

אגף שיקום נכים

לוחות זמנים לקביעת דרגת נכות

תקציר

על פי חוק הנכים (תגמולים ושיקום) התשי"ט-1959 (להלן - חוק הנכים), תהליך ההכרה בנכה צה"ל מורכב משני שלבים: שלב קביעת הקשר הסיבתי ושלב קביעת דרגת הנכות. מי שקצין תגמולים הכיר בתביעתו ונקבע קשר סיבתי בין הנכות הנטענת לבין השירות הצבאי, עובר לשלב השני, הוא שלב קביעת דרגת הנכות. קביעת דרגת הנכות היא בסמכות ועדה רפואית (להלן - וע"ר). באגף שיקום נכים שבמשרד הביטחון (להלן - אגף השיקום או האגף) פועלות וע"ר משני דרגים: ועדה רפואית (להלן - וע"ר מחוזית) וועדה רפואית עליונה (להלן - וע"ר עליונה). על פי נתוני האגף¹, בשנת 2005 התקיימו 9,433 וע"ר², מהן 7,087 וע"ר מחוזיות ו-2,346 וע"ר עליונות.

פעולות הביקורת

בתקופה אפריל 2006 עד אפריל 2007 עשה משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת על לוחות הזמנים לקביעת דרגת נכות באגף. הביקורת נערכה במשרד הביטחון (להלן - המשרד): באגף ובחלק ממחוזותיו; באגף ארגון, בקרה ומינהל; באגף משאבי אנוש ובאגף היועץ המשפטי למערכת הביטחון. ביקורת השלמה נערכה בנציבות שירות המדינה ובפרקליטות המדינה.

עיקרי הממצאים

1. הוראות האגף אינן מגדירות לוחות זמנים או משכי זמן מרביים לטיפול בכל אחד משלבי התביעה או לתהליך בכללותו, למעט קביעה, כי על המינהלה הרפואית³ לזמן וע"ר מחוזית או עליונה בתוך 45 יום ממועד סיום הכנת התיק לווע"ר⁴. היעדר לוחות

- 1 לקוחים מתוך הדוח השנתי של האגף לשנת 2005, האחרון שהיה קיים בעת הביקורת.
- 2 מספר הווע"ר מתייחס למספר ההתכנסויות של וע"ר, כשבמסגרת התכנסותה של וע"ר נדונה, בדרך כלל, דרגת נכותם של אחד עד שלושה נכים.
- 3 המינהלה הרפואית היא חלק מהיחידה הרפואית ותפקידה לטפל בכל העניינים המינהליים הקשורים בווע"ר מחוזיות ווע"ר עליונות.
- 4 בסיום הכנת תיק לווע"ר הכוונה להשלמת איסוף כל החומר הרפואי הדרוש לווע"ר ולקבלת תוצאות כל הבדיקות הרפואיות שדרש יו"ר הווע"ר.

זמנים מקשה על האגף לבחון את יעילות התהליך לקביעת דרגת נכות ולפעול לשיפורו במידת הצורך.

2. האגף אינו עומד בלוח הזמנים היחיד שנקבע, וכשליש מהנכים ממתין למעלה מ-45 יום לכינוס וע"ר. היעדר מחויבות ללוח הזמנים שבהוראות פוגע באיכות השירות.

3. בשנים 2003-2006, בממוצע כ-66% מהתביעות בווע"ר המחוזיות וכ-43% מהתביעות בווע"ר העליונות, טופלו בפרק זמן של עד שלושה חודשים וכ-90% מהתביעות בווע"ר המחוזיות וכ-78% מהתביעות בווע"ר העליונות טופלו בפרק זמן של עד שבעה חודשים. נמצא, כי קיימים פערים בין המחוזות השונים: בשנים 2003-2005, שיעור התביעות שהטיפול בהן נמשך מעל שבעה חודשים, הן בווע"ר המחוזיות והן בווע"ר העליונות, היה הנמוך ביותר במחוז ירושלים, ואילו בלשכת תל אביב (שבטיפול המטה⁵) שיעור זה היה גבוה משמעותית הן ביחס למחוזות אחרים והן ביחס ללשכות אחרות המטופלות במטה. בשנת 2006 חל שיפור, ושיעור התביעות שהטיפול בהן נמשך מעל שבעה חודשים ירד בכל הלשכות המטופלות במטה ובכל המחוזות, למעט במחוז חיפה.

4. האגף לא בחן את הנתונים דלעיל, וממילא לא נתן את הדעת לפערים במשך הזמן של הטיפול בתביעות בין המחוזות השונים ובעיקר בין הלשכות השונות המטופלות במטה, המרכז כמחצית מהתביעות המטופלות בווע"ר המחוזיות ובווע"ר העליונות.

5. שיעור התביעות שהטיפול בהן נמשך שנה ומעלה בכל אחת מהשנים 2005 ו-2006 עמד על כ-4% מכלל התביעות בווע"ר המחוזיות ועל כ-10.5% מכלל התביעות בווע"ר העליונות. על אף ששיעור זה אינו גבוה במיוחד, בכל אחד מהמקרים מדובר בנכה שעוכב הטיפול בתביעתו מהווה פגיעה בו. מעבר לכך, יש במקרים אלה כדי לפגוע בתדמיתו של האגף בכל הנוגע לטיפול בנכים בווע"ר, הן בקרב הציבור בכלל והן בקרב אוכלוסיית הנכים ובני משפחותיהם בפרט.

6. על החלטת וע"ר עליונה ניתן להגיש ערעור לבית המשפט המחוזי. האגף לא בדק מהו שיעור הערעורים שהתקבלו ומאילו סיבות, האם קיימים פערים בעניין זה בין המחוזות והאם ניתן להפיק לקחים מנתונים אלה אודות סדרי עבודתן של הווע"ר.

7. מאז 2004 האגף לא ערך כנסים ייעודיים להדרכה ולהנחיית רופאי הווע"ר. במחוזות תל אביב ובאר שבע אף לא נערכו כנסים כאלה מאז 1999.

8. המשרד פעל בניגוד לדרישות שבתקנות הנכים בנוגע למינויים של ממונים על וע"ר מחוזיות, ומינה מעת לעת, לתפקיד הממונה על וע"ר, רופאים שלא נכללו לפני מינויים ברשימת הרופאים לעניין תקנות הנכים.

סיכום

למשכי הזמן בטיפול בתביעות לקביעת דרגת נכות השלכה ישירה על מועד קבלת התגמולים וההטבות המגיעים לנכים. בהיעדר מנגנונים שנועדו להגביר את יעילותה של העבודה ביחידת הווע"ר, נוצרת פגיעה לא רק ביעילות הארגון אלא גם במועילות

5 במטה האגף מתקיימות וע"ר מחוזיות ווע"ר עליונות עבור לשכות שיקום אחרות ברחבי הארץ.

שלו לאוכלוסיית הנכים. זאת, כיוון שהתמשכות ההליך לקביעת דרגת נכות יש בה כדי לפגוע במימוש תפקידו העיקרי של האגף לסייע לנכים.

נוכח הודעת ראש האגף בהתייחסותו לממצאי הביקורת, כי הווע"ר נמצאות בשלב של ארגון מחדש מעיר משרד מבקר המדינה, כי על האגף לוודא, שבמסגרת הארגון מחדש של הווע"ר יתוקנו הליקויים שהעלה דוח זה.



מבוא

על פי חוק הנכים (תגמולים ושיקום) התשי"ט-1959 (להלן - חוק הנכים), תהליך ההכרה בנכה מורכב משני שלבים: (א) קביעת הקשר הסיבתי בין שירותו הצבאי של חייל משוחרר או חייל בשירות קבע לבין מחלה או החמרת מחלה או חבלה שגרמו לנכות; (ב) קביעת דרגת הנכות. בשלב הראשון, לאחר שהפונה מגיש תביעה למשרד הביטחון (להלן - המשרד), ליחידה לתביעות וקביעת זכאות שבאגף שיקום נכים, נבחנת שאלת הקשר הסיבתי בין הנכות הנטענת לבין השירות הצבאי. החלטה זו היא בסמכות קצין התגמולים. מי שקצין התגמולים הכיר בתביעתו (להלן - הנכה) ונקבע קשר סיבתי בין הנכות הנטענת לבין השירות הצבאי, עובר לשלב השני, הוא שלב קביעת דרגת הנכות. קביעת דרגת הנכות היא בסמכות ועדה רפואית (להלן - וע"ר). באגף שיקום נכים שבמשרד (להלן - אגף השיקום או האגף) פועלות וע"ר משני דרגים: ועדה רפואית (להלן - וע"ר מחוזית) וועדה רפואית עליונה (להלן - וע"ר עליונה). סמכות הווע"ר מוגבלת ותחומה לסוג הפגימה שהכיר בה קצין התגמולים.

וע"ר מחוזיות מתקיימות במטה⁶, בחיפה, בירושלים, בבאר שבע (לרבות תביעות של לשכת אילת) ובטבריה. המטה מרכז תביעות של נכים המוגשות בלשכות האגף: ת"א, דן, רחובות ונתניה. וע"ר עליונות מתקיימות במטה, בחיפה (לרבות תביעות של לשכת טבריה) ובירושלים. המטה מרכז תביעות של לשכות ת"א, דן, רחובות, נתניה, באר שבע ואילת.

וע"ר מחוזיות בודקת את הנכה המופיע בפניה וקובעת את נכותו (אחוז הנכות וסעיפי פגימה) בהליך ראשוני (לאחר שקצין התגמולים הכיר בו כנכה), בבדיקות חוזרות (עד לקביעת דרגת נכות צמיתה), בבקשות להכרה בהחמרה⁷ ובבקשות להכרה בנכות מוסבת⁸. על פי חוק הנכים, הנכה וקצין התגמולים רשאים לערער על קביעותיה של וע"ר מחוזית בקשר לנכות שנקבעה (דרגה וסוג פגימה) בפני וע"ר עליונה. על החלטת וע"ר עליונה ניתן לערער לפני בית משפט מחוזי, בעניין בעל היבט משפטי בלבד.

עוד נקבע בחוק הנכים, כי אופן הרכבת וע"ר, סמכויותיהן וסדרי עבודתן ייקבעו בתקנות. בתקנות הנכים (ועדות רפואיות), התשכ"ו-1965 נקבע, כי "שר הביטחון ימנה רשימה של רופאים ומהם ימנה את יושבי ראש הוועדה הרפואית" וכי אחד מיושבי הראש ימלא תפקיד של ממונה על וע"ר ויפקח על ביצוע תקנות אלה. בתקנות הנכים (ועדה רפואית עליונה), התשכ"ד-1964 נקבע, כי שר

⁶ המטה באגף מרכז מספר יחידות וביניהן היחידה לווע"ר, היחידה להכרה וקביעת זכאות, יחידת המחשוב, הייעוץ המשפטי ועוד. במטה מתקיימות גם וע"ר מחוזיות ווע"ר עליונות עבור לשכות שיקום אחרות ברחבי הארץ. מושבם של המטה ושל הווע"ר המחוזית ווע"ר עליונה שבמטה הוא בת"א.

⁷ נכה שסבור, כי נכותו המוכרת החמירה, רשאי לבקש שווע"ר תקבע דרגת נכותו מחדש.

⁸ נכות, שהנכה טוען שנגרמה בעקבות הנכות המוכרת.

הביטחון ימנה וע"ר עליונה, המורכבת מרופאים מוסמכים, וכי יושב ראש הווע"ר ימונה מתוך חבריה ואחד מיושבי הראש ימלא תפקיד של ממונה על וע"ר ויפקח על ביצוע תקנות אלה.

סמכויותיהם של יושבי הראש ושל הממונים נקבעו בתקנות הנכים (ועדות רפואיות), התשכ"ו-1965 ובתקנות הנכים (ועדה רפואית עליונה), התשכ"ד-1964 (להלן - תקנות הנכים). על פי תקנות אלה, יו"ר של וע"ר מחוזית ויו"ר של וע"ר עליונה מרכיב לכל בקשה ובקשה וע"ר מקרב הרופאים שמינה שר הביטחון; מעיין בכל החלטה של וע"ר, ורשאי לאשר את החלטת הוועדה או להחזירה, בצירוף הערותיו, לדיון נוסף בוועדה, או להעביר את הבקשה לדיון חדש בפני הרכב אחר. כמו כן, הוא רשאי להחליט, בלא צורך בהזמנת הנכה לפני הוועדה, כי דרגת נכות זמנית הפכה לקבועה (בנסיבות מסוימות); ולתקן טעות סופר בהחלטה, בתנאי שהתיקון תואם את החלטת הוועדה. ממונה וע"ר מחוזית או עליונה רשאי לבקש מהוועדה דיון חוזר לצורך תיקון טעות שאינה טעות סופר והשלמת הפרוטוקול.

הפסיקה אפינה סממנים וסמכויות של הווע"ר. במסגרת אחד מפסקי הדין של בית המשפט העליון⁹ התייחס השופט י' טירקל למעמדן של וע"ר, כפי שבאו לידי ביטוי בפסקי דין קודמים. בפסק הדין צוין, כי וע"ר פועלת מכוח סמכות סטטוטורית וכגוף מעין שיפוטי, כפופה לכללי המשפט המינהלי, וכי עליה להפעיל שיקול דעת וכן לשמור על עקרונות של צדק טבעי, לרבות מתן זכות טיעון למי שצפוי להיפגע מהחלטה.

על פי נתוני האגף¹⁰, בשנת 2005 התקיימו 9,433 וע"ר¹¹, מהן 7,087 וע"ר מחוזיות ו-2,346 וע"ר עליונות.

בתקופה אפריל 2006 עד אפריל 2007 עשה משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת על לוחות הזמנים לקביעת דרגות נכות באגף. נבחנו התחומים הבאים: משכי זמן בקביעת דרגת נכות, הדרכת הווע"ר, ערעורים על החלטת וע"ר והתנאים למינוי ממונה על וע"ר. הביקורת נערכה במשרד: באגף ובחלק ממחוזותיו; באגף ארגון, בקרה ומינהל (להלן - אגף אב"מ); באגף משאבי אנוש (להלן - אמ"א) ובאגף היועץ המשפטי למערכת הביטחון (להלן - אגף היועמ"ש). ביקורת השלמה נערכה בנציבות שירות המדינה ובפרקליטות המדינה.

משכי זמן בקביעת דרגת נכות

קביעת משכי זמן לפעילויות חוזרות ונשנות שמבצע ארגון באופן קבוע מהווה אחד מהנדבכים הבסיסיים בניהול תקין של ארגון. הוראת האגף שדנה בנושא קובעת את סדרי עבודתם של יו"ר וע"ר ושל המינהלה הרפואית¹² בכל הפעילויות הקשורות להפניית תובע לצורך קביעת דרגת נכות ראשונה או חוזרת. בקשה לקביעת דרגת נכות ראשונה, למי שהוכר כנכה צה"ל, מתקבלת מקציני תגמולים במטה. ואילו בקשה לקביעת דרגת נכות חוזרת מתקבלת מבעלי תפקידים במחוזות האגף המרכזים את הטיפול בנושא הווע"ר. הוראת אגף אחרת קובעת את דרכי הטיפול בהגשת ערעור בפני וע"ר עליונה.

⁹ רע"א 6846/03 רואי נ' משרד הביטחון, קצין תגמולים פ"ד נט(5) 178 (2005).

¹⁰ הנתונים לקוחים מתוך הדוח השנתי של האגף לשנת 2005, האחרון שהיה קיים בעת הביקורת.

¹¹ מספר הווע"ר מתייחס למספר ההתכנסויות של וע"ר, כשבמסגרת התכנסותה של וע"ר נדונה, בדרך כלל, דרגת נכותם של אחד עד שלושה נכים.

¹² המינהלה הרפואית היא חלק מהיחידה הרפואית ותפקידה לטפל בכל העניינים המנהליים הקשורים בווע"ר מחוזיות ועליונות. בן היתר, זימון נכים ורופאים לווע"ר, הכנת תיק לווע"ר, מעקב אחר הפניית נכה לבדיקות וקבלת התוצאות, העברת תיקים לבית משפט בעת הגשת ערעור על וע"ר עליונה ועוד.

בביקורת עלה, שהוראות האגף אינן מגדירות לוחות זמנים או משכי זמן מרביים לטיפול בכל אחד משלבי התביעה לקביעת דרגת נכות¹³ או לתהליך בכללותו, למעט קביעה, כי על המינהלה הרפואית לזמן וע"ר מחוזית או עליונה בתוך 45 יום ממועד סיום הכנת התיק לווע"ר¹⁴. היעדר לוח זמנים שכזה מקשה על האגף לבחון את יעילות התהליך לקביעת דרגת נכות ולפעול לשיפורו במידת הצורך.

יצוין, שעל פי חוק הנכים, תגמולים המגיעים לנכה ישולמו רטרואקטיבית ליום שחרורו מהשירות הצבאי אם הגיש תביעתו בתוך שנה מיום שחרורו. בכל מקרה אחר, התשלום הוא רטרואקטיבי ליום הגשת התביעה. עם זאת, עיכוב בקביעת דרגת הנכות על ידי וע"ר גורם לעיכוב במועד תחילת קבלת התגמולים. משום כך, יש משנה חשיבות בקביעת לוח זמנים מרבי להשלמת תהליך קביעת דרגת הנכות על שלביו.

1. משך זמן הטיפול הכולל בתביעות לקביעת דרגת נכות: נציגי משרד מבקר המדינה סקרו דוחות סטטיסטיים, שהכינה יחידת המחשוב באגף, ובהם נתונים לשנים 2003-2006¹⁵ המתייחסים למשך זמן הטיפול הכולל¹⁶ בתביעות לקביעת דרגת נכות הן בווע"ר המחוזיות והן בווע"ר העליונות. להלן בטבלאות נתונים אודות שיעורי התביעות שהטיפול בהן הסתיים בשנה מסוימת בחלוקה לפרקי הזמן שלהלן¹⁷:

וע"ר מחוזיות

פרק זמן בחודשים	2003	2004	2005	2006
עד 3	71.5%	66.5%	64.0%	64.0%
4 - 7	21.0%	24.5%	25.5%	26.0%
מעל 7 (*)	7.5%	9.0%	10.5%	10.0%

(*) במקרים קיצוניים משך זמן הטיפול הכולל התמשך גם מעבר לשלוש שנים.

¹³ התהליך לקביעת דרגת נכות הוא תהליך מורכב ורב-שלבי, הכולל, בין היתר, את השלבים הבאים: הגשת התביעה ובחינתה על ידי הגורמים המוסמכים באגף, השלמת תיעוד חסר, ביצוע בדיקות והערכות רפואיות והתכנסויות חוזרות של וע"ר לצורך השלמת מידע חסר.

¹⁴ "סיום הכנת תיק לווע"ר", הכוונה להשלמת איסוף כל החומר הרפואי הדרוש לווע"ר ולקבלת תוצאות כל הבדיקות הרפואיות שדרש יו"ר הווע"ר.

¹⁵ הנתונים לגבי מספר התביעות שטופלו בכל שנה מתייחסים לתיקים שהטיפול בהם הסתיים בשנה המסוימת ללא קשר לשנה בה החל הטיפול בתביעה.

¹⁶ משך זמן הטיפול הכולל נמדד ממועד הגשת הבקשה על ידי הנכה ועד משלוח הודעה לנכה על דרגת הנכות שקבעה לווע"ר.

¹⁷ בדוחות הסטטיסטיים של האגף פרק הזמן של 8-49 חודשים מחולק לתת תקופות. כיוון שניתוח הנתונים בדוח זה מתייחס למשך הטיפול מעל שבעה חודשים כיחידה אחת, כך הובאו גם הנתונים שבטבלה.

וע"ר עליונות¹⁸

פרק זמן בחודשים	2003	2004	2005	2006
עד 3	47.5%	43.0%	40.0%	41.0%
4 - 7	35.5%	32.5%	36.0%	37.0%
מעל 7 (*)	17.0%	24.5%	24.0%	22.0%

(*) במקרים קיצוניים משך זמן הטיפול הכולל התמשך גם מעבר לשלוש שנים.

מהנתונים עולה, כי בשנים 2003-2006, בממוצע כ-66% מהתביעות בווע"ר המחוזיות וכ-43% מהתביעות בווע"ר העליונות, טופלו בפרק זמן של עד שלשה חודשים וכ-90% מהתביעות בווע"ר המחוזיות וכ-78% מהתביעות בווע"ר העליונות טופלו בפרק זמן של עד שבעה חודשים. נוכח זאת, ובהיעדר כל קביעה של האגף בנוגע ללוחות זמנים מרביים בנושא, בחרו נציגי משרד מבקר המדינה להשתמש בפרק הזמן של שבעה חודשים בלי לקבוע מהו פרק הזמן הסביר להשלמת הטיפול בתביעה.

אף שמספר התביעות שבהן טיפלה יחידת הווע"ר בשנים 2003-2005 היה במגמת ירידה¹⁹, שיעור התביעות הן בווע"ר מחוזיות והן בווע"ר עליונות, שמשך זמן הטיפול בהן בשנים אלה היה מעל שבעה חודשים לא רק שלא ירד אלא אף עלה. לעומת זאת, בשנת 2006 יש שינוי במגמה: מספר התביעות שבהן טיפלה יחידת הווע"ר עלה²⁰, עם זאת, שיעור התביעות הן בווע"ר המחוזיות והן בווע"ר העליונות שמשך זמן הטיפול בהן היה מעל שבעה חודשים, ירד במקצת.

להלן בטבלה נתונים על שיעור התביעות שטופלו בווע"ר מחוזיות, שמשך הטיפול בהן היה מעל שבעה חודשים. שיעורים אלה חושבו בכל אחד מהמחוזות מסך כל התביעות בכל אחת מהשנים:

מחוז/לשכה	2003	2004	2005	2006
ירושלים	1.6%	3.4%	4.5%	3.6%
חיפה	7.1%	8.9%	10.7%	15.0%
באר שבע	6.4%	5.3%	6.8%	5.8%
טבריה	4.2%	5.0%	5.9%	4.0%
תל אביב	12.2%	13.3%	16.9%	11.8%
דן	8.7%	11.5%	10.5%	8.0%
רחובות	7.5%	9.5%	13.0%	9.8%
נתניה	11.0%	11.8%	13.8%	11.0%

מהנתונים עולה, שקיימים פערים בין המחוזות השונים: בשנים 2003-2005, שיעור תביעות אלו במחוז ירושלים היה הנמוך ביותר, ואילו שיעור זה בלשכת תל אביב (שבטיפול המטה) היה גבוה משמעותית הן ביחס למחוזות אחרים והן ביחס ללשכות אחרות המטופלות במטה. בשנת 2006 חל שיפור, ושיעור תביעות שהטיפול בהן נמשך מעל שבעה חודשים, ירד בכל הלשכות המטופלות במטה ובכל המחוזות, למעט במחוז חיפה.

¹⁸ יצוין, כי בהתאם להוראות אגף השיקום, בווע"ר עליונה ניתן אישור הארכה לתוספות נימוקי ערעור עד לסך הכולל של 135 יום לעומת 45 יום בווע"ר מחוזית.
¹⁹ בשנים 2003-2005 טופלו בהתאמה 9,175, 8,263 ו-7,685 תביעות.
²⁰ מ-7,685 תביעות ב-2005 ל-8,288 תביעות ב-2006.

בהתייחסותו מיולי 2007 לממצאי הביקורת ציין האגף, כי נתוני הטבלה מחזקים את ההנחה, שזמן הטיפול במחוזות שאין בהם כוח אדם ייעודי לווע"ר, כמו במחוז תל אביב²¹, עלול להתמשך מדי, וזאת בשל מחויבותם של העובדים לפעילות המרפאה ועומס העבודה הכרוך בכך. לדעת משרד מבקר המדינה, על האגף לפעול להתאמת איוש המשרות במחוזות לצרכים כדי להביא לשיפור המצב הקיים.

להלן בטבלה נתונים על שיעור התביעות שטופלו בווע"ר עליונות במחוזות השונים²², שהטיפול בהן נמשך מעל שבעה חודשים. שיעורים אלה חושבו בכל אחד מהמחוזות מסך כל התביעות בכל אחת מהשנים:

מחוז/לשכה	2003	2004	2005	2006
ירושלים	4.5%	15.2%	8.4%	7.5%
חיפה	22.0%	27.0%	21.0%	27.5%
באר שבע	16.8%	27.1%	22.2%	17.6%
טבריה	25.0%	18.6%	23.0%	29.0%
תל אביב	15.2%	29.0%	35.4%	18.8%
דן	17.0%	22.6%	27.0%	23.7%
רחובות	16.5%	22.2%	26.4%	19.0%
נתניה	12.0%	24.3%	23.2%	23.0%

מהנתונים עולה, כי בשנים 2003-2005 השיעור הנמוך ביותר של תביעות כאלו היה במחוז ירושלים, ואילו הגבוה ביותר היה בלשכת תל אביב, שתביעותיה מטופלות במטה. בשנת 2006 בהשוואה לשנת 2005, חלה ירידה בשיעור של תביעות אלו בכל המחוזות ובכל הלשכות המטופלות במטה, למעט במחוזות חיפה וטבריה, שבהן חלה עלייה בשיעור של תביעות אלה.

השוואה בין המחוזות השונים, ובעיקר בהשוואה למחוז ירושלים מצביעה על כך, שלכאורה ניתן לסיים את הטיפול בשיעור ניכר של התביעות המוגשות הן לווע"ר מחוזיות והן לווע"ר עליונות בפרק זמן שלא עולה על שבעה חודשים.

בביקורת עלה, שהאגף לא בחן נתונים הקשורים למשכי זמן הטיפול בתביעות, וממילא לא נתן את הדעת לפערים בין המחוזות השונים ובעיקר בין הלשכות השונות המטופלות במטה. בחינה כזו חיונית במיוחד לגבי המטה, נוכח העובדה שהוא מרכז כמחצית מהתביעות המטופלות בווע"ר המחוזיות ובווע"ר העליונות.

כיוון שאחריותה הבלעדית של המינהלה הרפואית מתחילה בשלב שבו מגיע אליה תיק שבשל לדיון בפני וע"ר²³, ומסתיימת בשלב שבו היא מעבירה את החלטת הווע"ר לקצין התגמולים, אין סיבה לשוני במשך הטיפול שלה בתיקים של הלשכות השונות. לכן, מקורם של פערים אלה הוא בשלב הקודם להגעת התיק למינהלה הרפואית, היינו השלב בו התיק נמצא בטיפול הלשכות השונות

²¹ במחוז תל אביב ישנן מספר עובדות מרפאה אשר כל אחת מהן עוסקת בענייני הווע"ר בחלק קטן ממשרתה.

²² כאמור, וע"ר עליונות נערכות בירושלים, בחיפה (גם עבור לשכת טבריה) ובמטה, כאשר המטה מרכז וע"ר עליונות עבור לשכות תל אביב, דן, רחובות, נתניה ובאר שבע.

²³ התיקים מגיעים למינהלה הרפואית מהלשכות השונות.

עצמן. נוכח ממצאים אלה, ראוי שהאגף יבחן את הסיבות לפערים אלה, ויקבע כללים אחידים לתהליך שעובר התיק עד העברתו למינהלה הרפואית.

2. משך הזמן ממועד סיום הכנת תיק לוו"ע ועד כינוס ראשון של וע"ר: נציגי משרד מבקר המדינה בחנו את משך הזמן שחלף מן המועד שבו התקבל במינהלה הרפואית תיקו של תובע שקצין תגמולים הכיר בו כנכה, עד למועד אשר נקבע להתכנסות וע"ר מחוזית. מטרת בחינה זו הייתה לוודא אם פרק זמן זה אינו עולה על 45 יום ממועד סיום הכנת התיק לוו"ע, כנדרש בהוראות האגף. לצורך כך, נסקרו דוחות סטטיסטיים, שהכינה יחידת המחשוב באגף.

מנתונים לשנים 2005 ו-2006 עלה, כי שיעור הנכים שזומנו לוו"ע מחוזית בתוך 45 יום עמד בשנת 2005 ברמה הארצית על כ-71% ובשנת 2006 על כ-67% בלבד.

יצוין, כי על אף שנתונים אלה משקפים את משך הזמן מרגע קבלת התיק ביחידה הרפואית, היינו ללא השפעת עיכובים הנגרמים בשל הכנת התיק בלשכות השונות או בשל המתנה לביצוע בדיקות שונות, האגף אינו עומד בדרישות ההוראות ושיעור לא מבוטל של נכים ממתיך למעלה מ-45 יום לכינוס וע"ר. היעדר מחויבות ללוח הזמנים שבהוראות פוגע באיכות השירות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על האגף לבחון את הגורמים לעיכובים אלה ולבצע את כל הדרוש על מנת לעמוד בדרישות ההוראות. בהתייחסותו מיולי 2007 לממצאי הביקורת ציין האגף, כי השינויים הארגוניים והמחשוביים העתידיים להתבצע באגף יסייעו לאגף לעמוד בזמן היעד שהוגדר בהוראות.

3. תביעות שהטיפול בהן נמשך למעלה משנה: במסגרת הביקורת נבחנו מקרים פרטניים של תביעות, שהטיפול בהן נמשך למעלה משנה ובחלק מהמקרים אף קרוב לשלוש שנים. נמצא, כי שיעור התביעות שהטיפול בהן נמשך שנה ומעלה בכל אחת מהשנים 2005 ו-2006 עמד על כ-4% מכלל התביעות בווע"ר מחוזיות ועל כ-10.5% מכלל התביעות בווע"ר עליונות. מעבר לפגיעה בנכה שהחלטה בתביעתו מתעכבת, יש במקרים אלה כדי לפגוע בתדמיתו של האגף בכל הנוגע לטיפול בנכים בווע"ר, הן בקרב הציבור בכלל והן בקרב אוכלוסיית הנכים ובני משפחותיהם בפרט. הנתונים בדוגמאות להלן מתבססים על דוחות מנובמבר 2006 - מועד בו הטיפול במקרים טרם הסתיים. בהתייחסותו מיולי 2007 לממצאי הביקורת ציין האגף, כי לגבי חלק מהמקרים קיים באגף תיעוד חלקי בלבד המקשה על שחזור פשר העיכוב. עוד ציין, כי הוא ער לבעיית החוסר בתיעוד וכי שילוב מערכת מחשוב תומכת בתהליך תסייע רבות בפתרון בעיה זו. יצוין, כי מערכת המחשוב שהייתה קיימת באגף בעת הביקורת פועלת באותה מתכנת משנת 1984, בלי שהותאמה לשינויים השונים שחלו בתהליך ברבות השנים.

להלן מספר דוגמאות:

בנובמבר 2003 הגיש נכה א' בקשה לקבוע את דרגת נכותו מחדש עקב החמרת הנכות. יו"ר וע"ר מחוזיות במטה, אשר הכין את התיק לקראת הדיון בווע"ר, שלח אותו לבצע שתי בדיקות ולאחר תשעה חודשים, באוגוסט 2004, הועבר תיקו לקצין תגמולים, על פי בקשתו של האחרון, לצורך בדיקה נוספת הקשורה לסוגיית ההכרה בנכה. התיק שהה אצל קצין התגמולים במשך שנה, והוחזר ליחידה לוו"ע בספטמבר 2005. בנובמבר 2005 ובינואר 2006 התקיימו דיונים בווע"ר בעניינו של נכה א'. במקרה זה, התעכב הטיפול בבקשתו של נכה א' לקביעת דרגת נכותו משך תשעה חודשים ממועד הגשת הבקשה ועד שהועבר התיק לקצין תגמולים והטיפול הנוסף בסוגיית ההכרה נמשך עוד כשנה וחצי.

נכה ב' הגיש באפריל 2004 בקשה לוועד חוזרת²⁴. במאי אותה שנה נשלח נכה ב' על ידי יו"ר ועד מחוזיות לסדרת בדיקות. רק ביוני 2005, כעבור יותר משנה, שלחה לו המזכירות הרפואית של יחידת ועד התראה על אי-ביצוע הבדיקות האמורות. זאת על אף, שלדברי נציגי יחידת הוועד, אחת לחודשיים מופק דוח חריגים, המתריע על נכים שנשלחו לבדיקות ותוצאותיהן לא הגיעו. בהתייחסותו מיולי 2007 לממצאי הביקורת ציין האגף, כי בשל עומס העבודה המוטל על היחידה, על אף שדוח חריגים מופק כל חודשיים, מכתבי ההתראה נשלחים לעתים רחוקות יותר. משרד מבקר המדינה מעיר, כי דוח חריגים מהווה כלי בקרה חשוב בידי האגף והפקתו התדירה נועדה לאפשר מעקב יעיל ואפקטיבי אחר מצב הטיפול בנכים. על כן, על האגף להקפיד על לוח הזמנים שהוא עצמו קבע, ולעשות שימוש בדוח זה עם הפקתו.

נכה ג' הגיש תביעה לקביעת דרגת נכות בספטמבר 2004. רק בפברואר 2005, למעלה מחמישה חודשים לאחר מכן, ביקשה לשכת תל אביב דוח סוציאלי מהעובדת המטפלת בנכה ג' בלשכה. הדוח התקבל רק עשרה חודשים לאחר מכן, בדצמבר 2005. בהתייחסותו מיולי 2007 לממצאי הביקורת ציין האגף, שלא נמצא הסבר לפרש המתנה ארוכה זו. תיקו של נכה ג' נשלח למטה, ובינואר 2006 זומנה ועד. ועד זה לא קבעה את דרגת הנכות של נכה ג', אלא דרשה ממנו לבצע בדיקות נוספות. עד מאי 2006 נשלח נכה ג' לבדיקות נוספות על פי דרישת הוועד ואף הופיע בפני ועד נוספת. במאי 2006 ביקשה הוועד ממנו לבצע הערכה אצל מומחה, כאשר היה עליו להמתין לבדיקה עד אוקטובר 2006.

נכה ד' הגיש בקשה לוועדה חוזרת באוקטובר 2004. רק ביוני 2006 - לאחר למעלה משנה וחצי - הגיע התיק למטה לצורך קביעת מועד להתכנסות ועד. יצוין, שבמערכת הממוחשבת של האגף לא מופיעים כל רישומים לגבי תקופה זו. באוגוסט ובאוקטובר 2006 הופיע נכה ד' בפני ועד, שקבעה את דרגת נכותו.

בינואר 2005 החליט בית המשפט המחוזי לקבל את ערעורו של נכה ה'²⁵ על החלטת ועדת ערעור. בשל אובדן תיקו הרפואי, לאחר שחזר מבית המשפט, רק באוגוסט 2005 הודיע לו האגף, כי הוא יוזמן לוועד. בפועל נבדק נכה ה' על ידי ועד רק בפברואר 2006. זאת, משום שהחומר הרפואי שיועד לוועד אבד פעם נוספת. לדברי נציגי נציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה, מקרים של אובדן מסמכים חוזרים על עצמם בתלונות הנכים שהנציבות מקבלת.

בביקורת עלה, כי קיימים מקרים שבהם מדובר בנכה עם מספר פגיונות, אשר חלקן הוכרו וחלקן לא. במקרים כאלה נוצר לעתים עיכוב בטיפול בתביעה שהוכרה, כשתיקו של הנכה נמצא בבית משפט בשל ערעורו בגין הפגימה שלא הוכרה. לדברי בעלי תפקידים ביחידת ועד, על אף שניתן לצלם את תיקו של הנכה על מנת שניתן יהיה לזמנו לוועד בגין הפגיונות שהוכרו, לא נהוג לעשות זאת, שכן עלול להיווצר מצב שבו יהיו לאותו נכה מספר תיקים, שלא כולם מעודכנים בשינויים ובהחלטות שהתקבלו. לדעת משרד מבקר המדינה, הקושי המינהלי שהוזכר לעיל, אינו מהווה סיבה מספקת ליצירת עיכובים ממושכים בקביעת דרגת הנכות לגבי פגיונות שהוכרו. על כן, מן הראוי, שהאגף ימצא דרך שתאפשר טיפול במקביל - מחד גיסא לטיפול בפגיונות שהוכרו, ומאידך גיסא לאפשר המשך תקין של ההליך המשפטי בפגיונות שלא הוכרו.

בהתייחסותו מיולי 2007 לממצאי הביקורת ציין האגף, כי התהליך לקביעת דרגת הנכות הוא רב-שלבי ומורכב, ומעורבים בו גורמים נוספים מלבד הוועד, ובהם הנכה והמוסדות הרפואיים שבהם מתבצעות הבדיקות. במקרים רבים משכם של התורים הנדרשים לביצוע הבדיקות הרפואיות משפיע על משך הזמן הכולל לקביעת דרגת נכות. מעבר לכך, בשל היעדר מערכת מחשוב תומכת בכל שלב בתהליך, הטיפול בנכים בעלי מספר פגיונות בתחומים שונים מתנהל ב"טור", וכתוצאה מכך מתארכת תקופת קביעת דרגת הנכות הכוללת.

²⁴ ועד הדנה בדרגת נכות זמנית שפג תוקפה או בנכות מוכרת שהחמירה.

²⁵ תלונתו של נכה ה' נבדקה על ידי נציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה.

נוכח כל האמור לעיל עולה, כי במקרים שבהם הלשכות מעורבות בתהליך יש לכך השפעה על התמשכות התהליכים ועל יצירת עיכובים. לדעת משרד מבקר המדינה, על האגף לבחון את התהליך שעובר התיק הרפואי בלשכות השונות טרם הגעתו ליחידה הרפואית, ולמצוא דרכים לייעול התהליך ולצמצום העיכובים הנגרמים בעטיו.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי להחלטה בנוגע לדרגת הנכות השלכה ישירה על מועד קבלת התגמולים וההטבות המגיעים לנכים. בהיעדר מנגנונים שנועדו להגביר את יעילותה של העבודה ביחידת הווע"ר - וביניהם לוחות זמנים מרביים - נוצרת פגיעה ביעילות הארגון ובמועילותו לאוכלוסיית הנכים. זאת, כיוון שהתמשכות ההליך לקביעת דרגת נכות יש בו כדי לפגוע במימוש תפקידו של האגף לסייע לנכים. אמנם, חוק הנכים מסמך את קצין התגמולים לשלם, במקרים מסוימים, מלווה לאדם שהוכר כנכה אף טרם שנקבעה לו דרגת נכות. אולם, מאחר שבחלק מהמקרים סכום זה נמוך מסכום התגמולים וההטבות המגיעים לנכה, על האגף לנקוט את כל האמצעים - לרבות קביעת לוח זמנים מחייב לכל שלב בתהליך - כדי שעבודתו תתבצע ללא עיכובים מיותרים. כמו כן, על האגף לבצע בקרה כדי לוודא עמידה בלוחות הזמנים שייקבעו. מעבר לכך, על האגף למצוא פתרון למצב שבו מתעכבת התכנסות וע"ר בגין פגימות שהוכרו במקרים שבהם תיקו של הנכה נמצא בבית משפט בגין ערעור שהגיש על פגימה שלא הוכרה.

הדרכת הווע"ר

בביקורת עלה, כי בשנים 1997-2003 נערכו באגף מספר כנסים ייעודיים להדרכה ולהנחיית רופאי הווע"ר. עם זאת, נמצאו פערים בתדירות הכנסים בין המחוזות השונים. כך למשל, בחיפה נערכו במהלך תקופה זו שישה כנסים, בירושלים ארבעה כנסים ובטבריה שלושה כנסים, ואילו בבאר שבע ובתל אביב נערך כנס אחד בלבד. יתרה מזו, מאז שנת 1999 לא נערכו בתל אביב ובבאר שבע כנסים ייעודיים לרופאי וע"ר ואילו בשאר המחוזות לא נערכו כנסים כאלה מאז שנת 2003. כמו כן, למעט מפגש אחד של רופאי הווע"ר עם נציג של הייעוץ המשפטי של האגף בשנת 2004, לא התקיימו באגף ימי עיון, השתלמויות או הדרכות, שעסקו בפסיקה משמעותית חדשה או בפסיקה חוזרת בנוגע לנושאים מרכזיים בעבודת הווע"ר, והשפעתה על התנהלות הרופאים בווע"ר.

ערעורים על החלטות וע"ר עליונה

כאמור, על החלטת וע"ר עליונה ניתן להגיש ערעור לבית המשפט המחוזי. כך למשל, בשנת 2005 טיפל המטה ב-1,275 ערעורים של נכים לווע"ר עליונה. בביקורת עלה, כי במהלך השנים האגף לא בדק מהו שיעור הערעורים שהתקבלו ומאילו סיבות, האם קיימים פערים בעניין זה בין המחוזות, והאם מנתונים אלה ניתן להפיק לקחים אודות סדרי עבודתו של הווע"ר.

נוכח האמור לעיל, ראוי שהאגף יקפיד על עריכת השתלמויות וימי עיון שוטפים שיתמקדו בעבודת הווע"ר ובשינויים העשויים לחול בה, בין היתר, בעקבות שינוי תקנות ופסיקה, ועל ניתוח נתונים אודות שיעור הערעורים ממחוזות שונים שהתקבלו בבתי המשפט כדי להסיק מהם מסקנות אופרטיביות. יש בצעדים אלה כדי ליעל את עבודת הווע"ר.

התנאים למינוי ממונה על וע"ר

1. כאמור, בתקנות הנכים נקבע, כי שר הביטחון ימנה רשימה של רופאים, ומהם ימנה את יושבי הראש של הווע"ר. עוד נקבע, כי אחד מיושבי הראש ימלא תפקיד של ממונה על וע"ר ויפקח על ביצוע תקנות אלה.

בביקורת עלה, כי על אף הקביעה בתקנות, המשרד מינה מעת לעת לתפקיד הממונה על וע"ר רופאים שלא נכללו לפני מינוים ברשימת הרופאים לעניין תקנות הנכים (ועדות רפואיות). לנציגי משרד מבקר המדינה נמסר, כי למעשה יושבי ראש של וע"ר לא גילו עניין בתפקיד של ממונה על וע"ר - תפקיד שלביצעו נדרש אדם לעבוד בשירות המדינה במשרה מלאה.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח מציאות זו, על המשרד לשקול אם ראוי ליזום שינוי של התקנות, באופן שתיכלל בהן הגדרה רחבה יותר של התנאים למינוי לתפקיד הממונה על וע"ר. אולם, זאת בלי להקל בדרישות לניסיון ולהשכלה החיוניות למילוי התפקיד. בהתייחסותו מיולי 2007 לממצאי הביקורת ציין האגף, כי בעקבות הביקורת, הונחו בעלי התפקידים הרלוונטיים לפעול לתיקון התקנות.

2. במהלך הביקורת מסרו בעלי תפקידים באגף אב"מ, באמ"א ובאגף, כי לקראת המכרז לתפקיד ממונה על הווע"ר המחוזיות התקיים במשרד הליך של בחירת מועמד מועדף, שמטרתו לאפשר להנהלת המשרד לזהות את המועמד שלדעתה הוא הטוב ביותר. יצוין, שבתקשי"ר מפורטים כללים הנוגעים לבחירה של מועמד הנהלה²⁶, שמתייחסים אך ורק למשרות זוטות²⁷, בעת עריכת מכרז פנימי, שעה שההליך לבחירת מועמד מועדף לקראת איש משרה במכרז פומבי אינו מעוגן בתקשי"ר.

בהתייחסותה מיולי 2007 לממצאי הביקורת השיבה נציבות שירות המדינה, ש"אין מניעה לקיים הליך אשר מטרתו לקבע דעת המשרד לקראת המכרז אולם בשום פנים ואופן לא מדובר בקביעת דעה קדומה אשר אל לה להשתנות במידת הצורך לאור מה שמתרחש בהליך המכרז עצמו". משרד מבקר המדינה מעיר, שנוכח עמדתה של נציבות שירות המדינה, מן הראוי שהיא תיתן הנחיות מפורטות כיצד ובאילו נסיבות ניתן לקיים את ההליך האמור במסגרת מכרז פומבי.



למשכי הזמן בטיפול בתביעות לקביעת דרגת נכות השלכה ישירה על מועד קבלת התגמולים וההטבות המגיעים לנכים. בהיעדר מנגנונים שנועדו להגביר את יעילותה של העבודה ביחידת הווע"ר, נוצרת פגיעה לא רק ביעילות הארגון אלא גם במועילות שלו לאוכלוסיית הנכים. זאת, כיוון שהתמשכות ההליך לקביעת דרגת נכות יש בה כדי לפגוע במימוש תפקידו העיקרי של האגף לסייע לנכים.

נוכח הודעת ראש האגף בהתייחסותו לממצאי הביקורת, כי הווע"ר נמצאות בשלב של ארגון מחדש מעיר משרד מבקר המדינה, כי על האגף לוודא, שבמסגרת הארגון מחדש של הווע"ר יתוקנו הליקויים שהעלה דוח זה.

²⁶ סעיף 11.421.

²⁷ עד דרגה 20 בדירוג המינהלי או עד דרגה 41 בדירוג האקדמאי.

