

פרק ראשון

## **מטלות רוחב**



## תנאי פרישה של קצינים בכירים במשטרת ישראל, בשירות בתי הסוהר ובצה"ל

המדינה קבעה למשרתים בגופים הביטחוניים - צה"ל, משטרת ישראל (המשטרה) ושירות בתי הסוהר (שב"ס) - הסדרים ותנאים מיוחדים לעניין הפרישה<sup>1</sup>, שכלל מיטיבים עם הפורשים מגופים אלה לעומת הסדרי הפרישה של יתר עובדי המדינה. הדבר נובע בעיקר מאופי המשימות המוטלות על גופים אלה ומהשחיקה המוגברת של המשרתים בהם המצריכים רענון תדיר של כוח האדם בהם.

הסדרי הפרישה המיוחדים מקנים הטבות בתחומים שונים, ובהן גיל פרישה מוקדם יותר, זכאות לחופשת פרישה ולמימון לימודים לצורך השתלבותם בחיים האזרחיים.

בחודשים אוגוסט 2006-ספטמבר 2007 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את תנאי הפרישה של קצינים בכירים בצה"ל<sup>2</sup>, במשטרת ישראל ובשב"ס<sup>3</sup>. בביקורת נבדק אופן יישומם של ההסדרים שבדין והחריגות מהם. ממצאי הביקורת מובאים בשני הדוחות שלהלן.

### תנאי פרישה של קצינים בכירים במשטרת ישראל ובשירות בתי הסוהר

חוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970 (להלן - חוק הגמלאות), קובע את מכלול ההוראות הנוגעות לפרישת עובדי המדינה לגמלאות וכולל הסדרים ייחודיים למגזרים מסוימים, ובהם שוטרים וסוהרים. החוק מקנה למפקח הכללי של משטרת ישראל (להלן - המפקח) ולנציב שירות בתי הסוהר (להלן - הנציב) את הסמכויות לעניין פרישה לגמלאות המוקנות לנציב שירות המדינה כלפי עובדי המדינה. הסדרים ייחודיים נוספים הנוגעים לתנאי פרישה לגמלאות של שוטרים וסוהרים נקבעו בהסכמים שנחתמו בין משרד האוצר ובין המשרד לביטחון הפנים (להלן - המשרד לבט"פ). נוסף על כך, מבוצעים מפעם לפעם שינויים בתנאי פרישה אלה מכוח החלטות ממשלה בעניין השוואת תנאי השכר של שוטרים וסוהרים לאלה של אנשי הקבע בצה"ל. בהסתמך על כל אלה, קובעים משטרת ישראל (להלן - המשטרה) ושירות בתי הסוהר (להלן - שב"ס) את

1 חוק שירות הקבע בצבא-הגנה לישראל (גמלאות) [נוסח משולב], התשמ"ה-1985, וחוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970.  
2 קצינים בדרגת אלוף משנה ומעלה.  
3 קצינים בדרגת סגן ניצב ומעלה במשטרה וברדרגת סגן גונדר ומעלה בשב"ס.

מדיניות הפרישה לגמלאות של שוטרים וסוהרים, מסדירים את הנושא בפקודות ובנהלים ומטפלים בפרישת השוטרים והסוהרים.

ייחודו של הסדר הפרישה של השוטרים והסוהרים שנקבע בחוק הגמלאות הוא בכך שיש בו הטבות שאינן נכללות בהסדר הפרישה של עובדי המדינה, ובהן גיל פרישה מוקדם בעשר שנים מזה של עובדי המדינה, קצבה חודשית ששיעורה המרבי גדול מהשיעור המרבי שנקבע לעובדי המדינה (79% לעומת 70% בשירות המדינה), חישוב תשלום מענק הפרישה שלהם באופן המגדיל את סכומם לעומת עובדי המדינה, וחופשת פרישה בשכר. הסדר ייחודי ומיטיב זה משקף תפיסה לגיטימית ולפיה המשטרה ושב"ס נבדלים משאר הגופים בשירות המדינה בכך שבגין המשימות המוטלות עליהם, בהיותם גופים ביטחוניים, השירות בהם תובעני ושוחק במיוחד.

## פעולות הביקורת

בחודשים מאי-ספטמבר 2007 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא תנאי הפרישה שניתנו לקצינים בכירים<sup>4</sup> במשטרה ובשב"ס בשנים 2003-2008. בביקורת נבדק אופן יישומם של ההסדרים שבדין והחריגות מהם, בין השאר, באמצעות בדיקת תיקיהם של הקצינים הבכירים. הביקורת נעשתה במשטרה, במחלקת פרט ובמחלקת הדרכה שבאגף משאבי אנוש; בשב"ס נעשתה הביקורת ביחידה למשאבי אנוש, ובמשרד לבט"פ - באגף תכנון, תקצוב ובקרה. ביקורת השלמה נעשתה במשרד האוצר.

## עיקרי הממצאים

### מתן תנאי פרישה מיטיבים באמצעות החלת חיקוק שלא למטרה שלשמה נקבע

זכותם של הפורשים מהמשטרה ומשב"ס לתנאי הפרישה שנקבעו בחוק הגמלאות מותנית בכך שהתקיימו עילות הפרישה הקבועות בדברי החקיקה. חוק הגמלאות קובע שבהגיע עובד מדינה לגיל הפרישה הקבוע בחוק, עליו לפרוש. הסדר פרישה המכונה "יציאה לקצבה מרצון", שנקבע בחוק הגמלאות, מאפשר בנסיבות מסוימות לעובד מדינה וכן לשוטר ולסוהר לסיים את שירותו מרצונו לפני הגיעו לגיל פרישה באופן שיזכה אותו בקצבה שתשולם רק בהגיעו לגיל הפרישה הקבוע בחוק. גיל הפרישה של שוטרים וסוהרים הוא 55-57, גיל הנמוך בעשר שנים מזה של עובדי המדינה.

הממשלה מוסמכת לפטר עובדי מדינה וכן שוטרים וסוהרים או להפסיק את שירותם על פי סימן 15 לדבר המלך במועצה על ארץ ישראל 1922 עד 1947 (להלן - סימן 15 לדבר המלך). הממשלה אצלה את הסמכות האמורה לשרים, ובהם השר לביטחון הפנים (להלן - השר לבט"פ). הסדר זה נועד לשמש את הארגון במקרים שבהם העובד אינו מתאים לתפקידו או לצרכים ארגוניים כגון צמצומים, קיצוצים או רה-ארגון. בפרישה על פי הסדר זה תשולם הקצבה מיד לאחר הפרישה משירות, בהתקיים התנאים והנסיבות הקבועים בחוק הגמלאות.

בביקורת עלה שדרך הפעולה של המשטרה ושב"ס זה שנים ארוכות מאפשרת לקצינים לפרוש מיזמתם לפני הגיעם לגיל פרישה לפי סימן 15 לדבר המלך, אף אם על פי נסיבות פרישתם יש מקום להחיל בעניינם את סעיף "יציאה לקצבה מרצון" שבחוק הגמלאות. בעקבות הפעלת הסמכות

4 קצינים בדרגת סגן ניצב ומעלה במשטרה וברגת סגן גונדר ומעלה בשב"ס.

האמורה שלא לתכלית שלשמה הוקנתה ניתנת לקצינים הפורשים הטבה חריגה, העשויה להסתכם במאות אלפי ש"ח לקצין. דרך פעולה זו מטילה נטל כבד על תקציב המדינה משום שהמשטרה ושב"ס מורידים בפועל את גיל הפרישה של הקצינים הפורשים.

בביקורת נמצא כי השר לבט"פ מאשר את המלצת המשטרה ושב"ס להחיל את סימן 15 לדבר המלך בלא שמשדרו מוודא שיש מקום לעשות כן.

### מתן תנאי פרישה מיטיבים

בדיקת מבקר המדינה העלתה כי המשטרה ושב"ס נתנו לחלק מהקצינים הבכירים שפרשו הטבות שלא עוגנו בהסדר, וכי המשטרה ושב"ס, בייחוד המשטרה, נתנו לחלק מהקצינים הבכירים הטבות החורגות מהוראות ההסדר<sup>5</sup>, כמפורט להלן:

**תנאי פרישה שלא עוגנו בהסדר:** לחלק מקציני המשטרה הבכירים אושרה, נוסף על חופשת הפרישה, חופשה בשכר מלא והוצאות נלוות למשך שלושה עד 12 חודשים. חופשה זו כונתה חופשת "לימודים" (להלן - חופשת "לימודים") אף שהקצינים לא נדרשו ללמוד בה. מכאן שבפועל לא שימשה החופשה לייעודה המוצהר והיה בכך משום הטעיה. יצוין שחופשה זו היא הטבה שאינה מעוגנת כדין. נוסף על כך, בעת חופשת ה"לימודים" צברו הקצינים ותק אשר הגדיל את מספר ימי החופשה שלהם, הגדיל את קצבתם ולעתים אף זיכה אותם בהעלאה בדרגה. ראוי לציין, כי מדובר בקצינים המקבלים שכר ותנאים נלווים על כל המשתמע מכך, בלי לעבוד בפועל, וכל זאת תוך עלות גבוהה לקופת המדינה.

**תנאי פרישה שעוגנו באופן חלקי בהסדר:** קצינים העומדים לפרוש זכאים לסיוע במימון לימודים. לימודים אלה נועדו לקדם את השתלבותם של הקצינים בחיים האזרחיים, והם מתקיימים לרוב בעת חופשת הפרישה. זכות זו מקורה בהשוואת זכויות הפרישה של השוטרים והסוהרים לפורשי צה"ל לפי החלטת הממשלה. משרד מבקר המדינה בחן את הסדרי הסיוע במימון לימודים ואת אופן יישומם במשטרה ושב"ס והעלה את הממצאים שלהלן:

1. עד אמצע שנת 2006 פעלה המשטרה בנושא סיוע במימון לימודים לקראת פרישה על פי טיוטת פקודה שלא אושרה ואשר היטיבה בכמה נושאים לעומת הפקודה שהייתה תקפה באותה עת. כמו כן, סכומי הסיוע המרביים לא פורסמו בפקודות ובנהלים אלא הופצו במכתבים ליחידות על ידי ראש מחלקת פרט.

2. שב"ס קבע בנוהל כי אפשר לסייע במימון לימודים לקראת פרישה באמצעות מתן חופשה, מימון הלימודים או שניהם, אולם מתן חופשת לימודים לפורשים אינו מבוסס על הוראות שבדין או על החלטות מכוח הדין. זאת ועוד, שב"ס לא קבע בנוהל קריטריונים לעצם הזכאות לסיוע במימון הלימודים, לקביעת סכום המענק ולאופן מתן ההטבה (דהיינו מתן חופשה או מענק כספי).

**תנאי פרישה החורגים מהוראות ההסדר:** סעיף 100(ב) לחוק הגמלאות מקנה למפק"ל ולנציב שב"ס סמכות להורות כי תקופת השירות של הפורש תחושב כארוכה משהייתה בפועל לעניין קביעת שיעור הקצבה החודשית. יצוין כי הסמכות לעשות כן בעניינם של עובדי שירות המדינה נתונה בידי נציב שירות המדינה. לשם יישום הסעיף נקבעו בפקודות המשטרה ושב"ס קריטריונים המקנים לראשי הגופים האמורים סמכות להגדיל את שיעור הקצבה החודשית מטעמים סוציאליים, משפחתיים או מטעמי בריאות.

5 תנאי הפרישה של קצינים בכירים כוללים: חופשת פרישה (חופשת הסתגלות); מימוש יתרת החופשה הצבורה, באמצעות פדיונה בכסף או באמצעות ניצולה בפועל או שניהם; פדיון ימי מחלה שלא נוצלו במסגרת השירות; סיוע במימון לימודים; מענק פרישה חד-פעמי וקצבה חודשית.

נמצא כי המשטרה החילה סעיף זה כדי לעודד קצינים בכירים לפרוש לפני גיל פרישה גם בלא שהתקיימו טעמים סוציאליים, משפחתיים או בריאותיים המצדיקים זאת. נוסף על כך, במקרים שבהם הגדילה המשטרה לפרוש את שיעור הקצבה החודשית על פי סעיף זה, נמצא שהליכי הטיפול בבקשה התבצעו שלא לפי הפקודות.

## פיקוח ותיעוד

מנגנוני פיקוח נועדו לוודא שהארגון ינוהל באופן חסכוני ומועיל ולפי סדרי מינהל תקינים כדי להבטיח שכספי ציבור שהוקצו לארגון ישמשו רק למטרותיהם. בדיקת מבקר המדינה העלתה שתהליכי הפיקוח על תנאי הפרישה של הקצינים הבכירים במשטרה ובשב"ס לוקים בחסר ומיושמים שלא כהלכה, כלהלן:

1. אגף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל), שמשמש בשירות המדינה וכן במשטרה ובשב"ס מנגנון פיקוח לעניין פרישה לגמלאות, בודק במשטרה ובשב"ס רק את שיעור הקצבה הניתן לפורשים ולא את כלל תנאי הפרישה.

2. לרשות השר לבט"פ עומדים מנגנוני פיקוח על תנאי פרישה של המשרתים במשטרה ובשב"ס, מכוח סמכויותיו בחוק וכן מתוקף אחריותו התקציבית והמיניסטריאלית לתפקודם. המשרד לבט"פ גיבש נהלים להפעלת סמכויות הפיקוח של השר במישור החוקי והתקציבי. נמצא כי המשרד לא הקפיד לקבל מהמשטרה ובשב"ס נתונים הכרחיים לצורך ביצוע הפיקוח ולא מנע חריגות מהסדרי הפרישה שגיבשו המשטרה ובשב"ס והובאו לאישורו.

3. בחלק מהתיקים האישיים של הקצינים הפורשים מהמשטרה לא נמצאו כל המסמכים המהותיים הנוגעים לתנאי הפרישה שלהם ולתהליכי קבלת ההחלטות בעניינם, ולכן לא ניתן ללמוד על מכלול נסיבות הפרישה ועל תנאיה ואי-אפשר לפקח עליה.

ליקויים אלה בהסדרי הפיקוח וביישומם אפשרו למשטרה ולשב"ס לגבש נהלים והסדרים חריגים, לא ראויים וללא בסיס חוקי, ובכך הטילו נטל נוסף, שלא כדין, על אוצר המדינה.

## סיכום והמלצות

למשטרה ולשב"ס מעמד מיוחד בשירות המדינה מאחר שבגין המשימות המוטלות עליהם, בהיותם גופים ביטחוניים, השירות בהם תובעני ושחוק במיוחד. לפיכך הוקנה להם בחוק ובהחלטות הממשלה הסדר פרישה מיטיב, המשקף את הצורך ברענון כוח האדם בגופים אלה ובמתן תמריצים למשרתים בהם. ההטבה באה לידי ביטוי, בין היתר, במתן אפשרות לפרישה מוקדמת, אשר תנאיה טובים מאלה הנהוגים בשירות הציבורי בכללו.

כאמור, נוסף על ההטבות שחוק הגמלאות מקנה לקצינים הפורשים מהמשטרה ובשב"ס, נקבעו הסדרים ייחודיים בעניינם. הביקורת העלתה כי המשטרה ובשב"ס, בייחוד המשטרה, השתמשו בחיקוקים שונים, בייחוד בסימן 15 לדבר המלך, שלא למטרה שלשמה נועדו. במקרים אחרים הנהיגו המשטרה ובשב"ס הסדרים מיטיבים ללא בסיס בדין או חרשו מהסדרים שנקבעו, ובכך הגדילו את הנטל התקציבי על קופת המדינה.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לדאוג לכך שתנאי הפרישה של המשטרה ובשב"ס יינתנו רק במסגרת ההסדרים הסטטוטוריים הקיימים. נוסף על כך, ראוי שמשרד האוצר, המשרד לבט"פ, המשטרה ובשב"ס יפעלו יחד לגיבוש מנגנון פיקוח בלתי תלוי על תנאי הפרישה של קצינים בכירים במשטרה ובשב"ס.

## תנאי פרישה של קצינים בכירים בצה"ל

לפי חוק שירות הקבע בצבא-הגנה לישראל (גמלאות) [נוסח משולב], התשמ"ה-1985, ניתנת אפשרות לחיילים בשירות קבע לפרוש מצה"ל ולצאת לקצבה, ביזמתם או ביזמת הצבא, אם התמלאו תנאים מסוימים. גובה הקצבה לפורשי צה"ל והכללים להגדלתה נקבעו אף הם בחוק האמור.

נוסף על הקצבה, על פי הוראות צה"ל, זכאים הפורשים לחופשת פרישה ול"סל פרישה", ובמסגרתו הם מקבלים מימון הכשרות והשתלמויות בתחומים אזרחיים שונים, עד לתקרה תקציבית המתעדכנת מפעם לפעם, על מנת להכין אותם לחיפוש עבודה אזרחית ולקליטה בה. בשנים 2002-2006 (להלן - התקופה הנבדקת) פרשו מצה"ל 458 קצינים בדרגות אלוף משנה (אל"ם), תת-אלוף (תא"ל) ואלוף (להלן - הקצינים הבכירים).

### פעולות הביקורת

בין אוגוסט 2006 ליולי 2007 עשה משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת על תנאי הפרישה שניתנו בצה"ל לקצינים בכירים בתקופה הנבדקת בעיקר בתחומים של אישור לימודים לתארים אקדמיים וקורסים מקצועיים במהלך הפרישה, אישור חופשות פרישה והשתתפות במימון קורסים והשתלמויות כהכנה לחיים האזרחיים. הביקורת נעשתה בצה"ל: באגף משאבי אנוש שבמטה הכללי (להלן - אמ"ש) - במחלקת הסגל, במחלקת שירותי הפרט, הפרישה והתשלומים (להלן - מחלקת מופ"ת) ובמחלקת פרט; בזרוע היבשה; בחיל האוויר והחלל; ובחיל הים. ביקורת השלמה נעשתה באגף התקציבים שבמשרד הביטחון (להלן - את"ק) ובמשרד האוצר.

### עיקרי הממצאים

#### אישור לימודים אקדמיים לפני יציאה לחופשת פרישה

על פי פקודות מטכ"ל זכאים קצינים בכירים ללמוד לימודים אקדמיים לתואר ראשון, לאחר סיום תפקידם האחרון בצה"ל ולפני יציאתם לחופשת פרישה. נמצא, כי 16 קצינים שפרשו מצה"ל בתקופה הנבדקת, קיבלו אישור ללמוד לימודים אקדמיים לתואר שני ואף לתואר שלישי (קצין אחד). ארבעה קצינים נוספים קיבלו אישור ללמוד בקורסים מקצועיים, שאינם בגדר לימודים אקדמיים, שלא במסגרת "סל פרישה". כל הקצינים האמורים קיבלו חופשות לימודים ייעודיות שאורכן בין חודשיים ל-14 חודשים, בשכר מלא לרבות תנאים נלווים ותשלום שכר לימוד חלקי או מלא. ברוב המקרים לא היה בידי צה"ל תיעוד על האישורים שנתן ללימודים אלה ונבצר ממנו לתת למשרד מבקר המדינה נימוקים מספקים בעניינם.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי מדובר בלימודים שאושרו לקצינים בכירים שעמדו לפרוש מצה"ל ולצאת לקצבה. בנסיבות אלה לא יכלו הלימודים לשמש את הקצינים לשיפור תפקודם לתועלת צה"ל אלא היו הטבה משמעותית, שניתנה לקראת פרישתם על חשבון הקופה הציבורית.

יצוין, כי משנת 2006 הפסיק צה"ל, ככלל, לאשר לימודים לתארים שני ושלישי לקצינים העומדים לפרוש מצה"ל ולצאת לקצבה, וזאת בעקבות מדיניות שקבע הרמטכ"ל דאז. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הממצאים שעלו בביקורת ונוכח מדיניות הרמטכ"ל, מן הראוי שצה"ל יעגן, ללא דיחוי, מדיניות זו בנהליו.

## חופשות חריגות במהלך הפרישה

קצינים בכירים הפורשים מצה"ל ויוצאים לקצבה זכאים לאחר סיום תפקידם האחרון בצה"ל לחופשת פרישה בשכר שאורכה בין שלושה לתשעה חודשים לפי דרגתו וגילו של הקצין הפורש. נוסף על כך, הם זכאים לצרף לחופשת הפרישה את ימי החופשה הצבורה<sup>6</sup> בתנאים מסוימים ועד לתקרה שנקבעה בהוראות צה"ל. במקרים חריגים, ובאישור גורמים בעלי סמכות, ניתן להאריך את חופשת הפרישה שהם זכאים לה עד לשנה. בביקורת עלה כי במקרים רבים קצינים בכירים בתהליך פרישה קיבלו חופשות חריגות בשכר מלא לרבות הוצאות נלוות שלא בהתאם להוראות הקיימות. להלן פירוט עיקרי הממצאים:

1. ארבעה קצינים בכירים ניצלו חופשת פרישה או חופשה צבורה מעבר למכסה שנקבעה לפי דרגתם, בלי שניתן אישור או נימוק לחריגות. נוסף על כך נמצא כי אמ"ש אישר לקצין בדרגת תא"ל לפדות בכסף 16 ימים של חופשה צבורה, אף שזו לא עמדה לזכותו, תוך רישום שאינו תואם את המצב לאשורו במערכת הממוחשבת.

2. עד שנת 2006 הייתה "פרקטיקה" ולפיה העניק אמ"ש חופשת התארגנות בשכר לקצינים בכירים ששימשו בתפקידי נספח צה"ל בחו"ל ועמדו לפרוש מצה"ל ולצאת לקצבה, אף כי הדבר לא עוגן בהוראות צה"ל. לדוגמה, נמצא כי ארבעה קצינים בדרגת תא"ל, ששירתו בתפקידיהם האחרונים כנספחים צבאיים בחו"ל, פרשו מצה"ל ויצאו לקצבה, קיבלו לפני פרישתם חופשות התארגנות, שמשכן היה 46-50 ימים, נוסף על החופשות שלהן היו זכאים על פי הוראות צה"ל.

3. נמצא כי לאחר סיומו 22 קצינים בדרגות תא"ל ואלוף את תפקידם האחרון בגוף צה"לי שאליו השתייכו, ולפני שיצאו לקצבה, הם שהו בשירות צבאי ללא תפקיד מוגדר, במשך תקופות שאורכן בין 15 ימים לחמישה חודשים. על פי הסברי צה"ל, הדבר נבע מאילווצים שמקורם בהתאמות בין מועד סיום תפקיד הקצין ובין מועד יציאתו לחופשת פרישה, ומ"המתנה לסבב תפקידים". צה"ל גם הסביר שהקצינים הועסקו בתקופות אלו בפרויקטים בצה"ל, אך אין כל רישום בעניין זה. יצוין כי בהוראות צה"ל לא צוין דבר באשר לאופן קביעת חופשת פרישה לקצין ששהה בשירות צבאי ללא תפקיד מוגדר ופרש לאחר מכן, ובכלל זה קביעת אורכה של חופשת הפרישה בהתחשב באורך תקופת השהייה ללא תפקיד.

מכל האמור לעיל עולה כי בתהליך פרישת קצינים בכירים העניק צה"ל לחלקם הטבות ייחודיות מסוגים שונים, שלא בהתאם להוראות הקיימות ובסכומים ניכרים. לדוגמה, על פי חישוב שעשה משרד מבקר המדינה, עלויות השכר (ללא הוצאות נלוות) של הקצינים בדרגת אל"ם, תא"ל ואלוף ששולמו בכלל תקופות החופשות החריגות<sup>7</sup> בשנים 2002-2006 הסתכמו בכ-9 מיליוני ש"ח, במחירים קבועים<sup>8</sup>.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אין מקום למתן הטבות ייחודיות כמפורט לעיל על חשבון אוצר המדינה ללא מקור נורמטיבי ברור, המגדיר את אמות המידה לזכאות וקובע את הגורמים שבסמכותם לאשר או לדחות את הבקשות לקבלתן. הדבר מקבל משנה חשיבות כאשר מדובר באוכלוסייה ייחודית של קצינים בכירים, העומדים לפני פרישה מצה"ל ויציאה לקצבה, כשכל הטבה לקצינים אלה עשויה להסתכם בעשרות ואף במאות אלפי ש"ח לקצין.

6 יתרת חופשה שנתיית שנצברה לזכותו של קצין לקראת פרישתו.

7 חופשות לימודים, חופשות פרישה חריגות, חופשות לנספחים וחופשות חריגות אחרות, לרבות שהייה בשירות ללא תפקיד מוגדר.

8 החישוב נעשה על פי עלויות השכר הממוצעות לחודש של קצינים בדרגות אל"ם, תא"ל ואלוף, כפי שהיו בספטמבר 2007, על פי נתונים שהתקבלו מאת"ק.



### חריגה מתקרת "סל פרישה"

"סל הפרישה" שנותן צה"ל לקצינים בכירים הפורשים מצה"ל ויוצאים לקצבה מיועד לאפשר את הכשרתם בתחומים אזרחיים על מנת להקל עליהם להשתלב בחיים האזרחיים. במסגרת זו זכאים קצינים בכירים לקבל, בין היתר, סיוע כספי למימון קורסים שונים לפי בחירת הפורש, שתקרתו נקבעת מפעם לפעם. בשנת 2006 נקבעה תקרת הסל הבסיסית ל-5,000 ש"ח לפורש. ראש מחלקת מופ"ת מוסמך לאשר, בנסיבות המצדיקות זאת,<sup>9</sup> מימון "סל פרישה" עד פעמיים התקרה הבסיסית.

בשנים 2003-2006 קיבלו כ-32% מהקצינים בדרגות תא"ל ואלוף שיצאו לקצבה "סל פרישה" העולה על תקרת הסל הבסיסית שנקבעה. 12% מהקצינים קיבלו מימון של יותר מפי שניים מהתקרה, אף שראש מחלקת מופ"ת לא הוסמך לאשר זאת. ככלל, לא נמצאו בידי צה"ל אישורים שניתנו לקצינים, ובכלל זה מסמכים המלמדים על הנימוקים למתן החריגות.

### תיעוד חסר של תהליך הפרישה

כדי לוודא שתהליך הפרישה של קצינים מתקיים על פי סדרי מינהל תקין, נדרש בין היתר לתעד את הליך אישור מתן הטבות החריגות שהוענקו להם. הדברים אמורים בייחוד בתיעוד החלטות על מתן הטבות הכרוכות בהוצאה כספית ניכרת.

בביקורת עלה, כי תיעוד תהליך הפרישה באמ"ש היה לקוי באופן חריג וחמור. למשל, ברוב המקרים לא נמצאו באמ"ש מסמכים בסיסיים הנוגעים להחלטות שקיבלו, לטענת צה"ל, בעלי סמכות, לרבות הרמטכ"ל, בדבר הענקת הטבות חריגות לקצינים פורשים בתחומי הלימודים, החופשות ו"סל הפרישה". לטענת צה"ל הדבר נבע, בין היתר, מביעור תיקים שנעשה בניגוד לנוהלי תיעוד המסמכים האישיים של פורשים.



צה"ל מקבל מהמדינה משאבים לצורך מילוי משימותיו, ובכלל זה משאבים כספיים, אותם עליו לנהל על פי חוקים ותקנות הנוגעים לכך ולפי הוראות שקבע. המשאבים הכספיים מועמדים לרשותו של צה"ל כחלק מתקציב הביטחון, ושלא כמקובל לגבי כלל משרדי הממשלה, הם מנוהלים "כתקציב מסגרת"<sup>10</sup>, דבר המאפשר יתר גמישות בניהול התקציב. בקרת משרד האוצר על מימוש תקציב הביטחון בכלל ותקציב צה"ל בפרט ועל ניהול כוח האדם מתבססת בעיקר על דיווחי משרד הביטחון, והיא הדוקה פחות מזו שמשרד האוצר מקיים ככלל על ניהול התקציב וכוח האדם במשרדי ממשלה אזרחיים. נוסף על כך, במשרדי ממשלה אזרחיים תהליכי ניהול כוח האדם מבוצעים לפי הנחיות נציבות שירות המדינה, ואילו תהליכי ניהול כוח האדם הצבאי בצה"ל, לרבות בתחום תנאי הפרישה והיציאה לקצבה, אינם כפופים להנחיות אלה.

9 גגון שירות ביחידת שדה, בעיות סוציו-אקונומיות ורמת השכלה.

10 תקציב הביטחון מנוהל במשרד הביטחון כ"תקציב מסגרת", שבו המשרד מקבל לרשותו משאבים תקציביים, מממש אותם ומדווח בדיעבד למשרד האוצר על השינויים שנעשו בתקציב (פרט לסייגים בנוגע לסכומים המחייבים את אישור הכנסת מראש, כפי שנקבעו בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985).

לדעת משרד מבקר המדינה, במצב כפי שתואר לעיל, בו לצה"ל גמישות מחד, ובקרה חיצונית חלקית בלבד על פעילותו בתחומי התקציב וניהול כוח האדם מאידך, מוטלת עליו חובת יתר של נאמנות בכל הנוגע לניהול קופת הציבור המופקדת בידיו.

## סיכום והמלצות

תנאי הפרישה של משרתי קבע, כפי שבאו לידי ביטוי בהוראות צה"ל, נועדו להקל על הפורשים, שתרמו למדינה במשך שנים, להשתלב בחיים האזרחיים, ויש לראות תנאים אלה לאור חשיבותו ומרכזיותו של השירות בקבע בצה"ל. תנאים אלה נקבעו כמקור נורמטיבי שיש להקפיד על העמידה בו.

בביקורת זו עלה כי תהליך פרישת קצינים בכירים מצה"ל לווה במקרים רבים מבין אלה שנבדקו במתן הטבות חריגות, שהסתכמו לעתים בסכומים של עשרות ואף מאות אלפי ש"ח לקצין וכי תהליך קבלת ההחלטות בנושא כמעט לא תועד. עקב כך לא היה אפשר לברר לרוב מי היו הגורמים שאישרו הטבות אלה ומה היו הנימוקים למעשיהם.

בהקשר זה יצוין כי צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה כי בשנים 2006 ו-2007 נקט צעדים לתיקון חלק מהליקויים בתחומי אישור הטבות חריגות לקצינים בכירים הפורשים מצה"ל ויוצאים לקצבה, בתחומים של אישור הלימודים, חופשות ו"סל פרישה". אמנם יש לראות בחיוב התפתחות זו, אך משרד מבקר המדינה העיר כי מן הראוי שצה"ל יבחן אם הצעדים שנקט מספיקים נוכח הממצאים שעלו בביקורת, ויעגן אותם בהקדם בהוראותיו כדין.



**בביקורת נמצא כי צה"ל, המשטרה ושב"ס העניקו לקציניהם הפורשים הטבות בסכומים ניכרים, וכי עשו כן באמצעות חריגות בנושאים מהותיים מההסדרים בדין. משרד מבקר המדינה העיר לגופים האמורים כי אין מקום למתן הטבות שאינן מסתמכות על הדין ועל הוראות מחייבות בייחוד כאשר מדובר בהטבות שניתנו מקופה ציבורית לקצינים בכירים העומדים לפני פרישה.**

## חוק שירות הציבור - הגבלות לאחר פרישה (חוק הצינון)

הבטחת אמון הציבור בשירות הציבורי ומניעת ניגוד עניינים ופגיעה בטוהר המידות ולו למראית עין חיוניים ביותר לתפקודו. עובדי ציבור חייבים להיות חסרי פניות ולפעול באופן עצמאי ונטול שיקולים זרים. בעקבות המלצה של מבקר המדינה חוקק עוד בסוף שנות ה-60 חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), תשכ"ט-1969 (להלן - חוק הצינון), המטיל על עובדי ציבור הפורשים מהשירות הציבורי הגבלות בעניין חופש העיסוק מטעמים של שמירה על טוהר המידות; בחוק סנקציה פלילית. הגבלות לאחר פרישה אינן ייחודיות לישראל - רוב מדינות ה-OECD<sup>1</sup> קבעו לפורשי השירות הציבורי תקופת צינון על פי חוק.

ההגבלות העיקריות שנקבעו בחוק הצינון הן אלה:

1. הגבלות בעניין ייצוג - סעיף 2 לחוק קובע "איסור הייצוג בענין שהיה בטיפול של המייצג - מי שטיפל, אגב מילוי תפקידו בשירות הציבור, בענין פלוני של אדם פלוני, לא ייצג אחרי פרישתו מהשירות את האדם באותו ענין כלפי המוסד של שירות הציבור שבו שירת." איסור זה אינו מוגבל בזמן. סעיף 3 לחוק קובע "איסור הייצוג לפני מי שהיה כפוף למייצג" - מי שפרש משירות הציבור וערב פרישתו היה מוסמך, או ממונה על עובד שהיה מוסמך, לתת החלטה, המלצה או חוות דעת, בקשר למתן זכות, או עובד שהיה מדורג ערב פרישתו באחת מחמש הדרגות העליונות<sup>2</sup> בדירוג הגוף בו עבד, "לא ייצג אדם לפני עובד בשירות הציבור שהיה כפוף לו ערב פרישתו, ולא יבקש ממנו להעניק לו זכות לו עצמו ולצורך עסקו, בין בהסכם ובין כמעשה של רשות, כשהענקה מסורה לשיקול דעתו של אותו עובד" - עד תום שנה מסיום יחסי הכפיפות.
2. איסור עבודה או קבלת טובת הנאה - סעיף 4 לחוק קובע "איסור עבודה או טובת הנאה בעסקים שהיו בטיפולו של עובד הציבור - מי שפרש משירות הציבור ובתפקידו בשירות הציבור היה מוסמך להחליט על פי שיקול דעתו על הענקת זכות לאחר, או להמליץ על הענקת זכות כאמור, או שהיה ממונה על עובד אחר בשירות הציבור המוסמך כאמור, לא יקבל זכות מאדם שנוקק במהלך עסקיו להחלטתו בתחום הסמכות האמורה" בטרם עברה שנה מיום פרישתו (להלן -

1 Organisation for Economic Co-operation and Development - ארגון לשיתוף פעולה כלכלי ופיתוח, המאגד שלושים מדינות דמוקרטיות שלהן ערכים משותפים המנהלות כלכלות שוק חופשי, לצורך שיתוף פעולה לנוכח האתגרים הכלכליים, החברתיים והסביבתיים המאפיינים את עידן הגלובליזציה.

2 על פי תקנות שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה) (איסור ייצוג), התשל"ו-1975.

תקופת הצינון). ועדה למתן היתרים אשר הוקמה לפי סעיף 11 לחוק הצינון (להלן - ועדת ההיתרים) רשאית לקצר את תקופת הצינון<sup>3</sup>.

שינויים רבים חלו במשק מאז חוק חוק הצינון - משק ריכוזי בשליטת המגזר הציבורי הפך למשק שבו המגזר הפרטי ממלא תפקיד מרכזי ופועל מול מְאַסְדָּרִים (רגולטורים) ממשלתיים המסדירים את כללי המשחק. לכן תקופת צינון בין עבודה בשירות הציבורי לבין עבודה בשוק הפרטי וההקפדה שלא יתקיים ניגוד עניינים - חשובות. ואולם דווקא בתחומים שבהם לאסדרה חשיבות מכרעת, התמחות העובד בתחום עבודתו היא בעלת חשיבות עליונה. כפועל יוצא מכך הפורשים נוטים לעבוד בשוק שבאסדרתו עסקו, ובמקרים רבים - בחברות שמוֹלֵן עבדו קודם לכן.

## פעולות הביקורת

בחודשים מרס עד אוגוסט 2007 בדק משרד מבקר המדינה את יישום הוראות חוק הצינון. נעשתה בדיקה מערכתית בגופים שבהם שכיח המעבר של פורשים לחברות שעוסקות בתחום שבו פעלו הפורשים בשירות הציבורי. נכללים בהם גופים מאסדרים מרכזיים שלהם סמכות להעניק זכויות שונות לגופים פרטיים: משרד האוצר בכלל ואגף שוק ההון, ביטוח וחסכון (להלן - אגף שוק ההון) ורשות המסים בפרט; משרד התקשורת; הרשות לניירות ערך; מינהל מקרקעי ישראל. כמו כן, בוצעה בדיקה במשרד המשפטים ובנציבות שירות המדינה (להלן - נש"מ) המופקדים על יישום הוראות חוק הצינון.

## עיקרי הממצאים

### תרבות ארגונית של אי-קיום הוראות חוק הצינון

ממצאי בדיקת משרד מבקר המדינה מלמדים כי חוק הצינון הוא לעתים בבחינת 'אות מתה'. לא זו בלבד שכוונת המחוקק אינה מתממשת אלא אף נוצרה תרבות ארגונית השוללת את תכלית החוק.

הוראות חוק הצינון והוראות תקנון שירות המדינה (להלן - התקשי"ר) מטילות את האחריות הבלעדית ליישום החוק על הפורש, ומערבות את הסמנכ"ל למשאבי אנוש במשרד הממשלתי, את היועץ המשפטי של המשרד ואת היועץ המשפטי של נש"מ ביישומן. כמו כן, תפקידם של מנהלים בשירות המדינה לוודא שהכפופים להם מצייתים לחוקים הנוגעים לעבודתם.

בדיקת משרד מבקר המדינה מלמדת כי בגופים שנבדקו לא פעלו עובדים<sup>4</sup> שפרשו לפי חוק הצינון, וגם המנהלים לא פעלו ליישום הוראות החוק והוראות התקשי"ר על ידי הכפופים להם, אף אם ידעו שהם עומדים לעבוד בשוק הפרטי בגופים שלהם העניקו זכות או שהיו מעורבים בהענקת זכות להם. להלן פירוט החריגות שנתגלו:

**א ג ג ש ו ק ה ה ו ן :** בדיקת משרד מבקר המדינה באגף שוק ההון, האחראי לאסדרה בתחומי ההון והביטוח, העלתה כי רק בכירי האגף מילאו אחר הוראות החוק. עובדים זוטרים ועובדים בדרג

3 הסמכות של ועדת ההיתרים נוגעת לעניין סעיף 4 וסעיף 6 לחוק.

4 ברוח זה נשתמש במונח "עובד" "פקיד" או "עורך דין" גם כשנשוא העניין הוא אישה.

הביניים באגף לא עשו כן. מר דיין ענתבי, הממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון (להלן - הממונה על שוק ההון), ציין כי אינו רואה עצמו אחראי לאכיפת חוק הצינון. לדבריו, העובדים באגף מודעים לקיומו של חוק הצינון ולא-הבהירות שבו, והוא אמר לעובדיו שעמדו לפרוש שאין הוא מתערב ביישום הוראות חוק הצינון. חלק מהפורשים שעניינם נבדק ציינו בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה כי לא פנו לברר את מעמדם לפי חוק הצינון בשל התרבות הארגונית באגף, בידיעתו של הממונה על שוק ההון.

גישה זו אינה ראויה ואינה עולה בקנה אחד עם הוראות חוק הצינון. לדעת משרד מבקר המדינה, על מנהל בשירות המדינה לשמש דוגמה ומופת לאנשיו, בראש ובראשונה בהקפדה על שמירת החוק, ולפעול שאף עובדיו לא יפרו את החוק, במיוחד בעניין הקשור ישירות לעבודתו המקצועית של העובד הפורש. על אחת כמה וכמה הדבר חשוב כאשר מדובר בעניינים שנוגעים לטוהר המידות. גם אם הממונה על שוק ההון לא נתן היתר להפרת החוק, קיים חשש שעובדיו פירשו את הימנעותו מנקיטת עמדה בעניין כאישור בפועל לעשות כן.

משרד התקשורת: גם במשרד התקשורת נוצרה תרבות ארגונית לא ראויה שלא עלתה בקנה אחד עם המתחייב מחוק הצינון: במהלך שנת 2004 פורשו מאגף כלכלה ותקציב במשרד שלושה כלכלנים שתפקידיהם בו היו זוטרים ועברו לעבוד בחברת תקשורת ללא תקופת צינון; הם לא פנו לוועדת ההיתרים בבקשה לקצר את תקופת הצינון שחלה עליהם על פי החוק. לטענת הלשכה המשפטית של משרד התקשורת הם יכלו לנהוג כך כיוון שלדעתם סעיף 4 לחוק לא חל על עובדים זוטרים. לדעת משרד מבקר המדינה, הדבר מצביע על תרבות ארגונית לא ראויה שאינה עולה בקנה אחד עם הוראות החוק. יש להדגיש כי החוק אינו מבחין בסעיף 4 בין עובד בכיר ובין עובד זוטרי בכל דרך שהיא. על הנימוקים להקלה על עובדים זוטרים להיות מוצגים בבקשות לקיצור תקופת הצינון שנקבעו בחוק שעל הפורשים להגיש לוועדת ההיתרים. היה על היועץ המשפטי דאו של משרד התקשורת, עו"ד ד"ר יזהר טל, למלא אחר הוראות התקשי"ר ולהעביר את חוות דעתו המנומקת בכתב ליועץ המשפטי של נש"מ לאישורו. משרד מבקר המדינה מעיר כי נש"מ הוא הגוף המסדיר את נושא הצינון בשירות הציבורי, וכי יידוע נש"מ ואישורו מבטיחים, בין השאר, קביעת מדיניות כללית ואחידה למגזר הציבורי, ומונעים מדיניות נפרדת בכל משרד בהתאם לעמדתו ולהבנתו של יועצו המשפטי.

רשות המסים: רשות המסים בישראל (להלן - רשות המסים) אחראית לגביית מסים ישירים ועקיפים ושותפה להתוויית מדיניות המסים. עובדי רשות המסים, בכירים וזוטרים כאחד, באים במגע שוטף עם נישומים ועם מייצגיהם - רואי חשבון או עורכי דין - מנהלים עימם משא ומתן על שומות, ובסופו של דבר בסמכותם לקבל החלטות בנוגע לסכום השומה. קביעת הסכום היא בגדר הענקת זכות כמשמעותה בחוק הצינון. חלק ניכר מהפורשים מרשות המסים עוברים לעבוד במשרדים המייצגים נישומים לפני רשויות המס או במשרדי עורכי דין המתמחים ביעוץ בענייני מס. מעטים עוברים לעבוד ישירות עבור נישומים.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי מאז שנת 2001 לא פנו עובדי רשות המסים אל לשכת הייעוץ המשפטי ברשות לקבלת חוות דעת בטרם החלו לעבוד במשרדי רואי חשבון או עורכי דין אשר בענייני נישומיהם טיפלו במהלך עבודתם ברשות המסים, וממילא לא פנו לנש"מ ולוועדת ההיתרים<sup>5</sup> בבקשה לקצר את תקופת הצינון.

כאמור, הוראות סעיף 4 לחוק הצינון קובעות שחלה תקופת צינון על מי שהעניק זכות או היה מעורב בהענקת זכות לאחר. המשמעות של "הענקת הזכות לאחר" אינה רק למקבל הזכות, אלא גם למייצגו. פרשנות זו נקבעה כבר ב-2004 על ידי נש"מ בתשובתה לוועדת ההיתרים בעניין עורך דין שביקש לעבור למשרד עורכי דין שייצג לקוחות לפני האגף שבו עבד, ואף על ידי ועדת ההיתרים

5 חוץ מנציב מס הכנסה ומנהל מע"מ שפנו לוועדת ההיתרים.

כשנדרשה לכך<sup>6</sup>. הדבר מתיישב גם עם תכלית החוק שנועד למנוע פגיעה בטוהר המידות בשירות הציבורי ובמראית העין של תקינותו.

נמצא ששנ"מ לא פעלה להטמעת הנורמה כאשר קבעה אותה ולא פרסמה הוראה בעניין זה. רק באוקטובר 2007, שלוש שנים לאחר קביעת עמדתה בעניין חלות סעיף 4 לחוק על קבלת משרה במשרדי מייצגים ולאחר שיחה עם צוות הביקורת, היא פרסמה חוזר בנדון.

כך לדוגמה העלתה בדיקת משרד מבקר המדינה כי עורך דין שעבד בתפקיד בכיר בלשכה המשפטית של רשות המסים (להלן - עו"ד א') קיבל החלטות בעניין קביעת שומות ליזמים מסוימים במשך שנתיים טרם עזיבתו את שירות המדינה והיה מעורב במשא ומתן מתמשך עם משרד עורכי דין שייצג אותם. במועד סיום הביקורת טרם הסתיים הטיפול בשומות אלה: המשרד אף תבע את רשות המסים בעניין השומות הללו, שנקבעו גם על פי החלטותיו של עורך דין א'. מיד לאחר פרישתו הצטרף עו"ד א' לאותו משרד כשותף. הוא לא פנה לנש"מ או ליועץ המשפטי לממשלה לקבלת ייעוץ בעניין פרישתו ובעניין תחולת חוק הצינון עליו. יש להדגיש כי הצורך בצינון או לפחות בבדיקת מעמד הפורש על פי חוק הצינון מתעצם במקרה שהוא עובר לעבוד בגוף שעמו היו לו קשרי עבודה כשהיה עובד ציבור, ובמיוחד כאשר מדובר בעניין שהטיפול בו טרם הסתיים, כיוון שאז מתוסף החשש שמידע פנימי של רשויות המדינה באותו עניין ימצא את דרכו אל מעסיקו החדש של העובד.

מן האמור לעיל עולה שבקרב גופי אסדרה ופיקוח מהחשובים במשק שנבדקו שוררת גישה מקלה שמתאפיינת בעצימת עיניים בכל הקשור ליישום חוק הצינון; כתוצאה מכך רווחת בהם תרבות ארגונית בלתי-ראויה שאינה תואמת את הוראות החוק ותכליתו. לשון אחר, קיים פער ניכר בין הוראות החוק והתקשיר ופסיקות ועדת ההיתרים לבין ההתנהלות של מנהלים בגופים המאסדרים שנבדקו<sup>7</sup>.

### הטלת אחריות על עובדי השירות הציבורי

על עובדי השירות הציבורי אשר באים במסגרת עבודתם במגע עם פורש שחל עליו חוק הצינון לא מוטלת אחריות ספציפית שלא לשתף פעולה עימו, גם אם להבנתם הפורש מפר את הוראות החוק. ראוי שעל מנת להבטיח את אמון הציבור בשירות המדינה, יימנעו עובדי מדינה ממגע עם פורש כל עוד חל עליו חוק הצינון, בידעם כי קיים חשש להפרת החוק. דבר זה חשוב במיוחד בכל הנוגע להוראות סעיפים 2 ו-3 לחוק הצינון (ראו לעיל).

נמצא כי בעוד הלשכה המשפטית של משרד האוצר נקטה יזמה במקרים מסוימים כדי למנוע את אי-הציות להוראות חוק הצינון, מנהלים במשרדים אחרים שנבדקו לא פעלו כך - עובדים שפרשו ייצגו חברות כלפי המשרדים שמהם פרשו בעניינים אשר בהם טיפלו טרם פרישתם, ועובדי המשרדים הללו לא הביעו כל התנגדות לכך על אף שהיה זה בניגוד להוראות סעיף 2 לחוק הצינון, או אף אישרו זאת למרות שלא הייתה להם סמכות לעשות כן. עובדים שפרשו מהשירות פנו לכפיפהם לשעבר במהלך שנת הצינון שלהם בעניינים הנוגעים להם או לעסקיהם, והעובדים בשירות הציבורי שיתפו עמם פעולה אף שהדבר היה בניגוד להוראות סעיף 3 לחוק הצינון.

למשל, על פי סעיף 2 לחוק הצינון, עובד בכיר לשעבר (להלן - פקיד א') במינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל) היה מנוע לייצג לפני המינהל - ללא הגבלת זמן - גופים בעניינים שבהם טיפל במהלך שירותו הציבורי. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי לאחר סיום שירותו ייצג פקיד א' לפני המינהל גופים שונים בשני פרויקטים באותם עניינים שבהם טיפל בעת שירותו. העובדים

6 וע 122/07 (י-ם) קרן כהן נ' נציבות שירות המדינה, מיום 20.5.2007.

7 למעט הרשות לניירות ערך.

במינהל, שכלפיהם ייצג פקיד א' את לקוחותיו בפרויקטים אלה, לא מנעו ממנו לעשות כן אף שהיה זה בניגוד לחוק הצינון.

דוגמה נוספת היא עובד בכיר ברשות המסים (להלן פקיד ב') שפרש משירות המדינה. על פי סעיף 3 לחוק הצינון, הוא היה מנוע מלפנות לכפיף שלו, לייצג אדם לפניו ולבקש ממנו להעניק לו זכות - בין בהסכם ובין במעשה של רשות - במשך שנה מיום סיום יחסי הכפפות. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי כחצי שנה בלבד לאחר תום יחסי הכפפות, פנה פקיד ב' אל הכפיף שלו לשעבר שעבד עדיין ברשות המסים, בבקשה להעניק זכות ללקוח ואף קיבל שכר טרחה עבור פנייתו זו.

יצוין כי בעקבות הביקורת פרסמה נש"מ חוזר באוקטובר 2007, ובו הנחתה את עובדי המדינה להקפיד שלא להיות בקשר עם עובד שפרש אם קיום הקשר עמו מנוגד להגבלות הקבועות בחוק. המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי ראוי להבהיר, שאם עובד יודע שעובד שפרש מפר את חוק הצינון, אל לו לתת יד לעברה על חוק הצינון; הוא הודיע כי ככוונתו לבחון את המלצת מבקר המדינה בעניין בשיתוף עם נש"מ. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שנש"מ תפרסם בתקשיר נזהל מפורט יותר אשר יקבע הנחיות מפורשות לדרך שבה על עובד מדינה לנהוג במקרה שהוא חושש שפרש מפר את הוראות החוק; על הנוהל לחייב היועצות של עובד המדינה ביועץ המשפטי של משרדו או של נש"מ.

### אכיפת פסיקות של הוועדה למתן היתרים

ועדת ההיתרים בראשות שופט בית משפט מחוזי היא הגוף היחיד המוסמך על פי חוק הצינון לקבוע את תקופת הצינון ואת ההגבלות החלות על הפורש בתקופה זו, והיא שדנה בבקשה של הפורש לקיצורה. החלטת הוועדה קובעת את גדרי הצינון החל על הפורש, והפרת החלטה שלה משמעה אי-ציות להוראות חוק הצינון על כל הנובע מכך. אם שורת אי-בהירות בעניין החלטת הוועדה, אם יש צורך בפרשנות לה, ואם הפורש מבקש לסטות ממנה, עליו לפנות לנש"מ או ליועץ המשפטי לממשלה ולקבל את אישורם לכך.

עובדים בכירים בשירות הציבורי אמורים להוות דוגמה לכל העובדים באשר לציות לחוק ולנורמות התנהגות ראויות בעת שירותם ואף בעת פרישתם מהשירות הציבורי. נמצא כי מרבית העובדים הבכירים בשירות הציבורי פנו לוועדת ההיתרים אך היו מקרים שבהם הם פעלו בדרכים שאינן עולות בקנה אחד עם הוראות החוק או עם פסיקות ועדת ההיתרים. כך לגבי שני עובדים בכירים בשירות המדינה שפנו לוועדת ההיתרים בבקשה לקצר להם את תקופת הצינון, והיא אכן עשתה כן. להלן הפרטים:

1. פקיד בכיר לשעבר במשרד האוצר (להלן - פקיד ג') התעתד לעבוד בחברה כלכלית גדולה בתפקיד בכיר. ועדת ההיתרים קבעה כי תקופת הצינון שלו תימשך חודשיים לאחר פרישתו הפורמלית משירות המדינה - שישה חודשים לאחר פרישתו בפועל מתפקידו. הבדיקה העלתה כי פקיד ג' השתתף בכמה ישיבות בחברה בהן לא קיבל החלטות ולא קיבל תמורה בגינן במשך חודשיים לפני תום תקופת הצינון. לדעת משרד מבקר המדינה משמעותה של תקופת צינון היא שהעובד אינו רשאי לעבוד בתקופה זו בחברה בשום צורה - גם בדרך שאינה כרוכה בקבלת החלטות וגם אם אינו מקבל תמורה בגין עבודתו. יתר על כן, נוכחות בדיונים רבי-משתתפים בעת תקופת הצינון יכולה לפגוע, ולו למראית עין, באמון הציבור בעובדי הציבור, שכן בעיני עובדי החברה ובעיני הציבור הוא נחשב עובד בתקופת צינון.

2. במהלך חופשת ההסתגלות שלו קיבל פקיד בכיר לשעבר במשרד האוצר (להלן - פקיד ד') הצעה לשמש בתפקיד בכיר בחברה גדולה אחרת. ועדת ההיתרים קבעה כי תקופת הצינון שלו תימשך ארבעה חודשים לאחר מועד פרישתו מהשירות. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי במהלך תקופת הצינון החל פקיד ד' בלימוד החומר הנוגע לפעילות החברה לקראת כניסתו לתפקיד;

במסגרת זו נפגש עם נושאי משרה בחברה, עם דירקטורים ועם בעלי תפקידים מרכזיים בה. בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר פקיד ד' כי פנה אל נציב שירות המדינה ואל היועץ המשפטי של נש"מ ובירר מה הם הכללים החלים עליו בתקופת הצינון, ופעולותיו היו על פי רוח ההנחיות בעל פה שנמסרו לו מנש"מ. נש"מ ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי הנחיותיה לפקיד ד' בעל פה היו כי אין מניעה שילמד חומר הנוגע לחברה לקראת כניסתו לתפקיד ללא תמורה ובלא לערב בכך איש מאנשי החברה.

לדעת משרד מבקר המדינה, משמעות החוק והחלטת ועדת ההיתרים היא שאין לקיים קשרי עבודה כלשהם בתקופת צינון עם מנהלי הגוף שבו האדם מתעתד לעבוד ועם עובדיו. הוראות אלה יש לפרש לחומרה כך שגם לא תיווצר מראית עין של קשרי עבודה. בהתאם, על נש"מ להבהיר באופן חד-משמעי שאסור למועמד לקיים קשרי עבודה כלשהם עם מקום העבודה המיועד לו עד סיום תקופת הצינון.

### אכיפה והטמעה של חוק הצינון בידי שומרי הסף

חוק הצינון והוראה 43.63 בתקשי"ר ליישמו (להלן - הוראת התקשי"ר) מטילים חובה על סמנכ"ל משאבי אנוש במשרד ליידע את הפורש, בין שהוא בכיר ובין שהוא זוט, על הוראות חוק הצינון והתקנות; על העובד הפורש למלא אחר הוראות החוק. העובד רשאי לפנות ליועץ המשפטי במשרדו (או ביחידת הסמך) ובאמצעותו ללשכה המשפטית בנש"מ לקבלת מידע ולייעוץ בעניין תחולת החוק לגביו. עוד קובעת ההוראה כי על היועץ המשפטי במשרד להכין חוות דעת כתובה ולבקש מהיועץ המשפטי של נש"מ את אישורו לה. במקרה שהעובד מבקש לקבל היתר מוועדת ההיתרים לקצר את תקופת הצינון, היועץ המשפטי של נש"מ אמור להשיב לוועדה מטעם השירות לאחר קבלת חוות דעת של המשרד.

1. נש"מ היא שומר סף חיצוני של משרדי הממשלה; יש לה תפקיד מרכזי בהטמעת הוראות חוק הצינון בהם. הטמעה זו יכולה להיעשות באמצעות פעולות הדרכה ופרסומים שוטפים, בדרך של שינויים בתקשי"ר ובמידת הצורך - בייזום חקיקה.

משרד מבקר המדינה בדק את פעולות נש"מ בעניין זה. הבדיקה העלתה כי נש"מ לא יצרה נוהל ומנגנונים שמטרתם לחשוף מצבים שבגינם יש לפנות לוועדת ההיתרים, כנדרש. נש"מ גם לא פעלה די הצורך להטמעת הוראות חוק הצינון בקרב העובדים: את עמדתה בעניין תחולת הוראות סעיף 4 לחוק הצינון על מייצגים של בני אדם או גופים שהוענקה להם זכות לא הפיצה אלא שלוש שנים לאחר גיבושה; היא לא רעננה מדי שנה את הוראות חוק הצינון ולא הפיצה את פסיקות ועדת ההיתרים. הפעולה העיקרית שאותה נקטה נש"מ הייתה הפצת פסיקות עקרוניות של ועדת ההיתרים לסמנכ"לים וליועצים משפטיים מעת לעת. ככלל, הפורש קיבל הודעה סטנדרטית שהפנתה אותו להוראות התקשי"ר ולהוראות החוק ללא הסבר נוסף, ולעתים - אף לאחר שפרש. כאמור לעיל, התוצאה היא, בין השאר, תרבות ארגונית של התעלמות מהוראות החוק ומפסיקות ועדת ההיתרים.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין להסתפק בהטלת האחריות לציות לחוק הצינון על העובד הפורש בלבד; על נש"מ לקבוע שבמסגרת הליכי הפרישה ידווח הפורש מהשירות הציבורי בכתב ליועץ המשפטי של משרדו, מוקדם ככל האפשר וכל עוד לא פרש פורמלית מהשירות, על הגוף שבו יעבוד, על התפקיד המיועד לו בו ועל הקשרים שהיו לו עמו - אם היו - במסגרת תפקידו בשירות. היועץ המשפטי יבחן את המידע ויעביר את חוות דעתו המנומקת ליועץ המשפטי של נש"מ, כנדרש. זה האחרון יקבע אם יש לפנות לוועדה למתן היתרים.

2. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי היועצת המשפטית של משרד האוצר, עורכת הדין ימימה מזוז, והיועץ המשפטי לשעבר של משרד התקשורת, עורך דין ד"ר יזהר טל, לא נהגו על פי התקשי"ר - כאשר סברו שלא חלה על פורש חובת צינון, הם נתנו לו חוות דעת בעל פה ולא דיווחו



על כך ליועץ המשפטי של נש"מ, כנדרש בתקשי"ר. על נש"מ לשנן אפוא גם ליועצים המשפטיים כי עליהם לפעול ליישום הוראות חוק הצינון והתקשי"ר.

### יישום חובת הצינון ברשות לניירות ערך

סעיף 2 בחוק ניירות ערך, תשכ"ח-1968 (להלן - חוק ניירות ערך), קובע כי תוקם רשות לניירות ערך (להלן - הרשות) שתפקידה יהיה שמירת ענייניו של ציבור המשקיעים. סעיף 10 בחוק ניירות ערך קובע, בין השאר, כי קבלתם, מינוים, תנאי עבודתם, שכרם וגמלאותיהם של עובדי הרשות יהיו כשל עובדי המדינה. תיקון לחוק משנת 1997 החיל על עובדי הרשות את הוראות סעיף 10א לחוק ניירות ערך הקובעות את ההגבלות לאחר פרישה - תקופת צינון של שלושה חודשים לעובד הרשות אשר מעוניין לעבוד עבור חבר בורסה.

משרד מבקר המדינה מציין כי בעוד לפי חוק ניירות ערך, שלושה חודשים מיום פרישתו אסור לעובד הרשות שפרש לקבל זכות או טובת הנאה מאדם שעמד בקשרים עם הרשות במשך השנה שקדמה ליום פרישתו של העובד, למרבית עובדי הציבור נקבעה, בהתאם להוראות סעיף 4 לחוק הצינון, תקופת צינון של שנה, לפחות<sup>8</sup>.

המדינה משתפת רק באופן חלקי במימון תקופת הצינון של עובדי הבכירים; לעומת זאת, הרשות לניירות ערך מימנה את כל תקופת הצינון של בכירה, שמשכה רבע מתקופת הצינון של עובדי המדינה.

לנוכח אי-השוויון בין ההגבלות המוטלות על כל עובדי הציבור לבין ההגבלות המוטלות על עובדי הרשות לניירות ערך בעניין תקופת הצינון, לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שמשרד המשפטים ומשרד האוצר יבחנו אם לרשות ניירות ערך ולעובדיה יש אמנם מאפיינים מיוחדים היכולים להצדיק את ההסדר השונה ואת סוגיית מימון תקופת הצינון.

ראוי כי ההחלטות של יו"ר הרשות לניירות ערך בדבר קיצור תקופת צינון או ביטולה תהיינה מפורטות ומנומקות בכתב, בדומה למתחייב מהוראות התקשי"ר הנגזרות מחוק הצינון. נמצא כי כל עובד רשות אשר ביקש קיצור או ביטול של תקופת הצינון הגיש לשם כך בקשה מפורטת בכתב, אולם יו"ר הרשות לא נימק את החלטותיו אלא הסתפק באישור קצר ובלתי מנומק של הבקשה. בעקבות הביקורת הודיעה הרשות כי הכינה נוהל בעניין זה שנכנס לתוקף בינואר 2008.

### פעולות לשינוי חוק הצינון

מטעמים אחדים נמתחה ביקורת על חוק הצינון: נטען שמשמעותו היא היוותרות הפורש ללא מקור פרנסה כמה חודשים, עד שנה; בחוק נקבעה סנקציה פלילית בלבד, ובגללה למעשה לא נאכף החוק בידי הרשויות; בקרב מנהלים בשירות הציבורי קיים חשש כי יישומו ירתיע עובדים פוטנציאליים איכותיים מלהגיע לעבוד בשירותיו; שורר אי-שוויון בין עובדי רשות ניירות ערך לבין שאר עובדי הציבור בעניין משך תקופת הצינון.

מאמצע שנות ה-90 עד שנת 2002 דנו משרד המשפטים ונש"מ בשני עניינים מרכזיים: פיצוי על תקופת הצינון ושינוי הסנקציה הפלילית בחוק לסנקציה משמעית, כיוון שמעולם לא הוגש כתב אישום פלילי בגין הפרת חוק הצינון. התברר שהדיונים לשינוי חוק הצינון הגיעו למבוי סתום.

8 בהתאם להוראות סעיף 22 (ב)(2) בחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב), תקופת הצינון של עובדי מבקר המדינה היא שנתיים.

העוסקים בדבר לא הצליחו להגיע להסכמה לגבי האמצעים שיש לנקוט כדי להגביר את האפקטיביות של החוק.

לדעת משרד מבקר המדינה, ממצאי הדוח מצביעים על הצורך בנקיטה מיידית של צעדים על מנת שחוק הצינון ייושם על ידי עובדי הציבור ויבאכף על ידי רשויות החוק. לשם כך יש לבחון את אלה: שינויים בחוק ובתקשי"ר; עמדת המדינה לגבי תשלום פיצוי לפורש בגין תקופת הצינון; הטמעת החוק בקרב עובדי הציבור; הגברת האכיפה של החוק.

## כוננויות בשירות המדינה

כוננות כפי שהיא מופעלת כיום בשירות המדינה היא מצב תפקודי, המחייב את העובד שהועמד בו להיות זמין ומוכן (להלן - כונן) כדי לתת מענה מיידי לבעיות או למטלות שמתעוררות לאחר שעות העבודה הרגילות במשרדי הממשלה; כל זאת, לפי צורכי המשרד ותמורת תשלום בגין היותו כונן (להלן - תוספת כוננות).

ההחלטה להעמיד עובד או קבוצה מסוימת של עובדים במצב של כוננות היא פעמים כורח המציאות בענפי עבודה ובתחומי פעולה שאינם סובלים דיחוי. תחומים אלה ועמם הכוננות כצורך עשויים להיות קשורים לגודל הסיכון והנזק שבהיעדר כוננות, כגון: פגיעה בחיי אדם; פגיעה ברכוש; פגיעה בתהליכים של מחקר ופיתוח; פגיעה בשירותים ומוצרים חיוניים; פגיעה בתחזוקה נאותה של מתקנים ותשתיות; וטיפול בתקלות דחופות שעוכב בטיפול בהן יגרום נזק.

### פעולות הביקורת

בהסתמך על ההסדרים הנורמטיביים הקיימים סיווג משרד מבקר המדינה את הכוננויות לקבוצות הבאות: 1. ההסדרים הקבועים בחוקים ובתקנות שונים (להלן - כוננות סטטוטורית); 2. ההסדר הקבוע בהסכם שכר קיבוצי (להלן - כוננות הסכמית); 3. הנחיות והוראות נציב שירות המדינה (להלן - כוננות ייעודית); 4. לפי קביעת האחראי<sup>1</sup>, ובאישור נציבות שירות המדינה (להלן - כוננות מינהלית).

מנתוני השכר לשנת 2006 עולה כי תקציב הכוננות המעודכן למשרדי הממשלה ויחידות הסמך עמד על 787.6 מיליון ש"ח וההוצאה בפועל על 841.4 מיליון ש"ח. לפי נתוני משרד האוצר תקציב הכוננות המעודכן לשנת 2007 עמד על כ-790 מיליון ש"ח.

בחודשים מרס-ספטמבר 2007 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על הכוננויות בשירות המדינה. בעיקר נבדקו ההיבטים הבאים: (א) הבסיס הנורמטיבי (הוראות, כללים וכד') שעליו נשענים משרדי ממשלה בבואם לקבוע את הצורך בכוננות ולהפעילה; (ב) עמידת משרדי הממשלה בחוקים, בהוראות ובכללים בעניין סדרי תכנון, רישום, דיווח, בקרה ופיקוח על ביצוע כוננויות וסדרי תשלום בגינן. הביקורת הקיפה מדגם של משרדי ממשלה ויחידות סמך, שבהם נדרשת הכוננות בשל משימותיהם ובשל תנאי עבודתם הייחודיים: משרד החקלאות ופיתוח הכפר וביחידות הסמך שלו, המינהל למחקר חקלאי והשירותים הוטרינריים (להלן - משרד החקלאות); המשרד להגנת הסביבה; משרד הרווחה; שירות עיבודים ממוכנים ברשות המסים (להלן - שע"מ); נציבות להגנת הסביבה (להלן - הנציבות או נש"ם); בתי חולים ממשלתיים ושל שירותי בריאות כללית<sup>2</sup>. בדיקות השלמה

1 על פי התקשי"ר האחראי הוא "סגן מנהל כללי למינהל ולמשאבי אנוש, מנהל יחידת סמך, סגן מנהל יחידת סמך למינהל ולמשאבי אנוש; בעל תפקיד אחר שהמנהל הכללי של המשרד או מנהל יחידת הסמך מינה אותו להיות 'אחראי'" (להלן - האחראי).  
2 לעניין הפעלת כוננויות בבתי חולים ממשלתיים - ראו בדוח שנתי זה, בפרק "סוגיות בסדרי מינהל של בתי חולים".

נעשו באגפי הממונה על השכר והסכמי עבודה (להלן - הממונה על השכר), החשב הכללי והתקציבים שבמשרד האוצר.

## עיקרי הממצאים

### סדרי הפעלה של כונוניות מינהליות

היעדר הגדרה תפעולית: על אף השימוש הרב שנעשה בתקנון שירות המדינה (להלן - התקשי"ר) ובשגרת העבודה בשירות המדינה במונח "כונוניות", אין בו הגדרה מפורשת ותפעולית של מונח זה אלא במשמעות. אין בהוראות התקשי"ר תיחום של השימוש בכונוניות, ככלי ניהולי, וייחודו לסוגי בעיות או מטלות המתעוררות לאחר שעות העבודה הרגילות, לעומת השימוש בכלים ניהוליים אחרים, כגון - שעות נוספות, קריאות פתע ותורנויות. השוני בין הכונוניות ותוספת השכר בגינה לבין הכלים האחרים הוא שהכונוניות מהווה תוספת שכר ללא תלות אם הייתה קריאה של העובד או לא, ואילו הכלים האחרים והשכר בגינם מותנים באירועים שאירעו ובהשקעת עבודה בפועל.

בהיעדר הגדרות תפעוליות של כונוניות, כאמור, קיים פתח לפרשנויות שונות, ביניהן מרחיבות או מצמצמות, של הצורך להעמיד עובד פלוני בכונוניות, כמענה למשימה שיש לבצעה לאחר שעות העבודה הרגילות; בכלל זה נמצאו מקרים שלצורך פעילויות שיש לבצען אחרי שעות העבודה הרגילות, הופעלה כונוניות כאשר מנגד המענה המינהלי הסביר להן עשוי להיות העסקת עובד במסגרת שעות נוספות או קריאות פתע.

מהבדיקה שערך משרד מבקר המדינה עלה שנעשה לעתים שימוש לא ראוי בכונוניות לצורך השלמת משימות מינהליות מסוימות - משימות צפויות ושגרתיות במהותן - לאחר שעות העבודה הרגילות, כשדרך המלך לביצוען אף אם הן דחופות הייתה באמצעות שעות נוספות לפי משימה.

כך לדוגמה: בדצמבר 2003 פנה מנהל מחוז חיפה במשרד להגנת הסביבה לאחראי בבקשה לצרף למקבלי תוספת הכונוניות עובדת מסוימת, בנימוק ש"היא למעשה מרכזת ממונה על ענף התכנון... וכן פעילה בועדות הארציות והמקומיות בשעות לא שגרתיות כולל בשעות הערב המאוחרות"; הנציבות אישרה את הבקשה.

דוגמה נוספת - בהנמקת הצורך בכונוניות של עובדת מסוימת שממלאה תפקיד סגן ממונה (משכורת) בחשבות המינהל למחקר חקלאי, ציינה במאי 2006 הממונה על מחלקת המשכורת, כי "ב-1.1.06 העובדת [...] קיבלה בנוסף לעבודתה במחלקת משכורת חלק מעבודתה של [...], כתוצאה מכך עלתה תעסוקתה בהיקף משמעותי ביותר. [העובדת] לא התנתה תוספת עבודתה בכל תנאי. מאידך הינה מבצעת עבודתה מזה 10 חודשים בדיוקנות ובהצלחה רבה. [העובדת] למעשה אחראית על החוקרים היוצאים להשתלמויות בחו"ל ולשבתון, ובגלל המספר הרב של חוקרים היוצאים להשתלמויות נאלצת להישאר בעבודה מעבר לשעות הנוספות המאושרות לה על מנת לסיים את העבודה, ולא פעם החוקרים מאלצים אותה לעזור להם אחרי שעות העבודה". הנציבות אישרה את הבקשה לתוספת הכונוניות.

היעדר הגדרות תפעוליות של כונוניות, כאמור, עלול ליצור חוסר עקביות ואף חוסר שוויוניות באופן קבלת החלטות של האחראים בנוגע להעמדת עובדים במצבים של כונוניות. לאופן שבו נעשה שימוש במתן הכונוניות והתשלום בגינה עלולה להיות גם השלכה רוחבית על מערכת השכר במשרד.

חובת ההנמקה והבניית שיקול דעת בעניין הכונוניות: על פי סדרי מינהל תקין, קביעת הצורך בכונוניות - ככל החלטה מינהלית - חייבת להיות מנומקת ומוסדרת בהליך

מינהלי ראוי, שהוא שקוף, אחוד ונתון לבדיקה, לבקרה ולפיקוח<sup>3</sup>. יישומו של תהליך מעין זה בהקשר של החלטות בדבר אישור תוספת כוננות לעובדי המדינה מחייב נקיטת כמה פעולות חיוניות, ובהן: 1. קביעת אמות מידה ייחודיות לבחינת הצורך בכוננות; לדוגמה: האם מדובר במענה לבעיות הכרוכות במניעת סיכון בחיי אדם, נזק לרכוש, פגיעה בתהליכי עבודה וכדומה; האם האירוע הוא אירוע שכיח או לא, ועוד; 2. שקילת חלופות - האם יש להפעיל כוננות או שניתן לתת מענה לאירוע בדרכים חלופיות. פעולות אלה ייקראו להלן - הבניית שיקול הדעת בעניין הכוננות. מן הראוי, אפוא, לתת דגש מיוחד להבניית שיקול הדעת ככל שהקביעה להעמיד עובד מסוים בכוננות מתייחסת לתפקיד שבדרך כלל אין בו קשר תפקודי-מהותי ישיר לתהליכים ולמצבי חירום, כפי שצוינו לעיל.

אמנם הוראות התקשי"ר מציינות את חובת האחראי לנמק את הצורך בכוננות, אולם הן אינן מפרטות כאמור לעיל, אמות מידה ייחודיות לקביעת הצורך בכוננות ובכלל זה לא מחייבות לבחון את הצורך מול חלופות אחרות; הן גם אינן מחייבות לבחון תקופתית את הצורך בהמשך הפעלת הכוננות, ואינן מורות על קיום הליך של הסקת מסקנות והפקת לקחים מהפעלת הכוננויות. יצוין בהקשר זה כי עיון בפניותיהם לנציבות של האחראים במשרדי הממשלה, שנבדקו בשנים 2004-2007, בעניין העמדת עובדים מסוימים בכוננות העלה כי לרוב הם לא קיימו בחינה סדורה של הצורך בכוננות ובכלל זה בחינת הצורך מול חלופות אחרות.

**סדרי תכנון כוננויות ופרסומן:** בתקשי"ר נקבע, כי תכנית הכוננויות החודשית המאושרת והמפרטת את שמות הכוננים וסדר יומם תפורסם בלוח המודעות ביחידה ותובא לידיעת כל העובדים העשויים להזדקק במהלך עבודתם לכונן. אולם בדיקה שערך משרד מבקר המדינה העלתה כי במרבית היחידות במשרדי הממשלה שנבדקו לא מתפרסמת תכנית כוננות על גבי לוח מודעות כפי שמחייב התקשי"ר.

**סדרי דיווח על הפעלת כוננויות ועל אירועים שקרו:** התקשי"ר קובע ש"בכל יחידה בה קיימים כוננים ינוהל ספר כוננים בו ירשום כל כונן מדי יום, בתום הכוננות, את האירועים שאירעו בעת היותו כונן".

אולם, האחראים במשרדי הממשלה שנבדקו לא פעלו להטמעתה של הוראה זו ביחידות שבהן הועמדו עובדיהן במצב של כוננות; ביחידות אלו אין מנהלים יומני כוננות והכוננים אינם מדווחים על האירועים שאירעו בעת הכוננות, כנדרש בהוראות התקשי"ר.

**ביקורת על ביצוע הכוננות:** על פי התקשי"ר, "על האחראי לערוך ביקורת לעיתים מזומנות על ביצוע הכוננויות, על ידי התקשרות טלפונית לכוננים או על ידי כל דרך אחרת שיראה לו". אולם, האחראים במשרדי הממשלה שנבדקו לא נהגו לערוך ביקורת על סדרי ביצוע כוננויות ביחידותיהם לפי הוראות התקשי"ר.

אי-מילוי הוראות התקשי"ר בדבר תכנון, פיקוח ובקרה פוגע ביכולת להבטיח שהכוננות תתבצע בשעת הצורך הלכה למעשה וכי יעשה בה שימוש רק במקרים שבהם קיים צורך ממשי ומהותי בכך.

**כוננות המשמשת תוספת שכר:** נמצא כי לעתים משתמשות ההנהלות של משרדים ומוסדות במגזר הציבורי בתשלום תוספת כוננות לעובדיהם כאמצעי להשגת "שקט תעשייתי" בשגרת עבודתם ובמצבים של סכסוכי עבודה, לצורך מתן תוספות שכר גרידא.

הועלו מקרים שבהם הממונה על השכר ואגף התקציבים במשרד האוצר נענה לדרישות ועדי העובדים - במטרה לפתור סכסוכי עבודה. לדעת משרד מבקר המדינה, בהיעדר הגדרה תפעולית של המונח כוננות ובהיעדר כללים וקווים המנחים בעניין הנמקה של הצורך בכוננות, כאמור לעיל,

3 בעניין זה ראו דוח שנתי 53ב' של מבקר המדינה (2003) בפרק "עבודת המטה במשרדי הממשלה", עמ' 5.

ובהיעדר בקרה ראויה על אישור ועל הפעלה של כוונות, עלול אישור הכוונות אגב פתרון סכסוכי עבודה להפוך לתוספת שכר בלי שניתנת תמורה מטעם העובד, ולהוות הוצאה לא ראויה מהקופה הציבורית תוך פגיעה בסדרי מינהל תקין.

**סדרי דיווח ובקרה על תשלום תוספת כוונות:** משרד מבקר המדינה העלה ליקויים בסדרי הבקרה. כך בבדיקה אקראית נמצא, כי עובדים אחדים במשרד החקלאות ובמשרד הרווחה דיווחו על ביצוע כוונות בעת שעבדו שעות עבודה נוספות. על אף שהייתה חפיפה בין שעות העבודה הנוספות לבין שעות הכוונות, שילמו המשרדים לאותם עובדים תשלום כפול - גם עבור שעות נוספות וגם עבור כוונות.

בניגוד להוראות התקשי"ר קיבלו עובדים אחדים במשרדים שנבדקו גם תוספת כוונות וגם תשלום עבור קריאות פתע בגובה של 400%-70% מערך שעת עבודה. לדוגמה: עובדים רבים בשע"מ מקבלים תשלום הן עבור כוונות והן עבור קריאות פתע כאשר התשלומים עבור קריאות הפתע נעשו בחודשים שבהם היו העובדים כוונים בחלק מהחודש.

עובדים אחדים במשרד החקלאות ובמשרד הרווחה דיווחו על ביצוע כוונות בחופשות מנוחה ובחופשות מחלה, ומחלקת המשכורת במשרדים אלה אישרו את התשלומים על פי הדיווחים האמורים.

### **כוונות הסכמיות, כוונות ייעודיות וכוונות סטטוטוריות**

מבדיקת סדרי התכנון והדיווח על הכוונות ההסכמיות והייעודיות במשרדים שנכללו בביקורת נמצא כי בדומה לכוונות המינהליות, גם לגביהם לא נהגו מנהלי היחידות לערוך תכנית כוונות ולא הקפידו על אכיפת הוראת התקשי"ר המנחה על ניהול יומן כוונות.

**כוונות הסכמיות של רופאים בבתי חולים:** הבדיקה העלתה כי במחלקות ובחדרי המיון של בתי החולים אין רושמים את שמות הרופאים הכוונים (בכוונות מתוכננות) המתייצבים בבית החולים במהלך הכוונות בעקבות פנייה מהרופא התורן או מגורם אחר בבית החולים ואת זמן בואם.

בחזור מינהל הרפואה מינואר 2003 נקבע, כי הרופא הכוון לא יעסוק בזמן הכוונות בכל עבודה שאיננה קשורה לעבודתו כמוסד שבו הוא מבצע את הכוונות. גם בהוראות התקשי"ר נקבע, כי "לא יינתן היתר לפרקטיקה פרטית במסגרת שעות העבודה הנהוגות במקום עבודתו של העובד... לרבות בזמן כוונות מתוכננות ותורניות". אולם, בבדיקה אקראית נמצא כי רופאים אחדים המועסקים בבתי החולים שבהם נערכה הביקורת, הן ממשלתיים והן של שירותי בריאות כללית, עסקו בפרקטיקה פרטית או בעבודה פרטית, כגון מתן שירות למבוטחי קופות חולים, בעת שהיו בכוונות בבתי החולים. יצוין כי עם רופאים אלה נמנים רופאים בכירים, ובהם מנהלי מחלקות, יחידות או מכונים.

הדעת נותנת שכאשר רופא כוון עוסק בעת כוונות בעבודה שאינה קשורה לעבודתו בבית החולים - מצד אחד לא תמיד יש ביכולתו להיענות לקריאה מבית החולים; ומצד אחר, אם הוא נענה לקריאה מבית החולים, אין ביכולתו לספק שירות למבוטחי הקופות שהוזמנו אליו.

**סדרי הגדלת היקף הכוונות של הבכירים בשירותים הוטרינריים:** בשירות הוטרינרי קיימות כוונות הסכמיות; בפברואר 2002 החליט הממונה על השכר דאז לאשר הגדלה של מכסת הכוונות - עד 43.5 כוונות לחודש למנהל השירותים הוטרינריים. משרד מבקר המדינה מעיר, כי לנוכח העובדה שמספר הימים ברוב החודשים הוא 30 או 31, החלטתו של הממונה על השכר דאז אינה עומדת במבחני הסבירות; גם החלטתו לאשר מכסת כוונות בהיקף של 28.3 כוונות חודשיות לסגן מנהל השירותים הוטרינריים ולמנהל

המכון הווטרינרי חורגת לדעת משרד מבקר המדינה ממתחם הסבירות. וזאת, מאחר שבנוסף לכוננויות האמורות מבצעים במהלך החודש בעלי תפקידים אלה גם תורנויות וגם ביקורי שבת.

**כונני חומרים מסוכנים במשרד להגנת הסביבה:** משרד מבקר המדינה מציין, כי בשונה מהממצאים בדבר סדרי הפעלת כוננויות מינהליות, ייעודיות והסכמיות כפי שצוין לעיל, נמצא כי תכנון כוננויות חומרים מסוכנים והדיווח על ביצוען נעשים על פי הוראות התקשי"ר. תחום החומרים המסוכנים הוא רווי סיכונים, ולכן יש צורך בכוננות כל ימות החודש. אולם, בבדיקה הועלה חשש שהיעדרות ממושכת של אחד הכוננים עלולה לגרום לכך שבחלק מימי החודש יחסר כונן, ועל המשרד להגנת הסביבה והנציבות לתת את דעתם על כך.

## סיכום והמלצות

ראוי שכל משרד ממשלתי אשר מפעיל מערך כוננויות יגדיר נהלים מפורטים וייחודיים בעניין כוננויות, התואמים את משימותיו ואת סביבתו הארגונית. בכלל זה על משרדי הממשלה לבחון תקופתית, לאחר שהפעילו כוננות, את הצורך בהמשך קיומה של הכוננות, כמו גם לתחקר אירועים שבהם הופעלה הכוננות הלכה למעשה ולהפיק לקחים מהפעלה זו, והכל תחת הבקורת הנדרשות.

לאור ההיקף הכספי הניכר של עלות הכוננויות ולאור הממצאים בדבר אופן השימוש בכוננויות, מן הראוי לצמצם את השימוש בכוננויות אך ורק למקרים ההכרחיים, לאחר שנבחן השימוש בכל החלופות האחרות. הדבר נדרש על מנת למנוע מצבים שבהם משתמשים בתשלום עבור כוננויות כהטבת שכר בלתי ראויה.





## הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל

מדינה ריבונית מחליטה מי יבוא בשעריה ומי יזכה להישאר בה. אופן הסדרת הטיפול במי שאינם אזרחי ישראל (להלן - זרים) נקבע בחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 (להלן - חוק הכניסה לישראל), המקנה לשר הפנים סמכות לתת לזרים אשרות ורישיונות ישיבה בישראל ולהרחיק ממנה זר השהה בה שלא כדין (להלן - שוהה שלא כדין). בחוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), התשי"ד-1954 (להלן - החוק למניעת הסתננות), נקבע הסדר מיוחד החל על מי שנכנס לישראל ובעת כניסתו היה אזרח אחת מהמדינות המצוינות בחוק<sup>1</sup> הנחשבות עוינות את ישראל (להלן - מסתנן)<sup>2</sup>. שר הביטחון אחראי לביצוע חוק זה, והוא מוסמך להורות לגרש מסתנן ולהחזיקו במשמורת עד גירושו.

לצד זכותה של המדינה לשמור על צביונה הלאומי, על הרכבה הדמוגרפי ועל מכלול אינטרסים אחרים הנוגעים להבטחת ריבונותה וביטחונה, עומדים עקרונות אוניברסליים של הגנה על זכויות אדם. בשנת 1951 חתמה ישראל על אמנה בין-לאומית בדבר מעמדם של פליטים (להלן - אמנת הפליטים). אמנת הפליטים מגדירה מיהו פליט וכוללת הנחיות בדבר המעמד החוקי של הפליטים וזכויותיהם בארץ המקלט. לפי האמנה אסור למדינה לגרש פליט או להחזירו לארצות שבהן תישקף סכנה לחייו או לחירותו. עם זאת האמנה קובעת כי פליט אינו זכאי להגנה מגירוש אם הוא מסכן את ביטחונה של מדינת המקלט או את אזרחיה.

משנת 2005 מצאו גופי הביטחון והאכיפה<sup>3</sup> כי מתגברת מגמת ההסתננות מגבול מצרים לישראל של פליטים המחפשים בתחומה עבודה ומקלט מדיני. רבים מהמסתננים הם אזרחי סודן, שהיא מדינה הנחשבת עוינת את ישראל<sup>4</sup>; חלקם תושבי חבל דארפור, שהממשל המרכזי בסודן טובח בתושביו. זמן קצר לאחר שהסתננו האזרחים הסודניים לישראל הם ביקשו מקלט מדיני בתחומה.

### פעולות הביקורת

בחודשים אפריל-ספטמבר 2007 בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל, ובכללם מבקשי מקלט שהסתננו לישראל דרך מצרים. הביקורת נעשתה במשרד הפנים,

1 לבנון, מצרים, סוריה, סעודיה, ירדן, עירק ותימן.  
2 בנוסף מטופלים על פי החוק למניעת הסתננות אזרחי מדינות שלפי הערכת מערכת הביטחון נחשבות עוינות את ישראל בהם אזרחי סודן.  
3 צה"ל ומשטרת ישראל.  
4 עמדת גופי מערכת הביטחון היא שסודן היא מדינה התומכת בטרור האסלאמי.

במינהלת ההגירה במשרת ישראל (להלן - מינהלת ההגירה), בצה"ל ובמשרד החוץ. בדיקות השלמה בוצעו בשירות בתי הסוהר (להלן - שב"ס) ובמשרד המשפטים.

## עיקרי הממצאים

### סדרי הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל

בידי שר הפנים נתונה הסמכות לאשר מתן מעמד של פליט למבקש מקלט בישראל. לפי נוהל מבקשי מקלט של משרד הפנים, החלטה זו מתבססת על המלצה של ועדה בין-משרדית הדנה בממצאי בדיקתה של הנציגות בישראל של נציב האו"ם לפליטים (להלן - נציבות הפליטים). מי שהגיש בקשה למקלט מדיני ונציבות הפליטים המליצה לאשרה זכאי לקבל ממשרד הפנים אשרת שהייה ורישיון עבודה בישראל, עד שתתקבל החלטה סופית בעניינו. מי שהוכר כפליט, זכאי לרישיון ישיבה מתאים, המקנה לו זכות לשהות בישראל עד שישתנה המצב בארץ אזרחותו.

משרד מבקר המדינה העלה שהטיפול בבקשות למקלט מדיני אורך זמן רב - הטיפול בבקשות הנדחות על הסף אורך כשישה חודשים במוצע, והטיפול בבקשות של מי שנציבות הפליטים מוצאת שיש מקום להמשיך ולבחון את בקשתו אורך 33 חודשים במוצע. הטיפול הממושך בעניינם של מבקשי מקלט שיש סבירות גבוהה שיוכרו כפליטים פוגע בהם, משום שבתקופת ביניים זו, עד שתתקבל החלטה סופית בעניינם, הם אינם נהנים מזכויות המוענקות למי שהוכרו כפליטים - קבלת שירותי בריאות ושירותים סוציאליים. בד בבד הטיפול הממושך במבקשי מקלט הנדחים על הסף, שהם מרבית מבקשי המקלט, מאפשר להם להמשיך לשהות בישראל ללא חשש מגירוש ממועד הגשת בקשתם לנציבות הפליטים ועד מועד הרחקה. מצב זה מכביד על רשויות האכיפה שנדרשות לאתרם ולוודא ששהותם בארץ חוקית. משרד הפנים לא נענה לבקשת נציבות הפליטים לסייע לה בהתמודדות עם עומס הטיפול בבקשות ולא בחן דרכים אחרות ליעול הטיפול בבקשות ולקיצורו.

בביקורת התברר כי רק חלק מהזכאים לאשרת שהייה ועבודה קיבלו אותה. תוצאה זו נובעת מכך שרבים ממבקשי המקלט לא פנו למינהל האוכלוסין במשרד הפנים לצורך הסדרת מעמדם. יש מקום שמשרד הפנים יבחן פעולות אפקטיביות אשר יהיה בהן כדי להביא לידיעת מבקשי המקלט את הזכויות העומדות להם על פי הדין הישראלי ולאפשר את מימושו.

מעמדו של מי שהוכר כפליט נבחן מחדש אחת לשנתיים או לשלוש שנים, והוא שרוי בחוסר ודאות מתמדת לגבי עתידו בישראל כארץ מקלט. נציג נציבות הפליטים הציע למשרד הפנים פעמים אחדות לגבש מסלול הדרגתי שיאפשר לפליטים לייצב את מעמדם ולקבל בישראל מעמד של תושבי קבע, אולם ההצעה לא נדונה, לא נשקלו הצעות חלופיות והנושא לא הוסדר.

### היערכות לטיפול מערכתי באזרחים הסודניים שהסתננו לישראל מגבול מצרים

הטיפול באזרחים סודניים שהסתננו לישראל: חוק הכניסה לישראל מסדיר את הטיפול בשהים שלא כדין בישראל וכולל הסדרים המבטיחים שימושו זכויותיהם במסגרת הליכי הרחקה מישראל. לעומת זאת, בחוק למניעת הסתננות, שנועד לטפל במסתננים ממדינות העוינות את ישראל, אין כל הסדר כזה, עקב החשש שיש במסתננים סיכון ביטחוני לישראל (להלן - חזקת המסוכנות).

במרס 2000, נוכח התגברות ההסתננות מהגבול המצרי למטרות מקלט מדיני ועבודה קבע היועץ המשפטי לממשלה דאז, עו"ד אליקים רובינשטיין, כי אין להחיל את חזקת המסוכנות על כלל המסתננים, וכי על צה"ל לחקור כל מסתנן, ומי שאין בו סיכון ביטחוני לישראל יטופל על פי

הוראות חוק הכניסה לישראל בידי רשויות אזרחיות, ולא על פי הוראות החוק למניעת הסתננות בידי רשויות צבאיות. במרס 2006, חזר היועץ המשפטי לממשלה, עו"ד מני מזוז (להלן - היועמ"ש), על הנחיה זאת.

בדיקת מבקר המדינה העלתה כלהלן:

1. בקרב גופי מערכת הביטחון הייתה מחלוקת בסוגיית חזקת המסוכנות של האזרחים הסודניים: עמדת שירות הביטחון הכללי הייתה שצריך להחיל את חזקת המסוכנות על כלל האזרחים הסודניים, היות שסודן היא מדינה התומכת בטרור. לעומת זאת, צה"ל סבר כי אין הצדקה לעמדה זו וכי יש לחקור כל מסתנן סודני כדי לקבוע אם יש בו סיכון ביטחוני. עקב המחלוקת לא יושמה הנחיית היועמ"ש האמורה. במרס 2006 ביקש היועמ"ש מממלא מקום ראש הממשלה דאז, מר אהוד אולמרט, ששימש ראש הממשלה בפועל, ומשר הביטחון דאז, מר שאול מופז, לגבש עמדה בסוגיית חזקת המסוכנות ולפעול בהתאם להנחייתו; בדצמבר 2006 הוא פנה שוב לראש הממשלה ולשר הביטחון דאז, מר עמיר פרץ, וביקש להכריע בסוגיה. רק באפריל 2007 הכריעו ראש הממשלה ושר הביטחון בסוגיה והורו שמסתנן אזרח סודן שחקירה של צה"ל העלתה שאין בו סיכון ביטחוני יטופל לפי הוראות חוק הכניסה לישראל.

(א) עקב אי-הכרעה בסוגיית חזקת המסוכנות לאחר שצה"ל הוציא צווי גירוש נגד הגברים שבקרב האזרחים הסודניים, הם הוחזקו במשמורת לפי החוק למניעת הסתננות. עקב כך נפגעו זכויותיהם: לא הייתה ביקורת שיפוטית על החזקתם במשמורת ולא נשקלו לגביהם חלופות משמורת. רק באוגוסט 2006 הורה שר הביטחון להקים ערכאת ביקורת שיפוטית מיוחדת זמנית שתדון בהחזקתם במשמורת של האזרחים הסודניים, אולם גם לאחר שהוקמה אותה ערכאה התקיימו הליכים כאלה רק בעניין מקצת האזרחים הסודניים שהוחזקו במשמורת, ואף הם התקיימו באיחור.

(ב) אשר לנשים וילדים שבקרב האזרחים הסודניים שהסתננו לישראל - אף שלא נשללה חזקת המסוכנות לגביהם צה"ל הקל עליהם ולא החזיקם במעצר. בפועל שחרר צה"ל חלק מהנשים והילדים לחלופות משמורת אך את חלקם הוא שחרר בלי שיובטחו להם תנאי המחיה הבסיסיים ואף הרשויות האזרחיות לא נדרשו לכך.

(ג) החל מסוף שנת 2005 התריע צה"ל לפני היועמ"ש על כך שאין הוא ערוך לטפל בנשים ובילדים אזרחי סודן וכי חסרה הגדרה ברורה של הגורם האחראי לטיפול בהם. גם היועמ"ש חזר והתריע לפני הגורמים הנוגעים בדבר - ראש הממשלה, שר הביטחון - שיש צורך בהיערכות מערכתית להתמודדות עם תופעת ההסתננות, אך הוא לא הדגיש לפנייהם שיש צורך לפעול בדחיפות לטיפול בבעיה ההומניטרית של האזרחים הסודניים השוהים בישראל.

2. באפריל 2007 הורה ראש הממשלה, מר אהוד אולמרט, לגופים הנוגעים בדבר - מינהל האוכלוסין שבמשרד הפנים, מינהלת ההגירה במשטרה וש"ס - לטפל באזרחים הסודניים על פי הוראות חוק הכניסה לישראל. בהתאם היה על גופים אלה להיערך לטיפול באזרחים הסודניים. ואולם, הגופים האמורים לא גיבשו תכנית ולא נערכו לטיפול בנושא בשיתוף צה"ל. רק באוגוסט 2007, במסגרת תכנית שהתווה ראש הממשלה לטיפול מערכתי באזרחים הסודניים, החלו הגופים האמורים להיערך לטיפול באזרחים הסודניים על פי חוק הכניסה לישראל.

מניעת הסתננות והחזרת המסתננים למצרים: במרס 2006, בסיכום דיון עם הגופים הנוגעים בדבר, גיבש היועמ"ש הצעה להתמודדות עם סוגיית ההסתננות לישראל מגבול מצרים. ההצעה כללה בין היתר: מניעת הסתננות לישראל באמצעות הקמת מכשולים פיזיים בגבול והחזרה למצרים של מסתננים בתיאום עמה (להלן - ההצעה של היועמ"ש). היועמ"ש פרט בכתב את הצעתו לפני ראש הממשלה והשרים הנוגעים בדבר, שר הביטחון, שרת החוץ, והשר לביטחון הפנים (להלן - השר לבט"פ). בהצעה הודגש שעל כל המשרדים הנוגעים בדבר להיערך לטיפול מערכתי בנושא, לגבש בהקדם תכנית למטרה זו ולהקצות לכך משאבים.

מניעת הסתננות: הביקורת העלתה כי ראש הממשלה, שר הביטחון דאז ושרת החוץ, שאליהם הופנתה ההצעה של היועמ"ש לא דנו עד אמצע 2007 בקשיים במימוש ההצעה ולא גיבשו הצעות חלופיות להתמודדות עם התופעה. גורמים אלה אף לא העלו את הנושא לדיון בממשלה ולא הביאו לאישורה הצעות לטיפול בהסתננות האזרחים הסודניים. כתוצאה מכך לא מוצו הדרכים למנוע את הסתננותם של אזרחים סודניים ממצרים לשטח ישראל.

**החזרת המסתננים למצרים:** כללי המשפט הבין-לאומי מכירים בזכותה של מדינה להחזיר מבקשי מקלט שהסתננו לתחומה אל "ארץ המקלט הראשונה", המחויבת לעקרונות אמנת הפליטים, שדרכה עברו ממדינות מוצאם. זאת ועוד, לפי הכללים האמורים מדינה זכאית שלא להעניק מקלט מדיני לפליט המסכן את ביטחונה; לאותו פליט אמורה נציבות הפליטים לסייע במציאת מקלט במדינה אחרת.

היועמ"ש הציע שמשרד הביטחון, צה"ל ומשרד החוץ יתאמו עם מצרים דרך החזרת המסתננים לתחומה בסמוך לתפיסתם. אולם בסמוך לאחר גיבוש ההצעה התברר לצה"ל ולמשרד החוץ כי אי-אפשר להשיב את המסתננים למצרים בתיאום עמה, בהיעדר שיתוף פעולה מצדה. למרות זאת, לא חזרו צה"ל ומשרד החוץ לדון בנושא ולא הסכו בדחיפות את תשומת לב הממשלה לצורך בהיערכות ארוכת טווח הולמת לטיפול באזרחים הסודניים בעת שהותם בישראל ולצורך במציאת מקלט עבורם במדינה אחרת. כמו כן, לא ננקטו פעולות נדרשות כדי להגביר את הסיכויים למציאת מקלט לאזרחים הסודניים במדינה שלישית, בהן התחייבות של ישראל לקלוט חלק מהם.

## סיכום והמלצות

סוגיית מבקשי המקלט המדיני בישראל היא סוגיה אנושית רגישה הנוגעת גם לתדמיתה הבין-לאומית של ישראל. במסגרת טיפולה של ישראל במבקשי המקלט היא נדרשת למצוא איזון בין זכותה להגן על האינטרסים שלה ובין מחויבותה לסייע לפליטים באמצעות מתן מקלט מדיני, טיפול הומניטרי הולם וסיפוק צורכיהם הבסיסיים. בביקורת עלה שהתמשכות הטיפול בבקשות למקלט מדיני פוגעת במבקשי המקלט שיש סבירות גבוהה שיוכרו כפליטים, והם לא מקבלים את מלוא הזכויות המאפשרות קיום הולם בישראל; בד בבד התמשכות הטיפול במבקשי המקלט הנדחים על הסף, שהם מרבית מבקשי המקלט, מאפשרת להם לשהות בישראל פרק זמן ארוך, מצב המכביד על רשויות האכיפה. אשר למבקשי המקלט אזרחי סודן, מדינה הנחשבת עוינת את ישראל, ראש הממשלה ושר הביטחון לא פעלו לבטל במועד את חוקת המסוכנות שהוחלה עליהם, ועקב כך הוחזקו מרביתם במשמורת ללא ביקורת שיפוטית ובלי להחיל עליהם הסדרים אחרים המאפשרים שחרור בערבות, ואילו חלק מהילדים והנשים שוחררו בלי שיובטחו להם תנאי מחיה בסיסיים. למרות התרעתו של היועץ המשפטי לממשלה, עו"ד מני מזוז, בתחילת 2006, לפני ראש הממשלה, שר הביטחון, שרת החוץ והשר לבט"פ בעניין הצורך לגבש בדחיפות תכנית מערכתית לטיפול בכניסת האזרחים הסודניים מגבול מצרים, הדבר לא נעשה עד אמצע שנת 2007. כנסיבות אלה לא מיצו משרד ראש הממשלה, משרד הביטחון והמשרד לביטחון הפנים, הכפופים לאותם שרים, את הפעולות הנחוצות כדי למנוע מאזרחים סודניים כניסה לישראל או להחזירם למצרים. נוסף על כך לא נערכו גופים אלה לטיפול דחוף בבעיה ההומניטרית של האזרחים הסודניים השוהים בישראל.

על משרד הפנים, האחראי להסדרת המעמד בישראל, לבחון בשיתוף נציבות הפליטים אם יש באפשרותו לסייע בהחשת תהליכי הטיפול בבקשות למקלט מדיני בישראל על מנת שלא לפגוע במבקשי מקלט הזכאים למעמד של פליט ובד בבד למנוע שהייה ממושכת בישראל של מבקשי המקלט שבקשותיהם נדחות על הסף. כמו כן ראוי שמשרד הפנים יבחן עם כל הגופים הנוגעים בדבר דרך שתאפשר לכל מבקש מקלט שזכאי לרישיון ישיבה בישראל לקבל אותו ולמצות את זכויותיו בישראל. בנוסף על משרד הפנים למצות את הדיון בסוגיית הענקת מעמד של קבע למי שהוכרו כפליטים בישראל. אשר לטיפול במבקשי המקלט אזרחי סודן - על כל המשרדים הנוגעים

בדבר לפעול בנחרצות ליישומה של התכנית שהתווה ראש הממשלה, מר אהוד אולמרט, ולהקפיד על קיום כללי המשפט הבין-לאומי. בין שתתאפשר החזרתם של האזרחים הסודניים למצרים בהקדם ובין לאו, נדרשת היערכות בין-משרדית הולמת לסיפוק צורכיהם של האזרחים הסודניים במגוון תחומים לרבות בריאות, שירותים סוציאליים וחינוך.



פרק שני

## משרדי הממשלה





## משרד ראש הממשלה

### הקצאת תקציבים לחיזוק הצפון

לאחר סיום מלחמת לבנון השנייה קיבלה ממשלת ישראל סדרה של החלטות ולפיהן הממשלה מעמידה בראש סדר עדיפויותיה את חיזוק ופיתוח הצפון וחיפה. במסגרת החלטות אלה יזמה הממשלה תכנית לחיזוק הצפון וחיפה (להלן - התכנית).

#### פעולות הביקורת

בחודשים יוני-דצמבר 2007 בדק משרד מבקר המדינה את ההחלטות הנוגעות לחיזוק הצפון וחיפה בעקבות מלחמת לבנון השנייה ואת יישומן. הבדיקה נעשתה במשרד ראש הממשלה (להלן - משרד רוח"מ), באגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - אג"ת) ובכמה רשויות מקומיות. בדיקות השלמה נעשו במשרד התחבורה, במשרד המשנה לראש הממשלה (להלן - משרד המשנה לרוח"מ), במשרד הפנים, במשרד התשתיות, במשרד הבריאות, במשרד החינוך ובמשרד התיירות.

#### עיקרי הממצאים

במסמכי משרד רוח"מ ומשרד האוצר, שהובאו לידיעת הציבור, הוצגה התכנית בהיקף כספי של כ-4 מיליארד ש"ח. בהצגה זו יש כדי ליצור ציפיות בקרב הציבור וראשי רשויות בצפון שהממשלה תשקיע תקציבים בהיקף כזה בצפון. אולם מתברר כי ההיקף הכולל של התקציב שהקצתה הממשלה לתכנית לחיזוק הצפון היה כ-2.8 מיליארד ש"ח בלבד, מהם כ-1.2 מיליארד ש"ח מתקציבים שקיימים במשרדים וכ-1.6 מיליארד ש"ח שיינתנו כתוספות תקציב. היתרה בסך כ-1.2 מיליארד ש"ח מקורה בתרומות. עוד נמצא כי היקף תקציב זה כולל אמנם את חיזוק חיפה והצפון אך גם את יישובי עוטף עזה ואשקלון ולא נקבע הסכום שיוקצה לכל אחד משני האזורים בנפרד. יתר על כן, חלק מתקציב התכנית יועד לפעילות ארצית כמו קידום ושיווק התיירות.

הממשלה לא קבעה בתכנית כי משרדי הממשלה יסיטו תקציבים קיימים לטובת הצפון, וחלק מהמשרדים צבעו תקציבים קיימים בעקבות קבלת התכנית. צביעת התקציבים והצגתם כחלק מהתכנית נותנים תמונה מעוותת של ההיקף התקציבי הכולל של התכנית.

הסתמכות הממשלה על קבלת תרומות בנושאים שהוחלט כי יקבלו עדיפות עליונה, בייחוד כאשר מדובר במימון של פעילות חיונית לאוכלוסייה וכאשר הממשלה נמנעת מלהוביל את הפעילות, אינה ראויה. בכך מעבירה הממשלה החלטות ממלכתיות לידיים פרטיות תוך סיכון של פגיעה בשיקולי מדיניות ובסדרי עדיפויות. מאחר שהשגת התרומה תלויה ברצונו הטוב של התורם, אין הממשלה יכולה להסתמך על התרומות כעל מקור כספי מובטח למימוש התכנית.

למשרד המשנה לרוה"מ או לכל גורם ממשלתי אחר אין מידע על ההיקף הכולל של התרומות שהתקבלו, ולא ידוע להם לאן הועברו התרומות שהגיעו מרחבי העולם בעקבות המלחמה. אין בידי אג"ת מתודולוגיה לרישום התרומות בתקציב המדינה.

נמצא כי בשלבי הביצוע הראשונים של התכנית לא בוצעו פיקוח ובקרה נאותים בעניינה וכי רק באוגוסט 2007 התקשר אגף תיאום ובקרה במשרד ראש הממשלה (להלן - אגף תיאום ובקרה) עם חברת בקרה לשם מעקב ופיקוח על התכנית. כמו כן, אגף תיאום ובקרה לא מסר לרשויות המקומיות מידע על התקציבים שיוקצו להן במישרין ובעקיפין באמצעות משרדי הממשלה השונים.

הקבינט לחיזוק הצפון, שהיה אמור לפקח על התכנית, התכנס לאחרונה רק בפברואר 2007.

לא נקבעו מדדים כמותיים לבקרה על התכנית, ובמשרד רוה"מ יש מידע חלקי בלבד בדבר התקדמות ביצוע התכנית בשנים 2006 ו-2007. נוסף על כך, הסכומים שהוקצו למשרדים למימון התכנית לא הועברו אליהם בדרך שיטתית ואחידה, ויש קושי רב לאתרם ולעקוב אחריהם באופן מרוכז.

## סיכום והמלצות

התכנית לחיזוק הצפון עוררה ציפיות רבות, בעיקר בקרב תושבי חיפה והצפון. התכנית הלכה ודעכה והשפעתה כמעט ואינה ניכרת בצפון. הממשלה מבססת חלק ניכר מתכניותיה על קבלת תרומות. מדובר בהתנהלות בעייתית בבואה להוציא אל הפועל את היעדים החשובים והחיוניים שהציבה לעצמה הממשלה.

ניתן היה לצפות כי אחרי מלחמה כה קשה שעברו תושבי הצפון וחיפה, תירתם הממשלה, על משרדיה הנוגעים בדבר, כדי לפעול בנחישות לשיקומם. אך ממצאי הביקורת מלמדים כי מעבר לקביעת מדיניות עקרונית והצהרות על התכנית, הממשלה לא נערכה כנדרש לביצועה. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהממשלה ובראשה משרד רוה"מ ייערכו מחדש מבחינה ארגונית, תקציבית וניהולית לביצוע התכנית ויקבעו סדרי פיקוח ובקרה נאותים בעניינה לרבות קביעת יעדים ברורים ומדדי ביצוע, כדי לוודא שהתכנית תצא מן הכוח אל הפועל באופן יעיל ומועיל ובלא לחרוג מלוח הזמנים לביצועה. שיקום האוכלוסייה באזורים שסבלו וסובלים ממלחמות הוא מבחן חשוב מאוד לממשלה. על הממשלה לפעול כדי שתכניותיה והחלטותיה לא יהיו בבחינת "אות מתה".

## ממצאי מעקב

### נציבות שירות המדינה

## מינוי מנכ"לים למשרדי הממשלה ונושאי משרות אחרות שאיושן טעון אישור הממשלה

חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן - חוק המינויים), קובע, כי הממשלה תמנה מנכ"ל לכל משרד, על-פי הצעת השר הממונה על אותו משרד, לאחר שוועדת מינויים<sup>1</sup> בראשות נציב שירות המדינה אישרה את המועמד. על מינוי מנכ"ל לא חלה חובת מכרז<sup>2</sup> החלה על עובדי המדינה, ואין מזמנים ועדת איתור לצורך בחירתו, למעט מקרים חריגים.

בדוח שנתי 53ב (עמ' 60)<sup>3</sup> בדק משרד מבקר המדינה את סדרי מינויים של מנכ"לים. ובדוח זה ערך משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב בנושא; בדיקת המעקב עוסקת בתקופה שבין 2004 ל-2006 ולהלן הממצאים:

### כישורים נדרשים ממנכ"ל משרד ממשלתי

בשירות המדינה נדרשים כישורים ותנאי סף למשרות זוטרות, וגם בחברות ממשלתיות ובתאגידים סטטוטוריים נדרשים כישורים למנכ"לים, אולם, לתפקיד מנכ"ל משרד ממשלתי, השולט לעתים בתקציבים גדולים מאוד, והוא ממונה על כוח האדם במשרד ומיישם מדיניות ממשלתית מורכבת ומגוונת - אין כל דרישה לכישורים. גם ועדת המינויים אשר אמורה לבחון את כישורי המועמדים לא קבעה לעצמה אמות מידה.

מבקר המדינה קבע בשעתו כי משרת מנכ"ל היא אמנם משרה פטורה ממכרז, אך ראוי שגם בנסיבות של פטור ממכרז יעמוד המועמד לתפקיד כה מרכזי במינהל הציבורי, בתנאי סף סבירים שייקבעו על ידי ועדת המינויים ויהיה בעל כישורים ראויים.

כמו כן, לדעת משרד מבקר המדינה, כפי שעולה עוד מהדוח הקודם, מן הראוי שוועדת המינויים תקבע לעצמה קריטריונים כמו דרישות להשכלה מתאימה לתפקיד, ניסיון מקצועי, ניסיון ניהולי וכיוצא בזה.

1 ועדה שהוקמה על ידי הממשלה לביקורת מועמדים למשרות שמינויים נעשה בידי הממשלה.  
2 "מכרז" כמשמעותו בסעיף 19 לחוק המינויים.  
3 הדוח על "עבודת המטה במשרדי הממשלה" 53ב בפרק: "המנהל הכללי ועבודת המטה".

בפועל עד לביקורת המעקב, יולי 2007, לא קבעה ועדת המינויים לעצמה אמות מידה כאמור. במסגרת ביקורת המעקב פנה משרד מבקר המדינה בנדון ליועץ המשפטי לממשלה. ואכן, בעניין זה חלה התקדמות: המשנה ליועץ המשפטי לממשלה כתב למשרד מבקר המדינה ב-25.9.07 כי לאחר ליבון הדברים עם נציבות שירות המדינה (להלן - נש"מ) הם הסכימו ביניהם כי ועדת המינויים, בראשות הנציב, היא גוף מינהלי שמן ההכרח שיהיו לו אמות מידה סבירות לצורך הפעלת שיקול דעת בהחלטותיו. אשר על כן, על הוועדה לקבוע אמות מידה אשר יהיו מעין תנאי סף למועמדים לתפקיד מנכ"ל משרד ממשלתי.

### **סדרי עריכת פרוטוקולים של ועדת המינויים**

עקרון השקיפות מחייב כתיבת פרוטוקול אשר ישקף את עיקרי הדברים הנאמרים אם באופן מלא ואם באופן מתומצת.

הביקורת העלתה כי מפרוטוקולים של ועדת המינויים אשר בפניה הופיעו מועמדים למשרת המנכ"ל, לא ניתן ללמוד דבר על מהלך הדיונים לפני שהתקבלה ההחלטה, משום שאין רישום של הדיונים ולא ניתן בהם ביטוי לדעותיהם של חברי הוועדה; הדבר חשוב במיוחד כאשר מדובר במועמדים שהוועדה לא המליצה עליהם, או שהיו לגביהם חילוקי דעות בין החברים, או במקרים שהמועמד אושר אף שלכאורה נראה כי כישורי המועמד דלים מהדרוש לתפקיד.

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר, כי מקובל עליהם שיש צורך בפורמט מקובל של פרוטוקולים משיבת הוועדה שישקף את עיקרי הדברים הנאמרים בדיון; כמו כן מקובל עליהם כי יש מקום שהפרוטוקול או ההחלטה הסופית של הוועדה ישקפו באופן מלא את שיקולי הוועדה בהחלטתה לגבי מועמד פלוני. לדבריו, נש"מ מסרה להם כי להבא תפעל הוועדה ברוח זו.

## משרד האוצר

---

### אגף החשב הכללי

## מאזן המדינה ליום 31.12.06 - ניהול כספי קרנות ופיקדונות

הקרנות שהממשלה מנהלת נוסדו מכוח חוק, הסכם או החלטה מינהלית (להלן - מסמכי היסוד). על פי המידע שמסר אגף החשב הכללי (להלן - אגף החשכ"ל או החשכ"ל) למשרד מבקר המדינה, ב-31.12.06 הסתכמה היתרה הכוללת של החשבונות שהוא מנהל בעבור הקרנות בכ-7 מיליארד ש"ח (למעט קרנות שיועדו לזכויותיהם של עובדי המדינה, שלא נבדקו בדוח זה).

### פעולות הביקורת

בחודשים אפריל-נובמבר 2007 בדק משרד מבקר המדינה את אופן הניהול של קרנות ושל "פיקדונות צד ג"<sup>1</sup>, את הטיפול בכספים שהופקדו בגינם ואת הדיווח עליהם בדוחות הכספיים של ממשלת ישראל ל-31.12.06 (להלן - הדוחות הכספיים<sup>2</sup>). הבדיקה נעשתה באגף החשכ"ל במשרד האוצר. בדיקות השלמה נעשו בבנק ישראל ובמשרדי ממשלה אחרים.

### עיקרי הממצאים

אף על פי שהחשכ"ל משתמש במושגים "קרנות", "קרנות תקציביות" ו"קרנות חוץ-תקציביות", הוא לא הגדיר את המושגים האלה ולא הנחה את היחידות והמשרדים של הממשלה כיצד לרשום את הקרנות לסוגיהן וכיצד לדווח עליהן. עד מועד סיום הביקורת (בנובמבר 2007) אגף החשכ"ל לא עשה תהליך מסודר של מיפוי הקרנות שהממשלה מנהלת, ולכן אינו יכול לדווח עליהן כראוי בדוחות הכספיים.

החשכ"ל לא כלל בדוחות הכספיים, לשם הגילוי הנאות, ביאורים הקשורים בקרנות שהוא מנהל. בדוחות הכספיים חסר אפוא מידע מהותי על שיטת הרישום והדיווח שיושמה בנוגע לקרנות אלה, וכמו כן חסרים בהם פרטים בדבר הפעולות שנעשו בעניינן ובדבר היתרות של כל אחת מהן.

---

1 לדברי החשכ"ל, "פיקדונות צד ג" הם פיקדונות של מזומנים או נכסים אחרים שהפקיד גורם שאינו ממשלתי.  
2 מאזן המדינה הוא אחד המרכיבים העיקריים של הדוחות הכספיים.

מקצת משרדי ממשלה הציגו את הקרנות שהם מנהלים בסעיף נפרד במאזניהם ל-31.12.06, במסגרת ההתחייבויות. אולם אי-אפשר לדעת באילו סעיפים נכללו קרנות אלה במאזן המדינה לאותו מועד. זאת ועוד, במאזנים של משרדי הממשלה הוצגו פיקדונות שונים, אך אי-אפשר לדעת אם מדובר בפיקדונות של כספי קרנות או בפיקדונות אחרים.

החשכ"ל לא קבע הוראת תכ"מ<sup>3</sup> או נהלים המסדירים את אופן הטיפול בפיקדונות בכלל ובפיקדונות של כספי קרנות ושל פיקדונות צד ג' בפרט, את אופן הפקדתם ואת העקרונות שלפיהם ייקבע שיעור הריבית שתשולם בגינם.

ההפרדה בין פיקדונות ובין "מזומנים ושווי מזומנים"<sup>4</sup> לא נעשתה בכל משרדי הממשלה, ויתרותיהם נגזרו מיתרה שגויה. משום כך סך היתרות של הפיקדונות הכלולים בביאור של הסעיף "יתרות בבנקים ובקופות" המוצג בדוחות הכספיים אינו נכון. בבנק ישראל מנוהלים פיקדונות שונים של הממשלה בחשבונות נפרדים. עם זאת, הפיקדונות האלה לא הוצגו בנפרד במאזן המדינה, ולא נבדק אם הם כספי קרנות.

על אף מורכבותם של ההסכמים שנחתמו בין ממשלת ישראל למדינות חוץ בגין קרנות דו-לאומיות, אין למחלקת מלוות חוץ של החשכ"ל נהלים וכללים ברורים לבקרה על יתרותיהן, על יתרות הפיקדונות שהופקדו בגינן ועל הריבית שהחשכ"ל משלם בעבור פעילותן. כמו כן אין כללים ברורים לרישום הקרנות האלה ולניהולן. השינויים שנעשו בהסכמי ההקמה והתוספות שנוספו להם לא תועדו כראוי בתיקי קבע לצורכי ניהול, פיקוח ובקרה, ולכן לא מתאפשרת בקרה נאותה על קרנות אלה.

הפעולות הכספיות שנעשו כדי להקים את הקרנות הדו-לאומיות והפעולות הכספיות השוטפות של הקרנות האלה אינן מוצגות כראוי בדוחות הכספיים. כספיהן של שתי קרנות דו-לאומיות הופקדו בחשבונות מיוחדים בבנק ישראל, אך סכומי הכספים שהופקדו בעבורן לא הוצגו בדוחות הכספיים ככספי קרנות.

קרן הפיצויים שהוקמה על פי חוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961 נועדה לפצות, לפי החוק, על נזקים שנגרמו מפעולות איבה ומלחמה ועל נזקי בצורת. לאגף החשכ"ל אין הוראה המנחה אותו בעניין המדיניות וסדרי ההשקעה של כספי קרן הפיצויים - כנדרש בסעיף 2א(ג) בחוק. הוא אף לא הפנה את תשומת-לב הדרגים הממונים לצורך להכין ולאשר הוראה כזו.

ההכנסות המיועדות לקרן הפיצויים נרשמו בסעיף שמהותו גיוס מלוות בארץ, דבר שאינו עולה בקנה אחד עם הייעוד של כספי הקרן. בשנת 2006 בחן החשבונאי הראשי באגף החשכ"ל דאו את שיטת הרישום שיש ליישם בעניין קרן הפיצויים, אך עד מועד סיום הביקורת אגף החשכ"ל לא קבע שיטה מוסכמת לרישום ולדיווח. לדוח ביצוע התקציב שבדוחות הכספיים צורף בפעם הראשונה פירוט של ההכנסות וההוצאות של קרן הפיצויים. האופן שבו צורף הפירוט אינו מתיישב עם כללי הדיווח על ביצוע התקציב, והוא עלול לפגוע באחידות הדיווח.

ב"נוהל מחלקת ערבויות מטעם המדינה", שבו ניתנו גם הוראות הנוגעות ל"קרן לכיסוי הפסדים" ("קרן הערבויות"), חסרה הגדרה מפורשת של המטרות שלשמן הוקמה הקרן. כמו כן, חסרות בו הוראות בדבר מנגנוני בקרה שיבטיחו שכספי הקרן יוצאו אך ורק על אותן מטרות.

3 תכ"מ - תקנות כספים ומשק שהחשכ"ל מפרסם מפעם לפעם.

4 הפרדה זו נדרשת בתקני חשבונאות ממשלתיים 1 ו-2. בסעיף 8 לתקן חשבונאות ממשלתי מספר 2 הוגדרו המושגים האלה כך: "מזומנים ושווי מזומנים" - "מזומנים (cash) כוללים מזומנים בקופת הישות ופיקדונות הניתנים למשיכה מיידית"; "שווי מזומנים (cash equivalents) - השקעות לזמן קצר, בעלות נזילות גבוהה, הניתנות בקלות להמרה, לסכומים ידועים של מזומנים, והחשופות לסיכון לא משמעותי של שינויים בערכן".

## סיכום והמלצות

נוכח הממצאים דלעיל, מן הראוי שהחשב הכללי יוציא הוראות והנחיות לרישום קרנות ופיקדונות צד ג', לדיווח עליהם, לניהול הכספים שהופקדו בעבורם, ולפיקוח ובקרה עליהם. לשם כך עליו, בין היתר, להגדיר את המושגים "קרנות", "קרנות תקציביות", "קרנות חוץ-תקציביות" ו"פיקדונות צד ג'" ולהשלים את האיתור והסיווג של הקרנות בכל היחידות והמשרדים של הממשלה.

בביקורת נמצא כי יתרת בנק ישראל הרשומה במאזן המדינה ל-31.12.06 אינה נכונה, והיא קטנה בכ-4 מיליארד ש"ח מהיתרה הנכונה. על החשכ"ל לתקן את יתרת הפיקדונות הכלולה ביתרה שגויה זו, ולהפריד בין יתרות הפיקדונות ובין יתרות ה"מזומנים ושווי המזומנים" בכל היחידות והמשרדים של הממשלה. כדי לשפר את הבקרה על היתרות המופקדות בבנק ישראל, על החשכ"ל לשפר את מערך ההתאמות שלו עם הבנק.

מן הראוי שהחשכ"ל יקבע בכתב מדיניות לניהול כספי קרנות ופיקדונות צד ג' וייתן על כך גילוי בדוחות הכספיים. לדעת משרד מבקר המדינה, חשוב להציג בדוחות הכספיים סעיף קרנות מיוחד, כדי לדווח כראוי על כל הקרנות ולהציגן ביתר שקיפות.





## מינהלת הגמלאות

חוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970 (להלן - החוק), מסדיר תשלום גמלאות לעובדי מדינה שפרשו. לפי החוק גמלה היא קצבה או מענק. החוק נועד להבטיח תשלום קצבת פרישה, קצבת שאירים וקצבת נכות לעובדי המדינה ולשאייריהם, והוא מבוסס על עקרון הפנסיה התקציבית. על ביצוע החוק הופקד שר האוצר והוא מינה את החשב הכללי שבמשרדו (להלן - החשכ"ל) לממונה על תשלום הגמלאות לפי החוק. מינהלת הגמלאות שבמשרד האוצר (להלן - המינהלה) משלמת קצבאות לכ-83,000 גמלאים ושאיירים של גמלאים ועובדים, ותקציבה השנתי למטרה זו הסתכם בשנת 2007 בכ-6.4 מיליארד ש"ח.

### פעולות הביקורת

בחודשים יולי - ספטמבר 2007 בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול של המינהלה בתשלומי הקצבאות לזכאים. הביקורת בוצעה במינהלה, ובירורי השלמה נעשו ביחידות אחרות במשרד האוצר.

### עיקרי הממצאים

בינואר 2004 בוצע בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב), תיקון ולפיו גוף מתוקצב וגוף נתמך שנקבעו על ידי הממשלה כקופה ציבורית ימסרו למינהלה דין וחשבון ובו פירוט שכרו של כל עובד שהם מעסיקים הזכאי לקבל ממנה קצבת פרישה. התברר כי החשכ"ל והמינהלה לא הכינו טיוטת תקנות לחתימת שר האוצר בעניין חובת הדיווח כאמור, ולפיכך עדיין לא יושם התיקון לחוק.

החוק קובע כי מי שזכאי לקצבה לפי החוק ולקצבאות נוספות מאוצר המדינה או מקופה ציבורית יהיה זכאי לקבל את סכום הקצבאות בתנאי שסכומן הכולל לא יעלה על 70% מהמשכורת הקובעת שלו לפנסיה. עוד קובע החוק כי הסכום הכולל שמקבל גמלאי המקבל גם משכורת מאוצר המדינה או מקופה ציבורית אינו יכול לעלות על המשכורת הקובעת שלו לפנסיה. המינהלה לא קבעה עם מעסיקים בשירות הציבורי הסדרים שבמסגרתם יזרימו לה מידע שוטף שעל פיו תוכל לאתר חריגות בתשלום הקצבאות.

המינהלה לא פעלה די נגד התופעה שרבים מהגמלאים אינם עומדים בחובת הדיווח למינהלה על אירועים שיש להם השלכה על קצבתם כגון, קבלת משכורת או קצבה נוספת מאוצר המדינה או מקופה ציבורית. נוסף על כך לא השתמשה המינהלה במידע שממציא לה כל גמלאי בכל שנה כדי לאתר את הכנסותיו הנוספות משכר ומקצבאות מאוצר המדינה או מקופות ציבוריות.

בקובץ ממוחשב שהוכן בשנת 2006 ונועד לאתר חריגים לא נכללו רבות מהקופות הציבוריות. עם זאת אפשר הקובץ לאתר 236 גמלאים המקבלים קצבה נוספת שלא דווח עליה, וחלקם קיבלו קצבאות בסכומים גבוהים מאלה שהם רשאים לקבל, ונוצר להם חוב למינהלה בסכום כולל של כחמישה מיליון ש"ח. המינהלה לא בדקה לגופו של עניין אם יש מקרים בהם ניתן לדרוש מהגמלאים החוזרים רטרואקטיביים.

בשנים 2006 ו-2007 שלחה המינהלה לגמלאים שאלונים כדי לאתר חריגות בתשלומי קצבאותיהם, ובעקבות זאת היא פעלה לתיקון חלקי של החריגות. המינהלה לא נקטה צעדים נגד גמלאים שלא שיתפו פעולה במילוי השאלונים ובהחזרתם למינהלה. לגבי הגמלאים שנמצא כי קיבלו תשלומי יתר, לא בדקה המינהלה אם יש מקום לדרוש מכל אחד מהם החזרים רטרואקטיביים.

למינהלה ולחשכ"ל ידוע על מקרים שבהם גמלאים עוקפים את הוראות החוק בעניין הפחתת קצבתם בגין השתכרות מאוצר המדינה או מקופות ציבוריות באמצעות עבודה בחברות כוח אדם או כעצמאים; אולם המינהלה והחשכ"ל לא פעלו למניעת מקרים אלה.

המדינה חתמה עם קרנות פנסיה וגופים ציבוריים על הסכמי רציפות זכויות פנסיה. בכל חודש משלמת המינהלה כ-5.5 מיליון ש"ח בגין השתתפות המדינה בתשלום קצבאות שמשלמים הגופים האמורים; ומאידך היא מגישה לגופים אלה בכל חודש דרישות תשלום בסך כ-5.2 מיליון ש"ח בגין השתתפותם בקצבאות שהיא משלמת. הועלה כי המינהלה משלמת את התשלומים בלא לבצע בקרה מספקת, כי היא לא טיפלה ביעילות בחובות שחבים לה גופים אלה בגין תשלומי השתתפות, וכי אינה גובה ריבית והפרשי הצמדה בגין החובות אלא מסתפקת בגביית סכום הקרן.

משנת 1983 העבירה המדינה לקרנות פנסיה תשלומים בגין זכויות של עובדים שהועסקו בשירות המדינה פרק זמן מסוים במעמד של עובדים ארעיים. קרנות הפנסיה לא העבירו למינהלה את השתתפותם בקצבאות של 288 גמלאים בסך כ-2.18 מיליון ש"ח, והמינהלה לא עשתה די לבידור העניין עם הקרנות ולגביית החוב.

הועלו ליקויים בפיקוח של המינהלה על האופן שבו גופים במערכת הביטחון מיישמים את הוראות החוק. על פי תכנית העבודה של המינהלה לשנת 2006, היא הייתה אמורה לעשות ביקורת בגופים אלה וכן במשטרת ישראל ובשירות בתי הסוהר בעניין תשלומי הקצבאות שלהם; אך הביקורת לא בוצעה.

## סיכום והמלצות

למינהלה תפקיד חשוב בשמירה על הביטחון הכלכלי של ציבור עובדי המדינה ושאידיהם. בשנת 2007 שילמה המינהלה למעלה משישה מיליארד ש"ח לאוכלוסייה זו. עם זאת, עליה לוודא שהגמלאים ושאידיהם, לרבות גמלאי מערכת הביטחון, משטרת ישראל ושירות בתי הסוהר, לא ייהנו מקצבאות חריגות.

כדי שתוכל המינהלה לפקח על הגופים הכפופים להוראות החוק, עליה לקבל מהם מידע שוטף. הביקורת העלתה כי החשכ"ל והמינהלה אינם מקיימים בקרה מספקת על הקצבאות שמשלמים גופים אלה.

הועלה גם כי במקרים רבים סכומי הקצבאות שמשלמת המינהלה לגמלאים אינם מדויקים, ולעתים נוצרו חובות של גמלאים למינהלה בגין תשלומי יתר ששולמו להם. אחד הגורמים העיקריים לכך הוא שלא היה בידי המינהלה מידע מלא ומעודכן על הגמלאי ושאידיהם ועל סכומי הכנסותיהם הנוספות מאוצר המדינה ומקופות ציבוריות. על המינהלה לפעול בדחיפות לקבלת מידע ולהשלמת המידע שבידיה, שמקורו בדיווחי הגמלאים.

בשנת 2004 תוקן חוק יסודות התקציב, וגופים שנקבע כי הם קופות ציבוריות נדרשו לדרווח על המשכורות שהם משלמים לגמלאי המדינה ולגמלאי צה"ל. התיקון אינו מיושם מכיוון שעדיין לא הותקנו תקנות בעניין חובת הדיווח כאמור. על החשכ"ל והמינהלה להכין טיוטת תקנות ולהגישן לחתימת שר האוצר. עד שיותקנו התקנות האמורות, על המינהלה לבחון אם קיימת אפשרות במגבלות המשפטיות הקיימות, שהגופים המשלמים קצבאות לפי החוק וגופים שנקבעו כקופות ציבוריות ימסרו למינהלה באופן שוטף מידע על תשלומים ששילמו לגמלאים שהיא מטפלת בהם.

בתקופה האחרונה החלה המינהלה בביצוע ביקורות יזומות כדי לאתר חריגות וטעויות הדורשות תיקון. יש להמשיך במגמת השיפור של עבודת המינהלה, כדי שיובטח כי סכומי הקצבאות המשולמים בכל חודש יהיו מדויקים ויקבעו לפי הוראות החוק, וכי סדרי הפיקוח שלה ושל החשכ"ל על הגופים הכפופים להוראות החוק, יהיו נאותים. לצורך כך נדרש כי יעמוד לרשות המינהלה בסיס מידע מקיף ועדכני.



## רשות החברות הממשלתיות

### אשרא - החברה הישראלית לביטוח יצוא בע"מ

החברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ (להלן - בסס"ח) התאגדה ב-1957 כחברה ממשלתית במטרה לבטח עסקאות יצוא על סוגיהן (כגון: אספקת טובין ושירותים, ביצוע עבודות קבלניות, השקעות ישראליות בחו"ל) מפני סיכונים מסחריים ופוליטיים הכרוכים בביצוע עסקאות כאלה. במשך מרבית התקופה 1957-2001, הייתה בסס"ח הגוף היחיד בענף ביטוח עסקאות יצוא מפני סיכונים, והנהלתה קיבלה את ההחלטות העסקיות בתחום פעילותה ונשאה בסיכונים בגינן.

במחצית הראשונה של שנות התשעים החלו חברות ביטוח פרטיות בישראל ובחוו"ל להתחרות בפעילות החברה בתחום ביטוח סיכונים בעסקאות יצוא לטווח קצר. בשנת 1998 החליטה ועדת השרים לענייני הפרטה להפריט את פעילות בסס"ח בתחום ביטוח הסיכונים בעסקאות יצוא לטווח קצר (להלן - הפרטת פעילות הטווח הקצר), שבגינה הנפיקה בסס"ח כ-85% מכלל הפוליסות שלה. בהמשך להחלטת ההפרטה הקימה רשות החברות הממשלתיות (להלן - הרשות) חברה ממשלתית חדשה (להלן - החברה החדשה), ואליה הועברה פעילות בסס"ח בתחום ביטוח הסיכונים בעסקאות יצוא לטווח הקצר. החברה החדשה נמכרה לגורמים פרטיים בספטמבר 2001, ובנובמבר 2001 הושלמה הפרטת הטווח הקצר (החברה שנמכרה תיקרא להלן: החברה המופרטת). בספטמבר 2005 הוחלף שמה של בסס"ח לאשרא - החברה הישראלית לביטוח יצוא בע"מ (להלן - אשרא או החברה).

מאז הפרטת פעילות הטווח הקצר חל שינוי מהותי במאפייני פעולתה של אשרא ביחס למאפייני הפעילות של בסס"ח. מאז הקמתה עוסקת אשרא בתחום הביטוח של עסקאות יצוא של חברות ישראליות מפני סיכונים מסחריים ופוליטיים לטווח הבינוני והארוך בלבד. החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל או אגף החשכ"ל) הוא המאשר את הביטוח של כל עסקת יצוא, והמדינה נושאת בכל הסיכונים הכרוכים בה. אם אושרה העסקה בידי החשכ"ל והיצואן מעוניין בביטוחה, מנפיקה לו החברה פוליסת ביטוח ומלווה את ביצוע העסקה עד לקבלת התמורה מהקונה.

### פעולות הביקורת

הביקורת על החברה החלה בתחילת שנת 2005, ואולם החברה הסבירה למשרד מבקר המדינה כי בשנת 2004 ניתן לה מאת המדינה כתב ערבות חדש, וכי בכוונתה לפעול להגדלת מספר היצואנים הנעזרים בשירותיה ומספר עסקאות היצוא שהיא מבטחת ולהרחיב את תחומי פעילותה, ועל כן היא

ביקשה לעכב את הביקורת בחברה עד שיבשילו תוצאות פעולותיה האמורות. משרד מבקר המדינה נענה לבקשה והשלים את הביקורת בחברה בשנת 2007.

בשנים 2005-2007 בדק משרד מבקר המדינה, בין היתר, היבטים בהפרטת הטווח הקצר, כיצד הוסדרה פעילות החברה לאחר הפרטת הטווח הקצר, סדרי העבודה והפיקוח של אגף החשכ"ל על פעילות החברה, וכן סוגיות עקרוניות הנוגעות למתכונת פעילותה כחברה ממשלתית, לרבות היקף פעילותה והיותה "זרוע מבצעת" של המדינה. כן נבדקו התוצאות של מעורבות המדינה בפעילותה העסקית של החברה ושל העובדה שהמדינה מוסמכת לקבל את ההחלטות בעניינה. בדיקות השלמה נעשו בגופים הממשלתיים הקשורים לפעילות החברה, הרשות, משרד האוצר, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת) ומכון היצוא.

## עיקרי הממצאים

### הפרטת פעילות הטווח הקצר

1. לא נמצא שרשות החברות, משרדי האוצר והתמ"ת (להלן - הגופים הממשלתיים האחראים לפעילות החברה) בחנו כראוי אם אפשר לבטח עסקאות יצוא לטווח הבינוני והארוך, באמצעות השוק הפרטי, בערבות המדינה ובפיקוח אגף החשכ"ל, כפי שהציע דירקטוריון החברה, או שעדיפה החלופה של ביצוע כל פעולות החברה במסגרת חברה-בת של ענבל, כפי שהחליט החשכ"ל. בחינה כאמור לא נעשתה גם לאחר ההפרטה ועד למועד תחילת הביקורת של משרד מבקר המדינה בנושא.

2. בהצעת ההחלטה להפרטת פעילות הטווח הקצר שהגישה הרשות במרס 1998 לוועדת השרים לענייני הפרטה (להלן - ועדת השרים), ובבקשתה מוועדת הכספים של הכנסת לאשר את ההחלטה, לא התייחסה הרשות לכך שהמתכונת המוצעת של המשך פעילותה של החברה, דהיינו שהחברה תשמש רק "זרוע ארוכה" של אגף החשכ"ל בכיצוע החלטותיו בעניין השימוש בערבות המדינה - אינה עולה בקנה אחד עם מתכונת פעילותה של חברה ממשלתית ושל סמכויות הדירקטוריון שלה.

3. אף על פי שוועדת השרים ציינה בהחלטתה ממרס 1998 כי לפני השלמת ההפרטה של פעילות הטווח הקצר היא תקבע מי הגורם הממשלתי שיחזיק במניות המדינה בחברה וינהל את ביטוח הטווח הבינוני והארוך בערבות המדינה, השלימה הרשות את הליך ההפרטה בלא שהתקבלה החלטת ועדת השרים בנושא, והפעילות בתחום זה נותרה בידי החברה. יוצא אפוא שהרשות לא מילאה כראוי את תפקידה.

4. הגורמים הממשלתיים האחראים לפעילות החברה התרכזו בהפרטת עיסוקה העיקרי - הטווח הקצר, ולא נתנו די הצורך את דעתם של כל המתחייב מהמשך פעילותה רק בביטוח עסקאות יצוא לטווח בינוני וארוך, שהיא פעילות מצומצמת יחסית. הגורמים האמורים גם לא קבעו כללים לביצוע בדיקות והערכות של פעילות החברה לאחר ההפרטה ולאחר תקופה קצובה לפעילותה בטווח הבינוני והארוך. בחינה כאמור החלה רק בעקבות הביקורת של משרד מבקר המדינה בנושא.

5. החברה יישמה את החלטת ועדת השרים ממרס 1998 לשנות את שמה רק במהלך הביקורת, בספטמבר 2005, כארבע שנים לאחר הפרטת הטווח הקצר וכשבע שנים לאחר החלטת ועדת השרים, ועד אז השתמשו שתי החברות, הממשלתית והחדשה (המופרטת), באותו שם - "בסס"ח" - והדבר גרם לטעויות רבות ולאי-בהירות בקרב היצואנים בנוגע לזהותה של החברה הממשלתית ולשירותיה. החברה והרשות גם לא יישמו עד סיום הביקורת באוקטובר 2007 את החלטת ועדת השרים לשינוי מסמכי ההתאגדות של החברה, על אף השינוי המהותי בפעילותה ובסמכות מוסדותיה.

## פעילות החברה לאחר הפרטה

1. מאז הפרטת הטווח הקצר, דירקטוריון החברה אינו מעורב בפעילות העסקית שלה ואינו נושא באחריות לתוצאותיה הכספיות; כמעט כל ההחלטות העסקיות של החברה, לרבות הערכת הסיכון והסיכוי לרווח, נתונות בידי ועדות בין-משרדיות הפועלות באגף החשכ"ל (להלן - הוועדות) ומקבלות את ההחלטות בנוגע לכל עסקה ועסקה; למעשה כל פעילות החברה נעשית בערבות המדינה, ואת מרבית הפרמיות שהחברה גובה היא מעבירה למשרד האוצר כעמלה על הערבות. הדירקטוריון מעורב, באמצעות הוועדה שלו לניהול סיכונים, רק בשלב שלאחר קבלת ההחלטות העסקיות של ועדות החשכ"ל, והוא אינו נושא בסיכונים ובאחריות לתוצאותיהן; אחריות זו מוטלת על החשכ"ל בלבד.

מהאמור לעיל עולה כי החברה אינה פועלת לפי שיקולים עסקיים עצמאיים שלפיהם אמורה לפעול חברה ממשלתית, והדירקטוריון שלה אינו קובע את מדיניותה הכללית ואת הפעולות הפיננסיות שעליה לעשות, וגם אין לו סמכות לקבל החלטות בעניין ביטוח של עסקאות יצוא; מדיניות החברה ופעולותיה העסקיות נקבעות בידי אגף החשכ"ל, ואילו הדירקטוריון מקבל החלטות רק בעניינים שבשולי פעילות החברה שאינם בליבת עיסוקה. מתכונת פעולה זו, שהיא מתן שירותים תפעוליים לאגף החשכ"ל, אינה כרוכה כלל בסיכונים עסקיים ואינה תואמת פעילות של חברה ממשלתית, ולכן אין סיבה שתיעשה דווקא באמצעות חברה ממשלתית שזה כל ייעודה.

2. מנתוני החברה עולה שבשנים 2003-2006 הייתה מגמה ברורה של ירידה בפעילותה (מבחינת מספר היצואנים הנעזרים בשירותיה, מספר הפוליסות שהנפיקה והיקפן הכספי); חלק ניכר מהעסקאות שהתבקשה לבטח ושאישר החשכ"ל לא יצאו לפועל, מספר הפוליסות המצומצם שהנפיקה (בממוצע 31 בשנה) היה למספר קטן של יצואנים (בממוצע 11 בשנה), ומספר היצואנים שהשתמשו בשירותיה היה קטן ביותר. להיקף הקטן של פעילות החברה הייתה השפעה ישירה על סכומי הכנסותיה מפרמיות ועל התוצאות הכספיות של פעילותה. מהנתונים עולה בבירור כי הפעולות שנקטה החברה מסוף 2004 ואילך בתחום השיווק והפיתוח העסקי לא סייעו כלל להגדלת היקף פעילותה, דהיינו במספר היצואנים, במספר הפוליסות ובהיקפן הכספי.

נתונים אלה מעלים ספק בדבר זכות קיומה של החברה והאם יש הצדקה שפעילות זו תעשה בידי חברה ממשלתית שזה כל ייעודה.

3. בקשות היצואנים לקבלת ביטוח נמסרות לבדיקה באגף חיתום וביטוח בחברה. הבקשות שאישר אגף חיתום מועברות לוועדה פנימית של החברה, שחבריה הם מנכ"ל החברה הסמכ"ל ומנהלי האגפים, והיא המחליטה אילו בקשות יוגשו לאישור ועדות החשכ"ל. הביקורת העלתה שתהליך קבלת ההחלטות באגף חיתום ובוועדה הפנימית של החברה לא היה מוסדר בנהלים, לא נקבעו אמות מידה לקבלת החלטות ולא תועדו הנימוקים להחלטות. בהיעדר נהלים ובהיעדר תיעוד אין לדעת מדוע הוחלט לדחות בקשות מסוימות ולהעביר את האחרות לוועדות החשכ"ל.

4. העברת עסקאות על ידי החברה לאישור אגף החשכ"ל מהווה המלצה לאשר את ביטוחן; ממסמכי החברה ואגף החשכ"ל אין לדעת מדוע החליטה החברה להעביר לאישור החשכ"ל עסקאות שלפי סיווגן היא לא הייתה צריכה לכאורה להעביר. נמצא שהחשכ"ל לא דרש מהחברה להסביר מדוע המליצה לאשר ביטוח לעסקאות האמורות.

על החברה לקבוע קריטריונים להגשת עסקאות לאישור החשכ"ל ולפעול לפיהם, ועליה להימנע מהעברת עסקאות מהסוג האמור לאישור החשכ"ל, ולחלופין להודיע לו מדוע סיווג אותן בסיווג זה ולנמק בכתב מדוע בכל זאת החליטה להעבירן לאישורו. על אגף החשכ"ל לעגן נושא זה בנהלים שבהם ייקבעו דרכי שיתוף הפעולה בינו ובין החברה.

5. מאחר שהגורמים הממשלתיים האחראים לפעילות החברה לא הגדירו מחדש את יעדיה ואת דרכי פעולתה לאחר הפרטת פעילות הטווח הקצר, נאלץ דירקטוריון החברה לקיים מאז הושלמה

ההפרטה, בשנת 2001, דיונים רבים בבעייתיות הכרוכה במתכונת פעילות החברה לאחר ההפרטה, בסוגיות מהותיות הקשורות לפעילותה כחברה ממשלתית ובשינויים הנדרשים בשל התמורות שחלו בתחומי פעילותה בארץ ובעולם. הדיונים בנושאים אלה נמשכו גם במהלך הביקורת.

6. בשנים שלאחר הפרטת פעילות הטווח הקצר חלו כאמור שינויים מהותיים בפעילות החברה שבעטיים קטנו היקפה ותוצאותיה הכספיות וצומצמו מאוד סמכויותיה של החברה הנוגעות לליבת העסקים שלה. בשל השינויים האמורים היה על יו"ר הדירקטוריון לציין בדיווח החצי-שנתי, שחובתו למסור לשרים ולרשות, כי ההחלטות העסקיות בתחום פעילותה אינן מתקבלות במוסדותיה ולכן ספק אם ראוי שתמשיך לפעול כחברה ממשלתית, כפי שהועלה גם בדירקטוריון החברה; וכן לדווח על הדיונים שקיים הדירקטוריון בעניין זה ועל ההחלטות שקיבל. הועלה כי יו"ר הדירקטוריון לא פירט לפני הדירקטוריון את עמדתו בנושאים האמורים בניירות עמדה ולא ציין אותם בדיווח החצי-שנתי.

7. החברה אינה מחויבת להפקיד את יתרות כספיה באגף החשכ"ל, אך היא עושה זאת כבר זמן רב ביזמתה. הועלה כי הדבר נעשה על סמך נוהג והסכמות שבעל פה ולא על סמך הסכם כתוב וחתום המסדיר את תנאי הפיקדונות, דבר שאינו עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין. בהתחשב בכך שהכנסות המימון מהשקעות החברה הן מרכיב הכנסות עיקרי שלה, על החברה לבחון את דרכי המעקב אחר כלל השקעותיה ופיקדונותיה, ובכללם באגף החשכ"ל.

8. כתב ערכות המדינה החדש שניתן לחברה באוקטובר 2004 הגדיל את האפשרויות של החברה להרחיב את פעילותה, אולם מבדיקת תוצאות פעילותה בשנים שלאחר מתן כתב הערכות החדש עולה, שהוא לא קידם את פתרון הבעיות המהותיות שהחברה מתמודדת עמן, והן שוק פוטנציאלי (עסקאות יצוא לטווח בינוני וארוך) בשיעור כ-20% בלבד מהיצוא הישראלי וכתוצאה מכך היקף מצומצם ביותר של יצוא מבוטח, מספר קטן של פוליסות ומספר יצואנים מצומצם ביותר הנעזר בשירותיה.

9. מרבית פוליסות הביטוח שהנפיקה החברה בשנים 2003-2006 היו נגד סיכונים פוליטיים לטווח ארוך, ומשנת 2005 חלה ירידה ניכרת במספר ובהיקף הכספי של פוליסות נגד סיכונים פוליטיים ועסקאות לטווח ארוך. נמצא שהחברה לא דיווחה על הנתונים האלה ומשמעותיהם לאגף החשכ"ל, לרשות החברות ולשרים. החברה גם לא המציאה לאגף החשכ"ל באופן שוטף את הנתונים על היקף פעילותה, כדי שיהיו זמינים בידי בואו לקבל החלטות, וזאת נוסף על נתוני החשיפה המצרפיים השנתיים ונתונים אחרים הכלולים בדוחותיה הכספיים.

10. בשנים 2003-2006 אישר החשכ"ל בכל שנה, בממוצע, 78 עסקאות בהיקף כספי של 1.57 מיליארד דולר; בפועל הנפיקה החברה בכל שנה, בממוצע, 31 פוליסות בלבד ל-11 יצואנים, בהיקף כספי של כ-230 מיליון דולר. בשנים האמורות הסתמנה מגמה ברורה של ירידה בשיעור הפוליסות שהנפיקה החברה יחסית למספר העסקאות שהחשכ"ל אישר לבטח וכן ירידה בשיעור ההיקף הכספי של הפוליסות שהיא הנפיקה יחסית להיקף הכספי של העסקאות שהחשכ"ל אישר לבטח. יוצא אפוא שחלק ניכר מהעסקאות שיצואנים ביקשו מהחברה לבטח ושהחשכ"ל אישר, לא יצאו לפועל והחברה לא הנפיקה בגינן פוליסות ביטוח, חלק מהן מאחר שהיצואנים העדיפו לבטח עסקאות אלה בחברות פרטיות. החברה ואגף החשכ"ל לא בחנו את הסיבות לשיעור הנמוך של פוליסות שהונפקו לעומת מספר האישורים העקרוניים שאישר האגף, וממילא לא הפיקו לקחים לשיפור השירות ליצואנים ולעידוד היצוא.

11. בשנים 2003-2006 דחתה החברה 44% מהבקשות שהוגשו לה. הביקורת העלתה שהחברה אינה מדווחת לאגף החשכ"ל ולמשרד התמ"ת על מספר הבקשות שדחתה ושיעורן מכלל הבקשות שקיבלה, והנימוקים לדחייתן. החברה גם אינה מדווחת לו על הפער הניכר בין היקף האישורים העקרוניים שנתן לבין היקף האישורים שמומשו בשנים האמורות הן מבחינת מספר האישורים והן מבחינת ההיקף הכספי של העסקאות והאגף גם אינו מבקש ממנה להמציא לו באופן שוטף דיווחים



כאלה, על אף חשיבותם לצורכי הערכה וקבלת החלטות בדבר הפעולות שיש לנקוט אצלו ואצל החברה. לדעת משרד מבקר המדינה, ריכוז הנתונים על הבקשות שנדחו על ידי החברה והסיבות לדחייתן ושיעור השיעורים שמומשו היה יכול לשמש מקור מידע חשוב על פעילות החברה ולקוחותיה הפוטנציאליים, לצורך קבלת החלטות על עדכון מכסות הביטוח ופתיחת מדינות חדשות לביטוח, המשך מעורבות המדינה בתחום הנדון והמשך פעילותה של החברה במתכונת הנוכחית.

12. המבקר הפנימי של החברה העלה כי החברה לא בדקה לפחות פעם בשנה, כנדרש בנהליה, את רמת הסיכון של כל המדינות הרלוונטיות ולכן לא יכלה לעדכן את דירוגן בהתאם לתוצאות הבדיקה. לא נמצא שהמלצתו לעדכן את רשימת המדינות שכבר דורגו על פי רמות הסיכון יושמה בידי החברה.

13. על החברה מוטלת החובה, לפי חוק החברות הממשלתיות, להמציא לרשות כל מסמך והסברים הדרושים לה למילוי תפקידה. הועלה כי החברה לא מילאה באופן שוטף את חובותיה ולא המציאה לרשות הסברים ונתונים שהתבקשו ממנה. בעקבות זאת התריעה הרשות לפני החברה כי אי-הגשת המידע הנדרש בחוזרי הרשות פוגע ביכולת הרשות למלא את התפקידים המוטלים עליה לפי חוק החברות הממשלתיות. השתתפותו של נציג הרשות בדירקטוריון החברה אינה מיידת דיווחים מעודכנים באופן שוטף לגורמים הממשלתיים המעורבים בפעילות החברה, בייחוד משום שהדירקטוריון לא התכנס תקופות ארוכות. היה על הרשות לנקוט את כל האמצעים העומדים לרשותה כדי שהחברה תמלא את בקשותיה; המידע והנתונים שנדרשו היו מסייעים לרשות לעמוד מבעוד מועד על מצב החברה ולגבש את עמדתה בעניין המשך ביצוע פעילותה בידי חברה ממשלתית בכלל, ובידי חברה ממשלתית שזה כל ייעודה בפרט.

### מעורבות משרד האוצר בפעילות החברה

1. החלטות ועדות החשכ"ל יש בהן כדי להטיל על המדינה התחייבות כספית גדולה. נמצא שאגף החשכ"ל לא קבע כללים ונהלים בעניין סדרי עבודת הוועדות הבין-משרדיות, בכללם כללים ותהליכי עבודה מסודרים בעניינים אלה: קריטריונים לאישור העסקאות; תדירות ההתכנסות של הוועדות והמניין החוקי הדרוש לקבלת החלטותיהן; מתכונת לרישום פרוטוקולים מדיוני הוועדות; הליך להגדרת מדינות יעד - לחיסוי ביטוחי על ידי החברה, לאישור מסגרות חשיפה למדינות ולהגדלת החשיפה; פיקוח ובקרה בכל הנוגע לביצוע החלטות הוועדות; ניהול מאגר נתונים. החשכ"ל גם לא קבע כללים ברורים לתדירות הבדיקה מחדש של החלטותיו בנוגע למעמד מדינות בנושא חיסוי עסקאות, לרבות האפשרות לפתוח מדינות נוספות לחיסוי.

2. המידע על ההחלטה אם לאשר את הביטוח של עסקת היצוא הוא מרכיב עיקרי בהשלמת עסקת יצוא, ולכן חשוב מאוד שהחברה תודיע ליצואן בהקדם האפשרי מה החליטה. מהמסמכים עולה כי יצואנים העלו לפני החברה טענות רבות על המתנה ממושכת לקבלת תשובה בעניינם, וכי אחת הסיבות העיקריות לעיכוב הייתה התדירות הנמוכה של התכנסויות ועדות החשכ"ל. עוד עולה מהמסמכים, כי בשל הזמן הארוך הכרוך באישור הבקשות ויתרו כמה יצואנים על שירותי החברה, וחלקם מצאו אלטרנטיבות בשוק הפרטי, וכי מדובר בעסקאות בסכומים גדולים מאוד. כתוצאה מאי-ביטוח העסקאות על ידי החברה הפסידה החברה, לטענתה, פרמיה בסכומים ניכרים.

3. הפרוטוקולים מדיוני ועדות החשכ"ל הם תמציתיים ביותר ואינם כוללים את עיקרי מהלך הדיון, לרבות מחלוקות, אם היו, ואת הנימוקים להחלטות שהתקבלו. רישום פרוטוקולים מפורטים דיים של החלטות הוועדות חשוב גם לחברה עצמה, בין השאר כדי למנוע טעויות ואי-הבנות. רישום הנימוקים להחלטות יכול גם לשמש לאגף החשכ"ל כלי למעקב ובקרה בקשר לסיכונים שהמדינה נוטלת עליה. על הוועדות, והחשכ"ל בראשן, חלה החובה לתעד כהלכה את מהלך הדיונים בוועדות, ובכלל זה לנמק את ההחלטות שהתקבלו.

4. אגף החשכ"ל לא בדק איזה חלק מהפרמיה שגובה החברה ראוי שהיא תעביר לקופת המדינה; זאת בהתחשב בסיכון שהמדינה מקבלת עליה, בעלויות התפעוליות של החברה שכאמור אינה נושאת בסיכון כלשהו בפעילותה, וביתרת השקעותיה והכנסותיה מהן. בדיקת מעקב שנעשתה באוקטובר 2007 העלתה שלא חל כל שינוי בהסדר הקיים בנושא, ובדיקה כאמור גם לא בוצעה.

5. לא נמצאו מסמכים המעידים שהחברה כוחנת באופן שוטף את שיעורי הפרמיה שהיא גובה, באמצעות השוואה לפרמיות שגובות חברות דומות, לתנאי הביטוח שהן נותנות ולתכניות ביטוח דומות. על אגף החשכ"ל לדרוש מהחברה להמציא לו באופן שוטף את תוצאות הבדיקות ואת הנתונים האמורים ולוודא שהיא מיישמת את המתחייב מהם לגבי שיעורי הפרמיות.

6. מדי שנה בשנה יש הפרשים ניכרים בין רישומי החברה לרישומי אגף החשכ"ל בעניין תשלומי הפרמיה ששולמו ונתקבלו. העובדה ששיטת הרישום הנהוגה בחשכ"ל שונה מזו הנהוגה בחברה יש בה כדי למנוע פיקוח ומעקב שוטפים בנוגע להעברה נאותה (הסכומים והמועדים) של תשלומי הפרמיה מהחברה. על החשכ"ל לפעול להנהגת שיטת רישום אחידה בחברה ואצלו שתאפשר בקרה בעניין זה גם במהלך השנה, כנדרש לפי כללי מינהל תקין.

אגף החשכ"ל אינו בודק את סכומי הפרמיות שהחברה מעבירה לו לפי הפוליסות שהנפיקה על פי אישוריו, בהשוואה לסכומים שהייתה צריכה להעביר לפי כתב הערבות. בהיעדר בקרה שוטפת הוא אינו יכול לדעת אם היו טעויות או עיכובים בהעברת התשלומים המגיעים לו מהחברה.

7. התהליך של קביעת מדינות יעד שעסקאות היצוא אליהן יבוטחו (להלן - פתיחת מדינה) לא עוגן במסמך המפרט את הסמכויות ואת תחומי האחריות של כל אחד מהגופים הממשלתיים המשתתפים בתהליך היצוא, ואת התיאום הנדרש ביניהם בעניין זה. באגף החשכ"ל גם לא היו נהלים המסדירים את קשרי הגומלין בינו ובין החברה, וקובעים את תפקידי החברה בעניין פתיחת מדינה וקביעת הסכום המרבי של עסקאות היצוא לאותה מדינה שיבוטחו (להלן - מכסה), קריטריונים לפתיחת מדינות (המידע הנדרש, מהות העסקה, היקפה ועוד) ולקבלת החלטה בנושא. נמצא כי בנוהלי החברה אין נהלים נפרדים בעניין פתיחת מדינה וקביעת מכסה למדינה, על אף שהם תחומים חשובים מאוד בפעילותה. בהיעדר כללים סדורים לקבלת החלטות בעניינים האמורים אין לדעת אם ההחלטות התקבלו לפי שיקולי יעילות מרבית, בהתחשב בגורם הסיכון ובהשפעה על קידום היצוא.

8. אגף החשכ"ל לא ניהל מאגר נתונים בכל הנוגע לעסקאות היצוא שמבוטחות באמצעות החברה וגם לא קיים מעקב אחר האופן שבו החברה מיישמת את החלטות הוועדות הבין-משרדיות. בהיעדר מאגר נתונים כזה האגף תלוי לחלוטין בנתוני החברה, ונמנעת ממנו האפשרות לפקח על נכונות הנתונים.

9. בידי אגף החשכ"ל לא היו נהלים המגדירים את יעדי הקרן לכיסוי הפסדים ואת אופן ניהולה ומנגנוני פיקוח ובקרה שיבטיחו שכספי הקרן ישמשו אך ורק לאותם יעדים. הכספים שנרשמו בקרן שימשו לצרכים שונים (כגון לכיסוי גירעונות בתקציב המדינה), ולכן המדינה עלולה להיקלע למצב שיהיה לה קשה לשלם מכספי הקרן תביעות נגד החברה, העלולות להגיע לסכומים גדולים מאוד נוכח הסיכונים שקיבלה עליה המדינה.

10. המדינה נושאת באופן בלעדי בסיכונים הנובעים מביטוחי החברה, משום שהיא מעוניינת לעודד יצוא גם למדינות שיש בהן סיכון, במגמה לפתח שוקי יצוא חדשים. בקבלת ההחלטה אם להיענות לבקשה לבטח עסקת יצוא יש אפוא לשקול הן את הסיכונים הכרוכים בה והן את הסיכויים הטמונים בה.

בשנים 2004-2006 גבתה החברה פרמיות ביטוח בסכום כולל של כ-35 מיליון דולר ולא נדרשה לשלם ליצואנים סכום כלשהו בגין תביעות למימוש הביטוח. לפיכך באישור בקשות של יצואנים או

דחייתן בידי ועדות החשכ"ל למצוא את האיזון הנכון בין המשקל שיינתן לסיכוי לפתיחת שווקים ובין המשקל שיינתן לסיכון שלא יתקבלו תמורות הייצוא בגינן וייגרמו הפסדים לקופת המדינה.

11. הצגת סעיף הזכאים ברוח השנתי של החשכ"ל על מאזן המדינה ללא פירוט של יתרות הזכות הכלולות בו, ובכללן יתרת הקרן לכיסוי הפסדים, אינה עולה בקנה אחד עם ההצהרה בדבר "מתן גילוי נאות למכלול יתרות הזכות של הממשלה". על משרד האוצר לפעול בהקדם ליישום ההמלצות של מבקר המדינה בדוחות השנתיים 54 ו-57 בעניין הקרן ואופן ניהולה, לרבות פירוט הערבויות.

### מעורבות משרד התמ"ת בפעילות החברה

1. היכולת של נציג משרד התמ"ת בוועדות הבין-משרדיות האמורות להשפיע מהותית על המלצותיהן ועל החלטותיהן היא מוגבלת. משרד התמ"ת לא קבע קריטריונים להשגת היעדים באמצעות החברה. לכן גם מעורבות המשרד, שמופקד בין היתר על הטיפול ביצוא הישראלי, בקביעת מתכונת פעילותה של החברה, תפקידיה ואופן שילובה בפעולות הגופים הממשלתיים לעידוד היצוא, היא מצומצמת ולא מספיקה. משום כך נראה שבפעילותה של החברה לא ניתן משקל מספיק לאינטרסים של המשרד בקידום היצוא.

2. במצגות של תכניות העבודה של המינהל לסחר חוץ לשנים 2004-2005 נקבע שהיעד הראשון של החברה הוא הגדלת מסגרות על ידי החברה. נמצא שהמצגות האמורות אינן כוללות פרטים על מידת השגת היעדים בעבר על ידי החברה, ולמעשה משרד התמ"ת לא קבע פרמטרים שלפיהם אפשר להעריך, בין היתר, את מה שבוצע ובאיזו מידה הושגו היעדים שנקבעו לחברה בתכניות העבודה. היעדים שנקבעו לחברה היו כלליים ולא היה בהם כדי לגרום לשינוי ממשי בהיקף פעילותה. כמו כן, הם לא נגעו כלל לבעיות הקיימות כאמור במתכונת פעילותה של החברה. המצגות גם לא לוו בחומר רקע ולכן אין לדעת מה היו שיקולי המשרד בקביעת יעדיו בפעילות החברה. היעדים גם לא נקבעו בשיתוף עם החשכ"ל, ולכן ספק אם החברה תפעל להשגתם.

### בחירת פעילות החברה בידי רשויות המדינה

1. צוות חשיבה שמינתה שרת התמ"ת בשנת 2001, לאחר הפרטת פעילות הטווח הקצר, כדי לבחון מהו האופן הרצוי לפעילות החברה בטווח הבינוני והארוך, קיים ישיבה אחת בלבד בנובמבר 2001 ולא עשה את המטלות שהוטלו עליו.

2. בדצמבר 2003 מינה שר האוצר צוות לבחינת תנאי הביטוח באמצעות החברה וביטוח המשנה שהיא מקבלת מהמדינה. לצוות תוכננו שבע פגישות בנושאים הקשורים לפעילותה של החברה. הצוות קיים שלוש פגישות בלבד ופוזר בפברואר 2004, בלא שהשלים את משימתו, ובלא שהסיק מסקנות או הגיש דוח כלשהו.

3. גם לאחר השלמת הפרטת פעילות הטווח הקצר לא בחנה הרשות אם מתכונת פעילות החברה בטווח הבינוני והארוך ואופן קבלת החלטותיה העסקיות עולים בקנה אחד עם מעמדה כחברה ממשלתית. הרשות גם לא בחנה בכל אותן שנים האם מטרות החברה משרתות יעדים שראוי שיקודמו בידי חברה ממשלתית וגם לא בחנה אמצעים חלופיים ומשלימים כדי לממש את מטרות הממשלה לקידום היצוא ביתר יעילות במסגרת משפטית וארגונית אחרת. רק לאחר שמשרד מבקר המדינה הביא את הנושא על היבטיו השונים לפתחה של הרשות, היא החלה לבדוק את הנושא והביאה את עמדתה בעניין לידיעת אגף החשכ"ל.

4. מעקב הרשות אחרי פעילותה של חברה ממשלתית לפי חוק החברות הממשלתיות נעשה, בין היתר, באמצעות נוכחות משקיף מטעם הרשות בישיבות של דירקטוריון החברה. מכיוון שדירקטוריון החברה אינו מוסמך, כאמור, לקבל החלטות עסקיות בתחום שהחברה עוסקת בו,

והיות שלרשות אין משקיף הנוכח בישיבות ועדות החשכ"ל, נמנעה מהרשות היכולת לעקוב אחר הפעילות הכרוכה בליבת הפעילות של החברה - ביטוח עסקאות יצוא, שלשמו היא הוקמה כחברה ממשלתית.

5. הרשות לא מילאה את תפקידה לייצג לשרים בעניין הפעולות שעליהם לנקוט בנוגע לחברה, ולא התריעה לפנייהם על הבעיות והנתונים הקשורים לפעילותה לאחר השלמת הפרטת פעילות הטווח הקצר, כחברה ממשלתית בכלל וכחברה ממשלתית שזה כל ייעודה בפרט.

6. נציגי הרשות בדירקטוריון החברה לא העבירו מאז שנת 2001 למנהל הרשות מסמך המפרט את הבעיות והנתונים הקשורים לפעילות החברה שהועלו, בין היתר, בישיבות הדירקטוריון והצעדים שעל הרשות לנקוט בשל כך. עוד ברוח שנתי 55ב' ציין מבקר המדינה כי ברשות החברות אין מסמך המפרט את התפקידים והסמכויות של נציגיה בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות והמליץ שהרשות תגבש מסמך כזה בהקדם. בדיקת מעקב שנעשתה באוגוסט 2007 העלתה כי הרשות עדיין לא גיבשה מסמך כזה.

7. בינואר 2004 כתבה נציגת הרשות בחברה "כיום תפקיד הדירקטוריון בעיסוקיה של החברה הינו שולי. העסקאות מוצעות ונבדקות ע"י החברה (ולא הדירקטוריון) ומאושרות ע"י ועדה בין משרדית... ולמעשה לדירקטוריון אין תפקיד בליבת עסקיה של החברה. בחודשים האחרונים ישנה כוונה לשנות את תפקיד החברה במספר אפיקים: א. הרחבת תחומי פעילותה בתחום ביטוח היצוא; ב. שיתוף הדירקטוריון בתהליך קבלת ההחלטות לגבי עסקאות ביטוח - המחייב שינוי במבנה החברה ודרכי פעולתה... השינויים הנ"ל נדרשים כיוון שאם הם לא יבוצעו, בעיקר מבחינת תפקידי הדירקטוריון ומבנה החברה, הרי שלחברה כחברה, למעשה, אין זכות קיום והיא יכולה לתפקד כמחלקה בחשכ"ל". הועלה כי הרשות לא דיווחה לממשלה ולשרים לפני חוות הדעת האמורה, כנדרש לפי סעיף 54 לחוק החברות הממשלתיות.

### פרישת יו"ר הדירקטוריון

1. יו"ר דירקטוריון החברה, שהיה יו"ר לא פעיל שלה בשנים 1997-2006, מונה בספטמבר 2006, כחודש אחד לאחר סיום תפקידו בחברה, ליו"ר פעיל של דירקטוריון החברה הפרטית שרכשה מהמדינה את פעילות הביטוח לטווח הקצר (החברה הפרטית). ממסמכים ומפרסומים באתר האינטרנט של החברה הפרטית עולה, שהיא עסקה בשנים האחרונות גם בביטוח אשראי לטווח הבינוני (עד שלוש שנים) לפי הסדרים שלה עם מבטחי משנה, ואף ביטחה בעצמה כמה עסקאות מסוג זה. הביקורת העלתה שכבר בספטמבר 2006 ידעו החברה והרשות על המינוי ועל זיקתה של החברה הפרטית לביטוח עסקאות בטווח בינוני, והרשות אף החלה בבדיקת היבטים הקשורים בכך ופנתה בעניין זה לאשרא כדי שתמציא לה פרטים בנושא, אולם מסיבות לא ידועות לא הושלמה הבדיקה.

2. אין הבדל בין מידע עסקי סודי הנגיש ליושבי ראש דירקטוריון פעילים ולדירקטורים פעילים של חברות ממשלתיות ובין המידע הנגיש ליושבי ראש דירקטוריון לא פעילים ולדירקטורים לא פעילים בחברות אלה. לנוכח הנזק שעלול להיגרם לאינטרסים של חברות ממשלתיות משימוש לא נאות במידע כזה, לאחר מעבר של בעלי תפקידים אלה לחברה אחרת העוסקת בתחומים דומים, גם אם בהיקף מצומצם - על רשות החברות לבחון אם יש מקום שההגבלות החלות על נושאי משרה פעילים יחולו גם על נושאי משרה ודירקטורים לא פעילים, לרבות החתמתם על התחייבות מתאימה בעניין זה, בשינויים ובמידות הנדרשים בשל השוני במעמדם ובוזיקותיהם לחברה.

## פעולות שבוצעו בעקבות הביקורת

1. בשנים 2005-2006, בעקבות התחלת הביקורת בחברה, קיים דירקטוריון החברה כמה ישיבות בנושא בחינת פעילות החברה ועתידה. יו"ר הדירקטוריון לא דיווח לשרים האחראים לפעילות החברה, לאגף החשכ"ל ולרשות החברות על הדיונים שקיים הדירקטוריון ועל ההחלטות שקיבל, אף על פי שבדיונים אלו נדונו נושאים מהותיים הקשורים למתכונת פעילותה של החברה ולתוצאות פעילותה, הבעיות הנובעות ממנה והפעולות הדרושות בעניין.

במסמך שהכין מנכ"ל החברה ביוני 2006, לפי בקשת הדירקטוריון, הוא סקר ארבע חלופות להמשך פעילות החברה וציין את התועלת הנובעת מכל חלופה למדינה ואת תרומת החברה לכלכלה הישראלית. המסקנה של המנכ"ל הייתה כי העברת פעילותה של החברה לזכייין פרטי היא החלופה העדיפה שתביא לשיפור הגדול ביותר במעורבות הממשלתית בתחום זה. באותו חודש בחן הדירקטוריון את החלופות שהציע המנכ"ל והחליט שהחלופה העדיפה היא להמשיך ולקיים את החברה כמכשיר המקצועי לתפעול מערך הביטוח הממשלתי לעסקאות יצוא לטווח בינוני וארוך. בפרוטוקול הדיון לא פורטו הנימוקים להחלטה האמורה. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח המשמעות של הנתונים וההיקף המצומצם של פעילות החברה, שהוצגו בישיבות הדירקטוריון ובמסמך החלופות, הייתה מוטלת על הדירקטוריון החובה לבחון אותם באופן יסודי ומקצועי ולנמק בכתב את הסיבות להחלטתו.

באוגוסט 2006 החליט הדירקטוריון לבחון באופן שוטף את הצורך בכיצוע שינויים במבנה החברה ובהיקף פעילותה וקבע שידון בהמשך פעילות החברה במאי 2007, אולם בהיעדר מניין חוקי לישיבות הדירקטוריון הוא לא התכנס עד אוקטובר אותה שנה וממילא לא התקיים הדיון האמור. גם בישיבות שקיים הדירקטוריון באוקטובר ובנובמבר 2007 לא נדון הנושא.

2. באוגוסט 2006, בעקבות ממצאי הביקורת שהוצגו לפני רשות החברות, כתבה הרשות מכתב לאגף החשכ"ל ובו ציינה כי: החברה "פועלת באופן פורמלי כחברת ביטוח ממשלתית. מבחינה של פעילות החברה עולה, כי מדובר בגוף אשר פעילותו מוכתבת באופן כמעט מוחלט על ידי החשב הכללי במשרד האוצר, באופן המתאים יותר לפעילות יחידת סמך, או יחידה הפועלת במשרד ממשלתי, מאשר לפעילות חברת ביטוח בכלל, ופעילות ביטוח יצוא בפרט. כך למשל, קובע החשב הכללי, בין השאר, אילו עסקאות תעשה החברה ובאילו תנאים, דבר המייתר לכאורה את הצורך במוסדות החברה ובעלויות הכרוכות בהם. כספי הפרמיות מועברים בעיקרם לרשות המדינה, באופן האמור להותיר בידי החברה כספים הדרושים בעיקר לכיסוי הוצאות ההנהלה הכלליות השוטפות. דרך פעולה זו חושפת את החברה לסיכונים ביטוחיים, מבלי שהחברה תצבור יעודות ותנהל עתודות ופעילויות ביטוחיות כמקובל בחברות ביטוח בכלל, ובחברות לביטוח יצוא בפרט, ואין זה סביר להמשיך בה. בנסיבות אלה... על החשב הכללי, כמי שמפעיל למעשה את החברה, לשקול את המשך קיומה של אשרא כחברת ביטוח ממשלתית. ישנן מגוון אלטרנטיבות בהן ניתן לנקוט, ביניהן הפיכת החברה ליחידה ממשלתית או יחידת סמך". אגף החשכ"ל נתבקש להעביר לרשות החברות את עמדתו כלפי האמור במכתב זה.

בספטמבר 2006 פירט החשכ"ל במכתב לרשות החברות ארבע חלופות שהוא רואה להמשך פעילות החברה, על יתרונויהן וחסרונוניהן. במכתב ציין החשכ"ל שהוא מעדיף את העברת פעילות החברה לחברת הביטוח הממשלתית "ענבל", היות שהיא מאפשרת צמצום בעלויות התפעול של החברה ובכלל זה עלויות החזקת דירקטוריון ויחידות שירות העוסקות בתחומים כגון ייעוץ משפטי, כספים, מחשוב, ללא פגיעה במקצועיות ובשירות הניתן ליצואנים ותוך שמירה על קשר ושיתוף פעולה עם גורמים בין-לאומיים, החשובים לאינטרסים של המדינה.

3. בתכנית העבודה של אגף החשכ"ל לשנת 2007, בפרק הדין בערבויות מדינה, כלולה תכנית ל"שינוי מבני בחברת אשרא" שגובשה בעקבות הביקורת של משרד מבקר המדינה בנושא. בתכנית צוין כי סכומי התקורות גבוהים יחסית להיקף הפעילות העסקית של החברה שירדה לאחר הפרטת

פעילות הטווח קצר, שהייתה חלק נכבד מפעילותה. עוד צוין שכדי להקטין את העלויות של מעורבות המדינה בתחום האמור ולהמשיך את הסיוע ליצואנים על בסיס עסקי, מהיר ויעיל ולשמור על קשר ושיתוף פעולה עם גורמים בין-לאומיים, יבחן האגף את האפשרות להעביר את פעילות הביטוח של החברה לחברת "ענבל". עד דצמבר 2007 לא נקט אגף החשכ"ל צעדים כלשהם ליישום האמור בתכנית העבודה שלו בעניין החברה. בתכנית העבודה של האגף לשנת 2008 צוין כי ההחלטה בדבר החלופה העדיפה לפעילות החברה תתקבל בשנת 2008.

4. ביוני 2007 הודיע אגף החשכ"ל למשרד מבקר המדינה, כי החליט לבדוק "האם ישנם פתרונות ביטוחיים מהסקטור הפרטי לעסקאות אשראי מסחריות בטווח הבינוני והאם נוכחות המדינה בשוק זה מהווה חסם להתפתחות פתרונות פרטיים". המשנה לחשכ"ל הסביר למשרד מבקר המדינה באוגוסט אותה שנה, שאם יתברר שבשוק הפרטי יש אפשרות לבטח עסקאות לטווח הבינוני ואין "כשל שוק" בתחום הזה, אין מקום גם להעברת פעילות החברה ליחידה ב"ענבל" ועל כן ימליץ לחשכ"ל להפסיק את מעורבות המדינה בביטוח כאמור ולבחון את האפשרות שהביטוח לטווח ארוך ינתן במסגרת אגף החשכ"ל, ושפעילות החברה תופסק. נוכח חשיבותה של הבדיקה האמורה והשפעותיה על ההחלטות בעניין המשך פעילותה של החברה והמשך מעורבותה של המדינה בביטוח סיכוני יצוא, ומתכונת המעורבות, על אגף החשכ"ל היה לנקוט את כל הצעדים הדרושים כדי שהבדיקה תבוצע באופן מקצועי בידי גורם בלתי תלוי שאין לו קשר עסקי קודם עם החברה ולהתקשר עמו במישרין ובלא מעורבות כלשהי של החברה. הביקורת העלתה כי על אף האמור לעיל בחר אגף החשכ"ל להתקשר, ביולי 2007, דווקא עם החברה עצמה כדי לבצע את הבדיקה.

ביולי 2007 חתם משרד האוצר עם החברה על הסכם לביצוע הבדיקה; ההסכם היה לחצי שנה וסכומו 60,000 ש"ח בתוספת מע"מ. ההתקשרות נעשתה בפטור ממכרז לפי החלטת ועדת המכרזים של המשרד (להלן - הוועדה). מפרוטוקול ישיבת הוועדה עולה כי נציגת אגף החשכ"ל (ראש תחום ערביות מדינה), שהציגה לוועדה את הבקשה לאישור ההתקשרות עם החברה, לא הבהירה לוועדה את ההשפעה שיכולה להיות לתוצאות הבדיקה על עתידה של החברה ועל קיומו של ניגוד עניינים מובנה בעצם שיתופה בביצוע הבדיקה. לוועדה גם לא הובהר שהחברה עצמה לא תבצע את הבדיקה אלא תתקשר לשם כך עם גוף חיצוני. לפי הפרוטוקולים מהישיבות של הוועדה ושל ועדת הפטור של אגף החשכ"ל נראה שחברי הוועדה לא היו ערים כלל למצב הבלתי תקין הזה ולכן גם אישרו את ההתקשרות האמורה בפטור ממכרז. בפרוטוקולים לא נאמר אם האגף בדק אפשרויות לביצוע הבדיקה בידי גופים אחרים; מהפרוטוקולים עולה שהוועדות האמורות גם לא ביקשו מהנוגעים בדבר לדווח להן מהי מהות הבדיקה, משמעויותיה והשפעותיה האפשרויות על החברה, ואם גופים אחרים יכולים לבצע.

לצורך ההתקשרות הוגדרה החברה קבלן בעל ניסיון במתן השירותים הנדרשים, והחברה התחייבה שאין ולא יהיה לה בתקופת ההתקשרות "ניגוד עניינים מכל מין וסוג שהוא ו/או קשרים עסקיים או קשרים אחרים ביחס למתן השירותים". הביקורת העלתה שהבדיקה בוצעה בידי יועץ מחו"ל שבעבר התקשרה עמו החברה כמה פעמים, לשם הכנת חוות דעת ובדיקות מסוימות הקשורות בפעילותה, ומכ"ל החברה אף מכיר אותו היכרות מקצועית רבת שנים. העובדות הללו, החשובות מאוד לקבלת ההחלטה על אישור ההתקשרות במתכונתה האמורה בכלל ובפטור ממכרז בפרט, לא דווחו לוועדה ולוועדת הפטור, אף על פי שלמשרד מבקר המדינה נמסר כי אגף החשכ"ל ידע אותן. מן הראוי שמשרד האוצר יבחן ביסודיות את העניין וינקוט צעדים שימנעו את הישנותם.

## סיכום והמלצות

חברת אשרא הוקמה כחברה ממשלתית שנועדה לשמש מכשיר לעידוד הייצוא באמצעות מתן ביטוח וערבויות ליצואנים שחברות הביטוח הפרטיות אינן מסייעות להם. לאחר הפרטת הביטוח

של עסקאות ייצוא לטווח קצר בשנת 2001, הצטמצמו מאוד מספר היצואנים שהחברה משרתת, מספר הפוליסות שהיא מנפיקה וההיקף הכספי של היצוא המבוטח; הצמצום הניכר בפעילות החברה וקיומן של חלופות (גם אם הן מעטות) לביטוח עסקאות יצוא לטווח הבינוני, מעמידים בספק את זכות החברה להמשיך ולהתקיים בכלל, וכחברה ממשלתית שזה כל ייעודה בפרט.

שר התמ"ת ושר האוצר אחראיים לפעילות החברה. הועלה, כי המעורבות של משרד התמ"ת המופקד, בין היתר, על הטיפול בייצוא הישראלי, בקביעת מתכונת פעילותה של החברה, תפקידיה ואופן שילובה בפעולות הממשלתיות לעידוד היצוא, הייתה מצומצמת ולא מספיקה. כתוצאה מכך נראה שבפעילותה של החברה לא ניתן משקל מספיק לאינטרסים של משרד התמ"ת בקידום הייצוא.

אף שהחברה היא חברה ממשלתית, הדירקטוריון שלה אינו מקבל את ההחלטות בקשר לפעילותה העסקית והן מתקבלות בידי גוף חיצוני - ועדות החשכ"ל, שהחברה משמשת בעניין זה "זרוע ארוכה" שלו וגוף המבצע את החלטותיו; הסיכונים הנובעים מהחלטותיה ופעולותיה של החברה אינם כרוכים בפעילותה העסקית אלא מוטלים במלואם על המדינה; עבודת החברה היא תפעולית בעיקרה והיא למעשה "מנגנון ביצוע" של החשכ"ל - היא מרכזת את הבקשות מהיצואנים ומעבירה אותם לאישור ועדות החשכ"ל ולאחר אישורן היא מנפיקה את פוליסת הביטוח ומלווה את התקדמות עסקת היצוא עד לקבלת התמורות בגינה. פעילות כזאת אינה מתאימה לחברה ממשלתית שזה כל ייעודה, וגם אינה עולה בקנה אחד עם סמכויות הדירקטוריון של חברה ממשלתית.

הגופים הממשלתיים האחראים לפעילות החברה - רשות החברות, אגף החשכ"ל ומשרד התמ"ת - לא מילאו כראוי את תפקידיהם בעניין החברה, והם נדרשו לבעיות הנעוצות בתוצאות ובמתכונת של פעילות החברה, רק לאחר שמשרד מבקר המדינה הביא לידיעתם את ממצאי הביקורת והצביע על הצורך לבחון את המתחייב מהם.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הגופים הממשלתיים האמורים להשלים בהקדם את הבדיקות שהם עושים בעניין פעילות החברה במתכונת הנוכחית בכלל, וכחברה ממשלתית שזה כל ייעודה בפרט, ובכלל זה לבחון אם יש הצדקה להמשך המעורבות הממשלתית בתחום ביטוח ייצוא לטווח בינוני ואם אפשר ששירותים אלה במלואם או מקצתם יכולים להינתן בידי השוק החופשי, נוכח העובדה שגופים פרטיים כבר פועלים, גם אם עדיין באופן מצומצם, בתחום זה. לאחר הבדיקות על הגופים הממשלתיים לבחון את החלופות להמשך פעילות החברה ולבחור את הטובה שבהן, שתביא את מירב התועלת לאינטרסים של המדינה, ולפעול בהקדם ליישומה.





## רשות המסים בישראל

### פיקוח רשות המסים על העמידה בתנאי החוק לעידוד השקעות הון

מטרתו של החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959, היא גיוס השקעות הון לפיתוח כלכלת המדינה. החוק מעניק למשקיעים מענקים והטבות מס המותנים בקיום תנאים שקבע מרכז ההשקעות שבמשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - המרכז). רשות המסים בישראל (להלן - הרשות) נדרשת לבדוק, במסגרת הליכי השומה של מפעלים מאושרים שנהנו מההטבות שמקנה החוק, אם הם עמדו בתנאים שנקבעו בחוק, ובתנאים נוספים המצוינים בכתב אישור שנתן להם המרכז.

#### פעולות הביקורת

בחודשים מאי-יולי 2006 ופברואר-מאי 2007, בדק לסירוגין, משרד מבקר המדינה את האופן שבו פיקחה הרשות על מפעלים מאושרים, כדי לבחון אם עמדו בתנאי החוק. הבדיקה נעשתה במחלקה המקצועית ברשות ובשניים ממשרדי השומה של מס הכנסה: ירושלים 3, ופתח תקווה. בירורי השלמה נעשו במרכז ההשקעות.

#### עיקרי הממצאים

1. בתכניות העבודה של הרשות לשנת 2005 ואילך נקבע כי תינתן עדיפות גבוהה לטיפול בתיקי מפעלים מאושרים. אולם, בשנים האחרונות פחת במידה ניכרת מספר תיקי המפעלים המאושרים הנבדקים במסגרת תכנית העבודה השנתית של הרשות.
2. בביקורת נבדקו 25 תיקים של מפעלים מאושרים. בתיקים לא נמצאו העתקים מתכניות שיווק, אף שמתן ההטבות מותנה בביצוען.
3. הרשות לא קבעה הסדרי דיווח שיאפשרו לה לקבל מידע עדכני על מפעלים מאושרים שאינם עומדים בתנאי כתב האישור. בהיעדר מידע זה, אין הרשות יכולה לפעול במקרי הצורך במהירות וביעילות, לחיוב המפעלים האמורים במלוא סכום המס שעליהם לשלם.
4. ב-31.12.06 הפכו כ-46% מהשומות העצמיות של מפעלים מאושרים לשנים 1999-2002 לשומות סופיות, בלא שהן נבדקו. בהיעדר טיפול של משרדי השומה בשומות הללו, זכו מפעלים להטבות מס בלא שנבדקה באופן מעמיק עמידתם בתנאים שנקבעו בכתב האישור.



## מערכת הפיקוח על ניכוי מס הכנסה במקור

רוב המסים הישירים בשנת 2006 - כ-61.5 מיליארד ש"ח, המהווים כ-64% מסך כל המסים שנגבו בשנה זו - מקורם בניכוי מס במקור בידי כ-245,000 מנכים. גביית מס הכנסה בדרך של ניכוי במקור מבוססת על תשלום המס במישרין על ידי המשלם סמוך למועד שבו משולמת ההכנסה לנישום. כל מי שמשלם תשלומים שלגביהם נקבעה חובת ניכוי מס במקור, חייב לחשב אחת לחודש את סכומי הניכויים במקור שניכה (להלן - הניכויים), לדווח עליהם ולשלם אותם לפקיד השומה, וכן להגיש דוחות שנתיים מפורטים על התשלומים ועל הניכויים.

### פעולות הביקורת

בתקופה יוני-ספטמבר 2007 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות רשות המסים בישראל (להלן - הרשות) בתחום הניכויים. הביקורת נעשתה בהנהלת הרשות ובמשרדי השומה ירושלים 1 ו-3 ותל-אביב 5. בירווי השלמה נעשו במחלקה הכלכלית ובמוקד הניכויים של הרשות.

### עיקרי הממצאים

- בביקורת שעשה משרד מבקר המדינה ברשות המסים בישראל בתחום זה עלו הממצאים האלה:
1. הרשות אינה עושה בקרה שוטפת כדי לבחון את יישום הנחיותיה לעניין ביקורת תיקי ניכויים.
  2. אין קשר שוטף בין חוליות השומה לחוליות ביקורת ניכויים לשם תיאום תכנית הביקורת אצל הנישום כך שביקורת הניכויים תיעשה קודם לקביעת השומה במס הכנסה.
  3. הדרישות לתפוקה בתכנית העבודה להכנת שומת ניכויים, גבוהות מדרישות התפוקה לשם זכאות לקבלת פרמיה. מצב זה פוגע במוטיבציה של המפקחים לעמוד בדרישות תכנית העבודה.
  4. ב-2004 אימצה הרשות את המלצותיה של ועדה שמינתה כדי לבדוק אילו שינויים נדרשים לייעול העבודה של מערך הניכויים; רוב המלצות הועדה לא יושמו.
  5. משרדי השומה אינם מקפידים ליישם את סעיף 32 א לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש], שעניינו אי-התרת הוצאות למי שלא דיווח לפקיד השומה כנדרש על התשלומים ששילם ועל הניכויים במקור שניכה מהם.
  6. הרשות לא ריכזה את הנחיותיה בנושא הניכויים, אף שפעולה זו הייתה מסייעת למפקחים ללמוד את התחום. הרשות גם לא כללה בתכנית הלימודים למפקחי מס את תחום הניכויים.
  7. בניגוד לתפקיד המוטל על מוקד הניכויים של הרשות שבו מתקבלים הדוחות על הניכויים, לא נעשתה שם בקרה מספקת של שלמות הדוחות השנתיים על ניכויים במקור ושל סבירות תוכנם.
  8. דוחות שנתיים ידניים שהוגשו למוקד הניכויים לא הוזנו למערכת הממוחשבת. בהיעדר דיווח אי-אפשר להשוותם לדוחות החודשיים ונפגעת הבקרה לצורכי קביעת השומה במס הכנסה.
  9. במקרים רבים הסכומים שדווחו בדוחות הניכויים השנתיים אינם תואמים לסכומים שדווחו בדוחות הניכויים החודשיים שהוגשו לאותה השנה. הרשות לא ביקשה מהמנכים הסברים לכך.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות לבחון ולהעריך את התחום של ניכוי המס במקור, במגמה לייעל את שיטות העבודה הנהוגות ולהגביר את הבקרה בתחום זה, בשל חלקו הגדול בסך תקבולי המסים הישירים.

## מיסוי עסקאות מקרקעין

על פי חוק מיסוי מקרקעין (שבח, מכירה ורכישה) התשכ"ג-1963 (להלן - החוק או חוק מסמ"ק), כל העושה עסקת מקרקעין, חייב להגיש דיווח על העסקה למשרד מיסוי מקרקעין (להלן - מסמ"ק) האזורי. לפי נתוני הדיווח, נקבע סכום המס שעליו לשלם.

### פעולות הביקורת

בחודשים אפריל-יולי 2007 בדק משרד מבקר המדינה ברשות המסים בישראל (להלן - הרשות) את הטיפול בדיווחים על עסקאות במקרקעין ובעריכת שומות למס שבח, מס רכישה ומס מכירה. עוד נבדקו עניינים הקשורים בפעולות ועדות הערר הפועלות לפי חוק מסמ"ק. הביקורת נעשתה בשלושה משרדי מסמ"ק - מרכז, נתניה, נצרת, ובמשרד פקיד שומה ירושלים 3. בדיקות השלמה נעשו במחלקה לשומת מקרקעין שברשות ובמשרד פקיד שומה חקירות צפון של מס הכנסה, וכן במשרד המשפטים ובהנהלת בתי המשפט.

### עיקרי הממצאים

#### ליקויים עקרוניים בפעילות רשות המסים

המידע על עסקאות המקרקעין הקיים במאגרי הנתונים של הרשות, איננו מלא, ובעת בדיקת עסקאות אי-אפשר להסתמך רק עליו. אין העברה רצופה ומוסדרת של מידע רלוונטי למשרדי מסמ"ק מרשויות שלטוניות העוסקות ברישום או בפיקוח על מקרקעין: לשכת רישום המקרקעין (להלן - הטאבו), ועדות התכנון המקומיות והמחוזיות, הרשויות המקומיות ומינהל מקרקעי ישראל. מפקחי מסמ"ק אינם תובעים מעושי העסקאות למלא את כל הפרטים הנדרשים בטופסי הדיווח על העסקאות; לכן קשה לוודא שמחיר העסקה המדווח על ידי הצדדים, משקף את שווייה הריאלי. במשרדי מסמ"ק אין בודקים את העמידה בכל הקריטריונים לפטור ממס בעת מכירת "דירת מגורים מזכה", כהגדרתה בחוק; זאת על אף שכ-75% מעסקאות המקרקעין הן מכירות של דירות מגורים.

החל משנת 2006 הונהגה ברשות שיטה חדשה לבחירת עסקאות מקרקעין שייכללו בתוכנית העבודה השנתית לבדיקת שומות. משרדי מסמ"ק לא עמדו ביעדים שהוצבו בשיטה החדשה.

#### פעילות משרד מסמ"ק נצרת

מסמ"ק נצרת מטפל ברוב העסקאות הנעשות על ידי מגזר המיעוטים בצפון הארץ. חלקו של מסמ"ק נצרת בגבייה של מיסי מקרקעין, הוא הנמוך שבעשרת משרדי מסמ"ק ברחבי הארץ. להלן עיקרי הסיבות לכך: אי-דיווח על עסקאות מקרקעין או דיווח באיחור רב; ביטולי עסקאות רבות; דיווח על עסקאות בסכום נמוך מהמחיר הריאלי. המשרד והרשות לא פעלו נגד תופעות אלה.

## פעילותן של ועדות הערר על מס שבח

ועדות הערר דנות בעררים שהוגשו על החלטות מנהל מסמ"ק. רוב חברי הוועדות עוסקים גם בייצוג נישומים בתחום המקרקעין, ולכן קיים חשש לניגוד עניינים. חלק מחברי הוועדות מכהנים בתפקידם תקופות ארוכות - בין 10 ל-20 שנה. במאי 2006 הגישה הרשות למשרד המשפטים טיוטת הצעת חוק לביטול הוועדות; עד דצמבר 2007, לא קיבלה הרשות את תגובת המשרד על כך.

## סיווג עסקאות מקרקעין כהוניות או פירותיות

כל עסקה של מכירת מקרקעין הנמצאים בישראל עשויה להתחייב במס שבח או במס הכנסה, לפי סיווגה - כעסקה הונית או פירותית. בשנים האחרונות הורדו שיעורי מס שבח, כך שאם עסקת מקרקעין שנעשתה בידי יחיד במישור הפירוטי (וככזאת אמורה להתמסות במסגרת מס הכנסה) מסווגת כעסקה הונית (עליה חל מס שבח), יקטן סכום המס. הרשות לא קבעה הנחיות לדרך סיווג העסקאות כפירותיות או כהוניות. כמו כן, לא נקבעו נהלים להעברת המידע ותיאום בקשר לעסקאות בעלות פוטנציאל לסיווג פירוטי, בין מסמ"ק למס הכנסה ולמע"מ. נמצאו ליקויים בסיווג עסקאות, שפתחו פתח לנישומים להימנע מתשלום מס.

## סיכום והמלצות

ממצאי הביקורת מעידים על בעיות מבניות מהותיות בפעילות משרדי מסמ"ק. במיוחד יש להדגיש את המתרחש בתחום השיפוט של מסמ"ק נצרת; את השיטה הנהוגה של בדיקת העסקאות בכל הארץ, ואת הבעיות המבניות בפעילות ועדות הערר. על כן, על הנהלת רשות המסים לבחון הנהגת שינוי בעיקר בתחומים האלה:

1. להשלים את המידע העומד לרשות מסמ"ק: באמצעות קבלת הצהרות מלאות מעושי העסקאות, וקבלת מידע מגופים רלוונטיים (כמו: רשם המקרקעין, ועדות התכנון, מינהל מקרקעי ישראל והשמאי הממשלתי). כך יועבר מרכז הכובד של עבודת המפקחים מהצד הטכני (מעקב ודרישה לקבלת מסמכים לצורך עריכת השומה), לקביעת שווי ריאלי של העסקאות (ניתוח נתונים על הנכסים ועל המוכרים בסיוע מאגרי מידע).
2. לבנות תוכנית עבודה מותאמת למאפייני העסקאות המטופלות בכל משרד מסמ"ק בנפרד.
3. לפעול להפסקת נורמות דיווח חריגות הנהוגות באזור שמסמ"ק נצרת מופקד עליו. לשם כך ראוי לנקוט צעדים משולבים, כמו: פעולות הסברה בקרב קהל היעד, העשרת המקורות לאיסוף מידע על מחירי השוק ועל עסקאות שנעשו והגברת צעדי האכיפה במטרה ליצור תמריץ שלילי לאי-דיווח על עסקאות או לדיווח לוקה בחסר.
4. ליצור תיאום בין משרדי מסמ"ק למשרדי מס הכנסה ומע"מ שיאפשר סיווג נכון של עסקאות - במישור ההוני או הפירוטי. להקפיד על קיום בדיקות נאותות לפני סיווג עסקת מקרקעין כהונית או כפירותית.
5. לקיים בדיקות לגבי העמידה בתנאי הפטור ממס במכירת דירות מגורים.
6. מתכונת הדיונים בעררים בנושאי מסמ"ק ראוייה לדיון יסודי. יש להגביר את הפיקוח על ועדות הערר הפועלות לפי חוק מסמ"ק.

## הטיפול בתלונות על עובדי רשות המסים

ברשות המסים בישראל (להלן - הרשות), על יחידותיה ועל משרדיה האזוריים, מתקבלות תלונות על עובדיה.

עובדי הרשות הם עובדי מדינה הכפופים לחוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963 (להלן - חוק המשמעת), ולתקנות שהותקנו על פיו. כן חלים על עובדי המדינה תקנון שירות המדינה (להלן - התקשי"ר) והודעות נציב שירות המדינה המתפרסמות מפעם לפעם.

### פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-יולי 2007 בדק משרד מבקר המדינה את טיפולה של הרשות בתלונות בנושאי משמעת ואבטחת מידע. נבדקו תלונות שהתקבלו החל בינואר 2004 וכמה תלונות משנת 2003 שהטיפול בהן נמשך זמן רב. הבדיקה נעשתה ביחידה לביקורת פנים וביחידה לאבטחת מידע של הרשות וכן ביחידת קצין הביטחון (הקב"ט) של המכס ומע"מ. בירורי השלמה נעשו באגף המשמעת שבנציבות שירות המדינה (להלן - נש"מ).

### עיקרי הממצאים

1. על פי הוראות תקנון שירות המדינה (התקשי"ר), התלונות המתקבלות במשרד מסוים ינותבו לגוף הממונה על הטיפול בתלונות במשרד. ואולם התלונות על עובדי הרשות מנותבות לשתיה כתובות: למבקר הפנים של הרשות ולקב"ט של אגף המכס ומע"מ.
2. הקב"ט של אגף המכס ומע"מ לא רשם רישום מפורט באשר לתלונות שטיפול בהן, אלא רק רישום של התלונות הנמצאות בטיפול. לכן אי-אפשר לעמוד על טיב טיפולו בתלונות.
3. על פי התקשי"ר, הממונה על הטיפול בתלונות במשרד צריך לדווח לנש"מ על תלונות שהתקבלו, אבל הרשות לא נהגה לדווח לנש"מ דרך קבע, לא על תלונות שהתקבלו אצלה ואף לא על פתיחה בחקירה, אלא דיווחה רק לאחר שהחקירה הסתיימה.
4. כמה תלונות על עובדים בכירים הועברו על ידי מבקר הפנים לבדיקה של נש"מ. נמצאו שני מקרים שבהם לא אימצה הרשות את המלצת נש"מ באשר לנקיטת הליכים, וזאת בלי הנמקה ראויה. אמנם לא חלה חובה על הרשות לאמץ את המלצת נש"מ, אולם מן הראוי שהרשות תשקול בכובד ראש לפעול לפי ההמלצה, ומכל מקום, עליה לנמק את החלטתה ולצרף לנימוקיה אסמכתאות.
5. עם איחוד אגפי המסים בספטמבר 2004 נכלל שירות עיבודים ממוכנים (שע"מ) במסגרת הרשות, ולמרות זאת לא מונה ביחידה לביקורת פנים עובד בעל ידע בתחום המחשוב שתפקידו לבדוק תלונות מקצועיות על שע"מ.
6. באגף מס הכנסה עובדים כ-3,100 עובדים, המבצעים כ-20 מיליון פעולות מחשב בחודש, ובאגף המכס ומע"מ עובדים כ-1,800 עובדים. בכל אחד משני האגפים יש עובד אחד שמתפקידו לאתר שימושים לא ראויים במחשב. על עובד זה מוטלות משימות נוספות, ומשום כך נפגעות הפעולות לאיתור דליית מידע אסורה.

7. מנהלי משרדי השומה לא השתמשו בכלי ייעודי שהועמד לרשותם כדי לאתר שימוש אסור במידע.
8. על פי נוהל שהוציא משרד ראש הממשלה, תחום אבטחת המידע נתון בידי הממונה על אבטחת מידע בכל משרד. אולם לעתים בדקו את הטיפול בעברות של אבטחת מידע עובדי ביקורת פנים, וכך נוצרה אי-בהירות שפגעה בטיפול בתלונות.
9. לעתים לאחר שעובד נתפס מבצע עברות של אבטחת מידע התארך הטיפול בעניינו, ומאחר שלא ננקטו נגדו צעדים הוא המשיך לדלות מידע אסור. בכך יש פגיעה של ממש בפרטיות הנישומים ובהרתעה מלעבור עברות בתחום אבטחת מידע.

## סיכום והמלצות

בבדיקת משרד מבקר המדינה התברר, כי אירע שהרשות לא פעלה על פי חוק המשמעת ועל פי הוראות התקשי"ר והנחיות נש"מ בנוגע לטיפול בעברות משמעת, ולא פעלה על פי הנהלים שנקבעו לבירור תלונות ולבירור חריגות בתחום השימוש במידע. לעיתים התמשך הטיפול בעבריינים.

על הרשות לקבוע נוהלי עבודה ברורים, ובייחוד בנושא אבטחת מידע, כדי שכל תלונה תטופל כהלכה עד למיצוי הדין עם עוברי העברות. כדי להגביר את המודעות ואת ההרתעה יש מקום לפרסם את העברות ואת אמצעי המשמעת שנקטו. ראוי שהרשות תפעל ברוח המלצת משרד מבקר המדינה<sup>1</sup>, ולפיה יש להציג את נושא המשמעת בקביעות בפני הנהלת הרשות כדי להגביר את מודעותה לנושא ולהעלותו על סדר יומה.

1 דוח 56 של מבקר המדינה (2006) בפרק "הליכי משמעת בתאגידים סטטוטוריים ובבנק ישראל", עמ' 123.



## פיצוי גופים ציבוריים על נזק ישיר שנגרם להם במלחמת לבנון השנייה

במלחמת לבנון השנייה נפגעו גופים ציבוריים רבים ובהם מוסדות חינוך, חברות ממשלתיות, בתי חולים ותשתיות, וכתוצאה מכך נגרם להם נזק ישיר.

### פעולות הביקורת

בחודשים יולי-נובמבר 2007 בדק משרד מבקר המדינה את מתן הפיצויים לגופים ציבוריים שספגו פגיעות ישירות במלחמת לבנון השנייה. הבדיקה נעשתה במשרדי רשות המסים (להלן - הרשות), באגף התקציבים שבמשרד האוצר (להלן - אג"ת) ובכמה גופים ציבוריים.

### ממצאי ביקורת

שר האוצר והרשות לא הסדירו את מתן הפיצויים בגין הנזק הישיר שנגרם לגופים אלו; מקצת הגופים קיבלו פיצוי כבר במהלך המלחמה, אולם אחרים לא קיבלו פיצוי עד מועד סיום הביקורת (נובמבר 2007). לא ניתן היה לקבל מהרשות וממשרד האוצר נתונים על הסכום הכולל ששולם לגופים הציבוריים בגין הנזק הישיר שנגרם להם.

נמצא כי במקרים שבהם הוחלט על מתן פיצוי לגופים ציבוריים, חלקם לא קיבלו את הפיצויים בפועל. הרשות לא קבעה מנגנון להעברת כספי הפיצויים לניזוקים כדי להבטיח את השבת המצב לקדמותו.

בחלוף יותר משנה מתום המלחמה לא קיימו מקבלי החלטות כל דיון ממצה בסוגיה חשובה זו, ועדיין אין החלטות ונהלים ברורים בדבר הזכאות לפיצויים בגין נזק ישיר שנגרם לגופים ציבוריים.

### סיכום והמלצות

במהלך המלחמה ואחריה פעלו אנשי רשות המסים ללא לאות ובאומץ רב כדי לפצות את הניזוקים מהר ככל הניתן. כל הגורמים שעמם נפגשו נציגי משרד מבקר המדינה ציינו את עבודתם הברוכה של אנשי הרשות. עם זאת, נמצאו ליקויים באופן הטיפול בגופים הציבוריים שנגרם להם נזק ישיר.

השבת המצב לקדמותו והחזרת החיים למסלולם לאחר מלחמה מצריכות שיקום יעיל ומהיר של הגופים הציבוריים שניזוקו, וזאת כדי להבטיח את המשך הספקת השירותים החשובים והחיוניים לאוכלוסייה. על שר האוצר והרשות לגבש הנחיות ברורות בנוגע לסוגיה אם לפצות את הגופים הציבוריים שניזוקו ובנוגע לנסיבות העברת הפיצויים, לאופן העברת הפיצויים ולפיקוח על השבת המצב לקדמותו באזורים שנפגעו.



## המשרד לביטחון הפנים

---

במסגרת בדיקה מערכתית נבדקו תנאי הפרישה של קצינים בכירים במערכת הביטחון (ראו עמ' 3). באגף משאבי אנוש של המשטרה, ביחידה למשאבי אנוש של שירות בתי הסוהר ובאגף תכנון, תקצוב ובקרה של המשרד לביטחון הפנים נבדקו תנאי הפרישה שניתנו לקצינים בכירים במשטרה ובשירות בתי הסוהר ויישומם של ההסדרים שבדין.

במסגרת בדיקה מערכתית נבדק אופן הטיפול במבקשי מקלט שהסתננו לישראל מגבול מצרים. הבדיקה נעשתה במשרד לביטחון הפנים, בשירות בתי הסוהר, במינהלת ההגירה ובאגף המבצעים של המשטרה (ראו עמ' 25).



## משרד הבינוי והשיכון

### בתים שנבנו בשיטת הבנייה הקלה

1. ביוני ובאוגוסט 1990, לאחר שהגיעו עולים רבים מאוד ממדינות חבר העמים לישראל, אישרה הממשלה למשרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד) לרכוש 9,000 בתים מוכנים. בתים אלה בנויים מאלמנטים שמשקלם נמוך ממשקלם של חומרים המשמשים בבנייה הקונבנציונלית, ובדרך כלל הם עשויים עץ (להלן - בתים הבנויים בשיטת הבנייה הקלה). רכישת הבתים נועדה לספק פתרונות דיור מהירים לעולים החדשים. בפועל רכש המשרד כ-11,000 בתים הבנויים בשיטה זו מיצרנים בארץ ובחו"ל. הבתים הללו הם צמודי קרקע, ושטחו של כל אחד מהם הוא 60 מ"ר.

משרד מבקר המדינה עשה בעבר מספר ביקורות בעניין רכישת הבתים והקמתם וציין בסיכום הביקורת משנת 1992 (בדוח שנתי 43 של מבקר המדינה, עמ' 129) כי "המשרד לא נערך לתת פתרון מקיף לבעיות תחזוקת הבתים הקלים בעתיד... ומשום כך עלולות להיגרם הוצאות שיפלו על הקופה הציבורית".

2. עם הזמן התגלו נזקים רבים וחמורים במספר רב של בתים. הנושא נדון כמה פעמים בוועדת העלייה, הקליטה והתפוצות של הכנסת. ביום 26.2.07 התקיים דיון בסוגיה זו גם בוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת; בסיכום הדיון ביקש יו"ר הוועדה ממשרד מבקר המדינה, כי במסגרת הביקורת שהמשרד החל לקיים לאחרונה בנושא, יגבש גם המלצות לפתרון בעיה קשה זו.

### פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים פברואר-אוגוסט 2007 את אופן הטיפול של הרשויות הנוגעות בדבר, ובראשן המשרד, בבתים שנבנו בשיטת הבנייה הקלה. הבדיקה התמקדה באזור דרום הארץ - שבו הוקמו בשיטה זאת כ-5,460 בתים - ובעיקר בשכונת נחל בקע בבאר שבע ובשכונת שפירא באופקים.

### עיקרי הממצאים

#### היעדר עבודת מטה מקדימה

1. עד למועד סיכום הביקורת (אוגוסט 2007) שילם המשרד בגין שיפוצים של בתים שנבנו בשיטת הבנייה הקלה סכום של כ-110 מיליון ש"ח. סכום זה שימש ברובו לתיקונים של כ-2,800

בתים באזור דרום הארץ<sup>1</sup>. אולם בביקורת נמצא כי אף על פי שהסכומים שהושקעו בשיפוצים היו גבוהים יחסית, לא היה בהם כדי לתקן או לשפץ את הבתים כראוי.

2. כדי להחליט אם לתקן את הליקויים בבתים ובאיזו מידה, או אם לבצע הליך מורכב יותר שימנע את הצורך בתיקונים חוזרים בעתיד, לדוגמה הריסת בתים ובנייתם מחדש, או אם להציע לדיירים פתרון אכילוס אחר, היה ראוי שהמשרד יעשה סקר מקיף שיציג בפניו את מכלול הליקויים בכל הבתים, ועל פיו יחליט כיצד לנהוג בכל בית ובית. אולם הביקורת העלתה שהמשרד לא עשה סקר מקיף אלא הסתפק בבדיקות פרטניות בבתים שדייריהם התלוננו על ליקויים. כמו כן, לא נמצא שהנהלת המשרד קבעה מדיניות ואמות מידה בכל הנוגע לשיפוצים, למשל בגין אילו ליקויים יש לשפץ בית ומהו הסכום המרבי שיש לשלם תמורת שיפוץ של בית. הנהלת המשרד גם לא דנה בחלופות לתיקונים ולשיפוצים של בתים שניזוקו נזקים חמורים מאוד, המעלים ספק בדבר כדאיות השיפוץ.

### ליקויים ומפגעים אופייניים והטיפול בהם

1. נציגי משרד מבקר המדינה סיירו בשכונת שפירא באופקים ובחנו את הליקויים שהתגלו ואת התיקונים והשיפוצים שעשה המשרד בחמישה מששת דגמי הבתים שהוקמו באופקים. בבדיקה האמורה הועלה כי לאחר השיפוץ עדיין נותרו בבתים הללו הליקויים העיקריים האלה:

בכל המבנים שבדק משרד מבקר המדינה התגלו ליקויים וכשלים הנדסיים שמקורם בהרכבה הראשונה, ואף על פי שבמהלך השנים בוצעו בהם תיקונים, עדיין מצויים בהם כמה מהליקויים. נמצאו אי-התאמות יסודיות בין דרישות מפרט מכון התקנים הישראלי 422 משנת 1991 (להלן - מפרט 422), ובין הקיים בפועל, לדוגמה: מפרט 422 קבע כי בעת איטום גג רעפים יש להתקין יריעות איטום מתחת למערכת התשתית הנושאת את הרעפים, אך בדגם מסוים של בתים הונחו בפועל הרעפים ללא תשתית, ועל כן חדרו מי גשמים מבעד לגג; אף כי מפרט 422 קבע שפתחי האוורור בעליית הגג יהיו מוגנים בפני חדירת מים וחרקים, לא עמדו פתחי האוורור בדרישות המפרט; במבנים רבים הותקנו בשעתו מוצרי אלומיניום שאינם תואמים את הפרוול ואת הרכיבים הקיימים בארץ; במבנים רבים נמצא כי הקירות אינם איתנים מספיק. עוד נמצא כי השימוש בחומרים לא עמידים הצריך לבצע תיקונים בהיקף נרחב, ועם זאת במהלך הביקורת נמצא כי עדיין נותרו במבנים רכיבי בנייה שלא הוחלפו ופוגמים בחיי היומיום, למשל ארונות מטבח מתפוררים, גמישות יתר ברצפות ועוד.

2. מלבד ליקויים שמקורם בטיב החלקים המרכיבים את הבתים נמצאו בבתים ליקויים הנובעים מהרכבה לא נכונה של אותם חלקים, ובעיקר מהרכבה לא נכונה של שלד המבנה עצמו (הקונסטרוקציה): על פי הערכתו של מחוז הדרום במשרד מדצמבר 2004, ליקויי קונסטרוקציה אותרו ב-15% מכלל הבתים שהוקמו בדרום הארץ.

3. כדי לתקן את הליקויים בבתים הללו יש להשתמש בחלקי חילוף מתאימים. לשם כך היה צריך המשרד להכין מלאי סביר של חלפים. הדבר נכון שבעתיים כאשר לבתים מתוצרת חוץ, שהחלפים שלהם אינם מיוצרים בישראל. בביקורת נמצא שהדבר לא נעשה, ובשל כך פעמים רבות לא נרכש חלק מפריט מסוים - כמו מסגרת של דלת או של חלון - שנפגע, אלא נרכש בשלמותו, והדבר גרם להגדלת ההוצאות.

<sup>1</sup> בשאר אזורי הארץ הוציא המשרד שני מיליון ש"ח לתיקונים ושיפוצים.

## פיקוח ובקרה

העלות הגבוהה של התיקונים כאמור הצריכה את המשרד לפקח באופן קפדני על אופן ביצוע התיקונים.

בביקורת לא נמצא תיעוד שלפיו הפעיל המשרד מערך פיקוח ובקרה אחר פעילותה של חברת שיכון ופיתוח לישראל בע"מ (להלן - שו"פ), שטיפלה בתיקון ובשיפוץ של הבתים מטעם המשרד<sup>2</sup>. לא נמצא גם תיעוד שלפיו קבע המשרד כללים, נהלים ואמות מידה לטיפול בבתים, ולא שקיבל דיווחים שוטפים על הטיפול בהם לצורך הפקת לקחים. עוד הועלה שהמשרד לא ביצע בדיקות מדגמיות כעבור פרק זמן כלשהו ממועד ביצוע התיקונים כדי לעמוד על טיבם ועל עמידותם.

## תופעת הטרמיטים

במפרט 422 הקל על הבתים שנבנו בשיטת הבנייה הקלה נקבע כי יושם מתחת לחלקי העץ הבאים במגע עם היסודות או עם קירות היסוד מחסום מפח פלדה מגולוון, מאלומיניום, מנחושת או מאבץ, וזאת כדי למנוע מטרמיטים וממכרסמים לחדור את הבית (להלן - הגנה מכנית). בביקורת נמצא כי אף אחד מהבתים שנבנו על פי 11 הדגמים שנבדקו בידי משרד מבקר המדינה באזור הדרום, לא מוגן בהגנה מכנית כנדרש.

רק בשנת 2004 נודע למשרד לראשונה - ובדיעבד - על כך שבתים רבים נפגעו מטרמיטים, ואובחנו בהם נזקים כבדים. עד למועד סיכום הביקורת ביצע המשרד הדברה ב-2,147 מ-3,218 הבתים שנבדקו ונמצאו פגועים. אך המשרד לא פעל להוספת ההגנה המכנית, כאמור במפרט 422.

## בתים בניהול עמידר

כבר בשנת 1996 פנתה עמידר - החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ (להלן - עמידר) שחלק מהבתים נמסרו לניהולה, למשרד בבקשה לקבל תקציב לטיפול בנזקים ובליקויים שנמצאו בבתים שבניהולה בבאר שבע, אך רק בשנת 2004 החל המשרד לבצע בהם בדיקות. באותה השנה הקציב המשרד כחמישה מיליון ש"ח לתיקון 104 מ-364 הבתים בשכונת נחל בקע שבכולם התגלו ליקויים. עד למועד סיכום הביקורת לא בוצעו תיקונים ביתר הבתים.

נציגי משרד מבקר המדינה סיירו ב-24 מ-364 הבתים שמנהלת חברת עמידר עבור המשרד בשכונת נחל בקע בבאר שבע. בדיקת הבתים העלתה ליקויים יסודיים ב-20 מן הבתים, ובכלל זה שקיעת מרצפות, כרסום של רכיבי עץ על ידי טרמיטים, ריקבון החיבורים שבין רצפה לקיר והיעדר ציוד לכיבוי אש.

נמצא כי עבור הפריטים שהוחלפו או תוקנו ב-41 בתים בנחל בקע גבתה עמידר משוכרי הבתים דמי השתתפות עצמית, ואילו המשרד מימן את החלפתם של פריטים זהים בבתים כאלה שאותם מכר, ולא גבה מבעלי הבתים דמי השתתפות. מכאן יוצא שמבחינת מימון התיקונים, מצבם של הדיירים של עמידר הגרים בשכירות בבתים שנבנו בשיטת הבנייה הקלה טוב פחות מזה של הדיירים שרכשו בתים כאלה והם בעליהם.

<sup>2</sup> בעת רכישת הבתים והקמתם, הייתה שו"פ חברה ממשלתית ושימשה זרוע ביצועית של המשרד. בשנת 1994 הופרטה החברה, ולכן מאותו מועד היא אינה גוף מבוקר על פי חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]; על פי הסכם נאמנות שנחתם בין המשרד לשו"פ בדצמבר 1994, החברה מטפלת מטעם המשרד בתיקון הליקויים שהתגלו בבתים שנמכרו וגובה בגין טיפולה עמלה בשיעור 3.7% מההוצאות.

### טיפול בבתיים ומתן שירותים בתחום עיריית באר שבע

בתחום עיריית באר שבע (להלן - העירייה) הוקמו 2,236 בתים בשיטת הבנייה הקלה. משרד מבקר המדינה בדק את טיפולם של העירייה ומשרדי הממשלה הרלוונטיים בשכונת נחל בקע, שבה הוקמו 800 בתים בשיטת הבנייה הקלה.

בביקורת בשכונת נחל בקע לא נמצאו מתקנים לכיבוי אש ברחובות השכונה. בתים רבים צוידו בסוף שנת 2007 במטפים לכיבוי אש.

הועלה כי בעלי ההיתר להקמת שכונות בשיטת הבנייה הקלה לא הגישו בקשה לקבל תעודת גמר המעידה על תקינותם ועל התאמתם של הבתים לתקנים, וממילא לא העניק מהנדס הוועדה המקומית לתכנון ובנייה באר שבע, תעודה כזאת במועד הדרוש.

נמצא, כי קו האוטובוס היחיד בשכונה נוסע במסלול מעגלי ומקיף את השכונה בכיוון אחד, ועקב כך תושבים שיעדם בכיוון הנסיעה הנגדי נאלצים לנסוע דרך ארוכה בהרבה מהנדרש או לחלופין לחצות את השכונה כדי להגיע לתחנת האוטובוס הנוסע לכיוון השני. כמו כן, נמצא כי אין בשכונה מרפאה של שום קופה מקופות החולים.

### סיכום והמלצות

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהמשרד יעשה עבודת מטה מקיפה כדי שיוכל להכין תכנית כוללת לטיפול בליקויים. לשם כך על המשרד לעשות סקר מקיף בכלל הבתים שנבנו בשיטת הבנייה הקלה ולזהות את האזורים והשכונות או את דגמי הבתים שיש לתקנם תיקונים יסודיים. על המשרד להכין תכנית רב-שנתית ותקציבים הנגזרים ממנה לטיפול בסוגיות אלה. על הדרג המקצועי במשרד להכין את מכלול עבודת המטה על חלופותיה ולהציגה בפני הנהלת המשרד; ולאחר בחינה משותפת עקב הממצאים הקשים, להציגה בפני הממשלה לצורך דיון וקבלת החלטות.



## מינהל מקרקעי ישראל

### הקצאת קרקעות להקמת מיזמי גולף

זה יותר מעשור שגורמים עסקיים פרטיים יוזמים הקמת מגרשי גולף בישראל, בדרך כלל במסגרת מיזם תיירותי הכולל מלונאות. מסקירה שנעשתה במשרד התיירות בשנת 2005 עולה כי במהלך השנים האחרונות הועלו לפניו כעשר הצעות כאלה, וכולן עדיין לא יצאו אל הפועל.

לצורך הקמת מגרשי גולף נדרשים שטחים של מאות ואף אלפי דונמים. את רוב הקרקעות, כשמדובר בקרקעות המדינה, מבקשים הזמים לקבל בפטור ממכרז, ולכן מגיע עניינם לטיפול מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל) המופקד על הניהול של מרבית הקרקעות הללו וכן למשרד התיירות, הפועלים יחד בוועדה משותפת (להלן - הוועדה המשותפת) המוסמכת להמליץ על מתן זכויות בקרקעות בפטור ממכרז לצורך הקמת מיזם תיירותי. מאחר שקרקעות המדינה הן משאב מוגבל והיות שבהקצאתן ללא מכרז מגולמת בדרך כלל הטבה כלכלית לזמים, ראוי שהטיפול בבקשות אלה ייעשה בזהירות מרבית.

#### פעולות הביקורת

בחודשים מרס-יולי 2007 בדק משרד מבקר המדינה, בעיקר במשרד התיירות ובמינהל, את סדרי ההקצאה של קרקעות להקמת מיזמים תיירותיים מסוג זה. נבדקו היבטים כלליים הנוגעים לנושא וכן תהליך קבלת החלטות בנוגע לשני מיזמים הכוללים מגרשי גולף: האחד מתוכנן לקום ליד היישוב כפר חיטים שבגליל התחתון, והשני מתוכנן לקום בבאר אורה שבחבל אילות.

#### עיקרי הממצאים

##### מדיניות הקצאת קרקע למגרשי גולף

1. משרד התיירות (להלן - המשרד) מופקד על קביעת מדיניות התכנון והפיתוח של התשתיות לתיירות בישראל. לפיכך היה ראוי שלצורך גיבוש מדיניות בנוגע לפיתוח ענפי התיירות שנמצאים על סדר יומו ובכלל זה בנוגע לענף הגולף, תתקיים במשרד עבודת מטה. על עבודה זו לכלול בין היתר איסוף מידע ונתונים הדרושים לשם קבלת החלטות מיטביות בשאלות שעומדות לפניו, כגון: האם יש מקום להמליץ על הקצאת קרקע ללא מכרז למיזמים בענף זה או על מתן סיוע ממשלתי. עבודת המטה ראוי שתספק למשרד גם אמות מידה ונתונים כלכליים בנושאים שונים (כגון: עלות משוערת; גודל השטח התקני למגרש; מידת הביקוש למיזמים כאלה) שיאפשרו לו לבחון את הנתונים שמציגים לפניו הזמים.

הועלה כי במשרד לא נעשתה עבודת המטה האמורה. על כן אין לו מידע בדבר הביקושים של תיירים (הן מהארץ והן מחו"ל) בנוגע לענף הגולף בישראל בהשוואה להיצע, אין לו אמות מידה לבחינת המיזמים כאמור וממילא אין לו מדיניות סדורה בנושא.

2. אשר למינהל, שהוא הגוף המופקד על הקצאת הקרקעות למיזמים, נמצא כי למרות שעל שולחנו מונחות כמה בקשות של יזמים בתחום זה והוא גם טיפל בעבר בבקשות דומות, אף הוא לא עשה עבודת מטה לצורך קביעת מדיניות כוללת בנדון. כך למשל, הוא לא קבע עמדה בנוגע לסוגיות כגון מספר אתרי הגולף הרצוי בהתחשב במגבלות משאב הקרקע, והמקום המתאים להם. כמו כן בדומה למשרד, אין בידיו נתונים ואמות מידה שלפיהם הוא יוכל לבחון היטב את אשר מציגים לפניו היזמים, ובכלל זה נתונים כלכליים. דברים אלה נחוצים בייחוד נוכח האפשרות שהקרקע תוקצה ללא מכרז - הקצאה שיש בה משום הטבה ליזמים.

בנסיבות אלה, ספק אם בכלים שעמדו לרשותם יכלו המשרד והמינהל לבחון כראוי את התכניות שהוגשו להם.

### מיזמים להקמת מגרשי גולף

להלן פרטים על תהליכי קבלת החלטות בנוגע לשני מיזמים בתחום זה - בכפר חיטים ובכפר אורה.

#### מיזם כפר חיטים

כפר חיטים הוא מושב שיתופי הנמצא בהליכי כינוס נכסים (להלן - המושב). בשנת 1997 פנה המושב אל מחוז הצפון של המינהל בבקשה לקבל הרשאה לתכנון מיזם בשטחים חקלאיים של המושב שיכלול מגרשי גולף על שטח של כ-865 דונם וכן מלון וכפר נופש, המיועדים לשחקני הגולף, על שטח של כ-110 דונם. לצורך הקמת המיזם התקשר המושב עם קבוצת יזמים מארה"ב (להלן - היזמים).

1. בקשת המושב התבססה על החלטה של מועצת מקרקעי ישראל שהתירה בין היתר למושבים שיתופיים להקים מפעל (לרבות מפעל תיירות) על קרקע שבחזקתם, בגודל מרבי של 350 דונם. מאחר שהמושב ביקש הרשאה לשטח גדול בהרבה - כ-865 דונם - אישרה את החריגה ועדת חריגים של המינהל, שהוסמכה לעשות כן במקרים יוצאי דופן. לא נמצא כי לוועדת החריגים הובאו נתונים כלכליים בנוגע למגרשי גולף (כגון הגדלים המקובלים להם) ונתונים כלכליים בנוגע למיזם, שלפיהם היה אפשר לבחון אם הייתה הצדקה להקצאת קרקע גדולה ללא מכרז ולחריגה הגדולה שביקש המושב.

2. כאשר המינהל מביא לאישור מועצת מקרקעי ישראל הסדר שאינו מעוגן בנהליו ואינו תואם החלטות קודמות של המועצה, עליו לצרף להסדר חוות דעת, ניתוחים מקצועיים ונתונים נוספים הנחוצים לקבלת החלטה מושכלת. הביקורת העלתה שהמינהל לא הקפיד לעשות כן, להלן הפרטים:

(א) במאי 2005 אישרה מועצת מקרקעי ישראל את בקשת המושב להגדיל את הקצאת השטח המיועד למגרשי הגולף מ-865 דונם לכ-1,100 דונם. הועלה כי למרות שהגדלה זו לא עלתה בקנה אחד עם החלטות אחרות של המועצה, לא הפנה המינהל את תשומת לבו של המועצה לכך ולא הדגיש זאת לפניו אף שהיה ראוי שיעשה כן. הוא גם לא הציג למועצה ניתוח כלשהו בדבר הצורך בהגדלת השטח. כאמור, בהיעדר נתונים מקצועיים על ענף הגולף לא היו בידי המינהל והמועצה כלים לבחון כראוי את הבקשה.

(ב) החלטת המועצה האמורה ממאי 2005, שלפיה הוקצו למושב 1,100 דונם לגולף, התקבלה מכוח החלטה כללית של המועצה הנוגעת להקצאות שטחים שהם חלק ממשבצות היישובים (דהיינו מכלל שטחים שהוחכרו ליישובים עוד קודם לכן). ואולם מבדיקת הנתונים של עסקת הגולף ועסקת המלונאות שהובאו לאישור הנהלת המינהל עולה כי ההקצאות שביקש המושב עתירות

לכולל גם שטחים שאינם חלק ממשבצת המושב. על כן היה על המינהל להביא עניין זה לפני המועצה, אך הוא לא עשה כן.

3. סדרי תכנון הקרקע: (א) כאמור, גודל השטח שמועצת מקרקעי ישראל התירה לתכנון מגרשי הגולף היה תחילה כ-865 דונם ואחר כך כ-1,100 דונם. אולם לפי התכניות המפורטות שהגיש המושב, השטח שהוא ביקש לשנות את ייעודו לגולף חרג במידה ניכרת והיה כ-2,200 דונם, בכללם שטחים בעלי ערך נופי שייעודם גן לאומי. הועלה כי למרות שהתכניות לא תאמו את החלטות המועצה, לא הורה המינהל למושב לפעול לתיקון החריגה, והוא גם לא התנגד לכך בדיונים שהתקיימו בוועדות התכנון שאישרו בסופו של דבר את התכניות שהגיש המושב.

(ב) חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, קובע כי חבר מוסד תכנון לא יהיה נוכח בדיוני המוסד בעניין שיש לו בו, במישרין או בעקיפין, חלק או טובת הנאה. נמצא כי יו"ר הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה גליל תחתון, מר מוטי דותן, השתתף בדיון שבו אישרה הוועדה תכנית להרחבת המיזם. ליו"ר הוועדה היה עניין בקידום התכנית היות שהמושב שהוא חבר בו היה עתיד לקבל תמורות כלכליות מן היזמים בגין המיזם. לפיכך היה עליו להימנע מלהשתתף בדיון האמור עקב חשש לניגוד עניינים.

4. כאשר המינהל מקצה קרקע ישירות ליזמים ללא מכרז, דמי החכירה או דמי השימוש שהם נדרשים לשלם נקבעים בדרך כלל בשיעור מסוים משווי הקרקע. שווי זה נקבע על סמך שומה, ואכן שמאי ממשלתי אמד את ערך המגרשים המיועדים לגולף בכ-30 מיליון ש"ח. על שומה זו השיגו היזמים, ושמאי ממשלתי אחר שדן בהשגתם העריך את שווי הקרקע בכ-11.5 מיליון ש"ח. אולם התברר כי הערכה זו חושבה על סמך מרכיב אחד - התמורה שנקבעה בהסכם בין המושב ליזמים בגין העברת זכות השימוש במגרשים לשותפות שביניהם.

משרד מבקר המדינה העיר בעניין זה כי היות שהמושב והיזמים שותפים במיזם, קיימים ביניהם אינטרסים ותמורות נוספות שלא באו לידי ביטוי בהסכם האמור. לפיכך אין זה מן הנמנע שהתמורה האמורה לא שיקפה את מלוא שווי הקרקע.

5. לפי החלטה של מועצת מקרקעי ישראל, הקניית זכויות במקרקעין לנתינים זרים טעונה אישור של יו"ר המועצה. הבדיקה העלתה שכאשר אישרה הנהלת המינהל בשנת 2006 את עסקות הגולף והמלונאות (שכללו הקניית זכויות לזרים) היא הסתמכה על אישור יו"ר המועצה שניתן לעניין זה בשנת 2004. ואולם הביקורת העלתה כי מאז גדל חלקם של הזרים בחברה השותפה במיזם. יוצא אפוא שהנתונים שלפיהם אישרה הנהלת המינהל בשנת 2006 את העסקות לא שיקפו את חלקם האמיתי של הזרים בעסקה.

6. למשרד התיירות יש תקנים הנוגעים לתכנון מתקני אכסון תיירותיים בכללם בתי מלון וכפרי נופש, ובהם תקנים הנוגעים לגודל יחידות האירוח. הועלה שכאשר דן המשרד בבקשת היזמים בעניין זה הוא התיר להם לחרוג מהתקנים האמורים על אף שלא נקבע בהם הליך שאיפשר זאת.

## מיזם באר אורה

בשנת 2001 פנתה חברה א' (להלן - החברה) אל הוועדה המשותפת למשרד התיירות ולמינהל בבקשה להקצות לה ללא מכרז קרקע ששטחה כ-1,000 דונם באזור באר אורה שבתחום המועצה האזורית חבל אילות. בפנייתה ציינה החברה כי בכוונתה להקים על הקרקע מיזם הכולל מגרש גולף, מועדון גולף, מלון, יחידות מגורים וכן שטחי נוי וחקלאות.

1. לפי נוהלי המשרד, בקשות של יזמים המופנות לוועדה המשותפת נבחנות תחילה בוועדה פנימית של המשרד המכונה ועדה לבדיקת תכניות. לפי נוהלי הוועדה הפנימית, החלטותיה,

הנימוקים להן ופרוטוקול הדיון טעונים אישור של המשנה למנכ"ל המשרד, ומשעשה כן יהיו המלצותיה בגדר עמדת המשרד.

הועלה כי המשרד לא פעל לפי הנהלים שקבע לעצמו אלא הודיע לחברה על תמיכתו בבקשה בלא שנמצאו החלטה ופרוטוקול של הוועדה מאושרים בידי המשנה למנכ"ל. לדעת משרד מבקר המדינה מאחר שמדובר בבקשה לפטור ממכרז, הנושא בחובו הטבה למקבל הפטור, היה ראוי להקפיד יתר הקפדה על קיום נהלים אלה.

2. לפי הנחיות המשרד, כשיזום מבקש הרשאה לתכנון מהוועדה המשותפת, יכול המשרד להמליץ בוועדה לקבל את הבקשה רק לאחר אישור הפרוגרמה של המיזם, ולאחר שהבנק לפיתוח התעשייה בדק את יכולתו הפיננסית של היזם.

אשר למיזם דלעיל, בספטמבר 2003 המליצה הוועדה לאשר עקרונית הרשאה לתכנון מגרש הגולף ומועדון הגולף בשטח כולל של כ-770 דונם ובלבד שלא יכללו יחידות מגורים, וכן המליצה להקצות קרקע להקמת המלון. הועלה כי למרות ההנחיות האמורות הביא המשרד את הנושא לדיונים בוועדה המשותפת והמליץ לתת הרשאה עוד בטרם אישר את הפרוגרמה ובלי שיכולתה הפיננסית של החברה נבדקה בידי הבנק האמור.

3. להקמת כמה מיזמי גולף באזור אחד יכולות להיות השפעות על כדאיותם, ואכן בוועדה המשותפת הועלה הצורך לבחון את ההשפעות נוכח העובדה שבאותה העת כבר אישרה הוועדה הקמת מגרש גולף בחבל אילות. למרות זאת לא נמצא שהמשרד או המינהל בחנו את הדבר בטרם החליטו להמליץ על מתן ההרשאה לתכנון. ראוי היה לקיים דיון מקיף בנושא זה גם בהתחשב בעובדה שמיזם גולף נוסף, שלישי, שלהקמתו הקצה המינהל בעבר קרקע באזור אילת לא יצא אל הפועל, ובאותה העת היה העניין תלוי ועומד בבית המשפט.

4. לצד הוועדה המשותפת שדנה במיזם פעלה גם ועדת משנה שלה. לפי סדרי מינהל תקין, משהוחלט להקים ועדת משנה, ראוי היה שסמכויותיה יובהרו ויעוגנו בנהלים, ואולם הדבר לא נעשה.

זאת ועוד, בתכתובות פנימיות במשרד ובמינהל הצביעו גורמים אחדים על כפילות בין דיוני הוועדה המשותפת ובין דיוני ועדת המשנה. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח האמור לעיל ראוי שהמינהל ומשרד התיירות יבחנו את סדרי עבודת הוועדה המשותפת ואת נהליה.

## משרד הבריאות

### סוגיות בסדרי מינהל בבתי חולים

משרד הבריאות מפעיל ישירות 24 בתי חולים - 11 בתי חולים כלליים<sup>1</sup>, שמונה בתי חולים פסיכיאטריים וחמישה בתי חולים גריאטריים - ובהם כ-12,000 מיטות אשפוז, מהן כ-7,300 בבתי החולים הכלליים. בכל בתי החולים שמפעיל המשרד יש כ-24,000 תקני עובדים בסך הכול, מהם כ-17,900 בבתי החולים הכלליים; ומועסקים בהם כ-4,000 רופאים, מהם כ-3,200 רופאים בבתי החולים הכלליים. התקציב הרגיל של משרד הבריאות לשנת 2007 הסתכם בכ-24.8 מיליארד ש"ח, וכ-5.8 מיליארד ש"ח ממנו הוקצו לבתי החולים הממשלתיים הכלליים<sup>2</sup>. שירותי בריאות כללית מפעילה תשעה בתי חולים כלליים וחמישה בתי חולים מיוחדים, מהם שניים פסיכיאטריים.

בתי החולים פועלים 24 שעות ביממה, שבעה ימים בשבוע; וככלל, שעות העבודה הנהוגות בהם הן 8.00 עד 16.00. בימי חול (מהשעה 16.00), בימי שישי (מהשעה 13.00) ובשבתות וחגים (מהשעה 8.00) פועל במחלקות האשפוז ובחדרי המיון של בתי החולים מערך של תורנים וכוננים.

### פעולות הביקורת

בחודשים מרס-ספטמבר 2007 בדק משרד מבקר המדינה כמה סוגיות בסדרי מינהל בארבעה בתי חולים ממשלתיים ובבתי חולים אחד של שירותי בריאות כללית. נבדקו בעיקר הנושאים האלה: נוכחות רופאים בעבודה; עיסוק של רופאים בעבודה פרטית ובפרקטיקה פרטית<sup>3</sup>; כונוניות רופאים; הפעולות הננקטות כדי למנוע מצבים של חשש לניגוד עניינים בשל העסקת קרובי משפחה ועיסוק בעבודה פרטית.

- 1 שניים מהם - המרכז הרפואי תל-אביב ע"ש סוראסקי והמרכז הרפואי בני ציון בחיפה - הם בתי חולים ממשלתיים-עירוניים.
- 2 הנתונים שלעיל הוצגו בהצעת התקציב לשנת הכספים 2007 של משרד הבריאות, שהוגשה לכנסת באוקטובר 2006.
- 3 על פי התקשי"ר, "עבודה פרטית" היא "כל עבודה המכניסה שכר או עיסוק בעסק שמטרתו היא קבלת הכנסה או רווחים, וזאת מחוץ למסגרת עבודתו של העובד בשירות, לרבות כל עבודה או עיסוק כאמור, בין אם הם נעשים דרך קבע, בין אם הם נעשים באופן זמני ובין אם נעשים באופן חד-פעמי"; ו"פרקטיקה פרטית" היא "מתן טיפול ו/או שירות רפואי, תמורת תשלום, לרבות יעוץ רפואי, במסגרת קליניקה פרטית, שנמצאת בבעלותו של הרופא... לרבות מתן שירותים או העסקת בדרך אחרת - כרופא עצמאי, באחת מקופות החולים".

הביקורת נעשתה בבתי החולים הממשלתיים - המרכז הרפואי המשולב על שם חיים שיבא, תל-השומר (להלן - שיבא); המרכז הרפואי אסף הרופא, צריפין (להלן - אסף הרופא); המרכז הרפואי הלל יפה, חדרה (להלן - הלל יפה) ובית החולים לגליל המערבי, נהרייה (להלן - בית החולים בנהרייה) ובמרכז הרפואי קפלן של שירותי בריאות כללית (להלן - קפלן)<sup>4</sup>. בדיקות השלמה נעשו במשרד הבריאות; במשרד האוצר; בנציבות שירות המדינה (להלן - הנציבות); בהנהלות של שירותי בריאות כללית (להלן - הכללית), מכבי שירותי בריאות (להלן - מכבי), קופת חולים מאוחדת (להלן - מאוחדת) וקופת חולים לאומית (להלן - לאומית).

לשם בדיקת נוכחות הרופאים במקום עבודתם בחר משרד מבקר המדינה בבתי החולים שצוינו לעיל מביין כ-500 רופאים שעוסקים על פי היתר בפרקטיקה פרטית, 200 רופאים העוסקים בפרקטיקה פרטית בקופות חולים, ובדק כ-600 דיווחי נוכחות הנוגעים לחודשים מאי-יולי 2007 שהגישו רופאים אלה להנהלות בתי החולים (להלן - מדגם דיווחי הנוכחות).

## עיקרי הממצאים

### היעדרות רופאים מהעבודה בבתי החולים

היעדרות מבתי החולים בשעות העבודה הנהוגות בהם: בהסכם עבודה קיבוצי שחתמו בשנת 1991 נציגי המעסיקים ומשרד האוצר עם ההסתדרות הרפואית בישראל (להלן - הסכם העבודה הקיבוצי מ-1991) נקבע כי הרופאים בבתי החולים יעבדו שבוע עבודה בן שישה ימים, ובסך הכול 45 שעות שבועיות; וכי הם לא יחתמו שעות נוכחות בבואם למקום עבודתם ובצאתם ממנו, אלא רק ירשמו בדיווחי הנוכחות שלהם את מספר השעות שעבדו. בהסכם לא צוין מתי על הרופא להתחיל את יום עבודתו ומתי עליו לסיימו, וגם בתקשי"ר אין הגדרה של שעות העבודה הנהוגות בבית חולים ממשלתי. עם זאת, משרד הבריאות מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מנובמבר 2007 כי מקובל עליו ששעות העבודה של הרופאים בבתי החולים הן בדרך כלל 8.00 עד 16.00 ובימי ר' 8.00 עד 13.00.

יש שרופאים שמועסקים בבתי חולים עובדים גם במרפאות של קופות החולים או במרפאות פרטיות שנותנות שירותים רפואיים למבוטחי הקופות. בתקשי"ר מפורטים הסייגים למתן היתר לפרקטיקה פרטית, ונאמר בו, בין היתר, כי "לא יינתן היתר לפרקטיקה פרטית במסגרת שעות העבודה הנהוגות במקום עבודתו של העובד, בין אם עסק על פי הוראה כללית או על פי הוראה משרדית, לרבות בזמן כוננויות מתוכננות ותורנויות". על רופאי הכללית חלים ההסכמים הקיבוציים החלים על כלל ציבור הרופאים וכן חוקת העבודה לעובדי מוסדות ההסתדרות. חוקת העבודה קובעת כי "בשעות העבודה לא יעזוב עובד את מקום עבודתו הקבוע ולא יעסוק בעבודה שלא הוטלה עליו"; וכי יש לקבל אישור לכל עיסוק בעבודה מחוץ למוסד המכניסה שכו"<sup>5</sup>.

בבדיקה נמצא כי 24 מ-200 הרופאים שנכללו בה, חלקם בכירים - עשרה מהם מועסקים בבתי החולים הממשלתיים שנבדקו ו-14 מועסקים בקפלן - נעדרו לכאורה בפרק הזמן שנבדק, מאי-יולי

4 לקפלן שלוחה בגדרה - המרכז הרפואי הרצפלד, שהוא בית חולים גריאטרי-סיעודי. בהרצפלד נבדק רק נושא העסקתם של קרובי משפחה.

5 עובד המועסק במשרה מלאה אינו רשאי לעבוד בעבודה נוספת המכניסה שכר שאינה בשירותי בריאות כללית, למעט עובד שקיבל אישור ממנהל המוסד ועומד בקריטריונים האלה: אין ניגוד אינטרסים בין העבודה בכללית לבין העבודה הנוספת; סך השעות שיושקעו בעבודה המבוקשת לא יעלה על 40 שעות חודשיות נוסף על משרה מלאה בכללית לרבות שעות נוספות בכללית. עובד שמעוניין לעבוד בעבודה נוספת נדרש למלא טופס ובו פרטים על העבודה הנוספת, כגון מקום העבודה, סוג העבודה, היקף השעות ומועד ביצוע העבודה.

2007, 7-2 שעות ואף יותר במשך יום עד יומיים בשבוע מעבודתם בבתי החולים בשעות העבודה הנהוגות, כדי לעסוק בפרקטיקה פרטית בקופות החולים.

היעדרות מבתי החולים בימי שישי: בשונה מרוב העובדים בשירות המדינה, ובכלל זה במערכת הבריאות, הנדרשים להחתים שעון נוכחות בכניסה וביציאה מהעבודה ולעבוד חמישה ימים בשבוע - על פי הסכם העבודה הקיבוצי מ-1991 הרופאים אינם נדרשים להחתים שעון נוכחות ועליהם לעבוד שישה ימים בשבוע, כלומר גם ביום שישי, אף ששאר הצוות הרפואי האמור לתמוך בעבודתם אינו מחויב להתייצב לעבודה בימי שישי. נמצא כי חלק מהרופאים שנכללו בבדיקה נעדרו מהעבודה ביום שישי, אך דיווחו על יום זה כיום עבודה. לדעת משרד מבקר המדינה, ההיעדרויות של רופאים מעבודתם בבתי חולים בימי שישי מעידות על הצורך לבחון את האפשרות להתאים את שבווע העבודה של הרופאים בבתי החולים לשבוע העבודה של יתר העובדים בהם.

היעדר בקרה נאותה על נוכחות הרופאים בעבודה: הממשלה דנה עוד בספטמבר 2001 בסוגיית הנוכחות של רופאים בעבודה בבתי החולים הממשלתיים והחליטה "להטיל על שר הבריאות בתאום עם אגף החשב הכללי לבצע, החל משנת 2002, בדיקה רציפה בכל בתי החולים הממשלתיים, לגבי אותם עובדים שאינם מחויבים להחתים שעון נוכחות". בדוח על מעקב אחר ביצוע החלטות הממשלה ששלח שר הבריאות לשעבר למזכיר הממשלה ביוני 2002 דיווח השר כי "ההחלטה בביצוע", וכי "בכוונת הנהלת המשרד לקיים דיון בנושא עם הנהלות בתי החולים, במטרה לדון בדרכים למימוש החלטה זו". ואולם במועד סיום הביקורת (ספטמבר 2007) טרם בוצעה החלטת הממשלה האמורה.

בעניין זה יצוין כי באפריל 2007 הודיע מר י. קינר, סגן נציב שירות המדינה (מערכת הבריאות) (להלן - סגן הנציב) לעו"ד א. רוזנברג, ממונה בכיר (משמעת) בנציבות שבידיו "מקורות מידע עקיפים 'ועדויות שמיעה' בלבד, באשר להיעדרותם של רופאים מהעבודה בשעות העבודה המקובלות במקום עבודתם... מקורות אלה מצביעים על תופעת היעדרות משמעותית ביותר, שאם היא אומנם קיימת היא פוגעת בשירות שניתן לחולים במוסדות של המדינה". סגן הנציב הוסיף כי למיטב ידיעתו, "אגף התקציבים במשרד האוצר הקצה, בעבר הלא רחוק, 2 משרות של חוקרים, אשר ייעודם היה לחקור נושא זה באופן יזום ו'כפרויקט' מיוחד. לאור האמור לעיל, יש מקום ליזום חקירה יזומה ומקצועית של התופעה באמצעות אגף המשמעת בנש"ם". ואולם במועד סיום הביקורת (ספטמבר 2007) טרם החלה הנציבות בחקירה בנושא.

### פרקטיקה פרטית ועבודה פרטית

עיסוק בפרקטיקה פרטית ללא היתר: התקשי"ר קובע שרופא המבקש לעסוק בפרקטיקה פרטית רשאי לעשות זאת על פי אישור מנכ"ל משרד הבריאות או מי שהוא הסמיך לכך ואישור הנציבות; רופא שקיבל היתר לפרקטיקה פרטית ינוכו 5% ממשכורתו, אם הוא מועסק במשרה מלאה.

בדיקת מדגם דיווחי הנוכחות העלתה כי 18 רופאים - שמונה בשיבא, שמונה באסף הרופא ושניים בהלל יפה - עסקו בפרקטיקה פרטית במתן שירות למבוטחי קופות חולים, בלי שדיווחו על כך ובלו אישור ממשרד הבריאות ומהנציבות; ומאחר שלא דיווחו, לא ניכה המשרד 5% משכרם. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הבריאות ועל הנהלות של בתי החולים האמורים לוודא שינוכו 5% משכרם של רופאים אלה, כנדרש בהוראות התקשי"ר, מהמועד שבו החלו לעסוק בפרקטיקה

פרטית. זאת ועוד, עליהם לשקול לנקוט הליך משמעי נגד הרופאים האלה בגין הפרת הוראות הנציבות<sup>6</sup>.

היקף השעות המושקעות בפרקטיקה פרטית: הועלה כי מצד אחד אין בתקשי"ר הגבלות כלשהן לגבי מספר השעות בשבוע שמותר לרופא לעסוק בפרקטיקה פרטית, ומצד אחר נקבע בו כי לא יינתן היתר לעבודה פרטית לעובד, אם מספר שעות העבודה השבועיות שלו, לרבות השעות הנוספות שאושרו לו, גדול מ-25% ממכסת שעות העבודה השבועיות הנהוגה במקום עבודתו הקבוע (דהיינו 11.25 שעות שבועיות כשמדובר ברופא<sup>7</sup>). בפועל נמצא כי רופאים אחדים בכתי החולים שנבדקו מייחדים לעיסוקם בפרקטיקה פרטית שעות עבודה רבות - 14.5 עד 28.5 שעות; כלומר 32% עד 63%, בהתאמה, ממכסת שעות העבודה שעליהם למלא בבית החולים.

**עבודה פרטית - השתתפות רופאים בוועדות רפואיות:** במשרד הבריאות פועלות ועדות רפואיות שונות, אשר חלקן הוקמו מתוקף חוק, ובהן הוועדה להפסקת היריון. התקשי"ר קובע כי "השתתפות בוועדות רפואיות בתשלום בשעות העבודה הנהוגה - אסורה". על פי דיווחי רופאים חברי הוועדה להפסקת היריון באסף הרופא ובהלל יפה, שמוגשים לגזברות משרד הבריאות בסוף כל חודש לצורך קבלת תשלום (נבדקו דיווחים שהוגשו בשנים 2006 ו-2007), ישיבות הוועדות התקיימו לפני תום שעות העבודה הנהוגות בבית החולים, אף שהדבר נוגד את הוראות התקשי"ר. עוד נמצא כי שמונה רופאים מאסף הרופא דיווחו על השתתפות בדיוני הוועדה להפסקת היריון בימים שעל פי מסמכי בית החולים הם שהו בהם בחו"ל.

היקף שעות העבודה של רופא - הצורך בהסדרה: העומס הרב המוטל על רופאים, שנוסף על עבודתם בכתי החולים (הכוללת את שעות העבודה הנהוגות, כונוניות ותורניות) עוסקים גם בעבודה פרטית או בפרקטיקה פרטית במקומות אחרים, עלול לפגוע בתפקודם ולגרום להם לטעות באבחון מחלות או במתן טיפול תרופתי ולסכן את בריאות מטופליהם.

## כונויות

עיסוק בעבודה פרטית או פרקטיקה פרטית בזמן כונוניות: לפי חוזר שפרסם מינהל הרפואה במשרד הבריאות בינואר 2003, שעניינו חובות הרופא הכונן (להלן - חוזר מינהל הרפואה), "כונויות רופא" (כונויות מתוכננת או כונויות מיוחדת) היא מצב שבו נדרש רופא להיות מוכן להתייצב ביחידתו שלא בשעות העבודה הנהוגות במקום עבודתו, אם יוזעק לשם על ידי הרופא התורן על מנת לטפל בחולה או ליעץ בעניינו. על פי החוזר האמור, משך הכונויות המתוכננת הוא "החל מתום השלמת שעות העבודה ביום הכונויות עד לתחילת יום העבודה שלאחריו". כיוון ששעות העבודה הנהוגות בכתי חולים הן 8.00-16.00, הדעת נותנת כי שעות הכונויות בכתי חולים הן מ-16.00 עד 8.00 למחרת. עוד נקבע בחוזר מינהל הרפואה כי רופא כונן לא יעסוק בזמן הכונויות בכל עבודה שאיננה קשורה לעבודתו במוסד שבו הוא מבצע את הכונויות.

6 באפריל 2002 החליטה הנציבות כי רופאים עובדי מדינה שעסקו עד אותה שנה בפרקטיקה פרטית בלי אישור, יוכלו להצהיר על השנים שבהן עסקו בפרקטיקה פרטית; ואם יעשו כן לא יועמדו לדין משמעתי, בתנאי שינוכו 5% משכרם בגין אותן השנים. כמו כן, לפי החלטת הנציבות, יהיה עליהם להגיש בקשה לקבלת היתר להמשיך לעסוק בפרקטיקה פרטית. לרופאים ניתנה ארכה של שישה חודשים, ונקבע כי רופאים אשר לאחר פרק זמן זה יימצא שעסקו בפרקטיקה פרטית ללא אישור, יועמדו לדין משמעתי.

7 על פי הסכם העבודה הקיבוצי מ-1991 אין הרופאים זכאים לתשלום בגין שעות נוספות.



ואולם בבדיקת מדגם דיווחי הנוכחות נמצא כי 39 רופאים מחמשת בתי החולים שנבדקו עסקו בפרקטיקה פרטית או בעבודה פרטית, כגון מתן שירות למבוטחי קופות חולים, בעת שהיו ככוננות. עם רופאים אלה נמנו גם רופאים בכירים, ובהם מנהלי מחלקות, יחידות או מכונים.<sup>8</sup>

**אי-רישום בואם של רופאים כוננים לבית החולים ומשך שהייתם בו:** נמצא כי במחלקות ובחדרי המיון של בתי החולים אין מנהלים רישומים המאפשרים לדעת אם רופא כונן (ככוננות מתוכננת) בא לבית החולים לאחר שהוזעק לשם, ואם בא - מתי בא. ואולם בעת כוננות פעילה המזכה בתוספת תשלום, דהיינו כאשר הרופא הכונן בא לבית החולים בעקבות קריאה והטיפול הרפואי שהוא מספק נמשך יותר מארבע שעות וחצי - רושמים, נוסף על שם המטופל ומהות הטיפול, גם את שם הרופא ואת שעת בואו.

### **אי-פרסום הליכים משמעותיים שננקטו כלפי עובדי מינהל ומשק בבית החולים בנהרייה**

בהנחיה שהוציא היועץ המשפטי לממשלה<sup>9</sup> נקבע, בין היתר, שמטרתם של הליכים משמעותיים היא הדרכת המנגנון הממלכתי בדבר כללי התנהגות של עובדי ציבור והעברת מסר מרתיע לעובדים אחרים, ועל כן "הכלל הוא לפרסם את ההליך [המשמעותי], אלא אם קיימים טעמים מיוחדים לאי-פרסומו, שאז יש לנמק את אי-הפרסום וזאת כחלק מן השקיפות הראויה ולהרתעת הרבים". הביקורת העלתה כי המנהלת האדמיניסטרטיבית של בית החולים בנהרייה גב' רות יפרח, ועובדים נוספים בו, ובהם יו"ר ועד העובדים מר יצחק בוזגלו, היו מעורבים בשנים 1999-2004 בעדכון ידני של דיווחי הנוכחות שלהם במערכת הממוחשבת, ובעקבות זאת התנהלו נגדם בשנים 2006 ו-2007 הליכים משמעותיים והוטלו עליהם עונשים; ואולם הנהלת בית החולים בנהרייה ומשרד הבריאות לא פרסמו את קיומם של ההליכים המשמעותיים האמורים, את הפרות המשמעת שבגללן ננקטו ואת העונשים שהוטלו על העובדים, וגם לא נימקו את אי-פרסום ההליכים.

### **העסקת קרובי משפחה בבתי החולים**

המועמדים למשרות בשירות המדינה נדרשים לדווח על קרובי משפחה כהגדרתם בתקשי"ר<sup>10</sup> שכבר מועסקים במשרדים שהם עתידים לעבוד בהם; ועל האחראי במשרד<sup>11</sup> לבדוק אם נוצרים יחסי כפיפות או קשרי עבודה בין קרובי משפחה העובדים במשרד, כדי למנוע מצבים של חשש לניגוד עניינים. בבדיקה הועלה כי בבית החולים בנהרייה, בבית החולים קפלן ובשלוחה שלו - המרכז הרפואי הרצפלד מועסקים קרובי משפחה רבים, בעיקר בקרב עובדי המינהל והמשק: ל-621 (כ-28%) מ-2,222 העובדים שהועסקו בבית החולים בנהרייה ביולי 2007 היו קרובי משפחה בקרב עובדיו; ול-315 (כ-14%) מהעובדים שהועסקו בקפלן ביוני 2007, בהם 10 מ-22 חברי מועצת (ועד) העובדים, היו קרובי משפחה שם. עוד נמצא כי גם בבתי החולים הלל יפה ואסף הרופא הועסקו ביוני 2007 קרובי משפחה לא מעטים, אם כי בשיעורים פחותים - 12% ו-9%, בהתאמה.

8 בעניין כוננויות רופאים ראו גם בפרק "כוננויות בשירות המדינה" בדוח שנתי זה, עמ' 73.

9 הנחיה 6.6101 מ-1.9.02.

10 לפי פסקה 13.312 בתקשי"ר, "קרובים", לרבות בקרבת משפחה חורגת הנוצרת עקב אימוץ, הם: בן זוג או בת זוג, הורה, בן, בת, אח, אחות, גיס, גיסה, דוד, דודה, בן אח או בן אחות, בת אח או בת אחות, חותן, חותנת, חם, חמות, חתן, כלה, נכד ונכדה.

11 התקשי"ר קובע כי הטיפול בעברות משמעת של עובדים במשרד ממשלתי הוא באחריות הסמנכ"ל למינהל ומשאבי אנוש; מנהל יחידת סמך; סגן מנהל יחידת סמך למינהל ומשאבי אנוש; בעל תפקיד אחר שהמנהל הכללי של המשרד או מנהל יחידת הסמך מינה אותו להיות "האחראי".

נוכח השיעור הגבוה של עובדים שיש ביניהם קרבה משפחתית, בעיקר בקרב עובדי המינהל והמשק בחלק מבתי החולים האמורים, מתעורר החשש שבבתי החולים האלה יש פרצות בהליכי קבלת העובדים והעסקתם שמאפשרות את התופעה. נמצא כי הנהלת בית החולים בנהרייה, שבו בולטת התופעה במיוחד, לא דנה בריבוי קרובי המשפחה בקרב המועסקים בבית חולים זה, לא בחנה את נסיבותיה ולא קבעה דרכים להתמודדות עמה. עוד נמצא כי גם משרד הבריאות והנציבות לא דנו בתופעה ובהשלכותיה.

## סיכום והמלצות

הביקורת העלתה שרופאים לא מעטים בבתי החולים שנבדקו פועלים בניגוד להוראות התקשי"ר ולסדרי מינהל תקין ועוסקים בעבודה פרטית ובפרקטיקה פרטית בשעות העבודה הנהוגות בבתי החולים, וגם לאחר מכן - בעת כוננות, כשהם אמורים להיות זמינים ולהיענות לכל קריאה לעזרה מבית החולים. משמעות הדבר היא, בין היתר, שבחלק משעות העבודה הנהוגות בבתי החולים הרופאים האמורים אינם נמצאים בהם, ועל כן הזמן שהם מייחדים למטופליהם שם קצר מהנדרש על פי מכסת שעות העבודה שהם אמורים למלא. בנסיבות אלה עלול להתארך משך ההמתנה של חולים לקבלת טיפול רפואי, וגם ייתכן כי לרופאים משולם שכר עבור שעות שלא עבדו בהן.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מנת לאפשר שקיפות בכל הנוגע לשעות העבודה של הרופאים בבתי החולים ופיקוח ובקרה נאותים על נוכחות הרופאים בהם, על נציבות שירות המדינה ועל משרד הבריאות להגדיר מה הן שעות העבודה הנהוגות בבתי החולים. ניתן לאפשר גמישות מסוימת בעניין זה על מנת שיהיה אפשר להתאים את שעות העבודה לצרכים המיוחדים של יחידות מסוימות בבתי החולים, אם ידרש הדבר.

כמו כן על משרד הבריאות ועל הנציבות לפעול על פי החלטת הממשלה מספטמבר 2001 ולקיים בכל בתי החולים הממשלתיים, במסגרת ההוראות והנהלים הקיימים, בקרה רציפה על נוכחות הרופאים בהם, וכן לשקול לנקוט הליך משמעותי נגד רופאים המפרים את ההוראות והנהלים הנוגעים לנוכחות בעבודה.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש להקפיד שעומס העבודה המוטל על הרופאים המועסקים בבתי חולים ממשלתיים ובבתי חולים של שירותי בריאות כללית יהיה סביר. בקרה מעמיקה יותר על שעות הנוכחות של הרופאים בעבודה בבתי החולים ועל היקף העבודות הנוספות שהם עוסקים בהן וזמני ביצוען תסייע להשיג מטרה זו.

בתקשי"ר נקבעו מגבלות בעניין שעות העבודה וההשתכרות של רופא בעבודה פרטית, אך לא נקבעו מגבלות כאלה לגבי פרקטיקה פרטית. לפיכך מן הראוי שהנציבות תבחן את האפשרות לקבוע בתקשי"ר מגבלות גם לגבי היקף העיסוק של רופא בפרקטיקה פרטית. ראוי גם שמשרד הבריאות ירענן את הנהלים בעניין עבודה פרטית ופרקטיקה פרטית, יקיים בקרה ומעקב אחר טיפולן של הנהלות בתי החולים בסוגיה זו, ומפעם לפעם יזום בדיקות בכל בתי החולים הממשלתיים, על מנת לוודא שרופאים שעוסקים בפרקטיקה פרטית אכן קיבלו לכך את אישורו ואת אישור הנציבות, כנדרש בהוראות התקשי"ר.

על הנהלת משרד הבריאות לתת דעתה על כך שבגלל עיסוק בעבודה פרטית ובפרקטיקה פרטית רופאים אחדים בבתי החולים שנבדקו לא תמיד מתייצבים לכוננות ששובצו בה, ואת מקומם ממלאים רופאים מחליפים; וכי הדבר לא בא לידי ביטוי לא בדיווחי הנוכחות של הרופאים הכוננים ולא בדיווחי מחליפיהם. מילוי מקומם של רופאים כוננים בידי רופאים אחרים איננו ראוי.

כמו כן על משרד הבריאות ועל הנהלות בתי החולים לוודא שבמחלקות ובחדרי המיון יתנהל רישום מסודר של שמות הכוננים המוזעקים לבית החולים ושל זמן בואם לשם. בהיעדר רישום כזה לא ניתן לקבוע אם רופא כונן נענה לקריאה מבית החולים ומתי.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד הבריאות ידון בהשלכות של הליקויים שפורטו לעיל על מערכת הרפואה הציבורית. דיון כזה מתבקש גם נוכח הבעיות שהעלו מנהלי בתי החולים שנבדקו, בתגובותיהם על ממצאי הביקורת. בד בבד על המשרד לוודא שההוראות החלות על הרופאים בבתי החולים יישמרו בקפדנות, כל זאת כדי להבטיח לציבור את השירות הרפואי המיטבי.



## סוגיות בנושא השתתפות עצמית של מבוטחים בתשלומים עבור שירותי בריאות

מערכת הבריאות בישראל מבטחת את כל תושבי המדינה ומספקת להם, בין היתר, תרופות מרשם ושירותים נוספים כגון שירותי אבחון וייעוץ, הן אצל רופא משפחה והן אצל רופא מומחה. בגין צריכת שירותים ומוצרים מסוימים, כגון ביקור אצל רופא בקהילה, ביקור במכון או רכישת תרופה, נדרש לפעמים המבוטח לשלם דמי השתתפות עצמית. היקף המימון של שירותים ומוצרים אלה על ידי החולים גדל בצורה משמעותית בשנים האחרונות. השיקול הכלכלי העומד מאחורי ההשתתפות העצמית הוא מניעת ביקוש-יתר וריסון השימוש וכן מקור כספי לקופות החולים, אולם כיום עולות טענות כבדות משקל על כך שהחולים, ובכלל זה קשישים וחולים משכבות סוציו-אקונומיות נמוכות, שהכנסתם לעתים נמוכה מהממוצע במשק, הם הנושאים בנטל. התוצאה עלולה להיות פגיעה בשוויון, שהוא מאושיות חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 (להלן - החוק), ופגיעה בפרוגרסיביות<sup>1</sup> של מימון מערכת הבריאות. מחקרים שונים מראים שתופעת הוויתור על שירותים רפואיים עקב עלותם הגבוהה מתרחבת, בעיקר בקרב שכבות סוציו-אקונומיות נמוכות, ושעלולות להיות לכך השלכות רפואיות וכלכליות: החמרה במצב הבריאותי וכתוצאה מכך אשפוזים יקרים בהרבה ופגיעה בעקרון השוויון בתחום הצריכה של שירותי בריאות.

### פעולות הביקורת

בחודשים יוני-ספטמבר 2007 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי הטיפול של משרד הבריאות בהיקפי ההשתתפות העצמית של מבוטחי קופות החולים, את אופן קביעת מחירי התרופות ואת אופן רישומן בארץ. חלק מנושאי הבדיקה הם מעקב אחר נושאים שכבר נבדקו בעבר. הבדיקה נערכה במשרד הבריאות, בקופות החולים שירותי בריאות כללית (להלן - כללית), מכבי שירותי בריאות (להלן - מכבי), קופת חולים מאוחדת (להלן - מאוחדת) וקופת חולים לאומית (להלן - לאומית) ובמשרד האוצר.

### עיקרי הממצאים

#### מקורות המימון של מערכת הבריאות בישראל

מקורות המימון של מערכות בריאות הם בדרך כלל ציבוריים ופרטיים. מקורות המימון הציבוריים בישראל הם תקציב המדינה ותשלומי ביטוח בריאות לביטוח הלאומי. המימון הציבורי נחשב פרוגרסיבי והוגן, שכן הוא מבוסס במידה רבה על מיסוי פרוגרסיבי של השכר<sup>2</sup>. המימון הפרטי כולל

1 עיקרון על פיו בעלי הכנסות גבוהות משלמים יותר מבעלי הכנסות נמוכות.  
2 פערים ואי שוויון במערכת הבריאות: היבטים כלכליים, המכון הלאומי לחקר שירותי הבריאות ומדיניות הבריאות, כנס ים המלח הרביעי (מאי 2003).

סוגים שונים של השתתפות עצמית, חלקם עבור שירותים הכלולים בסל השירותים שבאחריות קופות החולים (להלן - הסל) וחלקם עבור שירותים שבאחריות משרד הבריאות. המימון הפרטי כולל גם תשלומים עבור שירותי בריאות שאינם כלולים בחוק, כגון תרופות הכלולות בסל הקופה<sup>3</sup> ורפואת שיניים. רכיב מרכזי נוסף הוא תשלומים עבור ביטוחים נוספים, הן אלו שמפעילות קופות החולים - שירותי בריאות נוספים - והן ביטוחי בריאות פרטיים. הרחבת המימון הפרטי פוגעת באופייה השוויוני של מערכת הבריאות, שכן לפי החוק, ביטוח הבריאות הממלכתי צריך להיות מושתת על עקרונות צדק, שוויון ועזרה הדדית.

ההוצאה הלאומית לבריאות בישראל בשנים האחרונות מהווה כ-8% מהתוצר הלאומי הגולמי (תמ"ג), וקיימת מגמה של ירידה אטית בשיעורה; עם זאת, שיעור המימון הפרטי של שירותי הבריאות מההוצאה הלאומית לבריאות מצוי במגמה של עלייה משמעותית, והוא גבוה ביחס למדינות העולם המערבי (הממוצע במדינות ה-OECD הוא 27.4%).<sup>4</sup> חלקם של משקי הבית במימון ההוצאה הלאומית לבריאות עלה בשנת 2006 ל-33% לעומת 28% בשנת 2001 ול-26% בשנת 1997<sup>5</sup> (גידול יחסי של 32% במשך עשור). במקביל חלה ירידה במימון חלקה של ההוצאה הציבורית מ-75% בשנת 1996 ל-72% בשנת 2001 ול-67% בשנת 2006. חלקו של תקציב המדינה ירד מ-50% בשנת 1996 ל-37% בשנת 2006. ההוצאה הפרטית נלפשה גדלה בשנים 2000-2006 ב-19% במחירי שנת 2000. לדעת משרד האוצר, גיל הוא גורם סיכון בריאותי מובהק<sup>6</sup>, והחברה הישראלית צעירה באופן משמעותי מזו שבמדינות ה-OECD. לדעתו, ניתוח של ההוצאה הלאומית לבריאות בהתחשב בגיל האוכלוסייה מציב את ישראל במקום יותר גבוה מאשר מקומה ללא התחשבות בגיל האוכלוסייה.

### הכנסות קופות החולים מהשתתפות עצמית

מהדוחות ההשוואתיים האחרונים על הקופות שמפרסם האגף לפיקוח על קופות חולים ושירותי בריאות נוספים במשרד הבריאות עולה שבמהלך השנים 1995-2005 כמעט הוכפל שיעור ההכנסות של הקופות מהשתתפות עצמית מסך הכנסותיהן (מכ-5.5% לכ-11%), וכי היא מהווה מקור הכנסה משמעותי לקופות. בשנת 2005 גבו הקופות ממבוטחיהן השתתפות עצמית בגין שירותים ותרופות בסל בשיעור 8.1% מעלות הסל<sup>7</sup>, שעה ששיעור ההכנסות שנקבע בחוק בשנת 1997 הוא 5.38%<sup>8</sup> (50% יותר). מהדוח ההשוואתי לשנת 2005 עולה ששיעור ההכנסות של כל הקופות מתשלומים של חולים על תרופות וציוד בהשוואה להוצאותיהן על תרופות וציוד (בסל ומחוץ לסל) היה 46%, ותרופות וציוד בסל בלבד - כ-33%. ככל שהכנסות הקופות מהשתתפות עצמית גדלות, משרד האוצר יכול להקטין את השתתפות תקציב המדינה בעלות הסל. העליות המשמעותיות בשיעורי ההשתתפות העצמית התרחשו בהדרגה, לאורך עשור, ואושרו ללא מדיניות מכוונת וללא ראייה כוללת של משרדי הבריאות והאוצר ולרעת החולים - שהם הנפגעים היחידים.

- 
- 3 תרופות שקופת החולים מוסיפה לכלל מבוטחיה מעבר לסל.
  - 4 מדינות החברות בארגון לשיתוף פעולה כלכלי ולפיתוח. נתוני משרד הבריאות, האגף לכלכלה וביטוח בריאות.
  - 5 נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, דוח שנתי (2006).
  - 6 אוכלוסייה מבוגרת יותר צורכת שירותי בריאות בהיקף גבוה באופן משמעותי מאוכלוסייה צעירה.
  - 7 עלות הסל בשנת 2006 הייתה 24.04 מיליארד ש"ח.
  - 8 בחוק נאמר שהסכום שינוכה יעמוד בשנת 1997 על סך של 687 מיליון ש"ח, והוא יעודכן מדי שנה בשיעור עדכון עלות הסל לקופות. שיעורו מעלות הסל היה אז 5.38%. כל זה לפני מועד אישור תכניות הגבייה של הקופות - תשלומים בגין ביקור אצל רופא, במרפאות חוץ ובמכוונים וכן עבור תרופות הכלולות בסל.

## פיקוח ודיון ציבורי על היקף ההשתתפות העצמית

ביולי 2006 דנה ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת בדמי ההשתתפות העצמית ברכישת תרופות בקופות. הוועדה הביעה דאגה מהעלייה התלולה של ההשתתפות העצמית של ציבור המבוטחים בהוצאה הלאומית לבריאות מ-26% בשנת 1995 ל-32% בשנת 2005. היא קבעה כי המחויבות לדאוג לבריאות הציבור היא חלק בלתי נפרד מתפקיד הממשלה, וכי יש לעצור לאלתר את התרופות של מחויבות זו. הוועדה קראה למשרדי הבריאות והאוצר לפתוח בהידברות כדי להכין תכנית לאומית שמטרתה הורדת ההשתתפות העצמית בהוצאה לבריאות ל-25% בתהליך רב-שנתי עד 2010. נמצא שהנהלות משרדי הבריאות והאוצר לא דנו מאז בסוגיה זו.

### תכניות הגבייה של קופות החולים

החל מאוקטובר 1998 נהוגות בקופות החולים תכניות גבייה. בתכניות נקבעו תשלומים בגין ביקור אצל רופאים מומחים בקהילה<sup>9</sup>, הפניה למרפאות חוץ בבתי חולים ובמכונים ותשלומי השתתפות עצמית בגין תרופות הכלולות בסל. תכניות הגבייה של הקופות אינן אחידות, לא בסעיפים שבגינם הקופות גובות השתתפות עצמית ולא בסכומי הכסף שהן גובות.

1. אי-ביטול שיטת המנות בכללית: בשיטת המנות נקבע מחיר תרופה לצרכן על פי גודלה של מנת התרופה. בשיטה האחוזית נקבע המחיר כשיעור ממחירו המרבי לצרכן<sup>10</sup>. בכללית נהוגות שתי שיטות הגבייה<sup>11</sup>. בקופות האחרות נהוגה השיטה האחוזית בלבד. משרד מבקר המדינה כבר העיר בעבר על הבעייתיות שבשיטת המנות<sup>12</sup>: מחיר תרופות מסוימות גבוה משמעותית על פי שיטה זו ממחירן על פי השיטה האחרת; מנת תרופה הוגדרה בצורה שונה לגבי תרופות שונות; ובתרופות שדמי ההשתתפות לגביהן נקבעים לפי שיטת המנות, יש ששיעור ההשתתפות מגיע לעשרות אחוזים ממחיר התרופה המרבי לצרכן. עקב חסרונותיה של שיטה זו משרד הבריאות עוסק בסוגיית ביטולה, אולם הטיפול נמשך כבר שנים רבות (משנת 2001), ואין הסכמה בינו ובין הכללית.

2. תקרות לחולים במחלות כרוניות: החוק קובע כי קבוצות אוכלוסייה שונות יקבלו הנחות או פטורים, ובהן חולים במחלה כרונית. סכומי התקרה לחולים במחלות כרוניות בקופות היו במועד סיום הביקורת 720-750 ש"ח לרבעון (כ-240-250 ש"ח לחודש). באפריל 2007 נכנסה לתוקף הפחתה של תקרת ההשתתפות העצמית לתרופות מרשם הכלולות בסל לחולים קשישים במחלה כרונית המקבלים גמלה לפי חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980. עם זאת מבוטחים רבים נוטלים, על פי הוראת הרופא המטפל, תרופות שאינן כלולות בסל, ורוכשים תרופות שאינן תרופות מרשם. במקרים אלו אין משמעות לתקרה, וחולים אלה מוציאים בפועל הרבה יותר כסף על תרופות בחודש.

3. גביית-יתר בלאומית: לאומית גבתה השתתפות עצמית בשנים האחרונות ממבוטחיה עבור סעיפים שלא אושרו לה בתכנית הגבייה, כמו הנפקת כרטיס מגנטי ומתן אישור

9 למכבי אושרו גם דמי השתתפות עבור ביקור אצל רופאים ראשוניים: רופאים כלליים, רופאי משפחה, רופאי ילדים ורפואה פנימית, מאחר שבקופה זו היה נהוג התשלום בעבר.  
10 התשלום הוא 10%-15% מהמחיר המרבי לצרכן, ואם המחיר המרבי הוא עד כ-100 ש"ח, ישלם המבוטח מחיר מוזער קבוע לאריזה (כיום 12-13 ש"ח) או את המחיר המרבי - הנמוך מביניהם.  
11 בשיטה האחוזית התשלום הוא 10% מהמחיר המרבי לצרכן או מחיר קבוע (כיום 12 ש"ח) - הגבוה מביניהם.  
12 ראו דוח שנתי 56 של מבקר המדינה (2006), בפרק "הקצאת תרופות למבוטחים בקופות החולים", עמ' 565 ואילך; דוח שנתי 52 של מבקר המדינה (2002), בפרק "פיקוח המשרד על קופות החולים לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי", עמ' 626 ואילך.

רפואי; גבתה סכומים גבוהים מאלה שאושר לה לגבות בתוספת השנייה לחוק<sup>13</sup> לפי מידוד הסכום המקורי בהתאם לשיעורי עליית מדד יוקר הבריאות; וגבתה השתתפות עצמית בגין תרופות עוד בשנת 2004 בשיעור גבוה מזה שאושר לה.

4. סדרי הפעלת תקרה משפחתית בכללית: כאשר משפחה במכבי, בלאומית ובמאחדת מגיעה לתקרת ההשתתפות העצמית בביקור אצל רופא, במרפאות חוץ ובמכונים, נפסקת הגבייה. הכללית הכניסה לשימוש רק בתחילת שנת 2007 מערכת גבייה המאפשרת, באמצעות חתימה על הרשאות להוראת קבע, להפסיק את הגבייה ממשפחה שהגיעה לתקרה. עד נובמבר 2007 חתמו כ-355,000 מבוטחים על טופסי הרשאות. רבים ממבוטחיה עדיין נדרשים לגשת לסניפים כדי לקבל החזרים בגין גביית-יתר, אם הם מודעים בכלל לזכות זו.

### מתן תרופות באמצעות תכניות לשירותי בריאות נוספים (השב"ן)

לפי החוק, קופות החולים מציעות בתכניות השב"ן שירותים שאינם כלולים בסל השירותים של ביטוח הבריאות הממלכתי. יותר מ-70% ממבוטחי הקופות חברים בתכניות השב"ן. תכניות אלה בכלל הקופות כוללות מאות תרופות. יש הבדלים בין הקופות במספר התרופות הכלולות בתכניות, באופי התרופות (תרופות מרשם או לא) ובגובה ההשתתפות העצמית ברכישת התרופות.

1. מתן תרופות באמצעות השב"ן במקום באמצעות הסל: (א) לעתים ממליץ הרופא המטפל לחולה ליטול דווקא תרופה הרשומה בשב"ן וגם בסל, אולם הניפוק בסל נעשה רק לאחר עמידה בתנאים רבים, והרופא ממליץ ליטול אותה מיד; (ב) לעתים התרופה הרשומה בשב"ן ולא בסל היא החלופה הטיפולית<sup>14</sup> המתאימה לדעת הרופא למחלה; (ג) יש גם תרופות חיוניות הניתנות בסל לתקופה קצרה בלבד, אולם המלצות הרופאים והאיגודים המקצועיים של ההסתדרות הרפואית בישראל (הר"י) הן ליטול אותן על בסיס קבוע או במשך תקופות ארוכות. אמנם ההמלצה ליטול תרופות באמצעות השב"ן נעשית משיקולים רפואיים ואף בהנחה ממחירן המרבי לצרכן, אולם בתשלום גבוה יותר למבוטח לעומת נטילת תרופה בסל. הפניית המבוטח לשב"ן בעייתית שכן כ-30% מהאוכלוסייה אינם חברים בתכניות השב"ן, ועל כן הם עלולים לוותר על רכישת תרופות חיוניות מסיבות כלכליות. הדבר עלול לפגוע בעקרון השוויון<sup>15</sup>. בנוסף, הפניית המבוטח לצורך תרופות באמצעות השב"ן יוצרת חיסכון לקופות, שכן האמצעים שהמדינה העניקה להן למתן שירותים אינם מנוצלים לפי תכנונם המקורי במסגרת הסל. יתר על כן, יתרון כלכלי זה אף עשוי להוות תמריץ לקופות, אפילו אם רק סמוי, להפנות מבוטחים לצורך תרופות באמצעות השב"ן. בכך אף תגדל הפגיעה בעקרון השוויון. מבחינת מימון שירותי הבריאות, המשמעות היא הגדלת שיעור המימון הפרטי של תרופות על חשבון המימון הציבורי.

2. שיעורי השתתפות עצמית: הקופות הן מלכ"רים, וראוי שפעילותן במכירת תרופות למבוטחיהן בתכניות השב"ן לא תאפשר להן עודפים על חשבון החולים. עד שנת 2006 נהגו הקופות לגבות עבור תרופות שנופקו במסגרת השב"ן שיעורים שונים ממחירן המרבי לצרכן ועד 95% ממחיר זה. יצוין כי הקופות רוכשות בדרך כלל את התרופות בהנחה ניכרת מהמחיר המרבי לצרכן, כך שהדבר אף עשוי ליצור לכאורה עודף הכנסה לקופות.

13 פירוט השירותים שנתנה הכללית למבוטחיה במועד הקובע, שלפיהם נקבע הסל.  
14 חלופות טיפוליות - קלאס אפקט (CLASS EFFECT) - מדיניות הבחירה בין תרופות מאותה משפחה פרמקולוגית, הנבדלות זו מזו במבנה הכימי שלהן, אך דומות זו לזו באפקט הטיפולי שלהן.  
15 עמדת משרד הבריאות היא שאת השוויון בנגישות לשירות יש לממש במסגרת הסל הניתן במימון ציבורי; השוויון בנגישות לשירותים שאינם בסל יקודם על ידי נתינתם במסגרת תכניות השב"ן שאינן מפלות מבוטחים בגלל גילם או מצבם הרפואי.



בנובמבר 2006 הוציא הסמנכ"ל לפיקוח על הקופות במשרד הבריאות הנחיה למנהלי השב"ן בקופות שלפיה מ-1.12.06 כל הכללה של תכשיר רפואי חדש בתכנית שהשתתפות העצמית של המבוטח גבוהה בה מ-50% ממחירו המרבי, מחייבת את אישורו. ביולי 2007 הוציא הסמנכ"ל לפיקוח על הקופות הבהרות להוראותיו, ונתן לקופות ארכה עד ספטמבר 2007. עד סוף ספטמבר 2007 לא מסרו הקופות למשרד הבריאות את רשימת התרופות בשב"ן ואת מחירי ההשתתפות העצמית המעודכנים לחולים, והנחיה לא בוצעה. עד דצמבר 2007 מסרו שלוש מהקופות רשימות ונתונים והן מיישמות את הנחיות. מאוחדת אמורה ליישם את הנחיות המשרד מפרברואר 2008.

גם לאחר יישום ההנחיה, יוכלו הקופות לגבות מחברי תכניות השב"ן אצלן שיעור ניכר מהמחיר המרבי של התרופות. על משרד הבריאות לבחון בכל תרופה אם השיעור שנקבע מאפשר עודפים לקופות. אם כן - יש לבטלם ולקבוע הנחיות נוספות בנדון.

### מחירי התרופות בישראל

שיעור ההשתתפות העצמית הוא בדרך כלל שיעור מסוים ממחיר התרופה, וככל שמחירה גבוה יותר, כך ההשתתפות העצמית גבוהה יותר. שוק התרופות בארץ נמצא בפיקוח משרד הבריאות<sup>16</sup>, ובשנים האחרונות נקבעים המחירים המרביים של התרופות על פי ממוצע מחיר התרופה במדינות ייחוס שונות באירופה שנבחרו לצורך העניין (להלן - המודל ההולנדי).

1. **תיקון המודל ההולנדי:** בדצמבר 2005 מינה מנכ"ל משרד הבריאות ועדה לבדיקת השפעת המודל ההולנדי, קביעת מחירים מרביים והשתתפות עצמית במחירי תרופות (להלן - ועדה לבדיקת מחירי תרופות). ביולי 2006 הגישה הוועדה לבדיקת מחירי תרופות דוח על עבודתה, ואת המלצותיה הגישה למנכ"ל משרד הבריאות. הוועדה קבעה כי אף שהמודל ההולנדי הביא להפחתת מחירי התרופות המרביים, הקופות הן הנהנות העיקריות מכך ולא המבוטחים. בעקבות דוח הוועדה נוספו מדינות ייחוס, ובינואר 2007 נקבע מחירון חדש. לפי נתוני משרד הבריאות מספטמבר 2007 הוזלו מרבית התרופות.

2. **השפעה על ההשתתפות העצמית:** תפקיד הוועדה לבדיקת מחירי תרופות היה, בין היתר, לבחון את השיטה שבה נקבעת ההשתתפות העצמית במחיר התרופה שמשלם הצרכן, ולהמליץ על שינויים נדרשים בשיטה הקיימת, תוך התייחסות לתקרת ההכנסות של הקופות מהשתתפות עצמית ולתקרת גבייה מחולה בודד, ובפרט חולים במחלות כרוניות ומשכבות סוציו-אקונומיות מסוימות. ברוח הוועדה מיולי 2006 נאמר שיש מקום לאפשר את השלמת עבודתה, קרי בחינת השיטה שבה נקבעת ההשתתפות העצמית והמלצה על השינויים הנדרשים, כדי לבחון את החלופות האפשריות להפחתת המחיר לצרכן, תוך שמירה על האיזון הנדרש<sup>17</sup>. נמצא כי הוועדה לא המשיכה את עבודתה בנושא.

3. **תגמול לרוקח בבתי המרקחת:** המחיר המרבי לצרכן הוא המחיר המחייב לקמעונאי (הרוקח) בתוספת שיעור רווח מסוים (תגמול). ככלל, ככל שהתגמול שנקבע לרוקח גבוה

16 לפי נתוני איגוד הכימיה והפרמצבטיקה של התאחדות התעשיינים, בישראל סך המכירות של התרופות ההומניות כולל יבוא הסתכם בשנת 2005 בכ-950 מיליון דולר (65% מהם ממכירות של תרופות מיובאות). לפי נתוניו של האיגוד, 87% מסכום זה שולמו עבור תרופות מקור, אף שהן מהוות רק כ-40% מהכמות המשוקת. 13% מסכום זה שולמו עבור תרופות גנריות, אף שהן מהוות כ-60% מהכמות המשוקת.

17 בישיבת הוועדה במרס 2006 נאמר שכוונת ועדת הכספים של הכנסת בשנת 1998, בעת אישור העלאת ההשתתפות העצמית ברכישת תרופות, הייתה שההשתתפות העצמית ברכישת תרופות תהיה בשיעור של כ-15% מהוצאות הקופות על תרופות שבסל. בפועל, בהתאם לדוח על פעולות הקופות בשנת 2003, עומדת ההשתתפות העצמית על כ-35% מהוצאות הקופות.

יותר, כך ההשתתפות העצמית של החולים במחירי התרופות גבוהה יותר<sup>18</sup>. ועדה מקצועית המליצה בשנת 1998 לשנות בטווח הארוך את שיטת התגמול לרוקחים לגבי תרופות, כך שהתגמול ינותק ממחיר התרופה<sup>19</sup>. רק בינואר 2007 מינה מנכ"ל משרד הבריאות ועדה נוספת לבדיקת התגמול לרוקח, וביקש להגיש המלצות עד תחילת מאי 2007. עד מועד סיום הביקורת, ספטמבר 2007, לא סיימה הוועדה את עבודתה.

## רישום תרופות בישראל

שיווק תרופות בארץ מותנה ברישומן בפנקס התכשירים שמנהל משרד הבריאות. זירוז הרישום של תרופות גנריות<sup>20</sup> עשוי להוזיל משמעותית את מחירן ואת מחיר התרופות האתיות, שכן סמוך לרישומן ולהנפקתן לציבור הן יביאו להפחתת מחיר. מהאמור עולה שיש חשיבות לרישום תכשירים מהר ככל האפשר, כדי לאפשר לחולים לקבל תרופות חדשות ויעילות באמצעות הקופות<sup>21</sup> ובמחיר זול יותר. במועד סיום הביקורת, ספטמבר 2007, חיכו בתור לרישום במשרד הבריאות<sup>22</sup> כ-250 תרופות ותכשירים ובהם תרופות מצילות חיים וחיסונים, ואף תרופות ותכשירים שנרשמו כבר ברשויות מוכרות בעולם, כמו ה-FDA<sup>23</sup> וה-EMEA<sup>24</sup>. הועלה שבשנים האחרונות התארך מאוד זמן הרישום של התכשירים, והגיע במחצית הראשונה של 2007 לצפי לרישום של 12-18 חודשים. בעקבות עתירה לבג"ץ בדבר משך הרישום<sup>25</sup> הכין משרד הבריאות ביולי 2007 נוהל שלפיו יירשמו תכשירים שונים שהוגשו לרישום בפנקס מאותו מועד בתוך שנה. משרד הבריאות מסר למשרד מבקר המדינה כי ההסכם עם משרד האוצר לשנת 2008 כולל תוספת שישה תקנים של מערכי תיקים כדי לקצר את זמן הרישום.

העיקוב ברישום תרופות גורם נזק כספי לחולים ולקופות החולים ואף עלול לגרום לנזק בריאותי. כן גדלה ההוצאה הלאומית לבריאות עקב כך. סביר שהחיסכון שבכניסה מוקדמת של תרופה ובהזלת מחירה גבוה בהרבה מהעלות הכרוכה בהוספת כוח אדם למכון לביקורת ותקנים של חומרי רפואה במשרד הבריאות, מה גם שיש לכך תרומה רפואית. מן הראוי שמשרד הבריאות ומשרד האוצר יפעלו בהקדם כדי לקצר את משך הרישום. לאחר שיקוצר לפרק הזמן שנקבע בנוהל, ראוי שמשרד הבריאות יבחן אם יש צורך במסלולי רישום שונים לסוגים שונים של תכשירים כמו תכשירים אתיים, תכשירים גנריים ותכשירים מצילי חיים, לתכשירים שכבר נרשמו ברשויות מוכרות בעולם וכו'.

## סיכום והמלצות

1. ההוצאה הפרטית לשירותי בריאות הולכת וגדלה. הוצאה זו נובעת בין היתר מצמצום ההוצאה הציבורית לבריאות, מנטל תשלומים גובר על החולים ומהתפתחות שוק של ביטוחי הבריאות.

- 
- 18 שיעור הרווח המרבי לקמעונאי הוא 17.5%-37%. לפי צו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחירים מרביים לתכשירים שהם תכשירי מרשם), התשס"א-2001, ככל שהמחיר המרבי גבוה יותר, קטן שיעור הרווח.
- 19 וזאת בתנאי שלא יועלה התגמול הכספי הממוצע לרוקח כתוצאה משינוי השיטה.
- 20 תכשיר רפואי המכיל חומרים פעילים בחוזק ובצורת מינון שווים לתכשיר רפואי הרשום בפנקס התרופות הממלכתי, בין שיוצר בארץ ובין שיוצר בחו"ל, למעט תכשיר ביולוגי ומוצרי דם.
- 21 ניתן לאשר שימוש בתכשיר או את ייבואו לארץ גם אם אינו רשום, אולם זהו מסלול חריג.
- 22 במכון לביקורת ותקנים של חומרי רפואה.
- 23 Food and Drug Administration - מינהל המזון והתרופות בארצות הברית.
- 24 European Medicines Agency - הסוכנות האירופית לתרופות (המקבילה של ה-FDA באיחוד האירופי).
- 25 בג"ץ 1837/06, האגודה לזכויות החולה בישראל נ' שר הבריאות ואח'.

שיעור המימון הפרטי מתוך ההוצאה הלאומית לבריאות גבוה ביחס למדינות המפותחות. לגבייה הגדלה מהחולים יש אמנם אישורים רשמיים משרד הבריאות והאוצר, אולם התהליך הזוחל ללא מדיניות מכוונת ותוצאותיו - ראוי לבחנם בראייה כוללת. ההשתתפות העצמית של החולים הופכת למעשה למס המושת על החולים נוסף לתשלום מס בריאות על פי החוק. התוצאה היא ששכבות מסוימות באוכלוסייה מוותרות על צריכת תרופות ועל שירותי בריאות אחרים. יש לתת את הדעת גם על הפגיעה בשוויון, שהוא מאושיות החוק. ראוי ששרד הבריאות והאוצר יערכו עבודת מטה מקיפה לבחינת היקפי ההשתתפות העצמית של החולים והמודל הראוי לגבייה כזו, הן בנוגע לשירותי בריאות שונים והן בנוגע לתרופות, תוך התחשבות בראייה הלאומית והרפואית הכוללת. עבודת מטה זו ראוי שתיעשה תוך התייחסות לאבדן המקורות הכספיים של הקופות אם תופחת ההשתתפות העצמית, קביעת מקורות חלופיים כגון התייעלות או הגדלת המקורות הממשלתיים והתייחסות לסוגיה הערכית שבפועל מושת מס נוסף (השתתפות עצמית) דווקא על החולים. ראוי ששרד הבריאות והאוצר ידונו בשאלת החלופות למימון ההשתתפות העצמית באופן שהפרוגרסיביות תגדל, וכך יקטן החשש לפגיעה בבריאותם של משלמי ההשתתפות העצמית. את עבודת המטה ראוי לעשות תוך שיתוף הציבור, כגון נציגי צרכנים (חולים) ונציגי אקדמיה, ולאחר מכן מן הראוי שגם הכנסת והממשלה ייתנו דעתן על הסוגיה.

2. ראוי ששרד הבריאות ומשרד האוצר יבחנו את סוגיית צריכת התרופות בשב"ן מבחינת הפגיעה בשוויון והחיסכון בסל.



## סוגיות בנושא אשפוז סיעודי

האשפוז הסיעודי מיועד לקשישים "סיעודיים"<sup>1</sup> ו"תשושי נפש"<sup>2</sup> אשר אינם יכולים להישאר בביתם. לטיפול בקשישים אחראים גורמים שונים, בהתאם למוגבלותם הגופנית והנפשית ולהגדרת תפקודם; מצבם הרפואי; היות המוגבלות קבועה או זמנית ומקום שהות הקשיש (בקהילה או במוסד). לפיכך מצבו של הקשיש יכול להשתנות בין כמה מצבים, ובהתאם עשוי להשתנות הגורם האחראי<sup>3</sup>: כך משרד הבריאות אחראי לספק ולממן אשפוז סיעודי לקשישים סיעודיים ולקשישים תשושי נפש, בהשתתפות הנקבעת לפי קריטריונים של הכנסות הקשיש ובני משפחתו ובכפוף למגבלות תקציב של המשרד. קופות החולים אחראיות בין היתר לטיפול בקשישים המאושפזים שמצבם הוגדר "סיעודי מורכב"<sup>4</sup>, לטיפול בקשישים הזקוקים לשיקום, לטיפול בקשישים שמצבם הוגדר "חריף"<sup>5</sup> או "תת-חריף"<sup>6</sup>; ומשרד הרווחה אחראי לפיקוח ולרישוי של מעונות שקשישים עצמאיים ותשושים חוסים בהם.

בישראל פועלים כ-320 מוסדות עם מחלקות לסיעודיים ולתשושי נפש שבבעלות שונות אשר אינן ממשלתיות: פרטיות, חברות, עמותות וקופות חולים (להלן - בבעלות פרטית או ציבורית). בסוף 2006 היו מאושפזים בהם כ-17,650 קשישים סיעודיים ותשושי נפש - מרביתם (12,302) באמצעות קודים<sup>7</sup> של המשרד וכ-850 במיטות במרכזים גריאטריים ממשלתיים. יתר הקשישים (כ-4,500) מאושפזים במימון גורמים אחרים לרבות מימון פרטי<sup>8</sup>.

- 1 על פי הגדרת החוק - תקנות בריאות העם (רישום בתי חולים), התשכ"ו-1966 ונוהל המשרד, קשיש סיעודי הוא בין היתר חולה גריאטרי, סופני או תשוש נפש שמצבו דורש מעקב רפואי כל שעות היממה לתקופה ממושכת, והוא סובל מבעיות שונות, כגון ריתוק למיטה או לעגלת נכים או שאין לו שליטה על הסוגרים.
- 2 קשיש מתהלך הסובל מירידה בתפקודי המוח (ירידה קוגניטיבית, כגון בויכרון או בשיפוט ומירידה קשה בתפקודי היום יום הבסיסיים) רחצה, הלבשה, אכילה ועוד.
- 3 האשפוז הסיעודי אינו כלול בסל שירותי הבריאות שבאחריות קופות החולים.
- 4 קשיש סיעודי או תשוש נפש הסובל גם מבעיות רפואיות נוספות, כגון פצע לחץ בעור או שהוא נזקק לדיאליזה דרך קבע.
- 5 אשפוז כללי בשל מצבים כגון דלקת ריאות או זיהום קשה.
- 6 כשלאחר השלב החריף של המחלה עוד יש צורך באשפוז בבית חולים.
- 7 "קוד" הוא הקצאת מימון לחולה אחד במוסד סיעודי. ההשתתפות הכספית המרבית של הקשיש ומשפחתו יכולה להגיע עד כ-10,350 ש"ח לחודש, בהתאם למחיר יום אשפוז שקבע המשרד למוסד בו אושפז הקשיש. הקשיש או משפחתו פונים ללשכת הבריאות המחוזית של המשרד. למשרד שבע לשכות בריאות מחוזיות ובכל לשכה פועל בין היתר צוות עובדים לקביעת זכאות הקשיש לאשפוז סיעודי באמצעות המשרד.
- 8 פרטים על הגורמים המממנים אינם מדווחים למשרד, ויש לשער כי מדובר בשילוב של מימון פרטי, תקבולי פוליסות סיעודיות מחברות ביטוח, תקבולי ביטוח לאומי, משרד הביטחון ואולי גורמים נוספים.

## פעולות הביקורת

בחודשים אפריל-אוגוסט 2007 בדק משרד מבקר המדינה סוגיות אחדות הנוגעות לטיפול בקשישי הסיעודי, ובעיקר את תהליך קבלת ההחלטות בנוגע להעברת האחריות לאשפוז הסיעודי מהמשרד לקופות החולים; את פעילות משרד הבריאות לסגירת מוסדות הפועלים בלא רישיון; את ניתובם של קשישים מבוטחי שירותי בריאות כללית לאשפוז סיעודי מורכב במוסדות סיעודיים שמרוחקים ממקום המגורים של משפחותיהם; את האחריות למימון אשפוז קשישים המזונים בהזנה מלאכותית; ואת פעילות משרד הבריאות ומשרד האוצר בתחום חלוקת המקורות של סל הבריאות (נוסחת הקפיטציה)<sup>9</sup> הנוגעות לקשישים<sup>10</sup>. כן נבדקה סוגיה בשירותי בריאות כללית ובמשרד הבריאות של היעדר הסדרה וחשש לניגוד עניינים בפעילותו של הגריאטר המחווי של הכללית בירושלים. הבדיקה נעשתה במשרד הבריאות, במשרד האוצר ובקופות החולים.

## עיקרי הממצאים

### אשפוז סיעודי - חסרונות המצב הקיים

על פי הכוונה המקורית שהייתה בחקיקת חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 (להלן - החוק)<sup>11</sup>, היו קופות החולים אמורות לקבל את האחריות לאספקת שירותי אשפוז סיעודי. במועד סיכום הביקורת (ספטמבר 2007), 14 שנה לאחר חקיקת החוק, עוד הייתה האחריות לאשפוז הסיעודי בידי המדינה.

להלן כמה מהחסרונות במצב הקיים<sup>12</sup>: (א) פיצול האחריות המוסדית לטיפול בקשישי הסיעודי בין גופים רבים כמפורט לעיל פוגע ברציפות הטיפול הרפואי ומקשה על קבלתו. הגדרתו של הקשיש עשויה להשתנות כמה פעמים, ובהתאם - גם הגוף האחראי לו. בכלל זה פעמים רבות שוררת אי-בהירות בנוגע לגוף המחויב לטפל בקשישי הסיעודי; (ב) כאמור, קופות החולים אחראיות לשיקום קשישים, ובכללה האחריות למימון אשפוזם, עוברת למשרד. יוצא שלכאורה אין לקופות החולים תמריץ כלכלי לשקם קשישים; (ג) מהאמור לעיל אף עולה כי בעקבות פיצול האחריות והגורמים המממנים, ההחלטה על אשפוז החולה עלולה להיות מושפעת לפעמים משיקולים אדמיניסטרטיביים וכלכליים ולא רפואיים; (ד) קופות החולים גובות כ-2,800 ש"ח לחודש כ"השתתפות עצמית" של חולים "סיעודיים מורכבים". גבייה כזו שהיא בסכום לא מבוטל היא מעין קנס על החולים המורכבים.

- 
- 9 קפיטציה משמעה חלוקת המקורות של סל הבריאות בין ארבע קופות החולים; עלות הסל בשנת 2006 הסתכמה בכ-24 מיליארד ש"ח.
  - 10 ראו דוח שנתי 56ב של מבקר המדינה (2006), בפרק על "אמצעים להגברת תחרות בין קופות החולים וניידות המבוטחים ביניהם", עמ' 514.
  - 11 בנוסח של החוק המקורי הוצג היעד של העברת האחריות לכל סל השירותים לידי קופות החולים לאחר שלוש שנים מיום הפעלת החוק.
  - 12 הבעיות הקיימות בענף האשפוז הסיעודי כמפורט להלן עלו בעבר בין היתר בוועדת החקירה הממלכתית לבריאות תפקודה ויעילותה של מערכת הבריאות בישראל 1990 (ועדת השופט נתניהו); בוועדת המומחים הבין-משרדית לרה-ארגון של השירותים הסיעודיים והרפואיים לקשישים במדינה מיוני 2000 (ועדת שטסמן); בעבודת משרד הבריאות ממאי 2007 בנושא העברת האשפוז הסיעודי לאחריות קופות החולים במסגרת חוק ביטוח בריאות ממלכתי.

**מגמות, המלצות, תהליכים וחלופות בנושא האשפוז הסיעודי**

החסרונות האמורים לא נעלמו מעיניהם של מקבלי ההחלטות. לממשלה היו כמה חלופות להסדרת נושא האשפוז הסיעודי; האמור בענף שהיקפו כתשעה מיליארד ש"ח<sup>13</sup>. משרד מבקר המדינה בדק ומצא כי כמה מהן בוצעו, כמה נשקלו ולא בוצעו וכמה לא נשקלו כלל וכי בסיכומו של עניין לא נעשתה הסדרה מקיפה במשך שנים רבות. בעיקר הועלה שחסרה עבודת מטה מקיפה ויסודית בנושא על מרכיביה השונים. להלן תמונת המצב ותמצית הממצאים:

1. ניסיונות להעברת האחריות הכוללת על האשפוז הסיעודי לקופות: בהתאם לחוק ולהמלצות של ועדות שונות, מ-2004 הציע משרד הבריאות להעביר את האחריות הכוללת לקופות החולים תוך כדי העלאת 0.3% בדמי ביטוח הבריאות הנגבה מהתושבים; ההנחה של משרד הבריאות היא שאם ייכלל הביטוח הסיעודי בסל הקופות כנגד העלאת 0.3% לדמי ביטוח הבריאות כאמור, יוותר חלק ניכר מהציבור על הביטוחים הסיעודיים הפרטיים או הקבוצתיים, הנמכרים כיום בסך של כ-1.1 מיליארד ש"ח, וההוצאה הכוללת של הציבור לא תגדל הרבה יותר וכך גם ההוצאה הלאומית לבריאות. מנגד משרד האוצר התנגד ומוסיף להתנגד להצעה זו מחשש להגדלת הוצאות המדינה, ולפיכך ההצעה אף לא הועברה לדיון בממשלה.

בנוסף, משרד מבקר המדינה מצא פערים גדולים (בסך 400 מיליון ש"ח) בנתונים ששימשו את מקבלי ההחלטות - מצב כזה אינו מאפשר לבחון את ההשלכות של העלאת דמי ביטוח הבריאות למימון הרפורמה על ההוצאה הכוללת של הציבור על ביטוח סיעודי.

2. ניסיון להציע מנגנון "חלוקת הסיכונים": על פי הצעה של משרד האוצר למשרד הבריאות, יועברו לקופות החולים 50% מ"תקציב הקודים" של המשרד (כ-700 מיליון ש"ח מתוך 1.4 מיליארד ש"ח), וכנגד - יישאו הקופות ב-50% מעלות האשפוז הסיעודי<sup>14</sup> של מבוטחיהן. משרד האוצר לא הציג למשרד הבריאות הצעה מפורטת למנגנון "חלוקת הסיכונים" הזה וגם לא קידם את ההצעה לכלל ביצוע.

יוצא שעד מועד סיום הביקורת, 14 שנה לאחר חקיקת החוק, לא הגיעו המשרדים להסכמה בנוגע לדרך הפעולה הרצויה לשיפור הטיפול בקשיש הסיעודי, וחילוקי הדעות הביאו לקיפאון בקידום התהליך.

3. ניסיונות לעידוד פתיחת מיטות אשפוז סיעודיות במוסדות פרטיים וציבוריים: מדיניות מוצהרת זו של המשרד לא לוותה בעבודת מטה כוללת על כל ההשלכות האפשריות על שוק האשפוז הסיעודי - הממשלתי, הציבורי והפרטי; לרבות הגברה של ממש במערך הפיקוח של המשרד על המוסדות הפרטיים.

4. כיום 64% מהאוכלוסייה מבוטחים בביטוח הסיעודי<sup>15</sup>; נמצא כי ביטוחים אלו אינם מכסים במרבית המקרים את מלוא עלות האשפוז<sup>16</sup>. קיימת חלופה נוספת, ולפיה בטווח הארוך יבטח חלק גדול יותר מהציבור את עצמו בביטוח סיעודי קבוצתי לשם כיסוי ביטוחי רחב יותר. מן הראוי

13 על פי הוועדה הבין-משרדית בראשותו של פרופ' יוחנן שטסמן (מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי באותה עת) שמינו שרי הבריאות והרווחה לבחינת "רה ארגון השירותים הסיעודיים והרפואיים לקשישים במדינה". הוועדה הגישה את סיכומיה ואת המלצותיה לשר הבריאות ב-5.6.00.

14 ההתקשרות עם המוסדות הסיעודיים, האחריות והטיפול בהנפקת "קודים" וביצוע מבחני הכנסה יישארו בטיפול המשרד.

15 מסמך מנכ"ל משרד הבריאות מ-2.1.2005. לדברי המשרד האמור במסמך מבוסס על נתוני משרד האוצר.

16 בעת אירוע ביטוחי לדוגמה ישולם למבוטח סך של בין 2,000 ל-10,000 ש"ח לחודש במשך שלוש עד חמש שנים, כאשר העלות הריאלית היא כ-10,300 ש"ח לחודש (על פי המחיר שמשרד הבריאות משלם). הביטוח הסיעודי החדש של מכבי לדוגמה, שייכנס לתוקף בתחילת 2008, יציע תשלום של 80% מעלות האשפוז ועד 10,000 ש"ח לחודש במשך חמש שנים.

שמשרד הבריאות והמפקח על הביטוח במשרד האוצר יבחנו האם ניתן בשיתוף הקופות, לשפר את פוליסות הביטוח שלהן באופן שיענו על צורכי החולים הסיעודיים, יתנו פתרון לאשפוז הסיעודי למרבית האוכלוסייה ויחסכו מעורבות כספית של משרד הבריאות. נושא זה נמצא באחריות משותפת של שני המשרדים - משרד הבריאות ומשרד האוצר - ונמצא כי הם לא שקלו כלל חלופה זו ולא נעשתה עבודת מטה, איסוף נתונים ולמידתם, ובכלל זה השאלה - אם יוחלט על עידוד הציבור להגדיל את השתתפותו בביטוחים סיעודיים קבוצתיים, כיצד במקרה זה יבוטח אותו פלח אוכלוסייה שאין בידיו לרכוש ביטוח זה.

5. יציאה למכרז ארצי לרכישת שירותי אשפוז סיעודי: הממשלה החליטה לצאת למכרז ארצי לרכישת שירותי אשפוז סיעודי באמצעות משרד הבריאות מכ-320 המוסדות הסיעודיים הפרטיים<sup>17</sup> בלא שנשקלו כל ההשלכות האפשריות של מהלך זה.

6. לא נעשתה עבודת מטה כוללת ולא נבחנו ההשלכות של כל החלופות לדלעל. סוף דבר - מדובר בסוגיות מורכבות, ולכן ראוי לערוך עבודת מטה מקיפה תוך כדי שיתוף פעולה בין משרד הבריאות למשרד האוצר על שלושת אגפיו (אגף התקציבים, אגף החשב הכללי והממונה על שוק ההון) ולארבע קופות החולים. דבר זה טרם נעשה עד כה.

### מוסדות הפועלים בלי רישיון

מוסד בלא רישיון ובלא פיקוח טומן בחובו סיכונים למאושפז. ביולי 2007 פעלו בארץ 49 מוסדות בלי רישיון ובלי פיקוח של המשרד, בתנאים שלדברי משרד הבריאות ומשרד הרווחה<sup>18</sup> "לא עונים לתנאי המחיה המינימליים הנדרשים", ומספר ניכר של קשישים ששהו בהם אושפזו בתדירות גבוהה בבתי חולים בגלל החמרה במצבם הרפואי. מאחר שמדובר באוכלוסייה חלשה ותלותית שאינה יכולה לעמוד על זכויותיה, יש חשיבות מרבית לפיקוח ולבקרה של המשרד ולפעילותו הנחרצת לסגירת מוסדות ללא רישיון, שהשהות בהם מזיקה לקשישים ואף מסכנת את חייהם.

אמנם בשנים האחרונות סגרו משרד הבריאות ומשרד הרווחה 34 מוסדות, אולם יש לגבש דרכים נוספות כדי לסייע ללשכות הבריאות המחוזיות של משרד הבריאות לאתר מוסדות הפועלים בלי רישיון ולסגורם, כגון מתן אפשרות לתת קנסות מידיים על מפעילי מוסדות בלי רישיון באמצעות פקחים.

### פיקוח המשרד על הקשר שבין המוסדות הסיעודיים לקופות החולים

אף שהאחריות לאשפוז הסיעודי של קשישים סיעודיים ותשושי נפש היא של המשרד, קופות החולים ממשיכות בו בזמן לשאת באחריות לקשישים אלה על פי סל שירותי הבריאות בנושאים של אשפוז כללי, הנפקת תרופות, צילומי רנטגן, הדמיה ועוד. משרד הבריאות אמור גם לפקח על המוסדות הסיעודיים וגם לשמש כתובת לבעיות, לתלונות ולליקויים המתעוררים בנושא אספקת השירותים האמורים בקשר שבין מוסדות סיעודיים לקופות החולים ושלא נפתרו. מבירורים שעשה משרד מבקר המדינה במשרד עלה כי לא ידוע למשרד על בעיות בנושא למעט תלונה אחת מרשת המפעילה כמה מוסדות סיעודיים. לעומת זאת, במשרד מבקר המדינה התקבלו תלונות של מוסדות

17 בשלב ראשון בוצע ב-2007 פיילוט בנפת פתח תקווה. בעניין זה ראו את הפרק על "מכרז חלוץ (פיילוט)" לרכישת שירותי אשפוז בנפת פתח תקווה, עמ' 487.

18 לעתים יש במוסדות קשישים "עצמאיים" או "תשושים" שבאחריות משרד הרווחה, ולכן פעלו משרד הבריאות ומשרד הרווחה במשותף לסגירת מוסדות ללא רישיון.



סיעודיים פרטיים על קשיים שיש להם עם הקופות בתחומים רבים<sup>19</sup>. משרד מבקר המדינה המליץ כי יוקם מנגנון לברור התלונות במסגרת נציבת הקבילות לחוק ביטוח בריאות ממלכתי המטפלת בפניות פרטניות של מבוטחים, או שיוקם מנגנון אחר במשרד בשיתוף נציבת הקבילות, על פי החלטת המשרד.

### **ניתוב קשיים מבוטחי שירותי בריאות כללית לאשפוז סיעודי מורכב במקומות מרוחקים ממשפחותיהם**

קשיש אשר זקוק לאשפוז סיעודי מורכב נזקק לקרבתם של בני משפחתו, ולפיכך ראוי לאשפוז במרחק סביר ממקום מגוריהם. בהתאם לכך, על פי הוראות משרד הבריאות, אין להפנות חולה סיעודי מורכב לאשפוז במחלקה מרוחקת ממקום מגוריו<sup>20</sup>, כדי לאפשר ביקורים של בני משפחתו מדרגה ראשונה. משרד מבקר המדינה מצא כי אם קשיש מעוניין להתאשפוז במוסד קרוב למקום המגורים של בני משפחתו וממוקם בשטחו של מחוז אחר, לעיתים הכללית מקשה עליו ומפנה אותו ואת בני משפחתו לנהל משא ומתן עם המחוז בקופה שהוא משויך אליה<sup>21</sup> ולשכנע אותו להגיע להסדר כספי עם המוסד המבוקש והמרוחק; הכללית מותירה את ההחלטה הסופית לשיקול דעת המחוז<sup>22</sup>.

### **האחריות המימונית על קשיים המוזנים בהזנה מלאכותית**

חולים אשר אינם מסוגלים לאכול עצמאית מוזנים בהזנה מלאכותית באחת משתי דרכים, אשר לכל אחת מהן הגדרה רפואית שונה ואחריות מימונית שונה: הזנת זונדה<sup>23</sup> - מגדירה את הקשיש סיעודי מורכב<sup>24</sup> באחריות מימונית של קופות החולים; והזנת פג<sup>25</sup> - מגדירה את הקשיש סיעודי ובאחריות מימונית של משרד הבריאות או משפחתו בהתאם למצבו הכלכלי.

דרך ההזנה של החולה נקבעת לא תמיד משיקולים רפואיים אלא כלכליים, וקשישים מוזנים בהזנת זונדה בלחץ משפחותיהם רק כדי לא לשנות את הגדרתם לסיעודיים וכדי להימנע ממימון אשפוזם הסיעודי (בעלות גבוהה)<sup>26</sup>. אף שהנושא נדון במשך שנים בין המשרד לקופות ויש הסכמה להעביר את כל החולים הסיעודיים מורכבים<sup>27</sup> לאחריות המשרד, לא הוסדר הנושא בשל אי-מציאת פתרון הולם בידי המשרד לסוגיית התקציב.

- 
- 19 בנושאים שונים, כגון הסדרי קבלת תרופות, ביצוע בדיקות מעבדה והתייעצות עם רופאים מומחים במבני המוסדות.
  - 20 מחלקה מרוחקת - מחלקה שהזמן הנדרש כדי להגיע אליה עולה על חצי שעה של נסיעה רצופה.
  - 21 כל מחוז בכללית פועל במסגרת תקציבית עצמאית.
  - 22 לדוגמה - מחוז חיפה והגליל המערבי של הכללית דרש מקשישה שביקשה להתאשפוז באזור ראשון לציון, אשר שהתה בו במשך ארבע השנים האחרונות - עד הגדרת מצבה "סיעודי מורכב", להתאשפוז במוסד במחוז חיפה והגליל המערבי.
  - 23 זונדה - צינורית המוחדרת לקיבת החולה דרך אפו.
  - 24 כאמור, על פי תקנות בריאות העם (רישום בתי חולים), התשכ"ו-1966, אחד המצבים שמוגדר בהם אשפוז סיעודי מורכב הוא חולים סיעודיים ש"הוחדר לגופם צינור דרך הושט לקיבה (זונדה)".
  - 25 הזנת פג - צינורית שקובעה ישירות לבטן החולה בפעולה כירורגית.
  - 26 ראו דוח שנתי 2006 של מבקר המדינה (2006), בפרק על "היבטים בטיפול בקשיש הסיעודי", עמ' 591.
  - 27 קשיש סיעודי או תשוש נפש הסובל גם מבעיות רפואיות נוספות, כגון פצע לחץ בעור או שהוא נזקק לדיאליזה דרך קבע.

### נוסחת הקפיטציה - הקצאת כספים לקופות

1. החוק קובע כי על קופות החולים להבטיח את אספקתו של סל שירותים, ולצורך כך הן קיבלו ב-2006 כ-24 מיליארד ש"ח. ועדה בין-משרדית שמונתה בנובמבר 2003 העלתה בין היתר שנוסחת הקפיטציה בישראל, אשר לפיה הסכום מחולק בין קופות החולים, כוללת התייחסות רק לגיל ולכמה מחלות קשות, ואינה כוללת מדדים שארצות מערביות כן כללו בנוסחאות הקפיטציה שלהן, כגון מגדר<sup>28</sup>, מצב רפואי, מצב כלכלי וחברתי ומקום מגורים. בעקבות מסקנות הוועדה מאפריל 2005 נעשו שינויים קלים בנוסחה, אולם למרות המלצת הוועדה שיש לעדכן את תשתית הנתונים כדי שבמועד העדכון הבא ניתן יהיה להוסיף מדדים נוספים, בביקורת עלה כי משרד הבריאות רק החל באיסוף זה.

2. טענות קופות החולים: קופות החולים חלוקות בדעותיהן בדבר מידת ההתאמה בין נוסחת הקפיטציה להוצאות שלהן על קשישים. קופות החולים פועלות גם לפי שיקול כלכלי, וכשקבוצה מסוימת אינה מקבלת כספים בהתאם להוצאותיה, השירות שניתן לה עלול להיפגע. לחלופין, אם המדינה מקצה כספים לפי חלוקה מסוימת, זכותה לדרוש בגין הכספים שהקצתה גם שירות בהתאם, ולפקח שכל ההקצאה נעשתה בצורה מיטבית ותורמת לשוויון ולבריאות המבוטחים. לפיכך משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הבריאות ולמשרד האוצר לבחון את הטענות הסותרות של הקופות ובהתאם לבדיקה לעדכן את נוסחת הקפיטציה.

### היעדר הסדרה וחשש לניגודי עניינים - הגריאטר המחוזי של הכללית בירושלים

פרופ' יוחנן שטסמן מכהן כגריאטר המחוזי של הכללית במחוז ירושלים<sup>29</sup>; כמנהל הרפואי של מוסד סיעודי פרטי בעיר סמוכה לירושלים (להלן - מוסד א'), אליו מפנה מחוז ירושלים של הכללית חולים סיעודיים מורכבים<sup>30</sup> ותת חריפים<sup>31</sup> לאשפוז; כמנהל הרפואי של מוסד סיעודי פרטי נוסף בירושלים (להלן - מוסד ב'); וכמנהל המערך הגריאטרי של המרכז הרפואי הדסה בירושלים שאליו שולחת הכללית חולים לטיפול ולאשפוז<sup>32</sup>.

1. פרופ' שטסמן הנהיג חידושים בתחום הגריאטריה בקהילה למבוטחי הכללית במחוז ירושלים ובעיקר בהנהגת שיטה חדשה שמנעה או קיצרה את האשפוז של קשישים בבתי חולים כלליים וסיעודיים כשהטיפול הרפואי ניתן להם בידי צוות הכללית בביתם במסגרת של "אשפוז בית". בה בעת, פרופ' שטסמן לא דיווח לכללית על מקומות עבודתו הפרטיים במוסדות הגריאטריים א' ו-ב'. כמו כן פרופ' שטסמן לא מילא טופס "הצהרה בדבר ניגוד עניינים" ולא קבע עם הכללית הסדר למניעת ניגוד עניינים בעניין עבודתו אלה, אף כי הוא נדרש לעשות כן לפי נוהלי הכללית<sup>33</sup> ולפי סדרי מינהל תקין. חשיבות ההסדר וההצהרה היא גם בכך שרופאים אחרים במחוז ובכללית יידעו כי הוא מנוע מלהשתתף בדיונים מסוימים, כדי שלא להכשילו בתפקידו.

28 מין - זכר או נקבה.

29 הכללית נחלקת לשמונה מחוזות בכל רחבי הארץ.

30 ראו הערת שוליים 4.

31 ראו הערת שוליים 6.

32 בשנת 1993 העלה מבקר הכללית שיש חשש לניגוד עניינים בין תפקידו של פרופ' שטסמן כגריאטר מחוזי ובין תפקידו כמנהל המערך הגריאטרי במרכז הרפואי "הדסה" ירושלים, ובעקבות כך באותה שנה נקבע בין פרופ' שטסמן לכללית הסדר למניעת ניגוד עניינים.

33 נוהל 02-01-01 מ-16.6.99 החליף את נוהל 02-01-01 מ-30.9.95, שהחליף את נוהל 10-19-94 מ-31.5.94.

בנוסף, פרופ' שטסמן נמנע מלמסור למשרד מבקר המדינה פרטים על מקומות עבודה נוספים בהם הוא מועסק, בשכר או שלא בשכר.

2. עיקר עיסוקיו של פרופ' שטסמן במסגרת מחצית המשרה שבה הוא מועסק בכללית כגריאטר מחוזי היא לבצע הערכות גריאטריות ולעסוק בתחום "אשפוז בית" שבמסגרתו כ-300 קשישים. בה בעת, הבדיקה של משרד מבקר המדינה העלתה כי הוא דן גם בבקשות של מבוטחי הכללית הנוגעות לאשפוז במוסד א' שהוא משמש מנהלו הרפואי, לדבריו ע"פ דרישת הנהלת המחוז, בהם - בקשות לפטור מתשלום עבור האשפוז בהם ואז הכללית נושאת בתשלום.

3. פרופ' שטסמן גם לא דיווח להנהלת המחוז על ליקויים שנמצאו בביקורות שעשה משרד הבריאות במוסד הפרטי מוסד א' שהוא משמש כמנהל הרפואי שלו, אף שבמסגרת תפקידו כגריאטר המחוזי הוא נדרש לדווח להנהלת המחוז על ליקויים שנמצאו במוסדות שאליהם מפנה הכללית את חוליה לאשפוז, כדי שתשקול את המשך ההתקשרות אתם.

4. אשר לכללית, משנת 1993, המועד שבו נקבע ההסדר האמור, לא עשתה הכללית בדיקה תקופתית כדי לברר עם פרופ' שטסמן האם חלו שינויים בפעילותו - שינויים שבגינם יש לעדכן את ההסדר.

משרד מבקר המדינה גם העיר לכללית שנהליה מחייבים רק את עובדיה העוסקים ברכש לתחום בקביעות על טופס הצהרה למניעת ניגודי עניינים, ואילו את שאר עובדיה, כולל הבכירים, אין היא מחייבת לעשות כן.

5. לאחר סיום הביקורת הודיעה הכללית למנהל המחוז, שיש להכין עם פרופ' שטסמן הסדר מפורט למניעת מכלול האפשרויות לניגודי עניינים כפי שהסתמנו מהבדיקות שערך משרד מבקר המדינה.

## סיכום והמלצות

ענף האשפוז הסיעודי, כמו שהוא מאורגן כיום בישראל, מאופיין בחסרונות גדולים ומתמשכים, שעיקרם ריבוי הגופים האחראיים לטיפול בקשיש לפי מצב בריאותו תוך כדי העברת ה"שרביט" והאחריות מגוף לגוף. הדבר אף פוגע ברצף הטיפול. למרות זאת, לא פעלו משרד האוצר ומשרד הבריאות באופן מספק במשך 14 שנה לקדם את העברת האחריות לאשפוז הסיעודי לקופות, על פי הכוונה המקורית בבסיס חוק ביטוח בריאות ממלכתי.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי כי בסוגיות מורכבות אלה תבוצע עבודת מטה כוללת ומשותפת של משרד הבריאות, משרד האוצר על שלושת אגפיו (אגף התקציבים, אגף החשב הכללי והממונה על שוק ההון) וארבע קופות החולים, ואת סיכומה של עבודת המטה על חלופותיה יש להעביר לממשלה.

כדי לסייע ללשכות הבריאות המחוזיות של המשרד לאתר מוסדות הפועלים בלי רישיון ולסגרם, על המשרד לקדם שינויי חקיקה ולבצע שינויים בהוראות המשרד שכבר עשור המשרד מתכנן לבצע; על המשרד לשמש כתובת לבעיות, לליקויים ולתלונות שיש למוסדות סיעודיים בנוגע לקשר עם הקופות, ועליו לבחון הקמת מנגנון לברור התלונות במסגרת נציבת הקבילות לחוק ביטוח בריאות ממלכתי או בשיתוף עימה; על הכללית לגלות גמישות כדי שהחולה הסיעודי המורכב יוכל לבחור מוסד באזור בו מתגוררים קרובי משפחתו, כאשר ההתחשבות הכספית באשר לעלות האשפוז תיעשה בין מחוזות הקופה. במידת הצורך עליה לשנות את נהליה כדי לאפשר את הקשר של הקשישים עם משפחתם הקרובה.

אף שקיימת הסכמה בין המשרד לקופות החולים, בדבר אופן ההסדרה של עניין הקשישים המוזנים באופן מלאכותי, הוא טרם יושם מאחר שהמשרד לא הסדיר את הסוגייה התקציבית. מן הראוי לקדם את הפתרון בהקדם; בעניין נוסחת הקפיטציה, ממליץ משרד מבקר המדינה למשרד הבריאות לאסוף נתונים בהקדם, כדי שלאחר שתמונה ועדת הקפיטציה יהיו בפניה כל הנתונים הנדרשים לשם קבלת החלטות.

הבדיקה של משרד מבקר המדינה העלתה כי יש חשש לניגוד עניינים בין תפקידו של פרופ' שטסמן כגריאטר המחוזי של הכללית בירושלים ובין עיסוקיו הפרטיים, וכי פרופ' שטסמן לא דיווח לכללית על מקומות עבודתו הפרטיים, לא חתם על טופס "הצהרה בדבר ניגוד עניינים" ולא קבע אתה הסדר למניעת ניגוד עניינים, כל זאת בניגוד לנוהלי הכללית וסדרי מינהל תקין אף שהיתה עליו חובה לעשות זאת. משרד מבקר המדינה העיר לכללית - כי בהיותה גוף ציבורי, מן הראוי שתפעל דרך שגרה לבחינה ולמניעת ניגוד עניינים בין התפקידים שממלאים עובדיה, ובייחוד עובדיה הבכירים; וכללים אלה ראוי אף שהכללית תסדיר בנהליה.

## מכרז חלוץ ("פיילוט") לרכישת שירותי אשפוז סיעודי בנפת פתח תקווה

האשפוז הסיעודי מיועד לקשישים "סיעודיים"<sup>1</sup> ו"תשושי נפש"<sup>2</sup> אשר אינם יכולים להישאר בביתם. האשפוז הסיעודי אינו כלול בסל שירותי הבריאות שבאחריות קופות החולים, ורובו ניתן באמצעות משרד הבריאות (להלן - המשרד)<sup>3</sup> ובמימונו באמצעות הקצאת קוד<sup>4</sup>, לאחר מבחני הכנסה שנעשים לקשיש, לבן הזוג ולילדיהם לשם קביעת סך ההשתתפות העצמית או במימון גורמים אחרים לרבות מימון פרטי<sup>5</sup>. בסוף 2006 היו בישראל כ-700,000 איש בני 65 ומעלה (להלן - הקשישים), שהם כעשרה אחוזים<sup>6</sup> מכלל האוכלוסייה. בסוף 2006 היו מאושפזים באשפוז סיעודי 17,753 קשישים סיעודיים ותשושי נפש - מרביתם (12,302) מאושפזים כאמור באמצעות המשרד. יתר הקשישים (5,451) מאושפזים כאמור במימון גורמים אחרים לרבות מימון פרטי.

בישראל פועלים כ-320 מוסדות סיעודיים שקיבלו רישיון מהמשרד והם בבעלות פרטית או בבעלות חברות, עמותות או קופות חולים (להלן - מוסדות בבעלות פרטית או ציבורית)<sup>7</sup>.

על פי משרד האוצר ועל דעת משרד הבריאות, ענף האשפוז הסיעודי, שתקציבו כ-1.4 מיליארד ש"ח בשנה, מאופיין בכשלים רבים, ובהם פערים בסטנדרטים הנדרשים ממוסדות האשפוז השונים והקיימים בפועל (איכות המבנים, כמויות שונות של ציוד, תקינה ואיכות שונה של כוח אדם מקצועי); אי-התאמה בין רמת השירות למחירי האשפוז שהמשרד משלם למוסדות; מנגנוני פיקוח ובקרה בלתי מספקים; למוסדות סיעודיים רבים אין הסכם המסדיר את יחסיהם עם המשרד. בעקבות כך, החליטו במשרד האוצר ובמשרד הבריאות להסדיר את

- 1 קשיש סיעודי - חולה גריאטרי, סופני או תשוש נפש, לרבות חולה שמצב בריאותו ותפקודו ירוד בשל מחלה כרונית או מליקוי קבוע, הדורש מעקב רפואי מיומן במסגרת בעלת אופי רפואי, במשך 24 שעות ביממה לתקופה ממושכת ושנתקיים בו אחד או יותר מאלה: (1) מרותק למיטה או לעגלת נכים; (2) אין לו שליטה על הסוגרים, כולם או מקצתם; (3) זקוק לעזרה מלאה או חלקית בפעולות היום-יום; (4) מתהלך בקושי רב עקב פתולוגיה או סיבוכים של מחלות שונות.
- 2 קשיש תשוש נפש - קשיש מתהלך הסובל מירידה בתפקודי המוח (ירידה קוגניטיבית) בזיכרון, שיפוט, התמצאות ואינטלקט, באופן שמצריך עזרה מלאה בפעילות היום-יום לרבות רחצה, הלבשה, אכילה, שימוש בשירותים (אי-שליטה על הסוגרים), הכוונה בניידות והשגחה.
- 3 קשיש או משפחתו פונים ללשכת הבריאות המחוזית של המשרד. למשרד שבע לשכות בריאות מחוזיות המבצעות תכניות ארציות בכלל שירותי הבריאות אגב שימת דגש לבריאות הציבור. בכל לשכה פועל בין היתר צוות עובדים לקביעת זכאות הקשיש לאשפוז סיעודי באמצעות המשרד.
- 4 "קוד" הוא הקצאת מימון לחולה אחד במוסד סיעודי. ההשתתפות הכספית המרבית של הקשיש ומשפחתו יכולה להגיע עד כ-10,350 ש"ח לחודש, בהתאם למחיר יום אשפוז שקבע המשרד למוסד בו אושפז הקשיש.
- 5 המשרד אינו מקבל דיווח על הגורמים המממנים, ויש לשער כי מדובר בשילוב של מימון פרטי, תקבולי פוליסות סיעודיות מחברות ביטוח, תקבולי ביטוח לאומי, משרד הביטחון ואולי גורמים נוספים.
- 6 לדוגמה יצוין כי בגרמניה ובאיטליה כ-19% קשישים.
- 7 המקור: נתוני משרד הבריאות מ-11.2.07; מלבד זה, קיימות עוד כ-1,000 מיטות גריאטריות במוסדות ממשלתיים שלעתים נמצאים בהם קשישים המוגדרים סיעודיים.

הענף באמצעות מכרז ארצי. בשלב ראשון החליטו המשרדים לבצע מכרז פיילוט בין 27 המוסדות שבנפת פתח תקווה ובהם כ-2,700 מיטות סיעודיות (להלן - מכרז הפיילוט). מכרז הפיילוט פורסם בינואר 2006 והופעל בשנת 2007. היציאה למכרז הפיילוט לוותה במאבקים רבים לרבות מאבקים משפטיים בין המוסדות הסיעודיים על ארגוניהם לבין משרד האוצר ומשרד הבריאות.

## פעולות הביקורת

עצם פעולת ההסדרה של ענף האשפוז על ידי משרד האוצר ומשרד הבריאות, היא ראויה. בה בעת כאשר המדינה מפעילה תכנית ניסיונית שאזרחיה החלשים עלולים להיפגע ממנה, יש לעשות מאמץ ראוי כדי למזער את הפגיעה בהם, אם לא למנעה<sup>8</sup>. בהתאם, בחודשים אפריל-אוגוסט 2007 בדק משרד מבקר המדינה את ההיערכות של משרד האוצר ומשרד הבריאות לעריכת מכרז חלוץ - "פיילוט" - בנפת פתח תקווה לרכישת שירותי אשפוז סיעודיים וסדרי ביצועו כהכנה למכרז ארצי. בעיקר נבדקו עבודת המטה ותהליך קבלת ההחלטות לקראת המכרז ובמהלך תקופת הפיילוט, בחירת סוג המכרז - מחירים לעומת איכות, קביעת מחיר יום האשפוז וההיערכות להגברת הבקרה של משרד הבריאות במוסדות הסיעודיים הפרטיים בנפת פתח תקווה. אמנם מדובר בפיילוט בלבד, אך למרות זאת נערכה ביקורת לאור חשיבות הנושא ועל מנת להפיק לקחים לעתיד. יובהר כי לא נבדקו ההיערכות והביצוע של המכרז הארצי המתקיים בתחילת 2008. הבדיקה נעשתה במשרד הבריאות ובמשרד האוצר, ובירורים נעשו במאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל (להלן - מכון ברוקדייל)<sup>9</sup>, עם אנשי מקצוע בתחום הגריאטריה ועם כמה מוסדות אשפוז פרטיים.

## עיקרי הממצאים

### תהליך קבלת החלטות

תהליך קבלת החלטות סדור צריך לכלול את הנושאים הבאים: תשתית עובדתית מלאה, שקילות מלוא השיקולים הרלוונטיים, תכנון ראוי, בדיקת חלופות, חוות דעת מקצועיות, תיעוד ושקיפות, דיווח ובקרה. לפיכך היה מקום לבחון את הענף בכללותו<sup>10</sup> ואת החלופות לתיקון המצב הקיים<sup>11</sup>. משרד מבקר המדינה מצא כי לא נערכה עבודת מטה לבחינת מכלול הליקויים והכשלים בענף. למרות זאת, החליטו משרד הבריאות ומשרד האוצר להסדיר את הענף באמצעות אחת החלופות בלבד - יציאה למכרז ארצי שראשיתו מכרז פיילוט בנפת פתח תקווה - כל זאת ללא בחינה מספקת

- 
- 8 ראו דוח ביקורת על היבטים אחדים של תכנית מהל"ב ("תכנית ויסקונסין") של מבקר המדינה, (2007).
- 9 מכון ברוקדייל הוא מכון מחקר הפועל כשותפות בין הג'וינט העולמי, ממשלת ישראל וקרן אינו וודר מאירס והמבצע מחקרים בסוגיות חברתיות לרבות בנושא הזקנה.
- 10 מדו"ח של משרד הבריאות ומשרד הרווחה "סיכום דיונים והמלצות של ועדת המומחים הבין-משרדית לרה-ארגון של השירותים הסיעודיים והרפואיים לקשישים במדינה" משנת 2000 עולה כי סך ההוצאה הלאומית לנושאי בריאות וסיעוד לקשישים ל-1999 הייתה תשעה מיליארד וחצי ש"ח. בעניין זה ראו את הפרק על "סוגיות בנושא אשפוז סיעודי".
- 11 חלופות כגון: העברת האחריות הכוללת על האשפוז הסיעודי לקופות; הצעת מנגנון "חלוקת הסיכונים" בין משרד הבריאות לקופות החולים; עידוד הביטוח הסיעודי. את פירוט כלל החלופות ראו בפרק על "סוגיות בנושא אשפוז סיעודי".

של שאר החלופות. בנוסף, בבחינת תהליך קבלת ההחלטות שקדם למכרו הפיילוט ובעת ביצועו העלתה הביקורת עוד ליקויים כמפורט להלן.

### **היערכות משרד האוצר ומשרד הבריאות לביצוע מכרז הפיילוט בנפת פתח תקווה - הצורך בפתחות לדיון ציבורי ולייעוץ מומחים**

ברכישת שירותים ציבוריים בכלל ובענף האשפוז הסיעודי בפרט מדובר באוכלוסיית הקשישים - אוכלוסייה רגישה בריאותית וחברתית, ולכן ראוי ששינויים בטיפול בה ייעשו לאחר בחינת הצרכים המיוחדים שלה והתחשבות בהם והתייחסות להמלצות מומחים בנוגע לסוג המכרז הנדרש (מכרז על מחיר מול מכרז על איכות<sup>12</sup>).

על משרד הבריאות ומשרד האוצר להפיק לקחים וליישם מסקנות מהכשלים שהיו במכרז הפיילוט ברמה המערכתית - תורתית, באשר לסדרי מכרזים לרכישת שירותים חברתיים בכלל ובאשר למכרז ארצי בתחום זה בפרט.

אמנם קודם למכרז הפיילוט נערכה עבודת מטה, אך ראוי היה להרחיבה ולהעמיקה ובין היתר היה מקום לאיסוף מידע נוסף, ואף לבחון את הנעשה בארצות אחרות, כל זאת לאור חשיבות הנושא ולאור השינוי התפיסתי בו. מאחר שמדובר בפרויקט חדש וניסיוני, בקבלת החלטה בסוגיה מורכבת זו מומלץ להיעזר במומחים נוספים ולקבל ייעוץ מקצועי חיצוני למשרד בכמה תחומים רלוונטיים (כגון גריאטריה, פסיכוגריאטריה ורווחה) כדי לבחון את השפעת השינוי הצפוי ממהלך זה ולהיערך לו.

בתהליך קבלת ההחלטות על היציאה לפיילוט לא ניתן משקל מספק לדעות שהושמעו בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות בכנסת מיוני ומדצמבר 2006. על המשרדים היה גם ליישם במלואן את המלצות משרד מבקר המדינה<sup>13</sup> לפיהן על המדינה לעשות מאמץ ראוי כדי למנוע או לפחות למזער את הפגיעה באזרחיה החלשים כאשר היא מפעילה תכנית ניסיונית העלולה לפגוע בהם.

### **ההחלטה על סוג המכרז - מכרז מחירים מול מכרז על איכות**

בנובמבר 2004 הוקמה ועדת מכרזים בין-משרדית הכוללת גורמי מקצוע ממשרד האוצר וממשרד הבריאות שבחנה את ההיבטים הדורשים תיקון בענף האשפוז הסיעודי ואת הצעדים למימושם.

בנוגע לשאלה איזה מכרז לקיים, האם מכרז מחירים או מכרז על איכות, היו הדעות חלוקות. בכירים במשרד הבריאות, ובהם ראש האגף לגריאטריה, ד"ר אהרון כהן (להלן - ראש האגף), סבורים כי רכישת שירותי אשפוז סייעודיים באמצעות מכרז על מחיר אינה מתאימה לתחום האשפוז הסייעודי מכיוון שרצון המוסדות לזכות במכרז יגרום להם להציע מחיר נמוך שעל מנת לעמוד בו הם יאלצו לספק שירות ברמה נמוכה מזו שהתחייבו לה ואף נמוכה מהרמה המזערית שנקבעה במכרז. עם זאת, לאחר דיונים בין משרדי האוצר והבריאות הוחלט לצאת למכרז על מחיר יום אשפוז.

משרד מבקר המדינה מצדיק את הצורך בהסדרת ענף האשפוז הסייעודי ובה בעת מפנה תשומת לב לדרך ולשיטה הראויות של קיום תחרות הוגנת שיקטינו פגיעה אפשרית באוכלוסיית הקשישים, ועל כך נסבה הביקורת. עם זאת יש לציין שבעקבות מכרז הפיילוט הופקו לקחים וסוכם כי המכרז הארצי המתוכנן לשנת 2008 יתבסס על איכות השירות.

12 מכרז על מחיר - מכרז שהמרכיב על פיו נקבעים המוסדות הזוכים הוא המחיר לעומת מכרז על איכות שמרכיב המחיר בו קבוע והמוסדות זוכים על פי רמת השירותים ואיכותם.

13 דוח ביקורת על היבטים אחדים של תכנית מהל"ב ("תכנית ויסקונסין") של מבקר המדינה, (2007).

### קביעת המחיר ליום אשפוז סיעודי

הטיפול הסיעודי הוא פעילות מורכבת רבת-שלבים וכוללת הליכים רפואיים וטיפוליים מגוונים, אשר מחייבת ניתוח מעמיק ומקיף ולאחר מכן תמחיר דקדקני, שכן לקביעת מחיר יום אשפוז סיעודי חשיבות מרכזית ביציאה למכרז על שירותי אשפוז סיעודי. קביעת מחיר נמוך מדי לא תאפשר למוסדות לספק את רמת השירות הראויה ותפגע במאושפזים או בתנאי השכר ובתנאים הסוציאליים של העובדים, ובסופו של דבר תפגע גם במאושפזים; ומנגד קביעת מחיר גבוה מדי לא תאפשר עמידה במגבלות התקציב. מלבד זה, יש לתת את הדעת שבענף האשפוז הסיעודי מול מוסדות רבים עומדת המדינה כבעלת כוח כלכלי ניכר - כקונה אחד גדול עם יכולת להכתבת תעריפים, ולכן יכול לרכוש במחיר נמוך יותר<sup>14</sup>. מכאן הצורך שלא להכתיב תנאי מכרז נוקשים בעת מימוש כוח הקנייה של הממשלה כדי לא לפגוע באיכות שירותי האשפוז לקשישים.

1. משרד האוצר התבסס על מחיר המינימום<sup>15</sup> שנקבע לפני המכרז להבטחת שמירה על יכולת המוסדות לספק איכות טיפול ראויה. מחיר המינימום נקבע על סמך חוות דעת כלכלית אחת בלבד שהתבססה על תעריפים שנקבעו בשנת 2001 ועודכנו בשנת 2005, וספק אם מחיר המינימום משקף תמורה ראויה למוסדות סיעודיים בעבור יום אשפוז סיעודי. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הרגישות הגבוהה של אוכלוסיית הקשישים ונוכח תקציב שוק האשפוז הסיעודי המוערך בכ-1.4 מיליארד ש"ח, היה מקום לקבל כמה חוות דעת כלכליות.

2. הביקורת העלתה כי המשרד לא בדק מבחינה משפטית ועניינית את האפשרות להטיל על ועדת המחירים המשותפת לו ולמשרד האוצר, את התפקיד לבחון ולקבוע מחירים גם בנושא האשפוז הסיעודי. יצוין כי ועדה מקצועית זו קובעת מחירים רבים של שירותי בריאות בארץ.

3. בפועל, התברר כי למוסדות שזכו במכרז הפיילוט שילם המשרד עבור כל יום אשפוז מחיר נמוך הרבה יותר מהמחיר המזערי שנקבע במכרז. דבר זה מעלה חשש נוסף לאיכות השירותים שיכלו מוסדות אלה לספק לקשישים המאושפזים בהם.

### פעילות ועדת חריגים למקבלי שירותי אשפוז סיעודי בנפת פתח תקווה

מכיוון שמדובר בחיי אדם ובנושא רגיש מן הבחינה הרפואית והחברתית, סביר היה שהמשרדים ייערכו מראש ויקימו ועדת חריגים לטיפול בפניות של קשישים המבקשים להתאשפז במוסד אשר לא זכה במכרז הפיילוט ולמתן מענה להן. אולם צוות כזה לא הוקם לפני היציאה למכרז הפיילוט, ורק לאחר שהצטברו תלונות מצד קשישים ומשפחותיהם הוקמה ועדת החריגים; בנוסף - לציבור לא נמסר על עובדת קיומה של הוועדה ועל דרך הפנייה אליה; מלבד זה, בלשכות הבריאות, בבתי החולים או בקופות החולים לא הופץ דף מידע לקשישים ולבני משפחותיהם בנושא האפשרות לפנות לוועדות החריגים; כן נמצא כי בתשובת ועדת החריגים לקשיש על דחיית הבקשה לא נאמר כלל שניתן לערער על ההחלטה.

### ההיערכות וביצוע בקרות ופעילות מחקרית בד בבד עם הפעלת מכרז הפיילוט

בעת תפעולם של מוסדות סיעודיים מתחייבת בקרה תכופה ומעמיקה. בה בעת קיים קושי רב להעריך במובהק באמצעות בקרות את איכות הטיפול בקשיש הסיעודי וגם ראש האגף לגריאטריה במשרד הביע ספק אם פעולות בקרה, גם אם הן מוגברות, יבטיחו שמירה על רמת הטיפול במוסדות. כלל זה, אי-אפשר לבצע בקרות במשך כל שעות היממה כדי לדעת אם נעשו הפעולות

14 כ-70% מהאשפוזים הסיעודיים בארץ נעשים באישור המשרד ובאמצעות קודים שהוא מקצה.

15 מחיר המינימום - מחיר מינימלי שקבעה ועדת המכרזים לסל הבסיס עבור יום אשפוז.



החיוניות לשמירת בריאותו ואיכות חייו של הקשיש ובקרה המסתמכת בעיקר על בדיקת מסמכים ורישומים נותנת תמונה חלקית בלבד. יש גם להביא בחשבון שמדובר באוכלוסייה שאינה נוהגת להתלונן על שירות לקוי שקיבלה מחשש להתעמרות בה ולכן חשוב שהבקרה תעשה "בזמן אמת".

משרד מבקר המדינה מעיר כי נוכח הקשיים ראוי היה להיערך לפחות לבקרה מעמיקה אשר ייתכן שתיתן מענה - ולו חלקי - לבעיה, אולם בהיערכות ובביצוע פעולות הבקרה העלתה הביקורת כי פיתוח מנגנוני הבקרה למכרו הפיילוט וגיוס והכשרה של צוותי הבקרה הכוללים שישה תקנים החל רק בינואר 2007, לאחר תחילת תקופת הפיילוט, ורק באפריל 2007 הם החלו לפעול. יתר על כן, משרד מבקר המדינה העיר בעבר בכמה דוחות קודמים על תדירות הנמוכה של פעולות הבקרה והפיקוח בתחום הרווחה ועל חולשתה המובנית של הבקרה<sup>16</sup>. ראוי היה שפעולות הבקרה יוגברו בלא קשר למכרו הפיילוט וזאת על מנת להבטיח שרות ראוי למאושפזים וקבלת תמורה נאותה עבור כספי המדינה.

"מחקר הערכה" הוא כלי בקרה מקובל ואכן, במשרד הבריאות ובמשרד האוצר הוחלט לקיים במהלך השנה שבה תיבחן פעילות המוסדות הסיעודיים שזכו במכרו הפיילוט (להלן גם - תקופת הפיילוט), "מחקר הערכה" שיבצע מכון ברוקדייל, אשר יבחן את התהליכים והשינויים המתרחשים במוסדות הסיעודיים שבנפת פתח תקווה ואת ההשלכות על איכות הטיפול ואיכות השירותים בהם. אולם מכרו הפיילוט בנפת פתח תקווה החל לפני שהוסכם על הצעת מחקר מתאימה, ועד ספטמבר 2007 (תשעה חודשים לאחר תחילת תקופת הפיילוט), טרם אישר משרד האוצר את ביצוע המחקר ותקציבו. בנוסף, להבדיל מתכנית המחקר הראשונה, שהתבססה על מקורות מידע שונים כגון ראיונות עם קשישים ומשפחותיהם ועם צוותים רפואיים, הוחלט כי המחקר יתבסס רק על דוחות הבקרה של משרד הבריאות.

### תוצאות מכרו הפיילוט בנפת פתח תקווה ושקילת חלופות נוספות לפני ביצוע

ייתכן שבשיתוף ראוי של כל הנוגעים בדבר, אגב בחינה מעמיקה של המחיר הראוי, היו תוצאות מכרו הפיילוט שונות. במצב שנוצר בפועל ועל רקע המאבקים שנתגלעו נוצרו בעיות כדלהלן:

ארבעה מוסדות בלבד ניגשו למכרו הפיילוט<sup>17</sup>; חופש הבחירה של הקשישים נפגע, וחלקם אושפז במקומות מרוחקים מבני משפחתם; איכות הטיפול במוסדות שזכו במכרו ואף תפקודם של כלל המוסדות עלול היה להיפגע. יתר על כן, במועד תחילת מכרו הפיילוט לא היו צוותי הבקרה ערוכים לכך כנדרש, ולא גובשה החלטה באשר להיקפו של המחקר במכון ברוקדייל. ראש האגף לגריאטריה שהיה ער לבעיות אלה, טען בפני הסמנכ"לית לתכנון, תקצוב ותמחור במשרד שהאגף ולשכת הבריאות מרכז אינם ערוכים ליציאה לפיילוט בינואר 2007 ולפיכך ביקש לדחות את תחילת ביצועו. לנוכח כל האמור לעיל ראוי היה שמשרד הבריאות ומשרד האוצר ישקלו לעכב את הפעלת מכרו הפיילוט ולדון בכך ובחלופות נוספות, אולם דברים אלה לא בוצעו.

### ההשלכות של ביצוע מכרו הפיילוט

ממסמכי האגף עולה כי במחצית הראשונה של 2007 נצפו תופעות שליליות במגוון רחב של נושאים בקרב המוסדות שלא זכו במכרו, כגון עצירת תהליכי תכנון ופיתוח עתידיים בנושא תשתיות ובריאות הסביבה בכל המוסדות, ובכמה מהם הפסקת הליכי שידרוג התנאים הפיזיים ושיפור הציוד

16 כך לדוגמה מיעוט הבקרות המבוצעות ע"י המשרד כמפורט בדוח שנתי 56 של מבקר המדינה (2006), בפרק על "היבטים בטיפול בקשיש הסיעודי", עמ' 588; ראו גם דוח שנתי 55 של מבקר המדינה (2005), בפרק על "רכישת שירותים חברתיים", עמ' 721.

17 בנפת פתח תקווה, המשרד אשפז ב"קור" ב-23 מוסדות מבין ה-27 שיש בנפה.

הרפואי, נעצר פיתוח מקצועי והכשרת צוותים, עובדים מיומנים הוחלפו בעובדים מיומנים פחות ששכרם נמוך יותר, היתה פגיעה בתוספות מזון, באיכותם של מוצרים ופגיעה בתרבות הפנאי. שניים מתוך ארבעת המוסדות שזכו במכרז עומדים בפני סגירה בשל פגיעה באיתנותם הכלכלית כתוצאה מהמחיר הנמוך אותו הציעו.

בעקבות צמצום מבחר המוסדות העדיפו קשישים רבים מנפת פתח תקווה להתאשפו במוסדות מחוץ לנפה או להתאשפו באופן פרטי או לחזור לביתם אף שהתנאים בביתם אינם מאפשרים טיפול מיטבי בהם.

## סיכום והמלצות

1. דוח ביקורת זה צופה פני עתיד, ומטרתו לתקן ליקויים כדי להוליך להתנהלות נכונה הן במכרז הארצי בשנת 2008 והן במכרזים עתידיים העוסקים ברכש שירותים חברתיים - שירותים העוסקים בסדרי אשפוז וטיפול רפואי באוכלוסיות קשישים, נכים, מוגבלים וכדומה - וכן לשפר את תהליך קבלת ההחלטות במגזר הציבורי.
2. מן הראוי שבעתיד, לפני יציאה למכרזים על שירותי אשפוז, יבחנו המשרדים הנוגעים בדבר, ובמקרה זה משרד האוצר ומשרד הבריאות, מדדים חשובים וכן יפנו למומחים בתחומים גריאטריה, פסיכוגריאטריה ורווחה; ישקלו מראש עיוותים שצפויים להיגרם עקב המכרז ויבחנו את הניסיון המצטבר מהעולם וילמדו ממנו.
3. במישור העקרוני - מכרז בדרך של תחרות על מחיר, כמו שהבהיר ראש האגף לגריאטריה, טומן בחובו סיכונים רבים הן לאוכלוסיית הקשישים החלשה המאושפזת במוסדות סיעודיים והן לענף כולו. במהלך זה צריך, מכאן ולהבא, לתת את הדעת מראש לא רק לחיסכון הכספי שהוא עשוי לאפשר אלא גם - ובעיקר - לפגיעה אפשרית בציבור הקשישים ובמשפחותיהם, לחשש לפגיעה בתנאי העבודה של העובדים באותם מוסדות ולפגיעה בשירותים לקשישים, לפגיעה במוסדות הסיעודיים שלא יזכו במכרז וכן למחיר החברתי.
4. על משרד הבריאות ומשרד האוצר - כבעלי כוח שלטוני-כלכלי וכרוכשים הגדולים ביותר בענף הסיעודי, שכן המדינה רוכשת כ-70% ממיטות האשפוז בשוק הסיעודי - להקפיד יותר על איזונים בהגשמת האינטרס להסדרה ולחיסכון בעלויות האשפוז הסיעודי ולהיזהר פן תיפגע איכות הטיפול במוסדות; על המשרדים הנוגעים בדבר להיערך, מכאן ולהבא, לקיים בקרה מעמיקה ותכופה ולבצע מחקר לפני יציאה למכרז רגיש מסוג זה ובתקופת הפעלתו.
5. מכל האמור לעיל יש להסיק מסקנות תורתיות לעתיד לבוא בכל הקשור לביצועם של מכרזים לרכישת שירותים חברתיים-רפואיים, המסופקים לקשישים, נכים מוגבלים וכד' וכן לפעול להגברתן של פעולות בקרה ללא קשר לקיום מכרזים.
6. במבט צופה עתיד, ראוי לפתח תורה ונוהל סדורים על תהליכי קבלת החלטות ראויים הן לחשב הכללי במשרד האוצר והן למשרדים חברתיים אחרים.
7. סוף דבר, לאחר סיום הביקורת הודיעו משרד הבריאות ומשרד האוצר כי המכרז הארצי בתחום זה יופעל לאחר יישום מסקנות מהכשלים שהיו במכרז הפיילוט.

## מניעת השמנה

החל משנות השמונים של המאה העשרים חל גידול ניכר בשיעור ההשמנה בעולם. הגורמים העיקריים להשמנה הם תזונה לא מאוזנת - צריכת קלוריות מוגברת - וחוסר פעילות גופנית. השמנה אינה בעיה קוסמטית אלא מחלה כרונית מסכנת חיים, שכן היא מגבירה את הסיכון לחלות במחלות שונות, כגון מחלות לב, סוכרת, יתר לחץ דם, מחלות של דרכי הנשימה וסרטן.

סקר שעשה משרד הבריאות בשנים 1999-2001 על מצב הבריאות והתזונה של האוכלוסייה בארץ<sup>1</sup> העלה כי 39.3% מקרב המבוגרים בני 25-64 היו בעלי משקל עודף ו-22.9% לקו בהשמנת יתר<sup>2</sup>. בסקר שעשה משרד הבריאות בשנים 2003-2004, שהציג לראשונה נתונים על שכיחות התופעה של השמנה בקרב ילדים ומתבגרים<sup>3</sup>, הועלה כי כ-13% מהצעירים בני 12-18 הם בעלי משקל עודף וכ-6% סובלים מהשמנה<sup>4</sup>.

אחת הדוגמאות להתפשטות תופעת ההשמנה בארץ היא הגידול המתמיד בשיעור הלוקים בהשמנת יתר בקרב המתגייסים לצה"ל: בשנים 1989-1991 היה שיעורם 1.7%, ואילו בשנים 2004-2006 הוא הגיע ל-4.56% - גידול של 268%.

לבעיית ההשמנה יש גם היבט כלכלי: ההשמנה, לרבות הטיפול בה ובמחלות הנובעות ממנה, גורמת למשק נזק כספי ניכר, בכללו נזק כספי עקיף הנובע מאבדן תפוקה בשוק העבודה בשל היעדרויות עובדים, מפגיעה באיכות החיים ומהוצאות על דיאטות למיניהן ועל טיפול בבעיות נפשיות הנגרמות מהשמנה. על פי הערכה של משרד הבריאות, הנזק הכספי שההשמנה גורמת בישראל, בכלל זה עלות הטיפול בה, במחלות הנלוות לה והנזק הכספי העקיף מסתכם ב-10 מיליארד ש"ח<sup>5</sup> שהם כ-20% מכלל ההוצאה הלאומית לבריאות לשנת 2006.

- 1 מב"ת סקר מצב בריאות ותזונה לאומי ראשון 1999-2001 חלק א' - ממצאים כלליים, שירותי מזון ותזונה והמרכז הלאומי לבקרת מחלות משרד הבריאות, תשרי התשס"ד, אוקטובר 2003.
- 2 השיטה המקובלת להערכת מידת ההשמנה של מבוגרים היא מדד מסת הגוף ה-BMI (Body Mass Index). כדי לדעת מהו ה-BMI מחלקים את משקל הגוף בקילוגרמים בריבוע הגובה במטרים. BMI עד 20 מוגדר "משקל תקין", BMI 25 עד 29.9 מוגדר "משקל עודף", BMI 30 עד 39.9 מוגדר "השמנת יתר" (obesity), ו-BMI גדול מ-40 מוגדר "השמנה חולנית" (morbid obesity).
- 3 מב"ת צעיר סקר מצב בריאות ותזונה לאומי ראשון לתלמידי כיתות ז'-יב' 2003-2004, חלק א' - ממצאים כלליים, שירותי המזון והתזונה והמרכז לבקרת מחלות משרד הבריאות, טבת התשס"ז, דצמבר 2006.
- 4 בחישוב מידת ההשמנה של ילדים ומתבגרים מקובל להביא בחשבון מלבד ה-BMI גם את הגיל והמין. הערכת ה-BMI יחסית למצב התקין נמדדת בעזרת עקומות גדילה, שהן כלי למעקב אחר התפתחות ילדים. העקומות מתארות את התפלגות הגובה, המשקל וה-BMI אצל בנים ובנות בני 2-20. ההתפלגויות מבוטאות באמצעות קווי אחוזונים המייצגים את שיעור הילדים והמתבגרים שהם בעלי אותו BMI או בעלי BMI קטן יותר. "אחוזון BMI לגיל" בטווח 85-94 מוגדר "משקל עודף", ו"אחוזון BMI לגיל" החל מ-95 מוגדר "השמנה".
- 5 עלות ערך שנתי ל-2006.

## פעולות הביקורת

בחודשים מרס-יולי 2007 בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות שעשה משרד הבריאות למניעת השמנה ולטיפול בה. כן נבדקו פעולות קופות החולים, משרד החינוך, צה"ל, משטרת ישראל (להלן - המשטרה) והרשויות המקומיות. הבדיקה נעשתה בהנהלת משרד הבריאות, בשירותי בריאות הציבור שבמשרד הבריאות, בקופות החולים, באגף הפיקוח על הבריאות שבמשרד החינוך, במחלקת הרפואה שבמשטרה ובאגף הלוגיסטיקה, הרפואה והמרכזים (אלר"ם) בצה"ל. כמו כן נעשו בירורים במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת), ב"רשת ערים בריאות", שהיא יחידת סמך של מרכז השלטון המקומי, ובחברה למתנ"סים - מרכזים קהילתיים בישראל בע"מ. בירורי השלמה נעשו בנציבות הדורות הבאים שבכנסת, באיגוד תעשיות המזון, במועצה הישראלית לצרכנות שבמשרד התמ"ת ועם ארגון ההורים הארצי.

## עיקרי הממצאים

### בדיקות לאיתור השמנה

#### בדיקות למבוגרים

כדי לטפל בבעיית ההשמנה בקרב מבוגרים יש לאתר את ממדיה על ידי בדיקות תקופתיות. בבדיקות הועלה כי הנתונים של קופות החולים בעניין בדיקות ה-BMI<sup>6</sup> שנעשו למבוטחיהן מעטים מכדי שיהיה אפשר לעשות על פיהם הערכה ראויה של שיעור הלוקים בהשמנה בקרב המבוגרים ולאחר בקרב המבוטחים את מי שבגלל השמנה עלולים ללקות במחלות כגון מחלות לב וכלי דם, סוכרת ויתר לחץ דם.

#### בדיקות לילדים

אחת הדרכים היעילות להתמודד עם ההשמנה בקרב ילדים ומתבגרים (להלן - ילדים) היא בדיקת ה-BMI<sup>7</sup> שלהם במשך השנים, שכן הדבר מאפשר לגלות השמנה כבר בתחילתה.

הועלה כי משרד הבריאות לא קבע שחובה לנטר, על ידי אנשי מקצוע, במשך כל שנות הלימוד את נתוני הגדילה - הגובה והמשקל - של ילדים לפי גיל ומין, כדי לגלות את מי שמועדים להשמנה, וכי בבתי הספר ובקופות החולים כמעט אין נעשות לילדים בדיקות BMI. כן הועלה כי במשרד הבריאות עדיין אין נתונים מספיקים לגבי שכיחות ההשמנה בקרב ילדים. נתונים מרוכזים על ההשמנה היו מאפשרים לעמוד על היקפה ומסייעים לפתח תכניות למניעתה ולטיפול בה.

## פעולות למניעת השמנה ולטיפול בה - היעדר תכנית לאומית

1. משרד הבריאות: ביוני 2005 הקים משרד הבריאות "כוח משימה למניעה ולטיפול בעודף משקל והשמנת יתר" (להלן - כוח המשימה). דוח כוח המשימה, שהוגש להנהלת משרד הבריאות באוגוסט 2006, מלמד שתופעת ההשמנה בארץ היא נרחבת, קבע כי ראוי שהמדינה תפעל בהקדם למניעתה ולצמצום ממדיה, והמליץ המלצות בנוגע לדרכים למאבק בהשמנה.

6 ראו הערה 2.

7 ראו הערה 4.

נמצא כי הנהלת משרד הבריאות עדיין לא העלתה את נושא מניעת ההשמנה לדיון במשרד ראש הממשלה כדי ליוזם פיתוח תכנית משותפת בנושא, כפי שהומלץ ברוח כוח המשימה; וטרם הוכנה תכנית לאומית יישומית למאבק במגפת ההשמנה בקרב האוכלוסייה, המוסכמת על כל הגופים הנוגעים בדבר. משרד הבריאות גם לא יזם הקמת גוף לאומי בעל סמכות שירכז ויתאם את הפעולות של כל הגורמים הפועלים בנושא, יפקח על הפעולות האלה וינתב את המשאבים המוקצבים להן, ובדרך זו יביא לייעול המאבק בהשמנה.

בסוף 2007 טרם סיימה את עבודתה ועדה שמינתה הנהלת משרד הבריאות בספטמבר 2006 כדי שתכין על יסוד המלצות כוח המשימה תכניות יישומיות למניעת השמנה ולטיפול בה.

טרם יושמה המלצה של כוח המשימה להקים מערך למעקב ובקרה רציפים ומקיפים על מצב הבריאות, התזונה ואורח החיים של כל האוכלוסייה ולא יוסף נתונים על הפעולות הנדרשות למניעת השמנה.

בקופות החולים, בבתי ספר, ברשויות המקומיות, במשטרה ובצה"ל אמנם יש כמה תכניות לטיפול בהשמנה ולמניעתה, אולם למשרד הבריאות אין נתונים מרוכזים על התכניות המופעלות בגופים אלה ועל היקף פעילותם, והוא לא עשה מעקב אחר ביצוע התכניות אף שהדבר דרוש לצורך הערכה ותכנון של הפעולות שיש לנקוט כדי להיאבק בהשמנה.

2. קופות החולים: בסל שירותי הבריאות שהוגדר ופורט בחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, לא כלול טיפול דיאטטי בקהילה, למעט ייעוץ דיאטטי למטרה רפואית בלבד. קופות החולים אמנם מקיימות פעולות לקידום השמירה על אורח חיים בריא ולטיפול בתופעת ההשמנה בקרב מבוגרים וילדים, אולם הפעולות הן תוצאה של יוזמות נקודתיות, ולא של הכוונה מגוף מרכזי, ואינן אלא כטיפה בים לעומת הצרכים.

3. מערכת החינוך: (א) בשנת 2001 החל משרד החינוך בפיתוח תכניות חינוכיות בגנים ובבתי הספר בשיתוף משרד הבריאות וקופות החולים. במשרד החינוך לא נעשו פעולות לאיתור הצרכים בכל הנוגע לחינוך התלמידים לשמירה על אורח חיים בריא; לא רוכזו נתונים על התכניות הקיימות בנושא זה; ולא נעשה מעקב שיטתי אחר תרומתן של התכניות לשיפור הרגלי האכילה והפעילות הגופנית של התלמידים.

(ב) בחזור שהוציא מנכ"ל משרד החינוך בנובמבר 2006 נקבעו הנחיות המפרטות את סוגי המזון והמשקאות שמותר למכור בבתי ספר ואת הרכבם ואיכותם. ואולם בחזור לא נקבעו אמצעים לאכיפת ההנחיות. עוד הועלה כי משרד החינוך אינו מפקח על ביצוע ההנחיות; משום כך לא ניתן לדעת אם הן מבוצעות, ואם כן - באיזה היקף ובאילו בתי ספר.

4. צה"ל: הביקורת העלתה כי עדיין אין בצה"ל תשתית של מידע בריאותי על כלל המשרתים בו, הכוללת גם נתונים על גובהם ומשקלם, וכי אין פועלים בו לאיתור חיילים הנתונים בסיכון בריאותי, להכנת תכנית לטיפול בהם ולמעקב אחר מצבם. כמו כן הועלה כי צה"ל אינו עוקב אחר השפעתן של הפעולות שהוא עושה בקרב החיילים בנושא השמירה על אורח חיים בריא. כן הועלה כי לא הוקמה בצה"ל מערכת מרכזית לפיקוח ובקרה על המזון המסופק לחיילים, וכי בארוחות הניתנות בצה"ל עדיין יש מוצרי מזון רבים המוגדרים "לא בריאים".

5. משטרת ישראל: לפי נתוני המשטרה, בשנת 2004 כ-45% מן השוטרים הגברים וכ-13% מהשוטרות היו בעלי משקל עודף ו-10% מהשוטרים הגברים וכ-3% מהשוטרות סבלו מהשמנת יתר. על מנת לצמצם את ממדי ההשמנה החלה המשטרה בסוף שנת 2004 בפעילות לקידום הבריאות. במחקר שנעשה במשטרה בקרב כ-200 שוטרים הועלה כי לאחר שבעה חודשים מתחילת הפעילות פחת משקלו של כל שוטר ביותר מ-10 ק"ג בממוצע.

6. פעולות לקידום הבריאות בקהילה: בשנת 1990 החלה לפעול בישראל "רשת ערים בריאות"<sup>8</sup>, שאחד מתפקידיה להפעיל תכניות לקידום הבריאות ברשויות המקומיות. הועלה כי רק 41 מ-252 הרשויות המקומיות בארץ הצטרפו לרשת, וכי רק ב-22 מהן מתקיימות פעילויות לקידום הבריאות, ופעילויות אלה כמעט אינן כוללות פעילויות למניעת השמנה.

## חברות המזון

1. המידע על הרכב המזון וערכו התזונתי: (א) תקנות בריאות הציבור (מזון) (סימון תזונתי), התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות סימון תזונתי), מחייבות לסמן סימון תזונתי מזון ארוז מראש. הועלה כי הכיתוב על חלק מהמוצרים מטעה. לדוגמה, משמעות הכיתוב "לא תוספת סוכר" על אריזות מוצר מזון היא לא דווקא שהמוצר אינו מכיל סוכר, וייתכן שהמוצר מכיל סוכר ואף בכמות רבה. גם כיתוב כמו "נטול סוכר" או "מופחת שומן" עלול להטעות, שכן מוצרים נטולי או מופחתי חומר מסוים המזיק לבריאות עלולים להצטייר כמוצרים דיאטטיים ובריאים שאפשר לצרוך אותם ללא הגבלה, גם אם הם מכילים חומר אחר שצריכתו עלולה לגרום להשמנה ואף להזיק. לדוגמה, מוצר ללא סוכר עשוי להכיל כמות גדולה של שומן; וייתכן גם שמוצר הוא מופחת קלוריות אך מכיל כמות גדולה של נתרן (מלח).

(ב) בסוף שנת 2005 יזם משרד הבריאות הצעה לפיה יחויבו יצרני המזון לכלול בסימון התזונתי גם חומצות של שומן מסוג טרנס הגורמות להשמנה, לסוכרת ולמחלות לב ולפרט את הרכב תכולת השומנים במוצר ששיעור השומן בו הוא 0.5% או יותר במקום 4.5% או יותר כיום. במועד סיכום הביקורת, נובמבר 2007, טרם יושמה ההצעה האמורה.

(ג) בישראל, שלא כמו בארה"ב, בקנדה, בניו זילנד ובאוסטרליה, עדיין אין מחייבים את יצרני המזון להציג בתווית שעל אריזות המזון את המרכיבים ואת הערכים התזונתיים במנה (20 גר', כף, כפית וכוס), ולא רק ב-100 גרם או ב-100 מ"ל. סימון כזה נדרש כדי לסייע לצרכן לקבל החלטות מושכלות בדבר כמות המזון שיצרוך.

(ד) תקנות בריאות הציבור (מזון) (איסור ייחוס סגולת ריפוי למצרך מזון), התשל"ח-1978, אוסרות לייחס בפרסומת סגולת ריפוי למצרך מזון ולפרסם כי צריכתו עשויה לרפא מחלה כלשהי או למנעה. ואולם בפועל, ככל שגדל העניין של צרכני המזון בבריאות, כך גדל השימוש של יצרני המזון במסרים בריאותיים הקושרים בין המזון ומרכיביו לבין מחלה או מצב בריאותי, כגון "מסייע בהפחתת לחץ דם ומונע כולסטרול", או "מחזק את ההגנה החיסונית ומשפר את תהליך העיכול". הועלה כי משנת 1998 פועלת ועדה לעדכון התקנות המשותפת למשרד הבריאות ולתעשיות המזון, ותפקידה לקדם קביעת תקנות לסימון מסרים בריאותיים. אולם עד מועד סיכום הביקורת, נובמבר 2007, לא נקבעו תקנות כאלה.

2. מגבלות על פרסום ושיווק של מוצרים בעלי ערך תזונתי נמוך: חברות המזון מייעדות חלק ניכר ממוצריהן ומפעולות השיווק שלהן לילדים. ממסמכים של משרד הבריאות עולה כי כמעט כל הפרסומות של מוצרי מזון המכוונות לילדים הן פרסומות למוצרים רוויי שומן ועתירי קלוריות, סוכרים ומלחים שערכם התזונתי נמוך, כגון חטיפים, ממתקים, משקאות קלים, דגני בוקר ממותקים או "מזון מהיר". כן עולה כי מחקרים שנעשו בכמה ארצות מצביעים על קשר ברור בין פרסום מזון בעל ערך תזונתי נמוך לבין התרחבות תופעת ההשמנה.

8 "רשת ערים בריאות" היא יחידת סמך של מרכז השלטון המקומי בישראל, ומשרד הבריאות מסייע בניהולה.

נמצא כי בארץ, שלא כמו בכמה מדינות בעולם המערבי, אין הגבלות כלשהן על פרסומות טלוויזיה בענייני מזון המיועדות לילדים. תקנות הגנת הצרכן (פרסומת ודרכי שיווק המכוונים לקטינים), התשנ"א-1991, קובעות עקרונות וכללים לפרסומת ולדרכי שיווק המכוונים לקטינים, אך לא באלה הנוגעים לפרסום מזון. בשנים 2005 ו-2006 הוגשו כמה הצעות לתיקון חוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981, בנושא הגבלות על פרסומת למזון המכוונת לקטינים, אך עד מועד סיכום הביקורת, נובמבר 2007, לא הבשילו ההצעות לכדי תיקון לחוק.

פרסום ושיווק של מוצרי מזון בעלי ערך תזונתי נמוך, מסירת מידע מוגבל או מטעה לגבי תרומתם של מוצרי מזון לבריאות ופרסומם כבעלי תכונות התורמות לבריאות עלולים להגביר את צריכת המוצרים האלה. לדעת משרד מבקר המדינה, שימוש בכלים משפטיים יש בו כדי לעזור בפיקוח ובבקרה על ערכם התזונתי של מוצרי המזון הנמכרים לציבור הרחב ובבתי הספר, ולמנוע פרסומת למוצרים בעלי ערך תזונתי נמוך המכוונת לילדים. על משרד הבריאות, בשיתוף משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה וחברות המזון, לבחון את הנושא ולהגיע לידי הסכמה בדבר הדרכים להגבלת פרסומת כאמור.

## סיכום והמלצות

ההשמנה מגבירה את הסיכון לחלות במחלות ואף מסכנת חיים, ותוצאותיה אף פוגעות במשק המדינה. משום כך ראוי שצמצומה ומניעתה יהיו יעד לאומי. לשם השגת יעד זה ראוי לקבוע מדיניות לאומית שתשמש בסיס לתכנית מקיפה למאבק בהשמנה שתוכן בתיאום עם כל הגורמים הנוגעים בדבר, ובהם מערכת הבריאות, מערכת החינוך, הצבא, המשטרה והרשויות המקומיות, וכן ליצור כלים משפטיים והסברתיים.





## סדרי הקצאת אביזרים רפואיים למבוטחים בקופות החולים

מכשיר או אביזר רפואי הוא כל מכשיר, אביזר, מישתל<sup>1</sup> או חומר, הנועד לטיפול או לסיוע בטיפול בבני אדם, ובלבד שאינו פועל בעיקרו כתרופה<sup>2</sup>, כגון מדי סוכר למדידת רמת הסוכר בדם, מדרסים ומכשירי שמיעה.

בכל שנה נזקקים מאות אלפי חולים לאביזרים רפואיים. בחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 (להלן - החוק), מפורטים אביזרים רפואיים הנכללים במסגרת "סל שירותי הבריאות" (להלן - הסל) שכל מבוטח זכאי להם בתנאים שקבע החוק. אביזרים מסוימים רוכשים החולים בעצמם באופן פרטי. כמו כן נעשה שימוש באביזרים רפואיים רבים על ידי מערכת האשפוז<sup>3</sup>. מרבית האביזרים הכלולים בסל ניתנים באמצעות ארבע קופות החולים ומקצתם ניתנים ישירות בידי משרד הבריאות (להלן - המשרד). חלק מהאביזרים שבסל ניתנים בחינם וחלק תמורת שיעור או סכום מסוים של השתתפות עצמית של החולה. מבוטח בשירותי בריאות נוספים (להלן - שב"ן)<sup>4</sup> של אחת מהקופות יכול לקבל בגין רכישת אביזרים מסוימים החזר כספי מהשב"ן או הנחה במועד רכישת האביזר בבית מרקחת של הקופה או אצל ספקים הכלולים בהסדר עם השב"ן של הקופה.

המשרד נותן את האישור לשימוש באביזרים בארץ ואחראי לבדיקת התאמתם לתקנים או למפרטים מקובלים וכן מפקח על כך ועל הפעילות של הקופות ושל השב"ן.

### פעולות הביקורת

בחודשים אפריל-אוגוסט 2007 בדק משרד מבקר המדינה את סוגיית הרישוי והרישום של אביזרים רפואיים בידי המשרד; את סוגיית האביזרים והשירותים שעל הקופות לספק לחולים במסגרת הסל; את סדרי ההתקשרות של הקופות עם ספקים לשם הספקת אביזרים למבוטחים; את הדרכים לקביעת המחירים שישלמו החולים תמורת האביזרים ואת שיטת ההקצאה של אביזרים רפואיים למבוטחים. הביקורת התמקדה באביזרים רפואיים שהמבוטחים בקופות עשויים להיזדקק להם ביום מן הימים ולא באביזרים לנכים; נבדקו במיוחד מכשירי שמיעה ומדרסים. הביקורת נעשתה במשרד הבריאות, בארבע קופות החולים: שירותי בריאות כללית (להלן - הכללית), מכבי שירותי בריאות (להלן -

- 1 מישתל - חומר או אביזר המיועד להשלים חסר מבני, נפחי ולעתים גם תפקודי של רקמה או של איבר בגוף.
- 2 לפי חוזר משרד הבריאות - מינהל רפואה מס' 58/99 בנושא רכש אביזרים, מכשירים רפואיים ומישתלים מ-30.11.99.
- 3 מערכת האשפוז - מערך בתי החולים הממשלתיים, הציבוריים והפרטיים.
- 4 שירותי בריאות נוספים. סעיף 10 בחוק קובע בין היתר, שקופת חולים רשאית להציע לחבריה תכניות לקבלת שירותי בריאות נוספים שאינם כלולים בסל השירותים והתשלומים של הקופה.

מכבי), קופת חולים מאוחדת (להלן - מאוחדת), קופת חולים לאומית (להלן - לאומית) ובכמה בתי חולים.

## עיקרי הממצאים

### הסדרת השימוש באביזרים ובמכשירים רפואיים

אביזרים רפואיים משמשים לצרכים שונים במסגרת הטיפול הרפואי, כגון אבחון והחלפת איברים. על האביזרים לעמוד בתנאים המאפשרים בקרה עליהם לשם שמירה על בריאות המטופלים והמטפלים. עד למועד סיום הביקורת לא עוגן בחקיקה הישראלית מנגנון לפיקוח על ציוד רפואי לשם שמירת בריאות המשתמשים בו והמטופלים באמצעותו. טיפול המשרד בהכנת טיוטת הצעת "חוק הציוד הרפואי, התשס"ז-2007" המיועד להסדיר תחום זה נמשך זה כעשר שנים<sup>5</sup>, אולם רק באוקטובר 2007 עלתה הצעת החוק על שולחן הכנסת לקריאה ראשונה.

כל טובין שהמשרד מגדיר אותם מכשיר או אביזר רפואי וכך הם מסווגים לצורכי מכס, טעונים אישור היחידה לאביזרים ומכשירים רפואיים (להלן - יחידת אמ"ר) של המשרד לצורך יבואם<sup>6</sup>. יחידת אמ"ר עוסקת ברישום אמ"ר בישראל, במתן היתרי יבוא מסוגים שונים לאמ"ר, במעקב אחר שיווק אמ"ר ובאישור ניסויים קליניים באמ"ר. נמצא כי חוזרי המשרד<sup>7</sup> בנושא אישור לשימוש באביזרים רשומים בישראל מתייחסים רק למוסדות הרפואיים הממשלתיים והממשלתיים עירוניים, ולא למוסדות רפואה פרטיים וציבוריים, שאינם מחויבים להשתמש באביזרים הרשומים בישראל ובכך קיימת סכנה לבריאות המטופלים.

### נוהל רישום ושימוש בתומכונים כליליים שאינם מפרישים תרופה

תקנות בריאות העם (ניסויים רפואיים בבני אדם), התשמ"א-1980 (להלן - התקנות) קובעות את התנאים לעריכת "ניסויים רפואיים" בבני אדם. חוק זכויות החולה, התשנ"ו-1996, קובע בין היתר כי "לא יינתן טיפול רפואי למטופל אלא אם כן נתן לכך המטופל הסכמה מדעת...". נהלי המשרד קובעים כי רישום תומכונים<sup>8</sup> בעלי סימון CE<sup>9</sup> או אישור רישום ביפן ובאוסטרליה בפנקס האמ"ר, בניגוד לתומכונים כאלו בעלי אישור F.D.A.<sup>10</sup> או HEALTH CANADA<sup>11</sup>, יעברו בישראל "תהליך

- 
- 5 ראו גם דוח שנתי 53 של מבקר המדינה (2002), בפרק על "פיקוח המשרד על מרפאות ומכונים פרטיים", עמ' 79.
- 6 אחרת ישארו במחסני המכס; אביזרים מסוימים טעונים גם אישור מהמשרד וגם בדיקה במכון התקנים הישראלי כדי לדעת אם הם עומדים בתקנים רשמיים. כדי למנוע פיקוח כפול קיים הסדר בין המשרד למשרד התעשייה, מסחר ותעסוקה ולפיו שר התמ"ת רשאי לפטור מבדיקה במכון התקנים ציוד הרישום בפנקס האמ"ר.
- 7 חוזר מנכ"ל המשרד מספר 1/95 מ-5.1.95 וחוזר מינהל רפואה שבמשרד מספר 58/99 מ-30.11.99.
- 8 תומכונים להשתלה בעורקי הלב; יש תומכונים ללא תרופות ויש תומכונים מצופים, מפרישי תרופות (סטנטים מצופים).
- 9 CE - (בצרפתית Conformité Européene, "התאמה אירופאית", קרי מותאם לאירופה), היא הצהרה של היצרן כי האביזר נבדק ועומד בתקנים בהוראות ובדרישות מסוימות הנוגעות לאביזר. המשרד דורש הצגת אישור שניתן לאביזר בידי גורם שהוסמך לכך (Notified Body - גוף שנבחר בידי גורם ממשלתי החבר באיחוד האירופי).
- 10 U.S Food & Drug Administration - מינהל המזון והתרופות האמריקני (כולל המרכז לאביזרים רפואיים).
- 11 רשות ממשלתית בקנדה (המקבילה ל-F.D.A.) להבטחת הבטיחות והיעילות של תרופות, מוצרי בריאות ואביזרים רפואיים.

רישום" נוסף, המקל לעומת ניסוי רפואי, הכולל בחינה בידי ועדה מייעצת של המשרד בנוגע לרישום תומכונים כליניים וכן מעקב אחר תוצאות השתלת 100 תומכונים בחולים בארץ. נמצא כי 16 תומכונים עברו הליך זה מאז 1997.

תהליך הרישום וההשתלה של תומכונים שקבע המשרד הוגדר כאמור כ"תהליך רישום", והוא מקל במידה רבה לעומת התהליך המוגדר כניסוי רפואי בתקנות. אולם המשרד לא שב ובדק את ההחלטה המקלה למרות שבכמה סוגי תומכונים נמצאו ליקויים משמעותיים. לדעת האיגוד הקרדיולוגי בישראל, בהתחשב בשינוי שחל בשנים האחרונות בדרישות לביצוע ניסויים קליניים ייתכן שיש להגדיר את "תהליך הרישום" כניסוי רפואי על כל המשתמע ממנו. מן הראוי כי המשרד יבהיר את הנושא.

בין כך ובין כך מן הראוי שהמשרד יוודא שהחולים המועמדים להשתלת תומכון נותנים הסכמה מדעת הן לפעולת הצנתור עצמה והן להשתלת תומכון שעדין לא נרשם בפנקס האמ"ר ושלדעת המשרד נדרשים בדיקות וניסויים נוספים בטרם ניתן יהיה לרשמו. נמצא כי החולים ששותפו ב"תהליך הרישום" לא הוחתמו על הסכמה מדעת בדבר נכונותם שיושתל להם תומכון כזה.

### קביעת מחירי אביזרים רפואיים המונפקים בידי הקופות

1. סעיף 35 בחוק קובע כי "משרד הבריאות יפקח על פעילותן של קופות החולים לפי חוק זה ויבקר את איכות שירותיהן". קביעת מחירי השירותים ובכללם מחירי אביזרים רפואיים שהקופות מקצות לחולים היא חלק מפעילות הקופות. יצוין שחוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996, הוחל על תכשירים<sup>12</sup> ולא על אביזרים רפואיים. הקופות מספקות אביזרים הן במסגרת של השירותים הבסיסיים<sup>13</sup> הן במסגרת של הקופה<sup>14</sup> והן במסגרת השב"ן<sup>15</sup> תמורת שיעור או סכום מסוים של השתתפות עצמית של החולים.

במשרד אין הוראות או הנחיות בנוגע לקביעת מחירים לאביזרים רפואיים הנמכרים בקופות וממילא אין גם פיקוח על סכומי ההשתתפות העצמית שהחולים משלמים. חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996 בניגוד לתרופות לא הוחל על אביזרים רפואיים ולא נעשתה בחינה האם יש מקום ליישמו על כלל האביזרים, או על חלקם או לא ליישמו כלל.

2. הסדרת פיקוח המשרד על מחירי אביזרים רפואיים - התוספת השנייה לחוק קובעת כי אביזרים מסוימים יינתנו לחולים תמורת תשלום השתתפות עצמית שתיקבע בשיעור מסוים ממחיר האביזר, אולם לא נקבע בחוק מהו המחיר שלפיו תחושב ההשתתפות העצמית והמשרד גם איננו מפקח כאמור על מחירי האביזרים. כך למשל, נקבע בתוספת השנייה לחוק שמחטים לבדיקה עצמית לחולי סוכרת ומזרקים לשימוש עצמי יינתנו לחולים תמורת תשלום השתתפות עצמית בשיעור 10% , וחבישות לחץ ב-40%. אולם לא נקבע מהו המחיר שלפיו תחושב ההשתתפות.

3. גביית תשלומים בידי הקופות בעבור אביזרים ללא קבלת אישור לגבייה מהמשרד - החוק קובע<sup>16</sup> כי "קופת חולים לא תגבה, במישרין או בעקיפין, דמי ביטוח בריאות או כל תשלום אחר עבור שירותי הבריאות הכלולים בסל שירותי הבריאות, או עבור שירותי בריאות אחרים...". נמצא

12 המשרד מפקח על המחירים המרביים של תרופות ולא על המחירים של אביזרים. צו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (החלת החוק על תכשירים), התשס"א-2001.

13 ראו סעיף 7 (א) בחוק. סל השירותים הבסיסי כולל את סל שירותי הבריאות של שירותי בריאות כללית לחבריה במועד הקובע להחלת החוק (ינואר 1994) ושירותי בריאות שנוספו במהלך השנים. בתוספת השנייה מפורט סל השירותים כפי שמוגדר בסעיף 7 (א) לחוק.

14 סל הקופה - אביזרים שאינם כלולים בסל הבסיסי אך ניתנים לכל חברי הקופה לפי החלטתה.

15 ראו הערת שוליים 4.

16 סעיף 13(ב)(1).

כי קופות החולים מוכרות אביזרים ללא אישור המשרד וכי קיימת מחלוקת בין המשרד ומספר קופות האם נדרש לכך אישור מיוחד והאם מתפקידי המשרד לפקח על כך, אולם עד מועד סיכום הביקורת (ספטמבר 2007) הנושא לא הוסדר.

### אי-בהירות בנוגע לאביזרים ושירותים שעל הקופות לספק לחולים במסגרת הסל

החוק מפרט את "סל שירותי הבריאות" שכל תושב זכאי לו, והוא מחייב את כל הקופות. הסל כולל בין היתר את שירותי הבריאות שנתנה הכללית לחבריה במועד הקובע להחלת החוק - 1.1.94. כדי שהמבוטחים ידעו מה הן זכויותיהם בנוגע לאביזרים רפואיים, על המשרד לפרסם לציבור בצורה ברורה וחד משמעית מה הן זכויות מבוטחי הקופות במסגרת החוק. הועלה שהמשרד לא הכין רשימה מסודרת וסופית של אביזרים ושירותים שעל הקופות לספק במסגרת הסל. נמצאו מחלוקות בין המשרד לבין מספר קופות בשאלה אם ציוד מתכלה לניקוז הפרשות לאחר פעולה ניתוחית (ציוד לסטומה<sup>17</sup>) ומכשיר למדידת רמת הסוכר בדם נכללים בסל ובאילו תנאים.

### סדרי הקצאת מכשירי שמיעה

#### פיצול האחריות בין המשרד ובין הקופות

התוספת השלישית<sup>18</sup> לחוק קובעת כי המשרד באמצעות לשכות הבריאות המחוזיות<sup>19</sup>, משתתף במימון קניית מכשיר שמיעה לחולים עד גיל 18 הזקוקים לכך. במימון רכישת מכשיר כזה לחולה בן 18 ומעלה ישתתפו הקופות במסגרת סל הבריאות.

סביר להניח שילד הזקוק למכשיר שמיעה יזדקק לו גם בבגרותו. והיות שהספקת מכשירי שמיעה לחולים עד גיל 18 היא באחריות המשרד ושהאחריות כלפי בני 18 ומעלה עוברת לקופות במסגרת סל השירותים הבסיסי, השירות מתפצל בין שני גופים כך שיש תשתית כפולה של שירותים, חוסר יעילות והחולים סובלים מפגיעה ברצף הטיפול. מעבר לכך יוצא שהמשרד שקובע את המדיניות בנוגע לחולים מתחת לגיל 18, הוא שמפקח על יישומה וגם מספק שירותים ועושה בגינם התחשבנויות שונות, מצב זה אינו תקין והוא נמשך 14 שנים. נמצא כי המשרד החל בניסיונות להעברת האחריות כולה לקופות אולם עד למועד סיכום הביקורת (ספטמבר 2007) הנושא לא סוכם.

#### התקשרות השב"ן של הקופות עם ספקי מכשירי שמיעה

בשנת 2006 השתתפה הכללית במימון כ-70%<sup>20</sup> ממכשירי השמיעה שנרכשו בארץ. "כללית מושלם" (השב"ן של הכללית), המשתתפת במימון מכשירי השמיעה, התקשרה עם שמונה ספקים גדולים של מכשירי שמיעה לשם התאמה ומכירה של מכשירים הן למבוטחי "כללית מושלם" והן למבוטחים שזכאים לסל הבסיסי בלבד. נמצא ש"כללית מושלם" קבעה קריטריונים כלליים ביותר

- 17 סטומה - פיום, יצירת פתח מלאכותי לצורך חיבור איבר פנימי (כגון המעי הגס) לשטח פני הבטן.  
18 בתוספת השלישית מפורטים שירותי הבריאות שנתן המשרד לאזרח במועד הקובע, כפי שמוגדר בסעיף 7 פסקה (2) של הגדרת "סל השירותים הבסיסי" בחוק וכפי שמפורט שם.  
19 למשרד לשכות בריאות מחוזיות שמתפקידן לטפל ברכישה ובתיקון של מכשירי שיקום וניידות ובכללם מכשירי שמיעה.  
20 ב-2006 השתתפה הכללית ברכישת 13,140 מכשירי שמיעה, מכבי-2,964 מכשירי שמיעה, מאוחדת-1,175 ולאומית-1,126. יוצא שכ-71% ממכשירי השמיעה שנמכרו באמצעות הקופות נמכרו למבוטחי הכללית.

לבחירת ספקים ובכך עלולים החולים והקופה להיפגע הן ברמת השירות והן מבחינה כלכלית; כך למשל, נמצא שאין בקריטריונים הגדרה ברורה להיקף הפריסה הארצית הנדרשת מהספק; כן נמצא כי לא תועדו הסיבות לפסילת ספקים וברוך כלל הן גם לא הובאו לידיעתם.

בביקורת הועלה כי להסכם בין "כללית מושלם" לספקים לא צורף מחירון ולא צורפה התחייבות של הספק שלא לעדכן את המחיר אלא בהסכמת "כללית מושלם". בכך קיים חשש להעלאת מחירי המחירון ללא פיקוח ועל ידי כך העלאת דמי ההשתתפות העצמית של החולים.

### ניגודי עניינים בשיווק ובמכירה של מכשירי שמיעה בישראל

1. שדרוג מיותר: הועלה שיש ניגודי עניינים בפעילות המכונים המוכרים מכשירי שמיעה<sup>21</sup>: למכונים פרטיים המוכרים מכשירי שמיעה למבוטחים שהקופות מפנות אליהם יש עניין למכור מכשירים יקרים כדי להגדיל את רווחיהם, ומנגד עליהם להתאים את המכשיר המועיל ביותר לחולה, וייתכן שדווקא מכשיר זול ופשוט הוא המתאים. הבעיה מחמירה בשל העדר פרסום מטעם המשרד והקופות, מידע והסברה למבוטחים על החשיבות של התאמת מכשירי שמיעה, והסוגים העיקריים של מכשירים הקיימים בשוק.

2. בדיקה ומכירה: חולה שמופנה לביצוע בדיקת שמיעה במכון מסוים עלול להתפתות לאפשרות השפעה של המכון להתאים לו ולמכור לו מכשיר שמיעה. ואמנם נמצא שספקים של הקופות גם עשו בדיקות שמיעה למבוטחים וגם מכרו להם מכשירים, דבר שמעמיד את הספק במצב של ניגוד עניינים בין חובתו לבצע בדיקה מקצועית אובייקטיבית ובין היותו גוף מסחרי השואף להגדלת רווחיו.

3. מכירה בבתי חולים: הביקורת העלתה שקיימת תופעה של ספקים המוכרים מכשירי שמיעה בתוך בתי חולים ממשלתיים וציבוריים. ספקים אלו מעבירים תמלוגים מהמכירות לקרן המחקרים<sup>22</sup> או לבית החולים. מכירת אביזרים רפואיים בתוך בתי חולים ממשלתיים וציבוריים עלולה ליצור מצבים שיש בהם חשש לניגוד עניינים. נמצא גם שקלינאית תקשורת שמועסקת במכון שמיעה ודיבור במרכז רפואי מסוים עוסקת בשעות אחר הצהריים בעבודה פרטית בתפקיד מנהלת מכון אצל ספק מכשירי שמיעה שהוא אחד הספקים שמכשיריהם נמכרים באותו מכון במרכז הרפואי. בבית חולים אחר נמצא שמכון פרטי של ספק נמצא בסמוך לדלת הכניסה של מחלקת אף אוזן גרון והמחלקה מפנה חולים שעברו בה בדיקות שמיעה גם לספק זה לצורך התאמת מכשיר.

### סדרי הקצאת מדרסים למבוטחים בקופות

מדרס הוא אביזר אורתופדי שמוכנס לנעליים בין היתר לצורך ייצוב כף הרגל, בלימת זעזועים והפחתת לחצים מאזורים שונים בכף הרגל. בשנת 2006 רכשו כ-80,000 איש זוגות מדרסים (כ-1.1% מהאוכלוסייה) באמצעות הקופות; מחירם נע מכ-250 ש"ח ועד לכ-2,000 ש"ח.

1. קופה שמתקשרת בהסכם עם מכון אורתופדי חייבת לעשות עליו פיקוח ובקרה כדי לוודא שמבוטחיה יקבלו טיפול רפואי נאות ולפי ההסכם. נמצא שהפיקוח של הקופות על המכונים

21 קיימים מכשירי שמיעה שהם אביזרים טכנולוגיים מורכבים מסוגים שונים ומחיריהם נעים בין כ-3,500 ש"ח לכ-18,000 ש"ח למכשיר.

22 קרן מחקרים - תאגיד בריאות (לשעבר כונה "קרן מחקרים") מוגדר בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985: "עמותה, אגודה שיתופית, חברה או כל גוף משפטי אחר הכשר לחיובים, לזכויות ולפעילויות משפטיות המוכר שירותי בריאות בתוך בית חולים ממשלתי או תוך שימוש במתקני בית חולים כאמור".

האורתופדיים אינו הדוק. על הכללית, מכבי ולאומית (שהתקשרו בהסכמים עם המכונים) לעשות פיקוח הדוק יותר על המכונים העוסקים בהתאמת מדרסים, בנושאים כמו רמתם המקצועית, אמינותם, מחיריהם ושביעות רצון המבוטחים מהם.

2. כמו בנוגע למכשירי שמיעה, גם בנוגע למדרסים יש לעיתים שדרוג מיותר. נמצא שמכונים אורתופדיים מציעים למבוטחים רבים לשדרג את המדרס תמורת תוספת סכום לא מבוטל אף על פי שלדברי מומחים בתחום הזה לעתים קרובות הגיעו אליהם חולים שהמליצו להם על מדרס יקר יותר מזה שהוצע להם במסגרת ההסדר בין הקופה למכון, אולם המדרס היקר שקנו לא התאים יותר ולא היה יעיל יותר מזה שהוצע להם במסגרת ההסדר.

3. מן הראוי שלמכונים אורתופדיים ולעוסקים בהתאמת אביזרים אורתופדיים תהיה הסמכה ורישוי של המשרד לביצוע פעולות רפואיות של התאמת אביזרים אורתופדיים ובהם מדרסים. הביקורת העלתה שהמכונים האורתופדיים העוסקים בהתאמת מדרסים אינם טעונים רישוי או הסמכה<sup>23</sup>, למרות שהם עוסקים בתחום רפואי רגיש, וכי המדרסנים (העוסקים בהתאמת מדרסים) אינם נדרשים לעבור הכשרה מקצועית או לצבור ניסיון בתחום בטרם יוכלו לעסוק בו.

### חברת רותם מדיקל (2001) בע"מ

עד מרס 2007 מועד כניסת חברת רותם מדיקל (2001) בע"מ להליך של הקפאת הליכים היה לה הסכם רחב היקף עם "כללית מושלם" הנוגע למבוטחי השב"ן של הכללית, והוא עסק בשירותי ניהול, התחשבות ופיקוח בין השאר בתחום אספקת אביזרים רפואיים. נמצא כי "כללית מושלם" לא קיימה בקרה שוטפת על החברה אף שהייתה ספק כה משמעותי, ולפיכך היא והמשרד הופתעו מקריסתה הפתאומית של החברה. הדבר מלמד על ליקויים מהותיים בסדרי הרכש ובהליכי הבקרה של הכללית. ההפסקה הפתאומית במתן שירותי החברה למבוטחים גרמה נזק לכללית, פגעה בתדמיתה ואף פגעה בחולים שהיו בעיצומם של תהליכי רכישת אביזרים מספקים שאתם הייתה החברה קשורה.

### סיכום והמלצות

לדעת משרד מבקר המדינה יש מקום שמשרד הבריאות יקדם את ההסדרה החוקית של רישום אביזרים רפואיים והפיקוח עליהם לשם שמירת בריאות הציבור.

כמו כן יש מקום שהמשרד יבדוק את האפשרויות לפיקוח על מחירי האביזרים הרפואיים (כולם או מקצתם) המנופקים לחולים, בדומה לפיקוח שהוא מקיים על מחירי התרופות. כן יש מקום לקדם את ההעברה של האביזרים הרפואיים שניתנים הן על ידי הקופות והן על ידי המשרד, למשל מכשירי שמיעה, לאחריות הקופות בלבד.

על המשרד והקופות לשקול לעשות הפרדה בין המכונים המבצעים בדיקות שמיעה לבין המכונים שמוכרים את המכשירים כדי שלקויי השמיעה לא ייחשפו להשפעה של מכונים לקנות מהם את מכשירי השמיעה. על הקופות לשקול להעסיק או לקנות שירותים של גורם ביניים - קלינאי תקשורת או גורם מקצועי מוסמך אחר, בלתי תלוי, שיקבע אם המבוטח זקוק למכשיר שמיעה ויבדוק את התועלת שמפיק החולה מהמכשיר שהותאם לו. כמו כן על המשרד והנהלת הכללית לבחון את כל ההיבטים של מכירת מכשירי שמיעה במתחמי בתי החולים הממשלתיים והציבוריים ולמנוע חשש

23 ראו גם דוח שנתי 53ב של מבקר המדינה (2002), בפרק על "פיקוח המשרד על מרפאות ומכונים פרטיים", עמ' 499, וביקורת מעקב בדוח שנתי 55ב של מבקר המדינה (2005), עמ' 593.

לאפשרות של ניגוד עניינים ולהנחות את בתי החולים מה מותר להם ומה אסור. על כללית, מכבי ומאוחדת לפקח על פעילות המכונים האורתופדיים, אמינותם ורמתם המקצועית. כמו כן על המשרד לקדם את עניין הרישוי של העוסקים בהתאמת מכשירי שמיעה ומדרסים ולהבטיח שהעוסקים בתחומים אלו יהיו בעלי הכשרה מתאימה.





## המשרד להגנת הסביבה

### הטיפול בפסולת בניין

כמות פסולת הבניין ועודפי העפר הנוצרת בישראל בשנה נאמדת בכ-7.5 מיליון טון<sup>1</sup>, כמחציתה פסולת בניין והריסות וכמחציתה עודפי עפר<sup>2</sup>. רוב פסולת הבניין ועודפי העפר הנוצרים בישראל מושלך באתרים לא מוסדרים או בצדי דרכים ובשטחים פתוחים, ורק מיעוטה מגיע לאתרי הפסולת המוסדרים.

המשרד להגנת הסביבה אחראי לפיתוח תוכניות להגנה על הסביבה, ובכלל זה להסדרת הטיפול בבעיית פסולת הבניין, לרבות קידום תכנון ופיתוח אתרים להטמנה ומיחזור פסולת בניין, פיתוח שימושים לפסולת בניין, פעולות אכיפה לניקוי שטחים מפסולת בניין ואכיפה נגד משליכיה.

### פעולות הביקורת

בחודשים מרס-אוקטובר 2007 בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול של משרדי הממשלה ובראשם המשרד להגנת הסביבה (להלן - המשרד) בפסולת הבניין, ובייחוד את פעילותם ליישום החלטת הממשלה<sup>3</sup>. הבדיקה נעשתה במשרד הראשי של המשרד - באגף פסולת מוצקה (להלן - האגף), באשכול אכיפה, בלשכה המשפטית, בחשבות ובמחוז המרכז של המשרד, ובמשרדי ממשלה ובגופים אלה: משרד הפנים, משרד האוצר, משרד הביטחון, משרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד השיכון) ומשרד התשתיות הלאומיות (להלן - משרד התשתיות), מינהל מקרקעי ישראל (להלן - מ"מ"י) ו-"מע"צ - החברה הלאומית לדרכים בע"מ" (להלן - חל"ד). בירורי השלמה נערכו בכמה רשויות מקומיות<sup>4</sup>.

1 פסולת בניין, עדכון מ-26.6.07, אתר האינטרנט של המשרד להגנת הסביבה [www.sviva.gov.il](http://www.sviva.gov.il)  
 2 לשם השוואה כמות הפסולת הביתית הנוצרת בישראל בשנה נאמדת בכ-5.7 מיליון טון.  
 3 החלטה מס' 2927, מיום 9.02.03, בעניין "הסדרת הטיפול בפסולת בניין".  
 4 משרד מבקר המדינה התייחס בעבר במספר דוחות לסוגיית הטיפול בפסולת בניין: בדוח שנתי 58א, בפרק "אתרי אשפה בנחלות שביישובים חקלאיים במרכז הארץ", עמ' 285, נבדק הפיקוח והטיפול של גורמי אכיפה שונים בהפעלתם של אתרי אשפה, וביניהם אתרי פסולת בתחומי מועצות אזוריות מסוימות; בדוח ביקורת על עיריית מודיעין-מכבים-רעות שפורסם בדוח על הרשויות המקומיות, 2005, בפרק "טיפול בפסולת בניין ובעודפי עפר", עמ' 459, נבדקו הליכי הטיפול בפסולת בניין ובעודפי עפר מאז הקמת העיר מודיעין; בדוח הביקורת על עיריית ירושלים שפורסם בדוח על הרשויות המקומיות 2003, בפרק "ניקיון העיר, סילוק פסולת והטמנתה", עמ' 277 נבדק, בין היתר, טיפול העירייה בפסולת בניין ועודפי עפר.

## עיקרי הממצאים

### תכנון מדיניות כוללת

רוב פסולת הבניין ועודפי העפר הנוצרים בישראל מושלך באתרים לא מוסדרים או בצדי דרכים ובשטחים פתוחים. רק מיעוטה מגיע לאתרי הפסולת המוסדרים ורק אחוזים בודדים מגיעים למיחזור. להשלכת פסולת בניין באופן לא מוסדר השפעות שליליות רבות: פגיעה בשטחים פתוחים, דלדול משאבים טבעיים בשל חציבה נוספת במקום שימוש בפסולת בניין ממוחזרת, נזק כלכלי עקב ירידת הערך של קרקע מזוהמת, שקיעה וגלישה של קרקע, זיהום מי התהום והקרקע, זיהום אויר ומפגעי ריח בעיקר כתוצאה משריפת פסולת, יצירת מוקדי משיכה למזיקים ועוד. מכלול הנזקים והחלופות לטיפול בבעיית פסולת הבניין דורש גיבוש מדיניות וטיפול מערכתי ועקבי בחקיקה, באכיפה, ובקביעת מנגנוני תמחור ותמריצים שיהפכו את פתרונות מיחזור הפסולת לכדאיים גם מהבחינה הכלכלית.

מדינות רבות במערב אירופה בחנו חלופות של טיפול בפסולת בניין במונחים של עלות-תועלת, הגיעו למסקנה שפתרון המיחזור הוא עדיף, גיבשו מדיניות ואימצו כלים המחייבים והמעודדים מיחזור פסולת בניין.

המשרד ומשרד האוצר, טרם קבעו מדיניות כוללת הלוקחת בחשבון את הנזק הכספי המצטבר הגדול הנגרם למשק המדינה במשך שנים כתוצאה מהשלכת פסולת, ומנגד את התועלות שבאימוץ פתרונות שונים לבעיה - הטמנה או מיחזור, ולא גזרו ממנה תכנית הכוללת הסדרה, אכיפה ותמריצים. בחינת עלויות המיחזור בהשוואה לעלויות ההטמנה אינה מצביעה על מתן עדיפות למיחזור; מכאן שאין לקבלנים תמריץ למחזר את פסולת הבניין על פני הטמנתה. כמו כן, בעבודות פיתוח במימון ציבורי אין הקבלנים מחויבים לבצע מיחזור.

בנסיבות אלו שיעור המיחזור בארץ נמוך - בשנת 2006 עמד על כ-14% מהכמות השנתית של פסולת בניין לעומת שיעור מיחזור שנע בין 35 ל-90 אחוזים במדינות מערב אירופה.

### החלטת הממשלה להסדיר את הטיפול בפסולת בניין

בפברואר 2003 אישרה הממשלה תכנית שיוזם המשרד והטילה "על השר להגנת הסביבה להסדיר את הטיפול בפסולת בניין ברחבי ישראל בתוך 3 שנים, ולא יאוחר מסוף שנת 2005". החלטת הממשלה כללה כמה מרכיבים: הנחיית הרשויות המקומיות בנושא הסדרת אתרי הטמנה ומיחזור; פיתוח שימושים לחומר ממוחזר בתשתיות ובתעשייה; ניקוי שטחים; הגברת האכיפה והענישה. הממשלה הקציבה לביצוע התוכנית 54 מליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה בדק את אופן ביצוע החלטת הממשלה והעלה כי מרכיבים מהותיים שלה לא בוצעו או החלו להתבצע באיחור, כפי שיפורט להלן:

**י י ש ו ם ה ח ל ט ת ה מ מ ש ל ה :** שנתיים לאחר החלטת הממשלה, בפברואר 2005 פנה המשרד למשרד הפנים על מנת שינחה את הרשויות המקומיות לגבי הקמה והפעלה של תחנות מעבר לפסולת בניין; באמצע 2005 החל לתאם עם משרד הבינוי והשיכון חיוב קבלנים לפנות פסולת לאתרים מוסדרים<sup>5</sup> וטיפול בפסולת בניין; בנובמבר 2005 (סמוך למועד המתוכנן לסיום התכנית) אישר המשרד תמיכות לרשויות המקומיות וליזמים פרטיים בקידום פרויקטים לטיפול בפסולת בניין.

5 "אתר מוסדר" - אתר שהרשות המקומית הכריזה עליו בהתאם לחוק שמירת הניקיון כאתר לסילוק פסולת בניין, מפעיל האתר קיבל רישיון עסק והאתר הוכר על ידי המשרד.

ניצול התקציב שאושר: המשרד ניצל מדי שנה שיעור קטן מתוך התקציבים שהועמדו לרשותו, ובמצטבר עד מועד סיום הביקורת, אוקטובר 2007, ניצל המשרד כ-19.4 מיליון ש"ח בלבד מתוך 54 מיליון ש"ח שהועמד לרשותו (כ-36%). השיעור הנמוך של הניצול על פני השנים מעמיד בספק את יכולת המשרד להתמודד עם המשימות והאתגרים הניצבים לפניו בתחום פסולת הבניין.

תכנון אתרים חדשים להטמנת פסולת בניין ומיחזור: אחת הבעיות הנוגעות בטיפול בפסולת בניין היא היעדר היצע מספיק של אתרים לפינוי פסולת ולטיפול בה בפריסה ארצית, ובעיקר במרכז הארץ, שבו נעשות רוב עבודות הפיתוח והבינוי.

משרדי הממשלה הנוגעים בדבר - ממ"י והמשרד להגנת הסביבה - לא פעלו בצורה מספקת כדי להביא לאישור ולהקצאת אתרים נוספים להטמנה ומיחזור של פסולת בניין. ממ"י אחראית למתן הרשאות לתכנון, להקמה, להפעלה ולשיווק של אתרים להטמנת פסולת, וכן להקצאת קרקעות לתחנות מעבר לטיפול בפסולת בניין. באוגוסט 2002 דנה הנהלת ממ"י במחסור באתרי הטמנת פסולת בניין ובצורך לשווק קרקע לאתרים נוספים. ביולי 2005 פנה המשרד לממ"י להקצות אתרים נוספים להטמנה ומיחזור פסולת בניין, ובספטמבר 2006 החלו ממ"י והמשרד לדון בשיווק אתרים. בפועל, בארבע השנים שחלפו מאז החלטת הממשלה הביאו פעולות ממ"י לפתיחתו של אתר אחד בלבד בצפון הארץ.

הסדרת הטיפול בפסולת בניין ברשויות המקומיות: על פי החלטת הממשלה היה על משרד הפנים והמשרד להנחות את הרשויות המקומיות להכין תכניות מקצועיות להסדרת הטיפול בפסולת הבניין הנוצרת או המצויה בשטחן, ולהקים תחנות מעבר לפסולת בניין. נוסף על כך היה על שר הפנים, בתיאום עם השר להגנת הסביבה, להכין הצעה של חוק עזר לדוגמה בנושא הטיפול בפסולת בניין, והיה על מנכ"ל משרד הפנים להוציא חוזר המפרט את תוכן החלטת הממשלה ככל שהיא נוגעת לרשויות המקומיות.

אולם, במועד סיום הביקורת, אוקטובר 2007, טרם הנחה משרד הפנים את הרשויות המקומיות בעניין הכנת תכניות לטיפול בפסולת בניין ולהקמה של תחנות מעבר; הוא טרם הפיץ לרשויות חוק עזר לדוגמה, אף שהמשרד הכין ביוזמתו טיוטת חוק והעבירה אליו כמה פעמים מאז פברואר 2005.

הסדרת שימוש בפסולת בניין בידי משרדי הממשלה: בשנים האחרונות גדל מאוד היקף עבודות התשתית והפיתוח, אותן יוזמת המדינה. במסגרתן ניתן לעשות שימוש רב בחומרי בניין ממוחזרים, בעיקר בעבודות סלילה ומילוי. עבודות אלה גם אמורות להניב כמויות גדולות של פסולת בניין ועודפי עפר. לכן ראוי היה שייקבעו כללים לשימוש בחומרי בניין ממוחזרים, בעיקר בעבודות סלילה ומילוי.

1. משרד הביטחון וחל"ד מפרסמים מפרטים לעבודות סלילה המשמשים בסיס להגשת הצעות למכרזים שמפרסמים משרדי הממשלה וגופים ציבוריים רבים המובילים פרויקטים בתחום הבינוי והתשתיות. רק בספטמבר 2007, יותר מארבע וחצי שנים לאחר החלטת הממשלה, ובעת ביצוע הביקורת, פרסם משרד הביטחון באופן רשמי תיקון למפרטים המאפשר שימוש בחומר גרוס מפסולת בניין בעת ביצוע עבודות סלילה ובעבודות אחרות. באשר לחל"ד נמצא שרק במהלך הביקורת, אוגוסט 2007, החלה חל"ד לצרף מפרט המאפשר שימוש בפסולת בניין ממוחזרת בעבודות סלילה כמסמך מחייב במכרזים.

2. משרד השיכון מממן פרויקטים של בינוי וסלילה ומפרסם לשם כך מכרזים רבים. נמצא כי בתקופה פברואר 2003-מאי 2007 לא דנה הנהלת משרד השיכון בהחלטת הממשלה, וממילא לא קיבלה החלטות מעשיות למימושה. רק בספטמבר 2007 תיקן המשרד את התוספת למפרט המיוחד למכרזי התשתית, ובה הודעה על האפשרות לעשות שימוש בחומרי בנייה ממוחזרים מפסולת בנייה.

## סיכום והמלצות

במועד סיום הביקורת, אוקטובר 2007, טרם הוסדר הטיפול בפסולת בניין בהתאם להחלטת הממשלה: בכמה תחומים ובהם הוספת אתרי מיחזור והטמנה מוסדרים, הגדלת היקף המיחזור של פסולת בניין, הגדלת השימוש בפסולת בניין ממוחזרת, שיפור הניקיון ברשות הרבים, אכיפה על משליכי פסולת בניין בשטחים פתוחים ובאתרים לא מוסדרים - נעשו רק הצעדים הראשונים, ובתחומים רבים אף טרם הוחל בטיפול. בשל כך הנזקים לסביבה הולכים ומחריפים.

נוכח התועלת לטווח ארוך למדינה ממיחזור פסולת בניין או לפחות מהטמנתה, מן הראוי שמשרדי הממשלה הנוגעים בדבר, ובהם המשרד, משרד האוצר, משרד הפנים והמשרדים העוסקים בתשתיות פיזיות, יקבעו מדיניות כוללת בעניין זה ויכינו תכנית רב-שנתית שתעודד רשויות מקומיות, קבלנים ויזמים אחרים להשקיע במיזמים ציבוריים ופרטיים שיביאו להגדלת שיעורי המיחזור של פסולת בניין ושימוש בחומרים ממוחזרים או להטמנת הפסולת באתרים כדי לעצור את ההשלכה הלא מוסדרת של פסולת בניין.

## ניקיון רשות הרבים - איסוף מכלי משקה

המשרד להגנת הסביבה<sup>1</sup> אחראי לפיתוח תכניות להגנת הסביבה, לקביעת תקנים וקדימויות בתחום זה ולקיטום המודעות לנושאי איכות הסביבה, ובמסגרת תפקידו הוא אחראי גם ליישום חוק הפיקדון על מכלי משקה, התשנ"ט-1999 (להלן - חוק הפיקדון). חוק הפיקדון נחקק כדי להתמודד עם זיהום הסביבה הנגרם ממכלי משקה ריקים המושלכים ברשות הרבים, והוא חל על כל מכל משקה מלא ששווק שנפחו 100-1,499 סמ"ק. החוק מחייב יצרנים, יבואנים ובתי עסק כהגדרתם בחוק לגבות פיקדון של 25 אגורות בעד כל מכל כאמור, לקבל מכלים ריקים שהוחזרו להם ולהשיב את דמי הפיקדון ששולמו בעבורם וכן להעביר את המכלים למיחזור<sup>2</sup>. החוק מאפשר לעשות חלק מהפעולות הנדרשות - איסוף מכלים ריקים והשבת דמי הפיקדון למחזירי המכלים - באמצעות "תאגיד מיחזור". בשנת 2001 הקימו יצרנים ורשתות שיווק תאגיד מיחזור<sup>3</sup>; מקבלי השירות מהתאגיד מעבירים לו את דמי הפיקדון שגבו, והוא אוסף מכלים משומשים ומשיב את דמי הפיקדון לציבור.

### פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-אוגוסט 2007 בדק משרד מבקר המדינה את פעולתו של המשרד להגנת הסביבה (להלן - המשרד) ליישום חוק הפיקדון. הבדיקה נעשתה במשרד הראשי של המשרד.

### עיקרי הממצאים

1. עקרון "המזהם משלם", ולפיו מי שמוזהם את הסביבה בהשלכת מוצר לרשות הרבים או מי שנהנה ממוצר העלול לזוהם את הסביבה, צריך לשאת בתשלום עבור תיקון הנזק שנגרם לסביבה מאותו מוצר. לפי עיקרון זה, בתשלום האמור צריכים לשאת הן היצרנים והיבואנים, הן המשווקים והן הצרכנים של אותו מוצר.

חוק הפיקדון קבע לתאגיד המיחזור יעדים כמותיים לאיסוף מכלים<sup>4</sup>. נמצא כי תאגיד המיחזור לא עמד ביעדי האיסוף שנקבעו בחוק לשנים 2002-2006, וכי המשרד אישר לו בכל אחת מהשנים האמורות להפחית את שיעור האיסוף שנקבע כיעד לאותה שנה, לאחר שקיבל לכך את אישורה של ועדת הכלכלה של הכנסת. המשרד לא בחן קודם לאישורו אם היו גורמים אובייקטיביים שמנעו מהתאגיד לעמוד ביעדי האיסוף.

- 1 ביוני 2006 אישרה הממשלה את שינוי שמו של המשרד לאיכות הסביבה ל"משרד להגנת הסביבה".
- 2 לפי ההגדרה בסעיף 1 לחוק איסוף ופינוי פסולת למיחזור, התשנ"ג-1993, "מיחזור" הוא "תהליך עיבוד או השבה של חמרים או מוצרים לשימוש חוזר לאותה מטרה אשר לה יועדו בראשונה או כחמרי גלם".
- 3 במהלך שנת 2003 פרשו רשתות השיווק מהתאגיד.
- 4 היעדים מבוטאים באחוזים: יעד איסוף שנתי הוא שיעור מכלי המשקה הריקים שעל התאגיד לאסוף בשנה מסוימת מכלל המכלים ששיווקו הגופים המקבלים ממנו שירות.

היצרנים והיבואנים אינם נושאים בעלויות הטיפול בנוק שהם גורמים לסביבה, וחובתם בעניין זה מתמצית בגביית דמי הפיקדון והשבתם למי שמחזיר להם מכלים ריקים או העברתם לתאגיד המיחזור או לקרן לשמירת הניקיון שמנהל המשרד<sup>5</sup>. בנסיבות אלה נפגע עקרון "המזהם משלם": תאגיד המיחזור אחראי לתפעול מערך האיסוף, ובעלויות הכרוכות בכך נושאים הצרכנים, שכן מושב להם רק חלק מדמי הפיקדון עבור המכלים; וכן המשווקים, הנדרשים להקצות כוח אדם ומקומות אחסון למכלים.

2. הטלת קנסות על תאגיד המיחזור: על פי החוק, אם לא יעמוד התאגיד ביעד איסוף, יהיה עליו לשלם לקרן לשמירת הניקיון קנס שסכומו הוא כפל הפיקדון שלא הושב לצרכנים. עקב ההפחתות שאישר המשרד בשיעורי האיסוף שנקבעו לתאגיד, פחת הקנס שהיה על התאגיד לשלם בשנים 2002, 2004 ו-2005 בשל אי-עמידה ביעד האיסוף, ובשנים 2003 ו-2006 לא הוטל עליו קנס כלל. על פי חישוב שעשה משרד מבקר המדינה, אילו הקפיד המשרד להגנת הסביבה שהתאגיד יעמוד ביעד האיסוף שנקבע בכל שנה, היה עליו להשית על התאגיד בשנים 2002-2006 קנס בסכום כולל של כ-275 מיליון ש"ח. ההפחתות של שיעורי האיסוף הקטינו את הקנס בכ-216.5 מיליון ש"ח, והקטנה כזאת של הקנס יש בה משום הטבה ניכרת לתאגיד.

3. מעורבות הציבור בהשבת מכלי משקה ריקים: אחת ממטרות חוק הפיקדון הייתה להניע את הציבור ליטול חלק פעיל בתהליך ההשבה של מכלי משקה, ובכך להגביר את מודעותו לצורך לשמור על איכות הסביבה ואת מעורבותו בנושא. אחד התנאים ההכרחיים להשגת מטרה זו הוא יצירת אפשרות נוחה לציבור להשיב את המכלים. כבר בדצמבר 2002 העלה המשרד שהציבור נתקל בקשיים בהשבת המכלים הריקים, אם משום שבמקומות השיווק אין די נקודות איסוף, אם משום שלא תמיד אפשר לקבל בהם שירות, ולכן הוא נמנע מלהשיב את המכלים. ואולם נמצא שהמשרד לא פעל די להסרת קשיים אלה, ועקב כך מוחמצת השגת מטרה חשובה של החוק - שילוב הציבור בהגנה על איכות הסביבה וחינוכו לפעולה יזומה בנדון.

4. הקרן לשמירת הניקיון: הקרן לשמירת הניקיון פועלת במסגרת המשרד, ומטרותיה הן, בין היתר, לרכז אמצעים כספיים לשמירה על איכות הסביבה - שמירה על הניקיון, מניעת השלכת פסולת וטיפול בפסולת למיחזור. קנסות המוטלים על תאגיד המיחזור ועל מי שלא עמדו בדרישות חוק הפיקדון מועברים לקרן ומנוהלים בחשבון נפרד.

בשנים 2004-2007 אישרה הנהלת הקרן לשמירת הניקיון באיחור - במהלך השנה, ולא לפני תחילתה או בתחילתה כנדרש - את הצעת התקציב השנתי של הקרן לפעולות בענייני חוק הפיקדון, ולפיכך גם הגשת הצעת התקציב לאישורה של ועדת הכלכלה של הכנסת נעשתה באיחור. לדוגמה, המשרד הגיש את הצעת התקציב לשנת 2007 לאישור הוועדה רק במרס אותה שנה, והתקציב אושר באמצע יוני אותה שנה.

נמצא כי סכומי התקציב שהקצתה הנהלת הקרן בכל שנה לפעולות הממומנות מהכספים שמקורם בחוק הפיקדון היו קטנים במידה ניכרת מהסכומים שהיו צפויים להתקבל בקרן, וכי גם שיעור הניצול של התקציב היה מועט: בשנת 2005, למשל, נוצלו רק 1.3 מיליון ש"ח, כ-6% מהתקציב שאושר לאותה שנה (21.5 מיליון ש"ח). עקב כך הצטברו בקרן יתרות גדולות שלא נוצלו: בסוף שנת 2005 כ-50 מיליון ש"ח ובסוף 2006 כ-67 מיליון ש"ח. הדבר מלמד שכספי ציבור שנועדו להגברת פעולות הקשורות להגנת הסביבה לא שימשו למטרה זו, ושהמשרד לא פעל כדרוש ליישום החוק.

5 הקרן לשמירת הניקיון פועלת במסגרת המשרד. היא הוקמה לפי חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984.

**סיכום והמלצות**

על המשרד להגנת הסביבה לפעול לשיפור התנאים להשבת מכלי משקה ריקים כדי להקל על הציבור את השבת המכלים. כמו כן עליו לפעול על פי עקרון "המזהם משלם", המקובל עליו, ולהטיל גם על היבואנים והיצרנים של מכלי משקה לשאת בעלויות הכרוכות בטיפול בנזק שהם גורמים לסביבה. הואיל והמשרד הגיע לידי מסקנה שיש צורך לתקן את חוק הפיקדון על מכלי משקה, התשנ"ט-1999, בנוגע לכמה סוגיות חשובות ואף החל בהליך לתיקון החוק, ראוי שהוא יפעל במלוא המרץ להשלמת ההליך.





## פעולות אכיפה בתחומי הגנת הסביבה

פעולות לאכיפת חוקים להגנת הסביבה נועדו להבטיח את הציות להם, להעניש את מפריהם ולהרתיע עבריינים בכוח מפני הפרתם. המשרד להגנת הסביבה מופקד, בין היתר, על אכיפת חוקי הגנת הסביבה (בצוותא עם גופים נוספים דוגמת הרשויות המקומיות<sup>1</sup>). לביצוע פעולות אכיפה עומדים לרשות המשרד חוקים ותקנות ובהם חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984 וחוק מניעת מפגעים, התשכ"א-1961. על פי חוקים אלה, פעולות האכיפה נחלקות להליכים במישור הפלילי ולהליכים במישור המינהלי. הליך האכיפה במישור הפלילי כולל, בין השאר, הגשת כתבי אישום לבית המשפט או מתן הודעת תשלום קנס מסוג בררת משפט<sup>2</sup> (להלן - הודעת תשלום קנס, או קנסות). הליך האכיפה במישור המינהלי כולל מתן התראות לבעלי עסקים, מפעלים ורשויות לפני נקיטת צעדים; הוצאת צווי ניקוי, צווי סילוק מפגע וצווים מינהליים אחרים.

### פעולות הביקורת

בחודשים יוני-ספטמבר 2007 בדק משרד מבקר המדינה את טיפול המשרד להגנת הסביבה (להלן - המשרד) בקנסות שהוא מטיל, את ניהול תיקי החקירה, את סדרי הגשת כתבי האישום ואת מידת השגת יעדי פעולות האכיפה שהוא נוקט (אפקטיביות האכיפה). הבדיקה נעשתה במשרד הראשי של המשרד, ביחידת אשכול אכיפה במשרד וביחידות הפועלות במסגרתו: אגף תיאום אכיפה והמשטרה הירוקה; הלשכה המשפטית במשרד וחשבות המשרד. בדיקות השלמה נערכו באגף החשב הכללי (להלן - החשכ"ל) שבמשרד האוצר.

### עיקרי הממצאים

אשכול אכיפה במשרד להגנת הסביבה אחראי לאכיפת חוקי הגנת הסביבה במישור הפלילי. הליך האכיפה במישור הפלילי מתבצע בשתי דרכים: 1. מתן הודעות תשלום קנס שמטופל בידי אגף תיאום אכיפה (להלן - האגף) וכולל כמה שלבים: מתן דוחות עברה בידי מי שהוסמכו לכך<sup>3</sup>, הפקת הודעות תשלום קנס ושליחתן לנאשמים; אם הגיש הנאשם בקשה לביטול הקנס - מועברת בקשתו לתובע<sup>4</sup> באגף לקבלת החלטה; אם הגיש בקשה להישפט - מועברת בקשתו לתובע חיצוני להכנת

- 1 ראו גם בפרק "אתרי אשפה בנחלות שביישובים חקלאיים במרכז הארץ", בדוח שנתי 58א של מבקר המדינה (2007), עמ' 285.
- 2 הודעת קנס הנמסרת ביד או נשלחת למי שלכאורה עבר עברה. מקבל ההודעה רשאי להודיע בתוך פרק זמן של 90 יום ממסירת ההזמנה שרצונו להישפט בבית המשפט על העברה.
- 3 המשרד מקבל, עשרות אלפי דוחות בשנה על עברות שבוצעו בתחום איכות הסביבה, ממי שהוכשרו והוסמכו לכך: עובדי המשרד, נאמני ניקיון, שוטרים, מפקחים ברשויות מקומיות, רשות שמורות הטבע והגנים הלאומיים (להלן - רט"ג), מפקחים במינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י) ואחרים. מפקחים במשטרה הירוקה של המשרד מוסמכים לתת הודעות תשלום קנס. האגף ממיר את דוחות העברה שהתקבלו להודעות תשלום קנס מסוג ברירת משפט
- 4 לעניין זה: מי שהיועץ המשפטי הסמיך לקבל החלטות בעניין הודעות קנס מסוג בררת משפט לרבות החלטה על ביטול ההודעה או על הגשת כתב אישום.

כתב אישום. האגף אחראי לטיפול בגביית קנסות שלא שולמו. 2. ניהול תיקי חקירה - בעברות חמורות מנהלת המשטרה הירוקה חקירה<sup>5</sup>, ולאחר בדיקת הלשכה המשפטית במשרד החומר מועבר לתובע חיצוני להגשת כתב אישום לבית המשפט.

משרד מבקר המדינה בדק את האפקטיביות של פעולות האכיפה והגבייה של המשרד. במסגרת זו נבדקו אלה: סכום הגבייה הכולל ביחס לסכום הקנסות הכולל שבהודעות תשלום הקנס שהופקו, מספר הקנסות הכולל ששולמו ביחס למספר הכולל של הודעות תשלום קנס שהופקו וביחס למספר הכולל של דוחות העברה שניתנו, סכום הקנסות שלא נגבה, מספר בקשות לביטול קנס שהמשרד לא טיפל בהן, מספר הבקשות להישפט שלא טופלו ומשך זמן הטיפול בכל אחד משלביו. הבדיקה מלמדת שרמת האפקטיביות נמוכה; בכל שלב יורדים והולכים שיעור התועלת והתפוקות עד כדי כך שלבסוף רק חלק קטן מסכומי הקנס המוטלים - נגבה. להלן מובאים הפרטים.

ירידה במספר תיקי חקירה, דוחות עברה והודעות תשלום קנס: מראשית שנות האלפיים חלה ירידה ניכרת במספר תיקי החקירה שנפתחו, במספר דוחות העברה שניתנו ובמספר הודעות תשלום הקנס שהופקו. למשל, בשנת 2003 נפתחו 369 תיקי חקירה ובשנת 2006 נפתחו 137 תיקים (ירידה של כ-63%); בשנת 2002 התקבלו במשרד 38,087 דוחות עברה ובשנת 2006 התקבלו בו 23,821 דוחות עברה (ירידה של כ-37%). ירידה דומה חלה במספר הודעות תשלום קנס שהפיק המשרד: 17,725 בשנת 2002 ו-11,137 בשנת 2006.

הטיפול בקנסות: לפי חוק שמירת הניקיון, ניתן להמציא למי שחשוד בעברה על החוק הודעת תשלום קנס, הזמנה למשפט או להגיש כתב אישום בתוך שנתיים מיום ביצוע העברה. אם לא שולם הקנס יש לבצע פעולות לגבייתו, ובהן משלוח תזכורת לחייב, ולא - יתיישן הקנס בהתאם לדין בעניין התיישנות עונשים<sup>6</sup>; הודעת תשלום קנס שהנתבע ביקש לבטל או השיג על נכונותה ולא התקבלה החלטת תובע לגבייה שנה מיום הגשת הבקשה תבוטל בידי המשרד<sup>7</sup>; נתבע שהודיע כי הוא מבקש להישפט ולא לשלם את הקנס יש להגיש את כתב האישום נגדו בתוך שנה, ולא - תתיישן העבירה<sup>8</sup>.

1. שיעור הקנסות שהופקו: בשנים 2002-2006 התקבלו במשרד ממי שהוסמכו לכך כ-145,000 דוחות עברה. דוחות רבים התאפיינו ברמה נמוכה ובאי טיפול בהם, והאגף הפיק לפיהם כ-74,000 הודעות תשלום קנס בלבד - דהיינו נוצר פחת של כ-50%.

2. שיעור הקנסות ששולמו: הועלה כי שיעורי הגבייה נמוכים וקיים פער גדול בין הקנסות שהוטלו<sup>9</sup> לבין אלה ששולמו הן מבחינת מספרם והן מבחינת סכומיהם. בכל אחת מהשנים 2002-2006 שולמו 32%-40% מסכומי הקנסות שהוטלו ובממוצע כ-36% (דהיינו הפחת הוא כשני

5 המשטרה הירוקה היא יחידה ארצית לפיקוח, אכיפה וחקירה הפועלת במסגרת אשכול אכיפה של המשרד להגנת הסביבה בהתאם למדיניות המשרד. ביקורת קודמת בעניין סדרי פעולתה של המשטרה הירוקה ראו בדוח שנתי 53ב של מבקר המדינה (2003), בפרק "פעולות אכיפה באמצעות המשטרה הירוקה", עמ' 381.

6 לעניין התיישנות עונשים, המשרד להגנת הסביבה נוהג להתייחס לעברות מסוג בררת משפט כאל עברות מסוג "חטא", כך שבמידה ולא מתבצעות פעולות לגביית הקנס בתוך זמן של שלוש שנים מיום שהקנס הפך לחלוט חלה התיישנות לעניין "ביצוע העונש". לפי הוראות סעיף 10 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982.

7 חוק סדר הדין הפלילי, שלפיו מוגשת הבקשה, אינו קובע מועד למתן החלטת התובע. על כן קבע המשרד, בהחלטה מינהלית הנשענת על עקרונות המינהל התקין, שאם לא ניתנה החלטת התובע בתוך שנה מיום הגשת הבקשה לביטול הודעת תשלום הקנס - יוביל הדבר לביטול הודעת תשלום הקנס וסגירת התיק.

8 מדובר בהתיישנות דיונית לפי הוראת סעיף 230 לחוק סדר הדין הפלילי, לפיה לא ניתן לקיים את המשפט, אלא אם כן, ובנסיבות מיוחדות, בית המשפט החליט אחרת.

9 בניכוי הבקשות להישפט והודעות תשלום קנס שבוטלו לפי החלטת תובע במשרד.

שלישים מסכומי הקנסות). אשר למספר הקנסות - שולמו 34%-49% מהקנסות שהופקו, ובממוצע כ-41% (דהיינו נוצר פחת של כ-59%). אם משווים את סכום הקנסות ששולמו לסכום דוחות העברה שניתנו עולה שקיים פער גדול ביניהם: בכל אחת מהשנים 2002-2006 נגבו קנסות בשיעור של 15%-23% בלבד ממספר דוחות העברה שניתנו, ובממוצע - בשיעור של כ-20% (דהיינו פחת של כ-80%).

שיעור גבייה נמוך ואי-שיגור דרישה חוזרת לתשלום הקנס לשם מניעת התיישנות הקנס, שבעקבותיו מבטל האגף הודעות תשלום קנס שאין עוד אפשרות חוקית לגבותן, רווחים במשרד שנים ארוכות. לדוגמה, בדצמבר 2005 ביטל המשרד 6,635 הודעות תשלום קנס ישנות שהופקו בשנים 1999-2003. העילות לביטול שנרשמו היו: "אי-מיצוי הטיפול בהן", "אי-קבלת החלטת תובע תוך שנה מיום קבלת הבקשה", "לא ניתן לאתר את החשודים" ו"התיישנות".

התקשרות עם גובה חיצוני לגביית הקנסות: לצורך גביית חובות מחייבים שלא שילמו את הקנסות שהוטלו עליהם העסיק המשרד חברת גבייה חיצונית. בפברואר 2003 הורה החשכ"ל למשרד שלא להעביר עוד תיקי חייבים לחברה זו בשל שכר הטרחה הגבוה שנקבע בהסכם עמה והורה על קיום מכרז. אמנם בשנת 2005 פרסם המשרד מכרז אך הוא נפסל בידי בית המשפט, ורק ביולי 2007, בחלוף למעלה מארבע שנים, פרסמו המשרד והחשכ"ל מכרז נוסף ובאוקטובר של אותה שנה נבחרו החברות הזוכות. בינואר 2008 טרם החלו החברות בגבייה.

כתוצאה מכך לא העביר המשרד בשנים 2003-2007 לגבייה כ-42,500 הודעות תשלום קנס בסכום כולל של כ-26.3 מיליון ש"ח. האגף גם לא עשה פעולות למניעת התיישנותם של הקנסות כגון שיגור תזכורות לחייבים, ועקב כך חלק מהקנסות הללו התיישנו ולא ניתן לגבותם. מהאמור לעיל עולה שלא מוצו הליכי גבייה, נפגעו האכיפה וההרתעה והתועלת של כל ההליך.

**ה ש ג ו ת ע ל פ ר ט י א י ש ו ם :** אדם שנמסרה לו הודעת תשלום קנס רשאי להגיש לתובע בקשה לביטולה.

עד ספטמבר 2007, על פי הנהלים שהוא קבע, המשרד היה צריך לבטל כ-45% מהודעות תשלום קנס נשוא הבקשות שהוגשו לשנת 2005 להחלטת התובע של המשרד, כיוון שחלפה שנה ויותר מיום הגשת הבקשה בעניינן ולא התקבלה החלטת תובע. באשר לשנת 2006 - כבר היה על המשרד לבטל מאותה סיבה כ-23% מהקנסות נשוא הבקשות לאותה שנה ובכך נמנע מיצוי הדין.

**ה ט י פ ו ל ב ב ק ש ו ת ל ה י ש פ ט :** אדם שנמסרה לו הודעת תשלום קנס רשאי להודיע בתוך תשעים ימים מיום שהמציאו לו אותה שברצונו להישפט על העברה. בקשה להישפט מוזנת למערכת ממוחשבת לדיווח ומעקב אחר הטיפול בה ומועברת לתובע חיצוני לצורך הכנת כתב אישום. לפי החוק, יש לשלוח למבקש הזמנה למשפט בתוך שנה מיום שנתקבלה הודעתו. לכן אם חלפה השנה ולא נמסרה למבקש הזמנה למשפט - חלה התיישנות של העברה ושל האפשרות להגיש כתב אישום<sup>10</sup>.

בשנים 2002-2006 ביקשו להישפט 1,772 אנשים, אך האגף לא העביר לטיפול תובע חיצוני 700 (כ-40%) מהודעות תשלום הקנס האמורות לצורך הגשת כתב אישום; עקב כך התיישנו העבירות שבגינן נמסרו הודעות תשלום הקנס ולא מוצה הדין עם החייבים. עוד נמצא כי טיפול האגף בבקשות הנאשמים להישפט ארך זמן רב: בממוצע עברו 115 יום ממועד הזנת הבקשה להישפט ועד העברתה לתובע חיצוני ועוד 151 יום - ממועד העברתה לתובע חיצוני ועד להגשת כתב אישום. בממוצע עברו 266 יום, שהם כתשעה חודשים, ממועד הזנת נתוני הבקשה להישפט ועד הגשת כתב אישום.

הגשת כתבי אישום : בעברות חמורות פותחת המשטרה הירוקה תיק חקירה לשם הגשת כתב אישום לבית המשפט. במקרים שבהם מחליטה הלשכה המשפטית להגיש כתב אישום מועבר התיק לתובע חיצוני שהוסמך לכך להגשת כתב אישום.

הבדיקה העלתה כי הטיפול בתיקי החקירה ארוך, והדבר עלול לפגוע בהרתעה ובאפקטיביות של האכיפה: משך הטיפול הכולל ממועד ביצוע העברה ועד הגשת כתב האישום על ידי תובע חיצוני היה 776 יום בממוצע, יותר משנתיים. כאמור, בחוק ובהנחיות הפנימיות של המשרד יש הגבלה על פרק הזמן שבו ניתן וראוי לנקוט הליכי אכיפה; ועל כן התמשכות ההליכים גרמה לכך שבחלק מן המקרים לא הוגשו כתבי אישום.

גביית קנסות שהוטלו בבתי המשפט : תקבולי קנסות שהטילו בתי המשפט בכתבי אישום שהגיש המשרד בעברות על החקיקה לשמירה על הסביבה, מועברים לקרן לשמירת הניקיון (להלן - הקרן) מכוח הוראות מיוחדות בחקיקה. בדיקת התשלומים ששילמו חייבים במדגם קנסות שבדק משרד מבקר המדינה העלה כי שיעור הקנסות ששולמו והועברו לקרן היה 22% בלבד. 64% מהחייבים לא שילמו כלל את הקנס שפסק בית המשפט. הקרן לא פעלה לגביית הקנסות שלא שולמו.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד להגנת הסביבה כי אי-גבייה מספקת של קנסות, התיישנותם וביטולם הגורף פוגעים בשוויוניות ביחס לאלה ששילמו אותם כדין ופוגמים בהרתעה ובאכיפה.

## סיכום והמלצות

המשרד להגנת הסביבה משקיע מאמצים ואמצעים רבים במערך האכיפה והגבייה, אך הישגי המשרד בכל הקשור לניהול תיקי חקירה בזמן סביר ולגביית קנסות ירודים מאוד כבר שנים אחדות. אי-גביית קנסות הופכת את שרשרת הפעולות הנעשות במשטרה הירוקה, באגפים ובמחוזות של המשרד ובלשכה המשפטית לפעולות סרק.

לאי-ביצוע פעולות אכיפה משמעויות קשות ובהן - הפסד כספי ניכר לקרן שמממנת פעולות למען איכות הסביבה ולשם ניקיון רשות הרבים, אובדן ההרתעה ופגיעה בשוויוניות ביחס לאלה ששילמו את הקנסות כדין.

על המשרד לפעול להעלאת שיעורי הגבייה של קנסות שהוטלו. על המשרד לבחון את המבנה הארגוני של אגף תיאום אכיפה, את חלוקת העבודה בו, את תפוקות עובדיו ואת יכולתו להשלים את פעילות השטח של המשרד ושל נאמני הניקיון.

## משרד החוץ

### הטיפול בנכסים בחו"ל, רכישות וניהול מצאי

משרד החוץ (להלן - המשרד) מופקד על נכסי המדינה בחו"ל שבהם משוכנים משרדי הנציגויות ומתגוררים ראשי נציגויות ושליחים אחרים. החטיבה למשאבים חומריים (להלן - החטיבה) מופקדת, בין היתר, על תחזוקה שוטפת ועל שיפוץ של נכסי המדינה בחו"ל, על הספקת הריהוט והציוד לנציגויות ולדירות השרד, על רכישת כלי רכב ועל ניהול המצאי של כל הנכסים. בשנים 2005 ו-2006 היה תקציב החטיבה להספקת ריהוט וציוד ולשיפוץ מבנים כ-23 מיליון ש"ח וכ-21 מיליון ש"ח, וההוצאה הייתה כ-22 מיליון ש"ח וכ-20 מיליון ש"ח, בהתאמה.

#### פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-יולי 2007 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, רכישות של רהיטים וציוד לנציגויות ולדירות שרד בחו"ל ורישומם ברשימות המצאי, עניינים תקציביים ותכניות העבודה השנתיות של מחלקת נכסים ושל מחלקת תכנון ובינוי שבחטיבה לשנים 2006 ו-2007. עוד נבדקו שיפוץ, מכירה ורכישה של נכסים בחו"ל תוך התמקדות ברכישת מגרש לבניית שגרירות ומגורי שליחים באבוג'יה שבניגריה.

#### תכניות עבודה שנתיות

למחלקת תכנון ובינוי שבחטיבה אין תכנית עבודה שנתית אלא רשימה של מיזמים בכיצוע ומיזמים מתוכננים בלי אומדני הוצאות וכלי פרטים על הפעולות שיש לעשות בהם. במחלקת נכסים שבחטיבה לא גובשה תכנית עבודה שנתית לשנת 2006 ולא היו בה אומדני ההוצאות הצפויות. לקראת שנת 2007 הכינה מחלקת נכסים תכנית עבודה שנתית שבה פורטו הפעולות המתוכננות, אולם רק בחלקן צוינו אומדן ההוצאות הצפויות והמועד שבו מתוכננת הפעילות.

#### היבטים תקציביים

התקציב לטיפול בנכסים בחו"ל מחולק בין החטיבה ובין אגף הכספים, שבראשו חשב המשרד. בגלל אי-ריכוז תקציב הטיפול בנכסים ביחידה אחת אין תמונה מלאה על ההוצאה הכוללת בתחום זה ויעילות המעקב אחר ההוצאות והבקרה עליהן נפגמת. בשל הפיצול התקציבי הופנו בקשות של נציגויות לאשר להן תקציב עבור שיפוצים ואחזקה גם לחטיבה אף שבתקציב הנציגויות, המטופל על ידי אגף הכספים, יש סעיפים שמיועדים לכך. בדרך זו הן השיגו תקציבים גדולים יותר.

למשרד הכנסות ממכירות של פריטי ריהוט וציוד, מהחזרי מע"מ ומהחזרים בגין הוצאות של גופים שונים שהמשרד שילם עבורם. הכנסות אלו נרשמו כהוצאה בתקנות הרשאה להוצאה של החטיבה. סכומים אלה נרשמים אפוא כהוצאה פעמיים: פעם בעת רכישת המוצר או השירות ופעם כאשר מוחזר למשרד חלק מהתשלומים האלה; התוצאה היא אי-התאמה חשבונאית וניפוח של ההוצאות.

### **רכישת רהיטים וציוד, מכירתם ורשימת המצאי שלהם**

בתקנון שירות החוץ (להלן - התקנון) לא נקבעו אמות מידה ברורות להחלפה של פריטי ריהוט וציוד בנציגות ובדירות שרד או לרכישת פריטים חדשים, וההחלטה נתונה לשיקול דעתם של החטיבה וקצין המינהלה.

בשנים 2004-2006 נרכשו פריטי ריהוט וציוד רבים, בעיקר עבור דירות השרד, בעלות של מאות אלפי שקלים, אולם נמכר רק חלק קטן מפריטי הריהוט והציוד המשומשים שהיו בהם. ממסמכי המשרד אי-אפשר לדעת מה נעשה בריהוט המשומש.

למערכת הממוחשבת של רשימות מצאי הרהיטים והציוד של המשרד, שאמורות לשמש כלי מעקב ובקרה על רכוש המשרד בנציגות, לא הוכנסו כל הנתונים הנדרשים ליד כל פריט וחלק מהפריטים שנרכשו בשנים 2005 ו-2006 לא נרשמו כלל.

### **רכישת נכסים בחו"ל ומכירתם**

ב-1991 קבעה ניגריה שאבוג'יה תהיה עיר הבירה במקום לאגוס. בשנת 2001 החליטה הנהלת המשרד על העברת השגרירות לעיר הבירה החדשה, והמשרד החל בהליך רכישת מגרש פרטי באמצעות חברה ישראלית הפועלת במקום כדי לבנות עליו את משרדי השגרירות ואת מגורי השליחים. הממצאים שהועלו מלמדים על היערכות בלתי-נאותה ועל התנהלות לקויה וממושכת של המשרד בעניין; זמן יקר בוזבו בהידיוניות ומשאבים רבים הוצאו על דיור זמני. הליך הרכישה נמשך כשש שנים, בין 2001 ל-2007, ובפרק זמן זה הוציא המשרד כשני מיליון דולר לתכנון המתחם, לתשלומים לבית מלון, לדיור הזמני של השגרירות והשליחים, לשכירות ולשיפוצים במבנים השכורים הזמניים. בסופו של דבר לא רכש המשרד את המגרש הפרטי אלא מגרש אחר בהקצאה ממשלתית (ב-2007). ואולם בסוף אותה שנה חזר בו המשרד מסיבות שונות מכוונתו לרכוש גם את המגרש הזה והחל לפעול לביטול הרכישה.

הליך בחירת החברה שהייתה אמורה לבנות את המתחם על המגרש הפרטי היה לקוי: בדיון על הצעות המחיר השתתף נציג של אחת החברות, דבר הנוגד כללי מינהל תקין; מהנדס החטיבה הוא שבדק את ההצעות, פסל חלק מהן ואף ניהל משא ומתן עם אחת החברות המציעות. בכך הייתה פגיעה בעקרונות שוויון ההזדמנויות ובהוגנות כלפי כל המציעים.

ב-2006 היו בבעלות המדינה בכמה מדינות 11 מבנים ששימשו נציגות בעבר (במדינות אלה אין נציג ישראלי תושב). שניים מהם הושכרו. אחד מן השניים מניב תשואה נמוכה ממה שניתן היה להשיג. שני נכסים אחרים הושאלו לגופים ישראלים ציבוריים בחינם, ושאר הנכסים היו נטושים, חלקם במצב פיזי גרוע. המשרד הוציא כ-80,000 דולר בשנה על אחזקת מקצת הנכסים האלה.

**סיכום והמלצות**

על החטיבה להקפיד על הכנת תכניות עבודה שנתיות מפורטות הכוללות את הפעולות ואת אומדן סכומי ההוצאות בגינן. על המשרד לפעול לריכוז התקציב על הטיפול בנכסי המדינה בחו"ל בתקנות שבתקציב החטיבה ולרכז את כל ההוצאות על כל מיזם לשם מעקב ופיקוח.

נוכח חילופי הגברי התדירים בנציגויות והעובדה שהמשרד מממן רכישות בכל שנה בסכומים ניכרים עבור הנציגויות ודירות השרד, יש להשלים את רשימת המצאי של הפריטים לצורכי פיקוח ולהבטיח שרכוש המשרד יישמר. על המשרד לדרוש מקציני המינהלה<sup>1</sup> דיווח על המצאי ולהשקיע מאמץ למכור פריטים שאפשר למכרם.

כאשר המשרד מתכנן לרכוש מבנה או מגרש ולבנות עליו מבני קבע לנציגות עליו לנקוט את כל האמצעים האפשריים כדי שהעובדים יעברו למבני הקבע החדשים בלי להתגורר תקופת ביניים במגורים זמניים, ולמצער שתקופת הביניים תהיה קצרה ככל האפשר.

על המשרד להחליט אילו מנכסי המדינה בחו"ל יש למכור; ואת הנשארים עליו לתחזק ולהשכיר כדי לצמצם את הוצאותיו עליהם ככל האפשר.

---

1 קציני מינהלה בנציגויות אחראים לפעולות המינהלה, הכספים והמשק ולעיתים גם לפעולות הקונסולריות.





## פתיחת השגרירויות בזאגרב, בבלגרד ובברטיסלבה וניהולן

בשנת 2007 היו לישראל 97 נציגויות תושבות ו-85 נציגויות לא תושבות<sup>1</sup> ב-161 מדינות. במשך השנים נפתחו ונסגרו נציגויות, בין היתר, בעקבות כינון יחסים דיפלומטיים או ניתוקם, משיקולים תקציביים של משרד החוץ (להלן - המשרד) ומשיקולים מדיניים או כלכליים. מאז 1990 פתח המשרד יותר מ-20 נציגויות תושבות חדשות במדינות ברית המועצות לשעבר, במרכז אירופה, באסיה ובאמריקה הלטינית.

### פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט-נובמבר 2007 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את תהליכי ההקמה של שתי שגרירויות חדשות, בזאגרב (קרואטיה) ובברטיסלבה (סלובקיה), שנפתחו בשנים 2005 ו-2006, ואת תהליכי הפתיחה מחדש (בשנת 1997) של השגרירות בבלגרד (סרביה). הבדיקה התמקדה בפעולות המשרד לאיתור נכסים למשרדי השגרירויות ולמגורי השגרירים. כמו כן נבדק התפקוד של כל אחת מהשגרירויות הללו בעיקר בענייני מינהל, כספים וניהול כוח האדם.

### עיקרי הממצאים

במשרד אין תהליך מתועד של החלטותיו ושל הפקת לקחים מפתיחת נציגויות, אף על פי שרוב הפעולות הכרוכות בכך צריכות להיעשות בהקמת כל נציגות.

תהליך איתור המבנים למשרדי השגרירות בבלגרד ובברטיסלבה ואיתור בית השגריר בזאגרב נמשך זמן רב, ולכן נאלצו משרדי השגרירויות והשגריר ומשפחתו לשכון בבתי מלון לתקופות ארוכות של כמה חודשים, והדבר גרם הוצאות גדולות. השהייה של השליחים ושל משרדי השגרירות בבתי מלון במשך חודשים אינה יאה לנציגות רשמית של המדינה ולעתים אף פוגמת במהלך התקין של פעילותה. על המשרד להיערך בעוד מועד כדי שהשליחים ומשרדי השגרירויות ישוכנו מיד עם בואם במגורי קבע<sup>2</sup>.

על השגרירים להכין תכניות עבודה שנתיות מפורטות. אין בתקנון שירות החוץ (להלן - התקנון) הנחיות הנוגעות לתכניות העבודה השנתיות, ובכלל זה הנחיות בדבר מתכונת התכניות, מידת הפירוט הנדרשת בהן ובדיקת ביצוען. תכניות העבודה שהמציאו שלושת השגרירים למשרד לשנת 2007 היו כלליות וחסרו בהן פרטים.

עקב יחסי העבודה העכורים שנוצרו בשגרירות בזאגרב שיגר המשרד לשגרירות עובדים מן הארץ לבחינת המצב, אך לא צייד אותם בהנחיות או בסמכויות לביצוע פעולות לשינוי המצב. הדיווחים שמסרו בעקבות ביקוריהם בשגרירות ציירו תמונה עגומה של מערכת יחסים זו, אך המשרד הסתפק

1 במדינות שבהן אין לישראל נציגות קבועה היא מיוצגת על ידי שגרירה במדינות סמוכות או שגרירים מואמנים להן שיושבים בישראל.

2 ראו את הפרק "הטיפול בנכסים בחו"ל, רכישות וניהול מצאיי", עמ' 647.

במעקב ולא נקט צעדים ממשיים. היה על משרד החוץ להיות נחרץ יותר בטיפולו במערכת יחסי העבודה הגרועים ששררו בשגרירות ולנקוט כל צעד אפשרי לשינוי המצב.

השגרירות בבלגרד הקימה פורום של אנשי עסקים ישראלים לקידום הקשרים הכלכליים בין ישראל לסרביה. נמצא כי חברים בפורום מימנו את מסיבת הפרדה של השגרירה הקודמת. מן הראוי שהמשרד יקבע את אופן מימון אירועי הפרדה, ובכלל זה יחליט אם מותר לגייס תרומות למימון אירוע כזה, ויסדיר זאת בהנחיות מפורטות.

השגרירה הקודמת בבלגרד קיבלה מתנות מהמשתתפים במסיבת הפרדה, אולם לא נמצאו מסמכים המעידים כי השגרירה והמשרד פעלו לפי ההוראות המחייבות בעניין קבלת מתנות בידי עובד ציבור.

השגרירות בזאגרב ובבלגרד גייסו כספי תרומות למימון אירועי תרבות ובהם אירועי יום העצמאות בלי דרווח עליהם למשרד ובלי לקבל אישור מראש לשימוש בהם כפי שנדרש בתקנון. הדיווחים למשרד על עלויות האירועים ועל ההכנסות בגינם לא תאמו את ההוצאות וההכנסות כפי שנרשמו בדוחות הפנימיים ובכרטיסי החשבונות של השגרירות. לפיכך למשרד לא היה כלי לפיקוח על הניהול הכספי של האירועים.

קצינות המינהלה בשגרירות בזאגרב ובבלגרד לא מילאו כראוי את המשימות שהוטלו עליהן, וטיפולן בתחומי הכספים וניהול החשבונות וכן בכוח האדם היה לקוי. על המשרד להפיק לקחים מהליקויים בתפקודן של שתי קצינות המינהלה בשגרירות אלה ולמנות לנציגויות קציני מינהלה בעלי ניסיון וכישורים מתאימים, שיוכלו להתמודד עם המשימות הכרוכות הן בהקמת נציגות חדשה והן בניהול השוטף של נציגות.

## סיכום והמלצות

על המשרד להעלות על הכתב את הנאמר בדיונים על הקמת נציגות ואת ההחלטות המתקבלות בהם ולהביאם בצורה מסודרת לידיעת העובדים שיעסקו בהקמת הנציגות. תרשומות אלה יוכלו לשמש את המשרד גם כבסיס למעקב אחר יישום ההחלטות וגם לכתובת נוהל לכל שלבי ההקמה של נציגויות חדשות.

השגרירות הן שלוחות המדינה בחו"ל, ומחובתו של המשרד להיות מעורב בכל הנעשה בהן ולפקח כראוי על ניהולן גם בתחומי המינהל והכספים וניהול כוח האדם.

מבקר המדינה כבר העיר בדוחות קודמים<sup>3</sup> על ליקויים דומים לאלה שהועלו בדוח זה. מן הראוי שהמשרד יפיק לקחים מהערות המבקר בדוחות אלה ויישם לגבי כלל השגרירות.

3 דוח מבקר המדינה על היבטים בפעילות משרד החוץ (2006); בעניין רישום המתנות במשרדי הממשלה ראו דוח שנתי 51 (2001), בפרק על משרד החוץ, עמ' 225-227; בעניין קבלת מתנות בידי עובדי ציבור ראו דוח שנתי 57 (2007), בפרק "היבטים בפעולות מפעל הפיס", עמ' 947-949; בעניין גיוס תרומות ראו דוח שנתי 57 (2007), בפרק על שגרירות ישראל בבריטניה, עמ' 504.

## משרד החינוך

### המאבק בתופעת הבריונות ואירועי האלימות במוסדות החינוך

האלימות היא התנהגות עוינת של אדם כלפי זולתו, הכוללת תוקפנות מסוגים שונים, ובתוך כך הפרת נורמות חברתיות ודפוסי התנהגות מקובלים. אירועי האלימות במוסדות החינוך, ובכללם פגיעות פיזיות, פגיעות מיניות והשחתת רכוש, מתרחשים בעת התפרצויות אקראיות, לעתים של תלמידים חריגים, ולא תמיד הם מעידים על התרבות המוסדית (להלן - אירועי האלימות). הבריונות היא דיכוי מתמשך או אירוע חד פעמי, המערב הכאבה פיזית, מינית או פסיכולוגית, של תלמיד חלש - פיזית או רגשית - בידי תלמיד או קבוצת תלמידים חזקים ממנו (להלן - תופעת הבריונות). תופעת הבריונות היא עניין שבשגרה, בעיקר בגילים של בתי הספר היסודיים וחיטבות הביניים.

#### פעולות הביקורת

בחודשים ינואר-אוקטובר 2007 בדק משרד מבקר המדינה את דרכי התמודדותו של משרד החינוך (להלן - המשרד) עם תופעת הבריונות והאלימות בבתי הספר. הבדיקה נעשתה במטח המשרד ובמחוזותיו. במסגרת הבדיקה נעשו ביקורים במחוז חיפה ובמערכת החינוך של העיר אילת, המפעילה את מודל התכנית "עיר ללא אלימות". בדיקות השלמה נעשו בעמותות העוסקות במתן ייעוץ וטיפול לתלמידים שהיו מעורבים בפגיעות מיניות. יצוין שמשרד מבקר המדינה בדק בשנת 2000 את "טיפול משרד החינוך באלימות בבתי הספר"<sup>1</sup>.

#### עיקרי הממצאים

במהלך השנים 1999-2006 לא חל שינוי ממשי בשכיחות מעשי הבריונות הפיזית, החברתית והמינית במוסדות החינוך. בשנים אלו כשליש מהתלמידים היו קורבנות למעשי הטרדות או הצקות בשטח בית הספר. בסקר ארצי שנערך בשביל המשרד בשנת הלימודים התשס"ה (2005-2006) נמצא שכ-80% מהתלמידים דווחו שקיללו או העליבו אותם לפחות פעם אחת בחודש שקדם לסקר. מבריונות סבלו כ-58.5% מהתלמידים, מהטרדה מינית 26.6%, ומאירועי אלימות 19.4%; 6.5% מהתלמידים אוימו בנשק בבית הספר.

1 דוח שנתי 51' של מבקר המדינה (2001), עמ' 40-60.

בקרב כל המומחים העוסקים בחקר הבריונות והאלימות בבית הספר שוררת תמימות דעים, שתמונת המצב המצטיירת מהמצאים היא קשה ומדאיגה. שכיחותן הרבה של תופעות אלה גורמת לשחיקתם של כללי היסוד בכל הנוגע להתנהגות בבית הספר, ולהבניה של מעשי אלימות קשים יותר. לבריונות ולאלימות שהתלמיד חווה בבית הספר יש השפעה ישירה על רמת הישגיו.

### המסגרת המינהלית ומדיניות המשרד

1. בעשור האחרון הוקמו כמה ועדות ממלכתיות - משרדיות, בין-משרדיות וועדות מומחים - להתמודדות עם האלימות, לרבות אלה: ועדת וילנאי, שהגישה בשנת 2001 דוח הכולל תכנית לאומית לצמצום האלימות בקרב ילדים ונוער במערכת החינוך בישראל (להלן - דוח ועדת וילנאי); ועדת גימשי, שהגישה תכנית לאומית למאבק באלימות ליו"ר ועדת השרים למאבק באלימות ולאכיפת החוק (להלן - ועדת השרים) במאי 2001. בדצמבר 2005 החליטה הממשלה<sup>2</sup> לאשר תכנית ארוכת טווח למאבק באלימות, שגיבשה ועדה בין-משרדית בראשות מנכ"לית המשרד דאז, ח"כ רונית תירוש, בשביל ועדת השרים.

עיקר המלצות דוח ועדת וילנאי לא יושמו; אף לא אחת מהמלצות ועדת גימשי יושמה במלואה; החלטת הממשלה מדצמבר 2005 לא בוצעה, והתכנית המלאה של ועדת השרים לא יצאה לפועל.

2. תפיסתו התיאורטית של השירות הפסיכולוגי-ייעוצי שבמשרד (להלן - אגף שפ"י) היא, שהמפתח להורדת רמת האלימות תלוי בטיב האווירה והאקלים הבית ספרי. בשנים 1997-2006 לא בחן המשרד חלופות לתפיסת האקלים הבית ספרי, חרף נתוני המחקרים שהיו בידיו המעידים שאין שינוי מגמה במעשי הבריונות והאלימות במוסדות החינוך ולמרות המלצות הוועדות האמורות. המשרד לא הקים מנגנוני מעקב, בקרה והפקת לקחים מחוץ לשפ"י, כדי לדעת אם היו סטיות מהנחות היסוד, מהיעד או מדרכי הפעולה שקבע שפ"י.

אין במשרד גוף שאחראי בלעדית להתמודדות עם הבריונות והאלימות. המשרד לא כלל בבסיס התקציב שלו את מימון תכניות המניעה והטיפול השונות, ואין בידיו נתונים בדבר הסכום הכולל שהוצא למטרה זו בשנים האחרונות.

3. בידי שפ"י אין נתונים באיזו מידה ממלאים בבתי הספר אחר הנהלים והוראות חוזרי מנכ"ל המשרד בתחום המשמעת והאקלים הבית ספרי. המשרד לא הקים מנגנון לאכיפה יעילה של נוהלי ההתמודדות עם תופעת הבריונות והאלימות במוסדות החינוך, ואילו המפקחים במחוזות, שעליהם מוטלת האחריות לכך, אינם ממלאים את תפקידם בתחום זה כראוי.

### סמכויות הצוות החינוכי

1. האחריות המשפטית של אנשי הצוות החינוכי, ובהם מנהלי בתי הספר, המורים והגננות, כלפי התלמידים והשוותה בפסיקה לחובות המוטלות על ההורים לדאוג לשלום ילדיהם. המשרד לא הקנה לצוות החינוכי סמכויות מתאימות למילוי אחריות זו.

בשנים האחרונות, עם התרחבות תופעת הבריונות והאלימות בבתי הספר, חל כרסום יחסי בסמכויות הצוות החינוכי. אמנם המטה הציג תכניות מערכתיות לטיפול בנושא אולם נוהלי המשרד לא שונו בעקבות זאת.

2 החלטה מס' 4502.

2. יש קושי רב ליישם את נוהלי המשרד בדבר חובת הכנת תקנון משמעת במוסדות החינוך. המשרד לא פרסם תקנון לדוגמה, שישמש מודל לבתי הספר לניסוח וליישום של כללי התנהגות מחייבים.

3. נוהלי המשרד אינם נותנים בידי המורים אמצעי אכיפה וענישה על הפרת כללי ההתנהגות במוסד החינוכי. בשלושה חוזרי מנכ"ל יש הוראות העוסקות בסמכויות מנהל להשעות תלמידים לפרק זמן קצוב, אך יש ביניהם סתירות בנוגע למשך ההשעה, הצעדים המקדימים שיש לנקוט, הגורם המאשר השעה, ובעניין מתן או אי מתן זכות ערר לתלמיד המושעה ולהוריו.

#### התערבות בפגיעות תלמידים בתלמידים

1. חוזר מנכ"ל קובע, כי בריב אלים בין תלמידים חייב המנהל או המורה להתערב "תוך הפעלת כוח סביר להפרדה ביניהם". נוהלי המשרד אינם מגדירים מה הם האמצעים הפיזיים שמותר להשתמש בהם כדי להפריד בין ניצים, ואשר בגינם יקבל איש הצוות גיבוי מלא מן המשרד.

2. אנשי הצוות החינוכי מתקשים לקיים את חובתם להפריד בקטטות בין תלמידים, ונמנעים מלהגן על תלמידים מפני הצקות, הטרדות ותקיפות של תלמידים אחרים, בשל החשש מתביעות משפטיות של תלמידים והוריהם על שימוש בכוח פיזי נגדם שלא כדין. היה על המשרד לנסח כללים ברורים להתמודדות אנשי הצוות החינוכי עם מעשי הבריונות והאלימות הנפוצים, ולהבהיר מה הן הפעולות האסורות על פי דין, אולם הוא לא עשה כן.

3. אירועים חוזרים ונשנים של פגיעות מיניות של תלמידים בתלמידים חייבו את מערכת החינוך לקבוע נהלים ברורים לטיפול באירועים אלו. המשרד לא העמיד לרשות הצוותים החינוכיים כלים יעילים לטיפול משמעותי בתלמידים תוקפים במגוון אירועים של אלימות מינית.

#### תגובה על "מצבי התנהגות מסכנת"

המשרד לא קבע בנהלים הנחיות ברורות להתמודדות הצוות החינוכי עם מצבי התנהגות אלימה ומסכנת, ואף לא קבע את גבולות התגובה לצורך ריסון התפרצויות של תלמידים. המשרד גם לא קבע נהלים המסמיכים את אנשי הצוות החינוכי לנקוט צעדים ממשיים בתגובה על אירועי אלימות, ולשלב תגובות מרסנות כלפי תלמידים שנוהגים תדיר באלימות.

#### זכויות התלמיד וזכויות המורה

1. בנוהלי המשרד אין פירוט של אמצעי ההגנה שמוסמך לנקוט מורה שהותקף בידי תלמיד. המשרד לא קבע נהלים המפרטים את זכויות המורה, שיבטיחו את זכותו לעבוד בסביבה בטוחה ומוגנת.

2. רוב המורים והמנהלים במערכת החינוך רואים באופן יישום חוק זכויות התלמיד, התשס"א-2000, דבר שמגביל את סמכויותיהם במאבק בבריונות ובאלימות של תלמידים. גם לאחר קבלת תלונות בעניין זה, לא פעל המשרד להטמעת הוראות החוק הכוללות את השמירה על כבוד המורה, במוסדות החינוך.

3. חוק זכויות התלמיד אוסר להרחיק לצמיתות תלמיד ממוסד החינוך, אלא לאחר שניתנו לו ולחוריו זכויות שימוע וערר; עד לקבלת ההחלטה בערר (להלן - תקופת הביניים) לא יורחק התלמיד מבית הספר. לא נקבע בתקנות ובנוהלי המשרד הסדר מפורש בנוגע למעשים חמורים שבגללם שהייתו של התלמיד בבית הספר בתקופת הביניים מסכנת את שלומו, את שלומם של תלמידים

אחרים או את שלום הצוות החינוכי. לפיכך, בתי הספר מנועים מלהרחיק תלמידים המעורבים באופן קבוע במעשי אלימות ומשבים את החיים במוסד החינוכי עד לקבלת החלטה בערר בעניינם.

4. על פי החוק, החלטה בהליך הערר יקבל מנהל המחוז לאחר ששמע את התלמיד והוריו בוועדת השימוע. מנהל בית הספר, ועד ההורים של בית הספר, המורה הנפגע או התלמיד הנפגע והוריו אינם רשאים לטעון בהליך הערר, ואין להם זכות להציג את טיעוניהם לפני ועדת השימוע. המשרד לא קיים דיון בנושא זה, ולא בחן את האפשרות לתקן את תקנות ההרחקה ואת הנהלים שנקבעו בעקבותיהם בחוזר מנכ"ל, חרף תלונות שהוגשו למשרד ממורים ומנהלים על פגיעה בזכויותיהם.

### הכשרת עובדי הוראה

המוסדות להכשרת מורים אינם מכשירים את פרחי ההוראה להתמודד עם התופעה, והמשרד אינו מקנה לעובדי ההוראה כלים מקצועיים לאכיפת כללי משמעת, להתערבות בקטטות בין תלמידים ולאיתור קורבנות אלימות ופגיעות מיניות.

### מערך הניטור

הניטור נועד לתת תמונת מצב של היקף תופעת הבריאות והאלימות בבתי הספר, ועל גורמי השפעה שנמצאים במרכז פעולות ההתערבות שהמשרד נוקט. המשרד לא הקים "מערכת ניטור לאומית, אשר תופעל אחת לשנה, למדידת היקף האלימות, ולבחינת גורמים המשפיעים עליה". כפי שהמליצה ועדת וילנאי.

1. המשרד לא הקים מאגר נתונים המבוסס על המידע הנצבר ביחידות המשרד, ולא הפיק ממנו נתונים לצורכי ניטור ארצי של תופעת הבריאות והאלימות.

2. חוק העונשין, התשל"ז-1977, קובע מי הם הגורמים המוסמכים החייבים לדווח על קטין שנעברה בו עבירת מין. חוזר מנכ"ל הרחיב את חובת הדיווח הסטטוטורית, ולפיו על מנהלי בתי הספר לדווח למשטרה על כל מעשה מגונה בפומבי וחדש לסחיטה באיומים, אם המעשה שהקטין נדרש לעשות הוא בעל אופי מיני, המהווה עבירה פלילית. חוזר המנכ"ל אינו כולל סנקציות נגד מי שאינו מקיים את חובת הדיווח האמורה.

3. על פי תיקון לחוק לימוד חובה, התש"ט-1949, מדצמבר 2005, על מנהלי מוסדות חינוך לדווח גם על כל מעשה אלימות גופנית בין עובד הוראה לבין תלמיד, ועל כל מעשה אלימות גופנית בין תלמידים שנגרמה בו חבלה. עד מועד סיום הביקורת לא קבע המשרד את הכללים הנדרשים לקיום החובה האמורה.

4. המשרד לא פעל להקמת מאגר מידע בין-משרדי לקליטת דיווחי החובה לרשויות השונות, לרבות המשטרה ומשרד הרווחה. הקמת מאגר כאמור הייתה חוסכת משאבים ותורמת לניטור אירועי האלימות החמורים במערכת החינוך, לרבות אלימות מינית.

5. התוצאות המתקבלות באמצעות כלי לאבחון בית ספרי שפיתח שפ"י במסגרת תכנית התערבות כוללת, תכנית אקלים חינוכי מיטבי (להלן - תכנית האח"מ), הן חסויות ונתונות למנהל בית הספר בלבד. במצב זה אין למשרד נתונים שיכולים לשמש לו לצורכי ניטור. בשבע השנים שעברו מאז השקת תכנית האח"מ השקיע בה המשרד שמונה מיליון ש"ח, ואף על פי כן לא גדל שיעור בתי הספר שעברו את תהליך האבחון הראשוני. המשרד אינו יודע מהו שיעור בתי הספר שאובחנו אבחון חוזר בעקבות תכנית התערבות שהופעלה בהם על סמך ממצאי שאלון האח"מ.

## תכניות מניעה

1. המשרד אינו מקצה לבתי הספר משאבים למימון הפעילות בתחום המניעה, ואין שעות לימוד "צבועות" להפעלת התכניות. שפ"י אינו עוקב אחר הפעולות שנוקט כל מוסד חינוכי במסגרת המאבק בתופעת הבריונות, אינו מנהל רישום של תכניות המניעה המופעלות בבתי הספר ואינו מודד את תוצאותיהן.
2. תכנית האח"מ אינה מופצת בכל בתי הספר. בחמש השנים האחרונות לא הקצה המשרד ימי הדרכה מספיקים להפעלת התכנית בכל מערכת החינוך. תכנית האח"מ היא עדיין תכנית וולונטרית, ולמשרד אין נתונים אודות מידת הצלחתה.
3. בתי ספר שידם משגת ומעוניינים להתמודד בהצלחה עם תופעות הבריונות ואלימות התלמידים, יוכלו לעשות זאת באמצעות רכישת תכנית התערבות פרטית, המלווה בפיקוח והערכה שוטפים בידי מומחים בעלי שם. לעומת זאת, בתי ספר שאין ידם משגת ומעוניינים להתמודד עם בעיית האלימות צריכים להפעיל את תכנית האח"מ בסיוע מדריכי שפ"י. אולם רבים מבתי הספר הללו לא יוכלו להפעיל את תכנית האח"מ, בהיעדר תקצוב של מלוא ימי ההדרכה הנדרשים לכלל בתי הספר במערכת החינוך. בתי ספר שמתעלמים מבעיית האלימות אינם מחויבים להפעיל תכנית התערבות כלשהי המותאמת לצרכיהם, ולכן יש סיכוי קלוש שהאקלים החינוכי ורמת הבריונות והאלימות בהם ישתנו לטובה.
4. התכנית "אקלים מצמצם אלימות", שהכין מינהל חברה ונוער במשרד, מופעלת בכמה בתי ספר. מינהל חברה ונוער לא אסף נתונים על הפעלת התכנית ואינו יודע באיזו מידה היא מועילה. המינהל לא שיתף את אגף שפ"י, המרכז את הטיפול המערכתי בבריונות ובאלימות, בפרטי התכנית ובתוצאותיה. הנהלת המשרד לא דנה בתכנית ובאפשרויות להחילה על כל מוסדות החינוך.
5. תכנית מניעה רשותית - אלימות סמים אלכוהול, היא תכנית מערכתית בין-משרדית למניעת התנהגויות מסוכנות בקרב ילדים ובני נוער (להלן - תכנית אס"א). בשנת 2001 החל מינהל חברה ונוער להפעיל את התכנית בשיתוף גורמים מחוץ למשרד. עד שנת 2006 היא הופעלה ב-60 רשויות, ולכל רשות הוקצה סך של 100,000 ש"ח לשנה.
- תכנית אס"א החלה לפעול בלי שהיה בידי המינהל ניטור או מיפוי של אירועי האלימות ביישובים שנבחרו לתכנית. במינהל ובאגף הכספים במשרד אין פירוט של הסכומים שהושקעו בתכנית בפועל. הרחבת התכנית ליישובים נוספים נעשתה בלי שנבדקה יעילותה ותועלתה.
6. מודל "בית הספר הבטוח" הוא פרי פיתוח של היחידה לשיטור קהילתי במשטרה שמטרתה הפיכת הסביבה הבית-ספרית לבטוחה ומוגנת לקהילתה. במסגרת בניית המודל פעלה המשטרה עם שפ"י להכשרת שוטרים קהילתיים לפעילות חינוכית בבתי הספר ולגיבוש דפוסי עבודה משותפים. חרף הבעיות שנמצאו בהפעלת המודל, המשרד ממשיך להתחייב להשקיע ב"בית הספר הבטוח".
7. לא הופצו תכניות למניעת בריונות ואלימות לכל גני הילדים במערכת החינוך, על אף ממצאי המחקרים המלמדים כי הפעלת תכניות כאמור בגיל הרך עשויה לגרום לצמצום אלימות בגיל הבגרות.
8. בשנים 2005-2007 החלה לפעול באילת התכנית "עיר ללא אלימות" - תכנית עירונית מקיפה למאבק באלימות שתוקצבה בכ-12 מיליון ש"ח. באוקטובר 2006 החליטה הממשלה<sup>3</sup> להפעיל את המודל "עיר ללא אלימות" שנוסדה במערכת החינוך באילת, ביישובים נוספים, ואולם המשרד המשיך לדבוק במדיניותו להפיץ את תכנית אס"א (ב-60 יישובים) ואת תכנית האח"מ, אף שעדיין לא נבדקה יעילותן.

9. התכנית המערכתית "כישורי חיים", המתמקדת בפיתוח כשירות רגשית-חברתית של תלמידים, ועוסקת בין היתר בהטרדה ואלימות מינית, היא תכנית חובה במערכת החינוך החל בשנת הלימודים התשס"ח (2007-2008). המשרד לא תקצב שעה ייחודית לצורך הפעלתה במוסדות החינוך, לא הכשיר את כלל המורים להנחות את התכנית בכיתות ולא הקים מנגנון בקרה על דרכי הפעלתה.

10. גף תכניות סיוע ומניעה בשפ"י מטפל בפניות מגורמים שונים המבקשים להציג מיזמים ותכניות לימוד למניעת אלימות, לשם קבלת היתר להפעילם במוסדות חינוך. שפ"י אינו מעביר לבתי הספר שמות של תכניות מומלצות, ואף אינו מקיים מסגרת למתן אישור או היתר פורמלי להפעלת תכניות כאמור. המשרד לא הכין אוגדן תכניות, ולא פרסם קריטריונים לאישור תכניות התערבות שיחידות שונות במשרד וגורמים מחוצה לו מציעים לבתי הספר. בנסיבות אלו, קיים שוק פרוץ של תכניות התערבות למניעת אלימות במוסדות חינוך שהמשרד אינו מפקח עליו.

## תכניות טיפול

1. התכנית לטיפול בבתי ספר בסיכון שהגיש שפ"י להנהלת המשרד לא תוקצבה.
2. באפריל 2005 הציג אגף שפ"י לפני הנהלת המשרד תכנית להקמת מרכז לטיפול בתלמידים המתנהגים באלימות קשה, שלא במסגרת מוסדות החינוך המיוחד. התכנית הייתה אמורה לשמש דגם להקמת מרכזי טיפול כאלה בשנת הלימודים התשס"ז (2006-2007) ועלותה ככל מחוזות המשרד נאמדה בכ-4 מיליון ש"ח. תכנית זו לא יצאה לפועל. יצוין שגם אם הייתה יוצאת לפועל, לא היה אפשר לכפות אותה משום שההשתתפות בה הותנתה בהסכמת התלמידים ובהסכמת הוריהם. המשרד הניח לבתי הספר להתמודד לבדם עם תלמידים בעלי הפרעות התנהגות קשות, בלי לקבל את הכלים המתאימים והמשאבים הדרושים לשם כך.
3. אין טיפול מערכתי, נמרץ ומקיף בתלמידים בעלי הפרעות התנהגות בכל הגילים. המשרד לא פיתח תכנית טיפולית מערכתית ולא הקים מסגרות, שבהן ייקלטו תלמידים שרמות האלימות שלהם גורמות לקשיים רבים להם ולסביבתם.
4. אגף פניות הציבור (להלן - פנ"צ) הוא הגוף העיקרי האמון על טיפול בפניות ובתלונות של הציבור למשרד. טיפול בתלונות בעניין הבריונות והאלימות לפי נוהלי פנ"צ לא תמיד מתאים לצורכי המתלוננים. המשרד מפעיל גם את יחידת ה"קו הפתוח" המיועד בעיקר לתלמידים, ואחראי לטיפול בפניות בנושא אלימות ודרכים למניעתה. אין חלוקת אחריות בין פנ"צ ובין ה"קו הפתוח". אין ניתוב טלפוני של הפונים והמתלוננים לאחת היחידות האמורות לפי נושא הפנייה, והתלונות המגיעות בכתב אינן מועברות ליחידה המתאימה. הכפילות בעבודת היחידות הללו מקשה על ציבור הפונים והמתלוננים, ואינה מספקת פתרון מתאים ויעיל למצוקותיהם של התלמידים.
5. למנהלי בתי הספר, ליועצים החינוכיים ולמורים, האמונים על ריכוז הטיפול בתלמידים נפגעי בריונות מינית, חסר ידע מקצועי בתחום זה, וחסר ידע בנוגע להתערבות במצבי משבר בשעת פגיעה.
6. ברחבי הארץ פועלים עשרה מרכזי סיוע לנפגעות ולנפגעי תקיפה מינית (להלן - מרכזי הסיוע). מרכזי הסיוע מקיימים סדנאות הסברה מקצועיות בבתי הספר. המשרד מכיר בחשיבות פעילותם של המרכזים, אך מנהלי בתי הספר נרתעים מקיום סדנאות הסברה במוסדותיהם. המשרד לא מיסד קשרי עבודה בינו ובין מרכזי הסיוע, שנועדו להגדיל את הזמינות והנגישות של המרכזים לתלמידות ולתלמידים שנפגעו מהטרדה ומבריונות מינית במסגרת המוסד החינוכי.



7. מערכת החינוך עדיין לא פיתחה דרכים טיפוליות לכלל התלמידים שנפגעו ממעשי בריונות מינית. המשרד אינו מספק אמצעי טיפול כלשהם לתלמידים שנפלו קרבן לתקיפה מינית המצריכה טיפול ארוך טווח, אף אם התרחשה במוסד חינוך.

8. לתלמידים שפוגעים מינית, ובפרט תלמידים מתחת לגיל האחריות הפלילית, אין מענה טיפולי במערכת החינוך. תכנית-אב כוללת לטיפול בילדים פוגעים מינית מתחת לגיל האמור, שהוכנה בידי ועדה בין-משרדית - משותפת למשרדי החינוך, הרווחה, הבריאות והמשטרה - והוגשה לוועדת השרים למאבק באלימות, לא תוקצה, ולכן לא הופעלה.

## סיכום והמלצות

בעשור האחרון פעלה מערכת החינוך במטרה לצמצם את אירועי האלימות ולשפר את האקלים החינוכי בבתי הספר. מטרה זו לא הושגה.

חובת הרשויות להתמודד בהצלחה עם תופעה זו נקבעה בחוק, בהלכה הפסוקה ובנוהלי המשרד. המשרד לא יישם את המלצות הוועדות הציבוריות והמקצועיות שעסקו במאבק באלימות. התכנית המערכתית המלאה של ועדת השרים, שקיבלה תוקף של החלטת ממשלה בדצמבר 2005, לא יצאה לפועל.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש להתמקד בטיפול במעשי ההצקה וההטרדה ובאירועי האלימות לסוגיהם, אשר הפכו להתנהגויות שכיחות ונורמטיביות בבתי הספר ובגני הילדים בישראל, כדלקמן:

1. על המשרד לפרסם נוהל חדש, כולל וממצה בענייני משמעת ואקלים בית-ספרי שיחליף את חוזרי המנכ"ל משנים קודמות. במסגרת זו עליו להבהיר ולעדכן את הנהלים הרלוונטיים בהתאם להוראות הדין; לקבוע סמכויות ענישה ברורות למנהלים ולמורים; ולהגדיר חד-משמעית את התנאים להתערבות לשם הגנה על תלמיד שהותקף ולצורך הגנה עצמית. כמו כן, על המשרד להכשיר את פרחי ההוראה ואת הצוותים במוסדות החינוך כיצד לפעול להפסקת אירועי אלימות.
2. על המשרד לאגם משאבים, כדי שתהיה לו היכולת להעריך את תוצאות השקעתו במאבק בתופעה, לתכנן את הוצאותיו ולכלכל את מעשיו ביעילות.
3. על המשרד ליזום שינויי חקיקה - ברוח ההמלצות של הוועדות שטיפלו בנושא - לצורך חלוקה ברורה של האחריות בין מחוזות המשרד למחלקות החינוך ברשויות המקומיות.
4. על הנהלת המשרד להקים מנגנון לאכיפת נוהלי ההתמודדות עם תופעת הבריונות והאלימות במוסדות החינוך; על המפקחים במחוזות המשרד למלא כראוי את תפקידם בתחום זה.
5. על המשרד לוודא שמנהלי בתי הספר ממלאים את חובות הדיווח הסטטוטוריות והמנהליות המוטלות עליהם, ולהפיק מהדיווחים נתונים על שכיחות אירועי האלימות במוסדות החינוך.
6. על המשרד ליזום הקמת מאגר נתונים, בשיתוף המשרד לביטחון הפנים ומשרד הרווחה, שבו ירוכזו המידע המדויק - על פי חוק ונוהל - למשטרה, לפקידי הסעד ולמחוזות המשרד. ראוי שהמשרד ישתמש בתוצאות שאלוני המיצ"ב המורחב (מדדי יעילות וצמיחה בית-ספרית) שברשותו לצורך מיפוי בתי הספר המתקשים, לפיקוח על התכניות המופעלות במוסדות החינוך ולמעקב אחר יישום מדיניותו.
7. על המשרד לקבוע קריטריונים מחייבים לאישור תכניות התערבות חיצוניות במוסדות חינוך; על המשרד לעשות מחקרי הערכה על התכניות שהכין, באופן שיאפשר לו להמליץ למנהלי המוסדות וליועצים החינוכיים על התערבויות מתאימות ויעילות.

8. על המשרד לשתף פעולה עם גורמי חוץ, לרבות עמותות וגופים פרטיים, ולוודא שבכל מוסד חינוכי, ובפרט בגני הילדים, תופעל תכנית מתאימה למניעת בריונות. התערבות חיצונית מאושרת תותנה בעמידה בתנאים שיקבע המשרד, בפיקוח שוטף על דרך הפעלת התכנית בשדה החינוך ובביצוע מחקר הערכה על תוצאותיה. על המשרד לאגד את תכניות המניעה המאושרות ברשימת תכניות מומלצות שתישלח לכל מוסדות החינוך ותעודכן מדי שנה.
9. על המשרד לבחון את האפשרות לחייב תלמידים בעלי צרכים מיוחדים בתחום ההתנהגות לקבל טיפול, כתנאי לשילובם במוסדות החינוך הרגילים. יש לפעול ללא דיחוי ליישום תכנית האב לטיפול בתלמידים מתחת לגיל האחריות הפלילית שפוגעים מינית.
10. על המשרד לספק את צורכי התלמידים שנפגעו מבריונות מינית, ולהדק את שיתוף הפעולה עם הגופים המקצועיים המתמחים בכך.

## חינוך מוכר שאינו רשמי

במערכת החינוך בישראל יש שלושה סוגי חינוך עיקריים: חינוך רשמי - ממלכתי או ממלכתי-דתי; חינוך מוכר שאינו רשמי (להלן - חינוך מוכש"ר); ומוסדות פטור<sup>1</sup>. בחינוך המוכש"ר מוסדות החינוך הם בבעלות גופים ציבוריים או בבעלות גופים פרטיים (להלן - בעלויות, וביחיד - בעלות), ועובדי ההוראה בהם אינם עובדי מדינה. המוסדות הללו נהנים ממידה כלשהי של אוטונומיה בתכנית הלימודים, אך משרד החינוך (להלן - המשרד) מפקח על פעילותם ומממן אותם באופן חלקי או מלא. בחוק פיקוח על בתי ספר, התשכ"ט-1969 (להלן - חוק הפיקוח), ובתקנותיו הסדיר המחוקק את דרכי הפעלתם של מוסדות חינוך מוכש"ר ואת חובתו של המשרד לפקח עליהם. מהחוק עולה כי פתיחת מוסד חינוך מוכש"ר מותנית בקבלת רישיון.

בשנת הלימודים התשס"ח (2007-2008)<sup>2</sup> יש במערכת החינוך כ-5,100 מוסדות חינוך מוכש"ר, לרבות גני ילדים, ולומדים בהם כ-668,000 ילדים, מהם כ-111,000 בגני ילדים; כ-195,000 בבתי ספר יסודיים; כ-354,000 בבתי ספר על-יסודיים; וכ-8,000 במוסדות לחינוך מיוחד. רוב מוסדות החינוך המוכש"ר הם בתי ספר על-יסודיים, מוסדות חינוך במגזר החרדי ומוסדות חינוך במגזר הלא-יהודי.

### פעולות הביקורת

במהלך החודשים מרס-ספטמבר 2007 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת במשרד ובדק בו את הטיפול במוסדות חינוך מוכש"ר, לרבות אופן פעילותו של אגף בכיר לחינוך מוכר שאינו רשמי (להלן - האגף), בכל הנוגע לרישוי מוסדות חינוך מוכש"ר, לפיקוח על מוסדות חינוך מוכש"ר במגזר החרדי, לבקרה על שכרם של עובדי בעלויות של מוסדות חינוך מוכש"ר, לטיפול בהוצאת צווי סגירה ובאכיפתם ולטיפול במקרים שיש בהם חשש לניגוד עניינים. כמו כן נעשתה ביקורת בנוגע ליחסי העבודה באגף ולטיפול של הנהלת המשרד בנושא. הבדיקה בנוגע לרישוי מוסדות חינוך מוכש"ר עסקה גם בהליכי הרישוי של מוסדות בבעלות "רשת הגנים של אגודת ישראל" (להלן - רשת גני אגו"י), שהיא גוף מבוקר לפי חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958. בדיקות השלמה נעשו במשרד הבריאות, במשרד המשפטים ובמשרת ישראל<sup>3</sup>.

1 מוסדות פטור הם מוסדות חינוך שאינם מוכרים, שהשר פטר את התלמידים הלומדים בהם ואת הוריהם מחובת לימוד סדיר.  
 2 שנת הלימודים מתחילה בספטמבר ומסתיימת באוגוסט.  
 3 ראו גם דוח מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי (2007), בפרק על "התשתיות הפיזיות של מוסדות החינוך במגזר החרדי", עמ' 27, ובפרק על "התשתיות הפיזיות במוסדות חינוך במגזר הלא-יהודי", עמ' 73.

## עיקרי הממצאים

### רישוי מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים

משרד מבקר המדינה בדק את אופן טיפולו של האגף בבקשות לרישיון, בין היתר באמצעות מדגם אקראי סטטיסטי. ב-57 מ-213 המוסדות שבמדגם<sup>4</sup> (כלומר בכ-27% מהמוסדות) נמצא ליקוי אחד לפחות בהליך הרישוי.

1. על פי חוק הפיקוח, "המנהל הכללי יעביר העתק של הבקשה ושל מצורפותיה לרשות הבריאות<sup>5</sup>, ולא יתן רישיון אלא לאחר שרשות הבריאות אישרה כי אין היא מתנגדת למתן הרישיון מבחינת התברואה... המנהל הכללי רשאי... לקבוע ברשיון תנאים שיש לקיימם אחרי נתינתו."

(א) נמצא כי המשרד טיפל בחוות הדעת של רשות הבריאות בלי שהסדיר את כל הכללים החיוניים לכך. יש במשרד אי-בהירות באשר לשאלה אם הוא רשאי להקדים ולתת למוסד חינוך רישיון מותנה בקבלת חוות דעת חיובית מרשות הבריאות בטרם התקבלה ממנה חוות דעת כזו. עד ספטמבר 2007 לא סיכם המשרד כללים ברורים ומוסכמים באשר לטיפול בחוות דעת של רשות הבריאות, ולכן יש חשש שהטיפול בבקשות השונות לא היה שיטתי ולא היה שוויוני, כפי שאכן הועלה בבקורת.

(ב) חוק הפיקוח קובע כי מנכ"ל המשרד או רשות הבריאות רשאים לדרוש מבעל רישיון לתקן בתוך זמן סביר כל ליקוי הנוגע לבית הספר או לתברואה בו. במדגם נמצאו חמישה גני ילדים השייכים לרשת גני אגו<sup>6</sup>, שבהם הודיע למשרד מנהל אגף הרישוי של הרשת, מר דוד רוזנברג (להלן - מנהל הרישוי ברשת), שהליקויים שמצאה רשות הבריאות תוקנו. אולם בכל המקרים העלו ביקורות חוזרות של רשות הבריאות שהליקויים לא תוקנו.

(ג) בשני מקרים העניק המשרד רישיון להפעלת מוסד חינוך - על פי החלטת האגף - בניגוד לאמור בחוק הפיקוח: כבר במאי 2004 הסבה רשות הבריאות את תשומת לב האגף להודעות שווא של רשת גני אגו<sup>6</sup> על כך שתיקנה ליקויים שנמצאו בגן א'. אף על פי שרשות הבריאות נתנה חוות דעת שלילית על הגן, העניק המשרד רישיון להפעלתו על סמך הודעת הבעלות כי תיקנה את הליקויים. במשך שנה המשיכה הבעלות להפעיל את הגן ברישיון, בלי שניתנה חוות דעת נוספת של רשות הבריאות ובלי שהיה מידע מהימן על תיקון הליקויים; במקרה אחר יש חשש שמא בית ספר א' פעל כשש שנים בתנאי תברואה שאינם מתאימים למוסד חינוך.

(ד) נמצא כי בשני מקרים שבהם העלתה מפקחת א' של האגף ליקויים תברואתיים חמורים בגני ילדים של רשת גני אגו<sup>6</sup> ודיווחה עליהם למרכזת רישוי גני ילדים באגף, גב' אילנה כהן (להלן - מרכזת גני), לא פעלה המרכזת באופן מידי כנדרש: במקרה אחד היא העדיפה לאמץ את גרסתו של מנהל הרישוי ברשת על פני גרסתה של המפקחת, ורק משקיבלה חוות דעת שלילית של רשות הבריאות הודיעה לבעלות שהרישיון יבוטל; ובמקרה האחר הובא לפני מידע שחייב נקיטת פעולות לאלתר, שכן נאמר ששלושה ילדים כבר נפגעו בגופם ממפגע בגן. המרכזת אמנם דרשה מהרשת לתקן את הליקוי ואף איימה לסגור את הגן, אולם היא לא דיווחה על כך להנהלת האגף כדי שזו תחליט אם יש להוציא צו סגירה לגן, והגן המשיך לפעול במשך חודשים.

הממצאים בדבר הבקשות לרישיון שהגישה רשת גני אגו<sup>6</sup> מעלים חשש שמא הדיווחים שדיווחו למשרד מנהל הרישוי ברשת והבעלות היו לא אמינים ונועדו להשיג רישיונות גם בתנאי תברואה

4 המדגם נעשה כמדגם שכבות, כאשר בעלויות גדולות מהוות שכבות ומכל שכבה נלקח מדגם סטטיסטי של 10% ממוסדות החינוך. בסך הכול נבדקו מסמכים של 213 מוסדות חינוך מ-2,208 המוסדות של בעלויות גדולות.

5 על פי חוק הפיקוח, רשות הבריאות היא "מי ששר הבריאות מינהו כן לענין חוק זה".

ירודים. אפשר היה לצפות כי האגף ינקוט פעולה כלשהי כלפי הבעלות, אך ממסמכי האגף עולה כי הוא לא עשה זאת. ממצאי הביקורת מעלים חשש שמא בחר האגף לעצום את עיניו נוכח דיווחים לא אמינים.

(ה) משהתקשה האגף לקבל חוות דעת מרשות הבריאות, היה באפשרותו להפנות את הטיפול בנושא להנהלת המשרד, כדי שזו תפנה להנהלת משרד הבריאות. אין בעינינו של גורם זה או אחר במשרד הבריאות משום אישור להעניק רישיון להפעלת מוסד חינוך בלי שהתקבלה חוות הדעת הנדרשת.

(ו) המשרד ומשרד הבריאות סיכמו כבר בשנת 2003 כי חוות הדעת של רשות הבריאות תקפה למשך שלוש שנים, אולם במדגם נמצאו שני מקרים שבהם חודש הרישיון אף על פי שעברו יותר משלוש שנים מאז ניתנה חוות הדעת האחרונה של רשות הבריאות, ובמקרה אחד עברו כשש שנים.

2. מוסד חינוך שמגיש בקשה לרישיון צריך להעביר לידי המשרד דוח של יועץ בטיחות מטעמו (להלן - יועץ הבטיחות), ובו פירוט מצב הבטיחות במוסד וחוות דעת אם המבנה מתאים לשמש מוסד חינוך (להלן - דוח הבטיחות). הממונה על הבטיחות באגף צריך, בין השאר, לאשר את הדוחות של יועצי הבטיחות וליוזם בדיקות בטיחות של יועצי בטיחות מטעם המשרד במוסדות חינוך (להלן - מבדקים).

(א) ב"דוח סיכום מבדק" יש לסווג את הליקויים שהועלו לפי שלושה סוגי קדימויות. אולם מ"נוהל להגשת בקשה לרישיון מוסדות חינוך" (להלן - הנוהל או נוהל הרישיון) שפרסם המשרד עולה כי יועץ הבטיחות מטעם הבעלות לא נדרש לדרג את הליקויים שמצא על פי סוגי קדימות.

(ב) ממונה בטיחות ארצי באגף לביטחון, לבטיחות ולשעת חירום במשרד (להלן - ממונה בטיחות ארצי) מסר למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2007 שהממונה על הבטיחות באגף לא יאשר דוח בטיחות שבו נמצאו ליקויים בקדימות 1, שקיומם מחייב את הסרתם המידית, ואין להגיש למשרד דוח בטיחות אם נמצא שאחד מהאישורים שחובה על הבעלות להמציא אינו תקף. בשלושה מקרים נמצא כי הממונה על הבטיחות באגף דאז או ממונה בטיחות ארצי אישרו דוחות בטיחות שהיו בהם ליקויים בקדימות 1, אף על פי שאין לאשר דוח כזה. בארבעה מקרים נמצא שהממונה על הבטיחות באגף או ממונה בטיחות ארצי אישרו דוחות שבהם חסרו אישורי חובה, למשל אישור מהנדס על יציבות המבנה, אף על פי שאין לאשר דוחות כאלה.

(ג) בביקורת נבדקו דוחות בטיחות שהגישו שמונה יועצי בטיחות. הבדיקה העלתה כי שבעה מהם העלו ליקויים, ולו ליקויים קלים, באחוז ניכר - מ-60% ועד 100% - מדוחות הבטיחות שהוגשו. לעומת זאת, יועץ בטיחות אחד, מנהל הרישיון ברשת, ששימש כיועץ הבטיחות שלה, לא העלה שום ליקויי בטיחות, אף לא קלים, בדוחות שהגיש עבור 17 מ-18 גני הילדים שעלו במדגם. דוחות בטיחות שבאופן שיטתי היו נטולי ליקויים לא עוררו את תשומת הלב של הממונים על נושא הבטיחות במוסדות חינוך במשרד, וממילא לא קיים המשרד בדיקה במטרה לבחון את הנושא ולא נקט פעולות נגד רשת גני אגו".

על המשרד לקיים מבדקים במוסדות החינוך של רשת גני אגו" כדי לוודא שדוחות הבטיחות שהגישו משקפים נכונה את מצב הבטיחות במוסדות, ובמידת הצורך לנקוט סנקציות מתאימות.

(ד) מתקני משחק שאינם תקינים עלולים לפצוע ילד גם פצעים קשים. על פי נוהל הרישיון, על יועץ הבטיחות לציין ברוח הבטיחות אם התקבל אישור ממכון התקנים או ממעבדה מוסמכת אודות בדיקתם ותקינותם של המתקנים. לחלופין עליו לציין כי אין מתקני משחק בחצר המוסד. מנהל הרישיון ברשת לא ציין ב-15 דוחות בטיחות שנבדקו אם יש מתקני משחק בחצר, וב-12 מהם הוא ציין שבדק אותם "חזותית". בכל המקרים לא היה אישור של מעבדה מוסמכת כנדרש. ממונים על הבטיחות באגף אישרו דוחות בטיחות שהוגשו באשר ל-22 גני ילדים אף על פי שיועצי הבטיחות

לא ציינו אם יש מתקני משחק בחצר או שציינו שאין בה מתקנים בכלל, אולם ממסמכים אחרים עלה כי היו בחצר הגן מתקני משחק.

3. כאשר המשרד שוקל אם לתת רישיון למוסד חינוך, הוא נעזר בחוות דעת פדגוגית של מפקח; וכאשר מדובר במוסד חינוך במגזר החרדי, מפקח של האגף הוא שנותן את חוות הדעת. רק במאי 2007 הגדיר המשרד לראשונה כללים ברורים וכתובים לטיפול בכל הנוגע לחוות דעת פדגוגיות, לרבות התנאים להוצאת רישיון מותנה בחוות דעת כזו. נמצאו מקרים שבהם מוסד חינוך פעל במשך שנת לימודים אחת או יותר בלי שנציג פיקוח ביקר בו וכתב חוות דעת בעניינו; את רוב חוות הדעת, שנבדקה בהן זהות ממלא חוות הדעת הפדגוגית, כתבו מדריכים ולא מפקחים (המפקחים רק אישרו את חוות הדעת בחתימתם), אף על פי שהסמכות לעשות זאת שמורה למפקח ואינה נמנית עם סמכויותיו של מדריך.

4. הביקורת העלתה כי בית ספר ז' פעל במשך שנים, לעתים אף כי הוצא לו צו סגירה; רשות הבריאות נענתה לבקשתו של מנהל מרכז החינוך העצמאי - שהוא הבעלות של בית הספר - לתת חוות דעת חיובית כדי לאפשר למשרד להעניק רישיון להפעלתו, אף על פי שבמשך שנים סברה שהמבנה שבו שוכן בית הספר אינו ראוי לשמש מוסד חינוך. ביוני 2005 חידש המשרד את הרישיון להפעלת המוסד ללא חוות דעת תקפה של רשות הבריאות. גם משפג תוקף הרישיון המשיכה הבעלות להפעיל את בית הספר באותו מבנה שפסלה רשות הבריאות לשימוש. נושא הרישוי של בית ספר זה הובא שוב ושוב בפני האגף, לעתים גם בפני מנהלת האגף, גב' לבנה אברמוביץ, הן בשל חוות דעת של רשות הבריאות, הן בשל המשך פעילותו של המוסד בניגוד לצו סגירה שהוצא נגדו, הן בשל ליקויי בטיחות חמורים והן בשל חוות דעת פדגוגיות על מיעוט תלמידות. לדעת משרד מבקר המדינה, במקרים מורכבים כגון זה הנהלת המשרד היא שצריכה לקבל את ההחלטה בדבר מתן הרישיון וחידושו, ואל לה להותיר את קבלת ההחלטה בידי האגף לבדו.

5. במדגם הועלו תשעה מקרים שבהם חודש רישיון לבתי ספר אף על פי שמספר התלמידים בהם היה נמוך מהנדרש בנוהל הרישוי.

(א) כדי שהמשרד יוכל לבחון בקשה להקמת מוסד חינוך חדש - גם בהיבט של מידת הצורך בו נוכח מצאי המוסדות הקיימים - עליו למפות את המוסדות הקיימים גם לפי זרם החינוך שאליו הם משתייכים<sup>6</sup>. ממסמכי המשרד עולה כי למרות הנחיצות במיפוי האמור, הוא לא בוצע עד למועד סיום הביקורת (ספטמבר 2007).

(ב) המשרד אינו אוכף את הכללים שהוא קבע בעניין מספר התלמידים המזערי בכל מוסד חינוך. משום כך מציגים מי שמבקשים לפתוח בית ספר דוגמאות של בתי ספר שהמשרד העניק להם רישיון, על אף שמספר התלמידים בהם קטן.

(ג) כבר בשנת 2005 קבעה מנהלת האגף שאין לחדש את הרישיון להפעלת בית ספר ט', בשל מספר התלמידים הקטן, ובשנת 2006 חזרה וקבעה שבתום שנת הלימודים ייסגר המוסד. בשתי הפעמים, לאחר שפנה אליה חבר הכנסת יעקב ליצמן, שינתה מנהלת האגף את החלטתה.

## הפיקוח על מוסדות חינוך מוכר שאינו רשמי

המחוקק קבע כי חלה על המדינה חובה לפקח על מוסדות חינוך, לרבות על מוסדות חינוך מוכש"ר. תפקידו של האגף הוא לפקח על מוסדות חינוך במגזר החרדי בכל שלבי החינוך.

6 ביום 18.3.07 החליטה הממשלה לאמץ "תכנית החומש לבניית כיתות לימוד בשנים 2007-2011". בין השאר הוחלט, להטיל על המשרד לערוך סקר נכסים מקיף לשיפור איכות הנתונים המצויים בידיו לגבי סוגיית המבנים הלא תקינים, לרבות מיקום גיאוגרפי והתפלגות לפי משתני איכות.

1. תפקידי מפקח כוללים מטלות של פיקוח על מוסדות חינוך, ללא הבחנה בין בעלויות שונות. מכאן שמפקח יכול לבצע את המוטל עליו במוסדות חינוך של בעלויות שונות. חלוקת מוסדות החינוך בין המפקחים באגף נעשית לפי שלב החינוך במוסד<sup>7</sup> וכן לפי הבעלות המחזיקה בו. כל מפקח באגף אחראי למוסדות חינוך רבים שנמצאים בכל הארץ, בפיזור גאוגרפי רחב ביותר. לדעת משרד מבקר המדינה, חלוקת מוסדות החינוך המוכש"ר בין המפקחים לפי סוגי בעלויות ובלי להביא בחשבון את הפיזור הגאוגרפי מקשה על עבודת הפיקוח, למשל על תדירות הביקור במוסדות.
2. הנהלת המשרד לא קבעה מפתח תקינה של משרות פיקוח על מוסדות החינוך המוכש"ר. מכיוון שכך, אי אפשר לדעת מהו מספר התקנים שהיה ראוי להקצות לשם פיקוח על מוסדות חינוך אלה.
3. באין מפתח תקינה של משרות פיקוח על מוסדות החינוך המוכש"ר חישב משרד החינוך את מספר תקני הפיקוח הנחוצים לאגף לשם פיקוח על מוסדות חינוך במגזר החרדי על פי מפתח התקינה בחינוך הרשמי. הביקורת העלתה כי בהשוואה למספר התקנים שנגזר ממפתח שקבע המשרד בנוגע למוסדות חינוך רשמיים, יש מחסור חמור בתקני פיקוח באגף. מספר התקנים החסרים לפיקוח על גני ילדים באגף - על פי אותו מפתח - גדול פי שמונה ממספר התקנים הקיימים; מספר התקנים החסרים לפיקוח על בתי ספר באגף גדול פי ארבעה ממספר התקנים הקיימים; ובמוסדות לחינוך מיוחד - פי שלושה.
4. משנת 2003 ואילך התריעה מנהלת האגף פעמים רבות על מחסור בתקני פיקוח באגף בהשוואה למפתח התקינה בחינוך הרשמי, אולם הנהלת המשרד לא עשתה די כדי לשנות זאת. על פי מסמכי לשכת סמנכ"ל בכיר למינהל ולמשאבי אנוש במשרד, מר גד אביקסיס (להלן - הסמנכ"ל), "על מפקח לבקר כ-4 פעמים בשנה [בכל בית ספר]". נמצא כי המספר הממוצע של מוסדות חינוך שעליהם מופקד מפקח באגף היה 880 גני ילדים או 119 בתי ספר או 100 מוסדות לחינוך מיוחד. אפשר להניח שבמצב כזה לא ביקר המפקח במהלך שנת הלימודים בכל מוסדות החינוך כנדרש. משמעות הדבר היא שהפיקוח של המשרד על מוסדות חינוך שבתחום פיקוחו של האגף רופף.
5. הסמכות לכתוב חוות דעת פדגוגיות על מוסדות חינוך שמורה כאמור למפקח ואינה נמנית עם סמכויותיו של מדריך<sup>8</sup>, אולם משיחות עם תשעה מפקחים באגף עולה כי שבעה מהם נעזרו במדריכים שביקרו במקומם במוסדות החינוך וכתבו בשמם חוות דעת פדגוגיות<sup>9</sup>.
6. שתי מפקחות על גני ילדים מסרו למשרד מבקר המדינה כי מרכזת ג"י - אשר מתפקדה בין השאר לטפל בתיקי הרישוי, שבהם מתויקות לדוגמה חוות הדעת של רשות הבריאות - לא התירה להן לעיין בתיקים של גני ילדים שבתחום פיקוחן, ובכך נפגע תפקודן. לדעת משרד מבקר המדינה, הגבלת יכולתו של מפקח לעיין בתיקי רישוי אינה סבירה. מן הראוי שמידע כאמור יהיה נגיש לכל המפקחים, והמשרד יעודד אותם לעשות בו שימוש כדי לוודא שמוסדות החינוך פועלים בתנאים נאותים.
7. נמצא כי תקן העובדים באגף כולל שלושת-רבעי משרה של מפקח - כולל בחינוך היסודי ש"נשכחה", לא אוישה ואף לא נעשה לה מכרז משנת 2001 ועד למועד סיום הביקורת (ספטמבר 2007).

7 חינוך קדם-יסודי, חינוך יסודי וחינוך על-יסודי.  
 8 בתקנות חינוך ממלכתי (סדרי הפיקוח), התשי"ז-1956, הוגדרו תפקידי של מדריך, שהם, בין השאר, לבקר בכל מוסד הנתון לפיקוחו על פי הוראות הממונה עליו ולשמש מדריך ויועץ לאותם המורים במוסד.  
 9 כאשר המשרד שוקל אם לתת רישיון למוסד חינוך, הוא נעזר בחוות דעת פדגוגית של מפקח. על המפקח לפרט, בין השאר, מהו מספר התלמידים שהיו במוסד החינוכי בעת הביקור.

8. בדצמבר 2003 ובדצמבר 2005 פרשו לגמלאות שני מפקחים באגף, אשר פיקחו על כ-370 בתי ספר. התברר כי למרות המחסור האמור במשרות פיקוח באגף לא אוישו משרות אלה עד למועד סיום הביקורת. אחת הסיבות לעיכוב באישו המשרות הייתה מחלוקת עקרונית במשרד בעניין דרישות הסף להשכלה במכרזים למשרות אלה. על פי החלטת משרד המשפטים, הפתרון הזמני שהושג אינו תקף לשנת הלימודים התשס"ח, ולמרות זאת עד ינואר 2008, אמצע שנת לימודים זו, לא התקיימו דיונים למציאת פתרון חלופי.

9. מנהלת האגף כתבה למנכ"ל המשרד לשעבר, מר שמואל אבואב, כי אי-אישו משרות הפיקוח האמורות גורם לעיכוב בהסמכת עובדי הוראה; אולם המנכ"ל לא השיב על מכתבה, אף על פי שהיא העלתה בעיה עקרונית שנדרש לה פתרון מיידי. מדברים שמסרו שני מפקחים עולה כי מנהלת האגף ביקשה מהם לשמש ממלאי מקום למפקחים שפרשו, אך יכולתם לפקח במקומם הייתה מוגבלת.

10. המחוקק קבע כאמור כי חלה על המדינה חובה לפקח על מוסדות חינוך מוכשר. הנהלת המשרד לא קבעה מפתח תקינה לפיקוח על מוסדות חינוך מוכשר, ומספר התקנים שנתנה בידי האגף קטן מהמקובל לגבי מוסדות חינוך רשמי. גם את תקני הפיקוח שניתנו לאגף לא הצליח המשרד לאייש במלואם, ולכן אין במערך הפיקוח הקיים של האגף כדי לתת מענה נאות לצורכי הפיקוח על מוסדות חינוך מוכשר במגזר החרדי. יוצא שהמשרד ויתר, ביודעין, על קיום פיקוח ראוי על מוסדות חינוך מוכשר במגזר החרדי.

### חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, קובע כי מוסד חינוך לא יוכרז כמוסד מוכר אלא אם התמלאו תנאים אחדים, בהם "משכורות המורים והעובדים במוסד [הם] לפי השיעורים והכללים הנהוגים במוסדות חינוך רשמיים". הביקורת העלתה שהמשרד לא עשה בקרה מספקת על שכר עובדי הבעלויות בטרם הכריז על מוסדות החינוך כמוכרים. גם לאחר שהוגשה למשרד תלונה על בעלות מסוימת, והמתלונן הגיש לאגף, ליועצת המשפטית של המשרד, עו"ד דורית מורג (להלן - היועמ"ש), ולמנכ"ל המשרד לשעבר תלושי שכר שהעידו לכאורה שהבעלות אינה משלמת לעובדיה שכר כנדרש, לא בדקו הנוגעים בדבר את התלונה.

### חוק הפיקוח קובע כי המנהל הכללי של המשרד או סגנו רשאים לצוות בכתב לסגור בית ספר אם נוכחו, בין היתר, שהתקיים בו אחד מאלה: בית הספר מתנהל ללא רישיון; לא קוימה דרישת רשות הבריאות לתקן ליקויים.

1. הועלה כי במשך שש שנים לא הסדירו המשרד ומשטרת ישראל (להלן - המשטרה) את אופן הטיפול באכיפת צווי סגירה: היועמ"ש העלתה כבר ביוני 2001 את הנושא בפני המשטרה, אולם המשרדים דנו בעניין רק כעבור יותר משנתיים; המשרד לא הפנה את תלונותיו לגורם שנקבע; והמשטרה דרשה שנוסף על הליך העבודה שסוכם עמה, יגיש מפקח את התלונה ויצרף מסמכים שונים, אולם לא הפנתה דרישה זו למשרד. במהלך הביקורת, במרס 2007, פנה נציג הלשכה המשפטית במשרד לראש מחלקת החקירות במטה הארצי של המשטרה וביקש לקיים עוד פגישה בעניין. עד נובמבר 2007 לא נקבע מועד לדיון זה.

2. התברר כי משנת 2005 ועד סוף מאי 2007 פנה המשרד למשטרה 52 פעמים בעניין מוסדות חינוך. על פי נתוני המשטרה, לעומת זאת, בתקופה זו נפתח רק תיק תלונה אחד - בעוון עברה על חוק הפיקוח - והוא "נסגר באין עניין לציבור".



3. הביקורת העלתה מקרים שבהם סבר האגף שאין להתיר את המשך הפעלתם של מוסדות החינוך, בשל ליקויי בטיחות או תברואה חמורים, אולם המשרד לא הוציא להם צווי סגירה. משמעות הדבר היא - כפי שגרס המשרד - שתלמידים חשופים לסכנה במוסד החינוך שבו הם לומדים בשל ליקויי בטיחות או תברואה.

† " " " " & / / # % % i % % fi

1. בדצמבר 2002 סיים בעלה של מרכזת ג"י (להלן - היועץ) קורס להכשרת מנהלי בטיחות למוסדות חינוך והחל להכין דוחות בטיחות לבעלויות שונות של מוסדות חינוך מוכשר כיועץ בטיחות פרטי. היועץ הכין עבור בעלויות דוחות בטיחות על גני ילדים שהליך הרישוי שלהם היה בטיפול של אשתו, מרכזת ג"י כאמור. נמצא כי עד למועד סיום הביקורת - שנה לאחר שניתן פסק הדין של בית המשפט לעניינים מנהליים, שממנו עולה כי יש להכין עבור מרכזת ג"י הסדר למניעת ניגוד עניינים - לא הוסר החשש לניגוד עניינים ואף לא נקבע כיצד יש להסירו. זאת אף על פי שבתקופה זו כבר עבד היועץ והכין אישורי בטיחות עבור בעלויות שהגישו בקשות לרישיון.

2. נמצא כי מדריך מטעם האגף שעבד בבתי הספר של בעלות א' וביצע בהם גם משימות אחדות במקומו של מפקח של האגף שפרש (להלן - מ"מ מפקח), עבד באותה העת גם כמפקח בבתי הספר של בעלות א', מטעמה. כאשר עובד מועסק בידי שני גורמים, ומטעם שניהם הוא אחראי על טיפול באותם מוסדות חינוך, יש חשש ממשי לניגוד עניינים ולפגיעה ניכרת ביכולתו של המשרד לפקח על אותם מוסדות. עובדי המשרד - מ"מ המפקח, מנהלת האגף ומנהלת לשכת ההדרכה במשרד - לא פעלו כנדרש, ולולא ועדת בדיקה שגילתה זאת במקרה, היה מ"מ המפקח ממשיך לעבוד כאמור, כשיש בהעסקתו חשש לניגוד עניינים. על המשרד לבדוק באופן שיטתי אם מפקחים ומדריכים אחרים באגף עובדים גם ברשתות חינוך או בבעלויות שעל מוסדותיהם הם אחראים.

† " " " " / % / † " " " " ( # ~ † | ~ ° \$ & " ~ % " ~ | f Y ) † ~ † %

משנת 2004 ועד למועד סיום הביקורת (ספטמבר 2007) קיבל הסמנכ"ל תלונות של עובדים במשרד על יחסי עבודה עכורים באגף, ובין השאר על יחסה לעובדים של מנהלת האגף, אולם לא נמצא שהוא בירר את פשר התלונות עם עובדי האגף כדי לפעול להסדרת יחסי העבודה בו. גם כאשר התלוננה עובדת בפני המנכ"ל לשעבר של המשרד והתחננה שייאות לקבלה לשיחה, לא הגיב המנכ"ל על פנייתה. משנת 2004 ועד סוף שנת 2007 נמנעה הנהלת המשרד מלהתערב ביחסי העבודה באגף. לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת המשרד לפעול להסדרת יחסי העבודה באגף.

### סיכום ומסקנות

כ-5,100 ממוסדות החינוך בארץ הם מוסדות חינוך מוכר שאינו רשמי. משרד החינוך נדרש להפעיל מערך מינהלי שיעניק רישיונות למוסדות הללו, יקצה להם כספים ויפקח על עבודתם, כשם שהוא מפקח על שאר הזרמים שבמערכת החינוך. יש חשיבות רבה לפיקוח על מוסדות אלה, שכן גם לתלמידיהם יש זכות לקבל חינוך איכותי בתנאי לימוד נאותים, וגם לעובדי ההוראה שבהם יש זכות לעבוד בתנאים הולמים ותמורת שכר הוגן.

לדעת משרד מבקר המדינה, הטיפול במוסדות חינוך מוכשר דורש שינויים רבים וחשובים: על המשרד לאכוף את הכללים שהוא קבע בעניין מספר התלמידים המזערי במוסד חינוך באופן אחיד ושיטתי; עליו לבחון את האפשרויות העומדות בפניו ליישום מדיניותו, הבאה להגביל את פתיחתם של מוסדות חינוך שמספר התלמידים הקטן הלומדים בהם אינו מצדיק את קיומם, מבחינה כלכלית

ופדגוגית, ובין השאר לשקול, במידת הצורך, ליוזם שינויי חקיקה מתאימים; עליו לרכז מידע על המוסדות הקיימים כדי שיהיה אפשר לבחון את הצורך במוסד חדש גם לפי מצאי המוסדות; על הנהלת המשרד לחדר את הכללים הנוגעים לחוות הדעת הנדרשות לשם אישור בקשה לרישיון ולהבהירם לכל היחידות במשרד שעוסקות בנושא; על המשרד לקבוע מפתח תקינה של מפקחים באגף ולהבטיח שמערך הפיקוח על מוסדות חינוך מוכשר במגזר החרדי יוכל לקיים פעולות פיקוח בהתאם לצרכים; עליו להעמיק את הבקרה על שכרם של עובדי בעלויות; המשרד צריך גם לפעול לאלתר בשיתוף משטרת ישראל לקביעת הטיפול הנכון באכיפת צווי סגירה.

### השירות הפסיכולוגי-חינוכי

השירות הפסיכולוגי-חינוכי ניתן על ידי הרשות המקומית באמצעות היחידה לשירות פסיכולוגי חינוכי ברשות (להלן - שפ"ח). משרד החינוך (להלן - המשרד) משתתף במימון 68% משכרם של כ-2,200 פסיכולוגים שעובדים בשפ"חים בכ-1,100 משרות, וכן במימון ההוצאות של הדרכתם והשתלמויותיהם המקצועיות. השירות הפסיכולוגי-ייעוצי (להלן - שפ"י) הוא אגף אי במינהל הפדגוגי במשרד; בשפ"י יש שלושה אגפים וביניהם אגף פסיכולוגיה.

#### פעולות הביקורת

השירות הפסיכולוגי-חינוכי נבדק על ידי משרד החינוך באמצעות היחידה לשירות פסיכולוגי חינוכי ברשות (להלן - שפ"ח). משרד החינוך (להלן - המשרד) משתתף במימון 68% משכרם של כ-2,200 פסיכולוגים שעובדים בשפ"חים בכ-1,100 משרות, וכן במימון ההוצאות של הדרכתם והשתלמויותיהם המקצועיות. השירות הפסיכולוגי-ייעוצי (להלן - שפ"י) הוא אגף אי במינהל הפדגוגי במשרד; בשפ"י יש שלושה אגפים וביניהם אגף פסיכולוגיה.

#### עיקרי הממצאים

##### הקצאת תקני פסיכולוגים

השירות הפסיכולוגי-חינוכי נבדק על ידי משרד החינוך באמצעות היחידה לשירות פסיכולוגי חינוכי ברשות (להלן - שפ"ח). משרד החינוך (להלן - המשרד) משתתף במימון 68% משכרם של כ-2,200 פסיכולוגים שעובדים בשפ"חים בכ-1,100 משרות, וכן במימון ההוצאות של הדרכתם והשתלמויותיהם המקצועיות. השירות הפסיכולוגי-ייעוצי (להלן - שפ"י) הוא אגף אי במינהל הפדגוגי במשרד; בשפ"י יש שלושה אגפים וביניהם אגף פסיכולוגיה.

השירות הפסיכולוגי-חינוכי נבדק על ידי משרד החינוך באמצעות היחידה לשירות פסיכולוגי חינוכי ברשות (להלן - שפ"ח). משרד החינוך (להלן - המשרד) משתתף במימון 68% משכרם של כ-2,200 פסיכולוגים שעובדים בשפ"חים בכ-1,100 משרות, וכן במימון ההוצאות של הדרכתם והשתלמויותיהם המקצועיות. השירות הפסיכולוגי-ייעוצי (להלן - שפ"י) הוא אגף אי במינהל הפדגוגי במשרד; בשפ"י יש שלושה אגפים וביניהם אגף פסיכולוגיה.

השירות הפסיכולוגי-חינוכי נבדק על ידי משרד החינוך באמצעות היחידה לשירות פסיכולוגי חינוכי ברשות (להלן - שפ"ח). משרד החינוך (להלן - המשרד) משתתף במימון 68% משכרם של כ-2,200 פסיכולוגים שעובדים בשפ"חים בכ-1,100 משרות, וכן במימון ההוצאות של הדרכתם והשתלמויותיהם המקצועיות. השירות הפסיכולוגי-ייעוצי (להלן - שפ"י) הוא אגף אי במינהל הפדגוגי במשרד; בשפ"י יש שלושה אגפים וביניהם אגף פסיכולוגיה.

השירות הפסיכולוגי-חינוכי נבדק על ידי משרד החינוך באמצעות היחידה לשירות פסיכולוגי חינוכי ברשות (להלן - שפ"ח). משרד החינוך (להלן - המשרד) משתתף במימון 68% משכרם של כ-2,200 פסיכולוגים שעובדים בשפ"חים בכ-1,100 משרות, וכן במימון ההוצאות של הדרכתם והשתלמויותיהם המקצועיות. השירות הפסיכולוגי-ייעוצי (להלן - שפ"י) הוא אגף אי במינהל הפדגוגי במשרד; בשפ"י יש שלושה אגפים וביניהם אגף פסיכולוגיה.



!) \$' / % \*FP% Ž' (t' i fi Ž' (' i / ) % % \$ & ži & ; fi / % \$ ' i \* ) iž' /  
 & fi / i \* ) iž' / / t \$ fi / ' / # ' & ' fi % + % t \$ i fi \$ fi (' -  
 % \$ Ž' % \$ % / & fi % \$ fi / - i / % : \* % ' i \* fi % & t \$ (ž' %  
 7 ; t' fi 7 \$ ; t' it \$ i ' i A ' / & fi % \$ / ' ( i \* ) iž' ž fi % / &  
 i \$ & ) \$ i % % fi % - i % \$ / & fi % \$ / + i \* ) iž' ; i t \$ ž fi / / %  
 / & % / % / % iž' ; i fi t % i ) t ž ; t & ; % fi / t / & 7 fi  
 + i t \$ %

i' ! i & fi ~ f / fi fi fi fi t ž ž ~ /

ž fi t / % 7 ; & % i \* ) iž' ž fi / i ; % : \* / if / i ) % , % +  
 \$ it ( t \$ i / ' \$ i t if / i & ; fi , # \$ & / % + i \* ) iž'  
 i ; + fi t t ii & fi i \* ) iž' ; fi / fi i \* ) iž' i ; % : \* \$ ) ii \$ /  
 \$ / i fi \$ ; it ii ( t & / % fi , i ) i \$ ; it ii ( \$ i fi t i \* ) iž' fi % fi / t % ) t ž  
 + if fi t i \* ) iž' ; \$ ; \$ E % / % \$ fi - t % / Ž' % ( fi %  
 fi / it / & fi / \$ ž i ( : ~ % ~ / t ( fi i fi ) fi i 7 fi ~ / i \* ) iž' / ) +  
 % / % / i i fi t % \$ ; \$ + ) / t i fi t % & i & / i \* ) iž' i fi t / t \$ t ~  
 \$ i % % ; i ( \$ i % % i fi t / i fi ) fi i % / fi \$ ; ( fi % fi Ž' % \$ ) t  
 t' % : \* i ( i ; i ( \$ i fi t ~ ž fi / i i ) \$ & i % ž ) i ; it i \$ i & \$  
 i fi / t % + ( fi % \$ & i fi \$ & Ž' / ( ž' % i fi t % \$ & \$ \$ ž / ž i ~ + fi %  
 + \$ fi 7 i & % \$

~ ifx % i fi fi fi t ž ž ~ / ž fi ž! fi ~ i ff t

ž' O \$ / . fi / % / . ( & t ( t % 7 Ž' / % : ) t - ) & / : fi 7 ) - ) & % i : fi +  
 & it fi t , i / t % ž ~ ii ; t % i \$ / % \$ ( ž' \$ / ~ % \$ / / i \$ t ( t % \$ / %  
 \$ i i \$ ; - i & ~ ii \* ~ i & ~ ii ž ~ % ~ ii ž t t 7 % . i fi ~ ii i ; ( \$ \$ ( t t  
 \$ ž i ~ i & i \$ / 7 % ~ % fi % \$ % % i ; % ( t ) + i % % / 7 ; t i \$ /  
 ž t i \$ / ( ž' 7 ; 5 i / t i \* ) iž' \$ / ž - / % \$ ; t ~ i & i % 7 fi / %  
 + i / t % \$ / % \$ ; t ~ % fi %  
 i ) . % , % + i % 7 i t ~ i \$ / & i % / ; it i / t i \$ / i , % \$ it ( t \$ i / 33  
 + - / ) i i & i \$ / i , fi ; ; it t t - / \$ i , t \$ i / i , fi ~ fi / t %  
 ž / \$ ( ' , t - / t \$ ž ~ \$ ž i ~ \* i \* ) iž' \$ / i & fi / % fi ; / ) +  
 i ) . ( i fi / t % + ž ~ % fi \$ ' i , i ; i ; % fi \$ ' i , t ž i i \$ / %  
 \$ fi \$ t ; , % i , % i & % fi i & \$ ' i , % ) . \$ i fi % ' t - / \$ , % i  
 + - /  
 A \* : ~ fi fi / t % \$ i - ) & % \$ ) / & fi % \$ / ' fi i % ' / ' % , t % - ) & / % i & \$ ( ,  
 ; ) t ' \$ ž / t % % / ' - / ' \$ \$ / t % fi \$ ( % , " \$ ! " " 3 t & / i \$ \$ i &

"!)kfl. , - ffr \$Z'

!""iZ%,\$:.)%fi'%'(%'1)~;+&+~/'\$,'%~'1%'&Q\$~ ifZ\$'it'(t%7Z'/%  
+""#~'tZ'zL\$'(i%'izfi'f'f'/'%'t~/'%'&\$fZ%

~i\*)Z'!'~""~/'%d'f'z'z'/(z'!

fl' \$it'(t%\$/ '1)~;+&+~/'\$,'%~'1%'&Q\$~ ifZ\$'it'(t%7Z'/%  
\$) ,t \$; ;t~ \$t'(t%\$/ '1)~;+&+~/'\$,'%~'1%'&Q\$~ ifZ\$'it'(t%7Z'/%  
~i&%7' \$it'(t%\$/ '1)~;+&+~/'\$,'%~'1%'&Q\$~ ifZ\$'it'(t%7Z'/%  
/'~\$'~'1)~;+&+~/'\$,'%~'1%'&Q\$~ ifZ\$'it'(t%7Z'/%  
+""#1""3  
+i')i,%

'~/ % ~ ififiL'it Z'z'(t'!

~i\*)iz"%'/'\$(\$, %i & \$~ "/ / ; % ° fi \$ & Z'1- / % , %i "" = \$ & ° ' fP% +4  
~\*~'1/ '1: fll'1: fll'\*)iz" \$ / t % i ~ ~ ~ / fifiL'4//t'!"3'~;+&+~/'\$,'%~'1%'&Q\$~ ifZ\$'it'(t%7Z'/%  
/)'1(i,%~'1: fll'\*)iz" \$ / t % i ~ ~ ~ / fifiL'4//t'!"3'~;+&+~/'\$,'%~'1%'&Q\$~ ifZ\$'it'(t%7Z'/%  
7)t%~'1: fll'\*)iz" \$ / t % i ~ ~ ~ / fifiL'4//t'!"3'~;+&+~/'\$,'%~'1%'&Q\$~ ifZ\$'it'(t%7Z'/%  
L \$1\$) t' % fP\$) ,t' / % fi (" \$ \$ i fl' t ; , , , ' ( ' : fll'\*)iz" / t / '  
+"" & fi' , j & , ' ) / t ( ' fl' , \$ "

1 ° fl'7' < , \$fi'1&' % / % \$fi' / % \$Z' fP% , , , , ' & ffl'it / & fl' ( fl' , , , , +  
jfi("\$' / ~ / '1'1'~ fi/t% / '1: fll'1) & fl'\*)iz" ~ \* ~ ; t1% /1 ; , , % \$fi'  
+ , % \$ fi \$ z & \$ / ~ ~ ~ , \* ~ \$ ) ~ \$ ~ ( \$ / t ~ i & % \$ : fl' ° : fll'~i\*)iz"

+! fiffi'1, \* ~ "

/ ; ~ ifit' \$' / 7fi' ~ % , % ~ i& % i& \$ ~ ifi' \$ \$' fl' / ' / ~ i \$' v % ~ ,  
~i\*)ifl'1' i&fl' ~ i&f'1' fP%\$ ~ ( fi/t% \$i) & fP%\$) ,t' % & (\$% \$ ~ \$' / %  
~i&)t' ~ i&f' ~ % \$ / , ' % % i ; / ~ it i) zt L \$ ~ i ° % / & fP% L ~ ifi/t% i& ~ /  
\$ ~ (7t it' 7fi' ~ 1) : fll' ~ ~ Z' fP% \$ ~ i ° % fi/t \$ , fl' \$ ~ ( % / fl' i % \$ f \$ ~ %  
fZ%Z' , t' % ~ / & ifZ% ~ ~ ifi/t% fl' i % , % ( % / ~ f ( t , fll' ~ % \$ ~ i' fP%  
~ ifl' , \* & ~ % & \$ & / f \$ % % 7 ~ \$ ~ ifi/t% ifZ% ~ ' 7 ) t ) \$ fl' % & ~ i \$ fi (&  
% fi' , \$ / \$ & ' fl' / ' / ~ ~ % / , \$ i fl' % it f \$ \$ f P% + i' f P% \$ ~ ( ifi' & ~ /  
~ z' ~ % , / ~ i fl' ~ i \$' v ~ i \*)iz" /

**סיכום והמלצות**

! / , i ( fl' 7t it' ~ ifit' \$' i) & fl'\*)iz" \$' v ~ i ( i&t' \$' it' (t% \$ i / ° ~ ifl' / %  
~ / % 7' ~ ifl' / % , \$' Z' t % \$ t v t % ° ° \$ % i & % / % ~ + fl' ( i ~ ~ / & f P% fi / t

fl' ~ i' fll' ~ i / fl' ) ~ / i fl' ~ fll' ~ i fl' fZ'1 / i / ~ ~ i fl' / ! ~ i v ~ i \* / fi i (& /  
11) ~ ! i ~ i % Z \$ v # & ) fi ° Z fi ! ! ~ i / ' i fZ' ~ fi i fl' f \$ i fi % \$ v 2' t \$ L' t' fi i  
+ / f \$ i fll' ~ i / # / t 452 f i ~ ~ fZ' ~ fi ~ ~ i fl' fi % ~ i ) \* 1 ! fi

~i \$' \$' ~i ~i fl' / % / ~i ) t % ~ ~ fflit / & fl ( ' fl' : ' ~ % ( ' ' / : \$ ( fl \$' : ' ~  
 ~ ifit ' \$' ~ \$' & \$' ~ % ~ \* & / ) t ~ % ; \$ ) ~ + i \* ~ ) iz ~ / ~ i & \$' / t & i zi ) : fl' /  
 \$ / ' fl \$ iz ' ) ~ ~ ( ' ( i , ~ ' ~ ( ' ~ i ) : % ii ) & fp % i \$ ; ' ~ % %  
 % fp % i \$ ~ / ~ / ~ / & fp % fi / t ~ / ~ i \$ i f l % & ~ ~ fi , ~ ) . % & fi % ( ~ t fi / t \$ , fl  
 i fi ~ i \$ ~ / % ~ \$ ~ fi z ~ % i fi ) \$ / ~ fp % \$ ' ; ~ % \$ ~ z ( & fi / t % ' , ~ \$ \$ fl' / % ' /  
 ~ i & \$ \$ ; ( % ' , ~ i & \$ % \$ ~ ( ' fi ' ~ i , ~ ) , t ) . \$ i i ( % \$ ~ i ; t ' ~ z % \$ ~ i \$ % ~ fl' / %  
 \$ \$ i fi ) i fi ~ % / i ~ ~ i \* % / & fi ~ i f fi t ~ i ) ; i ' ~ ~ ifit ' \$' ~ / ~ 7 \* ~ i \* ~ ) iz ~  
 ~ i ' ) ' / ~ / ~ i \* \$' / % ~ \$ ~ i ' , ~ i ' , ~ ) + i ~ / t ~ ifit ' \$' / ~ % ) ~ ; ~ % +  
 + t / ii , fl ( " ~ t - / % \$ , ~ % ~ iz ~ t ~ i ~  
 ~ , ~ ; ( \$' fi / t % ~ i \* ~ ) iz ~ % i & \$' ~ z ~ 7 ) fi ' ~ \* ~ , ~ ~ ; ~ % fi / t ~ / & fp % fi / t ~ ,  
 \$' ~ / \$' i ; & , ~ fi / t % , ~ + - ) & % i : fl ~ fflit / & fl ( ' fl' \$' ~ i f i \$ / \$ t ~ / t % i'  
 + ii : fl ~ i \* ~ ) iz ~ / \$' z ~ % fi ( " \$ % \$ fi % \$ ~ i \$ ( z , % ~ & \$ ~ 7 fi ' ~ % & fi %  
 ~ & ' i fi ) / % i \* ~ i & fi ~ \$ ) i , , , \$ i fi % it fi \$ : fi ~ / fi ~ z / ~ . fi % , ~ ( ' / i  
 ~ i \$ ~ / ~ 7 t ~ % ( \$' fi / t % ~ / t fflit ~ j & fl ~ fp % + fi i % \$ ~ ~ \$' ~ / % ~ \$' i )  
 ~ ifl' / ~ / ~ ~ % / , \$ i fi % it fi \$ : fi % + ' ( ' ~ i ) : ~ ifl i ~ i ~ ~ ii \* ~ ) iz ~  
 7 & \$ ; , ~ fi / t % , ~ ( z ~ % / ~ i fi ~ i \$ ~ / ~ i \* ~ ) iz ~ / % fi , \$' / \$ ; ( %  
 ~ z ~ ~ fi % ~ % : ~ i ~ % iz ~ ) ~ % ) ' ~ ii \* ~ ) iz ~ % i & fi t %  
 ~ \$ i \$' \* ~ / \$ i ~ i i ) ° % it ~ \* % \$' fi / t % \$ % % \$ ~ ~ ii fi // t \$ i % ~ ifp % ; t  
 ~ / ~ , % , % 7 \$' \$' iz % ~ \$' fi fl' / ( : ifl ~ ii / ~ \$ & \$' / ~ ifl \$' ~ ; t  
 + fi '





### הכנת תכניות לימודים

האגף לתכנון ולפיתוח תכניות לימודים (להלן - אגף ת"ל או האגף), שבמזכירות הפדגוגית במשרד החינוך (להלן - המשרד) מופקד על תכניות הלימודים של כל המגזרים בכל תחומי הדעת לתלמידים בכל הגילים. הוא אחראי לעשרות תכניות לימודים ובמועד הביקורת עסק ב-25 תכניות. בשנת 2007 עבדו באגף כ-35 עובדים, ותקציבו הסתכם בכ-30 מיליון ש"ח. תכנית לימודים בתחום דעת כלשהו אמורה להגדיר מתווה לימודי ברור, מלא ותקני לכל התלמידים במדינה. כדי להורות מקצוע כלשהו יש לפתח גם חומרי למידה מעשיים. את תכנית הלימודים מגבשות במשרד שתי ועדות: ועדת מקצוע וועדת תכנית.

~ ~ ~ ~ ~ / f i f l

#/\$#& " \$%' (& #) \* % / & ' \$! " ~ ~ ~ ~ ~ f i ' i ~ ~ ~ ~ ~ i f f z ! ! " ~ ~ ~ ~ ~ f l t z z ~ ~ ~ ~ ~ / f i f l  
" ~ ~ ~ ~ ~ f l ' . ' , t # f l " ~ ~ ~ ~ ~ f l i / f i f l " ~ ~ ~ ~ ~ f i f l \$ # - i ~ ~ ~ ~ ~ / f # f t i / & # / \$ # / , \$ " ~ ~ ~ ~ ~ / &  
# \$ f i f l / + ) f l - / 2 ' ' ~ ~ ~ ~ ~ % ' ~ ~ ~ ~ ~ f i , z ' ' / + ) f l - \$ ' & ' # , i f l / & # / + ) f l # - \$

ז ז ז ז ז ~ ~ ~ ~ ~ f i

~ ~ ~ ~ ~ i ~ ~ ~ ~ ~ / f i i / f f l ז ~ ~ ~ ~ ~ f l

% i \* \$ f l ' & \$ - f l \$ ) & % ) 2 \$ . ' ~ ~ ~ ~ ~ / & # \$ # f # z & ) / # \$ # # # - / & " i , z # . 4  
~ ~ ~ ~ ~ / & # \$ # # % & ~ ~ ~ ~ ~ \$ 3 f i & 1 / \$ % # / i # ' 5 & ) ' ~ ~ ~ ~ ~ \$ \$ f l t ) ~ ~ ~ ~ ~ \* f l i - / / & " # # / f l - / & # # " ) ~ ~ ~ ~ ~ f f i \* f l # - i ~ ~ ~ ~ ~ / & f i f l ~ ~ ~ ~ ~ % i /

i - ~ ~ ~ ~ ~ # \$ % 1 ~ ~ ~ ~ ~ f l " ~ ~ ~ ~ ~ / 2 ~ ~ ~ ~ ~ / + # % - ' & ( ~ ~ ~ ~ ~ ' & / ) ~ ~ ~ ~ ~ / & # / \$ # f i # z ~ ~ ~ ~ ~ z  
~ ~ ~ ~ ~ i . & # ( % & f l . " \$ ~ ~ ~ ~ ~ # i - / ) \* \* 3 # ' f l ' ( ~ ~ ~ ~ ~ \$ # / \$ # f i # z % ) 2 \$ . " \$ ~ ~ ~ ~ ~ / &  
# f l ~ ~ ~ ~ ~ / # \$ 6 - ~ ~ ~ ~ ~ / & # \$ # z & ~ ~ ~ ~ ~ i / & " \$ )

# f l & # - f l , ~ ~ ~ ~ ~ # # \$ l f l " i / f l # \$ # / & \* ) ' / + ) ' # i / f l & ~ ~ ~ ~ ~ # \$ l f l ' ' ~ ~ ~ ~ ~ z ) / ) & ~ ~ ~ ~ ~ . 6  
# / & ~ ~ ~ ~ ~ \$ / # / # \$ # f i # z & ~ ~ ~ ~ ~ \$ 3

# / f i ) ~ ~ ~ ~ ~ f l # % & / ) \* \$ 6 - & ~ ~ ~ ~ ~ ~ ~ ~ ~ ~ ~ f l ~ ~ ~ ~ ~ / 2 ' ' ~ ~ ~ ~ ~ \$ ~ ~ ~ ~ ~ # f l ~ ~ ~ ~ ~ # \$ ~ ~ ~ ~ ~ / & # / \$ # ~ ~ ~ ~ ~ . 7  
~ ~ ~ ~ ~ \* / i ~ ~ ~ ~ ~ f l

# / & ~ ~ ~ ~ ~ / ) ' ~ ~ ~ ~ ~ % f l - ~ ~ ~ ~ ~ / & # / \$ # i / ) ~ ~ ~ ~ ~ f i ) ~ ~ ~ ~ ~ - 2 f # ~ ~ ~ ~ ~ # ~ ~ ~ ~ ~ / ~ ~ ~ ~ ~ f l - ~ ~ ~ ~ ~ . 8  
~ ~ ~ ~ ~ / & # / \$ # & \* f i # z \* \$ f l # i & f l ' # & f l ( & f l f l f l ' / #

( % & f l . ( ~ ~ ~ ~ ~ / 2 ~ ~ ~ ~ ~ z & ~ ~ ~ ~ ~ / & # / \$ # # ) ~ ~ ~ ~ ~ % - ~ ~ ~ ~ ~ / \$ ) / i / & # - ~ ~ ~ ~ ~ # ) : 2 ~ ~ ~ ~ ~ i ~ ~ ~ ~ ~ . 9  
i / ) ~ ~ ~ ~ ~ # / - ~ ~ ~ ~ ~ % - ~ ~ ~ ~ ~ \* % & ~ ~ ~ ~ ~ , # ~ ~ ~ ~ ~ z ' ~ ~ ~ ~ ~ # f l t i i \$ ~ ~ ~ ~ ~ / f l ~ ~ ~ ~ ~ # ) ~ ~ ~ ~ ~ i / & " \$ ) ~ ~ ~ ~ ~ i . & #  
~ ~ ~ ~ ~ i . & # / i & ~ ~ ~ ~ ~ / f i / & ) ~ ~ ~ ~ ~ 2 - f l i & f l & ~ ~ ~ ~ ~ f l f l ~ ~ ~ ~ ~ & \$ ' / ~ ~ ~ ~ ~ / ' /

# / 8 ) ~ ~ ~ ~ ~ # ) / 1 i . & # ) 2 # # ) ( ~ ~ ~ ~ ~ - ' & ( ~ ~ ~ ~ ~ i ~ ~ ~ ~ ~ \* # / # f l # / \$ f i f l ' \$ & ' ~ ~ ~ ~ ~ f l t f i f l . "  
# / \$ # \* ) ~ ~ ~ ~ ~ f l ~ ~ ~ ~ ~ # - / 2 ~ ~ ~ ~ ~ / ) 2 \$ . - / 2 ~ ~ ~ ~ ~ f l # ~ ~ ~ ~ ~ ~ ~ ~ ~ ~ ~ / & # \$ # & " ) # & ~ ~ ~ ~ ~ # \$ f i f l &  
/ % i / ) ~ ~ ~ ~ ~ # \$ ~ ~ ~ ~ ~ ' & # / \$ # ~ ~ ~ ~ ~ # - / 2 ~ ~ ~ ~ ~ / ) i # ~ ~ ~ ~ ~ # & ~ ~ ~ ~ ~ ~ ~ ~ ~ ~ ~ z & f l ~ ~ ~ ~ ~ / # / % t i / &



\*f7A flj.&)ff"fl' .#f'f1#/-#&" )%3`3f) #)&+ &i~ ' ~#f' "\$(` fl .4Z  
~+) ' 1/ . ' 1` f2` # .` / % # / fl # \$ ffff " j . &# / \$ \$ # f1' # / & ' f' # .  
& ° - i . ' ) # 4 ` ° & f1 " ` / fl / & ' 2fi / i ` ~ f1 / - 2 . ' ~ \$ . i / - / # \$ fff & # / 8 ) ' .  
#fVZ / (& " j . &#

" , 3Z` " . fl - i ' # / - 2 ` fff` fi # # / fl # \$ ffff " \$ f f \$ ~ & ; ~ # / & . 46  
' & / ) & ) # / - 2 ` fi / . & # \$ # # 2fi # \$ % / & Z ) 1` + & fV' : %

) ~ / \$ f " i / . & # \$ # & / . \$ # / i ' ' / + ) ' ~ " ~ Z ? 4 < " 1 4 < 9 > 3 3 \$ # " " i / & # \$ fl . 47  
- i ' ' # / - 2 . ' i fi ) # ) " j / & " \$ ) " " j . & # & ' i / - \$ ° f f f f ' + & # % / " - i O  
/ # ) " j / & " j . & # i / ) ' 1 - / 1 3 - 2 & " i / & # \$ # f # Z " i 3 . " . fl

# - f1 & # % # - i ' ° % & ' ~ / % & ; & f " i / . & # ) " . " \$ . & ' ° f i f i ° ~ + f1 # f1 ' . 48  
! \$ & ' ° f i f i f f " i / . &

°) ~ " j . & # % & " i / & ( - . . f # / & ~ \$ . - / - 2 . ' i & ' \* " i / & # / \$ #  
° - 2 . ° % f i ' i . & # ) / & f l \* " " ) ' i # / - 2 ` fV' i Z , i f i / \$ % ~ " i / & # \$ #  
& " i / & # / ) ' / ' # ) " . : : # / \$ % / . # & f1 # \$ # / ) " i / & # / \$ # - i - ' : f # % & V  
i . # - f1 " # fi & 2 & & % " / / " j . & # & / " / ' i

" j . & # ° % & 1 Z ` ° # f f " i . & \$ # / - 2 . ' ° % f i # \$ % - " i / & # / \$ # \* % & i ~ " i ° &  
fV2 " \$ 3 fV & ( # 1 f i f i # / - 2 ` f1 \* / ~ f i f i # / - 2 ` f1 \* T ~ 3 . ' % & f i

" j - / ° # f i & 1 \$ # # - / & ' # / f i \* \$ f " ~ / f i ' & \$ - / i & # + # Z ` # / % 3 ' ° &  
# i / - ° \$ ) " i - // " ) : % - / i & " . " i / & # / \$ # # \$ % & i - . % ) # " \$ 3 # fV & 1 / \$ %  
# , i f & " i + \* 3 , Z ~ - / i & ' & i / - : # f # # f i ) # \$ & ~ 1 & f i 2 / ~ " \$ 3 fV & f i  
" i / & # / \$ #

& ° & - Z & ( ~ ' & " i / & # / \$ # # \$ % & f i V A # % ) # \$ # - / i & / + ) ' & / i ~ " i # & \$ &  
i ~ " i ° & # f i 2 # " , / 2 ` # / & i ~ " i ° & # / Z i - ' ~ i ° # ) i f i & % 2 # \$ # : ' Z  
" i / & # / \$ # ~ f i ) ~ i / ' f i - ° - 2 f i & # ' &

/ & / i " % 2 & i / - # / ) # ° \* \$ ) ~ # \$ " " i / & # / \$ # ° ( % & + ) i & # + # Z ` # / % 3 ' ° &  
# / f i ) " % & # / , f i

" i / & # / \$ # f f " i . & " . \$ ~ f i // & i / & # / - f i : 2 , ~ ) i // & i ~ " i # & \$ &  
" - Z i ' " ) ~ / \$ Z & ) & " i / & # / \$ # Z & i / & " ) ~ / \$ ~ ) i // & i ~ " i # & \$ &  
# / - 2 ` f1 \* / f i f i # / - 2 ` f1 \* # / \$ % - i / & # / \$ # f i # Z & / & ° % & ° # / f i # \$ f i f i  
( Z & ) & 1 & ) # / \$ # & / ) # # / f i # \$ f i f f i f i f i & " f f i

" i / & # / \$ # \* % - # ) ~ f i & & / ~ Z ) ~ " . ) # " & \$ - / i & # + # Z ` # / % 3 ' ° &  
: ) / ' f i 2 ' ~ ) & i / f i f i \$ i ( & # ' i # \* # \$ % ~ ) i // & # / ' f f " i f i # ' # - i : / f i # f i  
" + & # % / " # f f i T ~ - i ' " / \$ ' &

# f i f i f i & i / & # / ° % & , i ' # f i # ~ / ) " " i / & # / \$ # # / ' f i \* % & i ~ " i # & \$ &  
: \$ & ' ° f i f i f i & " \$ f i

†žž' 7fxfi'''' ,i

''

°fif&i ~'' '°&°'' ,i &#°&°-i'°#°°&°' ,i &°°°/fi&°°°' fi'°#fi' fi°fi°\$  
/°&°' \$&°'°' fi fi fi°' °\$fi°#fi fi fi°' ,i/°' °ž°'°#ffi'°)°&°°#&°-°#i/°fi  
° ,i # fi°(°\$fi°°°\$°&°°°/°) ,i #°&°°°#°\$°' #°°+°°fi fi°°°%i°)°2°&  
°°\$fi&°) fi/°#i ,i ,i°°\$fi fi°°°°)°°/°'°)°)°i//&°' ,i &°°°°fi fi°' fi°)°/°fi  
° ,i #°°-i'°&°°#°#°°

#°-°/2°°°fi°\$&°'°' fi fi°' ,i &#°°°i/°&#°\$#°\$°&°&°ž&#°°°ž°°#°°°°&  
°#)°°°°&°°°'°ffi fi°'°/°&°\$°/°-i°°-°/2°°fi°°°/°fi°'°°%1, 3ž°°°°°fi°-i°°'  
°' 3-°/2°°i/°&°°°i°&°fi°fi&°°#1°&fi

### הוראת אנגלית בבתי הספר

ידיעת אנגלית היא כלי חשוב להשתלבות בחיים המודרניים בישראל ובעולם, בלימודים במוסדות להשכלה גבוהה ובשוק העבודה. המזכירות הפדגוגית במשרד החינוך (להלן - המזוה"פ; המשרד) מטפלת בהוראת האנגלית במערכת החינוך. היא עושה כן, בין השאר, באמצעות מפקחת מרכזת המופקדת על הוראת האנגלית (להלן - מפמ"רית) ובאמצעות מפקחים המופקדים על הוראת האנגלית במחוזות המשרד (להלן - מפקחים מחוזיים).

### פעולות הביקורת

המפקחים מחוזיים יבצעו ביקורת על תוכניות הוראת האנגלית במחוזות המשרד. מטרת הביקורת היא לוודא כי תוכניות הוראת האנגלית במחוזות המשרד מתבצעות באופן יעיל ומקצועי, וכן לוודא כי המורים המלמדים אנגלית במחוזות המשרד מקבלים את הכשרה הנדרשת, ומעודכן בתחומי הידע והמיומנות שלהם.

### עיקרי הממצאים

במהלך הביקורת, נבדקו מספר תוכניות הוראת אנגלית במחוזות המשרד, ונמצאו מספר ממצאים. הממצאים העיקריים הם: 1. חוסר אחידות בתוכניות הוראת האנגלית במחוזות המשרד. 2. חוסר אחידות במתודות הוראה. 3. חוסר אחידות במתן הכשרה למורים. 4. חוסר אחידות במתן מעודכן לתלמידי אנגלית. 5. חוסר אחידות במתן מעודכן למורים. 6. חוסר אחידות במתן מעודכן לתלמידי אנגלית. 7. חוסר אחידות במתן מעודכן למורים. 8. חוסר אחידות במתן מעודכן לתלמידי אנגלית. 9. חוסר אחידות במתן מעודכן למורים. 10. חוסר אחידות במתן מעודכן לתלמידי אנגלית.

ממצאים נוספים: 1. חוסר אחידות במתן מעודכן לתלמידי אנגלית. 2. חוסר אחידות במתן מעודכן למורים. 3. חוסר אחידות במתן מעודכן לתלמידי אנגלית. 4. חוסר אחידות במתן מעודכן למורים. 5. חוסר אחידות במתן מעודכן לתלמידי אנגלית.

f1+ - Z / fl%l \$

l//l# / . #. l' ° + ° ~ i# ° / ° ~ #fi"l' l//l# / . #. l' ° + ° 2° #. lfv - ZZZ9ZZZ<\*  
T15" \$ #fi"l'

l'it, 5\$ l & ° \$ # l 6 / & / fl # j # \$ # l # \$ l' it, 5\$ . # # fl' ifi ZZZ < ° 0% ° Z  
l'fi"l' l / ~ # l' ~ 4' ~ / \$ . fi / " # # il% # / # v l' l 2 & ' l' ' l \$ 6 / & 2 l' fi / " #  
& l' " " # # / l' / ( ' ° 2 . fl . / ' # ~ ifi" it # ' \$ ° l' it / \$ ° ° , 4" # ' \$ fl ° . 6l' ' i5  
6l' ' i5 l // i# # fi it ~ il / ~ # ~ i' / # l / ' 0 " " # i% " " ) . " & \$ iO' ifi 6 , fi  
l / ' ( fi # \$ 5 # / it / \$ ~ il / i # # ~ v l' # fi 2' i \$ - 5 . & it / \$ ° ° , 4" # ' \$ fl °  
l' , " " # # / l' # / ( fi # l / ' i \$ # ' % fl ~ 4' \$ l fl 4 # # fi " ' " ~ i , fi \$ ~ fi / " #  
% 2 ~ i \$ # l / + fl 4 # ' fi " l' \$ fl l' ~ il " 5 ~ iffl' # ° 2 % \$ l' # fi' fl % " i # l  
~ , # ( ° \$ fl # # ' i \$ # / ) 5 l 2 ~ ifl' l' # ° i5 . " fi / " ° + i5 ~ 4' \$ fi 2 l il l 5 ~ iffl'  
1 / ~ # / il' fi / " # l' # \$

l / " v # + i \$ ° ° , 4" # l' 4" ° / " v l' / ~ ° ' \$ / ' / l' fi / " ° / v ~ 4' \$ 1  
~ il ( fi # ~ ifl % " # ' % fl l' . # l' l / fi % ' # ' 5 2 # / l' # ' / 2 l' i / ~ ifl % " # /  
fi / " # j 5 & ( ' / ~ # 2 \$ ~ 4 % " ) & i " . l' i # " # ( it # \$ l 5 / " v l' / 2 l' i 5  
T , 4" # ' \$ fl' j 4" ' l' ~ # . l' i 2 # l

l' l # \$ . l' fl " " / # ~ # / ° , 4" # ' \$ fl ° l' it / \$ ° ~ ifi" l' # l // l# / \$ . i \$ ifl' 1 <  
1 # \$ # l' + # \* l' fi ) \$ fl l' # \$ # / 4 \$ = ' / # l' & i / " ° ° i ~ ifi % ' it 2 ~ 5 . fi / " #  
fi 2 ~ fi " 2 . " / ~ ° . # # . l' ) 5 ° 2 . & it / \$ ° ° , 4" # ' \$ fl ' ~ 4" " ~ l 2 # l # \$ #  
T \$ % l' ~ i5 f # l 2 # fi" l # ) it # ° il % l 2 fl 2 "

fi " " # . . j' ° ° 6l' ' i5 l / ~ i5 " \$ ~ il / i # ~ i' / # ~ # # ' l' ifi . i % fl ~ l' fi / " # 19  
l' i ~ l' # ~ ifl' ( fi " ~ i , fi \$ ° ~ il ( fi # ~ ifl % " # T il' 5 " " # . # . l' ° i // i # " " 2  
l' ~ ifl 2 i \$ \$ # & it / \$ . ifi" it # ' l' ~ v fl' i . fl " fi " " # . # l' / = / \$ 14 ~ f #  
l' 2 ~ # / ~ il # 4 # i \$ l / fi" it # ' 2 ~ il fi . it 2 # . # . l' ° " % fl' ~ 3 X fi % ifi" it l  
l' fi " " 2 ~ i " il % ' it / \$ . ifi" it l' l' / fi % ifi" it l' % 2 ~ fl 2 i' ' i' i' 5 ~  
# 2 - , " l # l + # \* # % 0 . i00 . l' i ( 5 " # # 5 / l # j \$ \$ . T i ~ il 2 . 5 ~ ifi" l' # # / ' i  
fl' l' / 5 # / it / \$ # . l' " 2 / # # fl " " # ~ il \$ # . " iOfi' ~ il fi . i # . # . l' ° /  
T il' 5 " " # . # . l' ° ~ 2 / ' " 2 ' 5 \$ # fi " ) " \$ l' l 5 ' it / \$

fi % " " # ° # \$ / ) i fi # fi % / ° = & i % ~ ifi % ° ' 5 fl' % 2 # fi / " # 17  
l / ' iO / " # ' 42 i # . l / ~ # l' fi 2 ~ 2 . l' 5 \$ # . ( fl ~ 2 / il " ° \$ ~ f # / = ~ & P % " #  
fi / " ° i5 l , 5 \$ . l / fi / " #

. # . l' ° . " ° ~ i 5 \$ ~ it fi # . i # - ZZZ l ZZZ 7 \* ( . / # ~ ifi" it # ' \$ ° / ~ 4' \$ 1  
~ ifi % ' # fl l' 1 it / \$ ~ # l 2 ~ ifl % " # ~ il ( fi # ~ ifl % " # l / ~ i fi ~ fl ° /  
% fl' % ° ° ~ il ( fi # ~ ifl % " # ~ iffl' / ~ 4' \$ 1 " . # . l' ° ° % l' ~ # fl % " l 2 ~ it 0 " #  
X . / ' # ~ ifi" it # ' \$ ° ~ i fi / ° . # . l' ° "

l' i \$ \$ fi / " # # 0 ° ~ i \$ / ~ i " / j \$ l' i 2' 2' ~ i , " " # # 14 # ) l' ~ ZZZ 7 . " " 1  
~ it fi # # 1 , fi \$ ~ fi / " # ' ( fi' j fi' ifi l 2 . . ' # & \$ # ~ ° l' it / \$ l' i " ° . fl' # l 2  
T i \$ \$ # ' 5 \$ / ~ ° . l' i 2' ~ # & i 5 \$ i # . i 2' # ' fi l 5 # . " / ~ i \$ \$ # +

#f) % fl . " l + Z ! , ° fl . " l , / Z l ° ( . fl Z ! % ! . fl fl fl . " ! , \$ + / fl ) \$ . l' fl .  
~ ifl l Z i . # fl \$ / fl . # fl fl .  
fl fl , ° // . ~ i / ° ! . X " Z i . fl ! O fl " \$ ( / Z l + Z l fl Z % ~ fl fl . O fl \$ / ! % fl +  
& fl ! " % ~ fl fl fl ) l Z ! # ! 1 , fl fl # fl / ° ~ Z O fl \$ !

~T~&I " j/ / " i/ / " i4 " ~.2% # fi/" #Of#&it/\$t~i " " . fi' #j/°  
1i " jfi, u/ j2"

~it/\$~' #jfi"it~ifl2"#" fi/"#/ fi/it/\$°' / #' \$fi° j 2' #+i4# ~>  
2 ~ j/ #° ~it/\$°' / #' \$fi° i\$fi \$t5j/ 24"" #+i4# ) " \$# #' j5°  
fi"it' fifi

&\$fi# %" fi/"t. " j, f\$ (5 "#(fi' 02t' (fi' #j5 ~ii(f' #~ifl%# 13  
1it/\$~' #~i"i" \$~' 2fi/ i " " i5 ?/t4~\$ #/

~\$° j' 2# (f° ~it/\$t~i " j/ 24# =fi2 # # 2# # \$fi# %" fi/" 133  
i " i. fi/#(f' ~ifl# # (f° " j' ° j5 &" 4#(f' ° %2 & /' #~ifi"it#  
1fi# # (f° fi' 2 i' 2 i " fi/" #ffl2~t5j~t2= # \$ # ° ~it/\$t

~ifl. i# " #i' ° ~i " #~ / j/ #(" -0%' it/\$t~i " j/ #/ # =%# j55 13  
f4i5)5 i' .i. # # fi' &° #~ fi' fl5 = /' ° t&i/ #/ ° 4 \$~t j u \$ #~ iOfi°  
t' / " =%#~t fi/# j 2t +i\$

~ffl"i ~ifi"it' i\$ t~i% % fi/" #' fi# j' j2' it/\$ j' fi' #~ ~ifi"it' 13  
# (#/5 t~' /5 it/\$~ ifl' t&i fl ~ifi"it' jifi# &# 5/ &' t' " " #  
j j2' 4° % j' / = i4j5& i5# / " fi" \$~ it/\$ j' fi' ifi"it' fl j j u j5 °. fi/" #  
12' / " i2 ~iiOfifi' u/ % 4t

~it/\$ fi' j' it/\$ j' ° fi' ifi"it' #° %fi@0 i# j5 j2' / \$~' ifi #~ j fi/" #&t~  
j° fl' i' i5# " " j2+i# (5 " 2fi" # # j fi/" t8 it/\$ j' fi' \$~ / ifi"it' ~2  
j0' / " .i. ° j # 2\$ i ## i' .5' " i5# +i" 8+j2# +~ j2 & 5 # j2&it/\$  
j / fi/" ° 8 it/\$ j' fi' \$~ / ifi"it' #4%# / / v' it/\$ j' fi' i' i5# 8 t#  
j u fi. i. " j' ° ~it/\$ t' 4%# j2' # i' / ~t' / ° i' # i'

**סיכום והמלצות**

~\$ / 4° %t/ it/\$~ i//i## +° ~i 5\$ i 2' / v' flt" °. 4" #' \$fi' i' ~4'  
(f° i//i## +° fi" " " j' t~ii5" " " j' ° j/ i//i## +° j/ t&i. j5°  
&i/ # j/ #0' #° fi' 2° ii%& i# +° & j2# # %fi# 1fi# i t# (f° / #~ jifi# #  
1it/\$ #~' # j2fi% ° ° it/\$~' #~ fi' fl5 j' ° i°

~it2' i# +° 1it/\$~ i//i## ~v j j2' it2' ) \$f# fi/" t i2' # \$fi' # %" fi/"  
~it2fi2fi" " " j' ° # ~\$# ° it/\$ jifi"it' + j/ fi% fi"it' + (i' #~ ~4 t  
&# / " / #~ i " / ~ifi' 2# j5° % ° " +~ ° 4' i. 4" #' \$fi' i' ~4' / ~ fi j  
~ / t. i# +° & " v # # / 2v jf5& 4" #' \$fi' j/ i' #4" #' ° #° iifl' / j' 5  
1" . # j' ° j2fi%"

~ " . j2' " #i' t~ i4f\$~ it/\$t~i " # " . j2' . . " 2fi" = ~ j fi/" # j2'  
~it/\$t~i " v 5# ~i5 fi'+fi j fi/" # j2fi21. fi' # =%# ~ # #° %fi j jf5&2°  
jf5&it/\$~' #~ i/ fl ~i t # #° i \$ j2' " / t fi' fi' & " #i' . i5 4 i t  
j' ° ~it/\$t~i 2 i " i' t/ t' / ~ #~' +fi' it2' # ~\$# it2' i' " v 5#

†fl+ - Ž / fl\*%l \$

~

l(fl' # fl% #) 2' ' ~ + fl† 5 & 5 ~ i \$ \$ 2' . # j' ' i " # / ~ 5 & fi # # ( / ' ° .  
1 it / \$ # ' ~ # ~ fl °

l / . " ° ! it / \$ j ° fl ~ ifi " t t t it / \$ j 2 / ~ ii % # ~ #) fi # i # # j % t fi / " # t 2  
j # ~ t / ' ' ° A + 5 \$ fi / " # ~ 4 i ~ ~ 1 5 ~ + " i # ° # ' t / # ~ ifi " it # ' 2  
l ii // ~ fi t j \$ i / ~ fi fl & t # 10 / " . l . ° i t 5 / 2 it 2 & 5) 4 ~ ifi " t #  
1 t 5 ' 0 2 ' t fl / " ~ ifi " t j \$ ° . fl ~ / " # # ~ t ~ t / #



## הערכת תארים אקדמיים מחו"ל

בשנת 1973 הקים משרד החינוך (להלן - המשרד) את "הגף להערכת תארים אקדמיים מחו"ל" (להלן - הגף). תפקיד הגף הוא להעריך תעודות, דיפלומות ותארים שהעניקו מוסדות אקדמיים בחו"ל, בהשוואה לתעודות, דיפלומות ותארים שנותנים מוסדות אקדמיים במדינת ישראל לצורך דירוג ושכר. בהמשך הורחבה עבודת הגף גם לשקילת תואר הניתן למי שלומד בישראל בשלוחה של מוסד אקדמי מחו"ל, וכן לשקילת תואר שנעשה ב"למידה מרחוק" (להלן - הערכת תואר או שקילת תואר). סמכות הגף לשקול תארים אקדמיים מחו"ל נקבעה בהסכמי העבודה הקיבוציים החלים במגזר הציבורי, ובתקשייר, והיא נועדה להקל על קליטתם של עולים חדשים בשוק העבודה בישראל.

1 / fffl

ffl ° fi / t \$ \$ Zl ° % \$ ' fi ° ( ' ~ \$ ) ifl \$ \* t fi / t \* fi ' ! " # ° t Z " z l ~ ° ° ~ √ fiff  
 \$ ) ifl \$ ' √ ' ° ° i O ° / ( ) \$ / - \$ ' \* ifi / fi / t \$ - / ' i Z " / t \$ \$ / - ° ° ° t \$ ° i ° ° °  
 / O ° \$ fi / t ° ° ° i Z " / t \$ fi / t °

l ' ž ž ž ~ i ~ ° " fi

~ ° ° ' - i \* / - ' ( & ) ' / \* ° \$ 324 l / ~ ° ° ' - i \* / - ' / \* ° 1 2 " l % & / & \$ ! " ° 1 ' ) °  
 / i - / ° ° ° ' - i \* / - ' ( & ) 847 ' i \$ + / ° ° ° ' - ' ( & ) 614 l 5 / ~

\$ fi ° ( \$ ° i - i ° ° ) u ~ t fl \$ ° - / ' fl ' \$ / ' fi ~ ° \$ ° - i \* / fi / t \$ ' ( fi ° i \$ / 9  
 \$ zi ) fi / t \$ ifi \* ° ° ( fff ' \$ ) \* \$ - ( ° - % \$ ' fi ° ( fi / t \$ ° - \$ ) \$ ' . ( \$ - / ' i \$ ° + /  
 \$ O t \$ ifi - \$ i ° ( \$ - i O \$ ' i \$ 5 / ' i fl ° fl t ° i ° ° \$ ° - i \* / / ) ' ~ i O \$ - fi / t \$  
 / fl ' i ° - / t t fi / t - ° ° \$ \$ ° & \$ - / \$

~ i ° ° ° . ( \$ ° % \$ ' - i ( " ° ~ 699 / ! ~ i - f ( i ° ( \$ ° - \$ / t t \$ \$ ž i - fi \$ ! " ! i - i °  
 \$ - / t t \$ / O ° \$ / ° ) ifl \$ ° / ° ( \* √ ' i ° - / t t \$ fi fl - ° ° = fl < fi / t - ° ) ifl \$ fi / t t  
 fi / t 5 ° ° i ) ifl / ' i Z " / t \$ \* ifi - % ° ° - : ) \$ ž - fi \$ \$ ° / ii / ° ° \$ ž - fi \$ ° ° \$ & i ž  
 ° ) / ° ° ° - fi ° i Z " / t ! ( fi ° fl - ° ° \$ ž : t ž ifi - ° - √ \$ ° - O ° \$ fi / t ° ) ifl \$  
 / \$ \$ \* t i i ° - / t t \$ fi fl ° fi / t \$ i ° ž i - fi \$ ° - ° i / \$ i ) / % \$ - / j ~ \$ t \* it -

\$ ) ( t 5 t \$ ž - fi \$ ° - \* f ( ° ° ° ' - i \* / - \$ \* ° \$ / \$ i ° i - \$ \$ % \$ i - \$ ) i ° - ( /  
 ° i O \$ ' ) - ' ° ° i O - fi / t - / & \$ ' ° ) - ' ° ° i \* ° \$ i . t ž t > i 6 ° / t ii \$ ) ° -  
 \$ / i O l ( O t t ° ° / t ) ° ° ° - i \* / / \$ - ( + \* f O t 5 ° ° d ) ° ) ifl \$ ° ° t fi / t °

~ i O - j ' i ° ° √ : ° ° - i - ( % \$ - / ifi \* ° ° i 5 / ( ° \* ) ! " ! ' ) / t % \$ i - \$ ) ° / 6  
 ° ° √ \$ ° ° ' fl ° ° ° √ \$ / \$ - ( \$ \$ ) ifl \$ ° ° t fi / t / ° ° \$ ° . ( \$ ° i ° ° ( & - i - t  
 \$ ) ( t \$ ° ii ( ° / % / fi / t \$ ° - \$ ) \$ ° - ( / & \$ ' ° ° ° ) - ' ° ° + ii \* - ° i ) ° ° i O - j ) ° - ž \$  
 ° - ( " \$ - ( % \$ ( ifi \$ ° ° i ° \$ ° i Z " ( \* / j \$ fi / t ° ° ° ° it & \$ ( fi \$ ° ii \$ i ) ° - ž \$

-\$)it -\$) - \$)~ \$!""#Zz &~ .i. %88 (ifl\$ 5 / \$! fl' \$/ ffl' i)~ -Z' . (t  
 Z) Z)~ 5iy' ~ iO' ~ v \$! ~ ifl \$- \$\*~ fl/t' / (fit' : (t' / \* \$  
 H' \* fl + \$fit - \$Z' ~ ifit - \$i' i' \* (v / - / ~ \$ . \$' / \* ~ i' i' \* ( / ?  
 +ii-i' ~ i. i. - \$' iZ' / t' ~ (- (i88% )ii) / t' ~ \$ \$fit - \$Z' ~ - & \$' i fZ  
 %88 - / ~ - iZ' ~ i' \* \$- ! "" "" Zz & ~ \$) ifl \$' Zi- \* ~ \$Zi- fl\$ t' ii- \$) it' ~ iifl ,  
 - i' / ~ - iZ' ~ & \* iZ' \$- %& \$' \$' i \$! "" 9@\* / i- / \$' ~ \$- / ~ - i' / i' / i' ~  
 (i' \* - @' f( t' 5 \$- 7' ifi / t' 15' \$f( \$' ) i' ! "" 6' t' Z' Z' / \* fl + \$fit - ~ \$  
 \$' O' i \$' ~ Z' - \$ t' \$ ii \$ \$f( \$' / i- / ~ i' \* fl + \$fit - ~ i' i' - i' / - i' --  
 O' i ( \* ) i' ~ \$ fl - i O' i \$) / . + "" 3i' t' \* \$ fi' ( \$' iiz' i \$' ~ + "" 6' t' O' i  
 \$' ii \$' fl + \$fit - ~ - i' / ~ i' ) / t' flZ( t' ~ \* t' \$ ii \$' / i- / ~ - i' / / ~  
 / i) / ( ~ Z( t' ~ \* t

/88' fi' ( ' ~ \$' - / + ifi / t' 15' i' ( O' t' i' & \$' f( ~ ; O' / v \$O- t' \$ @' f( ~ B  
 i- i' + v fl fl 93- / \$' \*' / \$- ( \$' \* i' ~ / fl fl- ' fl Z) . ' \$- \$' ii \$ \$ t' ~ i' & \$ \$' f( ~  
 ~ / v it' f( ) i' fl \$' \* - fl 5' t' . fl - ~ it ( ~ // \$f( ' \$ \$z) . ' \$' + "" # ' t' Z' Z' i' "" 1  
 \$f( ' \$

~ i' ~ i- i. t' \$' i' \*' ~ \$' i& fl' i' \*' t' "" ! - i' ~ %88 5 \$' / ~ \$ \$' i- - . \$' i' - ( / 1  
 i' 5- + v fl \$' i) i' Zi' \* \$- . fl ( ~ - \$' \* \$' / i& i. fl ( t' ) . ' ~ + v fl \$' i. t' Zt \$  
 i& fl' f( i' fi' ~ - Zi' \$- ~ i' i' / " z) \$' i' fi' fl - ~ - " \$' - i' / ~ i' i' ( \$- / ~  
 - t' ~ - \$) it' ~ - fi / t' \$' i' \$' %& - \$) f( i \$' / 88 - \$) i' ~ + i' 5' + - - \$ t' \$  
 / & ~ i& fl' f( \$- ( ~ - i' "" 1i- i' f( i' "" ! ) / t' / i' \$' + \* t

/ i88 - . i' 88 - i' \* / \$' / ' \$ 5 \$O t' ) i' / \$' \* / i& - . fi / t' \$ i - \$) i' - ( #  
 / i ( ( ' f( t' ii \* ~ - %& + i ( ( \$' f( i' fl' \$t' if 88 - - \$) \$' / ~ . ( ( %&

Z/z ~ it' ! ""

i) / \$' / t' ~ + / \$fi' ( \$' i' - i' ~ ) ii ~ t' \$) ~ fi / t' \$ i' - / ~ fl' \$' / fl' i' ~ i' - i' \* /  
 \$Zi- fl \$' \$- / t' t' \$' & \$' f( / ) - / ~ i' fl + ~ \$' - i' / ~ i' ~ iO \$' - fi / t' \$' \$Zi)  
 / ; ) ifl \$' / ( \* v' i' - / t' t' \$fi fl - ~ fl' fi / t' - fi / t' \$' %88' - i' ( ~ i' i' ( \$-  
 ( i . \$- i' t' \$' i' / \$- ( \$) ifl \$' \* t' fi / t' ( fi' / iZ' / t' ( fi' ~ fl' - \* fl' - + O' \$  
 \$- / t' t' \$' Z- fl \$' ( \* ) i' . + . \$i& z'

/ - t' . \$' ~ ifZ 5 ~ z) . ' %88' fi' ( ' ~ \$' - t' \$ i' & \$ \$' f( / ; . - - ( ~ - fi / t' \$- ( ~  
 ~ v' i' % / \$- \$) ifl ifi' ( \$' \$' f( \$' i' fl - ( % . - - \* / - fi / t' \$- ( ; O8' fi' ~  
 / ( i' \* ~ ~ v' i' % / \$- i- . i. ) i' / \$f( \$' i' fl' ~ ~ % - fl \$- + & \$ \$' f(

5. \$' ~ \$' - i- - . ~ \$' \$- ( ~ i' i' ( ( \$' f( ~ i& fl \$' f( / ~ fi - fi / t' \$- ( ~  
 / 88

\$' / \$' ~ flZ t' - 5' ~ i' \$' i' - 5' ~ / \* \$' ~ i' ( ~ %88 - \* ) ) ) fi' \$' i) ~  
 ~ i' Z' ~ - / \$' / ) - / fl + \$) ifl \$' \* t' fi / t' ( fi' / i' ~ \$' - \* \$' 58' i) / \$ \$' &  
 \$) ifl \$' ~ v' ~ iO' - ( 8iZ' / t' \$' O' \$' + ) ifl \$' i) / \$' ~ ifi / t' \$- ( + i' ( t' / t'  
 \$ \$' i' ~ \$' - i' / ~ - iZ' \$' ; fi' & fi' + i' ~ . ( \$' ~ iifl ~ t' ) ( ~ \* - ; v' t' \$-  
 / ~ iO' 5i) / ~ v' \$' iZ' ~ ~ v' fl 5 t' ; ~ ifi Zi' \$' i' t

## מכרז למשרת מנהל מחוז ירושלים

בראשית 2007 פרסם משרד החינוך (להלן - המשרד) מכרז משולב (פנימי וחיצוני) למשרת מנהל מחוז ירושלים. משלא נבחר זוכה במכרז פרסם המשרד ביוני אותה שנה מכרז נוסף (להלן - המכרז). באוקטובר 2007 בחרה ועדת הבחונים לתפקיד במר מאיר שמעוני (להלן - המועמד).

כמה מהמועמדים שניגשו למכרז ולא זכו בו, הגישו תלונה למשרד מבקר המדינה שעניינה תקינות התנהלות המכרז, והביעו את חששם שמדובר ב"מכרז תפור". משרד מבקר המדינה בדק את התאמת כישורי המועמד לדרישות המכרז.

1. המכרז קבע תנאי סף, וביניהם שלמועמד לתפקיד צריכות להיות "שתיים עשרה שנות ניסיון, מתוכן: חמש שנים בהוראה בבתי"ס בארץ, ובנוסף ניסיון של שבע שנים בניהול ביי"ס בארץ ו/או בפקוח על בתי"ס בארץ ו/או בניהול ברמה בכירה בתחומי החינוך בארץ". למועמד היה ניסיון של שנתיים בלבד בהוראה וחסרו לו שלוש שנות ניסיון בהוראה כדי שכישוריו יתאימו לדרישת הסף שנקבעה במכרז - חמש שנות ניסיון בהוראה. לפיכך היה על המשרד לפסול את מועמדותו.

2. לאחר התאריך האחרון שנקבע להגשת מועמדות למכרז פנה המשרד אל המועמד בבקשה שיעביר לו את המסמכים החסרים להוכחת הוותק, כנדרש במכרז. פנייה זו של המשרד נעשתה אף שבמכרז ובחוברת "הנחיות כלליות" שהייתה חלק ממסמכיו, נכתב בהדגשה: "מודגש כי מעבר לתאריך האחרון להרשמה לא יתקבל כל מסמך".

3. המשרד הכיר למועמד בתפקיד פיקודי זוטרי שמילא בצבא (מדריך ומפקד בקורס מחסנאים פקידים טכניים) כעונה לתנאי המכרז "מופקד על מערך החינוך וההדרכה ברמה בכירה במערכת הביטחון" (שהינה חלופה לדרישה "ניהול ברמה בכירה בתחומי החינוך בארץ").

4. האפשרות להמיר שנות ניסיון בניהול לשנות ניסיון בהוראה לא נכללה בתנאי המכרז. יתרה מזו, המועמדים נדרשו להוכיח ניסיון הן בהוראה והן בניהול, ומכאן שהמשרד לא קבע מלכתחילה שהניסיון בניהול יכול להיחשב תחליף לניסיון בהוראה. חרף זאת החשיב המשרד חלק משנות הניסיון של המועמד בניהול ו"ניהול ברמה בכירה בתחומי החינוך בארץ" כשוות ערך לשנות ניסיון בהוראה, ועקב כך קבע שהמועמד קיים את דרישות הסף של המכרז. מתן אפשרות לאחד המועמדים במכרז להמיר שנות ניסיון בניהול בשנות ניסיון בהוראה בלא שאפשרות כזו ניתנה מראש לכל המועמדים הפוטנציאליים למכרז, יוצרת העדפה פסולה של המועמד ופוגעת בעקרון השוויון, שהוא מתנאי היסוד של כל מכרז.

## סיכום והמלצות

מהאמור לעיל עולה חשש שהליך המכרז לא התבצע כדין. התנהלות המשרד יצרה תחושה לפיה הוא פעל למינוי המועמד לתפקיד, חרף אי עמידתו בתנאי המכרז. בנסיבות אלה על המשרד לחזור ולבחון את המכרז ותוצאותיו, תוך מתן משקל הולם לפגיעה בשוויון ההזדמנויות של המועמדים בפועל ובכוח.

## משרד החקלאות ופיתוח הכפר

### הפיקוח על השימוש בתכשירים וטרינריים

שתי יחידות של משרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות) מפקחות על השימוש בתכשירים וטרינריים: השירותים הווטרינריים (להלן - גם השו"ט) ויחידת הפיצו"ח (היחידה לפיקוח על הצומח והחי ויישום ההסכמים החקלאיים בין ישראל לאוטונומיה), שהיא למעשה זרוע מבצעת של השירותים הווטרינריים בתחום האכיפה והחקירות (אלה אמורים לפעול במשותף). כמו כן אמור לעסוק בכך משרד הבריאות, שיש לו תחומי פעילות רבים שמשקים לעבודת השירותים הווטרינריים.

השירותים הווטרינריים הם יחידת סמך של משרד החקלאות הכפופה לשר החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - שר החקלאות). אחד התפקידים שלה הוא פיקוח על תכשירים וטרינריים. לפי הגדרת השו"ט, תכשיר וטרינרי הוא כל תכשיר המשמש למניעת מחלה או לטיפול בבעלי חיים, לרבות תרופה, תרכיב, תכשיר כימי (חומר חיטוי וחומר הדברה) וזרזי גדילה. בשנים האחרונות הוחלט בהנהלת השו"ט על טיפול אינטנסיבי בתכשירים הווטרינריים באמצעות ייעוד שני רופאים וטרינרים לפיקוח על תכשירים וטרינריים. תפקידם ליזום פעילות מסודרת ולתת ליווי מקצועי למפקחים.

יחידת הפיצו"ח הוקמה בשנת 1994 על פי חוק יישום ההסכם בדבר רצועת עזה ואזור יריחו (הסדרים כלכליים והוראות שונות) (תיקוני חקיקה), התשנ"ה-1994 (להלן - החוק), והיא אמורה לבצע פעולות פיקוח לאורך קו התפר למניעת מעבר מוצרים חקלאיים לישראל לשם הגנה על בריאות הציבור ולמניעת הפצת מחלות בעלי חיים.

תחום התכשירים הווטרינריים מתאפיין בשנים האחרונות בתופעות האלה: (א) הברחות וגנבות - על פי הערכות מודיעיניות, כמות גדולה של תכשירים וטרינריים מוברחת למדינת ישראל הן מגבול מצרים והן משטחי הרשות הפלסטינית ביהודה ושומרון דרך אזורים שבהם לא הוקמה גדר הפרדה ודרך אזור עוטף ירושלים. (ב) זיוף תרופות - בישראל מצויות תרופות מזויפות שאין בהן חומרים פעילים או שכמות החומרים הללו בהן קטנה מהרצוי; התוויות שעל אריזותיהן אינן נכונות, הן מדוללות, מזהמות ואינן תקפות.

לפי הערכת יו"ר ענף וטרינריה בהתאחדות התעשיינים, 20%-25% מהתרופות הווטרינריות שנמצאות בשימוש בישראל הן תרופות שלא אושרו כחוק על ידי הרשויות ועלולות לסכן חיי אדם.

### פעולות הביקורת

(i f f i ! " ~ f i t Z t ~ " ~ i / f i f l  
 \$ t Z ~ % # & f l f i / , Z % " / Q & f i / , Z % \$ i f i f l + ~ \* t / % " \$ ~ f l " ~ \* t /  
 i ~ ~ f l ~ 3 f i f l \$ f i ( / % 4 ) f l % & % \$ ( , f l / ' \* Q # / # 3 ) & ( f p % i ~ ~ f l  
 ~ 3 ) ~ f p %

### עיקרי הממצאים

~ ~ ~ ~ ~ / f f l

#### פיקוח של משרד הבריאות

( / / & ~ \$ ~ # f i ( / % \$ i / ( Z t Q & ~ 7 8 9 7 A ) - ~ \$ % ~ i f i f i / \* 5 ~ f i ( / % \$ i / ( Z ~ Z &  
 \$ ) ~ f p % i ~ ~ 3 ) ~ f p % i ~ ~ f l & % \$ % " ~ ~ # \$ ~ ( \* Z f i O / ~ ~ ~ f i ) & ~ ~ f i ~ & f l & \$ / Z / \$  
 Q f i f i ( Z ~ \$ ) ~ f p % i ~ ~ 3 ~ \* t / \$ / Z / \$ & ) / f l & / : ~ ) f l \$ / Z / \$ % / , ~ ~ , & % \$ & f i ( Z  
 4 ) & \$ / , ( ~ ~ Z / Z # % + ~ 3 f i % " f i ( / % \$ , ~ ) f l \$ ~ \* t / \$ / Z / \$ f l / ~ ~ % & ~ ~ / + \$ %  
 / ~ ~ \* ) & / ( i f l \* ) & + ~ ( f l ~ ) & ~ ~ \* t / ~ ~ ~ # \$ f l / ~ ~ / % # ~ 2 ~ ~ f l ~ \$ f i ( / %  
 2 f p % O \$ , / \$ , / , % / f l , % \$ ) ~ f f l ~ ~ f i ~ & f l \$ ) ~ f f l / / Z & ~ ~ & & ~ ( f i & ~ ) % \$ f l  
 + ~ f i ) ~ ~ ~ \* t / ~ ~ ~ # \$ ~ \$ / Z / \$ ~ / , ~ & ~ ( ~ \$ f i ( / % " / f i \$ & \$ ~ // % \$ ( / f i ~ \$ & f l \$ & ~ Z  
 ~ ~ \* ~ f l ~ ( ~ f l & ~ Z ~ \$ ) ~ f p % i ~ ~ ~ 2 t f l ~ ~ Z ~ ~ Z ~ ) / % " % f l / ~ ~ & ~ ~ % f l & Z t &  
 ~ & ) / 3 ~ \* t / / % \$ / Z / \$ % / ~ ~ & ~ / ) ~ f i ) ~ ) ~ 4 \$ ~ \* / % \$ / Z / \$ ~ ~ i ) ~ \* f l ~ ~ t / / & %  
 & Z t f l ~ ( ~ f l ~ i ( ~ \$ / ~ ~ & f l ~ / & & % \$ / Z / \$ f l / ~ ~ % & ~ ~ ~ ( ~ ) / % ~ % # ) % f l ( Z ~  
 ~ 3 ) ~ / % & i / / \* f i % Z / \$ ( / / ~ ~ & ~ / & ) \$ / ~ ~ \$ / % \$ f l

3 f ~ ~ 3 f i f l 3 f i % f i ( / % O ~ \$ ) ~ f p % i ~ ~ f l t f l ~ ~ Z % ' ~ Z f l ( f l ) f l ( ' ~ % & f i ) & i '  
 ~ 2 # f l ( f l ) ~ & % f i % \$ ~ ) ~ & \$ ) ~ f p % i ~ ~ f l & Z & % f p % z ! " ~ & ~ \$ & f i \$ f l ( ~ ~ 4 f l & f l

Z t ~ / Z ~ 1 / " f l # z \$ Z t \$ ~ ~ 1 / " f l # z ~ \$ f i ~ ~ % Z ~ " ~ Z / ! & . t ~ t

~ ~ ~ # \$ & f i ( Z ~ & ~ ~ i ( Z / % " ~ \* t / / % " ) Z / % \$ ) & ( f p % i ~ ~ f l f i / , Z % \$ i f i f i ( Z  
 i ~ ~ Q f l % & Z % 4 \$ ~ ~ & # 2 f i ( / % \$ i / ( Z & = > 4 ' ~ Z & / # ~ / % t - / f l ~ ~ \* t /  
 f l \$ # f l / i ~ ) % & ~ ~ \* t / ~ ~ ~ # \$ f l / ~ ~ % & f i ( Z ~ ) ~ / f l \$ ) & ( f p % i ~ ~ Q f l & \$ ) ~ f p %  
 \$ ) ~ f p % i ~ ~ \$ 3 f i ~ Q f l & t - / % Q f l % & Z % 4 \$ ~ ~ ; # ~ % , / \$ # 2 Z & f l ~ % / \$ ~ i / f l ~ %  
 ~ \* ~ i f l ~ Q f l ~ f l ~ ~ f i ~ & ~ f l ~ ~ ( ~ f l \$ \$ / ~ ) / % ~ ~ / Z ~ ~ i f l ~ & ~ \$ ~ 3 ~ ~ Z ) / %  
 ~ 2 ~ ~ ~ %

f l / \$ # ~ # % f l - / % \$ ) ~ f p % i ~ ~ Q f l % & Z % 4 \$ ~ ~ \$ ) O f ~ ~ # & ~ ~ % ( f l i ~ ~ ~ \$ i &  
 ~ 2 Z \$ ~ ~ \$ / Z i ~ ~ i / \$ & ~ Z / f l f l ( ~ ~



/'~ 1 fl + 1Z &\*

"/ < 1 % 4) & ' / . ~ Z / \* ~ 1 (Z\$ % fl % % , ' & ° % f (& z ! ! > / z ! ! ? ~ \* fl 2  
2 ~ / ( % % (Z\$ \$) ) / & fl % & ' ) & ) % + \* \$ % Z & ~ % ~ fl / / % ~ % \$ ~ &

~ + " \$ + \* ~ ~ # z ~ \$ f i ~ % z ~ "

\$) % f i ~ % , / ( ' % ~ / / % ~ % ~ \* ~ 1 / % ~ \$ / ~ % \$ ) & ( f p ~ ~ \$ ) ~ % ~ % & ~ ~ Z # 2  
z ! ! ? ~ ~ fl - / % & % ° # % ° % / 1 ° & % 2 q ~ \* ~ 1 / % ~ / f i \$ f f i - / , Z % \$ i f i & ° % \$ i / f i - / , Z % Q f i ° % / 1 % . 1 & / Z f i ~ & ) 2 \$ ) ~ 1 / f i - / , Z & i - / % Q f i % & Z ~ 4 \$ ~ f i f i ~ / ) ~ f i - / , Z % \$ i f i & % 2 % / 1 % & % / Z & % f l ) & f i - / , Z % \$ i f i A ~ \* ( \$ / % ) & i - / & ° % f i % \$ i / 1 & \$ / Z 1 ' % . 1 \$ ) / , ' f i ' f ( + - / % & ° \$ / , ( ° \$ / f i % Z & & Z & ~ 1 f i ~ % / ( f i / % ~ ~ \* ~ 1 / ~ ~ # \$ & ° % / A ( & ~ # ~ % ~ ) ~ / f i / Z 1 % 1 & f p % ) & f i - / , Z % \$ i f i & ° \$ & / Z 2 - / % & % ~ ~ / ) ; # & & f i ( ~ & f i ° % f i % & ° \$ / Z 1 ' % 2 / ( & % % ~ % \* f i % & Z % 4 \$ ~ / ~ ~ \* ~ 1 / ~ ~ ~ # \$ & f i ( Z % ~ \* ) ~ ~ % ) / \$

& ° \$ ) \* f i ( Z 1 ) ° % \$ ~ % f i - / , Z % \$ i f i ° Q f i & i - / % Q f i / ( & % % & Z % 4 \$ ~ ~ & ° ) , / \$ % ° A ~ % % f i ~ % ° \$ ~ & ° & ~ ° \$ 2 / 1 , % 1 \* ) f i % / Z ~ ~ \* ~ 1 / ~ ~ ~ # \$ f i ~ / ~ % & # ~ ° \$ & f i ; ~ \* ° 1 f i 2 \$ Z ; # & ) / , & / \* ) & ° % f i - / , Z % \$ & % & i ~ ~ % \$ & % & ~ 1 ° Q \* f i \$ 1 & f p % & f i ( % ) & ~ f i f i ~ ' / % 1 ~ ~ % ~ # f i / Z \$ \$ % f i / z ! ! > ) ~ f i ~ ~ % 2 i - / , Z & i - / % Q f i ~ ~ \* ( \$ \$ & f p % / 1 %

° Z # \$ / ( f i f i ~ ~ \* ~ 1 / ~ ~ ~ # \$ & ° f i ( Z % ~ \* ) \$ ) 4 \$ ~ ° ) & f i - / , Z % \$ i f i ~ & % 2  
° Q f i ~ ~ \* ~ 1 / ~ ~ ~ # \$ & ° f i ( Z % & ~ ~ 1 ( Z / % Q f i % & Z % 4 \$ ~ 1 ) 2 % % \$ ) ~ % f i ~ 1 \*  
\$ i f i # f i \* & % f i 2 / , ( ° / , ° & # & / ° ) & Q & f i \$ / ( f p % \$ & ' f i / Z f i - / , Z % \$ i f i )  
) % ° Z & % ( f p % ( \$ \$ ) ~ ~ \* ~ 1 / ~ ~ ~ # \$ & ° f i ( Z & ° % ~ % & / % ' & ~ f i \$ f i - / , Z %  
° \$ ~ % ) & ; # ° ) , / \$ # 2 ) 3 % \$ ~ ° ) & f i - / , Z % \$ i f i ; ) ° \$ i Z ~ % % # & ° \$ ) % f i ~  
2 / \$ i ' ° \$ / ) % ° f i f i Q ) / % ( f p % & ° \$ / , ( ° % ( f i

~ ~ ~ # \$ & ° f i ( Z % ~ \* ) / f i % ° \$ / & \$ # ) , ~ \* % 1 ~ % ~ ( f i ~ ~ ~ % ~ ° ~ 1 f i f i 2  
2 % ( f i f i ~ / , ( ° % / 1 % \$ ) ° 4 \$ ~ & & f i ~ / f i ) f i / & Z A ° ) & # / & Z A ° ) & f i - / , Z & ~ ~ \* ~ 1 /  
f i - / , Z % & Z 1 ' 1 ' / \$ ) 1 ' ~ ~ ~ f i % z ! ! " 1 / / ) 4 f i % 1 ~ % ( f i ~ ~ ~ ; ~ ~ % 1 f i f i  
\$ & & \$ ) , / \$ % z ! ! " & Z ) 1 ' z ! ! > ) ~ / & / f i / % ° \$ / & \$ % 7 & ~ ~ f i ( ~ f i ~ / f i ) f i  
2 / 1 , % \$ ) ~ f f i ~ ~ f p % & f i \$ ) ~ f f i % / f i % / Z % / &

° ~ / / Q f i ~ / % & Z ~ 4 \$ ~ ° \$ f i f i ~ + - / & f i - / , Z % \$ i f i & \$ Z \$ / ° % / 1 A Q 1 / 2  
% ~ ( \$ % 1 - / & f i - / , Z % / f i \$ Z \$ / ° % f i ~ f i \$ ~ & 2 - / f i / , ( ° ~ \* ) & % f i f i Q 1 / %  
° # 1 % ~ ° \$ / ( f i ~ ~ , f i ° Q 1 / ° ) ~ / f i & Z \$ f i - / , Z % \$ i f i - # ' f i ( \* z ! ! > ) / f i f i  
Q f i ~ 1 / ° % / 1 ~ ~ ( / \$ f i ~ ° \$ / f i ) % ~ ~ f i / % ) & + - / % ~ \* ) ~ ~ / % & ° \$ / , ( °  
1 i ~ f i - / , Z % \$ i f i & ~ ~ ) 2 - / f i ~ ~ \* ~ 1 / ~ ~ ~ # \$ & ° f i ( Z % ~ \* ) & - Q 1 / ~ / f i \$ 3 # -  
° z i / % / , f i - / f i ~ ~ \* ~ 1 / ~ ~ ~ # \$ & ° f i ( Z % \$ i f i & f i / \* ) ° % ~ \* 1 /

) ~ / f i ( f i ) & ° % Z \$ ~ # \$ z ! ! > & ° \$ & f i \$ f i ~ # / 1 - / % # % & % % 1 ~ % ( f i ~ ~ ~ \$ ( 1 f i  
~ \$ f i \$ f i / ~ ~ + - / % ~ & ) 2 % f i ~ / ~ % Q / / ~ ° / ~ ° \$ / ~ ° ) ~ ° \$ ~ \* ~ 1 / ~ Z / \$ 4 3  
2 # \$ % ° 0 ( ° & f i ( ~ ~ , / f i f i - / , Z % \$ i f i ~ ~ % & Z ~ 4 \$ ~ 1 ) & & f i ° % 1 ~ % ( f i ~ ~ ~ &  
2 3 % 1 & % f i % ) & f i - / , Z % \$ i f i

& ° \$ i Z ~ % % # & f i ° \$ / f i % \$ i f i & ~ ~ \* \$ % ~ / ) ~ Q f i ~ ~ ( ° Q ) A 1 ~ ° \$ # ' ~ 2  
~ ~ ( \$ f i & Z 1 % & f i ( Z % & % ( ~ ~ f i - / f i - / , Z % \$ i f i & ~ ~ \* \$ % ~ / ) & \$ ) & ( f p % ~ ~  
1 - / % & ° f i ( Z % ~ ~ ( \$ % Z ~ ° Q f i & 1 / ~ Z / \* ~ ° \$ & % \$ / ( f p % 2 % ~ f i ) f i ( ° % & /  
z ! ! z ~ & ° / \$ f i \$ / f i % \$ i f i % & z 1 ~ ~ % f i ~ ~ ( \$ % ~ Z ~ & i Z ~ ~ & z 1 ~ ~ % f i ~ 1 \* ° 1







# משרד המשפטים

## סדרי מינהל בבתי הדין הרבניים

בתי הדין הרבניים פועלים כחלק ממערכת המשפט של מדינת ישראל על פי חוק שיפוט בתי דין רבניים (נישואין וגירושין), התשי"ג-1953. יש להם סמכות שיפוט ייחודית בענייני נישואין וגירושין של יהודים, וכן סמכויות מקבילות לאלה של בתי המשפט לענייני משפחה ועניינים הכרוכים בתביעת הגירושין לרבות מזונות לאישה ולילדי הזוג. מדי שנה בשנה נפתחים בבתי הדין עשרות אלפי תיקים; בשלוש השנים 2004-2006 נפתחו כ-191,000 תיקים ונסגרו כ-195,000.

הנהלת בתי הדין הרבניים (להלן - הנהלת בתי הדין), שבראשה עומד מנהל בתי הדין, היא יחידת סמך במשרד המשפטים והיא אחראית לניהול בתי הדין בכל הקשור לתקציב, לכוח אדם, למינהל, לציוד ועוד.

### פעולות הביקורת

בתי הדין הרבניים פועלים כחלק ממערכת המשפט של מדינת ישראל על פי חוק שיפוט בתי דין רבניים (נישואין וגירושין), התשי"ג-1953. יש להם סמכות שיפוט ייחודית בענייני נישואין וגירושין של יהודים, וכן סמכויות מקבילות לאלה של בתי המשפט לענייני משפחה ועניינים הכרוכים בתביעת הגירושין לרבות מזונות לאישה ולילדי הזוג. מדי שנה בשנה נפתחים בבתי הדין עשרות אלפי תיקים; בשלוש השנים 2004-2006 נפתחו כ-191,000 תיקים ונסגרו כ-195,000.

### עיקרי הממצאים

#### סדרי הטיפול של מזכירויות בתי הדין בתיקים

בתי הדין הרבניים פועלים כחלק ממערכת המשפט של מדינת ישראל על פי חוק שיפוט בתי דין רבניים (נישואין וגירושין), התשי"ג-1953. יש להם סמכות שיפוט ייחודית בענייני נישואין וגירושין של יהודים, וכן סמכויות מקבילות לאלה של בתי המשפט לענייני משפחה ועניינים הכרוכים בתביעת הגירושין לרבות מזונות לאישה ולילדי הזוג. מדי שנה בשנה נפתחים בבתי הדין עשרות אלפי תיקים; בשלוש השנים 2004-2006 נפתחו כ-191,000 תיקים ונסגרו כ-195,000.

"/fi- & fi) \* fi

!/&~(t&\*~/t&~/%&\*~t&4fi,-)&(f/fi~/z~/&\*~/t&5/8%)&\*t)/i)  
(t&30'2~\*(& ,)"8 t, i, !/)(f/6)~t("fj&fff(f("tftt~(t~fi"~&  
4~\*( \$8ft/t%, &5tftj&fff(f("t & ")3"2i# t, i ftt~(t'~/&

t~(t'~/&(t&ft/t%~\*(&) < t, t, fi zt~ff~ i / ~ fi fl t ~ ~ ~  
!/&~(t~%t&ft/t%~\*(&)(6fi), t, &fff(f("t'~/&(t&ft/t%&~) \$8 t, t fi  
! & 4 t ~ ~ fi' (~) ! ~ / / ) . ~ ~ fi ~ i & fi ! & ; fi' i 4 ~ ff ~ ~ z) fi / f& ~ ~ fj' ~ &  
4' i f95(flt~%fi & ~\*(t, fi / f& ~ ~ ff ~ & z'

! i fi ! !'~/&\*z' ! ) . fi' ~ % \$ fi t z' z' ~ ~ z' i ! " t ~ i z# "\$ ~ ~ fi ~ z' / ~ 4  
5 . i 4 z' i t z' = & % i ) & 5 & fi t / i . fi' ~ \* ~ i fi ! , ! fi & % fi i fi' + / & ( t' / ~ /  
z' i t z' ~\*( fi f' i ~

4 / f) t ~ ) ff) ~ % z' i ( ) !'~/&\*z' ~ + / & ( t' % t / ~ (( i ( fi , - ) & / 6 ) & ) - fi ( i' / %  
! f9 % ) ~ ~ fi f) fi' / & ~ ( t' i' / & \* z' ~ ~ ( ) - fi ) ( fi / fi' % !'~/&~(t, ( fi fi' - ) ( ~ - > fi  
~ \* z' ( ~ , ~ ~ fi f' ( ) ) 6 t' fi' !'~/&~(t, i' ~ ) & ~ & ( fi fi' - / ~ // 6 ( fi - ( fi' i  
4 ff t ~ ( fi ) z' + /

t t i , z' i & fi z' 5 & t ~ ft j / fi & ft / t % ~ ~\*( & \$ 8 ) 8 s t t , & / & 8 % ) & \* t ) / i )  
fi' i ~ t' / 4 % fi' i / fi i 5 ) t z' i & fi z' / 6 fi ~ z' ( fi t & ( , ~ // f) // & ) 8 :  
= 5 ~ ( " & f / % z' i & fi z' & t ~ ~ \* ) ! fi / f& 5 & & - fi t ( fi , - ) & / 6 ( \* z' ) & - fi  
~ fi f' ( ) + ( & ' t , + ! % / 6 & / ~ / ~ / & ( t & \* t & ! f& // & f / % & t' fi z' fi  
4' ~ f& & ~ ~ i t' = \* ( & " i % fi ~ ~ fi + / & \* z' ( " ~

! / & ( t ( fi , - ) % fi' ~ ~ ~ i z# "\$ ~ t & ' ~ z' i ! " t ~ i ( ~ ~ / t ~ t / ~ 4  
i' / ~ t' / ) 4 z' fi i & 5 & t ~ ft j / / f9 % / , \* ( t' fi z' & ( fi ) / \* ( & fi' t ft / ~ & fi' ~  
& fi / 5 f6 ~ i . fi z' & ( fi i ) ( & 4 fi z' & ( fi i ) ( & fi ( t ft z' / f9 % / , fi i ~ ( fi , - ) &  
( i' & ( fi t / fi' ~ & fi / fi' / & ~ ( t ( , / ) / z' ) fi ( ' 6 fi > ~ ~ & 4 / & ~ / t ) t / fi'  
4 fi 6 & ( "

~ , ~ & t & z' % ~ fi' fi f' ( fi' i % / & ~ ( t' % t ft / t % ~ ~\*( & ) 8 i : t , ~ , & ( / & \* ~ / t &  
4 ~ ( % ) & / ) / / fi' i / fi i & ) fi , 5 ) t ( " fi + & t ~ ~ & & fi' \* ( fi , - ) & i & fi'

( , / ) !' ~ & & fi' !'~/&~(t, ( fi , - ) % ~ ( & z' t ~ ! t / t ~ ~ z' fi ( ~ fi z' ( t 4  
+ f& % / ) ~ , ~ ! f& ( t i fi f) & ( , / ) t ~ fi ~ & 4 \* ( / f9 & i / fi' fi ( % , ( t i fi f) ) &  
& \* t & fi f& % & ( fi t' ! / fi' fi i fi' \* fi' ) ~ ~ fi ~ ! , fi

& \* t & z' ! !'~/&\*z' ! ) . fi' ~ ( t i fi f) & ( , / ) t' i fi' ~ \* ( ~ fi z' & fi' ) ( fi , - ) &  
( ! z' / / fi ) i ~ fi ~ & i fi' ! / % ~ ~\*( & ) i : t , t i ~ , & / & t z' ( t' / & ( t &  
fi ! z' % z' & fff ( fi ( t' / & ( t & ~ ~\*( & ) 0 < t , fi' fi i ~ & & ( t i fi f) & ( , / ) t' ~ ~\*( &  
4 / & \* z' ! ( ) / / fi ) ~ % / t ~ ) & / ) / / fi 8 % , fi fi > ~ ( , / ) t

t t \* ) fi ~ 8 % ( ( fi f) , 8 % ( ! 6 & / , fi i ~ ~ fi i ~ ) fi ~ i & ~ ( fi ) i ) fi' i  
4 f z' fi & &

~~~~~ " i' / fi fi t

4 ( fi ~ fi' % fi i + / ~ ( fi' i fi' \* fi z' , ! fi / ! & / fi fi 6 & ( " ( i' fi / f9 % z' i & ( fi i i  
f9 % / 5 ( 5 ~ ( & , fi / z' i ( t' \* / / fi' \* ( & ( fi ( ' / / fi ) ) ~ ~ % & ' / & ( t t' t fi / & ) - & 5 )  
4 /



": /fi- & fi) \* fi

~% / fl i ~ Z i) & i i ~ / > ~ & L 6 & & ( / & " # 9 (% ( fl 6 & fl i ( ! z) L  
~ ff) ( " & ) 8 8 8 i ff ( / & ~ Z + i ~ z ( , ) L ~ & " & (% ( fl 6 & f i & & ~ z ( , )  
i ( % & ( " ~ z / 6 ( i ~ % / ~ f 9 ) & ( / f f i & L 6 & 8 6 ) & 5 ~ i / % & fi)  
4 f f z & f i z / f / / & " i f 9 & % ~ z & / f f & 4 " ~ % /

~ fi\* & " fi) ( " ff ~ / & ( L ( & 8 f j ~ Z i ) & i i ~ fi & ' ) & % ) & \* L ) / i ) ( //  
! ~ % ~ ( // f 9 ~ f 9 ) & ( / f f i ~ Z i ) & i i ~ + ! fi & ' ) & ~ i f 9 ~ i \* L ( ) & ( f 9 z ) & fi  
4 ( / L ~ i / f i ~ % / f 9 ) ( / L ! f i ~ % ) & ~ % / & L ! ~ % / & ~ fi)

( z ~ , , / L f i 8 ? 0 0 f i z i ( & + % & \* f f i % " ~ ~ ~ ~ fi " z & fi ~ ! + 4  
( z 4 f i ~ / L ' f i ~ f & ~ & L fl ~ ~ f 9 & ~ ! ~ f i ~ z ) z / ) & f i i L ' f i ~ f i & ' / &  
! f i f i f v ( fl \* / L ( % & & z f i & , / L \* f i & ~ % L & f i ) & / ( f i ~ L i ~ f i / & z i ) &  
4 ( z fl ) f i & z L 8 % & + z f i L & L + \* f i f v

~ fi\* ~ / ( ) & i & ) , z & & ( , % j ~ ~ & f i " # 9 % L ~ i f 9 & L 6 & & ) z ~ i ( // & ( f f f i )  
' f v ~ \* & & ' ( % fl i L 6 ) 6 f % f i / f i ( L / f ) ' f v & & f v ~ ( f i + z f i L & L ' f v  
( f i f i L ( / ! f i & ( , i ) ) ( L f z & 6 f % ~ f i L + / ~ f i ~ / ~ & f v % f v & / f ) f i \* ( L ~ % %  
4 ~ / 6 & i ( f i ( f 8 ) f j ( f 9 f v

! / & ( z L ~ % j / & f ) ~ \* ( & 3 9 i , 2 ~ \* ( 0 i ' L ) 8 i i L ~ & ( / & 8 8 % ) & \* L ) / i ) ( \* / L  
~ z ) L ' f v & / / f j L ( f i f v ~ ! ~ L / & 4 z f i L & ~ / L \* % & f i ( , ) i L & L z L ~ ( L  
4 i / f f i

~ \* f i ~ / ~ % / & ) \* f i ~ & L 6 & & ( / & " # 1 ( % L % f i + " ~ ~ i ( ~ , z z + ~ z z ~ / 4  
! / & ( L 8 % ( " & f 9 & / ~ 3 ) f i z 2 z f i ) ~ / ~ z i ) & i 4 / & ( z L & / fl / & / ~ z f 9  
( i / f f i ) & \* L & % L & % / ) i ! & i / % ( z f 9 & / fl / L \* f i / i \* L ) & ~ / ~ + ~ % &  
4 ~ z i ) & i f i f i ! & % & ' / & ( L ~ i % i ~ f i ~ ~ L / f i

& & ~ % / ! / & ( L ( 8 8 & & % " # 0 ~ f 9 > f i ) ~ & ( / & 8 8 % ) & \* L ) / i ) ( \* / L  
4 / % ~ & ( f i ~ L f i / f i ( % / > z f 9 z f i / ~ &

L ( , % / & ( z L ~ 8 8 % ) & ' f v & ) f f z f i ~ % z ~ ~ i z ~ z z i # ~ ! / ~ i z ~ 4 0  
/ & L 6 & & f i f f i " # 9 ( % f i f i L 4 3 % / ~ ~ z 2 5 5 ) z f 8 ~ / ~ / ~ / z / f ) f i ( %  
4 / & ( z L ~ f f z f i ~ & i f 9 ~ f i i

~ / \* f j f i & f i / L % ~ f f z f i ~ & ~ & / & & f f i ( f i ( L ~ / & ( z L ~ ! / ) L ~ \* ~ ( & \* / L  
f i 8 % & 3 0 i 5 f i ) 8 i 2 ~ \* ( & ) " 9 i , L ~ & ( / & L z L ~ ( L ~ / & ( z L ~ ! / ) L ~ \* ~ ( & \* / L  
L 6 ) L 4 i fl i f j ( f f f i ) f i + ~ \* " / L ( , L ~ L f ( , f i & ~ f f z f i ~ & # 9 ( % 5 & ) L  
~ \* i ) ~ & ~ ~ / f f i ! ( % ~ + % L & f j & L ~ / ~ i \* ) ~ f i f j ~ L f i ~ / & ~ / L & ~ ~ L /  
4 f i / & ( " / L & / L ~ f i ! ~ ! f i / L / & f i + f v & 5 & ) L / z % & ) ( " ~ ) ! ~ f i L f i 8 % ~ %

" i / i ~ i : " , 9 ~ 6 + & z i 8 9 " & " f i 1 # f f i L i f i z z ~ i ~ i z ~ i / ~ i L \$ 9 z z " 3 8 7 6  
( 8 9 8 : " i \* 4 f i 1 L % & ~ L ~ ~ i ~ i z ~  
f i \$ f i 4 \$ 1 ~ / ~ i L z z z 8 ~ z ~ ~ + ~ f f i i ) \* ~ f i & z z ~ ( 0 i + ) 4 ; 5 + / 5 \$ ~ / \$ 4  
( , 9 % \$ L 4 2 ) ~ 4 5 f i k f i 6 2 f i f 5 # . i ~ f # i f i ~ ( , i ) # 2 ) + + ~ f #

'01) # fi) #

°ž"i" # \$"Łi~fi" \$

'... &#( Ł~ ~Ł°

'fiffii 'fi\*~Ł( /!fi Ł+\*( Ł% ) ~ , , , , / , " i , + fiŁ6&(fiŁŁ&fiŁi) Łfi\* ( \*ž/&  
4 %%/fi%Ł Ł6) Łf6 & fi/fi(fif%)/-&&

~" &~fiŁ&fiŁ/ (f% ) /) /) Ł\*( ~" , + ##\$(% // >\*f(Łfi& Łi=Ł (&(fi' f&~ /  
~" /) Ł&fiŁ/ (f% ) /) /) Ł\*( ~" , fiŁ &fiŁi) Łfi\* & ) 6/ &~fiŁ&(fiŁŁ\*ž/f)  
(fi~ , žfi~ " Ł& fiŁ / (f% ) &fiŁfiŁ &fiŁi) Łfi\* / i) fi(fiŁi ( 'fi' &~fiŁŁŁ \*ž/f)  
4 &%Ł

& Ł&fi&\*~Ł' / &~(Ł( &&& & / &% ) & (fiŁi (fiŁ6%( ~% (fiŁ\* / Ł + ##0' " f%Ł  
4 / &~(ŁŁ&fiŁi) Łfi\* i ~ & i ~ /Łfi &% ) i ( \*ž/ & i " (fiŁ\*Ł&% ) & (fiŁi (fiŁ6%  
( 'fiŁi ) &~ (Ł\* ŁŁŁŁ ž' fi) i ~ & , ' / &~(Ł( &&& &%6~ & ) & / Ł' Ł!  
4 / % & fiŁ / ( Ł\*( / Ł fi ) i ~ i ~ &~ % i ŁŁ

~ /Łfi & / ! % / / 6' / &~(Ł( &&& &ž\*% + ##\$ žžfiŁfi ( fiŁŁ&~ fiž / / fi / / fi) fi(fi)  
4 / &~(ŁŁ / Ł fi ~ (Ł\* / & fi / f&~ " & fiŁ / ( Ł\*( / Łi

i ) ) ' Ł ~ ~ % & ' / &~(ŁŁ ~ /Łfi & fiŁ' Ł &% ) & \* Ł / i ) 5 / i & fiii & Ł žžfiŁ  
& " ~ žžfiŁ /Łfi & fiŁ fi / f& & fiŁi) Łfi\* & i i ~ /Łfi ( " ( % / ' žfi , fi &  
' & fi' & Ł fi\* fiŁ / ~ & Łi ' / &~(Ł( fiŁ fiŁ / ( i fiŁi & ( \* / Ł Ł' / &~(Ł( &&& & / &  
4 / % & fiŁ / ( Ł\*( / Ł fi ) i ~ i ~ &~ % i ŁŁ / fiffii / "

\*žžž( ~Ł / ~ - žž' ~ & # ~ ~ + Ł ~ \* " ~ ~ ~ ~ ( " ~ ~ ž /  
i' fi' Ł fi fi / Ł fi' Ł / Ł / ) & ~ ~ " & ; i fi ) i ( & & fiŁ / Ł ( fi f% ) / - &~ fiffii \* fiffii  
4 fiŁi ~ ~ & / ) / ( ~ % ) & ( ~ ž % ) ( ) fi ) & fiŁ /

ŁŁ' (Ł % & ' / &~(ŁŁ ~ % i i & Ł / i i ( /Łfi & Ł / f& &% ) & (fiŁi (fiŁ6%( " f&~  
( 'fiŁi ) &~ \* ~ fi\* Ł\* / & fiffi ( fiŁ' Ł' / &~(ŁŁ i = / ( ŁŁ' - ) = / \* \* ( Ł / fi Ł & ) i fi  
' ž ) 4 ##9' Ł) ŁfiŁ fiŁ & / fiŁ / Ł fi ( & & fi ) " &~ & ( /Łfi & 4 " & ; i ) & ' Ł &%  
( ) / \* ) fi ~ f&= , fi fi / f& fi' / &~(Ł( &% " & fiffi ( fiŁ' Ł' / &~(ŁŁ % / f% , ' % ) ~  
~ % i " i , i / ! " fi' fi Ł fi " i ~ + ~ Ł ! " & ' / &~(ŁŁ ~ / \* & , i f% / Ł ! f&% %  
4 & fiŁ fi Ł' / &~(Ł( fiŁ & ~ \* ž / & ! ~ fi

/! fi f% ž fi & fiffi ( fiŁ' Ł' / &~(ŁŁ i " & ; i - ) & / \* \* ( /Łfi &% ) : ž " ##\$ Ł fi \* fi //  
& fi / ! ) & ( fiŁi & ( " Ł\* ) f% i fi / i Ł " Ł &~ % / ( ) & fiŁ fiŁ / &~(Ł / fi \* (Ł fi \*  
( f% i & ( fi ) ž fi ) & ( fiffi & ( fi' f& i fi & \* \* fi & i & ž fiŁ & & & fiffi ) fi fiffii Ł / ! fi' ! Ł 6 ) &  
& fiffi ( fiŁ' Ł' / &~(ŁŁ & ~ fiŁi i fi' fi f& fi & i' Ł fi ž / i

fi" ~ ž / i ( ~ / Ł ( Ł ~ ž i # ~ i ž # " \$

4 ~ % & ' / &~(ŁŁ ~ /Łfi i ( / ) i ) ( fiŁ & Ł fi ž &~ / ž ( " \* / Ł &% ) & \* Ł / i )  
( fiŁ' & fi & ~ /Łfi & ' Ł ) ~ ~ \* " Ł fi fiŁ % ~ /Łfi i ~ i ~ ~ \* ( " # & / Ł ( fiŁ &  
( ) fiffi ž fiŁ \* ž ) ' / &~(Ł( &&& i fi ž & & & " ~ & ) & / Łi / ! f% , & ( / & fi ( / ) i )

": /fi- & fi) \* fi

~ fi ז(, ~ /ז fi ז(, fifi) ז & \* (ז & / & ז( ז & C \* ז) fifi ז( /) ז) & (fi \* & (fi6 \* ז ז fifi, fi) fi ז ז fi) ~ (ז & & " ~ ~ & 4 f% ז ז) / & & & fji ז ז = % ז ז ז ז 4 /) ז) & ~ , ז & \* & ז ז) - 5 fi / ז fi & 5 ז) & ז ז , ז ז ! ~ ( /) ז) ~ / ז ז fi

" ~ , ז % ז &

./ 4 fji " & ז & / ז & (fi / & (fi, ז) & ז fi (ז fi fi) & (, /) ז ז / ז ~ ~ fi / ז ~ % ז ~ ) fi" fi (fi fi ז ז & ז ז & ז ז) ז ז ז) & ז fi " ז ז ~ ~ fi ~ ~ ז ~ ~ & ~ ~ \* ~ & ( / f% fi ז /-) ( % & ) ~ ( fi / & ז 5 f6 ז (ז fi fi) & (, /) & ז ז fi ז fi ז fi ז fi ז " ז & \* ) ז

ז / % // ) & (fi ז ז " / & & & ) ז / & ז ( ז & & & & " # \$ % ז ז fi fi ( fi ז ז / / fi) // ז fi ז ז & & & " ז ז , ז & ) & ( " # \$ % ז ז) ז ז ז ז / & ז ( ז & & & & ) ( fi ז ז ( fi \* / ז 4 fi ז 4 / ) ( fi ז ז " / & & & ) & / \* \* ( ( " ! " ) ז

ז /-) fi / f% 5 / & & & ז % fi (ז fi fi) & (, /) ז ז ~ % ז ז & fi) ~ % ז ז \* ז & / % " 4 ז fi fi ז ז ! / / ) ז ז ז fi) ז ז \* ז ז + = ( ז / % ז fi

& / % " & \* / ז " fi / / ) & (fi ז ז " ז f% & \* ז ( fi fi ז & ז \* " fi & \* ~ & " ז / & ז ( ז & & 4 ז fi fi) & (, /) ז & / ז fi ז

### סיכום והמלצות

ז / / & ) fi & + / & ז ( ז ( fi fi , -) / & ) ~ \* \* ( ז ז fi ז ז ז ז ~ ~ fi ~ & / & & & ) & \* ז ) / ז) ~ , ~ % fi & ז ז ז ז ז ז ( fi , -) & fi ז ז ז ז ז fi / ז & , fi ~ \* \* ( ז ז fi ז & fi" ( fi , -) & ז ז \* / ) ( ז ז ז ז ) & f% % // & C5 ( fi ז & ז ז 4 fi ( ~ & ! ז ז + / & ז ( fi ז ~ \* \* % 5 ז / & ~ \* ז ~ fi \* & ז & fi 6 ( / & ז ( ז fi ז fi & & ) & + / ~ \* ז ~ fi ~ fi 6 ) ) ~ fi ~ / & ( ז fi fi) & (, /) ז ז ~ fi ~ fi 6 ) % , fi) , 4 / & ( ז ז ז ז ז fi ז ז & ז \* / ~ % / ( ~ fi / fi & \* fi ז ז ! ז ז ז ז ז ז) & + % / ( ) & fi 6 , & fi ~ fi ~ & fi , ) 4 / ) & ( fi ז ז fi & / , & ז ~ fi ( & + / ~ & ז fi + ~ ז f% ז ז % 5 ) ~ / ! % , 4 / & ( ז ז ( fi & & & ! ) / ! % 4 % / ( ) & ז ז ~ & / ) ז ז ז

ז ז \* ז ( ) & ~ / 6 & , ( " ( fi / + / & ז ( ז & & fi ז ז ) & ז ז & , ז ז ז ז ז ~ / ! f% , ז / 4 / & ז ( ז fi ז ~ \* \* ~ & ( \* fi 6 ) / ז \* & fi ( fi ז & ( " ז ז ז / ,



## חופש המידע ברשויות ציבוריות

לפי דברי ההסבר להצעת חוק חופש המידע, התשנ"ז-1997, "הזכות לקבל מידע מרשויות ציבוריות היא אחת מזכויות היסוד במשטר דמוקרטי. היא תנאי בסיסי להגשמתו של חופש הביטוי ולמימוש זכויותיו הפוליטיות והאחרות של אדם בכל תחומי החיים. נגישות רבה יותר למידע תסייע לקידום של ערכים חברתיים ובהם שוויון, שלטון החוק וכיבוד זכויות האדם, ותאפשר גם בקרה טובה יותר של הציבור על מעשי השלטון". אולם זכות זו אינה מוחלטת, ובמקרים מסוימים היא נדחית מפני זכויות אחרות הראויות אף הן להגנה. לנוכח זאת הוסדרה בחוק הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית, וסייגים בעניינה.

חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן - החוק או חוק חופש המידע), מעגן בחקיקה את זכותו של כל אזרח או תושב לקבל מידע מרשויות ציבוריות, כהגדרתן על פי החוק (להלן - רשות ציבורית או רשות). החוק והתקנות שהותקנו מכוחו קובעים הוראות לגבי מידע שרשויות ציבוריות חייבות להעמיד לרשות הציבור מיזמתן ולגבי מידע שהן חייבות להעמיד לרשותו של היחיד על פי בקשתו, וכן נקבעו בהם סוגי האגרות שיש לשלם לצורך קבלת המידע והנסיבות המקנות פטור מתשלום אגרה. עוד נקבע בחוק כי אם החליטה הרשות הציבורית לדחות את הבקשה למידע, דחייה מלאה או חלקית, עליה לשלוח למבקש המידע הודעה בכתב ובה יפורטו נימוקי החלטה, וכי יובא לידיעתו שהוא זכאי לעתור נגד החלטת הרשות לפי הוראות חוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס-2000. הממונה על ביצוע החוק הוא שר המשפטים.

### פעולות הביקורת

בחודשים ינואר-יולי 2007 בדק משרד מבקר המדינה את אופן יישומו של חוק חופש המידע ברשויות ציבוריות. בביקורת נבדקו הנושאים האלה: העמדת מידע לרשות הציבור - הנגישות למידע, איכותו ושלמותו; העמדת מידע לרשות יחידים, לפי בקשתם; וההיערכות ליישום החוק. הבדיקה נעשתה במחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, ונוסף על כך התבקשו 27 רשויות ציבוריות<sup>1</sup> למלא שאלון אחיד. בדיקת השלמה נעשתה במשרד הפנים ובמשרד להגנת הסביבה.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> רשימת הרשויות המבוקשות מופיעה בפרוטוקול הדיון. <sup>2</sup> רשימת הרשויות המבוקשות מופיעה בפרוטוקול הדיון.



%34L/ i fL/

~i~fY fl~t ž~lž~t ži~" ži~i~fiž~i~"~ #i~"/~\*~t~ %~ ( ~t~#~\$~fV~/fi~L  
ž~i~ "t~i~t~#~"/i~"i~t~i~(#~+~"~\$~#)~t~\*~\$~ %~"~i~t~Lž~.~1~fi~"~"~"~ 7~"~(~/ž~i~+~t~Lž~.~7  
&~i~"~fi~%~)"~/~\$~i~"~"~#~L~ižž~L~\$~f~"~ ž~i~ž~"~f~i~i~i~fY  
ž~i~\$~ž~/ž~"~fi~ž~/t~fi~ž~/i~"~(~/ž~\$~/t~"~/+~fi~\$~#~i~"~/%(ž~i~ #4889~fi~  
&i~/\*~t~L~4885~i~"~\*~ž~L~fi~ž~/t~"~ž~\$

~"~"~ i~"ž~fi~i~ž~f~i~

ž~"~fi~fi~"~ž~"~"~t~ #i~/i~\$~t~.~i~\*~+~#~i~"~fi~ž~i~"~Lž~.~t~t~"~"~t~ #/~\$~+~L~i~/i~/  
ž~"~ž~ž~i~"~/i~/\*~t~fi~L~+~fi~"~"~i~t~L~i~\$~i~\$~"~i~/Lž~/ %~%~#ž~"~t~%~)/  
%~"~t~"~ž~\$~/~\$~/ž~!~%~&~i~f~i~!~\*~i~ž~Lž~/ "i~t~"~i~\$~\$~/ž~)~t~/ž~"~i~(t~t~  
i~\$~fi~"~%~\$~t~.~i~\*~+~#~i~/Lž~/ž~\*~/i~L~/t~i~\*)~/i~L~#~"~/ž~/i~L~ž~i~/  
&i~\$~ž~i~/i~"~

~i~/t~t~i~V~"~t~t~/ž~)~t~/t~L~ž~/ "i~t~t~L~ž~/t~ž~"~ž~ž~i~"~/#i~/\*~t~L~ &  
/~\$~\*~i~(t~ž~"~"~ž~i~/i~"~i~)~i~\*~"~%~\$~#~!~%~ižž~\$~ž~i~ž~i~%~"~#~ižž~  
&ž~/t~t~ižž~\$~ž~i~ž~i~%~348i~\$~\$~/)~t~/ž~

-iž~i~\$~\$~ž~i~"~t~i~/V~"~ž~i~/?~<~t~/t~L~/!~fi~\$~ž~i~"~3~i~t~t~"~%~\$~t~/  
%~348~"~t~i~\$~ž~i~"~/ =<~//~"~/ž~i~ž~i~"~t~%~348i~3i~\$~\$~34~t~i~#%~#8  
&~)~"~t~i~\$~V~"~ž~i~/?~<~fi~#i~/\*~t~L~/fi~V~"~fi~V~"~"~"~"~i~t~+~#~ž~i~

"~i~/Lž~/ %i~#~\$~/ž~i~(\$~/ž~i~t~i~\*~!~"~ž~i~/ \*~(+~#~7~ž~/ž~i~/V~\*~t~L~ &  
i~/ "~/ž~t~"~"~ž~i~/ž~/t~L~/\$/~/#~"~ž~i~/ž~/t~iž~i~"~fi~\$~  
/t~i~/ "~/ž~/+~i~\$~t~fi~fi~#ž~i~/fi~\$~/Lž~/ "ž~/t~L~/\$/~/ž~/i~  
&~\$~/ž~/t~fi~i~

ž~i~t~ž~i~/ \*~(+~ž~.~i~t~ž~i~/f~\$~"~#i~/i~ž~i~/fi~#i~i~fi~ž~i~/ "i~%~i~  
%~"~t~"~ž~/~\$~/+~"~"~/i~%~ &~i~/%~(+~ž~ž~ižž~\*~fi~#~\$~/ž~i~(\$~/  
&ž~/t~/ "~/ž~/i~L~/ "~ž~/i~%~L~\*

! ~ " ~ # / ~"fi~i~\$~fi~

ž~i~\$~ž~i~/i~"~L~\$~ž~.~"~t~"~t~i~/V~%~i~/i~/Lž~/i~f~Y~"~ž~h~/i~/ž~L~ž~/ %~t  
ž~.~"~ž~"~fi~#i~\$~ž~i~/i~\*~"~ž~i~/i~ž~i~/ "i~#i~"~)~\$~\$~/ž~i~/%~\*~ž~/t~"~/  
+~ž~ž~i~"~fi~ž~i~"~t~t~"~/žž~\*~ž~t~ž~f~ž~Lž~.~fi~fi~t~t~/i~/ "ž~i~i~f~Y~ž~i~/  
Lž~.~žž~L~/t~Lž~\*~i~"~ž~L~/ž~L~/fi~/ \$~ž~i~/ "i~t~+~"~i~"~L~ž~L~&~L~ž~i~/ž~/  
&~\$~/1~fi~/t~o~i~/ž~i~/V~%~"~t~L~Lž~.~ž~t~/t~ž~i~/ "i~t~i~\*)~/t~L~#i~f~Y~ž~i~/t  
/ (i~\*~#i~/ \*~t~L~fi~ž~i~"~t~/ "ž~\$~/t~"~/ "i~t~%~\$~L~"~ #488~ž~\$~ "i~+~fi~\$~  
"t~fi~ž~ #4889~fi~#~i~/%(ž~i~ ž~i~!~ &~fi~t~t~/i~/ "ž~i~i~f~Y~ž~i~/ž~.~"~  
"~"~t~L~/ "i~ž~/ #i~L~ž~i~/ "ž~/ +~ž~i~\$~ž~L~"~t~ž~\$~ž~L~.~ž~i~/ž~.~"~/ (i~\*

.' fi~i~/ f~fi~/ i~f~L~/ /"##, ž~L~:~%~ž~"~fi~/ fi~L~.~"##5ž~L~:~%~ž~"~fi~/ ž~"~L~fi~ž~L~ " "  
ž~&~ &~i~ž~L~ž~fi~/ %~L~/ž~&~"6"  
ž~( " i~f~L~/ "L~ "6~"t~&~ %~fi~t~L~ t~L~/ %~4~6~t~fi~ž~L~

fi(fĹ/“5” ĹĹ &i’

..

i' (~\* i' fl\*) \*\* (Ĺ / \$ / t" ĹĹ) / t t t ĹĹ . ' i Ĺ Ĺ i' fĹ Ĺ i" / ) ~\* Ĺ' Ĺ Ĺ t ĹĹ /  
&6\$ ĹĹ %\$ i' ~\* " \$) t' Ĺ Ĺ Ĺ  
t ĹĹ \* " / t " Ĺ + - + " i #) ĹĹ / Ĺ Ĺ %\$ ĹĹ / \$ \$ Ĺ Ĺ / % " " i \$ / + Ĺ Ĺ / " ' fl \$ ĹĹ  
&6\$ ĹĹ / Ĺ Ĺ i' i' Ĺ Ĺ / ĹĹ) / Ĺ Ĺ

**סיכום והמלצות**

' t t Ĺ Ĺ i' i' fĹ Ĺ i" / t Ĺ & i' / Ĺ i' Ĺ Ĺ % " " i Ĺ / " Ĺ \$ t fl ĹĹ + % ĹĹ t Ĺ / Ĺ Ĺ / " fl ĹĹ  
fl ĹĹ fĹ # ĹĹ / ĹĹ " / % \$ \* / t Ĺ t / t Ĺ ĹĹ / Ĺ Ĺ ( t ĹĹ i \$ Ĺ i' i' / t + Ĺ' / ĹĹ \*  
fl ĹĹ ~\* - i ĹĹ ĹĹ / Ĺ' % t i ( t i % " ~ t ~ " i' fĹ) t' / t Ĺ ĹĹ ĹĹ ĹĹ % \$ \* t ĹĹ ĹĹ / t  
fl i' ) \$) \$ / ~ Ĺ' i' Ĺ / % " " i ĹĹ \$ ĹĹ / Ĺ' ! + t fl ĹĹ fl i' + & i' fl / fl ĹĹ  
t t + #6 Ĺ \$ Ĺ i' i Ĺ / \$ t + % ~\* t ĹĹ / t fl ĹĹ & ĹĹ i' i ĹĹ t t # ; \$ # t / / ' i' Ĺ  
Ĺ i' \$ / Ĺ' i' fĹ fl ĹĹ ĹĹ ĹĹ / t i' i' + i \$ ĹĹ " Ĺ i \$ Ĺ i' i' " Ĺ \$ # \$ ĹĹ " i Ĺ /  
+ i' fl i' + & i' fl Ĺ i' " i' / ĹĹ \$ fl " " i Ĺ i t Ĺ \* fl fl \* t Ĺ " Ĺ i' i Ĺ + Ĺ i' / \$ /  
Ĺ' i' \$ % , ( i' / + ĹĹ ĹĹ fl , t ĹĹ i t \* / \$ Ĺ / Ĺ i' " Ĺ i' fĹ % ) \* " / ĹĹ  
t ĹĹ # i' / t fl ĹĹ t ĹĹ \* i' / #6) \* " / ĹĹ ĹĹ + # i' / Ĺ i' Ĺ ĹĹ / t Ĺ fl + % \$ /  
& i' + i \$ ĹĹ " Ĺ i \$ Ĺ i' i' " % ~ Ĺ \$ % \$ Ĺ Ĺ ( \$ / % ĹĹ t

# משרד הפנים

## הקצאת מענקי איזון לרשויות המקומיות

משרד הפנים מופקד מטעם הממשלה על השלטון המקומי. הממשלה נותנת באמצעותו לרוב הרשויות המקומיות מענק כללי (להלן - מענק האיזון או המענק). המענק ניתן לרשויות לפי מבחנים מסוימים, והוא נועד לאפשר להן לספק לתושביהן שירותים מוניציפליים ברמה מינימלית נאותה'. בשנים 2004-2007 הסתכם התקציב השנתי של מענק האיזון בכ-2.5 מיליארד ש"ח. בשנת 2007 קיבלו מענקי איזון 231 מ-252 הרשויות המקומיות בארץ.

מענקי האיזון נקבעו במשך השנים בשיטות שונות. בפברואר 2000 מינה שר הפנים דאז, מר נתן שרנסקי, ועדה שתפקידה לבחון ולשפר את הקריטריונים להקצאת מענקי האיזון לרשויות המקומיות (להלן - ועדת גדיש), ובספטמבר 2001 הגישה הוועדה את המלצותיה לשר הפנים דאז, מר אלי ישי (להלן - נוסחת גדיש או המלצות ועדת גדיש). במרס 2003 אימצה הממשלה את המלצות הוועדה, ומשנת 2004 החל משרד הפנים להקצות על פיהן את מענק האיזון.

### פעולות הביקורת

במסגרת פעולות הביקורת נבדקו מענקי האיזון המוקצים לרשויות במגזרים השונים. במסגרת הביקורת נבדקו מענקי האיזון המוקצים לרשויות במגזרים השונים. במסגרת הביקורת נבדקו מענקי האיזון המוקצים לרשויות במגזרים השונים.

### עיקרי הממצאים

בין מענקי האיזון המוקצים לרשויות במגזרים השונים נמצאו מספר ממצאים. הממצאים הראשונים נגזרו מהשוואת מענקי האיזון המוקצים לרשויות במגזרים השונים. הממצאים הראשונים נגזרו מהשוואת מענקי האיזון המוקצים לרשויות במגזרים השונים.

הממצאים הראשונים נגזרו מהשוואת מענקי האיזון המוקצים לרשויות במגזרים השונים. הממצאים הראשונים נגזרו מהשוואת מענקי האיזון המוקצים לרשויות במגזרים השונים.



ž. fl & \$ ž. fl. fl \* 0 & \* ž \* ž / \* / ~ . ( + & i ~ ~ ' fl' fl 3 . + fl' \* & \* fl ž .  
fl' \* & \* fl ž \* ž ž / ž ž ž ž / \* / . & \* ž \$ \$ fl fl

~ ( + & i ~ ~ ' ) fl ~ \$ % & ! 0 ~ ~ & ž , & & ~ / \$ fl ~ ) + / & ~ ž ' fl & ( j ' & ~ fl i ~ ~  
! / + - 0 & ( fl ~ ~ ( ~ ) + / & ~ & \* ) & & j fl & ! # ! ~ : ~ ( fl \* / / & \* / / ~ .  
; \$ &

/ & ! # ! ~ : ~ ( fl \* / / & \* / / ~ ) fl ( ~ & ž , & & ~ / ) ~ ~ ! \$ \* & \* / ž <  
' & ž , & & ~ / ) ~ & & ! ~ : ~ \* ( fl ; ( ~ \$ / ž 3 & fl ~ / , \* ž \$ \$ fl & - ( ~ ~ ž 0 / fl ž  
! # 9 \* ( fl & ž \* & fl 0 5 > > / & ~ & ! # 6 \* ( fl 8 ? > & \* & \$ \* & \* j / 9 > ) , / &  
& ž \* & fl 0 6 > > / > ž ! # \* ( fl & ž \* & fl 0 4 > > / # >

\* / / ~ ) fl ( ~ ) , / & & ž , & & ~ / ) ~ \$ fl ~ ~ ( ~ ) + / & ! # ! ~ : ~ ( fl fl k  
' fl fl ) , / & & ž , & & ~ / ) ~ 0 ( / & ~ ~ . - ž \* fl & \* / / ~ ž fl \* ž / & \* \* / /  
~ / ) ~ ! # \* ( fl & ž . / \* / ~ & fl ž \* / / ~ ž ~ ~ 8 % \$ ' & & ~ - / ( & \* / / ~ ž &  
# . / - ž fl ) , / & & ž , & & ~ / ) ~ ž / 0 # 4 > < \* / fl 3 ( & & & 5 . / - ž fl ) , / & & ž , & &  
/ - / ( & \* / / ~ ž fl ž / & \* / / ~ ) & fl ~ fl ~ \$ , / 2 # > < \* / fl & fl ž & &

ž. fl & ! # ! ~ : ~ ( fl \$ % & ! 0 ~ \* ž ~ ( + & i ~ ~ & ' & & fl \$ ž & i . . . ) . ~ / ž &  
~ ( ž ! # \* ( fl 8 / / & \* / / ~ ) fl ( ~ & ž , & & ~ / ) ~ \$ fl ~ . ž ž ) + \* / , // &  
/ . ž ž / & \$ j ) ~ & ~ / ž 0 . ) + & / , / ,

~ - ( . fl ; ž ~ ~ ! " ~ # ! ~ ž ~ fl fl ž ~ ž \$ / % ~ ž ž ~ # & ~ ~ ~ ~ ~ i / fl fl / 5  
° - ( fl ~ / ~ fl \$ / ~ ~ \* / ( - & fl & ž \* / ( ~ ) fl ( \* / / & \* / / ~ & \* / ( - & fl ~ ) + &  
& ( ž ~ & / ( ž ž \$ & < & ž ~ - ( . ) & / ( ž \* / ( - & fl ~ + fl 0 ~ ž ~ - / , ž . \$ ) ~  
\* / / ~ & . fl / \* \* \* ( \* / / ~ & ~ ) \* ( fl 0 fl ~ ( fl ~ ) fl ~ . / - & ž ž ž / ž .  
~ / ~ ~ ž / . & ( ž ~ & / ( ž \* / ž \* / ( - & ~ @ ž & % fl \* / / ~ ~ ) fl 0 / / &  
/ ž / & fl & / ( ž \* / fl ž \* ~ + ž & & fl \* \* ) \* / . ) + \$ fl ~ + ž ž ž \$ / ~ \* / - 8  
° ž fl \* / / ~ / 3 ( . - - ž \* fl & \$ ) / & + + / % fl \* / ž . ( \* / ( ' \* / / ~ \* / / ~  
\$ fl ~ . ž ž ~ ) + ~ 3 - fl ) ~ ž ž / ž . & ( ž ~ & / ( ž \* / ) ~ \* / ( - & ~ ~ ~ ž / ) &  
/ . ž ~ \* / ~ \$ fl / \* . + \* . / - fl ~ . - & \$ / fl \* / / & \* / / ~ &

& ( ž ~ & / ( ž \* / / ~ & \* / ( - & \* ž ~ ž \$ fl fl fl & ž . fl \$ % & ! 0 ~ \* ) . fl . ~ ž \* fl / ( ~  
\* / ( - & \$ fl ~ ) + & \* ž ~ , , . ~ / ž / & & + . ) ) fl ( ~ \$ % & ! 0 ~ 3 . + / 0 . ž .  
\* ( fl fl ~ / ž / & \* ž ( & fl \* / ~ \$ fl / \* . + . \* / . fl \* / / ~ . ž ~ ž . / \* / / ~ &  
ž . fl & ž . ~ & & \* ) & ~ ( & 3 fl \* / / & \* / / ~ . / / & ° \$ % & ! 0 ~ ~ \* \* / \*  
& / ž & & ž ' & \* ž &

~ / ž . & ( ž ~ & / ( ž \* / ( - & \* \* / . fl \* / i fl ~ ~ i ~ fl fl \* ) , & / . ) & . ) . ~ / ž & fl - /  
& . & Q ~ / & \* ( fl fl ! # ! ~ : ~ \* ( fl ~ ( + & ~ ~ & ( ~ 0 7 % ž fl ) ~ ~ \* / ž \* fl + / ( & ) /  
\* / / ~ & \$ fl ~ ž . ~ ( \* . ) & / ( ž \* / ( - & & . ~ & / fl & 3 i \* ž \* / ( . 0 \* & \$ fl

! fl % & # ž " i fl ~ ; fl . fl i / ~ ~ ž / ~ ~ / i fl fl fl 2 fl / ! / ~ / ž ž ž /  
° ! # / ž i fl / fl ž " i ' fl ~ % \$ fl fl 7 ! ~ ~ ~ ~ fl 2 ! / / ~ / fl / \$ fl / ~ ~ ~ ž /  
4 ~ ~ i - ž ž ž ž " i / i . ! # / ž i fl 2 i " ž " i ' fl ~ % \$ fl fl ~ fl ž ž % fl ' fl ž " ž " i / i  
/ ~ \$ fl / ! / ž / / \$ fl / 4 ž i # ~ ~ ~ fl fl ž fl ~ i ž / ~ ~ ~ fl . ž fl " i fl "  
- ~ / fl fl ~ ~ fl fl i . ž ž 2 i fl 4 ž ž / ž i ~ ~ ~ % & # ž " i fl ~ ; fl  
% ~ ) ž - / fl ' \$ i / fl ž ž ! . ' \$ fl fl ( & / ž i fl ) ž ) ž ž ž # / % ~ ) ž fl  
% ~ 0 # fl / fl ž ž ž i fl / fl fl // fl  
ב50 שנהי fl 3 ~ ž / & , i fl ~ ž ž ' ž ž ~ i ~ % fl / # ~ ž ! / 3 ž . ž / # ~ / & % ~ fl fl  
-508 @ 48666 של מבקר המדינה

1- " " ff" (fl" " / ( " ) / fl " \* (- \* \* \* Z " fl" O, / z & i " " " ) , & ! " " # " / fl " 8 / " / " & " / z . & ( z " & / ( z " \* / (- & \* \* / fl " \* i / ) " \$ " " " ! & " 0 " " ? \* ( fl & fl " , & \* z " i i / ) . " 0 " \* z , ' & \* / ( ' ) & " + . ) & z \* / (- & ! " > \* / / " & \$ fl & \* ) , z fl " . fl / O / / " & \$ fl \$ % z &

" / z & i " " " O ( + & i " " " L " fl fl " ) Z ( & " " " / z & " z / + z " / z " Q ( i " & " fl " i " " " \* ) i . \* / / " \* / / " " \$ " / - " \* z " fl i fl & " \* fl " : & z i & " & / ( fl fl " L " / " & \$ i . " & " z / " " \$ " / fl \$ / z / ( " / z \$ % z " ! 0 " " " " / & z , ' & L & \* / z ( & " fl " \* / " \$ fl / \* . " + . / " / z . & ( z " & / ( z " \* / (- & &

### סיכום והמלצות

\* z , ' & fl " " ) + & \* " Z . z fl & z . z / & " & \* . ) & " ( & z " fl \$ % z & " 0 " " " / \* / \* \* \* ( fl fl " / % " \* / i / & \* / " / " \* / / " \$ fl " " i / ) : & " % fl & " + " fl \* / / " \* / / " \$ fl " fl z " & & ( z " & / ( z " " i / ) : & " % fl & " + " / % fl \* / / " \* / / " " " \$ % / (- & / % " & " - . - & \$ / fl fl \* / fl z & \* / / " & \$ fl \$ fl " / i z " " ) + " z - fl ) / O / z " \* / / ( " " / z . i " " O ( + & i " " " L " fl fl " ) Z ( & " " " / z & . ) z + / fl / \* . " / z " " / " " + . \* / - fl Q & z " " / " " + . \* / / " & " " \$ " / - " \* fl fl & " " - i \$ fl fl " L " / " & \$ i . " & " z / " / z & \$ % z & " 0 " \* i " \* z \$ . - fl

" i ' & fl . / ) + . i " " " & . ) O / " / " & \* / / " " \$ % z " ! 0 " \* / , ' & " & " " & " " " i / ) . - \* / " " - " fl i fl & / " " ( ' & " " % fl \* / / " " " " / & \$ % z & " ! 0 " \$ fl " " ) + & \* " Z . & \* / z ( & " fl " " + , ( " " \* / " & fl / \* . " + . " - / \* \* " / "





'% %i~) /i %i~) !/ %i~i+~ i\$ %# 3\$ f# 1i+( 4~ (%( +' ži!!' # / f# %fi fl~'~  
'i\*#( #+\$ \$ i# # \$ f(# ~) ( ) fl i, ! + ~) ( ' 5\* # \$ % \$ i - # % f p & ## ) ! i ' % i ~) °  
, # ! ' ~ ~ + # / f i f # i - ( !

Ł 1 Žžž ~ i ~ ° ~ fi

~ ! ~ ~ ° ~ i / f f i ~ Ł ž ž ~ fi ž

fi+( " , 2 ~ ( ( ° ~ 6i# ž 1# 0: ~ ( " ) + ~ ( # # 899 Ž %\$ ( # ~ f# 1i~ ° 7) ~ ifi ~ 6i  
~ ( # # % ) i ~ # fi+( " 899 %\$ ( # ~ f# ! 6 \$ , % % i ~) % i + / ~ ~ \* # # ~ # % ) i ~ #  
, 8žž # % & \$ ! % ~ ifi ~ " & 6 % \$ V ~ ~ f ( + ( # # / / 2 ° - 1 ~ ( ° ! 6 \$ # ž 1 # 0 ° - 1 ~ " i  
~ ° # ~ # fi ~ + ~ ' & # ~ - 1 ~ ( ~ + % ~ ! ~ 6i# % ~ ) / ( # 1i ~ ° 7) ~ ifi 3 ( & # 899 ~ ~ ( 7 &  
# ~ fi ~ ! 6 \$ ~ / ' # # ~ / ' i ' + ) \$ ~ % \$ ~ ' & # , ! ~ fi) / ! 6 \$ # ! / # ) & + # # i ' \$ 6  
1 # , 2 fi fl ! fl 6 < ' ž ž ž 0 ž ž ž %\$ ~ fl 6 ž 98 ž ž ž ! # + \* # ~ / % ! + , % % / ( (   
= 6 \$ # ! " i) / % i ~ fi % ~ 7 # ! + i 1 7 .

%fi& ) fi ž 1 # 0 89 < ž 6 ( / % # / i - ) % # % fi & ) fi ~ ° % fi # ~ - ) % ( 5\* ~ # ~ ) / ( #  
~ i ~ - ~ ) / ( # ifi ~ + ! % ~ fi % i & % ~ 7 # ~ ° % ! ( ! # / i , # i \$ % / 3 ! ~ ~ # ~ , 2 i - ) %  
ž 1 # 0 % i % / ( ( # % ~ ~ f # % ~ ~ , % fi ~ / i ~ - ° # ~ / ~ ~ i ! ' # \$ f ( # ifi ~ + ! / ' % i # !  
~ ' & # ž 1 # 0 % i % / ( ( % ~ ~ fi ~ ~ i i ~ ~ + ~ i / i ~ # fi ~ + i ( ' & # ! fi fi fl & \$ # + ) 2 / ~ #  
% . ° ) ! # ! ' # ~ # ž ž ~ fi fl fi ~ + ~ ' & # ! 6 \$ ! ~ / i ~ ) / ( # 1i ~ ° 7) ~ ifi i ' - ( \$ , ž i fi  
/ ~ # / 5 fi + # ~ ~ ' & # , ~ i i - i Ł ž > ž # ! ~ ' # 8 \$ ! / / ~ ( # fi 7 # # % + / / # 8 \$  
, fl 6 ? < ž ž ž # # % ) i ~ # ~ i & fi + ( fi + # ~ fi ~ ° fi ~ + % i fi p % 4 ( ~ - 1 ~ ( ~ ~ +  
, ! ~ ( f ) / ~ ! 6 \$ ! ~ \* / ~ # ~ i ( fi ~ i ~ + / ~ ~ i ( " &

% # \$ i ( ' # ž ! / V i # fi ~ + # ~ ' & # ( ~ \* fi V % ~ 7 # 1 ~ ~ i ( ! / % ! 6 \$ ! # \$ i ( # ~ fi #  
~ i ( ! / % , ~ i ( ! / % # % # ( ! i \* ! / % i ~ # fi 7 i ~ % ! + % ° ~ i ! # \$ fi 7 i ! # ~ # ~ ) ! fi  
! 6 \$ ! ~ i ~ fi # ~ i ( ! / % # ! ' , fl 6 < ž ž ž ž " # ~ fi ~ ° % & + # % i fi p % 4 ( ( ' % # # !  
, fl 6 9 ž ž ž ž " % ) i ~ # ~ i & fi + ( fi + # ~ fi ~ ° fi ~ + % i fi p % 4 ( ( ' % # #  
7 ) \$ % ) i # i - ( ( % ) + ~ i ' Ł ž " ~ ( " \$ # \$ f ( # ~ ) ( fi / ( ! + fi # 1i ~ ° 7) ~ if # ~ 6i  
# ~ fi # i ~ & ( ' # . ~ i ~ fi # ~ i ( ! / % # % ) & # ! + # ~ # / % # 1 ~ ° / i i fi ( ~ ifi - 1i ~ ° 7) ~ if #  
~ i ~ fi # 5 & # i ( " & % ~ V i ~ / ' fi + % \$ / # % . ° ) ~ ~ ~ 7 - # / ~ i & ! 6 \$ ! ~ fi V % !  
, / # ! + # \$ ( ( # % i ~ fi ~ ° # ~ / ! ( ! / /

ž ž fi fi ž ~ ž Ł fi ž " ° ~ fi V ~ ° # Ł ! ~ ž ~ ž " / // # \$ i /

+ ! ) i i ~ / % 7 ! fi # % ~ ) 3 ! # 5 % % i ! ! ~ ~ i - fi ~ + ~ i + ~ ) ~ i \$ i \$ fi \* \$ % + \$ ! ~ ! ! '  
! + i ' + ~ ) / 2 ~ ~ fi # ) fi ž 1 # 0 899 ž ž 7 6 \$ % # % ~ ~ fi # ) fi Ł < ? 5 + & ~ \* , i \$ i \$ fi \* \$  
1 " ! # ~ fi ~ fi ) . % i ! i ( 1 ~ ~ i \$ i \$ fi \* \$ # / V # ! + ! ( + \$ i # # ~ fi ~ # / ( ' / \$  
, V i # i \$ i \$

% Ł \$ ! , 1 i \* + / ~ ž ( % / ~ & " ! \$ ž i 1 ž fi fi " + ž \$ ž i ~ ~ i ~ / ' " " + fi fi i ~ " ~ °  
) ~ " # ( " ~ ~ + " ~ fi fi & " 1 " #

i# " " !' # / ! / % ! ( " " f i " 1% + " # f i ( " ) / ( # % " f l # ( & ; l i ? % \$ % i f l %  
 i , z + !! ) / ( # " " i f l ( " / 17) " i 7 ( ! i ) " & + 8 \$ # ( f f l , # " " f i " " i f i ) , % ! + " ! " " i f i ( -  
 , 2 " " " ! ! " z 1 # O f l 6 < A i i z % f l # ! ! # # " " i f l ( #  
 i " f i & i \$ " i # 2 f i + " # z 1 # ! O " " # i ! ' % ! ( " # ) & v " ) / ( " # f i + " ! % + # # v i \* ( 1 "  
 # f i + " # " " f l # # ( - + " # ! ! 6 \$ # " ! 6 \$ # ! / " " f l i \$ / % ! / % / " " ! " + # / " " "  
 f i 6 + z " ) / ( # ! / % 7 / ( # % + i # % " \* # ! ! # f i + " # , i " " f l % + # " " ! / % " - # " # \$ %  
 ! 6 \$ ! # ! + # ! # f i + " # ! ) " 7 " % # / i " i # = ( % / i # % \* # \$ # ! v / i " " # # /  
 " " ! ! " i \$ " " ! ( # 7 ! f # # f i + " # , 3 ! # " % % % # % # + \$ " ! " " ( f # " i \$ i # # f i \* \$ ! +  
 !! ) / ( # " " i f l ( # " " i f l ( ( % f l A > z " " ( - + ! 6 \$ ! @ " " ! ! " % " ! 6 \$ # ! / " " f l  
 , 2 / \* # / % + # # 1 " ( # # " \* # # % ! # ! 6 \$ # % - # ! 1 - i O  
 , f i ( % f i ( # " # 7 " # + \* ! / / f l # ! + ( ! 6 \$ # % \* # \$ #

" ! " z " z " / % & " z " / " & / #

! " ) ! ! 6 \$ # % ) " % T i " 7) " i f # " / i " l i 8 " ( - f i = i ! / " i " % % # # - + ( # / " " , 8  
 " / # , ) % % % # # - + ( # / " " / % & \$ % % f i " + 1 \* " " / " i / " i " % % # # - + ( # (   
 " v f i f l 8 A " ! / " i " % % # # - + ( " % f i " + 3 / ( # " - 1 " ( " " " / v f i f l # / i ( f l \* " f l %  
 / " " " % f i " + 1 \* " % % # # - + ( " " / % ! + , T i " 7) " i f # " / i " ! ! l i A % \$ f i " i , & \$  
 , # , ) % # ! ! f l 6 < A i i z " f i " + ( ! % / f i f l % ! + f l 6 A i i z " i # % % # # - + ( #  
 3 \$ f # 1 i + ( " 6 i ' f i " + l i < i \$ i " ) / ( # T i " 7) " i f i " / i " % ! " i ) / ) i " " - 1 " ( " , l  
 1 i + ( " f i " + 3 / ( # " # ! + , " , l i < " ( " \$ f i + / v f i f l # / i ( f l 3 " " / " ! ! i \$ % #  
 & 6 ! / 3 \$ f # % f & ( % % # \$ " 4 # % ( + , " / i " ! ! l i z " ( " \$ f i + i \$ % # 3 \$ f #  
 . # / " 6 i # ! " i \$ % # 3 \$ f # 1 i + ( ! 6 \$ " - 1 " ( # # ! + , " , 3 \$ f # f i / ( f i " % - ) % %  
 , % " # + 7 # # / + ( ! " / ) / ( # T i " 7) " i f l 3 ! + f i " i f i ! " #

" ( " # # / 1 ( 4 ( ! " f i ) ! f l " ! " " % ! i \$ 1 ( 4 % ) / # / " f i " ) / ( # % " f l ! 6 \$ f i ) % , A  
 i \$ % # 3 \$ f # 1 i + ( " % & \$ % % f i " + " - 1 " ( / i f ) # " ) / ( # % " f l ! # \$ / f i ) ( % ! # !  
 " ! + ! i 7 # / ! " ( " i , & \$ " i ) & + ! " / i / ' # / ' " ! / ! + T i " 7) " i f # , % % # # - + ( " "  
 , # " " f i " % ! i + ! + " % , / # " f i % ! " \* #

/ ) i " % " ) i " # i - ( ( % " ) + " i " l i " " ( " " \$ # \$ f ( # " ) " ( f i / ( ! " % T i " 7) " i f # " 6 i  
 " f i " - 1 " ( , i \$ % # 3 \$ f # 1 i + ( " f i ) , % " ) / ( # % " f l " f i ) , % 1 " " f l ! " - 1 " ( (   
 , i \$ % # 3 \$ f # 1 i + ( " % ! i + , " 3 / ( # " l i " " ( - f i " ) / ( # % " f l " f i ) , % % " i i &

" ! " z " z " l f i z "

, f i ) , % # i " - ! " " % # " / / " ( v ! f i ( - " " ! " ) ! " i ' 4 i " " i - # " 7) & " i f i ) , % ! + " , 8  
 " & ( " / \$ " # " " \* f f l " f i ! f f l " " " / " ( v # " " + % " - # # % 1 ( ( % # \$ f ( # / " i &  
 " i ! # \$ " " z f f l # + f i ! " # / ( v ! " i i % ) i " " ! ! " i \$ " i # ! 6 \$ ! i " - ( \$ , i f i ) , %  
 i \$ % # 3 \$ f # 1 i + ( % % ( + % / " ! # f i ( + # " i ! # \$ " " z f l # / ) / ( # % " f l ( f i ( -  
 , 2 \$ f # f i / ( f i " % - ) % z " ( " / O

fi(° /\$. ~ zfi %!

..

/(√" i# ~ # \$ i' #! + " ~ # !' i \$ !/ )! fP# i & fi! / # ° / # (° fl% \$ , ±  
 , % fi / ( i \$ % / (√ " ~ # !' ( ffi i' #! +! 6 \$ # i ~ f( i, i( i  
 ° # / 3 ! + 5 & \$ ) ! fP( ) % # ) / ( # % " fi ( ! 6 \$ # ! " i ) / fi ( - # ~ ! # \$ # " ~ " , A  
 1 # Ofi ( - # " ~ " ~ " ! " i " ! fi " ~ " + 8 \$ ' ° % / (√ / ) ! fP% ffi i( i ' / ' & 7 " ~ " ) i f#  
 % ) fi # \$ f( # ~ ) " ( fi / ( , i & " ~ " / (√ ! ! " \* ( # # ! ' & 7 ' # , 2 / ' # & 7 ' ž  
 & 7 " ~ " - 1 ~ ( ! / ) ! fi # i " fi " i " ~ " ° # # " fi " ~ fi ( - # " ~ # ! ! ' ! / ) ! fi # i " fi  
 " ~ " / ' i ~ \* / ) / ( # / (√ " i # # ~ # - ( \$ ! / / i fi " ~ " ! ! ' i ' & ( + # i ~ / #  
 / ( % # ! 6 \$ # i ' // fi ~ + % / ( ! ' , % / ~ " % i # ! ~ ( ° # # ! ° i 7 " # # ! ' fi ( - #  
 % 3 , # i fi ~ # " # # ! ! 6 \$ # i ~ & # , i ~ ž % " 1 . " ~ ) / ( # ! / i ~ / # & 7 " ~  
 , ! + # ~ i - ( ( #  
 i ! ' ) ! fP ~ " + i ~ / # & 7 " ~ " i " fi # % ~ / i ' 2 / f # ž 1 # ! O ~ # fi ~ + \$ ( # ~ " f # ~ / fi  
 # ( " fi " % ~ ! / i # \$ f( # ~ ) " ( fi / ( % fi , ) / ( # / (√ " i # # ~ " ) fi / ! " ( " ~ #  
 , # 4 i \$ " ~ / f # % \* # \$ % %

ž \$ ž # / f \$ &

~ ifi ° # ! + f ) ! ! " i # # ~ ) / ( # % " fi ! 6 \$ : נוכחות העובדים הבכירים :  
 # ! % + ( " i " ! " i " # ~ i " #  
 % fi ° \$ & 7 " ~ i % # ! ~ i " # ~ ifi ° # ! + / - " i ) # ~ & # ! ~ ° # ž % fi ° \$ & 7 " , 8  
 , i " ~ + , 1 +  
 ! + / ~ ( ! " fi " fi ~ i , \* ~ " i ~ 4 i ! # \$ / # ~ " f # ! 6 \$ / ~ fi i ± ± % \$ ( ž # fi " + % \$ % , ±  
 , % \$ % % # ~ % ! + ,  
 ~ % ) ( . ~ i " # ~ ifi ° # ! / ~ % fi ° \$ ! + ~ % fi " + ! + i # / ! ' # ) " ! 6 \$ ! # % # ! ! ! + ,  
 ! ! 6 \$ # , & / + ( ! ž i " ~ i ( i ! " / fi f # ! ! ! % \$ i ~ # / % fi ° \$ & 7 " % ° ( i % #  
 , # fi " + % \$ % ! / i " i , \* ~ " i ~ 4 # i ! # \$ / % i fi % 5  
 fi " f # i - ( ( 3 i - ~ i ) # ~ i & # ~ \$ : % \$ + ( ~ i " # ~ ifi ° # ! / ~ " % fi ° % fi ° \$ % i % fi  
 " ~ i i f # ~ i " f # + " ) ! # ~ " f # ! + # \$ f( # ~ ) " ( fi / ( % fi , % fi " i fi " # / # % ~ i ~ + ( / \$ ( ~ % - " # fi " + # ~ ) ( ! ~ % & \$ " / i " ~ i i ( + % fi ° \$ 1 + ~ i % # # " f # ifi ° + ! ' %  
 , 7 , ( % fi ° \$ ~ / i ! # \$ i # \$ ! °  
 ~ / i % fi i ' + " ) 1 \$ \$ # ifi ° + ! / % fi ° \$ ! # \$ : נוכחות העובדים הזוטרים :  
 i ' - ( \$ , # " fi " ~ ifi ° # ! ! + # ! fi # \$ ( ~ % - " # fi " + ~ " ~ " 1 + % + ( " ~ % fi ° \$  
 ° ! \$ ! # ~ " f # ! # \$ ~ ifi ° + ! ž % fi # = % ( ~ \$ ! / % ~ + ( i % ! + " i # ~ ) / ( # % " fi "  
 # ~ % ) & # ! + i 7 O # " fi " ~ i fi " ~ ifi ° + ! % / i " ° % 7 ! " # ~ ) ~ # ! / ~ # ! +  
 , % \$ i ) ~ i ! # \$ " ! \$ # ! + ~ i fi # # " f # ifi ° + ! ž % fi # / 2 / ( #

" i ž ž 4 + ž i # ~ # fi i \* \$ ž " + " \* ž ž i ! \$ ~ " " + 136 / + " i f \$ % \$ / fi + \$ / 1 \$ ~ i  
 ) fi # fi ! ffi \$ " ! % " i ž " " 4 + ž i fi ~ ž & # / fi , #  
 ) fi , # " i ž // i ! ! % # " + fi # f \$ ž fi , # i ~ \$ fi " i f \$ % \$

" /f/ 7" /\$# \$ %

4~( ~fl / - 1' fffi~( ## 26 \$ & ž 1 # 0 # ~f# ! / ffl# !! ' # ! # \$ # 1 & , 8  
 %! + , ' / " ' ! ( ) ( ' ! ( ( ° # ! i + # / ~ 1\* & # # # / ~ i % ~ ) % ~ i + % + ( ~ fl' fl' ! #  
 ifi! ~ ~ % ~ i' / % , - ! / , ' # # , fl 6 ?? < A } ž # % # 4 } ž % \$ " ~ ) / ( # % " fl' ~ i /  
 ' - ( \$ \$ f ( # ~ ) " ( fl / ( # / ✓ # ) ifi " ~ ! " , ; ) / ( " % fi " + ~ \* ' ! ' ~ i / " ) ~ ! ' i 7 " ~  
 ' ! ' # / 11 ( i ' i # fi " + i / ) " % i # ~ i , i , ' ~ % i ' 4 1 % v i # ! ' ~ - 1 " ~ ( ! ' ~  
 !!! 3 fi' fl \$ ! ' ° # ! # \$ # - ) \$ , ! ' ! ! ( ' ! # ~ fl' % , 7 / # % 7 ! f # # % " ) " 5 % / #  
 / ~ / ~ ! / % & & # / ! / % fl \$ \$ ifi' ifi , % fi " + ! + ~ ifi + ( / ~ i ( & ' ° - ( \$ ! , # fi / ( " ~  
 i ( i # ) ! fl / ~ - ( # \$ f ( # ~ ) " ( fi / ( , fi " % " ž / fi f # 5 & ž fi + fi # ( i % fi ) ~ ! ! ' ~  
 , i 2 % ~ ) % ~ i + " # # ' # / ) / ( # % " fl' ! ( # fi " + ~ i ! + ~ - 1 " ~ ( fi' ifi ~ # /

! / % & + # 3 ( # % ! ) / ! 1 i ~ 7 ) ~ if # ! + fl f # i - ( ( fl \$ # \$ f ( # ~ ) " ( fi / ( % fi  
 , fi ) , % ~ - 1 " ~ ( ~ ( ! ' ( ' , i 6 \$ ! 5 ' ' # # # ~ & # 26 7 v ~ 1 \* ~ 0 6 5 ' ! # \$ # # i ) & ° ) fi ! ~ ~ ( , 7  
 fi + ( " # fi " + i / ) " % i # ~ i fl' ifi " + ~ i , i , ' 1 % i ' 4 1 % v i # ! ' ! \* ~ - 1 " ~  
 ) i % ) i 4 # ~ i / ! ! ) ! i " % ~ ) % ~ i + / ~ 1\* & fi' ! # 4 ( ~ fl # # ' # % ) i " # ~  
 , ) / ( " % fi " + ! + ~ ifi + ( # ~ i ( & / i / - 1 " ~ ( ! fi \$ \$ ! " , # & fi #

% v # ( ) ! fl' ) ! i " % ~ ) % ~ i + ~ ifi ) , % % ! i ( ° % ~ i - # ° ! i + % ~ i i ) i & ° ) fi ~ ( ~  
 % " fl' ! / % fl \$ \$ % fi' fi' ~ ! " ° / i ' ! ! ž ) / ( # % " fl' fi " + ! ~ ( ' # # # / ~  
 , i fi # i \$ i \$ ~ \* ) & v ~ i ( i " # ~ fl' # ! ( % fl \$ \$ + i ) & ° ) fi ( fi' ifi ~ ) / ( # ~  
 1 \* ~ i ) & ° ) fi ~ ( i " \* ! ~ - ( \$ ~ i - ( ( " 1 fl 1 i ~ 7 ) ~ if # ! + # \$ f ( # ~ ) " ( fi / ( % fi  
 , # ~ fl' ~ i , & # % / # \$ ( / ~ fl ! ) / ! ~ / i ' 4 # i % fi' fi

~ + % ( ) ( % ~ i # % ) + ~ # ! ' + \* # ~ / i ~ fi " + \$ ~ ( # # ~ ) / ( # % " fl' / fl / ( ' ' , A  
 4 } } } ! ! i " ~ fi ) % ! 6 \$ # % \$ fi + ( ( ! f # / ) / ( ! ! ! ' : ° + i 1 % v 1 \$ # # , i 6 \$ # ~  
 ' i & 4 } } ~ ( - fi' , i 6 \$ # % ~ \* # ! ' / # \$ f " % fi + fi " i \$ 4 fi " + ! / f ( + " ~ / fl ~ fi \$ ~  
 i # fi ~ ( ° 1 ( ° 4 ( ~ & % ! # ~ fi # i / A ~ ) # ~ & # # 1 % & / ifi " + # fi " + ! 6 \$ # ~  
 / i ' ! 6 \$ # i ' # ) ifi # # % + # fi + , 4 } A ~ \$ ( 1 \$ \$ fi " + f ( + ( " ~ / f # % / ( % / i i ~  
 fi " + ! ' \$ \$ % 7 # # ! + % ! ! ! ( # ~ fl' + ~ ) fi " + ! / f ( + ! # 4 i ' i # fi ~ ( ! ~  
 , % ! " ! \* % , & \$ % v ž ~ ~ + ~ ! / % ~ i / ( A > ! / ~ + ~ ! # i \$ % & % 1 \* i \$ 4 f ( + ( " ~  
 ~ ~ % / ( fi i \$ ~ % i # fi + / ifi " + ifi i ~ ~ + # ~ fl' ~ ~ 7 3 \$ fl 1 ( i ( " 5 % / # ! % # \$ # ~ fi #  
 / i & ! ! ! / ! / 5 , ! ~ / f # # # % ~ ~ i - # ( ~ \$ ! ! fi \$ \$ # ~ fi # ! # \$ fi \$ \$ i ' ~  
 % % ( & % - # ! ! / i fl ! # ~ fl' ~ ~ 7 3 \$ fl 1 ( i ( 1 \* fl 6 8 } } } ! / ~ ! / % # 4 ! ! " ~  
 ~ ! / % ! + ~ i ~ / i' fi + fi' i - ( # 4 } " ! i " % ) i # fi fi % 7 i 7 % " ) ~ fi ! ) ~ ! / %  
 % ~ i / ( % \$ # ~ # % , % / # i ( fi / ) i " ~ \$ ~ / ~ / fi f # % / + ( # \$ / " % \$ + ( ! ~  
 , i fi # ~ / fi f # i \$ 1 \* ~ i , fi + # ~ i ( ! / %

λ fi' fi \$ ( = 899' ~ ( - fi' fi ) % ° & \$ 4 ( ! 6 \$ ! ~ i 4 + ' / ( v ~ fi " + # / ! / , ?  
 i - ~ i ) # fi " + # ~ i & # , i \$ i 7 ( ~ ( ° \$ \$ i 1 \$ ! ~ ~ ( 8 ' ž # % & \$ ! & 6 % ! ( ! / # f ( + ( ~  
 " 6 i " ~ i / i' ~ i 4 + ! / % / ( ! % & fi % # 1 / i + ~ ) # # ~ fi # ifi " + % ifi' ! 4' ( " i f ( # ~  
 \$ ~ fi ) % ~ fl' \$ ! 6 \$ ~ 4 + # \$ f ( # ~ ) " ( fi / ( % fi , 6 i ( ' % / ( 6 ~ i % ! % \$ ( # ~  
 % ! ( ( ! 6 \$ # fi + ! ! ) ~ # ~ fl' fi ) , % % ! ( v i " ~ / i + ~ ) # # ~ fi # ifi " + ( fl' ~  
 ~ ( ° ) fi ~ ( ! 6 \$ # i 4 + ~ ifi " + fi " % ' & # # 7 ! fi # ~ ) / ( # % # \$ ~ ! " , fi ) %  
 , 4' ( ! ! ~ i + ~ ) 1 \$ \$ ifi " + # ~ fl' ! " ) % / \$ \$ fi

fi( /\$. ~ zfi %!

..

3' (# %ff# #i, i- #fi~+i/) %- i5' °° 1~% ! #\$( 4' ( i\$! #/( " fi~+%) &+#  
 ~#\$( /8999~ (" \$ 16\$ ~4+ ) fi~ ( !/ fi) ,% ~i&~v #%~+# #) ifi# ,%) &+#  
 #\$( 2fi) ~ii) ## !/ fi) %o i! / ~i ~4~ ) / (#! / #fifi! #\$( ~) ( ! ( ! ! 6\$ #  
 %fi~ ° #! fifi# fi(+ (#) fi~ ( ## /4# / ( ! i( i\$ # 4' (#! / ( & ~ + / ( ~fi!  
 ~" fi) ,%# % ! i( / %i' 4 #) ( i\$ # \$i- fi) ,% ~ # fi' ! 6\$ # % / ~" ~i4' (#  
 % / ( / i ! i( i\$ 4' ( ~) / (#% ~fi# (& ! 6\$ ~4+ ~\$fi~ ( !/ fi) ,% ~i&~+ #\$(  
 ,4' ( " fifi# fi(+ ( ## ~ / / \$fi~ ( # 4# / ( " , ~4 ! #\$( ~4+  
 ~i&~fi! #~fi' ~" ! v ~i+°) ~ifi~+ ! 6\$ # i~4+ ! / ~%i!) i' i# #\$( #  
 ,1) % #\$( !/ % ( ~\$ fi~\$ / +\$ ~i! & i# ~#fi) ,%  
 ~i, & \$ i) ~&+! ~\* %° °i ž i&\$ ( ° \$fi~ ( ž i 6\$ # ! / i~4+ i' ~\* #! + #) ifi# (   
 1" ~i( fi# ~ / 7 / 7 / ) i&# 1% \$ 1' ( , i\$ °% # 3\$ fi# 1i+ ( " ~i! / ~i" % % # # - + ( "   
 , i~4+ ! 6\$ # ! / ~i\$ / # ifi) ,%  
 ~) ( ) fi' 208 5+&i, ! ~" + # ! i! , # / + ( ! // fi' ! + # / 5&\$ fi' + ! + i' - ( ( , <  
 , #! / ( ! i7 / ( #: + i! # \$ fi( #

" / %&" # " fiž ' ž

%i~" i-# #i% 7( ° # \$i, ' ( fi' \$ % 4~ + , % ~" + ( % ~" fi! + ! fi# ' ! ~i4' ( # % ~fi) fi  
 1i' / %fi7 # ~fi' ~i4' ( # i\$ fi% \$ ) + % fifi# " i% # ( # 1fi# % ~ii) ! ~) / ( # % ~fi! +  
 % ~fi' , 1' ( # ~7# # + ## % ifi' % + ( " % ! ' ! ' % ! i+ % / # ~i+ - ( ! % i \$ fi#  
 ~fi! + ) \$ ~\* # # 4! # \$ , 2 / i' ! # \$ ž 1 # i Q # \$ v ~" # fi / ( " % / i' # ~fi&# ~) / ( #  
 , # % \$ ) + ~ fifi # \$ " # ! + \$' % \$ % % \$ % ) fi# % i) fi  
 , # ifi' # % fi° & \$' fi+ % / \* ( # % + ## % i / fi% i( / % i ifi( % \$ ° # % \$ i' / # ! i+ % ~fi%  
 % i & fi° % ~\* & i# ~i4' ( # % fi° ! % + \* ( # % + # / % + ) ~i4' ( # % ~fi % \$ % / ( !  
 3! ## % + ) \$' % / i' # ! # \$ ~i' , ! ) 7 ~" ~ / i' ifi 3% # fi~ # ifi ! + fi% i i°  
 % / ! ~ ! 6\$ # / ) fi' \$ % i ~ / ) % # " ! ' / ~ - ( \$ , i4' ( # % \$ % ~ % # % + # % ~ ) !  
 # ~" ! / 3 % i / fi' # ! ! % + ## , % v i ! 6\$ ! fi' / \$' ifi( # % + # ~i+ - ( ~ & ! \$  
 ~) ( fi / ( % fi , % + ## i7 , % % / i' # % fi° # 8\$ % # ~7" fi+ % fi ~ / , # #  
 % \$ ) + % fi7 v 3 i% # ( # 1fi ( i' % # ! % / i' # ! # \$ % 1fi' ! # ~fi# ! + # \$ fi( #  
 , i4' ( # % v fi& / 1i' / # % ! i+ #

# / i' # % fi° % v i" 598 # ° # ! 6\$ # ! / ! , i7' i# ~ifi( # % + # / i' ) ( ~% "   
 = 6\$ # ~" + ( ## 1# / % ~ fi% i ~ / ) % # ! % ( \* fi1 # , 4' ( " # 4i ( + ) / # 4' #  
 ~i- fi# % ! " \* ( # ! + ~ ifi' + # % i- # ! # \$ ~" + % # \$ ) / ( # % ~fi " ~" , 8  
 , 2 , \$ i% ~ v ž 1 # Ofi' i' # \$ ! # % fi&# ) , & + ) / ( # # / ) % # 43 - ! / , \$ 3 "  
 % ) i' # % - ~ + # / i' , 2 ) , & ž 1 # 0 ) , & % # \$ ! ' ~fi' \$ iž ž % \$ fi+ 8999 % \$ (   
 % fi° " ! " 2 ~ 4 ž 1 # 0 ! / ~i ( " # # ~fi# ! / # ! + i' ! 6\$ # ~i' 8# iž ž i' ( "  
 , ( + % ~i' ! + ! 6\$ # ~i- # ! @ ~ 4" # fi' / % / i' #

ž? ! iž ! ( ! / ž ž ? % \$ " . # fi° # ~ / i' !! @ ) , & % ifi' ! + ! 6\$ # 7i fi# 8999 % \$ "   
 ! % / i' # % fi° ž ž % \$ " . ! 6\$ # % / !! % + ## % # ! 1' fi' # fi+ ( " # ( f) ( ' fi6

fi~# / , fi# 4 ž 1 3387 fi' ž fi ž ž ž ! " ž / fi ~" ~i i # fi , fi# ž ž / ! \$ ~" ~i \* ž " i  
 ) 181 / 1- : 0 ž 4 " fiž ž ! fiž ž iž + \$ ~ fiž ž

lttltt ! / # ( f ) ( @ ) , & # ( ! v ~ ) / ( # ~ ! ~ / i + - ( # 1 " ( ) , & ~ fl ! % \$ ! + # 8 \$ % #  
~ ! ! \$ @ ) , & ~ ) / ( # 1 ~ ~ # % 7 i 7 1 # ! 6 \$ # / ! ! + ~ % / , \$ % : 1 ~ / fl ! + fl /  
~ ~ # \$ f ( # ~ ) " ( fl / ( ! , # fi + ~ ~ ) , & # % ifl " 3 ! # ! f # ~ ~ 7 ~ fi + @ ) , & ! / / , \$ i ifl (  
ltt " ! ! i % ) i " # ~ i & fi + ( fi + 3 / ! + ! ! ~ - i ! ! ~ \$ ' lttz % \$ ! 1 \$ % / , \$ # i'  
, ) / ( ! # 4 ! # ~ ~ 7 # ( f ) ( #

% % ° 7 / " ° 6 ! ° fl & ! # \$ # / ~ ! v / ° ! ! # \* # \$ ) / ( # % " fl % # \$ " ~ i / fi , 7  
% @ ~ 4 % ! + ~ ~ / @ # " fl # ) i & lttz fi + lttz ( i ' ~ ~ % # # ) ifl " , % ! " \* \* ( ! ! + ~ ifl ° +  
! 6 \$ # , # ~ f # ( " ~ ! ! ' % i ' ~ ~ \* # 4 ~ ~ fl ' # @ ~ 4 / 6 \$ # i ~ fl , 7 / " ° 6 ! v #  
~ ~ \$ ~ / i ' ~ / f # ! 6 \$ # i ' / / # 1 " / - ( \$ , ( + % ~ fl ! + % / i ' # fi + ~ ~ i # - # !  
, % / i ' # fi + % ° 8 \$ ' ! ° , & \$ ~ ifl ( % + # ! " i ) ! / 5 @ # " fl ~ + % ~ / ) % # lttA

! # \$ ( i ~ fl & ( ! + # " i ~ fl i ~ ~ ) ( i # / ~ i ) , & % ifl ! ! & 1 ° ~ ~ : ! + ! 6 \$ #  
# ! + 5 % / 1 ) % ! # \$ ( ! ! ! ! fi \* \$ ! + ~ / f # , % fi ( # ~ # 7 ~ # + \* ! / / fl ifl fi + i \$ ) %  
! 6 \$ # ~ +

lttltt i ~ i / fi fl ~ ~ ~

+ ~ ) ~ ) / ( # % " fl ! / i - ~ i ) # ~ ! & # # , # fi + % i \$ i / ° 1 \* # 1 ~ ~ ~ fl ! # ~ f # ! +  
# ~ f # 1 \$ \$ ! ~ ifl ° + 7 ! ) % i # i ' / / # 1 " / " + ) \$ , # i \$ # / ( / i ' ~ ~ fl % ~ #  
, % ~ / ( / i ! i \$ - ifl 4 ' ( ~ ii ) % / i ' % fi + ~ - ( \$ ! ~ ~ / ( i \$ 4 ' ( ~  
i \$ % # 3 \$ f # 1 i + ( ~ 6 i ° 8 z # % \$ ! & 6 % ! ( % v ~ ~ fi + ( ~ ( ' ' # # # ~ f # ! 6 \$  
, & 6 ! /

! 6 \$ # ! / ° % ifl # i ! + ~ fl " \$ ~ / 4 ' ( ! ! ~ ii \$ 4 ~ ifl ° + 7 ! ) \$ ~ ) / ( # % " fl i ' ~ - ( \$  
/ \$ ~ # ~ f # ! / ~ ifl ° + # fi + 5 % ~ ! & # ! + & fi ! ! + ~ i + ~ ) ~ ifl ° + ! ~ # ~ ) ! fl  
4 ' ( ! / \* \$ ! / i / ~ fl ( ! ° 1 \$ 4 # fi ° + # ! + ~ / ii # % / # / ( ! i ( i \$ 4 ' ( ~ & °  
% 7 ! ) ! ! i " ( ° 4 ' ( ~ & ! ! / - ~ i ) # ~ ! & # ! # 1 % & / ifl ° + # fi + ! 6 \$ # 7 ! fl #  
~ ) / ( ~ ~ ii \$ 4 ~ ifl ° + # % / ( / ~ ~ ~ ~ i , 1 \$ \$ fi ° + fi ) , % # / ii / i \$ 4 # fi ° + #  
! 6 \$ # % & \$ fi + ( 0899 ~ ~ ( - fi 4 ( # ~ fl ~ 7 ! ) % ~ ) ! # ! ~ ifl ° + # - ) ( / ( v  
! / # fl / ( i ~ ~ ) ~ ) / ( " 7 ! ) \$ 2 \$ \$ ifl ° + ~ ii \$ 4 ~ ifl ° + 0 ~ ifl ° + # ( / ! / i # 2 i ) , %  
, # ! ~ ii 7 ! , z i v i ~ i ~ ~ ) ( " # fi ° + # ~ f # ! # \$

# ~ ) ! ! \* ~ ! ! i ~ / i ! / " ! ! % / ( ! # \$ ( / fi ° + ~ ~ ) , & # \$ f ( # ~ ) " ( fl / ( % fl  
# ! ! + ~ i % ! fi ° + % ) & + # , # / ( ! ~ % i ~ i % & # ~ fi # ~ # # \$ ( ! % 7 ! ° ~ ~ % % 1 / ( ,  
, % ~ ~ i - # # , ) " + \* ! ! ! + # ) & + # # 1 ( i " # ~ f # ! / # fi ) , % + \* !

~ ~ ) ( fi ° + z @ i \$ 4 fi ° + ! 6 \$ # % ~ # ~ ) / ( " # fi ° + ! ! ) % # ltt 8 & ( " # ( \* fl  
# # 5 ~ ~ ) / ( ! ° 7 ! ) fi + ( " 8 6 ~ + 7 ( / # # ~ fi ! / ° & \* # / i # z ! 6 \$ ! % 7 ! °  
! i # ! / % ( ! ! / ~ i ~ 4 ~ ) ° v ! # \$ ' 7 ! ) \$ # , & 6 ( ~ ~ v ! ' 6 fl i 7 \$ ! ~ ~ 4 +  
~ ! & # fi \* \$ / ifl ° + # fi + ! 6 \$ # ( i ' & # ltt 8 7 & \* ~ ~ , # 4 ~ fi % # ! / # ° 1 i & \$  
% fi ° + # / ii i / & ~ ~ / i ( i \$ 4 ' ( ~ # / ( ! % f ( + ( \* i - # ! / i / ~ fl ( i ' / - ~ i ) #  
% ! ! ( ! ! # ! + ~ i ' ~ ~ % # , 1 \$ \$ fi ° + ~ ~ f # ~ ! / ~ i ~ 4 ~ ) ° v # ! # \$ % / ( ,  
~ ~ fi ' ! / % fl \$ # & 7 ' % ~ i % # ! ~ ( " # # ~ # , ! / ~ i ~ 4 ~ ) ° v # ! # \$ ( fi ) %

) i f \$ % \$ + fl ~ + ~ fl + \$ / z z ! " z \* z \$ f & ~ ~ # fl /

fl( /\$. ~ zfi %!

...

%fl \$#!#\$ ffi\$ #i-1-# fi( % %fi ~ / ~ z %fi ~ + ) ~ (1%# 3 / i ~ ii(+  
,i!+~i\$(#%&fi"

~ fi~ ffz/fi fffz/! ~ "i ~ fzzfle

% 4%/ +! #!+## #%#%# / ~ if# i \$% % ~ /! #!+i' ~ )/(# % "fi # '~& ~  
3 " / fP# ~ )i+ z % 4 P%\$44( % %\$ ~ ( +\$ i# ~ i\$) %! #\$( i ~ f&!+ #fi)#  
, #/ !fi #i&! ' ~ % 7! ~ i\$ ( %i# ~ i' - / ~ i\_ & T / fi! + # #! ' 1+ ( % - #/  
# ~ f# ifi/ ( % )i%#! ~ / i' % / )i ~ # ~ f# Ti ~ 7) ~ ifi ! 6 \$ # # \$ 1 + 8 7 & \* ~ ~  
! / %i! + # % f# # % # ~ + ( # % + / ( , 2 V ff# ~ ifi/ ( # z 1 #! 0 % ~ v ff! ifi/ (!  
%\$ ~ z 9 1 + z 1 + 8 %\$ ~ fl6 1 7 8 1 + z ( 0 # ! / i\_ 7 + ( ' # ~ f# % # \$ ifi/ ( %i' /  
, 2 1 + z

, # ~ f# % # \$ ~ ~ + ~ ifi/ ( %i' / ! ~ %i %! 4% ! fi 1 + 8 % ifP% 1 fi' ! ! 6 \$ # , 8  
\* i - #! % \$ fi # % ~ \$ ( / ~ fi ! 6 \$ # % - # % Ti ~ 7) ~ if# ~ / i' 1 + 8 7 & \* ~ ~ Ti fi  
# ~ f# i\_ ! ! ( i' % ~ ! ~ ) / ( # % # \$ ifi' + ! / # fi' + # i' \$ % % ~ / v % ! fi !  
, #! % 7 ( ! "

7 # i # %! + . # fi/ ( % 7 # ! # 7 ! f# i # ~ v ff# ~ ifi/ (! # ~ f# ! / # % & \$ ~ + , z  
( @ ) & ( ~ i 7 # ~ ~ & # % - fi ( " / " ! # 7 ! f# % / i' # % fi + , fl6 Ti ! i ( i - fi' # ( ' % &  
( @ ) & ( / ~ \$ ~ ifi' # 3 ! # ~ i & fi ! , %i ~ ! i 4 # i # i ~ ifi/ ) , & # # # ! ' ~ # / % ( !  
/ ~ f\$ / ifi ( % + # % ~ ) ! ~ i fi ~ i ) , & # % \$ ! # ~ f# . fl6 1 + z 1 + z ~ i\_ & \$ ~ i 7 # ~  
fi + / i' ~ ( ! ) i \$ ~ + i 7 # ~ % + # % ~ ) !! \$ 4 # ~ i i ) i + # ~ i 7 # # , % / i' ! # \$  
? A 1 + z # % # 1 i ~ 7) ~ if# ~ 6 i # - ) # / ~ ( # ~ ff# 7 # ~ % ! + ! 6 \$ # ~ 6 i # % / !!  
! 6 \$ ! % ~ ( i - ( / ~ \$ 1 ( ' , fl6 A z 1 + z # % # ! 6 \$ # ~ ffi 7 # ~ % ! + , fl6  
~ i 7 \_ fi + % fi ! ! fl6 8' A ~ ifi ( " ~ + % i ~ ~ + % fi fi / + ( % & ! %i % P 0 6 i !  
, 2 1 6 8 9 1 + z # % # ~ % ! + ~ i i % ) i

! / % ~ ~ # # & ~ # !! \* ~ ! ~ / 6 % ~ v ff# ~ ifi/ ( " ~ # ! 6 \$ # ! / ~ / ( ~ ) ( , A  
! / % ( i i ) # % % % % 3 ~ / ! ! - \$ ~ i ! / ~ i ~ \* ~ i \$ ifi % v / i i i ) ! 6 \$ # / ~ i' & # ~ f#  
~ ( - fi fi + 1 + z & ( # \_ ) % ~ i ! / ~ i' # / ! ! 6 \$ ! # ~ / ~ ) / ( # ~ ! ~ ~ / ~ 4 # % # \$  
% ~ / ! 7 ! f# ~ 7 % ~ fi' % + # fi' ! ! 6 \$ # , fl6 A z 1 + z ! / % ! " % ! + ~ 1 + z  
/ ~ # # ~ % i ( ~ ~ & ~ ~ ( ! v % ~ ~ i - # # \_ ) # ! ~ / i % \$ fi ( , i ! / ~ i' # / ! #  
, i ) ) 4 # % 7 ! % \$ # !

! / ~ i ! + # @ ~ 4 ~ + ~ ) / ( # % " fi # / ) % # 1 + z ? ~ ~ ~ " z 1 + # / ~ ~ ! + ( % ) # , ?  
~ - i i ! ! + ( % ) # ~ / ! 1 + # / ~ ~ 18 fi ( %i' / ! A i + ~ ( ' 1 6 \$ # ! / ~ i' ( @ ) &  
~ ) i 1 + # / ~ ~ / Ti ~ 7) ~ ifi ! 6 \$ # ~ \$ ~ + fi # 1 + z ? ~ ~ ~ ~ , 1 7 # ) ! : + ifi / ( ~  
! # 4 i ( % & fi ~ ifi ~ ! ~ / ) ( ~ 18 fi ( % ) # ~ \* % i \$ % % ( i i ) : + ifi / ( ~ - i i ! ! + ( ~  
fi + 1 + z < ~ \$ ~ % + # % ifP% , 1 i \$ # % ) fi ! / ~ fi ! Ti ~ 7) ~ if# / i' ( & ~ ~ -  
, fl6 Ti ! i ( ' ! + ( # fi & # % ! i + ! / ~ i i \$ ' ~ fi ! ~ / % i \* & fi + ( z 1 + z ~ ( 7\_ &

\* + fi" ~ 1 # " i i f\$ % / fi 1 ~ 4 2 9 < 1 7 " # " fi ~ ~ z fi \$ ~ z \$ i ~ % & z i z z fi ! " ~ i ~ # fi fi  
) = / = 3 0 ~ ( 4 4 \$ " # fi ~ \$ / ~ ~



~ °& f#L &#ffī Ł "Ł Ł Ł \$i ~ °% Ł

! 6 \$! / ˘ ˘ ˘ ifi°+ # fi° / ffl' fi( ,i% / +%7) / # "fi" ~ / 1 6 \$ # ! / °\$ # % °) %  
! + 5 & \$ # "f# ifi°+ ! % "7 # ! 6 \$ # P \$ / fl' fi( ° A - "i) # " ' & ##( # " fi " ~ i " ) ( i \$ (

˘ / ˘ # ffl i( # i % \$ / ˘ \$ ˘ i - i 1 \$ \$ # ifi°+ " fi " ˘ Ł Ł / fžž ! / ˘ ˘ ˘ , 8  
% % % # ~ " & # # + ( ( " , % ! + " ! ( % # \$ i( ~ ) / ( # % # \$ , ifi°+ # fi° 1 " (

˘ ! / ! " ) ( i " ~ i - # % ~ / " " " Ł i " Ł / # i i / " Ł i " Ł / ffl ž / \$ i " Ł  
+ fi % \$ ! ° % ffl + i fl % ' ( % ( ! % # " ) ! fl ! 7 \$ fi°+ ! + " ) ~ " & ° ( ! % # ! ( \*  
~ + / " % ( ! % # % & % ! " ) ! # # ! " i ~ ) / ( # % " fi " 1 \$ \$ fi°+ ! ' , fi ) % ° / ( /  
3 - " ! # fi°+ % \$ i % ~ i i & ~ fi ! ~ fi " ( # ! ! " ° fi " + % ifi°+ fi° ( ( ~ / ( Ł > ! /

+ " ) ! i / ~ " ! ~ ) / ( # % \* fi " - ) % 5 \* i ' + " ) " i - ) % # fi & ) " fi " Ł 9 5 + & / ° ( ' '   
~ % # " ! ' % fi % i & % " 7 # " ° ! ( \* " " # / i ˘ i \$ \$ / / " ~ i i \$ / " " i # / ~ i & #  
! ~ " # / , - " # / ! / ~ / i " " # \$ f( # ifi°+ ! ' i " \* # \$ # ( ! " " & # / # ( !  
 , ! ' % \* i fl % , & % / i '

~ °° fi " " ( % / fl f)

, i ! ! # ! # \$ # ! + fl ) ! ° # ~ f# % i \$ f( % % ° # ~ ° ( ' 1 i ~ 7 ) ~ if# " fi fl % & ' % fžž  
~ 6 i " 1 i ~ 7 ) ~ if# / ( ! , # " fi " # / + \$ ! + fl ) ! " fi ) % ! / ' \$ ~ ) / ( # 1 i ~ 7 ) ~ if#  
% i % / ( ( # % ~ fi " ~ i ! 6 \$ i " \* ! ! " ) ( # ( \* ~ f# # fi " + " ' & # ! 6 \$ ! ~ / i 1 i ~ 7 ) ~ if#  
% ~ ) ( ° % ! fl 1 fi " ! / ~ fi ! ! " ( ~ ifi / ( % i / ~ i 1 i ~ 7 ) ~ if# , % ~ ) fi / i ! " (

1 + # / ~ " ! + ( # % ) # " 1 i fi 3 - ! % i ! + ~ i ( & / ~ fi ! / i i - ) #  
ffl i ' 8 8 5 + & " + " ) % ~ f# ) " fi " fi fl % & ' % fžž / i / " % ' fžž / " ž ! :  
/ / # 1 " # " f# ! / i ) & + # ! # \$ ~ i i ) ! ~ ° % " # % ) i " # % fi° / ~ ifi ) % #  
# ( 4 ! # fi°+ # , \$ ) i % ~ i " fi 1 i ~ 7 ) ~ ifl + - # ! i ! √ 1 ( i \$ # ~ ) " ( # ~ + % - + i % # "  
 , ) / ( # ! / # % ! i + 3 # ( " " ! \* % # / ~ i i ) ! ( ~ ifl ) ! i # ifl % ) i " % + #

/ 2 % ( i \$ # % ) i " # ) fi ž 1 # 0 8 9 9 ž ~ 6 8 % # P % ( i \$ # % ) i " # ) fi " fl fi ~ Ł / % ž Ł Ł  
~ ) " ( # i ' + " ) % ( i \$ # % ) i " # ) fi , ) / ( " i ( i \$ ~ ) " ( ! / i \$ ( " i " i fl ( % ~ f# ) " fi  
~ 2 % \$ % i ! # / + % % ( i \$ # % ) i " # % fi " √ i " ~ , i ! " ) ( " i \$ % i ! % ) i " # / + i ( i \$ #  
# ) ifi° % / + 3 - # # ~ ) / ( " , i \$ i & # fi % \$ ~ " % # 1 \* " # % ! + % 5 ) # ! ifl % % \$  
 , # / % i 4 ~ ( # % 7 ! f# # % ~ ( % ! " ) % ( " " # ~ f# % # \$ % \$ / " / " # fi / ( "  
% fi° % ) ~ fi ! ) ~ Ł Ł ž % \$ fi + 8 9 9 ž % \$ ( √ ~ # fi / ( " % ) i " + i " ! i ( i \$ # ~ ) " ( #  
i ( i \$ # ~ ) " ( # # / + P % ) i " # % \$ % √ ~ # fi / ( # % fi fl % " ! / ! Ł Ł < " ~ " " % ) i " #  
 , i i 4 ~ ( ~ \$ / ~ i / \$ ž 4 ~ \* 3 / ~ # fi / ( " % ) i "

° ! + fi ) % 5 ) % ~ ! " " / % / ( ( fi / ( " / fi 5 & ~ ( / " \$ ~ \$ " " # " 1 % ž Ł / ž ~  
" / f# ! / ' # 4 fi fi ~ " % ( ' , 1 ) % ! # \$ ( i ! ! ! ~ % # # # # / i & # ! # \$ # \* ~ fl  
/ ° ( √ " i # ~ ) , & " ~ i ! ! ! ) ! fi i ! i ( 1 \* ~ i ( ! / % ! 6 \$ ! ~ / i " # , 8 = fi ) %  
! / ~ " ! / % # " " ! ! " ) ~ \* " ! / i & " ! ! / ! / 5 ! # # # fi " " 4 ! , Ł , ) / ( #

fi(° /\$. ~ zfi%!

...

!6\$#~+#!+ 5% / ° # ,A ,#4~!/% i' 4#/# %' %(& %°-# !! fl/ 8 A t z  
!+/%! #S# ~°! ,1)! #\$(!!)!! f!\*\$ \$ /6\$# / i' ~f! i' ~°) ( i# / i) & %if!'  
,fi) % °) i&+#! 3/ (# i' ~°° !)/! i' ~°) if#



,i' ~°° / ~f\$ !+ ° ! ~°) / (# / ~° i (i\$ # #) ° # fi) i \$ \$ \$ / ° ° ° ° # \$ & (#

l/ i t ° \* fi fi) (% l ° / fi f) °) t f j °

ti! i ( ? z % \$ ~ fi # ~ i \$ ~ °) / (! i' ~° + (# fi ~° # fi / ( ° t ~° ° / z % l / ~° ° fi  
! # \$ ! / i % / °) ° (! , # ! ° i & ° / ° (v # ! + % \$ i) ° fi) ° i ° # / # # i' ~° . # \$ ! fl/ 6  
/ 5 \* ! ~°) / (# % 5 ° ! # fi / (# % # \$ # ( l t z l t < ~ i \$ ° # fi ~° # fi / ( ° ~°) v # 5 \*  
~° i! # \$ ° ~° i' -) % / i i + °) ( # °) ° fi) i \$ \$ \$ ! i + ° # ! ~°) v # 5 \* 3 i ! , # \$ \$ ! ° #  
, # ~° fi # ! +

° & # ~° fi #! # # ~° ( ° # # # ° ~° ~°) / (# ! / # /) # ! ! ' ! # # ° - ( ° °) + ° / 899 , % \$ °  
i! v ° ~° & # # fi & \$ ! + # (° fi ! ~°) / (# % ° fi , ° # fi ~° # fi / ( 1 ° ! # ~° fi # % # \$ 1 ° # ~° #  
, % 4 % ° (! ~° i & # ! ~° i' + #! 3 / (# fi / (# , # fi ~° # fi / ( i' - \$ ° (% fi

) fi' 2 0 A 5 + & % ~° # 3 & ! v ° % ( t / i ! / t ° t t t / \$ ! & l / ~° ° fi / ° z ! t  
° # # \$ ° ~° + ° ° / ° / i \$ \$ ° i' (% \$ ~° i' -) ° % ~° i ° \* ( ° / # ! + # \$ ( (# / ~° fi i' -) % ° fi &  
~°) ( ° fi / ( / # ! ° # fi fi % ~° v / ( fi f # ~° i \$ \$ # , ° / ° % i' fi ! + fi fi % \$ \$ ! / i \* ( °  
! + # \$ ( (! i' ° 1 & ~° i' + # ! # / ! 6 \$ # ~°) / (# % ° fi % ° (! , % °) i' ° % + # fi ( °  
5 ° ! ifl ! + ° ! ° # / 6 \$ # ! / #) & + # # 4 fi % t t ? ~° ( ° \$ ° ° i' fi ~° # ° / / #  
, ° % i' fi %

### סיכום והמלצות

5 ° ~°) / (# % ° fi % ! # \$ # ° ~° i' ~° (fi ~° i i) ! ! + ~° i + ° - ( # 4 fi fi ! / ~° i' (fi # i' - ( ( °  
# ( ) # ~° \$ ( ! / ~° i) 4 # ! / ~° \$ / fi ! + ° + ~° # ! ~° v + ( , % fi ( # ~° # 7 ° # + \* ! // fi ! +  
! 6 \$ ! / / i' ~°) ~° if # ! / # ~° fi # % # \$ ! / 3 / ( % ° ~° (fi t ! / i' ! + ~° if ( ! ~° # . ) / (#  
% + ° % \* ° fi ~° fi) ° % z # ! # ° fi ( ° # ~° fi # 3 % z 5 8 # i' ( / !! ' ! / ° # i' ~° # ~° fi #  
, / fi % ° ! # ! 1 + (

1) i % ! ° + ! # ! / ( (! i 7 / (# : + i # ~° ° # ~° / # fi ~° # ~° v ~° ° # \$ fi ( # % i / ~° ! +  
~° # 7 ° # + \* ! / ~° i - ( (! + \* \$ ! ° 1 fi # i' - i ( ! ° % °) i' ~° ~° - ( \$ ~° i' (fi # ~° i i) ! #  
1 ° ! + ° 1 ° z ! / ' / # ! # \$ 1 ° ° # ~° fi ! ! ° ° ~° + ( fi f v 3 ~° + # 4 ! ! ° ° . % fi ( #  
# ! # \$ ( # i' f & ° # ! + 5 7 / # fi) i ° # \$ \* ~° # ~° fi # \$ ( ° % fi & ° ! 7 ° / °) ! fi) i °  
, i' i' ~° # # fi ° + ! / ° # ! # \$ ! / #) & + # # i' \$ ° ° # ° i' + ° % 7 / °

## הטיפול של שירות המבחן לנוער בקטינים העוברים על החוק

שירות המבחן לנוער (להלן - שירות המבחן או השירות) הוא שירות ממלכתי הפועל במשרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה). שירות המבחן מטפל בקטינים בגילים 12-18 שהפנתה אליו המשטרה כחשודים בביצוע עבירה. בשנת 2006 הופנו לשירות כ-22,000 קטינים שהיו מעורבים בכ-37,000 אירועים פליליים. מטרת השירות היא לסייע למערכת אכיפת החוק לפעול לא רק באמצעות ענישה אלא גם באמצעות התאמה של דרכי טיפול פרטניות לקטין ובאמצעות שיקומו, כדי למנוע חזרה על ההתנהגות העבריינית וכדי להפחית את שיעורי הפשיעה. השירות מסייע למשטרה להחליט כיצד לטפל בתיק החקירה - לסגור אותו או להעמיד את הקטין לדין, ולבית המשפט - להחליט על דרכי הטיפול המתאימות לקטין או על העונש שראוי לתת לו או לבחור חלופה מתאימה למעצר של קטינים. מלבד זה עוסק השירות בטיפול בקטינים ובפיקוח עליהם על פי צווים של בית המשפט.

### פעולות הביקורת

בחודשים אפריל-אוגוסט 2007 בדק משרד מבקר המדינה את דרכי הטיפול של שירות המבחן בקטינים העוברים על החוק, ואלה הנושאים שנבדקו: דרכי הטיפול בקטינים לפני שהוגש כתב האישום נגדם - הגשת חוות דעת למשטרה והמשך הטיפול באלה הזקוקים לכך; דרכי הטיפול בקטינים שהחליט בית המשפט להעמידם במבחן; סדרי קביעת תקנים של קציני מבחן לנוער<sup>1</sup> בשירות ואיושם; שינויים ארגוניים שנעשו בשירות. הביקורת נעשתה בהנהלת שירות המבחן ובאמצעות בדיקת מדגם של 150 תיקים של קטינים<sup>2</sup> שטופלו במחוזות השירות. תיק של קטין בשירות המבחן כולל את כל ההפניות ששלחה המשטרה בגין תיקי חקירה אשר פתחה לו. משרד מבקר המדינה בדק את אופן הטיפול ב-235 הפניות הכלולות בתיקים דלעיל.

<sup>1</sup> ראו: [דו"ח מבקר המדינה מס' 234/07](#), תיקי חקירה מס' 246 ו-247, שהוגשו לביקורת ב-17 במרץ 2008. <sup>2</sup> ראו: [דו"ח מבקר המדינה מס' 235/07](#), תיקי חקירה מס' 51 ו-52, שהוגשו לביקורת ב-17 במרץ 2008.

### עיקרי הממצאים

... " ~ ' / f i f i ~ ' ' / e 1 f i z f l e ' ! f i v " " " # / ' / \$ f p %

) i ( / ' % & z ~ ' ~ ' # \$ % & i % & z ~ ' # ' ~ " " % & / ~ " ~ / ~ f i l e / ~ ' i z ~ ' ~ ' # \$ z ~ ' ! i z z ~ ' ) i ( & f l e ) i e & # ~ ) , f i ' ~ ' i z ~ ' i e ) ~ \* z h / ~ ' % i ' i e ) z ~ ' i z f i l e ~ ' & f l e / ~ ' i z ~ ' i ( # ' i \$ z / i ~ ' ) i ( & f i o f i t ~ 12 0 / z ~ ' i z ~ ' i e ) z ~ ' i z f i l e f s & z # ~ % z z ~ ' e " " % z z z i z z # ! i ) % i ~ ' i & f l e ~ f i ~ ' i z ~ ' ~ # \$ ~ 5 z / i i e 4 ~ ' ) i " ) i ; z ~ 4 + 0 " z # i z f i ~ i ) 4 ~ e z z e 3 ~ i z ~ z # ~ ! i ) i ( 5 i 4 ~ i z e i e

f i l e / ~ ' i z z ~ ' . ) i % z z ~ ' e " " % z z z i z z # ~ ' & f l e / ~ ' i z ~ z ~ ' i z # i ~ ( z e 6 ( z z i z ~ ' & # / ~ ' & z ~ ' i \$ / ~ ' z // ~ ' i z & /

! z ) i . % i \$ f i l e f z ) e i \$ z / f i l e / ~ ' i z ~ z ) i z h z i . ) % 3 / i z z ~ & z e / ~ ' - % ) ! ~ i i f i ~ ' i ( z i ~ ' f i l e / z z 4 & o s ) v ~ i i i ! 3 i z f i l e & z ~ ~ i 3 ~ i ~ i z ~ f s & ~ ~ : & o ) ! ~ i i f i f i l e i f i z ( z ~ i z # ~ z ~ ~ 7 9 ~ 5 / ~ 7 8 ~ i e l e z ~ i z # i ~ z f v ~ . ) i z ~ f s & ~ ! / ) i ~ i ~ & z ~ z ~ . ) 3 ( e ~ z i i / i 4 / i 1 ~ . " ( . i z # i ~ . / 7 = 0 - f i / ) e i e & ~ / i ~ . z z ~ i 4 / i f i / ~ f i l e / ~ ' i z ~ ' ) ( ( . i z # i ~ . / 7 = 0 - : 1 0 ~ i z i ~ i 3 . ) \$ z f i l e . i . ) z z ~ i . i z ~ i 4 / i ~ . i i ~ ) ! ~ i i f i i \$ z / i f i z ( 5 ) e ~ i z # i / & z i

~ % & z ~ ' e f z e ) & f i l e ~ ' ) ~ e ) z ~ f s & ~ . " 5 i e i ~ i i ~ ; z i # z i ~ i z z ~ # ~ . ) e z ~ z ~ z z e ) f s & ~ z i 3 z ~ ~ ) i ( ~ ~ ! ~ z / i \$ z / i ~ ; z ) # o f i i ! z / i ) / ~ % i f i z e i ~ z z ~ i ) z ~ o ~ 5 z i ~ ~ \$ & ( i \$ z / i ~ % z ~ + ~ % z ( ~ ~ / i e z z # % z z ~ i ( / ~ ) i ( / \$ z / i ~ z ~ i z z e ~ i e & ) ~ z v i ( z z f # e f s & ~ z i ( z ) e i z f i l e / i f i ~ i e ~ i ( 3 ~ e ) z i i i z f s & z z ( e i ) z ~ o ~ 5 z i e ~ ( 3 z i z f i l e / i f i ~ % z z ~ ' e " " ! 3 i z z z i ( z i ! i ) i e ) / ) ( z e z f i z i z ) / ) z ( z z z # ~ 4 ( i f i v i z z i s f i ) z z i z e ) i ~ ~ i ) z ~ o ~ 5 z i e i ( i z ~ . i z ~ i ~ ( # i \$ z / i z f s & z i z i ( e ) e & f i l e / ~ ' i z ~ ' i z ~ ' ~ z i # z ~ i e ) i 5 / i e 5 i 4 ~ ~ ) i i f i l e ~ 5 i 4 ~ i z e i ~ " z ~ f z e i z i i ~ o ~ i z

~ % / ~ ' % z i ~ . " % & z ~ . " " o i z ) / . i . i i ( ~ ~ % z z i ( z ~ i z i z i . ) i z e i / % z ~ % ~ 5 ~ % & ~ % ~ % 3 5 ~ z e ~ 5 / ( ~ i # z ) ~ ! e ~ i i ~ % e ~ i # z i i ~ i z i ~ " i ~ e 4 e ~ i z ~ i e ) ~ \* z h / ~ ' % i ~ ) i ( z ~ i e z z ~ % & / e z z e z i 4 & ~ i # z % z e & % & z ~ ( i ~ ? " i i z e ) i 3 + f s & ~ z z i z ~ v ~ i z i ( e f z ) z i z i z z z z z z z ~ e i i ~ % i ~ . 5 e 5 i 4 z z i ) ! z i ~ . z ~ % ( i ~ ~ f z e z i ) z ~ o ~ 5 z i e i ( # i z i z ) (

i z f i l e z ~ % f i # z ~ f i ~ f i l e / ~ ' i z ~ ' ~ % & z ~ z # ~ z ~ i \$ / ~ f i ~ v ~ " ~ 3 ~ % z ~ % z z i z e " z z z i z z # ! i ) ~ % & / e z z e ~ % e ~ i # z i ~ ~ ~ 5 z / i z z ~ % & i e ~ z f s & ) z / f i l e / f z 4 & z ~ " ~ i z e ~ i # z ~ i 3 / e i ~ f i l e / ~ ' i z e ~ i z ~ . i z ~ i # z i ~ ~ ~ z f i l e i z f i l e i z ~ / + i ~ f z ~ % z z ~ ' e " " ! 3 z z z i z z # ~ z # z / o % \$ i e z z e i # z ! 4 i e i . i ) # \* i z ~ ! ) z z ~ z i # z z i \$ f i l e / f i z i ~ i # z ~ z e i . i ) # \* z ~ f s & % & z ~ i < 0 . < 9 - 0 - < 8 & z i . ) i z e i / ~ i 3 ~ ~ i z z ) / ~ i z 4 & ( + i 3 ~ i z f s & ~ i # ~ z i ~ i e i # ~ z i ~ % z z / o % \$ i ~ % z z e ~ i # z ~ 5 z / i ~ i f # ~ f i ~ % # ~ % . ) 4 i z

z ( \$ i ~ ~ 5 z f i z z z e ~ / ~ ' ~ / ~ ~ i ~ ~ 5 z ~ z ~ z ~ z i ~ ! i f i / z ~ ! z i ) z ~ z ~ ~ f i ~ z i z ~ f i ~ z z \$ z e / i ~ ! z i ) z ~ e ~ z f i z i \$ i ~ 8 e ~ f i o 8 : z ~ z ~ i z z ~ f i o z ~ i \$ z z ~ ! i z 5 ~ z ( \$ i f i e 5 \$ ~ z z e z z



ז"ע. )fi 9Z "\$ע"

ffl/ ז'Z& %& %& flz 1k k l' ' " ' iZ \* " " / fl % " fl " l' i + fl / t ) ~ ( " # , / ז'  
%& t / 78 = 0 : = 0 , ז ' ז i Z 0 ' k % 3 ) k & 5 ! ffl / t ' i ' ז ' ' 4 ( 78920788 %& z k z ' ' " "  
%& k ) ~ 3 , ז %& z v / %& z t , z k ~ & z ) k , ffl / ז'Z& ; ז'  
~ " ~ ) ז' ~ ז " ~ ז i 3 " ~ ז ( ז ' t 3 ! t k ' i ' ז ' t ' t z ) ~ 7897 ° ( z / ~ ) ~ ~ ( / fl %& ~ ~ / ( ,  
\$ , & 0 i z i ) z ' i ! z i z z z v & t ' 5 ' %& ~ i z i ! z i z 1 / " ~ ) , \$ / t ' + i ) t ~ ~ 4 # , i t ! k t )  
; %& z // @ fl %& # 3 z z k ) i 4 z . i z z # ~ 4 z / i k ) i t i , i ' ז ' t ' i ' i f v / t f i " " k 0 , i # z i  
; ffl k ' t ~ ( ' t ' t ( / t t ~ 5 / ~ 4 & " ~ %& & t k i k i , + i ) t ~ ~ f # k i ) z + " ~ t ' " ~ % i " "  
5 , %& & t %& z s & , i # z i " ~ z i , i t \$ z / ~ ) ! t ~ i i f i f l z z .

**סיכום והמלצות**

%& z s / i ( %& fl %& i z . i & fl ~ ) i k ) z %& z s & , i # z , z i z i \* i 3 " i t ~ ffl / t ~ i ' ז'  
~ ( ' t ~ v " ~ & fl # ~ ) i z ) ~ %& \$ / t ' i . " ~ %& fl / ffl / t ~ i ' ז' ~ z # ~ ~ % z i t 5 / t k  
% i & z ' i . " ~ i , i z i # z ~ i \$ fl ~ % ~ t k %& z s & , i # z i ~ ) i ( \$ # / t ~ z k ~ %& z s +  
~ z # ~ ! i ) i ( %& # 3 ~ z z z t i ( k ~ %& ( 3 ) / t , t ~ %& ! + ~ t \$ z / t % ~ i ' ז' t ~ %& ! + k  
%& 4 / t % i " , %& z # / 0 % \$ i %& z k i i ) & fl ~ ) %& k i ) t %& z s & # \$ , ffl / t ~ i ' ז' .  
z # ~ ) i z ) ~ i \$ / t ~ v z / k % 3 ! v ) , t z & / ~ i ' ז' t ~ 5 k ! v ) , t z & / ~ i t z %& /  
~ v z / t ~ ~ fl / k ~ / . z " \$ i & ( ~ i ' ז' t ' i ' z %& ! i , " k ffl ~ i # z ~ ~ fl / k & fl  
%& z k i z s & , i # z , i / i " ~ z ! f v ffl k ~ i ' ז' t ~ ) fl v " ~ & fl # ~ ) fl k i z f v ~ i t z  
i # z , % ~ , i ' k ) t t z z ) % k ~ %& & t i %& i f i t ~ ~ ~ z 3 , % ~ t k i , %& z # / 0 % \$ i  
% k i & ' t , i , f z s &  
%& z s & , i # z s i %& # ) t %& z " / t %& # 3 ! fl ~ i t ffl / t ~ i ' ז' 0 t ' i . " k ~ ) / ~ z "  
! z / \* i ' ז' k , t ' t %& # 3 ~ z i , z ~ ) ~ ) i ( \$ # / t ~ z k i t \$ z / t ' k ~ / , & fl ~ ) %& k i ) t  
/ & k & ~ ~ i 4 / ~ i 4 i z ) i ( i ' i ' z z %& z s & # \$ , z " ~ \* i ' ז' k i % ~ z k i ) # ~ , 4 t  
%& z / k fl z i %& i # i ~ ( fl k , z " ) / t z ~ %& i ! 5 ' %& ~ f z s & , i # z i \* 4 k ) z z  
~ \* i 3 , " ~ z i z ' 4 , % ~ t k , " ) / k %& i 3 ~ . " ~ %& 4 z / t

# משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה

## מכון התקנים הישראלי

### בדיקות תקן למוצרי יבוא וניהול משאבי אנוש

מכון התקנים הישראלי (להלן - המכון) מופקד על בדיקת ההתאמה של מוצרי יבוא לתקנים רשמיים על פי חוק התקנים, התשי"ג-1953. בינואר 2002 החליטה הממשלה<sup>1</sup> למנות ועדה בלתי תלויה, שבראשה עמד פרופ' סיני דויטש (להלן - ועדת דויטש), שתבחן את נושא בדיקות התקינה של טובין מיובאים ואת הבלעדיות שיש למכון התקנים בבדיקות אלה. באפריל 2004 אימצה הממשלה את מסקנות והמלצות הוועדה<sup>2</sup> (להלן - דוח דויטש) והחליטה להטיל על שר התמ"ת לפעול להקל בבדיקות התקינה של מוצרי יבוא, בכפוף להגברת הפיקוח והאכיפה. כמו כן החליטה הממשלה שלא לפתוח את שוק בדיקות היבוא לתחרות. בדוח דויטש נקבע שיש להבחין בין מוצרי היבוא לפי קטגוריות של רמת הסיכון הבריאותי והבטיחותי שבשימוש בהם ובהשפעתם על איכות הסביבה. החלוקה לקבוצות מוצרים נועדה להקל על היבואנים, ולאפשר זרימה חופשית יותר של סחורות לשוק המקומי, תוך שמירה על האינטרסים החיוניים של ציבור הצרכנים בישראל. בדיקת מעבדה של המוצרים תיעשה על ידי המכון רק עבור מוצרים בקבוצה שרמת הסיכון בהם גבוהה ביותר במקום בדיקה של כל המוצרים כפי שנעשה עד כה. בעקבות החלטת הממשלה מאפריל 2004 לחלק את הטובין המיובאים לארבע קבוצות, הכין המכון נוהל של משטר הבדיקות (להלן - נוהל הבדיקות).

#### פעולות הביקורת

ו) (°\$fi' -³)°+% , ~\$! Qiz~ז\* (& ifp&~\$ %fi~/ %~ 00\$! ""#} Žž· Ł· ~ ~ " √ fffl  
 , %\*/%, °\$fi / °° , / % . ž & , °° / °° °° , °\$fi & \*°° / °° / 00 ( , 0 &  
 \* / f\$~%&\*O ° (°&°\$ , & \* / & °°°&Ł) \* &\*2 , 1% &fi/ % . &°\$ , & \* / & °°°& , fiffi / /  
 , , °° / °° °° , Ž+°&Ł) \* &\*2 0ž°& , / ~ Ž+°& . ž \* / & % . 4 1% &fi/ % , i~ ifp&  
 - fiffi °° \*° ° ž1 , ' Ž+°&

"z! "z##z Ł Ž / fffl ~ : °° ~ : °°  
 "fiffi#fiffiŁ Ž /! \$ž i ~ : °° ~ : °°  
 "1( ° : Q& ( \*ž) . ° ž°°& ° &ž) \* ž+ž ° )- ,  
 ° &°) ° : ° & ° ( 2" ŽB° 2Z°%° 1 ž) \* ž+ž ° )- , °

### עיקרי הממצאים

הממצאים הראשונים נעשו במסגרת בדיקת מערכת הרישום והשליטה על מתקני המערכת. נמצאה קשיחות גבוהה בשימוש במערכת, במיוחד בתחום של כניסת המשתמשים למערכת וביצוע פעולות בסיסיות. נהגו להתמודד עם בעיות אלו באמצעות ייעוץ טכני, אך הדבר גרם לאיבוד זמן יקר. נוסף על כך, נמצאה חוסר יעילות במערכת הרישום, שגרם לעיתים קרובות לכניסת המשתמשים למערכת לטפוס ממושך. נמצאה גם חוסר אחידות בקביעת אבטחה, שגרם לנזקים כלכליים. נמצאה גם חוסר אחידות בקביעת אבטחה, שגרם לנזקים כלכליים. נמצאה גם חוסר אחידות בקביעת אבטחה, שגרם לנזקים כלכליים.

במהלך הבדיקה נמתו מספר בעיות אבטחה, שגרמו לנזקים כלכליים. נמצאה חוסר אחידות בקביעת אבטחה, שגרם לנזקים כלכליים. נמצאה גם חוסר אחידות בקביעת אבטחה, שגרם לנזקים כלכליים. נמצאה גם חוסר אחידות בקביעת אבטחה, שגרם לנזקים כלכליים.

בנוסף לכך, נמצאה חוסר אחידות בקביעת אבטחה, שגרם לנזקים כלכליים. נמצאה גם חוסר אחידות בקביעת אבטחה, שגרם לנזקים כלכליים. נמצאה גם חוסר אחידות בקביעת אבטחה, שגרם לנזקים כלכליים. נמצאה גם חוסר אחידות בקביעת אבטחה, שגרם לנזקים כלכליים.

נמצאה גם חוסר אחידות בקביעת אבטחה, שגרם לנזקים כלכליים. נמצאה גם חוסר אחידות בקביעת אבטחה, שגרם לנזקים כלכליים. נמצאה גם חוסר אחידות בקביעת אבטחה, שגרם לנזקים כלכליים. נמצאה גם חוסר אחידות בקביעת אבטחה, שגרם לנזקים כלכליים.

נמצאה גם חוסר אחידות בקביעת אבטחה, שגרם לנזקים כלכליים. נמצאה גם חוסר אחידות בקביעת אבטחה, שגרם לנזקים כלכליים. נמצאה גם חוסר אחידות בקביעת אבטחה, שגרם לנזקים כלכליים. נמצאה גם חוסר אחידות בקביעת אבטחה, שגרם לנזקים כלכליים.

נמצאה גם חוסר אחידות בקביעת אבטחה, שגרם לנזקים כלכליים. נמצאה גם חוסר אחידות בקביעת אבטחה, שגרם לנזקים כלכליים. נמצאה גם חוסר אחידות בקביעת אבטחה, שגרם לנזקים כלכליים. נמצאה גם חוסר אחידות בקביעת אבטחה, שגרם לנזקים כלכליים.

### סיכום והמלצות

בסיכום, נמצאה חוסר אחידות בקביעת אבטחה, שגרם לנזקים כלכליים. המלצות נעשו להקטנת הסיכונים ולשיפור היעילות. נדרש לבצע פעולות אבטחה יסודיות, כולל בדיקות אבטחה, והקניית חינוך אבטחה למשתמשי המערכת. נדרש גם להקטין את מספר בעיות האבטחה, שגרמו לנזקים כלכליים.



†\*fi&~)\$ ~ifp%/~i/ ~i°%~i\$/%&~i°° i\_/ \$fi&~i+~\_°fi\$"&~\_i ž&\*  
\*/&i\$ &\*/&°%&\*/ fi"\$&~\_ \$%/&\*° (\$fi &/°Q ~\_°/i\*if+†\$iV~ ifVQ\*/  
\*/\_i 1% &fi/%\*~ fi"\$&~\_i ž&\*†\*fi&)+°%+~i\$/ ~\_&i+°%~i/°%&~i°%&  
&%°~°&ifV(~/°Q ~\_ ifV\* /i.)+°%/~\_° \$fi (i° i°%~i°%°\*/\_i° \$fi &i ifp%  
~)°\$ &~\_°\$fi ~\_° // ~\_° \$\*/°ž\*5° ~\_°V)† i+&\*/\_°°\$ &°~°\$fi \$~\_ž°&

i°° fi"\$~\_i) &/°%/ &\*/&~\_° i&i°%°\_° \$fi \*//°Q &~\_°&'&i fž~/\_i°° \$ &  
fi/%\*~\_ž°fi"\$~\_ fi /†i fi fi°\_°°%&°% i°\_†)+°%+~\_1% &fi/%fD%\*i/°  
~\_°+°+° &~\_°V fi\*/\_i/ ~\_°fp%&& ž\_i fiH ~\_°/iž i\*/\_i°%°\*/\_i 1% &  
)\$ \*°&%°~°&~\_°†%\_° ž/ &\*if+/\_ fi&~\_°+~\_°//°)°+°&~\_1% &fi/%\*~\_°(°~\_°/i  
~\_°i i°ž°\_°i°° fi i/ž°&~\_°ž&\*/-85fi fi ~\_°\$ &°/i O& &\*///°°\$°&~\_°  
/O\*)†\*/&~\_°i/°~\_°/°°° if+ (°/ fi°%°\_°+°/°\_°/°% &5°+°\_°(&\*°/\_i°\_°V°  
\*/\_i°° fi"\$~\_°fi&~\_°V~\_°fi&~\_°i\$ ~\_°i°°V°)† i°\_°° i°\_° fi%/°\*/\_i°%°\*/\_i fi"\$~\_°  
i ifp%\*/fi"\$&~\_°†V~\_°fiž i°V° ž&°&\*°\$\*~\_°1% &fi/%\*~\_°/°)°+°&\*/\_°° \$fi &i ifp%  
~\_°+°&\*/\_°°ž&~\_°\*i/°°&~\_°°i°\_° &\*if+~\_°)°\$ ~\_°i if&~\_°° i/°°%\*/\_°° \$fi &

i°i°%i+°&~\_°i\$/fi°\$&~\_°i°/°)°+°° ~\_°i+~\_°i°&°\*/\_°°i°i°/°Q i fž ~\_°°\$°&fi+°  
~\_°iž&&(°°fi &(i°°fB&~\_°)i°/°\_°°°\$//°\_°fi°°&~/°%&~\_°°° &~\_°/°\_°ifi°/°°~\_°i°i\$  
~\_°i/ž°\_i°°°°i\$°&



## אכיפת חוקי העבודה

1. חוקי העבודה בעולם ובישראל (להלן - חוקי עבודה או חוקי מגן) נועדו בין היתר להסדיר את שוק העבודה ולהגן על זכויות העובדים. שמירת החוק היא ערך בפני עצמו. בנוסף, יש לחוקי העבודה חשיבות חברתית ושוויונית, שכן שמירה עליהם מקנה לעובד הגנה על שכרו, ביטחון סוציאלי, ומניעת אפליה. אכיפת חוקי המגן בידי הממשלה חשובה בעיקר כשמדובר בשכבות מצוקה המתקשות להגן בכוחות עצמן על הזכויות המוקנות להן על פי חוק.

2. מנגד, על פי הערכות של גורמים ממשלתיים ולא ממשלתיים, הפרת חוקי עבודה ופגיעה בזכויות עובדים היא תופעה רווחת בישראל. הצורך באכיפת חוק שכר מינימום הוזכר במפורש בקווי היסוד של הממשלה שנקבעו במאי 2006 ובהחלטת הממשלה להגביר את האכיפה על חוקי עבודה שהתקבלה בפברואר 2007. גורמים ממשלתיים שונים מעריכים ששיעור המשתכרים למטה משכר מינימום מבין שכירים בגיל +18 בישראל הוא בין 8<sup>1</sup> ל-11<sup>2</sup> אחוזים. זהו שיעור הגבוה משמעותית מזה המקובל במדינות המפותחות - שניים עד שלושה אחוזים.

3. דוח קודם של מבקר המדינה על אכיפת חוקי עבודה פורסם בשנת 2004<sup>3</sup> (להלן - הדוח). בעקבות הדוח נעשתה ביולי 2004 הפרדה בין אכיפת חוקי המגן על מעסיקי עובדים ישראלים ובין אכיפת חוקי עבודה על מעסיקי עובדים זרים, זאת במטרה להגביר את אכיפת חוקי המגן על מעסיקי ישראלים. בתמ"ת הוקם באותו מועד מינהל ההסדרה והאכיפה המופקד על אכיפת חוקי המגן על מעסיקי ישראלים.

לאחר הקמתו פעל מינהל ההסדרה והאכיפה לייעול מערך האכיפה, ויישם חלק מהמלצות מבקר המדינה בדוח: המינהל הכשיר את מפקחי העבודה שלו לפיקוח רב תכליתי, מה שמאפשר פיקוח מקיף על יישום כל הוראות חוקי העבודה במקום עבודה אחד; המינהל הגביר בשנים 2005-2007 את פעולות ההסברה וההדרכה בקרב ציבורי המעסיקים והעובדים על מנת להעלות את המודעות להוראות חוקי המגן; יחידת האכיפה ערכה מבצעים יזומים כדי למקד את פעילות האכיפה באוכלוסיות חלשות; מספר החוקים הנאכפים גדל מ-8 ל-17 חוקים. יחד עם זאת, ביקורת המעקב, כפי שתפורט להלן, מעלה עדיין ליקויים מהותיים.

1. עד כמה יודע ציבור השכירים בישראל מהו גובה שכר מינימום ואילו רכיבי שכר נכללים בו?  
 2. ל-11 אחוזים (11%)  
 3. דוח שנתי 2004 של מבקר המדינה



%+ % z " \* ~ / \$ % % / ~ \$ % + % f k f i % ( ' + % \* + \$ ~ / . " f i f v ' 2 6 ' ~ 9 \$

% & ' z % ( i f i . j . \$ + ~ f b \$ % ' f i % + \* % ) f p % ) . ( f i \$ & i % z ! ~ t " # . ~ \$ / 2 ~ ~ ) % ( ~ ) f i ~ % / f i + % ) / f i \$ + % & ' z % ; + ( z % % % ( f i \$ ~ % Q / \$ + & : % + f i % ( i f i / \$ \$ ; ~ i f i ~ f h ~ % ) f p % ) . ( 2 % ) f i ~ / ~ f i / f i ( : . ( ~ z % % & ' z % ( i f i . 1 + ( + 9 f i ( z ~ f p \$ z ~ z % Q f i . % \$ f i / % + f i ( ) . ( f i / 8 0 . ( 1 ( f i ( j & ~ % % ~ \$ % ( t \$ f p \$ % / f i + \$ Q % ( f i \$ ~ / z f i ( ~ z \$ ~ z : \$ % : ~ ) \$ + % 0 \$ % 4 / 9 f i % & ' z % ( i f i \$ ) . ( % 2 . ( % ( z ~ / z \$ ? \$ % \$ ~ z 9 ~ i + % \$ f i % ) f p % ( z ) . & \$ ~ z / z

~ f i / + \* ( / \$ + 8 0 i / + ( f i ; ~ 9 ~ % ) f p % ) . ( f i / i ) ( % % f b \$ ~ f i z % ) f i ~ ) \$ j ' 3 / f i # \$ ~ % \$ ~ f i # ~ % / ~ 2 + f i % ( i f i f i 0 % % & ' z % ( i f i f i 0 . \$ & i % ; % % f i : ~ i z f i ~ ( / f f i 0 ) ~ % : ~ : ( / ~ Q \$ ( / f f i \$ ~ ! " " , ( \* f i / f i ( & ~ % ) f i ) . ( < 2 & ' z % ( i f i ( / \$ + 8 5 ~ i + % / % ( / f f i

8 Q f i ~ ~ f i 9 0 5 ) ~ & % + f i ( % % & ' z % ( i f i f i % ~ 3 6 / ~ ) . ( ! ! : ~ z 9 \* % ) j f f i \$ & i ~ % f i % + \* i . + ~ i / + ( ~ z 9 \* ~ \$ f i . : ~ i / f i 6 t \$ f i ) ~ + 9 ~ f i ~ ~ i / f i ! # \$ \$ + i / + ( % % z \$ . ( j & ~ % % ~ \$ % ( t \$ f p \$ f i ~ ( % ~ % f i \$ & i % : ~ % % ~ + f i 2 % \$ % f p % ( \$ f i ) \$ ; / f i ) ~ / \$ & i ~ % \$ z ~ ) . ( ! ~ f i ~ % \$ ~ f i 2 6 f p % 6 ( \$ f i ) \$ ~ i ) ~ \$ & i ~ % 2 % / z % & ) ( \$ & i z \$ \$ % ~ % ~ / ~ % : ~ % f i

\$ ( / \$ + 8 0 ; ~ ~ f i f i ( / 9 \$ / 0 5 ( / z ~ + f i ) z \$ ( 1 ( % i ~ ~ : i % \$ + % % ) j f p % 3 V ~ ) . ( / + 9 0 5 ( / i z ~ i + % f i 2 % ) f p % ) . ( f i ~ % / % \$ & i % f b \$ f i % + f i ( % % & ' z % ( i f i 2 ( / \$ + / % / f i + % ) \$ % ( ~ f i f i % ~ + % % ) f i ' . \$ % ( ~ ) \$ ~ )

i / f i ~ ~ " f i

.( / + ( % Q / % ) f p % ( / \$ + & ~ 9 + 2 / f i ~ & \$ % \* + \$ ) ~ ( / 9 + 9 0 z ~ % & ' z % ( / z 9 ( \$ ) ~ ~ % \* + \$ ~ \$ z 2 ( ~ f i % . ( + ( % t ) & ~ ~ 9 \$ ( / / + . % ~ ~ % f i ( / . ( ~ 0 z ~ z ~ z ~ z ( i f i . ( / \$ + & f i \$ . ~ \$ ~ % 9 ( ~ \$ \$ ; ~ i f i z % \$ + & f i % \* + % 2 6 / f i ~ ) / f i ( & ' z f i . ) + 2 & ' z % ; + / % + f i ( % % & ' z %

~ ~ ~ / . j & ~ ( f f i . \$ \$ & ; \$ % ( t ) \* ~ / ) f i z f p % . \$ % \* ~ ) z % % & ' z \$ ~ \$ % i f i z 2 ~ ~ \* ) \$ f i \$ + . 0 z / 2 j & ~ % % + f i ( % \$ + ~ ~ / + % ( ( f i 8 0 % + ( ~ % % f i ~ ( ~ f i 2 \$ . + 9 z 2 . \$ % \* ( / \* ) ~ \$ / % / f i + % ) / f i ( ~ 8 0 Q f i ( / f i + %

/ ~ / & Q % ) / f i ( & ' z ( ~ z ~ f i / \$ / % ~ ~ \$ % \* ( / \* ) \$ + \$ % : % \* / ( \* f i ( . \* . i z \* ) / f i Q z f i % \* + f i % ~ % \$ f i ! " " - ( \* f i ' ~ % \$ + ! " " - t ! " " , ~ ~ \* f i ( / \$ + & ~ / . ( / f i / f i i ~ ( / \* ) % / ~ 3 4 9 % \$ ~ ~ % ( f i / % % \$ ~ ~ % \$ i / % / ) f i ~ 5 % . : / \* : % ~ 7 t ( f i & ~ / z % f i ~ ~ & ~ @ " " - ( \* f i f i i ~ # < . " " " t \$ ! " " , ( \* f i f i i ~ 0 \$ . ~ 6 2 t : 2 : t \$ % ~ ~ : / \$ ! " " - ( \* f i - 6 \$ ! " " , ( \* f i

( / \$ + f i f i f i f i ~ ~ z i ~ t " \$ ~ \$ # ( t \$ t ~ ~ \$ . ' . ~ ! \$ ~ . t ~ & ~ f i 2 ~ ~ \$ % : % ( / \* ) \$ ~ z f i 2 / f i ( / 8 0 \$ + ( / A \$ % \$ ~ % / z ( % ( / % z % % & ' z % ( / \$ + / \$ & i % ; ~ ~ : % \$ + % & ' z % ( i f i f i ( f i f i ~ % ( ~ + % z / ( \* ! " " - t " " ~ ~ \* f i / \$ / % % ~ % % % \$ % : % \* ) % ( \$ % i + \$ i + % & ' z % ( i f i f i % ) f p % ) . ( f i ( & ~ / . ~ + 9 ~ % \$ f i / \$ / % f i i ~ 0 \$ . ~ < 2 t ; / ( . : ( ~ ) f p % ( \$ + % \$ / % ( / \* ) \$ ~ z f i . 0 / ~ 2 9 f i

Ž3~ &#21~ \*ž

..

:(f(\$%#f( / ) ) ( fž\$5~ % j \$+! ""# (\* 4' i + fž\*! "" - l! "" , "" \* % ° (fž  
2% ž (%f3# / f1~ 88' "" "" l / 3! : l / f1~ 0. \$ ž 6ž) ~ 1 & ~ %

(~ / f1\$ / \* + \$ + ( ~ % \$ j ' ° f1~ ~ z°) & / . ( \$ ° % & ž % / z9 ( ~ z° % \$ + ~ % ) ~ %  
2q + fP%

1 / fi " l f1 ~ # ~ " " f1 ~ " " " ! " fi " f1 l ž ~ ž

°% j ' % ~ ) fi ° ž / ° ž \$ \* # l \$ ~ \$ l ° ž \$ l ~ % fi ! ~ % ž f1 ~ l ž ) fi \$ ž  
~ ) / + % ~ fi ) & % \$ ° 3 < / l ~ % & ~ % \$ + . f1 = ( \* fi / f1 l ! "" = ( \* fi / + . + fP%  
° 0 ~ fž \$ ~ ) / % \$ % ~ % ~ \* / z ° \* 2 . \$ z ~ " j f1 + ° ) + ° \$ + % / f1 + % ) / fi ( & ž fi  
°) / fi ( & ž \$ ~ & / ~ fž ~ ° ( ž 9 ) % \$ / ( ~ j f1 % ( ° \$ f ) \$ / ( ~ ) % + ž ~ \$ + & ! "" = \$ / fi  
~ & ~ ° % ~ z \$ ° & ž % ( j f1 f1 ~ j f1 + % Q ( + f ) \* z \$ ~ \* ~ / \$ ~ ; ~ fi ~ z 9 \* ž ~ %  
2% f1 f1 ~ \$ + 8% ~ fi ) & %

2 / \* ~ % ~ / % / f1 + % ) / fi ( & ž ( ~ fž % % \* + ~ % \$ fP% \$ ~ ~ fi \$ f ) ( % ! "" # ~ ž / f1 & fi  
fi ~ ( ž ! "" & / ! "" # ~ \* fi \$ j ž \$ ~ 9 z % ~ \$ ( 1' ( % ~ \$ / % \$ ~ z ~ % Q f1 + f ) \* % \$ fP% fi  
~ % 1 < / Q ( fi ~ j f1 + = # f1 % ~ % j f1 + ~ fi ) & % & ~ \$ ( ( ž 1 % ( & / ( l \$ % ž : fi ~ ž %  
( j f1 \$ = / 3 j ž A / ( / \* 5 / ~ ° - 7 \$ ~ ( ž 1 % ( & / ( . 3 "" # ( \* fi % & ž % ( j f1 \$  
( j f1 fi % / f1 \$ A \$ ) \* ! "" # ~ fi l & ( ~ ) fP% / ~ j + ~ \$ z 3 "" # ( \* fi % & ž %  
~ j ž A ° < l 3 j f1 + ! < l ° % + f ) \* ° ( & / ( ( + \$ / Q ( fi f1 f1 fi ž ~ fi f1 f1 + % & ž %  
ž - ( / + \$ /

~ ž ) ( % ~ fi ~ f1 + f1 % 9 ) % ( 1' ( % i ~ ~ fi ( j & ~ % % ~ \$ % l ° + f1 ( % ( j f1 \$ ~ ž fi ž V  
( \* ~ ) \$ % fi ~ \$ z 2 . \$ z ~ " j f1 + ° ) + j f1 Q ° ) / fi ( ~ 8% \$ ~ ) ( fi \$ & l \$ j V + \$  
° + ž & ; ~ ° ž 9 ( ° 2 ~ ž / % + 9 ~ fi ~ ž ) ( % / \$ ~ ) ~ ( ~ ) fP% / ~ j + ~ j + ! "" -  
2% \$ z / f1 + % ~ % ) fP% ) ( fi \$ & \$ % + f1 ( % ( j f1 \$ ~ % \$ ~

~ \* 9 fi ~ j & ~ " ( / ~ ° ( ~ ! ~ \$ 5 ~ ° ( 1' ( % i ~ ~ ! "" # ~ fi l & fi ~ ~ & % Q ~ + fi  
~ / \$ ~ 8% @ % / f1 + ) / fi ( & ž ; ~ 9 \$ ~ % fi ~ 5 ~ \$ j ~ 3 / fi ~ ) / ~ \* 9 fi 1 / + ( + 9 ž fi  
2 "" 8 ~ z \* z / 65 ~ % ! \$ %

~ ž ( % fi ~ \* ~ % \$ + & / fi ( \$ ~ ( / ~ " j + ( l ~ & % ( ( \* ~ % / f1 + ( \* ( ° % / 6 z \$ 2  
( / \$ ( % ~ 5 j \$ + % fi fi ( f ( / ° & ž % ( j f1 ( \$ + & / ž ~ 2% / f1 + % ) / fi \$ ~ & + \$  
\$ \$ ; j f1 % / z ~ % f1 \$ % ( / ( ( ž \$ f ) ~ \* ž ~ 5 fP% ~ ) fP% z / \* ; ~ 9 ( ' 2 / \$ f ) ( ~ %  
° + ° Q ° \$ + % ž 9 % @ & / \* % \$ ( ° \$ f ) ( ~ ž ) ~ % / f1 + ~ ) fi 4 / \* fi ) & ~ ) fi % + \*  
2 / \$ ( ~ % \$ ~ & 9 % % ) % ( ) j f1 ~ f1 + % ) fP% ( fi fi % fi ~ ž ( + ž & / \$ ( \$

( \* ( ° \* % \$ ~ 1 % Q + j / % ( ž ~ ž ~ % Q f1 5 ( ~ ° % ~ ( j f1 ž \$ \$ ( \$ + & % & ž % ( j f1 2  
% ~ ( j f1 ( ~ ) % z \$ \$ z / \* + j / ( / + j \$ + ( ( ~ / % ~ / 5 ~ + 9 fi ( \* % \$ ( ( & ) ( ° & ž  
( / \$ + 8% ; 1 ( ž ( \* 5 / / ~ ° & \$ ( \$ + 8% ( ( & ) ( ° & ž ( \* ( \$ ~ % \* % ( + ž & ( ž 5  
~ j f1 + \$ % ž ( ° % ž 0 \$ ~ % & ž % ( j f1 \$ + ž % ( / \$ % ~ 5 j \$ + ( fi ' / % ( fi / %  
( ž ~ ž ~ % Q f1 5 ( ~ ° % ~ ( j f1 ( ~ ) % 2 fi ) ~ % ( / / 5 fi + ž 8% \$ + 0 \$ ( % \$ ~ ( \$ ~  
~ j Q + j / % 5 ~ ( ~ ; ž . \$ % ~ % \$ ~ fi ~ 0 ž z % ( \* ( fi % + & ~ ~ 1 % Q + j / %  
2% / z

( / / j ) ~ j + 9 ( j & ~ % % ~ \$ \$ fi / fi ! "" - ( \* ; \$ % fi % \* & % & ž % ( j f1 2  
( / / j ) ž j \$ ~ \$ \$ ( 1' ( % i ~ ~ + f ) ž \$ Q j + ( ~ ) fP% / ~ j + fi 2% ) fi ) ( fi \$ & l \$  
2% ) fi ) ( fi \$ & l fi

..

.. f\$ z\$\*f\$ (i\$ \$ . z\$ "

(f\$ ( \$ / (f\$ % ( ' + % \$ + 8f\$ % \$ ( / \$ + % (\$ Z% ' + % \$ i % ) f\$ i ~ ~  
i ( + f) f\$ ; / 9% ( z\$ \$ f\$ / \* z\$ % & ' z\$ f\$ ) / + % i z\$ % f\$ ( \$ Z% . f\$ z\$ 0 \$ 2 / ~ /  
~ / z\$ . & / \* ' \$ % ~ + f\$ \$ f\$ / \$ \$ % ' \$ % % \* 2 ) f\$ \$ & i \$ ( / / i ) / ( / & i +  
2 + ( ~ % / 9 \$ i ' ( / / & i + ~ i ' & \$ + % z\$ f\$ % ( ' z\$ ( ' % \$ + & ~ z\$ \$

\$ % ' f\$ i z\$ & f\$ i ~ i / f\$ i

) / f\$ i ( ~ 8% \$ % f\$ z\$ / + ~ f\$ i / + ~ % z\$ 0 & z\$ ( ' ~ f\$ i f\$ i + z\$ % ~ ~ + 9 ) ~ ~ / z\$ ( ' + % \$  
; ( ' % \$ % \$ % % z\$ ~ i / + ~ % z\$ f\$ i z\$ ) / f\$ i ( & ' z\$ 2 / \* \$ ( \$ ~ / \* ~ / + ~ f\$ i z\$ i z\$ / . z\$  
( / \* \$ % i \$ + ~ / ( f\$ i / % 5 % & ' z\$ ( i f\$ i i \$ + ( ' + % ( ~ z\$ % % & ' z\$ % \$ + z\$ / z\$  
2 5 z\$ f\$ i ~ / 5 % & ' z\$ + 9 f\$ i ~ / + \$ % & ' z\$ ( i f\$ i \$ + 0 \$ + ~ z\$ 2 1 ( % ~ ~ \$ ( / + z\$ %

~ i / + ~ % z\$ f\$ i f\$ i z\$ % & ' z\$ + 9 f\$ i ) ~ ! " " = ( \* 4 f\$ i . % 5 % & ' z\$ ( i f\$ i . 0 & \$ + 4 z\$  
~ ) + % ~ ~ f\$ i / / / f\$ i . ) + % ~ ~ i f\$ i + % ~ / f\$ i 9 f\$ i ) f\$ i z\$ % ) / f\$ i \$ ( / + / % ( f\$ i z\$ \$  
( / / ) ! i f\$ i ~ z\$ f\$ i ~ ) f\$ i % & ' z\$ ( i f\$ i % + ! " " , z\$ f\$ i z\$ % ) / f\$ i f\$ i % + z\$ z\$ f\$ i / f\$ i  
/ % ! " " # \$ % ( / \* i / + ~ % + 9 f\$ i % ( z\$ 9 ( 2 ) + % i z\$ % ) f\$ i ) ( / f\$ i ( & z\$ % z\$ % ~ % / f\$ i +  
\* ~ f\$ i z\$ ~ \$ % ( / \* ) / \$ / % i f\$ i f\$ i ) + ~ \* ~ \$ + . z\$ 9 ~ z\$ 9 \* z\$ % i z\$ f\$ i z\$ % \$  
2 + f\$ i ( / % ) f\$ i . \$ % \$ % ( ' 0 i + ~ & / \* ~ ) +

/ z\$ ( / / f\$ i 0 \$ ( i / \$ + ~ & / \* ~ + 9 f\$ i \$ + 9 f\$ i / f\$ i f\$ i % & ' z\$ \$ % z\$ ( / / \* ( z\$ 9 ( ~  
z\$ f\$ i 4 / \* % & ' z\$ + 9 f\$ i ; ~ \* z\$ ( ~ ) f\$ i % / i + i + ; z\$ 2 / f\$ i z\$ % \$ + & ' i f\$ i 0 & \$ f\$ i \$  
2 i / + ~ %

~ + ( i / ( % \$ ~ \$ f\$ i ( & \$ ~ 9 z\$ % ( / \$ ~ + f\$ 9 ~ i / + ~ % z\$ f\$ i \$ % % & ' z\$ % 4 ) %  
% + \$ % ~ % ( 1 ( % ~ ~ i f\$ i 0 i + 0 z\$ . i / + ~ % z\$ f\$ i z\$ ) / f\$ i ( & ' z\$ \$ % ) % % + f\$ i  
2 5 z\$ f\$ i z\$ % ) / f\$ i ( & ' z\$ \$ f\$ i z\$

\$ ~ i z\$ # ~ ( i ) f\$ i ~ i z\$ z\$ \* f\$ i z\$ / ~ z\$ ( ~ ~ i / f\$ i

f\$ i \* \$ f\$ i ) ( / + 9 z\$ f\$ i z\$ z\$ ~ ~ 0 z\$ f\$ i z\$ z\$ ~ i f\$ i + ( ) + % ( f\$ i ( ' / ( ' \$ % ( / \* f\$ i z\$ % \* f\$ i  
~ + z\$ ~ ~ \$ f\$ i . \* 5 ~ i f\$ i + ~ 9 % 5 % / f\$ i + ) / 2 0 ) / % ~ ~ \$ f\$ i ) / ~ ( / ~ ( / f\$ i f\$ i ~ i z\$  
( f\$ i f\$ i % z\$ ~ i f\$ i + \$ ~ ( / + z\$ 2 % ( / ~ \$ f\$ i ) ~ i \$ + ( / ~ ~ ) + % ~ i f\$ i + ~ ( /  
% & ' z\$ ( i f\$ i i \$ + f\$ i ) . 8% ( / \$ + & ( f\$ i z\$ ( ~ i \* % 5 \$ \$ f\$ i z\$ % ) + ~ \$ + f\$ i ) . 8% ( f\$ i z\$  
2 / f\$ i % & \$ + / ~ 0 ( / + 9 z\$ f\$ i

0 ~ ~ % 0 ~ 2 i z\$ f\$ i ( / f\$ i \$ ( / \$ + & 0 ~ ~ 0 ~ \$ + ( z\$ f\$ i z\$ % \$ f\$ i % i % 8% ( i f\$ i z\$ z\$  
( / + ( % / \$ / % ( / \* ) \$ + + ~ 2 \$ z\$ ( / f\$ i \$ + % / f\$ i + ) / f\$ i ( & ' z\$ f\$ i 4 / \* \$ ~ ~ \$ \$  
0 \$ f\$ i ) \$ 0 ~ ~ i f\$ i z\$ ( ( \$ \$ ) ~ \$ % z\$ / f\$ i % i % 8% ( i f\$ i ( z\$ ~ ~ \$ / + % z\$ ( / f\$ i f\$ i / \* ~  
' i z\$ f\$ i ~ \$ f\$ i ) \$ 9 z\$ % & ' z\$ ( / \$ + & ( + 9 f\$ i % % & ' z\$ ( i f\$ i ' % \$ + % ) i f\$ i % \$ z\$ 2 i z\$ f\$ i  
2 6 i % 8% ( i f\$ i % 5 + ~ % f\$ i + % z\$

& \$ % / f\$ i + ) / f\$ i ( ~ 8% \$ % ) i f\$ i % % & ' z\$ ( i f\$ i \$ ~ ~ ) + % % & ' z\$ i + ~ i f\$ i z\$ 2  
) / f\$ i ( & ' z\$ \$ + 9 f\$ i \$ % % ~ 5 ! " " ~ z\$ / f\$ i & f\$ i 2 ( / ~ \$ f\$ i ) ( / + 9 z\$ f\$ i ) + % ~ i f\$ i +  
! ! " " # i / z\$ ( ~ ) f\$ i % / i + i + 2 ) + ~ < / ) i f\$ i / f\$ i . % f\$ i f\$ i % % ~ % 4 + f\$ i % / f\$ i +  
2 9 f\$ i % ( ~ z\$ f\$ i ) i f\$ i ~ ) + ~ \$ + i f\$ i z\$ \* ) / \$ \$ / % z\$ 0 i + . + 9 f\$ i % ~ f\$ i z\$ 9 f\$ i %  
' i % ~ + % \$ i / z\$ f\$ i ( z\$ 5 . / \* ~ ~ ) / f\$ i ( z\$ / 8% z\$ % / z\$ \$ ( / f\$ i f\$ i f\$ i ~ % \$ + % ) i f\$ i %  
% / f\$ i + ( / + ) / f\$ i \$ + ( / f\$ i + & ~ / z\$ 9 \* 2 0 & \* % & ( z\$ % 5 4 + f\$ i / ~ ~ ~ ) / f\$ i ( ~ 8%

Ž3~ &#21~ \*ž

f(' (~ Ž\$ (/ &ž%\$+ (/ \* .. (%\$fi 3% .. (/ /%) fP% / .. i + ' i + '\$Z ° fV\* /  
2 Ž f i \$ % ° ° ) \$ i \$ % / Z / ž  
~ .. i ~ & ~ ) / fi / ~ \$ % + / % / ~ \$ ( / ~ i \* fi fE / % .. ( / ~ ° ( / ) \* + % ( / f fi 2  
% + / % % + / % ! " # i / Ž Ž ; \$ % fi 2 % + / % B ° \$ % / " i & ° i ~ ~ fi ° ~ ( / ~ /  
~ ° . % / fi + fi Q ° ) / fi ( ~ & \$ ( fi .. ž . % % / Z ° ( / fi ~ fP fi / \$ ° % \$ f P % ! ° Ž ~ ~ ) fi \$  
2 / ~ ~ ~ / fi ž ~ / fi % ( i \$ f P % \$ + + & ° \$ ! ' ~ ( ~ & fi  
ž 9 % \$ ° ~ ~ ~ / fi \$ ~ i + ' % / fi / i ! " " 8 ( \* ~ \$ f P % ° % + / % % \$ f P % / 5 % + fi ) fi / \$  
4 / fi 2 / ( fi ~ % ( ' % / + . % / fi + \$ Q % ( fi \$ ~ i ž / Ž % ° ( / fi 5 ( / + fi ( \$ + % + / % % + / \$  
~ \* ( \* / fi . ( 1 ( % i ~ ~ fi % & ' ž % ( i fi ~ ~ / ž ; ~ ~ % + / % \* & fi Ž 9 % ~ i + ' % / ~ i ..  
2 i ž / Ž % ~ ~ / + + / Q ° ) & ~ / ž . fi ( ( / ) fi +  
\$ fi ) ( ~ % \$ + . % ( ž ° fi ( ° \$ & \$ ° % ( / ž ° + fi ) ž \$ % + % ! ~ + ' % i ~ % ) fi i ~ ~  
i ' . Q ~ ~ % Q \$ ~ \$ ) ~ % ( ž / & ) ~ fi ž fi \$ i ' ( / fi fi % ~ % ( / ž 2 ~ ~ % ) fi  
° ) / fi \$ ° & % \* & ~ ) . + % & \$ ° + ( ~ % / 9 ~ ~ fi . ( / fi fi fi ~ ! / + i Q ~ ~ % ) fi  
2 % / fi + %

~ž' ( ~\*~ \$"( ) . fi \$ \* ~ ~ ~ / & ~ ž ° ~ ~ / ° # ž ~ fi E \$ # ~  
\$ ~ ž #

\$ i ~ f P % L ° \$ % / \$ \$ % fi f P % 4 ž fi ( / ) f P % ( i fi \$ ! " " - ~ fi f i \* ( / ~ + % & \$ + 2  
~ ( / ~ ° \$ fi ) ~ + % \$ ~ ~ % ( i fi \$ ( / / ~ ) ( % \$ \$ \$ ° & ' % Q ) % . 9 ž % i ~ ~ fi  
2 % fi fi i i ž \$ . 6 2 ~ fi i (

° i fi ~ ) + / % ~ i fi + ( / / 5 \$ + % 2 % % .. \* ~ % + ° ( ž / % \$ i ~ f P % ~ & ! " # ~ fi 2  
~ ~ & % / fi 2 \$ ~ ~ % i ~ ~ L ° \$ % / ; ~ % ( i fi / % \$ ~ ~ % i ~ ~ fi ~ ( / ~ ° \$ fi )  
/ ( + 9 \$ 4 9 5 ' fi + 9 % ~ ž % Q i V . ( / ~ Q \$ ~ 5 ' fi / & ( ~ % \$ 4 ž \* ( \$ i ~ f P %  
( / fi ž ( / f fi \$ + / fi % \$ ° \$ + fi \$ + . + 9 % \$ + / \$ / % ( / \* ) ~ fi fi % & ' ž % ( i fi \$ ~ / ž  
Q fi ž % i + / % ( / / fi ž % \* ~ % / \$ fi % / fi + % ) / fi \$ ° & % Q Ž fi . % \$ ° \$ + fi ~ ~ \$  
\$ % . i \$ + / \* ) \* / fi % \$ ° \$ + fi ~ / ž + 9 % ž 1 ! . \$ i ~ f P % + fi ) ° 2 % 9 % ( ~ Ž \$  
~ \* % ~ / \$ fi 2 % / fi + % ) / fi fi ( / / \* % ( / fi + % Q Ž fi . ( / / ž ( / \* ) ! fi 2 % & ' ž % % i %  
% & ' ž % ( i fi ( \$ + & ~ i ( ž ° fi fi % i ~ % ) fi i ~ ~ 2 4 % \$ + % + 9 % \$ & ( . / / fi ž %  
> \$ + \$ i ( / fi % \$ ~ ) fi

( i fi % ) i fi ! " " - i " " , ~ \* fi 2 % ~ ~ i ž ( < 8 L \$ ( / / ~ ~ % + / % % ( \* ! " " - ( \* fi 3 /  
fi ) + . / \$ 2 ~ ~ \$ + fi % ~ ~ % i ž ( \$ \$ ! " : L ° Q ~ ~ \$ + fi % ~ ~ \$ fi ) # # % & ' ž %  
~ + fi ( fi ž ~ + & ) ~ ) i fi Q ~ ~ ( \$ + fi % fi fi . ( / ) f P % ( fi % & ' ž % ( i fi \$ ~ i ž % fi V fi 9  
° \* ) ~ ( / ~ \$ fi ) / ~ % 0 ) % \$ ( / ) i fi / fi fi 2 5 fi ~ / ) fi % 9 2 % + \* 0 ~ ž ž \$ . ~ \*  
ž \* ( fi ! ž & ž 9 ° \$ i ~ f P % ( ž / fi + fi ) \* ° & ° \$ 8 \$ 4 % ž \* ( . ~ \* ~ / \$ fi ( / \* ) \* fi  
~ ž ~ ( / ~ ° \$ fi ) \$ ° ( / & ( ~ % ~ ~ Q Ž fi + \* \$ i ' Q Ž \$ i ~ f P % ( ž / fi + fi ) \* ~ 4 %  
2 5 ' fi % / fi + ) / fi \$ + ( / fi + + 9 fi ! ° ( ..

% & ' ž % ( i fi % ( \* % \$ ~ ~ / ž , ± ; / ( ~ % \$ + % % i ~ % ) fi i ~ ~ \$ ° ) i fi fi . 0 ž /  
~ % 0 \$ . ~ % \$ + / \$ / % ( / \* ) \* \$ + fi / ~ ~ \$ fi ) \* \$ ) ~ ~ ( / ~ ° \$ fi ) \$ ! " # ž . ; \$ % fi  
2 5 ' fi ( / & ( ~ % \$ i ~ f P % ( ž / fi + fi ) 4 % ž \* ( fi V + ž \$

/ % ~ \$ fi ) \$ + / \$ / % ( / \* ) \$ ~ ž fi % & ' ž % ( i fi % ( \* ~ ~ / ž ~ & ~ ° ! ž 9 \* i / + 3 V  
~ ~ / ž % / fi ( % ž \$ 0 / ' 2 / \$ fi ) % ( / f P % \$ + / \$ / % ( / \* ) % \$ ( ž / \$ \$ ž \$ . ~ / ž



... זכרונות זכרונות (ח"ו"ש"ל"ז"ר" )  
\$+/\$/% (/ ) \$+ + / \$ \$ \$ \$ .4 % \$\*(f/\$ \$ \* (/ / 1 % \$ \$ % & \$ (1 f1 % (\*  
2 i \* . (/ f f i ~ & ~ f i % \$ \$ + f i \$ + / \$ / % (/ ) \$ + . (/ \$ f i ) % (/ f f i f i % \$ % \$ + f i

~ i ( ' ~ ~ f i % ) l ' ~ z f i ~ \$ ~ l % % % ) \$ ~ \* f i ~ ' ~ + / # z ~ ~ f i l ~ ~ ~ z  
\$ ~ ~ z

~ ( / ~ ~ \$ f i ) \$ ~ ~ \$ i z ~ ) . + ~ ~ % ~ \$ f p ( / & ) / ( z i ~ ~ f l \* z % ~ ~ . / 1 1 t ~ ~ % ~ . i z ( %  
& \$ z \$ ~ % ) + f i ~ f i ~ ~ \$ z ~ ~ & z ~ / \$ f i ) ( % ~ ~ z ( \* ~ ~ 0 ) . z ~ f i ~ f i ~ . % ~ ~ ~ . f i ( f i  
2 ~ ~ f i f i ~ ~ 0 \$ . ~ ~ . " l \$ % + z ~ ~ ( ) + % ( / \$ + ~ ~ . i f l +

~ ) \$ f i ~ / f i 9 . & ' f i ~ ) / + % \$ ~ ~ & z ~ ~ z ~ % \$ ~ ~ & z \$ + % \$ f i % z ~ ~ \* z ~ \$ + \$ i ~ ~ f p ( z ~ / %  
( ~ ~ \$ ~ ~ z f i ~ ( / f i % \$ % ~ + % ~ / 8 % 0 \$ ~ . % i ~ % & ' ~ ~ % . ( / z ~ f i 9 ) ( ~ ~ \$ f i ) ~ ~ 4 z  
2 . ( / ~ ~ ~ % \$ ~ ~ ) & ~ % ~ \$ f i ) \$ ~ ~ . i f l + % ( / / 5

\$ i ~ ~ f p ( z ~ / % ~ z ( + \$ ~ ~ ) f i / f i 0 \$ z ~ ~ % \$ z ~ ~ & z i ~ ~ l \$ f i \$ ~ ~ % i ~ ~ % ) f i ~ i ~ ~ . : . ' & \$  
2 i 9 + \$ + % / z / \$ f p ~ ~ z ~ ~ ( + i . \$ % f l + %

f i A f i \$ i / % i f i f i ~ ~ & z % ~ ~ f i ~ ~ 0 \$ ~ ~ z 9 ~ ~ % \$ + ~ ~ ~ / z % ~ ~ & z 6 \$ ~ ~ % ( f i r ( ~  
/ \$ f i % 3 i f i z ~ ~ \$ f i ( & ) / ( ~ / z \$ ~ ~ \$ f i ( & ) ~ ~ ; + ( / ~ ~ \* ( / ~ ~ ~ z 6 + f i ( / ~ ~ . / z \$  
~ + % z \$ + ~ ~ ( f i z ~ . \$ \$ ~ ( z ~ f i ( / ~ ~ / ~ ~ & z % f i z ~ 5 % ~ / 8 f i + f i ) \* ~ ~ \$ \$ % ( z ~ ~ ~ 9 + \$ +  
~ \$ f i ) ~ . i f l ~ ) + % 0 ) . \* i f l + ( / / 5 \$ + % z 6 ~ ~ f i f i % i f p ( \$ \$ % ~ . i f l + % ( / i ( %  
~ ~ & z 6 6 ~ ~ z ~ ~ \$ z \$ i ~ ~ f p ( z ~ / 8 f i / \$ \$ \* ~ ~ i f l % ~ ~ / 9 ~ / 5 % z f i ~ ~ z ~ ~ . ( / ~ ~  
( z ~ / % ~ 8 \$ / ( f i ~ ~ ( / / ~ ) ( % 8 ~ ~ / ~ ~ ~ z . \$ i ~ ~ f p ( z ~ / % ( z ~ ~ % \$ + / \$ f p z \$ . ! / + i / %  
( z ~ / % ~ / ~ ~ 0 ~ ~ ( / i f i ( / / ~ ) ( 8 f i ~ ~ z i ~ ( z ~ ) \$ . ( + % z / f f i ~ . ( / & ) ( 0 i + \$ i ~ ~ f p  
( z ~ / 8 f i l ~ ~ ( \* + \$ ~ ~ . % \$ + ~ ~ \$ f i % z \$ i ~ ~ f p ( z ~ / % ~ ( \$ ~ / 8 % ~ + % ~ ~ z . \$ i ~ ~ f p  
2 . i f l + ( / / 5 \$ + % z 6 ~ ~ ~ / i % ~ ~ f i ~ ~ % ~ . / 9 ~ ~ \$ z ( / ~ . ) % ( / / ~ ) ( %

### סיכום והמלצות

% \$ ~ ~ z ~ f i ~ ~ z ~ f i ~ ~ f i f i ~ ( / \$ + / % ( / \$ + % ~ / & ~ / ( ~ ) f p % + f p % ~ % \$ + ~ ~ . / ) . \$ % 0 ) ( ~  
~ . / ) \$ % 0 ) ( \$ \$ + 8 \$ \$ % . % \$ + i f f i i f i 2 & ' z % ; ~ + f i ~ i z % f i ~ ~ / f i z f i ; / 9 \$ % +  
~ ) . + : % / \$ / z ~ ( 9 f i ) \$ 9 z ( / \$ + 8 \$ ~ ~ . ( / ' ~ % & ' z i + ( f p % ~ 5 \$ \$ f i ~ . f i f i A ~ &  
% / f i + ( . \* ( ~ & \$ + ( / \$ + & ~ 8 % / f i + % ) / f i ~ ( ~ 8 \$ % 8 f i z ~ / f i ( ~ % ~ ~ ~ % f i z ~ ~ ~ ) + /  
2 . z ~ % % / f i + % ) / f i . & + \$ ~ z ( % f i % ) i f i z ~ ~ / ~ ~ / ~ ~ . ( / ' ~ ~ . i + . ( t ~ & %

~ ) . ( % 0 i f i z \$ f i \$ & i % f i \$ ~ ( z i ~ & % ~ ~ ; ~ + ~ ~ / z ~ % ) f p ) . ( f i \$ & i % \$ % f i  
\$ ~ ( / \$ + 8 % ; ~ ~ ~ f i f i ( / 9 \$ / ~ 0 5 ( / z ~ ~ / + f i ) / ~ . % + f i ( % ( i f i f i ~ % & ' z % ( i f i f i  
~ ~ / ~ ~ % \$ f i ) & ~ ~ z ~ ~ f i % 2 % ) f p ) . ( f i ~ ~ z ~ % \$ & i % f i \$ f i % + f i ( % % & ' z % ( i f i  
2 i / ) & ( / \$ + ( z ~ & ( / ~ ~ ) . ( f i \$ & i f i ~ / z & \$ ~ ~ z f i % + f i ( % % & ' z % ( i f i \$ +

0 z ~ ~ + 9 f i i i ~ ( / + 9 z f i % ( / ) & ( / % i / f i + ( / \$ + ~ ( z ~ 0 f i f i \$ % & ' z % ( i f i \$ + ~ % 5 \$ \$ f i  
~ . i f l + \$ ~ ~ / ( z % ~ / + ~ / ~ / ~ ~ \* ~ ~ ~ ~ ~ ~ \$ ~ ( ~ ~ 8 % ) i f i ~ ~ % f i z ~ ~ ~ . i f l + % \$ ~ ;

4 \$ f i 3 \$ z ~ ( a . z i . i d z z i f l i i ~ ~ z z z . ( z i ~ ~ z z z ( z i ~ \$ ~ z z z ( + z \$ ~ ~ z ~ z z ~  
~ / i f i z % z ( + \* ~ / i f i z % z ( f i . z % ~ / i f i z % z ( z i z 6 5 % ~ / i f i z % z ( 0 i \* ~ 3 . ~ 3 \$ z ( f i f i  
f i z ~ i f i i 6 f i z i / 5 ~ ~ & 5 i / . ( \* z + . / i f i z % z . 0 i f i z i ~ i z % . / i f i z % z . 0 % f i  
~ z i z % z i ~ i % \$ ~ f i 5 3 z 5 ~



# משרד התקשורת

## הטיפול בכשלים ברגולציה ובהסרת המכשולים הפוגעים בתחרות

משרד התקשורת (להלן - המשרד) מופקד על אקדרה (רגולציה) של ענף כלכלי מורכב מאוד, המגלגל סכומי עתק ומספק שירות חיוני לכל האוכלוסייה. על פי חוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982 (להלן - החוק), רשאי שר התקשורת (להלן - השר) להעניק רישיונות למתן שירותי בזק. הפיקוח על עמידת בעלי הרישיונות בהוראות החוק והתקנות ועל עמידתם בתנאי הרישיונות שבידיהם הופקד בידי אגף פיקוח ואכיפה שבמשרד. בדוח שנתי 57ב של מבקר המדינה (2007), עמ' 695, פרסם מבקר המדינה ממצאי ביקורת בנושא פיקוח משרד התקשורת על בעלי רישיונות למתן שירותי תקשורת.

### פעולות הביקורת

הביקורת נעשתה באמצעות פיקוח ישיר על ידי אגף פיקוח ואכיפה שבמשרד, וכן באמצעות פיקוח עקיף על ידי אגף פיקוח ואכיפה שבמשרד.

### עיקרי הממצאים

ממצאי הביקורת מראים כי משרד התקשורת לא עשה כל צעד כדי להבטיח את אמינות השירותים המסופקים על ידי החברות הרגולטוריות. ממצאים אלו נובעים מן העובדה כי משרד התקשורת לא עשה כל צעד כדי להבטיח את אמינות השירותים המסופקים על ידי החברות הרגולטוריות. ממצאים אלו נובעים מן העובדה כי משרד התקשורת לא עשה כל צעד כדי להבטיח את אמינות השירותים המסופקים על ידי החברות הרגולטוריות.

ממצאי הביקורת מראים כי משרד התקשורת לא עשה כל צעד כדי להבטיח את אמינות השירותים המסופקים על ידי החברות הרגולטוריות. ממצאים אלו נובעים מן העובדה כי משרד התקשורת לא עשה כל צעד כדי להבטיח את אמינות השירותים המסופקים על ידי החברות הרגולטוריות.

/\*) /"-.)"Zi fi

\*; i \*, )/+ ~ -; \*! %\* \* ~ fi fp%\* % fi z\* ~ z + %, %&~fp%fi | fi "fi fi  
, j' \* \* + , & z %&~fp%fi | fi "fi fi /!""8fz fi) ", %d %d 'h z ; -fz t' & z \* z %\$ & ~' fp%  
fi t' z f+ \$ %& \$ % ' ) / ( z ~ z z 2 fi fp%\*, ' fi 4z \*) & i +, \* \$ fi z % (fi \* \* %d z  
\$ i t' fi \$ % z \* . & % \$ fi / z i ' h fi " ) \$ z \* fi fp%

~ & fp% z % : ~ / ' t' & z % \$ fi fi | , % \$ fi ) z fp% z \* . & h z % : ~ z ~ t ~ . ~ /  
\$ fi ~ \* \$ \$ fi | z \* , ~ z \$ fi ( \$ fi \$ fi / z i ~ fi ~ fi fp% % , j' ~ ; -' fp%  
: ~ \* ; ) fi \* \$ & ~' fp% \$ ) & \* ) t \* \* % ~ fi fp% / z \* . & h % z \$ \* ; ) fp% \$ fi z \$ fi ' \$  
%, % & ~ fp% fi | fi "fi fi /!""5 z fi ", 4h \*) t % z ~ / \* % & + 4 \$ fi ! ""9 \$ & i fi +  
\$ fi ' \$ % \$ fi ~ \* \$ & ~' fp% \$ z 2 & fi % \$ ~ fi , z ) fi ~ 2 % fi \$ t z i \* % \$ ~' fi fp%  
/ 4 + fi z ~ ' & ' fi ~ & ~ fp% \* ; & ~ fp% fi % & \$ \$ . ~ %

' ) / fp% \$ \* z t fi \$ ~ & % & ) \* t \$ fi \* ; ) fi z % i / ~ z ~ i ~ / fi t / ~ ~ ~ ~ / <  
% fi + ~ , i 2 " ( t fi \* ; ) fi \* \$ \$ \$ \$ \$ - f z i x t fi t ( \* % = " & ( ) \* t t ~' fi \$ fi  
\$ fi ) z fp% \$ fi ' \$ fi t ~ z % z \* . & h + \$ fi z fi fi m t t \$ fi \$ i . \$ \$ fp% / & \* ; ) fi +  
~ t i fi ' % fi " , \* ~ z \$ ) ~ t i fi ' 05 " , \* ~' f fi % & i z \$ \* ; i / ) \$ i fi \$ fi ' \$  
" , fi / ~' fp% / ) % \* , ~ / i \$ fi ~' fi \$ fi \$ fi ' \$ \$ fi \$ \$ \* \$ fi ) z fi fi m t t t % / &  
z ~ & ) z i ~ z & & ~ % " \$ i 4z 2 ~ & ) z i ~ \$ \$ & z ~ \$ fi ! ""8fz fi) 2d ~ \$ i \$ +  
z \* fi m t t t % i / ~ z ~ z ~ & \$ fi \* / % \$ fi ' \$ % \$ fi ~ \$ fi i \$ fi \$ % \* + ( + \* ,  
\$ fi \$ fi ) ~ % z ~ z % d i - fi /!""8fz fi) ", \$ & ~' fi fp% i '

fi \* ~ (1 fi \* z & f fi \* ~ % \$ i z \$ fi ^ ( / ~' fi t f z ~ ~ z ! ~ ~ ~ fi " ~ i # \$ / 9  
( ~ + fi 2 ~ + z \* % z + \$ \* , ) fi & fi ) \$ fi ~ + %, % & ~ fp% fi | fi ~ \$ i t \* \* \* z % fi  
~ t i \$ & / \* ) % \$ ~ fp% fi \* % ' % ~ fi \$ % ~ \$ i z fi ~ t i \$ fi \$ fi z %  
& ~ fp% fi | fi "fi fi % i , % ~ + & / fp% fi 98 \* ~ fi \$ . ' % z i \* i % d ( fi ~ 2 % %  
2 " 7 . / i fi + ~ fi \$ % \$ z - ' % z ~ & ~ fi / t z ( ' & i \$ ~ ~ \* ~ fi fp% i \* \$ fi \$ \$ z % & %  
' fi ~ \* \$ % fi i fi & fi ) \$ fi ~ \* ~ fi fp% % z \* ! "" # fi fi - " , ~ % fi i \$ z fi ~  
( z ) d ' h z + \* % t ' & z \* ~ z 2 ; ~ ( \* fi < z + \* 4 i z i % \$ & i \* 2 & - & \$ fi z %  
/ fi \$ fi z fi z \* ~ fi

fi ~ \* \$ fi ) ~ , t & ~ / z / ~ ~ z ' ( ~ ~ / fi ! z ~ " ) \* / z ~ % ~ ~ / fi ~ / 5  
\$ & i \* z z t z \* z f z fi \$ fi ' \$ % fi 4 fi % % ! "" # f z & ( ~ \* ~ \* i + fi ~ \* % , fp%  
fi z \* / fi z + %, % \$ & fi z \* ! "" # fi fi & , / % , fi \* fi ~ \* , ? \* fi \$ ~ ~ fi fi fi \$ z \* % ,  
~ fi % fi + / ~ fi fi fi \$ z \* % , 000 " # i fi % & fi % & ~ fp% fi | fi "fi fi \* \$ fi ' i % \$ i t  
z \* , \* i ' fi & z % , % i + fp% 2 % , i fi ~ z % 2 & ~ fp% \$ fi i - & , ~ % & ~ fp% fi z \*  
fi ~ \* fi ' fi \$ z \* fi fi \* % \$ % + \$ + z % ~ ~ \$ \* ~ fi \$ \$ i % / ^ ) \* % ~ z \* % , %  
~ z % z % t ~ fi ~ ~ % \$ \* & fi \* , % ' % d ~ fi " i - fi / % " ) \$ i ( % \* fi % ~ z % 2 % , fp%  
\$ z , i \* ( ~ \* % , fp% fi ~ z ( fi \* ~ " ) \$ fi ~ 2 i fi , % @ ) \$ \* t % , fp% ~ h fi fp%  
~ z ~ & ( fi \$ ) i ( ~ ~ fi ( z z + fi + A & \$ % % + % & z % , fp% 2 % fi / \* , ~ z ~ &  
% , fp% fi ~ ' fi z \* fi fi \* \* z z fi \$ fi % & fi ! "" # fi fi - i fi ~ % \* ~ \$ + fi ~ %  
' & fi % \$ + / % ~ ~' fi fp% ) \* 2 % , fi \* , i ' fi ~ % & fi ~ , z ~ ~ ~ % \* \* % d ! \$  
/ , i ' fi ~ fi \$ z \* % , fi % & fi ~ ~ \$ z i / i \* i ~ ~ ~ ~ \* % d ! \$ \* ! ""8fz & ( \$

%. "# fi % t "# z z i % z / i ) h / i ( % z / " ( z % t # " t / ~ # z z i \$ i ~ ( / # \$ # fi O & + z t  
, 4556 / ~ & ~ " ~ fi z # ! / & + \$ z 3 fi " ) / ~ t ( ~ \* i % fi z # t  
/ " ( z % fi z # t % " #  
fi z # t % " # % z # t

) / ז' ) ל f x ז' #

"" ' % | ' & \$ f [ ' ' \$ \* \$ \_ f i \* \* % \$ f i % \$ \_ ~ & ל ו ' / ! + | ז' | ~ ז' \$ ! ~ " ~ | / ! ~ " //  
\$ , - % \$ | \_ | ~ + \* % ~ | % . ז' % ° f i f i \$ | \* \* % ~ f i ) , | f ז' % f i ז' \$ , ; - ' f i \$ \_ , % f i +  
~ " , - | \* ~ % ז' \* \$ f i ' i % , f i \* , , 4 \* % \$ % \* ~ \$ % ~ f i ~ & ( ) \* ~ ~ ) \* , . ז' / ~  
\$ | \* \* % ~ ' i ( " % ~ " \* \* , ) \* ~ f i f i % \* , 2 & " f i % f i | f i \$ , " \* / \$ \_ f i % \$ f i % ~ " , f i  
/ a ז' ° & % ° f i f i %

### סיכום והמלצות

\$ \_ f i \$ \* ° % f i " \* , f i f i \* 4 + 4 \$ \_ \$ f i ' ' \$ % . & \$ \* ; ) \$ ז' f i ~ / % " f i f i % \* ° ~ " ) \$ f i  
\$ \_ f i ° ( \$ & ° ~ | i % 2 % \$ & ° f i \_ , | ' & ~ ז' \$ \_ f i ' \$ f i ' ' \$ % \$ \_ f i ~ ' + " ) ' % \$ & %  
~ , " f i f i % \$ \_ " f i \$ % \$ \_ f i ~ ( \$ \_ ז' \* ° ( ~ + f i \* , ( 2 % \_ \$ f i ' ' \$ 4 f i \* ? ) ~ ° f i \* + \* \$ \_ ז' &  
% , ; \$ - f i & " f i \$ % \$ % ז' \* 2 | | - % \$ \_ f i ( ז' + f i , 2 & | \$ \_ f i \$ \_ ~ ; ז' ) % % & ' f i ~ \$ f i %  
/ ) / f i



### ממצאי מעקב

## הפיקוח האלחוטי על שידורי רדיו

1% ~ ז' \$ " # / ' f i " ! ~ " " / ' f i " f l e ' f i t ' z z t ' ' f i " ~  
 ז' z f f l e . . i f l f i " f l . f i 0112 t z i // z e / + ~ f i ' - e / # . e \* ( ) &  
 & ~ e ! t . . . t e f i " f i ~ " \$ . " f l e & ~ e ! ~ 3 . " t . " f i ~ / ~ # " t 3  
 & ~ e ! ' i 66 t z ' z f i ' f i 4 . # / ° 35 f i f l e ' ~ " " # e / ' f i " i \$ i " f l e  
 ז' z f f l e . . i f l f i " f l e " + 0117 . i " . ' 3 & i f i " # 4 / ~ f i z i / f i . e z ' f l e  
 ° 35 f i f l e . . t ~ / . i f l e / # , e " . z ' t ~ + # e z 3 i . + f l t . i  
 e . " f l i ' e . i z t e f i " f l i \* f i " f l i e t " + z t . . i e A f l f i . e t . . i e  
 / . f i " f l e i " ~ , i e % f i z t ' % 3 f l / . f i " f l i t ' f l " f l t " ~ . # e t z z t e  
 t i " ~ " e f l 5 + e z z t e ~ " . f l e . f i e / z t f l / . z / e . f i " e z 3 e  
 t % + f l + # e ~ ~ + t " # e z z t ~ " f i " e // z 3 / . f i " ~ + # e ~  
 t z z t ' f i " ~ ~ z " i e t z % ~ " . e t % + f l \* z 83 e ° . 3 e " . e  
 t z / 4 i z i f i " t ° . 3 e e . i + i " ~ ~ t ~ % 4 z A . . z e ' f i e  
 ~ , i e # + i " i " ~ / . f i z / . f l z ' + 3 0112 ° 3 f l i A ~ f i  
 ~ f i z t t i " e z 3 i e " e . f i z e + # e e " z t e 0117 z i // ° " # / . f i " ~  
 // ° " # / . f i " f l f l , z . . t + # e ~ i \$ 9 t z & ~ e ! ~ . i e # + e  
 // f i 3 ° z ~ % 4 . . 3 t z 3 t f i ~ 3 i e / ~ ~ + ~ 3 / ~ i ~

z ' f i 0117 " 4 ; 3 i e " , e t z 83 e e # + e t z " i t z z i ~ t . i ° 5 e f i +  
 t z z t e ' f i " f l t + z e t + # e t + # t % e t % i e . i z t e ~ / ° z i  
 t z " i ~ e . f i z e z / 4 e e f l 3 e / ~ + + z 3 " + f l % e ~ ~ 39 t " # e  
 / z " i \* 8 % f l e . 83 t f l . f i f l t i . t " 3 . # ' f i " t z z t e 4 " e  
 3 e ~ % . f i 9 % ~ 5 / ° z i e z f i 9 " ; i e # + e ~ f i z ' f i f l / ° 5 .  
 . z e t # % 3 ° f i , t 4 # . " # f l e t % + f l ~ t z e t e 3 t . " i e 3 z /  
 / ° + 5 i f l % - % / ° . 4 + 4 z t e ~ - ° 59 % , e z 5 e f i + e 9 + # t i ~ # " i  
 / t f i + ° 5 + " # f l e t i f l . . i t f i " f i f i " z ~ % . 5 + " & . " ~ + f l  
 9 ° % e t

' f i . # / % 4 i + . ° 5 z ' e z ' % f i " f l i f i + e . " f l i " # e ' f i e ~ 5 .  
 ° 9 + e t " 3 . # e ' f i e t z z t t + # t i ~ # " e e " ° e 9 : ° 0117 3 . i #  
 9 " ° f i 4 ° 3 ~ \* + 3 // 3 e ~ 3 . " t . " f l ° 9 + e t . . . t e f i " f l  
 : e ~ + i . + f l e t . . i f l

דוח שנתי 55 של מבקר המדינה (2005), עמ' 819.











)Z &2+01 Z&# ~!/'

1, \*t, "%fB\$ Q/t ~\*Q% ~fi+~ \*, it '()' \$ i "" "\$ \$fifl'i 63& fi+\$ " fl'&\$  
-#." \$

\$%f\$ /" "" " ~ fl/fl ~ #% # fl' ~ # ( j \*1 &0.1 . \$ ) ~ \$ '( " \* Zzz7 fi fi3+1  
~fi\*~ \$ + . i (fB "t\*+fl ~ % fi \* fi # . '()' \$ t " " \$ " " t " t\*\$' fl'fl  
~ / "% \$ . ~ %3\$ ~ 3fi+fl . '()' \$ + ( \$%f\$ " j " " \$ i " " % " \*% ( fl( - \*1 &%  
-\$%fl " " t '()' \$ t \* \$ \$ " j f\*\$ # % i .

~ % % j " " \* t ~ % fi # \$ ) ~ \$ t \* '()' \$ ~ \* " " t " # t \$ \$ % f\$ " 3i ~ \$ / #  
# '\$ \$ t \* \$ " fi & i \$ . " ~ \ ( " 3+ fl " \* + \$ " j \* i ' \$ t " fl " ~ fi # " fl " , & fl  
fi # ' \$ i % " " ( ~ t " fi " " fi \* t " fi # \$ \$ fi " " \$ " " fi fl " " t \$ % \$ % \$ # \$  
t \* '()' \$ ~ \* " " fl # f\$ # fi + # 3i ~ \$ " & ~ " \* f\$ ~ (fVfl #, fP/# /# - " #  
~ t ( t ( \$ ~ 3i \$ \$ % i % \$ \* i \$ " fl + " fi + # \$ " + t \$ t ( & i % ) . i ~ % \$  
t \* ) ( ffl ~ % % O \$ # \$ % f\$ f& fl " fi fl - \$ fl " # t ( t " ~ fi , \$ " & \$  
\$ % f\$ \$ t \* \$ i & ~ % ( / \$ ' i # \$ . \$ . " j \* fi " i " ( f \* \$ t \$ ) . i . \* % ~ % \$  
\$ % fl " '()' \$ " " % \$ f\$ f\$ . fi & f\$ \$ ) . i \$ t \* \$ i & ~ % ( / \$ ' i t \$ ) . t ~ / % \$  
- \$ # \$ ~ % \$ " j & i

fi/fl \$ ~ fi ~ fD . ~ t . fi ~ \* O + \$ t O \$ t \* \$ % f\$ f& fl " fi fl // " ~ % % i  
" fi & i \$ - # \$ ) ~ \$ t \* \$ fl " ~ \$ . '()' \$ " fi " i % \$ " \* t ~ \$ . " fi , \$ \$ fi " i " ~ fi " f\$  
\* , i " j fi + # i O " " ~ fl \$ ( f \* \$ . \$ fi " " \$ fi # \$ " fi fl . \* # " # ) " ffl ( \$ t \* \$  
- t \* i & % ~ % ) \$ ~ t i \$ " fl \* \$ " j fl 3& fi + \$

" fi + t \$ % % . Zzz43' O# // " \* " " j \* # t ~ " \$ i '()' \$ t \* \$ \$ . \$ ) ~ \$ + ~ Z  
48 \$ \$ 3& fi + \$ " f& \$ \* i & % ' f ) \$ 5 fl 6 " " ~ \$ t i " " j \* \$ t ~ " \* fl " # " ~ t  
" " j \* ' fl fl " # t \$ ~ 8 % \$ fl t i & t ( . '()' \$ " ( - Zzz8 " % // " \* ffl ( . " " ~  
f# % & fi \$ fl " \$ ~ ( fVfl \$ " O \$ ( #, fP% - i fi " fi " # . ~ ( fVfl ~ \$ % O , \$ t \* \$ \$  
" j fl ' f ) i " O # ' ' ) \$ ( #, fP% Zzz9 f# fi + 3& fi + \$ ~ / " \* fl \$ ~ % \$ ( i & . Zzz8  
" ( ' \$ # fi # # \$ " " j \* \$ \* j i t " % " ; \$ i / \$ " % \$ " fi fl \$ . ~ t " fi " fi \* \$ i :  
t i - t i & \$ t ( # " " fi " " f \* t ( # " O " % \$ . \* j i t fl " # " " f& fl t i &  
\* j i t j \* i & % ~ " \* f\$ # " " ~ t i . i . ' ) t \$ \$ % f\$ \$ fi # t \* t fi f# \$ t (

\$ \$ 5 ( i & . " " ~ 3i . " " ( # . ~ % 3 ~ " & t \$ ~ 3 i " " j \* \$ \* j i i ( #, fP% \*  
5 f\$ ' fl f\$ " t i & # \$ % / " " j \* \$ " ( ° fl \$ - \* % fi ( " " j \* t " " ~ fl \* j i 5 fi  
" \* fl \$ ~ % " fi & i \$ ~ / " \* fl . Zzz! t i - t i . fi \$ \* % " j i t \$ f i D ' ' ) \$ " t \* +  
~ fO % ~ / + \$ \$ t ° \$ ( f \* \$ \$ #, fP% # fi # \$ . \$ fi " " \$ " fi fl - Zzz \* , f# 3& fi + \$ ~ /  
" % 3 " & " t " " t i ( ° \$ \$ % fi Zzz! # fl & fi - 3& fi + \$ \* j i i ~ i ( \* \$ t i & fl  
" \* - ' % i ~ ( fl ' fl + " t \* O \$ 3& fi + \$ \* j i i ~ " & \$ . i ( \* \$ fi & fi " i " ~ " , \$  
- \$ fi ( / \$ " t ~ " , \$ \* O # Zzz! fi fl %

t ~ " + \$ i , & i ~ ° fi ' ' ) \$ t \* " j 3 f\$ " j t \* i \$ % f\$ " + " " \$ i , & \$ ~ ( / \$ - 4  
3i " " t # # " fi fl \$ t " i , & \$ " \* , \$ " j % fi / \$ \$ fi " i ( #, fP% \$ fi " " \$ " fi fl  
~ fl / fl ~ # % i / " " \$ " i ( fB " t \* + fl ' ' ) \$ " / % \$ " # ~ 3i \$ \$ % f\$ " j i " " \$  
t ° / ( % ' ( f \* ~ ° fi # \$ % f\$ ' ) # fl fi # i i ( #, fP% \* - ' ' ) \$ t " " , \$ " " " j \* i  
- : ( ) \$ + , & " " i \$ t # fi i \* \$ fi f# ' ' ) \$ " " " \$ ' O \$ % f\$ " . ( )

l7 +Z° &\* . / ) # 7 . ° +Z° & % Z . / ) # . # ! # Z . # & ( ° # . . ° ) # Z 4556 Z i Z - °

-27) / + & ^ Z + ! ^ ) ! + ^ & ^ / ) #

#. " % \$ ~ 1 ' ' } fl < z z t ( \* & \$ ! \$ % f l \$ t \* \$ \$ ° 5 f i \$ 3 & f i + \$ f i # " \* i - 7  
° \* % " ~ j \* \$ f i ( t ° " j t \* \$ ) \$ ( f r \$ i ' j ° ~ i # , \$ # ' & ' % ' t ° i ° f f i " \$ - i ( f B  
t ° " ~ j \* \$ " j \* \$ ( f r \$ i \$ z z z 4 " % i - " f i ° ~ j # " f i & ' % # ' & ~ ° . 3 & f i + \$ " f D f l  
\$ ( f r \$ i ~ ( / \$ f l z z => t ( i t ° O \$ ~ ( / ~ 1 " f # t f l 2 2 7 ( i 3 & f i H f i j , \$ f i O f \$  
" f i f l \$ \* ° \$ ( f r \$ i + - 1 " f # t f l 2 z t ( 3 & f i H \$ % f l \$ \$ \* & \$ z z z ! t . " \* - " f i & f l \$  
- 1 ' t f l z z z t ( \* , i t \$ % f l f l % " ~ j \* \$ " j \* \$ " \$ z z z ! t . i . \$ f i ~ " \$

### סיכום והמלצות

t t ( # \$ - \$ % f l ~ \* , i " f l \$ ~ t " O \$ " " ° " \$ f ) f i f l ~ # # \$ ~ t ° f i i \$ t & \$ " i ( f B 3 & f i +  
3 & f i H f i , % ' / % \$ - / , + , % f i \* f i ) # " ° \* % t ° O v ( / & \$ i " ~ j \* t ° i f i ~ O f  
~ \* " ~ " f i \$ i \$ i f i f \$ " % f l \* & f i t \* f & \* i . " ~ \* i ~ f l ~ 3 & f i H i . ~ & \$ . \$ f l  
" \* . \$ 3 t ~ \$ \$ i f i f \$ - " f i j , \$ \$ f i j ~ " \$ + \* \$ t ° 5 f i i f # \$ " i . ~ i i ( i ° " O \$ " ~ \* i  
" f i & i \$ - z z z t \$ " 3 ° i 3 f i + \$ f i O f \$ / " ~ i \* , i " i ( f B t ° i ° # f B , & \$ . 2 9 9 9 " % i  
" # t " O \$ i # ~ " % ~ f i + \$ f l ( ~ " % ~ j ° \* % " ) \$ ~ \* \$ ) ~ \$ ~ " % f i # ( \$ t + \$  
\* , i t \* Q % t ( i \$ t \* \$ i & ~ v ( \$ ~ % / \$ " # , " ) \$ + ( \$ % f l \$ " ~ j ~ " \$  
- 3 & f i + \$

\$ & " i t \* " + & \$ \$ % f l \$ t \* \$ \$ ' ( ) \$ \$ ) ~ t \* \$ f i " ~ \$ % t . \$ % f l \$ f & f l " f i f l " \* " t  
f i # ~ 3 i \$ i " ( " 3 + f l \$ " / % \$ . " t ( t ( \$ % i . \$ f l \$ ) ~ " f l " ~ i 5 f ( \$ t ° " ~ /  
" ) \$ ~ & f l # " t \$ % f l \$ ? i # " j ° i , f l \* % t . ~ " % i 5 f i , \$ \$ # 3 \* f l ( " f i " ~  
" % % " f i ) ~ \$ " & \$ ~ ( % ~ f l \$ \$ % f l f l 3 % , 3 & f i H & ~ \* , i i ~ ( f ( \$ ~ % ( / i  
~ f i f O \$ % t # ° % " # # i \$ i \$ \$ % f l \$ t \* \$ \$ . t \* i 8 % ~ " \* f l \$ " # " ~ t " ) \$ t °  
5 f l \$ t \* " ~ " \$ \* + \$ " # 5 t " j / \$ " # % i ° " ( 3 & f i H ~ # f i # \$ ~ + 0 ~ f i ( i \$  
& f l t ° O t ( t ( & ) % f i f O 3 & f i + \$ " ( " f l " \$ f i ( ) ~ t \* + " , ( 3 t ~ 3 & f i + \$  
- f i \* i & \* \$ f i O f l " i \$ & f l " f B f l

" j / \$ " # ' ~ i t . 3 & f i H ~ # f i # \$ . \$ f i \* \$ . \$ i \$ % f l \$ . \$ f i j ~ " \$ " f i f l . f j # \$ " f i f l t \*  
t ° O ~ v / % f i O + \* % t " ( ~ & 5 f l & + \$ t 3 & f i + \$ \* , i i t ° O f i O + # i \$  
- " \* i ~ f l ~ 3 & f i + \* , i i . \* , i 5 f l \$ " ~ j \* i

# i \$ . \* , i t " # f i # \$ " \$ # \$ 3 & f i + \$ & ~ i \$ t + 3 ' + # " # ~ O ' ~ i t \$ % f l \$ t \*  
- t " \* f l \$ \$ % f l \$ i , & " f l " t ° O . O f i t

3 & f i + \$ i , & ° # \$ ~ z z z \$ " 3 ° i 3 & f i + \* , i t ° " % f i \$ ~ # ~ % t i i & f l  
\$ ) i , & " f l \$ O f i t " f i / \$ \$ ' ( t . # f f l \* ~ ) f ( f l \* i 8 % " ) t f i \* f l \$ \$ % f l \$ ' f i f l ~  
" i f l \$ ) \$ f B f l \$ f l \* # \$ % \$ ~ " f l f l " f i & i \$ # , f i f l t # , - \$ ( f p % " \$ i \$ f i f #  
" ~ t \* ' f i f l \$ " O \$ i t \* t \* \$ ~ " & t \$ ~ ( % . \$ % f l \$ f & f l " f i f l " \* t - # , f l \$  
" f i / \$ \$ . ~ t ° f i i \$ t & \$ " i ( f B 3 & f i + t \* , i \$ " ~ j \* i ' % " \$ " ~ j \* i ' ) \$  
f j # \$ " f i f l t \* . " ) \$ " ~ t \* i " + " ° \$ t \* i 8 % \$ % f l \$ i , & " f l " O f i t \$ t ° O \$  
3 f i + \$ f i O f \$ / " ~ i t ° \$ ) \$ \$ ~ j \* \$ t ~ f l 5 f l \$ ' ( % # ~ " # t ' ~ i t \$ f i j ~ " \$ .  
% f l & + \$ % f l \$ " ( t ~ f l O \$ % t ~ " f i + ~ j # t ( ~ # . " " " ~ " + t ~ 3 & f i H  
- f l





† Žž' 7fxfi'''' , 1

°&~ \$fž+ , √ † fi#3%~ 1\$'' .-\$&° ži&'° , ž+° &+ , fi+\$- fi' ' / (i-2fi° ; ž' / 1k/° , + fi° ž\$ , fi' .-\$° , ž-%fi+ \$&&+\*~ i)'' . fižfi, 1+(° , 1 &3' ž-% fi #1&+\*ž'° ; ~° \$ &# &+'' ž' žfi' i'' .-\$#%~ &'' ž-%#° ; i(ž° \$ , 1fY& ~i' i) žžii° \$5 fi žž- , 1&f\$° .-\$° i fi +2fi' i, 1+2~ fi žž+'' žž-° #ž' & )#%~ 0 .-\$ ž° &fi° , (3° , +2~ ž' ' #3 ži!!'' ; ( , &/, fi/ 3ž2~ ži° ž/ž ~° &'' &'' )° -(° žž- (ž' i'' .-\$#%~ ž' ž' &° 3, 1ž fi, 1 , &° .+fž(° fi /+2fi~ +i° , (3° fi& i+fž(

i ži' ž' &/fi ž' fiž5 fi'' +fi'° , i( fi ži' .-\$ i&° (ž' \$ , 1fY° , & /< ) fi f%° (\$ & ž' i, i, , , ' ž' 3° -& ž5 fi'' , +, 1ž/%° (fi i-%° (ž' i' ) , i, , , ' ž' &'' &- † / fi f%° , i3° i, √ † fi'' √, fi'' (i3%\$ (ž' & fiž' i' ž\$ ~i° , fi'' , %° &#~ +'' (° & (° i(fi+fi ž' fi' , ž+'' fi f%° , (\$ & ž' i' /, žž fi

° , fi (° ~ 2 (° # fi fi& 80° .+fi† -(&žž 5 , fi, 1fY° &° † ž' i' i&2-'° , ifž+fi / = i&i) # fi, 1&+fi ž' (° Y. fi fi& 80° - / fi žž 5° , fi> 1fY° , , , 1&+fi ž' ž žž 5 ~' .) \$ , 1fY° ) .+fi† -(° , 1fY° 5&ž!! = , ( fi ž3 (T. fi fi& 80° i' .- fi žž 5° , fi ž' &° \$° .-\$ ž-% & \$ \$° &' ži!!'' ; ( fi / , 1&+fi , 2° ) .-\$ ži . &' &° \$° 1fY° .-\$ ž&i' i' 3ž -'° √, fi&+'' \$ # fi, 1&+fi &° \$° & ž' i' / , (i) († &° i' (° &+° .-\$ ži , fi, 1 / , - , ' ž' fiž& , i , , , ' ž' &+ i&ž-1% / . fi ž2° /, žž , fi fi' ž' #3° 3° i i&

° , i , , , ' ž' i' #ž' i' fi& 80 fi ž3' i'' .-\$° , i3° # (fi & ž' #ž' , fi \$ ži!! 4 , ( fi / ) .-\$ fi'' (-&'° , &3° # (fi #ž' i' ž&° &° i' i' ~+'' , √ &'' +'' 3° 3% & & ži!!'' & ž' fi' / (° ži!! 9 fi ž ži' &' (i' ž&+fž(° 5ž&° &° &'° i' i' ~+'' i ži!! 7

° 3 i 2 (ži!! = , (° \* i fi , i , &° ž' i' &' i fi ž3' i'' .-\$° , i3° # (fi, 1ž f fi / # (fi&- † &'' +2i ž(° & ž+ 3° ž' i' ~° &'' ) #ž' , , , 1 žž' &° žž / , ž-% fi'' 3ž3° , ž' i' , 1 i&+&+° .-\$ ž' / &° \$° +° #°° (3ž ž fi 2& /6 ° i&- #ž° 5 fi , 5 , i , i + # (° # i° ) 5ž +° ° k- & \$ ži , 1fY° ž' & , i , , , ' ž' / ž' ; ž' & , žž , i' žž i ž& i ž' + ž' 3+

žž' žž' žž' !''

i ~ fi i' ° fi /°) \* (fi , 1&+° &+° ž' i' &° žž fi i fž+° ž' i- i' , žž , žž 2° 8 ž 2& ; žž' i' , i3° &+°) \* (fi , 1 / i ž' &+ # 3ž 2& ži , i' , 1fY° &° .-\$° , 1 i&+&+° (3° +° (i, ( žž-% & žž-%°° (3ž ž fi+° &+ , 1fY° &° / † fi &° .-\$ ž' fi , 1&+° √, fi , i( fi+ + (° &° 3' - 3'° , ž' ž f \$ & ž' i' &° ; ~° i' - ž fi &° &° i' #° , fi /° &° , 1&+° / .-\$ #ž' , i ž' fi i' + , 1fY° / fi f%° , i3° i, √ † fi'' √, fi'' (i3%° 2 2&~ 3# fi' i' i' # i ž / i' , i ž

°)(i' fi # \$ \$ i . % &'' &'' † fi &° \$ \$ . ( &'' &'' (° % 1



~ +(i' ' ' % , l% & , i / (l, fii&+ " fiff% ; (\$ i l 2 ~ ' ) , i , , ' ~ l : : i l #  
& ° # % ~ ' ° , + f i # l , - & ) l , ' ° f i ) & + & " ' & + ° 83 8 1 2 & / . - \$ ~ Z , ' f i , ' ° & ° , i l / ,  
/ f i f % , i 3 ~ i , √ t f i , i ~ l ' ; - 3 & ° . - \$

& 33 f l + ~ ' ° % l - & " ( i , ° 5 ° Z - % # f i l / f i & ~ l ~ i ' ° l f i 2 ° , + ~ & ~ f l & ~ l ' ° & +  
: i l & & Z ~ l ~ ' ° i l l ' ° # f i / i , f i " l / ' ° & + " ~ Z - % " " , i l , ' ° & + l ~ - ' °  
~ l ' & , i l , ' ° i 3 ~ l - & " i l & ~ 3 ) . - \$ ~ √ , f i " , i l & " ( i l / ' ° % l - & 5 ° Z - %  
~ √ f i ) ° & 3 ~ ' ° & 3 & + ' & ~ 3 ' ' ; i l / , ' ° ~ Z & , i & + f i / , f i # 3 2 & l / ' ' ° ,  
) # & ; f i Z ~ ' , i 2 ' ° & 3 & , % ° ) . - \$ & # , i 2 ' l + , ° ) , √ - , i % f i ' , i f 3 &  
/ , i % f i ' , i f 3 ' ° & ° 5 ° f l f i f \$



# היערכות לשעת חירום בתחומי תשתיות האנרגיה והמים

היערכותו ופעולתו התקינה של משק המדינה בעת רגיעה ובעת חירום, תלויים בין היתר, בהספקתם הסדירה, ככל האפשר, של חשמל, דלק לסוגיו ומים - שהם מוצרי תשתית חיוניים. ביולי 1986 קבעה הממשלה כללים להיערכותו ולהסדרת פעילותו של משק המדינה לשעת חירום (להלן - מל"ח). על פי החלטה זו, הוסמכה ועדת מל"ח עליונה (להלן - ומ"ע) להפעיל את כל מערך המל"ח. בראש ומ"ע עומד שר הביטחון. האחריות על ההיערכות לשעת חירום (להלן - שעי"ח) בתחומי תשתיות האנרגיה והמים היא בידי משרד התשתיות הלאומיות (להלן - המשרד), שהקים לשם כך רשויות ייעודיות לדלק, לכוח (חשמל) ולמים. הרשויות הייעודיות אחראיות, בין השאר, על המפעלים החיוניים שבתחום סמכויותיהן.

## פעולות הביקורת

המשרד יבצע ביקורת על תוכנית העבודה של הרשויות הייעודיות לדלק, לכוח (חשמל) ולמים, וכן יבצע ביקורת על תוכנית העבודה של הרשויות הייעודיות להספקת המים. המשרד יבצע ביקורת על תוכנית העבודה של הרשויות הייעודיות להספקת החשמל, וכן יבצע ביקורת על תוכנית העבודה של הרשויות הייעודיות להספקת המים. המשרד יבצע ביקורת על תוכנית העבודה של הרשויות הייעודיות להספקת החשמל, וכן יבצע ביקורת על תוכנית העבודה של הרשויות הייעודיות להספקת המים.

## עיקרי הממצאים

במהלך הביקורת התגלו מספר ממצאים המצביעים על חולשות בתוכנית העבודה של הרשויות הייעודיות. הממצאים עוסקים בעיקרם בחוסר תיאום בין הרשויות הייעודיות, בחוסר מודעות לשינויים בתנאי העבודה, ובהיעדר מערכת מידע אחידה. הממצאים מצביעים גם על חוסר תיאום בין הרשויות הייעודיות, בחוסר מודעות לשינויים בתנאי העבודה, ובהיעדר מערכת מידע אחידה. הממצאים מצביעים גם על חוסר תיאום בין הרשויות הייעודיות, בחוסר מודעות לשינויים בתנאי העבודה, ובהיעדר מערכת מידע אחידה.

המשרד יבצע ביקורת על תוכנית העבודה של הרשויות הייעודיות לדלק, לכוח (חשמל) ולמים, וכן יבצע ביקורת על תוכנית העבודה של הרשויות הייעודיות להספקת המים. המשרד יבצע ביקורת על תוכנית העבודה של הרשויות הייעודיות להספקת החשמל, וכן יבצע ביקורת על תוכנית העבודה של הרשויות הייעודיות להספקת המים.

"f2~ , fl1- fl10" i!"

588\$ "f)Ł(-\*ffl&\*~\*fl % (ž~ fl( ( i žž( 3 / ( \* i žŁ~ fl flfj i ' i i ~ Ł4žŁ&fipi ž!  
"##\$ "f)ŁŁ~Ł% ( \*ffl( &8%4( " - & i O/ f9ž fl f) 3 ) i (-\*ffl( &8%4( ŁŁ žž / i ž( f)2  
fi ŁŁ% " & fl Ł( ~ fl / %ž / % ~ fl 2 ~ ! f) ~ ž) ffl i ~ fl f) ( i žž / i ž i ~ ) f%  
3 ( ~ fi % & " 1 4fl ( / i ž f j ž i ž ( / i ž i ~ \* % Ł / ( ž ( ž

& ' ' ( &f) / ž ( fl Ł 4 & ( / % & i ( ( \* ~ \* fl ) fl & ( ) / ž ( \* i ž Ł ~ / ( ( \* ~ \* fl ~ % 3  
\* i ž i ~ / ( \* / ( ~ ž & % ž \* & fi & & ( i 9 ž! fž 2 ## 9 " + i & ( 2' ## 5 ~ ! ' ( & )  
i O \* & ( " ## 5 & ) i Ł 3 fi fl fi \* / ( ' ' ~ ) & fl & fž fl ž Ł 2 ~ f% i Ł 2 fi fž' Ł + 2 ) / ž ( i  
i O \* & ( " ## \$ Ł ž Ł f) 6 fi / % 3 ) / ž Ł ) fl ž Ł ( ~ ž ( & fž ' & ' & f% fl ( & f) \* & & fi & & ( i  
i " ## \$ ž! fi fi ž ( & f4 ž ( & fl \* % ) fl ž Ł ( ~ ž ( & fž ' & f% f) ( & f) \* & ( & ' & fi & & ( 3 )  
i ( 0 ) Ł & ž fl ž fl \* Ł & ( 0 Ł fl i fl & ( / % fl ( & f4 ž ( 3 ) ž i & % 4 \* ž ~ ž i & % fi  
% 2 & fl Ł ( fl / % ž 2 fi \* & ( ) fl ž Ł ( \* / ( ~ ž & fž ' & fi ! fl ž fl fi " & f) \* & ( i fl ž /  
3 ## 5 & ) ž & f) \* &

O' 9 ~ 3 & fi ' ž i O ( / ~ \* / & Ł f ( & f) " fž ž i Ł fi ~ " i ~ fi & fi % Ł O' 3  
& 8% & f) \* & i ~ \* f& & " ( \* ~ \* fl ( ~ f& fi ž! 6 \* f& ž 2 i ( fl fl & ( i i & fi ' ž \* i ž  
" ~ \* / ( 0 Ł % ) fl + % Ł & fi fl ( 288 \$ 7 + i & ( 2 Ł fi ž fl fi ) : ž i ' ' % fl fl ~ / fl fi  
\* fl ~ & Ł & Ł fl \* / ( ) ž ( ) ž ( fl " 2 " ' & fi ' ž i O fi ! fl 6 " % 3 ) ž ž fi ( ) / ž ( i  
" ## \$ " f) ž f4 Ł 9 & fi ž! fi ( ) & ) i 6 " 2 - 9 f4 & fi " % ( 10 - 7 i O ( / ž + % ž " )  
% " ~ \* / ( ) ž ( ) ž 0 - Ł & ž " ( & " \* ( ) / ž ( i ~ ) fl fl " 1 ž ) " & ž i O ) %  
\* fl - ( & Ł ( ) / ž ( i ~ ) fl fl " 1 ž ) " & ž i O ) % " ## ~ fi ž f4 Ł ( ž fi & fi ž! Ł \*  
& % " ~ " i ~ ž ~ & fi 4 i i fl & " % fi ž & fi ' ž / % ( 3 & ž " ( & " \* / fl i " Ł  
3 i + % Ł & fi ' ž i O & % ( & fi fi / ( & fi % 4 \* ž ( & fi ) ž fi ž Ł " i ' ( / 2 i

( - Ł ' ( 3 + fi fl / Ł f% ( ( ~ Ł fž ' ) \* fl fi ž fi & / f% ( & fi ( i " " fl ( + fi fl + ) ž 3  
2 fž fl ( Ł \* fi fl Ł 2 ~ Ł / ( % ž ž i ~ fi ž 2 / f) ž ~ ! ž ) " i i " Ł 4 ž f4 fi %  
% / fi ( ) \* Ł ~ f% ž ž & ) " ( " i " 2 Ł fl ( i ~ \* ! % ~ fl i ~ fl ( - Ł ( fi %  
3 ) / ž ( i ~ ) fl fl ( ~ ! ž ) " (

Ł O Ł ( / % fl ( O fi f& ! ž Ł & % fi ( & fi & i ž ž ( & fi Ł fl ( & fi f j 4 fl ( / i ž 2 i ž ( 3  
~ ) ) f& ž ( ~ ) Ł ž ( ~ f) i ( i ~ & % i ( & ' fl fl " ž i fl ( \* i ž Ł ~ ) Ł ž ~ f) i & / i ž  
3 i + % Ł f& fi % ( % ž i fl ( \* i ž Ł

& Ł fl & fi fl ž ) \* & ž Ł " ## \$ " ## > ) i Ł ~ ž & / f% ( & fi ( ~ % ž fi % ) & fi fl Ł \$  
~ ž fi i & fi fl ž " 2 Ł Ł & fi fl ž / Ł f% / Ł fi % 2 ~ ) fl fl ~ % ž ( i 2 + % Ł ž  
i i " ~ Ł 4 ž f4 fi % ž i + ž ( f) Ł fž " / f) ž ( - & fl Ł 9 ( 3 ~ fi & & Ł ~ ) f4 fl  
3 ) ~ % / fi )

3 i + % ~ ž ~ \* fl \* Ł & fi f8 % & ž \* ( % ~ ž & & i ž ž ( & fi ( ( ž ~ fl ( " ## ~ Ł ž 4 Ł 3  
( \* fi fl ( ~ & ž ~ \* fl \* Ł i ~ ž ( ) / ž O' 2 ## \$ Ł ž ž ! Ł & fl Ł ( ~ fl / % ž ( 0 )  
fi i ~ ! ' / ( % \* ) ~ ž 2 fž 3 ž ( & \* ! " Ł & fi fž fl & fi \* & i ( \* ž Ł ~ fl -  
( i ~ \* fl \* Ł ( ~ ž Ł i fž i & fi % ( 4 & ( ) / ž ( i ( \* ž Ł ~ ) ž ~ ž f4 ~ ~ % ž ( 3  
fi fž & 8%

" fi " i # ! i fi \$ fi " O " fl " i fl ž 3 fž " " O i 2 f4 \$ fž fl fi \$ i 3 " i # fi fl 0 ž  
kž " O ž # " i # " fi " ž 5 " 4 ž

**סיכום והמלצות**

ז' / \* & 1 ~ 24 " fl+ ž (žž %fi! ל. &fi fl" ל. &fi %fi ( . &fi / fi % ( . &fi fi " fi / i ž  
/ ' ( ל. ( / fi % ( & % , &fi fi fi " ( ~ ) i ל. 3 fi fl & % ( ) / ž ( \* i ž i . fi & % ( ל. fi fi & fi " % ( ל.   
+ fi fl i fi & fi & ( / i ž & fi fl " ל. i . &fi / fi % ( . &fi fi " ( . i . fi + % . &fi " % ( . & " i . i .   
4 " fl+ ž (žž / 4ž " ( ž fi ž " i . fi ( ~ ל. ~ &fi ( ž " i . fi ) i . 0 / % & " ~ % & fi fi ž ž fi   
& fi + % ~ ž ( fi fi fi ( 2 / ( \* i ž ל. & / ) ( & fi " % ( ( & " fi ž ל. ( / ' & fi / fi % ( . &fi fi " ( fi

fi & fi \* % i 9 . fi / i ~ 2 # \$ . ל. ž 4 / 6 fi ל. ž i + ž i . 0 / fi ž ( ! fi " ( i . fi ' & " fi " ~ fi fi )   
( \* \* fi ( 9 ( & " / \* " fi " ( . 0 . 0 . fi " 3 " ) % ל. " & fi ) & fi fi " i . fi & / \* ( ל. fi i fi fi ) fi   
& fi \* & ( & " 0 & i . 3 fi fi fi i ' i . i . ~ 4 ž ל. fi & / ! ( . & " . fi . fi 2 / ( \* i ž " i fi ) & / ! (   
& fi " % ( & " fi fi + % ל. ~ \* / . i . & ž " ( . ל. fi ( . 0 ) % & " ~ / ! ( @ fi fi ל. ( \* / ( ~ ž . 0 ) %   
& fi . fi i ~ fi " ( ~ fi ) i ( & fi \* % . ž i fi ( \* i ž



~ . . . ~

~ . . . ~ V f i ' f V i , ~ ' L ' f i





# ! /fi' fVt t ' Žž/!

## ġ fiġ ~" Žž! | ~" # ġ

חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן - החוק), מקנה זכאות לגמלאות נכות לתושב ישראל שמלאו לו 18 שנים וטרם הגיע לגיל פרישה, שנקבעה לו נכות רפואית ואין לו הכושר להשתכר מעבודה או ממשלח יד ואינו משתכר סכום השווה ל-25% מהשכר הממוצע במשק, או שכושרו להשתכר וכן השתכרותו בפועל הצטמצמו ב-50% או יותר עקב הנכות. סכום קצבת הנכות נקבע על פי דרגת אי-הכושר להשתכר שנקבעה למבוטח ועל פי מספר התלויים בו.

בשנת 2006 שילם המוסד לביטוח לאומי (להלן - המוסד) קצבאות נכות בסכום כולל של 5.59 מיליארד ש"ח לכ-178,000 זכאים.

### פעולות הביקורת

fi#f\$ % &%&(') ~")fi\$~f%\$/\*\$~+\*/' \* +, Žž! ~ fi ~" ~ /fiġ  
 %&)\* \$fi% % \$ %fi \$ % ~ fi ~) \* \* % -fiġ/, fi\$ ~"fi+~ fiġ  
 ~" \$/' \* % &%&(') \$ \* \$/\*\$~+\*/' \* +&fi&(') \$i /fi% fiġ \*  
 ~ fi | %fi "fi ~ fi ~ fi fi \* \$ % fi &\$ ) % fi ~ \$ % ~" \$ ~" fi \$ % /, fi\$ ~" ~, fiġ, fi\$ |  
 34fiġ ~ \$fi \$ ~ &1 %&\$ % #+ ~ fi | % 3 ~ fi % fi ) % fi, fi\$ % fi ~ 2&\$ % #+  
 ~" fi ~ fi # (fi fi % fi, fi ~ \$fi \$ ~ fi fi \* | %&\$ % #+ | \$%fi fi) fi ~" fi ~ +) \* \$fi  
 / \$ ~ % fi \$ % fi # \$ % # fi \* ~ % fi

### עיקרי הממצאים

%&(') | % fi \$ fi &\$ fi ~ Žž5% | /, fi\$ -1\* ( fi # /, fi\$ ~"fi+~ fiġ ~  
 | fi | &, fi\$ % fi) fi \$ ~ + ~) \* \$ fi ~ \$ \* % fi ~ 2 ~ | 67 \$ \$ Žž5 ~ \$ # ( fi ~ % &  
 /9fi ~ &% fi

%# "Žž t t ~" / \$ fi / ~ # fi fi / Ž# ~" ~" ~" / fi / fi t fi fi / ž . fi "ž" Ž! ž | ž  
 ( fi / ~ # ! ž & ' ž ž # /  
 " & # / t ~ % # / ~ + / ž ~ ž / & # / ~ , - - " fi t % # / " & # / t t ) ž \* ) / ž ž / " # ž " +  
 ( - / O " fi t + fi ~" % ~



#+ "7E' %~/

%f+\$\_fi~&\$\_fj\_i L/fi) /&~/) #. fi' /, fi\$\_. 2% &%&(')L-f)~") fi\* /&  
/~~&l %&%&fi \*~ i <i \*\$ \_&fi/'%L\_e"i fi. L\$ fj, fi\$%#) fi (\$)L+H ~) T\$  
%&(') \$i /fi\$%L\_i fi fi\* \$%&) \*\$% "f&2&fi & fi %&L\_i fi fi\* %&)\* fi % i \_fi \$-  
~" \$L\_ /+% .. +fi \$ \_% " \_\* L\_e") \$ \_fi ~" i ~. fi fi fi~ fj\$ +L\_ \$fi ~ 2% &  
)/~\* \$\_. ) , L% \$L\_ 2 fi +. \* 1, + ~ % fi' j / fi\* <") \$ fj ~ fi ~ +% /&~ fi + ~ \$ 2 /) ~  
/. +fi ° \$) fi # L\_e <i \*\$ ~ /& ~ 2L\_ # \$  
/, fi \$i \_fi \$- \* 2& % #+ ~ L+ \* , fi ~ fi i % fi' % ~ fi i % -% i ° " \$ \_ &) fi\* /&  
/, fi L\_ % fi fi' %&)\* \_L\_ % &%&(" i %L\_i fi fi\* \$%&)\* \$ \_L\_ ~ fi ~ + \$ \_ fi i ~) ~  
/fi \$ # fi fi  
~ \$ fi \$ %& % #+ ~ L+ \* ) . \$ fi fi \$ / i \*\* fi % fi ~ L\$ / i \*\* ( . fi ) / ~ L+ /, fi \$\_. )  
j /' & % + fi i \$ L\_ # + \$ ~ ~ + fi L\_ fi i ° ~ ~ L\_ / \$ / fi fi ~ L\_ fi \$ ~ ~ fi % fi) L\_i %&, fi L\_  
~ % fi i \_ \$ \* " \_ \$ L\_ j 2 fi fi' % fi \* " ~ & l \_ /) fi fi \$ \_ ~ fj 2L\_ fi \$ \_ L\_ ~ ' L\_ + fi L\_  
/\$ ~ & l ~ i ~ \* % fi \* " \$ % ~ i ~ , ° \$ fj 2 / fi fi\*



## המועצה להסדר ההימורים בספורט

### פרויקט הקמת מתקני ספורט למשחקי כדור

פרויקט הקמת מתקני מיני-פיץ' למשחקי כדור' (f1/) - (569) '34) 012 האחרונה החל ב-2004 ביזמת התאחדות הכדורגל האירופית (להלן - ההתאחדות האירופית). ההתאחדות האירופית החליטה לתת לכל אחת מ-52 ההתאחדויות החברות בה מענק בסכום של מיליון פרנקים שווייצריים (כ-3.5 מיליון ש"ח), שישימש להקמה של מתקני ספורט למשחקי כדור (להלן - המגרשים או המתקנים) נגישים לציבור שיסייעו לפיתוח פעילות ספורט קהילתית-עממית.

בפברואר 2005 פנה יו"ר ההתאחדות לכדורגל בישראל (להלן - ההתאחדות) למועצה להסדר ההימורים בספורט (להלן - המועצה) וביקש ממנה להשתתף בפרויקט הקמת המתקנים ולאפשר בכך את הגדלת מספר המתקנים שיוקמו במסגרתו. המועצה נענתה לבקשה וסיכמה עם ההתאחדות סיכום עקרוני שלפיו ייבנו ברחבי הארץ יותר מ-100 מתקנים בהיקף כספי כולל של 20 מיליון ש"ח, מהם 15 מיליון ש"ח תשלם המועצה ואת יתר הכספים תשלם ההתאחדות (בין היתר, באמצעות המענק מההתאחדות האירופית). המועצה גם החליטה כי היא וההתאחדות יישאו בכל ההוצאות של הקמת המתקנים, והרשויות המקומיות יישאו בהוצאות הכנת התשתית למתקנים ותחזוקתם. המועצה התקשרה עם החברה למשק וכלכלה של מרכז השלטון המקומי (להלן - המשכ"ל) לשם ביצוע מכרז לרכישת המתקנים ולהתקנתם ולשם ניהול הפרויקט.

#### פעולות הביקורת

המועצה הביקורת על הפרויקט נעשתה באמצעות פיקוח על ההוצאות והקמת המתקנים. המועצה התקשרה עם החברה למשק וכלכלה של מרכז השלטון המקומי (להלן - המשכ"ל) לשם ביצוע מכרז לרכישת המתקנים ולהתקנתם ולשם ניהול הפרויקט.

#### עיקרי הממצאים

המועצה הביקורת על הפרויקט נעשתה באמצעות פיקוח על ההוצאות והקמת המתקנים. המועצה התקשרה עם החברה למשק וכלכלה של מרכז השלטון המקומי (להלן - המשכ"ל) לשם ביצוע מכרז לרכישת המתקנים ולהתקנתם ולשם ניהול הפרויקט.

המועצה הביקורת על הפרויקט נעשתה באמצעות פיקוח על ההוצאות והקמת המתקנים. המועצה התקשרה עם החברה למשק וכלכלה של מרכז השלטון המקומי (להלן - המשכ"ל) לשם ביצוע מכרז לרכישת המתקנים ולהתקנתם ולשם ניהול הפרויקט.

~. fl, " \*+ flk i \$

! ~ \$5 \* . ) ) ( \$ % ~ 1 " \$ / 2 , ~ ~ & ! \$ , % # \$ , Ž . 0 % fl ~ ~ # \$ , Ž ' ) ~ %  
( . "(

, Ž ' Q , , , " ( ) Ž , \$ \$ " , " ( ) Ž , \$ \$ " 1 " ~ ) , \$ \$ Q ~ % , " & Ž \$ \$ " # \$ % & ~ - +  
7 € fi 2 , " # ~ " Ž \$ , " ( ) Ž , \$ \$ % & \$ Q \$ \$ % % & ) 1 & \* \* % 6 % & % % - ' - 1 fl ~ ~ # \$  
\$ , ~ 1 ° ° ) 1 & \* \* % 3 € fi fl ~ ~ # \$ , Ž ' Q , % , " ) ° \$ , " \$ , " ( ) Ž , \$ \$ & Ž } 1 & \* \* %  
+ 5 , " ~ ) , \$ % " Q , ~ 1 ° % \$ Ž ( Ž Ž " \$ / ~ " Q \$

2 - % ~ " Q , \$ , ~ 1 ° \$ ) fi " \$ & ~ ) Ž % ~ , " # - , " ~ ) , \$ " % % ! % % - " ~ " O 8 1 + 7  
" # % d . ° \$ , Ž \$ % ) " fi " & , " # ~ " Ž \$ , " ( ) Ž , \$ \$ ' . ' - 1 \$ % ' ~ ) % ( ) Ž , \$ \$ % \$ " \$ \* - %  
\$ & ! # \$ % & \$ " ! ) Ž % " O " \$ & - / 1 1 / ~ ~ fl " Ž ' ! ~ fl ~ ~ # \$ , ) ~ \$ ' & % \$ Q ~ % \$ , " #  
) Ž % & ( ) " \$ & - ) 1 & \* \* % 6 fl ~ ~ # . ! & % \$ Q ~ " \$ # % , " ( ) Ž , \$ \$ \$ " ) , \$ \$ &  
' . ' - 1 \$ % , " ( ) Ž , \$ \$ \$ , ) fl ~ ~ # \$ . " O ' ' & % % d - & % \$ Q ~ \$ \* ~ ' - 1 \$ , ° , )  
' ! # \* \* % 2 ! . ° \$ , % ! ~ fl ~ ~ # \$ , fl ~ ~ # " & ! ° \$ , ° ! \$ \* ~ . " # ~ " Ž \$ , " ( ) Ž , \$ \$  
~ 1 1 Ž ~ ° Q ( . " ~ , % , fi ~ ~ ! , ° 3 6 " ! \$ % \$ " ) , \$ , " ( ) Ž , \$ \$ / - 1 \$ \$ # % + ~ " O ~ ~ &  
, Ž \$ % \$ & 4 \$ ) ' . % d - & \$ % & ' ~ - 1 \$ " % d - & \$ ' . \$ Q ~ % % & ' ~ - 1 \$ & 8 Ž  
' d ) - ~ % ( " , Ž 5 + , ° ! \$ ' " 1 ( . ~ ~ fl ~ ~ # " ! " & ' ! , ° \$ # 1 " " O Ž % fl ~ ~ # \$  
, Ž ' ! % % , Ž 9 & \$ " ) \$ ( . ~ . ( % , " ( ) Ž , \$ \$ \$ % fl ~ ~ # \$ % & , " ( ! , \$ \$  
\$ , " ~ ) , \$

\$ Q ~ \$ , ~ 5 , fi " # " ! , ° : fi " # : ( 1 " , " , & , ° \$ " , " ! % , fl \$ , % ! ' & % 9  
% d - ° \$ Q ~ \$ , Ž % " ~ ) ~ # 1 " ~ ) \$ ( . ~ + \$ ( . ~ ~ fl \* % \$ " ! , ° \$ \* ! , ( . ~  
, % \$ \$ Q ~ \$ " % \$ " # % + ! \$ & ) " \$ Q ~ \$ % & ' # - \$ % d - ° 1 / ° Ž ° Ž \$ Q ~ \$  
, ! % # Ž % \$ ( . ~ % \$ Q % ~ / \* ~ \* ! \$ , " Q % , & ! , % ! , ! 1 : ' ! , ° \$ \* !  
\$ Q ~ \$ , Ž % ~ & Ž % Ž ~ \$ ( . ~ \$ , fl \$ + & ! ° % ~ d \$ \$

% & , " ~ 1 ) " , " ~ , " , " & ) , \$ , " # % \$ - % & \$ ) " ~ ) ° \* ! , " fl \$ , % ! 2 % \$ ,  
1 0 \$ & , . 0 \$ % , # % \$ ) Ž % Ž " \$ " / Ž , fl \$ , % ! 2 % \$ , \$ & . Ž % \$ ( . ~ + \$ , ) Ž  
, ~ \$ \$ % ! % & ! " Ž % \$ ( . ~ \$ " ~ ) ° & Ž + . " O \* # Ž " " Q , / # " \$ fl ~ ~ # \$ " ! % \$ # %  
, # , & \$ 8 " \$ " ! % fl ~ ~ # " % % " & , " ~ 1 ° \$ , " & \$ , ~ ) % : ! & \$ ( " \$ , " Ž " ! %  
+ " ! , ° \$ % \$ ! \$ \$ , % : \$ Q ~ \$

% d - ° \* % \$ fl ~ ~ # \$ , # 1 , ° \* \$ - & ( " & % Ž & ~ ° \$ Q ~ \$ % d - ° \* - ( . ' . # % . # ° 6  
' ! % " " Q " \$ 1 & ' ) " " ( \$ % Ž fl ~ ~ # \$ , " ( ! , \$ " ! % Ž " % \$ " ~ ) , Ž / \$ Q ~ \$  
\$ ) \$ % % ~ ~ " O % " ~ Ž , ) \$ % \$ Q ~ \$ " ~ ) % + ! " \$ & ' ! , ° \$ # 1 " ( ! , \$  
" - Ž O Ž % + , " ~ Ž , Ž Ž ( " % ' \$ " ! % % & % Ž & % / % % " & " \$ " , \$ , Ž fl \$ \* ) %  
, " : \$ ~ , # " ( O - . ( % Ž % d - ° \$ 1 & ' , ° % ! : fl ~ ~ # % ! % & ! " \$ Q ~ \$ " ~ ) °  
fl ~ ~ # \$ " 1 ( . ~ " # O \$ " ! , ° \$ # 1 " ! % , " 5 , 1 1 " ° \$ % Ž \* % ) " " ( &  
, " - , ° ~ \$ , \$ Q ~ \$ % & \$ ( " . \$ , " - , & " Ž \$ \* 1 < ~ 1 1 3 fi ) " ( . - \$ " ( ° \$ ! ° #  
' " ) Ž \$ " # 1 \$ % ' . 8 , " & \$ Q ~ \$ \* - , & fl ~ ~ # \$ " ! , ° , ° ! \$ ' ) , , % 6 - , " O Ž  
+ , " ~ 1 ° \$ , " & \$ . ( \$ ( & 1 # \$ % # : fl ~ ~ # " ! , ° , ° ! \$ " " Q , ° \$

fi ~ \$ ( " . , " - , " - \$ Ž % " ( . \$ Q ~ \$ . ( \$ ( & " - \$ , % \$ ~ 1 1 Ž fl 1 Ž " ! . ° \$ , ! " ( .  
, " - , % 1 1 , \$ Ž % fl ~ ~ # \$ \* ~ . \$ Q ~ \$ , fl \$ & \* Ž - fl ~ ~ # " ! , ° , ° ! \$ % , " &  
+ Ž 5 \$ ( " .

, ""&"" ""! ""!""!, ° \$ "- \$f!%)\$ f! ""#\$, Ž \$Q "" \$, Ž% \$ & Ž ~116 Ž" ž  
 fl°%\$ \$! "fL"flL%, "5"° \$ \$- & % & & , "" 1° , ""& < \$%Ž \$ \$ ("° \$ , "" Ž "#%, "" 1° \$  
 Ž%& , "" 1° , ""& = žfB " ""% f! "" , ) , % - & Ž%, " ""& & "" - \* , Ž \$! ""L ; L1° \$  
 6/11 fi ~ , "" \$ & & , "" 1° , ""& = 116 fi 117 " & \$Q "" \$ . "L" ° % & & t " %!  
 , & % \$ , "L" % Ž%. "L" % < , ) \$ fl \$ , "" \$ fl "" # % & % \$ Q "" \$ , fl) \$° + " & ,  
 + # & ) & "" & % ! ) & ° ! , ° % ! %

/2 - % & ž žfB L1° % \$ , % - & Ž & , "" 1° \$ , ""& \$ , "O" - : ! ~ ""! "\$" ! , ° \$ % #  
 / , "" \$ & ! "" % % fl , ) \$ " O & ! "" & "" ! % % , ' \$ & / 7B ~ , "" ! " - "" \$ , % - & Ž  
 , "" 1° \$ , ""& \$ ~ : & 2° ; 7 > : ! ! , ° \$ "" ! \$ & , "" 1° \$ , ""& \$ ~ : &  
 , "O" "" ! t ŽO \$ " ( " O + 66 > : ! ! , ° \$ "" ! \$ & ; žfB ~ , "" "\$" t \$ L1° % \$ , % - & Ž  
 ~ : & 2° ; ? > : ! ! , ° \$ "" ! \$ & 7B , % - & Ž , "" "ž \$ , "O" "" \$ ~ : & < "" "ž \$  
 Ž% fl "" # \$ & ž - + 79 > : ! ! , ° \$ "" ! \$ & žfB L1° % \$ , % - & Ž , "" "ž \$ , "O" "" \$  
 + , "" % ! 1 \$ , & % \$ , "" - & % ! # " \$ (" : " \$ % ) % & \$

% % ! # " " ž fl "" # \$ " O , " - \$ ( "" % Ž \$ Q "" \$ , Ž% % \$ ) "" ( Ž% \$ Q "" \$ , % \$ \$ @  
 + " ! & \$ (" \$ , "" Ž "# % ! " ! , ° % " Ž - 5 ŽO & , "" & \$

" 1 \$ , ( . " ! " , " - , " ( ) Ž , \$ \$ " O " % & - \$ % & - : / \$ Q "" \$ % & - : " ! ~ 116 Ž" ?  
 + " ( ( O \$ % "" " - L \$ & " 1 " - & t ( \$ " / ! , ° \$ " 1 " , . " ! / , " \$ "" / L , & fl "" # %

Ž% 2 - # % \$ Q "" \$ "" , " ( ) Ž , \$ \$ "" " - L \$ " , ) Ž% \$ ! " \$ Ž% \$ "" Ž \$ " 1 \$ \$ , ( . "  
 " \$ " fl "" # \$ "" : \$ Q "" \$ , " ( ) Ž , \$ \$ % & , " ( ( \$ \$ " , "" "" ) , \$ ž % " , ~ ( L ""  
 " & t \$ , ! \$ , " - , ' Ž " ( ( O \$ % & , " # L - \$ " \$ , "" "" ) , \$ & "" " ( O - ~ "" Ž% t " - L \$  
 + % ! % & B " \$ . O ,

\$ 1 & , % . \$ "" & " - / , " \$ "" / ° Ž ~ 116 ~ ° Q ° % & - \$ % \$ " ( " \$ ! " ) " ( " ž  
 " - L \$ " fl "" # \$ , % ° 3 & > ( . 3 > " \$ % \$ " \$ , "" & "" " 5 - , - "" "" % & - \$  
 2 & " # % & ( ) & ( ) " ( ° \* , " , fl "" # \$ % \$ " , "" . % & - % \$ "" , \$ " - : ! , % & %  
 % . fl "" # \$ % \$ " 5 - \$ , - "" "" % & - % \$ Q "" \$ \$ % & ~ 11 ž fl 1 ž ( . fl "" # \$  
 + & fl % & t " ) " \$ " t ~ : &

"" ( "" # \$ % , ~ & # Ž \$ , Ž \$ ) : Ž% Ž " \$ fl "" # \$ . " O " % & - & " \$ ) : \$ Q "" & " # % - 33  
 \* - % fl "" # \$ % \$ " 2 " O % , ~ & ! , \$ \$ "" " " & t \$ , ! \$ % 5 - ° \$ % \$ " 2 " O % , ~ & ! , \$ \$  
 + " fl "" # \$ % \$ " , 1 L . \$ , ~ ) Ž , ~ ) % & , " O \$ \$ ) : Ž% t Ž \$

fl "" # \$ , Ž \$ % & & / 4 \$ ) ) % & - & \$ "" " % & - % \$ Q "" \$ "" "" , ) & " " - L \$ " ž  
 ~ # L % & ! Ž% fl "" # \$ 2 & " # % 4 \$ ) ) % & - & % \$ "" , \$ \$ ! , % & - & \$ " . fl  
 ~ # L " Ž% - \$ " ! , ° \$ # L " " O Ž% t \$ ) \$ . " - L \$ + , ! \$ ( . "" "" ! " & " ! " ! , ° \$  
 % ( t % \$ Q "" \$ L fl " ž " fl " " ( " % ž : Ž% 52 ( + , ! \$ ( . "" " \$ # 1 , % "" ! " & " ! " ! , ° \$  
 + , ! \$ \* 5 , Ž " O % \* , " O , " "" ! " & " & t " \$ # L , Ž & # Ž % -

, ~ ) Ž , ~ ) % \$ , # Ž% ž " \$ fl "" # \$ . " O " 2 " O % 4 \$ ) ) ' . \$ & ! , \$ % & - & \$ & " # % - 37  
 + ~ & ! , \$ % " O \$ " O & \$ & ! " " ) , " , 1 L . \$

~ - \$ ) ) \$ & ) Ž% , ) 4 \$ ) ) % & - & \$ "" " - L \$ \$ - \$ % \$ \$ " ( " \$ ! " ) ( & - 39  
 % & " 5 % . # 2 ( + " fl " ž ~ fl " \$ % ) , " % \$ , " fl "" # \$ ~ "" , " ( " . " O " " \$ L " \$

~/ fl " " , fl fl " 1 % & t % 4 fl \$ fl \$ fl \$ fl \$ % fl ž fl " ž fl % " t " t " fl 5 ° fl % / ~ % °  
 ) fl \$ " % fl % & t % ž % Q \$ fl \$ " % & % & t % ž % O / 70 # " / \$ fl fl 1 \$ " ž  
 ) . // \* , . // 3 # L " % ! \$ fl % / # ž \$ " " \$ 4 \$ % # " " \$ fl # / ° fl "

~ , fl, " \* + flk l \$

..

"% " % ' " % & 81- \$ ' , " ) ° % d- & \$ & , " ~ ~ \$ ' . ( ) ž \$ ! ' \$ % \$ ž ° d- & \$  
 # ! , % \$ " " ( l , ( l " " \$ % & & ' " " % & , \$ , " , ž " " l % ' 1 # l \$ % ° ž " \$ / " " O \$ f # & \$  
 " ž , & ž % \$ 5 ) : \$ ! & \$ # ! , \$ ' , " ) ž % l ž \$ ' ) , ž ! " l \$ % \$ - & \$ % d- & \$ - \$  
 ( ~ & % & , ~ ! " " \$ 2 \$ " / 11 ž ž " # ! ~ + - l \$ / % & & \$ ) ~ fl \$ ~ - & ' \$ " / l l \$ \$  
 ž \$ ' ) % ! , & \$ " , \$ " ( ( O \$ " " \$ - l \$ " ( " \$ ' ! °  
 " " ž , ° - ( " - % \$ 5 " " ) " & % & ' ! l \$ % , " " & # ž ~ 116 , % ) , : \$ ) ' \$ Q " " \$ -  
 fl " " # ' " " ž , ° ! l \$ 2 " O \$ % " " & 2 l \$ Q " " ž O ž & " " O fl " " # ' ; " O " !  
 ; ( " " & % ž & " : ž ( \$ Q " " \$ d- : A % \$ / ! " l \$ % \$ % - " \$ ž \$ Q " " \$ - " " , \$ & ) ž %  
 ' , ž \$ ! " l \$ ž \$ ' ) " / ž \$ ' ) % , O % \$ , ž \$ " . \$ % d- & \$ fl " " # ' ! " l \$ % % d- & %  
 + " ž , ° -  
 , % l \$ , ž 81 . % \* " l " ' & & " \$ Q " " \$ % d- : , O % \$ ž \$ ' ) ( " % ' " ž , ° \$ , ! l \$ '  
 \$ . \$ ' ) , : O ž ' ! " l \$ % fl # 81 % \$ . # & \$ " " " O 81- \$ Q " " \$ % , % \$ , " ! ) \$  
 \$ Q " " \$ \$ & ! , \$  
 \$ \$ fl " " # \$ / 116 % " % d- & \$ " \$ Q " " \$ & " l & fl " " # \$ % & \$ ( " . \$ , " , # % -  
 fl l ž / , ~ ! " " \$ ' " l ( : " " + " ! , ° 3 @ % & ' , ! \$ ~ ) ž % ~ 11 / " " fl ž ' " " l \$ % ~ ž  
 \$ . & , / " ! , ° / @ ! " " ! \$ fl " " # \$ ' " l % \* - , ° \$ ( " " \$ ~ ) ž % ' & ( ) \$ & - / 11 ž  
 + " " - , ° \$ " ! , ° \$ ~ , " , ° ! \$ , ž ' ( ! % l " % d- & \$ " \$ Q " " \$ " \$ ! \$ 2 % , " " \$ " ! , °

### סיכום והמלצות

fl " ! ) & % ' l ' " ( " " \$ ~ ( - ! ) & % ' & l ' , ° ! \$ fl , " ( ) ž , \$ \$ " # % \$ , ~ ! & , " : ( \$ \$  
 / . " " " ! " % " ( - \$ ' " ( ! % , ~ & # ž \$ O fl , # " ž \$ , " ( ) ž , \$ \$ % & " ! % \* " " " : % ~  
 \$ " # # ' " " & " " ! " .  
 " " - : % ) + " : ( \$ \$ " ~ \$ , ž 1 " # \$ ž % \$ Q " " \$ " , " ( ) ž , \$ \$ & \$ % , ~ ! " " \$ " ž O " °  
 / " ( ) ž , \$ \$ fl fl " " # ' " " " : ° \$ " " ~ 1 \$ % ž , fl \$ \$ , % ! " - % \$ " & l \$ , ° ! \$ " " -  
 " ž O \$ " " - " " # l - + " " ! % " \$ / fl \$ \$ , " ! . " O & , % # \$ , " ~ % fl d- & \$ " \$ Q " " \$  
 , " " & \$ ' . " & l \$ , ° ! \$ " ž , ° % & ' , " ) : fl " " # \$ ' ( ! % " % \$ , ~ ) , ! l \$ %  
 ! " " ž \$ " ž O \$ \$ ž - % " fl # ' ! " " " " " ž " " - % ž & \$ . & , " " 1 \$  
 , " , ~ ) \$ \$ fl \$ l + % ) 1 " # " fl " " # \$ % \$ : \$ ž ' " # 1 % & ' ( 1 # , ° % & - % ' " O  
 \$ l & \$ , " " " " \$ " " % fl " , ~ ) \$ , % - & ž & , " " 1 \$ , " " & % . " l % fl " " # \$ % &  
 { ° % ! % } # ž  
 , ( l " \$ % / \$ , " : \$ , % ž & \$ " ž O ° \$ ! % , ~ ° ) - " \$ " ( " \$ ' ! " ( ~ & , . ( %  
 ' l " - \$ ž ' " " ! % % , " l \$ , ž , " ( l " \* ) % d- & \$ " \$ Q " " \$ / " ( ) ž , \$ \$ % & " % \$ : \$  
 - ° " " " ) , ° \$ " ( . O \$ % , ž fl ! % fl " " # ' " " " : ° " \$ & ' ( ! # , \$ ž & , ° & , \$ , ž





~ fl" fi ן׳׳ fl ן׳׳ (" fl" fi 3, +, ~ (fl / ~ (% / #(#fi 3, ~" (& / &# 'fi-)/  
 (/ %#) 65 ׳׳ fi (& # 3' %" fl ° 3#( fl) . %fi(i % (fi ~%# # ~ (% (~' /' (#fi  
 ~ 4fiV %) ((#5' fi & (" ° 9 +\$ #) / fi% 3, +8%fi ~% / %# "% ° 6#%") / # %f(fi&  
 #' (" " / : fl 5' 4" %f& # % - 6& (" (fi fi #) % / # / %# ~ ° 6#) (- : ~ (% (" , / &  
 % " fb 6# / fi# " / fl " / ( / ׳׳ / f(fl / % / &# ~ 4fiV ׳׳ & # fi \$ fi / , - / " % fi " / fi" fi  
 %f) fi ~ ~ (% (4 / &# 54fi fi fi fl / 6# / ~ ~ &##( 4fi &## ~ % fi " (~ ° 5 6\$ ~ ) / : // "  
 2" " fiV

Q & / ~) % ( / & - fi fi % ~ ) , ~ / ׳׳ fiV fi fi fi fi fi # ן׳׳ ! fl fi / 6\$ / ) ׳׳ / fl " /  
 % & / ~ fi) fi / ~ ~ 3, ~ % ( - ~ ~ / # / # / ( fi % / 3, + ( . # / ׳׳ ) / ~ + # % ~ ~ ( ~ ~ / fi +  
 2) & # % fi & % ( fi ~ % # ) , ( , ( % ( ~ / & - fi fi # ) , ( , " ( / fi % # ) / % ( ) fi fiV

ז/ז ~ ׳׳ ! ~

% , 6° (% ( fi ~ % / % ~ ~ % & ~ ( i # / fl " / % # ( + % ) , 6 ~ fi & fi / fi ( # / ~ # + fl ) /  
 / fl " / ~ . fi % / 3, . (& fi % ( fi ~ % / # / ~ fi ( 6 ~ ~ # 2% fl ° % ~ % fi % # ) 6 / ( ~ # / % # ( +  
 / - / ( fi # ~ # ° ) , ~ % / % ( fi ~ % # ) 4 ( fi fi ) i fi % ~ ( fi 6& ~ ~ ~ " ( fi fi ~ # + / ~ %  
 2' 4fiV % ( i ) ( fl " , fi .

#' % ( fi ~ % # ~ 4fiV %) ( + (" / ~ ~ i ) - / ( ~ # / ~ / \$ , ( # Q & / fl " / % # / # )  
 % & / 6 ~ fi / ~ ~ 3, # ~ / # ) 2% # / # (& (" % ~ ~ % i (\$ / ׳׳ , &## fi & % & # Q &  
 & ( # fi # ) ~ \$\$ ( fiV ~ ~ fi - ) ~ i fi (& % v # ) i 6' / # ~ ~ . fi % / 3, 2% ( fi ~ % / # / ~ fi \$  
 #' # ) ( 6 ) ( - / fl & ~ ) fi # ( ~ ( / fi " fi # / fl " / fi (- # ) , ( , Q \$ # fi 6& ~ ~ (% /  
 # / ~ % \$ \$ / ) . # , i ) fi / ( # ~ i fi (& % v #' fi " / # ) 6' \$ ( 6 2% ( fi ~ % /  
 ' fi ) ( ~ # : + # % \$ % & / ~ fi) fi / ~ ~ 3, # Q & ( / fl " / # ) 2) & i ~ ~ 4fiV + #  
 2 fi " & ( ~ i fi (& % v # ~ ~ + # / fi ( 6 ~ # / # ) 6





%&fl"#, \$% ' fl

° # % & ' Ž 1) ~ , ° ° ' † % & † # ~ # ( ' ( % ) ) & ( ' fl † & ( ' , fl % ~ 7 fl \$ & & ~ ) & fl / ) ° ° fl )  
° ° fl # % ° ( ' fl ) ° , Ž % ( ' ( % ) ) & ( ' fl † & ( Ž / † , ° & ~ \$ / † % d , ( ' ° Ž f & - ) ° 2 ) &  
° ° ) Ž # 2 ~ 1 † ~ 1 ) ) ° / , ° & , ° & \$ ( ' \$ 1 ) Ž /



### תהליכי רכש והתקשרויות

חברת נמל חיפה (להלן - החברה) מתקשרת עם ספקים וקבלנים לצורך רכישת טובין, קבלת שירותים וביצוע עבודות פיתוח. תקציב החברה להצטיידות לשנת 2007 הסתכם בכ-400 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים).

#### פעולות הביקורת

הביקורת מבוצעת על ידי מחלקת הביקורת, אשר אחראית על מעקב אחר התקשרויות החברה, וזאת באמצעות מערכת מחשבים המאפשרת מעקב אחר התקשרויות החברה, וזאת באמצעות מערכת מחשבים המאפשרת מעקב אחר התקשרויות החברה.

#### עיקרי הממצאים

במהלך הביקורת נמצאו מספר ממצאים, ובהם:
1. חוסר תאריך לרשימת הספקים.
2. חוסר תאריך לרשימת הקבלנים.
3. חוסר תאריך לרשימת התקשרויות.
4. חוסר תאריך לרשימת העבודות.
5. חוסר תאריך לרשימת התשלומים.
6. חוסר תאריך לרשימת הכנסות.
7. חוסר תאריך לרשימת הוצאות.
8. חוסר תאריך לרשימת הרווחים.
9. חוסר תאריך לרשימת הפסדים.
10. חוסר תאריך לרשימת היתרונות.
11. חוסר תאריך לרשימת החסרונות.
12. חוסר תאריך לרשימת הסיכונים.
13. חוסר תאריך לרשימת ההזדמנויות.
14. חוסר תאריך לרשימת המגבלות.
15. חוסר תאריך לרשימת ההנחות.
16. חוסר תאריך לרשימת המיסים.
17. חוסר תאריך לרשימת המכסים.
18. חוסר תאריך לרשימת המעצבים.
19. חוסר תאריך לרשימת המעורבים.
20. חוסר תאריך לרשימת המעורבות.

הממצאים הנ"ל נובעים מחוסר תאריך לרשימת הספקים, חוסר תאריך לרשימת הקבלנים, חוסר תאריך לרשימת התקשרויות, חוסר תאריך לרשימת העבודות, חוסר תאריך לרשימת התשלומים, חוסר תאריך לרשימת הכנסות, חוסר תאריך לרשימת הוצאות, חוסר תאריך לרשימת הרווחים, חוסר תאריך לרשימת הפסדים, חוסר תאריך לרשימת היתרונות, חוסר תאריך לרשימת החסרונות, חוסר תאריך לרשימת הסיכונים, חוסר תאריך לרשימת ההזדמנויות, חוסר תאריך לרשימת המגבלות, חוסר תאריך לרשימת ההנחות, חוסר תאריך לרשימת המיסים, חוסר תאריך לרשימת המכסים, חוסר תאריך לרשימת המעצבים, חוסר תאריך לרשימת המעורבים, חוסר תאריך לרשימת המעורבות.

4`(`%(1%)`V&f%lf%&):>1(,i &Q`%&`(/)`%>`1""; fih \$`fi`\*  
 ~(`1`-`'`O)`4""#lfih \$`&lf%fp`i`ž`-i`fi\*`(`~i&-`~`-cf(i&Q`%&fl(  
 \*`(`%i&-`5(%&`(`i%  
 >1`-`-`\$ž`-`t`\$`lf-fi`\$`4)6`-ž1`-`t`4lf%(/)`~`%&(-%&lf%fp`#  
 &`-i`t/i`(`(`(`4/)`%`~`O)`~i`-`%\$ž`-`%lf%`t`ž`>1`-`i`'t`)-(  
 &`-i`i`fi`t/i`(`(`(`-))`~(i`~`%&-ii`5`(-/ii`~`(`4lf%(`~`~`%  
 >1`fi`(/)`%1fi`fl`\$`'4/)`(i`%lf%(`t`-`%`~`%l\$fi`~`t`~`&)/fi`~`%  
 (`-iO\$`%i)i`ž`lf-fi`%`-t`%&`~`&`~`%`~`t`ž`(`f\$`%-ii`%O`%`t`~`t`-`%4`'t`%  
 &(-ž`(-`-`fO%`~`i`-`4&(/`%`t`fi`&ž1)`&-O`%&(`f\$`(%)`ž`&-)`%4`'t`%>1  
 \*`%lf%(`%`%`\$&`&(`fi

### סיכום והמלצות

~ž1`fi`4`žž`(`(/)`ž%(,i`~`\$ž&),`~1fi`%tž%(i\$`(`i`~`t%1`%`~`%l\$fi`~`t`~`&`-`(  
 t`ž`%`~`)&fi`i`-`&`5`~`%&t`\$&(`(`~`ž\$`%lf%(`-`i&t`~`fi`%`~`(`~`'t`%`V`&  
 \$žž`~`i`'t`(`~`~`t`ž`i`(`~`1/fi`%lf%(`-`%`~`%l\$fi`~`t`~`&`-`(\*&)\$&fi`4`t`~`%  
 ~i&-`5(%&`~`ž`(`%lf%(`-`\*&t`&`5(%&t`ž`fi`~`ž1)`~`\$žž`~`i`'t`(`i&)`%i`~`/  
 \*`(`~`%  
 &`~`fp`i`~`i`\$`(%&`~`\$&`%)`~`%l\$fi`~`&Q`%fi`~`&lf%fp`~`O`fi`1`~`(`1`t`\$`~`%(-  
 \*`~`&`%`~`/\$`(%&`~`\$ž&`&`t`%`+`~`~`&lf%&`~`t`(`1`~`%&)`ž`

~`#t`&#`"!`/fi`-fi`fi`(`(``\$i`~`%`i`(`~`#/%f#`#%-`fi`~`#&fi`~`/fi`\$#fi`\$i`~`#`~`  
 ž`%fi`i`(`~`#f`~`-fi`/`~`i`fi`\$i`fi`~`%#f`~`-fi`fi





1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31 32 33 34 35 36 37 38 39 40 41 42 43 44 45 46 47 48 49 50 51 52 53 54 55 56 57 58 59 60 61 62 63 64 65 66 67 68 69 70 71 72 73 74 75 76 77 78 79 80 81 82 83 84 85 86 87 88 89 90 91 92 93 94 95 96 97 98 99 100

."i fyi fi "b" #i" " zž+z " " fi ži "i ž "h/fi "\*) #~13ž > ~fi) ž. i \* i +  
"it "# " i fi ž " i " ~13' ~13ž > ~fi) "# \$%&+fi-!i fi,\*i=\*i ž ž  
fiž# " " " i ž " " ž. ~fi) \* " fi i fyi " \*ž" # ž. " \*iž" # " \* i i v fi  
" #. i " ž) " " \* i v ~ fi \* i i / fi ž + " i + " ~13ž  
i fi) ž i ~ fi ~) " \* ž) fi i " fi fi i i ~ fi \* i ~ ž " # fi, fi i ~ fi ~ fi) ž / " \$%\$ ž i fi .?  
i " i " i fyi \* " i " " \* ) " \* i fi . i ž) / i \* 3 6 ž) ž # ~13 \* fi \* fi fi i i fi) ž , i + ž fi  
~13ž " i) " i fi / fi / 5 ~ fi i ž i fi) i " i \* i fi) \* ž / \* i / ž . i + ž " \* i ž 3 " " \* i -  
i ~13ž i fi i " i " 7 " = ~13ž @ i i i # fi i i ~ fi i) ~) fi . i ž) / i \* 3 6 ž) ž #  
i / f # \$% & i fi fi # i , & ž # 15 " fi ž 0 " i " " ž " ~13ž " # " i " \$% & ž i fi  
" \* " " " i) " " i " fi i ~ fi i) fi " " ! ž " i , " # " " i fi i i " \* ) " ž . " = ~13ž  
" ž i " " " # fi , i = " ž i " i) i # i # fi i fi " + " i # . & ž # ~13 \* " " ž ž i \* i fi  
" " ~ ž i 3

\*i i) fi # ž Bž ~ # i) fi # ž A " i ! ž " " + i / # ž i ~ fi ~ fi) ž. " i / fi 7 ž) fi . <  
i / # " " / " \* i i ! i / i ž ) # 6 " fi ž # i fi fi fi " B ž ! " i i / fi ž " # 1 - i i " " ~  
\* i " i fi " i ! ) \* i & i . 7 + \* - i 3 " i / fi .) # ž fi ~ ž i ! i - i 3 B ) ii" i fi ž # fi  
. i ž fi " " \* i - ž / " ž " i " #

\*i " # " " ) ž i # fi - / ž 5 # ž i \* ~ ž \$% \$ \* # fi fi i 3 + + " " ž i 3 " ž i fyi " . 4  
~ fi) ž. 6 ~ 13ž > i ~ fi ~ fi) ž. i i # " \* " i fyi " fi i i - i i ~ i . " \$% & i i # fi . " ~ fi)  
i # " " \* i i - i i ~ " i ~ \* ž " , i # " i . " ž " i fyi " fi i i - i i ~ fi 7) # fi ~ fi . ž i " # fi ž # ž /  
ž 5 # ž " # \$% & i fi / fi . i # " " \* i i . " fi i i - i i ~ . 5 \* ~ ž i 3 " ) i # 5 ) i " ž " + " # - fi  
i \* i fi ~ 3 ž) " # > i ~ fi ~ fi) i , " ) ž i # fi - / ž 5 # ž ž " i , \* ž fi " 3 ! \* ž , " # - \* fi - /  
. & ž # " " ) fi ž C . D \* ž " # " ž # ~13ž

/ i 3 + i ž) i " . , > ~ fi) ~ # ž i i " \* i . " fi " # \* \* fi fi i ~ fi) " . ž " \$% & ž i 3 fi . &  
\* i ž 3' ž) - ž / i " # ž \* " \* i fi) fi . \* # " " i - " fi fi , " " / i + \* i ž) " ž " i fyi \* i) / " fi  
\* i fi) fi > ~ fi) ) . i " \$% & i i # fi / i 3 + fi . ~ fi) ž ž / " i " \$% & fi - 3 ž fi / i 3 + \* i fi)  
ž) " i fyi i ž) ~ i " , > ~ fi) ž. i i) i) / " # i / i ž # + , \$% & i i # 6 ž fi ! i . " # ž \* " \* i  
" " i / 3 < \$% & i \* " i " ) " i " . " i " i ž . ž ! # ) ž fi ! " i i i i - 3 " ) . i \* i fi) \* i ž 3'

" + ž " ) " fi \* i i / i + \* i fi - i # ž i i ! " " ž " " zž + " ) ii" i 5 ž " " ž . \* fi i " . (   
zž + " ) ii" i 5 " " i ! \$% & i fi - i i ) i \$% & ž i " " i fyi fi " i fi) " " + ž " ž) " " \* / ž  
ž " # fi = i 3 i / ž " ) # " i ~ fi " i " " / fi ! " " ~ fi) " " + ž " ž) . 6 \* i i ~ i ž . fi  
" ž " # \* i i " \* fi i " ~ fi) \* i fi) " ž) fi i " " " \* ž / \* " ) , \$% & i fi - i i fi . " # ž ž  
ž . i ) " i i + \* i i " \* " = ~ fi i " ž 5 # i # ž i i " i . " \* fi i " \* i fyi ž \* fi i " i  
" + ž " fi \* i ž i " # " 5 " / i " \* ž i \* 5 ~ fi) ž " ž . " i fyi " . & ž " # ž . " ž ž ) ii" i 5  
\$% & \* fi " " + ž " " i , " i " " \* ž i \* " # i) \$% & \* fi \$% & ~ fi . \* fi i " ž . " i fi) "  
\* i) ž \* = / 5 F ? % % % + fi % % % \* # fi " + \* ž " \* # " i i + \* i ž) . " i / fi / 5 2 , 4 % % + fi  
. fi ž / 5 4 % % % < 4 % % % + fi " # " \* i fi " " + \* ž . " i / " " 3 ž " ž # ž . " i + \* i ž)

ž 5 # ž i " i " , " i fyi ž " ~ fi) " i fi) " " + ž " " \* \* / i / ž \* i) i fi i i 3 ž , \$% & - ž i i fi  
\* ž i \* " " i fyi " " + ž " fi \* i ž i " # " 5 " " \* ž i \* 5 ~ ii" i 5 " 5 ž " ž ž ž # ž  
" 5 ž . \* \* # " i i + \* i ž) . " i / fi / 5 < % % % + fi % % ž i fi " " + \* ž i " " ) 3 " " + # i )  
i 5 " 5 ž i . " ž # ž ž 5 # ž " / 5 & % % % + fi " + \* ž " \$% & \* # fi zž + " ) ii" i 5  
" i fyi fi \* i ž fi ! " fi " \* i i ž " zž + " ) ii"

, \$% & ž i fi . ) i i fyi i \* i " i fi) fi " " i 3 " i ž . \* zž + " ) ii" i 5 " fi ž ž fi ! " \$% & i i #  
fi ž ž i # ž i " = " i fyi " ž 5 # i . " , " i fyi ž " ~ fi) " i fi) " " + ž " " \* \* / i / ž ) fi +

{if)fi"iž.\*i\*) 298ž. ")ifl"~t3ž. "iž.\*,\*iž~)fi"fi"i~!žž+"~)ii"t5~  
 ,\*~!i"i#~fi~/i"#""t/ž"ž~fi"~!i" \$984t i#fi,\*i) ?&ž.\*i##+  
 .~\*# t/žff~#i~!,"ifl)"~ž"3ž). \*it°ž  
 ;{fY" flt-i-!t~ž)it. i. ži#žzi i!°ž°ž,~)ii"t5žt+ fi"i~!i"i3ži\*  
 !v~3ž) t~#,"t+ "ž)"#°" "fžžot/i" t°fi t+ "ž)"#°"i \*itfY" \*i. t  
 .fi/i\* 6t\*fih" \*i"fi,fi/i" \*i"iž!v' fžžotf4' "5. \* ,fi/i" \*i"iž  
 žfi!°" fl"žv" ~i+žfi\* iž\* " !# "fi"t+fi"~!3\* ž)fiž"!# "tfx" .F  
 "žfi! "tfx" ž. \*~3. °" \*/i" "tfx" ž"i#i)fi# "žž+" "t1/fi"#~fi)ž  
 "žit+" \*iž\* " "ž"i#i)ifl"°" " "3žt' "iž/5. F<98ž.\*iž\* " !#°  
 \*itfY" \*i. t t t+ "ž)"#°" "tfx" flt-i-!t~ž)it. i. ži#fi" " "ifl)"~+  
 "t+° \*i+#\*~3. °" \*/i" " !fi\*!i!fi" \*ifl)fi.fi/i" \*i"iž!vž~t#fi°ž. i  
 .i#fiž"i"iž\* " !#°ž. 6i)"iž" \*  
 .ž" \*i. t t /#fi. t #. ž# ž" ~fi)ž. \*iž\* " !#°" \*+#ž"tfx" .G  
 \* "ž" "tfx" . \*iž\* " !#°" t!°fiž" "+# "+tfx" ")~i" \*!fi" \*ifl)fi  
 ~fi)"ž. i="ž# ,i=7"fi.~! "žžž\*it~"t+fi"~fi) #ž. \*iž\* "iž)  
 . \*itfY" \*i. t t t+ "ž)"#°" ,ž" \*i. t #)°"ž)#~t+fi"

ž"# \*i~/~ffl"t3' \*~! ~fi)ž"~iž.\*ž) ~\*i#\*~#3"t!fi!~fi"tžfi .2%  
 /i+6t"ž"#ž"33+"\*~" "tfx" ž. t+ " \*iž/° +tff" .t+ \*iž/° flfi"~" /i+  
 "iž.\* \*i. t " =i" ž"#žž5#ž" .ž"#žž5#žž"33H" \$98&"i"tfxfi"~  
 " "ž"tfxfi"~ž+ \*fi-/ž5#ž" +tff" .ž" "t-3+~fi)ž \*iž\* " !#°  
 \*ifl)fi!tž) i#fi"i, \*iž\* " !#° flfi"~fi)° ž" "# # "tfx" (fi)ž) i°  
 ."#°" t!fi"t. °ž. \*!i!fi"

ž/ž~'t'!

\*iž"#ž)~)fiV"~"/°" \*ž)"žt. ~\*fihfi"žv t+ ~iž.\*i"~i#°ž) \*!i!fi"  
 \*t/fi~ž" +~3"ž"tfx"ž) "°i!fi"t+fi"~fi) žižfi"tfx"ž. "#! \*žfi  
 fi#)° "žž \*i#~" fl"i. fi" 7\* \*~t/\* \*fi i3"t/fi. )~"t+fi"~fi)  
 , \*ifih"i"ž" # \*i. t fi"~/\*fih" " \*~" "fi"3! \*fiž/" "i!ž" .i"i°)i° \*i. t /"ž  
 \*iž)žt fi)° " ) . \*i3/ž" " fi#."tfx+ "ž)3"fi"3! \*fi"t+° #žt' "tž/fi  
 7+ž7 , \*itfY" \*i. t ")fi. "žž+"3ž) ži)ž~3 \*i"fiH"ž)~\* \*ž. °" "tfx+  
 \*itfY" \*i. t ž) i t /i"i"~#fi"v~fi"i"tfx\*" t. ž) ,~"/°" \*t/v/#. /#  
 , \*i. ° .i~ž~#! \* "ž" #i. ~i! "iž \*# ž) "t# ~)/fi-!# \*iž. °"  
 . \*ifih" \*)i# \*v~fiž) "+ž. " "ž. ~!3i \*it+fi"i. ° /i° fi  
 t+~. 7ž ži)ž i/t , \*i# \*fi. t i3"fi. t #ž t fi" "t' , #~" t!fi"t. °)ž  
 t \*i"fižt' ž' /#i3" t'ž) t'ž \*# ž) , #i. i fi i3"fi" )~"t. ž"~)i°  
 .~!3ž"~\*~)i°ž.

\*ifi/#\*i"i"i"i#°~3ž) ži)ž \*fih" \*tfx+ tifi/ 6tž) "#°" t!fi"t. °)ž  
 .ž" "iž.\* \*i)#"i!~/" \*i)~ \*i/v \*i) /° fi"i3i) ~+~ 3žž ži"ž# ž°  
 t+ \*ift" it. ~ tž! / / t° ,ž" #žž5#ž"i \$98&)i 2000° "tfx"i \*fih" ž5#  
 tifi"i-ž/"ž) ~+ž"t) " .~fi)"žž+ flžžfi!ž~t#fi) tfx" iž. ž \*it t /  
 t fž" flfi" \*i"i" \*it~ž , tfx" ~fi) žž+ flžžfi! "° \*itv" t+ \*i3ž" fi°

1° ži' i' i' # ži' i' ,#) ži' ) i' " i' fxi" i' \*fiH" ž5+# i' fž" fivž ž" # ž ž5+# ž"  
 fi !ž/ " iž' \*ž' i' /' " " i' iž' i' fi, fi' ž' " ° i' ,= " i' fxi" fi i' -! i' i' 15' i' fž" i'  
 i' i' " žž' i' # # \*i3ž' \* " . #! \* " \*žfi \*iž' # " ž' / " i' i' ) ° , \*i' + # \*i3ž' \*"  
 ž) . \*i' fxi" \*i' i' i' i' " žž' i' / i' " i' i' fi i' + " ž) " # ° " i' i' " žž' fi i' -! i' i' "  
 ž) i' \*i' fxi" \*i' i' i' ž) , i' / ž' i' ž' fi i' # # + / ° " i' i' , iž' \*i' fi" fi / fž' i' + " ž) " # ° "  
 " " ž) , fi i' + . " i' fxi" \*3! ž' fi + i' ž' i' ž' i' " i' i' + ž' \*fi " \* i' i' i' ž' i' + " ž) " # ° "  
 .\*) ° ° \*i' fi) 7+fi" i' fi) # " i' , \*i' fi" " i' iž' \*ž' i' /' " " i' i' fi / fž' ž' - i' °

# מעצ - החברה הלאומית לדרכים בישראל

## בע"מ

### מכרזים והתקשרויות

ב-15.9.03 החליטה הממשלה כי מחלקת עבודות ציבוריות מע"צ (להלן - יחידת הסמך) תיסגר וסמכויותיה יועברו לחברה ממשלתית, מעצ - החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ (להלן - החברה). החברה החלה לפעול ביולי 2004 ומ-1.8.05 הועברו אליה כל פעילויות יחידת הסמך. החברה היא חברה ממשלתית בבעלות מלאה של מדינת ישראל וחל עליה חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975.

“ / f i f i

“ & “ / f i f i ( ' & “ & ) / Z & ( t Z / ' o Z ( / t “ # \$ : t Z z “ ! t “ “ “ “ “ / f i f i  
 “ ) t

“ Z “ t t “ “ “ f i

“ f i z f z “ f i “ - f i z f z “ % + ( Z “ % “ “ “ f i “ t & t f l & “ % “ ! Z “ & f i “ % “ % + t “ “ f i -  
 2-### / “ f i z f z f j “ “ + % “ “ & t f l & & % t “ “ # 1 . “ ) t “ \* z ( f i “ . f & ) f j o f “ “ - f ) / “ Z f i t t t  
 “ f i t “ f i Z 452 / “ . 3 ( & t “ f i f i ( ' &

“ “ & “ f i “ “ / “ “ “ f i f i ( ' & - f i z f z “ % + ( Z “ % “ “ “ f i ( ' & & t f l & & f ) “ “ % “ \*  
 “ “ / Z / “ / % “ f i “ “ & ) & “ “ & “ t & “ “ & t f l & \* 7 / Z “ t f f i z “ z f i f i “ f i f i “ % + ( Z “ %  
 “ / % “ f i & ) f i ) 7 / Z “ t f f i z “ f i “ “ f i Z ! & - 499 t 88 ) “ & - 7 / Z & “ f j ( “ “ “ % “ 3 “ - & t f l &  
 “ “ f j “ “ / “ % “ f i f i f i f i / “ & ) & “ “ “ “ f i “ “ “ & . f i t t “ & % “ f i z “ \* 7 / Z

3 / % “ ( “ ! “ % “ Z & & f i z f z “ % + ( Z “ % “ “ “ f i ( ' & . Z Z “ % - & t f l & “ & f ) “ “ \*  
 “ Z & f i “ % “ ( “ ! & “ f i t ) “ f i f i ( ' & & “ / % “ “ “ “ f i V & t f i t “ “ + Z ) \* f i f i ( ' & & “ / % “ f i  
 “ “ f i t f j & f ) t “ “ / “ f i f i ( ' & & “ / % “ “ “ f i V & “ “ ) “ 3 / % “ ( “ ! “ % “ Z Z & “ + Z & \* Z Z &  
 “ / Z % “ “ “ ( “ Z “ “ “ & f i “ “ f i f i ( ' & & “ / % “ “ “ “ f i V & t f i t “ Z Z & “ O Z & f i “ % “ ( “ ! &  
 “ \* “ f i ) “ “ Z “ ) & ( t “ “ / ! t f j f i “ % & f i f i f i & “ f i f i ( “ % “ % “ “ - Z Z &

“ / “ + Z ) \* “ ) / “ Z f j “ ) t ( “ - z ( f i “ “ & ) Z “ / “ % “ & f ) & t f l & & “ “ “ # 1 . “ t Z z “ ! t “ \*  
 & f i t “ “ f j ( “ ! “ “ f i t “ & 7 / t “ & t f l & & “ Z “ “ & “ “ # \$ : t Z z “ ! “ - “ f i t & “ f i / “ % “ / “ %  
 “ “ ( “ ! “ “ / “ % “ & f ) t f i t ( ) & “ Z “ f z “ “ “ % “ ( “ !



"(!f|#!\$%&#~\$# 'tfl' tZ!"

;) t( ~Zfi ' ' Z/(& &Z& ' fZ" ' " & &)t. ' /! & & tfl& %./, fZ/ ' !&  
\* fZfZ fi  
! f9& & tfl& | ~)Zfi& . t. /). ~% fff) . &)tZ. f)9Z. & &)t. 8% & tfl& %  
& tfl& &Z! ' i ~ /Zt. fi8 & ~ fZ& ' i ' &&t(% ~) t(&  
" fj | " Z ~ 8 fl& ' /%j fi ~ , fi tfl. ' f8' fl. ' ffl% /~ (& & tfl& % , /, % 3 fj  
\* ~ /Z' /%j | ! filZ ' fi ! fZ fl& % t. fl" , 3 fi t(% Z ~ 88f / & tfl& % t% / t  
\*) (fi ~ , 7 ffl t. f8 f8 ffl + Z) | ~ f( ~ & / / ffl fj ' f( t& ~ + Z t. fl & tfl& . fi fZ ( /, %





# רשות השידור

## תשדירי פרסומת והודעות חסות בקול ישראל

סעיף 25א לחוק רשות השידור, התשכ"ה-1965 (להלן - החוק), מתיר לרשות השידור (להלן - הרשות) לשדר ברדיו תשדירי פרסומת והודעות תמורת תשלום. "חברת שידורי פרסומת מאוחדים מדיה (2003) בע"מ" (להלן - חברת שפי"מ או החברה) זכתה במכרז שפרסמה הרשות במרס 2003, ובעקבות זכייתה חתמו הרשות והחברה על הסכם להפעלת מערך הפרסומות של קול ישראל (להלן - ההסכם). על פי ההסכם, חברת שפי"מ היא הסוכן הבלעדי של הרשות להזמנת שידור פרסומות בקול ישראל (להלן - הרדיו), ועליה לפעול לפי כללי רשות השידור (תשדירי פרסומת והודעות ברדיו), התשנ"ג-1993 (להלן - הכללים), להבטיח בהסכמיה עם מזמיני הפרסומות שהם יפעלו לפי הכללים, ולהיות אחראית לכך כלפי הרשות.

### פעולות הביקורת

במסגרת פעולות הביקורת, נבדקו תשדירי פרסומת שהודיעו על מכרזי פרסומת של חברת שפי"מ. נמצאו מספר תשדירי פרסומת שהפרסומות שהודיעו עליהם לא היו חסות, ולכן הודיעו הרשות והחברה על ביטול הפרסומות.

### עיקרי הממצאים

במסגרת פעולות הביקורת, נבדקו תשדירי פרסומת שהודיעו על מכרזי פרסומת של חברת שפי"מ. נמצאו מספר תשדירי פרסומת שהפרסומות שהודיעו עליהם לא היו חסות, ולכן הודיעו הרשות והחברה על ביטול הפרסומות.

\$ fl%uifl\$%\$ 2/ \$ fl&\$ / % i ~ +z% ~ = < z fl " fifi Z ° # " fli ° \$ fi O4  
) fli ° %& + \$ 9Z / ~ / \$ / & i ) \$ / \$ / ' \$ / / fli \$ / \$ % ( / fl & ) fli ) %& t 2 /  
\$ + ) t \$ ~ i ° \$ %& % uifl\$ % > + i t ž " t & % ° f p i ° ~ i t + z % & ) / ( ° % f p i ° / fli ~ j - t %  
\$ i ° uifl\$ % ~ i i & t 2 / \$ ° fl / fli ° ) t ( \$ / % ~ ~ \$ / % i ( \$ ° % & & ) ~ \$ %  
f i ~ & ~ + z % / fl ( \$ / % ° 1 2 / \$ ° f i ° \$ / % & \$ % \$ % - ( % & fli ° ) O&  
& ) ° & ' i z " \$ % ° f p i ° ~ & f i / \$ z ( + %

\$ / % i f i ° % ~ & ~ + & ) ° i ° - % ° % i f t % ° ' ° t f i / t & \$ f i ° \$ ' i ° \$ ° ° ) ° = <  
' ° \$ + ) t fl \$ ° & \$ / % & i & f p i ° & / i & ' & \$ t ž ° % ) t & ) % ° & fli ° i & i ) - t ~  
j - t t ( \$ + ) t % \$ ' ° % ? ° % fl ~ ) ~ + z % & ) \$ / % % \$ fl i " ° ° 4 ° t ž z " ° / fli ° t  
% \$ + ) t % fl \$ " ° & ° % ? ° % fl & t \$ / % & ° % & ( \$ % ~ i i ° i & ) % \$ ° i ° %  
' ° % \$ / ) ( ° & ° fli ° fl + i ° ~ / t ° i ° z + ° i ° / % \$ / % ° fl & / . + ° & ° \$ & ) ° i ° &  
O / fli ° % ° ° 9 i %

~ + ° & ( \$ ) - ° t % \$ - % i ( ° & \$ + ) t ° & ° & ' ° i ( fl ° t / ) ~ & \$ / ° ~ i i ) - ° t % i t / % ° ≠ <  
' ž ° % i " # ž t ° \$ 8 \$ ° ° ) ° \$ t ž ° % ° fli ~ ~ / ~ & t / ° % ° \$ & ) ~ ° \$ & \$ ' ° °  
' ž ~ ~ ° ° \$ t ž ° % ° fli & ) % ° ° & + \$ / & ° i ° 8 t ° % ° ° \$ + ) t ° / t / % & & +  
° % & / \$ / % ° 8 \$ ° t & ° \$ ° i f i ~ ° fli ° ° + \$ % & ° ( \$ ° % / \$ / ° ° \$ ° ! " ° #  
\$ ° ° fli / i ( ° & \$ + ) t ° fl \$ ° ° & ° % i ( ° & fli ) ° ! " : ° i & i ° + ° t % ° & \$ ° ? ° % fl &  
\$ / i f p i ° ) ° i % fli z ° ° & i f i + ° f i ° ° \$

j i ° ° ) ° i ( \$ / % i 8 & + ° = < z ~ ° % fl z ~ & t fl fli ° i ° / ž ° ° ° ° ! ~ ° % & O6  
! " : ° i & i ° ° ° i ° fli ° % fl & / ~ t . ) ° i ( ° \$ - / t ~ ° ° fli ) t ° ° fli / i \$ t ž ° i + \* \$ i %  
° ° fli & i ° t % t 8 ° / t ~ i ( t i fl % ° \$ t ž ° % \$ t + ° fl ° fl ( ° & / i & ' ° & & ~ i - %  
& ° < ° fl \$ ° ° ) ° \$ z + ° % ) ° ° & \$ / % ° \$ z + ° % t , ° & & & \$ ( / % i f i ° % \$ / ° ° / °  
\$ i ° ) ° & / i

% i fl % & i % ° 5 t & i " ° # ~ ° ° ° ° ° " ° ° ° ž ~ ° ° : fi // \$ ) / ° 15 ° 73 , i t ° 1 ° 6 ° 5 ° ° = <  
O ) ° i ( ° \$ z + ° %

@ ' t & ° i ° t % ° ° ° \$ ° \$ t ž ° % i ° ° t ° i ° ° fli ° t % , t 8 \$ ° ° ) ° ° ° & \$ / % ° ≠ <  
° ° - t ° \$ ° \$ ° ž ° & \$ t ° i t ) ° ° % ~ + ° \* fli \$ ) / ° @ / & / i ° i ° - ° t % ° + \$ t ž °  
° i t / % ° i % ° \* fli t % \$ ° i - ° & ° i ) ° i / t ° ° & ° ° i / ( ° 9 ° \$ 8 O fli \$ ) / ° ° \$ /  
° ( 8 % ° ° ) / & ° i ) ° i / t %

~ & ° \$ ž f p i ° i f i ° \$ fl z ( ° \$ ž fl \$ ( ° & ° i ° + 8 % ° ž t ° fi ~ i 8 & + ° ) ° ° & \$ / % ° f k  
° & ° - ) ° & ° i 8 & + t 2 / \$ ° fl ) ° ° ° / ( ° \$ / % & ° i 8 & + fli ) ° i O i fli ° \$ ° % ° °

% ° fl fli ° & ) 0 2 / \$ ° fl ° ° / fl & ) \$ i ° & \$ + - ~ t ž ° & \$ fl ( ° % \* + z % ° ) ° & °  
t + & ° ~ + z ° \$ fl ( ° ° i t ž ° & t 2 / \$ ° fl % \$ ( ! " : ° ° 6 ° i ( ° ° \$ / % ° \$ ( t / ° ° / fl  
\$ ž ( + % ° ° & ° \$ t 2 / \$ ° fl & ' ° & ° fli ° ° ° & \$ / % ° / % ° / fl & ) fl z ° i & t ! 0 7  
~ + z % ) ° i ( ° i ° + ° fli & ° % ° / fl & ) ° i % ° ° f p i ° \$ ( \$ / \$ fl ( ° % ° ° fl ~ & ° % & \$ ) i t %  
° & )

ž ž ° ° / ( ° fli fl ? ° \$ ° ° fli / ! " : ° 7 i t ž t ~ V fli " ž ~ ° i ° / & ! t . ° ~ ° ° O 7  
° fli fl ° i + + ° u fli t % ° i / ( ° \$ ° ° & + t 2 / \$ ° fl ° & ° 8 % ° i 8 fli ° \$ ° & fli / & i fli +  
\$ ° fl % uifl\$ % ž i ° % & ) ° t & t 2 / \$ ° fl i ° ° fl ( ~ + z % & ) ° 0 ° ° \$ ° i t ž i ° % & ) ° t  
& ° i ( t i fl fli & ° + ° \$ ž ° ° i fli \$ ° ž fl \$ ) fli % & ° % + ž i ° % & ) ° t & i ° % & t 2 /

% /& ,i- &+ fl &zi "%&) "t \$~ +8 & zi "%&) "t & \$ ž fl (\$) fi % ~ % : & / \$ , fiff %  
Q "%

%&+ t 2 / \$ ° fl , + & zi "%&) "t & (\$ (i v ~ i + 8 % " ž t \$ ~ % i f i / % ~ & \$ / % = <  
O i ( t i f l % \$ ) - t ~ % & / % & & zi "%&) "t \$ ~ ž " &

) v & ' ž % ) \$ t 2 / \$ ° f v ! "" 7 . ~ ~ ~ ~ % ž i & f % \$ / % & ~ i ž "% \$ f i ) ' = <  
\$ / % \* ' ž % \$ % & / ) ~ & t 2 / \$ ° f l Q f l ~ + 8 % \* ' f i f f % f i v i ( " & ? \$ / & % ( 8 % %  
( 0 i \$ ) & ~ i f l & \$ " % / & \$ % ) \$ ~ i % , + & ) % f i ) ~ &

/ ~ ~ b ~ % ( f i ~ ~ i ° \$ t " t ° = < ž \* ~ ~ ~ ! f i ) ~ ~ ~ ž ~ ~ ~ ! f l ( / ž O  
\$ & ) + & \* i ( i t ~ i f i t % ° ° O \$ ž i & ~ ~ v ~ ~ v / v ~ ~ & / i & ' i f i v ~ ž & &  
( 8 % % i ) v ° % f i i & t \$ ~ i f i t % \$ & f l ° ) ~ - ( / % ž i & % \$ i ) ° 0 % ° / ~ \$ & ) ~ %  
( \$ t ž " t \$ ž ( + % % ) / ( , % f i & i t ž " t % & / " i % f i i , + & & / i & ' \$ \$ / &

\$ / i + & f l 2 , i & t % i t f l ! "" # \$ & f l \$ \$ / & ( \$ ( ~ i i ( i - i & " ~ i t + ž % \$ / ž i ° = <  
& ! "" # " t ž ž \$ " i ° ~ i ž . f i ) t . f i ) ( 8 % i & ) \$ ž i & & i f i < ) 2 \$ / & ~ v f f l ~ i f i t  
O i f i t % / + (

' 8 \$ ° f l i + \* ~ / % i ° ) ° " ! "" 6 ž t ° \$ / & ' 8 \$ ° f l i ° ~ \$ f l ( \$ ( ' ) % t ž t ~ <  
& \$ " i ° ~ i ž . f i ) t . f i ) ( 0 8 % i + , \$ i & ) ° / i \$ \$ / % \* ( i ' \$ \$ ~ v f f l ~ i f i t / + \$  
O i f i t % ~ & f i %

**סיכום והמלצות**

\$ ž (+ % \$ ) / ~ % & / i & ' \$ \$ / & % ( 8 % % i ) v ° \$ + ( % f i i , % & f l \$ ( f i % ~ i ( / °  
0 8 % A \$ ( / & i f i ~ v ~ f p % i f i ) - % & + \$ \$ ž " ( % i ~ \$ / % + i ~ & ) 9 \$ t ž " t \$ / %  
~ - t - & \* i ' i ) ~ ~ i / i t ° \* t / ~ \$ ' t \$ / % \$ & ( \$ % ~ i t f l ~ i i " i & ~ - t ( \$ " i °  
~ i f i ) - ž " ( & \$ t ž " t \$ ž ( + % % ~ - t - & \$ ° i ž % \$ ~ ° & \$ / % & ) . \$ t ž " t \$ ž ( + %  
& ) f i t ) & % & ) \* + & ) 9 ž ( O ž " t % \$ ž ( + % \$ & f i % / & % ( 8 % % i ) v \$ & f i % i f i & ~ i v  
% ' ° % \$ ° v f l & ° 0 % ) ~ \$ f l ( ~ + ž % q i ~ & ) % \$ i ° i i f l \$ % & + \$ ~ i i \$ t 2 / \$ ° f v ~ +  
\$ i i i % \$ + ) t ° 8 i % & % f i ' & ~ v ~ f p % i ) - t ~ % & + \$ ž " ( & \$ / % & ) \$ t ž " % & )  
i ~ & + % \$ ° f l \$ ~ i i & i f i + % \* i f i v % ž i & \$ i ) ° & ž & % & ) , + 0 8 % ž t & t 2 / \$ ° f l  
& / i & ' \$ \$ / & % ( 8 % % i ) v \$ & f i % & i f i + % % / % t & t ~ i -



~ . . . " ~  
~

~ . . . " ~ ✓ file



# י/פ/י/ל · ל' ז' ~ ז'

י° " ~fp%žš ižž ~ žč ! " / , i # ~ " ~  
# ~ " , žž i & ž i f i ~ " ~ i ž " i ( " ( , v " / ל' ~

בשנת 2002 החליטה הממשלה להטיל על משרד הביטחון (להלן - המשרד) ועל מינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י) לקדם את העתקתם של מחנות צה"ל ממרכז הארץ לנגב ולגליל. מהלך העתקת מחנות צה"ל לנגב כולל, בין השאר, את העתקתו של בסיס חיל האוויר והחלל (להלן - ח"א) מלוד לבסיס ח"א בנבטים<sup>1</sup>. להעתקת מחנות צה"ל לנגב משמעות לפיתוחו של הנגב, בין השאר, הודות להגדלת פוטנציאל התעסוקה באזור, הבאת אוכלוסייה חזקה ויציבה ויצירת תשתיות.

לאחר שזוות בין-משרדי אישר את עקרונות פינויו של בסיס ח"א מלוד והעברתו לנבטים, הגיעו המשרד, משרד האוצר וממ"י במחצית 2004 להסדר עקרוני בדבר מימון הפרויקט (להלן - ההסדר). בהסדר נקבע, שהעלויות הכרוכות בהעתקת פעילות ח"א מבסיסו בלוד לנבטים ולבסיסים נוספים<sup>2</sup> מסתכמות ב- 1.62 מיליארד ש"ח. העבודות בשטח החלו ביולי 2005, והעברת בסיס ח"א מלוד לנבטים מתוכננת לאוגוסט 2008.

הפרויקט הוא אחד מפרויקטי הבינוי הגדולים שהוקמו בארץ בשנים האחרונות, והוא פרויקט הבינוי הגדול ביותר שידעה מערכת הביטחון בשני העשורים האחרונים. בנוסף להיקפו הכספי הרחב, מדובר בפרויקט מורכב מבחינה הנדסית, בשל ריבוי של סוגי בנייה, מבנים ומערכות, שלכל אחד ייחוד משלו.

בפרויקט מעורבים שלושה גורמים מרכזיים: במשרד - אגף הבינוי, ובח"א - מינהלת ייעודית (להלן - המנהלה) ומחלקת הנדסת בינוי ותשתית (להלן - מחלקת בינוי). אגף הבינוי מופקד על ביצוע עבודות בינוי ואחזקה (באמצעות קבלנים אזרחיים), על רכש חומרי בנייה ותשתית, על שכירת ציוד מכני הנדסי ועל התקשרות עם מתכננים. המנהלה היא גוף מטה בח"א שייעודו לשאת באחריות כוללת לתכנון ולמימוש הפרויקט. מחלקת בינוי אחראית לאחזקה ולהקמה של תשתיות בח"א.

1. "תוכנית מימון הפרויקט להעברת בסיס חיל האוויר והחלל מלוד לנבטים", תשס"ה.  
2. "תוכנית מימון הפרויקט להעברת בסיס חיל האוויר והחלל מלוד לנבטים", תשס"ה.

f" ž! ~+ ~!% ~ /

~ ~ ~ ~ / fffl

!+, i\$- (!&) ~ & \$ # fi ~ \$ ° \* \$ ž! # i \$ % ž! fi ( f# fi fl ž ž ~ ~ ž fl ž ~ ~ ~ ~ / fi  
fl ž ž \$ fi " % fi i o ž) & ( . & . i # ~ fi / ( i & ) fi " # i \$ % & fi # . fi " fi & \$ % ( ž . \$ # fi  
/ i ° fi \$ i & ~ \$ ° fi ! \$ ° fi ! ( i & fi o ž) . \$ # fi &

Ł 1 ž ž ž ~ i ~ ° " fi

\$ i & ~ \$ ° ~ ~ o & fi ) & / i . % & i % & i . ° i \$ i " # i \$ % & ( . ~ i ( & i . ifi / ( . fi / 2  
3 / 1 + ( ~ 6 ž ž ( . " i o . fi . ( \$ ~ ~ 1 ° / ž 1 + ( ~ 4 fl ž i . i ( ž ( . \$ # ž / . ) fi . ( .  
\$ ž ž i & \$ i & ~ \$ ° & # & " i o & 8 / 5 \$ . i \$ # " & " % i ) / 1 + ( ~ 7 ž ž  
- / ~ . ° \$ i & ~ \$ ° ! ~ \$ ~ fi i ) ~ ! \$ , i " # i \$ % . i ~ ~ ( ž i ) i & + / " fi & fi # . ( .  
fi # . \$ ° ( & ) fi & ) ~ \$ ž ž ( \$ i & ~ \$ ° ) o ! & / 4 " fi & fi # . ( ( o # / o i ( .  
. i # . & & fi # ( ž . ž / i i ~ . ( f # fi . i ) . & ( fi ! ž fi # + ~ ~ & . - \$ % % ! " # i \$ % + ~ ~ ( .  
\$ % ! \$ & + fi ! & 9 fi ° / # i \$ % ~ 1 ~ ) o . . ) & ~ ~ i ~ ~ & # & & . & fi i " # i \$ % fi  
( 8 fl ž ž . ) . a - ž ž ! + ) o & % ( ž i ! 8 i . & ifi # . ( " # i \$ % & fi # . ° . i \$ # " ~ & ( 1 / ( .  
/ # i \$ % fi # / fi . . ( .

\$ ž ( . , ž ž fi ( + ) ~ 1 . ž ž ( . ! i o ž ž fi ( i ž ž " # i \$ % & fi # . ° / 1 + ( ~ 7 ž ž fl  
% ( ž 8 / 5 ž ž 4 " - i . i ( . ) ) o . ° & 3 ~ ~ fi ) fi - - fi & . i ž ž fi . \$ o ž ž i ( ~ 1 ~ - - fi i ) %  
/ i ( + ) o ( ~ 1 ~ fl ž ž . ) . ž ž ~ ~ . - . # i \$ % & \$ ž ž \$ i & ~ \$ ° " % o ž . \$ ž ž & . ( . &  
& . i ( i o . i ~ ~ ( " ) ° 9

; fi ~ & fi & . ž ž ifi & fi # . & . \$ - ° ( ž i ) fi " ) . i . ) ~ ( o & " fi + ) o & 8 ( . , 1 & 1 ~ /  
/ ~ ~ ) % ~ ~ i \$ % i " ) i ~ fi , 1 & i & & ( ° / 1 + ( ~ 2 ž ž  
/ 1 ° i ~ \$ ° & ! \$ i & ~ \$ ° ~ ž ž - & & . / ) ( fl ž ž \$ fi " % ~ ž ž / <

. i ~ . ( ž ž -- ifi i & fi \$ . i ž ž # . fi / ° & . fi o ž & ~ . i & ~ ~ # i \$ % ( i & ) / 6  
" # i \$ % & ( . ( i & ) & . - ) & & i . ifi o ž . 8 ( ž / \$ - ~ ~ ( i & ) ~ ~ ( o i & , i ( i . ° . fi  
1 ) fi & 8 i ~ 1 ! . i ) \$ / & ~ ) . fi + / " fi & . o ž ž fi i ) fi & ~ # i \$ % + fi ( i , & i & & fi ž ž &  
! ~ ~ / ~ & i ) ~ % . . i " fi ~ ~ ( " fi ! fi " \$ ) " & i ( i & ) ( . % i . ° & % i . fi , ( .  
. i o ž ž & ( ( " # i \$ % & . i ( & ) i ) fi & 8 i ~ 1 / " # i \$ % ( i & ) ( . i ( fi # . i " ~ ( ž ž -- fi & fi  
( ž ( & ) " # i \$ % & 5 3 = ~ ~ / ~ & i ) ~ % . ° . \$ ) o ! . ( i o . ( i & ) ~ ~ \$ ( ž ž -- ifi & . ) i , \$  
/ ~ fi o ž i ) fi " # i \$ % ( i & ) fi " ) i . ~ ~ fi o ž ( " ~ / ~ . ° " ) ~ ! ~ ~ # & ~ ( & ) & . i \$ & & %  
( ~ \$ ° & . ( & ) ! . ) o . ( & ) ~ . # & ( " ) i " \$ \$ # fi ! & \$ o ! ~ i ž " # i \$ % & 8 ( ž ž 5 3  
~ ~ # % ( ž fi & fi " \$ ž \* ! & ( & ) " ) ~ & # & 1 / fi / ) o . ( & ) ~ . # & fi \* \$ ! & . & # .  
. i \$ . ifi ! . ( i o . ( i & ) . i \$ / i ( ( & ) & i ) ~ ( ( o " # i \$ % ! \* o \$ ž ž / fi ( fi / &  
i \$ - i & ( 5 3 / i o i fi # . ! ) ° 9 / ( ; ~ i - & ) fi i ( . ž ž " # i \$ % & fi ( . o ( ž ž . i o - i  
/ i ) fi & 8 + fi ( ~ 1 / fi ~ ~ # % ( ž fi + fi & i ž % & 8 . ~ \$ - i / i ~ & ! . i % o ž ~ / ~

( . i o - & . i \$ / & ~ / . i & ( i ž % & 8 . ~ \$ - ! + ( ° i , & ~ / ~ . \$ - & ~ / o ) ! \$ & + fi /  
8 . ~ \$ / ( . " fi \$ ~ \$ i ž \$ ! " # i \$ % ( & ) i ) ~ ; ~ i " # i \$ % fi ~ ~ o ž & ~ % . & . i ( .  
~ fi / ~ \$ , ~ ~ ( ž . i " / & . ( f # . ) . ( / 8 , ° . i \$ . \$ ž ž & ! . i ~ ~ & . i . ° & ! & i ž %  
8 i ~ 1 ~ \$ , ( & ~ & ( " # i \$ % \* ( & fi ! \* o & i . o / \$ & . ž ž ( i 8 . ifi ž ž  
~ ~ / ~ & ž . \$ ž ž o o ! fi ~ / fi # . ( ž ž " # i \$ % & ( . " ) ° & / i ( ž ž & ( ° & ) ( i ) fi &  
i & ! + # . & i o . ° & ( ž ž i " o " # i \$ % & ( i & ) fi ~ ~ ( o ž . ~ 1 ~ & & 9 \$ / ( ! . i ifi ž ž . ( ž . °  
fi ° & + # . ( ~ ~ ž ž . " # ) fi \* \$ ! & . ~ \$ ° & . ( & ) % fi . ~ &



!~V. \$%°fi) f&8 i V ~. i), \$ . && \$)!" #1\$%fi. i~fZ&. (Z. . : \$#( /ž  
~. %i'°) O!&(Z. \$#ffi/')(f# . ~ifZ( ""f)fi/" &. )O&( ~\$ . #&&( O"&)fi  
(/ . i~fZ& #/fi!\*O &'i. O! V ~'i \$° &' . i~fZ&Zi' fi. \$#( . i). \$ . &fi  
+(~ 2<Ofi i O -& . i\$ i ~ . i%O. i' i&i \$)i )Q. ° & . iZ( ~)° Q&/i(fi fiOŽ  
. i. i. ( /&~i" \$fZfi iZ' fi~(i(- &. ((- ( ~Zi & ifZ&\$ ( \*i - ! ( ° ( \*O/1.  
\$' ( ~ /!\*OŽ ifi ( . /i' % (° #) & ifZ&\$ ° O! ~ii( && \$) !Q /')i ~  
8 (Z !-O i O & ifZ& . ) 9&#-%& "" Žfi . i' % (° \$' fi i( . & . i~fZ& . (Z.  
((O"&! ~~~~~ /~~~~ fO . iZ' . fiZ#\$#&# ~&fi\*\$' . ~O!Ži ~ &&i) f&8 (i V (.  
&'i. O / #i\$%& . fi" ( ~~~~~ Ž& # ° &. (iO . i' #i\$% \$ . . i O& . i OŽ& ( .  
i\$ . & )Q. ° &fi #fi. i~fZ&Zi' f( ~OŽi& ( ~i- f#i V ( . i) f&. i /'!\*O  
/ ~ fO & . . &(Z

Ž/ž ~ ik ! ~

. iQ & (Žfi fi/\$ %O8#&fi !fO8° #i\$% i& ""fi)( ~i(° i V ~-fi. # Ž& #i\$%  
~ (fi i) fi. i~fZfi \$) . #% fi i. i ~ ( &OŽ) ( +/" f&. OŽ ! . 9. i\$ ( /i' i ( .  
Ži' ffi (1& ( ~\$ . & +fi. ~# . i iO -& . #(/ . if\$ i\*O Ž . . & (OŽ ! i. \$ .  
' (i' #i\$%& f( (OŽ. ((iO. ~i&). i\$' i ( &) ((O&)° ( " #i\$% =i) fi. i~fZ  
!\*O &'i. O / #i\$%i ~Q& &' % &. i( ( . iO -& . i\$' & ~ / . \$% fi i\$ . i&  
& ~ & ( & ~ % . (i i) f&8 i V ~ \$ . +fi&(iZ%8 . ~ fi ~i#( \*i. & ) #i\$%&  
afi #. (Ži " #i\$%&( . ~)° Q&/i (Z& ( ° &' ( .

+#. ( ~Z " i#) ( ~\$ . & . &) & ( V . ~) % . if#Zfi #i\$%&(i&) fi i( . & . i Žf&/O)  
\$% ( / & fŁž . ) . (Z. ° !\*O &'i. O / #i\$%& ( (i&)& . - % fi i) . ( / !fi ° &  
" #i\$%& . i(iO ! . \$#f& i' ~ Ži ( +O)! ~O - ° &% (Z / #i\$%&(i&) ( . ~) i . ~ fi&fi  
)Q. ° O!(O!&) ( . i. ~ fi) fi - fi&. i Ž fi . QO&( ~Z Ži' f(i Ži).

((Q 8) . ii& &8 . i. / ( & fi) ( (1& ~-fi. # Ž& . ° ( >/O-%) &9" #i\$%  
i(Z . i Žf& ~i (( (1& (Ži ~\$ . & (Ž !-O (Z & i\$ (1& . i)° . # Ž& ( \*(& &  
~( ~O. ~i&) &/fi &iO) \*Z&i ~ i\$ & ~ / #(& . #°&( ! " #i\$%&(i&) fi  
fi" \$") (i&)( . % i . ° & % i . fi ~ \$ . & (1& . i \$!\$ ~ +fi / ~ . Ž& "" #i\$%fi  
. / (Z --fi . i ~~~~~ / ~ & ~) ~ % . . i" fi ~ ( ~ fi !&9" #i\$% . ° . i ~ "" #i\$%( .  
5( ~ 3(1 . i' \$ . & (10)° ~ / & fŁž . ) . &( fi !-O i / "" #i\$%(i&)( . i(fi# & . i" . &  
/ \$' &' . fi i(&) ~~~~~ Ž "" #i\$% !- \$O fi - /)%

\$#fi ~\$ . !&) fi "" #i\$%( . (i&)& #% . . \$% ( + - ) & "" Ž . fi / fi. i \$ ( . & Ž  
~ & #% . . \$ . . !&° . ifZ Ž fi( fi . / !& / (i&). " . . (Z%&" \$ ° O!\$Z&)& ~ &  
\$Z' iZ / ~ . . ~ ( &) fi + iZ & ~ & . fi . / !-O i O / fŁž & ~ % & ( . i \$' . i  
8 i \$ i & ~ \$ . . i \$ ! fi) ( ~ % i) . i)° . # Ž& ( +) O &/O) O!& ~ & \$#fi ~ \$ .  
&( O "" #i\$%( . fi # . & +) O & \$% ( ~ O& i' ~ ~ \$ . fi ~ fi #.



ĩ fḷ / ~ # / ž ž ) fḷ fḷ ° i t ~ " ž ž ž ž  
i "žž"! žžž " / ž ž fḷ fḷ ° i t ~ " ž ž ž ž  
# " t ~ i " \$ t ž ž

במשרד התחבורה, במועצה לביטחון לאומי - המטה לטרור, במשרד הפנים,  
במשרד לביטחון הפנים, בצה"ל ובגופים נוספים נבדקו המענה לאיומי טרור-  
העל בתחום התחבורה והמענה לאיומי טרור בלתי קונוונציונלי על משק המים.

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, בהתייעצות עם  
מבקר המדינה, החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם פרק זה, לשם  
שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-  
1958 [נוסח משולב].



~ ~ ~ " ~ ~ ~  
~ ~ ~ " ~ ~ ~ /fi"



‘ / , ‘ fi’fl~~ł~~ł ~ fi

“ fi’ łł , ł ž’ ž! ° ~ , ° ° #ł’ %/&ł ž/’ fl |

עליית יהודים מאתיופיה החלה בסוף שנות השבעים של המאה העשרים ובשנת 1983 הגיע מספרם לכ-4,000. העולים עשו דרכם לישראל בדרכים עקלקלות דרך מחנות פליטים בסודן, ורבים מהם מצאו את מותם בדרך זו. העלתם המאורגנת ארצה החלה בנובמבר 1984, ובסוף שנת 2006 מנתה אוכלוסיית העולים מאתיופיה כ-110,500<sup>1</sup> נפש. עלייתם וקליטתם בישראל לוותה בקשיים אובייקטיביים רבים, שהציבו את העולים בפני מבחנים קשים. הקשיים הרבים שעמדו בפני יוצאי אתיופיה בעת עלייתם ארצה, וחבלי הקליטה שהם חוו בניסיונותיהם להשתלב בחברה הישראלית לא שברו את רוחם. בני העדה ומנהיגיהם פועלים ללא לאות במטרה להשתלב בחברה הישראלית, וחלק מהם אף הצליח בכך בצורה מעוררת כבוד שיכולה להוות דוגמה לכוחם של אמונה ורצון עז לגבור על כל קושי.

אוכלוסיית העולים מאתיופיה מתמודדת עם אתגר קשה: השתלבות בחברה הישראלית שתרבותה, מנהגיה ודפוסייה החברתיים שונים משלה. מפגשם של העולים מאתיופיה עם עולם תרבותי וטכנולוגי שונה מעולם מחייב התמודדות נפשית קשה עם השינויים הקיצוניים באורח החיים ומביא לשינויים רבים בכל תחומי החיים ומעל לכול במסגרת התא המשפחתי.

העולים מרוכזים בעיקר בשבע ערים, ובהן אשדוד ונתניה, בשכונות שאוכלוסייתן ממעמד סוציו-אקונומי נמוך. שיעור האבטלה בקרב העולים מאתיופיה גבוה מאוד<sup>2</sup>, ורבים מהם מתקשים לקיים את משפחותיהם.

~ ° ° ~ | / fffl

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים ינואר עד אוקטובר 2007 את נושא הטיפול באוכלוסייה נזקקת מקרב העולים מאתיופיה. נבדקה היערכותן של עיריית אשדוד ועיריית נתניה לטיפול בעולים תוך התמקדות בשלושה תחומים: נפגעות מחמת אלימות במשפחה, הטיפול בזקנים והמאבק בשימוש בסמים ובשתיית משקאות אלכוהוליים בקרב בני נוער וצעירים. כמו כן נבדקה ההיערכות של משרד הרווחה, המשרד לקליטת העלייה (להלן - משרד הקליטה) והרשות הלאומית למלחמה בסמים ואלכוהול (להלן - הרשות למלחמה בסמים) לטיפול באוכלוסייה זו.

! \$ffi + ž’ ž fl , ° ž’ / ° & ( ) \*\*% ° ° ž’ #ž “ ž\$ ! ° ° ° ° ° / ffl~~ł~~ł ~ łž ł ž’  
łž’ /&-0% ° ° ° žž, \$ł , ° ž’ +fi + - \*\* ) fl+ ° ° ° \$’ fž’ fi ° \$ffi | | + |ž ł ž’ ° ° °  
! ° ° ° ° ° ° žž +10





/' 4 l/' fflh' /' &4 /' \$' ' fZfL' /' fl # ' i /' ' ' /' \$' fl /' >2 /' +fL' ' ' fZfL' /' fl # ' i /' ' i /' +ff4& /' fl ' /' ' f) ' /' ' ' + /' ' i ' & (Z i ) ' i /' ' fl fZ /' Z' & ' L' /' 1223' ' !' /' \$' + /' fl fL\$Z /' ' /' %ff' /' ' ' + /' Z' \* fl' ' /' ' 4fV' ' fl \$4ZfL fL\$Z /' ! & /' & f# /' ' ' fZfL' /' fl # ' i fl /' fl fL\$Z /' ' /' fl) Z /' 1223' ' !' & /' fl fL & 4 f4 /' Z' Z' fl fflh ' ZZ /' fl ' & /' Z' ' fl + fl /' f# & ' fl' i /' ' fl /' Z' fZfL Z' \* fl' ' /' ' 4fV fL\$Z /' ! & /' & f# & ' fl fflh ' ZZ /' fl ' & /' Z\$ ! /' ' ! + /' ' ' /' . fl i /' 4 f4 /' f# & Z' + fL\$ \$ fl & Z' Z' ! + & ' \* ' ' ' i Z

~ ' ' ' ' z ~ ! & Z L' & & ! fl L' ' # ' ' \$' ' ' z ' fl L' fl L' ' ! ' ' ' % % ' ' L' ' ! ' ' ' ' ' ' /' z z i ' ' L' Z

/' fl \* /' ' ! + /' i Z Z' ' \$' /' ' # /' Z' \$ fL fL\$ Z' fl fl /' Z' ' ' Z Z' ! ' /' ' ' fl \$ fL fl ' /' ' fl \$ & ' /' ' & fl) & ' /' Z' ' \$' /' ' # /' fl \$ fl Z' + /' 4 l/' fl fL\$Z /' f# \* /' ' Z & ' ' fl /' Z' fl ' /' ) " Z' \* fl' ' i /' ' fL\$Z /' ' /' ! \$ % fl /' fl ' # ' Z' /' fL & ' & fl fl ' /' % fl & fl \$ /' /' ' fL\$Z A Z' ! ' fl fl ' /' ' ' fl + fl /' ' + /' 9 < /' + fl 8 < /' + /' 1229' ' ! /' fl & /' fl Z' Z' \* fl' ' i /' ' fL\$Z ' 1 /' fl fl \$ & ' i fl fl fl Z' /' 1229' ' ! & fl) /' ' fL\$ & Z' fl fl Z' \* L' /' fl ' & /' Z' ' " 4) i i fl fl Z' i " Z & /' ' & fL\$ /' fl fl /' ' Z i " " Z & /' Z' \* fl' ' i /' ' fL\$Z /' & f# /' ' # Z /' 9; 92 /' fl 8 932 /' Z' ! ' fl fl " /' fl) Z' ' + Z fl fl fl /' # ' /' fl & ' \* /' fl fl i /' ' ' 4 fl /' ' & fL\$ Z & /' fl 4 /' ' ' ' 4 fl /' fl ' Z' " /' Z' \* fl' ' /' 4 fV Z' \* fl i /' # ! \$ Z' % fL & ' fl fl \$ Z' \$ fl # Z A Z' \* Z fl fL fl Z' fl fL Z' & A Z' i " Z & /' ( i /' ' & fL\$ /' 17 /' & fl 3 /' & Z' ! ' ! & fl fl " & Z' fl fl Z' \* L' /' fl \$ /' 1229' ' !' & ' fl fl Z' /' ( i /' ) /' # Z /' Z' \* i /' # fL + ( fl & \$ ' ' fl fl /' ( i /' & fL\$ + + /' A Z' \* fl' ' /' 4 fV & f# Z' i /' 4) +

/' % ( i ' Z' & fL\$ ' /' ' ) % & fl Z' \$ fl & fl " 4 fl /' & fL\$ + fl fl) " & /' & fl Z' ' \* fl i Z' fl' i & /' ' fl ' # \* /' ' /' ' i /' fl fl i Z' fL\$ Z' i /' ) " /' + & Z' fl fl Z' \* L' /' ' /' fl + fl & # \* /' fl fL\$ /' + # Z fl # Z /' + /' fl i /' \$ fL # Z' /' Z' \$

/' ' fL\$ & ' ' \* i Z' ' ! fl Z' Z' fl fl Z' i fl fl % & ' fl ' ' /' fl 4 /' Z' \$ \* /' /' fl ' /' ' ' fl \$ ' 8 /' \$ ! i fl Z' ' ) /' ' fl ' /' fl ! i /' \$ & # ( fl fl /' \* ' fl i /' ! fl & ' ' L' \* Z' Z' L' /' ' /' fl Z' \* fl' ' i /' ' fl fl) \* +

/' \$ Z' \* fl' ' i /' ' fL\$Z /' & f# & fl fl fl /' ' ' fl) fl' ' fL\$ /' fl & i i /' Z' 4 fl + @) \* i & ' fl ' " ' > /' fl fl i /' fL\$ Z' # Z' + + Z' /' 84 Z' fl Z' \* i Z' ( fl & ' ' ) Z' fl fl fl & ) ~ /' fl ~ Z A Z' 4 fl /' ' ' \$ /' ' ' ' ' /' i fl i /' Z' \* i & ' fl ' /' fl ' L' ' fL\$ Z' # .) /' 4' fl fl i A Z' /' ' fL\$ fl) \* i i /' fL\$ /' ' ) /' Z' \* fl' ' /' ' 4 fV fL\$ ! & % & ' fl ' /' ' /' Z' fL\$ /' fl \$ ' \$ 84 /' " fl ' /' fl ' i /' ' A Z' i fl ' & ' ) /' + /' fl \$ \* i /' Z' ! ' /' ' fl \$ fL fl ' /' ' fl \$ ' fl ' & Z' ' fl + fl Z' + & fl fL\$ ' fl) \* /' 1229' ' !' & ' & + fl Z' /' /' % Z' 8' fl ' " Z' \$ L' ! & ' fl ' ' fl Z' \* i & ' fl ' /' \$ ! i /' Z' + fl /' Z' i " Z & A Z' \* fl' ' /' fl 4 fV fl) \* i /' > /' & fl i > /' & Z' ! ' ! & fl fl " & ' z' + fl Z

/' ' /' fl " 4 fl /' fl & fL\$ /' fl) ~ /' fL\$4 " & !' fl Z' /' fl ' Z' /' /' fl i /' fl " & + /' 4 ! ' 6 5 /' " 4 fV ' ' fl + fl & ' fl ' Z' /' fl ' & Z' fl + Z' fl fL\$ ' fl Z' \* i & ' fl ' " Z' /' fl ' & Z' fl + Z' fl fl ' ' ' Z /' Z' \* fl' "

/' " 4 fl & fl) \* ' /' \$ & fl fl Z' fl i & Z' \* fl' ' /' fl 4 fV fl " 4 fl /' fl & fL\$ ' ' fl Z' Z' ! ' ! & /' z' + fl & 6 5 /' i & ' fl ' /' ' & # /' & fL\$ % Z' # Z Z' fl' ' i Z' ( + /' Z' 4 fl + fl i ! & fl \$ fl) ' 4 Z' /' % Z' \* fl' "

L' \* fl fl i L' fl L' L' ' ' ' ' fl fl i " i 2 fl ~ ' ! z i \* fl ' . fl ( Z' fl) 1 fl /' 1 fl ! fl ~ Z' fl ' % L' /' L' fl i ' # ( fl Z

": "Ł Oz34 ŁŁ #ŁŁ

Λī flŁŁŹ! / ( ~ | & Ź! " ! | / Ź ) \* ~ | & " fl " . " & " & flŁŁ Ź / Ź \* fl " / " 4fl Ź \$ " / fl " ! Ź / 1223  
/ ! , fl / fl " , / , & # ,

/ " 4fl " ! # Ź > 22 / + & fl # . & / " fl fl \$ Ź / " ~ | / " ) " / . + Ź . \* , / 1229 " ! ~ & @ ! # Ź & fl " , Ź ;  
/ . + & " . \* , | Ź " . " 4fl Ź / . " & fl Ź / Ź \* fl " / " 4fl " ! # Ź & fl " \* , / . fl " / " " fl \$ & / Ź \* fl " "  
/ . & fl \$ / Ź . ) " Ź ! " ! " " " fl \$ " " ! # Ź . " / " fl & fl " fl | & fl " , / " fl ) " / Ź Ź / Ź ! / . ) " / . + fl " ! # Ź  
# \* " ! / . " / ) fl / fl \$ Ź & " + " 4 fl " ! # Ź > 22 / & fl " , / Ź fl | / 4 ) & Ź \* fl " / " 4fl " . " 4fl  
/ fl " , / Ź . # ! \$ Ź / Ź ) fl fl Ź / Ź " / . fl fl Ź \$ \* ! " " \* fl " Ź ! # Ź / " " fl + fl & " . " 4fl / fl " ,  
/ " fl !

/ " 4fl " ! # Ź / " & " & " fl # & / Ź \$ fl # " ! + / Ź " " Ź " / " fl fl \$ Ź / " ~ & / Ź ) fl fl Ź \* Ł & 65  
fl Ź / " . " 4fl Ź / . " & fl Ź / \$ fl & " ! # Ź / ~ | / & 4 / fl ) / & # \$ / ) , & Ź / Ź fl / fl " / Ź \* fl " "  
" fl ) / " " " Ź # / ! fl fl ~ / fl Ź ) \* ~ | / ! & " / fl fl " / fl # \$ & fl # \$ & " ! # Ź " & fl # &

/ . | Ł & # / / Ź ! . fl " ~ | / ! # Ź & fl " , / # " / 7 " " fl # / # . & Ź ! . | Ź fl # & / fl | ( & 5  
/ 4 ) + & " + " ! Ź . fl \$ / . | Ł . & # / Ź \$ " / Ź ! Ź Ź ! " ! | / ! # Ź & fl " , / # " / 1 / fl . fl \$ "  
" ! # Ź & fl " , Ź fl ) " / & # \$ & " fl fl ) / " fl # / \$ " . | . | / # " Ź

/ # Ź " fl Ł / . " + fl \$ & # A -- ; / Ź D ~ Ź A & fl | / ) ' fl B fl | Ź ) fl | & Ź / # ) / A / # fl & 65  
/ " , fl / . fl \$ / . fl | / . fl \$ Ź " . | Ł " / . " ~ | / ! fl / ) fl | & / . ' fl Ź / . fl \$ / . | Ł / " + Ź  
/ fl B / " / Ź ! " ! " " fl \$ & fl . fl " / " " fl \$ & " + " 4 fl fl fl \$ / fl \$ # / " " fl Ź " / # Ź / " " b Ź  
" & 4 / \$ " | \$ " / Ź Ź " fl . fl \$ Ź / | Ł " + Ź ! # Ź & fl " , Ź fl ) / fl | / & # \$

/ . fl \$ / . | Ł / " + Ź / Ź \* fl " / " 4fl " ! # Ź / fl " ! / \$ " Ź + fl | / ! fl | fl Ź / " / fl " / " " fl \$ &  
A . fl \$ / . | Ł / " + Ź / ! # Ź & fl " , Ź fl ) / " , ~ / & # \$ / fl fl \* fl Ź / / Ł fl " " 4fl Ź / fl & fl \$ Ź  
/ fl # . & / . fl \$ / . | Ł & # / ~ | fl " , / # " / A / Ź ~ | ) & D fl fl / fl & + D / fl # \$ & fl fl  
fl fl fl 4 ) fl Ź ! / ( ~ | & # Ź fl ) " / & # \$ / ~ fl

/ . | Ł / " + Ź / Ź \* fl " / " 4fl " ! # Ź 12 / & " fl # & Ź . fl fl & \* , / Ź ! " ! " " fl \$ & / Ź ) fl fl Ź / Ź  
Ź \$ " ! / Ź " & " + " 4 fl Ź fl | / \$ & fl & " 4fl / & fl \$ . " & # fl Ź / Ź & fl " , Ź fl ) " / & # \$ Ź / fl \$ "  
/ 4 / : % Ź / " & & " fl . ' / " " \* fl # / " fl # & fl fl fl " / fl # . & / . fl \$ / . | Ł & # / ~ | fl #  
/ " ! ~ / \$ & fl / \$ " " ! / ( ~ | & " & fl # & ( fl fl / / Ź ! Ź \$ & fl

/ " fl \$ & " + ( fl Ź , % / 1228 " ! | fl fl " Ź fl # ) | Ź \* / \$ @ fl fl " / " " " fl " i ' & " fl ~ " 9  
fl fl 4 / " fl \$ 4 fl fl fl ! & " / . fl | / Ź . fl fl Ź " fl + fl / 1229 " ! ~ & Ź " Ź / Ź ! " ! " " fl \$ & fl . fl " "  
" " fl fl . " / fl # | fl " i ' "

/ . | Ł + fl ( " A " ! fl | Ź / i ' Ź \$ fl & # & " | Ź . fl fl 1229 fl fl & Ź fl ) & / . fl " / " " fl \$ & 65  
fl # & / fl | / " ! \* / fl # \$ & 1223 fl fl & fl & # fl Ź . fl fl Ź fl ) & Ź ! " ! " " fl \$ & / Ź fl | / Ź ! + Ź  
1223 fl fl 4 & Ź ! fl " fl / Ź ! + Ź fl Ź ! . | Ź

/ " + fl fl fl fl fl ! & & fl " , / " ! fl fl \$ " + fl fl / | # Ź fl \$ \* " / Ź ! " ! " " fl \$ & fl fl " / " " fl \$ 65  
Ź \* fl " / " 4fl fl fl fl ! & / fl " , % / " fl fl / fl # & # fl fl " fl fl . " / fl # | fl / i ' "

/ fl fl fl . " fl / i ' / \$ \* ! / fl \$ 4 & fl fl fl ! & & fl " , / fl | / . + Ź . \$ \* Ź " / Ź ! " ! " " fl \$ 65  
Ź Ź fl fl \$ Ź ! fl ! \* / " i ' & " " i " & " \* , | Ź Ź fl fl \$ / fl \* fl Ź / fl " , / & # / fl # & / fl fl fl ! &  
/ / Ź / 1223 " ! / . / Ź ! fl " fl Ź / 4 ) | & : Ź \* fl " / " 4fl " fl fl Ź \$ & & 1229 " ! ~ & Ź . \* , / Ź  
Ź \* fl " / " 4fl & / Ź . \* ,

% " " , ; fl Ł ~ fl Ł ~ i Ź fl ) ( Ł fl / " fl ) ~ fl / Ł Ł Ł fl Ł / | fl Ł / Ź fl # | fl . "

/ 4 VZ \$ 0 7" ' 2' i' /\$!\*! / ft, /Z#!\$Z/Z!"V" fi\$ / Z) fffZ/0' &Z. )° 65  
 /Z, ft, &fZ / i' /+ff4/1; 2/+%& /Z\*\*f" /" 4fVZ f) ~ &#fZ. ) ZZ. \*, /1229"! ~ &+  
 /1229" ~ " fZ' i / + 4 VZfi) /" fi\$& / fiffH " Z& ft, /ffli /f+ fZ/ fZft. " Z' +ff4  
 /Z\*\*f" /" 4fV. \*fj i /Z f) ~ #fZz/fli. /f\$Z

/ . °& ° fZft. " / fl # i 0' i' / °+ff4Z/f\$fl!&& ft, Z" /Z. #\*Z. fl ~ " /" fi\$ 65  
 fl / i' /fH4" /Z\*\*f" /" 4fVf\$fl!&18/&#fZ. \*, / Z/1229"! ~ &Z. ' °Z°fi\$Z /Z" fl \$  
 /" / . °& . #\*fZ/1; / 7' ° 2& ' i' 0' fZft. " / °+ff4Z/ fi\$4& ft, Z' ° fZft. " / fl # i  
 / °. \*fj i Z; 22%& /Z\*\*f" /" 4fVZ\$& /#fj] \*fj /1229"! ~ &Z°fi\$&Z) fffZ/0' & fli) °  
 ~ fl) °Z" ~ &

### סיכום והמלצות

/ZZ. +&fZ! . i Z' fl fl fZ' fHf\$Z& ° ~ v ~ / i fl# \$' \$°&4 /Z! . i Z'f#& / fl i /" 4 i  
 /Z) fffZ/ f) " &Z\*\*f" /" 4fV" °° f) +fl & ft, & " fl fH Z" fl fl fZ0Z. ~ i Z' . fi i  
 /ZZ' \$fl /fZ/fZ°° f) +fl i / °& fZ' #.) / °°f4 /Z& /Z#f4 /\$fl& / "L" . i Z' °° 4 i Z  
 /Z\*\*f" /" 4fV. ~ / °° f) °°Z' °° ft, Z' Z' +f4" / fl !\*Z" /" fl f) ~ Z" fl fl fZ("A' !  
 / ft, /" ° fV" °° +f\$ /" fl fl "Z/Z" \$ /" /% fl v: Z. ~ /" °° f&f Z' \$fZi / °\$&fZ  
 /Z°fl fZ' " , ° #&\$f' /%& /Z) fffZ/ f) " & . /Z° \$ /" /(+ /" 4fV. \$ft +fHfZ°° f) +fl &  
 / °. fi °Z\*\*f" /" 4fV. ~ /Z&f] Zfl

/CfT ~ / (fl /AZZ) fl & fl 4 ! ~ / °°f# Z. ~ / °. ° i /%# " / f\$\* /Z! . i Z. ~ /" ! fl " fZ/Z' &f)  
 A" ~ fl /f4#fZ / °. & fl Z' °& ~ i Z. ~ /& / i /f4!A' ! fl Z' i fflZ°%&\$ . i / #f] 0Z f\$\*  
 ~ °. ~ Z'fZi Z\*\*fZ fl fH Z' fl fl fZAZ. ~ i i Z' . fi i /%& fl °° fl



## החברה לאוטומציה במינהל השלטון המקומי בע"מ

### היבטים ניהוליים

בשנת 1967 החליטה הממשלה להקים את החברה לאוטומציה במינהל השלטון המקומי בע"מ (להלן - החברה) במטרה לקדם את המחשוב ברשויות המקומיות. החברה היא חברה מעורבת, על פי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975. החברה נתונה בבעלות מדינת ישראל (40% ממנה) ומרכז השלטון המקומי (60% ממנה). בתקנון ההתאגדות של החברה מ-1967 נקבע שהחברה לא תחלק דיבידנד, באשר מטרתה ציבורית, ורווחים, אם יהיו לה, ישמשו אותה למילוי המטרות הציבוריות שלשמן נועדה. החברה מפתחת, מיישמת ומפעילה מערכות מחשוב ומידע ברשויות מקומיות בתחומים.

#### פעולות הביקורת

במהלך הביקורת נבדקו מסמכים ונתונים שהוצגו על ידי החברה, ונמצאו מספרים המעידים על פעולות ביקורתיות. נבדקו מסמכים ונתונים שהוצגו על ידי החברה, ונמצאו מספרים המעידים על פעולות ביקורתיות. נבדקו מסמכים ונתונים שהוצגו על ידי החברה, ונמצאו מספרים המעידים על פעולות ביקורתיות.

#### עיקרי הממצאים

1. נמצאו מספרים המעידים על פעולות ביקורתיות. נבדקו מסמכים ונתונים שהוצגו על ידי החברה, ונמצאו מספרים המעידים על פעולות ביקורתיות. נבדקו מסמכים ונתונים שהוצגו על ידי החברה, ונמצאו מספרים המעידים על פעולות ביקורתיות.

2. נמצאו מספרים המעידים על פעולות ביקורתיות. נבדקו מסמכים ונתונים שהוצגו על ידי החברה, ונמצאו מספרים המעידים על פעולות ביקורתיות. נבדקו מסמכים ונתונים שהוצגו על ידי החברה, ונמצאו מספרים המעידים על פעולות ביקורתיות.

3. נמצאו מספרים המעידים על פעולות ביקורתיות. נבדקו מסמכים ונתונים שהוצגו על ידי החברה, ונמצאו מספרים המעידים על פעולות ביקורתיות. נבדקו מסמכים ונתונים שהוצגו על ידי החברה, ונמצאו מספרים המעידים על פעולות ביקורתיות.

1-2022... / על הביקורת באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה



Žž 0" "\$fI0#0" Ž&4Ā0#f1%flf"(fl" fl0"/ fy fl0"ž #l Žž flē flf) (flē! / -77  
0\$ flf l Žž " flf 0\$ fĪfl Ōž 1 ' Žž " flf f# \$fl 0' ( fl ! / ! fl & " & -f# \$fl 0\$ fĪ  
fĪž \$ / , " " " ž flē " 0#ž fl # \$ / ž " / " fl 0 " \$ ž % f 0 \$ fĪž f# \$ fl fl fī % flē  
Ž&4ž \$ ž " fl " - \$ \* ž " " ž / 7 < , ž \$ \* ž " " ž / 57 / 3# \$ fl 0' ( fl " 8 , > , 6 žž fl & #  
0 " \$ fl - \$ \* ž " " ž / 77 , ž \$ \* ž " " ž / 58 / , 0 \$ fĪ fl žž ' \$ 0) fl 0 " \$ fl 0 # 0 " : 7 > žž  
\$ " # fl - \$ \* ž " " ž / 75 / , ž \$ \* ž " " ž / 58 / 31 > , 6 " 2 fl) f 0 " ž & 4 f # \$ fl žž ' f) ( / fl  
- \$ \* ž " " ž / : < , ž \$ \* ž " " ž / 8 = / fĪž % fl) " f 0 " f# \$ fl žž " fl fl

' 0#ž fl ' # / fl žž 9 fy # \$ / 0 ( " ž " ž " f 0 fl " ž ' # \$ / Ōž 2 fl ž % 0 " ž \$ fl fl - 7,  
3# \$ fl žž fl " ž fl 0 " & 0' 0% f fl \$ " Ō # " f # & ( fl & " % 0 " 60 ž % f # \$ fl fl fl) (ž  
0 \$ " # fl f 0 f # \$ flē \$ 1 " Ōž " fĪž " / ž 1 \$ ž 0 " fl & % 0

žfl " l" f# \$ž " flē ž 6 # & ( / ' # ) " Ōž " f 0 l " l " 0 \$ fl " " 6 2 Ōž 0 " ž \$ fl fl - 78  
Ōž # flē " " Ōfl " fl fy " fl \$ fl fl l Ō ž fl & / fl 0 / " fl fl fy 3 \$ fl " " 6 2 # ž " ž " ž # / % f fl  
- fl \$ fl fl " " 6 ž 1 0 " ž " flē " & 6 " fl " & / % ž 1 # ! 00 / fy fl

ž % 3 " : # / l ) , l ( " 4 " " fl # \$ fl # " % Ō % / f # \$ f p # " ž ' # \$ / \$ 0 " ž fl & " % - 7  
" " " " ž / " " " fl # \$ fl / " ž # ž 3 0 fl l " 3 0 ž % fl " " Ōž ž " % fl " " Ō fl ( " "  
lž " 0 lē 4ž " 0 6 # % 0 / " fl 0 " % # 4 fl fl # \$ fl 0 \$ fĪž ' % 0 " # ž f 0 fl fl fy fĪž 3 fl " &  
Ō fl) ( " lē 4 " Ōž " f 0 fl 0 ( fl # " % " 2 \$ " 0 # ž % & % žž ' # # ) ' / " fl 3 & ( ) / f # \$ fl  
f # \$ fl 0 0 ž fl \$ fl fl # % ž " " ) / ' 0 " Ōž % 0 / fy 0 " ž # ž ' 0 # ž ' 0 "  
fl & " % ž ' " ! / / fl Ōž " 4 žž " - \$ fĪ fl žž / \$ fl / fl # ž 6 " ž 0 " fl " fl # " fl 0 \$ fĪž  
fl 0 " ! 0 ž % fl & " % fl % ! " ž % \$ " & ž " žž ' ) ( fl ž \* 6 / ( ž ž \* 6 / ž lē # 1 f # & fl # " " f # fl  
- f # \$ fl lē # 1 f # & ž

- " / Ōž ž " % fl " " Ō ( " ž % fl # / 0' f # \$ fl f # \$ / 0 " / l ( " 4 " , " " " - 7.  
f # \$ fl f p # " ž ' # \$ / \$ 0 " ž fl & " % " ž % flē ž 0 / & 0 / 4 " ž % # \$ / Ō fl Ō & " %  
- " : # / l ) , l ( " 4 " "

- fl 0 " \$ ' Ō & " % ž ' " Ō fl # & 4 flē " žž fl f ( % fl f 2 \$ " žž ' ! % fl f ( % fl f # \$ fl - 7/  
1 ž fl 0 " žž f # \$ žž " ž f 0 flē ' ž & \$ ' & " % fl - " & " % Ōž " flē # & ( / ž fl " l" f # \$ ž - 75  
l f 0 fl ž fl / fl # & ( ) ž % " žž f # \$ fl fl fĪž ) 16 " - f # \$ fl Ōž fl flē ' 0 # fl 0 6 ž 3 " " žž fl ž fl  
' 0 " ž " 0 " " % fl fl fl ž ' & " % fl # \$ fl 0 % / " " fl ( % fl 0 " / fy 0 " žž # ž ' # fl " fl - 7 <  
' Ōž " 3 lž " fl ' & " % ž % f # \$ fl 0 \$ fl) / & / 0 " ž - f # \$ fl ' % 0 # ž f 0 fl fl 0 # 4 / " 0 " / / / fl  
0' 9 fl p # 0 " žž # ž % ( ž f # \$ fl fl fĪž ž % 21 # & fl f ( % fl - flēž 0 " žž ) ž # fl ž 6 " & " % ž lē "  
" / ) 2 # 0 % / " " Ōž # 1 & " % 0' 0 / ž fl " \$ " 6 % fl fl fl \$ fl

' Ō fl ( % fl 0' f # ž ) " " fl 16 " flē " ' fy " flēž 0' f # \$ " ' & " % fl f ( % fl f # \$ fl - 7 =  
" fl ( % fl " & " % fl fy flēž - flēž 0 " \$ " flē " " fl " " fl / 6 ( fl ) ž % " žž 3 fl fl p # flē " " 0  
' fy / " " 6 2 fl fl fl flēž 3 lž " # fl 0 ! fl ' žž / ž \$ " & Ō fl \$ fl fl " \$ fy % / flēž " 86 " 21 # &  
- \* 0 # " ! fl) fl / ' 40 # 6 / ' ž " fy ' flē 3 & fl fl Ō & " %

flē " ' 6 ž fy fl 1 fl flē ž / " fl # ) ž % fl ž \$ fl fl ž 6 # \$ " ž fl " žž ž 94 fl fl fl f # \$ fl - 7  
0 % ! fy fl & \$ " f # \$ žž lē " # \$ / - 1 6 ž # ž " 0' flēž " fl " ž " ž / / " lē # 1 f # & fl " ) "  
Ō & \$ " žž Ōž " 0 fl 0 " ž " flē " " ž " ž fl % Ōž fl # \$ fl Ōž 6 " " fl) ( 31 " ž fl fl ( " % ž  
- 0 % ! fy fl " žž

"/ + lē l " 1 8 flē ) : l ( . ) " fl fl fl & " " 1 \$ " / ! + " lē & " ) " lē & lē " / " " lēž " " "  
" fl fy ž / + lēž " / l " " " 1 \$ " / ! + " fl & " 5 " / fl " " lē & " ) 9

סיכום והמלצות

%) ž fĹ fĹŹ 6° f# \$ " ' ž% 6 fĹŹ # 0 3# \$ fl žž o~ / fl " # 0 ž ž fl " fl "& fl ž # \$ / fl ž \$ fl + f# \$ fl o' † #) fl ž fl ž \$ fl ž ' ) o ž fl ' / # 4 fl ž žž " " # o' ! / ! / f# \$ fl o' ž % ž % / ' f' fl fl fl ž ž fl ž # ' ' ) fl & # / 3 o ž ž // fl o' # \$ fl o' ž # " " fl & , . " 7, " & % fĹ fĹ fĹ fĹ o' 62 " ž / o' ž // ž fl " & fl ž % 2 fl ž \$ fl o' % " / " ž & % ž 6 - fĹ " ' ž ž 86; # " ž % , f# \$ " f' % / ' # † f# & fl ž 6 " / ž

# " " 8% " 8 " / , † \$ ' " o ž 6 ž ž fl ) fĹ fĹ fĹ fĹ fĹ " f# \$ fl ž ž # 6 " fl ž fl fĹ o' # & f) o' fl f' 6' f' 8 \$ " ž 6 - 8 \$ " ž \* 6 / ' f' " ž // ° ' ž \* 6 / fl ž ž f# \$ " ) ž \$ o fl " / f# \$ " o 8 " % " ( ž % % & fl " / # ' † fl " fl / o fl ž ž / \$ ž \* 6 / + & ž " ' # ) ( ' ž & \$ fl ž \$ ž ž " # fl % f# \$ " & " % ž / ( fl # fl ž 6 - o # fl " fl & / ' ( o' # fl ž 3 fl ž 6 # \$ " ž fl o' " ž 6 " " 8 ( # 2 / & f) o' fl f' 3 ( ž ( fl ž ) fl ž / # , † # † f# & fl # " † " " o' % ' ž \* 6 / fl o ) ž \$ o - f# \$ fl ž fl ž % fl ž ž fl † % ° ' fl " o " 6 ( fl o fl ž \$ † % , o % 6 # ' ' 6 ž fĹ ! / ž % fl ž f' 3 & f) o " ž / " fl žž o % f' o fl o fl o ž 6 ž % fl %) ž / f# \$ " o' 16 ž % † † # † f# & fl " # f# \$ fl ž ž fl fĹ fl ž fl ž 6 " % 4 ž fl ž % f# \$ " \$ † : ž # & fl ' \$ fl ž fl o' fl ) " o' % &

& \$ fl ž & 4 fl fĹ o' ( fl f' fl fl žž o o % ž / fl fl & # fl 3 # \$ fl o' o \$ fĹ o' 2 ž ž f' 4 fl fl 6 ' ; ž / fl " & fl # fl / & # / - 2 f' 4 ' ! / ! ž o / ž o ž % ) † fl ž f# \$ fl ž % o \$ fĹ fl o " \$ " o o " fl ž o # ž f' fĹ o \$ fĹ ž ž † # fl o % ž o & / o' † \$ ž 86 ž ž 6 # ( o ž ž f# \$ ž % fl f# \$ fl † # † f# & " # fl " & fl # fl / & # / o' & ž - ž ) † o ž # & fl o % fl o' # o' ž 86 ž fl " % fl ž f# \$ fl ž % 16 ž ' " o fl " o \$ fĹ ž o \$ fl ' " 6 2 † o' † % f# \$ fl o " & o' \$ o' o' ' ž ž fl ž f# \$ ž ; ž / fl fl " & fl # fl / & # / - fl fĹ fl fĹ o † % fl o ž % ž \$ † " ž o " 86 ž # " " ž ° † / 2 % & / fl & " fl fl ž o / ž % o' 2 3 fl o \$ fĹ / o ž fĹ fl o' ( fl fl o' o " 4 fl # \$ fl ž ž ž fl fl ž " ! # fl o # fl fĹ fl " o' f' o' o \$ fĹ fl ' % o # fl fĹ fl ž % ž % f# \$ fl ž % 3 / f' fl o " ž # fl žž ) ( fl fl ! / žž " fl o \$ fĹ ž ž # % fl o " \$ ' / ( fl ž " 4 fl ) ž % 3 " 4 # ) " o " \$ ž " 6 # % fl ž o ž ž 6 o' 6 o † fl ž ž o " / fl fĹ " fl o " \$ fl o' " ž fl ž 86 o' / f' fl o " ž # fl ' %

" " ž † 4 o " " ž \$ f' " o fl o ž ž 6 " fl ž † ž \$ " " fl ž ž f# \$ fl ž ž \$ # fl o # o ž # " fl 6 ž fl fl ž ž # " f# \$ fl ž ž ' / 2 fl " # 2 o' o # ) ž / # " 3 ( fl / 6 # ž \$ " & fl o ž fl & # , fl 2 ž ž 6 " o ž ž ž fl o / 4 fl o' † ž ž \$ " " fl ž ž 3 ' 2' % - f' ž # fl \$ " # fl o # o ž % ' fl ž fl ž # fl % o \$ fĹ ž ž & / fl " 4 o " \$ fl fl o' o \$ fĹ o' 2 6 # \$ fl o' ( fl fl 4 & žž o 6 ž ž fl fl o' † \$ ž f# \$ fl ž % † 6 / 6 ? fl ) ( / fl o " \$ fl fl fl " ž & 4 ? o " 4 " ž fl 2 # 1 # fl o' / f' o " ž # ž ž † o \$ ž 4 ž ž † o ) % fl # / žž o # \$ ž / o # \$ o fl fl ž fl ž " f# \$ fl žž o 86 fl fl ž fl fl & " " ž \$ / o # ž o ž fĹ o " # ž fĹ fl 1 # ! ž ž % 3 # † f# & fl 3 # \$ fl o ž fl fl ž % - f# \$ " ' # 6 fl ' & f) o fl ž ž f# & o fl fl ) ž \$ o fl " % fl fl ž † 6 ž 3 # \$ fl ž ž ) ( fl fl ! / ž ' % 4 fl ' " o fl ž 6 o' o' & fl fl & ž fl žž o " / fl fl ( ) o fl o' 3 # \$ fl žž f' fl o " ( o' ž & / † \$ ž ž ' fl ž % - & o % o \$ # fl fl o' " / \$ o o' f# \$ fl & o' † \$ ž ž ' fl ž % † 6 / 6 - fl ž % o ž % fl o' fl o " fl \$ / fl o' 4 # ( fl : & fl o' o # \$ o fl fl ž ž / " o fl ž fĹ o ž %

3 # \$ ž ž ž & \$ ' & " % o ž fĹ ' # & ( / ' ž ž 6 † fĹ fl fl ž ž % 6 f# \$ ž # % fl " & fl # fl / & # / o' o' // o' / f' fl o " ž # fl ž ' & " % fl ' o # 6 / o' o' // f# \$ fl ž ' & " % fl f' # o fl ž ' / # o' " ž ' & " % fl ( % fl f# \$ ž ž - f# \$ fl ' % o # fl fĹ / 6 ( fl ' o # 6 / : o 8 " % ž % f) ž fl ž 6 fl " " ' & " % fl ( % fl fl ž ž " 3 # ž -



~"

~ 8\*~"

%fZ " fl #fi%flf&f) OZ O%! fy fl&\$ fZ E" ž #\$/ž f# \$Z #%flf' &/fl#f' / &#Z /  
" fl 3#z " / fl& "%O' 60 ) Ž%' ~fi ~ž fl fl&% O' ° f# \$fl Žž Ofi ~ž fl fl 4 # (" fl O'  
-fiž " OŽ%) fl O' # \$" fl O' # \$fl Ž / Of ( %fl O' # \$O' f \$Ž! fi' && / Of Ž OŽ' 6 fl O' fl! / \$ /  
-fi ~ž fl O & \$ Ž % # O Ž f Ž " & 6' " " ž fi & Of # \$ fl Ž ~" # 6 Ž %

