ש"ח למוניות.

11 תוספת כוח האדם הוגשה לאישור הנש"ם במסגרת בקשה שהגיש האגף לשינוי המבנה הארגוני שלו.

הרפואית מספר פעמים על סמך התחייבות אף שלא היה מדובר במקרים דחופים. בביקורת המעקב עלה, כי האגף צמצם את היקפי הרכש בהתחייבות, ומתקשר באופן זה רק במקרים של תשלומים חד-פעמיים עבור שירותים או טובין הדורשים התאמה ייחודית לצורכי הזכאי.

ג. **אמות מידה לבחירת ספקים** - הוראות המשרד קובעות אמות מידה ברורות לבחירת ספקים ולבחינת אמינותם. בביקורת הקודמת צוין, כי אמות המידה לבחירת ספקים לא יושמו באגף, והיחידה הרפואית התקשרה עם ספקים רבים בלי לבדוק את אמינותם. בביקורת המעקב עלה, כי אמות המידה לבחירת ספקים יושמו לגבי הנושאים שהועברו למנה"ר ולאגף אמו"ן, ואילו לגבי יתר הנושאים שעתידים לעבור לאגף אמו"ן ונמצאים עדיין בטיפול האגף, הן טרם יושמו במועד הביקורת.

3. בקרה על תשלומים לספקים

האגף מתקשר עם ספקים לרכש ציוד ושירותים הנדרשים לטיפול באוכלוסיית הזכאים באגף. תהליך ההרכשה כולל הגשת חשבוניות על ידי הספקים, המשמשות בסיס לביצוע התשלום על ידי המשרד. על פי הוראת המשרד העוסקת בעקרונות בדיקה ואישור חשבוניות, חשבוניות שאינן נבדקות באמצעות המחשב, ייבדקו על ידי שני גורמים - אכ"ס והגוף הרוכש. הכפיפות השונה של שני הגורמים, באה להבטיח אי-תלות וקיום בקרה על התשלומים המאושרים. בהתאם לכך, הגוף הרוכש עורך בדיקה מלאה של כל החשבוניות טרם אישורן לתשלום, ואילו הבדיקה של אכ"ס הינה חלקית או מדגמית.

בביקורת הקודמת עלה, כי חלק מהחשבוניות (למשל חשבוניות מבתי חולים) נבדקו בידי האגף מדגמית בלבד. עוד עלה בביקורת הקודמת, כי מערך ההפניות[12] של האגף היה ממוחשב רק בחלקו, ועל גבי ההפניות לא נרשמו כל הפרטים הנדרשים.

ביקורת המעקב העלתה, כי בדיקת החשבוניות על ידי האגף ממשיכה להיות מדגמית, וכי מערך ההפניות עדיין ממוחשב חלקית בלבד. עם זאת, במועד סיום ביקורת המעקב נמצא האגף בעיצומו של תהליך הטמעה של מערכות מחשוב ייחודיות לפעילות האגף בתחומים הבאים: ניהול ההרכשה; ניהול קובץ פריטים ומחירון למוצרים ושירותים הניתנים לזכאים; יצירת מערכת הפניות מתומחרות (סגורות) [13]; ניהול מערך מידע בתחומי הפעילות השונים של האגף וריישום ואישור חשבוניות. הצורך במערכות אלה עלה, בין היתר, כיוון שבדיקת החשבוניות על ידי האגף מוגבלת מאוד.

4. בקרה על קבלת שירותים

בביקורת הקודמת צוינו מספר תחומים שבהם הבקרה של האגף על השירותים שקיבל לקתה בחסר:

א. **התקשרויות עם חברות כוח אדם לשירותי סיעוד, מלווים וחונכים** - האגף מעניק שירותי סיעוד למשפחות שכולות וכן מספק מלווים וחונכים לנכים. לצורך כך, מתקשר המשרד עם חברות כוח אדם. בביקורת הקודמת צוין, כי אין לאגף כלים לבדוק אם שירותי הסיעוד שהוזמנו אכן ניתנו, שכן נותני השירות נמצאים במגע ישיר עם הזכאי ואין להם

---

12 הפניה משמעותה, קבלה של טובין או שירותים על ידי זכאי האגף ישירות מהספק בהתאם לתנאי ההתקשרות עמו.

13 הפניה מתומחרת וסגורה משמעותה, הפניה שבה השירות או הפריט הנדרש ומחירו מוגדרים ומפורטים במלואם. הספק או נותן השירות אינו רשאי להרחיב או להוסיף מעבר למה שהוגדר בהפניה. החשבונית תאושר על פי הפירוט שבהפניה.

קשר עם האגף. ביקורת המעקב העלתה, כי מצב זה לא השתנה ועדיין אין לאגף יכולת לבדוק כל מקרה לגופו, אם השירות שהוזמן אכן ניתן. במרס 2004 הודיע האגף, כי בהסכמים החדשים שייחתמו עם חונכים ועם חברות סיעוד יוכנסו אמצעים לשיפור הבקרה והמעקב.

ב. **התקשרויות עם בתי אבות** - האגף מסייע להורים שכולים ולנכים קשישים במימון שהייה בבתי אבות. בביקורת הקודמת צוין, כי האגף לא ערך בדיקות על נוכחות זכאים בבתי אבות. כתוצאה מכך, שילם האגף לבתי אבות תשלום מלא עבור תקופות, לעיתים ארוכות, שבהם לא נכחו הזכאים בבתי אבות, בעיקר עקב אשפוזים. בביקורת המעקב עלה, כי על פי החוזים החדשים שחתם המשרד עם בתי האבות, כאשר זכאי מתאשפז, ממשיך האגף לשלם לבתי האבות עבור שמירת מקום למשך חודש ימים. התשלום במקרה כזה הוא 60% מהמחיר המלא. אולם, אין בחוזים אלה סעיף המחייב את בתי האבות לדווח לאגף בנוגע לאשפוזם של הזכאים. כיוון שכך, תלוי האגף במשפחתו של הזכאי או בגורם אחר כגורם מעדכן. לדעת משרד מבקר המדינה, על האגף לשקול קביעת דרכים שבהן יובטח עדכון שוטף של האגף בנוגע לאשפוז זכאים.

ג. **התקשרויות עם בתי חולים, עם קרנות מחקר של בתי חולים ועם מוסדות רפואיים** - האגף מתקשר עם מספר רב של בתי חולים המספקים לנכים שירותי אשפוז, טיפולים רפואיים ובדיקות במרפאות ובמכונים. בביקורת הקודמת צוין, כי משך שנים האגף לא קיים בקרה על הספקת שירותים רפואיים לנכים ועל תשלומים ששולמו לבתי חולים. ביקורת המעקב העלתה, כי לצורך הבקרה על הטיפולים שמקבלים הנכים ובדיקת התשלומים לבתי חולים מפעיל האגף בקרים. אולם, בניגוד להוראת המשרד האמורה, בדיקת הבקרים הינה מדגמית וחלקית.

עוד עלה בביקורת המעקב, כי במקרה שנכה מקבל הפניה למספר טיפולים בבית חולים ומסיבה כלשהי הוא אינו מנצל את כל מכסת הטיפולים שבהפניה, אין בידי האגף אפשרות לדעת כמה טיפולים הוא קיבל בפועל ואם החשבונית שבית החולים הגיש אכן נכונה. יצוין, שהאגף בוחן שימוש בכרטיס מגנטי בדומה לנעשה בקופות החולים. כך, כשיגיע זכאי לקבל טיפול או שירות כלשהו, הוא יעביר את כרטיסו המגנטי במערכת הממוחשבת, והמשרד יחויב בהתאם לטיפולים בפועל. שימוש בכרטיס מגנטי יש בו כדי לסייע לאגף בבקרה גם על טיפולים שמקבלים הזכאים במרחצאות ובבתי מלון.

מהאמור לעיל עולה, כי תיקון הליקויים, שעלו בדוח 51א של מבקר המדינה בשנת 2000, נעשה באופן חלקי בלבד.

פעילות המשרד ליישום החלטת המנכ"ל בנוגע לדוח ורדי

בפברואר 2002 הגיש אלוף (מיל') ורדי את דוח הבחינה שלו למנכ"ל המשרד, שכאמור אימץ את המלצות הדוח והורה על יישומן. דוח ורדי הקיף את מרבית תחומי הפעילות של האגף, וכלל כ-100 המלצות לשיפור פעילות האגף. בין היתר, המליץ הדוח לבזר סמכויות רבות מהמטה למחוזות, לבחון את "תורת השיקום" של האגף, לבצע חלוקה מחדש של התפקידים בין עובדי שיקום ועובדי רווחה, לקבוע נהלים ואמות מידה להעסקת רופאים בוועדות רפואיות, לגלם הטבות לזכאים ולנהל באופן ממוחשב את כל הפניות האגף. במרס 2002 מינה מנכ"ל המשרד ועדת יישום, שתפקידה היה לבחון דרכים ליישום המלצות הדוח ולפעול למימושו. בנוסף לכך מינה המנכ"ל צוות מצומצם, הכולל את סמנכ"ל וראש האגף ואת סמנכ"ל וראש אגף אב"ם, שתפקידו לכוון, לנהל ולקיים בקרה על מכלול הפעילויות ליישום ההמלצות. הצוות המצומצם מיין את ההמלצות, ניסח אותן מחדש

באופן אופרטיבי, חילק אותן לשמונה תחומים עיקריים, וקבע את הגורם שיוביל את עבודת המטה בכל תחום. כמו כן, חילק הצוות המצומצם את ההמלצות לשלושה שלבי טיפול. נציגי אגף השיקום ואגף אב"ם מסרו, כי במסגרת ההמלצות שיועדו לטיפול בשלב הראשון נכללו ההמלצות המשמעותיות בדוח ורדי.

אף על פי שמנכ"ל המשרד מינה כבר במרס 2002 את הצוות המצומצם, רק כשנה לאחר מכן, בפברואר 2003, לקראת הצגת סטטוס יישום המלצות דוח ורדי למנכ"ל, קבע הצוות לראשונה תהליך סדור של מעקב ובקרה אחר לוח הזמנים ליישום ההמלצות, שיועדו לטיפול בשלב הראשון.

ביולי 2003 הוצג למנכ"ל לוח זמנים ליישום ההמלצות. באותו מועד קבע המנכ"ל את ה-1.1.04 כמועד לסיום הטיפול בשלב הראשון של המלצות דוח ורדי. בפועל, בינואר 2004, כשנתיים לאחר שדוח ורדי הוגש, מתוך 49 המלצות שבטיפול האגף בשלב הראשון[14], 17 מומשו במלואן (35%) ו-32 המלצות (65%), חלקן משמעותיות, נמצאו בשלבים שונים של טיפול ויישום.

חלק מהמלצות דוח ורדי הקשורות להיבטים כמו כוח אדם, מחשוב, תקציב, נהלים וחקיקה, היו בטיפול אגפים אחרים במשרד. אף שהצוות המצומצם אמור היה לקבוע לוח זמנים ולקיים בקרה על מכלול ההמלצות שבדוח, ההמלצות שבטיפול אגפים אחרים במשרד לא נכללו בלוח הזמנים ולא היה מעקב אחריהן. רק במרס 2004, בעקבות פניית נציגי משרד מבקר המדינה, העביר אגף שיקום סטטוס יישום הטיפול בהמלצות שבטיפול אגפים אחרים במשרד. במסמך פורטו 21 ההמלצות שיועדו לטיפול בשלב הראשון[15]: הטיפול הסתיים רק בשמונה מהן (38%), והטיפול בנותרות אמור להסתיים במהלך שנת 2004.

עוד עלה, כי הצוות לא קבע תאריכי יעד להתחלה ולסיום הטיפול בהמלצות השלבים השני והשלישי. בהתייחסותו ממרס 2004 למצאי הביקורת ציין אגף שיקום, כי במועד הקמת הצוותים הייתה "קביעה רעיונית", ולפיה הטיפול בכל ההמלצות יסתיים בתוך כשנתיים.

בפועל, באפריל 2004, כשנתיים לאחר שמונו ועדת היישום והצוותים, טרם הסתיים הטיפול בלמעלה ממחצית ההמלצות שיועדו לשלב הראשון וטרם החל הטיפול ביתר ההמלצות.

לסיכום, מבדיקת תהליך יישום החלטת מנכ"ל משרד הביטחון לאמץ המלצות שהוצגו בדוח ורדי, עולים פערים משמעותיים בין המחויבות המוצהרת של המשרד ליישום ההמלצות, לבין יישומן בפועל. לדעת משרד מבקר המדינה, תזמון לקוי של יישום המלצות דוח ורדי שתוכננו לשלב הראשון, שגרם לצורך בעדכון תדיר של לוח הזמנים, ואי-קביעה של מועדי התחלה וסיום לשלבים השני והשלישי, מעמידים בספק את המימוש המלא של החלטת המנכ"ל ליישם את המלצות דוח ורדי.

* * *

14 מספר ההמלצות שבטיפול האגף בכל שלושת השלבים מסתכם ב-65 המלצות.
15 מספר ההמלצות שבטיפול אגפים אחרים, בשלושת שלבי הטיפול, מסתכם ב-40.

אגף השיקום שבמשרד הביטחון מטפל בנושאים בעלי רגישות ציבורית ובהיקף כספי גדול מאוד. נוכח הספקות שהעלו גורמים במשרד הביטחון ובמשרד המשפטים באשר לחוקיות הוועדה להענקת זכויות לפנים משורת הדין, ונוכח יסודיות השאלה בדבר הסמכות המינהלית לקיומה של הוועדה, מן הראוי שהיועץ המשפטי לממשלה יכריע בהקדם בסוגיה זו; על המשרד לגבש את עמדתו גם בשאלת הסמכות לקבוע הטבות לקבוצות אוכלוסייה שלא נכנסו לשערי הזכאות של החקיקה הרלוונטית, ולהביא עמדה זו לידיעת היועץ המשפטי לממשלה.

האגף לא פעל באופן מספק כדי לממש את מחויבותו לפעול באמות מידה של סדרי מינהל תקינים. הדבר בא לידי ביטוי, בין היתר, בהתמשכות הטיפול בסוגיות ובליקויים שעלו עוד בביקורת קודמת ובמימוש החלטות שהתקבלו, כאשר בחלקם מעורבים גם גורמים חיצוניים אך מרביתם בסמכותו הבלעדית של משרד הביטחון. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הביטחון לפעול להשלמת הפעילות הנדרשת לשיפור תפקודו של האגף.