

מבקר המדינה

דוח שנתי 57 - תקציר



מבקר המדינה

דוח שנתי 57

לשנת 2006
ולחשבונות שנת הכספים 2005

- תקציר -



ירושלים, אייר התשס"ז, מאי 2007

מס' קטלוגי ת/957-2007
ISSN 0334-9713

ניתן להוריד גרסה אלקטרונית של דוח זה מאתר האינטרנט של
משרד מבקר המדינה בכתובת:
www.mevaker.gov.il

סדר: אונית שירותי מחשב בע"מ
דפוס: כתר בע"מ

דין וחשבון שנתי זה, לשנת 2006, המצטרף לדוחות קודמים שהוגשו השנה על נושאים מהותיים בביטחון המדינה וביקורת הרשויות המקומיות, משקף את הטמעת עקרונות הביקורת החדשים שאומצו במשרד מבקר המדינה. פרסום שמות והטלת אחריות אישית על עובדי ציבור קנו להם אחיזה בדוח ובאו לידי ביטוי ממשי בפרקיו השונים, וזאת לצד אזכורים חיוביים של גופים ואישים אשר הציבו נורמות התנהגות ראויות במיוחד בשירות הציבורי. לביקורת בזמן אמת בנושאים מרכזיים המחייבים טיפול מידי ניתן השנה דגש מרכזי, ודוגמה בולטת לנושא כזה היא הביקורת שעשה משרד מבקר המדינה על "התמודדות משרד החקלאות עם התפרצות 'שפעת העופות'". נזכיר בהקשר זה, כי נוסף על דוח הביקורת השנתי, המונח על שולחן הכנסת לפי סעיף 16 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], ערך משרד מבקר המדינה במהלך השנה האחרונה ביקורות בזמן אמת על שורה של נושאים שבראש סדר היום הציבורי, ובכלל זה הביקורת המקיפה שנעשתה בעקבות מלחמת לבנון השנייה, בדגש על מוכנות העורף והטיפול בו, וטיפולו השוטף של המשרד בשחיתות הציבורית ובטוהר המידות בשירות הציבורי. דגש נוסף ניתן לביקורות המעקב, שהן כלי מרכזי בפקוח על יישום ממצאי הביקורת ובהפיכת הביקורת לאפקטיבית. אציין בהקשר זה את ביקורת המעקב בנושא "סל שירותי הבריאות" - נושא שעמד השנה בראש סדר היום הציבורי נוכח מאבקם של חולים במחלות קשות וסופניות לשינוי הרכב הסל.

לצד הביקורת בנושאים מידיים הקפיד משרד מבקר המדינה על עשיית ביקורות בנושאים מערכתיים בעלי השלכות עומק על השירות הציבורי ועל החברה בכללותה. דוגמאות לביקורות אלה הן הביקורת בנושא "הצורך בהסדר מקיף בדבר סדרי ניהולם של תאגידים סטטוטוריים" והביקורת בנושא "הטלת קנסות מינהליים על עבירות מס הכנסה". דגש מיוחד ניתן כמובן לנושאים הקשורים באוכלוסיות חלשות ובזכויותיהן, ואבקש לציין שני דוחות בעלי חשיבות

מיוחדת: הדוח בנושא "שיקום נכי נפש בקהילה", העוסק באוכלוסייה חלשה במיוחד, שבביקורת נמצא כי הטיפול בה לוקה בחסר לאורך זמן, והדוח בנושא "היערכות המשטרה ליישום חוק זכויות נפגעי עבירה".

הקורא המעיין בפרקי הדוח יוכל למצוא בהם את הליקויים שהעלתה הביקורת בנושאים השונים, וכן את הצעות משרד מבקר המדינה לטיפול בליקויים אלה. על הגופים המבוקרים מוטלת החובה לפעול בהקדם וביסודיות לתיקון הליקויים שהתגלו בהם. משרד מבקר המדינה, מצדו, ימשיך לבצע את המשימה שהוטלה עליו בחוק יסוד: מבקר המדינה - לבקר את חוקיות הפעולות, טוהר המידות, הניהול התקין, היעילות והחיסכון של הגופים המבוקרים, וכל עניין אחר שיראה בו צורך, וזאת באורח יסודי, ללא מורא וללא משוא פנים, ולטובת האינטרס הציבורי.



מיכה לינדנשטאוס
מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, אייר התשס"ז
מאי 2007

תוכן העניינים

פרק ראשון - כנסת ישראל

כנסת ישראל

3	סוגיות במינהל הכנסת.....
---	--------------------------

פרק שני - מטלות רוחב

9	כללים והסדרים למניעת ניגוד עניינים ואכיפתם.....
19	תופעת ה"מאכערים" בשירות הציבורי.....
23	מעקב ובקרה על החברות הממשלתיות.....
	סדרי בחינה ותיקון של ליקויים שהעלה משרד מבקר
29	המדינה.....

פרק שלישי - משרדי ממשלה

משרד ראש הממשלה

41	היבטים בניהול שירותי הדת.....
----	-------------------------------

ממצאי מעקב

45	שימור רשומות אלקטרוני.....
----	----------------------------

משרד האוצר

אגף התקציבים

49	ניהול העודפים והרזרבה הכללית בתקציב המדינה.....
----	---

אגף החשב הכללי

53	מאזן המדינה ליום 31.12.05 - התחייבויות תלויות.....
----	--

57	הפיקוח והבקרה על חברה א'.....
----	-------------------------------

רשות החברות הממשלתיות

- היעדר הסדר מקיף בדבר סדרי ניהולם של תאגידים
סטטוטוריים..... 59

רשות המסים בישראל

- הטלת קנסות מינהליים על עבירות מס הכנסה..... 63
ההתמודדות עם תופעת החשבוניות הפיקטיביות..... 65
רכישות רשות המסים בישראל לקראת המעבר לקריית
הממשלה בתל אביב..... 67

המשרד לביטחון הפנים

משטרת ישראל

- ההיערכות ליישום חוק זכויות נפגעי עבירה, התשס"א-2001..... 69

משרד הבינוי והשיכון

מינהל מקרקעי ישראל

- כרייה וחציבה..... 73
חילופי קרקעות ומיזם מלונאי-מסחרי באזור הדולפינריום
בתל אביב..... 79

משרד הבריאות

- זכויות היתר של העובדים במערכת הבריאות בקבלת שירותים..... 83
שיקום נכי נפש בקהילה..... 87
בנקי זרע..... 93
קופת חולים לאומית - סדרי הקצאת תרופות למבוטחים..... 103
חשש לניצול לרעה של מערכת הבריאות על ידי אנשים המתחזים
לעולים לצורך קבלת טיפול רפואי יקר..... 107

ממצאי מעקב

- סל שירותי הבריאות..... 111

משרד החוץ

- שגרירות ישראל בבריטניה..... 117

משרד החינוך

- היבטים בטיפול בבחינות הבגרות..... 121
הטלוויזיה החינוכית..... 127

משרד החקלאות ופיתוח הכפר

- התמודדות משרד החקלאות עם התפרצות מחלת "שפעת
העופות" 129
- ועדה ציבורית לבחינת הפיקוח על מחירי החלב ומוצריו 133
- אגרוסקו חברה ליצוא חקלאי בע"מ**
- ההובלה הימית 137

משרד הפנים

ממצאי מעקב

- ניהול מקרקעין לאורך חופי הכינרת ושימוש בהם 141

משרד הרווחה

- היבטים בהעסקת אנשים בעלי מוגבלות במסגרת ה"קרן - רשת
מרכזי אבחון ושיקום מקצועי" 147

ממצאי מעקב

- רכישת שירותים חברתיים 151

ממצאי מעקב

- תקצוב שירותי הרווחה לרשויות מקומיות - היעדר שוויון 155

משרד התיירות

- רישוי שירותי תיירות והפיקוח עליהם 159

משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה

- הפיקוח על משקלות ומידות 163
- קרן תמורה 167

משרד התקשורת

- פיקוח על בעלי רישיונות למתן שירותי תקשורת 169

פרק רביעי - מוסדות המדינה ותאגידים

בנק ישראל

- תנאי העסקת עובדים 175

- הוועד האולימפי בישראל 179

מעצ - החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ

185	סגירת יחידת הסמך מע"ץ והקמת מעצ - החברה הלאומית לדרכים בישראל
-----	---

המוסד לביטוח לאומי

189	ביקורת ניכויים - חיוב מעבידים ועדכון גמלאות
-----	---

חברת רכבת ישראל בע"מ

191	תהליכי רכש והצטיידות
-----	----------------------------

מוסדות להשכלה גבוהה

193	היבטים בניהול נכסי דלא נידי של האוניברסיטאות
-----	--

מפעל הפיס

199	היבטים בפעולות מפעל הפיס
-----	--------------------------------

רשות השידור

213	נוכחות עובדים ותשלומים עבור שעות נוספות וכוננויות
-----	---

פרק חמישי - מערכת הביטחון

221	ההתמודדות עם הלוחמה התת-קרקעית הפלסטינית
227	המענה לירי תלול מסלול מרצועת עזה
233	תהליכי קבלת החלטות בנוגע להקמת שדה התעופה "תמנע"
237	הטיפול בשיקום סייעני זרועות הביטחון ואנשי צד"ל והטיפול ב"מאוימים"

פרק שישי - תכנית ההתנתקות

תכנית ההתנתקות

241	יישום התכנית - הכנת שומות פרטניות לבתי מגורים
245	תקצוב התכנית ואומדן עלותה

פרק ראשון

כנסת ישראל

כנסת ישראל

חוק יסוד: הכנסת קבע שהכנסת היא שתקבע את סדרי עבודתה, ואם סדרי עבודתה לא נקבעו בחוק הכנסת, התשנ"ד-1994, הכנסת תעגן אותם בתקנון. כל עוד לא נקבעו סדרי עבודה כאמור, תנהג הכנסת לפי הנוהג והנהל המקובלים בה.

יו"ר הכנסת נבחר מבין חבריה והוא ממונה בין היתר על תקציב הכנסת ועל פעולתם של עובדי הכנסת. ליו"ר הכנסת נמסרו אותן סמכויות שנמסרו לנציב שירות המדינה. לכנסת מנגנון מינהלי עצמאי (להלן - מינהל הכנסת או הכנסת) שנועד להבטיח שהיא לא תהיה תלויה ברשות המבצעת, כלומר בממשלה. מינהל הכנסת אינו כפוף ליחידות המשמשות מנגנוני בקרה ממשלתיים, כמו החשב הכללי, היועץ המשפטי לממשלה ונציב שירות המדינה. ביקורת קודמת על מינהל הכנסת פורסמה בשנת 2004.

פעולות הביקורת

ביקורת קודמת על מינהל הכנסת פורסמה בשנת 2004. בחודשים מאי-אוקטובר 2006 חזר משרד מבקר המדינה ובדק התקשרויות של מינהל הכנסת עם יועצים. כמו כן נעשתה בדיקת מעקב אחר תיקון הליקויים שהועלו בביקורת הקודמת בנושא ניהול כוח האדם בכנסת (להלן - בדיקת המעקב). הביקורת נעשתה במחלקת משאבי אנוש, בלשכת חשב הכנסת, בלשכת מזכיר הכנסת וסגניו ובמחלקת בינוי, אחזקה ומשק. בירורי השלמה נעשו בלשכת מנכ"ל הכנסת ובלשכה המשפטית.

עיקרי הממצאים

1. בשנת 2003 החליט יו"ר הכנסת דאז מר ראובן ריבלין (להלן - יו"ר הכנסת דאז) להקים מרכז מבקרים בכנסת. לקבלת ייעוץ בנושא בחרה הכנסת בהצעה היחידה שהוגשה לה - ההצעה של חברת מאסטרפלאן תכנון אסטרטגי תקשורתי בע"מ (להלן - מאסטרפלאן), שהסתכמה בכמיליון ש"ח. הכנסת לא קבעה מסגרת תקציבית לפרויקט מרכז המבקרים.

למינהל הכנסת הובטחה הנחה במחיר, אך זו לא ניתנה לו. ההפרש בין מחיר ההצעה המקורית לבין הסכום שנקבע בהסכם שנחתם עם החברה מקורו בצמצום מספר שעות הייעוץ שמאסטרפלאן התחייבה לתת לכנסת.

התשלומים למאסטרפלאן נקבעו על פי קצב התקדמות העבודה, ואולם הכנסת שילמה גם עבור שלבים שטרם בוצעו. כמו כן, הכנסת שילמה למאסטרפלאן תשלומים שחרגו ממה שנקבע בהסכם.

2. גם בנושא השידורים מהכנסת החליט מינהל הכנסת להיעזר ביועץ. בספטמבר 2003 פנתה הכנסת ל-20 מועמדים, ושישה מהם הגיעו לוועדת המכרזים. בדצמבר 2003 בחרה ועדת המכרזים במאסטרפלאן ליעץ גם בנושא השידורים מהכנסת.

באפריל 2003, כארבעה חודשים לפני שהכנסת החלה לדון בנושא הייעוץ לערוץ הכנסת, כבר נוצרו קשרי עבודה עם מאסטרפלאן, והתקיימו פגישות עבודה בנושא השידורים מהכנסת. מאסטרפלאן גם הכינה ליו"ר הכנסת דאז מסמך עבודה - "שידור טלוויזיה ממשכן הכנסת" - והגישה לו אותו ביוני 2003. אחר כך שימש המסמך חלק מהצעתה של מאסטרפלאן לוועדת המכרזים.

3. כל המידע בעניין מרכז המבקרים וערוץ הטלוויזיה המשדר מהכנסת היה נתון בידי מר דן לנדאו, ראש לשכת היו"ר דאז (להלן - ראש הלשכה). כשהסתיימה כהונתה של הכנסת ה-16 הכין מינהל הכנסת הסדר ולפיו ראש הלשכה הפורש יעבוד במאסטרפלאן ויוסיף לעסוק במטלות הקשורות למרכז המבקרים ולערוץ הכנסת. ההסדר לא הובא לידיעת ועדת המכרזים.

ההסכמים עם מאסטרפלאן הוקפאו ביולי 2006, ופרויקט מרכז המבקרים בוטל.

4. ביוני 2004 החליט מינהל הכנסת לשכור את שירותיו של יועץ ארגוני כדי לפתור בעיות שהתעוררו בעניין המזכירות של ועדות הכנסת. ועדת המכרזים בחרה בחברת א.א. תאום תכנון ארגון ומשאבים בע"מ (להלן - חברת הייעוץ) ליועץ ארגוני לכנסת. ועדת המכרזים בחרה בחברת הייעוץ בלי לבדוק את כל ההצעות בדיקה מעמיקה, ובלי לבדוק את איכות העבודה של המציעים אצל לקוחות קודמים.

חברת הייעוץ הייתה אמורה להתחיל לבדוק את עבודת המזכירות בוועדות הכנסת ואת הלשכה המשפטית. כמו כן נשקלה האפשרות לבדוק את מחלקת ניקיון ומשק. אולם מינהל הכנסת הטיל על חברת הייעוץ לבדוק עשר מחלקות בלי שהכין תקציב מפורט לעבודת הייעוץ.

בהסכם עם חברת הייעוץ נקבע שההיקף המרבי של שעות העבודה יהיה 1,000 שעות ייעוץ. בפועל, עד סוף ספטמבר 2006 הסתכמה עבודת הייעוץ בכ-3,685 שעות.

בדוח של חברת הייעוץ על הלשכה המשפטית הושקעו כ-800 שעות שעלו כ-150,000 ש"ח. הכנת ארכה כשנה, ואף על פי כן הוא לא יושם מפני שמינהל הכנסת לא הסכים עם ממצאיו והיועצת המשפטית של הכנסת, עו"ד נורית אלשטיין, לא שיתפה פעולה עם ועדת היישום.

5. דרגות אישיות - מינהל הכנסת קבע לעצמו כללים ל"מתן דרגה אישית". כללים אלה היטיבו עם עובדי הכנסת יותר מהכללים שנקבעו בנציבות שירות המדינה. הכנסת לא עיגנה את הכללים בנהלים מפורשים ומתועדים, ויו"ר הכנסת דאז לא אישר אותם.

6. יו"ר הכנסת דאז אישר לחברי ההנהלה המצומצמת תוספת שכר. לדבריו התוספת נועדה לתקן עיוות בסולם השכר. במשך הביקורת לא נמצא במסמכי הכנסת תיעוד לכך. ממסמכי הכנסת עולה שההטבות ניתנו עבור מטלות שחברי ההנהלה המצומצמת מחויבים בהן ממילא בתוקף תפקידם.



בשנים 2003 ו-2004 החליט מינהל הכנסת להעסיק שתי חברות ייעוץ, האחת בעניין מרכז המבקרים שהכנסת התכוונה להקים ובעניין ערוץ הטלוויזיה המשדר מהכנסת, והאחרת בעניין בחינת המבנה הארגוני של מינהל הכנסת. ליקויים התגלו כבר בשלבים הראשונים של בחירת חברות הייעוץ.

עיקר הידע בנושא מרכז המבקרים וערוץ הכנסת היה נתון בידי ראש לשכת היו"ר דאז. לאחר פיזור הכנסת ה-16 הכין מינהל הכנסת הסדר כדי להוסיף להעסיק את ראש הלשכה בחברת הייעוץ באמצעות הרחבת ההתקשרויות של הכנסת אתה. ההסדר לא הוצג לוועדת המכרזים ומינהל הכנסת לא פעל בשקיפות.

מינהל הכנסת לא נערך מראש לבדיקה הארגונית, ולכן לא צפה את היקף העבודה של היועץ הארגוני. עד סוף ספטמבר 2006 שילמה הכנסת לחברת הייעוץ כ-650,000 ש"ח, פי 5.4 מהסכום הראשוני שהקצתה לנושא.

לדעת משרד מבקר המדינה על מינהל הכנסת להקפיד על עקרון השוויון בבחירת מועמדים לעבודות ייעוץ ולפעול בשקיפות מרבית ובגילוי נאות כדי שלוועדת המכרזים שהקימה הכנסת יהיה מידע מלא שיסייע לה לקבל את ההחלטות המיטביות.

משרד מבקר המדינה העלה גם ממצאים הקשורים למתן דרגות אישיות והטבות כספיות שניתנו לחברי ההנהלה המצומצמת.

פרק שני

מטלות רוחב

כללים והסדרים למניעת ניגוד עניינים ואכיפתם

עובד ציבור עלול להימצא במצב שיש בו חשש לניגוד עניינים בעבודתו הציבורית, כאשר עניין שהוא מופקד עליו בתוקף תפקידו הציבורי עלול להתנגש עם עניין אחר שיש לו או עם תפקיד אחר שהוא ממלא. מערכת הנורמות הנוגעת לאיסור מצבים של חשש לניגוד עניינים בשירות המדינה נסמכת על מקורות אחדים, ובהם: כללי הצדק הטבעי, ההלכה הפסוקה, הוראות תקנון שירות המדינה (להלן - התקשי"ר), הוראות תקנון כספים ומשק (להלן - תכ"מ), כללי האתיקה לעובדי מדינה שקבעה נציבות שירות המדינה ופרסמה בשנת 1987 (להלן - כללי האתיקה), הנחיות היועץ המשפטי לממשלה ונהלים פנים-משרדיים, וכן יחסי האמון השוררים בין העובד לבין הציבור, שמהם נובע כי יש לעובד חובות מסוימות כלפי הציבור. מקורות נוספים שעליהם מבוסס האיסור הם כללי מינהל תקין וחובת ההגינות ותום הלב¹. במהלך הביקורת, במאי 2006, פרסם היועץ המשפטי לממשלה הנחיות שעניינן "עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים בשירות המדינה" (להלן - ההנחיות או הנחיות היועץ המשפטי לממשלה); בעקבות ההנחיות עדכנה הנציבות את התקשי"ר (להלן - הוראות התקשי"ר המעודכנות).

פעולות הביקורת

לאור מערכת הנורמות האמורה בחן משרד מבקר המדינה בחודשים פברואר-אוגוסט 2006 את הפעולות למניעת ניגוד עניינים שנקטו משרדי ממשלה ומוסדות ציבוריים אחדים שמופקדים על תחומים שהם בליבת השירות שהמדינה מעניקה לאזרח וכן ניגודי עניינים בתחום רכש במערכת הבריאות. אלה הגופים שנבדקו: מערכת הבריאות, לרבות משרד הבריאות, שירותי בריאות כללית, מכבי שירותי בריאות, המרכז הרפואי המשולב ע"ש חיים שיבא, משרד הבינוי והשיכון, משרד החקלאות, משרד המשפטים, מינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י או המינהל), המוסד לביטוח לאומי (להלן - הביטוח הלאומי) וכן נציבות שירות המדינה (להלן - הנציבות, או נש"מ), שהיא יחידת מטה ממשלתית המופקדת על ביצוע מדיניות הממשלה בתחומי המינהל ומשאבי אנוש בשירות המדינה.

1 עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים בשירות המדינה, הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, מאי 2006.

עיקרי הממצאים

חשש לניגוד עניינים בפעילותם של עובדי מדינה ועובדי ציבור

הטעם שעל עובד ציבור אסור להימצא במצב שיש בו חשש לניגוד עניינים הוא כפול: האחד - כי על בעל הסמכות להפעיל את סמכותו לפי שיקולים ענייניים בלבד; והשני - כי אמון הציבור דורש שהחלטות עובדי הציבור יהיו ענייניות ויתקבלו ביושר ובהגינות. האיסור האמור הופר בידי כמה עובדי מדינה ועובדי ציבור שאחדים מהם בעלי סמכויות שלטוניות וסטטוטוריות בתוקף תפקידיהם, להלן עיקר הממצאים:

היועצת המשפטית של מ"י: עו"ד רחל זכאי היא היועצת המשפטית של מ"י (להלן - היועצת המשפטית). בטרם מונתה לתפקיד ובמהלך כהונתה היה בעלה דאז יועץ משפטי של חברות מנהלות המועסקות בפרויקטים של המינהל, וכן ייצג בהליכי משפט או במשא ומתן בעלי עניין בקרקעות המינהל.

טרם כניסתה לתפקיד לא מסרה היועצת המשפטית ליועץ המשפטי לממשלה, לנציבות ולממונים עליה, מידע בכתב על הזיקות העסקיות של בעלה דאז; כפועל יוצא, לא בחנו היועץ המשפטי לממשלה והנציבות את סוגיית ההתכנות מינויה למשרת היועץ המשפטי לנוכח הזיקות האמורות. כמו כן, לא נערך עמה הסדר בכתב למניעת ניגוד עניינים.

דווקא כאשר מדובר ביועצת משפטית היה ראוי שהיא תיתן את דעתה על החשיבות העקרונית שיש לתיעוד מידע רגיש בכלל ובדבר חשש לניגוד עניינים בפרט. בהתאם לכללי מינהל תקין ומכוח חובת הגילוי הנאות, משהייתה היועצת המשפטית מודעת לפוטנציאל לניגוד עניינים בין עבודתה לבין זיקותיו העסקיות של בעלה דאז לבעלי עניין בקרקעות המינהל, הייתה מוטלת עליה החובה למסור בכתב את מלוא המידע הרלבנטי לממונים עליה². בשל היותה מופקדת על נושא הסדרת ניגוד עניינים לעובדי מ"י, מן הראוי היה כי כאשר מדובר בחשש לניגוד עניינים אישי שלה, תדווח על כך גם לנציבות שירות המדינה או ליועץ המשפטי לממשלה.

המטרות של דיונים הן בדרך כלל חילופי מידע, עמדות וקבלת החלטות בנושאים העומדים על הפרק. מכאן, שגם אם בעל התפקיד אינו אלא נוכח בדיון בנושא שנוגע לו אישית בלי להשתתף בו, עדיין הוא עלול למצוא את עצמו במצב שיש בו חשש לניגוד עניינים מעצם העובדה שנחשפו לפניו עמדות והמידע שנמסר בדיון טרם קבלת ההחלטות. שהרי עצם הידיעה על תוכנם ועל עמדות משתתפי הדיון עשויה להיות בעלת ערך לענייני האישיים.

בספטמבר 2003 הודיעה היועצת המשפטית למשנה ליועץ המשפטי לממשלה, כי בכוונתה לרכוש נחלה. בהתאם, היועץ המשפטי לממשלה הודיע לה כי היא מנועה מלעסוק בנושאים הקשורים בנחלות חקלאיות. נמצא כי בפרוטוקולים של ישיבות אחדות של הנהלת מ"י בין ינואר 2005 - יוני 2006 נרשם, שהיועצת השתתפה בדיונים בנושאים שנאסר עליה לעסוק בהם.

מנהל המחלקה להתפתחות הילד ושיקומו במשרד הבריאות: פרופ' אשר אור-נוי מועסק במשרד הבריאות בתפקיד מנהל המחלקה להתפתחות הילד ושיקומו (להלן - מנהל המחלקה). נוסף על כך הוא עובד במכון הירושלמי הקהילתי להתפתחות הילד והמשפחה ומשמש חבר בוועד המנהל של עמותה א'. עמותה א' מסייעת למכון הירושלמי במתן טיפול לילדים בעלי ליקויי התפתחות. מהפרוטוקולים של דיוני העמותה עולה, שמנהל המחלקה היה מעורב בתהליך קבלת החלטות בעמותה בנוגע לפעילויות שונות, ובהן: התקשרות העמותה עם קופות חולים, ייעוד תרומות של גופים שונים לעמותה. מנהל המחלקה גם פנה אל הנהלת משרד הבריאות

2 בעניין זה ראו גם דוח שנתי 56 של מבקר המדינה (2006), בפרק "חברות מנהל רשות המסים במוסדות איגוד הכדורסל", עמ' 904.

כדי לקדם רכישת שירותים מהעמותה. נמצא שמנהל המחלקה לא דיווח על היותו חבר בוועד המנהל של העמותה, אף שהדבר נדרש בהוראות התקש"ר. לא נמצא שנערך הסדר למניעת ניגוד עניינים בנושא זה בין מנהל המחלקה לבין משרד הבריאות, אף על פי שעולה חשש שמנהל המחלקה נמצא במצב שיש בו חשש לניגוד עניינים.

מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי : מפברואר 2004 ד"ר יגאל בן-שלום הוא מנכ"ל הביטוח הלאומי (להלן - המנכ"ל). ב-25.01.04 חתם המנכ"ל על הסדר למניעת ניגוד עניינים. אולם הועלה כי המנכ"ל לא הקפיד על מילוי הוראות ההסדר, כמפורט להלן:

טרם מינויו לתפקיד המנכ"ל הוא שימש יו"ר הדירקטוריון של חברה מסחרית שעוסקת בתחום המחשוב ונמצאת בבעלות הסוכנות היהודית. בהסדר נקבעה למנכ"ל תקופת מעבר של כשלושה חודשים מיום כניסתו לתפקיד כדי לאפשר למצוא לו מחליף לתפקיד יו"ר דירקטוריון החברה. אף כי מאז ועד סיום הביקורת (אוגוסט 2006) עברו כשנתיים וחצי המשיך המנכ"ל לשמש יו"ר החברה האמורה.

להלן מפורטות עוד פעילויות של המנכ"ל שעלולות ליצור ניגוד עניינים ושהמנכ"ל לא דיווח עליהן למועצת הביטוח הלאומי וליועץ המשפטי של הביטוח הלאומי, ובלי שפעל לכלול אותן בהסדר.

1. קרן א' היא גוף פרטי שעוסק באיסוף תרומות למימון פרויקטים בתחומי העלייה והקליטה, הרווחה והביטחון. מנכ"ל הביטוח הלאומי היה יו"ר ועדה לחלוקת פרסים, שהקרו מעניקה לפרויקטים בתחומים של עזרה לקהילה ולחברה. המנכ"ל לא דיווח למועצת הביטוח הלאומי וליועץ המשפטי של הביטוח הלאומי על פעילותו בקרן א' ועל התפקיד שהוא ממלא בה.

2. קרן ב' עוסקת באיתור וניהול פרויקטים בישראל בתחומי החינוך, הבריאות, הרווחה ובפעילויות פילנטרופיות אחרות. המנכ"ל ניהל בשנים 2004-2006 תכנית לימודים בנושא "ניהול שירותי רווחה" באוניברסיטת חיפה שהקרו השתתפה במימונה. נמצא שבשנים 2004-2006 הביטוח הלאומי השתתף עם קרן ב' בכמה מיזמים שעניינם הפעלת תכניות בתחומי החינוך והרווחה, לעתים ביוזמתו של מנכ"ל הביטוח הלאומי, בהיקף כולל של כ-28.5 מיליון ש"ח.

מנכ"ל הביטוח הלאומי לא יידע את מועצת הביטוח הלאומי ואת היועץ המשפטי של הביטוח הלאומי שהקרו נמנתה עם המממנים של תכנית הלימודים שניהל באוניברסיטת חיפה.

המשנה למנכ"ל הביטוח הלאומי : מר מישל סערון הוא משנה למנכ"ל הביטוח הלאומי. מאפריל 2004 עד יוני 2005 היה המשנה למנכ"ל גם ממלא מקום סמנכ"ל למשאבי אנוש ובתוקף תפקידו זה שימש גם יו"ר ועדת חריגים. תפקידה של ועדה זו הוא לדון ולהחליט אם להמשיך או להפסיק העסקה של עובד שציון מבחני ההתאמה שלו היה גבולי. באוקטובר 2004 דנה הוועדה בהמשך העסקתה של עובדת שהיא קרובת משפחתו של המשנה למנכ"ל, והחליטה להמשיך את העסקתה. במקרה דנן היה על המשנה למנכ"ל לפסול את עצמו מלהשתתף בשיבת הוועדה שבה נדון עניין קרובת משפחתו, אולם הוא לא עשה כן.

מנהל מינהל תכנון והנדסה במשרד השיכון : מר יוסף מנור עבר מהמגזר הפרטי לשירות המדינה, לאחר שזכה במכרז לתפקיד האמור במרס 2002 (להלן - מנהל המינהל). טרם הצטרפותו לשירות המדינה ניהל מר מנור חברה פרטית בתחום של הנדסה אזרחית והיה אחד מבעליה. סמוך לכניסתו לתפקיד האמור, במאי 2002, חתם מנהל המינהל על הסדר למניעת ניגוד עניינים ובו התחייב, בין היתר, לא לטפל בעניינים שנוגעים ללקוחות של החברה שהייתה בבעלותו, אשר חתומים על חוזים עם משרד השיכון. נמצא שמנהל המינהל המשיך להיות מעורב באחדים מהפרויקטים בעיר מודיעין שמנוהלים בידי חברה פרטית מסוימת בשביל משרד השיכון; חברה זו נמנתה עם חוג לקוחותיה של החברה שהייתה בבעלותו של מר מנור.

מנהל מחוז גליל וגולן במשרד החקלאות : מר יגאל חן הוא מנהל מחוז גליל וגולן במשרד החקלאות. בשטח שעליו מופקד המחוז נמצא מושב "שאר ישוב" שמנהל המחוז בעל

נחלה בו. נוסף על נחלה זו הוא מעבד שטחי מטע אחרים במושב שבו הוא מתגורר. דבר זה היה ידוע לגורמים המוסמכים במשרד החקלאות, ולפיכך היה על הנהלת המשרד לבדוק את סוגיית ניגוד העניינים בין תפקידיו של מנהל המחוז לבין ענייניו הפרטיים ולעשות הסדר שימנע ניגוד עניינים בפעילותו, אולם הסוגיה לא נבדקה וההסדר לא נעשה. עוד נמצא, שמנהל המחוז פעל במצב שיש בו חשש לניגוד עניינים, כאשר אישר לכאורה בקשה שאשתו הפנתה למחוז בענייני משקו הפרטי.

מנהל חווה ניסיונית במשרד החקלאות: חוות כרי דשא שנמצאת בגליל היא חווה ניסיונית שהקים המינהל למחקר חקלאי לצורך ביצוע מחקרים בנושא מרעה ובעלי חיים. מר צדוק כהן מכהן משנת 1969 בתפקיד מנהל החווה מטעם המינהל למחקר חקלאי. מהמסמכים עולה כי בשנת 2002 הוגשה לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה גליל עליון תכנית להצבת מבנה יביל לאחסנה בשטח החווה. את התכנית הזמין מנהל החווה, ואילו מגיש הבקשה והמתכנן הוא בנו של מנהל החווה. מכאן שמנהל החווה פעל במצב שיש בו חשש לניגוד עניינים שכן הוא רכש את שירותיו של בנו, לביצוע עבודת התכנון והטיפול בקבלת היתר הבנייה, ולא דיווח להנהלת המינהל למחקר חקלאי ולמשרד החקלאות על קרבת המשפחה.

מנהלים בביטוח הלאומי שהם גם חברי ועד עובדים: התקשי"ר אוסר על בעלי משרות מסוימות להגיש את מועמדותם בבחירות לוועד עובדים. אחת המשרות היא "מנהל אגף". נמצא כי מנהל אגף ארגון וסניפים במינהל כספים ובקרה בביטוח הלאומי היה מנובמבר 2003 יו"ר ועד העובדים של המשרד הראשי. בשנים שקדמו לאותו מועד הוא היה חבר ועד. גם מנהל חטיבה בכיר במינהל תקשוב ומערכות מידע - שמעמדו מקביל לזה של מנהל אגף - היה חבר ועד העובדים, עד הבחירות שהתקיימו במאי 2005. בנובמבר 2003 לפני שנערכו הבחירות לוועד פנה סגן ראש מינהל משאבי אנוש לעובדים האמורים והודיע להם שאם ייבחרו לוועד יהיה עליהם לבחור בין תפקידם בביטוח הלאומי לבין חברותם בוועד. אולם לאחר שנבחרו לוועד העובדים הם המשיכו לכהן בתפקידיהם כמקודם והנהלת הביטוח הלאומי לא נקטה הליכים לאכיפת הנחיותיה והוראות התקשי"ר בעניין זה; במועד הביקורת, נובמבר 2006, עדיין המשיך מנהל אגף ארגון למלא את תפקידו בביטוח הלאומי וגם לשמש יו"ר הוועד. יצוין שמנהל החטיבה היה חבר ועד העובדים עד מאי 2005.

עובדי מדינה שעסקו בעבודה פרטית ללא היתר: עבודה פרטית עשויה ליצור ניגוד עניינים בין תפקידו של עובד המדינה לבין העבודה הפרטית שברצונו לעסוק בה. הוראות התקשי"ר קובעות, כי "... אין עובד רשאי לעסוק בכל עבודה פרטית מחוץ לתפקידו אלא אם קיבל היתר לכך". עוד נקבע בתקשי"ר, כי עובד אינו רשאי לעבוד עבודה פרטית גם אם אין הוא משתכר ממנה, ואין הוא רשאי לעסוק בכל צורה שהיא בשום עסק, אם יש בכך משום התנגשות אינטרסים עם תפקידו או עם עבודתו בשירות המדינה או אם עלול להיווצר מצב כזה; כאשר יש ספק אם קיימת התנגשות כזאת אם לאו תכריע הנציבות. בתקשי"ר נאמר כי תנאי לאישור עבודה פרטית לעובד הוא שהעבודה אינה קשורה במישרין או בעקיפין בתפקידו של העובד. אשר לקבלת היתר לעבודה פרטית בוועדה רפואית נקבע בתקשי"ר, ש"השתתפות בוועדות הרפואיות בתשלום בשעות העבודה הנהוגה - אסורה. השתתפות בוועדות כאלו שלא בשעות העבודה הנהוגה טעונה היתר לעבודה פרטית".

נמצא, כי על אף הוראות התקשי"ר האמורות, נהגו עובדי מדינה אחדים במשרדים שנבדקו, בייחוד במשרד הבריאות, לעסוק בעבודה פרטית בלי שקיבלו היתר לכך. כך נהגו רופאים שהיו חברים בוועדות רפואיות של המשרד ובוועדות רפואיות משותפות למשרד ולביטוח הלאומי. יצוין כי הרופאים שהיו גם חברים בוועדות רפואיות, עשו זאת בידיעתו של המשרד.

פעולות למניעת ניגוד עניינים בשל קרבת משפחה

מידע בדבר קשרים משפחתיים: מצבים שיש בהם חשש לניגוד עניינים בתוך שירות המדינה עלולים להיווצר, בין היתר, בשל יחסי כפיפות מינהלית בין קרובי משפחה בעת ביצוע העבודה ובשל סמכויות פיקוח ובקרה שעלול להפעיל עובד המשרד, במסגרת תפקידו, כלפי קרוב משפחתו המועסק באותו משרד. אחד האמצעים להגברת שקיפותם של קשרים משפחתיים במשרדי ממשלה הוא תיעודם במסד נתונים משרדי. יש חשיבות רבה לריכוז מידע בדבר קשרי משפחה בתוך מוסד שלטוני. ריכוז המידע יספק תמונה מהימנה על ממדי התופעה של קרבה משפחתית באירגון על סוגיה ושכיחותה ועשוי לסייע באיתור מצבים שיש בהם חשש לניגוד עניינים. לא נמצא שהמשרדים שנבדקו עשו את הפעולות האמורות לאיסוף מידע בעניין קרבת משפחה בין עובדיהם, על כן אין גם להם וגם לנציבות מידע שלם ועדכני על היקף התופעה.

ניגוד עניינים על רקע קשרי משפחה שחוצים משרדי ממשלה: לעתים עלול להיווצר מצב שיש בו חשש לניגוד עניינים על רקע קרבת משפחה, גם כאשר מדובר בקרובי משפחה המועסקים כל אחד במשרד ממשלתי אחר. הדבר עלול לנבוע מסמכות פיקוח ובקרה שנתונה בידי אותם עובדים ואשר עשויה לגעת גם בתפקודם של קרובי משפחתם המועסקים במשרד אחר. בכלל זה עלולים להיווצר מצבים שבהם בעל סמכות פיקוח ובקרה יהיה מעורב בתהליכים הנוגעים לקביעת תנאי השירות של קרוב משפחתו במשרד אחר, ותהיה לו יכולת השפעה עליהם. לדוגמה, בתוקף תפקידה של נש"מ כחידת מטה ממשלתית המפקדת על ביצוע מדיניות הממשלה בתחומי המינהל ומשאבי אנוש בשירות המדינה, יש לעובדיה אפשרות השפעה ומעורבות, ולו בעקיפין, בתהליכים הנוגעים לקביעת תנאי שירותם של קרובי משפחתם המועסקים בשירות המדינה.

באחדים ממשרדי הממשלה נמצא שלעובדי נש"מ מסוימים, ובהם עובדים בכירים, שביכולתם להשפיע על תנאי השירות והקידום של עובדים, יש קרובי משפחה העובדים במשרדי ממשלה. עם זאת, כאמור, אין בתקשי"ר דרישה לדווח על קרובי משפחה העובדים במשרדים אחרים, ולא נקבעו הסדרים כלשהם הנוגעים לעובדים שקרובי משפחתם עובדים בשירות המדינה. על כן אין מידע בדבר ההיקף המלא של התופעה והשפעותיה על תקינות ההליכים המינהליים בשירות המדינה.

העסקת קרובי משפחה בלשכת רשם המקרקעין בירושלים: ביולי 2003 דיווח המבקר הפנימי של משרד המשפטים כי בין שתי גישות המועסקות בלשכת רשם המקרקעין בירושלים יש יחסי כפיפות; למרות הדיווח השאירו הגורמים הנוגעים בדבר את המצב על כנו ולא העבירו אחת מהן לתפקיד אחר. באוקטובר 2003 מונתה אחת הגישות לתפקיד רשם המקרקעין בירושלים בדרך של מינוי בפועל (להלן - הרשמת). בינואר 2006 התקיים מכרז פנימי לתפקיד עוזר בכיר לרשם המקרקעין בירושלים ובמכרז זכתה גישתה של הרשמת אשר ציינה בטופס הבקשה למשרה הפנויה את קרבת המשפחה בינה ובין הרשמת, כפי שהתקשי"ר מחייב. מנהלת אגף משאבי אנוש לא פעלה בהתאם להוראות התקשי"ר ולא העבירה למועמדת ולגישתה הרשמת הודעה שאם תיבחר המועמדת ייבחנו יחסי הכפיפות וקשרי העבודה ביניהן, ואם לא יהיה אפשר לאשר את עבודתן של שתיהן משום שהן קרובות משפחה לא תוכל המועמדת להתמנות לתפקיד ולחלופין תועבר קרובת משפחתה מתפקידה. נכון למועד הביקורת, אף אחת משתי הגישות לא הועברה לתפקיד אחר וקיימים ביניהן יחסי כפיפות ארגונית ישירה.

פעולות למניעת ניגוד עניינים אגב מילוי משרות תקניות

גיוס עובדים לשירות המדינה: כאשר עובד מתקבל לשירות המדינה, עשוי להתעורר חשש להיווצרות מצב של ניגוד עניינים. בהוראות התקשי"ר, בפרק "מילוי משרות תקניות", נקבע בין היתר כי "לא ניתן להעסיק עובד בכלל, בטרם יבחן היועץ המשפטי של המשרד או יחידת הסמך, לפי העניין, בהם עתיד להיות מועסק, מול היועץ המשפטי לנציבות שירות המדינה, אם נדרשת התחייבות של העובד לפעול על פי הסדר בכתב למניעת ניגוד עניינים".

נמצא, כי במהלך השנים 2001-2005 אוישו מאות משרות תקניות בשירות המדינה בעובדים שגויסו מחוץ לשירות. אולם בניגוד להוראות התקשי"ר, בדרך כלל לא הקפידו הגורמים הנוגעים בדבר לבדוק אם דרושה התחייבות העובדים הללו לפעול לפי הסדר בכתב למניעת ניגוד עניינים. לגבי אחדים מהם לא נבחן אם דרושה התחייבות כאמור, אף על פי שהם ציינו במפורש או במשתמע כי עסקו בתחומים זהים לתחומי פעילות המשרדים הממשלתיים שבהם הם עתידים לעבוד, או שיש להם זיקות אחרות לתחומים אלה. כתוצאה מכך אוישו משרות תקניות בשירות המדינה בידי עובדים שגויסו מבחוץ, והם עבדו ומקצתם אף ממשיכים לעבוד במצבים שיש בהם חשש לניגוד עניינים.

קביעת רשימת משרות "רגישות" לניגוד עניינים: במאי 2006 קבע היועץ המשפטי לממשלה הנחיות חדשות שעניינן "עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים בשירות המדינה". לפי ההנחיות האמורות והנחיית נציב שירות המדינה ממאי 2006, על מנכ"ל של משרד או הסמנכ"ל למשאבי אנוש, יחד עם היועץ המשפטי של המשרד, לקבוע בתוך 60 ימים מיום פרסום ההנחיות, רשימת משרות נוספת על הרשימה שבתקשי"ר, ולעדכנה מפעם לפעם כפי שיימצא לנכון. עד סיום הביקורת לא מילאו את החובה הזאת בעלי התפקידים הנוגעים בדבר במשרדים שנבדקו, לרבות בנציבות ולמעט משרד המשפטים.

פעולות למניעת מצבים שיש בהם חשש לניגוד עניינים במהלך שגרת העבודה

על משרדי הממשלה לפעול כבדרך שגרה למניעת מצבים שיש בהם חשש לניגוד עניינים בעבודתם של עובדי משרדיהם, ובייחוד מי שממלא תפקיד שלטוני וסטטוטורי, ולנקוט פעולות יזומות ושיטתיות למניעת מצבים אלו. ואולם בחינת פעולות משרדי הממשלה שנבדקו מראה שיש צורך ברענון או בהסדרה של פעולות אלו, כמפורט להלן.

קביעת הוראות ונהלים ייחודיים למשרדי הממשלה: מערכת הנורמות הנוגעת לאיסור מצבים שיש בהם חשש לניגוד עניינים בשירות המדינה, היא מערכת כללית משותפת לכלל משרדי הממשלה, אבל לעיתים יש צורך נוסף על מערכת זו גם בהוראות ובנהלים ייחודיים לעניינים שבתחומי פעילותו של משרד מסוים ולסביבתו הארגונית. לדוגמה: לצורך בהוראות ונהלים פנים-משרדיים מפורטים במשרד החקלאות נודעת חשיבות יתרה נוכח העובדה שרבים מעובדיו מתגוררים בהתיישבות חקלאית או בעלי משקים, ועל כן הם בעלי עניין³ בפעילות חקלאית, בכללם עובדים הממלאים תפקידים בכירים ובידיהם סמכויות סטטוטוריות בנושאי אכיפה, פיקוח ובקרה על הנעשה במגזר החקלאי. היה ראוי שכל גוף שלטוני יבחן את הצורך בנהלים פרטניים, ובמידת הצורך יתרגם את הנורמות הכלליות לנהלים מפורטים וייחודיים שתואמים את משימותיו ואת סביבתו הארגונית. במשרדים שנבדקו אין הוראות ונהלים נקודתיים וייחודיים מפורטים בעניין מניעת מצבים שיש בהם חשש לניגוד עניינים.

הצורך ברענון ובהדרכה בנושאים הנוגעים לניגוד עניינים: פעולות למניעת מצב שיש בו חשש לניגוד עניינים אגב שגרת העבודה, מושתתות, בין היתר, על איסוף שיטתי של מידע אודות המערכות הציבוריות והאישיות של העובד שהיכוך ביניהן עלול להעמיד את העובד במצב שיש בו חשש לניגוד עניינים.

רענון תקופתי של הנחיות ונהלים בקרב עובדי המשרדים והדרכתם בנושאים הנוגעים למניעת מצבים כאמור, יש בהם כדי לתרום להעלאת ערנותם לנושאים האמורים ולשיפור יכולתם לזהות את המצבים שיש בהם אפשרות לניגוד עניינים ולדווח עליהם להנהלת המשרד.

3 בעלי משקים ונחלות חקלאיות, ובכלל זה קרובי משפחה שלהם העוסקים בענפי החקלאות או שהם חברים בקיבוץ או מושב שיתופי העוסק בחקלאות.

נמצא כי בשנים 2000-2005 לא קיימו הנהלות הגופים שנבדקו, למעט הביטוח לאומי והנציבות, פעולות להדרכת עובדים בשלבי קליטתם בעבודה, ולא פעולות הדרכה שוטפת במהלך עבודתם, בכל התחומים הנוגעים למניעת מצבים שיש בהם חשש לניגוד עניינים.

ניגודי עניינים בתחום הרכש במערכת הבריאות

עובד שתפקידו לרכוש מוצרים ושירותים חייב לנהוג בנאמנות כלפי ארגונו ולייצג את האינטרסים של הארגון בלבד. עליו להקפיד לרכוש לפי כללים ברורים, כדי שלא ייקלע למצב של ניגוד עניינים. מערכת הנורמות מטילה איסור כולל, והיא חלה גם על העוסקים ברכש. עם זאת, אין הנחיה מפורשת בנושא הרכש.

תחום הרכש במשרד הבריאות : משרד הבריאות (להלן - המשרד) רוכש שירותים כמו ניקיון, אבטחה, כביסה, יועצים, הסעות, הסעדה ועוד. הרכש נעשה בשביל המשרד ויחידותיו, כולל בתי החולים הממשלתיים⁴. ברכש עוסקת ועדת מכרזים משרדית שחברים בה עובדים בכירים במשרד. על חברי ועדת המכרזים חלות הוראות התכ"ם בנוגע לרכישת טובין, שירותים ועבודות, ומכוחן עליהם להימנע מלהשתתף בדיון בוועדה אם יש להם עניין אישי בו.

מצב של ניגוד עניינים עלול להיווצר כאשר עובד יחידה כלשהי מנסה לקדם עניין שנוגע לו אישית, כגון רכש מקרוב משפחה או רכש לצרכיו האישיים, והוועדה אינה יודעת על כך.

נמצא שהחשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל) ואף המשרד לא קבעו נוהל הקובע כללים בתחום הרכש, למרות הרגישות המיוחדת הכרוכה בו ביחס לניגוד עניינים.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהחשכ"ל, האחראי למימוש המדיניות התקציבית של הממשלה, ניהול כספי המדינה ועוד, יקבע כללים למניעת ניגוד עניינים בנוגע לכלל העובדים העוסקים ברכש במשרדי הממשלה, נוסף על הוראות התכ"ם החלות על חברי ועדות מכרזים. ראוי לשקול לכלול בכללים את החובה לתתם על הצהרה תקופתית בדבר הזיקות שבין העובד, קרובי משפחתו או מכריו, ובין הספקים ונותני השירותים הרלוונטיים לרכש של המשרד. כמו כן יש לשקול לחייב את העובד להודיע על כל שינוי במצבו או במצב של קרוב משפחתו או של אדם אחר הפועל מטעמו, שעלול להעלות חשש לניגוד עניינים בין מקום העבודה לביןו. כל אימת שיעלה חשש לניגוד עניינים, יובא העניין לטיפול היועץ המשפטי של המשרד, והוא יבחן אם אכן קיים חשש כזה ואילו צעדים יש לנקוט כדי למנוע מצב כזה.

בעקבות הביקורת הודיע החשכ"ל כי הוא מאמץ את ההמלצה לקבוע כללי פעילות לכל העובדים העוסקים ברכש במשרדי הממשלה.

סוגיית ניגוד עניינים בתחום הרכש במרכז הרפואי המשולב ע"ש חיים שיבא : בית חולים ממשלתי הוא יחידת סמך והתקשי"ר חל על עובדיו. לפי סעיף 8 לתקנות יסודות התקציב (כללים לפעולת תאגיד בריאות⁵), התשס"ב-2002, על עובדי תאגיד בריאות חלות הוראות פרקים 40-47 בתקשי"ר, בהתאמות המתחייבות, למעט סעיפים שפורטו בתקנות. מכוח זה חלים גם האיסורים לפעול בניגוד עניינים. בית חולים ותאגיד בריאות מהווים יחד מרכז רפואי ממשלתי.

4 בעסקות בסכומים גבוהים מאלה שיש לבתי החולים הרשאה לעשות בעצמם, הכול כמפורט בחוק נכסי המדינה, התשי"א-1951.

5 תאגיד בריאות מוגדר בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, כדלקמן: "עמותה, אגודה שיתופית, חברה, או כל גוף משפטי אחר הכשר לחיובים, לזכויות ולפעולות משפטיות, המוכר שירותי בריאות בתוך בית חולים ממשלתי או תוך שימוש במתקני בית חולים כאמור". תאגיד בריאות פועל לפי כללים שנקבעו בתקנות יסודות התקציב (כללים לפעולת תאגיד בריאות), התשס"ב-2002.

המרכז הרפואי המשולב ע"ש חיים שיבא (להלן - המרכז הרפואי) הוא המרכז הרפואי הגדול בארץ. הוא רוכש שירותים, ציוד ועבודות בשביל בית החולים ובשביל תאגיד הבריאות שלידו. היקף הרכש השנתי של המרכז הוא כ-300 מיליון ש"ח, ברכש עוסקים יותר מ-20 עובדים.

בשנים האחרונות טיפלה הנהלת המרכז הרפואי במצבים של ניגוד עניינים שבהם היו שני עובדים בכירים בתחום הרכש. כל אחד מהם דיווח על ילדו העובד בחברה העשויה להיות קשורה עם המרכז הרפואי. יוצא אפוא, שלהנהלת המרכז הרפואי נודע על ניגודי עניינים אפשריים של העובדים רק כאשר הם דיווחו על כך מיוזמתם. אולם בהיעדר הוראות ונהלים ייחודיים לעובדים העוסקים ברכש, וכל עוד העובד אינו מדווח, אי-אפשר לדעת אם יש ניגוד עניינים.

סוגיית ניגוד עניינים בתחום הרכש בשירותי בריאות כללית: הרכש בשירותי בריאות כללית (להלן - הכללית) נעשה לפי נוהל מיוני 1999 (להלן - נוהל התקשרויות) המפרט את העקרונות להתקשרויות. מנכ"ל הכללית מינה ועדות מכרזים ארציות ומקומיות בכל אחד מבתי החולים שלה ובמחוזותיה. בוועדות המכרזים חברים 120 בעלי תפקידים בכירים בכללית. בשנים 2003-2005 היה תקציב הרכש השנתי של הכללית, כולל תרופות, ריאגנטים, ציוד רפואי, בינו והצטיידות, 3.5-3 מיליארד ש"ח.

ביוני 1999 קבע היועץ המשפטי של הכללית נוהל "מניעת ניגוד אינטרסים". לפי העקרונות המפורטים בנוהל זה, נאסר על עובד הכללית לקיים קשרי עבודה עסקיים עם גורמי חוץ שאליהם קשורים הוא, קרוב משפחתו או אדם אחר הפועל מטעמו, ללא חתימה על טופס "הצהרה בדבר ניגוד אינטרסים" (להלן - טופס הצהרה) וללא אישור הממונים. כל מי שמכהן בוועדת משא ומתן, בוועדת מכרזים, בוועדה אחרת או בגוף כלשהו, הדנים או מחליטים מטעם הכללית בנוגע להתקשרות עם גורם חיצוני, חייב למלא טופס הצהרה, גם אם לדעתו אין מצב של ניגוד עניינים בינו ובין הכללית.

נמצא שעד למועד עריכת הביקורת, איש מחברי ועדות המכרזים לא חתם על טופס הצהרה. ביוני 2006, בעקבות הביקורת, החלו רכזי ועדות המכרזים הארציות להחתים את חברי הוועדות על טופס הצהרה. אולם עד מועד סיום הביקורת לא חתמו חברי ועדות המכרזים המקומיות של מחוזות הכללית ושל בתי החולים שלה על טופס ההצהרה.

סוגיית ניגוד עניינים בתחום הרכש במכבי שירותי בריאות: מרבית הרכישות במכבי שירותי בריאות (להלן - מכבי) נעשות באמצעות אגף הרכש. ההוצאה השנתית של מכבי על רכישת ציוד משקי, מחשוב, ציוד רפואי, תרופות, מוצרי בריאות ושירותים שונים היא כ-1.6 מיליארד ש"ח. עד למועד סיום הביקורת לא קבעה מכבי נוהל בעניין מניעת ניגודי עניינים אפשריים. בנוהל כזה מן הראוי לפרט באילו נסיבות יש מצבים של ניגוד עניינים, ומה הם הצעדים שאפשר לנקוט למניעתם. העובדים המעורבים ברכש והעובדים המכהנים בוועדת המכרזים גם לא הונחו להצהיר אם יש ניגוד עניינים בעבודתם אם לאו.

ניגוד עניינים מוסדי: לעתים למכהן בתפקיד מסוים בארגון עשוי להיות עניין בתחום שהוא מופקד עליו, עניין שאינו עולה בקנה אחד עם טובת הארגון כולו. לדוגמה, מנהל אגף שעובד עם ספק שירות מסוים יעדיף, מטעמיו שלו, להמשיך לעבוד עמו ולא עם ספקים אחרים, אף שייתכן שהם יספקו את השירות במחיר זול יותר.

הבדיקה בכללית ובמכבי העלתה שהנושא לא הוסדר: נוהל "מניעת ניגוד אינטרסים" בכללית אינו עוסק בנושא זה, ובמכבי לא היה נוהל בנדרן.



1. כלל יסוד הוא בשירות הציבורי כי אסור לעובד ציבור להימצא במצב שבו קיים חשש לניגוד עניינים; חשיבות ההקפדה על כלל זה אינה נופלת מחשיבותם של שיקולים אחרים והיו חשובים ככל שיהיו. את ההכרעה בעניין החשש לניגוד עניינים יש למסור לגורמים מוסמכים, ולא להשאירה לשיקול דעתו הבלעדי של העובד עצמו. עובד מצוי בניגוד עניינים יתקשה לקבל הכרעות אובייקטיביות, ללא משוא פנים, לטובת האינטרס הציבורי, אפילו כוונתו טובה. ניגוד עניינים גם משפיע לרעה על השירות הציבורי כולו ועלול לפגוע באמון הציבור במערכת השלטונית, כמו גם באמון עובדי ציבור אחרים הכפופים לאותו עובד או העובדים במקביל לו. חששות אלו גוברים ככל שדרגתו של העובד גבוהה יותר ותפקידו משפיע יותר.

השירות הציבורי פיתח מנגנונים שונים שנועדו למנוע מצבים של ניגוד עניינים, ולמנוע להפחיתם במידת האפשר. מנגנונים אלה, ובהם חובה החלה על עובד ליידע את הממונים עליו בדבר חשש לניגוד עניינים, ופעילותם של "שומרי הסף" דוגמת נש"מ, והגורמים הפנימיים בכל משרד, חשובים ביותר למניעת התופעה. את ההכרעה בעניין החשש לניגוד עניינים יש למסור לגורמים המוסמכים, ולא להשאירה לשיקול דעתו הבלעדי של העובד עצמו. ההקפדה על דיווח בהתאם לכללים, והתאמת כללי הדיווח למציאות המשתנה בידי הגורמים המוסמכים לכך, תוכל לאפשר לגורמים המוסמכים לקבל החלטה מוקדמת ומושכלת, ותביא לצמצום תופעת ניגוד העניינים.

בניגוד לכלל האמור, העלתה הביקורת כי לעיתים פעלו עובדי ציבור, לרבות עובדים בכירים בשירות המדינה, במשך תקופה ארוכה במצבים שיש בהם חשש לניגוד עניינים; עוד העלתה הביקורת כי לפעמים התמשך הטיפול של הנהלות המשרדים ושל נציבות שירות המדינה בעובדים שעברו על האיסור.

2. במאי 2006 פרסם היועץ המשפטי לממשלה הנחיות שעניינן עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים, ההנחיות עוגנו גם בתקשי"ר; דבר זה הוא צעד חשוב. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרדי הממשלה לתת את הדעת על הצורך בפעולות יזומות וסדורות להוצאת הוראות התקשי"ר בנושא של ניגוד עניינים, לרבות ההוראות המעודכנות, מהכוח אל הפועל, ובכלל זה: (א) תרגום נורמות כלליות המפורטות בתקשי"ר לנהלים מפורטים וייחודיים שתואמים את משימותיהם ואת סביבתם הארגונית של משרדי ממשלה מסוימים; (ב) פנייה בתדירות ראויה לעובדים בבקשת מידע אודות הזיקות המשפחתיות, החברתיות, הכלכליות ואחרות שיש ביניהם ובין גורמים אחרים, אשר עלולות להעמידם במצבים של חשש לניגוד עניינים אגב מילוי תפקידם; (ג) חיזוק מנגנוני פיקוח ובקרה של משרדי הממשלה ושל הנציבות על הנעשה בנושא מניעת מצבים כאלה בשגרת עבודתם של עובדי מדינה.

3. עובד בכיר בארגון עשוי להיקלע למצב של ניגוד עניינים גם שלא במסגרת דיוני הנהלה אלא במסגרת חילופי דעות ועמדות, לרבות התייעצויות לא רשמיות, שיחות עם אנשים בארגון וכד'. לכן חובה על העובד הנמצא במצב כזה להימנע מכל קשר לעניינים אלה ויש להביא לידיעת כלל העובדים הבכירים בארגון את ההגבלה החלה על העובד כדי שגם הם יימנעו מליצור מצב שיש בו ניגוד עניינים. דהיינו גם בחיי היום-יום בארגון יש למנוע כל פעולה שעלול להיות בה ניגוד עניינים, ולכן העובד והארגון חייבים: א. להצהיר על החשש לניגוד עניינים. ב. לדאוג לשקיפות בארגון כלומר לפרסם בקרב עובדי הארגון, לפחות בקרב הבכירים שבהם, שאין לשתף גורם פלוני או לשוחח עמו בעניינים מסוימים.

4. עם גיבושה של רשימת משרות לפי הנחיות נציב שירות המדינה והיועץ המשפטי לממשלה שהן "רגישות" למצב של ניגוד עניינים, על האחראי ועל היועץ המשפטי בכל משרד ממשלתי לבחון אם נדרשת התחייבות של העובד המועסק באחת מן המשרות הנקובות ברשימה לפעול לפי הסדר בכתב למניעת ניגוד עניינים.

נציבות שירות המדינה : מן הראוי שמשרד המשפטים והנציבות ישקלו קביעת משרות מסוימות, ובייחוד בגופי מטה, פיקוח ובקרה על שירות המדינה - שהמועסקים בהן יצטרכו להצהיר אם יש להם קרובי משפחה בשירות המדינה; ובהתאם להצהרות לבחון את הצורך בקביעת המגבלות הראויות בנסיבות העניין.

משרד הבריאות: על משרד הבריאות לבחון את סוגיית הרופאים בשירות המדינה שעוסקים בעבודות פרטיות ובפרקטיקה פרטית, ולהחליט באילו נסיבות יש צורך לעשות הסדרים למניעת ניגוד עניינים. על המשרד לקבוע הוראות מפורטות בעניין מניעת ניגוד עניינים בעבודתם של חברי הוועדות הרפואיות ולעגן את ההוראות בנהלים מחייבים. כמו כן, על המשרד לפעול להחתמת כל הרופאים שחברים בוועדות רפואיות על תצהיר למניעת ניגוד עניינים.

פעולות רכש במערכת הבריאות : על העוסקים ברכש במשרדי הממשלה וביחידות הסמך שלהם חלה מערכת של נורמות למניעת ניגוד עניינים כמפורט בתקשי"ר, בהוראות התכ"ם ובהנחיות היועץ המשפטי לממשלה. מערכת זו קובעת איסור כללי להימצא במצב של ניגוד עניינים. משרד מבקר המדינה המליץ שהחשב הכללי האחראי למימוש המדיניות התקציבית של הממשלה, ניהול כספי המדינה ועוד, יקבע כללים למניעת ניגוד עניינים בנוגע לכלל העובדים העוסקים ברכש במשרדי הממשלה, נוסף על הוראות התכ"ם החלות על חברי ועדות מכרזים.

בשירותי בריאות כללית היה נוהל בנוגע למצב של ניגוד עניינים, אולם הכללית לא פעלה לפיו. ראוי שהכללית תסדיר את נושא ניגוד העניינים על כל צדדיו, החל בניגוד עניינים מוסדי בכלל וכלה בנוגע לעוסקים ברכש בפרט. במכבי שירותי בריאות נמצא שלא היו כללים ונהלים בנוגע למניעת ניגוד עניינים. לאחר מועד סיום הביקורת קבעה מכבי נוהל בנדון.

יישום ההמלצות ופעולות למניעת ניגוד עניינים יסייעו לשפר את פעולות משרדי הממשלה ומוסדות שלטוניים לקדם את מטרותיהם ולהגביר את אמון הציבור בהם.

תופעת ה"מאכערים" בשירות הציבורי

1. משרדי הממשלה, גופי השלטון המקומי ורשויות ציבוריות אחרות (להלן - השירות הציבורי) מספקים מגוון רחב של שירותים לציבור. אם מבקשי השירותים האמורים מתקשים לקבלם, עקב אי-זמינותו של המידע הנדרש לצורך קבלת השירותים או עקב הנהלים המסובכים הנדרשים לשם קבלתם, הם עשויים לפנות לאנשים שייצגו אותם לפני השירות הציבורי לצורך קבלת השירותים (להלן - מייצגים). יש בשימוש במייצגים כדי להקל על מבקשי השירות, בייחוד מאחר שלעתים נדרש ידע מקצועי כדי לטפל ביעילות בנוהלי קבלת השירות וכדי לקבלו במהירות. אין פסול בפעולתם של המייצגים, ובלבד שהייצוג מקצועי, נעשה כחוק ואינו פוגע בשירות הניתן למקבלי השירות שאינם מיוצגים.

2. ה"מאכערים" מייצגים תמורת שכר רבים ממבקשי השירותים לפני הגופים הציבוריים נותני השירות. תופעת ה"מאכערים" נגרמת בעיקר עקב הליקויים במבנה השירות הציבורי ובתהליכי עבודתו: אם השירות ניתן בפרק זמן סביר וללא עיכובים מיותרים ואם הוא אפקטיבי (כלומר, ממלא את צורכי מבקש השירות), גדלה הסבירות שמבקשי השירות יפעלו בעצמם לקבלתו ולא יזדקקו לייצוג.

לתופעת ה"מאכערים" עלולות להיות השפעות שליליות על הנורמות האתיות בשירות הציבורי, על יעילות תפקודו ועל האמון שנותנים התושבים בשירות הציבורי ובמוסדות השלטון בכלל. תופעת ה"מאכערים" עלולה לגרום להשחתת נורמות ההתנהגות של עובדי הציבור ולפתוח פתח לקבלת שוחד וטובות הנאה; כמו כן התופעה עלולה לפגוע ברווחת הציבור, משום שהיא מאפשרת למספר קטן של "מאכערים" להפיק רווחים על חשבון הציבור הזקוק לשירותי הגופים הציבוריים; לפגוע בשוויון ההזדמנויות בכל הנוגע לקבלת שירותים ציבוריים; ולגרום לכך שהשירות הציבורי לא יהיה נכון להתייעל.

כדי לאפשר לשירות הציבורי לתת את השירות הנדרש לציבור ולשקם את תדמיתו שנפגעה עקב פעילותם של ה"מאכערים", על השירות הציבורי לצמצם את הביורוקרטיה, לפשט את הליכי מתן השירות ולפעול למתן שירות ידידותי ואדיב לציבור, וכן לפקח על פעילותם של המייצגים.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-אוגוסט 2006 בדק משרד מבקר המדינה את תופעת ה"מאכערים" בשני גופים של השלטון המרכזי - במחוז תל אביב והמרכז ובמחוז ירושלים של אגף הרישוי במשרד התחבורה, ובמוסד לביטוח לאומי. במסגרת הבדיקה בשלטון המקומי נבדקו כמה עיריות.

עיקרי הממצאים

תופעת ה"מאכערים" באגף הרישוי במשרד התחבורה

במשרדי הרישוי שמפעיל אגף הרישוי במשרד התחבורה פועלת עמדה טכנית ובה נבדקים כלי הרכב לצורך זיהוי, רישום ועדכון הנתונים שעל משרד הרישוי לרשום ברישיונות.

היה על אגף הרישוי לבדוק את היקף תופעת ה"מאכערים" במשרדי הרישוי כדי לקבוע מדיניות לצורך ההתמודדות עם התופעה וצמצום השפעותיה השליליות, ואולם האגף לא עשה כן. ומנגד נוצרה פעילות עניפה של "מאכערים" כפי שיתואר להלן:

בעמדה הטכנית במשרד הרישוי בחולון יש פעילות ענפה של "מאכערים", ועקב כך הפונים שאינם מיוצגים בידיהם נאלצים להמתין שעות ארוכות לקבלת השירות. על פי נתוני אגף הרישוי, בשנת 2005 נרשמו במשרד הרישוי בחולון 43,153 פעולות. מבדיקת 27,743 פעולות שבוצעו בעמדה הטכנית בעקבות פניותיהם של 11,010 מיופי כוח עלה כי 25 "מאכערים" היו מעורבים ב-24.7% מהפעולות האמורות. כלומר "מאכערים" ששיעורם כ-0.22% ממיופי הכוח היו מעורבים בכרבע מהפעולות שבוצעו בעקבות פניותיהם של כלל מיופי הכוח. יתר על כן, 13 ה"מאכערים" שפנו לעמדה הטכנית לצורך ביצוע של לפחות מאה פעולות כל אחד היו מעורבים יחד בכ-20% מכלל הפעולות שבוצעו בעקבות פניותיהם של מיופי הכוח; כל אחד מהם פנה לעמדה לשם ביצוע 437 פעולות בממוצע ואילו כל אחד ממיופי הכוח פנה לעמדה הטכנית לביצוע 2.5 פעולות בממוצע בלבד. יוצא אפוא שמספר קטן של "מאכערים" מעורב ברבות מהפעולות המתבצעות בעמדה הטכנית במשרד הרישוי בחולון בעקבות פניותיהם של כלל מיופי הכוח.

כדי להפחית את העומס בעמדה הטכנית במשרד הרישוי בחולון ולצמצם את פעילותם של ה"מאכערים", הורה מנהל מחוז תל אביב והמרכז לעובדי משרדי הרישוי לתת שירות לבעלי רכב שאינם תושבי המחוז רק אם הם מגיעים בעצמם לקבל שירות. בדיקת הנתונים העלתה כי ההנחיה האמורה לא יושמה וכי שיעור ניכר מבעלי הרכב שקיבלו שירות בעמדה הטכנית במשרד הרישוי בחולון, אף שאינם תושבי המחוז, נעזרו בשירותיהם של "מאכערים".

תופעת ה"מאכערים" במוסד לביטוח לאומי

תושבים רבים הפונים למוסד לביטוח לאומי לבירור זכויותיהם או להגשת תביעה לגמלה משתמשים בשירותיו של מייצג. על פי התיעוד של המוסד, במשך השנים התפשטה תופעת המייצגים הלא מורשים, היינו ה"מאכערים". המוסד הגדיר שני סוגים של "מאכערים": הראשון, מייצגים שיצרו קשרים עם עובדי המוסד ונעזרו בהם לצורך קידום ענייניהם וענייני מרשיהם; השני, עובדים לשעבר של המוסד שניצלו את הידע המקצועי שרכשו, את נקודות התורפה בנוהלי המוסד ואת קשריהם עם העובדים שהיו חבריהם לעבודה כדי לקדם את ענייניהם של הפונים.

המוסד אכן נקט בפעולות חשובות לטיפול בתופעת ה"מאכערים", ובהן: הקמת ועדה לבדיקת התופעה ולגיבוש מדיניות בהתאם; הוועדה אספה נתונים על התופעה באמצעות הפצת שאלון לסניפים וליחידות המטה, ולפי הנתונים האמורים היא גיבשה המלצות לטיפול בתופעה, ובהן

הקמת מאגר מידע על המייצגים, הכנת תדריך הסברה בעניין הגשת תביעה למוסד והפצתו בקרב כל עובדי המוסד.

אף שבאוגוסט 2004 אימץ מנכ"ל המוסד את המלצות הוועדה, הביקורת העלתה כי ביולי 2006, מועד סיום הביקורת, טרם הושלם יישומן של מקצת ההמלצות.

תופעת ה"מאכערים" בעיריות

גופי השלטון המקומי מספקים לתושבי הרשויות המקומיות מגוון שירותים, בין היתר בתחומי הרווחה, החינוך, התברואה והתשתיות, ומפקחים על פעילות התושבים, בעיקר בתחומי הבנייה והעסקים. תפעול מוסדות השלטון המקומי נעשה באמצעות מנגנון מינהלי מסועף, ותכופות הליכי ההסדרה והוויסות (הרגולציה), בייחוד הליכי רישוי הבנייה ורישוי העסקים, הם ממושכים ומורכבים. מצב זה הוא בבחינת כר פורה לפעילות של "מאכערים" המקדמים את ענייניהם של תושבים ושל יזמים המשתמשים בשירותי מוסדות הרשות המקומית.

1. דוח ביקורת שפרסמה בשנת 2001 מבקרת עיריית תל אביב¹ העלה כי השימוש ב"מאכערים" מזרז את הטיפול בבקשה לקבלת היתר הבנייה: בדיקה של 4,228 בקשות לקבלת היתרים העלתה כי ממועד הגשת בקשה לקבלת היתר עד קבלתו עוברים בממוצע 218 יום. לעומת זאת, אם נעשה שימוש במיזם כוח לאחר הגשת הבקשה, מתקבל ההיתר כעבור ימים מעטים בלבד, וכלשון הדוח, הטיפול בבקשה "קצר בצורה מפליאה וטכנית כמעט בלתי אפשרי"².

מאז פורסם דוח זה, נקט אגף הרישוי והפיקוח בעירייה צעדים חשובים לשיפור השירות, ובהם הדרכת העובדים בנושא הטיפול בבקשות והקצאת אדריכל להדרכת הפונים הנזקקים לשירותי האגף. עם זאת, חשוב לציין כי יש להגביר את הפיקוח על פעילותם של מיזמי הכוח, בין היתר באמצעות תיעוד פעילותם במערכת המידע הממוחשבת של האגף.

2. משרד מבקר המדינה בדק בעיריות את תופעת ה"מאכערים" המייצגים לקוחות לפני גופי השלטון המקומי ואת דרכי פעולתם. הבדיקה נעשתה באמצעות שאלון בנושא הצעדים שנקטו העיריות לטיפול בפעילות של "מאכערים" בשלושה מתחומי אחריות: רישוי בנייה; רישוי עסקים; גביית ארנונה ואגרות. 18 עיריות ציינו בתשובתן לשאלון כי בגופי השלטון המקומי שברשותן פועלים "מאכערים" באחד או יותר מהתחומים האמורים.

באמצעות השאלון נבדק אילו מהצעדים שיפורטו להלן נקטו העיריות בתחומי אחריותן שפועלים בהם "מאכערים": ניתוח תופעת ה"מאכערים" - בדיקת היקפה, הגורמים לתופעה והשפעותיה; כינוס דיונים באשר לדרכי ההתמודדות עם פעילות ה"מאכערים"; עשיית שינויים בתהליכי העבודה; הדרכת העובדים בעניין חומרת התופעה ובעניין הצורך להימנע מלשתף פעולה עם "מאכערים"; פיקוח מוגבר על התיקים שבהם מטפלים "מאכערים" או מייצגים שיש חשש כי הם "מאכערים"; הקמת עמדות סיוע וייעוץ שיספקו הדרכה ללא תשלום לתושבים המתקשים להתמודד עם הבירוקרטיה; הנחיית עובדים שפרשו מהגוף הציבורי בעניין המגבלות המוטלות עליהם כאשר לייצוג תושבים לפני הגוף האמור; בדיקת פעילות ה"מאכערים" בידי המבקר הפנימי של העירייה.

הבדיקה העלתה שרוב העיריות, מתוך אלו שהשיבו לשאלון, לא נקטו את רוב הצעדים המפורטים לעיל לטיפול בתופעת ה"מאכערים".

1 פעילות מיזמי כוח מטעם עורכי בקשות ("מאכערים"), דוח מבקר העירייה מס' 30 לשנת 2001, כרך א', עיריית תל אביב-יפו, אוגוסט 2002, עמ' 295-289.
2 שם, עמ' 294.

3. הסדרת ייצוג התושבים כוללת הליכים של קביעת אמות המידה לייצוג, רישום המייצגים ופיקוח על פעילותם במשרדי ממשלה ובגופים ציבוריים נותני שירות, ובהם העיריות. הדבר נועד להגביר את השקיפות ולהגן על הנורמות המקצועיות והאתיות בכל הנוגע לייצוג הפרט לפני הרשות, ולכן יש בכך כדי לצמצם את ההזדקקות ל"מאכערים". לפיכך נבדקה באמצעות השאלון הסדרת ייצוגם של התושבים לפני העירייה בתחומי אחריותה שצוינו לעיל.

הבדיקה העלתה כי ככלל העיריות לא פעלו להסדרת הייצוג של התושבים: רוב העיריות לא הגדירו בנוהל את אמות המידה לייצוג התושבים לפני הגופים שבתחומי אחריותן ולא הסדירו את הליכי הרישום של המייצגים; רק כרבע מהעיריות שהשיבו לשאלון וידאו כי יש ברשות המייצגים יפויי כוח תקפים, ורק עיריות מעטות הכינו רשימה של המורשים לתת שירותי ייצוג ופרסמו אותה בקרב הפונים.



לתופעת ה"מאכערים" השפעות שליליות על השירות הציבורי: היא פוגעת בשוויון ועלולה להשפיע לרעה על השירות שמוסדות המדינה נותנים לאזרחים מן השורה; עלולות להיות לה השפעות שליליות על טוהר המידות בשירות הציבורי - ואכן, לא אחת נכרכים בה מעשי שוחד ומתן טובות הנאה; היא פוגעת באמון הציבור ברשויות המדינה ומערערת את הבסיס לקיומה של מערכת שלטונית תקינה המקובלת על האזרחים.

כדי לאפשר לשירות הציבורי לתת שירותים לציבור כנדרש ולשקם את תדמיתו הנפגעת עקב פעילותם של ה"מאכערים", עליו לצמצם את הביורוקרטיה, לפשט ולייעל את הליכי מתן השירות ולתת שירות ידידותי ואדיב לציבור; כמו כן עליו לפקח על פעילותם של המייצגים וליצור נורמות שיבטיחו את טובת הציבור ואת יעילות השירות וימנעו את הפגיעה בטוהר המידות בשירות הציבורי.

לדעת משרד מבקר המדינה, על גופי השירות הציבורי לבצע בקרה על המייצגים הפועלים בתחומי ולהסדירה בנהלים. מן הראוי שאמצעי הבקרה על שירותי הייצוג יכללו, בין היתר, הקמת מאגר מידע בגוף הציבורי נותן השירות על פרטי הגורמים המייצגים לפניו לקוחות; תיעוד מלא של הפעולות שמבצעים המייצגים עבור לקוחותיהם; בדיקות מדגמיות ותקופתיות של תיקים שבהם פעלו מייצגים; ביצוע תחלופה תקופתית בין פקידי הגוף נותן השירות כדי למנוע יצירת קשר בין מייצג לאחד הפקידים; ובכל הנוגע לתחומי ייצוג מורכבים, הדורשים ידע מקצועי של המייצג, ליזום הסדרה בחקיקה של תנאי רישוי והכשרה שעל המייצגים לעמוד בהם.

מעקב ובקרה על החברות הממשלתיות

תפקידיה של רשות החברות הממשלתיות (להלן - הרשות) על פי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות או החוק), הם, בין השאר, לייצץ לממשלה ולשרים בנוגע לחברות הממשלתיות וכן לסייע לחברות הממשלתיות בניהול עסקיהן ולייעץ להן. כמו כן עליה לעקוב אחר פעולות החברות ולבדוק את הדיווחים שלהן. בסוף 2005 היו פעילות 97 חברות ממשלתיות, חברות בנות ממשלתיות וחברות מעורבות.

פעולות הביקורת

באפריל-ספטמבר 2005 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות המעקב והבקרה של הרשות בנוגע לחברות הממשלתיות; בכמה עניינים נגעה הביקורת לפעולות של שרים. עניינים עודכנו למאי 2006. ביוני-דצמבר 2006, לסירוגין, נסקר אופן הטיפול של הרשות בנוגע להנהגת משטר תאגידי בחברות הממשלתיות. הביקורת התמקדה באמצעי הבקרה שהרשות משתמשת בהם לצורך מעקב אחר פעילות החברות, כדי שתוכל לעמוד על הגשמת מטרותיהן, על התנהלות עסקיהן, על מצבן הכספי ועל מדיניות השכר שלהן. מלבד זאת נבדקו תהליכי מינויים של דירקטורים ויושבי ראש דירקטוריונים בחברות וכן תהליכי מינויים של רואי חשבון ויועצים משפטיים בחברות. בביקורת לא נכלל תחום ההפרטות של החברות והשינויים המבניים הנעשים בהן, תחום שהרשות הקדישה לו רבים ממשאביה בתקופת הבדיקה.

עיקרי הממצאים

נמצאו כמה ליקויים בביצוע המעקב השוטף של הרשות אחר פעולות החברות הממשלתיות ובבקרה של הרשות עליהן. כמו כן נמצאו כמה ליקויים בפעילותם של גורמים נוספים, ובכלל זה השרים האחראים על החברות ויועציהם, הוועדה לבדיקת מינויים לדירקטורים (להלן - ועדת המינויים) וכן ליקויים בפעילותן של החברות עצמן. להלן עיקרי הליקויים:

ב-2004 נקבע כי חברים שימונו לוועדת המינויים יכהנו במשך שלוש שנים, אולם שבעה חברים ותיקים כיהנו במועד עריכת הביקורת בוועדת המינויים מאז 1993, ושניים מאז 1995. בעקבות הביקורת הוקצבה גם כהונתם של אלה.

שמות המועמדים לתפקידי דירקטורים ויושבי ראש דירקטוריונים אינם מפורסמים לציבור. לפיכך הציבור אינו יכול למסור מידע המצוי בידיו על המועמדים.

הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מנובמבר 2003 בדבר בדיקת קיום זיקה אישית, עסקית או פוליטית של קרובים מדרגה ראשונה של המועמד לשר משרי הממשלה, קיבלה ביטוי בשאלון שעל

המועמד למלא רק באפריל 2004, ונוצר קושי לחשוף את קיומה של זיקה כזאת. כמה מקרים כאלה אותרו במהלך הביקורת.

ועדת המינויים לא נהגה לערוך בדיקות לאימות הפרטים הכלולים בשאלון שעל המועמד למלא, והיא הסתמכה בעיקר על הצהרות המועמדים.

השרים הממונים על החברות, והרשות כגורם המופקד על ביצוע חוק החברות הממשלתיות, לא עשו די כדי להביא לכך שהרכב הדירקטוריונים יהיה בהתאם להוראות החוק בעניין מתן ייצוג הולם לנשים ולאוכלוסייה הערבית.

מבקר המדינה המליץ ב-1998 על הקמת מאגר מועמדים לתפקיד דירקטורים. גם ועדה שהרשות מינתה המליצה באוגוסט 2004 על כינונה של ועדה ציבורית למינוי דירקטורים, שתקים מאגר דירקטורים אשר מתוכו תמנה הוועדה דירקטורים לחברות הממשלתיות. לא נעשה דבר לאימוץ וליישומן של ההמלצות.

במקרים רבים לא מינו השרים האחראים על החברות דירקטורים ויושבי ראש דירקטוריונים בחברות הממשלתיות. לעתים קרובות נבע הדבר מהיעדר הסכמה בין השרים לגבי המועמדים שיוצגו לוועדת המינויים. כתוצאה מכך בחברות רבות חסרים דירקטורים, מצב העלול להביא לפגיעה מהותית בפעילות הדירקטוריונים.

יועצי השרים האחראים על חברה ממשלתית מסוימת, הם שמטפלים מטעם השרים במינוי הדירקטורים. המשא ומתן בין היועצים והשרים בקשר למינויים מתנהל בעיקר בעל פה, וכך אין שקיפות של ההליכים.

לפי חוק החברות הממשלתיות, על שר המשפטים ועל שר האוצר למנות ועדות שימליצו על מינוי רואה חשבון ויועץ משפטי לחברה ועל שרם. בתקופה שבין ינואר 2003 - פברואר 2004 לא פעלה הוועדה למינוי רואי חשבון עקב פקיעת תקופת המינוי של חלק מחבריה ואי-מינוי חברים אחרים במקומם. בתחילת 2004 חידשה הוועדה את פעילותה, אולם בינואר 2006 עדיין נותרו 34 חברות שהעסיקו רואי חשבון ללא המלצת הוועדה וללא אישור הרשות. בסוף 2002 תמה תקופת כהונתם של חלק מחברי הוועדה למינוי יועצים משפטיים, והיא חדלה לפעול. באוקטובר 2005 היו 21 חברות שהעסיקו יועץ משפטי למשך יותר משש שנים, בניגוד לכללי הרשות.

לפי חוק החברות הממשלתיות הרשות רשאית לדרוש מהדירקטוריון לקיים ישיבה מיוחדת. הרשות המעיטה לעשות שימוש בסמכות זו, גם כשהדבר היה נחוץ, כגון במקרים שבהם היה צורך לבחור יו"ר דירקטוריון קבוע לחברה.

לפי חוק החברות הממשלתיות, על הרשות לעקוב אחר פעילות החברות, והיא גם רשאית לשלוח נציג מטעמה לישיבות הדירקטוריון. התברר כי לעתים גם כשהתקיימו דיונים בנושאים מהותיים, לא השתתף נציג הרשות בדיוני הדירקטוריון.

לרשות אין מערכת מידע עצמאית. הנתונים הקיימים במערכת לגבי החברות חסרים ואינם בנויים כבסיס נתונים אינטגרטיבי, והדבר פוגע ביכולת לעשות בהם שימוש יעיל. כך, לגבי 19 מ-97 חברות לא היו ברשות נתונים באשר למניין החוקי הנדרש בהן לישיבות הדירקטוריון. כמו כן, לא כל הנתונים שבדוחות המתקבלים מהחברות מוחשבו.

הרשות מחויבת על פי חוק החברות הממשלתיות לעקוב אחר מצבן הכספי של החברות, והאמצעי העיקרי לכך הוא בדיקת הדוחות הכספיים של החברות, ובעקבות זאת משלוח מכתבי הערות. נמצא כי הרשות שלחה מכתבי הערות בנוגע לטיוטת הדוחות הכספיים של שנת 2003 רק ל-38 (52%) מ-73 חברות ממשלתיות וחברות בנות ממשלתיות פעילות (לא כולל חברות מעורבות). חלק מכתבי ההערות נשלחו לחברות מאוחר מדי, לאחר אישור הדוחות הכספיים על ידיהן, כך שהם לא תרמו להליכי הפיקוח על הצגת הנתונים בדוחות.

על פי הוראות הרשות, על החברות להגיש לה דוחות שנתיים מבוקרים עד ל-1 באפריל של השנה העוקבת לשנת הדיווח. נמצא כי עד חודש ספטמבר 2005 כ-20% (22%) מכלל 93 החברות שהיו פעילות בשנת 2004 טרם הגישו לדוחות כספיים מבוקרים לשנת 2004.

הרשות לא קבעה לרואי החשבון הבודקים מטעמה את הדוחות השנתיים של החברות, מהן הבדיקות ההכרחיות בכל חברה, ולא הנחתה אותם לשמור על ניירות עבודה לצורך תיעוד בכתב של עבודת הבדיקה. כמו כן רמת הבדיקות והיקפן אינם אחידים. נמצאו מקרים שבהם לא העירה הרשות לחברות על הצגת הדוחות שלא על פי הנחיותיה והכללים החשבונאיים המקובלים.

נמצאו כמה מקרים שבהם אישרו חברות את תקציבן השנתי רק כמה חודשים לאחר ששנת הכספים החלה. לעתים הרשות לא פעלה לאיתור סטיות בתקציב כדי לעמוד על מקורן. נמצאו ליקויים בבקרה התקציבית של החברות, הן הפנימית והן החיצונית.

בחוק החברות הממשלתיות לא נקבעו הוראות לגבי חברות מוחזקות של חברות ממשלתיות, בשיעורי החזקה של 20%-50%. מצב מעין זה מטיל חובת פיקוח מיוחדת על החברה המחזיקה, אולם נמצא כי פיקוח זה היה לעתים לקוי, והרשות לא נתנה דעתה על כך.

על הרשות מוטלת החובה לשמור על נכסי המדינה המצויים אצל החברות בשיתוף ובתיאום עם החשב הכללי. נמצאו מקרים של ניהול לא תקין של נכסי מדינה שהופקדו בידי חברות משכנות. הרשות לא דרשה מהחברות המשכנות שיערכו סקר פיזי של נכסיהן.

יחידת השכר שברשות אינה נוהגת לעשות בדיקות יזומות לגילוי חריגות בשכר. 23 חברות לא סווגו על ידי ועדת סיווג הפועלת ברשות, והדבר יוצר חוסר בהירות באשר לתנאי השכר שצריכים לחול בהן. לעתים היו חריגות שלא באו לידי ביטוי בהוצאות השכר, בשל קביעת ההתקשרות כמיקור-חוץ ולא כהעסקה ישירה.

בשנים האחרונות מסתמן שינוי מהותי בהתנהלות התאגידים בעולם המערבי. מהותו של השינוי הוא בהנהגת כללי משטר תאגידי המתבטאים בהטלת אחריות אישית על נושאי משרה ועל דירקטורים בחברות בגין כשלי ביצוע בחברות; בהנהגת שקיפות בדיווחי החברות; בהנהגת כללי אתיקה בחברות ותכניות אכיפה וציות לכללים אלו; ובחזוק הבקרה הפנימית וניהול הסיכונים של החברה. שינוי זה טרם מצא ביטוי מספק בחברות הממשלתיות. על הצורך בשינוי התנהלותן של החברות הממשלתיות ניתן ללמוד מסקר שערך משרד מבקר המדינה בקרב החברות הממשלתיות, וגם מדוחות של ועדות ציבוריות שהציבו נורמות לגבי המתווה הנחוץ לחברות ציבוריות ולתאגידים ציבוריים בישראל. מטבע הדברים, לרשות שמור תפקיד מפתח בהטמעת כללי משטר תאגידי הנדרשים בחברות הממשלתיות.

ממצאי הביקורת מעלים לפני השטח את המתח הקיים בין סמכויות רגולטוריות שהוקנו לרשות, לבין סמכויות נוספות של ייעוץ ומעקב. לפיכך מן הראוי, שהממשלה תבחן את הסוגיות העקרוניות שהועלו בדוח, את המשאבים העומדים לשימוש הרשות ואת תפקידי הרשות כפי שהוטלו עליה בחוק החברות הממשלתיות, בייחוד לנוכח השינויים המהותיים שהתרחשו במשק הישראלי מאז חקיקת החוק.



לרשות החברות הממשלתיות שמור תפקיד חשוב: לעקוב אחר פעילות החברות הממשלתיות ולסייע להן. בצד זאת ניתנו סמכויות הנוגעות לחברות, בעניינים מסוימים, לשרים הממונים על החברות. בביקורת שנערכה, הן ברשות והן בכמה חברות ממשלתיות, נמצאו ליקויים, מהם מהותיים: מינוי דירקטורים מבלי שנעשה די כדי לאתר ולמנוע מינוי מי שיש להם זיקה לשרים; אי-מינוי דירקטורים במועד; אי-הפעלת סמכויות כלפי דירקטוריונים במקרה הצורך; מערכת מעקב לא יעילה אחר פעילות החברות; בדיקה חלקית של הדוחות הכספיים שהמציאו החברות הממשלתיות; ופיקוח לא מקיף על נכסי המדינה שבידי החברות.

הרשות הוקמה ב-1975 בעקבות ועדת ברק. בדוח הוועדה צוין כי "החברה הממשלתית זקוקה לחופש פעולה על מנת לפעול להשגת מטרותיה העסקיות בצורה יעילה ותכליתית. מצד שני הממשלה חייבת לשמור בידיה אמצעי הכוונה ופיקוח על החברה: המדינה היא לא רק בעל המניות המעוניינת לפקח על צורת השימוש בכספי הציבור - יש אינטרס ציבורי נוסף, המתבטא בשימוש הממלכתי המוטל על החברה, שלמען נעשתה השקעת כספי הציבור ואשר את השגתן יש להבטיח... טבעי הוא כי מצב דברים זה מחייב מתן אמצעי פיקוח מתאימים על פעולותיה של החברה הממשלתית... אמת הדבר כי שתי המגמות הנזכרות - פיקוח ועצמאות - עשויות לעתים לבוא לידי ניגוד, אך ניגוד זה אינו מחויב המציאות".

בחוק החברות הממשלתיות אכן באו לידי ביטוי תפיסות אלה של הוועדה. בצד סמכויות מעקב אחר פעולות החברות והייעוץ לחברות, לממשלה ולשרים, ניתן בחוק ביטוי גם לצורך להפקיד בידי הרשות אמצעי בקרה ופיקוח. בחוק נכללו סממנים רגולטוריים, כך שלרשות יש סמכות אישור ופיקוח בעניינים הבאים: מינוי רואי חשבון, מינוי יועצים משפטיים, ייעוץ רווחים ותנאי שכר. בשנת 2003 תוקן החוק, ונוספו לו עוד הוראות רגולטוריות, שהמהותיות שבהן עניינן מתן סמכות לרשות להורות לחברה כיצד עליה להציג פרטים בדוחותיה הכספיים; מתן סמכות, בנסיבות שצוינו בחוק, להעביר דירקטורים מתפקידם; מתן סמכות, בתנאים שנקבעו בחוק, לדרוש מחברה מידע וחומר בענייני החברה; וההוראה שלבקשת הרשות בית משפט מחוזי רשאי לצוות על חברה להגיש דוח או לתקן אותו. על פי החוק, סמכויות נוספות בנוגע לחברות מופקדות בידי השרים.

הרשות הודיעה בתשובתה כי אין לעשות שימוש במילה "פיקוח" באשר לתפקידיה, שכן תפקיד הפיקוח אינו נכלל בתפקידי הרשות המפורטים בחוק. עוד הודיעה הרשות כי עמדת הביקורת מתעלמת מהיעדרם של כלים וסמכויות בידי הרשות, וכי היא מחילה על הרשות אמות מידה ואופי פעילות שלפיהם עליה לשמש גוף רגולטורי.

לדעת משרד מבקר המדינה, אי-אפשר לקבל את תפיסת הרשות, משום שפעילותה השגרתית רצופה אלמנטים רגולטוריים. דווקא בתקופה שבה נעשות פעולות להפרטת החברות הממשלתיות, יש להגביר את השימוש ההולם בכלים הרגולטוריים שבידי הרשות. לפני ההפרטה יש לעשות לכך שהחברות תהיינה רווחיות ויעילות.

ממצאי הדוח ותשובות הגופים המבוקרים משקפים את המתח שבין סמכויות הפיקוח והסמכויות הרגולטוריות של הרשות ובין סמכויות הייעוץ והמעקב שלה. הם גם מעלים את השאלה אם היחס בין הסמכויות הללו עומד כיום במבחן המציאות. ראוי שאת הסוגיות העקרוניות שעלו בדוח זה, את המשאבים העומדים לשימושה של הרשות ואת תפקידיה העדכניים, תבחן הממשלה לנוכח התפקיד החשוב שהחברות הממשלתיות ממלאות כזרוע של הרשות המבצעת.

מן הראוי שהרשות תנקוט את הצעדים הנדרשים כדי לשפר את כלי הניהול ואת סדרי הבקרה שלה על החברות הממשלתיות. נמצאו גם ליקויים בהתנהלות החברות הממשלתיות מול הרשות, ויש לבחון את הדרכים לתיקונם.

נראה שהפתרון מצוי, בין היתר, בהתאמה לתפיסה החדשה של השתתת פעולות התאגידים על כללי משטר תאגידי הרלבנטיים לחברות הממשלתיות. תפיסה זו גורסת כי בעידן מודרני, שבו חברות מחליפות במידה לא מעטה את מקום הממשלות כשחקן המרכזי במשק, עליהן לפעול להגשמת מטרותיהן תוך גילוי אחריות יתרה, אגב הפנמת ערכים חוץ-כלכליים, ובהם הצורך לפעול בהוגנות ובשקיפות מול כלל בעלי העניין של החברה. כדי להשיג את אלה, יש להגדיר מחדש את תפקידיו ואת אחריותו של הדירקטוריון, להנהיג כללי אתיקה בחברות וכן תכניות אכיפה וציות לכללים אלו, ולחזק את הבקרה הפנימית ואת ניהול הסיכונים.

מטבע הדברים, לרשות החברות הממשלתיות שמור תפקיד מפתח ביבוא ובעיצוב ערכים אלו בחברות הממשלתיות. עניין זה עולה בקנה אחד עם החלטת הממשלה מ-25.6.06 בדבר הקמת ועדה לצורך גיבוש כללי אתיקה לחברי הממשלה ולמערכת הציבורית הפועלת באחריותם. להטמעת כללי משטר תאגידי בחברות ממשלתיות יש חשיבות גם לנוכח כוונתה של ממשלת ישראל להצטרף ל-OECD.

לצד הביקורת בדוח זה על רשות החברות הממשלתיות, ראוי לציין כי הרשות השקיעה רבים ממשאביה בתהליכי הפרטה של חברות גדולות כמו "אל-על נתיבי אוויר לישראל", "צים", "בזק" - החברה הישראלית לתקשורת" ובתי הזיקוק באשדוד ובחיפה. הרשות גם עושה לקידום רפורמות מבניות במשק כמו בנמלים, הרפורמה בענף הדואר, בענף המים ובמשק החשמל. אגב כך נדחקות המשימות השוטפות שעליהן היא מופקדת, ושבהן עוסק דוח זה. אולם אל לרשות להזניח משימות אלה. הממשלה והשרים האחראים על החברות הממשלתיות צריכים לנקוט את הצעדים הדרושים כדי לתקן את הליקויים הרבים והמהותיים עליהם הצביע משרד מבקר המדינה בדוח זה.

סדרי בחינה ותיקון של ליקויים שהעלה משרד מבקר המדינה

משרד מבקר המדינה מציין בדוחותיו המוגשים לראש הממשלה ולכנסת ומתפרסמים לעיון הציבור, שורה של ליקויים שתיקונם עשוי לתרום לשיפור המינהל הציבורי וכפועל יוצא מכך לטובת האזרחים מקבלי השירות. סעיף 21 ב(ב) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (להלן - החוק), קובע כי ראש הממשלה ידווח למבקר המדינה בתוך שמונה חודשים ממועד המצאת הדוח לידיו, על תוצאות טיפולו בליקויים בפעולותיהם של הגופים המבוקרים במערכת הממשלתית. סעיף זה משקף את האחריות הכוללת שהוטלה על ראש הממשלה להביא לתיקון הליקויים.

פעולות הביקורת

בחודשים מרס-אוגוסט 2006 עשה משרד מבקר המדינה בדיקת מעקב אחר סדרי הדיון וסדרי תיקון הליקויים במשרדי הממשלה ובידי ועדת שרים שהממשלה מינתה לעניין זה. הבדיקה התמקדה במצב הקיים של תיקון הליקויים שהועלו בשלושה נושאים מערכתיים: (א) עבודת מטה במשרדי הממשלה; (ב) הדרג המחוזי במשרדי הממשלה; (ג) רכישת שירותים חברתיים (להלן - שלושת הנושאים המערכתיים).

עיקרי הממצאים

ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה

זה שנים פועלת מטעם הממשלה ועדת שרים הקרויה "ועדת שרים לענייני ביקורת המדינה" (להלן - ועדת השרים, או הוועדה). הוועדה הוסמכה לדון ולהחליט בעניין הצעותיהם של השרים הנוגעות לתיקון הליקויים שמצא מבקר המדינה במשרדיהם, והיא הוסמכה גם לקיים מעקב אחר יישום החלטותיה בעניינים אלה. היא הוסמכה גם לדון בהמלצות מבקר המדינה ובהצעות לתיקון הליקויים.

ועדת השרים לא דנה ב-80%-90% מהנושאים שנכללו בדוחות השנתיים של מבקר המדינה 562-56 בשפורסמו בשנים 2002-2006. האגף לביקורת המדינה ולביקורת הפנימית שבמשרד ראש הממשלה (להלן - האגף לביקורת המדינה), הכין הצעות רבות והגישן ליו"ר ועדת השרים, אך רק מעטות מהן עלו לדיון ולהחלטה בוועדה. משרד מבקר המדינה ממליץ בפני יו"ר ועדת השרים לקיים דיונים רבים יותר ובכך למלא את ייעודה בשיפור המינהל הציבורי.

מעקב משרד ראש הממשלה אחר דיווחי המשרדים

האגף לביקורת המדינה דורש מהגופים המבוקרים דיווחים שוטפים על פעולותיהם, ועל פי הדיווחים שהוא מקבל הוא מכין את "הערות ראש הממשלה לדוחות מבקר המדינה". בהערות אלו כלול פרק "לקט מעקבים" (להלן - לקט או לקטים) ובו האגף מדווח על סדרי תיקון ליקויים שהעלה מבקר המדינה בשנים שקדמו לאותו דיווח שוטף.

הדיווחים על מצב תיקון הליקויים אינם כוללים את כל משרדי הממשלה ומוסדות המדינה שבוקרו בשנים שקדמו לפרסום ההערות; דיווח על מצב תיקון הליקויים בנושא כזה או אחר נוגע בדרך כלל למעט מהממצאים שצוינו בדוחות מבקר המדינה; אשר לנושאים מערכתיים - נושאים שבהם קשורים כמה משרדי ממשלה - אין דיווח על תיקון הליקויים בהיבט המערכתי אלא דיווח נקודתי של משרד זה או אחר על פעולותיו; בלקטים לא מוסבר מדוע לא נאמר דבר בנוגע לממצאים האמורים, ולא נאמר אם נדחה מועד תיקונם ואם התקבל לכך אישור מראש הגוף המבוקר, דהיינו השר הנוגע בדבר; יש שהדיווחים שבלקט אינם נשענים על החלטות של צוות המעקב או של הנהלת המשרד.

צוותים לתיקון ליקויים

על פי החוק יש להקים בכל גוף מבוקר צוות לתיקון ליקויים שבראשו יעמוד מנכ"ל או בעל תפקיד מקביל לו; הצוות ידון בדרכים לתיקון הליקויים שהעלה מבקר המדינה, יקבל החלטות בדבר תיקונם וידווח עליהן לראש הגוף המבוקר. הצוות רשאי לדחות תיקון של ליקוי מסוים, אולם הדחייה טעונה אישור של ראש הגוף המבוקר.

נמצא שלא כל צוותי המעקב בגופים המבוקרים לפי סעיפים (1)9 או (2)9 לחוק מתכנסים לדון בתיקון הליקויים, ומדווחים כיאות לראש הממשלה (באמצעות האגף לביקורת המדינה).

לא נמצא שהאגף לביקורת המדינה העלה את העניין האמור לפני ראש הממשלה, או לפני ועדת השרים, כדי לקרוא לסדר את המשרדים האמורים, וכן לגרום לכך שאותם צוותים יתכנסו וידווחו לאגף על ההחלטות שקיבלו ועל הפעולות שנקטו לתיקון הליקויים שהעלה מבקר המדינה.

הליכי תיקון ליקויים במשרדים

משרד מבקר המדינה בדק במשרדי הפנים, הרווחה, הבינוי והשיכון את אופן פעילותם של הצוותים בכל הנוגע לתיקון הליקויים בשלושה נושאים מערכתיים שפורסמו בדוחות מבקר המדינה בשנים 2003-2005 - עבודת המטה במשרדי הממשלה, הדרג המחוזי במשרדי הממשלה ורכישת שירותים חברתיים.

במשרד הרווחה ובמשרד הבינוי והשיכון לא דנו צוותי המעקב אף באחד משלושת הנושאים המערכתיים האמורים. במשרד הפנים לא דנו צוותי המעקב בשני הנושאים המערכתיים (עבודת מטה והדרג המחוזי במשרדי הממשלה) שנכללו בדוחות מבקר המדינה, שבהם הייתה התייחסות למשרד הפנים.

סדרי בחינה ותיקון של ליקויים - ברמת המערכת

בשל חשיבותם והיקפם של נושאים מערכתיים והיות שהם נוגעים לכמה גופים במערכת הממשלתית, מן הראוי שגם תיקון הליקויים בנושאים אלה ייעשה במישור מערכתי, שבו ייבחנו הסוגיות לא בכל משרד בנפרד, אלא בראייה של המערכת בכללותה וגוף מסוים ירכז את המכלול.

הועלה, שכאשר מדובר בסוגיות הנוגעות לנושאים בין-משרדיים ולמעקב אחר יישום החלטות הממשלה הנוגעות לסוגיות אלה, גופים ויחידות ממשלתיות עוסקים בצדדים שונים של נושאים מערכתיים הנוגעים להם, בלי שיש ביניהם חלוקת תפקידים והסדרי תיאום. כמו כן, אין גוף בקרה האחראי לרכז את הטיפול הבין-משרדי, את התיאום בין המשרדים ואת המעקב בסוגיות בין-משרדיות אלו בראייה כוללת. היעדר גוף אחראי ומרכז לטיפול בדוחות מערכתיים, או בכל דוח אחר של מבקר המדינה העוסק בנושאים בין-משרדיים, עלול לגרום לכך שהטיפול בתיקון הליקויים לא יהיה כראוי.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"מ) יקבע נהלים ברורים לסדרי הטיפול בנושאים מערכתיים ובנושאים הקשורים לכמה ארגונים וירכז את המעקב אחר תיקון הליקויים בנושאים אלה. כל זאת מכוח היותו של משרד רה"מ, גם לדעתו, הגוף שמטפל במכלול הנושאים הכרוכים בפעילות משרדי הממשלה בתחומים הכלכליים, החברתיים והאזרחיים, וכן מכוח כללי מינהל תקין.

עבודת המטה של משרדי הממשלה

בשנת 2002 בחן משרד מבקר המדינה היבטים של עבודת המטה בכמה משרדי ממשלה (הפנים, העבודה והרווחה, המשפטים, הבריאות, הבינוי והשיכון) ובגופים וביחידות המרכזיים: משרד רה"מ, מזכירות הממשלה, נציבות שירות המדינה (להלן - נש"מ) ואגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - אג"ת). ממצאי הביקורת פורסמו בדוח שנתי 53 של מבקר המדינה. בחודשים ספטמבר-נובמבר 2004 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב (להלן - ביקורת המעקב הקודמת) כדי לבדוק אם תוקנו ליקויים שפורסמו באותו דוח, ובאיוז מידה תוקנו ממצאי המעקב שפורסמו בדוח שנתי 55. במעקב הנוכחי הועלה בין היתר:

תהליכי קבלת החלטות בממשלה

בדוח שנתי 53 של מבקר המדינה, בפרק "עבודת המטה במשרדי הממשלה" נאמר כי לתהליך קבלת ההחלטות בממשלה לא תמיד קדמה עבודת מטה סדורה. הביקורת העלתה גם שתקנון עבודת הממשלה לא היה מקיף דיו, והדרישות המפורטות בו היו מזעריות.

ב-7.5.06 אישרה הממשלה (בהחלטה מס' 3) תקנון חדש לעבודתה. סעיף 4 בתקנון החדש קובע את המתכונת להכנת הצעות החלטה לממשלה: ההצעה תכלול דברי הסבר ורקע להצעה, הצורך בה ומידע בדבר ההוצאה הכספית הכרוכה ביישום ההצעה אם תתקבל; המקור התקציבי למימונה; נתונים כלכליים, לרבות השפעות כלכליות על משק המדינה; תיאור המצב המשפטי ועמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה; אזכור וצירוף של החלטות קודמות של הממשלה באותו נושא, וציון אם ההצעה באה להוסיף עליהן, לשנותן או לבטלן; פירוט חלופות אפשריות ונימוקי השר לבחירתו בחלופה מסוימת.

פיקוח ובקרה על יישום ההחלטות

בדוח 53 צוין שהמעקב של מזכירות הממשלה אחרי ביצוע החלטות הממשלה היה חלקי, וממילא היא לא סיפקה לממשלה מידע מלא ומפורט על מידת הביצוע של החלטותיה, וכי לא היה במשרדי

הממשלה נוהל לטיפול בהחלטות ממשלה משלב ייזום הצעת ההחלטה עד לשלב המעקב אחרי ביצוע ההחלטה והדיווח עליה. נוהל כזה היה אמור, בין השאר, להנחות את המשרד הממשלתי איך לטפל בהצעת החלטה לממשלה, לתאם בין הגורמים השונים הקשורים להכנת ההצעה ולביצוע ההחלטה, ולהבטיח רציפות גם כאשר מתחלפים נושאי משרות בכירים.

בעקבות דוח מבקר המדינה המליצה מליאת הכנסת במאי 2004 לפעול לגיבוש נוהל מעקב של משרדי הממשלה אחר יישום החלטות הממשלה. בנוהל ייקבע שעל השר האחראי לדווח לממשלה על מידת ביצועה של החלטה הנוגעת למשרדו. הכנסת ציינה שהיא סבורה שעל מזכירות הממשלה לעשות מעקב שיטתי אחר יישום החלטות הממשלה ודיווח על ביצוען.

לא נמצא כי הממשלה פעלה לגיבוש נוהל שלפיו על השר האחראי לתת לממשלה דוח על מידת ביצועה של החלטה הנוגעת למשרדו.

פיתוח תורת ניהול לשירות המדינה

בדוח 53 נאמר, שגם נש"מ וגם גורמים אחרים שעסקו בעיצוב דפוסי השלטון, כגון אג"ת ומשרד המשפטים, לא פיתחו תורת ניהול¹ לשירות המדינה ולעבודת המטה במשרדי הממשלה. כתוצאה מכך, האחזיות לפיתוח תורת ניהול ולקידום עבודת המטה נותרה מיותרת.

ביקורת המעקב הקודמת העלתה כי במרס 2003 גיבשה נש"מ הצעת החלטה לממשלה בעניין מינוי צוות משותף, לנש"מ, למשרד האוצר ולמשרד רה"מ שיכין תכנית מסגרת לחמש שנים לשם גיבוש תורת ניהול כללית לשירות המדינה. אולם נש"מ גנזה את הצעתה ולא העלתה אותה לפני הממשלה. בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2006 המשיכה נש"מ לדבוק בדעתה כי נושא תורת הניהול אינו בתחום סמכותה ואחריותה.

דברי נש"מ מעידים שיש צורך להעלות סוגיות מעין אלה לדיון בצוות לתיקון ליקויים שהיה אמור על פי חוק לדון בתיקון הליקויים שהעלתה הביקורת. מבקר המדינה ממליץ שוועדת השרים לענייני ביקורת המדינה תדון ותחליט על דרכי הטיפול בתיקון הליקויים.

המנכ"ל במשרד ממשלתי

1. בביקורת הקודמת נאמר, שאין הנחיות ברורות של נש"מ בעניין תחומי אחריותו של המנכ"ל, סמכותו ותפקידו. ועדת קוברסקי המליצה באוגוסט 1989 להרחיב את סמכויות המנכ"ל ולהעניק לו יתר חופש וגמישות בהפעלת כוח האדם והשימוש בתקציב, אגב נשיאה באחריות אישית לחריגה מחוק, מתקנות, מנהלים מחייבים או מהתקציב. מבקר המדינה המליץ לשקול להוסיף ל"מדריך למנהל הכללי" פרק שעניינו תפקיד המנכ"ל.

לדעת משרד מבקר המדינה, אמנם תפקידי המשרדים שונים זה מזה אבל הסמכויות והכלים שבידי המנכ"ל בכמה וכמה נושאים משותפים ראוי שיהיו אחידים. יצוין כי עוד בביקורת המעקב הקודמת הועלה, שבינוי 2004 החליטה הממשלה לקיים דיון בנושא שיפור וייעול עבודת משרדי הממשלה ובמסגרתה גם החליטה להקים בין השאר צוות עבודה שיבחן המלצות להגמיש את הניהול של המנכ"לים של משרדי הממשלה בכל הקשור להעסקת עובדים, וכי המלצות הצוות יונחו על שולחן ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה עד ליום 1.9.04. עד מועד סיום ביקורת המעקב הנוכחית לא הוגשו המלצות לוועדת השרים.

1 תפיסות ונהלים אחידים שנוגעים לסוגיות ניהוליות המשותפות למשרדי הממשלה, כגון החובה של כל משרד להכין תכנית עבודה והמתכונת שהן יוכנו.

2. בביקורת המעקב הקודמת צוין שכהונה של מנכ"ל משרד ממשלתי נמשכת כשנתיים במוצע. כתוצאה מכך נפגע הרצף הניהולי במשרד. בעקבות המלצת ועדת קוברסקי המליץ מבקר המדינה לשקול מינוי משנה למנכ"ל שיופקד על יחידות המטה המקצועיות של המשרד.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שנש"מ תבחן את סוגיית החילופים התכופים של מנכ"לים ותמצא לה פתרון, אם באמצעות מינוי משנה למנכ"ל מקרב הסגל הקבוע של המשרד ואם בדרכים אחרות. את הפתרונות המוצעים יש להביא לממשלה כדי שתדון בהם ותחליט.

הדרג המחוזי במשרדי הממשלה

בשנת 2003 בדק משרד מבקר המדינה היבטים מרכזיים של מעמד המחוז. הבדיקה נעשתה במשרדי הרווחה, הפנים והבינוי והשיכון (להלן - משרד השיכון), בדיקות משלימות נעשו בנש"מ, במשרד האוצר ובמשרד רה"מ. ממצאי הבדיקה פורסמו בדוח שנתי 54. במעקב הנוכחי הועלה:

המבנה הארגוני והמעמד של המחוז

1. בדוח צוין כי המבנה הארגוני של המחוז והתפקידים שהוטלו עליו כמעט לא השתנו מאז קום המדינה. כמה החלטות ממשלה וועדות עסקו בעיקר בחלוקת המדינה למחוזות כדי ליצור אחדות בין משרדי הממשלה בעניין החלוקה למחוזות. בחינה מקיפה יותר של מכלול הנושאים הנוגעים לדרג המחוזי נעשתה בידי ועדה בין-משרדית בשנת 1997 אך לא הביאה לגיבוש דוח סופי והמלצות.

ביקורת המעקב העלתה, כי מאז הביקורת הקודמת לא החליטו ההנהלות של שלושת המשרדים האמורים לעשות שינויים מבניים, או להרחיב את סמכויות המחוזות, לפי העניין, וגם לא קבעו הגדרות חדשות של המבנה הארגוני והסמכויות של המחוזות.

2. בדוח צוין כי לפי החלטת ממשלה מספטמבר 1997 הוקמה ועדה בין-משרדית לבדיקת פריסת המחוזות ויחידות הסמך של משרדי הממשלה (להלן - הוועדה לפריסת המחוזות, או הוועדה). על הוועדה הוטל להגיש לממשלה את המלצותיה עד סוף אותה שנה. הביקורת הקודמת העלתה שהוועדה הכינה טיוטת דוח ראשונית בלבד ועבודתה הוקפאה ביוני 1999 בשל אי-תקצוב פעילותה. ועדה בין-משרדית אחרת עסקה בשנת 1997 בחלק מנושאים אלה וגיבשה דוח ראשוני בלבד, שלא היה לו המשך בעבודת מטה בין-משרדית מקיפה, המשותפת ליחידות המטה המרכזיות (משרד האוצר, נש"מ ומשרד רה"מ) ולמשרדים בעלי דרג מחוזי.

ביקורת המעקב הנוכחית העלתה כי לא חל שינוי בפריסה למחוזות ויחידות הסמך של משרדי הממשלה וכי משרד האוצר ונש"מ לא פעלו לחידוש עבודתה של הוועדה לפריסת מחוזות.

שיתוף פעולה אזורי ותיאום בין-משרדי בדרג המחוזי

הביקורת הקודמת העלתה כי לא היה כמעט שיתוף פעולה בין-משרדי ממוסד בדרג המחוזי. להלן כמה מהגורמים לכך: סמכויותיהם המעטות של מנהלי המחוזות של משרדי הממשלה בתחומי התקציב והחוזים; היעדר גוף שתפקידו להוביל פעולות משותפות של משרדי הממשלה; חלוקה גיאוגרפית שונה של מחוזות המשרדים.

בעקבות הביקורת הקודמת החליטה ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה, באפריל 2004, להטיל על המנכ"לים של משרדי הממשלה שבהם פועלים מחוזות לשם מתן שירותים לציבור להכין בתוך שישה חודשים מסמכי עמדה בסוגיית מטה-מחוז, ובהן סוגיות שעליהן הצביע מבקר המדינה. בהחלטה נקבע שמסמכי העמדה יועברו לאגף לביקורת המדינה במשרד רה"מ ויובאו לדיון בוועדת השרים לענייני ביקורת המדינה.

מאז ועד מועד סיום ביקורת המעקב עברו יותר משנתיים וחצי אך ההחלטה לא בוצעה. רק משרד החינוך והמשרד להגנת הסביבה העבירו מסמכי עמדה לאגף לביקורת המדינה, אך הם לא נדונו. שאר המשרדים, בכללם משרד הפנים, משרד הרווחה ומשרד השיכון לא העבירו מסמכים כאמור וממילא לא נדונו עמדותיהם.

משרד הרווחה

הביקורת הקודמת העלתה כי במערך הפיקוח יש בעיות בסיסיות: מפקח עוסק במגוון רב של תפקידים ובשל כך מתקשה למלא את תפקידיו באופן ממצה וכל מפקח מחליט באילו תחומים להתמקד; אין הגדרה אחידה של תפקיד המפקח: כל אחד מהשירותים במטה הגדיר אחרת את תפקיד המפקחים שהוא מעסיק; אין שיתוף פעולה ואיגום משאבים בפיקוח המחוזי לצורכי פעילותן של המחלקות לשירותים חברתיים; הדבר מביא לכפילויות ולפיצול בעבודת המפקחים. הצעות שהעלו ועדות שונות לשנות את המבנה הארגוני של מערך הפיקוח או את המתכונת של עבודת המפקחים, קיבלו תשומת לב מועטה של הנהלות המשרד.

המעקב העלה, שאף שעברו שלוש שנים ממועד הביקורת הקודמת, עדיין לא נקבעו ולא הוגדרו חד-משמעית סמכויות הפיקוח של המפקחים בדרג המחוזי, ולא הוכנו תכניות עבודה מתואמות בין המפקחים לבין עצמם, ובין המפקחים לרשויות המקומיות.

משרד הפנים

מסוף שנות השמונים יש למשרד הפנים מדיניות מוצהרת בדבר חיזוק מעמד המחוז בתחום השלטון המקומי. הביקורת הקודמת העלתה כי בשנות התשעים לא הורחבו תפקידי ותחומי אחריותו של הדרג המחוזי ולא חוזקו תשתיותיו הארגוניות והמקצועיות. גם ניסיון שעשה מנכ"ל המשרד, בראשית שנת 2002, להתוות קווים מנחים לארגון מחדש של המטה והמחוזות במטרה לבזר סמכויות למחוזות לא הביא לשינוי במעמד המחוז, והפעילות ברוב הנושאים העיקריים בתחום השלטון המקומי המשיכה להיות מרוכזת ביחידות המטה. אמצעים שקבעה הנהלת המשרד להגברת שיתוף המחוזות בתהליכי קבלת ההחלטות בתחום המוניציפלי לא ננקטו: לא הוקמה מערכת מידע על הרשויות המקומיות בניהולו של המחוז; לא נקבע תהליך עבודה משותף למטה ולמחוז להכנת תכנית עבודה שנתית.

בביקורת המעקב הנוכחית לא נמצא שמאז הביקורת הקודמת דנה הנהלת המשרד בסוגיית הסמכויות והמשימות שיש להעביר לדרג המחוזי ובהגברת שיתוף המחוז בתהליכי קבלת החלטות, חרף העובדה שכבר נקבעו האמצעים להגברת השיתוף האמור.

משרד הבינוי והשיכון

מבנהו הארגוני של המשרד נקבע בעיקרו בסוף שנות השישים. במהלך השנים עברו תפקידי המשרד שהמחוזות עוסקים בהם - בתחומי התכנון, הבינוי, האכלוס והשיקום - שינויים ניכרים במהותם

ובהיקפם. הביקורת הקודמת העלתה, שהמשרד לא בחן כראוי אם המחוזות פועלים באופן המבטיח עמידה ביעדי המשרד אגב ניצול חסכוני, יעיל ואפקטיבי של משאביו.

ביקורת המעקב הנוכחית העלתה, כי צוות משרדי לביצוע שינויים ארגוניים במבנה מחוזות המשרד שמונה בידי מנכ"ל המשרד פעל בחודשים אוקטובר-דצמבר 2004 והגיש את המלצותיו בינואר 2005. אולם לא נמצא שהמשרד דן בהמלצות אלה והחליט לאמץ. יוצא שמאז הביקורת הקודמת דן משרד השיכון בסוגיות שהעלתה הביקורת, ובמשך כשלוש שנים לא הגיע לסיכום ולהחלטה.

רכישת שירותים חברתיים

בשנת 2004 בדק משרד מבקר המדינה במשרדי הרווחה, הבריאות והשיכון את סדרי ההתקשרות עם גופים ציבוריים ופרטיים לרכישת שירותים חברתיים, את סדרי הפיקוח והבקרה עליהם ואת תהליך קבלת ההחלטות בדבר העברת פעולות מסוימות למגזר הלא ממשלתי. ממצאי הבדיקה פורסמו בדוח שנתי 55ב בפרק "רכישת שירותים חברתיים". במעקב הנוכחי הועלה:

שיתוף ידע בין משרדי הממשלה

בדוח 55ב צוין לגבי משרדי הרווחה, הבריאות והשיכון שחשוב היהו ביניהם חילופי ידע שצברו בתחומים דומים, למשל בנוגע לאופן ההתקשרות עם תאגידים, לנושאים שיש לכלול בחוזים עמם ולמנגנוני הפיקוח בתחום התפעולי-מקצועי ובתחום הכספי-חשבונאי.

ביקורת המעקב הנוכחית העלתה שלא חל שינוי במצב, ואין חילופי ידע בין המשרדים בתחומים האמורים.

כוח אדם לפיקוח על רכישת שירותים

בדוח 55ב צוין כי הגידול שחל במספר המסגרות הלא-ממשלתיות שנותנות שירותים בעלי אופי ציבורי, במקביל להקפאה או צמצום במספר המסגרות הממשלתיות העוסקות במתן שירותים כאלה, מגביר את חשיבות הפיקוח ודורש את הגדלת היקפו. אפשר להגדיל את מספר משרות הפיקוח, למשל על ידי הסבת משרות של עובדי מדינה ממשורות של נותני שירותים למשרות פיקוח. המעבר מתפקידי ביצוע לרכישת שירותים מחייב שגם המשרדים המעורבים בתהליך וגם נש"מ יבחנו את תקני כוח האדם ובמידת הצורך ישקלו לארגן מחדש את מבנה המשרד.

עוד צוין בדוח האמור כי משרד הרווחה לא יזם בחינה של המבנה הארגוני שלו, וכי גם נש"מ לא בחנה את המבנה הארגוני של משרד הרווחה ואת התאמת מספר משרות הפיקוח בו למגמת ההתרחבות ברכישת שירותי רווחה מידי עמותות וחברות.

בביקורת המעקב לא נמצא שהגופים הנוגעים בדבר - משרד הרווחה, משרד האוצר ונש"מ - בחנו במשותף את המבנה הארגוני של משרד הרווחה ואת התאמת משרות הפיקוח בעקבות ההתרחבות האמורה, וממילא גם לא קיבלו החלטות מעשיות בעניין זה.

תקציב לבקרה חשבונאית

בדוח 55 צוין שמשרד הרווחה השקיע 0.02% מתקציבו בשנת 2004 על בקרה חשבונאית. באותו דוח צוין, כי לנוכח העובדה שרכישת שירותים חברתיים היא מטלה של המדינה, מן הראוי שהחשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל) יקבע את שיעור התקציב גם לבקרה על רכישת שירותים חברתיים. יצוין שהחשכ"ל קבע כי תקציב הבקרה על התמיכות יהיה בשיעור 0.5% מתקציב התמיכות.

ביקורת המעקב העלתה שהחשכ"ל לא קבע את שיעור התקציב לבקרה האמורה.



דוחות הביקורת של משרד מבקר המדינה מטרתם שהגופים המבוקרים ובהם משרדי הממשלה יפיקו לקחים ויפעלו בשיטתיות לתיקון הליקויים שהעלתה הביקורת. במרס 2001 אף התקבל בכנסת תיקון לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] שנועד לחזק ולשפר את המנגנונים לתיקון הליקויים שנמצאו בגופים המבוקרים במערכת הממשלתית.

בעניין סדרי תיקון הליקויים שהועלו בביקורות שעשה משרד מבקר המדינה נמצאו פגמים, ובכלל זה פגמים מערכתיים, כדלקמן:

1. זה שנים פועלת ועדת שרים הקרויה "ועדת שרים לענייני ביקורת המדינה" אשר הוסמכה לדון ולהחליט בעניין הצעותיהם של השרים הנוגעות לתיקון הליקויים שהעלה מבקר המדינה במשרדיהם, לדון בהמלצות מבקר המדינה ובהצעות לתיקון ליקויים שהעלה ולקיים מעקב אחר יישום החלטותיה. ועדת השרים לא דנה ב-80%-90% מהנושאים שבהם עסקו דוחות מבקר המדינה בארבע השנים 2002-2006.

משרד מבקר המדינה אינו חולק על כך כי ועדת השרים ריבונית להחליט אלו מן הנושאים יובאו לדיון בוועדה. יחד עם זאת משרד מבקר המדינה ממליץ בפני יו"ר ועדת השרים לקיים דיונים רבים יותר ובכך למלא את ייעודה בשיפור המינהל הציבורי. הדיון בוועדת השרים הוא בעל משקל מכריע בהטמעת חשיבות ביקורת המדינה והצורך בתיקון הליקויים שנמצאו במשרדי הממשלה. לפיכך, מן הראוי שוועדת השרים וכן הממשלה עצמה ינחו את השרים הנוגעים בדבר, להקפיד על תיקון הליקויים ולדווח על כך לוועדה בהתאם.

2. האגף לביקורת המדינה במשרד ראש הממשלה מופקד בין היתר על מעקב אחר הטיפול של הגופים המבוקרים במערכת הממשלתית לשם תיקון הליקויים שהצביע עליהם מבקר המדינה. האגף מופקד על הכנת הערות ראש הממשלה ופרסומן במקביל לפרסום הדוח השנתי של מבקר המדינה. נמצא כי הדיווחים על מצב תיקון הליקויים אינם כוללים את כל משרדי הממשלה ומוסדות המדינה שבוקרו בשנים שקדמו לפרסום ההערות. בדיווחים אין הסבר מדוע הם אינם נסובים על כל הליקויים, בכלל זה אם נדחה מועד תיקונם ואם התקבל לכך אישור מראש הגוף המבוקר, דהיינו השר הנוגע בדבר, כנדרש.

3. דוחות מבקר המדינה עוסקים לפעמים בתהליכים ובליקויים הנוגעים לכמה משרדי ממשלה ולנושאים בין-משרדיים. בסוגיות הנוגעות לנושאים בין משרדיים ולמעקב אחר יישום החלטות הממשלה הנוגעות לסוגיות אלה הועלה שגופים ויחידות ממשלתיות עוסקים בהיבטים שונים של נושאים מערכתיים הנוגעים להם, בלי שיש ביניהם חלוקת תפקידים והסדרי תיאום. כמו כן, אין גוף בקרה האחראי לרכז את הטיפול הבין-משרדי, את התיאום בין המשרדים ואת הטיפול בסוגיות בין-משרדיות אלו בראייה כוללת. עם הגופים והיחידות העוסקים בנושאים מערכתיים נמנים: האגף לביקורת המדינה במשרד ראש הממשלה, נציבות שירות המדינה, מזכירות הממשלה (בנוגע ליישום החלטות הממשלה) והנהלת משרד ראש הממשלה. היעדר גוף אחראי ומרכז לטיפול בדוחות מערכתיים, או בכל דוח אחר של מבקר המדינה העוסק בנושאים בין-משרדיים, עלול לגרום לכך שהטיפול בתיקון הליקויים לא יעשה כראוי.

לדעת משרד מבקר המדינה, ממצאי ביקורת המעקב בדבר אופן הטיפול בתיקון הליקויים שצוינו בדוחות מבקר המדינה מחייבים שהגופים והגורמים המטפלים בנושא, ובהם ראש הממשלה, משרדו, ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה והאגף לביקורת המדינה, ינקטו צעדים הכוללים אמצעי אכיפה נגד גופים שאינם פועלים כנדרש לתיקון הליקויים עליהם הצביע מבקר המדינה.

פרק שלישי

משרדי ממשלה

משרד ראש הממשלה

היבטים בניהול שירותי הדת

באוקטובר 2003 החליטה הממשלה לפרק את המשרד לענייני דתות (להלן - משרד הדתות). בינואר 2004, לאחר פירוק משרד הדתות, הפיקוח על מתן שירותי דת באמצעות המועצות הדתיות הועבר למשרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"מ). בינואר 2005 הוקמה רשות ארצית לשירותי דת, הפועלת כיחידת סמך במשרד רה"מ (להלן - הרשות הארצית). הרשות מממנת 40% מתקציב המועצות הדתיות, ותפקידה לפקח על פעילותן ועל ניהול כוח האדם שלהן ותקציבן. בראש הרשות עומד מנכ"ל, מר מאיר שפיגלר (להלן - מנהל שירותי הדת), הממונה על 39 עובדים, שמרביתם עברו עם פירוקו של משרד הדתות למשרד רה"מ. תקציבה של הרשות ל-2005 היה 15.6 מיליון ש"ח.

המועצות הדתיות עוסקות בעיקר באלה: פיקוח על הכשרות ועל השחיטה, מתן שירותי רבנות ועריכת נישואין, הקמת עירוב, הקמה והפעלה של מקוואות, מתן שירותי קבורה, פעולות תרבות תורנית ותמיכה במוסדות דת. ראש הממשלה ממונה על ביצוע חוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], התשל"א-1971 (להלן - חוק שירותי הדת), והתקנות שהותקנו על פיו.

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל 2005 - אפריל 2006 בדק משרד מבקר המדינה במשרד רה"מ את הניסיונות לרפורמה במערך שירותי הדת, את חידוש הרכבן של המועצות הדתיות ומינוי ממונים, את הפיקוח על המועצות, ואת הטיפול בהקמת חברות קדישא ליד ארבע מועצות דתיות: אשדוד, יהוד, קריית שמונה והמועצה הדתית האזורית כפר הרא"ה - עמק חפר. בירורי השלמה נעשו בנציבות שירות המדינה, במוסד לביטוח לאומי ובמועצות דתיות אחדות.

עיקרי הממצאים

רפורמה במערך שירותי הדת

בהחלטת הממשלה על פירוק משרד הדתות הוחלט גם לפרק את כל המועצות הדתיות ולתת את שירותי הדת באמצעות הרשויות המקומיות. בעת קבלת ההחלטה (אוקטובר 2003) פעלו בארץ 134

מועצות דתיות והועסקו בהן כ-6,000 עובדים וגמלאים, בהם רבני שכונות, משגיחי כשרות, בלניות, עובדי חברה קדישא, עובדי מינהל ואנשי תחזוקה. באפריל 2005 המליץ צוות מקצועי, שהוטל עליו להציע חלופות לארגונו מחדש של מערך שירותי הדת, על הקמת 36 או 53 מועצות דתיות מרחביות במקום 134 המועצות הקיימות. עד יוני 2006 לא נעשה דבר לצמצום מספר המועצות הדתיות.

הפיקוח על המועצות הדתיות

בשנת 2002 הכין אגף פיקוח ובקרה במשרד הדתות דוח ביקורת על פעילותן המינהלית והכספית של 58 מ-134 המועצות הדתיות שפעלו בשנת 2001. הביקורת נעשתה באמצעות 17 משרדי רואי חשבון בעלות של כ-3 מיליון ש"ח. בעקבות זאת קבע מנהל אגף פיקוח ובקרה שהגירעונות של המועצות הדתיות נגרמו בין היתר מהסיבות האלה: רשויות מקומיות לא העבירו למועצות דתיות את מלוא חלקן בתקציב; מועצות חרגו מתקן המשרות שאושר; מועצות שילמו שכר ותשלומים נלווים גבוהים מהמתחייב; מועצות העניקו תמיכות שלא על פי הנוהל להענקתן. בשנת 2003 הוטל על ראש אגף פיקוח ובקרה ועל המבקר הפנימי לבדוק את פעילותן של עשר מועצות דתיות ולהעריך את יכולתן להמשיך ולתת שירותי דת. הם הגישו את ממצאיהם לאחר סיום הבדיקה.

עד ספטמבר 2005 לא נבדק אם תוקנו הליקויים שנמצאו בביקורות שנעשו ב-2002 וב-2003, ולא נעשה שימוש במסקנות ובהמלצות הביקורת.

בעקבות החלטת בית הדין הארצי לעבודה לפיה על משרד רה"מ לשלם למועצות הדתיות כספים לשם תשלום חובות עבר לעובדים, היה צורך לרכז את הנתונים הבסיסיים על שכר העובדים כדי לחשב את החוב. ואולם בידי המשרד לא היו נתונים אלה, אף שמתפקידו לקיים פיקוח שוטף על הפעילות הכספית של המועצות, והוא התקשר עם רואה חשבון כדי שילקט את הנתונים מהמועצות הדתיות.

ביוני 2004 חתם משרד רה"מ על חוזים לשנה עם ארבעה משרדי רואי חשבון ומינה אותם לרואי חשבון מלווים ל-86 מועצות דתיות, שרק באישורם יהיו המועצות רשאיות לשלם שכר ותשלומים אחרים. ארבעת רואי החשבון איתרו 224 עובדים שמשרותיהם לא נכללו בתקן. נוסף על כך הם העלו חשדות לאי-סדרים בחלק מהמועצות הדתיות. משרד רה"מ והרשות הארצית לא פעלו לוודא שהליקויים שהעלו רואי החשבון יתוקנו.

מהאמור לעיל עולה שמשרד הדתות השקיע משאבים ניכרים במנגנוני פיקוח ובקרה, אולם לא פעל מתוך מחויבות לאימוץ מסקנות הביקורת ולהוצאתן אל הפועל. לדעת משרד מבקר המדינה היה על משרד הדתות לקבוע לוח זמנים לתיקון הליקויים וליישום ההמלצות העולות מהביקורות ולעקוב אחר ביצוען. כמו כן היה עליו להסתייע בדוחות הביקורת לאיתור הגורמים למשבר הכספי במועצות הדתיות, להתריע עליהם מבעוד מועד לפני הממשלה ולגבש תכניות הבראה.

גם המבקרים הפנימיים של הרשויות המקומיות עשו ביקורות במועצות הדתיות. דוחות הביקורת שלהם היו יכולים לספק לרשות הארצית מידע נוסף על המתרחש במועצות הדתיות ולשפר את הבקרה עליהן, אולם כמעט לא נעשה בהם שימוש. לדעת משרד מבקר המדינה ראוי שהרשות הארצית תבקש מכל רשות מקומית להמציא לה באופן שוטף כל דוח ביקורת פנימית על המועצות הדתיות ותוודא שהליקויים יתוקנו.

חידוש הרכבי מועצות דתיות ומינוי ממונים

בחוק שירותי הדת נקבע כי שר הדתות יקבע את מספר חברי המועצה הדתית, ובלבד שלא יעלה על מספר חברי הרשות המקומית. עוד נקבע, כי השר יציע 45% מהמועמדים לשמש חברי המועצה, 45% מהם תציע הרשות המקומית ו-10% - הרבנות המקומית. בג"ץ קבע את עקרון הייצוג היחסי, שלפיו שיעור נציגיה של כל מפלגה במועצה הדתית ישקף ככל האפשר את שיעור נציגיה במועצת הרשות המקומית.

ב-12 מועצות דתיות, כ-40% מהרשויות שבהן חודש הרכב המועצות באותה עת, לא נשמר עקרון הייצוג היחסי לגבי מפלגת הליכוד, שהייתה אז בשלטון, ושיעור נציגיה במועצות הדתיות עלה על שיעורם בקרב חברי מועצות הרשויות המקומיות.

לדעת משרד מבקר המדינה העובדה שהמפלגה שהשר הממנה השתייך אליה קיבלה במועצות הדתיות עמדות כוח שמשקלן גדול ממשקלם של חבריה במועצות הרשויות המקומיות מעידה על פגמים בתהליך הרכבת המועצות הדתיות.

עוד נקבע בחוק כי "לא חודש הרכב המועצה... ימנה השר צוות בן שני חברים, מתאימים, שימלאו את התפקידים שאותם מוסמכת המועצה למלא... (בסעיף זה - הממונים); לממונים יהיו כל הסמכויות והחובות של המועצה; לאחד מהם יעניק השר את סמכות ההכרעה; ... השר... יקבע תנאי כשירות ופסלות למינוי הממונים". בהחלטת הממשלה מ-25.4.04 נקבע בין היתר שיהיו כשירים לשמש כממונים "בעלי השכלה או ניסיון ניהולי הנוגעים לעניין, הכל בהתחשב באפיוני המועצה הדתית בה הם אמורים לשמש".

לדעת משרד מבקר המדינה הגדרת כישורי הממונה היא עמומה, גמישה ורחבה ביותר ואין בה אמות מידה שלפיהן ניתן לבחור מועמדים. כל עוד לא יבוטלו המועצות הדתיות, יש להגדיר בביור את הכישורים הנדרשים מממונים כדי למנוע בחירת אנשים לא מתאימים.

ב-26 מועצות דתיות מינה השר הממונה ממונים במקום ראש מועצה וב-65 מועצות אין ראש מועצה ואין ממונים. הביקורת העלתה ש-20 מ-52 הממונים ב-26 המועצות האמורות הם חברי מפלגת הליכוד. המספר הגדול של חברי מפלגה אחת בקרב הממונים והעדויות בדבר מעורבות ח"כ עומרי שרון, בנו של ראש הממשלה, השר הממנה, בהליכי המינוי מעוררים חשש שלא פעלו על פי שיקולים ענייניים בלבד, וכי ניתנה עדיפות לחברי הליכוד. לפי ההלכה הפסוקה של בית המשפט העליון, מועמד לתפקיד או למשרה שיש לו זיקה פוליטית לשר הממנה, חייב להיות בעל כישורים מיוחדים או כשירות מיוחדת אחרת כתנאי למינוי, נוסף על עמידה בדרישות הסף. לדעת משרד מבקר המדינה, כל עוד לא יבוטלו המועצות הדתיות, יש להחיל עיקרון זה גם על מועמדים לתפקיד ממונה במועצה דתית.

חברות קדישא

בשנת 2004, סמוך למועד פקיעת כהונתן של המועצות הדתיות, הוקמו חברות קדישא (להלן - ח"ק) בע"מ ליד המועצות הדתיות אשדוד, קריית שמונה, יהוד וכפר הרא"ה - עמק חפר. חלק מבעלי המניות של חברות אלה היו חברי המועצות הדתיות.

הקמת הח"ק נעשתה כמחטף: יושבי הראש של המועצות הדתיות האמורות וחברי המועצות העבירו לגופים שבשליטתם סמוך למועד פקיעת כהונתם את השליטה בשירותי הקבורה בתחום שיפוטן של המועצות ואת המשאבים הדרושים למתן שירותים אלה. הדבר מעורר חשש שמקמי הח"ק העדיפו

את האינטרסים האישיים שלהם על האינטרסים הציבוריים. בהיעדר מכרז לא הובטח שיינתנו לציבור שירותי הקבורה הטובים ביותר בעלות הנמוכה ביותר. זאת ועוד, מאחר שפעילות הקבורה הועברה לחברות פרטיות שהוקמו כחברות לתועלת הציבור ולא כעמותות, אין עליהן פיקוח של רשם העמותות. אף על פי שמשרד רה"מ התנגד להקמת הח"ק והיה ער לפגמים שבהקמתן, הוא לא פעל ברציפות ובתקיפות להשבת המצב לקדמותו. רק לאחר סיום הביקורת הוחזרה פעילות הקבורה למועצות הדתיות.



מערך שירותי הדת בארץ לוקה זה שנים רבות בכשלים ארגוניים. בגלל כשלים אלה ובגלל אי-העברת כספים מן הרשויות המקומיות למועצות הדתיות, קרסו רבות מהמועצות הדתיות מבחינה כספית ועובדים ברבות מהן קיבלו את שכרם באיחור, חלקם באיחור של חודשים רבים, דבר שאין הדעת סובלת.

מממצאי דוח זה עולה שהרשות הארצית לשירותי הדת לא קיימה פיקוח ובקרה על המועצות הדתיות. לא היה בידיה מידע זמין על הנעשה במועצות, והיא לא עשתה את הפעולות הנדרשות ליישום ממצאי הדוחות של רואי חשבון שמינתה לבקרה.

במועצות דתיות רבות לא מונו בעלי תפקידים כלל, ובאחרות מונו בעלי תפקידים בעלי זיקה פוליטית לשר הממונה על ענייני דתות. תהליך הרכבת כמה מהמועצות הדתיות היה פגום, משום שמשקל חבריהן שהם חברי הליכוד, מפלגת השלטון באותה עת, היה גדול ממשקל נציגיה של מפלגה זו במועצת הרשות המקומית.

מבקר המדינה רואה בחומרה את המחטף שבהקמת ארבע חברות קדישא בידי יו"ר וחברי מועצות דתיות ערב פקיעת כהונתם ואת הניצול לרעה של מכתבו של יועץ ראש הממשלה לשעבר, שנכתב בלא סמכות. בעקבות הביקורת הצליח משרד ראש הממשלה במאמציו להחזיר את המצב לקדמותו.

בהחלטת הממשלה מאוקטובר 2003 על פירוק המשרד לענייני דתות הוחלט לפרק את המועצות הדתיות ולתת את שירותי הדת באמצעות הרשויות המקומיות. מההחלטה עולה שמתן שירותי דת לאוכלוסייה באמצעות מועצות דתיות אינו הדרך המיטבית; בממצאי מבקר המדינה בדוחותיו במהלך השנים יש כדי לתמוך במסקנה זו. מאז התקבלה החלטת הממשלה לא נעשו צעדים ממשליים לייעול מערך שירותי הדת: טרם הוחל במימוש הרפורמה שנקבעה כשלב ביניים, ולפיה יצומצם מספר המועצות הדתיות במידה ניכרת ובמקומן יוקמו מועצות דתיות מרחביות, וכן ייקבע סל שירותי דת תקני. ראוי שהממשלה תיתן עדיפות גבוהה לביצוע רפורמה במערך שירותי הדת.

ממצאי מעקב

שימור רשומות אלקטרוניות

המהפכה הטכנולוגית בתחום המידע לא פסחה על מוסדות המדינה, ורוב המסמכים ומאגרי המידע במוסדות אלה נוצרים ומטופלים במערכות מידע ממוחשבות. רשומות אלקטרוניות הן יחידות המכילות מידע המאוחסן, המעובד והמופק ביישומי מחשב (כגון מעבדי תמלילים, תוכנה לניהול מסמכים, בסיסי נתונים, גיליונות אלקטרוניים ודואר אלקטרוני), והן בבחינת חומר ארכיוני לכל דבר ועניין. לפיכך יש לנהוג בשימורן ובביעורן על פי הוראות חוק הארכיונים, התשט"ו-1955 והתקנות שהותקנו מכוחו. רשומה היא פיסת מידע ייחודית, שנוצרה או התקבלה בתחילתו, במהלכו או בסיומו של הליך או פעילות מוסדית, והמכילה מידע שחשוב לשמרו ושאפשר ללמוד ממנו על הפעילות שהרשומה מתעדת.

פעולות הביקורת

ביחידת גנזך המדינה שבמשרד ראש הממשלה, באגף החשב הכללי ובנציבות שירות המדינה נעשה מעקב לבדיקת אופן תיקונם של ליקויים שפורסמו בדוח שנתי 54ב בנושא "שימור רשומות אלקטרוניות".

עיקרי הממצאים

גנזך המדינה (להלן - הגנזך) הוא יחידה במשרד ראש הממשלה ומשמש ארכיון של מדינת ישראל. בגנזך מופקד חומר ארכיוני לפי חוק הארכיונים, התשט"ו-1955 (להלן - החוק או חוק הארכיונים), והתקנות שהותקנו לפיו. מנהל הגנזך הוא גנז המדינה (להלן - הגנז), והוא ממונה על ידי הממשלה. לפי החוק על הגנז לפקח על סדרי הארכיונים במוסדות המדינה וברשויות המקומיות, על שמירת החומר הארכיוני בהם ועל ביעורו. רשומות אלקטרוניות הן חומר ארכיוני לכל דבר, ויש לנהוג בהן, ובכלל זה בביעורן, על פי הוראות החוק והתקנות שהותקנו לפיו.

משנות ה-90 של המאה העשרים חלה במשרדי הממשלה מהפכה טכנולוגית בתחום המידע, ובעקבותיה רוב המסמכים נוצרים ומנוהלים במערכות ממוחשבות. אף על פי כן לא פרסם גנז המדינה הנחיות באשר לדרכי השימור של רשומות אלקטרוניות. משרד מבקר המדינה העלה בביקורת שעשה בשנת 2004¹ (להלן - בביקורת הקודמת) שאין במוסדות המדינה (להלן - הגופים הממשלתיים) תשתית לשימור רשומות אלקטרוניות שנוצרו בהם וכי הגנז לא נערך לטיפול בנושא.

1 דוח שנתי 54ב של מבקר המדינה (2004), עמ' 87 ואילך.

בביקורת המעקב, אשר הסתיימה בסוף 2006, נמצא כי טרם הוחל ביצירת התשתית המתאימה להתמודדות נאותה עם הנושא, אף כי הפעולה האמורה נדרשת לשם שימורן של רשומות אלקטרוניות, כדי לאפשר גישה אליהן ולאחזרן במלואן.

המעקב העלה שהליקויים שצוינו בביקורת הקודמת לא תוקנו ולא יושמו ההמלצות לקביעת דרכי פעולה וכללים לשמירה, לגניזה ולביעור של רשומות אלקטרוניות ודואר אלקטרוני. טרם עלה בידי הגנז להציע שינויים בחוק הארכיונים ובתקנות שנקבעו לפיו, אף שלדבריו שינויים אלה מתחייבים מההתפתחויות שחלו בעידן הנוכחי בעקבות המהפכה הטכנולוגית, הבאות לידי ביטוי בהיווצרות מספר עצום של רשומות אלקטרוניות.

היעדר הנחיות ותשתיות מתאימות לשימור הרשומות והמסמכים האלקטרוניים

הוראות תקנון שירות המדינה (להלן - התקשי"ר) מנחות את עובדי המדינה, באשר לניהול רשומות, בהתבסס על הנחיות הגנז וחוק הארכיונים. הגנז לא עדכן את ההנחיות העוסקות ברשומות אלקטרוניות, אף שזו סמכותו לפי החוק, וממילא אין הנחיות עדכניות ומחייבות באשר לניהול הרשומות האלקטרוניות בגופים שהתקשי"ר חל עליהם.

אף שזה שנים מפקים הגופים הממשלתיים רשומות אלקטרוניות ודואר אלקטרוני בכמות הולכת וגדלה, אין הם מעבירים את הרשומות האלקטרוניות לגנז, אף שהם מעבירים לגנז רשומות המודפסות על נייר כדבר שבשגרה.

יתר על כן, אין הגנז ערוך לקליטת רשומות אלקטרוניות ולהצגתן, ואף אינו ערוך לקלוט רשומות ממערכות מידע ייעודיות המכילות קובצי נתונים גדולים המנוהלים באופן ממוחשב בלבד, כגון רשומות של מרשם האוכלוסין ורשם החברות. לפיכך, חומר ארכיוני אלקטרוני חשוב עלול להיות מושמד משום ששימורו אינו שיטתי, אינו מובטח ואינו נתון לפיקוח.

לא גובשה תכנית מקיפה לשימור רשומות אלקטרוניות שהצטברו ברבות השנים בידי הגופים הממשלתיים ואשר בהיעדר טיפול נתונות בסכנת כליה; נוסף על כך לא נמצאו נתונים שאפשר ללמוד מהם שנבחן היקף הנושא. היה ראוי שהגנז יעריך לכתיבת הנחיות בנושא ניהול רשומות אלקטרוניות ושימורן עבור הגופים שלפי חוק הארכיונים ותקנותיו הוא אמור להנחותם.

קביעת מדיניות אחידה לטיפול במסמכים במשרדי הממשלה

אף שלמשרדי ממשלה צרכים דומים, רוב המשרדים מפתחים או רוכשים בנפרד את המערכות הממוחשבות לטיפול ברשומות ובמסמכים הממוחשבים שלהם. פיתוח המערכות האמורות בידי כל משרד בנפרד אינו יעיל משום שלא מנוצלים היתרונות לגדל במקטעי פעילות זו. היה ראוי שהגורמים הממשלתיים המופקדים על ניהול היעיל של משק המדינה והמינהל הממשלתי - במשרד ראש הממשלה ובמשרד האוצר - ייזמו ויממשו מהלך רוחבי ומקיף בתחום ניהול הרשומות ושימורן בסביבה דיגיטלית בכל הגופים הממשלתיים כדי לשפר את איכויות העבודה, הניהול והארגון הממשלתיים. ההשתתפות בביצוע המהלך מונעת התייעלות וגורמת לנזקים נמשכים, ויש לראות זאת בחומרה.

נציבות שירות המדינה והגנז טרם השלימו את הגדרתו מחדש של תפקידם של מנהלי הרשומות, בכלל זה את השכלתם הנדרשת ואת תחומי פעילותם הנוגעים לטיפול ברשומות אלקטרוניות.

בעידן המהפכה הטכנולוגית בתחום המידע אין לגנוז ידע מקצועי הולם שיאפשר לו למלא את ייעודו. על הגנז והגופים שמתפקידם לתמוך בפעילותו להיערך לקביעת מדיניות, דרכי פעולה וסדרי עדיפויות בכל הנוגע ליצירת תשתית ארגונית וטכנולוגית מתאימה לטיפול במסמכים וברשומות אלקטרוניות.



הקושי לנהל ולשמר רשומות אלקטרוניות הנוצרות על ידי גופים ממשלתיים, והחובה להבטיח גישה אליהן הם אתגר המחייב היערכות מתאימה. הקשיים בהתמודדות עם משימה זו גוברים ככל שמתרחשים שינויים טכנולוגיים תכופים בתוכנה, בחומרה ובמערכות האחסון של המידע האלקטרוני. לנוכח מספרם ההולך וגדל של המסמכים, הנתונים החשובים והרשומות הנוצרים ומנוהלים במחשב, הולך וגובר הצורך שהגנזך והגופים הממשלתיים יתמודדו בלא דיחוי עם האתגר שתופעה זו מציבה.

המעקב העלה כי גנזך המדינה והגורמים המופקדים על יחידת הגנזך במשרד ראש הממשלה המעיטו בחשיבות הנושא ולא פעלו בנחישות לתיקון הליקויים שהועלו בדוח הקודם. טרם נבחנו חלופות לפעולה וטרם נעשתה הערכה של המשאבים הדרושים להסדרת הנושא ואף לא ננקטו מהלכים ממשליים להתמודדות עמו. המעקב העלה שהייתה הזנחה מתמשכת בכל הנוגע לשימור רשומות אלקטרוניות. הליקויים המהותיים שהעלתה הביקורת הקודמת עומדים בעינם.

לנוכח ההתפתחויות התכופות החלות בתחום טכנולוגיית המידע נדרשת היערכות להשגת גישה אל כמות עצומה של רשומות ממשלתיות חשובות. בלעדיה עלול מידע ממלכתי רב לרדת לטמיון. יש במצב המתואר כדי לגרום פגיעה ממשית הן בהשגת מטרותיהם של חוקים כדוגמת חוק הארכיונים וחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, הן בחקר ההיסטוריה של העם והמדינה. ואכן, במועד סיום המעקב מסר משרד ראש הממשלה שקיבל כמה החלטות המעידות לדבריו שהוא "רואה חשיבות רבה בקידום הנושא ויפעל ככל יכולתו לקדמו כנדרש".

התמודדות עם הבעיות שהעלה דוח זה תתאפשר ביתר קלות ככל שיוקדם הטיפול בהן וככל שתפותח התשתית הנדרשת לטיפול ברשומות אלקטרוניות ולשימורן. התמודדות זו מחייבת פעולה מערכתית ושיתוף פעולה בין-משרדי במסגרת תכנית מקיפה.

משרד האוצר

אגף התקציבים

ניהול העודפים והרזרבה הכללית בתקציב המדינה

תקציב המדינה הוא הכלי העיקרי שבאמצעותו מיושמת המדיניות הכלכלית של הממשלה, והוא אמור לשקף את יעדי הממשלה ואת סדר העדיפויות שלה בנוגע לחלוקת המשאבים העומדים לרשותה. העודפים והרזרבות הם חלק מהכלים שניתנו בידי שר האוצר מכוח חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב), לשם ניהול התקציב במשך השנה ולשם התאמתו לקצב ביצוע הפעולות בפועל ולצרכים תקציביים שמקורם באירועים לא צפויים המתרחשים במשך השנה.

פעולות הביקורת

בחודשים יוני-אוקטובר 2006 בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול בעודפים בתקציב המדינה ואת השימוש בסעיף התקציב "הרזרבה הכללית" (להלן - הרזרבה הכללית). הבדיקה נעשתה באגף התקציבים (להלן - אג"ת) ובאגף החשב הכללי (להלן - החשכ"ל) שבמשרד האוצר, וכן במשרדי התחבורה, הבינוי והשיכון והבריאות.

עיקרי הממצאים

בביקורת נמצא כי למרות השינויים שמבוצעים במשך השנה בתקנות רבות בתקציב, בסוף שנת הכספים נותרים בסעיפי התקציב תקציבים רבים לא מנוצלים.

אג"ת מאשר למשרדי הממשלה מדי שנה בשנה העברה של עודפי תקציב מחויבים, דהיינו סכומי תקציב שהמשרדים לא ניצלו בשנת הכספים הקודמת ושיש בגינם התחייבות רשומה של המשרד. נמצא כי קיימים ליקויים בתהליך רישום ההתחייבויות והבקרה עליהן באגף החשכ"ל ועקב כך נתוני ההתחייבויות במערכות הכספיות אינם מדויקים. בפרט, אין פריסה נכונה של התחייבויות, הן בתקציב הרגיל והן בתקציב הפיתוח, והדבר גורם לניהול וניצול לא יעילים של תקציבים. לעתים לא ניתן לפרוס התחייבויות בתקציב הרגיל מכיוון שאג"ת נוהג שלא לתקצב הרשאה להתחייב בתקציב הרגיל.

לעתים אג"ת מאשר למשרדים העברת עודפי תקציב לא מחויבים בלי שגובשו נהלים ומדיניות אחידים בנושא. נוסף על כך, הוא מאשר העברת עודפים לא רק לתשלום עבור התחייבויות שמועד פירעונן חל בשנה שלאחר מכן, אלא אף עבור התחייבויות שייפרעו בכמה שנים עוקבות. באופן זה עוברים משנה לשנה סכומים גדולים של עודפים, אף כי ידוע מראש שהם לא ינוצלו בשנה העוקבת ושיהיה הכרח להעבירם כעודפים גם בשנה שאחריה.

אג"ת משתמש בסעיף הרזרבה הכללית הן כסעיף "מעבר", דהיינו סעיף המשמש כתחנת ביניים להעברת תקציבים בין סעיפי תקציב שונים, והן כסעיף שאליו מועברים תקציבים שקוצצו מסעיפי תקציב אחרים במשך השנה. עקב כך קשה להתחקות אחר השינויים שחלו בתקציב ולא ניתן לדעת אם מדיניות הממשלה וסדרי העדיפויות שלה נשמרים.

לפי חוק יסודות התקציב, בתקציב המדינה שני חלקים - "תקציב רגיל" ו"תקציב פיתוח וחשבון הון". היעדר סעיף "רזרבה להוצאות פיתוח", כמתחייב מחוק יסודות התקציב, מאפשר העברת תקציבים מתקציב הפיתוח לתקציב הרגיל, שמשמעותה היא כי תקציבים שיועדו להשקעה מועברים לצריכה.

החוק אינו מגדיר באילו מקרים יש להביא לאישור הממשלה שינויים כדוגמת העברת תקציבים בין סעיפי תקציב, העברת תקציבים בין תקציב הפיתוח ובין התקציב הרגיל וקיצוצים במסגרת התקציב. בפועל יש שמתקבלת החלטת ממשלה בנושא ויש שמתקבלת החלטה במשרד האוצר.

נמצא כי כאשר אג"ת מעביר לוועדת הכספים של הכנסת בקשות לשינויים תקציביים הנסמכות על החלטות ממשלה, אין הוא מפרט את פרטי ההחלטה - מספרה, מועד קבלתה בממשלה ותוכנה. כמו כן, בבקשה לשינוי מצוינים סכומי התקציב המעודכנים לאותו מועד בכל אחד מפרטי התקציב, אולם חסר מידע על התקציב המקורי.



הביקורת על ניהול העודפים והרזרבה הכללית בתקציב המדינה העלתה סדרה של ליקויים אשר מצביעים על כך שחלק משיטות העבודה הקיימות של אג"ת אינן עולות בקנה אחד עם עקרון השקיפות ואינן מאפשרות לבצע בקרה נאותה על יישום מדיניות הממשלה ועל שמירה על סדרי העדיפויות שלה. עוד נמצא כי אגף החשב"ל אינו מקפיד על קיום הוראות שהוא עצמו קבע.

בתקציב המדינה נותרים מדי שנה בשנה סכומים גדולים של תקציבים לא מנוצלים, וחלקם מועברים למשרדים כדי שישתמשו בהם בשנה העוקבת. על אג"ת לבחון את הסיבות לאי-הדיוקים בתקצוב ולהפיק את הלקחים הנדרשים כדי לשפר את תכנון התקציב, להקטין את סכום התקציבים הלא מנוצלים ואת מספרם וסכומם של השינויים בתקציב במשך השנה. שיפורים אלה נדרשים על מנת לאפשר ניצול מועיל ויעיל יותר של מסגרת התקציב הכוללת שאישור הממשלה והכנסת.

העברת עודפי תקציב משנה לשנה נועדה לגשר על פני שנות תקציב עוקבות ולאפשר למשרדים רצף של פעילות. חשוב שסכום העודפים המועברים יהיה מדוד ושההעברה תתבצע רק לצורך שמירה על המשכיות הפעילות. לשם כך על משרד האוצר לגבש מדיניות ונהלים אחידים להעברת עודפים ולהקפיד על רישום נכון ומדויק של ההתחייבויות ופריסתן ועל ביצוע בקרה נאותה עליהן.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהממשלה תיזום עבודת מטה כדי להגדיר סמכויות בכל הנוגע להעברת תקציבים בין סעיפי תקציב. עבודת מטה זו צריכה בין היתר לגבש כללים להבחנה בין העברות תקציב בין סעיפים שמטרתן לווסת את תזרימי המזומנים של משרדי הממשלה ובין העברות תקציב בין סעיפים שיש בהן משום שינוי סדרי עדיפויות או קיצוצים; ולקבוע אמות מידה למצבים בהם שינויים הנוגעים לסדרי עדיפויות או קיצוצי תקציב יהיו בסמכות שר האוצר, או שידרשו הודעה לממשלה או את אישור הממשלה. כמו כן מומלץ לשקול לעגן בחקיקה את הכללים ואמות המידה שייקבעו, כשם שעוגנו בחוק ההוראות לגבי שינויים בתוך סעיף תקציבי.

מאחר שמדובר בהתנהלות הנמשכת זה שנים במשרד האוצר ובהיקפים כספיים גדולים, התוצאה היא שתקציב המדינה מנוהל ללא הצגה מדויקת של תמונת המצב התקציבית וכך נפגמת השקיפות המתבקשת והראויה, שהיא תנאי מקדים לביצוע בקרה נאותה. על משרד האוצר לשפר את סדרי הניהול של העודפים ושל הרזרבה הכללית כדי למנוע את התופעות עליהן הצביע מבקר המדינה בדוח זה. עליו להקפיד לעשות שימוש בתחומים אלה בהתאם להוראות החוק ולהוראות שהוא קבע ולמטרה שלשמה נועדו.

אגף החשב הכללי

מאזן המדינה ליום 31.12.05 - התחייבויות תלויות

מדי שנה מגיש שר האוצר למבקר המדינה דוח כספי על נכסיה והתחייבויותיה של המדינה לשנת הכספים שהסתיימה. חלק מהתחייבויות המדינה הן התחייבויות תלויות, ובהן ערבויות שנתנה המדינה ותביעות שהוגשו נגדה.

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל-ספטמבר 2006 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את ניהול ערבויות המדינה ואת רישומן. כמו כן נבדקו ניהול התביעות ורישומן. הבדיקות נעשו באגף החשב הכללי במשרד האוצר ובפרקליטות המדינה; בדיקות השלמה נעשו בענבל חברה לביטוח בע"מ, במשרד הפנים, ברשות המסים, במשרד הבינוי והשיכון, במשרד הבריאות, במינהל מקרקעי ישראל ובמשרד להגנת הסביבה.

עיקרי הממצאים

חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (להלן - חוק מבקר המדינה), קובע כי שר האוצר יגיש למבקר המדינה מדי שנה את מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה לתום שנת הכספים. ב-30.4.06 הגיש שר האוצר דאז, מר אהוד אולמרט, למבקר המדינה "מידע כספי של ממשלת ישראל ליום 31 בדצמבר 2005" (להלן - הדוחות הכספיים). הדוחות הכספיים אינם עונים על הדרישה של "מאזן נכסיה והתחייבויותיה של המדינה" הואיל וחסרות בהם יתרות שלגביהן אין למשרד האוצר מידע¹. התחייבויות המדינה כוללות גם התחייבויות תלויות.

תקני החשבונאות² שנוגעים להתחייבויות תלויות מגדירים באופן כללי התחייבות תלויה³ "מחויבות אפשרית הנובעת מאירועי העבר, אשר קיומה יאומת רק אם יתרחשו או לא יתרחשו אירועים עתידיים שאינם ודאיים ושאינם בשליטת הישות, או מחויבות קיימת הנובעת מאירועי העבר, אך אין בגינה רישום של הפרשה בדוחות הכספיים היות שסילוק המחויבות אינו כרוך בעלויות כלשהן, או שלא ניתן לאמוד, במידה מספקת של מהימנות, את סכום המחויבות". בדוח זה סקרנו רק שני סוגים של התחייבויות תלויות: ערבויות שהממשלה נתנה ותביעות שתבעו אותה בעילות שונות. בדוח זה לא סקרנו התחייבויות תלויות אחרות, כגון אלו שמקורן ברשתות ביטחון שהעניקה המדינה לגופים שונים.

- 1 בביאורים לדוחות הכספיים (שהם חלק בלתי נפרד מהדוחות הכספיים) מסביר החשבונאי הראשי במשרד האוצר מהו המידע החסר ומדוע.
- 2 ראו למשל תקן בינלאומי מס' 37, תקן אמריקאי מס' 5 והצעה לתקן ישראלי מס' 10.
- 3 ההגדרה לקוחה מהצעה לתקן חשבונאות מס' 10.

חוק ערבויות מטעם המדינה, התשי"ח-1958 (להלן - חוק ערבויות המדינה), מסמך את החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל) לערוב בשם מדינת ישראל למלווה, לערבות למלווה, לעסק יצוא או להתחייבות כספית אחרת באישור ועדת הכספים של הכנסת. יתרת ערבויות המדינה ל-31.12.05 הייתה 11,857 מיליון ש"ח. מחלקת ערבויות המדינה באגף החשכ"ל (להלן - מחלקת ערבויות) אחראית למדיניות מתן ערבויות המדינה, לניהול ולפיקוח עליהן.

פירוט הערבויות שמציג החשכ"ל בדוחות הכספיים של הממשלה מיוצג על ידי היתרות הבלתי-מסולקות של ההלוואות שלהן ערבה הממשלה בלי מידע על רמת הסיכון הכרוכה בכל ערבות שניתנה אשר כלולה בדוחות הכספיים. כמו כן, אין דיווח על הכנסות שהתקבלו, על הוצאות שנגרמו בעבר בגין הניהול והתפעול של הערבויות ומימושן, על הכנסות צפויות, על יתרת הערבויות (שבעבורן לא שולמו עמלות) ועל ההוצאות הצפויות בעתיד בגין הניהול והתפעול של הערבויות ומימושן.

חוק ערבויות המדינה מאפשר לממשלה לגבות עמלה בגין מתן הערבות כך ששיעורה ותנאיה ישקפו את הסיכון הכרוך במתן הערבות. נמצא כי שיעורי העמלות נקבעים על פי שיקולים היסטוריים ואינם משקפים, בהכרח, את הסיכונים הכרוכים במתן הערבויות כיום.

מחלקת ערבויות מנהלת את הערבויות במערכת ממוחשבת ישנה שאינה מתאימה לצרכים. פעילות המחלקה מתבססת בעיקרה על דרכי עבודה שהתפתחו בה בהיעדר נהלים כתובים ומוגדרים. בולטים במיוחד הליקויים שיוצגו להלן:

1. אין למחלקת ערבויות יכולת לבצע חישוב עדכני ומדויק של היתרה המצטברת של הערבויות לתאריך מסוים, בהתאם לחוק ערבויות המדינה; 2. במערכת הממוחשבת של המחלקה אין אפשרות לחשב את הסכומים המגיעים למשרד האוצר בגין הערבויות ואין מתקיימת על כך בקרה חלופית.

תקבולי העמלות נרשמים, ברובם, בקרן לכיסוי הפסדים, שהיא קרן חוץ-תקציבית. מטרת הקרן לשמש "כרית ביטחון" במקרה של מימוש ערבויות. יתרת הקרן ל-31.12.05 הייתה כ-865 מיליון ש"ח, ואולם היא אינה פיקדון כספי. נמצא כי החשכ"ל לא קבע מיהו מנהל הקרן, מהו אופן השקעת הכספים בה, את יתרת הכספים שעל הקרן להחזיק כדי שתהיה מאוזנת מבחינה אקטוארית ותפעולית, ואלו רישומים חשבונאיים ייעשו כדי לשקף באופן נאות את פעילותה הכספית.

מדי שנה נתבעים משרדי הממשלה בגין עילות שונות. לשום גורם ממשלתי אין מידע או הערכה על סכום התביעות שהוגשו נגד משרדי הממשלה עד תאריך מסוים, ולכן הדבר לא קיבל ביטוי בדוחותיהם הכספיים. הנתון היחיד שהוצג בדוחות הכספיים ל-31.12.05 הוא סכום התביעות נגד רופאים שהם עובדי מדינה ונגד בתי החולים הממשלתיים בגין רשלנות רפואית - כ-2 מיליארד ש"ח.

"ענבל חברה לביטוח בע"מ" (להלן - ענבל) מנהלת מטעם המדינה את התביעות המוגשות נגד רופאים עובדי מדינה (להלן - הרופאים) במסגרת עבודתם בבתי החולים הממשלתיים. בהתאם להסכם עליו חתמו הממשלה, ההסתדרות הרפואית בישראל וארגון הרופאים עובדי המדינה (להלן - ארגון הרופאים) מעביר משרד הבריאות כ-16 מיליון ש"ח לשנה לארגון הרופאים בעבור ביטוח אחריות מקצועית של הרופאים בעבודתם הפרטית ולשם הגנה משפטית עליהם בהליכים משמעתיים, פליליים וכד'. ארגון הרופאים רוכש את הביטוח ממבטח חיצוני. משרד הבריאות מעביר את התשלום אף על פי שנוסח הפוליסה אינו בידיו.

אי-קבלת הפוליסה חורגת מכללי מינהל תקין. על המדינה לדרוש את הפוליסה מבעל הפוליסה, ארגון הרופאים, כדי שתוכל לבחון אם הכספים ששילמה הוצאו למטרה שלשמה ניתנו. ראוי שהמדינה תבחן אם קיימים פערים בין המרכיבים שנקבעו בנספח להסכם ובין הפוליסה ותבדוק אם היא משלמת תשלומים כפולים - פעם אחת דרך ענבל ופעם נוספת באמצעות ארגון הרופאים. ראוי שכאשר יעלה שוב לדיון הביטוח לרופאים עובדי המדינה, ידאגו משרד הבריאות ומשרד האוצר לעגן בהסכם את קבלת הפוליסה לעיונם. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה התנהלות זו של משרד האוצר ומשרד הבריאות.

רישום התביעות נגד משרדי הממשלה והמעקב אחריהן מנוהל בפרקליטות המדינה ובמשרד האוצר בצורה לקויה ביותר. מסמכי התביעות מנוהלים ידנית, ונתונים אינם מוזנים למאגר מידע ממוחשב. התנהלות זו אינה מאפשרת לאמוד את סכום התביעות לתאריך מסוים ואינה מאפשרת לרכז מידע לצורכי ניהול וקבלת החלטות בתחום זה. אי-ניהול ממוחשב של תביעות שחוזרות על עצמן אינו מאפשר לממשלה לאתר מוקדי סיכון במשרדים או בעניינים שהמדינה נתבעת בגינם חדשות לבקרים.

לא תמיד תקצב אגף התקציבים משרדים בתקנות שמיועדות להוצאות משפטיות ולתשלומים בגין פסקי דין לחובת המדינה, ולעתים חשבי המשרדים נאלצו לשלם תשלומים אלה מתקנות שיועדו למטרות אחרות. משרדים אחדים נוהגים לזקוף את התשלום בגין פסקי הדין והפשרות לפעילות שבגינה הוגשה התביעה ולא לתקנה הכללית "הוצאות משפטיות". בדרך זו לא ניתן לעקוב אחר הסכום הכולל של ההוצאות המשפטיות שמשרד ממשלתי נדרש לשלם, ולא ניתן לאמוד את סכומי ההוצאה שיידרשו בשנת הכספים העוקבת.



הביקורת על ערבויות המדינה העלתה, כי המידע המוצג בדוחות הכספיים של ממשלת ישראל בנוגע לערבויות שנתנה המדינה אינו מלא ושקוף ואינו כולל מידע על אודות החשיפה האמיתית לסיכונים של המדינה. הוא אינו כולל מידע על ההשלכות הכספיות בגינן. לפיכך בעת מימוש ערבויות מדינה עשויה הממשלה להידרש לשאת בעלויות גבוהות ובלתי צפויות. נוכח העובדה שסדרי התקבולים והתשלומים בגין הערבויות אינם מוסדרים ואינם אחידים ונוכח הסכום הגדול של ערבויות המדינה, על החשב"ל לקבוע בהקדם נהלים ברורים לניהול הערבויות, לרישומן ולפיקוח עליהן.

בניהול ערבויות המדינה ובקרה לכיסוי הפסדים נמצאו ליקויים רבים. הוא הדין בניהול הסיכונים שאליהם נחשפת המדינה עקב מתן הערבויות. על כן ראוי שהחשב"ל יטפל בניהול הסיכונים שאתם מתמודדת המדינה באופן שוטף ובעתות משבר. כמו כן, ראוי שהחשב"ל יקבע נהלים לקרן לכיסוי הפסדים וישפר את ניהולה. המדינה נותנת ערבויות להלוואות בסכומים גדולים, והסיכונים שהיא לוקחת על עצמה אינם זניחים, ואם הקרן עלולה שלא לכסות כנדרש את ההפסדים - במידה שייגרמו - יש לתת לכך ביטוי בתקציב המדינה.

הטיפול החשבונאי והתקציבי בתביעות נגד המדינה, כפי שמנהלים החשב"ל, אגף התקציבים ופרקליטות המדינה לקוי ביותר. היעדר המידע בנוגע לתביעות המשפטיות במיליארדי ש"ח המתנהלות נגד משרדי הממשלה עלול להביא לאי-יעילות בטיפול בסילוק התביעות. התנהלות זו גם אינה עולה בקנה אחד עם עקרונות הגילוי הנאות והשקיפות לציבור. אם המדינה תחויב בתשלומים בסכומים גדולים בגין תביעות אלה, עלולה להיות לכך השפעה ניכרת על סדרי העדיפויות של הממשלה בהקצאת התקציבים למשרדים. על פרקליטות המדינה ועל משרד האוצר להקים מערכת מחשוב שתסייע לממשלה בניהול התביעות לשם הפקת לקחים ולשם מתן גילוי מלא בתקציב המדינה ובדוחות הכספיים של הממשלה לסכומי התביעות; רישום התביעות ומעקב אחריהן יאפשרו לאתר מוקדי סיכון ולהגביר את הנשיאה באחריות.

הפיקוח והבקרה על חברה א'

חברה א' היא חלק מקבוצת חברות שהממשלה שותפה בבעלות עליה. שר האוצר הוא האחראי לפעילות הקבוצה. חברה א' מחזיקה ומשתמשת בנכסים של המדינה. משרד מבקר המדינה בדק בחודשים מארס עד ספטמבר 2006 היבטים של הפיקוח והבקרה על קבוצת החברות ואת יישום החוקים והתקנות שהקבוצה כפופה להם.

הביקורת העלתה ליקויים בסדרי הפיקוח והבקרה על פעילות קבוצת החברות, הן במשרדי הממשלה והן בחברות עצמן. ועדה ובה נציגים של משרדי הממשלה השונים, שאמורה הייתה לטפל בענייני קבוצת החברות, הפסיקה להתכנס בשנת 1999.

מינוי הדירקטורים מטעם המדינה באחת החברות הקשורות בקבוצה נעשה שלא בהתאם להוראות חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, אף שאין מסמכים המעידים כי הממשלה פטרה חברה זאת מהוראות החוק.

החלטות לאשר השקעות של חברה א' התקבלו בלא שהוכנה ואושרה תכנית אסטרטגית בדבר כיווני הפעילות וההשקעה של הקבוצה כולה ושל חברה א' בפרט. כמו כן הגורמים הממשלתיים לא בדקו האם השימוש בנכסי המדינה שבידי חברה א' הוא השימוש המיטבי.

הבקרה על ביצוע התקציב ועל הדיווחים הכספיים של חברה א' לקתה בחסר, והדבר הקשה על בחינה של יישום החלטות שהתקבלו בחברה ועל קבלת החלטות מושכלות בדבר פעולות שהיה עליה לנקוט.



על הגורמים הממשלתיים הנוגעים בדבר לתת את הדעת לצורך לבחון מחדש את סדרי הפיקוח והבקרה של המדינה על קבוצת החברות ולבדוק אם השימוש בנכסיה הוא השימוש המיטבי. כן יש לפעול לחיזוק מנגנוני הפיקוח והבקרה בתוך הקבוצה.

רשות החברות הממשלתיות

היעדר הסדר מקיף בדבר סדרי ניהולם של תאגידים סטטוטוריים

במהלך שנות קיום המדינה הוקמו לפי חוק, ביוזמת הממשלה, עשרות תאגידים סטטוטוריים¹. התאגידים, בעלי אישיות משפטית נפרדת, הם מעין זרועות ביצועיות של המדינה לניהול, לפיקוח ולהסדרה של תחומים מתחומי האחריות הממשלתית. לתאגידים אלה מוקנית גמישות ועצמאות ניהולית רבה.

באמצע שנת 1992 הקים שר המשפטים דאז "מועצה לתאגידים ציבוריים" (להלן - המועצה), שאחד מתפקידיה הוא להתוות קווי מדיניות לדרכי ניהולם ופעולתם של תאגידים סטטוטוריים. משרד מבקר המדינה פרסם בסוף שנת 1995 דוח ביקורת על תאגידים סטטוטוריים (להלן - הדוח). בדוח המליץ מבקר המדינה כדלקמן: "הממצאים מראים שסדרי ניהולם של תאגידים סטטוטוריים ודרכי הבקרה עליהם מחייבים הסדרה כוללת, מקיפה ככל האפשר. לפיכך יש לשקול הסדר לכלל התאגידים הסטטוטוריים בהתאמה לסוגיהם, לאפיונם של קבוצות תאגידים ולהבדלים הקיימים ביניהם, שיקבע את המסגרת לפעולותיהם, את התפיסה והכללים הראויים לדיווח ואת דרכי הפיקוח והבקרה עליהם".

את טיוטת הדוח העביר משרד מבקר המדינה למועצה. בתגובתה מ-21.11.94 למשרד מבקר המדינה על טיוטת הדוח הנ"ל הודיעה המועצה, בין היתר, כי "רשמה לפניה את הנושאים שהועלו על ידי הביקורת. אשר חלק מהם כבר נמצאים על סדר יומה והיא תדון בהם בעתיד הקרוב".

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה ערך בסוף שנת 2006 ביקורת מעקב² כדי לדעת אם גובש והונהג הסדר מקיף בכל הקשור לפעולתם של התאגידים הסטטוטוריים. הבדיקה נעשתה במשרדי המשפטים והתחבורה, ברשות שדות תעופה ובאגף לשכר והסכמי עבודה שבמשרד האוצר.

1 לדוגמה: רשות שדות התעופה; הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים; המוסד לביטוח לאומי.
2 ביקורת מעקב קודמת פורסמה בדוח 53' בפרק על "עבודת המטה במשרדי הממשלה" עמ' 58-68.

עיקרי הממצאים

המעקב העלה, כי טרם גובש הסדר וכי גוברים הצרכים ועמם החריגות אשר דורשים הסדר:

1. ביוני 2003 שבע שנים וחצי לאחר פרסום דוח מבקר המדינה האמור הכינה המועצה והגישה להנהלת משרד המשפטים דוח בנדון הקרוי "דוח המועצה לתאגידים ציבוריים".

המועצה ציינה בדוח שלה, כי "הגיעה למסקנה כי יש להתייחס אל התאגידים כאל מגזר נפרד של השירות הציבורי. המועצה סבורה כי ההסדרים המינהליים והחוקיים החלים היום על התאגידים הציבוריים, בנושאים המשותפים להם, לוקים בחסר. במצב הקיים, כל תאגיד ציבורי פועל על פי הסדרים הקבועים בחוק המקים אותו כאשר המדובר בהסדרים שונים, כאשר במרבית המקרים קשה לעמוד על הנימוקים להבדלים בין ההסדרים. מוצע, אפוא, לחוקק חוק מסגרת".

מדוח המועצה עולה כי הכוונה הייתה ליזום הליכי חקיקה והסדרה במגוון נושאים ובהם: עבודת מועצת התאגיד ותפקידיה; חובת הזהירות והנאמנות של נושאי משרה בתאגיד הציבורי; סדרי העסקת עובדים ובכללם המנכ"ל, היועץ המשפטי והמבקר הפנימי; מנגנוני פיקוח ובקרה חיצוניים.

דא עקא, ביורר שעשה משרד מבקר המדינה בסוף שנת 2006 העלה שהאחריות לטיפול בנושא הועברה למשרד האוצר אך הסדר טרם נעשה אף על פי שעברו 3.5 שנים מאז הוגש דוח המועצה ו-11 שנים לאחר שפורסם דוח מבקר המדינה.

מנהל רשות החברות הממשלתיות - מר אייל גבאי, בשם משרד האוצר, הבהיר למשרד מבקר המדינה ב-14.1.07, כי עוד בפברואר 2006 הוא קיבל הנחיה של ממלא מקום ראש הממשלה דאז - מר אהוד אולמרט, לגבש בהקדם תזכיר חוק; וכי בתחילת 2007 טיוטת הצעת החוק עדיין בהכנה. בנוסף, מנהל רשות החברות הממשלתיות הצהיר, כי הוא רואה חשיבות עליונה לקידום ההסדר.

משרד מבקר המדינה רושם לפניו דברים אלה. עם זאת נוכח התמשכות ההליך מפנה משרד מבקר המדינה תשומת לב לצורך להפיק לקחים באשר לסדרי עבודת המטה המשרדית והבין משרדית

2. דוח מבקר המדינה משנת 1995 עסק בין השאר בסדרי הפיקוח והבקרה על שכר או גמול אחר המשולם בתאגידים הסטטוטוריים וכן בנושא שכר או גמול ותנאים נלווים של יו"ר מועצת תאגיד. בדוח צוין שאין הסדר אחיד לכלל התאגידים בדבר תשלום שכר או גמול ליו"ר של מועצת תאגיד סטטוטורי: יש שהסדר בעניין זה נקבע בחוק שלפיו הוקם תאגיד מסוים ויש תאגידים שאין בהם הסדר; ישנם חוקים שקובעים במפורש כי חבר מועצה לא יקבל שכר בעד שירותיו, ויש חוקים שלא נאמר בהם דבר על הנושא. בסיכום אותו דוח ציין מבקר המדינה כי לדעתו, המצב שבו יש שוני גדול בין תאגידים דומים, אינו מניח את הדעת, לא מבחינת השוויוניות ולא מבחינת הסדרי הפיקוח על התשלומים ומשום כך רצוי שהמחוקק יסיר אי בהירות זו על ידי הוראה ברורה בחוק. המבקר הוסיף, שמן הראוי לשקול קביעת הסדר מקיף לכלל התאגידים בדבר הזכות לקבל תשלומים כאמור ודרכי קביעתם ואישורם.

המעקב העלה, שמכיוון שטרם הושלמו תהליכי החקיקה להסדר כולל של נושא התאגידים הסטטוטוריים לא הוסדר גם עניין השכר או הגמול.

3. עוד העלה המעקב שרשות שדות התעופה שילמה ליו"ר מועצת הרשות בנכסיו ותוספת לגמול, בלי שהיו בידיה מלוא האישורים לכך.



מבקר המדינה ציין כבר בשנת 1995, לפני יותר מ-11 שנים, שיש צורך בהסדר מקיף שיקבע את המסגרת לפעולות תאגידים סטטוטוריים ואת סדרי הפיקוח והבקרה עליהם. הסדר כזה, שמותאם לסוגים ולמאפיינים של קבוצות תאגידים ולהבדלים ביניהם, עשוי לסייע להגביר את השקיפות והבקרה על פעילותם של התאגידים הסטטוטוריים, וגם בהטמעת נורמות ראויות וסדרי מינהל תקין. הממשלה על ראשיה, היועץ המשפטי לממשלה, משרד המשפטים, משרד האוצר הכירו בחשיבות המלצות מבקר המדינה ובצורך בהסדר, ואולם עד כה, חרף הזמן הרב שעבר, טרם נעשה הסדר.

רשות המסים בישראל

הטלת קנסות מינהליים על עבירות מס הכנסה

חוק העבירות המינהליות, התשמ"ו-1985 (להלן - החוק), מסמך את שר המשפטים לקבוע בתקנות עבירות שבעטיין ניתן להטיל קנס בדרך מינהלית (להלן - עבירה מינהלית). בחוקים שפורטו בתוספת לחוק כלולה פקודת מס הכנסה [נוסח חדש], התשכ"א-1961 (להלן - הפקודה). בתקנות העבירות המינהליות (קנס מינהלי - חיקוקי מסים), התשמ"ו-1987 (להלן - התקנות), פורטו העבירות על חוקי המסים (הפקודה והתקנות שהותקנו על פיה) שנחשבות עבירות מינהליות וצוין הקנס המינהלי שישולם בגין כל עבירה.

על פי נתוני רשות המסים בישראל (להלן - הרשות), אגף מס הכנסה (להלן - האגף) הטיל בשנת 2005 4,179 קנסות; סכומם היה 15.2 מיליון ש"ח.

פעולות הביקורת

בתקופה יוני - ספטמבר 2006 בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול של אגף מס הכנסה שברשות (להלן - האגף) בקנסות מינהליים¹. הבדיקה נעשתה בהנהלת הרשות, במחלקת המודיעין ובשלושה משרדי שומה: פתח תקווה, באר שבע וכפר סבא.

עיקרי הממצאים

1. מדי שנה קובעת הנהלת הרשות לכל משרד שומה מכסה של מספר הקנסות המינהליים שיטיל. למשרדי שומה שלא נהגו להטיל קנסות או שמספר הקנסות שהטילו היה קטן, נקבעו לעתים מכסות שרירותיות; כך גדלו מכסות האגף בשנת 2005 בכ-73% - גידול שחלקו אינו ריאלי. בתמרוץ כזה ישנו טעם לפגם, שכן ניהול נכון צריך להסתמך על נתונים שמייצגים את יכולת הארגון, ויעדיו צריכים להיקבע על פיהם.
2. בבדיקת נתונים על 30 נישומים שעברו עבירות ולא נקנסו בגין קנסות מינהליים הועלה כי לפי הקריטריונים הנהוגים באגף, ב-18 מקרים היה ראוי להטיל קנסות. בבדיקת נתונים על 18 נישומים אחרים שהוטלו עליהם קנסות מינהליים הועלה כי על עשרה מהם הוטלו קנסות רק בגין חלק מהעבירות, ובשבעה מקרים הקנסות הוטלו זמן רב לאחר ביצוע העבירה.

1 בעניין ביקורת קודמת בנושא ראו דוח שנתי 44 של מבקר המדינה (1994), עמ' 22.

3. ניתן להטיל קנסות מינהליים בגין 11 סוגים של עבירות; אולם, שאילתת המחשב שנועדה לאתר נישומים שעליהם צריך לשקול להטיל קנס, מאפשרת להפיק מידע כזה רק לגבי שלושה סוגי עבירות.

4. לפי החוק, חובות בגין קנסות מינהליים שעברו חמש שנים מיום הטלתם ולא נגבו, נמחקים. סכום החובות שנמחקו עקב התיישנות בשנים 2002-2006 הגיע לכ-10.8 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים).

5. החוק קובע שאם חלפו שישה חודשים מיום הטלת הקנס המינהלי והוא לא שולם, רשאים שלטונות המס לבקש מבית המשפט להטיל על הנישום מאסר. חלק ניכר ממשרדי השומה לא הגישו כלל בקשות לפתיחת הליכים משפטיים נגד נישומים או הגישו רק בקשות מעטות כאלה; עם זאת, בסיכומו של דבר ביקשו המשרדים עונשי מאסר ל-34% מהנישומים שיכלו לבקש לגביהם בקשות למאסר.

6. חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975, הוא חוק נוסף שבגין עבירה על הוראותיו ניתן להטיל קנס מינהלי. השימוש בקנס מינהלי באגף המכס ומע"מ (להלן - אגף מע"מ) נפוץ יותר מאשר באגף מס הכנסה. כמו כן, מספר בעלי התפקידים המטפלים בנושא באגף מע"מ גדול יותר מאשר באגף מס הכנסה. יש להפיק מכך לקחים.



קנסות מינהליים הם אחד הכלים שיש לרשויות המס כדי להילחם בתופעה של עבירות על פקודת מס הכנסה שחומרתן משנית. מהמתואר לעיל עולה כי לא נעשה שימוש מספיק בכלי זה: לא הוטלו קנסות; קנסות הוטלו זמן רב לאחר ביצוע העבירות; משרדי שומה לא ניצלו את האפשרות לבקש פקודת מאסר לחייבים במקרים מסוימים; קנסות רבים שהוטלו בוטלו בשל התיישנות.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש להגביר באגף מס הכנסה ובמשרדי השומה את המודעות לחשיבות של הטלת קנסות מינהליים ככלי אכיפה התורם להרתעת עוברי עבירות פוטנציאליים מאי-ציות לדיני המס.

ההתמודדות עם תופעת החשבוניות הפיקטיביות

חשבוניות מס שהוצאו שלא כדין מכונות "חשבוניות פיקטיביות". היקף השימוש בחשבוניות אלה מוערך בלמעלה מחמישה מיליארד ש"ח לשנה.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר עד אוקטובר 2006, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה את דרכי ההתמודדות של רשות המסים בישראל עם תופעת החשבוניות הפיקטיביות. הביקורת נערכה במשרדי מע"מ האזוריים בפתח תקווה, בירושלים ובנתניה, וכן בהנהלת הרשות.

עיקרי הממצאים

כדי להיאבק בתופעה קיים באגף מע"מ מאגר נתונים ייעודי שבאמצעותו ניתן לאתר חשבוניות פיקטיביות. אלא שהמאגר כולל נתונים על פחות מ-10% מהפעילות במשק. במאגר הוכללו מעט מאוד נתונים של חשבוניות פיקטיביות שאותרו. לכן שיטת איתור זו אינה אפקטיבית.

בשנת 2000 הקים אגף מע"מ ועדה להקמת מערכת למיצוי מידע המצוי אצלו, לסיוע בקבלת החלטות, בין השאר על עוסקים מורשים שנרשמו במשרדי אגף מע"מ (להלן עוסק או עוסקים), החשודים שיש להם נגיעה לחשבוניות פיקטיביות. נכון לחודש אוגוסט 2006 טרם הושלם היישום של המלצות הוועדה.

הטיפול בדיעות מודיעיניות בנושאים הקשורים לחשבוניות פיקטיביות, שהועברו ממטה אגף המכס ומע"מ (להלן - אגף מע"מ) שברשות המסים בישראל (להלן - הרשות או רשות המסים), לשלושה משרדי מע"מ שנבדקו, היה דל. יחידת המטה לא ערכה בדיקות מעקב אחר הטיפול במידע שנשלח על ידה למשרדים.

רוב רובם של חיובי כפל המס המוטלים על המשתמשים בחשבוניות פיקטיביות אינם נגבים.

הליכי פתיחת תיק במס הכנסה ורישום במע"מ של עוסק אינם מתואמים. עוסק עלול לנצל לרעה מצב זה כדי לקבל החזרי מע"מ, ובאותה עת להימנע מלשלם מקדמות מס הכנסה או להימנע מניכוי מס במקור מתשלומים שהוא משלם.

חסר תיאום בין רשות המסים, המוסד לביטוח לאומי ורשם החברות בכל הנוגע במאבק בתופעת החשבוניות הפיקטיביות.

בעשור האחרון פעלו באגף מע"מ שתי ועדות שדנו בפתרונות אפשריים לצמצום תופעת החשבוניות הפיקטיביות. הנהלת הרשות לא פעלה ליישום המלצות הוועדות.

אחת מהוועדות הציעה לבחון הנהגת חשבוניות מס מקודדות. הנהלת רשות המסים לא דנה דיון מפורט בנושא, ולא ערכה תחשיבים המורים על חוסר כדאיות ההשקעה במונחים של "עלות - תועלת".



השימוש והסחר בחשבונות פיקטיביות גורם לאוצר המדינה נזק בהיקף של מיליארדי שקלים בשנה. מעבר להיבט הכספי, חלוקה לא שווה של נטל המס בשל העלמות מס גורמת לתסכול ולפגיעה במוסר תשלומי המס של משלמי המס הנושאים בעול.

הביקורת העלתה כי מאבק רשות המסים בתופעת החשבונות הפיקטיביות דל. אותרו ליקויים הן בתחום המניעה והן בתחום האכיפה. בקשר לכך ראוי לציין כי אגף מע"מ הקים שתי ועדות שהמליצו על דרכי פעולה, אולם לא חל שינוי במצב, ובעיקר לא הושבח מאגר הנתונים שבידי האגף ולא ננקטו צעדים לקידוד החשבונות. גם משאותרו עבריינים לא נעשה די לענישתם.

לנוכח חומרת המצב נדרש פתרון מערכתי שיתבסס על שלושה אדנים: 1. שימוש בפתרונות טכנולוגיים; 2. הגברת שיתוף הפעולה והתיאום בין כל הגורמים הרלבנטיים ובעיקר: רשות המסים, המוסד לביטוח לאומי, הרשות לאיסור הלבנת הון, המשטרה, רשם החברות, וגורמים נוספים לפי הצורך; 3. שיפור אמצעי האכיפה והגבייה המופעלים כנגד העבריינים.

רכישות רשות המסים בישראל לקראת המעבר לקריית הממשלה בתל אביב

ב-1990 החליטה ממשלת ישראל להקים את קריית הממשלה בתל אביב. ב-2004 הוקם הבניין, ושוכנים בו שבעה גופים ממשלתיים. מאחר שרשות המסים בישראל (להלן - הרשות) היא הגוף המאכלס את החלק היותר גדול בבניין, החליט מינהל הדיור הממשלתי להטיל על הרשות את קיום המכרזים לרכישת הציוד והשירותים לכל הגופים הממשלתיים שישוכנו בבניין.

פעולות הביקורת

בחודשים ינואר-יוני 2006 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את טיפולה של הרשות ברכישת ציוד ושירותים עבור קריית הממשלה בתל אביב. הבדיקה נעשתה בהנהלת הרשות, ביחידת המשאבים החומריים של הרשות ובחשבות הרשות. בירורי השלמה נעשו במינהלת ובמינהל הדיור הממשלתי.

עיקרי הממצאים

לפי חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 נדרשה הרשות לאמוד את שווייה של כל עסקה קודם שתחליט על דרך ההתקשרות עם ספקים, אולם נמצא שלא תמיד קיימה הרשות מכרז, אף אם לפי הדין, חובתה הייתה לעשות כך.

נמצאו ליקויים בתהליכי הרכישה שביצעה הרשות: קיימה פעמיים תהליך בירור והשוואה של מחירים (להלן - תיחור), ובפעם השנייה הצעות המחיר כבר היו ידועות. בכמה מכרזים לא בחרה הרשות זוכה שני, ועקב כך כשלא יצאה לפועל העסקה עם הספק הנבחר היה עליה לפרסם מכרז נוסף, דבר שהיה בו משום בזבוז משאבים. ביצוע רכישה מרוכזת של ציוד מקנה לרשות יתרון לגודל, ואף על פי כן ברכישה גדולה של כיסאות שביצעה הרשות היא לא ניצלה את היתרון של רכישה מרוכזת וגדולה של ציוד ואף שילמה סכום כולל שגבוה בכ-20,000 ש"ח מזה שנקבע בחוזה. כמו כן היא רכשה ציוד רב בלא שחתמה על חוזה רכישה.

הרשות לא נעזרה ביעוץ מקצועי לבדיקת הרהיטים שרכשה עבור קריית הממשלה. עקב כך קיבלה החברה לעתים רהיטים שונים מאלה שהייתה אמורה לקבל לפי המפרט הטכני שסוכם עליו בחוזה ההתקשרות עם הספק.

מנהל אגף תשתיות ותקשורת ביחידת המחשוב של רשות המסים פיצל רכישה רחבת היקף של מדפסות לשתי רכישות שהיקפן קטן יחסית, וכך הפר את החובה לפרסם מכרז.

הרשות לא עמדה בלוח הזמנים שקבעה, ועקב כך התעכב המעבר של חלק ממושרדיה לקריית הממשלה. כפועל יוצא הרשות משלמת דמי שכירות כפולים עבור המשרדים האמורים בסכומים מצטברים של מיליוני ש"ח.



מממצאי הביקורת עולה כי תהליך הרכישה של ציוד ושירותים שביצעה הרשות עבור משרדה בבניין קריית הממשלה בתל אביב היה לקוי, באשר הרשות לא הקפידה שהרכישות ייעשו לפי חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 ולפי התקנות שנקבעו על פיו. ברבים מהמכרזים ומהליכי הרכישה שנבדקו נמצאו ליקויים, למשל הליכים מיותרים והליכי רכישה כפולים. בשל הליקויים נגרם בזבוז משאבים, ועקב כך נגרם הפסד כספי ניכר לרשות. אחד מהליקויים אף מעורר חשש לפגיעה בטוהר המידות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות לעשות לאלתר בדק בית מעמיק של תהליכי הרכישה הנקוטים אצלה, לאתר את הליקויים ולתקנם, ולהקפיד שכל תהליכי הרכש שהיא מבצעת יעשו לפי הכללים.

המשרד לביטחון הפנים

משטרת ישראל

ההיערכות ליישום חוק זכויות נפגעי עבירה, התשס"א-2001

בהצהרה של האומות המאוחדות מ-11.12.85 בדבר "עקרונות הצדק היסודיים לנפגעי עבירה ושימוש לרעה בסמכות"¹ ניתנה הכרה בין-לאומית במעמדם ובזכויותיהם של נפגעי עבירה בקשר להליך הפלילי נגד הפוגע, וכן בזכותם לסיוע ולפיצוי מטעם המדינה. בעקבות ההצהרה ועל פי עקרונותיה נחקקו במדינות רבות חוקים המקנים זכויות לנפגעים.

בישראל עוגנה ההכרה בזכויותיהם של נפגעי עבירה בחוק זכויות נפגעי עבירה, התשס"א-2001 (להלן - החוק). נפגע עבירה מוגדר בחוק כמי שנפגע במישרין מעבירה, וכן בן משפחה של מי שהעבירה גרמה למותו. מטרת החוק היא "לקבוע את זכויותיו של נפגע עבירה ולהגן על כבודו כאדם, בלי לפגוע בזכויותיהם על פי דין של חשודים, נאשמים ונידונים". הזכויות המוקנות בחוק עוסקות בשלושה מישורים עיקריים: הזכות לקבלת מידע, זכויות הקשורות לניהולו של ההליך הפלילי והזכות להגנה. החוק נועד להגן על נפגעי עבירות פליליות ככלל, ואולם אחדות מהוראותיו מקנות זכויות מיוחדות לנפגעי עבירות מין או אלימות. השרים הממונים על ביצוע החוק הם שר המשפטים והשר לביטחון הפנים.

החוק התקבל בכנסת במרס 2001, ותחילתו - ב-21.6.01. עם זאת, נקבע בחוק שכמה מסעיפיו יחולו בהדרגה, והחלתם תושלם לא יאוחר מדצמבר 2003. בתיקון החוק, ממאי 2003, נדחה המועד האחרון להשלמת החלתו לאפריל 2005 (להלן - המועד הקובע). באותו תיקון גם הוטלה על השרים חובת דיווח לוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת (להלן - ועדת חוקה) על מידת ההיערכות ליישום החוק. בתיקון אחר של החוק, מנובמבר 2004, צומצם, בין היתר, היקפן של כמה הוראות בחוק.

1 מדברי ההסבר להצעת חוק זכויות נפגעי עבירות בהליך הפלילי, התשס"א-2001.

פעולות הביקורת

בחודשים מרס-יולי 2006 בדק משרד מבקר המדינה את מידת ההיערכות ליישום חוק זכויות נפגעי עבירה, התשס"א-2001. נבדקו הנושאים האלה: ההיערכות להעברת מידע לנפגעי עבירה, תיקון החוק וחקיקת משנה ותקצוב החוק; הקמתה של מערכת ממוחשבת להעברת המידע הנדרש על פי החוק לנפגע העבירה ומידת פעילותה של המערכת; העברת מידע באמצעות "דפי מידע"; היקף הזכויות של נפגעי עבירה; מידת הטמעת החוק במשטרה ובפרקליטות. הבדיקה נעשתה בגופים האלה: המשרד לביטחון הפנים (להלן - המשרד לבט"פ) - מחלקת הייעוץ המשפטי ואגף תכנון, ארגון, תקציבים ובקרה (להלן - את"ב); המטה הארצי של המשטרה - מדור נפגעי עבירות והמחלקה לניהול פרויקטים ויישומים; משרד המשפטים - מחלקת ייעוץ וחקיקה ופרקליטות המדינה. בדיקות השלמה נעשו במטה הארצי של המשטרה במדור תביעות; במחלקת האסיר של שירות בתי הסוהר (להלן - שב"ס) ובלשכה המשפטית של הנהלת בתי המשפט.

עיקרי הממצאים

עיכובים בהיערכות ליישום החוק

חלק הארי של החוק עוסק בהעברת מידע לנפגע העבירה על ההליך הפלילי הקשור בעניינו. לשם כך יש צורך לקבץ מידע ולהקים מערכת שבאמצעותה יועבר המידע לנפגע העבירה. כבר ביולי 2001, כחודש לאחר תחילת החוק, המליץ צוות שהוקם במשטרה להעביר את המידע הנדרש באמצעות מענה קולי ממוחשב, ובכך להוזיל את עלותו ולאפשר את יישומו; בפברואר 2002 הגיש ראש מדור מחשוב באגף החקירות במשטרה הצעה לפיתוח המערכת (להלן - מערכת מנ"ע²). עלות הקמת המערכת הוערכה בכ-600,000 ש"ח ומשך הזמן הנדרש להקמתה - שישה עד עשרה חודשים. למרות זאת, רק ביוני 2004, שלוש שנים לאחר תחילת החוק, החלה המשטרה בהקמתה של המערכת הממוכנת שתאפשר את מימוש החוק.

הגופים האמונים על יישום החוק הסבירו את העיכוב בהקמת המערכת הממוחשבת, בין השאר, בהתמשכות הליכי תיקון החוק ובעיכובים בתקצובו. משרד מבקר המדינה מעיר, כי לאחר שהתקבל החוק היה על המשרדים ליישמו, ובהתאם להקדים ולהקצות תקציב להקמת המערכת הממוחשבת שבאמצעותה תוכנן להעביר את עיקר המידע לנפגע העבירה.

עיכובים בהעברת מידע לנפגעי עבירה

המידע לנפגע העבירה יכול להימסר הן באמצעות מערכות ממוחשבות (רשת האינטרנט או מענה קולי טלפוני ממוחשב³, להלן - מענה קולי), והן באמצעות מוקד מאויש במוקדנים (להלן - מוקד אנושי), או באמצעות הגורם המטפל בנושא. מערכת מנ"ע מורכבת משני גורמים עיקריים: הראשון עוסק באיסוף ובקליטה של נתונים, והשני - בהעברת מידע לנפגע העבירה. לצורך האיסוף והקליטה של הנתונים הקימה המשטרה מאגר מידע. הנתונים שבמאגר המידע מתקבצים מכמה מערכות ממוחשבות המנוהלות בידי המשטרה, שירות בתי הסוהר (להלן - שב"ס) והפרקליטות.

1. הועלה, כי חרף דחיית המועד האחרון להחלת החוק בשנה ורבע, עד אפריל 2005, במועד הקובע עדיין לא היו המערכות הממוחשבות של התביעה המשטרית, שב"ס והפרקליטות מחוברות

2 "מערכת נפגעי עבירה".

3 I.V.R - INTERACTIVE VOICE RESPONSE

למערכת מנ"ע; גם בתחילת 2006, שלושת רבעי שנה לאחר המועד הקובע, לא פעלה מערכת מנ"ע אף באופן חלקי. במועד סיום הביקורת, יולי 2006, שנה ורבע לאחר המועד הקובע, עדין היו ליקויים במערכת מנ"ע והמידע שהועבר לנפגעי העבירה לא היה שלם וניתן בעברית בלבד. גם המוקד האנושי טרם הופעל בקביעות, אלא באופן ניסיוני בלבד. כמו כן עלה, שרק במאי 2006 החלה המשטרה בהליכים לרישום מאגר המידע, כנדרש בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, והתקנות מכוחו.

2. צבירת המידע במערכת מנ"ע מהגופים השונים הקשורים אליה, מותנית בכך שיוזנו אליה תחילה פרטיו של נפגע העבירה המעוניין בקבלת המידע. הועלה, שמתחילת שנת 2006 ועד יולי 2006 הוזנו למערכת מנ"ע פרטיהם של 32% בלבד מנפגעי העבירה, וזאת שנה ורבע לאחר המועד הקובע להחלת כל סעיפי החוק. השיעור הנמוך של הזנת פרטי הנפגעים למערכת מקשה על נפגעי עבירה לממש את זכותם לקבל מידע כקבוע בחוק.

3. תקנות זכויות נפגעי עבירה, התשס"ב-2002 (להלן - התקנות), מסדירות את העברת המידע המפורט בחוק באמצעות "דפי מידע". התקנות קובעות באילו שפות יפורסמו דפי המידע ומפרטות קשת רחבה של מוסדות ממשלתיים ואחרים שבהם יופצו דפי המידע. ואולם, לא נקבע מי הגורם שיכין את דפי המידע ויפיצם. כבר מאמצע 2004 היה מחסור בדפי מידע, והם לא הופצו במקומות שנקבעו בתקנות. כמו כן בטופסי המשטרה שנמסרו לנפגע בעת הגשת תלונתו במשטרה לא נמצא כל המידע הנדרש בתקנות.

מתן סיוע והגנה לנפגע עבירה

1. כדי להבטיח את מימוש זכויותיהם של נפגעי העבירה נקבע בסעיף 23 לחוק, כי בפרקליטות המדינה ובפרקליטויות המחוזיות יוקמו יחידות סיוע כפי שיקבע שר המשפטים. הועלה, שעד מועד סיום הביקורת, יולי 2006, לא הוקמו יחידות סיוע.

2. סעיף 6(1) לחוק קובע, כי במהלך ההליך הפלילי זכאי נפגע העבירה להגנה, ככל הניתן ועל פי הצורך, מפני הפוגע ומפני שלוחיו או מקורביו. עם זאת הועלה, כי עקב מגבלות תקציביות הוחלט שרמת ההגנה שתינתן לנפגעי העבירה לא תשתנה מהנהוג, והמשטרה לא קבעה קריטריונים למתן הגנה ייחודית לנפגעי עבירה.

בקרה על יישום החוק

מבדיקות שעשתה המשטרה, מאפריל 2005 ועד יוני 2006, ב-54 תחנות משטרה עלה, שהוראות החוק והתקנות מכוחו יושמו במלואן ב-4% מתחנות המשטרה בלבד; ב-33% מהתחנות יושמו ההוראות באופן חלקי; וב-43% מהתחנות לא יושמו ההוראות כלל, או יושמו במידה מועטה. כן עלה, שנוסח ממצאי הבקורות לא היה אחיד ושיטתי, ולא ניתן היה לקבל תמונה מפורטת ומקיפה על מידת הביצוע של ההוראות בכל נושא ונושא.



החברה הישראלית הכירה זה מכבר כי נפגעי עבירה זכאים להגנה על כבודם ועל חירותם מפני פחד, אימה ופגיעה. זכות חוקתית זו, הנגזרת מהוראות חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, עוגנה בחקיקה ראשית בחוק זכויות נפגעי עבירה, התשס"א-2001. הוראות החוק מבטאות איזון בין זכויות נפגעים לבין זכויות חשודים ונאשמים, וכן בין הרצון להיטיב עם הנפגעים, לבין המציאות הארגונית והתקציבית המוגבלת של רשויות אכיפת החוק. הזכויות המוקנות בחוק עוסקות בשלושה מישורים עיקריים: הזכות לקבלת מידע, זכויות הנוגעות לניהול ההליך הפלילי והזכות להגנה.

למשרד לביטחון הפנים על זרועותיו: המשטרה ושירות בתי הסוהר ולמשרד המשפטים יש תפקיד מרכזי בהבטחת הזכויות שמקנה החוק לנפגעי העבירה. עליהם לדאוג שהמידע, שנפגע העבירה זכאי לו על פי החוק והתקנות מכוחו, יועבר אליו במלואו ובשפה הנהירה לו, אם באמצעות מערכות ממוחשבות (האינטרנט ומענה קולי ממוחשב), ואם באמצעות גורם אנושי (מוקד אנושי או הגורם המטפל בנושא). עליהם להסדיר את דרך המימון של דפי המידע המפרטים את זכויותיו, את שמות הגופים הנותנים שירותי סיוע ודרכי הגנה אפשריות, ולהבטיח את הפצתם במקומות שבהם ניתן שירות לקהל רחב כמפורט בתקנות. על משרד המשפטים להקים לאלתר את יחידות הסיוע שיבטיחו את מימוש זכויותיו של נפגע העבירה כנדרש בחוק. על המשטרה להקפיד לקיים בקרות תקופתיות בתחנות המשטרה, ולדאוג שהוראות החוק והתקנות מכוחו יקוימו על ידן במלואן.

משרד מבקר המדינה סבור כי על הגורמים הממונים על יישומו של החוק להקפיד ולקיים את הוראות החוק בדחיפות, וללא עיכובים. רק כך תוכל החברה הישראלית למלא אחר האחריות החוקתית, החוקית והמוסרית הכבדה המוטלת על כתפיה, לעזור לנפגעי העבירה ככל הניתן, ולהקל את סבלם ואת מצוקתם. זוהי רוחו של חוק זכויות נפגעי עבירה, זו תכליתו, וברוח זו יש לקיימו.

משרד הבינוי והשיכון

מינהל מקרקעי ישראל

כרייה וחציבה

הפעלת המחצבות בישראל נועדה להבטיח אספקה של חומרי גלם הדרושים בייחוד לבנייה ולסלילה. מרבית המחצבות בישראל נמצאות בקרקעות שמנהל מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל), והוא הנותן הרשאות לכרייה וחציבה בהן. המפקח על המכרות במשרד התשתיות הלאומיות (להלן - המפקח) נותן רישיונות חציבה למפעילי המחצבות מכוח פקודת המכרות (להלן - הפקודה). על פי נתוני המינהל, בשנת 2005 היו הכנסות המדינה מכל המחצבות כ-98 מלש"ח (לא כולל כריית חול).

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים נובמבר 2005-יולי 2006 את הפעולות של מינהל מקרקעי ישראל ויחידת המכרות במשרד התשתיות הלאומיות להסדרה של הכרייה והחציבה בכלל, ובמחצבות שיש במצפה רמון, במחצבת בזלת בעמק חרוד ובאתרי כריית חול באשקלון, בפרט.

עיקרי הממצאים

הרשאות ורישיונות לכרייה וחציבה

1. חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים) קובע שהמדינה לא תתקשר בחוזה לביצוע עסקה במקרקעין אלא על פי מכרז פומבי, לרבות בקרקעות המשמשות לכרייה וחציבה. תקנה 25(29) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 קובעת תנאים להענקת פטור מחובת המכרזים לתקופה של חמש שנים למחצבות שהיו פעילות במועד חקיקת החוק, עד מאי 1998. הפטור ניתן במטרה ליצור תקופת מעבר שבסיומה יפוגו המחצבות ויוקצו מחדש במכרזים. על מפעילי המחצבות ועל המינהל היה להיערך חמש שנים לשינוי.

במאי 1998 לא הותקנה תקנה חדשה המאריכה את הפטור ממכרז, ולא הייתה אפשרות חוקית להעניק הרשאה לכרייה וחציבה של אבן ללא עריכת מכרז. אי לכך המינהל לא חידש את הסכמי ההרשאה במחצבות רבות, וגם המפקח לא העניק רישיונות חציבה. הפקודה קובעת כי החוצב או

הכורה חומר חציבה בלי רישיון עובר עבירה פלילית. מפעילי המחצבות, אשר המשיכו בעבודות כדי להיענות לביקוש לחומר של ענפי הבנייה והסלילה, נקלעו בעל כורחם למצב של ביצוע עבירה פלילית. בהעדר חיובים מכוח הרישיונות וההרשאות שלא היו עוד בתוקף פחתו גביית התמלוגים ואכיפת תנאי הסכמים הישנים בידי המינהל. רק ביולי 2003, בחלוף חמש שנים מפקיעת התקנה, הסדירו המינהל ומשרד התשתיות הלאומיות, המופקדים על ענף המחצבות, ושר האוצר, המופקד על התקנת התקנה החדשה, את סמכותו של המינהל לתת הרשאה נוספת לכרייה וחציבה לבעל הרשאה קודמת בלי מכרו פומבי.

הוועדה המקצועית

2. ביולי 2003 אישרה ועדת חוק חוקה ומשפט לשר האוצר להתקין תקנה חדשה שאפשרה מתן הרשאה נוספת בפטור ממכרו בידי ועדת הפטור של מנהל מקרקעי ישראל על יסוד המלצה מנומקת של ועדה מקצועית (להלן - הוועדה המקצועית), וזו החלה לפעול מפברואר 2004.

3. הוועדה המקצועית הקדישה את תשעת החודשים הראשונים לפעולתה רק ללימוד הנושא ולא קיבלה החלטות. בכך חלה דחייה נוספת בעניין הסדרת עבודת המחצבות כדין. לדעת משרד מבקר המדינה, על המינהל היה להכין את עבודת המטה הכלכלית והמשפטית לחברי הוועדה המקצועית, ובכלל זה את המספר המקורב של המחצבות שעניין יידון בה, ובכך לחסוך לה זמן לאחר שנים של אי-הסדרת הענף.

4. עד מרס 2006 קיימה הוועדה עשרים דיונים ודנה בעניינין של מרבית המחצבות הפעילות, כולל המחצבות של שלוש החברות הגדולות שעניינן נדון תחילה בוועדת השניים¹. היועץ המשפטי לממשלה סבר, כי היה ראוי להביא את החלטות ועדת השניים להתייעצות גם בוועדה המקצועית. הועלה, כי הוועדה אימצה את המלצות ועדת השניים לגבי 25 מחצבות של שלוש החברות, אולם לא התייחסה באורח פרטני לכל מחצבה (למעט במקרה אחד) ולא אוששה את קביעותיה של ועדת השניים. כך למשל המליצו שתי הוועדות על הארכה ללא מכרו של ההרשאה לחצוב במחצבת שיש במצפה רמון בעשרים שנה, אף שבמחצבה זו כמעט אין עתודות לחציבה.

5. לנתונים הכמותיים על התפוקות השנתיות במחצבות ועל העתודות שנותרו בהן הייתה חשיבות רבה בגיבוש המלצות הוועדה על המשך ההרשאות בלא מכרו (אם העתודות מועטות). הוועדה המקצועית הסתמכה בהמלצותיה על נתונים כמותיים שהעביר לה המינהל. הועלה כי הנתונים של המינהל לא תמיד היו מדויקים, דבר שהקשה על קבלת המלצות או גרם להיפוך ההמלצות או לשיהוי בקבלתן. כך למשל הוועדה לא החליטה בעניינה של אחת ממחצבות השיש במצפה רמון מהסיבה דלעיל גם לאחר שלוש ישיבות בנדון.

6. במהלך דיוני הוועדה התעוררה השאלה אם יש להביא בחשבון את הפרות הסכמי ההרשאה בידי מפעילי המחצבות (כגון: אי-תשלום מלוא התמלוגים למינהל או כרייה מחוץ לתחום המחצבה) כאחד הקריטריונים להמלצותיה. הוועדה החליטה שלא להביא זאת בחשבון. לדעת משרד מבקר המדינה, יש מקום שתשקל מחדש בחירתה של הוועדה המקצועית.

1 סעיף 25(4) לתקנות המכרזים מאפשר לפטור ממכרו התקשרות של המדינה לשם הענקת זכויות במקרקעין במסגרת הסדר של סכסוכי קרקעות או במסגרת פינוי מפעל שמיקומו מהווה מטרד ובלבד שהחשב הכללי או נציגו וכן היועץ המשפטי של המינהל (להלן - ועדת השניים) אישרו כי הענקת הזכויות נחוצה וצודקת בנסיבות העניין.

ריכוזיות בענף

מטרת חוק חובת המכרזים הייתה, בין השאר, לנהוג במקרקעי הציבור בשוויון למען הקפדה על תחרות חופשית בין המעוניינים להשתמש בקרקע ולשם הפחתת המחירים. ואולם בשנת 2006, כבעבר, הריכוזיות בענף המחצבות נותרה בעינה, לא גדלה התחרות, ושלוש חברות החזיקו בשנת 2005 ביותר מ-75% מסך הייצור הארצי, לא כולל מחצבות ביו"ש. על פי הנתונים שמסר הממונה על ההגבלים העסקיים לוועדה המקצועית בפברואר 2004, אין תחרות ראויה בענף וצריך עוד מפעילים בו. גם בדיקת הפריסה של המחצבות באזורי הארץ מלמדת על הריכוזיות: שלוש החברות הגדולות בענף מפעילות את המחצבות הגדולות ביותר במרכז הארץ - איזור הביקוש העיקרי למוצריהן.

חישוב התפוקות והתמלוגים

1. המינהל גובה את התמלוגים בגין חומרי החציבה על פי שלוש שיטות חישוב (לפי משקל או נפח או במחיר פאושלי - מחיר שנקבע מראש). בסוגיה זו דן מבקר המדינה בדוחות ביקורת מ-1975 ומ-1994 והעלה כי גבייה לפי נפח המחצב מסבה הפסדים למדינה. הועלה כי המינהל לא הנהיג בחוזי ההרשאה לכרייה וחציבה יחידת מידה של חומרי החציבה שממנה נגזרים התמלוגים המרביים שישתלמו למדינה, והמשיך לחשב תמלוגים, בין השאר, לפי יחידות נפח. שיטה זו היא הבעייתית ביותר: בחוזי ההרשאה לא נקבעה צורת החישוב הרצויה של נפח החומרים שנחצבו, ובמינהל גם אין נוהל או הוראה לחישוב הנפח. הדבר גרם למחלוקות בין המינהל לבין מפעילי המחצבות.

2. התמלוגים המשתלמים למדינה בגין ניצול המשאב הציבורי הם פועל יוצא מכמויות החציבה. על פי סדרי מינהל תקינים, על המינהל לנקוט אמצעים לשם קבלת נתונים אמנים בדבר היקף החציבה. הועלה כי למינהל אין מידע שלם ובקרה ראויה על כמויות המחצבים המוצאות מהמחצבות, והוא תלוי בעיקר בדיווחים של מפעיל המחצבה בכל הנוגע לתפוקות ולתשלומים בגינן. לדעת משרד מבקר המדינה, אין זה סביר כי התמלוגים יתבססו בעיקר על הדיווחים של מפעילי המחצבות. המינהל גם לא עמד על כך שיקבל מדי שנה מפות מדידה ממפעילי המחצבות לפי הסכמי ההרשאה כדי שתהיה לו אינדיקציה להיקף הכרייה בשנה הקודמת וכדי שיוכל לעשות השוואה עם נתוני תעודות המשלוח שמוסר לו מפעיל של כל מחצבה. בעניין זה המינהל עדיין לא תיקן ליקוי יסודי שעליו הצביע מבקר המדינה כבר לפני כ-30 שנים (בדוח שנתי מס' 25), דבר הגורם למדינה הפסד תמלוגים.

פיקוח

כאמור לעיל, מחצבות רבות פעלו ללא הסכמים עם המינהל מאז פג תוקפם של ההסכמים הקודמים (בשנים 1998-2000). בהעדר הסכמים חדשים - לפיקוח על הנעשה במחצבות באמצעות תכנית סיורים יזומה ובאמצעות התייחסות לדיווחי המפקחים יש מישנה חשיבות באכיפת חלק מהתנאים של ההסכמים הישנים (כגון שמירת תחום ההרשאה). בפועל, הפיקוח על המחצבות בידי מפקחי מחוזות המינהל הוא רק חלק קטן מכלל פעולות הפיקוח המוטלות עליהם. במחוז הדרום של המינהל אין למפקחים תכנית עבודה מסודרת לביקורת במחצבות, וכשדיווחו מפקחי המינהל במחוז זה על הפרות יסודיות של הסכמי ההרשאה - חריגות מתחום ההרשאה וחשדות לרישום כוזב בתעודות המשלוח - לא עשה המינהל, במרבית המקרים, דבר במידע זה. לדעת משרד מבקר המדינה, אין זה סביר שבענף המניב למדינה כ-100 מלש"ח ויותר מדי שנה יהיה פיקוח מצומצם, ולא תועמק הבדיקה במקרים של הפרות ההסכמים.

המפקח על המכרות והתיאום עם המינהל

על פי הפקודה, עבודות החציבה והכרייה חייבות ברישיון מהמפקח על המכרות במשרד התשתיות הלאומיות. בדרך כלל, המפקח מחדש את רישיונות החציבה אחת לשנה. התברר כי במצפה רמון המפקח העניק רישיונות חציבה בדיעבד לשנים אחדות גם בלא הסכמי הרשאות של המינהל ומבלי שהחברות יעמדו בדרישות שהוגדרו ברישיונות שהנפיק. חידוש הרישיונות נעשה גם מבלי לקחת בחשבון את הפרות הסכמי ההרשאה הקודמים של מפעילי המחצבות ואת אי-תשלום מלוא התמלוגים למדינה, מידע אשר המינהל אינו מעביר למפקח כדבר שבשגרה. לדעת משרד מבקר המדינה, מתן רישיונות על אף הפרות של דינים ושל הסכמים אינו ראוי ופוגע בהסדרת הענף.

מחצבות שיש במצפה רמון

משרד מבקר המדינה בדק את פעולות המינהל בנוגע להסדרת הכרייה והחציבה בחמש מחצבות שיש פעילות במצפה רמון; להלן מובאים פרטים על החריגות.

1. במועד סיום הביקורת, יולי 2006, רק שלוש מחצבות מבין מהחמש פעלו על פי רישיון שניתן לפי פקודת המכרות. רק למחצבה אחת היה הסכם הרשאה תקף מהמינהל, זאת - אף שהוועדה המקצועית וועדת הפטור ממכרז של המינהל כבר החליטו במועדים שונים בשנת 2005 להמשיך את הסכמי ההרשאה ללא מכרז לשלוש ממחצבות אלה.

2. המינהל יזם במצפה רמון תכנית מפורטת חדשה החלה בתחום הכולל את המחצבות הקיימות ומחצבות נוספות שישווקו במכרז, אבל הוא לא מנע ממפעילי המחצבות הקיימות להרחיב את שטח החציבה בתחום התכנית - מחוץ לתחום ההרשאה - וללא מכרז. המינהל אף דיווח לוועדה המקצועית כי התכנית המפורטת מאפשרת הוספת שטח כרייה לכל מחצבה ואישר בדיעבד את הכרייה שלא כדין. גם המפקח מצידו נתן רישיונות חציבה מחוץ לתחום ההרשאה אך בתחום התכנית המפורטת, לאחר שהמינהל נתן את הסכמתו לכך. לדעת משרד מבקר המדינה, פעולתו זו של המינהל מנוגדת ללשונו ולרוחו של חוק חובת המכרזים.

אי-עמידה בתשלומים

בחוזי ההרשאה נקבעו תנאים הנוגעים לתשלום התקבולים ממפעילי המחצבות ולסנקציות שינקוט המינהל במקרה של אי-תשלום או של פיגור. בפועל, המינהל לא נהג כך: הוא לא נקט צעדים כדי למנוע איחור, לפעמים של יותר משנה, בתשלום התמלוגים; לא פעל לקבל את התשלום בגין חכירת שטח המחצבה מדי שנה; לא השתמש בזכויות שנתונות לו לפי החוזה ולפי הדין במקרה של הפרת החוזה בידי המורשה; לא חילט ערבויות לאחר שמפעילי המחצבות פעלו בניגוד להסכמים או שלא נקב כלל בסכום כלשהו של ערבויות בהסכמי ההרשאה; ולא עמד על קבלת תעודות משלוח מדי חודש ועל קבלת תכניות מדידה של המחצבות מדי שנה כאמצעי בקרה לדיווחים על התפוקות.

אתרי כרייה חול באשקלון

1. הסכמי ההרשאה לכרייה חול באשקלון הגדירו הפרות יסודיות של ההסכמים ובהן: כרייה מחוץ לתחום ההרשאה וכרייה מתחת לעומק המותר. בהתקיים הפרה יסודית רשאי המינהל לבטל בגינה את ההסכמים. בפועל, שתי חברות שזכו במכרזי הכרייה חול מחוץ לתחום ההרשאה כבר מראשית העבודות, ובהמשך כרו בעומק רב יותר מזה שהותר בתכנית מתאר ארצית לכרייה וחציבה, במסמכי המכרזים ובהסכמים, אך המינהל לא עצר את ההפרות ולא פעל לביטול ההסכמים.

2. המינהל התפשר עם שתי החברות על התמורה שהיה אמור לקבל מכוח ההסכמים בגין כרייה מחוץ לתחום ההרשאה, וגבה סכומים נמוכים בהרבה. במקרה אחד לא גבה המינהל אף את מלוא התמורה המגיעה לו בגין הכרייה בתוך תחום ההרשאה.
3. המינהל לא מנע את הכרייה הבלתי-חוקית של אחת החברות ועקב כך המדינה הפסידה ממון רב: בהיעדר עתודות חול מספיקות נאלץ המינהל לשווק שני אתרים שהועיד לשיווק כל אחד בנפרד כאתר אחד.



1. בהסכמים לכריית חול באשקלון שעשה המינהל עם שתי חברות הוא קבע תנאים שנועדו לתת לו אמצעי פיקוח ובקרה, כגון: העברת מפת מדידה כל ארבעה חודשים, העברת תעודות משלוח ובהן רישום התפוקות, יעדן ונפחן, סימון גבולות ההרשאה כתנאי לתחילת העבודות ועוד. המינהל לא עמד על מילוי תנאים אלה. המינהל גם לא מימש תנאים וסנקציות שנקבעו בהסכמים כדי למנוע את הפרתם הנמשכת, ויתר על כספים שהגיעו לו כדין והגיע להסכמי פשרה שמקפחים את המדינה. עוד העלתה הביקורת כי המינהל לא נתן גיבוי למפקחיו ולא פעל כמתחייב מהדיווחים שלהם. אי-הקפדה על אלה תרמה להחלשת המאבק בכריית חול שלא כדין. לדעת משרד מבקר המדינה, על המינהל להכין תכנית פעולה למניעה של הישנות התופעות. גם על המשטרה להיערך, בתיאום עם המינהל, כך שתאפשר אכיפת שלטון החוק ותסוכל גניבת משאב ציבורי שבחסר.

2. ענף המכרות הוא ענף עתיר הכנסות למדינה ורבה חשיבותו לבנייה ולסלילה. הבדיקה הנוכחית העלתה שלא תוקנו פגמים בפעולות מינהל מקרקעי ישראל שציין מבקר המדינה בדוחות ביקורת קודמים, ובייחוד בעניין הפחתת הריכוזיות בענף, הקפדה על קבלת דיווחים סדירה על התפוקות ועל קבלת התמלוגים והעברה של מלוא המידע למפקח על המכרות. אותם הליקויים חזרו ונשנו ונוספו עליהם אחרים: המינהל לא פעל להסדרת הענף באמצעות חוזי הרשאה חדשים עם המחצבות הוותיקות, גם כשלאחר שנים רבות שהן פעלו ללא הסכמים הוסדר הנושא מבחינה משפטית. המינהל לא מנע את הריכוזיות ולא פעל להגדיל את התחרות בין מפעלי המחצבות, לתועלת הציבור. המינהל לא עשה לגביית מלוא התמלוגים המגיעים למדינה בגין ניצול משאביה. לדעת משרד מבקר המדינה, לאור היקף הכשלים והתמשכותם, יש לשקול את צמצום תפקידי המינהל בכל הנוגע לטיפול במחצבות, ולשקול את העברת האחריות לטיפול בענף לגורם אחר.

חילופי קרקעות ומיזם מלונאי-מסחרי באזור הדולפינריום בתל אביב

מתחם הדולפינריום בחוף ימה של תל אביב, הממוקם על מקרקעין שבניהול מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל), שימש עד אמצע שנות השמונים בעיקר למופעי שעשועים עם דולפינים. מאז המקום אינו משמש עוד לתכלית זו, ובחלק קטן ממנו יש כמה שימושים מסחריים. מאז סוף 1989 המתחם מוחזק בחכירה ארוכת טווח בידי חברה פרטית (להלן - היזם).

מתחילת שנות התשעים ניסה היזם לשכנע את עיריית תל אביב-יפו (להלן - העירייה) להסכים לתכנית שלפיה הוא יקים מלון דירות ומרכז קונגרסים בקטע ים שיושב בצמידות למתחם הדולפינריום. משהתנגדה העירייה להקמת המלון באותו מקום הציע היזם שהוא יקים מיזם מלונאי-מסחרי מחוץ למתחם הדולפינריום, על מקרקעין סמוכים שבבעלות העירייה. הרעיון לא היה בר ביצוע בלא מעורבותו והסכמתו של המינהל, נוכח זיקתו הקניינית לאותם מקרקעין¹ (להלן - המתחם החלופי, או - מתחם העירייה). על כן, בשנת 2000 החלו מגעים בין העירייה ובא כוחו של היזם ובין המינהל, כדי לגבש עסקה משולשת. ביוני 2003 נחתם חוזה בין המינהל, העירייה והיזם, ועיקרו חילופי זכויות וחזקה במקרקעי הדולפינריום ובמקרקעי המתחם החלופי ושינוי ייעודם התכנוני באופן שיאפשר, בין היתר, את הקמת המיזם במתחם החלופי. לשם כך הכינה העירייה תכנית חדשה לאזור, הכוללת תכנית איחוד וחלוקה בהסכמה (להלן - התכנית החדשה).

במחצית השנייה של 2005, קודם למימוש העסקה, נסוג ממנה היזם וביטל את החוזה; בפברואר 2006 הוא ביקש לחדש את העסקה המשולשת, אולם עד כה לא הושג הסדר בעניין אזור הדולפינריום.

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל-אוגוסט 2005 בדק משרד מבקר המדינה את תהליך גיבוש העסקה וחתירת החוזה בין הצדדים, ואת המהלכים שנעשו כדי להוציאה לפועל. בין דצמבר 2005 למרס 2006 עשה משרד מבקר המדינה בדיקה משלימה, נוכח ההתפתחויות שחלו בינתיים (ביטול העסקה מצד היזם, המהלכים שנעשו בעקבות זאת ובקשת היזם לחדש את העסקה).

1 בנוגע לחלק ממקרקעין אלה נרשמו בפנקסי המקרקעין הערות שלפיהן, אם ייעודם הציבורי ישונה, יהא המינהל זכאי לדרוש את השבתם לבעלות המדינה ולניהולו.

עיקרי הממצאים

1. לפי החלטות מועצת מקרקעי ישראל (להלן - המועצה) ולפי נוהלי המינהל, כשהמינהל מקצה קרקע עירונית בניהולו שניתנת לשימוש מסחרי, בדרך כלל עליו לגבות מראש דמי חכירה מהוונים למלוא תקופת החכירה, בשיעור שלא יפחת מ-91% מערך הקרקע אותו קבע השמאי הממשלתי, אלא אם החלטות מועצה ייחודיות קובעות אחרת.

בעסקה הנדונה הסתפק המינהל בתמורה פחותה של דמי חכירה בשיעור של 31% מהפרש השווי בין זכויות היזם בשני המתחמים (מתחם הדולפינריום מזה והמתחם החלופי מזה). מעיון בהוראות החוזה עולה שהצדדים השתיתו את שיטת חישוב התמורה על החלטת המועצה מס' 933 מיולי 2002 בנושא: "תוספת בנייה, שינוי ניצול, שינוי ייעוד, פיצול - תשלום דמי היתר".

משרד מבקר המדינה העיר למינהל כי המקרה דגן אינו בגדר המקרים הנזכרים בהחלטת המועצה מ-2002 ושעליהם היא חלה². לפיכך, לכאורה לא היה מקום להחילה על מקרה זה, ומן הראוי היה שהמינהל יעלה את הנושא לדיון במועצה מראש, כדי שהיא תשקול אותו על כלל היבטיו.

2. קודם לחתימת החוזה לא בחן המינהל את כל החלופות שעמדו בפניו לניצול מיטבי של המקרקעין באזור הדולפינריום, ולא בדק את הכראיות הכלכלית של העסקה מבחינתו. עיון בתנאים הכספיים שנקבעו בחוזה מעלה כי הנהגים העיקריים מהעסקה הם העירייה והיזם. לעומת זאת, לפי חישובי משרד מבקר המדינה, המינהל היה אמור לקבל תמורה פחותה מזו שהיה ראוי לה לפי נהליו: הוא הסתפק בכ-74 מיליון ש"ח (31% מההפרש בין שווי הזכויות, לפי שומת השמאי הממשלתי הראשי), אף שהיה אמור לקבל כ-217 מיליון ש"ח (91% מההפרש בין שווי הזכויות), לו פעל על פי נהליו הנוגעים לעניין. יוצא אפוא כי העסקה שגובשה, לו יצאה לפועל, הייתה אמורה להעניק יתרון כלכלי ניכר לעירייה וליזם, אך לפגוע בהכנסות המדינה.

3. לפי נוהלי המינהל, עסקה במקרקעין טעונה אישור מראש של פורום המורכב מבעלי תפקידים בכירים במינהל ומכונה הנהלת המינהל, או ועדת עסקות. קודם להבאת העסקה לאישור על הדרגים המקצועיים במינהל לקיים הליך של בדיקות מוקדמות ובקרה בעניינה. אולם במקרה הנדון לא הובא החוזה לאישור מוקדם של הנהלת המינהל ולא נעשו מלוא הבדיקות המוקדמות הדרושות - ובכלל זה בדיקת תכנית האיחוד והחלוקה שהוכנה לאזור הדולפינריום.

לדעת משרד מבקר המדינה, מדובר בעסקה ייחודית, שכן יש בה גם משום מתן סבסוד עקיף לעירייה וליזם וגם משום הפחתת התמורה שהמינהל היה זכאי לה. נוכח ייחודה ומורכבותה של העסקה מן הראוי היה שהמינהל יביא מראש את ההסדר החוזי המוצע לדיון בפני המועצה, ויצרף לו חוות דעת, ניתוחים כלכליים וחלופות, כדי שהמועצה תחליט אם לאשר את ביצוע העסקה, ובאילו תנאים.

4. בספטמבר 2005, לאחר שהיזם ביטל, כאמור, את העסקה, החלו העירייה והמינהל במגעים להשגת הסדר דו-צדדי לסוגיית אזור הדולפינריום בלא מעורבות היזם. בין היתר סוכם כי התכנית החדשה תתוקן כך שמתחם הדולפינריום, שבבעלות המדינה, ישנה את ייעודו לציבורי ויופקע מטעם העירייה, ואילו מתחם העירייה, שייועד למלונאות, למגורים ולמסחר (כמו שתוכנן מלכתחילה), יושב לבעלות המדינה בעקבות שינוי ייעודו מייעוד ציבורי לייעוד אחר³, באופן

2 הצד השווה בין אותם מקרים הוא כי מדובר בהם בשינויים באותו מגרש שכבר הוחכר לחוכר, ואילו כאן מדובר בחילופי קרקעות ובזכויות חכירה חדשות שיוענקו במגרש אחר, ולפי חוזה חכירה חדש שייחתם עם המינהל.

3 בנוגע לרובו המכריע של שטח זה רשומות בפנקסי לשכת רישום המקרקעין הערות שלפיהן הרישום על שם העירייה הוא בהפקעה ממדינת ישראל - הפרשה לצורכי ציבור, ולפי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, וכן על פי התחייבות בכתב שנתנה העירייה למינהל בעת שהשטח נרשם בבעלותה, אם ייעודו הציבורי ישונה לייעוד שאין להפקיע מקרקעין למענו, תהא המדינה זכאית לדרוש את השבתו לבעלותה.

שהמינהל יוכל לשווקו במכרז. בחלק ממגעים אלה השתתף מר אהוד אולמרט, שהיה אז שר התעשייה המסחר והתעסוקה (שהמינהל פעל במסגרת משרדו) ויו"ר המועצה (להלן - השר), כדלהלן:

בסוף ספטמבר 2005 התקיים ביוזמת העירייה דיון בלשכת השר, בהשתתפות ראש העירייה ומנהל המינהל, ובו הציגה העירייה בפני השר את הצעותיה לפתרון סוגיית אזור הדולפינריום ואת דרישותיה כלפי המינהל. בדיון אימץ השר את הצעותיה ואת דרישותיה של העירייה, וקבע כי על המינהל לשאת במלוא ההוצאות שיהיו כרוכות בפינוי מתחם הדולפינריום בגין הפקעתו מצד העירייה, ואף לדאוג לתשלום היטל השבחה לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה שליד העירייה, בגין המיזם המלונאי-מסחרי שהקמתו מתוכננת במתחם החלופי.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שלפי חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, המינהל הוא בגדר הרשות המוסמכת לנהל את מקרקעי ישראל⁴, היה על השר להימנע מלהתערב בפעילותו השוטפת של המינהל. משהוצגו בפניו דרישות העירייה, היה עליו להסתפק בשמיעת הסבריהם של שני הצדדים ולהעלות את הנושא על סדר יומה של המועצה, שהיא הגוף שהוסמך בחוק לקבוע את המדיניות הקרקעית שהמינהל יפעל לפיה ולפקח על פעולותיו.

5. סוף דבר: היום חזר לנהל משא ומתן עם העירייה ועם המינהל בדבר חידוש העסקה עמו, וסוגיית אזור הדולפינריום - ובכלל זה בקשת היום לחידוש העסקה - צפויה להידון במועצה⁵. מן הראוי שבדיון זה יציג המינהל למועצה את כל החלופות העומדות בפניו לפתרון סוגיית אזור הדולפינריום. כמו כן, אם יוחלט לחדש את העסקה עם היום, מן הראוי לשקול מחדש מהי התמורה הראויה שהמינהל זכאי לה. נוסף על כך, יש ליתן את הדעת לכך ששומת השמאי הממשלתי שהוצאה לפי תנאי החוזה מ-2003 כבר אינה בתוקף, נוכח החלטת המועצה בנושא שומות מקרקעין מ-2003, שלפיה תוקף שומה מסוג זה הוא למשך שנה אחת ממועד קביעתה.



מתווה העסקה המשולשת בין המינהל, העירייה וזים פרטי בדבר חילופי זכויות וחזקה במקרקעין באזור הדולפינריום בתל אביב והקמת מיזם מלונאי-מסחרי בו בידי היום, הוביל לתוצאה בלתי סבירה: מחד גיסא, העירייה והיום יוצאים נשכרים מהעסקה - העירייה אמורה לקבל את מתחם הדולפינריום בלי כל תשלום⁶, וכן היא⁷ אמורה לקבל מהיום היטל השבחה בסכום נכבד. סך כל ההטבות לעירייה בעסקה הזאת נאמדות ביותר מ-145 מיליון ש"ח; היום אמור לקבל קרקע חלופית ששטח הבינוי הכולל שלו הוא כ-110,000 מ"ר⁸ ולשלם למינהל תמורה נמוכה יחסית, ולפי תנאי החוזה הוא אינו מחויב להתמודד במכרז להקמת המיזם המלונאי-מסחרי; מאידך גיסא, המינהל אמור לקבל בעסקה זו מהיום תשלום בשיעור של 31% מההפרש בין שווי זכויותיו בשני המתחמים, שהוא נמוך במידה ניכרת מזו שהיה המינהל גובה אילו שיווק את המתחם החלופי לפי נהליו הרגילים.

4 כמשמעותם באותו חוק.

5 בהתאם להחלטת הנהלת המינהל ממרס 2006.

6 אין עליה לשאת בהוצאות הריסתו ופינויו, והיא אמורה לשלם למינהל עבורו דמי חכירה סמליים בלבד, בתור קרקע המיועדת לצורכי ציבור.

7 דהיינו, הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה שליד העירייה.

8 לעומת שטח בינוי של כ-6,000 מ"ר בלבד, שהיה לו במתחם הדולפינריום.

לאחר שהיזם ביטל את העסקה וקודם לניהול המשא ומתן עמו בדבר חידושה, התערב מר אהוד אולמרט, שר התמ"ת ויו"ר מועצת מקרקעי ישראל לשעבר, בפעולתו השוטפת של המינהל וקבע לו הנחיות בעניין הטיפול באזור הדולפינריום שלא במסגרת דיוני המועצה - שהיא הגוף שהוסמך בחוק לקבוע את המדיניות הקרקעית שהמינהל יפעל לפיה ולפקח על פעולותיו. בכך פגע השר במעמדו של המינהל בתור הרשות המוסמכת לניהול "מקרקעי ישראל" לפי חוק מינהל מקרקעי ישראל, וחרג לכאורה מסמכויותיו (דאז) - הן בתור השר שבתחום אחריות משרדו מצוי המינהל, והן בתור יו"ר המועצה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המינהל להביא את בקשת היזם לחידוש העסקה לדיון במועצת מקרקעי ישראל, ולהציג בפניה ניתוחים כלכליים וחלופות לעסקה הנדונה, כדי שהיא תכריע בכל ההיבטים הנוגעים לסוגיה ותנחה את המינהל כיצד לפעול בנדון.

משרד הבריאות

זכויות היתר של העובדים במערכת הבריאות בקבלת שירותים

במערכת הבריאות אוכלוסייה רחבה מאד של עובדים, של גמלאים וכן בני משפחותיהם הנהנית מזכויות יתר בקבלת שירותים ובהיקף כספי ניכר ביותר.

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל-יולי 2006 בחן משרד מבקר המדינה את זכויות היתר של העובדים בשירותי בריאות כללית (להלן - הכללית), בקופת חולים מאוחדת (להלן - המאוחדת) ובקופת חולים לאומית (להלן - הלאומית), בקבלת שירותים מהקופות. כמו כן נבדקו פעולות שעשה משרד הבריאות (להלן - המשרד) למניעת העדפה במתן שירותים לקרובי משפחה ולמקורבים של עובדים בבתי חולים ממשלתיים, וטיפולו בתלונות בנושא זה. הבדיקה נעשתה בהנהלת המשרד, בקופות ובכמה בתי חולים ממשלתיים. בדיקות השלמה נעשו באגף חקירות משמעת של נציבות שירות המדינה.

עיקרי הממצאים

זכויות היתר של העובדים בקופות החולים

1. בחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 (להלן - החוק), נקבע כי ביטוח הבריאות הממלכתי לפי חוק זה יהא מושתת על עקרונות של צדק, שוויון ועזרה הדדית. כן נקבע בחוק כי תשלומים שיחולו על החברים בקופות החולים (להלן - הקופות) בגין סל שירותי הבריאות (להלן - הסל) שנקבע בחוק, אם בתור השתתפות עצמית ואם בתור תשלום עתי קבוע, יהיו אחידים ובלתי מפלים.

בניגוד לעקרון השוויון שנקבע בחוק, בכללית, במאוחדת ובלאוומית עשרות אלפי עובדים ועשרות אלפי גמלאים שעבדו בהן, וכן בני משפחותיהם, נהנים מזכויות יתר ומהטבות. בין היתר מדובר על: קבלת תרופות בלא תשלום, או השתתפות עצמית מופחתת בהיטל על תרופות שבסל; פטור מאגרה על שירותים, כמו ביקור אצל רופאים מקצועיים ובמכונים; הנחות על שירותים ועל טיפולים; והטבות בתכניות שירותי בריאות נוספים (להלן - שב"ן). מדובר בעובדים ובגמלאים המבוטחים בקופה שהם עובדים או שעבדו בה.

על פי נתוני הקופות, כ-52,000 עובדים וגמלאים נהנים מהטבות. לאלה נוספים בני משפחותיהם, ויוצא אפוא שמדובר ברכבות רבות של אנשים שנהנים מהטבות בהיקף כספי ניכר ביותר.

במתן ההטבות יש משום פגיעה בשוויוניות שבבסיס החוק. לפיכך, מן הראוי היה שעם חקיקת החוק היה משרד הבריאות פועל עם הקופות להפחתה הדרגתית של הזכויות וההטבות הניתנות לעובדים. הביקורת העלתה שהדבר לא נעשה.

2. על פי נתוני הקופות, העלות הכוללת של ההטבות ששלוש הקופות נותנות לעובדיהן נאמדת ביותר מ-70 מיליון ש"ח בשנה. יותר מ-66 מיליון ש"ח מתוכם הם עלות ההטבות הניתנות בכללית, ובכלל זה תשלום מס הכנסה של יותר מ-7 מיליון ש"ח לשנה בגין הפטור מתשלום היטל התרופות, ותשלום מס של יותר מ-0.5 מיליון ש"ח בגין השתתפות במימון טיפולי שיניים. עלות ההטבות הניתנות בלאומית נאמדת ב-2.3 מיליון ש"ח, ובמאחדת היא נאמדת בכ-1.3 מיליון ש"ח, ובכלל זה תשלום מסים בסך 0.6 מיליון ש"ח.

3. מתן תרופות חינם, מתן הטבות כמו פטור מתשלום על שירותים, ומתן הנחות בתשלום על טיפולים ועל שירותים, לא זו בלבד שאינם שוויוניים, אלא הם עלולים גם להביא לשימוש בתרופות ובשירותים מעבר לצורך ולפגיעה בהכנסות הקופות, שכן מדובר בסכומים ניכרים. כמו כן, ההטבות גורעות מהיקף המשאבים המוקצים לטיפול בצרכים הבריאותיים של כלל חברי הקופות.

4. ההטבות שהעובדים בקופות זכאים להן אמנם נקבעו ברובן לפני שהוחל החוק (1995) ועוגנו בהסכמי העבודה של העובדים, אולם במשך השנים שעברו מאז החלת החוק נחתמו הסכמים לאיזון מצבה הכלכלי של הכללית וכן נקבעו תכניות הבראה עם הלאומית, ובהם היה אפשר להתייחס גם להסדרת הזכויות, אך הדבר לא נעשה. זאת ועוד: תכניות השב"ן ותשלום תמורת ביקורים אצל רופאים מקצועיים ובמכונים נקבעו בחוק לאחר החלתו. כלומר, ההטבות שהעובדים זכאים להן בשירותים אלה (הנחה או פטור מתשלום) אינן מעוגנות בהסכמי העבודה, והמשרד היה אפוא יכול לדרוש מהקופות שלא לתת אותן.

5. ההטבות הניתנות לעובדי הקופות ולגמלאים בפנסיה מוקדמת יש בהן משום הטבת שכר החייבת בניכוי מס. הועלה שלכללית יש הסדר עם רשות המסים, ולפיו תשלום המס בגין הפטור מהיטל התרופות ובעבור הנחות על טיפולי שיניים נעשה במסגרת הוצאות עודפות. על פי הסכם עבודה שנחתם עם הלאומית במרס 2004, הקופה הייתה אמורה לגלם את ההנחה בתשלום על תרופות, אך הועלה שהיא לא גילמה סכומים בגין הטבות המס על ההנחה בתרופות, ולא שילמה מס בגין השנים 2004-2005. אשר ליתר ההטבות, בכללית ובלאומית לא נעשו הסדרים עם רשות המסים, והן אינן משלמות עליהן מס. למאחדת יש הסדר עם רשות המסים לתשלום מס על כלל ההטבות. משרד מבקר המדינה העיר כי כל עוד ההטבות האלה ניתנות, על הנהלות הקופות ועל רשות המסים לבחון את ההסדרים הקיימים בדבר תשלום המס, ולהסדיר את העניין.

העדפה במתן שירותים לבני משפחה ולמקורבים של עובדים בבתי חולים מממשלתיים

1. בבתי החולים הממשלתיים מועסקים אלפי עובדים, והם עשויים לצרוך מעת לעת שירותי בריאות באותם בתי חולים. גם בני משפחותיהם של העובדים עשויים להתאשפז או להזדקק לשירותים אחרים בבתי החולים האלה. לעתים עלולות לעלות כאן סוגיות של ניגוד עניינים, לרבות חשש להעדפות במתן טיפולים. העדפה במתן שירותים רפואיים לעובדים, לבני משפחותיהם ולמקורביהם ופטור מתשלום בעבור הטיפולים פוגעים בעקרון השוויוניות שבבסיס החוק, וגורמים לבתי החולים ולקופת המדינה נזק כספי, שפעמים נאמד בסכומים ניכרים. אשר על כן, מן הראוי היה שהמשרד יוציא נהלים שינחו את העובדים כיצד עליהם לפעול כשהם או בני משפחותיהם נזקקים לשירותים במוסדות שהם עובדים בהם.

2. הביקורת העלתה שהמשרד לא עשה זאת, אף שהובאו לידיעתו מקרים חמורים של העדפה מעין זאת, כדלהלן:

בשנים האחרונות התקבלו במשרד הבריאות ובמשרד מבקר המדינה תלונות על ניצול, לכאורה, של תשתיות בתי החולים לשם הענקת יחס מועדף במתן שירותים לקרובי משפחה של בכירים בכמה בתי חולים ולמקורבים להם. התלונות היו כי בני המשפחה והמקורבים נהנו מיחס מועדף בעת שהתאשפזו ובעת שביקרו במרפאות החוץ, וזכו לטיפול רפואי חינום. התלונות מעלות שאלות של ניגוד עניינים, ופעמים אף שאלות של טוהר מידות.

בבדיקת התלונות במשרד הבריאות ובאגף לחקירות משמעת שבנציבות שירות המדינה אכן הועלו ממצאים המצביעים, לכאורה, על אי סדרים כספיים ורפואיים חמורים בכמה בתי חולים, לרבות ניצול מעמד ושימוש בתשתיות בתי החולים לצורך מתן טיפול רפואי חינום למקורבים, להנהלה ולקרובי משפחה של חברי ההנהלה. למרות זאת המשרד לא הוציא נהלים להסדרת העניין.

בבדיקה שעשה המשרד במרכז הרפואי בני ציון בחיפה הועלו ממצאים המצביעים כי למקורבים ולבני משפחה של חברי ההנהלה ניתן טיפול רפואי חינום בחדר המיון ובמרפאות החוץ. גם בבדיקה שעשה המשרד בתאגיד בריאות (קרן מחקרים) הפועל לצדו של בית החולים וולפסון הועלה כי באחת המעבדות נעשו בדיקות לעובדים של בית החולים ולבני משפחותיהם בלא חיוב.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הממצאים החמורים על המשרד לבצע בדיקה מערכתית, ולבחון אם היו מקרים דומים גם במקומות אחרים.

המשרד ציין בתשובתו לדוח הביקורת את התרומה שתרום משרד מבקר המדינה בכך שהסב את תשומת לבו לבעיה ולהיקפה. המשרד הודיע כי יפעל באמצעים העומדים לרשותו להפסקת מתן הטבות בשירותים הרפואיים לעובדים ולבני משפחותיהם בקופות ובמוסדות הבריאות הממשלתיים, על פי סמכויותיו החוקיות.

לדברי המשרד, ככוונתו לברר עם היועץ המשפטי לממשלה אם אפשר להורות לקופות להפסיק לתת לעובדים פטור או הנחות על תרופות ועל ההשתתפות העצמית בתשלום תמורת שירותים. המשרד גם הורה לקופות להפסיק לתת לעובדים הטבות בשב"ן. כמו כן, המשרד הכין טיוטת חוזה לבתי החולים הממשלתיים ובו הנחיות האוסרות לספק שירותים רפואיים חינום לעובדים ולבני משפחותיהם.



אחת ממטרותיו של חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, הייתה ליצור שוויון בין כל המבוטחים בקופות החולים בקבלת השירותים הרפואיים ובתשלום תמורתם.

1. עשרות אלפי עובדים ועשרות אלפי גמלאים של קופות החולים, וכן בני משפחותיהם נהנים מזכויות יתר ומהטבות לקבלת שירותים רפואיים.

מתן תרופות חינום, מתן פטור מתשלום על שירותים ומתן הנחות בתשלום על טיפולים ועל שירותים מנוגדים לעקרון השוויוניות שבבסיס החוק, ואף עלולים להביא לבזבז בצריכת תרופות, שירותים וטיפולים רפואיים ולפגיעה בהכנסות הקופות ובמשאבים שהן מייעדות לטיפול בצרכים של כלל האוכלוסייה. מדובר בעשרות מיליוני שקלים (בשירותי בריאות כללית מדובר ביותר מ-66 מיליון ש"ח), דהיינו סכום מהותי. יש אפוא להסדיר את העניין.

2. מהבדיקה עלה שבני משפחה ומקורבים של בכירים בבתי חולים ממשלתיים אחדים נהנו מיחס מועדף בתנאי האשפוז, כמו טיפול ממושך באשפוז יום וקבלת תרופות חינם בלי קבלת התחייבות מהקופות ובניגוד להוראותיהן וכן נהנו מטיפולים רפואיים בחדרי המיון ובמרפאות החוץ ומבדיקות רפואיות בלי שנדרשו להמציא התחייבות מהקופות. הדבר מנוגד לעקרון השוויוניות שבבסיס החוק, ומביא לפגיעה במשאבים של בתי החולים, שכן פעמים מדובר בסכומים ניכרים. התופעה גם מעלה שאלות של ניגוד עניינים, ופעמים אף שאלות של טוהר מידות.

המשרד לא הוציא הנחיות להסדרת העניין. גם תלונות שהגיעו למשרד בדבר מנהלים שנתנו שירותים לבני משפחה ולמקורבים בלי תשלום, ונמצאו מוצדקות, לא הניעו את המשרד לקבוע נהלים שיסייעו בפיקוח ובמניעת התופעה.

על המשרד לבצע בדיקה מערכתית בכל בתי החולים כדי לאמוד את היקף התופעה, ולקבוע נהלים שינחו את העובדים כיצד עליהם לפעול בעת שהם, בני משפחותיהם או מקורביהם נזקקים לטיפול.

3. משרד הבריאות ציין בתשובתו לדוח הביקורת את התרומה שתרם משרד מבקר המדינה בכך שהסב את תשומת לבו לבעיה ולהיקפה. משרד הבריאות הודיע כי יפעל באמצעים העומדים לרשותו להפסקת מתן הטבות בשירותים הרפואיים לעובדים ולבני משפחותיהם בקופות החולים ובמוסדות הבריאות הממשלתיים, בהתאם לסמכויותיו החוקיות.

שיקום נכי נפש בקהילה

בינואר 2001 נכנס לתוקף חוק שיקום נכי נפש בקהילה, התש"ס-2000 (להלן - חוק השיקום). החוק נועד לאפשר לנכי נפש¹ שהוחזקו בבתי חולים פסיכיאטריים ללא צורך רפואי של ממש (מאחר שלא היה אפשר לשקמם מחוץ לבתי החולים) להשתקם בקהילה ולמנוע אשפוזים מיותרים, ולאפשר גם לחולים שחיים בקהילה, בהשגחת בני משפחתם או בלי השגחה, להשתקם. החוק קובע שאדם הלוקה בנפשו זכאי לפנות לוועדת שיקום אזורית (להלן גם - ועדת השיקום) המוסמכת לאשר לו תכנית שיקום במגוון של שירותים, ובהם: דיור, תעסוקה, השכלה וחונכות.

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק את ההיערכות של משרד הבריאות (להלן - המשרד) ושל קופות החולים ליישום הרפורמה של שיקום נכי נפש בקהילה (להלן גם - נפגעי נפש)²; את הפעולות להעברת האחריות הביטוחית בתחום בריאות הנפש מהמשרד לקופות החולים; את האירועים הקשורים להפסקת מתן השירות המרפאתי בקופת חולים לאומית; ואת הארגון, הכספים והבקרה של רכישת שירותי השיקום מיזמים. הבדיקה נעשתה במשרד ובעיקר בשירותי בריאות הנפש שבמשרד (להלן - השירות), ובארבע לשכות של פסיכיאטרים מחוזיים (בלשכות הבריאות המחוזיות תל אביב, ירושלים, דרום ומרכז) ובמועצה הארצית לשיקום נכי נפש בקהילה. בירורים נעשו בכל קופות החולים, במשרד האוצר ובמוסד לביטוח לאומי.

עיקרי הממצאים

היערכות המשרד ליישום חוק השיקום

משרד הבריאות לא נערך כראוי ליישם את חוק השיקום: 1. החוק קובע שעל ועדות השיקום לעיין מדי שישה חודשים בתכנית השיקום שנקבעה לנכה הנפש כדי לבדוק אם היא אכן מתאימה לצרכיו. הביקורת העלתה שוועדות השיקום לא עשו כן; 2. החוק קובע שיש למנות מתאם טיפול שיהיה "אחראי ליישום ותיאום מתן כל השירותים הניתנים לנכה נפש", אך בביקורת נמצא שמספר מתאמי הטיפול אינו מספיק; 3. החוק קובע שיש להקים ועדות ערר שהיו"רים שלהן ייקבעו על פי "רשימה שערך שר המשפטים", אך אף על פי שמשרד הבריאות פנה לשרי המשפטים ולעוזריהם כמה וכמה פעמים, הוא לא קיבל מהם את הרשימה. בהיעדר ועדות ערר זכאים לשיקום עלולים לקבל טיפול בלתי-מתאים; 4. החוק קובע שקביעת אחוזי הנכות של נכה נפש תעשה בידי מי שהוסמך לכך בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, או בידי פסיכיאטר שהסמיך

1 "נכי נפש" - אנשים הסובלים ממחלות נפש המוכרים כנכים בידי מי שהוסמך לכך בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, או בידי פסיכיאטר שהסמיך שר הבריאות.

2 ראו גם דוח שנתי 49 של מבקר המדינה (1999), עמ' 135; וכן דוח שנתי 52 כב (2002), עמ' 212.

שר הבריאות. אך שר הבריאות לא הסמיך פסיכיאטרים לצורך זה, ומשום כך חלק מנפגעי הנפש אינם יכולים לקבל תכנית שיקום; 5. החוק קובע שיש להקים מועצה ארצית לשיקום נכי נפש בקהילה (להלן - המועצה לשיקום) שתייעץ לשר הבריאות בעניין. המועצה אכן הוקמה בשנת 2001, אולם נמצא שהחלטות המשפיעות השפעה ישירה על מסגרות שיקומיות התקבלו בלי לשתף אותה כלל. המועצה אף לא התבקשה לחוות את דעתה בנושאים חשובים הנוגעים לשיקום; 6. החוק מאפשר לשר הבריאות להתקין תקנות בתחום השיקום. בתחילת 2004 דנה המועצה לשיקום בתקנות הקשורות לנושא, אך המשרד לא הוסיף לפעול בעניין; 7. בחוק השיקום נדרשת המועצה לשיקום, בין השאר, "ליזום מחקרים בנושאי שיקום". אף על פי שהמועצה לשיקום הגישה להנהלת המשרד רשימת נושאים לביצוע מחקרים, נעשו רק מחקרים מועטים.

שירותי שיקום

בשנת 2006, כחמש שנים לאחר שחוק השיקום נכנס לתוקפו, רק כ-12,000 נכי נפש, שהם 14%-22% מכלל הזכאים לשירותי שיקום³, אכן קיבלו אותם. זאת ועוד, הביקורת העלתה שנכי הנפש שוועדות השיקום אישרו להם תכניות שיקום ניצלו רק כמחצית ממסגרות השיקום שאושרו להם. יש לבדוק מדוע רק חלק קטן מנכי הנפש מקבלים שירותי שיקום ומדוע שיעור הניצול של תכניות השיקום נמוך; הדבר יכול להעיד על כשל ארגוני במערכת השיקום.

שירותים פסיכיאטריים מרפאתיים

כשאדם זקוק לטיפול נפשי רצוי טפל בו מהר ככל האפשר כדי למנוע הידרדרות במצבו לעתים עד כדי סכנה לחייו. הביקורת העלתה שזמן ההמתנה לקבלת טיפול מרפאתי ממושך במקומות רבים, והוא יכול לארוך אפילו שלושה חודשים. ילדים ונוער יכולים להמתין שישה ואפילו תשעה חודשים, אף שהדבר עלול להשפיע לרעה על התפתחותם. למשרד הבריאות אין מידע מפורט על זמן ההמתנה לקבלת טיפול מרפאתי במרפאות השונות, דבר שפוגע ביכולתו להתוות מדיניות בתחום.

הפסקת ההפניות לוועדות השיקום

באמצע מרס ועד סוף יולי 2006 הפסיק המשרד לשלוח נכי נפש לוועדות השיקום האזוריות. המשרד הסביר כי התקציב לא אפשר לשקם נכי נפש נוספים, ולכן הורה ממונה השיקום שלא לכנס את ועדות השיקום האזוריות בזמן הזה. ארגונים התומכים בנפגעי נפש התריעו על המצב לפני שר הבריאות, וטענו, בין היתר, שהפסקת הפעילות של הוועדות פוגעת מאוד בעניין ומבטלת הישגים שהושגו בהשקעה ובמאמצים רבים בחמש השנים האחרונות (מאז הוחל חוק השיקום).

העברת האחריות למתן שירותי בריאות הנפש לקופות החולים

אחת הבעיות המרכזיות בטיפול בנפגעי נפש היא פיצול הטיפול בין משרד הבריאות לבין קופות החולים: המדינה נותנת בעיקר שירותי אשפוז, שירותים מרפאתיים ושירותי שיקום; קופות החולים

3 לפי נתוני המוסד לביטוח לאומי, ביולי 2006 הכיר המוסד ב-54,254 אנשים בני 18-65 הסובלים ממחלות נפש כנכים בשיעור 40% ויותר. על פי הערכה של אנשי מקצוע, יש עוד כ-30,000 אנשים הסובלים ממחלות נפש שזכאים לפנות לוועדות השיקום, ובהם נכי נפש שאינם מעוניינים לפנות למוסד לביטוח לאומי.

נותנות בעיקר טיפולים פסיכיאטריים וטיפולים פסיכולוגיים. הפיצול פוגע בשירות הרפואי שנפגעי הנפש זכאים לקבל, למשל בכך שאין רצף טיפולי המשכי בין הטיפול הגופני לנפשי.

עם החלת חוק ביטוח בריאות ממלכתי (בשנת 1995) נשאר הטיפול בנפגעי נפש באחריות המדינה. נאמר שהוא יועבר לאחריות הקופות "בדיחוי קל"⁴. מאז חלפו כ-12 שנים, שבמהלכן נעשו מספר ניסיונות להעברת האחריות ואף נקבעו לכך מועדים שונים, אולם כולם חלפו והאחריות לטיפול נותרה בידי המשרד⁵.

בינואר 2003 החליטה הממשלה שהאחריות לשירותי בריאות הנפש תעבור ממשרד הבריאות לקופות החולים מ-1.6.03, אבל גם החלטה זו לא יצאה אל הפועל. בפברואר 2006 החליטה הממשלה לדחות את העברת האחריות לקופות ל-1.1.07.

ב-17.9.06, לאחר שהסתיימה הביקורת, נחתם הסכם בין משרד הבריאות ובין משרד האוצר בעניין העברת מלוא האחריות הביטוחית של שירותי בריאות הנפש לקופות החולים. קופות החולים מסתייגות מאוד מההסכם. נוסף על כך, לדברי הקופות, העברת האחריות הביטוחית תארך שיש חודשים לפחות, וכדי להשלים את התהליך יידרשו כשלוש שנים. משרד הבריאות הודיע למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2006 כי העברת האחריות לקופות תידחה לפחות בחצי שנה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הבריאות שנוכח התמשכותו של הליך העברת האחריות לקופות שנים כה רבות ובשל אי-הוודאות לגבי השלמת ההליך במועד קרוב, עליו לוודא שבתקופת המעבר ועד השלמת ההיערכות של הקופות לא ייפגע הטיפול בנפגעי הנפש.

הפסקת מתן שירותי בריאות הנפש בקופת חולים לאומית

בינואר 2004 הפסיקה קופת חולים לאומית לתת את השירותים המרפאתיים שנהגה לתת עד אז לכ-4,000 מבוטחים נפגעי נפש. הקופה לא תיאמה פעולה זאת עם משרד הבריאות ולא וידאה שמבטוחיה נפגעי הנפש יקבלו טיפול מתאים במקום אחר. משרד הבריאות אמנם אפשר למבטוחי לאומית לפנות למרפאות הממשלתיות, אך בכך גדל הנטל על המרפאות הממשלתיות, שחלקן כבר היו עמוסות בלאו הכי. יתר על כן, בעקבות הפסקת מתן השירותים המשרד לא פעל בנחישות כלפי הקופה, ובספטמבר 2004 אף הסכים להעביר לה 200 מיליוני ש"ח במסגרת הסכם הבראה שנחתם עמה, בלי שהתנה זאת בחידוש השירותים. אף על פי שחלף זמן רב - כשלוש שנים - מאז הפסיקה קופת חולים לאומית לתת שירותים בתחום בריאות הנפש, משרד הבריאות לא נקט סנקציות כלשהן נגדה או נגד מישהו ממנהליה.

ארגון, כספים ובקרה

1. התקשרויות עם יזמים: המשרד התקשר עם יזמים כדי שיספקו לו מסגרות שיקום. לא כל ההתקשרויות עוגנו בחוזים. בעת הביקורת אמנם היו חוזים שיזמים חתמו עליהם, אך המשרד עצמו לא חתם עליהם. בעת הביקורת רוב ההתקשרויות של המשרד עם היזמים שסיפקו מסגרות שיקום נעשו שלא באמצעות מכרזים. בתשלומים ליזמים היו ליקויים. למשל, למרות שבדרך כלל המשרד נותן ליזמים אישורים עבור הספקת מסגרות שיקום, הביקורת העלתה שלפני שהוא משלם ליזם, הוא אינו בודק כלל אם האישורים שבידו תקפים. ואמנם, בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה הועלו מקרים שיזמים דיווחו דיווחים כוזבים שהסתכמו בעשרות אלפי ש"ח, כגון יזם שדרש לשלם לו בגין שני סוגי מגורים שסיפק כביכול לאותם משתקמים באותו זמן.

4 דברי שר הבריאות לשעבר מר אפרים סנה בישיבת הכנסת מיום 20.12.94.
5 ראו גם דוח שנתי 48 של מבקר המדינה (1998), עמ' 159; וכן דוח שנתי 52 (2002), עמ' 215.

2. בקרה: משרד הבריאות אמור לבדוק שמסגרות השיקום שהוא משלם עבור שירותיהן פועלות על פי הכללים והרמה שקבע. הביקורת העלתה שיש מסגרות שיקום רבות שהמשרד כלל לא מבקר בהן, ובמסגרות אחרות תדירות הבקרה אינה מספקת.

בבקורות שמשרד הבריאות קיים במסגרות מסוימות נמצאו ליקויים שחייבו טיפול, כגון ניהול לקוי של מלאי תרופות שסיכן את בריאות המשתקמים; פעילות במבנים שיש בהם סכנות בטיחותיות; תשלום עבור גינון ושיפוצים בידי המשתקמים במקום היזמים וכו'. משרד הבריאות לא נקט אמצעים נגד יזמים שלא תיקנו את הליקויים שהוא העלה, ואף הוסיף להפנות אליהם משתקמים.

תשתית ארגונית

1. על המשרד לבחון את המבנה הארגוני, את היקף כוח האדם הרצוי ואת המסגרת הארגונית במערכת השיקום, וכן לבחון באיזו מסגרת ארגונית יש להפעיל את מערך השיקום - במסגרת השירות לבריאות הנפש, באמצעות אגף נפרד שייוחד לשיקום, כמו שהציעה המועצה לשיקום, או בדרך אחרת.

2. התנאים הפיזיים שבהם פועלים מרבית עובדי השיקום ועובדי הבקרה קשים; עם זאת יש לציין את מסירותם לשיקום נכי הנפש.



בינואר 2001 נכנס לתוקף חוק שיקום נכי נפש בקהילה, התש"ס-2000. החוק נועד לאפשר לחולים שהוחזקו בבתי חולים פסיכיאטריים ללא צורך רפואי של ממש (מאחר שלא היה אפשר לשקדם מחוץ לבתי החולים) להשתקם בקהילה ולמנוע אשפוזים מיותרים, ולאפשר גם לחולים שחיים בקהילה, בהשגחת בני משפחתם או בלי השגחה, להשתקם. אף שחלפו יותר מחמש שנים מאז הוחל חוק השיקום, משרד הבריאות טרם הצליח ליישם אותו כנדרש. הוא טרם השלים את ההיערכות הדרושה על פי החוק, ורק 14%-22% מהזכאים לקבל שירותי שיקום אכן מקבלים את השירותים האלה.

התקציב המופנה לשיקום בקהילה כמעט הוכפל בשנים האחרונות, אבל רק נכי נפש מעטים מטופלים במסגרות שיקום. הרפורמה שמשרד הבריאות הכריז עליה בעבר לא מומשה אפוא במלואה, ולכן לחלק מחולי הנפש שאושפזו בעבר שלא לצורך ושוחררו מהאשפוז כדי שיוכלו להשתקם בקהילה, אין פתרון, ובני משפחתם הם הנושאים בנטל הטיפול בהם.

מאחר שהעברת האחריות למתן שירותי בריאות הנפש מהמשרד לקופות החולים אורכת זמן רב, נפגע השירות הרפואי שנפגעי הנפש זכאים לקבל. בספטמבר 2006, לאחר שהסתיימה הביקורת, אמנם נחתם הסכם להעברת האחריות לקופות החולים, אולם נוכח ההסתייגויות של הקופות מההסכם ונוכח הערכותיהן שהעברת האחריות תאריך לפחות שישה חודשים, והשלמת התהליך כולו - כשלוש שנים, המשרד חייב לוודא שבתקופת המעבר לא ייפגע הטיפול בנכי הנפש.

מאחר שהרפורמה המבנית (צמצום המספר של מיטות אשפוז) כרוכה ברפורמה הביטוחית להעברת האחריות בתחום בריאות הנפש לקופות, ומאחר שהצלחת שתיהן תלויה ברפורמה השיקומית, יש להוסיף לפעול לשיפור כל מערך השירותים הניתנים לנפגעי הנפש.

המשרד משלם ליזמים המפעילים מסגרות שיקום יותר מ-300 מיליון ש"ח בשנה. הממצאים מעידים שהטיפול בדרישות התשלום שלהם אינו נעשה על פי הליכים תקינים, אין עליו ביקורת נאותה, ויזמים דיווחו דיווחים כוזבים. יש לארגן בדחיפות את כל מערך התשלומים ליזמים ולקבוע הליכי בקרה נאותים שיאפשרו לפקח עליו.

הליקויים שנמצאו בביקורות שעשה משרד הבריאות מוכיחים שיש להגביר את תדירותן ולהוסיף למערך השיקום מנגנוני בקרה ממוחשבים נאותים.

בנקי זרע

אחד האמצעים לטיפול בליקויי פריון הוא הזרעה מלאכותית באמצעות זרע טרי או זרע קפוא שנשמר בהקפאה עד להזרעה. משנת 1993 נאסר להשתמש בזרע טרי של תורם בגלל החשש להינגעות במחלות זיהומיות העלולות לעבור עם דגימת הזרע.¹ בארץ פועלים 13 בנקי זרע 12 מהם בבתי חולים ציבוריים ואחד - במרכז רפואי פרטי.

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל-אוגוסט 2006 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי הניהול והתפעול של בנקי הזרע בשלושה בתי חולים: בית החולים העירוני-ממשלתי "המרכז הרפואי תל אביב" (להלן - איכילוב), בית החולים הממשלתי "מרכז רפואי אסף הרופא, צריפין" (להלן - אסף הרופא) ובית החולים של הכללית "מרכז רפואי ע"ש רבין, קמפוס בילינסון" (להלן - רבין). כן נאספו נתונים על תפקודם של בנקי הזרע בחמישה בתי חולים נוספים: בנק הזרע בבית החולים העירוני-ממשלתי בני ציון (להלן - בני ציון), בנק הזרע במרכז הרפואי המשולב ע"ש חיים שיבא (להלן - שיבא); בנק הזרע במרכז הרפואי ע"ש ברוך פדה (להלן - פוריה); בנק הזרע במרכז הרפואי כרמל (להלן - כרמל) ובנק הזרע במרכז הרפואי רמב"ם (להלן - רמב"ם). הבדיקה נגעה לפרק הזמן ינואר 2003-אוגוסט 2006.

נבדקו היבטים שונים בפעילות בנקי הזרע; הטיפול בתורמי זרע ובגברים המעוניינים לשמר את זרעם (להלן - שומרים)²; הטיפול בנשים המקבלות תרומות זרע; בדיקת איכות הזרע הנתרם ושומרו; פעילות המעבדות של בנקי הזרע והבטחת איכות פעולותיהן. כן נבחנו הנחיות משרד הבריאות (להלן - המשרד) לבנקי הזרע ופיקוחו עליהם. בביקורת נבדק אם בנקי הזרע נוהגים על פי נוהל המשרד בנושא בנקי הזרע והזרעה מלאכותית מנובמבר 1922 (להלן - הנוהל) ועל פי ההנחיות בנהלים פנימיים שהם עצמם הוציאו. כמו כן נעשתה השוואה בין ההנחיות בנוהל ובנוהלי בנקי הזרע להנחיות שהוציאו בנדרון גופים בארה"ב: הנחיות רשות המזון והתרופות האמריקנית (להלן - FDA) משנת 2005; ההתוויות הקליניות בנושא הפריה מתרומת זרע שהוציאה האגודה האמריקנית לפריון בשנת 1990³ וההתוויות של בנקי זרע בארה"ב, מורשים על ידי ה-FDA, שהמשרד אישר לבנקי זרע בארץ לקנות מהם תרומות זרע.

- 1 בפרק הזמן שבין מועד מתן תרומת הזרע והקפאתו למועד ההזרעה ניתן לבדוק אם התורם הוא נשא של מחלות זיהומיות.
- 2 שומר זרע הוא בדרך כלל מי שיכולת ההפריה שלו נפגעה, או מי שיש חשש שאיכות הזרע שלו תיפגע בעקבות מחלה או טיפולים, כמו למשל חולי סרטן, נפגעי עמוד שדרה, נפגעי תאונות דרכים, חיילים ונפגעי פעולות איבה.
- 3 The American Fertility Society, **New Guidelines for the Use of Semen Donation** (1990) על ההתוויות האלה מתבססים ה"קווים המנחים למעבדות" שהוציאה מחלקת המעבדות במשרד לבנקי הזרע בנובמבר 2003, והם מחייבים את מעבדות הזרע בארץ לפעול לפיהן.

עיקרי הממצאים

הבדיקה העלתה כי בנקי הזרע לא הקפידו לקיים את כל הנחיות הנוהל, ויש שאף לא קיימו הנחיות שהם עצמם הוציאו; כי בנוהל חסרות הנחיות הקשורות לניהול בנקי הזרע; וכי בנהלים שהוצאו בארץ חסרות הנחיות רפואיות רבות הקיימות בנהלים שהוצאו בארה"ב. להלן פירוט עיקרי הממצאים:

הטיפול בתורמי זרע

ביצוע הבדיקות הנדרשות בנוהל ובנהלים הפנימיים של בנקי הזרע

כדי למנוע העברת מחלות מן התורם אל מקבלת התרומה או אל העובר באמצעות ההזרעה, יש לבדוק את בריאותם של תורמי הזרע קודם שנלקחת מהם התרומה. הנוהל מחייב לנהל כרטיס תורמים ולרשום בה את תוצאות הבדיקות שנעשות להם, בהן בדיקת דם ו-RH⁴, בדיקות לגילוי מחלות מין (כלמידיה⁵ ועגבת⁶) וכן בדיקות לגילוי צהבת מהסוגים B ו-C, איידס, קריטיפ⁷ וטיי-זקס⁸.

נמצא כי בנקי הזרע לא הקפידו לעשות לתורמים את כל הבדיקות הנדרשות בנוהל המשרד ובנוהליהם. לדוגמה: בבנק הזרע באיכילוב הועלה כי הושמטו מכרטיס התורם שלוש בדיקות הנדרשות בנוהל, והושמטה מנוסחו גם הצהרת התורם הנדרשת בנוהל כי אינו צורך סמים וגם לא צרך סמים בעבר, וכי לשלושה מעשרה תורמים שכרטיסיהם נבדקו לא נעשו צילומי חזה אף שהבדיקה נדרשת בהנחיות הפנימיות של איכילוב; באספ הרופא נמצא כי לארבעה מ-14 תורמים שכרטיסיהם נבדקו לא נעשו הבדיקות הגופניות הנדרשות בנוהל, לשמונה מהם לא נעשו שלוש בדיקות מעבדה הנדרשות בו, ולתורם אחד לא נעשתה בדיקה הנדרשת בהנחיות הפנימיות של אספ הרופא; ברבין נמצא כי לשישה מ-22 תורמים שכרטיסיהם נבדקו לא נעשו בין בדיקה אחת לשלוש בדיקות מעבדה הנדרשות בנוהל, וכי לשבעה מהם לא נעשו שתי בדיקות מעבדה הנדרשות בהנחיות הפנימיות של רבין, ולארבעה לא עשו צילומי חזה הנדרשות בהן. וברמב"ם נמצא כי עושים שם הזרעות בזרע של תורמים שלוש עד שישה חודשים לאחר שנעשתה להם בדיקת איידס ראשונה, אף שלפי הנוהל יש לעשות לתורם בדיקת איידס חוזרת שישה חודשים לאחר הבדיקה הראשונה⁹.

- 4 סוג דם ו-RH (גורם רוזס) - סוג דם ו-RH נקבע על פי חלבון הנמצא בדם. הימצאותו בדם של גורם RH מסומנת כ-RH חיובי והיעדרו ממנו - כ-RH שלילי. אם לאם יש RH שלילי ואילו לעובר RH חיובי (שירש מן האב), יתפתחו בדם האם בעת הלידה נוגדנים נגד דם התינוק בגלל חדירת חלק מדמו למחזור הדם שלה; וכאשר תהיה פעם נוספת, עלולים הנוגדנים לעבור ממחזור הדם שלה אל זה של התינוק ולהרוס את תאי הדם האדומים שלו. עקב כך עלולים להיווצר אצל התינוק חוסר דם, צהבת קדם-לידתית, ובמקרים יוצאי דופן עלולה האשה ללדת ולד מת. סיכונים אלה גדלים עם כל לידה נוספת של האשה, אם תהיה מזרעו של גבר שיש ביניהם אי-התאמה בגורם ה-RH.
- 5 כלמידה - מחלה הפוגעת באברי המין ועלולה לגרום לעקרות.
- 6 עגבת (סיפיליס) - מחלת מין המועברת גם באמצעות מגע דם, וכן מהאם לעובר, ויש שהיא גורמת לסיבוכים קשים, כגון פגיעה באברי העורקים או בעיות נוירולוגיות.
- 7 בדיקת קריטיפ - בדיקת הכרומוזומים של תאי הזרע המיועדת לגלות הפרעות מיקרוסקופיות במספר הכרומוזומים או בצורתם הגורמות להפלות.
- 8 טיי-זקס - מחלה תורשתית. המחלה היא הפרעה בחילוף החומרים וגורמת להרס של מערכת העצבים אצל הילד הרך, לפיגור שכלי ולמוות - לרוב קודם שהילד מגיע לשנתו הרביעית.
- 9 איידס - גם אם התוצאות של בדיקת האיידס הראשונה היו שליליות, אין ביטחון שהתורם לא נדבק במחלה, ודרושה בדיקה חוזרת אחרי שישה חודשים כדי לוודא זאת. לפיכך יש להקפיד את מנות הזרע של התורם לאחר הבדיקה הראשונה ולשחררן לשימוש רק אם התקבלו תוצאות שליליות גם בבדיקת האיידס השנייה.

בדיקת ההיסטוריה הרפואית של התורם ומשפחתו

כדי למנוע מומים ביילוד יש לבדוק את ההיסטוריה הרפואית של תורם הזרע. ואולם הנוהל אינו דורש לעשות בדיקה כזאת, ואף אינו מחייב את בנקי הזרע להביא לידיעתה של מקבלת התרומה מידע על ההיסטוריה הרפואית של התורם ומשפחתו.

בדיקות גנטיות

1. בנייר עמדה שהוציא איגוד הגנטיקאים הרפואיים בישראל בשנת 2004 הומלץ לעשות לתורם זרע תשע בדיקות גנטיות. הנוהל, לעומת זאת, מחייב לעשות לתורם זרע בדיקה גנטית אחת בלבד. שיבא דיווח על ביצוע בדיקה גנטית נוספת; ובאיכילוב ובאסף הרופא עושים לחלק מהתורמים עוד כמה בדיקות גנטיות.

2. נתונים גנטיים של ההורים חשובים לאבחון ולמניעה של מחלות גנטיות בצאצאיהם. לכן יש חשיבות רבה לשימור נתונים גנטיים של תורמי זרע. נמצא כי נושא זה אינו מוסדר בנוהל. יצוין כי ההתוויות הקליניות של האגודה האמריקנית לפרייון, לעומת זאת, כוללות הנחיות מפורטות בעניין זה. הביקורת בבנקי הזרע העלתה כי רק חמישה מהם¹⁰ שומרים על נתוני הד-נ-א של התורמים.

הגבלות על תורמי הזרע

1. כדי שלא להגדיל את הסיכוי הסביר לנישואי קרובים הקיים באוכלוסייה, הגבילה האגודה האמריקנית לפרייון לעשר את מספר הלידות לתורם. הנוהל, לעומת זאת, אינו נוקב במספר המרבי של לידות חי מכל תורם. בנהלים הפנימיים של בנקי הזרע הגבילו בתי החולים את מספר הילדים המרבי מכל תורם ל-15-20.

הבדיקה של משרד מבקר המדינה בבנקי הזרע העלתה שמספר הלידות לתורם מתרומות הזרע היה גבוה מהמספר המרבי המומלץ בהתוויות הקליניות של האגודה האמריקנית לפרייון, ויש שאף ממספר הלידות המרבי לתורם שהם עצמם קבעו. לדוגמה, באסף הרופא - לשבעה מ-20 תורמים שנתוניהם נבדקו נולדו יותר מעשרה ילדים, מהם שלושה נולדו 16, 21 ו-25 ילדים; וברבין - ל-10 מ-78 תורמים שנתוניהם נבדקו נולדו יותר מעשרה ילדים, מהם לחמישה נולדו 16, 19, 20, 21, ו-26 ילדים.

הנוהל בישראל אף אינו נוקב במספר המרבי של תרומות הזרע שניתן לקבל מתורם, אלא מציין רק שיש להימנע מלקבל תרומות זרע רבות מדי מאותו תורם. גם מנהלי בנקי הזרע לא קבעו בנהלים הפנימיים שלהם מהו המספר המרבי של איסופים¹¹ שניתן לקבל מתורם. הועלה שמספר האיסופים מאותו תורם שונה בין בנקי הזרע. לדוגמה: שלושה תורמים ברבין שנתוניהם נבדקו תרמו כל אחד 45-87 פעמים; וברמב"ם, לפי דיווחיו, נהוג לקבל 100 תרומות מכל תורם.

2. כדי לפקח על מספר תרומות הזרע שנותן כל תורם, יש חשיבות למנוע מהתורמים לתרום זרע ביותר מבנק אחד. למרות זאת, הנוהל אינו דורש מהתורמים להתחייב שיתרמו זרע רק בבנק אחד ולהצהיר שלא תרמו כבר בעבר במקום אחר.

10 אסף הרופא, רבין, רמב"ם, בני ציון ושיבא. באיכילוב שומרים נתוני ד-נ-א של חלק מהתורמים בלבד.

11 איסוף - תרומת זרע שניתן להפיק ממנה אחת עד כארבע מנות זרע.

שומרי זרע

בנוהל המשרד ובונוהל של שירותי בריאות כללית בנושא בדיקות זרע¹² נקבע כי זרע של גבר שנפגע או עלול להיפגע ממחלה או בנסיבות אחרות, יישמר במשך חמש שנים, אלא אם יבקש בכתב לשמור את הזרע פרק זמן נוסף. כן נקבע כי יש להשמיד את הזרע לאחר פטירת בעליו, אלא אם כן התקבלה בקשה מאשת הנפטר להמשיך ולשמור אותו. את הקפאת הזרע במקרים אלה מממנים קופות החולים או מי שזרעו נשמר (להלן - שומר). נמצא כי למשרד אין הוראות ברורות לגבי שמירת זרע של שומרים שלא ביקשו להאריך את תקופת השמירה לאחר חמש שנים. עקב כך יש בבנקי הזרע הצטברות לא סבירה של מנות זרע שמורות. לדוגמה, באסף הרופא נשמרות מנות של שומרי זרע משנת 1993 שדמי השמירה שלהן לא שולמו.

נוהל המשרד אינו קובע אילו בדיקות מעבדה לאיתור מחלות מידבקות על שומרי הזרע לעשות לפני הקפאת זרעם. עקב כך אין בבנקי הזרע אחידות בטיפול בשומרים. לדוגמה, בבדיקת הטיפול בשישה שומרי זרע ברבין שנבחרו בבחירה אקראית הועלה כי לשניים מהם לא נעשו בדיקות המעבדה הנדרשות מתורמי זרע לאיתור מחלות מידבקות ולארכה נעשו רק חלקן. נוהל המשרד אף אינו קובע אם יש צורך להפריד את מנות הזרע של השומרים מאלה של התורמים, כדי למנוע הדבקות מנות זרע של תורמים במחלות זיהומיות שלא אותרו אצל השומרים.

הטיפול במקבלות תרומת זרע

בדיקות רפואיות

ביצוע בדיקות רפואיות חיוני לקבלת החלטות רפואיות בעניין כשירותה הבריאותית של האשה להרות היריון תקין.

1. **בדיקות מעבדה:** הנוהל מחייב שלכל מקבלת תרומת זרע ייעשו בדיקות רפואיות (בהן בדיקות סוג דם ו-RH¹³, עגבת, טיי-זקס וסוכר). עם זאת, אין בו דרישה לעשות כמה בדיקות חשובות נוספות הנדרשות בהתוויות הקליניות של האגודה האמריקנית לפרייון, בהן בדיקות אדמת, צהבת, זיבה ומחלות מין נוספות, CMV¹⁴, סיסטיק פיברוזיס¹⁵ ובדיקת איידס. הביקורת בעניין זה בבנקי הזרע שנבדקו העלתה כדלקמן:

איכילוב: הנוהל הפנימי מחייב מקבלות תרומת זרע להיבדק בבדיקת איידס רק פעם אחת, ולא נדרש בו לעשות שוב בדיקת איידס לפני הזרעה נוספת של מקבלת התרומה, גם אם ההזרעה הנוספת נעשית זמן רב לאחר ההזרעה הראשונה, וייתכן שבפרק הזמן שעבר נדבקה מקבלת התרומה במחלה. נמצא כי לשתי נשים שנבדקו בבדיקת איידס לפני טיפול הזרעה, האחת בשנת 2001 והאחרת בשנת 2002, נעשתה הזרעה נוספת בשנת 2006 בלי שקדמה לכך בדיקת איידס נוספת.

רבין: בדיקת נתונייהן של 15 מקבלות תרומת זרע ברבין שנבחרו בבחירה אקראית העלתה שלא נעשו להן כל הבדיקות הנדרשות בנוהל: לחמש מהן לא נעשתה בדיקת עגבת; לשבע לא נעשתה בדיקת טיי-זקס; ולשלוש לא נעשתה בדיקת סוכר בדם. עוד נמצא כי לא נעשו להן כל הבדיקות הנדרשות בנוהל הפנימי של רבין: לארבע מהן לא נעשתה בדיקת איידס; לארבע לא נעשתה בדיקת

12 "נוהל לזכויות חברים: בדיקות, הקפאה, שמירה והשבחת זרע" משנת 1997.

13 ראו הערה 4.

14 נגיף ה-CMV (נגיף הציטומגלו) הוא הגורם השכיח ביותר לזיהום נגיפי תוך רחמי של העובר, ועלול לגרום לסיבוכים נוירולוגיים קשים אצל היילוד, ויש שאף למות היילוד.

15 סיסטיק פיברוזיס - מחלה תורשתית המתבטאת בדלקות ריאות חוזרות ונשנות, בעיות בספיגת מזון במעי ופיגור בגדילה. למרות הטיפול, תוחלת החיים של החולים קצרה ויש פגיעה באיכות החיים.

CMV; לשבע לא נעשתה בדיקת אדמת; ל-14 לא נעשתה בדיקת סיסטיק פיברוזיס; ולכולן לא נעשו בדיקות צהבת.

א ס פ ה ר ו פ א : בבדיקת נתונין של 19 מקבלות תרומת זרע באספ הרופא שנבחרו בבחירה אקראית הועלה כי ל-15 מהן לא נעשתה בדיקת עגבת; ל-13 לא נעשתה בדיקת טיי-זקס; ל-15 לא נעשתה בדיקת סוכר; ולשש מהן גם לא נעשו בדיקות סוג דם ו-RH, וכי אף אחת מהן לא נבדקה בבדיקת איידס, הנדרשת בנוהל הפנימי של אספ הרופא.

2. **ב ד י ק ו ת ג נ ט י ו ת :** מדיווחי בנקי הזרע עולה כי אין הם מיידעים בכתב מקבלות תרומת זרע על סוגי הבדיקות הגנטיות שאינן בסל התרופות אך מומלץ שיעשו.

דיווח על היריון

על אף חשיבות המעקב אחר מספר הלידות לתורם ואחר מחלות ומומים ביילודים שנולדו מתרומת זרע, אין הנוהל מחייב את מקבלות התרומה לדווח לבנק הזרע על התוצאות של טיפול ההפריה.

ניהול ההזרעות והמעקב אחר ביצוען

1. הביקורת העלתה שבחלק מבנקי הזרע לא היה מעקב נאות אחר ביצוע ההזרעות, ניהולן ותוצאותיהן. לדוגמה, באיכילוב נמצא שנשאית של מחלה גנטית קיבלה שתי תרומות זרע מתורם בלי שנבדק אם גם הוא נשא של אותה מחלה; לחמש נשים נעשו 8-14 הזרעות בתרומת זרע של אותו תורם ללא הצלחה, בלי שנבדקו הסיבות לכישלון ההזרעות; לשתי נשים שהרו לאחר ההזרעה אך הפילו הוחלפו תורמי הזרע רק אחרי שש ושבע הזרעות. עוד נמצא כי 45% מההריונות שנוצרו מזרעו של כל אחד משבעה מ-59 תורמי זרע שנתוניהם נבדקו הסתיימו בהפלה.

ברבין נמצא כי לתורם זרע לא נעשו בדיקות רפואיות כדי לשלול מחלה תורשתית, אף על פי שהיריון שנוצר בעקבות הזרעה מתרומת זרע שלו הסתיים בהפלה בגלל "מומים בלב" אצל העובר; וכי ההפלה לא נרשמה בכרטיס הזרע שלו. יתרה מזו, הוא המשיך לתרום לאחר אותה הפלה ונלקחו ממנו עוד 15 תרומות זרע, שהוכנו מהן 40 מנות זרע, ובמנות הזרע שלו נעשו עוד 19 הזרעות לשמונה מקבלות תרומה.

2. הנוהל מתיר לעשות הזרעות גם מחוץ לבנקי הזרע, אך אינו מחייב את המרפאות שנעשו בהן הזרעות לדווח לבנקי הזרע שהעבירו להן את מנות הזרע על תוצאות ההזרעות, בכלל זה לידות של ילדים חולים.

הטיפול בתרומות הזרע

מדדים לאיכות הזרע

ריכוז בתנועה של הזרע¹⁶ הוא אחד המדדים לאיכות הזרע. ריכוז גבוה של זרעונים בתנועה אחרי הפשרת הזרע המוקפא לקראת ההזרעה משפר את סיכויי ההצלחה של הטיפול. הקווים המנחים למעבדות זרע של המשרד מורים למעבדות הזרע בארץ לנהוג לפי ההתוויות הקליניות של האגודה

16 מספר תאי הזרע בתנועה במ"ל נוזל זרע.

האמריקנית לפיריון בכל הנוגע לזרע קפוא. על פי התוויות אלה, לאחר ההפשרה צריכים להיות במנת זרע לא פחות מ-20 מיליון תאי זרע בתנועה במ"ל של נוזל זרע, וזהו אחד המדדים לזרע תקין גם על פי ארגון הבריאות העולמי.

הועלה כי ב-44% מ-90 מנות זרע שנבחרו בבחירה אקראית באספ הרופא היו פחות מ-20 מיליון תאי זרע בתנועה במ"ל של נוזל זרע; וב-33% מ-90 מנות זרע כאלה באיכילוב היה הריכוז בתנועה של תאי הזרע לאחר ההפשרה נמוך מזה שנקבע בהתוויות של האגודה האמריקנית לפיריון ושל איגוד הבריאות העולמי. הריכוז בתנועה של מנות הזרע האמורות באיכילוב היה אף נמוך מזה שנקבע בנוהל הפנימי שלו, שמלכתחילה היה נמוך מההתוויות האמורות¹⁷.

"גיל" התרומה

מהמסמכים שנבדקו ומחווות דעת של מומחים עולה כי תיתכן פגיעה בטיב הזרע לאחר חמש שנות הקפאה. הועלה כי למרות זאת, השתמשו חלק מבנקי הזרע שנבדקו בתרומות זרע שנשמרו בהקפאה יותר מחמש שנים. לדוגמה, ב-64 הזרעות שנעשו באספ הרופא מזרע של תורם אחד השתמשו בתרומות הזרע שלו שהוקפאו 7-10 שנים לפני מועדי ההזרעה, ובשתי הזרעות שנעשו שם לאחת המטופלות השתמשו במנות זרע שהוקפאו 9 ו-7.5 שנים לפני מועדי ההזרעה; ובעשר הזרעות שנעשו ברבין במנות זרע של ארבעה מ-16 תורמים שכרטיסיהם נבדקו השתמשו במנות זרע שהוקפאו לפני 6-10 שנים לפני ההזרעה.

בידוד מנות זרע

מומחים בתחום מכמה בנקי זרע מסרו כי בהקפאת מנות הזרע במכלים המשוקעים בחנקן נוזלי יש סיכון של מעבר נגיפים בין המנות שנשמרות באותו מכל. בהנחיות של בנק הזרע "פייפרקס" בארה"ב, שבתי החולים מייבאים ממנו תרומות זרע באישור המשרד, נאמר שיש להחזיק את כל דגימות הזרע של התורמים בבידוד במשך שישה חודשים, עד לקבלת התוצאות של בדיקת האיידס החוזרת לתורם. הועלה כי באיכילוב, רבין ואספ הרופא אין שומרים במכלים נפרדים מנות זרע של תורמים שטרם נעשתה להם בדיקת איידס חוזרת.

הפיקוח על טיב הזרע

לפי הנוהל על המשרד לעשות בבנקי הזרע ביקורת שתכלול את המתקנים והציוד בבנק ואת טיב הזרע. משרד מבקר המדינה העלה כי ממועד הוצאת הנוהל (שנת 1992) עד מועד סיום הביקורת (אוגוסט 2006) לא עשה המשרד כל ביקורת על טיב הזרע בבנקי הזרע בארץ.

יתרת מנות הזרע

ברבין ובאספ הרופא אין מידע מדויק על מספר מנות הזרע שנותרו מכל תורם. בהיעדר מידע כזה לא ניתן לנהל את הבנק באופן תקין.

¹⁷ איכילוב הודיע כי בבדיקות שעשה הועלה שהזרעות במנות זרע שהיו בהן יותר מ-8 מיליון תאי זרע בתנועה למ"ל נוזל זרע (הריכוז בתנועה שנקבע בנוהל הפנימי שלו) לא הביאו להגדלת שיעור ההריונות.

תרומות זרע הנקנות מבנקי זרע בחו"ל

על מנהל בנק הזרע לבדוק אם בנק הזרע בחו"ל שממנו הוא קונה זרע עומד בכל התנאים הנדרשים מבנקי הזרע בארץ. הועלה כי המשרד ובנקי הזרע אינם עושים כל מעקב אחר תוצאות הטיפול (בארץ ובחו"ל) בתרומות הזרע שהתקבלו מחו"ל - מספר הלידות לכל תורם, הפלות ובעיות רפואיות אצל היילודים. בבדיקה באספ הרופא הועלה כי מנות הזרע של אחד התורמים מחו"ל נשמרו בהקפאה יותר מחמש שנים קודם שנשלחו לארץ; עוד הועלה כי הריכוז בתנועה אחרי ההפשרה של 37 (80%) מ-46 מנות זרע שהועברו לאספ הרופא מבנק הזרע "פייפקס" בארה"ב היה נמוך מהריכוז בתנועה שנדרש בבנק זה.

הבטחת איכות במעבדות הזרע

1. מעבדות הזרע אחראיות לבדיקת האיכות של מנות הזרע, הקפאתן, הפשרתן והכנתן לטיפול פריני. לפי תקנות בריאות העם (מעבדות רפואיות), התשל"ז-1977, מנהל מעבדה חייב לקבל מהמשרד היתר לניהול המעבדה. בבדיקה הועלה כי למנהלי המעבדות של בנקי הזרע באספ הרופא ובכרמל אין היתרים לניהול מעבדה רפואית.
2. הקווים המנחים למעבדות זרע שהוציאה המחלקה למעבדות במשרד בנובמבר 2003 מחייבים את המעבדות להוציא נוהלי עבודה מפורטים הנוגעים לכל הפעולות הנעשות במעבדה, לרבות נהלים להבטחת איכות. הועלה כי לבנקי זרע ברבין ובאספ הרופא אין נהלים לעבודה במעבדה, וכי באספ הרופא משתמשים בנהלים לניהול מעבדות זרע של ארגון הבריאות העולמי. עוד הועלה שלבנקי הזרע ברמב"ם, ברבין, בכרמל, בפוריה ובאספ הרופא אין נהלים להבטחת איכות.
3. נהלים שהוציא המשרד בשנת 1993 להבטחת איכות ולבקרת איכות במעבדות רפואיות בתחומים הנוגעים למעבדת זרע, מחייבים את המעבדות לעשות בקרת איכות פנימית ובקרת איכות חיצונית. הועלה כי במעבדות הזרע בבני ציון, ברבין, באספ הרופא, בפוריה, בכרמל ובברמב"ם לא עושים בקרת איכות פנימית שוטפת, וגם לא עושים בהן (חוץ מבמעבדה בבני ציון) בקרת איכות חיצונית.

ניהול הנתונים בבנקי הזרע

נמצא כי בבנקי הזרע ברמב"ם, בכרמל, ברבין ובאספ הרופא לא היה ידוע מספרן המדויק של מנות הזרע המאוחסנות במכלי החנקן; וכי ביחידה להפריה חוץ-גופית ברבין מוקפאות כ-1,600 מנות זרע שאין עליהן רישומים מסודרים.

הכנסות בנקי הזרע

חלק גדול מהכנסות בנקי הזרע נובע מהתשלומים שמשלמות מקבלות תרומת זרע עבור מנות הזרע וטיפול הפוריות. הכנסות בנקי הזרע ממטופלים פרטיים בפרק הזמן ינואר 2003 - יוני 2006 היו כ-8.32 מיליון ש"ח - פי 1.4 מהכנסותיהם מקופות החולים. רבות ממקבלות התרומה נאלצות לקבל טיפולי פוריות רבים. יישום ההמלצות בנושא המעקב אחר תורמי הזרע ומקבלות התרומה ואחר איכות מנות הזרע עשוי לצמצם את מספר הטיפולים.

הנחיות המשרד לבנקי הזרע ופיקוחו עליהם

נמצא כי המשרד לא מילא את חובתו כממונה בכך שלא עדכן את הנוהל ולא הוציא הנחיות מקצועיות לרופאים המטפלים בתורמים ובמקבלות תרומות הזרע ולמעבדות הזרע, ובכך שלא פיקח על בנקי הזרע כדי להבטיח שמקבלות תרומות הזרע לא יפגעו ושיקבלו את הטיפול המיטבי.



בנקי זרע הם חלק מהמערך לטיפול הפריה, ותפקידם לסייע לנשים וגברים שיש להם קשיי פוריות ולשמר עבורם מנות זרע להזרעה מלאכותית. הפעלה תקינה של בנקי הזרע מחייבת להבטיח את בריאותן של מקבלות התרומה ואת בריאות הילדים שיולדו להן, כל זאת תוך הקפדה יתרה על שמירת חסיונם של התורמים.

תהליך ההזרעה הוא תהליך מורכב, קשה ורגיש, הכרוך בסיכונים למקבלות תרומת הזרע ולילדים שעשויים להיוולד להן כתוצאה מההזרעה. לשם מניעת סיכונים אלה, יש צורך לעשות לתורמי הזרע ולמקבלות התרומה את הבדיקות הרפואיות הדרושות, בהקפדה על קיום ההתוויות הקליניות והאתיות בתחום ובהתחשבות מרבית הן בתורמי הזרע והן במקבלות התרומה. כן נדרשים פיקוח ומעקב בכל שלב ושלב של הטיפול, כדי להבטיח שיהיו לו התוצאות המיטביות.

הביקורת העלתה כי נוהל משרד הבריאות בנושא בנקי הזרע והזרעה מלאכותית הוא מיושן, וזה שנים רבות אינו מספק את הצרכים. בעקבות ההתפתחות הניכרת שחלה ברפואה נוספו כלים חדשים לאבחון מחלות גנטיות ולהסרת הסיכון של העברת מחלות. אך בישראל עדיין לא עודכנו ההליכים של בדיקת תורמי הזרע ומקבלות התרומה, ובדיקות רפואיות חשובות רבות, בהן בדיקות שרשרת המזון והתרופות האמריקנית והאגודה האמריקנית לפריון ממליצות עליהן, אינן נדרשות בנוהל המשרד. המשרד גם לא דן בהוספת הבדיקות הגנטיות שאיגוד הגנטיקאים הרפואיים בארץ המליץ עליהן.

עוד הועלה שבנקי הזרע לא הקפידו לקיים את ההוראות שבנוהל המשרד, ואף את הנהלים שהם עצמם הוציאו.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הבריאות לפקח על בנקי הזרע ולעשות בקורות תקופתיות וסדירות על תפקודם, לוודא שיעשו לתורמי הזרע ולמקבלות התרומה את כל הבדיקות הדרושות בנוהל; לקבוע הסדר שיבטיח שבנקי הזרע ישמרו את הנתונים הגנטיים של התורמים תוך שמירה על חסיון זהותם; לקבוע מהו מספר הילדים המרבי שיולדו לכל תורם ולרכז את המידע על התורמים. על בנקי הזרע ליידע מבקשות תרומת זרע בדבר הבדיקות שמומלץ להן לעשות ולעקוב אחר תוצאות ההזרעות.

הקפדה על איכות מנות הזרע ועל התאמתן למקבלות התרומה עשויה לצמצם את מספר טיפולי ההפריה ולהגדיל את שיעור ההזרעות המוצלחות, ועל ידי כך להביא לצמצום מספר הטיפולים לחלק מהמטופלות ואת הסבל והעלויות הכספיות הכרוכים בהם.

על המשרד להוציא בהקדם נוהל מעודכן ומקיף שיכלול הנחיות מפורטות בנושאים שהועלו לעיל ובנושאים נוספים הקשורים לתחום, לרבות האמצעים לפיקוח על ביצועו, וייתן ביטוי לצורך להגן על זכויות התורמים ומקבלות התרומה כאחד.

קופת חולים לאומית - סדרי הקצאת תרופות למבוטחים

חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 (להלן - החוק), מגדיר ומפרט את "סל שירותי הבריאות" (להלן - הסל) שזכאי לו כל תושב. החוק קובע, בין היתר, את רשימת התרופות הכלולות בסל (להלן - התרופות שבסל). כל קופה קבעה רשימת תרופות משלה, הכוללת את התרופות שבסל ותרופות שהוסיפה לפי שיקוליה (להלן - סל הקופה). לכל קופה יש גם רשימה של תרופות המונפקות בהנחה ניכרת לחולים הרוכשים שירותי בריאות נוספים (להלן - שב"ן).

פעולות הביקורת

בשנת 2005 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי הקצאת התרופות למבוטחים בידי הקופות. הבדיקה נעשתה בהנהלת משרד הבריאות ובארבע קופות החולים. עד מועד סיום הביקורת בדצמבר 2005 לא המציאה קופת חולים לאומית (להלן - לאומית) למשרד מבקר המדינה את המידע שדרש בכל הנושאים שנבדקו, ולפיכך החליט מבקר המדינה שהביקורת בה תימשך¹. הצורך בהמשך הבדיקה עלה גם בעקבות תשובת משרד הבריאות למשרד מבקר המדינה מינואר 2006 ולפיה מקבילות שקיבלה נציבת הקבילות לחוק ביטוח בריאות ממלכתי עולה כי לאומית מטילה הגבלות "חמורות ביותר" על אישורי תרופות.

בחודשים מרס-יולי 2006 עשה משרד מבקר המדינה, לסירוגין, בדיקת המשך בלאומית בדבר סדרי הקצאת התרופות הניתנות על פי מרשמים של רופאים בקהילה ושל רופאי בתי החולים. נבדקו בעיקר מנגנון האישורים של מתן התרופות ופעילות ועדות הערר לחריגים, שלהן מוגשות בעיקר בקשות של מבוטחים לאשר להם לקבל תרופות שאינן בסל. בדיקות השלמה נעשו במשרד הבריאות.

עיקרי הממצאים

פיקוח ובקרה על סדרי ההקצאה והניפוק של התרופות

בסל הקופה של לאומית יש כ-100 תרופות שעלותן לקופה גבוהה, ובנהליה נקבע שלקבלת חלק מהן נדרש, מלבד מרשם הרופא, גם אישור של גורם מוסמך במחוז², ולקבלת חלק מהן נדרש אישור של אגף רפואה שבהנהלה הראשית.

1. לפי הכללים שנקבעו בסל (להלן - כללי הסל), התרופה פלויקס המונעת היווצרות קרישי דם, תינתן לחולים במצבים רפואיים מסוימים³ בהשתתפות כספית מופחתת (להלן - מחיר הסל), ואילו

1 ראו דוח שנתי 256 של מבקר המדינה (2006), בפרק על הקצאת תרופות למבוטחים בקופות החולים, עמ' 536.

2 לאומית מחולקת להנהלה ראשית וארבעה מחוזות מרחביים.

3 במצבים רפואיים שונים התרופה מוקצת בתנאי תשלום שונים על פי הוראות הסל: למשל, לאחר פעולת צינתור מונפקת התרופה במחיר הסל לחודש בלבד. ואילו לחולה לאחר אירוע מוחי, שאינו יכול להשתמש באספירין, מונפקת התרופה במחיר הסל בלא הגבלת זמן.

חולים במצבים רפואיים אחרים יידרשו לשאת במלוא מחיר התרופה (או במחיר מופחת לחברי שב"ץ). על פי נוהלי הקופה, לניפוק התרופה במחיר הסל דרוש אישור של אגף רפואה שבהנהלה הראשית, שיתבסס על מסמכים רפואיים מתאימים.

משרד מבקר המדינה בדק את תיקיהם הרפואיים של 39 (כ-11%) מ-361 החולים שקיבלו את התרופה בשנת 2004 יותר מחודש אחד במחיר הסל⁴. לגבי 22 מהם לא נמצאו מסמכים שהסבירו את האישור, כמו דוחות בדיקה רפואיים, מכתבים רפואיים וכו'.

אי-שמירת המסמכים הרפואיים בתיק הרפואי פוגעת פגיעה חמורה באמינות ובשקיפות של תהליכי קבלת ההחלטות בדבר מתן התרופות. בהיעדר אסמכתאות אין באפשרות משרד הבריאות והמבקר הפנימי או כל גורם מבקר אחר בהנהלת הקופה לבדוק את תהליך האישור ולוודא שהייתה הצדקה רפואית למתן התרופה במחיר הנמוך של הסל. משרד הבריאות השיב בנושא זה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2006 כי הוא יוציא הוראות בנושא תיעוד הליכים מינהליים.

2. בעקבות ההערות של משרד מבקר המדינה הפסיקה לאומית את ניפוק הפלויקס לכל החולים שמקבלים את התרופה יותר משישה חודשים⁵, וקבעה שהניפוק לכל חולה יחודש רק לאחר שייבדק אם החולה זכאי לקבלה לפי כללי הסל והוראות הקופה. אולם הקופה לא בחנה את מנגנון אישור התרופות על שלביו ובכלל זה הגורמים המוסמכים לאשרן.

העזפת מבוטחים מסוימים

לפי נוהלי לאומית, החולים נדרשים לקנות תרופות מסוימות, הניתנות על פי מרשם, רק בבתי המרקחת שהיא מפעילה בסניפיה⁶, והיא לא תחזיר כספים לחולים שקנו תרופות אלה בבתי מרקחת פרטיים אלא במקרים יוצאים מהכלל.

הבדיקה העלתה כי לאומית אינה נוהגת בשוויון בין החולים. למרות הנוהל, נמצא כי היא החזירה כספים לקרוב משפחה של איש ציבור שקנה תרופה מקורית⁷ בבית מרקחת פרטי, אף שהוא לא הציג לקופה דרישה רפואית מוסמכת המצדיקה את קבלת התרופה המקורית דווקא ולא את התרופה הגנרית⁸ שהקופה מנפקת בבתי המרקחת שלה. לעומת זאת, לחולים אחרים שלפי הוראת רופא מומחה נזקקו לתרופה המקורית, לא אפשרה הקופה לקנותה בבית מרקחת פרטי ולקבל החזר, ואף לא ניפקה אותה בבתי המרקחת שלה.

לאומית החזירה גם לחולה שהוא קרוב משפחה של רופא בלאומית הוצאות בגין קניית תרופה בבית מרקחת פרטי, אף על פי שבמסמכי הטיפול בבקשה למתן החזר ההוצאות אין אישור שהחולה עומד בתנאים לקבלת התרופה שנקבעו בהוראות הסל ובהנחיות המשרד.

4 התיקים שנבדקו לא נבחרו במדגם סטטיסטי בגלל מגבלת מסד הנתונים של אוכלוסיית החולים שנבדקה.

5 שישה חודשים - החלטה שרירותית של הנהלת הקופה.

6 לאומית מפעילה בסניפיה כ-70 בתי מרקחת בכל רחבי הארץ וקשורה גם בהסכמים עם כ-600 בתי מרקחת פרטיים שבהם ניתן לקבל חלק מהתרופות המונפקות בבתי המרקחת של הקופה.

7 ראו הערה 8.

8 תרופה גנרית היא תרופה תחליפית לתרופה המקורית המיוצרת לאחר שפקעה תקופת הפטנט של התרופה המקורית, ומותר לכל יצרן לייצרה. תרופה גנרית מכילה חומר פעיל שחוזקו ומינונו שווים לאלה של תרופת הפטנט. תרופה גנרית תחשב זהה לתרופת הפטנט אם אין ביניהן הבדלים מובהקים בקצב הספיגה של החומר הפעיל בגוף ובשיעורו.

החלפת תרופות לחולים כרוניים

יש תרופות שכאשר הן משפיעות היטב על החולה, אין להחליפן בתרופה גנרית או מקורית מקבילה, משום שהדבר עלול לפגוע בחולה ולגרום לו בעיות בריאות קשות⁹. תרופות אלה מכונות "תרופות בעלות חלון טיפולי צר"¹⁰.

נמצא כי לאומית החליפה תרופות כאלה גם לחולים שרופאים מומחים קבעו כי התרופה הניתנת להם משפיעה עליהם היטב ואין להחליפה.

מן הראוי שמשרד הבריאות יפרסם רשימה של תרופות בעלות "חלון טיפולי צר" ויאסור על קופות החולים להחליפן לחולים שהתרופה משפיעה עליהם היטב והחלפתה עלולה להזיק להם.

תלונות בעניין סדרי הקצאת תרופות שטופלו בידי נציבת הקבילות

בירורים שעשתה נציבת הקבילות לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי שבמשרד הבריאות בעקבות תלונות על הקצאת תרופות העלו כי לאומית אינה מקפידה לפעול לפי הוראות הסל בדבר התנאים שבהם יש לאשר מתן תרופות לחולים, וכי היא גם מוסיפה תנאים מחמירים משלה. לאומית פוגעת על ידי כך במבוטחיה, שכן מבוטחים המעוניינים בתרופות נאלצים לקנות את התרופות במחיר מלא, או לקנות במחיר הסל רק לאחר התערבות נציבת הקבילות.



לפי החוק, ביטוח הבריאות הממלכתי יהא מושתת על עקרונות של צדק, שוויון ועזרה הדדית. אולם מממצאי הביקורת עולה חשש כי יש בלאומית העדפה של חולים מסוימים על פני שאר מבוטחיה, וכי אין בה מנגנון המבטיח כי יישמר עקרון השוויון של כל המבוטחים. עוד עולה מהממצאים כי הקופה מציבה למבוטחיה תנאים נוספים על התנאים שקבע משרד הבריאות למתן תרופות.

אשר על כן על הקופה לבחון את תהליכי מתן האישורים להקצאת תרופות ואת נהליה למתן תרופות ולהחזר הוצאות בגין קניית תרופות, ולוודא שעקרון השוויון יישמר.

כמו כן מן הראוי שהמשרד, האחראי על הקופה, יפקח עליה ויוודא כי תהליכי מתן האישורים לתרופות בקופה מתקיימים על פי הוראות הסל ובאופן שוויוני בין כל מבוטחיה.

9 הדבר אפשרי מאחר שמותר שיהיה הבדל מסוים בין התרופות המקבילות בכל הנוגע לפעילות הביולוגית שלהן בגוף האדם.

10 "החלון הטיפולי" הוא הטווח של ריכוז התרופה שבו השפעתה חיובית.

חשש לניצול לרעה של מערכת הבריאות על ידי אנשים המתחזים לעולים לצורך קבלת טיפול רפואי יקר

זכות העלייה מוקנית באמצעות אשרת עולה, שניתנת לכל יהודי ולכל בן משפחה של יהודי, כהגדרתם בחוק השבות, התש"י-1950 (להלן - חוק השבות), שהביע את רצונו להשתקע בישראל בכפוף לסייגים הקבועים בחוק. בית המשפט העליון מייחס לחוק השבות חשיבות רבה, וקבע¹: "חוק השבות הוא אחד מהחשובים שבחוקיה של ישראל, אם לא החשוב שבהם". בית המשפט ער לחשש שחוק השבות ינוצל לרעה, אך הוא קבע כי אסור שחשש זה יביא לצמצום תחולתו של החוק; עם הניצול לרעה יש להתמודד במסגרת חוק השבות ולא באמצעות מניעת תחולתו.

חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 (להלן - החוק), קובע כי כל תושב² בישראל זכאי לשירותי בריאות.

ממידע שהגיע לידי משרד מבקר המדינה עולה חשש שאנשים שהתחזו לעולים קיבלו טיפול רפואי יקר. על יסוד המידע הזה, ובלי פגיעה בחשיבותו העליונה של חוק השבות ובזכותו של כל יהודי ושל בני משפחתו כהגדרתם בחוק השבות, לעלות לישראל נערכה הבדיקה. מטרתה העיקרית של הבדיקה הייתה למצוא אם יש כלים למנוע תופעה זו, וכיצד אם בכלל נעשה בהם השימוש, מבלי לפגוע בזכותם של העולים לשירותי בריאות מיום עלייתם כמו לכל תושבי ואזרחי ישראל.

פעולות הביקורת

על סמך מידע זה בדק משרד מבקר המדינה בחודשים אפריל-ספטמבר 2006 את התופעה. הבדיקה נעשתה לאורם של ההדגשים של בית המשפט העליון, ברגישות הראויה, ומתוך כוונה לקדם בנייה של כלי בקרה ותהליכים לאיתור המקרים החריגים ולטיפול בהם מבלי לפגוע בזכותם של עולים לשירותי בריאות ככלל תושבי ואזרחי ישראל. הבדיקה נעשתה בשירותי בריאות כללית (להלן - הכללית), במכבי שירותי בריאות (להלן - מכבי), בקופת חולים מאוחדת (להלן - מאוחדת), בלשכת הקשר "נתיב"³ (להלן - "נתיב"), במשרד לקליטת העלייה, במטה מינהל האוכלוסין שבמשרד בפנים, וכן נעשו בדיקות השלמה במספר בתי חולים ממשלתיים. נבדקו בעיקר: ניצול שירותי הבריאות בארץ בידי עולים שקיבלו טיפול רפואי יקר סמוך להגיעם לארץ, ושעזבו זמן לא רב לאחר תום הטיפול; חשד לזיופי זהות במטרה להשתקע בארץ ולקבל טיפול רפואי חנם; סדרי הטיפול

1 בג"ץ 2597/99 תא"ס רודריגז-טושביים ואח' נ' שר הפנים ואח', פ"ד נח (5) 412, עמ' 412-413.

2 "תושב" הוא מי שהוא תושב לעניין חוק הביטוח הלאומי, התשנ"ה-1995, ובין היתר, מי שנכנס לישראל לראשונה באשרת עולה לפי חוק השבות, או שניתנה לו תעודת עולה לפי חוק השבות.

3 לשכת הקשר "נתיב" במשרד ראש הממשלה - ארגון הפועל במדינות חבר העמים והמדינות הבלטיות ומסייע, בין היתר, לעליית יהודים.

בהצהרות העולים על מצבם הרפואי; וסדרי העברת מידע על מבוטלי אשרות עולה מהמוסד לביטוח לאומי לקופות החולים.

עיקרי הממצאים

חשש לזיזים בקרב אנשים המתחזים לעולים ושעזבו זמן קצר לאחר עלייתם

משרד מבקר המדינה בדק בכללית ובמכבי את צריכת השירותים הרפואיים בפועל על ידי עולים חדשים בשנים 2003 עד אמצע 2006; לקופות אלה הצטרפו כ-50,000 עולים המהווים כ-75% מהעולים בתקופה הנבדקת. בבדיקה ניתן דגש למי שעלו ארצה, וקיבלו שירותים רפואיים תוך 60 יום ממועד בואם⁴, ושעלות הטיפול בהם עלתה על 25,000 ש"ח לעולה. דגש כפול הושם על אלה מאותה קבוצה שבתום הטיפולים ירדו מהארץ, דבר שמעורר חשש לניצול לרעה של מערכת הבריאות. הבדיקה העלתה 1,074 עולים שענו למאפיינים הראשוניים; מתוכם 90 עולים (כ-8.4%) כבר עזבו את הארץ לפני מועד הבדיקה (יולי 2006). להלן שתי דוגמאות של עולים שקיבלו טיפול יקר וסמוך לסיומו עזבו את הארץ:

1. עולה א' ילידת 1937 עלתה לישראל ב-29.12.03. עשרה ימים לאחר בואה היא פנתה באמצעות קופת החולים בה הייתה מבוטחת לקבלת טיפולים בבית חולים ציבורי, ועברה ניתוח בעמוד השדרה, כולל הכנסת משתלים. עלויות הטיפול הרפואי בה הסתכמו ב-32,665 ש"ח, וכאמור מחיר זה אינו המחיר הכלכלי שנושא בו המשק. ב-12.2.04, לאחר כחודש, עזבה א' את הארץ.

2. עולה ב', יליד 1964, עלה לישראל ב-9.7.03. למחרת בואו הוא פנה באמצעות קופת החולים שהיה מבוטח בה לקבלת טיפולים קרדיולוגיים בבית חולים ציבורי. עלויות הטיפול באותו חולה בשנים 2003-2005 הסתכמו ב-577,062 ש"ח. בסוף שנת 2005, בתום הטיפולים, עזב ב' את הארץ.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה מקום לבחון היטב שמא עולה שמיד עם בואו לארץ פנה לקבל טיפול רפואי יקר, וזמן קצר לאחר תום הטיפול עזב את הארץ, מלכתחילה לא היה זכאי לעלות בחסות חוק השבות. חשוב לא פחות - יש להפיק לקחים מהמקרים שנמצאו ולבנות מנגנון שיסתום פרצות מעין אלה.

מהמקרים דלעיל שמשרד מבקר המדינה הצביע עליהם, יוצא, שקיימת אפשרות לנצל לרעה את מערכת הבריאות בישראל, בכלל זה עולה חשש שמא אין מדובר בעלייה, אלא במי שעשוי היה לזייף מסמכים או לזייף זהות או להינשא בנישואין פיקטיביים כדי להנות, בין היתר, מטיפול רפואי יקר מבלי לשלם עבורו.

חשש לזיזים מתוך כוונה להשתקע בארץ ולקבל טיפול רפואי חינם

על פי התקנות⁵, כל המבקש לעלות לישראל חייב למלא שאלון. במענה לשאלון אותו קבע שר הפנים, על המבקש לפרט מחלות או בעיות רפואיות מהן הוא סובל. כאמור, כל עולה זכאי לקבל טיפול רפואי אף אם הוא יקר, אך ראוי שתיערך בדיקת זכאות מעמיקה כדי לוודא שהעולה הוא אכן זכאי עליה על פי חוק השבות. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי בשנים 2003-2005 קיבלו 360 עולים טיפולים רפואיים שעלותם הייתה 100,000-864,197 ש"ח לעולה, זמן קצר לאחר עלייתם,

4 לא הובאו בחשבון מקרים של תאונות דרכים, תאונות עבודה וכו'.

5 תקנות השבות, התשט"ז-1956 - מסדירות, בין היתר, את נוהל הגשת בקשה לאשרת עולה.

84 מהם קיבלו טיפולים רפואיים שעלותם הייתה 200,000-499,000 ש"ח לעולה, ו-16 מהם קיבלו טיפולים שעלותם הייתה יותר מ-500,000 ש"ח לעולה⁶.

משרד מבקר המדינה העביר 39 מתוך 360 המקרים⁷ לעיון נוסף ב"נתיב". מבין 39 המקרים, מצא "נתיב" לאחר בדיקה ראשונית לגבי עולה אחד, כי הוא לא היה זכאי לקבל מעמד של עולה או כל מעמד אחר המאפשר עלייה, ובוודאי שלא לקבל טיפול רפואי על חשבון מדינת ישראל. התברר שעולה זה צרך שירותים רפואיים - אשפוזים, טיפול רפואי במכונים, טיפול רפואי בקהילה ותרופות בהיקף כספי של כמיליון ש"ח.

כמו כן עלה מהבדיקה שערך משרד מבקר המדינה כי 13 מתוך 39 העולים, שקיבלו טיפול רפואי יקר סמוך להגיעם לארץ, לא מילאו כנדרש הצהרת בריאות טרם עלייתם לארץ. בכך יש כדי להצביע על פגם בסדרי הבקרה של הגורמים האחראים לנושא.

הצהרת העולה על מצבו הרפואי ככלי בקרה

על המבקש לעלות לישראל למלא על פי התקנות שאלון ובין היתר, לפרט מחלות או בעיות רפואיות מהן הוא סובל. בפרטים שמבקש האשרה מציין בשאלון אין כדי לעכב או למנוע את קבלת האשרה, פרט למצבים מיוחדים המוגדרים בחוק השבות.

לדעת משרד מבקר המדינה יש להבטיח שפרטי מצבו הרפואי של מבקש אשרת עולה ימולאו בשאלון הבקשה באופן מלא. יש מקום להדגיש בפני ממלא השאלון את ההשלכות של השמטת מידע רלוונטי על מצב בריאותו, ובה בעת יש לבחון כיצד לנהוג במקרים של השמטת מידע זה. במקרים הראויים יש מקום לעשות בין היתר שימוש בסעיף העונשין שיש בתקנות⁸.

הצהרת העולה על מצב רפואי העלול לסכן את בריאות הציבור (מחלות מדבקות)

חוק השבות קובע, כי אשרת עולה תינתן לכל יהודי שהביע את רצונו להשתקע בישראל, למעט כמה מקרים, ובהם כשמבקש האשרה "עלול לסכן בריאות הציבור". גם פקודת בריאות העם, 1940, קובעת כי על ראש המשפחה של החולה, קרובי החולה והרופא המטפל בו, לדווח על כל מקרה חדש של מחלות מדבקות למשרד הבריאות⁹.

נמצא כי אין בידי הגורמים המטפלים בבקשות לקבלת אשרת עולה הנחיות ברורות לטיפול במקרים של מבקש אשרת עולה החולה במחלה העלולה לסכן את בריאות הציבור.

"נתיב" ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2007 כי בשנת 2005 "ניסתה ליצור קשר עם הגורמים במשרד הבריאות על מנת לקבל מידע מהן המחלות שבגינן אנו חייבים לשקול מתן אשרה לפונים. הפניות נעשו באמצעות הטלפון ואין לכך תרשומת".

6 עקב מגבלות במערכות המידע הסכומים אינם כוללים את עלויות הטיפולים הרפואיים וצריכת תרופות שניתנו במרפאות הקהילה.

7 מדובר בעולים חברי הכללית שפנו לקבלת טיפול תוך 60 יום ממועד הגעתם, חלקם עזבו את הארץ וחלקם נשארו.

8 ראו סעיף 8 בתקנות השבות, התשט"ז-1956.

9 יש מחלות המחייבות הודעה מידית (כמו אבעבועות שחורות, בוטוליזם, גחלת ועוד), ויש מחלות המחייבות הודעה פרטנית (כמו תסמונת הכשל החיסוני הנרכש [אידס], לרבות נשאות נגיף האיידס HIV, שפעת העופות, ברצלואיס, ויבריו שאינו כולירה, זיהום קולי, דלקת מוח חדה ודלקת כבד נגיפית C, B, A ועוד).

סדרי העברת המידע אודות מבוטלי אשרת עולה לקופות החולים

כאשר מבוטלת אשרת העולה, על מטה מינהל האוכלוסין שבמשרד הפנים לשלוח לעולה הודעה על כך ועל ביטול האזרחות הישראלית, ובצידה הוראה לעזוב את ישראל בתוך פרק זמן קצוב, והתראה על צעדים משפטיים אם לא יעשה כן. על מינהל האוכלוסין לבטל את אשרת העולה וליטול ממנו את התעודות שניתנו לו - תעודת זהות, דרכון, וכיו"ב. כן עליו לעדכן את קובץ מרשם האוכלוסין ולשלוח הודעות על הביטול - למשרד לקליטת העלייה, למוסד לביטוח לאומי, למשרד השיכון ועוד. משרד מבקר המדינה מצא כי עקב ליקויים בסדרי העברת המידע בין מינהל האוכלוסין למוסד לביטוח לאומי ולקופות החולים 60 עולים חדשים שאשרתם בוטלה קיבלו טיפול רפואי בכללית, אף שלא היו זכאים לכך.



חוק השבות הוא אחד החשובים בחוקי מדינת ישראל. הוא מעגן את הרעיון שעומד בבסיס קיומה של המדינה, ומממש את זכותם של זכאי עלייה לעלות לארץ ולקבל בה את מלוא הזכויות, אולם יש לפעול בזהירות וברגישות הראויה כדי שהחוק לא ישמש פרצה לניצול של הזכויות לרעה, ובייחוד למתן טיפולים רפואיים יקרים על חשבון המדינה למי שלא זכאי להם. בכלל זה על משרד הפנים, על "נתיב", על המשרד לקליטת העלייה ועל משרד הבריאות לשתף פעולה ולפתח כלי בקרה אשר יסייעו לאתר מקרים של ניצול מערכת הבריאות לרעה, להפיק ממקרים אלה לקחים ולמנוע הישנותם.

ממצאי מעקב

סל שירותי הבריאות

דוח 380 עמ' 354

חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 (להלן - החוק), שנכנס לתוקף ב-1.1.95, מגדיר ומפרט את "סל שירותי הבריאות" (להלן - הסל) שזכאי לו כל תושב. בחוק נקבע כי שר הבריאות, רשאי להוסיף על הסל באמצעות צו, בהסכמת שר האוצר ובאישור הממשלה.

בשנת 1998 מינה שר הבריאות ועדה ציבורית להרחבת הסל (להלן - הוועדה הציבורית). תפקיד הוועדה לבחון תרופות, מכשירים רפואיים, ציוד רפואי ותהליכי אבחון וטיפול שאינם כלולים בסל (להלן - הטכנולוגיות החדשות), ולהמליץ לפני שר הבריאות אלו טכנולוגיות להוסיף לסל לפי מסגרת התקציב המיועדת להרחבת הסל, שנקבעת מדי שנה בשנה בדיוני התקציב השוטפים של משרד האוצר עם משרד הבריאות.

בחוק נקבעה גם עלות הסל לקופות החולים, שהיא מסגרת ההוצאה המוכרת לקופות להבטחת הספקתו של סל השירותים שבאחריותן.

פעולות הביקורת

בשנת 2003 בדק משרד מבקר המדינה את אופן העדכון של עלות הסל לקופות החולים, את תהליך הרחבתו של הסל ואת הפיקוח של משרד הבריאות על מתן השירותים הכלולים בסל בידי קופות החולים. ממצאי הבדיקה (להלן - הביקורת הקודמת) פורסמו בשנת 2004 בדוח 380 עמ' 380. בשנת 2006 עשה משרד מבקר המדינה בדיקת מעקב (להלן - המעקב) אחר תיקון הליקויים שהועלו. המעקב מתמקד בעיקר בשיטה ובמשתנים שעל פיהם מבוצע התמחור של הטכנולוגיות החדשות¹.

1 חישוב העלות הצפויה של הכנסת טכנולוגיה חדשה לסל. מדובר בעלות נטו בשל החיסכון העשוי להתלוות להכנסת טכנולוגיה חדשה לסל.

עיקרי הממצאים

תמחור הטכנולוגיות החדשות

שיטת התמחור

תמחור הטכנולוגיות המוצעות לכלילה בסל מתבסס על המחיר שבו היצרן מתחייב למכור את הטכנולוגיה לקופות, על אומדן של מספר החולים שיצרכו את הטכנולוגיה ועל אומדן הצריכה השנתית הצפויה לכל חולה.

בביקורת הקודמת הועלה כי בשיטת התמחור של המשרד, נקבע מחיר מסוים ליחידת טכנולוגיה, ומחיר זה נשאר קבוע כל השנים. אולם עלות הטכנולוגיה החדשה מושפעת משינויים טכנולוגיים וכלכליים (להלן - שינויים חיצוניים), לעתים ניכרים. שינויים אלה, עשויים להביא להפחתה ניכרת של המחיר ליחידת טכנולוגיה. לדוגמה, תרופה שנרשם עליה פטנט מחירה יורד בדרך כלל עם תום תקופת הפטנט; מחירה של טכנולוגיה חדשה עשוי לרדת אם חברות נוספות יתחילו לספק או עקב פיתוח טכנולוגיות מתקדמות יותר. כמו כן ייתכן שינוי בהיקף השימוש בטכנולוגיה - הוא עשוי לקטון בשל שינוי בנוהג הרפואי ופיתוח חלופות טיפוליות, ולחלופין להיות גדול בהרבה מהחזוי. בשיטת התמחור הנהוגה, אם נוצר "חיסכון" בשל שינויים חיצוניים, הסכום שנחסך משמש את הקופות לפעילות שוטפת, ואילו אם השימוש בטכנולוגיה רב מן הצפוי ונגרמות לקופות הוצאות נוספות, הן אינן מפוצות על כך.

בדוח על הביקורת הקודמת (להלן - הדוח הקודם) העיר משרד מבקר המדינה למשרד הבריאות, כי לנוכח המורכבות של חישוב העלות של כל טכנולוגיה והאפשרות שעם הזמן יחולו שינויים מהותיים במרכיבי העלות, מן הראוי שהמשרד יבחן דרכי תמחור שיביאו בחשבון גם שינויים אלה.

המעקב העלה כי משרד הבריאות לא פיתח מנגנון תמחור כלכלי לקביעת העלות של הטכנולוגיה החדשה ולעדכונו בהתחשב בשינויים טכנולוגיים וכלכליים חיצוניים וגם לא בחן דרכי תמחור חלופיות. רק כעבור שנתיים ממועד סיום הביקורת הקודמת, לנוכח החלטות ממשלה, וכן הערות של גורמים מקצועיים במשרד הבריאות ומחוצה לו, החל המשרד בסוף 2005 בפעולות שנועדו לשפר את שיטת התמחור של הטכנולוגיות החדשות, ובהן: מינוי ועדת משנה לוועדה הציבורית לדיון בהיבטים מסוימים של הסוגיות האמורות לעיל, והקמת צוות לקביעת מקדם שישמש לחישוב מחיר התרופות לצורך כלילתן בסל.

בעת סיכום הביקורת בנובמבר 2006 טרם נקבע המקדם. משרד הבריאות מסר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2006 כי קופות החולים סירבו למסור לצוות נתונים בפירוט הנדרש בטענה שחלה עליהם סודיות מסחרית וביקשו שרואה חשבון חיצוני שיחויב בסודיות הוא שיבצע את הבדיקה. הוחלט כי הנתונים יהיו נגישים גם לנציג אחד מטעם משרד הבריאות ולנציג אחד מטעם משרד האוצר. משרד הבריאות הוסיף כי הקופות הסכימו להסדר זה. כן ציין המשרד כי החלטות הצוות יהיו תקפות רק להחלטות הוועדה הציבורית משנת 2008.

אומדן השימוש בטכנולוגיות החדשות

1. בביקורת הקודמת הועלה כי השיטה שנוקט משרד הבריאות לאומדן השימוש הצפוי בטכנולוגיה חדשה מבוססת על ההנחה שצריכת הטכנולוגיה תהיה מרבית או קרוב לזה כבר בשנה הראשונה. אולם יש שהצריכה בשנה הראשונה קטנה או גדולה מהצפוי. בדוח הקודם העיר משרד מבקר המדינה למשרד הבריאות כי לצורך קביעת העלות יש לפתח שיטות לאומדן השימוש בטכנולוגיות חדשות לאורך זמן, שיביאו בחשבון את כל המשתנים הרלוונטיים.

המעקב העלה כי משרד הבריאות לא פיתח שיטות לאומדן השימוש בטכנולוגיות חדשות לאורך זמן, שיביאו בחשבון את כל המשתנים הרלוונטיים. כמו כן הוא לא בדק את היקף השימוש בטכנולוגיות החדשות שכבר נכללו בסל ואת דפוסי השינויים בו לאורך זמן. זאת על אף שבעת הביקורת הקודמת מסר משרד הבריאות למשרד מבקר המדינה, כי בשנת 2004 יחל ביישום תכנית לבחינת היקף השימוש ודפוסי הטמעתן של הטכנולוגיות לאורך זמן.

במעקב הועלה כי בין התרופות שצורפו לסל באפריל 2005 הייתה התרופה אמבייב (AMEVIVE), המיועדת לטיפול בחולים מבוגרים הסובלים מפסוריאזיס². בבדיקה שעשה משרד הבריאות באוגוסט 2005 הועלה שמספר המטופלים בתרופה קטן בהרבה מהמספר שצוין בתחזיות השימוש את הוועדה הציבורית והיו בסיס לתקצובן של קופות החולים. נמצא כי מספר המטופלים הצפוי היה 150 חולים והעלות הצפויה לקופות החולים הייתה 7.5 מיליון ש"ח, אך על פי דיווחי הקופות, בפועל טופלו בתרופה 33 מטופלים בלבד בעלות של כ-2 מיליון ש"ח. תוצאות הבדיקה בעניין האמבייב מלמדות על החשיבות של איסוף המידע על היקף הצריכה של הטכנולוגיות החדשות.

2. בביקורת הקודמת הועלה גם כי למרות החלטה עוד משנת 1998, משרד הבריאות לא בנה מסד נתונים על צריכת תרופות שיספק מידע על משק התרופות בישראל, לרבות דפוסי השימוש בתרופות והתפתחות משק התרופות במשך השנים. משרד מבקר המדינה העיר אז למשרד הבריאות כי ריכוז המידע על משק התרופות בארץ ובעיקר על דפוסי השימוש בתרופות עשוי להיות בסיס לפיתוח שיטת תמחור טובה יותר של התרופות החדשות.

המעקב העלה כי מסד הנתונים על צריכת תרופות בארץ טרם הוקם.

שקיפות עבודתה של הוועדה הציבורית להרחבת הסל

בין הנציגים בוועדה הציבורית גם מי שעוסקים בתחום הרפואה והטכנולוגיות הרפואיות ועשוי להיות להם עניין בבקשה שנדונה בוועדה ולכן הם עלולים להימצא במצב של ניגוד עניינים. הביקורת הקודמת העלתה שחברי הוועדה הציבורית אינם מחויבים להצהיר על עניינם בבקשה שנדונה בוועדה.

המעקב העלה כי בעקבות הביקורת מחויבים כיום חברי הוועדה הציבורית וחברי ועדת המשנה לחתום על טופס גילוי נאות שבו הם מצהירים על עניינם בבקשה הנדונה בוועדה.

עדכון עלותו של סל השירותים שבאחריות קופות החולים

קופות החולים מספקות לאוכלוסייה סל שירותים רפואיים. עקב שינויים באוכלוסייה - בהיקפה ובהרכב הגילאים (להלן - שינויים דמוגרפיים) - וכמו כן שינויים בעלויות השירותים בסל ושיפורים טכנולוגיים יש צורך לעדכן מדי שנה בשנה את עלות הסל לקופות - דהיינו את המשאבים שהמדינה מעמידה לרשות הקופות. העדכון נעשה לפי מדד יוקר הבריאות, מקדם דמוגרפי ומקדם טכנולוגי.

בביקורת הקודמת הועלה כי מאז נכנס החוק לתוקפו חלוקות הדעות בין המשרד למשרד האוצר בנושאים אלה: מה הם מקדמי המחירים שיש לכלול במדד יוקר הבריאות, ומה שיעור העדכון הדרוש כתוצאה משינויים דמוגרפיים ושיפורים טכנולוגיים; והאם יש לקבוע את שיעור העדכון מראש ולעגנו בחקיקה, או שיש לקבוע אותו בדיונים השוטפים עם משרד האוצר לפי סדרי העדיפויות של תקציב המדינה.

בדוח הקודם העיר משרד מבקר המדינה כי עדכון נכון של עלות הסל הוא גורם יסודי בהפעלה נכונה של הסל וביישום מטרות החוק.

המעקב העלה כי אמנם היה שינוי בהרכב מדד יוקר הבריאות, ובמדד החדש עליית מחירי התשומות של הקופות מבוטאת במידה רבה יותר אך לדברי משרד הבריאות והקופות המדד עדיין אינו משקף נכונה את עליית מחיריהן משום שאינו כולל את העלייה במחיר יום האשפוז, אף שלדבריהם הוצאות האשפוז הן 50% מהוצאות הקופות. לפי נתוני משרד הבריאות, הפער המצטבר משנת 1995 עד 2005 בין מדד הבריאות למדד התשומות של הקופות הסתכם ב-8.4%, ופער זה שווה ערך לשחיקה של יותר מ-1.9 מיליארד ש"ח בעלות הסל לשנת 2005. גם באשר לעדכון עלות הסל כתוצאה משינויים דמוגרפיים ושיפורים טכנולוגיים טרם יושבו חילוקי הדעות, ו-11 שנים לאחר שהחוק נכנס לתוקפו טרם נקבעה דרך מוסכמת לעדכון עלותו של הסל.

פיקוח המשרד על הסל שמספקות קופות החולים

1. בביקורת הקודמת צוין כי מתלונות שהוגשו לנציבת הקבילות לפי החוק שבמשרד הבריאות ולנציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה, וכן מתביעות בבתי דין לעבודה ומפרסומים בכלי התקשורת, עלה כי לעתים הקופות אינן נותנות, או מפסיקות לתת, תרופות הכלולות בסל שהן יקרות יותר מהחלופות הכלולות בסל, והדבר עלול לפגוע באיכות הטיפול בחולה ובבריאותו. בירור התלונות העלה שחלקן מוצדקות.

כן הועלה בביקורת הקודמת כי אין למשרד הבריאות מידע בדבר נוהלי הקופות וההנחיות שהן נותנות לרופאיהן בעניין הגבלת השימוש בטכנולוגיות הכלולות בסל; עקב כך אין באפשרות המשרד לבחון באורח שיטתי את הנהלים וההנחיות ולתת לקופות, במידת הצורך, הנחיות בעניינם.

המעקב העלה כי אף שעוד במהלך הביקורת הקודמת ביקש משרד הבריאות מהקופות להגיש לו את הנהלים וההנחיות שהוציאו לרופאיהן, הוא טרם קיבל אותן.

2. בדוח הקודם העיר משרד מבקר המדינה למשרד הבריאות כי יש להגביר את השקיפות בכל הנוגע למידע שיש לתת למבוטח על זכויותיו, ומן הראוי כי המשרד ירחיב את הפרסום באשר לשירותים הכלולים בסל - תרופות וטכנולוגיות אחרות - לרבות לתנאים לקבלתם ולמגבלות לנתינתם וכי המידע יהיה נגיש לכל הציבור. הדבר יאפשר למבוטח לממש את זכויותיו המלאות ולבחור בנסיבות המתאימות בין החלופות הכלולות בסל השירותים.

המעקב העלה כי משרד הבריאות אמנם פעל להגברת נגישות המידע לציבור, ובאתר האינטרנט שלו מפורטות התרופות הכלולות בסל וההתוויות שלהן. עם זאת, עדיין אין המשרד מפרסם מידע מפורט באשר לכלל השירותים והטכנולוגיות הכלולים בסל ובאשר לתנאים ולמגבלות לנתינתם בדרך העושה את המידע נגיש לכלל הציבור.

שירותי רפואה בעבודה

סל שירותי הבריאות כולל שירותי בריאות הניתנים לעובדים במקומות עבודתם ובהם בדיקות רפואיות. מדובר בעיקר בעובדים הנחשפים לחומרים מסוכנים.

בביקורת הקודמת הועלה כי המשרד לא הטיל על הוועדה הציבורית לדון בהרחבת שירותי הרפואה בעבודה, ולפיכך שירותים אלה אינם נכללים בתחום טיפולה, והרחבתם אינה ממונת מהסכומים המיועדים להרחבת הסל, שהקצאתם נדונה בוועדה הציבורית. כן הועלה שיש מחלוקת בין משרד הבריאות למשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה בשאלה מי האחראי למימון הוספת בדיקות רפואיות לסל לצורך מעקב אחר עובדים בסיכון, והדבר מונע את הרחבתן של בדיקות אלה.

המעקב העלה כי רק בינואר 2006 מינו מנכ"ל משרד הבריאות ומנכ"ל משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה מועצה לאומית לבריאות העובד המשותפת למשרד ולמשרד הבריאות, שתפקידה, בין השאר, לקדם חקיקה בתחום הבריאות התעסוקתית לשיפור בריאות העובד. עד מועד סיכום הביקורת בנובמבר 2006 לא תוקנו התקנות האמורות.



1. הוספת טכנולוגיות חדשות לסל שירותי הבריאות מחייבת קביעה של מחירן ואומדן של הכמויות שייצרכו. שינויים טכנולוגיים, פקיעת תוקף פטנטים, ייצור הטכנולוגיות בידי יצרנים נוספים ופיתוח טכנולוגיות חלופיות וכן שינויים במספר המטופלים שיקבלו את הטיפול לאורך זמן - כל אלה משפיעים על המחיר ועל הכמויות. לפיכך המליץ משרד מבקר המדינה בעקבות הביקורת הקודמת על פיתוח שיטת תמחור שתביא בחשבון שינויים מהותיים לאורך זמן. פיתוח שיטה כזאת הוא משימה מורכבת ואף חדשנית, אך חשיבותו הציבורית והכלכלית היא רבה.

המעקב העלה כי המשרד טרם פיתח מנגנון תמחור כלכלי לקביעת העלות של הטכנולוגיה החדשה ולעדכונה בהתחשב בשינויים טכנולוגיים וכלכליים חיצוניים וגם לא בחן דרכי תמחור חלופיות. רק בסוף שנת 2005, כשנתיים לאחר סיום הביקורת הקודמת, החל משרד הבריאות בעבודת מטה בנושא זה, על יסוד החלטות הממשלה בנושא.

המעקב העלה גם כי המשרד טרם פיתח שיטה לאומדן היקף השימוש בטכנולוגיות חדשות לאורך זמן. הוא אף לא בנה מסד נתונים על משק התרופות בארץ ולא בדק את היקף השימוש בטכנולוגיות חדשות שכבר הוכנסו לסל, אף שמידע זה יש בו כדי לסייע באומדן היקף השימוש הצפוי בטכנולוגיות המוצעות לכלילה בסל.

על המשרד להמשיך ולבחון שיטות חלופיות לקביעת מחירי הטכנולוגיות והיקף צריכתן כדי להבטיח הקצאה יעילה יותר של הכספים המיועדים לכלילת טכנולוגיות חדשות בסל.

2. בביקורת הקודמת הועלה כי יש להגביר את שקיפות המידע הניתן לציבור באשר לשירותים הכלולים בסל, בייחוד בתחומים שבהם המידע רב ומורכב, כדי שהמבוטחים יוכלו לממש כראוי את זכויותיהם לפי החוק.

המעקב העלה כי משרד הבריאות אמנם פעל להגברת הנגישות של המידע על תרופות באתר האינטרנט שלו. ואולם מידע מפורט על כל השירותים הכלולים בסל והתנאים לקבלתם עדיין אינו מפורסם בדרך העושה אותו נגיש לכלל הציבור. מן הראוי שהמשרד יפעל בנושא כדי שציבור המבוטחים בקופות יוכל לממש את זכויותיו המלאות.

משרד החוץ

שגרירות ישראל בבריטניה

שגרירות ישראל בבריטניה נחשבת לאחת השגרירויות הישראליות החשובות בעולם. זאת בשל מעורבותה של בריטניה במזרח התיכון ובתהליך השלום, קשריה עם מדינות ערב, מעמדה הבכיר באיחוד האירופי, שותפותה ההדוקה עם ארה"ב וקשריה המסחריים הענפים עם ישראל. ביקורי גומלין של גורמים רמי דרג בין ישראל לבריטניה מתקיימים בתדירות גבוהה.

פעולות הביקורת

בחודשים יולי-אוקטובר 2006 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות השגרירות בלונדון. הבדיקה נעשתה בשגרירות ובמשרד החוץ בירושלים. בירורי השלמה נעשו בנציבות שירות המדינה.

עיקרי הממצאים

ארגון וכוח אדם

במהלך החודשים יוני-ספטמבר 2006 התחלפו ארבעה מתוך שמונה שליחי משרד החוץ (להלן - המשרד). כמו כן התחלפו הנספח הצבאי והציר לענייני סחר, וכן סגן הקב"ט. החלפתו של חלק ניכר מצוות השליחים בעת ובעונה אחת אינה רצויה, כיוון שהיא עלולה להקשות על שמירת הרציפות בהתנהלות העבודה.

נמצא כי בשנים האחרונות הועסקו בשגרירות כמה עובדים ישראליים מקומיים שנסיבות קבלתם לעבודה אינן ברורות ומעוררות חשש שלא תמיד התקבלו בזכות כישוריהם, אלא בזכות קרבתם וקשריהם לאישים בארץ, או שהתקבלו שלא על פי נוהלי קבלה תקינים.

תפקוד השגרירות

תכנית העבודה של השגרירות לשנת 2006 בתחום המדיני הייתה כללית ביותר, והסתכמה בתכנון ביקורי שרים וחברי פרלמנט. על אף החשיבות שייחס אגף אירופה המערבית להרחבת הפעילות במישור הכלכלי-מסחרי ובמישור הביטחוני, לא נכללו תחומים אלה בתכנית העבודה.

בעבר היה על הנציגויות בחו"ל לשלוח למשרד דיווחים תקופתיים לצורך מעקב אחר פעילותן, ועמידתן בתכניות העבודה בתחומים השונים. נמצא, כי במשך השנתיים האחרונות לא המציאה השגרירות דוח ביצוע תקופתי של תכניות העבודה בתחומים השונים, ותחום ההסברה בכלל זה. לדעת משרד מבקר המדינה, יש חשיבות רבה להכנת דוחות תקופתיים אלה, הן לשם קבלת משוב מהמטה בארץ, והן לשם עדכון התכניות אם יהיה צורך בכך.

באוגוסט 2005 התווה המנכ"ל דאז רפורמה תקציבית במשרד, שהעבירה חלק מהאחריות התקציבית מאגף ההסברה והאגף לקשרי תרבות ומדע לאגפים המרחביים. מאחר שבשנת 2006 התיר המשרד זקיפת הוצאות בין סעיפי המשנה השונים בתקציבים של ההסברה והתרבות, אי אפשר לדעת אם הוצאו הכספים על פי סדרי העדיפות שנקבעו בתקציב השגרירות.

מערך ההסברה בבריטניה מסתמך לא רק על אנשי השגרירות, אלא גם על ארבעה מרכזי הסברה בערים שונות. בתקציבה לשנת 2006 הפסיקה השגרירות את המימון לשניים מהם, כדי להגדיל את תמיכתה בשלישי, האמור לעמוד בראש רשת ארצית של "תאי הסברה". מתשובת המזכירה המדינית לענייני הסברה ומדוחות הפעילות של המרכזים עולה, שיש קשיים בתפעולם, ומצבם הכספי קשה.

תקציב, מינהל וכספים

לחגיגות יום העצמאות ה-57 וה-58 ארגנה השגרירות קבלות פנים. להשלמת מימון גיוסו תרומות מגורמים פרטיים ומחברות ישראליות בסך של 21,750 ליש"ט ובסך 17,130 ליש"ט. משרד מבקר המדינה העיר כבר בדוחות קודמים, כי גיוס תרומות למימון אירועים בידי נציגויות ישראל הוא בעייתי, משום שלא תמיד ניתן לדעת מהם מניעיהם של התורמים.

כן העיר המבקר, כי קיימת הוראה בחוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט-1959 (להלן - חוק הסיוג), האוסרת על עובד מדינה להתרים כספים ולגבות, או לקבל כספים שנתרמו למטרה מסוימת זולת לאוצר המדינה ובתוקף תפקידו. למרות ההוראה בחוק לא ביקש המשרד מהממשלה היתר לקבלת תרומות למימון קבלות הפנים לרגל יום העצמאות בנציגויות בחו"ל קודם שקבע את ההנחיה המאפשרת את קבלתן.

במאי 2006 התקיים בלונדון קונצרט חגיגי של התזמורת הפילהרמונית הישראלית ביוזמת השגריר, כמחווה לקהילה היהודית, שעלותו הסתכמה ביותר מ-200,000 ליש"ט. חשבון בנק מיוחד נפתח על ידי חברת הפקות מקומית לצורך תשלומים עבור הקונצרט. השגריר גייס תרומה מתורם והיא הועברה ישירות לידי חברת ההפקות המקומית שכיסתה את ההוצאות שהיו כרוכות באירוע. השגרירות לא קיבלה אישור להסדר זה מאגף הכספים, או מכל גורם אחר במשרד, כנדרש בתקנון שירות החוץ, לא דיווחה על כך מראש לאגף הכספים ולא ניתן לה אישור ממנו להשתמש בכסף. גם לא הועבר למשרד דוח כספי מפורט על ההכנסות וההוצאות של המיזם. מאחר שסכום התרומה חרג בהרבה מ-20,000 הדולר שנקבעו בתקנון, היה על השגריר לדווח על כך למשרד ולקבל אישור או הנחיות לשימוש בכספים. יתר על כן, גיוס הכספים כפי שנעשה היה לכאורה בניגוד להוראות חוק הסיוג, האוסר על עובד מדינה להתרים כספים זולת לאוצר המדינה.

בעקבות פיגוע הטרור בשגרירות, ביולי 1994, נאותה חברת הכתר הבריטי (להלן - הכתר) שבניין השגרירות שייך לה, לסייע בחלק ממימון עבודות השיפוץ. במרס 2005 קבלה השגרירות הודעה מחברת הביטוח שהיא מעבירה לחשבון הבנק המשותף לה ולכתר כ-11,000 ליש"ט לתשלום התביעה עקב הפיגוע. לדברי קצין המינהל לא הובא לידיעתו כלל, בעת שהחל את שירותו בשגרירות, כי היה חשבון פעיל כזה, והתברר לו כי גם המשרד לא היה מודע לכך. בנובמבר 2005 הודיע הכתר כי לשגרירות מגיע תשלום בסך כ-85,000 ליש"ט מהחשבון המשותף, ובפברואר 2006 הועברו הכספים לחשבונה. אמנם בסופו של דבר קיבלה המדינה החזר של הכספים שהוציאה

לתיקון נזקי הפיגוע, אולם הכסף התקבל הודות להגיונות הכתר, ולא בעקבות מעקב של השגרירות או המשרד אחרי העניין.

המשרד שילם בשנת 2005 עבור הוצאות החינוך של ילדי השליחים בשגרירות סכום עתק של כ-265,000 ליש"ט. עקב ההוצאות הגבוהות יש מקום לקיים דיונים על תקרות שכר הלימוד בוועדה הבין-משרדית לשכר ותנאי שירות בחו"ל, עוד לפני תחילת שנת הלימודים, כדי שלא יהיה צורך לאשרם בדיעבד. עם שינוי המדיניות מאושרות באופן כמעט אוטומטי בקשות הנציגויות לאישור תקרות, על פי שכר הלימוד הקיים בפועל, בבתי הספר שבהם ילמדו ילדי השליחים, ועל כן יש לתקן את התקנון ולהתאימו למדיניות החדשה.

בניין השגרירות

זה שנים רבות נמצא מבנה השגרירות במצב תחזוקתי ירוד המחייב שיפוצים רבים ויקרים. כבר בשנת 1994 התלבט המשרד בין החלופות של שיפוץ הבניין או מעבר למבנה אחר. תהליך קבלת ההחלטות בעניין התנהל בעצלתיים. אף שחלפו 12 שנים מאז, עדיין לא חלה התקדמות של ממש. אמנם, ככל הנראה, בחר המשרד לאחרונה בחלופת השיפוץ, אולם ההכנות המעשיות לכך הן רק בראשיתן. יש מקום, אפוא, לזירוז הפעולה בהמשך.



השגרירות בבריטניה היא מן השגרירויות הישראליות החשובות בעולם. משרד מבקר המדינה התרשם מתפקוד השגרירות ומשיתוף הפעולה בין השליחים, אולם יש לתת את הדעת לכמה עניינים הטעונים שיפור, ולהפיק מהם לקחים גם לגבי השגרירויות בעולם כולו.

כמה עובדים ישראלים מקומיים הועסקו בשגרירות בלי שניתנה הנמקה ברורה לבחירתם, ועלה חשש שהתקבלו לעבודה בזכות קשריהם עם אישים בארץ. על המשרד לתת דעתו, בעיקר במדינות שהעבודה בהן מבוקשת, להעסיק עובדים שנבחרו על פי אמות מידה ברורות.

מממצאי הביקורת עולה שלמשרד אין עמדה ברורה וחד-משמעית בקשר לתועלת שבהכנת תכנית עבודה בכל שגרירות ובמעקב אחר ביצועה. השגרירות הכינה תכנית עבודה חלקית שלא נכללו בה, בין היתר, תכניות העבודה של שליחי המדינה שאינם עובדי משרד החוץ. הדיווחים החלקיים על ביצועה של התכנית כמעט ולא זכו לתגובה של מטה המשרד בארץ, ולמעשה לא ברור אם לדעת המשרד יש חשיבות למעקב שוטף ולדוחות תקופתיים על הפעילות של הנציגויות.

יש מקום להפקת לקחים על ידי המשרד בעניין קבלת כספי הביטוח לאחר הפיגוע בשגרירות ב-1994, כך שבעתיד לא יישנה מקרה של אי-העברת מידע חשוב בעת חילופי-גברי.

מבקר המדינה העיר כבר בדוחות קודמים על הבעייתיות שבמימון אירועים רשמיים של המדינה באמצעות תרומות. השגרירות אמנם לא חרגה מהנחיות המשרד הנוגעות למימון אירועי יום העצמאות, אך המשרד עצמו לא הסדיר את ההיתרים לגיוס כספים מכוח הוראות חוק הסיוג, האוסרות על עובד מדינה להתרים, לגבות או לקבל כספים זולת לאוצר המדינה. המשרד הקים צוות פנימי בכיר ליישום המלצות מבקר המדינה בעניין, אך מן הראוי לסיים את העבודה בנושא זה בהקדם, כדי להסדירו עוד לפני יום העצמאות הבא. על המשרד גם לבחון אם הנוהל שבתקנון בקשר למימון פעולות הנציגויות ממקורות חיצוניים עולה בקנה אחד עם חוק הסיוג.

משרד החינוך

היבטים בטיפול בבחינות הבגרות

משרד החינוך (להלן - המשרד) מקיים בחינות בגרות שנועדו להעריך את רמת ידיעותיהם של התלמידים על פי קנה מידה אחיד. כמו כן הבחינות משמשות, בעקיפין, להערכת מידת הצלחתה של מערכת החינוך להשיג את יעדיה.

פעולות הביקורת

בחודשים ינואר-יולי 2006 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בטיפול בבחינות הבגרות: שיטות הבחינה, הנהגת מועד ב', התאמות בדרכי ההיבחנות לתלמידים לקויי למידה וטוהר בחינות הבגרות.

עיקרי הממצאים

שיטות הבחינה

1. מטרתה של שיטת המיקוד¹ היא, ככל הנראה, לצמצם את עומס הלימודים המוטל על התלמידים הנבחנים בבחינות הבגרות. בשמונה השנים שבהן מופעלת השיטה לא בדק המשרד את האפקטיביות שלה. בכירים במשרד סבורים ששיטת המיקוד בעייתית, וחלקם אף סבורים שיש לבטלה. לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת המשרד לבחון בתשומת לב את תוצאות יישום שיטת המיקוד ואת הביקורת עליה כדי להחליט אם יש מקום להמשיך בהפעלתה.

2. מטרת מודל הצבירה שלפיו נקבעת, בין השאר, מתכונת הבחינות במתמטיקה היא "לשפר את סיכוייהם של תלמידים רבים יותר לזכות בתעודת בגרות לפי יכולתם ולפי קצב ההתקדמות האישי שלהם", והוא יושם בהדרגה משנת הלימודים התשס"ג (2002-2003)² ואילך³. המשרד לא בדק מה

1 על פי שיטת המיקוד התלמידים צריכים להיבחן על כארבע שביעיות מחומר הלימוד בכל אחד ממקצועות החובה. המשרד קבע, שהלימודים יתקיימו לפי תכניות הלימודים במלואן בכל המקצועות, וכי צמצום חומר הלימודים יחול רק על בחינות הבגרות עצמן. ההודעה בדבר פירוט המיקוד בכל המקצועות תימסר לבתי הספר רק בסמוך למועד הבחינות.

2 שנת הלימודים מתחילה בספטמבר ומסתיימת באוגוסט.

3 במודל הצבירה שעליו מבוססות הבחינות במתמטיקה נעשה שימוש בשבעה שאלוני בחינה, ועל התלמיד להיבחן בשלושה מהם, לפי רמת הבחינה שבה הוא נבחן. לדוגמה, תלמיד שנבחן בהיקף של שלוש יחידות לימוד צריך להיבחן על שלושת השאלונים המיועדים לרמה זו, ותלמיד שנבחן בהיקף של חמש יחידות לימוד צריך להיבחן על שלושה שאלונים אחרים.

תהיה עלות יישום מודל הצבירה קודם להפעלתו. המפמ"ר⁴ למתמטיקה מתנגדת ליישום מודל הצבירה במקצוע זה, ואופן יישומו לא תאם את המלצות אנשי המקצוע.

מועד ב'

בשנת הלימודים התשס"א (2000-2001) הנהיג המשרד, ביוזמת שרת החינוך דאז, גב' לימור לבנת, מועד ב' לבחינות במתמטיקה ובאנגלית, כדי לתת לתלמידים הזדמנות לשפר את ציוניהם. התברר שרוב הנכשלים בבחינות במועד הקיץ בשנות הלימודים התשס"א-התשס"ג (2000-2003) לא ניגשו למועד ב', ובמשך השנים הסתמנה מגמה שלפיה מועד ב' משמש לריווח לוח הבחינות. לדעת המפמ"רית לאנגלית, הנהגת מועדי ב' פגעה באיכות בדיקת מחברות הבחינה של מועד הקיץ, ולדעת המפמ"רית למתמטיקה, בדיקת המחברות בעייתית, זאת - עקב הצורך לפרסם את הציונים לפני בחינות מועד ב'. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לבחון אם התועלת המופקת מקיום מועדי ב' מצדיקה את השפעותיה על איכות בדיקת מחברות הבחינה במועד הקיץ.

התאמות לתלמידים לקויי למידה

תלמיד נחשב לקוי למידה אם יש פער ניכר ומתמשך בין הישגיו בלימודים ובין רמת כיתתו וההישגים שהיה צפוי להשיג תלמיד בגילו, ואם יש פער ניכר בין הישגיו בלימודים ובין כישוריו האינטלקטואליים לפי ממצאי מבחני המשכל. ההתאמות בדרכי ההיבחנות בבחינות הבגרות לתלמיד לקוי למידה (להלן - התאמות) לא נועדו להעניק לו יתרון על פני תלמיד שאינו מקבל אותן, אלא למנוע מליקויי הלמידה שלו להגבילו בכל הנוגע למתן ביטוי לידע שרכש.

1. נמצא כי ב-47% מ-840 בתי ספר שהגישו תלמידים בכיתות י"ב לבחינות בגרות בשנת הלימודים התשס"ו (2005-2006) ואינם בתי ספר לחינוך מיוחד, ל-25% או יותר מהתלמידים בכיתות י"ב אושרה התאמה אחת או יותר, ואילו ב-26% מהם ל-10% מהתלמידים לכל היותר אושרה התאמה. ב-192 בתי ספר היה שיעור התלמידים שאושרו להם התאמות 30% ומעלה, 3 מהם מהמגזר הערבי והשאר מהמגזר היהודי. ב-31 בתי ספר היה שיעורם 50%-60%; ב-8 בתי ספר היה שיעורם 60%-70%; וב-11 בתי ספר היה שיעורם גדול מ-70%. ממצאי הביקורת העלו חשש שנוצר אי-שוויון של ממש בין הנבחנים עקב אישור התאמות רבות מדי לתלמידים בבתי ספר מסוימים, ואישור התאמות מעטות מהנדרש בבתי ספר אחרים.

2. כ-84% מההתאמות שאושרו לנבחנים בשנת הלימודים התשס"ה (2004-2005) היו ברמות 1 ו-2. התאמות ברמה 1 הן התאמות שאינן משנות את מתכונת הבחינה, אין להן השפעה על נבחנים שאינם לקויי למידה, ואין הן נוגעות לתוכן הבחינה אלא לתנאיה, למשל, הארכת זמן הבחינה. התאמות ברמה 2 הן התאמות העלולות לשנות שינוי חלקי את מתכונת הבחינה, למשל שימוש במילון אלקטרוני באנגלית. המינהל הפדגוגי במשרד הסמיך ועדות שפועלות במחוזותיו להעריך ולבקר בשיטתיות את תהליכי קבלת ההחלטות ואת יישום הכללים לאישור התאמות בבתי הספר.

הבדיקה בשני מחוזות של המשרד - מחוז ירושלים והמחוז ההתיישבותי, וכן במינהלת חינוך ירושלים (מנח"י) - העלתה שלא היו להם כל נתונים על ההתאמות ברמות 1 ו-2. אף שהנתונים האמורים נמצאו בידי המשרד הוא לא מסר אותם למחוזות ולמנח"י, ועקב כך לא היה אפשר לקיים בקרה, ולו מדרגית ומצומצמת, על בתי הספר.

4 מפמ"ר הוא מפקח-מרכז המופקד על הוראת מקצוע מסוים. בין תחומי פעילותו - הפקה של בחינות בגרות והערכתן.

3. התאמות ברמה 3 משנות את מתכונת הבחינה, והן נוגעות לשינויים בתנאי הבחינה ובתוכנה, למשל בחינה בעל פה. אם התאמות אלה מאושרות לתלמידים שאינם לקויי למידה, הן משפרות שיפור ניכר את הישגיהם. ממועד הקיץ של הבחינות בשנת הלימודים התשס"ד (2003-2004) ואילך הוסמכו ועדות ההתאמה שבמחוזות המשרד (להלן - ועדות התאמה מחוזיות) לאשר התאמות ברמה 3, במקום בתי הספר.

(א) על פי הערכה של אגף השירות הפסיכולוגי הייעוצי במשרד מ-2003, "רק 1.5% מן התלמידים ראויים, עפ"י המקובל בעולם, להתאמה... של היבחנות בע"פ". אולם כ-4% מכלל הנבחנים בממועד הקיץ בשנת הלימודים התשס"ה נבחנו בעל פה.

משרד מבקר המדינה בדק את המסמכים של 31 בקשות לאישור התאמות שהוגשו לוועדות התאמה מחוזיות. בעקבות הבדיקה התעורר חשש שבשני מחוזות אושרה ההתאמה "בחינה בעל פה" במקרים אחדים לתלמידים שלא היו זקוקים לה. זאת ועוד, כ-11 מקרים אישרה ועדת ההתאמות המחוזית לפחות בחינה אחת בעל פה, אף שבית הספר לא בחן את התלמידים בעל פה עוד לפני שהגיש את הבקשה, כנדרש בנוהלי המשרד. מאחר שבבדיקה נבדקו כמה בקשות ולא מדגם סטטיסטי מייצג, לא הוסקו ממנה מסקנות על כל מגישי הבקשות.

(ב) בהנחיות לבחינות בגרות בביווגיה לתלמידים לקויי למידה שפרסם המשרד באפריל 2006, נרשם שהמורה לביווגיה של נבחן אינטרני יוכל להיות נוכח בבחינה כדי להקל על הנבחן. הנחיה זו אינה מתיישבת עם אמות המידה שקבע המשרד, ועם הכללים שהוא קבע בנושא טוהר הבחינות.

(ג) על פי חוזר מנכ"ל המשרד מדצמבר 2003 בעניין ההתאמות, מבחן הנעשה באמצעות שאלון מותאם נגזר משאלון הבחינה הרגיל, ואין לפטור את התלמיד מלימוד פרקים בתכנית הלימודים. התברר כי בשאלון מותאם בהיסטוריה צומצם חומר הלימוד בהשוואה לשאלון הרגיל, ולכן הוא לא עמד בכלל שנקבע בחוזר. נמצא שב-25 מ-31 הבקשות שנבדקו אושרה לפחות בחינה אחת באמצעות שאלון מותאם. רק בשני מקרים דיווחו בתי הספר שהם ניסו את ההתאמה הזו קודם להגשת הבקשה, כנדרש בחוזר.

4. ועדת ערעורים עליונה במשרד (להלן - הוועדה העליונה) מוסמכת לדון בערעורים של בתי ספר על החלטות של ועדות התאמה מחוזיות. לוועדה אין נתונים מלאים על פעילותה, לרבות מספר הערעורים שקיבלה ומספר הערעורים שאישרה לשנות הלימודים התשס"ה והתשס"ו (2004-2006).

נמצא כי אף לא באחת מ-23 ישיבות הוועדה העליונה שהתכנסו לקראת הבחינות בממועד הקיץ בשנת הלימודים התשס"ה השתתפו נציגי המפמ"רים ונציגי הציבור; נציגי היועץ המשפטי, נציגי אגף הבחינות ונציגי הקו הפתוח לא השתתפו בישיבות רבות. בכל אחת מהישיבות האלה דנה הוועדה ב-67 ערעורים במוצא, וב-2 ישיבות אף נדונו כ-200 ערעורים בכל אחת, והתקבלו החלטות בעניינם. עוד נמצא שלקראת הבחינות בממועד הקיץ בשנת הלימודים התשס"ו לא הספיקה הוועדה לדון בכל הערעורים שהוגשו לה, ולכן החליטה לקבל את כל הערעורים האלה בנוגע לשנת הלימודים התשס"ו ולאשר התאמות בלי לדון בכל אחד מהם בוועדה. בדיון שנערך בשנת 2004 דנה הוועדה ב-303 ערעורים ביום אחד. לדעת משרד מבקר המדינה, ספק רב אם דיון במאות ערעורים ביום אחד מאפשר לבחון ערעור על מסמכיו הרבים ביסודיות ולתת את הדעת גם לנימוקי ועדת ההתאמות המחוזית.

הממצאים מעוררים חשש שחלק מעבודת ועדות ההתאמה המחוזיות נעשה לשווא, שכן קורה שהוועדה העליונה מקבלת החלטות מנוגדות, ולעתים מתקבלות החלטותיה ללא דיון או בדיונים חפוזים ובהשתתפותם של חברי ועדה מעטים בלבד.

טוהר בחינות הבגרות

בקיץ התשס"ה נפסלו 8,532 מחברות בחינה (כ-0.67% מהמחברות) בשל עבירות על כללי טוהר הבחינות, ול-6,714 תלמידים נפסלה מחברת אחת לפחות (2.4% מהנבחנים).

1. מינואר 2002 ואילך רכש המשרד שירותי השגחה בבחינות הבגרות משלוש חברות. נמצא שהמשרד לא בדק, ולו באופן מדגמי, שהמשגיחים עמדו בקריטריונים שהוא קבע, למשל שלא ישובץ משגיח שהוא בוגר בית הספר. המשרד גם לא ביקר את פעולותיהן של חברות ההשגחה למיון משגיחים, ולא חייב אותן לדווח לו באופן מלא ושוטף על משגיחים שעבודתם הופסקה בשל עבירות על כללי טוהר הבחינות.

2. מיולי 2004 ואילך רכש המשרד שירותי "ארגון והפעלת חוליות ביקורת ובקרה על מערך בחינות הבגרות" מחברה פרטית (להלן - הקבלן). במועד קיץ התשס"ה קיים הקבלן בקרה מוגברת ב-24⁵ בתי ספר על פי הוראות המשרד. נמצא כי הקבלן עסק בבקרה ב-24 בתי הספר האמורים בכ-41% משעות העבודה שהוקצבו לבקרה בכל בתי הספר; לעומת זאת, בכשליש מבתי הספר לא התקיימה בקרה כלל. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לבחון אם הקצאת שיעור ניכר מהמשאבים שהוקצבו לבקרה למספר מצומצם של בתי ספר אכן מוצדקת.

ממצאי הקבלן מפורטים במערכת ממוחשבת, אולם עובדי המשרד שעסקו בנושא טוהר הבחינות בשנת הלימודים התשס"ו לא השתמשו ברבים מהממצאים שהעלה הקבלן, אף שהדבר היה עשוי לסייע להם לאתר עבירות על כללי טוהר הבחינות. למשל, הקבלן הגיש למשרד נתונים כלל-ארציים על ממצאי הבקרה בבתי הספר במועד הקיץ של הבחינות בשנת הלימודים התשס"ה, ובהם, בין היתר, מידע על משגיחים ועל מורים שיש חשש כי סייעו לנבחנים. אולם לא נמצא שהאגף בירר באילו בתי ספר מדובר ולכן לא היה יכול להשתמש בנתונים כדי לטפל באופן פרטני באותם בתי ספר. המשרד גם לא דרש להגיש לו דוח נוסף עם הפירוט הדרוש.

3. את מחברות הבחינה בודקים מעריכים, שהם מורים במקצוע הבחינה ומגישים תלמידים לבחינות הבגרות. נמצא שאת רובן המכריע של העבירות על כללי טוהר הבחינות (90%) לא איתרו המשגיחים אלא המעריכים. לדעת משרד מבקר המדינה, ממצאים אלה וממצאים אחרים מלמדים שלעתים לא ביצעו המשגיחים כראוי את תפקידם בכל הנוגע לטיפול בעבירות על כללי טוהר הבחינות.

4. בית הספר רשאי לערער בכתב על חשד לעבירה על כללי טוהר הבחינות לפני ועדת טוהר בחינות, ואף הנבחן רשאי לעשות כן באמצעות בית הספר. מדגם אקראי שעשה משרד מבקר המדינה, של תיקי ערעורים על חשדות של מעריכים שבדקו את מחברות הבחינה במועד הקיץ ובמועד ב' של שנת הלימודים התשס"ה, העלה שטיפולו של המשרד בחשד ובערעור ארך בסך הכול 105 ימים בממוצע. על המשרד לבחון אם ניתן לקצר את הליך הטיפול בחשדות.

5. ועדת משמעת שפעלה באגף הבחינות קבעה כי 22 מהתלמידים שעברו על כללי טוהר הבחינות במועד קיץ של הבחינות בשנת הלימודים התשס"ה ומחברתם נפסלה, אינם רשאים להיבחן גם במועד בחינות נוסף אחד לפחות. את הדבר יש לרשום במאגרי המידע של המשרד, כדי שלא יהיה אפשר לתת לתלמיד ציון כל עוד הרישום תקף. אולם החלטות ועדת המשמעת בנוגע ל-22 מהתלמידים לא נרשמו במאגרי המידע של המשרד, אלא רק בעקבות בדיקת משרד מבקר המדינה.

6. בקיץ התשס"ה דיווח הקבלן כי פעמים רבות התעורר חשש שמורים סייעו לתלמידים בבחינות שהתקיימו באותה עת, אך נמצא שאף מורה לא זומן לבירור בעקבות הדיווחים האלה.

5 על פי נתוני המשרד 983 בתי ספר הגישו תלמידים לבחינות בגרות במועד קיץ בשנת הלימודים התשס"ה.



במרוצת השנים ערך משרד החינוך שינויים ניכרים בשיטות הבחינה בבחינות הבגרות, כדי לצמצם את עומס הלימודים המוטל על התלמידים, ולשפר את סיכוייהם של תלמידים רבים יותר לזכות בתעודת בגרות. אולם גורמים בכירים במשרד התנגדו לחלק משינויים אלה, והעלו טענות כבדות משקל בדבר השפעתם על רמת הלימודים ועל איכות בדיקת מחברות הבחינה.

מסוף 2003 ואילך הנהיג המשרד כללים חדשים לאישור התאמות לתלמידים לקויי למידה, וניכר כי מחוזות המשרד אכן השקיעו מאמצים רבים בתחום זה. אולם לעתים קיבלה ועדת הערעורים במשרד החלטות המנוגדות להחלטותיהן של ועדות ההתאמה המחוזיות, ללא דיון כלל, או לאחר דיונים חפוזים. אף שחלה התקדמות בנושא, התברר שבשנת הלימודים התשס"ו עדיין היו פערים גדולים בין בתי הספר בשיעור תלמידי י"ב שאושרו להם התאמות: יש בתי ספר שבהם השיעור היה קטן מ-1%, ולעומתם בתי ספר שבהם היה גדול מ-70%. לנוכח ממצאי הבדיקה יש חשש שבבתי ספר מסוימים אושרו התאמות לתלמידים שאינם זכאים להן, ובעקבות זה לא ניתנה לכל התלמידים הזדמנות שווה להצליח בבחינות.

המשרד רכש שירותים של השגחה ובקרה על בחינות הבגרות מחברות העוסקות בכך, אולם לא השתמש בחלק ניכר מהמידע שהן מסרו לו. לעתים עברו עובדים מצוות בית הספר ומשגיחים מטעם החברות על הכללים, ואף סייעו לתלמידים בעת הבחינה. נראה שבמקרים האמורים הכריע את הכף רצונם של גורמים שונים במערכת לשפר באמצעים פסולים את ציוני הבגרות של התלמידים, וגבר על הצורך להקפיד על טוהר בחינות הבגרות.

לדעת משרד מבקר המדינה, יישומם של מודל הצבירה במתמטיקה ושל שיטת המיקוד, לעתים בניגוד לעמדת אנשי מקצוע; אישור התאמות לתלמידים שאינם זכאים להן; והיעדר טיפול הולם בעבירות על כללי טוהר הבחינות - עלולים להעלות באופן מלאכותי את הציונים בבחינות הבגרות. בכך הם פוגעים בעיקרון של מתן הזדמנות שווה ובהגינות של בחינות הבגרות ובמטרתן העיקרית - מתן ביטוי נאות לרמת הידע של הנבחנים.

הטלוויזיה החינוכית

הטלוויזיה החינוכית (להלן - טח"י) החלה לשדר בשנת 1964 והייתה אז טלוויזיה לימודית. החל משנת 1969 היא יחדת סמך במשרד החינוך (להלן - המשרד); עובדיה הם עובדי מדינה, נכסיה הם נכסי המדינה וחלק הארי מתקציבה ממומן בידי המשרד.

טח"י, שהיא גם בית הפקה וגם בית שידור, משדרת בשלושה ערוצי טלוויזיה: בערוץ 1 ובערוץ 2 (להלן - ערוצים חופשיים) ובעיקר בערוץ 23 (בכבלים ובלווין).

פעולות הביקורת

בחודשים מאי - אוגוסט 2006, לסירוגין, עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בטח"י. נבדקה שאלת מעמדה של טח"י, מבנה טח"י וניהולה, בכלל זה: הפצת שידוריה; שיעורי הצפייה ותשלום אגרת תדרים. בדיקות השלמה נעשו באגף תקציבים במשרד האוצר.

עיקרי הממצאים

ועדות שונות נדרשו לשאלת קיומה של טח"י, ושאלת מעמדה עלתה מפעם לפעם. התקבלו החלטות ממשלה אחדות בעניין מעמדה של טח"י, פעם החליטה הממשלה על סגירתה ופעם על המשך פעילותה, אולם בפועל דבר לא השתנה וטח"י נותרה יחדת סמך במשרד החינוך.

על אף ששידורי טח"י הם שידור ציבורי הממומן ברובו מכספי הממשלה, השידורים של ערוץ 23 אינם זמינים לכל האוכלוסייה. על אזרחים, הרוצים לצפות בשידוריה בערוץ 23, לשלם לחברת כבלים או לחברת הלווין כדי שיוכלו לצפות בשידורים.

המשרד, שטח"י בתחום אחריותו, לא העלה לפני הממשלה את עניין קשיי הקליטה של שידורי טח"י הפוגע בחלק מהאוכלוסייה, ובעיקר באוכלוסיה בשני עשירוני ההכנסה הנמוכים.

מספר שעות השידור של טח"י הוא, ככל הנראה, גדול מיכולתה למלא אותו בתכנים, ומשום כך רבים משידוריה הם שידורים חוזרים.

שיעורי הצפייה בשידורי טח"י בערוץ 23 הם נמוכים מאוד בהשוואה לשיעורי הצפייה בשידוריה בערוצים החופשיים. השיעור הזעום של צופים דורש מהמשרד ומטח"י חשיבה מחודשת בדבר נחיצות השידורים בערוץ 23.

חוסר ההצלחה להביא לכדי סיום שינוי ארגוני בטח"י הביא לכך שנציבות שירות המדינה אישרה למנהלת טח"י להעסיק עובדים במינוי זמני. מינויים אלה עלולים ליצור מצב שבו ירגישו עובדים אלה מחויבות למי שמינתה אותם ויעדיפו שלא להתנגד להחלטותיה.

מנהלת טח"י היא העורכת הראשית ולה סמכויות ניהול רבות, המאפשרות לה להשפיע מאוד על פעילות טח"י. ניהול ריכוזי שכזה עלול לפגוע באיזון הנדרש בניהול מערכת ציבורית.

טח"י חייבת לשלם אגרת תדירים. בשנת 2003 הפסיקה טח"י לשלם את האגרה למשרד התקשורת. במועד סיום הביקורת, נובמבר 2006, הסתכם החוב של טח"י למשרד התקשורת בכ-83 מיליון ש"ח, כולל ריבית והפרשי הצמדה.

משרד החינוך לא פעל להסדיר את תשלום האגרה, אף על פי שטח"י היא יחידת סמך שלו. כתוצאה מכך תפח החוב לממדים שיש בהם כדי לסכן את המשך קיומה של טח"י.



שאלת נחיצותה ומעמדה של הטלוויזיה החינוכית שבה ועלתה פעמים מספר בשנים האחרונות, אולם לא התקבלו החלטות חד משמעיות, ופעילותה לא הוסדרה בחוק והיא נותרה יחידת סמך במשרד החינוך. הסדרת פעילותה של טח"י כגוף שידור ממלכתי נוסף על ערוץ 1 וערוץ הכנסת, היא שאלה של מדיניות שעל הממשלה לדון בה. על הממשלה לקבל החלטה שתקבע את יעדי טח"י, המבנה הארגוני והמעמד המשפטי, וכן את אופן הפיקוח הציבורי עליה ולחלופין להחליט שיש לסגור אותה.

משרד החקלאות ופיתוח הכפר

התמודדות משרד החקלאות עם התפרצות מחלת "שפעת העופות"

שפעת העופות היא סוג של שפעת נגיפית התוקפת עופות. יש 16 זנים של שפעת עופות, ואחד מהם, זן H5, עלול להפוך לזן אלים (H5N1) ולפגוע בבני אדם. מ-1997 ועד סוף יולי 2006 גרם הנגיף למותם של 130 בני אדם ברחבי העולם. יש חשש כבד שתחול בנגיף מוטציה ותקנה לו כושר הדבקה מהיר בבני אדם, בדומה לנגיף השפעת מהסוג הנפוץ, העובר בקלות מאדם לאדם, ועקב כך תתפשט ברחבי העולם מגיפה שתגרום למותם של בני אדם רבים. עד כה לא נמצאה תרופה יעילה נגד נגיף זה, אך מעריכים שהתרופה "תמיפלון", המשמשת לטיפול בשפעת רגילה, עשויה להפחית את הנזק שנגרם לאדם הנדבק בשפעת העופות (להלן - המגיפה) אם כי לא לחסן מפניה. המטרה הכללית היא למגר את המגיפה, או לפחות להקטין את הסיכוי שבני אדם יידבקו בה.

יש שתי שיטות להתמודדות עם שפעת העופות: האחת - ביעור העופות, דהיינו, השמדת המוקד הנגוע והשמדת כל העופות ותוצרת הלול בטווח מסוים מהמוקד; השנייה - חיסון עופות, דהיינו, השמדת המוקד הנגוע וחיסון כל העופות באזור המוקד. ישראל, כשאר מדינות המערב, אימצה את שיטת הביעור.

באמצע מרס 2006 התגלתה שפעת העופות בקיבוץ עין השלושה בדרום הארץ. עד סוף אותו החודש אובחנה המגיפה בעוד שמונה יישובים. המתת העופות באותם יישובים הסתיימה ב-1.4.2006 והמגיפה מוגרה. על פי הערכות מקצועיות המגיפה עלולה להתפרץ שוב בשנים הבאות, ולכן יש להוסיף להיערך לקראת התפרצויות נוספות של המגיפה.

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל-יולי 2006 בדק משרד מבקר המדינה את אופן התמודדותו של משרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות) עם המגיפה שפרצה במרס 2006 ואת היערכותו לעתיד לבוא.

עיקרי הממצאים

היערכות לקויה למגיפה

1. המגיפה עשויה לפרוץ במוקד אחד, בכמה מוקדים או במוקדים רבים בה בעת. לפי אופן התפרצות המגיפה במרבית המדינות האחרות, ההתפרצות בשנים 2003-2004 הייתה רב-מוקדית: בהולנד פרצה המגיפה ב-20 מוקדים; בדרום קוריאא ב-17 מוקדים ובקנדה ב-42 מוקדים, אבל השירותים הווטרינריים בארץ לא היו ערים לכך דיים. הבדיקה העלתה כי אף ששנתיים לפני פרוץ המגיפה קיבל משרד החקלאות התרעות בעניינה מרחבי העולם והחל להיערך לקראת הבאות, היערכות משרד החקלאות והשירותים הווטרינריים (יחידת סמך במשרד החקלאות) הייתה לקויה; ככלל לא נערכו להתפרצות המגיפה במספר מוקדים (להלן - התפרצות רב-מוקדית); ובמקום להכשיר עתודה מקצועית לטיפול בהתפרצות רב-מוקדית, הסתפק המשרד בהכשרת עובדים לטיפול בהתפרצות חד-מוקדית.

2. **ת ק צ י ב :** לצורך הטיפול בשפעת העופות נדרשה גם היערכות תקציבית; ואכן, באוקטובר 2005 פנה מנהל השירותים הווטרינריים למנכ"ל משרד החקלאות והתריע לפניו כי עקב התפרצות שפעת העופות בטורקיה, ברומניה וברוסיה יש צורך במשאבים כספיים ניכרים לצורכי היערכות למגיפה. לפי אומדנו של מנהל השירותים הווטרינריים היה צורך בתקציב של 10.5 מל"ח. לדבריו סכום זה נדרש כדי לתגבר את מערך השדה ואת החטיבה לעופות במכון הווטרינרי; תוספת רופאים וטרינריים ועובדי מעבדה אם המחלה תתפשט. הוא ציין את הצורך להתקשר עם קבלן לצורך הליך ההמתה והכילוי. אף כי בהחלטת הממשלה מנובמבר 2005 נקבע שיועמד תקציב של 6.5 מיליון ש"ח למשרד החקלאות לצורך היערכות למגיפה מבעוד מועד הכספים לא הגיעו בפועל למשרד החקלאות לפני שהמגיפה פרצה במרס 2006. עם פרוץ המגיפה העביר אגף תקציבים שבמשרד האוצר (להלן - אגף התקציבים) כספים לטיפול בהתפרצות. באוקטובר 2006 השיב אגף התקציבים למשרד מבקר המדינה כי "עם הפנים קדימה, בתום הטיפול במחלה, ומתוך הכרה במציאות חדשה בענף הלול, עמדת אגף התקציבים הייתה כי יש מקום לבחון את אופן הקצאת המשאבים לטיפול במחלה ולהתאימה למצב החדש". משרד מבקר המדינה מעיר, כי לקחים אלו ישימים גם למישורים אחרים ורבים הכרוכים בהערכות מדינת ישראל לשעת חירום.

3. **ב ק ר ה ב ע ת ה א י ר ו ע :** ראוי היה שעם פרוץ המגיפה יוקמו מוקדי בקרה שיעקבו אחר התפשטות המגיפה ויפקחו על הטיפול בה בסמוך לאיזור האירוע. בפועל רק לאחר חמישה ימים מפרוץ המגיפה הקים משרד החקלאות חפ"ק (חבורת פיקוד קדמי), ועקב כך נפגמה יכולת הניהול, השליטה והבקרה.

4. **ש י ט ת ה ה מ ת ה ש ל ה ע ו פ ו ת :** שיטות ההמתה והכילוי הן סוגיות רבות חשיבות והיה צריך לסכם אותן כבר עם התפרצות המגיפה ב-2003 במספר מדינות באירופה. אלא שרק בנובמבר 2005, הוקם, במסגרת "צוות משימות" צוות לבדיקת שיטות המתה וכלילי. עד מועד התפרצות המגיפה לא הסתיימה בדיקת כל הסוגיות בנושא המתה וכלילי של העופות. השיטה שבאמצעותה הומתו העופות - הצמאת העופות במשך 24 שעות לפחות והרעלתם ברעל זרחני - לא הייתה יעילה: חלק מהעופות שהורעלו לא מתו, והיה צורך להמיתם אחד אחד באמצעות נקיעת צווארם. עקב כך התעכבה המתה העופות הנגועים, ונדרש כוח אדם נוסף והעובדים היו חשופים לנגיף זמן רב יחסית והיה בכך כדי לסכנם אף שהם לבשו בגדי מגן.

5. **נ ה ל י מ :** ההיערכות להתמודדות עם התפרצות המגיפה הייתה צריכה להעשות תוך עבודת מטה מסודרת שתמצא את ביטויה בנוהל שיסדיר את התיאום והכילול (אינטגרציה) של כל התפקידים המוטלים על הגופים הממונים על הטיפול במגיפה ובהם יחידות משרד החקלאות -

מחוזות המשרד, יחידת הפיצו"ח¹, השירותים הווטרנריים; הרשויות המקומיות; משטרת ישראל ומשרד הבריאות. אף שמאוקטובר 2005 התרבו ההתרעות שהמגיפה מתקרבת לישראל לא הכין משרד החקלאות את הנוהל האמור ועקב כך נבצר מהשירותים הווטרנריים להתמודד כראוי עם המגיפה; היה חוסר תיאום בין כל הגופים השונים הפועלים בשטח; לא היה ברור מי מבצע ומתי, חלק מהפעולות להמתה וכליוי ומי מתקצב את הפעולות השונות.

6. **תרגול:** כדי להיערך להתפרצות שפעת העופות נדרש מערך העופות של השירותים הווטרנריים לבצע מראש תרגיל של הנהלים שנקבעו לטיפול במגיפה בשטח. בביקורת עלה, כי אומנם כבר באוקטובר 2003 ערכו השירותים הווטרנריים תרגיל בבניין המינהלה שלהם בבית דגן, אולם התרגיל היה מינהלי ובכך אין די. ואכן, אחד הלוקחים שהופקו מהתרגיל המינהלי היה שיש לבצע תרגיל מעשי - כדי לבחון כיצד הגופים המפקחים על יישום הנהלים והאוכפים אותם מתמודדים עם בעיות טכניות. אך עד מועד התפרצות המגיפה בישראל במרס 2006, כשנתיים וחצי לאחר התרגיל המינהלי, לא נעשה כל תרגיל מעשי. זאת ועוד, השירותים הווטרנריים תכננו לבצע בינואר 2006 תרגיל מעשי בלולים של המכון הווטרנרי אך התרגיל לא בוצע. התרגיל המתוכנן היה תרגיל חד-מוקדי והוא יועד רק לאנשי מערך העופות של השירותים הווטרנריים, ולפיכך גם אם היה מתבצע לא היה בו די. פועל יוצא, הקונספציה של השירותים הווטרנריים כיצד יתנהלו בזמן אמת הייתה תיאורטית בלבד והתבססה על ניסיונם בהתמודדות עם מחלת ה"ניו קאסל"² בעופות.

7. **כוח אדם:** הנחת היסוד של השירותים הווטרנריים הייתה שהחקלאים הם שיטפלו בקבורת הפגרים ובניקוי והחיתוי של הלולים הנגועים. בפועל, לאחר שפרצה המגיפה, חששו החקלאים ועובדיהם להיכנס ללולים הנגועים שמא יידבקו במגיפה ואיש לא הסכים לבצע את העבודה. בסופו של דבר נחלץ משרד הביטחון לעזרת משרד החקלאות ושלח קבלנים שחתם איתם על חוזים לבצע את העבודה. עקב כך נגרמו עיכובים במיגור המגיפה.

בהתאם, על משרד החקלאות לעשות כמיטב יכולתו כדי להכין עתודה קבלנית גדולה דייה שתוכל לטפל בהמתתם וקבורתם של העופות הרבים אם תשוב ותפרוץ המגיפה בכמה מוקדים בעת ובעונה אחת.

8. **טיפול בלולים:** לאחר פינוי הפגרים והרפד³ יש לנקות את הלולים ולחטאם, כדי למנוע את התפשטות המגיפה ולהכין את הלול לאכלוס מחדש. כשפרצה המגיפה במרס 2006 לא נעשו הפינוי, הניקוי והחיתוי של הלולים במהירות הנדרשת. קצב איטי כזה אינו מבטיח התמודדות אפקטיבית עם המחלה ועלול להקשות על מניעת התפשטותה, במיוחד אם היא תפרוץ בעתיד במספר מוקדים.

אחד הלוקחים שנלמדו בעקבות התמודדות עם שפעת העופות הוא שיש להתקין רצפות קשות⁴ במרבית הלולים. מאחר שבמועד סיום הביקורת בחלק גדול מהלולים אין רצפות קשות יש חשש שאם תפרוץ המגיפה בכמה מוקדים יהיה קשה להשמיד את הנגיף ולעצור את התפשטות המגיפה.

מסקנות והמלצות

על משרד החקלאות להכין עתודה מקצועית גדולה דייה לטיפול בהתפרצות רב-מוקדית, להפיץ במהירות את הנהלים החדשים שהוכנו, בין כל הגופים האמורים להשתתף במיגור המגיפה ולבצע

- 1 יחידת הפיצו"ח, היחידה לפיקוח על הצומח והחי, הוקמה במשרד החקלאות בשנת 1994, ותפקידה, בין היתר, פיקוח על יישום ההסכמים שנחתמו בין ישראל לאוטונומיה.
- 2 מגיפה שפוגעת רק בעופות ואינה פוגעת בבני אדם.
- 3 רפד - התוצר של חומר גלם שמכניסים ללול, כמו נסורת שמתערבב עם הלשלת.
- 4 רצפות מבטון, אספלט או מחומר אטום מים אחר הניתן לניקוי וחיתוי בקלות.

תרגיל מעשי בשיתוף חקלאים - לולנים - בייחוד במחוז הגליל שיש בו לולים רבים, שלא נפגעו באירוע הקודם, אך המגיפה עלולה לפגוע בהם בעתיד. ביצוע תרגיל כאמור יאפשר לגופים המופקדים על הטיפול במגיפה להתנסות במגוון פעולות שיש לבצע בלולים בפרוץ המגיפה. תרגיל מעשי שבוצע במחוז העמקים בספטמבר 2006 עדיין מלמד שהיערכותו של משרד החקלאות לוקה בחסר.

ולבסוף, על משרד החקלאות להודיע לממשלה ולכנסת אם הוא ערוך כנדרש להתמודדות עם התפרצות נוספת של המגיפה ולאלו אמצעים הוא זקוק לצורך ההיערכות ובכלל זה להסדיר את סוגית התקציב לחירום. בתשובתו של משרד החקלאות מאוקטובר 2006 למשרד מבקר המדינה לא התייחס משרד החקלאות לסוגיה האמורה אף שהוא נושא באחריות לנושא זה.



במרס 2006, המועד שבו פרצה המגיפה, לא היה משרד החקלאות ערוך כראוי להתמודד עמה, ומכך יש להפיק לקחים לעתיד לבוא. הצלחה בבלימת התפשטות המגיפה בעתיד תהיה תלויה במהירות התגובה של הגופים הממונים על הטיפול במגיפה בכלל ושל השירותים הווטרינריים בפרט, וכן בנחרצותם וביעילותם. מהירות הפעולה תלויה בכוח האדם העוסק במיגור המגיפה, בעבודת המטה, בביצוע תרגילי היערכות לטיפול במגיפה וכן בסמכויות ובאמצעים שיעמדו לרשות השירותים הווטרינריים. כיוון שעל פי ההערכות המקצועיות יש חשש שהמגיפה תפרוץ שוב, נודעת חשיבות רבה להפקת לקחים בהקדם וליישומם, לפתרון מזורז של בעיות מקצועיות דחופות ולעמידה בלוח הזמנים הנקבע על ידי הדרגים המקצועיים.

יש להחיש את סיום עדכון הנהלים והפצתם, לבצע תרגילים מעשיים בשיתוף כל הגופים המופקדים על הטיפול במגיפה, להשלים את הכשרת העתודה המקצועית המופקדת על הטיפול במגיפה בשעת חירום ואת ההתקשרות עם קבלנים. כמו כן על משרד החקלאות ומשרד האוצר לפעול יחד לגיבוש כל ההסדרים להבטחת מימון שוטף של כל הפעולות הנדרשות בשעת חירום, כדי להבטיח שביצוען יהיה תקין, מהיר ומקצועי כנדרש. פעולה כזו עשויה להועיל לצמצום נזקים כלכליים ובריאותיים כאחד אם תשוב ותפרוץ המגיפה בעתיד.

כמו כן על משרד החקלאות להודיע לממשלה ולכנסת אם הוא ערוך כנדרש להתמודדות עם התפרצות נוספת של המגיפה ולאלו אמצעים הוא זקוק לצורך ההיערכות, ובכלל זה להסדיר את סוגיית התקציב לחירום. משרד מבקר המדינה מדגיש כי משרד החקלאות נושא באחריות לנושא זה.

ועדה ציבורית לבחינת הפיקוח על מחירי החלב ומוצרי

ענף החלב הוא אחד הענפים המרכזיים בתעשיית המזון בישראל: ייצור החלב הגולמי בישראל הוא כ-1.1 מיליארד ליטר בשנה; במונחי מחיר לצרכן המחזור הכספי של מוצרי חלב הוא כ-7 מיליארד ש"ח בשנה.

בספטמבר 2003 החליטה הממשלה על צמצום המונופולין בענף החלב. היא החליטה להטיל על שר החקלאות ופיתוח הכפר ועל שר האוצר (להלן - השרים) למנות "ועדה ציבורית לבחינת הפיקוח על מחירי החלב ומוצרי לצרכן" (להלן - הוועדה) שתגבש המלצות בנושא ותגיש אותן לממשלה. בין היתר, היא נתבקשה לגבש המלצות בעניין "שיטת הפיקוח הרצויה על מחירי החלב ומוצרי לצרכן, הרכב סל המוצרים המפוקחים".

פעולות הביקורת

בחודשים אוקטובר-נובמבר 2005 בדק משרד מבקר המדינה את מינוי הוועדה ואת פעילותה. הבדיקה נעשתה באגף התקציבים ובאגף החשב הכללי שבמשרד האוצר, ובמשרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות).

עיקרי הממצאים

1. בהחלטתה קבעה הממשלה כי הוועדה תכלול נציג מהאקדמיה שיכהן כיו"ר הוועדה וחמישה חברים נוספים ובהם נציג ציבור בעל רקע בתחום החלב. את הוועדה מינו שר האוצר דאז, מר בנימין נתניהו, ושר החקלאות ופיתוח הכפר דאז, מר ישראל כץ. אך, בפועל הרכבה היה שונה מזה שקבעה הממשלה: ליו"ר הוועדה מינו השרים איש עסקים ומנהל חברות, מר רן קרול (להלן - יו"ר הוועדה) ונוסף עליו, ארבעה חברים בלבד. נציג ציבור בעל רקע בתחום החלב לא מונה כחבר בה. משרד האוצר ומשרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות) והשרים הנוגעים בדבר לא ביקשו מן הממשלה אישור לשינוי ההרכב, והם לא דיווחו לה על כך. דבר זה נוגד סדרי מינהל תקין.
2. יו"ר ועדה ציבורית אמור להיות אובייקטיבי וחסר פניות, ועליו לשקול באופן ביקורתי ובלתי-תלוי את המסקנות ואת ההמלצות המקצועיות של היועצים - נותני השירותים, בטרם יחליט לקבלן או לדחותן. במקרה דנן אישר אגף התקציבים שבמשרד האוצר (להלן - אגף התקציבים) ליו"ר הוועדה להעסיק ממועד מינויו חברה שבבעלותו (להלן - חברה א') לשם מתן שירותי ייעוץ לוועדה. לצורך כך העסיקה החברה בתשלום את יו"ר הוועדה עצמו. העובדה שיו"ר הוועדה היה גם יועץ בשכר שלה הביאה אותו לידי ניגוד עניינים מובהק בשל תפקידו בוועדה מצד אחד ובהיותו יועץ לה מצד אחר. כמו כן, יכולת הפיקוח והבקרה שלו והאפשרות לשקול את רמת העבודה של נותן השירותים ואת תוצריה באופן בלתי-תלוי עלולה להיפגע. דבר זה איננו תקין מבחינה ציבורית, והיה בו כדי להביא לפגיעה ביכולת הבדיקה וההכרעה של הוועדה כולה. נוסף על כך, חוק חובת

המכרזים, התשנ"ב-1992, קובע שעל המדינה חלה חובה להתקשר לביצוע עבודה או לרכישת שירותים במכרז. אך, שירותיה של אותה חברה נרכשו ללא מכרז ועל אף התנגדות משרד החקלאות להעסיק את חברה א'.

3. את אישורה של ועדת המכרזים המשרדית שבמשרד האוצר להעסקתה של חברה א' ביקש סגן הממונה על התקציבים דאז במשרד האוצר, מר אמיר לוי. אך, בקשתו הוגשה בספטמבר 2004, כתשעה חודשים לאחר תחילת עבודתה, ולאחר שרובה של העבודה כבר בוצע. בנוסף, ועדת המכרזים עצמה כשלה משום שלא הבחינה בניגוד העניינים שיו"ר הוועדה היה שרוי בו כאשר כיהן במקביל כיועץ לה.

4. סגן החשב הכללי במשרד האוצר וכן רכזת חקלאות באגף התקציבים אישרו לחברה א' תשלום בדיעבד של כ-360,000 ש"ח. הדיווח של החברה על העבודה לא כלל את ציון שעות העבודה בכל חודש ואת המטלות שביצעה; כמו כן, התעריף שאושר לה לתשלום היה גבוה מתעריפי התשלום ליועצים לניהול שקבע החשכ"ל עצמו. לפי חישוב של משרד מבקר המדינה, כתוצאה מהעדר בקרה ראויה החברה קיבלה לפחות 114,000 ש"ח יותר מן הסכום שהייתה אמורה לקבל.

5. בפברואר 2005 התפטר נציג משרד החקלאות מחברותו בוועדה, ובעקבות התפטרותו הוקפאה במאוס 2005 פעילותה, על פי בקשת שר החקלאות. במקביל העביר יו"ר הוועדה באותו חודש לשרים את "טיוטת דוח הוועדה". באוגוסט 2005 הגיש אגף התקציבים לשר האוצר הצעה להחלטה ממשלה (להלן - הצעת ההחלטה) הכוללת דברי הסבר בעניין שינוי הפיקוח על המחירים בענף החלב בהתבסס על "טיוטת דוח הוועדה". באותו חודש אישרה הממשלה את הצעת ההחלטה. בהצעת ההחלטה צוין שהיא מתבססת על "מסמך המרכז את עבודת הוועדה". מניסוח זה אפשר להבין שלכאורה אישרה הוועדה את "טיוטת דוח הוועדה" ואף גיבשה ואישרה מסמך מרכז, ולא היא. הניסוח שהכין אגף התקציבים והניחו בפני הממשלה היה בו אפוא כדי להטעות.

6. לפי ההצעה שהגיש אגף התקציבים לממשלה ושאותה היא אישרה יהיו בפיקוח ארבעה מוצרי חלב בלבד. הצעת ההחלטה האמורה הסתמכה, בין השאר, על המלצות חברה אחרת (להלן - חברה ב') שבחנה עבור הוועדה את התחרות בשוק בין מוצרי החלב השונים. אולם חברה ב' המליצה להשאיר בפיקוח שישה מוצרים נוספים על אלה שנכללו בהצעת ההחלטה, אלא שאגף התקציבים לא הביא בדבריו ההסבר את המלצתה המלאה של חברה ב'.

7. המלצות חברה ב' ניתנו לאגף התקציבים לאחר שמשרד החקלאות פרש מן הוועדה ולאחר הקפאת פעילותה כך שהן כלל לא נדונו בה. אולם עובדה זו לא צוינה בהצעת ההחלטה ובדברי ההסבר שהגיש אגף התקציבים לשר האוצר ולממשלה. כלומר, דברי ההסבר להצעת ההחלטה אותה הגיש אגף התקציבים, לא הציגו למקבלי ההחלטות את העובדות במלואן.



בדצמבר 2003 מינו שר האוצר דאז, מר בנימין נתניהו, ושר החקלאות דאז, מר ישראל כץ, ועדה ציבורית לבחינת הפיקוח על מחירי החלב ומוצריו לצרכן, אך הרכב הוועדה היה שונה מזה שקבעה הממשלה.

אגף התקציבים שבמשרד האוצר העסיק חברה שבבעלות יו"ר הוועדה, במתן שירותי ייעוץ לוועדה ללא כל הליך של מכרז ואישר לה להעסיק בתשלום לצורך עבודתה את יו"ר הוועדה. במצב דברים זה היה יו"ר הוועדה שרוי בניגוד עניינים מובהק בגלל תפקידו בוועדה, מצד אחד, ובשל תפקידו כיועץ לה, מן הצד האחר.

בקביעת התעריפים שעל פיהם שולם שכר לחברה ובתשלומים ששולמו לה פעל אגף התקציבים ואגף החשב"ל בניגוד לסדרי מינהל תקינים.

מסמך שהכין יו"ר הוועדה כ"טיוטת דוח הוועדה" הוגש על ידי יו"ר הוועדה לשרים, אף שהוועדה לא אישרה אותו. אגף התקציבים עשה בו שימוש, ובהסתמך עליו הוגשה לממשלה הצעת החלטה על שינוי משטר הפיקוח על המחירים בענף החלב. נוסח הצעת ההחלטה שהובאה לממשלה ודברי ההסבר שצורפו לה, היה בהם כדי להטעות.

מדרך פעולתו של אגף התקציבים נראה כי לכאורה הוא סימן את המטרה, הסרת הפיקוח על מחירי החלב ומוצריו, מראש.

אגרסקו חברה ליצוא חקלאי בע"מ

ההובלה הימית

אגרסקו חברה ליצוא חקלאי בע"מ (להלן - אגרסקו או החברה) היא חברה מעורבת, כהגדרתה בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975. מדינת ישראל מחזיקה במחצית אמצעי השליטה בחברה, והיתר מוחזק בעיקר בידי מועצות הייצור החקלאיות. אגרסקו מובילה ומשווקת תוצרת חקלאית לחו"ל ומהתמורה שהיא מוסרת לחקלאים מגדלי התוצרת (להלן - המגדלים) היא מנכה את ההוצאות הכרוכות בכך וכן עמלה. לפי תקנון החברה היא אינה מפיקה רווחים ואם יהיו עודפים הם יתווספו לתמורה שמקבלים המגדלים או ישמשו לכיסוי גירעונות החברה.

את מרבית התוצרת, כ-320,000 טון (יותר מ-80%), מובילה אגרסקו לחו"ל בהובלה ימית בקירור, ואת היתר היא מובילה בהובלה אווירית. אגרסקו מובילה יותר ממחצית התוצרת שהיא מובילה בהובלה ימית באמצעות שתי אניות חדשות שנבנו במיוחד לצרכיה והיא חוכרת אותן לתקופה ארוכה.

פעולות הביקורת

בחודשים יוני-אוקטובר 2006 בדק משרד מבקר המדינה היבטים הנוגעים להובלה הימית באגרסקו. בין הנושאים שנבדקו - ההצטיידות באניות החדשות ותמחור ההובלה. בדיקות השלמה נעשו ברשות הספנות והנמלים.

עיקרי הממצאים

1. שנים רבות (עד שנת 2004) ביצעה אגרסקו את ההובלה הימית בין היתר באמצעות שתי אניות קירור ישנות שחכרה מתאגיד חברות ספנות (להלן - תאגיד א'). בשנת 1997 החליטה אגרסקו כי עקב מצבן של אניות אלה לא יהיה אפשר להשתמש בהן עוד זמן רב ויש להחליפן. ב-1999 החליטה אגרסקו להתקשר עם חברת ספנות שוודית (להלן - החברה השוודית) במיזם משותף לבניית שתי אניות חדשות שיותאמו לצרכי אגרסקו. התברר כי המאמצים שהשקיעה אגרסקו בבחינת חלופות היו מועטים - היא הסתפקה בהעברת בקשה להצעה לשלוש חברות, ולא ניהלה עמן משא ומתן המשכי. עוד יצוין כי יוזם ההתקשרות עם החברה השוודית, ששימש כיועץ לאגרסקו בנושא ההתקשרות ובניית האניות, עבד באותה עת בסוכנות שייצגה את החברה

השוודית בישראל והיה ממונה על הקשר עמה. בעניין זה נמצא טעם לפגם. כמו כן, הדבר לא הובא לידיעת הדירקטוריון כראוי.

2. בשנת 2000, לאחר שהחברה השוודית חזרה בה מהתחייבותה להשתתף במיזם, חתמה אגרקסקו על הסכם עם חברה גרמנית ובו נקבע כי החברה הגרמנית תממן את בניית שתי האניות עבור אגרקסקו ותחכיר לה אותן ל-12 שנה בתמורה לדמי חכירה ותפעול שנתיים. ב-2004, לאחר שנשלמה בניית האניות, החלה אגרקסקו להוביל בהן תוצרת. בשנת 2005, עקב בעיות הנוגעות להפעלת האניות באמצעות החברה הגרמנית, הציעה אגרקסקו לתאגיד א' להחליף את החברה הגרמנית ולהחכיר את האניות לאגרקסקו במקומה. בסוף אותה שנה מכרה החברה הגרמנית את זכויותיה באניות לחברה שבשליטת תאגיד א'. נקבע שתאגיד א' יחכיר לאגרקסקו (באמצעות חברות שבשליטתו) את האניות ל-14 שנה, ובסופן אגרקסקו תרכוש אותן מידיו. הבדיקה העלתה כי אגרקסקו הפנתה את ההצעה האמורה רק לתאגיד א'.

לדעת משרד מבקר המדינה, בנסיבות העניין, עקב ההשקעה הניכרת הכרוכה בעסקה (שמסתכמת במאות מיליוני ש"ח) ועקב היותה עסקה ארוכת טווח, היה מקום שאגרקסקו תפעל לקבלת הצעות של כמה מציעים אחרים, אף שהיא אינה חייבת לבצע הליך מכרז פורמלי. אין זה מן הנמנע שבדיקת הצעות עם מספר מציעים וניהול משא ומתן עמם במקביל לניסיונה לפתור את הבעיות שנוצרו, היו מאפשרים לאגרקסקו בסופו של דבר להשיג תנאי התקשרות נוחים יותר.

3. במסמך שהגישה הנהלת אגרקסקו לדירקטוריון ובו הוצגה ההשוואה בין העסקה עם החברה הגרמנית לעסקה עם תאגיד א' לא צוינו כל ההיבטים הכספיים שמקורם בהבדלים בתנאי העסקות: לא הובהר שהערך המהוון של התשלומים לתאגיד א' בתקופת החכירה (לרבות תשלום עבור הרכישה בסוף תקופת החכירה) גבוה בכ-4 מיליון אירו¹ מהערך המהוון של התשלומים לחברה הגרמנית. כמו כן לא הובהר שבמסגרת העסקה עם תאגיד א' אגרקסקו לא תקבל בתקופת החכירה ריבית (המוערכת בכ-2.7 מיליון אירו מהוונים) על מקדמה לרכישת האניות ששילמה לתאגיד א' עם ביצוע העסקה.

4. בעקבות העסקה בין אגרקסקו לתאגיד א' התברר לאגרקסקו שעליה לרשום בדוחותיה הכספיים את האניות האמורות כנכס. אולם אגרקסקו העדיפה להימנע מלעשות כן עקב מדיניות החברה שלא להחזיק אניות בבעלותה, ומאחר שאילו הייתה נרשמת בדוחותיה התחייבות לשלם דמי חכירה באירו תקופה ממושכת היא הייתה נחשפת לסיכון בגין הפרשי מטבע. כדי להימנע מרישום זה נעשה תיקון להסכם ולפיו אגרקסקו רשאית שלא לרכוש את האניות, תמורת תוספת עלות מסוימת. לפי חישובי משרד מבקר המדינה, תסתכם תוספת העלות שאגרקסקו תישא בה אם לא תרכוש את האניות בכ-6 מיליון אירו. יש להדגיש שתיקון ההסכם והיבטיו הכספיים לא הוצגו לדירקטוריון כדי שיבחן אם יש מקום לאשרו.

בעקבות הערות משרד מבקר המדינה נעשה בהסכם שינוי ולפיו בוטלה תוספת העלות האמורה ועדיין אגרקסקו אינה מחויבת לרכוש את האניות. בסוף נובמבר 2006, לאחר שנעשה בהסכם השינוי האמור, אישר הדירקטוריון את תיקון ההסכם.

5. על ההתקשרות עם נותן שירות להיעשות לפי נוהלי החברה ולפי סדרי מינהל תקין. ואולם, התברר כי סדרי העסקתו של היועץ החיצוני שאגרקסקו התקשרה אתו לצורך פיקוח על בניית האניות לקו בחסר: אגרקסקו לא חתמה עמו על חוזה התקשרות ולא קבעה כללים להעסקתו, ומנכ"ל החברה אישר לו בשנת 2006 שכר טרחה למפרע תמורת עבודתו בשנים 2000-2006 בסכום כולל של 300,000 דולר. כמו כן שילמה אגרקסקו בשש השנים האמורות את הוצאותיו של היועץ, שהסתכמו בכ-745,000 ש"ח. בהיעדר כללים אי-אפשר לוודא שיש יחס הולם בין שכר הטרחה שנקבע בעד הייעוץ ובין העבודה שנעשתה.

1 התשלומים הונו בשער ניכיון שנתי של 10%.

6. אגף תכנון, תקציב ובקרה של אגרוסקו ממונה על הכנת התקציב להוצאות ההובלה הימית. בתקציב מצוינים גם תעריפי ההובלה הימית המשמשים למימון הוצאות החברה, ולפיהם מחייבת החברה את המגדלים. בכל שנה מגיש האגף את התקציב להנהלת החברה ולדירקטוריון כדי שיקבע אם יש מקום לאשרו. על מנת לקבוע את התעריפים ליעדי ההובלה יש לחשב את הסכום הכולל של ההוצאות הצפויות על ההובלות לכל יעד ולחלקו במספר יחידות התוצרת (משטחים) שיש להוביל לאותו יעד. אשר על כן חשוב לקבוע מה הן ההוצאות על ההובלות לכל אחד מיעדי ההובלה הימית של התוצרת החקלאית ולוודא שהן נזקפו לחובת היעד הנכון. נמצא כי התקציב מוצג לפי סוגי ההוצאות ולא לפי הוצאות ההובלה הצפויות לכל יעד. עקב כך אי-אפשר לוודא שהתעריף שנקבע עבור כל יעד הוא התעריף הנדרש למימון הוצאות ההובלה הצפויות ליעד.

7. בסוף כל שנה, לאחר שהחברה מסכמת את הכנסותיה והוצאותיה באותה שנה, עליה להשוות בין הכנסותיה והוצאותיה בפועל לפי יעדי ההובלה ובין הכנסות והוצאות הצפויות שצינו בתקציב לאותה שנה, ואם אין התאמה בין הסכומים האמורים עליה לחשב את ההפרשים ביניהם. הבדיקה העלתה כי החברה אינה עושה את ההשוואה האמורה לצורך בקרה על התקציב, אינה מנתחת את הכנסותיה והוצאותיה בפועל לפי יעדי ההובלה לעומת הכנסות והוצאות הצפויות לכל יעד לפי התקציב וממילא אינה מציגה נתונים אלה להנהלה ולדירקטוריון.

8. בתקציב הוצאות ההובלה הימית של אגרוסקו נכללת תוספת להוצאות. התוספת משמשת מקדם ביטחון, ונועדה להבטיח שאם ההוצאות בפועל בעד ההובלה הימית יהיו גבוהות מההוצאות הצפויות, יהיה אפשר לממן. בתקציב לא הוצגה התוספת בנפרד ולא צוין הסבר על אופן החישוב של מקדם הביטחון ועל השפעתו על תעריפי ההובלה שבהם מחויבים המגדלים. יש להציג לדירקטוריון את התוספת להוצאות בשקיפות ובנפרד כדי שהוא יביא בחשבון בעת שישקול אם יש מקום לאשר את תעריפי ההובלה.

9. באניות החדשות המובילות תוצרת חקלאית ליעד א' מובלת גם כמות גדולה של מטענים שאינם חקלאיים. מטענים אלה מובלים עבור חברות אחרות, והרווחים מהובלתם נועדו להקטין את עלויות ההובלה של התוצרת החקלאית, ובהתאם לכך להוזיל את תעריף ההובלה. התברר כי הרווחים הצפויים מהובלת המטענים האמורים אינם מקוזזים מהוצאות ההובלה הימית ליעד זה לצורך חישוב תעריף ההובלה הנוגע לו. הדבר לא הוצג בשקיפות הנדרשת בתקציב לשנת 2006.



אגרוסקו מובילה ומשווקת תוצרת חקלאית לחו"ל. לפי תקנון החברה היא אינה מפיקה רווחים ואם יהיו עודפים הם יתווספו לתמורה שמקבלים המגדלים או ישמשו לכיסוי גירעונות החברה.

בשנים 1998-2005 עסקה אגרוסקו במיזם לבניית שתי אניות חדשות המותאמות להובלת התוצרת החקלאית שהיא מייצאת לאירופה. בדיקת תהליך קבלת ההחלטות הנוגעות למיזם העלתה, בין היתר, כי אגרוסקו לא בדקה בדיקה מעמיקה דייה את החלופות לעסקה; וכי כאשר הוצגו לדירקטוריון העסקות הנוגעות למיזם, כדי שיבחן אם יש מקום לאשרו, לא הוצגו לפניו כל ההיבטים הנוגעים לעסקות, ובכללם היבטים הנוגעים לסיכונים הכרוכים בעסקה עם החברה הגרמנית והיבטים כספיים מהותיים הנוגעים לעסקה חלופית עם תאגיד אחר שאושרה לאחר מכן.

אגרקסקו העסיקה במשך יותר מחמש שנים יועץ חיצוני לתכנון האניות ולפיקוח על בנייתן שלא לפי סדרי מינהל תקין: לא נחתם עמו חוזה התקשרות, עלות העסקתו סוכמה למפרע, והבקרה על הוצאותיו לקתה בחסר.

תקציב הוצאות ההובלה הימית לא הוצג בשקיפות לדירקטוריון לפי יעדי ההובלה ולכן אי-אפשר לדעת כיצד נקבע התעריף לכל יעד. הוצאות ההובלה הימית כוללות מרכיבים שלא הובהר אופן חישובם והם אינם מוצגים בשקיפות בתקציב. אגרקסקו אינה מציגה בסוף כל שנה השוואה בין ההוצאות וההכנסות בפועל לפי יעדי ההובלה ובין ההוצאות וההכנסות הצפויות שנקבעו בתקציב לאותה שנה, אף כי השוואה כזו נדרשת לשם ניתוח הסטיות מן התקציב וקבלת החלטות מושכלות יותר באשר להכנת תקציב ההובלה הימית לשנה שלאחריה ובאשר לתעריפים שבהם מחויבים המגדלים.

נוכח השפעתם של תעריפי ההובלה על הכנסות המגדלים יש חשיבות לכך שאגרקסקו תציג לדירקטוריון את מרכיביהם של התעריפים ואת אופן חישובם בשקיפות המרבית. כמו כן, על מנת לשפר את הפיקוח בעניין זה ראוי גם לשקול הקמת ועדת משנה מקרב חברי הדירקטוריון שתתמקד בכך.

משרד הפנים

ממצאי מעקב

ניהול מקרקעין לאורך חופי הכינרת ושימוש בהם

מקרקעי החופים בכינרת נמנים ברובם עם המקרקעין שבניהול מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל) המיועדים לתועלת הציבור, ואותם הוא הקצה בעיקר לרשויות המקומיות הגובלות בכינרת בחוזי הרשאה לתקופות קצרות תמורת דמי חכירה סמליים לשם הפעלתם כחופי נופש ורחצה. המינהל אפשר לרשויות המקומיות להפעיל חופים אלה באמצעות מפעילי משנה מטעמן, ובלבד שלא יוקנו להם זכויות במקרקעין.

פעולות הביקורת

בשנת 2004 בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול במקרקעין לאורך חופי הכינרת הניתנים לשימוש הציבור למטרות נופש ורחצה ואת אופן ניהולם, את ההתקשרויות החוזיות בנוגע אליהם, את תפוצולם של החופים למטרות האמורות באמצעות הרשויות המקומיות ובעיקר את מידת נגישותו החופשית של הציבור אל החופים. ממצאי הביקורת (להלן - הביקורת הקודמת) פורסמו בדוח שנתי 555 של מבקר המדינה, עמ' 787-806 (להלן - הדוח). בחודשים ספטמבר-נובמבר 2006 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב (להלן - ביקורת המעקב או - המעקב) שנועדה לבדוק אם ובאיזו מידה תוקנו הליקויים העיקריים שצוינו בדוח.

עיקרי הממצאים

גידור החופים

הקמת גדר טעונה היתר לפי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה); ואילו הקמתה בחופי הכינרת במרחק קטן מ-50 מטרים מקו המים אסורה לפי תכנית מתאר ארצית חלקית לחופים מס' ת/מ/א/13 - מרחב הכנרת וחופיה (להלן - תמ"א 13). בסיוורם שעשו עובדי משרד מבקר המדינה בעת הביקורת הקודמת מ-2004 לאורך חופי הכינרת התברר, כי כל חופי הנופש והרחצה פרט לאחד היו מגודרים (עד קו המים או בסמוך אליו) באופן שמנע גישה חופשית של הציבור אליהם. בדוח צוין, כי לא נמצא שרשויות הרישוי המקומיות או הוועדות המקומיות לתכנון ולבניה (להלן - הוועדות המקומיות) נתנו היתרים להקמתן של הגדרות הללו, וכאמור לעיל, לחלקי הגדרות המצויים בתחום האסור לבנייה לפי תמ"א 13 לא היה ניתן כלל להעניק היתר.

למרות שהוועדות המקומיות היו מודעות למצב המתואר, רובן ככולן לא נקטו אמצעי אכיפה נגד הגורמים שהקימו את הגדרות הללו או שעשו בהן שימוש.

בעניין זה העלתה ביקורת המעקב את הממצאים האלה:

1. מאז תום הביקורת הקודמת ובעקבותיה הוסרו גדרות וקטעי גדרות שהיו חלק מהגידור ההיקפי של שמונה חופי רחצה ונופש פעילים שלאורך חופי הכינרת. הוסרו גם כעשרים גדרות וקטעי גדרות, שאמנם לא היו חלק מהגידור ההיקפי של חופי הנופש והרחצה הפעילים בכינרת, אך הם שללו תנועה חופשית של הציבור לאורך הכינרת (או לשפת המים). הסרת הגדרות נעשתה בתוקף פסקי דין וצווים שונים שניתנו בידי בית המשפט המוסמך¹, בהליכים פליליים בהם נקטה הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה למחוז הצפון (להלן - הוועדה המחוזית) בגין עבירות על חוק התכנון והבנייה.

2. לא הובחן שיפור בפעולות האכיפה של הוועדות המקומיות ושל רשויות הרישוי והפיקוח המקומיות בעניין הגידור ועבירות הבנייה האחרות בחופי הנופש והרחצה. הדברים אמורים במיוחד לגבי המועצות האזוריות עמק הירדן וגולן.

3. הובחן שיפור בפעילותו הישירה של משרד הפנים בנושא, ובייחוד בזו של גורמי התכנון והפיקוח במחוז הצפון של המשרד: מאז תום הביקורת הקודמת נפתחו 31 תיקים פליליים הנוגעים במישרין לעבירות הבנייה הקשורות בגידור הבלתי-חוקי בחופים. ב-22 מהם הוצאו בידי בית המשפט צווי הפסקת בנייה או שימוש, צווי איסור שימוש וצווי הריסה, שרובם כבר בוצעו. על הנאשמים שהורשעו הוטלו קנסות בסכומים ניכרים, ועל אחדים מהם אף הוטלו עונשי מאסר שחלקם הומרו בעבודות שירות. עם זאת יצוין כי לפי הנתונים שבידי משרד מבקר המדינה², בסוף 2005 היו בחופי הכינרת כמאה גדרות (בלתי עבירות להולכי רגל) בתחום האסור לבנייה. מכאן, שאף כי נעשתה פעילות חשובה בנדון, עדיין רבה מאוד המלאכה ונדרשת פעילות אכיפה נמרצת ורחבת-היקף בנדון.

גביית תשלומים מהציבור בחופי נופש ורחצה

1. חוק הסדרת מקומות רחצה, התשכ"ד-1964 (להלן - חוק הסדרת מקומות רחצה, או - החוק) מתיר לרשות מקומית, באישור שר הפנים, לקבוע בחוק עזר דמי כניסה למקום רחצה בים בעד השירותים הניתנים בו (למעט נוכחות מציל, ניקיון, בתי-שימוש והספקת מים לשתיה, שבעבורם נאסר עליה לגבות תשלום). אולם לפי סעיף 8 לחוק, "לא ייגבו דמי-כניסה למקום-רחצה בים, בנהר או באגם אלא אם נקבע חלק סביר של אותו מקום, שהגישה אליו נוחה, לכניסה בלי תשלום ובכפוף לקבלת אישור שר הפנים".

בבדיקת המצב ששרר בעת הביקורת הקודמת בחופים שהקצה המינהל למועצות האזוריות עמק הירדן וגולן, החולשות על רוב רצועת החוף של הכינרת, התברר כי אף שלהלכה הן גובות תשלום רק עבור חניית רכב במתחמי החופים, למעשה למבקשים לנפוש ולרחוץ בחופים אלה אין אפשרות מעשית להיכנס לתחומי של חוף כלשהו בלא לשאת בתשלום זה, שכן עקב מיקומם של החופים הללו הגישה הסבירה היחידה אליהם היא באמצעות כלי רכב; אולם אין בקרבת אזור החוף מקום חלופי אשר ניתן להחנות בו רכב כדין ולהגיע ממנו ברגל אל החוף.

1 בית משפט השלום בבית שאן.

2 דוח של החברה להגנת הטבע על מצב חופי ישראל שפורסם בסוף 2005.

בעניין זה ציין מבקר המדינה בדוח³: "פקודת התעבורה [נוסח חדש] וחוקי השלטון המקומי מתירים אמנם לרשות מקומית לקבוע במסגרת חוקי עזר מקומות חנייה מוסדרים, שבהם החנייה מותרת בתשלום. אולם רוחו ומגמתו של חוק הסדרת מקומות רחצה הן לאפשר לציבור נגישות נוחה, ללא תשלום, לחלק סביר מהחוף, ובכלל זה - ממגרש חנייה בו (או בקרבתו), אם בלעדיו אין לציבור גישה סבירה לחוף. על כן מן הראוי שמשרד הפנים ייתן דעתו ליחס שבין ההסדרים החקיקתיים, בהתחשב בכך שאין הלימה בין רוחו ותכליתו של חוק הסדרת מקומות רחצה לבין המצב השורר בחופי הכינרת".

ביקורת המעקב העלתה, כי עד מועד סיומה (סוף נובמבר 2006) הוסיף לשורר בחופי הכינרת המצב שתואר בדוח, ואף לא באחד מהם הייתה הגישה לתחום החוף חופשית ללא תשלום כלשהו (תשלום דמי כניסה מכל נופש או דמי חנייה - כאשר הגישה הנוחה והסבירה היחידה היא באמצעות כלי רכב). יוצא אפוא כי עד מועד סיום ביקורת המעקב עדיין לא הסדיר משרד הפנים את אי-ההלימה בין רוחו ותכליתו של חוק הסדרת מקומות רחצה (לאפשר לציבור גישה נוחה, ללא תשלום, לחלק סביר מהחוף), לבין המצב השורר בחופי הכינרת.

2. עם זאת ראוי לציין לטובה כמה פעולות שמשרד הפנים החל לעשות לאחר תום הביקורת הקודמת ובעקבות עתירה שהגישה עמותת "אדם טבע ודין" לבג"ץ ביוני 2005, בסמוך לאחר פרסום הדוח⁴, וכדלהלן:

(א) בהודעת המדינה לבית המשפט העליון מסוף אפריל 2006 דווח על עמדתו העקרונית של משרד הפנים בשאלת אמות המידה שלפיהן יבחן את בקשות הרשויות המקומיות להתיר להן גביית דמי כניסה לחופיהן, בשים לב למגבלות הקבועות כאמור בחוק הסדרת מקומות רחצה. עם זאת יצוין, כי עד מועד סיום ביקורת המעקב טרם גובשו סופית אמות מידה אלה ואף לא אחת מהרשויות המקומיות הגובלות בחופים קיבלה היתר מאת שר הפנים לגבות דמי כניסה למקומות הרחצה שבניהולה.

(ב) בהודעת המדינה האמורה לבית המשפט העליון אימץ משרד הפנים את גישת מבקר המדינה בדוח שתוארה לעיל בנוגע לצורך לאפשר לציבור נגישות נוחה ללא תשלום לחלק סביר מהחוף, ובכלל זה ממגרש חנייה שבקרבתו - אשר השימוש בו לא יהא כרוך בתשלום - אם בלעדיו אין לציבור גישה סבירה לחוף. עם זאת התברר, כי למרות עמדתו המוצהרת של משרד הפנים, עד מועד סיום ביקורת המעקב הוא טרם נקט צעדים מעשיים ליישום עמדה זו בחופי הכינרת.

3. במחצית השנייה של שנת 2005 הקים הממונה על מחוז הצפון במשרד הפנים ועדה בין-משרדית רחבה בראשותו, לקביעת מדיניות כללית לפעילות הקשורה בחופי הכינרת ולמעקב אחריה ("פורום סובב כינרת"). עד מועד סיום ביקורת המעקב דנה הוועדה בכמה סוגיות מרכזיות, אולם אף לא באחת מהן התקבלו עד כה החלטות אופרטיביות, בשל חילוקי דעות בין משתתפיה - ובעיקר עם נציגי הרשויות המקומיות - בפרטים הנוגעים אליהן.

3 דוח שנתי 55 של מבקר המדינה (2005), עמ' 789.

4 בג"ץ 5824/05 אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' שר הפנים ואח'. העותרת ביקשה מתן צו על תנאי נגד שר הפנים המורה לו לנמק מדוע לא יפעיל את סמכויותיו ויבצע פעולות מסוימות, כדי להבטיח את זכות הגישה של היחיד לחופי הים התיכון והכינרת. עד סוף ינואר 2007 ההליכים בבג"ץ טרם הסתיימו, אולם שר הפנים, באמצעות פרקליטות המדינה, מסר לבית המשפט כמה הודעות בכתב בהן דיווח על פעולות שמשרדו עשה או שהוא עומד לעשות בנושא העתירה.

הפעולות להבטחת שירותים חיוניים לציבור במקומות רחצה

1. רוב חופי הכינרת המשמשים לנופש ולרחצה, שאותם הקצה המינהל לרשויות המקומיות הגובלות בהם, הם בגדר "חופים בלתי מסווגים", דהיינו חופים שמחד גיסא, שר הפנים (בתוקף סמכותו לפי החוק) לא קבע שהם מקומות רחצה מוכרזים, ומאידך גיסא, הוא לא קבע אותם כמקומות אסורים לרחצה. בחלק ניכר מהחופים הללו לא סופקו לציבור שירותים חיוניים כדוגמת שירותי הצלה, שחובה לספקם לפי החוק רק במקומות רחצה מוכרזים. הביקורת הקודמת העלתה, כי בחוזי ההרשאה שבין המינהל ובין הרשויות המקומיות חייב אותן המינהל לנהוג בכל מתחם חוף שהקצה להן כאילו הוא מקום רחצה מוכרז ולקיים בו את הוראות הדין החלות על מקום כזה. יוצא אפוא כי באי-מתן שירותי הצלה בחופים הבלתי מסווגים הפרו הרשויות המקומיות את חוזהן עם המינהל. למרות האמור לא פעל המינהל לאכיפת ההתחייבות החוזית האמורה של הרשויות המקומיות.

ביקורת המעקב העלתה, כי המינהל טרם נקט צעדים לאכיפת ההוראות האמורות שבחוזי ההרשאה, אף שהוראות אלה כלולות גם בחוזי ההרשאה החדשים שנחתמו מאז תום הביקורת הקודמת מ-2004.

2. המעקב העלה, כי משרד הפנים טרם קבע אמות מידה מוגדרות לפיהן יכריז מיוזמתו על חופים כאלה ואחרים כמקומות רחצה מוכרזים, למרות שידוע לו על חופים בלתי מסווגים לא מעטים, שלגביהם הרשות המקומית הנוגעת לעניין נמנעת מלפנות אליו בבקשה לקבעם כמקומות רחצה מוכרזים - הגם שנופשים ומתרחצים רבים פוקדים אותם - כדי לחסוך לעצמה את העלויות הכרוכות במתן שירותי הצלה בהם.

תפעול חופי נופש ורחצה בידי הרשויות המקומיות

התקשרויות חוזיות ללא מכרז

הביקורת הקודמת העלתה, כי "במשך שנים רבות (כעשור לפחות) נעשו ההתקשרויות החוזיות של המועצות האזוריות עמק הירדן וגולן, החולשות על רוב רצועת החוף של הכינרת, עם מפעילי חופים בתחומיהן המשמשים לנופש ולרחצה, ללא מכרז. זאת, בניגוד לסעיף 89 והתוספת השנייה לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958".

המעקב העלה כי לא חל שינוי במצב, ומאז תום הביקורת הקודמת מוסיפות המועצות האזוריות עמק הירדן וגולן להתקשר עם מפעילי החופים מטעמן שלא במכרז.

הפעלת חופים ללא חוזי הרשאה עם המינהל

בעת הביקורת הקודמת היו חמישה חופים מוחזקים ומופעלים בידי מפעילים פרטיים, כקבלנים של הרשויות המקומיות הנוגעות לעניין, אף שמקרקעי חופים אלה לא נמנו עם המקרקעין שהמינהל הקצה לאותן רשויות מקומיות, או שהסתיימה תקופת ההרשאה שניתנה להן לגביהם; ארבעה מחופים אלה מצויים בתחום המועצה האזורית עמק הירדן ואחד - בתחום עיריית טבריה. שישה חופים אחרים (בתחום המועצה האזורית עמק הירדן) היו מוחזקים ומופעלים בידי מחזיקים שונים, בלא שנמצא כי נכרתו חוזים עם המינהל או עם הרשות המקומית הנוגעת לעניין, המתירים להם חזקה ושימוש כאמור בחופים. בעניין זה צוין ברוח, כי אף שהמינהל היה מודע למתואר לעיל, עד מועד סיום אותה הביקורת הוא לא נקט צעדים נגד רשויות מקומיות שאפשרו למפעילים מטעמן

להפעיל חופים, אף על פי שלא היו להן חוזי הרשאה תקפים עמו בנוגע אליהם, ורק נגר חלק מהמחזיקים בחופים הנ"ל הוא הגיש תביעות משפטיות (אזרחיות) לסילוק יד, לסילוק המבנים והמתקנים השונים שהוקמו בהם ולתשלום דמי שימוש ראויים.

המעקב העלה כי לא חל שיפור ממשי במצב, ובמובנים מסוימים הוא אף החמיר: (א) עד מועד סיום ביקורת המעקב הוסדר מעמדם של שניים מחמשת החופים המנויים לעיל (חופים בתחום המועצה האזורית עמק הירדן) בלבד. (ב) בסוף אוגוסט 2005 פג תוקף חוזה ההרשאה שבין המינהל ובין המועצה האזורית עמק הירדן בנוגע לחוף אחר המופעל בידי מפעיל מטעמה. (ג) רק בנוגע לאחד מששת החופים בתחום המועצה האזורית עמק הירדן, שלא נמצא כי נחתמו לגביהם חוזים עם המינהל או עם המועצה האזורית, נחתם בינתיים חוזה הרשאה עם המינהל לתקופה המסתיימת בסוף 2012. (ד) בסוף מרס 2006 פג תוקף חוזה ההרשאה שבין המינהל ובין המועצה האזורית גולן בנוגע לקטע מרצועת החוף של הכינרת, שבו מצויים ארבעה חופי נופש ורחצה; בסוף מרס 2007 אמור לפוג תוקפם של יתר חוזי ההרשאה שיש למועצה אזורית זו בנוגע לחופי הנופש והרחצה שבתחומה. בדיקת המעקב העלתה, כי אחד הגורמים לעיכוב בחידוש חוזי ההרשאה שבין המינהל ובין הרשויות המקומיות הוא, שהמינהל טרם הכין את הנוסח החדש של חוזי ההרשאה באשר לחופי הנופש והרחצה שבתחומן, כמתחייב מהחלטת מועצת מקרקעי ישראל האחרונה בעניין הקצאת שטחי חוף הים מיוני 2004.



הכינרת היא נכס טבע ייחודי, אחד ממוקדי המשיכה המרכזיים במערך התיירות והנופש בישראל. רובם של חופי הכינרת הם מקרקעי ציבור שבניהול מינהל מקרקעי ישראל (המינהל) המיועדים לתועלת הציבור. על רקע זה ניתן היה לצפות שגישת הציבור אליהם תהיה חופשית ככל הניתן, בלא מגבלות שאינן מעוגנות בדין. אולם המציאות שנגולה בביקורת הקודמת מ-2004 הייתה שונה: מהביקורת הקודמת למדים כי במהלך השנים הלכו חופי הכינרת ונסגרו, ונחסמה הגישה החופשית לחלקים ניכרים שלה, משום שלאורך חופיה הוקמו כמאה גדרות המגיעות עד קו המים בתחום האסור לבנייה, והן מונעות מעבר חופשי לאורך קו החוף. יתרה מזאת, התברר כי כל חופי הכינרת המשמשים לנופש ולרחצה (פרט לאחד) גודרו גידור היקפי עד קו המים (או בסמוך אליו) בלא היתרי בנייה כחוק, ונגבו תשלומים מבאיהם כתנאי לכניסתם לתחומיהם.

המעקב העלה כי מאז הביקורת הקודמת גברה המודעות הציבורית לצורך לפעול להבטחת הגישה החופשית של הציבור אל החופים, ומסתמנת נקיטת צעדים מוחשיים ראשוניים לתיקון המצב - בעיקר מצד משרד הפנים ומחוז הצפון שלו. כך למשל, בתוקף צווים ופסקי דין של בית המשפט המוסמך, שניתנו בהליכים משפטיים בהם נקטה הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז הצפון וביוזמת יחידת הפיקוח המחוזית של המשרד, הוסרו גדרות שהיו חלק מהגידור ההיקפי של שמונה חופי נופש ורחצה פעילים בכינרת. כן הוסרו כעשרים גדרות אשר הוקמו ללא היתר במקומות אחרים בסמיכות לכינרת ושללו מהציבור תנועה חופשית באזור הכינרת. עם זאת, עדיין רבה מאד המלאכה שיש להשלימה.

בעקבות הביקורת הקודמת החל משרד הפנים להיערך להסדרת התנאים ואמות המידה שלפיהם יאשר גביית תשלומים מבאי החופים בתנאי שבחלק סביר ממקומות הרחצה תאושר כניסה ללא תשלום (לרבות אי-תשלום דמי חנייה, כאשר הכניסה לחוף אינה אפשרית מבחינה מעשית בלא שימוש במגרש החנייה המצוי בתחומו או בקרבתו), אך פעילות זו עדיין בתחילתה.

מנגד, הרשויות המקומיות הגובלות בכינרת והוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה לא נקטו צעדים ממשיים לתיקון הליקויים בפעילותן שהועלו בביקורת הקודמת, ובכלל זה בעניין אי-מילוי חובתן החוקית של הרשויות המקומיות להתקשר עם מפעילי החופים מטעמן במכרז. גם מינהל מקרקעי ישראל (המינהל) לא פעל דיו לתיקון הליקויים הנוגעים לפעילותו. בין היתר, הוסיף המינהל לאפשר הפעלת חופים בלא חוזה הרשאה תקפים בינו ובין הרשויות המקומיות הנוגעות לעניין ולא פעל בקצב הראוי לחידוש חוזה ההרשאה שתוקפם פג או עומד לפוג במהלך שנת 2007.

לבסוף, ראוי לציין לטובה יוזמה שנקט משרד הפנים: בעקבות הביקורת הוא כונן פורום בין-משרדי רחב ("פורום סובב כינרת") לטיפול בבעיות הנוגעות לכינרת ולחופיה. אולם עד כה נתקלה פעילות הפורום בקשיים ולא הניבה תוצאות ממשיות, בין היתר משום שאין לו סמכות חוקית לקבל החלטות מחייבות, ופעילותו נשענת על הסכמה הדדית של כל חבריו. בעניין זה המליץ משרד מבקר המדינה לשקול נקיטת צעדים במגמה להעניק סמכויות חוקיות לגוף זה.

משרד הרווחה

היבטים בהעסקת אנשים בעלי מוגבלות במסגרת ה"קרן - רשת מרכזי אבחון ושיקום מקצועי"

על פי הערכות המקובלות בעולם ובישראל, כ-10% מהאוכלוסייה הם אנשים בעלי מוגבלות פיזית, שכלית או נפשית, בדרגות שונות של חומרה. התפיסה השיקומית בנוגע לאנשים בעלי מוגבלות מבוססת על הצורך לשלבם בחברה ולהכניסם למעגל העבודה, מתוך ראיית האדם המוגבל כשווה זכויות בחברה. תפיסה זו באה לידי ביטוי, בין היתר, בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998.

משרד הרווחה, באמצעות אגף השיקום, הוא הגוף העיקרי המופקד על מתן שירותים בתחום השיקום התעסוקתי לאנשים בעלי מוגבלות. בשנת 1964 הקים האגף את ה"קרן - רשת מרכזי אבחון ושיקום מקצועי" (להלן - הקרן), כהקדש ציבורי לשם העסקת אנשים בעלי מוגבלות על פי מדיניותו. הקדש ציבורי משמעותו הקדשת נכסים לטובת מטרה בעלת אופי ציבורי. הקרן מעסיקה כ-650 עובדים ונותנת בכל שנה שירותים לכ-13,000 אנשים בעלי מוגבלות ב-73 מסגרות ברחבי הארץ, בהן: מסגרות לתעסוקה מוגנת ונתמכת ומרכזי שיקום שבהם ניתנים שירותי אבחון, הכשרה מקצועית והשמה בעבודה בשוק החופשי. תקציב הקרן לשנת 2005 היה 101.3 מיליון ש"ח.

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק¹ בחודשים מאי-ספטמבר 2006 היבטים אחדים הנוגעים לפעילותה של הקרן בתחום העסקת אנשים בעלי מוגבלות ושיקומם, למעמדה המשפטי ולסדרי ניהולה. הבדיקה נעשתה במינהל המרכזי של הקרן ובמרכזי השיקום שלה בירושלים וברחובות. בדיקות השלמה נעשו באגף השיקום שבמשרד הרווחה ואצל רשם ההקדשות שבמשרד המשפטים.

¹ הקרן היא גוף מבוקר מכוח סעיף 9(5) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], שכן היא גוף שהממשלה משתתפת בהנהלתו.

עיקרי הממצאים

תעסוקה מוגנת

על פי מדיניות משרד הרווחה מטרת השיקום התעסוקתי היא לסייע לאדם בעל מוגבלות, באמצעות פעולות שיקום מגוונות, לפתח את הפוטנציאל התעסוקתי שלו ולהתקדם על פני רצף של אפשרויות תעסוקה (להלן - רצף תעסוקתי), החל מתעסוקה במסגרת מוגנת שבה מבצעים עבודות ייצור פשוטות (להלן - תעסוקה מוגנת), דרך תעסוקה נתמכת בשוק החופשי הכרוכה בליווי, תמיכה והדרכה (להלן - תעסוקה נתמכת), וכלה בשילוב מלא בתעסוקה בשוק החופשי. בהתאם למדיניות זו קבעה הקרן כי היא תכוון את שירותיה לעקרונות שיקומיים מובילים בהם עקרון הרצף התעסוקתי. הקרן מפעילה 47 מסגרות לתעסוקה מוגנת ותעסוקה נתמכת שבהן מועסקים כ-2,500 אנשים בעלי מוגבלות בדרגות חומרה שונות.

1. הבדיקה העלתה שהקרן לא הכינה תכנית אישית לכל מועסק המותאמת לצרכיו, שתקנה לו כלים שיסייעו לו להתקדם בסולם התעסוקה, ולא עשתה אבחון תקופתי למועסקים כדי לבדוק אם יש מהם שיכולים להיקלט בעבודה במסגרות של תעסוקה נתמכת ואף בתעסוקה בשוק החופשי. בפועל אין כמעט ניידות של המועסקים במסגרות התעסוקה המוגנת, למי שמסוגלים לכך, על פני רצף תעסוקתי שמשמעותו התקדמות ברמת התעסוקה וצמצום התלות במסגרת המוגנת.

2. רוב המפעלים המוגנים של הקרן מצוידים במכשירים הפועלים בטכנולוגיות מיושנות ומתבססים בעיקר על עבודת ידיים פשוטה; לא הוכנסו למפעלים גם סוגי תעסוקה חדשים ולא פותחו יוזמות עסקיות שיאפשרו לקדם ולהכשיר את מי שמסוגל לכך לשוק העבודה החופשי, המתאים לצורכי שנות האלפיים.

3. המועסקים במסגרות התעסוקה המוגנת של הקרן מוגדרים משתקמים ולא מתקיימים בינם לבין הקרן יחסי עובד ומעביד כמשמעותם במקומות עבודה בשוק החופשי. לכן הם אינם זכאים לזכויות סוציאליות, כגון הפרשות לקרן פנסיה, פיצויי פיטורין ודמי מחלה. המועסקים מקבלים בעבור עבודתם תשלום המוגדר "גמול ביצוע עבודה", המחושב לפי תפוקתו של כל משתקם ומגיע לסכומים נמוכים. ואולם, כ-25% מהגמול נאגמים בקופה מרכזית לצורך מימון פעולות רווחה ודמי חופשה. לדעת משרד מבקר המדינה על הקרן לחדול לאגום הכספים כאמור.

בעניין הענקת זכויות סוציאליות למועסקים במסגרות התעסוקה המוגנת, הועלה שאין אחידות הן בין המסגרות של הקרן והן בין ובין המסגרות המופעלות בידי גופים אחרים. מפעל מוגן אחד של הקרן מפריש בשביל המועסקים כספים לקרן פנסיה ויש שהקרן משלמת מענקי פרישה, לפנים משורת הדין, למי שדורש ממנה מענק כזה. לעומת זאת, חברת "המשקם", שגם היא מעסיקה אנשים בעלי מוגבלות, מעניקה לעובדיה זכויות סוציאליות ומפרישה להם כספים לקרן פנסיה. יוצא אפוא שאדם בעל מוגבלות שהופנה למסגרת תעסוקה מוגנת בקרן מופלה לרעה לעומת מי שהופנה לתעסוקה בחברת "המשקם". לדעת משרד מבקר המדינה, אין מקום ליצור אבחנה בין המועסקים במסגרות התעסוקה המוגנת בכל הקשור למתן זכויות סוציאליות.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש מקום לבחון מחדש את תנאי ההעסקה במפעלים המוגנים, שכן העסקת אנשים בעלי מוגבלות במשך שנים ארוכות והגדרתם משתקמים, ללא תנאי שכר הולמים וללא זכויות סוציאליות אינה תורמת לשילובם בחברה כשווים בה.

מידע על פעולות השיקום התעסוקתי

מטרת השיקום התעסוקתי במרכזי השיקום היא השמה בעבודה בשוק החופשי בתום תהליך השיקום. הקרן מפעילה ברחבי הארץ 16 מרכזי שיקום שמספקים שירותי אבחון ושיקום תעסוקתי,

לרבות הכשרה מקצועית והשמה בעבודה בשוק החופשי. בשנת 2005 עברו כ-5,000 אנשים הליכי אבחון בקרן וכ-3,700 נוספים עברו הליך של שיקום תעסוקתי.

לנתונים עדכניים על פעילות המרכזים יש חשיבות לצורך זיהוי וניתוח של מגמות בהיקף הפעילות ובתוצאותיה, לקביעת מדדים לבחינת איכות הביצועים של הקרן ושל כל מרכז, להגדרת יעדי הפעילות שלה ולבחינת ביצועם. במועד הביקורת לא היו בידי הקרן נתונים מרוכזים על פעילות מרכזי השיקום מאז שנת 2003, לרבות מספר מקבלי השירותים השונים בכל אחד ממרכזי השיקום; תוצאות הפעילות בכל מרכז - שיעור המשתקמים שסיימו הכשרה מקצועית או שנשרו במהלכה, ושיעור ההשמות בעבודה.

הרחבת פעילותה של הקרן

הקרן פועלת מכוח כתב הקדש המגדיר את מטרותיה. במהלך השנים הרחיבה הקרן את פעולותיה מעבר למטרות שצוינו בכתב ההקדש. במועד הביקורת הייתה הקרן גוף גדול שאמור להתנהל על פי שיקולים כלכליים, עתיר כוח אדם ותקציבים הנותן שירותים לאוכלוסייה בהיקף גדול ומקיים קשרי עבודה עם גופים ממשלתיים וציבוריים ועם הרבה ספקי שירותים. בנסיבות אלה ספק אם המעמד המשפטי של הקרן - הקדש ציבורי - הוא המעמד המתאים להמשך פעילותה, שכן הקדש ציבורי הוא מבנה פשוט ונטול מנגנוני בקרה ופיקוח שאינו מתאים לניהול גוף כאמור, וכן משום שמעמדה זה כהקדש מחייב אותה לפעול רק להשגת המטרות שנקבעו בכתב ההקדש.

סדרי ניהול הקרן

בהנהלת הקרן חברים 14 נאמנים שמונו בידי שר הרווחה. לא נקבע משך הכהונה של הנאמנים, ומרביתם מכהנים בתפקידם יותר משמונה שנים. כמו כן, לא נקבעו קריטריונים בדבר הכישורים הנדרשים ממי שמתמנה לנאמן בהנהלת הקרן, כמקובל בגופים דומים בעלי מטרות ציבוריות. אחד הנאמנים הוא מנכ"ל חברה המספקת אף היא שירותי תעסוקה לאנשים בעלי מוגבלות, ולכן בחברות בהנהלת הקרן הוא נמצא במצב של ניגוד עניינים עם תפקידו מנכ"ל באותה חברה. כמו כן, ארבעה מנאמני הקרן הם בעלי תפקידים במשרד הרווחה השותפים כנאמני הקרן לקביעת מדיניות הקרן ולביצועה ואמורים כבעלי תפקידים במשרד הרווחה לפקח על הקרן. במצב זה עלולה להיפגע יכולתם להפעיל סמכויות פיקוח ובקרה על הקרן.

בחנית הליכי המינוי של כמה מעובדי הקרן העלתה כי אחדים מהם מונו בלי שהתקיים הליך של מכרז פנימי, כנדרש על פי הסכם עבודה קיבוצי מיוחד בין הקרן לעובדיה ועל פי נוהל הקרן משנת 2005, ובלי שנבחנו מועמדים אחרים לאיוש המשרה. עוד הועלה כי יש שתואר המשרה, דרישות המשרה ותיאור התפקיד נקבעו בדיעבד, לאחר שאוישה המשרה. הליכי מינוי כאלה אינם בהם שקיפות ולא ניתנת הזדמנות למועמדים כשירים אחרים להתמודד על אותן משרות.



אגף השיקום שבמשרד הרווחה, המופקד של מתן שירותים לאנשים בעלי מוגבלות ובכלל זה בתחום התעסוקה, הקים את ה"קרן - רשת מרכזי אבחון ושיקום מקצועי", כהקדש ציבורי, להעסקת אנשים בעלי מוגבלות ושיקומם. התפיסה השיקומית הרווחת כיום בנוגע לאנשים בעלי מוגבלות מבוססת על הצורך לשלבם בחברה ולהכניסם למעגל העבודה, מתוך ראיית האדם המוגבל כשווה זכויות בחברה. תפיסה זו באה לידי ביטוי גם בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998. בהתאם לכך מדיניות משרד הרווחה היא לסייע לאדם בעל מוגבלות, באמצעות פעולות שיקום מגוונות, לפתח את הפוטנציאל התעסוקתי שלו ולאפשר לו להתקדם על פני רצף של אפשרויות תעסוקה החל בתעסוקה במסגרות מוגנות דרך תעסוקה נתמכת וכלה בשילוב מלא בתעסוקה בשוק החופשי. לשם כך מפעילה הקרן יחידות לאבחון היכולות התעסוקתיות, מרכזי שיקום להכשרה מקצועית לפיתוח הפוטנציאל התעסוקתי ומסגרות תעסוקתיות (מפעלים מוגנים).

הביקורת העלתה שמסגרות התעסוקה המוגנות של הקרן משמשות למועסקים בהן מסגרות תעסוקה בלעדיות לטווח ארוך ולא כל המועסקים המסוגלים לכך מקודמים לתעסוקה ברמה גבוהה יותר; במסגרות אלה גם לא פותחו סוגי תעסוקה מתקדמים שיאפשרו להכשיר עובדים המסוגלים לכך לשוק העבודה החופשי המתאים לשנות האלפיים. כמו כן, סוגיית תנאי העסקתם של אנשים בעלי מוגבלות במפעלים המוגנים טרם באה על פתרון - המועסקים בהם, המוגדרים משתקמים, אינם מקבלים שכר אלא גמול על ביצוע עבודה, ששיעורו קטן ביותר, ואינם זכאים לזכויות סוציאליות. עם זאת, הקרן הרחיבה את תחומי פעילותה וספק אם במעמדה הנוכחי, הקדש ציבורי, היא הייתה רשאית לעשות כן.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הרווחה לפעול ליישום מדיניותו בדבר קידום אנשים בעלי מוגבלות על פני רצף תעסוקתי, לבחון ולקבוע מה הם תנאי ההעסקה הראויים למועסקים במסגרת המפעלים המוגנים - מהו הגמול הנאות והזכויות הסוציאליות שהם זכאים להם. בכלל זה על המשרד לבחון אם המעמד המשפטי של הקרן, הקדש ציבורי, הוא המעמד המתאים להמשך פעילותה, נוכח היקף פעילותה והצורך לנהלה לפי שיקולים כלכליים. כמו כן, כל עוד הקרן פועלת במתכונת הנוכחית, עליה לפעול לשיפור סדרי המינהל והשקיפות בכל הנוגע למינוי חבר הנאמנים בקרן ולמינוי עובדים.

ממצאי מעקב

רכישת שירותים חברתיים

מדינת ישראל מספקת לאוכלוסיות נזקקות מגוון שירותים חברתיים בתחומי הרווחה, החינוך הבריאות והשיכון, כגון מעונות לזקנים, מעונות למפגרים, מעונות יום והוסטלים. רוב השירותים האלה ניתנו בעבר ישירות מידי רשויות ממשלתיות. מהמחצית השנייה של שנות התשעים של המאה ה-20 גוברת והולכת המגמה לרכוש שירותים ממקורות חוץ, פרטיים וציבוריים, ואילו המשרדים הממשלתיים מתמקדים בעיקר בקביעת מדיניות, בהסדרה (רגולציה), בהכוונה, בקביעת סדרי עדיפויות, בהקצאת תקציבים ובפיקוח על נותניהם. גופים שאינם ממשלתיים סיפקו בשנת 2004 לאגף השיקום, לאגף לשירותים אישיים וחברתיים ולאגף לטיפול באדם המפגר במשרד הרווחה שירותים בכ-2 מיליארד ש"ח.

פעולות הביקורת

בשנת 2004 בדק משרד מבקר המדינה במשרד הרווחה, במשרד הבריאות ובמשרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד השיכון) את סדרי ההתקשרות עם גופים ציבוריים ופרטיים (להלן - נותני השירותים) לרכישת שירותים חברתיים, את סדרי הפיקוח והבקרה עליהם ואת תהליך קבלת ההחלטות בדבר הערכת פעולות מסוימות במגזר הלא ממשלתי. ממצאי הבדיקה (להלן - הביקורת הקודמת) פורסמו בדוח שנתי 55 של מבקר המדינה. בחודשים מארס - אוגוסט 2006 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב (להלן - המעקב) כדי לדעת באיזו מידה תוקנו הליקויים שהועלו בביקורת הקודמת.

עיקרי הממצאים

כוח אדם לפיקוח על רכישת שירותים

הגידול במספר המסגרות שאינן ממשלתיות הנותנות שירותים בעלי אופי ציבורי, גידול שחל בעת ובעונה אחת עם ההקפאה או הצמצום שהיו במספר המסגרות הממשלתיות העוסקות בכך, מגביר את חשיבות הפיקוח ודורש את הגדלת היקפו. הביקורת הקודמת העלתה כי באגפי משרד הרווחה שנסקרו פחת מספר משרות התכנון והניהול בכ-16% ובכלל זה משרות הפיקוח, וכך גרם גידול השירותים שנרכשו מגופים חוץ-ממשלתיים.

המעקב העלה שמאז הביקורת הקודמת בשנת 2004 לא הגדיל המשרד את כוח האדם למילוי משרות פיקוח על רכישת שירותים.

תנאי החוזים לאספקת שירותים חברתיים

חוזים לרכישת שירותים חברתיים הם בדרך כלל חוזים מורכבים לזמן ארוך וכרוכים בסכומים גדולים. הביקורת הקודמת העלתה שמשרד הרווחה לא השתמש במדדים לצורך הערכת הספק, כגון איכות השירות והתפוקות, לא כלל בחוזים לניהול מסגרות לאספקת שירותים חברתיים, יעדים מדידים שהספקים חייבים לעמוד בהם וגם לא תמריצים שיעודדו את הספק למלא בצורה מיטבית את התחייבותיו על פי החוזה.

המעקב העלה שאף שעברו שנתיים ממועד הביקורת הקודמת לא כלל המשרד בחוזים יעדים מדידים כאמור.

שיתוף ידע בין משרדי הממשלה

הביקורת הקודמת העלתה שלא היו שיתוף פעולה וחילופי מידע בין המשרדים שנבדקו, חוץ משיתוף פעולה שבין משרד הרווחה למשרד השיכון בנוגע לניהול משותף של מעונות לזקנים.

המעקב העלה שלא חל שינוי במצב.

פיקוח תפעולי-מקצועי

משרד הרווחה: כבר בשנת 1993 פיתח המשרד שיטה לפיקוח על מוסדות לזקנים שבאחריות האגף לשירותים אישיים וחברתיים, הקרויה "שיטת הרף". השיטה כוללת כלי פיקוח מובנים ואחידים, שלוקחים בחשבון גם את המומחיות המקצועית של המפקח. בביקורת הקודמת צוין ששיטה זו המשמשת להערכת איכות הטיפול הפרטני הניתן בכל מוסד עשויה לשמש גם כלי להשוואה בין השירות הניתן במוסדות שונים, אך הביקורת הקודמת העלתה שהמשרד לא השתמש בה לצורך השוואה כאמור.

המעקב העלה, כי נוסף על מעונות הזקנים השיטה מופעלת חלקית ברשות חסות הנוער בלבד.

פיקוח כספי וחשבונאי

משרד הרווחה: בביקורת הקודמת נמצא כי בפרק זמן של 4.5 שנים קיים המשרד בקרה חשבונאית על כשליש מהגופים בלבד. עוד נמצא בבדיקה הקודמת שתדירות הבקורות החשבונאיות שעשה המשרד הייתה כ-10% במוצא מזו הנדרשת על פי החלטת ממשלה¹ שקבעה שתיעשה ביקורת כספית שוטפת בכל שנה.

המעקב העלה כי הסוגיה טרם נפתרה.

משרד הבריאות: בביקורת הקודמת צוין כי נוכח העובדה שהבקרה התקציבית היא מצומצמת יחסית, עולה החשיבות של הביקורת שהמשרד מכנה "ביקורות עומק". לפיכך ראוי שהמשרד ישקול להגדיל את היקף "ביקורות העומק".

המעקב שעשה משרד מבקר המדינה בשנת 2005² בנושא הבקרה (ביקורת עומק) על מסגרות השיקום באגף לבריאות הנפש העלתה כי הבקרה אף צומצמה. כמו כן, לא פורסם מכרז לבחירת

1 החלטה מס' 291, מספטמבר 1999.

2 ראו הפרק "העסקת רואי חשבון על ידי גופים שלטוניים", דוח שנתי 56 של מבקר המדינה, עמ' 143.

רואי חשבון, ובשנת 2005 לא הועסק כלל רואה חשבון בתחום זה. המעקב בשנת 2006 העלה שלא חל שינוי במצב.

פיקוח הנדסי

מ ש ר ד ה ש י כ ו ן : הביקורת הקודמת העלתה כי החברות המפעילות את המעונות לזקנים לא נהגו לדווח למשרד על ביצוע תיקונים במבנים וכי המשרד עצמו לא בדק אם הן תיקנו את הדרוש תיקון.

המעקב העלה כי בעקבות הביקורת הקודמת החלו החברות המפעילות את המעונות לזקנים לדווח למשרד על ליקויים שהן עצמן גילו במעונות ועל התיקונים שהן עשו.

רישוי מעונות לטיפול באדם המפגר

הביקורת הקודמת העלתה כי משרד הרווחה מחייב להצטייד ברישיון להפעלת מעונות רק מסגרות בקהילה שיש בהן 13 חוסים ויותר. משרד מבקר המדינה העיר למשרד כי הדבר אינו מתיישב עם חוק הפיקוח על המעונות, התשכ"ה-1965 אשר קובע כי תנאי לניהול מעון, גם אם מתגוררים בו 3-12 חוסים, הוא קבלת רישיון כחוק.

המעקב העלה שהמשרד מוסיף לטפל רק בחידוש רישיונות למסגרות שבהן 13 חוסים ויותר.

פיקוח רפואי במסגרת דיוור בקהילה

בביקורת הקודמת נמצא, שהצוות הרפואי אינו מפקח על אופן אספקת השירותים הרפואיים שההוסטלים ומעונות היום נדרשים לספק על פי תקנות הפיקוח על מעונות (בקשה לרישיון), התשכ"ה-1965.

במעקב לא נמצא שהאגף לטיפול באדם המפגר במשרד הרווחה מפקח על אופן אספקת השירותים הרפואיים לאוכלוסייה שבטיפולו, החוסה בהוסטלים ובמעונות יום, ולא נמצא שנקבעו סדרי בקרה על הצדדים הרפואיים-סיעודיים של שירותים המסופקים לאוכלוסייה זו.

ועדות לבדיקת נסיבות פטירת חוסה

בשנים 1991-2002 נפטרו בפנימיות שבאחריות האגף 845 חוסים, והאגף הקים ועדות בדיקה כדי לחקור את סיבות הפטירה של 45 (כ-5.3%) מהם. בביקורת הקודמת הועלה שבנוהל לא פורטו הנסיבות שבהן יש להקים ועדת בדיקה, מועד כינונה, הרכבה ומספר חבריה. כן הועלה כי ברוב הוועדות השתתף המפקח שפיקח מטעם המשרד על המעון שנבדק.

בעקבות הביקורת הקודמת נקבעו בנוהל מיוני 2005, הנסיבות שבהן יש להקים ועדת בדיקה, מועד כינונה ומספר חבריה. אולם לא נקבע בו שמי שפיקח על המעון הנבדק לא ישתתף בוועדת הבדיקה.

השתתפות הורים וחוסים בהוצאות החזקה במסגרות טיפוליות

משרד הרווחה מממן את עלות החזקתם של חוסים במסגרות טיפוליות, בדרך כלל בשיתוף עם הרשויות המקומיות. במימון משותפים גם הורי החוסים (כשהחוסים קטינים) או החוסים בעצמם (כשהם בגירים).

הביקורת הקודמת העלתה כי נותני שירותים מסוימים דרשו מההורים סכומי כסף נוספים על דמי ההשתתפות שגבתה מהם הרשות המקומית, ולא נמצא שהמשרד הורה לבדוק תלונות על נותני שירותים שגבו כספים נוספים ישירות מההורים. המשרד מסר בתגובתו על ממצאי הביקורת הקודמת, כי הקים ועדה לבדיקת העניין של גביית התשלומים הנוספים מההורים. בהערות ראש הממשלה לדוח 55ב של מבקר המדינה שפורסמו במאי 2005 הובאה תשובת משרד הרווחה ולפיה הוועדה הגישה מסקנות ביניים, והם יובאו לאישור הנהלת המשרד ב-3.4.05.

המעקב העלה שטרם התקבלה החלטה בנושא.



ממצאי ביקורת המעקב מראים שלא תוקנו חלק ניכר מן הליקויים שעליהם הצביעה הביקורת בשעתה. לדעת משרד מבקר המדינה, היה ראוי להעלות את נושאי הביקורת בכללם היעדר פיקוח רפואי נאות, היעדר בקרה חשבונאית והיעדר שיתוף פעולה בין-משרדי שיטתי בתחום רכישת השירותים החברתיים, לדיון בוועדת השרים לענייני ביקורת המדינה כדי שהיא תקבע בין היתר לוח זמנים מחייב לתיקון הליקויים.

ממצאי מעקב

תקצוב שירותי הרווחה לרשויות מקומיות - היעדר שוויון

שירותי הרווחה ניתנים ליחידים ולמשפחות המתקשים לתפקד תפקוד תקין בחיי היומיום, כדי לסייע להם בפתרון בעיותיהם ולספק את צורכיהם המיוחדים. שירותי הרווחה ניתנים, בין היתר, על ידי משרד הרווחה באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים הפועלות במסגרת הרשויות המקומיות. לרשויות המקומיות מועבר תקציב ממשרד הרווחה המיועד למימון שירותי הרווחה לתושביהן, שירותים שהמשרד אישרם. מימון משרד הרווחה הוא בדרך כלל בשיעור של 75% מכלל ההוצאה, והיתרה ממומנת מכספי הרשויות המקומיות. על פי נתוני משרד הרווחה, ההוצאה הכוללת לשירותי הרווחה ברשויות המקומיות לשנת 2005 הייתה כ-3.2 מיליארד שקל, ובכלל זה המימון מכספי הרשויות המקומיות.

פעולות הביקורת

במחצית השנייה של 2006 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב בנושא סדרי התקצוב הקיימים בין משרד הרווחה לבין הרשויות המקומיות למתן שירותי הרווחה ולמימנם. ביקורת המעקב נועדה לבדוק, האם תוקנו הליקויים שצוינו בבדיקה הקודמת שנערכה בנושא זה ושממצאיה פורסמו בדוח שנתי 51 של מבקר המדינה (2001), עמ' 546-561.

עיקרי הממצאים

1. הן בדוח 51 והן בהחלטת הממשלה משנת 2001 צוין הצורך לקבוע אמות מידה שיתרמו לשקיפות ולשוויון בהקצאת המשאבים של משרד הרווחה לשירותי הרווחה ברשויות המקומיות. בביקורת המעקב התברר שמשרד הרווחה לא קידם את הנושא בהיקף ובקצב הנדרשים, וסעיפי תקציב בנושאים רבים נותרו בלא אמות מידה להקצאתם, למשל סעיפי תקציב הנוגעים לטיפול במפגרים, בנכים, במתמכרים ובנוער מנותק. בהיעדר קריטריונים להקצאה נפגעת יכולתו של המשרד להגביר את השקיפות ואת השוויון בהקצאת המשאבים.

2. בביקורת הקודמת צוין שראוי לתת את הדעת לכך שרשויות מקומיות חלשות מן הבחינה הכלכלית עשויות שלא לצורך את מלוא ההקצבה בשנה מסוימת מאחר שאין באפשרותן לשאת בחלקן היחסי בעלויות. במקרה כזה משרד הרווחה מעביר מן התקציב המקורי שייעד להן לאותה השנה לרשויות מקומיות אחרות. לפיכך המליץ משרד מבקר המדינה לבחון, האם יש לשנות את שיעור השתתפותן של הרשויות המקומיות במימון שירותי רווחה, ובתוך כך לבחון, האם יש לקבוע

מימון בשיעור פרוגרסיבי לפי מצבה החברתי-כלכלי של כל רשות מקומית. כלומר, רשויות שרמתן החברתית-כלכלית נמוכה יידרשו לשיעור השתתפות נמוך מזה שיידרשו לו רשויות שרמתן החברתית-כלכלית גבוהה. כך ייווצר איזון תקציבי ויוגברו השוויון והמועילות בהקצאת המשאבים. מבדיקת המעקב התברר ששיעורי המימון לא השתנו. יתר על כן, משרד הרווחה לא בחן את האפשרות לקבוע שיעור השתתפות פרוגרסיבי כמוצע לעיל ואף לא בחן חלופות לכך. בכך לא עשה המשרד לצמצום נטל ההשתתפות של הרשויות החלשות במימון פעולות הרווחה, מה שהיה בו לסייע בצמצום הפערים בין הרשויות בהיקף השירותים שהן נותנות ובאיכותם.

3. משרד מבקר המדינה חישב את הוצאת משרד הרווחה בפועל בממוצע למטופל בשנת 2005 לפי דירוגן החברתי-כלכלי¹ של הרשויות המקומיות. נמצא כי ככל שרמתה החברתית-כלכלית של הרשות גבוהה יותר, כך ההוצאה הממוצעת למטופל גבוהה יותר. ההוצאה הממוצעת למטופל ברשויות שרמתן החברתית-כלכלית היא הנמוכה ביותר הגיעה ל-869 ש"ח, ואילו ברשויות שרמתן היא הגבוהה ביותר הגיעה ההוצאה ל-3,520 ש"ח, כלומר פי ארבעה. מבדיקה לפי מגזרים התברר כי ההוצאה בממוצע למטופל ברשויות במגזר היהודי מעורבות הייתה גבוהה פי שניים ויותר מזו שברשויות במגזרים הלא-יהודיים. לדעת משרד מבקר המדינה, פערים אלה אינם סבירים, ויש לחשוש שבמשך שנים רבות, שבהן הוקצו עשרות מיליארדי שקלים, לא נעשתה ההקצאה באופן שיש בו לסייע בהשגת שוויון בין הרשויות בהיקף ובמגוון שירותי הרווחה שהן מספקות. את קיומם של פערים אלה ציין משרד מבקר המדינה עוד בשנת 2000, אך עד כה לא נעשה שינוי מהותי.

4. בביקורת הקודמת נמצא שמשרד הרווחה לא קבע על פי מדדים אובייקטיביים, כמה משרות של עובדי רווחה נדרשות ברשויות המקומיות לנוכח שינויים בדרישה לשירותי רווחה. בביקורת המעקב נמצא כי אף שחלפו יותר מחמש שנים עדיין לא קבע המשרד, מהו מספרן הכולל של המשרות הנדרשות ברשויות המקומיות. הקצאת תקני כוח אדם על פי התקנים הקיימים בלא בחינת הצרכים על פי מדדים אובייקטיביים מקשה על המשרד למצות את משאבי כוח האדם ביעילות.

אמנם משרד הרווחה קבע בשנת 2001 מודל חדש להקצאת כוח אדם לרשויות המקומיות, אולם אף שחלפו כחמש שנים מאז נקבע, מרבית הרשויות החלשות, דווקא הן, מצויות בתקינת חסר לעומת תקן המשרות המוצע לפי מודל זה. יתרה מזאת, ברשויות מקומיות המדרגות ברמה החברתית-כלכלית הנמוכה ביותר הפער הממוצע בין תקן המשרות בפועל לבין תקן המשרות המוצע לא זו בלבד שלא הצטמצם, אלא אף התרחב.



משרד הרווחה מקצה בכל שנה מיליארדי שקלים למטרות רווחה. ההסדרים בין משרד הרווחה לבין הרשויות המקומיות למתן שירותי רווחה ולמימוןם צריכים להתבסס על שקיפות ועל שוויון. אמנות מידה להקצאת תקציבי רווחה המביאות בחשבון את רמתן החברתית-כלכלית של הרשויות, במשך הזמן יש בהן לסייע בצמצום הפערים בהיקף המשאבים העומדים לרשות שירותי הרווחה ברשויות המקומיות.

1 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה סיווגה את הרשויות המקומיות לעשר רמות (אשכולות) לפי מצבן החברתי-כלכלי. במאפיינים הנמדדים: ההכנסה הממוצעת לנפש; שיעור הלא מועסקים; שיעור השכירים המשתכרים עד שכר המינימום; שיעור מקבלי קצבאות להבטחת הכנסה ודמי אבטלה; יחס התלות באוכלוסייה.

בבדיקת המעקב נמצא כי משרד הרווחה לא קידם את הטיפול בנושאים מהותיים שהועלו בביקורת הקודמת בשנת 2000. כך למשל צוין הן בביקורת הקודמת והן בהחלטת הממשלה משנת 2001 שהתקבלה בעקבות הביקורת, שיש לקבוע קריטריונים להקצאת תקציב הרווחה אשר יתרמו לשקיפות ולשוויון בתקצוב ובמימון של שירותי הרווחה. למרות זאת לא עשה משרד הרווחה לקביעת אמות מידה לסעיפי תקציב רבים מלבד אמות המידה שהיו קיימות כבר בעת הביקורת הקודמת. בבדיקת הוצאות המשרד בפועל נמצא כי הרשויות המקומיות שרמתן החברתית-כלכלית גבוהה מקבלות בממוצע למטופל סכומים גבוהים עד פי ארבעה מאלו שמקבלות הרשויות שרמתן החברתית-כלכלית נמוכה. לא נדונה כל עיקר המלצת משרד מבקר המדינה לשקול את השתתפות הרשות המקומית במימון בשיעור פרוגרסיבי, כלומר לפי מצבה החברתי-כלכלי. גם חלופות להצעה זו לא נדונו. באשר להקצאת משרות: נמצא כי אמנם המשרד קבע אמות מידה חדשות לחישוב תקן המשרות לרשויות המקומיות, ואולם דווקא באשר לרשויות החלשות יש פער עמוק בין התקן בפועל לבין התקן הרצוי על פי אמות המידה שנקבעו.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח הפערים אותם הדגימה הביקורת, על משרד הרווחה לבחון מחדש את תבנית ההקצאה ולשנות בה שינויים מהותיים אשר יאפשרו שיטת הקצאה שוויונית ומועילה. כמו כן על משרד הרווחה מוטלת האחריות להבטיח כי ייקבעו קריטריונים להקצאת התקציב וכי תהיה בהם התייחסות גם לרמתן החברתית-כלכלית של הרשויות.

משרד התיירות

רישוי שירותי תיירות והפיקוח עליהם

משרד התיירות (להלן - המשרד) מופקד על רישוי שירותי תיירות הפנים ותיירות החוץ ועל הפיקוח עליהם לפי חוק שירותי תיירות, התשל"ו-1976 (להלן - החוק). מתוקף תפקיד זה המשרד מפקח על שירותי התיירות האלה: בתי מלון, סוכני נסיעות ומורי דרך. משרד התחבורה מופקד על הרישוי של רכבי סיור ותיור (להלן - רכב אשכול) ועל הפיקוח עליהם.

פעולות הביקורת

בחודשים מרס-ספטמבר 2006 בדק משרד מבקר המדינה את הפיקוח של משרד התיירות על התחומים האלה: רישוי בתי מלון; סוכני תיירות; מורי דרך; טיפול בתלונות; ואת פעולות הפיקוח של משרד התחבורה על רכב אשכול. הביקורת נעשתה במינהל המוצר התיירותי שבמשרד התיירות ובמחלקה להיסעים ומוניות שבמשרד התחבורה.

עיקרי הממצאים

נמצא כי בתקופה שנבדקה (ינואר 2004 - מרס 2006) המשרד פיקח רק על בתי מלון שקיבלו היתר חוקי לספק שירותי הארחה (להלן - בתי מלון רשומים), אף שרק כמחצית בתי המלון בארץ (212 מ-440) הם רשומים. על בתי המלון שאינם רשומים המשרד לא פיקח, אף שלפי תקנות בתי המלון הוא רשאי לפקח גם עליהם.

הבטחת כספי לקוחות של סוכנויות הנסיעות מעוגנת בחוק. בהתאחדות סוכני הנסיעות פעלה בעבר קרן סוכנויות החברות בהתאחדות הפקידו בה כספים. משנת 2002 סוכנויות התיירות אינן מפקידות כספים בקרן ואף אינן מבטחות את כספי לקוחותיהן באמצעות פוליסת ביטוח. יוצא אפוא שכספי הלקוחות ששולמו לסוכנות התיירות אינם מבוטחים מפני חדלות פירעון של סוכנות התיירות.

עד מועד סיום הביקורת, ספטמבר 2006, כשנה וחצי לאחר שפורסמו תקנות העבירות המינהליות (קנס מינהלי - חיקוקי תיירות), התשס"ה-2004, מצאו מבקרי המשרד כמה מדריכי תיירים ששימשו מורי דרך אף שלא היה בידם רישיון מתאים ובכך עברו על חוק שירותי התיירות. אף על פי כן לא הטיל המשרד קנסות על מדריכי התיירים האמורים והסתפק באזהרה.

רק חלק מהתלונות המטופלות במחוזות המשרד מוזנות למערכת הממוחשבת של המשרד הראשי. לכן אין בידי המשרד הראשי מאגר מידע כלל-ארצי מלא בעניין התלונות, והדבר מקשה על איתור נתונים באשר לתלונות חוזרות על ספקי שירותי התיירות או על כל בעיה הנוגעת לתחום התיירות, ואף על תכנון הפיקוח על שירותי התיירות ועל פיתוח תכניות לשיפורם. יצוין כי גם בביקורת קודמת¹ שנעשתה במשרד ביקר משרד מבקר המדינה את אופן רישום התלונות, שכן בגינו אי-אפשר לנתח את סוגי הליקויים, והמשרד השיב אז שבכוונתו לרכז את התלונות לפי סוגי שירותי התיירות ולפי סוגי הליקויים, אך הדבר לא נעשה.

משרד התחבורה נותן לרוכשי רכב אשכול הטבה ניכרת², אולם הביקורת העלתה שאף כי לפי הוראות הצו והנוהל שפרסם המשרד הוא רשאי להטיל סנקציות על בעלי רכב אשכול שפעלו שלא כחוק, הוא ממעט לעשות כן. מבדיקת דיווחיהם של בעלי רכב אשכול על מספר ימי עבודתם בשנים 2004 ו-2005, שהוגשו למחלקת ההיסעים במשרד התחבורה באמצעות משרדי ההיסעים, עולה כי בשנת 2004 דיווחו על מספר ימי העבודה רק כמחצית מבעלי רכב אשכול החייבים בדיווח; וכי בשנת 2005 דיווחו כ-80% מבעלי רכב אשכול החייבים בדיווח. לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח שיעור הדיווח של בעלי רכב אשכול על מספר ימי עבודתם ספק אם מערך הפיקוח של משרד התחבורה פועל ביעילות הנדרשת.

משרד התחבורה חידש את רישיונותיהם של כל בעלי רכב אשכול, ובכללם אלה שלא עמדו במכסת ימי העבודה ואלה שלא דיווחו כלל על מספר ימי עבודתם, שלא לפי נוהל רכב אשכול. משרדי ההסעות הם הנושאים באחריות על הדיווח על מספר ימי העבודה, וחידוש הרישיון להפעלת משרד להסעות מותנה בקבלת הדיווחים האמורים מבעלי הרכב החייבים בדיווח.

בחודשים אוגוסט 2005 - מאי 2006 אישר משרד התחבורה ל-47 בעלי רכב אשכול להחליף את רכבם הישן בחדש אף ש-28 מהם לא עמדו בתנאים הנדרשים לפי הנוהל. יצוין כי מדובר בהטבה ששווייה עשרות אלפי שקלים בעבור כל בעל רכב.



הביקורת על שירותי התיירות שבטיפול משרד התיירות ומשרד התחבורה העלתה ליקויים רבים בסדרי הפיקוח שלהם על בתי המלון ועל בעלי רכב אשכול.

ענף התיירות הוא בסיס לתעשייה בעלת ערך מוסף גבוה, התורמת רבות לכלכלה ולתעסוקה בארץ. בתי המלון, הנמנים עם שירותי התיירות העיקריים, הם חלקן הראויה של מדינת ישראל עבור תיירים, ועל כן יש להם חשיבות רבה בעבור המדינה מבחינה כלכלית, עסקית ומדינית. בתקופה שנבדקה משרד התיירות פיקח רק על בתי המלון הרשומים, אף שפחות ממחצית מבתי המלון בארץ הם רשומים, ואף שלפי תקנות בתי המלון הוא רשאי לפקח גם על בתי המלון שאינם רשומים. לדעת משרד מבקר המדינה על המשרד לנקוט את הצעדים הנדרשים כדי לפקח גם על בתי המלון שאינם רשומים, באשר היעדר פיקוח עלול לפגוע קשות בתיירות בארץ.

1 ראו דוח שנתי 41 של מבקר המדינה (1991), עמ' 480.
2 ההטבה מותנית, בין היתר, בעמידה במכסה שנתי מסוימת של ימי עבודה.

על משרד התחבורה לשפר את מערך הפיקוח והאכיפה על בעלי רכב אשכול, כדי שהם יעמדו בתנאי הרישיון שהמשרד הנפיק להם וכדי להבטיח שההטבה שהמדינה מעניקה להם תשמש אך ורק למתן שירות סיור ותיור לתיירים הצורכים שירות זה. משרד התחבורה השיב שיפעל להטמעת הערות המבקר וליישומן המידי.

משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה

הפיקוח על משקלות ומידות

מִטְרֹלוֹגְיָה¹ היא מדע העוסק בקביעת מידות ומשקלות, וכן ביצירת תקנים לגביהן ולגבי מכשירי מדידה. מטרולוגיה חוקית עניינה הפעילויות הנובעות מהדרישות החוקיות בנוגע למדידות, למכשירי מדידה ולשיטות מדידה והמבוצעות בידי גורמים שהוסמכו בידי רשויות השלטון או מטעמן, כדי להבטיח שתוצאות המדידה יהיו אמינות. הטיפול במטרולוגיה חוקית בישראל, ובכללו קביעת הסטנדרטים ואכיפת החוק, נעשה בידי היחידה למשקלות, מידות וסטנדרטים (להלן - היחידה) שבמשרד התעשייה המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת).

פעולות הביקורת

בחודשים מאי-אוקטובר 2006 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות היחידה בתחומים האלה: בדיקת פיות של משאבות דלק בתחנות תדלוק ובדיקת מאזני גשר, גביית אגרות בעבור בדיקת מכשירים, והפעלת המעבדה של היחידה. הביקורת נעשתה במשרדי היחידה, ובדיקות השלמה נעשו במחוז תל אביב של משרד התמ"ת.

עיקרי הממצאים

סמכות המדינה בתחום המטרולוגיה החוקית נגזרת מכוח פקודת המשקלות והמידות, 1947, (להלן - הפקודה) ומכוח תקנות המשקלות והמידות, התשכ"ג-1963 (להלן - התקנות). בראש היחידה עומד מפקח שלו סמכויות בלעדיות לבדוק, באמצעות מבקרים שמינה, כל משקל, מידה או מכונת שקילה, המשמשים לצורכי מסחר או ממכר, לשם אימות דיוקם² או אימות מחדש³ ולצורך ביקורת בעניין דיוקם וכן לתת תעודות המאשרות שמכשיר שקילה הוא מדויק.

נמצא שמשרד התמ"ת ומשרד המשפטים טרם סיימו את עבודתם לעדכן את הפקודה, משנת 1947. רק ב-2006 עדכן משרד התמ"ת לראשונה את התקנות משנת 1963.

1 להבדיל ממִטְרֹלוֹגְיָה שהיא תורת האקלים ומזג האוויר.

2 אימות דיוק הוא אימות של מכשיר מדידה, הנעשה טרם שהוא נכנס לשימוש.

3 אימות מחדש הוא כל אימות שנעשה במכשיר מדידה לאחר האימות הראשוני.

היחידה מקיימת פיקוח מטרולוגי במספר מצומצם של תחומים. תחומים אחרים שיש בהם חשיבות רבה לצרכנים, כגון מוני זמן בתקשורת ציבורית (לדוגמה טלפוניה), מוני גז, מוני חשמל ומוני מים, כל אלה אינם בפיקוח מטרולוגי ממשלתי.

המשרד כמעט לא נקט הליכים משפטיים נגד בעלי עסק שעברו על הוראות הפקודה ותקנותיה.

אף על פי שהמפקח נושא באחריות לביצוע החוק, אין לו סמכות מינהלית לקבוע את פעולות הפיקוח של עובדי היחידה במחוזות; סמכות זו נמצאת בידי מנהלי המחוזות.

היחידה מתקשה לפקח על תנועת מאזני גשר בין עסקים ולכן היא אינה יודעת איפה הם ומי בעליהם וממילא אינה עושה בהם אימות דיוק או אימות דיוק מחדש. תדירות הבדיקות המטרולוגיות של מכשירים לשקילה ומדידה, מאזני גשר ומשאבות דלק נמוכה מן הרצוי, ומכשירי שקילה ומדידה של מוצרים ארוזים מראש כמעט לא נבדקים.

היחידה משתמשת בחותם עופרת כדי למנוע את האפשרות לשנות את מנגנון המדידה המכני במכשירים. השימוש בחותם עופרת מאפשר לה לגלות ניסיון לשנות, בלי אישורה, את מנגנון המדידה במכשיר. ליחידה אין אפשרות לחסום מנגנוני מדידה במכשירי המדידה האלקטרוניים, שהם כיום רוב המכשירים.

היחידה גובה מבתי עסק יותר מ-5 מיליון ש"ח בשנה בעד ביצוע בדיקות מטרולוגיות. אין הפרדת סמכויות בין העובדים ששולחים דרישות תשלום לבתי עסק לבין העובדים שרשאים לשנות או לבטל דרישת תשלום. מאז קביעת תעריף התשלום בעד הבדיקות חלו שינויים בעלות התשלומים וברכיבי התשלומים; למרות זאת התעריפון לא עודכן למעט, התאמתו לשינויים במדד המחירים לצרכן. דבר זה דורש בדיקה של תמחור האגרות.

המעבדה של היחידה שוכנת במקום שאינו עומד בדרישות הבין-לאומיות למעבדה מטרולוגית. הפיקוח של המשרד על מלאי הציוד המדעי של היחידה רופף.

הסמכה של מעבדה בידי גוף מקצועי חיצוני היא אישור כי למעבדה מערכת איכות מתאימה, עובדיה בעלי יכולת מקצועית נאותה לביצוע הבדיקות והכילים אשר להם הוסמכו, וכי ציוד הבדיקה והמדידה ותנאי הסביבה במעבדה מתאימים לדרישות התקן לבדיקת מעבדות. לפי הצורך, ההסמכה יכולה לשמש אישור שעובדים במעבדה מסוגלים לבצע כיולים ומדידות אצל הלקוחות ברמת הדיוק הנדרשת. היחידה אינה מוסמכת על ידי גוף מקצועי חיצוני. אמנם היחידה היא בת סמכה בתחומה מכוח הפקודה ואינה חייבת לקבל הסמכה מגוף אחר, אולם יש חשיבות רבה לקבלת הסמכה מגוף חיצוני מוסמך כדי לוודא שהיא פועלת לפי התקנים הבין-לאומיים.



הפעלת שירות מטרולוגי לאומי יעיל בהתאם לתבחינים בין-לאומיים מוסכמים היא תנאי בסיסי לקיומה של תעשייה מתוקנת ולקידום היצוא, וחיונית להגנת הציבור מפני שימוש במכשירי מדידה לא מדויקים. השירות בישראל ניתן באמצעות היחידה למשקלות ומידות במשרד התמ"ת. היחידה אינה עומדת בתבחינים אלו ושום מדינה אינה מכירה בתוצאות בדיקותיה. המשרד מטפל בצורכי היחידה בעצלתיים, אינו פועל די לאכיפת הפקודה ואינו נוקט צעדים נגד מי שעובר על הוראותיה. בשל הזנחת הטיפול בצורכי היחידה ותת אכיפה של הפקודה אין ודאות שמכשירי המדידה מודדים כראוי.

הליקויים שהעלתה הביקורת מצביעים כי המשרד לא מילא את תפקידו וחובתו בתחום כה חיוני לציבור כמו הפיקוח על משקלות ומידות, וכי ליחידה אין מלוא הסמכויות והכלים הדרושים למילוי תפקידה.

על משרד התמ"ת לפעול ביתר שאת להשלמת החקיקה הדרושה ולפעול לבניית שירות מטרולוגי לאומי הראוי למשק מתקדם, אשר יספק את ההגנה הראויה לצרכנים ושירות ראוי ליצרנים ולספקים.

קֶרֶן תְּמוּרָה

קרן תמורה (להלן - הקרן) היא גוף שהקים המדען הראשי במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - המשרד) בשנת 1996 לשם גביית תמלוגים מחברות שמקבלות סיוע מהמדען הראשי למימון תכניות מחקר ופיתוח תעשיית.

פעולות הביקורת

בחודשים מרס-יולי 2006 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות הקרן. הבדיקה נעשתה ביחידת המדען הראשי ובחשבות המשרד.

עיקרי הממצאים

על פי נוהלי הקרן והמשרד, הקרן שולחת תזכורת ושתי התראות לחברות שאינן מוסרות לה את הדיווחים הנדרשים ולחברות שחובן הוגדר והן אינן משלמות אותו. לאחר מכן עובר הטיפול בחובות ליחידת הגבייה של המשרד שהיא חשבות המשרד

בשנים 2002-2005 טיפלה החשבות רק בשיעור קטן מהחובות שהקרן העבירה לטיפול, ולמרבית החברות אף לא שלחה מכתב התראה לפני עיקול. עד אוקטובר 2005 צברו 166 חברות חוב בסכום כולל של כ-59 מיליון ש"ח שהחשבות הייתה אמורה לגבות. הגיל הממוצע של החובות היה יותר משלוש שנים. במהלך הביקורת החלה החשבות בטיפול בחובות אלה.



לדעת משרד מבקר המדינה, העיכוב הרב בטיפול של חשבות המשרד בגביית התמלוגים אינו עולה בקנה אחד עם הנורמה הציבורית המחייבת את המדינה לשמור על נכסיה ולממש את זכויותיה לפי החוזים שעליהם חתמה, והוא פוגע בכושר ההרתעה שלה כלפי בעלי חוב. לא מן הנמנע כי העיכוב בגבייה הקטין את הסכומים הניתנים לגבייה, שכן יש חברות שהחלו בהליכי פירוק ועקב כך פחתו הסיכויים לגביית חובן.

משרד התקשורת

פיקוח על בעלי רישיונות למתן שירותי תקשורת

משרד התקשורת (להלן - המשרד) מופקד על מתן רישיונות למתן שירותי בזק לפי חוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982 (להלן - החוק), ועליו מוטל הפיקוח על עמידתם של בעלי הרישיונות בהוראות החוק והתקנות ובתנאי הרישיונות שבידיהם. הפיקוח נועד להבטיח את קיומה של תחרות הוגנת בין בעלי הרישיונות. שר התקשורת (להלן - השר) רשאי לקבוע כי תנאי מתנאי הרישיון הנוגע לטיב שירות הבזק הניתן בידי בעל הרישיון, או לאופן מתן השירות, או לזמינותו, יהיה "תנאי שירות". בגין הפרת תנאי שירות רשאי המנהל הכללי של המשרד (להלן - המנכ"ל) להטיל על בעל רישיון עיצום כספי.

פעולות הביקורת

בחודשים יוני-אוקטובר 2006 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי הפיקוח של משרד התקשורת על פעולותיהם של בעלי הרישיונות למתן שירותי תקשורת. הבדיקה נעשתה באגף פיקוח ואכיפה, ובדיקת השלמה נעשתה באגף הנדסה ורישוי במשרד (להלן - אגף הנדסה), בלשכת היועצת המשפטית של המשרד ובחשבות.

עיקרי הממצאים

הזרמת כספי "בזק" לחברת "יס"

בזק היא בעלת המניות העיקרית של חברת הטלוויזיה בלווין "יס", המתחרה בחברת הכבלים "הוט" באספקת שירותי טלוויזיה רב ערוצית. במרס 2004 אישר דירקטוריון בזק להגדיל את ההשקעה ב-יס ב-440 מיליון ש"ח לשנים 2004-2005 (להלן - ההזרמה הנוספת). בזק ו-יס הסבירו זאת בצורך לממן תוכנית עסקית חדשה לפעילות יס. המשרד העריך שתכנית זו תגרום לנטישת מנויים את הוט, ותפגע ביכולתה להתבסס כמתחרה בבזק בתחום הטלפוניה הנייחת.

עקב האמור לעיל הורה השר לבזק, בראשית דצמבר 2004, להגביל את ההזרמה הנוספת ל-350 מיליון ש"ח. במרס 2005 הודיע המנכ"ל לבזק שאם תמשיך להזרים כספים ליס, בניגוד להחלטות שרת התקשורת, תחולט הערבות הבנקאית שהפקידה בעת קבלת רישיונה. בזק לא נענתה לכך, ובעקבות זה הוחלט לחלט ערבות בסך 10 מיליון ש"ח. סכום החילוט שהוטל נקבע בלא שנערך תחשיב ובלא שנקבעו אמות מידה שיש בהן כדי להסביר כיצד נקבע דווקא סכום זה.

בזק ולקוחות עסקיים

במהלך השנים התקשרה בזק עם לקוחות עסקיים בהסכמים ארוכי טווח למתן הנחות במימון רכישת ציוד, באספקתו או לקבלת שירות ספציפי ללא תשלום. המשרד קבע שבהסכמים אלו יש הפרה מהותית של הוראות הדין והרישיון הכללי של בזק. המשרד הורה לבזק לתקן זאת בתוך חודש ימים, והוסיף שאם לא תבטל את הסדרי המימון וההנחה כנדרש, יחולט סכום של עשרה מיליון ש"ח מתוך הערבות הבנקאית שבידי המשרד. גם במקרה זה לא נקבע הסכום המחולט על פי תחשיב.

בגין החלטה זו עתרה בזק לבג"ץ (בג"ץ 11421/04) נגד ממשלת ישראל ומשרד התקשורת, בדצמבר 2004. בהחלטת ביניים ממרס 2005 קבע בג"ץ כי "אין מניעה לחלט סכום של 8 מיליון ש"ח מן הערבות הבנקאית". למרות החלטת בג"ץ להתיר לחלט 8 מיליון ש"ח מתוך הערבות, לא עשה זאת המשרד, ובכך איבד מיכולת ההרתעה שלו. עד נובמבר 2006 לא ניתן פסק דין בעתירה.

שירות שיחות ארוטיות

1. באוגוסט 2005 הודיע המשרד לבזק בינלאומי בע"מ ולאיינטרנט זהב בע"מ, כי בכוונתו להטיל עליהן עיצומים כספיים בסך של כ-2.3 מיליון ש"ח על בזק בינלאומי וכ-5.2 מיליון ש"ח על אינטרנט זהב, בגין אספקת שירות שיחות ארוטיות בניגוד לתנאי רישיון. במרס 2006 הוטל העיצום הכספי על בזק בינלאומי בסכום שהופחת בערעור למיליון ש"ח, והוא הופקד על-ידי החברה בקופת המדינה. בינואר 2007 הפחית בית משפט השלום 400,000 ש"ח מן העיצום. העיצום הכספי בסך כ-1.5 מיליון ש"ח הופקד בידי אינטרנט זהב בנובמבר 2006.

2. באוגוסט 2006 שקל המנהל הכללי להטיל עיצום כספי בסכום של 322,500 ש"ח על כל הפרה של חברת פרטנר וניתנה הזדמנות להגיש את טענותיה בכתב עד תחילת ספטמבר 2006. מאז השלים האגף עוד שני דוחות פיקוח שהעלו ממצאים דומים. בנובמבר 2006 עדיין נדרונו דוחות אלה במשרד, וטרם נשלחו לחברת פרטנר. עד סוף דצמבר 2006 לא החליט המשרד אילו צעדים עליו לנקוט כלפי החברה.

3. באוגוסט 2006 כתב הסמנכ"ל הבכיר לפיקוח ואכיפה במשרד לחברת סלקום ישראל בע"מ, כי ממצאי דוח פיקוח העלו שהחברה מאפשרת לקבל שירות של שיחות ארוטיות בלי לחסום את הגישה אל הפורטל הסלולרי כנדרש. בכך הפרה לכאורה חברת סלקום את הוראות הרישיון שלה, והמנהל הכללי של המשרד שוקל להטיל עליה עיצום כספי בסך של 322,500 ש"ח. תגובת סלקום מספטמבר 2006 גורסת כי אין מקום להטיל עליה עיצום כספי. המשרד עדיין בוחן את טענותיה של סלקום.

חריגה מתנאי הרישיון

בזק השיקה בתחילת חודש אפריל 2006 את מבצע "אביב בזק", המזכה לקוחות הרוכשים טלפונים דיגיטליים ומוצרים נוספים בהטבה של דקות שיחה חינם. עמדת המשרד הייתה כי בכך הפרה בזק את הוראות תקנות התקשורת (בזק ושידורים) (תשלומים בעד שירותי בזק), התשס"ה-2005. המנכ"ל הורה לבזק באפריל 2006 להפסיק את המבצע ולהעביר את פרטיו למשרד. בזק המשיכה לקיים את המבצע ולשווק, ונמנעה מלהעביר למשרד את המידע ואת המסמכים שנדרשו. במאי 2006 הודיע המנכ"ל לבזק על חילוט הערבות שהמציאה בסכום של שבעה מיליון ש"ח. משרד מבקר המדינה העלה שבפועל לא חולטה הערבות. גם במקרה זה לא הובהר למשרד מבקר המדינה כיצד נקבע דווקא הסכום של 7 מיליון ש"ח.

הענקת סמכויות לעובדי אגף פיקוח ואכיפה

כבר בשנת 2004 התריע הסמנכ"ל הבכיר לפיקוח ולאכיפה דאז, על הצורך להוסיף לעובדי האגף סמכויות הדרושות להם בתחומי החקירה והמודיעין של מערך התקשורת. לדעתו, הקושי העיקרי הוא היעדר סמכות אכיפה כלפי חשודים במתן שירותי בזק שאין בידיהם רישיון לכך. במצב הנוכחי תלויים העובדים בנכונותם של בעלי הרישיון לשתף עמם פעולה, ובמקרים של הפרות חוק בידי מפעילי תקשורת שאין להם רישיון כלל (כגון תחנות רדיו פיראטיות) - אין הם יכולים לפעול כלל ללא ליווי משטרה. נמצא שיש במשרד חילוקי דעות בנוגע להיקף הסמכויות הדרושות לצורך הפיקוח. מאז מכתב הסמנכ"ל מ-2004 לא בדק המשרד את עניין הסמכויות ולא קידם את הטיפול בנושא.



תפקידו העיקרי של משרד התקשורת הוא להסדיר את שירותי התקשורת ואת הפיקוח עליהם. בשנים האחרונות גדל ההיצע והתרחב המגוון של שירותי התקשורת לציבור, התחרות בענף גברה ובעקבותיה הוזלו השירותים והתרחבו, והשתפרה רמת השירות לאזרחים. השינויים הללו מעניקים משנה חשיבות לפיקוח יעיל בענף כדי להבטיח שתתקיים בו תחרות הוגנת.

ממציאי הביקורת עולה שהמשרד לא פעל בנחישות לאכיפת תיקון הליקויים שהועלו על ידו בפעולות הפיקוח. בשני מקרים החליט המשרד על חילוט אך לא חילט בפועל; במקרה שלישי התיר בג"ץ לחלט ערבות, אך הדבר לא נעשה; במקרים של הפעלת שירות שיחות ארוטיות איים המשרד בהטלת עיצומים, אך ביצועם מתמהמה. לדעת משרד מבקר המדינה, לא אכף המשרד ביעילות ובנחישות נורמות התנהגות ראויות בענף התקשורת. הוא ויתר על הפעלת הסנקציות הניתנות לו בחוק גם במקרים של הפרות ברורות ובוטות והתנהגות הפוגעת בתחרות ובצרכני החברות.

גם באותם מקרים שבהם ניסה המשרד לחלט ערבויות, לא ניתן לדעת כיצד נקבעו הסכומים. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לפעול בנחישות לאכיפת גביית העיצומים שנקבעו וחילוט הערבויות. כמו כן, יש מקום שהדרגים הבכירים במשרד יכריעו בדבר היקף הסמכויות הדרושות לעובדי אגף הפיקוח וימצאו לו פתרונות הולמים.

פרק רביעי

מוסדות המדינה

בנק ישראל

תנאי העסקת עובדים

בנק ישראל (להלן - הבנק) הוא תאגיד שהוקם לפי חוק בנק ישראל, התשי"ד-1954. תנאי ההעסקה והפרישה של עובדי הבנק הוסדרו בהסכמים ייחודיים שנחתמו בין הנהלת הבנק ובין העובדים. בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, (להלן - חוק יסודות התקציב) הוגדר הבנק גוף מתוקצב וככזה הוחלו עליו הגבלות בעניין שינויים בשכר, בתנאי השירות של עובדיו והוראות בדבר סדרי הטיפול בהסכמים חורגים.

בחוק יסודות התקציב נקבע בין היתר, כי גוף מתוקצב "לא יסכים על שינויים בשכר, בתנאי פרישה או בגמלאות, או על הטבות כספיות אחרות הקשורות לעבודה, ולא ינהיג שינויים או הטבות כאמור, אלא בהתאם למה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה או באישורו של שר האוצר". עוד נקבע בחוק כי כל הסכם או הסדר הנוגד את ההוראה האמורה דינו להתבטל.

פעולות הביקורת

בחודשים נובמבר 2005 - אוקטובר 2006 בדק משרד מבקר המדינה כמה תחומים בתנאי העסקת העובדים בבנק, בכלל זה נבדקו תשלומים שהבנק משלם לעובדיו בגין החזרי הוצאות נסיעה בתפקיד, צדדים בהליך קידום העובדים בבנק, והליך מינויים וקביעת תנאי עבודתם של עובדים בכירים בבנק. כיוון שעובדי הבנק הם עובדי ציבור הניזונים מהקופה הציבורית, ראוי שיחולו עליהם נורמות דומות לאלה החלות על עובדי מדינה. הטבות השכר הנהוגות בבנק נבחנו לפי אמות מידה ציבוריות ובהשוואה להתנהגות נורמטיבית וכללי מינהל תקין. הבדיקה נעשתה בבנק ישראל ובדיקות השלמה נעשו באגף הממונה על השכר.

עיקרי הממצאים

שיטת חישוב החזרי הוצאות הנסיעה בתפקיד שקבע הבנק מאפשרת מימון של החזר הוצאות רכב גם לעובדים שאין להם רכב ורישיון נהיגה, קביעת מכסות ק"מ גבוהות מאוד ובלתי סבירות שתלויות בדרגתו ובמעמדו של העובד, כפל תשלומים, ותשלום החזר הוצאות ללא כל דיווח. יוצא אפוא שהתשלומים שהבנק משלם לעובדיו בגין הוצאות נסיעה בתפקיד הם הטבה כספית בכסות של החזר הוצאות המנותקת לחלוטין מההוצאות של מימון הן נועדו. רכיבים בלתי תקינים אלה

בשכר אינם עומדים בנורמות הנדרשות מגוף ציבורי. התנהלות זו נוגדת את תקנת הציבור ואת כללי המינהל התקין, וראוי להפסיקה לאלתר.

הבנק נוהג לקבוע מכסות שנתיות לקידום עובדים. כל עוד המכסה נקבעת מראש כאילוץ לפי הסכמים עם ועדי עובדים, היא פוגעת ביעילות של קידום בדרגות ככלי חשוב לניהול ותגמול עובדים לפי רמת תפקודם. בשנים האחרונות הקטין הבנק את המכסה השנתית ובשנת 2005 קבעה הנהלת הבנק את מכסות הקידום בלי מעורבות ועדי העובדים של הבנק. עם זאת ממסמכי הבנק עולה, כי לקידום עובדים לפי מכסות יש זיקה ישירה לתנאי השכר ועלויותיו. לדעת משרד מבקר המדינה, כל עוד מדובר בתהליך רגיל של קידום עובדים, לא נדרשת בדיקתו של הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר (להלן - הממונה על השכר). אולם אם המכסה מאלצת את הבנק לקדם עובדים שבלעדיה הם לא היו מקודמים, יש בה סממנים של הטבת שכר. משכך ראוי שמנגנון הקידום לפי מכסות יוגש לבדיקת הממונה על השכר לפני החלתו כדי לוודא שאין מדובר בהטבת שכר חריגה.

עוד לפני חקיקת חוק יסודות התקציב נהג הבנק לקדם עובדים ערב פרישתם מהבנק בשתי דרגות לצורך חישוב הגמלה שתשולם להם. נוהג זה מהווה הטבה כספית ניכרת, שהולכת וגדלה ככל שדרגת העובד גבוהה יותר. נוכח העובדה שעניין זה הוסדר בחוקת העבודה של הבנק רק בשנת 1994, ושהוא הטבת שכר לכל דבר ועניין, היה על הבנק להגישו לבדיקת הממונה על השכר.

מינוי חברי הנהלת הבנק נעשה בתהליך לא תקין: המינוי נעשה שלא בהליך של מכרז פומבי, שוויוני, תחרותי ושקוף, וללא פיקוח של גורמים חיצוניים על המינוי, בניגוד למתחייב מעקרונות המשפט הציבורי. משרד מבקר המדינה העיר לבנק כי אין זה ראוי למנות חברי הנהלה ללא מתן הזדמנות שווה למועמדים פוטנציאליים, בתהליך תחרותי שקוף, ללא משוא פנים, וללא בדיקה והמלצה של ועדת מינויים בלתי תלויה כמקובל לגבי גופים סטטוטוריים, חברות ממשלתיות, ומינויים של בכירים בשירות המדינה.

תנאי שכרם של חברי הנהלת הבנק בעבר וכיום טובים במידה ניכרת מסולמות השכר הנהוגים לגבי כלל עובדי המדינה, לרבות תאגידים סטטוטוריים, ונקבעו ללא פיקוח ובקרה נאותים. לדעת משרד מבקר המדינה, גם אם הבנק לא נכלל ברשימת התאגידים המסווגים בידי "הוועדה הציבורית לסיווג תאגידים סטטוטוריים", היה ראוי שתנאי העסקת הבכירים בבנק יהיו בהתאם להמלצותיה של הוועדה ובכפוף לאישור הממונה על השכר.

באפריל 2006 פרסם מבקר המדינה דוח ביקורת בעניין הטבות שכר חריגות שקיבלו עובדי הבנק והנהלתו במשך שנים, בעיקר במועד פרישתם מעבודתם בבנק¹. דוח הביקורת הנוכחי מציג דוגמאות נוספות למתן הטבות שכר חריגות ומינוי לקוי של חברי הנהלה.



במסגרת פעילותם של גופים ציבוריים שונים במדינת ישראל נדרשת לעתים עצמאות ואי תלות מקצועית שתאפשר לגופים אלו לקבוע מדיניות, לבקר ולהשיג על דעות והחלטות של גופי ממשל שונים. עצמאות זו נקבעת לפי חוק ומפרקטיקה נוהגת של פעילות הגוף. עצמאות זו נתונה בעיקרה לתחומים המקצועיים אך לעתים מיושמת גם במנגנונים מינהליים כדי שיתאפשר לגוף למלא את תפקידיו המקצועיים ללא תלות. ואולם, על גופים אלה, בהם בנק ישראל, מוטלת גם אחריות וחובה לפעול אגב שמירה על האינטרס הציבורי ולהתנהג לפי ערכים ונורמות נאותים כנדרש מגוף ציבורי שאמון על נכסי הציבור וכספו.

לדעת משרד מבקר המדינה, גם אם יאושרו לגופים ציבוריים תנאי שכר ורכיבי שכר ייחודיים, עליהם לעמוד בנורמות ציבוריות ובמסגרות השכר הסבירות למגזר הציבורי. יש להבדיל בין תנאי שכר סבירים לבין תנאי שכר חריגים הכוללים תשלומים בלתי תקינים שנוגדים את תקנת הציבור. אף שהבנק הוא גוף סטטוטורי, תוספות השכר הנהוגות בו גבוהות במידה חריגה ולא סבירה ממסגרות ומתנאי השכר שנקבעו בתאגידים סטטוטוריים. על הבנק לאמץ נורמות ציבוריות ראויות ולפעול לפיהן בעניין תהליכי העסקה וסדרי העסקה של עובדים ולהקפיד להשתמש בכספי הציבור בצורה חסכונית ויעילה שתעמוד בהוראות החוק ובתקנת הציבור. הבנק הוא מוסד ציבורי ואין מקום שינהיג רמות שכר, תנאי שכר, וסדרי מינויים החורגים בצורה בלתי סבירה מאלה הנהוגים במגזר הציבורי.

הבנק נהג בפזרנות ולא שמר על כספי הקופה הציבורית, אלא נתן לעובדיו הטבות מופלגות בשווי עשרות מיליוני שקלים, במקום לנהוג בכספים אלה בחיסכון, בצניעות, וביעילות. למרות טענותיו, לא הוכיח הבנק אחריות מספקת וניצל בצורה לא ראויה את העצמאות המוחלטת שניתנה לו עד כה. לדעת משרד מבקר המדינה ראוי שהתקציב ותנאי ההעסקה של עובדי הבנק יהיו נתונים לפיקוח ולאישור של גוף חיצוני דוגמת ועדת הכספים של הכנסת.² כמו כן, ראוי שהמינויים למשרות בבנק, לרבות למשרות בכירות, ייעשו באמצעות מנגנונים שיבטיחו שוויוניות, תחרות ושקיפות, כמו מכרז או ועדת איתור, ולאחר בדיקה והמלצה של ועדה ציבורית בלתי תלויה שתבחן את תקינות המינוי ואת הכשירות וההתאמה של המועמדים. אין באימוץ המלצות אלה כדי לפגוע בעצמאות הבנק אלא מטרתן לוודא שהבנק פועל לפי הנורמות הציבוריות הראויות.

2 בעניין זה ראו הצעת חוק של ח"כ יעקב ליצמן פ/857/17 "הצעת חוק בנק ישראל (תיקון - תקציב בנק ישראל), התשס"ו-2006", שהונחה על שולחן הכנסת ב-3.7.06, והצעת חוק של ח"כ אופיר פז-פינס פ/1955/17 "הצעת חוק בנק ישראל (תיקון - פיקוח על תקציב בנק ישראל), התשס"ז-2007", שהונחה על שולחן הכנסת ב-15.1.07.

הוועד האולימפי בישראל

הוועד האולימפי בישראל (להלן - הוועד או הוועד האולימפי) הוא עמותה רשומה לפי חוק העמותות, התש"ס-1980. הוועד חבר בוועד האולימפי הבין-לאומי, ופעולתו כפופה ל"אמנה האולימפית" של ג'וף זה. הוועד דואג להשתתפות משלחות ישראל במשחקים האולימפיים ובתחרויות ספורט בין-לאומיות בחסות אולימפית, ועוסק בהכנת הספורטאים הישראלים למשחקים האולימפיים באמצעות היחידה לספורט הישגי, שהיא הזרוע הביצועית שלו ומנוהלת בשיתוף מינהל הספורט שבמשרד המדע והטכנולוגיה, התרבות והספורט (להלן - משרד המדע').

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-ספטמבר 2006 בדק משרד מבקר המדינה כמה היבטים מינהליים וכספיים של פעילות הוועד האולימפי. בין היתר נבדקו הרכב מוסדותיו ופעילותם וניצול המשאבים שעמדו לרשותו לטיפול ספורטאים מצטיינים לייצוג ישראל במשחקים האולימפיים. בדיקות השלמה נעשו במועצה להסדר ההימורים בספורט (להלן - המועצה), ביחידה לספורט הישגי שבמכון וינגייט, במינהל הספורט שבמשרד המדע ובמרכז הספורט הלאומי תל-אביב בע"מ.

עיקרי הממצאים

חלק ניכר מבעלי זכות ההצבעה באסיפה הכללית של הוועד ובהנהלתו הם נציגי מרכזי ספורט¹ (להלן - מרכזי ספורט או מרכזים), והוא מנוהל על פי הסכמה ביניהם על חלוקת תפקידי מפתח בו וכן בגופים חיצוניים שיש לו נציגים בהם (המועצה, מכון וינגייט, מינהל הספורט הישגי, דירקטוריון מרכז הספורט הלאומי תל-אביב בע"מ וכיו"ב). ועדות ציבוריות שבדקו את מבנה הספורט בארץ סברו שיש להפחית את מעורבות המרכזים בספורט.

יו"ר הוועד האולימפי, מר צבי ורשביאק, הוא גם חבר דירקטוריון כפר המכבייה ויו"ר מרכז הספורט "מכבי". מרכז הספורט "מכבי" העמיד לרשות מרכז הספורט "אליצור" משרד בכפר

1 עד אוקטובר 1999 היה הספורט באחריות רשות הספורט במשרד החינוך, התרבות והספורט. באותו מועד הועברה האחריות למינהל הספורט ולמינהל התרבות (המקצה תמיכות למוסדות תרבות ואמנות) למשרד המדע. האחריות לחינוך הגופני במוסדות החינוך נשארה בידי משרד החינוך, התרבות והספורט, ושמה של הרשות הוחלף ל"מינהל הספורט". בפברואר 2003 חזרו המינהלים לאחריות משרד החינוך, התרבות והספורט ובשנת 2006 עברו שוב למשרד המדע.

2 יש שישה מרכזי ספורט ארציים: הפועל, מכבי, בית"ר, אליצור, אס"א ועוצמה. לרוב אגודות הספורט יש זיקה אליהם - הם מסייעים לאגודות המסונפות אליהם ומכוונים את פעולותיהן.

המכבייה, ללא תשלום. עוד נמצא כי הוועד האולימפי השכיר למרכז הספורט "בית"ר" משרדים שלו בתל אביב במחיר מוזל, וכי לפני השכרת המשרדים לא פרסם הוועד ברבים שבכוונתו לעשות כן, וממילא לא השווה בין כמה הצעות מחיר לשכירתם. השכרת משרדים במחיר מוזל והעמדת משרד ללא תשלום למרכזי ספורט שנציגיהם חברים בהנהלת הוועד ומשתתפים בבחירת היו"ר שלו עלולה ליצור חשש לניגוד עניינים.

לפי תקנון הוועד יהיו בהנהלתו 31 מחברי הוועד, בכללם 16 נציגים של איגודי הספורט, ונקבע בו גם שיעור הייצוג של האיגודים השונים בהנהלה. נמצא כי שיעור הייצוג של חלק מאיגודי הספורט בהנהלת הוועד גדול, ואילו לאיגודים אחרים יש בה רק מספר קטן של נציגים או אין להם כל ייצוג בה. לוועד אין אמות מידה כלשהן לקביעת שיעור הייצוג של איגודי הספורט השונים בהנהלתו, ולא ברור מה היו השיקולים שלפיהם נקבע בתקנונו משקלם של האיגודים בה.

רבים מחברי הוועד נעדרים מהאסיפה הכללית שלו ומשיבות של הנהלתו וועדותיו. חלק ניכר מהוועדות לא התכנסו כלל בשנת 2006.

בשנת 2004 הנחה הוועד האולימפי הבין-לאומי את הוועדים האולימפיים של המדינות החברות בו לשאוף לכך ששיעור הנשים בקרב מקבלי ההחלטות במוסדותיהם יהיה לפחות 20%. למרות זאת בספטמבר 2006, מועד תום הביקורת, כיהנו בהנהלת הוועד שתי נשים בלבד (6%), ושתי נשים נוספות השתתפו בשיבותיה כמשקיפות.

על פי תקנון הוועד האולימפי, נשיאות הוועד צריכה לאשר את תנאי השכר של מנכ"ל הוועד. נמצא כי בוועד אין מוסד המוגדר "נשיאות".

הוועד אינו מבקש ממועמדים לחברות בהנהלתו מידע על עיסוקיהם הנוספים, הפרטיים והציבוריים. לכן אין הוא יכול לבחון אם יש אפשרות להיווצרות ניגוד עניינים בין התפקיד המיועד להם כחברי הנהלה לבין עיסוקיהם האחרים.

לוועד יחס גבוה של רכוש שוטף להתחייבויות שוטפות ויחס גבוה של הנכסים נטו לסך כל המאזן. יתרת הנכסים נטו שאין לגביהם הגבלה³ הסתכמה ב-31.12.05 בכ-3.5 מיליון ש"ח, ויתרת המזומנים בכ-3 מיליון ש"ח. נתונים אלה יכולים להעיד על עודף תקצוב. נמצא כי הוועד ייעד את מרבית העודפים בשנים 2004 ו-2005 לקרן בניין ומוזאון, ולא לקרן האולימפית המיועדת להשתתפות במימון הכנת ספורטאים לאולימפיאדה.

הוועד האולימפי ועיריית תל אביב-יפו הם הבעלים, בחלקים שווים, של מרכז הספורט הלאומי תל-אביב בע"מ בהדר יוסף (להלן - מרכז הספורט הלאומי). מרכז הספורט הלאומי הוא חברה שבבעלותה מתקני ספורט שונים, בהם בניין ה"רב-ספורט", הכולל, בין השאר, אולמות לענפי הספורט האולימפי ומשרדים. בנייתו של ה"רב-ספורט" החלה בשנת 1991, אולם רק חלק ממנו הושלם. בחלק האחר נבנה רק השלד ובנייתו הופסקה במשך כמה שנים, ובשנת 2004 הוחל בהשלמתו. עלות הבנייה של חלק זה (להלן - ה"רב-ספורט" החדש) הוערכה בכ-16.7 מיליון ש"ח; 8 מיליון ש"ח מסכום זה מימנו המועצה ועיריית תל אביב-יפו (כל אחת מהן שילמה 4 מיליון ש"ח). ההקצבות שנתנה המועצה למרכז הספורט הלאומי נרשמו בספריו ובספרי הוועד האולימפי כהעברות מטעם הוועד, והקנו לו באמצעות המרכז בעלות על נכסים שנבנו במימון המועצה. הדבר עלול להקנות לוועד יתרון, אם תסתיים השותפות בינו לבין עיריית תל אביב-יפו בבעלות על המרכז.

בכל שנה המועצה מקצה חלק מתקציבה הכללי לקרן ושמה "קרן המתקנים", המיועדת לתמיכה בתשתיות יסוד בספורט. את הקרן מנהלת ועדת משנה של מליאת המועצה (להלן - ועדת הקרן). בשנים 2002 ו-2003 התקבלו בוועדת הקרן ובמליאת המועצה כמה החלטות שעניינן פרויקט העשור - תכנית רב-שנתית להשקעות במתקני ספורט מרכזיים. בדיקת פרוטוקולים של דיוני מליאת

3 עודף הנכסים העומדים לרשות הוועד והנהלתו חופשית להחליט מה ייעשה בהם.

המועצה וועדת הקרן בעניין תקצוב מתקנים שנכללו בפרויקט, לרבות מתקנים במרכז הספורט הלאומי, העלתה כי חברי הנהלת הוועד האולימפי החברים בגופים האמורים, שחלקם גם שימשו דירקטורים במרכז הספורט, השתתפו בדיונים ובהחלטות הנוגעים להקצבות המועצה למרכז. בכל הדיונים שצינו לעיל השתתפו גם עורכי דין ממשרדו של היועץ המשפטי של המועצה. אולם על אף חוות הדעת המשפטיות שהוא כתב בנושא עבור המועצה, ולפיהן על חברי המועצה להימנע מלפעול במצב של ניגוד עניינים, הם לא העירו דבר בנוגע לסוגיית ניגוד העניינים שהתעוררה בשל השתתפות חלק מחברי המליאה בדיונים האמורים, ולא ביקשו מחברי הוועד האולימפי לצאת מהדיונים ולא להשתתף בהצבעות.

בהסכם שנחתם במאי 2004 בין המועצה לבין מרכז הספורט הלאומי בעניין הקמת מתקני ספורט במרכז, התחייבה המועצה לסייע למרכז בסכום של 4 מיליון ש"ח להשלמת מבנה ה"רב-ספורט" ו-5 מיליון ש"ח למימון הקמה ושדרוג של מתקנים נוספים במרכז הספורט. בהסכם נאמר כי המועצה לא תשתתף בעלות כלשהי של בנייה או שיפוץ שאינם של מתקני ספורט. נמצא כי היקפם של שטחי הספורט ב"רב-ספורט" החדש הוא כ-690 מ"ר בלבד - כ-12.6% בלבד משטחו הכולל.

במצגת מדצמבר 2002 שהציג מרכז הספורט הלאומי לפני המועצה, נכתב שה"רב-ספורט" החדש הוא "מבנה המשרדים של כל איגודי הספורט בישראל תחת קורת גג אחת". עד ספטמבר 2006, מועד סיום הביקורת, לא עברו משרדי האיגודים למבנה החדש, וגם לא הייתה תכנית להעברתם לשם.

על פי ההסכם ממאי 2004, על מרכז הספורט הלאומי להעמיד את המתקנים שב"רב-ספורט" לרשות אגודות ספורט ומועדוני ספורט כהגדרתם בחוק הספורט, התשמ"ח-1988, במחירי עלות ההפעלה והתחזוקה בלבד, ולתת עדיפות לאגודות ספורט ומועדוני ספורט מתל אביב ולנבחרות לאומיות בענפי הספורט האולימפי. הביקורת העלתה כי במחירי הפעילות באולמות ה"רב-ספורט" רשומים שני סוגי מחירים: מחיר רגיל ומחיר מופחת, המיועד לקבוצות מתל אביב בלבד; ואין בהם מחיר מופחת לאגודות ומועדוני ספורט ולנבחרות לאומיות בענפי הספורט האולימפי. עוד נמצא שהמרכז גבה מחיר רגיל מאיגודי ספורט אולימפיים שלפי ההסכם האמור היו זכאים ליהנות ממחיר מופחת, ואילו לאיגוד ספורט שאינו אולימפי נתן הנחה ניכרת, שהייתה גדולה אף מההנחה שקבע לקבוצות מתל אביב.

חלק מהקצבות הוועד האולימפי ועיריית תל אביב-יפו למרכז הספורט הלאומי בסכום את פעילותן של קבוצות מסוימות באולמות ההתעמלות שב"רב-ספורט", ואילו קבוצות אחרות לא נהנו מסבסוד זה. הנהלת הוועד ודירקטוריון המרכז לא קבעו אמות מידה לבחירת הקבוצות שיזכו לסבסוד פעילותן במתקני ה"רב-ספורט".

בשנת 2004 החל הוועד האולימפי לפעול להקמת מוזאון אולימפי בקומה העליונה של ה"רב-ספורט" החדש. הביקורת העלתה ליקויים בתהליכי קבלת ההחלטות בוועד האולימפי בנוגע להקמת המוזאון: הוועד לא קיים דיון מעמיק בשאלת נחיצותו של המוזאון ומקומו בסדר העדיפויות של פעולותיו; בעת אישור ההחלטה על הקמת המוזאון לא דווח להנהלת הוועד מה יהיו המקורות למימון הקמתו והפעלתו השוטפת של המוזאון; והאדריכלית של הפרויקט נבחרה בלי שהוועד פעל לקבלת הצעות של כמה מועמדים נוספים לתפקיד. עד ספטמבר 2006 לא אישר הדירקטוריון של מרכז הספורט הלאומי את הקמת המוזאון בקומה העליונה של ה"רב-ספורט" החדש. למרות זאת, כבר הוציא הוועד באותו מועד כ-310,000 ש"ח בגין תכנון המוזאון.

הוועד דרש מהספורטאים שהיו מועמדים להשתתף במשחקים האולימפיים באתונה בשנת 2004 (להלן - אולימפיאדת אתונה) לחתום על מסמך שהכין, ובו התחייבות שבמשך ששת השבועות שלפני מועד התחלת האולימפיאדה ושלושת החודשים שלאחר סיומה הם לא ישתתפו בפרסומות העושות שימוש בהישגיהם בה, אלא אם יאשר להם לעשות זאת. הגבלה כזאת פוגעת ביכולת הספורטאים להתפרנס מהישגיהם ועלולה לפגוע במוטיבציה שלהם.

הוועד האולימפי קנה למנכ"ל של גוף ציבורי כרטיסים לתחרויות באולימפיאדת אתונה וביקש ממנו לשלם לו תמורתם רק את מחצית מחירם, בלי ליידע אותו שאין זה המחיר המלא, ואת ההפרש שילם מתקציבו, הממומן מכספי ציבור.

מינהלת הספורט ההישגי (להלן - המינהלה) אמרה לכוון את עבודת היחידה לספורט הישגי ולפקח עליה. בנובמבר 2005 הוקמה מינהלה חדשה, ובישיבת הנהלת הוועד האולימפי שהתקיימה באותו חודש הציע יו"ר הוועד האולימפי שנציגי הוועד במינהלה החדשה יהיו אחיו וחבר הנהלה נוסף. לא נמצא הסבר מדוע לא הוצעו מועמדים נוספים לתפקיד. הגופים השותפים במינהלה (הוועד האולימפי ומינהל הספורט) לא הגדירו את סמכויותיה ותפקידיה של המינהלה החדשה.

בשנת 2005 הקים הוועד האולימפי את "העמותה לתמיכה בוועד האולימפי בישראל" לניהול השימוש בכספי תרומה בסך 12 מיליון דולר שקיבל. נמצא כי פעולות הממומנות מכספי העמותה הזאת, כגון קיום מחנות אימון נוספים וקיום תחרויות נוספות, אינן מובאות לדיון במינהלה, והמינהלה אינה מפקחת עליהן אף שמעורבת בהן היחידה לספורט הישגי, שהמינהלה אמורה לפקח עליה.

לפני אולימפיאדת אתונה ולקראת האולימפיאדה בבייג'ין בשנת 2008 העניק הוועד האולימפי הבין-לאומי מלגות לספורטאים שהוועד האולימפי בישראל המליץ עליהם. נמצא כי בחירת הספורטאים האלה נעשתה ללא אמות מידה ידועות שנקבעו מראש.

על פי תקנון הוועד האולימפי, האסיפה הכללית של הוועד "תקיים דיון ממצה בדו"ח ועדת הביקורת ותפעל ליישום המלצותיה". בדיקת פעולות האסיפה הכללית של הוועד בשנים 2002-2005 העלתה כי ממצאי הביקורת הפנימית של הוועד בשנים האמורות לא הובאו לפני חברי האסיפה, ועל כן לא נדונו בה.



לועד האולימפי תפקיד מרכזי בספורט ההישגי בישראל והוא מופקד יחד עם מינהל הספורט ואיגודי הספורט על איתורם של ספורטאים מצטיינים והכשרתם לקראת המשחקים האולימפיים. במשחקים אלה משתתפים ספורטאי הצמרת של כל מדינה בתחומי ספורט שונים, והוועד מופקד גם על בחירת הספורטאים שישתתפו בהם וארגון משלחת ישראל.

מממצאי הביקורת עולה שהרכב מוסדות הוועד - ההנהלה והאסיפה הכללית - אינו מתאים די הצורך להשגת יעדי הוועד, שכן במוסדות אלה ניתן ייצוג מופרז לענפי ספורט שישראל התמודדה בהם במשחקים האולימפיים רק בעבר הרחוק, ואילו לחלק מהענפים שהייתה בהם השתתפות תדירה של ספורטאים ישראלים במשחקים האולימפיים יש ייצוג זעום בהנהלה, ולמקצתם אין כל ייצוג בה. גם ייצוג הנשים בוועד, שיש לו חשיבות לייצוג האינטרסים שלהן בספורט ההישגי הנשי, רחוק מלהניח את הדעת. מממצאי הביקורת בנושא הרכב המוסדות האמורים מעוררים את החשש שקביעת הרכב הנציגים של מרכזי הספורט והאיגודים בהם לא נעשתה משיקולים עניינים, אלא בשיטה של חלוקת תפקידים לפי מרכזי ספורט, וכי אין בהרכב זה כדי להביא לקבלת ההחלטות המיטביות לקידום הספורט ההישגי בארץ.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי שהוועד יוכל למלא את תפקידו ביעילות, עליו לפעול לצמצום מספרם של נציגי מרכזי הספורט במוסדותיו ולהגדיל בהם את מספר הנציגים של התאחדויות ספורט ואיגודי ספורט. ראוי גם שהאסיפה הכללית של הוועד תבחן את הנושא ותקבע בתקנון הוועד אמות מידה ברורות וענייניות לקביעת שיעור הייצוג של איגודי הספורט האולימפיים במוסדות הוועד.

ניתוח המצב הכספי של הוועד האולימפי העלה שהוועד לא ניצל את מלוא המשאבים שעמדו לרשותו כדי לטפח ספורטאים מצטיינים שיוכלו לייצג את ישראל בכבוד במשחקים האולימפיים. מסקנה זו מתחזקת נוכח הניצול החלקי בלבד של מבנה ה"רב-ספורט" החדש לצורכי ספורט וההחלטה להקים, במימון חלקי של הוועד, מוזאון אולימפי שנחיצותו מוטלת בספק. לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת הוועד לבדוק אם יש הצדקה להמשך השתתפותו בהחזקתו ובתקצובו של מרכז הספורט הלאומי, ואם הדבר תורם להגשמת מטרותיו.

ראוי גם שהוועד ישקול להקל את המגבלה שהטיל על ספורטאי הסגל האולימפי בכל הנוגע להתקשרויות עם נותני חסות מסחריים. הקלת המגבלה עשויה לתרום לרווחת הספורטאים ולהגביר את המוטיבציה שלהם להמשיך להתאמן כדי להגיע להישגים ולייצג את המדינה בתחרויות בין-לאומיות.

שיתוף הפעולה החלקי של הוועד האולימפי עם מינהל הספורט בקשר לניהול היחידה לספורט הישגי, האמורה להיות בית היוצר של הספורטאים האולימפיים, אף הוא אינו מועיל להשגת יעדי הוועד, ועל הוועד לנקוט בהקדם את כל הצעדים הדרושים כדי לשפרו.

נוכח הליקויים שהועלו בדוח זה על מוסדות הוועד האולימפי לבחון בהקדם את מכלול הצעדים הדרושים לשיפור פעולתו כדי להביא להגדלת המשאבים שיוקצו להכנת הספורטאים המועמדים להשתתף באולימפיאדת בייג'ין בשנת 2008.

מעצ - החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ

סגירת יחידת הסמך מע"ץ והקמת מעצ - החברה הלאומית לדרכים בישראל

מחלקת עבודות ציבוריות במשרד התחבורה (להלן - מע"ץ) הייתה יחידת סמך של משרד התחבורה. היא הייתה אחראית לפיתוח, להפעלה ולתחזוקה של רשת הכבישים הבין-עירונית בארץ. ב-15.9.03 החליטה הממשלה שביום 31.12.03 תיסגר יחידת הסמך מע"ץ וסמכויותיה ופעילותה יועברו לחברה ממשלתית חדשה שתיקרא מעצ - החברה הלאומית לדרכים בע"מ (להלן - החברה) ותוקם לשם כך עד 1.1.04.

הביקורת העלתה כי טרם שהובאה בפני הממשלה הצעת החלטה לשינוי המבני של מע"ץ, לא נעשתה עבודת מטה מעמיקה כנדרש. בפני הממשלה לא הוצגו חלופות, כולל חישוב עלות משוערת וניתוח רגישות לכל חלופה. לא נעשה תחשיב עלות תועלת של סגירת מע"ץ והקמת החברה. אף תקופת המעבר בין קבלת החלטת הממשלה ובין הקמת החברה, שלושת חודשים, לא היתה מספקת, דבר שמנע התארגנות ראויה למעבר לחברה.

התמשכות המו"מ עם עובדי מע"ץ פגע בתהליך ההיערכות ובקבלת האחריות על ידי החברה, משום שלא ניתן היה לקלוט עובדים מיחידת הסמך ועובדים חדשים לחברה, הדבר פגע גם בקצב הפעילות של החברה. שיעור ניצול התקציב בשנת 2005 עמד על 74% בלבד. הניצול התקציבי של עבודות בטיחות היה נמוך במיוחד, בשיעור 32% בלבד. שיעור הניצול התקציבי בשנת 2006 עמד על 96%.

השאלת עשרים עובדים מיחידת הסמך לחברה החדשה והעסקתם בתקופת יולי 2004 - יולי 2005, בשני הגופים במקביל נעשתה בניגוד לתקשי"ר. לא נחתם הסכם בין משרד התחבורה ובין החברה באשר לשיטת תשלום המשכורות של העובדים המושאלים, אין פירוט של חלוקת השעות בין החברה ליחידת הסמך ואין התחשבות בין החברה ובין משרד התחבורה בגין העבודה שהושקעה בחברה.

הביקורת העלתה כי אין במשרד האוצר ובמשרד התחבורה נתונים על עלות הפרישה של עובדי מע"ץ. לפי הערכות של הממונה על השכר במשרד האוצר שנמסרו למשרד מבקר המדינה, עלות הפרישה הסתכמה בכ-120 מיליון ש"ח, מתוכם 80 מיליון ש"ח עלות הפיצויים ומענקים חד-פעמיים ו-40 מיליון ש"ח העלות האקטוארית של הגדלת שיעור הקצבה לפורשים לגמלאות. עוד הועלה כי לפני החתימה על ההסכם לא הובאו לפני הממשלה או שרי האוצר והתחבורה עיקרי התנאים שבהסכם ופירוט עלות הפרישה. התנהלות זאת אינה עולה בקנה אחד עם סדרי מינהל תקינים.

בהסכם נקבע כי המדינה תציע משרות לפי צרכים ל-67 עובדים של יחידת הסמך. בגלל היעדר תוכנית לשיבוץ עובדי יחידת הסמך במשרדי הממשלה, נמשך הטיפול בנושא כשנה, ו-46 עובדים שהו בביתם וקיבלו משכורת בלי שעבדו.

בהסכם הקיבוצי שנחתם ביום 7.7.05 נקבע, כי החברה תקלוט 180 עובדים מקרב עובדי מע"ץ בתוך שלושה חודשים מיום חתימת ההסכם. בהסכם לא נקבע שום מנגנון שימריץ את החברה לקבל את העובדים מיחידת הסמך ולא נקבעו שום סנקציות במקרה שהחברה לא תקלוט את כל כמות העובדים הזו. החברה לא קלטה 180 עובדים כנקבע בחוזה אלא רק 139, ובמקומם קלטה עובדים חיצוניים, דבר שהגדיל את מספר העובדים הפורשים ביחידת הסמך תוך מתן תנאי פרישה משופרים או תשלום קצבה מוקדמת, הטיל מעמסה נוספת על תקציב המדינה וגרם לאובדן עובדים שיכלו עדיין לתרום לחברה.

קליטת העובדים החדשים בחברה נעשתה באמצעות חברות השמה. הביקורת העלתה כי במקרים בהם חברת ההשמה ביצעה את שלושת השלבים הראשוניים של הקליטה, החברה לא עמדה על כך שחברת ההשמה תתעד את תהליך המיון על שלביו השונים, ולכן לא נמצאו ביסוס ונימוקים לדחיית מועמדים. יצוין כי חברת ההשמה מקבלת בכל פעם מאות הצעות, חלקן נפסלות על הסף בלא שהיא מודיעה למועמדים על דחייתם כפי שנקבע בנוהל. בשלב השני עורכת חברת ההשמה ראיונות בטלפון בלא שהחברה ביקשה ממנה לתעד אותם. היא גם לא דורשת מחברת ההשמה לערוך מבחני התאמה למועמדים במסגרת השלב השלישי כפי שנקבע בנוהלי החברה.

במכרז לחברות ההשמה זכו שתי חברות. החברה נתנה עדיפות לחברת השמה אחת, והיא קיבלה כמעט פי שלושה עבודות מהחברה השנייה. לאחר שנה האריכה החברה את החוזה עם חברת ההשמה המועדפת בלבד, והיקף העבודות שקיבלה היה פי ארבעה מהחוזה המקורי.

הביקורת העלתה ליקויים משמעותיים בסדרי קבלת עובדים בכירים לחברה, ביניהם מנכ"ל החברה מר אלכס ויזינצר, משנה למנכ"ל החברה מר יהודה בראון, סמנכ"ל לתכנון וביצוע גבי בינת שוורץ, סמנכ"ל תפעול ואחזקה מר חנן ברנשטיין ומבקר הפנים מר עמנואל מרדכי, דבר המעורר ספק אם סדרי הניהול והבקרה של החברה מבטיחים את בחירת העובדים הטובים ביותר שאפשר היה לגייס באותה תקופה.

הועלו שבעה מקרים של עובדים שהתקבלו לחברה בניגוד לנהליה. הם הועסקו תחילה דרך חברת כוח אדם במסלול עוקף לכניסת עובדים לחברה. ההיכרות שנוצרה עמם בחודשים הספורים שעבדו בחברה דרך חברת כוח האדם הקנתה להם יתרון על פני מועמדים אחרים תוך פגיעה בעיקרון השוויון.



הממשלה החליטה על הפסקת פעילותה של יחידת הסמך מע"ץ ועל הקמת חברה חדשה שתושתת על מספר עובדים מצומצם, במטרה לייעל ולשפר את סדרי ניהול, הפתוח והאחזקה של הכבישים הבין עירוניים במדינה.

משקלם המצטבר של הליקויים שפורטו לעיל מצביע על התנהלות לא תקינה במהלך סגירת יחידת הסמך - מע"ץ ובקליטת עובדים בחברה החדשה.

ממצאי הביקורת מצביעים כי בחברה החדשה החלו להתקיים נורמות בלתי תקינות בתחום גיוס וקליטת עובדים בכירים וזוטרים המטילים ספק אם החברה קלטה את העובדים היותר טובים; גם דירקטוריון החברה לא השכיל לפקח כנדרש על פעולות הנהלת החברה בנושא.

נוכח חומרת הממצאים, על שרי התחבורה ואוצר ורשות החברות הממשלתיות לנקוט בצעדים הנדרשים כדי להכניס את החברה למסלול התקין בתחומים האמורים; אחרת הממשלה עלולה להחטיא את השגת המטרות שבגללן הקימה חברה החדשה.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח מגמת ההפרטה וההתאגדות של השירותים הציבוריים, שומה על משרד האוצר ועל כלל הגורמים העוסקים בשינויים מבניים ובהפרטה לתת את הדעת לממצאי דוח זה וליישמם לקראת הפרטות עתידיות.

המוסד לביטוח לאומי

ביקורת ניכויים - חיוב מעבידים ועדכון גמלאות

מכוח חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן - החוק), עושה המוסד לביטוח לאומי (להלן - המוסד) ביקורת ניכויים כדי לבדוק אם מעבידים מנכים משכר עובדיהם דמי ביטוח על פי החוק, ואם הם מציינים בתלוש השכר את מלוא השכר שהם משלמים לעובדיהם. אם בביקורת הניכויים נמצא שהמעבידים לא דיווחו למוסד על כל דמי הביטוח המתחייבים, הוא מחייב אותם בהפרש.

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל עד ספטמבר 2006 בדק משרד מבקר המדינה את הנושאים האלה: עדכון גמלאות מחליפות הכנסה של עובדים בעקבות ביקורות ניכויים שבהן חויב מעבידם לשלם הפרשי דמי ביטוח; האמצעים שנקט המוסד כלפי מעביד שלא דיווח לו על שכר ששילם לעובדיו או על כל רכיבי השכר ששילם; קיומם של הסדרים לחילופי מידע בין רשות המסים למוסד על ממצאי ביקורות ניכויים שעשו ועל בסיס החיוב שקבעו ומידת החיוניות של מידע כזה להגדלת הגבייה. הבדיקה נעשתה במטה תחום ביקורת ניכויים ובמטה גמלאות מחליפות הכנסה במוסד. כמו כן נעשו בדיקות השלמה ברשות המסים.

עיקרי הממצאים

1. ליחידה המפקדת על ביקורת ניכויים אין נוהלי עבודה כתובים, וההנחיות למבקרי הניכויים ניתנות בעל פה או באמצעות חוזרים.
2. עובדים אינם ערים להשפעה שעשויה להיות לממצאי ביקורת ניכויים הנעשית אצל מעבידם על זכאותם להפרשי גמלאות מחליפות הכנסה (כגון דמי לידה, גמלאות נפגעי עבודה ותגמולים למשרתים במילואים) או אינם יודעים כלל שהמוסד עשה אצל מעבידם ביקורת כזאת, וממצאי ביקורות הניכויים אינם מובאים לידיעתם. בשל כך לא הוגשו למוסד תביעות של עובדים לקבל הפרשי גמלה מחליפת הכנסה לאחר חיוב מעבידם בהפרשי דמי ביטוח בעקבות ביקורת ניכויים, ועובדים (ואם נפטרו - שאיריהם) לא קיבלו הפרשים של גמלאות מחליפות הכנסה בסכום של מאות עד אלפי ש"ח (הואיל והבדיקה נגעה רק לשניים מרכיבי השכר שעליהם חויבו המעבידים בהפרשים, ניתן להניח שנוקם של העובדים היה גדול יותר).

3. המוסד אינו ממצה את כל האפשרויות העומדות לרשותו, ובהן פנייה למינהל ההסדרה והאכיפה שבמשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, המופקד על האכיפה של חוקי העבודה, כדי להביא לכך שמעבידים יכללו בתלוש השכר של עובדיהם את כל רכיבי השכר שהם משלמים להם.

4. המוסד ביטל או הפחית קנסות שהושתו על מעבידים בעקבות ממצאי ביקורת ניכויים שעשה, ולפיהם לא דיווחו המעבידים על מלוא השכר ששילמו לעובדיהם; ונהג בדרך זו אף כלפי מעבידים שגם בשתיים עד ארבע ביקורות ניכויים קודמות שעשה אצלם נמצא אותו ליקוי. ביטול או הפחתה של קנסות בנסיבות כאלה אינם עולים בקנה אחד עם נוהלי המוסד, ויש בהם כדי לעודד מעבידים המפרים את החוק להמשיך להתחמק מניכוי דמי ביטוח ממלוא השכר שהם משלמים לעובדיהם בהסיקם שהדבר משתלם.

5. עד נובמבר 2006 לא יזמו הגורמים המקצועיים במוסד פנייה לשר הרווחה, אשר לו ניתנה בחוק הסמכות לקבוע הסדר לקבלת מידע מרשות המסים, בדבר הצורך לקבוע בתקנות את סוגי המידע שהמוסד רשאי לקבל מרשות המסים. בהיעדר תקנות בנושא אין הרשות מוסרת למוסד את נתוני השומות שהיא קובעת למעבידים מכוח פקודת מס הכנסה. קביעת הסדרים להעברת הממצאים של ביקורות ניכויים מרשות המסים למוסד ומהמוסד לרשות המסים הייתה תורמת לייעול קביעת השומות ולהרחבת בסיס הגבייה של שני הגופים האמורים בעשרות מיליוני ש"ח.



מן הממצאים הנוגעים לביקורות הניכויים לשנים 2001-2005 עולה שהעברת נתונים על שומות מרשות המסים למוסד הייתה מאפשרת למוסד להגדיל את סכום דמי הביטוח שהוא מחייב בהם את המעבידים בעשרות מיליוני ש"ח. קבלת מידע במוסד על מעבידים שרשות המסים קבעה להם שומות ועל בסיס החיוב שקבעה לגבי רכיבי שכר החייבים בדמי ביטוח, תאפשר למוסד לייעל את מערך ביקורת הניכויים שלו, לקצר את זמן הביקורת ולהגדיל את מספר המעבידים שהוא עושה אצלם ביקורת, ועל ידי כך להביא להגדלת סכום דמי הביטוח שהוא גובה.

על המוסד ליזום פנייה לשר הרווחה, שעל פי החוק ניתנה לו הסמכות לקבוע הסדר בתקנות, ולהציג לפניו את הצורך להתקין תקנות בדבר סוגי המידע שהמוסד רשאי לקבל מרשות המסים, ולבקשו שיתקין.

כל עוד אין המוסד מקבל מרשות המסים מידע על שומות, עליו לדרוש מהמעבידים שהוא עושה אצלם ביקורת ניכויים להצהיר בכתב אם נקבעה להם שומה לגבי השנה המבוקרת, ואם כן - למסור לו את השומה כדי שיוכל להיעזר בנתונים הרשומים בה.

על המוסד לנקוט את כל האמצעים העומדים לרשותו כדי להבטיח שדמי הביטוח שהוא גובה ממעבידים בעקבות ביקורות הניכויים שהוא עושה ישמשו בסיס לתיקון החישוב של גמלאות מחליפות הכנסה המשולמות לעובדים הזכאים להן. לשם כך ראוי שהמוסד ישקול את האפשרות להודיע לכל אחד מהעובדים שממצאי ביקורת הניכויים נוגעים לו על השפעתם האפשרית של הממצאים על זכאותו להפרשים של גמלאות מחליפות הכנסה שקיבל מהמוסד. רצוי שהמוסד גם יבוא בדברים עם מינהל ההסדרה והאכיפה שבמשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, המופקד על האכיפה של חוקי העבודה, לרבות חוק הודעה לעובד, כדי לבחון אפשרות שהמוסד ימסור למשרד מידע זמין ומדויק על מעבידים שביקורת הניכויים העלתה שהפרו את חוקי העבודה. מידע כזה יוכל להביא לייעול פעולות המשרד לאכיפת חוקים אלה.

רכבת ישראל בע"מ

תהליכי רכש והצטיידות

חברת רכבת ישראל בע"מ (להלן - הרכבת) הינה חברה ממשלתית החל משנת 2003. לפני כן הייתה חלק מרשות הנמלים והרכבות (להלן - רני"ר). הרכבת מבצעת מדי שנה בשנה עסקות רכש במאות מיליוני שקלים.

עיקרי הממצאים

רכישות המשך

הביקורת העלתה, כי הרכבת קיימה מכרזים לציוד רכבתי (קרונות, קטרים, קרונותים וציוד תקשורת) בשנים 1991-1999, ועל סמך אלה רכשה פריטי ציוד ברכישות המשך במספרים ובסכומים שהיו גדולים עד פי שלושה ויותר מהמספרים ומהסכומים של פריטי הרכישה המקורית. הזמן שחלף מן הרכישה הראשונה היה ארוך, אפילו תשע שנים (עד 2004). הפריטים ברכישות ההמשך נרכשו שלא בהתאם לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993.

המחירים שהרכבת שילמה בעבור הפריטים שנרכשו ברכישות ההמשך לא היו זהים למחירי הפריטים שנרכשו ברכישות הראשונות ולא היטיבו עמה, כפי שנדרש בתקנות חובת המכרזים, אלא היו גבוהים יותר. לכן, אין אלה "התקשרויות המשך" כהגדרת מונח זה בתקנות. בכל פעם הנהלת הרכבת פנתה לוועדת המכרזים בבקשה לפטור ממכרז. בבקשות אלו היא ציינה את הצורך ברכישות המשך בגלל האחידות בציוד, אך לא הכינה מסמך בדיקה כלכלי שבו מפורט החיסכון שיושג כתוצאה מוויתור על מכרז לעומת חלופות אחרות.

מכרז לרכבות רוכנות

הרכבת קיימה מכרז לרכישת רכבות רוכנות במאי 1998 (רכבות היכולות לנסוע בעיקולים יותר מהר מרכבות אחרות) לקו לירושלים בלא שבדקה את עדיפותן לעומת חלופות אחרות. הרכבת המשיכה בהליכי המכרז למרות הערכת מומחים מחו"ל כי קיים ספק אם יש יתרון בהפעלתן בקו לירושלים.

רכבת ישראל והחברה שזכתה במכרז הרכבות הרוכנות ביקשו לשנות את תנאיו. הרכבת לא מיצתה את האפשרויות שהיו בידה, לא ביקשה מהחברה הזוכה לעמוד בתנאי המכרז ואף לא ביטלה אותו באופן מיידי. התהליך נמשך חמש שנים, התנהל בצורה לא תקינה, ולבסוף בוטל וגרם למחסור בציוד לפתיחת הקו לירושלים; לפיכך נאלצה הרכבת לרכוש ציוד משומש.

רכישת קרנועים משומשים

דירקטוריון הרכבת החליט בספטמבר 2003 לנהל משא ומתן לרכישת קרנועים משומשים ולבקש מידע לצורך רכישת ציוד ישן מסוגים שונים לקראת פתיחת הקו לירושלים. לאחר קבלת המידע מ-12 מציעים הרכבת לא המשיכה בתהליך, והדירקטוריון לא עקב אחר המשך פעולת הנהלתה.

להפעלה בקו לירושלים רכשה הרכבת ושיפצה החל באפריל 2004 קרנועים משומשים בני כ-11 שנים בממוצע בעלות של 73%-80% ממחיר ציוד חדש דומה. הרכבת לא בדקה ביסודיות את האפשרות לרכוש ציוד אחר משומש או חדש בתנאים כלכליים עדיפים. ועדת המכרזים נתנה לעסקה פטור ממכרז בנימוק של ספק יחיד. היא לא ביקשה משמאי מוסמך בלתי-תלוי הערכת מחיר לקרנועים המשומשים לפני רכישתם.

הרכבת עשתה שלוש בדיקות כלכליות כדי להצדיק את עסקת רכישת הקרנועים המשומשים. הביקורת העלתה ליקויים רבים בניהול רכש הקרנועים ובבדיקה הכלכלית השלישית שהצביעה על כדאיות כלכלית באחד מארבעה תרחישים.

רכישת חלקי חילוף

הרכבת רוכשת חלקי חילוף וחומרים מספקים שהוגדרו ספקים יחידים בלי שמתקיימת תחרות על מחיריהם, למרות שלא בכל מקרה הם היחידים שיכולים לספק את החלקים. הרכבת לא עשתה די מאמצים להגדיל את מספר ספקיה לשם הבטחת תקינות הליך הרכש ומיצוי היתרונות שבקיום תחרות.



נמצא, כי הרכבת חרגה ממדינה תקין ומתקנות חובת המכרזים כאשר רכשה אותו ציוד ברכישות המשך שנים רבות לאחר המכרז המקורי במאות מיליוני שקלים.

הביקורת העלתה כי, מנכ"ל הרכבת, מר עמוס עוזני, היה אחראי להליך מכרזי בדבר רכישה של רכבות רוכנות בלא שנעשתה לפני כן בדיקה טכנו כלכלית יסודית של חלופות שונות להצטיידות בציוד רכבתי לקווים לירושלים ולבאר שבע; ואף שחברת ייעוץ שוויצרית קבעה כי ספק אם אפשר למצות את כל היתרונות של רכבות רוכנות בתוואים הללו. בדיקה כזו נעשתה רק ארבע שנים לאחר מכן, ובסופו של דבר המכרז בוטל.

את ההצעה לרכישת קרנועים משומשים הגישה למנכ"ל הרכבת מר יוסי שניר, חברה בבעלות אדם שהיה מקורב לו באותה עת, אך המנכ"ל לא דיווח לדירקטוריון על קשריו עם אותו אדם. יצוין כי בנו של המנכ"ל הועסק על ידי אותה חברה לאחר כחודש משיבת הדירקטוריון. יתר על כן לפני הבאת ההצעה לדירקטוריון לא נוהל הליך תחרותי ולא ניתנה הזדמנות שווה למציעים אחרים. עובדות אלו מצביעות על התנהלות בלתי תקינה ביותר של המנכ"ל.

משרד מבקר המדינה הצביע על מקרים של התנהלות בלתי תקינה של הרכבת בתחום הרכש, ועל חריגות מהוראות חוק חובת המכרזים התשנ"ב-1992 ותקנותיו. הרכבת לא הקפידה לבדוק חלופות לרכש, ובתחום חלקי חילוף והעדיפה להגדיר ספקים שונים כספקים יחידים. התנהלות זאת מצביעה על חוסר יעילות וחסכון.

מוסדות להשכלה גבוהה

היבטים בניהול נכסי דלא נידי של האוניברסיטאות

האוניברסיטאות מחזיקות מחוץ לקמפוסים שלהן נכסים, לרבות נכסי דלא נידי (קרקעות, פרדסים ומבנים; להלן - נדל"ן, נכסים או מקרקעין), שחלקם רבי ערך. חלק מהנכסים התקבלו כתרומות, ואם מטרת השימוש בנכסים לא נקבעו בהסכמים שנחתמו עם התורמים, האוניברסיטאות רשאיות להשתמש בתמורה ממכירת הנכסים לכל מטרה שיבחרו. את שאר הנכסים רכשו האוניברסיטאות עצמן במרוצת השנים, והחלטה אם למכור את הנכס ומה לעשות בתמורה ממכירתו נתונה בידי הנהלות האוניברסיטאות.

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל 2005 - נובמבר 2006 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את מידת מעורבותם של הוועדה לתכנון ולתקצוב של המועצה להשכלה גבוהה (להלן - ות"ת) ושל אגף התקציבים שבמשרד האוצר בכל הנוגע לניהול הנדל"ן שהאוניברסיטאות מחזיקות מחוץ לקמפוסים שלהן, ובייחוד מידת התחשבותם בנכסים אלה בהחלטה על הסיוע הכספי שיינתן לאוניברסיטאות. כמו כן, נבדקו היבטים שונים של האופן שבו האוניברסיטה העברית בירושלים (להלן - האוניברסיטה העברית) והטכניון - מכון טכנולוגי לישראל (להלן - הטכניון) מנהלים את הנדל"ן שלהם. בדיקות השלמה נעשו אצל רשם ההקדשות שבמשרד המשפטים.

עיקרי הממצאים

מעורבות ות"ת ואגף התקציבים בטיפול בנדל"ן של האוניברסיטאות

עד נובמבר 2006 לא קיימה ות"ת כל דיון בעניין הנדל"ן שהאוניברסיטאות מחזיקות מחוץ לקמפוסים שלהן, אף שמדובר לעתים בנכסים שערכם הכספי לא מבוטל, ואף שפעולות כגון החזקתם, קבלתם כתרומה, רכישתם או מכירתם של הנכסים יכולות להשפיע על מצבן הכספי של האוניברסיטאות. יתר על כן, היא לא ביקשה מהאוניברסיטאות רשימה מפורטת של הנכסים שברשותן, ואף אין בידיה מידע על סך ההוצאות וההכנסות של כל אוניברסיטה בגין הנכסים שהיא מחזיקה מחוץ לקמפוסים, ולפיכך אין היא יודעת אם האוניברסיטה מנהלת אותם ביעילות. ות"ת לא קיבלה כל החלטה בעניין הנכסים ולא הנחתה את האוניברסיטאות כיצד לדווח עליהם, ובעת שקיבלה החלטות בעניין העברת ההקצבות לאוניברסיטאות היא לא הביאה בחשבון את הנכסים שברשותן.

בשנים 1994-2006 הקצתה ות"ת לכל האוניברסיטאות הקצבות מיוחדות בסך כולל של כ-600 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים) לשם יצירת עתודות ויעודות. ות"ת לא עמדה על כך שהאוניברסיטאות יעמדו בהתחייבותיהן להקצות מכספיהן לעתודות וליעודות ויפעלו לגיוס כספים למטרה זו, בין היתר באמצעות מכירת נכסים שברשותן.

האוניברסיטה העברית קיבלה מוות"ת בשנים האמורות כ-97.9 מיליון ש"ח ליצירת עתודות ויעודות, ובשנות הכספים התשס"ג והתשס"ד (2002-2004)¹, בעקבות הסכם שנחתם ביניהן, היא קיבלה כסיוע מיוחד כ-200 מיליון ש"ח נוספים. בחודשים מרס 2003 - מאי 2005 מכרה האוניברסיטה שני נכסים וקיבלה תמורתם יותר מ-19 מיליון דולר, אולם היא לא קיבלה מוות"ת אישור מראש לביצוע העסקות כנדרש בהסכם ביניהן.

הטכניון קיבל מוות"ת בשנים האמורות הקצבה מיוחדת בסך של כ-116.3 מיליון ש"ח ליצירת עתודות ויעודות. הוא מכר חמישה נכסים תמורת סכום כולל של כ-5.2 מיליון ש"ח, ולא דיווח לוות"ת על עסקות אלה ולו בדיעבד. נוסף על כך הוא לא מסר לוות"ת מידע על נכסים אחרים שניתן לממשם.

בהסכמים הרב-שנתיים שאגף התקציבים שבמשרד האוצר חתם עם ות"ת הוא לא עמד על כך שהאוניברסיטאות יפעלו לכיסוי גירעונותיהן ולשיפור מצבן, בין היתר באמצעות מכירת נדל"ן שברשותן.

בדוחות הכספיים של האוניברסיטאות יש הבדלים במידת הפירוט של נתוני הנדל"ן, והמידע על הנדל"ן אינו מפורט דיו: הנכסים מוצגים, בדרך כלל, בערך סמלי בלבד, ולא מופרש בגינם פחת; בדרך כלל אין בדוחות די פרטים על שטחם של הנכסים ועל ייעודם.

הניסיונות של ות"ת להגיע להסכם עם המוסדות להשכלה גבוהה בעניין כללי חשבונאות אחידים לא צלחו ונמשכו זמן רב מדי. לפיכך במועד הביקורת נמצא כי הדוחות הכספיים הנהוגים באוניברסיטאות אינם משקפים נכונה את מצבן הכספי.

האוניברסיטה העברית

לא נקבעו יחסי הגומלין ויחסי הכפיפות בין שני הגופים המטפלים בנכסי האוניברסיטה - חברת נכסי האוניברסיטה העברית בע"מ (להלן - חברת הנכסים או החברה) ומחלקת דיוור ומושכרים באוניברסיטה. כמו כן האוניברסיטה לא הכינה נוהל כולל לטיפול בנדל"ן.

בספר הנכסים שהחברה מנהלת חסרים פרטים חשובים, כגון התשואה השנתית על כל אחד מנכסי האוניברסיטה, הוצאותיה השוטפות לצורך הטיפול בנכסים והשווי של חלק לא מבוטל מהנכסים.

במאזן הקרן הבלתי מוגבלת (התקציב הרגיל) שבדוחות הכספיים רשומים נכסים רבים, אך אין כל מידע בדבר שוויים, ייעודם והתנאים והמגבלות באשר למימושם, אם אלה נקבעו. במאזן הקרנות הצמיתות² לא מצוין בנפרד שווי של כל אחד מהנכסים, אלא שוויים הכולל של כל הנכסים, אולם גם נתון זה אינו מעודכן.

יש נכסים רבים הרשומים במסגרת נכסי הקרנות הצמיתות שנראה כי יש לרשם במסגרת הקרן הבלתי מוגבלת, ואם הם יימכרו תוכל הנהלת האוניברסיטה להשתמש בתמורה ממכירתם לכל מטרה, לרבות לכיסוי גירעונות ובהם גירעונות אקטואריים.

1 שנת הכספים של האוניברסיטאות ושל ות"ת מקבילה פחות או יותר לשנת הלימודים האקדמית ונמשכת מתחילת אוקטובר עד סוף ספטמבר.

2 קרנות שהאוניברסיטאות רשאיות להשתמש רק בפירות ההשקעה שלהן ולא בהן עצמן.

נמצאו אי-התאמות בין הרישומים שבפנקסי רשם המקרקעין ובין הרישומים שבספרי האוניברסיטה. בפנקס ההקדשות הציבוריים שמנהל רשם ההקדשות לא היו רשומים 64 נכסים של הקרנות הצמיתות של האוניברסיטה, שלא כנדרש בחוק הנאמנות, התשל"ט-1979, ועל אף הנאמר בדוחות קודמים של מבקר המדינה³.

רשם ההקדשות לא הודיע לרשם המקרקעין על כל המקרקעין של האוניברסיטה שנרשמו כנכסי הקדש ציבורי, שלא כנדרש בתקנות המקרקעין (ניהול ורישום), התש"ל-1969.

על פי נוהלי רשם ההקדשות, יש לקבל מראש את הסכמת הרשם למכירת מקרקעי הקדשות ציבוריים, אולם פעמים רבות דיווחה האוניברסיטה לרשם ההקדשות על מכירת מקרקעין רק לאחר ביצוע המכירה.

לעתים לא התריעה ועדת הנכסים המשולבת שהקימה האוניברסיטה (להלן - הוועדה) לפני חברת הנכסים על שהחברה ביצעה עסקות בלא לקבל ממנה מראש אישור לביצוען כנדרש.

המוסדות המנהלים של האוניברסיטה לא דרשו דוח מקיף בדבר מצבת הנכסים של האוניברסיטה, שוייזם ואפשרויות מימושם, ולא קיימו דיונים עקרוניים בנושא.

האוניברסיטה לא עמדה על כך שחברת הנכסים תקפיד לקיים בנכסים סיוורים בתדירות שנקבעה בתכניות העבודה. נוסף על כך לא נמנעה פלישה לפחות לשניים מנכסי האוניברסיטה. אחד הנכסים האמורים היה קרקע שהאוניברסיטה השכירה לחקלאי; החקלאי איפשר להציב עליה אוטובוס ישן ולהפעיל בו מזנון, וגבה תשלום מהמפעיל. אף על פי כן לא נקטה האוניברסיטה שום צעדים נגד החקלאי בגין שימוש שעשה שלא כדין וללא רשות במקרקעין שלה, ואף לא תבעה ממנו פיצוי כספי בגין הכספים שגבה ממפעיל המזנון.

מועצת המנהלים של החברה והוועדה לא בחנו אם החזקתם של הנכסים השונים כדאית, ולא מסרו ניתוח בעניין זה למוסדות המנהלים של האוניברסיטה.

במדור הקרנות של האוניברסיטה (להלן - המדור) רשומות רק שלוש קרנות שבהן יש נכסי מקרקעין, ואילו ליתר הנכסים שהחברה מנהלת, הרשומים אצלה כנכסי קרנות מיועדות, לא ניתן ביטוי, וממילא המדור אינו מייצג את פירותיהם ליעדים שקבעו התורמים.

לאוניברסיטה אין כל הכנסה משמונה פרדסים שהיא חוכרת ממנהל מקרקעי ישראל, אף שעלויות החזקתם לא מבוטלות. ארבעה מהפרדסים אינם מעובדים כלל או מעובדים עיבוד עונתי בלבד, ולכן האוניברסיטה עלולה לאבד את זכויותיה בהם.

האוניברסיטה לא קבעה נוהל המסדיר את כל העניינים הנוגעים להקצאת דירות שבבעלותה, המיועדות לשימושם של גורמים שונים הקשורים לאוניברסיטה. בהיעדר נוהל כתוב והליך מסודר של ביקורים תקופתיים בדירות או הליך אחר לבדיקת מצבן של הדירות, אין לדעת אם הן מתוחזקות כהלכה, אם בוצעו בהן שינויים שלא אושרו ואם צריך לשפצן. כמו כן אין לדעת אם הדיירים השוכנים בדירות הם אלה שהדירות הוקצו להם או שמא הועברו הדירות לדיירים לא מורשים או שוכנו בהן דיירי משנה.

מדור הקליטה ממונה על הקצאת דירות לשלוש קבוצות שונות של חברי סגל אקדמי תמורת שכר דירה מסובסד. לא נקבע בנוהל כמה דירות רשאי המדור להקצות לחברי הסגל, לאילו חברי סגל הוא אמור להקצות את הדירות, ומי מוסמך לקבוע את מספר הדירות שיוקצו למדור. כמו כן אי-אפשר ללמוד מהרישומים מי החליט על עצם סבסוד שכר הדירה של הדיירים, מה היו השיקולים לקבלת ההחלטה ואיך נקבעו שיעורי הסבסוד השונים.

3 דוחות על הביקורת במוסדות להשכלה גבוהה (1995), עמ' 49; דוח שנתי 56 של מבקר המדינה (2006), עמ' 980.

האוניברסיטה מעמידה לרשות המכון ללימודים מתקדמים 14 דירות, והוא משכן בהן חברי סגל מאוניברסיטאות בארץ ובעולם. חברי הסגל האמורים אינם משתתפים כלל בתשלום שכר הדירה והארנונה. לא התקיים באוניברסיטה כל דיון עקרוני בשאלה אם ראוי להעמיד לרשות האורחים דירות ללא תמורה בכלל, ודירות יקרות וגדולות בפרט.

הטכניון

לא נקבע בתקנון מי ממוסדותיו המנהלים של הטכניון ומבעלי התפקידים הבכירים שבו (נשיא הטכניון וסגניו) מוסמך לקבל החלטות בנוגע לקנייה, לקבלה כתרומה, למכירה או להשכרה של נדל"ן הנמצא מחוץ לקמפוס. הטכניון לא קבע נוהל כולל העוסק במגוון התחומים הנוגעים לטיפול בנדל"ן וכן לתפקידם, לסמכותם ולתחומי אחריותם של כל הגורמים העוסקים בנושא.

הטכניון רוכש שירותים משפטיים כבר עשרות שנים ממשרד פרטי של עורכי דין (להלן - היועצת המשפטית) המטפל, בין היתר, בתחום הנדל"ן, בלא שעשה סבב מחזורי הוגן במגמה להחליף את היועץ המשפטי שלו מדי פעם בפעם. תפקידיה המפורטים וסמכויותיה של היועצת המשפטית, ובכלל זה פעילותה בתחום הנדל"ן, לא עוגנו בהסכם בינה לבין הטכניון. הטכניון גם לא קבע נוהל המעגן את סוגיית ההתקשרות של עובדי הטכניון עם היועצת המשפטית לצורכיהם הפרטיים.

הטכניון אינו מנהל ספר נכסים. רשימה מרוכזת שהוכנה בעקבות בקשתו של משרד מבקר המדינה אינה כוללת הערכת שווי של רוב הנכסים והגדרת מצבם על סמך ביקורות שוטפות.

רישום המקרקעין ברוח הכספי של הטכניון לוקה בחסר: הטכניון לא סיווג אותם על פי מטרותיהם, ובפועל כל המקרקעין נרשמו בדוחות הכספיים כנכסי קרן הפיתוח ולא כנכסי הקרנות המיועדות או הקרן הכללית; יש מקרקעין שלא נכללו ברשימת המקרקעין שצורפה לדוח הכספי, אף שלטכניון יש זכויות בהם; הטכניון מציג בדוחות הכספיים את כל המקרקעין, לרבות אלה שרכש מכספו, לפי שווי סמלי של שקל אחד בלבד, כולל מקרקעין שיש בידי הערכה מעודכנת בדבר שוויים. ברשימת המקרקעין שהוצגו כאילו התקבלו כתרומות נכללו לפחות שניים שלא התקבלו כתרומות, אלא נרכשו על ידי הטכניון מכספו.

לעסקות שביצע הטכניון, שבמסגרתן מכר חלק מהמקרקעין שלו, לא ניתן ביטוי מלא בדוחות הכספיים שלו.

כדי לזכות בפטור בסך כ-340,000 ש"ח מתשלום מס שבח בגין מכירת דירה שקיבל כתרומה, דיווח הטכניון בספטמבר 2004 למשרדי מס שבח מקרקעין בחיפה כי מסר את התמורה שקיבל, בניכוי תשלומי הרנטה הצפויים שישולמו לאלמנת התורם, ל"מימון מענקי עידוד המחקר לשנת התשס"ד" (להלן - מענקי עידוד). ואולם מעיון במסמכי הטכניון אי-אפשר לדעת בוודאות אם אכן נתן הטכניון מענקי עידוד שלא היה נותן לולא מכר את הדירה.

עניין הסיורים בנכסים כמעט שאינו מצוין בתיקי הטכניון: מעולם לא הוכנו תכניות שנתיות לסיורים בנכסים השונים, ונציגי הטכניון סיירו סיורים מעטים באחד הנכסים בלבד, אף כי מטרת הסיורים היא פיקוח על הנכסים. אין בידי הטכניון מידע על השימוש שנעשה בפועל בכל הקרקעות החקלאיות שיש לו זכויות בהן ועל מצבם הפיזי של הנכסים שהוא משכיר.

נמצא כי עקב אי-ביצוע הסיורים בנכסי הטכניון, השתמשו פולשים לפחות באחד מנכסי הטכניון בלא ידיעתו, קל וחומר ללא רשותו. נכס אחר של הטכניון התקבל כתרומה, אף שהטכניון לא בדק קודם קבלתו אם התרומה כדאית. בפועל התרומה לא הייתה כדאית, כיוון שלא זו בלבד שהטכניון לא קיבל עד היום תמורה כלשהי בגין הנכס, אלא שהיו לו הוצאות לא מבוטלות בגינו, וספק אם יקבל בגינו תמורה בעתיד.

הזכויות של הטכניון בכמה מקרקעין טרם הוסדרו, והם לא נרשמו על שמו אצל רשם המקרקעין. אין בידי הערכת שמאי בנוגע לשוויים של שני פרדסים שיש לו זכויות בהם, והוא גם לא פיקח על הנעשה בפרדסים אלה ולא הקפיד שהם יעובדו, אף כי הדבר נדרש למען הבטחת זכויותיו בהם.

הטכניון לא הסדיר את זכויותיו בנדל"ן שהוא מעמיד לרשות תאגידיו, והוא אינו גובה מהם דמי שכירות. אגף נכסים והשקעות לא טיפל כלל בנדל"ן שהועמד לרשות התאגידים, ולא ברור אפוא מי אמור לטפל בניהול השוטף של הנכסים האלה.

נכסים משותפים לאוניברסיטה העברית ולטכניון

בשנת 1975 הורשה תורמת מארצות הברית לאוניברסיטה העברית, לטכניון ולעוד שלושה מוסדות (להלן - היורשים) את חלקה בפרדסים שהיו לה בישראל. עד מועד סיום הביקורת לא הגיעו היורשים להסכמה באשר לדרך הפעולה העדיפה, ולמעשה לא נעשה דבר בעניין החלקות. חלק מהחלקות מעובדות, ובאחת החלקות יש באר מים שמפעל מים מקומי מפיק את מימיה. האוניברסיטה העברית והטכניון לא בדקו מיהם מעבדי החלקות, ואם הם קיבלו אישור לעשות זאת. נוסף על כך הם לא בדקו מי אישר למפעל המים להפעיל את הבאר ואם הוא מפיק ממנה רווחים, ואף לא וידאו שזכויותיהם בחלקות ובבאר נשמרות.



האוניברסיטאות מחזיקות מחוץ לקמפוסים שלהן מקרקעין, שחלקם בעלי ערך כספי ניכר. ניהול יעיל של מקרקעין אלה, ובמקרים מסוימים אף מכירתם, עשויים לסייע לאוניברסיטאות לשפר את מצבן הכספי. עם זאת, הוועדה לתכנון ולתקצוב של המועצה להשכלה גבוהה החייבת לעקוב אחר ניצול התקציבים של האוניברסיטאות כדי למנוע גירעונות או חריגות, לא נדרשה עד היום לסוגיית ניהול המקרקעין שלהן. עד היום היא לא קשרה בין ההקצבות שהיא מעבירה לאוניברסיטאות, ובהן גם הקצבות מיוחדות לכיסוי גירעונות, לבין הנכסים שהן מחזיקות. גם אגף התקציבים שבמשרד האוצר לא נתן דעתו על המקרקעין שהאוניברסיטאות מחזיקות ועל משמעות הדבר מבחינת חובתן לפעול לצמצום גירעונותיהן לפני שהן פונות לקבל סיוע מקופת המדינה.

החזקת נכסי דלא נידי כגון פרדסים, מגרשים או דירות וניהולם אינה פעילות הליבה של האוניברסיטאות, ולפיכך נדרש שהן יבחנו את כדאיות המשך החזקת הנכסים ביחס לחלופות השקעה אחרות.

בביקורת על האופן שבו האוניברסיטאות שנבדקו (האוניברסיטה העברית והטכניון) מנהלות את המקרקעין שלהן נמצאו ליקויים לא מעטים: ניהול לא תקין של ספרי נכסים, רישום חסר בדוחות הכספיים ובהנהלת החשבונות, אי-דיווח לרשם ההקדשות על חלק מהמקרקעין המהווים הקדש ציבורי, אי-הסדרת הזכויות במקרקעין, אי-הקפדה על ביצוע סיורים במקרקעין, פלישות של גורמים לא מורשים לנכסים, קבלה והחזקה של נכסים שאינה כדאית כלל וכיוצא בזה.

האוניברסיטאות מחזיקות במקרקעין שניתן למכרם, והן אכן עושות זאת: האוניברסיטה העברית, המחזיקה מחוץ לקמפוסים שלה מקרקעין רבים, מכרה בשנים האחרונות מקרקעין לא מעטים, ואף הטכניון מוכר מפעם לפעם מקרקעין שבבעלותו. עם זאת, נוכח מצבם הקשה של שני מוסדות אלה והגירעונות הניכרים שצברו, יש לשקול את המשך צמצום גירעונותיהם גם באמצעות מכירת מקרקעין נוספים שניתן ומוצדק מבחינה כלכלית למכור.

מן הראוי אפוא שוות"ת ואגף התקציבים ייחסו חשיבות רבה יותר למקרקעין שהאוניברסיטאות מחזיקות. על ות"ת לקבוע קווים מנחים לטיפול בנכסים לצורכי דיווח, פיקוח ובקרה. עליה לדרוש מהאוניברסיטאות שיגישו לה רשימה מעודכנת של כל המקרקעין שבבעלותן, כשהם ממוינים ומסווגים על פי השימוש שניתן לעשות בהם ובתמורה ממכירתם, ושתכלול גם פרטים הנוגעים לערך הכספי המעודכן של כל נכס. על ות"ת ואגף התקציבים לתת את הדעת גם על נכסי האוניברסיטאות בעת הקצבת הסיוע המיוחד המוענק להן.

מפעל הפיס

היבטים בפעולות מפעל הפיס

מפעל הפיס (להלן - המפעל) הוקם בשנת 1951 לפי החלטת הממשלה כחברה מוגבלת בערבות בלא הון מניות. חברי האסיפה הכללית של המפעל הם ראשי רשויות מקומיות. דירקטוריון המפעל כולל נציגים של השלטון המקומי, של הממשלה ושל הציבור. המטרות העיקריות של המפעל הן ביצוע הימורים והגרלות בקרב הציבור ושימוש בהכנסות למתן מענקים לשם השגת מטרות בתחומי הבריאות, החינוך, הרווחה, התרבות והאמנות ברשויות המקומיות.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-אוקטובר 2006 בדק משרד מבקר המדינה כמה תחומים בפעילות המפעל, שבהם יש להנהלתו שיקול דעת נרחב, במטרה לבדוק באיזו מידה הפנים המפעל ומילא את חובתו לפעול על פי נורמות ציבוריות בין היתר באותם תחומים. הביקורת נעשתה בכמה יחידות של המפעל, ובדיקות השלמה נעשו בכמה גופים. אלה התחומים שנבדקו: מתן תרומות; פעילות מועצת הפיס לתרבות ואמנות; חלוקת מתנות לראש השנה לגורמים חיצוניים; טיפול המפעל בחשדות לפעולות בלתי תקינות של עובדיו ומשווקיו; סדרי מינהל; הבקרה של המפעל על השימוש בנכסים הציבוריים שאת הקמתם מימן.

עיקרי הממצאים

מתן תרומות

המפעל העניק תרומות בלא שנקבעו להן יעדים, בלא שנקבע נוהל בנושא ובלא שנקבעו אמות מידה לחלוקת התרומות. ועדת התרומות (להלן - הוועדה) החליטה על מתן התרומות רק בעקבות בקשות שהוגשו למפעל, והאפשרות לקבל תרומות לא הובאה לידיעת הציבור הרחב.

טופסי בקשת התרומות הועברו לכל אחד מחברי הוועדה בנפרד, והם חתמו עליהם בלא שנפגשו כדי לדון בבקשות. הנימוקים להחלטות על מתן התרומות לא תועדו. הוועדה לא נקטה שיטה אחידה לרישום שמות הגופים שביקשו ממנה תרומה, ולעתים נרשם שמו של אותו מבקש באופנים שונים. הדבר עלול לפגוע במעקב אחר מבקשי התרומות ומקבליהן.

חלוקת התרומות למגזרי אוכלוסייה מסוימים היא, בין היתר, פועל יוצא של מעורבות חברי הדירקטוריון והוועדה ושל היעדר אמות מידה לחלוקת התרומות.

לכ-20% מהגופים שביקשו תרומות אישרה הוועדה שתי תרומות, ולגופים מסוימים אישרה שלוש או ארבע תרומות. חברי הוועדה וחלק מחברי הדירקטוריון היו מעורבים במתן חלק מתרומות אלה. לעומת זאת, לגופים אחרים שביקשו כמה תרומות אישרה הוועדה תרומה אחת בלבד, ועמותות רבות, בהן עמותות המייצגות מגזרים של חסרי יכולת או שנזקקו לעזרה בהמשך פעילותן, לא קיבלו אף תרומה אחת. בהיעדר אמות מידה ובהיעדר נימוקים מתועדים למתן התרומות, אי-אפשר לדעת מדוע קיבלו גופים מסוימים כמה תרומות ואחרים לא קיבלו שום תרומה.

מרכז השלטון המקומי קיבל מהמפעל בשנת 2005 שלוש תרומות שסכומן הכולל 55,000 ש"ח. בהענקת התרומות לגוף זה יש טעם לפגם משום שארבעה מנציגיו חברים בדירקטוריון המפעל ויש חשש שניתנה לו העדפה לא ראויה.

על גבי כ-30% ממכתבי הבקשה לתרומה שנענו בחיוב והמכתבים שאליהם צורפה ההמחאה, היו רשומים בכתב יד שמו של יו"ר דירקטוריון המפעל, מר שמעון כצנלסון (להלן - היו"ר), מנכ"ל המפעל, מר שאול סוטניק (להלן - המנכ"ל), מזכיר המפעל או אחד מחברי הדירקטוריון. שמותיהם של בעלי תפקידים אלה צוינו על גבי המכתבים כיוון שהיה להם עניין באישור הבקשות; מעורבות זו מעלה חשש לפעולה בניגוד עניינים.

מבין התרומות שחבר הדירקטוריון מר יגאל עמדי היה מעורב בהן, שלוש תרומות, בסכום כולל של 56,000 ש"ח ניתנו לעמותה שיושב ראשה הוא אביו, ותרומה בסך 18,000 ש"ח ניתנה לעמותה שאביו נמנה עם חברי הוועד שלה.

המפעל מסר חלק מהמחאות התרומות לידי חברי הדירקטוריון שפעלו לקבלתן - מר יגאל עמדי, מר גיאקי ואקים, מר ישראל יהושע ומר אשר קדוש - כדי שימסרו אותן לגופים המבקשים. העברת ההמחאה בדרך זו עלולה ליצור את הרושם שהתרומה ניתנה בזכות מוסר ההמחאה.

ועדת הפרסום של המפעל אישרה התקשרויות עם עמותות וגופים אחרים לפרסום או למתן חסות, ובה בעת דחתה בקשות של גופים אחרים להתקשרויות כאלה במחירים דומים, שנועדו להביא לפרסום לאוכלוסיות דומות בגודלן או גדולות יותר. מעין בפרוטוקולים של ישיבות ועדת הפרסום לא ניתן ללמוד מה היו השיקולים לאישור או לדחייה של כל בקשה. עולה חשש כי התקשרויות אלה היו תרומות במסווה של פעילות פרסומית. גם החלטות ועדת הפרסום לממן פרסומים בגופים שונים בגלל בקשות של היו"ר או המנכ"ל מעוררות חשש שמדובר למעשה בתרומות שהשיקולים לניתנת לא היו שיקולי פרסום.



כיוון שכספי מפעל הפיס הם כספי ציבור, עליו להקפיד שמתן התרומות יעשה על בסיס הוגן ושוויוני ובשקיפות מלאה. הוצאותיו של המפעל על מתן תרומות לעמותות, לארגונים ציבוריים וליחידים הן אמנם קטנות יחסית לכלל הוצאותיו, אך אין בכך כדי להצדיק אי-תקינות בחלוקת כספים אלה. לדעת משרד מבקר המדינה, מתן התרומות לא קיבל את תשומת הלב הראויה של דירקטוריון המפעל והנהלתו, והם לא דנו במדיניות בתחום זה ובתקציבים שראוי להקצות לכך. יו"ר המפעל, המנכ"ל והמזכיר, אשר שימשו כוועדת תרומות, קיבלו את החלטותיהם ללא שקיפות ובלא שנקבעו אמות מידה מפורטות. גם עולה חשש שחלק מהתרומות חולקו בהשפעת נטיות הלב של חברי דירקטוריון המפעל ומנהליו או שימשו כלי לקידום האינטרסים האישיים או הציבוריים הקרובים ללבם. על המפעל להקפיד שלא תהיה לבעלי תפקידים אלה זיקה אישית לחלוקת התרומות או מראית עין של זיקה כזו.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המפעל לקיים את תהליך מתן התרומות באופן שיווני וגלוי, ולצורך כך עליו להביא לידיעת הציבור. נוסף על כך, על הדירקטוריון לדרוש מהנהלת המפעל להגיש לו בכל שנה דוח מפורט על כל הבקשות לתרומות שהתקבלו במהלך השנה, על הבקשות שנענו ועל השיקולים להעדרתן על פני הבקשות שנדחו. על המפעל גם לקיים מעקב אחר כספי התרומות כדי לוודא שהם שימשו למטרה שלשמה נתרמו. על ועדת התרומות לקיים דיונים בתדירות שתיקבע ולדון בכל פעם בכל הבקשות שהתקבלו עד למועד שייקבע. כך תוכל לבחון את כל אותן בקשות במקביל ולקבוע להן סדר עדיפות.

המפעל כתב למשרד מבקר המדינה בתשובתו כי בדצמבר 2006 "הקפיאה ועדת התרומות את פעילותה... עד לעריכת בדיקה בדבר הצורך בקביעת קריטריונים... מפורטים יותר מאלה הקיימים. לפי שעה פסקה אפוא חלוקת התרומות כלל".

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמוסדות המפעל יבחנו בהקדם את הצעדים המתחייבים מממצאי הביקורת, ובכלל זה את האפשרות של נקיטת צעדים נגד בעלי התפקידים המפורטים בדוח זה.

המועצה לתרבות ואמנות

המועצה לתרבות ואמנות (להלן - המועצה) היא גוף של המפעל המקצה תמיכות לפעולות תרבות ואמנות ובו 16 חברים ובהם היו"ר. היא פועלת כמעין גוף אוטונומי המנוהל בידי היו"ר ואינו כפוף לנהלי המפעל, חשבונותיה מנוהלים במערכת נפרדת, ובמערכת הנהלת החשבונות של המפעל יש רק חשבון מסכם שלה, והדירקטוריון והנהלת המפעל אינם מקיימים בקרה כלשהי על פעולותיה.

מרבית ההחלטות של ועדות המועצה לא הובאו כנדרש לאישור המועצה.

הפרוטוקולים של ישיבות המועצה וועדותיה נרשמו בקיצור רב ואינם נותנים תמונה ממצה של הדיונים שהתקיימו בהן. בדרך כלל לא צוינו בפרוטוקולים הנימוקים לקבלה ולדחייה של בקשות. גם הנימוקים לדחיית המלצות של יועצים מקצועיים לא נרשמו, אף שמדובר בהחלטות מהותיות המחייבות תיעוד של נסיבות דחייתן.

המועצה לא קבעה מדיניות ואמות מידה מפורטות לחלוקת התמיכות. בין היתר לא נקבעה מגבלה על סכום התמיכה שיינתן לגוף אחד, ואין כללים לקביעת סכום התמיכה אף שלפי קווי הפעולה שקבעה המועצה, תינתן תשומת לב מיוחדת ליוצרים, אמנים ויצירות מהפריפריה. יותר ממחצית מקבלי התמיכות בשנת 2005 באו מיישובים גדולים ומבוססים במרכז הארץ, וכל 86 היישובים שבקשותיהם נדחו הם יישובי פריפריה.

לגופים ולמטרות מסוימות הקצתה המועצה תמיכות בסכומים גדולים יחסית. בהיעדר אמות מידה ובהיעדר נימוקים בפרוטוקולים של ישיבות הוועדות אין לדעת מדוע הוחלט להקצות סכומים אלה למטרות האמורות.

11 מ-16 חברי המועצה הם תושבי תל אביב, אשדוד וירושלים, ולפיכך לחברי המועצה שהם תושבי אותם יישובים השפעה רבה על החלטות הוועדות בעניין מתן התמיכות לגופים מאותם יישובים.

חלק מחברי המועצה וועדותיה השתתפו בקבלת ההחלטות על מתן תמיכות לגופים שיש להם זיקה אליהם מתוקף תפקידם ומעמדם, או שיש להם עניין בסוג הפעילות שלהם, או שהם פעילים במקומות היישוב שלהם באותם תחומים. הם לא הביאו זיקות אלה לידיעת כל חברי המועצה והן לא נרשמו בפרוטוקול. נוצרה אפשרות שחברי המועצה וועדותיה יקבלו החלטות על מתן תמיכות אגב חשש לניגוד עניינים.

יו"ר המפעל והמועצה, מר שמעון כצנלסון, ששימש עד מינויו לתפקידו במפעל כסגן ראש עיריית אשדוד, היה שותף להחלטת המועצה לקיים כנס באשדוד בנושא "אמנויות וחברה" ולהחלטת ועדת ההנהלה לאשר את מימון הכנס. הוא קיבל החלטות או היה שותף להחלטות על מתן תמיכות בסכום כולל של יותר מ-1.5 מיליון ש"ח, לשישה גופים שהיה לו עניין בהם. בעשותו כך הוא פעל לכאורה בניגוד עניינים.

חברים נוספים במועצה - מר יגאל בן זיקרי, גב' ינינה קודליק, מר יגאל עמדי ומר איתן ברושי - השתתפו באישורן של תמיכות לפעילויות במקומות מגוריהם או לגופים שהיה להם עניין בהם, בלא שדיווחו על זיקתם לפעילויות או ליישוב ולגופים בו.

ועדת הפרסום של המפעל החליטה, בהתערבות יו"ר המפעל, לתת חסות לאירועי תרבות בלא שהובהרה כראוי התועלת העסקית שהמפעל יפיק מכך. ועדת התרומות של המפעל נתנה תרומות שסייעו לקיום אירועי תרבות, ששניים מהם התקיימו בעיר אשדוד. ההחלטות בעניין החסויות והתרומות האמורות התקבלו ללא תיאום עם המועצה. חסויות ותרומות אלה הן בבחינת תמיכות בפעולות תרבות שניתנו באמצעות יחידות אחרות של המפעל מתקציבים שלא נועדו לכך, בלא שנראה כי נבחנו כראוי.

במשרדי המועצה מתקבלים כרטיסים למופעים וכן פריטים המדגימים את תוצרי עבודתם של הגופים הנתמכים, וחברי הדירקטוריון והמועצה ועובדי המפעל מקבלים אותם. המפעל גם דורש לעתים בהסכמים עסקיים שהוא חותם לקבל כרטיסי חניס לאירועים עבור עובדיו ומנהליו. הדבר אינו ראוי ויכול ליצור חשש, ולו למראית עין, כי הדבר ישפיע על ההחלטות בדבר התמיכה באותם גופים.



עניינו של הציבור, שכספיו מופקדים בנאמנות בידי המפעל, הוא כי המפעל יקפיד ויוודא שמנהליו ועובדיו ממלאים את תפקידיהם בהגינות וביושר משיקולים ענייניים בלבד, ויטפל בנחרצות בתופעות שליליות של פעולה בניגוד עניינים, שעלולות להגיע עד כדי חשש לפגיעה בטוהר מידות. זהו גם עניינו של המפעל להרתיע את מנהליו ועובדיו מלבצע פעולות שליליות, שכן פעילות המפעל תלויה באמון הציבור כי הוא פועל כראוי. התנהגות בלתי הולמת של מנהליו ועובדיו, ואף מראית עין של התנהגות כזאת, עלולה לפגוע בתדמיתו ובאמון הציבור בו ולגרום, בין היתר, לירידה במספר המשתתפים בהגרלותיו ולהקטין את הכנסותיו.

ממצאי הביקורת מעלים תמונה חמורה ומדאיגה על דרך פעולתן של המועצה לתרבות ואמנות וועדותיה, שהתנהלו כגוף עצמאי בלא בקרה מספקת של דירקטוריון המפעל.

המועצה קבעה מדיניות שמטרתה לייחד את התמיכה בתחומי התרבות והאמנות לצעירים ולתושבי הפריפריה, אך הביקורת העלתה כי עיקר התמיכות ניתנו למבצעי פעולות וגופי תרבות ביישובים מרכזיים וחזקים.

מממצאי הביקורת עולה כי אחדים מחברי המועצה ובכלל זה יו"ר המפעל, לא נהגו בכספי המועצה, שהם כספי ציבור, ברגישות ובאחריות הנדרשות, והם פעלו לקדם מימון של פעולות תרבות ביישוביהם או לתמיכה בתחומים ובגופים שיש להם עניין אישי בהם. ההשתתפות בהצבעה על תמיכות כספיות מעין אלה אסורה לפי נוהלי המפעל והמועצה ולפי הכללים בעניין מניעת ניגוד עניינים. כספי המפעל לא נועדו לקדם את ענייניהם של מנהליו וחברי המועצה, אלא את ענייניו של כל הציבור במדינה על גווניו ומגזרי האוכלוסייה שבו. חברי הנהלת המועצה והיו"ר הם שליחי הציבור, והעדפה בלתי ראויה של תושבי יישובים, גופים או עניינים מסוימים, משמעה פגיעה ביתר הציבור. על כן על המפעל והמועצה לנקוט בהקדם את כל הצעדים הדרושים כדי שחלוקת התמיכות תיעשה לפי כללים ואמות מידה מפורטות ולמנוע פעילות בניגוד עניינים.

לדעת משרד מבקר המדינה על המפעל לעשות בדק בית יסודי ולקבוע אמות מידה, נהלים ואמצעים טכניים ואחרים שיבטיחו חלוקת תמיכות עניינית, שוויונית, הוגנת ושקופה, ולא יאפשרו העדפה של גופים מסוימים בידי חברי המועצה וועדותיה.

יש גם מקום לשקול חילופי גברי בקרב חברי המועצה, נוכח ממצאי הביקורת באשר לתפקוד חלק מהם ובהתחשב בחובה לתת ייצוג הולם למגזרים שונים של האוכלוסייה, לתושבי כל אזורי הארץ ולתחומי האמנות השונים, כפי שנקבע בחזון של המועצה ובקווי הפעולה שקבעה. יש מקום לקבוע בנוהלי המועצה כי לא ימונה חבר למועצה בהמלצת חבר מועצה אחר, כדי למנוע מחויבות לחבר שהמליץ על המינוי.

על המפעל להסדיר את מעמדה של המועצה במפעל, לעגן את מעמד מנהלת המועצה בתקנון התאגדות של המפעל, להשלים בהקדם את בדיקת ה-ISO שתוכננה וכפועל יוצא להחיל על המועצה את נוהלי המפעל. כן עליו להדק את הבקרה על פעילות המועצה, בין היתר באמצעות המבקר הפנימי ורואה החשבון המבקר.

כמו כן על המפעל לנקוט את כל הצעדים הדרושים למימוש נהליו בנושא "קבלת מתנות וטובות הנאה", לעדכן אותם בכל המתחייב ולהחיל אותם בהקדם גם על חברי דירקטוריון המפעל ועל חברי המועצה ועובדיה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהאסיפה הכללית של המפעל והדירקטוריון יבחנו בהקדם את הממצאים החמורים שהעלתה הביקורת ואת המתחייב מהם. מן הראוי שהאסיפה הכללית גם תשקול אם נוכח הממצאים יש מקום שתיוזם בדיקה יסודית של הפעילות והתמיכות של קרן מפעל הפיס ע"ש מיכאל לנדאו וקרן מפעל הפיס ע"ש פינחס ספיר - שמטרתן היא כאמור עידוד וטיפוח של החינוך, המחקר והתרבות בישראל - כדי לוודא שאין ליקויים דומים בפעילותן.

חלוקת מתנות ראש השנה לגורמים חיצוניים

לקראת ראש השנה התשס"ז חילק המפעל מתנות בעלות של כ-400,000 ש"ח למאות גורמים, בכללם דירקטורים במפעל ונושאי תפקידים בגופים הקשורים אליו, וכן גורמים חיצוניים - שרים ומספר חברי כנסת, עובדי מדינה, בהם עובדים שבמסגרת תפקידם עוסקים בענייני המפעל, ספקים וגורמים שלמפעל יש קשרי עבודה עמם, וכן חברים אישיים ומקורבים של בעלי תפקידים במפעל. סוג המתנות ושוויין לא היו אחידים.

אף שחלוקת המתנות לחגים לגורמים חיצוניים קיימת זה שנים רבות, והמפעל מוציא סכומים ניכרים על רכישתן, לא קבעו מוסדותיו כללים בעניין זה. לא ברור מה היו אמות המידה לחלוקת המתנות וכיצד התקבלו ההחלטות על חלוקתן, למי מותר לחלקן, למי יחולקו וכיצד ייקבע ערך המתנה שתינתן לכל מקבל.

עם מקבלי המתנות נמנו 61 חברים אישיים ומקורבים של היו"ר או של המנכ"ל, שלא נמצא כי יש להם כל קשר לפעילות המפעל. היו"ר והמנכ"ל נתנו מתנות גם ל-14 עובדי ציבור, בכללם בעלי תפקידים בכירים במשרדי ממשלה, אשר עם חלקם נמצא המפעל ביחסי תלות, וכן לכמה שרים ומספר חברי כנסת.

שני חברי כנסת ושר אחד החזירו למפעל את המתנה שקיבלו, ובעל תפקיד בכיר במוסד ממלכתי העביר את המתנה למאגר המתנות במשרדו. כל יתר בעלי התפקידים הבכירים במשרדי הממשלה והגופים הציבוריים שקיבלו את מתנות המפעל לא החזירו לו אותן ולא העבירו אותן לוועדת המתנות, כמתחייב מחוק שירות הציבור (מתנות), התש"ס-1979, מהתקנות שהותקנו על פיו ומהוראות התקשי"ר¹.

עובדי ציבור בכירים בשירות המדינה, בכללם מנכ"לים, סמנכ"לים למינהל ואמרכלים של משרדי ממשלה, אינם מכירים די הצורך את הוראות החוק, התקנות והתקשי"ר המחייבות עובד ציבור שקיבל מתנה בשל היותו עובד ציבור להחזירה לשולח או להעבירה לוועדת המתנות במשרדו.



מפעל הפיס עוסק בכספי ציבור והכספים שהוא מגייס מהציבור משמשים למטרות ציבוריות, ולפיכך חלות עליו נורמות התנהגות ציבוריות. לדעת משרד מבקר המדינה, על המפעל להפסיק לחלק מתנות לחגים שעלותן גדולה ולהסתפק במשלוח מכתבי ברכה, לפי נוהל שייקבע, לגורמים שיש לו קשרי עבודה עמם בלבד. כנאמן על נכסי הציבור על המפעל לנהוג בכספי הציבור בזהירות ובאחריות, כפי שכל אחד ממנהליו היה נוהג בכספיו האישיים. המפעל הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 2007 כי הוא מקבל את העקרונות האמורים, וכי "החליט להפסיק את הנוהג של חלוקת מתנות בחגים לגורמים חיצוניים בשלב זה ועד להחלטה אחרת".

1 עניינם של חברי הכנסת הנזכרים הועלה אגב הביקורת במפעל הפיס. לא נערכה ביקורת בכנסת בעניין זה ולא בקרב חברי הכנסת.

המנכ"ל מר שאול סוטניק והיו"ר מר שמעון כצנלסון היו צריכים להיות ערים לרגישות הציבורית של השימוש בכספי המפעל ולהימנע מחלוקת מתנות שמומנו מכספיו לגורמים כה רבים ובכללם עובדי ציבור וחברים ומקורבים אישיים ללא כל אמות מידה וללא קבלת אישור מדירקטוריון המפעל, כמתחייב מכללי מינהל ציבורי. לדעת משרד מבקר המדינה, על מוסדות המפעל והגורמים הממשלתיים הנוגעים בדבר - משרד המשפטים ונציבות שירות המדינה - לדון בממצאי הביקורת דלעיל, הן במישור הכללי והן במישור האישי, ולנקוט את כל הצעדים המתחייבים מהם.

על משרדי הממשלה לרענן בהקדם בקרב עובדיהם את הכללים הנוגעים לקבלת מתנות, לוודא שוועדת המתנות בהם פועלת לפי הוראות התקשי"ר ולדאוג לכך שהגורמים המוסמכים בהם יהיו בקיאים בהוראות חוק המתנות והתקנות שהותקנו על פיו ובהוראות התקשי"ר בעניין קבלת מתנות.

טיפול בחשדות לפעולות בלתי תקינות של עובדים ומשווקים

הנהלת המפעל נהגה בשנים האחרונות לסיים, בתוך המפעל, בחיפזון רב את הטיפול במקרים שבהם עובדים ומשווקים נחשדו בביצוע פעולות בלתי תקינות בקשר לעבודתם, בלי לבדוק את החשדות במלואם ובלי לבחון אם הפעולות שבביצוען נחשדו השפיעו על המפעל. הנהלה גם לא דיווחה בזמן אמת לדירקטוריון על ממצאים חמורים שהועלו בבדיקות חלקיות של אותם חשדות. על חלק מהחשדות לא דווח גם ליו"ר.

הנהלת המפעל לא תיעדה את תהליך טיפולה במרבית המקרים שבהם הועלו חשדות לפעולות בלתי תקינות, והמסמכים הקשורים בהם לא תויקו בתיק של המפעל; חלקם אף הוצאו מחוץ למפעל, ואת חלקם ניסה המנכ"ל להסתיר ממשרד מבקר המדינה.

תהליכי הבקרה והביקורת במפעל לוקים בחסר. בין השאר לא הוסדרו כראוי סמכויותיהם, תפקידיהם, סדרי עבודתם ומעמדם של המבקר הפנימי, קצין הביטחון והיועץ הביטחוני של המפעל וסדרי עבודתה של ועדת הביקורת.



בתשובתו מינואר 2007 על ממצאי הביקורת טען המפעל כי הוא "חרד... לטוהר המידות של עובדיו, ואולם עדיין מחובתו להימנע מפעילויות - ודאי פומביות או הצפויות להתפרסם - שיכולות לפגוע קשה בגיוס הכספים על ידו. אם הציבור יסלוד מהשקעת כספו במפעלי ההגרלות ולא יגיע כסף מההגרלות, מפעל הפיס לא יוכל לתפקד [ולהקצות כספים למטרות ציבוריות שלקידומן הוא הוקם]... חשש זה עומד כל העת לנגד עיני הנהלה, כאשר עליה להכריע - כמובן במסגרת החוק - כיצד להגיב על תופעות פסולות המתגלות בפעילות עובדים, משווקים או זכיינים. ההכרעה הניהולית, שאיננה קלה, ניזונה בראש וראשונה מן השיקול מה מחייבת טובת [המפעל] (כל עוד היא במסגרת החוק). וטובה זו מחייבת לתקן תופעות ולעקור את הטעון עקירה מן השורש, ככל הניתן, בתוך כתיב [המפעל] ובדרך שקטה" (ההדגשות במקור).

מתשובה זו עולה כי בעת שהנהלת המפעל שקלה כיצד לנהוג בחשדות לביצוע פעולות בלתי תקינות של עובדים ומשווקים, היא נתנה משקל מכריע לפגיעה האפשרית ביכולתו של המפעל לגייס כספים לטובת הציבור. לדעת משרד מבקר המדינה, על המפעל לשקול קשת רחבה יותר של אינטרסים ציבוריים. כדי להחליט באופן מושכל מה מחייבים האינטרסים הציבוריים מחד גיסא וטובת המפעל מאידך גיסא כשמתגלים חשדות מסוימים, היה על הנהלת המפעל לוודא כי בידיה מלוא המידע הרלוונטי, ועל פי הצורך גם לבקש את הנחיית הדירקטוריון. ייתכנו מקרים שנסיבותיהם ומאפייניהם יחייבו את המפעל, מכוח היותו נאמן הציבור, להגיש תלונה במשטרה או להביא למיצוי הבירור והחקירה באמצעות גורם חיצוני אחר, גם אם בדיקה זו אינה מחויבת לפי החוק, וגם אם כתוצאה מכך עלולים המקרים להתפרסם. סדרי מינהל תקין מחייבים שהגורמים המוסמכים במפעל ייתנו את הדעת על כל מקרה ויכריעו באשר לטיפול בו. תהליך הטיפול חייב להיות מנומק ומתועד.

לדעת משרד מבקר המדינה, הטיפול של הנהלת המפעל במקרים שבהם הועלו חשדות לפעולות בלתי תקינות של עובדים ומשווקים אינו ראוי. המסר המועבר באמצעותו לעובדי המפעל וסוכניו ולציבור הוא של סלחנות והבלגה על חשדות חמורים במקום בירור מלא ומיצוי הדין. מסר זה עלול לפגום בהרתעה של המפעל כלפי עובדיו וסוכניו ובאמון הציבור בו ומתוך שכך לגרום לו נזק, נוסף על הנזק שייתכן שנגרם לו בשל המעשים שלא נבדקו עד תום. משרד מבקר המדינה מעיר, כי השקיפות מבטיחה את טוהר המידות ואת קיומן של נורמות ציבוריות ראויות, ומגבירה את אמון הציבור במערכת. לא מן הנמנע כי אילו נבדקו החשדות המתוארים בדוח זה כראוי, היה עולה כי אין בהם ממש, ואולם הטיפול בחשדות אלה הופסק על ידי הנהלת המפעל בלי שבדיקתם מוצתה, ובכך יש פגם חמור.

במפעל יש כמה בעלי תפקידים שמחובתם להבטיח כי ליקויים במפעל יימצאו, ייבדקו ויטופלו כראוי. בין אלה ניתן למנות את היועץ הביטחוני, קצין הביטחון, המבקר הפנימי, חברי ועדת הביקורת, המנכ"ל והיו"ר. הביקורת העלתה ליקויים הנוגעים לעבודת חלק מבעלי תפקידים אלה שבגללם לא הובאו לידיעת כל הגורמים הרלוונטיים במפעל החשדות לביצוע פעולות בלתי תקינות המתוארים בדוח זה, שחלקם קשורים לפעילות מרכזית או רגישה של המפעל, והם לא נבדקו ולא טופלו כראוי.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המפעל, המשמש נאמן לכספי ציבור, חלה החובה לפעול בהגינות ובשקיפות ולמצות את הטיפול בכל חשד לפעולה בלתי תקינה. על כן, עליו להשלים את בדיקת הפרשות המתוארות בדוח זה על מכלול היבטיהן, לפעול לתיקון הליקויים שיימצאו, לנקוט את כל הצעדים הדרושים נגד עובדים או משווקים שיימצא כי פעלו שלא כדין, ובשיתוף הדירקטוריון להפיק את הלקחים הדרושים למניעת הישנות המקרים.

על המפעל להכין נהלים שיבטיחו שחשדות לפעולות בלתי תקינות של עובדיו וסוכניו ייבדקו עד תום ויטופלו כראוי. בין היתר ראוי לקבוע בנהלים אלה כי כל בעל תפקיד במפעל שנודע לו על חשדות כאמור יביא אותם ללא דיחוי לידיעתם של המנכ"ל, היו"ר והדירקטוריון.

סדרי מינהל

1. החזרי הוצאות : החזרי הוצאות בתחומים מסוימים ניתנו לבעלי תפקידים במפעל בלא שניתנה הדעת די הצורך לסבירות ההוצאות ולחובת המפעל לנהוג בכספיו בחיסכון :
 - (א) המפעל משלם לעובדיו הבכירים החזר הוצאות בסכום מרבי של 300 ש"ח לאירוע עבור מתנות שנתנו לחבריהם לעבודה לרגל אירועים משפחתיים ; היו"ר והמנכ"ל מקבלים החזר מרבי בסך 500 ש"ח לאירוע (גם לאירועים של גורמים שמחוץ למפעל). נוסף על כך משלם המפעל לעובדיו שי בגין אירועים במשפחותיהם. בין ינואר 2003 לאפריל 2006 שילם המפעל עבור החזרים ומתנות אלה כ-200,000 ש"ח.
 - (ב) ההוצאה הכוללת של המפעל (כולל הוצאות עודפות) על החזרי הוצאות, אירוח וכיבודים בין ינואר 2003 לאפריל 2006 נאמדת בכ-500,000 ש"ח. במקרים רבים לא ניתן היה לוודא על פי דוח ההוצאות האישיות שהגישו עובדים כי הם עומדים בתנאים לקבלת החזרים, ולמרות זאת זיכה אותם המפעל בסכומים שדרשו.
 - (ג) הוצאות המפעל על הנסיעות לחו"ל בין ינואר 2003 לאפריל 2006 הסתכמו בכ-2 מיליון ש"ח. ההוצאות היו בגין נסיעות בתפקיד ונסיעות של עובדים שליוו זכיינים או מנויים של המפעל שזכו בחופשה בחו"ל. שליש מהנסיעות של מנהלים ועובדים במפעל ושל חברי מוסדותיו היו במחלקת עסקים. המפעל לא קבע נהלים לבחירת העובדים המלווים את הזכיינים והמנויים שזכו בחופשות לחו"ל, ולא ברור מה היו השיקולים לבחירתם. גם אפשר שהמפעל יכול לחסוך את עלויות הנסיעה של המלווים, כיוון שהזוכים מלווים ממילא על ידי נציג חברת הנסיעות.

מרבית הנסיעות לחו"ל לא אושרו על ידי הגורמים שהוסמכו לכך לפי נוהלי המפעל, ולגבי חלק מהן אף לא הוגשו דוחות נסיעה כנדרש. בחלק ניכר מהדוחות שהוגשו לא נכללו כל הפרטים הדרושים על פי הנוהל.
2. בחירת מנהל הקרנות וקשרי החוץ : בספטמבר 2004 פרסם המפעל מכרז לאיוש תפקיד מנהל הקרנות וקשרי החוץ במפעל. לתפקיד נבחר מועמד שנתונו לא תאמו במלואם את דרישות התפקיד. בפרוטוקול ישיבת הוועדה שבחרה בו לא פורטו נימוקיה להחלטה, אף שהייתה חייבת לפרטם, ובייחוד בנסיבות האמורות לעיל.
3. מזכיר המפעל : התייחסות המפעל למשרת המזכיר היא כאל "משרת אומן", שהיו"ר רשאי למנות את הנושא בה לפי שיקול דעתו. במפעל אין נוהל המפרט את המשרות המוגדרות "משרות אומן", ולא נקבעו תנאי סף של השכלה וניסיון למשרות אלה.

המזכיר מועסק בתור עובד המפעל במשרה שהיקפה 60%, וביתר זמנו הוא רשאי להוסיף לעבוד בתור עורך דין עצמאי, ובלבד שבעניינים שהוא מטפל בהם לא יהיה "משום ניגוד עניינים עם תפקידו וחובותיו". נמצא כי המפעל לא דרש מהמזכיר לדווח לו על העניינים שטיפל בהם בתור עורך דין עצמאי לפני שהחל לעבוד במפעל, ולאחר מכן לדווח באופן שוטף על עניינים אלה, כדי לוודא שאין ניגוד עניינים בין כל עיסוקיו.

הדירקטוריון לא אישר את הסכם העבודה של מזכיר המפעל בעת מינויו באוגוסט 2003, אף שהדבר נדרש בתקנון. רק באוגוסט 2006, במהלך הביקורת, הובא ההסכם לאישורו.

4. הסכם הפרישה של עוזרת היו"ר הדירקטוריון : אף שהממונה על השכר במשרד האוצר אינו מאשר בדרך כלל לקבוע בהסכמי פרישה פיצויים של יותר מ-150%, נכלל בהסכם הפרישה שנחתם בין המפעל ובין עוזרת היו"ר, הגב' מזל איובי (להלן - עוזרת א'), סעיף חריג, ולפיו תקבל עוזרת א' פיצויי פרישה של 200%, בגין שנתיים וחצי בלבד שעבדה במפעל ; הממונה על השכר אישר את ההסכם.

המפעל לא דיווח לממונה על השכר על הבטחה שלפי הנטען ניתנה לעוזרת א' ולפיה היא תוכל לחזור לעבודתה במפעל, אף שהדבר היה עשוי להשפיע השפעה מהותית על החלטתו אם לאשר את פיצויי הפרשה החריגים. עוזרת א' אכן חזרה למפעל ובאוגוסט 2006 נחתם עמה הסכם העסקה חדש. המפעל לא הביא הסכם זה לאישורו של הממונה על השכר, אלא בדיעבד, בספטמבר 2006, בעקבות הביקורת.

5. מינוי הממונה על אחריות חברתית : בדצמבר 2005, עם פרישתה של עוזרת א', מינה היו"ר, את הגב' עתליה רוזנבאום לעוזרתו (להלן - עוזרת ב'), וכאשר הוחזרה עוזרת א' לתפקידה, הודיע היו"ר לעוזרת ב' כי עליה לסיים את עבודתה. בסמוך לאותו מועד, באוגוסט 2006, ביקש היו"ר את אישור הדירקטוריון למנות "ממונה על אחריות חברתית" שישמש ב"משרת אמן" בהיקף של 50%, לטענתו מכוח הסכם עם ארגון ההגדרות העולמי, והדירקטוריון אישר את הבקשה באוקטובר 2006. הביקורת העלתה שלא היה בסיס לטענה שהמפעל התחייב לפני הארגון כי מימוש ההחלטות שקיבל בעניין אחריות חברתית ייעשה על ידי מינוי בעל תפקיד מיוחד לעניין זה. עולה החשש שתפקיד ה"ממונה על אחריות חברתית" נועד למעשה לשמש "סידור עבודה" של היו"ר לעוזרת ב'.

6. חברותו של יו"ר הדירקטוריון בדירקטוריונים אחרים : בהסכם העבודה האישי שחתם היו"ר ביוני 2003 עם המפעל נקבע כי בתקופת כהונתו במפעל הוא לא יהיה רשאי "לעסוק בכל עבודה אחרת בשכר, או למלא כל תפקיד אחר, אלא אם אישר זאת הדירקטוריון במפורש". באפריל 2006 דיווח היו"ר לדירקטוריון המפעל כי "ביקשו ממני להיות דירקטור [בחברה א'] העוסקת בתחום הנדל"ן ונתתי את הסכמתי".

חברה א' עוסקת באיתור, ייזום ופיתוח הזדמנויות בתחום הנדל"ן בחו"ל. חברה ב' היא אחת מבעלי המניות של חברה א'. חברה ב' מנהלת ומבצעת פרויקטים נדל"ניים בארץ ומפקחת על פרויקטים כאלה, ומתקשרת עם בעלי קרקעות, יזמים וגופים ומוסדות ציבוריים בהסכמים למתן שירותים. אחיו של יו"ר הדירקטוריון הוא המנכ"ל לשעבר של חברה ב', ובמועד סיום הביקורת שימש כמנכ"ל חברה א'. המפעל נותן תמיכות לרשויות מקומיות בארץ, בין היתר לצורך הקמת מבנים קהילתיים ובתי ספר למען הציבור. עד מועד הביקורת בנושא לא דיווח היו"ר על קשריה של חברה א' עם חברה ב' ולא ציין שאחיו שימש מנכ"ל חברה ב' בעבר ומשמש מנכ"ל חברה א' בהווה. הוא גם לא פירט לפני הדירקטוריון את מבנה חברה ב' ואת תחומי פעילותה, ובעיקר את קשריה עם גופים ציבוריים, כנדרש.

הדירקטוריון לא בדק את המידע בעניין המינוי ולא קבע אם הוא עלול ליצור ניגוד עניינים. גם לאחר שהיו"ר הציג שוב בדצמבר 2006 בעקבות הביקורת את הנושא לדירקטוריון, לא בחן הדירקטוריון את הצהרתו של היו"ר בעניין חברה א' ולא בדק אם לחברה ב' יש קשרי גומלין עם גופים ציבוריים, ואם המינוי עלול לגרום להיווצרות ניגוד עניינים, ואישר את בקשתו.

7. עבודות פרטיות של עובדים : למפעל אין נוהל לאישור עבודה פרטית. שבעה עובדים במפעל, רובם עובדים בכירים, עוסקים בעבודה נוספת מתוקף אישורים שנתן להם המנכ"ל. מקצת האישורים שפג תוקפם חודשו רק במהלך הביקורת.

8. תקן עובדי המפעל : אין למפעל תקן כוח אדם מפורט, אלא רשימה של מצבת העובדים בכל חטיבה או אגף, שבה מפורטים רק תפקידו של כל עובד ושיעור המשרה שלו.

9. מפקח-על על ההגדרות : המפעל התקשר עם עורך דין חיצוני כדי שישמש מפקח-על על ניהול ההגדרות ועל תקינותן. בנובמבר 2003 החליטה הוועדה לבחירת יועצים ומומחים לאשר את בקשת המנכ"ל להתקשר עם עורך הדין לתפקיד מפקח-על, בלא שקיבלה מהמנכ"ל מידע על פנייה למועמדים אחרים ועל אופן קבלת ההחלטה לבחור בעורך הדין האמור.

לא נמצאו דיווחים על נוכחותו של מפקח-העל או של ממלאי מקומו בהגרלות המפעל, ורק בעקבות הביקורת ביקש ממנו המפעל שימסור לו דיווח על נוכחותו או על נוכחותם של נציגיו. בעקבות זאת מסר לו עורך הדין דיווח על הנוכחות רק בהגרלות ה"לוטו" וה"אקסטרה", מיולי 2005 ואילך בלבד. מהדיווחים עולה כי מפקח-העל או נציגיו נכחו במספר מועט ביותר של הגרלות אלה. יצוין כי המפעל משלם למפקח העל עבור עבודתו 48,000 דולר בשנה (לא כולל מע"מ).

במפעל לא נמצאו כל דיווחים שמסר עורך הדין על ליקויים בהגרלות. המפעל לא פיקח כלל על העסקתו של עורך הדין.



מפעל הפיס הוא גוף שמטרתו ומהותו ציבוריים הם והכנסותיו מכספי ציבור. עליו לנהוג בחשכנות לצמצם את הוצאותיו על מנת שיהיו ברשותו יותר כספים להשקעה למען מטרות ציבוריות. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח ההוצאות הגבוהות של המפעל על נסיעות של מנהליו ועובדיו לחו"ל, ונוכח הממצאים שהועלו בבדיקה, על מוסדות המפעל לבחון ביסודיות את הנושא ולנקוט את כל הצעדים הדרושים, ובהם קביעת כללים כדי שיבוצעו רק הנסיעות החיוניות וישתתפו בהן רק עובדי המפעל הדרושים.

ממצאי הביקורת דלעיל מעלים ליקויים בתפקודו של המפעל בהיבטים הנוגעים לניהול כוח אדם. לדעת משרד מבקר המדינה, על המפעל להקפיד שפעולותיו הנוגעות לתחום ניהול כוח האדם על היבטיו השונים יעלו בקנה אחד עם נורמות התנהגות ציבוריות, לתת לפעולותיו בתחום האמור ביטוי ראוי בנהליו ולנקוט את הצעדים הדרושים ליישומם.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח חשיבות הפיקוח למפעל מבחינה ציבורית ומבחינה תדמיתית ונוכח גובה השכר שהמפעל משלם למפקח-העל, על המפעל לקיים בקרה צמודה על אופן מילוי התפקיד; בין היתר, על המפעל לנהל מעקב אחר נוכחותו של מפקח-העל או נציגיו בהגרלות למיניהן. לשם כך אל למפעל להסתמך רק על דיווחי הנוכחות של מפקח-העל, אלא לנהל בעצמו מעקב בעניין זה. ההתקשרות עם מפקח-העל נעשתה בהסתמך על המוניטין הציבוריים שלו. ראוי שהמפעל ידרוש ממפקח-העל כי הוא או נציגיו יהיו נוכחים ככל האפשר בהגרלות, וכי יקיים את מה שנקבע בהסכם ההתקשרות עמו, ויהיה נוכח אישית ברוב ההגרלות ורק במקרים היוצאים מן הכלל ייעזר בעובדים ממשרדו.

על המפעל לדרוש ולהקפיד לקבל ממפקח-העל דיווח שוטף שכתב על התנהלות ההגרלות שהתקיימו בנוכחותו או בנוכחות נציגים מטעמו. אם אין למפקח-העל הערות בדבר ליקויים בהתנהלות ההגרלות, יש מקום שגם דיווחים כאלה יימסרו בכתב.

הבקרה על השימוש במבנים

בשנים 1989-2005 נבנו במימונו של המפעל יותר מ-760 מבנים לשימושים שונים ברחבי הארץ. בביקורת נבדקו היבטים שונים של הבקרה של המפעל על חריגות בשימוש במבנים שמימן את הקמתם ובעיקר חריגה בשימוש במבנה של מוסד סיעודי שהקים המפעל בבית שאן.

המפעל מעגן בהסכמים שהוא חותם עם הרשויות המקומיות שבתחומיהן מוקמים המבנים את האמצעים שיוכל לנקוט נגדן אם ישתמשו במבנה שלא על פי הייעוד שנקבע לו, אולם אמצעים אלה לא עוגנו במלואם בנוהל לבקרת מבנים.

בשנת 1999 עשה המפעל סקר מקיף בדבר השימוש במבנים שהוקמו במימונו. לדירקטוריון המפעל לא דווח על ממצאי הסקר וגם לא על חריגות בשימוש שהתגלו מפעם לפעם לאחר ביצועו. עקב כך לא ידע הדירקטוריון על חריגות אלה, ולכן לא קבע עמדה באשר לפעולות שעל המפעל לנקוט כדי למנוע אותן. לדירקטוריון גם לא דווח על הסכמת המפעל לשינוי ייעודם של חלק מהמבנים, והיא ניתנה בלא אישורו. עד אוקטובר 2006 לא נעשה דבר בעניין החריגה בשימוש בחלק מהמבנים שעל פי הסקר נמשכה החריגה בהם גם במועד ביצוע הביקורת.

המפעל גרם להפסקת החריגה בשימוש רק בשניים מ-13 מבנים שבהם נמצאה חריגה בשימוש בשנת 2006.

כבר בשנת 2004 ידע המפעל על הקמת בית כנסת בקומת העמודים של המוסד הסיעודי בבית שאן שנעשתה בלא אישורו, אך הוא לא נקט את כל האמצעים החוקיים שעמדו לרשותו כדי למנוע אותה או להפסיקה. רק במרס 2006, בעת הביקורת, דרש מנכ"ל המפעל מראש עיריית בית שאן (להלן העירייה) להפסיק מיד את כל העבודות בקומת העמודים במבנה המוסד הסיעודי, ורק ביולי נקט צעדים משפטיים נגד העירייה ותבע כי תשיב על חשבונה את מצב המבנה לקדמותו.

בניית התוספת במבנה המוסד הסיעודי נעשתה בסיועם הרב, במעשה ובמחדל, של בעלי תפקידים בעירייה ושל גופים הקשורים אליה. העירייה והוועדה לתכנון ולבנייה לא הביאו לידיעת שירותי הכבאות את החלטתם לתת היתר לבניית בית הכנסת כדי לקבל מהם את האישורים הדרושים.

ראש העירייה הקודם, מר פנחס קבלו, וראש העירייה הנוכחי, מר ז'קי לוי, פעלו בניגוד עניינים בטיפולם בנושא. מר פנחס קבלו היה חבר בהנהלת העמותה שביקשה את ההיתר לבניית בית הכנסת, ואף יזם את קבלת ההחלטה בעניין זה בישיבת הנהלת העמותה, ומאידך גיסא הוא שימש יו"ר הוועדה לתכנון ולבנייה שדנה בבקשת ההיתר.

הקמת בית הכנסת בקומת העמודים והפעולות שנעשו להבטחת בטיחותם של המשתמשים בו פגעו בבטיחותם של הדיירים במוסד הסיעודי, שכן בשעת חירום ייתכן שיהיה צורך לפנות רבים מהם על מיטותיהם דרך קומת העמודים. משרד הבריאות ושירותי הכבאות לא נקטו את האמצעים הדרושים כדי למנוע סיכון לחיי הדיירים.



כל הגורמים הקשורים לעניין כשלו בטיפולם בו: המפעל ידע יותר משנתיים על החריגה בשימוש במבנה המוסד הסיעודי אך לא השתמש באמצעים החוקיים העומדים לרשותו כדי למנוע זאת; ורק בגלל הביקורת של משרד מבקר המדינה הוא נקט כלפי העירייה את הצעדים שבאפשרותו לנקוט על פי ההסכם; ראשי עיריית בית שאן הקודם והנוכחי פעלו בניגוד עניינים מוסדי מאחר שייצגו גם את חברי העמותה ותושבי השכונה המעוניינים בבית הכנסת וגם את הוועדה לתכנון ולבנייה; נציגו של משרד הבריאות בהנהלת העמותה לא גילה את הערנות הנדרשת ולא נקט את האמצעים הדרושים כדי למנוע את הפגיעה שנגרמה לדיירי המוסד הסיעודי מהקמת בית הכנסת, גם שירותי הכבאות לא היו ערים למתרחש ולא פעלו כנדרש כדי למנוע סיכון לחיי הדיירים. התוצאה היא כי דיירי המוסד הסיעודי, שעבורם ולרווחתם תרם המפעל את המבנה, נפגעו הן באיכות חייהם והן בשל הסיכונים שנחשפו להם בעקבות הקמת בית הכנסת.

המפעל מקצה סכומי כסף גדולים למימון הקמת מבנים המיועדים למטרות שקבע, וחשוב מאוד שהמבנים ישמשו רק למטרות אלה. על כן עליו להקפיד שלא יהיו חריגות בשימוש בהם, ושהם יתוחזקו כראוי. הביקורת העלתה שהמפעל אינו עושה את הבקרה הדרושה על הנעשה במבנים שמימן: הוא אינו עושה סקרים שוטפים ומקיפים; בנהליו אין הנחיות מפורטות בדבר הצעדים שעליו לנקוט בעקבות מידע על חריגות בשימוש במבנים; הנהלתו אינה מדווחת לדירקטוריון שלו על חריגות כאלה שדווח לה עליהן, והדירקטוריון עצמו לא נתן את הדעת על הצורך לקבל דיווחים על החריגות ועל הצעדים שראוי שהמפעל ינקוט כדי למנוע אותן.

על המפעל להכין בדחיפות נוהל שיבטיח קיום בקרה שוטפת ויעילה על הנעשה במבנים שהוקמו במימונו, וכל אימת שהוא מגלה שנעשתה חריגה בשימוש במבנים כאלה, עליו להשתמש בכל הכלים העומדים לרשותו ולפעול בנחישות וללא דיחוי כדי להשיב את המצב לקדמותו. על מנכ"ל המפעל להגיש בהקדם לדירקטוריון את הנתונים שיש לו על חריגות בשימוש במבנים ולפעול בנמרצות לביטולן. על דירקטוריון המפעל לדון בהקדם באופן טיפולו של המפעל בחריגה בשימוש שנעשתה במבנים שהקים ובאחריות הגורמים השונים במפעל לכך ולנקוט צעדים ליישום ההחלטות שיקבל בנושא.



מטרתו העיקרית של המפעל - שלשמה נתן לו שר האוצר היתר בלעדי וייחודי לגייס כספי ציבור באמצעות הגרלות והימורים - היא לממן פעילויות של הרשויות המקומיות בתחומי הבריאות, החינוך, הרווחה, התרבות והאמנות, כתחליף למימון המדינה. הכספים המתקבלים בידי המפעל הם כספי ציבור. המפעל הוא נאמן הציבור ועליו לפעול לטובת הציבור ובהתאם לנורמות ראויות. לדרך פעולתו של המפעל ולשימוש שלו בכספי הציבור המופקדים בידיו בנאמנות יש אפוא השפעה ישירה על כלל הציבור.

בעבר, בעקבות דוחות של משרד מבקר המדינה, פרסומים באמצעי התקשורת וביקורת ציבורית חריפה, שיפר המפעל את דרכיו בחלק מתחומי פעילותו, מנקודת הראות של אינטרסים ציבוריים, ואף הוחלו עליו נורמות ציבוריות חשובות בפסיקה ובחוק.

עם זאת, מממצאי הביקורת המפורטים בדוח זה עולה כי המפעל והעומדים בראשו לא הפנימו די את מהותו הציבורית של המפעל ואת חובתם לנהוג, בין היתר בנושאים המתוארים בדוח זה, בהגינות, בשקיפות ובשוויוניות, כאשר טובת הציבור הרחב, ורק היא, עומדת לנגד עיניהם; חמורה במיוחד היא חלוקת התמיכות והתרומות מכספי המפעל אגב העדפה בלתי עניינית של גופים ומגזרים, שנראה כי את ענייניהם רצו בעלי תפקידים במפעל לקדם; העדפה כזאת משמעה פגיעה בגופים ומגזרים אחרים. אי-הפנמת מהותו הציבורית של המפעל עולה גם מההתנגדות העקבית שהביעו המפעל והעומדים בראשו בשנים האחרונות להחלת חוקים שאכפו על המפעל נורמות ציבוריות, ומחלק מתגובותיהם על ממצאי הביקורת. ראוי לציין לשבח כי הנהלת המפעל נקטה צעדים לתיקון חלק מהליקויים שהועלו. אולם תיקונים מסוימים, בין היתר בנוגע להוצאות ולחלוקת כספי המפעל, נעשו תוך הסתייגות עקרונית מחובתו של המפעל לנהוג על פי אמות מידה ציבוריות (בין השאר, בטענה שהמפעל הוא חברה פרטית) והסכמה לנהוג על פי אמות מידה אלה רק משום שמשרד מבקר המדינה עמד על כך. הדבר מעלה חשש כי בעלי תפקידים במפעל מעוניינים להמשיך ולשמר את יכולתם להשתמש בחלק ממשאביהם לתועלתם האישית.

אחת הבעיות במפעל, שנדונה בהרחבה בפסק דין גדות², היא שבשונה מחברה פרטית "רגילה", למפעל אין בעלי מניות שיש להם עניין וכלים להבטיח את ניהולו התקין, ולכן אין בו מנגנוני בקרה בסיסיים המצויים על פי רוב בחברה פרטית. מן הראוי שבעיה זו תבוא על פתרונה.

על המפעל לתקן בהקדם את כל הליקויים שהועלו בדוח זה. כן ראוי כי האסיפה הכללית של המפעל והגורמים הממשלתיים הנוגעים בדבר - משרד המשפטים, נציבות שירות המדינה (לגבי נושא המתנות) והממונה על השכר במשרד האוצר - ידונו בהקדם בממצאי הדוח, הן במישור הכללי והן במישור האישי בנוגע לבעלי תפקידים במפעל, וינקטו את כל הצעדים המתחייבים מכך. במסגרת זו מן הראוי לבחון את אחריותם האישית של יו"ר דירקטוריון המפעל, מר שמעון כצנלסון, ושל מנכ"ל המפעל, מר שאול סוטניק. המשך פעולתו של המפעל באופן המתואר בדוח זה עלול לפגוע קשות בבסיס קיומו של המפעל, והוא - אמון הציבור בו.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח האינטרס הציבורי החשוב שבעניין, מן הראוי כי שר האוצר, האחראי למתן ההיתר לביצוע ההגרלות של המפעל, ושר המשפטים, בין היתר מתוקף סמכותו לאשר שינוי בתזכיר המפעל ובתקנונו, יבחנו את הדרך הולמת להחיל בהקדם על המפעל (לרבות בחקיקה) את כל הנורמות הציבוריות שראוי שיחולו עליו (בהן הנורמות שצוינו בדוח זה), בהתחשב בנתוניו המיוחדים כגוף העוסק בהגרלות ובהימורים, במהותו ובמטרותיו. בין היתר ראוי שישקלו להרחיב את הפיקוח הציבורי על המפעל, כפי שהומלץ עוד בדוח מבקר המדינה על המפעל משנת 1994 ובפסק דין גדות. הסדרה זו יהיה בה כדי לתרום לשיפור פעילותו של המפעל ולהגברת אמון הציבור בו.

2 ע"ב 300851/98 מפעל הפיס נ' גדעון גדות ואח', פורסם בתקדין.

רשות השידור

נוכחות עובדים ותשלומים עבור שעות נוספות וכוננויות

היסוד החוקי לקביעת שכר עובדי רשות השידור (להלן - הרשות) הוא סעיף 24(ב) לחוק רשות השידור, התשכ"ה-1965, הקובע כי "התפקוד של עובדי הרשות, התקן, השכר, הגימלאות ותנאי העבודה יהיו כשל עובדי המדינה למקצועותיהם - בהתחשב באופיים המיוחד של תפקידים המיוחדים לרשות בלבד; ובשים לב לכך הם ייקבעו, לפי הצעת הוועד המנהל, על ידי השר, לאחר שיתיעץ עם שר האוצר". כיוון שלא נקבעו לרשות הוראות מיוחדות, הדינים החלים על עובדי המדינה, לרבות הוראות תקנון שירות המדינה (להלן - התקשי"ר) והודעות נציבות שירות המדינה, חלים גם על עובדי הרשות, בשינויים המחויבים. על פי סעיף 29 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב), גוף לא יסכים לבצע שינויים בשכר, בתנאי פרישה או בגמלאות או להעניק הטבות כספיות אחרות הקשורות בעבודה, אלא בהתאם למוסכם או למונהג לגבי כלל עובדי המדינה או באישורו של שר האוצר. התקשי"ר קובע את מכסת שעות העבודה היומית והשבועית ואת ההגבלות על העבודה ביום המנוחה, ומפרט את ההנחיות בעניין השעות הנוספות, הכוננויות והעבודה במשמרות.

הסכמי השכר והסדרי העבודה של עובדי רשות השידור נקבעו עם הקמת הרשות כתאגיד עצמאי. בשנות השבעים חתמו הנהלות הרשות על הסכמי עבודה קיבוציים עם ההסתדרויות המקצועיות ועם ועדי העובדים. במהלך השנים, נוסף על ההסכמים הקיבוציים, נוצרו טלאי על טלאי הסכמי עבודה והסדרים פנימיים, כדי להתאים את תשלומי השכר לאופי המיוחד של העבודה ברשות, וכדי לפצות את העובדים על שעות העבודה הלא שגרתיות - במשמרות בשעות אחר הצהריים, הערב והלילה - בין היתר באמצעות תשלום על שעות נוספות ועל כוננויות.

פעולות הביקורת

ברשות השידור נבדקו ההסדרים שנקבעו בהסכמי השכר ובנוהלי הרשות לגבי תשלומי שעות נוספות, כוננויות וימי חופשה, את יישומם ואת המעקב והבקרה על נוכחות העובדים ברשות.

עיקרי הממצאים

נוכחות העובדים

האופן שבו העובדים מדווחים מדי יום על נוכחותם בעבודה מעוגן בהסכמי עבודה ובדפוסי פעולה שהשתרשו ברשות במהלך השנים. כל קבוצת עובדים ברשות רושמת נוכחות בצורה שונה, אולם הרישום נעשה תמיד באופן ידני ולא באמצעות שעון נוכחות. חלק מהעובדים חותמים בכניסתם לעבודה אך לא בעת סיום העבודה, חלקם חותמים פעם אחת ביום וחלקם אינם חותמים כלל. ההסדרים שנקבעו ברשות לדיווח על נוכחותם של העובדים בעבודה אינם מספקים להנהלה כלים יעילים לפיקוח ולמעקב אחר מספר שעות עבודתם. נמצא כי הרשות לא הקפידה על קיום ההוראות שהיא קבעה בנוגע לרישומים הידניים של הנוכחות, ולכן נוצרו הסדרים העלולים להוות תמריץ לאחר לעבודה.

תשלום עבור עבודה בשעות נוספות

בשנת 1979 פרסמה הרשות נוהל שבו נקבעו סדרי העבודה והתמורה עבור עבודה בשעות נוספות לעובדים המדורגים בדירוג עיתונאים ועיתונות הפקה ובדירוג המשולב¹. נמצא כי עובדים המסיימים את עבודתם בדרך כלל בשעות הרגילות, דיווחו כי במרבית הימים בחודש הם סיימו לעבוד בשעות מאוחרות, וקיבלו תשלום עבור 70-100 שעות נוספות בחודש. כדי לפצות עובדים ברשות שאינם עובדים במשמרות, החל משנת 1989 החילה הרשות הסדר, ללא קבלת אישור ממשרד האוצר כנדרש על פי חוק יסודות התקציב, שלפיו העובדים מדווחים בכל יום על סיום העבודה בשעה אחת מאוחרת יותר מהשעה שבה סיימו בפועל את עבודתם.

בשנת 1991 נחתמו הסכמים בין הרשות לבין ארגוני העובדים בטלויזיה, שעל פיהם המשמרת בטלויזיה תתחיל בשעה 4:00 כאשר השידור מתחיל ב-6:30, ותסתיים בשעה 16:00. נמצא כי עובדים ששובצו במשמרת זו שהו בעבודה שש שעות בלבד, אך קיבלו תמורה עבור 12 שעות עבודה, הכוללות חמש שעות נוספות. בגלל העלויות הגבוהות של שידורי הבוקר, הנובעות בין השאר מההסכמים ומדפוסי הפעולה שהשתרשו עם השנים, החליטה הנהלת הרשות לבטל את שידורי הבוקר הקבועים, ומיוני 2003 מקיימים אותם רק כאשר יש אירועים חדשותיים מיוחדים, בשעה ששידורים כאלה מתקיימים באופן קבוע בערוצי השידור המסחריים.

עובדים בתפקידי ניהול זכאים ל-90 עד 115 שעות נוספות בחודש. נמצא כי מנהלים דיווחו במרבית החודשים על מכסת השעות המרבית. מהדיווח האחיד לאורך זמן עולה החשש כי הדיווח על השעות הנוספות נעשה ללא קשר לביצוען בפועל, וכי לפחות חלק מהמנהלים נהגו כמי שזכאים לקבל תוספת קבועה לשכרם כשעות נוספות.

בספטמבר 1979 נחתם הסכם בסיסי המסדיר את תנאי עבודתם של המהנדסים, ההנדסאים והטכנאים (להלן - עובדי ההנדסה) בטלויזיה וברדיו, את סדרי העבודה במשמרות ואת התמורה עבור שעות נוספות וכוונות. במהלך השנים נחתמו הסכמים ונוצרו מנהגים ודפוסי פעולה שצמצמו במידה משמעותית את יכולתם של הממונים לקבוע את סדרי העבודה על פי הצרכים. נמצא כי בחטיבת ההנדסה בטלויזיה, בחסות הסכמים ודפוסי פעולה שהתגבשו עם השנים, דיווחו עובדים על שעות עבודה שלא נכחו בהן בפועל בעבודה - לעיתים עד 11 שעות כאלה ביום עבודה.

עבור אותן שעות עבודה עובדים בדירוגים שונים מדווחים על מספר שונה של שעות, בהתאם למה שנקבע לגבי שעות נוספות בהסכם השכר של הדירוג שאליו הם משתייכים. מכיוון שהתשלום אינו

1 העובדים בדירוג זה הם עובדים מינהליים, כגון עובדי משאבי אנוש וכספים, עובדים בתפקידי מזכירות ועובדי גבייה.

מחושב לפי שעות העבודה בפועל, נוצר מצב אבסורדי שבו עובדים ששהו בעבודה אותו מספר שעות מדווחים על מספר שעות עבודה שונה.

תוכנה לסידור עבודה ולדיווח על שעות נוכחות

באפריל 2002 החלה הרשות לפתח תוכנה לסידור עבודה ולדיווח על שעות נוכחות במטרה לקבל תמונה כוללת של ניצול השעות הנוספות ולשפר את הבקרה עליהן. התוכנה כוללת ממשק למערכת השכר לצורך העברת נתוני השעות הנוספות ומניעת טעויות הנובעות מדיווח ומחשוב ידני של השעות הנוספות. פיתוח התוכנה הסתיים בנובמבר 2003, אולם הרשות לא הטמיעה את התוכנה, ובאוקטובר 2006 הגישו רק כ-200 מבין כ-1,350 העובדים הזכאים לשעות נוספות טופס שעות נוספות ממוחשב.

תשלום עבור כונוניות

בנוהל הרשות נקבעה הגדרה לכונן: עובד הנמצא, בתום יום עבודתו הרגיל, בכונוניות בביתו, ונכון להתייצב לכל קריאה לעזרה בעבודה. נמצא כי רוב סוגי הכונוניות לא נרשמו בסידור העבודה, כלומר העובדים לא היו חייבים להיות זמינים למצב של קריאה בשעת הצורך, כפי שמחייבת הכונוניות מעצם הגדרתה. למרות זאת דיווחו העובדים על שעות הכונוניות מדי חודש בטופסי הדיווח על השעות הנוספות והכונוניות באופן פיקטיבי, וקיבלו על כך תשלום. נמצא שהרשות שילמה לעובדי ההנדסה עבור כ-100 שעות כונוניות בממוצע לחודש לכל עובד. על בסיס ההסכמים ודפוסי הפעולה שהשתרשו ברשות לגבי תשלום עבור שעות נוספות וכונוניות נוצר מצב אבסורדי, שלפיו טכנאים במחלקות קול ותאורה יכולים לקבל תמורה עבור 25 שעות עבודה וכונוניות ביממה.

הרשות לא הקפידה לפעול בנוגע לתשלום עבור כונוניות על פי מה שהוגדר בנוהל שהיא עצמה קבעה, כי יש לשבץ את העובד בהתאם לצורכי העבודה, וכי על עובד כזה להיות זמין כדי להתייצב לכל קריאה לעזרה בעבודה. לדעת משרד מבקר המדינה, לאור השינויים הטכנולוגיים והאמצעים האלקטרוניים בתחום התקשורת, המאפשרים לעובד המשובץ ככונן לשהות בשעות הכונוניות מחוץ לביתו, על הרשות לבחון מחדש את ההסכמים בדבר הכונוניות, את עצם נחיצות הכונוניות ואת התשלום בגין שעות הכונוניות.

ימי חופשה

על פי ההסכמים והנהלים על העובדים לדווח ליחידת כוח אדם על הימים שבהם שהו בחופשה. נמצא כי המעקב אחר ימי החופשה של העובדים, שיחידת כוח אדם אחראית עליו, הוא לקוי, וכי יתרות החופש של העובדים אינן נכוונות. עובדים דיווחו על שבעה ימי עבודה בשבוע במשך תקופה ארוכה, בניגוד להוראות חוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951, ובניגוד לנוהלי הרשות, ובתמורה לכך קיבלו שעות נוספות וצברו מאות ימי חופשה. היו עובדים שיצאו לחופשה בחו"ל, וחופשתם לא נרשמה במערכת הממוחשבת. בחלק מהמקרים העובדים לא דיווחו על יציאתם לחופשה, ובמקרים אחרים העובדים דיווחו, אך יחידת כוח אדם לא חייבה את יתרת ימי החופשה בימים אלו. לטענת כמה מהם, נסיעתם הייתה על חשבון ימים שנצברו להם בגין עבודה בשבת, בניגוד לנוהל. לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות לבצע בדיקה של הכשלים שהביאו לכך שיתרות החופשה של העובדים אינן נכוונות, ולפעול לשיפור מידי של ניהול מערכת מאזני החופשות של העובדים.

התאמת גודל הצוותים להיקף העבודה

תחום שידורי הרדיו והטלוויזיה עבר בשנים האחרונות התפתחויות טכנולוגיות גדולות. השיפורים הטכנולוגיים מאפשרים התייעלות וצמצום של מספר העובדים בכל משמרת. עם זאת, סדרי העבודה ברשות לא הותאמו לחידושים הטכנולוגיים. לדוגמה, על פי הסכם ממאי 1993, לצוותי צילום בחו"ל חייבים לצרף תאורן גם כאשר אין כל צורך בכך; בהפקת השידור של הגרלת הלוטו משתתפים באופן ישיר 20 עובדים, אף שניתן לצמצם את כוח האדם ולהשתמש באמצעים טכנולוגיים מתקדמים כדי לצמצם את נידוד הציוד והעובדים.

פעולות שנקטה הרשות

נושא התשלומים עבור השעות הנוספות וחוסר הבקרה על נוכחות עובדי הרשות העסיק את הנהלות רשות השידור במשך שנים רבות. במהלך השנים נעשו ניסיונות לטפל בנושאים אלה, ובעיקר בבעיית הכמות הרבה של השעות הנוספות שעליה מדווחים העובדים מדי חודש. הנהלות הרשות העלו בעיה זו בדיוניהן, הוקמו ועדות לבדיקת הנושא, נערך דוח ביקורת בנושא על ידי משרד רואה חשבון חיצוני והוצאו הנחיות שונות. נמצא שאף על פי שחלק מההמלצות ניתנו לפני שנים, נעשו שינויים מעטים בלבד בדפוסי הפעולה של הרשות. הרשות המשיכה לשלם לעובדים על פי דיווחיהם שלא תאמו את שעות עבודתם בפועל, אף שהנהלת הרשות הייתה מודעת לכך. לאחרונה, עם מינויו של מר מוטי שקלאר למנכ"ל הרשות ביולי 2006, נקטה הרשות צעדים ראשוניים להנהגת שעון נוכחות ולניכוי שעות ההיעדרות משכרם של העובדים. משרד מבקר המדינה רואה בחיוב צעדים אלו, אולם ראוי שהם יהיו נמרצים.



במהלך השנים נחתמו בין הרשות לבין נציגי העובדים הסכמי עבודה שבאו להסדיר את שעות העבודה במגזרים השונים ואת התגמול בגינם. על הסכמים אלה נוספו הסדרים שונים, נהלים פנימיים ודפוסי פעולה, בכתב ובעל פה, שלא תמיד עלו בקנה אחד עם דיני העבודה ועם כללי המינהל התקין. חלק מן ההסדרים פגעו ביכולתם של המנהלים לקבוע את סדרי העבודה על פי הצרכים, ופגעו בצורכי הרשות ובקופה הציבורית.

לרשות אין שעוני נוכחות או אמצעי בקרה אחרים על נוכחות עובדיה, בניגוד לתקשי"ר ולכללי המינהל התקין. בהיעדר בקרה השתדרשו נורמות של דיווח למראית עין על שעות שבהן לא עבדו העובדים כלל או שלא נכחו בעבודה, והנהלה שילמה עבור מאות שעות בממוצע לעובד בשנה מתוך ידיעה שהעובדים לא עבדו בהן ותוך העלמת עין. על הנהלת הרשות לפעול בדחיפות לייעול מערכת הבקרה על נוכחות העובדים באמצעות שעון נוכחות, שימוש במערכת ממוחשבת והידוק הפיקוח של המנהלים על הכפופים להם.

במהלך השנים הסכימו הנהלות הרשות עם מצב שבו עובדים מצהירים על שעות עבודה פיקטיביות בידיעת הנהלת הרשות, תוך יצירת נורמות פסולות של הצהרות שאינן אמת כגון הדיווחים על הכוונות, כדי לזכות בהטבות שכר. גם מאזן ימי החופשה של העובדים אינו משקף נכונה את מספר ימי החופשה שנוצלו על ידיהם.

הנהלות הרשות לא נלחמו בנהגים פסולים ובלתי חוקיים אלה, הנוגדים נורמות ציבוריות ראויות, וגילו לאורך שנים אוזלת יד, כנראה משום שביקשו להימנע מסכסוכים עם ועדי העובדים שיש בהם כדי לשבש את מהלך העבודה. התנהלות זו הייתה כרוכה בהוצאות כספיות ניכרות מכספי הרשות, שהם כספי הקופה הציבורית.

בשנים האחרונות נעשו ניסיונות לשנות את ההסדרים כך שיהיו תקינים, ולהסדיר את התשלום עבור השעות הנוספות והכוננויות. הניסיונות לא עלו יפה, והתופעה של עובדים המקבלים תשלומים על פי דיווחים פיקטיביים היא עדיין רחבת היקף. עם זאת, בחודשים האחרונים החל המנכ"ל, מיד עם היכנסו לתפקיד, לפעול לשינוי יסודי של הסכמי העבודה ולנקוט צעדי התייעלות. משרד מבקר המדינה רואה צעדים אלו בחיוב, אך ראוי שצעדים אלו יהיו נמרצים ויכללו את כל עובדי הרשות.

משפט העבודה הקיבוצי נועד להקנות לארגון העובדים מעמד הולם מול המעביד, אולם בפועל נוצל מעמד זה בצורה פסולה. אין להשלים עם כך שוועדי עובדים בארגונים שהם בגדר נכסים ציבוריים, כדוגמת רשות השידור, יפעלו בצורה כוחנית וינצלו נכסים אלה לרעה. באשר להנהלת הרשות, התנהלות המעדיפה "שקט תעשייתי" בטווח הקצר על פני תפקוד יעיל, מינהל תקין וטוהר מידות בטווח הארוך, פוגעת בציבור הזקוק לשירותי הרשות ובקופה הציבורית, ומהווה פגיעה בקיום חובותיה של הרשות כנאמן הציבור. לדעת משרד מבקר המדינה, דרוש שינוי מהותי בנושאי נוכחות עובדים, תשלומים עבור שעות נוספות וכוננויות וניהול מאזני החופשה ברשות השידור, וזאת כחלק מהמאמצים להבריא.

פרק חמישי

מערכת הביטחון

מערכת הביטחון

ההתמודדות עם הלוחמה התת-קרקעית הפלסטינית

משך למעלה מ-20 שנה עושים הפלסטינים שימוש במנהרות לצורכי הברחה בעיקר בין מצרים לבין רצועת עזה. שימוש זה החריף מאוד בשנים האחרונות, והיה לאיום בעל משמעויות אסטרטגיות. המנהרות משמשות בלוחמה התת-קרקעית לצורכי פיגועים, באמצעות החדרת מפגעים דרכן ופיצוץ מנהרות תופת מתחת למוצבי צה"ל, זאת בנוסף על הברחת אמצעי לחימה (להלן - אמל"ח), ובהם אמל"ח הנחשבים ל"מכפילי כוח" ו"מפרי איזון". מאז שנת 2001 ועד סוף שנת 2004 הצליחו ארגוני הטרור, ובעיקר התארגנות "חמאס" בדרום רצועת עזה, לבצע חמישה פיגועים באמצעות התווך התת-קרקעי, ובהם נהרגו שבעה חיילי צה"ל. בארבעה מהפיגועים פוצצו מנהרות תופת במוצבי צה"ל שהיו ברצועת עזה: במוצב "טרמית" בספטמבר 2001; במוצב "חרדון" בדצמבר 2003; במוצב "אורחן" ביוני 2004 - שם נהרג חייל צה"ל; ובמוצב "J.V.T" בדצמבר 2004 - שם נהרגו חמישה חיילים. מנהרה נוספת שימשה להחדרת מפגעים לאזור התעשייה "ארז" בפברואר 2004 - אירוע שבו נהרג חייל. שבעה חיילים נוספים נהרגו תוך כדי ההתמודדות של צה"ל עם איום המנהרות: חמישה חיילים נהרגו במאי 2004 בהיפגעות נגמ"ש הנדסה בציר "פילדלפי"; חייל אחד נהרג בנובמבר 2004 בקריסת קיר מנהרה סמוך למוצב "חרדון"; וחייל נוסף נהרג בסריקות לאיתור מנהרות בדצמבר 2004.

הלוחמה התת-קרקעית ממשיכה להוות איום בגזרת רצועת עזה גם לאחר היציאה מרצועת עזה (להלן - ההתנתקות). בדצמבר 2005 קבע סגן הרמטכ"ל, האלוף משה קפלינסקי, כי "איום המנהרות שריר וקיים וככל שההצלחות המבצעיות למניעת מעבר דרך הגדר יגברו, כך יגדל הצורך של הפלסטינאים למצוא מענה דרך המנהרות למעבר הגדר. בנוסף, קיימות נקודות תורפה אטרקטיביות רבות לאורך הגדר בדמות פילבוקסים, מפג"דים [מפקדות גדודים], בסיסים ועוד אשר מהווים מטרה לפגיעה באמצעות מנהרות". יצוין, כי בנובמבר 2005 פינה צה"ל מוצב בגזרת ההיערכות החדשה סביב רצועת עזה עקב חשש לחפירת מנהרה אליו; בדצמבר 2005 נחשפה מנהרה מתחת לציר "הוברס" בסמוך למעבר "ארז"; וביוני 2006 אירע פיגוע, שבו חדרו מחבלים באמצעות מנהרה למוצב באזור "כרם-שלום", הרגו שני חיילים, חטפו חייל ופגעו בטנק. בלוחמה התת-קרקעית נעשה גם שימוש בהיקף נרחב בדרום לבנון, כפי שהתגלה

במערכה האחרונה בלבנון (בחודשים יולי-אוגוסט 2006). לוחמה זו מהווה גם איום פוטנציאלי בגזרות נוספות, ובהן מרחב התפר.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-דצמבר 2005 ערך משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת בנושא ההתמודדות עם הלוחמה התת-קרקעית הפלסטינית (נתונים אחדים עודכנו לאוגוסט 2006). הביקורת נערכה בעיקר בצה"ל, בשירות הביטחון הכללי (להלן - שב"כ) ובמשרד הביטחון (להלן - משהב"ט) ומתייחסת בעיקרה למצב עד דצמבר 2005.

הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, בהתייעצות עם מבקר המדינה, החליטה שלא להניח פרק זה במלואו על שולחן הכנסת, ולפרסם רק את עיקרי התקציר ואת עיקרי הסיכום שלו, לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

עיקרי הממצאים

תפיסת ההפעלה

1. אף שאיום המנהרות נמשך למעלה משני עשורים, נתפסה בצה"ל ההתמודדות עם התורן התת-קרקעי לאורך השנים כבעיה של פיקוד הדרום, אשר נאלץ לשאת לברו, עד דצמבר 2004, בשני תפקידים: האחד - של מפעיל הכוח, והאחר - של בונה הכוח, זאת ללא התמודדות מערכתית של צה"ל עם האיום, קרי - ללא התמודדות כוללת ומקיפה של כל הגופים הנוגעים לתחום זה במטכ"ל ובמפקדת הזרוע לבניין הכוח ביבשה (להלן - מז"י). בדצמבר 2004 קבע סגן הרמטכ"ל דאז, שכינה כרמטכ"ל בתקופת הביקורת, רב-אלוף דן חלוץ, כי מז"י תוגדר כגורם המרכז את עבודת המטה בנושא המנהרות. באותו חודש מינה מפקד מז"י דאז, האלוף יפתח רון-טל, את קצין ההנדסה הראשי (להלן - קהנ"ר), תא"ל שמעון דניאל, לרכז את תחום ההתמודדות עם איום המנהרות.

2. בעקבות הפיגוע במוצב "J.V.T" מינה הרמטכ"ל דאז, רב-אלוף משה יעלון, את אל"ם (במיל') יוסי לנגוצקי כיועץ לרמטכ"ל לנושא ההתמודדות עם איום המנהרות (להלן - היועץ). במכתב המינוי שהוציא הרמטכ"ל ליועץ בדצמבר 2004 נאמר, כי תפקידו לבחון את מכולל הפתרונות הטכנולוגיים והמיבצעיים להתמודדות עם איום המנהרות. בסוף ינואר 2005 הגיש היועץ לרמטכ"ל ולסגן הרמטכ"ל מסמך, שכלל המלצות שונות להתמודדות עם איום המנהרות. ההמלצה העיקרית הייתה להיכנס מיידית לתכנית חירום ולהקים לצורך כך מינהלה מיוחדת, שתרכז את הנושא, תוך אינטגרציה מרבית בתחומי המדע, הטכנולוגיה והמיבצעים; מינהלה כזו לא הוקמה.

כאמור, עד מועד סיום הביקורת בדצמבר 2005 ריכוז קהנ"ר את ההתמודדות עם איום המנהרות. משרד מבקר המדינה מעיר, כי הסמכות שהוקנתה לקהנ"ר, כפי שנאמר בכתב המינוי מדצמבר 2004, מיקדה מלכתחילה את עבודת המטה שבהובלתו בהיבטים הנדסיים-טכניים בלבד של התמודדות עם האיום, ולא הורחבה גם לאחר הנחיות הרמטכ"ל וסגן הרמטכ"ל מיוני ומיולי 2005 לגיבוש פתרון מערכתי לאיום, ועם מלוא רוחב היריעה שמחייב גיבוש מענה כזה לאיום, ובכלל זה גיבוש תפיסה מיבצעית שלמה. כך, למשל, לא נוצר מישק מקצועי כלשהו בין עבודת המטה ובין גורמי מודיעין

באמ"ן ובשב"כ, המופקדים, בין היתר, על התרעה מפני פיגועים והברחות אמל"ח, ובכלל זה בתווך התת-קרקעי.

3. הבקרה של המטה הכללי על עבודת המטה שהוביל קהנ"ר הייתה לקויה, שכן גם הדיונים שהתקיימו במטכ"ל בנושא ההתמודדות עם האיום בשנים 2004 ו-2005, ברובם דיוני סטטוס בראשות סגן הרמטכ"ל, התמקדו בעיקרם בנושאים שבהם טיפל קהנ"ר, ולא הביאו להרחבת מעטפת עבודת המטה ולחיבור החיוני בין גורמים מודיעיניים לבין גורמי המחקר והפיתוח והגורמים ההנדסיים, כמתבקש מהצורך לגבש תפיסה מערכתית כוללת להתמודדות עם האיום.

4. בדצמבר 2004 הוקמה יחידה ללחימה במנהרות ככוח ללוחמה תת-קרקעית על בסיס צוות המנהרות של אוגדת עזה שבפיקוד הדרום. בפברואר 2005 אישר הרמטכ"ל המלצות בנוגע לעבודה משותפת בין צוות המנהרות של אוגדת עזה לבין יחידת החילוץ של חיל האוויר. התברר, כי עד מועד הביקורת, ספטמבר 2005, לא מומשו המלצות אלה. משרד מבקר המדינה מצביע בחומרה על אי-יישום המלצות שהרמטכ"ל אימץ, על אף שהן תוצאה של לקחים בתחום ההתמודדות עם המנהרות שעלו מאירוע קשה שעלה בחיי אדם, ומעיר על כך שיש לפעול לתיקון הליקויים לאלתר.

5. במהלך שנת 2005 גובשה בחטיבת המיבצעים שבאגף המיבצעים במטכ"ל תפיסה מערכתית-לאומית להתמודדות עם ההברחות של אמצעי לחימה, שהרעיון המערכתי שלה היה "התמודדות רב משרדית משולבת עם בעיית ההברחות... לשיבוש, לסיכול ולמניעת כלל מרכיבי המערכת לכל אורך שרשרת ההברחות בכל הגבולות ובכל המימדים". התברר, כי על אף שבצה"ל קהנ"ר הוא המופקד, כאמור, על ההתמודדות עם איום המנהרות, המהוות את אחד מצירי ההברחה העיקריים, לא הוא ואף לא גורם צבאי הנדסי אחר השתתפו בעבודת המטה לגיבוש התפיסה, שבה נטלו חלק גורמי צה"ל, משרדי ממשלה ורשויות ממלכתיות. עולה מכך, כי איום ההברחות באמצעות מנהרות לאחר ההתנתקות לא נותח כראוי במסגרת עבודת מטה זו, דבר שאינו עולה בקנה אחד עם הרעיון המרכזי שלה, ועם הערכות מודיעין שצפויים מאמצים לשימוש במנהרות להחדרת מפגעים, להברחות אמל"ח ולפיגועי תופת. לנוכח זאת, לא יוחדה בגיבוש התפיסה תשומת הלב הראויה לסוגיה ייחודית זו, והוחמצה הזדמנות חשובה לבחינה ממוקדת של האיום התת-קרקעי ולקידום המאמץ להציב מולו מענה ראוי.

המאמץ בתחום הטכנולוגי

1. המינהל למחקר, פיתוח אמל"ח ותשתית טכנולוגית שבמשרד הביטחון (להלן - מפא"ת) הוא גוף מטה משותף למשרד הביטחון ולמטכ"ל להכוונת מדיניות המחקר, הפיתוח והתשתית הטכנולוגית, ובכלל זה ביצוע בדיקות היתכנות וקדמי-פיתוח. פיתוח מלא והצטיידות במערכות הם באחריות גופי בניין הכוח. נושא איתור המנהרות מטופל על ידי מפא"ת מאז 1990. כבר אז הזמין מפא"ת סקרים וניסויים מחברה אזרחית. ניסויים אלה נמשכו לסירוגין בשנים 1990, 1991, 1996 ו-1997, ונבחנו בהם שיטות שונות לאיתור מנהרות, לרבות באמצעות מערכת מסוימת (להלן - מערכת א'). במפא"ת לא נמצאו מסמכים המצביעים על המשך הפעילות לקידום פיתוח מערכת א' לגילוי מנהרות משנת 1997 עד שנת 2001. רק לאחר פרוץ העימות עם הפלסטינים בספטמבר 2000 ועקב התגברות אירועי הטרור שמקורם בתווך התת-קרקעי, שהתבטאו, בין היתר, בפיצוץ מנהרת תופת מתחת למוצב "טרמית" בספטמבר 2001, ובעקבות הנחיית שר הביטחון דאז, מר בנימין בן-אליעזר, יצא מפא"ת בספטמבר 2001 ב"קול קורא" לתעשיות ולספקים בשוק האזרחי להציע פתרונות לסוגיית המנהרות. בעקבות ה"קול קורא", קיבל מפא"ת תשע הצעות שונות, ובהן גילוי של חפירות מנהרות באמצעות מערכת א'. תהליך של בחינה מיבצעית ופיתוח מלא של מערכות אלה החל שנתיים לאחר פרסום ה"קול קורא", לאחר שהסתיימה הוכחת היתכנות של יכולות גילוי

לאיכון חפירה על ידי מערכת א'. במשך כארבע שנים, מאז פרסום ה"קול קורא" ועד מועד סיום הביקורת בדצמבר 2005, אף לא אחת מהמערכות לגילוי ואיתור מנהרות הבשילה לכדי פיתוח מלא והצטיידות. מהאמור לעיל עולה, שחלו הפסקות ארוכות במהלך הפיתוח של מערכת א', שסיבותיהן אינן ברורות, ויכול שפעילות רציפה בפיתוח עשויה הייתה להביא להבשלה מיבצעית מוקדמת יותר של המערכת.

2. במועד הביקורת החליט קהנ"ר להצטייד במערכת א' לפני שהושלמו שלבי הניסויים והפיתוח הטכנולוגי של המערכת. לדברי קהנ"ר, הוא קיבל החלטה זו נוכח הצורך הדוחק להצטייד במערכת לאיתור וגילוי מנהרות. ההחלטה להצטייד במערכת א' לפני שהושלמו שלבי הניסויים והפיתוח לא הועלתה במסמכים ובמצגות שהוכנו לדיוני סטטוס אצל סגן הרמטכ"ל ושהוצגו בפניו.

3. בין המערכות לגילוי מנהרות קיימות גם מערכות שנועדו לאתר ולגלות חללים תת-קרקעיים (מנהרות קיימות). בין ההצעות שקיבל מפא"ת לאיתור חללים תת-קרקעיים, הייתה הצעה שפיתחו שלושה מדענים מאוניברסיטת "בן-גוריון" בנגב (להלן - מערכת ב'). המערכת נוסדה בשדה הניסויים בנובמבר 1998. בניסוי זה זוהו, לטענת מפתחי המערכת, שלוש מבין ארבע מנהרות שהיו באתר הניסויים. התברר, כי מאז ועד יוני 2004 לא בחן מפא"ת את המערכת המוצעת, אף על פי שאין עדיין פתרון לגילוי מנהרות קיימות, ואף שההצעה הועברה למפא"ת פעמיים נוספות בשנים 1999 ו-2004. בהתייחס להצעה שהועברה אליו ב-2004 מאוניברסיטת בן-גוריון שבנגב, השיב מפא"ת ביוני 2004, כי הצעת המחקר נבדקה בעיון רב על ידי המומחים והגורמים המוסמכים בתחום המנהרות במפא"ת, אך בשלב זה הפתרונות הנבדקים ממוקדים לכיוונים אחרים. עוד התברר, כי ההצעה לא נבחנה במפא"ת על ידי מומחה מתחום הגיאופיסיקה.

4. מערכת נוספת שהוצעה למפא"ת הייתה מערכת ג', שפיתחה חברה אזרחית. ביוזמה ובמימון של החברה האזרחית בוצע באוגוסט 2004 ניסוי של מערכת ג', וזוהו בו שלוש מבין ארבע המנהרות באתר הניסויים. התברר, כי מפא"ת לא הוציא סיכום בעקבות הניסוי ולא החליט בנוגע להמשך הטיפול. כחצי שנה מאוחר יותר, בינואר 2005, בין היתר, בעקבות פיצוץ מנהרת תופת במוצב "J.V.T", הורה סגן הרמטכ"ל על ביצוע ניסוי מיידי של המערכת. בעקבות הניסוי אישר מפא"ת בינואר 2005 להתקשר עם החברה האזרחית לצורך המשך פיתוחה של המערכת. התברר, כי רק בדצמבר 2005 הוציא מפא"ת הזמנה לחברה האזרחית. מפא"ת הסביר למשרד מבקר המדינה, כי העיכוב בהוצאת ההזמנה נבע מכך, שבתחילת השנה לא היה תקציב מאושר, ואחר כך התברר, כי נדרש אישור לפעילות מסווגת לחברה האזרחית, דבר שאינו באחריות מפא"ת. משרד מבקר המדינה מעיר, כי עיכוב זה אינו סביר וגרם לאבדן זמן יקר בפיתוחה של מערכת ג'.

התמודדות המודיעין עם האיום

נמצא, כי קיימים הבדלי גישות בכל הנוגע להפקה והפצה של ידיעות מודיעיניות בנוגע למנהרות. לדעת משרד מבקר המדינה, כיוון שמדובר בסוגיה בין-תחומית, שיש חיוניות להביאה לכדי מענה מודיעיני ומיבצעי מיטבי, וכיוון שמדובר בסוגיה שנשארה פתוחה עד מועד סיום הביקורת, ראוי שעניין ההפקה וההפצה של הידיעות המודיעיניות ייבחן שוב לעומקו; ואם הנושא לא יפתר, הוא יועלה לדרג המדיני.



במהלך העימות עם הפלסטינים התרחב השימוש במנהרות לצורכי פיגועים ולהברחות של אמצעי לחימה איכותיים, הנחשבים "מכפילי כוח" ו"מפרי איזון". גם לאחר ההתנתקות מהוות המנהרות איום בגזרת רצועת עזה, ולפי הערכות מודיעין שונות, צפוי שבעתיד תיתקל מדינת ישראל בבעיות דומות גם בגזרות אחרות: בגדר ההפרדה, בגבול עם לבנון, בגבול עם מצרים ובגבול עם סוריה. במהלך הלחימה בלבנון, ביולי ובאוגוסט 2006, לאחר מועד סיום הביקורת, נחשף שימוש רחב שעשה החיזבאללה בלוחמה התת-קרקעית, לרבות שימוש במנהרות לצרכים שונים. ההתמודדות עם איום המנהרות מציבה בפני מערכת הביטחון אתגר מורכב מאוד מבחינת הפעלת הכוח, המודיעין והמאמץ הטכנולוגי.

מממצאי הביקורת עולה, כי רק בדצמבר 2004, לאחר שאירעו מספר פיגועים קשים באמצעות מנהרות תופת, החל צה"ל בניסיון לטיפול מערכתי באיום המנהרות באמצעות ריכוז הטיפול בידי מז"י. אולם, גם אז עבודת המטה בתחום זה לא עסקה בהיבט הרחב והמלא של הסוגיה, ולא הביאה בפועל לפתרון מערכתי של הבעיה.

בביקורת עלה כישלון מתמשך בטיפול בבעיית המנהרות עד מועד סיום הביקורת בדצמבר 2005, עקב התמודדות לקויה עם האיום בשלושת התחומים שנבדקו - תפיסת ההפעלה, המאמץ הטכנולוגי והתמודדות המודיעין עם האיום - כל אחד בפני עצמו ובאופן הכולל. נוכח מצב דברים זה, יש לנקוט את הצעדים העיקריים הבאים לשיפור ההתמודדות עם האיום:

1. על צה"ל לבנות את ההתמודדות עם האיום התת-קרקעי מתוך ראייה כוללת בכל תחומי העשייה, ולהעמיד לרשות הגורם המוביל התמודדות זאת את הכלים המתאימים לגיבוש תפיסת ההפעלה, שממנה ניתן יהיה לגזור תפיסה מיבצעית וטכניקות לחימה שיאפשרו מענה כולל לאיום.

2. יש לבחון את ההתמודדות עם סוגיות התרעטיות מורכבות הקשורות לאיום התת-קרקעי, ובכלל זה מנהרות תופת, החדרת מפגעים והברחות אמל"ח באמצעותן, ולקבוע מתודולוגיה להתרעות בתחום זה. כמו כן, יש לפתור לאלתר את הפערים בגישות בכל הנוגע להפקה והפצה של ידיעות מודיעיניות בנוגע למנהרות. אם פערים אלה לא יפתרו, יש צורך בהתערבות הדרג המדיני.

3. על צה"ל ומפא"ת להחיש ולייעל את תהליכי הפיתוח של האמצעים הטכנולוגיים לגילוי ולאיזור מנהרות, תוך שימת דגש על שילוב כל הגורמים מצה"ל היכולים לסייע בתחום זה, ותוך שילוב טוב יותר של מומחים מחוץ לצה"ל בתהליכים אלה.

המענה לירי תלול מסלול מרצועת עזה

פרוץ העימות בין הפלסטינים לבין ישראל בספטמבר 2000 הרחיב את האיום של ארגוני טרור על מדינת ישראל באמצעות נשק תלול מסלול¹ (להלן - האיום), שהיה עד אז רק מגזרת לבנון, גם לאזור חבל עזה (להלן - אזור"ע או רצועת עזה) ולאזור יהודה והשומרון (להלן - איו"ש). על פי נתוני אגף המיבצעים בצה"ל (להלן - אמי"ץ) בשנים 2001-2006 נפלו 4,584 פצצות מרגמה (להלן - פצמ"ר) ו-1,914 רקטות שנורו מאזור"ע. יודגש, כי ירי רקטות מאזור זה נמשך גם לאחר יציאת כוחות צה"ל מאזור"ע ב-13.9.05 בעקבות ההתנתקות, ירי שגבר בשנת 2006, שבה נפלו 1,025 רקטות, לרבות מספר רקטות קטיושה שטווחן ארוך יותר מזה של רקטות קסאם².

מרכיבי האיום כוללים רקטות, משגרים, חוליות ירי ותשתיות ארגוני הטרור. האפשרויות לטפל באיום הן: למנוע אותו או לטפל בו סמוך לאחר התרחשותו - מניעת ירי אפשרית בעיקר באמצעות מחקר מודיעיני שיתרום לטיפול בתשתיות ארגוני הטרור, ויסייע לאיתור ולסיכול חוליות בדרכן לביצוע ירי. אם מניעת הירי לא צלחה, יש לאתר את נקודת יציאת הרקטה ולתקוף את חוליית הירי, ובזמנית לתת התרעה לעורף וליירט את הרקטה. כל זאת בנוסף למיגון העורף, שבו עסק משרד מבקר המדינה בדוח נפרד³.

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים יולי עד דצמבר 2005 את הטיפול המערכתי באיום בשנים 2001-2005, בדגש על האיום שהתממש מאזור"ע; האפקטיביות של איתור וסיכול חוליות הירי (נושא זה נבדק עד יוני 2006); ופיתוח והצטיידות במערכות לאיתור ירי תלול מסלול.

הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, בהתייעצות עם מבקר המדינה, החליטה שלא להניח פרק זה במלואו על שולחן הכנסת, ולפרסם רק את עיקרי התקציר ואת עיקרי הסיכום שלו, לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

- 1 איום באמצעות רקטות קרקע-קרקע (להלן - רק"ק) מסוגים שונים ולטווחים שונים. בצה"ל מבחינים בין האיום באמצעות רקטות לטווח ארוך (מעל 40 ק"מ), כגון פאג'ר (להלן - איום הרק"ק), לבין האיום באמצעות רקטות לטווח קצר (עד 40 ק"מ), הקיימות גם בשטחי הרשות הפלסטינית, כגון קסאם (להלן - איום הקסאם) וקטיושה, או באמצעות פצצות מרגמה (פצמ"ר) (להלן - איום הפצמ"ר).
- 2 רקטות קסאם - רקטות לא תקניות המיוצרות על ידי ארגון החמא"ס בבתי מלאכה אזרחיים ברצועת עזה.
- 3 בינואר 2006 פרסם משרד מבקר המדינה "דוח ביקורת על ההתנתקות, מיגון היישובים בגזרת 'עוטף עזה' - החלטות ויישומן".

עיקרי הממצאים

בביקורת עלו ליקויים בתהליכי עבודת המטה בצה"ל, שבעיקרם באו לידי ביטוי בהיעדר תפיסה כוללת ובהיעדר טיפול אינטגרטיבי בירי תלול מסלול מאזח"ע, שנמשך כבר כחמש שנים וחצי. יתרה מזאת, בצה"ל לא גובשה עד לסיום הביקורת, בדצמבר 2005, תכנית עבודה כוללת לטיפול באיום של ירי תלול מסלול על כלל מרכיביו, הנתמכת בתקציב רב-שנתי והכוללת לוח זמנים. עוד עלו ליקויים משמעותיים בתהליכי העבודה של מפקדת הזרוע לבניין הכוח ביבשה (להלן - מז"י), של גורמים נוספים בצה"ל ושל המינהל למחקר, פיתוח אמל"ח ותשתית טכנולוגית (להלן - מפא"ת), שגרמו לעיכובים בפיתוח ובהצטיידות במערכות שנועדו לאיתור ירי תלול מסלול בזמן אמת, וכן ליקויים במישקים הבין-ארגוניים במערכת הביטחון, אשר פגעו ביכולת לתת מענה מיטבי לאיום הקסאם כמפורט להלן.

הטיפול המערכתי באיום

בעבודת המטה שערך צה"ל בשנים 2001-2005 היו ליקויים מהותיים, שהתבטאו בכך שלא הייתה ראייה כוללת בעת בחינת אופן ההתמודדות עם האיום על כלל מרכיביו, ולא גובשו תורת לחימה ותפיסה מיבצעית כוללת מול איום זה - איום שהתממש משנת 2001 ועד לסיום הביקורת, בדצמבר 2005, בעיקר מאזח"ע.

עבודת חקר ביצועים של מפא"ת ועבודת מטה של צוות מפא"ת ושל קצין התותחנים הראשי (להלן - קתמ"ר), שבוצעו בשנים 2001-2003, היו חלקיות ומבוזרות בהתייחס למכלול ההיבטים שאיום זה מעלה. גורמים אלה לא בחנו את כלל ההיבטים של התמודדות עם איום הירי תלול המסלול, כגון: מניעת ירי וטיפול במרכיב התשתיות של האיום, התלויים בעיקר במידע מודיעיני מוקדם. הגורמים התמקדו רק בבחינת יכולות לאיתור ותקיפה של מקורות ירי תלול מסלול.

צוות מפא"ת לא התייחס בהמלצותיו מדצמבר 2002 לאיום הפצמ"ר, על אף שהטיפול באיום זה נכלל בכתב מינויו, וגם לא לאיום הקסאם, שעד למועד הגשת ההמלצות כבר התממש במשך יותר משנה, אלא התמקד באיום מגבול הצפון (החל בפאג'ר וכלה בקטיושה).

המלצת צוות מפא"ת, להמשיך בעבודת מטה יסודית יותר כדי לתת מענה טוב יותר לאיום תוך הסתכלות על טווח זמן של כעשר שנים, לא מומשה במשך כשנה ורבע - עד אפריל 2004.

רק באוקטובר 2004, כשלוש שנים לאחר שאיום הקסאם החל להתממש וההיערכות מולו לא מנעה את התגברות ירי רקטות הקסאם, מינה הרמטכ"ל דאז, רא"ל משה יעלון, את סגנו דאז, אלוף דן חלוץ, לעמוד בראש צוות חשיבה בין-זרועי לבחינת אופן ההתמודדות עם איום הקסאם.

סגן הרמטכ"ל, אלוף משה קפלינסקי, שינה ביולי 2005 את החלטת שני קודמיו בכך שהחליט לפצל את ההובלה של הטיפול באיום בין מספר גורמים בצה"ל, וזאת בלי שנבדקה בעבודת מטה משמעות הפיצול בטיפול באיום וללא בחינת חלופות.

יירוט רק"ק

רק ביוני 2004, כשנתיים וחצי לאחר שאיום הקסאם החל להתממש, החליט סגן הרמטכ"ל דאז, אלוף גבי אשכנזי, שמפא"ת ירכז עבודת מטה לבחינת רעיונות טכנולוגיים ליירוט רק"ק. באוקטובר אותה שנה החליט מחליפו, שמפא"ת יקדם גם פתרונות ליירוט רקטות קסאם. יצוין, כי עבודת

מפא"ת שעליה הוחלט ביוני 2004 עסקה ביירוט רק"ק שהטווח שלהן 40 ק"מ ומעלה, ולא עסקה במענה לאיומים קצרי טווח (עד 40 ק"מ) כדוגמת רקטות קסאם.

עד דצמבר 2005 לא הייתה בצה"ל יכולת מיבצעית ליירט רק"ק לרבות רקטות קסאם.

עד דצמבר 2005 צה"ל לא הפיץ דרישה מיבצעית (להלן - דמ"ץ) למערכות יירוט רק"ק קצר טווח, שהעיסוק בפיתוחן במשרד הביטחון (להלן - משהב"ט) עדיין נמשך באותו מועד.

חמ"ל ייעודי

רק בראשית 2004, כשנתיים לאחר שאיום הקסאם החל להתממש, הטיל הרמטכ"ל על פיקוד הדרום אחריות לטיפול באיום זה, בלי שניתנו לו המשאבים הנדרשים לכך.

בספטמבר 2004, בתום כשנה בה עסק פיקוד הדרום בהקמת חמ"ל ייעודי, וזאת בטרם גובשה תפיסה סדורה לטיפול באיום הקסאם, עדיין לא הייתה בפיקוד הדרום תכנית עבודה שכללה את תכולות החמ"ל, לוחות הזמנים, כוח האדם, התקציב והמשאבים הנדרשים להקמת החמ"ל. מצב זה מנע מאמ"ץ, לטענתו, להקצות לפיקוד הדרום את המשאבים הנדרשים.

בעבודת המטה של פיקוד הדרום הוגדרה השתתפות גורם נוסף בחמ"ל והוחלט על יישום תפיסה חדשה, על אף התנגדות הגורם הנוסף. זאת ועוד, לא נמצא, כי בעקבות הגדרת הצורך באמצעים מסוימים נלקחו בחשבון די הצורך האילוצים הנגזרים מפעילות הגורם הנוסף הנשענת על אותם אמצעים.

בתקופה אוגוסט 2004 עד יוני 2006 לא חל שיפור באפקטיביות הנמוכה של החמ"ל הייעודי שהוקם בפיקוד הדרום ופעל באופנים שונים, ולא הושגה באמצעותו התועלת שלשמה הוקם - מתן מענה כולל לסוגיית ירי הקסאם.

עד יוני 2006 צה"ל לא הפעיל באפקטיביות את החמ"ל להתמודדות עם איום הקסאם. על אף שחמ"ל כזה הופעל בגלגולים שונים ברמת החטיבה, האוגדה והפיקוד המרחבי, ובגלגולו הנוכחי משולב בו אף גורם מטכ"לי באמצעות זירת טרור, היו תפוקותיו עד כה נמוכות מאוד בתחום בלימת ירי תלול מסלול, והן מבטאות למעשה אי-הצלחה מתמשכת.

מערכות א' ו-ב'

מערכות א' ו-ב' נועדו לתת מענה לפער מיבצעי באיתור ירי רק"ק, ולהעברת נקודת ציון של משגר הרק"ק לאמצעי תקיפה שונים ולמערכת התרעה של פיקוד העורף.

נמצאו ליקויים בעבודת המטה של מז"י, בייזום ובפיתוח שתי המערכות, שלא בהתאם לאמות המידה שקבע צה"ל, ושגרמו לעיכובים בפיתוח ובהצטיידות במערכות אלה:

א. עד אוגוסט 2004 לא שילבה מז"י את הדרישה לאיתור רקטות קסאם במסגרת דרישותיה מהמדגים הטכנולוגי למערכת א', על אף שהצורך בכך עלה כבר ביוני 2003.

ב. רק באוגוסט 2005 מימשה מז"י את הנחיית הרמטכ"ל מיוני 2004 ל"מימוש מידי" של מערכת א'. זאת ועוד, בנובמבר 2005 התברר למז"י שמערכת א', שהזמינה לפיקוד הדרום, נותנת מענה חלקי לכיסוי השטח.

ג. הזמנת ההצטיידות בשתי מערכות א', שהסתכמה בכ-22 מיליון ש"ח, נמסרה לרשות לפיתוח אמצעי לחימה (להלן - רפאל) לפני שמז"י אישרה להן צורך מיבצעי. זאת ועוד, הזמנת הרכש

בוצעה לפני שרמ"ח אמל"ח במז"י אישר את משימת הפרויקט, קרי מסמך מסכם לעבודת המטה, ומנחה למדיניות ההצטיידות בהתאם לצורך המיבצעי ולאמות המידה שקבע צה"ל. מז"י הפיצה משימת פרויקט רק בדצמבר 2005, בעיצומה של הביקורת, כשלושה חודשים לאחר שנמסרה הזמנת מערכת א' לרפאל.

ההתקשרות בין רפאל לבין מפא"ת לפיתוח המדגים של מערכת א' ולהצטיידות בו, בוצעה ללא מסמכי התקשרות טכניים המגדירים את תכולות העבודה והביצועים הנדרשים, בדיקות הקבלה ודרישות הבטחת האיכות, כמתחייב מאמות המידה שקבעו משהב"ט וצה"ל. במקרה זה, משום שהדרישות והמסגרת החוזית לא הוגדרו כהלכה, נגרמו עיכובים בפיתוח המדגים.

פיקוד העורף לא העלה צורך מיבצעי למערכת גילוי, שתספק התרעה לאוכלוסייה האזרחית. יתרה מכך, על אף מעורבותו בפרויקט לפיתוח מערכת א', לא הגדיר פיקוד העורף את דרישותיו לשטח הכיסוי של המערכות לפיקוד הדרום ולפיקוד הצפון, וממילא הן לא הועברו למז"י.

למרות הנחיית סגן הרמטכ"ל את מז"י מינואר 2005 למצוא דרך מיטבית להצטיידות במערכות עבור פיקוד המרכז, ולמרות ההסכמה בין מז"י לפיקוד המרכז על נחיצותן, שנה וחצי מאוחר יותר עדיין לא התקבלה החלטה על מקורות המימון, בשל חילוקי דעות מתמשכים בין פיקוד המרכז לבין מז"י. עיכוב זה עלול לגרוע מיכולתו של צה"ל לאתר ולטפל בירי רקטות הקסאם מגזרת איו"ש לעבר ריכוזי אוכלוסייה במרכז הארץ.

מערכת ג'

מערכת ג' נועדה לאפשר איתור של ירי תלול מסלול והקטנת זמן תקיפת מקור הירי. מאז שזוהה הצורך המבצעי ועד לאישורו עברו כארבע שנים.

ניתנה הנחיה להצטייד במספר מערכות ג', למרות אי-עמידתן בדרישות בדיקת ההיתכנות מהיבט התרעות שווה ואמינות המערכת. זאת ועוד, במאי 2004 הזמין מפא"ת מספר מערכות ג' על פי תצורה מסוימת, בטרם בוצעו ניסויים מיבצעיים למערכת וטרם שאושרה הקפאת התצורה שלה.

באוקטובר 2004 אישר רמ"ח אמל"ח במז"י דמ"ץ להרחבת היכולות של מערכת ג' לאיתור מהיר ומדויק של מקורות ירי רקטות קסאם בלוח זמנים מיידי. הדמ"ץ אושרה בלא שהתבססה על תוצאות בדיקת ההיתכנות כנדרש בהוראות צה"ל, אלא על סמך הערכות מסוימות.

עד לאפריל 2006 טרם ניתנה תקניות למערכת ג', והיא לא שולבה כמערכת מיבצעית, בין היתר, בגלל אי-שילובה בבחינות מסוימות כנדרש, אף על פי שהנושא הוגדר כדחוף בדמ"ץ ובהחלטת הרמטכ"ל מיוני 2004, ובשל תקלות שהתגלו בניסויים שנערכו.

המועדים שתוכננו להספקת מערכת ג' לא תאמו את המועדים שנקבעו בדמ"ץ. בפועל קיבל צה"ל את המערכת הראשונה בפיגור של שנה מהמועד שנקבע בדמ"ץ. הפיגור בהספקת מערכות נוספות נע בין 12 חודשים ל-16 חודשים בהשוואה למועדים שנקבעו בדמ"ץ, והמערכת האחרונה לא נמסרה לצה"ל עד למועד סיום הביקורת.



לסיכום, בביקורת עלו ליקויים בתהליכי עבודת המטה בצה"ל, שבעיקרם באו לידי ביטוי בהיעדר תפיסה כוללת ובהיעדר טיפול אינטגרטיבי בירי תלול מסלול מאזח"ע, שנמשך כבר כחמש שנים וחצי. יתרה מזאת, בצה"ל לא גובשה עד לסיום הביקורת, בדצמבר 2005, תכנית עבודה כוללת לטיפול באיום של ירי תלול מסלול על כלל מרכיביו, הנתמכת בתקציב רב-שנתי והכוללת לוח זמנים. עוד עלו ליקויים משמעותיים בתהליכי העבודה של מז"י, של גורמים נוספים בצה"ל ושל מפא"ת, שגרמו לעיכובים בפיתוח ובהצטיידות במערכות שנועדו לאיתור ירי תלול מסלול בזמן אמת, וכן ליקויים במישקים הבין-ארגוניים במערכת הביטחון, אשר פגעו ביכולת לתת מענה מיטבי לאיום הקסאם.

ראוי, כי צה"ל יגבש תכנית עבודה רב-שנתית כוללת לטיפול באיום ירי תלול המסלול על כלל מרכיביו, הנתמכת בתקציב רב-שנתי וכוללת לוח זמנים.

בשל המגבלות, המקשות ממילא על התמודדות אפקטיבית עם איום הקסאם, ונוכח הגידול המתמשך בהיקפו, והיתרון היחסי של גורם נוסף, מומלץ לבחון את האפשרות שגורם זה ירחיב את פעילותו גם כנגד גורמי ירי תלול מסלול.

ראוי, שצה"ל ומפא"ת יפיקו לקחים מדוח זה בהקשר לתהליכי פיתוח, הצטיידות וקליטת אמצעי לחימה, זאת כיוון שחריגה מאמות המידה שקבעו צה"ל ומשהב"ט עלולה לגרום לפגיעה בתכנית ההצטיידות של זרועות צה"ל.

תהליכי קבלת החלטות בנוגע להקמת שדה התעופה "תמנע"

ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה (הקבינט החברתי-כלכלי) (להלן - ועדת השרים) בראשות שר האוצר, החליטה - החלטה מס' חכ/61 (24 פברואר 2004) - לפנות את שדה התעופה אילת ולהקים במקומו שדה תעופה חלופי באזור רמת תמנע באזור המצוי במרחק של כ-20 ק"מ צפונית לעיר אילת.

פעולות הביקורת

במחצית הראשונה של 2006 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא "מימוש האחריות והטיפול במתן מענה לאיומים בתחום 'טרור על'". אירועי "טרור על" הם, על פי הגדרת המועצה לביטחון לאומי במשרד ראש הממשלה, "אירועי טרור חמורים ביותר, שהם קפיצת מדרגה ממשית ביחס לדפוסי הטרור הנוכחיים ושיש להם השפעה ישירה על הביטחון הלאומי". במהלך הביקורת נבדקו, בין השאר, היבטים ביטחוניים הנוגעים לנושא איומי "טרור העל" והמענה לאיומים אלה בהקשר להקמה המתוכננת של השדה החדש; וכן היבטים ביטחוניים ומדיניים בתיאום עם ירדן ככל שהם נוגעים להקמת השדה במקום המתוכנן.

הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, בהתייעצות עם מבקר המדינה, החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם נתונים מפרק זה לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

עיקרי הממצאים

בביקורת התגלו ליקויים חמורים, אשר המרכזיים בהם מפורטים להלן:

א. ועדת השרים אימצה את המלצת שר התחבורה, מר אביגדור ליברמן, בנוגע להקמת השדה במקום המוצע, בסמיכות רבה לגבול עם ירדן, בלי שהושלמה עבודת המטה, אשר בחנה את כלל האיומים, הסיכונים והפתרונות נוכח הסיכונים הביטחוניים הנובעים מקרבתו הרבה של המקום המוצע לגבול עם ירדן; ללא שגובשו וסוכמו הנושאים הביטחוניים והמדיניים המרכזיים הרלוונטיים לצורך קבלת ההחלטה; ולמעשה בלי שהיו בידיה מלוא הנתונים הרלוונטיים. הדבר חמור במיוחד נוכח הסכנות בהקשר זה, שעליהם הצביעו מראש גורמים בכירים בשירות הביטחון הכללי (להלן - השב"כ) ובמשטרת ישראל.

ב. עמדת צה"ל עד לאותו שלב, שבו החליטה ועדת השרים על הקמת השדה באזור תמנע, כלל לא התייחסה להיבטים ביטחוניים הנוגעים להקמת השדה; זאת למרות שצה"ל אחראי לביטחון השטח מחוץ לשדה ובסמוך לגבול עם ירדן, נוכח מיקום השדה.

ג. ההליך הסטטוטורי לאישור הקמת השדה הגיע אל סף סיום (פרסום ברשומות ומתן תוקף) בלי שצה"ל השלים את עבודת המטה לבחינת האיומים על השדה במקום המוצע והמענה לאיומים אלה, ובלי שצה"ל, משרד החוץ ורשות התעופה האזרחית במשרד התחבורה השלימו את התיאום הנדרש עם ירדן; זאת למרות שתיאום כזה נדרש, לדעת גורמים אלה, הן לצורך השלמת סידורי הביטחון הנוגעים להקמת השדה, הן נוכח הסכמי השלום עם ירדן, והן על רקע המשמעות המדינית העשויות לנבוע מהמהלך על הקשרים עם ירדן.

ד. צה"ל והמטה ללוחמה בטרור במועצה לביטחון לאומי (להלן - הלוט"ר) לא הביאו לידי ביטוי באופן ממשי וברור את התנגדותם להקמת השדה במסגרת ההליך הסטטוטורי לאישור הקמתו; זאת, כפי שניתן היה לעשות במסגרת שלב ההתנגדויות, וכפי שניתן היה לבצע באמצעות נציג מערכת הביטחון בוועדה המחוזית לתכנון ובנייה.

ה. גם לאחר שהרמטכ"ל וראש השב"כ קבעו, כי יש עלייה ברמת האיום על התעופה האזרחית באילת, צה"ל לא פעל מול הוועדה המחוזית במטרה לבחון מחדש את מיקום השדה.

בה בעת, מהתייחסות הגופים המבוקרים לטיטות דוח הביקורת עלה, כי קיימת התנגדות נרחבת להקמת השדה באתר רמת תמנע. כך, צה"ל קבע, כי "עמדת צה"ל אשר גובשה בסימומה של עבודת המטה הינה להתנגד לבניית שדה התעופה באתר המוצע"; מטה הלוט"ר הבהיר, כי הוא "דבק בעמדתו כפי שהוצגה לשר התחבורה ולמנכ"ל משרד התחבורה שלא להקים את השדה החליפי לש"ת [שדה תעופה] אילת בתמנע"; משרד החוץ קבע, כי טיוטת דוח הביקורת משקפת "את מכלול השיקולים המדיניים שאותם יש לקחת בחשבון במהלך הקמת פרויקט לאומי בסדר גודל וחשיבות לאומית שעתיד להיות מוקם בסמוך לגבול ישראל ירדן"; ומשרד התחבורה קבע, כי "אכן לא נמצאה עבודת מטה סדורה המתייחסת לכלל המרכיבים ו"מיקום השדה איננו אופטימלי (בלשון המעטה)".

בהקשר זה מעיר משרד מבקר המדינה בחומרה, כי היה הכרח לקיים תהליך קבלת החלטות מבוקר, שלם ומקצועי בעניין הפרויקט להקמת שדה התעופה צפונית לאילת בהיותו עתיר משמעות, כלכליות (עלות הקמתו נאמדת ב-200 מיליון דולר ועלות תכנון הקמתו נאמדת ב-14 מיליון ש"ח), לאומיות, ביטחונית ומדינית. תחת זאת, הפרויקט הגיע אל סף סיום ההליך הסטטוטורי בלי שהובאו בחשבון היבטים ביטחוניים ומדיניים רבי-משמעות הנוגעים להקמת השדה במקום שנקבע לו והנובעים ממנו.

לא זו אף זו, הליקויים שנחשפו מעידים גם על כשלים חמורים בתיאום הבין-משרדי כפי שנדרש היה לקיים בהקשר הנדון, ובכלל זה בין משרד הביטחון, משרד התחבורה ומשרד החוץ.

בעקבות הפצת טיוטת הביקורת, עצר שר הפנים, באופן זמני, את ההליך הסטטוטורי לאישור הקמת השדה במקום הנוכחי צפונית לאילת. נוכח כל האמור לעיל, לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי, כי שר הפנים יפעל לעכב את מתן התוקף לתכנית. כמו כן לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי, כי תושלם עבודת המטה, ובכלל זה בצה"ל, במטה הלוט"ר ובמשרד החוץ לבחינת מלוא המשמעות הביטחונית והמדינית מהקמת שדה תעופה חדש באזור אילת, וכי הנושא יובא מחדש להחלטת ועדת השרים.

משום הכשל החמור בעבודת המטה ובהצגת הנתונים, ראוי, כי הגורמים המובילים - בעיקר צה"ל, המטה ללוט"ר, משרד התחבורה ומשרד החוץ - יבדקו בדיקה יסודית את תהליכי העבודה ברמה הארגונית וברמה האישית שהובילו לכשל זה.



למיקומו המתוכנן של השדה ולקרבתו של השדה לגבול עם ירדן יש נגיעה לאיומים בתחום "טרור העל" על השדה. ועדת השרים קיבלה את החלטתה בנוגע להקמת השדה בלי שתמונת האילוצים והמגבלות הביטחוניות הכוללת הוצגה בפניה, ועל כן הבסיס לקבלת ההחלטה סבל מחוסר נתונים משמעותי ביותר.

משרד מבקר המדינה מדגיש, כי חרף העובדה שהשלב הסטטוטורי הגיע אל סף מתן תוקף, לא הושלמה עבודת המטה למתן מענה לאיומים הביטחוניים ולא בוצע התיאום הנדרש עם הצד הירדני, הנחוץ לדעת צה"ל והלוט"ר לצורך אבטחת האינטרסים הביטחוניים בסמוך לשדה.

בנוסף לזאת, לא בוצע התיאום עם ירדן כפי שהתחייב מעמדת שהב"ט בנוגע לחשיבות שמירתו ופיתוחו של הסכם השלום עם ירדן וכפי שנדרש לדעת גורמים במשרד החוץ, נוכח ראייתם של הירדנים את הקמת השדה כנסיגה מהסכמי השלום.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי מכלול ליקויים אלה מצביע על מחדל בתהליכי עבודת המטה להקמת השדה, במערכת הביטחון (צה"ל והמטה ללוט"ר), בכל הנוגע להצגת האיומים על השדה במיקומו המתוכנן הנוכחי ולניתוח היכולת לתת מענה לאיומים אלה; דרך התעלמות צה"ל, המטה ללוט"ר וגם משרד החוץ מאי-השלמת התיאום הביטחוני והמדיני הנדרש עם ירדן ומההשלכות המדיניות העשויות להיות להקמת השדה במיקומו המתוכנן הנוכחי על מערכת היחסים הבילטרלית עם ירדן כנגזר מהסכם השלום עימה; ועד לאופן שבו הציג צה"ל - באופן רפה ולא ברור - את עמדתו לוועדת השרים ולוועדה המחוזית.

נוכח כל האמור לעיל, לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי, כי שר הפנים יפעל לעכב את מתן התוקף לתכנית. כמו כן לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי, כי תושלם עבודת המטה, ובכלל זה בצה"ל, במטה ללוט"ר ובמשרד החוץ לבחינת מלוא המשמעות הביטחוניות והמדיניות מהקמת שדה תעופה חדש באזור אילת, וכי הנושא יובא מחדש להחלטת ועדת השרים.

משום הכשל החמור בעבודת המטה ובהצגת הנתונים, ראוי, כי הגורמים המובילים - בעיקר צה"ל, המטה ללוט"ר שבמועצה לביטחון לאומי ומשרד התחבורה - יבדקו בדיקה יסודית את תהליכי העבודה ברמה הארגונית וברמה האישית שהובילו לכשל זה.

הטיפול בשיקום סייעני זרועות הביטחון ואנשי צד"ל והטיפול ב"מאוימים"

מדינת ישראל עוסקת בשיקום סוכנים שפעלו למענה בקהילת המודיעין וכן בשיקום אנשי צד"ל¹. הגוף המרכזי והממלכתי, אשר עוסק בכך הוא "המינהלת הביטחונית לסיוע" (להלן - מנב"ס), הפועלת במסגרת השב"כ. ברם, גם גופים אחרים בקהילת אגף המודיעין בצה"ל ובמוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים - עוסקים בשיקום סוכנים; וכן, למשרדי ממשלה (בעיקר, המשרד לקליטת העלייה ומשרד החינוך) ורשויות ציבוריות אחרות, חלק בפעילות שיקום הסוכנים ואנשי צד"ל.

מקור הסמכות לפעילות מנב"ס הוא החלטת ממשלה מ-1994 (ב/118) לשקם סוכנים, שבה נקבע, בין השאר, כי "הסדרי השיקום נעשים לפנים משורת הדין ומטעמים הומניטריים מובהקים", וכי "תפקידה של המינהלת יהיה לטפל בשאלות השיקום של הסייענים ויצירת בסיס לקיומם בישראל". בחלוף השנים נוספו לכך החלטות ממשלה, אשר נבעו בעיקר מן הצורך להתמודד עם בעיות חדשות שצצו, נוכח שיתוף הפעולה שקיימה ישראל עם צד"ל, כמו גם נהלים והנחיות עבודה של הגופים המשקמים.

פעולות הביקורת

בתקופה אוקטובר 2004 עד ספטמבר 2005, לסירוגין, ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת בתחום שיקום הסוכנים ואנשי צד"ל, והטיפול במאוימים².

הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, בהתייעצות עם מבקר המדינה, החליטה שלא להניח פרק זה במלואו על שולחן הכנסת, ולפרסם רק את עיקרי התקציר שלו, לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

1 אנשי צד"ל - ששירתו בצבא דרום לבנון, לרבות מי ששירתו במנגנון הביטחון בדרום לבנון, בגורמי הסיוע האזרחי ואצל גורמים אחרים שעמדו בקשר עם זרועות הביטחון של ישראל, עד ל-23.5.00.
2 מאוימים - פלסטיני תושב שטחים שנשקפת סכנה לחייו בתחום ה"שטחים" על רקע שיתוף פעולה עם ישראל או בשל חשד לשיתוף פעולה עם ישראל, אף שאינו משתף פעולה, ולכן אינו זכאי לקבלת שיקום על ידי מנב"ס.

עיקרי הממצאים

בביקורת עלה, כי הגורמים השונים העוסקים במלאכה מבצעים פעילות נרחבת ומועילה, כדי לעמוד ביעדים, אותם הציבה ממשלת ישראל. ברם, עלו גם ליקויים בפעילות הגופים המשקמים ובמישקי הפעילות ביניהם.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי, כי ראשי קהילת המודיעין יבחנו מהי צורת השיקום המיטבית שיש לפעול בהתאם לה. ראוי, כי מסקנותיה של בחינה זו תובאנה לדיון ולאישור ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי.

תחום חשוב בו עוסקת מנב"ס הוא תחום הדיוור. מחד גיסא, זה תחום עתיר משאבים כספיים; מאידך גיסא, זה תחום משמעותי המסייע בשיקום סוכן. בתחום זה בלט, כי אין עדיין החלטה בנוגע לפתרון הדיוור לאנשי צד"ל. לבר מכך, נמצא, כי דירות שהמינהלת רכשה באמצע שנות התשעים באותן שכונות, עמדו ריקות במשך שנים אחדות ובסופו של דבר הוצעו למכירה במחירי הפסד.

לצד זאת, בלטו ליקויים, בהם משמעותיים עד מאוד, הכרוכים בעבודת מנב"ס, כגוף השייך לשב"כ ומנוהל בידי ראש השב"כ, בהם כאלה המעידים על התנהלות המנוגדת לסדרי מינהל תקין, ויש לשרשם. כך, למשל: מנב"ס נמנעה מלדווח למשרד האוצר אודות מימוש תקציבה (כולל בעניין תקנים לא מאוישים); כמו כן, התגלו חריגות גדולות בין התקן לבין המצבה בנושא כוח אדם, כלי רכב וציוד. מנב"ס לא ביטלה תקנים עודפים בתחומים אלה, אלא השאילה אותם לגוף האב, השב"כ.

גם בעבודת אגף המודיעין שבצה"ל נתגלו ליקויים, אשר הבולטים בהם התמקדו באי-מילוי הוראות נוהל במקרים רבים; כמו כן, לוחות הזמנים בתכניות השיקום לא הוגדרו, ולא פורטה השיטה לבקרה ולמעקב אחר ביצוע השיקום.

בנוסף על אלה, בדק משרד מבקר המדינה את סוגיית "המאוישים". בעניינה עלה, בין השאר, כי אין בידי הוועדה לטיפול במאוישים הפועלת ביחידת מתאם הפעולות בשטחים, הסמכות או היכולת להחליט על מתן פתרונות למאוישים בתחומי מדינת ישראל החורגים ממתן היתר שהייה בישראל, כגון: בנושאי סיוע כלכלי, מציאת מקומות מגורים, תעסוקה, ובעזרה בקבלת שירותי רווחה ובריאות; עוד נמצא, כי פעילותה נתקלת בסחבת בטיפול בפניות, כך שמשך הזמן הממוצע למתן מענה לפונים, קרי, קבלת החלטה על ידי הוועדה, עמד על חודשים ארוכים (חצי שנה עד שנה, לדוגמה, בנובמבר 2004). יצוין, כי בית המשפט העליון מתח, לא אחת, ביקורת על אופי הטיפול ב"מאוישים", אף שזו לא הביאה עד כה לתיקונו.

בהיעדר פתרון הולם עד כה לסוגיית המאוישים, לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי, כי שר הביטחון יבחן סוגיה זו ויביאה להכרעת ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי בהקדם האפשרי, כדי למנוע המשך פגיעה בתנאי הקיום של המאוישים ובני משפחתו, מחד גיסא ופגיעה אפשרית במדינה, מאידך גיסא.

פרק שישי

תכנית ההתנתקות

תכנית ההתנתקות

יישום התכנית - הכנת שומות פרטניות לבתי מגורים

מינהלת סל"ע¹ (להלן גם: המינהלה) אחראית להוציא לפועל הוראות של חוק יישום תכנית ההתנתקות, התשס"ה-2005 (להלן - החוק), ובין היתר לשלם לזכאים את הפיצויים שייקבעו להם לפי החוק. החוק מאפשר לזכאי לפיצוי בשל אבדן בית מגורים לבחור בין שלושה מסלולי פיצוי (על פי תנאי זכאותו), ובהם מסלול פיצוי לפי שומה פרטנית. שומה כזו נעשית לנכס שבעבורו נדרש הפיצוי, על פי נתונים הייחודיים לנכס זה. המינהלה מוסמכת ליזום חוות דעת, הערכות ושמויות, ובלבד שאת השמאות בענייני מקרקעין יעשה השמאי הממשלתי הראשי (להלן - השמאי הממשלתי) או נציגו.

עד סוף אוקטובר 2006 הוגשו למינהלה 1,983 תביעות בגין אבדן בית מגורים ובגין מענקים, וב-670 מהן ביקשו התובעים שומה פרטנית. המשנה לראש מינהלת סל"ע היה האחראי מטעם המינהלה על תשלום כספי הפיצויים לזכאים לכך לפי החוק. עד מועד פינוי היישובים שכרה המינהלה 20 שמאי מקרקעין (להלן - שמאי מאגר), והשמאי הממשלתי, מר יעקב אודיש, הטיל על 14 שמאים מאגר שומת מקרקעין במשרד המשפטים (להלן - שמאי האגר) להכין שומות פרטניות. המינהלה רכשה שירותי ייעוץ משמאי מקרקעין (להלן - שמאי המינהלה) לשם פיקוח ובקרה על עבודתם של שמאי המאגר ולשם שמירה על קשר עם השמאי הממשלתי.

הכנת השומות הפרטניות של מתיישבי חבל עזה וצפון השומרון הצריכה עבודה בתנאים שאינם שגורתיים: פרק הזמן שבו התאפשר לתעד את הנכסים היה מוגבל, ופעמים רבות קרה שבעלי הנכסים או המועצה האזורית חוף עזה לא שיתפו פעולה עם השמאים באשר להמצאת המסמכים הנדרשים. הכנת השומות לא הייתה משימה שמאית שגרתית, ולכן נדרשה היערכות מיוחדת של מזמין השומה, כלומר של המינהלה, ושל השמאי הממשלתי, האמון על הצד המקצועי של עריכת השומות.

1 סל"ע - סיוע למתיישבי חבל עזה וצפון השומרון.

פעולות הביקורת

בחודשים מרס-אוגוסט 2006 בדק משרד מבקר המדינה כיצד טיפלו המינהלה והשמאי הממשלתי העומד בראש אגף שומת מקרקעין במשרד המשפטים (להלן - אגף השומה) בהכנת השומות הפרטניות. הבדיקה נעשתה במשרד ראש הממשלה - בעיקר במינהלת סל"ע - ובאגף השומה. נתונים אחדים עודכנו גם בנובמבר 2006.

עיקרי הממצאים

ריכוז המסמכים לשם הכנת השומות

1. נמצא כי לא היה ברור מי ממונה על ריכוז תכניות בניין העיר (להלן - תב"עות) שנדרשו להכנת השומות: המינהלה הסבירה למשרד מבקר המדינה כי השמאים היו צריכים להשיג אותן בכוחות עצמם, וכי השמאי הממשלתי היה צריך לסייע להם אם יצטרכו עזרה. השמאי הממשלתי, לעומת זאת, הסביר שהמינהלה היא שצריכה לספק לשמאים את התב"עות. בשל אי-הבהירות בעניין זה קיבלו השמאים את התב"עות של הנכסים רק חודשים לאחר שביקרו בהם, ולעתים קיבלו תב"עות חלקיות בלבד.

2. באוגוסט 2005 הוחלט במינהלה כי "ועדת הזכאות תישלח כל שומה או חומר רלוונטי אחר אשר יתקבל בתיקי התביעה עם בקשה לשמאות פרטנית אל [שמאי המינהלה]". הביקורת העלתה שהמינהלה העבירה לשמאים 61 תשריטי מדידה רק ביוני 2006, כתשעה חודשים לאחר הביקור בנכסים, ורק לאחר שאגף השומה דרש זאת.

הכנת השומות הפרטניות

1. השמאים היו צריכים למסור את חוות הדעת שלהם לשמאי המינהלה בתוך שלושה שבועות מיום שביקרו בנכס. עד דצמבר 2005 מסרו השמאים למינהלה 99 שומות בלבד אף על פי שהתקבלו יותר מ-200 שומות מטעם התובעים. חמישה שמאי מאגר לא העבירו למינהלה חלק מהשומות עד מועד זה אף על פי שהיו בידיהם שומות מטעם התובעים, משום שלא היו בידיהם תב"עות מלאות, לרבות תשריטים². בידי המינהלה היו באותה עת תב"עות תקפות, אולם אלה הועברו לשמאים רק בדצמבר 2005, ובמקרים אחדים רק באפריל 2006 ואחר כך. המינהלה והשמאי הממשלתי לא עשו די כדי לזרז את השלמת הכנת השומות.

2. מנובמבר 2005 ואילך מסרו השמאים שומות למינהלה, ובד בבד מסרו העתק של השומות לשמאי הממשלתי לשם בקרה. השמאי הממשלתי בדק בדיקה מדגמית 71 שומות, ואת חלקן לא אישר משום שמצא "פערים לא הגיוניים" וחוסר אחידות ביניהן. בתחילת פברואר 2006, יותר מחצי שנה לאחר שהשמאים ביקרו בנכסים, נתן השמאי הממשלתי הנחיות נוספות להכנת השומות הפרטניות. הביקורת העלתה שעד תחילת מאי 2006 עדיין לא קיבלו ועדות הזכאות אף שומה סופית אחת, אף על פי שחלפו כשלושה חודשים מאז ניתנו ההנחיות הנוספות. חלק מהשומות לא התקבלו משום שהבקרה עליהן עדיין לא הסתיימה. גם שמאי האגף לא הגישו אף שומה סופית אחת עד מועד זה.

2 תשריט הוא מפה המתארת, בין היתר, אלמנטים פיזיים בשטח כמו מבנים ודרכים, ומפרטת את ייעוד תאי השטח ואת גבולות החלקות.

3. בפברואר 2006 ביקשו כמה משמאי האגף הבהרות להנחיות הנוספות. למרות זאת, לא נמצא שהשמאי הממשלתי הבהיר באופן שיטתי את הסוגיות שהועלו לשמאי המינהלה או לשמאי המאגר. לדעת משרד מבקר המדינה, על השמאי הממשלתי היה להבהיר את כל הנקודות הדורשות הבהרה נוספת גם לאחר פרסום ההנחיות הנוספות. זאת כדי לוודא שבידי השמאים מצוי כל המידע המקצועי הנחוץ לצורך השלמת השומות במועד שיאפשר את תשלום הפיצויים לתובעים.

הפיקוח והבקרה על הכנת השומות

המינהלה הטילה על שמאי המינהלה, בין השאר, לפקח על עבודתם של שמאי המאגר, לבקר אותה ולאשר את השומות; ביולי 2005 קבע השמאי הממשלתי ששמאי המינהלה יבדוק את השומות של שמאי המאגר, ואחר כך יבדוק אותן אגף השומה בדיקה מדגמית.

1. הביקורת העלתה שהשמאי הממשלתי סבר ששמאי המינהלה צריך לבדוק את השומות ביסודיות, ואילו שמאי המינהלה סבר שהוא צריך לבדוק אותן בדיקה חלקית בלבד.

2. לא היה ברור עד מתי יש להמתין לשומות מטעם התובעים, שבלעדיהן לא הייתה אפשרות להשלים את הכנת השומות הפרטניות: בלשכה של מנכ"ל משרד המשפטים סברו שהשמאים היו צריכים להתחיל להכין את השומות בדצמבר 2005 לכל המאוחר; השמאי הממשלתי סבר עד מרס 2006 שאין להשלים את הכנתן של שומות פרטניות לפני שיתקבלו שומות מטעם התובעים; והמינהלה סברה שאין להתחיל להכין את השומות כלל עד שיתקבלו שומות מהתובעים או עד שהתובעים יודיעו שאינם מעוניינים להגיש שומה כזו. נמצא כי בשל אי-בהירות זו החלה הכנתן של חלק מהשומות רק במרס 2006, כשישה חודשים לאחר שהנכסים תועדו.

3. עד סוף יולי 2006 לא הסתיימה הבקרה על רבות מהשומות שהכינו 15 שמאי מאגר. לעתים ארכה הבקרה של המינהלה על שומות שערכו שמאי המאגר זמן רב: שמאי המינהלה בדק שומות של שבעה מ-20 שמאי המאגר במשך כשלושה חודשים ואף יותר.

4. ביולי 2006 שלח השמאי הממשלתי מכתב למשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי), ונתן בו דוגמאות לטיפול הלקוי בשומות שהכינו שישה שמאי מאגר - שומות שנמסרו למינהלה. מבדיקה שעשו ועדות הזכאות בנוגע לשומות שנמסרו ממאי 2006 ואילך עולה כי 20%-30% מהן התבססו על נתונים שגויים, ובהן גם שומות של שמאי האגף.

תיקון השומות

1. הביקורת העלתה כי גם לאחר שבקרת השומות הסתיימה והן הועברו לוועדות הזכאות, הוועדות לא יכלו להשתמש בחלק מהשומות האלה בגלל ליקויים שנמצאו בהן.

2. ביולי 2006 ציין השמאי הממשלתי שהשמאים אינם מוכנים כלל לשנות את שומתם על פי ההנחיות הנוספות, "זאת כאשר מדובר בשינוי בנתונים עובדתיים ולא חלילה בשיקול דעת". עד תחילת יולי 2006 עוכבו כ-200 שומות של שישה שמאי מאגר משום שהליכי הבקרה והתיקון בעניינן עדיין לא הסתיימו.

3. נמצא שחסמים אחדים עיכבו את הכנת השומות הפרטניות. על המינהלה והשמאי הממשלתי היה לפעול להסרת החסמים, כדי שיהיה אפשר להשלים את הכנת השומות במועד שנקבע. הם יכלו להציג את הבעיות לגורם בכיר יותר, כמו מנכ"ל משרד המשפטים. מאחר שלא עשו זאת כמתבקש, התעכבה הכנת השומות הפרטניות עיכוב ניכר.

ההשפעות של העיכוב בהכנת השומות הפרטניות על תשלום הפיצויים לתובעים

1. בנובמבר 2005 החליטה ועדת זכאות בפעם הראשונה שאם התובע נתון בקשיים כלכליים, יש לשלם לו מקדמה שלא תהיה גדולה מסכום הפיצויים המחושב על פי נתונים על שטח הבית ועל סוג הבנייה שלו, לפי מסלול א' על פי החוק (להלן - הסכום הנורמטיבי). לשם כך דרשה הוועדה משמאי המינהלה לקבל נתונים על שטח הבית ועל סוג הבנייה. לעתים לא הצליחה המינהלה, באמצעות שמאי המינהלה, לקבל בתוך זמן סביר נתונים בסיסיים כאלה. הוועדות קיבלו את הנתונים המבוקשים רק כעבור 28 יום בממוצע, וגם מסיבה זו התעכב לעתים תשלום הסכום הנורמטיבי לתובעים שהיו נתונים בקשיים כלכליים.

2. במאי 2006 כונסו ועדות הזכאות כדי לאשר תשלום של הסכום הנורמטיבי. כאשר התעכב הטיפול בשומה, התעכב גם חלק מהתשלום. בבדיקה מדגמית של תיקי תביעות שבהם הודיע התובע שהוא מעוניין בשומה פרטנית, התברר שמשך הזמן הממוצע של העיכוב היה כשלושה חודשים וחצי, ושיעור הסכום שעוכב היה בממוצע 53% מהסכום הנורמטיבי בתיק. הסכום שעוכב בתיקי התביעות שנדגמו היה כ-693,000 ש"ח לתביעה בממוצע. למרות המאמץ הניכר של ועדות הזכאות לשלם מקדמות למפונים התעכב התשלום, גם משום שהכנתן של השומות הפרטניות התעכבה.



למינהלת סל"ע הוגשו יותר מ-5,000 תביעות לפיצוי לפי החוק, כ-2,000 מהן בגין אבדן בית מגורים. לשם הכנת מאות שומות פרטניות נרתמו השמאי הממשלתי ואגף השומה למשימה והשקיעו בכך מאמצים ניכרים. הכנת השומות הפרטניות לא הייתה משימה שמאית שגרתית, ולכן השמאי הממשלתי ומינהלת סל"ע נדרשו להיערך למשימה תוך שיתוף פעולה, ולחלק ביניהם סמכויות ותחומי אחריות.

אולם השמאי הממשלתי והמינהלה לא הגיעו להסכמה בעניין תפקידם בהכנת השומות, והמינהלה אף סברה שעל השמאי להכין את השומות ולהגישן לה כמוצר מוגמר. המינהלה והשמאי הממשלתי לא הבהירו מראש מה הסמכויות ומה תחומי האחריות של כל אחד, ולא עשו זאת גם חודשים רבים לאחר שבתי המתיישבים פונו ונהרסו, וגם כאשר נוכחו שהכנתן של מרבית השומות לא נשלמה. מנכ"ל משרד המשפטים דאז התערב בעניין פעמים אחדות, אולם גם אז לא הובהרו כהלכה התפקידים של שני הגופים.

בשל אי-בהירות זו התעכבה הכנת השומות הפרטניות עיכוב ניכר. ועדות הזכאות אמנם העבירו מקדמות למרבית התובעים, ובייחוד לתובעים שנקלעו למצוקה כלכלית, ואף על פי כן יתרת התשלום לחלק מהתובעים התעכבה, לעתים במשך חודשים אחדים.

תקצוב התכנית ואומדן עלותה

ביוני 2004 החליטה ממשלת ישראל על תכנית להתנתקות מרצועת עזה ומאזור בצפון השומרון (להלן - תכנית ההתנתקות או התכנית). לצורך יישום ההחלטה נחקק בפברואר 2005 חוק יישום תכנית ההתנתקות, התשס"ה-2005 (להלן - חוק היישום). במרס 2005 התקבל בכנסת חוק התקציב לשנת הכספים 2005 (להלן - חוק התקציב) ובו הוקצבו 2.2 מיליארד ש"ח למימון התכנית. עם התקדמות התהליך והתקרבות מועד הפינוי - 15.8.05 - קיבלה הממשלה סדרה של החלטות שנועדו לתת למתיישבים פתרונות להתיישבות חלופית. החלטות אלה הצריכו תוספות והעברות תקציביות ניכרות למימון הוצאות התכנית במהלך 2005 ושינו באופן משמעותי את האומדן הכולל שלה.

פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2005 - מאי 2006 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את הליך התקצוב של תכנית ההתנתקות ואת מנגנוני הפיקוח והבקרה של משרד האוצר על ביצוע התקציב. הבדיקה נעשתה בעיקר באגף התקציבים ובאגף החשב הכללי שבמשרד האוצר; בדיקות נוספות נעשו במשרד ראש הממשלה, ובמועצה לביטחון לאומי. בדיקות השלמה נעשו לפי הצורך גם במזכירות הממשלה, במשרד הביטחון ובמשרד הבינוי והשיכון.

עיקרי הממצאים

תכנית ההתנתקות הייתה מהלך יזום של הממשלה והיה ידוע לה כי למימונה יידרש תקציב בהיקף גדול. לאחר שהממשלה קבעה את המדיניות בדבר ביצוע תכנית ההתנתקות, השיקול התקציבי היה צריך לתפוס מקום חשוב במהלך בחינת החלופות ליישומה, דבר שלא נעשה.

עוד לפני שאושרו חוק היישום וחוק התקציב היה ידוע לוועדה שהקימה הממשלה על מנת לטפל בכל העניינים הנוגעים לביצוע התכנית (להלן - ועדת ההיגוי) כי ייתכן שיהיה על הממשלה להיערך למתן סוגים שונים של פתרונות דיור למתיישבים. אף שבהחלטת הממשלה מיוני 2004 נקבע כי "ועדת ההיגוי תדווח לקבינט על פעולותיה ותעלה בפניו נושאים הטעונים החלטת דרג מדיני", לא נעשו ולא הוצגו לממשלה ולכנסת הערכות ואומדנים כלשהם באשר להיקפי ההוצאה שעשויים להידרש למימון פתרונות אלה.

בבדיקת תהליך קבלת ההחלטות של ועדת השרים לענייני התנתקות בתחום תקצוב תכנית ההתנתקות הועלו הממצאים האלה: 1. הצעות החלטה רבות שהוגשו לוועדת השרים עסקו בנושאים נקודתיים ופרטניים. זאת בשעה שבנושאים אחרים, מהותיים ומרכזיים, לא התקבלו החלטות. לדוגמה, לא התקבלה החלטה בדבר תכנית כוללת למתן פתרונות דיור למתיישבים לטווח

הקצר ולא נקבעו מסגרת תקציב כוללת למימון פתרונות הדיוור ומסגרת תקציב רב-שנתית. 2. הוועדה קיבלה החלטות רבות שביצעו מחייב תוספות תקציב ניכרות בלא שהציגה את המקורות למימון ביצוען. 3. בנושאים רבים קיבלה הוועדה החלטות המחייבות תוספות תקציב, בלא שדווח לה על קצב ההוצאה בגין החלטות קודמות באותו עניין וללא מידע על אומדן עלות השלמת הפרויקטים. 4. חלק מהצעות ההחלטה הובאו לידיעת מקבלי ההחלטות רק במועד הדיון בלא שניתנה להם שהות מספקת לבחון אותן.

אגף התקציבים במשרד האוצר העביר למשרדי ממשלה תקציבים נוספים על אלה שהועברו להם באמצעות משרד ראש הממשלה. תקציבים אלה הסתכמו בעשרות מיליוני ש"ח בכל אחד מן המשרדים הנוגעים בדבר. הדבר פגע בבקרה התקציבית ובעקרונות השקיפות והגילוי הנאות של מלוא התקציבים שהוקצו להתנתקות בצורה מרוכזת באמצעות משרד ראש הממשלה.

הביקורת העלתה שיש קושי לנהל בקרה ופיקוח על יעילות הניצול של התקציבים ולעמוד על סך כל ההוצאה בגין כל פרויקט גדול בנפרד בשל הצגת תקנות ההשתתפות ברמת המשרדים. מאחר ששיקוף מהימן של ההוצאות על כל פרויקט גדול שבוצע במסגרת ההתנתקות הוא בעל חשיבות רבה מבחינה ציבורית, היה על אגף התקציבים להפעיל מנגנון תקצוב שיאפשר לו לעקוב אחר ההוצאות האמורות ולדווח עליהן למקבלי ההחלטות ולציבור.

האומדן הכולל של עלות תכנית ההתנתקות הוכפל בתוך כשנה וחצי מכ-4.5 מיליארד ש"ח לכ-9 מיליארד ש"ח. אף שעוד בסוף שנת 2004 היה ידוע לוועדת ההיגוי כי ייתכן שיהיה על הממשלה לממן פתרונות דיוור זמניים בסכומים ניכרים, לא נכללו באומדן ההוצאה הכוללת על התכנית ולו אומדנים ראשוניים על ההוצאות. לפיכך עד אמצע שנת 2005 אומדן העלות הכוללת לא שיקף את האומדן האמיתי של עלות התכנית והיה מוטא כלפי מטה.



מהנתונים עולה כי על אף היותה של תכנית ההתנתקות מהלך יזום מראש שנעשה בהובלתה ובשליטתה של הממשלה, ההיבט התקציבי לא תפס מקום חשוב לצורך בחינת חלופות והפעלת שיקולי יעילות וחיסכון. זאת למרות שמדובר בתכנית שהיקפה הכספי הכולל נאמד במיליארדי ש"ח. בשנת 2005 חלו תמורות רבות בתקצוב התכנית ולעתים קרובות קיבלו הממשלה וועדת השרים החלטות בלא שהוצגו בהן תמונת המצב התקציבית המלאה והמקורות למימון יישומן. לדעת משרד מבקר המדינה היה על הממשלה בבואה לתכנן ולאשר תוכניות לצורך ביצוע ההתנתקות להעמיד לנגד עיניה גם את ההיבט התקציבי כחלק חשוב ממערכת השיקולים. זאת במטרה להבטיח ביצוע יעיל של התכנית, ניהול פיקוח ובקרה נאותים על ביצועה; וכדי לאפשר הפקת לקחים לקראת תכנון פרויקטים עתידיים, בסדר גודל לאומי.