

המוסד לביטוח לאומי

טיפול המוסד לביטוח לאומי
בתביעות נגד צד שלישי (שיבוב)

תקציר

רקע כללי

על פי סעיף 328(א) לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן - חוק הביטוח הלאומי או החוק), אם מתרחש מקרה שבגיניו המוסד לביטוח לאומי (להלן - בט"ל) חייב לשלם גמלה למבוטח או לבני משפחתו¹ וישנה עילה לחיוב צד שלישי לשלם פיצויים לאותו נפגע, לפי פקודת הנזיקין [נוסח חדש] (להלן - פקודת הנזיקין), או אם מתרחשת תאונת דרכים, לפי חוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים, התשל"ה-1975, רשאי בט"ל לתבוע מאותו צד שלישי פיצוי על הגמלה ששילם או שהוא עתיד לשלם (להלן - שיבוב). בגמלאות שבט"ל זכאי לשיבוב בגין נכללות גמלאות נפגעי עבודה ותלויים², גמלת ניידות³, גמלת שאירים⁴, גמלת סיעוד⁵ וגמלת נכות כללית⁶.

בפועל, אותם צדדים שלישיים הם בדרך כלל חברות הביטוח, הרשאיות לנכות מהפיצוי שהן משלמות לנפגע את סך הגמלאות שהוא זכאי לקבל מבט"ל בגין אותו אירוע ביטוחי לפי ערכו המהוון. אם בט"ל אינו תובע מחברת הביטוח את הפיצוי, בתום תקופת ההתיישנות (ככלל, שבע שנים לאחר האירוע) הוא מאבד כל אפשרות מעשית לקבל את הפיצוי ונגרם לו נזק כספי. כפועל יוצא, חברת הביטוח תרוויח על חשבון כספי הציבור.

לפי הערכת הגורמים המקצועיים בבט"ל, מאחר שבמשך שנים לא מיצה בט"ל את מלוא פוטנציאל זכותו לשיבוב מחברות הביטוח, הוא הפסיד כסף רב, והחשש הוא שמדובר במאות מיליוני ש"ח. בשנים 2014-2015 גבה בט"ל בעילות שיבוב 443 מיליון ש"ח ו-551 מיליון ש"ח, בהתאמה. לפי בט"ל, בשנים האחרונות גדלו הסכומים שגבה בעילות שיבוב וכן מספר תיקי השיבוב שטיפול בהם⁷, עקב פעולות נרחבות שנקט לצורך מיצוי פוטנציאל השיבוב. מסוף שנות השבעים של המאה העשרים פעלו בט"ל וחברות הביטוח מתוקף הסכם המסדיר את אופן הפעולה של הצדדים להסדרת זכות השיבוב של בט"ל כלפיהן בגין תאונות דרכים. ההסכם קבע שככלל, חברת הביטוח תשלם לבט"ל את הסכום שהוא דורש כשיבוב בתמורה להנחה מהסכום שלכאורה הוא זכאי לקבל (להלן - ההסכם

- 1 במקרה של מות המבוטח.
- 2 גמלאות נפגעי עבודה, לרבות דמי פגיעה, הן גמלאות שמקבל מבוטח שנפצע במהלך העבודה; גמלאות תלויים הן גמלאות שמקבלים תלויים במבוטח שנפטר עקב פגיעה בעבודה. גמלאות אלה ניתנות על פי פרק ה לחוק.
- 3 מכוח הסכם בדבר גמלת ניידות שנחתם בין הממשלה לבט"ל, גמלת ניידות כוללת קצבה חודשית לאדם המוגבל בניידות עקב ליקוי רפואי בגפיים התחתונות.
- 4 גמלאות לאלמן או אלמנה או לילדי הנפטר הניתנות על פי פרק י"א לחוק.
- 5 גמלאות המשולמות בעד שירותי סיעוד על פי פרק י לחוק.
- 6 גמלאות לנכים הניתנות על פי פרק ט לחוק.
- 7 14,200 תיקים בשנת 2016 (מעודכן לאוקטובר 2016), לעומת 8,100 תיקים בשנת 2014 - גידול של 75%.

הישן). בשנת 2008 בוטל ההסכם הישן⁸, ולאחר משא ומתן ארוך עם חברות הביטוח, בנובמבר 2013 אושר במינהלה הסכם חדש להסדרת הטיפול בתיקי תאונות דרכים. ההסכם דומה להסכם הישן, למעט כמה שינויים שהמשמעותי בהם הוא מגנון שמטרתו למנוע התדיינות משפטיות (להלן - ההסכם החדש).

הרשות המנהלת והמבצעת בבט"ל היא המינהלה ובראשה עומד מנכ"ל בט"ל וחבריה הם המשנה למנכ"ל, הסגנים והחשב. מנכ"ל בט"ל בתקופה הרלוונטית לביקורת הוא פרופ' שלמה מור-יוסף (להלן - מנכ"ל בט"ל) שהחל לכהן בתפקיד באפריל 2012. האחריות העיקרית לטיפול בנושא השיבוב בבט"ל מצויה בידיה של הלשכה המשפטית בראשותו של היועץ המשפטי עו"ד עמוס רוזנצויג (להלן - עו"ד רוזנצויג או היועץ המשפטי) המכהן בתפקיד זה משנת 2010.

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל-אוקטובר 2015 בדק משרד מבקר המדינה את טיפולו של בט"ל בתביעות שיבוב, לרבות ההסכמים עם חברות הביטוח בתחום זה וההסכם הייחודי עם חברה א' (להלן - ההסכם עם חברה א'). הבדיקה נעשתה בבט"ל. בדיקות השלמה נעשו באגף החשב הכללי שבמשרד האוצר (להלן - אגף החשב הכללי).

הליקויים העיקריים

אובדן כספי שיבוב עקב אי-איתור תיקי שיבוב והטיפול הלקוי בהם

משנת 2006 בט"ל ער לכך שהוא מפסיד סכומים ניכרים של כספי שיבוב משום שהוא אינו מאתר את כל התיקים שבהם עילת שיבוב, אולם הוא לא פעל במשך שנים רבות לאיתור כל תיקי השיבוב הרלוונטיים ובהתאם לתבוע את כספי השיבוב המגיעים לו. אי-מיצוי פוטנציאל השיבוב משמעו ויתור על כספי ציבור, והנהגות העיקריות מכך הן חברות הביטוח.

8 ביטול ההסכם נכנס לתוקף רק במהלך השנים 2009-2010, והוא המשיך לחול על תיקים שתאריך האירוע בהם קדם למועד ביטולו. מאחר שלאחר ביטול ההסכם פעל בט"ל למימוש זכותו בעיקר בתיקים שתאריך האירוע בהם קדם למועד הביטול, הטיפול בהם נעשה לפי תנאי ההסכם הישן.

ההסכם החדש עם חברות הביטוח

בט"ל החל במשא ומתן על ההסכם החדש עם חברות הביטוח ללא עבודת המטה הנדרשת, והמינהלה אישרה את החתימה על ההסכם שלא על בסיס התשתית הנדרשת בדבר ההשפעות הכספיות והתפעוליות של ההסכם לעומת האפשרות העומדת בפני בט"ל למצות את זכותו לשיבוב על פי הדין ובלי שבחנה את הכדאיות הכלכלית של מהלך זה לעומת החלופה שעמדה לפניה. בכך לא מילאו חברי המינהלה כדבעי את תפקידם לעניין ההחלטה להתקשר בהסכם החדש.

ויתורים ללא כל תמורה בהסכם עם חברה א

בספטמבר 2014 התקשר בט"ל בהסכם עם חברה א לצורך הסדרת זכותו לשיבוב כלפיה, בהמלצתו של היועץ המשפטי שהוביל את המהלך, ובו ויתר מראש וללא כל תמורה על חלק מזכויות השיבוב בגין תיקי תאונות דרכים.

לפי הערכה שמרנית שביצע משרד מבקר המדינה, שווי חלק מהגמלאות שבט"ל לא חישב את שוויין וויתר עליהן בהסכם עם חברה א ללא כל תמורה הוא כ-35 מיליון ש"ח; יצוין כי ניתן היה להעריך בנקל את שוויין של גמלאות אלה על סמך הנתונים שהיו בידיו במועד החתימה על ההסכם. בעקבות הביקורת בדק בט"ל את ההפסד הכספי שנגרם לו לשיטתו בפועל בגין ההסכם עם חברה א וביצע כמה אומדנים, ובכל אחד מהם הציג הערכת שווי שונה. על פי האומדן האחרון, הנזק הכספי שנגרם לבט"ל הוא 600,000 ש"ח, סכום נמוך בהרבה מסכום הנזק הכספי על פי האומדן הראשון. יצוין כי משרד מבקר המדינה אינו מקבל את האומדן המעודכן של בט"ל.

פעולותיו של היועץ המשפטי שלא לפי כללי מינהל תקין ובמצב של חשש לניגוד עניינים ואחריותו בכל הנוגע להסכם עם חברה א

היועץ המשפטי של בט"ל עו"ד רוזנצויג הוביל את עבודת המטה לקראת ההתקשרות בהסכם עם חברה א, לרבות ניהול הצוות שביצע את הערכת השווי של תיקי השיבוב של חברה א, ואת המגעים עם החברה. הוא חישב בעצמו את שווי הפיצוי שנקבע בהסכם בלי שהתייעץ עם הצוות האמור או החשב. הוא ניסח את ההסכם עם נציגי חברה א ואת מסמך ההמלצה שהציג למנכ"ל ובו המליץ להתקשר בהסכם, שעליו חתם באופן בלעדי בלי להראותם לחברי הצוות ובלי ששיתף אותם בניסוחם. עו"ד רוזנצויג היה היחיד בבט"ל שהחזיק בכל הנתונים ובתמונה המלאה הנוגעים להסכם עם חברה א.

בפעולותיו של עו"ד רונצוויג בולטות הפרות חוזרות ונישנות של כללי מינהל תקין המהוות כשל מקצועי ומחדל ניהולי. הוא ידע שהערכת השווי שעליה ביסס את חישוב התמורה בהסכם אינה כוללת את מלוא הזכויות של בט"ל כלפי חברה א בגין תיקי השיבוב, וישנם עוד תיקים רלוונטיים רבים שבט"ל כלל לא איתר. יתרה מזאת, הוא ידע שישנה סבירות גבוהה מאוד שיוגשו תביעות עתידיות שלבט"ל תהיה בגינן זכות שיבוב מחברה א. אף על פי כן, עו"ד רונצוויג סיכם עם חברה א כי בט"ל יוותר על כלל זכויות השיבוב המגיעות לו, אך חישוב התמורה שעשה בגין הוויתור על הזכויות, היה חלקי בלבד. עו"ד רונצוויג לא פעל לבחינת שווי הזכויות שבט"ל ויתר עליהן ובהתאם לשוויין לדרוש את התמורה בגינן, ומנגד גם לא החריג מההסכם עם חברה א. חמור מכך, היועץ המשפטי הציג תמונת מצב מטעה. במסמך ההמלצה הוא ציין כי התשלום שנקבע הוא מלוא יתרת הסכום לתשלום לאחר שאותו כל התביעות, זאת אף שידע כי הערכת השווי לא כללה את כל התביעות. עוד ציין כי בעלי תפקידים שונים בבט"ל היו שותפים לגיבוש ההסכם, אף שלא השתתפו בגיבושו. נוסף על כך, הוא לא פירט את החסרונות והסיכונים שבהסכם אלא רק את היתרונות, ולא ציין שלעניין תיקי תאונות הדרכים הוא לא פעל על פי הנחיית המנכ"ל ולפיה יש לגדר סיכונים ולהחריג מההסכם עם חברה א תיקים שבט"ל אינו ער לקיומם.

לעו"ד רונצוויג הייתה היכרות אישית עם בעל השליטה בחברה א (להלן - בעל השליטה) ועם בנו ששימש מנכ"ל חברה א עד סוף 2013, ומאז הוא משמש בה דירקטור. היכרות זו נוצרה על רקע מקצועי במהלך עבודתו של עו"ד רונצוויג כיועץ המשפטי של בנק מסוים במשך כעשור עד 2005, שנים שבהן היה בעל השליטה בחברה א אחד מבעלי השליטה בבנק. לדברי עו"ד רונצוויג, הוא מקיים שלושה מעגלי היכרות שונים: משפחה, חברים וכן מכרים מ"העולם העסקי" שבו עבד שנים רבות, שהוא משמר את הקשר אתם, ובעל השליטה בחברה א נמצא במעגל השלישי והרחוק ביותר. בתקופה שעו"ד רונצוויג הוביל את המהלך להתקשרות עם חברה א, לרבות ניהול המגעים עם החברה ועם בעל השליטה באופן אישי, הוא הזמין את בעל השליטה ובנו לחתונת בנו. מהאמור עולה החשש שהיועץ המשפטי הוביל את בט"ל לחתימה על ההסכם עם חברה א תוך שהוא מצוי במצב של חשש לניגוד עניינים בשל היכרותו האישית עם בעל השליטה ובנו.

לנוכח ההיכרות האישית הזאת, בהיותו הרוח החיה בתהליך גיבוש ההסכם עם חברה א והגורם המוביל את המהלך הזה, היה על עו"ד רונצוויג לפעול לפי תנאי ההסדר למניעת ניגוד עניינים שחתם עליו עם כניסתו לתפקיד, דהיינו לפנות ליועצת המשפטית של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה), לחשוף בפניה את ההיכרות האמורה כדי שתבחן אם מתעורר חשש לניגוד עניינים במעורבותו בהסכם עם חברה א, להיוועץ בה ולפעול לפי הנחיותיה להסדרת אופן פעולתו; אולם הוא לא עשה כן. היה עליו לנקוט משנה זהירות, בייחוד בשל תפקידו כיועץ המשפטי האמון על הסדרת סוגיות של ניגוד עניינים בבט"ל והאמור לשמש דוגמה אישית לבעלי תפקידים אחרים בבט"ל ובשל היותו שומר סף בבט"ל.

תהליך קבלת החלטות לקוי בנוגע להסכם עם חברה א

מעורבות פסולה של אגף הביקורת הפנימית בבט"ל: הצוות לביצוע הערכת השווי כלל עובדת מאגף הביקורת הפנימית, שקיבלה אישור לכך מהמבקר הפנימית של בט"ל, והמנכ"ל היה מודע למעורבותה; וזאת אף שהימנעות הביקורת הפנימית ממעורבות בתהליכי ביצוע בארגון המבוקר היא מאושרת מקצוע הביקורת, וחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, אף מדגיש זאת.

אחריות חשב בט"ל: החשב, המשמש שומר סף שאחריות מקצועית כבדה מוטלת על כתפיו, לא מימש את אחריותו כמתחייב בחוק הביטוח הלאומי. אשר להתקשרות עם חברה א, הוא כשל בהפעלתה. הוא אישר את ההתקשרות בהסכם עם חברה א בלי שבחן כנדרש את הנתונים הרלוונטיים ואת התוצאות האפשריות של ההחלטה ואת החלופות הקיימות ובלי שבדק את השפעותיה העתידיות. הסבריו של החשב למשרד מבקר המדינה כי לא היה ער לאמור בהערכת השווי, שעליה ביסס עו"ד רוזנצויג את חישוב התמורה בהסכם, מעידים על פגם ועל חולשה מהותית באופן תפקודו בעניין זה; הוא ידע כי באותה עת הוא לא היה בקי בנושא ההסכם עם חברה א והנושא בכללותו אינו נהיר לו לחלוטין. הוא לא נקט אמצעים חלופיים שישלימו את פערי הידע שהיו לו ולא הביא לידיעת מנכ"ל בט"ל את העובדה כי הוא אינו בקי בתחום.

אחריות מנכ"ל בט"ל: מנכ"ל בט"ל לא הפעיל שיקול דעת עצמאי בבואו להחליט בנושאים שבסמכותו ולא וידא לכל הפחות כי הנחיות בעלות חשיבות שנתן לכפופים לו יושמו. אף שהמידע שהעמיד היועץ המשפטי לרשותו, כשבא להחליט אם לחתום על ההסכם עם חברה א, לא כלל את כל הפרטים ההכרחיים הנדרשים, מנכ"ל בט"ל לא דרש להשלימו כדי שיוכל לקבל החלטה מושכלת בנושא; הוא לא בחן ביסודיות וכנדרש את מסמך ההמלצה שקיבל מהיועץ המשפטי ולא שקל את יתרונות ההסכם לעומת חסרונותיו ואת ההיבטים, המשמעותיים והתוצאות האפשריות של ההתקשרות בהתבסס על הנתונים הרלוונטיים. המנכ"ל לא שיתף את כל הגורמים המקצועיים הרלוונטיים ולא התייעץ עמם בעניין. המנכ"ל לא וידא כי יושמה הוראתו ליועץ המשפטי "להחריג מההסכם תיקים שבהם רמת החוב של חברה א כלפי בט"ל בתיקים עתידיים, אשר אינם ידועים היום היא גבוהה", כדי למלא את הצורך שהגדיר, דהיינו לגדר סיכונים. המנכ"ל גם בחר שלא להביא את ההסכם עם חברה א לדיון במינהלה וכך נמנעה האפשרות שהמינהלה תדון בעניין.

יחסי הגומלין בין בט"ל לאגף החשב הכללי לעניין הסכמי פשרה

חשב בט"ל הוא עובד משרד האוצר והוא כפוף לחשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל) שגם ממנה אותו. אף שמדובר בנכסי מדינה, בט"ל לא נדרש

להעביר לאישורו של אגף החשב הכללי לא את ההסכם עם חברה א ולא את ההסכם החדש עם חברות הביטוח, שלא כמו משרדי הממשלה המחויבים בזה על פי הוראת התכ"ם⁹ והנחיות היועץ המשפטי לממשלה בנושא פשרות.

ההמלצות העיקריות

על בט"ל לפעול באופן נמרץ ואקטיבי ליישום תהליכים למיצוי מלוא פוטנציאל השיבוב הגלום במלאי תיקי הגמלאות הקיים ובתיקי גמלאות עתידיים. לשם כך, עליו להאיץ את בדיקת מלאי התיקים הקיים, להכין ללא כל דיחוי תכנית עבודה סדורה ולהקצות משאבים שיאפשרו לו לממש את מלוא פוטנציאל השיבוב.

על בט"ל לבחון את ההשפעות הכלכליות של ההסכם החדש ואת ההיתכנות של החלופות העומדות בפניו במטרה להשיג מימוש מיטבי של זכותו לשיבוב מחברות הביטוח, ובכלל זה האפשרות לשנות את ההסדר הקיים עם חברות הביטוח - ההסכם החדש - ואף לקדם שינויי חקיקה נדרשים. בהתאם לכך, עליו להכין תכנית עבודה סדורה ולהקצות את המשאבים שיידרשו למימוש זכותו לפי החלופה המיטבית שתמצה את גבייתם של כספי הציבור. ראוי שבחינה זו תיעשה בשיתוף פעולה מלא עם אגף החשב הכללי.

ראוי שבט"ל, אגף החשב הכללי ומשרד המשפטים יבחנו את האפשרויות העומדות להם הנוגעות להסכם עם חברה א, ובכלל זה את האפשרות שבט"ל יקבל כספים שוויתר עליהם מראש וללא תמורה בהסכם עם חברה א. לנוכח האומדנים השונים שהציג בט"ל בנוגע להפסד הכספי עקב ההסכם עם חברה א, ראוי שהבחינה של גובה הסכום שחברה א שילמה בחסר לבט"ל תתבסס על חישוב שיעשו הגורמים האמורים אשר לא יסתמכו על החישובים שעשה בט"ל לצורך תגובתו לביקורת.

מאחר שבמעורבותו בהסכם עם חברה א פעל היועץ המשפטי שלא לפי כללי מינהל תקין ובמצב של חשש לניגוד עניינים, ראוי שמנכ"ל בט"ל ושר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - שר הרווחה) ידונו על ממצאי הביקורת, ובייחוד על הממצאים הנוגעים לאחריותו של היועץ המשפטי.

על בט"ל להגדיר לעצמו את האופן שבו תיעשה עבודת המטה ויתקבלו ההחלטות במקרים שבהם הוא מתפשר על זכויות המגיעות לו. עליו לקבוע מהי מידת מעורבותם של שומרי הסף בארגון ומוסדותיו, לרבות החשב, המינהלה והמועצה וועדותיה. נדרש כי בט"ל יטמיע שיטות עבודה ובקרה שיבטיחו כי לא יישנו מחדלים כדוגמת אלה המתוארים בדוח זה. מן הראוי שאגף החשב הכללי יבטיח את העמקת מעורבותו באישור התקשרויות של בט"ל בהסכמי פשרה דוגמת ההסכם עם חברה א וההסכם החדש עם חברות הביטוח.

סיכום

המנכ"ל והחשב
הפעילו מנגנוני בקרה
ופיקוח רופפים
שאפשרו ליועץ
המשפטי להוביל
תהליכים לא תקינים
וברמה מקצועית
ירודה שאינם עולים
בקנה אחד עם כללי
מינהל תקין. התברר
שהיועץ המשפטי פעל
תוך חשש להימצאותו
במצב של ניגוד
עניינים, ופעולותיו
מעוררות חשש גם
לפגיעה בטוהר
המידות

בט"ל הפסיד מאות מיליוני שקלים וממשיך להפסיד כספים האמורים להגיע בסופו של דבר לקופה הציבורית, וזאת משום שהוא אינו מממש את מלוא הפוטנציאל של זכותו לשיבוב בגין תיקי גמלאות רבים. מצב זה מקורו גם בעובדה שתיקי גמלאות מתיישנים עוד בטרם בדק בט"ל אם יש לו זכות שיבוב בהם, כאשר הנהנות העיקריות מכך הן חברות הביטוח. בט"ל גיבש הסכם חדש עם חברות הביטוח המייתר לשיטתו את הצורך בהתדיינויות משפטיות בתיקי תאונות דרכים, ומסדיר את מימוש זכותו לקבל את החלק הארי של כספי השיבוב המגיעים לו, תוך מתן הנחה משווי הגמלאות; אולם הוא לא בחן את כדאיותו הכלכלית של ההסכם האמור.

הסכם נוסף, חדשני וראשון מסוגו, כרת בט"ל עם חברה א. מטרתו של ההסכם האמור ליישם את ההסכם החדש עם חברות הביטוח ולהביא לידי סיום, באופן כולל, את הטיפול ברוב תביעות הביטוח שטרם נסגרו, וזאת בתמורה לתשלום סופי שתשלם חברה א לבט"ל - כ-61 מיליון ש"ח. באופן פעולתם של מנכ"ל בט"ל, של היועץ המשפטי ושל חשב בט"ל דאז התגלו ליקויים קשים הנוגעים לגיבוש ההסכם ולאישורו. המנכ"ל והחשב, כל אחד במסגרת אחריותו וסמכותו, הפעילו מנגנוני בקרה ופיקוח רופפים שאפשרו ליועץ המשפטי, שהוא שומר הסף ונציג שלטון החוק בבט"ל, להוביל תהליכים לא תקינים וברמה מקצועית ירודה שאינם עולים בקנה אחד עם כללי מינהל תקין. גיבוש ההסכם נעשה תוך ויתור מראש של בט"ל על זכויות לשיבוב שהיו לו כלפי חברה א, וזאת ללא כל תמורה ובלי שהציג למקבלי ההחלטות את הפרטים הנוגעים לווייתור האמור. אשר להערכת שווי הגמלאות - לפי משרד מבקר המדינה, במועד החתימה על ההסכם ניתן היה להעריכו בכ-35 מיליון ש"ח. ברקע הדברים התברר שהיועץ המשפטי פעל תוך חשש להימצאותו במצב של ניגוד עניינים הנובע מהיכרות אישית עם בעל השליטה ובנו, ופעולותיו מעוררות חשש גם לפגיעה בטוהר המידות. כמו כן, החשב לא מימש את אחריותו המקצועית בנוגע להתקשרות עם חברה א והוא כשל בהפעלתה. נוסף על כך, אף שמדובר בהסכם חדשני ולא שגרתי, מנכ"ל בט"ל אישר את ההסכם בלי שעמד על השלכותיו האפשריות.

דוח ביקורת זה מדגיש את הצורך שבט"ל יבחן ביסודיות את האופן שבו הוא מקבל החלטות ניהוליות ויטמיע שיטות עבודה ובקרה שימנעו מחדלים שמקורם בכשל של מנגנוני הבקרה והניהול.

מבוא

על פי סעיף 328(א) לחוק הביטוח הלאומי אם מתרחש מקרה שבגיניו בט"ל חייב לשלם גמלה למבוטח או לבני משפחתו (להלן - הנפגע) וישנה עילה לחייב צד שלישי לשלם פיצויים לאותו נפגע, לפי פקודת הנזיקין, או אם מתרחשת תאונת דרכים, לפי חוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים, התשל"ה-1975, רשאי בט"ל לתבוע מאותו צד שלישי פיצוי על הגמלה ששילם או שהוא עתיד לשלם¹⁰. בגמלאות שבט"ל זכאי לשיבוב בגין נכללות גמלאות נפגעי עבודה ותלויים, גמלת ניידות, גמלת שאירים, גמלת סיעוד וגמלת נכות כללית.

בפועל, אותם צדדים שלישיים הם בדרך כלל חברות הביטוח הרשאיות לנכות מהפיצוי שהן משלמות לנפגע את סך הגמלאות שהוא זכאי לקבל מבט"ל בגין אותו אירוע ביטוחי לפי ערכו המהווה. למשל, אם שווי הפיצוי לנפגע הוא מיליון ש"ח ושווי הגמלאות שהנפגע זכאי לקבל מבט"ל הוא 400,000 ש"ח יקבל הנפגע רק 600,000 ש"ח מחברת הביטוח בגין האירוע הביטוחי. במקרה כזה חברת הביטוח אמורה להעביר 400,000 ש"ח לבט"ל אם קיימת לו עילת שיבוב על פי דין. אם בט"ל אינו תובע מחברת הביטוח את הפיצוי לפי סעיף 328(א) לחוק, בתום תקופת ההתיישנות - שבע שנים לאחר שהתרחש האירוע¹¹ - הוא מאבד כל אפשרות מעשית לקבל את הפיצוי ונגרם לו נזק כספי. כפועל יוצא חברת הביטוח תרוויח על חשבון כספי הציבור.

לפי הערכת הגורמים המקצועיים בבט"ל, מאחר שבמשך שנים לא מיצה בט"ל את מלוא פוטנציאל זכותו לשיבוב מחברות הביטוח, הוא הפסיד כסף רב, והחשש הוא שמדובר במאות מיליוני ש"ח. בשנים 2014-2015 גבה בט"ל בעילות שיבוב 443 מיליון ש"ח ו-551 מיליון ש"ח, בהתאמה. לפי בט"ל, בשנים האחרונות גדלו הסכומים שגבה בעילות שיבוב וכן מספר תיקי השיבוב שטיפול בהם¹², עקב הפעולות הנרחבות שנקט לצורך מיצוי פוטנציאל השיבוב, ובהן התקשרות עם חברות ביטוח בהסכם חדש, שיפור תהליכי העבודה לאיתור תיקי שיבוב, יזום שינויי חקיקה וגיוס 29 משרדי עורכי דין חיצוניים לטיפול בתיקי שיבוב.

הרשות העליונה של בט"ל היא המועצה. הרשות המנהלת והמבצעת היא המינהלה ובראשה עומד מנכ"ל בט"ל וחבריה הם המשנה למנכ"ל, הסגנים והחשב. מנכ"ל בט"ל בתקופה הרלוונטית לביקורת הוא פרופ' שלמה מור-יוסף שהחל לכהן בתפקיד באפריל 2012. האחריות העיקרית לטיפול בנושא השיבוב בבט"ל מצויה בידיה של

10 יודגש כי המעסיק של עובד שנפגע במהלך העבודה משלם דמי ביטוח לאומי בגין העובד, קרי המעסיק מבוטח בבט"ל, לכן בט"ל אינו יכול לתבוע אותו במקרים כאלה.

11 לפי תיקון לחוק הביטוח הלאומי, מינואר 2014 נדרשות חברות הביטוח לדווח לבט"ל על מקרים שבהם הן ניכו, או היו רשאיות לנכות, סכום כלשהו מהפיצויים שהנפגע זכאי להם כנגד גמלה שבט"ל שילם או עתיד לשלם, ולבט"ל זכות שיבוב בגינו. תקופת ההתיישנות של תביעת המוסד לשיבוב תחל ביום קבלת הדיווח או ביום שבו נודע לבט"ל על ההליכים בין הזכאי למבוטח או לצד השלישי, לפי המוקדם, ובלבד שלא תוגש תביעה אם חלפו 15 שנים מיום המקרה שחייב את בט"ל לשלם את הגמלה.

12 14,200 תיקים בשנת 2016 (מעודכן לאוקטובר 2016), לעומת 8,100 תיקים בשנת 2014 - גידול של 75%.

הלשכה המשפטית בראשותו של היועץ המשפטי עו"ד עמוס רוזנצויג המכהן בתפקיד זה משנת 2010.

בחודשים אפריל-אוקטובר 2015 בדק משרד מבקר המדינה את טיפולו של בט"ל בתביעות שיבוב, לרבות ההסכמים עם חברות הביטוח בתחום זה¹³ וההסכם עם חברה א. הבדיקה נעשתה בבט"ל. בדיקות השלמה נעשו באגף החשב הכללי.

טיפול לקוי במיצוי תביעות שיבוב

כדי שבט"ל יוכל לקבל את כספי השיבוב שהוא זכאי להם עליו לדרשם מאותם צדדים שלישיים. לשם כך, בראש ובראשונה עליו לאתר תיקים של גמלאות שהוא משלם ובגין הוא זכאי לדרוש שיבוב. למשל, הוא יכול לבקש מידע על תאונות דרכים ממשטרת ישראל או להצליב מידע עם גורמים פנימיים בבט"ל שמתוך המסמכים שבידיהם יוכל ללמוד על אירועים תאונתיים שגלום בהם פוטנציאל שיבוב¹⁴, כמו מסמכים הנמצאים בידי פקידי תביעות במסגרת הטיפול במבוטח, מסמכים של הוועדות הרפואיות בבט"ל ופניות של חברות ביטוח לבט"ל בבקשה לקבל את מסמכי התביעה לגמלה לצורך טיפוליהן בתביעת המבוטח כלפיהן.

מסוף שנות השבעים של המאה העשרים פעלו בט"ל וחברות הביטוח מתוקף ההסכם הישן המסדיר את אופן הפעולה של הצדדים להסדרת זכות השיבוב של בט"ל כלפיהן בגין תאונות דרכים. ההסכם קבע שככלל, חברת הביטוח תשלם לבט"ל את הסכום שהוא דורש כשיבוב בתמורה להנחה מהסכום שלכאורה הוא זכאי לקבל. בשנת 2008 בוטל ההסכם הישן, ולאחר משא ומתן ארוך עם חברות הביטוח, בנובמבר 2013 אושר במינהלה ההסכם החדש להסדרת הטיפול בתיקי תאונות דרכים. ההסכם החדש דומה להסכם הישן¹⁵, למעט כמה שינויים שהמשמעותיים בהם הוא מנגנון שמטרתו למנוע התדיינויות משפטיות.

אי-איתור תיקי שיבוב והטיפול הלקוי בהם

תיקים שלא אותרו

בבט"ל מוטלת משימת איתור התיקים שגלום בהם פוטנציאל השיבוב על פקיד התביעות¹⁶. במסגרת הטיפול בתביעות מבוטח על פקיד התביעות לציין במערכת הממוחשבת של בט"ל אם לדעתו יש בגינה עילת שיבוב. אם מדובר בתיק של מבוטח התובע פיצוי בגין תאונת דרכים, הוא אמור לעבור לטיפול היחידה בסניף יפו של בט"ל (להלן - סניף יפו)¹⁷. משנת 2003 תפקידה של יחידה זו הוא לשלוח לחברות הביטוח דרישות תשלום בגין תיקי תאונות דרכים¹⁸. אם מדובר בתיק

14 העברת המידע תיעשה בכפוף לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, ותקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התשמ"ו-1986.

15 בפועל, מספטמבר 2014 החל בט"ל לחתום עם חברות הביטוח על ההסכם החדש.

16 תפקידו העיקרי של פקיד התביעות הוא לבדוק אם יש זכאות לגמלה.

17 היחידה בסניף יפו שולחת דרישת תשלום לחברת הביטוח. אם חברת הביטוח אינה נענית לדרישת התשלום ונדרש להגיש נגדה תביעה משפטית, מועבר התיק לטיפול הלשכה המשפטית להגשת התביעה.

18 היחידה האחראית לשיבוב בסניף יפו כפופה מהבחינה המינהלית למנהל הסניף, והיא מקבלת הנחיות בתחום המשפטי מהלשכה המשפטית במטה הראשי של בט"ל.



על אף הפסד ניכר
של כספי ציבור עקב
אי-איתור תיקי שיבוב
לא פעל בט"ל במשך
שנים רבות לאיתור כל
תיקי השיבוב
הרלוונטיים ולתביעתם
של כספי השיבוב
המגיעים לו

נזיקין¹⁹, התיק אמור לעבור לטיפול של הלשכה המשפטית במטה הראשי לצורך שיבוב מהצד השלישי הרלוונטי.

בשנת 2006 זיהה בט"ל כי פקידי התביעות שמומחיותם היא בדיקת זכאות לגמלה אינם מומחים דיים באיתור עילות השיבוב בתיקים²⁰. המשמעות היא כי פעמים רבות פקידי התביעות אינם בוחנים כנדרש אם ישנה עילת שיבוב, והם אינם מעבירים את תיק הגמלאות לגורמים האמונים על תחום השיבוב בבט"ל, ותיקים אלה מועברים לארכיון. יוצא אפוא שבט"ל אינו מאתר את כל התיקים שיש בגינם עילת שיבוב, ועקב כך הוא אינו מממש את זכותו לשיבוב בגין גמלאות רבות שהוא משלם, והוא מפסיד סכומים ניכרים של כספי שיבוב. למשל, מחזור משנת 2008 שהוציא אגף ביטוח נפגעי עבודה עולה כי בט"ל בדק 200 תיקי תביעות, ובדיקתו העלתה כי ב-25% מהתיקים שבהם הייתה עילת שיבוב סימן בטעות פקיד התביעות שלא הייתה עילת שיבוב.

על אף הפסד ניכר של כספי ציבור עקב אי-איתור תיקי שיבוב לא פעל בט"ל במשך שנים רבות לאיתור כל תיקי השיבוב הרלוונטיים ולתביעתם של כספי השיבוב המגיעים לו.

במאי 2015, בדיון שהתקיים בראשותו של מנכ"ל בט"ל בעקבות דוח ביקורת פנימית בעניין אי-מיצוי פוטנציאל השיבוב (להלן - דוח הביקורת הפנימית), החליט המנכ"ל כי פקידי התביעות לא יקבלו עוד החלטה בדבר עילת השיבוב, אלא רק יידרשו לסמן אינדיקציה לכך שהתרחש אירוע תאונתי. עוד החליט כי תביעות שיבוב שוטפות יטופלו לפי תהליך חדש שיגובש.

משרד מבקר המדינה מעיר לבט"ל כי הוא החל אמנם בתהליך שמטרתו גיבוש אופן פעולה לאיתור תיקים לצורך מיצוי פוטנציאל השיבוב בגין כל תביעות הגמלאות, אבל מדובר בתביעות שוטפות, קרי תביעות שהטיפול בהן טרם הסתיים. אולם, על פי בדיקות פנימיות, ישנם גם תיקי גמלאות רבים שהטיפול בהם כבר הסתיים ובגינם יש לבט"ל עילת שיבוב, ואף על פי כן הם לא הועברו לטיפול הגורמים הרלוונטיים, ואף לא סומנה במערכות המחשוב של בט"ל כל אינדיקציה בנוגע לפוטנציאל השיבוב שתאפשר את שליפתם בעתיד.

בתשובתו מינואר 2016 מסר בט"ל למשרד מבקר המדינה כי התיקון לחוק הביטוח הלאומי שנכנס לתוקפו בשנת 2014, המחייב את חברות הביטוח לדווח לבט"ל על אירועים שיש לו בגינם עילת שיבוב, סייע לצמצום בעיית זיהוי התיקים שבהם עילת שיבוב. עוד מסר כי "בשנה האחרונה המוסד פועל... באופן אקטיבי על מנת לאתר תיקים שלגביהם לא נקבעה עילה", והוא "נמצא בעיצומה של בדיקה ארגונית שמטרתה לבחון את המשאבים הנדרשים ואת החלופות לטיפול במלאי תיקי העבר".

19 תיק שבו עילת השיבוב אינה פגיעה מתאונת דרכים אלא אחת מהעילות המנויות בפקודת הנזיקין, למשל רשלנות.

20 סניף יפו בדק 3,000 תיקים ומצא כי בכ-50% מהם סומן באופן שגוי כי אין עילה לשיבוב.

הוא הוסיף כי "מערכת ממוחשבת לזיהוי 'אוטומטי' של עילות שיבוב מצויה בהליכי פיתוח מתקדמים ותיושם בקרוב".

מלאי תיקים ישנים הממתינים לטיפול בסניף יפו

בדוח הביקורת הפנימית צוין ש"נמצא כי קיים מלאי גדול [בסניף יפו] המטופל בפיגור רב ולעיתים על סף התיישנות... על פי החישוב שערכה הביקורת הפנימית מוערך פוטנציאל תיקי תאונות הדרכים לשנים 2007-2014 בכ-100,000 תיקים. סניף יפו מטפל בתיקים שנה לפני ההתיישנות - כ-13,000 תיקים... תהליך זה מערים קשיים רבים בפני המוסד למיצוי זכויות השיבוב בין היתר: המוסד אינו יכול להצטרף לתביעת הנפגע שייתכן והסתיימה ולכן המוסד נדרש להגיש תביעה עצמאית. קיים קושי באיתור עדים, שת"פ עם הנפגעים והשגת מסמכים". בסיכום הדיון שהתקיים כאמור במאי 2015 הנחה מנכ"ל בט"ל לגבש הערכה בנוגע למשאבי כוח האדם והעלויות הכספיות שיידרשו לטיפול במלאי התיקים ולהגיש לו אותה. לנוכח האמור, ניתן היה לצפות כי בט"ל יגבש תכנית עבודה לטיפול במלאי התיקים שבסניף יפו.

בסוף אוקטובר 2015, מועד סיום הביקורת, נמצא כי בט"ל טרם גיבש תכנית עבודה לטיפול במלאי התיקים שבסניף יפו.

בתשובותיו מינואר 2016 ומיולי 2016 מסר בט"ל כי תכנית עבודה לטיפול במלאי התיקים תגובש בתום תהליך בחינה ארגונית ולאחר בחינה של עלות מול תועלת של החלופות למיצוי פוטנציאל השיבוב. הוא הוסיף כי בשל תיקוני החקיקה בתחום חובת הדיווח של חברות הביטוח והארכת פרק זמן ההתיישנות עומדים לרשותו כלים רבים יותר לאיתור תיקים לפני תום תקופת ההתיישנות, לכן "יש לצפות כי בשנים הקרובות מספר התיקים המתיישינים מדי שנה ילך ויקטן באופן משמעותי".

ההסכם החדש עם חברות הביטוח

בסוף שנות השבעים ותחילת שנות השמונים של המאה העשרים חתם בט"ל עם רוב חברות הביטוח דאז על הסכמים בנוסח זהה, לצורך הסדרת זכותו לשיבוב בגין גמלאות שהוא משלם לנפגעי תאונות דרכים. מטרת ההסכם הישן הייתה ליצור מנגנון לתשלום מידי של דרישות השיבוב של בט"ל מחברות הביטוח ולחסוך את ההתדיינות המשפטיות בכל תביעה בנפרד לפי סעיף 328(א) לחוק, ובכך לחסוך משאבים לשני הצדדים. ההסכם התחדש באופן אוטומטי מדי שנה בשנה, ובט"ל היה יכול לבטלו בכל שנה. בהסכם נקבע כי כל אימת שבט"ל שילם גמלאות לנפגע תאונת דרכים והוא זכאי בגינן לשיבוב מהחברה המבטחת, תשלם לו החברה את שווי הגמלאות בניכוי עד 45% משוויין, לפי העניין. בנובמבר 2008, לאחר שחברות הביטוח לא הסכימו לדרישת בט"ל לשנות את תנאי ההסכם הישן, הודיע בט"ל לחברות הביטוח, ביוזמת הלשכה המשפטית שלו, על ביטול ההסכם והזמין אותן לנהל משא ומתן על הסכם חדש. יצוין כי לפי תנאי ההסכם הישן, ביטול ההסכם

נכנס לתוקף רק במהלך השנים 2009-2010, והוא המשיך לחול על תיקים שתאריך האירוע בהם קדם למועד ביטולו. מאחר שלאחר ביטול ההסכם פעל בט"ל למימוש זכותו בעיקר בתיקים שתאריך האירוע בהם קדם למועד הביטול, הטיפול בהם נעשה לפי תנאי ההסכם הישן.

בט"ל ביקש לשנות את תנאי ההסכם הישן מכיוון שסבר שהתנאים שנקבעו בו גרמו לו נזק כספי גדול, שכן פעמים רבות לא הייתה כל הצדקה כלכלית ומשפטית להנחה שהוא נתן לחברות הביטוח ולווייתורו במסגרת ההסכם על עילות שבגינן היה זכאי לשיבוב על פי הדין, וכן משום שההסכם לא השיג את מטרתו - מניעת התדיינויות משפטיות עם חברות הביטוח. כפועל יוצא מביטול ההסכם הישן היה בט"ל זכאי לתבוע בגין כל עילות השיבוב לפי הדין ולקבל את מלוא זכותו לאור הנזק הכספי שנגרם לנפגע ללא ההנחות שנקבעו בהסכם. מנגד, למימוש זכותו לפי הדין יצטרך בט"ל לנהל הליכים משפטיים נגד חברות הביטוח במקרים שבהם הן לא ייענו לדרישתו לשיבוב.

לאחר ביטול ההסכם הישן החליטו בט"ל ואיגוד חברות הביטוח (להלן - האיגוד) לפעול לחתימה על הסכם חדש בין בט"ל לחברות הביטוח, ולקראת סוף 2010 החל משא ומתן בין הצדדים בהובלת היועץ המשפטי של בט"ל. בסוף 2013 אישרה המינהלה את החתימה על הסכם חדש עם חברות הביטוח²¹, הדומה להסכם הישן, למעט כמה שינויים שהמשמעותי בהם הוא מנגנון שמטרתו מניעת התדיינויות משפטיות. בהסכם החדש נקבעו אותם שיעורי ההנחה ואותם הווייתורים על עילות שיבוב שבט"ל זכאי להן במסגרת מימוש זכותו לפי חוק.

נמצא שבט"ל החל במשא ומתן עם האיגוד ללא עבודת המטה הנדרשת, והמינהלה אישרה את החתימה על ההסכם החדש בלי שבחנה את הכדאיות הכלכלית של מהלך זה, לעומת החלופה שעמדה לפניו והיא מימוש זכותו של בט"ל לשיבוב על פי הדין²².

להלן הפרטים:

עבודת מטה חסרה וחלקית

לפני חתימה על הסכם, ובמסגרת ניהול משא ומתן, יש לבצע עבודת מטה הכוללת איסוף נתונים וניתוחם, שתשמש את צוות המשא ומתן במגעיו עם הצד האחר להסכם. אשר להסכם עם חברות הביטוח, עבודת המטה אמורה לכלול בין היתר

21 ההסכם נחתם עם כל חברת ביטוח בנפרד ולא עם האיגוד. האיגוד ייצג את החברות רק לעניין המשא ומתן על נוסח ההסכם.

22 יצוין כי מאז מועד אישור ההסכם החדש תוקן חוק הביטוח הלאומי. חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2015 ו-2016), התשע"ה-2015, כלל תיקון לחוק הביטוח הלאומי, הקובע בין היתר כי משנת 2016, במקרים שבט"ל יממש את זכותו לשיבוב על פי חוק ולא על פי הסכם, יהיה על חברת הביטוח להעביר לבט"ל את הסכום שאינו שנוי במחלוקת מתוך הסכום הנקוב בדרישת תשלום שהעביר אליה. אשר ליתרת התשלום השנויה במחלוקת, על חברת הביטוח לפרט בפני בט"ל את הסתייגותיה בנוגע אליה.

הערכה בנוגע להשפעות הכספיות והתפעוליות הצפויות של הדרישות שבכוונת בט"ל להציג לחברות הביטוח ושל דרישותיהן ממנו, אם יציגו לו דרישות כאלה, וכן בנוגע להשפעות של כישלון החתימה על הסכם ומימוש זכות השיבוב לפי חוק, כגון עלייה במספר ההליכים המשפטיים שבט"ל יידרש לנהל. עבודת המטה נועדה לסייע לבט"ל לקבל החלטות מושכלות בדבר הדרישות מחברות הביטוח ולעמוד על כך שייכללו בהסכם החדש, קרי הויתור עליהן הוא בבחינת "חציית קו אדום".

לאחר ביטול ההסכם הישן הציגה הלשכה המשפטית של בט"ל לאיגוד רשימת דרישות. כאמור, מדצמבר 2010 קיים בט"ל, בהובלת היועץ המשפטי שלו, משא ומתן עם האיגוד.

נמצא כי עבודת המטה של בט"ל שנעשתה טרם החלטתה של המינהלה בדבר חתימה על ההסכם החדש הייתה חלקית וחסרה. בט"ל לא בחן את כדאיותו הכלכלית של ההסכם, דבר שהיה עליו לעשות בייחוד לנוכח חלופות אחרות שעמדו בפניו, לרבות מימוש הזכות לשיבוב לפי חוק; הוא לא בחן מחדש מהם שיעורי ההנחה שראוי לקבוע בהסכם החדש והסתפק באותם שיעורי ההנחה שנקבעו בהסכם הישן, זאת בלי שבחן את הנימוקים שעל בסיסם החליט לבטל את ההסכם בשנת 2008, ואף שמאז המועד שבו נקבעו שיעורי הנחה אלה חלפו יותר משלושים שנה; והוא גם לא בדק מה יהיו ההשלכות הכלכליות והתפעוליות של הויתור על עילות תביעה שהוא זכאי להם לפי דין. זאת ועוד, הוא לא קבע מהן המטרות שעל השגתן אין לוותר, דהיינו מהם הקווים האדומים שאין לעבור אותם. עקב כך, לא היו לבט"ל לא התשתית הראויה ולא מסד הנתונים הדרוש שיאפשרו לו להשיג את המיטב במסגרת המשא ומתן עם חברות הביטוח.

בתשובותיו מסר בט"ל: "מאז ביטול ההסכם הישן ועד לחתימה על ההסכם החדש, לא הצלחנו להגיע במו"מ, לשיפור תנאי ההסכם מול חברות הביטוח, בעניין שיעורי ההנחה ובעניין עילות השיבוב". עוד מסר כי "מנגנון מניעת התדיינויות משפטיות בהסכם החדש הינו השינוי המשמעותי ביותר שנדרש מבחינת הביטוח הלאומי... שהפך את ההסכם לכלכלי באופן מדי, גם בהינתן תנאים דומים ביחס להנחה ולעילות השיבוב, שכן ריבוי ההתדיינויות הוא מקור הסיבה להפיכת ההסכם הישן ללא כלכלי". הוא הוסיף כי "בהסכם מסוג זה קשה עד בלתי אפשרי לבצע הערכה כלכלית מדויקת מראש. לכן המוסד בחר בדרך מקובלת וראויה להערכת ההסכם אשר יש בו כל כך הרבה פרמטרים בלתי ידועים... ואכן נקבעו פרמטרים להערכה".

משרד מבקר המדינה מעיר לבט"ל כי אין כל בסיס אמפירי לטענתו בדבר כדאיותו הכלכלית המידית של ההסכם החדש, שהרי הוא לא בחן זאת, והתועלת שבמניעת התדיינות משפטיות צריכה להיבחן מול עלותה; למשל, גובה ההנחות שבט"ל מעניק לחברות הביטוח בהסכם כחלק מהבחינה הכוללת של כדאיות ההסכם. משרד מבקר המדינה דוחה את טענתו של בט"ל כי "קשה עד בלתי אפשרי לבצע הערכה כלכלית מדויקת מראש", ואין בטענה זו כדי להצדיק את הימנעותו מלבדוק את הכדאיות הכלכלית של החלופות השונות כאמור, לפני שהחל במשא ומתן עם האיגוד, ולמצער במהלך שלוש השנים שחלפו מתחילת המשא ומתן עד החלטת המינהלה לחתום על ההסכם החדש.

יצוין כי מנתונים שמסר בט"ל למשרד מבקר המדינה במרץ 2016 עולה כי בשנת 2015 היו שיעורי התשלום של חברות הביטוח שחתמו על ההסכם²³ חלקיים - רק כ-72% מממוצע מסך הדרישות שהעביר אליהן בט"ל בשנה זו. מנתונים שמסר בט"ל באוקטובר 2016 עולה כי בשנת 2016 היו שיעורי התשלום 78% (מעודכן לאוקטובר 2016)²⁴.

בתשובתו מיולי 2016 מסר בט"ל כי יבדוק את הסיבות לשיעורי התשלום החלקיים של כמה מהחברות, על פי המלצתו של משרד מבקר המדינה, ויעשה זאת במסגרת בחינת הכדאיות הכלכלית של ההסכם החדש (ראו להלן).

על לבט"ל לבדוק את הסיבות לשיעורי התשלום החלקיים של כמה מהחברות שעמן חתם על ההסכם החדש האמור לסייע בידו לקבל את התשלום מחברות הביטוח ולהימנע מהתדיינות משפטיות. יש לבצע את הבדיקה במשך זמן, בין היתר כדי שתוצאותיה לא ישפיעו מאירועים חד-פעמיים, כמו עלייה זמנית בגבייה עקב קבלת תשלומים שחברות הביטוח לא העבירו לפני חתימתן על ההסכם. מסקנות הבדיקה יכולות לסייע בבחינת הכדאיות הכלכלית של ההסכם החדש.

תהליך קבלת ההחלטות של המינהלה בנוגע לאישור ההסכם החדש

1. סעיף 8(ב) לחוק הביטוח הלאומי קובע כי המינהלה היא "הרשות המנהלת והמבצעת" של בט"ל. בבואה לקבל החלטות, על המינהלה לעשות זאת על בסיס התשתית הנדרשת, קרי הנתונים הרלוונטיים, ניתוחם ובחינת ההשפעות השונות של ההחלטה תוך בחינת החלופות האפשריות הרלוונטיות. ראוי שבעניין ההסכם החדש תחליט המינהלה אם להתקשר בהסכם, תוך בחינת ההשפעות הכספיות והתפעוליות של ההסכם לעומת אלה של החלופה האפשרית - מימוש

23 מדובר בארבע חברות ביטוח שחתמו על ההסכם עד 1.4.15.

24 מדובר בנתונים לגבי 12 חברות ביטוח שחתמו על ההסכם בשנת 2015.



נמצא שחברי המינהלה לא ביקשו לבחון את הכדאיות הכלכלית של ההסכם החדש. החלטתה של המינהלה להתקשר בהסכם החדש התקבלה שלא על בסיס התשתית הנדרשת בדבר ההשפעות הכספיות והתפעוליות של ההסכם

זכותו של בט"ל לשיבוב לפי הדין - ותוך בחינת השיקולים שעליהם התבססה ההחלטה לבטל את ההסכם הישן²⁵.

בנובמבר 2013, בדיון המינהלה שבו אושר ההסכם החדש, מסר היועץ המשפטי כי בתחילת המשא ומתן דרש בט"ל להרחיב את עילות השיבוב ולצמצם את שיעורי ההנחה, אבל האיגוד לא הסכים לכך. בסופו של דבר אישרה המינהלה את ההתקשרות עם חברות הביטוח בהסכם החדש, בהסתמך על הצגת הנושא על ידי היועץ המשפטי, ובכלל זה העברת חומר כתוב לחברי המינהלה, לרבות דואר אלקטרוני שהציג וממנו עולה התנגדותה להסכם של עורכת דין מהלשכה המשפטית של בט"ל שריכזה את תחום השיבוב בעשורים האחרונים ונחשבה למומחית בתחום.

נמצא שחברי המינהלה לא ביקשו לבחון את הכדאיות הכלכלית של ההסכם החדש. בסופו של דבר החלטתה של המינהלה להתקשר בהסכם החדש התקבלה שלא על בסיס התשתית הנדרשת בדבר ההשפעות הכספיות והתפעוליות של ההסכם לעומת האפשרות העומדת בפני בט"ל למצות את זכותו לשיבוב על פי הדין. בכך לא מילאו חברי המינהלה כדבעי את תפקידם בעניין ההחלטה להתקשר בהסכם החדש.

2. התנגדות נוספת להסכם העלה מנהל סניף יפו דאז, שנחשב בבט"ל לבעל ניסיון וידע בנושא. כאמור, משנת 2003 היה סניף יפו האחראי הבלעדי בבט"ל להוצאת דרישות לחברות הביטוח בגין תיקי תאונות דרכים, אם לפי חוק אם לפי ההסכם הישן. בעקבות כך, במשך השנים נצברו ידע רב, ניסיון רחב ומומחיות רבה בקרב אנשי המקצוע ביחידה זו וכן נתונים ותובנות על תהליכי העבודה מול חברות הביטוח.

לאחר שנודע למנהל סניף יפו דאז על אישור ההסכם החדש הוא שלח בינואר 2014 מכתב למנכ"ל בט"ל, ובו הביע את התנגדותו להסכם והציע כי בט"ל יפעל למימוש זכותו לשיבוב על פי הדין. לטענתו, "ההסכם משנת 1979 השולל מן המל"ל [בט"ל] זכויות שיבוב רבות המגיעות לו על פי הדין והפסיקה ועל כן בוטל בשנת 2009 באישור המינהלה... מדובר בסכומי עתק של מאות מיליוני שקלים בשנה - היוורדים לטמיון". הוא ציין: "משנת 2003 ואילך, מועד קבלת האחריות בסניפנו על הטיפול בתביעות שיבוב, 'עלינו על דרך המלך', והתווינו תהליך עבודה שחברות הביטוח התיישרו לפיו. כיום רוב המחלוקות שהיו קיימות בשל פרשנות ההסכם הגיעו לסיום עם פסקי דין חלוטים, **כך שמטרת 'מניעת התדיינות' הפכה לריקה מתוכן**" (ההדגשה במקור). הוא ציין כי באותה העת הוציא הסניף דרישות תשלום לחברות הביטוח מכוח החוק, שכן ההסכם הישן לא חל עוד. למשל, בהתייחס לדרישות מכוח החוק ציין כי בשנת 2012 קיבל סניף יפו "חלק או מלוא סכום הדרישה ב-92% מהמקרים ואת מלוא סכום הדרישה ב-81% מהמקרים, מדובר על שיעורי גבייה גבוהים בהחלט". הוא פירט במכתבו את היתרונות והחסרונות שבחתימה על ההסכם החדש אל מול

האפשרות של מימוש הזכות לשיבוב לפי הדין, והציג פרטים נוספים וכן נתונים מספריים המאששים לגישתו את טענותיו.

בביקורת נמצא כי מנכ"ל בט"ל לא הביא לידיעת חברי המינהלה את תוכן מכתבו של מנהל סניף יפו דאז. זאת ועוד, המנכ"ל גם לא זימן את מנהל סניף יפו דאז לדיון מקצועי שבו ייבחנו נימוקיו להתנגדותו להסכם, וגם לא דרש את תגובתו של היועץ המשפטי לעמדה המנוגדת שהביע מנהל סניף יפו. יתרה מזאת, הוא לא דרש לבחון את הטענות ולבדוק את הנתונים שהובאו במכתב האמור ואף לדון בהם. יוצא אפוא כי מידע חשוב שהיה רלוונטי לתהליך קבלת ההחלטות של חברי המינהלה לא הוצג להם וגם לא נבדק. לדעת משרד מבקר המדינה, היה די בכך כדי לפגוע ביכולתם של חברי המינהלה לקבל החלטות מושכלות בעניין; לכן, ראוי היה שהמנכ"ל יעביר את המידע למינהלה כדי שתוכל לשקול מחדש את ההחלטה שכבר קיבלה.

בתשובתו מינואר 2016 מסר מנכ"ל בט"ל למשרד מבקר המדינה כי הנימוקים במכתבו של מנהל סניף יפו דאז כבר היו ידועים לפני אישור ההסכם החדש במינהלה, והיועץ המשפטי הציג אותם בפניה.

משרד מבקר המדינה מציין כי מהמסמכים שהוצגו למינהלה עולה שעמדתו של מנהל סניף יפו דאז לא רק שלא הוצגה למינהלה, אלא המנכ"ל והיועץ המשפטי אף לא חשפו את המידע בפני המינהלה.

בתשובתו מינואר 2016 מסר בט"ל: "לא מדובר במהלך אל-חזור, אלא בהחלטה לטווח קצר שניתנת לביטול כל שנה, בהתאם לבדיקת המשמעויות הכלכליות האמתיות, שאותן ניתן לבחון עובדתית רק לאחר הפעלתו של ההסכם וזאת אכן בכוונתנו לעשות". עוד מסר כי "עתה, אכן ההסכמים נבחנים, יחד עם החשבת הכללית [במשרד האוצר], לאור תיקוני החקיקה".



אי-מיצוי פוטנציאל השיבוב משמעו ויתור על כספי ציבור, והנהגות העיקריות מכך הן חברות הביטוח

משרד מבקר המדינה מעיר לבט"ל כי עם חלוף הזמן גדל מספר התיקים המתיישנים שבט"ל טרם בדק אם יש לו זכות שיבוב בגינם. אי-מיצוי פוטנציאל השיבוב משמעו ויתור על כספי ציבור, והנהגות העיקריות מכך הן חברות הביטוח. על בט"ל לפעול באופן נמרץ ואקטיבי ליישום תהליכים למיצוי מלוא פוטנציאל השיבוב הגלום במלאי תיקי הגמלאות הקיים ובתיקי גמלאות עתידיים. עליו גם לטפל כנדרש במלאי התיקים הקיים בסניף יפו. לשם כך, עליו להאיץ את בדיקת מלאי התיקים הקיים, להכין ללא כל דיחוי תכנית עבודה סדורה ולהקצות משאבים שיאפשרו לו לממש את מלוא פוטנציאל השיבוב. נוסף על כך, על בט"ל לבחון את ההשפעות הכלכליות של ההסכם החדש ואת ההיתכנות של החלופות העומדות בפניו במטרה להשיג מימוש מיטבי של זכותו לשיבוב, ובכלל זה האפשרות לשנות את ההסדר הקיים עם חברות הביטוח - ההסכם החדש - ואף לקדם שינויי חקיקה נדרשים. בהתאם לכך, עליו להכין תכנית עבודה סדורה ולהקצות את המשאבים שידרשו למימוש זכותו לפי החלופה המיטבית שתמצא את גבייתם של כספי הציבור. ראוי שהבחינה כאמור תיעשה בשיתוף פעולה מלא עם אגף החשב הכללי, כמפורט בתשובת בט"ל לעיל.

יצוין כי ביוני 2016 פרסם אגף החשב הכללי מכרז פומבי לקבלת שירותי ייעוץ בנושא מיצוי פוטנציאל זכות השיבוב של בט"ל באמצעות בחינת ההסכמים מול חברות הביטוח.

תהליך קבלת ההחלטות בנוגע לאישור ההסכם עם חברה א

בשנת 2012 השלימה חברה א עסקה לרכישת השליטה בחברה ב המחזיקה בחברה ג העוסקת בביטוח. בעקבות העסקה חדלה חברה א בשנת 2013 להנפיק פוליסות ביטוח. לדברי היועץ המשפטי של בט"ל, לנוכח הדברים האלה פנה אליו בעל השליטה בחברה א כדי להסדיר את התחייבויותיה של חברה א לבט"ל בנושא השיבוב. עו"ד רוזנצויג יידע את מנכ"ל בט"ל על פנייתו של בעל השליטה בחברה א, והמנכ"ל הטיל עליו להוביל את עבודת המטה ואת ניהול המגעים עם החברה, וזאת כדי לקבל ממנה תשלום חד-פעמי בגין כלל זכויותיו של בט"ל לשיבוב כלפיה. ביוני 2013 החל היועץ המשפטי לרכז נתונים על החבויות של חברה א. בפני בט"ל עמדו שתי אפשרויות - האחת, לחתום על הסכם עם חברה א להסדרת כל התחייבויותיה אליו או חלקן, והאחרת להמשיך לפעול מול החברה כפי שהוא פועל מול חברות הביטוח האחרות.²⁶

בספטמבר 2014, על פי המלצת היועץ המשפטי ולפי החלטת מנכ"ל בט"ל ובאישורו של החשב דאז, התקשר בט"ל בהסכם עם חברה א להסדרת סילוק התחייבויותיה הקיימות והעתידיות בגין תביעות שיבוב לפי סעיף 328 לחוק הביטוח הלאומי (להלן - ההסכם עם חברה א).

בהסכם עם חברה א נקבע כי החברה תשלם לבט"ל כ-61.5 מיליון ש"ח כמפורט:

1. סכום חד-פעמי של 55 מיליון ש"ח עבור כל המקרים שבהם ישנה או עשויה להיות בעתיד לבט"ל עילת תביעה נגד חברה א בגין נזק שנגרם לנפגע בתאונת דרכים, לרבות המקרים שלא היו ידועים לבט"ל במועד ההתקשרות (להלן - התשלום בגין תיקי תאונות דרכים). יודגש כי בעת גיבוש ההסכם היה בט"ל ער לכך שבפועל ישנו מלאי גדול של תיקי גמלאות שהוא אינו יודע אם יש עילת שיבוב בגינם, משום שפקיד התביעות המטפל סימן אותם באופן שגוי או כלל לא סימן אותם.
2. סכום חד-פעמי של 5.65 מיליון ש"ח בגין תביעות לפי פקודת הנזיקין התלויות ועומדות בערכאות משפטיות.
3. סכום חד-פעמי של מיליון ש"ח עבור מקרים שטרם הוגשה בגינם תביעה לפי פקודת הנזיקין וחלקה של חברה א אינו עולה בכל אחד מהם על 600,000 ש"ח. במקרים של תביעות מכוח פקודת הנזיקין בלבד שחלקה של חברה א בכל אחד מהם עולה על 600,000 ש"ח, בט"ל יהיה רשאי לתבוע את החברה על פי הדין.²⁷ יצוין כי לפי נתוני בט"ל, 80% מהסכום שגבה בשנים 2014-2015 מקורם בתיקי

26 דהיינו בנוגע לתיקי תאונות דרכים לפעול לפי ההסכם החדש ללא הצורך בהגשת תביעות משפטיות או לפעול ללא הסכם לפי העילות בחוק, ובנוגע לתיקי נזיקין להגיש תביעות משפטיות נגדן כאשר דרישותיו אליהן אינן נענות.

27 יודגש כי החרגה זו אינה חלה על תביעות בגין תיקי תאונות דרכים.

שיבוב בגין תאונות דרכים ורק 20% מהסכום מקורם בתיקי שיבוב מכוח פקודת המזיקין.

משמעות ההסכם שגיבש והוביל היועץ המשפטי של בט"ל היא שבט"ל ויתר ללא כל תמורה ומראש על חלק מהזכויות לשיבוב בגין תיקי תאונות דרכים, שהיו לו כלפי חברה א, בלי שכלל העריך את שווי הוויתור, כמפורט בהמשך.²⁸

גיבוש הערכת השווי

1. ככלל, לפני קבלת החלטה מינהלית יש לבצע עבודת מטה כוללת, מסודרת ומתועדת המתבססת על איסוף נתונים וניתוחם באופן שיאפשר להציג למקבלי ההחלטות תמונה ברורה ומקיפה על מצב הדברים שתסייע בידם לקבל החלטה בעניין.²⁹ תהליך מסודר של קבלת החלטות המבוסס על תשתית עובדתית מלאה ועל שמיעת עמדות רלוונטיות צפוי להוליד החלטה יעילה ונכונה יותר.³⁰ הדבר נכון בייחוד כאשר מדובר בהסכם ייחודי ראשון מסוגו שטרם בוצע כמותו בבט"ל. לכן, לפני החתימה על ההסכם עם חברה א היה על בט"ל לחשב באופן מדויק ככל הניתן את שווי זכויות השיבוב הקיימות והעתידיות שלו כלפי החברה, זאת כדי להעריך את הסכום שעליו לקבל לפי ההסכם תמורת הוויתור על זכויותיו.

במרץ 2014 כינס היועץ המשפטי דיון פנימי שאליו הוזמנו החשב דאז, המבקר הפנימי ובעלי תפקידים נוספים. בדיון סוכם כי בט"ל יעריך את שווי הזכות לשיבוב של בט"ל כלפי חברה א בגין תיקי תאונות דרכים. באוקטובר 2015 מסר היועץ המשפטי למשרד מבקר המדינה כי באותה ישיבה נדונו חלופות למבנה ההתחשבנות, וסוכם העיקרון שההסכם עם חברה א יחול על תיקי פל"ד (פיצוי לנפגעי תאונות דרכים) ולא על תיקי מזיקין מעל סכום מסוים. סוכם שהנתונים ייאספו מתוך מערכות המידע הניהולי לאחר ריכוז התיקים המסומנים כ"תיקי חברה א תאונות דרכים". תיקי מזיקין תלויים יידונו באופן ספציפי ותיקים לא ידועים לא ייכללו בהסכם.

בעקבות הדיון האמור ריכז היועץ המשפטי צוות לביצוע הערכת השווי האמור.³¹ מאחר שמדובר בתחום שבמהותו משפיע על מצבו הכספי והפיננסי של בט"ל, צריך היה לצרף לצוות את חשב בט"ל או מי מטעמו, שמתוקף תפקידו הוא בעל הסמכות לאשר את ההתקשרות עם חברה א וכן בעל הידע, המומחיות

28 משרד מבקר המדינה לא בדק את נושא הסדרת זכויותיו של בט"ל לשיבוב בתיקי מזיקין.

29 מבקר המדינה, **דוח שנתי 55ב** (2005), "עבודת המטה של משרדי הממשלה", עמ' 191; מבקר המדינה, **דוח שנתי 64א** (2014), "החלטות בתחום המיסים - תהליך קבלתן והתאמתן ליעדי הממשלה", עמ' 145.

30 דפנה ברק-ארז, **משפט מינהלי** (2010), כרך א, עמ' 262.

31 הצוות לא היה מעורב בגיבוש ההסכם עם חברה א (ראו להלן).

והכישורים המקצועיים הנדרשים כדי לנתח את ההשפעות הפיננסיות של ההסכם המתגבש.

למרות זאת, נמצא כי הצוות שהוקם כלל את האקטואר של בט"ל, עובדת מאגף הביקורת הפנימית ונציגה ממנהל המחקר (להלן - הצוות). בצוות לא נכלל החשב או נציג מטעמו.

באוגוסט 2014 הגיש הצוות ליועץ המשפטי הערכת שווי ובה ציין כי היא מתייחסת לשווי של חלק מתיקי הגמלאות בגין תאונות דרכים שלבט"ל הייתה בהם עילת שיבוב כלפי חברה א. הצוות העריך את השווי ב-98.5 מיליון ש"ח וציין כי קיימים תיקים נוספים שהוא לא כלל בהערכה האמורה. **הצוות לא העריך את היקף אותם תיקים נוספים ואת שוויים.**

בתשובתו מינואר 2016 מסר היועץ המשפטי למשרד מבקר המדינה כי הנוכחים בדיון הפנימי האמור הם אלה שהחליטו אם הם עצמם יהיו בצוות או נציג מטעמם. עוד מסר כי "החשב היה שותף לכל תהליך גיבוש ההסכם, כותב למיילים מהצוות המקצועי שהכין את הערכת השווי והיה חלק מצוות המשא ומתן שעסק בהסכם [עם חברה א]". בתשובתו מינואר 2016 מסר החשב דאז למשרד מבקר המדינה כי לאחר הדיון האמור התברר לו כי היועץ המשפטי ביקש מצוות שמנה על ידו להעריך את השווי, והוא לא היה מעורב במשימה הזאת.

משרד מבקר המדינה מציין כי מאחר שהצוות לא כלל את החשב או נציג מטעמו, חסר הצוות מרכיב הכרחי לצורך הערכת השווי. אין לקבל את אופן פעולתו הפסיבית של החשב; לכל הפחות היה עליו להתריע בפני מנכ"ל בט"ל ובפני היועץ המשפטי על אי-שיתופו בצוות או למצער נציג מטעמו.

2. כדי לחשב באופן מדויק ככל הניתן את שווי זכויות השיבוב הקיימות והעתידיות שלו כלפי חברה א, ולהעריך את הסכום שעליו לקבל ממנה לפי ההסכם תמורת הוויתור על זכויותיו, היה מצופה מבט"ל כי בטרם יגבש את הערכת השווי הוא יפנה לחברה וידרוש לקבל את רשימת תיקי השיבוב הידועים לה ואמורים להיכלל בהסכם עמה; זאת בייחוד על רקע תיקון חוק הביטוח הלאומי, המחייב את חברות הביטוח, מינואר 2014, לדווח לבט"ל על מקרים שבהם הן ניכו, או היו רשאיות לנכות, סכום כלשהו מהפיצויים שהנפגע זכאי להם בשל גמלה שבט"ל שילם או עתיד לשלם לו ולבט"ל זכות שיבוב בגינה.

בביקורת עלה כי היועץ המשפטי שהוביל את מהלך ההתקשרות עם חברה א לא פנה לחברה כדי לקבל את המידע הדרוש. עקב כך, גיבש הצוות את הערכת השווי על סמך מידע חלקי שהיה מצוי בבט"ל, אף שכבר היה ידוע כאמור כי בט"ל אינו מצליח במשך שנים לאתר את כל תיקי השיבוב הרלוונטיים.

הוויתורים בהסכם עם חברה א

באוגוסט 2014 הגיש היועץ המשפטי למנכ"ל בט"ל, עם העתק לחשב, מסמך שהנדון בו הוא "הסכם עם [חברה א] לסילוק כלל התחייבויותיהם במסגרת תביעות שיבוב", ובו המליץ למנכ"ל לחתום על ההסכם (להלן - מסמך ההמלצה). בנספחים של המסמך נכללו הערכת השווי ונוסח מוצע להסכם עם חברה א.

במסמך ההמלצה הציג היועץ המשפטי גם את החישוב שהכין בנוגע לתשלום שבט"ל יקבל לפי ההסכם בגין תיקי תאונות דרכים. החישוב התבסס על שווי זכויות השיבוב בגין התיקים שנכללו בהערכת השווי בסך 98.5 מיליון ש"ח. על פי התחשיב הפחית היועץ המשפטי 8 מיליון ש"ח מסכום זה שכן על פי ניסיון העבר שילמה חברה א לבט"ל רק 92% מהסכומים שבט"ל דרש ממנה לשלם; על 90.5 מיליון השקלים הנוותרים ניתנה הנחה בשיעור של 35%, דהיינו 31.5 מיליון ש"ח, וזאת מכוח ההנחות הניתנות בהסכם החדש עם חברות הביטוח שהוחל גם בהסכם עם חברה א. על היתרה בסך 59 מיליון ש"ח ניתנה הנחה נוספת בסך 4 מיליון ש"ח בגין ניכוי ריבית בשל הקדמת התשלום. יוצא אפוא כי לאחר כל ההנחות הייתה התמורה בגין תיקי תאונות דרכים 55 מיליון ש"ח (56% משווי הגמלאות שנקבע בהערכת השווי).

במסגרת הערכת השווי אותרו במערכות המחשוב של בט"ל כ-5,750 תיקים של נפגעי עבודה שנפצעו בתאונות דרכים (ולא נפטרו) בשנים 2007-2013 וחברה א הייתה החברה המבטחת. במועד הרלוונטי כבר טופלו בבט"ל כ-400 תיקים. בכ-3,600 מהתיקים שאותרו לא ציין פקיד התביעות במערכות המחשוב אם יש בגינם עילת שיבוב, בכ-1,650 נרשם במערכות המחשוב שפקיד התביעות קבע כי יש בגינם עילת שיבוב ובכ-100 נרשם כי אין בגינם עילת שיבוב. הערכת השווי התייחסה לשוויים של כ-1,500 מתיקים אלה - התיקים לשנים 2007-2012, ושויים הוערך כאמור ב-98.5 מיליון ש"ח. הערכת השווי לא כללה את שוויים של תיקי גמלאות אחרות, של תיקי גמלאות נפגעי עבודה לשנת 2013 ושל תיקים נוספים, כפי שיפורט בהמשך.

למחרת היום שבו קיבל את מסמך ההמלצה, ולאחר שקיים שיחה טלפונית בעניין עם החשב דאז ועם היועץ המשפטי, החליט מנכ"ל בט"ל לחתום על ההסכם עם חברה א. בספטמבר 2014 חתמו המנכ"ל והחשב דאז על ההסכם, כאשר גובה התמורה בגין תיקי תאונות דרכים שקיבל בט"ל מחברה א לפי ההסכם התבסס על הערכת השווי (בעניין זה ראו גם בפרק "תהליך קבלת החלטות לקוי בנוגע להסכם עם חברה א").



בביקורת עלה כי על
פי ההסכם עם חברה
א נכלל בפועל ויתור
ללא כל תמורה על
זכות השיבוב בגין
גמלאות שאינן גמלת
נפגעי עבודה

להלן פירוט הזכויות העיקריות שבט"ל כלל לא העריך את שוויין ויתור עליהן בהסכם עם חברה א ללא כל תמורה.

הוויתורים בהסכם עם חברה א על שיבוב בגין גמלאות שאינן גמלת נפגעי עבודה

כאמור, זה כמה שנים שבט"ל, ובכלל זה עו"ד רונצוויג, היו ערים לעובדה כי אין לבט"ל מידע מלא על תיקי הגמלאות שיש בהם פוטנציאל שיבוב. בהתאם לכך, הערכת השווי שגובשה אף היא הייתה חלקית והתייחסה אך ורק לגמלאות של נפגעי עבודה שנפצעו במהלך עבודתם (היא לא התייחסה לא לגמלאות של מבוטחים שנפטרו ובגינם משולמת גמלת תלוים ולא לגמלאות אחרות, כפי שיפורט בהמשך). הסיבה לכך הייתה שלבט"ל היו נתונים זמינים רק על גמלאות אלה.

עילת השיבוב קיימת לא רק בגין גמלאות נפגעי עבודה שנפצעו אלא גם בגין גמלת תלוים, גמלת ניידות, גמלת שאירים, גמלת סיעוד וגמלת נכות כללית. למשל, אם מבוטח נפגע בתאונת דרכים שלא במסגרת העבודה הפך נכה ונמצא זכאי לגמלת נכות או לגמלת ניידות, או אם הנפגע נהרג בתאונת דרכים ושאינו זכאי לגמלת שאירים, בט"ל זכאי לשיבוב בגין גמלאות אלה.

הערכת השווי כללה כאמור רק גמלאות לנפגעי עבודה שנפצעו (ולא נפטרו), וזאת מכיוון שלטענת העובדת מאגף הביקורת הפנימית, שהייתה חברה בצוות, הנתונים "היחידים שהיו זמינים בשליפה לצוות" היו הנתונים הנוגעים לנפגעי עבודה, "ומפאת לוחות הזמנים שהוקצבו לביצוע הערכת השווי" הסתמך הצוות רק על נתונים זמינים. אי לכך, גם נכתב במפורש בהערכת השווי כי החישוב מתייחס רק ל"תשלומי גמלאות בתיקי נפגעי עבודה המשויכים [לחברה א] שבמלאי", ו"הנתונים שיוצגו במסמך זה אינם כוללים את נתוני גמלאות שאירים, תלוים, סיעוד ונכות כללית ששולמו למבוטחי [חברה א]" (ההדגשה במקור)³².

בביקורת עלה כי על פי ההסכם עם חברה א נכלל בפועל ויתור ללא כל תמורה על זכות השיבוב בגין גמלאות שאינן גמלת נפגעי עבודה.

באוקטובר 2015 מסר עו"ד רונצוויג למשרד מבקר המדינה כי למיטב ידיעתו, "תיקי נכות כללית, ניידות וכו', אינם מסומנים כתאונות דרכים ולכן אין לגביהם אינדיקציה והם לא היו מגיעים לסניף יפו לדרישה... ההערכה התבקשה לגבי כלל התיקים... תיקים שלא נכללו, יש להניח שלא סומנו כתאונת דרכים". בנוגע לגמלאות שלא נכללו בהערכת השווי הוא מסר בתשובתו כי "לא היו נתונים זמינים במערכות המידע הניהולי או במערכת הלשכה המשפטית ולכן לא היה ניתן להעריך את שוויין". הוא ציין כי "אין זה ריאלי לבסס דרישה לתשלום בהעדר נתונים... ואין זה ריאלי להגיע להסדר... על סמך נתונים סטטיסטיים".

32 בהערכת השווי לא צוין אמנם במפורש כי היא אינה כוללת גמלאות ניידות, אבל הדבר עולה מהאמור בה שלפיו החישוב מתייחס רק ל"תשלומי גמלאות בתיקי נפגעי עבודה המשויכים [לחברה א] שבמלאי".

למען הבהרת התמונה פנה משרד מבקר המדינה למנהל סניף יפו דאז. בתגובתו מאוקטובר 2015 לפנייה הסביר המנהל כי סניף יפו מוציא דרישות שיבוב גם בגין גמלאות שאינן גמלאות נפגעי עבודה שנפצעו; אם כך, הדברים אינם עולים בקנה אחד עם הסבריו של היועץ המשפטי. זאת ועוד, יודגש כי למרות טענת היועץ המשפטי על אי-זמינות הנתונים, בתשובתו דווקא הצליח בט"ל להעריך בנקל את שוויון של שאר הגמלאות (ראו להלן). לכן, לא ניתן לקבל את גרסתו של היועץ המשפטי.

ויתור ללא כל תמורה על תיקי תאונות דרכים שאירעו בשנת 2013

בהערכת השווי נכללו רק תיקי הגמלאות של נפגעי עבודה שנפגעו בתאונות דרכים בשנים 2007-2012, ולא נכללו בהן תיקים של תאונות דרכים שאירעו בשנת 2013³³ (להלן - התיקים משנת 2013).

במהלך ביצוע הערכת השווי כלל אמנם הצוות בחישוב סך הגמלאות גם תיקים משנת 2013 שאותו באותה עת, אבל בדיון שהתקיים בלשכת היועץ המשפטי החליטו היועץ המשפטי והצוות להשמיט תיקים אלה מהחישוב. בביקורת לא נמצא מסמך שאפשר ללמוד ממנו מדוע הושמטו תיקים אלה.

נמצא כי על פי ההסכם עם חברה א נכלל בפועל ויתור ללא כל תמורה על זכות השיבוב גם בגין התיקים משנת 2013.

ויתור ללא כל תמורה על זכויות בגין תיקים שלגביהם לא היה מידע על זהות החברה המבטחת

בהערכת השווי נכללו רק תיקי תאונות דרכים בתחום נפגעי עבודה, שלגביהם היה רשום במערכות המחשוב של בט"ל כי המבטחת בתיקים אלה הייתה חברה א.

מהביקורת, ובהסתמך על נתונים שהתקבלו מבט"ל, עולה כי בספטמבר 2015 היו רשומים במערכות המחשוב של בט"ל 21,660 תיקים שפקידי התביעות קבעו כי יש עילת שיבוב בגינם, אבל לא היה רשום בהם מי היא החברה המבטחת³⁴.

33 חברה א הנפיקה פוליסות ביטוח עד 31.12.12 שתוקפן שנה ולכן הכיסוי בהן חל גם על תאונות שאירעו בשנת 2013.

34 בשנים 2007-2013 תקבולי השיבוב בגין תיקי תאונות דרכים מחברה א היו במוצע 6.4% מתקבולי בט"ל בתחום.

יודגש כי בשגרה סניף יפו בודק את כל התיקים של נפגעי עבודה שבהם סימן פקיד התביעות כי הפגיעה נגרמה עקב תאונת דרכים. אם נמצא תיק שיש לגביו עילת שיבוב ואין רשום בו מי היא החברה המבטחת, הוא מברר בעצמו את זהותה.

משרד מבקר המדינה מעיר לבט"ל על שביצע את הערכת השווי מתוך ויתור מראש וללא כל בדיקה על תיקים רבים של נפגעי עבודה, שאין בהם מידע על החברה המבטחת, אף שניתן היה לאתרה, כפי שנוהג סניף יפו בשגרה, ולא בחן דרכים להעריך את שוויים של התיקים שבהם חברה א הייתה החברה המבטחת.

ואכן, במסגרת המענה לטיטוט דוח זה בחן בט"ל בחודשים דצמבר 2015 - ינואר 2016 את התיקים שאין מצוינת בהם חברה מבטחת. הוא מסר כי לפי הערכתו שוויים של תיקים אלה עומד על כ-700,000 ש"ח.

ויתור ללא כל תמורה על זכויות בגין תיקים עתידיים

המבטח או שאריו, לפי העניין, זכאים להגיש לבט"ל תביעה לקבלת גמלאות, וככלל בט"ל רשאי לתבוע שיבוב עד שבע שנים מהמועד שבו התרחש האירוע שגרם לנכותו או למותו של הנפגע (תקופת ההתיישנות). מכאן, בט"ל היה זכאי לשיבוב כלפי חברה א גם בגין תיקים שהתביעה בהם הוגשה לאחר מועד שליפת הנתונים ששימשו להערכת השווי, דהיינו מאי 2014 (להלן - תיקים עתידיים). כפי שציין היועץ המשפטי במסמך ההמלצה, התשלום בגין תיקי תאונות דרכים חושב אך ורק על בסיס תביעות שכבר אותרו, כלומר בחישוב לא נכלל שוויין המוערך של התביעות העתידיות.

נמצא כי בהסכם עם חברה א ויתר בט"ל ללא כל תמורה על זכותו לשיבוב בגין התיקים העתידיים שבהם חברה א היא החברה המבטחת. מבדיקת משרד מבקר המדינה, ובהסתמך על נתונים שהתקבלו מבט"ל, עולה כי עד ספטמבר 2015, כשנה וחצי מהמועד הרלוונטי להערכת השווי, הוגשו 26 תביעות עתידיות בגין תאונות דרכים שבהן חברה א רשומה כחברה המבטחת, בתחום נפגעי עבודה בלבד³⁵. מכאן, סביר שאחרי מועד הבדיקה יוגשו לבט"ל תביעות נוספות.

בתשובתו מינואר 2016 מסר בט"ל כי ההנחה שלפיה מאגר הנתונים שהיה קיים במועד שליפת הנתונים, דהיינו מאי 2014, "מייצג את מרבית התיקים היא הנחה סבירה ומקובלת".

משרד מבקר המדינה מעיר לבט"ל כי אף אם המאגר שהיה קיים מהווה את רוב התיקים, לא הייתה כל הצדקה שלא לבצע הערכת שווי גם של התיקים העתידיים. לחלופין, ניתן היה להחריגם מההסכם עם חברה א ולא לוותר עליהם ללא כל תמורה, שכן שוויים יכול להגיע למיליוני שקלים.

ויתור על תיקי גמלאות נפגעי עבודה ללא אינדיקציה לעילת שיבוב

כאמור, במסגרת הטיפול בתביעת המבוטח לגמלת נפגע עבודה, על פקיד התביעות לציין במערכת הממוחשבת אם לדעתו יש לבט"ל עילת שיבוב בגין התביעה. בט"ל והיועץ המשפטי היו ערים לעובדה שאין לבט"ל מידע מלא על תיקי הגמלאות שיש בהם פוטנציאל שיבוב, כלומר על קיומה של עילה.

בביקורת נמצא שלפי המפורט בהערכת השווי, מתוך כ-5,750 תיקים שאותרו בכ-3,600 מהם לא ציין כאמור פקיד התביעות במערכות המחשוב אם יש בגינם עילת שיבוב (להלן - התיקים ללא אינדיקציה). בהערכת השווי צוין לגביהם כי "אלה תיקים בהם לא סומנה אינדיקציה וסביר שהם תיקים בהם אין עילה". אי לכך, במסגרת הערכת השווי כלל לא הוערך שוויים של תיקים אלה, אלא רק שוויים של כ-1,500 תיקים אחרים³⁶. גם את המידע הזה לא הציג היועץ המשפטי במסמך ההמלצה (ראו גם בפרק "אחריות היועץ המשפטי, פעולותיו שלא לפי כללי מינהל תקין ובמצב של חשש לניגוד עניינים").

בתשובתו מינואר 2016 מסר בט"ל כי בזמן אמת ההחלטה "היעילה והסבירה" הייתה לוותר על בדיקת התיקים באופן פרטני ולהקצות משאבים לקידום תיקים אחרים שלגביהם כבר סומן שיש עילת שיבוב. הוא הוסיף כי זו עמדתו גם לאחר בדיקה פרטנית של התיקים.

יצוין כי בעקבות הגשת טיוטת דוח זה לבט"ל הוא בדק באופן פרטני את התיקים האלה במשך חודש אחד בלבד במהלך החודשים דצמבר 2015 - ינואר 2016³⁷ (ראו להלן).

36 כ-400 תיקים נוספים כבר טופלו ולכן לא נכללו בהערכת השווי. כמו כן, לא נכללו בה התיקים משנת 2013.

37 לפי בדיקה זו הוא העריך את שווי התיקים האלה בכ-1.4 מיליון ש"ח.



משרד מבקר המדינה
ביצע הערכה שמרנית
של שווי חלק
מהגמלאות שבט"ל
לא חישב את שוויין
וויתר עליהן בהסכם
ללא כל תמורה. לפי
הערכה זו, שווי
הגמלאות הוא כ-35
מיליון ש"ח

השווי הכספי של תיקי השיבוב

משרד מבקר המדינה ביצע הערכה שמרנית³⁸ של שווי חלק מהגמלאות שבט"ל לא חישב את שוויין ווויתר עליהן בהסכם ללא כל תמורה; יצוין שניתן היה להעריך בנקל את שוויין של גמלאות אלה על סמך הנתונים שהיו בידיו במועד החתימה על ההסכם³⁹. לפי הערכה שמרנית זו, שווי הגמלאות הוא כ-35 מיליון ש"ח לאחר ההנחות שגולמו בהסכם עם חברה א.

בעקבות הביקורת בדק בט"ל את ההפסד הכספי שנגרם לו לשיטתו **בפועל** בגין ההסכם עם חברה א וביצע כמה אומדנים; בכל אחד מהאומדנים הוא הציג הערכת שווי שונה. על פי האומדן האחרון, הנזק הכספי שנגרם לבט"ל בפועל הוא 600,000 ש"ח, סכום נמוך בהרבה מסכום הנזק הכספי על פי האומדנים הקודמים שלו. בט"ל הסביר שאת האומדן האחרון שביצע הוא קבע לאחר שהחליט לבדוק באופן פרטני את התיקים שאיתר לצורך הערכת השווי שהוגשה באוגוסט 2014, שעל בסיסה קבע את גובה התמורה שדרש מחברה א, זאת כדי לבדוק אם אכן היו בהם עילות שיבוב. לטענת בט"ל, בבדיקה זו הוא מצא תיקים ללא עילת שיבוב שנכללו בהערכת השווי המקורית. בט"ל הוסיף כי "בנסיבות אלה, ומבלי להתכחש לליקויים שנפלו בתהליך גיבוש ההסכם וללקחים הנלמדים מכך, הרי שתוצאתו הכלכלית הינה סבירה ביותר". בט"ל הוסיף וציין כי יש "להעמיד מול הערכת האבדן הכספי בהסכם [עם חברה א] את החיסכון המשמעותי שהביא הסכם זה בביטול הצורך בהתדיינות פרטנית על כל תיק ותיק, שהיה מצריך משאבים כלכליים רבים והוצאות ישירות, הן בכוח אדם פנימי, הן בטיפול על ידי משרדים חיצוניים והן בעומס על מערכת בתי המשפט ובזבזו זמן שיפוטי יקר". עוד ציין בט"ל שהוא סבור כי "מסכום הערכת החסר נגזרות המסקנות החמורות של המבקר כלפי בעלי תפקידים במוסד".

יוצא אפוא שלא רק שבט"ל לא העריך את שוויים של תיקים רבים ולא דרש בגינם תשלום מחברה א, אלא גם את התיקים שהעריך, לטענתו העריך באופן שגוי. מתשובתו של בט"ל עולה כי אי-שיתוף החשב או נציג מטעמו, כגורם מקצועי בצוות לגיבוש הערכת השווי מקבל משנה תוקף. מתוך כך עולה שבט"ל נקט תהליכי עבודה שגויים שעל בסיסם גם קיבל החלטות שגויות הנוגעות להסכם עם חברה א.

38 בהערכה זו לא נכללו תיקים ללא זהות חברה מבטחת, תיקים עתידיים, תיקים ללא אינדיקציה ותיקים במלאי שטרם אותרו.

39 הערכה זו מתייחסת רק לשוויים של התיקים משנת 2013 ושל הגמלאות שאינן גמלאות נפגעי עבודה, ללא בדיקה פרטנית של תיקים.

משרד מבקר המדינה אינו מקבל את האומדן המעודכן של בט"ל, שלפיו הנזק הכספי מוערך ב-600,000 ש"ח וזאת מסיבות אלו: ראשית, בחישוב האומדן שעשה בעקבות הביקורת הפחית בט"ל מסכום הנזק הכספי כ-11 מיליון ש"ח בגין גמלאות שלטענתו כבר גבה את שוויין מחברה א, אף שמהבחינה המתודולוגית אין הסבר המניח את הדעת להפחתה⁴⁰. שנית, בט"ל לא בחן את כל התיקים של חברה א שנוספו ממועד הערכת השווי במאי 2014, דהיינו תיקים עתידיים. שלישית, יש להבחין בין הבדיקה הפרטנית והייעודית של התיקים שבט"ל עשה בדיעבד כחלק ממענה לטיטת דוח זה ובין הבדיקה שנעשתה בעתה כחלק מעבודת המטה ומתהליך קבלת ההחלטות לקראת ההתקשרות עם חברה א ושטרתה הייתה להעריך את השווי המלא של התיקים.

זאת ועוד, יש לדחות את גישתו של בט"ל המתבססת על בחינת התוצאה בדיעבד, ואין בה כדי להמעיט מחומרת הליקויים שנמצאו בעבודת המטה ובתהליך קבלת ההחלטות לעניין ההסכם עם חברה א. אשר לטענת בט"ל כי יש להעמיד מול האובדן הכספי את החיסכון שבמניעת התדיינות פרטנית בכל תיק ותיק, משרד מבקר המדינה מדגיש שעיקר הוויתור של בט"ל תמורת החיסכון האמור כבר בא לידי ביטוי בהנחה של 35% שנתן לחברה א מתוקף החלטתו של ההסכם החדש עם חברות הביטוח, ושטרתו להסדיר את הטיפול בתיקי תאונות דרכים באופן שייתר את הצורך בהתדיינות משפטיות פרטניות.

ראוי שבט"ל, אגף החשב הכללי ומשרד המשפטים יבחנו את האפשרויות העומדות להם הנוגעות להסכם עם חברה א, ובכלל זה את האפשרות שבט"ל יקבל כספים שוויתר עליהם מראש וללא כל תמורה בהסכם עם חברה א. לנוכח האומדנים השונים שהציג בט"ל בנוגע להפסד הכספי עקב ההסכם עם חברה א, ראוי שהבחינה של גובה הסכום שחברה א שילמה בחסר לבט"ל תתבסס על חישוב שיעשו הגורמים האמורים אשר לא יסתמכו על החישובים שעשה בט"ל לצורך תגובתו לביקורת.

אחריות היועץ המשפטי, פעולותיו שלא לפי כללי מינהל תקין ובמצב של חשש לניגוד עניינים

תפקיד היועץ המשפטי הוא לתת לגורמי המשרד ייעוץ בהיבטים המשפטיים הנוגעים לפעולתם ולהנחותם כנדרש. במסגרת זו, עליו בין השאר לסייע לארגון ולהעמיד לרשותו את הכלים והאמצעים המשפטיים הדרושים ליישום מדיניותו. במסגרת מילוי

40 אין להפחית סכום זה מהאומדן שכן החישוב של בט"ל התייחס לסכום **שנותר** לגבייה בגין הגמלאות ("יתרת נטו לגבייה") וסכום זה מגלם כבר את סכום הגמלאות שגבה. לכן מבחינה מתודולוגית אין מקום להפחית מסכום זה את הגמלאות שכבר נגבו.

תפקידו זה, עליו לשמש גם שומר סף כדי להבטיח שפעילות הגוף הציבורי ונושאי המשרה בו תיעשה על פי הדין ולפי כללי מינהל תקין. ככלל, על היועץ המשפטי לפעול לשם קיומו וחזוקו של שלטון החוק⁴¹; עליו לוודא שפעולות הארגון תקינות ואף לשמש דוגמה ומופת לשמירה על כללי מינהל תקין. במסגרת אחריותו לתת ייעוץ משפטי לארגון היועץ המשפטי בבט"ל ממלא גם תפקיד ביצועי-ניהולי - הוא מופקד על הטיפול המשפטי בתחומי פעילותו המסחרית והעסקית של המוסד, והוא אחראי לניהול מערך של עשרות עורכי דין ועובדים מינהליים וכן לפעילותם של משרדי עורכי דין חיצוניים הנותנים לבט"ל שירותים משפטיים בתחום השיבוב.

הובלת מהלך ההתקשרות עם חברה א על ידי היועץ המשפטי

לטענת היועץ המשפטי, הוא פגש באקראי את בעל השליטה בחברה א ובשיחה שהתנהלה ביניהם עלה שהוא היועץ המשפטי של בט"ל. בעל השליטה בחברה א ציין בפניו שחברה א מחויבת לחסל את עסקי הביטוח שלה עקב רכישת השליטה בחברה ב, והוא מבקש לברר אם בט"ל יהיה מעוניין להסדיר את ההתחשבנות בנוגע לתקופות עבר מכיוון שחברה א כבר אינה מנפיקה פוליסות. עו"ד רזנצויג מסר לבעל השליטה בחברה א שהוא יברר זאת עם הגורמים הרלוונטיים בבט"ל וישיב לו בעניין.

בספטמבר 2015 מסר מנכ"ל בט"ל למשרד מבקר המדינה כי עו"ד רזנצויג פנה אליו "ואמר לו [שחברה א] צריכה להיסגר ושהיא גמרה את החיים שלה עקב רכישת [חברה ב]". הוא הוסיף כי חברה א "פנתה אליו [ליועץ המשפטי] והציעה להסדיר את החבויות שלה לבט"ל בגין שיבוב ב'בלוק', כלומר שבט"ל יקבל סכום חד פעמי [מחברה א] כנגד החבויות שלה כלפי בט"ל בגין תיקי שיבוב. המנכ"ל היה בעד מהלך זה".

41 ראו הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, הנחייה מס' 9.1000 **היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה**, 3.7.2002, עדכון אחרון: מאי 2015. ההנחיות האמורות יפות גם לעניין היועץ המשפטי בבט"ל, שהוא תאגיד סטטוטורי.

בביקורת עלה כי עו"ד רוזנצויג הוביל את עבודת המטה לקראת ההתקשרות בהסכם עם חברה א, לרבות ניהול הצוות שביצע את הערכת השווי, השתתפות פעילה בקביעת המתודולוגיה לביצועה והנחיה בנוגע לאופן החישוב שלה. הוא הוביל את המגעים עם חברה א, ואף שוחח בטלפון עם בעל השליטה בחברה. הוא חישב בעצמו את שווי הפיצוי שנקבע בהסכם עם חברה א בגין כל הזכויות העומדות לבט"ל בתיקי תאונות הדרכים בלי שהתייעץ עם הצוות או עם החשב. הוא ניסח את ההסכם עם נציגי חברה א ואת מסמך ההמלצה שעליו חתם באופן בלעדי בלי להראותם לחברי הצוות ובלי ששיתף אותם בניסוחם. זאת ועוד, עו"ד רוזנצויג היה היחיד בבט"ל שהחזיק בכל הנתונים ובתמונה המלאה הנוגעים להסכם עם חברה א. גם מנכ"ל בט"ל ציין בפני משרד מבקר המדינה כי "עו"ד רוזנצויג היה זה שהוביל את המהלך לחתימה על ההסכם עם [חברה א], ובכלל זה הוביל את עבודת המטה וניסח את ההסכם".

במכתבו מאוקטובר 2015 למשרד מבקר המדינה ביקש היועץ המשפטי להציג את העובדה כי הוא לא פעל לבדו וכי עשה זאת בידיעת המנכ"ל ובהנחייתו, תוך שיתוף החשב וצוות אנשי מקצוע, וכי לא הוא זה שהחליט על ההתקשרות בהסכם עם חברה א אלא גורמים אחרים.

במכתב האמור ציין היועץ המשפטי כי מנכ"ל בט"ל הנחה אותו "לעבוד בצוות לניהול ההתחשבות והמו"מ עם [חברה א]". הוא הוסיף: "ההחלטות... נעשו תוך צירוף כל המסמכים הרלבנטיים והפצתם לנציג המועצה, למנכ"ל ולחשב. לא התקבלה כל החלטה בנושא [ההסכם עם חברה א] על ידי בלבד. כל ההנחיות וההחלטות נעשו תוך עדכון המנכ"ל... שימשתי כיועץ משפטי וכחלק מצוות גדול של אנשי הנהלה בכירים ואנשי מקצוע שקיבלו את ההחלטות. ריכזו הנתונים נעשה על ידי נציגי הביקורת הפנימית על סמך המידע הניהולי שבמערכות המוסד. כל קבלת ההחלטות בנושא ההסכם עם חברות הביטוח ובנושא ההסכם עם [חברה א] נעשה על ידי הגורמים המוסמכים במוסד... לא מדובר בנושא שאני החלטתי בו". בתשובתו מינואר 2016 הוא מסר: "כל ההחלטות הנוגעות להסכם [עם חברה א] היו החלטות מוסדיות שהתקבלו על ידי בעלי תפקידים במוסד. אני לא הובלתי את ההסכם באופן בלעדי ולא ניהלתי את המגעים מול [חברה א] באופן בלעדי". בתשובתו מיולי 2016 מסר כי שיחת הטלפון עם בעל השליטה בחברה א התקיימה למיטב זכרוננו בעניין תיק נזיקין שנכלל בהתחשבות, ו"המדובר בטיפול בנושא טכני לאחר ובהתאם למתווה ההסכם שכבר נקבע בשלב זה".

בפעולותיו של עו"ד
רונצויג בולטות
הפרות חוזרות ונשנות
של כללי מינהל תקין
המהוות כשל מקצועי
ומחדל ניהולי

משרד מבקר המדינה מעיר ליועץ המשפטי כי ההחלטה לחתום על ההסכם עם חברה א הייתה אמנם "מוסדית", אך היא הסתמכה על המלצתו הבלתי מסויגת למנכ"ל בט"ל ולחשב. באופן לא תקין הוא בחר להחסיר ממנה מידע רלוונטי ואף הציג בה תמונת מצב מטעה (ראו להלן). אין לקבל את עמדתו הממזערת את חלקו בהתקשרות עם חברה א, הסותרת את ממצאי הביקורת ואינה עולה בקנה אחד עם דברי מנכ"ל בט"ל שלפיהם היועץ המשפטי היה הרוח החיה בתהליך גיבוש ההסכם והוביל את בט"ל לחתימה עליו, על כל המשתמע מכך.

פעולות היועץ המשפטי שאינן מתיישבות עם כללי מינהל תקין

לנוכח העובדה שהרשות המינהלית משמשת נאמן ציבור האמון על האינטרס הציבורי והנכסים הציבוריים מופקדים בידיו, מחובתה להפעיל את סמכותה בהתאם כדי לפעול לטובת הציבור. על החוזה השלטוני חלות שתי מערכות נורמטיביות - דיני החוזים והמשפט המינהלי⁴². חובתה של הרשות השלטונית למלא את תפקידיה ולשרת את הערכים והאינטרסים המסחריים והציבוריים שהופקדה עליהם. דואליות נורמטיבית זו מחייבת את הרשות לנהוג בהגינות הן כלפי הצד האחר להסכם הן כלפי הקופה הציבורית.

מתוקף תפקידו הביצועי נדרש היועץ משפטי של בט"ל לקדם פעילות כלכלית-מסחרית במהותה, למשל גיבוש ההסכם עם חברה א. במסגרת פעילות זו היה עליו למלא אחר החובה לשמור על כללי מינהל תקין, לפעול בתחום מומחיותו וסמכותו ולהקפיד כי כל חברי הצוות יפעלו גם הם בתחומי מומחיותם וסמכויותיהם, לשם גיבוש הסכם מיטבי עבור בט"ל באופן שישרת את האינטרס הציבורי ככל הניתן. לביצוע תפקידו כראוי היה עליו לקיים תהליך מלא ומקיף לקביעת שווי החבויות של חברה א לבט"ל באופן שמקבלי ההחלטות בבט"ל יוכלו להיות סמוכים ובטוחים שעבודת המטה שנעשתה למטרת גיבוש ההסכם הייתה שלמה וראויה, ובחתימתם על ההסכם הם פועלים לטובת בט"ל והציבור כולו. היה על היועץ המשפטי לשתף בעבודת המטה את גורמי המקצוע בתחום, לרבות החשב והגורמים המקצועיים בסניף יפו. בסופה של עבודת המטה, לפני החתימה על ההסכם עם חברה א, היה עליו לשקף במסמך ההמלצה את העקרונות וההנחות שעל פיהם גובש ההסכם, ובייחוד את המידע על המתכונת שלפיה חושב התשלום ועל הזכויות שבט"ל מוותר עליהם ללא כל תמורה.

בפעולותיו של עו"ד רונצויג בולטות הפרות חוזרות ונשנות של כללי מינהל תקין המהוות כשל מקצועי ומחדל ניהולי.

42 יצחק זמיר, **הסמכות המינהלית** (2010), עמ' 673; בג"ץ 840/79 **מרכז הקבלנים והבונינים בישראל נ' ממשלת ישראל**, פ"ד לד(3), 729, עמ' 745-746 (1980).

להלן הפרטים:

1. מנכ"ל בט"ל סבר שהחשב צריך להיות מעורב בעניין ההסכם עם חברה א, ולכן הנחה את היועץ המשפטי ע"ד רונצויג לצרף את החשב לכל המגעים עם חברה א. אולם בביקורת עלה כי היועץ המשפטי פעל שלא לפי הוראת המנכ"ל. הוא לא שיתף את החשב בדיון הראשון מבין שלושה שקיים עם בעל השליטה בחברה א, שבו דנו על אופן חישובו וגובהו של הסכום שתשלם חברה א לבט"ל, הוא לא מיען אותו בהתכתבויות עם בעל השליטה בחברה א ועם נציג חברה א ולא שיתף אותו בשיחות טלפוניות אתם. חשיבות שיתופו של החשב בפעולות אלה ברורה מאליה משום שמדובר בפעולות הנוגעות להיבטים כלכליים וכספיים שהם תחום התמחותו המקצועית של החשב.
2. מנכ"ל בט"ל סבר שיש לתת את הדעת על התיקים שבמועד הרלוונטי לא ידע בט"ל על דבר קיומם, וכדי לגדר את הסיכון בתיקים אלה הורה היועץ המשפטי להחריג מההסכם המתגבש תיקים שבהם החבות העתידית הלא ידועה של חברה א גבוהה.

מהביקורת עולה כי היועץ המשפטי לא פעל על פי הנחיית המנכ"ל כאמור וכלל בהסכם עם חברה א גם את הוויתור על הזכויות בכל תיקי תאונות הדרכים שבט"ל לא ידע על קיומם. בכך נסתם הגולל על האפשרות שבט"ל ימצא את הזכות לשיבוב כלפי חברה א בגין תיקי תאונות דרכים⁴³ שלא נכללו בהערכת השווי.

בתשובתו מינואר 2016 מסר היועץ המשפטי כי למיטב הבנתו, "הכוונה בהחרגה של תיקים עם חבות גדולה שאינה ידועה הייתה לתיקי נזיקין ולא לתיקי פלג"ד [תאונות דרכים], מכיוון שלגבי תיקי הפלג"ד [תאונות דרכים] היו במערכת המוסד נתונים וסכומי הנזק היו ידועים".

משרד מבקר המדינה מעיר ליועץ המשפטי כי אין כל בסיס להנחתו זו, שכן הוא היה ער לכך שישנו מלאי גדול של תיקים שבט"ל טרם בחן אם יש בגינם עילת שיבוב, ובו גם תיקים שיש בגינם עילת שיבוב שבט"ל טרם מימש. אחת הראיות לכך היא בדיקה של הלשכה המשפטית בשנת 2013 ובה אותרו בין היתר תיקי תאונות דרכים שלא היה כל מידע לגביהם במערכת המחשוב של בט"ל, ופוטנציאל השיבוב בגינם מומש רק בעקבות אותה בדיקה.

היועץ המשפטי הציג
מסמך המלצה חלקי
בלבד. הוא לא תיעד
כנדרש את כל
המגעים עם חברה א
ולא הציג נושאים
מהותיים. אשר
לנושאים שהציג, הוא
עשה זאת באופן
מעורפל ומטעה

3. בביקורת עלה כאמור שהיועץ המשפטי ידע שהערכת השווי אינה כוללת זכויות רבות העומדות לבט"ל כלפי חברה א בגין שיבוב, כמו התיקים הנוגעים לתביעות בגין גמלאות שאינן של נפגעי עבודה שנפצעו והתיקים משנת 2013. כמו כן, היועץ המשפטי ידע שישנם עוד תיקים רבים שיש בהם פוטנציאל לשיבוב מחברה א שבט"ל כלל לא איתר אותם, והם מונחים כ"אבן שאין לה הופכין" בארכיב המוסד. עוד ידע שישנה סבירות גבוהה מאוד שיוגשו תביעות עתידיות שלבט"ל תהיה לגביהם זכות שיבוב מחברה א. אף על פי כן, עו"ד רוזנצויג סיכם עם חברה א כי בט"ל יוותר על כלל זכויות השיבוב המגיעות לו, לרבות אלה שלא נכללו בהערכת השווי, תמורת סכום שנקבע לפי שווי התיקים הידועים שנכללו בה. עו"ד רוזנצויג לא פעל לבחינת שוויים של אותם תיקים ומנגד לא החריג אותם מההסכם עם חברה א. נוסף על כך, הוא לא התייעץ עם הגורמים המקצועיים בסניף יפו המחזיקים במומחיות, בידע ובניסיון בתחום השיבוב בגין תאונות דרכים, כדי לנהל עבודת מטה מקצועית, בשיתוף כל אנשי המקצוע הרלוונטיים, לקראת בחינת האפשרות להתקשר בהסכם עם חברה א.

4. כללי מינהל תקין מחייבים את בעלי התפקידים ברשות ציבורית לתעד את פגישותיהם ואת הדיונים שקדמו לקבלת החלטותיהם, לרבות שיחות טלפוניות, ולשמור את התכתבויותיהם גם באמצעים אלקטרוניים למיניהם - "בכלל העניינים שיש לתעד כלולים עיקרי הנושאים שנדונו וההחלטות שהתקבלו בעניינם. התייעוד תורם לקיום סדור של הליכי חשיבה ותכנון, להבניה של שיקול הדעת, לעמידה בחובת ההנמקה, לפעילות על פי תכנון, לרציפות ולשימור הזיכרון הארגוני בטווח הקצר והארוך. כמו כן משמש התייעוד למעקב אחר השגת היעדים שנקבעו לרשות... ולהפקת לקחים"⁴⁴. לאחר שהושלם תהליך עבודת המטה לקראת קבלת החלטה, נדרש כי עיקרי הנתונים והעובדות, ניתוחם והמסקנות העולות מהם וההמלצה, לרבות יתרונותיה וחסרונותיה, יוצגו בפני מקבלי ההחלטה ויסייעו בידם לקבל החלטה מושכלת בנושא⁴⁵.

אולם היועץ המשפטי הציג מסמך המלצה חלקי בלבד. הוא לא תיעד כנדרש את כל המגעים עם חברה א ולא הציג נושאים מהותיים. אשר לנושאים שהציג, הוא עשה זאת באופן מעורפל ומטעה - הוא לא הציג את הנתונים על התיקים שלא נכללו בהערכת השווי ולא פירט את החסרונות והסיכונים שבהסכם אלא רק את היתרונות. היועץ המשפטי גם לא ציין שלעניין תיקי תאונות הדרכים הוא לא גידר סיכונים כפי שהנחה אותו המנכ"ל.

44 מבקר המדינה, **דוח שנתי 163** (2013), "הרשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים", עמ' 346-347.

45 ראו גם ניתוח SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats) - אחד המודלים הנפוצים ביותר לתכנון וניהול אסטרטגיים.

נוסף על כך ולא פחות חמור מכך, היועץ המשפטי הציג תמונת מצב מטעה. במסמך ההמלצה הוא ציין כי התשלום בגין תיקי תאונות דרכים הוא מלוא יתרת הסכום לתשלום לאחר שאותרו כל התביעות, וזאת אף שידע כי הוא קבע את התשלום לפי הערכת השווי שבה הוא והצוות לא כללו רבות מהתביעות, ובהן התיקים משנת 2013 שאותרו, ואף שידע כי תביעות רבות לא אותרו. עוד ציין, באופן מטעה, כי לצורך גיבוש עמדתו של המוסד הוא ניהל כמה ישיבות, בין היתר בהשתתפות החשב והמבקרת הפנימית, כדי לרכז את הנתונים הרלוונטיים ולגבש את "המתווה הראוי". הוא הוסיף כי "סכום התמורה לסילוק מלוא ההתחייבויות משקף לפי בדיקות שנערכו על ידי המומחים במוסד את רובם ככולם של הסכומים הצפויים להתקבל מתביעות השיבוב על הצד הגבוה". הכול למרות אי-שיתופו של החשב בהערכת השווי ובגיבוש ההסכם עם חברה א, ולמרות העובדה שהצוות והמבקרת הפנימית שלא השתתפו בגיבוש ההסכם, לא היו ערים לויתור ללא כל תמורה על התיקים שלא נכללו בהערכת השווי, ואף שהיועץ המשפטי לא העביר אליהם העתק של ההסכם לעיונם ולמתן אישורם או לפחות לקבלת הערותיהם לפני החתימה עליו.

משרד מבקר המדינה מעיר ליועץ המשפטי כי מחובתו לנהוג ביעילות, בזהירות ובחיסכון בכספי הציבור לטובת האינטרס הציבורי. כשם שאין הקופה הציבורית רשאית לשלוח יד לכיסו של הפרט, כך גם על הרשות הציבורית להבטיח כי לא תימנע ממנה הכנסה שראוי לגבותה⁴⁶. בבואו לכרות הסכם כנאמן ציבור, היה על היועץ המשפטי לכלל הפחות לנקוט את כל אמצעי הזהירות המתבקשים כדי להבטיח הסכם מיטבי עבור בט"ל; אולם הוא לא פעל כמצופה מיועץ משפטי בגוף ציבורי. כדי לגבש המלצה לעניין החתימה על ההסכם עם חברה א שבו בט"ל מוותר על זכויות שיבוב המגיעות לו, ראוי היה שהיועץ המשפטי ידון בה עם יתר חברי הצוות וינמק בכתב בפני מקבלי ההחלטות מדוע ראוי לקבלה למרות הויתור על הזכויות, וכיצד בכל זאת היא משרתת את האינטרס הציבורי.

בתשובתו מינואר 2016 מסר בט"ל כי הוא, ובכלל זה היועץ המשפטי, פעל "בתום לב ובהגינות, על מנת למקסם את זכויות המוסד, תוך שהוא נוקט בגישה חדשנית הראויה להערכה, בכדי להבטיח כי המוסד יממש את זכויות השיבוב באופן היעיל והאפקטיבי ביותר".

היועץ המשפטי מסר בתשובתו: "כל פעולות ההכנה לקראת ההסכם נעשו באופן יסודי, ממצה ובהתאם לכללי מנהל תקין... כל הפעולות שנקטתי היו לטובת המוסד ולהעשרת הקופה הציבורית... כשלנגד עיני עמדו אך ורק ענייניו של המוסד והצורך לגבות את מרב הכספים לקופה הציבורית, ושיקולים אלו בלבד". עוד מסר כי צירף למסמך ההמלצה נוסח מוצע של ההסכם עם חברה א ואת הערכת השווי שבה כתוב

46 ע"מ 3081/10 תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ נ' מועצה אזורית חוף אשקלון (פורסם במאגר ממוחשב, 21.8.11).

במפורש מה היא אינה כוללת, והוסיף ש"מדובר בהערכת שווי קצרה ועניינית בת מספר עמודים... כשהיא ברורה ומציינת את כל ההחרגות שנעשו מסכום התמורה".

היועץ המשפטי פעל שלא לפי כללי המינהל התקין ולא כפי שנדרש מעובד במעמדו ובתפקידו, בייחוד נוכח היותו שומר הסף של הארגון, האמור לשמש דוגמה ומופת להתנהלות תקינה. היועץ המשפטי לא היה יכול לצאת ידי חובתו בעצם העברתה של הערכת השווי כאחד הנספחים למסמך ההמלצה; היה עליו להציג באופן ברור במסמך את ההשפעות של ההסכם אם יחתם ולוודא כי הויתורים שנעשו בו ברורים וידועים למקבלי ההחלטות. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את אופן תפקודו של היועץ המשפטי, ואף בחומרה יתרה לנוכח החשש שהוא פעל בניגוד עניינים עקב היכרות אישית מוקדמת עם בעל השליטה בחברה א ובנו (ראו להלן).

חשש שפעולותיו של היועץ המשפטי נעשו בניגוד עניינים

האיסור החל על עובד ציבור להימצא בניגוד עניינים הוא מהכללים העיקריים החלים על משרתי הציבור. על פי פסיקת בית המשפט העליון, מטרת הכלל היא למנוע את האפשרות שבעת מילוי תפקידו הציבורי יושפע עובד הציבור מאינטרסים זרים, שלו או של גורם הקשור אליו, המנוגדים לאינטרסים שהוא מופקד על שמירתם מתוקף תפקידו הציבורי⁴⁷. הפרת הכלל תיתכן גם כאשר בפועל העובד הנמצא במצב של ניגוד עניינים ממלא את תפקידו בתום לב ואינו מושפע מהאינטרס הזר שהוא כביכול נגוע בו.

על פי פסיקת בית המשפט העליון, ביסודם של הדינים האוסרים על הימצאות של עובד ציבור במצב של ניגוד עניינים עומדים שלושה טעמים עיקריים. הטעם הראשון עניינו חובת האמון שעובד הציבור חב לציבור במסגרת מילוי תפקידו, ולפיה נקבעת חובתו של עובד הציבור שלא להימצא במצב המעורר חשש לניגוד בין חובתו לציבור ובין אינטרסים אחרים. הטעם השני, פעולות הרשות הציבורית הנעשות מתוך ניגוד עניינים אינן יכולות לעלות בקנה אחד עם חובת ההגינות, תום הלב והצדק הטבעי, ואין די בקיום חובה זו שכן עליה גם להיראות. הטעם השלישי נובע מדרישות שמקורן בכללי מינהל תקין - ממלא התפקיד נדרש להעמיד לנגד עיניו את טובת התפקיד ולא טובה אחרת כלשהי, שכן מצב של ניגוד עניינים עשוי להביא להעדפת עניינים זרים לתפקיד ולפגיעה בו, ומנגד פעילות במצב של ניגוד עניינים פוגעת באמון הציבור במערכת השלטונית, משום שהציבור עשוי לחשוש ששיקולים זרים לתפקיד הציבורי מניעים את הנושא בתפקיד⁴⁸.

47 ראו בג"ץ 531/79 סיעת "הליכוד" בעריית פתח-תקווה נ' מועצת עיריית פתח-תקווה ואח', פ"ד לד(2) 566, עמ' 569, 572 (1980); מבקר המדינה, דוח שנתי 57 (2007), "ניגוד עניינים בתחום הרכש במערכת הבריאות", עמ' 469, ו"היבטים בפעולות מפעל הפיס", עמ' 897.

48 בג"ץ 595/89 משה שמעון ו-5 אח' נ' שלום דנינו ו-2 אח', פד"מ (1) 409 (1990).

מובן מאליו כי ככל שמעמדו של עובד הציבור בכיר יותר וככל שזיקתו לאינטרס הזר חזקה יותר, כך גדלה עוצמת ניגוד העניינים⁴⁹, והאמור מקבל משנה תוקף כאשר מדובר ביועץ משפטי שתפקידו לשמש שומר סף בתחום המשפטי⁵⁰, דהיינו במסגרת שבה עליו לשמור על שלטון החוק ולהתריע על הפעלת סמכויות שלא כדין, ולתת דוגמה אישית לבעלי תפקידים אחרים ולציבור בכללותו⁵¹, לרבות בנושא ניגוד עניינים.

קשרים קודמים של היועץ המשפטי עם בעל השליטה בחברה א ובנו

בשנים 1994-2005 כיהן היועץ המשפטי של בט"ל בתפקיד היועץ המשפטי של בנק מסוים ובשנים 2002-2005 כיהן גם כמזכיר הבנק. בשנים שבהן כיהן היועץ המשפטי בתפקידיו בבנק היה בעל השליטה בחברה א אחד מבעלי השליטה בבנק, ועד 2002 כיהנו בעל השליטה בחברה א ובנו כדירקטורים בבנק.

עם כניסתו לתפקיד היועץ המשפטי של בט"ל ערך משרד המשפטים לעו"ד רונצויג הסדר למניעת ניגוד עניינים. לפי המידע שמסר עו"ד רונצויג, מנובמבר 2007 ועד כניסתו לתפקיד היועץ המשפטי של בט"ל הוא פעל כעורך דין עצמאי, ובעניין אחד הייתה גם חברה א בין לקוחותיו. לכן, נקבע בהסדר למניעת ניגוד עניינים כי עו"ד רונצויג יהיה מנוע מלטפל עד אוקטובר 2011, במישרין או בעקיפין, בנושאים הנוגעים לחברה א. עוד נקבע כי על עו"ד רונצויג מוטלת האחריות לדווח לגורם הרלוונטי על כל עניין שבידיעתו העלול להעמידו במצב של ניגוד עניינים בין התפקיד לעניין אחר, אף אם לא נשאל לגביו במפורש, וכי כל אימת שיחול שינוי בתוכן הצהרותיו או אם יתעורר חשש לניגוד עניינים, יעדכן עו"ד רונצויג את היועצת המשפטית של משרד הרווחה, יתייעץ אתה ויפעל לפי הוראותיה.

49 מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד** (2015), "חברת נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ - התקשרות החברה עם יועץ ומינוי לתפקיד יו"ר ועדת החריגים בחברה", עמ' 14.

50 מבקר המדינה, **דוח ביקורת על מינויים פוליטיים ומינויים בלתי תקינים במשרד לאיכות הסביבה** (2004), עמ' 10-11.

51 טנה שפניץ, **ניגוד עניינים במגזר הציבורי למעשה ולהלכה** (2014), עמ' 253-254.



במהלך התקופה
שבה עו"ד רונצוויג
הוביל את המהלך
להתקשרות עם חברה
א וניהל את המגעים
עם החברה ועם בעל
השליטה בחברה
באופן אישי, הוא
הזמין את בעל
השליטה בחברה ובנו
לחתונת בנו

נמצא כי נוסף להיכרות של עו"ד רונצוויג עם בעל השליטה בחברה א ובנו על רקע מקצועי, הייתה לו גם היכרות אישית עם בעל השליטה בחברה א שניהן גם כיו"ר החברה ועם בנו המכהן כדירקטור בחברה וכיהן בתפקיד המנכ"ל עד סוף 2013. באוגוסט 2015 מסר עו"ד רונצוויג למשרד מבקר המדינה כי יש לו שלושה מעגלי היכרות שונים - משפחה, חברים ומכרים מ"העולם העסקי" שבו עבד שנים רבות שהוא משמר את הקשר אתם. לדבריו, בעל השליטה בחברה א נמצא במעגל השלישי והרחוק מבין השלושה. הקשר האישי מ"המעגל השלישי" כפי שהגדירו עו"ד רונצוויג עלה גם בביקורת; במהלך התקופה שבה עו"ד רונצוויג הוביל את המהלך להתקשרות עם חברה א וניהל את המגעים עם החברה ועם בעל השליטה בחברה באופן אישי, הוא הזמין את בעל השליטה בחברה ובנו לחתונת בנו שנערכה ביוני 2014. לעניין זה מסר כי הזמין את בעל השליטה בחברה ובנו לחתונה במסגרת שימור הקשר במעגל של המכרים מהעולם העסקי. עוד מסר כי הזמין את בעל השליטה לחתונת בנו מכיוון שלדעתו הוא דוגמה ומופת לאדם "שהגיע לאן שהגיע", והוא עשה זאת מתוך כבוד אליו. הוא הוסיף כי משפחתו של בעל השליטה בחברה ליוותה אותו בהקמת משפחתו בתקופה הארוכה שבה עבד בבנק, ולכן ראה לנכון להזמין לחתונת בנו.

באוקטובר 2015 מסר עו"ד רונצוויג למשרד מבקר המדינה כי הכיר את בעל השליטה בחברה א ובנו במסגרת תפקידו כיועץ המשפטי והמזכיר של בנק מסוים, והוסיף כי ביוני 2014 התקיימה חתונת בנו ש"אליה הזמן [בנו של בעל השליטה בחברה א שמשמש דירקטור בחברה ושימש מנכ"ל החברה עד סוף 2013] אשר הגיע לזמן קצר בלבד". עוד מסר כי אף ששמו של בעל השליטה בחברה א נכלל ברשימת המוזמנים, הוא "לא הזמן לאירוע ככל שהצלחתי לשחזר", ולמותר לציין שלא הגיע לחתונה. הוא ציין כי אין לו כל קשר חברי עם המשפחה. בתשובתו מינואר 2016 מסר: "בשנת 2014 הזמנתי את [בנו של בעל השליטה בחברה א] לחתונת בני. ייתכן, אם כי אינני בטוח, כי הזמנתי גם את [בעל השליטה בחברה א]".

ניתן לאשש את העובדה שבעל השליטה בחברה א הזמן לחתונה ממסמך שנמצא במהלך הביקורת הנושא תאריך של שבוע לפני החתונה ומלמד על סידור ישיבת האורחים בחתונה. במסמך מופיע סידור הישיבה של בעל השליטה בחברה א ובנו, שהיו בין המוזמנים.

באוקטובר 2015 מסר עו"ד רונצוויג למשרד מבקר המדינה: "צינתי את ההיכרות הקודמת שלי עם [בעל השליטה בחברה א] בפני כל גורם רלבנטי, בפני המנכ"ל הקודם והמנכ"ל הנוכחי".

יודגש כי מנכ"ל בט"ל פרופ' שלמה מור יוסף מסר בספטמבר 2015 למשרד מבקר המדינה כי עו"ד רונצוויג לא אמר לו באופן מפורש כי יש לו היכרות מיוחדת עם בעל השליטה בחברה א ובנו, אבל משיחות שקיים עמו בנוגע להסכם עם חברה א הוא התרשם כי ישנה היכרות כלשהי בין עו"ד רונצוויג לבעל השליטה בחברה.

עולה החשש שהיועץ
המשפטי הוביל את
בט"ל לחתימה על
ההסכם עם חברה א
כאשר הוא מצוי במצב
של ניגוד עניינים בשל
היכרותו האישית עם
בעל השליטה בחברה
ובנו

במסגרת ההסדר למניעת ניגוד עניינים נקבע אמנם כי עו"ד רוזנצויג יוכל לעסוק בעניינים הקשורים לחברה א לאחר אוקטובר 2011, אבל זאת מתוך המידע שמסר ולפיו חברה א הייתה לקוחה שלו, ולא על בסיס מידע הנוגע להיכרות שלו עם בעל השליטה בחברה א ובנו, שעליה לא דיווח בעת עריכת ההסדר עמו. כאמור, היועץ המשפטי חייב להימנע מהיקלעות למצב העלול להעמידו בניגוד עניינים והאחריות לדווח על מצבים שבהם מתעורר ספק מוטלת עליו. לנוכח האמור, היה על עו"ד רוזנצויג לפנות ליועצת המשפטית של משרד הרווחה, לחשוף בפניה את ההיכרות שלו עם בעל השליטה בחברה א ובנו כדי שתבחן אם מתעורר חשש לניגוד עניינים במעורבותו בהסכם עם חברה א, להיוועץ בה ולפעול לפי הנחיותיה לצורך הסדרת אופן פעולתו במצב של חשש לניגוד העניינים; אולם הוא לא עשה כן. היה עליו לנקוט משנה זהירות, בייחוד בשל תפקידו כיועץ המשפטי האמון על הסדרת סוגיות של ניגודי עניינים בבט"ל והאמור לשמש דוגמה אישית לבעלי תפקידים אחרים בבט"ל, ובשל היותו "שומר הסף" בבט"ל.

מהאמור עולה החשש שהיועץ המשפטי הוביל את בט"ל לחתימה על ההסכם עם חברה א כאשר הוא מצוי במצב של ניגוד עניינים בשל היכרותו האישית עם בעל השליטה בחברה ובנו. עומק ההיכרות ומשמעותה אמורים היו להתברר אצל היועצת המשפטית של משרד הרווחה, שהייתה צריכה לקבוע כיצד על עו"ד רוזנצויג לנהוג לעניין מעורבותו בהסכם עם חברה א. אולם הוא לא מצא לנכון לחשוף סוגיה זו בפניה ולקבל את הנחיותיה בעניין.

בתשובותיו מסר עו"ד רוזנצויג כי "ההזמנה לחתונה (ככל שאכן הייתה כזאת) נעשתה על רקע ההיכרות המקצועית... כשם שמזמינים קולגה ממקום עבודה נוכחי או קודם". הוא הוסיף: "אני מכחיש את ההיכרות האישית הנטענת. ההיכרות ביני לבין [בעל השליטה בחברה א ובנו] הייתה היכרות שטחית על רקע מקצועי, שלא זלגה לקשר אישי-חברתי. אני טוען שבהנחשב באופי זה של ההיכרות, לא היה עליי לעשות דבר או לנקוט בפעולה נוספת... בשנת 2002 הפסיקו [בעל השליטה בחברה א ובנו] את כהונתם כדירקטורים בבנק ומאז לא שמרנו על קשר... לאורך השנים, האינטראקציה היחידה שהייתה לי עם [בעל השליטה בחברה א ובנו] הייתה בעניינים מקצועיים. בשום שלב לא נפגשנו בנסיבות חברתיות. לא נפגשנו זה בביתו של זה, לא נפגשנו בבתים של אנשים אחרים ולא יצאנו לבילויים משותפים. בשנת 2014 הזמנתי את [בנו של בעל השליטה בחברה א] לחתונת בני. ייתכן, אם כי אינני בטוח, כי הזמנתי גם את [בעל השליטה בחברה א]. כך או כך, ההזמנה נעשתה על רקע היכרות מקצועית, ולא נכון לראות בהזמנה זו סממן לקשר חברתי כלשהו... כמקובל באירועים מסוג זה, גם אני הזמנתי קולגות מהעבודה ומכרים מהעבר... ההיכרות המקצועית איתם לא הובילה לקשרים אישיים-חברתיים, וכך יש לראות גם את ההזמנה לחתונת בני - הזמנת מכרים, בהם מי שהיו בעלי השליטה בבנק... מתוך רחישת כבוד והוקרה למקום עבודתי משך למעלה מעשור, ולא מחמת קשרים אישיים... במעורבותי בהסכם [עם חברה א] לא נפל כל פגם, לא הייתי מצוי בניגוד עניינים ואף לא בחשש לניגוד עניינים".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2016 מסר בנו של בעל השליטה בחברה א: "ההיכרות החברתית שלי עם עו"ד רוזנצויג התמצתה בהשתתפות בחתונת בנו

אליה הזמנתי. לא נכחתי בחתונת בנו של עו"ד רחנצויג עקב יחס של קרבה אליו, אלא מתוך נימוס... ברי שלא התקיימה ביני (או בין משפחתי) לבין עו"ד רחנצויג היכרות אישית ברמה שמעלה חשש לניגוד עניינים".

לדעת משרד מבקר המדינה, גם אם ההיכרות של עו"ד רחנצויג עם בעל השליטה בחברה א ובנו שטחית גם אם לא, הזמנתם והשתתפותו של בנו של בעל השליטה בחברה א בחתונת בנו של היועץ המשפטי בד בבד עם ניהול עבודת המטה לעניין ההסכם עם חברה א ועם המגעים עם החברה עולות לכדי חשש לניגוד עניינים אישי. כפי שעלה בביקורת, היה בכוחו של היועץ המשפטי להשפיע השפעה רבה על התמורה הכספית שישלם אותו גורם עסקי לבט"ל.

ראוי שמנכ"ל בט"ל ושר הרווחה - הוא יו"ר המועצה - ידונו על ממצאי הביקורת, ובייחוד על הממצאים הנוגעים לאחריותו של היועץ המשפטי.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2016 מסר שר הרווחה כי אם הממצאים בדוח זה אינם שונים באופן מהותי מטיוטת הדוח שהעביר משרד מבקר המדינה לעיונו, הוא יפעל לפי המלצת היועץ המשפטי לממשלה שאליו פנה לקבלת חוות דעת בעניין, ויעביר את הדוח לממונה על המשמעת בנציבות שירות המדינה כדי שיבחן אם עולה חשד לעבירות משמעת מצד היועץ המשפטי של בט"ל.

תהליך קבלת החלטות לקוי בנוגע להסכם עם חברה א

מעורבות פסולה של אגף הביקורת הפנימית בהערכת השווי

סעיף 8(א) לחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק הביקורת הפנימית), קובע כי "מבקר פנימי לא ימלא, בגוף שבו הוא משמש מבקר, תפקיד נוסף על הביקורת הפנימית, זולת תפקיד הממונה על תלונות הציבור או הממונה על תלונות העובדים, ואף זאת - אם מילוי תפקיד נוסף כאמור לא יהיה בו כדי לפגוע במילוי תפקידו העיקרי"⁵².

52 ראו גם: מבקר המדינה, **דוח שנתי 63א** (2013), "הביקורת הפנימית במגזר הציבורי", עמ' 75, 135-137; מבקר המדינה, **דוחות ביקורת על קופות החולים** (2010), בפרק "קופת חולים מאוחדת - פגמים מהותיים בסדרי ניהול, פיקוח ובקרה", עמ' 106-107.

אף על פי כן כלל הצוות עובדת מאגף הביקורת הפנימית, שקיבלה אישור לכך מהמבקר הפנימית של ב"ל, והמנכ"ל היה מודע למעורבותה. העובדת תרמה תרומה ניכרת לביצוע הערכת השווי, והמסמך שבו מוצגת הערכת השווי אף נושא את הלוגו של אגף הביקורת הפנימית. לא זו אף זו, במסמך ההמלצה הציג היועץ המשפטי את מעורבותה של העובדת מאגף הביקורת הפנימית בתהליך איתור התיקים כאחת האינדיקציות לאיכות עבודת המטה שנעשתה.

משרד מבקר המדינה מציין כי הימנעות אגף הביקורת הפנימית ממעורבות בתהליכי ביצוע בארגון המבוקר היא מאושות מקצוע הביקורת, וחוק הביקורת הפנימית אף מדגיש זאת. אשר על כן, ראוי היה שהמבקר הפנימית ומנכ"ל ב"ל ימנעו כל מעורבות של אגף הביקורת הפנימית בתהליכי הביצוע בב"ל; ובכלל זה היה עליהם למנוע ממנו כל מעורבות בעבודת המטה לגיבוש ההסכם עם חברה א, וזאת כדי שלא ייווצר הרושם המוטעה שפעילות זו קיבלה הכשר מאגף הביקורת הפנימית.

אחריותו של חשב ב"ל להתקשרות בהסכם עם חברה א

חשב ב"ל משמש שומר סף בתחומי הכספים וההתקשרויות בב"ל. החשכ"ל ממנה אותו והחשב כפוף לו מהבחינה המקצועית. מתוקף תפקידו החשב אמון בין היתר על ניהולם של נכסי המדינה ושמירתם ועל הטיפול בהתקשרויות ומכרזים. בחוק הביטוח הלאומי נקבע כי ב"ל "לא יתקשר בכל עסקה ולא יוציא כל הוצאה כספית, אלא באישור חשב המוסד"; אם כך, על החשב היה לאשר את ההתקשרות בהסכם עם חברה א. יתרה מזאת, החשב משמש חבר במינהלה של ב"ל עם מנכ"ל ב"ל ועם המשנה שלו וסגניו. כאמור, מנכ"ל ב"ל ציין כי הוא דרש מהיועץ המשפטי שהחשב דאז מר גדעון אליאס ישותף בכל המגעים עם חברה א.

החשב, בדומה למנכ"ל ב"ל ולבעלי תפקידים אחרים המקבלים החלטות, נדרש לקבל את ההחלטות בתחום סמכותו באופן מושכל ובהתבסס על תוצאות הניתוח של הנתונים הרלוונטיים המלאים, ולאחר שיבחן את התוצאות האפשריות והחלופות הקיימות ויביא בחשבון את עמדתם המקצועית של כל בעלי התפקידים הרלוונטיים, בייחוד כאשר מדובר בתחום שהוא אינו בקי בו ואינו מצוי במסגרת עבודתו השגרתית. דברים אלה מקבלים משנה חשיבות בעניין ההסכם עם חברה א משום שכאמור מדובר בהסכם חדשני בב"ל וטיפול בהסכם מעין זה אינו מצוי בתחום עבודתו השגרתית של החשב.

בפגישה באוקטובר 2015 מסר החשב דאז למשרד מבקר המדינה כי הוא אינו "זוכר שראה את הערכת השווי טרם חתימתו על ההסכם וממילא לא היה ער לאמור בעמודים השני והשלישי להערכת השווי לפיו היא כללה רק גמלאות נפגעי עבודה ולא גמלאות אחרות". עוד מסר כי "לא היה ער לכך שלמרות שהגמלאות האחרות לא נכללו בהערכת השווי, הרי שבהסכם עם [חברה א] נקבע שהסכום שבב"ל אמור לקבל בגין תאונות דרכים ושכאמור נגזר מהערכת השווי הוא בגין כל הגמלאות... לא היה ער לכך שהערכת השווי לא כללה תיקים שבהם התאונה



החשב דאז, ששימש
שומר סף שאחריות
מקצועית כבדה הייתה
מוטלת על כתפיו, לא
מימש את אחריותו
כמתחייב בחוק
הביטוח הלאומי. אשר
להתקשרות בהסכם
עם חברה א, הוא
כשל בהפעלתה

התרחשה בשנת 2013, ושהסכם נקבע כי התשלום הוא גם עבור שנה זו... לא היה ער לכך שבהסכם מוותר בט"ל על זכותו לשיבוב גם בגין גמלאות עתידיות". החשב דאז הוסיף כי "לא אמר למנכ"ל כי אינו בקי בנושא ההסכם עם [חברה א] או שישנם נושאים או סוגיות שאינם ברורים לו בעניין. כמו כן, לא אמר למנכ"ל כי הוא רואה בעיות או כי הוא סבור שיש לקיים דיון או בדיקה בעניין זה או אחר הנוגע להסכם".

יוצא אפוא כי על אף האמור אישר החשב דאז את ההתקשרות בהסכם עם חברה א בלי שבחן כנדרש את הנתונים הרלוונטיים ואת התוצאות האפשריות של החלטתו והחלופות הקיימות ובלי שבדק את השפעותיה העתידיות של החלטה זו; הוא לא ביקש לקבל את חוות דעתם המקצועית של כל בעלי התפקידים האחרים, לרבות חוות דעתם של עובדת אגף הביקורת הפנימית ושל האקטואר שהיו חלק מהצוות וכן של מנהל סניף יפו דאז. הוא אף לא ביקש שיוצגו בפניו חלופות אפשריות להסכם שגובש כדי שיוכל לוודא שזו אכן החלופה המיטבית או להציע חלופה אחרת או לשפר את זו המוצעת. זאת ועוד, גם כאשר מנכ"ל בט"ל פנה אליו כדי לקבל את אישורו להתקשרות האמורה לא התריע בפניו כי הוא אינו בקי בתחום השיבוב, לרבות בעניין ההסכם המתגבש⁵³.

משרד מבקר המדינה מעיר לחשב כי לפני שאישר את ההתקשרות בהסכם עם חברה א ולנוכח העובדה שמדובר בהסכם ראשון מסוגו בבט"ל, מחובתו היה לבחון ביסודיות את הנחות היסוד שעליהן התבססה הערכת השווי ואת הנתונים הכספיים המופיעים בה, ובכלל זה את האופן שבו הם עשויים להשפיע מהבחינה הכספית על ההסכם. הסבריו של החשב דאז כי לא היה ער לאמור בהערכת השווי מעידים על פגם ועל חולשה מהותית באופן תפקודו בעניין זה. כפי שהחשב דאז מסר בהגיונותו למשרד מבקר המדינה, הוא ידע כי באותה עת לא היה בקי בנושא ההסכם עם חברה א והנושא בכללותו אינו נהיר לו לחלוטין. לכן, היה עליו לנקוט אמצעים חלופיים שישלימו את פערי הידע שהיו לו או לפחות להביא לידיעת מנכ"ל בט"ל כי הוא אינו בקי בתחום.

מכל האמור יוצא כי החשב דאז, ששימש שומר סף שאחריות מקצועית כבדה הייתה מוטלת על כתפיו, לא מימש את אחריותו כמתחייב בחוק הביטוח הלאומי. אשר להתקשרות בהסכם עם חברה א, הוא כשל בהפעלתה.

בתשובתו מסר החשב דאז כי ממסמך ההמלצה שהעביר אליו היועץ המשפטי הוא הבין כי בט"ל "נדרש למשאבים רבים לטיפול בתביעות השיבוב וכי ישנם קשיים באיתור מכלול התביעות, ומנגד - את היתרונות המצויים בהסדר מסוג זה", ובהחלטתו הסתמך על היועץ המשפטי שהוא "הגורם המומחה לעניין זה, אשר במשך שנים מטפל ומתמודד עם הנושא". עוד מסר: "אני נושא באחריות מלאה לכך שטרם אישורי, לא קראתי לעומקה את הערכת השווי שצורפה כנספח, אשר הסתבר כי כללה דברים שלא נדונו בפגישות... נערכה על ידי הפקת לקחים מן האירוע, והמלצתי למנכ"ל המוסד, כי מעתה ייושם נוהל עבודה מסודר, לפיו לא יהיה טיפול בנושאים בעלי נגיעה כספית בהסכמים בסכומים גדולים בדומה להסכם זה

ובפשרות כספיות שהמוסד צד להן, ללא מעורבות פעילה של חשב המוסד או נציגו, בתהליך כולו ולא רק בשלב התוצר המוגמר. ככלל, הנוהל יסדיר עבודה על נושאים כאמור, בצוות אשר כולל את כל הגורמים הרלוונטיים במוסד, ולא על ידי יחידה אחת במוסד. כמו כן, על פי הנוהל, מסמך המלצה המובא בפני המנכ"ל, יכלול המלצות בכתב של כל הגורמים הרלוונטיים, כל גורם בהיבט שלו, לרבות חלק מוגדר במסמך של המלצת החשב.

אחריותו של מנכ"ל בט"ל להתקשרות בהסכם עם חברה א

חוק הביטוח הלאומי קובע כי שר הרווחה ימנה את מנהל בט"ל ולמרותו יהיו נתונים עובדי הארגון, והוא ישמש גם יו"ר המינהלה שהיא הרשות המבצעת והמנהלת של בט"ל. מתוקף תפקידו כבעל תפקיד ניהולי בכיר בגוף ציבורי נדרש מנהל בט"ל לקבל את החלטות שבתחום סמכותו באופן מושכל ובהתבסס על תוצאות הניתוח של הנתונים הרלוונטיים המלאים, ולאחר שיבחן את התוצאות האפשריות והחלופות הקיימות ויביא בחשבון את עמדתם המקצועית של כל בעלי התפקידים הרלוונטיים. לאחר שיקבל את החלטותיו באופן האמור עליו לקבוע מנגנוני בקרה כדי להבטיח שיהיה אפשר לממשן הלכה למעשה⁵⁴.

תהליך קבלת החלטות מקבל משנה חשיבות בעניין ההסכם עם חברה א, שכן היה מדובר בהסכם ראשון מסוגו שטרם בוצע כמותו בבט"ל, והוא חורג ממהלך העבודה השוטף של הארגון; לבט"ל או לבעלי התפקידים בו לא היה כל ניסיון בתחום, לא בביצוע עבודת המטה, לרבות הערכת השווי, ולא בניתוח התוצאות האפשריות של הסכם מסוג זה. על כן בייחוד במקרה זה היה על מנכ"ל בט"ל לוודא כי מצוי ברשותו כל המידע הנדרש כדי להחליט אם לחתום על ההסכם עם חברה א ובאילו תנאים לעשות זאת; לבחון את היתרונות והחסרונות של ההסכם; לדון בנושא עם כל בעלי התפקידים הרלוונטיים, ובכללם אלה שהוא דרש כי יעסקו בכך; לבחון ביסודיות את מסמך ההמלצה שקיבל מהיועץ המשפטי ואת עקרונות הערכת השווי ונוסח ההסכם שצורפו לו; ולכלל הפחות לוודא כי היועץ המשפטי מילא אחר הוראתו להחריג מההסכם עם חברה א תיקים שבהם סכום החוב של חברה א כלפי בט"ל בגין תביעות עתידיות שאינן ידועות הוא גבוה.

נמצא שהמידע שהעמיד היועץ המשפטי לרשותו של מנכ"ל בט"ל, בבואו להחליט אם לחתום על ההסכם עם חברה א ובאילו תנאים לעשות זאת, היה חסר וחלקי ולא כלל את כל הפרטים ההכרחיים הנדרשים לקבלת החלטה מושכלת בנושא. עם זאת, המנכ"ל לא דרש להשלים את המידע החסר כדי שיוכל לקבל החלטה מושכלת בנושא; הוא לא בחן ביסודיות וכנדרש את מסמך ההמלצה, לא שקל את יתרונות ההסכם לעומת חסרונותיו ואף לא קיים דיון בנושא עם כל גורמי המקצוע הרלוונטיים.



נדרש כי המנכ"ל יהיה מעורב, ובכלל זה יפעיל שיקול דעת עצמאי ויודא לכל הפחות כי הנחיות בעלות חשיבות שנתן לכפופים לו, זוטרים ובכירים כאחד, יושמו; אולם הוא לא עשה כן

זאת ועוד, מנכ"ל בט"ל לא וידא כי יושמה הוראתו ליועץ המשפטי "להחריג מההסכם תיקים שבהם רמת החוב של [חברה א] כלפי בט"ל בתיקים עתידיים, אשר אינם ידועים היום גבוהה", כדי למלא אחר הצורך שהגדיר, דהיינו לגדר סיכונים; הוא חתם על ההסכם אף שהוא אינו עונה על דרישותיו.

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"ל בט"ל כי בייחוד לנוכח העובדה שההסכם המתגבש עם חברה א היה ראשון וחריג מסוגו בבט"ל היה עליו להקפיד הקפדה יתרה ולבחון כנדרש, באמצעות דיון או בדרכים אחרות, את ההיבטים, המשמעויות והתוצאות האפשריות של ההתקשרות בהתבסס על הנתונים הרלוונטיים, לפני שהחליט אם להתקשר עם חברה א. היה עליו לשתף את כל הגורמים המקצועיים הרלוונטיים בעניין ולהתייעץ אתם, לרבות חברי הצוות, ולא להסתפק בעמדתו של היועץ המשפטי; אולם הוא לא עשה כן. המנכ"ל גם בחר שלא להביא את ההסכם עם חברה א לדיון במינהלה ובכך נמנעה האפשרות שהמינהלה תדון בעניין.

בספטמבר 2015 מסר מנכ"ל בט"ל למשרד מבקר המדינה כי לפני שהחליט לחתום על ההסכם עם חברה א הוא קיים שיחת טלפון עם החשב דאז ועם היועץ המשפטי. בשיחה האמורה הובהר לו "כי אין ויכוח ביחס להסכם וכי הוא מקובל על כל המעורבים". נוסף על כך, "באישורו את ההסכם הסתמך על כך שכל אנשי המקצוע כאמור היו מעורבים בעבודת המטה, כולל בכל החישובים שנעשו לקביעת הסכומים שיקבל בט"ל במסגרת ההסכם כנגד הוויתור שלו על הזכויות בתיקי השיבוב וכן בגיבוי התנאים הכספיים שנקבעו בהסכם. כמו כן, אף אחד בבט"ל לא בא... ואמר לו שההסכם המתגבש אינו טוב, ואף אחד לא התריע בפניו... על כך שיש תיקים שבט"ל ויתר על זכותו לשיבוב לגביהם בהסכם, אולם הם לא נכללו בתחשיב, ועל כן יש להימנע מחתימה על ההסכם". הוא הוסיף כי "לאור העובדה שלהבנתו אנשי המקצוע הטובים שיש בבט"ל היו מעורבים בגיבוי ההסכם כאמור לעיל... החליט שאין צורך שהוא יהיה בקי בפרטי ההסכם ואין צורך במעורבות שלו, ובכלל זה בבחינה של הנחות היסוד לחישוב התמורה שבט"ל קיבל לפי ההסכם ובגודל הוויתורים על זכויות השיבוב כלפי [חברה א] שנקבעו בהסכם".

בתשובתו מיולי 2016 מסר המנכ"ל כי פעל "בדיוק בהתאם למצופה ממנכ"ל ובהתאם לאחריות המוטלת" עליו. עוד מסר: "נושא חתימה על הסכמים הינו בתחום אחריותו המקצועית של החשב. בחתימתי על ההסכם כמנהל כללי, סמכתי על כך שהחשב בחן כנדרש את הנתונים והיה ער לכל המשמעויות הכלכליות של החתימה על ההסכם ואף שאלתי את החשב על כך, לפני חתימתי על ההסכם. משקיבלתי אישורו של החשב נראה בעיניי אך סביר כי אסמוך על חוות דעתו המקצועית בדבר תקינותו וכדאיותו הכלכלית של ההסכם... בחתימתי על ההסכם נסמכתי הן על היועץ המשפטי והן על החשב. נראה בעיניי, כי משקיימתי את חובת ההתייעצות עם הגורמים המומחים בטרם חתימתי על ההסכם אין לזקוף לחובתי את העובדה כי נפלו פגמים בהליכים שהתקיימו על ידי הגורמים המייעצים".

בהתייחס לתשובתו לעיל של המנכ"ל מיולי 2016 מסר באותו המועד החשב דאז: "ההסכם נכתב ונערך באופן בלעדי על ידי היועץ המשפטי... לא אישרתי אותו ולא הבהרתי כי הוא על דעתי". אשר לשיחה הטלפונית האמורה שמנכ"ל בט"ל הזכיר



משרד מבקר המדינה
רואה בחומרה את
אופן הפעולה של
היועץ המשפטי ושל
בט"ל בהתקשרות עם
חברה א. מדובר אם
כן בשרשרת מחדלים
חמורה

בתשובותיו מסר החשב דאז: "אישרתי בשיחה טלפונית... כי הסכומים המופיעים בהסכם תואמים את הסכומים שסוכמו בפגישה עם [בעל השליטה בחברה א] בה השתתפתי, וכי על סמך מסמך ההמלצה של היועץ המשפטי אני ממליץ לחתום על ההסכם. לא הייתי מעורב כלל בהכנת הערכת השווי, לא שותפתי בדיונים שקיים היועץ המשפטי במהלך הכנתה, ולא הייתי כאמור מעורב בהכנת ההסכם".

משרד מבקר המדינה לא יכול לקבל את גישתו הניהולית של מנכ"ל בט"ל שממנה עולה כי הוא סומך על חוות דעתם המקצועיות של הכפופים לו ללא הפעלת שיקול דעת עצמאי, ובכך מאיין למעשה את שיקול דעתו. בהחלטות דוגמת ההחלטה לחתום על ההסכם עם חברה א - החלטה הנוגעת להסכם בהיקף כספי ניכר, ראשון מסוגו בבט"ל החורג ממהלך העבודה השוטף של הארגון, ולבט"ל ולבעלי התפקידים שבו לא היה כל ניסיון קודם בנושא - נדרש כי המנכ"ל יהיה מעורב, ובכלל זה יפעיל שיקול דעת עצמאי ויודא לכל הפחות כי הנחיות בעלות חשיבות שנתן לכפופים לו, זוטרים ובכירים כאחד, יושמו; אולם הוא לא עשה כן.



בתשובתו מינואר 2016 מסר בט"ל: "היה ניתן לשפר את התקשורת בין בעלי התפקידים השונים בתהליך ולאסוף נתונים ממוקדים יותר לקראת חתימת ההסכם. כן אנו מקבלים, כי היה מקום לשפר את תהליך קבלת ההחלטות... הלקחים בעניין הופקו על ידינו. יחד עם זאת... למרות הבעיות בעבודת המטה, התוצאה הכלכלית הייתה סבירה ביותר". בט"ל ציין כי אם משרד מבקר המדינה סבור "כי נעשו טעויות בתהליך העבודה לקראת חתימתו, הרי שהן נעשו בתום לב של בעלי התפקידים שהיו מעורבים בכינונו וייתרה מכך, הן מתגמדות נוכח תרומתו של ההסכם... אין ספק שכיום, גם לנוכח הערות המבקר, אם יקום הצורך לחתום על הסכמים נוספים דומים, ישכיל צוות המוסד להפנים את מסקנות הניתוח המפורט של המבקר, באשר להתנהלותו במהלך גיבוש ההסכם".

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את אופן הפעולה של היועץ המשפטי ושל בט"ל בהתקשרות עם חברה א. ללא תלות בגובה הסכום שוויתר עליו בט"ל בהסכם, מדובר בגישה ניהולית שאינה ראויה של מנכ"ל בט"ל בעניין זה, בהיעדר בקרה של חשב בט"ל ובהתנהלותו של היועץ המשפטי המעלה חשש לניגוד עניינים ואינה עולה בקנה אחד עם כללי המינהל התקין. כל אלה הביאו לידי תהליך קבלת החלטות לקוי ביותר. מדובר אם כן בשרשרת מחדלים חמורה.

על בט"ל להגדיר לעצמו את האופן שבו תיעשה עבודת המטה ויתקבלו ההחלטות במקרים שבהם הוא מתפשר על זכויות המגיעות לו. עליו לקבוע מהי מידת מעורבותם של שומרי הסף בארגון ומוסדותיו, לרבות החשב, המינהלה והמועצה וועדותיה. נדרש כי בט"ל יטמיע שיטות עבודה ובקרה שיבטיחו כי לא יישנו מחדלים כדוגמת אלה המתוארים בדוח זה.

יחסי הגומלין בין בט"ל לאגף החשב הכללי בנוגע להסכמי פשרה

ישנם כמה יתרונות ליישוב מחלוקות בין צדדים שלא בין כותלי בית המשפט. יישוב מחלוקות מקדם את תחושת הצדדים המגיעים לפתרון המחלוקת בדרך מוסכמת כי נעשה צדק, והוא מקטין את העלויות המוטלות על הצדדים, את הסיכונים שהם נוטלים על עצמם ואת העומס על בתי המשפט. היועץ המשפטי לממשלה מעודד פתרון סכסוכים מחוץ לכותלי בית המשפט, לרבות בדרך של פשרה, במקרים המתאימים לכך, בגלל מהירות ההכרעה וגם משום שדרך זו תורמת לעתים לשמירה על מערכות יחסים ארוכות טווח ולהמשך שיתוף הפעולה בין הצדדים השונים⁵⁵. נוהלי הטיפול בפשרות שהמדינה צד להן נקבעו בהנחיות של היועץ המשפטי לממשלה (להלן - הנחיות היועמ"ש לממשלה בעניין פשרות), בהוראת החשכ"ל (להלן - הוראת התכ"ם בנושא פשרות⁵⁶) ובנוהל החשכ"ל לעבודת הוועדה העליונה לפשרות, מחיקות והסדרים.

לפי סעיף 2 לחוק יסוד: משק המדינה, "עסקאות בנכסי המדינה, רכישת זכויות וקבלת התחייבויות בשם המדינה ייעשו בידי מי שהוסמך לכך בחוק או על פיו". חוק נכסי המדינה, התשי"א-1951, מסדיר את הסמכות הכללית לעשיית עסקאות בנכסי המדינה, ומכוחו נקבעו המורשים לייצג את המדינה בהתקשרויות. הנחיות היועמ"ש לממשלה בעניין פשרות מגדירות את בעלי הסמכות לאישור הסכמי פשרה בעלי השלכות כספיות שהמדינה צד להם. גם בהוראת התכ"ם בנושא פשרות נקבעו הגורמים המוסמכים לאשר את הסכמי הפשרה בתביעות כספיות שהמדינה מעורבת בהן. כך, לפי הוראת תכ"ם בנושא פשרות שחלה על משרדי ממשלה נדרש אישורו של סגן החשכ"ל הממונה על פשרות במקרים שבהם משרד ממשלתי מבקש להתפשר בדרישת חוב מעל מיליון ש"ח. הוראת התכ"ם האמורה מסדירה גם את האופן שעל החשבים של משרדי הממשלה השונים לדווח על הסכמי פשרה לסגני החשכ"ל הממונים עליהם.

כאמור, חשב בט"ל הוא עובד משרד האוצר והוא כפוף לחשכ"ל מהבחינה המקצועית. בביקורת התברר כי אף שמדובר בנכסי מדינה, בט"ל לא נדרש להעביר לאישורו של אגף החשב הכללי לא את ההסכם עם חברה א ולא את ההסכם החדש עם חברות הביטוח.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2016 מסרה החשכ"לית במשרד האוצר כי ביולי 2015, במהלך הביקורת, פנה חשב בט"ל ליועץ המשפטי של בט"ל כדי להסדיר את תהליך אישור הפשרות על פי הוראות החשכ"ל. בהמשך לכך, ולנוכח

55 מבקר המדינה, **דוח שנתי 66א** (2015), "אישור הסכמי פשרה בדרישות ובהליכים משפטיים", עמ' 183.

56 הוראת תכ"ם 4.2.1 בדבר "פשרות במחלוקות כספיות שהמדינה צד להן".

ממצאי הביקורת שהופיעו בטיזת דוח זה, העביר אגף החשב הכללי בינואר 2016 לחשב בט"ל הנחיה ולפיה, לעניין אישור פשרות, עליו לפעול על פי הוראת התכ"ם בנושא פשרות שחלה על משרדי ממשלה. עוד מסרה כי החשב העביר את ההנחיה למנכ"ל בט"ל וליועץ המשפטי, והמנכ"ל הורה לפעול ליישום ההנחיה. בהתאם לכך, בימים אלה מוכנות הנחיות מעודכנות המורות על הבאת פשרות בסכומים ניכרים שבט"ל צד להן לאישור ועדת הפשרות באגף החשב הכללי.

מן הראוי שהחשב הכללי במשרד האוצר יבטיח את העמקת מעורבותו באישור התקשרויות של בט"ל בהסכמי פשרה, דוגמת ההסכם עם חברה א וההסכם החדש עם חברות הביטוח⁵⁷.

57 מעורבות החשב"ל לעניין ההסכם החדש עם חברות הביטוח נקבעה גם בהחלטת ממשלה מס' 365 מיום 5.8.15.

חשש לניגוד עניינים של היועץ המשפטי בהליכי מכרז ובניתוב תיקי שיבוב למשרד עורכי דין חיצוני

כאמור, לפי ההסדר למניעת ניגוד עניינים על היועץ המשפטי מוטלת האחריות לדווח לגורם הרלוונטי על כל עניין שבידיעתו העלול להעמידו במצב של ניגוד עניינים במסגרת מילוי תפקידו, אף אם לא נשאל לגביו במפורש. נוסף על כך, נקבע כי כל אימת שיתעורר ספק בדבר סוגיות שלא נצפו מראש ועלולות להעמידו במצב של חשש לניגוד עניינים, עליו להיוועץ בגורם הרלוונטי ולפעול לפי הנחיותיו.

1. בשנת 2013 התקשר בט"ל עם 29 משרדי עורכי דין שנבחרו במכרז לצורך קבלת שירותים משפטיים בתחום השיבוב, ובעיקר לצורך ייצוגו בתביעות שיבוב מול צדדים שלישיים (להלן - המכרז).

אחד המשרדים שזכה במכרז הוא משרד א ששוכנת דין א ייסדה אותו והיא שותפה בו. הבחירה במשרד א נעשתה לאחר שוועדת משנה מקצועית, שחבריה היו היועץ המשפטי, סגניתו ואשת אקדמיה, ראינה את המועמדים, וכל אחד מהם נתן ציון על פי התרשמותו מהמועמד. הציון המשוקלל של שלושת חברי הוועדה היה 20% מהציון הסופי שקיבל כל מועמד.

בפגישה שקיים משרד מבקר המדינה עם היועץ המשפטי באוגוסט 2015 מסר לו היועץ המשפטי כי הוא "מכיר את עו"ד א' שנים רבות", והיא הוזמנה לחתונת בנו ביוני 2014 והשתתפה בה⁵⁸. עוד מסר עו"ד רחנצויג כי ביום שבו קיים ראיונות עם משרדי עורכי דין במסגרת המכרז למתן שירותים משפטיים בתחום השיבוב, הוא הודיע על היכרות מוקדמת עם עורכת דין א ועם משרדים אחרים שניגשו למכרז. הוא ציין כי "בהיותו אחד מחברי צוות הבחירה", הוא לא הצביע לגביהם.

גם בתשובתו מינואר 2016 מסר היועץ המשפטי: "את עו"ד א' הכרתי כבר בשנות ה-90, עת שימשתי יועץ משפטי של בנק [מסוים], ובהמשך של בנק [אחר], במסגרת תיקים שבהם עו"ד א' ייצגה מבטחי משנה בדרישות ובתביעות של הבנק מהם. ואולם, למרות ההיכרות רבת השנים, ולמרות ההערכה המקצועית הרבה שאני רוחש לה, היחסים בינינו מעולם לא חרגו ממסגרת יחסים מקצועיים ולא נוצרו בינינו קשרים אישיים-חברתיים. במסגרת מכרז 2013 לא הייתי חבר בוועדת המכרזים, אלא חבר בוועדת המשנה המקצועית שראיינה את המשרדים ראיון מקצועי. מכיוון שלא הייתי חבר בוועדת המכרזים לא נדרשתי להצביע לגבי מי מהמועמדים. כחבר בוועדת המשנה שראיינה את המועמדים, לא מצאתי טעם לשאול את עו"ד א' שאלות לאור היכרותי את יכולותיה המקצועיות והערכתי כלפיה, ולא מחשש לניגוד עניינים. לאור זאת הודעתי שאני מכיר את המשרד ונתתי את הבמה לחבריה האחרים של הוועדה לשאול את השאלות".

58 יצוין כי מלבד עורך דין אחד נוסף לא הזמין עו"ד רחנצויג לחתונת בנו עורכי דין נוספים שנתנו לבט"ל שירותים משפטיים בתחום השיבוב.

ההיכרות המתוארת בין היועץ המשפטי לעורכת דין א מעלה חשש לניגוד עניינים בנוגע למעורבותו בבחירת משרד א במכרז

אולם נמצא שהיועץ המשפטי כן השתתף בתהליך בחירת משרד א בכך שנתן ציון למשרדה של עורכת דין א, ונתן את הציון המרבי; והכול, למרות היכרותו האישית והמקצועית ארוכת השנים אתה, המעלה חשש לניגוד עניינים במעורבותו בבחירה, ובלי שהתייעץ בעניין עם היועצת המשפטית של משרד הרווחה כנדרש בהסדר למניעת ניגוד עניינים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2016 מסרה עורכת דין א כי ההחלטה להשתתף במכרז כלל לא הייתה קשורה להיכרותה עם עו"ד רונצויג שאותו הכירה כיועץ המשפטי של בנק מסוים כאשר הם טיפלו בתביעות שהבנק הגיש כנגד מבטחיו שאותם ייצג משרדה. ההיכרות הקודמת עם עו"ד רונצויג הייתה על בסיס מקצועי בלבד. בתשובתו מיוני 2016 מסר עו"ד רונצויג כי "מלכתחילה ועדת המשנה, במסגרת המכרז לקבלת שירותים משפטיים, נועדה להתרשם ממקצועיותם של המועמדים לאחר שאלו נבחנו והוערכו על-ידי גורם אקדמי חיצוני על-פי מסמכים בכתב, ולאחר שעמדו בתנאי הסף. מדובר בוועדה שכלל איננה מחויבת על-פי דיני המכרזים, והיא משקפת את ההקפדה והשקיפות שננקטו בתהליך המכרזי... יודגש שכל חברי ועדת המשנה נתנו את הציון המרבי למשרד א".

ההיכרות המתוארת בין היועץ המשפטי לעורכת דין א מעלה חשש לניגוד עניינים בנוגע למעורבותו בבחירת משרד א במכרז. על כן, היה מצופה ממנו לפעול על פי תנאי ההסדר למניעת ניגוד עניינים ולפנות ליועצת המשפטית של משרד הרווחה לקבלת הנחיות בדבר האופן שבו עליו לפעול בעניין המכרז; אולם הוא לא עשה כן.

2. חלוקת התיקים בין משרדי עורכי הדין נעשית באופן הזה: העובדים המינהליים בלשכה המשפטית של בט"ל מצרפים לכל תיק טופס הכולל את פרטיו, לרבות תיאור המקרה, סוג הגמלה שהמבוטח מקבל ושיעורה וייפוי כוח המאפשר למשרד החיצוני לייצג את בט"ל. הם מקצים קבוצות של תיקים למשרדים השונים בסבב מחזורי שוויוני ככל הניתן. התיקים בצירוף הטופס וייפוי הכוח מועברים ליועץ המשפטי ובהיעדרו לסגניו, והם יכולים להסכים לחלוקת התיקים שקבעו העובדים המינהליים, ובהתאם לכך לחתום על ייפוי הכוח, או לשנותה ולקבוע שתק מסוים יופנה לטיפולו של משרד עורכי דין אחר, ובהתאם לכך לחתום על ייפוי כוח רלוונטי.

נמצא כי היועץ המשפטי חתם על ייפוי הכוח במסגרת תהליך הקצאת התיקים למשרדי עורכי הדין ובכללם משרד א. ההיכרות עם עורכת דין א מעלה חשש לניגוד עניינים גם בנוגע למעורבותו של היועץ המשפטי בחלוקת העבודה למשרד א. על כן, היה מצופה ממנו לפעול על פי תנאי ההסדר למניעת ניגוד עניינים ולפנות ליועצת המשפטית של משרד הרווחה לקבלת הנחיות בדבר הדרך שבה עליו לפעול לעניין חלוקת העבודה למשרדי עורכי הדין; אולם הוא לא עשה כן.

בתשובתו מינואר 2016 מסר היועץ המשפטי: "חלוקת התיקים... לא מעמידה אותי במצב של ניגוד עניינים" ו"שינויים בשיבוץ התיקים מתבצעים בנסיבות שבהן יש חשיבות לכך שמשרד עורכי דין מסוים יטפל בתיק מסוים (כגון במקרים שבהם מתעוררת סוגיה משפטית מורכבת)... גם התפלגות התיקים למשרדים השונים, וסכומי שכר הטרחה ששולמו למשרדים, מעידים על החלוקה המחזורית והשוויונית של התיקים בין המשרדים החיצוניים". עוד מסר היועץ המשפטי כי הזמנתה של עורכת דין א לחתונת בנו "נעשתה על רקע ההיכרות המקצועית, ובהתאם לנורמה המקובלת להזמין לאירועים מסוג זה קולגות לעבודה".

משרד מבקר המדינה מעיר כי עורכת דין א נתנה שירותים משפטיים ללשכה המשפטית של בט"ל. יודגש כי החשש לניגוד עניינים שבגינה היה על היועץ המשפטי לפעול לפי ההסדר למניעת ניגוד עניינים מקורו בקיומה של ההיכרות האישית והמקצועית ארוכת השנים, והוא אינו מותנה בהשפעה המעשית של מעורבותו של היועץ המשפטי בניתוב התיקים, השפעה שמשרד מבקר המדינה לא בדק.

סיכום

בט"ל הפסיד מאות מיליוני שקלים וממשיך להפסיד כספים האמורים להגיע בסופו של דבר לקופה הציבורית, זאת משום שהוא אינו מממש את מלוא הפוטנציאל של זכותו לשיבוב בגין תיקי גמלאות רבים. מצב זה מקורו גם בעובדה שתיקי גמלאות מתיישנים עוד בטרם בדק בט"ל אם יש לו זכות שיבוב בהם, כאשר הנהנות העיקריות מכך הן חברות הביטוח. בט"ל גיבש הסכם חדש עם חברות הביטוח המייתר לשיטתו את הצורך בהתדיינויות משפטיות בתיקי תאונות דרכים, ומסדיר את מימוש זכותו לקבל את חלק הארי של כספי השיבוב המגיעים לו, תוך מתן הנחה משווי הגמלאות; אולם הוא לא בחן את כדאיותו הכלכלית של ההסכם האמור.

הסכם נוסף, חדשני וראשון מסוגו, כרת בט"ל עם חברה א. מטרתו של ההסכם האמור ליישם את ההסכם החדש עם חברות הביטוח ולהביא לידי סיום, באופן כולל, את הטיפול ברוב תביעות הביטוח שטרם נסגרו, וזאת בתמורה לתשלום סופי שתשלם חברה א לבט"ל - כ-61 מיליון ש"ח. באופן פעולתם של מנכ"ל בט"ל, של היועץ המשפטי ושל חשב בט"ל דאז התגלו ליקויים קשים הנוגעים לגיבוש ההסכם ולאישורו. המנכ"ל והחשב, כל אחד במסגרת אחריותו וסמכותו, הפעילו מנגנוני בקרה ופיקוח רופפים שאפשרו ליועץ המשפטי, שהוא שומר הסף ונציג שלטון החוק בבט"ל, להוביל תהליכים לא תקינים וברמה מקצועית ירודה שאינם עולים בקנה אחד עם כללי מינהל תקין. גיבוש ההסכם נעשה תוך ויתור מראש של בט"ל על זכויות לשיבוב שהיו לו כלפי חברה א, וזאת ללא כל תמורה ובלי שהציג למקבלי ההחלטות את הפרטים הנוגעים לויתור האמור. אשר להערכת שווי הגמלאות - לפי משרד מבקר המדינה, במועד החתימה על ההסכם ניתן היה להעריכו בכ-35 מיליון ש"ח. ברקע הדברים התברר שהיועץ המשפטי פעל תוך חשש להימצאותו במצב של ניגוד עניינים הנובע מהיכרות אישית עם בעל השליטה ובנו, ופעולותיו מעוררות חשש גם לפגיעה בטוהר המידות. כמו כן, החשב לא מימש את אחריותו המקצועית בנוגע להתקשרות עם חברה א והוא כשל בהפעלתה. נוסף על כך, אף שמדובר בהסכם חדשני ולא שגרתי, מנכ"ל בט"ל אישר את ההסכם בלי שעמד על השלכותיו האפשריות.

דוח ביקורת זה מדגיש את הצורך שבט"ל יבחן ביסודיות את האופן שבו הוא מקבל החלטות ניהוליות ויטמיע שיטות עבודה ובקרה שימנעו מחדלים שמקורם בכשל של מנגנוני הבקרה והניהול.