

משרד הביטחון

תהליכי העבודה באגף שיקום נכים

תקציר

רקע כללי

על פי הוראת הארגון של אגף שיקום נכים (להלן - האגף) שבמשרד הביטחון (להלן - משהב"ט), האגף מופקד על הטיפול במי שהפכו לנכים בתקופת שירותם ועקב שירותם בצה"ל, במשטרת ישראל או בכל שירות אחר ששר הביטחון הכריז עליו ברשומות כעל שירות צבאי (להלן - נכי צה"ל או נכים). החוק העיקרי המסדיר את זכויותיהם של נכי צה"ל הוא חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1959 [נוסח משולב] (להלן - חוק הנכים). מכוחו של חוק זה הותקנו תקנות שונות, וכן נקבעו לעניין זה הוראות פנימיות במשהב"ט ובאגף.

באותה הוראה נקבע, כי ייעוד האגף הוא להחזיר את הנכה לכושר תפקוד מיטבי בחברה באמצעות מתן שירותים (רפואיים, סוציאליים וכלכליים) ותגמולים. לפי נתוני האגף, בשנת 2012 הוא טיפל בכ-56,400 נכים. בכל שנה מוגשות לאגף כ-6,000 בקשות חדשות להכרה כנכה צה"ל.

פעולות הביקורת

בתקופה מנובמבר 2012 עד אוגוסט 2013 בדק משרד מבקר המדינה תהליכי עבודה באגף. בירורי השלמה נערכו, לסירוגין, בחודשים ספטמבר עד דצמבר 2013. נבדקו בין היתר הנושאים הבאים: פעילות היחידה לתביעות וקביעת זכאות, אישור תגמולים מיוחדים, סוגיות בתחום כוח האדם באגף ועיגון הטבות הניתנות על ידי האגף בחקיקה. הביקורת נערכה במשהב"ט: באגף - ביחידה לתביעות וקביעת זכאות, ביחידה לשירותים רפואיים, ביחידה לתגמולים והטבות, ביחידה הארצית לשירותי שיקום ובמחוזות: תל אביב, דן, חיפה ורחובות; באגף מינהל ומשאבי אנוש (להלן - אמ"ש), באגף היועץ המשפטי למערכת הביטחון (להלן - יועמ"ש למעלהב"ט), באגף תקשוב וניהול מערכות מידע - בארכיון צה"ל ומערכת הביטחון, ובאגף הכספים - בחטיבת חשבונות שיקום נכים; בצה"ל: במפקדת קצין השלישות הראשי (להלן - מקשל"ר) שבאגף כוח אדם (להלן - אכ"א); ובנציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם).

הליקויים העיקריים

בקרה לקויה על משך הטיפול בתביעות

אדם המבקש הכרה כנכה צה"ל וזכויות לפי חוק הנכים (להלן - התובע) מגיש תביעה ליחידה לתביעות וקביעת זכאות (להלן - היחידה). תקופת הטיפול בתביעה מתחלקת לשני שלבים: השלב הראשון - התקופה שבה היחידה אוספת את כל החומר הרלוונטי כדי לקבל החלטה בתביעה להכרה כנכה צה"ל (להלן - החלטה); והשלב השני - התקופה לאחר איסוף כל החומר הרלוונטי ועד שמתקבלת החלטה. להלן הליקויים שעלו בהקשר זה:

1. (א) במקרים רבים שלב איסוף החומר נמשך זמן רב. אלפי תיקים מצטברים וממתינים להשלמת מסמכים, לעתים כשנה ואף מעבר לכך. (ב) האגף לא קבע לוח זמנים לעבודת היחידה בשלב הראשון. כתוצאה מכך, עובדי היחידה פועלים בהיעדר נורמות מחייבות בתחום זה. (ג) האגף אינו מרכז נתונים על תהליך הטיפול בתביעה בשלב הראשון. כתוצאה מכך, נמנע מהאגף מידע שהיה מאפשר מעקב ובקרה על משך הטיפול בתביעות, לרבות איתור גורמים מעכבים.
2. אין מידע המשקף נכונה את עבודת היחידה, ולכן האגף אינו יודע מהי מידת עמידתה של היחידה בפרקי הזמן שנקבעו בתקנות הנכים (תגמולים ושיקום) (הליכים בפני קצין תגמולים), התשנ"ה-1995, ובאמנת השירות של האגף בנוגע לקבלת החלטה בתביעות בגין חבלה ובגין מחלה.
3. מערכת המידע שבשימוש היחידה לוקה בחסר בנוגע למעקב ולבקרה אחר הטיפול בתיקים.
4. אף שהיחידה מזהה סיבות לעיכוב, העלויות להביא לידי התמשכות הטיפול בתביעה, אין בידי האגף תכנית כיצד יש לפעול כדי לצמצם את העיכובים.

היעדר נגישות למידע חיוני ממקשל"ר

כדי לטפל בתביעה להכרת זכאות זקוקה היחידה, בין היתר, לתיקים אישיים ולתיקים רפואיים של התובעים מתקופת שירותם הצבאי. תיקים של תובעים שעדיין לא שוחררו מצה"ל (לרבות של חיילי מילואים) נמצאים במקשל"ר. ביולי 2012 אותרה בעיה בטיחותית בחלק מהמחסנים המשמשים לאחסון תיקים, ונאסרה הכניסה אליהם. החל ממועד זה נמנעה הגישה לכ-300,000 תיקים. בראשית שנת 2013 נבחנו מספר חלופות, ולא נמצא פתרון מתאים. ממסמכי אכ"א מיוני 2013 עולה, שתהליך פתרון הבעיה עלול להימשך כשנה וחצי, ובתקופה זו לא תתאפשר גישה לתיקים. יוצא אפוא, שבמשך כשלוש שנים, מיולי 2012 ועד שנת 2015, בחלק מהתביעות לא תהיה נגישות למידע חיוני מתקופת שירותו הצבאי של התובע.

אישור תגמול לנצרך ללא בחינה מספקת

חוק הנכים מגדיר נצרך כ"אדם שאינו מסוגל להשתכר למחייתו ואין לו הכנסה מספקת למחייתו". לצורך בדיקת זכאות של מבקש תגמול נצרך זקוק האגף למידע על הכנסותיו של המבקש. בעניין זה נמצא כלהלן:

1. במרץ 2004 התיר שר האוצר דאז לנציבת מס הכנסה דאז¹ או למי שהוסמך לכך "לגלות לאגף... ידיעות הקשורות למבקשי סיוע כלכלי". בדצמבר 2004 הודיע מנכ"ל משהב"ט דאז, כי נוכח רגישות הנושא, יגובש במשהב"ט נוהל עבודה. למרות זאת, ואף על פי שאחד התנאים לקבלת תגמול נצרך הוא היעדר הכנסה מספקת לשם מחיה, במשך למעלה מתשע שנים משהב"ט לא הסדיר באמצעות נוהל עבודה את אופן השימוש במאגרי המידע של אגף מס הכנסה ואת היקפו, ובפועל האגף אינו עושה בהם שימוש מספק לצורך בדיקת זכאות של מבקשי תגמול נצרך.
2. המבחן לזכאות לתגמול נצרך על פי החוק בנוסחו הקיים הוא אך ורק מבחן הכנסותיו של הנכה, ולכן האגף אישר תגמול נצרך גם לנכים עתירי נכסים.

ליקויים בהליך למינוי רופאים בכירים באגף

1. בתקנות הנכים (טיפול רפואי), התשי"ד-1954, נקבע, כי בהיעדרו של הרופא המוסמך הראשי, סמכויותיו יהיו נתונות לסגנו. משנת 2007 ועד ספטמבר 2013, משהב"ט לא אייש בפועל את המשרה של סגן רופא ראשי. תחילה, בשנים 2007-2010 לא פרסם משהב"ט מכרז למשרה. בעקבות פנייה לבית הדין לעבודה והערות נש"ם, נאלץ משהב"ט בפברואר 2011 לפרסם מכרז. עם זאת, כינוסה של ועדת בוחנים התעכבה עד ספטמבר 2012. בהמשך, דחה משהב"ט בכשלושה חודשים את שיבוצו של הרופא שזכה במכרז למשרה, ולאחר שבדצמבר 2012 שובץ למשרה, הודיע לו סמנכ"ל וראש האגף (להלן - ראש האגף) כי "בעדיפות ראשונה וקודמת לכל" ימשיך לשמש כרופא מחוזי ולא כסגן רופא ראשי; זאת שלא בהתאם להנחיית נציב שירות המדינה. בספטמבר 2013 הכיר משהב"ט בתקופת שחלפה כתקופת ניסיון, ושיבץ רטרואקטיבית את הרופא לתפקיד החל מסוף יוני 2013. נוכח תפקידי סגן הרופא הראשי, אי-איוש המשרה בפועל היה בו כדי לפגוע בניהול השירותים הרפואיים באגף, פגע בזכויותיו של הרופא שזכה במכרז, ואינו עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין.

1 בספטמבר 2004 הוקמה רשות המסים בישראל, והיא מאחדת את אגף מס הכנסה ומיטוי מקרקעין (להלן - אגף מס הכנסה), אגף המכס והמע"מ ושירות העיבודים הממוכנים (שע"ם).

2. בשלהי 2011 נוצר צורך במציאת רופא שימלא זמנית את תפקידה של הרופאה המרחבית במרחב מרכז. על פי תקנון שירות המדינה (להלן - תקשי"ר), במקרה כזה לא תחול חובת מכרז, עם זאת יש לקיים הליך בחירה שוויוני, הגון ושקוף, ובכלל זה על משהב"ט לפרסם בפומבי את דבר איוש המשרה בדרך של מילוי מקום. נמצא, כי משהב"ט פעל שלא על פי כללי התקשי"ר הללו, וכי נש"ם אישרה משך שנים למשהב"ט לפעול בדרך פסולה זו. זאת ועוד, גם לאחר שנש"ם והמשנה ליועמ"ש למעב"ט העירו לאמ"ש, כי יש לפעול על פי הוראות התקשי"ר, לא נקט אמ"ש צעדים לתיקון המצב. יודגש, שהרופא המוסמך הראשי באגף כלל לא היה שותף לתהליך הבחירה.

עיכוב בעיגון בחקיקה של הטבות שמעניק האגף

לחלק ניכר מההטבות ומהתשלומים שמעניק האגף לנכי צה"ל אין ביטוי בחוק או בתקנות, והם ניתנים באמצעות הוראות פנימיות. על פי חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה דאז מיולי 2005, יש לקדם מהלך של הסדרה בחקיקה של כלל ההטבות הניתנות. למרות חשיבות העיגון בחוק של כלל ההטבות, הן מבחינה ערכית ומוסרית והן מבחינה משפטית, חלפו למעלה משמונה שנים ממועד חוות הדעת האמורה, ועדיין הטיפול בנושא טרם הסתיים.

ההמלצות העיקריות

1. היחידה לתביעות וקביעת זכויות היא שער הכניסה של נכי צה"ל לאגף. מצב שבו האגף אינו יודע מהי מידת עמידתה של היחידה בפרקי הזמן שנקבעו בתקנות ובאמנת השירות בנוגע לתביעות בגין חבלה ובגין מחלה, אינו תקין. על ראש האגף לאתר את הפגמים והחולשות בטיפול היחידה בתביעות, ולהציע להן מענה. נוסף על כך, קיימת חשיבות גדולה לכך שהאגף, בין היתר, יקבע לוח זמנים לשלב איסוף החומר, יקיים מעקב ובקרה לכל אורך תהליך הטיפול בבקשה, ויפעל לצמצום עיכובים. כדי לאפשר לאגף טיפול נאות בתביעות, על אכ"א לפעול ללא דיחוי נוסף לתיקון מצב בו עקב ליקויים בטיחותיים במחסניו, אין נגישות ללמעלה מ-300,000 תיקים אישיים של חיילים.
2. על משהב"ט להפיק לקחים מהתנהלותו בנוגע למינוי רופאים בכירים ולהקפיד לפעול על פי הוראות התקשי"ר וכללי מינהל תקין.
3. על משהב"ט לפעול להסדרת אופן השימוש במאגרי המידע של אגף מס הכנסה ואת היקפו, ולבחון אם יש מקום ליזום תיקון הגדרת נצרך בחוק הנכים, כך שיתחשב גם בנכסי המבקשים זכויות לתגמול נצרך ולא רק בהכנסותיהם, כדי למנוע ככל הניתן ולפחות לצמצם מצבים של ניצול לרעה של תגמול נצרך על ידי אנשים עתירי נכסים.
4. נוכח חשיבות העיגון בחוק של כלל ההטבות הניתנות לנכי צה"ל, הן מבחינה ערכית ומוסרית והן מבחינה משפטית, ומאחר שמאז שנת 2005 נושא עיגון ההטבות בחוק נמצא בשלבים שונים של טיפול ואינו מתקדם, על מנכ"ל משהב"ט לפעול להביא את העניין לכלל סיום בהקדם.

סיכום

על פי אמנת השירות של האגף, ייעודו הוא מתן שירות מקצועי, מהיר ואנושי למען שיקום הנכה ושילובו בחברה, תוך חתירה לתפקוד מיטבי של האגף ולשיפור השירות בהתמדה. האמנה מפרטת גם כללי יסוד, ולפיהם, בין היתר, האגף יפעל על פי מדדי שירות, וכן יעניק יחס הוגן ושוויוני לכל הזכאים.

על אף המאמץ הגדול שמשקיעים מנהלי האגף ועובדיו, וגילויי המעורבות, היזמה, ההתמדה והנכונות, עלו בביקורת ליקויים יסודיים, לרבות בטיפול היחידה לתביעות וקביעת זכאות בבקשות להכרה כנכה צה"ל, באישור תגמול נצרך ובמינוי משרות רופאים בכירות. ליקויים אלה עומדים בסתירה לכללי היסוד שנקבעו באמנת השירות של האגף ובחלקם אף להוראות התקשי"ר, ופוגעים ביכולתו להגשים את ייעודו. יש להקפיד על תיקונם גם נוכח הצורך שהאגף יגשים את ייעודו תוך כבוד, הוקרה ומחויבות לנכים.



מבוא

על פי הוראת הארגון של האגף, האגף מופקד על הטיפול במי שהפכו לנכים בתקופת שירותם ועקב שירותם בצה"ל, במשטרת ישראל או בכל שירות אחר ששר הביטחון הכריז עליו ברשומות כעל שירות צבאי (להלן - נכי צה"ל או נכים). החוק העיקרי המסדיר את זכויותיהם של נכי צה"ל הוא חוק הנכים. מכוחו של חוק זה הותקנו תקנות שונות, וכן נקבעו לעניין זה הוראות פנימיות במטהב"ט ובאגף.

בהוראת הארגון האמורה נקבע, כי ייעוד האגף הוא להחזיר את הנכה לכושר תפקוד מיטבי בחברה באמצעות מתן שירותים (רפואיים, סוציאליים וכלכליים) ותגמולים. לפי נתוני האגף, בשנת 2012 הוא טיפל בכ-56,400 נכים². בכל שנה מוגשות לאגף כ-6,000 בקשות חדשות להכרה כנכה צה"ל, כמחציתן מאושרות. האגף מעניק שירות לנכים באמצעות יחידות מטה ובאמצעות שבע לשכות מחוזיות ברחבי הארץ. בשנת 2012 הסתכם תקציב האגף בכ-3.2 מיליארד ש"ח.

פעולות הביקורת

בתקופה מנובמבר 2012 עד אוגוסט 2013 בדק משרד מבקר המדינה תהליכי עבודה באגף. בירוריו השלמה נערכו, לסירוגין, בחודשים ספטמבר עד דצמבר 2013. נבדקו בין היתר הנושאים הבאים: פעילות היחידה לתביעות וקביעת זכאות, אישור תגמולים מיוחדים, סוגיות בתחום כוח האדם באגף ועיגון הטבות הניתנות על ידי האגף בחקיקה. הביקורת נערכה במטהב"ט: באגף - ביחידה לתביעות וקביעת זכאות, ביחידה לשירותים רפואיים, ביחידה לתגמולים והטבות, ביחידה הארצית לשירותי שיקום ובמחוזות: תל אביב, דן, חיפה ורחובות; באמ"ש, ביועמ"ש למטהב"ט, באגף תקשוב וניהול מערכות מידע - בארכיון צה"ל ומערכת הביטחון, ובאגף הכספים - בחטיבת חשבונות שיקום נכים; בצה"ל: במקשל"ר שבאכ"א; ובנציבות שירות המדינה.

בקרה לקויה על משך הטיפול בתביעות

על פי חוק הנכים, המבקש הכרה כנכה צה"ל וזכויות לפי החוק (להלן - התובע) יגיש בקשה (להלן - בקשה או תביעה) לקצין התגמולים³. קצין התגמולים הוא הגורם המוסמך ביחידה לקבוע האם להכיר בתובע כנכה צה"ל הזכאי לזכויות על פי חוק הנכים, אם לאו.

נכות מוגדרת בחוק הנכים כ"איבוד הכושר לפעול פעולה רגילה, בין גופנית ובין שכלית, או פחיתתו של כושר זה... כתוצאה של אחת מאלה שארעה בתקופת שירותו עקב שירותו: (1) מחלה; (2) החמרת מחלה; (3) חבלה". כלומר, כדי שאדם יוכר כנכה צה"ל עליו לעמוד בשלושה תנאים בסיסיים: האחד, להיות שייך לקבוצת האוכלוסייה הרשאית לבקש הכרה, כגון: מי ששירת שירות צבאי בצה"ל (חובה, קבע ומילואים) ושוטרים במשטרת ישראל; השני, עליו ללקות בנכות כפי

2 נכים שדרגת נכותם 20% ומעלה ונכים בדרגת נכות 10%-19% שהוכרו לפני 1.1.96. נכים אלה זכאים לתגמול חודשי ולשירותים מהאגף (נוסף על כך, כ-47,000 נכים אחרים היו זכאים למענק חד-פעמי).

3 באגף פועלים קציני תגמולים, שעל פי חוק הנכים מטפלים בתביעות וקביעת זכאות, וכן מוסמכים לקבוע תגמולים ותשלומים שונים. קצין תגמולים מתמנה על ידי שר הביטחון.

שהיא מוגדרת בחוק הנכים; השלישי, נדרש שהנכות אירעה "תוך ועקב השירות" הצבאי כלומר שקיים "קשר סיבתי"⁴ בין הנכות לבין השירות הצבאי.

היחידה מטפלת בכל שלבי ההכרה, מעת הגשת הבקשה, דרך איסוף הנתונים הרלוונטיים ובדיקת הקשר הסיבתי בין האירוע לשירות הצבאי ועד להחלטת קצין התגמולים.⁵ למעשה, תקופת הטיפול בתביעה מתחלקת לשני שלבים: השלב הראשון - התקופה שבה היחידה אוספת את כל החומר הרלוונטי כדי לקבל החלטה; והשלב השני - התקופה מרגע שבו כל החומר הרלוונטי מונח על שולחנו של קצין התגמולים ועד שהוא מקבל החלטה.

מדי חודש בחודשו מוגשות כ-500 בקשות חדשות להכרה כנכה צה"ל. בקשות אלה ממוינות למסלול ירוק (מהיר) או למסלול רגיל. במסלול הירוק מטופלות חבלות, שברור לגביהן הקשר הסיבתי וכל החומר הרלוונטי קיים (כגון: פציעות עקב לחימה או תאונות אימונים). במסלול הרגיל מטופלים מקרים של חבלה, שמאפייניה פציעה ישנה או פציעה שנסיבותיה אינן חד-משמעיות, ומקרים של מחלה. לצורך בירור הבקשה במסלול הרגיל, על התובע למסור ליחידה מידע רלוונטי⁶; מעבר לכך, על פי הוראת האגף⁷, על היחידה לפנות, במידת הצורך, לגופים, כגון ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון, מפקדת קצין הרפואה הראשי, מקשל"ר, היחידה הצבאית (לקבלת דוחות פציעה או אישור מפקדים) ומוסדות רפואיים, לשם איסוף חומר רפואי ועובדתי הנדרש לה לביסוס התביעה.

1. שלב איסוף החומר: בשלב זה, על התובע לספק ליחידה מידע נדרש, ובמקביל פונה היחידה, כאמור, לגופים שונים כדי לקבל מידע רלוונטי לביסוס התביעה. כמו כן, לעתים נדרשת חוות דעת רפואית-מקצועית בשאלת הקשר הסיבתי.

א. נמצא, כי במקרים רבים שלב איסוף החומר נמשך זמן רב. אלפי תיקים מצטברים וממתנים להשלמות מסמכים, לעתים כשנה ואף מעבר לכך. כך למשל, על פי דוח של האגף מנובמבר 2012 (שמתייחס לתביעות שנפתחו החל ממרץ 2010), בכ-3,400 תביעות טרם נאספו כל המסמכים הנדרשים לצורך קבלת החלטה על ידי קצין התגמולים (באותה נקודת זמן בכ-390 תביעות נאספו המסמכים וההמתנה הייתה להחלטת קצין התגמולים).

ב. בביקורת עלה, שהאגף לא קבע לוח זמנים לעבודת היחידה בשלב הראשון. כתוצאה מכך, עובדי היחידה פועלים בהיעדר נורמות מחייבות בתחום זה. יצוין, כי כבר בדצמבר 1998 המליץ מבקר מערכת הביטחון בדוח בנושא הכרה בנכות, "לקבוע בהוראות אגף שיקום לוחות זמנים מחייבים לטיפול בשלבים השונים של תהליך ההכרה בנכות".

ג. אין מתקיים הליך סדור של מעקב ובקרה על השלב הראשון. האגף אינו מרכז נתונים על תהליך הטיפול בתביעה בשלב זה, לרבות המועדים שבהם ביקשה היחידה מסמכים מגורמים שונים, מצב הטיפול בבקשות, מועדי קבלת המסמכים והפערים הקיימים בין המועדים. ריכוז נתונים כזה היה מאפשר שימוש מושכל במידע, לצורך מעקב ובקרה על משך הטיפול בתביעות, לרבות איתור גורמים מעכבים.

בשנת 2011 קבע האגף ופרסם ברבים אמנת שירות. יודגש, כי אמנת השירות, כמו גם דוחות מדדי השירות באגף, אינם מתייחסים לשלב הראשון. על אף שראש האגף הציג ביולי 2013 לנציגי משרד מבקר המדינה, כי קיימים שמונה "עקרונות אסטרטגיה" לאגף, וביניהם "בקרה, איכות, מדידה", אין הלכה למעשה מודל בקרה ומדידה לצורכי שיפור וקידום השירות לתובעים בשלב הראשון.

- 4 קשר של גרימה ותוצאה בין המעשה לבין הנזק.
- 5 לרבות הודעה לנכה על קביעות הוועדות הרפואיות בנוגע לאחוזי נכות.
- 6 נטל ההוכחה, שהתביעה עומדת בתנאים הדרושים, הוא על התובע.
- 7 הוראה בנושא "טיפול בפנייה להכרת זכות נכה".

ראשת היחידה מסרה לנציגי משרד מבקר המדינה בינואר 2013, כי עובדי היחידה יכולים לעקוב אחרי התיקים שבטיפולם באמצעות שאילתות במחשב. ביולי 2013 הסבירו ראשת היחידה, ראשת תחום תביעות ובדיקת זכאות וראשת תחום החלטות וקביעת זכאות לנציגי משרד מבקר המדינה, כי הן מכירות את התביעות, וכאשר ישנם עיכובים הן בודקות את הגורמים לכך ומציעות פתרונות.

יצוין, כי בהיעדר הליך סדור של מעקב ובקרה, נוצר מצב שתביעות מסוימות מקבלות קדימות על פני אחרות, ואף על פני תביעות ותיקות יותר, לדוגמה כשתובעים או עורכי דינם מתלוננים על משך הטיפול בתביעתם במוקד הטלפוני או באמצעות פנייה בכתב.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי בקרה חלקית זו אינה יכולה להבטיח מענה סדיר ועקבי אחר כל אחת מהתביעות, בעיקר כשעל הפרק מונחות כ-6,000 תביעות חדשות בכל שנה. הדבר אף גורם לפגיעה בעיקרון השוויון.

2. עמידה בפרקי זמן לקבלת החלטה: על פי סעיף 31 לחוק הנכים, קצין התגמולים "ידון ויפסוק בכל בקשה בהקדם ככל האפשר". בתקנות הנכים (תגמולים ושיקום) (הליכים בפני קצין תגמולים), התשנ"ה-1995 (להלן - תקנות הליכים), נקבע, כי קצין התגמולים יחליט בבקשות בתוך תשעה חודשים לאחר שהתובע מסר מסמכים וראיות אחרות שדרש קצין התגמולים, והתייצב לבדיקות.

באמנת השירות שפרסם האגף הוא התחייב, בתחום הכרה בתביעות, לזמני השירות הבאים: לתביעות במסלול הירוק - עד 14 יום לקבלת החלטה מיום הגשת הבקשה; לתביעות במסלול הרגיל: לתביעות בגין חבלה ופציעה (להלן - חבלה) - ארבעה חודשים לקבלת החלטה מיום הגשת החומר, ולגבי תביעות שמאפיינן העיקרי הוא מחלה - עד תשעה חודשים לקבלת החלטה מיום הגשת החומר. למעשה התחייב האגף ללוחות זמנים קצרים יותר לתביעות במסלול הירוק ולתביעות בגין חבלה, לעומת הזמן שצוין בתקנות הליכים.

בהתאם לנתונים שבדוחות מדדי השירות המוצגים לראש האגף, היחידה אינה עומדת בפרקי הזמן שנקבעו בתקנות הליכים ובאמנת השירות של האגף. מהדוחות עולה, כי בחודשים ינואר-אוקטובר 2013 בכ-96% מהתביעות במסלול הירוק התקבלו החלטות בתוך 14 יום בהתאם לאמנת השירות, אך לגבי תביעות בגין חבלה ומחלה שבמסלול הרגיל רק בכשליש מהמקרים התקבלו החלטות בפרקי הזמן שנקבעו. להלן ריכוז הנתונים בנוגע לתביעות בגין חבלה ובגין מחלה:

שיעור*		
חבלה	טופלו בתוך ארבעה חודשים	29%-23%
	טופלו לאחר ארבעה חודשים	28%-18%
	טרם טופלו	59%-49%
מחלה	טופלו בתוך תשעה חודשים	41%-34%
	טופלו לאחר תשעה חודשים	14% - 5%
	טרם טופלו	60%-46%

* הטווח משקף את שיעור התביעות שטופלו מתוך כלל התביעות שהוגשו בחודשים ינואר-אוקטובר 2013.

יודגש, כי בביקורת נמצאו ליקויים בדוחות מדדי השירות, בין היתר, בכך שמדידת הזמן בנוגע לתביעות בגין חבלה ולתביעות בגין מחלה שאינן במסלול הירוק, לא הייתה אחידה, ונעשתה בנקודות זמן שונות בתהליך הטיפול בבקשות. כתוצאה מכך, הדוחות אינם משקפים באופן מהימן את זמני השירות, ולכן אינם מהווים כלי ניהולי יעיל לאגף. בעקבות הביקורת פעל האגף מול אגף תקשוב וניהול מערכות מידע שבמשהב"ט (להלן - מל"ט) להפקת דוח המתבסס על נתונים מעודכנים ומדויקים.

בהתייחסותו ממרץ 2014 לממצאי הביקורת הודיע ראש האגף, מר משה צין, כי היות שלא קיים דוח המשקף נכונה את עבודת היחידה, לא ניתן לקבוע אם היחידה עומדת בלוחות הזמנים או לא. בנוסף לזאת ציין, כי מאז שנערכה הביקורת עלתה דרישה להפקת דוחות אשר "ישקפו באופן נכון יותר את התחנות השונות בעבודת היחידה", וכי הנושא הועבר למל"ט לפיתוח וטרם הושלם. בהתייחסותו ממרץ 2014 לממצאי הביקורת מסר מל"ט, בין היתר, כי הנושא נמצא בשלב בחינה, ומתוכנן להתבצע בשנת העבודה 2014.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי מצב שבו האגף אינו יודע מהי מידת עמידתה של היחידה בפרקי הזמן שנקבעו בתקנות הליכים ובאמנת השירות, אינו תקין. מעבר לכך, אי-ידיעה זו פוגעת ביכולת הבקרה של היחידה על פעולותיה החשובות. יש לוודא פיתוח כלים לתיקון המצב בהקדם.

3. בביקורת נמצא, כי מערכת המידע שבשימוש היחידה לוקה בחסר בנוגע למעקב ולבקרה אחר הטיפול בתיקים, כמפורט להלן:

א. האפשרויות להפיק ממערכת המידע דוחות מעקב אחר פעילות היחידה בשלב איסוף החומר מוגבלות. בשל כך, לא ניתן לאתר בעזרת המערכת את הגורמים האחראיים לעיכוב בטיפול בתיקים - גורמי היחידה, גופים חיצוניים, התובע⁸, או שילוב של גורמים אלה גם יחד.

ב. המידע בדוח המחשב, המציג ריכוז תיקים שבטיפול רופא מומחה, אינו שלם, ומחייב כניסה פרטנית לכל תיק כדי לגבש תמונת מצב עדכנית. כתוצאה מכך, לא ניתן, למשל, להסתמך על הדוח האמור כדי לדעת אם העיכוב נגרם מאי-התייצבות תובע לבדיקה או מהשתהות רופא מומחה בכתיבת חוות הדעת הרפואית והעברתה ליחידה.

ג. אין בקורות מובנות (בקורות המהוות חלק בלתי נפרד ממערכת המידע) המזהות ומתריעות על תיקים המתעכבים בשלב איסוף החומר או בשלב קבלת ההחלטה, על פי מאפיינים שנקבעו מראש.

4. במהלך הביקורת מסרו נציגי היחידה לנציגי משרד מבקר המדינה, כי הטיפול בתביעה הוא לעתים מורכב, ויש כמה סיבות העלולות להביא לידי התמשכות הטיפול בה, וביניהן: המתנה ארוכה לקבלת מידע מהיחידות הצבאיות שבהן שירתו התובעים, המתנה ארוכה לתיקים אישיים, לרבות כאלה הנמצאים במקשל"ר⁹; עיכוב במסירת מידע הנדרש לבירור התביעה (לעתים דווקא מהתובעים או עורכי דינם); תביעות בגין פגיעה שעבר זמן רב מאז שאירעה, ולכן יש קושי באיתור מידע ועוד. בהתייחסותו ממרץ 2014 לממצאי הביקורת ציין ראש האגף, כי גורם מעכב נוסף הוא פניות רבות של באי כוח של תובעים המבקשים להתעדכן בסטטוס הטיפול בתביעה. פניות אלה צורכות זמן לשם מתן תשובות, וזאת על חשבון הטיפול בתביעות עצמן.

8 נציגי היחידה מסרו למשרד מבקר המדינה, כי יש מצבים שבהם התובע גורם לעיכוב בטיפול בתיק. כך למשל, עורכי הדין של התובעים לעתים מנחים אותם להמתין ולראות מהו המידע שתאסוף היחידה, ובהתאם לכך להחליט איזה מידע נוסף ימסרו לה.

9 בנושא תיקים אישיים הנמצאים במקשל"ר ראו בהמשך.

יועזר, כי אף שהיחידה מזהה סיבות לעיכוב, אין בידי האגף תכנית כיצד יש לפעול כדי לצמצם עיכובים. בהקשר זה יצוין, כי בסוף שנת 2012 קיים ראש האגף דיון עם ראשת אכ"א בצה"ל בנוגע לאיסוף מידע מצה"ל, אולם לדיון לא הוכן סיכום. ראש האגף מסר לנציגי משרד מבקר המדינה, כי בעקבות הפגישה עם ראשת אכ"א, לא חל שינוי בנוגע לעיכובים בהעברת מידע ומסמכים ליחידה.

5. ראש האגף מסר ביוני 2013 לנציגי משרד מבקר המדינה, כי מחסור בתקני כוח אדם ביחידה מהווה גורם מעכב מרכזי בטיפול בתביעות. יודגש כי בטיטת בחינה ארגונית של היחידה, שגיבשה היחידה לניהול וארגון באגף ארגון, בקרה ומינהל (אב"ס)¹⁰ ממאי 2011, הומלץ על סדרת פעולות מתקנות, לרבות במבנה הארגוני של היחידה ובתהליך העבודה. אולם היא נותרה במעמד טיטה, ומסקנותיה לא נבחנו על ידי הדרגים הבכירים במשהב"ט, לרבות מנכ"ל משהב"ט דאז וסמנכ"ל וראש אמ"ש (להלן - ראש אמ"ש), וממילא לא יושמו המלצותיה.

היחידה לתביעות וקביעת זכאות היא שער הכניסה לאגף - הגורם הראשון שעושה בא במגע מי שתובע הכרה כנכה צה"ל, ומכאן חשיבות פעילותה. נמצא, כי האגף לא קבע לוח זמנים לעבודת היחידה בשלב איסוף החומר, שלב זה נמשך זמן רב, כאשר אלפי תיקים מצטברים וממתינים להשלמות מסמכים, ולא מתקיים הליך סדרו של מעקב ובקרה במסגרתו. נוסף על כך, אין מידע המשקף נכונה את עבודת היחידה, ולכן האגף אינו יודע מהי מידת עמידתה של היחידה בפרקי הזמן שנקבעו בתקנות ההליכים ובאמנת השירות של האגף בנוגע לרוב התביעות בגין חבלה ובגין מחלה. הדבר גם פוגע ביכולת הבקרה של היחידה על פעילויותיה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי כדי למנוע פגיעה בזכויות התובע, קיימת חשיבות גדולה לכך, שהיחידה תעמוד בפרקי הזמן שנקבעו, ותבצע מעקב ובקרה לכל אורך תהליך הטיפול בתביעה. על ראש האגף לבחון שינויים נדרשים, כגון בתהליכי עבודה ובהטמעת מערכת מחשוב המאפשרת בקרה נאותה, כדי להעניק את השירות המיטבי לתובע.

היעדר נגישות למידע חיוני ממקשל"ר

כדי לטפל בתביעה להכרת זכאות, זקוקה היחידה, בין היתר, לתיקים אישיים ולתיקים רפואיים¹¹ של התובעים מתקופת שירותם הצבאי. תיקים של תובעים שעדיין לא שוחררו מצה"ל (תיקים "פעילים", לרבות של חיילי מילואים) נמצאים במקשל"ר, ואילו תיקים של מי ששוחררו נמצאים בארכיון צה"ל ומערכת הביטחון¹² (להלן - ארכיון צה"ל). במקשל"ר כמיליון תיקים בתשעה מבנים.

1. ביולי 2012 העריך מהנדס את היציבות והחזוק של שורות מדפים בשלושה מבין תשעה מחסנים המשמשים לאחסון תיקים במקשל"ר. על פי חוות דעתו של המהנדס, המצב במחסנים אלה מהווה סכנה בטיחותית חמורה, ויש לאסור כניסה לשלושת המחסנים עד לטיפול בפגמים. החל ממועד זה נמנעה למעשה הגישה לכ-300,000 תיקים, ונפגע הטיפול של היחידה

10 במחצית שנת 2011 איחד משהב"ט את אגף אב"ס עם אגף משאבי אנוש והקים את אגף מינהל ומשאבי אנוש (אמ"ש).

11 לכל חייל יש תיק אישי, תיק רפואי ולפעמים תיק בריאות הנפש.

12 המשמש, בין היתר, כמגנזה מרכזית של צה"ל.

בתביעות. זאת משום שבמקרים רבים לא ניתן לבסס את ההחלטה בתביעה ללא מסמכים מתקופת השירות של התובע.

במסמך של ראש ענף לוגיסטיקה באכ"א לגורמי אכ"א מאפריל 2013 צוין, כי בראשית שנת 2013 נבחנו מספר חלופות מול גורמי הבינוי בצה"ל ולא נמצא פתרון מתאים. בעבודת מטה בנושא מיכון וגניזת ארכיבי אכ"א מיוני 2013, הוצע תהליך לפינוי התיקים מהמחסנים המסוכנים שיימשך כשנה וחצי, ובתקופה זו לא תתאפשר אליהם גישה. יוצא אפוא, שבנוגע לחלק מהתביעות לא תהיה נגישות למידע חיוני מתקופת שירותו הצבאי של התובע במשך כשלוש שנים, מיולי 2012 ועד שנת 2015.

משרד מבקר המדינה מעיר לאכ"א, כי מצב שבו אין נגישות ללמעלה מ-300,000 תיקים אישיים של חיילים, הוא לקוי, ופוגע בטיפול היחידה בתביעות, ומכאן בזכויות הפרט. חשוב שאכ"א יפעל ללא דיחוי נוסף לתיקון המצב, כדי לוודא נגישות מלאה לתיקים שבמחסנים המסוכנים.

בעקבות ממצאי הביקורת, הנחה מנכ"ל משהב"ט במרץ 2014 למצוא פתרון מידי, כדי לאפשר למשהב"ט לקבל את המידע הנחוץ. בהתייחסותו ממרץ 2014 לממצאי הביקורת מסר צה"ל, כי "בימים אלה סוכמה עבודת מטה" לתיקון המצב בתוך פרק זמן של שלושה חודשים, וזאת בתיאום עם משהב"ט.

2. באמצע שנת 2012 העביר אכ"א לארכיון צה"ל כ-30,000 תיקים המיועדים לגניזה. כדי לקלוט את התיקים באופן המאפשר שליפתם בעת הצורך, נדרש לצרף לתיקים קובץ בפורמט המתאים למערכת הממוחשבת של ארכיון צה"ל. בפועל נפלו כמה פגמים בקובץ שצורף לתיקים, שמנעו את אפשרות הקליטה של הנתונים בארכיון צה"ל. למרות התכתבות ענפה בין גורמים בארכיון צה"ל לגורמים במקשל"ר, עד מועד סיום הביקורת לא הוסדרה קליטתם התקינה של התיקים בארכיון. כתוצאה מכך, לא ניתן לאתר תיקים הנדרשים ליחידה והשייכים לקבוצה זו.

אישור תגמול לנצרך ללא בחינה מספקת

חוק הנכים מגדיר נצרך כ"אדם שאינו מסוגל להשתכר למחייתו ואין לו הכנסה מספקת למחייתו". בסעיף 7 לחוק נקבע שיעורם של תגמולים מיוחדים שישולמו לנכים נצרכים שדרגת נכותם אינה פחותה מ-50% (להלן - תגמול נצרך). בהוראת האגף בנושא תגמול לנצרך נקבע אופן מימוש הזכאות ודרכי הטיפול בתשלום תגמולים לנכים נצרכים. במטה האגף קיימת ועדת נצרכות, שתפקידה לייעץ לראש היחידה הארצית לשירותי שיקום, המשמש כיו"ר הוועדה¹³ וכקצין התגמולים המוסמך לאשר תגמול נצרך.

הליך אישור תגמול לנצרך מתחיל במחוז שאליו פונה הנכה המבקש סיוע, בצירוף מסמכים נדרשים, וביניהם טופס הצהרה בדבר הכנסות. נוסף על כך, כיוון שאחד התנאים לקבלת תגמול נצרך הוא היעדר הכנסה מספקת לשם מחיה, על הנכה לאשר בכתב, כי ידוע לו שבמידת הצורך יהא עליו לחתום על הסכמתו לבדיקה במאגרי מידע של המוסד לביטוח לאומי ושל אגף מס הכנסה. עובד שיקום או עובד רווחה, לפי העניין, בודק את תוקף אחוזי נכותו של הנכה ומכין דוח המפרט, בין

13 יתר חברי ועדת נצרכות הם: מפקח ארצי על שירותים סוציאליים לנכים, ראש תחום תגמולי נכים ותשלומים מהיחידה לתגמולים והטבות, רופא מרחבי, ונציג אגף התקציבים.

היתר, ניסיונות שיקומיים ותיאור מקומות עבודה. הרופא המחוזי מפנה את הנכה לצוות רב-מקצועי (להלן - צ"ר) המאויש על ידי רופאים מומחים לשיקום תעסוקתי ולפסיכיאטריה, בהתאם לנסיבות, ותפקידו לייעץ לרופא המחוזי. בהמשך, ועדה מחוזית בודקת את הבקשה, ואם היא רואה בנכה כמי ש"אינו בר-שיקום"¹⁴, הבקשה מובאת לדיון בוועדת נצרות.

בשנת 2012 אישר ראש היחידה הארצית לשירותי שיקום 215 בקשות חדשות לתגמול נצרך. מספר מקבלי תגמול נצרך בשנה זו עמד על 3,085 זכאים. ההוצאה ל"תגמול נצרך" בשנת זו היוותה כ-26% מסך ההוצאות לתגמולים, והיא הסתכמה בכ-357 מיליון ש"ח.

1. במרץ 2004 התיר שר האוצר דאז לנציבת מס הכנסה¹⁵ דאז או למי שהוסמך לכך "לגלות לאגף השיקום"¹⁶ במשרד הביטחון ידיעות הקשורות למבקשי סיוע כלכלי. בעקבות מכתב שהעביר ארגון נכי צה"ל אל שר הביטחון דאז, ובו ביקורת קשה, בין היתר, על השימוש במאגרי המידע של אגף מס הכנסה, הוחלט להקפיא את השימוש בהם עד להשלמת עבודת מטה בנושא. על פי חוות דעת מספטמבר 2004 של סגנית בכירה ליועמ"ש למעב"ט ויועצת משפטית לאגף השיקום דאז, בשימוש במאגרי מידע על ידי האגף מתקיימים התנאים של תכלית ראויה, מידתיות והרשאה חוקית. עם זאת, המליצה בין היתר להשתמש במידע ממאגרי המידע "בצורה מבוזרת במקרים של בקשות לסיוע כספי חריג ובקשה לתגמולי מחיה ולא באופן גורף". במכתבו מדצמבר 2004 עדכן מנכ"ל משהב"ט דאז את יו"ר ארגון נכי צה"ל דאז ואת יו"ר ארגון יד לבנים, וציין, כי "חובתו של אגף השיקום לדאוג לכך שזכויות הזכאים לא ינוצלו לרעה ולא יינתנו זכויות שלא היו אמורות להינתן". עוד ציין, כי "לאור רגישות הנושא יגובש נוהל עבודה תוך הידברות עימכם".

אף שאחד התנאים לקבלת תגמול נצרך הוא היעדר הכנסה מספקת לשם מחיה ובניגוד לדברי מנכ"ל משהב"ט דאז, במשך למעלה מתשע שנים לא גובש נוהל עבודה במשהב"ט שיקבע את אופן השימוש במאגרי המידע של אגף מס הכנסה והיקפו. בביקורת עלה כי בפועל האגף אינו עושה בהם שימוש מספק לצורך בדיקת זכאות של מבקשי תגמול נצרך.

בהתייחסותו ממרץ 2014 לממצאי הביקורת ציין ראש האגף, כי במקרים שבהם המחוז "סבור" או חברי ועדת נצרות "התרשמו", שיש מקום לבדיקה מול רשות המסים, מתקיימת בדיקה. עוד ציין, כי קשה להצביע על קריטריונים קבועים שיש להפעיל לעניין זה, וכי "האגף סבור שאין צורך בנוהל נוסף להסדרת הבדיקה מול רשות המסים".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי מקום שמדובר בהקצאת כספי ציבור בסכומים ניכרים מעבר לתגמולים המקובלים ביחס לנכי צה"ל, אין להסתפק ב"התרשמויות" של חברים בוועדות, אלא דרוש מידע מבוסס בנוגע להכנסותיו של הנכה המבקש להיות מוכר כנצרך. מידע זה קיים באגף מס הכנסה ומשהב"ט מורשה להשתמש בו. על כן, יש לראות בחומרה את העובדה שבמשך למעלה מתשע שנים משהב"ט לא קבע אמות מידה לאופן ולהיקף השימוש במאגרי המידע של אגף מס הכנסה לגבי המבקשים תגמול נצרך. חשוב אפוא, שמנכ"ל משהב"ט וראש האגף יפעלו לתיקון המצב.

2. בביקורת עלה, כי בדיקות מזדמנות, שמקיים האגף במאגרי המידע של אגף מס הכנסה העלו חשד שישנם נכים המקבלים תגמול נצרך כשברשותם נכסים שונים, כגון קרקעות, מבנים תעשייתיים ורכבי יוקרה.

14 בהיבט של כושר עבודה כדי להשתכר למחייתו.

15 ראו הערת שוליים 1 לעיל.

16 עד שנת 2005 טיפל אגף השיקום הן בנכי צה"ל והן במשפחות השכולות ובהנצחת החללים. בשנת 2005 פוצל האגף לשני אגפים נפרדים: אגף שיקום נכים ואגף משפחות והנצחה.

א. באוגוסט 2012 התקיים דיון בוועדת נצרכות בנוגע לבקשתו של נכה מסוים לחזור לקבל תגמול נצרך שהופסק לו בשנת 2011, בשל הכנסות שהיו לו משכר דירה ומשוק ההון. נציגת אגף הכספים (להלן - אכ"ס), נציגת אגף התקציבים (להלן - את"ק) ומנהלת מחוז השיקום הרלוונטי ציינו, כי על פי המסמכים, לנכה שני נכסים, הוא העביר לחו"ל מאות אלפי דולרים, רכש רכב מעל זכאותו¹⁷ וברשותו רכב נוסף על שמו, ולרשותו קרן בסך מאות אלפי ש"ח בחשבון הבנק.

הנציגים האמורים לעיל ציינו, כי לא סביר שאדם הרוכש רכב מעל זכאותו, יחסר לו כסף לממן את צרכיו השוטפים; כי הנכה היה חבר בשני דירקטוריונים, ולכן יש לבדוק אם הוא בר-שיקום; כי את הקרן שברשותו יש לחלק כך שתשמש עבורו כדמי מחיה, וכי נוכח העברות הכספיים לחו"ל יש לבדוק אם יש ברשותו נכסים גם בחו"ל. נוכח הנתונים שהוצגו בוועדה, הומלץ לערוך בדיקות נוספות לגבי הכנסות אפשריות של הנכה.

למרות המידע והעמדות שהוצגו בוועדה, החליט סגן ראש האגף וראש היחידה הארצית לשירותי שיקום דאז שיהיה כיו"ר הוועדה, כי הכנסתו של הנכה בשנת 2011 אינה מונעת המשך תשלום תגמול נצרך בקיומו סכום מסוים. לגבי רכבו של הנכה היקר מרכב זכאות ציין יו"ר הוועדה דאז, כי "אין ועדת נצרכות מתייחסת לרכב רפואי של הנכה כשיקול לאשר תגמול נצרך". לגבי הסכום שבחשבון הבנק של הנכה ציין יו"ר הוועדה, כי על פי מדיניות האגף נלקחים בחשבון רק רווחים בגינו. עוד ציין, כי "לגבי דברים נוספים שאין לנו כרגע הוכחה על קיום הכנסות לא נוכל להתייחס אלא בתום שנת 2012. הנכה יהיה חייב להמציא שומה ובדיקה נוספת של האגף על המשך זכאותו. לאור העובדות שצוינו אני מאשר את תגמול נצרך לשנה מ-1.10.2011 ועד 30.6.2013 ובתום השנה הנושא יידון מחדש לאחר בדיקה".

בינואר 2014 מסר סגן ראש האגף וראש היחידה הארצית לשירותי שיקום¹⁸ המכהן כיו"ר הוועדה לנציגי משרד מבקר המדינה, כי על פי שומת מס הכנסה לשנת 2012 שהגיש הנכה בשלהי שנת 2013, אם לא "יתבררו ממצאים מעבר לאלה שברשותנו, נמשיך לאשר את תגמול הנצרך".

בהתייחסותו ממרץ 2014 לממצאי הביקורת ציין ראש האגף, כי בבדיקת הכנסותיו של הנכה שותפו בכירים במשהב"ט, וביניהם היועץ המשפטי למעשהב"ט וחשב משהב"ט¹⁹.

יצוין כי אמנם על פי שומות מס הכנסה זכאי הנכה לתגמול נצרך, אולם אורח חייו והנתונים שהובאו בפני ועדת נצרכות אינם תומכים בכך. בבירור שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה באפריל 2014 עם גורמים שונים במשהב"ט התברר, כי המקרה נמצא בבדיקה.

ב. מבדיקה שערכה חטיבת חשבונות שיקום נכים שבאכ"ס בדצמבר 2011 בהקשר לרכבי יוקרה התברר, כי 28 נכים מקבלי תגמול נצרך רכשו במימון עצמי רכבים היקרים משמעותית מזכאותם הבסיסית לרכב, וביניהם כאלה ששדרגו את רכביהם לרכבי יוקרה²⁰. הפער בין הזכאות הבסיסית לרכב לבין הרכב שברשותם נע בין 32,000 ש"ח ל-180,000 ש"ח.

17 על פי הוראת האגף בנושא רכב רפואי, האגף מסייע לנכים הזכאים לכך ברכישת רכב, אחזקתו והחלפתו, ומשלם את המס עבור רכב זה (להלן - רכב רפואי). הזכאות לרכב רפואי נקבעת בהתאם לסוג הפגימה, דרגת הנכות והמגבלות בנהיגה. הסיוע הוא לקבלת מענק ולהלוואה; גובה הסיוע הכספי מוגבל לדגם "רכב יציג" כמוגדר בהוראת האגף בנושא. בהתייחסותו ממרץ 2014 לממצאי הביקורת ציין ראש האגף, כי הנכה הוסיף ממקורותיו כ-65,000 ש"ח.

18 שנכנס לתפקידו עקב פרישתו של הקודם באוקטובר 2013.

19 חשב משהב"ט נושא גם בתפקיד ראש אכ"ס.

20 כגון קדילק, מרצדס C180, וולוו S60, אאודי A6 ו-לקסוס RX350.

ש"ח. יוער, כי על אף שראשת חטיבת חשבונות שיקום נכים המליצה בדצמבר 2011 לראש האגף, לבחון את מתן תגמול נצרך לנכים אלה, עד למועד סיום הביקורת הדבר לא נעשה.

בהתייחסותו ממרץ 2014 לממצאי הביקורת ציין ראש האגף, כי לצורך מתן תגמול נצרך מורה חוק הנכים על בדיקת הכנסות ולא על בדיקת רכושו של זכאי, "החוק נוקט בלשון 'הכנסה' ואינו מתייחס לשאר הרכוש שצבר הנכה". עוד ציין כי לכן אין לראות את רכושו של הזכאי כחלק מהכנסתו לעניין מבחן הזכאות לתגמול נצרך.

בהתייחסותו מיוני 2014 לממצאי הביקורת ציין גם סגן היועמ"ש למעב"ט, כי על פי החוק, המבחן לזכאות לתגמול נצרך הוא "מבחן הכנסותיו של הנכה ולא מצבת נכסיו". עם זאת ציין, שבחוות דעת של היועמ"ש למעב"ט מנובמבר 2013 הונחה האגף כי "אם מסתבר כי אורח חייו של הנכה אינו עולה בקנה אחד עם מצבו הכלכלי המוצהר - יש בידי קצין התגמולים להפעיל שיקול דעת ולא לאשר את בקשתו של הנכה לקבל תגמול נצרך... ויש יסוד סביר להניח כי הנכה מפיק הכנסה מהונו או מכל מקור שהוא".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי נוכח רגישות הנושא והעובדה שההחלטות המתקבלות טומנות בחובן הטבות כספיות ניכרות, נדרש להבנות את שיקול הדעת שבקבלתן. לכן מן ראוי שמשב"ט יבחן אם יש מקום לזיום תיקון הגדרת הנצרך בחוק הנכים, כך שיתחשב גם בנכסי המבקשים זכאות לתגמול נצרך ולא רק בהכנסותיהם. זאת, במגמה למנוע ככל הניתן ולפחות לצמצם מצבים של ניצול לרעה של התגמול לנצרך על ידי אנשים עתירי נכסים.

3. כדי שנכה יוכר כמי שאיבד את כושר עבודתו, בין זמנית ובין לצמיתות, עליו להופיע כאמור בפני צר"ם. עם זאת, בביקורת עלה כי במקרה של נכה מסוימת חרגו הן הוועדה המחוזית והן ועדת נצרכות מהכללים: הוועדה המחוזית קבעה שהנכה אינה בת-שיקום, וועדת נצרכות אישרה תגמול נצרך, שתיהן על סמך הצהרת הרופא המטפל של הנכה (מומחה לנוירולוגיה ולטיפול בכאב)²¹, אך בלי שנבדקה על ידי צר"ם כנדרש. להלן פירוט:

הנכה התקיימה מתגמול נצרך החל מאוגוסט 2001, ובמהלך השנים למדה באקדמיה והחלה לעבוד במגזר הציבורי. לקראת חידוש תגמול נצרך בשנת 2010, התבקשה, כמקובל, להמציא אישורים על גובה השכר, טופס הצהרת הכנסות ודוח מעסיקים מביטוח לאומי. הנכה לא נענתה לבקשת משהב"ט. למרות זאת חודש לה פעמיים תגמול נצרך, והתקיימו שיחות עם הנכה, שבהן הוסבר לה הצורך בהמצאת המסמכים הנדרשים. מדבריה של הנכה עצמה, היה ידוע למשהב"ט, כי באותה תקופה עבדה והשתכרה למחייתה. בעקבות זאת, זומנה לבדיקה בפני צר"ם ביוני 2010. הנכה התייצבה בפני הצוות, אולם לא אפשרה לרופאים לבדוק אותה בשל כאבים מהם סבלה, לדבריה, ועל כן לא ניתן היה לקבוע את כשירותה לעבודה. בשל כך ובשל אי-העברת המסמכים הנדרשים, הופסק תגמול נצרך באותו חודש.

במחצית השנייה של שנת 2012 פנתה הנכה שוב בבקשה לקבל תגמול נצרך בטענה שאינה מסוגלת לעבוד. במקום להפנותה לצר"ם ושלא בהתאם לנהלים, התבקש הרופא המטפל שלה להעביר חוות דעת לגבי כשירותה לעבודה. בחוות הדעת שהעביר קבע שאין לה כשירות לעבודה למשך שנה. חוות דעת זו לא אפשרה להביא את בקשתה לדיון בוועדת נצרכות, שכן מדובר באבדן כושר עבודה זמני. באוגוסט 2012 העביר הרופא חוות דעת נוספת ובה ציין, "אני סבור כי אובדן כושר העבודה שלה הינו לצמיתות". בעקבות זאת בספטמבר 2012 קבעה

21 הרופא האמור מטפל בנכה מטעם האגף בעקבות פסיקת בית המשפט.

הוועדה המחוזית שהנכה אינה בת-שיקום, ובנובמבר 2012 החליטה ועדת נצרכות לאשר לה תגמול נצרך רטרואקטיבית מ-1.6.10.

בהתייחסותו ממרץ 2014 לממצאי הביקורת ציין ראש האגף, כי הגורמים המקצועיים כולל הרופא המרחבי²² אימצו את חוות הדעת של הרופא המומחה המטפל בה. על בסיס חוות דעת זו החליט קצין התגמולים לאשר לה תגמול נצרך.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי אימוץ חוות דעת של הרופא המטפל במקום עמידה בפני צר"ם, כפי שנקבע בהוראות האגף, ומתן תגמול נצרך גם בתקופה בה עבדה והשתכרה למחייתה, יש בהם כדי לפגוע בעיקרון השוויון.

ליקויים בהליך למינוי רופאים בכירים באגף

במסגרת הביקורת נבדקו מספר סוגיות בתחום כוח האדם. בנוגע להליכים למינוי שני רופאים בכירים באגף נמצאו ליקויים, כלהלן:

מינוי סגן רופא ראשי

בסעיף 2(א)(1) לתקנות הנכים (טיפול רפואי), התשי"ד-1954 (להלן - התקנות), נקבע, כי לשם טיפול בנכים ימנה שר הביטחון רופא מוסמך ראשי וסגן, וכי "בהעדר הרופא המוסמך הראשי יהיו נתונות לסגן הרופא המוסמך הראשי סמכויות הרופא המוסמך הראשי". במסגרת תפקידו, סגן הרופא הראשי, בין היתר, מנחה את הרופאים המוסמכים במחוזות האגף בפתרון בעיות רפואיות ושיקומיות של נכי צה"ל, ומרכז נושאי בקרה רפואית.

משנת 2007 ועד מועד סיום הביקורת באוגוסט 2013, משהב"ט לא אייש בפועל את המשרה של סגן רופא ראשי. תחילה, בשנים 2007-2010 לא פרסם משהב"ט מכרז למשרה. לאחר שבפברואר 2011 פורסם המכרז, התעכבה כינוסה של ועדת בוחנים עד ספטמבר 2012. בהמשך, דחה משהב"ט בכשלושה חודשים את שיוץ הרופא שזכה במכרז למשרה, ולאחר שבדצמבר 2012 שובץ למשרה, הודיע לו ראש האגף כי בעדיפות ראשונה ימשיך לשמש כרופא מחוזי ולא כסגן רופא ראשי. להלן פירוט:

1. לאחר שבשנת 2007 פרש סגן הרופא הראשי דאז לגמלאות, בחן משהב"ט אפשרות לבצע שינוי ארגוני באגף. בדצמבר 2008 הודיע משהב"ט לנש"ם, כי אין בכוונת משהב"ט לאייש את משרת סגן הרופא הראשי, והוא מבקש אישור לשדרג משרה אחרת, בדירוג אחר, באגף. לבקשה זו השיבה נש"ם, באותו חודש, כי לא ניתן לעשות זאת ללא הסכמה עם ארגון הרופאים עובדי המדינה (אר"מ).

בתחילת שנת 2009, סמוך למועד פרישתו של הרופא המוסמך הראשי, הגיעו משהב"ט ואר"מ להסכמה להמתין למינוי סגן רופא ראשי עד לאחר מינויו של רופא מוסמך ראשי, כדי לאפשר לאחרון להיות שותף בבחירת סגנו וממלא מקומו. באוגוסט 2009 נכנס לתפקיד רופא מוסמך

22 רופא מרחבי ממונה מקצועית על הרופאים המחוזיים שבמרחב טיפולו.

ראשי חודש, ובאותו חודש פנה יו"ר אר"מ לראש האגף דאז²³, וביקש, שתאויש משרת סגן הרופא הראשי. יו"ר אר"מ חזר על פנייתו בנובמבר 2009.

בדצמבר 2009 פנתה נש"ם לאגף וביקשה לברר בנוגע למכרז למשרת סגן רופא ראשי. בתשובתו ציין האגף, בין היתר, כי "כרגע אין בדעת ראש האגף [דאז] לעסוק בנושא איוש משרת סגן רופא ראשי".

באפריל 2010 פנה יו"ר אר"מ לראש האגף דאז והבהיר, כי אם משהב"ט לא יפעל למינוי סגן רופא ראשי, לא יהיה מנוס מפנייה לערכאות משפטיות בעניין. משלא נענה, פנה יו"ר אר"מ במאי 2010 לנש"ם וביקש את התערבותה בהסדרת הנושא. באותו חודש פנתה נש"ם לראש האגף דאז וציינה, כי "אי איוש משרה תקנית תקופה כל כך ארוכה, איננו סביר", ובהיעדר "נימוקים כבדי משקל שעשויים להצדיק מצב זה", יש לפעול מיידית לאיוש המשרה. באוגוסט 2010 פנו ההסתדרות הרפואית בישראל ואר"מ לבית הדין לעבודה בנושא²⁴.

2. פסיקתו של בית הדין התייחסה כאשר בפברואר 2011 פורסם מכרז פומבי לתפקיד האמור. ועדת בוחנים אמורה הייתה להתכנס באוגוסט 2011, ומשהב"ט בחר כנציג בוועדה את ראש האגף. אולם, כיוון שעל פי התקשי"ר ועדה זו אמורה להיות מורכבת מרופאים בלבד²⁵, נש"ם ביטלה אותה. בהתייחסותו ממרץ 2014 לממצאי הביקורת ציין ראש אמ"ש, כי "באותה העת מסרה נש"ם למשרדנו כי אין חובה מכוח התקשי"ר לפיה נציג משרד הביטחון בוועדת הבוחנים יהא עובד הנמנה על דרוג הרופאים" (ההדגשה במקור), וכי אין כל מניעה שראש האגף יכהן כנציג בוועדה. עוד ציין, כי יום לפני כינוס הוועדה הודיעה נש"ם כי שגתה בכך שהתירה הרכב ועדת בוחנים בהשתתפותו של נציג שאינו רופא, וכי בהתאם לכך נקבע כי מועד הוועדה יידחה עד לקביעת נציג בדירוג הרופאים.

כשבועיים לאחר ביטול כינוס ועדת הבוחנים פנה ראש אמ"ש לנש"ם וביקש לאשר שינוי בהרכב ועדת הבוחנים, ולאפשר את השתתפותו של ראש האגף כחבר בוועדה. רק לאחר כחמישה חודשים הודיעה נש"ם למשהב"ט בינואר 2012, כי בירור משפטי העלה שקיים צורך בתיקון של חקיקת משנה²⁶ בנוגע לשינוי הרכב ועדת הבוחנים לבחירת סגן רופא ראשי, וש"לא יהיה מנוס מלהתקדם בתהליך ולהביא לסימו על בסיס הכללים הנהוגים כעת". לבקשת האגף, ההליך הוקפא זמנית, ורק כעבור כחמישה חודשים נוספים, ביוני 2012, עדכן משהב"ט את נש"ם, שהנציג מטעם משהב"ט יהיה רופא חיצוני. בחלוף עוד כשלושה חודשים, בספטמבר 2012, התכנסה ועדת בוחנים בנש"ם ובחרה סגן רופא ראשי לאגף.

3. באוקטובר 2012 עדכן ראש אמ"ש את נש"ם ואת יו"ר אר"מ, כי שיבוצו של הזוכה במכרז יידחה בשלושה חודשים עקב אילוצי עבודה²⁷. הוא הסביר כי הרופא שזכה מועסק בתפקיד רופא מחוזי במחוז שיקום תל אביב, המחוז הגדול ביותר מבחינת הנכים המטופלים בו, כי הרופא מטפל בנכים רבים שהם נכי "100+",²⁸ וכי תפקיד רופא מחוזי הוא תפקיד חיוני ביותר שלא ניתן להשאירו בלתי מאויש זמן ממושך. עוד ציין, כי יפעל מיד לפרסום מכרז לקליטת רופא מחליף שימלא את מקומו כרופא מחוזי.

23 ראש האגף הנוכחי מונה לתפקידו ביוני 2011.

24 ס"ק (תל אביב-יפו) 2140-08-10 ההסתדרות הרפואית בישראל ואח' נ' משרד הביטחון/אגף שיקום ואח'.

25 על פי התקשי"ר, ככלל, מועמדים למשרות המדורגות בדירוג הרופאים ייבחנו על ידי ועדת בוחנים המורכבת מרופאים בלבד.

26 כללי שירות המדינה (מינויים) (מכרזים, בחינות ומבחנים), התשכ"א-1961.

27 זאת בהתאם להוראות התקשי"ר.

28 על פי תקנות הנכים (כללים לקביעת דרגת נכות מיוחדת), התשכ"ו-1965, זוהי דרגת נכות מיוחדת שקובעת ועדה רפואית במקרים של נכויות קשות כגון: שיתוק בשתי גפיים או יותר, עיוורון מלא ופגיעת ראש קשה ביותר.

במענה לעדכון זה הודיעה נש"ם למשהב"ט בדצמבר 2012, כי נציב שירות המדינה הציע שתי חלופות: "שיבוצו בתפקיד סגן הרופא הראשי לכל המאוחר 3 חודשים ממועד ועדת הבחנים בה זכה במשרה, ובמקביל ימלא גם את תפקידו הנוכחי כנע"ת"²⁹, עד לאיוש מחליף, או "שיבוצו בתפקיד בו זכה - סגן הרופא הראשי ולמנות בתפקיד שפינה, רופא במינוי בפועל, עד לסיום הליכי המיכרז".

כשבוע לאחר מכן הודיע ראש האגף לרופא שזכה במכרז, כי מונה לתפקיד סגן רופא ראשי, אך "מבחינת התפקוד השוטף" הוא ימשיך לשמש כרופא מחוזי "בעדיפות ראשונה וקודמת לכל" (ההדגשה במקור). מכאן, שראש האגף למעשה לא איפשר לו למלא את שני התפקידים במקביל כפי שהנחה נציב שירות המדינה. כתוצאה מכך, בתום תקופת ניסיון של חצי שנה, הודיע ראש האגף לרופא, כי "בכוונתו להאריך את תקופת הניסיון מאחר ובמהלך ששת החודשים האחרונים לא עבד בתפקידו כסגן רופא ראשי".

באוגוסט 2013 מסר המשנה ליועמ"ש למעב"ט לנציגי משרד מבקר המדינה, כי הנושא הובא לידיעתו רק ביולי 2013 כאשר ראש אמ"ש הציג בפניו את המצב, וציין את התנגדות ראש האגף להכיר בתקופה שחלפה כתקופת ניסיון. השניים החליטו שאי-אפשר לנהוג כך, ושיש להכיר בתקופה כתקופת ניסיון. לדבריו, מלכתחילה צריך היה לאפשר לרופא למלא תפקידים מסוימים של סגן רופא ראשי, ולתפקיד חיוני של רופא מחוזי צריך היה למצוא פתרון הולם בהקדם האפשרי.

הממונה על מערכת הביטחון בנש"ם מסרה לנציגי משרד מבקר המדינה באוקטובר 2013, כי אמנם התקשי"ר מאפשר במקרים מסוימים להאריך את תקופת הניסיון, אולם לא ניתן להחיל זאת במקרה דנן. זאת משום שלמעשה תקופת הניסיון נמנעה מהרופא בשל אי-שיבוצו בתפקיד, וזאת בניגוד להחלטת נציב שירות המדינה.

בספטמבר 2013, כחודש לאחר שנציגי משרד מבקר המדינה נפגשו עם המשנה ליועמ"ש למעב"ט, הכיר משהב"ט בתקופה שחלפה כתקופת ניסיון ושיבץ רטרואקטיבית את הרופא לתפקיד החל מסוף יוני 2013.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי נוכח תפקידי סגן הרופא הראשי, אי-איוש המשרה בפועל משנת 2007 ועד ספטמבר 2013 והתנהלות ראש האגף בנוגע לכך, היה בהם כדי לפגוע בניהול השירותים הרפואיים באגף וכדי פגיעה בזכויותיו של הרופא שזכה במכרז. למותר לציין, כי האופן שבו התנהל תהליך המינוי בכללותו אינו עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין.

בחירת ממלא מקום רופא מרחבי

בשלהי 2011 נאלצה הרופאה המרחבית - מרחב מרכז (להלן - הרופאה המרחבית) להיעדר מהעבודה³⁰. עקב כך נוצר צורך במציאת עובד שימלא זמנית את תפקידה. על פי התקשי"ר³¹, במקרה כזה לא תחול חובת מכרז, עם זאת יש לקיים הליך בחירה שוויוני, הגון ושקוף, ובכלל זה על משהב"ט לפרסם בפומבי את דבר איוש המשרה בדרך של מילוי מקום.

29	נוסף על תפקידו.
30	במהלך 2012 נעדרה מהעבודה, ובשנת 2013 חזרה לעבוד בהיקף של חצי משרה עד 31.12.13.
31	פרק 18.1.

נמצא, כי משהב"ט פעל שלא על פי כללי התקשי"ר הללו. יתרה מזו, על אף שהממונה הישיר על ממלא מקום רופא מרחבי הינו הרופא המוסמך הראשי, הוא כלל לא היה שותף לתהליך הבחירה. לראשונה פגש הרופא המוסמך הראשי את ממלא המקום של הרופאה המרחבית אצל ראש האגף ב-29.1.12, באותו היום שבו נקלט במשהב"ט.

בעקבות זאת פנה הרופא המוסמך הראשי למשנה ליועמ"ש למעלהב"ט בפברואר 2012, וביקש "לבדוק את הנושא אל מול הוראות התקשי"ר". עוד ציין, שלא היה מעורב בתהליך, ושהרופאים המחוזיים באגף מחו בפניו על כך שלתפקיד "הוצנח" רופא מבחוץ בלי שניתנה להם הזדמנות הוגנת להתמודד על התפקיד על פי הוראות התקשי"ר. הרופא המוסמך הראשי חזר על עיקרי פנייתו גם במרץ 2012.

במרץ 2012 ביקש אגף היועמ"ש למעלהב"ט את חוות דעת אמ"ש בנושא. לאחר שבאמ"ש נערך ביורר פנימי, עודכן ראש אמ"ש, כי "המשרד אינו פועל על פי הנחיות אלה [של התקשי"ר] וזאת בתיאום ובהנחיית נציבות שירות המדינה", וכי נוכח בקשת אגף היועמ"ש למעלהב"ט, הנושא נבדק שוב מול הממונה על מערכת הביטחון (בפועל) בנש"ם, "ונמסר על ידה כי אנו רשאים להמשיך ולפעול לקליטת מ"מ בדרך בה פעלנו עד כה".

באפריל 2012 סיכם ראש אמ"ש, כי הוא התרשם שהרופא מתאים, ולכן הוא מאשר אותו לתפקיד. יוער, כי הרופא המוסמך הראשי לא הוזמן לפגישה, וגם לא נדרש להעביר חוות דעת מקצועית על תפקודו של הרופא בשלושת החודשים הקודמים שבהם עבד בתפקיד.

ביוני 2012 פנה המשנה ליועמ"ש למעלהב"ט לראש אמ"ש וציין, כי גורם בייעוץ המשפטי של נש"ם פנה אליו והודיע לו, כי ההנחיות הקבועות בתקשי"ר בעניין מינוי ממלא מקום חלות על משהב"ט, ויש לפעול לפיהן. עוד הוסיף, שהוא סבור כי "ככל שמדובר במילוי מקום לרופא מרחבי, מן הראוי שבתהליך הבחירה ישתתף גם הרופא המוסמך הראשי".

בביקורת עלה, כי למרות דברי המשנה ליועמ"ש למעלהב"ט, אמ"ש לא נקט צעדים לתיקון המצב. באוקטובר 2013 מסרה הממונה על מערכת הביטחון בנש"ם³² לנציגי משרד מבקר המדינה, כי משום שלא הכירה את הוראות התקשי"ר בעניין בחירת ממלא מקום, היא אישרה למשהב"ט לפעול כפי שפעל בעניין זה. עם זאת, לאחר שמשלהב"ט עודכן ביוני 2012 שהוראות התקשי"ר חלות עליו, היה עליו לפעול על פיהן ולפרסם את דבר איש המשרה בדרך של מילוי מקום, כך שכל רופא באגף יוכל להציע את מועמדותו.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי בתהליך בחירת ממלא המקום לרופא המרחבי נפלו פגמים מהותיים: משהב"ט פעל בניגוד להוראות התקשי"ר כאשר לא קיים הליך בחירה שוויוני, הגון ושקוף למשרה האמורה, ונש"ם מצדה אישרה משך שנים למשהב"ט לפעול בדרך פסולה זו. על אמ"ש ועל האגף להפיק את הלקחים מהתנהלות כושלת זו, ולהקפיד לפעול על פי הוראות התקשי"ר³³.

בהתייחסותה ממרץ 2014 לממצאי הביקורת הודיעה נש"ם, כי בעקבות הביקורת הופקו הלקחים וההנחיות בנושא הובהרו.

32 בספטמבר 2013 היא מונתה להיות הממונה על מערכת הביטחון בנש"ם.
33 ב-1.1.14 חזרה הרופאה המרחבית לעבודה בהיקף של 80% משרה, והרופא שמילא את מקומה עבר לתפקיד אחר באחד המחוזות.

אי-הקפדה על כללי התקשי"ר בנוגע לחשש לניגוד עניינים

"עזרת הזולת" הינה מרכיב במענה הרפואי לנכה. זהו סיוע כספי הניתן לנכה, שהוחמר מצבו הרפואי-תפקודי הקשור בנכותו המוכרת, לצורך עזרה בתפקודו הבסיסי. על פי שתי הוראות של האגף המסדירות את נושא "עזרת הזולת", סמכות האישור לסיוע היא בידי הרופא המחוזי, וניתן לערער על החלטתו בפני הרופא המרחבי. ניתן לפנות לרופא המרחבי גם במקרים שבהם נדרשת "עזרת זולת" שאינה במסגרת סמכותו של הרופא המחוזי. סמכות הערעור האחרונה במשהב"ט היא בפני הרופא המוסמך הראשי³⁴.

במאי 2011 אישרה הרופאה המרחבית את המלצתו של הרופא המחוזי ל"עזרת זולת" בגובה של 23 משקולות³⁵ לנכה צה"ל, שחלה החמרה במצבו הרפואי. ביוני 2011 ערער הנכה בפני הרופא המוסמך הראשי על גובה "עזרת זולת" שנקבע לו, שהיה נמוך מזה שקיבל לפני ההחמרה במצבו הרפואי. הרופא המוסמך הראשי בחן את המסמכים, והחליט לאשר 50 משקולות בתוקף סמכותו כפי שנקבעה בהוראות.

באוגוסט 2011 התכתבה ראשת תחום הטבות ורווחה באגף עם הרופא המוסמך הראשי (ראש האגף היה מכותב להתכתבות) בנוגע להחלטתו, משום שהעריכה שיש להפחית את כמות המשקולות שאישר. בהמשך זימן אותה ראש האגף ללשכתו לברור הנושא (הרופא המוסמך הראשי לא הוזמן לברור זה). מהמסמכים עולה, כי הנכה המדובר משמש בתפקיד בכיר בארגון נכי צה"ל, וכי ראש האגף סבר, שנוכח קשר שוטף שיש לרופא המוסמך הראשי עם הנכה ונוכח ההחלטה החריגה, לכאורה, שקיבל הרופא המוסמך הראשי בעניינו, נפל פגם בהחלטה, וכי הרופא המוסמך הראשי פעל תוך ניגוד עניינים ושלא על פי הוראות האגף.

בפרק 13.6 בתקשי"ר נקבע, כי בחינת שאלת ניגוד העניינים וגיבוש פתרונה ייעשו בהתאם להנחיה מספר 1.1555 להנחיות היועץ המשפטי לממשלה. בהנחיה מודגש, כי בנוגע לעובד ציבור שהתעורר בעניינו חשש לניגוד עניינים, יש לבחון את שאלת ניגוד העניינים ובמידת הצורך לערוך הסדר מתאים למניעתו. עוד צוין בהנחיה, כי הסדר למניעת ניגוד עניינים נערך על ידי היועץ המשפטי של המשרד הממשלתי בשיתוף עם העובד.

בביקורת עלה, שראש האגף פעל בניגוד לכללים שנקבעו בתקשי"ר בנוגע לניגוד עניינים. באוקטובר 2011 הודיע ראש האגף לרופא המוסמך הראשי, כי הוא מנחה לבדוק את החלטתו המקצועית בעניין זה באמצעות רופא שיקומי חיצוני שימונה על ידיו (להלן - הרופא הבודק). לא נמצאו סימוכין לכך, שראש האגף פנה מראש לאגף היועמ"ש למעשהב"ט לקבלת הנחיות כיצד לנהוג במקרה שמתעורר חשש לניגוד עניינים.

בחוות הדעת שמסר לראש האגף בינואר 2012, ציין הרופא הבודק כי החלטתו של הרופא המוסמך הראשי, "לאשר למטופל את המשקולות, הלמה את המציאות הרפואית והעזרה לה נזקק המטופל ללא חריגה מהנהלים המתוארים בהוראות האגף". לאחר דיון עם ראש האגף התבקש הרופא הבודק להשלים את חוות הדעת. בהשלמת חוות הדעת, מאפריל 2012, סיכם הרופא הבודק כי "כפי שצינתי בסיכום הראשוני, לא מצאתי חריגה באופן קבלת ההחלטה של [הרופא המוסמך הראשי] שהתבססה על המצב הרפואי של המטופל, ובהתאם לסמכותו החליט על זכאותו של המטופל לתוספת משקולות... אין לי הערות באשר לחריגה בנהלי האישור או בנטילת/ עקיפת סמכויות".

34 ערעור על החלטת הרופא המוסמך הראשי הוא בעתירה לבית משפט לעניינים מנהליים.
35 "משקולות" - יחידת תשלום בש"ח, המצורפת לתגמול המשולם לנכה. בעת הביקורת ערך משקולת עמד על כ-70 ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי אם סבר ראש האגף, כי עלה חשש לניגוד עניינים, היה עליו להפנות את העניין ליועמ"ש למעשה"ט ולבקש את הנחיותיו. אופן הטיפול של ראש האגף במקרה זה לא עולה בקנה אחד עם הוראות התקשי"ר.

עיכוב בעיגון בחקיקה של הטבות שמעניק האגף

בשונה מתגמול נצרך, לחלק ניכר מההטבות ומהתשלומים שמעניק האגף לנכי צה"ל, אין ביטוי בחוק או בתקנות, והם ניתנים באמצעות הוראות פנימיות ובאמצעות ועדה להענקת זכויות לפנים משורת הדין (ועדת למ"ד³⁶). ביולי 2005 העביר משרד המשפטים לאגף היועמ"ש למעשה"ט את חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה דאז בעניין זה, ולפיה מתן הטבות ומענקים, שלא לפי חוקי השיקום או תקנות מכוחם, מעורר קושי משפטי מהותי. בנסיבות אלה, צוין בחוות הדעת, יש מקום לקדם מהלך של הסדרה בחקיקה של כלל ההטבות הניתנות.

ביולי 2007 גיבש אגף היועמ"ש למעשה"ט טיוטה ראשונה של עבודת מטה בנושא שהוצגה לגורמים רלוונטיים. בדוח שנתי 59א העיר משרד מבקר המדינה, כי קצב הטיפול האיטי של משהב"ט בנושא אינו הולם, ויש מקום שמשהב"ט יסיים את הטיפול בנושא ללא דיחוי נוסף. בהערות ראש הממשלה לדוח שנתי 59א הובאה תגובת משהב"ט לממצאי הביקורת, ולפיה "מתקיימת פעילות במשרד בנושא זה, בתיאום עם ארגון נכי צה"ל, לגיבוש חקיקה ראשית ומשנית, אשר תכלול את התקנות וההוראות הקיימות. עד סוף מרס 2009 תוגש ההצעה לחקיקה". בביקורת הנוכחית נמצא, כי בשנת 2009 אמנם הוגשה הצעה ראשונית לחקיקה, אולם רק באפריל 2011 גובשה טיוטת תזכיר חוק הנכים, ועד סוף שנת 2013 טרם הסתיים טיפול משהב"ט בנושא. להלן פירוט:

ההצעה הראשונית של תזכיר חוק הנכים משנת 2009 כללה קביעות עקרוניות בלבד, שהפירוט לגביהן אמור היה להינתן בחקיקת משנה, ולכן נדחתה על ידי משרד המשפטים, שהנחה, כי טיבה של כל הטבה והתנאים העיקריים לקבלתה יפורטו בחוק. עוד הנחה, שבכל מקום שסכום ההטבה הוא כללי ואינו נשען על קביעה מקצועית כזו או אחרת, יצוין גם סכום ההטבה בחוק. על פי הנחיה זו ניסח משהב"ט טיוטת תזכיר חוק משפחות חיילים שנספו במערכה ובהמשך טיוטת תזכיר חוק הנכים.

בחודש אפריל 2011 הועברה לארגון נכי צה"ל (להלן - הארגון) טיוטת תזכיר חוק הנכים, זאת בהתחשב בכך שמדובר בארגון יציג³⁷, ומתוך כוונה כי פרסום תזכיר החוק יתבצע בהסכמה ובתיאום עמו. ביוני 2011 נחתם בין משהב"ט לארגון סיכום דברים, שעסק בנושאים רבים שעמדו בשעתם על הפרק, ובמסגרתו נקבע כי מטרת שני הצדדים היא להביא לפרסום תזכיר חוק הנכים עד 30.9.11.

36 ועדה שתפקידה לייעץ למנכ"ל משהב"ט במתן הטבות לפנים משורת הדין במקרים חריגים שבהם יש צורך בסיוע מעבר לתגמולים ולהטבות המוענקים על פי חוק הנכים, חוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), התש"י-1950 (להלן - חוקי השיקום), הוראות האגף והוראות אגף משפחות והנצחה. בנושא פעילות ועדת למ"ד ראו דוח שנתי 55א (2004), "הוועדה להענקת זכויות לפנים משורת הדין שבאגף השיקום, ומעקב אחר תיקון הליקויים שהועלו בדוח שנתי 51א (2000) של מבקר המדינה"; ודוח שנתי 59א (2008), "התחייבויות משרד הביטחון בנושאים הקשורים לשיקום נכים ולמשפחות שכולות", עמ' 171.

37 ארגון נכי צה"ל הוא הארגון היציג של נכי צה"ל מכוח הכרזה של שר הביטחון מיום 3.9.65.

כעבור כשנה, ביוני 2012, פנה מנכ"ל משהב"ט דאז ליו"ר הארגון וציין, ש"הוחלפו מספר רב של תכתובות ועל פני שנה התקיימו מספר רב של דיונים" בין הארגון למשהב"ט, אולם לא חלה התקדמות, וכי מועד פרסום התזכיר, שנקבע לסוף יולי 2012, לא יידחה על ידי משהב"ט. לאחר עיכוב נוסף שנבע ממחלוקת פנימית במשהב"ט בנושא מסוים, רק בנובמבר 2012 הופץ תזכיר החוק לציבור.

על פי המסמכים, הארגון חולק, בין היתר, על מבנה החוק המוצע ועל מידת הפירוט שתופיע בו, דבר שכאמור נדרש על ידי משרד המשפטים. בפברואר 2013 נפגשו נציגי משהב"ט ונציגי הארגון אצל סגנית היועץ המשפטי לממשלה לענייני חקיקה. בסיכום הפגישה ניתנו לארגון 45 יום נוספים להציע דגם אחר מזה שהציע משהב"ט לפירוט ההטבות בחוק. על בסיס העקרונות שהציע הארגון באפריל 2013, ובהסכמת משרד המשפטים, הכין משהב"ט תיקון לתזכיר חוק הנכים. לאחר עיכוב שנבע, בין היתר, מחילופי מנכ"לים במשהב"ט³⁸, קיים באוקטובר 2013 מנכ"ל משהב"ט דיון בנושא וקבע, כי אין לקבל את הצעת הארגון, וכי המודל הנכון הוא זה שהציע משהב"ט בתזכיר החוק מנובמבר 2012.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי למרות חשיבות העיגון בחוק של כלל ההטבות, הן מבחינה ערכית ומוסרית והן מבחינה משפטית, חלפו למעלה משמונה שנים ממועד חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה בנדון, ועדיין הטיפול בנושא טרם הסתיים³⁹. על כן ראוי, כי כל הצדדים המעורבים יפעלו להביא את העניין לכלל סיום, ויפה שעה אחת קודם.

סיכום

על פי אמנת השירות של האגף, ייעודו הוא מתן שירות מקצועי, מהיר ואנושי למען שיקום הנכה ושילובו בחברה, תוך חתירה לתפקוד מיטבי של האגף ולשיפור השירות בהתמדה. האמנה מפרטת גם כללי יסוד, ולפיהם, בין היתר, יפעל האגף על פי מדדי שירות, ויעניק יחס הוגן ושוויוני לכל הזכאים.

על אף המאמץ הגדול שמשקיעים מנהלי האגף ועובדיו, וגילויי המעורבות, היוזמה, ההתמדה והנכונות, עלו בביקורת ליקויים יסודיים, לרבות בטיפול היחידה לתביעות וקביעת זכאות בבקשות להכרה כנכה צה"ל, באישור תגמול נצרך ובמינוי משרות רופאים בכירות. ליקויים אלה עומדים בסתירה לכללי היסוד שנקבעו באמנת השירות של האגף ובחלקם אף להוראות התקשי"ר, ופוגעים ביכולתו להגשים את ייעודו.

38 אלוף (מיל') אודי שני כיהן כמנכ"ל משהב"ט עד אוגוסט 2013, ואלוף (מיל') דן הראל החליפו.
39 יצוין, כי חקיקה המעגנת את ההטבות למשפחות שכולות נמצאת בשלבים מתקדמים, ונכון לנובמבר 2013 ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת אישרה את רוב סעיפי הצעת החוק.

היחידה לתביעות וקביעת זכאות היא שער הכניסה של נכי צה"ל לאגף, ולכן על ראש האגף לאתר את הפגמים והחולשות בטיפול היחידה בתביעות, ולהציע להן מענה. נוסף על כך, ראוי כי משהב"ט יבחן אם יש מקום ליזום תיקון הגדרת נצרך בחוק הנכים, כך שיתחשב גם בנכסי המבקשים זכאות לתגמול נצרך ולא רק בהכנסותיהם, כדי למנוע ככל הניתן ולפחות לצמצם מצבים של ניצול לרעה של תגמול נצרך על ידי אנשים עתירי נכסים. נוכח חשיבות העיגון בחוק של כלל ההטבות הניתנות לנכי צה"ל, הן מבחינה ערכית ומוסרית והן מבחינה משפטית, ומאחר שמאז שנת 2005 נושא עיגון ההטבות בחוק נמצא בשלבים שונים של טיפול ואינו מתקדם, על מנכ"ל משהב"ט לפעול להביא את העניין לכלל סיום בהקדם.