

פרק ראשון

## מטלות רוחב



## הטיפול במחלוקות בין-משרדיות מתמשכות

### פעולות הביקורת

במשרד ראש הממשלה, במשרדי המשפטים, הבינוי והשיכון, הבריאות, החינוך, החקלאות ופיתוח הכפר, הרווחה והשירותים החברתיים והתעשייה, המסחר והתעסוקה נבדקו דרכי הטיפול במחלוקות מהותיות בין משרדי ממשלה. בכלל זה נשלח שאלון למנכ"לים של 15 משרדי ממשלה לשם קבלת מידע על מחלוקות מהותיות שהתגלו בין משרדם ובין משרדי ממשלה אחרים.

### תקציר

הממשלה היא הרשות המבצעת של המדינה, ותחום אחריותה השלטונית רחב ביותר. אשר על כן ובהתאם לחוק יסוד: הממשלה, היא קובעת, באישור הכנסת, חלוקת עבודה ותחומי התמחות לפי משרדים. אולם בפועל, גם לאחר קביעת חלוקת העבודה הזאת יש תחומי פעילות וסמכויות הנמצאים בידי כמה משרדים גם יחד. כמו כן, לפעמים חלוקת העבודה בין משרדי הממשלה אינה ברורה, ולכן מתגלעות מדי פעם בפעם מחלוקות בין המשרדים בדבר סמכויות ודרכי פעולה, בהן כאלה הנמשכות שנים רבות ללא פתרון. כל עוד מחלוקות בין-משרדיות אלה אינן מיושבות, הן גורמות נזק לציבור בכללותו או לאוכלוסיות ייחודיות הזכאיות לקבל מהמדינה שירות מסוים אשר נמנע מהן עקב המחלוקת.

בדוח זה דן משרד מבקר המדינה במחלוקות, ששררו בשנים 2006-2010 בין משרדי ממשלה העוסקים בביצוע<sup>1</sup>, אשר נמשכו יותר משנה וגרמו לנזקים מערכתיים או לפגיעה באזרחים (להלן - מחלוקות מהותיות).

### פעולות הביקורת

בחודשים מרס-אוגוסט 2010 בדק משרד מבקר המדינה את דרכי הטיפול במחלוקות מהותיות בין משרדי ממשלה. הבדיקה נעשתה במשרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"מ), במשרדי המשפטים, הבינוי והשיכון, הבריאות, החינוך, החקלאות ופיתוח הכפר, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה) והתעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת). נוסף על כך העביר משרד מבקר המדינה שאלון למנכ"לים של 15 משרדי ממשלה ובו הם התבקשו לספק מידע על מחלוקות מהותיות אשר אירעו בין משרדם ובין משרדי ממשלה אחרים (להלן - השאלון). כמו כן בחן

1 יש גם מחלוקות בין משרדים העוסקים בביצוע ובין משרדי המטה - משרד האוצר, משרד המשפטים ונציבות שירות המדינה - בנוגע לתקצוב, לתקנון וליישום מדיניות על ידי המשרדים הביצועיים. לחלק מהמחלוקות הנדונות בדוח יש גם השלכות תקציביות.

משרד מבקר המדינה את התמודדותן של מדינות אחרות בטיפול במחלוקות בין-משרדיות באמצעות חוקים ונוהלי עבודה, למשל נהלים להקמת ועדות שרים בבריטניה.<sup>2</sup>

## עיקרי הממצאים

### מחלוקות מהותיות שלא הגיעו לכלל פתרון

1. מספרן הגדול של מחלוקות מתמשכות: תשובות הנשאלים על השאלון העלו שבשנים 2006-2010 היו לפחות ארבעים מחלוקות מהותיות אשר חלקן נמשכו יותר מעשור ורובן טרם נפתרו. יודגש כי בפועל מספר המחלוקות גדול הרבה יותר, שכן מנכ"לי המשרדים העלו בשאלון רק את הבולטות שבהן.

2. נזקים שגרמו המחלוקות: ניתן לסווג את נזקי המחלוקות המהותיות לנזקים ישירים, שפגעו באוכלוסיות שונות בציבור ובהן אוכלוסיות חלשות, ולנזקים כלכליים-מינהליים לתפקוד הממשלתי, כמפורט להלן:

(א) נזקים ישירים: בעקבות מחלוקות לא סיפקו משרדי ממשלה לקבוצות אוכלוסייה מסוימות שירות שהיו זכאיות לו, ובכך גרמו להן נזקים ישירים בתחומים שונים, כמודגם להלן: (1) סיכון בריאות הציבור - בשל מחלוקת מתמשכת בין משרד הרווחה למשרד הבריאות, הנמשכת למעלה מ-15 שנה, לא קיבלו ילדים ובני נוער השוהים במוסדות של משרד הרווחה לאחר אשפוז פסיכיאטרי מענה ראוי לבעיות טיפוליות מורכבות. (2) פגיעה בעקרון השוויון - בשל מחלוקת בין משרד החינוך למשרד הבריאות, במשך לפחות שלוש שנות לימודים לא מימנה המדינה ליווי רפואי לחלק מהתלמידים בעלי צרכים בריאותיים מורכבים הזקוקים להשגחה רפואית צמודה בשעות הלימודים וזכאים למימון זה על פי חוק<sup>3</sup>. בשל כך חלקם לא השתתפו באופן סדיר בלימודים.

(ב) נזקים כלכליים-מינהליים: המחלוקות אף גרמו נזקים לתפקודם של משרדים ממשלתיים בשל בזבוז משאבים, היעדר מדיניות אחידה וחוסר תיאום בפעילות בין גופים שונים: (1) כפל מערכות במשרדים שונים, כגון שתי מערכות לפיקוח על מכללות להכשרת הנדסאים וטכנאים מוסמכים שהפעילו לפחות עד סוף שנת 2010 משרד החינוך ומשרד התמ"ת<sup>4</sup>, ופעלו בחוסר תיאום ביניהן. (2) הגברת העומס על מערכות ציבוריות, כגון בתי המשפט; למשל, בשל המחלוקת האמורה לעיל בין משרד החינוך למשרד הבריאות בדבר האחריות למימון ליווי רפואי לתלמידים הזקוקים לכך, נדרש בית המשפט המחוזי באוגוסט 2009 לחייב את המדינה לספק מימון עבור ליווי רפואי לתלמידה שהדבר נמנע ממנה<sup>5</sup>.

2 Guide to Cabinet and Cabinet Committees, Cabinet Office, London.

3 מכוחם של חוק לימוד חובה, התש"ט-1949; חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994; וחוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988.

4 מבקר המדינה, דוח שנתי 59 ב (2009), בפרק "היבטים בפעילות המכון הממשלתי להכשרה בטכנולוגיה ובמדע (מה"ט)", עמ' 1184 ואילך.

5 עת"מ (ירושלים) 1645/09.

## מנגנונים ליישוב מחלוקות

חוק יסוד : הממשלה קובע, בין השאר, כי הממשלה נושאת באחריות משותפת כלפי הרשות המחוקקת, ואילו לכל שר אחריות מיניסטריאלית לענייני משרדו כלפי ראש הממשלה. דהיינו ביצוע החלטות הממשלה מונח לפתחם של השרים והם אחראים לבצע גם אם מתעוררות בגינם מחלוקות בין המשרדים.

במשך השנים התגבשו כמה מנגנוני אד-הוק לפתרון מחלוקות מהותיות. משרדי ממשלה שהיו חלוקים ביניהם קיימו מגעים בדרגים השונים, ומינו לעתים צוותי עבודה או ועדות בין-משרדיות לפתרון המחלוקות. הליך מעין זה הוא חשוב וראוי, אולם הוא אינו נותן מענה לכל המחלוקות - והראיה לכך היא שהבדיקה העלתה עשרות מחלוקות מהותיות שנמשכו זמן רב ונותרו ללא הכרעה וללא טיפול.

מנגנונים שנקבעו לטיפול במחלוקות : הממשלה בהחלטתה<sup>6</sup> והיועץ המשפטי לממשלה בהנחיותיו<sup>7</sup> קבעו כי במקרה של מחלוקת משפטית בין רשויות המדינה יכריע היועץ המשפטי לממשלה. הממשלה קבעה בתקנון לעבודת הממשלה (להלן - תקנון הממשלה) כי : "סמכות על-פי דין הנתונה בידי שני שרים או יותר ואין הסכמה ביניהם להפעלת הסמכות, השר שביקש מעמיתו להפעיל סמכות משותפת ולא נענה בתוך 30 יום - יביא את המחלוקת בפני ראש הממשלה." האחריות לפתרון מחלוקות בין-משרדיות מוטלת אפוא בראש ובראשונה על משרדי הממשלה ועל השרים העומדים בראשם, ואם יש מחלוקת שלא הצליחו ליישב, על השרים להביאה לפני ראש הממשלה.

היועץ המשפטי לממשלה : ככלל, מחלוקות הגיעו להכרעה במשרד המשפטים בעיקר עקב פנייה של משרדים בסוגיות משפטיות שהם חלוקים בעניינם, או עקב הליכים משפטיים שנוהלו כנגד המדינה, אשר לגביהם נדרש היועץ המשפטי לממשלה להכריע בדבר עמדת המדינה. פעמים לא מעטות טיפל משרד המשפטים במחלוקות שהביאו לפניו גורמים חיצוניים, לדוגמה : רק בעקבות פנייה של עמותת "בזכות"<sup>8</sup> למשרד המשפטים בהליך קדם-בג"ץ<sup>9</sup> ביולי 2009, בנוגע למחלוקת בדבר האחריות למימון ליווי רפואי, התערב משרד המשפטים במחלוקת ודרבן את מנהלי המשרדים החלוקים לקדם נתיב שיאפשר לספק לתלמידים את השירות החיוני שהם זכאים לו על פי חוק. נוסף על מחלוקות משפטיות גרידא, טיפל היועץ המשפטי לממשלה גם במחלוקות מורכבות בעלות היבטים תקציביים והיבטים של קביעת מדיניות. נמצא כי היועץ המשפטי לממשלה טיפל בהיבטיהן המשפטיים של חלק ממחלוקות אלה ונדרש שלב נוסף ליישוב המחלוקות לאחר שהפנה את המשך יישובה לגורמי מטה אחרים, כגון משרד האוצר או משרד ראש הממשלה; הדבר גרם להתמשכות ההליך לפתרון המחלוקת.

ראש הממשלה ומשרדו : נמצא שמשרד רה"מ טיפל במחלוקות ששרים הביאו לפני ראש הממשלה בנושאים העומדים בראש סדר העדיפויות של הממשלה, בנושאי מדיניות, בנושאים בעלי השפעות פוליטיות, ובמחלוקות הכרוכות בהיקפים

6 בהחלטה מס' תמ/78 מ-28.4.93.

7 בהנחיה מס' 1.0000 ובהנחיה מס' 9.1000.

8 עמותת "בזכות" - המרכז לזכויות אדם של אנשים עם מוגבלויות.

9 הליך לא פורמלי, שנועד לחסוך הליכים משפטיים עתידיים, במסגרתו עותרים פוטנציאליים פונים אל מחלקת הבג"צים במשרד המשפטים כדי שפנייתם תטופל תוך הליך בדיקה כמו שיפוטי, בלא תלות בהגשת עתירה לבג"ץ.

תקציביים גדולים. הבדיקה העלתה גם שלנציגי ראש הממשלה תרומה ניכרת לפתרון מחלוקות שהובאו לפתחו. אולם נמצא שמחד גיסא שרים ומשרדי הממשלה הביאו לפני ראש הממשלה, בין היתר, מחלוקות בין-משרדיות שלא היה צורך להעבירן אליו מאחר שהסמכות בנושא הייתה בידי גורמים סטטוטוריים אחרים, ומאידך גיסא המשרדים לא פנו לראש הממשלה בעניינן של חלק מהמחלוקות המהותיות, שבהן, על פי תקנון הממשלה, היה צורך במעורבות משרד רה"מ, ולפיכך לא היה ביכולתו לפעול כדי ליישבן. בנוסף לדברי מנכ"ל משרד רה"מ מיוני 2010, פעמים לא מעטות טיפל משרד רה"מ במחלוקות עקב מעורבות גורמים חיצוניים שהעלו אותן על פני השטח, כמו הכנסת, בג"ץ ומבקר המדינה.

**ועדות שרים:** תקנון הממשלה קובע, בין השאר, כי הממשלה תמנה ועדות שרים קבועות, זמניות או לעניינים מסוימים ותקבע את הרכבן ואת סמכויותיהן. לדברי מנכ"ל משרד רה"מ, מנגנון ועדות השרים הוא אחד המנגנונים שנקבעו ליישוב מחלוקות בין-משרדיות והוא נועד לאפשר דיון והכרעה במחלוקות בין שרים בנושאים שאינם מצריכים את התכנסות מליאת הממשלה. ואולם נמצא כי מבין 41 ועדות השרים שהקימה הממשלה ה-32 עד דצמבר 2010, היא לא הסמיכה שום ועדה לדון בפתרון מחלוקות בין-משרדיות<sup>10</sup>. יצוין כי מבין המחלוקות שמשרד מבקר המדינה בדק לא נמצאה אף מחלוקת שהשרים הפנו לוועדות שרים. מכאן עולה כי אף שנראה שוועדות השרים עשויות לשמש כמנגנון לפתרון מחלוקות בין-משרדיות בתחומים שעליהם הן אמונות - באמצעות קיום דיון משותף של הגורמים הנוגעים למחלוקות - לא נקבע כי הן ישמשו כמנגנון האמור והן אכן אינן משמשות כמנגנון כזה.

**אי-שימוש במנגנונים שנקבעו לטיפול במחלוקות:** נמצאו מקרים בהם השרים והמנכ"לים לא הביאו את המחלוקות המהותיות לפני המנגנונים שנועדו לטפל בהן - משרד רה"מ והיועץ המשפטי לממשלה. למשל, בעניין מחלוקת בין משרד הרווחה למשרד הבריאות שבעטייה לא סיפקה המדינה ככלל אביזרי עזר שיקומיים, כגון כיסאות גלגלים, לנכים אשר שהו במוסדות תומכים של משרד הרווחה; עוד בתקופת כהונתה של הממשלה ה-31 העלה שר הרווחה דאז, ח"כ יצחק הרצוג, את המחלוקת לדיון עם שר הבריאות דאז, ח"כ יעקב בן יזרי, ובהמשך, ביוני 2009, העלה את המחלוקת לדיון עם סגן שר הבריאות דאז, ח"כ יעקב ליצמן. מאחר שלא עלה בידי שר הרווחה דאז לפתור את המחלוקת עם שר הבריאות בתוך 30 יום, היה עליו להביאה לפני ראש הממשלה כפי שנקבע בתקנון הממשלה, ולא להחזירה לטיפול מנכ"ל משרדו מול מנכ"ל משרד הבריאות, כפי שעשה בפועל.

### הצורך בהליך מוסדר לפתרון מחלוקות בין-משרדיות

מהאמור לעיל עולה כי לראש הממשלה וליועץ המשפטי לממשלה תרומה ניכרת ליישוב מחלוקות. אולם מחלוקות מהותיות רבות לא הובאו לידיעתם. על כן שומה על משרד ראש הממשלה לייצר כלים לאיתור מחלוקות אלו ולהסב את תשומת לבו של ראש הממשלה לנדון. כלים אלה יכולים להתבסס, בין היתר, על תלונות הציבור ועל פרסומי התקשורת, וכן על דוחות מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור.

10 נוסף על ועדות אלה, הקימה הממשלה ה-32 שתי ועדות שרים לפתרון מחלוקות ספציפיות.

חובתה של הממשלה לממש את אחריותה הביצועית ולצמצם ככל האפשר את כמות המחלוקות הבין-משרדיות המהותיות אינה רק חובה משפטית-חוקתית שמקורה בחוק יסודי, אלא גם חובה ציבורית של הממשלה כלפי אזרחי המדינה. במסגרת חובה זו, ראוי שהממשלה תקבע מתווה כולל לפתרון מחלוקות בין-משרדיות כדי לשפר את דרכי הטיפול בהן ולמזער את הנזק הנגרם מהן. במתווה זה ראשית לכול יש לחדד לפני המשרדים והשרים את אחריותם השלטונית-ציבורית שלא להזניח מחלוקות מהותיות, בייחוד כאלה הפוגעות בציבור ובפרט באוכלוסיות חלשות, שקולן אינו תמיד נשמע. על הממשלה לפעול במתווה זה בשני נתיבים עיקריים:

1. גישה יוזמת (פרו-אקטיבית): לא ניתן למנוע לחלוטין את היווצרותן של מחלוקות, אולם יש לקדם צעדים יזומים לצמצומן ולמניעתן מבעוד מועד, אשר יגדירו כראוי את תחומי הסמכויות והאחריות ויקטינו את הסיכוי להיווצרות המחלוקות. יש לעשות זאת באמצעות פעולות ל"סגירת קצוות" בנושאי חקיקה, וכן באמצעות חיזוק והסדרה של פעולות התיאום הבין-משרדי, לרבות יצירת פורומים להידברות, כגון ועדות משותפות של משרדים העוסקים בתחומים משקים ופורום מנכ"לים של משרדי הממשלה.

2. גישה מגיבה ומסדירה (ראקטיבית): יש לגבש תכנית מובנית שתכלול נהלים ומנגנונים לקיום הליך יעיל ומועיל ליישוב מחלוקות. בכלל זה ראוי לקבוע לוח זמנים לכל שלב בהליך ליישוב המחלוקת עד לסיומה. כמו כן יש להטיל את האחריות לפתרון המחלוקת בראש ובראשונה על המשרדים והשרים הנוגעים בדבר, ובנוסף לקבוע שהממשלה מחויבת לפעול באופן יזום לאתר מחלוקות ולפעול לפתרונן.

## סיכום והמלצות

ממצאי דוח זה מלמדים על אחת מבעיות המשילות הקשות של ממשלות ישראל לדורותיהן: יש עשרות מחלוקות בין משרדי הממשלה, חלקן נמשכות שנים רבות בלי שהגיעו לכלל פתרון. מחלוקות אלו גרמו נזקים ניכרים לציבור - חלקם ישירים, בעיקר לאוכלוסיות חלשות, וחלקם עקיפים, נזקים כלכליים-מינהליים למשרדי הממשלה ולאוצר המדינה.

במועד סיום הביקורת אין תהליך מובנה ושיטתי ליישוב מחלוקות בין-משרדיות, ובתוך חלל זה פועלים המשרדים החלוקים ביניהם ביזמות אקראיות ללא יד מכוונת וללא מסגרת זמן ברורה; זאת הם עושים באמצעים שונים, שהם ראויים כל עוד הם יעילים ומאפשרים ליישב בתוך פרק זמן סביר את המחלוקות.

ממצאי דוח זה מלמדים גם כי המנגנונים הקיימים לטיפול במחלוקות בין-משרדיות אינם מספקים. אמנם האחריות לפתרון המחלוקות מוטלת על המשרדים והשרים, כל אחד בתחומו, ואם אין הם מצליחים בכך עליהם להביא לידיעת ראש הממשלה; אולם גם הממשלה מחויבת, מתוקף אחריותה המשותפת, לפעול באופן יזום לאתר מחלוקות מתמשכות אשר פוגעות בציבור ולהביא לפתרונן, בכל דרך שתראה לנכון.

לנוכח ממצאי דוח זה, נדרש דיון מעמיק של הממשלה וקבלת החלטה לטיפול בבעיה הקיימת באמצעות הסדרת הליך ליישוב מחלוקות בין-משרדיות, הגורמות לפגיעה באזרחים שאינם זוכים לקבל את השירותים שלהם הם זכאים ולנזקים כלכליים-מינהליים.



## מבוא

הממשלה היא הרשות המבצעת של המדינה והיא נושאת באחריות משותפת כלפי הכנסת. כדי שתוכל הממשלה למשול היא נדרשת, בין היתר, לתפקד באופן תקין ולתת שירות יעיל, שוויוני ואיכותי לציבור הרחב תוך תיאום מלא בין משרדיה השונים. תחום אחריותה השלטונית של הממשלה רחב ביותר; אשר על כן ובהתאם לחוק יסוד: הממשלה, היא קובעת, באישור הכנסת, חלוקת עבודה ותחומי התמחות לפי משרדים. פעילות משולבת ומתואמת של כל משרדי הממשלה למילוי משימות הממשלה מחייבת שיתוף פעולה מלא ביניהם, בהירות לגבי תחומי הסמכות והאחריות של כל משרד, נגישות למידע רלוונטי ומשאבים מספקים למילוי המטלות.

אולם בפועל, גם לאחר קביעת חלוקת העבודה האמורה לעיל, יש תחומי פעילות וסמכויות הנמצאים בידי כמה משרדי ממשלה גם יחד. כמו כן לפעמים חלוקת העבודה בין משרדי הממשלה אינה ברורה, ולכן מתגלעות מדי פעם בפעם מחלוקות בין המשרדים בדבר סמכויות ודרכי פעולה, בהן כאלה הנמשכות שנים רבות ללא פתרון. כל עוד מחלוקות בין-משרדיות אלה אינן מיושבות, הן גורמות נזק לציבור בכללותו או לאוכלוסיות ייחודיות הזכאיות לקבל מהמדינה שירות מסוים הנמנע מהן עקב המחלוקת. על כן נדרש גיבוש של הליך יעיל ומהיר לפתרון המחלוקות עם היווצרותן על מנת להשיב לסדרה במהירות האפשרית את הפעילות התקינה של המשרד הממשלתי באותו עניין, ובכלל זה מתן השירות שלו זכאי האזרח על פי חוק.

מחלוקות בין משרדי ממשלה מתגלעות בעקבות אי-התאמות בין חוקים שונים או אי-הסכמה לגבי פרשנות לחוק או לגבי מדיניות, וכן כאשר דרישה או טענה של משרד אחד נתקלת בסירוב, בטענה נגדית או בהכחשה של משרד אחר. ככלל, ניתן להבחין בשני סוגים של מחלוקות בין-משרדיות: (א) מחלוקות בין משרדי ביצוע שמקורן בחפיפה בתחומי אחריות, בחוסר בהירות של תחומים אלה או בבעיות המצריכות טיפול של כמה משרדים גם יחד בקבוצות אוכלוסייה זהות. למשל משרד הרווחה ומשרד הבריאות מטפלים שניהם באוכלוסייה במעמד חברתי-כלכלי נמוך הסובלת מקשיים בריאותיים; (ב) מחלוקות בין משרדי הביצוע ובין משרדי המטה (משרד האוצר, משרד המשפטים ונציבות שירות המדינה) הנוגעות לתקצוב, לתקנון או ליישום מדיניות על ידי משרדי הביצוע.

בדוח זה דן משרד מבקר המדינה במחלוקות, ששררו בשנים 2006-2010 בין משרדי ממשלה העוסקים בביצוע, אשר נמשכו יותר משנה וגרמו לנזקים מערכתיים או לפגיעה באזרחים (להלן - מחלוקות מהותיות)<sup>11</sup>.

סוגיית המחלוקות הבין-משרדיות מעסיקה מדינות רבות בעולם; חלקן הסדירו את הטיפול במחלוקות אלה באמצעות נהלים<sup>12</sup>. בישראל, לעומת זאת, עדיין חסרה הסדרה מקיפה של הנושא. יש לציין כי בישראל יש גם חסמים שמקורם במאפייני שיטת המשטר ובאופן ניהול משאבי האנוש בשירות המדינה. למשל, חילופי השלטון בישראל, שבמסגרתם מתבצעים חילופי השרים ומנכ"לי המשרדים, נעשים לעתים תכופות יחסית וקוטעים את רציפות הטיפול בנושאים שונים, בפרט בנושאים הכרוכים במגעים עם משרדים אחרים. כמו כן יש חסם שמקורו בכך שככלל, מסלולי

11 לחלק מהמחלוקות הנדונות בדוח יש גם השלכות תקציביות.

12 ממשלת בריטניה למשל הסדירה נהלים לעבודתן של ועדות השרים, שהן אחד המנגנונים לטיפול במחלוקות בין-משרדיות. ראו:

Guide to Cabinet and Cabinet Committees, Cabinet Office, London.

קידום של עובדי המדינה בישראל הם פנים-משרדיים ואינם כוללים תפקידי רוחב במשרדים אחרים, ובשל כך מבססים לפעמים מנהלים במשרדי הממשלה את החלטותיהם על שיקולים צרים ללא ראייה כלל-מערכתית, ונוצרות מחיצות בין המשרדים<sup>13</sup>. על כן, בהיעדר הסדרה, וגם בשל החסמים הללו, הטיפול במחלוקות בין-משרדיות בישראל ארוך ומסורבל, ורבות מהן אינן מגיעות לכדי פתרון בתוך פרק זמן סביר.

בחודשים מרס-אוגוסט 2010 בדק משרד מבקר המדינה את דרכי הטיפול במחלוקות מהותיות בין משרדי ממשלה. הבדיקה נעשתה במשרד ראש הממשלה, במשרד המשפטים, במשרד הבינוי והשיכון, במשרד הבריאות, במשרד החינוך, במשרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות), במשרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה), ובמשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת). נוסף על כך העביר משרד מבקר המדינה שאלון אל מנכ"לים של 15 משרדי ממשלה, ובו הם התבקשו לספק מידע על מחלוקות מהותיות אשר אירעו בין משרדם ובין משרדי ממשלה אחרים (להלן - השאלון). כמו כן בחן משרד מבקר המדינה את התמודדותן של מדינות אחרות בטיפול במחלוקות בין-משרדיות באמצעות חוקים ונוהלי עבודה, למשל נהלים להקמת ועדות שרים בבריטניה<sup>14</sup>.

## מחלוקות מהותיות שלא הגיעו לכלל פתרון

### מספרן הגדול של מחלוקות מתמשכות

כאמור, משרד מבקר המדינה בדק את דרכי הטיפול במחלוקות בין משרדי הממשלה באמצעות שאלון שהעביר למנכ"לים של משרדי הממשלה. הבדיקה העלתה שבשנים 2006-2010 היו לפחות ארבעים מחלוקות מהותיות בין משרדי הממשלה; במועד מילוי השאלונים, רוב המחלוקות טרם נפתרו, ו-15 מהן נמשכו יותר מעשר שנים. יודגש כי בפועל מספר המחלוקות גדול הרבה יותר מהמספר שהועלה מהשאלונים, שכן מנכ"לי המשרדים מגוון רק את המחלוקות הבולטות. מכאן שמדובר במספר גדול של מחלוקות.

יצוין כי בדוח שהגישה ביוני 2010 ועדת החקירה הממלכתית לבדיקת טיפולן של הרשויות המוסמכות במפוני גוש קטיף וצפון השומרון<sup>15</sup> היא עמדה על קשיי המשילות המשמעותיים אשר הכבידו במידה רבה על מלאכת שיקום המפונים. בין היתר ציינה הוועדה קשיים בפעילות בין-משרדית משולבת, כגון שיח פנימי בלתי מספק בין המשרדים ונטייתם להתנהל בטור - זה אחרי זה, במקום במקביל - זה לצד זה, וכן היעדר מנגנון הכרעה יעיל לגבי מחלוקות בין משרדי הממשלה. הוועדה הדגישה כי קשיים אלה מאפיינים את פעילותן השגרתית של רשויות השלטון בישראל.

13 יצחק גל-נור, מינהל ציבורי בישראל, התפתחות, מבנה, תפקוד ורפורמות (2007), עמ' 81.

14 Guide to Cabinet and Cabinet Committees, Cabinet Office, London.

15 ועדת החקירה הממלכתית בנושא טיפולן של הרשויות המוסמכות במפוני גוש קטיף וצפון השומרון, דין וחשבון (2010), עמ' 470.

## נזקים שגרמו המחלוקות

ניתן לסווג את נזקי המחלוקות המהותיות לשני סוגים: נזקים ישירים, שפגעו באוכלוסיות שונות בציבור, ובהן אוכלוסיות חלשות שעבורן המנגנונים החיצוניים המשמשים זרז לפתרון המחלוקת, כגון בג"ץ או אמצעי התקשורת, אינם נגישים דיים; ונזקים כלכליים-מינהליים, שגרמו נזק מערכתי לתפקוד הממשלתי, קרי לתפקוד הכולל של משרד ממשלתי אחד או יותר עקב בזבוז משאבים - זמן, כסף או כוח אדם, היעדר מדיניות אחידה וחוסר תיאום בפעילות של גופים ממשלתיים שונים.

### נזקים ישירים

הועלה כי בעקבות מחלוקות לא סיפקו משרדי ממשלה לקבוצות אוכלוסייה מסוימות שירות שליו זכאיות, ובכך גרמו להן נזקים ישירים בתחומים שונים, כפי שעולה מהדוגמאות האלה:

1. סיכון בריאות הציבור: לעתים מחלוקת בין משרדי ממשלה הביאה לאי-מתן שירות שנועד לשמור על בריאות הציבור, ובכך נחשפו אוכלוסיות מסוימות לסכנות בריאותיות. להלן שתי דוגמאות:

(א) מענה פסיכיאטרי לנוער פוסט-אשפוזי במוסדות משרד הרווחה: חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 (להלן - חוק ביטוח בריאות), קובע כי כל תושב זכאי לקבל מהמדינה שירותי בריאות, ובהם, בין היתר, טיפול רפואי אמבולטורי, ובכלל זה טיפול נפשי, בין במרפאה ובין בבית, לרבות במעון כמשמעותו בחוק הפיקוח על מעונות, התשכ"ה-1965. במוסדות של משרד הרווחה (להלן - המוסדות) שוהים כ-700 ילדים ובני נוער לאחר אשפוז פסיכיאטרי (להלן - החוסים). חולים במחלות נפש, ובפרט ילדים ובני נוער, מצויים לאחר שחרורם מאשפוז פסיכיאטרי בתקופה רגישה, גם אם הם במצב נפשי מאוזן, והם עדיין זקוקים לטיפול בתרופות, ולעתים אף לאשפוזים חוזרים. על כן זקוקים המוסדות הקולטים את החוסים לגורם מקצועי, אשר יהיה אחראי לייעוץ הפסיכולוגי והפסיכיאטרי במוסדות ויקבע עבורם את מדיניות הטיפול הכוללת בחוסים.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי משנת 1995, למעלה מעשר שנים, משרד הרווחה ומשרד הבריאות חלוקים ביניהם בנוגע לאחריות המקצועית, לתקנים ולמימון של הייעוץ הפסיכולוגי והפסיכיאטרי במוסדות של משרד הרווחה. לדעת מנכ"ל משרד הרווחה, על משרד הבריאות לשאת באחריות המקצועית האמורה ולממן את הפסיכולוגים הקליניים ואת הייעוץ הפסיכיאטרי במוסדות. לעומת זאת, לדעת משרד הבריאות, האחריות לטיפול נפשי בחוסים השוהים במסגרות חוץ-ביתיות מוטלת על קופות החולים. הועלה כי אמנם במשך תקופת המחלוקת רכשו המוסדות שירותים של פסיכולוגים קליניים ופסיכיאטרים עבור החוסים, אולם לא היה גורם מקצועי אחד אשר נשא באחריות כוללת להפעלת השירותים ולקביעת מדיניות לגבי הטיפול בחוסים. בשל כך בעיות טיפוליות מורכבות הדורשות מענה פסיכיאטרי לא נפתרו.

יוצא אפוא כי ילדים ובני הנוער ששהו במוסדות של משרד הרווחה לאחר אשפוז פסיכיאטרי לא קיבלו טיפול רפואי הולם בשל מחלוקת מתמשכת בין משרד הרווחה למשרד הבריאות בנוגע לגוף האחראי לטיפול בהם.

(ב) פיקוח על מזון רפואי הניתן לבעלי חיים שמהם ניזון האדם: מגדלי בעלי חיים שמהם ניזון האדם מזינים לעתים את בעלי החיים במזון רפואי<sup>16</sup>. ייצור מזון זה דורש פיקוח, שכן הוא עלול להכיל שאריות של תרופות וטרינריות מעל הרמה המרבית המותרת<sup>17</sup>, ויש בכך סכנה לבריאות הציבור הצורך מזון המיוצר מבעלי חיים אלו (בשר, ביצים ומוצרי חלב).

פקודת הרוקחים [נוסח חדש], התשמ"א-1981, קובעת כי סמכויות הפיקוח על המזון הרפואי לבעלי חיים (מספוא המכיל תכשיר וטרינרי) נתונות בידי משרד הבריאות. לעומת זאת, צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייצור מספוא והסחר בו), התשל"א-1971, קובע כי המזון הרפואי לבעלי חיים הוא בגדר "מספוא", וכי יחידת השירותים להגנת הצומח במשרד החקלאות היא שאמורה לפקח על ייצורו.

זהו מקור המחלוקת בין משרד הבריאות ומשרד החקלאות בנוגע לסמכות הפיקוח על מזון רפואי לבעלי חיים שמהם ניזון האדם<sup>18</sup>, והיא נמשכת יותר מעשר שנים. שני המשרדים הללו מטילים זה על זה את האחריות לביצוע הפיקוח בנושא המזון הרפואי הניתן לאותם בעלי חיים, ובפועל אף אחד מהמשרדים לא מפקח על הנושא. מהאמור לעיל עולה כי ציבור הצורך מזון שמקורו בבעלי חיים הניזונים ממזון רפואי נחשף לסיכונים בריאותיים.

תשובת משרד הבריאות על דוח 59 במאי 2009<sup>19</sup> העלתה כי הפתרון למחלוקת טמון בהרחבת סמכויות הפיקוח והבקרה של עובדי משרד החקלאות על תרופות וטרינריות, על ידי עדכון תקנות הרוקחים (ניפוקם של תכשירים וטרינריים), התשמ"ט-1988 (להלן - התקנות). ואולם רק ביוני 2009, יותר מעשר שנים לאחר שהתגלעה המחלוקת, העבירה יחידת השירותים הווטרינריים במשרד החקלאות טיוטה סופית של התקנות למשרד הבריאות; יתר על כן, בדצמבר 2010, שנה וחצי לאחר מכן, טרם סיים משרד הבריאות את הליך עדכון התקנות ובכך עיכב את פתרון המחלוקת.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010 ציין מנכ"ל משרד החקלאות, מר יוסי ישי, כי הוא פעל בשיתוף משרד הבריאות לגיבוש טיוטת התקנות, וכי גיבושן הסתיים ביוני 2009. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2011 ציין המשנה למנכ"ל משרד הבריאות, ד"ר בועז לב, כי השלמת הליך עדכון התקנות מחייב התייחסות של גורמים שונים וכי "בשל סדר עדיפויות של המשרד לא הושלם המהלך". שני המשרדים ציינו כי יפעלו יחד על מנת לקדם את עדכון התקנות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי משרד הבריאות אינו מקדם את הנושא במהירות הראויה על אף הסיכון הנגרם לאוכלוסייה במשך שנים; גם מנכ"ל משרד החקלאות לא ציין שום פעילות שביצע משרדו במשך שנה וחצי לקידום עדכון התקנות. על שני המשרדים להשלים את הפתרון לסוגיית היעדר הפיקוח על המזון הרפואי בהקדם ולא למשוך עוד את התהליך.

2. פגיעה בעקרון השוויון: נמצא כי לעתים מחלוקת בין משרדים גרמה לכך שחלק מהזכאים לשירות, שמצבם הפיזי או החברתי-כלכלי קשה במיוחד, לא קיבלו את השירות הנדרש ואילו אחרים קיבלו את השירות או המימון שלו הם היו זכאים. להלן דוגמאות לכך:

16 מזון המכיל תכשירים וטרינריים.

17 הרמה המרבית המותרת על פי תקנות מחלות בעלי חיים (מניעת שאריות ביולוגיות), התש"ס-2000.

18 ראו דוח מבקר המדינה, דוח שנתי 59 (2009), "הפיקוח על מזון לבעלי חיים", עמ' 787.

19 הערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה 59 (2009), עמ' 194.

(א) מימון אביזרי עזר שיקומיים לנכים במסגרות משרד הרווחה: כאמור, חוק ביטוח בריאות קובע כי כל תושב זכאי לקבל מהמדינה שירותי בריאות ובהם, בין היתר, מכשירים ואביזרי עזר רפואיים. נמצא כי נכים החיים בקהילה אכן קיבלו ממשרד הבריאות מימון של 90% לאביזרי עזר שלהם נזקקו (כיסאות גלגלים רגילים וממונעים ואביזרים נוספים)<sup>20</sup>, אולם לא כן לגבי נכים השוהים במוסדות משרד הרווחה; לפני יותר מעשר שנים התעוררה מחלוקת בין משרד הבריאות למשרד הרווחה בנוגע לאחריות למימון אביזרים עבור נכים אלה, וכל משרד הטיל את האחריות לכך על האחר. לפיכך, דווקא נכים אשר נזקקו לשהייה במוסדות - כ-500 נכים בשנת 2010 - לא קיבלו מהמדינה מימון עבור אביזרי העזר ורק עבור מיעוטם רכשה המדינה את האביזר הנדרש לאחר המתנה ממושכת; זאת מאחר שהסכום לרכישה הוקצב מתוך קצבאות הנכות של כלל דיירי המעונות והספיק רק לרכישת כיסא ממונע אחד או שניים לכל מעון בשנה.

עקב כך, בשל מחלוקת בין משרד הבריאות למשרד הרווחה, נהגה המדינה בחוסר-שוויון כלפי נכים: לנכים שמצבם קשה הנזקקים לשהייה במוסדות היא לא סיפקה ככלל אביזרי עזר רפואיים, ואילו לנכים החיים בקהילה מימן משרד הבריאות 90% מעלות אביזרי העזר. נוכח מצב זה ומאחר שללא אביזרי העזר נכים אלה אינם יכולים לבצע פעולות פשוטות ושגרתיות, נאלצו המשפחות של חלקם, ככל שיכלו לעמוד בהוצאה, לרכוש עבורם כיסאות גלגלים מכיסן.

(ב) מימון ליווי רפואי לתלמידים: במוסדות החינוך הרגילים<sup>21</sup> לומדים כ-800 תלמידים בעלי צרכים בריאותיים מורכבים, הזקוקים להשגחה רפואית צמודה בשעות הלימודים, ועל פי חוק<sup>22</sup> הם זכאים למימון של המדינה לליווי רפואי. משנת 1996 מימן משרד הבריאות מדי שנה בשנה ליווי רפואי לכ-500 תלמידים בגילאי חינוך חובה שלמדו במסגרות החינוך הרגיל ונזקקו לטיפול פולשני בשגרה<sup>23</sup>, לפי אמות מידה שקבע לצורך כך; ומשרד החינוך מימן שירותים נלווים, ובהם שירותים רפואיים, לתלמידים שלמדו במערכת החינוך המיוחד.

עם השנים חל גידול ניכר בדרישות למימון ליווי רפואי לתלמידים בעלי צרכים בריאותיים מורכבים במערכת החינוך הרגילה. נמצא כי משנת 2007 משרד הבריאות ומשרד החינוך היו חלוקים בדבר האחריות למימון זה, ושני המשרדים הטילו זה על זה את האחריות למימון. עקב כך, במשך שלוש שנות לימודים לפחות לא מימנה המדינה ליווי רפואי לחלק מהתלמידים במערכת החינוך הרגילה הזכאים לכך על פי חוק, ובהם שתי קבוצות: תלמידים בעלי צרכים מיוחדים<sup>24</sup> ששולבו בחינוך הרגיל<sup>25</sup> שהיו זקוקים לטיפול פולשני בשגרה (להלן - תלמידים משולבים); ותלמידים שסבלו מבעיות בריאות מסכנות חיים<sup>26</sup> ונזקקו להשגחה צמודה אך לא עמדו באמות המידה שקבע משרד הבריאות לאישור מימון הליווי מאחר שלא נזקקו לטיפול פולשני בשגרה (להלן - תלמידים בסכנת

- 20 מבקר המדינה, דוח שנתי 59 (2009), בפרק "הקצאת מכשירי שיקום וניידות לנכים", עמ' 507.
- 21 על פי חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988 (להלן - חוק חינוך מיוחד), מוסד חינוך רגיל הוא מוסד חינוך מוכר כמשמעותו בחוק לימוד חובה, התש"ט-1949, שאינו מוסד לחינוך מיוחד כמשמעותו בחוק חינוך מיוחד.
- 22 מכוחם של חוק לימוד חובה, התש"ט-1949; חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994; וחוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988.
- 23 מתן חמץ, שאיבת הפרשות למונשמים, האכלה הנמשכת יותר משעה בגין ליקוי פיזי, צנתור שלפוחית השתן, הזנה באמצעות צינור הזנה, בדיקת רמת סוכר בדקירה והזרקת אינסולין.
- 24 כהגדרתם בחוק חינוך מיוחד, סעיף 1(א).
- 25 התיקון לחוק חינוך מיוחד מנובמבר 2002 הוסיף לחוק את פרק ד'1: "שילוב ילד בעל צרכים מיוחדים בחינוך הרגיל", המכונה פרק השילוב. התיקון קובע הוראות לשילוב תלמידים עם צרכים מיוחדים במערכת החינוך הרגילה, ובכלל זה הספקת שירותים מיוחדים הכוללים בין היתר שירותי סיוע.
- 26 כמו אלרגיות מסכנות חיים למזון ומחלות קשות כגון אפילפסיה חמורה.

חיים). חלק מהתלמידים שלא קיבלו מימון מהמדינה לליווי הרפואי לא השתתפו באופן סדיר בלימודים, ולעתים נאלצו הוריהם ללוות אותם בעצמם בשעות הלימודים על חשבון ימי עבודתם.

המחלוקת בין משרד החינוך למשרד הבריאות הביאה אפוא לשיבוש לימודיהם הסדירים של אותם תלמידים, ובכך פגעה בזכויותיהם לפי חוק לימוד חובה. כמו כן נפגע עקרון השוויון, מאחר שבמסגרת החינוך הרגיל חלק מהתלמידים המשולבים ומרבית התלמידים בסכנת חיים לא קיבלו מימון מהמדינה לליווי רפואי, ולעומתם תלמידים שאינם תלמידים משולבים ונוזקקו לטיפול פולשני בשגרה - קיבלו מימון לליווי זה; כמו כן תלמידים שלמדו במערכת החינוך המיוחד ונוזקקו לליווי רפואי קיבלו מימון לכך מהמדינה.

### נזקים כלכליים-מינהליים

דוחות מבקר המדינה<sup>27</sup> מלמדים על כשלים מערכתיים שמקורם במחלוקות בין משרדים וגרמו לפגיעה בתפקוד הממשלה בקידום האינטרסים הלאומיים ולבזבוז כספי ציבור, כמפורט להלן:

1. **כפלות מערכות:** לעתים, עקב מחלוקות בין-משרדיות, יחידות מקבילות במשרדים שונים שטיפלו באותם הנושאים פעלו ללא תיאום ביניהן ועקב כך לא גיבשו מדיניות אחידה בנושא מסוים ואף גרמו לבזבוז משאבים.

לדוגמה, הלימודים להכשרת הנדסאים וטכנאים מוסמכים מתקיימים כיום במכללות הכפופות לשני משרדי ממשלה - חלק מהמכללות כפופות למשרד החינוך ומיועדות לתלמידים לפני שירות צבאי, וחלקן כפופות למשרד התמ"ת ומיועדות למבוגרים. עד שנת 1998 שני המשרדים - משרד החינוך ומשרד העבודה והרווחה<sup>28</sup> - שיתפו פעולה בעניין קביעת מדיניות לאומית בכל הנוגע להסדרת מקצועות אלו בהתאם לנעשה בעולם ועל פי צורכי המשק, ובנוגע לאישור מגמות לימוד חדשות. בדוח<sup>29</sup> 59 ציין מבקר המדינה כי משנת 1998 פעלו שני המשרדים הממשלתיים ללא תיאום בקביעת מגמות הלימוד, בתכנים הנלמדים, בבחינות הגמר ובדרישות להסמכה. כך נוצר מצב של היעדר ראייה לאומית בנושא זה, ובכך נמנעה למעשה האפשרות לביצוע תכנון במישור הלאומי של פיתוח כוח אדם של הנדסאים וטכנאים מוסמכים העונה לדרישות המשק. נוסף על כך נגרם בזבוז של משאבי המדינה עקב פעילותן של מערכות כפולות לפיקוח על מכללות שהפעילו שני המשרדים. מבקר המדינה העיר בדוח כי מן הראוי ששני המשרדים יפעלו להקמת מנגנון לתיאום בין-משרדי בנושא הכשרת הנדסאים והטכנאים המוסמכים ולגיבוש מדיניות לאומית בתחום זה.

ואולם נמצא כי במועד סיום הביקורת, כמעט שנתיים לאחר מועד פרסום הדוח בנושא, טרם הקימו מנהלי משרד התמ"ת ומשרד החינוך מנגנון לתיאום בין-משרדי בנושא. יצוין כי הצעת חוק פרטית<sup>30</sup> (להלן - הצעת החוק) שהונחה על שולחן הכנסת במרס 2010 כוללת הצעה למנגנון תיאום בין המשרדים.

27 ראו למשל מבקר המדינה, דוח שנתי 60ב (2010), בפרקים "יזום ומימוש של תכניות פיתוח בתחום התשתית", עמ' 3; "איוש נחלות פנויות", עמ' 405; "ניהול הקניין הרוחני במערכת הבריאות הממשלתית", עמ' 429.

28 בשנת 2003 הועברו הסמכויות הנוגעות לחוקי העבודה, שעד אז היו נתונות בידי שר העבודה והרווחה, לשר התעשייה והמסחר, ומאז הוא מוגדר שר התעשייה, המסחר והתעסוקה.

29 מבקר המדינה, דוח שנתי 59ב (2009), בפרק "היבטים בפעילות המכון הממשלתי להכשרה בטכנולוגיה ובמדע (מה"ט)", עמ' 1184 ואילך.

30 חוק ההנדסאים והטכנאים המוסמכים, התש"ע-2010; הצעת חוק מס' פ/2243/18 של ח"כ חיים כץ.

יוצא אפוא כי במשך יותר מ-12 שנים אין תיאום בין משרד התמ"ת למשרד החינוך בנוגע להכשרת הנדסאים וטכנאים מוסמכים, עדיין לא גובשה מדיניות לאומית אחידה, ועד מועד כתיבת דוח זה נמשך המצב של כפל מערכות הפיקוח על המכללות ובזכוז המשאבים. כל זאת עקב כך שהמשרדים לא קידמו את יישוב המחלוקת ביניהם בנושא.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010 ציין מנהל המינהל למדע וטכנולוגיה במשרד החינוך כי נושא הכשרת הנדסאים וטכנאים מוסמכים שנוי במחלוקת יותר מעשר שנים בעקבות החלטות חד-צדדיות של משרד התמ"ת. עוד ציין מנהל המינהל כי משרד החינוך לא ידע כי מתגבשת הצעת חוק בנושא, וכי יו"ר הסתדרות ההנדסאים הביא זאת לידיעתו כחודשיים לאחר שההצעה הוגשה לכנסת, ומאז התקיימו עשרות פגישות עם כל הנציגים הרלוונטיים לניסוח הצעת החוק. לדבריו, רק באוקטובר 2010, עקב הביקורת של משרד מבקר המדינה ולחצים שהופעלו על הנהלת משרד התמ"ת, חל מפנה בהתייחסות משרד התמ"ת לנושא והתאפשרה התקדמות רבה בעבודת הצוות ובגיבוש הצעת החוק, ולקראת סוף נובמבר 2010 הייתה אמורה ההצעה לעלות לאישור הנהלות שני המשרדים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010 ציין האגף להכשרה ולפיתוח כוח אדם במשרד התמ"ת כי שר התמ"ת החליט על הקמת ועדה מייעצת לכל נושאי ההכשרה המקצועית, ובכללם הכשרת הנדסאים וטכנאים, ובה ישתתפו נציגים ממשרד החינוך וכן גורמי משק שונים ואנשי חינוך מקצועי. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2011 ציין משרד התמ"ת כי נקבע שאחד מתפקידי המועצה המייעצת לשר התמ"ת לענייני הכשרה מקצועית יהיה להבטיח תיאום ושיתוף פעולה בין-משרדי בנושא זה.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שבמשך זמן כה רב פעלו שתי מערכות מקבילות בשני משרדי ממשלה באותו נושא בלא תיאום ביניהן, מאחר והדבר גרם להיעדר מדיניות לאומית אחידה בנושא ולבזבוז משאבים, שנמשכו לפחות עד סוף שנת 2010.

2. הגברת העומס על מערכות ציבוריות: לעתים גרמה התמשכותן של מחלוקות להגברת העומס על מערכות ציבוריות, כמפורט להלן.

(א) בתי המשפט: יש שהתמשכותן היתרה של מחלוקות גורמת לאזרחים שנפגעים מאי-קבלת שירות שלום זכאים ממשרדי הממשלה לעתור לבית המשפט בבקשה שיורה למדינה להעניק להם את השירות שהיא מחויבת לספק. יצוין כי באוגוסט 2000<sup>31</sup> קבע בג"ץ כי "בכל מקרה של מחלוקת בין משרדי ממשלה, שלכל אחד יש סמכות בעניין הנדון, שומה על הממשלה להכריע במחלוקת", והפנה לפסיקה משנת 1980 שבה אף הביע בג"ץ<sup>32</sup> תמיחה על העובדה שמחלוקת בין-משרדית בין שני שרים על מדיניותם הכלכלית הובאה להכרעה בבית המשפט.

לדוגמה, באוגוסט 2009 הגישה עמותת "בזכות" - המרכז לזכויות אדם של אנשים עם מוגבלויות (להלן - עמותת "בזכות") יחד עם תלמידה בעלת צרכים בריאותיים מורכבים הזכאית למימון ליווי רפואי מהמדינה, עתירה מינהלית לבית המשפט המחוזי<sup>33</sup>, בין היתר בדרישה לחייב את המדינה לממן לתלמידה את הליווי הנדרש אשר נמנע ממנה בשל המחלוקת בין משרד החינוך למשרד

31 בהחלטה מ-31.8.00 בבג"ץ 5159/98 שמואל סעדיה נ' ממשלת ישראל ע"י השרים, תק-על 2000(3), 974.

32 בג"ץ 879/79 אפא"י אגודה שיתופית לפירות נ' שר התעשייה, פ"ד לד(2) 449.

33 עת"מ (ירושלים) 1645/09.

הבראות בעניין זה. בעקבות הגשת העתירה הודיעה המדינה לבית המשפט כי היא נעתרת לבקשת העותרות והיא תממן לתלמידה ליווי רפואי, והעתירה נמחקה.

(ב) **משרד ראש הממשלה** : משרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"מ) הוא הגוף המרכז את עבודת משרדי הממשלה ומסייע בידי ראש הממשלה לטפל בסוגיות המובאות לפתחו. אמנם משרד רה"מ מטפל ביישוב מחלוקות בין משרדים ואף הביא במשך השנים לפתרון של רבות מהן, אולם נמצא כי פעמים העבירו משרדי ממשלה למשרד רה"מ מחלוקות שלא היה צורך להעבירן למשרד רה"מ, העמוס בפעילויות שוטפות. מדובר, למשל, במחלוקות שנמצאו באותה עת בהליך יישוב בין המשרדים, במחלוקות שמהותן לא התאימה לדיון במשרד רה"מ, או במחלוקות שהטיפול בהן התבצע במסלול פתרון מוסדר שהסמכות בעניינו נתונה בידי גורמים סטטוטוריים אחרים, כגון נושאים הנמצאים בתחום הסמכות של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה.

עולה אפוא כי בהיעדר הליך מוסדר לפתרון מחלוקות, משרדי ממשלה ניסו לערב את משרד ראש הממשלה בחלק מהמחלוקות הבין-משרדיות כדי שישמש זרז לפתרון או אף יכריע במחלוקת במקום בעלי הסמכות בנושא. בכך יצרו המשרדים עומס נוסף ומיותר על משרד רה"מ.



מכל האמור לעיל עולה כי בין משרדי הממשלה התגלעו עשרות מחלוקות שנמשכו שנים רבות, תוך גרימת נזקים כלכליים-מינהליים ונזקים לציבור, ובפרט לקבוצות אוכלוסייה חלשות, לעתים עד כדי פגיעה ברווחתן וסכנה לבריאותן.

## מנגנונים ליישוב מחלוקות

חוק יסוד: הממשלה קובע, בין השאר, כי הממשלה היא הרשות המבצעת והיא נושאת באחריות משותפת כלפי הרשות המחוקקת, ואילו לכל שר אחריות מיניסטריאלית לענייני משרדו כלפי ראש הממשלה. דהיינו השרים אחראים כלפי ראש הממשלה לביצוע החלטות הממשלה גם אם מתעוררות בגינת מחלוקות בין המשרדים.

במשך השנים התגבשו בישראל כמה מנגנוני אד-הוק לפתרון מחלוקות מהותיות. לעתים נפתרו המחלוקות לאחר שמשרדי הממשלה החלוקים ביניהם קיימו מגעים באמצעות הדרגים השונים במשרדים. תהליכי יישוב המחלוקות נבדלו זה מזה - בחלק מהמחלוקות התקיימו המגעים בין המשרדים בדרג המקצועי בלבד - בין אגפים מקבילים במשרדים השונים, חלקן הועלו לדיון בדרג המנכ"לים, והיו מחלוקות שהועלו אף לדרג השרים. לעתים החליטו בעלי תפקידים במשרדים החלוקים למנות צוותי עבודה או ועדות בין-משרדיות לפתרון המחלוקות. הליך מעין זה הוא חשוב וראוי, אולם הוא אינו נותן מענה לכל המחלוקות - והראיה לכך היא שהבדיקה העלתה עשרות מחלוקות מהותיות שנמשכו זמן רב ונותרו ללא הכרעה וללא טיפול.

## מנגנונים שנקבעו לטיפול במחלוקות

הממשלה בהחלטתה<sup>34</sup> והיועץ המשפטי לממשלה בהנחיותיו<sup>35</sup> קבעו כי במקרה של מחלוקת משפטית בין רשויות המדינה יכריע היועץ המשפטי לממשלה. הממשלה קבעה בתקנון לעבודת הממשלה<sup>36</sup> (להלן - תקנון הממשלה) כי: "סמכות על-פי דין הנתונה בידי שני שרים או יותר ואין הסכמה ביניהם להפעלת הסמכות, השר שביקש מעמיתו להפעיל סמכות משותפת ולא נענה בתוך 30 יום - יביא את המחלוקת בפני ראש הממשלה".

האחריות לפתרון מחלוקות בין-משרדיות מוטלת אפוא בראש ובראשונה על משרדי הממשלה ועל השרים העומדים בראשם, ואם יש מחלוקת שלא הצליחו ליישב, על השרים להביאה לפני ראש הממשלה.

## היועץ המשפטי לממשלה

ככלל, מחלוקות הגיעו להכרעה במשרד המשפטים בעיקר על רקע אי-התאמה או אף סתירה בין חוות דעת משפטיות של יועצים משפטיים של משרדים שונים בנוגע לסמכויות או לחובות של המשרדים בעניינים מסוימים ולחלופין על רקע חילוקי דעות בנוגע לעמדה המשפטית שתוצג בשם המדינה בבית המשפט, אשר לגביה נדרש היועץ המשפטי לממשלה להכריע. פעמים לא מעטות טיפל משרד המשפטים במחלוקות שהביאו לפניו גורמים חיצוניים, לדוגמה:

מימון ליווי רפואי לתלמידים: כאמור, עקב המחלוקת בין משרד החינוך למשרד הבריאות לא מימנה המדינה ליווי רפואי לתלמידים שהיו זכאים לכך. ביולי 2009 פנתה עמותת "בזכות" למנהלת מחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה בהליך קדם-בג"ץ<sup>37</sup> וביקשה כי המדינה תממן את הליווי הרפואי האמור, וכי משרד החינוך לבדו או בשיתוף משרד הבריאות יקבע הוראות ברורות, מחייבות ופומביות לגבי זכותו של כל תלמיד עם צרכים בריאותיים מורכבים הלומד במסגרת החינוך הרגיל לקבל את הליווי האמור לעיל.

בעקבות פנייה של פרקליטות המדינה ללשכות המשפטיות של שני המשרדים, קיימו בספטמבר 2009 מנכ"ל משרד החינוך והמשרד למנכ"ל משרד הבריאות דיון עם נציגי משרד האוצר ומשרד המשפטים, ובו הם אמנם לא הכריעו במחלוקת, אך סיכמו, בין היתר, כי העלות התקציבית למימון ליווי רפואי לתלמידים המשולבים ולתלמידים בסכנת חיים, "תחולק שווה בשווה בין משרד האוצר, משרד החינוך, משרד הבריאות והרשות המקומית".

כך, רק בעקבות הליך הקדם-בג"ץ התערב משרד המשפטים במחלוקת האמורה לעיל ודרבן את מנהלי המשרדים החלוקים ביניהם לקדם נתיב שיאפשר לספק לתלמידים את השירות החיוני שהם זכאים לו על פי חוק.

נוסף על מחלוקות משפטיות גרידא טיפל היועץ המשפטי לממשלה גם במחלוקות מורכבות בעלות היבטים תקציביים והיבטים של קביעת מדיניות. במקרים כאלה, רצוי שיפעל לכנס את כל גורמי

34 בהחלטה מס' 78/תמ-28.4.93.

35 בהנחיה מס' 1.0000 ובהנחיה מס' 9.1000.

36 אשר הממשלה ה-32 אישרה בהחלטה מס' 3 מ-5.4.09.

37 הליך לא פורמלי שנועד לחסוך הליכים משפטיים עתידיים, ובו עותרים פוטנציאליים פונים אל מחלקת הבג"צים במשרד המשפטים כדי שפנייתם תטופל במסגרת הליך בדיקה כמו שיפוטי, בלא תלות בהגשת עתירה לבג"ץ.

המטה הנוגעים בדבר על מנת לקיים דיון עם כל הגורמים המעורבים במחלוקת כדי שהם יישבו את המחלוקת על כל היבטיה. נמצא כי היועץ המשפטי לממשלה טיפל בהיבטיהן המשפטיים של חלק ממחלוקות אלה ונדרש שלב נוסף ליישוב המחלוקת לאחר שהפנה את המשך יישובה לגורמי מטה אחרים, כגון משרד האוצר או משרד ראש הממשלה; הדבר גרם להתמשכות ההליך לפתרון המחלוקת.

### ראש הממשלה ומשרדו

כאמור, בהתאם להוראות חוק יסוד: הממשלה, עיקר הסמכויות והאחריות בנוגע לעבודת משרדי הממשלה הן בידי השרים. כל אחד מהשרים אחראי כלפי ראש הממשלה לתפקיד שלו מונה, והממשלה נושאת באחריות משותפת כלפי הכנסת. לפי תקנון הממשלה, ראש הממשלה "קובע את סדר יומה של הממשלה", דהיינו קובע ביזמתו או בעקבות בקשות השרים אילו נושאים יונחו על שולחן הממשלה לפי סדר העדיפויות הלאומי; בנושאים אלו פועל ראש הממשלה מול שרי הממשלה, ישירות או באמצעות משרדו, כדי להבטיח את התכנון, התיאום והביצוע של גופי הממשלה.

נמצא שבהתאם להוראות תקנון הממשלה, משרד רה"מ טיפל במחלוקות ששרים הביאו לפני ראש הממשלה, במחלוקות בנושאים העומדים בראש סדר העדיפויות של הממשלה, בנושאי מדיניות, בנושאים בעלי השפעות פוליטיות ובמחלוקות הכרוכות בהיקפים תקציביים גדולים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010 ציין מנכ"ל משרד רה"מ, מר איל גבאי, כי האחריות לטיפול במחלוקות בין-משרדיות נתונה בידי השרים הנוגעים למחלוקת ומפעם לפעם נוהגים שרים להביא מחלוקות מהותיות לפני ראש הממשלה, בהתאם להוראות תקנון הממשלה, והוא נדרש לעניין לפי מיטב שיפוטו. לעתים תכופות מחליט ראש הממשלה, במסגרת פנייה אישית או במסגרת החלטת ממשלה, להטיל את משימת פתרון המחלוקת על מנכ"ל משרדו או על מזכיר הממשלה, זאת, לדברי מנכ"ל המשרד, "לאור ההיכרות המעמיקה שלהם עם סדרי העדיפויות של הממשלה ובעיקר מכיוון שיש להם את המנדט של ראש הממשלה להכריע בסכסוך, ולכפות הכרעה, או להביא את הכרעתם לאישור ראש הממשלה או הממשלה".

עוד ציין מנכ"ל משרד רה"מ כי נוסף על מחלוקות אלה ובהתאם לסדר העדיפויות המקדם את הממשלה להשגת יעדיה, נוקט משרד רה"מ הובלה אקטיבית בפתרון בעיות ובניהול תהליכים בין-משרדיים מורכבים על מנת להבטיח את התיאום ושיתוף הפעולה בין המשרדים. לדברי המנכ"ל הוא משקיע חלק לא מבוטל מזמנו וממרכיו בפתרון מחלוקות בין-משרדיות מתמשכות בנושאים מורכבים ורגישים ומשיג בכך הישגים ראויים לציון. רבים מפתרונות אלו מאושרים בהחלטות ממשלה; למשל, משרד רה"מ פעל ליישוב המחלוקת בין המשרד להגנת הסביבה למשרד הביטחון בנוגע לאחריות לתקצוב חיבורם של מחנות צה"ל למערכות לסילוק שפכים ולטיפול בהם, וההכרעה שהתקבלה בנושא - ולפיה שני המשרדים יישאו באחריות לתקצוב הנושא - אושרה בהחלטת ממשלה.<sup>38</sup>

הבדיקה העלתה שלנציגי ראש הממשלה תרומה ניכרת לפתרון מחלוקות שהובאו לפתחו. אולם נמצא שמחד גיסא שרים ומשרדי הממשלה הביאו לפני ראש הממשלה, בין היתר, מחלוקות בין-משרדיות שלא היה צורך להעבירן אליו מאחר שהסמכות בנושא הייתה בידי גורמים סטטוטוריים אחרים, ומאידך גיסא המשרדים לא פנו לראש הממשלה בעניינין של חלק מהמחלוקות המהותיות שבהן, על פי תקנון הממשלה, היה צורך במעורבות משרד רה"מ. בנוסף לדברי מנכ"ל משרד רה"מ מיוני 2010, פעמים לא מעטות טיפל משרד רה"מ במחלוקות עקב מעורבות גורמים חיצוניים שהעלו אותן על פני השטח, כמו הכנסת, בג"ץ ומבקר המדינה, אולם מחלוקות מהותיות רבות לא הובאו כאמור לידיעת ראש הממשלה, ולפיכך לא היה ביכולתו לפעול כדי ליישבן. ראוי שלמשרד רה"מ יהיו כלים לאתר מחלוקות ולטפל בהן בעודן באפן, ובה בעת ראוי שהממשלה תחדד את חובת המשרדים והשרים להעלות לפני המנגנונים המתאימים מחלוקות מהותיות שלא עלה בידיהם לפתור ביניהם, דבר שעד כה לא נעשה כראוי.

### ועדות שרים

תקנון הממשלה קובע, בין השאר, כי הממשלה תמנה ועדות שרים קבועות, זמניות או לעניינים מסוימים, והיא תקבע את הרכבן ואת סמכויותיהן. לעניין זה התייחס מנכ"ל משרד רה"מ בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010 בה כתב כי מלבד המנגנונים המוזכרים בדוח, אחד המנגנונים שנקבעו ליישוב מחלוקות בין-משרדיות הוא מנגנון ועדות השרים, שנועד לאפשר דיון והכרעה במחלוקות בין שרים בנושאים שאינם מצריכים את התכנסות מליאת הממשלה.

הממשלה ה-32 הקימה, עד דצמבר 2010, 41 ועדות שרים לטיפול במגוון עניינים<sup>39</sup>; היא אמנם הסמיכה שש מהן לטפל בתיאום בין משרדי ממשלה בנושאים מסוימים, אולם לא הסמיכה - אף לא אחת - לטפל בפתרון מחלוקות בין-משרדיות.

הבדיקה אף העלתה כי משרדי הממשלה והשרים לא הפנו לוועדות שרים את המחלוקות שמשרד מבקר המדינה בדק במסגרת דוח זה. מכאן עולה כי אף שנראה שוועדות השרים עשויות לשמש כמנגנון ליישוב מחלוקות בין-משרדיות בתחומים שעליהם הן אמונות - באמצעות קיום דיון משותף של הגורמים הנוגעים למחלוקת - לא נקבע כי הן ישמשו כמנגנון האמור והן אינן משמשות כמנגנון כזה.

### אי-שימוש במנגנונים שנקבעו לטיפול במחלוקות

כאמור, תקנון הממשלה קובע כי במקרים של אי-הסכמה בין שרים בנוגע להפעלת סמכות הנתונה בידיהם על פי דין, השר שביקש מעמיתו להפעיל סמכות משותפת ולא נענה תוך 30 יום, יביא את המחלוקת לפני ראש הממשלה.

39 נוסף על ועדות אלה היא הקימה שתי ועדות שרים שנועדו לפתור מחלוקות ספציפיות: ועדת השרים לענייני נתיבי ישראל - תכנית תחבורה לפיתוח הנגב והגליל; ועדת השרים לעניין המשא-ומתן לביטול הרדי של אשרות כניסה בין ישראל ובין אוקראינה.

נמצא כי בסוגיות רבות לא הגיעו משרדי הממשלה החלוקים ביניהם לפתרון מוסכם. פעמים השרים והמנכ"לים לא הביאו את המחלוקות המהותיות לפני המנגנונים שנועדו לטפל בהן - משרד רה"מ והיועץ המשפטי לממשלה - כך למשל במקרים האלה:

1. מימון אביזרי עזר שיקומיים לנכים במסגרות משרד הרווחה: בנוגע למחלוקת בין משרד הרווחה למשרד הבריאות, שבעטייה לא סיפקה המדינה ככלל אביזרי עזר שיקומיים, כגון כיסאות גלגלים, לנכים אשר שהו במוסדות תומכים של משרד הרווחה, ציין המשנה למנכ"ל משרד הבריאות, ד"ר בעז לב, בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2010 כי אכן יש אי-בהירות לגבי המחויבות המשפטית של משרד הבריאות ושל משרד הרווחה למימון אביזרים לשהים במוסדות. הוא ציין כי תקציב משרד הבריאות המוקצה להשתתפות במימון כיסאות גלגלים נקבע לפי צורכי האוכלוסייה שאינה שוהה במוסדות, כך שעיקר המחלוקת נוגע להיעדר תקציב ייעודי במשרד הבריאות למטרה זו.

נמצא כי במשך יותר מעשור ניסו מנכ"לי משרד הרווחה ומשרד הבריאות ליישב מחלוקת זו - בין היתר על ידי הקמת כמה ועדות משותפות לשני המשרדים - אך ללא הצלחה. ביוני 2009 דנו במחלוקת שר הרווחה והשירותים החברתיים דאז, ח"כ יצחק הרצוג (להלן - שר הרווחה דאז), וסגן שר הבריאות, ח"כ יעקב ליצמן, אך גם הם לא הגיעו להסכמה בדבר מנגנון משותף למימון אביזרי העזר לנכים השהים במוסדות משרד הרווחה.

ואולם לאחר ששר הרווחה דאז וסגן שר הבריאות דנו במחלוקת ולא הגיעו להסכמה ביניהם, לא הביא שר הרווחה דאז את הסוגיה לפני ראש הממשלה, למרות קביעת תקנון הממשלה בעניין.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2011, ציין שר הרווחה דאז, ח"כ יצחק הרצוג כי מנכ"ל המשרד פנה אליו כמה פעמים בעניין המחלוקת עם משרד הבריאות בנושא אביזרי עזר לנכים וכי בשל כך הוא נפגש עם שר הבריאות דאז, ח"כ יעקב בן יזרי, ובהמשך עם סגן שר הבריאות והתריע לפניהם על המצב. עוד ציין שר הרווחה דאז כי מנכ"ל משרד הרווחה פועל בעניין מול מנכ"ל משרד הבריאות, וכי אם לא יצלח הניסיון למצות את ההידברות בעניין בין שני המשרדים - הוא יביא את הסוגיה לפני ראש הממשלה.

מאחר שלא עלה בידי שר הרווחה דאז לפתור את המחלוקת עם שר הבריאות בתוך 30 יום, היה עליו להביאה לפני ראש הממשלה כפי שנקבע בתקנון הממשלה, ולא להחזירה לטיפול מנכ"ל משרדו מול מנכ"ל משרד הבריאות, כפי שעשה בפועל.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2011 ציין מנכ"ל משרד הרווחה, מר נחום איצקוביץ כי בפגישתו עם מנכ"ל משרד הבריאות, באותו חודש, סוכם שצוות משותף של שני המשרדים ימפה את צורכי הנכים במוסדות משרד הרווחה ו"יפעל לסגירת תור ההמתנה להספקת אביזרים". כמו כן יפעלו המשרדים מול משרד האוצר "לגיבוש מענה תקציבי משותף ארוך טווח".

משרד מבקר המדינה מעיר כי באמצעות הליך מובנה ומסודר של טיפול במחלוקת זו, הנמשכת למעלה מעשור, ניתן היה ליישב את המחלוקת, במועד מוקדם יותר, ולהקל את סבלם של הנכים במוסדות משרד הרווחה.

2. מענה פסיכיאטרי לנוער פוסט-אשפוזי במוסדות משרד הרווחה : כאמור, ילדים ובני נוער ששהו במוסדות של משרד הרווחה לאחר אשפוז פסיכיאטרי לא קיבלו טיפול רפואי הולם בשל מחלוקת מתמשכת בין משרד הרווחה למשרד הבריאות בנוגע לגוף האחראי לטיפול בהם.

(א) מאחר והחוסים שלא קיבלו טיפול רפואי הולם שהו במוסדות שבאחריות משרד הרווחה, ראוי היה, בהתאם לתקנון הממשלה, כי משרד הרווחה יביא את המחלוקת לטיפול השר הממונה, והיה וגם הוא לא הצליח להגיע לפתרון מול שר הבריאות, היה עליו להביא את הסוגיה לפני ראש הממשלה.

לדברי מנכ"ל משרד הרווחה מיוני 2010, הנושא עלה בכל דיון מקצועי בין המשרדים - בדרג האגפים המקצועיים ובדרג המנכ"לים, אך הם לא הגיעו להסכמות. בתשובה נוספת למשרד מבקר המדינה מפברואר 2011 ציין מנכ"ל משרד הרווחה כי העלה את הנושא בפגישות עבודה שוטפות עם השר בשנים 2009-2011 וכי לאור קבלת החלטות קונקרטיות בין המשרדים, לא מצא שר הרווחה דאז לנכון להביא את הסוגיה בפני ראש הממשלה. ואולם, נמצא כי כאמור, המדינה לא סיפקה לילדים ובני הנוער השהים במוסדות הרווחה את מלוא הטיפול הפסיכיאטרי שלו הם נזקקו, עקב אי פתרון המחלוקת.

(ב) עוד יצוין כי לפי כללי מינהל תקין יש לתעד דיונים ופעולות של המשרדים. הוא הדין במחלוקות בין משרדים; תיעוד המהלכים שביצעו גורמי המקצוע והמנהלים לפתרון המחלוקות משמש תשתית לטיפול רציף במחלוקות ולקידום יישובן ככל שניתן, על אחת כמה וכמה כאשר מדובר בטיפול במחלוקת שנמשכת כמה שנים.

אולם הביקורת העלתה כי לא נמצאו אסמכתאות המתעדות פניות של גורמים מקצועיים במשרד הרווחה אל גורמים מקבילים במשרד הבריאות או דיונים שהתקיימו בין שני המשרדים בדרגים השונים בנושא זה עד תום תקופת הביקורת. זאת ועוד, לדברי הסמנכ"ל לשירותים אישיים וחברתיים במשרד הרווחה, מר מוטי וינטר, כל הפניות בעניין אל משרד הבריאות נעשו בעל פה. יוצא אפוא כי גורמי המקצוע והמנהלים במשרד הרווחה לא קידמו ביטול את יישוב המחלוקת שגרמה לאי-מתן טיפול רפואי הולם לקבוצה האמורה, בין השאר מאחר שלא תיעדו את פעילותם ליישוב המחלוקת, דבר שמנע טיפול רציף בה.

לדעת משרד מבקר המדינה, לא ניתן להשלים עם מצב שבו למעלה מעשור נמשכת מחלוקת בין שני משרדי ממשלה הגורמת לפגיעה בטיפול רפואי בקבוצה של חסרי ישע באוכלוסייה. על שני המשרדים לפעול בהקדם, ואם נדרש - באמצעות השרים, לפתרון המחלוקת ביניהם ולהסדיר טיפול פסיכיאטרי הולם לבני הנוער האמורים לעיל. אם השרים לא יגיעו להסכמה ביניהם בנושא, על שר הרווחה להביא את המחלוקת לפני ראש הממשלה.

3. מימון ליווי רפואי לתלמידים : כאמור, המדינה לא מימנה ליווי רפואי, במשך שלוש שנות לימודים לפחות, לחלק מהתלמידים במערכת החינוך הרגילה הזכאים לכך על פי חוק, בשל מחלוקת בין משרד הבריאות למשרד החינוך בנוגע לאחריות למימון זה.

ראוי היה שמנהלי משרדי ממשלה אשר היו חלוקים ביניהם בעניין מחלוקת זו, שבעטייה הם לא סיפקו שירות חיוני לציבור הזכאי לכך, ייפגשו כדי למצוא דרכים לפתרון, ואם לא הצליחו להגיע להסכמה בעניינה, יפנו ליועץ המשפטי לממשלה מאחר שהמחלוקת היא משפטית גרידא.

לא נמצאו אסמכתאות לכך שמנכ"ל משרד הבריאות ומשרד החינוך יזמו פנייה ליועץ המשפטי לממשלה כדי לקדם את פתרון המחלוקת. כאמור, רק בעקבות פנייה של עמותת "בזכות" ביולי 2009 למשרד המשפטים בהליך קדם-בג"ץ, התערב משרד המשפטים במחלוקת ועקב כך הגיעו המשרדים להסכמה בדבר הדרך לספק את השירות שהם מחויבים לתת על פי חוק. רק באוגוסט 2010, לקראת תחילת שנת הלימודים התשע"א (שהחלה בספטמבר 2010), העבירה המזכירות הפדגוגית במשרד החינוך חוזר למנהלי מחלקות החינוך ברשויות המקומיות וממנו עולה כי משנת לימודים זו הורחבו אמות המידה למימון ליווי רפואי לתלמידים והן כוללות גם את התלמידים המשולבים והתלמידים בסכנת חיים.

**יוצא שבמשך שלוש שנות לימודים לפחות חלק מהתלמידים שהם בעלי צרכים בריאותיים מורכבים לא קיבלו ליווי רפואי, ומחלקם נבצר להשתתף בלימודים באופן סדיר.**

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010 ציין משרד החינוך כי עד כה טרם התקבלה הסכמת משרד האוצר והמרכז לשלטון מקומי להשתתף בתקצוב הנדרש, וכי מאחר שמשרד החינוך נדרש בדחיפות למצוא פתרונות לסוגיה, החליטו מנכ"ל משרד החינוך והמשנה למנכ"ל משרד הבריאות כי שני המשרדים הם שיישאו בנטל התקציבי ובאחריות מקצועית משותפת באמצעות ועדה בין-משרדית שתדון בבקשות ותקצה את התקנים הנדרשים לרשויות המקומיות. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2011 הוסיף משרד החינוך כי משרדי החינוך, הבריאות והאוצר הגיעו להסכמה לגבי אופן תקצוב הליווי.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2010 ציין המשנה למנכ"ל משרד הבריאות כי עד כה לא אישר משרד האוצר את התקציב הנוסף בעבור הכללת התלמידים הנמצאים במצבים האמורים לעיל באותו הסדר. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2011 ציין המשנה למנכ"ל משרד הבריאות כי במפגש שלו עם מנכ"ל משרד החינוך ומשרד האוצר סוכם שהליווי הרפואי במסגרת החינוך הרגיל ימשיך במלוא ההיקף.

**משרד מבקר המדינה מעיר כי היה על מנהלי משרד החינוך ומשרד הבריאות לפעול באופן מהיר יותר למציאת פתרון למחלוקת על מנת להבטיח מימון רציף של הליווי הרפואי לכל התלמידים הזכאים לכך.**

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2011 ציין מנכ"ל משרד הבריאות דאז<sup>40</sup>, ד"ר אבי ישראלי, כי הנושא טופל על ידי המשנה למנכ"ל המשרד באופן מקצועי וענייני ולפי הכלים שעומדים לרשותו, וכי על אף הסיכום בין המשרדים, הפתרון התעכב לנוכח אי-הקצאת התקציב על ידי משרד האוצר. עוד ציין המנכ"ל דאז כי מחלוקות בין-משרדיות רבות מקורן בכך שתקציבים אינם מתעדכנים לפי השינוי שחל בצרכים, וגם במקרה זה לא עודכן התקציב על פי הגידול במספר התלמידים הזכאים לליווי רפואי.

**לדעת משרד מבקר המדינה לאחר שלא הצליחו מנהלי משרד החינוך ומשרד הבריאות ליישב את המחלוקת ביניהם, היה עליהם לפנות ליועץ המשפטי לממשלה על מנת שיכריע במחלוקת.**

## הצורך בהליך מוסדר לפתרון מחלוקות בין-משרדיות

מהאמור לעיל עולה כי לראש הממשלה וליועץ המשפטי לממשלה תרומה ניכרת ליישוב מחלוקות. אולם מחלוקות מהותיות רבות, שלעיתים נמשכו תקופות ארוכות, כלל לא הובאו לידיעתם. על כן שומה על משרד ראש הממשלה לייצר כלים לאיתור מחלוקות אלו ולהסב את תשומת לבו של ראש הממשלה לנדון. כלים אלה יכולים להתבסס, בין היתר, על תלונות הציבור ופרסומי התקשורת, וכן על דוחות מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור.

כפי שתואר ברוח זה, השימוש במנגנוני הטיפול הקיימים של ממשלות ישראל במחלוקות בין-משרדיות הוא חלקי; רבות מהמחלוקות הבין-משרדיות בישראל נמשכות זמן רב, לעיתים יותר מעשור, תוך פגיעה קשה באוכלוסיות שונות; הטיפול במחלוקות לוקה בחסר: לא נקבע לוח זמנים מחייב לפתרון המחלוקת ולא הותווה מסלול ברור להליך פתרון המחלוקת; חלק ניכר מהמחלוקות לא הגיעו לטיפול מנגנוני ההכרעה שנקבעו ליישוב מחלוקות - משרד רה"מ ומשרד המשפטים; חלק מהמחלוקות שבהן טיפלו מנגנונים אלה הגיעו לידיעתם רק בעקבות מעורבות גורמים חיצוניים כגון בתי המשפט.

נוסף על כך, בפגישות של צוות הביקורת עם מנכ"לים של משרד ראש הממשלה בעבר ובהווה, עם מנכ"לים ותיקים של משרדי ממשלה ועם בעלי תפקידים בכירים ומנוסים במשרדי המטה - משרד המשפטים ומשרד האוצר - הוסכם על כולם כי מחלוקות רבות מדי אינן מגיעות לפתרון המהיר והיעיל.

כאמור, סוגיית המחלוקות הבין-משרדיות אינה ייחודית לישראל והיא מעסיקה מדינות רבות בעולם. כך, ברבות ממדינות ה-OECD<sup>41</sup> מתכנסת בקביעות ועדת מנכ"לים לפני ישיבות הממשלה; ברוב המקרים מזכיר הממשלה מנהל מפגשים אלו. לעיתים קרובות עוסקים מנכ"לי המשרדים במפגשים אלה בפתרון מחלוקות בין-משרדיות בנושאי מדיניות, כשלב מסכם לפני דיון בנושא בממשלה.<sup>42</sup>

בבריטניה<sup>43</sup> למשל, לצד מרבית ועדות השרים פועלות ועדות מנכ"לים שנפגשות לפני כל ישיבה של ועדת השרים, כדי לדון, בין היתר, במחלוקות בין המשרדים. לעיתים פותרים המנכ"לים בישיבה מקדימה את כל חילוקי הדעות, באופן שכבר אין צורך בכינוס ועדת השרים בנושא. במקרים אחרים דיון המנכ"לים בסוגיה מסוימת מיעל את הדיון בוועדת השרים. במדינות אחרות, כגון דנמרק וגרמניה<sup>44</sup>, נעשה שימוש שיטתי בוועדות או בצוותי עבודה בין-משרדיים לפתרון מחלוקות בין-משרדיות.

יצוין כי גם בישראל מתקיימים הליכים מוסדרים לפתרון מחלוקות בין גופים ציבוריים. למשל, נוכח ריבוי מחלוקות בענייני תשתיות, הסדיר המחוקק הליך שיטתי ליישוב מחלוקות בין חברות ממשלתיות העוסקות בענייני תשתיות (להלן - חברות תשתית) במסגרת תיקון לחוק החברות

41 OECD - ארגון לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי; ארגון בין-לאומי המאגד 34 מדינות מפותחות. לאחרונה צורפה ישראל לארגון.

42 ראו:

Simon James and Michal Ben-Gera, **A Comparative Analysis of Government Offices in OECD Countries**, (2004).

**Guide to Cabinet and Cabinet Committees**, Cabinet Office, London.

43 ראו:

Thurid Hustedt and Jan Tiessen, "Central Government Coordination in Denmark, Germany and Sweden - An Institutional Policy Perspective", **Regierungsorganisation in Westeuropa**, vol 2, (2006).

הממשלתיות, התשל"ה-1975<sup>45</sup> (להלן - החוק). ההליך קובע, בין היתר, כי תוקם ועדה ליישוב סכסוכים (להלן - הוועדה) אשר תפסוק בסכסוכים בין חברות תשתית בעניינים המפורטים בחוק לרבות בסכסוך המעכב או עלול לעכב עבודות תשתית; ככלל, הוועדה היא בעלת הסמכות הבלעדית לדון בסכסוך ולפסוק בעניינו; חברת תשתית, שר הממונה על חברת תשתית או שר האוצר רשאים לפנות לוועדה בבקשה לפסוק בעניינו של סכסוך אם היא מוסמכת לעשות כן; ככלל, על הוועדה להכריע בעניין הסכסוך בתוך 45 יום, ודין הכרעתה כדין פסק דין סופי של בית משפט, אלא אם כן הוגש לבית המשפט לעניינים מינהליים ערעור בשאלה משפטית הנוגעת לה.

חובתה של הממשלה לממש את אחריותה הביצועית ולצמצם ככל האפשר את כמות המחלוקות הבין-משרדיות המהותיות - בייחוד מחלוקות שנמשכות זמן רב - אינה רק חובה משפטית-חוקתית שמקורה בחוק יסוד, אלא גם חובה ציבורית של הממשלה כלפי אזרחי המדינה המצפים שהממשלה תמשול ותכריע בסוגיות מהותיות הנגרמות בשל מחלוקות בין משרדיה הנמשכות זמן רב ופוגעות באיכות השירותים והמוצרים שבאחריותם לספק. במסגרת חובה זו, ראוי שהממשלה תקבע מתווה כולל לפתרון מחלוקות בין-משרדיות בנוהל כתוב או בקווים מנחים, כדי לשפר את דרכי הטיפול בהן ולמזער את הנזק הנגרם מהן. במתווה זה ראשית לכול יש לחדד לפני המשרדים והשרים את אחריותם השלטונית-ציבורית שלא להזניח מחלוקות מהותיות, בייחוד כאלה הפוגעות בציבור ובפרט באוכלוסיות חלשות, שקולן אינו תמיד נשמע. על הממשלה לפעול במתווה זה בשני נתיבים עיקריים:

1. גישה יוזמת (פרו-אקטיבית): ראוי כי הממשלה תנקוט אמצעים למניעת היווצרותן של מחלוקות בין-משרדיות, בכלל זה להסדרה של התיאום הבין-משרדי בדרגים השונים באמצעות נהלים משותפים, ברורים ושיטתיים, יצירת פורומים להידברות בין משרדים העוסקים בתחומים משקים, מניעת אי-התאמות בין חוקים<sup>46</sup>, מניעת אי-בהירות בחלוקת הסמכויות והתפקידים ועוד.

(א) כך, הקימו משרדי ממשלה ועדות משותפות לטיפול בתחומי ההשקפה ביניהם, כדוגמת ועדות שהקימו משרד הרווחה ומשרד הבריאות, אשר באמצעותן הצליחו המשרדים לצמצם את המשך הפגיעה באזרחים שניזוקו בשל מחלוקות ביניהם ואף לקדם את פתרון המחלוקות. כך גם נקבעו פגישות תקופתיות של מטות משרדים - מטת מול מטת - בדרג מנכ"לי משרדים.

(ב) כך גם, בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010 ציין מנכ"ל משרד רה"מ, מר איל גבאי, כי הוא מסכים שיש לנקוט גישה יוזמת לפתרון מחלוקות בין-משרדיות. וכן, לדבריו, הוא נוהג לכנס במשרדו אחת לחודש פורום של המנכ"לים של משרדי הממשלה, המאפשר דיון בנושאים שונים ואף מביא לעתים לפתרון מחלוקות ביניהם. פעילות זו עשויה לצמצם את כמות המחלוקות, או לפחות לפתוח גשר להידברות ישירה אשר תסייע לקדם את ההליך לפתרון המחלוקות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2010 חיזק מנכ"ל משרד רה"מ לשעבר, מר רענן דינור, דברים אלה וציין כי הכנסים השונים שקיים עם מנכ"לי משרדי הממשלה - ובכלל זה כנס שנתי להצגה ודיון בתכניות העבודה של המשרדים - תרמו רבות לשיתופי פעולה בין-משרדיים, לזיהוי כפילויות בפעילויות של משרדים שונים, ולהידברות ישירה בין המנכ"לים גם בנושאים השנויים במחלוקת בין משרדיהם.

45 ב-28.7.08 אישרה הכנסת את תיקון 24 לחוק החברות הממשלתיות, שהוסיף לחוק בין היתר את פרק ח3.

46 אי-התאמות בין חוקים גרמו להיווצרות המחלוקות בנוגע לפיקוח על מזון רפואי הניתן לבעלי חיים שמהם ניזון האדם, ולהתגלעות המחלוקת בנושא מימון ליווי רפואי לתלמידים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010 הדגיש מנכ"ל משרד החינוך, ד"ר שמשון שושני, כי הגדרות ברורות של תחומי האחריות והסמכויות של כל משרד ייעודי עשויות למנוע את הצורך בטיפול במחלוקות בין-משרדיות, וכי העובדה שמשרדים עוסקים בתחומים שאינם באחריותם, בסמכותם וביעודם המקורי, גורמת לבלבול, למחלוקות ובעיקר לפגיעה בשירות לאזרח.

במערכת מורכבת ומסועפת שבה חולשת הממשלה על מגוון משרדיה, טבעי שיש תחומי השקה רבים בין משרדים ייעודיים, ולעתים אף תחומים המשותפים לטיפולם של שני משרדים או יותר. על כן לא ניתן למנוע לחלוטין את היווצרותן של מחלוקות; בה בעת יש לקדם צעדים יזומים, פרו-אקטיביים, לצמצום כמות המחלוקות ולמניעתן מבעוד מועד, אשר יגדירו כראוי את תחומי הסמכויות והאחריות ויקטינו את הסיכוי להיווצרות מחלוקות; יש לעשות זאת באמצעות פעולות "סגירת קצוות" בנושאי חקיקה, וכן באמצעות חיזוק והסדרה של פעולות התיאום הבין-משרדי, לרבות יצירת פורומים להיכרות סדירה, כגון ועדות משותפות של משרדים העוסקים בתחומים משיקים ופורום מנכ"לים של משרדי הממשלה.

2. גישה מגיבה ומסדירה (ראקטיבית): יש לגבש תכנית מובנית שתכלול נהלים ומנגנונים לקיום הליך יעיל ומועיל ליישוב מחלוקות. בכלל זה ראוי לקבוע לוח זמנים לכל שלב בהליך ליישוב המחלוקת עד לסיומה. כמו כן יש להטיל את האחריות לפתרון המחלוקת בראש ובראשונה על המשרדים והשרים הנוגעים בדבר, ובנוסף לקבוע שהממשלה מחויבת לפעול באופן יזום לאתר מחלוקות ולפעול לפתרונן.

כפי שעולה מדוח זה הטיפול במחלוקות רבות ארך שנים רבות או לא הסתיים עד מועד סיום הביקורת. לפעמים נקטע הליך יישוב המחלוקת במשרדים החלוקים, ופעמים בשלבים של עירוב גורמי המטה. עוד צוין כי לעתים התאריך משך הטיפול במחלוקת בשל חוסר יעילותו, למשל נמצא כי משרדי המטה טיפלו בחלק מהמחלוקות המורכבות בהליך טורי - פרט אחר פרט, במקום בהליך אחוד המתכלל את כל היבטי הסוגיה, ובכך האריכו את הליך יישוב המחלוקת.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010 ציין מנכ"ל משרד רה"מ כי הוא סבור שתקנון הממשלה נותן בידי השרים כלים טובים כדי להביא את המחלוקות להכרעה, וקבע כי האחריות המיניסטריאלית לפתור את המחלוקות או להביאן לפני ראש הממשלה מונחת לפתחם. מנכ"ל משרד רה"מ הבחין בין מחלוקות בין-משרדיות המובאות לטיפולו על ידי ראש הממשלה או הממשלה, בהתאם לתקנון הממשלה, שבהן הוא מחויב לטפל; ובין מחלוקות המובאות לפתחו בערוצים אחרים אשר את הטיפול בהן הוא מתעדרף בהתאם לסדר היום של ראש הממשלה והממשלה, וכי הדבר נועד להבטיח שמשרד ראש הממשלה יפעל בסוגיות מרכזיות, שבהן התערבותו והובלתו נחוצות לקידום תהליכים שהממשלה הגדירה בסדר העדיפויות שלה. עוד ציין כי לא בכדי אין מנגנון המחייב את משרד רה"מ לעסוק בכל מחלוקת בין-משרדית: מנגנון כזה היה משתק את המשרד ולא מאפשר לו לסייע לממשלה בהשגת היעדים שקבעה לעצמה; על כן סדר העדיפויות של משרד רה"מ לטיפול במחלוקות והקריטריון הראוי להקצות את משאב הזמן ותשומת הלב הניהולית של ראש הממשלה ושל הפורום הבכיר ביותר במשרד רה"מ לטיפול במחלוקות צריכים להיקבע על פי מהות המחלוקות וסדר היום של ראש הממשלה ושל הממשלה. לדעת מנכ"ל משרד רה"מ, הסיבה העיקרית לריבוי המחלוקות הבין-משרדיות שלא הוכרעו לאורך זמן, היא אי-השימוש של השרים או מנכ"לי משרדיהם במנגנונים העומדים לרשותם לפתרון מחלוקות כדוגמת פורומים שהוקמו ביזמת מנכ"לי המשרדים, פורום המנכ"לים במשרד רה"מ, ועדות בין-משרדיות וכן פנייה לראש הממשלה במקרים שבהם לא מושגת הסכמה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2010 ציין מנכ"ל משרד רה"מ לשעבר, מר יוסי קוצ'יק, כי יש לקבוע דרך שתחייב את משרדי הממשלה להכריע בעניינן של מחלוקות. כדוגמה לחשיבות

שיש להסדרת המחלוקות ציין מר קוצ'יק את שירותי הכבאות, אשר המהלך הנדרש להפכם לרשות ממלכתית אחת מחייב לפתור מחלוקות רבות בין משרד האוצר, משרד הפנים, השלטון המקומי וגורמים נוספים, וחוסר היכולת לפתור מחלוקות אלו גרם למחדל מתמשך. עוד ציין כי אם לא תימצא דרך מחייבת לפתרון מחלוקות, הרי שנוכח המבנה הפוליטי הקיים במדינת ישראל, נושאים רבים בעלי חשיבות לא יטופלו גם בעתיד.

ממצאי דוח זה מלמדים כי המנגנונים הקיימים לטיפול במחלוקות בין-משרדיות אינם מספקים; אמנם האחריות לפתרון המחלוקות היא של המשרדים והשרים, כל אחד בתחומו, ואם אין הם מצליחים בכך עליהם להביא לידיעת ראש הממשלה, אולם גם הממשלה מחויבת, מתוקף אחריותה המשותפת, לפעול באופן יזום לאתר מחלוקות מתמשכות אשר פוגעות בציבור ולהביא לפתרון.

איתור מחלוקות בין-משרדיות ופתרון אפשר שיעשו בדרכים שונות בידי משרד רה"מ או בידי גורם אחר, ובלבד שיהיה זה גורם בעל ראייה כלל-ממשלתית ובעל תוקף ומעמד אפקטיבי שלא יפסיק את הטיפול במחלוקת, אלא לאחר שהגיעה ליישובה המלא, וזאת תוך מחויבות ללוח זמנים מחייב וקצר ככל האפשר.

ניתן אף לאתר מחלוקות במהלך מפגשי המנכ"לים של משרדי הממשלה שמקיים מפעם מפעם מנכ"ל משרד רה"מ או כחלק מהדיון בתכנית העבודה השנתית של המשרדים. בטיפול במחלוקת יכולים להשתתף גורמי המטה המטפלים כיום במחלוקות - משרד המשפטים במחלוקת משפטית גרידא או משרד רה"מ במחלוקות הנוגעות לנושאים העומדים בראש סדר העדיפויות של הממשלה - אך אין די באלו. אפשר שהמנגנון המיטבי לטפל במחלוקות מורכבות אשר להן היבטי מדיניות וכן היבטים משפטיים ותקציביים הוא פורום משותף (שולחן עגול) של משרדי המטה בראשות משרד רה"מ. פורום זה יוכל לתכלול את כל היבטי המחלוקות הבין-משרדיות וכך למנוע את התמשכות המחלוקת הנגרמת מהטיפול הטורי בה.

נוכח הממצאים העולים מדוח זה, נדרש דיון מעמיק של הממשלה וקבלת החלטה לפתרון הבעיה הקיימת בהליך פתרון מחלוקות בין-משרדיות, הגורמת, בין היתר, לפגיעה באזרחים שאינם זוכים לקבל את השירותים שלהם הם זכאים מהמדינה ולנזקים כלכליים-מינהליים למשרדי הממשלה.

## סיכום

ממצאי דוח זה מלמדים על אחת מבעיות המשילות הקשות של ממשלות ישראל לדורותיהן: יש עשרות מחלוקות בין משרדי הממשלה, חלקן נמשכות שנים רבות, לעתים אף יותר מעשור, בלי שהגיעו לכלל פתרון. לעתים היו מחלוקות ש"נפלו בין הכיסאות" או שהטיפול בהן חודש רק לאחר התערבות גורם חיצוני כגון בג"ץ. המחלוקות גרמו נזקים ניכרים לציבור - חלקם ישירים, בעיקר לאוכלוסיות חלשות, בשלילת זכויות המוקנות להן בחוק, בטיפול שאינו שוויוני, ואף בסיכון בריאות הציבור; וחלקם נזקים כלכליים-מינהליים למשרדי הממשלה ולאוצר המדינה.

תקנון הממשלה קובע כאמור כי שר יביא לפני ראש הממשלה מחלוקת בינו ובין שר אחר לגבי הפעלת סמכות משותפת. האחריות ליישוב מחלוקות משפטיות גרידא היא של היועץ המשפטי לממשלה. אך מלבד קביעות אלה, במועד סיום הביקורת עדיין אין תהליך מובנה ושיטתי ליישוב מחלוקות בין-משרדיות, ובתוך חלל זה פועלים המשרדים החלוקים ביניהם ביזמות אקראיות, ללא יד מכוונת וללא מסגרת זמן ברורה; יישוב המחלוקות באופן כזה נעשה באמצעים שונים, ובהם דיונים בין המשרדים, ועדות בין-משרדיות, פנייה לסיוע משרדי המטה. אמצעים אלה הם ראויים כל עוד הם יעילים ומאפשרים ליישב בתוך פרק זמן סביר את המחלוקות.

ממצאי דוח זה מלמדים גם כי המנגנונים הקיימים לטיפול במחלוקות בין-משרדיות אינם מספקים. אמנם האחריות לפתרון המחלוקות מוטלת על המשרדים והשרים, כל אחד בתחמו, ואם אין הם מצליחים בכך עליהם להביא לידיעת ראש הממשלה; אולם גם הממשלה מחויבת, מתוקף אחריותה המשותפת, לפעול באופן יזום לאתר מחלוקות מתמשכות אשר פוגעות בציבור ולהביא לפתרון, בכל דרך שתראה לנכון.

לנוכח ממצאי דוח זה, נדרש דיון מעמיק של הממשלה וקבלת החלטה לטיפול בבעיה הקיימת באמצעות הסדרת הליך ליישוב מחלוקות בין-משרדיות, הגורמות לפגיעה באזרחים שאינם זוכים לקבל את השירותים שלהם הם זכאים ולנזקים כלכליים-מינהליים.