

ממצאי מעקב מורחב

התחייבויות משרד הביטחון בנושאים הקשורים לשיקום נכים ולמשפחות שכולות

"התקשרויות אגף השיקום" - דוח שנתי 51א (2000), עמ' 33;
 "הוועדה להענקת זכויות לפנים משורת הדין שבאגף השיקום, ומעקב אחר תיקון הליקויים שהועלו בדוח 51א" - דוח שנתי 55א (2004), עמ' 3.

תקציר

אגף שיקום נכים שבמשרד הביטחון מופקד על הטיפול במי שהפכו לנכים בתקופת שירותם ועקב שירותם בצה"ל, במשטרת ישראל, בשירות בתי הסוהר, או בכל שירות אחר ששר הביטחון הכריז עליו ברשומות כעל שירות צבאי (להלן - כוחות הביטחון). החוק העיקרי העוסק בזכויותיהם של נכי כוחות הביטחון הוא חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1959 [נוסח משולב]. בשנת 2007 הסתכם תקציב אגף שיקום נכים בכ-2.6 מיליארד ש"ח.

אגף משפחות והנצחה שבמשרד הביטחון מופקד, בין היתר, על הטיפול במשפחות שכולות של כוחות הביטחון. החוק העיקרי העוסק בזכויותיהן של משפחות שכולות הוא חוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), התשי"י-1950. בשנת 2007 הסתכם תקציבו בכ-1.3 מיליארד ש"ח.

יצוין, שעד שנת 2005 אגף השיקום היה מופקד הן על הטיפול בנכים והן על הטיפול במשפחות השכולות. בעקבות בדיקה שביצע משרד הביטחון (להלן - המשרד), שהכירה בכך ששתי אוכלוסיות אלה הן בעלות צרכים שונים, פוצל האגף לשני האגפים האמורים.

בשנת 2003 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת באגף השיקום, שבחנה היבטים הקשורים לפעילותה של הוועדה להענקת זכויות לפנים משורת הדין בנושאים פרטניים (להלן - ועדת למ"ד) והסדרים כלליים למתן זכויות לפנים משורת הדין. ממצאי הביקורת פורסמו בדוח שנתי 55א של מבקר המדינה (להלן - דוח שנתי 55א)¹. ביקורת זו כללה גם ביקורת מעקב אחר תיקון ליקויים, שעלו בביקורת קודמת שערך משרד מבקר המדינה בשנים 1999 ו-2000 ושממצאיה פורסמו בדוח שנתי 51א של מבקר המדינה (להלן - דוח שנתי 51א)². כמו כן, נבדק באותה ביקורת תהליך היישום

1 מבקר המדינה, דוח שנתי 55א (2004), עמ' 3.

2 מבקר המדינה, דוח שנתי 51א (2000), עמ' 33.

של החלטת מנכ"ל המשרד דאז, אלוף (מיל') עמוס ירון, לאמץ המלצות שהוצגו בדוח של בודק שהוא מינה לבדיקת תפקוד אגף השיקום (להלן - דוח ורדי).³

פעולות הביקורת

בתקופה מספטמבר 2007 עד פברואר 2008 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב מורחבת באגף שיקום נכים ובאגף משפחות והנצחה, שהתמקדה במידת תיקון הליקויים שהועלו בדוח שנתי 55א ובמידת מימוש התחייבויותיו של אגף שיקום נכים בדיוני הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת. הנושאים שנבדקו הם: יישום המלצות דוח ורדי, סמכותה של ועדת למ"ד ואופן פעילותה, תוקפם של הסדרים כלליים למתן זכויות לפנים משורת הדין, הפרדה בין גוף "דורש" לגוף "רוכש"⁵ ובקרה על תשלומים לספקים. במסגרת ביקורת המעקב נבדק גם תהליך שיפוי תקציב הביטחון בגין הגידול באוכלוסיית זכאי אגף שיקום נכים - נושא שלא נבדק בביקורות קודמות.

הביקורת נערכה במטות של אגף שיקום נכים ואגף משפחות והנצחה ובחלק ממחוזות אגף שיקום נכים. ביקורת השלמה נערכה במשרד: באגף מבצעים, לוגיסטיקה ונכסים (להלן - אמו"ן); באגף ארגון, בקרה ומינהל (להלן - אגף אב"ס); באגף התקציבים (להלן - את"ק); באגף הכספים (להלן - אכ"ס); באגף היועץ המשפטי למערכת הביטחון (להלן - אגף היועמ"ש); ובאגף מחשוב ומערכות מידע לניהול (להלן - אגף מל"ן); וכן באגף התקציבים שבמשרד האוצר.

עיקרי הממצאים

יישום המלצות דוח ורדי

בישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת מאוקטובר 2004 ציין ראש אגף השיקום דאז, מר גד דובב, כי נכון לאותו מועד, למעלה מ-90% מהמלצות דוח ורדי מיושמות, והתחייב, כי יתר המלצות תיושמה עד תום אותה שנה. בביקורת המעקב עלה, כי בשונה מאותה הודעה, כעבור יותר משלוש שנים ממועד אותו דיון, וכשש שנים מהגשת דוח ורדי, יישם אגף שיקום נכים במלואן רק 59% מההמלצות, ואילו אגף משפחות והנצחה יישם 74% מההמלצות. יתר המלצות נמצאות בשלבים שונים של ביצוע או שטרם יושמו.

3 בעקבות דוח 51א ואי-סדרים שהתגלו באגף השיקום, הטיל מנכ"ל המשרד דאז על אלוף (מיל') רפאל ורדי לבחון היבטים שונים בפעילות האגף. הדוח הוגש למנכ"ל המשרד בפברואר 2002 (להלן - דוח ורדי).

4 גוף דורש - יחידה במערכת הביטחון (משרד הביטחון, צה"ל ועוד) אשר הועמדה לרשותה מסגרת תקציבית. יחידה כזו רשאית להגיש דרישות (מסמך שמגיש גוף דורש לגוף הרוכש) במסגרת תקציבית זו.

5 גוף רוכש - יחידה במשרד (כגון מינהל ההרכשה והייצור - מנה"ר) אשר הוסמכה, בהתאם לחוק ההרשאות, לערוך התקשרויות בשם המשרד.

בחניה שערכו נציגי משרד מבקר המדינה בנוגע לאופן יישומן ולמידת יישומן של 31 המלצות העלתה, כי חלק מההמלצות המרכזיות בדוח ורדי יושמו ובהן ביזור סמכויות מהמטה למחוזות. עם זאת, המלצות מרכזיות אחרות, ובהן בקרה של היחידה הרפואית על ספקים ועל הפניות⁶ וכן הגדרת "תורה שיקומית"⁷ אחידה ומעודכנת, מומשו חלקית בלבד; אחרות, כגון בחינת האפשרות למיקור חוץ של שירותי המרפאות במחוזות, לא מומשו כלל.

הפרדה בין גוף דורש לגוף רוכש

רק ביולי 2004 - כארבע שנים לאחר החלטת ועדת השרים לענייני תיאום, מינהל וביקורת המדינה על הכנת נוהל עבודה שיכלול, בין היתר, הפרדה בין גוף דורש לגוף רוכש - פורסמה הוראת המשרד המסדירה את תהליך ההרכשה על ידי אמו"ן ומינהל ההרכשה והייצור (להלן - מנה"ר), ובספטמבר 2005 פורסמה הוראה נוספת, המסדירה את ההתקשרויות בתחומים שנותרו בטיפולו של אגף שיקום נכים⁸. למרות זאת, נושאים ספורים בלבד עברו לטיפול אמו"ן, ואגף שיקום נכים ממשיך לשמש הן כגוף דורש והן כגוף רוכש לגבי יתר הנושאים. כך שלמעשה, כשמונה שנים מאז הביקורת הראשונה שהתייחסה לצורך בהפרדה בין גוף דורש לגוף רוכש באגף שיקום נכים, הפרדה זו עדיין חלקית בלבד.

בקרה על תשלומים לספקים

על פי נתוני אכ"ס, החשבוניות ששולמו לספקי אגף שיקום נכים בשנת 2007 הסתכמו בכ- 897 מיליון ש"ח. בניגוד להוראות המשרד, האגף אינו בודק חלק משמעותי של החשבוניות.

ועדה להענקת זכויות לפנים משורת הדין

במשרד פועלת ועדה שתפקידה לייצץ למנכ"ל המשרד במתן הטבות לפנים משורת הדין במקרים חריגים שבהם יש צורך בסיוע מעבר לתגמולים ולהטבות המוענקות על פי חוקי השיקום והוראות האגפים⁹ (להלן - ועדת למ"ד). קצב הטיפול של המשרד בעיגון בחקיקה של ועדת למ"ד ושל הטבות אחרות המוענקות לזכאי אגף שיקום נכים ואגף משפחות והנצחה אינו עולה בקנה אחד עם ההודעות שנציגי המשרד מסרו לוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת. כעבור למעלה משנתיים וחצי מאז שהיועץ המשפטי לממשלה העביר את חוות דעתו בעניין סמכותה של ועדת למ"ד, טרם הסתיימה עבודת המטה שעורך אגף היועמ"ש לצורך העיגון בחקיקה. רק ביולי 2007 גובשה טיוטה ראשונה של עבודת המטה שהוצגה לגורמים רלוונטיים

-
- | | |
|---|--|
| 6 | הפניה משמעותה, קבלה של טובין או שירותים על ידי זכאי האגף ישירות מהספק בהתאם לתנאי ההתקשרות עמו. |
| 7 | תורת השיקום אמורה להתוות ולהנחות את העבודה המקצועית ואת סדרי העבודה המינהליים הקשורים לתהליכי השיקום השונים. |
| 8 | שתי ההוראות רלוונטיות גם לרכישות עבור אגף משפחות והנצחה. |
| 9 | אגף שיקום נכים ואגף משפחות והנצחה. |

להתייחסותם, אולם עד מועד סיום הביקורת (פברואר 2008) לא התקבלו ההתייחסויות.

חלו שיפורים בתחום המעקב והבקרה על הניהול התקציבי של ועדת למ"ד הן באגף שיקום נכים והן באגף משפחות והנצחה. לוועדות נקבע תקציב שנתי, אשר רק לאחר אישור תוספת תקציב על ידי מנכ"ל המשרד, ניתן לחרוג ממנו.

באגף שיקום נכים ובאגף משפחות והנצחה קיימות ועדות נוספות אשר מעניקות סיוע כספי לא מבוטל, וגם להן אין מקור בדין. ועדות אלה פועלות ללא מסגרת תקציבית, והניהול הכספי שלהן מתבצע ללא תהליכי פיקוח ובקרה.

הסדרים כלליים למתן זכויות לפנים משורת הדין

בדוח שנתי 55א צוין, כי משך שנים קבעו שרי הביטחון הטבות רחבות במסגרת הסדרים שונים לסוגי אוכלוסיות, שלא נכנסו בשערי הזכאות של חוקי השיקום (להלן - הסדרים). כך, הרחיבו למעשה שרי הביטחון את אוכלוסיית הזכאים וקבעו את זכאותם של סוגי אוכלוסיות אלה להטבות, אף שאינן זכאיות להן על פי חוקי השיקום. ביקורת המעקב העלתה, שמרבית ההסדרים עוגנו בחקיקה או בוטלו. עם זאת, נותרו מספר הסדרים, ובהם זכויותיהם של שוחרים, גדנ"עים ומלש"בים, שהמשרד טרם נדרש להם. הסדרים אלה מעלים סוגיות ערכיות ואף עלולים ליצור אפליה והם בעלי משקל תקציבי לא מבוטל.

סיכום והמלצות

דוחות מבקר המדינה מהשנים 2000 ו-2004 הצביעו על ליקויים מהותיים בפעילות אגף השיקום. גם דוח ורדי הצביע על הצורך בביצוע שינויים בפעילות האגף. בשל ערכיות הנושא ורגישותו אף הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת נדרשה לו מספר פעמים.

דוח המעקב הנוכחי העלה, כי על אף התחייבויות גורמי המשרד במהלך השנים בוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, עדיין נותרו ללא מענה מספק או כלל ללא מענה חלק מהליקויים. יצוין, שמעבר להשלכות על איכות השירות שאגף שיקום נכים ואגף משפחות והנצחה מעניקים לזכאים, יש לדבר השלכה הן על התקינות המינהלית של חלק מפעולות המשרד והן על עיגונן בנורמות על פי דין.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי על המשרד, בשיתוף הגורמים הרלוונטיים, לסיים ללא דיחוי את תיקון הליקויים במטרה להביא לשיפור הטיפול בנכים ובמשפחות השכולות ולהביא לאישור מנכ"ל המשרד את המלצות דוח ורדי שנמצאו כלא ישימות. מעבר לכך, עליהם להפיק את הלקחים הנדרשים, כדי למנוע הישנות מצבים בהם תיקון ליקויים נמשך על פני כשמונה שנים; וכן למנוע מצב שבו דיווחי אגף שיקום נכים בוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת אינם משקפים נאמנה את המצב לאשורו.



מבוא

אגף שיקום נכים שבמשרד הביטחון מופקד על הטיפול במי שהפכו לנכים בתקופת שירותם ועקב שירותם בצה"ל, במשטרת ישראל, בשירות בתי הסוהר, או בכל שירות אחר ששר הביטחון הכריז עליו ברשומות כעל שירות צבאי (להלן - כוחות הביטחון). ייעודו של האגף הוא, בין השאר, להחזיר את הנכה לכושר תפקוד מיטבי בחברה באמצעות מתן שירותים (רפואיים, סוציאליים וכלכליים) ותגמולים. החוק העיקרי העוסק בזכויותיהם של נכי כוחות הביטחון הוא חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1959 [נוסח משולב]. בשנת 2007 הסתכם תקציב אגף שיקום נכים בכ-2.6 מיליארד ש"ח.

אגף משפחות והנצחה שבמשרד הביטחון מופקד, בין היתר, על הטיפול במשפחות שכולות של כוחות הביטחון. ייעודו של האגף הוא, בין השאר, לפעול לסיוע ולשיקום בני המשפחות השכולות, באמצעות מתן שירותים (סוציאליים וכלכליים) ותגמולים. החוק העיקרי העוסק בזכויותיהן של משפחות שכולות הוא חוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1950. בשנת 2007 הסתכם תקציבו בכ-1.3 מיליארד ש"ח.

יצוין, שעד שנת 2005 אגף השיקום היה מופקד הן על הטיפול בנכים והן על הטיפול במשפחות השכולות. בעקבות בדיקה שביצע משרד הביטחון (להלן - המשרד), שהכירה בכך ששתי האוכלוסיות הללו הן בעלות צרכים שונים, פוצל האגף לשני האגפים האמורים.

בשנת 2003 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת באגף השיקום, שבחנה היבטים הקשורים לפעילותה של הוועדה להענקת זכויות לפנים משורת הדין בנושאים פרטניים (להלן - ועדת למ"ד) והסדרים כלליים למתן זכויות לפנים משורת הדין. ממצאי הביקורת פורסמו בדוח שנתי 55א של מבקר המדינה (להלן - דוח שנתי 55א)¹⁰. ביקורת זו כללה גם ביקורת מעקב אחר תיקון ליקויים, שעלו בביקורת קודמת שערך משרד מבקר המדינה בשנים 1999 ו-2000 ושממצאיה פורסמו בדוח שנתי 51א של מבקר המדינה (להלן - דוח שנתי 51א)¹¹. כמו כן, כללה אותה ביקורת גם בדיקת תהליך היישום של החלטת מנכ"ל המשרד דאז, אלוף (מיל') עמוס ירון, לאמץ המלצות שהוצגו בדוח של בודק שהוא מינה לבדיקת תפקוד אגף השיקום (להלן - דוח ורדי)¹².

בשנים 2004-2007 התקיימו ארבעה דיונים בוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת¹³, ובהם נדון, בין היתר, המעקב אחר תיקון הליקויים שעליהם הצביע מבקר המדינה בדוחות שנתיים 51א ו-55א. במסגרת דיונים אלה התחייבו נציגי המשרד לפעול בנושאים שונים, ולגבי חלקם אף נקבו מועד לסיום הטיפול.

בתקופה מספטמבר 2007 עד פברואר 2008 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב מורחבת באגף שיקום נכים ובאגף משפחות והנצחה, שהתמקדה במידת תיקון הליקויים שהועלו בדוח שנתי 55א ובמידת מימוש התחייבויותיו של אגף השיקום בדיוני הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת. הנושאים שנבחנו הם: יישום המלצות דוח ורדי, סמכותה של ועדת למ"ד ואופן פעילותה, תוקפם של הסדרים כלליים למתן זכויות לפנים משורת הדין, הפרדה בין גוף "דורש"¹⁴

10 מבקר המדינה, דוח שנתי 55א (2004), עמ' 3.

11 מבקר המדינה, דוח שנתי 51א (2000), עמ' 33.

12 בעקבות דוח 51א ואי-סדרים שהתגלו באגף השיקום, הטיל מנכ"ל המשרד דאז על אלוף (מיל') רפאל ורדי לבחון היבטים שונים בפעילות האגף. הדוח הוגש למנכ"ל המשרד בפברואר 2002 (להלן - דוח ורדי).

13 הדיונים התקיימו בתאריכים: 12.10.04, 21.3.05, 18.7.05 ו-23.7.07.

14 גוף דורש – בהוראות המשרד הוגדר גוף דורש כיחידה במערכת הביטחון (משרד הביטחון, צה"ל) אשר הועמדה לרשותה מסגרת תקציבית. יחידה כזו רשאית להגיש דרישות (מסמך שמגיש גוף דורש לגוף הרוכש) במסגרת תקציבית זו.

לגוף "רוכש"¹⁵ ובקרה על תשלומים לספקים. במסגרת ביקורת המעקב נבדק גם תהליך שיפוי תקציב הביטחון על ידי משרד האוצר בגין גידול באוכלוסיית זכאי אגף שיקום נכים - נושא שלא נבדק בביקורות קודמות.

הביקורת נערכה במטות של אגף שיקום נכים ואגף משפחות והנצחה ובחלק ממחוזות אגף שיקום נכים. ביקורת השלמה נערכה במשרד: באגף מבצעים לוגיסטיקה ונכסים (להלן - אמו"ן); באגף ארגון, בקרה ומינהל (להלן - אגף אב"ם); באגף התקציבים (להלן - את"ק); באגף הכספים (להלן - אכ"ס); באגף היועץ המשפטי למערכת הביטחון (להלן - אגף היועמ"ש); ובאגף מחשוב ומערכות מידע לניהול (להלן - אגף מל"ן); וכן באגף התקציבים שבמשרד האוצר.

יישום המלצות דוח ורדי

דוח ורדי הקיף את מרבית תחומי הפעילות של אגף השיקום, וכלל 133 המלצות לשיפור פעילותו. במרס 2002 מינה מנכ"ל המשרד ועדה, שתפקידה היה לבחון דרכים ליישום המלצות הדוח ולפעול למימושו. בין היתר קבעה הוועדה, כי יישום ההמלצות יוטל על אגף השיקום ועל אגפים נוספים¹⁶ במשרד אשר ההמלצות נוגעות לתחום פעילותם. בדוח שנתי 55א שפורסם בשנת 2004 צוין, כי כשנתיים לאחר מינוי הוועדה האמורה טרם הסתיים הטיפול ביותר ממחצית ההמלצות שנועדו לטיפול בשלב הראשון (עד 1.1.04), וטרם החל הטיפול ביתר ההמלצות. עוד צוין, כי התנהלותו של המשרד עד אז בנושא זה העמידה בספק את המימוש המלא של החלטת המנכ"ל ליישם את המלצות דוח ורדי.

בישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת מאוקטובר 2004 ציין ראש אגף השיקום דאז, מר גד דובב, כי נכון לאותו מועד, למעלה מ-90% מהמלצות דוח ורדי מיושמות, והתחייב, כי יתר ההמלצות תיושמה עד תום אותה שנה. בישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת מיולי 2007 ציין יושב ראש הוועדה, כי "תמונת המצב מאוד מדאיגה. אני מוכרח לומר שאני יוצא מהישיבה מאוד מאוכזב מבחינה זו שקיים דוח ביקורת, קיים דוח ורדי, ומבלי להיכנס לפרטים כאלה ואחרים, ההתרשמות שתמונת המצב המציאותית... היא מאוד מדאיגה והיא מאוד לא ראויה. גם התחייבויות כלפי הכנסת וגם דיווחים כלפי הכנסת אינם מיושמים ואינם באים על פתרונם... תמונת המצב הזאת מבחינתנו היא בלתי אפשרית".

בביקורת המעקב עלה, כי בשונה מהודעת ראש אגף השיקום דאז, כעבור יותר משלוש שנים ממועד אותו דיון, וכשש שנים מהגשת דוח ורדי, יישם אגף שיקום נכים במלואו רק 59% מההמלצות, ואילו אגף משפחות והנצחה יישם 74% מההמלצות. יתר ההמלצות נמצאות בשלבים שונים של ביצוע או שטרם יושמו, כפי שמפורט בהמשך.

15 גוף רוכש - בהוראות המשרד הוגדר גוף רוכש כיחידה במשרד (כגון מנה"ר) אשר הוסמכה, בהתאם לחוק ההרשאות, לערוך התקשרויות בשם המשרד.

16 אמו"ן, אגף אב"ם, אגף משאבי אנוש, אגף היועמ"ש, אכ"ס, את"ק ומל"ן.

1. אגף שיקום נכים

להלן בטבלה מצב הטיפול בהמלצות, נכון לינואר 2008, כפי שאגף שיקום נכים מסר למשרד מבקר המדינה:

מזב הטיפול בהמלצות	מספר המלצות	שיעור מס"ה המלצות
תהליך היישום הסתיים	79	59%
בביצוע	33	25%
הוגדרו כלא ישימות	13	10%
טרם החל היישום	8	6%

נציגי משרד מבקר המדינה בחנו באגף שיקום נכים את אופן יישומן ומידת יישומן של 31 המלצות מתוך ארבעת רמות היישום השונות, כפי שפורטו בטבלה דלעיל. בדיקה זו העלתה, כי ככלל קיימת התאמה בין הביצוע בפועל לבין הדיווח שאגף שיקום נכים העביר למשרד מבקר המדינה בנוגע לאופן ולמידת מימושן של המלצות. עוד העלתה הבדיקה, כי חלק מההמלצות המרכזיות בדוח ורדי יושמו, ובהן ביזור סמכויות מהמטה למחוזות בנושאים כמו: דיור, זכויות ללימודים, כיסוי חובות, שיקום עצמאי ורכב רפואי. כמו כן, בוצעה חלוקת תפקידים ברורה בין עובדי שיקום לעובדי רווחה, שעוגנה גם בהוראות, ועובדי הרווחה עברו הכשרות. עם זאת, המלצות מרכזיות אחרות, ובהן בקרה של היחידה הרפואית על ספקים ועל הפניות¹⁷ וכן הגדרת "תורה שיקומית"¹⁸ אחידה ומעודכנת, מומשו באופן חלקי בלבד; אחרות, כגון בחינת האפשרות למיקור חוץ של שירותי המרפאות במחוזות, לא מומשו כלל.

להלן דוגמאות להמלצות שלא יושמו או שיישומן טרם הושלם, אשר חלקן אף נדונו במסגרת דיוני הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, ושליישומן המלא יש השלכות על שיפור השירותים לזכאים:

א. פרסום יזום, תקופתי וקבוע של ההטבות והזכאויות - בוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת מיולי 2007 הועלו טענות, שהוראות מסוימות העוסקות בנושאים כגון דמי ביגוד וזכויות נכים לפנים משורת הדין כלל אינן מופיעות באתר האינטרנט של האגף, וכי המידע באתר מוצג באופן לא ידידותי למשתמש, המקשה על איתור מידע נחוץ או עדכני. בביקורת המעקב עלה, כי נעשות פעולות לשדרוג ולעיצובו מחדש של האתר, ולדברי נציג אגף מל"ן הן אמורות להסתיים עד סוף שנת 2008. זאת ועוד, בהתייחסותו ממאי 2008 לממצאי הביקורת ציין סמנכ"ל וראש אגף שיקום נכים, תא"ל (מיל) רוני מורנו, כי הוראות האגף, לרבות ההוראות האמורות, מפורסמות כבר באתר האינטרנט של האגף.

ב. קביעת מתכונת ושיטה לביצוע בקרה רפואית על ספקי השירותים הרפואיים ועל הפניות הרפואיות - באגף שיקום נכים פועלים יועצים רפואיים ופרה-רפואיים המבצעים בקרה על איכות השירות, תכנית הטיפול, כמותם והצורך בהם. בוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת מאוקטובר 2004 ציין ראש אגף השיקום דאז, כי "במגוון רב של נושאים נכנסו בקרים שמוודאים שהשירות ניתן ברמת האיכות שאנחנו דורשים ושאינן ניתנות לאותו נכח". בדיון בוועדה לענייני ביקורת המדינה מיולי 2007 ציין

17 הפניה משמעותה, קבלה של טובין או שירותים על ידי זכאי האגף ישירות מהספק בהתאם לתנאי ההתקשרות עמו.

18 תורת השיקום אמורה להתוות ולהנחות את העבודה המקצועית ואת סדרי העבודה המינהליים הקשורים לתהליכי השיקום השונים.

ראש אגף שיקום נכים, כי "בוצע עיבוי מערך בקרה איכותי של השירותים הרפואיים על ידי יועצים בנושאים פיזיותרפיה, פסיכיאטריה, תותבות, ציוד מתכלה וכדומה". ביקורת המעקב העלתה, כי שעה שנושאים כמו אשפוז וטיפול שיניים מבוקרים באופן מלא, נושאים אחרים כמו אשפוז וטיפול פסיכיאטרי וטיפול פיזיותרפיה מבוקרים באופן חלקי בלבד, ותחומים אחרים כמו מלווים¹⁹, מכשירי עזר לראייה, נעליים ורופאים עצמאיים עדיין אינם מבוקרים כלל. מנתוני האגף עלה, כי למעשה תקציב התחומים המבוקרים באופן מלא או חלקי מסתכם בכ-17% בלבד מסך תקציב היחידה הרפואית. בהתייחסותו ממאי 2008 לממצאי הביקורת ציין סמנכ"ל וראש אגף שיקום נכים, שמתוכננת התקשרות עם יועץ חיצוני לבחינת נושא הבקרה הרפואית. אין בתשובתו התייחסות ללוח זמנים, פרט לציון, כי ההטמעה, לכשתתרחש, תתבצע באופן מודולרי, בהתאם למשאבי תקציב וכוח אדם.

ג. הגדרת "תורה שיקומית" אחידה ומעודכנת - ראש אגף השיקום הקודם החליט, כי תורת השיקום תתמקד בהיבט של הטיפול בפרט. עם כניסתו לתפקיד של ראש אגף שיקום נכים הנוכחי הוא הנחה, כי בשל החשיבות בקיומה של תורת שיקום הנותנת מענה אינטגרטיבי לשיקום הזכאים, תיבחן תורת השיקום בהיבט הרב-תחומי, היינו, התמקדות בשילוב ובתיאום בין תחומי השיקום והרווחה, המעורבים בתהליך השיקום של הזכאי, וקבע, שהעבודה תבוצע בשלבים. לצורך כך, מינה צוות הכולל מומחים לנושא, שיבנה תורת שיקום רב-תחומית וממנה תיגזר מדיניות השיקום המערכתית ותפיסת ההפעלה של האגף. הצוות החל את עבודתו בשנת 2005 והגיש את המלצותיו במאי 2007. בוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת מיולי 2007 ציין ראש אגף שיקום נכים, כי האגף נמצא "בתהליך מתקדם של בניית תורת שיקום רב-תחומית" ו"בשלבים סופיים של העבודה". ואולם, בינואר 2008 הודיע ראש היחידה לשירותי שיקום באגף שיקום נכים למשרד מבקר המדינה, כי המועד לגיבוש המסמך הסופי של תורת השיקום נקבע לסוף שנת 2009.

ד. בחינת האפשרות למיקור חוץ של שירותי המרפאות במחוזות במגמה לייצל ולשפר את השירות - הנושא טרם נבחן. לדעת בעלי תפקידים באגף אב"ם, הנושא הוא בעל השלכות תקציביות ומבניות עבור אגף שיקום נכים, ויש בו כדי לשפר את השירות לזכאים. בהתייחסותו ממאי 2008 לממצאי הביקורת ציין סמנכ"ל וראש אגף שיקום נכים, כי מדובר בנושא רגיש ביותר לנכי צה"ל, וכי במהלך שנת 2008 תיבחן אפשרות לעריכת פיילוט בנושא בשיתוף קופות החולים ובית חולים מרכזי בארץ. משרד מבקר המדינה מעיר, כי אף שמדובר בנושא שהוגדר כרגיש, ואף על פי שההמלצה לגביו התקבלה כבר בשנת 2002, לא נקבע עדיין המועד ליישומה.

ה. מתן סמכויות לקצין תגמולים לחייב גורמים חיצוניים למסור לו מידע מבוקש לצורך טיפול בתביעה בתוך פרק זמן סביר שיקבע, וקביעת פרקי זמן לקבלת החלטות (על הכרה בתביעות) - ביקורת המעקב הצביעה על התקדמות מסוימת: בין המשרד לבין שתי קופות חולים נחתם הסכם, ולפיו תמורת תשלום יסופק לאגף שיקום נכים המידע הנדרש בתוך פרק זמן קצר. עם זאת, גורמים אחרים, וביניהם צה"ל, בתי חולים וקופות חולים אחרות, אינם מוכנים להתחייב לספק את המידע הנדרש בלוחות זמנים מוגדרים מראש. כתוצאה מכך, אין בידי אגף שיקום נכים אפשרות לקבוע פרקי זמן מרביים לקבלת החלטות על הכרה בתביעות. אף על פי כן, פעל אגף שיקום נכים לזירוז תהליך ההכרה בתביעה על ידי שינוי טופס קבלת אישור תביעה, כך שמרב המידע הנדרש מהתובע יתקבל כבר בשלב הגשת התביעה.

19 בתחום המלווים, האגף נמצא כעת בשלבי התארגנות לקראת מכרו הן לחברה שתספק את המלווים והן לחברה שתבצע בקרה על המלווים.

2. אגף משפחות והנצחה

גם בנוגע לאגף משפחות והנצחה עלה בביקורת המעקב, כי טרם הסתיים הליך יישום כלל המלצות שבדוח ורדי. מספר ההמלצות הרלוונטיות לאגף משפחות והנצחה מסתכם ב-106 המלצות. להלן בטבלה מצב הטיפול בהמלצות, נכון לינואר 2008, כפי שדיווח אגף משפחות והנצחה:

מזב הטיפול בהמלצות	מספר המלצות	שיעור מס"ה המלצות
תהליך היישום הסתיים	78	74%
בביצוע	17	16%
הוגדרו כל ישימות	9	8%
טרם החל היישום	2	2%



לסיכום נושא יישום המלצות דוח ורדי יצוין, שמשרד מבקר המדינה ער לפעילות הענפה ליישום ההמלצות שנעשתה בשני האגפים. עם זאת מעיר משרד מבקר המדינה, כי בחלוף כשש שנים ממועד פרסום דוח ורדי ואימוצו על ידי מנכ"ל המשרד, למעשה אגף שיקום נכים טרם סיים את הטיפול בכרבע מההמלצות ואגף משפחות והנצחה טרם סיים את הטיפול בכחמישית מההמלצות. בשני האגפים הטיפול בחלק מההמלצות נמצא עדיין בשלבים ראשוניים בלבד וישנן אף המלצות שטרם התחיל יישומן. זאת, על אף הדיווח של נציגי המשרד בפני הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת מאוקטובר 2004, כי למעלה מ-90% מההמלצות מיושמות ועל אף התחייבותיהם לסיים את יישום ההמלצות עד תום אותה שנה.

משרד מבקר המדינה מעיר, שלהמלצות שיישומן טרם הסתיים או שלא טופלו כלל חשיבות רבה בפעילותם של שני האגפים. על כן ראוי שהמשרד, ובמידת הצורך בשיתוף גורמים רלוונטיים כמו משרד האוצר ונציבות שירות המדינה, יפעל ליישום מהיר של ההמלצות במטרה להביא לשיפור הטיפול בנכים ובמשפחות השכולות. כמו כן, ראוי להביא לאישור מנכ"ל המשרד את ההמלצות שנמצאו כלא ישימות.

הפרדה בין גוף דורש לגוף רוכש

כלל, המשרד פועל זה שנים על פי העיקרון הבסיסי של הפרדה בין גוף דורש לגוף רוכש: הגופים הדורשים אמורים לאפיין את הטובין או השירות הדרוש להם, ואילו קביעת הספקים וההתקשרות עימם נעשית על ידי הגופים הרוכשים, שהעיקריים הם מנה"ר ואמו"ן²⁰. הפרדה זו נועדה למנוע מצב, שבו הגוף הדורש יהיה מעורב בבחירת הספק, וכן כדי להביא להתייעלות ולחיסכון כספי.

20 מנה"ר עוסק בעיקר ברכש טובין, ואילו אמו"ן בעיקר ברכש שירותים.

בעקבות הביקורת שפורסמה בדוח שנתי 51א, החליטה בספטמבר 2000 ועדת השרים לענייני תיאום, מינהל וביקורת המדינה, כי המשרד יכין בתוך שישה חודשים נוהל עבודה לאגף השיקום שיכלול, בין היתר, הוראות בדבר הפרדה בין גוף דורש לגוף רוכש.

בדוח שנתי 55א צוין, כי ארבע שנים לאחר החלטת ועדת השרים האמורה טרם הושלמה הכנתה של הוראת המשרד, שנועדה להסדיר את תהליך ההרכשה על ידי מנה"ר ואמו"ן עבור אגף השיקום. עוד צוין אז, כי אגף השיקום המשיך לטפל כמעט בכל הנושאים שהיו מיועדים לעבור לטיפולו של אמו"ן. בשיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת מאוקטובר 2004 ציין ראש אגף השיקום דאז, כי הוראה המסדירה את תהליכי הרכש באמצעות הגופים הרוכשים נכנסה לתוקף "ומבוצעת הלכה למעשה".

ביקורת המעקב העלתה, כי ביולי 2004 פורסמה הוראת המשרד המסדירה את תהליך ההרכשה על ידי אמו"ן ומנה"ר (להלן - ההוראה הראשונה) ובספטמבר 2005 פורסמה הוראה נוספת, המסדירה את ההתקשרויות בתחומים שנותרו בטיפולו של אגף שיקום נכים²¹. על פי ההוראה הראשונה, 38 תחומי רכש אמורים להיות מטופלים על ידי אמו"ן. למרות זאת, בפועל, נושאים ספורים בלבד עברו לטיפול אמו"ן²², ואגף שיקום נכים ממשיך לטפל בהתקשרויות לשירותים אחרים הניתנים לזכאי האגף, דוגמת התקשרויות עם בתי אבות ואמבולנסים.

בדוח שנתי 55א צוין, שהמשרד מסר שהסיבה לעיכוב בהעברת נושאים לאמו"ן הייתה שניצבות שירות המדינה לא אישרה את תוספת כוח האדם שביקש אמו"ן לקבל. ביקורת המעקב העלתה, כי אמנם הוקצו שני עובדים לאמו"ן לצורך רכש שירותים לאגף השיקום, אולם בפועל רק עובד אחד הוקצה לטובת רכש שירותי רפואה ואילו השני נטמע בשיא הכללי של אמו"ן.

בהתייחסותו ממאי 2008 לממצאי הביקורת הודיע סמנכ"ל וראש אמו"ן, כי על אף מצוקת כוח אדם, החטיבה להרכשת שירותים באמו"ן מטפלת בכל נושא שאגף שיקום נכים מעביר לטיפול. מאידך, בהתייחסותו מיוני 2008 לממצאי הביקורת הודיע סמנכ"ל וראש אגף שיקום נכים, כי הנושאים שטרם הועברו לטיפול אמו"ן הם נושאים שלא היה ביכולתו של אמו"ן לטפל בהם. עוד ציין, כי מאחר שמדובר בהתקשרויות לשירותים הניתנים לנכי צה"ל, יש צורך בטיפול מהיר, ועל כן בכל פעם שמתברר לאגף שיקום נכים, כי אמו"ן לא יוכל לטפל בהתקשרות מסוימת באופן מיידי בשל מחסור במשאבים, היא נשארת בטיפולו של אגף שיקום נכים.

מהמתואר לעיל עולה, שכשמונה שנים מאז הביקורת הראשונה שהתייחסה לצורך בהפרדה בין גוף דורש לגוף רוכש באגף השיקום, ובניגוד להודעתו של ראש אגף השיקום מאוקטובר 2004 בוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, הפרדה זו עדיין חלקית בלבד. הנושא אף לא הוצג על ידי הגורמים הרלוונטיים למנכ"ל המשרד כדי שייסייע בהשלמת התהליך. משרד מבקר המדינה מעיר, שיש לראות בחומרה ליקוי מתמשך זה, וכי על הגורמים הרלוונטיים במשרד לפעול לפתרון סוגיה זו בהקדם.

21 שתי ההוראות רלוונטיות גם לרכישות עבור אגף משפחות והנצחה.

22 ביניהם: השכרת מועדונים חברתיים וחדרים לפעילות קבוצתית וכן הסכמים עם חלק מבתי החולים.

בקרה על תשלומים לספקים

אגף שיקום נכים ואגף משפחות והנצחה מתקשרים עם ספקים לרכש ציוד ושירותים הנדרשים לטיפול באוכלוסיית הזכאים. תהליך ההרכשה כולל הגשת חשבוניות על ידי הספקים, המשמשות בסיס לביצוע התשלום על ידי המשרד. על פי הוראת המשרד העוסקת בעקרונות בדיקה ואישור חשבוניות, חשבוניות שאינן נבדקות באמצעות המחשב, תיבדקנה על ידי שני גורמים - הגוף הרוכש ואכ"ס. הכפיפות השונה של שני הגורמים באה להבטיח אי-תלות וקיום בקרה על התשלומים המאושרים. בהתאם לכך, על הגוף הרוכש לערוך בדיקה מלאה של כל החשבוניות טרם אישורן לתשלום, ואילו הבדיקה של אכ"ס היא חלקית או מדגמית. יצוין, כי חשבוניות בגין הפניות מתומחרות וסגורות המוצאות באמצעות המערכת הממוחשבת ("שיקום 2000"), נבדקות באמצעות אותה מערכת ללא צורך בבקרה נוספת.

דוח שנתי 55א הצביע על כך, שבניגוד להוראה האמורה ועל אף הביקורת שבדוח שנתי 51א, בדיקת החשבוניות על ידי אגף השיקום המשיכה להיות מדגמית. ביקורת המעקב העלתה, כי אין באגף שיקום נכים תהליך אחיד לבדיקת חשבוניות. מחד, בניגוד להוראת המשרד האמורה, בחלק מהנושאים החשבוניות המתייחסות להפניות שאינן מופקות באמצעות מערכת "שיקום 2000" אינן נבדקות על ידי אגף שיקום נכים אלא על ידי אכ"ס בלבד. חשבוניות אלה מתייחסות לתחומים הבאים: שירותי חונכות; מלווים לנכים; אבחון, הדרכה והכשרה מקצועית; טיפול שיקומי; טיפולים קוגניטיביים; שירותי הקראה לנכים עיוורים; מפעל תעסוקתי; טיפול בנכים במסגרת פנימייה; וטיפולים פסיכולוגיים.

על פי נתוני אכ"ס, החשבוניות ששולמו לספקים בשנת 2007 הסתכמו בכ-897 מיליון ש"ח. לטענת נציגי אכ"ס, אין ביכולתם לאמוד את היקף החשבוניות מתוך סכום זה אשר אינן נבדקות באמצעות המערכת הממוחשבת "שיקום 2000". על פי נתוני היחידה לתקציבים, כלכלה והתקשרויות שבאגף שיקום נכים, החשבוניות ששולמו עבור שניים מבין הנושאים דלעיל - מלווים לנכים וטיפול פסיכולוגי - הסתכמו בכ-190 מיליון ש"ח²³. הדבר מצביע על כך שאגף שיקום נכים אינו בודק חלק משמעותי של החשבוניות.

מאידך, ביקורת המעקב העלתה, כי בחלק מהנושאים, שההפניות בגינם מופקות באמצעות מערכת "שיקום 2000" ושהחשבוניות נבדקות באמצעות אותה מערכת, גורם נוסף באגף ולעתים אף שני גורמים עורכים בקרה על החשבוניות. כך למשל, חשבוניות בגין מכשירים אורתופדיים ואביזרי עזר להליכה וכן ציוד עזר נבדקות לא רק באמצעות מערכת "שיקום 2000" אלא באופן מלא הן על ידי היחידה הרפואית והן על ידי יחידת הבקרה.

תהליכי הבקרה בארגון, ובהם בקרה על תשלומים לספקים, הם חיוניים והכרחיים. אולם, במצב שבו, לטענת גורמים באגף שיקום נכים, קיים מחסור בכוח אדם לביצוע בקרה, יש לייעל את תהליך הבקרה על חשבוניות ולהפנות את משאבי כוח האדם לבקרת חשבוניות באותם נושאים שהמערכת הממוחשבת אינה מבקרת.

בהתייחסותו ממאי 2008 לממצאי הביקורת ציין סמנכ"ל וראש אגף שיקום נכים, כי בתכנית העבודה לשנים 2008-2009 יכלול פרויקט ל"בחינת הבקרה של אישורי חשבוניות", אולם ביצעו מותנה בקבלת כוח אדם ותקציב.

ועדה להענקת זכויות לפנים משורת הדין (ועדת למ"ד)

1. סמכותה של ועדת למ"ד

במשרד פועלת ועדה שתפקידה לייעץ למנכ"ל המשרד במתן הטבות לפנים משורת הדין במקרים חריגים שבהם יש צורך בסיוע מעבר לתגמולים ולהטבות המוענקות על פי חוקי השיקום והוראות האגפים²⁴. בשנת 2002 מינה שר הביטחון שופט בדימוס שיעמוד בראש הוועדה, ובנובמבר 2003 אישרה פרקליטת המדינה, כממלאת מקום היועץ המשפטי לממשלה, את כללי העבודה של ועדת למ"ד.

בדוח שנתי 55א צוין, שבמקביל לגיבוש כללי עבודתה של הוועדה עלתה שאלת מקור הסמכות והחוקיות של פעילותה. בספטמבר 2002 קבע המשנה ליועץ המשפטי לממשלה דאז, כי שאלת חוקיות הוועדה תיבחן. אולם, עד אפריל 2004 היא טרם הוכרעה. בישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת מאוקטובר 2004 ציינה נציגת אגף היועמ"ש בנוגע לעיגון הטבות, כי הייעוץ המשפטי של המשרד נמצא "כל הזמן בשלבים של עשייה".

ביקורת המעקב העלתה, שבינואר 2005 העביר אגף היועמ"ש ליועץ המשפטי לממשלה את חוות דעתו בנוגע לבסיס המשפטי של ועדת למ"ד. בחוות הדעת צוין, כי "בהתחשב בתמורות שחלו בוועדת למ"ד (כללים חדשים, יו"ר - שופט בדימוס) ובראיה שמדובר בצרכים אמיתיים שהתגברו עם השנים ושיש למדינה מחויבות מוסרית לגביהם - ניתן לראות בסיס משפטי מספיק להמשך פעילות הוועדה כפי שגובשה ומתנהלת כיום... אין אנו דוחים על הסף אפשרות שקיומה של הוועדה יעוגן בחוק מפורש. יתרה מזו, יתכן ולנוכח היקף ההטבות וההצטרפות שנושם מדי פעם הגיע זמנה של הוועדה להיות מעוגנת בחוק. הדבר נתון לשיקול דעתכם ולהנחייתכם" (ההדגשה במקור).

ביולי 2005 העביר משרד המשפטים לאגף יועמ"ש שבמשרד את חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה בנושא זה. חוות הדעת התייחסה הן לתשלומים ולהטבות הניתנים באמצעות ועדת למ"ד והן להטבות הניתנות באמצעות הוראות פנימיות בלבד, שאין להן ביטוי בחוק או בתקנות. על פי חוות הדעת, מתן הטבות ומענקים, שלא לפי חוקי השיקום או תקנות מכוחם, מעורר קושי משפטי מהותי. קושי זה מתגבר במיוחד כאשר ההטבות ניתנות גם למי שאינו מוכר כזכאי על פי חוקי השיקום. בנסיבות אלה, צוין בחוות הדעת, יש מקום לקדם מהלך של הסדרה בחקיקה של כלל ההטבות הניתנות. עוד צוין בחוות הדעת, כי יש חשיבות רבה לכך שעצם הסמכות להענקת הטבות לפנים משורת הדין תעוגן בחוק, וכי כל הטבה שתניתן על ידי האגפים יהיה לה עיגון בחוק או בתקנות מכוח חוק.

ביקורת המעקב העלתה, כי כעבור למעלה משנתיים וחצי מאז שהיועץ המשפטי לממשלה העביר את חוות דעתו בעניין, טרם הסתיימה עבודת המטה שעורך אגף היועמ"ש לצורך עיגון בחקיקה של ועדת למ"ד ושל הטבות הניתנות מכוח הוראות המשרד והאגפים. ביולי 2007 גובשה טיוטה ראשונה של עבודת המטה שהוצגה לגורמים רלוונטיים, ובהם היועץ המשפטי למערכת הביטחון, לקבלת הנחיות לקידומה. משיחה שערכו עמו נציגי משרד מבקר המדינה בדצמבר 2007 עלה, כי מדובר בגרסה ראשונית בלבד, שטרם סוכמה וגובשה סופית. משכך, היא טרם הוצגה למנכ"ל המשרד ולשר הביטחון. נוכח זאת, לא יכלו נציגי אגף היועמ"ש להעריך את המועד שבו יסתיים הליך הסדרת פעילותה של ועדת למ"ד.

בהתייחסותו ממאי 2008 לממצאי הביקורת ציין המשנה ליועמ"ש למערכת הביטחון, כי בשל היקפו ומורכבותו של הפרויקט לעיגון ההוראות בחקיקה, מסתייע אגף היועמ"ש בעורך דין חיצוני שהעסקתו אושרה רק ביולי 2006. עוד ציין, כי התייחסות הגורמים הרלוונטיים לטיטה שגובשה כאמור ביולי 2007 צפויה להינתן עד יולי 2008.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי עברו כשמונה שנים מאז שהנושא עלה לראשונה בדוח שנתי 51א, כשלוש שנים מאז שאגף היועמ"ש במשרד העביר את חוות דעתו ליועץ המשפטי לממשלה, וכשנתיים וחצי מאז שהאחרון העביר את חוות דעתו בעניין לאגף יועמ"ש שבמשרד. על אף היקף הפרויקט ומורכבותו, קצב הטיפול האיטי של המשרד בנושא אינו הולם. יש מקום אפוא, שהמשרד יסיים את הטיפול בנושא ללא דיחוי נוסף.

2. פעילות ועדת למ"ד - תקציב, פיקוח ובקרה

בדוח שנתי 55א צוין, כי מאז דוח שנתי 51א לא חל כל שינוי ועדיין לא מתקיימים מעקב ובקרה על הניהול התקציבי של החלטות ועדת למ"ד. למשרד לא היה מידע בנוגע למשמעות התקציבית הרב-שנתית של החלטות הוועדה; החלטותיה של ועדת למ"ד המתבטאות בסכומים כספיים, נרשמות בסכום כולל, ללא הפרדה בין הסכום הניתן על פי דין לבין הסכום הניתן לפנים משורת הדין.

ביקורת המעקב העלתה, כי חלו שיפורים בתחום המעקב והבקרה על הניהול התקציבי של ועדת למ"ד הן באגף שיקום נכים והן באגף משפחות והנצחה. לוועדות נקבע תקציב שנתי, אשר רק לאחר אישור תוספת תקציב על ידי מנכ"ל המשרד ניתן לחרוג ממנו. כך למשל, תקציב ועדת למ"ד באגף שיקום נכים הסתכם בשנת 2007 בכ-6 מיליון ש"ח וזה של אגף משפחות והנצחה בכ-3.2 מיליון ש"ח. עיון בפרוטוקולים של חלק מוועדות למ"ד שנערכו במהלך שנת 2007 העלה, כי מתבצע רישום מפורט, וכי קיימת הפרדה בין סכומים שאושרו על פי דין לבין אלה שאושרו לפנים משורת הדין. כמו כן, קיימת הפרדה בין הסכומים הניתנים כמענק לבין אלה הניתנים כהלוואה. עם זאת, העלויות של החלטות הוועדה עדיין אינן נצברות כהוצאה תקציבית נפרדת והן כלולות בסעיפי התקציב השונים בהתאם למהות ההטבה שאושרה, כאשר הטבות שאושרו ל"לא זכאים" נזקפות בסעיף תקציבי נפרד. לדברי נציגי את"ק הדבר נובע מסיבות טכניות, אך את"ק עורך מעקב ובקרה אחר הניצול התקציבי של תקציבי הוועדה ומרכז נתונים אודות המשמעות התקציבית המצטברת של כל החלטות ועדת למ"ד, הן באגף שיקום נכים והן באגף משפחות והנצחה.

ועדת למ"ד מהווה מסגרת אחת בלבד של מתן הטבות לפנים משורת הדין. באגף שיקום נכים ובאגף משפחות והנצחה קיימות ועדות נוספות אשר מעניקות סיוע כספי לא מבוטל, וגם להן אין מקור בדין. ועדות אלה פועלות ללא מסגרת תקציבית והניהול הכספי שלהן מתבצע ללא תהליכי פיקוח ובקרה. כך למשל, ועדת תג"ם (תגמול מיוחד לנכים)²⁵ הפועלת מכוח הוראות אגף שיקום נכים ואין לה מקור בדין. נכון לאוגוסט 2007 משולמים תגמולים מיוחדים על פי החלטת אותה ועדה לכ-1,950 זכאי אגף שיקום נכים, כאשר מדי שנה בשנה מצטרפים בין 100 ל-150 זכאים נוספים. על פי נתוני את"ק, בשנת 2007 שולמו על פי החלטות ועדה זו תשלומים שהסתכמו בכ-80 מיליון ש"ח.²⁶

25 ועדה שמעניקה תגמול מיוחד המבטיח אמצעי קיום לנכה שדרגת נכותו נמוכה מ-50%, שאיבד את כושרו להשתכר ושאיננו בר-שיקום אך אינו מתאים להגדרות האגף כנכה נצרך. התגמול הוא חודשי ושיעורו משתנה בהתאם לדרגת הנכות ומצבו הסוציו-אקונומי של הזכאי.

26 כיוון שכאמור לוועדה אין מקור בדין, ממילא כל התשלומים הם לפנים משורת הדין.

יצוין, כי על פי החלטת ממשלה²⁷ מאוגוסט 2005 יש לפעול לתיאום בין הוראת אגף שיקום נכים בנושא תג"ם לבין חוק הנכים, על פי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, וזאת עד 28.02.06. מהמסמכים עולה, שבהמשך להחלטת הממשלה, הוקמה ועדה בין-משרדית, שהמליצה לשנות את תנאי הזכאות לתג"ם²⁸ ולעגנם בחקיקה, וכי המלצות הוועדה אושרו על ידי גורמים רלוונטיים במשרד ובמשרד האוצר. אולם אלה נדחו על ידי ארגון נכי צה"ל, וכתוצאה מכך, המשרד ומשרד האוצר אינם מקיימים את החלטת הממשלה דלעיל (עוד בעניין זה ראו בהמשך).

עוד יצוין, כי כבר בדיון הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת מאוקטובר 2004 ציין היועץ המשפטי לממשלה, כי יש "לקחת את כל הפירמידה הזאת, מחוק התגמולים ועד לאחרונת ועדות החריגים ולמ"ד ולראות למה מתוך זה יש עוגן". לטענתו, יש "חוסר איזון מובהק בין דברים שמוסדרים בחקיקה לדברים שלא מוסדרים וצריך לעשות איזושהי הסטה כך שיותר דברים יכנסו לחקיקה ויותר דברים שיהיה להם עוגן בחקיקה".

נוכח זאת, מעיר משרד מבקר המדינה, כי על המשרד לבחון גם את המשך קיומן של יתר ועדות החריגים אשר פועלות ללא מקור סמכות בדין. אם יוחלט, כי יש הצדקה להמשך פעילותן, יהיה צורך להסדיר את פעילותן ולעגן בחקיקה בדומה להחלטה שהתקבלה בנוגע לוועדת למ"ד.

בהתייחסותו ממאי 2008 לממצאי הביקורת ציין המשנה ליועמ"ש למערכת הביטחון, כי מנכ"ל המשרד הנחה את סמנכ"ל וראש אגף שיקום נכים בשיתוף עם ראש אגף התקציבים במשרד לנהל משא ומתן עם ארגון נכי צה"ל במגמה להביא ליישום המלצות הוועדה הבין-משרדית בעניין התג"ם. עוד ציין, כי במסגרת פרויקט החקיקה יעוגנו גם ועדות החריגים האחרות.

הסדרים כלליים למתן זכויות לפני משורת הדין

בדוח שנתי 55א צוין, כי משך שנים קבעו שרי הביטחון הטבות רחבות במסגרת הסדרים שונים (לפי אופי השירות הצבאי או לפי סוג הפגיעה) לסוגי אוכלוסיות שלא נכנסו בשערי הזכאות של חוקי השיקום (להלן - הסדרים). כך, הרחיבו למעשה שרי הביטחון את אוכלוסיית הזכאים וקבעו את זכאותם של סוגי אוכלוסיות אלה להטבות, אף שאינן זכאיות להן על פי חוקי השיקום. יצוין, כי בשונה מוועדת למ"ד, העוסקת במתן הטבות באופן פרטני, הסדרים אלה נועדו לקבוצות אוכלוסייה.

באפריל 2003 הכין אגף היועמ"ש חוות דעת למנכ"ל המשרד דאז בנוגע להסדרים אלה (להלן - חוות הדעת). בחוות הדעת נקבע, בין היתר, כי "שאלת סמכותו של שר ביטחון לקבוע הסדרים באופן המאפשר לאוכלוסיות מסוימות לקבל הטבות על פי חוקי השיקום, למרות שאינן נכנסות לגדר תנאי החוק... הינה נושא בעייתי בלשון המעטה... על פניו ברור שסמכות כזו אינה מוקנית לשר הביטחון [ההדגשה במקור]. המחוקק קבע מתי וכיצד ניתן לקבל הטבות על פי חוקי השיקום וכל סטייה ממנה מנוגדת לחוק". עוד נאמר בחוות הדעת, כי "היות שמדובר בהסדר לפני משורת

27 החלטת ממשלה מספר 4135.

28 ההמלצה הייתה שאת התג"ם יקבלו בעלי נכות נפשית בלבד, בעלי דרגת נכות מעל 20% והיא תחול על נכים חדשים בלבד.

הדין, ככל שמדובר בהסדר כללי בעל השלכות תקציביות רחבות - הנטייה תהיה לעגנו בחוק מפורש, ולא לאפשר מימוש על ידי המדינה, ללא עיגונו בחוק". עוד עולה מחוות הדעת, כי לדעת אגף היועמ"ש חלק מהסדרים אלה הם גורפים, מפלים בין אנשי צבא הקבע לבין יתר עובדי המדינה וקשה מאוד לקבלם. במועד סיום הביקורת הקודמת טרם גיבש המשרד את עמדתו בדבר הסמכות לקביעת הסדרים כאמור.

בירור שערך נציגי משרד מבקר המדינה עם נציגי אגף היועמ"ש העלה, כי חלק מההסדרים שהוזכרו בחוות הדעת דלעיל בוטלו, ואילו לגבי אחרים טרם התקבלה החלטה אם לעגנם בחוק או לבטלם, כמפורט להלן:

1. שוחרים, גנ"עים, מלש"בים וחיילים בחופשה ללא תשלום: זכויותיהם של מלש"בים שנפגעו במהלך מיונים לשירות צבאי (עקב בדיקה או חיסון), הוסדרו כבר בשנת 1986 במסגרת סעיף 10 לחוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986. לעומת זאת, הוראת המשרד הדנה בהקניית זכויות שיקום לפנים משורת הדין לאזרחים המופעלים על ידי צה"ל לפני גיוסם מחילה את חוקי השיקום על האוכלוסיות דלעיל בכל מקרה של חבלה (בלבד) תוך ועקב הפעילות. סוגיית עיגונו של הסדר זה בחוק טרם נבחנה.

2. אנשי משרד החוץ שנפגעו מטרור בחו"ל: מדובר ב"הכרה" שבוצעה באמצעות החלטת ממשלה משנת 1982. בחוות הדעת צוין, שההסדר בעייתי ומפלה לעומת עובדי מדינה אחרים ויש לפעול לביטולו. במועד סיום הביקורת המעקב, ההסדר טרם נבחן.

3. בחוות הדעת הוזכר הסדר נוסף המבוסס על הסכמות עם ארגון נכי צה"ל. מדובר בהסדר משנת 1990 המקנה לאלמנות של נכים שנקבעה להם דרגת נכות של 50% ומעלה שנפגעו בפעולות מבצעיות, תגמולים בלבד. מאז ועד מועד סיום ביקורת זו לא נבחן ההסדר.

מהאמור לעיל עולה, שמרבית ההסדרים הוסדרו בחקיקה או בוטלו. עם זאת, נותרו מספר הסדרים, שהמשרד טרם נדרש להם. הסדרים אלה מעלים סוגיות ערכיות ואף עלולים ליצור אפליה והם בעלי משקל תקציבי לא מבוטל. משרד מבקר המדינה ציין, כי ראוי שהמשרד יגבש עמדתו ביחס להסדרים אלה.

בהתייחסותו ממאי 2008 לממצאי הביקורת ציין המשנה ליועמ"ש למערכת הביטחון, כי בהתאם להמלצות ועדת ברודט²⁹, שאושרו על ידי הממשלה, יש להקים ועדה ציבורית שתבחן באילו אוכלוסיות על המשרד לטפל. עוד ציין, כי המשרד יגבש את עמדתו ויביאה בפני הוועדה בתיאום, ככל שיידרש, עם היועץ המשפטי לממשלה.

29 במחצית נובמבר 2006 מינו ראש הממשלה, סגן ראש הממשלה ושר הביטחון ושר האוצר ועדה לבחינת תקציב הביטחון בראשות דוד ברודט (להלן - ועדת ברודט). על ועדת ברודט הוטל לגבש המלצות ביחס לגורל ולהרכב הרצויים של תקציב הביטחון, בטווח הקצר ובטווח הארוך, והמענה הביטחוני הנגזר מהם. ועדת ברודט נדרשה אף להמליץ על השינויים הנדרשים בהוצאה הביטחונית לשנים 2008-2010 בבסיס התקציב ובאופן חד-פעמי, בהתחשב בשיקולים המשקיים ובתפיסת הביטחון. הוועדה הגישה את המלצותיה במאי 2007.

שיפוי תקציב אגף שיקום נכים בגין גידול באוכלוסיית הזכאים

בדיון שנערך בוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת ביולי 2007 הועלתה טענה, כי משרד האוצר העביר למשרד 50 מיליון ש"ח עבור זכאי אגף שיקום נכים, אך סכום זה לא הגיע לאגף. ממסמכים ומשיחות עם בעלי תפקידים באגף התקציבים שבמשרד האוצר ובאת"ק עלה, כי היה הסכם בין המשרד לבין משרד האוצר לשיפוי תקציב אגף שיקום נכים, אך תוקפו תם בשנת 2003; וכי בשנים האחרונות מתנהל משא ומתן להארכת תוקפו, אולם משרד האוצר מתנה זאת בקיום החלטת הממשלה משנת 2005 בעניין התג"ס, כפי שפורט לעיל.

לטענת בעלי תפקידים באת"ק, כתוצאה מכך, החל משנת 2003 ניתן פיצוי חלקי בלבד בגין הגידול באוכלוסיית זכאי אגף השיקום. על פי נתוני משרד האוצר ואת"ק, בשנים 2001-2007 העביר משרד האוצר סכום מצטבר של 307 מיליון ש"ח לשיפוי תקציב אגף שיקום נכים, וסכום השיפוי הגבוה ביותר הועבר בשנת 2007 - 74.5 מיליון ש"ח. עוד על פי הנתונים, הגידול המצטבר בהוצאות אגף שיקום נכים באותן השנים הסתכם בכ-990 מיליון ש"ח, וההפרש בסך של כ-690 מיליון ש"ח כוסה מתקציב הביטחון.

בהתייחסותו ממאי 2008 לממצאי הביקורת ציין סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר, כי העיכוב בחתימה על הסכם השיפוי נבע בעיקר מחוסר הסכמה בין משרד האוצר למשרד על הסכום השנתי שבו ישופה תקציב הביטחון בגין הגידול בתקציב אגף שיקום נכים. עוד ציין, כי לאחר שבמהלך שנת 2007 סוכם גובה השיפוי ובהתאם להמלצות דוח ועדת ברודט, שעיקריהן אומצו על ידי הממשלה, נקבע, כי הגידול בתקציב אגף שיקום נכים יהיה בסך 74.5 מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים 2008 ו-2009. לאחר מכן, יגדל תקציב השיקום ב-49.5 מיליון ש"ח כל שנה.



לסיכום, דוחות מבקר המדינה מהשנים 2000 ו-2004 הצביעו על ליקויים מהותיים בפעילות אגף השיקום. גם דוח ורדי הצביע על הצורך בביצוע שינויים בפעילות האגף. בשל ערכיות הנושא ורגישותו אף הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת נדרשה לו מספר פעמים.

דוח המעקב הנוכחי העלה, כי על אף התחייבויות גורמי המשרד במהלך השנים בוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, עדיין נותרו ללא מענה מספק או כלל ללא מענה חלק מהליקויים. זאת עקב התמשכות תהליך תיקון הליקויים. יצוין, שמעבר להשלכות על איכות השירות שאגף שיקום נכים ואגף משפחות והנצחה מעניקים לזכאים, יש לדבר השלכה הן על התקינות המינהלית של חלק מפעולות המשרד והן על עיגון בנורמות על פי דין.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי על המשרד, בשיתוף הגורמים הרלוונטיים, לסיים ללא דיחוי את תיקון הליקויים במטרה להביא לשיפור הטיפול בנכים ובמשפחות השכולות ולהביא לאישור מנכ"ל המשרד את המלצות דוח ורדי שנמצאו כלא ישימות. מעבר לכך, עליהם להפיק את הלקחים הנדרשים, כדי למנוע הישנות מצבים בהם תיקון ליקויים נמשך על פני כשמונה שנים; וכן למנוע מצב שבו דיווחי אגף שיקום נכים בוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת אינם משקפים נאמנה את המצב לאשורו.