

פרק ראשון

מטלות רוחב

ועדות בשירות המדינה

תקציר

ועדות - פנים-משרדיות או בין-משרדיות - הן אחד הכלים לעבודת המטה של משרדי הממשלה. עבודתן מאפשרת ניתוח מידע, ליבון מחלוקות, השגת פשרות ושיתוף פעולה בין הנוגעים בדבר, גיבוש המלצות והצעת חלופות בסוגיות מגוונות. חברי הוועדות הם נושאי תפקידים מינהליים או מקצועיים שקשורים לתחומי טיפולן או מומחים בהם.

ממני הוועדות אינם חייבים לאמץ את הפתרונות שעליהם המליצו הוועדות, אולם כללי מינהל תקין מחייבים אותם לדון בכובד ראש בהמלצותיהן ולקבל החלטות מנומקות בנוגע לאימוצן או לדחייתן; גם החלטה שלא להחליט מחייבת הנמקה.

דוח זה עוסק בוועדות בשירות המדינה שהוקמו מכוח סמכותם של הממשלה, השרים או המנהלים הכלליים של משרדי הממשלה ככלי מייעץ לקביעת מדיניות. הדוח אינו עוסק בוועדות הפועלות דרך קבע ובוועדות שהקמתן ופעולתן מוסדרות בחקיקה כמו ועדות חקירה וועדות בדיקה.

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל-אוקטובר 2010 בדק משרד מבקר המדינה את פעילותן של ועדות במשרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד השיכון), במשרד הבריאות ובמשרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה); נבדקו עבודתן של הוועדות בתשעה נושאים והפעולות שנקטו המשרדים לשם יישום המלצותיהן. בדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר. כמו כן בדק משרד מבקר המדינה באמצעות שאלונים את סדרי הדיונים בהמלצות הוועדות, את יישומן של ההמלצות ואת שמירת המידע שהוועדות מייצרות במשרדים הללו ובעשרה משרדי ממשלה ותאגידים סטטוטוריים נוספים (להלן - המשרדים): המשרד להגנת הסביבה, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, משרד הפנים, משרד המשפטים, המשרד לביטחון הפנים, מינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י), נציבות שירות המדינה (להלן - נש"מ), הנהלת בתי המשפט והמוסד לביטוח לאומי.

עיקרי הממצאים

התועלת שבעבודת הוועדות

בשנים 2005-2010 הקימו המשרדים שנבדקו כ-650 ועדות או השתתפו בהן. מן הבדיקה ומתשובות המשרדים לשאלונים עולה כי התועלת שאפשר היה להפיק מעבודת חלק מהוועדות לא מוצתה ותוצרי אותן ועדות לא הניבו פתרונות - אם בשל

אי-קיום דיונים בהמלצותיהן או מחמת אי-יישומן. גם בעבודת הוועדות עצמן התגלו ליקויים בשל אי-מתן ביטוי למחלוקות בין חבריהן בדוחות שהגישו ובגלל ניהול לא שיטתי של עבודתן. אי לכך נדחו החלטות או לא בוצעו פעולות.

ליקויים בפעילות ממני הוועדות והמשרדים

1. אי-קיום דיונים או קיום דיונים חלקיים במסקנות הוועדות ובהמלצותיהן: על ממני הוועדות לדון במסקנות ובהמלצות שלהן, להחליט אם הם מקבלים אותן במלואן או בחלקן או אם הם דוחים אותן ולנמק בכתב את החלטותיהם. אשר לדיון בהמלצות ועדות פנים-משרדיות, מן התשובות לשאלונים עולה כי שניים מ-13 המשרדים - המוסד לביטוח לאומי ומשרד השיכון - דנו במסקנות ובהמלצות של יותר ממחצית הדוחות של הוועדות; נש"מ דנה בפחות ממחצית הדוחות; למשרד הפנים לא היו נתונים; יתר תשעת המשרדים דנו כמעט בכל דוחות הוועדות שהם הקימו. אשר לוועדות בין-משרדיות, מן התשובות לשאלונים עולה שמשרד השיכון וממ"י דנו במסקנות ובהמלצות של יותר ממחצית הדוחות, המוסד לביטוח לאומי ונש"מ דנו בפחות ממחצית הדוחות; משרד הפנים השיב כי אין לו נתונים, ורק שמונה מהמשרדים דנו כמעט בכל הדוחות של הוועדות.

2. ריבוי ועדות: בשלושה מתשעת הנושאים שנבדקו הוקמו כמה ועדות, אולם הממנים אותן לא דנו במסקנותיהן ובהמלצותיהן ולא פעלו ליישומן - או שעשו כן באופן חלקי; לאחר מכן הם או משרד אחר המעורב אף הוא בנושא הקימו ועדה נוספת, ולעיתים אף יותר מוועדה אחת, מבלי שמוצתה פעילותה של הוועדה הקודמת. להלן דוגמה:

שימוש בציוד רפואי חד-פעמי ממוחזר: מאז 1995 הקים משרד הבריאות חמש ועדות שונות שעסקו בקביעת מדיניות בעניין. המשרד לא דן בהמלצותיהן - למעט אלה של הוועדה האחרונה שהקים בשנת 2005, ובעקבותיה גיבש נוהל מתאים. רק ב-2009 זכה הנוהל לאישור הגורמים המקצועיים במשרד, אולם למרות זאת הוא לא נחתם ולא פורסם; באוגוסט 2010 החליט מנכ"ל המשרד לדחות את יישום ההמלצות. אי-השלמת הטיפול בסוגיית הציוד הרפואי החד-פעמי משמעותה שבתי החולים ממשיכים למחזר אותו בלי שמשרד הבריאות הסדיר את הנושא ובלי פיקוח ובקרה, דבר שעלול להיות לו השפעה שלילית על בריאות הציבור.

3. יישום המלצות הוועדות: מן התשובות לשאלונים עולה שרק שישה מ-13 המשרדים יישמו באופן מלא או כמעט מלא את המלצות הוועדות הפנים-משרדיות שהקימו; ארבעה יישמו באותו אופן את המלצות הוועדות הבין-משרדיות שנטלו בהן חלק; חמישה משרדים יישמו יותר ממחצית ההמלצות של הוועדות הפנים-משרדיות, ושישה משרדים יישמו יותר ממחצית המלצות הוועדות הבין-משרדיות; המוסד לביטוח לאומי יישם פחות ממחצית ההמלצות של הוועדות הפנים-משרדיות והבין-משרדיות שאימץ; ממ"י אימץ פחות ממחצית ההמלצות של הוועדות הבין-משרדיות; למשרד הפנים אין נתונים. להלן דוגמה:

הוועדה לטיפול בילדים, במתבגרים ובצעירים במצב סיעודי מורכב¹: הטיפול בנושא רגיש זה התאפיין בסחבת מתמשכת; בשנת 2001 מינו שר הבריאות ושר העבודה והרווחה את הוועדה. ב-2003 אישרו השרים את המלצותיה ואימצו אותן ומשרדיהם החלו לפעול ליישומן, אולם רק בשנת 2008 השלימו המשרדים את דיוניהם בנושא ואז פרסם משרד הרווחה מכרז כדי להפעיל מוסדות לטיפול באותם צעירים; לאחר כשנתיים נוספות, במהלך 2010, נבחרו זוכים במכרז, אולם מימון שהיית הצעירים במוסדות והתעריף להשתתפות קופות החולים במימון לא הוסדרו. בספטמבר 2010 מינו משרד הבריאות ומשרד הרווחה צוות בין-משרדי בראשותו של פרופ' שני להסדרת הנושא; עד סוף שנת 2010 הטיפול בסוגיה לא הושלם.

ליקויים בעבודת הוועדות

1. ועדות שלא השלימו את מלאכתן: בשלושה מתוך תשעת הנושאים שנבדקו ועדות הפסיקו את עבודתן בלי שהשלימו אותה ובלי שהגישו מסקנות והמלצות. להלן דוגמה לנושא שטופל במסגרת כמה ועדות שהוקמו בזו אחר זו לאחר שהוועדה הקודמת לא השלימה את מלאכתה.

הוועדה הציבורית לבדיקת צמצום העישון ונזקיו: בשנת 1999 מינה שר הבריאות ועדה ציבורית לבדיקת הנושא. היא קיימה עשרות ישיבות, אספה מסמכים רבים, שמעה מאות עדויות בנושא של מומחים מהארץ ומהעולם, אך לא השלימה את מלאכתה ולא הגישה דוח המסכם את עבודתה ואת המלצותיה. ב-2006 הקים המשרד ועדה נוספת לבדיקת הנושא וזו הגישה טיוטת דוח בלבד. ביוני 2010 הקים מנכ"ל משרד הבריאות עוד ועדה כזאת. הוועדה סיימה את עבודתה בנובמבר 2010. מנכ"ל המשרד אישר את המלצותיה. לאחר סיום הביקורת, במאי 2011, קיבלה הממשלה החלטה שהתבססה על המלצות הוועדה בעניין צמצום העישון ונזקיו.

2. התמשכות עבודת הוועדות: ממני הוועדות קבעו בדרך כלל מועדים להגשת דוחותיהן הסופיים, אולם מרביתן לא עמדו בלוח הזמנים; הן גם לא התריעו על כך בפני מי שמינה אותן ולא ביקשו ארכה בהתאם. גם ממני הוועדות לא עקבו אחר עבודת הוועדות והתקדמותן ולא עמדו על כך שיעמדו במועדים שנקבעו להגשת הדוחות. להלן דוגמה:

הוועדה לטיפול בסיוע למשפחות המאמצות ילדים עם צרכים מיוחדים: השירות למען הילד במשרד הרווחה מסייע למשפחות המאמצות ילדים עם צרכים מיוחדים במימון טיפולים שונים. באוקטובר 2008 מינה מנכ"ל המשרד ועדה בעניין נהלים לקביעת הזכאות למימון והסכומים שיינתנו למשפחות. על הוועדה היה להגיש את המלצותיה בתוך שלושה חודשים, אולם היא הגישה אותן רק כשנה וחצי לאחר המועד שנקבע לסיום עבודתה.

3. חילוקי דעות בין חברי הוועדה ואי-מתן ביטוי לעמדת המיעוט: ועדה אחת לא סיימה את עבודתה בשל חילוקי דעות בין חבריה. ועדה אחרת לא נתנה ביטוי לחילוקי הדעות בין חבריה בדוח שמסרה. חילוקי הדעות לא

1 ילדים, מתבגרים וצעירים הסובלים מבעיות רפואיות חמורות המצריכות טיפול רפואי ומוגדרים כחולים במצב סיעודי מורכב. חלקם סובלים גם מפיגור שכלי או מתפקוד קוגניטיבי לקוי.

הובאו לידיעת השרים הנוגעים בדבר ולכן נבצר מהם לדון בהם ולפעול ליישובם או להביאם להכרעת ראש הממשלה. להלן דוגמה:

הוועדה לגיבוש המלצות לטיפול מערכתי במבנים פגומים: בשנת 2007 הורתה הממשלה על הקמת ועדה בין-משרדית בראשות נציג משרד השיכון ובהשתתפות נציגי משרד הפנים ומשרד האוצר לגיבוש המלצות מערכתיות בנושא מבנים פגומים. במהלך עבודת הוועדה התגלעו מחלוקות עקרוניות, שלא יושבו, בין נציגי משרד האוצר ליתר חברי הוועדה, בין היתר, בנוגע לעצם חובת המדינה לטפל באותם מבנים ובעניין התקציב הנדרש לשם כך. נוכח חילוקי הדעות, לא חתמו נציגי משרד האוצר על הדוח. באוקטובר 2007 הגישה הוועדה את המלצותיה למנכ"ל משרד השיכון בלי שנתנה בהן ביטוי לעמדתו המנוגדת של משרד האוצר. משרד השיכון לא העביר את המלצות הוועדה לדיון בממשלה ומנע אפוא דיון והתווית מדיניות ממשלתית בנושא.

הסדרת פעולת הוועדות שהוקמו מכוח החלטת ממשלה

תקנון שירות המדינה מסדיר פעולת ועדות אשר הוקמו בידי שר ומנהל כללי - הוא קובע, למשל, את ההוראות בדבר מינוי חברי הוועדות, את סדרי הדיון והדיווח שלהן ואת הדרך לקבלת החלטותיהן. אולם הוראותיו אינן חלות על ועדות שהוקמו בהחלטת ממשלה. אין גם הוראות אחרות המסדירות את פעולותיהן של ועדות אלה.

סיכום והמלצות

אחד הכלים המסייעים בעבודת המטה הממשלתית הוא ועדות. מתברר שלא תמיד השימוש בוועדה תכליתי. קושי מיוחד מתעורר במקרים שבהם ועדה מטפלת בנושא שסמכויות הטיפול בו שייכות לכמה משרדי ממשלה; במקרים אלה התגלעו לעתים מחלוקות עקרוניות בין חבריה שלא הובאו לידיעת השרים הנוגעים בדבר.

לא תמיד הקפידו ממני הוועדות על כך שהוועדות יסיימו את עבודתן בזמן, וכאשר חבריהן התקשו להגיע להסכמה הם לא התערבו להסיר את החסמים; הם לא תמיד דנו בהמלצות הוועדות, ולעתים אף מינו ועדות נוספות לטיפול באותו עניין בלי שדנו בהמלצות של הוועדות הקודמות. משדנו בהמלצות וקיבלו החלטות על יישומן לא תמיד הן יושמו או שהן יושמו באופן חלקי. בשל אי-קיום דיונים בהמלצות הוועדות ואי-נקיטת פעולות נמרצות ליישום החלטותיהן, בסופו של דבר, העניינים שבגינם הן הוקמו לא טופלו כראוי.

התנהלות ממני הוועדות לוקה באי-תקינות מינהלית ויש בה משום התרשלות בטיפול בבעיות שהם עצמם הכירו בחשיבותן ובצורך ליתן להן מענה. יש בהתנהלותם גם יחס לא ראוי לעבודת חברי הוועדות, אשר השקיעו מזמנם וממרחם בדיונים אך עבודתם לא זכתה לתשומת הלב הראויה. התנהלות כזאת לא רק שאין בה כדי לקדם טיפול יעיל ותכליתי בסוגיות שהוועדות עוסקות בהן, אלא היא כרוכה גם בבזבוז משאבי זמן וכסף. מינהל בלתי-תקין מעין זה יש בו גם פגיעה באמון של הציבור במערכת השלטון.

גם הוועדות עצמן לא תמיד פעלו ביעילות ובתכליתיות: ועדות אחדות לא השלימו את עבודתן ולא הגישו המלצות, אחרות לא עמדו בלוחות הזמנים שממני הוועדות קבעו להן. במקרים מסוימים מנעו מהן חילוקי דעות בין חבריהן, שלא בהכרח ניתן להם ביטוי בדוחות והובאו לידיעת הממנים, להשלים את מלאכתן.

על ממני הוועדות לגלות מעורבות במהלך עבודתן ולהפעיל בקרה ומעקב על פעילותן. עליהם להיות ערים מלכתחילה לקשיים הצפויים בעבודתן ולהתוות אותה כך שיוכלו להתמודד עמם. ניתן אף לקבוע מראש מנגנון ליישוב מחלוקות אם יתעוררו. כדי להגביר את האפקטיביות של עבודת הוועדות, על ממניהן לקדם את יישום ההמלצות שאושרו. על הוועדות לשקף בהחלטותיהן ובהמלצותיהן את המחלוקות שהתעוררו ולהציג אותן לאלה שמינו אותן. אם הוועדות והממנים אותן הגיעו למבוי סתום, ראוי להעביר את הבעיה שלא הוצע לה פתרון להכרעת השרים הנוגעים בדבר או - במידת הצורך - להכרעת ראש הממשלה.

כדי להבטיח את תקינות עבודת הוועדות שהוקמו מכוח החלטות הממשלה, על נש"מ ועל היועץ המשפטי לממשלה להסדיר את עבודתן בנוהל מתאים שיכלול הוראות דומות לאלו החלות על ועדות שהוקמו בידי שרים או מנהלים כלליים של משרד ממשרדי הממשלה.



מבוא

עבודת ועדות היא אחד הכלים החשובים לעבודת המטה של משרדי הממשלה. היא מאפשרת ניתוח מידע וגיבוש המלצות לקביעת מדיניות בעניינים שבטיפולן. הוועדות מורכבות מחבר מומחים או מבעלי תפקידים בעלי זיקה לתחומים הנדונים בהן אשר מונו כדי להציע ולבחון חלופות לפתרון בעיות. הרכבי הוועדות נקבעים במטרה להציג בהן מגוון דעות. עבודתן מאפשרת שיתוף פעולה, ליבון מחלוקות והשגת פשרות, ולפיכך הן כלי לגישור על פערים ולהצגה של בסיסי מידע והצעות להסדרה למקבלי ההחלטות.

בשירות הציבורי פועלות ועדות מסוגים שונים; חלקן מוקמות על פי חוקים ספציפיים כמו ועדות חקירה, ועדות בדיקה וועדות סטטוטוריות קבועות; וחלקן ועדות אד-הוק המוקמות מכוח סמכותה הכללית של הממשלה ותפקידן לדון בנושא מסוים ולהגיש המלצות להסדרתו.

לא אחת סמכות הטיפול בנושאים שהוועדה דנה בהם מצויה בידי כמה משרדים; במקרים אלה נדרש תיאום בין המשרדים, שאם לא כן יקשה על הוועדה להגיע להמלצות מוסכמות, והיא עלולה לסיים את עבודתה בלי שנמצא פתרון לבעיה שעל הפרק.

פרק 64.1 בתקנון שירות המדינה (להלן - התקשי"ר) מסדיר את פעולת הוועדות אשר הוקמו בידי שר ומנהל כללי. נקבעו בו למשל אופן המינוי של חבריהן, סדרי הדיווח והתיעוד בעניין עבודתן, תדירות התכנסויותיהן, הדרך לקבלת החלטותיהן ומתן ביטוי לדעת המיעוט בדוח.

דוח זה עוסק בוועדות בשירות המדינה שהוקמו מכוח סמכותם של הממשלה, של השרים או של המנהלים הכלליים של משרדי הממשלה. ועדות אלה מוקמות ככלי מייעץ לקביעת מדיניות בעיקר

לגבי בעיות קשות או בעיות שהפתרונות שלהן לקויים או טעונים שינוי. הוועדות יכולות להיות פנים-משרדיות או בין-משרדיות.²

בחודשים אפריל-אוקטובר 2010 בדק משרד מבקר המדינה את אופן השימוש בוועדות ככלי לטיפול בנושאים הדורשים הסדרה או שינוי במדיניות בשלושה משרדי ממשלה - משרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד השיכון), משרד הבריאות ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה); כן נבדקו סדרי הקמתן של ועדות, אופן פעולתן ופעולת הגורמים הממנים ביחס להמלצותיהן בתשעה נושאים. בדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר. ואלה הנושאים:

1. במשרד השיכון: (א) איחוד פעולות החברות לדיור ציבורי; (ב) טיפול מערכתי במבנים פגומים.
 2. במשרד הבריאות: (א) צמצום העישון ונזקיו; (ב) שימוש בציוד רפואי חד-פעמי ממוחזר; (ג) בדיקת כוח אדם רפואי וסיעודי במערכת הבריאות; (ד) פיתוח מיטות אשפוז ותשתיות שירותי אשפוז; (ה) טיפול בילדים, מתבגרים וצעירים במצב סיעודי מורכב.
 3. במשרד הרווחה: (א) זכויות נפגעי עברה; (ב) משפחות שמאמצות ילדים עם צרכים מיוחדים; (ג) טיפול בילדים, מתבגרים וצעירים במצב סיעודי מורכב.
- נוסף על כך, נבדקו במשרדים אלה ובעוד עשרה משרדי ממשלה ותאגידים סטטוטוריים (להלן - המשרדים) הדיונים בהמלצות הוועדות, יישומן ואופן שמירת המידע שהוועדות מייצרות. הבדיקה נעשתה באמצעות שאלונים שנשלחו למשרד להגנת הסיבה, למשרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות), למשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת), למשרד הפנים, למשרד המשפטים, למשרד לביטחון הפנים, למינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י), לנציבות שירות המדינה (להלן - נש"מ), להנהלת בתי המשפט ולמוסד לביטוח לאומי; בסך הכול נבדקו 13 משרדים.

התועלת שבעבודת הוועדות

בביקורת עלה שבשנים 2005-2010 הקימו המשרדים שנבדקו כ-650 ועדות או השתתפו בהן. נמצא כי התועלת שהיה אפשר להפיק מעבודת חלק מהוועדות לא מוצתה: תוצרי אותן ועדות לא הניבו פתרונות אם משום שלא התקיימו דיונים בהמלצותיהן או בגלל שלא הייתה התחשבות מלאה במסקנותיהן ובהמלצותיהן או מחמת אי-יישומן. גם בעבודת הוועדות עצמן התגלו ליקויים בשל אי-מתן ביטוי בדוחות שהגישו למחלוקות שהתגלו בין חבריהן ובשל ניהול לא שיטתי של עבודתן. אי לכך נדחו החלטות או לא בוצעו פעולות.

ליקויים בפעילות ממני הוועדות והמשרדים

אי-קיום דיונים או קיום דיונים חלקיים במסקנות ועדות ובהמלצותיהן

על מנת למצות את עבודת הוועדות הצעדים הראשונים שעל הממנים לנקוט הם דיון במסקנותיהן ובהמלצותיהן והחלטה אם מקבלים אותן במלואן או בחלקן או אם דוחים אותן. על ההחלטות

2 הדוח אינו עוסק בוועדות הפועלות דרך קבע ובוועדות שהקמתן ופעולתן מוסדרות בחקיקה כמו ועדות חקירה וועדות בדיקה.

להיות מנומקות ומתועדות. אשר לוועדות הפנים-משרדיות, מתשובות המשרדים לשאלונים עלה כי תשעה מ-13 המשרדים דנו כמעט בכל דוחות הוועדות שהם הקימו; שני משרדים - המוסד לביטוח לאומי ומשרד השיכון - ציינו שהם דנו ביותר ממחצית הדוחות, נש"מ ציינה שהיא דנה בפחות ממחצית הדוחות. אשר לוועדות בין-משרדיות, מתשובות המשרדים לשאלונים עלה ששמונה מ-13 המשרדים דנו כמעט בכל דוחות הוועדות; משרד השיכון וממ"י ציינו שהם דנו ביותר ממחצית הדוחות, המוסד לביטוח לאומי ונש"מ ציינו כי דנו בפחות ממחציתם. למשרד הפנים לא היו נתונים בנוגע להתנהלות הוועדות - פנים-משרדיות או בין-משרדיות - שהקים או שהיה שותף להקמתן.

לדעת משרד מבקר המדינה, ממני הוועדות אינם חייבים לאמץ את הפתרונות שהוועדות המליצו עליהם, אולם עליהם לדון בדוחות ובהמלצות ככובד ראש ולקבל החלטות מנומקות בעניין אימוצן או אי-אימוצן ובעניין האופן שבו יש ליישם את המלצותיהן או לדחותן. גם החלטה לא להחליט מחייבת הנמקה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרדים כי אי-קיום דיונים בהמלצות הוועדות אינו תקין, מוריד לטמיון את עבודת הוועדות ואת המשאבים שהושקעו בהן ומונע את קידום פתרון הבעיה שבגינה הוקמו הוועדות. יש בכך גם משום יחס לא ראוי כלפי עבודת המומחים אשר השקיעו משאבים בתפקידיהם כחברי ועדות ציבוריות אשר תוצריהן לא זכו להתייחסות ראויה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי העדר נתונים על עבודת הוועדות שהקים משמעותו ניהול לא תקין של עבודת המטה, מה שאינו מאפשר הפקת לקחים.

ריבוי ועדות

בביקורת עלה שבשלושה מתשעת הנושאים שנבדקו, ממני הוועדות לא דנו במסקנות ובהמלצות של הוועדות שהקימו או שהם דנו במסקנות ובהמלצות אך לא יישמו אותן או שיישמו אותן באופן חלקי. לאחר מכן הם או משרד אחר המעורב אף הוא בטיפול באותו נושא הקימו ועדה נוספת לטיפול בנושא ולעתים אף יותר מוועדה אחת. ואלו הנושאים: שימוש בציוד רפואי חד-פעמי ממוחזר, צמצום נזקי העישון והטיפול המערכתי במבנים פגומים. הדבר גרם לבזבוז של משאבי זמן וכסף ולא תרם לטיפול יעיל בנושא. להלן דוגמה:

ועדות שדנו בשימוש בציוד רפואי חד-פעמי ממוחזר

יש פריטי ציוד רפואי אשר לפי הוראות היצרן השימוש בהם מותר פעם אחת בלבד (להלן - ציוד רפואי חד-פעמי). חלק ממדיניות המערב אסרו מחזור ציוד חד-פעמי, ואחרות התירו אותו בכפוף לעמידה בתנאים שנקבעו לשם כך. בארץ נוהגים בתי החולים זה שנים למחזר ציוד רפואי חד-פעמי.

בביקורת עלה שמשרד הבריאות לא גיבש מדיניות בנושא זה אף שבעת הביקורת נמצא העניין על סדר היום שלו כבר כ-15 שנים; הוא העריך כי החיסכון הכספי למערכת הבריאות כתוצאה ממחזור פריטים חד-פעמיים מסתכם בכ-50 עד 70 מיליון ש"ח בשנה³ והקים במהלך השנים כמה וכמה ועדות לבידוק העניין: בשנת 1995, בשנת 1997, בשנת 2001 ובשנת 2003. כל הוועדות הללו הגישו המלצות, אולם משרד הבריאות לא דן בהן.

3 לפי פרוטוקול ישיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת מ-30.1.07, עמ' 13.

בשנת 2004 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות משרד הבריאות בנושא⁴ וקרא לו להסדירו. עקב כך הודיע בשנת 2005 משרד הבריאות למשרד ראש הממשלה כי הוא יקבע הנחיות באותה שנה⁵.

במאי 2005 מינה יו"ר המועצה הלאומית ללוגיסטיקה, לבקשת מנכ"ל משרד הבריאות, ועדה נוספת שעסקה בנושא. היא הגישה את המלצותיה למועצה, וזו מסרה אותן בנובמבר 2005 למשרד הבריאות.

משנת 2006 עשה משרד הבריאות עבודת מטה ענפה ליישום המלצות הוועדה האחרונה ולגיבוש נוהל בנושא; עמדתו הייתה שפרסום הנוהל באמצעות חוזר מנכ"ל יביא להעלאת רמת המחזור של הציוד הרפואי, והוא ייעשה בבקרה ובפיקוח של משרד הבריאות. בשנת 2007 הודיע משרד הבריאות לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות ולוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת וכן למשרד המשפטים על כוונתו להסדיר את הנושא באמצעות חוזר מנכ"ל. בשנת 2009 זכה הנוהל לאישור הגורמים המקצועיים במשרד הבריאות, אולם הבדיקה העלתה כי הוא לא נחתם ולא פורסם.

באוגוסט 2010 החליט מנכ"ל משרד הבריאות, פרופ' רוני גמזו, לדחות את יישום המלצות הוועדה ולשלבן רק במסגרת הליכי חקיקת חוק הציוד הרפואי ותקנות שיותקנו לפיו. כן החליט לא להסדיר את העניין בלי לפתור את הבעיות התקציביות (בלשונו: "הנושא לא יוסדר ללא המענה להשלכות התקציביות").

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הבריאות כי הטיפול רב-השנים בניסיון להסדיר את השימוש בציוד חד-פעמי רפואי ממוחזר באמצעות הקמת ועדות לא הוביל לפתרון תכליתי: הנושא לא הוסדר, אין מועד משוער לכך, ובתי החולים ממשיכים למחזר ציוד רפואי חד-פעמי ללא פיקוח ובקרה, בדיוק כפי שהיה בעת הביקורת שפורסמה בשנת 2004 דבר שעלול להיות לו השפעה שלילית על בריאות הציבור. אשר לקביעת מנכ"ל משרד הבריאות בעניין פתרון הבעיות התקציביות, יודגש כי מדובר בצורך מוכר וידוע למשרד שנים רבות. משרד מבקר המדינה שב והעיר למשרד הבריאות ולעומדים בראשו כי עליהם להשלים את הטיפול בעניין זה.

יישום המלצות הוועדות

מממצאי הביקורת עולה כי במקרים מסוימים סיימו הוועדות את עבודתן ומקבלי ההחלטות אימצו את המלצותיהן - אך הן לא יושמו או שהן יושמו באופן חלקי. מקרים אלה בולטים במיוחד בעניינים שהטיפול בהם הוא באחריות משותפת לכמה משרדים.

מהשאלונים עלה שרק שישה מ-13 המשרדים⁶ יישמו באופן מלא או כמעט מלא את המלצות הוועדות הפנים-משרדיות שהחליטו לאמץ, ורק ארבעה משרדים⁷ יישמו באותו אופן את המלצות הוועדות הבין-משרדיות; חמישה משרדים דיווחו כי יישמו יותר ממחצית ההמלצות של הוועדות הפנים-משרדיות⁸, ושישה משרדים דיווחו כן ביחס לוועדות הבין-משרדיות⁹; משרד אחד - המוסד

4 מבקר המדינה, דוח שנתי 55ב (2004), עמ' 553.

5 הערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה 55ב' (מאי 2005), עמ' 125.

6 משרד החקלאות, המשרד להגנת הסביבה, המשרד לביטחון הפנים, משרד התמ"ת, נש"מ והנהלת בתי המשפט.

7 משרד החקלאות, משרד התמ"ת, נש"מ והנהלת בתי המשפט.

8 משרד השיכון, משרד הרווחה, משרד הבריאות, משרד המשפטים וממ"י.

9 משרד השיכון, משרד הרווחה, משרד הבריאות, משרד המשפטים, המשרד לביטחון הפנים והמשרד להגנת הסביבה.

לביטוח לאומי, דיווח כי יישם פחות ממחצית ההמלצות של הוועדות הפנים-משרדיות שאימץ; שני משרדים - המוסד לביטוח לאומי וממ"י - דיווחו כי יישמו פחות ממחצית ההמלצות של הוועדות הבין-משרדיות שהחליטו לאמץ. למשרד הפנים לא היו נתונים בנושא.

בתשובות משרד הבריאות ומשרד השיכון למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2010 ובתשובת המוסד לביטוח לאומי מנובמבר 2010 הם הסבירו כי לא תמיד הגוף שממנה את הוועדה הוא בעל סמכות ליישם את המלצותיה מאחר שלא פעם היישום תלוי בכמה גורמים.

לדעת משרד מבקר המדינה, כאשר המלצות הוועדה אינן מיושמות עקב מחלוקות בין-משרדיות, האחריות למציאת פתרון מוטלת על המשרדים ועל השרים, כל אחד בתחומו, ואם אין הם מצליחים בכך עליהם להביא את הנושא להחלטת ראש הממשלה.

להלן דוגמאות לאי-יישום המלצות הוועדות או ליישומן החלקי:

וועדה לבחינת הטיפול בילדים, מתבגרים וצעירים במצב סיעודי מורכב

ילדים, מתבגרים וצעירים (להלן - צעירים) הסובלים מבעיות רפואיות חמורות המצריכות טיפול רפואי מוגדרים כחולים במצב סיעודי מורכב¹⁰. חלקם סובלים גם מפיגור שכלי או מתפקוד קוגניטיבי לקוי. בהעדר מסגרת מתאימה שוהים צעירים אלה במוסדות למפגרים שבאחריות משרד הרווחה. מסגרת זו אינה מסוגלת לתת מענה לצורכיהם הייחודיים.

על מנת לבחון את הטיפול בצעירים אלה ולהציע פתרון רפואי-סיעודי לבעייתם מינו באוגוסט 2001 שר העבודה והרווחה¹¹ ושר הבריאות ועדה בין-משרדית בראשותו של פרופ' מרדכי שני ובהשתתפות נציגי משרד הבריאות ומשרד הרווחה. הוועדה התבקשה להמליץ על הטיפול המתאים ועל מימונו עד סוף אותה שנה.

בינואר 2003 הגיש יו"ר הוועדה לשרים סיכום של עבודתה. על פיו, היו באותה עת במוסדות הרווחה כ-350 צעירים במצב סיעודי מורכב. הוועדה המליצה להקים עבורם מסגרות של "בתים לחיים" בפריסה ארצית שבהם ישוהו ויקבלו טיפול רפואי וטיפול שיקומי מתאימים. היא קבעה כי על משרד הבריאות לשאת ולתת עם קופות החולים לגבי מימון השהייה במוסדות אלה.

הטיפול בנושא רגיש זה התאפיין בסחבת מתמשכת; לאחר ששרי הבריאות והרווחה אישרו ואימצו את המלצות הוועדה החלו משרדיהם כבר בשנת 2003 לפעול ליישומן: הם קיימו דיונים רבים והקימו צוותי עבודה לקביעת הדרך ליישום ההמלצות, אולם רק בשנת 2008 השלימו את דיוניהם, ומשרד הרווחה פרסם מכרז להפעלת מוסדות לטיפול באותם צעירים¹². רק בשנת 2010 נבחרו זוכים במכרז אולם מימון השהייה במוסדות וחלקן של קופות החולים בו לא הוסדרו¹³. בספטמבר 2010 מינו מנכ"ל משרד הבריאות ומנכ"ל משרד הרווחה צוות בין-משרדי בראשותו של פרופ' שני להסדרת הנושא. הצוות התבקש להגיש את המלצותיו תוך חודשיים ימים.

10 מי שמתקיים לגביו לפחות אחד מהקריטריונים הבאים: מורכבות רפואית וסיעודית או תחלואה הכרוכה במצבי חירום רפואיים בחומרה ובתדירות גבוהה.

11 בשנת 2003 הועבר הטיפול בענייני עבודה למשרד התמ"ת ושמו של משרד העבודה והרווחה שונה בהתאם ל"משרד הרווחה". בשנת 2007 שונה שם המשרד ל"משרד הרווחה והשירותים החברתיים".

12 מכרז ל"איתור והפעלת יחידות לאנשים עם פיגור שכלי במצב 'סיעודי מורכב' במעונות הקיימים לטיפול באדם עם פיגור שכלי בפריסה ארצית".

13 פרופ' שני ציין בתשובתו מדצמבר 2010 כי עניין זה סודר בנוגע למוסדות המשתייכים לעמותה מסוימת בהם מאושפזים 24 אנשים.

עד סוף שנת 2010 הצוות לא סיים את עבודתו. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2010 העריך פרופ' שני כי הנושא יוסדר רק בשלהי שנת 2011.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הבריאות, כי היה עליו לפעול להסדרת שאלת המימון וההשתתפות של קופות החולים במימון בשלב מוקדם יותר, שכן מדובר בצורך צפוי וידוע.

דוגמה זו ממחישה את הסחבת ארוכת השנים ביישום המלצות הוועדות ומשקפת את הנזק הנגרם לאוכלוסייה חסרת ישע בשל מניעת טיפול רפואי נאות. ראוי כי הטיפול במאות הילדים, המתבגרים והצעירים הסייעודיים יושלם בהקדם ללא עיכובים נוספים.

הוועדות בעניין אומדן צורכי כוח האדם העתידיים במערכת הבריאות

כוח אדם רפואי וסייעודי

בדוח הוועדה לתכנון כוח אדם רפואי וסייעודי בישראל מיוני 2010 נקבע, כי שיעור הרופאים בישראל סביר ביחס לצרכים ולמקובל במדינות ה-OECD¹⁴, אך הוא נמצא בירידה חדה אשר עלולה להביא את מדינת ישראל תוך שנים ספורות למצב שבו שיעור רופאים יהיה נמוך מהמוצע באותן מדינות; שיעור עובדי הסייעוד (להלן - גם אחים ואחיות) באוכלוסייה הוא מהנמוכים בקרב מדינות ה-OECD, כ-5.7 אחים ואחיות לאלף נפש, לעומת כתשעה בממוצע במדינות ה-OECD, ואף הוא במגמת ירידה¹⁵.

על המחסור הצפוי ברופאים ועל המחסור הקיים בכוח האדם הסייעודי התריעו בעשור האחרון ועדות רבות שמונו על ידי המועצה להשכלה גבוהה (להלן - המל"ג) ומשרד הבריאות; כן העיר על כך מבקר המדינה¹⁶.

יו"ר הוועדה לתכנון ותקצוב שליד המל"ג (להלן - הות"ת) מינה בשנת 2000 ועדה לבדיקת צורכי העתיד ברופאים (להלן - ועדת פז), ובשנת 2005 מינה ועדה לבחינת הצורך בהקמת בית ספר לרפואה נוסף בישראל (להלן - ועדת הלוי). הוועדות הגישו את המלצותיהן בשנים 2002 ו-2007 בהתאמה. בין היתר, חזו הוועדות את הירידה בשיעור הרופאים והמליצו על הגדלת מספר הלומדים רפואה לכ-600 בכל שנה ועל הקמת בית ספר נוסף לרפואה.

בשנת 2006 מינה משרד הבריאות ועדה לבדיקת כוח אדם רפואי וסייעודי במערכת הבריאות. ביוני 2007 המליצה גם ועדה זו להגדיל באופן מיידי את מספר לומדי הרפואה לכ-600 בשנה. הוועדה העריכה כי אם לא יחול שינוי במסגרות ההכשרה של עובדי הסייעוד, תחול ירידה חדה בשיעור של 18% - מ-5.8 אחים ואחיות לאלף נפש ל-4.82 בשנת 2020. על מנת לשמר את שיעור עובדי הסייעוד של 2010 עד לשנת 2020 המליצה הוועדה להגדיל מיידי את מסגרות ההכשרה ב-850 עובדי סיעוד מדי שנה בשנה עד שנת 2020. ביוני 2007 דן משרד הבריאות בהמלצות הוועדה ואימץ אותן.

במרץ 2009 שב ובחן משרד הבריאות את הנושא באמצעות הוועדה האחרונה. ביוני 2010 הגישה הוועדה את המלצותיה. נוכח המחסור הצפוי ברופאים וכדי ששיעורם הצפוי עד שנת 2025 לא יפחת מ-2.9-3.0 לאלף נפש¹⁷ (שיעור הנמוך מהמוצע במדינות ה-OECD שהוא 3.1 לאלף

14 בישראל יש 3.4 רופאים לאלף נפש לעומת 3.1 במדינות ה-OECD ("הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי" של המדינות המפותחות).

15 בעניין זה ראו גם את דוח משרד הבריאות על כוח אדם במקצועות הבריאות ב-2009.

16 מבקר המדינה, דוח שנתי 2009, עמ' 355.

17 השיעור המינימלי הראוי על פי המלצות הוועדה.

נפש¹⁸), המליצה הוועדה להגדיל את מספר לומדי הרפואה משנת 2012 לכ-700 בשנה ולהיערך להגדלה נוספת של מסגרות ההכשרה משנת 2014 לכ-800-900 לומדים בשנה. הוועדה קבעה כי מספר האחים והאחיות החדשים המצטרפים בכל שנה אינו מדביק את קצב גידול האוכלוסייה; אם לא יחול שינוי בהכשרתם המצב עלול להחריף ושיעורם צפוי לרדת ל-5.1 לאלף נפש בשנת 2025. על מנת לבלום את הירידה וכדי להגיע לשיעור של 5.8 לאלף נפש המליצה הוועדה להגדיל מיידית את מסגרות ההכשרה ל-2,300 אחים ואחיות בשנה; כדי להגדיל את מספרם ל-6.5 לאלף נפש יש להגדיל את מסגרות ההכשרה לכ-3,000 לומדים מדי שנה בשנה. ביוני 2010 אימץ משרד הבריאות את המלצות הוועדה.

בשל הפער שנוצר במקצועות הרפואה והסיעוד ובעקבות המלצת הוועדות השונות ננקטו כמה פעולות, ביניהן הרחבה של מסגרות ההכשרה במקצועות אלה. בשנת הלימודים 2007-2008 החלו את לימודי הרפואה כ-400 סטודנטים ובשנת הלימודים - 2009-2010 515 סטודנטים. במרץ 2009 החליטה הממשלה¹⁹ להקים בצפת בית ספר חמישי לרפואה שעתיד להתחיל לפעול בשנת 2011 וצפוי להכשיר כ-70 לומדים בשנה. בשנת הלימודים 2010-2011 החלו בלימודי סיעוד 100 לומדים נוספים²⁰.

משרד האוצר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2011 כי לכל אחת מהשנים 2010, 2011 ו-2012 הוא הקצה 25 מיליון ש"ח המיועדים להכשרת אחים ואחיות ולתגבור ושימור כוח האדם במערך הסיעוד; עם זאת, הוא הבהיר כי הושג גידול חלקי בלבד במספר הלומדים. המל"ג והוות"ת מסרו בתשובתן מנובמבר 2010 כי הגדילו את מספר הסטודנטים לתואר ראשון בסיעוד ופעלו להרחיב את תשתית ההוראה למקצוע זה. משרד הבריאות מסר בתשובתו מדצמבר 2010 כי חלק גדול מיישום המלצות הוועדות תלוי בשיתוף הפעולה עם הגורמים בעלי הסמכויות, וביניהם משרד האוצר והמל"ג.

למרות שעוד בראשית שנות האלפיים היו משרד הבריאות, משרד האוצר והמל"ג ערים לצורך הדחוף בהגדלת לומדי הרפואה והסיעוד, יישום המלצות של הוועדות שדנו בכך היה חלקי בלבד; אמנם ננקטו כמה פעולות להרחבת המסגרות של הכשרת לומדי הרפואה והסיעוד, אך מספר הלומדים קטן בהרבה מן המספר שעליו המליצו הוועדות. המחסור בעובדי סיעוד והמחסור הצפוי ברופאים מחייב את משרד הבריאות, את משרד האוצר ואת המל"ג לפעול במשותף לקידום תכנית לאומית שתתאים לצורכי העתיד לכוון האדם הרפואי והסיעודי. על הגופים האלה לקבוע תכנית עבודה שתוביל לפעולות תכליתיות שיקדמו את סגירת הפערים הצפויים, שאם לא כן ייווצר מחסור חמור ברופאים ובאחים ואחיות כבר בעתיד הקרוב, והוא עתיד לפגוע בבריאות הציבור עד כדי סכנת חיים לאוכלוסייה.

מאגר נתוני כוח אדם רפואי וסיעודי

נושא נוסף שנדון בוועדות שעסקו בעניין אומדן כוח האדם הרפואי שיהיה נחוץ בעתיד הוא הקמת מאגר נתונים מעודכן ומהימן של העובדים במקצועות הבריאות המועסקים במערכת הבריאות.

18 דוח הוועדה לתכנון כוח אדם רפואי וסיעודי בישראל, יוני 2010.

19 החלטה מס' 4541 מ-8.3.09.

20 בשנת 2007 התחילו בלימודיהם 1,032 סטודנטים, בשנת 2008 - 1,190 סטודנטים, ובשנת 2009 - 1,475 סטודנטים.

מאגר נתונים כזה חיוני לתכנון כוח האדם במערכת הבריאות ולניהול מדיניות ברמה הארצית²¹. הנושא נדון משנת 2002 בכמה ועדות²² אשר המליצו על רישום חוזר של עובדים בתחום אחת לכמה שנים כאמצעי לגיבוש תשתית נתונים ומידע על העובדים הפעילים במערכת הבריאות. גם מבקר המדינה ציין פעמים אחדות שלמשרד לא היו נתונים עדכניים על העוסקים במקצועות הרפואה ומן הראוי כי ייצור מאגר כזה²³.

בתשובתו מדצמבר 2010 הודיע משרד הבריאות למשרד מבקר המדינה, כי חתם "לפני כשנה" עם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על הסכם לקבלת נתונים על העוסקים ברפואה ובסיעוד לפי התמחויות והחל לקבל אותם, וסמוך לסוף שנת 2010 נקט פעולות להקמת גוף במשרד שיעסוק בנושאים אלה.

בביקורת שממצאיה מוצגים בדוח זה עלה כי חרף הערות משרד מבקר המדינה בנושא ולמרות המלצות הוועדות, עד דצמבר 2010 לא הקים משרד הבריאות מאגר כזה, ואין בידי נתונים מעודכנים וזמינים על העוסקים במקצועות הרפואה; בכך נפגעת יכולתו לתכנן את השירותים הרפואיים לציבור.

ליקויים בתיעוד הדיונים בהמלצות הוועדות ובהחלטות לגביהן

סדרי מינהל תקינים מחייבים תיעוד של הדיונים בהמלצות הוועדות וההחלטות לגביהן בפרוטוקולים; כך ניתן להבטיח את שקיפות ההחלטות ואת העמדתן לביקורת ציבורית ומשפטית, ויש לכך גם תרומה לקידום יישומן של ההמלצות.

ממני הוועדות לא תמיד תיעדו בכתב את דיוניהם בהמלצות הוועדות ואת ההחלטות שקיבלו לגביהן. מן התשובות לשאלונים עולה כי מבין 13 המשרדים שאליהם פנה משרד מבקר המדינה שבעה תיעדו במלואן או כמעט במלואן את ההחלטות בדבר דחיית ההמלצות של הוועדות; משרד השיכון דיווח כי תיעד יותר ממחצית אלה; שלושה משרדים - משרד הבריאות, משרד הרווחה והמוסד לביטוח לאומי - דיווחו כי תיעדו פחות ממחצית מההחלטות. שני משרדים - משרד הפנים ומשרד המשפטים - לא מסרו נתונים על כך.

להלן דוגמה לאי-תיעוד הדיונים בהמלצות ועדה ובהחלטות לגביהן.

הוועדה לזכויות נפגעי עברה

במרץ 2008 הקים מנכ"ל משרד הרווחה ועדה בין-משרדית שתפקידה היה לגבש תכנית כוללת בנושא זכויות נפגעי עברה ולהמליץ על פעולות בעניין. הוועדה הגישה את המלצותיה ביולי 2009.

21 בעניין זה ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 53 (2003), בפרק "תכנון כוח אדם במקצועות הרפואה", עמ' 478.

22 ועדת אמוראי מ-2002, ועדת פזי וועדת בן-נון.

23 בעניין זה ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 50 (2000), בפרק "המוכנות לשעת חירום של מערך כוח האדם הרפואי במערך האשפוז", עמ' 230; דוח שנתי 53 (2003), בפרק "תכנון כוח אדם במקצועות הרפואה", עמ' 478; דוח שנתי 59 (2009), בפרק "כוח אדם רפואי וסיעוד - תמונת מצב" עמ' 355, עמ' 395.

ההמלצות התייחסו לנפגעי עברות המתה, נפגעי עברות תקיפה מינית, נפגעי עברות אלימות במשפחה, נפגעי עברות אלימות וסיוע כספי לנפגעי עברה. שר הרווחה דאז, ח"כ יצחק הרצוג, החליט לאמץ וליישם רק את המלצות הוועדה המתייחסות לנפגעי עברות המתה; בביקורת עלה שהדיונים שבהם התקבלו ההחלטות בנושא לא תועדו ואין להן הנמקה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010 הודיע משרד הרווחה כי אף שאין תיעוד לכך הוא דן ברוח הוועדה בפורומים שונים לרבות עם השר.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הרווחה כי העובדה שהדיונים האלה אינם מתועדים, משמעותה אי-מתן ביטוי בכתב לשיקולים בנוגע לדחייה או לאימוץ של ההמלצות. המשרד בחר להביא להחלטת ממשלה רק נושא אחד המופיע בהמלצות, שעה שלכאורה לכולן יש חשיבות, אולם נימוקיו לכך לא היו ידועים. רק בדיון שהתקיים כשנה לאחר מכן, באוגוסט 2010, הועלו בכתב נימוקי המשרד להחלטתו²⁴.

ליקויים בעבודת הוועדות

ועדות שלא השלימו את מלאכתן

תכלית עבודתן של הוועדות היא הצעת מענה מיטבי לבעיות מורכבות. על הוועדות לסכם את עבודתן בדוח ולכלול בו מסקנות והמלצות לביצוע. במקרים שחברי הוועדה חלוקים בדעותיהם, הדוח אמור להציג את המחלוקות.

נמצא כי בשלושה מתוך תשעת הנושאים שנבדקו הפסיקו הוועדות להתכנס בלא שהשלימו את עבודתן ובלא שהגישו מסקנות והמלצות. להלן פרטים על שניים מהמקרים²⁵.

הוועדה הציבורית לבדיקת צמצום העישון ונזקיו

העישון משפיע על התחלואה ועל התמותה וניתן למניעה. מחקרים מדעיים הוכיחו מעל לכל ספק, כי העישון הוא גורם סיכון עיקרי לפתח מחלות רבות בהן מחלות סרטניות, מחלות ריאות כרוניות, מחלות לב כלליות ואירועים מוחיים²⁶. בשנים האחרונות עסקו בסוגיה זו כמה ועדות:

1. בעקבות עתירה שהגישה ההסתדרות הרפואית בישראל לבג"ץ ב-1998 שעניינה בקשה להכריז על הניקוטין ועל הטבק סמים מסוכנים²⁷, מינה שר הבריאות דאז ועדה ציבורית לבדיקת צמצום העישון ונזקיו בהתייחס להגבלת העישון, לייבוא, לייצוא, למכירה, להפצה ולפרסום של מוצרי טבק.

הוועדה החלה בעבודתה בדצמבר 1999 וקיימה עשרות ישיבות, אספה מסמכים רבים ושמעה מאות עדויות בנושא, ביניהן של כ-70 מומחים מהארץ ומהעולם. בשנת 2001 החלה לסכם את עבודתה, אולם מעולם לא השלימה מלאכה זו ולא הגישה דוח והמלצות.

24 משרד הרווחה נימק את החלטתו בכך ש"בסיס הנתונים בנושא זה היה ברור, ידוע ומוגדר וכי בניגוד לסוגיות האחרות אשר נידונו בוועדה בהן קיימים מענים, בנושא עבירות המתה לא פותחו ולא ניתנו מענים כלל".

25 הוועדה השלישית היא הוועדה הבין-משרדית לפיתוח מיטות אשפוז ותשתיות שירותי אשפוז. ראו להלן בפרק "חילוקי דעות בין חברי הוועדה ואי-מתן ביטוי לעמדת המיעוט".

26 איה פלג, יונה אמיתי ובארי קנישקווי, "עישון", אתר האינטרנט של משרד הבריאות.
27 בג"ץ 3423/98 ההסתדרות הרפואית בישראל נגד שר הבריאות ואחרים (פורסם ב-lawdata).

2. במסגרת היזמה האסטרטגית של משרד הבריאות "לעתיד בריא 2020" הקים המשרד בשנת 2006 תת-ועדה לנושא הטבק כדי לקבוע מטרות כמיתות לצמצום העישון ונזקיו שיושגו עד שנת 2020. בשנת 2010 הגישה תת-הוועדה טיוטת דוח למשרד הבריאות, אולם דוח סופי לא הוגש.
 3. טיוטת הרוח מ-2010 שימשה בסיס מידע לוועדה נוספת שהקים מנכ"ל משרד הבריאות ביוני 2010 באותו נושא. בנובמבר 2010 הגישה הוועדה את המלצותיה והנהלת המשרד אישרה אותן.
- בתשובת משרד הבריאות למבקר המדינה מדצמבר 2010 הוא לא הסביר מהן הסיבות לכך שלא עמד על השלמת עבודת הוועדה שמינה עוד בשנת 1999, אולם ציין כי הוועדות שעסקו בנושא הזינו זו את זו עד גיבוש התכנית שעליה המליצה הוועדה האחרונה.

העישון הוא עניין הנוגע לבריאותו ולאיכות חייו של הציבור כולו, אולם למרות מינוי מספר ועדות בנושא הוא לא זכה לטיפול יעיל, מקיף ומערכת, אלא הונח במשך שנים רבות ללא סיבה מוצדקת.

לאחר תום הביקורת הגיש משרד הבריאות לממשלה הצעת החלטה בעניין צמצום העישון ונזקיו שהתבססה על המלצות הוועדה, ובמאי 2011 אישרה אותה הממשלה.²⁸

הוועדה הבין-משרדית בעניין החברות לדירור ציבורי

בספטמבר 2003 החליטה הממשלה כי על שר האוצר ועל שר השיכון מוטל להקים ועדה בין-משרדית שתגיש לה המלצות בעניין איחוד פעילות החברות לדירור ציבורי או הפרטתן.²⁹

הביקורת העלתה שמסמכי משרד השיכון כללו מסמך מפברואר 2005, שאינו חתום על ידי חברי הוועדה, אך נושא את השם "דוח הצוות הבין-משרדי לפעילות החברות לדירור ציבורי". בידי משרדי האוצר והשיכון אין דוח סופי של הוועדה חתום בידי חבריה, ושררה ביניהם מחלוקת בשאלה אם הדוח הוא סופי, כמפורט להלן:

י"ר הוועדה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010 כי חתם על הדוח ו"הדוח שהוגש לממשלה היה דוח סופי"; משרד השיכון מסר בתשובתו מדצמבר 2010 כי הצוות מסר "טיוטת דוח ובכך סיים את עבודתו"; משרד האוצר מסר בתשובתו מדצמבר 2010 כי נציגיו לא חתמו על דוח סופי ואין בידיהם דוח כזה. רשות החברות הממשלתיות מסרה בתשובתה מדצמבר 2010 כי "למיטב ידיעת הנוגעים בדבר... עבודת הצוות הסתיימה עם הפצת דו"ח הצוות הבין-משרדי".

הביקורת העלתה כי בספטמבר 2005 הודיע ממלא מקום שר האוצר למזכיר הממשלה כי הוועדה גיבשה המלצות אך הן טרם נחתמו; מדברי ההסבר להחלטת הממשלה בנושא פירוק "פרוות" מיולי 2010³⁰ עולה שההתייחסות למסמך האמור הייתה כאל טיוטה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד השיכון ולמשרד האוצר כי הואיל והם לא קיבלו לידיהם דוח סופי וחתום, היה עליהם לדרוש מהוועדה להשלים את עבודתה ולהגיש להם דוח כזה - בין שהדוח מוסכם על כל החברים ובין שאינו מוסכם על כולם. משלא עשו כן לא קיימו את החלטת הממשלה.

28 החלטה מס' 3247 מ-29.5.11.

29 החלטה מס' 841 מ-15.9.03.

30 החלטה מס' 2015 מ-15.7.10.

התמשכות עבודת הוועדות

כדי ליעל את עבודת הוועדה ולקדם את הטיפול בנושא שהופקדה עליו חשוב שממנה יקבעו לוח זמנים לסיום עבודתה ולהגשת המלצותיה. בביקורת עלה שממני הוועדות בדרך כלל קבעו להן מועדים להגשת דוחות סופיים, אולם מרבית הוועדות לא עמדו בהם. להלן דוגמה:

הוועדה לטיפול בסיוע למשפחות המאמצות ילדים עם צרכים מיוחדים

השירות למען הילד במשרד הרווחה מסייע למשפחות המאמצות ילדים עם צרכים מיוחדים במימון טיפולים שונים. בתחילת אוקטובר 2008 מינה מנכ"ל משרד הרווחה ועדה לבחינת נהלים לקביעת הזכאות וסכומי הסיוע שיינתנו למשפחות המאמצות ילדים ולגיבוש המלצות בעניין. על הוועדה היה להגיש את המלצותיה עד לתחילת ינואר 2009.

הביקורת העלתה כי הוועדה הגישה את המלצותיה רק באוגוסט 2010 - כשנה וחצי לאחר המועד שבו היה עליה לסיים תפקידה.

בתשובת משרד הרווחה למשרד מבקר המדינה הסביר המשרד כי התמשכות עבודת הוועדה נבעה ממורכבות הנושא, מן הקושי לתיאום מועדי דיון ובשל ייעוץ ארגוני שניתן באותה עת לשירות למען הילד.

לדעת משרד מבקר המדינה, על ממני ועדות - בכואם לנקוב לוח זמנים להגשת המלצותיהן - לשקול את מידת המורכבות של הנושא שבו עוסקת הוועדה ואת מכלול הקשיים הצפויים העלולים להאריך ולעכב את עבודתה. בין היתר, עליהם לשקול אם הוועדה היא פנים-משרדית או בין-משרדית, שכן סוגיות שוועדות בין-משרדיות עוסקות בהן מורכבות בדרך כלל וקשה למצוא להן פתרון מוסכם, את המימון ואת התקציב שיידרשו למימוש המלצות הוועדה. עליהם לשקול גם אם עניינים נוספים יכבידו על יישום המלצות, וכדי להימנע מחריגה מלוח הזמנים המתוכנן לסיום עבודת הוועדה על ממני הוועדה לדרוש ממנה להגיש אחת לתקופה דוח על התקדמות עבודתה כדי שיהיה אפשר לעדכן את לוח הזמנים ולגשר על חילוקי הדעות, אם נתגלעו, מבעוד מועד. אם ועדה מבקשת לדחות את מועד סיום עבודתה ואת הגשת הדוח, עליה לפנות למי שמינה אותה ולבקש את אישורו לכך.

חילוקי דעות בין חברי ועדות ואי-מתן ביטוי לעמדת המיעוט

לעתים עבודת ועדה אמנם מסתיימת, אולם מסקנותיה אינן מתקבלות פה אחד ושווררים חילוקי דעות בין חבריה; במקרה כזה חשוב לתת ביטוי ברוח גם לדעת המיעוט, וכך להפנות את תשומת לב מקבלי ההחלטות לאי-תמימות הדעים בעניינים מסוימים. גם הוראות התקשי"ר מתייחסות לעניין זה וקובעות כי על חברי ועדה המסתייגים מחלקים מהדוח לציין את הסתייגויותיהם ולפרטן³¹.

נמצא שהוועדה לפיתוח מיטות אשפוז ותשתיות שירותי אשפוז³² לא סיימה את עבודתה בגלל חילוקי דעות בין חבריה, וגם הוועדה לגיבוש המלצות לטיפול מערכתי במבנים פגומים לא נתנה ביטוי לחילוקי הדעות בין חבריה ברוח שמסרה. המחלוקות לא הובאו לידיעת השרים הנוגעים בדבר ולכן נבצר מהם לדון בהם ולפעול ליישובן או להביאן להכרעת ראש הממשלה; לכן נפגע בסופו של דבר הטיפול בנושאים אלה. להלן הפרטים.

הוועדה הבין-משרדית לפיתוח מיטות אשפוז ותשתיות שירותי אשפוז³³

בינואר 2005 הורתה הממשלה על הקמת ועדה משותפת למשרד הבריאות ולמשרד האוצר בראשות מנכ"ל משרד הבריאות להכנת תכנית לפיתוח מיטות אשפוז ותשתיות שירותי אשפוז במדינה בהתאם לצרכים בתוך 45 יום³⁴. בפברואר 2005 מינה מנכ"ל משרד הבריאות ועדה בראשותו בהשתתפות נציגי משרד הבריאות ומשרד האוצר. הופיעו בה נציגי קופות החולים, נציגי אקדמיה ומומחים אחרים. במהלך דיוניה התגלעו חילוקי דעות בין משרד הבריאות למשרד האוצר. נוכח חילוקי הדעות ובהעדר יכולת להגיע להסכמות גיבש משרד הבריאות טיוטת המלצות מטעמו בלבד. הוועדה לא סיימה את עבודתה ולא הגישה דוח מסכם. בנובמבר 2005 הגיש שר הבריאות תכנית לרפורמה במערך האשפוז למזכירות הממשלה, אולם זו לא הובאה לדיון בגלל התנגדות משרד האוצר להוספת מיטות³⁵.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הבריאות ולמשרד האוצר כי התנהלותם לקויה; על הוועדה הבין-משרדית לפיתוח מיטות אשפוז ותשתיות שירותי אשפוז היה להגיש דוח משותף שחילוקי הדעות בין חבריה יבואו בו לידי ביטוי; הגשת המלצות באופן חד צדדי בידי חלק מחבריה, כולם מאותו משרד, מנציחה את הבעיה שבגינה הוקמה הוועדה. בהעדר הסכמה על המלצות מוטלת על השרים הנוגעים בדבר החובה להביא את המחלוקת להכרעת ראש הממשלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, כאשר הסמכויות לטיפול בנושא הן בידי כמה משרדים, על מקימי הוועדה לקבוע בכתב המינוי את גבולות האחריות והסמכות של חברי הוועדה - כדי להבטיח שיעבדו בשיתוף פעולה. כן עליהם לדרוש מן החברים בוועדה שייבאו מחלוקות מהותיות לידיעת הממנים ללא דיחוי.

הוועדה לגיבוש המלצות לטיפול מערכתי במבנים פגומים

מאז שנות החמישים של המאה העשרים ועד שנות התשעים שלה בנתה מדינת ישראל מאות אלפי דירות המיועדות לדיור ציבורי, ועם הזמן מכרה חלק מהן. עקב התיישנות המבנים, סטנדרט הבנייה הנמוך שלהם ואחזקתם הלקויה, התגלו בחלק מהם פגמים שמקצתם משפיעים על יציבותם

32 בהחלטת ממשלה 3153 מ-30.01.05 ואצל מבקר המדינה, דוח שנתי 61 ב (2011), בפרק "מצוקת האשפוז במחלקות הפנימיות בבתי חולים כלליים", עמ' 169, מכונה הוועדה "צוות".

33 בעניין זה ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 61 ב.

34 החלטה 3153 מ-30.01.05.

35 בינואר 2011, לאחר סיום הביקורת, סיכמו משרדי הבריאות והאוצר על תוספת של 960 מיטות אשפוז בשש השנים שלאחריה - לפנימיות, לטיפול נמרץ, לפגיות ולילודות. בפברואר 2011 קיבלה הממשלה החלטה (2917) בדבר חיזוק מערכת הבריאות הציבורית ומערך האשפוז הציבורי וקבעה שעד שנת 2016 לא ייתוספו יותר מ-960 מיטות.

ובטיחותם. אמנם המכנים אינם מסוכנים בהכרח, אך אי-טיפול בהם עלול להחריף את מצבם ואף להפכם, בסופו של דבר, למסוכנים. רשויות מקומיות, דיירים וחברות הדיור הציבורי³⁶ פנו למשרד השיכון כדי שיטפל בפגמים ובליקויים שהתגלו.

באפריל 2007 הורתה הממשלה על מינוי ועדה בין-משרדית בראשות נציג משרד השיכון ובהשתתפות נציגי משרד הפנים ומשרד האוצר לגיבוש המלצות לטיפול מערכתי בנושא³⁷. במהלך עבודת הוועדה התגלעו מחלוקות עקרוניות בין נציגי משרד האוצר ליתר חברי הוועדה בנוגע לחובת המדינה לטפל באותם מבנים ולתקציב הנדרש לשם כך. באוקטובר 2007 הגישה הוועדה את המלצותיה למנכ"ל משרד השיכון בלא שנתנה בהן ביטוי לעמדת משרד האוצר. משרד האוצר לא דרש לצרף את הסתייגותיו לפרקים שאינם מקובלים עליו, אך נציגיו נמנעו מלחתום על הדוח. משרד השיכון לא העביר את המלצות הוועדה לדיון בממשלה ולפיכך היא לא דנה בהן.

הסוגיה שהוועדה הבין-משרדית טיפלה בה היא סוגיה עקרונית שלה השלכות משפטיות וכלכליות. הימנעות משרד השיכון מלכלול בדוח הוועדה את עמדת המיעוט של משרד האוצר מחד גיסא, והימנעות משרד האוצר מפירוט הסתייגותו מאידך גיסא, ובסופו של דבר - אי-הגשת הדוח לממשלה כנדרש - מנעו מהממשלה לדון בנושא ולגבש מדיניות כוללת לבעיית המכנים הפגומים.

היבטים מינהליים של עבודת הוועדות

הסדרת פעולת הוועדות שהוקמו מכוח החלטת ממשלה

פרק 64.1 בתקשי"ר מסדיר את פעולת הוועדות אשר הוקמו, בין היתר, בידי שר ומנהל כללי³⁸, אולם הוראותיו אינן חלות על ועדות שהקמתן נקבעה בהחלטת ממשלה. אין גם הוראות אחרות המסדירות את פעולותיהן של ועדות אלה. בהעדר הוראות כאמור סדרי העבודה של ועדות שהוקמו מכוח החלטת ממשלה אינם שיטתיים; למשל, חברי הוועדה מתמנים מבלי שנקבעו כללים למינוים, הוועדה אינה מחויבת לתעד את דיוניה, לא נקבע למי היא צריכה לדווח, לא נקבעו הליכי עבודתה, תדירות התכנסותה, הדרך לקבלת החלטותיה וביטוייה של דעת המיעוט בדוח.

משרד מבקר המדינה העיר לנוגעים בדבר - נש"מ והיועץ המשפטי לממשלה - כי הואיל והקמתן של ועדות אלו שכיחה עליהם לקבוע הוראות להסדרת עבודתן.

36 חברות הדיור הציבורי: "עמידר - החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ", "חלמיש חברה ממשלתית עירונית לדיור, לשיקום ולהתחדשות שכונות בתל אביב-יפו בע"מ", "חלד חברה ממשלתית עירונית לשיקום דיור ופיתוח בע"מ", "שקמונה חברה ממשלתית עירונית לשיקום הדיור בחיפה בע"מ", "פרזות חברה ממשלתית עירונית לשיכון ירושלים בע"מ" - חברות ממשלתיות עירוניות; "עמייגור ניהול נכסים בע"מ - חברה בבעלות הסוכנות היהודית.

37 החלטה מס' 1579 מ-15.4.07.

38 גורמים נוספים שמוסמכים למנות ועדות שעבודתן מוסדרת בפרק זה בתקשי"ר: בעלי מעמד דומה למנהל כללי, נציב שירות המדינה, היועץ המשפטי לממשלה, המשנה למנהל הכללי, סגן המנהל הכללי, מנהל יחידת סמך ומנהל יחידה מנהלית.

שמירת המידע שאספה הוועדה

נציגי משרדי הממשלה משתתפים בעשרות ועדות הדנות בנושאים שונים; במהלך עבודת הוועדות נוצר ונאסף מידע רב. על מנת להבטיח את שימורו ואת נגישותו לטווח הארוך יש צורך לנהלו.

הביקורת העלתה כי למשרדי הממשלה - למעט משרד התמ"ת והמשרד להגנת הסביבה - אין מערכת המתעדת את עבודת הוועדות ואוגרת את המידע שנאסף במהלך עבודתן.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שמשרדי הממשלה יקימו מאגר מידע שיהיה נגיש לכל המשרדים והמידע האצור בו יוכל להיות מאוחזר בקלות.

המשרד להגנת הסביבה, משרד המשפטים, המשרד לביטחון הפנים והנהלת בתי המשפט הודיעו בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה כי הם פועלים לריכוז מידע כזה כבסיס נתונים.

פרסום דוחות הוועדות

פעמים רבות עוסקות הוועדות בנושאים שיש להם נגיעה לציבור כולו ולכן יש לציבור כולו עניין בהמלצותיהן. הדרך להביא את המידע לידיעת הציבור היא פרסום דוחותיהן.

בביקורת עלה כי ההחלטה על פרסום הדוחות ניתנה לשיקול דעתם של המשרדים ואין הנחיה המחייבת לעשות זאת.

משרד הפנים כלל לא מסר למשרד מבקר המדינה נתונים בעניין פרסום דוחות. ארבעה משרדים³⁹ דיווחו למשרד מבקר המדינה כי הם מפרסמים את כל הדוחות או כמעט את כל הדוחות של הוועדות הפנים-משרדיות, וחמישה משרדים⁴⁰ דיווחו כי הם מפרסמים את דוחות הוועדות הבין-משרדיות; שני משרדים⁴¹ דיווחו כי הם מפרסמים יותר ממחצית הדוחות של הוועדות הפנים-משרדיות; שני משרדים⁴² דיווחו כי הם מפרסמים פחות ממחצית הדוחות של הוועדות הפנים-משרדיות והבין-משרדיות; ארבעה משרדים⁴³ דיווחו כי הם לא מפרסמים את דוחות הוועדות הפנים-משרדיות או מפרסמים את מיעוטם, ושלושה משרדים⁴⁴ דיווחו כך לגבי ועדות בין-משרדיות. שני משרדים⁴⁵ לא מסרו נתונים על ועדות בין-משרדיות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על נש"מ לבחון אם ראוי להנחות בהוראותיה את הגורם הממנה לפרסם את דוח הוועדה בכפוף למגבלות הדין.

מניעת ניגוד עניינים של חברי הוועדות

על חברי הוועדה לפעול ללא משוא פנים ובאופן מקצועי ובלתי-תלוי בשיקולים זרים. לצורך כך יש להסדיר מנגנון למניעת ניגוד עניינים שלהם. המנגנון הקיים חל על חברי ועדות שהם עובדי מדינה

39	משרד התמ"ת, משרד החקלאות, משרד הרווחה והמשרד להגנת הסביבה.
40	המשרדים הנזכרים בהערה הקודמת ונש"מ.
41	נש"מ וממ"י.
42	משרד הבריאות ומשרד המשפטים.
43	משרד השיכון, המשרד לביטחון הפנים, המוסד לביטוח לאומי והנהלת בתי המשפט.
44	משרד השיכון, המשרד לביטחון הפנים וממ"י.
45	הנהלת בתי המשפט והמוסד לביטוח לאומי.

ועל עוזרים ויועצים שאינם עובדי מדינה, כולל אלה שפועלים בהתנדבות או בשכר סמלי⁴⁶. הוראות אלה לא הוחלו במפורש על חברי ועדות שאינם עובדי מדינה.

בינואר 2003 פרסם היועץ המשפטי לממשלה הנחיה בעניין מינוי ועדות ציבוריות מייצגות, הרכביהן ודרכי פעולתן (להלן - ההנחיה)⁴⁷. ההנחיה חלה על ועדות שהוקמו על פי החלטת שר, היא עוסקת בעיקר במניעת ניגוד עניינים וקובעת כי על מועמד לחברות בוועדה לחשוף כל עניין שנוגע אליו הקשור לחברות בוועדה. לשם כך עליו למלא שאלון, לחתום על התחייבות להודיע ליועץ המשפטי של המשרד הרלוונטי על כל שינוי בפרטים שמילא בתקופת עבודת הוועדה ולהימנע מלעשות שימוש במידע שקיבל במהלך עבודת הוועדה ואינו נכלל ברוח הסופי שהגישה.

אין אפוא הוראה מפורשת לגבי הסדר למניעת ניגוד עניינים של מועמדים לחברות בוועדות שמקימים הממשלה או מנכ"לים של משרדיה, הגם שניתן להחיל עליהם את הוראות התקשי"ר בדבר יועצים. הואיל וחשוב שהוועדות הציבוריות יפעלו באופן תקין, ראוי כי נש"מ תפעל להחלה מפורשת של הוראות התקשי"ר גם על אלה.

בתשובתה מנובמבר 2010 למשרד מבקר המדינה הודיעה נש"מ כי בעקבות הביקורת היא מכינה הוראות מתאימות לתקשי"ר.

סיכום והמלצות

אחד הכלים המסייעים בעבודת המטה הממשלתית הוא ועדות. מתברר שלא תמיד השימוש בוועדה תכליתי. קושי מיוחד מתעורר במקרים שבהם ועדה מטפלת בנושא שסמכויות הטיפול בו שייכות לכמה משרדי ממשלה; במקרים אלה התגלעו לעתים מחלוקות עקרוניות בין חבריה שלא הובאו לידיעת השרים הנוגעים בדבר.

לא תמיד הקפידו ממני הוועדות על כך שהוועדות יסיימו את עבודתן בזמן, וכאשר חבריהן התקשו להגיע להסכמה הם לא התערבו להסיר את החסמים; הם לא תמיד דנו בהמלצות הוועדות, ולעתים אף מינו ועדות נוספות לטיפול באותו עניין בלי שדנו בהמלצות של הוועדות הקודמות. משדנו בהמלצות וקיבלו החלטות על יישומן לא תמיד הן יושמו או שהן יושמו באופן חלקי. בשל אי-קיום דיונים בהמלצות הוועדות ואי-נקיטת פעולות נמרצות ליישום החלטותיהן, בסופו של דבר, העניינים שבגינם הוקמו לא טופלו כראוי.

התנהלות ממני הוועדות לוקה באי-תקינות מינהלית ויש בה משום התרשלות בטיפול בבעיות שהם עצמם הכירו בחשיבותן ובצורך ליתן להן מענה. יש בהתנהלותם גם יחס לא ראוי לעבודת חברי הוועדות, אשר השקיעו מזמנם וממרחם בדיונים אך עבודתם לא זכתה לתשומת הלב הראויה. התנהלות כזאת לא רק שאינה כדירה לקדם טיפול יעיל ותכליתי בסוגיות שהוועדות עוסקות בהן, אלא היא כרוכה גם בכזבוז משאבי זמן וכסף. מינהל בלתי-תקין מעין זה יש בו גם פגיעה באמון של הציבור במערכת השלטון.

46 פרק 13.6 לתקשי"ר - עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים.

47 "מינוי והרכב ועדות ציבוריות מייצגות ודרכי פעולתן", הנחיות היועץ המשפטי לממשלה (1.1502) (13.1.03).

גם הוועדות עצמן לא תמיד פעלו ביעילות ובתכליתיות: ועדות אחדות לא השלימו את עבודתן ולא הגישו המלצות, אחרות לא עמדו בלוחות הזמנים שממני הוועדות קבעו להן. במקרים מסוימים מנעו מהן חילוקי דעות בין חבריהן, שלא בהכרח ניתן להם ביטוי בדוחות והובאו לידיעת הממנים, להשלים את מלאכתן.

על ממני הוועדות לגלות מעורבות במהלך עבודתן ולהפעיל בקרה ומעקב על פעילותן. עליהם להיות ערים מלכתחילה לקשיים הצפויים בעבודתן ולהתוות אותה כך שיוכלו להתמודד עמה. ניתן אף לקבוע מראש מנגנון ליישוב מחלוקות אם יתעוררו. כדי להגביר את האפקטיביות של עבודת הוועדות, על ממניהן לקדם את יישום ההמלצות שאושרו. על הוועדות לשקף בהחלטותיהן ובהמלצותיהן את המחלוקות שהתעוררו ולהציג אותן בפני אלה שמינו אותן. אם הוועדות והממנים אותן הגיעו למבוי סתום, ראוי להעביר את הבעיה שלא הוצע לה פתרון להכרעת השרים הנוגעים בדבר, או - במידת הצורך - להכרעת ראש הממשלה.

כדי להבטיח את תקינות עבודת הוועדות שהוקמו מכוח החלטות הממשלה, על נש"מ ועל היועץ המשפטי לממשלה להסדיר את עבודתן בנוהל מתאים שיכלול הוראות דומות לאלו החלות על ועדות שהוקמו בידי שרים או בידי מנהלים כלליים של משרד ממשרדי הממשלה.