

פרק ראשון

נושאים מערכתיים

ההתמודדות עם תאונות הדרכים

המלחמה בתאונות הדרכים היא משימה לאומית בחברה המודרנית וגם בישראל. בתאונות הדרכים במדינת ישראל נהרגים מדי שנה מאות בני אדם, אלפים נפגעים והנזק הכלכלי שהן גורמות למשק נאמד במיליארדי ש"ח בשנה.

במהלך השנים דנו ועדות מקצועיות בדרכים לשפר את יכולת הגופים האחראים לנושא להתמודד עם תאונות הדרכים. שתי הוועדות האחרונות הן ועדת לנגנטל (בראשות ח"כ נ' לנגנטל), שהגישה את המלצותיה לנשיא המדינה בינואר 2003; ועדת שיינין (בראשות ד"ר י' שיינין), שהגישה את המלצותיה לשר התחבורה ביולי 2005. בין השאר, המליצו הוועדות להציב את נושא הבטיחות בדרכים כיעד לאומי; לשנות את מעמד הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים, להתאים את מבנה לתפקידה ולתת לה סמכות לקבוע סדר עדיפויות בכל הנוגע לתקציבי הבטיחות במשרדים השונים; לרכז את נתוני התאונות ולהכין תכנית הסברה מתאימה לקהלי היעד השונים; להגדיל את ההשקעות בתשתית הבטיחותית; להגביר את נוכחות המשטרה בכבישים; לשפר את מערך החילוץ וההצלה; לפתח תכנית לחינוך לבטיחות בדרכים בבתי ספר; לשפר את שיטות לימוד הנהיגה; לבצע רפורמה בהכשרת הנהג המקצועי; להפעיל שיטת ניקוד חדשה.

לשם ריכוז פעולות הממשלה במאבק בתאונות הדרכים ולתיאום פעולותיהם של משרדי הממשלה והגופים האחרים המטפלים בנושא הוקם במשרד התחבורה, באוגוסט 1981, המינהל לבטיחות בדרכים. באוקטובר 1997 הוקמה במקומו הרשות הלאומית מכוח חוק המאבק הלאומי בתאונות הדרכים, התשנ"ז-1997. הגופים העיקריים הנוספים העוסקים במאבק בתאונות הדרכים הם משרד התחבורה, משטרת ישראל ומשרד החינוך, התרבות והספורט.

פעולות הביקורת

במהלך שנת 2005 בדק משרד מבקר המדינה היבטים של ההתמודדות עם תאונות הדרכים. הבדיקה נעשתה במשרד התחבורה - ברשות הלאומית לבטיחות בדרכים (להלן - הרשות הלאומית), באגף המפקח על התעבורה, באגף הרכב וברשות הרישוי; במשרד החינוך, התרבות והספורט (להלן - משרד החינוך); במשטרה - באגף התנועה; ובמשרד הבריאות - במכון הרפואי לבטיחות בדרכים.

עיקרי הממצאים

המאבק בתאונות הדרכים כיעד לאומי

הגדרה של פרויקט לאומי אמורה לקדם אותו בסולם העדיפויות הלאומי. ראש הממשלה ושר התחבורה הצהירו פעמים מספר כי המאבק בתאונות הדרכים בישראל הוא אחד היעדים

הלאומיים המרכזיים. למרות זאת לא הגדיר משרד התחבורה, שהוא המשרד העיקרי האחראי לנושא, את המאבק בתאונות הדרכים כפרויקט לאומי.

באפריל 2003 החלה הממשלה בהטמעת "גישת היעדים לקידום משימות הממשלה" אשר לפיה כל משרד ממשלתי צריך לקבוע לעצמו את יעדי המרכזיים לשנה מסוימת ולדווח על מידת השגתם למשרד ראש הממשלה. התברר כי בשנים 2003 ו-2004 לא כללו משרד התחבורה ומשרד החינוך את המאבק בתאונות הדרכים ברשימת יעדיהם העיקריים.

המשרד לביטחון הפנים קבע את צמצום מספר תאונות הדרכים החמורות ב-10% ואת פריסת מערך האכיפה האלקטרוני למדידת מהירות הנהיגה בכבישי הארץ כיעדים לשנת 2003. ואולם אף שכבר בשנת 1999 החלה המשטרה לקדם פרויקט של אכיפה אלקטרונית, עד מועד סיום הביקורת לא הסדירו המשרדים העוסקים בנושא, משרד התחבורה והמשרד לביטחון הפנים, את היקף הפרויקט ומקורות המימון שלו, ולכן לא הוחל בהפעלתו.

הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים

הרשות הלאומית הוקמה במטרה להגביר את הבטיחות בדרכים, לצמצם את מספר תאונות הדרכים ולתאם בין משרדי הממשלה ובין הגופים השונים העוסקים במאבק בתאונות הדרכים. ממצאי הביקורת מעידים על כך שהרשות הלאומית לא הצליחה לעמוד במטלות שהוטלו עליה בשל הפער בין המטרות המוצהרות שלשמן הוקמה לבין הכלים שניתנו לה. למשל, לרשות הלאומית אין סמכות לקבוע לגופים שהיא מתקצבת סדר עדיפויות בנושאי תקציב ותכניות עבודה, אין לה סמכות לאכוף פיקוח על משרד התחבורה עצמו בכל הנוגע להשקעות בתשתית בטיחותית, ואין לה יכולת לפקח על ביצוע התקציב שהיא מעבירה למשרדי ממשלה למאבק בתאונות הדרכים.

ב-14.11.05 פורסמה ברשומות הצעת חוק הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים, התשס"ו-2005, שיזמה הממשלה. מטרת החוק המוצע להקים את הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים כתאגיד סטטוטורי עצמאי ולקבוע את תפקידיה על פי המלצות ועדת שיינין. אולם, בשל חילוקי דעות בין משרד התחבורה למשרד האוצר לא הסתיימו הליכי החקיקה עד תום הביקורת.

הרשות הלאומית משתתפת בתקציב של משרדי הממשלה והגופים השותפים במאבק בתאונות הדרכים בשיעורים קטנים שבין חצי אחוז לעשרה אחוזים מהתקציב של המשרדים האלה. בקשותיה לקבל מהם את פרטי התקציב ואת תכניות העבודה לשנים 2003 ו-2004 לא נענו. הדבר מקשה עליה להשפיע על אופן קבלת ההחלטות במשרדים ובגופים אלה. בנסיבות אלה הרשות הלאומית היא למעשה "צינור" להעברת תקציבים לגופים העוסקים במאבק בתאונות הדרכים.

החל מ-2002 הרשות הלאומית אינה פועלת במסגרת תכנית רב-שנתית, כפי שנקבע בחוק. תכנית העבודה השנתית ל-2005, שהגישה הרשות לכנסת, לא הייתה שלמה, וחסרו בה התכניות למינהל היבשה¹, לחברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ (לשעבר - מע"ץ) (להלן - חברת הדרכים הממשלתית או מע"ץ), לרשויות המקומיות ולהסברה. כמו כן, כשליש מ-36 התקנים של הרשות הלאומית לא היו מאוישים בעת הביקורת, והיה בכך כדי לפגוע בתפקודה ובהשגת יעדיה.

על הרשות הלאומית לרכז מידע בתחום הבטיחות בדרכים. בתכנית העבודה של הרשות לשנים 2004 ו-2005 נכללו הקמת מרכז מידע לאומי לבטיחות ושדרוג מאגרי מידע קיימים, אולם עד מועד סיום הביקורת טרם הושלמו משימות אלה: הרשות לא קיבלה מכלל הגופים העוסקים בנושא, אשר

1 מינהל היבשה אשר במשרד התחבורה אחראי לתחבורה היבשתית בכל הארץ.

אליהם פנתה, את הנתונים שבידיהם; הוועדה המייעצת להגדרת מסד הנתונים על תאונות דרכים והרכבו, שהוקמה ביולי 2004 בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - ה"למ"ס) בהשתתפות נציג הרשות הלאומית, טרם סיימה את עבודתה.

הסברה וחינוך לבטיחות בדרכים

הסברה

תפקידי הרשות הלאומית הם בין היתר לתכנן ולקדם תכניות הסברה מתאימות לקהלי היעד השונים. הביקורת העלתה כי תכניות העבודה של הרשות הלאומית לשנים 2004-2005 כללו את נושאי ההסברה העיקריים ואת אמצעי התקשורת השונים שבהם תעשה הרשות הלאומית שימוש, אך התוכניות לא פרטו את העלויות של השימוש בכל אמצעי תקשורת. עד מועד סיום הביקורת לא הוכנו תכניות הסברה מיוחדות למגזרים ששיעור התאונות בהם גדול יותר משיעורם באוכלוסייה - חרדים, ערבים, עולים חדשים וקשישים.

הרשות הלאומית מתקצבת מטות בטיחות ברשויות המקומיות שאמורים לשמש מעין "זרוע" של הרשות, בין היתר, בכל הנוגע להסברה ולחינוך האוכלוסייה. עקב מצבן הכלכלי של הרשויות המקומיות ואי-יכולתן לממן את חלקן בתקציב המטות, שיעור הניצול של התקציב נמוך.

חינוך לבטיחות בדרכים

מערכת החינוך רואה בחינוך לבטיחות בדרכים משימה לאומית לטיפול תרבות התנהגות ולהפחתת מעורבותם של תלמידים בתאונות דרכים.

כבר בתחילת שנות התשעים החליטה הממשלה להפוך את החינוך לבטיחות בדרכים למקצוע חובה מגן הילדים ועד לכיתה י"ב וללמדו 30 שעות בשנה. למרות זאת קבע משרד החינוך לקראת שנת הלימודים התשס"ד שיש ללמוד בטיחות בדרכים רק ב-4 מ-13 שנות הלימוד, וגם בהן נלמד המקצוע בפחות ממחצית מכלל הכיתות. בשנת הלימודים האמורה למדו רק כ-13% מן הכיתות חינוך לבטיחות בדרכים; במגזר החרדי נכללה הפעילות בתחום זה רק ב-7.2% מבתי הספר.

החלטת הממשלה מספטמבר 1993 בדבר מינוי רכז למקצוע הבטיחות בדרכים בכל בית ספר יושמה רק בחלקה: עשר שנים לאחר החלטת הממשלה היו רכזים רק בכמחצית מבתי הספר היסודיים ובכ-44% מבתי הספר העל-יסודיים. בבתי הספר החרדיים אין כלל רכזי בטיחות.

גם החלטת הממשלה משנת 1989 ללמד תאוריה בנהיגה בכיתות י"א לא יושמה במלואה: רק 36% מהתלמידים נבחנו בבחינת התאוריה בנהיגה במסגרת בתי הספר בשנת הלימודים התשס"ג. בשנת הלימודים שלאחריה לא התקיימו בבתי הספר בחינות בתאוריה כלל.

ב-19 מרכזי הדרכה לבטיחות בדרכים מקבלים התלמידים הדרכה עיונית ומתרגלים רכיבה נכונה על אופניים, הליכה בטוחה בכביש והשתלבות בתנועה. שעות הפעלה מועטות במרכזי ההדרכה לבטיחות בדרכים משפיעות, בין היתר, על מספר התלמידים הקטן שלמד בהם - כ-20% מכלל הכיתות שהיו אמורות לקבל הדרכה בשנת הלימודים התשס"ה. במשך השנים פחת בכ-30% מספר התלמידים שהודרכו במרכזים.

תפקידן של משמרות זה"ב (זהירות בדרכים) לסייע לתלמידים בכיתות הנמוכות של בית הספר היסודי לחצות בבטחה את הכבישים הסמוכים אליו. במשמרות הזהב רשאים ליטול חלק רק

תלמידים שהוכשרו לכך על ידי שוטרי ההדרכה של משטרת ישראל. התברר שהמשטרה הקטינה את מספר שוטרי ההדרכה, ועקב כך לא יכלו תלמידים בבתי ספר רבים להיות מוצבים במשמרות הזה"ב: בשנת 2003 לא התקיימה כלל הדרכה ביישובי יהודה ושומרון; בינואר 2004 לא היו ב-85% מבתי הספר במחוז המרכז משמרות זה"ב.

בטיחות בהסעות תלמידים

הסעת תלמידים במערכת החינוך נועדה לסייע ביישום חוק לימוד חובה, התש"ט-1949, לתלמידים שבית הספר מרוחק מרחק ניכר מביתם, והיא מאפשרת לתלמידי החינוך המיוחד ללמוד בבתי ספר המותאמים לצורכיהם הייחודיים. חובת ארגון ההסעות והפעלתן חלה על הרשות המקומית שבתחומה מתגוררים התלמידים, ומשרד החינוך משתתף במימון בלבד.

משרד החינוך לא ריכז נתונים על תאונות הקשורות בהסעות תלמידים: הוא לא דרש שידווחו לו על כל תאונה, ולא הקים מנגנון לאיסוף נתונים עליהן. בהיעדר נתונים אין בידי משרד החינוך תמונה מלאה על הגורמים לתאונות שמעורבים בהן תלמידים משתתפי הסעות, דבר העשוי להגביל את יכולתו להתמודד עם הנושא.

משרד החינוך לא קבע נוהלי דיווח לגורמים הקשורים להסעות כמו רשויות מקומיות וחברות הסעה ולא קבע שיטת מעקב אחר תיקון הליקויים. על כן אין בידי המשרד מידע עדכני מלא על מידת קיום הוראות הבטיחות שהוא עצמו קבע. המשרד גם לא קבע כללים המחייבים את הרשויות המקומיות לפקח על חברות ההסעה ולבדוק אם הן אכן ממלאות אחר הוראות הבטיחות.

הכשרה וכשירות של נהגים

ההסדרים החוקיים לרישוי נהגים נקבעו בפקודת התעבורה [נוסח חדש], התשכ"א-1961 (להלן - פקודת התעבורה), ובתקנות שהותקנו על פיה, בעיקר תקנות התעבורה, התשכ"א-1961 (להלן - תקנות התעבורה). רשות הרישוי שבמשרד התחבורה מופקדת, בין השאר, על כל הפעולות הקשורות למתן רישיון נהיגה: הנחיות להכשרתם של הנהגים, מבחני נהיגה, הנחיות להכשרת מורי הנהיגה ובוחני הנהיגה, הסמכת בתי ספר לנהיגה ומורי נהיגה ופיקוח עליהם. בשנת 2005 היו רשומים במשרד התחבורה 524 בתי ספר לנהיגה, שהעסיקו 4,630 מורים ומנהלים מקצועיים.

פיקוח על בתי ספר לנהיגה

הפיקוח על בתי הספר לנהיגה נעשה בידי מפקח ארצי ברשות הרישוי ובידי רשויות הרישוי המחוזיות. בשנת 2004 לא הכין המפקח הארצי תכנית שנתית לפיקוח על כל בתי הספר לנהיגה; בשנה זו הוא עשה 46 ביקורות בלבד בבתי ספר לנהיגה בארץ, אך לא ריכז את הממצאים מביקורות אלה ולא הפיק מהן לקחים ברמה הארצית. בשנים 1995-2005 לא התקיים פיקוח מחוזי על בתי ספר לנהיגה במחוז באר שבע, ובשנים 2003-2004 לא התקיים פיקוח מחוזי במחוז ירושלים. גם לא נקבעו נוהלי דיווח אחידים של המחוזות על ליקויים בתפקוד בתי הספר לנהיגה, דבר המקשה על הפקת לקחים ברמה ארצית ועל בניית תכנית פיקוח מובנית.

על בתי הספר לנהיגה לחדש כל שנה את רישיונותיהם. חידוש הרישיון מותנה בתשלום אגרה. לפי נתוני משרד התחבורה, 96 בתי ספר לא שילמו כלל אגרת בית הספר בתקופה 1990-2004. הועלה שמשרד התחבורה אינו מקיים בקרה על תשלומי אגרות ולא נוקט אמצעים נגד בתי ספר לנהיגה שלא חידשו רישיון.

תנאי למתן רישיון להוראת נהיגה והיתר לנהל בית ספר לנהיגה או לחידושם הוא שאין למבקש הרישיון רישום במרשם הפלילי של הרשעה בעבירה שלדעת הרשות יש בה כדי למנוע את מתן הרישיון. לפי חוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, תשמ"א-1981, המשטרה תעביר לרשות הרישוי באופן שוטף מידע מן המרשם על עבירות הכרוכות בנהיגה ועל עבירות סמים; מידע נוסף מן המרשם יימסר לרשות אם מבקש הרישיון הסכים לכך. אף שמשרד התחבורה ביקש ממחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים ליזום תיקונים בחוק המרשם הפלילי שיאפשרו מסירת מידע מן המרשם הפלילי לרשות בלא תלות בהסכמת מי שהמידע מתייחס אליו, לא הוסדר הנושא עד מועד סיום הביקורת.

הכשרת תלמיד הנהיגה ומתן הרישיון

על מבקש רישיון נהיגה להיבחן בבחינה שיש בה שלב עיוני ושלב מעשי. למרות שמשרד התחבורה אימץ עוד בשנת 1998 המלצות ועדה מקצועית לשנות את מתכונת המבחנים העיוניים והמעשיים, עד מועד סיום הביקורת היא לא השתנתה, והכשרת הנהג נותרה כשהייתה. גם לא הושלמו הליכי החקיקה הנדרשים בעניין הכשרת נהגי רכב משא כבד אף שעברו כשלוש וחצי שנים מאז הוחל בגיבוש תכנית חדשה להכשרתם.

כבר בשנת 1997 התריע צוות שמונה במשרד התחבורה על כשלים מובנים בתהליך ההכשרה ובמבחני הנהיגה והמליץ על מחשוב הליך קבלת רישיון נהיגה. המלצות הצוות הנוגעות ללימודי נהיגה ולמתן רישיונות נהיגה לא יושמו, והליקויים שעליהם הצביע לא תוקנו. כתוצאה מכך מצא משרד התחבורה שנבחנים ממשכים להעתיק בבחינות ולהתחזות לאחרים. יצוין כי באוגוסט 2004 מסר דובר משרד התחבורה כי רשות הרישוי פועלת למחשובם של המבחנים העיוניים, ואולם הדבר טרם נעשה. עשיית מבחנים כאלה באמצעות מחשב תיעל את הבחינה ואת בדיקתה ותגדיל את מהימנותה.

בספטמבר 2003 פורסם תיקון לתקנות התעבורה שלפיו יוקמו מגרשי הדרכה לנהגים חדשים ולהשתלמות תקופתית של נהגים מקצועיים בתוך 18 חודש מיום פרסום התקנות החדשות, אולם עד תום הביקורת טרם הוחל בהכשרתם. על פי לוח זמנים שהגישה חברת ייעוץ למשרד התחבורה, שלושה מגרשים ראשונים יהיו מוכנים להפעלה במחצית השנייה של שנת 2007, כשנתיים וחצי לאחר המועד שנקבע בתקנות התעבורה.

על פי נהלי רשות הרישוי, על המבקש ללמוד נהיגה לקבל אישור על כשירותו הרפואית ללמוד נהיגה. בהיעדר חובה להיבדק דווקא בידי רופא המשפחה הקבוע נבדקים רבים בידי רופאים מזדמנים המועסקים במרכזי קניות או בבתי ספר לנהיגה. לפיכך ניסח משרד התחבורה תיקון לתקנות התעבורה לפיו, על הרופא המבצע את הבדיקות להכיר את עברו של הנבדק לפחות חמש שנים או לראות את תיקן הרפואי של המבקש בפרק הזמן האמור. עד מועד סיום הביקורת טרם אושרה התקנה.

לרשות הרישוי יש מאגר מידע על נהגים ועל כלי רכב בישראל ומאגר מידע על תלמידי נהיגה. בשנים 2000-2004 לא הוזנו לקובץ התלמידים תוצאות של 337,000 תוצאות מבחנים עיוניים ומעשיים של תלמידי נהיגה, שהם 80% מכלל הנהגים שקיבלו רישיונות באותה תקופה. רשות הרישוי הנפיקה, בניגוד להוראות, רישיונות נהיגה על סמך דפי הריכוז של הבוחנים בלבד. הועלה גם שמערכת הבקרה על הנפקת רישיונות נהיגה מאפשרת שדרוג דרגות הרישיון של בעלי רישיונות

נהיגה למרות שלא עמדו בתנאים הנדרשים. כמו כן מערך הקבצים אינו חוסם הזנת נתונים בלתי-סבירים ואין מתקיימת בו בקרה לאיתור חריגים, דבר המאפשר הנפקת רישיונות נהיגה גם למי שאינם עומדים בדרישות.

המכון הרפואי לבטיחות בדרכים

המכון הרפואי לבטיחות בדרכים שבמשרד הבריאות (להלן - המרב"ד) עוסק ברפואה תעבורתית. המכון מקיים בעיקר בדיקות רפואיות ומבדקים פסיכולוגיים למבקשי רישיונות נהיגה ולנהגים, המופנים אליו מגופים שונים כדי לקבוע אם הם כשירים לנהוג בכלל, ובסוג כלי הרכב שהם מבקשים בפרט. הבדיקות הרפואיות שמבקשי רישיונות נהיגה לסוגיהם נדרשים לעבור נקבעו בפקודת התעבורה ובתקנות שהותקנו על פיה - בעיקר תקנות התעבורה, התשכ"א-1961. בפקודת התעבורה נקבע גם שרופא המטפל באדם ומאבחן אצלו מחלה, הסבור כי אותו אדם עלול בנהיגתו לסכן את עצמו או את זולתו מחמת אותה מחלה, חייב לדווח עליה לרשות שקבע שר הבריאות. השר קבע כי הרשות הרפואית לעניין זה היא המרב"ד. רוב הפניות למכון הן מרשות הרישוי (כ-49%) ומצה"ל (כ-15%). במחצית הראשונה של שנת 2005 טיפל המרב"ד בכ-18,000 הפניות ומצא פגמים² בכשירותם של כ-69% מהנבדקים.

שיעור הנהגים שמופנים למרב"ד מבעלי רישיון הנהיגה במדינה הוא 1.4%. יצוין שמשרד מבקר המדינה העיר כבר לפני 10 שנים³, שקיום בדיקות לשיעור גדול יותר של נהגים "מועדים לתאונות", שייבחרו על פי קריטריונים שיגדירו קבוצות סיכון, עשוי לסייע לאתר בעוד מועד נהגים שאינם כשירים לנהוג ולמנוע מהם את הנהיגה ובכך למנוע חלק מתאונות הדרכים.

במרב"ד נבדקים, בין היתר, נהגים שהמשרה הפנתה אליו, בעיקר עקב מעורבותם בתאונות דרכים, וכן נהגים שהרופאים המטפלים בהם סבורים שבשל מחלה הם עלולים לסכן את עצמם או את זולתם בנהיגתם. שיעור ההפניות של המשרה ושל הרופאים מכלל ההפניות למרב"ד היה 1.7% ו-4% בהתאמה.

צה"ל מפנה למרב"ד חיילים רבים. עקב שיטת העברת הרשימות מצה"ל למרב"ד, חלק מהמופנים ממשיכים לנהוג פרק זמן ממושך טרם זימוגם לבדיקה במרב"ד, אף שחלקם לא כשיר לכך.

משרד הבריאות עדיין לא החיל את חובת הדיווח על נהגים שעלולים לסכן את עצמם או את זולתם גם על מטפלים נוספים שאינם רופאים - פסיכולוגים, עובדים סוציאליים ואחרים.

הטיפול של רשות הרישוי בחלק מהמלצות המרב"ד ארך לפחות ארבעה חודשים. העיכוב בטיפול בהמלצות משמעותו שיש נהגים המחזיקים ברישיון נהיגה מסוג מסוים שנקבעו להם תנאים מגבילים או סוג רישיון אחר כדי שלא יסכנו את עצמם ואת הציבור, אך החלטות אלה לא הובאו לידיעתם, והם נוהגים כמקודם.

התיקון בתקנות התעבורה מיוני 1995, הקובע כי המבקש רישיון נהיגה במשאיות כבדות ימציא אישור רפואי מהמרב"ד על כשירותו הרפואית לנהוג ברכב מסוג זה, חל רק על המבקשים רישיון מאז נעשה התיקון; נהגים שבמועד התיקון כבר היה בידיהם רישיון כזה אינם נדרשים להמציא אישור רפואי מהמרב"ד אף בעת חידוש הרישיון, וזאת למרות מעורבותן הגדולה של משאיות גדולות בתאונות.

2 צורך בבדיקה נוספת לנבדק כעבור שנה או שנתיים במקרה של "מידת מה של ספק" לגבי התנהגות כבבש ובחברה, ו/או כאשר מדובר בליקוי בריאותי עם תהליך פרוגרסיבי.

3 ראו דוח שנתי 46 עמ' 244 ו-754.

נרקומנים ואלכוהוליסטים מופנים למרכז רב ידי המשרה, בעוד שגופים אחרים שבידיהם מידע על אוכלוסייה זו לא מעבירים אותו לידיעתו.

פיקוח על הבטיחות במשאיות

עפ"י נתוני הלמ"ס מעורבותן של משאיות בתאונות דרכים רבה יחסית. בשנת 2003 היה שיעור המשאיות שמשקלן גבוה מ-16 טונות כ-3% בנסועה השנתית, ושיעור מעורבותן בתאונות דרכים קטלניות היה כ-6.1%. בשנת 2004 עלה שיעור מעורבותן בתאונות כאלה לכ-7.5%, בעיקר במשאיות שמשקלן גדול מ-34 טונות.

משרד התחבורה מקיים פיקוח על הבטיחות במשאיות, אחראי לקביעת מידותיו ומשקלו של הרכב ולאיומן תקנים בינלאומיים לגבי כלי רכב מיובאים ולעיגונם בתקנות התעבורה; להסדרת ענף התובלה לרבות רישוי ופיקוח על משרדי הובלה ולהסדרת הובלה יבשתית של חומרים מסוכנים; לאישור העסקת קציני בטיחות בחברות הנדרשות לכך.

משנת 1982 מפעיל גף ניידות שבאגף הרכב במשרד התחבורה ניידות בטיחות (שבע בשנת 2005) לבדיקת תקינותם של כלי רכב בכבישי הארץ. בשנת 2005 לא היו שתי ניידות בשימוש בגלל מחסור בכוח אדם והיתר, לא פעלו תמיד ברציפות. כמו כן אין ביכולתן של הניידות לבצע בדיקה המצריכה מכשור (בדיקת מערכות הבלמים, הגה וסרן קדמי), והדבר מעורר ספק אם הבדיקות שהן עושות במערכות האלה של כלי הרכב יעילות. יצוין שבמהלך כל תקופת פעילותן של ניידות הבטיחות לא נבחנה האפקטיביות שלהן ומידת ההשפעה שיש להפעלתן על ציבור הנהגים.

תקנות התעבורה קובעות משקל כולל מרבית מותר לכל כלי רכב. נהיגה ברכב עם משא חסור מהמותר היא עבירה. גף ניידות במשרד התחבורה שוקל משאיות באמצעות שני מתקני שקילה ניידים, אולם אין לו מידע על מספר המשאיות שנבדקות ביחס לכל הנסיעות של המשאיות.

רוב המטענים המגיעים לנמלים והיוצאים מהם מובלים במשאיות, שנשקלות שם. כדי שיהיה אפשר להשוות את תוצאות שקילת המשאיות למשקלן הכולל המותר ולקבוע את החריגה ממנו, הוזנו לעמדות השקילה בנמלים נתוני משקלי המשאיות מקובץ הרכב שבאגף מערכות מידע שבמשרד התחבורה. ואולם לא בטוח שנתוני המשקלים מקובץ זה ראויים להשוואה בעניין תוצאות השקילה בפועל שכן קיימים הבדלים בין תוצאות שקילת המשאיות הריקות בנמל ובין נתוני קובץ הרכב.

בחוק שירותי הובלה, התשנ"ז-1997, ובתקנות שהותקנו על פיו נקבעו הוראות שנועדו להגביר את הבטיחות בהפעלת משאיות ובמתן שירותי הובלה, ובפרט הובלת חומרים מסוכנים. רק בינואר 2005 קלט משרד התחבורה ארבעה עובדים לתפקיד פקח כמשמעו בחוק, אולם הם טרם הוסמכו לפי החוק.

פקודת התעבורה ותקנותיה וחוק שירותי הובלה ותקנותיו שנועדו, בין השאר, להגביר את הבטיחות בתפקודו של נהג הרכב הכבד מחייבים שינויים על מנת שיהיה אפשר לאכוף אותם. שינויים אלה, בחלקם עדיין לא בוצעו. האכיפה הקיימת היא מעטה ואין נתונים באשר למספר כלי הרכב שנאכפו בהם ההוראות האמורות וסוג הליקוי שנמצא בהם.

חקירת תאונות דרכים

אחד האמצעים להתמודדות עם התאונות הוא חקירתן בידי גורם מקצועי לשם הפקת לקחים.

מספר תאונות הדרכים שנחקרות בידי המשטרה הוא קטן. על פי נוהלי המשטרה, על בוחני התנועה לחקור את כל תאונות דרכים שבהן נפגעו המעורבים באורח קטלני או קשה, וחלק מהתאונות שבהן נפגעו המעורבים באורח קל או שנגרם בהן נזק בלבד. המשטרה פתחה בשנת 2004 כ-105,000 תיקי תאונות דרכים, וחקרה רק כ-18% מהם.

לחקירת תאונות דרכים עם נפגעים כמה מטרות: גילוי האחראים לתאונה והבאתם לדין של החשודים בביצוע עבירות שגרמו לתאונה; איתור מפגעים בדרך ובתקינות כלי הרכב המעורבים בתאונה ודיווח עליהם. יציאתו של בוחן התנועה לזירת התאונה וניהול החקירה במקום אמורים לתרום להשגת המטרות האלה. אם לא יצא בוחן התנועה לזירת התאונה מתנהלת החקירה ביחידת התנועה. משרד מבקר המדינה בדק את תרומתם של בוחני התנועה לחקירת תאונות הדרכים באמצעות מדגם סטטיסטי מייצג⁴ של תיקים שנפתחו בשנת 2003.

מבדיקת תיקי המדגם עלה, כי בוחן תנועה יצא לניהול החקירה בזירת התאונה ב-45% מתאונות הדרכים הקלות שבהן דווח על התאונה בסמוך למועד התרחשותה. מניתוח נתוני המדגם עלה כי ליציאת בוחן התנועה לזירת התאונה בתאונות דרכים קלות לא הייתה תרומה של ממש להשגת מטרות החקירה בהשוואה לתאונות האלה שבהן לא יצא בוחן לזירה: בגודל המדגם שנבדק לא נמצא הבדל סטטיסטי מובהק בין אחוז התיקים שבהם הוגשו כתבי אישום כאשר יצא בוחן לזירה ובין אחוז תיקי תאונות הדרכים שבהן לא יצא בוחן לזירה; בין אחוז התיקים שנסגרו מחוסר ראיות אף שיצא בוחן לזירת התאונה ובין אחוז התיקים שנסגרו מחוסר ראיות כאשר הוא לא יצא למקום התאונה. מכאן שיציאת בוחן התנועה למקום התאונה אינה מסייעת לאיסוף ראיות להעמדה לדין של הנהגים האחראים לתאונה.

גם בעניין איתור מפגעים ודיווח על מפגעים בדרך, בתמרוך ובסימון לא נמצא הבדל סטטיסטי מובהק בגודל המדגם שנבדק בשיעור הליקויים שאותרו בין שבוחן יצא לזירת התאונה ובין שלא. זאת ועוד, במרבית התיקים שבהם נמצאו ליקויים בתשתית לא נמצא כי הבוחן דיווח עליהם לגורמים האחראים לתיקונם.

יעילותו של גורם ההרתעה הולכת ופוחתת ככל שחולף זמן רב יותר ממועד ביצוע העבירה עד למועד הבאתו של האחראי לה לדין. מבדיקת תיקי המדגם עלה, כי לעתים התמשכו הליכי החקירה, וחל עיכוב בהגשת כתבי האישום כנגד נהגים, בין היתר בגלל העומס המוטל על מערכת התביעה. למשל, כ-15% מהתיקים נמשכו הליכי החקירה שלושה חודשים ויותר; כ-31% מהתיקים שבהם הוגש כתב אישום נגד אחד המעורבים בתאונה, חלפו שלושה חודשים ויותר ממועד סיכום החקירה עד מועד הכנת האישום.

מכאן שרק מיעוט תאונות הדרכים שהיו בהן נפגעים נחקר; חקירת בוחן התנועה במקום התרחשותה מתמקדת בהיבט הפלילי של התאונה, ואולם יציאתו למקום התאונה אינה מסייעת לאיסוף הראיות לשם העמדה לדין וגם לא לאיתור מפגעים בדרך. על המשטרה לבחון את הסיבות לכך ולהסיק מהן מסקנות כגון בעניין סוגי התאונות שבהם ליציאת בוחן תנועה לשטח עשויה להיות תרומה של ממש לאיסוף ראיות להעמדה לדין או לאיתור ליקויים הגורמים לתאונות.

4 במדגם נכללו 537 תיקים, מהם 405 תיקי תאונות דרכים עם נפגעים, 77 תיקים כלליים של תאונות דרכים עם נפגעים ו-55 תיקי תאונות דרכים שבהן נגרם נזק לרכב בלבד. משרד מבקר המדינה בדק 472 מתיקי המדגם, מהם 364 תיקי תאונות דרכים, 69 תיקים כלליים של תאונות דרכים עם נפגעים ו-39 תיקי נזק בלבד.

נתוני התאונה שנאספו בחקירה ורוכזו בתיק מוזנים למערכת ממוחשבת. מידע זה חיוני הן לניתוח ולחקר של הגורמים והסיבות לתאונות והן לקביעת מדיניות האכיפה של המשטרה. בבדיקת תיקי המדגם הועלו ליקויים בהזנת נתונים שונים על אודות התאונה כמו סוג התאונה, סיבתה או הגורם העיקרי לה ובהזנת נתונים על מיקום התאונה.

מערך מהנדסי התנועה אינו מופעל ביעילות, בין היתר משום שבהיעדר רכב משטרה הם אינם יכולים להגיע למקומות ההתרחשות של תאונות הדרכים. על פי נתוני המשטרה, אפשר לעשות באמצעות כוח האדם הקיים תחקירים הנדסיים על כ-250 תאונות דרכים קטלניות בשנה, שהם כ-55% מממצע התאונות הקטלניות הרב-שנתי. בשנת 2002 עשו מהנדסי התנועה תחקירים על 19 מ-485 (4%) התאונות הקטלניות שאירעו באותה שנה; בשנת 2003 עשו תחקירים על 49 מ-448 (11%) מהתאונות הקטלניות, ובשנת 2004 - על 70 מ-457 (15.5%) התאונות הקטלניות.

הביקורת העלתה, כי אין די באיתור ליקויי תשתית בידי מהנדסי התנועה כדי להבטיח את תיקונם. לא תמיד מילאו הרשויות המקומיות את ההנחיות לתיקון הליקויים שהעבירו להן מהנדסי התנועה בעקבות התחקירים שביצעו. כמו כן מהנדסי התנועה לא דיווחו באופן שיטתי לראש מדור הנדסה ותשתיות באגף התנועה על יישום השיפורים ההנדסיים שעליהם הם המליצו, ולכן אין לאגף התנועה תמונת מצב עדכנית על תיקון הליקויים ברמה הארצית. במצב זה עשויה עבודתם של מהנדסי התנועה לאיתור ליקויי תשתית להיעשות לשווא.

אמצעי תיקון וענישה

שיטת הניקוד

משרד התחבורה מפעיל מאז תחילת שנות ה-70 שיטה לרישום נקודות על עבירות תעבורה שבהן הורשע בעל רשיון נהיגה, ואמצעי תיקון⁵ שהוא מחויב בהם אם נרשמו לחובתו נקודות. מטרת השיטה לגרום לנהגים שצברו נקודות לשפר את התנהגותם בכבישים. ואולם, הפעלתה לא לוותה במחקר בדבר יעילותה. ב-1.1.03 נכנסה לתוקף שיטת ניקוד חדשה.

לפי תקנות התעבורה, מיום כניסתה לתוקף של שיטת הניקוד החדשה ועד 31.12.03, הנהג יכול לבחור בין נקיטת אמצעי תיקון לפי השיטה הישנה ובין המרת הנקודות לשיטה החדשה. ואולם, רשות הרישוי לא נערכה להמרת הנקודות מן השיטה הישנה לחדשה, ולכן לא הומרו נקודות ליותר מ-100,000 נהגים שהיו מחויבים בקורס נהיגה, מהם 640 נהגים שהיה על רשות הרישוי לפסול את רישיונותיהם. לכל הנהגים המועדים שצברו נקודות עד 31.12.02 נמחקו הנקודות ומטרת שיטת הניקוד - נקיטת אמצעי תיקון - לא הושגה.

במקום להתמקד בנהגים מועדים גרמה השיטה החדשה לצבירה מואצת של נקודות בתקופה קצרה של שנה וחצי, דבר שגרם לפסילת רישיונותיהם של כ-10,000 נהגים. אלה נדרשו להשתתף שוב ושוב באותו קורס נהיגה. ספק אם יש בכך כדי לשפר את איכות נהיגתם או להגביר את מידת ציותם לחוק. כ-74% מה-10,000 רישיונותיהם נפסלו לא הפקידו אותם כנדרש. גם השיטה החדשה החטיאה אפוא את מטרתה: איתור עברייני תנועה מועדים וחיוכם לנקוט אמצעי תיקון. בשיטת הניקוד החדשה לא הוחלו אמצעי תיקון מיוחדים על נהגים מקצועיים כגון נהגי אוטובוסים או רכב כבד, והם נשארו זהים לאלה של נהגי רכב פרטי.

5 אמצעי תיקון: השתתפות בקורס הדרכה בנהיגה נכונה, בדיקות רפואיות במכון הרפואי לבטיחות בדרכים שבמשרד הבריאות, עמידה במבחן עיוני או מעשי בנהיגה או פסילת הרשיון.

מתחילת 2003 עד ספטמבר 2005 לא העבירה המשטרה לאגף מערכות מידע ברשות הרישוי (להלן - א"מ) כ-580,000 דיווחים על הרשעות שהם כ-30% מן הדיווחים של המשטרה לא"מ בנוגע לשיטת הניקוד. כתוצאה מכך לא נרשמו כ-2,000,000 נקודות לנהגים בגין עבירות תנועה. עניין זה לא נבדק לגבי שיטת הניקוד הישנה, ולפיכך לא ידוע מספר ההרשעות שלא דווחו במשך 30 שנות הפעלה.

הואיל ודוח תנועה, הנרשם בעקבות שימוש באמצעי אלקטרוני, נרשם על שם הבעלים של כלי הרכב, אין נרשמות נקודות לנהגים ברכב הרשום על שם חברה. בדוח על עבירות תנועה שהמשטרה מוסרת לנהגים לא מצוין אם העבירה גוררת חיוב בנקודות, בניגוד לפקודת התעבורה. באלה יש כדי לפגוע בהשגת המטרות שלשמן הונהגה השיטה.

נוכח עמדתו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) מיוני 2005 בעניין תקנה הנוגעת לנהגים שצברו יותר מ-36 נקודות, הפסיק משרד התחבורה להפעיל את שיטת הניקוד.

הטיפול בנהגים מועדים

בפקודת התעבורה נקבעו שלושה סוגים של פסילת רישיון נהיגה - פסילה בידי בית המשפט, פסילה בידי קצין משטרה ופסילה או התלייה בידי רשות הרישוי שבמשרד התחבורה. להערכת משרד התחבורה והמשטרה, כ-180,000 נהגים נוהגים אף שרישיונותיהם נפסלו.

על מנת להיאבק בתופעה של נהיגה בעת פסילת רישיון סוכם בין משרד התחבורה ובין המשטרה באוקטובר 2004 כי יקוימו מבצעים מיוחדים לאיתור נוהגים בפסילה; לכל עברייני יוכן תיק פרופיל; הנהג יקבל הודעה על איסור נהיגה באמצעות שליח ויהיה במעקב. התברר כי המשטרה לא פעלה על פי הסיכום עם משרד התחבורה, לא טיפלה באופן יזום בעניינם של נהגים אלה ולא גיבשה דרכי פעולה לאיתור יזום של מי שנוהגים אף שרישיונם נפסל כדי למנוע המשך נסיעתם. נהגים אלה המשיכו לנהוג אף שרישיון הנהיגה שלהם נשלל פעם אחר פעם. גם כשנתפסו בביצוע עבירות תעבורה בזמן שנהגו בפסילה, נרשמו להם דוחות אך הם לא עוכבו להמשך טיפול במשטרה ולא הובאו לשיפוט מהיר.

במרס 1997 הטילה ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה על צוות בראשות המפקח הכללי של המשטרה להכין רשימה של נהגים מועדים ולקבוע כללים ברורים באשר לטיפול המערכתי בהם. למרות זאת, עד מועד סיום הביקורת לא קבעה המשטרה קריטריונים ל"נהג מועד" ולא הכינה תכנית להתמודדות עם נהגים שהורשעו בעבירות תעבורה רבות. גם לא נעשה ניתוח המאפיינים של נהגים שהורשעו בעבירות תעבורה רבות על פי הנתונים הקיימים.



בתאונות דרכים בישראל נהרגים מדי שנה מאות בני אדם ורב הסבל, הצער והנזק הכלכלי שהן גורמות. במאבק בתאונות הדרכים נוטלים חלק רבים, ובהם גורמי חינוך, אכיפה ומשפט. הממשלה משקיעה מאמצים רבים בהתמודדות עם התאונות ואלה אכן נושאים פרי: על אף העלייה בנסועה מספר ההרוגים ותאונות הדרכים לא עלה. אולם אין להסתפק בכך.

המאבק בתאונות הדרכים לא הוגדר כיעד לאומי של הממשלה ולא נכלל ברשימת היעדים המרכזיים של המשרדים השונים העוסקים בנושא. לדעת משרד מבקר המדינה, כדי לקדם את המאבק בתאונות הדרכים על הממשלה ועל משרד התחבורה, שהוא המשרד העיקרי האחראי לטיפול בנושא, להציב אותו בראש סדר העדיפויות כיעד לאומי. על יתר משרדי הממשלה המופקדים על טיפול בהיבטים שונים של הנושא - משרד החינוך, המשרד לביטחון הפנים והמשטרה - לכלול אותו ברשימת יעדיהם העיקריים ולדווח למשרד ראש הממשלה על מידת השגתם.

הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים, שהוקמה במטרה להגביר את הבטיחות בדרכים, לצמצם את מספר תאונות הדרכים, לתאם בין משרדי הממשלה ובין הגופים השונים העוסקים במאבק בתאונות הדרכים ולהעמיד לרשות הממשלה את הכלים להשגת מטרות אלה, לא הצליחה לעמוד במטלות שהוטלו עליה בשל הפער בין המטרות המוצהרות שהיו הסיבה להקמתה לבין הכלים שניתנו לה. מן הראוי לבחון אלו סמכויות ואמצעים נדרשים לרשות כדי שתוכל למלא כראוי את תפקידיה ולהשיג את המטרות שלשמן הוקמה.

הפעולות בתחום ההסברה והחינוך חלקיות ואין בהן די כדי לתרום תרומה של ממש לטיפול תרבותי בהתנהגות בכבישים ולהפחתת תאונות דרכים. לא הוכנו תכניות הסברה למגזרים ששיעור התאונות בהם גדול יותר משיעורם באוכלוסייה - חרדים, ערבים, עולים חדשים וקשישים; לא יושמה במלואה החלטת ממשלה מתחילת שנות התשעים להפוך את החינוך לבטיחות בדרכים למקצוע חובה מגן הילדים עד לכיתה י"ב.

על משרד החינוך לפעול למלא אחר החלטת הממשלה. לימוד הבטיחות בדרכים עשוי לתרום תרומה חשובה למאבק הכולל בתאונות הדרכים בישראל. מן הראוי לראות בהסברה ובחינוך את מילוי הוראת הכתוב "וְנִשְׁמְרָתָם מֵאֵד לְנַפְשֵׁיהֶם" (דברים ד, 15).

אחד הגורמים העיקריים לתאונות דרכים הוא "הגורם האנושי" - אי-מיומנות של נהגים ואי-ציות שלהם לחוקי התעבורה. לפיכך הליכי הכשרתם העיונית והמעשית הם הבסיס להתנהגותם העתידית בכבישי הארץ. הפיקוח של רשות הרישוי על בתי ספר לנהיגה ועל מורי הנהיגה הוא חלקי. בשנים 2003-2004 לא פיקחה רשות הרישוי על שיעורי הנהיגה וגם לא נקטה אמצעי אכיפה נגד בתי ספר לנהיגה שלא חדשו במשך שנים את רשיון בית הספר. על רשות הרישוי להגביר את הפיקוח על בתי הספר לנהיגה ומורי הנהיגה וליישם את המלצות הועדות השונות שטיפלו בנושא הכשרת הנהג כדי להבטיח סדרי לימוד נאותים והקניית ידע מתאים לתלמידי הנהיגה. יש להשלים את הליכי החקיקה הנדרשים בעניין הכשרת נהגי רכב משא כבד בהתאם לתכנית שבגיבושה הוחל כבר בשנת 2002.

אגף הרישוי אינו מקיים בקרה שוטפת כדי למנוע את הפרצות המאפשרות זיוף רישיונות נהיגה. על משרד התחבורה לפעול ללא דיחוי למחשוב תהליך הנפקת רישיונות הנהיגה ולהכנסת אמצעים זיהוי יעילים לאימות זהותם של תלמידי נהיגה ונהגים כדי לצמצם ככל האפשר את האפשרויות להשיג רישיון נהיגה שלא כדין ולשפר את מערכת הבקרה כך שתחסום הנפקת רישיונות למי שהנתונים שהוזנו לגביהם בלתי-סבירים ובלתי-נכונים.

הבדיקות שעושה המכון הרפואי לבטיחות בדרכים מאפשרות לקבוע את מידת התאמתו של המבקש לקבל רישיון נהיגה או של נהג להחזיק בידיו רישיון נהיגה. מספר הנהגים שמפנים הגורמים השונים אל המכון קטן. יש למצוא דרך להגדיל את מספר המופנים למכון כדי להפחית את מספרם של נהגים בעלי רישיונות שאינם כשירים לנהוג ונהיגתם עלולה לסכן את עצמם ואת הזולת. ראוי גם לשקול החלת חובת דיווח למכון על המצב הרפואי של נהגים גם על מטפלים שאינם רופאים: פסיכולוגים, עובדים סוציאליים ואחרים. יש לעשות את כל הדרוש כדי שההחלטות של המכון בעניין הגבלת רישיון הנהיגה יועברו לנהגים באופן מיידי.

לפי נתוני הלמ"ס, המעורבות של רכב כבד בתאונות דרכים רבה יחסית. על משרד התחבורה להביא לשינויים בהוראות החוקים והתקנות החלים על כלי רכב כבדים כדי שניתן יהיה לאכוף אותם ביעילות ולקבוע מדד בטיחות לחברות הובלה. כמו כן על משרד התחבורה לשפר ולייעל את פעילות יחידותיו העוסקות בפיקוח על הבטיחות במשאיות. על משטרת ישראל לרכז את נתוני האכיפה לפי סעיפי החוק ותקנותיו וסוגי הליקויים המכניים שנמצאו בכלי הרכב, ולהעבירם למשרד התחבורה.

אחד האמצעים המרכזיים להתמודדות עם התאונות הוא חקירתן בידי בוחני תנועה במשטרה. אולם המשטרה חוקרת רק חלק קטן מהתאונות שבהן היו נפגעים - 18% בשנת 2004. יציאת בוחן למקום התאונה אינה מסייעת לאיסוף הראיות לשם העמדה לדין או לאיתור מפגעים בדרך או תקלות ברכב. על המשטרה לבחון את הסיבות לכך ולהסיק מהן מסקנות על סוגי התאונות שבהן ליציאת בוחן תנועה לזירת התאונה עשויה להיות תרומה של ממש לאיסוף ראיות להעמדה לדין או לאיתור ליקויים הגורמים לתאונות וכיו"ב. ראוי לקיים בקרה על מיצוי הליכי החקירה ולהגיש כתבי אישום במועד סמוך ככל האפשר להתרחשות התאונה. בקרה נדרשת גם על איכות הנתונים על תאונות הדרכים כדי שאלו ישמשו בסיס אמין לניתוח הגורמים והסיבות להן.

אשר לנהגים המבצעים עבירות תנועה רבות, המשטרה לא ניתחה את המאפיינים שלהם, לא קבעה קריטריונים ל"נהג מועד" ולא הכינה תכנית להתמודדות עם נהגים אלה. כמו כן היא לא גיבשה דרכי פעולה לאיתור יזום של מי שנוהגים אף שרישיונם נפסל כדי למנוע המשך נסיעתם. גם משקלם המצטבר של הליקויים הנוגעים לשיטת הניקוד החדשה מצביע על כך שהיא לא השיגה את מטרתה, לשפר את התנהגותם בכבישים של לנהגים שביצעו עבירות רבות. על משרד התחבורה לבחון בהקדם את יעילות השיטה תוך עריכת מחקר מקצועי מקיף בשיתוף עם המשטרה והאקדמיה.

הקמת פרויקטים במימון גופים ממשלתיים וממלכתיים ברשויות מקומיות

משרדי ממשלה משתתפים במימון פרויקטים של פיתוח בתחומי הרשויות המקומיות. גם גורמים אחרים, כגון המוסד לביטוח לאומי ומפעל הפיס, מגישים לרשויות המקומיות סיוע כספי בהקמת פרויקטים בתחומן. בשנים 2000-2004 נאמד הסיוע של משרד התחבורה, משרד הפנים, משרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד השיכון) ומפעל הפיס לרשויות המקומיות בכ-9.9 מיליארד ש"ח.

משרד התחבורה, מע"ץ, משרד השיכון ומשרד הפנים משתתפים במימון פרויקטים תחבורתיים; משרד השיכון, מפעל הפיס, המוסד לביטוח לאומי ומשרד הפנים משתתפים במימון הקמתם של מוסדות ציבור; החברה הממשלתית לתיירות מממנת פרויקטים תיירותיים. כל אלה נוסף למקורות העצמיים של הרשויות המקומיות.

פעולות הביקורת

בחודשים מאי-ספטמבר 2005 בדק משרד מבקר המדינה בכמה משרדי ממשלה וגופים ממלכתיים: משרד הפנים, משרד התחבורה ומע"ץ, משרד השיכון, משרד התיירות והחברה הממשלתית לתיירות, המוסד לביטוח לאומי, מפעל הפיס, וכן בכמה רשויות מקומיות ומועצות אזוריות את קשרי הגומלין בין הגופים המסייעים ובין הרשויות המקומיות שבתחומן הוקמו פרויקטים, וכן את התיאום בין משרדי הממשלה. בביקורת נבדקו: קיומן של אמות מידה משרדיות ובין-משרדיות למתן סיוע וסדרי קביעת תוכניות עבודה, הליכי הפיקוח והבקרה בפרויקטים שבהם משתתפים כמה משרדים, והקשר בין מערכות מחשוב העוסקות בניהול תקציבי הפיתוח לרשויות המקומיות.

עיקרי הממצאים

העדפה של יישובים מסוימים

1. הקצאת משאבים ציבוריים צריכה להיעשות בהתאם לאמות מידה גלויות, שקופות, אובייקטיביות ושוויוניות. הליך תקצוב סדור אמור להתבסס על מיפוי צרכים ועל קביעת סדר העדיפויות ביניהם. כך משרד ממשלתי יכול להתאים את התכנית לשינויים אפשריים בהיקף התקציב העומד לרשותו.

ביולי 2004 אישר משרד האוצר הקצבה של 7.5 מיליון ש"ח מתוך תקציב משרד השיכון לעיריית עפולה, לצורך הקמת מתנ"ס בעיר. באותה שנה קיבלה גם עיריית בית שאן הקצבה מיוחדת בסך 11 מיליון ש"ח למוסדות ציבור. ההקצבות הגדילו בהרבה את היקף המימון מעבר לסכום שמשרד השיכון תכנן לייעד לעיריות אלה בשנה זו מתוך תקציבו המקורי.

שתי ההקצבות, לעפולה ולבית שאן, ניתנו בהליך לא תקין, כמפורט להלן: הקצבות אלה ניתנו בלי לשתף בעניין את הדרג המקצועי במשרד האחראי להכנת פרוגרמה להקמתם של מוסדות ציבור, ללא הפעלת אמות מידה והעמדה של צורכי היישובים שזכו להקצבות מול צורכיהם של יישובים אחרים. בכך הופרה החלוקה המיטבית בין כל הרשויות המקומיות הזכאיות לסיוע המשרד.

2. כדי להקפיד על ההפרדה הראויה בין הרשות המבצעת לרשות המחוקקת, אין לאפשר מצב שעובד ציבור עושה סיכום תקציבי עם נבחר ציבור. כמו כן, סיכומים תקציביים שחברי כנסת ושרים מעורבים בהם, ראוי שיינתנו להם גילוי ופרסום נאותים, כדי להבטיח שקיפות ולמנוע חשש לשיקולי שררה מפלים.

בניגוד לאמור לעיל, ההקצבה שניתנה לעיריית עפולה ניתנה על פי הנחיית שר האוצר דאז, על סמך סיכום לא מתועד בין חבר כנסת ובין עובד ציבור. ועל ההקצבה לבית שאן סיכמו בעל פה שר האוצר דאז, מר בנימין נתניהו, וראש עיריית בית שאן, מר ז'קי לוי.

בהקשר של גיבושם של סיכומים תקציביים ערב חקיקת חוק התקציב השנתי כתב בדצמבר 2004 היועץ המשפטי לממשלה לשר האוצר דאז, כי "אין זה ראוי ותקין, כי הסכם פוליטי מובהק, עם סיעה פוליטית, ייחתם על-ידי עובד מדינה". היועץ המשפטי לממשלה הוסיף כי "עירוב הדרג המקצועי בהסכם פוליטי פוגע בעיקרון הא-פוליטיות עליו מושתתת שירות המדינה. הסכם מעין זה צריך להיחתם, מטעם המדינה, על ידי הדרג הפוליטי, דהיינו - שר האוצר".¹

3. נוהל משרד השיכון קובע את סדר ההליך להכנת פרוגרמה. הסדר הוא "מלמטה למעלה": תחילה יפיץ הממונה הנחיות למחוזות להכנת מיפוי מעודכן של הצרכים לקראת שנת התקציב הקרובה; מיפוי הצרכים במחוז יתבצע לאחר תיאום מוקדם עם הרשויות המקומיות; רשימת הצרכים תוגש לממונה עם העתק למנכ"ל; מנהל אגף פרוגרמות ידאג לתיאום תכנית העבודה עם המשרדים הנוגעים בדבר; אגף הפרוגרמות (להלן - האגף) יכין הצעת תכנית עבודה לחתימת המנכ"ל.

הביקורת העלתה, כי בארבעה מועדים העביר המנכ"ל של משרד השיכון דאז, מר אביגדור מעוז (להלן - המנכ"ל דאז), לאגף רשימות של פרויקטים ביישובים שונים לצורך כלילתם בפרוגרמה הבנייה, בלא הנמקה. פרויקטים אלה לא נכללו בהצעות של האגף. הרשימה הרביעית, שהמנכ"ל דאז העביר ביוני 2004, כללה 24 פרויקטים. האגף בחן את רשימת הפרויקטים שבהצעה הרביעית של המנכ"ל דאז וקבע כי 12 מהם לא היו מתאימים לייעוד שבתקציב המשרד, בין היתר, בגלל שהם נגעו למבנים שהיו בבעלות פרטית.

הועלה כי המנכ"ל דאז נתן התחייבות תקציבית לעיריית ירושלים לשניים מן הפרויקטים בשם המשרד, עוד בטרם הוכרע הנושא מבחינת התאמתו לתכנית העבודה. לצורך הכללת הפרויקטים בתכנית העבודה שוריינו תקציבים על חשבון פרויקטים אחרים שבשל כך ביצעם עוכב.

תיאום בין-משרדי ושקיפות

ריבוי הגופים הממשלתיים והממלכתיים המעורבים בתקצובן של עבודות פיתוח ברשויות המקומיות והחפיפה הקיימת בין התחומים שהם משתתפים במימון פיתוחם מחייבים תיאום הדוק ביניהם, כדי להבטיח כי הפיתוח יהיה יעיל וחסכוני וכי יעדיו יושגו.

1. ראו גם דוח שנתי 55ב של מבקר המדינה (2005), בפרק "תקציב המדינה - תהליך הכנתו וערכונו", עמ' 236.

1. כדי לממן פרויקטים יש לנהל תחילה סקר צרכים ברשויות המקומיות. אולם, משרדי ממשלה וגופים אחרים - משרד הפנים, משרד התחבורה, משרד השיכון, החברה הממשלתית לתיירות, ומע"ץ² - לא עשו מיפוי של צורכי הפיתוח של הרשויות המקומיות.

2. כיוון שמשרדי ממשלה ועוד גופים רבים מממנים פרויקטים ברשויות המקומיות עולה החשש לכפילות במימון הפרויקטים, לכפילות בפעולות הבקרה שמנהל כל אחד מן הגופים המממנים, ולריבוי מיותר של פעולות מינהליות הקשורות לבקשות למימון, לאישור הבקשה, לאישור התשלום וכיו"ב:

(א) ואכן, בפברואר 2003 עשו החשב הכללי במשרד האוצר ומשרד הפנים בדיקה באמצעות משרד רואי חשבון כדי למפות את הקשרים הכספיים בין החשבונות במשרדי הממשלה ובין הרשויות המקומיות. בפברואר 2005 הציג משרד רואי החשבון בפני סגן החשב הכללי את עיקרי ממצאיו, ואלה העיקריים שבהם: (1) יש חשש לתקצוב כפול של פרויקטים, ואין אפשרות לאתר את הכשל³; (2) משרדי הממשלה ניהלו בקרה כפולה על הפרויקטים, בלי תיאום ביניהם.

אף על פי שהליקויים שנחשפו מהותיים ומערכתיים, לא דן בהם החשב הכללי עד מועד סיום הביקורת, אוקטובר 2005, וממילא לא נקטו החשב הכללי ומשרד הפנים את הצעדים המתבקשים לתיקונם.

(ב) משרדי התחבורה, הפנים והשיכון מתקצבים פרויקטים תחבורתיים ברשויות המקומיות. נמצאו מאות פרויקטים תחבורתיים ברשויות מקומיות שהן משרד הפנים והן משרד התחבורה השתתפו במימנם וניהלו בקרה עליהם, לעתים על ידי אותה חברה. חוסר התיאום בין משרד הפנים ומשרד התחבורה הביא לחוסר יעילות ולבזבוז כספי ציבור.

(ג) לפרויקטים שמשרדי הממשלה מתקצבים אופי דומה, ולפעמים זהה. נוסף לכך, רבות מהרשויות המקומיות מקבלות מימון מכמה משרדי ממשלה עבור אותם פרויקטים בעת ובעונה אחת. משום כך, ובייחוד נוכח ההיקף הכספי הגדול של תקציבי הפיתוח המועברים לרשויות המקומיות, היה ראוי להקים מערכת מידע ממוחשבת לניהול תקציבים ופרויקטים בתחום הפיתוח ברשויות המקומיות, המשותפת לכלל משרדי הממשלה. למצער, ראוי היה לתאם בין מערכות המחשוב הקיימות, כדי לאפשר העברה שוטפת של מידע רלוונטי ביניהן.

הבדיקה העלתה כי כל משרד פיתח מערכת משלו באופן עצמאי, וכי המערכות הקיימות אינן ערוכות לשיתוף מידע ביניהן ואינן מתואמות.

3. להשגת שקיפות החלטות הרשות השלטונית, קיימת חשיבות לא רק לקיומן של הנחיות מנהליות כתובות ובהן אמות מידה אלא גם להעמדת ההנחיות לעיון הציבור - על מנת שהחלטות הרשות השלטונית יגיעו לידיעת הציבור הנוגע בדבר, וכן כדי שהחלטות אלה יעמדו לביקורת ציבורית⁴. זאת, כפי שמחוייבת רשות ציבורית נוכח חובת הנאמנות שלה לציבור, ובהתאם לסעיף 6 לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, ולפי תקנה 3 לתקנות חופש המידע, התשנ"ט-1999.

משרד התחבורה ומשרד השיכון לא העמידו לעיון הציבור את ההנחיות ובהן אמות המידה שקבעו לפיהן את השתתפותם ושיעורם במימון פרויקטים ברשויות המקומיות, כנדרש.

4. החברה הממשלתית לתיירות (להלן - חמ"ת, החברה) משמשת זרוע ביצועית של משרד התיירות. חמ"ת מפתחת תשתית ציבורית תיירותית ברחבי הארץ. בחלק מן הפרויקטים החברה מעמידה תקציבים בשיעורים משתנים כנגד השתתפותן של רשויות מקומיות.

2 בעקבות החלטת ממשלה מיום 15.9.03 על ביטול דבר היותה של מע"ץ יחידת סמך במשרד התחבורה נרשמה בנובמבר 2003 החברה הלאומית לדרכים בתור חברה ממשלתית.

3 ראו דוח שנתי 55 של מבקר המדינה (2005), בפרק "סיוע במימון פרויקטים ביישובים כפריים", עמ' 483.

4 ראו גם דוח שנתי 56 של מבקר המדינה (2005), בפרק "הקצן לקליטת חיילים משוחררים והיחידה להכוונת חיילים משוחררים", עמ' 38.

בדוח שנתי 46 של מבקר המדינה צוין, בין היתר, כי בחברה מתקבלות החלטות על השקעה בעשרות פרויקטים בשנה בלי קריטריונים וסדרי עדיפויות קבועים ואחידים להערכת הפרויקטים ולדירוגם.

בהערות ראש הממשלה לדין וחשבון מס' 46 של מבקר המדינה משנת 1996, ציין המשרד, כי "... העבודה על הדגם נדגם כלכלי חדש לבחינת השקעות בתשתית תיירותית] הסתיימה, וכעת עוסקים במחשובו"; ובדוח מעקב על ביצוע החלטות הכנסת שהניח בפברואר 1998 שר המשפטים דאז על שולחן הכנסת, הוא דיווח כי הקריטריונים להערכת ולהקצאת תקציבי פיתוח בענף התיירות בישראל נמצאים בשלבי גיבוש וסיכום לקראת יישומם בפעילותן לפיתוח תשתיות תיירותיות בשנת התקציב 1998.

אולם, בביקורת הנוכחית הועלה כי לחברה עדיין אין אמות מידה שעל פיהן היא קובעת סדרי עדיפויות לחלוקת תקציבה בין פרויקטים ואת שיעורי השתתפותה בסיוע לרשויות מקומיות, ומתשובת משרד התיירות עולה שהוחלט שלא ליישם את אמות המידה שגובשו בעקבות הביקורת הקודמת מ-1996. המשרד לא דיווח על כך לכנסת ולמשרד מבקר המדינה.

לדעת משרד מבקר המדינה, אי-עדכון הכנסת בדבר העובדה שהליקויים שהעלה משרד מבקר המדינה לא תוקנו, היה בו, לכאורה, כדי להטעות את הכנסת ואת הציבור.



ריבוי הגופים המעורבים בתקצובן של עבודות פיתוח ברשויות המקומיות והחפיפה בין התחומים שהם משתתפים במימון פיתוחם מחייבים תיאום הדוק ביניהם, כדי להבטיח שהפיתוח יהיה יעיל וחסכוני ויעדיו יושגו. תיאום זה נחוץ גם למניעת כפילות בתקצוב של פרויקטים. הביקורת העלתה חוסר תיאום בקביעת צורכי הפיתוח של הרשויות, בניהולם של פרויקטים הממומנים בידי כמה גופים, בבקרה עליהם ובניהול המידע הקשור לפרויקטים אליהם. אשר על כן, ראוי כי הגורמים המממנים יתחמו את חלוקת האחריות ביניהם כך שהאחריות למימון הפרויקטים בתחומים מוגדרים המבוצעים ברשויות המקומיות והבקרה עליהם תוטל על משרד אחד.

כללי הצדק וסדרי מינהל תקין מחייבים הקצאת משאבים ציבוריים לפי אמות מידה גלויות, שקופות, אובייקטיביות ושוויוניות. בביקורת הועלה שיישובים מסוימים הועדפו לכאורה על פני יישובים אחרים, לעתים בעקבות סיכומים לא מתועדים שנעשו עם שר או פקיד ציבור במשרד האוצר, ללא שיתוף הדרג המקצועי במשרד האחראי לנושא, ובאחד המקרים אף תוך התעלמות מהשר האחראי על המשרד. לדעת משרד מבקר המדינה, כדי להבטיח את ההפרדה הראויה בין הרשות המבצעת לרשות המחוקקת, אין לאפשר לעובד ציבור לסכם סיכום תקציבי עם נבחר ציבור. כמו כן, סיכומים תקציביים שחברי כנסת ושרים מעורבים בהם, ראוי שיינתנו להם גילוי ופרסום נאותים, כדי להבטיח שקיפות ולמנוע חשש לשיקולי שררה מפלים.

נוכח אי-הקפדתם של משרדים אחדים על פרסום אמות המידה לפיהן הם קובעים את השתתפותם במימון פרויקטים, על משרדי הממשלה לפרסם הנחיות מינהליות שלפיהן הם מתקצבים את הרשויות המקומיות, כדי שהחלטותיהם יובאו לידיעת הציבור, ויעמדו לביקורת ציבורית.

הליכי משמעת בתאגידים סטטוטוריים ובבנק ישראל

הליכי משמעת בתאגידים סטטוטוריים

מאז קום המדינה הוקמו על פי חוקים שונים יותר מ-50 תאגידים המכונים תאגידים סטטוטוריים (להלן - תאגידים סטטוטוריים או תאגידים) לצורך ביצוע תפקידים שלטוניים. כל אחד מהתאגידים הוקם בחוק נפרד (להלן - החוק המכונן), ובו נקבעו, בין היתר, תפקידיו וסמכויותיו של התאגיד; הגופים שינהלו אותו והרכבם; סדרי האישור של תקציב התאגיד והשר הממונה על ביצוע החוק.

הליכי אכיפת המשמעת בחלק מהתאגידים הסטטוטוריים מושתתים על חוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963 (להלן - חוק המשמעת), ועל התקנות שהותקנו על פיו, כמות שהם או בשינויים; בכך נוצרת זיקה מסוימת (בהתאם לתחולת החוק) בין חלק מתאגידים אלה ובין נציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם). בתאגידים אחרים מתנהלים הליכי אכיפת המשמעת גם על פי הסכמי עבודה קיבוציים או על פי הסכמים כאלה בלבד.

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל-אוקטובר 2005 בחן משרד מבקר המדינה את הליכי אכיפת המשמעת בתאגידים סטטוטוריים. נבחנו 17 תאגידים שהעסיקו 50 עובדים ויותר, ולצורך ביצוע הבדיקה התבקשו התאגידים לענות על שאלונים; בארבעה מהתאגידים האמורים - המוסד לביטוח לאומי, רשות שדות התעופה (להלן - רש"ת), מכון התקנים הישראלי (להלן - מכון התקנים), והרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים (להלן - רשות שמירת הטבע) - נעשתה בדיקה מפורטת של נושא המשמעת. בדיקות השלמה נעשו בנש"ם ובמשרד המשפטים. נוסף על כך נבחנו ענייני המשמעת בבנק ישראל. נוכח מעמדו של הבנק, השונה מזה של תאגיד סטטוטורי "רגיל" בין השאר בכך שלא קיימת זיקה בינו לבין שר מסוים, יובאו הממצאים וההמלצות לגביו בפרק נפרד.

עיקר הממצאים

פעולות להסדרת הטיפול במשמעת בתאגידים

1. כל אחד מהתאגידים הסטוטוריים במדינה הוקם בתהליך נפרד, ולא עקב החלטה כללית עקרונית. גם החלת חוק המשמעת על תאגידים סטוטוריים נעשתה באותו אופן - ללא שיטה מוגדרת ולא על פי אמות מידה או שיקולים מנחים¹.
 2. בשנת 1992 מינה שר המשפטים דאז מר דן מרידור מועצה לתאגידים ציבוריים (להלן - המועצה). ביוני 2003 פרסמה המועצה דוח, ושתיים מהמלצותיו העיקריות היו לחוקק חוק מסגרת בעניין התאגידים הסטוטוריים ולהקים רשות לתאגידים ציבוריים, כמענה למתח שנוצר בין הצורך לפקח על פעילותו של התאגיד לבין הצורך לשמר את עצמאותו. עד מועד סיום הביקורת, אוקטובר 2005, לא יושמו ההמלצות האמורות.
- נוכח ממצאים בנוגע להעסקת קרובים ברשות שדות התעופה, התריע מבקר המדינה לפני ראש הממשלה במכתב מאוגוסט 2005 כי יש צורך בהסדר שיבטיח פיקוח ובקרה נאותים על התאגידים הסטוטוריים. בתשובה למבקר המדינה מנובמבר 2005 הודיע ראש הממשלה כי נושא הפיקוח על התאגידים נמצא על סדר יומו, וכי הוא הטיל על היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה ועל משרד המשפטים לקדם את המלצות המועצה לחוקק חוק מסגרת בעניין התאגידים הסטוטוריים ולהקים רשות לתאגידים ציבוריים.

סוגיות באכיפת המשמעת

1. הטיפול בתלונות: כאשר מוגשת לגוף ציבורי תלונה כל שהיא - לרבות תלונה אנונימית - סדרי מינהל תקין מחייבים שהגורמים המוסמכים בארגון יתנו עליה את הדעת ויחליטו באשר לאופן הטיפול בה. אפשר שיוחלט שלא להמשיך בטיפול בתלונה, משום שהמידע המובא בה מופרך או משום שהיא נראית קטנונית וקנטרנית; אפשר שיוחלט להתחיל בבדיקה סמויה של התלונה או אף בבדיקה גלויה; ואפשר אף שיוחלט להעביר את התלונה לחקירת משטרה. תהליך הטיפול בתלונה, תהא אשר תהא ההחלטה בעניינה, חייב להיות מנומק ומתועד. אולם, הבדיקה העלתה שלגבי 3 מ-34 תלונות שהוגשו נגד עובדי מכון התקנים בשנים 2000-2005, ולגבי 6 מ-20 תלונות שהוגשו באותן שנים נגד עובדי רשות שמירת הטבע, לא היו מסמכים המעידים שגורם כלשהו קיבל החלטה, באשר לאופן הטיפול בתלונות.
2. תיעוד הטיפול בתלונות הציבור: כדי להבטיח את תקינות פעולותיו של התאגיד ואת אומן הציבור במערכת הציבורית, שהתאגיד הוא חלק ממנה, על הנהלת התאגיד לטפל בתלונות הציבור על עובדי התאגיד. נמצאו תלונות אחדות של הציבור כלפי עובדים בכמה תאגידים שהיה בהן עניין משמעותי אשר תהליך הטיפול בהן לא תועד. משרד מבקר המדינה חוזר על עמדתו העקרונית, ולפיה תהליך קבלת ההחלטות בעניין הליכים משמעתיים נגד עובדי ציבור, ובכלל זה עובדי תאגידים, חייב להיות מתועד.
3. הליכי החקירה ומיצוי הדין המשמעתי: כאשר בדיקת תלונה מניבה מסקנה מפורשת לגבי הצורך בנקיטת הליך משמעתי נגד מפר הוראות המשמעת, יש לנקוט נגדו בהליך משמעתי. נמצאו מקרים שבהם האחראים למשמעת לא נהגו כך. לדוגמה: בדיקה שנעשתה ברשות שדות התעופה ביחידת ההצלה וכיבוי אש בשדה התעופה באילת, בעקבות תלונות של כמה

1 לעניין זה ראו דוח שנתי 53 של מבקר המדינה בפרק "תכנון והקמה של מבנים ארגוניים בשירות המדינה" עמ' 82.

כבאים שהועסקו ביחידה הצביעה, בין היתר, על סדרי עבודה לקויים ביחידה ועל שימוש לרעה בסמכות של כמה ממנהלי היחידה. דוח הבדיקה קבע, כי יש לנקוט נגד אחד העובדים "הליכים משמעתיים חמורים" בגין שימוש לרעה שעשה בסמכותו. נמצא כי רש"ת לא נקטה נגדו כל אמצעי משמעת.

4. עבר משמעת של העובד כשיקול בעת הדיון בעניינים המיטיבים עם העובד: ראוי שבעת בחינת קידומו של עובד בתאגיד ובעת הדיון בעניינים אחרים המיטיבים עם העובד כגון קביעות, החתמת עובד על חוזה בכירים, מתן מלגת לימודים ומתן פרס הצטיינות, תיתן הנהלת התאגיד את דעתה בין היתר על התנהגות העובד ותביא בחשבון בשיקוליה גם את היבטי המשמעת בתפקוד העובד ואת אמצעי המשמעת שננקטו נגדו, אם היו כאלה. נמצא כי הנוהלים בכמה תאגידים שנבדקו אינם מבטיחים ששיקולים הנוגעים לשמירת כללי המשמעת יובאו בחשבון בדיוני הנהלת התאגיד בעניינים האמורים.

5. הליכי משמעת בגין אי דיווח על קרובי משפחה ברש"ת: החובה של מועמדים לאיוש משרה ברש"ת לדווח על קרובי משפחה שכבר מועסקים בארגון נועדה להבטיח עמידה בכללי מינהל תקין, ובהם מניעת מצב של ניגוד עניינים ושל יחסי כפיפות בין קרובי משפחה. בטופס לקליטת עובד חדש ברש"ת נדרש כל מועמד לאיוש משרה הנקלט לעבודה למסור הצהרה להנהלת רש"ת על קרובי משפחה המועסקים ברש"ת, ובכלל זה שמו של קרוב המשפחה, יחס הקרבה אליו, היחידה שבה מועסק הקרוב ותפקידו. משרד מבקר המדינה בדק 30 תיקים אישיים של עובדים שיש ביניהם קרבה משפחתית, אשר הגישו את מועמדותם לעבודה ברש"ת ונקלטו בעבודה בפרק הזמן ינואר 2000 - אפריל 2004. בדקת התיקים העלתה כי המידע שמסרו אותם עובדים היה ברובו חסר או חלקי.

הליכי משמעת נגד עובדים בכירים

1. עובדי ציבור בכירים אמורים לשמש דוגמה לכפופים להם, ולכן יש להקפיד עמם הקפדה יתרה בכל הנוגע לדיני המשמעת. משרד מבקר המדינה בדק את סדרי הטיפול בתלונות בענייני משמעת שהוגשו נגד שני נושאי משרות בכירות - סמנכ"ל למשאבי אנוש במוסד לביטוח לאומי, ששימש גם אחראי בתחום אכיפת המשמעת, ומנהל סניף במוסד. נמצא, שנציבות שירות המדינה ניהלה חקירה משמעתית נגד שני הבכירים האלה בגין חשדות לפגיעה בסדרי מינהל תקין. בתום החקירה המליץ סגן נציב שירות המדינה (משמעת) על נקיטת אמצעי משמעת פנימיים (התראה, נזיפה) נגד אותם הבכירים.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי יש שוני מהותי בין העמדת עובד לדין לפני בית הדין למשמעת, שעלולות להיות לה תוצאות חמורות (פיטורין, שלילת גמלה וכיו"ב), ובין העמדת עובד לדין משמעת בהליך פנימי לפני שר או מנהל כללי, לפי סעיף 31 לחוק המשמעת, שתוצאותיה עשויות להיות התראה או נזיפה בלבד; על כן החלטתו של סגן הנציב להסתפק בהליך משמעת פנימי הייתה הגורם המכריע בקביעת היחס המערכתי המקל למעשיהם של סמנכ"ל למשאבי אנוש ושל מנהל הסניף. החלטה זו של סגן הנציב, שהיא בגדר של המלצה, גם אפשרה למוסד לביטוח לאומי שלא לנקוט כלל באמצעי משמעת נגד מנהל הסניף.

היערכות ארגונית לאכיפת המשמעת בתאגידים

1. מערכת הנורמות באחדים מהתאגידים חסרה כללים ונהלים המסדירים את הברור והחקירה של חשד לעבירת משמעת, את הדיווח להנהלת התאגיד על נושאי המשמעת בתאגיד ואת התיעוד והשמירה של המידע הנוגע לנושא המשמעת. לדוגמה: מערכת הנורמות במכון התקנים כוללת

הסכם עבודה קיבוצי שבו נקבע כי הפרות משמעת יידונו בוועדת משמעת פריטטית אך אין במכון נהלים מפורטים בעניין הליכי המשמעת בכלל, ובעניין סדרי עבודתה של ועדת המשמעת בפרט.

2. כדי לקיים את המשמעת בגוף ציבורי יש לקבוע אחראי לתחום המשמעת ולהגדיר את תפקידיו. מניתוח השאלונים שהגיעו למשרד מבקר המדינה עולה כי בחלק מהתאגידים, לא מונה אחראי לטיפול בנושא משמעת. בתאגידים סטטוטוריים שבהם מונה בעל תפקיד לשמש אחראי לטיפול בנושאי משמעת לא נמצא כי בתיאור תפקידו או במסמכים אחרים של הנהלת התאגיד הוגדרו במפורש סמכויותיו ותחומי אחריותו בנושא המשמעת.

3. יש חשיבות רבה לריכוז מידע בתוך התאגיד על כלל התלונות שהוגשו נגד עובדיו ועל הטיפול בהן. ריכוז המידע יספק תמונה מהימנה על ממדי התופעה של הפרות המשמעת, על סוגיהן, שכיחותן, חומרתן וצעדי האכיפה שננקטו בעקבותיהן, ועשוי לסייע בהערכת ממדי התופעה ומידת האפקטיביות של צעדי האכיפה והמניעה הננקטים כדי להביא לצמצומה. כמו כן הוא עשוי לשפר את הבקרה על הנעשה בתחום המשמעת בתאגיד ולאפשר לתת להנהלת התאגיד אחת לפרק זמן מסוים תמונת מצב של הנעשה בתחום ולהגביר את המודעות של מועצת התאגיד לנושא זה. הועלה כי בשניים מארבעת התאגידים שנבדקו בבדיקה מפורטת - ברשות שמירת הטבע וברשות - לא היה רישום מרוכז של הנתונים על הפרות משמעת, והמסמכים בעניין זה היו פזורים בתיקים שונים (תיקים אישיים, תיקי הנהלה וכו'). כמו כן לא היה באותם תאגידים מעקב אחר הטיפול בהליכי המשמעת שננקטו בתאגיד. היעדר נתונים מרוכזים כאמור אינו מאפשר להנהלות התאגידים ולמועצות התאגידים להתוות את מדיניות התאגיד בנושא המשמעת.



לדעת משרד מבקר המדינה, על כל אחד מהתאגידים הסטטוטוריים לתת את הדעת לשאלת הצורך במנגנון ממוסד לאכיפת המשמעת בתאגיד, נוסף על הדינים הכלליים בתחום המשמעת החלים עליו ממילא. אם יוחלט שיש צורך במנגנון כזה - יש לקבוע מנגנון כאמור ולהקפיד על אכיפת המשמעת בתאגיד באמצעותו.

ראוי שנושא המשמעת יוצג לפני מועצת התאגיד כדי שיהיה לה מידע על המשמעת בתאגיד ועל הפעולות שננקטו בנושא וכדי להגביר את המודעות של מועצת התאגיד לנושא זה.

משרד מבקר המדינה חוזר על עמדתו העקרונית, ולפיה תהליך קבלת ההחלטות בעניין הליכים משמעתיים נגד עובדי ציבור, ובכלל זה עובדי תאגידים, חייב להיות מתועד.

התמשכות הליכי חקירה בנציבות שירות המדינה והמלצה להקל בדינם של עובדים שהחקירה בעניינם התמשכה, הביאו לכך שבמקרים אחדים לא מוצה אף הדין המקל עם בעלי הדין וכפועל יוצא הוחמצה ההזדמנות להעביר מסר מרתיע לכלל המערכת.

מן הראוי, שלצד הכשרת חוקרי משמעת בתאגידים סטטוטוריים שגודלם מצדיק הכשרת עובד כאמור, תשקול נש"ם הוצאת מדריך להנהלות הליכי משמעת, לרבות חקירת עבירות משמעת, בכלל התאגידים הסטטוטוריים.

הליכי משמעת בבנק ישראל

בנק ישראל הוא תאגיד סטטוטורי ייחודי שהוקם בחוק בנק ישראל, התשי"ד - 1954, ובו נקבעו, בין היתר, תפקידיו וסמכויותיו של הבנק; הגופים שינהלו אותו והרכבם; וסדרי האישור של תקציבו. הבנק שונה מתאגיד סטטוטורי "רגיל" בין השאר בכך שלא קיימת זיקה בין בנק ישראל לשר מסוים. מטעמים אלה מוקדש לו פרק נפרד מהדוח הכללי על הליכי משמעת בתאגידים סטטוטוריים.

בחודשים אפריל-אוקטובר 2005 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין את הליכי אכיפת המשמעת בבנק ישראל.

1. סדרי החלת חוק משמעת על בנק ישראל: הנהלת בנק ישראל החליטה עוד בספטמבר 1994 לפעול להחלת חוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963 (להלן - חוק משמעת) על עובדי הבנק. בעקבות מגעים שהתנהלו בין בנק ישראל למשרד המשפטים ולנשי"ם גובשה באוגוסט 1999 הצעת החלטה לממשלה להחלת חוק המשמעת על הבנק, אך היא לא הוגשה לממשלה. במועד סיום הביקורת, אוקטובר 2005, לא הסתיים הטיפול בנושא.

2. נמצא כי מערכת הנורמות בנושא משמעת בבנק ישראל לוקה בחוסר פירוט, וחסרים בה כללים ונהלים המסדירים את נושא המשמעת בתאגיד, ובכלל זה חסרים נהלים וכללים בדבר סדרי הביורור והחקירה של תלונה או חשד לעבירת משמעת; סדרי הטיפול בתלונות שיש בהן חשד לעבירות פליליות, לרבות העברת תלונה למשטרה; סדרי הדיווח להנהלת הבנק על מצב המשמעת בארגון; ונהלי התיעוד והשמירה של מידע הנוגע לעבירות משמעת.

3. כאשר מוגשת לגוף בשירות הציבורי תלונה כל שהיא, לרבות תלונה אנונימית, סדרי מינהל תקין מחייבים שהגורמים המוסמכים בארגון ייתנו את הדעת על הטענות שהועלו בתלונה ויכריעו באשר לאופן הטיפול בה. אפשר שיוחלט שלא להמשיך בטיפול משום שהמידע המובא בתלונה מופרך או משום שהיא נראית קטנונית וקנטרנית; אפשר שיוחלט להתחיל בבדיקה סמויה של התלונה או בבדיקה גלויה שלה בארגון עצמו; ואפשר שיוחלט להעביר את התלונה לחקירת המשטרה. בכל מקרה, תהליך הטיפול בתלונה, תהא אשר תהא ההחלטה בעניינה, חייב להיות מנומק ומתועד. אולם, הבדיקה בבנק העלתה שלגבי 11 מ-26 תלונות שהוגשו בשנים 2000-2005 נגד עובדי בנק ישראל, לא התקבלה החלטה של גורם כלשהו, באשר לאופן הטיפול בתלונה, והתלונות לא טופלו.

4. מתלוננים שמסיבה כלשהי חוששים להזדהות מגישים תלונות בעילום שם - תלונות אנונימיות. לדעת משרד מבקר המדינה כללי מינהל תקין וחובת הנאמנות של הרשויות הציבוריות כלפי הציבור מחייבים לטפל גם בתלונות כאלה, ואם לאחר בירור ראשוני הוחלט שלא לבדוק תלונה מסוימת - יש לנמק זאת ולתעד את ההחלטה. בדיקה בבנק ישראל לגבי הטיפול בתלונות אנונימיות העלתה שבשנים 2000-2005 התקבלו בהנהלת הבנק עשר תלונות אנונימיות שנסבו, בין השאר, על ענייני משמעת; חמש מהתלונות לא נבדקו, ותלונה אחת נבדקה רק באופן חלקי.

5. יש חשיבות רבה לריכוז מידע בבנק ישראל על כלל התלונות ועל הטיפול בהן. ריכוז המידע יספק תמונה מהימנה על ממדי התופעה של הפרות המשמעת, על סוגיהן, שכיחותן, חומרתן וצעדי האכיפה שנקטו בעקבותיהן, ועשוי לסייע בהערכת ממדי התופעה ומידת האפקטיביות של צעדי האכיפה והמניעה הננקטים כדי להביא לצמצומה. כמו כן הוא עשוי לשפר את הבקרה על הנעשה בתחום המשמעת בבנק.

הועלה כי בבנק ישראל אין רישום מלא ומרוכז של הנתונים על הפרות משמעת; כמו כן אין בבנק מעקב אחר הטיפול בהליכי המשמעת שננקטו.



על בנק ישראל להסדיר את נושא המשמעת בבנק, על כל היבטיו.

מן הראוי שנושא המשמעת יוצג בפני מועצת בנק ישראל כדי שזו תקבל מידע על נושא המשמעת בבנק ועל הפעולות שננקטו בנושא.

כללי מינהל תקין וחובת הנאמנות של הרשויות הציבוריות כלפי הציבור מחייבים שיהיה טיפול בכל תלונה, בכלל זה תלונה אנונימית, ואם - לאחר בדיקה ראשונית - הוחלט שלא לבדוק תלונה אנונימית מסוימת, יש לנמק ולתעד את ההחלטה.

העסקת רואי חשבון על ידי גופים שלטוניים

תאגידי סטטוטוריים ובתי חולים ממשלתיים מעסיקים רואי חשבון לביקורת על דוחותיהם הכספיים. נוסף לכך משרדי הממשלה מעסיקים רואי חשבון בביקורות ובבדיקות שונות, לרבות ביקורת פנימית; בביקורת דוחותיהן הכספיים של הרשויות המקומיות; בבדיקות הנעשות בגופים שמשרדי הממשלה השתתפו בתקציביהם או תמכו בהם; בבדיקת התחשבנויות; בעבודות כלכליות ותמחיריות; ובמתן חוות דעת מקצועיות לבתי משפט.

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל-ספטמבר 2005 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי העסקת רואי חשבון חיצוניים כמבקרים וכנותני שירותים נוספים למדינה. הבדיקה נעשתה בתאגידי סטטוטוריים, במשרד הפנים, במשרד הבריאות, לרבות בבתי חולים ממשלתיים, ובמשרד הבינוי והשיכון. נבדקו במפורט בחירת רואי החשבון, ההתקשרויות עמם והפיקוח על ביצוע ההתקשרויות; באגף החשב הכללי שבמשרד האוצר נבדקה דרך ניהולו של מאגר רואי החשבון, האמור לשרת את משרדי הממשלה.

עיקרי הממצאים

מינוי רואי חשבון מבקרים לתאגידי סטטוטוריים והעסקתם

התאגידי הסטטוטוריים מוקמים בחוק המיוחד להם, או על ידי הסמכה בחוק, ומהווים למעשה ברובם מעין זרועות ביצועיות של המדינה, בין באופן בלעדי ובין בשיתוף עם גורמים ממגזרים שונים. בחוקים המכוננים תאגידי סטטוטוריים אין תמיד חובה למנות רואה חשבון שיבקר את הדוחות הכספיים, וממילא אין גם התייחסות בידי מי הסמכות בתאגיד למנותם.

1. התאגידי הסטטוטוריים אמנם ממנים רואי חשבון לביקורת דוחותיהם הכספיים, אולם, שעה שבחברות יש אורגן המייצג את הבעלים - האסיפה הכללית, הממנה את רואה החשבון המבקר וקובעת את שכרו - הרי מי שממנים את רואי החשבון המבקרים ומאשרים את שכר טרחתם הם אורגנים, הנושאים באחריות לתוצאות פעולותיהם של התאגידיים, כגון מועצת התאגיד או מליאתו. במצב זה יש פגיעה אפשרית באי-תלותו של רואה החשבון המבקר, והדבר אף עלול לפגוע בתקינות הביקורת.

2. ישנם תאגידי סטטוטוריים שהעסיקו אותו משרד רואי חשבון תקופות של עשרות שנים ברציפות: מועצת הזיתים - 41 שנה; מגן דוד אדום - 33 שנה; הרשות לפיתוח ירושלים - 17 שנה; הרשות הלאומית למלחמה בסמים ואלכוהול - 14 שנה; רשות הדואר - 13 שנה; ורשות שדות התעופה - 11 שנה. מקובל להניח, שאי-תלותו של רואה חשבון מבקר בתאגיד עלולה להיפגע יותר כאשר מינויו ושכרו נקבעים באופן שאינו בלתי תלוי, ובמיוחד כאשר התאגיד מעסיקו שנים רבות.

3. באוגוסט 2004 החליטה הממשלה, כי מנהל רשות החברות הממשלתיות והחשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל) יגישו לוועדת השרים לענייני ביקורת המדינה הצעה מתואמת בעניין בחירה והעסקה של רואי חשבון מבקרים בתאגידים הסטטוטוריים, וכן יכינו עם נציג היועץ המשפטי לממשלה הצעה לתיקוני החקיקה הנדרשים. עד מועד סיום הביקורת, יותר משנה לאחר החלטה זו, לא ביצעו אותם גורמים את החלטת הממשלה.

מינוי רואי חשבון מבקרים לבתי החולים הממשלתיים והעסקתם

1. על פי הנחיות משרד הבריאות, הנהלות בתי החולים הממשלתיים עצמן בחרו ומינו את רואי החשבון. מן הראוי, שגורמים שאינם נמנים עם בתי החולים והמייצגים את המדינה יהיו אלה שיבחרו ומינו את רואי החשבון לבתי החולים. מינויים על ידי הנהלות בתי החולים עלול לפגוע באי-תלותם של רואי החשבון בעבודתם, והדבר אף עלול לפגוע בתקינות הביקורת.

2. משרד הבריאות לא קבע כללים לתחלופת רואי החשבון של בתי החולים. החוזים של המרכז הרפואי המשולב ע"ש חיים שיבא ושל המרכז הרפואי "אסף הרופא" עם רואי החשבון נחתמו בשנת 1999. כל חוזה היה לשנה, עם אפשרות להאריך לשנתיים נוספות. דהיינו, החוזים אמורים היו להסתיים בשנת 2002. למרות האמור בחוזה, המשיך כל בית חולים להעסיק את רואי החשבון בשנים 2003, 2004 ו-2005. העסקת ההמשך בשנים 2000-2005 נעשו בלא שנחתמו חוזים חדשים עם רואי החשבון; הן גם לא הובאו לאישור ועדת מכרזים ולאישור החשב הכללי שבמשרד האוצר, כנדרש בתקנות חובת המכרזים.

מינוי רואי חשבון מבקרים לרשויות המקומיות והעסקתם

למשרד הפנים יש סמכויות פיקוח על פעילותן של הרשויות המקומיות. במחצית שנות השבעים החל המשרד להעסיק רואי חשבון לעריכת ביקורת על רשויות מקומיות ועל הדוחות הכספיים שלהן. בשלהי שנת 1996 תוקנה פקודת העיריות ונקבע בה, כי מועצת העירייה תמנה רואה חשבון ותקבע את תנאי העסקתו. רואה החשבון יבקר את הדוחות הכספיים השנתיים של הרשות ויסקור את הדוחות החצי-שנתיים שלה. תיקון זה בפקודת העיריות הוחל בשינויים המחויבים גם על מועצות מקומיות ומועצות אזוריות. משרד הפנים המשיך למנות רואי חשבון לרשויות המקומיות ולקבוע את תנאי העסקתם.

1. משרד מבקר המדינה מעיר, כי כל עוד לא נקבע אחרת, על משרד הפנים לפעול בהתאם לסדרי מינוי רואי חשבון כפי שנקבעו בפקודת העיריות, והוחלו גם על המועצות המקומיות והמועצות האזוריות.

2. כדי להקל על קיומו של סבב מחזורי הוגן, כנדרש בתקנות חובת המכרזים, מנהל משרד הפנים מאגר של רואי חשבון המיועדים לבקר את דוחותיהן הכספיים של הרשויות המקומיות. עובד האגף לביקורת ברשויות המקומיות שבמשרד הפנים ושתי עובדות הכפופות לו שולפים בפועל את שמות רואי החשבון המועמדים מהמאגר. במצב זה עלולים יחסי הכפיפות בין שלושת העובדים לפגום בתהליך קבלת ההחלטות. כמו כן, הליך בחירת רואי החשבון בפני ועדת המכרזים של המשרד, שמתפקידה לאשר את מינוי המועמדים והעסקתם, אינו שקוף די הצורך.

העסקת רואי חשבון על ידי משרדי הממשלה

1. משרד הבריאות ומשרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד השיכון) העסיקו רואי חשבון שנים רבות בלי לקבוע תקן ראוי למשך העסקתם.

2. משרד השיכון מעביר כספים לרשויות מקומיות למימון עבודות פיתוח שהן מבצעות בתחומיהן. אבל המשרד אינו מפעיל פיקוח ובקרה חשבונאיים על השימוש בכספי הסיוע שהוא מעניק לרשויות המקומיות.
3. בפברואר 2005 הודיע משרד הבריאות למשרד מבקר המדינה, כי בכוונתו להרחיב את היקף הבקרה התקציבית במסגרות שיקום שמפעיל האגף לבריאות הנפש, וכי לצורך זה הוא נערך למכרז לבחירת רואה חשבון החל משנת 2005. אולם, המכרז האמור לא פורסם ורואה החשבון לא הועסק בשנת 2005.
4. בשנת 2003 העסיק משרד הבריאות ארבעה רואי חשבון לבקרה על קופות החולים תוך שהשתמש בנוסחי חוזים שלא נחתמו וגם לא עברו בקרה של הלשכה המשפטית של המשרד.
5. יחידות במשרד הבריאות הגדילו בדיעבד את היקפי העסקתם של רואי חשבון עוד לפני שהגורמים המוסמכים במשרד אישרו את ההגדלות, לפני שהוכטח לכך מקור תקציבי ולפני שהמשרד חתם עם רואי החשבון על חוזי הגדלה, ואף בלא שחתם כלל על חוזים אלה.
6. משרד השיכון העסיק רואה חשבון אחד בעבודה מסוימת בשנים 1995-2003, תוך שהגדיל עוד ועוד את היקף ההעסקה, בלא שחתם עם רואה החשבון על חוזה.
7. משרדי הממשלה העסיקו רואי חשבון בעבודות, שלביצוען לא נדרשו דווקא רואי חשבון אלא ניתן היה להעסיק גם בעלי מקצוע אחרים.
8. העסקות רואי החשבון נעשו בלא שמשרדי הממשלה ויחידות הסמך העריכו את טיב עבודותיהם.
9. במרבית הפרוטוקולים מדיוני ועדת המכרזים של משרד השיכון, שבהם אישרה להעסיק רואי חשבון, לא הובאו נימוקים לכך. נמצאו גם מקרים שהאישורים לא פירוטו מהן העבודות, מה הצפי לסיומן ומה היקפיהן הכספיים. לעתים כללו ההחלטות והחוזים עבודות, שהמשרד לא נהג לבצע, כגון בדיקות בגופים ציבוריים.
10. החשכ"ל הקים בשנת 1998 מאגר של משרדי רואי חשבון לצורך העסקתם על ידי משרדי הממשלה. בדצמבר 2001 השלים החשכ"ל דוח בדיקה על אופן פעולתו של המאגר. מסקנות הבדיקה היו, בין היתר, כי חלק ניכר מהוראות החשכ"ל בעניין ניהול המאגר לא יושמו, וכי המאגר לא קיים את עיקרון השוויוניות וגם לא הבטיח את מירב היתרונות למשרדי הממשלה, כנדרש בחוק חובת המכרזים ותקנותיו. משרד מבקר המדינה העלה ליקויים ואי-סדרים המצביעים על כך, שעיקר הליקויים שהועלו בדוח הבדיקה לא תוקנו, זאת אף כי עברו כארבע שנים מאז שהוגש לחשכ"ל.



על הגורמים הנוגעים בדבר, ובעיקר משרד המשפטים ומשרד האוצר, לגבש לאלתר הסדר למינוי ולהעסקה של רואי חשבון מבקרים לתאגידים סטטוטוריים ולבתי חולים ממשלתיים, ובמקום שהדבר נדרש - להציע שינויי חקיקה בהתאם. בקביעת ההסדר יש למצוא איזון בין הצורך להחליף את רואי החשבון לאחר תקופה שתיקבע - זאת על מנת לשמור על אי-תלותם בגופים המבוקרים ולהבטיח ריענון הראייה הביקורתית - מחד גיסא, ולהימנע מתחלופת רואי החשבון בתדירות גבוהה מדי שגורמת, בין השאר, לתוספת עלויות עקב הצורך של רואה החשבון ללמוד נושא חדש, מאידך גיסא.

בנוסף להעסקת רואי חשבון לשם עריכת ביקורת חשבונאית על בתי החולים והתאגידים הסטטוטוריים, מעסיקים משרדי ממשלה רואי חשבון חיצוניים לפיקוח ולבקרה מטעמם. על החשב"ל במשרד האוצר ועל משרד הפנים לערוך בחינה מחדש בכל הנוגע לסדרי בחירתם של רואי חשבון מהמאגר והעסקתם. על משרד הבריאות ומשרד הבינוי והשיכון לעשות בדק בית בכל הנוגע לסדרי בחירתם והעסקתם של רואי חשבון, ובעיקר, בתחומים הבאים: קביעה של משך העסקתם של רואי החשבון; תקינות תהליכי קבלת החלטות בוועדות המכרזים המשרדיות, ובכלל זה - שקיפות השיקולים שמאחורי ההחלטות ומניעת מצב של ניגוד עניינים.

הבקרה על תשלומים לזכאים שנעשים בסיוע מערכות ממוחשבות

בכל שנה משולמים ליחידים מכספי המדינה תשלומים בסכומים ניכרים המוקצים במסגרת תכניות סיוע, תשלומי רווחה, תגמולים וגמלאות (להלן - תשלומים לזכאים). בעשורים האחרונים חל גידול ניכר הן במספר מקבלי התשלומים לזכאים הן בהיקף התקציבים המוקצים לכך וגברה ההסתהירות במערכות מידע ממוחשבות בתהליך הביצוע של תשלומים אלה.

תכניות הסיוע הרבות שבגינן ניתנים התשלומים, היקף התשלומים הגדול, אמות המידה המורכבות לקביעת הזכאות לקבלתם ושינויי חקיקה תכופים מגדילים את הסיכון שבעת קבלת ההחלטות הפרטניות בדבר הזכאות ובעת ביצוע התשלומים יעשו טעויות או מעשים לא תקינים. זאת ועוד, מערכות המידע הממוחשבות, המאפשרות לייעל את תהליכי העבודה ואת ביצוע התשלומים, חשופות לא פעם לסיכונים, כגון טעויות ושיבושים או ניצול לרעה ומעשי הונאה הן של גורמים פנימיים, כמו עובדים, והן של גורמים חיצוניים, כמו זכאים או לקוחות. בשל הסיבות האמורות יש שניתנים תשלומי יתר או תשלומי חסר, תשלומים למי שאינם זכאים, תשלומים המסתמכים על נתונים גוברים או ללא אסמכתה נאותה וכד' (להלן - תשלומים שלא כדין).

פעולות הביקורת

בפרק הזמן אפריל 2004-אפריל 2005, לסירוגין, עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בחמישה גופים המבצעים תשלומים לזכאים בהיקף גדול: המוסד לביטוח לאומי, המשלם גמלאות שונות; המשרד לקליטת העלייה, המסייע לעולים בתשלומים שונים; משרד הבינוי והשיכון, המסייע כספית לזכאים לתמיכה בתחום הדיור; משרד הרווחה, המשלם תשלומי רווחה; ואגף השיקום שבמשרד הביטחון, המעניק תגמולים לזכאים. מנתוני המרכז לחקר המדיניות החברתית שפורסמו בהצעה לתקציב המדינה לשנת 2006 עולה ששיעור ההוצאות על תשלומי העברה¹ מהתמ"ג (התוצר המקומי הגולמי) גדל מ-5.5% בשנת 1980 ל-7.3% בשנת 2004. תשלומי הגמלאות ששילם המוסד לביטוח לאומי גדלו מכ-12 מיליארד ש"ח (במחירי 2004) בשנת 1980 לכ-42.8 מיליארד ש"ח בשנת 2004 - גידול של פי 3.6 בקירוב.

בביקורת נבדקה היערכותם של הגופים האמורים למניעת תשלומים שלא כדין, לרבות אמצעי הבקרה והפיקוח שהם נוקטים להבטחת התקינות של הליך התשלומים. הביקורת נעשתה באמצעות שאלון שהופנה לגופים, ובו התבקשו לתאר את שיטות הבקרה הנהוגות בהם לגבי ביצוע התשלומים לזכאים ואת מנגנוני הפיקוח שנקבעו בהם, וכן לציין אם אותרו בהם מעשי הונאה, ואם

1 תשלומים מן המדינה שמקורם בכספים שגובה הממשלה באמצעות מסים, דמי ביטוח לאומי וכיו"ב ועוברים ליחידים במישרין בלי קשר לייצור של סחורות ושירותים בידי אותם יחידים. לדוגמה: תשלומי סעד, פיצויי אבטלה וקצבאות ילדים. לפי מסמך רקע כלכלי בנושא תשלומי העברה - הגדרות, נתונים ואומדנים, הכנסת - מרכז מחקר ומידע (21.5.2003).

כן - אילו צעדים נקטו בעקבות זאת. בעקבות התשובות שהתקבלו נעשו בירורים בגופים שנבדקו ונאספו נתונים בדבר פעולות הבקרה הנעשות בהם על ביצוע התשלומים לזכאים. בירורי השלמה נעשו באגף החשב הכללי (להלן - החשכ"ל) שבמשרד האוצר.

עיקרי הממצאים

כל הגופים שנבדקו אישרו שנעשו בהם תשלומים שלא כדין. הסיבות לביצוע תשלומים כאלה היו מגוונות: טעויות אנוש, תקלות במחשב ומעשים לא חוקיים של עובדים או זכאים לתשלום. לדעת הנשאלים האמצעים היעילים ביותר לגילוי ולמניעה של תשלומים שלא כדין הם התקנת אמצעי בקרה במערכות הממוחשבות והקבלה של הנתונים שברשותם עם נתונים במאגרי נתונים אחרים, בהם של גופים אחרים.

בין הגורמים המגבירים את התופעה של תשלומים שלא כדין מנו הגופים שנבדקו את הגורמים האלה: מערכות מידע לא מבוקרות דיין ושינויים תדירים בחקיקה (המוסד לביטוח לאומי), טעויות אנוש ומעשי מרמה של זכאים (המשרד לקליטת העלייה) וכוח אדם שאינו מקצועי (אגף השיקום במשרד הביטחון). משרד הבינוי והשיכון מסר שקיצוצים תקציביים הגבילו את יכולתו לעשות בדיקות. משרד הרווחה ואגף השיקום ציינו את הגורם של אי-הקפדה על קיום נהלים.

חובות בשל תשלומים שלא כדין

יצוין כי אחד היעדים שניתנה להם עדיפות עליונה בתכנית העבודה השנתית של אגף החשכ"ל לשנת 2004 היה בדיקה בדבר קיומם של מעשי הונאה בתחום התמיכות וההקצבות, שהיקפן השנתי כ-65 מיליארד ש"ח, ונאמר שם שבדיקה זו תביא לחיסכון של חצי מיליארד עד מיליארד ש"ח בשנה².

רק למשרד לקליטת העלייה היו נתונים בעניין היקף התשלומים שהתבצעו שלא כדין. היעדר הנתונים בעניין זה בגופים שנבדקו מעיד שדרגי ההנהלה הבכירה באותם גופים לא נתנו עליו את דעתם ולא נערכו כראות לטיפול בו.

המשרד לקליטת העלייה מסר בתשובתו מנובמבר 2005 שמשנת 1994 עד אמצע נובמבר 2005 בוצעו בו תשלומים שלא כדין בסך 38 מיליון ש"ח; מסכום זה הוא הצליח לגבות כ-33 מיליון ש"ח.

מנתונים שריכוז המוסד לביטוח לאומי עולה שבסוף שנת 2004 הסתכמו חובות הציבור בגין תשלומי יתר של גמלאות בכ-814 מיליון ש"ח, מהם כ-392 מיליון ש"ח (48%) שהמוסד הגדיר חובות מסופקים; ובסוף שנת 2003 הם הסתכמו בכ-680 מיליון ש"ח, מזה 305 מיליון ש"ח (45%) שהוגדרו חובות מסופקים. מנתונים אלה עולה שסכום החוב שנוצר כלפי המוסד בגין תשלומי יתר גדל בשנת 2004 ביותר מ-19% לעומת סכום החוב בשנת 2003, וב-45% לעומת הסכום הנקוב בדוחות הכספיים של המוסד לשנת 2002.

דוח המפרט חובות לאגף השיקום שבמשרד הביטחון שמקורם בתשלומים לזכאים הוא חלקי ואינו כולל למשל חובות שנדונו בוועדה לתשלומי יתר והוועדה החליטה לגבותם.

2 משרד האוצר - אגף החשב הכללי, תכנית עבודה 2004, פרק א', עמ' 4.

בקורות במערכות הממוחשבות

כדי להבטיח את תקינות התשלומים יש לשלב במערך הבקרה הכללי צעדים שיטתיים של מניעה וביקורת בכל הנוגע לפעולות הכספיות הנעשות בסיוע מערכות מידע ממוחשבות וכן מנגנונים לבקרה ולדיווח.

התברר שבמשך שנים היה קשה לעשות בקרה אפקטיבית על ביצוע התשלומים במוסד לביטוח לאומי (להלן - המוסד) שכן לא הייתה אפשרות להשוות בין הנתונים שבמערכות המידע הממוחשבות הפועלות ביחידותיו השונות (להלן - מערכות ייעודיות). מערכות אלה, המסייעות בביצוע תשלומים בהיקף של מיליארדי שקלים בכל שנה, הוקמו בתקופות שונות בלי שניתנה אפשרות לשלב (לעשות אינטגרציה) בין הנתונים שבכל אחת מהן, ועקב כך קשה לעשות הקבלה בין הנתונים הנצברים בהם.

אף שהמצב המתואר לעיל היה ידוע להנהלת המוסד במשך זמן רב, ועל אף היקפם הגדול של תשלומי הגמלאות, והחובות הגדולים שהצטברו בשל תשלומי יתר, לא ייחד המוסד את תשומת הלב הראויה לשיפור הבקרה על ביצוע התשלומים. רק בשנת 2003 הוקמו מקרב עובדי המוסד צוותי עבודה לביצוע "פרויקט האינטגרציה" שנועד לאפשר שילוב בין הנתונים שבמערכות הממוחשבות. בשנים 2004, 2005 נמשכו הפעולות, אופיינו הליקויים וגובשו המלצות לפיתוח מודלים של בקורות בכל סוגי הגמלאות.

הקבלת נתונים

הקבלה בין נתונים שמקורם במאגרי מידע שונים נועדה להשוות בין הנתונים כדי לאמתם ולאחר חריגים. מתשובות הגופים שנבדקו עולה שכולם נוהגים לעשות במסגרת הבקרה והפיקוח השוטפים הקבלה בין הנתונים שבידיהם לבין נתוני מרשם האוכלוסין, וכן נעזרים בנתונים המתקבלים ממאגרים אחרים.

מרבית הגופים שנבדקו ציינו שיש בעייתיות מסוימת בניצול שירותי המידע של מרשם האוכלוסין: אמנם הקבלת הנתונים שבידיהם עם נתוני מרשם האוכלוסין משפרת את איכות הנתונים שלהם ואת אמינות התהליכים הנעשים בהם, ובכללם ביצוע התשלומים, ואולם כדי לקבל את נתוני מרשם האוכלוסין הם נדרשים לשלם סכומים גדולים. משרד מבקר המדינה הצביע על ליקויים מהותיים בפיקוחה של הממשלה על המחירים שנקבעו לקבלת שירותי מידע ממאגרי מרשם האוכלוסין. בגלל המחירים הגבוהים חלק מן המשרדים אינם רוכשים את כל הנתונים הדרושים להם ועקב הפחתת השימוש בנתונים נפגע אחד מאמצעי הבקרה הבסיסיים ביותר.

דוחות חריגים

כל הגופים שנבדקו דיווחו בשאלונים שהם מפקים דוחות חריגים, אך אף לא אחד מהם לא הפיק דוח תקופתי מסכם על תשלומים שלא כדין שאותו דוחות חריגים³ שהוא מפיק. דוח חריגים אמור לספק להנהלה מידע על היקף החריגים שהועלו ועל מהותם ולאפשר לאתר מוקדי בעיות ופרצות, להפיק לקחים ולהיערך היערכות שיטתית לתיקון הליקויים שאותרו.

3 דוח חריגים: דוח המופק מתוך הנתונים הנצברים על פעולות שנעשות בארגון, כגון פעולות תשלום. דוח זה משמש אמצעי לאיתור פעולות או נתונים שחורגים מההגדרות שנקבעו מראש ומייצגות את המצב הנורמטיבי או התקין.

ניתוח סיכונים וניהולם

כדי לטפל במגוון הסיכונים שנחשפים להם ארגונים נהוג לעשות, כשלב ראשון של היערכות להתמודד עם הסיכונים, זיהוי ומיפוי של הסיכונים. בעקבות מיפוי הסיכונים נבחנים הסיכויים להתממשותם ונעשית הערכה של עלות הנזק שעלול להיגרם מהתרחשותם ושל השפעותיו, ולאחר מכן מכינים תכנית לניהול סיכונים ולטיפול בהם שמטרתה למנוע, במידת האפשר, את התממשותם.

רשות החברות הממשלתיות הטילה על החברות הממשלתיות לקיים באחת משיבות הדירקטוריון שלהן דיון בנושא ניהול סיכונים.

הממונה על שוק ההון הטיל על הדירקטוריונים של חברות הביטוח לעשות אחת לשנתיים סקר סיכונים בנושא מעילות והונאות, בכל תחומי הפעילות של המבטח.

למשרדי הממשלה לא נקבעה הנחיה המחייבת אותם לעשות סקר סיכונים בנושא מעילות והונאות כדי להדק את הבקרה ולצמצם את הסיכונים למינהל התקין.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרדי הממשלה יעשו סקרי סיכונים, ובכללם סקרי סיכונים הנוגעים לתהליכי הביצוע של תשלומים, בתדירות שתקבע בנהלים שיפורטו בהם סדרי ניהול הסקרים ודרכי הטיפול בתוצאותיהם.

קבלת מידע מהעובדים ומהציבור

מהתשובות של הגופים שנבדקו עולה שמידע שהתקבל מצד שלישי עזר לגילוי מעשי הונאה. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי לבחון את האפשרות להנהיג בכל משרדי הממשלה ומוסדות מדינה סידורים מתאימים לקבלת מידע מעובדים ומצדדים שלישיים על אי-סדרים והונאות.



מניעתם של תשלומים שלא כדין כרוכה בפעולות מערכתיות מגוונות, תרבותיות ארגוניות וטכניות. אחד האמצעים היעילים ביותר לגילוי ולמניעה של תשלומים כאלה הוא בקרה פנימית נאותה. לדעת משרד מבקר המדינה חסר גורם מרכזי שיקבע נוהלי בקרה שיחולו גם על אישורים לתשלום שנותנות יחידות ייעודיות במשרדי הממשלה ובגופים האחרים. ראוי שהחשכ"ל יבחן כיצד ניתן לשכלל את הבקרה על ביצוע תשלומים הנעשים באישורן של יחידות ייעודיות. מן הראוי שנוסף על הרפורמה בדיווח הכספי שיזם החשכ"ל בשנת 2001, הוא יבחן את האפשרות לקבוע נהלים לבקרה נאותה גם ביחידות ממשלתיות ייעודיות המאשרות תשלומים ויאמץ תקנים מקובלים לבקרה פנימית שישמשו גם להערכת הבקרה. כמו כן ראוי שמשרדי הממשלה יעשו סקרי סיכונים בתדירות שתידרש בתקנים ובנהלים שייקבעו ובדרכים שיפורטו בהם.

פרק שני

משרדי ממשלה

משרד האוצר

אגף החשב הכללי

מאזן המדינה ליום 31.12.04 - ניהול חובות המדינה

תקציר

בסוף שנת 2004 הסתכמו חובות המדינה בשל מלוות פנים (למעט חובות המדינה למוסד לביטוח לאומי ולבנק ישראל) ובשל מלוות חוץ, בכ-543 מיליארד ש"ח, סכום השווה לכ-103% מהתוצר המקומי הגולמי של המדינה בשנת 2004. ניהול חובות המדינה הוא משימה מתמשכת של תשלום ריבית ופירעון קרן בגין החובות הקיימים, של נטילת מלוות חדשים ושל רישום הפעולות האמורות במסגרת החשבונות של תקציב המדינה ושל מאזן המדינה. ניהול מקצועי, מושכל וזהיר של החובות דורש הערכה של הסיכון המקרו-כלכלי הכרוך בגודל החוב יחסית לתוצר וקביעת אסטרטגיה וביצועה, כדי לגייס את ההון הדרוש לממשלה למימון הגירעון בתקציב ולגלגול החוב הקיים, בשילוב מיטבי של צמצום העלות והסיכון.

פעולות הביקורת

בחודשים ינואר-ספטמבר 2005 בדק משרד מבקר המדינה את ניהול חובות המדינה. הבדיקה נעשתה באגף החשב הכללי (להלן - החשכ"ל) (בעיקר ביחידה לניהול החוב הממשלתי) ובאגף כלכלה ומחקר במשרד האוצר, וכן במחלקה המוניטרית ובמינהל מלוות המדינה בבנק ישראל.

עיקרי הממצאים

בביקורת נמצא כי משרד האוצר לא בחן את השאלה האם הסיכונים הביטחוניים, המדיניים והכלכליים הייחודיים שהמדינה נתונה בהם מחייבים להגביר את המאמצים להקטין את היחס בין הגודל של חובות המדינה לגודל התוצר המקומי הגולמי.

אגף החשכ"ל במשרד האוצר אחראי להכנת התכנית השנתית למימון הגירעון בתקציב. ההחלטה בדבר סך המלוות שיוגשו בכל חודש ובדבר הרכבו מתקבלת במשרד האוצר ב"פורום למימון הגירעון" (להלן - הפורום), שחבריו הם נציגים של אגף החשכ"ל, לרבות היחידה, של אגף שוק ההון, ביטוח וחסכון, של אגף הכלכלה והמחקר ושל אגף התקציבים. נמצא כי תהליך קבלת ההחלטות בפורום בעניין המלוות אינו נסמך על יעדים כמותיים מוגדרים מראש של ההרכב הרצוי של החובות

לטווח בינוני ולטווח וארוך. היעדר יעדים מקשה לנקוט לאורך זמן עקביות בניהול החובות ולקיים בקרה על ניהולם. גם סדרי הדיווח וניתוח תוצאות הביצוע לעומת התכנון לוקים בחסר.

חוק בנק ישראל, התשי"ד-1954, קובע כי הממשלה לא תקבל הלוואות ולא תנפיק ניירות ערך אלא לאחר התייעצות עם נגיד בנק ישראל. הסעיף אינו מגביל את חובת ההתייעצות עם הנגיד למלוות פנים בלבד, אולם נמצא כי ההמלצה החודשית בדבר הרכב המלוות, שמגיש בנק ישראל ליחידה, אינה דנה כלל במלוות חוץ. עוד נמצא כי היחידה לא מסרה לחברי הפורום, לפני הדיון בפורום או במהלכו, את המלצת בנק ישראל; ומשמעות הדבר היא שמשרד האוצר לא מילא במלואה את חובת ההיוועצות בבנק ישראל.

נמצא כי דיוני הפורום והחלטותיו לא תועדו בפרוטוקול, כנדרש על פי כללי מינהל תקין. בסעיפים הנוגעים לתשלום חובות (קרן וריבית) בדיווחים השנתיים של משרד האוצר אין ניתוחים השוואתיים של נתוני התקציב המקורי, התקציב המתוקן בסוף השנה וביצוע התקציב, לרבות הסבר על ההפרשים בין נתונים אלה. כמו כן נמצא שיש הפרשים בין נתוני החוב החיצוני המתפרסמים בדוח משרד האוצר על נכסיה והתחייבויותיה של הממשלה לבין אלה המתפרסמים בדוח השנתי של היחידה.



הביקורת העלתה ליקויים בתהליך קבלת ההחלטות הנוגעות לניהול השוטף של חובות המדינה, בתקצוב ההוצאה על תשלום חובות, בסדרי הבקרה ובדיווח על מצבת החובות. בתשובתו למשרד מבקר המדינה קיבל עליו אגף החשב הכללי לתקן את הליקויים האלה והודיע שהתחיל לתקנם.

חוק מלווה המדינה תוקן בינואר 2005, ועל פי התיקון משרד האוצר יהיה מופקד על ניהול ענייני המלווה, במקום בנק ישראל. מתוכנן שהניהול יועבר לידי משרד האוצר ברבעון הראשון של שנת 2006. יישום התיקון בחוק יביא לריכוז סמכויות רבות בידי משרד האוצר. לדעת משרד מבקר המדינה, יש להגדיר במדויק את המנגנונים הפנימיים והחיצוניים שישמשו לבקרה על היחידה לניהול החוב הממשלתי, וכן לקבוע כללים לדיווח של היחידה להנהלת משרד האוצר, כדי להבטיח בקרה נאותה ושקיפות בכל הנוגע לפעילות היחידה. כמו כן יש לקבוע בשיתוף בנק ישראל נהלים להעברה שוטפת של כל המידע הדרוש בעניין ניהול חובות המדינה, כדי לאפשר לבנק להמשיך למלא את תפקידו כיועץ לממשלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שההיקף של חובות המדינה גדול מאוד, ונטל החובות חורג מהשיעורים המקובלים ברוב המדינות המפותחות, ונוכח הסיכונים הביטחוניים, המדיניים והכלכליים הייחודיים שהמדינה שרויה בהם, על משרד האוצר לבחון את הצורך להגביר את המאמץ להקטין את היחס חוב-תוצר. כמו כן, עליו לשקול ליזום קביעת תוואי-יעד להקטנה של היחס חוב-תוצר ולהכין תכנית ליישומה, ובכלל זה לבחון את האפשרות ליצור עודף בתקציב בשנות שגשוג; זאת במטרה לשמר ולחזק את חוסנה הכלכלי של המדינה ולהגדיל את דרגות החופש של הממשלה בנתינת מענה לצורכי המדינה והחברה במסגרת תקציב המדינה.

פיקוח ובקרה על ביצוע תקציב המדינה

משרדי הממשלה פועלים במסגרת חוק תקציב שנתי שהכנסת מחוקקת. בחוק נקבעים הסכומים המרביים שאפשר להוציא, הסכומים המרביים להוצאה המותנית בהכנסה ולהרשאה להתחייב ושיא כוח האדם ביחידות הממשלתיות. החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל) אחראי, בין היתר, לניהול כספי המדינה ולפיקוח על ביצוע התקציב. הוא עושה זאת באמצעות חשבים וגזברים הפועלים במשרדי הממשלה וביחידות הסמך, באמצעות מערכת ממוחשבת של חשבונות וכספים המותקנת ביחידות הממשלה, וכן באמצעות יחידת הביקורת של החשכ"ל ומבקרי כספים בחשבונות.

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל-דצמבר 2005 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין, כמה נושאים בפעולות של אגף החשכ"ל, ובעיקר בפעולות של חשבי המשרדים, האחראים לביצוע תקציב המדינה ומפקחים על תקינות התשלומים במשרדי הממשלה וביחידות הסמך. הבדיקה נעשתה באגף החשכ"ל ובחשבויות של אגפי הכספים במשרדי האוצר, החוץ והבריאות. כמו כן נעשתה בדיקה בחשבות משק המים.

עיקרי הממצאים

במשרדי הממשלה וביחידות סמך שונות מכהנים 83 חשבים וסגני חשבים. 63 מהם מועסקים בתקן של החשכ"ל, והיתר בתקן של המשרד שהם מכהנים בו. נמצא כי החלטת הממשלה בעניין העסקתם של חשבים וסגניהם בתקן החשכ"ל לא יושמה ביחידות שונות (לרבות המשטרה).

אין אמות מידה שלפיהן נקבע מתי יש למנות חשב ביחידת סמך, נוסף על חשב המשרד שהיחידה שייכת לו. ועדת המינויים באגף החשכ"ל אינה רושמת פרוטוקולים על דיוניה ועל החלטותיה, ולפיכך אי-אפשר לדעת מה הן אמות המידה שעל פיהן נבחר חשב או סגן חשב למשרד זה או אחר. נמצא כי רק לאחר שהעובד התמנה לתפקיד האמור בדרך של "מינוי בפועל" אגף החשכ"ל ונציבות שירות המדינה (להלן - נש"מ) דנים בהליכים שיש לקיים בעניין כל אחד מהמינויים.

הגדרות תפקידיו וסמכויותיו של החשב במשרד הממשלתי אינן מרוכזות בפרק נפרד בהוראות תקנון כספים ומשק (להלן - התכ"ס), ולא נקבעה חלוקה ברורה של התפקידים והסמכויות של כל אחד מהמעורבים בתהליך האישור והביצוע של עסקאות ותשלומים מתקציב המדינה. מצב זה עלול להקשות על החשבים למלא כראוי את תפקידם.

אין פרסום רשמי, מרוכז ועדכני של בעלי ההרשאות וזכויות החתימה שהסמיך החשכ"ל על פי חוק נכסי המדינה בכל אחד ממשרדי הממשלה ויחידות הסמך ושל סכום ההתחייבות המרבי שהותר להם.

בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה בחשבות משרד החוץ נמצא כי לבעלי זכות חתימה בחשבונות הבנקים של נציגויות המשרד בחו"ל אין הרשאה מטעם החשכ"ל, בניגוד לחוק נכסי המדינה. לאגף הכספים במשרד החוץ וממילא גם לאגף החשכ"ל אין רשימה של כל בעלי זכות החתימה בנציגויות בחו"ל. עוד נמצא כי גופים שונים עושים ביקורות על הפעילות הכספית של הנציגויות אולם אין תיאום ביניהם בכל הנוגע להכנת תכנית עבודה שנתית לביקורת בנציגויות ולמעקב אחר תיקון הליקויים.

אין אחידות בכפופות המינהלית של גזברים המכהנים ביחידות ממשלתיות: נמצא שעד סוף 2005 מקצת הגזברים הועסקו בתקן של אגף החשכ"ל, ורובם היו כפופים להנהלת היחידה הממשלתית שהם כיהנו בה. כפופות המינהלית של הגזברים להנהלת היחידה עלולה להעמידם במצב שבו יש סתירה בין הנחיות הממונה המקצועי לאלה של הממונה המינהלי וכתוצאה מכך לפגוע באי תלותם המקצועית.

בבתי החולים הממשלתיים מכהנים גזברים שכפופים להנהלות בתי החולים ומונחים מקצועית בידי החשכ"ל. נמצא שיש מחלוקת בין החשכ"ל לבין הנהלת משרד הבריאות ונש"מ בעניין זה. לדברי החשכ"ל מצב זה אינו מאפשר פיקוח ממשי ועקבי על ביצוע תקציב המדינה ואילו הנהלת משרד הבריאות טוענת שהאחריות והסמכות לפעילות הכספית של בית החולים נתונה בידי מנהל בית החולים ולפיכך אין מקום לשנות את המצב. עוד נמצא כי בשום בית חולים לא מונה מבקר פנימי על אף שהמחוקק הכיר בחיוניותם של המבקרים הפנימיים בשמירה על תקינות הפעילות הכספית.

בבדיקה שנעשתה בחשבות משק המים נמצאו ליקויים בהליך אישור החשבונות שהגישה מקורות חברת מים בע"מ (להלן - מקורות או החברה) בגין התמיכות במחירי המים. נמצא כי בשנים 1993-2004 לא נעשה גמר חשבון לשום שנה. עד סוף שנת 2001 שילמה הממשלה למקורות מקדמות על חשבון התמיכות, אך בשנים 2002 ו-2003 חדלה לשלם סכומים כלשהם. בשל עיכוב תשלומי התמיכה הפסיקה מקורות להעביר לממשלה תשלומים בגין פירעון חובותיה. למרות המחלוקת בין כל הגופים הנוגעים בדבר - נציבות המים, אגף החשכ"ל ומקורות - לא הוגדרו תחומי האחריות והסמכויות של כל אחד מהמעורבים בבדיקת החשבונות ואישורם ולא נקבע נוהל מוסכם בעניין זה.

מקורות משקיעה כסף רב בפיתוח מפעלי מים; בהסדרים עמה נקבעו הדרישות והתנאים לאישור הפרויקטים. מקורות והממשלה חלוקות בעניין השקעות בהיקף של מאות מיליוני ש"ח, בין היתר מפני שמקורות מימנה פרויקטים שנציבות המים ומשרד האוצר לא אישרו, או פרויקטים שאושרו אך עלויות ההקמה שלהם בפועל היו גדולות מהעלויות שאושרו. מחלוקת זו, שמתווספת למחלוקות שצוינו לעיל, מקשה עוד יותר על הממשלה לבדוק כראוי את החשבונות שמקורות מגישה לה.

מודול הכספים שנבנה במסגרת פרויקט המרכב"ה אינו חוסם הזנה של חשבוניות של ספק שלא נחתמו עמו הסכם או הזמנה, אף שזו דרישה יסודית של בקרה. נמצא כי יחידות שונות של משרד האוצר הזמינו טובין או שירותים מגורמי חוץ בלי הסכם או הזמנה שהחשב חתם עליהם. בשל כך עוכבו תשלומים לספקים לאחר שהטובין או השירותים כבר סופקו, ודבר זה אינו תקין.

ברוח על ביצוע התקציב, שמשרד האוצר מפרסם בכל שנה, חסר בין היתר המידע החיוני הזה: השוואה בין התקציב המקורי לתקציב המתוקן; פעילות שנעשתה ושנרשמה כנגדה התחייבות אך לא שולמה עד סוף שנת הכספים; התחייבויות בגין תקציב לא מנוצל; נתונים על הכנסות שטרם התקבלו; דיווח על כמויות שסופקו בפועל (כגון מספר מיטות אשפוז, שעות הוראה) לעומת הכמויות שנקבעו בתקציב המקורי, אם בכלל.



תקציב המדינה קובע את המסגרת הכספית של עבודת משרדי הממשלה, ובאמצעותו המשרדים אמורים ליישם את מדיניות הממשלה ואת היעדים שנקבעו להם. בשל היקפו הגדול של התקציב השנתי והתחומים הרבים שהממשלה מעורבת בהם, נדרשת בקרה קפדנית על ביצועו. שומר הסף העיקרי של אוצר המדינה הוא החשב הכללי שבמשרד האוצר, הפועל בין היתר באמצעות החשבים, סגני החשבים והגזברים העובדים במשרדי הממשלה, ביחידות הסמך ובמפעלים עסקיים. בקרה כזאת מחייבת הגדרה מפורטת וברורה של התפקידים והסמכויות של הגופים האמורים לבצעו וכן מערכות מחשוב יעילות ומתקדמות שיאפשרו בקרה שוטפת בזמן אמת.

מדי יום ביומו נדרשים חשבים וגזברים לפתור סוגיות שפתרון נמצא ב"תחום האפור" ומחייב שיקול דעת מקצועי ובלתי תלוי. משרד מבקר המדינה העיר לחשכ"ל כי הוראות התכ"ס, האמורות לשמש מורה דרך לכל העוסקים בנושאים כספיים, אינן עוסקות בחלק מהמצבים שאיתם מתמודדים אותם עובדים. לפיכך על החשכ"ל להתאים את הוראות התכ"ס לסביבה העסקית והמחשובית שבה נעשית הפעילות הכספית של משרדי הממשלה, יחידות הסמך והמפעלים העסקיים. במהלך הביקורת ולאחר סיומה פרסם החשכ"ל הוראות תכ"ס בנושאים שונים שיש בהן כדי להביא לתיקון מקצת הליקויים שהועלו בדוח.

בבתי החולים הממשלתיים הכלליים, המוגדרים מפעלים עסקיים, פועלים גזברים שאחראים על הפעילות הכספית המורכבת של בתי החולים. גזברים אלה כפופים מינהלית להנהלות בתי החולים ומקצועית - לחשכ"ל. נוכח המחלוקת הקיימת בין החשכ"ל מחד גיסא לבין משרד הבריאות ונציבות שירות המדינה מאידך גיסא בעניין זה ומתחים שנגרמים לעתים בשל השניות במבנה הכפיפות, ממליץ משרד מבקר המדינה כי שלושת הגופים האמורים יקימו ועדה שתבחן את מעמדם של הגזברים, תפקידם וסמכויותיהם.

התיאום בין גופי הפיקוח הפנימיים של המשרדים (כגון מבקרי המערכת הכספית והמבקרים הפנימיים) לבין גופי הפיקוח החיצוניים (כגון יחידת הביקורת הפנימית של החשכ"ל) אינו מספק. הגברת התיאום וכן הכנת תכנית עבודה שנתית ורב-שנתית לכל גופי הפיקוח יקטינו את עלויות הביקורת ויגבירו את תועלתה. יצוין כי בבתי החולים הממשלתיים לא מונו מבקרי פנים.

הדוח על ביצוע התקציב, שהחשכ"ל מפרסם בכל שנה על פי חוק, אמור לשקף את הפעילות הכספית של הממשלה ובכלל זה שינויים שנעשו במהלך השנה בתקציב וחריגות מן התקציב. הביקורת העלתה כי בדוח על ביצוע התקציב שנכלל בדוח הכספי ל-31.12.04 חסר מידע חיוני על פעילותם של משרדי הממשלה ועל התוצאות הכספיות של פעילותם. בדוח הכספי צוין כי לחשכ"ל אין מידע מלא על האכיות של תהליכי הבקרה בחלק מגופי הממשלה שהנתונים הנוגעים להם הובאו בדוח הכספי. בהיעדר מידע מלא ואמין קשה לבדוק אם הממשלה השיגה את היעדים שהציבה לה ואשר תורגמו למונחים כספיים וכמותיים בתקציב המפורט שאושר.

משרד האוצר סבור שתיקונם של ליקויים מהותיים שצוינו בדוח הביקורת מותנה בהטמעת פרויקט המרכב"ה ברוב משרדי הממשלה. לדעת משרד מבקר המדינה, משרד האוצר צריך לתת מידע מלא ואמין על המצב הכספי ועל ביצוע התקציב, בלי להתנות זאת בהטמעתה של מערכת ממוחשבת כזו או אחרת. על החשב"ל, משרדי הממשלה ויתר הגופים שנבדקו לפעול לפתרון חילוקי הדעות בעניינים השונים ולשפר את מנגנוני הפיקוח והבקרה על ביצוע התקציב.

ביצוע הסדר הקיבוצים

בסוף שנות השמונים נקלעו קיבוצים ותאגידים רבים הקשורים לשתי התנועות הקיבוציות הגדולות למשבר כלכלי ופיננסי עמוק. כדי לטפל במשבר הגיעו המדינה, הבנקים והתנועות הקיבוציות בשנת 1989 להסדר, ולפיו נתנה המדינה לבנקים מענקים לשם מחיקת חובות הקיבוצים. גם הבנקים מצדם מחקו חובות לקיבוצים, ופרסו לזמן ארוך את החזרי החובות שלא נמחקו, כנגד פיקדונות שהעמידה המדינה לרשותם. הסדר זה לא פתר את המשבר, ובשנת 1996 הגיעו הגורמים שחתמו על ההסדר הראשון להסדר משלים, ולפיו שוב נתנה המדינה מענקים לבנקים לשם מחיקת חובות הקיבוצים, והבנקים שוב מחקו חובות ממקורותיהם. כדי להקטין את הסיכונים שאליהם היתה חשופה המדינה הנובעים מההסדר המשלים יזמה המדינה את תיקונו בשנת 1999.

פעולות הביקורת

בחודשים מרס-אוגוסט 2005 בדק משרד מבקר המדינה את אופן הביצוע של הסדרי הסיוע לקיבוצים. הבדיקה נערכה במטרה לביצוע הסדר הקיבוצים בע"מ (שהוא גוף מבוקר לפי סעיף 9(8) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], על פי החלטה של מבקר המדינה מיום 11.6.1992), במשרד האוצר ובענבל חברה לביטוח בע"מ שהיא חברה ממשלתית.

עיקרי הממצאים

הסכום הכולל של חובות הקיבוצים שנמחקו הגיע (במחירי דצמבר 2004) לכ-18 מיליארד ש"ח. חלקה של המדינה במחיקת החובות, ובכללם חלקה במחיקת החובות שנמחקו ע"י הבנקים שהיו בבעלותה בעקבות הסדר המניות הבנקאיות, הגיע לפי חישוב של משרד מבקר המדינה, לסכום של כ-16 מיליארד ש"ח. בתמורה ויתרו הקיבוצים במסגרת ההסדר המשלים על זכויות חכירה בקרקע חקלאית בעלת פוטנציאל לשינוי ייעוד בשטח של כ-19,100 דונם. ייעודו של חלק קטן מקרקעות אלה שונה והקרקע נמכרה, ותמורתה קיבלו המדינה והבנקים 205 מיליון ש"ח.

בשנים 1990-1993 העמידה המדינה לבנקים פיקדונות לשם מתן הלוואות פריסה לקיבוצים, בעלות גיוס ממוצעת של איגרות חוב סחירות. מתן הפיקדונות היה כרוך בסיכון שלא ייפרעו על ידי הבנקים ובהוצאות של גיוס ההון לפיקדונות ולניהולם. המדינה העמידה את הפיקדונות לבנקים בלי לגלם בסכום הריבית את פרמיית הסיכון הכרוכה בכך ואת ההוצאות הנלוות. אחד הבנקים, בנק החקלאות בע"מ, אכן אינו עומד בתנאי החזר הפיקדונות למדינה, שהסתכמו בדצמבר 2004 בכ-377 מיליון ש"ח, ויש חשש שלא יוכל להחזירם כלל.

כבר בהסדר הראשון לא מילאו התנועות הקיבוציות אחר התחייבותן להעמיד מקורות כספיים בסכום כולל של 785 מיליון ש"ח (2,291 מיליון ש"ח במחירי דצמבר 2004), ולכן נאלץ משרד

האוצר יחד עם הבנקים (שעיקר הבעלות עליהם הייתה בידי המדינה), להגדיל את סכום הסיוע בהסדר המשלים.

כל קיבוץ שהצטרף להסדר המשלים חתם על כתב התחייבות לסיוע הדדי, ובו התחייב להמחות למדינה ולבנקים 25% מזכויותיו בתנובה. בפועל חלקה של המדינה אמור להגיע לכ-6% מסך כל מניות תנובה. עד ינואר 2006 טרם חתמו 21 קיבוצים (מתוך 210) על כתב התחייבות זה. חלוקת הרווחים של תנובה מקטינה את שוויה ואת שווי המניות שתקבל המדינה בעת הנפקתה. בשנים 1999-2000 חילקה תנובה רווחים, וחלקה של המדינה בהם היה עשוי להיות 3.3 מיליון ש"ח. העובדה שמשרד האוצר והמטה לא הסדירו במפורש את זכויותיהם לתקופה שלפני הפיכת תנובה לחברה פגעה בזכויות העתידיות של המדינה.

גם לאחר שני הסדרי סיוע שניתנו לקיבוצים, לא עמדו כרבע מהם בפירעון חובותיהם, עובדה המעלה ספקות אם אכן הושגה (לגבי חלקם), אחת המטרות העיקריות של ההסדרים - הבראת הקיבוצים.



בהסכם משלים (תיקון) - ההסדר המתקן עם הקיבוצים - נקבע כי שוויה של העזרה ההדדית שייטנו קיבוצים מבוססים לא יפחת מ-484 מיליון ש"ח במחירי דצמבר 2004. לדעת משרד מבקר המדינה, כיוון שהסכום שהתקבל כסיוע הדדי עד למועד סיום הביקורת, אוגוסט 2005, הגיע ל-18 מיליון ש"ח בלבד, ונוכח פסיקת בג"ץ ששינתה באופן מהותי את מקורות הסיוע ההדדי, מן הראוי שיבחן החשב הכללי את האפשרויות העומדות בפניו בנסיבות שלאחר פסק הדין, כדי שסכום הסיוע ההדדי יתאם להתחייבויות התנועות הקיבוציות החתומות עליו.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המטה, בתוקף תפקידו ליישם את ההסדר המשלים, ועל משרד האוצר להבטיח את הזכויות העתידיות של המדינה בתנובה בכלל, ונוכח הסבירות הגבוהה לכך שקרבה הנפקת מניותיה בפרט. בין השאר, על שר האוצר לשקול את הפעלת סמכותו על פי ההסדר, ולחייב כל אחד מהחתומים עליו להעביר יותר ממה שתוכנן, כדי לכסות את חלקם של הקיבוצים המסייעים שלא נענו לדרישת הסיוע ההדדי של תנועתם. על המדינה להבטיח את זכויותיה בתנובה בשיעור שנקבע בהסדר ולוודא כי יועברו 25% מהזכויות של כל הקיבוצים שנכללו בהסדר המשלים ובהסדר המתקן.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד האוצר ועל המטה לפעול כדי למנוע פגיעה בשווי זכויות המדינה במניות תנובה בעתיד, עקב חלוקת רווחים בתנובה. כמו כן עליהם לבדוק את הדרכים העומדות לרשותם כדי לבחון את מעמד המדינה לגבי חלק מהרווחים שחולקו בעבר.

הביקורת על ביצוע הסדר הקיבוצים מצביעה על ליקויים מהותיים בפעולות של המטה ושל משרד האוצר בכל הנוגע לעמידה על קיומם של התנאים שנקבעו בהסכמים בכלל, ובכל הנוגע לשמירת זכויות המדינה בפרט. על כן, מן הראוי שמשרד האוצר יתערב בעניין ויעמוד על קיום ההסכמים שנחתמו במלואם.

נציבות שירות המדינה

מכרזים לאיוש משרות בכמה משרדי ממשלה

גיוס עובדים ואיוש משרות בשירות המדינה נעשה על ידי משרדי הממשלה ועל ידי נציבות שירות המדינה (להלן - הנציבות), המופקדת כגוף-על על ביצוע מדיניות הממשלה בתחומי המינהל ומשאבי האנוש בשירות המדינה. להחלטה על קבלת עובד לשירות המדינה ולקידומו משמעות כבדה, משום שהניידות ואפשרות הפיטורים בשירות המדינה מוגבלות בהשוואה לשוק הפרטי בשל המעמד של עובד קבוע, שמקבל עובד המדינה לאחר תקופת ניסיון. חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, כללי שירות המדינה (מינויים) (מכרזים), בחינות ומבחנים), התשכ"א-1961 (להלן - כללי המכרזים), והוראות תקנון שירות המדינה (להלן - התקשי"ר) מתווים את דרך המלך ליצירת משרות בשירות המדינה והדרגות הצמודות להן (להלן - התקן), וכן לגיוס וקידום של עובדים בשירות המדינה: הכרזה על משרה פנויה ואיושה באמצעות מכרזים. מטרתם להבטיח הליך מיון ואיוש משרה מיטבי, אגב מתן הזדמנות שווה לכל מועמד ובחירה של הטוב מבין המועמדים.

פעולות הביקורת

בחודשים מרס-ספטמבר 2005 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי איוש המשרות באמצעות מדגם סטטיסטי מייצג של 88 תהליכי איוש משרות, שבוצעו בשנים 2002 ו-2004 בנציבות ובכמה משרדי ממשלה (משרד המשפטים, משרד האוצר, משרד החקלאות ומשרד הרווחה), ובאמצעות בדיקה של מכרזים נוספים.

עיקרי הממצאים

העסקת עובדים לפני מכרז - פגיעה בעיקרון של מתן הזדמנות שווה

1. הוראות התקשי"ר קובעות כי הנציבות תאשר העסקה לפני מכרז רק במקרים יוצאים מן הכלל. בג"ץ קבע כי העסקת עובדים לפני מכרז פוגעת פגיעה של ממש בעיקרון של מתן הזדמנות שווה לכל המועמדים. הביקורת במשרדים שנבדקו העלתה כי הנציבות איפשרה העסקת עובדים לפני מכרז כדבר שבשגרה; בשנים 2002 ו-2004 ביותר ממחצית (55%) מהמכרזים הפומביים שנכללו במדגם התמודדו מועמדים שכבר הועסקו במשרה המוכרזת או במשרה מקבילה. בכל המכרזים האלה זכו המועמדים האמורים.

2. הליך מיון המועמדים שמבצעת הנציבות כולל כמה שלבים ובהם בחינות בכתב, מרכז הערכה¹ ובחינה בעל פה לפני ועדת בוחנים. מן הראוי היה שהליך זה יהיה שוויוני, יבוסס על אמות מידה קבועות מראש וינומק אם חרג מהן. נמצא שהליך המיון וקביעת מספר המועמדים שיעברו משלב אחד לאחר הושפעו, בחלק מהמכרזים שנבדקו, מלחצים של המשרדים על מנהלת אגף בחינות ומכרזים בנציבות, גב' מאירה עזר (להלן - מנהלת האגף) לקדם את מועמדותם של עובדים מסוימים - עובדים שהועסקו במשרדים עוד לפני המכרז והישגיהם בבחינות לא היו הגבוהים ביותר. יש לראות בחומרה הפעלת לחצים מסוג זה על ידי כל משרד, ובחומרה יתרה כשהיא באה מצד גורמים בהנהלות משרדים האמונים על שלטון החוק (משרד המשפטים) ועל שמירה על הקופה הציבורית (משרד האוצר). נוסף על כך, החלטותיה של מנהלת האגף לא נומקו, ולא עלו בקנה אחד עם כללי מינהל תקין ועם עקרונות היסוד של המכרזים. גם נציב שירות המדינה עו"ד שמואל הולנדר (להלן - הנציב), אשר בידיו האחריות על פי חוק המינויים, לא פיקח באופן נאות על פעולותיה של מנהלת האגף, נתן ידו לביטול הליכי בחינה במהלך מכרז כדי לקדם מועמדים שכבר הועסקו במשרד, ואף פעל בניגוד לכללי המכרזים.

3. גיוס כלכלנים לאגף התקציבים במשרד האוצר וגיוס משפטנים למשרד המשפטים נעשה באופן שיטתי באמצעות העסקה לפני מכרז: א. הליך המיון והבחירה באגף התקציבים חרג מהוראות כללי המכרזים והתקשי"ר: הליך הבחירה לא היה שוויוני - לא לכל המועמדים ניתנה הזדמנות להיבחן באגף בתקציבים, והיו מועמדים שנדחו בשל גילם בניגוד לחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988. כמו כן, תפקידה של ועדת הבוחנים רוקן מתוכן, משום שאגף התקציבים הביא לפניו רק מועמדים שכבר הועסקו בו לפני המכרז. ב. משרד המשפטים העדיף שבמכרזים פומביים יזכו משפטנים שהועסקו במשרד לפני מכרז והוכיחו לרבריו את כישוריהם. יתר על כן, לאור בקשת משרד המשפטים, שחשש שמועמדים אלה לא יעמדו בדרישות הבחינות בכתב, ביטלה הנציבות בכל המכרזים של משרד המשפטים את הבחינות בכתב, שנועדו למיון המועמדים לפני הריאיון בוועדת הבוחנים. בכך נפגע עיקרון השוויון, באשר לא כל המועמדים למשרד המשפטים קיבלו את ההזדמנות להוכיח את כישוריהם על ידי העסקה לפני מכרז.

הליך הערכת כישורי המועמדים

4. בטופס הגשת המועמדות נדרש המועמד למלא פרטים ובכלל זה שמות של ממליצים, אולם הנציבות והמשרדים שנבדקו לא פנו לממליצים אותם ציין המועמד ולמעסיקיו הקודמים, כדי לבדוק את מהימנות ההמלצות בכתב ולהעשיר את המידע המונח לפני ועדת הבוחנים, ואף ועדות הבוחנים לא עשו זאת. בהיעדר מערך שיטתי של פנייה לממליצים ולמעסיקים ותייעוד הולם, נמנעת מוועדת הבוחנים קבלת משוב אמין מסביבת עבודתו של המועמד שישלים את המידע המובא לפניו.

הוראות התקשי"ר קובעות כי אם מתמודד במכרז עובד מדינה, על המשרד להגיש לוועדת הבוחנים את תיק גיליונות ההערכה של העובד², הכולל הערכות שיש למלאן בכל שנה. אולם המשרדים שנבדקו לא מילאו את הוראות התקשי"ר בדבר מילוי גיליונות ההערכה השנתיים של העובדים והעברתם לוועדות הבוחנים, והנציבות לא אכפה את קיום ההוראות בעניין זה. לוועדות הבוחנים הועברה בדרך כלל הערכת עובד אחת בלבד שמולאה לקראת המכרז, ועל כן עלולה להיות מושפעת משיקולים לא ענייניים יותר מחוות דעת שנתית.

1 במרכז הערכה נבדקת ההתאמה האישיותית למשרה. מרכזי ההערכה המקובלים הם קבוצה של מבחנים מעשיים המדמים מצבים שמייצגים את עולם התוכן של המשרות המיועדות.
2 זאת, למעט המקרה בו ניגש עובד למכרז פומבי שלא באמצעות המשרד.

5. כללי המכרזים קובעים שאם ניגשו יותר משמונה מועמדים למכרז יש לקיים בחינות מיון ולזמן לבחינה בעל פה בוועדת הבוחנים שמונה מועמדים בלבד. בפועל, הליך המיון, שמטרתו לנפות מבין עשרות ולעתים מאות מועמדים באופן שוויוני ומקצועי את קומץ המועמדים שייבחנו בעל פה, לא התבצע במשרדים שנבדקו: במרבית המכרזים שעלו במדגם לא כלל הליך המיון בחינות או מרכזי הערכה כשהדבר נדרש לפי הכללים.

עקב כך, הבחינה בעל פה לפני ועדת בוחנים שימשה כלי המיון המרכזי, ופעמים רבות היחיד, להערכת כישוריהם של המועמדים ולבחירת הזוכה במכרז. הבחינה בעל פה נעשתה באמצעות ריאיון שיעילותו ככלי מיון הייתה נמוכה, בין היתר כיוון שהבוחנים לא זומנו לפני כינוס הוועדה לעיון בנתוני המועמדים ולהכנת הריאיון; ועדות הבוחנים לא קבעו לפני בחינת המועמדים שאלות אחידות הנוגעות למצבים הנגזרים מעולם התוכן של העיסוק ולהתאמתו של המועמד למשרה, ומאפשרות השוואה הוגנת יותר ביניהם; הנציבות לא השתמשה באפשרות לזמן לוועדה בוחן-יועץ - פסיכולוג או מומחה בתחום המקצוע של המשרה - העשוי לתרום לוועדה בעיקר בהכנת השאלון ובהנחיית ההתרשמות מהמועמד.

ועדת הבוחנים

6. התקשי"ר קובע כי חבר ועדת בוחנים לא יחוזה דעתו לגבי מידת התאמתו של מועמד למשרה במכרז ולא יראה במפורש או בדרך אחרת כי יש לו דעה מוקדמת ביחס למידת התאמתו של אותו מועמד למשרה המוכרזת. בביקורת אותרו שלושה חברי ועדה שהשתתפו בוועדות בוחנים למרות שהמליצו על מועמדים למכרז.

7. כללי המכרזים והנחיות הנציבות מחייבים את ועדת הבוחנים ברישום ציונים בגיליונות הציונים, שאמורים להיות כלי העזר העיקרי להערכת המועמדים. במרבית המכרזים שעלו במדגם חברי ועדות הבוחנים לא קיימו במלואם כללים והנחיות אלה. גיליון הציונים מציע תחומי הערכה, ובסמכות הוועדה לשנותם ולשקללם על פי שיקול דעתה. לא נמצאו מסמכים המלמדים כי ועדת בוחנים כלשהי דנה בהתאמה של תחומי ההערכה לדרישות המשרה הנדונה ובשקלולם.

ועדת הבוחנים רשאית להעדיף מועמד שבגיליונות הציונים ציוניו נמוכים משל האחרים, אך היא חייבת לנמק את החלטתה בפרוטוקול ישיבת הוועדה. בחמישה מכרזים שעלו במדגם בחרה ועדת הבוחנים מועמדים שציונם בגיליון הציונים היה נמוך משל אחרים ללא הנמקה ראויה. בכל חמשת המכרזים לא סוכם הציונים בגיליון הציונים, ונימוקי הוועדות לא הסתמכו על המסמכים שהוגשו להן ועל הציונים בתחומי ההערכה שהוזכרו בהנמקה, ויש שאף סתרו מסמכים וציונים אלה. זאת ועוד, בפרוטוקולים של ישיבות הוועדות לא פורטו עיקרי הדיון הנוגעים לניהולה התקין של הוועדה ולהחלטותיה. הדבר פגע ביכולתה של הנציבות לקיים פיקוח ובקרה על ועדת הבוחנים.

מינוי עוזרת נציב שירות המדינה לסמנכ"ל למינהל בנציבות

8. אחד התפקידים העיקריים בסגל המקצועי הקבוע של משרד ממשלתי הוא תפקידו של סמנכ"ל בכיר למינהל ומשאבי אנוש (להלן - סמנכ"ל למינהל) המשמש אחד מ"שומרי הסף" בשירות המדינה.³ שינוי תקן, בדומה להוספת תקן חדש, מותנה באישורו של הנציב. הנחיות התקינה שהנציבות מפרסמת מדי שנה בשנה קובעות, כי שינויי התקן צריכים להיות מבוקרים ומבוססים ולהיקבע באופן מקצועי ואובייקטיבי ואין ולא כלום בין קביעת התקן לבין נתוניו האישיים של

3 דוח ביקורת על מינויים פוליטיים ומינויים בלתי תקינים במשרד לאיכות הסביבה (2004), עמ' 10.

פלוגי, שאיפותיו ונסיבותיו האישיות. לפיכך, איוש משרת סמנכ"ל למינהל באופן קבוע דרש תקנון המשרה ופרסום מכרז.

ואולם הבדיקה העלתה כי באישור הנציב שינתה הנציבות פעמיים בתוך שמונה חודשים - במהלך סיבובי - את תקן משרתה של עובדת שהועסקה בתפקיד עוזרת הנציב משנת 1996 (להלן - העובדת): בינואר 2004 מעוזרת נציב למשרת "ראש אגף למינהל ומשאבי אנוש", ובאוגוסט 2004 שדרג הנציב את המשרה למשרת "ראש אגף בכיר למינהל ומשאבי אנוש", משרה המקבילה למשרת סמנכ"ל למינהל. בדרך זו שדרג הנציב את מעמדה של העובדת, שאישה זמנית את תקן עוזרת הנציב, למעמד קבוע של סמנכ"ל למינהל, ללא מכרז ואיפשר לה לעבור לעבוד לפי חוזה בכירים. יוצא אפוא כי הנציב והנציבות השתמשו שימוש לא מקובל בתקן ובשליטתם על התקינה כדי להיטיב עם העובדת ולקדם אותה לתפקיד בכיר וקבוע. כל זאת בשעה שלפי הנחיות הנציבות עצמה, החלות על כל שירות המדינה, תקן ושינויי תקן צריכים לנבוע משינויים ממשיים במבנה הארגוני ולא להיות תפריים למידות של מאן דהוא.

זאת ועוד, היה פער בין כישוריה של העובדת שהיא בוגרת תיכון מקצועי במגמת מזכירות ואשר השתלמה במגוון של קורסים, בעיקר בתחום ניהול לשכה ובין דרישות התפקיד של סמנכ"ל למינהל בכללן השכלה אקדמית; חוץ ממכרז פנימי שבו רשאי להגיש מועמדות גם בעל השכלה של 12 שנות לימוד, בתנאי שהוא עומד ביתר דרישות המשרה: ניסיון מקצועי וניהולי רב ומגוון בתפקידים בכירים במגזר הציבורי.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בתמיה רבה את טענת הנציבות בתשובתה מינואר 2006 שאפשר להסתפק בכך שהפעולות שננקטו למינויה של עוזרת הנציב לסמנכ"ל למינהל אינן בלתי-חוקיות. על הנציבות היה לפעול בדרך הראויה דהיינו, בחירת המועמד הטוב ביותר מבין המועמדים המשתתפים במכרז תוך הקפדה על שיוויון הזדמנויות בין המועמדים.

9. הוראות התקשי"ר בעניין עובד לשכה, ובכלל זה עוזר המתמנה למשרת אמן, קובעות שהוא אינו רשאי להיות מעורב ב"פעולות ביצוע" של המשרד ואין להטיל עליו בשום פנים ואופן תפקיד שייחודי לסגל המקצועי הקבוע של המשרד. ההגבלות חלות על העוזרים גם אם הם עובדי מדינה קבועים. החלת ההגבלות כאמור נקבעה משום שמהות תפקידו של עובד לשכה היא האמון האישי שרוחש לו השר או המנכ"ל, להבדיל מעובד השייך לסגל המקצועי של המשרד. נמצא שהנציב לא הפסיק את עבודתה של עוזרתו בלשכה והיא מילאה בעת ובעונה אחת את תפקיד הסמנכ"ל למינהל ואת תפקיד עוזרת הנציב.

10. הודעת נציבות סא/31⁴ קובעת כי עובד המסיים את עבודתו בלשכה מסיבה כלשהי וממשיך לעבוד במשרד בתפקיד אחר, תנאי שכרו יהיו כפי שהיו ערב מינויו. כשהועסקה העובדת בתפקיד עוזרת הנציב היה שכרה כשל יועץ בכיר - כ-23,000 ש"ח. עם מינויה למשרה קבועה של "ראש אגף מינהל ומשאבי אנוש", היה שכרה אמור להיות כ-5,500 ש"ח⁵ עד מועד מינויה לסמנכ"ל למינהל. נמצא כי ממועד מינויה ל"ראש אגף מינהל ומשאבי אנוש" בינואר 2004 ועד מועד אישור חוזה הבכירים שלה בינואר 2005 המשיכה העובדת לקבל שכר של עובדת לשכה. לדעת משרד מבקר המדינה אין זה סביר ואין זה תקין ליצור מצב שבו עובדת "נהנית מכל העולמות" - היא מועסקת במשרה קבועה של עובד מקצועי ומקבלת שכר של עובד לשכה.



4 הודעה סא/31 מיום 22.5.01 בדבר "מינוי בפועל - תנאי שכר במקרים מיוחדים".
5 שכר היסוד לפי הותק.

תחום המכרזים בשירות המדינה בכלל והמכרזים לגיוס עובדים הוא תחום המוסדר היטב מבחינה נורמטיבית. יש "רשת צפופה" של דינים - החל מעקרונות כלליים של הדין, כגון עקרון השוויון, דרך עקרונות החלים על הרשות המינהלית, כגון החובה לפעול בתום לב, וכלה בדינים ספציפיים הנוגעים למכרזים בשירות הציבורי בכלל ובשירות המדינה בפרט. נוסף על כך, קיימות ההלכה הפסוקה של בתי המשפט והוראות מינהליות רבות. אולם סיכום תוצאות המדגם שנבדק מעלה כי ב-22% מהתהליכים נפלו פגמים חמורים, ובהם: דחיית מועמדים שעמדו בתנאי הסף בשל חוסר היערכות של אגף הבחינות והמכרזים לשינויים שחלו במסלולי הלימודים במוסדות האקדמיים וחוסר אחידות בעבודת האגף; אי-קיום בחינות בכתב או מרכזי הערכה במכרזים בהם נדרשו בחינות; שינוי הליך המכרז במהלכו בעקבות תוצאות נמוכות יחסית שהשיגו המועמדים שהועסקו במשרה; שינוי סף המעבר לבחינות בכתב לפי הישגיו של עובד שכבר הועסק במשרה; השתתפותם של בוחנים בוועדת הבוחנים אף שהמליצו על אחד המועמדים; היעדר הנמקה לבחירת מועמד שצינו בגיליון הציונים היה נמוך מאלה של מועמדים אחרים. פגמים אלו נבעו ברובם מכך שנציבות שירות המדינה, הגוף המרכזי האמון על פיקוח ובקרה, לא פעלה כנדרש, ולעתים אף הפרה בעצמה את ההוראות שהיה עליה לאכוף. זאת ועוד, הנציבות, שהייתה אמורה לשמש "השומר בשער" המונע מתן יתרון למועמדים בעלי קשרים במשרדי הממשלה, פעלה לפי דרישות משרדי הממשלה ובניגוד לכללי המכרזים כדי לקדם את מועמדותם של מי שהמשרדים חפצים ביקרם. גם נציב שירות המדינה פעל בניגוד לכללי המכרזים בנציבות עצמה, ובכלל זה במינוי עוזרתו האישית לסמנכ"ל למינהל ללא מכרז, כנדרש.

השיטה שתוארה בדוח זה היא שיטה פסולה, היוצרת מעגלים של אי-תקינות, לחצים לא ראויים וסטיות חוזרות ונשנות מהכללים המחייבים, עד כדי חשש לפגיעה בטוהר המידות. תופעות מעין אלה פוגעות באמון הציבור ברשויות ומהוות הפרה של חובת הנאמנות של הרשויות כלפי הציבור. מן הראוי לעשות כל שניתן כדי לשרש תופעות פסולות אלה ולתקן את הליקויים שנמצאו לאלתר.

על הנציבות להקפיד לאכוף את הנורמות שנקבעו בכללים ובתקשי"ר, הן לגבי העסקת עובדים לפני מכרז והן לגבי מכרזים ולהפעיל למצער את אותן הנורמות לגבי הנציבות עצמה. כך, ועדת הבוחנים תראיין כמה מועמדים - הטובים ביותר - ויהיה לפני המידע המיטבי עליהם לשם קבלת החלטה מושכלת. על הנציבות להקפיד שוועדות הבוחנים יקיימו את נהליה ונהליה באשר למתן ציונים, ולהנמקת החלטות, ואף יפרטו בפרוטוקולים את עיקרי דיוניהן.

רשות החברות הממשלתיות

מינוי יו"ר המועצה להסדר ההימורים בספורט

המועצה להסדר ההימורים בספורט (להלן - המועצה) היא תאגיד שהוקם מכוח החוק להסדר ההימורים בספורט, התשכ"ז-1967 (להלן - החוק). לפי החוק, שר האוצר ושר החינוך, התרבות והספורט ממנים את חברי המועצה ואת יושב ראש המועצה.

בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות), ובהנחיות היועץ המשפטי לממשלה בעניין מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים נקבעו כללים החלים על המועמדים לתפקיד חברי מועצה ועל השותפים לתהליך בדיקת המועמדים - השרים, רשות החברות הממשלתיות (להלן - הרשות) והוועדה לבדיקת מינויים הפועלת מכוח חוק החברות הממשלתיות (להלן - הוועדה לבדיקת מינויים או הוועדה).

לפי הכללים האמורים, זה אחד מתנאי הכשירות הבסיסיים שיו"ר המועצה נדרש לעמוד בו - עליו להיות בעל תואר אקדמי באחד המקצועות המנויים בחוק החברות הממשלתיות או בעל תואר אקדמי אחר בתחום עיסוקה של המועצה או שהשלים לימודי השכלה גבוהה אחרת בתחום זה (להלן - החלופה הראשונה).

בנסיבות חריגות ניתן למנות ליו"ר המועצה את מי שאינו עומד בדרישת ההשכלה, בתנאי שהוא עומד בכל התנאים האלה (להלן - החלופה השנייה): (א) הוא בעל ניסיון מצטבר של 12 שנה לפחות בתפקיד בכיר או בכהונה ציבורית בכירה, 6 שנים לפחות בגופים שהיקף פעילותם אינו נופל מזה של המועצה (להלן - דרישות הניסיון החלופיות). (ב) הוועדה לבדיקת מינויים אישרה שיש נימוקים מיוחדים למינוי.

פעולות הביקורת

בשנים 2003 ו-2004 בדק משרד מבקר המדינה היבטים של תהליך מינוי של יו"ר המועצה הקודם, שמונה בנובמבר 2001. ממצאי הביקורת נכללו בדוח שפורסם בשנת 2004.¹ במרס 2005 מונה מר גדעון בריקמן (בעלים ומנכ"ל של משרד פרסום ששימש גם כחבר בהנהלות של גופי ספורט בישראל) לחבר המועצה וליו"ר החדש שלה. בחודשים אפריל-יוני 2005 בדק משרד מבקר המדינה את תהליך מינוי של היו"ר החדש (להלן - היו"ר) וכן היבטים נוספים ובעיות עקרוניות הקשורים בתהליך מינוי מועמדים לחברות ממשלתיות ולתאגידים ציבוריים.

1 דוחות מבקר המדינה על הביקורת באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה (2004), עמ' 39.

עיקרי הממצאים

בדיקת כשירות היו"ר הנוכחי לתפקיד

ביולי 2004 מילא היו"ר את השאלון הנדרש לבחינת מועמדותו וצירף לו קורות חיים כמבוקש. מהשאלון ומקורות החיים עלה שהיו"ר לא עמד בדרישת ההשכלה שבחלופה הראשונה. לכן השותפים לבדיקת מינויו נדרשו לבחון אם הוא עומד בדרישות החלופה השנייה. הוועדה לבדיקת מינויים קבעה שהיו"ר אינו כשיר לתפקיד, כיוון שאינו עומד בדרישות הניסיון החלופיות. השרים (שר האוצר לשעבר, מר בנימין נתניהו, ושרת החינוך, התרבות והספורט לשעבר, הגב' לימור לבנת) ערערו על ההחלטה, ובפברואר 2005 שבה הוועדה ודנה במועמדותו של היו"ר, וקבעה שהוא עומד בדרישות הניסיון החלופיות.

הביקורת העלתה כי ההשוואה בין הנתונים הכספיים של המועצה ובין אלה של הגופים שניהל היו"ר, השוואה שעליה התבססה החלטת הוועדה לבדיקת מינויים, לא הייתה נכונה. אילו נעשתה ההשוואה הנכונה היה מתברר שהיקף הפעילות של המועצה גדול בהרבה מזה של הגופים שניהל היו"ר, ולכן הוא אינו עומד בדרישות הניסיון החלופיות ואינו כשיר לתפקיד.

היועצת המשפטית של משרד האוצר הסתייגה מהנתונים הכספיים של המועצה שהוצגו כאמור, אולם היא לא הבהירה את עמדתה במפורש ובאופן חד-משמעי ליועץ שר האוצר, והוא מצדו, הגם שלא הבין את עמדתה לאשורה, לא ביקש שתבהיר את פשרה. כפועל יוצא מכך, השרים ערערו על ההחלטה הראשונה של הוועדה לבדיקת מינויים, הגם שלא צוינו בערעור נתונים מלאים על היקף הפעילות של המועצה, ולפיכך ההשוואה שנעשתה בינו ובין היקף פעילותו של היו"ר לא הייתה נכונה. יועצת משפטית מטעם הרשות הסתייגה באופן ברור וחד-משמעי מההשוואה שנעשתה, ואף על פי כן אישרה הוועדה לבדיקת מינויים את המינוי בהתעלמה מהסתייגות זו.

בין הנתונים שציין היו"ר במסמכים שונים העוסקים בהיקף הפעילות של הגופים שניהל היו אי-התאמות מהותיות. אולם השותפים לתהליך המינוי - השרים, הרשות והוועדה - לא ביקשו מהיו"ר הבהרות לאי-ההתאמות או אסמכתאות לביסוס הנתונים, גם לא אסמכתאות שנדרש לצרף לשאלון. בגוף השאלון נכלל תצהיר מובנה, שאמור לשמש כסימוכין למהימנות הדברים, אולם בכל הנוגע לשאר הנתונים, המצביעים כי היקף הפעילות של הגופים שהיו"ר ניהל היו גדולים מכפי שהצהיר, לא נדרש היו"ר להגיש תצהיר התומך באמתותם, וממילא לא עשה זאת.

משרד מבקר המדינה ביקש וקיבל, בין היתר מהיו"ר, אסמכתאות להיקף הפעילות של הגופים שניהל או היה שותף בניהולם. מהאסמכתאות עולה שכמה מהנתונים שנמסרו לוועדה, ושזו הסתמכה עליהם, היו גבוהים במידה ניכרת מהנתונים הנכונים. המשרד לא קיבל מהיו"ר אסמכתאות לנתונים חשובים אחרים שמסר לוועדה, ולדעת משרד מבקר המדינה, יש בכך כדי לעורר ספק באשר לביסוסם של הנתונים האמורים.

הוועדה לבדיקת מינויים אישרה שיש נימוקים מיוחדים למינוי היו"ר - מומחיותו וניסיונו בתחומי הפרסום והספורט, שהם גם תחומי פעילותה של המועצה. הוועדה קבעה שליו"ר יש זיקה לשרים שהציעו את מינויו, אך מצאה שעיסוקיו בגופי הספורט הם בגדר כישורים מיוחדים המאפשרים את מינויו. עם זאת, מטעמים של חשש לניגוד עניינים הוטלו כמה מגבלות על פעילותו הפרטית של היו"ר ועל פעילותו במועצה באותם תחומים והוא חתם על כתב התחייבות בנושא. הביקורת העלתה שהוועדה, כמו יתר השותפים לתהליך המינוי, לא בדקה את החשש לניגוד עניינים במלואו ולא הסדירה אותו כנדרש: היא לא נתנה דעתה לצורך להגביל את פעילות היו"ר בתחום הפרסום במועצה, מחוץ למליאת המועצה, ובכלל זה לאסור לחשוף לפניו נתונים על ספקים המתחרים במשרד הפרסום שבבעלותו; היא לא בחנה אם משרד הפרסום שבבעלותו נותן שירותים לגופים המקבלים מהמועצה תקציבים או עשוי לתת שירותים לגופים אלה, ואם יש צורך לקבוע גם בעניין זה הסדר למניעת ניגוד עניינים. הרשות, שהייתה אמורה לשלוח למועצה העתק מכתב ההתחייבות, לא עשתה זאת.

גם המועצה לא בדקה בקפידה את פעילויות היו"ר, וגם היא לא קבעה הסדר ראוי למניעת ניגוד עניינים: אמנם היועץ המשפטי של המועצה הטיל על פעילותו של היו"ר במועצה בנושא הפרסום מגבלות מקיפות מאלה שהטילה הוועדה לבדיקת מינויים, אולם נוסח המגבלות כללי ואין בו כדי לכוון התנהגות באופן ברור. גם מגבלות אלה, כמו המגבלות שהטילה הוועדה בכתב ההתחייבות, לא הובאו לידיעת חברי המועצה ועובדיה. זאת ועוד, היועץ המשפטי לא התייחס לאפשרות שמשרד הפרסום שבבעלות היו"ר ייתן שירותים לגופים המקבלים הקצבות מהמועצה.

עקב המגבלות שהוטלו על היו"ר בענייני פרסום, הגם שאינן מלאות, אפשר שכישרויו בתחום הפרסום, שהיו אחד השיקולים המכריעים בקביעת הוועדה שהוא כשיר לתפקיד, לא יוכלו לבוא לידי ביטוי מלא בפעילותו במועצה. בנסיבות אלה היה על הוועדה לשקול האם בהתחשב במגבלות שיש להטיל על היו"ר עדיין סביר להמליץ למנותו לתפקיד.

היועץ המשפטי לממשלה, שטיוטת הרוח הועברה לעיונו, הודיע בתגובה להמלצת משרד מבקר המדינה, שלפיה יש לבחון את תהליך המינוי, כי "אכן נראה כי לא יהיה מנוס מבדיקה מחודשת של המינוי ... הבדיקה תיעשה בסיוע ובפיקוח של היועץ המשפטי לממשלה או מי מטעמו, אשר ממילא יקפיד כי הדיון יעשה על בסיס נתונים מלאים ומהימנים, כנדרש".

בעיות עקרוניות בעניין תהליך מינוי מועמדים לחברות ממשלתיות ולתאגידים ציבוריים

הביקורת העלתה שמלבד היו"ר לא היו מועמדים אחרים שהשרים שקלו למנותם לתפקיד. בחינתו של מועמד אחד ויחיד לתפקיד, בייחוד כשמדובר במועמד שהוועדה לבדיקת מינויים קבעה שיש לו זיקה לשרים שהציעו את מינויו, מעלה חשש שבעת המינוי ניתן משקל מכריע להיכרות בין השרים למועמד.

המועמדים לתפקידי דירקטורים אינם מתבקשים לצרף לשאלון שהם ממלאים אסמכתאות המעידות על מלוא הניסיון הנדרש מהם על פי חוק החברות הממשלתיות, אלא רק אסמכתאות מסוימות הנוגעות לשנת פעילותם האחרונה. נוסף על כך, הם לא נדרשים לציין אם היו להם עצמם, או למי שקשור אליהם, קשרים או זיקות כלשהם עם החברה, אף שקשרים וזיקות מעין אלה עשויים ללמד על חשש לניגוד עניינים במינוי; האחריות על כמה מהבדיקות שהוזכרו לעיל הנוגעות למועמדים, מוטלת על כל השותפים לתהליך המינוי, ואין קביעה ברורה באשר למידת אחריותו של כל אחד מהשותפים על הבדיקות. עקב זאת גדל הסיכון שבדיקות אלה "יפלו בין הכיסאות".

בהנחות היועץ המשפטי לממשלה ובנוהלי הוועדה לבדיקת מינויים לא נקבע כי גורם כלשהו נדרש להביא לידיעת המועמדים לתפקידים בשירות הציבורי את המגבלות שאפשר שיוטלו עליהם לאחר שיסיימו למלא את תפקידם, ובכלל זאת את המגבלות המוטלות עליהם מכוח חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט-1969, הגם שהמגבלות החוקיות נקבעו כבר מהרגע שמונו לתפקיד.

הביקורת העלתה כי כמה מהשותפים לתהליך המינוי פעלו שלא לפי חוות דעת משפטיות או לא נעזרו בחוות דעת כאלה אף שהדבר התבקש: (1) השרים הגישו ערעור בעניינו של היו"ר למרות הסתייגויותיה של היועצת המשפטית של משרד האוצר מהנתונים שנכללו בערעור, ולא פנו ליועץ המשפטי לממשלה בעניין זה. (2) הוועדה לבדיקת מינויים אישרה את המינוי, בניגוד לחוות דעתה של היועצת המשפטית מטעם הרשות. (3) הוועדה לא ביקשה מהיועצת המשפטית מטעם הרשות חוות דעת נוספת הנוגעת לשאלות משפטיות אחרות בעניין המינוי, אף שמחוות הדעת שכבר נתנה היועצת המשפטית עלה כי היא סבורה ששאלות אלה טעונות בדיקה. (4) הוועדה לא בדקה כראוי את החשש לניגוד עניינים בפעילות היו"ר במועצה, ולא נועצה בעניין עם היועץ המשפטי של המועצה.

למרות הוראות החוק, הפסיקה של בית המשפט העליון, הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, החלטות הממשלה בנושא, תזכורות של הוועדה לבדיקת מינויים והערת משרד מבקר המדינה בעניין זה ברוח קודם, עד ינואר 2006 לא מונה ולו חבר אחד מקרב האוכלוסייה הערבית למליאת המועצה.



1. החברות הממשלתיות והתאגידים הציבוריים חולשים על פעילויות ציבוריות חשובות, ויש בהם המשתמשים לתכלית זו בסכומי כסף גבוהים שמקורם כספי ציבור. נדרשת אפוא הקפדה על תהליך מינוי ענייני, שיבטיח כי ימונו מועמדים כשירים וראויים בלבד לנושאי משרה בגופים אלה. לדבר נודעת משנה חשיבות כשמדובר במועמדים לראשות גופים אלה, הן בשל השפעתם הרבה על פעילות הגופים והן משום שהם הנציגים הבכירים של גופים אלה לפני הציבור וגורמים חיצוניים נוספים.

בדוחות קודמים של מבקר המדינה פורטו ליקויים בעניין מינויים של בעלי תפקידים בשירות הממשלתי והציבורי, לרבות בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים, הנעשים שלא לפי הליכים תקינים. מינויים אלה פוגעים קשות באמון הציבור ברשויות השלטון ובעקרון שוויון הכול לפני החוק. כאשר מדובר במינויים של אנשים שאינם כשירים לתפקיד, נפגעת גם פעילותם של הגופים הממשלתיים והציבוריים. פעילות הגופים עלולה להיפגע גם אם אין בוחנים כראוי, בעוד מועד, אם יש חשש לניגוד עניינים בין פעילות המועמדים בגופים שאלהם מוצע למנותם לבין פעילות פרטית או ציבורית אחרת שלהם.

2. המועצה להסדר ההימורים בספורט ממונה על ניהול כספי ציבור בהיקף של כמיליארד ש"ח בשנה, ולהקצבותיה משקל נכבד במימון פעילותם של גופי הספורט ובהקמת מתקני ספורט בישראל. הביקורת העלתה כי לתפקיד החשוב של יו"ר המועצה הוצע מועמד יחיד, שעמידתו בתנאי הכשירות הנדרשים לתפקיד מוטלת בספק.

ממצאי הביקורת מלמדים שמינויו של מועמד זה לא נבדק כראוי על ידי השותפים לתהליך המינוי - שר האוצר ושרת החינוך, התרבות והספורט (שהציעו את מינויו) או מי מטעמם, רשות החברות הממשלתיות והוועדה לבדיקת מינויים. בפועל, כמה מהנתונים שמסרו המועמד והשרים לוועדה ושעליהם היא הסתמכה לשם אישור המינוי לא היו מדויקים. חשוב להדגיש שהמינוי אושר אף שלא ניתן המשקל הראוי הן לחוות דעת של יועצת משפטית מטעם הרשות, שנקבע בה שהמועמד אינו כשיר לתפקיד, והן להסתייגות של היועצת המשפטית של משרד האוצר מנתונים שנודעת להם חשיבות רבה בכל הנוגע להחלטה, שהוצגו לפני הוועדה. אמנם חשש לניגוד עניינים שהתעורר בשל פעילויותיו של היו"ר בתחומי הפרסום והספורט מחוץ למועצה נבחן פעמיים - הוועדה לבדיקת מינויים בחנה את העניין לפני שאושר המינוי, ובשעה שהיו"ר החל למלא את תפקידו במועצה היועצים המשפטיים של המועצה שבו ובחנו זאת, אך הבדיקה נעשתה באופן חלקי, והנושא לא הוסדר כהלכה.

מן האמור לעיל עולה כי התגלה בביקורת רצף ליקויים בפעולתם של השותפים לתהליך מינויו של היו"ר, בייחוד משלב הערעור על החלטת הוועדה לבדיקת מינויים לפסול את המינוי - בכללם מסירת מידע לא נכון על ניסיונו של היו"ר בתחום הניהול, אי-בדיקת המידע והתעלמות מהתרעות של גורמים משפטיים-מקצועיים שלפיהן היו"ר אינו כשיר לתפקיד. לדעת משרד מבקר המדינה, הליקויים האמורים מעידים שיש חשש לכשל מערכתי. חמורה במיוחד העובדה כי מתגובותיהם של השותפים לתהליך המינוי עולה כי הם אינם מקבלים אחריות לפעולותיהם, וכמה מהם אף אינם מוכנים להודות בטעויותיהם.

כמה מהליקויים שהתגלו בביקורת הנוכחית צוינו כבר בדוחות קודמים של מבקר המדינה - לרבות דוח משנת 1998 שעסק באופן כללי במינוי דירקטורים מטעם המדינה בחברות ממשלתיות ודוח משנת 2004 שעסק במינוי יו"ר המועצה הקודם. יש לראות בחומרה את העובדה שהשותפים למינויו של היו"ר החדש לא יישמו את הערותיו של מבקר המדינה ולא מילאו את תפקידם כראוי.

3. ממצאי הביקורת בעניין תהליך מינויו של היו"ר והמלצת משרד מבקר המדינה כי מן הראוי שהיועץ המשפטי לממשלה יבחן את תהליך המינוי, הוגשו לעינו של היועץ המשפטי לממשלה. בתגובה על ההמלצה האמורה הודיע היועץ המשפטי לממשלה כי "אכן נראה כי לא יהיה מנוס מבדיקה מחודשת של המינוי... הבדיקה תיעשה בסיוע ובפיקוח של היועץ המשפטי לממשלה או מי מטעמו, אשר ממילא יקפיד כי הדיון יעשה על בסיס נתונים מלאים ומהימנים, כנדרש". לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שבדיקה מחודשת זו תיעשה בהקדם.

4. כדי למגר את התופעה של מינויים בלתי תקינים וכדי לשוב ולנטוע בציבור אמון במהימנותה של מערכת השלטון, על השותפים לתהליך המינוי של בכירים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים להפיק לקחים מממצאי ביקורת זו כדלהלן:

היזמה להציע מועמדים לתפקידים האמורים והסמכות למנותם מופקדות בידי שר האוצר והשר הממונה על ענייני החברה או התאגיד שמדובר בהם. לכן, על השרים לבחור במועמד המתאים ביותר לתפקיד מבין כמה מועמדים ראויים, לאחר שבחנו היטב את כישוריו; לוועדה לבדיקת מינויים תפקיד מכריע בהבטחת הליך מינוי תקין המבוסס על שיקולים ענייניים, שאינם מושפעים ממגמות פוליטיות ומזיקות אישיות - קידום טובתו של התאגיד והתאמתו של המועמד לתפקיד. לפיכך הוועדה מחויבת להקפיד שכל הוראות החוק והנחיות היועץ המשפטי לממשלה ימולאו במלואן ולוודא שכל הסוגיות הנוגעות לתהליך המינוי ייבדקו באופן מדוקדק, ובכלל זה הכשירות וההתאמה לתפקיד, הזיקות והחשש לניגוד עניינים. גם רשות החברות הממשלתיות, המסייעת לוועדה לבדיקת מינויים בתהליך המינוי, נדרשת להקפיד שהוראות החוק והנחיות היועץ המשפטי לממשלה בנושא זה ימולאו לכל פרטיהן ודקדוקיהן.

5. לדעת משרד מבקר המדינה, לשם שיפור הבקורות והבדיקות בתהליך המינוי האמור, על היועץ המשפטי לממשלה, הרשות והוועדה לבדיקת מינויים לבחון גם את הבעיות העקרוניות שהעלתה בדיקת משרד מבקר המדינה בתהליך המינוי של מועמדים לחברות ממשלתיות ולתאגידים ציבוריים ולפעול בהקדם לשיפור ההנחיות והנהלים כדי להתמודד עם בעיות אלה.

חברת נת"ע - נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ

ביצוע פרויקט הסעת המונים במטרופולין תל אביב

מטרופולין תל אביב היא הרכיב העירוני הגדול והצפוף במדינה. באוגוסט 2000 אישרה הממשלה את תוואי הקו הראשון - "הקו האדום" שייסע מפתח תקווה לאורך ציר ז'בוטינסקי בבני ברק וברמת גן, דרך תל אביב, שדרות ירושלים ביפו, עד לגבול יפו בת-ים.

פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2004-ספטמבר 2005 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את הפעולות להקמת מערך הסעת המונים במטרופולין תל אביב ואת פעילות חברת נת"ע - נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ² (להלן - נת"ע).

עיקרי הממצאים

בעיות התחבורה במטרופולין תל אביב מעסיקות את המדינה ואת ראשי הערים במטרופולין עשרות שנים. כבר ב-1973 החליטה ממשלת ישראל על הקמת רכבת תחתית בתל אביב, אך לא הוחל בתכנונה. כעשרים שנה לאחר מכן החלה עיריית תל אביב-יפו במהלכים להקמת רכבת תחתית בעיר. ב-1995 הצטרף משרד התחבורה למהלך, והוקמה מנהלה משותפת למשרד ולעירייה לשם ליווי תהליך בחינת היתכנות תוך כדי הרחבת מסגרת העבודה למטרופולין כולה. הממשלה הקימה ב-1997 את "חברת נת"ע - נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ" (להלן - נת"ע) על מנת שתסייע בהליכים להקמת מערך קווים לרכבת קלה במטרופולין תל אביב.

ב-1998 אושרה תכנית מתאר ארצית השומרת, בין השאר, זכויות דרך למערך קווים לרכבת קלה. בשלב א' מתוכננים ארבעה קווים. הפרויקט לא הוכרז כפרויקט לאומי ולא ניתנו סמכויות הפקעה לגורם מרכזי אחד.

בעקבות אישור תכנית המתאר הוגשו תביעות, לפי חוק התכנון והבניה התשכ"ה-1965, בהיקף של מאות מיליוני ש"ח. נת"ע עשויה לשאת בעלות של 70% מסכום הפיצויים, אם התביעות יתקבלו (בתשלום יתר הפיצויים אמורות לשאת הרשויות המקומיות שבתחומן תעבור הרכבת הקלה).

1 מטרופולין תל אביב היא הרכיב העירוני הגדול במדינה, ואלה גבולותיה: בצפון - נתניה והמועצה האזורית עמק חפר; במזרח - ראש העין ומודיעין; בדרום - אשדוד; במערב - הים.
2 השם הקודם היה נתיבי תחבורה עתידיים להסעת המונים בע"מ.

התחייבות משרד התחבורה לשפות את נת"ע בגין דרישות הוועדות המקומיות לא אושרה על ידי משרד האוצר ולא תוקצבה.

רק ביולי 2000 נחתם הסכם בין שר האוצר ושר התחבורה ובין ראש עיריית תל אביב-יפו על התוואי והטכנולוגיה של הקו הראשון - "הקו האדום" - שיצא מפתח תקווה דרך בני ברק, גבעתיים ותל אביב-יפו ויגיע לבת ים. באוגוסט 2000 אישרה ממשלת ישראל את תוואי הקו.

התכנון המפורט של הקו ארך מספר שנים. עלות הקמת ק"מ מסילה בתוואי התת-קרקעי ותחנה אחת יקרה פי ארבעה-חמישה מעלות הקמת ק"מ מסילה עם שתי תחנות על פני הקרקע. במהלך התכנון גדל התוואי התת-קרקעי משישה ק"מ לעשרה ק"מ, ועלות הקמת הקו גדלה בהתאם. עלות הקמת הקו מוערכת במיליארדי ש"ח³. הפרויקט נבדק ונמצא שיש כדאיות כלכלית לביצועו. נת"ע העריכה כי הקמת הקו תאריך כשש שנים.

באוגוסט 2000 אישרה הממשלה הקמת ועדת מכרזים בין-משרדית בראשות סגן החשב הכללי במשרד האוצר לבחירת זכיין לבניית והפעלת הקו בשיטת B.O.T⁴. רק בנובמבר 2003 אישרה ועדת השרים לענייני כלכלה לפרסם בקשה לקבלת הצעות מחברות שעברו את שלב המיון המוקדם. ההתמודדות בין החברות היא, בין השאר, על שיעור המענק המבוקש מהמדינה ועל פרמטרים הנדסיים ופיננסיים.

החל באוגוסט 2004 נדחה מועד קבלת ההצעות מהקבוצות, אשר אליהן פנתה הוועדה, מספר פעמים, ולאחרונה הוא נקבע לסוף פברואר 2006, כחמש וחצי שנים לאחר קבלת אישור התוואי על ידי הממשלה וכ-32 שנים לאחר החלטת הממשלה על הקמת רכבת תחתית במטרופולין תל אביב. ההפסד למשק מרחיית הקמת "הקו האדום" בשנה אחת מוערך במאות מיליוני ש"ח.

המדינה כיסתה את כל הוצאות נת"ע בגין פינוי השטח וקידום זמינויות לתוואי הרכבת, כ-300 מיליון ש"ח, ואת הוצאותיה בגין עבודות תכנון הנדסי וטכנולוגי והוצאות הנהלה, כ-348 מיליון ש"ח.

נת"ע התקשרה ב-1998 עם שלוש חברות, חברה ישראלית ושתי חברות זרות שהיו שותפות ב"מיזם משותף". ההתקשרות הייתה אמורה לסייע לה בניהול הפעילות התכנונית וההנדסית של הפרויקט. נת"ע העריכה את תקופת ההתקשרות ב-12 חודשים, אך בעת הביקורת היא עדיין נמשכה. עד סוף 2004 שילמה נת"ע לחברות כ-133 מיליון ש"ח.

בחווה שחתמה נת"ע עם החברות השותפות במיזם נקבעו המטלות בצורה כללית: "ניהול הפרויקט, ניהול התכנון, בקרת הפרויקט, תיאום בין רשויות מקומיות". המטלות לא פורטו, דבר שפגע ביכולת לקיים בקרה על השלמת שלבי העבודה על פי התשומות והתפוקות בפרויקט.

באפריל 2000 אישרה נת"ע את המשך ההתקשרות עם החברות השותפות במיזם בתנאים הקבועים בחווה עד השלמת כל מטלותיהן. מאז ההתקשרות הראשונה חלו שינויים רבים הן בהיקף ההתקשרות והן במהותה ובאופייה, ולמרות זאת לא עיגנה נת"ע בכתב את השינויים ואת הארכת ההתקשרות עם החברות השותפות במיזם, כנדרש על פי כללי מינהל תקין. עד ספטמבר 2005 לא נחתם חוזה התקשרות חדש.

בדצמבר 2000 אישרה נת"ע לשלם לחברות השותפות במיזם תוספת בשיעור 30% בעבור "תקורה ורווח קבלני" על עלות השכר של מהנדסים שיתקבלו לעבודה. בנת"ע אין מסמכים המבהירים איך נקבע שיעור התוספת. לא נמצא כי נת"ע בדקה את סבירות רכיבי התוספת או וידאה אם הם כלולים בסעיפי ההוצאות שהיא משלמת, בהתאם לסעיפים אחרים בחווה.

3 נוכח העובדה שטרם הוגשו הצעות של יזמים להקמת הקו, נמנע משרד מבקר המדינה מפרסום נתוני בדיקות שונות שעשתה נת"ע.

4 Build, Operate, Transfer.

"הקו האדום" הוא הקו הראשון במערך הקווים המתוכנן. במהלך תכנונו שילמה המדינה עבור ידע אשר עשוי לסייע לה גם בהקמת הקווים הנוספים. בעת ההתקשרות עם החברות השותפות במיזם העבירה למעשה המדינה באמצעות נת"ע לחברה פרטית את ליבת הפעילות ואת הידע שנרכש. מצב זה עשוי לפגוע בתפעולה העצמאי אם ייעשו שינויים מבניים במערך הארגוני והניהולי של הפרויקט.



הגידול הרב במהלך השנים במספר כלי הרכב במדינה, בעיקר במטרופולין תל אביב, גורם לגודש בכבישים ולירידה ביעילות וברמת השירות של התחבורה הציבורית, נוסף על הגברת הזיהום הסביבתי וריבוי תאונות הדרכים. ממשלת ישראל החליטה כבר ב-1973 על הקמת רכבת תחתית בתל אביב. מאז הוקמו גופים שונים והושקעו מאות מיליוני ש"ח בתכנון ובבדיקות אך השלמת הקו הראשון במערך קווים להסעת המונים במטרופולין צפויה רק ב-2012.

בדיקות כלכליות שנעשו במהלך השנים הראו כי דחיית ההפעלה של הקו הראשון של הרכבת הקלה - "הקו האדום" משמעותה הפסד למשק של כמה מאות מיליוני ש"ח בשנה. על ממשלת ישראל לבחון אפשרות לפעול להכרה בפרויקט הסעת המונים במטרופולין תל אביב כפרויקט לאומי ולהאיץ את הקמת מערך הקווים של הרכבת הקלה במטרופולין תל אביב.

על נת"ע להפיק לקחים ולבחון מחדש את מודל ניהול הפרויקט ואת תנאי ההתקשרות עם החברות המספקות את שירותי התכנון והניהול שלו, ולהבטיח את האינטרסים שלה, כדי לשמר את מסד הנתונים והידע שנצברו.

רשות המסים בישראל

הטיפול ביתרות זכות של נישומים

לפי פקודת מס הכנסה [נוסח חדש], התשכ"א-1961 (להלן - הפקודה), אם חישוב המס השנתי של נישום מסתכם ביתרת זכות, על פקיד השומה להחזיר לנישום את יתרת הזכות בתוספת הפרשי הצמדה וריבית המחושבים מתום שנת המס או מיום התשלום של מס היתר, לפי המאוחר שבהם, עד יום ההחזר. לנישומים עצמאיים ולחברות על משרד השומה להחזיר את היתרה בתוך 90 ימים מהיום שבו הגישו את הדוח השנתי על הכנסותיהם, או ב-31 ביולי בשנת המס שלאחר השנה שלגביה הוגש הדוח, לפי המאוחר שבהם. על פקיד השומה לבדוק את הדוח שמסר נישום בתוך שלוש שנים מתום שנת המס שבה נמסר הדוח. אם לא בדק פקיד השומה את הדוח בזמן שנקבע, תיחשב השומה שנקבעה לנישום לסופית, ויתרת הזכות תוחזר לו אוטומטית.

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק, לסירוגין, בחודשים פברואר-יולי 2005 את טיפולם של הרשות ושל משרדי השומה בהחזר יתרות זכות לנישומים עצמאיים ולחברות. הבדיקה נעשתה בהנהלת הרשות ובמשרדי השומה חדרה, עכו ובאר שבע.

עיקרי הממצאים

1. בפברואר 2005 היו 6,708 נישומים שמשרדי השומה עיכבו להם החזרים של יתרות זכות (להלן - החזרים) שעל פי הפקודה הם היו זכאים לקבלם. החזרים אלה הסתכמו בכ-783.5 מיליון ש"ח.
2. רשות המסים בישראל (להלן - הרשות) עיכבה, בהסתמך על הפקודה, מתן החזרים לנישומים שלא צירפו את כל המסמכים הדרושים לדוח השנתי שהגישו לה על הכנסתם, אך לא פירטה אילו מסמכים חסרים, ולא שלחה לנישומים דרישה להגיש את המסמכים החסרים. יש שמשרדי השומה הכירו בדוחות שהגישו נישומים אף שלא צורפו אליהם כל המסמכים הדרושים. כיוון ששומה הופכת באופן אוטומטי לסופית כעבור שלוש שנים ממועד הגשת הדוח, הדבר אפשר לנישומים אלה לקבל החזרים כעבור שלוש שנים.
3. בעת עריכת הסכם שומה עם נישום יש שהתוספת להכנסתו המוצהרת בשנה שלגביה נערך ההסכם נרשמת כהכנסה שלגביה לא נוהלו פנקסים קבילים, גם אם לא נמצא שהנישום עבר עבירה שגרמה לפסילת פנקסיו. לדעת משרד מבקר המדינה, מתעורר החשש כי הרישום האמור שעושה רשות המסים נעשה מתוך כוונה להקטין את תשלומי המע"מ ואת התשלום למוסד לביטוח לאומי,

הנגזרים מהתוספת להכנסה. בנסיבות אלה, אם בשנה שלאחר מכן יהיו לנישום יתרות זכות, יעוכבו אוטומטית ההחזרים המגיעים לו.

4. פקיד השומה רשאי לעכב החזרים לנישום שהיה חייב להגיש הצהרת הון ולא עשה זאת. הביקורת העלתה, כי יש שמשרדי השומה עיכבו החזרים בנימוק שלא הומצאה הצהרת הון, גם לנישומים שלא נדרשו להגיש הצהרה כזאת.

5. לפי תיקון לפקודה משנת 2003, אם לפקיד שומה יש מחלוקת עם נישום על גובה השומה, הוא רשאי לעכב רק עד מחצית מסכום החזר המס המגיע לנישום או עד הסכום השנוי במחלוקת, לפי הנמוך שבהם. אולם הרשות לא יישמה את הוראת התיקון ועודנה מעכבת את כל סכום ההחזר.

6. הרשות לא החזירה יתרות זכות לנישומים שלא ציינו ברוח שהגישו לה על הכנסותיהם את פרטי חשבון הבנק שלהם, גם כשהפרטים החסרים היו ברשותה.

7. מס שבח המוטל על נישום נרשם במרשמי מס הכנסה כאילו כבר שולם גם אם עדיין לא שולם, ועשוי ליצור לנישום זכות להחזר מס.

8. בנובמבר 2004 האריכה הרשות עד לסוף שנת 2005 את תוקפם של אישורי תיאום מס לשנת 2004 שהיו לכ-43,000 נישומים שכירים. בעת הארכת תוקף האישורים לא התחשבה הרשות בכך שבשנת 2005 רווחו מדרגות המס ושיעורי המס הופחתו. עקב כך נגרם נזק כספי לאותם נישומים.



הביקורת העלתה כמה וכמה ליקויים בטיפול ביתרות זכות של נישומים. עקב ליקויים אלה נותרים בידי רשות המסים בישראל סכומים גדולים שהיה עליה להחזיר, ולנישומים נגרמת פגיעה כלכלית.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות לעקוב באופן שוטף אחר הטיפול של משרדי השומה בעניינם של נישומים שעוכב החזר היתרות שנצברו לזכותם בשל תשלום מס יתר, ולדאוג שיתרות שעוכבו ללא הצדקה יוחזרו בהקדם. מן הראוי שרשות המס תשמור על זכויות הנישומים באותה המידה שהיא עומדת על כך שימלאו את חובותיהם. שהיה לא מוצדקת של החזרי מס לנישומים פוגעת בזכויות הנישומים המעוגנות בדין.

המשרד לאיכות הסביבה

פיתוח בר קיימא

בעשורים האחרונים גברה ההכרה כי העולם מצוי במשבר סביבתי, משאביו אינם בלתי מוגבלים, וקצב צריכתם עולה על קצב התחדשותם. ב-1987 פרסמה הנציבות העולמית לסביבה ופיתוח של האו"ם דוח הקורא לראשונה לפיתוח בר קיימא (קיימות), קרי - פיתוח העונה לצורכי הדור הנוכחי בלי לפגוע ביכולת לענות על צורכיהם של הדורות הבאים. הממשלה החליטה במאי 2003 על אימוץ מדיניות של פיתוח בר קיימא ועל הכנת תכניות אסטרטגיות ליישום בלוח זמנים קצוב בידי כל משרד ממשלתי.

פעולות הביקורת

בתקופה פברואר-נובמבר 2005 בדק משרד מבקר המדינה היבטים של יישום החלטת הממשלה בידי משרדי ממשלה. הבדיקה נעשתה במשרד לאיכות הסביבה, ומידע משלים נאסף אצל נציב הדורות הבאים בכנסת¹ ואצל ארגונים סביבתיים.

עיקרי הממצאים

1. הממשלה החליטה במאי 2003 כי עד סוף אותה שנה יכינו משרדי הממשלה ותאגידי הסמך שלהם תכניות אסטרטגיות ליישום. בפועל, כשנתיים מאוחר יותר, רק חמישה משרדים הציגו את תכניותיהם האסטרטגיות. אולם, שום גורם ממשלתי - משרד, רשות סטטוטורית או חברה ממשלתית - לא הגיש תכנית ליישום הכוללת מקורות מימון, לוחות זמנים ויעדים בני מדידה.
2. בהחלטת הממשלה נקבע כי על השר לאיכות הסביבה לדווח לממשלה פעמיים בשנה על התקדמות משרדי הממשלה בהכנת התכניות האסטרטגיות. בפועל, במקום לפרסם חמישה דוחות התקדמות (ממאי 2003 עד דצמבר 2005) כדי לקבוע אבני דרך שיאיצו את התהליך פרסם המשרד לאיכות הסביבה רק דוח אחד.

1 נציב הדורות הבאים בכנסת פועל ברשות המחוקקת ומייצג לה בכל הנוגע להשלכות עתידיות של חקיקה מוצעת.

3. על פי החלטת הממשלה הוקמה ועדת מנכ"לים כדי ליישם את ההחלטה. כבר בשיבתה הראשונה, יוני 2003, החליטה ועדת המנכ"לים על שורה של צעדים בהם יש לנקוט לקידום הנושא. משרד מבקר המדינה העלה כי מרבית ההחלטות לא יושמו בידי משרדי הממשלה.
4. בהחלטת הממשלה נקבע כי התכניות האסטרטגיות של משרדי הממשלה תוצגנה בפני הציבור בתוך מהלך הכנתן ובסיומו. בפועל רק המשרד לאיכות הסביבה קיים שקיפות גדולה ושיתף את הציבור בפעילויותיו. עוד שישה משרדים קיימו דיונים עם גוף יציג של הציבור (קואליציה של ארגונים סביבתיים), ושאר המשרדים לא שיתפו את הציבור כלל.
5. תקציב המדינה מבטא את סדרי העדיפויות של הממשלה ואת התייחסותה לסוגיות כלכליות-חברתיות-סביבתיות. משרד מבקר המדינה בדק את דברי ההסבר של משרדי ממשלה אחדים לשנים 2005 ו-2006. עניין הפיתוח בר קיימא נזכר בהצעת התקציב של המשרד לאיכות הסביבה לשנת 2006 בלבד. בהיעדר התייחסות תקציבית לנושא ספק אם יפעלו משרדי הממשלה ליישום החלטת הממשלה ממאי 2003.
6. נציבות השוק האירופי המשותף קבעה במאי 2001 כי כדי לגשר בין החזון רחב היריעה של פיתוח בר קיימא ובין אפשרות מימושו מוצע להכין אסטרטגיה שתתמקד בפתרון של מספר קטן של בעיות קשות או שנוקן בלתי הפיך. לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח אי הצלחת מרבית משרדי הממשלה לקדם תכניות אסטרטגיות וממילא את יישומן, עד להטמעת הנושא יש מקום לשקול התמקדות בשניים-שלושה נושאים מערכתיים שיש להם נגיעה בתחומי אחריותם של משרדים רבים. בד בבד יוטל על כל משרד לקדם נושא או שניים הנוגעים לתחומי אחריותו.



באפריל 2002 ובמאי 2003 החליטה הממשלה לאמץ מדיניות של פיתוח בר קיימא ולהכין תכניות אסטרטגיות שתיושמה בכל משרד ממשלתי ובגופים נוספים. מהמקובץ עולה שמשרדי הממשלה טרם יישמו את החלטת הממשלה, טרם נתנו לנושא את המשקל הראוי, וטרם נערכו לאימוץ עקרונות הקיימות וליישומם בכל האגפים הנוגעים בדבר. כפועל יוצא אין עדיין מאמץ לאומי ובין-משרדי בנדון, ולא מן הנמנע שנעשות כיום פעולות פיתוח ופעולות אחרות שאינן מתחשבות בעקרונות של צדק בין-דורי, בצורכי הדורות הבאים, בהידלדלות המשאבים ובשיקולי הטווח הארוך. פעולות פיתוח רבות הנוגדות לעקרונות הקיימות הן בלתי הפיכות ופוגעות במשאבים חסרים (כגון: קרקע ומים). לגורם הזמן יש לפיכך חשיבות ניכרת במניעת פעולות אלה, ומכאן גם הכורח ביישום מהיר יותר של החלטת הממשלה ממאי 2003. לנוכח אי הצלחת משרדי הממשלה לגבש אסטרטגיות ותכניות פעולה, יש מקום לשקול את קידום הנושא באמצעות חלופה מצומצמת של התמקדות בנושאים מערכתיים בין-משרדיים ונושאים פרטניים ספורים בלבד, ובד בבד להטמיע את הקיימות במגזר הציבורי ובציבור כולו, ולקדמו בהדרגה.

המשרד לביטחון הפנים

משטרת ישראל

סדרי סגירת תיקים פליליים בשל היעדר עניין לציבור ופיתוח פתרונות חלופיים

ריבוי תפקידי המשטרה והעלייה בהיקף הפשיעה ובמידת תחכומה הגדילו בהתמדה את העומס המוטל עליה ומנעו ממנה לטפל בכל התלונות המופנות אליה. הדברים אמורים בייחוד בכל הנוגע לעבירות נפוצות, שאינן פשע. תלונות על עבירות אלה נגזרות, לעתים קרובות ללא חקירה ובלא שהוטלה על החשודים סנקציה כלשהי בידי המשטרה או בידי רשות אכיפה אחרת, דבר שיש בו כדי לפגוע בכושר ההרתעה של המשטרה, באיכות החיים של הציבור ובשלטון החוק. בנסיבות אלה נדרשה המשטרה לקבוע סדרי עדיפויות בעבודתה, אגב הקפדה על איזון נאות בין הצורך לחקור את כל התלונות ובין הצורך להתמקד בחקירת עבירות בעלות עניין לציבור, שיש בהם סיכוי להביא את החשודים לדין.

לשם כך גיבשה המשטרה בסוף שנות התשעים, מכוח סמכותה לפי סעיף 59 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, את "מדיניות התעדוף". המטרה העיקרית של מדיניות התעדוף הייתה לייעל ולשפר את עבודת המשטרה על ידי קביעת קריטריונים לטיפול בתלונות, שיקבעו אילו תלונות לגנוז ללא חקירה (בעבירות שאינן פשע), ובאילו להתמקד (כשיש סיכוי להביא את החשודים לדין). התלונות שלא ייחקרו במשטרה יטופלו באמצעות מנגנונים חלופיים.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-אוגוסט 2005 בדק משרד מבקר המדינה את נושאים אלה: הליכי הגיבוש של מדיניות התעדוף ואת יישומה, אופן הניתוב והסיווג של התלונות על עבירות שאינן פשע, גניזת תלונות שלא נחקרו בשל היעדר עניין לציבור, רישום פרטי חשודים במאגרי המידע המשטריים, ביצוע שינויים ארגוניים בתחנת המשטרה לפי מודל התעדוף. בטיפול בתלונות שלא נחקרו נבדקה ההסתייעות במנגנוני טיפול חלופיים במשטרה ומחוצה לה. הבדיקה נעשתה במחלקת חקירות ותביעות שבאגף החקירות במטה הארצי, ביחידות החקירה במחוזות תל אביב, מרכז ודרום ובמשרדי החקירות. בירורי השלמה נעשו בפרקליטות המדינה ואצל היועץ המשפטי לממשלה.

בדיקת נושאים אחדים נעשתה באמצעות מדגם סטטיסטי מייצג (להלן - המדגם). במדגם נבדקו 821 תיקים על עבירות מסוג עוון, שנפתחו בשנת 2004 בכל מחוזות המשטרה, למעט מחוז ש"י. מתוכם, 579 מהתיקים נגזרו ולא נחקרו מהיעדר עניין לציבור בחקירה (תיקי "אי-תביעה") ו-242 תיקים,

נחקרו ולאחר מכן נסגרו בשל היעדר עניין לציבור בהעמדה לדין (תיקי פ"א). כמו כן נבדקו באמצעות שאלון שנשלח לראשי משרדי חקירות בכל התחנות נושאים ארגוניים הנוגעים למודל התעודף במשרד החקירות.

עיקרי הממצאים

גיבוש מדיניות התעודף

היועץ המשפטי לממשלה הדגיש במשך שנים כי מן הראוי לקיים שיתוף פעולה בין המשטרה ובין משרד המשפטים וכל גוף ציבורי אחר לשם קביעת מדיניות מרכזית של חקירה ותביעה. לפי תפיסתו, מדיניות זו דרושה במיוחד לטיפול בעבירות הנפוצות, שיש מקום נרחב יותר להימנע מחקירתן או מהגשת תביעה בגינן משיקולים של היעדר עניין לציבור. היועץ המשפטי לממשלה אחראי גם להפעלת מנגנונים חלופיים למערכת האכיפה הפלילית ולבחינת חלופות להליכי הענישה הפלילית.

הועלה שהמשטרה לא התייעצה עם היועץ המשפטי לממשלה בכל הנוגע לגיבוש מדיניות התעודף. לכן, בין היתר, נפגעה יכולתה של המשטרה לקדם את פיתוחם של מנגנוני טיפול חלופיים להליך הפלילי. נוכח הצורך במדיניות מרכזית ואחידה של חקירה ותביעה, עליה עמד היועץ המשפטי לממשלה, ואחריותו לקיומה היה עליו להשתתף באופן פעיל בגיבוש ובנקיטת מדיניות בכל הנוגע לקביעת העבירות שלא ייחקרו, לקביעת אמות המידה להחלטה על אי-חקירה ולפיתוח מנגנוני טיפול חלופיים, אולם נמצא שהוא לא עשה כן.

פיתוח מנגנוני טיפול חלופיים

מודל התעודף הדגיש את חשיבות השימוש במנגנונים חלופיים להליך הפלילי בטיפול בעבירות שאינן פשע. לפי המודל, השיקול של קיום גורם חלופי שיוכל לפעול באפקטיביות, לצד שיקולים הנוגעים לחומרת העבירה ולנסיבותיה, יובא בחשבון בהחלטה שלא לחקור תלונות שאין בהן עניין לציבור. אולם, המשטרה לא קידמה את פיתוחם של מנגנונים כאמור ולא השתמשה מספיק במנגנונים קיימים.

1. למשרדי ממשלה ולגורמים שלטוניים אחרים מוקנות, לפי חוקים שונים, סמכויות דומות אלה של שוטרים ובהן סמכויות חקירה, חיפוש ותפיסה. למרות שלפי מודל התעודף היה צריך להעביר לטיפולן של רשויות אלה יותר תלונות על עבירות שאינן פשע, לא קידמה המשטרה העברת סמכויות לרשויות חוקרות נוספות, לא יזמה ולא הצטרפה ליוזמות של גופים אחרים להעברתן. כך למשל, לא הייתה המשטרה שותפה ליוזמה של משרד הפנים ושל עיריות גדולות לתיקון פקודת העיריות (נוסח חדש) משנת 2004 להקנות, בחקיקה ראשית, סמכויות חקירה, חיפוש ותפיסה גם לפקחים של רשויות מקומיות, כדי לשפר את אכיפת החוק בנושאים מוניציפליים הפוגעים באיכות החיים של התושבים.

2. הקנס המינהלי הקבוע בחוק העבירות המינהליות, התשמ"ו-1985, הוא מנגנון חלופי נוסף שנועד בין היתר להקל את העומס מעל מערכת האכיפה, לרבות המשטרה. לפי חוק זה, במקום עונש שנגזר בתום הליך פלילי מוטל על מבצע עבירה עונש של קנס כספי ולא מתקיים הליך פלילי בבית משפט. הוועדה לבדיקת מבנה מערכת בתי המשפט ופרקליטות המדינה המליצו, לפני יותר מחמש שנים, להרחיב את תחולת חוק העבירות המינהליות גם על עבירות נפוצות שאינן פשע, במקרים שלדעתן יש בענישה הכספית כדי להרתיע. ואולם, המשטרה והיועץ המשפטי לממשלה לא נקטו פעולות כדי להרחיב את תחולת חוק העבירות המינהליות.

3. שילוב משרד הסיוע ומרכזי השיטור הקהילתי בטיפול בתלונות הוא אחד מרכיבי מודל התעודות. התעודות של גופים אלה בפתרון סכסוכים משקפת גישה קהילתית חלופית להליך הפלילי. בסמכותם לגשר, להזהיר, לייצב ולהנחות את הצדדים, כדי לפתור את הסכסוך שבעטיו הוגשה התלונה. למרות זאת לא שולבו משרדי הסיוע בטיפול בתלונות, וההסתייעות במרכזי השיטור הקהילתי אינה אלא מעטה.

יישום מדיניות התעודות במשרד החקירות

נוהל "ניחוח ותעודות" במשרד החקירות (gating), מפרט את אופן הסינון והסיווג של תלונות על עבירות שאינן פשע. המטרה היא לאתר, בשלב מוקדם, תלונות שייגנוזו ללא חקירה ולרכז את המשאבים בטיפול בתיקים הראויים לחקירה - תיקים שיש עניין לציבור בחקירתם ושגדולים הסיכויים להצליח בהם, במובן של הבאת החשודים לדין. על פי נוהלי המשרד מותר לגנוז ללא חקירה תלונה על עבירה שאינה פשע בשל היעדר עניין לציבור בחקירה, ולסווג אותה בהליך של "אי-תביעה", בלי לפתוח תיק חקירה (תיקי פ"א). מטרתו של סיווג זה היא, בין היתר, להגן על החשוד מפני פגיעה בשמו הטוב כתוצאה מפתחת תיק חקירה.

1. נוהל התעודות כלל בעבירות שאינן פשע רשימת עבירות שלא יחקרו אלא אם כן יש לתחנת המשרד עניין מיוחד בחקירה. אשר לעבירות שאינן ברשימה, יוחלט אם לחקור או לגנוז על פי שיטת ניקוד המביאה בחשבון את סיכויי ההצלחה לגלות מי העבריין ולהעמידו לדין, ותבחינים הקשורים למידת העניין שיש לציבור בעבירה שנעברה כגון: אופיים של הקורבן ושל החשוד וחומרת העבירה ונסיבותיה.

הועלה שהנוהל לא השיג את אחת ממטרותיו העיקריות - יצירת אמצעי שיסייע לראשי משרדי החקירות להחליט על פתיחת חקירה או על גניזה ויבטיח אחדות בטיפול בתלונות מעין אלה. בבדיקת תיקי המדגם נמצא, שככלל לא נעשה שימוש בשיטת הניקוד שנקבעה בנוהל. עוד עולה שברוב המקרים של התיקים שבמדגם היה יישום שיטת הניקוד מביא לידי החלטה המחייבת לפתוח בחקירה, שכן התבחין הנוגע לסיכויי הצלחת החקירה העלה את סכום הנקודות מעל לסף המחייב פתיחת חקירה.

עוד הועלה במדגם, שבמסגרת התעודות נגנוזו ללא חקירה כ-34% מהתיקים אף שהיה מקום לברר, טרם קבלת ההחלטה, פרטים נוספים על החשוד או על נסיבות העבירה. כמו כן נמצא שלמרות החובה לנמק את ההחלטות, כ-42% מהתיקים לא פורטו כלל הנימוקים לגניזת התלונה או שההנמקה לא הייתה מספקת - לא עמדו בתבחינים העיקריים או שהייתה סתירה בהנמקה או שהנימוק היה לקוני (44%). יש בכך פגיעה בכללי מינהל תיקין, ועולה חשש שגניזת תלונות ללא חקירה נעשית ב"יד קלה".

2. מידע על ההחלטה לגנוז תלונה ללא חקירה נכלל ברישומים שהמשרד מוסמכת לנהל לפי חוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, התשמ"א-1981. בעניין רישומים אלה לא נקבעו בחוק האמור תקופת התיעוד וזכות עיון. מידע זה דרוש למשרד לצורך מלחמתה בפשיעה, ואולם הוא מועבר לגופים שמחוץ למשרד, דבר הפוגע בשמו הטוב של החשוד ועלול לגרום לו נזק.

מאז סוף שנות התשעים חזרו והצביעו גורמים שונים במחלקת החקירות והתביעות שבאגף החקירות במטה הארצי של המשרד על ליקויים בסיווג תלונות בהליך "אי-תביעה" ובכלל זה אי מימוש תכליתו המקורית של הליך זה למנוע, בנסיבות מסוימות, מחשודים סטיגמה פלילית. כל זאת, משום שגם מידע על תיקים שנגנוזו ללא חקירה נכלל ברישומים המשרתיים ומועבר לפי חוק המרשם הפלילי לגופים מחוץ למשרד. הגורמים האמורים הציעו לבטל את הליך "אי-תביעה" ולפתוח לחשודים רק תיקי חקירה (פ"א), שייגנוזו ללא חקירה בשל היעדר עניין לציבור בחקירתם.

למרות זאת, עד מועד סיום הביקורת, כשמונה שנים מאז הומלץ לראשונה לבטל את הליך "אי-התביעה", לא הסתיים הדיון בנוגע לביטול; ממילא הוסדרה ולא הובטחה הגנה ראויה לחשודים. בנוהל התערוך לא נקבע באילו נסיבות גניזת תלונה ללא חקירה טעונה רישום פרטי החשוד ברישומים המשטרתיים, ובאילו נסיבות אפשר להימנע מכך.

עוד הועלה, שלמרות המלצת מחלקת חקירות ותביעות במשטרה להודיע לחשוד שתלונה נגדו נגזרה ללא חקירה, בכמחצית מתיקי המדגם נמצא שלא נשלחו הודעות כאלה. משרדי החקירות גם אינם מקפידים לשלוח למתלוננים הודעה על גניזת תלונתיהם ללא חקירה אף שהדבר מתחייב על פי חוק סדר הדין הפלילי - בכ-40% מהתיקים שנגנזו נמצא שלא נשלחה למתלונן הודעה על תוצאות הטיפול בתלונתו ובדבר זכותו לערור על ההחלטה.

שינויים ארגוניים ובקרה

1. ארגון עבודת משרד החקירות: לפי נוהל התערוך נדרש ארגון מחדש של עבודת משרד החקירות, כדי לווסת את עומס העבודה, לייעל ולשפר את תהליך הטיפול בתלונות. הועלה ששינויים ארגוניים חשובים, ובהם שילוב קציני חקירות משפטים בעבודת החקירות, לא נעשו כלל במשרדים רבים או שנעשו חלקית בלבד. לא תמיד יושמו גם הוראות הנוהל הנוגעות לחלוקת המשרד לצוותי עבודה לפי סדרי עדיפויות הנקבעים בהתאם לסוג העבירה והפוטנציאל החקירתי שלה.

2. החוקרים בדרגים השונים, בתחנות ומחוז להן, גם לא השתמשו באמצעי הבקרה והפיקוח, שהותאמו למודל התערוך, כדי למדוד ולהעריך את יישומן ואת מידת האפקטיביות שלו וכדי להבטיח שאין גונזים ללא חקירה תיקים שיש עניין לציבור בחקירתם.

3. מודל התערוך נועד בין היתר לשפר את איכות החקירה - להגדיל את מספר כתבי האישום שיוגשו בידי התביעה ולהקטין את מספר התיקים שייגנזו או יוחזרו למשרד החקירות לשם השלמת חקירה. על השגת יעד זה אפשר ללמוד מפעילות התביעה המשטרית. לפי סיכום הפעילות של המשטרה בשנים 2001-2004, דווקא בשנת 2001 - השנה שקדמה ליישום המודל - היו תפוקות איכותיות יותר לפי שלושת המדדים האלה - ומשנת 2002 ועד 2004, שבהן הייתה אמורה להיות מיושמת מדיניות התערוך, פחת בהדרגה שיעור תיקי החקירה שהסתיימו בהגשת כתבי אישום, וגדל בהדרגה שיעור התיקים שהתביעה החזירה למשרדי החקירות לשם השלמה או שנסגרו בידי התביעה.



חלק ניכר מהתלונות שנגנזו בידי המשטרה ללא חקירה נוגע לסכסוכים בין אנשים לפגיעה ברכוש ובסדר הציבורי. ממצאי הביקורת מראים שלא יושמו מרכיבים עיקריים של מודל התערוך כמו פיתוח מנגנונים חלופיים להליך הפלילי בעת הטיפול בעבירות קלות. מרכיבים אחרים, הנוגעים להליך גניזת תלונה ללא חקירה במשרד החקירות, יושמו חלקית ללא בקרה ראויה ובלא שהובטחו זכויות החשודים. המחדלים ביישום מודל התערוך ואי-פיתוח מנגנונים חלופיים פוגעים באיכות החיים של התושבים, בכוח ההרתעה של המשטרה ובשלטון החוק.

לשם ייעול ושיפור עבודת משרדי החקירות מן הראוי לפעול לפי הנוהל לסינון וסיווג של תלונות, כדי למקד, בשלב מוקדם את משאבי החקירה בתיקים הראויים להיחקר, ולהשתמש בנוהל ככלי להכוונת שיקול הדעת של ראשי משרדי החקירות בכל הנוגע לגניזת תלונות ללא חקירה. על המשטרה לבחון מדוע לא יושם הנוהל, במשך למעלה משלוש שנים, להפיק מכך לקחים ולתקנו כדי שיהיה אפשר לפעול לפיו באופן שיטתי.

מודל התעדוף, שנועד ליצור הסדר ממצה לגניזת תלונות על עבירות שאינן פשע, מחייב את המשטרה לתת את דעתה על הדרך למניעת סטיגמה פלילית מחשודים שתלונות נגדם נגנזות ללא חקירה.

כמו כן מן ראוי שמשרד החקירות בתחנת המשטרה יסתייע במשרד הסיור ובמרכזי השיטור הקהילתי, כפי שהוצע במודל התעדוף המקורי. פעולות הברור, ההנחיה, הפישור וההרתעה של גופים משטריים אלה יכולות, בחלק ניכר מהתלונות הנוגעות לסכסוכים בין אנשים, להיות תחליף נאות לחקירה בתלונה שעשויה להיגנז בשל היעדר עניין לציבור.

נוכח ההיקף והמשמעות של הממצאים, הנוגעים לכל מרכיבי המודל, על המשטרה, יחד עם היועץ המשפטי לממשלה, לבחון מחדש את המודל ולהפיק לקחים מהבעיות ביישומן. גיבושו מחדש ויישומו צריכים להיות לפי העקרונות שינחה היועץ המשפטי לממשלה, בתיאום עם גופי האכיפה השונים. ראוי שהמשטרה, יחד עם היועץ המשפטי לממשלה ורשויות ייעודיות אחרות, יפעלו לפיתוחם של מנגנונים שיהיו חלופה ראויה להליך הפלילי מבלי לפגוע בכוח הרתעה, בכללם: לקבוע בחוק רשויות נוספות שמוסמכות לחקור עבירות ולבצע פעולות אכיפה וכן להעביר באופן שיטתי חומר חקירה לרשויות אחרות, שעל פי הדין כבר מוסמכות לחקור; לקדם את היוזמה להרחבת חוק העבירות המינהליות, התשמ"ו-1985, ולהחילו על עבירות שאינן פשע, שכלל המשטרה אינה חוקרת לפי מדיניות התעדוף.

משרד הבינוי והשיכון

עבודות עפר ביישוב צוקים

משרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד) החל לבצע בתחילת 1999 עבודות עפר ראשונות להקמת יישוב חדש בתחום המועצה האזורית ערבה תיכונה - צוקים. המשרד ביצע את העבודות במימונו המלא באמצעות המועצה האזורית. המועצה האזורית מסרה את העבודה לקרן הקיימת לישראל.

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק את ביצוע עבודות העפר הראשוניות בצוקים ואת הבקרה של המשרד על כך. הבדיקה נעשתה לסירוגין בתקופה יולי-נובמבר 2004 במשרד הראשי, במחוז הדרום של המינהל לבנייה כפרית של המשרד ובמועצה האזורית.

עיקרי הממצאים

היישוב הוקם ללא החלטת ממשלה.

המשרד פרסם מכרז לביצוע עבודות העפר והודיע לזוכה על זכייתו, אך חזר בו ללא מתן הסברים.

כבר סמוך לפרסום המכרז מסר המשרד את ביצוע העבודה למועצה האזורית ערבה תיכונה וזו מסרה אותה לקק"ל.

בהתאם לחשבון שהגישה קק"ל, בביצוע העבודה גדלו הכמויות במידה ניכרת על התכנון ועלותה הייתה פי 2.93 יותר מהאומדן של המשרד, ולמעלה מפי 4 מהצעת הזוכה במכרז.

תיק המסמכים בדבר העבודה בצוקים לא נמצא במשרד. המשרד לא הסביר מי ביער את התיק. ביעור חומר מסוג זה עומד בניגוד לחוק הארכיונים, התשט"ו-1955, והתקנות שהותקנו מכוחו.

המשרד לא בדק כראוי את החשבון הסופי שהגישה קק"ל וגם לא וידא שהעבודה בוצעה בסטנדרט שדרש.



ההליכים שנקט משרד הבינוי והשיכון להקמת היישוב צוקים בתחום המועצה האזורית ערבה תיכונה היו לקויים: המשרד לא פנה לממשלה לקבל את אישורה להקמת היישוב. הוא בחר בקבלן שזכה במכרז לביצוע העבודה, אך לא מימש את ההתקשרות עם הזוכה. במקביל לפרסום המכרז מסר המשרד את ביצוע העבודה למועצה האזורית כדי שזו תבצע את העבודה באמצעות הקרן הקיימת לישראל בעלות שבסופו שלדבר הייתה גבוהה פי ארבעה בקירוב מהצעת הזוכה במכרז שהמשרד לא קיים את תוצאותיו. בנוסף, תיק המסמכים בדבר העבודה שמחוז הדרום ניהל בוער ללא הסבר; משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את ביעור התיק, דבר שמונע קבלת תמונה מלאה על התנהלות הפרויקט לרבות השינויים המפליגים שחלו בו במהלך הביצוע.

החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים בע"מ

ביולי 1968 החליטה הממשלה להקים את החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים בע"מ (להלן - החברה), כדי לשקם את הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים (להלן - הרובע) ולפתחו כאתר לאומי, דתי, היסטורי ותרבותי בעל צביון מיוחד. החברה היא חברה ממשלתית, בשליטת המדינה. הרובע שוכן בשטח המנוהל בידי מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל). בשנת 1970 החכיר המינהל את הרובע לחברה בחכירה ראשית. את המבנים למגורים החכירה החברה בחכירת משנה לדורות למשתכנים ברובע, ואת שאר הנכסים החכירה בחכירת משנה לדורות או השכירה לפי העניין.

מאז הקמתה ועד שנת 1984 השלימה החברה את שיקומו ובנייתו של הרובע היהודי. היא בנתה כ-500 דירות, כ-100 חנויות וכמה מבנים למוסדות ציבור. כיום גרות ברובע כ-600 משפחות, המונות כ-4,000 איש.

פעולות הביקורת

בחודשים נובמבר 2004-מאי 2005 בדק משרד מבקר המדינה את העסקת כוח האדם בחברה, את מצבה הכספי, את גביית החובות, את פעילותה השוטפת, את ניהול נכסיה, פעילות מחוץ לרובע, פעילות הדיקטוריון, והיבטים מסוימים של יחסיה עם תושבי הרובע. הבדיקה התקיימה בחברה, ובדיקות משלימות נערכו במשרד, ברשות החברות הממשלתיות, בלשכת הרישום ובלשכת רשם העמותות שבמשרד המשפטים.

עיקרי הממצאים

ניהול הנכסים

הבדיקה העלתה כי החברה אינה מנהלת את הנכסים שברשותה כראוי. נכסים רבים תפוסים בידי משתמשים בלא הסכם וזכויות חוכרי משנה, שהשתכנו בנכסים לפני שנים רבות טרם נרשמו על שמם.

עלותו של מיזם ברובע, שחזורו של בית הכנסת "החורבה", הנאמדת בכ-28 מליון ש"ח, לא פורטה למרכיביה. משרדי ממשלה המחויבים על פי החלטת ממשלה להעביר כספים למיזם זה, לא העבירו את חלקם לחברה.

תושבי הרובע סובלים ממחסור במקומות חניה, וזאת, בין היתר, עקב חלוקת תווי חנייה לאנשים שאינם תושבי הרובע. החניון ברובע מופעל בידי החברה, אולם הוא פועל בלא רשיון עסק, הנדרש על פי החוק, ובניגוד להחלטת בית המשפט. החברה תכננה מיזם לבניית חניון ומעליו מפלסים

למסחר, אולם טרם הגישה תכנית לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה. נוכח העיכוב בהגשת התכנית ונוכח מצוקת החנייה המתמשכת היה על החברה לבחון חלופות אחרות זה מכבר, אך הדבר לא נעשה.

החברה איפשרה לחוכרי משנה ולשוכרים להעביר לאחרים את זכויותיהם בלא הסכמתה, שלא כמוסכם בין הדיירים לבינה. זאת ועוד, החברה אינה אוכפת על חוכרי המשנה והשוכרים שימוש בנכסים על פי הייעוד שהוסכם עמם ולפי החוק, ואף אינה גובה דמי שימוש¹ ראויים, על פי שימוש בפועל.

גביית חובות

מאחר שהחברה אינה גובה חובות מרבים מן הדיירים, צברו כמה דיירים במרוצת הזמן חובות כבדים. לעתים החברה אינה יודעת מה סכום החובות הללו, והיא אף לא נקטה צעדים לגבות את החובות, או לפנות את הדיירים האמורים מהנכסים.

בשל חוסר המעש של החברה בגביית חובות במשך עשרות שנים, נגרם לחברה הפסד הכנסה ניכר, שסכמו נאמד על ידי הביקורת בכמה עשרות מיליוני ש"ח. הפסדים אלה² לא מצאו את ביטויים במאזן החברה.

פעילות מחוץ לרובע

החברה פועלת גם מחוץ לרובע, הגם שכתב היועץ המשפטי לממשלה בחוות דעתו לפני שנים כי יש להתנות פעילות כזו בשינוי תזכיר ההתאגדות של החברה. האספה הכללית של החברה אישרה בשנת 1999 את שינוי התזכיר; השינוי טרם אושר בידי הממשלה.

מינהל כספי

הסכומים שכללה החברה בדוחות שלה כהפרשה לתביעות משפטיות נגדה או כהפרשה לחובות מסופקים נקבעו שלא על פי חוות דעת מקצועיות של היועץ המשפטי ורואה החשבון של החברה. החברה מפרטת בדוחותיה הכספיים רק את החובות השוטפים בלי ציון החובות שמקורם פיגור בתשלומים לחברה.

ניהול כוח אדם

ניהול כוח האדם בחברה לוקה אף הוא בחסר: לא נמצאו בחברה פרטים על דרך גיוסם של העובדים, על כישוריהם ועל השכלתם.

דירקטוריון החברה

דירקטוריון החברה ממלא את תפקידו פרק זמן ארוך בלא יו"ר, ובניגוד לכללי המינהל התקין.

1 תשלום בגין ניצול המקרקעין בלא מתן זכות בהם.

2 באומדן ההפסדים יש לכלול לא רק את גובה החוב שלא הוחזר אלא גם את התשואה האלטרנטיבית מהנכס.

המשך פעילותה של החברה

בנובמבר 1982 המליצה הוועדה לענייני ביקורת המדינה לממשלה למזג שלוש חברות ממשלתיות בירושלים שעסקו בשיקום ירושלים ופיתוחה כדי לחסוך בכוח אדם ולייעל את העבודה. בינואר 1983 אישרה הכנסת את המלצת הוועדה. אולם, אחרי יותר מ-23 שנים מאז אישור הכנסת, טרם נמצאה דרך הולמת לפרק את החברה או חלופה שתאפשר את המשך קיומה.



1. החברה הוקמה, בשנת 1969, על פי החלטת הממשלה, כדי לשקם את הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים ולפתחו כאתר לאומי, דתי, היסטורי ותרבותי ובעל צביון מיוחד. באמצע שנות השמונים של המאה העשרים סיימה החברה למעשה את שיקומו ויישובו של הרובע, ומאז היא עוסקת בעיקר בניהול שוטף של הנכסים שבאחריותה.

2. הממצאים הנוגעים לניהול הנכסים והטיפול בגביית חובות מצביעים על הזנחה וטיפול לא ראוי, שגרם להפסדי הכנסה ניכרים לחברה, הנאמדים למועד סיום הביקורת, בעשרות מיליוני ש"ח.

3. בינואר 1983 אישרה מליאת הכנסת את המלצותיה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה למזג את החברה עם שתי חברות נוספות שעסקו בתחומי פיתוח בירושלים כדי לחסוך בכוח אדם ולייעל את העבודה. הדבר לא בוצע. השרים האחראים ורשות החברות הממשלתיות דנו לסירוגין במשך תקופה ארוכה בעתיד החברה בלי שהגיעו לכלל דעה מוסכמת באשר לעתידה.

משרד הבריאות

סוגיות בתחום הרפואה הראשונית בקהילה

הרופא הראשוני אחראי להעריך את צורכי הבריאות של הפרט ולהעניק לו טיפול רציף וכוללני. רופא ראשוני מיומן יכול לשפר את תפקודה של מערכת הבריאות בתחום של מניעת מחלות. תפקידיו של משרד הבריאות (להלן - המשרד) הם, בין השאר, לפקח על קופות החולים, לבקר את פעילותן ובמידת הצורך גם לבחון את השינויים הנדרשים ברפואה הראשונית ואת הדרכים ליישומם, למשל לפעול לשינויי חקיקה במידת הצורך.

פעולות הביקורת

בחודשים מרס-אוגוסט 2005 בדק משרד מבקר המדינה סוגיות אחדות הקשורות ברפואה ראשונית במשרד הבריאות (להלן - המשרד) ובקופות החולים (להלן - קופות החולים או הקופות): שירותי בריאות כללית (להלן - כללית), מכבי שירותי בריאות (להלן - מכבי), קופת חולים מאוחדת (להלן - מאוחדת) וקופת חולים לאומית (להלן - לאומית). משרד מבקר המדינה שלח לארבע קופות החולים בקשות לקבל נתונים סטטיסטיים על אוכלוסיית המבוטחים שלהן ועל שעות הקבלה של הרופאים הראשוניים. מכללית, ממכבי וממאוחדת התקבלו נתונים מלאים כנדרש. לאומית הודיעה למשרד מבקר המדינה שאין ברשותה מערכת מידע שיכולה לספק את הנתונים המבוקשים (ראו להלן), ולכן סיפקה רק מקצתם.

עיקרי הממצאים

רפואה מונעת

1. רפואה מונעת וקידום בריאות הן מאבני הדרך של הרפואה במאה העשרים ואחת. חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 (להלן - החוק), חייב את הקופות לנקוט פעולות אחדות ברפואה מונעת, אולם מאז חלו ברפואה שינויים רבים לרבות שינויים טכנולוגיים והכנסת שיטות טיפול חדשניות המאפשרות, בין השאר, למנוע מחלות ולטפל במחלות שכבר אובחנו.

הגבלת המחויבות של המדינה ושל קופות החולים לפעולות מסוימות של רפואה מונעת פוגעת באיכות הטיפול הרפואי שניתן לציבור. למשל, קבוצות אוכלוסייה בגיל הביניים (20-54 שנה, להוציא אנשים שהוגדרו כבעלי סיכון גבוה לחלות במחלות מסוימות) אינן זכאיות מכוח החוק לקבל טיפול מונע אישי בתחום הבריאות (למשל, לגילוי מוקדם של גורמי סיכון לחלות בסוכרת או ביתר לחץ דם).

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח השינויים הרבים שחלו ברפואה מאז נחקק החוק, שומה על המשרד לתת את דעתו לתרומה של פעולות ברפואה מונעת לרפואה הציבורית וגם להיבט הכלכלי שלהן.

2. למשרד מבקר המדינה התברר שנעשו בארץ מחקרים מעטים מאוד לסריקת אוכלוסייה שנחשבת בריאה לשם גילוי מוקדם של מחלות, אשר כוללים גם ניתוחים של עלות-תועלת. דוגמה לכך היא "תכנית אשקלון" אשר הופעלה בשנים 1980-1990, ועל פי ממצאיה, הופחתה התחלואה של משתתפיה ממחלות לב וכלי דם הקשורות ליתר לחץ דם, באופן ניכר. התכנית חסכה כ-17.5 מיליון דולרים בימי אשפוז וכמיליון דולר נוספים מהקטנת השימוש בתרופות להורדת לחץ דם בשנים 1980-1994; כן נמצא לתכנית יחס עלות-תועלת חיובי של 1:4.5.

גורמי הרפואה העיקריים, כולל המשרד, המרכיבים את "הפורום הישראלי למניעת מחלות לב וכלי דם" הכירו ביתרונות הרפואיים והכלכליים שבהפעלת תכניות דומות בשאר אזורי הארץ, אולם המשרד לא הכין תכניות ארציות דוגמתה.

3. מדידת גובה ולחץ דם ושקילת המבוטחים אחת לשנה אינן כרוכות בהקצאת משאבים רבים של קופות החולים לטיפול במבוטחים, והן עשויות לספק לרופא הראשוני מידע בסיסי חיוני על בעיות בריאות. ב-2000 הפיצה ההסתדרות הרפואית בישראל מסמך מקיף ובו הנחיות קליניות בנושא "פעולות רפואה מונעת וקידום בריאות בקהילה" (למשל, מדידת גובה ולחץ דם ושקילה). גורמים מרכזיים במערכת הבריאות תמכו באמור בו¹.

משרד מבקר המדינה בדק אם רופאים ראשוניים בקופות החולים נוהגים למדוד למבוטחיהם גובה ולחץ דם ולשקול אותם כמומלץ, לפי נתוני הקופות. הביקורת העלתה שרופאים בשלוש קופות חולים לא מדדו בדרך כלל לחץ דם למבוטחים; אף שהשמנת יתר ידועה כבעיה כלל עולמית, רופאים ראשוניים בישראל אינם נוהגים למדוד את הגובה של המבוטחים ולשקול אותם.

מהתשובות של המשרד ושל כללית לביקורת עולה כי אין ביניהם הסכמה בעניין חובתן של הקופות לבצע הנחיות קליניות דוגמת מדידת גובה ושקילה בלא שהוקצו משאבים לכך. מדובר במחלוקת עקרונית, ועל המשרד ועל הקופות לדאוג לפתור אותה.

יצוין כי ללאומית, בשונה מקופות אחרות, אין מערכת מידע שיכולה לספק נתונים על מדידות גובה ולחץ דם ועל שקילה, ולכן אי אפשר לדעת אם מדידות כאלה נעשות בה בכלל ואם יש שימוש במידע חיוני זה במהלך הטיפול הרפואי במבוטח.

פרויקט מדדי איכות

לפי החוק, המשרד יפקח על פעילותן של קופות החולים ויבקר את איכות שירותיהן; קופת החולים תעביר למוסד לביטוח לאומי או למשרד, לפי דרישתם, את כל הנתונים הדרושים להם למילוי תפקידם לפי חוק זה.

מדדי איכות ברפואה מבטאים באופן כמותי היבטים נבחרים של טיפול רפואי². מנובמבר 2003 המשרד משתתף בפרויקט מדדי איכות לקופות החולים שנעשה באמצעות נתוניהן. ועדת ההיגוי

1 על פי סיכום דיון של המועצה הלאומית לבריאות בקהילה מאפריל 2004, המסמך הוצג לפני המועצה, ו"המועצה תומכת ב[מסמך] וממליצה למשרד הבריאות לאמץ את [הפצתו]... הקופות מצטרפות להמלצה".

2 כך למשל המדר לטיפול בסוכרת בודק, בין השאר, אם לפחות פעם בשנה נבדקה רמת איוון הסוכר בדם לחולה סוכרת, והמדר לחיסון נגד שפעת בודק, בין השאר, את שיעור המבוטחים בני ה-65 ויותר שחוסנו נגד שפעת.

שהוקמה לפרויקט, בה חברים גם נציגי המשרד, סבורה שיש חשיבות לפרסם בעתיד בפני אוכלוסיית המבוטחים בארץ את תוצאות מדדי האיכות של כל קופת חולים באופן שישווה ביניהן, ואין להסתפק בפרסום התוצאות כנתון מסכם של כל קופות החולים.

אולם ספק אם יוכל המשרד לפרסם תוצאות השוואתיות של מדדי האיכות, שכן לפי חוות דעת משפטיות שניתנו בעניין, השתתפותן של הקופות בפרויקט היא וולונטרית ובמסגרת של ועדות בקרת איכות, שמונעת אפשרות של פרסום ממצאי מדדי איכות. לכן נמנע מהציבור לממש את זכותו לקבל מידע על תוצאות מדדי האיכות.

משך הביקור אצל רופא

המשרד לא בחן את איכות השירות הרפואי של קופות החולים באופן שיטתי. כך למשל, מדד אפשרי לבחינת איכות השירות הרפואי הוא משך הזמן שרופא ראשוני מקדיש לביקור של מטופל אצלו. בידי קופות החולים אין נתונים שמאפשרים בדיקה כזו בכל הנוגע לרופאים ראשוניים. גם למשרד אין נתונים כדי לבחון את הנושא ברמה ארצית. אחת הסיבות לכך היא שרופאים מסוימים מטפלים בשעות עבודתם במבוטחים של שתי קופות חולים ויותר.

שירות רפואי בשעות הלילה

החוק קובע כי קופת חולים אחראית כלפי מי שרשום בה למתן מלוא שירותי הבריאות שלהם הוא זכאי לפיו, ושירותי הבריאות הכלולים בסל שירותי הבריאות יינתנו בישראל, לפי שיקול דעת רפואי, באיכות סבירה, בתוך זמן סביר ובמרחק סביר ממקום מגורי המבוטח, והכול במסגרת מקורות המימון העומדים לרשות קופות החולים.

1. במשרד ובקופות החולים שוררת אי-בהירות בכל הנוגע לחובתה של הקופה לתת שירות רפואי בשעות שבהן מרפאותיה סגורות, בייחוד בנוגע לאפשרות להחליף שירות רפואי בשעות הלילה בהפניית מבוטחים לחדר מיון בבית חולים. במצב כזה נפגעים תושבי יישובים הממוקמים באזורים מרוחקים שבהם שירות של רופא לעתים אינו זמין.

למשל, לדעת כללית די בהפניית מבוטחיה מיישובי בקעת הירדן וממעלה אפרים (המצויים במרחק של כ-60 קילומטרים מבית חולים) לחדר מיון, ואין מחובתה לספק שירות רפואי בשעות הלילה באזור. גם לאומית לא פעלה לספק שירות כזה למבוטחיה באותו אזור, ובמשך יותר משנה לא נמצא לכך פתרון.

2. מבוטחי קופות החולים רשאים על פי החוק לקבל טיפול רפואי גם בשעות שבהן המרפאות סגורות בעיקר באמצעות מוקדים רפואיים. רובם אינם בבעלות קופות החולים אלא בבעלות ספקים שעמם התקשרו הקופות לשם אספקת השירות.

ממסמכי לאומית עולה שהיא סיפקה למבוטחיה שירות ב-59 מוקדים רפואיים, מקצתם במרפאות הקופה, והשאר במוקדים שהופעלו בידי 18 ספקים שונים. נמצא כי מצד אחד, מבוטח של לאומית היה יכול לקבל מידע על הסכום לתשלום בעבור ביקור במוקד רפואי רק במוקד עצמו, ולא הייתה לו אפשרות לברר בקופה אם הסכום שנגבה נקבע בהסדר שבין הקופה לספק, ומצד שני, לאומית לא בדקה אם הספק גבה מהמבוטח תשלום כפי שנקבע בהסדר.

לאומית גם הפנתה את מבוטחיה למוקדי חירום שהפעילו ספקים, אף שבמסמכיה לא נמצאו הסכמים עם אותם הספקים, והם לא התחייבו בכתב לתת לפונים אליהם שירות רפואי הולם (למשל טיפול בידי רופאים שעברו הכשרה מסוימת, בדיקות מסוימות וסוג ציוד רפואי במוקד).

3. החוק קובע שקופת חולים רשאית להציע לחבריה תכנית לשירותי בריאות נוספים (להלן - תכנית השב"ן) שאינם כלולים בסל השירותים והתשלומים של הקופה; תכנית השב"ן וכל שינוי בה טעונים אישור של שר הבריאות. ארבע קופות החולים מציעות למבוטחים בהן תכניות שב"ן.³

שלוש קופות חולים - כללית, מאוחדת ולאומית - נותנות למבוטחיהן שירות ביקור בית של רופא במסגרת סל השירותים הבסיסי כמוגדר בחוק, וגובות בעבורו סכום בגין השתתפות עצמית של המבוטח. נמצא שהקופות גובות סכום מופחת בגין השתתפות עצמית ממבוטחי הקופה שהם גם עמיתים בתכנית השב"ן.

לדעת משרד מבקר המדינה, ההסדרים שקבעו שלוש קופות החולים, אשר לפיהם עמית תכנית השב"ן נהנים משירות ביקור בית של רופא תמורת סכום מופחת של השתתפות עצמית ואילו מבוטחי הקופה האחרים נדרשים לשלם בעבורו השתתפות עצמית מלאה, אינם עומדים בכללים שקבע המשרד לקופות החולים בעניין תכניות השב"ן.

4. על פי הוראות כללית למחוזות הקופה, בגין מתן שירות ביקור רופא בשעות 06:00-08:00 אפשר לגבות ממבוטח של הקופה 150 ש"ח, שהוא סכום גבוה מהסכום המרבי להשתתפות עצמית. יצוין, כי על פי תשובת כללית למשרד מבקר המדינה, רוב מרפאות הקהילה נפתחות בשעה 07:30.

פעולות סיעוד בקהילה

בתוספת השנייה לחוק מפורטים שירותי הסיעוד שבסל השירותים הבסיסי, ובהם פעולות סיעוד שניתנות בקהילה. תקנות הרופאים (כשירות לביצוע פעולות חריגות), התשס"א-2001 (להלן בפרק זה - התקנות), קובעות, בין השאר, שאחות⁴ מוסמכת ואחות מעשית רשאיות לבצע פעולה חריגה לפי האמור בתקנות. המועצה הלאומית לבריאות בקהילה המליצה בשנת 2001 על מתן סמכויות מסוימות לאחיות ביישובים מרוחקים. ואכן, כבר במאי 2003 אישר מנכ"ל המשרד לאצול סמכות לאחיות מוסמכות בוגרות השתלמות מוכרת בבריאות הקהילה להתחיל, לשנות ולהפסיק טיפול תרופתי. אולם נמצא שהמשרד לא השתמש בסמכויותיו של מנכ"ל המשרד לעגן בתקנות פעולות חריגות כאלה, למרות שבעת ההיא היה ידוע למשרד שבקופות החולים כבר אצלו סמכויות מעין אלה לאחיות, אף על פי שאין הדבר בסמכותן. לפחות מ-1997 ואילך הורתה הכללית לאחיות העובדות במרפאותיה להתחיל לתת טיפול תרופתי למבוטחים במקרים מסוימים שבהם רופא אינו נמצא. הוראות אלה אינן עולות בקנה אחד עם האמור בחוק בעניין זה.



הרפואה בקהילה היא נדבך בסיסי במערך שירותי הבריאות לחולים ויש לה חלק חשוב בקביעת איכותם ויעילותם.

משרד מבקר המדינה מצא ליקויים בפיקוח ובבקרה של משרד הבריאות על קופות החולים ובטיפול בעניין השינויים הנדרשים ברפואה ראשונית. כן נמצאו ליקויים בפעולותיהן של קופות החולים.

3 ראו גם בדוח זה, עמ' 89.

4 "אחות" - לרבות אח.

נוכח ממצאי מבקר המדינה, על המשרד לבחון את הנושא ולחולל את השינויים הנדרשים. בין השאר, עליו לגבש תכנית פעולה שתאפשר לפרסם בהדרגה את תוצאות מדדי איכות ולקבוע יעדים ברורים לכל שלב כדי שהמשרד, המבוטחים וקופות החולים יוכלו לבחון את הטיפול הרפואי שניתן ולהשוות בין קופת חולים אחת לאחרת; עליו להעמיק את הפיקוח והבקרה על קופות החולים בכל הנוגע לאיכות השירות הרפואי למבוטחים; על הנהלת המשרד להחליט אם יש מקום לעגן בתקנות סמכויות מסוימות של אחיות ולפעול על פי החלטתו. על המשרד גם לדאוג לפתור עם כללית מחלוקת עקרונית בעניין חובתן של הקופות לבצע הנחיות קליניות דוגמת שקילת מבוטח ומדידת גובהו בלא להקצות לכך משאבים.

חשיבות רבה נודעת לרפואה המונעת, שמטרתה מניעה וגילוי מוקדם של מחלות, הפחתת תחלואה, הארכת חיים ושיפור איכות החיים. נוכח השינויים הרבים שחלו ברפואה, על המשרד להוביל תכניות ארציות ברפואה מונעת שהן כדאיות גם מהבחינה הכלכלית, ולא להשאיר את היוזמה בידי הקופות בלבד. עליו לבחון אם ראוי להרחיב את מחויבות המדינה ואת מחויבות הקופות מעבר למצב שהיה קיים ערב חקיקת החוק.

יחידות לטיפול קרינה

טיפול בקרינה הוא אחד משיטות הטיפול העיקריות המקובלות כיום בטיפול בסרטן. בזכות השיפור שחל בשנים האחרונות בציוד, בשיטות הטיפול ובטכנולוגיות הרדיותרפיה אפשר לבצע קרינה עמוקה, ממוקדת ומדויקת יותר, להפחית את שיעור תופעות הלוואי ולהגדיל את מספר החולים שהופנו לטיפול בקרינה, וכפועל יוצא גדל שיעור המחלימים ממחלת הסרטן. בארץ פועלות שש יחידות רדיותרפיה בשישה בתי חולים ציבוריים ועוד שתיים בבתי חולים פרטיים.

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל-אוגוסט 2005, בדק משרד מבקר המדינה את היערכות משרד הבריאות (להלן - המשרד) ובתי החולים למתן טיפולי קרינה ביחידות לרדיותרפיה. משרד מבקר המדינה בחר באקראי¹ לבדוק באופן מעמיק שתי יחידות בשני בתי חולים ציבוריים: מרכז רפואי רמב"ם (להלן - רמב"ם) והמרכז הרפואי רבין (להלן - מרכז רפואי רבין או רבין). כן נאספו נתונים על תפקודן של ארבע יחידות רדיותרפיה נוספות בארבעה בתי חולים ציבוריים.

עיקרי הממצאים

משרד מבקר המדינה העלה כי אף שחל גידול במספר החולים שנוקדו לטיפול בקרינה לא חלו שינויים מתאימים בתשתית היחידות: במספר העובדים, במספר המאיצים² ובמספר המכשירים האחרים ביחידות. עקב זאת סבלו היחידות ממחסור ממושך בציוד ובכוח אדם מקצועי, והדבר פגע באיכות הטיפול. זאת ועוד, היחידות שנבדקו לא עמדו בכל הדרישות של הבטחת איכות ולא עשו את כל הבקורות הנדרשות על איכות הטיפול ועל הציוד המשמש לתכנון הטיפול ולביצועו. גם המשרד לא מילא את חובתו כממונה: לא קבע נהלים ולא פיקח על היחידות כדי להבטיח שהחולים לא ייפגעו וכדי שיקבלו טיפול מיטבי. להלן פירוט הממצאים.

הערכות המשרד למתן טיפול ביחידות לרדיותרפיה

לנוכח המחסור הממושך בציוד ובכוח אדם ביחידות מינו מנכ"לי המשרד בשנים 1993 ו-2003 שתי ועדות שבחנו את מצב הרדיותרפיה בארץ: ועדה בנושא בקרת איכות ברדיותרפיה (להלן - ועדת איכות מ-1993) שהגישה המלצות בנושאי בקרת איכות, וועדה לבחינת הרדיותרפיה בישראל (להלן

1 אין בבחירת היחידות לרדיותרפיה בשני בתי חולים: רמב"ם ורבין כשלעצמה, ובתוצאות הבדיקות בהן, כדי לשמש אינדיקציה לגבי טיב השירות של היחידות לרדיותרפיה בבתי החולים האחרים.
2 מכשירי קרינה.

- הוועדה לרדיותרפיה מ-2003) שהמליצה להגדיל את מספר מכשירי הקרינה, את מספר המערכות לתכנון הטיפול התלת-ממדי³ ואת מספר הרופאים, הפיזיקאים והדווימטריסטים⁴, טכנאי הקרינה ואחיות הרדיותרפיה ולתת לעובדים הכשרה ייעודית.

משרד מבקר המדינה העלה כי אף שהמשרד אימץ את המלצותיהן של הוועדות, עד מועד סיום הביקורת טרם החל המשרד ליישם את ההמלצות ולא חלו שינויים של ממש בתחום זה.

מאחר שההמלצות לא יושמו ומאחר שהורגש מחסור חמור בציוד ובכוח אדם פנו האגודה למלחמה בסרטן בישראל, יו"ר ההסתדרות הרפואית בישראל ומנהלי המחלקות והמכונים לרדיותרפיה להנהלת המשרד בשנים 2004 ו-2005 בדרישה ליישם את המלצות הוועדות. גם ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת והוועדה לפניות הציבור בכנסת עסקו בנושא תפקודן הלוקה בחסר של יחידות הרדיותרפיה. רק בשנת 2005 פנה המשרד אל משרד האוצר בדרישה לקבלת תקציב, ובאותה שנה אושרו לו תקציבים לצורכי הכשרת עובדים לשנים 2005 ו-2006 והן עשרה תקנים לשנת 2006.

כדי להיערך למילוי המחסור שתואר לעיל, היה על המשרד לתכנן את הפעולות שיסייעו ליחידות הרדיותרפיה ובד בבד להקצות את המשאבים הדרושים לכך. למרות זאת עד שנת 2005 לא תכנן המשרד תכנית רב-שנתית לחידוש התשתיות ביחידות לציוד קרינה ולא הקצה משאבים להחלפת המכשירים הישנים ולתוספת כוח אדם מקצועי.

כוח אדם ביחידות לרדיותרפיה

בכמה תחומים רפואיים מקובל לקבוע תקנים המגדירים את מספר אנשי הצוות ביחידות בית החולים. ובכל זאת, בכל הנוגע ליחידות לרדיותרפיה לא קבע המשרד תקנים ייעודיים לעובדים ביחידות, למרות ההתפתחויות הטכנולוגיות שחלו בתחום זה ולמרות הגידול במספר החולים שהצריכו כוח אדם מיומן.

הוועדה לרדיותרפיה מ-2003 המליצה לקבוע תקנים של 40 רופאים מומחים ברדיותרפיה, 48 פיזיקאים ודווימטריסטים, 120 טכנאי קרינה ו-26 אחיות ביחידות לרדיותרפיה. בעת שנעשתה הביקורת היו חסרות ביחידות 24.3 משרות רופאים, 16.5 משרות פיזיקאים, 26.5 משרות לטכנאי קרינה ו-12.5 משרות לאחיות, לעומת המלצות הוועדה לרדיותרפיה מ-2003.

הכשרת עובדי היחידות לרדיותרפיה

ההתפתחויות הטכנולוגיות ברדיותרפיה מחייבות הכשרה מוסמכת לעובדים המקצועיים ביחידות כדי שלא לפגוע באיכות הטיפול. בפועל, העובדים המקצועיים ביחידות לרדיותרפיה: פיזיקאים,

3 תכנון הטיפול בקרינה, שנעשה באמצעות הרמיה תלת-ממדית, כגון סי.טי. ומ.ר.י.

4 טכנאי קרינה שמחשבים את מנות הקרינה, להבדיל מטכנאי קרינה שמבצעים את הטיפול בקרינה. דווימטריסטים זקוקים להכשרה נוספת על טכנאות קרינה.

דוֹזימטריסטים, טכנאי קרינה ואחיות⁵, אינם מקבלים הכשרה ייעודית בתחום טיפולי הקרינה. עד מועד סיום הביקורת לא התחילו בהכשרת כוח אדם, בהתאם להנחית מנכ"ל המשרד מיולי 2004.

הקמת יחידות חדשות לרדיותרפיה

הוועדה לרדיותרפיה מ-2003 ומרבית אנשי המקצוע בארץ התנגדו להקמת יחידות נוספות מהנימוקים האלה: יחידות קטנות אינן יעילות; עלות הטיפולים בהן יקרה; כל היחידות בארץ סובלות ממחסור בכוח אדם מיומן ובציוד, ואם יוקמו יחידות חדשות יחריף המחסור.

באוקטובר 2000 ובפברואר 2004 פנה מנהל המרכז הרפואי אסף הרופא (להלן - אסף הרופא) אל הנהלת המשרד וביקש כי תאשר לבית החולים להקים יחידה לטיפול בקרינה. בפברואר 2004 פנתה גם מנהלת המרכז הרפואי "העמק" להנהלת המשרד וביקשה להקים יחידה דומה.

למרות ההתנגדויות שתוארו לעיל חתם שר הבריאות, מר דני נוה, על הצעת תיקון לתקנות בריאות העם (מכשירים רפואיים מיוחדים) הכוללת אישור להפעלת שמונה מאיצים נוספים על המאשרים בתקנות, כלומר בסך הכול 27 מאיצים. שניים מהמאיצים החדשים מיועדים לשני בתי חולים שאין בהם עדיין יחידות לרדיותרפיה. יצוין, כי מבחינת סדרי מנהל תקינים ומשום חובת הנמקה, מן הראוי היה שהצעת השר תלווה בנימוקים מקצועיים שיבהירו מדוע הוא תומך בהקמת שתי יחידות חדשות לטיפול בקרינה בבתי החולים האמורים.

תהליכי התכנון והטיפול בקרינה ביחידות לרדיותרפיה

הבטחת איכות הטיפול הרפואי

הטיפול בקרינה יעיל אך כרוך בסיכונים: הקרינה עלולה להרוס רקמות בריאות, קרינת-יתר עלולה לגרום לסיבוכים ותת-קרינה עלולה לפגוע בסיכויי הריפוי. לכן יש לדייק במינון הטיפול ובקביעת מקומו ולשמור על תקינות המכשירים וכיולם. לשם כך נחוצה מערכת בקרת איכות שתבדוק את כללי ההפעלה. כמה גופים מקצועיים⁶ המליצו במהלך השנים לקבוע תקנים להבטחת איכות. עד מועד סיום הביקורת לא פעל המשרד להסדרת הנושאים הקשורים להבטחת איכות ברדיותרפיה, באמצעות חקיקה או קביעת נוהל מקיף. בפועל, כל יחידה מפעילה תכנית של בקרה והבטחת איכות על פי הבנתה ובעצם אין גורם מרכזי המפקח על איכות הבקרה ביחידות.

בקרה ממוחשבת על תהליכי הטיפול

מערכת ממוחשבת של בקרה ורישום תהליכי הטיפול היא כלי לפיקוח על שלבי הטיפול, והיא נועדה לבקר ולתעד את פעילות הרדיותרפיה ולאפשר שיפור של ממש באיכות הטיפולים. אולם, בעת

5 לרבות אחים.

6 דוח של ועדת איכות מ-1993, המלצות המועצה הלאומית למניעה, אבחון וטיפול במחלות ממאירות מ-1997, המלצות תת-ועדה להגנת המטופל מקרינה בחשיפה רפואית בישראל מ-2002, המלצות האיגוד הישראלי לאונקולוגיה קלינית ולרדיותרפיה מ-2004.

שנעשתה הביקורת במרכז הרפואי רבין⁷ נמצא ששניים מהמאיצים שפעלו לא היו מחוברים למערכת הבקרה הממוחשבת, וברמב"ם - נמצא שאחד מהמאיצים שפעלו באותה עת לא היה מחובר למערכת הבקרה הממוחשבת.

נוהלי עבודה ביחידות

הנהלים הכתובים בכל אחת משש היחידות לרדיותרפיה אינם מקיפים את כל סדרי העבודה ביחידה הקשורים ישירות לטיפול, לתכנונו ולחישובו, לאחזקת המכשירים ולבקרה עליהם.

כרטיסי קרינה כאמצעי בקרה על תכנון הטיפול ועל הטיפול בפועל

לכל חולה המגיע ליחידת הקרינה נפתח כרטיס קרינה המלווה אותו במהלך הטיפול. כרטיס הקרינה נועד לשמש להתווייה, לתכנון התכנית הטיפולית, לבקרה עליה ולביצועה בפועל. הבדיקה העלתה שלעיתים ביחידות ברבין וברמב"ם לא מילאו אנשי הצוות הטיפולי את כרטיסי הקרינה של החולים, בהתאם לההנחיות שנקבעו ביחידות. ברבין - לעיתים לא מילאו הרופאים את הנתונים הנדרשים ולעיתים לא אישרו טכנאי הקרינה בחתימתם כי ביצעו את הטיפול; ברמב"ם השתמשו בכרטיס קרינה ישן, למרות הליקויים שנמצאו בו ואף שמרכז המחקר לבטיחות בעבודה והנדסת אנוש בטכניון המליץ לשנות אותו. עוד העלתה הביקורת ברמב"ם כי בכרטיסים נעשו מחיקות, וכי לא היו בהן חתימות המאשרות את התיקונים, חסרו נתונים נדרשים, חסרו חתימות פיזיקאים וטכנאים, וחתימות הרופאים לא היו ברורות.

משך ההמתנה לטיפול

ממחקרים⁸ שנעשו בשנת 2005 עולה שדחייתה של התחלת הטיפול בקרינה עלולה לפגוע בהשגת תוצאות הטיפול המבוקשות. מדוח הוועדה לרדיותרפיה מ-2003 עולה כי במועד האמור היה משך ההמתנה להתחלת טיפול בקרינה כשישה שבועות. על פי נתונים שהיחידות מסרו למשרד מבקר המדינה, בחודשים ינואר-אפריל 2005 היה ברמב"ם משך ההמתנה לטיפולים משלימים⁹ ולטיפולים קורטיבים (מרפאים) - עד שמונה שבועות; לטיפולי ערמונית בברכיתרפיה¹⁰ - עד 16 שבועות. המחסור במכשור ובכוח אדם מקצועי ביחידות הוא הגורם העיקרי להמתנה הממושכת לטיפולים בקרינה.

תכנון טיפולי הקרינה על ידי הרופאים והטיפול בחולים

תכנון תלת-ממדי¹¹ מאפשר לתת טיפולים מדויקים בעצמת קרינה גדולה יותר, ובכך להגן על הרקמות הבריאות מפני הקרינה. לדעת מומחים, אחד המדדים לאיכות הטיפול ביחידה לרדיותרפיה הוא שיעור הטיפולים התלת-ממדיים הניתנים ביחידה מכלל הטיפולים הניתנים בה. אם כי, לחולים

7 בינואר 2006 נפתח במרכז רפואי רבין מרכז דוידוף לטיפול בסרטן המגדיל את היקף הפעילות של יחידת הרדיותרפיה שפעלה בו. משרד מבקר המדינה לא בדק את התחלת פעולתו של המרכז ואת היערכותו.

8 במאמר הבא מוצגים תוצאותיהם של מחקרים רבים:

Waiting for Radiotherapy, D Dodwell and A Crellin, BMJ Volume 332, January 2006.

9 נוספים לטיפולים אחרים, כמו למשל, טיפולים כימותרפיים.

10 טיפול קרינתי מקרוב המתבצע על ידי החדרת מקורות קרינה ישירות לתוך השאת (נגע ממאיר), או לתוך חלל השאת.

11 תכנון דו-ממדי יכול להתבצע באמצעות מכשיר הדמיה דו-ממדי (כגון מכשיר רנטגן) או מכשיר הדמיה תלת-ממדי (כגון סי.טי. ו-מ.ר.י). תכנון תלת-ממדי מתבצע באמצעות מכשיר הדמיה תלת-ממדי.

מסוימים שניתן לרפא, ולחולים מסוימים שמטרת הטיפול היא להקל על כאביהם מתאים תכנון דו-ממדי¹². הביקורת העלתה, שהיחידות בארץ נבדלות זו מזו במידה ניכרת בשיעורי התכנונים התלת-ממדיים מכלל התכנונים שהתבצעו בהן. וזה היה שיעור התכנונים התלת-ממדיים בשש היחידות באוקטובר 2005 (על פי נתוניהן): כ-15%; 33%; 50%; 65%; 66%; 100%.

ועדת האיכות מ-1993 והדוח של האיגוד הישראלי לאונקולוגיה קלינית ולרדיותרפיה מיוני 2004 (להלן - הדוח של האיגוד מיוני 2004) המליצו שרופא היחידה יבדוק כל חולה וחולה לפחות אחת לשבוע במהלך סדרת טיפולי הקרינה. בביקורת שנעשתה במרכז רפואי רבין נמצא כי בעשרה מ-23 תיקי החולים שנבדקו (שהם כ-43% מהתיקים) לא נעשתה בדיקה רפואית בידי רופא היחידה במהלך כל סדרת טיפולי הקרינה¹³. ברמב"ם - ל-16 מ-36 חולים (44%), לא נעשתה בדיקה רפואית בידי רופא היחידה במהלך כל סדרת טיפולי הקרינה.

על פי ההנחיות של היחידות רופאים מומחים צריכים לאשר את הוראות הטיפול של רופאים מתמחים. אולם בעשרה מקרים מתוך 33 שנבדקו במרכז רפואי רבין - רופא מומחה לא אישר את הוראות הטיפול שרשמו רופאים מתמחים. ברמב"ם - רופאים מומחים אינם מאשרים הוראות טיפול של רופאים מתמחים.

תכנון הטיפול בידי פיזיקאים

הרופא הוא המחשב את מנת הקרינה לחולה. הפיזיקאים והדווימטריסטים מתכננים את הטיפול לפרטיו ומחשבים את מנת הקרינה לפי התכנית הכללית שהתווה הרופא. הארגון האירופי לרדיותרפיה והדוח של האיגוד מיוני 2004 המליצו שפיזיקאי בכיר יבדוק את התכנון של הפיזיקאים. הביקורת מצאה כי ברבין ב-8 מתוך 33 כרטיסי קרינה משנת 2005 שנבדקו בידי משרד מבקר המדינה לא נעשתה בקרה של הפיזיקאי הראשי או של פיזיקאי בכיר אחר. עוד העלתה הביקורת שמשנת 2003 ועד אמצע שנת 2005 לא נעשה רישום סדיר של תוצאות כל הבקורות שעשה הפיזיקאי הראשי ושל טעויות בחישוב מינוני הקרינה ובביצוע טיפולי הקרינה שהתגלו במהלך הבקורות. בנוסף, בבקורות שעשה הפיזיקאי הראשי בשנת 2003 נמצאו 20 טעויות של פיזיקאים ו-21 טעויות של טכנאי הקרינה. ארבע מתוך 20 הטעויות של הפיזיקאים היו סטיות בקרינה שלא דווחו למנהל היחידה. לפי תשובת מרכז רפואי רבין הטעויות תוקנו במהלך הטיפול ולא נגרם נזק לחולים; ברמב"ם לא מנוהל רישום של בקרה לא על חישובי הפיזיקאים ולא על הטעויות שנמצאו בחישובים שלהם. בתשעה מתוך 36 כרטיסי קרינה שנבדקו בביקורת, לא נעשתה בקרה של הפיזיקאית הראשית על החישובים של הפיזיקאים, בארבעה כרטיסים החישובים של הפיזיקאים לא תאמו את הוראות הרופא.

ביצוע ההקרינה בידי טכנאי הקרינה

האיגוד האירופאי לרדיותרפיה המליץ להקצות לכל 60 חולים טכנאי קרינה אחד. בפועל, היחידות בארץ נבדלות זו מזו במידה ניכרת ביחס שבין מספר החולים למספר הטכנאים. למשל, ברמב"ם היחס הוא 137.5 חולים לכל טכנאי קרינה, ובאיכילוב כ-48 חולים לכל טכנאי.

ב מ ר כ ז ר פ ו א י ר ב י ן : בביקורת משרד מבקר המדינה נמצא כי 18 מ-21 התקלות של הטכנאים שהתגלו בביקורת של הפיזיקאי הראשי נגרמו עקב טעויות במינון הקרינה. כמו כן, משרד

12 לפי הערכת בתי החולים כ-2/3 מהחולים ביחידות הם חולים שניתן לרפא (קורטיבם). כ-1/3 הם חולים המקבלים טיפול להקלה על כאביהם (פליאטיבים).

13 בחמישה מקרים אחרים (כ-24%) מתוך 23 התיקים, נבדקו החולים רק פעם אחת במהלך הטיפולים. במקרים אלה היו הטיפולים ממושכים, כ-20 טיפולים שנמשכו למעלה מחודש.

מבקר המדינה בדק 33 כרטיסי קרינה של חולים שטופלו ב-2005, ומצא ב-11 מקרים מהם טעויות של טכנאים במינון הקרינה. מרכז רפואי רבין ציין כי הליקויים תוקנו במהלך סדרת הטיפולים ולפיכך לא היו טעויות ניכרות במנה הכוללת.

במרכז רפואי רמב"ם : ב-14 מתוך 36 כרטיסי קרינה של חולים שטופלו ב-2005 ושנבדקו על ידי משרד מבקר המדינה היו טעויות של טכנאים במינון הקרינה. במועד הביקורת לא נוהלה ביחידה בקרה מתועדת על עבודתם של טכנאי הקרינה.

משך הטיפול בקרינה

הטיפול בקרינה כרוך בביצוע פעולות רבות ומורכבות. הסטנדרד בעולם המערבי למשך כל טיפול בקרינה הוא 15 דקות בממוצע, כפי שצוין בדוח הוועדה לרדיותרפיה מ-2003. לעמידה בסטנדרד זה נודעת חשיבות בכל הנוגע לשיפור איכות הטיפול בקרינה ולשמירה על איכות הטיפול.

במרכז רפואי רבין : הבדיקה העלתה שלכל חולה הוקצו 10 דקות טיפול במשמרות בוקר ו-8 דקות טיפול במשמרות אחה"צ. הבדיקה העלתה כי ב-75% מהמקרים שנבדקו נמשך הטיפול במשמרות בוקר - פחות מ-10 דקות לחולה, ואחר הצהריים - פחות מ-8 דקות.

ברמב"ם : משך הטיפולים שתוכננו לכל חולה למשמרות הבוקר היו בין 11.3 ל-13.7 דקות, ולמשמרות אחה"צ - בין 9.5 ל-10.8 דקות. הבדיקה העלתה כי ב-69% מהמקרים שנבדקו היה משך הטיפול בחולה כ-9.5 דקות במשמרות אחה"צ.

ציוד ביחידות לרדיותרפיה

מאיצים : במועד הביקורת פעלו בשש היחידות 21 מאיצים, שישה מאיצים פחות מהמספר המצוין בהמלצות הוועדה לרדיותרפיה מ-2003. לעומת זאת, תקנות בריאות העם (מכשירים רפואיים מיוחדים) התשנ"ד-1994 (תיקון מ-1.3.03) מתירות הפעלת 18 מאיצים בלבד. רק בפברואר 2005 הגיש שר הבריאות לשר האוצר את הצעתו לתיקון התקנות. עד מועד סיום הביקורת לא אושרה ההצעה.

מכשירי הדמיה : הוועדה לרדיותרפיה מ-2003 המליצה על יחס של 900 מטופלים לכל מכשיר הדמיה (סימולטור), אולם בשנת 2004 היו בארץ כ-1,590 מטופלים לכל סימולטור. מנהלי המרכזים הרפואיים איכילוב ושיבא ציינו כי ההמתנה לסימולציה גורמת לעיכוב בהתחלת הטיפול בקרינה.

בקרת הציוד

בקרת איכות של הציוד המשמש לטיפול בקרינה הוא אחד ההיבטים החשובים של תהליך הבטחת איכות. ההתפתחות הטכנולוגית בתחום מחייבת הקפדה על ביצוע סדיר של בקרת איכות המכשור.

תת-ועדה להגנת המטופל העבירה להנהלת המשרד ביולי 2003 מסמך הנוגע לדרישות הכרחיות לבקרת איכות תקופתית של ביצועי ציוד הקרינה ושל ביצועי הציוד הנלווה בשירותי הרדיותרפיה בארץ. עד מועד סיום הביקורת לא דן המשרד בהצעת הוועדה.

ב מ ר כ ז ר פ ו א י ר ב י ן : ביחידה לא תמיד נעשו הבקורות היומיות, השבועיות והחודשיות במאיצים והבקורות היומיות בסי.טי. סימולטור, אף שלפי ההנחיות שביחידה יש להקפיד על קיום הבקורות האמורות כסדרן.

ב ר מ ב " ם : ביחידה לא תמיד נעשות בדיקות יומיות, שבועיות וחודשיות, בניגוד להנחיות היחידה.

תקלות במאיצים ותחזוקה מונעת שלהם

ב מ ר כ ז ר פ ו א י ר ב י ן : בשנת 2004 נעשו בשני מאיצים רק שלושה טיפולים מונעים במקום ארבעה, בניגוד להנחיות התחזוקה של המאיצים ביחידה. כמו כן, מחישוב שעשה משרד מבקר המדינה על פי הדוחות של טכנאי הקרינה, עלה שבשנת 2004 נדחו, או הועברו למאיצים אחרים, כ-1,200 טיפולים, וזאת עקב תקלות שהשביתו את פעילות המאיצים. הפסקות בטיפול הקרינה עלולות לפגוע בסיכויי הריפוי של החולים.

ר מ ב " ם : את הבקורות על אחד המאיצים ביחידה ועל הסי.טי. סימולטור עושה חברת אחזקה חיצונית, ולבית החולים אין מידע מלא על פעולות הבקרה של החברה.

בחודשים ינואר-אוגוסט 2005 היו במאיץ החדש שהופעל ב-2005, 18 ימים שבהם חלו תקלות, ועקב כך בוטלו טיפולים במשך 3.5 ימים. בשנת 2004 חלו בשלושת המאיצים הישנים 60 תקלות שהשביתו אותם למשך 130 שעות.



טיפול הקרינה (רדיותרפיה) נחשב כיום לאחת משיטות הטיפול היעילות ביותר במחלות ממאירות. בזכות ההתפתחות הטכנולוגית שחלה בעשור האחרון חל שיפור ניכר במכשור ובשיטות הטיפול, שיעור החולים שהחלימו גדל, והנזקים שנגרמו לאיברים סמוכים בשעת טיפולי הקרינה פחתו, שכן ניתנה קרינה מדויקת יותר.

במהלך השנים חל גידול במספר החולים במחלות ממאירות ובמספר החולים הנזקקים לטיפול הקרינה, ועל אף שחל כאמור שיפור בתשתית הטיפולית אין בו כדי לספק את כל צורכי החולים: מצבת כוח האדם עדיין קטנה מהנדרש, המכשור התיישן והפעלתו מלווה בתקלות רבות. עקב מצבם הקשה של מכוני הרדיותרפיה נפגעה גם איכות טיפולי הקרינה.

איגודים מקצועיים בתחום הרדיותרפיה וועדות שמינה המשרד עצמו המליצו לפני הנהלתו, כבר בשנות התשעים המוקדמות, לטפל בנושאי כוח אדם מקצועי ובמכשור הנדרשים לפעולה תקינה ויעילה של היחידות לקרינה, ובנושאים של הבטחת איכות הטיפול ובקרת איכות המכשור. אולם הממצאים של משרד מבקר המדינה מעלים כי בכל השנים הללו לא פעל המשרד לשיפור טיפולי הקרינה לפי המלצותיהם, אף שאימץ את מסקנותיהם.

המשרד לא נערך לגידול שחל במספר החולים הנזקקים לטיפול הקרינה ולשינויים הטכנולוגיים שחלו בתחום, ולא הכין תכנית רב-שנתית להשקעות בצידוד ולהכשרה של צוותי כוח אדם מיומן ביחידות (כגון רופאים, פיזיקאים וטכנאי קרינה).

רק בשנת 2005 הגיש משרד הבריאות למשרד האוצר דרישה תקציבית בנושא הרדיותרפיה, שתאפשר להגדיל את כוח האדם ביחידות ולהכשיר את העובדים, ורק במהלך שנה זו החל המשרד להיערך לטיפול בנושא הכשרת כוח אדם.

המשרד לא מילא את חובתו כממונה, בכך שלא קבע נהלים והנחיות שינחו את בתי החולים כיצד לבצע בקורות על איכות הטיפול ועל איכות הציוד, ובכך שלא פיקח עליהם כדי להבטיח שהחולים לא ייפגעו ושהם יקבלו את הטיפול המיטבי. זאת, הגם שזה כמה שנים פונים בתי החולים והעוסקים בתחום למשרד ומתריעים לפניו על העניינים הללו. רק בספטמבר 2005, לאחר סיום הביקורת, פנה המשרד לבעלי תפקידים מקצועיים וביקש כי יכינו הצעות לתכנית להבטחת איכות הציוד.

במהלך הביקורת ביחידות לטיפול קרינתי בבתי החולים בדק משרד מבקר המדינה מדדים של איכות הטיפול, למשל משך ההמתנה, משך קבלת טיפולי הקרינה, תכיפות הביקורים אצל הרופא ביחידה, תכיפות הטיפולים הסיעודיים, תכנון הטיפול בשיטות מתקדמות וחישוב מנות הקרינה על פי תכנון זה וטעויות בחישוב מנות הקרינה ובטיפול קרינה בפועל, וביצוע בקורות איכות של הציוד לקרינה ביחידות. בדיקה של משרד מבקר המדינה העלתה כי נמצאו ליקויים בכל המדדים שנבדקו, עד כדי חשש ממשי לפגיעה חמורה באיכות הטיפול שניתן לחולים.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח הממצאים שהתגלו בביקורת, על המשרד להכין בדחיפות הוראות מחייבות לכל היחידות - להבטחת איכות הטיפול והציוד הקרינתי לפי המלצות המומחים. על המשרד והיחידות לפעול בהקדם לתיקון הליקויים שהתגלו בביקורת, וביניהם היעדר הנחיות של המשרד לכל היחידות, אי הקפדה על כך שמשך כל טיפול לא יהיה קצר מהנדרש, אי הקפדה על תכנון הטיפול וביצועו, פיקוח ובקורות לא מלאים על איכות הטיפול וביצועם בשיטות מיושנות, ליקויים באיכות פעולות המכשירים ובתחזוקה השוטפת שלהם, לכל אלה נודעת השפעה ישירה על איכות הטיפול. לנוכח השינויים הניכרים שחלו בתחום הטיפול בקרינה בעשור האחרון, על המשרד לבחון כיצד לקדם יישום נהלים להפעלת היחידות באופן אחיד ונהגת כללים להבטחת איכות ולבקרת איכות, ובמידת הצורך להציג נושא עקרוני וחשוב זה לפני הממשלה ולפני הכנסת.

לדעת משרד מבקר המדינה, ללא קשר לשינויים המתבקשים בתשתיות של היחידות, על המשרד ועל היחידות לטיפול קרינה בבתי החולים לוודא שהטיפול בקרינה שיינתן לחולים יתבצע בדיוק המרבי. על היחידות לעשות כמיטב יכולתן כדי להבטיח שכבר כיום, ועל אף התנאים הלוקים בחסר, יקבלו החולים את הטיפול המיטבי.

שירותי בריאות נוספים - שמירת זכויות העמיתים

חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 (להלן - החוק) מאפשר לקופות החולים (להלן - הקופות) להציע לחבריהן תכניות לשירותי בריאות נוספים (להלן - שב"ן) שאינם כלולים בסל השירותים של ביטוח הבריאות הממלכתי (להלן - הסל). העמיתים בתכניות השב"ן (להלן - עמיתים) יקבלו מהקופה או באישורה שירותים בפועל, למעט שירותי סיעוד. הגורם המפקח על התכניות יהיה משרד הבריאות (להלן - המשרד).

שיעור העמיתים בתכניות השב"ן עמד בשנת 2004 על כ-70% בממוצע מתוך כלל המבוטחים. תכניות השב"ן מציעות שירותים משלושה סוגים: האחד - שירותים שאינם ניתנים במסגרת הסל; השני - הטבה נוספת של שירות המכוסה כבר בסל (לדוגמה, תוספת מימון להשתלות, יותר טיפולים בהתפתחות הילד); השלישי - שירות שנכלל בסל, אך ניתן בתכנית השב"ן בתנאים משופרים (לדוגמה, בחירת מנתח בבית חולים פרטי או ציבורי). כל קופות החולים מציעות לחבריהן תכניות שב"ן. התכניות נבדלות זו מזו בתחומי הכיסוי, בדרגת הכיסוי בכל תחום וגם בתקופות ההמתנה לזכאות לשירותים השונים. גם הפרמיות הנגבות מהמבוטחים שונות מקופה לקופה.

פעולות הביקורת

בחודשים מרס-יולי 2005 בדק משרד מבקר המדינה את תכניות השב"ן של הקופות בכמה תחומים, ובהם: סדרי ההתחשבות בינן ובין הסל הבסיסי והשפעתם על אספקת שירותי בריאות לעתיד לבוא; קשרים בין שתי קופות לחברות שקשורות אליהן הפועלות בתחומי ביטוחי בריאות; תחומי חפיפה של תכניות השב"ן עם ביטוחי בריאות פרטיים; שקיפות המידע על תכניות השב"ן ואופן הפיקוח של המשרד עליהן. הבדיקה נעשתה במשרד ובארבע הקופות. בדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר באגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון ובאגף תקציבים.

עיקרי הממצאים

התחשבות בין הסל ובין תכניות השב"ן

הסל ותכניות השב"ן הם שני סלי שירות נבדלים על פי דין: האחד - ממלכתי, מכוח החוק הקובע שכל תושב זכאי לשירותי בריאות שהמדינה אחראית לממן, והקופות אחראיות לספקם לכל חבריהן; השני - ברובו פרטי, מימונו בא אך ורק מהתשלומים שנגבו מהעמיתים, ושירותיו ניתנים להם בלבד. תכניות השב"ן כוללות, כאמור, שירותים משופרים, כלומר שירותים שנכללים בסל, אולם העמית זכאי לשדרוגם. כך לדוגמה, במקרה של ניתוח שנכלל בסל, הזכאות לעצם השירות הרפואי היא מכוח הסל, אולם היות המבוטח עמית מקנה לו זכות לבחור מנתח ולבחור בית חולים פרטי או ציבורי, תוך שימוש במשאבי השב"ן. במקרים מעין אלה עולה השאלה כיצד תיעשה

ההתחשבות בין הסל לתכניות השב"ן, ומי ישא בהוצאות בגין השירותים המשופרים, ובכלל זה - האם תכנית השב"ן תישא בכל ההוצאות או בחלקן.

משרד מבקר המדינה בדק את שיטת ההתחשבות והעלה, שעד לשנת 2000 בכל קופה שיטת ההתחשבות בין הסל ותכניות השב"ן הייתה שונה: "שירותי בריאות כללית" (להלן - הכללית) לדוגמה רשמה את מרבית ההוצאה על חשבון הסל; לעומת זאת, "מכבי שירותי בריאות" רשמה את מרבית ההוצאה על חשבון תכנית השב"ן. בספטמבר 2000 הנחתה הסמנכ"לית לפיקוח על הקופות ושירותי בריאות נוספים במשרד (להלן - הסמנכ"לית) שתכניות השב"ן הן שיממונו את השירותים המשופרים במלואם, משמע "מן השקל הראשון", כדי שהסל לא ישתתף במימון שירות רפואי שאינו נגיש לכלל מבוטחי הקופה. הסמנכ"לית הסבירה זאת על בסיס תפיסה שהזכות המוקנית לאזרח לפי החוק היא זכות לקבל שירותים ולא זכות לקבל פיצוי כספי.

לדעת משרד מבקר המדינה החלטה זו היא מהותית ביותר ויש לה השלכות משמעותיות:

1. העמסת מלוא ההוצאות עבור שירותים שכלולים בסל על תכניות השב"ן, כאשר במקביל ממשיכים להזרים כספים לסל למימון אותם שירותים, גורמת לחיסכון כספי ניכר לקופות - כספים שהן מקבלות עבור השירותים שעליהן לספק במסגרת הסל, אבל במקרים אלה אינם משמשים את הניתוחים והשירותים להם נועדו. בעניין זה יש אף להביא בחשבון ששיעור הניצול של תכניות השב"ן גדל עם הזמן, וככל שיותר עמיתים ינצלו אותן, החיסכון הזה אף יגדל, ובעקבותיו יגדל גם העודף התקציבי בסל.

זאת ועוד, תקציב המדינה לסל נקבע מדי שנה בחוק התקציב השנתי, והוא אמור להשלים את מימון עלות הסל לקופות בניכוי תקבולים של הקופות משירותי בריאות שניתנים בתשלום לפי סעיפים 7 ו-8 לחוק¹. מכאן עולה שאם נוצר עודף תקציבי בסל, משרד האוצר רשאי להעביר סכום נמוך יותר. קרי, העודף שנוצר מהגדלת היקף השימוש בשב"ן עשוי לשמש, לפחות בחלקו, כמקור להפחתת משקלה של ההעברה התקציבית למימון הסל². לחלופין, אפשר שהמדינה תיעד כספים אלה למטרות ראויות בסל עצמו, ובכלל זה תוספת של תרופות וטכנולוגיות.

2. העמיתים בתכניות השב"ן משלמים תשלום כפול: פעם אחת תשלום מס בריאות, על פי החוק, לכיסוי כל השירותים הכלולים בסל, כולל ניתוחים ואביזרים; ופעם שניה - דמי החבר בתכניות השב"ן כוללים תוספת בגובה ערך השירות שנחסך בתקציב הסל.

3. שיטת ההתחשבות ממריצה את הקופות להציע בתכניות השב"ן שלהן תנאים משופרים לעוד ועוד שירותים הכלולים בסל. שכן תכניות השב"ן הן שתישאנה בעלותם, ועוד "עודפים" יוותרו בסל. בכך עשוי להיווצר מעין הליך של הפרטה הולך וגדל. כמו כן, למגמת הגדלת היקף השירותים הרפואיים הניתנים במסגרת תכנית השב"ן עשויה להיות השפעה על המבנה הענפי של אספקת שירותים רפואיים במשק, ובכלל זה על מידת שיעור הניצול של בתי החולים הממשלתיים ואלה של הכללית, ועל הביקוש לבתי חולים פרטיים וציבוריים. זאת בגלל המגבלות הקיימות (איסור שירותי רפואה פרטיים)³.

ההחלטה של הסמנכ"לית היא לפיכך החלטה מהותית שיש לה משמעות בתחום מדיניות המשרד ואף הממשלה בכל הקשור לאספקת שירותי בריאות. אשר על כן היא חייבה במועד קבלתה, ובוודאי לאחר זמן, כאשר החלו להסתמן תוצאותיה, בחינה לעומק, ובכלל זה עבודת מטה והכנתם של ניירות עמדה, ובהם ניתוח של חלופות והשפעתן, בחינה של שינויי חקיקה נדרשים ועוד.

1 סעיף 13 לחוק.

2 ראו דוח שנתי 51' של מבקר המדינה (2000) בפרק תכניות לשירותי בריאות נוספים וביטוחי בריאות מסחריים, עמ' 312.

3 מגבלות קיימות - איסור לבחור מנתח בבית חולים כללי ממשלתי ובבית חולים של הכללית.

לא נמצא שנעשתה בהנהלת המשרד עבודת מטה, ובכלל זה הכנת ניירות עמדה, על המשמעות של נשיאת תכניות השב"ן במלוא העלות של שירותים משופרים, לא לפני שקיבלה הסמנכ"לית את החלטתה וגם לא בפרק הזמן שחלף מאז אותה החלטה. ככל שהעלתה הביקורת, ההחלטה גם לא נדונה על ידי השרים הנוגעים בדבר, וגם לא נדונו שאלות של מדיניות ביטוח הבריאות הממלכתי, ושל יחסי הגומלין בין הסל ובין כלל ביטוחי הבריאות, ובהם תכניות השב"ן, ולא התקיים בנושא דיון מקיף ומפורט שבסופו התקבלו החלטות.

פיקוח המשרד על תכניות השב"ן

החוק קובע כי המשרד יפקח על פעילותן של הקופות ויבקר את איכות שירותיהן, וכי דרכי הפיקוח והבקרה ייקבעו בתקנות. המשרד טרם התקין תקנות בנושא איכות השירותים, וזאת על אף לשונו המפורשת של החוק, ועל אף העובדה כי היעדרן מקשה על המשרד לקיים את חובותיו לפי החוק. בפועל המשרד מפקח על תכניהן של תכניות השב"ן ועל הניהול הכספי-תקציבי שלהן, ואינו מפקח על איכות השירות הרפואי.

באשר לבקרה הכספית-תקציבית: בדצמבר 2003 הודיעה הסמנכ"לית למנהלי השב"ן בקופות כי בדעת המשרד להנהיג "דיווח שנתי מסכם" על השירותים שסיפקו תכניות השב"ן, וזאת בנוסף לדיווחים הכספיים התקופתיים. הדיווח ייעשה באמצעות שאלון, שבו ימולאו נתונים על הכנסות התכנית, עלויותיה ואופן ניהולה. במועד סיכום הביקורת, נובמבר 2005, טרם הסתיימה הכנתו של ה"דיווח השנתי המסכם" לשנים 2002-2004. לפיכך לא ניתן להשוות את הוצאות הקופות בסעיפי השב"ן (אשפוז, תרופות וציוד, שירותים קנויים, שכר ועוד), ואת היקפי ההחזרים לעמיתים.

העמסת הוצאות הנהלה וכלליות בתכניות השב"ן

שירותי הבריאות שבתכניות השב"ן ניתנים בחלקם במרפאות הקופות ובמתקנים המשמשים אותן לשירותי הסל. גם בקרב אנשי המינהל וההנהלה של הקופות יש שמטפלים הן בנושאים הקשורים לסל והן בכאלה הקשורים לתכניות השב"ן. מכאן שקיימות תשומות משותפות לסל ולתכניות השב"ן, ולכן ראוי להעמיס על התכניות הוצאות שונות, כולל הוצאות הנהלה וכלליות.

ישנה חשיבות לקביעת אמות מידה בדבר ההוצאות שיש להעמיס או בדבר שיעורי העמסה, זאת כדי למנוע העמסת יתר, ובכך לפגוע בתכניות השב"ן. הביקורת העלתה שלא נקבעו אמות מידה, ובפועל כל קופה נוהגת אחרת כאשר לשיעורי העמסה ובאשר להוצאות שנוקפות.

כפל ביטוח

עמיתים רבים רוכשים גם ביטוחי בריאות בחברות מסחריות⁴. תכניות השב"ן והביטוחים הפרטיים הם מוצרים ביטוחיים שונים במהותם. יחד עם זאת קיימים ביניהם, בין היתר, יחסי חפיפה. יחס חפיפה בא לידי ביטוי בהצעת ביטוחים פרטיים של שירותים מרחיבים החופפים בדרגתם (באופן חלקי או מלא) לאלו הכלולים בתכניות השב"ן; או בהצעת ביטוחים פרטיים של שירותים משופרים הזוהים ברמתם לאלו המוצעים בתכניות השב"ן. רכישת שני סוגי הביטוח, כאשר קיימת חפיפה ביניהם, יוצרת מצב של כפל ביטוח, כלומר שהצרכן משלם פעמיים על הביטוח עבור אותו שירות. כפל הביטוח גורם לעיוות בהקצאת המקורות במשק הבריאות בתחום ביטוחי הבריאות, פוגע ברווחת הצרכנים ומבטא קיומו של שוק ביטוחים רפואיים בעל דרגת תחרותיות נמוכה יחסית. כללי

4 לפי נתוני מכון ברוקדייל ל-27% מהאוכלוסייה היו בשנת 2003 שני סוגי הביטוחים (שב"ן וביטוח פרטי). היקף ביטוחי הבריאות הפרטיים בשנת 2004 כ-2.7 מיליארד ש"ח, ומחזור תכניות השב"ן כ-1.5 מיליארד ש"ח.

התחשבות שקבעו המשרד ומשרד האוצר בין תכניות השב"ן לחברות הביטוח המסחריות אין בהם פתרון לבעיית כפל הביטוח. לפיכך על משרד האוצר ומשרד הבריאות לפעול לצמצום.

הוספת רובד מסחרי - שיווק פוליסות ביטוח

החל מאוגוסט 2004 הוסיפה קופת חולים לאומית ביטוח בריאות נוסף באמצעות פוליסה של חברת ביטוח מסחרית (להלן - רובד מסחרי). הפוליסה כוללת שלושה תחומים עיקריים: תרופות מיוחדות; השתלות איברים; ניתוחים וטיפולים מיוחדים בחו"ל. הפוליסה מעניקה במקרים אלה למבוטחים דרגת כיסוי גבוהה יותר מאשר תכנית השב"ן. כמו כן, מחיר הפוליסה למבוטחים, כפוליסה קבוצתית (ביטוח שנעשה לקבוצת מבוטחים), נמוך יותר מהפוליסות המסחריות מסוג פרט (ביטוח שאינו במסגרת ביטוח קבוצתי) הנמכרות בשוק ביטוחי הבריאות המסחריים. הקופה לא ביקשה מהסמנכ"לית אישור להוסיף את הרובד המסחרי, ובירורים בעניין זה שערכה הסמנכ"לית עם לאומית בסוף שנת 2004, העלו לדעתה של הסמנכ"לית בעיות רבות ביישומה. בעקבות כך הוציאה הסמנכ"לית באמצע מרס 2005 הנחיה למנכ"לי ארבע הקופות, להימנע מלעסוק בשיווק פוליסות ביטוח בריאות מסחריות שיש בהן חיתום והחרגה⁵. יצוין, כי משרד האוצר תומך בקיומן של פוליסות מסחריות בשיתוף של קופת חולים וחברת ביטוח.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מדובר בתחום ביטוחי הנמצא בתחום ה"תפר" שבין משרדי הבריאות והאוצר ונוגע לאחריות ולסמכות של שניהם. לדעת משרד מבקר המדינה נוכח התוצאות האפשריות של מהלך זה על כל שוק הבריאות, לפני קבלת ההחלטה, היה על הסמנכ"לית והמפקח לדון בכך, תוך שיתוף הקופות, ולבחון את יתרונותיו וחסרונותיו. אולם לא נמצאו מסמכים המעידים שהתקיים דיון כזה.

קשיים מבניים בשוק ביטוחי הבריאות

1. שוק ביטוחי הבריאות בארץ מורכב מארבע קופות חולים שהן גם גופים מבטחים וגם גופים שמספקים את השירותים הרפואיים לחבריהן, ומחברות ביטוח מסחריות, שאינן מספקות שירותים רפואיים משל עצמן. נמצא שהכללית וקופת חולים לאומית קשורות עם גורמי ביטוח מסחריים למטרות מסוימות (ביטוח סיעודי וניהול השב"ן במקרה אחד, שיווק במקרה השני).

קופות אלה משלמות לחברות הקשורות אליהן, בין היתר, בשיטה של החזר הוצאות. שיטה זו אינה מעודדת יעילות, שכן התשלום נעשה ללא קשר לתפוקת שנותנות החברות.

2. ביטוח סיעודי אינו חלק מתכניות השב"ן, ומכאן שתכנית שב"ן אינה צריכה לשאת בהוצאות של ביטוח סיעודי. נמצא כי תכנית השב"ן בכללית נשאה משנת 1998 ועד אמצע שנת 2004 בעשרות מיליוני ש"ח של עלויות שיווק של הביטוח הסיעודי. על המשרד, המפקח על הביטוח והכללית לבחון את ההשלכות של העמסת הוצאות אלה על תכנית השב"ן, ולבדוק אם אפשר להשיב כספים אלו לתכנית.

3. על פי החוק קופה לא תחזיק בתאגיד, אלא אם, בין היתר, פעילות התאגיד היא "בתחום הבריאות". קיימים חילוקי דעות בין המשרד ושר הבריאות למשרד האוצר ושר האוצר בעניין הגדרת המונח "תחום בריאות". הכללית מחזיקה בחברת ביטוח מסחרית העוסקת בביטוחי בריאות החל משנת 1994 - לפני כניסת החוק לתוקף. המשרד בדק את ההחזקה בשנת 2004, ואישר את

5 החרגה - חברת ביטוח רשאית לא לבטח תחום בריאות מסוים, שמבוטח מצהיר בהצהרת בריאות שלו שהוא סובל ממנו. חיתום - קבלת מבוטח לחברת ביטוח מותנית במילוי הצהרת בריאות ובהסכמת חברת הביטוח לבטחו.

ההחזקה בתנאי שהכללית והחברה ינקטו פעולות מסוימות. לעומת זאת, משרד האוצר סבור שאין לאשר את ההחזקה. בכוונת משרד האוצר לפעול להפרדה בפעילות של הסקטור הציבורי והסקטור הפרטי, לרבות בנושא קשרי הבעלות ביניהם. לדעת משרד מבקר המדינה ראוי שהמשרדים והשרים יגיעו להסכמה על המונח "תחום בריאות". להחלטה שתתקבל בעקבות ההסכמה משמעויות חשובות לגבי ארבע הקופות ולגבי מבנה ענף הבריאות במשק. אם לא תהיה הסכמה בין השרים, ראוי יהיה להביא את העניין להכרעת הממשלה.

שקיפות המידע על תכניות השב"ן

תקנוני תכניות השב"ן של הקופות הם הסכמי ההתקשרות של הקופה עם עמיתיהן. מסקירה שערך משרד מבקר המדינה ביחידות לפניות הציבור בקופות עולה שהניסוח בתקנונים אינו נהיר דיו לציבור. מבדיקת משרד מבקר המדינה גם עלה שקיימים בתקנונים סעיפים אחדים שמנוסחים בעמימות ואינם ברורים, ולעיתים אף מופיעות בהם התניות מהותיות שקשה להבין. הקופות גם אינן מעבירות לעמיתים דוחות כספיים של תכניות השב"ן.



תכניות השב"ן וכיווני התפתחותן משפיעים במידה ניכרת על אספקת שירותי בריאות במשק. אשר על כן לדעת משרד מבקר המדינה, עם חלוף אחת עשרה שנים לאחר הפעלת חוק ביטוח בריאות ממלכתי וכשש שנים להפעלת תכניות השב"ן במתכונתן החדשה, יש מקום לבחון מחדש את יחסי הגומלין בין הסל, תכניות השב"ן, הביטוח הרפואי המסחרי ושוק השירותים הרפואיים במגזרי המשק השונים ואת השלכותיהם על חופש הבחירה של שירותים רפואיים (רופאים, מנתחים, יועצים, תרופות, אביזרים ומתקנים רפואיים), על רמת השוויוניות בקבלת שירותים רפואיים במשק הבריאות ועל הפרוגרסיביות במימון שירותי בריאות במשק. בהקשר הזה מתבקשת עבודת מטה ובחינת חלופות, ובעקבותיה החלטה ערכית בדרג השרים הנוגעים בדבר, ואף בדרג מליאת הממשלה והכנסת ותוך דיון ציבורי, בסוגיה שהיא במהותה עיצוב מדיניות בריאות ועיצוב ההרכב, הרמה ומקורות המימון לשירותי הבריאות. בחינה יסודית של המדיניות מחייבת הגדרה מחדש של המטרות וההעדפות, הצגת חלופות אסטרטגיות להשגתן, גיבוש אמצעים לקידום המדיניות על פי האסטרטגיה שתיבחר, החלטת ממשלה על המדיניות החדשה ועיגונה במעשי חקיקה.

סוגיה נוספת היא שאלת השקיפות ומתן גילוי נאות ומידע לעמיתי השב"ן. בתחום זה מן הראוי שהמשרד ישקול לכלול בדוח השוואתי על פעילות הקופות שהוא כבר מפרסם, מידע על הוצאות תכניות השב"ן. כמו כן, מן הראוי שהמשרד ישקול לקבוע כללים לחיוב תכניות השב"ן על ידי הקופות בגין הוצאות הנהלה וכלליות. מן הראוי שהקופות יפרסמו את הדוחות הכספיים של תכניות השב"ן שלהן וידאגו לניסוחים ברורים יותר בתקנוניהן. מן הראוי שמועצת הבריאות תפרסם מידע לציבור על תכניות השב"ן. כן יש לשקול שיתוף נציגי ציבור במוסדות המנהלים של התכניות.

סוגיה נוספת שראוי לדון בה היא ארגון תכניות השב"ן במסגרת תאגידים עסקיים נפרדים. כך ניתן יהיה לקיים הליך בקרה כלכלי וכספי הולם של משאבי השב"ן. את התאגיד תנהל מועצה ציבורית שתורכב מנציגי ציבור, והיא תיעזר בוועדות משנה. נציגי הממשלה יהיו משקיפים במועצות אלו. לאחר קבלת החלטה על המבנה הרצוי, יש לעגן אותו בחקיקה.

בנוסף, על המשרד, המפקח על הביטוח במשרד האוצר והכללית לבחון את ההשלכות של העמסת הוצאות שיווק של ביטוח סיעודי על תכנית השב"ן בכללית, לרבות אם ניתן להשיב כספים אלו לתכנית.

בבדיקה עלו שלושה נושאים הקשורים לתחומי האחיות של משרד הבריאות ומשרד האוצר גם יחד: תופעת "כפל ביטוח" המתרחבת; שיווק פוליסות ביטוח מסחריות, תוך שיתוף בין קופות חולים לחברות ביטוח; והגדרת המונח "תחום בריאות" בהקשר של אחזקת קופת חולים בחברת ביטוח. מן הראוי שהמשרדים יגבשו בהם הסכמה. כמו כן ראוי שהם יבחנו האם קיימים עוד "תחומי תפר" משותפים ויגבשו מנגנון ברור ומובנה לטיפול בהם.

אמצעים להגברת התחרות בין קופות החולים וניידות המבוטחים ביניהן

חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 (להלן - החוק), קובע כי כל תושב חייב להיות מבוטח בקופת חולים לפי בחירתו. החוק קובע גם נהלים למעבר מקופה לקופה. החוק נועד, בין השאר, לשפר את איכות הטיפול והשירות לציבור באמצעות עידוד התחרות בין קופות החולים וקידומה. הרישום לקופות החולים והמעבר בין קופה לקופה מוסדר משנת 1998 באמצעות סניפי הדואר.

פעולות הביקורת

בחודשים מרס-אוגוסט 2005 בדק משרד מבקר המדינה סוגיות הנוגעות לתחרות בין קופות החולים. נבדקו חסמים שעלולים למנוע מעבר מקופה לקופה והשפעתם על הניידות ובכלל זה מידע שמפיץ המשרד בקרב הציבור בעניין זכויות המבוטחים. כמו כן נבדקו הפעולות שנקטו הקופות כדי למשוך אליהן מבוטחים מקופות אחרות ואופן הטיפול של המשרד במעבר המבוטחים בין הקופות. הביקורת נעשתה במשרד הבריאות (להלן - המשרד) ובארבע קופות החולים: "שירותי בריאות כללית" (להלן - הכללית), "מכבי שירותי בריאות" (להלן - מכבי), קופת חולים לאומית (להלן - לאומית) וקופת חולים מאוחדת (להלן - מאוחדת). בדיקות השלמה נעשו במוסד לביטוח לאומי וברשות הדואר. מידע רב נשאב ממחקרים אקדמיים.

עיקרי הממצאים

חסמים למעבר בין קופות החולים

1. ככלל, נמצא כי התחרות והניידות בין הקופות עדיין מוגבלות; שיעור המבוטחים שעברו ב-2004 מקופה לקופה הסתכם בכ-1.1% מכלל המבוטחים (כ-74,000 מבוטחים), ושיעור הניידות של אוכלוסיות מסוימות נמוך אף יותר (לדוגמה: שיעור המעברים בקרב בני 65 ומעלה היה 0.3%).
2. נמצאו חסמים שבגינם כמה מן המגזרים באוכלוסייה עלולים להיות ל"שוק שבוי" (Captive Market) בידי קופות החולים. בשל המצב כיום, קופות החולים מעדיפות מבוטחים צעירים ובריאים על פני האחרים מה גם שניידותם גבוהה יותר, ואין די תמריצים לשמר את המבוטחים הקשישים והחולים בקופה, בייחוד שניידותם של אלה מועטה. כמו כן, בפריפריה עדיין אין מנצלים די הצורך את הניידות כגורם המקדם תחרות, ומידת התחרותיות שם נמוכה עוד פחות מזו שבמרכז.
3. שיעור העמיתים בתוכניות השב"ן (שירותי בריאות נוספים) של קופות החולים בשנת 2004 היה כ-70% מכלל האוכלוסייה המבוטחת¹. חברות בתוכניות השב"ן עשויה לחזק את הקשר של המבוטח לקופה ובכך לפגוע בניידות. כך מבוטח העובר מקופה לקופה אינו יכול להוסיף להיות עמית בתכנית השב"ן של הקופה שעזב; ואם יבקש להצטרף לתכנית השב"ן של הקופה שהוא עובר

1 בנושא זה ראו בעמ' 89, בפרק "שירותי בריאות נוספים - שמירת זכויות העמיתים".

אליה, הוא ייאלץ להמתין תקופת אכשרה² לפני שיוכל להשתמש בשירותים שמציעה התכנית. אם כן, אוכלוסיית העמיתים בתכניות השב"ץ עלולה להינזק במעבר מקופה לקופה.

4. גם שייכות לתכנית ביטוח סיעודי קבוצתי באחת הקופות עלולה לשמש חסם במעבר מקופה לקופה. אדם אינו יכול להצטרף לקופה אחת ולהוסיף להיות מבוטח בביטוח הסיעודי של הקופה שעזב, אלא אם יעבור מפוליסה קבוצתית לפוליסה מסוג פרט (ביטוח שאינו במסגרת ביטוח קבוצתי), בדרך כלל בפרמיה גבוהה יותר; הצטרפות לביטוח סיעודי קבוצתי בקופה החדשה מותנית במילוי הצהרת בריאות ובהסכמת חברת הביטוח.

5. גם הגבלות מנהליות עלולות להגביל את ניידות המבוטחים בין הקופות: החוק קבע ארבעה מועדים בשנה בהם אפשר לעבור מקופה לקופה, וכי יש להגיש בקשה למעבר מקופה לקופה בסניף הדואר "לא יאוחר מיום 15 בחודש שלפני החודש שקדם ליום הקבלה [לקופת החולים הקולטת]" (כ-45 ימים לפני מועד המעבר), בין היתר, כדי לאפשר לקופה הקולטת להיערך לקליטת מבוטחים מבחינת תשתיות וכוח אדם. מבוטח שאחר להגיש בקשה עלול לחכות עד ארבעה חודשים וחצי בין מועד הרישום לקופה החדשה ובין המועד שבו יהיה הרישום תקף; תקופת החברות המועזרת בקופה אחת, שהיא אחד מתנאי המעבר לקופה אחרת, היא שישה חודשים.

היעדר מקורות מידע בדבר זכויות המבוטחים

היעדר מידע עלול לגרום לכך שהציבור לא יממש את מלוא זכויותיו. המקור העיקרי המספק למבוטחים מידע בדבר זכויותיהם הוא קופות החולים. הבדיקה העלתה כי חסר מידע זמין ואובייקטיבי הן באשר לזכויות המוקנות למבוטחים כחוק, והן באשר למוסדות ולגופים שאפשר להגיש בהם תלונות על קופות החולים. רק פעם אחת מאז הוחל החוק פרסם המשרד חוברת מידע לציבור, אולם המשרד לא עדכן את הציבור בעניין השינויים שחלו בחקיקה.

נוסחת הקפיטציה - הקצאת מקורות בין הקופות

שיטת הקצאת הכספים לקופות החולים גם היא עשויה להיות מרכיב חשוב ליעול ולתחרות בין הקופות. כיום, שיעור הכספים המוקצים לכל אחת מקופות החולים מחושב לפי נוסחה מיוחדת - נוסחת הקפיטציה. השיטה הנהוגה בישראל נבדלת מזו הנהוגה במדינות אחרות בכך שחלוקת המשאבים נקבעת רק לפי גיל המבוטחים ולפי כמה מחלות קשות. נמצא כי המשרד לא בחן באופן שוטף את הנוסחה: מאז הוחל החוק ב-1995 עודכנה הנוסחה פעמיים בלבד - לראשונה בשנת 1997, ובפעם השנייה בשנת 2005 בשל עתירת הכללית. כמו כן, הוועדה שדנה בעדכון הנוסחה ציינה כי למשרד חסרים נתונים אובייקטיביים שיאפשרו הקצאה מיטבית של המשאבים, אך המשרד לא פעל להגדיר את הנתונים החסרים ולהשיגם, ואף לא קבע לוחות זמנים לשיפור תשתית הנתונים. המשרד אף לא בחן שינויים בשיטת ההקצאה שעשויים להביא לשיפור ברמת השירות ולהגביר את התחרות בין קופות החולים, בין היתר, על האוכלוסיות החלשות (קשישים, חולים במחלות כרוניות וכדומה).

תחרות לא הוגנת להגברת המעבר של אוכלוסיות מסוימות

1. בין הפעולות, הישירות והעקיפות כאחד, שנוקטות הכללית, מאוחדת ולאומית לצורך גיוס מוגבר של מבוטחים, נכללות גם פעולות לא חוקיות לכאורה, בעיקר כשהדברים אמורים במגזר החרדי ובמגזר הערבי.

2. תקופת האכשרה היא תקופת המתנה שבה לא יקבל העמית שירות רפואי מסוים, והיא נועדה למנוע הצטרפות מבוטחים לקופה רק בסמוך להתעוררות הצורך בשימוש באחת מזכויותיהם.

2. למשרד ולמשרד מבקר המדינה הגיעו תלונות רבות בעניינים אלה, וברובן האשמות הדדיות של קופות החולים בגין שימוש באמצעים פסולים לגיוס מבוטחים. יודגש כי לא הוגשו תלונות נגד מכבי. התלונות עסקו בהסדרים שעשו קופות החולים עם קהילות ובהם נקבע כי הקהילות יעבירו מבוטחים לקופה בתמורה ל"תרומה לקהילה"; במתן שירותים ייחודיים שאינם ניתנים לכלל חברי הקופה (למשל, שירותי אמבולנס משופרים, משלוח תרופות לבית המבוטח, פתיחת מרפאות בשעות הלילה); במתן שירותים והנפקת כרטיסי חבר למי שאינם חברי הקופה; בהבטחות מטעות למתן שירותים; בהבטחה לשלם לקהילות שיקדמו העברת מבוטחים; בהטבות כספיות לא חוקיות; בהסעות מבוטחים לקופה; בתשלום כסף מזומן למבוטחים כדי שיעברו לקופה; בתשלום דמי הרישום בסניפי הדואר; בפטורים מתשלומים למיניהם; בפעולות אסורות של שיווק וקידום מכירות באמצעות הטלפון ועוד.

יוצא אפוא שכספי ציבור שיועדו לשיפור סל השירותים ורמת השירותים מנוצלים לצורך פעילויות שלעתים הן לא חוקיות וכמו כן אינן מועילות לבריאות הציבור.

3. המשרד ומשרד האוצר פרסמו קווים מנחים לאישור מיזמים³ המספקים שירותי מרפאה למבוטחי קופות החולים. ביוני 2004 כתבה הסמנכ"לית לפיקוח על קופות החולים ושירותי בריאות נוספים למנכ"לי הקופות כי נמצאה זיקה הדוקה בין התלונות והפעולות הבלתי חוקיות שבוצעו לבין פעילותם של קבלני שירות חיצוניים במסגרת מיזמים המספקים שירותי מרפאה לקופות החולים וכי כל המיזמים של הקופות פועלים בלא אישור כנדרש, וביקשה כי הקופות יודיעו למשרד עד ה-1.9.04 כי פעילויות אלה הופסקו. עד מועד סיום הביקורת לא הודיעו הכללית, מאוחדת ולאומית, על הפסקת הפעילות כאמור.

4. התופעות הפסולות נהוגות כבר שנים רבות; המשרד וקופות החולים משקיעים משאבים רבים באיסוף מידע ובבחינת התופעות האמורות, אך נמנעים מלפנות למשטרה. במקרים בודדים פעל המשרד באמצעים הקבועים בתקנות ביטוח בריאות ממלכתי (פרסום, שיווק וקידום מכירות), התשנ"ח-1998 וקיצץ בתקציבי השיווק של הקופות (למעט מכבי). אולם, המשרד נמנע מלפעול נגד קופות החולים ונושאי משרה בהן שהפרו את הוראות החוק, באמצעים הקבועים בסעיף 37 לחוק.



1. האפשרות לעבור מקופה לקופה נועדה, בין היתר, לעודד תחרות ראויה בין הקופות ולאפשר למבוטחים לבחור בקופת חולים על פי העדפתם. בה בעת, הניידות בין קופות החולים עדיין מוגבלת, ויש לפעול להסרת חסמים כדי שאוכלוסיות מסוימות לא יהיו ל"אוכלוסיות שבויות" בידי קופות החולים. פועל יוצא שקופות החולים מעדיפות מבוטחים צעירים ובריאים על פני האחרים, ואין די תמריצים שיניעו אותן לשמר את המבוטחים הקשישים והחולים בקופות, בייחוד שניידותם של אלה מועטה. לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת המשרד לשקול בקפידה את סוגיית הניידות בין הקופות ולבחון כלים ותהליכים לשכלול התחרות, בין השאר באמצעות הסרת חסמים במעבר בין הקופות.

3 מיזם - כל הסדר שמכוחו מוקנים לגורם חיצוני, במישרין או בעקיפין, תפקיד ניהולי או מעמד ניהולי במרפאה של קופת חולים, ייחשב כמיזם הטעון אישור שרי הבריאות והאוצר לפי סעיף 29 לחוק.

2. מידע עשוי להיות כלי נוסף להגברת התחרות. אולם לציבור חסר מקור מידע אמין ואובייקטיבי בנוגע לזכויותיו. לדעת משרד מבקר המדינה, היעדר מידע עלול לגרום לכך שהציבור, המסתמך על מידע מקופות החולים, לא יממש את מלוא זכויותיו. מן הראוי שהמשרד או מועצת הבריאות ישקלו להפעיל מרכז מידע באמצעות גורמים בלתי תלויים, ובו ישיבו על פניות הציבור ויספקו לציבור מידע כללי על זכויותיו.

3. שיטת הקצאת הכספים לקופות גם היא עשויה להיות מרכיב חשוב לייעול ולתחרות בין הקופות. אשר על כן על המשרד לפעול לבחינה שוטפת ורציפה של הקצאת דמי ביטוח הבריאות לקופות החולים ולעדכון סדיר של נוסחת הקפיטציה, באופן שישקף את היעדים שיקבע המשרד גם לטווח הארוך. לשם כך מן הראוי שהמשרד ידרוש מקופות החולים להציג את כל הנתונים הנדרשים לצורך גיבוש נוסחת הקפיטציה. נתונים אמינים ואובייקטיביים על מבטחי הקופות נדרשים הן כדי לחלק לקופות את משאבי תקציב הבריאות בדרך הראויה וההוגנת ביותר, והן כדי שהמשרד לא יאלץ להסתמך באופן מוחלט על נתוני הקופות וכדי שתהיה בקרה בעניין זה.

נוסף על כך, במהלך הבחינה יש לחזור ולשקול שינוי במנגנון התגמול של הקופות. מן הראוי לבחון גם הצעות לשיטת תגמול שתשלב רכיבים פרוספקטיביים (תגמול מראש) כנהוג כיום, עם רכיבים רטרופקטיביים (תגמול בדיעבד), כדי שהקופות יתוגמלו בהתאם להוצאותיהן בפועל או בהתאם לעמידה ביעדים שיקבע הרגולטור (המשרד), כגון תגמול על מדדי איכות, מעקב אחר חולים, קידום פרויקטים לאומיים, קידום אוכלוסיות מסוימות וכדומה. תגמול הקופות לפי מדדים נוספים עשוי להביא לשיפור השירות והטיפול הרפואי ולהגביר את התחרות בין הקופות.

4. קיימת גם תחרות לא חוקיות: הכללית, מאוחדת ולאומית עוסקות במישרין או בעקיפין בפעילות לא חוקית לגיוס מבטחים, בעיקר במגזר החרדי ובמגזר הערבי. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד, מתוקף תפקידו כמיניסטריון הממונה על קופות החולים, לשכלל את הכלים שבידיו ובכלל זה לאתר מעברים חריגים בין הקופות ולבחון אותם בכלים ביקורתיים-חקירתיים, ובעת הצורך לשתף את הגופים הממונים על האכיפה והחקירה הפלילית - היועמ"ש, הפרקליטות והמשטרה.

נוסף על כך, על המשרד לנקוט אמצעים הקיימים בידיו נגד קופות החולים ונושאי משרה בהן, בדרך המותווית בסעיף 37 לחוק וכן עליו להרחיב את מגוון הכלים והאמצעים לפיקוח ובקרה העומדים לרשותו.

האחריות מוטלת גם על כתפי הנהלות קופות החולים ועליהן לפעול בנחרצות בתוך הקופות למיגור התופעה.

הקצאת תרופות למבוטחים בקופות החולים

חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 (להלן - החוק), מגדיר ומפרט את "סל שירותי הבריאות" (להלן - הסל) שכל תושב זכאי לו. צו ביטוח בריאות ממלכתי (תרופות בסל שירותי הבריאות), התשנ"ה-1995, קובע רשימה של תרופות הכלולות בסל (להלן - רשימת התרופות שבסל או תרופות בסל).

תרופה שמשרד הבריאות (להלן: המשרד) אישר נרשמת בפנקס התכשירים הרשומים בישראל¹. אישור ורישום של תרופה מסוימת והתוויתה² בפנקס התכשירים, אין משמעותו הכללה של התרופה, או של התוויתה, ברשימת התרופות שבסל. תרופה שהוכללה בסל, מוקצית למבוטחים במימון של קופות החולים אגב השתתפות כספית של המבוטחים, בסכום שאושר לקופות החולים על פי תכנית הגבייה³.

בנוסף לתרופות שבסל כל קופה הוסיפה משיקוליה עוד תרופות (להלן - התרופות של הקופה או סל הקופה). כמו כן לכל קופה יש רשימה נוספת של תרופות המונפקות לחולים שרכשו שירותי בריאות נוספים (להלן - שב"ן).

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-דצמבר 2005 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי הקצאת התרופות על ידי הקופות למבוטחים. הבדיקה נעשתה בהנהלת המשרד, בארבע קופות החולים⁴ (להלן - הקופות): "שירותי בריאות כללית" (להלן - הכללית), "מכבי שירותי בריאות" (להלן - מכבי), קופת חולים מאוחדת (להלן - מאוחדת), קופת חולים לאומית (להלן - לאומית) וכן בכמה בתי חולים.

עיקרי הממצאים

סדרי מתן אישורים בגין בקשות למתן תרופות

בכל קופה יש תרופות שלשם הנפקתן לחולים נדרש מלבד מרשם הרופא גם אישור מיוחד מגורמים נוספים בקופה.

- 1 כל תרופה המשווקת בישראל חייבת להירשם במשרד בפנקס התכשירים טרם שיווקה. אפשר להגיש בקשה לרישום תרופה אם התרופה רשומה בארץ ייצורה ויש באשר לה נתונים המוכיחים את בטיחותה ויעילותה. לאחר שהמשרד בודק את הבקשה, התרופה נרשמת ומאושרת להתוויות מסוימות.
- 2 התוויות של תרופה הן המחלות או המצבים הרפואיים שהתרופה אושרה לטיפול בהם.
- 3 תכנית הגבייה - לפי סעיף 8(א)(ג) לחוק רשאויות קופות החולים להציע תשלומים שיחולו על החברים בקופה עבור הסל. תכנית הגבייה היא האישור שניתן על ידי שר הבריאות וועדת הכספים של הכנסת לכל קופת חולים בנפרד לגבות מהמבוטחים עבור תרופות ושירותי בריאות הכלולים בסל.
- 4 בלאומית הבדיקה נמשכת.

1. אולם הביקורת העלתה, כי במקרה שבקשה לאישור מתן תרופה נדחית, אין הקופות מצרפות הנמקה מפורטת בכתב לסיבות הסירוב. הנמקה מפורטת ותיאור ההתוויות⁵ שבהן כן יאושר מתן התרופה, במקרים בהם ניתן הדבר, יאפשרו לרופא המטפל ולחולה לבדוק ולבקר את הסיבות לדחיית הבקשה, ובמידת הצורך לשקול דרכי פעולה אחרות. אשר על כן, מן הראוי שהקופות ינמקו את החלטותיהן. הדבר נדרש גם על פי עקרונות השקיפות והגילוי נאות.
2. בהנהלת הכללית פועל "צוות אישורים" שהינו גורם מרכזי לאישור בקשות למתן תרופות מסוימות. הועלה כי "צוות האישורים" אינו פועל באופן שנקבע בנוהל: רוב הבקשות נבדקות ומאושרות או נדחות על ידי ראש אגף רפואה בחטיבת הקהילה שאינו נכלל בהרכב צוות האישורים.
3. בין הרופאים שהכללית מינתה לאשר או לדחות בקשות של חולים לקבלת תרופות יש כאלה שהם גם רופאים בקהילה. במצב זה ייתכן ניגוד עניינים. כרופאים בקהילה הם נותנים מרשמים לחולים שמטופלים על ידם, ואחר כך מאשרים (בכובע המינהלי שלהם) את המרשמים שהם עצמם רשמו.
4. במאוחדת כ-18% מהבקשות למתן אישור לתרופות שהופנו למוקד האישורים⁶ הוחזרו לפונים מכיוון שלא כללו את כל הפרטים הנדרשים. החזרת הבקשה מאריכה את משך הטיפול ומעכבת את מתן התשובה לחולה.
5. המשרד כתב למשרד מבקר המדינה בינואר 2006 כי מקבילות שקיבלה נציבת הקבילות לחוק ביטוח בריאות ממלכתי במשרד (להלן - נציבת הקבילות) עולה כי לאומית הטילה הגבלות "חמורות ביותר" על אישורי תרופות. עד מועד סיכום הביקורת בדצמבר 2005 לא המציאה לאומית למשרד מבקר המדינה את המידע שהוא דרש בעניין תהליכי אישור התרופות, ולכן הבדיקה בלאומית נמשכת.

פיקוח ובקרה של הקופות על סדרי הקצאה וניפוק של תרופות

1. בבדיקה שערכה ביקורת המדינה בכללית, במכבי ובמאוחדת לאופן ניפוק התרופה פלויקס⁷, הועלה כי נוצר חוסר שוויון בין החולים: מקבוצת חולים אחת נגבתה ההשתתפות העצמית במלואה, כפי שנקבע בהוראות הקופות, ומקבוצה אחרת לא.
2. אין מטעם הקופות פיקוח ובקרה על הגורמים המאשרים בקופות את מתן התרופות: אין גורם הבדוק, ולו מדגמית, האם נוצל לרעה מנגנון אישורי התרופות ובכך התאפשר ניפוק תרופות לחולים מסוימים שלא על פי ההתוויות שבסל הקופה והאם נשמר עיקרון השוויון, כך שתרופה שאושרה לחולה מסוים תאושר לכל החולים שמצבם הרפואי זהה.
3. בלאומית, בשונה משאר הקופות, מערכת ניהול המידע הממוחשב אינה מאפשרת הפרדה בין תשלומי החולה על פי סל הקופה או על פי רשימת התרופות של השב"ן. הדבר מונע אפשרות לקיים פיקוח ובקרה נאותים על ניפוקים חריגים של תרופות.

5 התוויות של תרופה הן המחלות או המצבים הרפואיים שהתרופה אושרה לטיפול בהם.
 6 מוקד אישורים במאוחדת - מאוחדת מפעילה מוקד אישורים ארצי בהנהלת הקופה, אליו מגיעות כל הבקשות.
 7 תרופה המונעת היווצרות קרישי דם.

פעילות ועדות חריגים לאישור תרופות בקופות

פעמים כאשר חולה נזקק לתרופה שאינה בסל הקופה ומבקש השתתפות הקופה במימונה, מפעילות הקופות, למעט לאומית, ועדות חריגים לדיון בבקשות אלה.

1. בכללית - מספר הבקשות למתן תרופות שוועדת החריגים דנה בהם הוא נמוך ביותר וכמעט אפסי ביחס למספר המבוטחים של הקופה ובהשוואה למספר הבקשות שנידונו בקופות האחרות. כמו כן השיקולים על פיהם מתקבלת בכללית ההחלטה אם להעביר בקשות לקבלת תרופות לדיון בוועדת החריגים אינם ברורים, ועליה לגבש לכך קריטריונים ברורים ומחייבים.
2. במכבי - לחולה הפונה בבקשה למתן אישור חריג לתרופה אין אפשרות להופיע בעצמו או באמצעות בא כוחו בפני ועדת החריגים ולהשמיע את דברו.
3. לאומית לא גיבשה נוהל אחיד לטיפול בבקשות למתן אישור חריג לתרופות: לעתים היא מאשרת בוועדת הערר כפי שהיא נקראת בקופה (שהיא למעשה ועדת חריגים) מתן תרופות שאינן בסל, ולעתים היא מודיעה כי היא מנועה מלנפק תכשירים שטרם אושרו וטרם הוכנסו לסל.

עיקרון השוויון - הוספת התוויות לסל התרופות של הקופות

משאשר מתן תרופה כלשהי לחולה, אין הקופות מוסיפות את ההתוויה הנדרשת לכל החולים הנתונים באותו המצב. לכן חולים אחרים באותם מצבים רפואיים נאלצים לפנות לוועדות החריגים, אף שלפי עיקרון השוויון היו אמורים לקבל את התרופה מיד.

פרסום מידע על זכויותיהם של החולים לקבל תרופות

1. מועצת הבריאות⁸ והמשרד אינם מפרסמים את האפשרויות העומדות בפני החולים לקבל תרופות באופן חריג - את היקף הפעילות של ועדות החריגים בקופות ואת התוצאות העולות מהפניות לוועדות החריגים דהינו את מידת ההיענות שלהן לבקשות חריגות לאישור מתן תרופות; ולכן לציבור חסר מידע בדבר זכויותיו. העדר המידע כאמור עלול להקשות על המבוטחים למצות את זכויותיהם לקבלת תרופות ושירותים שהקופות אמורות לספק להם וכדי לעמוד על זכותם לקבל את השירותים המסופקים להם על פי אמת השוויון.
2. מן הראוי שיעשה כן גם כדי שמידע זה יישקל על ידי הציבור במניין השיקולים בעת בחירת קופה כגורם מבטח רפואי. העברת מידע למבוטחים באופן זמין, ברור ופשוט, כמתחייב מדרישת השקיפות שבה מחויבות הקופות כמוסדות ציבוריים, גם יקל עליהם לממש את זכויותיהם מצד אחד, ומצד שני עשוי להניא אותם במידה כלשהי מלפנות לשווא לקופות בבקשה לקבל שירותים שמראש ידוע שאינם בסל.
3. באשר למשרד - פירוט סל התרופות, שנמצא במאגר התרופות באתר האינטרנט המשרדי, אינו מעודכן ואינו שלם.

פיקוח של המשרד על ועדות החריגים

הקופות, בהיותן רשויות ציבוריות חלות עליהן אמות המידה של המשפט הציבורי ולכן, עליהן לנהוג בשקיפות ראויה בכל הנוגע להחלטותיהן ולמדיניותן.

8 המועצה לביטוח הבריאות הממלכתי המוקמת לפי סעיף 48 לחוק. יו"ר המועצה הוא שר הבריאות.

1. בדינוי ועדות החריגים בקופות, מובא לעיתים אומדן עלויות התרופה שהחולה מבקש והשפעתה התקציבית על הקופה. הועלה, במספר מקרים שנבדקו, כי כשמוכא אומדן העלויות הוא לא מבוסס על תחשיבים כלכליים נאותים.

2. עוד הועלה כי בוועדות החריגים לא פועל מנגנון שיאזן בין האינטרסים של החולים ובין מגבלות תקציב או אחרות של הקופות.

פעילות קופות החולים בנושא פניות הציבור, הליכי בורות ופישור

1. בכללית - במהלך הבדיקה הועלה מקרה שבו בקשתו של חולה טופלה בלשכת המנכ"ל, בהתערבותם של שני גורמים בכירים בהנהלת הכללית, ולא הופנתה לנציב פניות הציבור, כפי שנקבע בנוהל וכפי שהקופה נוהגת.

2. תלונות הציבור אמורות לשמש לקופות כמקור מידע בדבר הצורך להסיק מסקנות ולשפר תהליכים, אולם הקופות אינן מטמיעות בכל המקרים את תוצאותיו ומסקנותיו של הטיפול מפניות המטופלות על ידי נציבי פניות הציבור בקופות.

3. יש והקופות מפעילות הליכי בורות בין ובין חברי הקופה. הקופות נבדלות זו מזו באופן פעילות הליכי הבורות שלהן ובמידת תלותם של הבוררים בקופות. ובעיקר, בכל הקופות מספר החברים הפונים בנושא הקצאת תרופות למוסדות המטפלים בהליכי בורות ופישור הוא נמוך, וזאת עקב חוסר מידע והיעדר פרסום על אודות המנגנונים הללו. ובאשר למשרד עצמו - הוא כלל לא עסק בנושא זה ולא דאג לפרסם לציבור כי קיימת האפשרות לקיים הליכי בורות בקופות.

השפעות על הרופאים במתן תרופות

1. באוגוסט 2003, בעקבות ביקורת קודמת של משרד מבקר המדינה⁹ פנה המשרד למנכ"ל הקופות וביקש שלפני שיפצו את ההנחיות הרפואיות לטיפול רפואי ובקרה רפואית, יעבירו אותן לעיונו. אלא שהמשרד לא עמד על כך ולא חזר ודרש מהקופות שיעבירו לו את ההנחיות הללו, ובמועד סיום הביקורת (דצמבר 2005) ההנחיות לא היו בידיו. עקב כך נפגעת יכולת המשרד לבדוק את ההנחיות הרפואיות בטרם הוצאתן ובה בעת החולים עלולים להיפגע מהחלטות הקופות.

2. הקופות מפעילות בקרה על התנהגות הרופאים במתן התרופות וכשנמצא שהם רושמים לחולים תרופות יקרות, שלא בהתאם למדיניות הקופה, הקופות שולחות אליהם מכתבים על הצורך לחסוך בלוויית המלצות להשתמש בתרופות שעלותן לקופה נמוכה יותר. בקרה זו משפיעה על שיקול דעתם של חלק מהרופאים בעת מתן תרופות, ותיתכן בשל כך פגיעה בחולים.

החלפת תרופות לחולים כרוניים ולאוכלוסיות ייחודיות

תרופות מסוימות מיוצרות על ידי כמה חברות שנותנות להן שמות מסחריים שונים. הרוקחים בבתי המרקחת רשאים לנפק תרופה מסחרית שונה מזו שהרופא רשם. אולם ישנן תרופות שלהן חלון טיפולי צר¹⁰ והחלפתן בצורה מסחרית אחרת עלולה לפגוע באיזון הטיפולי שהושג אצל החולה.

9 ראו דוח שנתי 54ב של מבקר המדינה (2004) בפרק, סל שירותי בריאות, עמ' 395.

10 חלון טיפולי הוא הטווח הטיפולי שבו ריכוז התרופה נמצא בתחום שבו ההשפעה הטיפולית שלה חיובית.

1. בכללית, במאחדת ובלאומית אין מנגנון שמבטיח כי לא יוחלפו לחולים תרופות שהחלון הטיפולי שלהן צר. בכלל זה בהנחיות הרפואיות וברשימת התרופות של הקופות לא נמצאו הערות באשר לתרופות כאלה.
 2. החלפת צורות מסחריות של תרופות בתדירות גבוהה עלולה לפגוע באופן נטילתן על ידי קשישים שהורגלו לצורת התרופה ולצבעה. אין בקופות הנחיות המתחשבות באוכלוסיית הקשישים ומורות לצמצם למינימום את החלפת התרופות לגבי אוכלוסייה זו.
- על המשרד וקופות החולים לתת את הדעת להרגלי השימוש בתרופות על ידי חולים קשישים וחולים כרוניים, הנוטלים מספר רב של תרופות. לחולים כאלה החלפה תדירה של התרופות יכולה להיות מקור לבלבול.

אישורים מיוחדים לייבוא ולשימוש בתרופות מיובאות

1. על פי תקנה 29א(3) לתקנות הרוקחים (תכשירים), התשמ"ו-1986 (להלן - התקנה), כל בית מרקחת יכול לייבא תרופות בכמות קטנה לשם שיווק בישראל, בהתקיים תנאים מסוימים. אך עדיין אין מנגנון המבטיח שימוש בטוח בתרופות שיובאו בדרך זו.
- על המשרד למצוא פתרון שיבטיח שימוש בטוח בתרופות שמיובאות על פי תקנה זו. יש מקום לקבוע כללים פרטניים הכוללים בין היתר תנאי אחסון והובלה, איכות המקורות ועוד. עוד על המשרד לפשט את הליכי הטיפול המינהליים הכרוכים בבקשות לייבוא תרופות בדרך זו ולמנוע עיכוב מיותר במתן התרופה לחולה.
2. על פי נהלי המשרד, הקופות ובתי החולים חייבים למלא, מדי חודש מאות רבות של טופסי 29 ג פרטניים¹¹ לתרופות. בה בעת, פעילות זו היא טכנית-ביורוקרטית לחלוטין, ואינה תורמת לאיכות הטיפול, אשר על כן יש לבחון את נחיצות התהליך דלעיל. בתשובה לממצאי הביקורת מסר המשרד כי הכין הצעה בנדון וכי "יש בהצעה זו להקל על 'הסרבול הביורוקרטי' אליו מתייחס הדו"ח".
3. סעיף 20 לתקנה, קובע כי לא ישווק תכשיר בלא עלון המפרט את הוראות השימוש בתכשיר, את תופעות הלוואי וכו'. אולם בניגוד לנאמר בסעיף 20 לתקנה, תרופות שמיובאות על פי תקנה 29 מגיעות בדרך כלל ללא עלון לצרכן; כלומר החולה נוטל תרופה בלי לקבל מידע חיוני על אודותיה.

קשרי גומלין בהקצאת תרופות בין בתי החולים לקופות החולים ולחולים

1. בעת שרופאי בתי החולים משחררים חולים מאשפוז או מקבלים אותם במרפאות החוץ של בתי החולים, הם נותנים להם לעתים מכתבים רפואיים שכוללים המלצות על מתן תרופות. אולם חלק מהתרופות שרושמים הרופאים אינן בסל או לא בהתוויה. מכתבים אלה גורמים לחיכוכים בין החולים לקופות. ולכן ראוי שהרופאים יידעו את החולה מראש, כי תרופות אלה ואחרות אינן בסל, על כל המשתמע מכך.
2. בתי החולים ממלאים, בין היתר, טופס תקופתי ופרטני למתן תרופות להתוויה שאינה רשומה לטיפולים הניתנים בבתי החולים אך אינם מצריכים אשפוז. בתי החולים, במקרה זה הם בדרך כלל נותני השירות הטיפולי לקופות כאשר הקופות יכולות אף הן לרכוש את התרופות עבור קבוצת החולים המטופלת ולמלא טופס תקופתי ובהמשך למלא טופס פרטני עבור כל חולה שמקבל את

11 זהו הכינוי הרווח במשרד, בקופות ובבתי החולים לטופס בו יש למלא פרטים מסוימים, בקשר למתן תרופה לחולה על פי התקנה. טופס פרטני הוא עבור מנת תרופה לחולה יחיד. לעומת טופס תקופתי בו ממלאים כמות כוללת של התרופה לקבוצת חולים מטופלים לחצי שנה.

התרופה. בתי החולים פנו למשרד בבקשה כי יטיל את חובת מילוי הטפסים על הקופות. המשרד לא בחן מי הגורם היעיל למילוי הטופס הפרטני. האם ימולא על ידי הקופות, שבאפשרותן לבצע פעילות זו עבור החולים, או על ידי בתי החולים.

3. אשפוז חולה בבית חולים יכול להימשך תקופה ארוכה, ובמהלכה יכול החולה להזדקק להמשיך בטיפול התרופתי שקיבל בקהילה. אלא שבתי החולים פעמים אינם מספקים לחולים תרופות אלה. כך עלה שבשני בתי חולים כלליים במרכז הארץ החולים נדרשו להביא תרופות כרוניות קבועות מביתם¹². ומצד שני, המשרד לא קבע אמות מידה ברורות ומחייבות לסוגיה זו.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לגבש פתרון לאופן אספקת תרופות בבית חולים במהלך אשפוז. על המשרד להבהיר כי גם תרופות שהחולה נוטל בקהילה, כל עוד אינן מתנגשות עם הטיפול בחולה במסגרת אשפוזו, יינתנו לחולה על ידי בתי החולים במהלך האשפוז.

4. יש הדוגלים בגישה שלפיה יש לתת לבתי החולים חופש פעולה בקביעת התרופות שלדעתם נכון לתת, ויש הדוגלים בגישה שלפיה המשאבים מוגבלים, ולכן מוטב לקבוע להם סל מחייב. המשרד, משרד האוצר, בתי החולים והקופות שלכל אחד מהם יש עמדה בנושא, לא בחנו בהליך קבלת החלטות מסודר, אלו מהגישות ראוי לאמץ ולא הגדירו את גבולות ההחלטה של הצוות הרפואי בבתי החולים, מתוך התחשבות בטובת החולה ובמגבלות התקציב.

יישום הנחיות של נציבת הקבילות לחוק ביטוח בריאות ממלכתי וסדרי הטמעתן בקופות

בשנת 2003 התקבלו בנציבות הקבילות שבמשרד 3,481 קבילות שעניינן אי מתן שירותים רפואיים, אי-מתן תרופות, הסדרי גבייה, הסדרי בחירה בין נותני השירות וכו'; רבע מהקבילות נמצאו מוצדקות.

אולם גם כאשר הקופות החליטו לקבל את עמדתה של נציבת הקבילות, לא נוהגות הקופות לערוך סריקה מערכתית והן לא מרחיבות את הקריטריון למתן תרופה לכל החולים שבמצב רפואי זהה לזה של החולה שקבילותו התקבלה.

כמו כן לא הוקצב זמן מרבי לקופות ולנציבת הקבילות למתן מענה לפניות. כמה מהפניות מטופלות במשך חודשים רבים; קיימת חשיבות למתן תשובה מהירה במיוחד כשהאמור בפניות לקבלת תרופות מצילות חיים ומשפרות איכות חיים.

השפעות גומלין בין תרופתיות

יש חולים הלוקים בעת ובעונה אחת בכמה מחלות, ויש חולים שלטיפול במחלתם נכון לתת כמה תרופות. תגובות גומלין בין-תרופתיות יכולות לבוא לידי ביטוי בהפחתת יעילות התרופות או בהשפעה על רעילותן אגב גרימת תוצאות טיפול לא רצויות. מכבי בודקת את השפעות הגומלין הבין-תרופתיות הן בזמן רישום המרשם על ידי רופא הקופה והן בשלב ניפוק התרופה בבית מרקחת שקשור למערכת המידע של הקופה. הכללית, לעומתה, בודקת בזמן רישום המרשם אצל הרופא את השפעות הגומלין שבין התרופה הנרשמת לתרופות אחרות שרשם אותו רופא, אך אין היא בודקת את השפעות הגומלין שבינה ובין תרופות שניתנו על ידי רופאים אחרים. מאוחרת בודקת את השפעות הגומלין בזמן רישום המרשם אצל הרופא רק אם הוא קשור למערכת המידע שלה; ולאומית אינה בודקת זאת כלל.

12 תרופות כמו ליפטור, אבנדיה, ממוריט, סרוקוואל, ריספרידל, פלויקס, אוקסר ועוד.

קופות החולים - סידרי ניפוק תרופות לחולים

המשרד לא קבע מדדים לאיכות שירות הנפקת תרופות לחולים, למשל לא נקבע מרחק סביר של מקום הינתן השירות. כמו כן המשרד לא בדק אם מספר בתי המרקחת בכל קופה עולה בקנה אחד עם המלצות ועדה שמונתה לבדיקת העניין. כמו כן עלה שאף שיש תרופות שהקופות מנפיקות לחולים במחיר הסל, הן עושות זאת רק במספר מצומצם של בתי המרקחת של הקופה, וכך נפגעת איכות השירות שניתן לחולים.

תשלומי חולים כרוניים

1. בביקורת עלה כי המשרד הגדיר מיהו חולה כרוני, אולם לקופות יש הגדרה אחרת ובכלל זה אין מכנה משותף בין הקופות שיאפשר להשוות בין קופה אחת לאחרת.
2. ועדת הכספים של הכנסת קבעה תקרה כספית חודשית לתשלומים שמשלמים חולים כרוניים¹³ בעבור התרופות, הכלולות בסל¹⁴ שהם צורכים. במערכת המחשב של הכללית, מכבי ומאוחדת יש סימון שמאפשר לזהות חולים כרוניים, ובעת ניפוק התרופה, כשיש קשר בין תחנת העבודה המנפקת (בבית המרקחת) ובין מחשב הקופה, התקרה הכרונית¹⁵ מחושבת באופן אוטומטי, ואין גובים מהם תשלום החורג מהתקרה. אולם עדיין יש תקלות תקשורת הפוגעות באפשרות ההפעלה האוטומטית של התקרה הכרונית, ולכן על החולים לאסוף את כל הקבלות ולהגישן לקופה לקבלת החזר. כמו כן, לא כל נקודות חלוקת התרופות קשורות למערכות הממוחשבות המרכזיות של הקופות, כך שאין באפשרותן לחשב את התקרה הכרונית. לעומת זאת, בקופת חולים לאומית אין עדיין מערכת ממוחשבת, ועל החולים הכרוניים לאסוף את הקבלות ולהגישן לקבלת החזר כספים ששולמו בחריגה מהתקרה הכרונית.

גביית השתתפות עצמית מחולים בשיטת המנות¹⁶

הקופות נבדלות זו מזו באופן גביית דמי ההשתתפות העצמית של החולים בעת רכישת התרופות. ועדת הכספים של הכנסת אישרה לכללית ב-1998 תכנית גבייה המורכבת משני חלקים: לתרופות שנכנסו לסל עד אותו מועד הגבייה היא לפי שיטת המנות; לתרופות שנכנסו לסל לאחר מכן (מלבד שש תרופות) ייגבו 12% מהמחיר המרבי לצרכן של אותה האריזה או סכום מינימום של 11 ש"ח - הגבוה מביניהם. בשאר הקופות שיטת הגבייה היא אחוזית אחידה, ולאריזה נקבע מחיר מינימום. נמצא כי מחירן של תרופות מסוימות גבוה בשיטת המנות מזה שבשיטת האחוזים, וכי שיטת המנות מקשה על השוואת מחירי תרופות בין קופה לקופה. המשרד מטפל בנושא מאז 2001, אולם טרם הסדירו.

- 13 חולה כרוני - חולה הצורך תרופה אחת לפחות או תרופות שונות השייכות לאותה קבוצת תרופות טיפוליות לפי מרשם רופא במשך חצי שנה לפחות וברציפות, או חולה כמוגדר בהוראות המשרד.
- 14 ראו דוח שנתי 252 של מבקר המדינה (2002), בפרק פיקוח המשרד על קופות החולים לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי, עמ' 626.
- 15 בעת הביקורת, ספטמבר 2005, היתה התקרה החודשית בכללית - 222 ש"ח, במכבי - 236 ש"ח, במאוחדת - 241 ש"ח ובלאומית - 220 ש"ח.
- 16 שיטת המנות - תשלום דמי השתתפות לתרופות על פי מנת תרופה כגון מספר כדורים, כמות בקבוקים ואריזות.

פתרונות כלכליים לעזרה לחולים הנזקקים לתרופות יקרות ומצילות חיים או מאריכות חיים

1. במקרים מעין אלה, בהם מדובר בתרופות יקרות והתוויה שאינה כלולה בסל, ביקשה מכבי מהמשרד לאשר לה למכור תרופות במחיר עלות. המשרד השיב למכבי באיחור של שבעה חודשים כי יש להבטיח שגביית ההשתתפות העצמית תהיה בסכום "נמוך משמעותית" מזה שהיה נדרש המבוטח לשלם לולא סופקה התרופה על ידי הקופה. אך קביעה זו הינה כללית ועלולה להוביל להחלטות שרירותיות ולהקשות על החלתן. לדעת משרד מבקר המדינה אם המשרד בדעה שיש לפקח על מחירי תרופות בהתוויה שאינה כלולה בסל המסופק על-ידי הקופה עליו לקבוע מחיר תקרה המבוסס על מחיר ייחוס¹⁷ שלדעת המשרד משקף עלות מחיר קמעונאי שהיה מתקיים בשוק תחרותי יחסית.



לדעת משרד מבקר המדינה, על הקופות לפרט ולנמק את הסיבות לדחיית הבקשה של חולה לקבל תרופות, במקרים בהם ניתן הדבר, ולתאר את ההתוויות שבהן כן יאושר מתן התרופה, וזאת כדי לאפשר לרופא המטפל לחולה לבדוק ולבקר את הסיבות שבעטיין נדחתה בקשתם לקבל תרופה ובמידת הצורך לשקול דרכי פעולה נוספת.

מן הראוי שקופות החולים ישקלו לכלול בתכנית הביקורת שלהן גם את מנגנון אישורי התרופות ויבדקו בין היתר את הנושאים הבאים: האם ניתן האישור על פי ההנחיות הרפואיות ומדיניות הקופה? האם נשמר עיקרון השוויון? כמו כן יש מקום לשקול הפעלת מנגנון קבוע לאיתור חריגות וניפוקים שגויים שלא על פי התנאים, ובמידת הצורך לבצע פעולות מתקנות.

על המשרד, משרד האוצר והקופות לדון בצורך להפעיל ועדות חריגים לאישור בקשות למתן תרופות שאינן בסל ולגבש מדיניות ברורה; קיימות מספר חלופות להפעלת ועדות חריגים כמו ועדות חריגים בקופות או ועדות חריגים מרכזיות בלתי תלויות, ארציות או אזוריות או פתונות אחרים. אם יוחלט כי יש אכן מקום להפעיל בקופות ועדות חריגים מן הראוי לבחון את האפשרות לעגן זאת בחוק, תוך קביעת הנחיות וכללים ברורים על אופן פעילות ועדות החריגים בקופות. ההנחיות יתייחסו, בין היתר, לדרכי עבודת הוועדות, נושאי אמות המידה שידונו, אופן איסוף ועיבוד נתונים, הערכתם ודרכי הסקה, וכו'.

17 לדוגמה: צו הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחירים מרביים לתכשירים שהם תכשירי מרשם) התשס"א-2001, שחל גם על תרופות שאינן רשומות, קובע כי מחיר היעד לתרופה הוא "ממוצע המחירים לקמעונאי של תכשירים מתאימים, במדינות שבהן משווקים תכשירים מתאימים מבין המדינות הנקובות בתוספת הראשונה, או המחיר לקמעונאי בהולנד של תכשיר מתאים, לפי הנמוך מבין השניים, לפי קביעת המפקח על המחירים במשרד הבריאות כשהוא נקוב בשקלים חדשים. משמעות הצו היא כי מחיר תרופה נקבע לפי ממוצע של המחיר הקמעונאי לתכשיר בארבע מדינות אירופיות הנקובות בתוספת לצו (אנגליה, גרמניה צרפת ובלגיה) או לפי המחיר בהולנד, הנמוך מביניהם, בתוספת אחוז מסוים לרוקח שנקבע על פי מחיר התרופה.

במסגרת בחינת אופן פעילות ועדות החריגים מן הראוי שייבחן, בין היתר, נושא עלות הטיפול הרפואי החלופי שעל הקופה יהיה לתת למבקש על פי הסל. על המשרד לשקול להורות לקופות לקבוע כי כאשר ועדת חריגים דנה באישור בקשה למתן תרופה לחולה, עליה לשקול גם את עלות הטיפול הרפואי החלופי שיגרם לקופה ממילא במתן התרופה שבסל. כמו כן, יש לבצע שיקול עלות תועלת במסגרת דיוני הוועדה, כאשר אל מול תוספת העלות של הכנסת התרופה המבוקשת לסל הקופה יש להעמיד את תוספת התועלת הנובעת ממנה לאוכלוסיית המבוטחים. זאת ועוד, יש מקום לבחון את האפשרות לתת לחולה שיפוי בגובה ערך השירות הרפואי שנחסך כדי לאפשר לחולה לצרוך תרופה שלא נכללת בסל שאותה הוא מבקש לקבל.

בתי הדין המליצו לא אחת להקים קרן לאומית למימון ולדיון במקרים חריגים. הצעה דומה הועלתה בכנס מקצועי בו השתתפו גורמים העוסקים, בין היתר, במדיניות בריאות, להפעיל מנגנון של ועדת חריגים ארצית - בלתי תלויה. לדעת המציעים הדבר יאפשר התייעלות בפעילות הוועדות שבקופות. אשר על כן, יש מקום כי המשרד תוך התייעצות עם מועצת הבריאות משרד האוצר וקופות החולים ידונו גם בגורם היעילות והאחידות ויבחנו באיזו מן הדרכים - ועדות חריגים בקופות או ועדה ארצית, ישמר טוב יותר עיקרון השוויון, יינתנו לחולים תרופות רבות יותר שאינן בסל, יתאפשרו מקורות מימון נוספים כמו קרנות פרטיות למימון מקרים חריגים.

משאירה ועדת החריגים בקופה מתן תרופה לחולה במצב רפואי מסוים מתחייב שהיא תוסיף את ההתוויה שאושרה לרשימת ההתוויות שבסל הקופה, וזאת כדי לאפשר לכל החולים באותו מצב לקבל את אותן התרופות ובכך לשמור על עיקרון השוויון.

הועלה כי רופאי בתי החולים ממליצים לחולים על תרופות שאינן כלולות בסל. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד להנחות את בתי החולים באשר לאופן שבו עליהם להמליץ על שימוש בתרופה שאינה כלולה בסל, ובכלל זה שמחובתם ליידע מראש את החולים שיייתכן שייאלצו לממן בעצמם את התרופה, כדי למנוע מהם תסכול וכדי להימנע מחיכוך מיותר בין החולים ובין הקופות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לבחון אם פיזור נקודות הניפוק של התרופות לחולים עונה על הקבוע בחוק, ולפיו נקודות הניפוק של התרופות יהיו במרחק סביר ממקום מגורי החולה. עוד עליו לבחון אם מספר נקודות ניפוק, העומס עליהן וסביבת העבודה עולים בקנה אחד עם המלצות ועדה שבדקה את הנושא מטעם המשרד.

לאור ההתקדמות הטכנולוגית ופיתוח תרופות חדישות ויקרות, נושא סדרי הקצאת תרופות יקרות מצילות חיים, מאריכות חיים, או משפרות איכות חיים עולה על סדר היום הציבורי יותר ויותר. מכבי והכללית התקדמו שלב חשוב בניסיון לסייע לחולים במחלות קשות.

כמו כן יש מקום כי המשרד ינקוט צעד של גילוי נאות ויפרסם לציבור באופן ברור ובולט כי על פי החוק ייתכנו מצבים שבהם אי אפשר לקבל תרופות, וזאת כדי שהציבור יוכל לכלכל את צעדיו ולא יעמוד חסר פתרון לכשיזדקק להן.

היבטים בטיפול בקשיש הסיעודי

על פי נתוני קופות החולים, באמצע 2005 היו בישראל יותר מ-710,000 איש בני 65 ומעלה (להלן - קשישים)¹. להערכת משרד הבריאות (להלן - המשרד) כשישה אחוזים מהם חולים סיעודיים². מרבית הקשישים, ובכלל זה המוגבלים, חיים בקהילה. מערך הטיפול בקשיש הסיעודי הוא נרחב, ובו מערכת של שירותים רפואיים קהילתיים, לרבות טיפולי בית ואשפוז בית, אשפוז גריאטרי, טיפול שיקומי במסגרת אשפוז, מרכזי שיקום וטיפול שיקומי בבית. הטיפול בקשיש הסיעודי מפוצל בין מספר גופים: קופות החולים אחראיות לשירותים הקהילתיים, לאשפוז קשישים שמצבם מוגדר סיעודי מורכב³ ולטיפול בקשישים הזקוקים לשיקום ובחולים הזקוקים לאשפוז; משרד הבריאות אחראי לספק ולממן אשפוז סיעודי לקשישים סיעודיים ותשושי נפש לפי קריטריונים ובכפוף לתקציב. כן אחראי המשרד על רישוי מוסדות שמיועדים לאשפוז קשישים, קביעת סטנדרטים למחלקות הגריאטריות לסוגיהן, ועריכת בקרה ופיקוח; משרד הבריאות ומשרד הרווחה אחראיים לפיקוח ולרישוי של מעונות לקשישים בהם מחלקות לחולים סיעודיים ולחולים תשושי נפש.

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל-אוגוסט 2005 בדק משרד מבקר המדינה היבטים אחדים של הטיפול בקשיש הסיעודי. נבדקו בעיקר הנושאים האלה: סדרי השירותים הגריאטריים שקופות החולים נותנות לקשישים הסיעודיים, בעיקר בטיפולי הבית, והפעולות שעשה משרד הבריאות לקידום תחום טיפולי הבית בקופות. כן נבדקו כמה היבטים של סדרי האשפוז הסיעודי. ממצאיה של ביקורת קודמת בנושא האשפוז הסיעודי, שנעשתה ב-1997, הובאו בדוח שנתי 48 (להלן - הביקורת הקודמת)⁴. הבדיקה נעשתה במשרד הבריאות ובקופות החולים.

- 1 למילה "קשיש" אין הגדרה בחוק. להלן נגדיר אדם שגילו 65 ומעלה בתור קשיש.
- 2 לפי תקנות בריאות העם (רישום בתי חולים) התשכ"ו-1966 "חולים סיעודיים" הם חולים גריאטריים, סופניים או תשושי נפש, לרבות חולים שמצב בריאותם ותפקודם ירודים כתוצאה ממחלה כרונית או מליקוי קבוע, הדורש מעקב רפואי מיומן במסגרת בעלת אופי רפואי, במשך 24 שעות ביממה לתקופה ממושכת ושהם סובלים מבעיות, כגון מגבלות בניידות ובביצוע פעולות יום-יומיות.
- 3 לפי תקנות בריאות העם (רישום בתי חולים), התשכ"ו-1966, "אשפוז סיעודי מורכב" הוא "אשפוז של חולים סיעודיים שנתקיים בהם גם אחד או יותר מאלה: (1) הם סובלים מפצעי לחץ משמעותיים; (2) הם סובלים ממחלת סרטן מתפשטת המחייבת טיפול שוטף בסם מסוכן כהגדרתו בפקודת הסמים [נוסח חדש], התשל"ג-1973; (3) הם נזקקים לעירוים תוך ורידיים ממושכים; (4) הם נזקקים לטיפול בדיאליזה; (5) הוחדר לגופם צינור דרך הושט לקיבה (זונדה)".
- 4 על הנושא "המערך הגריאטרי" ראו בדוח שנתי 48 של מבקר המדינה (1998), עמ' 170.

עיקרי הממצאים

הטיפול בקשישים הסיעודיים בקופות החולים

1. הטיפול בקהילה: המדיניות של משרד הבריאות וקופות החולים היא לפתח שירותים לטיפול בקשישים בקהילה - במרפאות ובבית - ולהעדיףם מאשפוז מוסדי, כל עוד מצבו הבריאותי והתפקודי של הקשיש מאפשר זאת. ב-2004 החלו שירותי בריאות כללית (להלן: כללית) ומכבי שירותי בריאות ליישם באחדים מהמחוזות תכניות אב ארוכות טווח לטיפול כוללני בקשישים בקהילה. מן הפעולות שנקטה הכללית עולה כי הטיפול באוכלוסיית הקשישים בקהילה איכותי יותר מטיפול מוסדי, והוא גם מביא לחיסכון ניכר בהוצאות של הקופה. לעומת זאת, קופות החולים מאוחדת ולאומית לא גיבשו תכניות אב לקידום הבריאות ולמניעת התחלואה בקרב הקשישים. הן החלו לקדם את הנושא, אם כי בהיקף מצומצם.

2. טיפולי בית: בשנים האחרונות קופות החולים מפתחות את השירות של טיפולי בית רפואיים וסיעודיים לאוכלוסיית הקשישים. בחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, לא נקבע סל שירותים לטיפול בית, לפיכך כל קופה הגדירה לעצמה את המסגרת של טיפולי הבית - קבוצות החולים הזכאים לטיפול, סוגי השירותים והיקף הטיפול. יש שוני בין הקופות בהגדרת אוכלוסיית היעד לטיפול ביחידות לטיפול בית ובמאפייני המטופלים. המשרד החל אמנם בתהליך של גיבוש קריטריונים לטיפול בית. אך עד למועד סיכום הביקורת נובמבר 2005 טרם קבע המשרד מדיניות ברורה בנושא שתבטיח הספקה הולמת של שירותים אלה. המשרד טרם קבע מהם השירותים הרפואיים שהקופות מחויבות לתת במסגרת טיפולי הבית, מי הזכאים לקבל שירותים בביתם ומהם תנאי זכאותם - המצבים הרפואיים והתפקודיים. זאת ועוד, 5 מיליון ש"ח שהוקצו במרס 2003, מתקציב המדינה, לקופות החולים לרכישת ציוד לשם פיתוח פתרונות אשפוז בית, טרם הועברו להן, בשל אי גיבוש קריטריונים לחלוקת הכסף בין הקופות ולייעודו.

3. שיקום: בחוק ביטוח בריאות ממלכתי לא נקבע סל שירותים לשיקום בקהילה של חולה שעבר אירוע מוחי, שבר צוואר הירך, החלפת מפרקים או שברים אחרים - סוג הטיפול, תדירותו, היקפו והתנאים לקבלתו. כל הקופות נותנות טיפולי שיקום בבית, עם זאת יש שוני מהותי ביניהן בהיקף טיפולי הפיזיותרפיה והריפוי בעיסוק שחולה זכאי להם לאחר השיקום באשפוז המוסדי. המשרד לא הגדיר סל שירותים לטיפול שיקומי כתחליף לאשפוז, כדי להבטיח רמה בסיסית אחידה של השירותים שעל הקופות לספק. עוד הועלה שהמשרד לא בנה מערכת של מדדי איכות שיהיה אפשר להשוות על פיה את איכות הטיפול השיקומי בבית עם הטיפול במוסדות האשפוז.

אשפוז סיעודי

1. פיצול האחריות: האחריות לאשפוז הסיעודי מפוצלת בין כמה גורמים. קופות החולים אחראיות לאשפוז קשישים שמצבם מוגדר סיעודי מורכב ומשרד הבריאות אחראי לאשפוז סיעודי של קשישים סיעודיים ותשושי נפש. לפיצול האחריות השלכות משמעותיות ביותר על הטיפול הרפואי בקשיש, על הקשיים העומדים בפני משפחתו של הקשיש ועל העלויות הכרוכות בכך. אף שחלפו 15 שנה מאז התייחסה ועדת נתניהו⁵ לנושא, הבעייתיות שבפיצול האחריות למתן השירותים לקשיש, על כל מורכבותה, טרם באה על פתרונה.

5 ועדת החקירה הממלכתית לבדיקת תפקודה ויעילותה של מערכת הבריאות בישראל, 1990.

זאת ועוד, ב-2000 אימצו שרי הבריאות והרווחה את המלצות הוועדה הבין-משרדית, שהם מינו, שנועדו להקל על המשפחות במעבר בין הגורמים שעוסקים באשפוז הסיעודי. הועלה, שהמלצות אלה, ובהן שימוש בטפסים אחידים ושיתוף פעולה ארגוני בין השירותים המקומיים בכל עיר או מחוז, מולאו רק בחלקן.

2. **מצבת המיטות:** בשנים האחרונות הקימו יזמים מוסדות סיעודיים רבים, ולכן בעת הביקורת הנוכחית היה היצע המיטות לאשפוז סיעודי גדול בהרבה מהדרוש. אולם לדברי האגף לגריאטריה שבמשרד הבריאות (להלן - האגף), בסוגים האחרים של המיטות, ובהם מיטות לקשישים סיעודיים מורכבים, יש מחסור חמור, והוא בולט ביותר במחוז הצפון. מדובר במחסור מתמשך, והוא עלה גם בביקורת הקודמת. על פי תחזיות האגף, המחסור אף ילך ויגדל.

3. **תמונת מצב:** למרות עודף ההיצע של מיטות סיעודיות, על פי נתוני האגף, ביוני 2005 המתו 1,683 קשישים, שהצורך באשפוזם הוכר ואושר בידי המשרד, לאשפוז סיעודי באמצעות המשרד. מהם 918 המתו לאשפוז בביתם, רבים מהם בתנאים קשים, באיכות חיים ירודה ובסבל רב, ואחרים שהו בינתיים במסגרות שלא התאימו למצבם הרפואי ושעלולים אף להרע אותו. לדברי המשרד, כל הסידורים המינהליים הדרושים לצורך אשפוזם של 349 מהמתוונים הושלמו, וההמתנה שלהם נבעה ממחסור בקודים⁶.

4. **מוסדות הפועלים בלי רישוי:** מוסדות סיעודיים רבים עדיין פועלים בלי רישוי ובלי פיקוח של המשרד, בתנאים ש"לא עונים לתנאי המחיה המינימליים הנדרשים". הועלה שמספר ניכר של קשישים ששהו בהם אושפזו בתדירות גבוהה בבתי חולים בגלל החמרה במצבם הרפואי. כמו כן עולה שאף שבעקבות ביקורת קודמת שנעשתה בשנת 1997 תכנן המשרד לשנות את התקנות, הוא טרם העביר למשרד המשפטים את ההצעה לשינוי. גם פעולות האגף לגיבוש נוהל שיגדיר את דרכי העבודה ואת הליכי הסגירה של המוסדות טרם הסתיימו.

5. **ביקורות:** אף שלעתים מתגלים ליקויים חמורים ביותר במוסדות, תדירות הביקורות הממוצעת של האגף בהם נמוכה מאוד.

6. **אשפוז במסגרת לא מתאימה:** מצבו של קשיש סיעודי אינו סטטי. אם חלה בו החמרה הוא מוגדר סיעודי מורכב, או תשוש. לדעת אנשי מקצוע, שהייה במסגרות לא מתאימות עלולה להחמיר את מצבם של החולים, ולעתים המשמעות של האמירה כי "חולה לא נכון במיטה לא נכונה עם טיפול לא נכון", היא "שאנשים משלמים בחייהם על המצב בשטח"⁷. הועלה שלא נעשית בדיקה תקופתית, למשל פעם בשנה, כדי לאתר קשישים המאושפזים בקוד של המשרד שמצבם כבר השתנה והם אינם סיעודיים - דבר שמחייב להוציאם ממסגרת האשפוז הסיעודי.

אם למרות ההחמרה הקשיש מוסיף לשהות באותו מוסד, מלבד העובדה שהמקום כבר אינו מתאים למצבו, יש לדבר גם השלכות כספיות, מאחר שלאשפוז בכל אחד מהמצבים אחראי גורם אחר, וגם מממן אותו. נוסף לכך, חולה השוהה במסגרת שאינה מתאימה לו עלול להפריע לחולים אחרים, שהמסגרת מתאימה למצבם.

7. **הכשרת כוח אדם:** תחום הגריאטריה הוא ייחודי ודורש הכשרה מתאימה. הועלה שהמשרד לא נערך כראוי להכשרת רופאים מומחים בגריאטריה ואחיות מוסמכות בתחום זה, ובפועל חסרים כ-500 רופאים מומחים בגריאטריה וכן אחיות מוסמכות בתחום.

8. **הזנה מלאכותית:** מאות קשישים הוגדרו סיעודיים מורכבים רק משום שהוזנו באמצעות זונדה ובשל הגדרה זו הם נתונים לאחריותה של קופת החולים. קשישים אלה לא הוזנו בהזנה אחרת (הזנת פג) שמגבילה פחות את החולה (ואז הגדרתם הייתה משתנה לסיעודי), על אף

6 מקום אשפוז שהמשרד מקצה מכוונה "קוד". עלות קוד לשנה מסתכמת בכ-108,000 ש"ח.

7 ציטוט מתוך ישיבת המועצה הלאומית לגריאטריה מיום 7.9.04 - תדפיס מ-12.9.04.

שמצבם הרפואי אפשר זאת - בין היתר, עקב שיקולים כלכליים של משפחותיהם (ההשתתפות של הקשיש ושל משפחתו במימון האשפוז הסיעודי המורכב נמוכה מן ההשתתפות במימון אשפוז סיעודי באמצעות קוד). הדבר נוגד הן את הרפואה הנכונה והן את האתיקה הרפואית.

9. **תזונה** : לתזונה תפקיד חשוב בשמירה על בריאות טובה ועל איכות חיים. בנובמבר 2004 הוצגו בפני חברי המועצה הלאומית לגריאטריה⁸ נתונים שאספו לשכות הבריאות בנושא תזונת הקשישים. הנתונים הצביעו על חסרים של 30%-40% במרכיבי תזונה בקרב קשישים המאושפזים במוסדות סיעודיים. הועלה שהמשרד טרם עיגן בהוראות, המלצות שנתנה בשנת 1999 ועדה שהוא עצמו מינה.

10. **התעללות** : התעללות בקשישים היא תופעה נפוצה יחסית, ועל פי ההערכה, בישראל 20,000-50,000 קשישים חשופים להתעללות. בשנת 2004 הכין המשרד תכנית ארצית לאיתור ולמינעה של התעללות בקשישים, וגם זאת במערכת הבריאות בלבד, אבל עד מועד סיום הבדיקה, ספטמבר 2005, היא טרם הופעלה.

11. **מחשוב וחובות** : הקשיש ומשפחתו (בן הזוג והילדים) משתתפים במימון האשפוז הסיעודי. סכום ההשתתפות נקבע בעיקר על פי הכנסותיהם. בביקורת הנוכחית כמו בקודמת הועלו ליקויים בתהליך קביעת ההכנסה של הקשיש ושל משפחתו ובגביית סכומי ההשתתפות. ביולי 2005 הוערך היקף החובות בגין האשפוז הסיעודי בכ-70 מיליון ש"ח. רק במחצית השנייה של 2005, כלומר כשבע שנים מאז הביקורת הקודמת, נכנס לתוקף נוהל חדש של המשרד והוחל בהפעלת מערכת ממוחשבת חדשה, כדי שכל לשכות הבריאות המחוזיות יחשבו את סכומי ההשתתפות הכספית בצורה אחידה ושגביית הכספים תהיה יעילה.



משרד הבריאות וקופות החולים אחראים לטיפול בקשישים הסיעודיים. מערך הטיפול בקשיש הסיעודי צריך להיות מותאם לצרכים הייחודיים של הקשישים.

פיתוח שירותים רפואיים לאוכלוסיית הקשישים בקהילה והעדפתם מאשפוז מוסדי, כל עוד מצבם הבריאותי והתפקודי מאפשר זאת, מועיל לקשישים, ובה בעת יש בו גם משום חיסכון למשק המדינה, אם בדרך של הפחתת היקף האשפוז ואם בדרך של מניעת התחלואה וקידום הבריאות. על המשרד והקופות, ובייחוד קופת חולים מאוחדת וקופת חולים לאומית, לפעול לקידום הפעילות בתחום בריאות הקשישים. על המשרד להבטיח רמה בסיסית אחידה של השירותים שסיפקו הקופות.

בנושא טיפולי בית רפואיים וסיעודיים שהקופות נותנות, על המשרד להמשיך לפעול, בשיתוף הקופות, לקבוע מדיניות שתבטיח הספקה הולמת של שירותי בריאות לחולים המרותקים לביתם. עליו לגבש קריטריונים לזכאות לטיפול בית, ולקבוע את סוגי השירותים שעל הקופות לספק ואת היקפם.

על המשרד, בשיתוף הקופות, לקבוע סל שירותים לטיפול שיקומי בקהילה - להגדיר את מסגרות הטיפול השיקומי, את סוגי הטיפול, את תדירותו, את היקפו ואת התנאים לקבלתו. על המשרד גם לשקול בניית מערכת מדדי איכות לטיפול שיקומי בבית.

פורומים שעסקו בהעברת האחריות לאשפוז הסיעודי מהמשרד לקופות החולים קבעו כי הדבר ישפר את הטיפול הרפואי שיקבל הקשיש הסיעודי. על משרד הבריאות, על משרד האוצר וקופות החולים ליישב את המחלוקת שיש ביניהם בנושא זה כ-15 שנה.

במשך שנים רבות זמן ההמתנה לאשפוז סיעודי היה ממושך. על משרד הבריאות לפעול להמשך המגמה שנוצרה בשנת 2005, לראשונה זה שנים רבות - קיצור זמן ההמתנה לאשפוז סיעודי לכחודשיים, לאחר סיום חישוב הזכאות והתחייבות המשפחה.

אשפוז במסגרת לא מתאימה מנוגד להוראות האגף, והוא עלול להרע את מצבם של הקשישים. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הבריאות לעשות את הדרוש כדי לצמצם ככל האפשר את התופעה של אשפוז זקנים במסגרות שאינן מתאימות למצבם, שבמקרים רבים מחמירה את מצבם הרפואי, וגם עלולה ליצור הפרעה לקשישים אחרים, שהמסגרת מתאימה למצבם. למצב זה גם תוצאות כלכליות מובהקות, שכן מחירו של יום אשפוז בכל אחת מהמסגרות שונה.

חובה על משרד הבריאות למגר, בשיתוף משרד הרווחה, את תופעת המוסדות הפועלים בלא רישוי, ועליו להפעיל דרכים נוספות לאלה הקיימות כדי להבטיח שהמוסדות המאשפזים יפעלו באופן תקין וברישוי.

על המשרד להגביר את תדירות הביקורות במוסדות הסיעודיים ולשקול להיעזר לשם כך גם בשיטות בקרה אחרות.

לא כל הקשישים שניתן לשקמם מופנים לשיקום. על המשרד לוודא, בשיתוף קופות החולים, שכל החולים הזקוקים לשיקום יקבלו את הטיפול השיקומי המתאים להם.

על המשרד לפעול יותר כדי לעודד רופאים להתמחות במקצוע הגריאטריה, ולעודד אחיות ללמוד להסמכה לתחום.

על המשרד לוודא שהפעולות שהוא נקט בתחום גביית החובות בגין האשפוז הסיעודי והמחשוב - הוצאת הוראות חדשות והפעלת מערכת מחשוב חדשה - מביאות לתוצאות הראויות.

משרד החינוך, התרבות והספורט

מרכזים לפיתוח סגלי הוראה

משרד החינוך, התרבות והספורט (להלן - המשרד) החליט להקים מערך השתלמויות שילווה את המורים לאורך שנות עבודתם, לשיפור הידע המקצועי שלהם, לפיתוח יכולותיהם המעשיות, לשיפור איכויות ההוראה בכיתה ולהעלאת הישגי התלמידים. לצורך כך הקים המשרד בשנת הלימודים התשס"ג¹ (2002-2003) מרכזים לפיתוח סגלי הוראה (להלן - מרכזי פסג"ה או המרכזים), ובשנת הלימודים התשס"ה (2004-2005) פעלו ברחבי הארץ 58 מרכזי פסג"ה.

פעולות הביקורת

בחודשים מרס - אוגוסט 2005 בדק משרד מבקר המדינה את פעילותם של מרכזי פסג"ה בשנות הלימודים התשס"ד והתשס"ה (2003-2005). הבדיקה נעשתה במינהל להכשרה, השתלמויות והדרכה לעובדי הוראה (להלן - מינהל ההשתלמויות), באגף לפיתוח סגלי הוראה (להלן - אגף פסג"ה), באגף להשתלמות והדרכה לעובדי הוראה (להלן - אגף ההשתלמויות), במחוזות המשרד וב-53 מ-58 מרכזי הפסג"ה. בין היתר נבדקו: הקמת מרכזי פסג"ה, יישום חוזר המנכ"ל, ניצול התקציבים שיועדו להשתלמויות ופעילות מרכזי פסג"ה.

עקרי הממצאים

הקמת מרכזי פסג"ה

1. הרשויות המקומיות משתתפות במימון פעילויות מרכזי הפסג"ה שבתחומן. המשרד לא שיתף את הרשויות המקומיות בהקמת מרכזי הפסג"ה, ויחסיו עם הרשויות בכל הנוגע להפעלת המרכזים מוסדרים על פי הסכמים ישנים. רשויות מקומיות חלשות מבחינה כלכלית, מתקשות למלא את חלקן במימון פעילות המרכז שבתחומן; המשרד לא שקל לשנות את חלוקת התקציב בין המרכזים כדי שלא יגדל הפער הכלכלי ביניהם.

1 שנת לימודים מתחילה בספטמבר ומסתיימת באוגוסט בשנה שלאחר מכן.

2. הקמת מרכזי פסג"ה חייבה התארגנות פיזית וקביעת תקן ציוד וכוח אדם למרכזים. המשרד, שהתווה את המבנה הארגוני של המרכזים וקבע את סדרי עבודתם, היה מודע לצרכים אלה אך לא דאג להסדירם מראש ולא קבע תקן מחייב להפעלת המרכזים.

תקציב

3. נמצא שהמרכזים לא ניצלו את מלוא השעות שהמשרד הקציב לפעילותם. מינהל ההשתלמויות במשרד, האחראי על פעילותם של המרכזים, לא חקר את הסיבות לאי ניצול השעות, לא התאים את התקצוב לשיעור הניצול, ואף הגדיל את מספר שעות ההשתלמות למרכזים שלא ניצלו את המכסה שניתנה להם.

4. הקמת מרכזי פסג"ה נועדה בין היתר לאגם את כל משאבי המשרד המיועדים להשתלמויות. המשרד לא השיג מטרה זו.

יועצים אקדמיים, מומחי תחום ומרצים

5. 22 מרכזי פסג"ה לא העסיקו בשנת הלימודים התשס"ה מומחי תחום ו-13 מרכזים לא העסיקו יועצים אקדמיים אף שהדבר נדרש בחוזר מנכ"ל המשרד. התקציב שיועד להעסקת מומחים ויועצים במרכזי פסג"ה בשנת התשס"ה נוצל 40% בלבד.

6. נמצא ש-20% מהמרצים שהועסקו במרכזים, לא עמדו בדרישות הסף האקדמיות שנקבעו בחוזר המנכ"ל.

השתתפות בהשתלמויות

7. ב-45% מההשתלמויות שהתקיימו בשנות הלימודים התשס"ד והתשס"ה היה מספר המשתתפים קטן מהמינימום שקבע המשרד.

8. ברוב מרכזי פסג"ה שיעור המשתתפים בקרב עובדי ההוראה המלמדים בחינוך הקדם-יסודי והיסודי גדול משיעור המשתתפים בקרב עובדי ההוראה המלמדים בחינוך העל-יסודי, בניגוד להנחות הפדגוגיות לפיהן הפיתוח המקצועי יינתן לעובדי הוראה בכל שכבות גיל התלמידים.

בקרה במרכזים

9. ראש מינהל ההשתלמויות לא קיים דיונים עם הצוות שעשה בקרות במרכזים בממצאים שעלו בהן, ולא דיווח למנכ"לית המשרד באופן סדיר על הנעשה במרכזים ועל הליקויים שהצוות העלה. בכך נמנעה מהמנכ"לית האפשרות לשפר את פעולת המרכזים.

יישום ההשתלמות בתהליך ההוראה

10. המשרד לא פיתח שיטת מדידה להערכת השפעתן של ההשתלמויות במרכזים על הנעשה בבתי הספר ועל שיפור מערך הלימוד בכיתה ולפיכך גם אין לו נתונים על כך.



משרד החינוך, התרבות והספורט מצא לנכון לפתח מערך השתלמויות שילווה את עובדי ההוראה לאורך שנות עבודתם, ולשם כך הקים 58 מרכזים לפיתוח סגלי הוראה ברחבי הארץ. המרכזים לא ניצלו את מלוא התקציב שהמשרד הקציב לפעילותם, ומינהל ההשתלמויות במשרד לא בדק את הסיבות לכך. המשרד לא הצליח להעסיק במרכזים מומחים ויועצים במספר וברמה האקדמית שאליהם שאף, והיעדרם עלול להוביל לירידה ברמת ההשתלמויות ולהחטאת המטרה שההשתלמויות יעשו ברמה אקדמית. כ-20% מבין המרצים במרכזי הפסג"ה לא עמדו בדרישות הסף האקדמיות שנקבעו בחוזר המנכ"ל.

על המשרד להקפיד שלא ייווצר פער בין רמת השירותים שמעניקים מרכזי הפסג"ה הפועלים במרכז הארץ - ברשויות המקומיות החזקות מהבחינה הכלכלית - לבין רמת השירותים שמעניקים המרכזים הפועלים בתחומי רשויות חלשות מהבחינה הכלכלית. על המשרד לבחון את האפשרות להגדיל את השתתפותו בפעילות המרכזים הפועלים בתחומי רשויות חלשות כלכלית על חשבון השתתפותו ביתר מרכזי הפסג"ה.

ההישגים העיקריים של מרכזי פסג"ה צריכים לבוא לידי ביטוי בכיתה, והתלמידים אמורים להיות הנשכרים העיקריים מפעילויות המרכזים. על המשרד לפתח בהקדם כלים למדידת התרומה של ההשתלמויות לשיפור מערך ההוראה בבית הספר.

מינהל הספורט

מינהל הספורט (להלן - המינהל) במשרד החינוך, התרבות והספורט (להלן - המשרד), מסייע בקידום הספורט על ידי מתן הקצבות לרשויות מקומיות, ומתן תמיכות להתאחדויות, לאיגודים ולאגודות ספורט ובפיתוח הספורט על כל ענפיו ורמותיו (ספורט עממי, קהילתי, תחרותי והישגי).

פעולות הביקורת

בחודשים מרס - אוקטובר 2005 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת במינהל הספורט. בביקורת נבדקו הליכי המינהל למתן הקצבות ותמיכות ופעולות המינהל בכל הנוגע ליוזמות בתחום הספורט.

עיקרי הממצאים

1. בין השנים 2000-2005 תקציב המינהל קטן בכ-39%.
2. בפברואר 2003 הציע המינהל לאחד מחדש את היחידות המופקדות על הספורט ועל החינוך הגופני כדי לרכז את יחידות המטה ולצמצם את מספר המפקחים. ההצעה לא יושמה.
3. הן המינהל והן המועצה להסדר הימורים בספורט תומכים בגופי ספורט. הנהלת המשרד לא דנה הצעה שהכין ראש המינהל בנובמבר 2003 לחלוקת תפקידים בין המינהל ובין המועצה להסדר הימורים בספורט.
4. תקציב המינהל בשנת 2005 לתמיכה ב"מתקני ספורט" הסתכם ב-448,000 ש"ח. למשרד הוגשו 32 בקשות מגופים המבקשים תמיכה, בסכום כולל של כ-3.1 מיליון ש"ח. ועדת ההקצבות של המשרד אישרה חמש מהבקשות בלא שפירטה מדוע בחרה בהם דווקא.
5. בין חמש בקשות התמיכה שאישרה ועדת ההקצבות היא אישרה 50,000 ש"ח לשיפוץ אולם הספורט בכפר תבור. ראש המינהל, ד"ר יהושע דקל, היה תושב כפר תבור עד שנת 1997, אך הוא לא חשף את הזיקה שיש לו למקום בפני הוועדה. יצוין כי כבר בדצמבר 2001 אישרה ועדת המתקנים של המועצה הקצבה בסך 280,000 ש"ח להקמת חדר כושר בכפר תבור, שראש המועצה המקומית החליט לקרוא לו על שמו של ראש המינהל. גם אז נמנע ראש המינהל, ששימש יו"ר הוועדה, מלחשוף את זיקתו למקום.
6. המינהל לא קבע נוהל לטיפול בדוחות ביקורת שמכניסים רואי חשבון מטעמו באיגודי הספורט הנתמכים. רוב דוחות הביקורת לא נדונו במינהל.
7. המשרד והמינהל לא קבעו לנציגיהם באיגודי הספורט הנחיות כיצד עליהם לפעול; נציגי המשרד אינם מחויבים לדווח למשרד ולמינהל על החלטות שהתקבלו בהנהלות האיגודים, ועקב זאת הידע הנצבר במינהל על האיגודים אינו מלא.
8. במרס 2005 החליטה הממשלה להקים מועצה ציבורית לקידום ספורט הנשים בישראל. על פי תכנית שהכין המינהל, המועצה להסדר הימורים בספורט אמורה להעביר למשרד את עיקר התקציב לפיתוח ספורט הנשים. נקבע שהיא תעביר כ-80 מיליון ש"ח בשמונה שנים. עד דצמבר 2005 לא

הסתיים הליך הקמת המועצה הציבורית לקידום ספורט הנשים בישראל; והמועצה להסדר הימורים בספורט לא העבירה למינהל את התקציב לפיתוח ספורט הנשים.

9. קיום מירוצי סוסים בישראל הוא נושא השבוע על סדר היום הציבורי זה כמה שנים. משרד מבקר המדינה אינו נוקט עמדה ואינו קובע אם יש לקיים בישראל מירוצי סוסים. יחד עם זאת, על אף שראש המינהל ראה חשיבות רבה בקיום המירוצים בישראל, לא השקיע המינהל מאמצים רבים כדי להסדיר את העניין.

10. חוק הספורט התשמ"ח-1988 קובע ששר החינוך, התרבות והספורט הממונה על ביצוע החוק רשאי לקבוע תקנים למתקני ספורט ולמכשירי ספורט במוסדות חינוך. עד נובמבר 2005, לא פורסם מכרז להוצאת אוגדן שיכלול את התקנים, וממילא לא נקבעו התקנים הנחוצים להפעלת מתקני הספורט.

11. עוד בשנת 1997 ציין משרד מבקר המדינה שיש ניגוד עניינים מוסדי בפעילותו של עובד בכיר במשרד ממשלתי שבתוקף תפקידו ממונה על מתן המלצה לתמיכה ומפקח מטעם המשרד על המוסד הנתמך, ובה בעת נמנה עם הנהלת אותו מוסד. על אף זאת, משמש ראש המינהל גם בתפקיד יו"ר מכון וינגייט לחינוך גופני ולספורט, שהוא עמותה נתמכת בידי המשרד.

12. בשנת 1992 מינתה שרת החינוך דאז ועדה בראשות מר מליניאק, שתציע רפורמה מקיפה בספורט בישראל. ועדת מליניאק הגישה את המלצותיה בשנת 1993. המשרד לא יישם את עיקר המלצות הוועדה בנושא מבנה הספורט בישראל, והוא נשאר כשהיה; כעבור כשלוש שנים הקים המשרד ועדה נוספת לעניין זה - ועדת לוין. בפועל גנז המשרד את ההמלצה של ועדת לוין להקמת מועצה לספורט, אף על פי שלא החליט על כך רשמית.



מינהל הספורט מסייע לרשויות מקומיות בקידום הפעילות הספורטיבית בתחומן ונותן לארגוני ספורט, להתאחדויות, ולאיגודים תמיכות לקידום הספורט ההישגי. משנת 2003 הולך וקטן תקציב המינהל.

המינהל פעל בעצלתיים בתחומים שאינם קשורים ישירות לפעילותו השוטפת אלא לפעולות שנועדו לעצב את הספורט בישראל בשנים הבאות, למשל פיתוח ספורט נשים ומירוצי סוסים.

המשרד עדיין לא מנע חשש לניגוד עניינים, הנובע מהעובדה שכמה מעובדי המשרד חברים בהנהלות של עמותות הקשורות אליו.

קביעת המדיניות למערכת הספורט בישראל לוקה בחסר ומצריכה יד מכוונת ומנחה. אמנם בשנים האחרונות מינה המשרד ועדות חיצוניות לבדיקת מצב הספורט בארץ, אך לא טופל שורש הבעיה הנוגע למבנה מערכת הספורט, ולפיכך אי אפשר לחולל שינוי יסודי במערכת הספורט בשנים הבאות. אמנם בשנת 2001 נעשה ניסיון להקים מועצה עליונה לספורט שנועדה למלא את החסר, שנוצר במרוצת השנים בכל הקשור לגיבוש ולהתוויית מדיניות כוללת בתחום הספורט, אך המשרד עצר את התהליך והעדיף שהמצב יישאר כשהיה.

פעולות ראש מינהל הספורט

כלל יסוד הוא שנבחרי הציבור ועובדיו פועלים בתור נאמנים של הציבור: "עובדי הציבור, משלהם אין להם ולא כלום. כל שיש להם, למען הציבור יש להם". מעיקרון זה נובע, בין השאר, האיסור על נבחרי הציבור ועובדיו לקבל טובות הנאה ממי שבא עמם במגע במסגרת תפקידם. קבלת טובת הנאה, גם אם בפועל לא גרמה לפגיעה במילוי תפקידו של העובד אך עלול להיווצר הרושם כי תגרום לכך, פוגעת באמון הציבור בהם, מעוררת חשש לשיקולים לא ענייניים בהחלטותיהם ועלולה להעמידם במצב של ניגוד עניינים.

האיסור על קבלת טובות הנאה בא לידי ביטוי הן במשפט הפלילי, המגדיר עבירות של קבלת טובות הנאה בידי עובדי ציבור - ובראשן עבירות השוחד ועבירת מרמה והפרת אמונים - והן במישור המשמעותי, בחוק שירות הציבור (מתנות), התש"ס-1979 (להלן - חוק המתנות). האיסור על עובד ציבור לקבל מתנות במסגרת תפקידו עוגן גם בפרק 42.7 בתקשי"ר.

פעולות הביקורת

בחודשים יוני-ספטמבר 2005 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את נושא קבלת מינויים שנתיים מקבוצת כדורסל על ידי ראש מינהל הספורט שבמשרד החינוך, התרבות והספורט (להלן המשרד) והתקשרות של המשרד עם הקבוצה. הבדיקה נעשתה במשרד ובירורים נעשו במשרד המשפטים.

עיקרי הממצאים

קבלת מינויים שנתיים מקבוצת ספורט

ד"ר יהושע דקל, סמנכ"ל משרד החינוך, התרבות והספורט (להלן - המשרד) וראש מינהל הספורט במשרד, קיבל במשך שש שנים (1999-2004), ללא תשלום, מחברה פרטית - "חברת מועדון הכדורסל מכבי תל אביב (1995) בע"מ" (להלן - הקבוצה) - מינוי שנתי המאפשר כניסה לכל משחקי הקבוצה בליגת העל בכדורסל ולמשחקי היורוליג (להלן - המינוי). מחיר המינוי כ-7,500 ש"ח בשנה.

ד"ר דקל קיבל את המינוי מהקבוצה בשל היותו ראש מינהל הספורט, ולכן על פי הוראות חוק המתנות, תקנות שירות הציבור (מתנות), התש"ס-1980 (להלן - התקנות), והתקשי"ר, היה עליו לדווח על קבלתו לוועדת המתנות במשרד. ואולם הביקורת העלתה כי הוא לא דיווח על כך לוועדה ובהיעדרה לגורמים הממונים עליו.

1 בג"ץ 7074/93 סויסא נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח', פ"ד מח 2 749, 774 (להלן - פסק דין סויסא); וראו גם דברים דומים בבג"ץ 1635/90 ז'רז'בסקי נגד ראש הממשלה ואח', פ"ד מה (1) 749; בג"ץ 142/70 שפירא נ' הוועד המחוזי של לשכת עורכי-הדין, פ"ד, כה (1) 325.

תפקידו של ד"ר דקל לא דרש ממנו להיות נוכח במשחקה של הקבוצה. לדעת משרד מבקר המדינה, קבלת מינוי שנתי במשך שש שנים, המקנה זכות כניסה לכל משחקה של קבוצה שפעילותה אינה קשורה לתפקידי מינהל הספורט, היא קבלת טובת הנאה האסורה על פי הוראות החוק והתקשי"ר.

יש לראות בחומרה את פעולותיו של ד"ר דקל בעניין קבלת המינוי, המהווה מתנה לפי חוק המתנות. חומרה יתרה יש לראות בכך שד"ר דקל לא דיווח למשרד על קבלת המינוי גם בשנת 2004, כשעסק בהתקשרות של המשרד עם הקבוצה ופעל בניגוד עניינים (ראו להלן). לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לנקוט את הצעדים המתחייבים מכך.

על המשרד לבדוק בהקדם אם גם בעלי תפקידים אחרים במשרד קיבלו כרטיסים ומינויים ללא תשלום ולא דיווחו על כך והאם הדבר היה ידוע להנהלת המשרד, ולנקוט את הצעדים המתחייבים מכך. על המשרד להבהיר בהקדם לכל עובדיו את הכללים בעניין קבלת הזמנות, כרטיסים ומינויים לאירועים שונים. נוסף על כך רצוי שייתן לכללים אלה ביטוי בנהליו.

התקשרות המשרד עם הקבוצה

המשרד היה מעוניין לסייע לקבוצה במימון עלויות אירוע הפיינל-פור של משחקי היורוליג שהתקיים בארץ בשנת 2004 (להלן - האירוע), נוכח ההוצאות הרבות הכרוכות בקיומו. לצורך כך התקשר המשרד עם הקבוצה בשנת 2004 לרכישת שירותים תמורת 500,000 ש"ח ונתן לה מקדמה בסך 400,000 ש"ח (להלן - ההקצבה הראשונה). מהמסמכים עולה כי ד"ר דקל היה מעורב במישרין ומילא תפקיד מרכזי בתהליכי ההתקשרות, בין היתר בתוקף תפקידו כראש מינהל הספורט. בקשה של מינהל הספורט להקצבה שנייה לא אושרה על ידי המשרד.

הדרך שנקט המשרד בעניין השתתפותו במימון האירוע באישור ההקצבה הראשונה, לא הייתה מתאימה:

1. **דרך העברת התקציב:** המשרד פעל כאילו מדובר ברכישת שירות, אך לא נראה כי נרכש שירות כלשהו מהקבוצה. היוזמה לקיומו של האירוע הייתה של הקבוצה, וסביר להניח שהוא היה מתקיים גם לולי השתתף המשרד במימונו. המשרד החליט על ההשתתפות במימון האירוע לאחר ההחלטה על קיומו בארץ ולאחר שהקבוצה נתנה התחייבויות כספיות הכרוכות בקיומו. השירות הנרכש לא הוגדר בצורה ברורה ולא הובהר כיצד נקבע התשלום עבורו.

אם נוכח החשיבות הרבה של קיום האירוע בארץ מבחינה ספורטיבית, תיירותית ולאומית החליט המשרד לסייע לקבוצה במימון עלותו, אף שמדובר בחברה פרטית ובאירוע שנועד למטרת רווח, היה עליו לבחון אם יש דרך תקינה וחוקית להעברת הכספים ולפעול על פיה.

2. **מתן פטור ממכרז:** ועדת הרכישות פטרה את ההתקשרות עם הקבוצה ממכרז, על פי תקנות 3(29) ו-3(30) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים), אף על פי שספק אם ההתקשרות עמדה בתנאי התקנות.

הפטור על פי תקנה 3(29) ניתן כשמשרד מבקש לרכוש שירות מספק יחיד. לא זו בלבד שההשתתפות המשרד במימון האירוע לא הייתה בגדר רכישת שירות, גם אין לראות בקבוצה ספק יחיד לגבי חלק מהפעילויות הקשורות בארגון האירוע, כגון אבטחתו.

אשר לפטור מכוח תקנה 3(30) - לפי לשון התקנות פטור זה ניתן להתקשרות לביצוע מיזם ללא כוונת רווח למטרות שפורטו בסעיף. האירוע נועד למטרות רווח, ועל כן לא היה המשרד רשאי להתקשר עם הקבוצה בפטור ממכרז לפי תקנה זו.

3. ת שלום ההקצבה הראשונה : הוועדה אישרה את מתן ההקצבה הראשונה בלא שהתנתה אותה בהתחייבות של הקבוצה להמציא למשרד דוח כספי על ההוצאות וההכנסות הכרוכות באירוע, ובלא שקבעה שאם יימצא שהאירוע היה רווחי, תחזיר הקבוצה את ההקצבה. התניות אלה נדרשו, שכן לדעת משרד מבקר המדינה אין מקום שהמשרד ייתן לחברה פרטית תמיכה (במסווה של התקשרות) לשם הגדלת רווחיה מקיום אירוע חשוב ככל שיהיה מבחינה ספורטיבית, תיירותית ולאומית.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד עוד במהלך הביקורת כי אף שלא התנה את מתן ההקצבה הראשונה בהגשת דוח הכנסות והוצאות, מן הראוי שידרוש מן הקבוצה להגיש דוח שכזה כעת, ואם יימצא כי היו לה רווחים, מן הראוי שיבחן אם יש דרכים חוקיות לדרוש ממנה החזר של הקצבה זו. בינואר 2006 הודיע משרד החינוך למשרד מבקר המדינה כי בעקבות דרישתו החזירה לו הקבוצה את סכום ההקצבה הראשונה.



ד"ר דקל, ראש מינהל הספורט במשרד החינוך, התרבות והספורט, קיבל מגוף ספורט פרטי (הקבוצה) במשך שש שנים, באשר הוא עובד ציבור, מינוי שנתי למשחקים ששוויו ניכר, דבר המהווה מתנה לפי חוק שירות הציבור (מתנות), התש"ס-1979, ואשר היה עלול להשפיע על מילוי תפקידו בשירות המדינה. ד"ר דקל לא דיווח על קבלת טובת הנאה במשך כל אותה תקופה, כמתחייב מהוראות החוק והוראות התקשי"ר, לוועדת המתנות במשרד ובהיעדרה לגורמים הממונים עליו.

המשרד היה מעוניין לסייע לקבוצה במימון עלויות האירוע, נוכח העלויות הרבות הכרוכות בקיומו. סיוע כזה מהווה למעשה תמיכה, אך לא ניתן היה להעביר את הסיוע בדרך של תמיכה מאחר שמדובר בגוף ובאירוע שמטרתם להפיק רווחים, והמשרד נתן את הסיוע באמצעות הליך לכאורה של רכש. ד"ר דקל מילא תפקיד מרכזי ומוביל בהתקשרות זו של המשרד עם אותו גוף, אף על פי שקיבל ממנו טובת הנאה.

לדעת משרד מבקר המדינה יש לראות בחומרה את מעשיו של ד"ר דקל. חומרה יתרה יש לראות בכך שד"ר דקל לא דיווח על קבלת המינוי גם כשעסק בהתקשרות האמורה של המשרד עם הקבוצה ופעל בניגוד עניינים.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד החינוך יבדוק בהקדם, בשיתוף עם היועץ המשפטי לממשלה ונציבות שירות המדינה, את פעולותיו של ד"ר דקל בעניין קבלת המינוי ובעניין התקשרות המשרד עם הקבוצה, ואת פעולותיהם של ועדת הרכישות ושל גורמים נוספים במשרד בעניין התקשרות זו, וינקוט את כל הצעדים המתחייבים מכך. על המשרד גם לבדוק בהקדם אם ההתקשרות עם הקבוצה הייתה הפעם היחידה שבה אישרה ועדת הרכישות מתן תמיכה באמצעות התקשרות לרכישה כביכול, ולפעול ככל הנדרש למניעת הישנות הדבר.

כמו כן, על המשרד לבדוק אם עובדים נוספים במשרד מקבלים הזמנות, כרטיסים ומינויים לאירועים שונים והאם הדבר היה ידוע להנהלת המשרד, להבהיר בהקדם לכל עובדיו את הכללים בעניין זה. נוסף על כך רצוי שייתן לכללים אלה ביטוי בנהליו.

ממצאי מעקב

תמריצים לעובדי הוראה

משנת 1975 מעניק משרד החינוך התרבות והספורט (להלן - המשרד) הטבות בתנאי שכר (להלן - תמריצים) לעובדי הוראה (להלן - עו"ה) שגרים ומלמדים באזורי עדיפות לאומית. התמריצים נועדו לעודד עו"ה בעלי הכשרה וניסיון ממרכז הארץ לעבור ליישובים באזורי עדיפות לאומית שחסרים בהם עו"ה כאלה.

פעולות הביקורת

בשנת 1999 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות המשרד הקשורות לנושא. ממצאי הבדיקה פורסמו בשנת 2000.¹ בחודשים אוקטובר - נובמבר 2005 עשה משרד מבקר המדינה מעקב אחר תיקון הליקויים שהועלו בביקורת הקודמת. המעקב נעשה במשרד והתייחס לשנות הלימודים התש"ס - התשס"ה² (1999-2005).

עיקרי הממצאים

1. בשנת 2005 המשיך המשרד לתת תמריצים בשיעור אחיד לעו"ה אשר מתגוררים ומלמדים באזורי עדיפות לאומית, ולא הקצה את התמריצים בהתאם למצב היישובים ולצורכיהם.
2. גם בשנת 2005 לא נתן המשרד תמריצים לעו"ה ביישובים חלשים הסובלים ממצוקה כלכלית, שאינם באזורי עדיפות לאומית.
3. בשנת 2002 החל המשרד במחקר שנועד לבדוק את מידת ההשפעה של תכנית התמריצים על מעבר עו"ה טובים ליישובים באזורי עדיפות לאומית. בעקבות קשיים באיסוף הנתונים לא הסתיים המחקר עד דצמבר 2005, וכתוצאה מכך אין בידי המשרד אפילו הערכות ראשוניות על מידת ההצלחה של התמריצים.



1. ראו דוח שנתי 50 של מבקר המדינה (2000), עמ' 375-385 בפרק "תמריצים לעובדי הוראה".
2. שנות הלימודים מתחילה בספטמבר ומסתיימת באוגוסט בשנה שאחריה.

המעקב בנושא תמריצים העלה שהחלטת הממשלה משנת 1997, שאפשרה למשרד שיקול דעת בחלוקת התמריצים באזורי עדיפות לאומית, לא בוצעה. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לבחון את אופן חלוקת התמריצים לעובדי הוראה ואת השפעתם ולהעניק אותם ביישובים שבהם הם נדרשים במיוחד. עוד על המשרד למצוא פתרון ליישובים שאינם באזורי עדיפות לאומית, הזקוקים להעלאה של רמת עובדי ההוראה במערכת החינוך שלהם.

משרד החקלאות ופיתוח הכפר

המחקר החקלאי

בפני חקלאות ישראל עומדים אתגרים לאומיים בעלי חשיבות כגון תחרות בשווקים בין-לאומיים, חיסכון במים, ייעול תהליכי הייצור ושיפור איכות התוצרת. היכולת להתמודד עם אתגרים אלה ואחרים מבוססת בין היתר על קיומם של מחקר ופיתוח (להלן - מו"פ) בתחומי החקלאות השונים. על פי נתוני ביצוע תקציב המדינה לשנת 2004, תקציב משרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות או המשרד) למו"פ באותה השנה היה כ-236 מיליון ש"ח (לא כולל כ-88 מיליון ש"ח הוצאה מותנית בהכנסה). סכום זה היה כ-20% מכלל תקציב המשרד לשנת 2004.

במשרד החקלאות פועלות שתי יחידות עיקריות העוסקות בתחום המחקר החקלאי: 1. יחידת המדען הראשי, אשר עיקר עיסוקה הוא ניהול קרן (להלן - קרן המדען הראשי או הקרן) המממנת מחקרים שמטרתם לפתור בעיות הקשורות לייצור תוצרת חקלאית, לעיבודה ולשיווקה. 2. יחידת הסמך "מינהל המחקר החקלאי" (להלן - מינהל המחקר או המינהל), אשר עיקר עיסוקה הוא ניהול וביצוע של מחקרים בחקלאות.

פעולות הביקורת

בחודשים מרס-אוגוסט 2005 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי ניהולו של המחקר החקלאי במשרד החקלאות. הבדיקה נעשתה ביחידת המדען הראשי ובמינהל המחקר, ונבדקו במהלכה נושאים שונים ובהם קרן המדען הראשי, הפעילות המחקרית של מינהל המחקר והיבטים בניהולה הכספי. בירורי השלמה נעשו באגף התקציבים שבמשרד האוצר, במשרד המדע והטכנולוגיה ובפקולטה לחקלאות של האוניברסיטה העברית.

עיקרי הממצאים

יחידת המדען הראשי

מדי שנה בשנה מפרסם משרד החקלאות "קול קורא" שבו מוזמנים העוסקים במו"פ חקלאי להגיש הצעות מחקר מקדמיות בתחום זה. על תהליך בחירת המחקרים שתממן הקרן מבין ההצעות

האמורות אחראיות כמה ועדות מקצועיות שממנה המדען הראשי: ועדות היגוי, ועדות שיפוט וועדה מרכזת. התברר כי בנהלים שקבע המדען הראשי לא הוסדרו דרך מינוי חברי הוועדות, מספרם ומניין החברים הנדרש לדיון ולהכרעה בהן. כמו כן נמצא כי רוב הוועדות אינן רושמות פרוטוקולים של הדיונים.

יחידת המדען הראשי מפעילה מעריכים חיצוניים הבודקים ומעריכים את התאמת אופן ביצוע חלק מהמחקרים שמימנה הקרן לתכניות המחקרים המאושרות, ואולם לא נמצא כי המדען הראשי דן באופן סדיר במסקנות שהעלו ההערכות האמורות. עוד נמצא כי בדרך כלל ההערכות שניתנו באשר לאופן ביצוע המחקרים לא הועברו לידיעת הממונים על החוקרים שעשו אותם.

מידת היישומיות של מחקרים אינה ניכרת בהכרח בטווח המידי, ואולם התברר כי למעט פרסום כללי בנוגע לתרומת המחקר בכללותו, יחידת המדען הראשי אינה מבצעת הערכה רב-שנתית אשר באמצעותה אפשר היה לבחון את מידת המועילות של כל מחקר ומחקר לקידום החקלאות בישראל בטווח הארוך.

הפיקוח על הדיווחים הכספיים המוגשים לקרן המדען הראשי לוקה בחסר: יחידת המדען הראשי אינה מנהלת מעקב אחר רכישות ציוד קבוע שנרכש מכספי הקרן, אין היא מקפידה לדרוש ממוסדות המחקר דיווחים מלאים בנוגע להוצאותיהם ואין היא מתריעה בפניהם במידה מספקת על הצורך בתיקון הדיווחים ובהשלמתם על פי הנהלים.

מינהל המחקר החקלאי

מינהל המחקר החקלאי הוא כאמור יחידת סמך במשרד החקלאות. עובדיו הם עובדי מדינה, ותקציבו נכלל בתקציב המשרד. במסגרת המינהל פועלים שישה מכוני מחקר ושני מרכזי מחקר אזוריים. בשנת 2004 הועסקו במינהל כ-560 עובדים קבועים (מהם כ-210 חוקרים), ובנוסף להם כ-210 עובדים זמניים.

במהלך העשור האחרון לא עסק משרד החקלאות בשאלת יעדיו של מינהל המחקר ולא קבע עמדה בנוגע לשאלות עקרוניות כגון תחומי המחקרים אשר ראוי שיעסק בהם, היקף הפעילות המחקרית המתוכננת בכל תחום ואופי המחקרים שיבוצעו בכל תחום.

ניהול מחקר כרוך בדרך כלל בהעסקת עוזרי מחקר, ברכישת חומרים וציוד ובתשלום תקורה, המחייבים גיוס מימון. מבדיקה הנסמכת על קביעת ועדה מקצועית התברר כי כ-17% מן החוקרים אינם מגייסים תקציבים בהיקף המאפשר להם לתפקד ביעילות כמובילי מחקר.

המינהל אינו מקיים הליך תכנון מוקדם הכולל בחינה והכוונה של הצעות המחקר בטרם הגשתן. כמו כן אין הוא בוחן את מידת ההתאמה שבין הצעות המחקר שהגשתן אושרה ובין אופן התנהלות המחקרים בפועל.

המינהל אינו מרכז נתונים בנוגע למידת ההצלחה של המחקרים של חוקריו ובנוגע לתשואה שנתקבלה מהם. מידע כאמור היה מאפשר לו לבחון את התפוקות של חוקריו. עוד נמצא כי אין במינהל ריכוז מידע בנוגע למחקרים שנכשלו, אין הוא מנתח את הסיבות לכישלונם ואין הוא מפיק לקחים.

שיעור הוצאות התקורה המועמסות על ידי מינהל המחקר על המחקרים שבמימון קרן המדען הראשי של המשרד גבוה במידה ניכרת משיעור הוצאות התקורה המועמסות על מחקרים שבמימון קרנות מחקר אחרות. מכאן שבמחקרים שבמימון קרן המדען הראשי הסכום הישיר העומד לרשות החוקר קטן יותר.

המינהל מבצע מחקרים עבור גורמים עסקיים. על פי הסכמי ההתקשרות, כאשר המחקר מניב תוצרים, על הגורם העסקי לשלם למינהל תמלוגים מן המכירות. התברר כי אף על פי שהמינהל רשאי לבקר את ספרי החשבונות של הגורמים העסקיים באשר לנתונים בדבר היקפי התמלוגים שהוא זכאי להם, הוא לא עשה שימוש בזכותו האמורה למעט פעם אחת.



למינהל המחקר אין מדיניות מוגדרת המפרטת את המטרות, ההעדפות והאסטרטגיות שלו. בהיעדר יעדים אופרטיביים ואמצעים לביצועם המינהל מבצע בין היתר מחקרים בעבור גורמי חוץ בלי שנבחנת ונמדדת תרומתם לחקלאות ישראל. הוא גם אינו מבצע באופן שיטתי ניתוח והערכה של מחקרים שבוצעו בתחומים השונים ואינו בוחן את התועלת המופקת מהם לאורך זמן. יתרות כספים בגין תמלוגים ומחקרים שהסתיימו מועברות לחשבונות החוקרים בלי שנקבעו נהלים לא באשר לשימוש שייעשה בהן ולא באשר לבקרה עליו. כמו כן המינהל מבצע עבודות לגורמים עסקיים במימון תקציב המדינה בלי שפעילות זו תמצא את ביטוייה במדיניות מוצהרת של המינהל והמשרד. כל אלה מעלים את הצורך בהגדרת הציפיות מן המינהל, בגיבוש מדיניות ויעדים כנדרש ובביצוע שינויים בדפוסי פעילותו.

פעולות לשימור איכות הקרקע

פעולות לשימור איכות הקרקע נועדו למנוע את דלדולה ולשמר את כושר הייצור שלה לטווח הארוך. דלדול הקרקע ועיבוד לא ראוי גורמים לצמצום מגוון הגידולים, להפחתת היבול החקלאי ולנזקי סחף. במשרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות, המשרד) פועל האגף לשימור קרקע וניקוז (להלן - האגף) שמתפקידו לשמור על הקרקעות החקלאיות במדינה כאמצעי ייצור ולהשביחן.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-נובמבר 2005 בדק משרד מבקר המדינה את יעילותו של האגף ואת סדירות פעילותו. הביקורת נעשתה במטה המשרד.

עיקרי הממצאים

1. סקר קרקעות ארצי נועד ליצור מסד נתונים של הקרקעות על פי טיבן, להעריך את הפוטנציאל החקלאי שלהן, לקבוע את הגידולים המתאימים להן ולתחם את השטח הראוי לעיבוד חקלאי. סקר ארצי מצפון הארץ ועד הר הנגב נעשה לאחרונה ב-1954. על אף התמורות שחלו בפיתוח הארץ לא ביצע האגף סקר קרקעות ארצי חדש ומפורט באותה מידה שיספק נתונים עדכניים על שיעור סחף הקרקע ודלדולה. בהיעדר נתונים מעודכנים אין לאגף תמונה כוללת של הבעיות ואין הוא מסוגל לדרגן על פי חומרתן לצורך קביעת העדיפויות בהגדרת מדיניותו.
2. הגדרת מדיניותו של המשרד בעניין שימור איכות הקרקע חיונית לצורך גיבוש מסגרת לפעולותיו בנושא. ב-1988 גיבש צוות במשרד מסמך מדיניות לשימור קרקע שאושר בידי מנכ"ל המשרד דאז. משרד מבקר המדינה העלה כי מסמך המדיניות לא יושם ולא הומר באחר. גם במסמכי המדיניות הכוללת של המשרד בעניין עתידו של המרחב הכפרי, שנכתבו בשנים האחרונות, לא עלה כמעט עניין שימור הקרקע.
3. תכנית עבודה שנתית היא בסיס להקצאה וחלוקה של המשאבים הכספיים, משאבי זמן וכווח האדם הנחוצים למימושה. תכנית העבודה היא גם אחד המדדים של השגת היעדים המקצועיים והתקציביים ושל יעילותו של האגף. משרד מבקר המדינה העלה כי בשנים 2004-2005 לא היו לאגף תכניות עבודה שנתיות או רב-שנתיות, ועבודת האגף ומחוזותיו נעשתה ללא תכנון מוקדם.
4. מנתוני התקציב של האגף בשנים 2000-2005 עולה כי חלה ירידה ניכרת בתקציב הייעודי של האגף למענקים לשימור קרקע והוא קוצץ ב-2005 עד עשרה אחוזים בקירוב משיעורו חמש שנים קודם לכן. כתוצאה מכך הוקפאו הפעולות לשימור קרקע בראשית השנה כמעט לחלוטין וחודשו בעיקר עם הגדלת התקציב בסוף חודש אוגוסט 2005. הניצול התקציבי בשנים האחרונות היה נמוך, כ-50% בלבד, מה שמלמד על חוסר יעילות בתפקודו של האגף ועל היעדר יוזמות מצידו.

5. מאז קום המדינה נעשתה הפרדה בחוקים ובתקנות הנוגעים לענף הניקוז ולענף שימור הקרקע. כך יצאה נפסדת הראייה האגנית, המחייבת את שימור הקרקע כבסיס לניקוז, לאצירת מי הגשמים, למניעת הסחף ונזקיו ולהפחתת הנגר העילי. במרס 2003 מינה מנכ"ל משרד החקלאות ועדה בין-משרדית לליווי היישום של חוק ניקוז חדש, לרבות חקיקה בנושא שימור הקרקע. עד ספטמבר 2005 לא סיימה הוועדה את עבודתה.



האגף לשימור קרקע וניקוז במשרד החקלאות ניצב על פרשת דרכים: המשך המגמות הקיימות, בייחוד בכל הנוגע לגובה התקציבים, להיקף ומימונויות כוח האדם, ולהיעדר מדיניות, סדרי עדיפויות ותכניות עבודה שנתיות, עלול לחבל בתפקודו, לשבש את המניעה של הרס הקרקע ולפגוע פגיעה ממשית בחקלאות. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד החקלאות לבדוק ולגבש מדיניות בעניין שימור הקרקע בישראל, תפקוד האגף ומחוזותיו, התקצוב והחקיקה המתחייבים, וקידום ההכשרה המקצועית לגיבוש סגל מומחים בנושא. יש לשקול את הטמעת היחידות המחוזיות לשימור הקרקע ברשויות הניקוז הקיימות באמצעות חקיקה מחייבת וראייה אגנית.

אגרקסקו חברה ליצוא חקלאי בע"מ

מימון נסיעות לחו"ל של חברי כנסת ודירקטורים

אגרקסקו חברה ליצוא חקלאי בע"מ¹ (להלן - אגרקסקו או החברה) נוסדה כדי לשווק תוצרת חקלאית לחו"ל. החברה עוסקת בעיקר במתן שירותי ייצוא ושיווק של תוצרת חקלאית במספר מדינות בחו"ל (בעיקר באירופה). ספקי החברה הם מגדלים המיוצגים על ידי מועצות ייצור ושיווק של תוצרת חקלאית. מועצות אלה הינן גם מבעלי המניות בחברה.

משרד מבקר המדינה בדק לסירוגין בשנת 2004 ובסוף שנת 2005 באגרקסקו את סדרי הנסיעות לחו"ל ובכלל זה את מימון נסיעותיהם של חברי כנסת.

מימון נסיעות לחו"ל של חברי כנסת

ממידע שהגיע למשרד מבקר המדינה עלה, כי באוגוסט-ספטמבר 2004 מימנה אגרקסקו על פי החלטת מנכ"ל החברה - שלמה תירוש, לשני חברי כנסת נסיעה לחו"ל² - עשרה ימים בארה"ב ויום אחד באירופה.

מנכ"ל אגרקסקו בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר, כי מימון נסיעתם של חברי הכנסת נעשה במסגרת פעילות לסייע לחקלאים בעיקר בנושא מרכזי אחד שהוא העסקת עובדים זרים, וכי מטרת הנסיעה הייתה לחשוף את חברי הכנסת גם לשווקים החקלאיים של ישראל בארה"ב. במסגרת זאת גם נערכו סיורים בחו"ל אצל הלקוחות.

משרד מבקר המדינה בחן את מטרות הנסיעה ואת סדרי המימון. לאחר הבדיקה, כולל קבלת הסברים של מנכ"ל אגרקסקו, הביקורת מציינת שהסברים שקיבלה אינם מניחים את הדעת:

1. לא ניתן הסבר מניח את הדעת מה הקשר בין נושא עובדים זרים לנסיעה לחו"ל. וכן, אם מטרת הנסיעה הייתה הכרות עם אגרקסקו ושיווקיה לא ניתן הסבר ראוי מדוע רוב זמן השהות בחו"ל - 10 ימים - היו בארה"ב, ואילו באירופה שהיא מרכז הייצוא של אגרקסקו השהות הייתה יחסית מצומצמת - יום אחד בלבד.

2. שאלות נוספות שלא קיבלו מענה נאות: מדוע פעל מנכ"ל אגרקסקו לממן על חשבון החברה את עלות הנסיעה כאשר בשנת 2003, שנה קודם לכן, עמדה על כך הכנסת, על פי כללי האתיקה

1 אגרקסקו הינה "חברה מעורבת" כמשמעה בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975. מדינת ישראל מחזיקה במחצית מאמצעי השליטה באגרקסקו והיתרה מוחזקת בעיקר בידי מועצות הייצור החקלאיות. אגרקסקו הינה גוף מבוקר לפי סעיף 9(5) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

2 לאחר שהדבר פורסם החזירו חברי הכנסת את חלקם בהוצאות. אחד מחברי הכנסת אף הסביר, כי הוא דרש כבר בשעתו לשאת בהוצאות, אבל עקב נסיבות רפואיות-אישיות שאירעו סמוך לאחר הנסיעה נשכח ממנו הדבר. מכל מקום, משרד מבקר המדינה מעיר ומדגיש כי הביקורת נסבה רק על אגרקסקו שכן לפי חוק מבקר המדינה, חברי הכנסת, בפעילותם הפרלמנטרית, אינם עומדים לביקורת מבקר המדינה.

שהיא קבעה, שהיא תממן את נסיעתם לחו"ל של שלושה חברי כנסת, כולל אותם שני חברי כנסת, לביקור דומה במתקני אגרקסקו באירופה; וכן מדוע בחר המנכ"ל לנסיעה בשנת 2004 דווקא שני חברי כנסת מאותה מפלגה.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח העובדה ששנה קודם לכן עמדה על כך הכנסת, שהיא תממן את הנסיעה, הרי שמנכ"ל אגרקסקו היה אמור להיות ער לרגישות הציבורית שבמימון הנסיעה ולכללי האתיקה של הכנסת; ורגישות זאת הייתה והינה מתבקשת מאליה אף אם כטענתו של המנכ"ל הוא לא היה מודע לכך. אשר על כן, בפעולתו זאת של המנכ"ל - במימון נסיעתם לחו"ל של שני חברי הכנסת הוא כשל והכשיל אישי ציבור.

3. מנכ"ל אגרקסקו כשל גם באשר לסדרי דיווח לדירקטוריון החברה: על פי חוק החברות, התשנ"ט-1999, המנהל הכללי חייב לדווח ליו"ר הדירקטוריון על כל עניין חריג שהוא מהותי לחברה. לדעת משרד מבקר המדינה, כשמדובר בסוגיות רגישות מעין אלה נדרש היה שהמנכ"ל ידווח על כך לדירקטוריון החברה, במיוחד נוכח הרגישות הציבורית שבמימון הנסיעה, לה היה אמור מנכ"ל אגרקסקו להיות ער. אולם, על פי הסברים של מנכ"ל אגרקסקו, ההחלטה לממן את נסיעתם של חברי הכנסת הייתה שלו, והוא לא דיווח על כך לדירקטוריון וממילא לא קיבל את אישורו.

ניסיון למתן מעמד של "גוף מונחה" לאגרקסקו

עד סוף שנת 2004 הייתה אגרקסקו, המפעילה הבלעדית של מסוף המטענים החקלאיים לייצוא בשטח נתב"ג. בכלל זה, אגרקסקו הייתה אחראית, מבחינה ביטחונית ועל פי הנחיות השב"כ, למטענים שהיא מטיסה לחו"ל, מכוח המעמד שהוקנה לה בחוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998 (להלן - החוק), בתוספת השנייה. בגין בדיקות ביטחוניות אלה גבתה אגרקסקו כספים מהחקלאים, כדי לכסות על ההוצאות, שהסתכמו במיליוני ש"ח לשנה.

בפברואר 2004 פרסמה רשות שדות התעופה מכרז פומבי להפעלת המסוף בנתב"ג.

באוקטובר 2004 זכתה במכרז הפומבי חברה אחרת (להלן - חברה א'). משמעות הדבר מבחינת אגרקסקו, כי החל מינואר 2005 היא אינה אחראית יותר לביטחון המטענים המוטסים שלה. וכי היא תיאלץ להיות תלויה בחברה א' ולשלם לה כ-10 אג' לק"ג בעבור בדיקת הביטחון, כדרישת חברה א'. מן הראוי לציין כי אגרקסקו מייצאת בשנה בין 55,000-65,000 טון תוצרת חקלאית.

נוכח שינוי מהותי זה, שאפה אגרקסקו לחזור ולקבל באופן עצמאי מעמד של "גוף מונחה"³ - ושהמעמד יעוגן במסגרת הצעת תיקון לחוק שנדונה בוועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת (להלן - ועדת הפנים) כמפורט להלן. כלומר, שאגרקסקו תוכל באופן עצמאי להיות אחראית לביטחון המטענים שלה, ובכך לחסוך חלק מעלויות הוצאות הביטחון, וכדברי מנכ"ל אגרקסקו בדיווח לדירקטוריון: "אם נצליח להיות גופים מונחים על ידי השב"כ נחסוך חלק מה-10 אג'".

יובהר, כי ביום 27.12.04, ועדת הפנים אישרה לקריאה שנייה ושלישית תיקון לחוק⁴, אשר במסגרתו, בין היתר, נמחק השם "אגרקסקו" מרשימת הגופים המנויים ב"תוספת השנייה" לחוק -

3 גוף מונחה - על פי הגדרה של המשרד לביטחון פנים, גוף שברשותו מספר מתקנים בפרסה ארצית, שמונה לו מנהל ביטחון ארצי כחוק, האחראי לאבטחה בכל המתקנים שברשותו בהתאם להנחיות מדינת ישראל (שב"כ ו/או המשטרה).

4 ביולי 2002 נדונה במליאת הכנסת הצעת חוק מטעם הממשלה, שכותרתה "הצעת החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים (תיקון), התשס"ב-2002". לאחר שאושרה בקריאה ראשונה במליאת הכנסת היא הועברה לוועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת לצורך קבלת אישורה לקריאה שנייה ושלישית לאחר תיקונים בה.

שמשמעותה אגרקסקו תחדל מלהיות גוף מונחה. ביום 18.1.05 התכנסה ועדת הפנים במיוחד כדי לדון במעמדה של אגרקסקו "בתוספת השנייה". מטרת ההתכנסות הייתה ליזום תיקון של הצעת החוק כדי להעניק לאגרקסקו את הזכות לבצע את הבדיקות הביטחוניות בעצמה, מחוץ לשטחי נתב"ג, ובכך לחסוך עלויות ניכרות.⁵

לקראת הישיבה של ועדת הפנים בה השתתף מנכ"ל אגרקסקו הוא גם פנה, לדבריו, לחברי כנסת שונים כדי שישתתפו בדיון וביניהם לאחד מחברי הכנסת שנסעו מטעם אגרקסקו לחו"ל ושאלו השתתפו בדיון. לדעת הביקורת, בעשותו כן, חרג מנכ"ל אגרקסקו מהראוי משום שהוא יצר מראית עין שמימון הנסיעה איפשר לכאורה למנכ"ל ולחברה קשר עם חבר כנסת לקידום מטרות החברה.

נסיעות לחו"ל מטעם אגרקסקו של חברי הדירקטוריון

בדיקות אחרות שערך משרד מבקר המדינה העלו, שאגרקסקו מימנה נסיעות גם של גורמים נוספים, וביניהם דירקטורים של החברה, כמפורט להלן:

1. כאמור, אגרקסקו הינה חברה מעורבת. אומנם, לא כל ההוראות החלות על חברות ממשלתיות חלות גם על חברות מעורבות, אך יש נושאים בהם ראוי שחברה מעורבת תאמץ נורמות החלות על חברות ממשלתיות. אחת הנורמות מסוג זה נקבעה בחוזר רשות החברות הממשלתיות (להלן - החוזר) הקובע כי "פעולותיה של חברה ממשלתית מתבצעות על פי החוק על ידי מנכ"ל החברה ועובדיה, ולא על ידי חברי הדירקטוריון, ואשר על כן, נסיעת דירקטור לחו"ל מטעם החברה צריכה להיות בגין סיבה מיוחדת, המחייבת שהדירקטור יהיה נוכח בחו"ל". עוד נקבע בחוזר, כי יש "להביא לאישור הדירקטוריון כל נסיעה של דירקטור שבועיים לפחות לפני ביצועה, כולל פירוט הסיבות המחייבות לשגר דירקטור לנסיעה זו, וכן להודיע על כך למנהל רשות החברות הממשלתיות לרבות הנימוקים והסיבות לנסיעה. בחוזר שכר כללי משנת 2001 שהוציאה רשות החברות הממשלתיות הוצע, שהדירקטוריון יקבל החלטה ולפיה "נסיעה של עובדי החברה לחו"ל כאשר הוצאות הנסיעה או השהייה מכוסות באופן חלקי או מלא על ידי החברה תאושר כדלקמן" (א) ה"ר, המנכ"ל והעובדים הבכירים על ידי מליאת הדירקטוריון; (ב) עובדים אחרים - הדירקטוריון או ועדת משנה של הדירקטוריון.

אשר על כן, מן הראוי, כי אגרקסקו תאמץ הליכים ראויים אלה של אישור דירקטוריון, הן לעצם הנסיעה ונחיצותה והן לעניין אופן כיסוי ההוצאות.

בינואר 2002 נסעו שני חברי דירקטוריון של החברה לחו"ל במימון אגרקסקו ואת נסיעתם אישר מנכ"ל אגרקסקו, ללא אישור דירקטוריון החברה או ידיעתו. כמו כן, בבדיקה לא נמצאו סימוכין המבהירים מדוע הייתה נסיעת הדירקטורים נחוצה לקידום ענייניה של החברה ומדוע העדיפו לשלוח דווקא אותם ולא את עובדי החברה המבצעים את פעולותיה באופן שוטף. באוגוסט 2002 יצאו בשליחות החברה לחו"ל יו"ר הדירקטוריון ועוד ארבעה חברי דירקטוריון, ללא אישור מליאת הדירקטוריון. רק בספטמבר 2002 דווח לדירקטוריון על נסיעת הדירקטורים לחו"ל.

2. בנוסף לזאת נמצא, כי בשנת 2002 ארבעה בעלי תפקידים בגופים המהווים את בעלי המניות בחברה, שאינם משמשים כדירקטורים בחברה, יצאו בשליחות החברה ועל חשבונה לחו"ל, לסיור שהוגדר - ביקור בסניפי החברה באירופה. גם הפעם את הנסיעות אישרו מנכ"ל החברה והסמנכ"ל ללא דיווח לדירקטוריון; באישורים האמורים ובתיעוד אחר שבדקה הביקורת לא ניתן הסבר מדוע לא נשלחו עובדי החברה למשימות אלה.

הטבות לחברי הדירקטוריון בגין הטיסות

מקובל בענף התעופה, שחברות התעופה מעניקות לנוסעיהן הטבות שונות הנובעות מהתמדתם בטיסות ("נוסע מתמיד"). בה בעת וככל שמדובר בטיסות שאגרקסו מימנה, המדובר בהטבה המגיעה לחברת אגרקסו.

ואכן, בחוזר מיום 26.7.93 הבהיר מנהל רשות החברות הממשלתיות, כי על הנוסע לחו"ל בתפקיד או להשתלמות על חשבון החברה, להעביר את הזכויות שנצברו לזכותו בטיסות, לניצול החברה בלבד. לעומת זאת, בביקורת עלה, כי במהלך שנת 2002 קיבלו חמישה דירקטורים בחברה נקודות של "נוסע מתמיד" בגין נסיעותיהם במימון החברה באותה שנה. משרד מבקר המדינה העלה, כי הדירקטורים לא העבירו את הנקודות שצברו בגין נסיעות אלה לחברה, והחברה לא דרשה זאת מהם. משרד מבקר המדינה מעיר, שמן ההיבט הציבורי והעסקי, מן הראוי היה שהחברה תפעל על פי נורמה לפיה נקודות אלה יועברו לחברה.

אגרקסו בתשובתה מינואר 2006 למשרד מבקר המדינה הבהירה, כי עודכנו נוהלי החברה ביחס לנסיעות עובדיה לחו"ל; בוטל הנוהג של צבירת נקודות זיכוי ה"נוסע המתמיד" לטובת העובד, וכל הזכויות הועברו לטובת החברה; וכי כעת כל נסיעת דירקטור מובאת לידיעת הדירקטוריון ולאישורו.



מכלל האמור לעיל עולה, כי שלמה תירוש - מנכ"ל אגרקסו על דעת עצמו עשה שימוש לא ראוי ולא תקין בטיסות ובאירוח בחו"ל, וכל זאת גם ללא דיווח וללא אישור דירקטוריון החברה, כמתחייב על פי נורמות ראויות של מינהל ציבורי ועסקי תקין, אשר ראוי כי אגרקסו תפעל על-פיהן. בכך כשל המנכ"ל והכשיל אישי ציבור. מן הראוי כי דירקטוריון החברה ידון בממצאי הביקורת, הן במישור הכללי והן במישור האישי, כולל הסקת מסקנות אישיות.

משרד המשפטים

המכון להשתלמות פרקליטים ויועצים משפטיים

המכון להשתלמות פרקליטים ויועצים משפטיים (להלן - המכון) שהוקם בשנת 1996 במשרד המשפטים (להלן - המשרד), נועד להכשיר את הפרקליטים והמשפטנים בשירות המדינה ולהעשירם מקצועית תוך הידברות בין מערכתית בנושאים משפטיים. המכון מקיים השתלמויות לחבריו, פרקליטים ומשפטנים מהמשרד, ולמשפטנים משרדי ממשלה אחרים או מגופים אחרים בשירות הציבורי (להלן - משרדים אחרים) וסמינרים המיועדים בעיקר לפרקליטים ולמשפטנים עובדי המשרד. בשנת 2005 היו רשומים במכון 2,494 חברים, מהם 1,084 (43%) מהמשרד, והיתר - (57%) מהמשרדים האחרים.

פעולות הביקורת

בחודשים יוני-יולי 2005 בדק משרד מבקר המדינה את דרך פעולתו של המכון; נבדקו בעיקר נושאים אלה: ניהול המכון והמשתלמים בו, בניית תכנית לימודים שנתית, טיפול במשוב וסיכום שנת פעילות, מתן אישור לצורך קבלת גמול השתלמות, מימון פעולות המכון וסבסוד הסמינרים. הביקורת נעשתה במכון, בדיקת השלמה נעשתה במשרד החינוך התרבות והספורט (להלן - משרד החינוך) ובנציבות שירות המדינה (להלן - נש"מ).

עיקרי הממצאים

בעת הקמתו נקבע למכון תקנון, המסדיר את כללי הפעלתו. לפי התקנון, בראש המכון תעמוד הנהלה שבה יו"ר איש ציבור מתחום המשפט ובין חבריה יהיו עובדים בכירים ממשרד המשפטים וכן שני אנשי אקדמיה מהתחום המשפטי. אולם, את המכון ליווה צוות היגוי המורכב מבכירים במשרד המשפטים ומנציגה אחת של משרד ממשלתי, ולא הנהלה פעילה המורכבת מאנשי ציבור ואנשי אקדמיה.

כיוון שבמכון משתלמים גם משפטנים שאינם עובדי משרד המשפטים, חשוב שההשתלמות בו תיתן מענה גם לצורכיהם. הדבר עולה גם מהתקנון, על פיו אנשי קשר מהמשרדים האחרים אמורים לייצג את האינטרסים של המשרדים במכון ולהעביר אליו את הצעותיהם לפעילות. אולם אנשי הקשר לא שותפו בקביעת תכניות הלימודים השנתיות, ובבחירת נושאי הלימוד לא נלקחו בחשבון צורכיהם והעדפותיהם של המשפטנים שאינם עובדי המשרד, אף שהם רוב המשתלמים.

משוב על פעילות המכון חשוב להפקת לקחים על פעילותו. המכון לא הקפיד לקבל משוב על פעילותו מהמשתלמים ומאנשי הקשר שלו; טופסי משוב שמולאו לא עובדו.

סיכום שנת פעילות נועד לבחון את הנעשה במכון בהשוואה ליעדיו, להפיק לקחים ולסייע בגיבוש מדיניות לעתיד. בשנים 2002-2004 לא הכין המכון דוחות לסיכום פעילותו השנתית.

בהתאם לסיכום דברים שעליו חתמו ביולי 1996 הנהלת המכון ונש"מ, הוכרו הלימודים במכון לצורך קבלת גמול השתלמות. ואולם חודש לאחר מכן, באוגוסט 1996, פרסמה נש"מ הודעה אשר בה נקבע כי החל מ-24.9.96 יוכרו לצורך גמול השתלמות רק קורסים והשתלמויות שיעשו מוסדות לימוד שוועדה במשרד החינוך תכיר בהם. רק בפברואר 2005, שמונה שנים וחצי לאחר הודעת נש"מ, פנה המכון אל הוועדה בבקשה שתבחן את האפשרות להכיר בהשתלמויות שהוא מעביר.

הוועדה קבעה בנהליה קריטריונים לניהול הקורסים המוכרים לצורך קבלת גמול השתלמות, ושמה לה את הזכות לפקח על המוסדות שמעבירים אותם קורסים ולקיים בהם ביקורת. המכון לא עמד בקריטריונים אלה, ועד מועד סיום הביקורת, יולי 2005, הוועדה או נש"מ לא פיקחו עליו.

במאי 2003 הורה מנהל אגף ארגון ותקצוב במשרד המשפטים לגבות ממשלמי המשרדים האחרים דמי השתתפות (להלן - תעריף) בסך 250 ש"ח, לעומת 125 ש"ח שנגבו עד אז. הועלה כי בחישוב תעריף ההשתלמויות כלל המשרד גם עלויות של הפעלת הסמינרים, המיועדים כאמור בעיקר לעובדי משרד המשפטים. מתחשיב שעשה משרד מבקר המדינה לגבי שנת 2004 עלה, כי העלות בגין ההשתתפות ביום השתלמות שהמשרדים היו צריכים לשאת בה צריכה להיות לכל היותר 167 ש"ח. תשלומי המשרדים האחרים סבסדו למעשה את הסמינרים המיועדים בעיקרם לעובדי המשרד.



המכון להשתלמות פרקליטים ויועצים משפטיים, הוקם במשרד המשפטים בשנת 1996. בעת הקמתו נקבע למכון תקנון. לפי התקנון המכון נועד להכשיר ולהעשיר מקצועית את הפרקליטים והמשפטים בשרות המדינה תוך הידברות בין מערכתית בנושאים משפטיים והצגת הלכי רוח מגוונים במערכת המשפטית. בעת הקמתו נקבע שבין חברי הנהלת המכון יהיה ייצוג לאנשי ציבור ולאנשי אקדמיה. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שבפועל מנוהל המכון באופן כמעט בלעדי בידי בכירי משרד המשפטים, ובבחירת נושאי הלימוד לא מובאים בחשבון צורכיהם והעדפותיהם של המשפטים שאינם עובדי המשרד, למרות שהם רוב החברים בו. שנים רבות לא פעל המכון לפי אמות המידה המקובלות לצורך קבלת הכרה לגמול השתלמות ולא היה נתון לפיקוח הוועדה העוסקת בכך במשרד החינוך.

על משרד המשפטים לקיים דיון מעמיק בנוגע לחזון המכון ולפער בין החזון שעמד לנגד עיני מקימיו ובין ההגשמה. ראוי שאת הפעילות במכון ינחו העקרונות האלה: את פעילות המכון תקבע, תנהל ותלווה הנהלה מורחבת שתכלול בעלי תפקידים בכירים במשרד ואנשי ציבור ואקדמיה, שגם תפקח על הפעילות; ייקבעו קריטריונים ברורים באשר לקהל היעד של המכון; ייקבעו דרכים שיאפשרו למשתלמים ואנשי קשר שאינם ממשרד המשפטים להשפיע על פעילות המכון; המכון יקפיד לקבל משוב על פעילותו מהמשתלמים ומאנשי הקשר, יעבד את המידע ובהתבסס עליו יפיק לקחים; המכון יתאים את עצמו לדרישות משרד החינוך בעניין הכרה בגמול השתלמות בכפוף לסיכומים שהושגו בעניין זה; דמי ההשתתפות בהשתלמות במכון יותאמו לעלותה.

משרד הפנים

הוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה

לתכנון הפיזי השפעה רבה על חיי התושבים, על הכלכלה ועל איכות החיים במדינה. הוא קובע את מאפייניה הפיזיים של הסביבה ונודעת לו השפעה רבה על ערכי הקרקע במדינה, באמצעות הקניית זכויות בנייה וקביעת שימושי הקרקע. חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, קובע את המבנה, את התפקידים ואת הסמכויות של מוסדות התכנון הפיזי בישראל. על פי חוק זה, התכנון בארץ נעשה בשלוש רמות: ברמה הארצית, ברמה המחוזית וברמה המקומית. ברמה הארצית פועלת המועצה הארצית ולצדה פועל מינהל התכנון שבמשרד הפנים בתור דרג מקצועי ומינהלי. ברמה המחוזית פועלות שש ועדות מחוזיות לתכנון ולבנייה, ולצדן לשכות תכנון מחוזיות, שבדקות את התכניות, מכינות אותן לדין בוועדות המחוזיות ונותנות המלצות להחלטה בעניינן.

פעולות הביקורת

בחודשים מרס-אוגוסט 2005 בדק משרד מבקר המדינה את הליכי התכנון המחוזי הפיזי בישראל בשלושה מתחומי העבודה העיקריים של הוועדות המחוזיות: גיבוש מדיניות תכנון בתחום המחוז וקידום תכנון מתארי מקומי; טיפול בתכניות המוגשות לוועדות המחוזיות ומידת עמידתן בזמנים שנקבעו בחוק התכנון והבנייה; בקרה על פעולות הוועדות המקומיות שבתחום המחוז. הביקורת נעשתה במשרד הפנים, במינהל התכנון, בוועדות המחוזיות של מחוזות תל אביב, מרכז, דרום וצפון, וביחידה הארצית לפיקוח על הבנייה. בדיקות השלמה נעשו במשרד לאיכות הסביבה, במשרד הבינוי והשיכון ובמינהל מקרקעי ישראל.

עיקרי הממצאים

מדיניות מחוזית לתכנון פיזי

תכנון מתארי מחוזי: חוק התכנון והבנייה קבע שהוועדה המחוזית אחראית להכנת תכנית מתאר מחוזית. תכנון מתארי מחוזי אמור לבטא את כיווני הפיתוח הפיזי הרצויים למחוז בהתאם לעקרונות תכנית המתאר הארצית, ויש לו שתי מטרות עיקריות: ליזום לפיו את התכניות למימוש מדיניות התכנון המחוזית; לבחון אם תכניות מתאר מקומיות ותכניות מפורטות המוגשות לוועדה המחוזית תואמות אותו.

כדי להבטיח שהתכנון המתארי יהיה עדכני, על דרג התכנון המחוזי לאתר נושאים הדורשים הסדרה בתכנון, כלומר ליזום תכנון. ואולם, המבנה הארגוני של לשכות התכנון לא הותאם ליזום תכנון: על פי הגדרת תפקידם, עובדי לשכת התכנון אמורים בעיקר לטפל בתכניות שמוגשות לוועדה המחוזית; ככלל, ועדות המשנה של הוועדות המחוזיות הוקמו כדי להגיב על התכניות המוגשות להן ולא כדי ליזום תכניות. ואכן, מרבית זמנן של הוועדות המחוזיות וועדות המשנה שלהן מוקדש לטיפול בתכניות המוגשות להן, ולא ליזום הסדרת עניינים הדורשים תכנון. בנוסף לכך, לוועדה המחוזית אין כלים משלה לקידום תכניות שהן חשובות לדעתה, ובתחומים אלה היא תלויה במינהל התכנון. התוצאה היא שלא תמיד ניתן מענה לצרכים תכנוניים.

התברר שלמעשה בעיקר מינהל התכנון עסק בהכנת תכניות המתאר המחוזיות; ואילו הוועדות המחוזיות ולשכות התכנון עסקו רק בהכנת חלק מתכניות המתאר המחוזיות החלקיות, ובחלקן האחר עסק מינהל התכנון.

לעתים יזמו לשכות התכנון תכניות להסדרת תחומי פעילות, אזורים או יישובים, אולם יוזמות אלו עלו לאחר שנקבעו עובדות בשטח. לכן, בין היתר, לא השיגו היוזמות את מטרתן, התכנון נכשל ולא הגיע לכדי תכנית מאושרת, והמצב בשטח נשאר כשהיה. למשל, באזור רמת הנגב שבמחוז דרום הוקמו במשך השנים חוות חקלאיות בלא היתרי בנייה לפעילות שנעשתה בהן; רק ב-2003 החלה הוועדה המחוזית בדיונים להסדרתן. במחוז מרכז הוחל ביוני 2003 בהסדרת תחום גני האירועים, לאחר שהתברר שבאותה עת פעלו במחוז 71 גני אירועים שהוקמו בלא היתרי בנייה.

ת כ נ ו ן מ ת א ר י מ ק ו מ י : חוק התכנון והבנייה קובע את האחריות והסמכות של הוועדות המחוזיות בנוגע לתכנון המתארי המקומי: איסוף המידע הנדרש לתכנון, קביעת פעולות התכנון הנדרשות, והסמכות להורות לוועדה המקומית להכין תכנית מתאר מקומית או תכנית מפורטת ולהכין תכניות במקום הוועדות המקומיות, אם לא עשו כן.

הועלה שהוועדות המחוזיות לא אספו את המידע הדרוש להשלמת התכנון המתארי המקומי¹ ולא הכינו תכניות עבודה עם סדרי עדיפויות, לוחות זמנים וציון הגורמים האחראים לתכנון, לצורך השלמתו. היעדר תכניות מתאר מקומיות וקיומן של תכניות מתאר מקומיות בלתי מעודכנות מעכבים את הטיפול בתכניות מפורטות בוועדות המחוזיות. זאת ועוד, הכנת תכניות המתאר המקומיות מתנהלת בין הרמה המקומית (הרשויות המקומיות) ובין הרמה הארצית (מינהל התכנון), בציר העוקף את רמת התכנון המחוזית.

עוד הועלה שהוועדות המחוזיות כמעט לא עשו שימוש בסמכותן להורות לוועדה המקומית להכין תכנית בתחומה ולהגיש בה תוך לוח זמנים שתקבע. גם כשהן מצאו כי יש צורך שוועדה מקומית תכין תכנית שיש בה ראייה כוללת, ואף הנחו אותה להכין, הן ויתרו לבסוף על דרישתן וקידמו תכניות מפורטות, חרף היעדר התכנית בעלת הראייה הכוללת שדרשו. לדוגמה, לוועדה המחוזית מרכז הוגשו תכניות מפורטות רבות לבינוי אינטנסיבי באזור הכניסה המערבית לפתח תקווה, הסותר את תכנית המתאר המקומית. לפיכך ביקשה הוועדה המחוזית מהוועדה המקומית פתח תקווה להכין תכנית כוללת למתחם. הוועדה המקומית לא הכינה תכנית כזאת. למרות זאת הפקידה הוועדה המחוזית תכניות מפורטות באזור זה.

ת י א ו ם : התיאום בין הוועדות המחוזיות ובין יחידות הפיקוח המחוזיות האחראיות לאכיפת חוק התכנון והבנייה חלקי בלבד: שני הגופים לא קבעו סדרי עדיפויות משותפים ואין תכנית עבודה המבטאת שיתוף פעולה ביניהם. וכך קרה, שבמקומות שבהם הייתה בנייה בלתי חוקית לא היה אפשר ליישם תכניות שהוכנו, והן בוטלו. למשל, במחוז צפון הוביל דרג התכנון המחוזי תכניות לשכונות בכמה יישובים, ובהם מג'ד אל כרום, דיר אל אסד, עראבה ונחף, כדי לתת מענה לגידול האוכלוסייה בהם עד שנת 2020. אולם, במהלך התכנון נבנו בתוואים של הדרכים המתוכננות מבנים

1 פרטים ראו בדוח במתכונתו המפורטת.

בלא היתרי בנייה כחוק, והדבר הביא לביטול התכניות שהופקדו. למרות זאת לא דנו לשכת התכנון ויחידת הפיקוח בהגברת האכיפה בתוואים של הדרכים המתוכננות, ולא הכינו תכנית לביצועה.

סדרי הבדיקה של התכניות בוועדות המחוזיות הפקדתן ואישורן

על הוועדה המחוזית לבדוק, באמצעות מתכנן המחוז, את התכניות המוגשות לה; לדון בהן ולהחליט אם לדחותן או להפקידן לעיון הציבור; לשמוע את התנגדויות הציבור ולהחליט אם לקבל; להחליט אם לדחות את התכניות או לאשר אותן. וכל אלו - בפרקי הזמן הקבועים בחוק. תכנית מורכבת מהוראות תכנית² ותשריט³ שאמורים לשקף את מטרותיה, את מיקומה ואת יחסי הגומלין של התכנית עם שימושי קרקע שבסביבתה.

מבנה אחיד של תכניות: בחוק התכנון והבנייה, בתקנות שהותקנו מכוחו ובתקנות בניין ערים המחוזיות, שהותקנו מכוח פקודת בניין ערים משנת 1936, נקבעו הוראות הנוגעות למבנה של תכניות מתאר מקומיות ותכניות מפורטות. אולם, למרות שמאז פרסומן עלו צרכים תכנוניים חדשים שאין להם מענה בחוק ובתקנות האמורים, מינהל התכנון לא פעל לעדכון החוק והתקנות האמורים.

נוכח העובדה שהחוקים והתקנות הנוגעים למבנה התכניות אינם נותנים מענה לכל צורכי התכנון, מינהל התכנון העלה את הצורך בקביעת מבנה אחיד לתכניות מתאר מקומיות ולתכניות מפורטות, שבו יוגדרו הנתונים שיש לכלול בתכנית וייקבע סדר הצגתם, כדי להקל על לשכות התכנון בבדיקת התכניות ולקצר את משך הבדיקה. למרות שמאז 1995 הכין מינהל התכנון תשע מהדורות של מבנה אחיד לתכניות אלה הוא לא דאג כי המחוזות ידרשו מהמתכננים להגיש תכנית בהתאם להן, אלא שב והוציא מהדורות מעודכנות שלו, וגם הן לא יושמו.

בדיקת תכניות והפקדתן: בחזור מנכ"ל משרד הפנים נקבע כי יש להחזיר תכניות שאינן עומדות בתנאי סף למגישיהן כדי שיתקנו אותן, ורק לאחר שתוקנו אפשר לבדוק אותן מבחינה מהותית. התברר שלמעט מחוז המרכז, הוועדות המחוזיות לא החזירו תכניות שלא עמדו בתנאי סף למגישיהן, אלא בחנו את עמידתן בתנאי הסף ואת הנושאים התכנוניים המהותיים באותה בדיקה.

בבדיקות שעשה מינהל התכנון הוא מצא שהוועדות המחוזיות הפקידו תכניות שסתרו תכנון מתארי ותכניות שהוצעו על קרקע שייעודה שטח פתוח או חקלאי, בלא שהתקבל אישור הוועדה לקרקע חקלאית ושטחים פתוחים, כמתחייב.

הממשלה החליטה לאמץ תהליך תכנון המסדיר הקצאת שטחים לצורכי ציבור ולפיו על לשכות התכנון לבדוק אם תכניות המוגשות להן תואמות את דרישות תהליך התכנון. אולם, למעט מחוז המרכז, לשכות התכנון לא בדקו אם התכניות שהוגשו להן תואמות את דרישות תהליך התכנון, והפקידו ואישרו תכניות למגורים שלא עמדו בדרישות תהליך התכנון. מינהל התכנון אכן איתר חלק מהתכניות האלה, אך לא ביקש את תיקונן.

רוב התכניות שנדונו בוועדות המחוזיות הופקדו בתנאים שעל מגישיהן למלא. חוק התכנון והבנייה קבע כי אם לא מולאו התנאים בתוך שישה חודשים רשאי מוסד התכנון, בתוך 30 יום מתום ששת החודשים האמורים, להחליט לבצע את הדרוש להפקדת התכנית במקומו ועל חשבוננו של מגיש התכנית; אם לא החליט לעשות זאת, החלטתו על ההפקדה בטלה בתום 30 הימים האמורים. כמו כן מאפשר חוק התכנון והבנייה לוועדות המחוזיות לדון בתכניות שלא מולאו בהן תנאי ההפקדה בתוך

2 הוראות התכנית הן נתונים כמותיים והוראות, במלל או בטבלאות, המציינות מה מותר ומה אסור לעשות ולבנות בתא שטח. הוראות התכנית מפורטות בין היתר את ייעודי הקרקע שבתכנית, את השימושים, את זכויות הבנייה ואת הוראות הבנייה.

3 תשריט הוא מפה שהכין מודד מוסמך, והיא מתארת בין היתר אלמנטים פיזיים בשטח, כמו מבנים, גדרות ודרכים, וכן את ייעוד תאי השטח ואת גבולות החלקות.

הפרק הזמן שנקבע ולדחות אותן. הצטברות של תכניות שלא מולאו תנאי ההפקדה, מכבירה על הוועדות המחוזיות, שכן הן נאלצות לבדוק ביחס אליהן תכניות שמתקבלות.

ככלל הוועדות המחוזיות אינן מנהלות מעקב אחר תכניות שלא מולאו בהן תנאי ההפקדה ואינן דנות ומחליטות אם למלא בהן את הדריש להפקדתן או לחלופין לדחותן. התנהלות זו אינה תואמת את הוראות החוק והיא מגדילה את העומס המוטל על מוסדות התכנון ומאריכה את הליכי התכנון.

מ ש ך ה ט י פ ו ל ב ת כ נ י ו ת : חוק התכנון והבנייה קבע פרקי זמן מרביים לטיפול של הוועדות המחוזיות בתכניות, ובכלל זה לבדיקתן התכנונית המוקדמת, להפקדתן, לדחייתן ולאישורן.

הועלה שהוועדות המחוזיות חרגו במידה ניכרת מפרקי הזמן האלה. לדוגמה, המשך הממוצע של בדיקת התכניות ושל הדיון בהפקדתן בשנים 2000-2005 היה ארוך פי ארבעה מפרק הזמן המרבי הנקוב בחוק; המשך הממוצע של הטיפול בתכניות, מקבלתן ועד לאישורן, היה ארוך כמעט פי שניים מפרק הזמן המרבי הקבוע בחוק התכנון והבנייה.

ה י ב ט י מ א ר ג ו נ י י מ : עבודתן של לשכות התכנון אינה מוסדרת בנוהלי עבודה, וכך נוצרה אי בהירות בתהליכי העבודה; למשל, בדבר סדרי רישום התכניות, סדרי תיאום בין לשכת התכנון ובין גופים חיצוניים, אמות מידה לקביעת המוכנות של תכנית לעמוד בדיון בוועדה המחוזית, סדרי מעקב, בקרה ודיווח על התקדמות הטיפול בתכניות, ועוד.

מאמצע שנת 1999 פועלת בלשכות התכנון מערכת מידע ממוחשבת ובה נתונים על התכניות המטופלות בוועדות המחוזיות. המערכת משמשת את לשכות התכנון ואת מינהל התכנון לצורך ניהול מעקב ובקרה. אולם, הועלה כי הזנת הנתונים למערכת המידע חלקית בלבד. אמנם במשך השנים חלה עלייה בהיקף הזנת הנתונים, אולם חסרים בה עוד נתונים רבים, וחלק מהנתונים בה אינם נכונים; למשל, לפי הנתונים הרשומים במערכת המעקב והבקרה, בדיקת תנאי הסף והבדיקה התכנונית נמשכות זמן קצר יותר ממה שנעשה בפועל. עוד הועלה כי לשכות התכנון אינן מפיקות ממערכת המעקב והבקרה תזכורות ודיווחים על שלבי טיפול שלא הסתיימו.

ב ק ר ה ש ל ו ע ד ו ת מ ח ו ז י ו ת ע ל ה ו ו ע ד ו ת ה מ ק ו מ י ו ת

בבדיקת תכניות שבסמכות ועדה מקומית, שהועברו לעיון השר מצאו הממונים על המחוזות ליקויים בתכניות רבות, כגון אי עמידה בתנאי הסף, חריגה של הוועדות המקומיות מסמכותן וסתירה לתכניות מתאר. לכן הם קבעו, שתכניות אלו טעונות את אישורו של השר בתור תנאי לאישורן בידי הוועדה המקומית.

על מנת למנוע תופעות אלה, חוק התכנון והבנייה קבע שתי דרכים עיקריות לבקרה של הוועדות המחוזיות על פעולות הוועדות המקומיות: 1. השתתפות של נציג שר הפנים בדיוני הוועדה המקומית, בתור בעל דעה מייצעת. 2. סמכותו של שר הפנים לקבוע כי תכנית שבסמכות ועדה מקומית טעונה אישור שלו, בתור תנאי לאישורה בידי הוועדה המקומית. שר הפנים אצל לממונים על המחוזות את הסמכות לקבוע אם תכנית שבסמכותה של ועדה מקומית טעונה אישור שלו (להלן - שלב עיון השר, או הליך עיון השר).

אולם, למשרד מבקר המדינה התברר כי הזימונים לדיוני הוועדות המקומיות מתקבלים סמוך למועד הדיון, ולעתים אף ביום הדיון עצמו או לאחר שהדיון כבר התקיים; לעתים קרובות הזימון אינו כולל סדר יום, ולא מצורפים לו מסמכי התכניות. יוצא שנציגי שר הפנים רואים את התכניות לראשונה בעת הדיון, והדבר עלול לפגוע באיכות ההתייחסות שלהם לתכניות.

עוד הועלה כי יש שונות רבה בין המחוזות במידת השתתפותם של נציגי שר הפנים בדיוני הוועדות המקומיות: במחוז מרכז הממוצע הרב-שנתי בשנים 1996-2003 הוא 33%, ואילו במחוז צפון הוא 84%. נוסף לכך, נציגי השר השתתפו רק בדיונים העוסקים בתכניות, ולא בדיונים העוסקים

בהיתרים או בשימושים חורגים. יצוין כי בנושאים אלה אין בקרה נוספת - בניגוד לתכניות שבסמכות מקומית, שנבדקות גם בשלב עיון השר.

החלטות הוועדה המקומית נרשמות בפרוטוקול, והוא משמש כלי בקרה של המחוזות על הוועדות המקומיות. לפי חוק התכנון והבנייה נציג השר יכול להגיש ערר או לדרוש לקיים דיון חוזר על החלטת הוועדה המקומית בתוך שבוע מיום שקיבל את הפרוטוקול.

הועלה כי לשכות התכנון המחוזיות אינן בודקות את הפרוטוקולים סמוך למועד קבלתם. לא נמצא שנציגי השר דרשו דיונים חוזרים בוועדות המקומיות. עוד הועלה כי נציגי שר הפנים מיעטו בהגשת עררים גם כאשר הם מצאו שהוועדות המקומיות נתנו היתרים בלתי חוקיים והפקידו תכניות בחריגה מסמכות. בקרה נאותה של הוועדות המחוזיות על הוועדות המקומיות עשויה לצמצם תופעות של מתן היתרים בלתי חוקיים והפקדת תכניות עם ליקויים.



מהמקובץ לעיל עולה כי הוועדות המחוזיות מיעטו לעסוק בתכנון המחוזי ובבקרה על הוועדות המקומיות, ועסקו בעיקר בטיפול השוטף בתכניות, שגם בו נמצאו ליקויים רבים.

על הוועדות המחוזיות לשנות את היערכותן הארגונית כך שתאפשר להן לבצע את תפקידן בתחום התכנון המחוזי. בין היתר, עליהן להתאים את תפקידי עובדי לשכת התכנון לייזום תכנון ולהקים ועדות משנה שיתמקדו בייזום תכנון ובמתן מענה לצורכי תכנון מחוזיים. מן הראוי גם שהוועדות המחוזיות יאספו את המידע הדרוש להשלמת התכנון המתארי המקומי ויכינו תכניות עבודה להשלמתו, ובהן פירוט של סדרי העדיפויות, של לוח הזמנים ושל הגופים המתכננים.

על מינהל התכנון והוועדות המחוזיות לבחון את הסיבות להתמשכות הטיפול בתכניות ולפעול לקיצורו. על מינהל התכנון לקבוע נהלים שיחייבו את המחוזות לדחות תכניות שמגישיהן אינם מקפידים על מילוי הערות לשכת התכנון במועדים הנקובים; לעגן בנוהלי עבודה פעולות וקריטריונים לטיפול בתכניות ולבקרה יעילה על הטיפול; ולהטמיע את השימוש במערכת המעקב והבקרה בתור כלי לבדיקת התכניות ובתור כלי למעקב ולבקרה אחר הטיפול בתכניות.

במחוזות אחדים שיעורי נוכחותם של נציגי שר הפנים בדיוני הוועדות המקומיות נמוכים. נציגי שר הפנים השתתפו רק בדיונים העוסקים בתכניות, ולא בדיונים העוסקים בהיתרים או בשימושים חורגים, כנדרש. המחוזות אינם עומדים על קבלת הפרוטוקולים סמוך למועד הדיון; לא נמצא תיעוד על בדיקת הפרוטוקולים ועל ממצאי הבדיקה; לא מתנהל מעקב אחר החלטות הוועדות המקומיות ועודות המשנה שלהן; לא מתקיימות ישיבות קבועות בין בודקי התכניות ובין ראשי הצוותים ומתכנן המחוז בדבר המסקנות העולות מהפרוטוקולים והפעולות הנדרשות מהמחוז בהתאם למסקנות.

על נציגי השר להעלות את שיעורי השתתפותם בדיוני הוועדות המקומיות ולהתייחס לתכניות ולבקשות שעל סדר יומן של הוועדות המקומיות, ובכך עשוי להצטמצם שיעור הליקויים בהחלטות הוועדות המקומיות.

משרד התיירות

ממצאי מעקב

הגנת מלונות באזור ים המלח מפני הצפה

אזורי התיירות בעין בוקק ובחמי זוהר (להלן - אזורי התיירות) שוכנים לחופה של אחת מבריכות האידוי המשמשות להפקת מחצבים מים המלח (להלן - בריכה 5). בשל שקיעת מלח בתחתית הבריכה, מפלס המים בבריכה עולה בכ-20 ס"מ בשנה, ועקב כך עולה גם מפלס מי התהום. העלייה במפלס הבריכה עלולה לגרום להצפת החוף והמבנים שעליו, והעלייה במי התהום עלולה לסכן את יסודות בתי המלון השוכנים על החוף. בדוח ביקורת בנושא זה, שפרסם משרד מבקר המדינה בשנת 2003¹, צוין שאף שכל הגופים הקשורים² לפיתוח אזורי התיירות האמורים ידעו כבר בשנת 1971 שעליית מפלס הבריכה עלולה לגרום בעתיד להצפת החוף, הם עודדו את פיתוח האזורים האלה בלי לתת פתרון של קבע לבעיה, ועקב כך נדרש כיום להשקיע בפתרונה עשרות רבות של מיליוני דולרים.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-יוני 2005 בדק משרד מבקר המדינה מה נעשה לפתרון הבעיה האמורה מאז ספטמבר 2002, מועד סיום הביקורת הקודמת (להלן - המעקב).

עיקרי הממצאים

טיפול בפתרון הקבע: המעקב העלה כי בפברואר 2004 הסתיימה בדיקה של ארבע חלופות לפתרון קבע שעשה יועץ חיצוני מטעם משרד התיירות, והוא המליץ על אחת מהן. ביולי אותה שנה נדון הנושא בקבינט החברתי-כלכלי, והוחלט לאשר בדיקת היתכנות הנדסית של החלופה המומלצת. כמו כן הוטל על מנכ"ל משרד התיירות לבדוק, בסיוע גורמי חוץ, את העלות המשוערת של יישום כל אחת מארבע החלופות לפתרון הקבע. עוד נקבע בהחלטה כי "שר התיירות יגיש הצעת החלטה לממשלה עד ליום 1 בינואר 2005 לבחירת פתרון הקבע להגנת חוף ים המלח".

1 דוח שנתי 53 של מבקר המדינה, עמ' 761.

2 משרד התיירות, החברה לפיתוח חוף ים המלח, חבל סדום וערד בע"מ, מינהל מקרקעי ישראל והמועצה האזורית תמר.

אולם עד מועד סיום המעקב, יוני 2005 - כחצי שנה לאחר המועד שנקבע בהחלטה - לא הגיש שר התיירות את ההצעה. יתרה מזו, משרד התיירות אף לא התקשר עם חברה הנדסית לשם ביצוע בדיקת ההיתכנות ההנדסית, ולא נעשה החישוב של עלות יישום החלופות. יצוין כי במועד סיום המעקב מנה משרד מבקר המדינה עשרה גופים שבזמן כלשהו היו אחראים לטיפול בנושא פתרון הקבע.

פתרונות זמניים: 1. בהיעדר פתרון של קבע שימנע את הצפת החוף ניתנו פתרונות זמניים בלבד לבעיה. הפתרון הזמני הראשון, שביצעו הושלם בשנת 1995, היה הקמת סוללת מגן בעין בוקק ובניית מערכות תת-קרקעיות לניקוז מי התהום ולשאיבתם באמצעות שלוש תחנות שאיבה והזרמתם לבריכה 5, כדי שלא יפגעו ביסודות של בתי המלון והמבנים המסחריים באזור. הערך העתידי של עלות העבודות³ נאמד בכ-80 מיליון ש"ח. בשל תאונת עבודה קשה שקרתה בשנת 1997 בעת פעולות תחזוקה באחת מתחנות השאיבה, הופסקו פעולות התחזוקה בתחנות, ובמשך חמש שנים הן הופעלו רק באופן חלקי. המעקב העלה כי ביולי 2004 קבעה ועדת ההיגוי⁴ שאמצעי ההגנה שהוקמו בשנת 1995 באזור התיירות בעין בוקק נכשלו, והחליטה לפתור זמנית את בעיית ההצפה בשיטה חדשה להשפלת מי התהום - קדיחת עשרות בארות באזור והתקנת משאבה בכל באר, ושאיבת מי התהום והעברתם מהבארות לבריכה 5. באפריל 2005 הוערכה העלות הכוללת של תכנונם והקמתם של אמצעי ההגנה החדשים בכ-61 מיליון ש"ח.

2. בין הממשלה לבין המועצה האזורית תמר, שאזורי התיירות נמצאים בתחומה, ובתי המלון באזורים אלה יש מחלוקות באשר לדרך שבה יחולקו ביניהם העלויות הנוספות הכרוכות בהגנת החוף, והדבר מעכב את ביצוע הפעולות להשפלת מי התהום בשיטה החדשה.



אזור ים המלח הוא נכס תיירותי ותעשייתי ייחודי. בשלושים וחמש השנים האחרונות השקיעו משרד התיירות ומרכז ההשקעות מאות מיליוני ש"ח בקידום התעשייה ובפיתוח התיירות באזור. כבר משנת 1971 ידעו משרדי הממשלה הנוגעים בדבר על העלייה המתמדת במפלס המים בבריכה 5 ועל הסכנה הנשקפת מכך לבתי מלון השוכנים על שפת הבריכה, ולמרות זאת המשיכו לקדם בניית בתי מלון בחוף הים.

הגופים הנוגעים בדבר לא נערכו מיד למציאת פתרון קבע שימנע את הצפת החוף, ובשל כך נאלצו להשתמש בפתרונות זמניים שעלותם גבוהה. בשל ריבוי הגופים המטפלים בנושא וחילוקי הדעות וחוסר התיאום ביניהם מתעכבת ההחלטה בדבר פתרון הקבע ומתגברת סכנת ההצפה הנשקפת לחוף ולמבנים שעליו.

3 הערך העתידי של עלות העבודה חושב לפי שער היוון ריאלי של 5% מהוון ליוני 2005 במחירי אותו חודש.

4 ועדה המורכבת מנציגי הגופים הקשורים לפיתוח אזורי התיירות, שנועדה לרכז את הטיפול בהגנת מלונות ים המלח מפני הצפה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד התיירות, או כל גוף אחר שתקבע הממשלה, לבצע בדחיפות את בדיקות ההיתכנות הטכנו-כלכלית של החלופות השונות שהוצעו לפתרון הקבע, לקבוע מהי החלופה המועדפת, איזה גוף יהיה אחראי לביצועה ומה יהיו סמכויותיו, ולדאוג למקור תקציבי למימון הפרויקט. כמו כן על הממשלה לקבוע אילו גופים יישאו בעלויות ביצוע הפרויקט. הצלחת הפרויקט מותנית בחלוקה ברורה וחד-משמעית של תפקידים ואחריות בין כל הגורמים הפועלים באזור בכל הנוגע לביצוע הפרויקט, קביעת מנגנונים לתיאום ביניהם, מנגנונים להכרעה במחלוקות ומעקב צמוד אחר הביצוע. הטיפול הלקוי בפתרון הבעיה נמשך כבר עשרות שנים, סכנת ההצפה הולכת ומתגברת והממשלה נאלצה להשקיע 160 מיליון ש"ח בפתרונות זמניים, אשר ניתן היה להימנע מחלק ניכר מהם, ע"י השקעת הכספים בפתרון הקבע. מדובר במחדל מתמשך שהגיע העת לשים לו קץ.

משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה

מינהל מקרקעי ישראל

השימוש בקרקע שהוקצתה לתעשייה בפטור ממכרז באזורי עדיפות לאומית

באזורים שניתנה להם עדיפות לאומית המינהל מקצה ליזמים קרקע לתעשייה בפטור ממכרז. הפטור מעוגן בתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, ויש בו משום הטבה שהמדינה מעניקה ליזמים כדי שישתמשו בקרקע לתכלית הרצויה לה כגון עידוד התעסוקה באזורי עדיפות. כמו כן, על פי רוב הקצאת קרקע לתעשייה באזורים אלה מלווה במתן הטבות נוספות, כגון הנחות במחיר הקרקע וסבסוד דמי הפיתוח.

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל-אוגוסט 2004 בדק משרד מבקר המדינה את השימוש שנעשה בקרקעות שהוקצו לתעשייה כאמור, ובאוגוסט-ספטמבר 2005 עשה בדיקת עדכון. הביקורת נעשתה במינהל מקרקעי ישראל ובמינהל לאזורי פיתוח במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה. מידע משלים נאסף במינהל אזור התעשייה במחוז חיפה, ברשות לפיתוח ירושלים, בעיריית ירושלים ובעיריית נצרת עילית.

עיקרי הממצאים

משרד מבקר המדינה בחן בשלושה אזורים תעשייה את השימוש שנעשה בפועל בקרקעות שהקצה מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל) לתעשייה.

נמצא, שכ-30% מהקרקעות שנבדקו אינן משמשות למטרה שלשמה הוקצו, בין משום שנעשה בהן שימוש למטרות מסחר ובין משום שאין בהן שימוש כלל.

המינהל לא קיים מעקב ובקרה על הנעשה בקרקעות, אלא פעל רק משנדרש לדון במקרה זה או אחר. גם אז הוא דן בהיבט הצר של הנושא, כמו למשל, הסדרת השימוש המסחרי בקרקע מסוימת ובתמורה הנוספת שמגיעה לו בשל שינוי השימוש בה.

נמצא כי היעדר הפיקוח של המינהל על השימוש בקרקע איפשר לחוכרים להשתמש בה למטרה שונה ממטרת ההקצאה בלי שהדבר יוודע למינהל; וכי המינהל ניאות בקלות יתרה להאריך את תקופת הפיתוח, שבמהלכה על היזם לסיים את הבנייה, כשזו לא תמיד הועילה להשגת המטרה לה

ניתנה. עוד נמצא כי שיעור דמי ההיתר שגובה המינהל בעבור הסבת השימוש בקרקע מתעשייתי למסחרי, נמוך לעומת התשלום שהוא דורש בגין קרקע שיועדה מראש למסחר.

מכלול הליקויים בפעולות המינהל בעניין השימוש בקרקע, יוצר תמריץ לשימוש בקרקע המדינה שלא למטרה שלשמה הוקצתה.

רק בשנת 2003 החלה הנהלת המינהל לדון בדרכים שיבטיחו, שהשימוש יהיה בהתאם למטרת ההקצאה; בהיקף השימוש המסחרי בקרקע שהוקצתה לתעשייה והאם הושגה התכלית שלשמה הוקצתה - פיתוח התעשייה וחיווק מעמד היישובים באזורי העדיפות. עד לסיום בדיקת העדכון, טרם גיבש המינהל הצעה למדיניות כוללת בעניין ומשכך גם לא העלה זאת למועצה לדיון והחלטה.

שווין של ההטבות שנתן המינהל ואשר לא השיגו את תכליתן נאמד במאות מיליוני שקלים. למרות זאת, במועד סיום הביקורת טרם דנו מוסדות המינהל במשמעות הכספית של ההטבות על תקציב המינהל ותקציב המדינה.



לדעת משרד מבקר המדינה, על המינהל להביא בדחיפות להכרעה במועצת מקרקעי ישראל שאלות בדבר המדיניות שעליו לנקוט בתחום הקצאת קרקע לתעשייה באזורי עדיפות, הן בעניין השגת תכלית הפטור ממכרז וההטבות והן בעניין ההעדפה של שיווק קרקע לתעשייה במכרזים.

עסקת נמל יפו

מקרקעי נמל יפו (להלן - הנמל), רובם ככולם, בבעלות המדינה, ולפיכך הם נמנים עם המקרקעין שעל פי חוק נתונים לניהולו של מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל). ב-1965 חדל הנמל לפעול בתור נמל מסחרי. מאז הוא משמש, בחלקו, נמל דיג ונופש, ושטחו העורפי משמש למחסנים ולמסעדות. עד אוקטובר 1998 הוא נוהל בפועל בידי משרד התחבורה, ומאז הועברו ניהולו ותפעולו לידי המינהל.

ב-1982 החלו רשויות התכנון לדון בתכנית מפורטת חדשה שיזם המינהל לנמל, ובה אזור הנמל ההיסטורי מיועד לשימור, ויתר שטחו מיועד לשימושי מסחר, מלונאות ומגורים. אולם עד סוף 2005 טרם קיבלה התכנית תוקף. עוד ב-1993 החליטה הממשלה להפריט את מקרקעי הנמל על ידי החכרתם במכרז ליזמים פרטיים. החלטות נוספות בעניין ההפרטה התקבלו ב-1995 וב-1997. ההחלטות לא בוצעו.

ב-2003 החלה להתגבש עסקה ביוזמת מר רון חולדאי, ראש עיריית תל אביב-יפו, ועל דעת מר אהוד אולמרט, שר התעשייה המסחר והתעסוקה (להלן - שר התמ"ת) דאז, שעניינה העברת כמה משטחי הנמל הסחירים (מתחמים מסחריים הניתנים לשיווק) לבעלות העירייה. העסקה באה לידי ביטוי בחוזה לחילופי קרקעות בין המינהל ובין העירייה ממאי 2004 (להלן - החוזה), אולם עד סוף 2005 לא הועברו החזקה והבעלות בהן לצדדים.

פעולות הביקורת

בחודשים מרס-יולי 2005 בדק משרד מבקר המדינה את תהליכי גיבוש העסקה וחתירת החוזה ואת המהלכים שנעשו כדי להביא לביצועה, תוך שימת הדגש על התהליכים לשמירת זכויות המדינה אגב גיבוש העסקה. הבדיקה נעשתה במשרדו הראשי של המינהל, במחוז תל אביב שלו ובמינהלת הנמל. בדיקות השלמה נעשו בעירייה, במשרד התעשייה המסחר והתעסוקה ובמשרד ראש הממשלה - באגף תיאום, מעקב ובקרה.

עיקרי הממצאים

1. המגמה לפעול לשימור ערכו ההיסטורי והלאומי של הנמל נכונה וראויה. עם זאת, התהליך של העברת נכסים סחירים בנמל לידי העירייה ולבעלותה אינו עולה בקנה אחד עם החלטות הממשלה בדבר ההפרטה, ואף לא עם הסכם עקרונות מ-2001 שחתמו עליו העירייה, המינהל ונציג משרד האוצר. לפי ההחלטות ואותו הסכם היה על המינהל לשווק נכסים כאלה במכרז.

לפי טענת העירייה, שהמינהל תמך בה, החלטות הממשלה בדבר ההפרטה מנעו את קידום אישורה של תכנית הנמל החדשה, נוכח התנגדות ציבורית עזה להעברת חלקים בנמל לידיים פרטיות ודרישה לשמר בו את הבעלות הציבורית ואת הפיקוח הציבורי עליו, בשל ערכו ההיסטורי והתיירותי.

משרד מבקר המדינה מעיר על כך כי הוא ער לערכים ההיסטוריים, הלאומיים והתיירותיים הקשורים בנמל, אולם יחד עם זאת, אם העירייה או המינהל היו סבורים שהשאת החלטות הממשלה בענין פגמה באפשרות להביא לאישורה של תכנית הנמל החדשה, או לשמר את האתרים ההיסטוריים שבנמל ולפתחם, מן הראוי היה שיעלו נושא זה בפני הממשלה, כדי שתדון בהן ותחליט אם יש צורך לבטלן או לתקנן.

2. אשר לתהליכים לשמירת זכויות המדינה:

(א) לפי נוהלי המינהל, על חוזה לחילופי קרקעות לכלול, בין היתר, תיאור מדויק של הנכסים הנוגעים לעסקה, ובכלל זה מיקומם וגודלם, ויש לפרט בו את התמורה הכספית (אף שהיא משולמת בקרקע, דהיינו בשווה כסף).

הועלה כי בחוזה לא צוין שווי הממכר מצד המינהל, נשוא החליפין, על אף שהייתה למינהל שומה מוסמכת שלו. בחוזה גם אין תיאור מספק ומוגמר של הקרקעות שעל העירייה להעביר לבעלות המדינה בתמורה (מקרקעי התמורה). היעדרם של נתונים אלה הוא פגם בחוזה, והוא אינו מתיישב עם סדרי מינהל תקינים.

(ב) לפי נוהלי המינהל, ובהם נוהלי הקצאת מקרקעין שבניהולו, על מקבל ההקצאה (היינו רוכש הזכויות בעסקת המקרקעין) לשלם את התמורה המגיעה ממנו למינהל קודם לקבלת הנכס נשוא ההקצאה.

הועלה כי מנגנון חילופי הקרקעות כפי שנקבע בחוזה אפשר את העברת החזקה והבעלות בנכסי הנמל הנמכרים לעירייה לפני שזו שילמה למינהל תמורה כלשהי בעבורם. הוראת החוזה בעניין זה הייתה מנוגדת לנוהלי המינהל ואין זה ברור כלל מה היה הגיונה העסקי. במהלך אישורו של החוזה אמנם קבעו מוסדות המינהל תנאים המשפרים את עמדת המינהל, אך אלו לא עוגנו בחוזה חתום בין הצדדים ועדיין נותרו בהסדר החוזי הקיים פגמים מהותיים שלא תוקנו.

(ג) לפי נוהלי המינהל, עסקה במקרקעין טעונה אישור מראש - דהיינו, לפני חתימת החוזה בעניינה - של פורום המורכב מבעלי תפקידים בכירים במינהל, המכונה הנהלת המינהל, ולעתים - ועדת עסקות. לפי הנוהל, קודם להבאת העסקה לאישור, על כל הדרגים המקצועיים במינהל לבדוק אותה ולנהל בקרה עליה. במינהל נהוג להביא לאישור מועצת מקרקעי ישראל (להלן - המועצה) הצעות לעסקות החורגות במהותן מהחלטות מועצה קודמות, או שאינן מעוגנות בנוהלי המינהל, וכן עסקות חריגות מבחינת היקפן הכספי (או שטחן). בעניין זה כבר קבע מבקר המדינה ברוח שנתי 51¹ כי כשמדובר בהסדר חריג או ייחודי, שאינו מעוגן בנוהלי המינהל ואינו תואם החלטות קודמות של המועצה, על המינהל להביא את ההסדר המוצע לאישור המועצה לפני החתימה עליו, ולצרף לו חוות דעת, ניתוחים מקצועיים ונתונים אחרים הנחוצים לקבלת החלטה מושכלת, ואף להציג למועצה חלופות להסדר.

במקרה דנן לא נבדקה העסקה המוצעת בידי הדרגים המקצועיים במינהל, והחוזה לא הובא מראש לאישורם של מוסדות המינהל, דהיינו ההנהלה והמועצה, אלא בדיעבד, לאחר שנחתם - בניגוד לנהליו ולסדרי מינהל תקינים. גם בשלב הזה, ולמעשה עד מועד סיום הביקורת, לא היו בידי המינהל - וממילא הוא לא הציג בפני המועצה - נתונים שהיו הכרחיים לקבלת החלטות אשר לתועלת שהוא מפיק מהחוזה ואשר להשפעת תנאי החוזה על אינטרס המדינה.

1 דוח שנתי 51 של מבקר המדינה (2001), עמ' 740, 742 ו-744.

3. שר התמ"ת, שהוא גם יו"ר המועצה, השתתף באופן פעיל בגיבוש העסקה, בניסוח החוזה ובאישורו במועצה. מעורבותו של השר בעסקה הנדונה גלשה מהמותר לו בתור יו"ר המועצה, בתור השר הממונה ישירות על מנהל המינהל, ובתור השר הממונה (יחד עם שר האוצר) על ביצוע חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960. יתרה מזו, בהתערבותו בפעילותו השוטפת של המינהל הוא פגע במעמד המינהל, שכן בתור הרשות המוסמכת לפי אותו חוק לנהל את מקרקעי ישראל חייב המינהל להפעיל שיקול דעת עצמאי בנושאים שבטיפולו.

ראוי היה שהשר ידווח למועצה על מעורבותו בגיבוש העסקה לפרטיה, בעת שזו דנה באישור החוזה, אולם הוא לא עשה כן. למשל, הוא לא גילה לחברי המועצה כי הוא קיים מגעים עם ראש העירייה לפני חתימת החוזה וכי הוראות החוזה ותנאיו הובאו מראש לידיעתו ולאישורו. כך, נמנע מהמועצה לקבל תמונה מלאה ומדויקת לגבי התהוות העסקה.



נמל יפו הוא נמל עתיק בעל ערך היסטורי ולאומי בצד פוטנציאל תיירותי-כלכלי ניכר, ואכן נודעת חשיבות רבה לשימור אתריו ההיסטוריים ולפיתוחו. עם זאת, מבחינת התהליכים המינהליים שננקטו לשמירת זכויות המדינה ולהגנה על האינטרסים הכלכליים שלה, לא נמצא שהונחה בפני הנהלת המינהל והמועצה - בעת שדנו בחוזה הנוגע לעסקה - תשתית עובדתית ומקצועית ראויה לגיבוש מתווה העסקה באופן שבו גובש, המקנה לעירייה בעלות במתחמים סחירים שבנמל (בלא שהחוזה בינה ובין המינהל מטיל עליה מגבלות על שיווקם לגורמים פרטיים לאחר שיעברו לבעלותה) - ואף זאת, בלא שהמינהל עמד על כך שתקבל למצער התמורה הראויה עבור נכסי הנמל הנמכרים לה, ובלא שהעירייה העמידה בתמורה להם נכסים ששוויים ומידת נצילותם זהה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שעד מועד סיום הביקורת לא הושלמה העסקה, ונוכח הקשיים שהתגלו בביצועה, שומה על המינהל לפנות למועצה, כדי שזו תשקול מחדש את התייחסותה אליה ותיתן דעתה לדרך הראויה שבה על המינהל לנהוג במתחמים הסחירים שבנמל.

נוסף על כך, נוכח העובדה שהעסקה אינה עולה בקנה אחד עם החלטות הממשלה בדבר הפרטת מקרקעי הנמל, בדרך של החכרת המתחמים הסחירים שבו בידי המינהל במכרז, ראוי גם שהמועצה תשקול פנייה לממשלה, כדי שזו תיתן דעתה להחלטות שקיבלה בעניין נמל יפו.

ממצאי מעקב

העברת זכויות רישום במקרקעין עירוניים

מאות אלפי חוכרים זקוקים לשירותי מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל) לצורך פעולות שונות הנוגעות לנכסים שהוא מנהל. על פי נתוני המינהל הזכויות בכ-400,000 נכסים המשמשים למגורים (להלן - נכסים), שהוא מחכיר, אינן רשומות בלשכות רישום המקרקעין (להלן - הטאבו). לרבים מחוכרי נכסים אלה משמש המינהל תחליף לטאבו בהיותו הגוף המטפל בהעברת הזכויות בנכסים וברישומן בספריו.

פעולות הביקורת

בשנת 2003 בדק משרד מבקר המדינה במינהל פעולות הנוגעות לנכסי חוכרים במקרקעין עירוניים ואת איכות הנתונים בתיקי הנכסים. ממצאי הבדיקה (להלן - הביקורת הקודמת) פורסמו בדוח שנתי 54 של מבקר המדינה, עמ' 863-878 (להלן - הדוח). במחצית השנייה של 2005 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב (להלן - המעקב) שנועדה לבדוק האם תוקנו כמה ליקויים שצוינו בדוח.

עיקרי הממצאים

1. בדוח צוין כי קבלת קהל במחוזות המינהל מתקיימת על פי רוב שלושה ימים בשבוע בשעות הבוקר והצהריים, ולכן רבים מהחוכרים מנועים מלקבל את השירות במועד הרצוי להם. בתשובתו על ממצאי הביקורת הקודמת שניתנה בדצמבר 2003 הודיע המינהל כי בדעתו לקבל קהל עוד יום בשבוע.

המעקב העלה כי מועדי קבלת הקהל במחוזות המינהל נותרו כשהיו.

2. בדוח נאמר כי תיקי נכסים רבים אינם מאותרים בזמן סביר. כמו כן נאמר כי לא אחת נשמטו מן התיקים מסמכים שהתקבלו במינהל. בתשובתו על ממצאי הביקורת הקודמת הודיע המינהל כי החל לסרוק את כל תיקיו במדיה מגנטית (להלן - הדמיה) כדי לאפשר עיון במסמכים ללא צורך באיתור התיק הפיזי.

באוגוסט 2005 הודיע המינהל למשרד מבקר המדינה כי תהליך ההדמיה הסתיים ברוב מחוזות המינהל ובכך ניתן פתרון לבעיות הנוגעות לקושי לאתר את התיקים ולאבדן המסמכים.

3. בדוח צוין כי הטיפול של המינהל בהעברת זכויות מתארך יתר על המידה, וכי פניות ובקשות של חוכרים עלולות להתעכב שבועות ואף חודשים. בתשובתו על ממצאי הביקורת הקודמת הודיע המינהל כי בשנת 2004 תוטמע בו אמנת שירות ובמסגרת זו יגובשו זמני תקן להעברת זכויות.

המעקב העלה כי המינהל טרם החל בהטמעתה של אמנת שירות וטרם גיבש זמני תקן כאמור.

4. בדוח צוין כי בכל הנוגע להליכי רישום¹ של עיקולים אין אחדות בין מחוזות המינהל וכי אין ודאות שרישומי המינהל משקפים את העיקולים על הנכסים שהוא מחכיר.

המעקב העלה כי על אף הזמן הרב שחלף טרם הסדיר המינהל את רישום העיקולים. בדצמבר 2005 מסר המינהל כי לאחרונה הכין הצעת נוהל משופרת בנדון וכי זו תובא לאישורם של הגורמים הממונים על כך במינהל.

5. בתיקון מס' 2 לחוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960 שפורסם בינואר 2000 נקבע כי על המינהל לנהל מאגר מידע שיהיה פתוח לעיון הציבור, וכי ייכללו בו פרטים על התקשרויות חוזיות של המינהל לגבי מקרקעין שבניהולו, שאינם רשומים בפנקסי המקרקעין המתנהלים לפי חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969. בדוח צוין כי עד דצמבר 2003 לא הועמד המאגר לעיון הציבור וכי תקנות שהיו אמורות להיקבע בעניין זה לא נקבעו.

המעקב העלה כי בשנת 2004 הותקנו תקנות מינהל מקרקעי ישראל (מאגר המידע), התשס"ד-2004, ובהסתמך עליהן המינהל מעמיד לרשות הציבור מאגר מידע שהוא רשאי לעיין בו. אולם על פי נתוני המינהל מספר הנכסים שמידע עליהם כלול במאגר הוא כ-240,000 מתוך כ-400,000 נכסים שהוא מנהל, שאינם רשומים בטאבו. עוד העלה המעקב כי בכל הנוגע למחצית הנכסים, שמידע עליהם כן כלול במאגר, המידע האמור הוא חלקי בלבד, כפי שהיה עוד קודם שהותקנו התקנות.

6. בדוח צוין כי פרויקט לטיוב נתונים שביצע המינהל נמשך כ-13 שנים ואף על פי כן לא הושגו יעדים, וכי המינהל גילה אזלת יד בתכנון הפרויקט ובבקרה על ביצועו.

המעקב העלה כי המינהל קבע תכנית תלת-שנתית לטיוב הנתונים, ולפיה יושלם הטיוב בנובמבר 2006.

7. בתשובתו לממצאי הביקורת הקודמת מסר המינהל כי החליט לרכז מאמץ כדי לרשום בטאבו את יחידות הדיוור שטרם נרשמו וכי הכין תכנית חומש לרישום 400,000 יחידות דיוור, ולפיה עד תום 2005 יירשמו בטאבו כ-100,000 יחידות דיוור.

המעקב העלה כי על פי נתוני המינהל, מינואר 2004 ועד סוף אוקטובר 2005 נרשמו בטאבו (על ידי המינהל ובאמצעות חברות משכנות) הזכויות בכ-51,000 יחידות דיוור בלבד.

8. בדוח צוין כי בדצמבר 2003 מסר המינהל כי כדי לשפר את השירות בכוונת הנהלת המינהל, בין השאר, לעשות רפורמה ארגונית במינהל ולהתאים את המבנה הארגוני שלו ליעדיו.

המעקב העלה כי עדיין לא הוחל בביצוע רפורמה כאמור. באוגוסט 2005 הודיע המינהל כי בהמלצות הוועדה הציבורית לרפורמה במינהל מקרקעי ישראל ("ועדת גדיש"), שאישרה הממשלה², כלולות המלצות לשינוי המבנה הארגוני וכי המינהל מתעתד להביא את המלצות הוועדה לאישור מועצת מקרקעי ישראל. במועד סיום המעקב, דצמבר 2005, טרם נעשה הדבר.



1 ודוק, אין המדובר ברישום המחייב לפי חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, אלא ברישום בתיק הנכס המתנהל במינהל.
2 החלטת ממשלה מס' 3759 מיום 19.6.05.

בדוח שנתי 54 של מבקר המדינה הודגש כי השירות שנותן המינהל לציבור מסורבל ומתעכב יתר על המידה, כי איכות הנתונים שהוא מספק לציבור אינה טובה, וכי על המינהל לקבוע לעצמו אמות מידה לטיפול בצורכי הציבור. בתגובתו על ממצאי הביקורת הקודמת קבע המינהל כמה מטלות שעליו למלא עד 2005 ובהן השלמת תהליך ההדמיה, הטמעת אמנת שירות (ובכלל זה קביעת מדדי ביצוע כמותיים וזמני תקן לביצוע פעולות), האצת רישום הנכסים בטאבו וביצוע רפורמה ארגונית.

המעקב העלה כי איכות השירות שהמינהל מספק לציבור של המינהל עדיין אינה משביעת רצון: אמנם בכל הנוגע לזמינות התיקים והמסמכים ולהעמדת המידע לרשות הציבור חלה מידת מה של שיפור, אולם בשאר התחומים שנבדקו לא תוקנו הליקויים הגם שחלף זמן רב.

משרד התשתיות הלאומיות

פרויקט הולכת גז טבעי

מקורות האנרגיה העיקריים של המשק הישראלי הם נפט ומוצריו ופחם. בתחילת שנות התשעים החל משרד התשתיות הלאומיות (להלן - משרד התשתיות) בהכנות לפיתוח משק גז טבעי בארץ, כמקור אנרגיה חלופי לדלק נזיל. כדי לאפשר שימוש בגז טבעי בידי חברת החשמל לישראל בע"מ (להלן - חח"י) ובידי מפעלי תעשייה ונותני שירותים גדולים, דרושות מערכות להולכה ולחלוקה של הגז.

פעולות הביקורת

בחודשים ינואר-אוקטובר 2005 בדק משרד מבקר המדינה את תהליכי ההקמה של המערכת להולכת גז, את ניהול הפרויקט ואת ההשלכות הכלכליות מכך שהמעבר לגז טבעי נדחה מהמועד המתוכנן. בסוף 2005 עודכן חלק מהמידע המובא בדוח. הבדיקה נעשתה במשרד התשתיות וברשות הגז הטבעי שבמשרד זה, בחח"י ובחברת נתיבי הגז הטבעי לישראל בע"מ (להלן - נתג"ז). בבדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר.

עיקרי הממצאים

1. מכרז לבחירת חברה פרטית להקמת המערכת להולכת גז הסתיים בשנת 2002 ללא תוצאות. הממשלה הקימה בשנת 2003 חברה ממשלתית, את נתג"ז, לבניית המערכת, רעיון שנדחה כ-6 שנים לפני כן.
2. בבדיקה השוואתית שערך משרד התשתיות הלאומיות בסוף שנת 2002 בין החלופות הימית והיבשתית להנחת צנרת הגז הטבעי לא כללה נתונים בדבר דרך חישוב העלויות של כל חלופה ולא לקחה בחשבון היבטים רלבנטיים נוספים לכל חלופה לצורך ההשוואה ביניהן.
3. לפרויקט ההקמה של מערכת ההולכה לא גובשו נהלים, ולא הוגדר חלקו של כל אחד מהגופים המרכזיים המעורבים בו: נתג"ז, רשות הגז הטבעי וחח"י. גופים אלה גם לא קבעו לוח זמנים משותף לפרויקט.
4. נתג"ז והגוף המוסמך לא הכינו מראש נוהל לטיפול באירועים חריגים במהלך ההקמה, כגון תקלות או תאונות, וגם לא נוהל להפקת לקחים. תקלה חריגה אמנם אירעה (נזק שנגרם לצינור

הימי), וכל הגורמים המעורבים - חח"י, נתגז, הגוף המוסמך ורשות הגז - לא עשו את כל הנדרש כדי לתקן את התקלה בדחיפות ובדרך מוסכמת.

5. מערכת ההולכה נבנית על פי תקן הולנדי. ממסמכי חח"י עולה כי לתקן זה לא היה, עד מועד סיום הביקורת, תרגום לשפה אחרת (כגון אנגלית) שקיבל את אישור מכון התקנים ההולנדי. במשרד התשתיות מצוי תרגום לא רשמי של התקן לאנגלית. רשות הגז לא פעלה בשלבים הראשונים של הפרויקט לתרגום רשמי של התקן. היעדר נוסח מוסמך לתרגום עלול לפגוע בתוקפו ולגרום לחילוקי דעות על תוכנו ועל דרך יישומו.

6. לאיחור במעבר לשימוש בגז טבעי יש השלכות כלכליות מהותיות על משק האנרגיה, עקב אי-חיסכון בעלויות דלקים ובעלויות החיצוניות הנגרמות מזיהום אוויר: לפי חישוב של חח"י, החיסכון הצפוי לה מהסבת כל יחידותיה משימוש במזוט ובסולר לשימוש בגז טבעי נאמד ב-640 מיליון דולר לשנה בקירוב, לפי מחירי דלקים מיולי 2005. בתהליך ייצור החשמל נפלטם לאטמוספירה סוגים שונים של מזהמי אוויר. המעבר לשימוש בגז טבעי בחח"י ובמפעלי תעשייה אחרים בארץ יקטין מאוד פליטות של תוצרי הבעירה ומפגעים של זיהום האוויר, ויביא לחיסכון כספי ניכר. עד סוף 2005 הופעלו בגז טבעי רק יחידות הייצור של חח"י בתחנת הכוח באשדוד ומתקני בתי הזיקוק באשדוד.

7. בתחילת נובמבר 2005 החלה חברת בתי זיקוק לנפט בע"מ (להלן - בז"ן) להשתמש בגז במתקנים של בית הזיקוק באשדוד (להלן - בז"א) שבבעלותה. על אף הקרבה הגיאוגרפית בין תחנת הכוח אשכול לבז"א לא נערכה בז"ן לספק לבז"א גז מיד עם אספקת הגז לתחנת הכוח, במרס 2004. היערכות מוקדמת יותר של בז"ן הייתה יכולה לחסוך בעלויות ולצמצם נזקים סביבתיים.

8. בעקבות אי-הגעת הצנרת להולכת הגז הטבעי לחיפה במועד, לא הופעלו שתי יחידות לייצור חשמל, שחח"י רכשה בסוף 2001 ובמהלך 2002. היחידה הראשונה סופקה במהלך 2004 והשנייה בתחילת 2006. מאז קבלתן מאוחסנות היחידות בארץ ללא שימוש. לחח"י נגרמו מכך עלויות נוספות, בשל הארכת אחריות הספק, מימון והוצאות אחסון ושימור, ואלה יסתכמו לפי חישוביה, עד למועדים המתוכננים של הפעלתן, בכ-57 מיליון דולר.

9. בדצמבר 2005 פרסם משרד התשתיות מכרז להקמה ולהפעלה של מערכת לחלוקת גז באזור אשדוד-אשקלון. המשרד לא נערך מבעוד מועד לפרסום המכרז כדי שמערכת החלוקה תוקם במקביל למערכת ההולכה, וכדי שסמוך למועד הגעת גז לאזור מסוים יוכלו הלקוחות הפוטנציאליים שם להשתמש בו.



שימוש בגז טבעי יחסוך לחח"י עלויות אנרגיה הנאמדות במאות מיליוני דולרים בשנה, יביא להקטנה של פליטה לאוויר של מזהמים הגורמים לנזקים סביבתיים חמורים - הנאמדים בעשרות מיליוני דולר ולמעלה מזה - ויגוון את מקורות האנרגיה של מדינת ישראל. כמו כן צפוי למשק חיסכון, שטרם כומת, ממעבר של מפעלי תעשייה ושירותים לשימוש בגז טבעי. מאז הוחל בהיערכות להקים משק גז טבעי בישראל עבר יותר מעשור, אך בסוף שנת 2005 הופעלו בגז טבעי רק מתקני חח"י ובז"א באזור אשדוד, וטרם אושרה הקבלה של אף לא אחד מהמקטעים של פרויקט הצינור הימי.

הקמת פרויקטים לאומיים, ובפרט פרויקטים ראשוניים מסוגם במשק הישראלי, כרוכה באי-ודאות ובסיכונים כלכליים גדולים. לאי-השלמתם במועד יש השלכות כבדות משקל על המשק הן מבחינה כלכלית והן מבחינת איכות הסביבה. הממצאים בדוח זה מלמדים כי אין זה מובן מאליה שהקמה וביצוע של פרויקטים תשתיתיים באמצעות גורמים פרטיים הוא הפיתרון המיטבי. לכן יש מקום לבדוק, בפרט בפרויקטים ראשוניים מסוגם במשק, אילו פונקציות עדיף שהממשלה תבצע, במטרה לסייעם במועד ובעלויות נמוכות ככל האפשר.

הביקורת על ביצוע הפרויקט להולכת הגז מאז שנת 2002 העלתה ליקויים בניהולו, החל באי-ביצוע השוואה נאותה בין החלופות להקמת תוואי המערכת, דרך שיתוף פעולה חלקי בין חח"י, נתג"ז, הגוף המוסמך ורשות הגז המעורבים בביצוע, חוסר נהלים בפרויקט, וכלה בסדרי פיקוח ובקרה לקויים.

על כן מן הראוי שכל הגורמים המעורבים בביצוע פרויקט זה יפיקו את הלקחים, יתקנו את הליקויים עליהם הצביעה הביקורת בדוח זה, וישפרו את סדרי ניהולו על מנת להמשיכו בצורה יעילה, תקינה וחסכונית.

רציפות אספקת החשמל

תכנון הפיתוח של משק החשמל מתבסס על שורה של גורמים, שהעיקריים שבהם - תחזיות הביקוש לחשמל ורמת אמינות האספקה הרצויה. אחד המרכיבים העיקריים של אמינות אספקת החשמל הוא רציפותה. מדד מקובל בארץ ובעולם לרציפות האספקה (המודד את משך ההפסקות באספקת חשמל בתקופה מוגדרת) הוא ממוצע דקות אי-אספקה בשנה לצרכני מתח נמוך כתוצאה מהפסקות באספקת חשמל (להלן - דקות אי-אספקה).

פעולות הביקורת

בחודשים ינואר-נובמבר 2005 בדק משרד מבקר המדינה פעולות שעשו משרד התשתיות הלאומיות (להלן - משרד התשתיות) והרשות לשירותים ציבוריים - חשמל (להלן - רשות החשמל) כדי לקבוע את רמת הרציפות הדרושה למשק ואמות מידה לעמידה ברמה זו, ופעולות שנקטה חברת החשמל לישראל בע"מ (להלן - חח"י) להקטנת מספר דקות אי-האספקה ובעיקר - קידום פרויקט של שליטה ובקרה.

עיקרי הממצאים

1. באוקטובר 2003 החליט צוות לתיקון ליקויים במשרד התשתיות הלאומיות, בעקבות ממצאי דוח מבקר המדינה מאפריל 2003 בנושא "תכנון לפיתוח משק החשמל", בין היתר, כי שר התשתיות הלאומיות יקבע את שיעור העתודה הנדרש למערכת ייצור החשמל ואת מדיניות פיתוח מקטעי ההולכה והחלוקה של רשת החשמל הארצית; וכי המשרד יבצע בהקדם בדיקת עלות אי-אספקת חשמל למשק, וימליץ על רמת האמינות הנדרשת למערכת החשמל. במועד סיום הביקורת, כשנתיים מאז קיבל הצוות לתיקון ליקויים את החלטותיו, לא הסתיים היישום של רובן.
2. משנות התשעים ועד שנת 2004 חלה ירידה במספר דקות אי-האספקה במשק. מרבית דקות אי-האספקה נבעו מהפרעות ברשת המתח הגבוה שבמקטע חלוקת החשמל. באמצע שנות התשעים יזמה חח"י פרויקט להקמת מערכת לשליטה ולבקרה ברשת זו (להלן - פרויקט ה-D.M.S). אחת ממטרות המערכת היא הורדה של מספר דקות אי-האספקה שמקורן בהפרעות ברשת מתח גבוה. בעת ייזום הפרויקט תוכנן, שחתימת החוזה עם ספק המערכת תהיה בסוף 1996, הפעלתה תחל בינואר 2000, ועלוותה הצפויה הוערכה באותה עת בכ-75 מיליון דולר. בפועל, רק בספטמבר 2002 חתמה חח"י חוזה עם ספק למערכת. בדוחות הכספיים של חח"י לשנת 2004 צוין, שסיום פרויקט ה-D.M.S (כולל מימוש אופציות שנכללו בו) צפוי בשנת 2010.
3. עד למימוש פרויקט ה-D.M.S עשתה חח"י, בשנים 1996-2003 בעיקר, פרויקט נפרד (להלן - פרויקט הביניים). במהלך השנים נעשו שינויים בתצורה של כל אחד מהפרויקטים האמורים והוגדל ההיקף הכולל שלהם.

חח"י תכננה להשקיע בפרויקט הביניים כ-27 מיליון דולר. לפרויקט זה לא נקבע סעיף תקציבי רב-שנתי נפרד בספרי החברה, ובידי החברה אין ריכוז נתונים על עלותו. בעקבות הביקורת הודיעה חח"י כי היא החלה לבדוק במפורט את ההוצאות בפרויקט הביניים ובסיום הבדיקה יוגשו תוצאותיה למשרד מבקר המדינה. החברה צפויה להשקיע בשני הפרויקטים קרוב ל-150 מיליון דולר במחירים שוטפים, מהם - לפי נתונים שריכוז משרד מבקר המדינה - כ-40 מיליון דולר בפרויקט הביניים. חח"י לא עשתה השוואה מפורטת של העלויות לעומת המתוכנן.

4. בשנת 2002 קבעה רשות החשמל, כי בסיסי התעריפים שנכנסו לתוקף ביולי 2002 "נועדו להשגת רמת אמינות כוללת לצרכן מתח נמוך" ברמה ממוצעת של 100 דקות אי-אספקה בשנה לצרכן כאמור. החלטת הרשות לא התבססה על בדיקה של ההשקעה הנדרשת להשגת היעד לעומת התועלת למשק ממנה. בסוף אותה שנה הגישה חח"י לרשות החשמל תכנית-טכנית-כלכלית שבה הוצגה ירידה צפויה של כ-40 דקות אי-אספקה ברשת מתח גבוה בעקבות פרויקט ה-D.M.S, שתושג בהדרגה עד שנת 2009, ובאותה שנה יגיע מספר דקות אי-האספקה במערכת החשמל ל-141.

על פי דיווחי חח"י, בשנת 2004, לפני שהוחל בהתקנת יחידות ברשת במסגרת פרויקט ה-D.M.S, הגיע מספר דקות אי-האספקה ל-162. נוכח ההפרש בין היעד של מספר דקות אי-האספקה שהציגה חח"י ובין היעד שבבסיס התעריף שקבעה רשות החשמל, ובהתחשב בירידה שחלה במספר דקות אי-האספקה עד סוף שנת 2004, מן הראוי שחח"י תבחן את יעדיה לסוף העשור, במטרה להשיג את היעד שבבסיס התעריף.

5. בחח"י אין נהלים המסדירים תהליך של אישור ייזום וניהול פרויקטים המחייבים את כלל יחידותיה. בנובמבר 2005 הודיעה חח"י למשרד מבקר המדינה, שהיא מכינה נוהל בנושא. במהלך שנת 2003 החלה חח"י בתהליכים של ניהול סיכונים ושל הפקת לקחים, אך עד מועד סיום הביקורת, נובמבר 2005, פעולותיה לא הגיעו לידי סיום.

6. המועד המעודכן להפעלת המערכת, ללא מימוש אופציות שנכללו בפרויקט, הוא מאי 2008. אף אחד מהגורמים המעורבים - משרד התשתיות, רשות החשמל וחח"י - לא עשה הערכה של העלות למשק כתוצאה מדחיית ביצוע פרויקט ה-D.M.S. לפי אומדן שעשה משרד מבקר המדינה לצורך קבלת הערכה כללית, על בסיס נתוני חח"י, העלות למשק של 40 דקות אי-אספקה בשנה מגיעה לכ-17 מיליון דולר, במחירי 2005.



האחריות לקביעת מדיניות במשק החשמל ולפיתוחו היא בידי שר התשתיות. שרי התשתיות לא קבעו מדיניות בנושא האמינות, שרציפות האספקה הוא אחד ממרכיביה העיקריים. אחד הגורמים בתכנון מערכת החשמל הוא העלות למשק של אנרגיה בלתי מסופקת. אולם על אף שינויים שחלו במשק מאז תחילת שנות התשעים, המועד שבו עשתה חח"י בדיקה בנדון, לא בחן משרד התשתיות עלות זו. באמצע שנת 2006 אמורה להסתיים בדיקה בנדון שהזמין משרד התשתיות מגורם חיצוני.

לדעת משרד מבקר המדינה, בבוא השר לקבוע את רמת האמינות הרצויה למשק, מן הראוי שיבחן, בשיתוף עם רשות החשמל, את תוספת התועלת הצפויה למשתמשים משיפור ברמת האמינות לעומת ההשקעות ועלויות האחזקה והתפעול שיידרשו לשם כך במשק החשמל; וכן את השפעתן על עלות האספקה ועל תעריפי החשמל. מן הראוי שכל אחת מרשויות אלה תנקוט באמצעים שהחוק נתן בידיה, כדי לגרום לכך שחח"י תעמוד ביעדים שנקבעו לה.

הקמת מערכת לשליטה ולבקרה על רשת החלוקה על ידי חח"י, האמורה להקטין במידה משמעותית את מספר דקות אי-האספקה, מתמשכת זה שנים ארוכות, ויש פיגור של כשמונה שנים עד למועד סיום הפרויקט לעומת המתוכנן. בהנחה שפרויקט ה-D.M.S אמנם יביא להפחתת כ-40 דקות אי-אספקה בשנה, יוצא, שבהשוואה למועד שתוכנן לפי מסמך הייזום, התמשכות יתר של הפרויקט עד שנת 2008 - מועד בו הוא יופעל רק בחלקו - גרמה למשק אובדן של כ-136 מיליון דולר, במחירי 2005. על חח"י להפיק במהרה לקחים מהקמת הפרויקט: עליה לשפר את התארגנותה ואת נהליה כדי למנוע צבירה של פיגורים נוספים בביצוע הפרויקט ולשפר את רמת רציפות אספקת החשמל לצרכנים; וכן להסיק מסקנות לצורך ביצוע בעתיד של פרויקטים בעלי מאפיינים דומים.

מניעת המלחה וזיהום של האקוויפרים

מקורות המים הטבעיים העיקריים של מדינת ישראל הם מי התהום באקוויפרים ואגן ההיקוות של הכינרת. מי התהום מספקים כשני שלישים מצריכת המים השנתית.

זיהום והמלחה של אקוויפרים נובעים מגורמים טבעיים, שאי-אפשר לשלוט עליהם, ומגורמים מלאכותיים, המושפעים מפעילות אנושית (כמו שאיבת יתר, זיהום תעשייתי ופעילות חקלאית). מי התהום מזדהמים באטיות אך גם שיקומם אורך זמן רב. ביוני 2002 הכינה נציבות המים "תוכנית אב (מעבר) לפיתוח משק המים בשנים 2002-2010". יעדי התכנית היו, בין השאר, עצירת הידרדרותם של מקורות המים הטבעיים והבטחת איכות המים במאגרים הטבעיים. באותה תכנית הוערך הגירעון המצטבר במקורות המים הטבעיים בכ-2 מיליארד מטר מעוקב.

נציב המים הוא הממונה על ניהול משק המים ועל מניעת הזיהום של מקורות המים. על פי סמכויותיו בחוק המים, התשי"ט-1959, הוא רשאי להוציא צווים ולעשות פעולות למניעת נזק למקור מים.

פעולות הביקורת

מאוקטובר 2004 עד אוגוסט 2005 בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול במניעת המלחה וזיהום של האקוויפרים. כן נבדקו עניינים הנוגעים לפיקוח ואכיפה בתחום מניעת הזיהום של מקורות מים. הביקורת נעשתה בעיקר בנציבות המים שבמשרד התשתיות הלאומיות, במשרד לאיכות הסביבה ובמשרד המשפטים.

עיקרי הממצאים

רמת התחזוקה של המכשור של השירות ההידרולוגי בנציבות המים, הקידוחים ותחנות הידרומטריות ירודה. המכשור והקידוחים משמשים, בין השאר, למדידת ההמלחה והזיהום של האקוויפרים. פיגור בעבודות תחזוקה שוטפות בצידוד של השירות ההידרולוגי ובתחנות ההידרומטריות פוגע ביכולת הפיקוח והבקרה של נציבות המים ובאפשרות לקבל נתונים מהימנים על מצב האקוויפרים.

ממסמכי נציבות המים עולה כי בשל הפקת יתר שנמשכה שנים, המפלסים ירדו ומי ים חדרו אל תוך אקוויפר החוף והמליחו חלק מעתודות המים המתוקים. נמצא כי במקומות מסוימים המים המלוחים חדרו למרחק של כשני ק"מ מקו החוף. דחיקה של מים מלוחים אלה מהאקוויפר היא תהליך קשה ואיטי הדורש כמויות מים ניכרות.

מוקדי זיהום של מי תהום במרכז הארץ טרם טופלו והם נבדקים כבר כמה שנים, אף על פי שהזיהומים בחלק מהם התגלו עוד בתחילת שנות השמונים והתשעים.

אם לא נתמלאו הוראות צו שהוציא נציב המים בתוך זמן סביר, רשאי הנציב לעשות את כל הפעולות הנדרשות ולחייב בהוצאות את מי שגרם לזיהום. בשנת 2004 לא ניצלה נציבות המים את התקציב שניתן לה לתיקון המעוות, למרות שממסמכיה עולה שהיה מקרה שראוי היה כי תשתמש בו למטרה זו.

עד מועד סיום הביקורת, לא הותקנו תקנות למניעת זיהום מים מקווי צנרת של דלק ומחנות המכלים, שהטיפול בהן התחיל בשנת 1997. המחלוקת בין נציבות המים ובין המשרד לאיכות הסביבה בנוגע לחלוקת הסמכויות ביניהם, עליה העיר מבקר המדינה בעבר, טרם הוכרעה.



האקוויפרים הם מקורות המים העיקריים העומדים לרשות משק המים הישראלי. נמצאו ליקויים בסדרי הפיקוח והבקרה על ההמלחה והזיהום של האקוויפרים. נמצא כי נציבות המים אינה עומדת על קבלת אומדן כספי של הנזקים שנגרמו למקורות המים הטבעיים מהמזהמים השונים.

מבקר המדינה הצביע על הנזקים הנגרמים לאקוויפרים משאיבת היתר כמה וכמה פעמים ב-15 השנים האחרונות, אך הממשלה, נציבות המים והמשרד לאיכות הסביבה לא עשו די לעצור את הידרדרות מצב האקוויפרים ולשקמם, אף שהם אחד ממשאבי הטבע החיוניים ביותר למדינת ישראל. מן הראוי שהממשלה תורה לממונים על הטיפול במניעת ההמלחה והזיהום של אקוויפרים ליישב את המחלוקות ביניהם ולעשות את כל הנדרש כדי לשקם את האקוויפרים וכדי להפסיק את הפגיעה בהם.

הקמת מתקנים להתפלת מי ים

להקמת מתקנים להתפלת מי ים יש חשיבות לאומית בהיותם תשתית חיונית לאספקת מים. הממשלה קיבלה החלטות להקים עד שנת 2004 מתקנים שיספקו 315 מיליון מטר קוב (להלן - מלמ"ק) של מים מותפלים בשנה. בהחלטות הממשלה נקבע כי באשקלון ובחדרה יוקמו מתקנים גדולים בידי יזמים פרטיים; באשדוד יוקם מתקן בידי מקורות חברת מים בע"מ (להלן - חברת מקורות); ועוד מתקנים קטנים יותר, שאת מיקומם הממשלה לא קבעה, יוקמו בידי יזמים פרטיים.

כדי לבצע את החלטות הממשלה מינה החשב הכללי במשרד האוצר (החשכ"ל) בפברואר 2000 ועדת מכרזים בין-משרדית להתפלת מי ים, ובספטמבר 2001 מינה מינהלת להתפלת מי ים.

פעולות הביקורת

בחודשים מרס-ספטמבר 2005 בדק משרד מבקר המדינה את יישום החלטות הממשלה להקים מתקנים להתפלת מי ים (להלן - מתקני התפלה או מתקנים). הביקורת נעשתה בנציבות המים, במשרד האוצר, בחברת מקורות, במשרד הבריאות ובמשרד לאיכות הסביבה.

עיקר הממצאים

מבין שבעת המתקנים שהוחלט להקים, רק המתקן באשקלון, שהספקו השנתי 100 מלמ"ק, מספק מים מותפלים מסוף שנת 2005. מתקן בפלמחים, שהספקו השנתי 30 מלמ"ק, מצוי בשלבי הקמה וצפוי לספק מים מסוף שנת 2006.

בעקבות תביעות היזם של המתקן באשקלון נגד המדינה בשל עיכובים בקבלת היתרים חתמו נציגי משרד האוצר עם היזם על הסכם להקדמת רכישתם של 79 מלמ"ק מים ותשלום בסך 92 מליון ש"ח כמקדמה, וזאת בלי שהוכנה ונכתבה חוות דעת משפטית וכלכלית מסודרת הבוחנת את תביעות היזם.

השינויים הרבים שחלו בהחלטות הממשלה והמשרדים הנוגעים בדבר בעניין המכרז להקמת מתקן ההתפלה בחדרה, שפורסם לראשונה בינואר 2002, מעידים על תכנון לקוי ולא מגובש. בעקבות השינויים האלה פרסמה ועדת המכרזים בדצמבר 2004 מכרז חדש, ועד מועד סיום הביקורת טרם נבחר זוכה.

אגף החשכ"ל ואגף התקציבים במשרד האוצר התנו את הקמת מתקן חברת מקורות באשדוד בכך שתבוצע בידי החברה-בת שלה, מקורות ייזום ופיתוח בע"מ. מאחר שחברה זו טרם הופעלה, לא בוצעה החלטת הממשלה, ומתקן ההתפלה של חברת מקורות באשדוד לא הוקם.

ניסיונות ההתקשרות עם שלוש חברות הפרטיות להקמת מתקני התפלה קטנים לא הצליחו, חלק מחוסר היכולת נובע מהיערכות לקויה של משרד התשתיות הלאומיות, משרד האוצר ונציבות המים להקמת מתקני ההתפלה. טרם התקבלו החלטות בנוגע לדרכי הפעולה בהמשך בעקבות אי ההצלחה להגיע להתקשרות עם שלוש החברות ועם חברת מקורות.

על הממשלה להפיק לקחים מהכישלון שנחלה עד כה בניסיונות להביא להקמת רוב מתקני התפלת מי ים שהחליטה להקים כדי לוודא שמתקנים אלה יוקמו וכדי להבטיח אספקת מים סדירה במדינה בהתאם להחלטותיה.



בהתאם להחלטות היו צריכים לקום שבעה מתקני התפלה עד סוף 2004. בפועל החלטות הממשלה להגדיל את היצע המים לא התממשו: רק מתקן אחד, שהוקם באשקלון, החל לספק מים בסוף שנת 2005. מתקן אחר, באתר פלמחים, מצוי בשלבי הקמה.

מן הראוי היה שוועדת המכרזים תקבע תנאים שיאפשרו לה לבדוק בדיקה מעמיקה את ההיבטים הטכנו-כלכליים, הפיננסיים, המשפטיים והבטיחותיים; את ההיבטים שבתחום איכות הסביבה ובריאות הציבור; ואת כושר הביצוע של היזמים. הביקורת העלתה כי היתה התנהלות אטית של משרד האוצר, של נציבות המים ושל משרד התשתיות הלאומיות, שנעשתה בלא תכנון מגובש ומלא ובאופן שלא הוציא מן הכוח אל הפועל את החלטות הממשלה ולא קידם די פתרונות לאספקת המים של המשק באמצעות התפלת מי ים.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהמשרדים הממונים על הקמת מתקני תשתיות לאומיות יפיקו לקחים מהכישלונות שבהקמת המתקנים להתפלת מי ים ויתורו אחר שיטות מתאימות יותר למימוש החלטות הממשלה להקמתם בלוח זמנים הנדרש כדי לתת מענה לצרכים החיוניים של המשק.

פרק שלישי

מוסדות המדינה ותאגידים

איגוד הכדורסל בישראל

איגוד הכדורסל בישראל

איגוד הכדורסל בישראל (להלן - האיגוד) מרכז ומייצג את ענף הכדורסל בישראל, והוא עמותה על פי חוק העמותות, התש"ס-1980 (להלן - חוק העמותות). מטרותיו הן, בין היתר: פיתוח ענף הכדורסל בישראל, קידום, ריכוז וניהול; ארגון תחרויות בין-ארציות ובינלאומיות בכדורסל; ייצוג ישראל בתחרויות בינלאומיות בכדורסל; הקמת בתי ספר והעברת קורסים והשתלמויות לכדורסלנים, למאמנים ולשופטי כדורסל; ארגון תחרויות ליגה וגביע ומפעלים אחרים בכדורסל; סיוע לאגודות המסונפות לאיגוד; השגת האמצעים הדרושים לביצוע מטרות האיגוד מגופים וממוסדות ממשלתיים, עירוניים ופרטיים. בשנת 2004 ניהל האיגוד 145 ליגות, ובהן 1,650 קבוצות ו-30,000 שחקנים.

פעולות הביקורת

בחודשים ינואר-אוגוסט 2005 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, כמה היבטים בפעילותו של האיגוד. ביקורת משלימה נעשתה במינהל הספורט שבמשרד החינוך התרבות והספורט (להלן - מינהל הספורט), אצל רשם העמותות שבמשרד המשפטים וברשות לבקרה תקציבית של האיגוד.

ממצאים עיקריים

במרבית זכויות ההצבעה באסיפה הכללית של האיגוד החזיקו נציגים של מרכזי ספורט שבידיהם ייפויי כוח מהקבוצות החברות באיגוד (להלן - האגודות או הקבוצות), ולא נציגי הקבוצות עצמן. לנציגים של שני מרכזי הספורט הגדולים "הפועל" ו"מכבי" רוב מוחלט באסיפה הכללית, ובנובמבר 2004 הם חתמו על הסכם עקרונות לניהול האיגוד. ההסכם הגדיל את מספר חברי הנהלת האיגוד, וקבע כי כל מרכז יוכל להחליף את חבריו בהנהלת האיגוד. מאחר שהאינטרסים של מרכזי הספורט אינם תואמים בהכרח את האינטרסים של אגודות הספורט, העובדה שהקבוצות נותנות למרכזי הספורט ייפויי כוח כלליים שלא למטרה מסוימת ובהיקף נרחב, יש בה כדי לעורר ספק אם המרכזים אכן מייצגים נאמנה את האינטרסים של האגודות שמסרו להם ייפויי כוח, ועולה חשש כי לא כל העמדות והאינטרסים של האגודות החברות באיגוד באים לידי ביטוי באסיפה הכללית.

לא נמצא שמינוי דירקטורים מן הציבור נדון במוסדות האיגוד, בעקבות המלצות שהגישו ועדות ציבוריות שדנו בעניין זה, ולא מונו דירקטורים מן הציבור להנהלתו.

על פי חוק העמותות, השינויים שחלו עקב חתימת ההסכם בין מרכזי הספורט לניהול האיגוד חייבו את שינוי תקנון האיגוד ואת רישום התקנון המעודכן אצל רשם העמותות. האיגוד יישם את השינויים לפני שהוועדה שהוטל עליה לעדכן את תקנון האיגוד סיימה את עבודתה, ולפני שהתקנון החדש אושר באסיפה הכללית ונרשם אצל רשם העמותות.

בעקבות מחלוקת בין שני מרכזי הספורט חדל האיגוד להפעיל את מוסד הנשיאות - שלפי תקנון האיגוד הוא הגוף האופרטיבי שלו, והחל לכנס במקומה פורום של בעלי תפקידים בכירים באיגוד. ספק אם דרך פעולה זו, ללא שינוי התקנון ורישומה אצל רשם העמותות, עולה בקנה אחד עם חוק העמותות.

ליגת העל לגברים היא הליגה החשובה בין הליגות שהאיגוד מנהל, מאחר שממנה באים שחקני נבחרת ישראל, והיא גם מקור חשוב להכנסות האיגוד. באוקטובר 2001 החליטה הנהלת האיגוד על הקמת חברת "מינהלת ליגת העל בכדורסל (2002) בע"מ" (להלן - המינהלת או חברת מינהלת הליגה), וקבעה שחבריה יהיו יושבי ראש של כל קבוצות ליגת העל ושני נציגים של האיגוד. בעת הקמת המינהלת נקבע כי בשיבתו הראשונה של דירקטוריון החברה יוקם צוות שיציג בפני האיגוד את תכניתה המפורטת לניהול ליגת העל; הצוות לא הוקם. מן הפרוטוקולים של דיוני נשיאות האיגוד וההנהלה, שבהם הוחלט על הקמת המינהלת, אי אפשר ללמוד מה היו שיקולי האיגוד שהביאו להקמת החברה.

ביוני 2002 נחתם בין האיגוד ובין המינהלת הסכם המסדיר את היחסים הכספיים ביניהם, לאחר שהניהול הכלכלי והמקצועי של ליגת העל לגברים הועבר מהאיגוד למינהלת. באוגוסט 2004 החליטה נשיאות האיגוד לאשר הפחתה במחויבות הכספית של המינהלת כלפי האיגוד, מעונת 2004/5 ואילך. משרד מבקר המדינה העלה כי בפועל כללי ההתחשבות החדשים הוחלו גם בעונת 2003/4. אבדן ההכנסות שנגרם לאיגוד בשל כך הסתכם בכ-1,600,000 ש"ח. בין חברי הנשיאות שאישרו את ההקלה בהתחייבות הכספית של המינהלת לאיגוד היו שני דירקטורים במינהלת. בשל דלות התייעוד באיגוד אי אפשר לדעת אם להחלטה קדם דיון, ומהם הנימוקים לה.

בהסכם מיוני 2002 הסמיך האיגוד את המינהלת לשנות בתקנון האליפות של האיגוד, העוסק בצדדים המינהליים של משחקי הליגה, כמה סעיפים הנוגעים לליגת העל. בין היתר, למינהלת ניתנה זכות לקבוע את מספר השחקנים הזרים שקבוצות ליגת העל יכולות לרשום. להחלטה זו יש השפעה על זמן המשחק הניתן לשחקנים ישראלים, והיא עלולה לפגוע בהתקדמותם המקצועית. לכך יש השפעה ישירה גם על רמת נבחרת ישראל ששחקניה מגיעים בעיקר מקבוצות ליגת העל.

ביולי 2002 החליטה נשיאות האיגוד שדירקטורים בחברת מינהלת הליגה אינם יכולים לשמש חברי נשיאות האיגוד, אולם בהחלטה נקבע שהיא אינה תקפה לגבי הדירקטורים שהנשיאות מינתה בתור נציגי האיגוד בחברת מינהלת הליגה. החלטת הנשיאות לא יושמה, ובדיונים שהתקיימו בשנים שלאחר מכן בין האיגוד לבין המינהלת, בעניין היחסים בין חברת מינהלת הליגה לאיגוד, השתתפו גם חברים שמשמשים דירקטורים בשני הגופים, שלא מונו לנציגי האיגוד בחברה.

על אף שלאיגוד ולמינהלת אינטרסים שונים, ולעתים אף מנוגדים, הם התקשרו עם אותו יועץ משפטי, בלי שנבדקה כראוי הבעייתיות שבדבר.

לא הוקמה קרן שמטרתה מיגור האלימות בענף הכדורסל בישראל, שהאיגוד ומינהלת הליגה סיכמו להקים בהסכם שחתמו עליו עוד בשנת 2002.

ועדת שיבוץ השופטים, שאחראית לשיבוץ השופטים למשחקים, לא התכנסה, והשיבוץ נעשה בידי משבץ שמינתה הנהלת איגוד השופטים. איגוד השופטים לא ניהל רישומים בדבר ההנמקות לשיבוץ

השופטים והשניניים שנעשו בו על דעת יו"ר איגוד השופטים. רישומים כאלה חשובים כדי לוודא שבשיבוצים לא יהיו מעורבים שיקולים זרים.

האיגוד בחר לנבחרת ישראל (גברים) מאמן שטרם השלים את הסמכתו לתפקיד. האיגוד לא קבע טווח זמנים שעל המאמן המיועד להשלים בו את הסמכתו, ולא בחר במועמד חלופי שימונה אם המאמן הנבחר לא ישלים את הסמכתו בפרק הזמן שנקבע. לאחר שהמאמן המיועד לא נקט את הצעדים הדרושים להשלמת הסמכתו על פי חוק הספורט, התשמ"ח-1988, נאלץ האיגוד לפנות בדחיפות למאמן אחר, והזמן שנותר למאמן החדש להכנת הנבחרת לקראת משחקי אליפות אירופה היה קצר ביותר.

נוהלי האיגוד בדבר נסיעות לחו"ל נוגעים רק לנסיעות של נבחרות ישראל, ואינם עוסקים בנסיעות של בעלי תפקידים באיגוד.

לאיגוד אין נוהל לרכישת טובין ושירותים, וזה כמה שנים הוא לא פנה למשרדי נסיעות ולמשרדי רואי חשבון כדי לקבל את הצעותיהם.

לאיגוד אין נוהל בדבר חלוקת כרטיסי חנינם למשחקים שהוא מארגן וכרטיסים שהוא מקבל מקבוצת מכבי תל אביב למשחקי הליגה והיורוליג שהיא משתתפת בהם.

ועדת הכספים של האיגוד דנה פעם בשנה במסים ובתשלומים בגין שירותים שהאיגוד משית על האגודות והשחקנים החברים בו; לא נמצאו מסמכים המפרטים לפי מה ועדת הכספים קובעת את הסוגים והסכומים של התשלומים. הנהלת האיגוד לא ביקשה מוועדת הכספים להמציא לה אסמכתאות כלשהן לביסוס הסוגים והסכומים של התשלומים שקבעה.



איגוד הכדורסל הוא הגוף המופקד על פיתוח ענף הכדורסל בישראל ועל ניהולו, והוא המוביל את הענף כולו באמצעות הסדרת פעילותו. האיגוד מקבל תמיכות מהמדינה באמצעות מינהל הספורט, ומהמועצה להסדר ההימורים בספורט, על פי אמות מידה שנקבעו בנוהלי התמיכות של גופים אלה. הכדורסל הוא אחד מענפי הספורט המרכזיים והמצליחים בארץ, ובשל מספרן הרב של הקבוצות והשחקנים והמחזור הכספי הגדול הכרוך בו, יש חשיבות רבה בניהולו המקצועי והבלתי תלוי של הענף, בפיתוחו, בשמירה על יציבותו, ובבחינת האפשרויות לקדמו.

כדי שהאיגוד ישיג את מטרותיו בהתאם לתקנונו, ביעילות ואפקטיביות, עליו לנקוט את הצעדים הדרושים לצמצום תופעת ההצבעה באסיפה הכללית שלו באמצעות ייפוי כוח כלליים הניתנים לנציגי המרכזים, ולהקטנת מעורבותם של המרכזים בניהולו השוטף של האיגוד. בדרך זו גם יינתן לחברי האיגוד ייצוג הולם יותר בקביעת סדר העדיפויות שלו ומטרותיו. כמו כן, על האיגוד לבדוק את ההיבטים הנוגעים לקשרי הגומלין שלו עם חברת מינהלת הליגה, ולהסדיר את פעילותם של מוסדותיו.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח החשיבות הרבה של פעילות הספורט לסוגיה בחיי המדינה, ונוכח התפקיד המרכזי של איגודי הספורט בפעילות זו, על משרד החינוך, התרבות והספורט, בשיתוף רשם העמותות שבמשרד המשפטים, להוסיף לפעול ליישום ההמלצות של הוועדות הציבוריות שבדקו את מצב הספורט בישראל בדבר איגודי ספורט - ביניהן: הגבלת השימוש בזכות ההצבעה באמצעות ייפוי כוח; הקטנת מעורבותם של מרכזי הספורט בניהול ההתאחדויות ואיגודי הספורט והקטנת התלות והזיקה בין הפוליטיקה והספורט; ומינוי נציגי ציבור להנהלות של מוסדות הספורט. כמו שקבעו ועדות אלו, נקיטה של צעדים אלה היא תנאי להבאת כוח אדם מקצועי לניהול, לאימון ולמשחק, ולהפעלת הספורט על פי אמות מידה מקצועיות.

פעילות עובדי מדינה ונושאי משרה בשירות המדינה במוסדות איגוד הכדורסל בישראל

במוסדות איגוד הכדורסל בישראל (להלן - איגוד הכדורסל או האיגוד) פעלו בשנת 2005 כמה עובדי מדינה ונושאי משרה בשירות המדינה: 1. עובד מינהל הספורט שבמשרד החינוך, התרבות והספורט (להלן - משרד החינוך) שימש כנציג המינהל בהנהלת האיגוד; 2. שופטים במערכת בתי המשפט שימשו במסגרת עיסוק נוסף, חברים בבית הדין העליון של האיגוד; ומנהל רשות המסים שימש, במסגרת עיסוק נוסף, חבר בהנהלת האיגוד ובנשיאותו וכיו"ר הוועדה המקצועית שלו. פעילות של עובדים ונושאי משרה בשירות המדינה מחוץ לתפקידם בשירות המדינה היא רגישה מבחינה ציבורית, ועל כן חשוב מאוד שפעילות זו תיעשה על פי הוראות החוק, התקשי"ר וסדרי מינהל תקין ולא תפגע בעבודתם, גם לא למראית עין.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-אוקטובר 2005 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, אם התפקידים שאותם עובדים ונושאי משרה בשירות המדינה מילאו במוסדות האיגוד הוסדרו כראוי ואם פעילותם באיגוד נעשתה על פי ההוראות והכללים המחייבים ועל פי סדרי מינהל תקין. הביקורת נעשתה באיגוד הכדורסל, בהנהלת בתי המשפט, במינהל הספורט, ברשות המסים, במשרד המשפטים ובנציבות שירות המדינה (להלן - נש"מ).

ממצאים עיקריים

כהונת נציג מינהל הספורט בהנהלת האיגוד

מינהל הספורט לא הגדיר בנוהל את תפקיד נציגו במעמד של משקיפים בהנהלות של איגודי הספורט ואת זכויותיהם וחובותיהם, ובכלל זה את תפקיד נציגו באיגוד הכדורסל. המינהל גם לא קבע כללים בדבר הנושאים שבעניינם עליהם לדווח לממונים עליהם. לא נמצאו דיווחים בכתב שנציג המינהל באיגוד הכדורסל מסר לממונים עליו במשרד החינוך בעניין ישיבות ההנהלה שהשתתף בהן והנושאים שנדונו בהן, ובעניינים חשובים הקשורים בפעילות האיגוד.

מינהל הספורט ממנה את נציגו באיגודי הספורט לתקופה בלתי מוגבלת ורואה כחלק מתפקידם את ייצוג ענייני איגוד הספורט במינהל. ראייה זו היא בעייתית כאשר האינטרסים של המינהל והאיגוד אינם תואמים, ויש בה כדי לפגוע בחובת הנאמנות המלאה של הנציג למשרד החינוך.

מפקח במינהל הספורט המשמש נציג המינהל במעמד של משקיף בהנהלת איגוד הכדורסל, מר שלמה סביה, קיבל מהאיגוד במשך שש שנים (2000-2005), אף שאינו חבר בהנהלת האיגוד, תעודה שהיא למעשה מינוי רב-שנתי הניתנת רק לחברי הנהלת האיגוד ומוסדותיו (להלן - תעודת האיגוד),

ומקנה זכות כניסה ללא תשלום לכל משחקי הכדורסל שמארגן האיגוד (תחרויות ליגות הכדורסל, גביע המדינה ומשחקי נבחרת ישראל). כמו כן קיבל מר סביה מהאיגוד כרטיסי כניסה למשחקים רבים של קבוצת הכדורסל של מכבי תל אביב (להלן - הקבוצה) במסגרת משחקי היורוליג, שנתנה הקבוצה לאיגוד ללא תשלום. לרבים ממשחקים אלה קיבל מר סביה שני כרטיסים. המחיר של מינוי שנתי אחד רק למשחקי היורוליג של הקבוצה היה בשנת 2005 כ-5,000 ש"ח.

לדעת משרד מבקר המדינה, גם אם יש צורך בנוכחות של נציג מינהל הספורט מדי פעם בפעם במשחקים של קבוצות ספורט המאורגנים על ידי איגוד הכדורסל, שמשרד החינוך תומך בפעילותו, לשם בחינת רמתם המקצועית והתרשמות מהאופן שבו האיגוד מנצל את תמיכת המשרד, אין מקום שהנציג יקבל תעודה המקנה כניסה חופשית לכל המשחקים שהאיגוד מארגן, אלא כרטיסים ספורים בלבד למשחקים בליגות השונות שבאחריות האיגוד, שנוכחותו בהם חיונית לשם מילוי תפקידו. מכל מקום עובד מינהל הספורט שקיבל מינוי או כרטיסים לאירוע ספורט כזה חייב לדווח על כך בעוד מועד לגורמים הנוגעים בדבר במשרד, ועליהם לבחון אם יש צורך בנוכחותו באירוע ואם יש הצדקה לקבלת כרטיס כניסה ללא תשלום לשם כך. אשר למשחקי היורוליג של הקבוצה, תפקידו של מר סביה במשרד ובאיגוד לא דרשו ממנו להיות נוכח במשחקים אלה ובוודאי לא לקבל שני כרטיסים לכל משחק.

מר סביה קיבל את התעודה והכרטיסים מהאיגוד באשר הוא עובד ציבור. על פי הוראות חוק שירות הציבור (מתנות), התש"ס-1979, תקנות שירות הציבור (מתנות), התש"ס-1980 (להלן - התקנות), והתקשי"ר, התעודה והכרטיסים הם מתנה, והיה על מר סביה לדווח על קבלתם לוועדת המתנות במשרד החינוך, ואולם הביקורת העלתה כי הוא לא דיווח על כך לוועדה ובהיעדרה לגורמים המוסמכים במשרד.

לדעת משרד מבקר המדינה, קבלת התעודה והכרטיסים במשך שש שנים היא קבלת טובת הנאה בניגוד להוראות החוק והתקשי"ר. יש לראות בחומרה את פעולותיו של מר סביה בעניין קבלת התעודה והכרטיסים.



1. מינהל הספורט ממנה זה שנים רבות מפקחים של המינהל לנציגים מטעמו במעמד של משקיפים "בדעה מייעצת" בהנהלות של איגודי ספורט, ובהם איגוד הכדורסל. המינהל לא הגדיר בכתב את תפקיד נציגיו באיגודי הספורט ולא קבע את הנושאים שבעניינם עליהם לדווח לממונים עליהם כפועל יוצא מתפקידם זה ואת דרך טיפולו של המשרד בדיווחים אלה. לדעת משרד מבקר המדינה נוכח החשש לניגוד עניינים הטמון בעצם השתתפותו של נציג משרד ממשלתי בשייכות של הנהלת עמותה שמשרדו מתקצב, המתעצם נוכח עמדת מינהל הספורט כי תפקידו של הנציג גם כולל ייצוג של האיגוד במינהל הספורט, חשוב מאוד שתפקידו, חובותיו וזכויותיו, מגבלותיו ותחומי אחריותו של הנציג יוגדרו בהקדם בנוהל מפורט וברור וינקטו הצעדים הדרושים ליישומם.

2. מר שלמה סביה, נציג מינהל הספורט בהנהלת איגוד הכדורסל, קיבל מהאיגוד במשך שש שנים תעודה שהיא למעשה מינוי שנתי מתמשך המקנה זכות כניסה ללא תשלום לכל משחקי הליגות בכדורסל, גביע המדינה ונבחרות ישראל. נוסף על כך קיבל מהאיגוד כרטיסי כניסה למשחקים רבים של קבוצת מכבי תל אביב במסגרת תחרויות היורוליג; למרבית המשחקים קיבל כרטיסים זוגיים.

לדעת משרד מבקר המדינה, מר סביה קיבל את התעודה והכרטיסים מהאיגוד באשר הוא עובד הציבור, ולכן הם בגדר מתנה לפי חוק שירות הציבור (מתנות), התש"ס-1979. מר סביה לא דיווח

על קבלת טובת ההנאה, כמתחייב מהוראות החוק, התקנות והתקשי"ר, לוועדת המתנות במשרד ובהיעדרה לגורמים המוסמכים במשרד.

לדעת משרד מבקר המדינה מן הראוי שמשרד החינוך ונציבות שירות המדינה יבדקו בהקדם את פעולותיו של מר סביה בעניין קבלת התעודה והכרטיסים מהאיגוד וינקטו את כל הצעדים המתחייבים מכך.

על משרד החינוך לבדוק אם נציגיו באיגודי ספורט אחרים קיבלו כרטיסי כניסה לאירועי ספורט ולא דיווחו על כך, ולנקוט בכל הצעדים המתחייבים מכך. על המשרד גם להבהיר בהקדם לכל עובדיו ובכללם נציגיו באיגודי ספורט ובגופי תרבות, את הכללים בעניין קבלת הזמנות, כרטיסים ומינויים לאירועים שונים, ורצוי שאף ייתן לכללים אלה ביטוי בנהליו.

פעילות שופטים מכהנים בבית הדין העליון של האיגוד

בבית הדין העליון של איגוד הכדורסל (להלן - בית הדין) היו חברים במועד התחלת הביקורת באיגוד - פברואר 2005 - שלושה שופטים המכהנים במערכת המשפט: כבוד השופט אורי גורן, נשיא בית המשפט המחוזי בתל אביב, כיהן בבית הדין מ-1998 עד אפריל 2005; כבוד השופט אלון גילון, נשיא בית משפט שלום וסגן מנהל בתי המשפט, מכהן בבית הדין מ-1993; כבוד השופט עודד מודריק, שופט בבית המשפט המחוזי בתל אביב, החל לכהן בבית הדין ב-1988, עוד קודם שהתמנה לשופט. באוגוסט 2005, בעקבות הביקורת, הודיע על הפסקה מידית של פעילותו באיגוד הכדורסל.

הביקורת העלתה כי למרות האמור בחוק יסוד: השפיטה (להלן - חוק היסוד) משנת 1984, ובכללי אתיקה שיפוטית, התשנ"ג-1993 (להלן - כללי האתיקה מ-1993) מילאו שלושת השופטים את תפקידם בבית הדין העליון של האיגוד בלא לקבל היתר בכתב מאת נשיא בית המשפט העליון ומאת שר המשפטים, כמתחייב מחוק היסוד.

מנהל בתי המשפט וועדת האתיקה של השופטים דאו נתנו לאחד השופטים האמורים היתרים לפעילויות שונות בגופי ספורט אף שלא הוסמכו בחוק היסוד או בכללי האתיקה מ-1993 לתת לשופטים היתרים לעסוק בעיסוק נוסף. על הגורמים המופקדים על יישום חוק היסוד וכללי האתיקה מ-1993 ועל פעילותו של מנהל בתי המשפט, להוציא הנחיית רענון לגבי הגורמים המוסמכים לתת לשופטים היתרים לעסוק בעיסוק נוסף, לרבות הבהרת העיסוקים המחייבים הגשת בקשת היתר.

גם שלושת השופטים קיבלו מאיגוד הכדורסל את תעודת האיגוד, המקנה כאמור זכות כניסה ללא תשלום לכל משחקי הכדורסל שמארגן האיגוד. שניים מהם, כבוד השופטים אורי גורן ואלון גילון, גם קיבלו מהאיגוד כרטיסי הזמנה למשחקי קבוצת מכבי תל אביב בתחרויות היורוליג, שמקבל האיגוד מהקבוצה. לדעת משרד מבקר המדינה מאחר שאין מדובר באירוע חד-פעמי, אלא בתעודה ובכרטיסים למשחקים רבים, על שלושת השופטים היה להימנע מלקבל את תעודת האיגוד, ועל כבוד השופטים אורי גורן ואלון גילון היה להימנע מלקבל כרטיסי הזמנה למשחקי היורוליג. העובדה שלא עשו כן אינה עולה בקנה אחד עם המלצות הוועדה לבחינת נושא האתיקה המקצועית של השופטים, בראשות נשיא בית המשפט העליון בדימוס השופט משה לנדוי, ועם חובתם על פי כללי האתיקה מ-1993.



לדעת מבקר המדינה, אין מקום ששופטים מכהנים יכהנו בתפקידי שיפוט במוסדות ספורט, והדבר גם בא לידי ביטוי מפורש בדוח הוועדה לבחינת נושא האתיקה המקצועית של השופטים מיוני 1985, ובכללי אתיקה שיפוטית, התשנ"ג-1993. מן הראוי שהיתר לפעילות שופטים מכהנים בעיסוק נוסף או בתפקיד ציבורי אחר יינתן רק לפרק זמן מוגבל, ויהיה צורך לחדשו מדי פעם בפעם כדי שיישקל מחדש.

על שופטים גם להימנע מלקבל תעודות וכרטיסי כניסה ללא תשלום לאירועים שונים, משום שהדבר עלול ליצור רושם, ולו למראית עין, כי מדובר בקבלת טובת הנאה, ובכך לפגוע באמון הציבור במערכת המשפט.

מן הראוי שהגורמים הנוגעים בדבר יבהירו לכלל השופטים בדרך ראויה את עמדתם בעניין עיסוקים נוספים שלהם ובכלל זה במוסדות ספורט, ובעניין קבלת כרטיסים ללא תשלום לאירועי תרבות ולמשחקי ספורט, וינקטו את כל הצעדים הדרושים ליישומם המלא של הכללים המחייבים בעניין זה.

ההחלטה אם יש לנקוט צעדים כלפי שלושת השופטים היא עניין לשר המשפטים ולנשיא בית המשפט העליון. כיוון שמינהל בתי המשפט הביא את ממצאי הביקורת לידיעת נציבת תלונות הציבור על שופטים, הפועלת על פי חוק נציב תלונות הציבור על שופטים, התשס"ב-2002, יש מקום, לדעת משרד מבקר המדינה, כי הנציבה תמשיך ותטפל בעניין זה.

חברות מנהל רשות המסים במוסדות האיגוד

מר איתן רוב פעיל משנת 1993 במוסדות איגוד הכדורסל כנציג מרכז "הפועל" באיגוד וממלא בו תפקידים בכירים. בחודשים יולי-אוגוסט 2005 בדק משרד מבקר המדינה אם מר רוב דיווח על פעילותו הכלכלית והמסחרית של איגוד הכדורסל ועל תפקידיו במוסדותיו ואם הם נבחנו וקיבלו התייחסות ראויה עם כניסתו לתפקידיו הציבוריים, בשני הסדרים למניעת ניגוד עניינים שעליהם חתם; האחד (להלן - ההסדר הראשון) בשנת 2001, לתפקיד מנהל אגף המכס והמע"מ, והשני (להלן - ההסדר השני) בשנת 2005, לאחר שמונה גם לנציב מס הכנסה ומיסוי מקרקעין (להלן יחד - מנהל רשות המסים)¹. את ההסדרים גיבשו, בתיאום עמו, יחידת היועץ המשפטי בנש"מ; לגבי ההסדר הראשון - יחידת היועץ המשפטי לאגף המכס והמע"מ (להלן - היועצת המשפטית לאגף המכס והמע"מ), ולגבי ההסדר השני - יחידת היועץ המשפטי לרשות המסים (להלן - היועץ המשפטי לרשות המסים); ומחלקת ייעוץ וחקיקה (אזרחי) במשרד המשפטים (להלן - משרד המשפטים). משרד מבקר המדינה גם בדק היבטים הנוגעים להיתרי עבודה פרטית באיגוד הכדורסל שקיבל מר רוב מנש"מ בשנים 2001-2005. הביקורת נעשתה בנש"מ, ברשות המסים ובמשרד המשפטים.

הסדר למניעת ניגוד עניינים בתפקיד מנהל אגף המכס והמע"מ

1. במגעים לגיבוש ההסדר הראשון מסר מר רוב כי איגוד הכדורסל אינו עוסק בענייני רכש וכי פעילותו באיגוד מוגבלת לתחום המקצועי בלבד (להלן - ההודעה); כמו כן הצהיר כי הוא משמש באיגוד כיו"ר הוועדה המקצועית בלבד, וכי לא יהיה מעורב בשום נושא כספי באיגוד (להלן - ההצהרה).

1 ב-15.9.03 החליטה הממשלה לאחד את אנפי המסים במשרד האוצר (אגף מס הכנסה ומיסוי מקרקעין, אגף המכס והמע"מ ושע"מ - שירות עיבודים ממוכנים). בעקבות החלטה זו מונה מנהל אחד לאנפי המסים, והוא הוסמך לבצע את חוקי המס הרלוונטי.

המידע שמסר לא היה מדויק ומלא, ובדיעבד התברר כי היה בו כדי להטעות: לאיגוד הכדורסל פעילות כלכלית ומסחרית נרחבת; מר רוב הוא גם חבר בנשיאות האיגוד ובהנהלתו, העוסקות גם בנושאים כלכליים ומסחריים, וחברים בהן, בין היתר, אנשי עסקים בעלי קבוצות כדורסל וחברות מסחריות וכלכליות; מר רוב השתתף לפני כניסתו לתפקיד מנהל אגף המכס והמע"מ בחלק משיבות הנשיאות וההנהלה של האיגוד שבהן נדונו נושאים כלכליים ומסחריים, וקיבל באופן שוטף את הפרוטוקולים של כל ישיבותיהן, ועל כן הוא היה מודע לכל הנושאים שנדונו בהן ולהחלטות שהתקבלו בהן.

נוכח פעילותו הכלכלית והמסחרית של האיגוד היה פוטנציאל לניגוד עניינים בין פעילותו של מר רוב במוסדות האיגוד ובין תפקידו כמנהל אגף המכס והמע"מ. בבואו לקבל החלטות ולבצע פעולות בתפקיד זה בנוגע לנושאי ספורט ולגופים כלכליים ומסחריים שאיגוד הכדורסל קשור עמם, היה מר רוב עלול להיות מושפע מהאינטרסים של איגוד הכדורסל ולהביא בחשבון גם את האינטרסים שלו כחבר הנהלת האיגוד ונשיאותו, ואף אם לא היה מתקיים ניגוד עניינים בפועל - הייתה עלולה להיווצר מראית עין של השפעה כאמור. גם המגעים עם אנשי עסקים בישיבות הנהלת האיגוד ונשיאותו היו עלולים להשפיע על תפקידו המיועד של מר רוב.

מר רוב לא דיווח על פעילותו הכלכלית והמסחרית של האיגוד ועל כל תפקידיו בו על המשתמע מהם. נוסף על כך לא נמצאו מסמכים המעידים כי מלבד הבירורים שנעשו עם מר רוב במישרין ובאמצעות בא כוחו ואשר באו לידי ביטוי בהודעה ובהצהרה, בדקו הגורמים השותפים להכנת ההסדר ולו באופן ראשוני בלבד את פעילות איגוד הכדורסל ואת המידע שמסר ולפיו פעילותו באיגוד מוגבלת לתחום המקצועי בלבד.

בשל כל אלה ניתנה הדעת בהסדר רק לפעילותו של מר רוב בוועדה המקצועית של האיגוד וגם זאת באופן חלקי בלבד, ונקבע בעניין איגוד הכדורסל, כי במסגרת תפקידו כמנהל אגף המכס והמע"מ הוא יימנע רק מעיסוק בעניינים הקשורים לסיווג קבוצות ספורט כמלכ"רים. ההודעה של מר רוב באמצעות בא כוחו והצהרתו ומידע נוסף שהיה בידי נש"מ ומשרד המשפטים על פעילותו באיגוד, לא קיבלו כל ביטוי בהסדר הראשון אף שהיו הבסיס העיקרי להחלטות שקיבלו הגורמים המעורבים בהכנת ההסדר בדבר הגבלת פעילותו של מר רוב באיגוד הכדורסל.

ראוי היה שהגורמים השותפים להכנת ההסדר יבדקו את סוגיית ניגוד העניינים שמעוררת הפעילות באיגוד הכדורסל באותה יסודיות שבה בדקו את הסוגיות שעוררה פעילותו המסחרית והעסקית של מר רוב. היה עליהם לעמוד על המתחייב מאופי הפעילות של איגוד הכדורסל, מתפקידי הנהלתו ונשיאותו ומתפקידי מר רוב בהם ועל כל המתחייב והמשתמע מתפקידו כיו"ר הוועדה המקצועית. היה עליהם גם לבדוק באיזו מידה יש לתפקידיו הקודמים באיגוד כגזבר ומנהל כספים ויו"ר ועדת שיווק קשר לפעילות אגף המכס והמע"מ. כמו כן היה עליהם לבדוק את מכלול הנושאים בתחום הספורט ובענף הכדורסל שיש להם היבטים כלכליים ומסחריים והיבטי מיסוי הקשורים לפעילות אגף המכס והמע"מ, שהיו מודעים אליהם, ולתת לתוצאות הבדיקות האמורות ביטוי ראוי בהסדר. למצער, היה ראוי לתת ביטוי למה שנאמר בהודעה ובהצהרה או לבקש ממר רוב לאשר בחתימתו את המידע שמסר.

2. גם לאחר ההצהרה והחתימה על ההסדר הראשון השתתף מר רוב בחלק משיבות נשיאות האיגוד והנהלתו שבהן נדונו נושאים כלכליים ומסחריים והמשיך לקבל את הפרוטוקולים המלאים של כל ישיבותיהן, לרבות ישיבה שעסקה בנושא מיסוי.

3. ביוני 2002 הקים האיגוד בשיתוף קבוצות ליגת העל בכדורסל חברה פרטית בשם "מינהלת ליגת-העל בכדורסל 2002 (בע"מ)" (להלן - חברת מינהלת הליגה), העוסקת, בין היתר, בנייהול מקצועי, כלכלי ושיווקי של ליגת העל ובמכירת זכויות שידור וחסויות. לאיגוד קשרים כספיים ואחרים עם החברה והם נדונו פעמים רבות בנשיאות האיגוד ובהנהלתו ובדירקטוריון החברה. הביקורת העלתה כי אף שהיה מדובר בשינוי מהותי במקום העבודה הפרטי לא דיווח מר רוב לגורמים השותפים להכנת ההסדר על הקמת החברה ועל פעילותה המסחרית והכלכלית, וכן על נוכחותו בחלק משיבות הנשיאות וההנהלה של האיגוד שנדונו בהן נושאים הקשורים בחברה, ועל קבלת הפרוטוקולים של כל ישיבותיהן.

הסדר למניעת ניגוד עניינים בתפקיד נציב מס הכנסה ומיסוי מקרקעין

התקשי"ר והוראות נש"מ מחייבים כי הסדר למניעת ניגוד עניינים בתפקיד ציבורי ייחתם לפני כניסת העובד לתפקיד ולא אחריו. הביקורת העלתה כי רק במרס 2005, כתשעה חודשים לאחר כניסת מר רוב לתפקידו המורחב גם כנציב מס הכנסה ומיסוי מקרקעין, הוא חתם על ההסדר השני שגובש בתיאום עמו על ידי היועץ המשפטי לאגף המכס והמע"מ (שהתמנה אחר כך ליועץ המשפטי לרשות המסים) ונש"מ ואושר על ידי משרד המשפטים. גם בהסדר השני התחייב מר רוב, בעניין פעילותו באיגוד הכדורסל, כי יימנע רק מלעסוק בעניינים הקשורים בסיווג קבוצות ספורט כמלכ"רים.

החתימה על ההסדר השני 9 חודשים לאחר כניסתו של מר רוב לתפקידו המורחב וכ-14 חודשים לאחר החלטת הממשלה על מינויו לתפקיד זה אינה עולה בקנה אחד עם סדרי מינהל תקין ועם הוראות נש"מ והתקשי"ר בעניין זה. מאחר שהתפקיד החדש הוא אחד התפקידים הרגישים והחשובים בשירות הציבורי והוא מקנה סמכויות ניכרות ונרחבות יותר, על נש"מ ומשרד המשפטים היה שלא לאשר את כניסתו של מר רוב לתפקיד עד להשלמת הסדר חדש המתייחס כראוי לתפקידו החדש.

גם במהלכים לגיבוש ההסדר השני לא דיווח מר רוב לגורמים השותפים להכנת ההסדר, כי הוא חבר בנשיאות האיגוד ובהנהלתו, על כל המשתמע מכך, ולא הבהיר את כל המתחייב והמשתמע מתפקידו כיו"ר הוועדה המקצועית.

מר רוב לא דיווח גם כי בפברואר 2005, עוד לפני חתימת ההסדר השני, הוא מונה לדירקטור בחברה פרטית שעיקר עיסוקה הוא בנושאים כלכליים ומסחריים - חברת מינהלת הליגה - מינוי שהומלץ עליו כבר באוגוסט 2004. יש לראות בחומרה את כהונתו של מר רוב כדירקטור בחברת מינהלת הליגה ואת אי-דיווחו על כך לגורמים השותפים להכנת ההסדר.

הגורמים השותפים להכנת ההסדר לא בדקו מחדש וביסודיות את פעולות האיגוד ואת תפקידיו של מר רוב במוסדותיו נוכח השינוי הניכר בהיקף סמכויותיו בתפקידו השני ונוכח חלוף הזמן ממועד הכנת ההסדר הראשון.

גם לאחר החתימה על ההסדר השני השתתף מר רוב בחלק משיבות נשיאות האיגוד והנהלתו ובישיבות הדירקטוריון של חברת מינהלת הליגה שנדונו בהן נושאים כלכליים ומסחריים וקיבל את הפרוטוקולים המלאים של כל ישיבותיהם, לרבות ישיבות שעסקו בנושאי מיסוי.



היועצת המשפטית לאגף המכס והמע"מ והיועץ המשפטי שהחליף אותה ואחר כך מונה ליועץ המשפטי לרשות המסים, המכירים באופן יסודי את תחומי העיסוק של אגף המכס והמע"מ ונציבות מס הכנסה, לא סייעו די הצורך לנש"מ ולמשרד המשפטים, במהלך גיבוש שני ההסדרים למניעת ניגוד עניינים, לקבל את מלוא המידע באשר לפוטנציאל לניגוד עניינים בין תפקידיו של מר רוב באיגוד לבין תפקידיו כמנהל אגף המכס והמע"מ וכנציב מס הכנסה ומיסוי מקרקעין, ולא התריעו לפנייהם על הנושאים הרבים שבתחום הספורט, ענף הכדורסל ואיגוד הכדורסל שבטיפול גופים אלה. נש"מ ומשרד המשפטים היו צריכים לדרוש ביוזמתם מבעלי תפקידים אלה להרחיב את היריעה ולהעמיד לרשותם את מלוא המידע בעניין זה.

השתתפותו של מר רוב בישיבות מוסדות האיגוד ודירקטוריון חברת מינהלת הליגה שנדונו בהן נושאים כלכליים ומסחריים וקבלת הפרוטוקולים של כל ישיבותיהם, גם אלה שעסקו בהיבטי מס מצביעים על כך שמר רוב לא עמד בהתחייבותו למניעת פוטנציאל לניגוד עניינים, ולמעשה החשש

אף התגבר. מר רוב היה מודע לפוטנציאל לניגוד עניינים, ולפיכך הייתה מוטלת עליו החובה לפרוס בעת גיבוש ההסדרים למניעת ניגוד עניינים את מלוא המידע הרלוונטי לפני הגופים המופקדים על הנושא, כדי שיוכלו לבדוק את הפוטנציאל האמור ולקבוע הסדר מתאים למניעת ניגוד העניינים. מר רוב לא היה רשאי להשאיר את ההחלטה על הצורך בהסדרת החשש ועל דרך הסדרתו לשיקול דעתו הבלעדי, כפי שלדבריו עשה.

יצוין כי אף אם מידע רלוונטי לבחינת מינויו של מועמד הוא זמין וגלוי, אין בכך כדי לפטור את המועמד מהחובה לפרט בבירור ובאופן מלא את המידע הזה בשאלון ובתשובותיו לשאלות שנשאל. גם חובתם של הגורמים הממשלתיים לבדוק את החשש לניגוד עניינים ולבקש השלמות כשהדבר נדרש, אין בה כדי לפטור מועמד מחובתו הנפרדת לגילוי מלא.

היתרי עבודה פרטית

בבקשות להיתר עבודה פרטית ציין מר רוב בבירור כי הוא משמש חבר הנהלת האיגוד ונשיאותו נוסף על תפקידו כיו"ר הוועדה המקצועית, בשונה מכפי שמסר בהודעה ובהצהרה. היחידה בנש"מ שטיפלה בבקשות לקבלת ההיתר לא ידעה כי מר רוב מסר ליחידה אחרת בנש"מ, שעסקה בגיבוש ההסדרים למניעת ניגוד עניינים, כי עיסוקו באיגוד מתמצה בפעילותו בוועדה המקצועית, וכי על בסיס מידע זה אישרה היחידה האחרת את פעילותו באיגוד. עקב כך ניתנו למר רוב ההיתרים לעבודה פרטית בלא שניתנה הדעת על השוני בפרטים ועל ניגוד העניינים האפשרי שעיסוקו בהנהלה ובנשיאות יוצרים.

מינויו של מר רוב לדירקטור בחברת מינהלת הליגה בפברואר 2005 היה שינוי מהותי במקום העבודה הפרטי, ואולם הוא לא הגיש בקשה להיתר חדש בעקבות מינוי זה.

תהליך מתן היתרי העבודה הפרטית, שהיה בו כדי לספק לנש"מ הזדמנות נוספת לבדוק את סוגיית ניגוד העניינים של מר רוב, בוצע על ידה ללא שיקול דעת נוסף וללא בדיקה. בכך הוחמצה הזדמנות נוספת לעמוד על הפוטנציאל לניגוד עניינים בשל פעילותו באיגוד הכדורסל.

קבלת מינוי וכרטיסים

מר רוב קיבל מאיגוד הכדורסל בשנים 2001-2005, כמו יתר חברי הנהלת האיגוד, את תעודת האיגוד, המקנה, כאמור, כניסה ללא תשלום לכל המשחקים שהאיגוד מארגן. כן קיבל מהאיגוד ללא תשלום, בכל אחת מאותן שנים, מינוי במקום יוקרתי בהיכל הכדורסל ביד אליהו לכל משחקי קבוצת מכבי תל אביב במסגרת ליגת העל בכדורסל ותחרויות היורוליג שהקבוצה נותנת לאיגוד ללא תשלום, על פי תקנון האיגוד. מחירו של מינוי שנתי זה הוא יותר מ-7,500 ש"ח. יצוין כי את תעודת האיגוד והמינוי קיבל מר רוב בתוקף תפקידו במוסדות האיגוד גם לפני מינויו לתפקידיו הציבוריים.

גם אם תפקידו של מר רוב כיו"ר הוועדה המקצועית חייב את נוכחותו במשחקים ולפיכך הוא נזקק לתעודת האיגוד ולמינוי, לאור כללי מינהל תקין מן הראוי היה כי בהצהרותיו ובבקשות להיתר עבודה פרטית ידווח על קבלתם, כדי שנש"מ ורשות המסים יוכלו לבחון אם הדבר ראוי לנוכח מעמדו הציבורי הבכיר ואם אין בו כדי לפגוע בדימוי של השירות הציבורי. יתרה מזו, ממסמכים שבידי משרד מבקר המדינה עולה שלרבים ממשחקי היורוליג - שמר רוב יכול להיכנס אליהם באמצעות המינוי השנתי - הוא קיבל כרטיס כניסה נוסף, שבוודאי לא היה דרוש לו למילוי תפקיד כלשהו; מחירו של מינוי אחד רק למשחקי היורוליג של הקבוצה הוא כ-5,000 ש"ח לשנה.

בקבלת תעודת האיגוד, המינוי והכרטיסים הנוספים ששוויים כה רב, יש משום טעם לפגם מבחינה ציבורית, נוכח תפקידו הרגיש והחשוב של מנהל רשות המסים. מן הראוי שנש"מ ומשרד המשפטים יבחנו את ההיבטים השונים של הנושא ויסיקו מסקנות בעניין זה.

פעולות שנעשו בעקבות הביקורת

בעקבות הביקורת ביקש משרד המשפטים ממר רוב שיפרט לפניו את מלוא ההקשרים של פעילותו באיגוד הכדורסל, בדגש על תפקידים בעלי היבטים כלכליים. בעקבות הפגישה שקיימו נציגי משרד המשפטים עם מר רוב התפטר מר רוב מדיקטוריון חברת מינהלת הליגה.

רק ימים אחדים לאחר שמר רוב הודיע על כוונתו לפרוש גם מתפקיד מנהל רשות המסים, הודיע לו משרד המשפטים כי "לאור היקף העניינים בהם עוסק איגוד הכדורסל, המערבים נושאים תקציביים וכלכליים, והכמות הגדולה של חברי הנהלת האיגוד ומגוון עיסוקיהם", המשרד מוצא קושי בכהונה באיגוד במקביל לתפקיד מנהל רשות המסים. "קושי זה נובע מההקשר הרחב של הכללים האתיים החלים על עובדי מדינה בכירים, ובהם חשש לניגוד עניינים, הכללים העוסקים בכהונה נוספת והתדמית של השירות הציבורי... יש לבחון ברצינות האם יש מקום לכך שנושא משרה מעין זו ישמש בתפקיד ציבורי עתיר חשיפה, השפעה וחיוך עם גורמים עסקיים, במקביל לתפקידו הציבורי".



1. באוגוסט 2003 שלח היועץ המשפטי לממשלה, בין היתר, לראש הממשלה, לחברי הממשלה ליועצים המשפטיים במשרדי הממשלה וליו"ר הוועדה לבדיקת מינויים² חוזר בנושא "הסתרת מידע על ידי מועמד לכהונה ציבורית". במכתב זה שב היועץ המשפטי לממשלה והדגיש את חשיבות הדבר, שמועמדים לכהונה ציבורית ינהגו בנאמנות וביושר ויצגו בשאלון שהם מתבקשים למלא מידע שלם ונכון על עצמם - הן מידע שהם נדרשים למסור והן כל מידע שעשוי להיות רלוונטי למינוי. בחוזר צוין כי "מסירת מידע לא נכון או לא שלם על ידי מועמד למשרה ציבורית היא חמורה ביותר, ולה השלכות הן במישור הפלילי והן במישור הציבורי... אין לאדם זכות מוקנית להתמנות לכהונה ציבורית. עליו להוכיח כי הוא ראוי למשרה, הן בכישוריו והן במידותיו. הסתרת מידע או מסירת מידע בלתי שלם יש בהן משום מעילה באמון הניתן במועמד לכהונה ציבורית, וזו עשויה כשלעצמה להצדיק פסילת המועמדות. כך במיוחד כאשר המידע שלא נמסר הוא מהותי לבחינת עמידתו של המועמד בתנאי הכשירות שבחוק... כללם של דברים, מסירת פרטים בלתי מדויקים כשלעצמה יכולה להיות עילה לאי מינוי של המועמד, ובמקרים מתאימים תישקל פתיחה בהליכים פליליים"³.

2 הפועלת מכוח חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975.

3 העקרונות שפורטו במכתב זה שולבו בהנחיות היועץ המשפטי מס' 6.5000 מנובמבר 2003.

לדעת משרד מבקר המדינה, על אף התפטרותו של מר רוב מכהונתו בדירקטוריון חברת מינהלת הליגה ומתפקיד מנהל רשות המסים, מן הראוי, שמשרד המשפטים ונש"מ יבחנו בהקדם, בהתאם לנורמות הקיימות ולחוזר היועץ המשפטי לממשלה מאוגוסט 2003, אם יש מקום לנקוט נגד מר רוב צעדים בשל המידע הלא שלם והלא מדויק שמסר בעת גיבוש ההסדרים למניעת ניגוד עניינים ובבקשות להיתר לעבודה פרטית; בשל אי-דיווחו על מינויו לדירקטור בחברת מינהלת הליגה; ובשל השתתפותו בישיבות מוסדות האיגוד ודירקטוריון חברת מינהלת הליגה שבהן נדונו נושאים כלכליים ומסחריים וקבלת הפרוטוקולים של כל ישיבותיהם, לרבות ישיבות שעסקו בנושאי מיסוי.

2. משרד מבקר המדינה לא בדק במסגרת ביקורת זו את פעילותו של מר רוב בתפקידיו הציבוריים ובאיזו מידה נמנע מלעסוק בתפקידים אלה בכל עניין הקשור לנושאים בתחום הספורט, לענף הכדורסל ולאיגוד.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח ממצאי הביקורת יש מקום שרשות המסים בהתייעצות עם משרד המשפטים ונש"מ ישקלו את הצורך לבחון את ההחלטות שהתקבלו באגף המכס והמע"מ וברשות המסים בתקופה הנדונה, בעניינים הקשורים בנושאי ספורט, איגוד הכדורסל וחברת מינהלת הליגה וגופים כלכליים ומסחריים שהם קשורים עמם, ובעניין אנשי עסקים שחברים במוסדות האיגוד, כדי לוודא שההתחייבויות שנקבעו בהסדרים למניעת ניגוד עניינים מולאו כהלכה.

3. הליקויים שהועלו בביקורת זו מצביעים על כשל מהותי בטיפול הגורמים הממשלתיים - נש"מ, משרד המשפטים ויחידת היועץ המשפטי לאגף המכס והמע"מ ואחר כך היועץ המשפטי לרשות המסים - בגיבוש ההסדרים למניעת ניגוד עניינים של מר רוב ובבחינת בקשותיו להיתר עבודה פרטית. לדעת משרד מבקר המדינה, על גופים אלה להפיק בהקדם, כל אחד בתחומו וכולם יחד, לקחים מהליקויים שהועלו בביקורת. מן הראוי שמשרד המשפטים יבחן בתיאום עם נש"מ ביסודיות את כל הנהלים והתהליכים הנהוגים לגיבוש הסדרים למניעת ניגוד עניינים ויקבעו נהלים שימנעו את הישנות הליקויים.

המוסד לביטוח לאומי

תשלום גמלאות למוגבלים בניידות

ביוני 1977 נחתם בין הממשלה ובין המוסד לביטוח לאומי (להלן - המוסד) "הסכם בדבר גמלת ניידות" (להלן - הסכם הניידות). הסכם הניידות מקנה למי שהוכר כ"מוגבל בניידות" הטבות שונות ובהן זכות לקצבת ניידות ולהלוואה עומדת לתשלום המסים החלים על רכב לצורך רכישתו. מוגבל בניידות הוא תושב ישראל הנמצא בישראל ואשר נתמלאו בו שני תנאים אלה: מלאו לו שלוש שנים ולא יותר מששים וחמש שנים; ועדה רפואית או ועדה רפואית לעררים, הפועלות על פי ההסכם, קבעה לו אחוזי מוגבלות בניידות על פי רשימת ליקויים בגפיים התחתונות.

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל-אוגוסט 2005 בדק משרד מבקר המדינה במוסד את הנושאים הבאים: הבקרה של המוסד על החלטות הוועדות הרפואיות; קביעת הזכאות להלוואה עומדת; המעקב אחר המשך קיום תנאי הזכאות; חישוב סכומי ההלוואות המגיעות לזכאים וההחזרים המגיעים מהם למוסד; גביית סכומי החוב מהחייבים; קביעת הזכאות לקצבת ניידות. הביקורת נערכה במטח תחום ניידות במשרד הראשי ובסניפי המוסד ברחבי הארץ. כמו כן נעשו בדיקות השלמה במשרד התחבורה וברשות המסים.

עיקרי הממצאים

מידע על נהגים ועל כלי רכבם הוא חיוני לקביעת זכאות לקצבת ניידות ולהלוואה עומדת ושיעוריהן, ולמעקב אחר המשך קיום תנאי הזכאות. בשל חילוקי דעות בין המוסד ובין משרד התחבורה בדבר זכותו החוקית של המוסד לקבל מידע ממאגר הנתונים של המשרד והצורך בתשלום עבורו, אין משרד התחבורה מעביר למוסד את המידע האמור. בהיעדר כלי לאימות הנתונים על רישיונות הנהיגה ורישיונות רכב, לעתים נותן המוסד הלוואות עומדות או משלם קצבאות למי שאינם זכאים להן, או שהסכומים של ההלוואות והקצבאות שניתנו גדולים יותר או קטנים יותר מהמגיע.

קביעת שיעור המוגבלות בניידות

בכ-24% מהחלטותיהן קבעו ועדות רפואיות שיעור מוגבלות בניידות קטן מהשיעור הנקוב בהסכם הניידות לצד תיאור הליקוי המפורט בו (להלן - סעיף ליקוי חלקי). בכך הורחב מדרג הלקויות הקיים בלי שהדבר עוגן בהסכם הניידות. רשימת סעיפי הליקוי החלקיים אינה מוכרת לציבור, ולכן יתקשו המוגבלים בניידות לדעת מהן ההטבות שהם זכאים להן מכוח הסכם הניידות, ואם שיעור המוגבלות שנקבע להם הוא השיעור הנכון. גם הוועדות הרפואיות יתקשו לקבל החלטות אחידות במקרים זהים, ולקיים בהם בקרת תקינות.

קביעת הזכאות להלוואה עומדת וחישוב סכום ההלוואה

המוסד נתן לארבעה מוגבלים בניידות, חסרי רישיון נהיגה, הלוואה עומדת גדולה יותר מזו שהגיעה להם, כאילו יש להם רישיון כזה. לשני מוגבלים בניידות אחרים נתן הלוואה קטנה יותר מזו שהגיעה להם, משום שהחישוב של סכום ההלוואה התבסס על סכום המסים החלים על רכב רגיל, אף שאושר להם רכב מיוחד.

דרישה להחזיר הלוואה עומדת

המוסד דרש משאיריהם של שלושה מוגבלים להחזיר לו הלוואה עומדת, אף שעל פי הסכם הניידות היו פטורים מהחזר. מ-19 שאירים אחרים דרש להחזיר לו סכומים קטנים או גדולים מהמגיע, משום שלא חישב את סכום הריבית כנדרש בהסכם.

גביית חוב של הלוואה עומדת

בפברואר 2005 היה רשום במערכת הכספית של המוסד חוב של 635 מוגבלים בניידות בסכום של 10.5 מיליון ש"ח, בין היתר בגין הלוואות עומדות שניתנו להם. בסכום החוב נכללו גם חובות שנפרעו, כך שקשה לדעת מהו סכום החוב הממשי שעל המוסד לעשות לגבייתו, ומי הם החייבים האמתיים.

תשלום קצבאות ניידות

על פי אומדן סטטיסטי, עד אוגוסט 2005 שולמו לחלק מהמוגבלים בניידות כ-6.4 מיליון ש"ח יותר מהמגיע להם על פי הסכם הניידות, ולחלקם כ-1 מיליון ש"ח פחות מהמגיע להם.

קביעת סכום קצבת הניידות המגיעה למוגבל בניידות על פי הרכב הקובע לגבי

1. קצבת הניידות מחושבת, בין היתר, לפי נפח המנוע או סוג הרכב שנקבע בהסכם. בנסיבות מסוימות מאפשרת מערכת הניידות לחשב את קצבת הניידות על פי רכב שונה מזה שנקבע למוגבל בניידות בהסכם הניידות. קביעת הזכאות בדרך זו מנעה את עדכון הקצבה, כאשר היה בכך צורך. כתוצאה מכך, יש מוגבלים בניידות שקיבלו קצבה קטנה מהמגיע להם בסכום כולל של כ-427,000 ש"ח, ויש שקיבלו קצבה גדולה מהמגיע להם בסכום כולל של 284,000 ש"ח.
2. לעתים לא נרשמו בצורה נכונה, או שלא נרשמו כלל, החלטות המכון הרפואי לבטיחות בדרכים במשרד התחבורה, הנוגעות למוגבלים החולקים רכב משותף, או זכאים לרכב מיוחד. סכום קצבת הניידות של מוגבלים בניידות שוועדה רפואית קבעה שהם זקוקים לכסא גלגלים והם

משתמשים בו, נקבע על פי שווי האביזרים שאושרו להם והותקנו ברכבם ועל פי סוגם, והיא משולמת לפי שלוש רמות. יש שנפלו טעויות בסיווג המוגבלים בניידות לרמה המתאימה למצבם. כתוצאה מכל אלו שילם המוסד למקצתם קצבאות קטנות מהמגיע להם בסכום כולל של כ-640,000 ש"ח, ולמקצתם קצבאות גדולות מהמגיע להם בסכום כולל של כ-79,000 ש"ח.

3. קביעת הזכאות לקצבת ניידות היא מורכבת ותלויה במשתנים רבים. אף על פי כן, ממרס 2000 אין המוסד עושה בדיקות איכות על ההחלטות שמקבלים פקידי התביעות בסניפים. הדבר אינו מאפשר לאתר החלטות שגויות או טעויות ברישום הנתונים במערכת ניידות ולהביא לתיקונן.

תשלום קצבה למוגבלים בניידות השוהים בחו"ל

יש שמידע על יציאות של מוגבלים בניידות לחו"ל, החיוני לקביעת זכאות לקצבת ניידות, לא נרשם במערכת ניידות, או שנרשם במערכת ניידות, אך לא טופל כנדרש בהוראות המוסד. כתוצאה מכך שילם המוסד למוגבלים בניידות שעזבו את הארץ קצבאות ניידות שאינן מגיעות להם בסכום כולל של כ-112,000 ש"ח.

תשלום תוספת קצבה למוגבל בניידות משתכר

המוסד שילם לחלק מהמוגבלים בניידות, ובהם עובדים שכירים ועובדים עצמאים, תוספת המגיעה למוגבל בניידות משתכר (להלן - קצבת משתכר), אף שעל פי הכנסתם לא היו זכאים לה, גם כאשר לא הגישו למוסד אישורים על הכנסתם כנדרש. כתוצאה מכך שילם להם המוסד בשנת 2002 קצבת משתכר, שלא הגיעה להם, בסכום כולל של כ-361,000 ש"ח. מקצת המוגבלים בניידות שהם עובדים שכירים ועל פי הכנסתם היו זכאים לקצבת משתכר, לא מיצו את זכאותם בסכום כולל של כ-312,000 ש"ח משום שלא הגישו למוסד את האישורים הנדרשים.

תשלום קצבת ניידות למוגבלים בניידות המקבלים קצבאות מכוח חוקים אחרים

לכמה מוגבלים בניידות שילם המוסד קצבאות ניידות בסכום כולל של כ-271,000 ש"ח, אף שאינם זכאים לה, משום שהם מקבלים הטבות (תגמולים או קצבה), מכוח חוקים אחרים.



סעיף 9(א) לחוק, מעניק למוסד סמכות לתת הטבות סוציאליות שאינן ניתנות על פי החוק, אלא על פי הסכם בינו ובין הממשלה, אך הוא קובע גם, כי הטבות כאלה תינתנה "שלא בדרך קבע". לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שמדובר בהטבה הניתנת בדרך קבע, ראוי להסדיר את הטיפול בנושא בחקיקה ולא בהסכם. עם זאת, כל עוד אין ההסכם מעוגן בחקיקה, ראוי שאנשי המקצוע המופקדים על הנושא, במוסד ובמשרד הבריאות, יבחנו את רשימת הליקויים שבהסכם, ובתיאום עם משרד האוצר יציעו את תיקונה, כדי שתוכל לשמש בסיס לפסיקות הוועדות הרפואיות.

קבלת מידע שוטף ממשרד התחבורה על רישיונות נהיגה ועל רישיונות רכב הוא כלי חיוני לאימות נתונים, שיאפשר למוסד לעקוב אחר קיום תנאי הזכאות להלוואה עומדת או לקצבה. כך יוכל המוסד להפסיק לשלם את הקצבה ולדרוש את החזר ההלוואה העומדת אם המוגבלים בניידות לא יעמדו בתנאים אלו. מן הראוי שמשרד האוצר, המוסד ומשרד התחבורה יגיעו להסדר ביניהם בעניין העברת הנתונים הדרושים למוסד למילוי תפקידו, ואם יהיה בכך צורך עליהם לפנות ליועץ המשפטי לממשלה שיכריע בעניין.

על המוסד לחדש את בקרת האיכות על ההחלטות הנוגעות לזכאות להלוואה עומדת ולקצבאות שמקבלים פקידי התביעות בסניפים; עליו לשפר את הבקורות האוטומטיות של מערכת הניידות באופן שיוכלו להתריע על אי התאמה בין ההחלטות של הוועדה הרפואית או החלטת המכון הרפואי לבטיחות בדרכים לסכום ההלוואה העומדת. יש לשפר גם את הבקרה על רישום הנתונים המשמשים בסיס לחישובים של ההלוואה העומדת ושל הקצבה, ובהם רישום כלי רכב משותף, רכב לאביזרים מיוחדים ושווי האבזרים המותקנים בו.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המוסד להדק את המעקב אחר רישום סכומי החובות של המוגבלים בניידות במערכת הכספית, ולעשות לאכיפת הגבייה מהחייבים. אחת הדרכים לכך היא שעבוד כלי רכב שרכשו מוגבלים בניידות בעזרת הלוואה עומדת, ומימוש באמצעות שירותי ההוצאה לפועל, כאשר המוגבל בניידות אינו פורע את חובו.

מוסדות להשכלה גבוהה

השקעות פיננסיות באוניברסיטאות תל-אביב, בר-אילן ובן-גוריון בנגב

באוניברסיטאות מצטברים כספים ממקורות אחדים: קרנות צמיתות שנוצרו מתרומות שהתורמים קבעו לגביהן כי מותר להשתמש רק בפירות השקעותיהן למטרות שקבעו התורמים; עודפי תזרים מפעילות שוטפת; כספי יעודות. בספטמבר 2004 עמדו לרשות אוניברסיטת תל-אביב נכסים כספיים בסך כ-1.7 מיליארד ש"ח, לרשות אוניברסיטת בן-גוריון בנגב (להלן - אוניברסיטת בן-גוריון) - כ-1.3 מיליארד ש"ח ולרשות אוניברסיטת בר-אילן - כ-0.8 מיליארד ש"ח.

פעולות הביקורת

בחודשים דצמבר 2004-אוגוסט 2005 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, היבטים בניהול ההשקעות הפיננסיות של אוניברסיטת תל-אביב, אוניברסיטת בר-אילן ואוניברסיטת בן-גוריון, את רישום הקרנות הצמיתות כהקדשות על פי חוק הנאמנות, התשל"ט-1979 (להלן - חוק הנאמנות), עמידת האוניברסיטאות בהתחייבויות לתורמים וניכוי תקורה מהקרנות הצמיתות. הביקורת נעשתה באוניברסיטאות, בוועדה לתכנון ולתקצוב (להלן - ות"ת) של המועצה להשכלה גבוהה ואצל רשם ההקדשות שבמשרד המשפטים.

עיקרי הממצאים

בכל אחת מהאוניברסיטאות פועלת ועדת השקעות שקובעת את אפיקי ההשקעה של תיק הנכסים ואמורה לפקח על ביצוע פעולות ההשקעות. בכתב המינוי של חברי ועדת ההשקעות של אוניברסיטת תל-אביב לא נקבע משך המינוי. בוועדה של אוניברסיטת בן-גוריון היו חברים שכיחנו זמן ארוך מתקופת הכהונה המרבית שנקבעה בתקנון האוניברסיטה.

בשתיים מהאוניברסיטאות שנבדקו נמצא כי אחדים מחברי ועדת השקעות נעדרו משיבותיה בתדירות גבוהה.

לוועדת השקעות של אוניברסיטת תל-אביב אין נוהל ייחודי, לא הוגדרו תפקידיה, לא נקבעו סדרי ניהולה כגון תדירות כינוסה, מניין חוקי לשיבותיה ואופן תיעוד הדיונים. אוניברסיטת בר-אילן לא

החילה על ועדת ההשקעות את הסעיף בתקנון האוניברסיטה שעניינו מעקב אחר ביצוע החלטותיה ובקרה עליהן. ועדת ההשקעות של אוניברסיטת בן-גוריון לא דיווחה לוועד המנהל של האוניברסיטה אחת לארבעה חודשים, על מדיניות ההשקעות ועל אופן ביצועה, כמתחייב מתקנון הוועדה.

באוניברסיטאות בר-אילן ובן-גוריון נמצא שדוחות על ביצוע פעולות השקעה נערכו והוגשו לוועדת ההשקעות בידי מבצעי ההשקעות של האוניברסיטאות בלא שנבדקו בידי גורם אחר.

בשלוש האוניברסיטאות הגורם המבצע את החלטות ועדת ההשקעות הוא שרשם את הפרוטוקולים של ישיבות הוועדה. באוניברסיטת תל-אביב יו"ר הוועדה לא חתם על פרוטוקולים; בפרוטוקולים לא נרשמו מהלכי הדיונים, אילו חלופות הוצגו בפני הוועדה והנימוקים להחלטותיה ולכן אין לדעת כיצד הן התקבלו. מהפרוטוקולים אין לדעת אם הוועדה בדקה אם יושמו החלטותיה. באוניברסיטת בר-אילן נמצאו תשע פעולות השקעה, שבוצעו ללא תיעוד על התייעצויות שקדמו להן עם אחד מחברי הוועדה, שנבחר על ידי כמי שרשאי לאשר פעולות אלה.

נוהלי העבודה באוניברסיטאות בעניין ניהול ההשקעות הפיננסיות אינם עוסקים בכלל ההיבטים של ניהולן, והבקרה הפנימית לוקה בחסר; הנהלות האוניברסיטאות לא עשו סקר סיכונים בתחום ניהול ההשקעות.

באוניברסיטאות תל-אביב ובר-אילן נמצא כי לעתים נוהל מורשי החתימה, הקובע שלפני פעולה כספית מסוימת נדרשת חתימה של שני מורשי חתימה על המסמכים הכספיים, יושם בדיעבד. אוניברסיטת בן-גוריון קבעה בשנת 2005 נוהל שלפיו פעולות השקעה עד 3 מיליון ש"ח אפשר לבצע בהוראת עובד אחד בלבד.

האוניברסיטאות לא עמדו בדרישות חוק הנאמנות, ולא רשמו כהקדשות את כל הקרנות הצמיתות שמקורן בכספי תרומות, שהתורמים ייעדו למטרה מסוימת. האוניברסיטאות לא ניהלו את כספי ההקדשות בחשבון בנק נפרד משל שאר כספי האוניברסיטה כמתחייב מתקנות ההקדשות לצורכי צדקה, התשל"ד-1974, חוק הנאמנות ותקנות הנאמנות (דרכי השקעת כספי הקדש ציבורי), התשס"ד-2004, ולא העבירו לרשם ההקדשות את הדיווחים הנדרשים לפי חוק הנאמנות ותקנותיו.

אוניברסיטת תל-אביב יישמה באופן חלקי בלבד את החלטת הוועד המנהל להודיע לתורמים כי שינתה את שיטת התאמת הערך של הקרנות הצמיתות, מהצמדה לפי המטבע בו התקבלה התרומה להצמדה למדד המחירים לצרכן.

האוניברסיטאות לא נהגו בגילוי נאות כלפי התורמים בכל הנוגע לגביית הוצאות תקורה מהפירות של הקרנות הצמיתות. אוניברסיטת תל-אביב לא יישמה החלטה של ועדת תקורה שלה לכלול בהסכמים עם התורמים הוראות בעניין שיעור התקורה.

באוניברסיטת תל-אביב החליט הוועד המנהל כי מפירות קרנות שייעודן זהה יגבו שיעורי תקורה שונים בהתאם למועד הקמתן. כך למשל, מפירות קרנות מחקר שהוקמו לאחר תשס"א גבתה האוניברסיטה 23.5% תקורה ומפירות קרנות שהוקמו לפני התאריך האמור גבתה 35%. החלטה זו בדבר השיעורים השונים נקבעה אף על פי שהוצאות האוניברסיטה בגין אותן קרנות הן זהות.

באוניברסיטאות אין נוהל הקובע את אופן ההתקשרות עם מנהלי תיקים חיצוניים. אוניברסיטת בר-אילן התקשרה עם שני מנהלי תיקים חיצוניים בלי שבדקה מנהלים אחרים.

אוניברסיטאות בן-גוריון ובר-אילן לא תמיד מימשו את התחייבותן כלפי התורמים להקצות לקרנות שהקימו כספי הקצבות מקבילות שקיבלו האוניברסיטאות (כספים שהאוניברסיטאות מקבלות מהוועדה לתכנון ולתקצוב של המועצה להשכלה גבוהה לפי סכומי הקרנות הצמיתות שהיו להן ב-30.9.87). באוניברסיטת תל אביב לא שונתה שיטת הקצאת כספי ההקצבות המקבילות לקרנות על אף דוח מבקר האוניברסיטה בנושא.

הוועדה לתכנון ולתקצוב לא קבעה למוסדות להשכלה גבוהה כללים מנחים לניהול נכסיהם הכספיים אף על פי שהיא הגוף שייאלץ להתמודד עם מצבי משבר כספי שאליו עלולים להיקלע המוסדות הללו אם ייכשלו בניהול נכסיהם הכספיים.



ממצאי הביקורת מצביעים על ליקויים הקשורים בטיפול האוניברסיטאות בהשקעותיהן הפיננסיות. על האוניברסיטאות להגביר את הפיקוח והבקרה על ביצוע ההשקעות. יש להסדיר בנהלים את פעילות ההשקעות על כל צדדיה. בין השאר יש לקבוע בנוהל שהדוחות המוגשים לוועדת השקעות ייבדקו בטרם מסירתם בידי מי שאינו מעורב בביצוע ההשקעות, ושייעשה מעקב אחר ביצוע החלטות הוועדה.

על האוניברסיטאות למלא לאלתר את דרישות חוק הנאמנות ולרשום אצל רשם ההקדשות את כל הקרנות הצמיתות שלהן, שמקורן בכספי תרומות, ושייעודן נקבע בידי התורמים למטרה מסוימת, ולהעביר לרשם במועד את הדיווחים על ההקדשות שהן מנהלות כנדרש על פי החוק והתקנות.

על האוניברסיטאות לעמוד בהתחייבויותיהן כלפי התורמים בדבר הקצאת הקצבות מקבילות לקרנות שהקימו, ולנהוג בשקיפות בכל הנוגע לניכוי תקורה מפירות ההשקעה של כספי התרומות המיועדות. על ות"ת לשקול לקבוע כללים מנחים למוסדות להשכלה גבוהה בנושא ניהול השקעות ופיקוח עליהן.

סיוע כספי לסטודנטים

התפיסה שיש לסייע למבקשים ללמוד לימודים גבוהים כדי להסיר מכשול מדרכם למימוש יכולתם, באה לידי ביטוי בהצעות חוק ובחקיקה, בהחלטות ממשלה ובהחלטות של ועדות לקביעת שכר הלימוד במוסדות להשכלה גבוהה.

לרשות הסטודנטים עומדים תקציבים רבים ממגוון של מקורות לסיוע כספי: סיוע ישיר וסיוע עקיף מתקציב המדינה - בכלל זה סיוע של גופים ציבוריים שתקציבם ממומן כולו או מקצתו מתקציבה וכן סיוע של גורמים פרטיים. הסיוע הכספי לסטודנטים ניתן בדרך כלל על פי אמות מידה המבוססות על מצבם הכלכלי ועל הישגיהם בלימודים.

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל-אוגוסט 2005 בדק משרד מבקר המדינה את דרכי הטיפול בסיוע הכספי לסטודנטים במערכת ההשכלה הגבוהה בשנים התשס"ד והתשס"ה. הביקורת נעשתה במשרד החינוך, התרבות והספורט (להלן - משרד החינוך) - בעניין מרכז הקרנות וקרן הסיוע לסטודנטים; במשרד האוצר - בעניין קרן הסיוע לסטודנטים ויישום חוק ההלוואות; בוועדה לתכנון ולתקצוב של המועצה להשכלה גבוהה (להלן - ות"ת); באוניברסיטה העברית בירושלים ובאוניברסיטת חיפה. בירורים נעשו אצל רשם ההקדשות במשרד המשפטים וכן ברשויות מקומיות אחדות.

עיקרי הממצאים

1. הביקורת העלתה כי הגופים המסייעים לסטודנטים ובהם משרד החינוך, ות"ת והמוסדות להשכלה גבוהה, לא עשו בדיקה שנועדה לדעת מהו סכום ההוצאות הכולל של סטודנט באוניברסיטה ולאמוד את מספר הסטודנטים הזקוקים לסיוע כספי והסכום הכולל הנדרש לשם כך. בהיעדר נתונים אלו לא ברור כיצד קבעו מקבלי ההחלטות את סכומי המלגות ואת התקציב השנתי שיועד למטרה זו ואת אופן חלוקתו.

2. קרנות סיוע לסטודנטים שתקציבן כולו או מקצתו מקורו באוצר המדינה או בכספי רשות מקומית, וכן קרנות הנהנות מהטבת מס בישראל, חייבות על פי חוק מירשם מילגות, התשל"ו-1976, להירשם במרכז הקרנות שמנהל רשם הקרנות במשרד החינוך. הביקורת העלתה שהמידע שבמרכז הקרנות אינו מעודכן ואינו כולל מאות קרנות שהיו צריכות להיות רשומות בו ולכן אינו יכול למלא כהלכה את המטרה שלשמה נועד. גם האוניברסיטה העברית ואוניברסיטת חיפה לא הקפידו לרשום במרכז הקרנות את כל הקרנות שהן מנהלות.

1 שנה אוניברסיטאית מתחילה בראשית חודש אוקטובר ומסתיימת בסוף ספטמבר בשנה שלאחר מכן. שנת הלימודים התשס"ד התחילה באוקטובר 2003 והסתיימה בספטמבר 2004.

3. משרד האוצר מתקצב מלגות והלוואות לסטודנטים ומשרד החינוך משמש זרוע לביצוע החלטות של ועדה שהוקמה לתכלית זו. פעילות זו מכונה "קרן הסיוע לסטודנטים". קרן הסיוע פועלת במסגרת ות"ת. בכלליה של הקרן נקבע שהיא מסייעת במימון שכר הלימוד (להלן - שכ"ל) בלבד, בעיקר במוסדות להשכלה גבוהה המתוקצבים בידי המדינה. הקרן אינה מסייעת לסטודנטים שקיבלו ממקור ציבורי אחר סיוע במימון שכ"ל הגדול מ-4,500 ש"ח (הסכום המרבי שקבעה הקרן). הביקורת העלתה כי כ-400 סטודנטים באוניברסיטה העברית ובאוניברסיטת חיפה קיבלו בשנים התשס"ד-התשס"ה מהאוניברסיטה ומהקרן סיוע בסכום כולל גדול משכ"ל. הדבר התאפשר כיוון שבטופסי הבקשה שהגישו הסטודנטים הם לא ציינו שקיבלו ממקור ציבורי אחר סיוע במימון שכ"ל. עוד הועלה שבין מקבלי הסיוע מהקרן בשנת התשס"ד היו 21 סטודנטים מהאוניברסיטה העברית שהצהירו שאינם מקבלים ממקור ציבורי אחר סיוע במימון שכ"ל הגדול מהסכום המרבי שקבעה הקרן, אף על פי שבאותה שנה קיבלו מהאוניברסיטה סיוע למטרה זו בסכום גבוה מהאמור. הדבר התאפשר כיוון שהקרן לא עשתה די לאימות הנתונים שקיבלה מאותם הסטודנטים.

4. כדי ליישם את חוק הלוואות לשכר לימוד, התשס"ב-2002, מונתה בינואר 2003 ועדת מכרזים בין-משרדית לעריכת מכרז למתן הלוואות ומענקים לסטודנטים הלומדים לתואר ראשון. אף שעבר זמן רב מאז נחקק החוק עדיין לא אושרו התקנות הדרושות לצורך יישומו ועדיין לא פורסם המכרז.

5. בעניין הסיוע לסטודנטים מטפלים לא מעט גופים, בהם משרדי ממשלה, ות"ת, גופים מתוקצבים וגופים ציבוריים אחרים. ועדת וינוגרד (ועדה ציבורית לקביעת שכר הלימוד במוסדות להשכלה גבוהה) המליצה לוות"ת ולמשרד האוצר לבחון את האפשרות להקים מרכז ארצי לסיוע לסטודנטים ולהקנות לו מעמד משפטי. המרכז יפקד על ריכוז כל מפעלי הסיוע לסטודנטים שמחוץ למוסדות להשכלה גבוהה. במסגרת הבדיקה אם יש להקים את המרכז ייבחנו נושאים הנוגעים לקביעת מדיניות, גיוס משאבים, תיאום פעולות הסיוע, קביעת סדרי עדיפויות ואמות מידה לזכאות וכיו"ב. נמצא כי אין גוף שיתאם בין הגופים האמורים ברוח האפשרות שעליה המליצה ועדה זו.

6. ישנן קרנות המתנות את מתן הסיוע לסטודנטים בפעילות חברתית במספר מסוים של שעות בשנה. נמצא שסטודנטים דיווחו על פעילות חברתית אחת שלהם לכמה קרנות וקיבלו מכל אחת מהן מלגה, בידיעתן, ובלא שהקרנות דרשו היקף מזערי של פעילות חברתית המזכה בקבלת סיוע מהן, לצורך עמידה בדרישותיהן.

7. אף על פי שהמוסדות המנהלים של האוניברסיטה העברית ואוניברסיטת חיפה רואים חשיבות רבה לנושא הסיוע לסטודנטים, קיימו המוסדות הללו מעט דיונים בנושא זה. האוניברסיטאות הללו הקצו את המשאבים לסיוע כספי לסטודנטים בלי שבדקו את מספר הזקוקים לסיוע ובלי שקיבלו מידע על צרכיהם.

8. בשנת התשס"ד קבעה האוניברסיטה העברית שהסיוע המרבי לסטודנט יהיה בסך 15,000 ש"ח בשנה (אלא אם כן מדובר בתורם שתרם מלגה בסכום גדול מזה). באוניברסיטה העברית יש מאגר ממוחשב המכיל את הנתונים על המלגות שנתנה האוניברסיטה ובכל זאת נמצא שהיא חילקה מלגות בסכומים גדולים מהסכום המרבי. נמצא שבאוניברסיטת חיפה אין בקרה על סך כל המלגות שקיבל סטודנט מכספי האוניברסיטה או בסיועה. בשתי האוניברסיטאות נמצא שסטודנטים קיבלו מהן וגם ממקורות ציבוריים אחרים סיוע בסכומים גדולים שהגיעו ל-50,000 ש"ח ויותר.

9. שתי האוניברסיטאות לא רשמו כנדרש את הקרנות הצמיתות המיועדות שהן מנהלות למתן מלגות אצל רשם ההקדשות והרשם לא נקט נגדן את כל האמצעים הדרושים.



הממשלה וועדות ציבוריות קבעו שיש לסייע למבקשים ללמוד לימודים גבוהים בעלי כישורים מתאימים כדי שקושי כלכלי לא ישם מכשול בדרך למימוש יכולתם.

הביקורת העלתה שגופים רבים עוסקים במתן סיוע כספי לסטודנטים נזקקים והם מחלקים בכל שנה סכומים ניכרים. רבים מהם מממנים את הסיוע בכספי מדינה. ואולם גופים אלה אינם פועלים מתוך ראייה מערכתית המביאה בחשבון את כל המשאבים במשק המיועדים לסיוע כספי לסטודנטים ואת הצרכים בתחום זה. גם אין ביניהם תיאום ושיתוף פעולה מלאים. בשל כל אלה אין כל ביטחון שחלוקת המשאבים בתחום זה נעשית בצורה מיטבית.

הביקורת העלתה שהקרנות השונות חילקו מלגות בסכומים ניכרים ולא הייתה מגבלה לגובה הסכומים שהיה אפשר לקבל ממקורות שונים. מן הראוי שהגופים הממשלתיים העוסקים בנושא יקבעו סכום מרבי לסיוע ליחיד ממקורות ממשלתיים ישירים ועקיפים, בהתחשב גם במלגות שקיבל הסטודנט מגופים פרטיים. לשם ניצול וחלוקה יעילים של המשאבים הקיימים לסיוע כספי לסטודנטים, כדי שסטודנטים לא יקבלו סכומים גבוהים מהסכום המרבי שייקבע בשעה שאחרים אינם מקבלים כל סיוע, וחלוקה הוגנת של כספי הסיוע, ראוי שהגופים העוסקים בסיוע לסטודנטים ישתפו פעולה ויקימו מאגר נתונים שיכלול נתונים על סכומי המלגות ומקבליהן. במידת הצורך יש מקום ליזום שינוי חקיקה, שיאפשר הקמת מאגר נתונים זה. השימוש במאגר יגביר את השקיפות בכל הנוגע לסיוע הכספי לסטודנטים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הגופים הקשורים בנושא - משרד החינוך, ות"ת והמוסדות להשכלה גבוהה - לרכז מידע בנוגע למספר הסטודנטים הזקוקים לסיוע כלכלי והסכומים המיועדים לכך בתקציב המדינה, במישרין ובעקיפין. בהתבסס על מידע זה, עליהם לקבוע את התקציב הכולל הדרוש לצורך סיוע לסטודנטים, לקבוע סדר עדיפויות בחלוקת הכספים בהתחשב בסכום המרבי לסיוע שנקבע ובאפשרויות הקיימות לסיוע.

יש גם להביא בחשבון עדיפויות בחלוקת הכספים העומדים לרשות כלל מעניקי הסיוע. לדוגמה, יש מקום לבחון אם ראוי שבראש סולם העדיפויות יעמוד סיוע במימון שכר הלימוד למספר מרבי של סטודנטים הזקוקים לכך, ואילו לסיוע במימון צרכי מחיה תינתן עדיפות משנית. כמו כן יש לעמוד על העיקרון שתמיכה בסכום השווה למלוא שכ"ל של סטודנטים לתואר ראשון תינתן רק למי שנבצר ממנו לממן אפילו קצת מהוצאות הלימודים או לממן חלק מהוצאות הלימודים תמורת סיוע לקהילה.

על הגופים המממנים מתקציב המדינה סיוע לסטודנטים והמוסדות להשכלה גבוהה, לפרסם ברבים, במשותף, שכל אזרח שמעוניין ללמוד לימודים גבוהים ויש לו נתונים לכך, יוכל להתגבר על הקשיים הכלכליים המונעים ממנו ללמוד כיוון שקיים לשם כך תקציב ממשלתי. בפרסום זה יודיעו גם מהם הקריטריונים לקבלת תמיכה, מה סכום התמיכה ולכן יש לפנות כדי לקבל אותה.

לדעת משרד מבקר המדינה, חשיבות רבה נודעת למתן אפשרות ללמוד לכל החפץ בלימודים גבוהים שיש לו את הנתונים הדרושים לכך, כך שמצבו הכלכלי לא יעמוד לו למכשול.

רשות הדואר

דואר שליחים

דואר שליחים החל לפעול כשהוקמה רשות הדואר (להלן - הרשות) כדי לספק הביקוש לשירותי שליחים להעברת דואר במהירות ליעדם. דואר שליחים פועל בכ-180 ישובים ומתמחה בהפצת דברי דואר הנשלחים ממנויים קבועים לעסקים ולבתי אב. דואר שליחים פועל משיקולים עסקיים ובהם התחרות עם חרות אחרות הפועלות בשוק זה.

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל-אוגוסט 2005 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות דואר שליחים. הביקורת נעשתה בהנהלת דואר שליחים ובשלושה מהמוקדים שלו. בדיקת השלמה נעשו בהנהלת הרשות - באגף הלוגיסטיקה ובאגף כלכלה וכספים.

עיקרי הממצאים

1. הגם שמומחים המליצו להכין תכנית עסקית לדואר שליחים, לא הוכנה תכנית כזו. בהיעדר תכנית עסקית נפגעה יכולת הרשות להיערך כנדרש לצורך ההתמודדות עם התחרות של דואר שליחים עם חברות שליחויות פרטיות.
2. מערכת התמחיר שהייתה נהוגה עד שנת 2002 ברשות, ובכלל זה בדואר שליחים, לא הייתה מבוססת על מחירי השוק ובדיקה תמחירית יסודית. בשנת 2003 החליטה הנהלת הרשות להכין מערכת תמחיר חדשה. הכנת מערכת התמחיר החלה ב-2003 והסתיימה ב-2005, ובפרק הזמן הזה לא הייתה בידי הרשות תמונת מצב מלאה בדבר התוצאות הכספיות של דואר שליחים. עד סוף שנת 2005 לא יושמה המערכת.
3. דואר שליחים והנהלת הרשות עמדו על כך שמן הראוי שדואר שליחים יספק שירותים לכל היישובים וקבעו שזהו יעד אסטרטגי שיעניק לו יתרון על מתחריו; אך פריסת השירות בהיקף ארצי לא בוצעה.
4. הנהלת הרשות לא בחנה את החלופות להפעלת צי הרכב כדי לחסוך ולייעל את תפעולו.
5. שלא כמתחריו, דואר שליחים אינו מספק שירותים דחופים ללקוחות מזדמנים הזקוקים לכך. משום כך נפגע כושר התחרות של דואר שליחים.

6. בעתות של עומס רב אין דואר שליחים ערוך לוויסות העומס בכל אחד מהמוקדים ובין המוקדים.
7. הרשות קיבלה את המלצותיו של יועץ חיצוני שלפיהן יתוגמלו השליחים לפי תפוקתם, אולם בפועל לא יישמה הרשות את ההמלצות.
8. ב-1998 התקשרה הרשות עם חברה המספקת שירותי דואר שליחים בהסכם שלפיו החברה תספק שלוש שנים שירותי דואר שליחים במרחב תל אביב רבתי. החוזה עם החברה הוארך כמה פעמים, אך לא פורסם מכרז פומבי חדש. לפיכך לא היה אפשר לוודא שהרשות נהגה באופן הוגן ושוויוני כלפי מועמדים מתחרים המספקים שירותי שליחות.



הביקורת על דואר שליחים העלתה כי למעשה הרשות לא ניהלה את דואר שליחים כעסק כלכלי במלוא מובן המילה, ולפיכך נפגעו רווחיותו וכושר התחרות שלו. בביקורת פורטו כמה המלצות שמטרתן לייעל את השירותים שדואר שליחים מספק ולשפר את כושר התחרות שלו: הכנת תכנית עסקית מקיפה; מתן שירותים לכל היישובים; הכנת מערכת תמחיר שתספק תמונת מצב מלאה ומדויקת על תוצאות הפעילות העסקית של תחום זה ויישומה; ייעול השירותים וצי הרכב. מן הראוי שרשות הדואר תשלים בהקדם את היערכות הנדרשת של תחום עסקי זה בעיקר לנוכח המעבר של הרשות למעמד של חברה ממשלתית.

רשות השידור

התקשרויות לשם הפקת תכניות טלוויזיה בעברית

רשות השידור (להלן - הרשות) היא תאגיד שהוקם על פי חוק רשות השידור, התשכ"ה-1965, ולכן ההתקשרויות של הרשות עם נותני שירותים ועם ספקים צריכות להיעשות על פי חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, והתקנות שהותקנו על פיו. נוסף על כך חלים עליה הנהלים הפנימיים של הרשות.

פעולות הביקורת

בחודשים מרס-ספטמבר 2005 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי ההתקשרויות של הרשות עם כמה גופים חיצוניים לשם הפקת תכניות טלוויזיה. הביקורת נעשתה באגף הכספים, בחטיבת התכניות, בחטיבת המבצעים וההפקה ובחטיבת שירותי ההנדסה ברשות. כמו כן נעשו בירורים בכמה רשויות מקומיות.

עיקרי הממצאים

על פי "נוהל ועדת התקשרויות" של הרשות משנת 1988, התקשרות עם גופים חיצוניים להפקת תכניות עבור הטלוויזיה טעונה אישור מקדמי של ועדת ההתקשרויות, שתפקידה לבחור מהפניות של המפיקים החיצוניים את המתאימות ביותר הן מבחינת התוכן והן מבחינה תקציבית. בפרוטוקולים של ישיבות ועדת ההתקשרויות מהשנים 2002-2005 נרשמו רק החלטות הוועדה, ולא פורטו הנימוקים לקבלתן. מן הראוי שהוועדה תתעד גם את הנימוקים להחלטותיה, כדי שיהיה אפשר לדעת מה היו השיקולים לבחירה בהצעה, מה היו אמות המידה שהפניות נבחנו על פיהן ומה היו החלופות האפשריות.

משרד מבקר המדינה בדק את הליכי ההתקשרות של הרשות עם כמה חברות בשנים 2002-2005 והעלה את הממצאים האלה:

התקשרויות לשם הפקת הסדרה "צימרים"

הרשות התקשרה בלא מכרו עם חברה להספקת ציוד אלקטרוני (להלן - חברה ב') ושכרה ממנה ציוד טלוויזיה להפקת הסדרה "צימרים", בעלות של 2.2 מיליון ש"ח. נמצא כי ועדת המכרזים (להלן - הוועדה) שהחליטה לאשר לרשות להתקשר עם החברה האמורה בלא מכרו פעלה שלא על פי נוהלי הרשות המחייבים: הוועדה לא הייתה מוסמכת לדון בהתקשרויות שעלותן גדולה ממיליון ש"ח; הוועדה אישרה את ההתקשרות קודם שאושרה בוועדת התקציבים; הוועדה אישרה להתקשר עם חברה ב' בלי מכרו בנימוק שהיא הספק היחיד של הציוד, ולא בדקה את כל המידע הנדרש לצורך קבלת החלטה זו.

הרשות קיבלה את הציוד שהוזמנה בתחילת דצמבר 2002, אך צילומי הסדרה החלו רק במרס 2003. מכאן שבפרק הזמן 1.12.02-9.3.03 הרשות שכרה את הציוד אף על פי שכמעט לא השתמשה בו. בתקופה זו היא שילמה עבורו לחברה ב' כ-615,000 ש"ח. הסכם ההתקשרות עם חברה ב' נחתם רק כחצי שנה לאחר שהרשות הזמינה את הציוד, וכחמישה חודשים לאחר שהציוד התקבל. העלות הממוצעת של עריכת פרק בציוד ששכרה הרשות מהחברה הייתה כ-5,000 ש"ח. על פי חישובי משרד מבקר המדינה עלות זו גדולה ביותר מ-70% מעלות העריכה באמצעות קבלן חיצוני.

במאי 2004 החלו צילומים של 30 פרקים נוספים בסדרה "צימרים". אף שמאז החלה ההתקשרות עם חברה ב' השתנו תנאי השוק, הרשות לא ניסתה להוזיל את עלותו של הציוד קודם שהחלה לצלם את הפרקים הנוספים, ושילמה עבור הציוד את אותם מחירים ששילמה עבור הפרקים הראשונים. כשבוע לאחר תחילת הצילומים החליטה הרשות להפסיקם עקב חשש מחריגה מהתקציב שיועד להפקת הסדרה. בסופו של דבר צילמה הרשות 15 פרקים נוספים בלבד, ורק 5 מהם נערכו. הרשות לא הקרינה אותם אף שהכנתם עלתה לה כ-2.5 מיליון ש"ח.

התקשרויות לשם הפקת הסדרה "האחים יונה"

בדצמבר 2003, בעת הקרנת פרקי הסדרה "האחים יונה", פנתה חברת הפקה (להלן - חברה ג') למנהל מחלקת התעודה והציעה לו לרכוש פרקים נוספים של הסדרה. שני פרקים נוספים הופקו והרשות שידרה אותם ואף מכרה אותם להקרנה בחו"ל בלי שהתקבלו האישורים הנדרשים להתקשרות ובלי שנחתם הסכם עם החברה. ב-2004 ו-2005 נתגלעו חילוקי דעות בין הרשות, שסברה שלחברה מגיעים כ-32,000 ש"ח עבור שני הפרקים, ובין החברה, שטענה שהובטח לה בעל פה שתקבל 234,000 ש"ח לפרק. בסופו של דבר שילמה הרשות 468,000 ש"ח עבור שני הפרקים, כמו שדרשה החברה.

תכנית הבידור והאירוח "שישי בגאון"

בנובמבר 2002 התקשרה הרשות עם חברת הפקות (להלן - חברה ה') בהסכם להפקה משותפת של עד 40 משדרים של תכנית בידור ואירוח שבועית ושמה "שישי בגאון", והן סיכמו שהחברה תספק את האולפן ואת שירותי האולפן. הבדיקה העלתה שהרשות קיבלה את שירותי האולפן מחברה אחרת - חברה ו' בלי התקשרות ישירה ביניהן, והתשלומים לחברה ו' עבור שירותים אלה נעשו באמצעות חברה ה'. בכך עקפה הרשות את חובת המכרו ואת נוהלי הרשות.

בספטמבר 2003 התקשרה הרשות עם חברה ז', שנועדה להחליף את חברה ה'. בפרק הזמן בין אוגוסט 2004 לאפריל 2005 הפיקה חברה ז' 32 משדרים של התכנית "שישי בגאון" מחוץ לאולפן, במקומות שונים ברחבי הארץ, על פי הסכם שחתמה עם הרשות בעניין זה. בהסכם נאמר בין השאר שחברה ז' תוכל לקבל חלק מהוצאות ההפקה, נוסף על התשלום מהרשות, מגופים ציבוריים בלבד. עוד נקבע בהסכם הסכום המרבי שהחברה רשאית לקבל מגופים אלה.

כדי לוודא שהחברה אכן עומדת בתנאי ההסכם נקבע בו כי החברה תמסור לרשות אישורים של רואה חשבון. נמצא כי הרשות התעלמה מליקויים שנפלו באישורים וכך לא יכלה לדעת אם החברה עמדה בתנאי ההסכם. כמו כן נמצא כי שלא כמו שהתחייבה בהסכם, החברה קיבלה מימון מגופים שאינם מוגדרים "גוף ציבורי" כהגדרתו בהסכם, ואף קיבלה סכומים גדולים מהסכום המרבי שהייתה רשאית לגבות. הרשות התעלמה גם מכך ולא עשתה דבר כדי לחייב את החברה לעמוד בתנאי ההסכם.

שידור פרסומת סמויה

הרשות לא פעלה כראוי להבטיח שאין פרסומות סמויות במשדריה. בתכנית שבועית העוסקת בנושאי טיפוח ואיכות חיים, ששמה "דרך היופי", שודרו פרסומות מסחריות גלויות וסמויות. בתכנית "שישי בגאון", ששודרה בערב יום העצמאות במתחם של חברת תעופה מסחרית, שידרה הרשות פרסומת סמויה לחברת התעופה. הרשות התעלמה מכך שחברת התעופה שילמה לחברה ז' חלק מהוצאות ההפקה, אף על פי שחברת התעופה אינה גוף ציבורי.



רשות השידור היא תאגיד ממשלתי שהוקם על פי חוק רשות השידור, ולכן חלים עליה חוק חובת המכרזים והתקנות שהותקנו על פיו. הרשות קבעה נהלים פנימיים כדי שהעסקאות שלה ייעשו על פי הוראות החוק והתקנות. בדיקת ההתקשרויות שעשתה הרשות עם כמה גופים חיצוניים כדי להפיק תכניות טלוויזיה בשנים 2002-2005 העלתה שהרשות חרגה הן מהוראות החוק והתקנות והן מנהליה. יש לציין שמדובר בהתקשרויות שעלותן מיליוני שקלים. חלק מההתקשרויות שנבדקו אושרו בידי ועדות שלא הייתה להן סמכות לאשרן, ועובדים ברשות שהיו מוסמכים לדון בהתקשרויות ולאשרן לא שותפו בדיונים בעניינן ואף הוסתר מהם מידע עליהן. עוד העלתה הבדיקה עסקה שנעשתה בעל פה, ללא חוזה או הסכם כתוב כנדרש. הרשות לא הקפידה שבתכניותיה לא יחרגו מהכללים האוסרים לשדר פרסומת גלויה או סמויה.

אין להשתחרר מן התחושה שהתנהלותה של הרשות שלא על פי כללי מינהל תקין נובעת בין היתר מבעיות פנימיות וחוסר אמון בין העובדים הבכירים בה.

רשות השידור חייבת לנהל את ענייניה ואת תקציבה, שמקורם בכספי ציבור, בקפידה ועל פי כללי מינהל תקין. אף שהתקנות מאפשרות להשיג פטור ממכרז, עקרונות דיני המכרזים בדבר הבטחת שוויון הזדמנות למציעים, השגת יעילות כלכלית ומועילות באמצעות בחירת ההצעה הטובה ביותר מחייבים את הרשות לפרסם מפעם לפעם מכרז פומבי כדי למצות הליכים תחרותיים ולהודיע בו למציעים בכוח שאפשר להציע הצעות לתכניות בתחומים שונים. על הממונים על הרשות - שר התעשייה, המסחר והתעסוקה והמוסדות המנהלים של הרשות - לתת את דעתם על הליקויים שהועלו בביקורת, לפעול לתקנם ולמנוע את הישנותם.

רשות ניירות ערך

הפיקוח על הנפקת ניירות ערך

גיוס הון בדרך של הנפקת ניירות ערך הוא אחת הדרכים העיקריות שבהן חברות עסקיות מנתבות את כספי המשקיעים וחסכוניותיהם למימון פעילותן. רוב ניירות הערך המוצעים בהנפקות נמכרים למשקיעים מוסדיים המשקיעים את כספי ציבור החוסכים באמצעותם (להלן - משקיעים מוסדיים או גופים מוסדיים).

פעולות הביקורת

בחודשים מרס-דצמבר 2005 בדק משרד מבקר המדינה היבטים שונים של הפיקוח על תהליך ההנפקה ועל הגופים המוסדיים הרוכשים את ניירות הערך המונפקים, שנועד לשמור על האינטרס של ציבור החוסכים והמשקיעים. הבדיקה נעשתה ברשות ניירות ערך (להלן - רשות ני"ע) ובאגף שוק ההון, הביטוח והחיסכון במשרד האוצר (להלן - אגף שוק ההון) - שני גורמי הפיקוח המרכזיים על שוק ההון.

עיקרי הממצאים

בין הגורמים הפועלים בשוק ההנפקות קיימים קשרים מסוגים שונים, שעלולים לגרום לניגוד עניינים ולחוסר יעילות של השוק. למשל, לעתים יש קשרי נשייה או קשרי בעלות ישירים או עקיפים בין החברה המנפיקה (או בעלי שליטה בה), בין חברות נאמנות וחברות חיתום (או בעלי השליטה בהן) ובין גופים מוסדיים הרוכשים את ניירות הערך המונפקים. קשרים אלה עלולים לפגוע בענייניו של ציבור המשקיעים. נמצא כי התקנות הקיימות עוסקות רק בחלק מן המצבים של ניגוד עניינים אפשרי.

תקנות מס הכנסה (כללים לאישור ולניהול קופות גמל), התשכ"ד-1964, ותקנות הפיקוח על עסקי ביטוח (דרכי השקעת ההון והקרנות של מבטח וניהול התחייבויותיו), התשס"א-2001 אינן מטפלות בניגודי עניינים הנגרמים מקשרי נשייה. במועד סיום הביקורת פעל אגף שוק ההון לתיקון התקנות בכוונה להסדיר את ניגודי העניינים של קופות גמל וביטוח הרוכשות ניירות ערך בהנפקות. אולם גם התיקון האמור אינו עוסק בניגוד עניינים בשל קשרי נשייה.

לאגף שוק ההון אין מערכת ממוחשבת שיכולה לקלוט ולעבד את המידע והדיווחים שהוא מקבל מהגופים המוסדיים הרוכשים ניירות ערך בהנפקות. האגף עושה רק בדיקות ספורדיות ואינו מקיים

פיקוח שיטתי על רכישות אלה. עקב כך מוטלת בספק יכולתו לקיים פיקוח, אכיפה ובקרה בכל הנוגע ליישום הוראות התקנות החלות על הגופים המוסדיים, בעיקר בתחומי תהליכי ההשקעה בניירות ערך ומניעת ניגוד עניינים. ליקוי מהותי זה צוין ברוחות שנתיים קודמים של מבקר המדינה, והאגף הודיע שהוא פועל להקמת מערכת ממוחשבת, אך הדבר טרם נעשה.

הנפקת תעודות התחייבות (אג"ח), הנרכשות ברובן בידי משקיעים מוסדיים משמשת תחליף ללקיחת אשראי בנקאי. אגף שוק ההון אינו מקיים פיקוח מסודר על הגופים המוסדיים כדי לוודא שהם דורשים ובוחנים את פרטי המידע והנתונים הרלוונטיים לפני רכישת ניירות ערך מהנפקות ולפני מתן אשראי לחברות וליחידים. כמו כן, אגף שוק ההון לא קבע כללים לניהול מערך האשראי בידי הגופים המוסדיים שבפיקוחו. כללים אלה צריכים לעסוק בין היתר במידע המקיף שעל הגופים המוסדיים לקבל מהלווים, בניהול תיקי הלווים והביטחונות להלוואות, בדירוג האשראי, בניהול סיכונים האשראי ובמנגנוני הבקרה על מצב הלווים עד לפירעון ההלוואה.

אין אחידות בהגבלות המוטלות על הגופים המוסדיים השונים בכל הנוגע לעסקאות עם צדדים קשורים, ואין אחידות בהגדרת צדדים קשורים בהסדרים השונים. נוסף על כך, מנגנוני הפיקוח המיועדים להתמודדות עם בעיית ניגודי העניינים בקרנות נאמנות שונים מהמנגנונים המקבילים בקופות גמל וביטוח ונבדלים מהם ביעילותם. על פעילותן של קרנות נאמנות מפקח נאמן, ואילו בקופות גמל וביטוח אין מנגנון דומה. אישורן של חלק מהעסקאות שיש בהן חשש לניגוד עניינים בקופות גמל וביטוח מחייב רוב של הנציגים החיצוניים בוועדות ההשקעה, ואילו בקרנות נאמנות אין צורך ברוב כזה. בעיית ניגודי העניינים שעמה מתמודדים גורמי הפיקוח על הגופים המוסדיים דומה, ולכן יש מקום לבחינה משותפת של הרגולציה הנדרשת.

רשות ני"ע אישרה כבר באוגוסט 2004 טיוטות תקנות המסדירות בין היתר את ניגודי העניינים בשוק החיתום, והעבירה אותן למשרד האוצר. אולם עד מועד סיום הביקורת - דצמבר 2005 - לא הותקנו התקנות על ידי המשרד. התקנות הקיימות כיום אינן מאפשרות התמודדות מספקת עם ניגודי העניינים בשוק החיתום.

נמצא כי תפקיד הנאמן לתעודות התחייבות וחובותיו אינם ברורים וחד-משמעיים, וכי אף על פי שיש תעודות התחייבות מסוגים שונים, תפקיד הנאמן אינו מותאם אליהן. פעולת רשות ני"ע להסדרת תחום זה טרם הושלמה.

במסגרת בדיקה של הנפקת תעודות סל - מכשיר השקעה חדש המהווה אפיק השקעה חשוב לציבור - נמצא כי למרות פעילותה הנרחבת של רשות ני"ע, הפיקוח על מנפיקי התעודות לוקה בחסר, וכי הגילוי הנדרש מהם איננו מלא. עוד הועלה כי על החברות המנפיקות לא חלה חובת דיווח פרטנית לנאמן, וכי רמת החשיפה המרבית של התעודות המונפקות למדד שהן צמודות אליו איננה מתפרסמת לציבור המשקיעים, אינה מוגבלת בתקרה ואינה מותאמת להיקף ההון העצמי של המנפיק.

בשנים 1998-1999 פעל צוות לתיאום הפיקוח על שוק ההון. הצוות, שכלל בין היתר את המפקח על הבנקים, יו"ר רשות ני"ע, הממונה על שוק ההון והממונה על ההגבלים העסקיים, המליץ להקים גוף לתיאום הפעילות בשוק ההון; גוף מסוג זה לא הוקם. מן הראוי לשקול הקמת גוף שמתפקידו לתאם ולהגביר את שיתוף הפעולה בין הגורמים המפקחים על שוק ההון, כדי להבטיח פיקוח יעיל ושמירה מיטבית על ענייניו של ציבור המשקיעים בניירות ערך.



תפקידה העיקרי של רשות ניירות ערך, כפי שנקבע בחוק ניירות ערך, הוא שמירת ענייניו של ציבור המשקיעים בניירות ערך. זאת בין היתר באמצעות פרסום תשקיף לשם גילוי כל המידע הנדרש למשקיע על המנפיק ועל ההנפקה. תפקידו העיקרי של אגף שוק ההון במשרד האוצר הוא הסדרה של פעילות הגופים המוסדיים שבפיקוחו ואכיפת ההוראות, במטרה להבטיח את הניהול התקין של כספי הציבור המופקדים אצלם.

מממצאי הביקורת עולה כי אין די תיאום ואין ראייה כוללת של הגופים המפקחים האמורים על פעילות שוק ההון, שמאופיין בריכוזיות ובקשרים מסועפים בין הגורמים הפועלים בו - המנפיקים, החתמים, הגופים המוסדיים הרוכשים את רוב ניירות הערך בהנפקות, הנאמנים ובעלי השליטה בגורמים אלה, שהם בעיקר בנקים, חברות ביטוח וחברות אחזקה. פיקוח יעיל על שוק ההון מחייב את הקמתן של מערכות מחשוב שיאפשרו קליטת דיווחים ועיבודם והצלבה בין הנתונים של גופי הפיקוח השונים. אגף שוק ההון טרם הקים מערכת מחשוב כזאת, וכתוצאה מכך נמנע מציבור העמיתים, המפקיד סכומים גדולים מאוד במסגרת הביטוח הפנסיוני והחסכון לטווח ארוך, מידע חיוני על השקעותיהן של קרנות הפנסיה, קופות הגמל וחברות הביטוח.

הרפורמה המתהווה בשוק ההון והחקיקה החדשה בגינה מעוררות סיכונים וניגודי עניינים נוספים שעל גורמי הפיקוח להתמודד עמם. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי להקים צוות משותף של גופי הפיקוח שידון בסוגיות העקרוניות שעולות במהלך פעילותם השוטפת, כגון הנפקה של מכשירים פיננסיים חדשים, מניעת ניגודי עניינים בשל קשרי נשייה ומניעת ניגודי עניינים בהנפקות פרטיות שהיקפן גדול ושהמגבלות שנקבעו בתקנות ני"ע אינן חלות עליהן. נוכח הדינמיות של שוק ההון, השימוש הגובר והולך במכשירי השקעה פיננסיים חדשים כגון תעודות סל והשינויים המקיפים שחלים בשוק ההון בעקבות הרפורמות האחרונות, על הצוות המשותף לפעול באופן עקבי ורציף ולהבטיח שהשינויים בשוק ההון ילוו בהסדרה ובפיקוח ראויים.

אל על נתיבי אויר לישראל בע"מ

הבטחת ענייניה החיוניים של המדינה באל על

ב-1.5.03 החליטה ועדת השרים לענייני הפרטה (להלן-ועדת השרים) להגן על עניינים חיוניים של המדינה בחברת אל על נתיבי אויר לישראל בע"מ (להלן - אל על) באמצעות מניית מדינה. ביום 10.6.03 הונפקו מניות אל על לציבור וביוני 2004 ירד שיעור מניות אל על שבידי המדינה אל מתחת ל-50%, והחברה חדלה להיות חברה ממשלתית כמשמעותה בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות). העניינים החיוניים של מדינת ישראל שקיבלו הגנה באמצעות מניית המדינה פורטו בתשקיף ונכללו בה בין היתר עניינים אלה: שמירה על קיום החברה כחברה ישראלית, כדי שהדין הישראלי ימשיך לחול עליה, לרבות חקיקה לשעת חירום; שמירת האפשרות להבטיח כושר תפעול ויכולת ההטסה בקיבולת מסוימת; מניעת גורמים עוינים למדינת ישראל לפגוע בענייני חוץ או ביטחון שלה או בקשרי האוויר שלה; מילוי הוראות הביטחון בתחומי אבטחת הטיסות, הנוסעים, הכבודה, המטען והדואר, בארץ ובחו"ל.

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק, בחודשים ספטמבר 2004 - אוגוסט 2005, את תהליך קבלת ההחלטות ואת המשמעות של החלטת המדינה להשתמש במניית המדינה לשם שמירה על ענייניה החיוניים באל על לאחר הפרטתה. הבדיקה נעשתה במשרדי אל על, ברשות החברות, במשרד התחבורה, במינהל התעופה האזרחית¹ ובמינהל ההרכשה והייצור שבמשרד הביטחון (להלן - מנה"ר).

עיקרי הממצאים

רק לאחר ההנפקה, בפברואר 2004, התריע משרד הביטחון כי ההגנה על ענייניה החיוניים של המדינה באל על באמצעות מניית המדינה מוגבלת וביקש לתקן זאת.

1 במהלך הביקורת, ב-13.2.05 נחקק חוק רשות התעופה האזרחית, התשס"ה-2005, והוא נכנס לתוקפו בתוך 90 ימים מיום פרסומו. לפי חוק זה, סמכויות מנהל מינהל התעופה האזרחית הוקנו למנהל רשות התעופה. ברוב התקופה שנבדקה בביקורת זו האחראי לענייני התעופה האזרחית היה מנהל מינהל התעופה האזרחית.

בדיון שהתקיים בסוף פברואר 2004 אצל מנהל רשות החברות בהשתתפות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה ונציגי משרדי הביטחון והתחבורה, שירות הביטחון הכללי והממונה על ההגבלים העסקיים נדונה האפשרות להוציא צו המחייב שצוות האוויר של צי הברזל² יהיה ישראלי כדי להבטיח שיהיה אפשר לגייסו בשעת חירום. נמצא כי לא הוכן פרוטוקול של ישיבה חשובה זו ולא הוצגו בישיבה ניירות מטה המנתחים את העדיפות של הוצאת הצו על פני הכנסת שינויים ברישיון ההפעלה המבצעית של אל על. כמו כן לישיבה זו לא הוזמנו נציגי מינהל התעופה האזרחית, שהוא הגוף האחראי למתן רישיון ההפעלה, כדי להציג את עמדתם בנושא.

רשות החברות ומשרד התחבורה לא עמדו על כך שברישיון ההפעלה המבצעית של אל על לא נכללה הדרישה להעסיק צוותי אוויר ישראליים כפי שהיה בתוקף עד 2002.

אין במשרדי מינהל התעופה האזרחית מסמכים המצביעים על השיקולים שבגללם הושמטה מהרישיון של אל על הדרישה להעסיק צוותי אוויר ישראליים. אין גם מסמכים המלמדים מי היו הגורמים במינהל התעופה האזרחית ומחוץ לו שנועצו בהם בתהליך השינוי. היעדר המסמכים והעובדה שלא כל הגורמים הנוגעים בדבר שותפו בשינוי תנאי הרישיון מצביעים על תהליך קבלת החלטות לקוי במינהל התעופה האזרחית.

רשות החברות ומשרד התחבורה לא שיתפו את מינהל התעופה האזרחית, בתהליך קבלת ההחלטות על הפרטת אל על, אף על פי שהמינהל משמש גורם פיקוח בתחומים שונים, ובהם הענקת רישיונות, היתרים ואישורים בתחום התעופה האזרחית לפי דיני הטיס, ומייעץ לשר התחבורה בתחומים הקשורים לתעופה האזרחית.

עמדת מערכת הביטחון, שקיבלה ביטוי במניית המדינה, נקבעה בלי שנבחנה העלות למדינה של הבטחת יכולת הובלה אווירית בעתות חירום, ובלא שנעשה ניתוח עלות-תועלת בעניין זה; אף על פי שעוזר ראש אג"ת לתכנון בצה"ל המליץ על כך עוד ביוני 2001. יתר על כן, ניתוח חשוב כזה לא נעשה לא ברשות החברות ולא במשרד התחבורה לפני קביעת תנאי מניית המדינה.

עד יולי 2005 לא נקבעו מנגנוני פיקוח ובקרה נאותים, ובכלל זה ביצוע בדיקות בעין, לשם שמירה על ענייניה החיוניים של המדינה באל על.

לא נמצאו מסמכים שיש בהם כדי להסביר מדוע ערב פרסום תשקיף ההנפקה של מניות אל על הפחית שר התחבורה דאז מר אביגדור ליברמן את השיעור המזערי הנדרש של מניות אל על שבבעלות ישראלים מ-76% ל-51%.

למרות הערות שהעיר מבקר המדינה כבר באוקטובר 2000,³ גם לקראת ההנפקה של מניות אל על בשנת 2003 לא הכינו רשות החברות ומשרד התחבורה מסמכי בדיקה המלמדים כיצד התמורה הצפויה ממכירת מניות אל על, תושפע מהקצאת מניית המדינה, ומההגבלות שהיא מטילה על החברה כדי לשמור על העניינים החיוניים של המדינה.



2 מטוסי נוסעים ומטען בעלי קיבולת מסוימת במצב שמיש, תקין וזמין.
3 ראו דוח שנתי 51א של מבקר המדינה (2000), עמ' 301-307.

הביקורת על הבטחת העניינים החיוניים של המדינה באל על העלתה כי לפני קבלת ההחלטה על הפרטת אל על ב-2003, לא נעשו במשרדי הביטחון והתחבורה וברשות החברות חלק מן הבדיקות הדרושות לבחינת השפעתם של ההגבלות שנקבעו במניית המדינה על התמורה הצפויה מהנפקת חברת אל על, ולא נבחנה האפשרות לשמור על עניינים חיוניים של המדינה בדרך אחרת.

רק לאחר ההנפקה, כשהתברר למשרד הביטחון, בפברואר 2004, שבידי חברת כנפיים מניות ואופציות המאפשרות לה להשתלט על חברת אל על, הוא התריע כי השמירה על ענייניה החיוניים של המדינה באמצעות מניית המדינה היא מוגבלת וביקש לתקן זאת. בעקבות התרעה זו פנה נציג משרד הביטחון במרס 2004 לרשות החברות וביקש לעגן בצו מכוח חוק החברות הממשלתיות הבהרה שלפיה חברת אל על מחויבת להחזיק בכל עת אנשי צוות אוויר שניתן לגייסם לכלי הטיס המוגדרים כצי הברזל על פי מניית המדינה.

מערכת הביטחון ראתה במטוסי המטען שתעמיד אל על לרשות המדינה בשעת חירום סוג של ביטוח שנכון שיהיה למדינה, גם אם יש לכך מחיר. עמדת מערכת הביטחון, שקיבלה ביטוי במניית המדינה, נקבעה בלי שנבחנו בצורה יסודית העלות והתועלת של דרך פעולה זו למדינה.