

**מבקר המדינה**  
**דוח שנתי 61ב**  
**תקציר**





# מבקר המדינה

## דוח שנתי 161

לשנת 2010  
ולחשבונות שנת הכספים 2009

תקציר



ירושלים, אייר התשע"א, מאי 2011

מס' קטלוגי ת/ב/961/2011  
ISSN 0334-9713

דוח זה מובא גם באתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה בכתובת:  
משרד מבקר המדינה בכתובת:  
[www.mevaker.gov.il](http://www.mevaker.gov.il)

סדר: אונית שירותי מחשב בע"מ  
דפוס: כתר בע"מ

**דוח מבקר המדינה 61** לשנת 2010 ולחשבונות שנת הכספים 2009 הוא דוח רחב יריעה הכולל 61 פרקים. כמו קודמיו בשנים האחרונות משקף דוח זה את הטמעת עקרונות הביקורת שאומצו במשרד מבקר המדינה: ביקורת בזמן אמת, פרסום שמות והטלת אחריות אישית, ומעקב אחר תיקון הליקויים. מדיניות זו מוכיחה את עצמה מדי יום ביומו בביצוע תהליכי בדיקה וביקורת בצורה יסודית, מקצועית והוגנת ובפרסומם של דוחות ביקורת ברורים, אפקטיביים ורלוונטיים, אשר יורדים לשורשן של תופעות.

בדוח זה ניתן דגש מיוחד לביקורות מערכתיות בנושאים בעלי השלכות לאומיות רחבות שעל הטיפול בהם מופקדים כמה משרדי ממשלה ורשויות ציבוריות. אחד הנושאים הללו הוא הטיפול במחלוקות בין-משרדיות מתמשכות. ממצאי דוח זה מלמדים על אחת מבעיות המשילות הקשות של ממשלות ישראל לדורותיהן: קיומן של עשרות מחלוקות ממושכות בין משרדי ממשלה, שחלקן נמשכות שנים ארוכות, בלי שהגיעו לכלל פתרון. מחלוקות אלה פוגעות באזרחים, שכן הם אינם זוכים לקבל את השירותים שלהם הם זכאים, וגורמות נזקים כלכליים-מינהליים. לנוכח ממצאי הדוח נדרשים דיון מעמיק של הממשלה וקבלת החלטה על הסדרת הליך ליישוב מחלוקות בין-משרדיות, הגורמות לציבור נזקים ניכרים, ישירים ועקיפים.

נושא חשוב נוסף שזוכה לטיפול בדוח זה הוא ועדות איתור בשירות הציבורי. נמצא, כי במשך עשור של פעילות של ועדות איתור לא קבעו נציבות שירות המדינה ומשרד המשפטים אמות מידה מפורטות לקביעה אילו משרות בשירות המדינה יאושו בדרך זו, ולא בחנו באופן שיטתי מה הן המשרות המתאימות לכך. שימוש לא מבוקר ולא מידתי במנגנון של ועדות האיתור והחלתו על משרות נוספות ללא הסדרה כוללת חותרים תחת עקרונות היסוד של שיטת המינויים הקבועה בחוק, שכן פירושם שינוי דרך המלך שנקבעה למינויים בשירות הציבורי - מינוי באמצעות מכרז פומבי - באופן העוקף את החקיקה.

תשומת לב מיוחדת מקדיש משרד מבקר המדינה להכנת דוחות הנוגעים לאוכלוסיות חלשות, אשר קשה להן יותר לעמוד על זכויותיהן, ולעתים אין מי שיהיה להן לפה. כתוצאה מהעלייה בתוחלת החיים מהווים הקשישים בישראל כ-10% מאוכלוסיית המדינה. חלקם סובלים מבעיות בריאות ומירידה בתפקוד הפיזי, האינטלקטואלי והנפשי, חלקם זקוקים להשגחה בכל שעות היממה ולעזרה בפעולות היום יום, וחלקם זקוקים לשירותי בריאות בקהילה ובבתי חולים. בדוח זה קובצו יחדיו פרקים העוסקים בכמה היבטים חשובים של הטיפול בצורכי הקשישים: הקשיש בקהילה - טיפולי בית שמספקות קופות החולים לקשישים; טיפול מרובה תרופות לקשישים; מצוקת האשפוז במחלקות הפנימיות בבתי חולים כלליים; מתן שירותי סיעוד לקשישים בקהילה; ועובדים זרים בתחום הסיעוד. הדוח מצביע על ליקויים משמעותיים בטיפול המדינה בנושאים אלה. חובתה של המדינה לפעול בתחום זה בהקדם ולשפר באופן משמעותי את הטיפול באוכלוסיית הקשישים. אשר למצוקת האשפוז הקשה בבתי החולים - עקב חשיבותו הרבה של הנושא והשפעתו על חולים רבים, בעיקר קשישים, מצא לנכון משרד מבקר המדינה להציג, באופן חריג, את הסוגיות העקרוניות לפני ראש הממשלה, המכהן גם כשר הבריאות, ולפני סגן שר הבריאות ושר האוצר, כבר בחודש יולי 2010, עוד קודם סיום עבודת הביקורת, על מנת שניתן יהיה לנקוט צעדים דחופים למציאת פתרונות בסוגיה חשובה זו שיש לה השפעה על חיי אדם היכולת להציל חיים.

בכמה תחומים נוספים נבדקו כמה נושאים אחדים המקובצים יחדיו. בתחום ההגרלות וההימורים נבדקו שלושה נושאים: הגרלות מפעל הפיס - ארגון, פיקוח ובקרה; מועדוני מנויים על הגרלות; והימורים בלתי חוקיים המתקיימים

באמצעות האינטרנט. בתחום גופי השידור הציבורי נבדקו שני נושאים: ענייני מינהל ברשות השידור והיבטים בפעילותה של הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו.

תחום חשוב נוסף שבו עוסקים כמה פרקים הוא פעילותה של רשות המסים בישראל: גביית חובות מס; הליך גילוי מרצון ברשות המסים; מיסוי מוסדות ציבוריים ומוסדות ללא כוונת רווח; מינויים ומכרזים ברשות המסים ומיסוי יבוא עגלים. הדוחות מצביעים על ליקויים משמעותיים בנושאים שונים הקשורים לפעילותה של רשות המסים, ויש לפעול בהקדם לתקנם.

משרד מבקר המדינה מחויב להגנת הסביבה, הנוגעת לאיכות חייהם של כל תושבי המדינה. מחויבות זו באה לידי ביטוי משמעותי בדוחות המשרד בשנים האחרונות וגם בדוח זה, הכולל פרק חשוב שעניינו הבנייה הירוקה, ופרק נוסף המביא ממצאי מעקב בנושא פעולות אכיפה בתחומי הגנת הסביבה. מדוח זה עולה, כי למרות פעולות שננקטו, עדיין יש לשפר במידה ניכרת את הליך האכיפה במשרד להגנת הסביבה על מנת להביא לשיפור מהותי באיכות הסביבה בישראל.

בדוח נכללים גם כמה פרקים העוסקים במערכת הביטחון, והם משלימים את קובץ הפרקים שנכלל בדוח שנתי 61א, אשר עסק כולו בביקורת על מערכת הביטחון: מחקר ההיסטוריה הצבאית והביטחונית בצה"ל ובמשרד הביטחון; מערכות שליטה ובקרה בפיקוד העורף ובדיקת עסקה לרכש, אחזקה ופיתוח של מכשירים בתחום מסוים.

בדוח זה נכללות גם שתי חוות דעת שהוכנו על פי בקשת הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, לפי סעיף 21 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. האחת עניינה מניעת אבדנות של אסירים ועצורים. השנייה עוסקת בסוגיית העבודות בהר הבית. יש לציין, כי חלקים מחוות דעת זו לא יונחו על שולחן הכנסת ולא יפורסמו, על פי החלטתה של ועדת משנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, בהתאם להוראות סעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

כחלק ממדיניות משרד מבקר המדינה בשנים האחרונות מושם דגש מיוחד על מעקב אחר תיקון ליקויים שהועלו בדוחות קודמים. גם בדוח זה מובאים ממצאי ביקורות מעקב שנעשו בעקבות דוחות ביקורת קודמים בנושאים חשובים. נציין, בהקשר זה, כי הוקם אגף מיוחד במשרד מבקר המדינה שייעודו הוא מעקב אחר תיקון הליקויים שהועלו בדוחות הביקורת. עוד נזכיר, כי

בכנסת התקבל תיקון 44 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], אשר על פיו, אם עובד בגוף מבוקר לא קיים את שהוטל עליו על פי דוחות הביקורת, ללא הצדק סביר, יהווה הדבר עבירת משמעת לפי הדין המשמעת החל באותו גוף מבוקר. חקיקה זו מחזקת במידה משמעותית את האפקטיביות של דוחות מבקר המדינה.

דוח רחב יריעה זה מקיף ב-61 פרקיו נושאים רבים ומגוונים, אשר יש בהם כדי להשפיע על חייו של כל אזרח במדינה. הכנתו הצריכה מאמץ רב של עובדי משרד מבקר המדינה, אשר עמלו על הכנתו בקפדנות, ביסודיות ובמקצועיות, כנדרש. חובתם של הגופים המבוקרים היא לפעול בדרך מהירה ויעילה לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה על מנת לקדם את השירות הציבורי בישראל. חלילה לנו, שמא תתאמת כלפינו האמרה: "הכלבים נובחים והשיירה עוברת".



**מיכה לינדנשטראוס, שופט (בדימ')**  
מבקר המדינה  
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, אייר התשע"א  
מאי 2011



## תוכן העניינים

### פרק ראשון - מטלות רוחב

- 17 ..... הטיפול במחלוקות בין-משרדיות מתמשכות
- 23 ..... ועדות איתור בשירות הציבורי
- 31 ..... פיתוח התיירות באילת

### פרק שני - היבטים בתחום הטיפול בצורכי הקשישים

- 37 ..... פעולות הביקורת
- הקשיש בקהילה - טיפולי בית שמספקות קופות החולים
- 39 ..... לקשישים
- 45 ..... טיפול מרובה תרופות לקשישים
- 51 ..... מצוקת האשפוז במחלקות הפנימיות בבתי חולים כלליים
- 63 ..... מתן שירותי סיעוד לקשישים בקהילה
- 69 ..... עובדים זרים בתחום הסיעוד

### פרק שלישי - הגרלות והימורים

- 77 ..... פעולות הביקורת
- 79 ..... הגרלות מפעל הפיס - ארגון, פיקוח ובקרה
- 85 ..... מועדוני מנויים להגרלות
- 87 ..... הימורים בלתי חוקיים המתקיימים באמצעות האינטרנט

## **פרק רביעי - גופים העוסקים בתחום השידור**

### **רשות השידור**

95 ..... ענייני מינהל וארגון

### **הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו**

107 ..... היבטים בפעילותה של הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו

## **פרק חמישי - משרדי ממשלה**

### **משרד ראש הממשלה**

117 ..... ניהול רשומות אלקטרוניות ושימורן במשרדי ממשלה

121 ..... **משרד האוצר**

### **אגף החשב הכללי**

123 ..... מאזן המדינה ל-31.12.09 - הרישום החשבונאי של רכוש קבוע ומלאי

125 ..... מינהל הרכב הממשלתי

### **רשות המסים בישראל**

127 ..... גביית חובות מס

129 ..... הליך גילוי מרצון ברשות המסים

131 ..... מיסוי מוסדות ציבוריים ומוסדות ללא כוונת רווח

135 ..... מינויים ומכרזים ברשות המסים

137 ..... מיסוי על יבוא עגלים

139 ..... **משרד הבינוי והשיכון**

141 ..... התחדשות עירונית באמצעות פינוי-בינוי ועיבוי הבנייה

145 ..... טיפול בבקשות לסיוע בשכר דירה

### **מינהל מקרקעי ישראל**

149 ..... ניהול מערכות המידע

153 ..... **משרד הבריאות**

155 ..... תרומות לבתי חולים וקשריהם עם אגודות הידידים

163 ..... פינוי רפואי באמצעות מסוקים

167	.....	<b>ממצאי מעקב</b> מניעת השמנה
177	.....	<b>המשרד להגנת הסביבה</b>
179	.....	בנייה ירוקה
185	.....	<b>ממצאי מעקב</b> פעולות אכיפה בתחומי הגנת הסביבה
		<b>משרד החוץ</b>
189	.....	פעילות המשרד בתחומי הדיפלומטיה הציבורית
195	.....	<b>משרד החינוך</b>
197	.....	שיבוץ תלמידות בבתי ספר במגזר החרדי
207	.....	התקשרות עם החברה למתנ"סים מרכזים קהילתיים בישראל בע"מ לשם מתן שירותים לנוער מנותק
213	.....	סיוע כספי של משרד החינוך לסטודנטים ולתלמידים
219	.....	מסעות תלמידי תיכון לפולין
223	.....	<b>משרד החקלאות ופיתוח הכפר</b>
225	.....	היבטים בפעולת היחידה לפיקוח על הצומח והחי
231	.....	ניהול ענף הדייג
		<b>משרד המשפטים</b>
237	.....	מתן סיוע משפטי בתחום האזרחי
		<b>משרד הפנים</b>
241	.....	פרויקט תעודת זהות חכמה
		<b>משרד התחבורה והבטיחות בדרכים</b>
247	.....	פיקוח על מכוני הרישוי ועל המוסכים
251	.....	<b>משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה</b>
253	.....	סיוע לעסקים קטנים ובינוניים
257	.....	מרכז ההשקעות
261	.....	הכשרה מקצועית לנוער
269	.....	מעונות יום ומשפחתונים לפעוטות

## פרק שישי - מוסדות המדינה, חברות ממשלתיות ותאגידים

### "אגד" - אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ

- 279 ..... הצטיידות באוטובוסים
- 283 ..... **אוניברסיטת תל-אביב**
- 285 ..... הוועד המנהל - מינויים, בחינת זיקות והליך סיום כהונת הנשיא
- 293 ..... השקעות פיננסיות

### דן - חברה לתחבורה ציבורית בע"מ

- 299 ..... השירות לנוסע

### המועצה לניסויים בבעלי חיים

- 301 ..... הפיקוח על ניסויים בבעלי חיים

### חברת החשמל לישראל בע"מ

- 311 ..... שכר עידוד

### חברת היכלי הספורט תל-אביב-יפו בע"מ

- 315 ..... היכל הספורט ביד-אליהו - שיפוץ, שדרוג וייעוד
- 317 ..... חלוקת כרטיסים למשחקים ומופעים בהיכל הספורט ביד-אליהו
- 329 ..... חלוקת כרטיסים למשחקים ומופעים בהיכל הספורט ביד-אליהו

### חברת כביש חוצה ישראל בע"מ

- 333 ..... ניהול החברה ותפקודה

### חברת נמל אילת בע"מ

- 337 ..... היבטים מינהליים

### חברת נמל חיפה בע"מ

- 341 ..... מערכת לניהול מכולות

### חברת נמלי ישראל - פיתוח ונכסים בע"מ

- 345 ..... הסדרת השימוש בנכס בחיפה

### מפעל הפיס

- 347 ..... הטיפול בשתי תביעות משפטיות הנוגעות לכמה בכירים לשעבר

### **פרק שביעי - מערכת הביטחון**

357	פעולות הביקורת .....
	<b>מחקר ההיסטוריה הצבאית והביטחונית - בצה"ל ובמשרד</b>
359	<b>הביטחון</b> .....
363	מערכות שליטה ובקרה בפיקוד העורף .....
365	עסקה לרכש, לאחזקה ולפיתוח מכשירים .....

### **פרק שמיני - חוות דעת על פי סעיף 21 לחוק**

371	פעולות הביקורת .....
373	מניעת אבדנות אסירים ועצורים .....
377	סוגיית העבודות בהר הבית .....



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.

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>.

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

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

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

עת"מ (ירושלים) 1645/09. 5

### 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 בגינן 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 בעניינן, 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 המחלוקת לאחר שהפנה את המשך יישובה לגורמי מטה אחרים, כגון משרד האוצר או משרד ראש הממשלה; הדבר גרם להתמשכות ההליך לפתרון המחלוקת.

6 בהחלטה מס' תמ/78-4.93.28.

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 תופל תוך הליך בדיקה כמו שיפוטי, בלא תלות בהגשת עתירה לבג"ץ.

**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 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 בעניינין 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 למחלוקת - לא נקבע כי הן ישמשו כמנגנון האמור והן 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, 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

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

הממשלה לנדון. כלים אלה יכולים להתבסס, בין היתר, על תלונות הציבור ועל פרסומי התקשורת, וכן על דוחות מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור.

חובתה של הממשלה לממש את אחריותה הביצועית ולצמצם ככל האפשר את כמות המחלוקות הבין-משרדיות המהותיות אינה רק חובה משפטית-חוקתית שמקורה בחוק יסוד, 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 לפתרון.

## 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 להביאן 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.

## ועדות איתור בשירות הציבורי

### פעולות הביקורת

בנציבות שירות המדינה, במשרד ראש הממשלה, במשרד המשפטים, במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, במשרד האוצר, במשרד הבינוי והשיכון וכן בתאגידים סטטוטוריים נבדקו סדרי עבודתן של ועדות לאיתור, מיון ובחירה של מועמדים למשרות בכירות בשירות הציבורי.

אמון הציבור בשירות הציבורי מושגת, בין היתר, על האיכות המקצועית ועל האמינות של העומדים בראשו. השירות הציבורי-ממשלתי בישראל מושגת על השיטה הבריטית: שירות נטול זיקה פוליטית המבצע את מדיניות הממשלה, אשר בעלי התפקידים בו אינם מתחלפים עם חילופי השרים, למעט נושאי משרות בכירות מעטים (מנכ"לים ואחרים), ונשמרת בו ההפרדה בין קובעי המדיניות לבין הסגל המקצועי. דרך המלך למינוי למשרות בשירות הציבורי, כפי שהיא באה לידי ביטוי גם בחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן - חוק המינויים), היא מכרז - שנועד להבטיח את בחירת המועמד הטוב ביותר מבין המועמדים העומדים בדרישות המשרה בהליך תחרותי תוך שמירה על שוויון הזדמנויות למתמודדים. עם זאת, חוק המינויים הסמיך את הממשלה לקבוע משרות פטורות ממכרז בתנאים שתקבע<sup>1</sup>, ובהן משרות שהשר מוסמך לבחור את מי שימונה להן, וכן משרות בכירות נוספות שלגביהן הממשלה רשאית לקבוע את התנאים לפטור ממכרז.

למינוי ממלאי תפקידים בכירים בשירות המדינה באמצעות מכרז יש חסרונות בגלל החיוב לקיים מכרז פנימי לפני פנייה למועמדים חיצוניים<sup>2</sup>: בחירה הומוגנית של מועמדים, בעיקר מקרב שירות המדינה; אי-קיום שוויון הזדמנויות למועמדים מחוץ למשרד הממשלתי הרלוונטי, ולכן אי-גיוס כוח אדם איכותי מקרב בעלי ניסיון מהשוק הפרטי<sup>3</sup>. ברבות השנים שרים החלו למנות עובדים למשרות בכירות רבות בפטור ממכרז. עקב כך, בשנת 1999, החליטה הממשלה<sup>4</sup> לקבל את הצעת היועץ המשפטי לממשלה דאז ולהקים מנגנון של ועדה לאיתור מועמדים (להלן - ועדת איתור) למספר מצומצם של משרות הפטורות ממכרז על מנת לייעל את תהליך איתור המועמדים המתאימים, מחד גיסא, ולמנוע חשש למינוי מקורבים, מאידך גיסא. הוועדה אמורה לאתר מועמדים הן על בסיס פרסום לקהל הרחב והן באופן יזום, לבחון את כישוריהם ולהגיש לשר הממונה את המלצותיה. השיטה החדשה באה לשמר את

1 מכוח סעיף 21 לחוק המינויים.

2 סעיף 10.232 בתקנון שירות המדינה (להלן - התקשי"ר).

3 חוות דעת של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה דאז, עו"ד מני מזוז, בנוגע להליכי המינוי למשרות בכירות בשירות המדינה מ-26.6.02.

4 החלטה מס' 345 מ-14.9.99.

**הליך הבחירה השווינוני - דמוי מכרז ונטול שיקול פוליטי, ובה בעת לפתוח לציבור פתח להשתלבות במשרות בכירות בשירות המדינה בהליך יותר גמיש ממכרז.**

## פעולות הביקורת

בחודשים מרס 2009-נובמבר 2010 לסירוגין בדק משרד מבקר המדינה את המינויים למשרות בשירות הציבורי באמצעות ועדות איתור. הבדיקה נעשתה בנציבות שירות המדינה (להלן - הנציבות), במשרד ראש הממשלה, במשרד המשפטים, במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמי"ת), במשרד האוצר ובמשרד הבינוי והשיכון. תאגידים סטטוטוריים התבקשו למלא שאלונים בעניין. הבדיקה כללה כ-70 ועדות איתור מוסדרות בשירות המדינה ושלוש ועדות איתור וולונטריות. בעקבות התפתחויות שחלו בנושא במהלך הביקורת<sup>5</sup>, האריך משרד מבקר המדינה את הבדיקה עד נובמבר 2010.

## עיקרי הממצאים

ככלל, השרים<sup>6</sup> מינו את הוועדות לאיתור מועמדים לכהונה במשרות בכירות בשירות המדינה. חברים בהן בדרך כלל חמישה אישים: נציב שירות המדינה או נציגו, מנכ"ל המשרד הנוגע בדבר ומומחים בתחומי העיסוק הנכללים במשרה הנדונה. הנציבות והמשרד הרלוונטי אמורים לפרסם לקהל הרחב הודעות בדבר המשרה הפנויה ובדבר הקמת ועדת איתור כדי שכל המעוניין בה יציג את מועמדותו<sup>7</sup>. ועדת האיתור רשאית גם לפנות ביזמתה לאנשים בבקשה שיציגו את מועמדותם. על המעוניינים להגיש את מועמדותם בליווי תיעוד מתאים.

ועדת האיתור היא מנגנון ראוי, אולם גמישותו טומנת בחובה חשש לפגיעה בהזדמנות השווה של המועמדים הן בשלב המיון הראשוני לקראת הזימון לוועדה, שנעשה על סמך הטפסים שהגישו בלבד ללא כלים מקצועיים תומכי החלטה, והן כאשר השר בוחר במועמד אחד ממספר מומלצים, כמפורט בהמשך; על כן צריך להציב סכרים לשימוש בוועדת איתור, אך הדבר לא נעשה.

## הרחבה ניכרת של השימוש בוועדת האיתור

בעקבות פסיקת בג"ץ<sup>8</sup> ובמטרה לשפר את מנגנון הפטור ממכרז החליטה כאמור הממשלה בספטמבר 1999 (להלן - החלטה 345) להקים את מנגנון ועדת האיתור ולהחילו על מספר מצומצם של משרות הפטורות ממכרז, המאופיינות בהיבט מקצועי-

5 בעניין זה ראו בהמשך.

6 בתקופת הביקורת. משנת 2009 נציב שירות המדינה הוא הממנה את ועדות האיתור בשירות המדינה.

7 בהחלטת הממשלה מס' 2541 מספטמבר 2002 נקבע כי הוועדה אמורה לפרסם את המשרה, אולם בפועל הנציבות מפרסמת אותה בשיתוף המשרד, כנהוג גם במכרזים פומביים בשירות המדינה.

8 בג"ץ 154/98 הסדרות העובדים הכללית החדשה ואח' נ' מדינת ישראל ואח', פ"ד (5) 111.



מדעי מובהק או שהן בעלות אופי רגולטורי, שהממלאים אותן מופקדים על שמירת האינטרס הציבורי ונדרשת מהם מידה רבה של עצמאות ואי-תלות מקצועית.

כפועל יוצא מהחלטה 345 היה על הנציבות, בשיתוף משרד המשפטים ומשרדי הממשלה הנוגעים בדבר, לעשות עבודת מטה לקביעת המשרות שיאוישו באמצעות ועדת איתור, ואולם הנציבות לא עשתה כן, ולפיכך לא נקבעו מגבלות לשימוש בוועדות איתור: כשהוקם מנגנון ועדת האיתור, החילה אותו הממשלה על תשע משרות בשירות המדינה, ואילו עד מועד סיום הביקורת מספרן גדל פי אחד עשר - רשימת המשרות בשירות המדינה שהממשלה אישרה לאיישן באמצעות ועדת איתור כללה כ-100 משרות. זאת ועוד, נמצא שרק מיעוטן (30%) היו במקור פטורות ממכרז - סוג המשרות שעבורו נועד מנגנון זה מלכתחילה; יתר על כן, כ-30% מהמשרות שאוישו במועד הביקורת באמצעות ועדת איתור אוישו בעבר באמצעות מכרז. בפועל, כפי שאף עולה מדברי מנכ"ל משרד ראש הממשלה והמשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ)<sup>9</sup>, מאז הקמת מנגנון ועדת האיתור ראתה הממשלה בהליך זה את דרך המלך לאיוש משרות בכירות בשירות המדינה.

מבקר המדינה בדק את המשרות שאושרו לאיוש באמצעות ועדות איתור ולא באמצעות מכרז. הבדיקה העלתה כי לא היה להן מכנה משותף: לא כל המשרות שאושרו לאיוש באמצעות ועדות האיתור היו משרות בכירות ביותר; לא הייתה אחידות במינוי למשרות מקבילות במשרדים שונים, כדוגמת משרת המבקר הפנימי - חלקן אוישו במכרזים, חלקן - באמצעות ועדות איתור, וחלקן - אף בפטור מלא ממכרז. המינוי ל-15 משרות בכירות ביותר בשירות המדינה הפטורות ממכרז ואינן משרות המכוננות משרות אמון, לא היה באמצעות ועדת איתור<sup>10</sup>. יצוין כי לחלקן<sup>11</sup> מאפיינים<sup>12</sup> זהים לאמות המידה שקבעה הממשלה בהחלטה 345 למשרות הפטורות ממכרז שיש לאיישן באמצעות ועדת איתור. נוסף על כך, במקרים מסוימים המליצה ועדת שירות המדינה (להלן - ועדת השירות)<sup>13</sup> לממשלה על איוש משרות שבעבר היו חייבות במכרז, באמצעות ועדות איתור, עקב פניות חוזרות ונשנות של המשרדים ולא על בסיס קריטריונים אחידים.

- 9 בתשובת מנכ"ל משרד ראש הממשלה ותשובת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה למשרד מבקר המדינה מינואר 2011 ומדצמבר 2009.
- 10 בהן אלה: הממונה על אגף הכלכלה והכנסות המדינה במשרד האוצר; הממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון במשרד האוצר; החשב הכללי במשרד האוצר; הממונה על השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר; הממונה על התקציבים במשרד האוצר; מנהל מרכז ההשקעות במשרד התמ"ת; מנהל רשות החברות הממשלתיות; מנהל הרשות לקידום מעמד האישה במשרד ראש הממשלה.
- 11 בהן אלה: הממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון במשרד האוצר; החשב הכללי במשרד האוצר; מנהל מרכז ההשקעות במשרד התמ"ת; מנהל רשות החברות הממשלתיות.
- 12 על פי המלצות הצוות הבין-משרדי לקביעת תקופת כהונתם של נושאי משרה בכירים. ההמלצות אושרו בהחלטת ממשלה מס' 4470 מ-8.2.09.
- 13 ועדת השירות היא ועדה סטטוטורית המתמנה על ידי הממשלה ופועלת ליד נציב שירות המדינה מכוח סמכויות שהוקנו לה בעיקר בחוק המינויים ובחוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970. על פי חוק המינויים (סעיף 7), תמנה הממשלה לוועדת שירות המדינה 11 חברים; בראשה יעמוד נציב שירות המדינה; חמישה מחבריה יהיו מנהלים כלליים של משרדים ממשלתיים, וחמישה - אנשי ציבור שאינם עובדי מדינה.

## מהות ועדת האיתור

במהלך השנים התגבשו שתי תפיסות עקרוניות בעניין מהות ועדות האיתור:

**1. ועדת איתור כוועדה בוחרת:** הממשלה קבעה בהחלטה 345 מספטמבר 1999 ובהחלטה 2541 מספטמבר 2002 עקרונות כלליים לפעולת ועדות האיתור, ובהם העיקרון שהוועדה תמליץ לשר הממונה על מועמד אחד, אם מצאה אחד שהוא המתאים ביותר, אך היא רשאית להציע לשר שניים או שלושה מועמדים. בבדיקה נמצא כי 16 מ-70 (כ-23%) ועדות האיתור המוסדרות בשירות המדינה<sup>14</sup> שנבדקו המליצו על יותר ממועמד אחד. עוד נמצא שכמה ועדות איתור וולונטריות (בתאגידים סטטוטוריים ובשירות המדינה) המליצו על שלושה מועמדים. בהמליצן על כמה מועמדים בלי ציון היתרונות והחסרונות של כל אחד העבירו הוועדות לשר את הבחירה של המועמד ואפשרו לו לשקול גם שיקולים שאינם בהכרח מקצועיים גרידא. לפיכך פגעו למעשה הוועדות האלה במטרה שלשמה הוקמו.

**2. ועדת איתור כוועדה ממליצה:** בנובמבר 2009 הציג בוועדת השירות שר המשפטים, פרופ' יעקב נאמן, תפיסה שונה לגבי ועדת איתור בשירות המדינה, על-פיה, ועדת האיתור היא ועדה ממיינת אשר עליה להמליץ לשר לא על מועמד אחד, אלא על שלושה, היא רשאית לדרג את המועמדים בהתאם להתאמתם לתפקיד, ועל השר להפעיל את שיקול דעתו ולבחור אחד מהם<sup>15</sup>. על פי הצעה זו, גם אם לדעת ועדת איתור, מועמד אחד הוא המתאים ביותר, עליה להוסיף מועמדים כשירים פחות מתאימים ולהשאיר לשר את הבחירה. ועדת השירות החליטה לאשר עקרונית את הצעת שר המשפטים<sup>16</sup>. יודגש כי הליך כזה שונה מאוד מהליך של מכרז, שכן במקום בחירת המועמד המתאים ביותר מן המועמדים הכשירים בוועדה הבחירה נעשית על ידי השר לבדו, מבין כמה מועמדים שלדעת ועדה מקצועית הם כשירים למלא את המשרה. אמנם הליך כזה עדיף על מינוי פוליטי שבו לעתים מתמנה למשרה גם מי שאינו בעל כישורים למלא אותה, אולם בבחירה בהליך כזה עדיין עלולים להיות מעורבים שיקולים נוספים לבד משיקולי ההתאמה המקצועית לתפקיד כגון התאמת תפיסת העולם של המועמד לזו של השר. על פי הצעה זו, המינוי של נושא משרה בכירה שעליו המליצה ועדת האיתור לאחר מיון ובחינה, יהיה תלוי, בסופו של דבר, בשר, אף שהמשרה אינה משרה המכונה משרת אמון. בדרך זו יהיה המינוי באמצעות ועדת האיתור דומה למשרות הפטורות באופן מלא ממכרז, ולא למינוי לאחר בחירה של ועדת מכרזים. כך יבחר הדרג הפוליטי הלכה למעשה חלק ניכר מממלאי המשרות הבכירות ביותר בשירות המדינה.

**3. משמעות ההכרעה בין שתי התפיסות:** החלטות הממשלה שקבעו הסדרים לקציבת כהונתם של בכירים בשירות המדינה<sup>17</sup> עולות בקנה אחד עם שיטת השירות הציבורי הנהוגה בישראל שבה תקופת כהונתו של נושא משרה בכירה אינה תלויה בחילופי שלטון. מנגד, התפיסה שוועדת האיתור היא ועדה ממליצה גרידא, אינה עולה בקנה אחד עם החלטות הממשלה על קציבת כהונה, שכן אילו סברה הממשלה

14 ועדות איתור שהקמתן אושרה על ידי הממשלה.

15 ועדת השירות והממשלה דחו בפברואר 2009 הצעה דומה של שר המשפטים דאז, פרופ' פרידמן.

16 נוסף על כך, החליטה הוועדה להקים צוות אשר ימליץ לוועדת השירות על המשרות אשר יוחרגו מהחלטה ולגביהן יגישו ועדות האיתור לשר מועמד אחד.

17 החלטה מס' 4062 מ-7.9.08 והחלטה מס' 4470 מ-8.2.09.

שמינוי למשרה בכירה מסוימת צריך להיות על דעת השר הממונה על נושא המשרה, לא הייתה קוצבת את משך כהונתו בה אלא הייתה מוצאת דרך לאפשר לשר החדש להחליף את נושאה.

לדעת משרד מבקר המדינה, קבלת ההצעה לשינוי כללי ועדת האיתור כך שתמליץ על שלשה מועמדים ולא אחד עלולה להשפיע על מהות תפיסת שירות המדינה, שכן הדבר עלול להוביל להפיכת שירות המדינה בישראל, בפרט ממלאי התפקידים הבכירים, לשירות הנתון לאמון הדרג הפוליטי; על כן מתבקש דיון ציבורי רחב בכנסת שיבחן את משמעויות ההצעה.

### אי-הסדרה בתאגידים סטטוטוריים

נוסף על משרדי ממשלה, קיימים בשירות הציבורי גם תאגידים סטטוטוריים<sup>18</sup>. תאגידים אלה הם בעלי אישיות משפטית עצמאית ומשמשים מעין זרועות ביצוע של המדינה לניהול ולהסדרה של תחומים מתחומי האחריות הממשלתית ולפיקוח על הפעילות בהם. לנוכח תפקידיו של התאגיד הסטטוטורי, מן הראוי כי הליך המינוי למשרות הבכירות בו יהיה בהליך תחרותי ושוויוני שנועד להבטיח את בחירת המועמד הטוב ביותר למשרה באמצעות מכרז או ועדת איתור<sup>19</sup>. בשנת 2005 המליץ בג"ץ<sup>20</sup> להסדיר הסדרה כוללת את מינויים של בכירים בתאגידים הסטטוטוריים, אולם נמצא כי משרד המשפטים או הכנסת טרם עשו זאת. בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי רק בכ-62% מהתאגידים שנבדקו התמנה המנכ"ל באמצעות ועדת איתור, בתאגיד אחד (כ-5%) - באמצעות מכרז פומבי, ובשאר התאגידים (כ-33%) - במינוי אישי של השר. לדעת משרד מבקר המדינה, על היועץ המשפטי לממשלה לשקול פרסום הנחיה להסדרה כוללת של מינוי בכירים בתאגידים סטטוטוריים באמצעות ועדות איתור עד סיום הליכי חקיקת חוק כולל לתאגידים הסטטוטוריים.

### ועדות איתור וולונטריות

במקביל להפעלת מנגנון ועדת האיתור עבור משרות שהגדירה הממשלה מינו השרים האחראים לאיוש חלק מהמשרות הבכירות בשירות המדינה הפטורות ממכרז ועדות איתור שלא מכוח החלטות הממשלה (להלן - ועדות איתור וולונטריות) לאיוש משרות בכירות מסוימות בשירות המדינה ומשרות בתאגידים סטטוטוריים שאופן איושן לא הוסדר.

היה ראוי כי גם ועדות האיתור הוולונטריות יפעלו ברוח החלטות הממשלה, אשר נועדו להבטיח את מינויים של המתאימים ביותר תוך שמירה על שוויון הזדמנויות לכל המתמודדים; ואמנם זהו המצג שהוצג לציבור. אולם הביקורת העלתה כי לכל ועדת

18 כגון המוסד לביטוח לאומי, רשות שדות התעופה ושירות התעסוקה.

19 מבקר המדינה כבר נדרש לעניין בדוחות קודמים. ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 2007, בפרק "היעדר הסדר מקיף בדבר סדרי ניהולם של תאגידים סטטוטוריים", עמ' 279; דוח ביקורת על תאגידים סטטוטוריים (1995).

20 בג"ץ 8299/01 ועד העובדים של ההנדסאים, הטכנאים, המהנדסים והאקדמאים ברשות שדות התעופה ואח' נ' רשות שדות התעופה בישראל ואח', פדאור.

איתור וולונטרית קבע השר שמינה אותה כללים אד-הוק לפעולתה, ואלו לא תמיד עלו בקנה אחד עם עיקרי הכללים שקבעה הממשלה לעבודתן של ועדות איתור. אי-האחידות בפעילות ועדות האיתור הוולונטריות והגמישות של כללי עבודתן עלולים לפתוח פתח לשימוש לרעה במנגנון ועדת האיתור למינויים של מקורבים או למינויים פוליטיים.<sup>21</sup>

משרד מבקר המדינה בחן את פעולתן של שלוש ועדות איתור וולונטריות: שתיים שהוקמו לאיוש משרות בשירות המדינה - משרת מנהל רשות החברות הממשלתיות ומשרת מנהל מינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י), ואחת שהוקמה לאיוש משרה בתאגיד - משרת מנהל שירות התעסוקה. להלן עיקרי הממצאים:

**1. הקמת הוועדות:** בפברואר 2009 סיווגה הממשלה את משרת מנהל רשות החברות הממשלתיות, הפטורה ממכרז על פי חוק המינויים, כמשרה עצמאית ובלתי-תלויה שבה לעצמאות ולאי-התלות של נושא המשרה חשיבות מיוחדת, אך לא קבעה כי היא חייבת בוועדת איתור. בעקבות חוות דעת מיוני 2009 של היועץ המשפטי של משרד האוצר, עו"ד יואל בריס, ובשל בכירות המשרה החליט שר האוצר, ד"ר יובל שטייניץ, שלא להקים ועדת איתור שתפעל ברוח החלטות הממשלה<sup>22</sup>, אלא לנקוט הליך בלתי-רשמי ולהקים ועדה מייעצת לעניין המינוי; הוועדה הייתה אמורה להגיש לו כמה שמות של מועמדים מתאימים, ללא פרסום פומבי. נמצא כי הנציבות לא הביעה התנגדותה להליך המינוי אלא רק לאחר שהמשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ), עו"ד מלכיאל בלס, העלה פגמים בהליך זה.

בינואר 2008 מינה שר הבינוי והשיכון דאז (להלן - שר הבינוי דאז), בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה דאז, עו"ד מני מזוז, ועדת איתור וולונטרית למשרת מנהל ממ"י. הרכב הוועדה לא תאם את רוח החלטת הממשלה, שכן עם חברי הוועדה נמנו מנכ"ל המשרד ויועצת משפטית של המשרד, אף שבהחלטת הממשלה נקבע שמנכ"ל המשרד יהיה חבר הוועדה היחיד שהוא עובד המשרד; כמו כן נעדר מההרכב נציג של הנציבות שתפקידו לשמש שומר הסף של ההליך.

**2. המלצה על יותר ממועמד אחד:** על פי החלטת הממשלה<sup>23</sup>, על ועדות האיתור להמליץ לשר הממונה על מועמד אחד, אם מצאה מועמד אחד שהוא המתאים ביותר, אך היא רשאית להציע לשר שניים או שלושה מועמדים. נמצא כי ועדות האיתור הוולונטריות שנבדקו המליצו על יותר ממועמד אחד גם כאשר מצאו אחד שהוא מתאים ביותר, ובכך חרגו מאחד העקרונות שקבעה הממשלה. בכתבי המינוי של ועדות האיתור למשרת מנהל רשות החברות ולמשרת מנהל ממ"י הנחו שר האוצר ושר הבינוי דאז את הוועדות להמליץ להם על כמה מועמדים לתפקיד, ואכן, כל ועדה המליצה לשר על שלושה מועמדים. יצוין כי הנחיית שר הבינוי דאז ניתנה בידיעת היועץ המשפטי לממשלה דאז.

21 ראו מבקר המדינה, דוח ביקורת על הרשות לעסקים קטנים ובינוניים בישראל מינויים פוליטיים (2006), עמ' 11-13; דוח ביקורת על מינויים במגזר דוד אדום (2006), עמ' 11-14.

22 החלטה מס' 345 מ-14.9.99 והחלטה מס' 2541 מ-29.9.02.

23 החלטה מס' 2541 מ-29.9.02.

**3. בחירה במועמדים בעלי זיקה לשרים:** הנחיית היועץ המשפטי לממשלה<sup>24</sup> קובעת כי כאשר הוועדה שוקלת להמליץ על שניים או על שלושה מועמדים עליה לפנות אליהם ולבקש מהם להצהיר אם הם בעלי זיקה לשר משרי הממשלה, ואם אחד מהם הוא בעל זיקה כזאת, עליה להמליץ לשר על מועמד אחד בלבד. נמצא כי הוועדות שנבדקו המליצו על כמה מועמדים, למרות שהיו בין המועמדים שהומלצו מועמדים בעלי זיקה לשר, והשרים בחרו למשרה את המועמדים שהייתה להם זיקה אליהם. שומרי הסף של הוועדות - נציגי הנציבות או היועצים המשפטיים - לא הנחו את הוועדות להמליץ על מועמד אחד בלבד, כאמור בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה.

**4. מצג של הקמת ועדות איתור ברוח החלטת הממשלה:** ההודעות לציבור על הקמת שתי הוועדות הוולונטריות בשירות המדינה יצרו בו תחושה והבנה כי לכאורה הן פועלות ברוח הכללים שקבעה הממשלה, אולם, כאמור, הוועדות לא פעלו כך, ויש בכך כדי לפגוע באמון הציבור במנגנון ועדות האיתור, ובפרט באנשים שהגישו את מועמדותם למשרות בהנחה שמדובר בהליך תחרותי והוגן - ולא היא.

### הפעלת ועדות איתור בשירות המדינה

**אי-מימוש העדפה מתקנת:** בחוק שיווי זכויות האשה, התשי"א-1951, נקבע כי בנסיבות שבהן למועמדים משני המינים יש כישורים דומים, תועדף אישה. בבדיקה נמצאו ארבע ועדות איתור בשירות המדינה שהמליצו על כמה מועמדים בעלי כישורים דומים ובהם נשים, אך הן לא העדיפו אותן ולא המליצו רק עליהן, כנדרש בחוק<sup>25</sup>.

**יישום החלטות הממשלה:** לאחר שהממשלה החליטה על הפעלת מנגנון ועדת האיתור בשנת 1999, היה ראוי שהנציבות תגבש בסמוך לכך כללים פרטניים לעבודתן ותנסח נוהל שימש להן תשתית. רק במאי 2009, במהלך הביקורת של משרד מבקר המדינה, עשור לאחר החלטת הממשלה בעניין ועדות האיתור ולאחר שכבר פעלו ועדות איתור רבות, הפיץ הנציב דאז נוהל בעניין הקמת ועדות איתור והפעלתן. ואולם בחלק מהנושאים הנוהל אינו עולה בקנה אחד עם העקרונות שנקבעו בחקיקה, בהחלטות הממשלה, בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה ובפסיקה. אילו הוכן נוהל ראוי בעבר, אפשר שהיו נמנעים חלק מהליקויים בעבודת ועדות האיתור המתוארים להלן: בארבע ועדות בשירות המדינה שנבדקו, לא מינתה הנציבות נציג מקרב עובדיה הבכירים, אף כי ייצוג זה הוא המאפשר לנציב למלא את תפקידו כשומר סף בוועדות האיתור; לכמה ועדות מונו חברים שכישוריהם לא תאמו את הכישורים המקצועיים שקבעה הממשלה כדי שהן תוכלנה לבחון באופן מקצועי את המועמדים למשרות.

24 הנחיה מס' 1.1554 מ-7.12.04.

25 יצוין כי בשלושה מארבעת המקרים הללו השרים מינו, בסופו של ההליך, את המועמדות לתפקיד ובמקרה הרביעי השר דחה את המלצות הוועדה מאחר ולא היו מנומקות די הצורך.

## סיכום והמלצות

העדר זיקה פוליטית של עובדי השירות הציבורי והממשלתי הוא מאושות השירות הציבורי בישראל. בשנת 1999 קידמו משרד המשפטים והנציבות את הרעיון של ועדת איתור, שמטרתו לשמר את הליך הבחירה נטול השיקול הפוליטי למשרות הבכירות ביותר, מנגנון שנועד לעצור את מגמת הגידול המהיר במשרות במינוי אישי. אולם גם למנגנון זה מגרעות, ועל כן היה צריך לתחם את השימוש בו באופן ברור. ממצאי דוח זה עולה כי במשך עשור של פעילות של ועדות האיתור לא קבעו הנציבות ומשרד המשפטים אמות מידה מפורטות למשרות בשירות המדינה שיש לאייש בדרך זו, ולא בחנו באופן שיטתי מהן המשרות המתאימות לכך. לדעת משרד מבקר המדינה, למרות היתרונות הניכרים של מנגנון ועדת האיתור שימוש לא מבוקר ולא מידתי בו חותר תחת עקרונות היסוד של חוק המינויים, והחלתו על משרות נוספות ללא הסדרה כוללת פירושו שינוי דרך המלך למינויים בשירות הציבורי באופן העוקף את החקיקה.

הצעת שר המשפטים לשינוי מהותן של ועדות האיתור בשירות המדינה לוועדות שממליצות לשרים על שלושה מועמדים, מציבה את שירות המדינה לפני פרשת דרכים של בחירה בין שתי תפיסות בעניין מינוי בכירים. לפי האחת, המעוגנת בחוק המינויים, הפקידות הבכירה ביותר בשירות המדינה היא רובד של נושאי משרות מקצועיים הממונים על פי כישוריהם, נוהגים על פי מדיניות הממשלה ומכהנים תקופה קצובה מראש. האחרת רואה בפקידות הבכירה ביותר בשירות המדינה רובד של נושאי משרות אמון שיכולותיהם וכישוריהם נבחנו אמנם בידי ועדה מקצועית, אולם לשר הממונה נותרת אפשרות בחירתם - שלעתים עלולה להיות מושפעת לא רק מכישורי המועמד אלא גם משיקולים אחרים כגון התאמה לתפיסת עולמו, והם יסיימו את כהונתם עם חילופי השלטון; קידום תפיסה זו עלול להפוך את שירות המדינה בישראל לנתון לאמון הדרג הפוליטי, בפרט בכל הנוגע לנושאי משרה בדרגות הבכירות. הכרעה בין שתי תפיסות אלו משמעותה עיצוב פני שירות המדינה במדינת ישראל, ועל כן מתבקש דיון ציבורי רחב בכנסת כדי לבחון את משמעויות ההצעה.

ועדות איתור וולונטריות, שבהן נעשה שימוש במגזר הציבורי, לעתים אינן פועלות על פי עיקרי הכללים שקבעה הממשלה. לדעת משרד מבקר המדינה, בהיעדר חובה להקמת ועדת איתור בהחלטת ממשלה לאיוש משרה מסוימת רשאי הגורם הממנה להסתייע במנגנון שונה לבחירת המועמד למשרה, ובלבד שיינקט הליך תחרותי ראוי והוגן. אולם אם נעשה שימוש במונח "ועדת איתור" להליכי בחירה שונים, יש בו כדי להטעות את הציבור על ידי יצירת מראית עין של שימוש במנגנון תחרותי והוגן שכללי עבודתו נקבעו בהחלטות הממשלה - ולא היא. על כן, עם קבלת החלטה על הקמת ועדת איתור, יש להחיל עליה את העקרונות המנחים את ועדות האיתור בשירות המדינה, בין שהיא וולונטרית ובין שהיא מוסדרת, בין שהיא בשירות המדינה ובין שהיא בתאגידים סטטוטוריים.

## פיתוח התיירות באילת

### פעולות הביקורת

במשרד התיירות, בחברה לפיתוח חוף אילת בע"מ, במשרד האוצר, במינהל מקרקעי ישראל ובעיריית אילת נבדקו הפעולות שנעשו בתחומים מרכזיים הנוגעים לפיתוחה של העיר אילת כעיר מבוססת תיירות. בדיקות השלמה נעשו במשרד ראש הממשלה, במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים, במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, במשרד הביטחון, במשרד הפנים, בשירות התעסוקה ובחברות ממשלתיות הנוגעות לעניין.

בשנות השמונים והתשעים של המאה העשרים עברה העיר אילת, בעידוד הממשלה, פיתוח תיירותי מואץ. כיום מתבססת כלכלתה בעיקר על תעשיית התיירות - שמשמשת לעיר עוגן כלכלי מרכזי - ורוב המועסקים בעיר מתפרנסים ממנה במישרין או בעקיפין. לעיר רצועת חוף קצרה באורך כולל של כ-11 ק"מ; פחות מ-40% פתוחים לציבור, וכ-33% משמשים לנמלי ים.

בעשורים האחרונים של המאה העשרים הגיעה לאילת מלבד תיירות פנים גם תיירות חוץ (תיירות נכנסת), שהקנתה לעיר נופך בין-לאומי. תיירות החוץ הזרימה לעיר ולמדינה הכנסות נכבדות במטבע זר ואיזנה את התפוסה בבתי המלון במשך כל חודשי השנה. ואולם, בעשור האחרון חלה ירידה ניכרת בשיעור התיירות הנכנסת, ובו בזמן נוצר קיפאון בפיתוח התיירות בעיר: לא נוספו בה חדרי מלון חדשים, וחלה האטה בפיתוח תשתיות התיירות ובהקמת אטרקציות חדשות. זאת, בניגוד בולט למתרחש בקרב שכנותיה של העיר מזרח וממזרח - סיני ועקבה, שבהן חלה תנופת פיתוח מואצת לאחר שהושקעו בהן מיליארדי דולרים בתשתיות תיירות ובבניית בתי מלון וכפרי נופש של רשתות בין-לאומיות.

### פעולות הביקורת

בחודשים דצמבר 2009 - ספטמבר 2010 (להלן - מועד סיום הביקורת) בדק משרד מבקר המדינה את פעילותם של גופים ממשלתיים שונים בתחומים מרכזיים הנוגעים לפיתוחה של העיר אילת כעיר מבוססת תיירות. הבדיקה נעשתה במשרד התיירות; במשרד האוצר; במינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י); בעיריית אילת (להלן - העירייה) ובחברה לפיתוח חוף אילת בע"מ (להלן - החפח"א). בדיקות השלמה נעשו במשרד ראש הממשלה; במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה); במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת); במשרד הביטחון; במשרד הפנים - ברשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול (להלן - רשות

האוכלוסין); בשירות התעסוקה הישראלי; בחברה הממשלתית לתיירות ובחברת נמלי ישראל פיתוח ונכסים בע"מ (להלן - חנ"י).

## עיקרי הממצאים

### מעורבות ממשלתית בפיתוח התיירות בעיר

#### החברה לפיתוח חוף אילת בע"מ

לפני יותר מ-15 שנה סיימה החפ"א לכרות בחוף הצפוני בעיר לגונה מזרחית שנועדה לשמש לרחצה, לספורט ימי ולנופש. ממ"י ואגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - אג"ת) לא מימנו את הפעולות הנדרשות להשגת מי הלגונה לרחצה כפי שנקבע בתכנית המתאר המקומית המפורטת שאושרה בשנת 2003, וכך הפכה הלגונה למפגע סביבתי. כמו כן לא נקטו ממ"י ומשרד התיירות צעדים אופרטיביים כדי לממש את ההחלטות שהתקבלו משנת 2004 ואילך בדבר שיווק הקרקעות שמסביבה.

משרד התיירות, ממ"י, אג"ת ורשות החברות הממשלתיות במשרד האוצר לא עשו די כדי ליישם את ההחלטה לפירוק החפ"א והעברת פיתוח החוף הצפוני בכלל, והלגונה המזרחית בפרט, לידי גוף אחר.

#### החוק לעידוד השקעות הון

בצו האחרון המגדיר אזורי פיתוח במסגרת החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959, (שתחולתו מסוף שנת 2006) לא נכללה אילת לצורך הקמה או הרחבה של בתי מלון. זאת למרות הצורך בחדרי מלון נוספים בעיר, ובניגוד להחלטות משרד התיירות וממ"י בדבר שיווק מגרשים באזור הלגונה המזרחית לשם הרחבת ההיצע המלונאי.

משרד האוצר ומשרד התיירות גם לא פעלו ליישום החוק על ידי תקצוב ההטבות הקבועות בו כדי להקים ולהרחיב אטרקציות תיירותיות.

### תשתיות תחבורה המעכבות פיתוח תיירותי

#### נמל אילת (הנמל האזרחי)

במשך שנה, מפברואר 2005, לא נוצלה האפשרות שניתנה בחוק רשות הספנות והנמלים, התשס"ד-2004 לבחון את האפשרות להשתמש לצורכי תיירות בשטחים שאינם דרושים לפעילות הנמל. כמו כן, במועד סיום הביקורת טרם נחתם הסכם בין ממ"י לחנ"י בנוגע לחכירת שטחי הנמלים בישראל (ובהם נמל אילת) - הסכם שהיה אמור להיחתם כבר בשנת 2005.



## הנמל הצבאי

תמ"א 13<sup>1</sup> קובעת כי הנמל הצבאי יועתק לשטחו של הנמל האזרחי, ושטחי החוף של הנמל הצבאי יפונו לצורכי תיירות. בהחלטת ועדת השרים לענייני הפרטה מדצמבר 2010 לא נכללה החלופה של העתקת הנמל הצבאי, אולם מדברי ההסבר עולה כי העתקת הנמל הצבאי לא תבוצע בשנים הקרובות.

## תעסוקה בענף המלונאות

### "מבצע עובדה"

נמצא כי בניגוד להסכם שנחתם בין אג"ת, משרד התמ"ת והתאחדות המלונות בישראל שתוקפו היה לחמש שנים ולפיו יוחלפו עובדים זרים בעובדים ישראלים - הפסיק משרד האוצר באופן חד-צדדי את תקצובו כעבור שנה וחצי בלבד, ואף על פי שהיעדים שנקבעו לו עדיין לא הושגו.

## מסתננים מאפריקה

המלונאים בבתי המלון בעיר מעסיקים כ-1,500 מסתננים ממדינות אפריקה שנכנסו לישראל שלא כחוק דרך גבול מצרים (להלן - מסתננים). היעדר מדיניות אכיפה ברורה ועקבית של המדינה בנוגע להעסקתם של המסתננים מעודדת אותם להגיע אל העיר. אמנם יש בכך משום סיוע בטווח הקצר לפתרון מצוקת כוח האדם בבתי המלון, אולם שהייתם הבלתי מוסדרת גורמת בעיות לעיר ולמוסדותיה, והיא עלולה לפגוע בעקיפין בשירותים שהעירייה מספקת, לרבות לתעשיית התיירות.

## סיכום והמלצות

קיומה של אילת כעיר יציבה ובעלת אוכלוסייה חזקה - נוכח מיקומה האסטרטגי - הוא אינטרס לאומי של מדינת ישראל. תעשיית תיירות משגשגת ובת-תחרות באילת חיונית לכלכלה הלאומית בכלל ולאילת בפרט, משום שהיא העוגן הכלכלי המרכזי שלה. הפיכתה של אילת לעיר תיירות נעשתה בעידודה, בתמיכתה ובמעורבותה של ממשלת ישראל לאחר שהתקבלו החלטות בממשלה, בוועדות ובצוותים שעסקו בעניין. בשנים האחרונות חלה נסיגה במעורבות הממשלתית וירידה בהשקעות בתחום התיירות בעיר. העיר נמצאת בתהליך של דעיכה, והיא סובלת ממספר רב של בעיות כבדות משקל ההולכות ומחריפות עם הזמן. המשך הירידה בתיירות לאילת עלול לפגוע בחוסנה הכלכלי של העיר, שהיא השער הדרומי של המדינה.

אורך רצועת החוף המיועדת לשימוש תיירותי באילת הוא קצר מאוד, בעיקר משום שהחוף מנוצל לשימושים שאינם תיירותיים, ובכלל זה נמלי ים. לדעת משרד מבקר

1 תכנית מתאר ארצית חלקית לחופין ולמימי חופין - חוף מפרץ אילת שאושרה ב-5.6.05 על פי החלטת ממשלה מס' 3688.

המדינה, על הגופים הממשלתיים הנוגעים בדבר - משרד התחבורה, משרד התיירות וממ"י - לגבש מתוך ראייה כוללת תכנית מוסכמת בנוגע להקצאת הקרקעות, לאופן פיתוח התשתיות, לפינוי רצועת החוף של אילת לצרכי תיירות ולניצול נכסי המדינה; תכנית שתביא תועלת מרבית לציבור ולעתידה של העיר.

מחלוקות בין גופים ממשלתיים שונים בנוגע לפתרון הבעיות בעיר אילת נמשכות שנים רבות, וכל גוף מתחפר בעמדתו בלי לראות את התמונה הכוללת. בשל כך לא ניתן להגיע לפתרונות מוסכמים וישימים שיוכלו לשמש גם לטווח הארוך. לפיכך על הממשלה בכלל ועל משרד התיירות, משרד האוצר, משרד התחבורה וממ"י בפרט לפעול בהקדם, תוך שיתוף פעולה ותיאום עם עיריית אילת ועם הגורמים המקומיים, כדי להגיע להסכמה שתאפשר ליישם את התכניות לפיתוחה של אילת כעיר תיירות בת-תחרות. כמו כן יש לפעול לפיתוחם של עוד עוגנים כלכליים בעיר שיקטינו את הסיכון הטמון בהסתמכות בלעדית על תעשיית התיירות.

פרק שני

**היבטים בתחום  
הטיפול בצורכי קשישים**



## היבטים בתחום הטיפול בצורכי קשישים

---

### פעולות הביקורת

העלייה בתוחלת החיים הביאה לגידול ניכר בשיעור הקשישים בחברה הישראלית - בשנת 2010 היו כ-10% מאוכלוסיית ישראל, שמנתה כ-7.6 מיליון נפש, בני 65 ומעלה. חלקם סובלים מבעיות בריאות ומירידה בתפקוד הפיזי, האינטלקטואלי והנפשי, חלקם זקוקים להשגחה בכל שעות היממה ולעזרה בפעולות היום יום וחלקם זקוקים לשירותי בריאות בקהילה ובבתי החולים.

נוכח חשיבות הנושא בדק משרד מבקר המדינה בתקופה פברואר-ספטמבר 2010 את הנושא מהיבטים שונים, כדלקמן:

במשרד הבריאות ובקופות החולים נבדקו סדרי הפעלת היחידות לטיפול בית של הקופות ובכלל זה נבדקו סדרי מתן השירות לקשישים; קביעת תקני כוח האדם ביחידות; פעולות משרד הבריאות להסדרת תחום זה; הרשומות הרפואיות ביחידות; הפעולות למניעה ולאבחון של מחלות האופייניות לקשישים המרותקים לביתם, והטיפול בבית החולים הנוטים למות.

במשרד הבריאות ובקופות החולים נבדקו, בין היתר, הטיפול בקשישים הנוטלים תרופות רבות - שמונה תרופות או יותר; בקרת המשרד על הרפואה בקהילה בנושא זה; פעילותן של מרפאות להערכה גריאטרית הבודקות את מצבם הרפואי של אותם קשישים, לרבות נטילת התרופות; מתן ייעוץ של רוקחים קליניים לקשישים בעניין ריבוי נטילת תרופות; סדרי הדיווח של קופות החולים למשרד הבריאות על ניפוק תרופות ושימוש המשרד בדיווח זה.

במשרדי הבריאות והאוצר, בכמה בתי חולים כלליים-ממשלתיים ובתי חולים של שירותי בריאות כללית ובקופות החולים נבדקה סוגיית סדרי האשפוז של חולים במחלקות הפנימיות, לרבות העומס שנוצר לעתים וסיבותיו; בכלל זה נבדקו סדרי מימוש התכניות שהכין משרד הבריאות להוספת מיטות אשפוז בכלל ומיטות פנימיות בפרט, והצעדים שאפשר לנקוט לשיפור תנאי האשפוז במחלקות הפנימיות גם ללא תוספת מיטות. עקב חשיבות הנושא, והשפעתו על חולים רבים - בעיקר קשישים - ונוכח המצב הקשה שנחשף לפני צוות הביקורת במחלקות פנימיות בבתי חולים ברחבי הארץ, כבר ביולי 2010, לפני סיום הביקורת, הציג משרד מבקר המדינה באופן חריג את הסוגיות העקרוניות לפני ראש הממשלה ושר הבריאות, מר בנימין נתניהו, סגן שר הבריאות, הרב יעקב ליצמן, ושר האוצר, די"ר יובל שטייניץ.

במוסד לביטוח לאומי נבדקו סדרי מתן גמלת הסיעוד לקשישים בקהילה. נבדקו בעיקר הנושאים האלה: בדיקת הזכאות לגמלת סיעוד ואישורה; סדרי עבודתן של הוועדות המקומיות בכל הנוגע לקביעת תכנית הטיפול בקשיש ולפיקוח ולבקרה על ביצועה; מתן שירותי סיעוד; פיקוח ובקרה על הארגונים המספקים שירותי סיעוד; תשלום הגמלה ישירות לזכאי לעומת מתן "גמלה בעין"; המצב האקטוארי של ענף הסיעוד ותמיכת מערכות המחשוב בתהליכי העבודה הקשורים ליישום הוראות החוק בנושא זה.

ברשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול שבמשרד הפנים נבדקו איכות השירותים הניתנים לקשיש לצורך העסקת עובד זר בסיעוד וסדרי העסקתם של העובדים הזרים. בדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר ובמשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה.

## הקשיש בקהילה - טיפול בית שמספקות קופות החולים לקשישים

חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 (להלן - החוק), קובע כי קופת חולים אחראית כלפי מי שרשום בה למתן מלוא שירותי הבריאות שלהם הוא זכאי בתוך זמן סביר ובמרחק סביר ממקום מגורי המבוטח, וכי הטיפול יינתן בין במרפאה ובין בבית. ואכן קופות החולים נותנות שירות של טיפולים רפואיים בבית (להלן - טיפולי בית) לכ-29,000 חולים בסך הכול (רובם קשישים). סוגי טיפולי הבית שמספקות קופות החולים כוללים בעיקר טיפולים חלופיים לאשפוז בבית חולים<sup>1</sup>; שירותי מרפאה לחולים שאינם מסוגלים להגיע בכוחות עצמם למרפאות; טיפולי שיקום לאחר ניתוחים או אירועים בריאותיים חריפים; הוספיס בית - טיפול בחולים הנוטים למות (בעיקר חולי סרטן).

לטיפול הרפואי בבית יתרונות רבים על פני אשפוז במוסד או בבית חולים, ובהם מניעת חשיפה לזיהומים; שהיית המטופל בסביבה מוכרת לו, דבר המונע מצבים של בלבול, דיכאון ואי-התמצאות (דיס-אוריינטציה) העלולים להתלוות לאשפוז בסביבה שאינה מוכרת למטופל; מתן אפשרות תמיכה רציפה של בני המשפחה; הפחתת העומס במחלקות האשפוז הפנימיות בבתי החולים שברבות מהן מצוקת אשפוז ומחסור בכוח אדם רפואי וסיעודי<sup>2</sup>; ככל הנראה גם הפחתת ההוצאה הלאומית על שירותי בריאות<sup>3</sup>. כדי שמערך הטיפול הרפואי הניתן בבית יאפשר את מילוי כל צורכי המטופלים, על כל קופה להיערך בהתאם, ובין היתר להקצות לכך צוות רפואי הכולל מטפלים במגוון של מקצועות רפואיים.

### פעולות הביקורת

בדוח שפרסם מבקר המדינה בשנת 2006 הוא ציין<sup>4</sup> כי "רק בשנים האחרונות החל משרד הבריאות ליזום תהליך של פיתוח סטנדרטים וגיבוש קריטריונים לטיפול רפואי בבית". בחודשים פברואר-אוגוסט 2010, בדק משרד מבקר המדינה את הנושאים האלה: שמירה על עקרון השוויון שנקבע בחוק במתן טיפולי בית; סדרי הטיפול בחולים המטופלים בביתם (להלן - מטופלי בית)<sup>5</sup>; קביעת תקני כוח אדם ליחידות לטיפול בית (להלן - היחידות); הפעולות שנקטו משרד הבריאות (להלן - המשרד) והקופות להמשך הסדרת תחום טיפולי הבית; תיעוד רפואי ביחידות; מתן תמריצים לקופות לעידוד

- 
- 1 כגון מתן תרופות בעירוני תוך-וריד והנשמת חולים.
  - 2 עוד על נושא זה ראו בדוח המלא בפרק "מצוקת האשפוז במחלקות הפנימיות בבתי חולים כלליים", עמ' 169.
  - 3 מחקר של הכללית, משרד הבריאות והדסה על מאושפזי הבית של הכללית במחוז ירושלים שפורסם ב-2007 מצא כי עלות אשפוז בית היא כחמישית מעלות אשפוז בבית חולים.
  - 4 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 56ב (2006), בפרק "היבטים בטיפול בקשיש הסיעודי", עמ' 577.
  - 5 מרבית מטופלי הבית הם קשישים - חולים בני 65 ומעלה.

טיפול בית; טיפולי בית וטיפול פליאטיבי<sup>6</sup> לחולה הנוטה למות; מניעה ואבחון של מחלות האופייניות לחולים המטופלים בביתם.

הבדיקה נעשתה במשרד ובארבע קופות החולים: שירותי בריאות כללית (להלן - הכללית); מכבי שירותי בריאות (להלן - מכבי); קופת חולים מאוחדת (להלן - מאוחדת); לאומית שירותי בריאות (להלן - לאומית). נבדקו, בין היתר, תיקים רפואיים של 114 מטופלי בית אשר נבחרו מכל הקופות באופן אקראי. בדיקות השלמה נעשו במועצות הלאומיות<sup>7</sup>, במכון ברוקדייל<sup>8</sup>, במוסד לביטוח לאומי ובאגודה למלחמה בסרטן<sup>9</sup>.

## עיקרי הממצאים

### חשש לפגיעה בעקרון השוויון בין מבוטחים

החוק קובע כי "ביטוח הבריאות הממלכתי לפי חוק זה, יהא מושתת על עקרונות של צדק, שוויון ועזרה הדדית". אשר על כן, חשוב שפיתוח היחידות בכל קופה יאפשר מתן שירות שווה, בכל רחבי הארץ, לכל מבוטחי הקופה. הביקורת העלתה כי בקופות הכללית, מאוחדת ולאומית קיימים הבדלים ניכרים בין מחוז למחוז מבחינת שיעור הקשישים המטופלים על ידי היחידות מכלל הקשישים המבוטחים במחוז, ונמצא כי בפריפריה שיעור הקשישים המקבלים שירות זה קטן משיעורם במרכז הארץ. הבדלים אלה הם משמעותיים ומשקפים לכאורה פגיעה בעקרון השוויון שנקבע בחוק.

### סדרי הטיפול בקשישים מטופלי בית

**בדיקה ראשונית של מטופל בית:** חשוב כי עם קליטתו של המטופל ביחידה, הטיפול בו בביתו יהיה טיפול המשך לטיפול שקיבל במסגרת הרפואית הקודמת שבה שהה (בדרך כלל חדר מיון או מחלקת אשפוז בבית חולים), וכי בדיקה ראשונית של אותו מטופל תיעשה בתוך פרק זמן סביר שיאפשר שמירה על הרצף הטיפולי. הביקורת העלתה שאמנם כל הקופות, למעט הכללית, קבעו תקן לזמן המרבי עד ביצוע הבדיקה הראשונית, ואולם הן לא הקפידו לעמוד בו, והבדיקה הראשונית נעשתה לעתים רק לאחר עשרה ימים עד שלושה שבועות מההפניה ליחידה. עוד נמצא כי בכללית, שכאמור לא קבעה תקן לכך, חלק מהמטופלים נבדקו לראשונה רק יותר מחודש לאחר הפנייתם ליחידה, ובכך יש סכנה להידרדרות במצבו הרפואי של החולה.

**הפרדה בין תפקידי ביצוע ובין תפקידי פיקוח בכללית:** בניגוד לכללי מינהל תקין, נוהלי הכללית מאפשרים מצב שבו אותו בעל תפקיד ימלא גם

6 טיפול תומך, בעיקר להקלת כאביו של החולה, המיועד בעיקר לחולי סרטן.  
7 גופים מקצועיים המייצגים להנהלת המשרד בכל תחומי מערכת הבריאות.  
8 מכון ברוקדייל הוא מכון מחקר המבצע מחקרים בסוגיות חברתיות לרבות נושא הזקנה.  
9 האגודה למלחמה בסרטן מפעילה יחידה להוספיס בית.



תפקיד ביצועי-רפואי באחת המינהלות<sup>10</sup> וגם את תפקיד הפיקוח הרפואי מטעם הנהלת היחידה המחוזית על פעילותו שלו באותה מינהלה.

**קביעת דרגת החומרה של המצב הרפואי ותכנית טיפול:** כדי לייעל את הטיפול, חשוב שבעת קבלת מטופל ליחידה תיקבע דרגת החומרה הרפואית של מצבו ותוכן תכנית טיפול הנגזרת ממנה, ובה יצוינו, בין השאר, יעדים רפואיים, תמהיל אנשי הצוות המטפל ותדירות טיפוליהם וביקוריהם. אולם הבדיקה העלתה כי במחוז דרום של לאומית לא נקבעו דרגות חומרה רפואיות ותוכניות טיפול למטופלים.

**תדירות הביקורים של רופאים ואחיות אצל מטופלי הבית:** המשרד הכיר בחשיבות קביעת מספר מזערי של ביקורי רופאים ואחיות (להלן - הצוות המטפל או המטפלים) לכל אחת מדרגות החומרה הרפואיות. המשרד קבע, במסגרת מבחני תמיכה, כי חולה הנמצא בדרגת חומרה רפואית שהטיפול בבית מהווה עבורו תחליף לאשפוז יזכה לתדירות ביקורים של רופא לפחות 6 פעמים בחודש או יותר מכך, בהתאם למצבו הרפואי. אולם המשרד לא פרסם הנחיות מחייבות בנוגע למספר הביקורים המזערי של הצוות המטפל לכל מטופלי הבית, גם בדרגות החומרה הרפואיות האחרות.

הכללית ולאומית קבעו בנוהליהן לכל דרגות החומרה תדירות אחידה של ביקורים בלי קשר לחומרת מצבו של המטופל, תדירות הנמוכה במידה ניכרת מהתדירות שקבע המשרד במבחני התמיכה למטופלים שהטיפול בהם בביתם הוא תחליף אשפוז. כמו כן בכללית, במכבי ובלאומית נמצאו מקרים שבהם לא נעשו ביקורים בתדירות הנדרשת על פי נוהלי הקופות עצמן.

**קבלת החלטות רפואיות ותיעודן:** נוהלי הקופות קובעים את החובה לקיים ישיבות צוות ואת תדירותן, על מנת להבטיח רצף טיפולי בין המטפלים השונים, העברת מידע ועדכון תכנית הטיפול בהתאם לשינויים במצבם של המטופלים. בניגוד לכך נמצא כי במחוזות מרכז ודרום של לאומית לא מתקיימות ישיבות צוות. הועלה גם כי בחלק מהיחידות בכללית ובמאוחדת ישיבות הצוות תועדו בתיקי פרוטוקולים באופן מרוכז ולא בתיקיהם הרפואיים של המטופלים. גם בחלק מתיקי המטופלים שנבדקו במכבי לא נמצא תיעוד על ישיבות צוות. עקב כך התיקים הרפואיים של מטופלי הבית אינם משקפים את מלוא ההחלטות שהתקבלו בעניינם.

**תיעוד רפואי ממוחשב ביחידות:** נמצא כי קופות החולים עדיין לא עברו למחשוב מלא של הרשומות ביחידות. חלק מהקופות עשו פעולות בתחום זה, אך הן לא הושלמו, וכך נמצאו יחידות שבהן חלק מאנשי הצוות הרפואי משתמשים בתיק ממוחשב וחלק בתיק ידני. כך למשל ביחידה במחוז מרכז של הכללית נמצא כי כל המידע הרפואי נרשם ידנית בתיקים פיזיים שנמצאים רק בבית המטופל בלא העתק ביחידה המחוזית או במחשב המרכזי של הקופה.

**קביעת תקני כוח אדם רפואי ליחידות:** חשוב לקבוע תקני כוח אדם ליחידות, בין השאר כדי למנוע הבדלים בין השירות של יחידות שונות באותה קופה העלולים לפגוע בעקרון השוויון שנקבע בחוק. ואולם בביקורת עלה כי מלבד מאוחדת,

10 היחידה של הכללית במחוז מרכז מאורגנת בשלוש מינהלות אזוריות הכפופות לנהלת היחידה המחוזית.

שקבעה תקני כוח אדם ברורים, הכללית ומכבי לא קבעו תקנים כאמור, ולאומית קבעה תקן אך לא עיגנה אותו בנוהל כתוב והוא אינו מיושם. כך לדוגמה היחידה של לאומית בקריית גת, אינה עומדת בנוהלי הקופה בדבר תדירות הביקורים המזערית וגם לא בתקן הזמן המרבי שקבעה הקופה לבדיקה ראשונית, בין היתר נוכח העובדה שלא נקבע נוהל כאמור.

**מתן הסכמה לטיפול בבית:** הטיפולים המבוצעים בבית כוללים לעתים פעולות רפואיות מורכבות. ועדה של המשרד שפעלה בשנת 1995 המליצה בטיטות קובץ תקנים שכתבה כי קבלת מטופל ליחידה תהיה רק בתנאי שהוא או האפוטרופוס שלו הביעו מראש בכתב את הסכמתם לטיפול זה. הביקורת העלתה כי הקופות (למעט הכללית) לא בחנו את הצורך בחתימת מטופלי הבית על טופסי הסכמה, גם כאשר מדובר בטיפולים מורכבים או בחולים שנמצאים בטיפול בבית כתחליף לאשפוז.

### הסדרת תחום טיפולי הבית ובקרתו על ידי המשרד

חשיבות תחום טיפולי הבית הולכת וגוברת, בייחוד נוכח מצוקת האשפוז הקשה בבתי החולים. הביקורת העלתה כי אף שבשנים 1995-2008 הקים המשרד שלוש ועדות לצורך ביצוע עבודת מטה שתשמש להסדרת תחום טיפולי הבית, ואף שבבקורות שעשה ביחידות נמצא שנושאים רבים מחייבים הסדרה, הוא לא קבע נוהל מחייב לקופות בכל הנוגע לשירות טיפולי הבית.

**היעדר מידע אחיד על טיפולי הבית:** כדי לאפשר למשרד השוואה בין קופות החולים מהיבטים שונים של שירות טיפולי הבית לשם קביעת מדיניות בנושא, על הקופות לקבוע באופן דומה את דרגות החומרה של מצבם הרפואי של מטופלי הבית. ואולם בביקורת עלה כי יש שוני מהותי בין הקופות בקביעת דרגת החומרה ביחידות וכן בהגדרת ייעודן של היחידות בנוהלי הקופות. בשל כך המשרד אינו מקבל דיווחים מהקופות במתכונת אחידה, ולכן הוא מתקשה לקיים פיקוח ובקרה הולמים ורגולציה נאותה בתחום זה. לפיכך המשרד גם אינו יכול לתגמל את הקופות בהתאם להישגיהן ובהתאם לעמידתן באמות המידה שקבע.

### תמריצים לעידוד טיפולי בית

בשנים 2008-2010 חילק המשרד לקופות שלושה תמריצים בסך כולל של כ-20 מיליון ש"ח שיועדו לביצוע פעולות מוגדרות ובהן פעולות בתחום טיפולי הבית. אך בביקורת עלה כי חלוקת כספי התמריצים לקופות החולים לא תאמה את החלטות הממשלה והמשרד במלואן, ובכך נפגעה הסדרת הנושא. כמו כן קיים חשש שהקופות לא עשו די פעולות לפיתוח נושא טיפולי הבית כפי שנדרשו בעקבות התמריצים שקיבלו.

### מניעה ואבחון של מחלות אופייניות לקשישים המטופלים בביתם

כדי לשפר את מצבם הבריאותי של מטופלי הבית, למנוע אשפוזים ואף להשיג את החיסכון הכלכלי הנובע מכך, על הקופות להפנות את מטופלי הבית לבדיקות המיועדות למניעה ואבחון של מחלות האופייניות לקשישים ולתת להם את הטיפול הנדרש. נמצא כי הקופות אינן שולחות את מטופלי הבית הקשישים לבדיקות חיוניות של צפיפות

העצם. כמו כן נמצא כי מלבד יחידה אחת של מאוחדת, היחידות בכל הקופות אינן מבצעות בדיקות עיניים לחולי סוכרת בביתם כדי לאבחן בזמן תהליך של התעוורת.

### טיפול בית וטיפול פליאטיבי בחולה הנוטה למות

1. בארץ מתים בכל שנה כ-10,000 חולי סרטן. גישת הטיפול הפליאטיבי (palliative care) בחולים הנוטים למות הוכרה בידי ארגון הבריאות העולמי כטיפול שמשפר את איכות החיים של חולים סופניים ושל בני משפחותיהם, באמצעות מניעת סבל והקלת הכאב על ידי זיהוי מוקדם ואיתור הכאב והבעיות, לרבות הסימנים הפיזיים, הפסיכולוגיים, החברתיים והרוחניים שלהם, וטיפול בכל אלה. ואולם בשנים 2004-2009 לא גדל מספר מיטות האשפוז המיועדות לחולים הנוטים למות (הוספיס) בישראל ומספרן היה 76 בלבד - כ-20% מהדרוש לפי הצרכים שנקבעו עוד ב-2005 על ידי ועדה שפעלה בנושא.

2. ביולי 2009 פרסם המשרד חוזר מנכ"ל בנושא "הפעלת שירות פליאטיבי (הוספיס) בקהילה, בבית חולים כללי ובמוסד סיעודי" שקבע בין השאר כי על הקופות להקים מערך פליאטיבי ייעודי שייתן את השירות בבית המטופל ויהיה זמין 24 שעות ביממה.

ואולם ברוב היחידות - מלבד היחידות במחוז דרום שבקופות הכללית ומכבי - ניתנו טיפולי הבית על ידי צוותים שאינם ערוכים לתת את השירות הפליאטיבי 24 שעות ביממה לחולים הנוטים למות כנדרש בחוזר. כמו כן הועלה כי היחידות אינן די מיומנות במתן טיפול פליאטיבי.

### ידוע המבוטחים על שירות טיפולי הבית

כדי להבטיח שכל מי שזכאי לשירות טיפולי הבית יקבל אותו, יש לפרסם מידע בדבר השירות בקרב ציבור המבוטחים. נמצא כי משרד הבריאות לא קבע כי מחובתן של הקופות לפרסם מידע זה, וכי הוא אינו מפרסם בעצמו את שירותי טיפולי הבית שנותנות הקופות ואת הדרכים לקבלתם. אשר לפרסום בידי הקופות - באתרי האינטרנט של הכללית ומכבי לא נמצא מידע על השירות.

### פעולות הקופות לאיתור קשישים הזקוקים לטיפול בית

נמצא כי לאומית ומאוחדת אינן מפעילות תכנית מקיפה ושיטתית לאיתור יזום של קשישים הזקוקים לטיפול רפואי בביתם ואף אינן פועלות לגיבוש תכנית כאמור. מכבי מסרה שבכוונתה להפעיל בשנת 2011 תכנית כזו על פי נתונים שיש בידיה על הקשישים המבוטחים אצלה, והכללית מסרה שהיא מבצעת פעולות לאיתור קשישים הזקוקים לטיפול בית.

המוסד לביטוח לאומי העביר במשך כשנה בכל רבעון לכל אחת מהקופות מידע על קשישים סיעודיים שייתכן שחלקם מתאימים לקבלת שירות טיפולי הבית. ואולם מלבד הכללית אף אחת מהקופות לא השתמשה במידע ולא פנתה ביוזמתה לקשישים אלו. כמו כן נמצאו טעויות בנתונים שמעביר המוסד לביטוח לאומי לקופות.

## סיכום והמלצות

על אף הדרישה בחוק לפעולה של הקופות על פי עקרון השוויון, בכללית, במאחדת ובלאומית נמצאו הבדלים ניכרים בין מחוזות המרכז למחוזות הפריפריה בכל הנוגע לשיעור הקשישים המטופלים על ידי היחידות. לדעת משרד מבקר המדינה, על הקופות והמשרד למצוא דרכים לצמצם פערים אלו בין הפריפריה למרכז ועל המשרד לשקול מתן תמריצים ייעודיים לקופות לשם כך. כמו כן על המשרד והקופות לפעול ליידוע הציבור על שירות הטיפול בבית על יתרונותיו.

על קופות החולים לבצע בקרות על סדרי פעולתן של היחידות כדי להבטיח את פעילותן על פי נוהלי הקופות. כמו כן על הקופות לעגן בנהלים את כל היבטי פעילות היחידות. בכלל זה, על הנהלות הכללית, מכבי ולאומית לקבוע מפתחות תקינה ותקני כוח אדם ליחידות.

על הכללית לבחון את הצורך להוציא למחוזות וליחידות הנחיות שיבטיחו את הפרדת התפקידים הנדרשת במבנה הארגוני ביחידות.

על המשרד לקבוע תקנים לפעולת היחידות כדי להבטיח שירות מיטבי והולם למטופלי הבית, וכדי שיוכל לפקח על פעולות הקופות בתחום טיפולי הבית ולעודד את הקופות להרחיב את השירות על בסיס נתונים אמין גם באמצעות מתן תמריצים. בכלל זה, על הקופות להשלים את מחשובן המלא של היחידות ואת הסדרת הטיפול ברשומה הרפואית.

נוכח מצוקת האשפוז בבתי החולים, על המשרד לקבוע מדיניות לאומית לפיתוח תחום טיפולי הבית שתתבסס בין השאר על בחינת היעילות הכלכלית והרפואית של פעולות היחידות לטיפול בית; על המשרד והקופות לפעול להאחדת הפעילות והמידע בתחום זה, ובין השאר לקביעה אחידה של דרגות החומרה הרפואיות של החולים ביחידות, כדי לאפשר ניתוח של המידע והשוואה בין הקופות, קיום פיקוח ובקרה, וחלוקת תמריצים לפי מדדים קבועים.

על הקופות לפעול לאבחון מוקדם וטיפול במחלות אופייניות לקשישים גם אצל קשישים המטופלים בביתם, גם אם הדבר כרוך בהפעלת רופאים מומחים בבתיים של החולים.

על הקופות לפעול למתן שירות הוספיס בית על ידי יחידות ייעודיות לכך כנדרש בחוזר המשרד ולקיים פיקוח ובקרה על היחידות שהן מפעילות ועל הגופים החיצוניים שמהם הן רוכשות שירותים בתחום זה.

על קופות החולים לשקול לאמץ תכנית מקיפה ושיטתית לאיתור יזום של אוכלוסיית הקשישים המתאימה לטיפולן של היחידות, במיוחד לקשישים לאחר אשפוז, ולפנות אליהם ואל בני משפחותיהם במטרה לשלבם במערך הטיפול של היחידות. לשם כך על הקופות להתבסס, בין היתר, על מידע מהמוסד לביטוח לאומי.

חשיבותו של הטיפול בבית הולכת וגדלה הן עקב יתרונותיו והן עקב מצוקת האשפוז בבתי החולים. לכן חשוב שמשרד הבריאות והקופות ישימו את נושא טיפולי הבית במקום גבוה בסדר העדיפויות שלהם ויפעלו להסדרת השירות ועידוד השימוש בו.

## טיפול מרובה תרופות לקשישים

בשנת 2010 היו הקשישים<sup>1</sup> כ-10% מאוכלוסיית ישראל, שמנתה כ-7.6 מיליון נפש. העלייה בתוחלת החיים ובהתפתחות מחלות כרוניות ופיתוח מתמיד של תרופות חדשות ושיווקן מביאים לשימוש רב יותר מבעבר בתרופות, בעיקר בקרב אוכלוסייה זו. קשישים רבים מטופלים במספר תרופות לאורך זמן, ויש כאלה שנוטלים גם 20 תרופות. תרומת התרופות לאריכות החיים ידועה, אך יש לוודא שלא יהפכו לחרב פיפיות.

ממחקרים רבים עולה כי קשישים רבים נוטלים במשך שנים תרופות מיותרות, ושכיחות הבעיות הנובעות מן הטיפול התרופתי עולה ככל שמספר התרופות שנוטל הקשיש עולה. אין במספר תרופות רב כשלעצמו שנוטל הקשיש להעיד על טיפול תרופתי לקוי או שגוי, אולם יש לבחון באופן שיטתי את נאותות מתן התרופות ואת השימוש בהן. טיפול מרובה תרופות (Polypharmacy) משמעותו טיפול קבוע בתרופות מסוגים שונים באותו בזמן. יש המגדירים שימוש מרובה תרופות כשימוש בחמש תרופות או יותר, ויש הקובעים מספר גדול יותר כגון שמונה. ריבוי תרופות מנבא במידה רבה אשפוז וסיבוכים בריאותיים לרבות נפילות ושברים.

בחודשים ינואר-יוני 2010, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול הרפואי בקשישים הנוטלים תרופות רבות - שמונה תרופות או יותר. נבדקו בעיקר בקרת המשרד על הרפואה בקהילה בנושא זה, פעילותן של מרפאות להערכה גריאטרית הבודקות את מצבם הרפואי של אותם קשישים, לרבות נטילת התרופות, מתן ייעוץ של רוקחים קליניים<sup>2</sup> לקשישים בעניין ריבוי נטילת תרופות, סדרי הדיווח של קופות החולים למשרד הבריאות על ניפוק תרופות ושימוש המשרד בדיווח זה, החלפת תרופות לקשישים, ומתן מידע תרופתי לחולים. הבדיקה נעשתה במשרד הבריאות (להלן - המשרד), בארבע קופות החולים (להלן גם - הקופות): שירותי בריאות כללית (להלן - הכללית), מכבי שירותי בריאות (להלן - מכבי), קופת חולים מאוחדת (להלן - מאוחדת) ובלאומית שירותי בריאות (להלן - לאומית). בירורים נעשו במועצה הלאומית לגריאטריה<sup>3</sup>.

- 1 לפי פרסומי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה "בן 65 ומעלה". יש פרסומים שבהם קשיש מוגדר "בן 75 ומעלה".
- 2 רוקח קליני - רוקח בעל תואר שני ברוקחות קלינית, נוסף על תארו הראשון ועל הדיפלומה ברוקחות שמשרד הבריאות מכיר בה. מטרת ההכשרה המיוחדת היא שיפור הטיפול התרופתי והתאמתו המרבית למטופל להשגת יעדים רפואיים אופטימליים.
- 3 המועצות הלאומיות הן גופים מייעצים מקצועיים בתחומי הבריאות. תפקידן לסייע למנכ"ל משרד הבריאות, בין היתר, בהתוויית מדיניות בריאות. ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 49 (1999), עמ' 130.

## עיקרי הממצאים

### פעילות המשרד וקופות החולים

1. הטיפול התרופתי בקשישים בקהילה נדון כבר בשנת 2003 במועצה הלאומית לגריאטריה, שהקימה ועדה ל"שימוש מושכל בתרופות בקשישים" ומסקנותיה הוצגו בנובמבר 2004. הנושא נדון גם בשנת 2004 בוועדה "לקידום בריאות ורפואה מונעת בגיל המבוגר", שפרסמה ביוני 2004 דוח<sup>4</sup>, ובו המליצה לבחון מעת לעת חולים הנוטלים תרופות רבות. רק כעבור שלוש שנים - במאי 2007 - הפיץ מינהל רפואה שבמשרד חוזר בנושא "אמות מידה למרפאות להערכה גריאטרית כוללנית בקהילה". החוזר קובע, בין היתר, כי קופות החולים תפעלנה מרפאה להערכה גריאטרית המיועדת לקשישים בני 75 ומעלה שהם בסיכון גבוה לפי קביעת הרופא הראשוני (רופא המשפחה) ולפי התוויות שונות כמו טיפול קבוע ביותר משמונה תרופות, ירידה תפקודית, נפילות חוזרות או אשפוזים חוזרים<sup>5</sup>.

לטיפול רפואי נאות בקשישים הנוטלים תרופות רבות יש כמה חלופות, ובהן מעקב תקופתי של רופא המשפחה על מצבו הבריאותי-תרופתי של הקשיש, סקירה תקופתית של רוקח קליני או פרמקולוג קליני<sup>6</sup>, בדיקה של רופא מומחה בגריאטריה וכן הפנייה מטעם רופא המשפחה לבדיקה ב"מרפאה להערכה גריאטרית כוללנית בקהילה" (ראו גם להלן). מבדיקת משרד מבקר המדינה בקופות החולים עולה כי יש שונות רבה בין הקופות באשר לטיפולן באוכלוסיית החולים הנוטלים תרופות רבות.

2. משרד מבקר המדינה בחן את שיעור הצריכה של שמונה תרופות או יותר (תרופות כרוניות ללא תרופות למצבי חולי חריפים) בקרב המבוטחים מעל גיל 75 לפי נתוני הקופות שהועברו אליו: בעוד שבמאחדת רק 7.3% מן הקשישים מעל לגיל 75 צורכים שמונה תרופות או יותר, הרי שבכללית 34.3% מן הקשישים צורכים שמונה תרופות או יותר - פי כחמישה. פער זה מחייב המשך חקירה מעמיקה. אין זה סביר שהוא תוצאה של פערים חברתיים-כלכליים או פערי פריפריה מול מרכז. גם אם באלה טמון הסבר מסוים להבדל בשונות, היא מעוררת סימני שאלה מהותיים, נוכח העובדה שהפערים יכולים להצביע על שימוש יתר או חסר בתרופות. מתעורר אפוא חשש שהטיפול בקופות אינו מיטבי.

ראוי שהמשרד וקופות החולים יבדקו את פשר השונות הגדולה בין הקופות; הבדיקה חייבת להיעשות בכל הרמות: במחוזות, בסניפים ואף אצל רופאים. כן ראוי שהמשרד יבחן פיתוח שיטות לבדיקת הצורך בתרופות הרבות שהחולים בכלל והקשישים בפרט נוטלים ויגבש המלצות מתאימות בעניין.

4 הוועדה לקידום בריאות ורפואה מונעת בגיל המבוגר, קידום בריאות ורפואה מונעת בגיל המבוגר, המלצות בתחום מדיניות הבריאות ומניעה קלינית למבוגרים בקהילה (2004).

5 במקרה של ריבוי תרופות יבדקן האם יש צורך לשנות את הטיפול התרופתי.

6 רופא המתמחה, בין היתר, בכל הקשור ליחסי הגומלין בין תרופות, תופעות לוואי בין-תרופתיות ושימוש בתרופות במצבים מיוחדים.

### בקרת האגף לרפואה בקהילה במשרד על קופות החולים

הרשומה הרפואית של המבוטחים (תיק החולה) אמורה לכלול, בין היתר, מידע על התרופות שהחולה נוטל, על הדיון בכך ועל ההחלטה על המשך הטיפול בהן. קיום דיון על ידי הרופא המטפל, רופא אחר או רוקח קליני בעניין זה ותייעודו ברשומה הרפואית הוא תנאי מקדים להמשך הפניית המבוטח לייעוץ או לטיפול אחר כדי להפחית את מספר התרופות. משרד מבקר המדינה בדק 300 תיקי חולים, הצורכים שמונה תרופות או יותר, בכללית ובלאומית ושם דגש על קיום דיון בריבוי תרופות שאותן נוטלים אותם חולים.

מהבדיקה עלה כי בשלוש השנים שקדמו לביקורת לא התקיים דיון לגבי אותם חולים בשתי הקופות שנבדקו, ואין בתיקיהם התייחסות לתרופות הרבות שאותן הם נוטלים. זהו ממצא המצביע על טיפול רפואי חסר.

יצוין כי המשרד דרש מהקופות נתונים על קשישים הנוטלים תרופות רבות לפני שיקיים על כך ביקורת במחוזות הקופות, ואולם במהלך הביקורת הוא לא בדק אם יש בתיקיהם הרפואיים של החולים עדות לקיום דיונים בריבוי התרופות. מנגד, משרד מבקר המדינה מצא כי בבקרה של המשרד באמצעות לשכות הבריאות המחוזיות במוסדות גריאטריים, המשרד בדק את הטיפול התרופתי בכלל ואת ההתייחסות בתיקי החולים לריבוי תרופות בפרט.

### מרפאות להערכה גריאטרית

1. במאי 2007 הפיץ כאמור מינהל הרפואה שבמשרד חוזר בנושא "אמות מידה למרפאות להערכה גריאטרית כוללת בקהילה" ובו קריטריונים לקבלת השירות. החוזר שם דגש על קשישים הנמצאים בסיכון גבוה - על פי קביעת הרופא הראשוני ולפי התוויות שונות (קשישים המקבלים טיפול קבוע ביותר משמונה תרופות, קשישים הסובלים מנפילות חוזרות, ירידה תפקודית-קוגניטיבית וכו').

נמצא כי קופות החולים אכן מפעילות מרפאות להערכה גריאטרית, אולם רוב רובה של הפעילות בהן (כ-99%) נובעת רק מהפניות של רופאים בגלל ירידה תפקודית-קוגניטיבית של קשישים. בבדיקת 300 התיקים הרפואיים לא נמצאה אף לא הפניה אחת למרפאה להערכה גריאטרית שנבעה מהתוויה הרשומה בחוזר, לרבות טיפול קבוע ביותר משמונה תרופות.

כשלוש שנים לאחר הפצת החוזר האמור הטמעתו בקופות החולים חלקית מאוד - רק קשישים הסובלים מירידה תפקודית-קוגניטיבית מופנים למרפאות להערכה גריאטרית. יתכן שהסיבה לכך היא אי-מודעות של הרופאים הראשוניים לקיום החוזר בכלל, ולמצבי הסיכון ולתופעות השליליות העלולים לנבוע מנטילת תרופות רבות בפרט, אך מכל מקום הדבר מחייב פעולה. מן הראוי שהמשרד יבחן את יישום החוזר בקופות ואת היקפי הפניית קשישים למרפאות אלה.

2. לרופא הגריאטר תפקיד חשוב בטיפול בחולה הקשיש. יש מחסור ברופאים מומחים בגריאטריה, והמשרד קבע שהמקצוע במצוקה.

### רוקח קליני והשתלבותו בקהילה ובמחלקות האשפוז

מספר רוקחים קליניים שמועסקים בבתי חולים ובקהילה כבר הוכיחו את חשיבותם וכדאיות העסקתם למערכת הרפואית. הם עוסקים בהערכת הטיפול התרופתי, בייעוץ ובמתן מידע תרופתי לצוות הרפואי ולמטופלים, במתן המלצות להתאמת תרופות ומינונים, בניטור תרופתי של המטופל, בהדרכת החולה להגברת ההיענות לטיפול, בזיהוי תופעות לוואי של תרופות ובייעוץ להמשך טיפול. ביוני 2002 פרסם המשרד חוזר על רוקחות קלינית ובו קבע כי הוא רואה חשיבות רבה להעסקתו ולהשתלבותו של הרוקח הקליני בצוות הרפואי הן בבתי החולים והן במרפאות הקהילה.

בעקבות החוזר הגיש ארגון הרוקחים בישראל בשנת 2004 לוועדת סל הבריאות<sup>7</sup> הצעה לטכנולוגיה חדשה - שילוב ייעוץ רוקחי לחולים כרוניים המטופלים במספר רב של תרופות, שמחייב את הקופות להעסיק לשם כך רוקחים קליניים. ואולם ועדת סל הבריאות לא אישרה זאת בשנת 2005, וההצעה לא הוגשה שוב.

על אף החשיבות שמייחס המשרד לשילוב רוקח קליני בטיפול, הוא לא בחן את האפשרות להוסיף לתקני בתי החולים תקנים לרוקחים קליניים במחלקות האשפוז בכלל, ובמחלקות הפנימיות והגרירטריות שבהן מאושפזים קשישים הנוטלים תרופות רבות, בפרט.

### דיווח על ניפוק תכשירים - היעדר מידע לאומי עדכני

נתונים על הצריכה הלאומית של תרופות לסוגיהן חשובים לפיקוח ולבקרה על מערך הבריאות בארץ והם כלי מחקרי: הם יכולים לשמש כאומדן לרמת הטיפול התרופתי, להשוואה עם צריכת תרופות במדינות אחרות, להשוואה בין קופות החולים, להשוואת הצריכה לפי קבוצות גיל, אזורי ארץ, מגזרים וכו'.

ואכן, תקנות ביטוח בריאות ממלכתי (דיווח של קופות החולים על ניפוק תכשירים), התשנ"ט-1998 (להלן - התקנות), מחייבות את הקופות בדיווח חצי-שנתי למשרד על ניפוק תכשירים (כולל כל סוגי התרופות). נמצא כי הקופות מדווחות למשרד לפי הנדרש בתקנות, ואולם השימוש שעושה המשרד בדיווח שהוא מקבל מיועד אך ורק להכנת נתונים לוועדת סל הבריאות. כמו כן הדיווח אינו מאפשר למשרד לנתח צריכה כמותית של תרופות לפי מדדים כמו קבוצות תרופות (למשל, תרופות לסוכרת, תרופות ללחץ דם, תרופות לשינה ולהרגעה, תרופות אנטיביוטיות ועוד), גיל המטופלים וכו'. ראוי לשקול לתקן את התקנות כדי לאפשר זאת.

### החלפת תרופות לקשישים ולחולים כרוניים

סל שירותי הבריאות הממלכתי מכיל תרופות עם השם של החומר הפעיל בתרופה - בלבד<sup>8</sup>, ובאפשרותה של כל קופה לבחור את היצרן שממנו תרכוש את התרופה. אפשרות זו, החיונית לשמירה על המסגרת התקציבית, מתירה למעשה להחליף בתדירות גבוהה

7 ועדה ציבורית להרחבת סל הבריאות. את הוועדה ממנה שר הבריאות ולפעילותה מוקצה מדי שנה סכום קבוע.

8 תרופות המכילות חומרים פעילים בצורת חוזק ובצורת מינון שווים לתכשיר רפואי מקורי (שעליו נרשם פטנט) הרשום בפנקס התרופות הממלכתי, בין שיוצר בארץ ובין שיוצר בהר"ל.



צורה מסחרית אחת של תרופה בצורה מסחרית אחרת שלה. ואולם החלפת צורה מסחרית של תרופה בתדירות גבוהה עלולה לפגוע בנטילתה על ידי קשישים שהורגלו לשמה, לצורתה ולצבעה. שינוי התרופה בתדירות גדולה עלול להיות מקור לבלבול ולטעויות בקרב הצורכים תרופות רבות, והם אף עלולים להימנע מנטילתן. בביקורת עלה כי בכל הקופות אין הנחיות המורות להימנע במידת האפשר מהחלפת תרופות לקשישים, והמשרד עדיין לא נתן את דעתו לנושא<sup>9</sup>.

### מתן מידע תרופתי לחולים

**מערכות ממוחשבות לבדיקת השפעות גומלין בין-תרופתיות:** תגובות גומלין בין-תרופתיות יכולות לבוא לידי ביטוי בהפחתת יעילות התרופות או בהשפעה על רעילותן אגב גרימת תוצאות טיפול לא רצויות. אי-זיהוי תגובות גומלין בין-תרופתיות או תגובות גומלין בין תרופות למזון או לתוספי מזון יכולים לסכן את החולה. קיימות כיום מערכות מידע שלהן מנגנון בדיקה מקוון להשפעות הגומלין שבין התרופות השונות שמקבל החולה. כל קופות החולים, למעט לאומית - שלה אין עדיין מערכת כזו - פיתחו לעצמן או רכשו מערכת לבדיקת תגובות גומלין בין-תרופתיות. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח האפשרות לחסוך בעלויות, על המשרד ועל קופות החולים לבחון הקמת מערכת מידע לאומית לבדיקת תגובות גומלין בין-תרופתיות.

**מרכזים לייעוץ תרופתי בתשלום ושלא בתשלום:** יש מרכזים למתן ייעוץ תרופתי כמו מרכז למידע תרופתי המופעל על ידי היחידה לפרמקולוגיה קלינית של "המרכז הרפואי הדסה עין כרם", אשר מטפל ללא תשלום בפניות קשישים בשאלות הקשורות לטיפול התרופתי הניתן להם. לאחרונה החל להתפתח בארץ גם שירות בתשלום של רוקחים פרטיים המציעים ייעוץ תרופתי פרטי לחולים שנוטלים תרופות רבות. השירות ניתן בבית החולה או בבית המרקחת.

המשרד סבור שיש לשמור על קשר ותיאום של החולה עם הרופא המטפל; לדעתו אין מקום למכונים פרטיים ולתשלום של הקשיש בגין שירות שמגיע לו בדין מהרופא המטפל בו. בפקודת הרוקחים [נוסח חדש], התשמ"א-1981, אין התייחסות לתנאים למתן ייעוץ של הרוקח ולשאלה מי הוא הרוקח המוסמך לתת ייעוץ תרופתי (רוקח קליני או רוקח אחר).

לדעת משרד מבקר המדינה, למרכזי הייעוץ התרופתי עשויה להיות תרומה לשיפור איכות הטיפול התרופתי בקשישים. לכן מן הראוי שהמשרד וקופות החולים יבחנו את פעילות המרכזים האלה מבחינת השפעתם על הטיפול בקשיש. יש לבדוק אותם מכל ההיבטים - התנדבותיים, ציבוריים או פרטיים בתשלום או שלא בתשלום - בהשוואה לשירות שנותנים הרופאים הראשוניים בקהילה. אם המשרד והקופות סבורים שאין מקום למרכזי ייעוץ שפועלים בלי להכיר את התיק הרפואי של החולה, עליהם להודיע לציבור שניתן לקבל סקירה של הטיפול התרופתי אצל הרופא המטפל בקופת החולים.

9 ראו גם דוח שנתי 256 של מבקר המדינה (2006), "הקצאת תרופות למבוטחים בקופות החולים", עמ' 527.

## סיכום והמלצות

ממחקרים רבים עולה כי הרבה קשישים נוטלים במשך שנים תרופות רבות שחלקן אף מיותרות, ושכיחות הבעיות הנובעות מהטיפול התרופתי עולה ככל שמספר התרופות שנוטל הקשיש עולה. אין במספר תרופות רב לעצמו שנוטל הקשיש להעיד על טיפול תרופתי לקוי, אולם המלצות של מומחים קובעות כי יש לבחון בחינה תקופתית את נאותות מתן התרופות ואת השימוש בהן.

הפערים בין הקופות בשיעור הקשישים הצורכים שמונה תרופות או יותר מחייבים את המשך הבירור של המשרד וקופות החולים כדי להגיע למסקנה בעניין זה.

כל קופה נוקטת שיטה שונה בטיפול בחולים הנוטלים תרופות רבות. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד ועל קופות החולים, בשיתוף האיגודים המקצועיים<sup>10</sup>, לבחון פיתוח שיטות לבדיקת איזון הטיפול התרופתי בחולים הנוטלים תרופות רבות, במיוחד הקשישים, ולגבש המלצות מתאימות.

יש לבחון את האפשרות לקביעת מדד מטרה, למשל שיעור החולים בני 75 ומעלה שיצרכו שמונה תרופות או יותר, ולשאוף להגיע אליו בתוך תקופה מסוימת שתיקבע. יש לקבוע גם מדדים נוספים אשר יבדקו אם השימוש בתרופות הוא ראוי בהתחשב בצורך הרפואי ויכללו גם בקרה על אי-שימוש בתרופות במקרים שבהם הן נדרשות.

קיימים מספר מודלים לטיפול בקהילה בחולים המטופלים במספר רב של תרופות: מעקב תקופתי של רופא המשפחה על מצבו הבריאותי-תרופתי של הקשיש, סקירה תקופתית של רוקח קליני או פרמקולוג קליני או שיתופם בטיפול בעת ביקור אצל רופא המשפחה, בחינה של רופא מומחה גריאטר, המודל שמצוין בחוזר המשרד - הפניה למרפאה להערכה גריאטרית כוללת בקהילה ועוד. על המשרד לבחון האם המודלים שבחרו הקופות מביאים לתוצאות הטובות ביותר.

על המשרד ועל קופות החולים לתת את הדעת להרגלי השימוש בתרופות של חולים קשישים וחולים כרוניים שנוטלים תרופות רבות. לחולים כאלה, בעיקר לקשישים, קשה להסתגל לדברים חדשים, והחלפת התרופה יכולה להיות מקור לבלבול ולסיבוכים. מן הראוי אפוא לספק להם מידע תרופתי ברור ולהשתדל שלא להחליף להם את התרופות בתדירות גבוהה.

נוכח תפקידי הרופא הגריאטר בקהילה ונוכח המצוקה במקצוע הגריאטריה ראוי שהמשרד יפעל להכשרת רופאים ראשוניים (רופאים פנימאים ורופאי משפחה) בתחום הגריאטריה כדי להפחית את העומס המוטל על הרופאים הגריאטרים. במקביל ראוי שהמשרד ינקוט צעדים אפקטיביים להגדלת מספר המתמחים בגריאטריה.

איזון הטיפול התרופתי לקשיש עשוי להשפיע על איכות חייו, להגדיל את תוחלת החיים שלו, לצמצם אשפוזים במחלקות הפנימיות, ובמקרה של צמצום בתרופות - אף לחסוך בהוצאות לקשיש ולהקטין את ההוצאה הלאומית לתרופות. על כן על משרד הבריאות ועל קופות החולים לטפל בכך.

10 גיבוש התוויות והנחיות קליניות הוא אחד הנושאים המרכזיים בפעילותם של האיגודים המדעיים של ההסתדרות הרפואית בישראל (הר"י). גיבושן ופרסומם נעשה על ידי אנשי המקצוע עצמם, כלומר האיגוד המקצועי הרלבנטי.

## מצוקת האשפוז במחלקות הפנימיות בבתי חולים כלליים

בישראל יש 45 בתי חולים כלליים ציבוריים<sup>1</sup> ופרטיים ובהם כ-14,600 מיטות אשפוז בתקן<sup>2</sup>, מהן כ-3,625 מיטות בכ-90 מחלקות פנימיות (להלן - מיטות פנימיות). מרבית המיטות הפנימיות שייכות לבתי החולים הממשלתיים ולבתי החולים של שירותי בריאות כללית (להלן - הכללית).

זה שנים רבות קיימת מצוקת אשפוז במחלקות הפנימיות בבתי החולים הממשלתיים ובבתי החולים של הכללית. לעתים היה אחוז התפוסה בפועל (להלן - אחוז התפוסה) במחלקות אלה גבוה מ-150, ואף דווח על אשפוז של 65 חולים במחלקה פנימית שבה 38 מיטות לפי התקן (171%). לפיכך חולים צופפו בחדרים ואושפזו במסדרונות ובחדרי אוכל מחלקתיים שאין בהם התקנים המאפשרים להתחבר למכשירים חיוניים ולחמצן, וגברים ונשים אושפזו באותו החדר ובמסדרונות סמוכים אלו לאלו. תנאי אשפוז אלו פוגעים בכבודם ובפרטיותם של החולים, וקיים חשש שבכמה מקרים אף בבריאותם. ההערכה היא שכ-300 חולים מאושפזים בכל יום שלא במיטות הפנימיות בתקן. עקב הארכת תוחלת החיים וגידול בשיעור הקשישים בישראל, המאושפזים במחלקות הפנימיות הם בעיקר קשישים הסובלים מבעיות רפואיות מורכבות. מצוקת האשפוז במחלקות הפנימיות היא מגמה מתמשכת וקבועה, שלדעת משרד הבריאות אף תחמיר אם לא ינקטו צעדים מידיים משום שלהערכתו אחוז הקשישים באוכלוסייה צפוי לגדול במידה ניכרת בעשור הבא.

בשלבים הסופיים של הכנת דוח הביקורת הגישה ההסתדרות הרפואית בישראל (להלן - הר"י) עתירה לבג"ץ בעניין, ובה התבקש בית המשפט להורות למשרד הבריאות להוסיף מיטות אשפוז במחלקות הפנימיות ובמחלקות לטיפול נמרץ באמצעות צו על תנאי. העתירה טרם הוכרעה<sup>3</sup>. לדברי פרקליטות המדינה, במהלך דיון בבג"ץ הר"י הסכימה לוותר על טענותיה בדבר הוספת מיטות אשפוז במחלקות הפנימיות, ולמעשה העתירה צומצמה לעניין הוספת מיטות אשפוז במחלקות טיפול נמרץ בלבד.

### פעולות הביקורת

בחודשים ינואר-אוגוסט 2010 בדק משרד מבקר המדינה את המצב במחלקות הפנימיות בישראל ובייחוד את הנושאים האלה: תנאי האשפוז והנזקים הנגרמים מעומס רב במחלקות; החריגה מתנאי תעודת הרישום של בית החולים עקב תפוסות

- 
- 1 בית חולים ציבורי כללי מוגדר כבית חולים ממשלתי כללי, בית חולים כללי שבבעלות קופת חולים, בית חולים כללי שבבעלות רשות מקומית וכן כל בית חולים כללי שהוא תאגיד שהוא מוסד ציבורי.
  - 2 מיטות בתקן - מיטות האשפוז המאושרות בתעודת הרישום של בית החולים. לפי תקנות בריאות העם (רישום בתי חולים), התשכ"ו-1966, המשרד מנפיק לכל בית חולים תעודת רישום ובה מפורטים סוגי המחלקות והיחידות שבית החולים רשאי להפעיל ומספר המיטות או העמדות בכל אחת מהן.
  - 3 בג"ץ 488/11 ההסתדרות הרפואית בישראל נ' שר הבריאות ואח'.

גבוהות; סדרי מימוש התכניות שהכין משרד הבריאות (להלן גם - המשרד) להוספת מיטות אשפוז בכלל ומיטות פנימיות בפרט; והצעדים שאפשר לנקוט לשיפור תנאי האשפוז במחלקות פנימיות ולהפחתת אשפוזים במחלקות אלה גם ללא תוספת מיטות. עדכונים אחרונים נעשו עד אמצע פברואר 2011.

עקב חשיבות הנושא, והשפעתו על חולים רבים - בעיקר קשישים - ונוכח המצב הקשה שנחשף לפני צוות הביקורת במחלקות פנימיות בבתי חולים ברחבי הארץ, ביולי 2010, לפני סיום הביקורת, הציג משרד מבקר המדינה באופן חריג את הסוגיות העקרוניות לפני ראש הממשלה ושר הבריאות, מר בנימין נתניהו, סגן שר הבריאות, הרב יעקב ליצמן, ושר האוצר, ד"ר יובל שטייניץ.

הבדיקה נעשתה במשרד, בכמה בתי חולים כלליים ממשלתיים, בכמה בתי חולים כלליים של הכללית, במשרד האוצר ובקופות החולים: הכללית, מכבי שירותי בריאות (להלן - מכבי), קופת חולים מאוחדת (להלן - מאוחדת) ולאומית שירותי בריאות (להלן - לאומית). בירורים נעשו בנציבות שירות המדינה (להלן - נש"מ).

## עיקרי הממצאים

### אחוז התפוסה - תמונת מצב

**1. אחוז התפוסה בכלל מחלקות האשפוז בישראל לעומת מדינות ה-OECD:** אחוז התפוסה הממוצע בכלל מחלקות האשפוז שבבתי החולים במדינות ה-OECD הוא כ-75. לדעת אנשי מקצוע, אחוז התפוסה הרצוי הוא 85 שכן הוא מאפשר קליטת חולים רבים בעת הצורך ומתן שירות טוב למאושפזים בתקופות של רגיעה. על פי נתוני המשרד, אחוז התפוסה בכלל המחלקות לאשפוז כללי בישראל בשנת 2008 היה 96%, הנתון הגבוה בנתוני כל המדינות החברות בארגון ה-OECD. יש לציין כי אחוזי התפוסה נמדדים לפי תקן המיטות, ואינם מביאים בחשבון את מספר המיטות בפועל<sup>5</sup>.

**2. אחוז התפוסה במחלקות הפנימיות:** המחלקות הפנימיות בבתי החולים הכלליים הן מהמחלקות העמוסות ביותר, ואחוזי התפוסה בהן גבוהים בדרך כלל מאחוזי התפוסה בשאר המחלקות - במוצע שנתי 98% ובימים מסוימים גדל אחוז התפוסה עד ל-150% ואף יותר.

בינואר 2011 - לאחר סיום הביקורת - הודיע ד"ר רוני גמזו, מנכ"ל משרד הבריאות, כי בכוונתו לפרסם חוזר מנכ"ל שמטרתו להביא להפחתה בחריגה באחוזי התפוסה היומית במחלקות הפנימיות העולים על 120% "ביחס לתקן ב-2011", והעולים על 115% החל מהרבעון הראשון של שנת 2012 וכי במהלך שנת 2012 ייבחנו הדרכים להפחתה באחוזי התפוסה ל-110%. בחוזר יפורטו הצעדים לצמצם חריגות מיעדים אלה. מתקנות בריאות העם (רישום בתי חולים), התשכ"ו-1966 (להלן - תקנות בריאות העם), אפשר ללמוד כי לבית חולים אסור לחרוג ממספר המיטות שנקבע בתעודת

4 Organization for Economic Cooperation and Development - ארגון לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי. בארגון חברות כ-30 מדינות, מרביתן מערביות, וישראל הצטרפה אליו בשנת 2010.

5 בבתי חולים ציבוריים כגון הדסה קיימות מיטות מעבר לתקן אך בית החולים מתקן בגינת כוח אדם.

הרישום שלו, אלא אם כן מדובר בסטייה זמנית. על משרד הבריאות ובתי החולים להקפיד על כך.

**3. מאושפזים שלא לצורך:** עד 15% מן המאושפזים במחלקות הפנימיות שנבדקו, היו חולים שהטיפול הרפואי בהם במחלקה הסתיים. חלקם המתונו להעברה לביתם, למחלקה אחרת בבית החולים, או למוסדות סיעודיים או שיקומיים מחוץ לבתי החולים.

### נזקים הנגרמים מאשפוז בתנאים קשים ולא הולמים

**1. איכות הטיפול וסכנת הידבקות:** עקב הצפיפות הרבה בחדרי האשפוז, במסדרונות המחלקות ובחדרי האוכל המחלקתיים איכות הטיפול הניתנת לחולים אינה מיטבית. כמו כן גוברת סכנת ההידבקות של החולים בין השאר גם בחיידקים עמידים. מנכ"ל משרד הבריאות טען כי במצב הקיים "כל יום נפגעת איכות הטיפול בחולים, עד כדי איבוד חיים".

**2. אשפוזים חוזרים:** עקב הצורך לפנות מיטות למאושפזים חדשים, פעמים רבות מתאשפזים החולים במשך זמן קצר מדי. משך האשפוז הממוצע בישראל (ארבעה ימים) קצר ממשך האשפוז הממוצע בכל מדינות ה-OECD האחרות, ולדברי רופאים במחלקות פנימיות, אשפוז קצר אינו מאפשר לעתים לאבחן חולה כראוי ולטפל בו כראוי.

כ-20% מכלל האשפוזים ב-2008, ובכלל זה האשפוזים במחלקות הפנימיות, היו אשפוזים חוזרים שנעשו בתוך 30 יום מהשחרור מבית החולים. עולה חשש שכמה מן האשפוזים החוזרים נובעים ממשכו הקצר של האשפוז הקודם.

**3. חולים מונשמים במחלקות פנימיות:** חולים מונשמים<sup>6</sup> רבים מאושפזים במחלקות פנימיות במתכונת של "טיפול מוגבר", אך לא נקבע תקן שונה למשרות כוח אדם סיעודי ואחר לטיפול בחולים אלה. לפיכך עומס העבודה המוטל על האחיות והעובדים האחרים במחלקות הפנימיות גדל. חלק מהחולים המונשמים היו צריכים להיות מאושפזים במחלקות לטיפול נמרץ, אולם עקב מחסור במיטות במחלקות טיפול נמרץ הם אושפזו במחלקות הפנימיות. עולה חשש שהחולים האלה מקבלים טיפול שאינו ראוי, ונפגע הטיפול הרפואי הניתן לשאר המאושפזים במחלקות הפנימיות. בעקבות עיצומים שנקטו האחים והאחיות בינואר 2011, לאחר סיום הביקורת, התחייב משרד האוצר להוסיף 190 משרות של אחיות לצורך טיפול בחולים המונשמים במחלקות הפנימיות.

**4. אשפוז במחלקות שאינן מתאימות:** עקב התפוסה הגבוהה במחלקות הפנימיות חולים האמורים לשהות בהן מאושפזים לעתים במחלקות אחרות בבית החולים שיש בהן מיטות פנויות (מחלקות לויין). כמו כן כמה מהחולים המאושפזים במחלקות הפנימיות שייכים לפי אופי מחלתם למחלקה אחרת. לפיכך רופאי המחלקות שאליהן שייכים החולים נאלצים לעבור בין המחלקות כדי לטפל

6 חולים שאינם מסוגלים לנשום בכוחות עצמם ויש לסייע להם לנשום בעזרת מכשירים מתאימים.

בחולים. לדברי מנכ"ל משרד הבריאות, במצב זה איכות הטיפול נפגעת עקב הכשרה מוגבלת של הצוותים ואי-זמינות הרופאים בביקורים.

**5. סגירת חדרי מיון עקב תפוסה גבוהה:** עקב התפוסה הגבוהה במחלקות הפנימיות והיעדר מקום לקלוט עוד חולים, מאוגוסט 2008 ועד ספטמבר 2010 נסגרו חדרי מיון בבתי חולים כלליים ברחבי הארץ עשרות פעמים, ומגן דוד אדום (מד"א) העביר את החולים לבתי חולים אחרים, מקצתם מרוחקים. סגירת חדרי מיון עלולה לפגוע קשות באוכלוסייה הנזקקת לאשפוז משום שיש חשש שיחמיר מצבו הרפואי של חולה המפונה לבית חולים מרוחק.

**6. השלכות טיפול שאינו מיטבי:** נוכח התנאים הקשים שפורטו לעיל כמה מהחולים המאושפזים במחלקות פנימיות אינם מקבלים טיפול מיטבי, והטיפול בהם עלול להימצא רשלני.

### רופאים במחלקות הפנימיות

**1. תקינה:** תקינת הרופאים מיושנת. היא נקבעה בשנת 1976 ומאז עודכנה כמה פעמים. כבר בדוח קודם של מבקר המדינה<sup>7</sup> נקבע ש"שיטת התקינה אינה מתאימה עוד לצורכי מערכת הבריאות". במחלקות שנבדקו נמצא כי יש פער בין מספר החולים שבהם מטפל כל רופא בממוצע בבתי החולים השונים וכי לעתים מטפל רופא בחולים רבים מן הקבוע בתקן, לעתים עד יותר מ-88%. לפיכך הרופאים המעטים במחלקות פנימיות מסוימות כורעים תחת הנטל. משרד הבריאות מעריך שחסרות מאות משרות רופא בכלל המקצועות במערכת האשפוז, ולדבריו "נושא תקינת הרופאים ואי הוספת תקנים הינם אבני ריחים התלויים על צוואר הרפואה הציבורית". תחום הרפואה הוא תחום דינמי ובטכנולוגיות הטיפול הרפואי חלים שינויים תכופים. לדברי משרד האוצר, לאור הדינמיות הרבה יש לתת למנהלי בתי החולים גמישות לשבץ כוח אדם ללא כבילת "שיקול דעתם לנוסחאות תקינה".

**2. עומס העבודה הרב המוטל על הרופאים: (א) עבודת הרופאים -** במהלך יום העבודה מבצעים הרופאים קבלות רבות של חולים ושחרורים רבים. עקב עומס העבודה הרב במחלקות הפנימיות והיעדר תנאים מתאימים יש חשש שרופאים אינם קשובים תמיד לכל צורכי החולה, עושים "קיצורי דרך", משחררים חולים מוקדם מדי ומקבלים החלטות שגויות.

**(ב) תנאי עבודת המתמחים -** מתמחים אינם מעוניינים לעבוד במחלקות הפנימיות, ובכמה מבתי החולים כמעט לא נקלטים מתמחים בתחום הרפואה הפנימית. עקב המחסור במתמחים בתחום הרפואה הפנימית, מתמחים מעטים עושים תורנויות רבות, לעתים יותר מעשר בחודש<sup>8</sup>. כל תורנות אורכת כ-26 שעות. לפיכך עולה חשש שעומס העבודה המוטל על המתמחים במחלקות הפנימיות, שהתגבר במרוצת השנים, פוגע ביכולת השיפוט המקצועי שלהם וכן עולה חשש שתכיפות התורנויות ועומס העבודה אינם משאירים לרופאים המתמחים די זמן להתעדכן בחומר מקצועי.

7 דוח שנתי 2009, בפרק "כוח אדם רפואי וסיעודי - תמונת מצב", עמ' 355.

8 המשרד הסביר שגם במחלקות אחרות יש מחסור במתמחים.

**(ג) מצוקה בפריפריה - נמצא כי מצוקת כוח האדם הרפואי במחלקות הפנימיות בפריפריה חמורה יותר מבמחלקות הפנימיות במרכז הארץ.**

**(ד) הרפואה הפנימית כמקצוע במצוקה -** כבר בתחילת העשור האחרון קבעו כמה ועדות של המשרד שיש חשש שמקצוע הרפואה הפנימית יהיה במצוקה, ובסוף שנת 2008 ציין המשרד שיש "חשש להתפתחות של מצוקה" במקצוע זה. המשרד מסר למשרד מבקר המדינה שרק בפברואר 2008 נענו משרד האוצר והמועצה להשכלה גבוהה לבקשות המשרד להגדיל את מספר הסטודנטים לרפואה. עקב מצבו של מקצוע הרפואה הפנימית, ותנאי העבודה הקשים בתחום זה עולה חשש, שלמרות הגידול במספר הסטודנטים לרפואה, רופאים יימנעו מלפנות להתמחות בתחום זה. משרד האוצר סבור שהוספת תקנים לבתי חולים לא תקל על גיוס מתמחים למקצועות מסוימים, ובכללם לרפואה הפנימית, ועל משרד הבריאות "לקחת לידי" את הסמכויות הנדרשות לצורך תכנון כוח האדם הרפואי (ניהול ההתמחויות) בהתאם לצרכים הלאומיים.

### **אחיות במחלקות הפנימיות**

**1. המחסור באחיות בישראל:** בישראל יש מחסור גדול באחיות. מאחר שההכשרה אורכת כמה שנים, גם אם יוסיפו משרות יש חשש שבשנים הקרובות לא יהיה אפשר לאיישן. משרד הבריאות הסביר למשרד מבקר המדינה כי הוא עוסק בהגברת ההכשרה של אחיות מוסמכות.

**2. תקינת אחיות חסרה ומחסור באחיות במחלקות פנימיות:** שלא כמו תקינת הרופאים, תקינת האחיות מושפעת בדיעבד גם מאחוזי התפוסה במחלקות. עם זאת, המשרות שבתקן אינן מאוישות במלואן במרבית המחלקות הפנימיות, בין היתר בשל צעדי חיסכון שנוקטים בתי חולים. עקב עומס העבודה יש אחיות שמעדיפות לא לעבוד במחלקות הפנימיות.

**3. איוש משמרות במחלקות הפנימיות:** כאשר יש אחיות מעטות מדי במחלקה עלול הדבר לסכן את החולים. כך, למשל, לעתים קרובות יש רק שתי אחיות במשמרת לילה במחלקה של עשרות חולים, ולדעת אנשי מקצוע אין די בכך לטיפול בכלל החולים במחלקה.

### **חסרונות שיטת ההתחשבות בין קופות החולים לבתי החולים**

**1. תמריץ כלכלי לאשפוז יתר במחלקות הפנימיות:** קופות החולים מתקשרות עם בתי החולים בהסדרים כספיים לשם קבלת שירותי אשפוז ושירותי מרפאה. על פי הסדרים אלו, תמורת צריכה החורגת מהתקרה שנקבעה משלמות הקופות מחירים מופחתים או שאינם משלמות כלל. לדעת המשרד, שהובעה בדוח ביקורת קודם בנושא, לשיטה זו חסרונות ניכרים, ובהם יצירת תמריץ לקופות החולים להפנות חולים לבתי החולים שבהם הן חרגו מתקרת הצריכה כדי לזכות

בהנחה מרבית. הדבר פוגע כמובן בבתי החולים הללו, המספקים שירותים רבים במחיר נמוך.<sup>9</sup>

לדברי המשרד, שיטה זו גורמת לשחיקה פיננסית של בתי החולים ולפגיעה ביכולתם לספק שירותים רפואיים נאותים, והם נאלצים לקצר את משכי האשפוז אל מתחת לנורמות המקובלות בעולם ולקצץ בתקן כוח האדם למיטה.

**2. חשש לניגוד עניינים מוסדי בפעילותם של מנהלי בתי החולים:** ככל שמספר נתון של רופאים ואחיות מטפל בחולים רבים יותר, הטיפול בכל חולה זול יותר עבור בית החולים. על כן נוסף על האינטרס של מנהלי בתי החולים להעניק את הטיפול הרפואי המיטבי, עלול להיות להם גם אינטרס מוסדי למלא ככל האפשר את המחלקות הפנימיות<sup>10</sup> ואף לחרוג מתקן המיטות למחלקה שנקבע בתעודת הרישום של בית החולים. לפיכך עולה חשש שיש ניגוד עניינים מוסדי בפעילותם של מנהלי בתי חולים, המאפשרים אשפוזי יתר במחלקות הפנימיות. יש לציין, כי לכאורה האינטרס של מנהלי בתי החולים זהה לאינטרס של הקופות (לפחות של חלקן ובהתאם לתנאי הסכם ההתקשרות) - למלא את המחלקות הפנימיות עד אפס מקום, ואילו אינטרס מנהלי המחלקות הפנימיות הוא לשמור על רמת תפוסה שבה יהיה אפשר לתת טיפול טוב יותר.

### חריגה מתנאי תעודת הרישום (רישוי) של בית החולים

לפי תקנות בריאות העם, המשרד מעניק לכל בית חולים תעודת רישום, ובה מפורטים המחלקות הפועלות בבית החולים ומספר המיטות שרשאי בית החולים להציב בכל מחלקה. תעודת הרישום אינה מתירה לבית החולים לסטות ממספר המיטות שנקבע בה, אלא אם כן מדובר בסטייה זמנית. שינוי קבוע של מספר המיטות מחייב קבלת אישור ממנכ"ל המשרד. יצוין כי המשרד לא הגדיר מהי סטייה זמנית. בפועל בתי החולים חורגים תקופות ממושכות ממספר המיטות הפנימיות שנקבע בתעודת הרישום שלהם בלי שמנכ"ל המשרד נתן את אישורו לכך. מדובר בתופעה חמורה, ולמעשה תעודות הרישום של בתי החולים הפכו לנייר חסר משמעות.

### שיעור מיטות ל-1,000 נפש

מיטות האשפוז בישראל נחלקות לארבעה סוגים עיקריים: מיטות לאשפוז כללי, לאשפוז פסיכיאטרי, לאשפוז ממושך ומיטות שיקום.

**1. סך כל מיטות האשפוז:** שיעור כל סוגי מיטות האשפוז בישראל הוא כ-5.6 ל-1,000 נפש<sup>11</sup>. לדעת משרד האוצר שיעור זה גבוה ביחס לרוב מדינות העולם המפותח.

9 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 2010 ב60, בפרק "הסדרים כלכליים בין קופות חולים לבתי החולים הכלליים והשפעתם על המבוטחים", עמ' 497 ואילך.

10 על בתי החולים לעמוד ביעדי הכנסות שקובעים משרדי הבריאות והאוצר. כמו כן לעתים קובעים מנהלי בתי חולים יעדי תפוסה במחלקות פנימיות.

11 מיטות אשפוז ועמדות ברישוי, משרד הבריאות, תחום מידע, ינואר 2010.



**2. מיטות לאשפוז כללי:** על פי פרסומי משרד הבריאות שיעור המיטות לאשפוז כללי בארץ ב-2008 היה 1.95 ל-1,000 נפש. שיעור הקשישים בישראל נמוך משמעותית לעומת מדינות ה-OECD, ואולם משרד הבריאות אינו מתקן בנתוניו את גיל האוכלוסייה. לבקשת משרד מבקר המדינה חישב משרד הבריאות את שיעור המיטות בישראל ובמדינות ה-OECD בהתחשב בשיעור הקשישים בארץ. לפי חישוב זה שיעור המיטות בישראל עולה ל-2.0. נתון זה ממקם את ישראל במקום ה-27 מבין 31 המדינות שנכללו בנתונים (ב-13 המדינות שבראש הרשימה היה השיעור בין 3.1 ל-5.6). ואולם יש לציין כי נתון דומה לישראל יש לנורבגיה (2.1), אנגליה ואיטליה (2.2) וקנדה (2.3).

מנגד, משרד האוצר טוען כי מדינות שונות כוללות סוגי מיטות שונים בדיווחים שלהן על מיטות לאשפוז כללי, וכי משרד הבריאות לא כולל בנתוני המיטות לאשפוז כללי, בין השאר, חלק מהמיטות לאשפוז ממושך שהן בעצם מיטות כלליות, ואין הוא כולל בנתוניו את מספר המיטות הפנימיות שבתי החולים מפעילים למעשה מעבר לרשום בתעודת הרישום (כולל בחלק מהמקרים שבהם הנהלות בתי חולים ציבוריים מתקנות צוות רפואי מלא למיטות המופעלות מעבר לרשום בתעודת הרישום); המשרד גם אינו מתחשב בעובדה שבארצות מערביות יש לאורך השנים ירידה בשיעור מיטות האשפוז ביחס לאוכלוסייה והנטייה אצלן היא לא להוסיף מיטות אשפוז<sup>12</sup>.

לנוכח המחלוקת המהותית בין שני המשרדים עליהם להגיע להסכמה בנושאים אלה, ואם הם לא יגיעו להסכמה, יש להביאם להכרעת שרי הבריאות והאוצר או אף להכרעת הממשלה.

### תכניות המשרד להוספת מיטות אשפוז

בשנים 1995-2005 הכין המשרד שתי תכניות להוספת מיטות אשפוז<sup>13</sup>. להלן הפרטים:

**1. "תכנית אשפוז לשנים 1996-2000" מאוגוסט 1996:** בתכנית זו נקבע שיש להוסיף כ-2,800 מיטות אשפוז. על יסוד תכנית זו באו המשרד ומשרד האוצר לידי הסכמה<sup>14</sup> שבשנים 1996-2000 יוספו 1,200 מיטות אשפוז. בינואר 2011, טרם הושלמה הוספתן של כל 1,200 המיטות<sup>15</sup>.

**2. "תחזית תכנון מערך האשפוז הכללי עד שנת 2015 ושנת 2025" ממאי 2005:** על פי החלטת ממשלה מינואר 2005, מונה צוות ממשרדי הבריאות והאוצר להכנת תכנית להוספת מיטות אשפוז. לפי התכנית, עד סוף 2015 יש

12 השוואות בינלאומיות במערכת הבריאות: ארצות OECD וישראל, 1970-2005, משרד הבריאות, האגף לכלכלה וביטוח בריאות, 2007.

13 הוספת מיטות משמעה הוצאה כספית חד-פעמית לבניית המקום שב יוצבו המיטות (בניית מבנה חדש או הרחבת מבנה קיים) והוצאה כספית שוטפת לאחזקה ולמימון כוח אדם רפואי וסיעודי שיש להקצות בגין כל מיטה נוספת. עיקר ההוצאה הוא מימון כוח האדם לאורך שנים.

14 ההסכמות שגיבשו משרדי הבריאות והאוצר בעניין תוספת מיטות אשפוז ב-15 השנים האחרונות הן למעשה הסכמי פשרה שלא הביאו לידי מילוי הצרכים כפי שהעריך המשרד.

15 המרכז הרפואי הלל יפה היה בעיצומו של תהליך בנייה לשם הוספת 85 מיטות, ובספטמבר 2010 אוכלס מבנה האשפוז הראשון שנבנה בו על פי התכנית ונוספו 41 מיטות. אולם כלל לא הוחל בבנייה בברזילי, בוולפסון ובבני ציון לשם הוספת 72 מיטות.

להוסיף כ-3,600 מיטות, רובן מיטות למחלקות הפנימיות<sup>16</sup>. בשל התנגדות עקרונית של נציגי משרד האוצר בצוות להוספת מיטות אשפוז הכנת התכנית הושלמה במאי 2005 בידי עובדי משרד הבריאות שבצוות. משרד הבריאות הגיש את התכנית לאישור הממשלה, אך עד פברואר 2011 הנושא לא הועלה לדיון בישיבותיה. בכל השנים הללו החרפה מצוקת האשפוז ונפגע השירות הניתן לציבור<sup>17</sup>.

בינואר 2011 מסר המשרד כי בא לידי הסכמה עם משרד האוצר שלפיה יוספו 960 מיטות אשפוז בשש השנים הבאות - לפנימיות, לטיפול נמרץ, לפגיות ולילודות. לדברי המשרד, תוספת המיטות אינה אופטימלית, אולם היא מהווה פריצת דרך. עד פברואר 2011 לא סוכמו אופן פריסת תוספת המיטות באזורים השונים בארץ ובתי החולים שיקבלו אותה.

### עמדות בדבר הצורך בהוספת מיטות ודרכי הפתרון למצוקת האשפוז

1. לדעת משרד האוצר, יש לפתור את מצוקת האשפוז במחלקות הפנימיות באמצעים שונים בתוך מערכת הבריאות ובייחוד באמצעות העברת יותר משאבים ופעילויות מבית החולים לקהילה<sup>18</sup>. קופות החולים תומכות גם הן בקידום פתרונות מונעי אשפוז ותחליפיו, כגון טיפולי בית בקהילה, והן כבר נקטו סדרת צעדים בנדון<sup>19</sup> שמאפשרים לטפל באלפי חולים בביתם. משרד מבקר המדינה מעיר כי המשרד עדיין לא קבע מדיניות לפיתוח שירות כזה. מכל מקום, מדובר בפתרונות שאמורים להקל את העומס במחלקות האשפוז ולא למנעו כליל, והם אינם מתאימים לכל החולים.

2. מתחילת שנות התשעים של המאה העשרים ממליצות כל מיני ועדות ממלכתיות שהמשרד יחדל מתפקידו כיצור וכספק שירותים, וכי שתי הישויות המשפטיות בכל מרכז רפואי (בית חולים ותאגיד) יהפכו לאחת - וזאת באמצעות תאגוד בתי החולים. גם הממשלה קיבלה החלטות רבות בנושא, אולם טרם נעשה דבר<sup>20</sup>.

### פתרונות למצוקה במחלקות הפנימיות

במרוצת השנים הועלו פתרונות שונים להקלת המצוקה במחלקות הפנימיות על ידי ועדות שעסקו בנושא, מבקר המדינה ואנשי מקצוע, אולם רובם לא יושמו במלואם או לא יושמו כלל. כך, למשל, לא הוחלט על תוספת של רופאים מומחים שידעו לאבחן את חומרת הבעיה כבר בחדר המיון ויצמצמו שליחת חולים לאשפוז במחלקות; לא הוחלט

16 לפי נתוני המשרד, ב-20 השנים האחרונות גדל מספר המיטות הפנימיות בכ-37% אף שהאוכלוסייה גדלה בכ-66%, ומספר הקשישים גדל בקצב מהיר פי שניים מזה של האוכלוסייה הכללית.

17 במאי 2010 ערכן משרד הבריאות את התכנית וקבע שעד 2015 יש להוסיף לפחות 2,400 מיטות, מהן 1,000 מיטות פנימיות. בינואר 2010 העריך המשרד כי נדרשת הוספה מיידית של 800 מיטות פנימיות, 300 מהן אינן מחייבות בנייה (כלומר, אפשר להציב את המיטות במבנים ובחדרים קיימים, אולם יש צורך לממן כוח אדם רפואי וסיעודי לטיפול בחולים המאושפזים בהן).

18 ראו בדוח זה בפרק "הקשיש בקהילה - טיפולי בית שמספקות קופות החולים לקשישים", עמ' 39.

19 שם.

20 ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 2009, בפרק "תאגידי בריאות ליד בתי החולים הכלליים הממשלתיים", עמ' 399.

להפנות חולים קשישים היישר מחדר המיון של בית חולים כללי למרכזים גריאטריים לשם אשפוזם.

לאחר סיום הביקורת גיבשו משרד הבריאות ומשרד האוצר סדרה של פתרונות שנועדו להקל את מצוקת האשפוז במחלקות הפנימיות, פרט לתוספת מיטות, בהם - הגבלת החריגה בתפוסת מיטות האשפוז, שינוי אופן ההתחשבות בין בתי החולים לקופות החולים והגדלת התמריצים לקופות כדי שיפתחו יותר פתרונות מונעי אשפוז ותחליפיו.

## סיכום והמלצות

הביקורת העלתה שבבתי החולים הכלליים יש מצוקת אשפוז קשה ביותר. עקב עומס העבודה ההולך וגדל המוטל על הצוותים הרפואיים במחלקות הפנימיות, יש חשש שהטיפול שמקבלים החולים במחלקות הפנימיות עלול להימצא רשלני. משרד מבקר המדינה מציין לשבח את תפקוד הצוותים הרפואיים והסיעודיים הפועלים בתנאים קשים במחלקות הפנימיות.

עקב חשיבות הנושא, והשפעתו על חולים רבים - בעיקר קשישים - ונוכח המצב הקשה שנחשף לפני צוות הביקורת במחלקות פנימיות בבתי חולים ברחבי הארץ, ביולי 2010, לפני סיום הביקורת, הציג משרד מבקר המדינה באופן חריג את הסוגיות העקרוניות לפני ראש הממשלה ושר הבריאות, מר בנימין נתניהו, סגן שר הבריאות, הרב יעקב ליצמן, ושר האוצר, ד"ר יובל שטייניץ.

להלן הסוגיות במחלוקת הדורשות טיפול ופתרונות דחופים מצד משרד הבריאות ומשרד האוצר:

**1. (א) אחוז התפוסה - על המשרד לפרסם בהקדם חוזר בדבר הפחתת אחוזי התפוסה, ועליו להגיע לידי הסכמה עם משרד האוצר בדבר אחוז התפוסה השנתי המרבי הרצוי במחלקות בית החולים, באופן ששיעורו יהיה בין 85% ל-95%. אחר כך יש לנקוט צעדים ממשיים ויעילים כדי להגיע בהקדם ליעד שנקבע. במקרים חריגים ובבתי חולים מסוימים על המשרד לשקול לאשר חריגה מאחוזי התפוסה שסוכמו, שמעבר לה לא יקבלו בתי החולים תשלום מהקופות.**

**(ב) שיטת מדידת מיטות האשפוז הכלליות בישראל - יש להגיע להסכמה גם בדבר מדידת שיעור מיטות האשפוז הכלליות ל-1,000 נפש. על משרדי הבריאות והאוצר לבחון מחדש את התאמת הדיווחים להגדרות ארגון ה-OECD ולארגון הבריאות העולמי (WHO).**

**(ג) קביעת יעד מיטות רצוי ל-1,000 נפש בישראל - על משרדי הבריאות והאוצר לקבוע יעד רצוי למספר המיטות הכלליות ל-1,000 נפש בישראל<sup>21</sup>, תוך התחשבות במבנה מערכת הבריאות בישראל והקשרים בין הקהילה למערכת האשפוז. עליהם לבחור במשותף את המדינות המערביות שמבנה מערכת הבריאות בהן דומה לזה שבישראל ואשר מדווחות לארגונים בין-לאומיים בדומה לישראל ולבחון את מצבה של ישראל ביחס למדינות אלה.**

21 על פי תקנות בריאות העם השיעור הארצי המרבי של מיטות כלליות ל-1,000 נפש לא יהיה גבוה מ-2.4.

אם המחלוקת בעניינים אלה לא תוכרע בין שני המשרדים בהקדם, יש להביאה להכרעת שרי הבריאות והאוצר או אף להכרעת הממשלה.

**2. חולים מונשמים:** על מנת לשפר את הטיפול בחולים המונשמים במחלקות הפנימיות יש לגייס בהקדם את תוספת האחיות שכבר אושרה.

**3. תקינת הרופאים והאחיות:** על משרד הבריאות, משרד האוצר ונשימת לתת את הדעת על הבעיות שהועלו בנושא תקינת הרופאים בבתי החולים ובכלל זה לקבוע שיטת תקינה חדשה לרופאים במחלקות האשפוז בכלל ובמחלקות הפנימיות בפרט.

ראוי להתאים את שיטת התקינה החדשה שתקבע לחידושים ולהתפתחויות הטכנולוגיות במאה העשרים ואחת. נוסף על כך, נוכח המצוקה הקשה, יש לבחון גם פתרונות מידיים לתקינה, למשל לבדוק אם ניתן לשלב במנגנונים הקיימים "גמישות" בניהול כוח אדם. יש לעודד מתמחים ואחיות לעבוד ברפואה פנימית, ולעודד מעבר של כוח אדם רפואי למערך האשפוז הממשלתי בפריפריה, כפי שנעשה בבתי החולים של הכללית.

משרד מבקר המדינה חוזר על המלצתו משנת 2009<sup>22</sup> שלפיה על המשרד, בשיתוף גופים נוספים, להקים גוף שיספק בין היתר מידע הנוגע לכוח אדם במקצועות הבריאות, ובכלל זה מידע על מגמות תעסוקה, ועל סמך המידע שייאסף יגבש הנחיות לתכנון כוח האדם, יעקוב אחר יישומן, יכוון וירכז את הפעילות בנושא וינתב את המשאבים המוקצים לכך.

4. יש לעגן את צורכי מערכת האשפוז ב"תכנית אב לפיתוח מערכת הבריאות" ולהקפיד על יישומה. מומלץ שלא להתמקד רק בפתרון של תוספת מיטות שאושרה ולנקוט פעולות מגוונות, כגון עידוד הקופות להגדיל את מערך השירותים בקהילה שהם מונעי אשפוז ותחליפיו, שינוי אופן ההתחשבות בין הקופות לבתי החולים, שיפור הפעילות בחדרי מיון, הרחבת הפטור מתשלום עבור תרופות לקשישים מעוטי הכנסה, זירוז של ביצוע בדיקות במהלך אשפוז, ייעול העברה של חולים שהטיפול בהם במחלקה הפנימית הסתיים. יש לבצע שינויים פנימיים בבתי החולים: להגדיל את מספר המיטות במחלקות הפנימיות ולהקטינו במחלקות שבהן אחוזי תפוסה נמוכים.

5. במסגרת שקילת פתרונות שונים לסוגיות שהועלו, מן הראוי להוציא את האחריות התפעולית של מערך בתי החולים הממשלתיים ממשרד הבריאות כדי שיוכל להתמקד בתפקידו כרגולטור הקובע מדיניות.

6. לנוכח הפערים העצומים בין הערכות המשרד בדבר צורכי מערכת האשפוז ותוספת המיטות הנדרשת ובין הסכמי הפשרה שנחתמים לבסוף עם משרד האוצר, ולנוכח חילוקי הדעות הממושכים בין המשרדים<sup>23</sup>, מן הראוי שנושא הוספת מיטות אשפוז ושאר הפתרונות שסוכמו אף יובאו לדיון בממשלה ולהכרעתה.

22 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 2009 ב 259, בפרק "כוח אדם רפואי וסיעודי - תמונת מצב" עמ' 394.  
23 בעניין טיפול במחלוקות נמשכות בין משרדי ממשלה ראו בדוח זה בפרק "הטיפול במחלוקות בין-משרדיות מתמשכות", עמ' 17.

7. פירותיה של החלטה להוסיף מיטות אשפוז ייראו רק בעוד שנים אחדות. מאחר שמצוקת האשפוז בישראל נוראה והגיעה לשיאים שלא נודעו בה קודם לכן, אם מדינת ישראל לא תעלה נושא זה לראש סדר העדיפויות שלה, ולא תפעל לאלתר להקלת המצוקה במחלקות הפנימיות, ראשית כל באמצעות תגבור של רופאים ואחיות, יידרדר המצב ותגבר התמותה.



## מתן שירותי סיעוד לקשישים בקהילה

העלייה בתוחלת החיים הביאה לגידול ניכר בשיעור הקשישים בחברה הישראלית. חלקם סובלים מבעיות בריאות ומירידה בתפקוד הפיזי, האינטלקטואלי והנפשי, והם זקוקים לסיוע בתפקוד היום-יומי. מתן שירותי סיעוד לקשישים שממשיכים להתגורר בקהילה משפר את איכות חייהם, מאפשר למנוע או לדחות את אשפוזם במוסד, ואגב כך להקטין את עלויות הטיפול בהם בהשוואה לעלויות של אשפוז במוסד. ואכן המחוקק הישראלי, בדומה למדינות רווחה אחרות בעולם, תיקן את חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן - החוק), וכלל בו פרק המעניק גמלת סיעוד לקשישים.

גמלת הסיעוד מתבטאת במתן שירותים ("גמלה בעין") ולא בכסף, והיא כוללת טיפול אישי בבית, השתתפות בפעילויות במרכזי יום, אספקת מוצרי ספיגה, אספקת שירותי כביסה ומימון השימוש במשדרי מצוקה. שירותי הסיעוד ניתנים באמצעות חברות פרטיות או עמותות (להלן - נותני שירותים). ממועד הפעלת החוק עלה מספר הזכאים לגמלת סיעוד פי חמישה בקירוב, מכ-30,000 זכאים ב-1990 לכ-141,000 בשנת 2010<sup>1</sup>; ב-2009 שילם המוסד לביטוח לאומי עבור השירותים הנכללים בגמלת הסיעוד סכום של כ-3.7 מיליארד ש"ח.

האחריות להפעלת החוק למתן גמלת סיעוד הוטלה על המוסד לביטוח לאומי (להלן - המוסד), משרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה), המחלקות לשירותים חברתיים שברשויות המקומיות (להלן - לשכות הרווחה) ושירותי בריאות כללית (להלן - הכללית).

### פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-ספטמבר 2010 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי מתן גמלת הסיעוד לקשישים בקהילה. הביקורת נעשתה במוסד - באגף הסיעוד שבמינהל הגמלאות, במינהל המחקר והתכנון, במינהל המחשוב ובאגף הייעוץ לזקן. בדיקות השלמה נעשו באגף לשירותים אישיים וחברתיים שבמשרד הרווחה, בשירותי בריאות כללית ובלשכות הרווחה בארבע רשויות מקומיות: ירושלים, אשקלון, בית שמש וטייבה.

### עיקרי הממצאים

#### זכאות לגמלת הסיעוד

קשיש המבקש לתבוע גמלת סיעוד (להלן - תביעה) מגיש בקשה לסניף המוסד ומצרף מסמכים על מצבו הבריאותי ועל הכנסתו. פקיד התביעות של המוסד בודק אם

הכנסותיהם של התובע ובת זוגו מזכות את התובע בגמלה; אם נמצא שהוא זכאי לגמלה, מתקיימת בדיקת הערכה תפקודית של מעריך מקצועי בביתו, לצורך קביעת מידת התלות שלו בזולת (להלן - הערכת התלות). לפי מספר הנקודות שצבר הקשיש בהערכת התלות קובע פקיד התביעות את זכאותו של התובע ואת שיעור הגמלה. החלטתו מועברת לתובע ולוועדה מקומית מקצועית לענייני סיעוד (להלן - ועדה מקומית) שמתפקדה לקבוע את סל השירותים ואת נותן השירות ולפקח על מתן השירותים.

1. מיצוי גמלת סיעוד: את תשלומי גמלאות הסיעוד שהתובעים זכאים להם על פי החוק אמור המוסד להעביר במלואם לנותני השירותים כדי להבטיח שהזכאים יקבלו תמורתם את מלוא שירותי הסיעוד.

(א) בביקורת קודמת בדק משרד מבקר המדינה אם הזכאים ממצים את מלוא זכאותם לגמלה<sup>2</sup>. לשם כך הושוו הסכומים שהמוסד שילם לנותני שירותים לסכומי הגמלה שהיה עליו לשלם לזכאים על פי החוק. ממצאי הביקורת הקודמת הראו שהזכאים לא קיבלו את גמלת הסיעוד במלואה. בבדיקה הנוכחית עלה שבשנת 2009 שילם המוסד לנותני השירותים כ-94% מהסכום שהגיע לזכאים על פי החוק. היקף השירותים שקיבלו הזכאים באותה שנה היה קטן מהסכום המגיע להם בכ-217 מיליון ש"ח - סכום שווה ערך לתוספת של כשלוש שעות טיפול לזכאי בחודש.

(ב) על פי מחקר שנעשה בנושא קבע המוסד כי כל נקודה שקיבל קשיש בהערכת התלות משקפת צורך בשעת טיפול שבועית אחת, כך שהיקף שעות הסיוע השבועי לזכאי הוא הסכום של הנקודות שצבר. בפועל, הזכאי מקבל שעות טיפול לפי שלוש רמות זכאות שקבע החוק - נמוכה, בינונית וגבוהה<sup>3</sup>, כך שכל רמת זכאות כוללת טווח של נקודות. לפיכך, על אף ההבדלים במספר הנקודות שצברו הקשישים ובמידת המוגבלות של הזכאים בתוך כל רמה, כולם מקבלים את אותה מכסה של שעות טיפול. קיים אפוא פער בין מספר שעות הטיפול הנחוץ לזכאי לפי מספר הנקודות שצבר ובין היקף הסיוע הניתן לו. פער זה יוצר אי-שוויון בין מקבלי גמלת הסיעוד - ככל שאדם מוגבל פחות הוא נהנה ממספר שעות טיפול גדול יותר יחסית למוגבלותו. ואמנם, בתיקון לחוק מפברואר 2007 נוספה עוד רמת זכאות המזכה במספר שעות גדול יותר, אך עדיין נותר עיוות בהתאמת רמות הזכאות לצורכי הזכאים. אף שהדבר ידוע למוסד זה שנים, הוא לא יזם מהלך נוסף לשינוי החוק.

2. משך אישור גמלת הסיעוד: אישור הזכאות לגמלת הסיעוד בתוך פרק זמן קצר חשוב, וזאת כדי להקל את סבלה של אוכלוסייה חלשה.

על פי החוק תחולתה של הזכאות לגמלת סיעוד היא בתום 30 ימים מהיום הראשון של החודש שבו הוגשה התביעה לגמלה, ויש לספק לתובע שירותי סיעוד בתוך 60 ימים מהתאריך שבו נוצרה זכאותו לכך. כמו כן קבע המוסד מדד מחייב ולפיו לא יעלה משך הזמן הכולל המרבי (מהגשת התביעה ועד קבלת אישור המוסד לסל השירותים ולנותן השירות) על 38 ימים ל-80% מהתביעות.

2 מבקר המדינה, דוח שנתי 2016 (1999), בפרק "מתן גמלאות סיעוד לזקנים", עמ' 637.  
3 זכאי שקיבל במבחן הערכת התלות 2.5-6 נקודות מזוכה ב-9.75 שעות טיפול שבועיות; זכאי שקיבל 7-9 נקודות מזוכה ב-16 שעות; זכאי שקיבל 9 נקודות מזוכה ב-18 שעות טיפול שבועיות.



ככלל, המוסד עומד במועד החוקי המחייב לאספקת שירותי סיעוד לזכאים. עם זאת 10 מ-23 סניפי המוסד חרגו מהמדד שהוא בעצמו קבע לטיפול בתביעה.

**3. הליכי הביצוע של הערכות התלות והפיקוח עליהן:**  
(א) כאמור, המוסד מפעיל מעריכים המבצעים את הערכות התלות. ההסכם בין המוסד למעריכים קובע שעליהם לבצע את הערכות התלות בתוך 6 ימי עבודה ממועד הפנייה אליהם. הבדיקה העלתה כי בתקופה ינואר 2008-אפריל 2010, 31% מהערכות התלות בוצעו אחרי יותר מ-6 ימים.

(ב) כמו כן המוסד מפעיל יועצים עצמאיים האמורים לפקח על עבודת המעריכים. הפיקוח נעשה גם באמצעות בקורות איכות מדגמיות על הערכות התלות. על מערך המעריכים והיועצים מפקח "צוות מייעץ ארצי" האחראי להיבטים המקצועיים של הערכות התלות. ממצאי בקורות האיכות המדגמיות אינם מוזנים למערכת מרכזית ממוחשבת, ועל כן אין בידי המוסד מסד נתונים המאפשר לנתח את הממצאים ולהסיק מהם מסקנות כדי לשפר את טיב הביצוע של הערכות התלות.

(ג) בשנים 2004, 2006 ו-2009 בחר המוסד באמצעות מכרזים מעריכים עצמאיים לביצוע הערכות התלות והתקשר עם כל אחד מהם בנפרד. זה שנים שהמוסד ער לבעיות הנוגעות להליכי ההתקשרות עם, למחסור במעריכים בחלק מסניפיו ולתפעול השוטף של מערך המעריכים שהכבידו על עבודתו ופגעו בטיב השירות הניתן לתובעים. כמו כן הוא ער להמשך העסקת היועצים במתכונת הקיימת, דבר העלול ליצור יחסי עובד-מעביד ולא יחסי מזמין-נותן שירות, כפי שהם צריכים להיות. למרות זאת, עד מועד סיכום הביקורת לא קבע המוסד חלופות למתכונת הקיימת להפעלתו של מערך המעריכים והיועצים, כגון התקשרות באמצעות חברה חיצונית.

4. עררים על החלטות המוסד: מי שרואה את עצמו נפגע מהחלטת המוסד בעניין מצבו התפקודי רשאי לערור בפני ועדה לעררים. על פי תקנות ביטוח לאומי יחל הדיון בערר בתוך 60 ימים ממועד קבלת הערר במוסד.

התמשכות הליך הערר, אם יתקבל בסופו של יום, עלולה לגרום לדחיית מועד קבלת שירותי הסיעוד ולפגיעה בזכאי. מהבדיקה עלה שכ-20% מהעררים שהוגשו מיולי 2009 עד אפריל 2010 נדונו לאחר יותר מ-60 יום, וכ-8% מהם נדונו לאחר יותר מ-80 יום ממועד הגשתם. המוסד בדק 109 מקרים שבהם שינו הוועדות לעררים את ההחלטות בנוגע לתפקודו של התובע. בבדיקה נמצא כי ב-30 מהם (כ-27%) הייתה החלטת המוסד שגויה והוועדה שינתה אותה; ביתר המקרים אישרו ועדות הערר את זכאות התובע, בין היתר, בשל שינוי במצבו. מספר כה גבוה של עררים מוצדקים משמעו פגיעה באוכלוסייה זכאית שתביעתה לגמלת סיעוד נדחתה שלא בצדק.

### קביעת סל שירותי סיעוד ופיקוח על ביצועו

**1. קביעת סל השירותים:** לאחר שהמוסד קבע את זכאותו של תובע לגמלת סיעוד ואת שיעורה עובר עניינו לוועדה המקומית שבאזור מגוריו. מרכז הוועדה הוא עובד סוציאלי (להלן - עו"ס) מלשכת הרווחה המתמנה בידי שר הרווחה, וחבריה הם פקיד תביעות של המוסד ונציג של הכללית.

מאז מועד חקיקת החוק בשנת 1988 חלו שינויים בהרגלי הצריכה של שירותי הסיעוד. ברוב המקרים עוד לפני התכנסותן של הוועדות המקומיות כבר קיימת התקשרות של

קשישים עם נותן שירותים המספק להם שירותי סיעוד. לפיכך, דפוסי עבודתן של הוועדות המקומיות אינם תואמים עוד את התפקידים שהוגדרו להן בחוק, ובעצם, הן מאשרות בדיעבד את שירותי הסיעוד שבחרו הזכאים ועוסקות רק בהכנסת שינויים מינוריים בתכנית הטיפול. למעלה מעשר שנים בחנו גורמים שונים במוסד ובמשרד הרווחה את הצורך לשנות את דפוסי העבודה של הוועדות המקומיות והעלו הצעות לשינוי. אולם הם לא הביאו לידי מימושן של הצעות אלה ולא הגדירו מחדש את מטלותיהן של הוועדות המקומיות. המשך יישומם של ההסכמים הקיימים שאינם מתאימים לשינויים שחלו בדפוסי העבודה גורם להוצאה מיותרת של כספי ציבור.

**2. ליווי הזכאי ופיקוח על מתן שירותי הסיעוד:** הפיקוח על מתן שירותי הסיעוד נועד להבטיח שזכאי גמלת הסיעוד אכן ממציא את זכאותם ומקבלים טיפול ראוי. לשם כך המוסד משלם סכומים ניכרים למשרד הרווחה ולכללית גם בעבור ביקורים בבתי הזכאים. לצורך הפיקוח בוחרות הוועדות המקומיות את העובד האחראי שילוה את הזכאי ויפקח על טיב שירותי הסיעוד שהוא מקבל - עו"ס או אחות - לפי מצבו הרפואי והתפקודי.

(א) בשל העובדה שבמועד חקיקת החוק המוסד התקשר עם הכללית בלבד, רק זכאים המבוטחים בקופה זו שמצבם הרפואי חייב זאת קיבלו ליווי מקצועי של אחות, ואילו זכאים המבוטחים בקופות חולים אחרות שמצבם הרפואי דומה קיבלו ליווי של עו"ס. הבדיקה העלתה שמתוך 34,120 זכאים שמצבם הרפואי חייב למנות להם אחות כמלווה מקצועית, ל-7,254 זכאים (21.3%) שלא השתייכו לכללית נקבע עו"ס כמלווה מקצועי. מינוי עו"ס במקום אחות עלול לפגוע ברמת הפיקוח על טיב הטיפול בקשיש.

(ב) בהסכמים שבין המוסד לבין משרד הרווחה והכללית נקבע כי על העובד האחראי - עו"ס או אחות - לקיים שני ביקורים בשנה בביתו של כל אחד מהזכאים שבאחריותו, וזאת כדי לוודא ששירותי הסיעוד ניתנים להם בתדירות, בהיקף ובאיכות שנקבעו. בבדיקה עלה שביקורי הבית שנועדו לפקח על טיב השירות הניתן לקשיש אינם נעשים בתדירות הנדרשת, ויש בכך כדי להחטיא את מטרת הבקרה שהיא יידוע רשויות הרווחה והמוסד כדי לשפר את השירות, אם נדרש, ולמנוע פגיעה בקשיש. עוד עלה שהמוסד משלם לכללית בעבור הבקרה תשלום גלובלי, ולא על פי דיווחים פרטניים על ביקורים שנעשו בפועל.

### פיקוח על נותני שירותי סיעוד

**1. פיקוח על נותני שירותים:** בשנת 2009 שילם המוסד כ-3.7 מיליארד ש"ח עבור שירותי סיעוד שסיפקו חברות וארגונים. בשנה זו פעלו כ-140 נותני שירותים בכ-350 סניפים ברחבי הארץ.

המוסד מקיים שני סוגי ביקורות על נותני השירותים: ביקורת מינהלית וביקורת חשבונאית-תפעולית. אולם המוסד לא קבע תכנית בקרות בסניפים של נותני השירותים, והוא מקיים אותן בעיקר בעקבות תלונות או בסניפים שלא נערכה בהם ביקורת בעבר. הפיקוח של המוסד על נותני השירותים בשנים 2008-2009 נעשה בתדירות נמוכה שאינה מבטיחה פיקוח יעיל, ורוב סניפי החברות לא נבדקו כלל בשנים אלו. בשנת 2008 קיים האגף ביקורת על כ-15% מכלל סניפי החברות, ובשנת 2009 על 0.5% בלבד מכל הסניפים של נותני השירותים. כך העביר המוסד כספים שנועדו למימון

שירותי סיעוד לזכאים ולכיסוי חובותיהם החוקיות של נותני השירותים כלפי עובדיהם בלי שבדק שהכספים אכן שימשו למטרות הללו.

הביקורת העלתה שביקורות שקיימו רואי חשבון מטעם המוסד על נותני שירותים העלו ליקויים של ממש, ובכללם דיווחי יתר של שעות טיפול אישי בבית הזכאים וסטיות מתכנית הטיפול שנקבעה. למרות זאת לא עקב אגף הסיעוד אחר תיקון הליקויים שהועלו. אף שכבר בשנת 2004 הכיר המוסד בצורך לעקוב אחר דיווחי המטפלים באמצעות מערכת לבדיקת נוכחות, הוא לא פעל כדי למצוא לכך פתרון טכנולוגי שיאפשר שימוש באמצעים ממוחשבים.

2. פיקוח על מרכזי יום : מרכזי יום הם מסגרות יומיות המספקות מגוון פעילויות לקשישים מוגבלים. 177 מרכזי יום פועלים ברחבי הארץ ומגיעים אליהם כ-15,000 קשישים, כ-9,950 מהם זכאים לגמלת סיעוד. השירות לזקן שבמשרד הרווחה אחראי למתן אישורי הפעלה למרכזי היום, לתקצובם, להכשרת כוח האדם שלהם ולפיקוח עליהם. אולם היקף הפיקוח של המפקחים המחוזיים מטעם השירות לזקן במרכזי היום מצומצם מאוד, ובשנת 2009 עמד על 14% ביחס לנדרש. פיקוח כה מצומצם אינו מאפשר לקבל תמונה מלאה של מגוון הפעילויות במרכזי היום ומכלול התנאים הקיימים בהם.

### מחשוב עבודת אגף הסיעוד

במהלך השנים פיתח המוסד כלים ממוחשבים שנועדו לייעל את תהליכי העבודה לניהול גמלת הסיעוד ולסייע בביקורת על נותני השירותים ואיכות הטיפול שלהם. בבדיקה עלה שפיתוחם של חלק מהכלים האלה לא הושלם, או שלא נעשה בהם שימוש כדי ליעל את תהליכי העבודה, ולפיכך ירדו לטמיון המשאבים והמאמצים שהושקעו בהם.

### מצבו האקטוארי של ענף הסיעוד

איזון תזרימי ארוך טווח בין היקף ההכנסות וההוצאות בענפי הגמלאות השונים חשוב כדי שיהיה אפשר להבטיח את המשכיות של תשלום הגמלאות במתכונת ובשיעור שקובע החוק. חוסר איזון מתמשך יחייב נקיטת צעדים בעתיד, כגון צמצום הזכויות והתאמתן להיקף ההכנסות, העלאת דמי הביטוח וקביעת מנגנון ממשלתי קבוע שיזרים כספים לצורך המשך מתן הגמלאות על פי התנאים הקיימים. שינויים תחיקתיים, דמוגרפיים או כלכליים עשויים להשפיע על האיזון התזרימי של ענף הביטוח הסיעודי.

הגירעון השוטף של ענף ביטוח הסיעוד גדל בהתמדה כחלק ממגמה שכבר נמשכת שנים ומשפיעה על הגירעון המצטבר שלו. בשנת 2009 היה הגירעון השוטף של ענף הסיעוד כ-2.3 מיליארד ש"ח, והגירעון המצטבר הסתכם בכ-9.3 מיליארד ש"ח. על הגורמים המעורבים - משרד האוצר, המוסד ומשרד הרווחה - לסיים את המהלך שהוחל ולבחון מחדש את מבנה התקבולים והתשלומים של ענפי הגמלאות, לרבות ענף הסיעוד, כדי שיוכלו לתכנן מהלכים ולא יזדקקו להזרמה ממשלתית תקופתית או לשינוי בתנאי הגמלה שאינם בשליטת המוסד. יש לכך חשיבות גם מהיבט של אמון הציבור ביכולת המימוש של זכויותיו העתידיות.

## סיכום והמלצות

מתן שירותי סיעוד לקשישים הממשיכים להתגורר בקהילה משפר את איכות חייהם, מסייע למנוע או לדחות את אשפוזם במוסד, ואגב כך להקטין את עלויות הטיפול בהם בהשוואה לעלויות של אשפוז במוסד.

לצורך יישומו של החוק המוסד מעביר למשרד הרווחה ולכללית תקציבים למימון עבודתן של הוועדות המקומיות ולפעולות הפיקוח הנעשות מטעמן. במהלך השנים נבחן פעמים אחדות הצורך בשינוי דפוסי עבודתן של הוועדות המקומיות, אבל תפקידיהן לא הוגדרו מחדש. ביקורי הבית של העובדים המקצועיים האחראים - עו"סים ואחיות - אינם נעשים כנדרש. המוסד מספק לזכאים שירותים בהיקף קטן מזה שנקבע בחוק, והוא לא פעל די הצורך לתיקון מצב זה. המוסד משלם מדי שנה סכומים ניכרים לנותני שירותים, אך מתברר שהפיקוח שהמוסד מפעיל עליהם מצומצם ביותר. העיוות שנוצר מהפער שבין מספר שעות הטיפול הנחוץ לזכאי לפי מספר הנקודות שצבר ובין היקף הסיוע הניתן לו בפועל ידוע למוסד זה שנים, אבל הוא לא יזם כל מהלך לשינוי החוק כדי להתאים את רמות הזכאות לצורכי הזכאים. המוסד לא גיבש מתכונת רצויה להתקשרות עם המעריכים והיועצים ליצירת מאגר זמין משלהם.

המוסד והגורמים המעורבים ביישום החוק אכן פעלו לשיפור השירות הניתן למבקשי גמלת סיעוד על ידי קיצור משך הטיפול בבקשות, שיפור הליכי האבחון וייעול תהליכי העבודה, אך אין די בכך. על המוסד לקדם שינויי חקיקה שיתאימו את מספר שעות הטיפול למידת תלותו של הזכאי בזולת, ולהבטיח שהזכאים אכן יקבלו את מלוא הגמלה כנקבע בחוק; עליו לזרז את הטיפול בקביעת חלופה מתאימה למתכונת הקיימת להפעלתם של המעריכים והיועצים, להקפיד שהערכות התלות יבוצעו בתוך זמן קצר ולהגביר את הפיקוח על עבודת המעריכים; על המוסד להשלים את פיתוחם והטמעתם של כלים ממוחשבים כדי לייעל את תהליכי העבודה הנוגעים לקביעת הזכאות; עליו להגביר את הפיקוח על החברות המספקות שירותי סיעוד בכל הנוגע ליישומן של תכניות הטיפול שנקבעו ולזכויות המטפלים ולעקוב אחר תיקונם של ליקויים העולים מביקורות שעושים רואי החשבון מטעמו.

על הגורמים המשתתפים ביישום החוק - משרד הרווחה, המוסד ומשרד הבריאות - לבחון את התהליך של מתן גמלת הסיעוד, להגדיר מחדש את תפקידיהן של הוועדות המקומיות ולהתאימם לדפוסי העבודה הנדרשים; עליהם לקבוע כללים בנוגע לביקורים של העובדים המקצועיים בבתי הזכאים ולהקפיד על ביצועם בתדירות המתחייבת כדי לפקח ביעילות על טיב שירותי הסיעוד הניתנים לקשישים.

## עובדים זרים בתחום הסיעוד

1. כ-10% מכלל אוכלוסיית ישראל הם בני 65 ומעלה<sup>1</sup> (להלן - קשישים<sup>2</sup>). רבים מן הקשישים לוקים בבריאותם ובתפקודם הפיזי, ההכרני (קוגניטיבי) והנפשי וזקוקים להשגחה בכל שעות היממה ולעזרה בפעולות היום יום. הטיפול בהם יכול להינתן בביתם ובקהילה או במוסדות המיועדים לכך, אבל הטיפול במסגרת המשפחה והחברה (הסביבה הטבעית) נתפס עדיף מן הטיפול במסגרת מוסדות<sup>3</sup>, ולרוב עלותו נמוכה יותר.

אחת הדרכים להשאיר בקהילה קשישים המוגבלים בתפקודם והזקוקים להשגחה בכל שעות היממה היא טיפול בהם בביתם. קשה לגייס עובדים ישראלים לטיפול בהם במשך כל שעות היממה, והפתרון לכך הוא הבאת עובדים זרים (להלן - עו"ז או עו"זים). זכאותו של הקשיש לקבל היתר להעסקת עו"ז (להלן - היתר העסקה) נקבעת על פי תוצאות מבחני תפקוד שבהם נבחנת מידת תלותו בזולת לצורך ביצוע פעולות היומיום<sup>4</sup>. לאחר שנקבעת זכאותו של הקשיש ניתן לו היתר העסקה לפי חוק עובדים זרים, התשנ"א-1991 (להלן - החוק או חוק עו"ז)<sup>5</sup>. בספטמבר 2006 אימצה הממשלה<sup>6</sup> המלצות של צוות בין-משרדי בדבר שיטה חדשה של העסקת עו"ז בענף הסיעוד<sup>7</sup> (להלן - השיטה החדשה).

2. משרד הפנים מופקד, בין השאר, על קביעת המדיניות בנושא כניסתם של עו"זים לישראל ויצאתם ממנה על פי חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 (להלן - חוק הכניסה לישראל), ועל פי התקנות שהותקנו מכוחו. לפי חוק הכניסה לישראל, לא יינתנו לעו"ז<sup>8</sup> אשרה ורישיון ישיבה (להלן - רישיון עבודה או רישיון ישיבה) אלא אם כן המבקש להעסיקו מחזיק בהיתר העסקה<sup>9</sup>.

3. על פי נתוני רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול שבמשרד הפנים (להלן - רשות ההגירה), בתחילת אוגוסט 2010 היו בישראל כ-57,000 היתרים תקפים להעסקת עו"זים בסיעוד<sup>10</sup>. באותו מועד היה רשום בנוגע ל-73% מהם (כ-42,000) כי בעל היתר העסיק לפחות עו"ז פעיל אחד<sup>11</sup>, והיתר - 27% - לא העסיקו עו"ז פעיל.

1 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2009, מס' 60, עמ' 110.

2 למילה "קשיש" אין הגדרה בחוק. להלן נגדיר אדם שגילו 65 ומעלה בתור קשיש.

3 בתי אבות ובתי חולים סיעודיים.

4 ADL - Activity of Daily Living

5 במרס 2010 אישרה הכנסת תיקון לחוק: חוק עובדים זרים (תיקון מס' 12), התש"ע-2010, ס"ח 2238.

6 התיקון נכנס לתוקף ב-23.4.10 (להלן - תיקון תש"ע).

7 החלטת ממשלה 448 מספטמבר 2006.

8 "דוח הצוות הבינמשרדי לבחינת ענף הסיעוד בנושא העסקת עובדים זרים" בראשות רביב סובל, לשעבר סגן הממונה על התקציבים (ספטמבר 2006).

9 כהגדרתו בפרק ד' לחוק עובדים זרים.

10 סעיף 2(ג) בחוק הכניסה לישראל כניסוחו בתיקון תש"ע של החוק.

11 על פי נתוני יחידת הסיעוד של רשות ההגירה מדצמבר 2009, 85% מההיתרים התקפים היו ברשות קשישים.

12 כל עו"ז בעל רישיון עבודה רשום במערכת המחשב של משרד הפנים מתוך קישורו להיתר העסקה שניתן למעסיקו ומתוך ציון מצב העסקתו, למשל "עו"ז פעיל" או "נטש".

במועד זה שהו בישראל כ-56,000 עו"זים שניתנה להם אשרת כניסה לארץ לצורך עבודה בסיעוד, אבל רישיון העבודה של 10,543 (19%) מהם לא היה תקף.

## פעולות הביקורת

בחודשים אפריל-אוגוסט 2010 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי טיפולה של רשות ההגירה במתן שירותים לקשיש לצורך העסקת עו"ז<sup>12</sup>. אלה הנושאים שנבדקו: גיבוש השיטה החדשה להעסקת עו"ז בסיעוד; איכות השירות הניתן לקשיש; סדרי העסקתם של עו"זים בסיעוד; מיצוי אפשרויות ההעסקה של עו"זים בני השמה בסיעוד ועידוד העסקתם של ישראלים בתחום זה; היתרים ללשכות פרטיות ופיקוח עליהן ועל מעסיקי עו"זים בסיעוד. הבדיקה נעשתה ברשות ההגירה: אצל הממונה כהגדרתו בסעיף 1 לחוק (להלן - הממונה), אצל מרכז יחידת הסיעוד, אצל מרכז הלשכות הפרטיות בסיעוד ואצל הממונה על האכיפה המינהלית. בדיקות השלמה נעשו ברשות ההגירה: באגף מרשם ומעמד, במדור תשלומים ואצל המפקחת הארצית על העובדים הסוציאליים שבלשכות הפרטיות; במשרד האוצר; ובמשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת).

## עיקרי הממצאים

### גיבוש שיטה חדשה להעסקת עו"ז בסיעוד והיערכות ליישומה

כאמור, בספטמבר 2006 אימצה הממשלה המלצות של צוות בין-משרדי בדבר שיטה חדשה של העסקת עו"ז בסיעוד. לפי השיטה החדשה, את העו"זים המיועדים לעבודה בסיעוד יביאו לישראל גופים מקצועיים המתמחים והעוסקים באופן בלעדי בהבאה, בתיווך ובטיפול בעו"ז בסיעוד. גופים אלו יהיו מורשים מטעם המדינה ונתונים לפיקוחה (להלן - לשכות פרטיות או לשכות). השיטה נועדה לשפר את השירות לקשיש ואת טיפולו של העו"ז בקשיש, להבטיח את זכויות העו"ז ולבטל את כבילתו למעסיק מסוים, ובה בעת להגביר את פיקוח המדינה על העו"זים הנמצאים בארץ. במאי 2007 עוגנו עיקרי השיטה ב"נוהל לשכות פרטיות להבאה, לתיווך ולטיפול בעובדים זרים בענף הסיעוד" (להלן - נוהל הלשכות או הנוהל).

**1. היערכות ליישום השיטה החדשה:** מספטמבר 2008 הועבר בהדרגה הטיפול בהעסקתם של עו"זים ממשרד התמ"ת לרשות ההגירה שבמשרד הפנים. ואולם הועלה שאף שעברו שנתיים מאז העברת האחריות לרשות ההגירה, עד מועד סיום הביקורת (אוגוסט 2010) היא טרם השלימה את היערכותה ליישום כל מרכיבי השיטה החדשה.

12 המועסקים ברובם המכריע בידי קשישים שבחורים להישאר בקהילה. ביקורת קודמת בנושא ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 2011 (1999), בפרק "מתן היתרי עבודה לזרים המסייעים לזקנים בביתם", עמ' 470.

**2. מעקב אחר יישום השיטה החדשה:** בדיון בבית המשפט העליון<sup>13</sup> בעתירה בנושא השיטה החדשה ויישומה דיווחה המדינה שהוקם צוות ליווי בין-משרדי לעניין הפעלתה. הועלה שמאז מתן פסק הדין בעתירה, בינואר 2008, התכנס הצוות רק פעם אחת, ולמעשה הוא לא פעל. וכך לא זו בלבד שהצוות לא קיים את ההסדר שדווח עליו לבית המשפט, אלא שהוא גם לא ליבן בעיות ולא גיבש המלצות בנוגע להפעלת השיטה החדשה.

## איכות השירות לקשיש

בתכלית השיטה החדשה גלומה גם השאיפה לשיפור השירות לקשיש והטיפול בו.

**1. הנגישות לקבלת היתר העסקה:** כדי לקבל היתר העסקה, על הקשיש להגיש בקשה לרשות ההגירה, וזאת באמצעות הדואר או באמצעות הגעה למוקדים שבהם ניתנים ההיתרים. הועלה ששירותיה השונים של רשות ההגירה לציבור הרחב ניתנים באמצעות כ-30 לשכות הפזורות ברחבי הארץ, ולעומת זאת בקשה להיתר העסקה אפשר להגיש בארבעה מוקדים בלבד, מה שמקשה על הקשישים מיישובי הפריפריה; מה גם שארבעת המוקדים אינם ממוקמים בלשכות של רשות ההגירה. בכך נפגע טיב השירות שנותנת רשות ההגירה לקשיש הנזקק להעסקת עו"ז.

**2. התאמת עו"ז לקשיש ופיקוח על טיב הטיפול בו:** כדי להבטיח את הטיפול המיטבי בקשיש, על הלשכה הפרטית לעמוד על צרכיו הייחודים; לבחור את העו"ז המתאים לו מתוך עמידה על יכולותיו ועל התאמתו לתחום הסיעוד, ובייחוד לעבודה עם הקשיש; להדריכו לטפל בצרכיו המיוחדים של הקשיש; למסור לקשיש פרטים על הכשרתו ועל כישוריו של העו"ז המיועד לטפל בו; ללוות את הטיפול בקשיש באמצעות עובד סוציאלי (להלן - עו"ס).

לשם השגת מטרות אלה נקבע במתכונת הראשונה של נוהל הלשכות, שהייתה תקפה עד יוני 2010, כי עו"ס של הלשכה יבקר לפחות ארבעה ביקורים שוטפים בשנה בבית הקשיש. הועלה שרשות ההגירה לא אכפה באופן סדור ושוטף על הלשכה לקיים את חובתה זו. יתר על כן, ביוני 2010 קבעה רשות ההגירה כללים שצמצמו את השירותים שהלשכות מחויבות לתת לקשיש: מספר ביקורי הבית הופחת לשניים בשנה בלבד, ואחד מהם - אצל מרבית הקשישים - יכול להיעשות שלא בידי עו"ס של הלשכה. רשות ההגירה לא ערכה עבודת מטה מקדימה לבחינת תקצובן של הלשכות קודם שהחליטה להפחית ממחויבותן למתן השירותים. הרשות גם לא פירטה בנהליה הוראות בנוגע לדרכי הפיקוח על פעולות העו"סים של הלשכות.

אחד ההסברים של רשות ההגירה להפחתת מספר ביקורי הבית מטעם הלשכה הוא שאצל מרבית הקשישים מבקרים, מלבד העו"סים של הלשכות, גם עו"סים של חברות סיעוד הפועלות מטעם המוסד לביטוח לאומי<sup>14</sup>, כן מבקרים בבתי הקשישים עו"סים מטעם הלשכות לשירותים חברתיים של הרשויות המקומיות<sup>15</sup>. ואולם הועלה שקודם

13 בג"ץ 4957/07 אחיעוז ארגון ארצי של חברות כוח אדם נ' משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה ואח', תקדין.

14 חברות אלו מעניקות שירותי סיעוד לקשישים זכאי חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995.

15 ראו ברוח זה בפרק שעניינו מתן שירותי סיעוד לקשישים בקהילה, עמ' 221 ברוח המלא.

לקביעת ההסדר החדש לא דאגה רשות ההגירה להסדיר עם השירות לזקן במשרד הרווחה והשירותים החברתיים (האחראי על פעילותן של הלשכות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות) כיצד יועבר המידע מביקורי בית אלו אל רשות ההגירה לצורך מתן טיפול נאות לקשיש.

**3. בדיקת כשירותו של העו"ז:** חוק עו"ז קובע שקודם להבאת עו"ז לארץ עליו לעבור, בין השאר, בדיקה רפואית כדי לוודא שאינו נשא של אחת המחלות המנויות בתוספת לחוק או חולה בה.

עלה שנוהלי רשות ההגירה חסרים כללים בדבר הטיפול בהזמנת עו"ז מחו"ל, ובשל כך אירעו תקלות בהליך הבאתם, בהן תקלות הנוגעות לבדיקות רפואיות ולהצגת מסמכים מזויפים.

### סדרי העסקה של העו"ז בסיעוד

אחת ממטרות השיטה החדשה היא להבטיח לעו"ז תנאי העסקה הוגנים. לפיכך נקבע בנוהל הלשכות שתפקידן של הלשכות לוודא, בין השאר, שמעסיקהם של העו"זים ישמרו על זכויותיהם ועל תנאי העסקתם של אלה, על פי החוקים והתקנות הנוגעים לעניין ועל פי הנקבע בחוזי העסקה, ובכלל זה תשלום שכרם ותשלום דמי הביטוח הרפואי.

**1. תבנית העסקת העו"ז:** בית המשפט העליון נדרש בפסק דינו מנובמבר 2009<sup>16</sup>, לבעייתיות שבתבנית העסקה של עו"ז בתחום הסיעוד ופסק כי יש להסדיר בחקיקה את מכלול השאלות הקשורות לתבנית העסקה זו.

משרד התמ"ת, שהסדרת הנושא באחריותו, טרם הביא זאת לידי סיום עד מועד סיום הביקורת, כשנה אחר כך. העניין יובא לדיון נוסף בבית המשפט העליון. אשר לרשות ההגירה - זו לא הסדירה נושאים אחרים הנוגעים לעו"ז, שעליהם הורתה הממשלה בהחלטתה מינואר 2010<sup>17</sup>, בהם הסדרת תשלום שכרו של העו"ז על ידי הלשכה הפרטית, אם לא עבד בשנה הראשונה לבואו לארץ.

**2. בחינת התאמתם של חוזי העסקה לדיני העבודה בישראל:** על פי נוהל הלשכות, על הלשכה להכין חוזה העסקה שנועד להסדיר את תנאי העסקתו של העו"ז. החוזה יינתן לקשיש ולעו"ז. כן עליה להגיש לממונה דוגמה של החוזה בצירוף אישור מטעם עורך דין שהוא בדק את החוזה ומאשר כי הוראותיו תואמות את דיני העבודה בישראל ואת הנהלים וההתחייבויות החלים על המעסיקים ועל הלשכות הפרטיות בכל הקשור להעסקת עו"ז בסיעוד.

ואולם החוזים הללו לא נמצאו אצל הממונה, וממילא ברור שרשות ההגירה לא וידאה באופן שיטתי שעורכי דין מטעם הלשכות אכן בדקו ואישרו שהחוזים תואמים את דיני העבודה בישראל ואת הנהלים האחרים הקשורים לנושא.

16 בג"ץ 1678/07 יולנדה גלוטן נ' פורמלי בית הדין הארצי לעבודה ואח', תקדין.

17 החלטת ממשלה 1274 מינואר 2010.



### מיצוי העסקת עו"זים הנמצאים בארץ

החלטת הממשלה מספטמבר 2006 שאימצה את השיטה החדשה להעסקת עו"ז בסיעוד נועדה בין היתר להבטיח שלא יימצאו בארץ עו"זים בסיעוד יותר מהנדרש. לפיכך נקבעו בנוהל הלשכות כמה מגבלות שנועדו למנוע הבאת עו"זים חדשים לישראל כל עוד נמצאים בישראל עו"זים בעלי אשרה תקפה לעבודה בסיעוד שאינם מועסקים. לצורך זה יוקם מאגר מידע ממוחשב של עו"זים בעלי אשרה תקפה אך חסרי מעסיקים (להלן - המאגר), והבאת עו"זים נוספים לארץ תהיה מותנית במיצוי הפוטנציאל שבמאגר.

הועלה שעד יוני 2010 לא הקימה רשות ההגירה מאגר מידע כזה, ולכן בפועל לא הוגבל עד אז מספר העו"זים שאפשר להביא מחו"ל. משום כך לא מוצה פוטנציאל ההעסקה של עו"זים בני השמה בסיעוד, ולמרות זאת הובאו מחו"ל עו"זים נוספים להעסקה בסיעוד.

### פיקוח ואכיפה בתחום הסיעוד

בנוהל נקבע שהלשכות יהיו נתונות לפיקוח ממשלתי הדוק, כדי לוודא שהקשישים יקבלו שירות נאות, שיובטחו זכויותיהם של העו"זים ושלא יובאו עו"זים נוספים מחו"ל כל עוד נמצאים בארץ עו"זים בני השמה.

**1. קביעת גודלן של הלשכות:** כדי למנוע פיצול יתר של השוק לחברות קטנות וכך לאפשר לרשות ההגירה לקיים עליהן מערך פיקוח ובקרה יעיל<sup>18</sup>, נקבע בנוהל הלשכות כי היתר של לשכה יהיה תקף כל עוד רשומים בה 200 מעסיקים ו-200 עו"זים לפחות. בד בבד עם זאת החליטה רשות ההגירה ביוני 2010 להתיר ללשכות להעלות את מספר המעסיקים והעו"זים הרשומים אצלן מ-3,000 מעסיקים ו-3,000 עו"זים בו-זמנית ל-4,000 מעסיקים ו-4,000 עו"זים בו-זמנית.

אמנם צמצום מספר הלשכות באמצעות קביעת סף מזערי של מעסיקים ושל עו"זים וכן העלאת הגבול המרבי - יש בו כדי להקל על רשות ההגירה לפקח עליהן פיקוח יעיל. עם זאת, מתן היתר ללשכות להעלות את מספר המעסיקים והעו"זים ל-4,000 עלול להביא לידי יצירת מספר מצומצם של לשכות גדולות מאוד. אלה יזכו ליתרון רב בזכות גודלן, ומנגד עלולה להיפגע יכולת התחרות של יתר הלשכות, ובעיקר של הקטנות שבהן. התוצאה עלולה להיות פגיעה ביכולת הקשיש ובני משפחתו לבחור לשכה ולקבל שירותים ראויים.

**2. פיקוח על הלשכות הפרטיות ועל המעסיקים:** על פי הנוהל, אם יימצא שלשכה הפרה הוראות, תינתן לה אפשרות להשמיע את טענותיה (להלן - שימוע) על פי חוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959 (להלן - חוק שירות התעסוקה), ואם לאחר קבלת תגובתה יימצא שבכל זאת התלונה מוצדקת, יהיה אפשר לבטל, להתלות, להגביל, להתנות או לא לחדש את ההיתר שניתן לה.

בעת הביקורת הועלה שבדיקתן של 18 מתוך 125 הלשכות (14%) בידי רשות ההגירה העלתה כי הן הפרו לכאורה הוראות שונות. ממוני מחוזות האכיפה של רשות ההגירה

18 עמדת המדינה בבג"ץ 4957/07 אחיעוזי ארגון ארצי של חברות כוח אדם נ' משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה ואח', תקדין.

המליצו להודיע בכתב ל-15 מהן על החשדות שהועלו נגדן (להלן - כתב שימוע), כדי שיוכלו לטעון את טיעוניהן נגד החשדות. ואולם הועלה שעד מועד סיום הביקורת לא גיבשה רשות ההגירה כתבי שימוע לאותן הלשכות; וזאת אף שבדיקתן של לשכות רבות הסתיימה כבר בתחילת 2010. לשכות אלו, חוץ מאחת, המשיכו לפעול. אשר לשלוש הלשכות האחרות, אף שבדצמבר 2009 שלח להן הממונה כתב שימוע, במועד הביקורת ביולי 2010 הן עדיין היו בטיפול הלשכה המשפטית של רשות ההגירה, והממונה טרם החליט סופית בעניינן.

בדומה לאכיפה על הלשכות, הועלה שהאכיפה המינהלית על בעלי היתר העסקה שנחשדו בהפרה לכאורה של הוראות שונות - אף היא התעכבה לאורך זמן והזנחה בשלבים שונים של הטיפול.

## עיקרי הממצאים

אחת מדרכי הטיפול בקשישים המוגבלים בתפקודם והזקוקים להשגחה בכל שעות היממה היא טיפול בהם בביתם בידי עובד זר (שכישוריו מתאימים לעבודה בסיעוד). טיפול כזה מאפשר לשמר את סביבתם המשפחתית והחברתית. קשישים שנבחנו במבחן תלות, ועל פיו נקבע שהם זקוקים להשגחה, לטיפול ולסיוע בכל שעות היממה, זכאים לקבל היתר להעסקת עו"ז בסיעוד.

בספטמבר 2006 אימצה הממשלה את המלצותיו של צוות בין-משרדי בדבר שיטה חדשה להעסקת עו"ז בסיעוד. השיטה החדשה נועדה בעיקר לשפר את השירות הסיעודי לקשיש, להבטיח את זכויותיו של העו"ז ולפקח פיקוח הדוק על הלשכות, שימנע בין היתר הבאת עו"זים מחו"ל כל עוד נמצאים בארץ עו"זים בני השמה. מספטמבר 2008 הטיפול בהעסקתם של עו"זים הועבר בהדרגה ממשרד התמ"ת לרשות ההגירה שבמשרד הפנים, והיה על הרשות להפעיל את השיטה החדשה.

ואולם נמצא שרשות ההגירה טרם השלימה את היערכותה ליישום כל מרכיבי השיטה החדשה, אף שעברו שנתיים מאז הועבר הטיפול לאחריותה, וכך עדיין לא יושמו עקרונות השיטה באופן מיטבי. אשר למשרד התמ"ת, למרות קביעתו של בית המשפט העליון, משרד זה טרם סיים להסדיר את תבנית העסקתו של העו"ז.

על רשות ההגירה לפעול ביתר שאת להסדרתם וליישומם של מכלול הנושאים הקשורים להעסקת עו"ז בסיעוד. עליה לבחון, לנתח ולאבחן תמיד את צורכיהם של הקשישים ולהתאים את הנחיותיה לצרכים אלו. כך יקלו המנגנונים הפועלים מטעמה על הקשישים ויסייעו לשפר את איכות חייהם, וזאת מתוך שמירה על זכויותיו של העו"ז. כן על הרשות למנוע בעד הלשכות מלהביא עו"זים מחו"ל כל עוד שוהים בארץ עו"זים בני השמה, ועליה לשוב ולשקול עם גופים אחרים, כמשרד האוצר, מה ראוי להיות מספרם המזערי והמרבי של המעסיקים והעו"זים הרשומים בכל לשכה.

פרק שלישי

## הגרלות והימורים



## הגרלות והימורים

---

### פעולות הביקורת

נבדקו כמה תחומים הקשורים בהגרלות ובהימורים :

נבדקו פעולות מפעל הפיס הנוגעות לעריכת הגרלות לפי ההיתר ששר האוצר נותן לו לשם כך, ועמידתו בתנאי ההיתר. כן נבדק פיקוח משרד האוצר על הפעולות שמפעל הפיס מבצע מכוח ההיתר.

נבדק טיפולן של רשויות החוק בנושא החברות הפרטיות שמשווקות מנויים המאפשרים השתתפות קבועה בהגרלות מפעל הפיס.

נבדקו הפעולות שעושים משרדי ממשלה - ובהם משרד התקשורת, משרד המשפטים ומשרד האוצר - ובנק ישראל למניעת ההימורים הבלתי חוקיים באינטרנט, והמיסק בין פעילותם בתחום זה ובין פעולות האכיפה הפלילית של המשטרה.



## הגרלות מפעל הפיס - ארגון, פיקוח ובקרה

חוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן - חוק העונשין) אוסר על ארגון משחקים אסורים, הגרלות והימורים, ועל השתתפות במשחקים אסורים כהגדרתם בחוק. החוק קובע שהמארגן או עורך משחק אסור, הגרלה או הימור - דינו מאסר שלוש שנים או קנס. איסור זה מבוסס על תפיסה הרואה פסול מוסרי וחברתי בהגרלות ובהימורים, שההתמכרות להם עלולה להסב נזק חברתי וכלכלי קשה לפרט ולחברה.

למרות האיסור וכדי לענות על הצורך של הציבור להשתתף בהגרלות ובהימורים, החרג החוק מהאיסור הגרלות אשר שר האוצר או מי שהוא הסמיך לכך נתן היתר מראש לקיימן וביניהן הגרלות מפעל הפיס, שחלק מההכנסות מהן מיועד למטרות ציבוריות.

מפעל הפיס הוקם בשנת 1951, לפי החלטת ממשלה, כחברה מוגבלת בערבות ללא הון מניות. מטרתו העיקריות הן קיום הימורים והגרלות לשם קבלת כספים מהציבור וחלוקת הרווחים כמענקים לרשויות המקומיות ולמשרד האוצר.

בתוקף סמכותו לפי חוק העונשין מתיר שר האוצר למפעל הפיס לערוך הגרלות בהתאם לתנאים שנקבעו. ההיתר האחרון ניתן למפעל הפיס בפברואר 2007 ותוקפו עד סוף דצמבר 2011 (להלן - ההיתר). ההיתר מפרט את ההגרלות המותרות, את תנאיהן, את אופן קיומן ואת הדרכים לשינוין. מפעל הפיס הוא גוף מבוקר לפי סעיף 9(5) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958, משום שהממשלה משתתפת בהנהלתו.

### פעולות הביקורת

בחודשים דצמבר 2009 - יוני 2010, בדק משרד מבקר המדינה את התנהלות מפעל הפיס בנוגע לעריכת הימורים והגרלות בהתאם להיתר ואת פיקוח משרד האוצר על הפעולות הנעשות מכוח ההיתר. הביקורת נערכה במפעל הפיס ובמשרד האוצר. בירורי השלמה ובדיקות נעשו בנקודות מכירה של מפעל הפיס, במשרד המשפטים, ברשות לאיסור הלבנת הון, במשטרה ובמשרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה).

### עיקרי הממצאים

#### מתן ההיתר

1. בינואר 2006, כשנה לפני מועד חידוש ההיתר, ביקש היועץ המשפטי לממשלה (להלן - היועמ"ש) ממשרד האוצר ש"במסגרת ההיערכות למתן היתר חדש למפעל הפיס, תפעלו בהקדם לתיאום ההיתר, והאישורים הניתנים מכוחו, עם משרדי הממשלה הרלבנטיים".

מאז פנייתו של היועמ"ש היה יכול משרד האוצר לפעול בעניין זה כשנה, אולם הוא השתהה ופעילותו העיקרית התקיימה בדצמבר אותה שנה, פחות מחודש לפני שתוקף ההיתר הקודם שנתן למפעל הפיס פג.

2. מפאת קוצר הזמן לא התאפשרה לגופים הרלוונטיים בחינה מעמיקה של תנאי ההיתר החדש, ולכן קוימו בו רק חלק מדרישות היועמ"ש, שמטרתן הייתה למזער את התופעות השליליות המאפיינות הימורים.

3. בפנייתו הנזכרת לעיל למשרד האוצר ביקש היועמ"ש שההיתר למפעל הפיס ינוסח במידת פירוט רבה. אולם ההיתר אינו מפורט דיו: לא הוגדרו מונחים שמשמשים בו ובחלק מהסעיפים לא פורטו אמות מידה ברורות שמאפשרות את יישומן ופיקוח נאות על קיומן. כמו כן, נמצא כי ישנם סעיפים בהם ישנה אי-בהירות.

### שינויים בהגרות

ההיתר קובע כי כל שינוי בתנאי ההגרות שהותרו, "לרבות שינויים בסכומים ובתדירויות", טעון אישור מראש ובכתב של משרד האוצר.

1. **הלוטו החדש**: בנובמבר 2008 הודיע מנכ"ל מפעל הפיס למנכ"ל משרד האוצר דאז כי מפעל הפיס החליט לבצע שינויים במתכונת הגרות הלוטו (להלן - הלוטו החדש). המנכ"ל לא כלל בהודעתו את כל הנתונים הרלוונטיים, לא הדגיש את השינויים המהותיים ולא ציין את הקיטון בסיכויי הזכייה בעקבות השינוי. מנכ"ל משרד האוצר דאז לא ענה לבקשתו של מנכ"ל מפעל הפיס. בפברואר 2009 החל מפעל הפיס להפעיל את הלוטו החדש בלי שקיבל אישור מראש ובכתב.

רק במרס 2009 - בעקבות ידיעות שהתפרסמו בתקשורת על אודות שינויים בהגרות הלוטו שבהן צוין כי הוקטנו סיכויי הזכייה בהגרות, דרש מנכ"ל משרד האוצר דאז ממנכ"ל מפעל הפיס מידע עליהם.

באפריל 2009 דרש מנכ"ל משרד האוצר דאז ממנכ"ל מפעל הפיס לחדול מקיום ההגרה באותה מתכונת בתוך 10 ימים, בהסתמך על חוות דעת של משרד המשפטים שלפיה השינויים הם הפרה של הוראות ההיתר ואף עברה לכאורה על חוק העונשין. למרות זאת המשיך מפעל הפיס בהגרות הלוטו החדש במשך כחצי שנה.

משרד האוצר הודיע למפעל הפיס שאם תימשך ההפרה ינקוט צעדים בהתאם לסמכותו. נמצא שמשרד האוצר לא נקט עמדה נחרצת על אף הודעתו. הימנעות משרד האוצר מלעשות כן פגעה באפקטיביות הפיקוח ומשקפת פעולה נרפית של הגורם המאסדר (הרגולטור). במהלך התקופה שבה משרד האוצר לא נקט צעדים הוא אף אישר למפעל הפיס לערוך את ההגרה במועדים נוספים למרות שלא אישר את מתכונת ההגרה.

מפברואר 2009 עד אוקטובר 2009, קיים מפעל הפיס את הגרות הלוטו החדש ללא אישור משרד האוצר, גם לאחר שמשרד האוצר הביע - אם גם באיחור - את התנגדותו החד-משמעית לעריכת ההגרה. בפעולתו זו חרג מפעל הפיס מהוראות ההיתר, ובכך הפר לכאורה את הוראות חוק העונשין.

2. **תכנית המנויים**: עם ההגרות המפורטות בהיתר נמנית תכנית הגרות למנויים בלבד (להלן - תכנית המנויים). מעת לעת שינה אותה מפעל הפיס. במרס 2008 פרסם מפעל הפיס את תכנית הגרות "מנוי פיס 2008", שכללה שינויים מהותיים במספר הפרסים, בסכומיהם, במספר הזוכים וזאת בלי לקבל את הסכמת משרד האוצר לשינויים. בעשותו כן חרג מפעל הפיס מתנאי ההיתר שלפיו חלה עליו החובה לקבל את אישור משרד האוצר מראש לכל שינוי בתנאי תכנית המנויים.



(א) בתכנית "מנוי פיס 2008" ערך מפעל הפיס הגרלה של פרסים חפציים במקום הגרלת הפרס השמיני. בשינוי זה הקטין מפעל הפיס את ההסתברות לזכייה באופן ניכר וכן הקטין את סכום הפרסים הכולל שחולק למנויים.

(ב) היו חודשים שבהם ביטל מפעל הפיס את כל ההגרלות הרגילות של תכנית המנויים וערך במקומן הגרלה חודשית אחת "מיוחדת" שהוגרלו בה פרסים חפציים או כספיים; ההסתברות לזכייה בהגרלות אלה קטנה לאין שיעור מההסתברות לזכייה בהגרלות הרגילות. בפעולות אלו של מפעל הפיס יש הפרה לכאורה של הוראות חוק העונשין.

תנאי ההגרלות המיוחדות פורסמו בעיתונים היומיים ובאתר האינטרנט של מפעל הפיס, אך משרד האוצר השתהה בפנייתו למפעל הפיס בדבר השינויים.

יוצא שמשרד האוצר לא פיקח כראוי על השינויים התכופים שעשה מפעל הפיס ולא הפעיל את סמכותו במועד כדי לעצור את יישומם ללא אישור. נראה כי היה בפיקוח הלקוי בתחום זה כדי לפגוע באינטרסים של ציבור המנויים.

### הגרלת קינו

בעקבות ההתפתחות הטכנולוגית התיר משרד האוצר למפעל הפיס להפעיל את הגרלת הקינו שהיא הגרלה אלקטרונית משודרת ומוצגת על גבי מסכים בנקודות המכירה. בכל יום מתקיימות 24 הגרלות (הגרלה בכל מחצית השעה, במשך 12 שעות). על גבי המסכים מוקרן שעון עצר, עם ספירה לאחור בדקות ושניות, המציין את מועד ההגרלה הקרוב. החשש שהקינו תהפוך להגרלה שאינה עומדת בתנאי החוק הביא לקביעת הוראות נפרדות וייחודיות לגבי הגרלה זו בהיתר.

לקראת חידוש ההיתר ב-2007 עשתה המשטרה בדיקה אצל מפעילי הקינו שהתמקדה בעמידה בתנאי ההיתר. הבדיקה העלתה שחלק מהמפעילים המורשים הפרו אותם בכל הנוגע להצבת המסכים. עוד העלתה הבדיקה שבחלק מנקודות המכירה שנבדקו נמצא ש"יש פעילות פלילית", בחלקם הייתה תנועת עבריינים המוכרים למשטרה, ובאחת מנקודות המכירה נמצאו שלוש מכוונות מזל בלתי-חוקיות.

המשטרה המליצה למשרד המשפטים לשנות את תנאי ההיתר ולהעביר את ממצאי הבדיקה גם למשרד הרווחה. משרד המשפטים לא העביר את המלצות המשטרה למשרד האוצר ולמשרד הרווחה. משרד האוצר לא עקב אחר הבדיקה, לא ידע את תוצאותיה ולכן לא עדכן את ההיתר ולא השלים כראוי את פעולת הפיקוח לצורך תיקון הליקויים וקבלת ההחלטות הדרושות.

בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה ב-2010 עלו ממצאים דומים לאלו שהעלתה המשטרה בבדיקתה: הם הצביעו על כשל ממשי של משרד האוצר בפעולות הפיקוח על מפעל הפיס בניהול ההגרלות.

### תנאים כללים בהיתר

1. **לקוח סמוי**: ההיתר קובע שמפעל הפיס יפעיל "לקוח סמוי" לבקרה על שמירת ההוראות וההנחיות בהגרלות. מפברואר 2009 ועד מרס 2010 עשה מפעל הפיס

רק כ-21% מהביקורות שבהן הוא מחויב על פי ההיתר. במשך כשלוש שנים מאז חתימת ההיתר הוא לא ביצע כלל ביקורת באמצעות לקוח סמוי בכ-40 נקודות מכירה מבין כ-150 שבהן מוצבים מסכי קינו.

בהשוואה של דרישות ההיתר לביקורת הלקוח הסמוי לגבי הגרלות אלקטרוניות (קינול-ו-EIL) נמצא שהוא בדק רק תשעה מ-17 התנאים של ההיתר; נמצאו אי התאמות בין הממצאים שהועלו לביקורת משרד מבקר המדינה בנקודות המכירה לבין הנתונים בדוחות הלקוח הסמוי. יוצא אפוא שמפעל הפיס הפעיל את הלקוח הסמוי באופן חלקי וכתוצאה מכך חלק ניכר מהסטיות מתנאי ההיתר לא אותר.

**2. כשירות הזכיינים:** בהיתר נקבע שמפעל הפיס ייתן זיכיון למכירת מוצריו רק לאחר שהמטרה תודיע שאין מניעה לכך מטעמים הנוגעים לשלום הציבור וביטחון, לרבות עבר פלילי של מבקש הזיכיון. נמצא שמאז חתימת ההיתר ועד מאי 2010 חתם מפעל הפיס הסכמי זכיינות עם 1,117 זכיינים חדשים, אך הדרישה היסודית שנקבעה בהיתר בדבר הודעת המטרה לא יושמה.

עוד נקבע בהיתר, כי מפעל הפיס יעביר לבדיקת המטרה, אחת לשנה, רשימה של כל זכייניו במתכונת שתסוכם עם המטרה. עד מועד סיום הביקורת לא נקבעה הדרך ליישום הסעיף המורה על בדיקת כשירותם של הזכיינים ומפעל הפיס והמטרה לא סיכמו את דרכי העבודה ביניהם.

משרד האוצר, האחראי על קיום תנאי ההיתר, לא פעל לקיום הדרישות האמורות.

**3. הגבלת גיל המהמרים:** ההיתר קובע כי בפרסומים בכתב בעיתונים, בדוכנים ובטופסי ההגרלות יצוין האיסור שחל על השתתפות קטינים בהגרלות. נמצא כי השורה המציינת ש"המכירה לבני 18 ומעלה" כתובה בתחתית המודעה, באותיות קטנות במיוחד, בחוסר פרופורציה מוחלט לפרסום שבמודעה. עוד נמצא שמפעל הפיס לא אכף הצבת שלטים מתאימים למניעת השתתפות קטינים בהגרלות. יתרה מזאת, גם לאחר שבדיקות הלקוח הסמוי העלו שהזכיינים אינם תולים את המודעות על איסור המכירה במקום בולט, לא נקט מפעל הפיס כל פעולה נגדם. משרד האוצר לא היה מודע למצב משום שלא קיים פיקוח ראוי על מפעל הפיס.

**4. פרסום בילקוט הפרסומים:** ההיתר קובע כי תכניות ההגרלות ועדכונים להן טעונים אישור משרד האוצר ופרסומו ברשומות<sup>1</sup>. הבדיקה העלתה ששנים פרסם מפעל הפיס ברשומות שינויים בתכניות ללא אישור משרד האוצר. זה האחרון לא עקב במשך שנים אחר פרסומי מפעל הפיס בילקוט הפרסומים ולא ידע ששינויים שהוא לא אישר התפרסמו.

**5. פרסום:** לפי ההיתר, על מפעל הפיס להימנע מפרסומת מסיבית ואגרסיבית שיש בה כדי לעודד התמכרות להגרלות. מפעל הפיס פועל להגדלת חשיפת הציבור הרחב להגרלות שהוא מקיים באמצעות פרסום מוצריו, בין היתר, על גבי מסכים המותקנים במבחר נקודות מכירה בקניונים ובאזורים המאופיינים בתנועה רבה של קהל ובני נוער. משרד האוצר לא קבע מדדים לקביעת הפרסומות המותרות ולא הפעיל בקרה על היקף הפרסום וסוגו.

1 הרשומות הן כלי רשמי של המדינה לפרסום הודעות לציבור על פי חוק, מטעם הממשלה ומטעם גופים ציבוריים שונים.

### פיקוח על הגרלות

במשרד האוצר אין רפרנט לניהול הרגולציה על מפעל הפיס. סמכותו לתת היתר למפעל הפיס לקיים הגרלות מחייבת אותו לפקח על הפעולות הנעשות מכוח אותו היתר. אולם משרד האוצר לא הפעיל הליכי פיקוח ובקרה לשם בחינת עמידתו של מפעל הפיס בתנאי ההיתר ולא היה מודע לחלק גדול מההפרות.<sup>2</sup>

### סיכום והמלצות

מפעל הפיס הוא גוף בעל אופי ציבורי, ועליו לקיים איזון בין פעילותו כמארגן הימורים והגרלות לבין שמירה על טובת הציבור הרחב - כולל אותו חלק מן הציבור המשתתף בהגרלות ובהימורים העלול להיפגע מכך. הממצאים העלו כי מפעל הפיס לא פעל באופן נאות ליצירת האיזון כדי להבטיח את טובת הציבור: פעולותיו כוונו בעיקר להשגת הכנסה מרבית ולשם כך הוא שינה תכניות הגרלות ללא אישור של משרד האוצר תוך הפרה שיטתית של חלק מסעיפי ההיתר.

משרד האוצר - שהוא בעל הסמכות החוקית למתן ההיתר ובשל כך מופקד על פיקוח ובקרה על הגרלות שאישר - נמנע מלהפעיל את סמכותו בכל הנוגע לאכיפת הוראות ההיתר ולא פיקח כיאות על עמידת מפעל הפיס בתנאיו.

מן הראוי שמשרד האוצר ייערך לאלתר לחידוש ההיתר בסוף 2011 ויעשה זאת לאחר בדיקת הסיבות לאי-מילוי תנאיו בשנים קודמות, תוך מציאת מענה שיעלה בקנה אחד עם מטרות החוק. על משרד האוצר לגבש מדיניות ברורה לאיזון התועלת שמפיק הציבור מרווחי הגרלות עם ההפסד החברתי-כלכלי העלול להיגרם כתוצאה מריבוי; מדיניות מאוזנת כזו יש להביא לידי ביטוי בהיתר מתוקן. כמו כן, עליו לקיים מעקב ובקרה על הפעלת הגרלות על פי ההיתר.

על מפעל הפיס לשית את לבו לכך שבתחום הגרלות וההימורים הקו בין מותר לאסור דק הוא. עליו להקפיד לפעול אך ורק בהתאם להנחיות ההיתר כדי שקו זה לא ייחצה באופן שיהווה הפרה של הדין.

2 בפברואר 2011 בעקבות הביקורת הועבר הטיפול במפעל הפיס לידי החשב הכללי במשרד האוצר.



## מועדוני מנויים להגרלות

מתחילת המאה העשרים ואחת קמו חברות פרטיות שמשווקות מנויים המאפשרים השתתפות קבועה ורצופה בהגרלות של מפעל הפיס<sup>1</sup> בכלל ובהגרלת הלוטו בפרט (להלן - מועדונים). המועדונים רוכשים את כרטיסי ההגרלות עבור המנויים וגובים מהם עמלה. כספי הזכיות מחולקים בין המנויים וחלקם מועברים למועדון. מטרתם המוצהרת של המועדונים היא הגדלת הסיכויים לזכייה בפרסים הראשונים בהגרלות מפעל הפיס.

### פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2010 עד ינואר 2011 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את טיפול השויות החוק בנושא. הביקורת נעשתה במשרד המשפטים ובמשרד האוצר; בירורי השלמה נעשו במשטרת ישראל במפעל הפיס ובמועצה להסדר ההימורים בספורט. המידע על המועדונים נאסף באתרי האינטרנט שלהם.

### עיקרי הממצאים

נמצא שפעילות המועדונים שונה מהותית מארגון ההגרלות של מפעל הפיס כפי שאושרו בהיתר שנתן שר האוצר: עלות ההשתתפות בהגרלות באמצעות המועדונים גבוהה מזו שקבע מפעל הפיס, וכספי הזכיות אינם משולמים במלואם לזוכים, שכן חלקם מועבר למועדון.

ביולי 2003 קבע בית המשפט העליון<sup>2</sup> שראוי שהרשויות המוסמכות יבחנו את שאלת חוקיות פעילותם של המועדונים ויחליטו אם יש מקום לנקוט הליכים כלשהם. בית המשפט קבע גם כי ראוי לבחון אם יש מקום להסדיר את הסוגיה כולה ביתר בהירות בחקיקה. למרות זאת לא נמצא שנעשתה בדיקה כוללת בדבר חוקיות פעילותם של המועדונים תוך מתן תשומת לב להיבטים המשפטיים והצרכניים של פעילות זו.

### סיכום והמלצות

אף שבית המשפט העליון קבע כבר ב-2003 שראוי שפעילות המועדונים תיבדק על ידי הרשויות המוסמכות, לא נעשתה הבדיקה. ההשתתפות בבדיקה ובהכרעה לגבי פעילותם של המועדונים, יכול שגרמה להתרחבות הפעילות המתקיימת בתחום זה בלא שניתנה הכרעה בשאלת חוקיותם.

1 קיימות חברות המציעות מנויים להגרלות של המועצה להסדר ההימורים הספורט.  
2 ע"א 610/02 מפעל הפיס נ' לוטונט מועדון חברים בע"מ ואח', תקדין.

מן הראוי שהרשויות המוסמכות יבחנו את ההיבטים המשפטיים והצרכניים של פעילות המועדונים, ולפי תוצאות הבדיקה יפעלו גורמי האכיפה - המשטרה ומשרד המשפטים - להסדרת פעילות המועדונים ולחלופין להפסקתה.

## **הימורים בלתי חוקיים המתקיימים באמצעות האינטרנט**

חוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן - חוק העונשין), אוסר על ארגון משחקים אסורים, הגרלות והימורים, שעשויים לזכות את המשתתפים בכסף, בשווה כסף או בטובת הנאה לפי תוצאות התלויות בגורל או בניחוש יותר מאשר בהבנה או ביכולת, וכן אוסר על השתתפות במשחקים אסורים כהגדרתם בחוק (להלן - הימורים בלתי חוקיים). איסור זה מבוסס על תפיסה הרואה פסול מוסרי וחברתי בתופעת ההגרלות וההימורים. החוק החריג מהאיסור את ההגרלות וההימורים שלקיומם ניתן היתר מראש מאת שר האוצר, ובהם הגרלות מפעל הפיס. החוק להסדר ההימורים בספורט, התשכ"ז-1967, מתיר הימורים על תוצאות של משחקים ותחרויות ספורט המתקיימים בידי המועצה להסדר ההימורים בספורט.

מדוחות המשטרה עולה שתחום ההימורים הוא אחד ממחוללי הפשיעה המשמעותיים בישראל וענף כלכלי מרכזי עבור ארגוני הפשיעה ועבריינים בכירים. בין סוגי ההימורים הבלתי חוקיים בולט תחום ההימורים המתקיימים באמצעות רשת האינטרנט (להלן - הימורים באינטרנט). עם ההתפתחות המואצת של רשת האינטרנט, הוקמו אתרי אינטרנט להימורים, חלקם מחוץ לישראל, שהופנו לקהל יעד ישראלי. פוטנציאל החשיפה להימורים באינטרנט גבוה היות שלרוב בתי האב בישראל יש גישה למחשבים ולאינטרנט.

### **פעולות הביקורת**

בחודשים יולי 2009 עד נובמבר 2010 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את טיפול משרדי הממשלה בנושא מניעת ההימורים הבלתי חוקיים באינטרנט ואת המישק בין פעולותיהם ובין פעולות האכיפה הפלילית של המשטרה. הביקורת נעשתה במשרד התקשורת, במשרד המשפטים, במשרד האוצר, בבנק ישראל, ברשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור במשרד המשפטים (להלן - הרשות לאיסור הלבנת הון), במשטרת ישראל ובמשרד התרבות והספורט. בירורי השלמה נעשו במשרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה), במפעל הפיס ובמועצה להסדר ההימורים בספורט (להלן - המועצה).

### **עיקרי הממצאים**

חוות דעת משפטיות של המשטרה ושל פרקליטות המדינה מ-2003 ומ-2005 קבעו לגבי הימורים באינטרנט שגם אם שרת האינטרנט נמצא מחוץ לגבולות המדינה הרי שההימורים עצמם מתקיימים, לפחות בחלקם, במדינת ישראל על גבי מחשבים של אזרחיה, ולפיכך אין מניעה להחיל עליהם את הסעיפים הפלילים העוסקים בהימורים.

לפי חוות הדעת הדרכים העיקריות להתמודדות עם תופעת ההימורים באינטרנט הן חסימת "נתיב הכסף" וחסימת "נתיב התקשורת" (ראו להלן). בינואר 2007 קבע בית משפט השלום<sup>1</sup> שחברה המפעילה אתר הימורים שמופנה לציבור הישראלי מפרה את הוראות חוק העונשין גם אם היא רשומה בחו"ל, במקום שבו ההימורים מותרים, ושרת האינטרנט שלה נמצא מחוץ לגבולות ישראל.

בינואר 2006 קבעה הממשלה את המאבק בפשיעה החמורה, בפשיעה המאורגנת ובתוצריהן כיעד ארוך טווח. תופעת ההימורים באינטרנט הוכרה כיעד למלחמה בפשע המאורגן, וב-2008 הוקם במשטרה כוח משימה ייעודי שתפקידו לפעול נגד התופעות של הימורים באינטרנט.

## נתיב הכסף

מארגני ההימורים והמהמרים ברשת האינטרנט משתמשים במגוון אמצעים לתשלום עבור ההימורים ולקבלת כספי הזכיות (להלן - נתיב הכסף). הגופים העיקריים העוסקים בהעברות כספים בכלל ומשמשים כלי להעברה בנתיב הכסף הם הבנקים המסחריים, בנק הדואר, נותני שירותי מטבע, חברות כרטיסי האשראי וחברות בין-לאומיות (להלן - הגופים הפיננסיים). מרבית הגופים הפיננסיים כפופים למערך הסדרה מינהלי המפקח עליהם כדי לוודא שהם פועלים לפי החוק, הצווים והנהלים המחייבים: בנק ישראל (המפקח על הבנקים) מפקח על המערכת הבנקאית-מסחרית ועל חברות כרטיסי האשראי, משרד התקשורת (אגף הפיקוח על בנק הדואר) מפקח על בנק הדואר, ומשרד האוצר (היחידה לנותני שירותי מטבע באגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון) מפקח על נותני שירותי מטבע.<sup>2</sup>

**הלבנת הון:** חוק איסור הלבנת הון, התשי"ס-2000 (להלן - חוק איסור הלבנת הון), אוסר הלבנת הון וביצוע פעולה ברכוש אסור<sup>3</sup>. החוק מונה את עברות ההימורים כהגדרתן בחוק העונשין<sup>4</sup> בין העברות הקשורות לרכוש אסור. החוק והצווים שהוצאו מכוחו קובעים כי יש לדווח לרשות לאיסור הלבנת הון על פעולות בסכומים הגבוהים מהסכומים שנקבעו בצווים (להלן - דיווח רגיל) ועל פעולות הנחזות כבלתי רגילות כמו פעולה החסרה היגיון עסקי או כלכלי (להלן - דיווח בלתי רגיל). חובת דיווח רגיל על העברת כספים מישראל לחו"ל במערכת הבנקאית חלה על פעולות בסכום שווה ערך למיליון ש"ח ומעלה.

1. לטענת הרשות לאיסור הלבנת הון, רף של מיליון ש"ח בהעברות בין-לאומיות הוא גבוה מדי ופוגע ביכולתה לנטר את מרבית הפעילות הקשורה להימורים באינטרנט. על הרשות לבחון עם משרד המשפטים וגופי ההסדרה הבנקאיים את הצורך בהנמכת הרף. זאת תוך מציאת האיזון המתאים בין הצורך בהגברת יכולת הרשות לאתר פעולות של

1 מע' (ראשון-לציון) 1106/07 משטרת ישראל נ' קרלטון, תקדין. ערעור החברה, לביהמ"ש המחוזי נדחה. מדובר בפסיקה מנחה של בית המשפט המחוזי.  
2 הלפן כספים.  
3 רכוש אסור - רכוש שמקורו בעברה, ששימש לעברה או אפשר ביצוע עברה, בהתאם לרשימת העברות המפורטת בתוספת הראשונה לחוק איסור הלבנת הון.  
4 סעיפים 225 ו-228.



מעבר כספים מהמערכת הבנקאית לאתרי הימורים מחוץ לישראל ובין הצורך להימנע מהכבדת יתר על המערכות הפיננסיות.

2. בדיווחים בלתי רגילים מוסר הגוף הפיננסי מידע נוסף מלבד הנתונים הטכניים של הפעולה הכספית. הרשות לאיסור הלבנת הון אמנם מפרסמת מאפיינים כלליים בתחום הלבנת הון אך היא לא נתנה לגופים הפיננסיים הרלוונטיים הנחיות מפורטות בכתב בדבר מאפיינים ייחודיים הנוגעים לעברות הימורים דווקא.

**כרטיסי אש"א:** חוות הדעת האמורות של המשטרה ופרקליטות המדינה הצביעו כבר בשנים 2003 ו-2005 על הצורך לחסום את האפשרות לתשלום עבור הימורים באינטרנט בכרטיסי אש"א. אולם רק ב-2006 שלחה המשטרה התראה בנושא לחברות האשראי, המפקח על הבנקים נדרש לנושא רק באמצע 2008, וב-2009 הוציא לחברות האשראי חוזר ובו הורה להן שלא לאשר עסקות שיש חשש כי נועדו לביצוע הימורים בלתי חוקיים. כל זאת לגבי תופעה אסורה שבשנים אלו - בד בבד עם התפתחות התקשורת באינטרנט - הלכה וצברה תאוצה. הגם שלדברי חברות כרטיסי אש"א הן חוסמות עסקות הימורים מזוהות, עד מועד סיום הביקורת נותרו פרצות בערוץ תשלום זה שטרם נחסמו.

**העברות בין-לאומיות:** אמצעי תשלום נוסף באתרי ההימורים הוא העברה לחשבונות בנק השייכים למפעילי האתרים ולמוטבים בעיקר בחו"ל, שפרטיהם מפורסמים בגלוי באתרי האינטרנט. ההעברות מבוצעות במגוון ערוצים: בין בנקים מסחריים, באמצעות בנק הדואר, הנעזר בשירותיהן של חברות בין-לאומיות, ובאמצעות נותני שירותי מטבע.

1. רק ביוני 2010 סוכם שהמשטרה תפעל לגבש ולמסור למפקח על הבנקים רשימת חשבונות של אתרי הימורים. זאת למרות חוות הדעת מ-2003 ומידע מפורט על העברות בין-לאומיות של כספים לאתרי הימורים באינטרנט שנמסר למשטרה ולבנק ישראל ב-2009. עד מועד סיום הביקורת, נובמבר 2010, לא מסרה המשטרה רשימה כאמור לבנק ישראל. בנק ישראל לא פנה לרשויות האכיפה ולא הסב את תשומת לב המערכת הבנקאית לתופעה.

2. בנק הדואר מבצע העברות של כספים לחו"ל - הן העברת מזומן מלקוח פרטי בישראל ללקוח פרטי בחו"ל ללא צורך בחשבון בנק, והן העברת כספים לחשבונות בנק בחו"ל. נמצאו עשרות מקרים שבהם נעשו העברות כספים לחשבונות בנק של אתרי הימורים.

3. נותן שירותי מטבע (להלן - נש"ם) הוא בית עסק הנותן שירותים כספיים מחוץ למערכת הבנקאית, והמעביר באמצעותו סכום קטן מהסכום המזערי שנקבע אינו חייב להזדהות. ניתן להעביר כספי הימורים לחו"ל באמצעות הנש"מים בכמה דרכים: העברה במזומן לחשבון חברת ההימורים, רכישת כרטיסים שהתמורה עבורם משולמת מראש, העברה באמצעות טלפון סלולרי של אחת הרשתות הסלולריות.

לפי צו איסור הלבנת הון לנותני שירותי מטבע, נש"ם ימסור לרשות לאיסור הלבנת הון דיווח רגיל על סכום של 500,000 ש"ח לפחות. בנובמבר 2009 שלחה הרשות לאישור משרד האוצר דרישה לביצוע שינויים בתנאי הצו, ובהם הורדת הסכום המזערי ל-50,000 ש"ח. במועד סיום הביקורת, נובמבר 2010, טרם תיקן משרד האוצר את הצו.

נמצא שמספר הדיווחים הבלתי רגילים שמסרו הנש"מים בשנים 2009-2010 היה זעום. גורמי ההסדרה המינהלית והאכיפה הפלילית לא פעלו די בנחישות לאיתור נש"מים שאינם רשומים ולצמצום השימוש בערוץ זה של העברת כספי הימורים.

**כרטיסי הימורים המשולמים מראש:** כרטיסים המשולמים מראש (להלן - כרטיסים) ניתן לקנות במזומן בקיוסקים, אצל הנש"מים או אצל מפיצים מקומיים שמספרי הטלפון שלהם מופיעים באתרי הימורים.

מפיצי הכרטיסים חייבים לכאורה לפי חוק איסור הלבנת הון, להירשם כנש"ם ולעמוד בכללי הדיווח כחוק. לא נמצא שרשם נותני שירותי המטבע השתמש בסמכויותיו כדי לאכוף זאת. נמצא, כי אף שביוני 2010 ערכה המשטרה פשיטה על מפיצי סוג כרטיסים מסוים, בנובמבר 2010 מועד סיום הביקורת היה ערוץ זה פעיל.

**אמצעי תשלום חלופיים:** חברות בין-לאומיות מספקות שירות של "ארנק אלקטרוני", שבו הלקוח משלם לחברה באמצעות העברה בנקאית או בכרטיס אשראי ומקבל קוד סודי שניתן להשתמש בו לרכישת טובין או שירותים באינטרנט בלי לחשוף את פרטי הרוכש. חברות אלו אינן רשומות בישראל, ופעילותן אינה מוסדרת באמצעות רשם נותני שירותי המטבע או באמצעות בנק ישראל, ואין חובה לדווח לרשות לאיסור הלבנת הון על העסקאות שנעשות באמצעותן.

## נתיב התקשורת

חוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982 (להלן - חוק התקשורת), קובע כי לא יבצע אדם פעולות תקשורת ולא ייתן שירותי תקשורת אלא אם כן קיבל מאת השר רישיון לכך, או מכוח היתר כללי לכך. במתן רישיון ובקביעת התנאים בו יובאו בחשבון בין היתר מדיניות הממשלה בתחום התקשורת ושיקולים הנוגעים לטובת הציבור. בדצמבר 2000 קבע שר התקשורת דאז ששירותי הגישה לאינטרנט (להלן - נתיב התקשורת) יינתנו בידי בעל רישיון מיוחד (להלן - הרישיון). הרישיון אינו מטיל על ספק האינטרנט חובה להתריע על קיומם של תכנים האסורים על פי דין, שחשיפה להם עלולה לפגוע בקטינים ואף בבוגרים, ולמנוע גישה לאתרים שיש בהם תכנים כאלה.

**חסימת אתרים:** משנת 2008 בחנו משרד המשפטים, משרד התקשורת והמשטרה שתי חלופות לחסימת אתרי אינטרנט להימורים: האחת, לחייב את הספק ברישיון להתקין תכנה החוסמת את הגישה לאתרים שיש בהפעלתם משום עברה פלילית; האחרת - המשטרה תעביר למשרד התקשורת או לספקי האינטרנט רשימת אתרים שיהיה עליהם לחסום. משרד התקשורת התנגד להצעה שהוא יהיה מעורב בנושא, היות שלטענתו רישיונות התקשורת והחקיקה בתחום התקשורת אינם מסגרת מתאימה להסדרת אמצעי אכיפה ומניעה בכל הנוגע לעברות פליליות. מאחר שמדובר בגישות משפטיות מנוגדות, מן הראוי שהנושא יובא להכרעת היועץ המשפטי לממשלה.

בתחילת אוגוסט 2010 שלחה המשטרה לספקי האינטרנט צו שהורה שלא לאפשר גישה לשבעה אתרים שעסקו בהימורים. ספקי האינטרנט חסמו את הכתובות שהמשטרה הורתה להם לחסום, אך חברות ההימורים פתחו כתובות אינטרנט אחרות והמשיכו בפעילותן. בהוראת המשטרה צוינו רק שישה אתרים, והגישה ליתר אתרי ההימורים הפונים למהמר הישראלי לא נפגעה. יצוין שכחודשיים לאחר שהמשטרה שלחה את הצו, הוגשה נגדה עתירה מנהלית בעניין, ועד מועד סיום הביקורת בנובמבר 2010 טרם התקיים דיון בעתירה.

### **תיקוני חקיקה**

אף שכבר ביולי 2009 עלה שבכדי להגביל את הגישה לאתרי הימורים באינטרנט יש צורך בביצוע שינויים בחקיקה, עד מועד סיום הביקורת בנובמבר 2010 לא אושרה הצעה לתיקון החקיקה.

### **תיאום בין גופי ההסדרה**

הממצאים מצביעים על היעדר תיאום מספק בין גופי ההסדרה המינהלית ובינם לבין גופי האכיפה הפלילית, דבר המחייב בחינה שתוביל להפקת הלקחים הדרושים באשר לתיאום בין כלל הגופים האמורים למיזוי פוטנציאל האכיפה המשולבת.

### **סיכום והמלצות**

בד בבד עם ההתפתחות הטכנולוגית בעשור האחרון צברה גם תופעת ההימורים הבלתי חוקיים באמצעות האינטרנט תאוצה. אף שגורמי האכיפה החלו להידרש לנושא החל בשנת 2003 - עד שנת 2008 לא נעשו פעולות ממשיות לא בתחום ההסדרה המינהלית ולא בתחום האכיפה הפלילית; טיפול ראשוני בנתיב הכסף החל רק במהלך 2008 בתחום כרטיסי האשראי, פעולות ממשיות לחסימת נתיב התקשורת החלו רק במהלך 2010. חילוקי הדעות לגבי הטיפול בנתיב התקשורת באמצעות כלים מינהליים עדיין לא יושבו. במועד סיום הביקורת, נובמבר 2010, על אף פעילות המשטרה כלפי מרכיבים בתופעת ההימורים, נותרו מרבית ערוצי הכסף וערוצי התקשורת פעילים, והמבקש להמר יכול להעביר את כספו לאתרי הימורים כמעט בלא הגבלה.

העידן הגלובלי והאינטרנט מציבים לרשויות החוק אתגרים חדשים בהתמודדות עם טכנולוגיות ונתיבי פשע אשר לא היו פעילים בעבר. נדרש כי לצורך האכיפה המינהלית והפלילית, משרד התקשורת, בנק ישראל, משרד האוצר, משרד המשפטים ומשטרת ישראל ישתפו פעולה להתאמת הבסיס החוקי הקיים, לשינויים המהירים המתרחשים בטכנולוגיות בעידן המודרני, על מנת שמרחב האינטרנט לא יהיה מקום מפלט לפעילות עבריינית.



פרק רביעי

## גופים העוסקים בתחום השידור



## רשות השידור

### פעולות הביקורת

נבדקו הליכי מינוי החברים במוסדות רשות השידור וקביעת תקציבה. כן נבדקו מינוי בכירים, העסקת אנשי תקשורת בכירים והתקשרות עם נותני שירותים. הבדיקה נעשתה במטרה הרשות. בדיקות השלמה נעשו באגף הממונה על השכר שבמשרד האוצר, בוועדה לבדיקת מינויים לפי חוק החברות הממשלתיות ובמשרדי השרים הממונים על ביצוע חוק רשות השידור.

### ענייני מינהל וארגון

רשות השידור (להלן - הרשות) הוקמה על פי חוק רשות השידור, התשכ"ה-1965 (להלן - החוק), ולפיו היא "תקיים את השידורים כשירות ממלכתי". החוק קובע את תפקידיה, ובהם (א) שידור תכניות חינוך, בידור ומידע בשטחי המדיניות, החברה, הכלכלה והמשק, התרבות, המדע והאמנות במגמה לשקף, בין השאר, את חיי המדינה, מאבקה, יצירתה והישגיה ואת חייהם ונכסי תרבותם של כל חלקי העם; (ב) קידום היצירה העברית והישראלית; (ג) שידורים בשפה הערבית לצרכיה של האוכלוסייה הדוברת ערבית ושידורים לקידום ההבנה והשלום עם המדינות השכנות בהתאם למגמות היסוד של המדינה. לפי החוק, על הרשות להבטיח כי בשידורים יינתן מקום לביטוי של ההשקפות והדעות השונות הרווחות בציבור.

עד שנות התשעים של המאה העשרים הייתה רשות השידור הגוף היחיד שהפעיל ערוץ שידורי טלוויזיה והגוף העיקרי ששידר שידורי רדיו. מאז הוקמו גופי שידור רבים נוספים, והרשות מצאה את עצמה כערוץ אחד מני רבים ובתחרות קשה עם גופי תקשורת מסחריים.

במשך השנים חלה הידרדרות חמורה במעמדה ובתפקודה של הרשות. ועדות ציבוריות<sup>1</sup> אשר בחנו את הגורמים למצבה הקשה קבעו שהוא נובע בין היתר ממספר עובדיה הגדול, מעלויות שכרם הגבוהות, מהסכמי שכר קשיחים ומן החוק, שמקשה לנהלה במקצועיות וללא פניות בסביבה רבת ערוצי תקשורת. מחברי הדוחות המליצו בין היתר על שינויים מבניים ברשות ועל שינויים בחוק.

1 הוועדה לבדיקת רשות השידור בראשותו של האלוף (מיל') רפאל ורדי משנת 2000; ועדת השידור הציבורי בראשות פרופ' חיים בראשית משנת 2000; הוועדה לרפורמה בשידור הציבורי בראשות מר רענן דינור משנת 2005 ועוד.

ביולי 2007 אישרה מליאת הרשות תכנית כוללת לשינוי ארגוני בה שיאפשר שידור ציבורי ברמה נאותה ובאמצעים סבירים (להלן - תכנית הרפורמה). כחלק מהמהלכים ליישום הרפורמה נחתם באפריל 2009 הסכם בין רשות השידור ומשרד האוצר לבין ארגוני העובדים המייצגים את עובדיה, ולפיו יפרשו ממנה 700 עובדים לאחר חתימת הסכמי עבודה חדשים. עד מועד סיכום דוח זה, ינואר 2011, נחתמו הסכמי עבודה חדשים עם מרבית הוועדים המייצגים את עובדי הרשות; תהליך הפרישה טרם החל.

## פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-ספטמבר 2010 בדק משרד מבקר המדינה את הליכי מינוי מוסדות הרשות ואת קביעת תקציבה. כן נבדקו מינוי בכירים, העסקת אנשי תקשורת בכירים והתקשרויות עם נותני שירותים. הבדיקה נעשתה במטרה הרשות. בדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר - באגף הממונה על השכר ובוועדה לבדיקת מינויים לפי חוק החברות הממשלתיות (להלן - הוועדה לבדיקת מינויים); במשרדו של שר ההסברה מר יולי אדלשטיין (לשעבר השר הממונה) ובמשרד ראש הממשלה (השר הממונה בעת סיום הביקורת).

## עיקרי הממצאים

### מוסדות הרשות

לפי החוק, על ביצוע חוק רשות השידור מופקד שר אשר מתמנה על ידי הממשלה (להלן - השר הממונה). יושב ראש הרשות (להלן - היו"ר), מליאה של 31 חברים וועד מנהל של שבעה חברים (להלן - מוסדות הרשות) ומנהל כללי (להלן - המנכ"ל) מופקדים על מילוי תפקידיה של הרשות לפי החוק. המליאה מתמנה על ידי נשיא המדינה - לפי המלצת הממשלה<sup>2</sup>. יו"ר הרשות, חברי הוועד המנהל והמנכ"ל מתמנים על ידי הממשלה.

### המליאה

לפי החוק, עם תפקידיה העיקריים של המליאה נמנים התוויית מדיניות הרשות, הנחיית הוועד המנהל במילוי תפקידיו ומעקב, פיקוח ובקרה על פעילות הרשות. נשיא המדינה ימנה את חברי מליאת הרשות לפי המלצת הממשלה; זו תינתן לאחר התייעצות עם ארגונים יציגים של הסופרים, המורים והאמנים בישראל, עם מוסדות ההשכלה הגבוהה ועם האקדמיה ללשון העברית ועם גופים ציבוריים אחרים שיש להם זיקה לענייני שידור. בפועל השר הממונה מגבש את רשימת המועמדים לתפקיד חברי המליאה לאחר התייעצות, כאמור בחוק.

1. הליך ההתייעצות עם הארגונים היציגים הוא הבסיס למינוי מוסדות הרשות. לקראת מינוי מליאת הרשות התייעצו השרים הממונים עם ארגונים וגופים כדלהלן:

2 להוציא חבר מליאה אחד שעליו ממליצה הסוכנות היהודית.



שנת 2000 - עם 71; ב-2003 - עם כ-50; בשנים 2006-2007 עם 143 וב-2009 עם 139 ארגונים וגופים.

לא נמצאו מסמכים שמהם אפשר ללמוד על ההליך שקיימו השרים הממונים לגיבוש רשימת הגופים שעמם יש להתייעץ לקראת מינוי המליאה, ולא ברור איך נקבעה ואושרה בכל פעם הרשימה המומלצת מאחר שלא נמצא תיעוד באשר להליך גיבושה של הרשימה; השרים הממונים לא קבעו כללים, לא הסדירו את כלילת הגופים ברשימה ואת גריעתם ממנה, לא קבעו את ההליך הראוי לקבלת החלטותיהם ולא החליטו מי מוסמך לקבל את ההחלטה הסופית בנושא.

2. בחוק נקבע כי משך הכהונה של מליאה הוא שלוש שנים, ולאחר מכן תמשיך לכהן עד מינויה של המליאה הבאה.

הליכי המינוי של מליאות הרשות ארכו זמן רב מאוד, בין היתר עקב שינויים במערכת הפוליטית. כתוצאה מכך תפקדה הרשות במשך תקופות ארוכות, שבהן הייתה שרויה במשבר תפקודי חריף, כשהמליאה היא "מליאת מעבר". הליכי המינוי של המליאה שכינה בעת ביצוע הביקורת ארכו כשנתיים. אף בתום תקופה זו לא מונו כל חבריה, והשלמת מינוי חברים נוספים ארכה עוד כשנה וחצי. מליאה זו השלימה את תקופת כהונתה בספטמבר 2008, אך עד מועד סיכום דוח זה, ינואר 2011, לא השלימו השרים הממונים את כינונה של מליאה חדשה. שינויים בהרכב הקואליציוני של הממשלה וחילופי השרים שנעשו בעקבותיהם השפיעו באופן מהותי על אי-השלמת הליך מינוי המליאות בזמן. עניין זה ותהליך המינוי עצמו, שהוא ארוך מעצם הגדרתו בחוק, גרמו להתארכותם של הליכי המינוי.

### יושב ראש הרשות

תפקיד יו"ר הרשות הוא אחד האדנים שעליהם מושתתת פעילותה, והוא מהווה נדבך מרכזי במערך הניהולי שלה. במהלך העשור שלפני הביקורת לא אויש התפקיד כשלוש שנים. במרבית התקופה אף לא אויש תפקיד המשנה ליו"ר הרשות. זמן הכהונה הממוצע של יושבי הראש באותו עשור היה קטן משנתיים. בכך היה כדי להחליש באופן ניכר את מליאת הרשות ולפגוע ביכולתה למלא את תפקידיה ובהם קביעת מדיניות עקבית לרשות ופיקוח יעיל על פעולותיה.

### הוועד המנהל

הוועד המנהל, שאמורים לכהן בו שבעה חברים, הוא הגוף הניהולי והמרכזי של הרשות: הוא המוסמך לדון ולהחליט בענייניה, להכין לה תקציב, לפקח על ביצועו ועוד. כהונתו בת שלוש שנים. משתמה תקופת כהונתו נותרת הרשות בלא ועד מנהל אלא אם כן מינתה הממשלה ועד חדש.

רוב הזמן מאז תחילת שנת 2004 לא היה ברשות ועד מנהל בהרכב הדרוש שעומד בראשו יו"ר הרשות: בדצמבר 2003 תמה כהונת הוועד המנהל שכיהן עד אותה עת. למרות הפגיעה בתפקודה של רשות השידור ולמרות כל ההתרעות על אי-תקינות המצב מינתה הממשלה ועד מנהל חדש רק לאחר כשלוש שנים וחצי, במרס 2007. ביוני 2009 התפטרו מתפקידם יו"ר הרשות, המשנה ליו"ר וחבר נוסף בוועד המנהל. מאותה עת

ועד תום כהונת הוועד המנהל במרס 2010 היו בו ארבעה חברים בלבד. מתום הכהונה ועד מועד סיכום הביקורת פעלה הרשות בלא ועד מנהל. למרות מצבה הקשה והמשברי בתקופה זו וחרף הפגיעה ביכולת לקיים פיקוח נאות על הנעשה בה לא מינתה לה הממשלה ועד מנהל חדש.

בתקופה שבה פעל הוועד המנהל בהרכב חסר של ארבעה הוא נדרש לדון ולהכריע בנושאים כבדי משקל הנוגעים לתוכנית הרפורמה הכוללת, אף שחודשים מספר קודם לכן נקבע בחוות דעת משפטית כי יש להגביל את פעולתו של ההרכב החסר לעניינים דחופים ושוטפים בלבד. בכך יש כדי להדגיש את הנזק שנגרם מן הדחיות במינוי חברי הוועד המנהל.

### מינוי חברי מליאה

כאמור, השר הממונה הוא המרכיב את רשימת המועמדים למליאת הרשות והוא מביא את הצעתו לאישור הממשלה. הוועדה לבדיקת מינויים בודקת את כשירותם של מועמדים לכהונה כחברי מליאת רשות השידור.

ועדות ציבוריות שונות שבחנו במהלך השנים את רשות השידור בעיקר בתקופה שבה הידרדר תפקודה, ציינו את ההשפעות הפוליטיות על מערכת השידור הציבורי בישראל. בדיקת הליכי מינוי שהיו בשנתיים שלפני מועד סיכום הביקורת אכן מעלה חשש שהשיקולים שלהם לא היו נקיים מהשפעות פוליטיות, כמפורט להלן.

1. בסוף דצמבר 2009 ביקש השר הממונה דאז, מר יולי אדלשטיין, לקיים בוועדה לבדיקת מינויים בדיקה לגבי מינוי של 23 מועמדים למליאת רשות השידור. גורמים משפטיים בכירים ציינו כי רשימת המועמדים שהציע השר מנתה מועמדים רבים בעלי זיקה פוליטית או אישית. זאת בניגוד להנחיית היועץ המשפטי לממשלה, אשר הבהיר לשר הממונה כי רשימת חברי מליאה הכוללת מועמדים רבים בעלי זיקה פוליטית "צובעת את המליאה בגוון פוליטי".

2. נמצאו חמישה מקרים שבהם, במסגרת הליכי המינוי של מועמדים לשתי מליאות, פנו שרים ממונים לוועדה לבדיקת מינויים בבקשה שתעיין מחדש בהחלטותיה שלא למנות מועמדים לתפקיד חברי מליאה. אותם מועמדים היו בעלי זיקה פוליטית.

משרד מבקר המדינה העיר כי ראוי שהשרים הממונים יגבילו את פניותיהם לבחינה מחדש של מועמדים בעלי זיקה פוליטית רק למקרים שבהם יש בידיהם מידע רלוונטי חדש הנוגע למועמד ולא הוצג לוועדה ולמקרים שבהם היה שינוי בנסיבות. כך יצטמצמו החששות בדבר השפעות פוליטיות על ניהולו של גוף השידור הציבורי. ראוי כי הערה זו תיבחן לגבי הליכי מינוי המליאה המתקיימים בעת הזו.

3. יו"ר הרשות הקודם, מר משה גביש, התפטר מתפקידו ביוני 2009, בשעה שברשות שררה הסכמה לגבי תרומתו לרשות ולקידום הרפורמה. על נסיבות התפטרותו נמסרו למשרד מבקר המדינה שתי גרסאות סותרות: מר גביש מסר שהתפטר לאחר שהשר יולי אדלשטיין, השר הממונה דאז, אמר לו כי "אנחנו מחפשים מישהו משלנו". השר אדלשטיין הכחיש זאת ואמר כי מר גביש התפטר היות שהוא (השר) לא היה יכול להבטיח לו שישאר בתפקידו לקדנציה נוספת. בהקשר זה ציין השר כי מספר חודשים מאוחר יותר הוא פעל למינויו של מועמד נטול זיקה פוליטית או אישית.

משרד מבקר המדינה אינו בא להכריע בין הגרסאות הסותרות בדבר נסיבות התפטרותו של יו"ר רשות השידור. אולם הפרטים המתוארים בעניין זה מעוררים ספק בדבר נסיבות ההתפטרות, היות שהפגישה בין השר לבין היו"ר לא תועדה.

4. חילוקי דעות בין ראש הממשלה בנימין נתניהו לשר הממונה הקודם, מר אדלשטיין, מנעו מינוי יו"ר לרשות: לאחר כשמונה חודשים ללא יו"ר התכוון השר להביא לאישור הממשלה הצעה למינוי מר אמנון דיק ליו"ר. עקב חילוקי דעות עם ראש הממשלה לא עלה בידו למנותו.

מקרים אלו משקפים את הקושי הקיים בסוגיות מינוי וכהונה של העומדים בראש גוף שידור ציבורי כאשר הממנים הם אנשי הדרג הפוליטי.

## תקציב

1. משנת 2004 עד שנת 2010 ניהלה רשות השידור את פעולותיה ללא תקציב שאישרה הממשלה כחוק. אף ועדת הכספים והוועד המנהל של הרשות לא אישרו את תקציבה במרבית התקופה.

2. הצעות התקציב של הרשות הוכנו בשנים 2008-2010 על בסיס הנחות שלא התממשו: בכל אחת משנים אלו הוכנה הצעת התקציב בהנחה שהרפורמה תמומש, הסכמים עם העובדים ייחתמו, ומשרד האוצר יעביר לרשות את חלקו במימון הרפורמה; בשנים 2009-2010 הוכן אומדן ההכנסות מאגרת הטלוויזיה לפי סכום אגרה נמוך משנקבע. הנהלת הרשות צפתה שאם לא תמומש הרפורמה, יהיה לה גירעון תקציבי כבד, אך לא עשתה מראש דבר כדי להקטין את ההוצאות - אף שהממונה על התקציבים במשרד האוצר ומוסדות הרשות דרשו ממנה להכין תקציב מאוזן.

3. אחד מתפקידיה של הרשות הוא קידום היצירה הישראלית והעברית. החוק קובע כי על הרשות להוציא בשנה לא פחות מ-36% מהכנסותיה<sup>3</sup> לרכישת הפקות מקור מקומיות; כן נקבע שלפחות 10% מהכנסותיה יוקצו לתכניות סוגה עילית<sup>4</sup>. בשנים 2007, 2009 ו-2010 היא הוציאה פחות מ-3% מהכנסותיה לרכישת הפקות מקור מקומיות; רוב הסכום שימש לרכישת תכניות סוגה עילית. השרים הממונים השתמשו בסמכותם והתירו זאת<sup>5</sup>. הרשות והשרים הפחיתו כמעט לחלוטין את הרכישה והשידור של הפקות מקור מקומיות והפקות סוגה עילית ובכך ביטלו את אחד מתפקידיה העיקריים של הרשות.

3 הכנסות מאגרות טלוויזיה, משידורי חסות, ממשדירי שירות, הכנסות מימון והכנסות מתקציב המדינה שיועדו לשידורי טלוויזיה.

4 הפקות סוגה עילית הן, לפי סעיף 1 לתוספת לחוק, הפקות מקומיות קנויות מהסוגים האלה: תכניות תעודה, תכניות דרמה ותכניות מיוחדות במתכונת מקורית ובעלת ערך מיוחד.

5 הרשות לא ביקשה מהשר הממונה להתיר הפחתה בסכומי ההוצאה עבור רכישת הפקות מקור מקומיות ותכניות סוגה עילית בשנת 2008.

## ניהול כוח אדם

לפי חוק רשות השידור, תקנות הרשות ונהליה, מינוי עובדים לתפקידי ניהול ברשות ייעשה במכרז פנימי. אם לא נבחר מועמד במכרז הפנימי, יפורסם מכרז חיצוני. אם כבר ננקטו צעדים לפרסום מכרז ניתן למנות לתפקיד עובד במינוי זמני (להלן - מינוי בפועל). באוגוסט 2010 הועסקו ברשות כ-50 עובדים על פי מינוי בפועל.

נוהל הרשות העוסק במינוי בפועל קובע שהמינוי יהיה לתקופה של עד שלושה חודשים, אולם ניתן להאריך את תוקפו עד לשנה בנסיבות מיוחדות ובאישור מוסדות הרשות. מינוי בפועל ליותר משנה מחייב מכרז שתצוין בו זמניותו.

## דרכי המינוי של מנהלי המדיה

**1. מנהל הטלוויזיה בעברית:** הטלוויזיה בעברית היא עמוד התווך של מערך פעילות השידור של הרשות, ולכן תפקיד מנהל הטלוויזיה הוא מרכזי ומשמעותי. מאז שנת 2006 לא עלה בידי הרשות לאייש את התפקיד במכרז.

בנובמבר 2006 קיבל עליו מנכ"ל הרשות, מר מרדכי שקלאר, את תפקיד מנהל הטלוויזיה בעברית, ובמאי 2007 הודיע ששני מנהלים יסייעו לו בניהול הטלוויזיה; לאחר כארבעה חודשים נותר אחד משני המנהלים, מר משה (מושון) מצליח, בתפקיד והוא מילא אותו במשך כשנה. הרשות פרסמה מכרז פנימי ומכרז חיצוני, וועדות המכרזים החליטו לא לבחור בשום מועמד לתפקיד. בפברואר 2008 החליט הוועד המנהל לבחור מנהל באמצעות ועדת איתור, אך באפריל 2008 החליטה ועדת האיתור להקפיא את הליך הבחירה עקב הסיכוי הקלוש לאתר מנהל.

במרס 2008 החליט הוועד המנהל כי המנהל שנוטר לסייע למנכ"ל ימונה למנהל הטלוויזיה בעברית (בפועל) בלא שקיים דיון ממשי בנושא. הוא מונה לשלושה חודשים, וביוני ובדצמבר אותה שנה האריך הוועד המנהל את תקופת מינויו בשישה חודשים בכל פעם. במאי 2009 האריך את תקופת מינויו בשנה נוספת עד ליוני 2010. בסוף 2010 כיהן מנהל הטלוויזיה בעברית (בפועל) בתפקידו כשלוש שנים בניגוד לנוהל הרשות: הוועד המנהל האריך את תקופת מינויו ליותר משישה חודשים ללא אישור ועדת הביקורת, והרשות לא פרסמה מכרז למינוי בפועל מעל לשנה.

הנהלת הרשות נמנעה מבחירת מנהל כדי שלא להתחייב למינוי לזמן ממושך בתקופה שבה עובר הארגון שינויים מבניים, אך בסופו של דבר מילא המנהל הזמני את התפקיד במשך תקופת כהונה רגילה, שלוש שנים.

**2. מנהל הטלוויזיה בערבית:** מאז מרס 2002 לא נבחר במכרז מנהל לטלוויזיה בערבית. במאי 2007 פרסמה הרשות מכרז פנימי לתפקיד ובנובמבר 2007 פרסמה מכרז חיצוני. ועדות המכרזים החליטו שלא לבחור באיש מהמועמדים. ביוני 2008 הוקמה ועדת איתור ואף פרסמה פנייה למועמדים, ואולם בספטמבר אותה שנה היא התפזרה בשל חשש לניגוד עניינים של אחת מחברות הוועדה. הוועד המנהל החליט לקיים הליך בחירה במתכונת של ועדת מכרזים; הישיבה נקבעה לנובמבר 2008.

בנובמבר 2008 קבע בית הדין הארצי לעבודה שיש לדחות את הליך המינוי עד כינונה של ממשלה חדשה<sup>6</sup>. במרס 2009, משהוקמה הממשלה החדשה, החליט הוועד המנהל להמשיך בתהליך בחירת המנהל. בעקבות עתירה נוספת שהוגשה לבג"ץ<sup>7</sup>, ובה ביקשו העותרים צו ביניים להקפאת הליך איתור המנהל עד לבחירת מליאה, ועד מנהל ויו"ר<sup>8</sup>, פנה השר הממונה דאז, מר אדלשטיין, למנכ"ל הרשות ולחברי הוועד המנהל וביקש לבחון את האפשרות להקפאת מכרזים ברשות. בדיון שבו השתתף השר התבקש המנכ"ל גם שלא למנות מנהל בפועל לטלוויזיה בערבית. עד סוף 2010 לא מונו מליאה וועד מנהל ולא נבחר מנהל לטלוויזיה בערבית. פניית השר האמורה הייתה משום מעורבות בהליך המינוי למשרה.

לדעת משרד מבקר המדינה, השר הממונה נדרש לנקוט זהירות והקפדה על ריחוק בעניינם של הליכים למינוי בעלי תפקידים ברשות, הן משום העיקרון המחייב שקבע בעניין זה בית המשפט<sup>9</sup> והן משום שבקשותיו והמלצותיו מתפרשות ברשות כהנחיה לכל דבר ועניין.

הטלוויזיה בערבית המשיכה לפעול בניהולו של מנכ"ל הרשות שמילא את התפקיד מאז 2008, אף שאין לו הכישורים המתאימים לכך; למשל, אין הוא שולט בשפה הערבית.

**3. מנהל הרדיו בעברית:** במרס 2008 פרסמה הרשות מכרז פנימי למנהל הרדיו בעברית. ביוני אותה שנה התכנסה ועדת המכרזים, שרוב משתתפיה היו חברי הוועד המנהל, והחליטה שלא לבחור שום מועמד לתפקיד ולפרסם מכרז חיצוני. באותו היום החליט הוועד המנהל למנות לתפקיד את מר אריה שקד שהיה אחד המועמדים במכרז, במינוי בפועל.

ימים אחדים לפני מועד כינוסה של ועדת המכרזים למכרז החיצוני הוגשה כאמור עתירה לבג"ץ בבקשה למתן צו על תנאי לביטול כינוסה של ועדת האיתור לבחירת מנהל הטלוויזיה בערבית, שהייתה אמורה להתכנס באותו מועד. בעקבות הגשת העתירה ועוד בטרם התקבלה החלטת בג"ץ בנושא, פנה השר הממונה דאז, מר אדלשטיין, למנכ"ל הרשות ולחברי הוועד המנהל בבקשה לבחון את הקפאת המכרזים ובהם המכרז למנהל הרדיו, דרישה שלא הועלתה בעתירה. בעקבות בקשת השר החליט מנכ"ל הרשות לבטל את כינוס ועדת המכרזים. עד מועד סיכום דוח זה, ינואר 2011, לא כונסה הוועדה.

מעורבותו של השר הממונה דאז הביאה לביטול המכרז החיצוני ומנעה בחירת מנהל לרדיו בעברית, ומשכך האריכה הרשות את תוקף המינוי, בניגוד לנהליה. במרס 2010, לאחר שהמנהל (בפועל) כבר כיהן בתפקידו כשנתיים, נתנה היועצת המשפטית של הרשות, עו"ד חנה מצקביץ, חוות דעת אשר לא הצביעה על המניעה להארכת הכהונה, שלא בהתאם לנוהל שמתנה מינוי בפועל לתקופה של מעל לשנה בחובת פרסום מכרז בגין המינוי בפועל. בסוף 2010 כיהן המנהל בפועל בתפקיד יותר משנתיים וחצי -

6 ב-21.9.08 התפטר מתפקידו ראש הממשלה דאז מר אהוד אולמרט, והממשלה פעלה כ"ממשלת מעבר".  
 7 בג"ץ 4945/09, תבור נ' ממשלת ישראל ואח', פורסם בנבו.  
 8 ב-8.6.09 הודיע יו"ר הרשות דאז, מר גביש, על התפטרותו מהרשות.  
 9 בג"ץ 10134/02 אושעיה ואח' נ' ראש הממשלה בתפקידו כשר הממונה על רשות השידור ואח', תקדין.

תקופה הקרובה לתקופת הכהונה שנקבעה במכרז - שלוש שנים - והרשות לא תכננה מכרז לאיוש המשרה.

**4. מנהל הרדיו בערבית:** מנהל הרדיו בערבית, מר אדמונד סחייק מכהן בתפקידו מאז 1983 ועד מועד סיום הביקורת, במשך כ-28 שנים. מאז 2004 נמנעה הרשות מלפרסם מכרזים למילוי התפקיד למרות חוות דעתה של היועצת המשפטית. העסקת מנהל הרדיו בערבית במשך עשרות שנים אינה עולה בקנה אחד עם נוהלי הרשות, שקצבו את משך השהייה בתפקיד זה, ועם החלטות הוועד המנהל בנוגע אליו. העסקה זו אף אינה מתאימה לעידן של שוק תקשורת דינמי ותחרותי.

### מינוי מנהלי מחלקות וחיובות

בדיקת ארבעה מינויים בפועל של מנהלי מחלקות ומנהלי חטיבות בטלוויזיה בעברית וברדיו בערבית העלתה שלרשות היה דפוס קבוע של מינויים: שלוש מאותם מנהלים מונו לתפקידם באמצעות מכרז, ובתום תקופת הכהונה של שלוש שנים הם קיבלו הודעה על סיום תפקידם, אך התבקשו להישאר בו באופן זמני עד איוש המשרה במכרז. המנהל הרביעי מונה מלכתחילה במינוי בפועל. מפעם לפעם הוארכו תקופות המינויים בפועל בניגוד לנוהלי הרשות. במשך שלוש עד שמונה שנים לא פרסמה הרשות מכרזים לאיוש משרות אלה.

### מינוי עובדי מטה

הרשות מינתה עובדי מטה במינוי בפועל ללא מכרז. באחד המקרים בחרה הרשות שלא לפרסם מכרז היות שהעובדת שהנהלת הרשות רצתה למנותה לתפקיד לא עמדה בתנאי הסף שלו. לפיכך מונתה העובדת לתפקידה במינוי בפועל, והרשות לא פרסמה מכרז 11 שנים. במקרה אחר עובדת ממלאת תפקיד במינוי בפועל במשך תשע שנים בלי שהרשות פרסמה מכרז לאיוש המשרה. גם במקרים אלה הוארך תוקף המינויים בניגוד לנוהלי הרשות.

### אנשי תקשורת בכירים<sup>10</sup>

לפי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, גוף מתוקצב או גוף נתמך לא יסכים לשינויים בשכר או להטבות אלא באישורו של שר האוצר. הואיל ורשות השידור היא גוף מתוקצב<sup>11</sup>, הסדרי העסקה מיוחדים בה מחייבים את אישור הממונה על השכר.

במטרה לקלוט אנשי תקשורת בכירים חדשים ולעודד עובדים בכירים להישאר ברשות השידור, אישר ב-1995 הממונה על השכר במשרד האוצר (להלן - הממונה על השכר) להעסיק בה אנשי תקשורת בכירים על פי חוזים אישיים.

10 עיתונאים ומגישים מוכרים שהשתתפותם בתכניות עשויה להגדיל את שיעור הצופים בהן, המכונים במסמכים של הרשות ושל הממונה על השכר במשרד האוצר "טאלנטים" (talent באנגלית - כישרון).

11 גוף מתוקצב - תאגיד שהוקם בחוק והוא מוסד של המדינה שהממשלה משתתפת בתקציבו במישרין או בעקיפין או שחבריו או חברי הנהלתו, כולם או מקצתם, מתמנים בידי הממשלה או בידי השר.

1. נמצא שהרשות התקשרה עם חלק מאנשי התקשורת הבכירים בצורה שלא תאמה את תקופת העסקתם ואת מהות עבודתם, וחתמה עמם על חוזים בניגוד להנחיות הלשכה המשפטית שלה ובניגוד לדעתו של הממונה על השכר. במקרים מסוימים הועסקו אנשי תקשורת בכירים ברשות שחוזיהם לא היו בתוקף.

(א) אף שלפי הנחיות נציבות שירות המדינה אין להעסיק עובד שפרש באופן קבוע וממושך, העסיקה הרשות עיתונאי שעבד בה במעמד קבוע כ-35 שנים, פרש ממנה במסגרת תכנית לעידוד פרישה מרצון וקיבל תנאי פרישה מועדפים וגמלת פרישה. ביולי 2005 החלה הרשות להעסיקו לפי חוזה לשלושה חודשים, ולאחריהם העסיקה אותו עוד כשלוש שנים בלא שחתמה על חוזה התקשרות איתו.

באוגוסט 2007, בעקבות פניית המנכ"ל, אישר סגן הממונה על השכר את העסקתו של העיתונאי באופן חריג לפי חוזה קבלני עד סוף 2008. למרות זאת, במאי 2008 חתמה עמו הרשות על חוזה שלפיו יועסק כעובד הרשות, והאריכה את תוקף החוזה מפעם לפעם ללא אישור סגן הממונה על השכר. ביוני 2010 קבע סגן הממונה על השכר שאין להמשיך את העסקת העיתונאי. חרף זאת סיכמו מנכ"ל הרשות וסמנכ"לית משאבי אנוש גבי ליאור רמתי, בתחילת אוגוסט 2010 כי הרשות תמשיך להעסיקו עד סוף אותה שנה. רק בספטמבר 2010 הפסיקה הרשות את העסקתו.

(ב) עיתונאי בכיר אחד הועסק בטלוויזיה בעברית ארבע שנים בלא שתוקף החוזה המקורי עמו הוארך, ועיתונאי בכיר אחר הועסק בה תשעה חודשים בלא שנחתם עמו חוזה התקשרות. משהוארך תוקף ההסכם עם האחד ונחתם חוזה העסקה עם האחר, היו אלה במתכונת של חוזה קבלני - בניגוד להנחיית סגן הממונה על השכר, שעל הרשות לחתום עם עיתונאים שהועסקו באופן קבוע על חוזה העסקה אישי כעובדי הרשות. ההתקשרות עם אחד העיתונאים שילבה שתי צורות העסקה: התקשרות קבלנית לעבודה קצובה בזמן עם תנאי עבודה כשל עובד, למשל, קבלת דמי הבראה ותשלום בגין ימי חופשה.

2. לפי נוהלי הרשות, אישור לעבודה פרטית יינתן רק באישור בכתב מראש. לפי הנוהל שהיה תקף עד 2008, האישור ניתן על ידי מנכ"ל הרשות; לפי הנוהל מ-2009, האישור יינתן על ידי סמנכ"ל משאבי אנוש בכפוף לחוות דעת של הלשכה המשפטית.

שני אנשי תקשורת בכירים ביקשו אישור לעבודה פרטית, בקשותיהם לא אושרו, ולמרות זאת הם המשיכו לעסוק בעבודתם הפרטית. מנכ"ל הרשות אישר להם בעל פה לעסוק בעבודה הפרטית, בניגוד לנהלים ולחוות דעת משפטיות. לשתי עיתונאיות אישר מנכ"ל הרשות בעל פה לעסוק בעבודה פרטית בערוץ מתחרה בניגוד לנוהלי הרשות. באחד המקרים האישור ניתן במטרה להגדיל את שכר העובדת.

### העסקת נותני שירותים

חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, קובע שכלל, תאגיד ממשלתי כהגדרתו בחוק יתקשר לרכישת שירותים במכרז פומבי. תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, מאשרות לפטור ממכרז עסקה שעניינה תרבות, אמנות, בידור או הווי - באישור ועדת המכרזים - בטרם ייחתם חוזה התקשרות. לפי נוהלי הרשות, התקשרות עם נותן שירותים עצמאי שסכומה גדול מ-250,000 ש"ח לשנה תובא גם לאישור ועדה של מליאת הרשות (להלן - ועדת 250).

1. בינואר 2008 חתמה הרשות עם עיתונאי על חוזה להפקת תכנית בטלוויזיה במשך 25 שבועות. ביוני 2008 סיכם המנכ"ל עם העיתונאי כי תישקל הפקת עונה נוספת של התוכנית, אך ועדת התקשרויות לא אישרה את ההתקשרות.

בדיונים שהתקיימו ברשות מאוקטובר 2008 עד יוני 2009 סוכם כי היא תפיק את התכנית במתכונת מצומצמת בהשתתפות העיתונאי, והפקתה לא תתחיל קודם שייחתם עמו חוזה. הגורמים המקצועיים בהנהלת הטלוויזיה התריעו על היעדר מקור תקציבי למימון הפקת התכנית. בישיבת ועדת ההתקשרויות ביוני 2009 טען מנכ"ל הרשות שהרשות מחויבת להפקת התכנית בהתאם להתחייבות שנתן לעיתונאי בעל פה. ועדת התקשרויות אישרה משא ומתן עם העיתונאי.

אף שוועדת המכרזים לא פטרה את ההתקשרות ממכרז, אף שוועדת 250 לא אישרה אותה וחרף העובדה שהלשכה המשפטית לא אישרה את נוסח החוזה, החל העיתונאי לעבוד ברשות ביולי 2009, ורק בתחילת נובמבר 2009 חתם עמו מנהל כוח האדם של הרשות על חוזה למפרע מתחילת יולי אותה שנה למשך 14 חודשים. ועדת המכרזים וועדת 250 החליטו בהתאמה בדיעבד לסווג את ההתקשרות כפטורה ממכרז ולאשרה.

בהתחייבותו בעל פה לעיתונאי יצר בעצם המנכ"ל מחויבות לגורמים המקצועיים ברשות לפעול בניגוד לכללי המינהל התקין ולשמש חותמת גומי לסיכומים שאליהם הגיע.

2. מתחילת 2010 התנהלו פגישות בין מנכ"ל הרשות ובעלי תפקידים נוספים לבין מגיש ברדיו בדבר שילובו בתכנית שבועית. בסוף מאי 2010 הוא החל להגיש את תכניתו. קודם תחילת העסקתו לא הסדירה הרשות את תנאיה, ורק בדצמבר 2010, שבעה חודשים לאחר תחילת העסקתו, חתמה עמו הרשות על חוזה.

### גיוס פרויקטור לטכנולוגיות

הוועד המנהל של הרשות אישר ביוני 2008 העסקת יועץ חיצוני למנכ"ל להכנת מכרזים בעניין שיקום התשתית הטכנולוגיות של הרשות. הנהלת הרשות גייסה פרויקטור לטכנולוגיות שתפקידו הוגדר "מנהל פרויקט בכיר" וקבעה שיהיה עליו לרכז את עבודת הרשות לקראת שיקום התשתית הטכנולוגית שלה. רק לאחר שמרבית שלבי בחירת הפרויקטור הסתיימו ביקש מרכז הצוות שעסק בגיוסו מוועדת הכספים של הרשות אישור עקרוני להעסקתו, ובפנייתו יצר את הרושם שהליך הגיוס רק בתחילתו.

אף שהליך גיוס הפרויקטור היה כהליך לגיוס קבלן, החליטה הרשות להעסיקו כעובד בתפקיד סמנכ"ל פיתוח וטכנולוגיה בפועל.

### סיכום והמלצות

דוח ביקורת זה עוסק בשני נושאים מרכזיים שהם חלק מהתשתית הקובעת את איכות התפקוד של רשות השידור: איוש מוסדותיה המנהלים והליכי המינוי של החברים המכהנים בהם; ניהול ענייני כוח האדם בה לרבות הליכי מינוי של ראשי המדיה והתקשרות עם עיתונאים בכירים. לימוד מסקנות הדוח ותיקון הליקויים המפורטים בו



עשויים לשפר את תפקוד הרשות, שהיא גוף ציבורי שמנהליו חבים לציבור חובת נאמנות.

הַחֶסֶר באיוש מוסדות הרשות בעשור שקדם למועד סיכום הביקורת משקף כשל מתמשך שגרם לרשות נזקים מהותיים בתקופה שבה עליה לתפקד במציאות משברית, ובה בעת היא נדרשת לקבל הכרעות כבדות משקל בעניין רפורמה נרחבת שתשפיע על עתידה. על הממשלה והשר הממונה להבטיח איוש מלא של כל מוסדות הרשות בהתאם להוראות הדין.

הזיקה בין הדרג הממשלתי לבין רשות השידור מובנית בתוך הוראות חוק רשות השידור. קשר זה מגלם בתוכו קשיים המחייבים התנהלות זהירה ורגישה. הממצאים שהועלו בעניין הליכי מינוי חברי המוסדות המנהלים מחייבים בחינה והפקת לקחים בדבר הליכים דומים שיתקיימו בעתיד. ככלל יש ליצור תנאים שירחיקו שיקולים פוליטיים מן ההחלטות המתקבלות בעניין הרשות ויבטיחו את קיומה כערף שידור ציבורי-עצמאי המקבל את החלטותיו לפי שיקולים מקצועיים-ציבוריים בלבד.

פעולות בענייני כוח אדם נעשו תוך התעלמות מהוראות הדין והנוהל, פעמים רבות בהנהגת המנכ"ל. בהתנהלות זו היה כדי להטמיע ברשות תרבות ניהולית קלוקלת. אין להשלים עם הליקויים שהועלו בתחום זה, המצביעים על כשל ארגוני וניהולי.

מראשית המאה ה-21 רשות השידור נדרשת לקדם את השידור הציבורי בסביבה תחרותית מאוד, כשהיא מתמודדת מצד אחד עם גופי תקשורת מסחריים ומצד אחר עם משברים פנימיים ממושכים. בנסיבות אלה תפקודה היומיומי ויכולתה לממש את יעדי השידור הציבורי מורכבים. מציאות זו לא נעלמה מעיני משרד מבקר המדינה, אך אין בה כדי להמעיט מחומרת אי-ההקפדה על ההוראות המחייבות של הדין והנהלים. חומרת הליקויים נובעת בין היתר מהעובדה כי למנכ"ל הרשות חלק מרכזי בהם. קיום השידור הציבורי אינו עומד בסתירה לתרבות ארגונית נאותה, למינהל התקין ולהקפדה ולזהירות בכל הנוגע לשימוש במשאבי הציבור. כל פעולותיה של הרשות ממומנות מכספי הציבור - ומנהליה חבים לציבור את חובת הנאמנות.

ניהול תקין של ענייני כוח האדם ותרבות ארגונית נאותה הם מאבני הבניין החשובות להצלחת הרפורמה ולהבראת הרשות. על הרשות והעומדים בראשה להטמיע הערות אלה בפעולתם לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה.



## הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו

---

### פעולות הביקורת

ברשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו נבדקו הנושאים האלה: הליכי האיתור והמינוי של חברי המועצה ויושב ראשה ושל דירקטורים מטעם הרשות בחברות החדשות של ערוצי הטלוויזיה; פיקוח הרשות על שידורי הטלוויזיה המסחרית בערוץ 2 ובערוץ 10 והטיפול בהפרות בשידור בטלוויזיה וברדיו; ניהול כספי התמלוגים שמשלמים למדינה בעלי הזיכיון והבקרה על ניהולם. הביקורת נעשתה ברשות ובמשרד התקשורת, ובדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר ובמשרד המשפטים.

### היבטים בפעילותה של הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו

הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (להלן - הרשות) פועלת מכוח חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו, התש"ן-1990 (להלן - החוק), והיא אחראית, בין היתר, לקיום שידורי הרדיו המסחרי ושידורי הטלוויזיה בערוצים המסחריים בישראל בערוץ 2 ובערוץ השלישי (שייקרא להלן גם - ערוץ 10) ולפיקוח עליהם. הרשות כוללת שני גופים: מועצת הרשות (להלן - המועצה) שממנה הממשלה לפי המלצת שר התקשורת, ובה חברים אנשי ציבור והנהלת הרשות ובראשה מנכ"ל האחראי לניהול השוטף של ענייני הרשות.

### פעולות הביקורת

בחודשים מרס-אוגוסט 2010 בדק משרד מבקר המדינה את הנושאים האלה: הליכי האיתור והמינוי של חברי המועצה ויושב ראשה ושל דירקטורים מטעם הרשות בחברות החדשות של ערוצי הטלוויזיה; פיקוח הרשות על שידורי הטלוויזיה המסחרית בערוץ 2 ובערוץ 10 והטיפול בהפרות בשידור בטלוויזיה וברדיו; ניהול כספי התמלוגים שמשלמים למדינה בעלי הזיכיון והבקרה על ניהולם. הביקורת נעשתה ברשות ובמשרד התקשורת, ובדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר ובמשרד המשפטים.

## עיקרי הממצאים

**1. איתור חברי המועצה ומינויים:** הליך איתור המועמדים למועצת הרשות נמשך כשמונה חודשים. עקב כך החלה המועצה החדשה את כהונתה רק ב-28.2.10, כשישה חודשים לאחר תום תקופת כהונתה הרשמית של המועצה שקדמה לה, שתקופת כהונתה הוארכה כדי לשמור על רציפות בפעילות המועצה. מאחר שלפי החוק הליך איתור מועמדים לכהונה במועצת הרשות מחייב התייעצות עם גופים שונים ראוי להתחיל בהליך במועד מוקדם יותר. בפרק מפורטים מספר ממצאים בנוגע להליכי ההתייעצות ואיתור המועמדים אשר ראוי כי יילקחו בחשבון בהליכים דומים שיתקיימו בעתיד.

**2. איתור יו"ר המועצה ומינויו:** הוועדה לבדיקת מינויים (להלן - ועדת המינויים)<sup>1</sup> מצאה את המועמד לתפקיד יו"ר המועצה כשיר לתפקיד זה בכפוף להסדר למניעת ניגוד עניינים שקבעה לו. הועלה כי הוא שימש בתפקידו במשך למעלה מחודשיים אף שלא עמד בתנאי ההסדר שנקבעו לו ולא דיווח על כך. יו"ר המועצה התפטר מתפקידו ביולי 2010 לאחר שנודע באקראי כי הוא לא עמד בתנאי ההסדר. נמצא כי לא נקבע באופן מפורש מי הגורם האחראי לאכיפת מלוא הוראות ההסדר שיש לבצע קודם לכניסתו לתפקיד.

**3. מניעה של חברי מועצה מטיפול בנושא הרדיו האזורי:** ועדת המינויים קבעה כי יו"ר המועצה מנוע מלטפל בכלל ענייני הרדיו במשך חצי שנה (ובעניינין של תחנות רדיו מסוימות במשך שנה), וכי חבר מועצה נוסף מנוע מכך במשך כל תקופת כהונתו. נושא הרדיו הוא מהתחומים המרכזיים שהמועצה נדרשת לעסוק בהם. בפועל יש מידת מה של חפיפה בין תחום הרדיו ותחום הטלוויזיה, באופן שחלק מהחלטות שמתקבלות לעניין הטלוויזיה נוגעות גם לתחום הרדיו. משרד מבקר המדינה מעיר כי בעתיד יהיה מקום לבחון את היכולת המעשית לקיים הפרדה בין שני תחומי הפעילות האמורים והקושי שהיא עלולה לעורר.

**4. מינוי יו"ר ועדת טלוויזיה:** עוד בישיבה הראשונה של המועצה במרס 2010 מונה יו"ר לוועדת טלוויזיה לבקשת יו"ר המועצה, בשעה שיתר חברי הוועדה מונו כמה חודשים לאחר מכן, בסוף יוני 2010. הועלה כי חבר המועצה (שלימים נבחר לתפקיד יו"ר ועדת הטלוויזיה) ושר התקשורת רשומים כחברי דירקטוריון של חברה שאינה פעילה. הן יו"ר הוועדה והן השר או מי מטעמו לא דיווחו על כך לוועדת המינויים.

1 הוועדה הוקמה מכוח חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, ופועלת גם לגבי מינויים בתאגידים סטטוטוריים.

### מינוי דירקטורים מטעם הרשות בחברות החדשות

בחוק נקבע כי שידורי מהדורות חדשות ויומני חדשות ישודרו באמצעות חברות החדשות של הערוצים המשדרים, וכי מועצת הרשות תמנה 40% מהדירקטורים של חברות החדשות.<sup>2</sup>

1. במועד סיכום הביקורת עדיין לא קבעה המועצה נוהל לאיתור ולבחירה של דירקטורים מטעמה לחברות החדשות, על אף החשיבות שבהסדרת הליך בחירתם ועל אף חשיבות תפקידו של הדירקטוריון בחברת החדשות, באשר עליו להבטיח כי שידורי החדשות יהיו מהימנים ומאוזנים.

2. נמצא כי בשנים 2008-2010 מינתה מועצת הרשות לדירקטוריון של חברות החדשות מספר חברים קטן מזה שקבע החוק, ומשום כך חלקה במועצת המנהלים של חברת החדשות היה חסר. במועד סיכום הביקורת היו חסרים דירקטורים מטעם הרשות בחברות החדשות של שני הערוצים המשדרים - בכל אחת מהן כיהנו שני דירקטורים במקום ארבעה.

הרכב חסר של נציגי הציבור במועצת המנהלים של חברות החדשות עלול לפגוע ביכולת לקיים בקרה ופיקוח ציבוריים נאותים ובאינטרס הציבורי לקיים שידורים מהימנים נטולי פניות ונעדרי אינטרסים כלכליים ופוליטיים.

### היבטים בפיקוח הרשות על שידורי הטלוויזיה המסחרית

החוק קובע כי המועצה תפקח באופן שוטף על ביצוע השידורים בידי בעלי הזיכיונות, ועל קיום השירותים שהם נותנים וכי אחד מתפקידי מנכ"ל הרשות הוא לפקח על בעלי הזיכיון ולהבטיח שהם יקיימו את השידורים לפי הוראות החוק ובהתאם לתנאי הזיכיון.

### פיקוח על ביצוע השידורים בערוץ 2

**ההוצאה הכספית על תכניות סוגה עילית<sup>3</sup> בשנים 2006-2008** : מהוראות החוק ומכתב הזיכיון עולה כי התחייבויות הזכיון בתחום התוכן המשודר נועדו להבטיח שידורי טלוויזיה איכותיים, מגוונים ומעשירים לרווחת ציבור הצופים. מנתונים שפרסמה הרשות בדוחותיה השנתיים עולה כי החובות שצברו בעלי הזיכיון בשנים 2006-2008 בעקבות אי-עמידתם בהתחייבותם בתחום סוגה עילית הסתכמו בסכומים ניכרים. יצוין כי הסכומים שהוציאו בעלי הזיכיון על שידור תכניות אלה גדלו משנה לשנה, אולם הפערים בין סכומים אלה ובין הסכומים שהתחייבו להוציא הלכו וגדלו. נתוני הרשות בנוגע להצטברות חובות הזכיינים בשנים האמורות מלמדים שהשירות שקיבל הציבור בתחום זה נפגע פגיעה של ממש, שכן בעלי הזיכיון

2 בשנים האחרונות מועצת המנהלים מנתה עשרה דירקטורים, ולכן היה על המועצה למנות ארבעה מהם מטעם הרשות.

3 הפקות מקומיות מהסוגים האלה: תכנית תעודה, תכנית דרמה או תכנית מיוחדת, כהגדרתן בתוספת הראשונה לחוק.

לא מילאו אחר ההתחייבויות בתחום סוגה עילית שנטלו על עצמם בכתב הזיכיון. משרד מבקר המדינה מעיר כי המתכונת ולפיה התחייבויות שלא מולאו בשנים קודמות מקוימות באמצעות הגדלת ההשקעות בשנים מאוחרות אין בה כדי לפצות את הציבור על חוסרים מהעבר, ולכן הרשות נדרשת לאכוף בכל שנת פעילות או לפחות בסמוך אליה את מילוי התנאים שנקבעו במכרז, תנאים שבשלהם הועדפו הזכיינים על מתמודדים אחרים.

משרד מבקר המדינה בדק מהן הפעולות שנקטה הרשות בעקבות הפרת ההתחייבויות :

1. הרשות קבעה מנגנון לעניין אופן הפיקוח שלה על בעלי הזיכיון בשנת 2008 ולעניין השלמת התחייבויות העבר, הכולל נקודות בדיקה במהלך השנה וחילוט כספים. התברר כי הרשות יישמה את המנגנון באופן חלקי בלבד ולעתים החליטה להקטין את הסכומים שחולטו מבעלי הזיכיון.

2. במחצית הראשונה של שנת 2009, החליטה הרשות לבצע התאמות בהתחייבויות של בעלי הזיכיון בשל אירועים מיוחדים. במסגרת זו הרשות הפחיתה את סכום ההתחייבויות של בעלי הזיכיון לאותה שנה ואת חלקם דחתה למועד מאוחר יותר. כמו כן, כמידי שנה, הרשות ביצעה עדכון של תחזית ההכנסות של בעלי הזיכיון לאותה שנה. בעקבות הפעולות האמורות פחת הסכום שנדרשו בעלי הזיכיון להשקיע בתחום סוגה עילית לשנת 2009 בכ-35%.

### **הבקרה אחר קיום תנאי הזיכיון לשדר בערוץ השלישי**

1. החוק קובע כי בתום ארבע השנים הראשונות של תקופת הזיכיון - באמצע תקופת הזיכיון - תקיים המועצה הליך שבו תבחן אם מילא בעל הזיכיון את מחויבויותיו (להלן - הליך הבדיקה). החוק מסמיך את המועצה לדחות את הליך הבדיקה בשנה אם היא התירה לבעל הזיכיון לדחות למועד מאוחר יותר את קיום המחויבויות שעליו למלא בשנות הזיכיון השלישית והרביעית, ובלבד שיקיימם עד תום תקופת הזיכיון. נמצא כי המועצה דחתה בשנה את מועד הבדיקה משום שקיבלה החלטה עקרונית לדחות את קיום מחויבויותיו של בעל הזיכיון, אך היא לא מסרה לבעל הזיכיון פירוט של המחויבויות שמילוי יידחה ולא ציינה באילו מועדים עליו למלאן. המועצה אף לא החלה בהליך הבדיקה מיד בתום שנת הזיכיון החמישית כפי שהחליטה, אלא רק כשישה חודשים לאחר מכן.

2. החוק מסדיר את הארכת תקופת הזיכיון לשדר בערוץ 10 וקובע כי בעל הזיכיון רשאי לבקש מהמועצה להאריך את תוקף זיכיונו באופן שיחול על שתי תקופות נוספות ובסך הכול להאריך את תקופת הזיכיון בארבע שנים, המועצה רשאית להיענות לבקשה אלא אם כן מצאה כי בעל הזיכיון לא מילא את מחויבויותיו. המועצה קבעה במסגרת הליך הבדיקה כי בעל הזיכיון לא יוכל להשלים את מחויבויותיו עד מועד תום תקופת הזיכיון. נמצא כי הליך הבדיקה שקדם לקביעתה זו לקה בחסר ולא היה מבוסס דיו. יתרה מזו על בסיס קביעה זו פנתה המועצה לשר התקשורת שיפעל לתיקון החקיקה באופן שניתן יהיה להאריך את תקופת הזיכיון אף שבעל הזיכיון לא עמד במחויבויותיו.

3. בחוות הדעת שהמציא היועץ המשפטי של הרשות למועצה באוגוסט 2009 נקבע שהמועצה אינה מוסמכת להיענות לבקשת בעל הזיכיון להארכת תקופת זיכיונו. נמצא כי אף על פי כן המועצה לא החליטה לפרסם באוגוסט 2009 את המכרז לבחירת בעל זיכיון חדש שישדר בערוץ 10, ובכך הושם לאל הסיכוי לגייס בהליך מכרזי בעל זיכיון

שיוכל להתחיל את שידוריו במועד תום תקופת הזיכיון של בעל הזיכיון המשדר. המועצה המשיכה לדחות את מועד פרסום המכרז, עד שבאוקטובר 2009 הבהיר לה המשנה ליועץ המשפטי לממשלה כלכלי-פיסקאלי שאי אפשר לדחות עוד את פרסום המכרז. בסופו של דבר הוארכה תקופת הזיכיון של בעל הזיכיון המשדר בחקיקה, אף שלא עמד במחויבויותיו בתקופת הזיכיון.

### ה ט י פ ו ל ב ה פ ר ו ת ב ש י ד ו ר ב ט ל ו ו י ז י ה ו ב ר ד י ו :

1. הפרה בשידור של החוק, הכללים או הוראה בכתבי הזיכיון (להלן - הפרה) מאפשרת לפורום ההפרות ברשות ליטול מבעלי הזיכיון ולקצר את מכסת זמן שידור הפרסומות העומדת לרשותם ובכך להקטין את הכנסותיהם. נמצא כי בין השנים 2008-2010, בחלק ניכר מימי השידור שנבדקו לא נוצלה מכסת זמן שידור הפרסומות. היות שהרשות לא בחנה את ניצול זמן הפרסום לא ניתן לדעת בוודאות אם האופן שהיא יישמה את הסנקציה היה אפקטיבי.

2. בכתבי הזיכיון בתחום הטלוויזיה והרדיו נקבע כי מנכ"ל הרשות רשאי להטיל על בעלי הזיכיון שביצע הפרה עיצום כספי עד 60,000 ש"ח ובהפרה חוזרת עד ל-120,000 ש"ח. נמצא כי בין השנים 2008-2010 הסנקציה הופעלה לעתים רחוקות ביחס למספר ההפרות בתחום הטלוויזיה והרדיו.

3. היעדר תקנות המאפשרות להטיל קנסות על פי החוק: מאז חקיקת החוק בשנת 1990 לא נקבעו תקנות לעניין שיעור הקנס שיוטל על מי שהפר תנאים מסוימים בכתב הזיכיון לשידורים, ולכן נבצר מהרשות ליישם את הוראות החוק בעניין זה ולהפעיל את הסמכויות שנקבעו בו. מכאן שמדובר במנגנון קנסות שהוא אות מתה ברגולציה של השידור המסחרי.

**פרסום דוח שנתי של הרשות:** בחוק נקבע כי מנהל הרשות יגיש למועצה, בין היתר, דוח שנתי בנושא פעולות הרשות ופעולות בעלי הזיכיון. נמצא כי בשנים 2006-2008 פרסמה הרשות את הדוח השנתי כשנה לאחר התקופה הנבדקת. יש בכך כדי לפגוע ביכולת המועצה לקבל תמונה עדכנית וכוללת על העמידה של בעלי הזיכיון בהתחייבויותיהם וביכולתה לקבוע את אופן פעולתה לגביהם. כמו כן העיכוב בפרסום הדוח אף מונע מהציבור לקבל דיווח על השירות שקיבל וללמוד על מידת עמידתם של בעלי הזיכיון בהתחייבויותיהם.



אף שמתשובת הרשות ומהדוח השנתי של הרשות לשנת 2009 עולה כי באותה שנה חל שיפור משמעותי בפעילות בעלי הזיכיון והם השקיעו את מלוא הסכום הנדרש בתכניות סוגה עילית, הרי שהיישום החסר והחלקי של המחויבויות של בעלי הזיכיון בתחום השידור מלמד בהכרח כי איכות השירות שניתן לציבור בשנים שנבדקו, 2006-2008,

נפגע במידה משמעותית כשם שטענה גם הרשות בעתירה לבג"ץ<sup>4</sup>. האחריות לתוצאה זו מוטלת, בראש ובראשונה, על הרשות, שהייתה אמורה לפעול ולקבל החלטות כדי להבטיח שידורים איכותיים בהתאם לתנאים ולדרישות שקבעה המדינה בעת שנתנה את זיכיונות השידור. הגידול המתמשך בפערים בין ההתחייבויות שקיבלו עליהם בעלי הזיכיון במסגרת המכרז ובין השירותים שנתנו בפועל מלמד שהרשות לא יישמה את אמצעי האכיפה במועד ובאופן הנדרשים.

### ניהול כספי התמלוגים והבקרה עליהם

1. לפי החוק בעל זיכיון ישלם לרשות תמלוגים על הכנסותיו מהשידורים וממתן שירותים. על הרשות למסור לשר האוצר נתונים לצורך חישוב התמלוגים ולהעביר את כספי התמלוגים לאוצר המדינה. נמצא כי כספי התמלוגים שולמו לחשבון בנק כללי שבו מנוהלים כספי הרשות. במצב זה קשה לבצע מעקב ובקרה בעניין כספי התמלוגים באופן שיבטיח שהשימוש בהם נעשה בהתאם לייעוד שנקבע להם והמדינה קיבלה את כל הכספים שלהם היא זכאית.

2. החוק הטיל על משרדי האוצר והתקשורת את האחריות לחשב את כספי התמלוגים בהתאם לנתונים המועברים מהרשות. נמצא כי עד אפריל 2010 הועברו מהרשות לאוצר המדינה כספים בלי שנעשתה בקרה עליהם. במצב זה לא היה אפשר לוודא שכל כספי התמלוגים שהמדינה הייתה זכאית לקבל הועברו אליה בערכם המלא ובמועד.

3. שר התקשורת, בהסכמת שר האוצר, התקין בתקנות הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (כספים), התשנ"ב-1992 (להלן - תקנות הכספים) הוראות המתירות לרשות להותיר ברשותה כספי תמלוגים כדי להשתמש בהם למימון הקמת תחנות שידור ולהעביר לאוצר המדינה את יתרת התמלוגים שנותרה לאחר ניצול התמלוגים האמורים (להלן - יתרת התמלוגים), תיקון זה נעשה לאחר המועד המקורי שנקבע בתקנות הכספים להעברת התמלוגים. נמצא כי הרשות לא עמדה במועדים המקוריים שנקבעו להעברת יתרת התמלוגים לאוצר ועיכבה את העברתם שלא כדין. הגורמים האחראים לתיקון התקנות במשרדי התקשורת והאוצר לא פעלו במועד להסדרת דחיית המועדים. התקנות תוקנו שלוש פעמים לאחר המועד שנקבע בתקנות לתשלום והן הוחלו בדיעבד.

4. תקנות הכספים קובעות כי בעל זיכיון ישלם לרשות בתשלומים חודשיים או רבעוניים את התמלוגים המוטלים עליו. נמצא כי הרשות לא גבתה כדין מבעלי הזיכיון את התמלוגים עבור המחצית הראשונה של שנת 2010.

### סיכום והמלצות

לשידורים בערוצי הטלוויזיה השפעה חברתית רחבת היקף ומשמעותית על ציבור הצופים. משום כך קבע המחוקק כי יש להקים רשות סטטוטורית שתפקידה הם קיום

4 בג"ץ 10575/07 רשת-נגה בע"מ נ' הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו ואח' (טרם פורסם), ובג"ץ 10949/07 שידורי קשת בע"מ נ' הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו ואח' (טרם פורסם).



שידורים ופיקוח עליהם. בכלל זה נדרשת הרשות להבטיח שידור שיש בו כדי להעשיר את הצופים, הכולל תכניות מרחיבות דעת ואיכותיות, בתחומים מגוונים. ממצאי הדוח מצביעים על ליקויים בהליכי מינויים ובהיבטים שונים של פיקוח הרשות על שידורי הטלוויזיה המסחרית.

על משרד התקשורת להיערך בעתיד לקיום הליך המינוי של המועצה מבעוד מועד באופן שהמועצה החדשה תתמנה עם סיום כהונתה של המועצה היוצאת. על המשרד לקבוע מתווה לקיום הליך איתור המועמדים ומינויים שייקח בחשבון את משך הזמן הנדרש לכל אחד משלבי ההתייעצות והבדיקה ושיכלול את העקרונות שנקבעו בפסיקת בג"ץ<sup>5</sup>; ראוי שבעת קביעת הסדרים למניעת ניגוד עניינים תקפיד ועדת המינויים לקבוע באופן מפורש וברור מי הגורם האחראי לאכיפת הוראות ההסדר שיש לבצען עובר לכניסה לתפקיד.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצת הרשות כי עליה לפעול לאלתר למינוי מספר הדירקטורים מטעמה הנדרש על פי חוק במועצת המנהלים של חברות החדשות כדי שיהיה להם משקל משמעותי בייצוג האינטרס הציבורי בחברת החדשות. מוצע כי מועצת הרשות תגבש, באמצעות צוות מקצועי וניטרלי, מאגר מועמדים רחב שממנו ייבחרו הדירקטורים, וכן תקבע נוהל שיכלול עקרונות מנחים לקיום ההליך שיבטיחו כי יושגו המטרות שלשמן הם מונו.

כדי לשמור על האינטרס הציבורי בתחום השידור המסחרי יש לפעול בראש ובראשונה כדי להבטיח כי יקוימו תנאי הזיכיון. לנוכח התמונה הכוללת בנוגע לרמת הפיקוח והאכיפה שקיימה הרשות מתעורר ספק אם במשך השנים פעלה הרשות באופן המיטיב כדי להבטיח את השמירה על האינטרס הציבורי. ממצאי הביקורת באשר לדרכי הטיפול וההחלטה של הרשות על שידורי הטלוויזיה המסחריים מחייבים אותה לקיים, כבר בעת הקרובה, הליך סדור ומפורט של הפקת לקחים. הצורך בקיום הליך זה נובע מהטעם שהרשות תידרש כבר בתקופה הקרובה לבצע בדיקות אם מילאו בעלי הזיכיון את מחויבותיהם, ולקבל החלטות בנושאים דומים לאלו שהועלו בביקורת.

הרגולציה בתחום השידור המסחרי חייבת להבטיח כי רשויות הפיקוח והאכיפה לא יאפשרו חריגה מהתנאים ומהדרישות שנקבעו בחוק. אל לו לרגולטור ליישם את ההתאמות והשינויים שהוא מוצא שהם נדרשים באמצעות הגמשת הדרישות בנוגע לתוכן ולסוג של השידורים.

על הרשות לוודא כי השימוש שהיא עושה בכלי האכיפה בעת הפרת החוק, התקנות, כללי הרשות או הנחיותיה מבטיח אכיפה אפקטיבית.

על השר לקבוע תקנות למימוש הוראות החוק בדבר מנגנון קנסות, כדי לחזק את יכולת האכיפה וההרתעה של הרשות הפועלת כרגולטור והמופקדת, בין היתר, על קיום השידורים והפיקוח עליהם; הרשות נדרשת לנקוט את כל הפעולות הנדרשות כדי להבטיח שהדוח השנתי יפורסם בהקדם האפשרי, ומוצע כי היא תקבע תאריך יעד לפרסום הדוח.

5 בג"ץ 3073/99 התנועה למען איכות השלטון בישראל ואח' נ' שר החינוך והתרבות ואח', פ"ד נ"ד(3), 529.

על משרד האוצר לקיים פיקוח ובקרה על כספי התמלוגים. על משרדי התקשורת והאוצר להקפיד להשלים את הפעולות הדרושות לתיקון תקנות הכספים מבעוד מועד כדי למנוע הישנות של אי-גביית תמלוגים.

פרק חמישי

## משרדי ממשלה



## משרד ראש הממשלה

### פעולות הביקורת

בגנזך המדינה ובכמה משרדי ממשלה נעשתה ביקורת על פעולות המערכת הממשלתית לניהול רשומות אלקטרוניות ולשימורן. נבדקה פעילות הגופים הממונים על עבודתם התקינה של משרדי הממשלה בתחום זה - משרד ראש הממשלה, גנזך המדינה ונציבות שירות המדינה. עוד נבדק כיצד מתמודדים משרדי ממשלה שונים עם ניהול הרשומות האלקטרוניות.

### ניהול רשומות אלקטרוניות ושימורן במשרדי ממשלה

המידע הארגוני המתועד ברשומות הפיזיות (רובן מסמכי נייר) וברשומות האלקטרוניות - מסמכים אלקטרוניים, דואר אלקטרוני ובסיסי נתונים - הנוצרות במהלך עבודתם של הגופים הממשלתיים, הוא עדות לפעילותם ויש לו היבטים כספיים, משפטיים ומינהליים. הוא משאב חיוני שאמור לשמש את הארגון במהלך עבודתו השוטפת ולהסקת מסקנות, להפקת לקחים וללמידה מניסיון העבר.

חוק הארכיונים, התשט"ו-1955, תקנותיו וההנחיות שקבע גנז המדינה קובעים כללים לשמירתו ולביעורו של חומר ארכיוני, כהגדרתו בחוק<sup>1</sup>. חומר ארכיוני כולל, נוסף על מסמכי נייר, גם צורות אחרות של ייצוג מידע, והעקרונות שחלים על משרדי הממשלה, ולפיהם עליהם לנהל את רשומותיהם בצורה מקצועית ושיטתית, נוגעים גם לרשומות האלקטרוניות שלהם. יש לשמר את הרשומות לתקופות שנקבעו בחוק ולאפשר את הגישה אליהן ואת היכולת לאחזרן בפרק זמן סביר. פעולות אלה נחוצות לניהול תקין של העבודה השוטפת במשרדי הממשלה וכן לצורך מתן השירות לציבור, הכולל גם אפשרות לעיין במידע הממשלתי על פי עקרונות חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998.

1 לפי חוק הארכיונים, התשט"ו-1955, חומר ארכיוני הוא כל כתב על גבי נייר או על גבי חומר אחר וכל תרשים, דיאגרמה, מפה, ציור, תו, תיק, תצלום, סרט, תקליט וכיוצא באלה המצויים ברשותו של מוסד ממוסדות המדינה שיש להם ערך של מקור, וכן כל חומר כאמור, המצוי בכל מקום שהוא, שיש בו עניין לחקר העבר, העם, המדינה או החברה או שהוא קשור לזכרם או לפעולתם של אנשי שם.

## פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2009-אוגוסט 2010 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות המערכת הממשלתית לניהול רשומות אלקטרוניות ולשימורן. נבדקה פעילות הגופים הממונים על עבודתם התקינה של משרדי הממשלה בתחום זה - משרד ראש הממשלה, גנ"ך המדינה (להלן - הגנ"ך) ונציבות שירות המדינה (להלן - הנציבות). כן בדק משרד מבקר המדינה כיצד מתמודדים משרדי ממשלה שונים עם ניהול הרשומות האלקטרוניות. הביקורת נעשתה בגנ"ך, בנציבות ובמשרדי ממשלה.

## עיקרי הממצאים

### כללי עבודה לניהול רשומות אלקטרוניות במשרדי הממשלה

למרות השינויים הטכנולוגיים המפליגים שחלו בעשורים האחרונים בסביבת העבודה הממשלתית, שהפכה מסביבה המושתתת על מסמכים ותיקיות נייר לסביבה המושתתת על מסמכים אלקטרוניים, לא גיבשו גופי המטה הרלוונטיים - משרד ראש הממשלה, הגנ"ך והנציבות מערכת כללים אחידה ומחייבת לניהול רשומות אלקטרוניות במשרדי הממשלה. הכללים שהנציבות קבעה בתקנון שירות המדינה (להלן - התקשי"ר) לגבי ניהול מסמכים עדיין מתייחסים לעידן רשומות הנייר.

גנ" המדינה החל לפרסם באתר האינטרנט שלו בשנים 2009 ו-2010 מסמכים שהם תשתית מקצועית לניהול רשומות אלקטרוניות, ואולם החומר לא עובד לנוהל מחייב למשרדי הממשלה, שרבים מהם פועלים ללא כללים מחייבים בתחום ניהול הרשומות האלקטרוניות ושימורן.

בהיעדר מערכת כללים אחידה היה ניתן לצפות שהנהלות משרדי הממשלה יקבעו - כל אחת לעובדיה - כללי עבודה לניהול רשומות אלקטרוניות. ברם נמצא כי למעט משרדים אחדים, הנהלות משרדי הממשלה לא עשו זאת: נתונים על תריסר משרדי ממשלה מצביעים על כך שבכ-80% מהם לא קיימים נהלים הנוגעים לניהול רשומות אלקטרוניות ולשימורן. ללא נהלים אין שיטתיות בתיוק מסמכים ושימורם במערכות המידע של משרדי הממשלה, ואין כללים לעובדים המורים להם כיצד לנהל את הדואר האלקטרוני; כתוצאה מכך נחלשת היכולת של משרדי הממשלה לעמוד בכללים החלים עליהם מכוח חוק הארכיונים וכן מתוקף עקרונות המשפט המינהלי שלפיהם עליהם לפעול בחוקיות, בסדירות ובשקיפות.

הדואר האלקטרוני הוא כלי להתכתבות פנים-משרדית ובין-משרדית שהשימוש בו הולך וגובר. רב משרדי הממשלה לא קבעו לעובדיהם כללים לניהולו, בלא כללי עבודה אין בקרה על מידע שמועבר באמצעותו; כמו כן, אם מסרים שהועברו בדואר אלקטרוני לא נשמרים באופן שיטתי, קיים חשש שלא יהיה תיעוד ולא תתאפשר נגישות למידע על פעולות מסוימות שנעשו בארגון.

### כוח אדם לניהול רשומות אלקטרוניות במשרדי הממשלה

למשרדי הממשלה אין כוח אדם מקצועי שהוכשר לעסוק בניהול רשומות אלקטרוניות ובשימורן: נתונים על תריסר משרדי ממשלה מלמדים שב-75% מהם האחראים לרשומות מנהלים את הרשומות הפיזיות (בעיקר מסמכי נייר) ואינם עוסקים בפעולות לשימור הרשומות האלקטרוניות של המשרד. יתר על כן, לרובם אין הכשרה מקצועית לעסוק בתפקיד מן ההיבט הטכנולוגי שלו. נוסף על כך, יותר ממחצית מהאחראים לרשומות במשרדי הממשלה אינם בעלי השכלה אקדמית, הגם שבתקשייר נקבע שעליהם להיות אקדמאים.

### היערכות הגנזך לקליטת רשומות אלקטרוניות

הגנזך אינו ערוך לקלוט רשומות אלקטרוניות ממשרדי הממשלה, למעט במקרים מסוימים ובהיקף קטן, והוא עוסק בעיקר בקליטת מסמכי נייר. כתוצאה מכך אין לו יכולת להבטיח את שימורן ואת העמדתן של רשומות אלקטרוניות לעיון הציבור בבוא העת. נוכח העובדה שבעשורים האחרונים שיעור הרשומות האלקטרוניות ברשומות משרדי הממשלה גדל והולך, נוצר בתחום זה פער מהותי בין האחריות המוטלת על גנז המדינה לבין יכולתו לממש אותה. הדבר מעלה חשש שרשומות בעלות ערך ארכיוני ירדו לטמיון, והציבור, מוסדות המדינה וחוקרים לא יוכלו לעיין בהן בעתיד.

### טיפול בנושא באמצעות ועדות ממשלתיות

במשך שנים, מאמצע שנות התשעים של המאה העשרים ועד שנת 2010, הקימה המערכת הממשלתית במשרדי הממשלה ובנציבות ועדות שעסקו בצורך להסדיר את הטיפול ברשומות האלקטרוניות, והתקבלו החלטות של ועדות שרים לענייני ביקורת המדינה לנקוט פעולות בנושא. הוועדות הוקמו בעקבות דוחות מבקר המדינה שחזרו והעלו לפני הממשלה את העובדה שאין היא ערוכה לטפל במידע האלקטרוני ובשימורו. עם זאת, המציאות מלמדת שדיוני הוועדות לא הניבו פעולות אפקטיביות, והמצב נותר כשהיה - ללא פתרון.

### תכנון מערכת שיתופית ממוחשבת למשרדי הממשלה

מאז שנת 2005 ועד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2010, נעשו באגף החשב הכללי במשרד האוצר פעולות מסוימות בנוגע לתכנון של סביבת עבודה רוחבית ממוחשבת למשרדי הממשלה שכוללת מערכת לניהול מסמכים (מערכת סעי"ר).

תכליתה של מערכת סעי"ר היא ליצור מסגרת עבודה אחידה למשרדי הממשלה, ולפיכך היה ראוי להביא את ההצעה להקמתה לאישור הממשלה. אילו הייתה הממשלה מאשרת את הקמתה, היה עליה לקבוע מטה מרכזי, בעל סמכות, שיהיה אחראי למימושה. בפועל, החשב הכללי ממלא את התפקיד של מטה מרכזי לצורך הקמת מערכת סעי"ר.

הגורמים שצריכים להגדיר את צורכי המחשוב של המשתמשים ולאשר אותם הם המשתמשים עצמם - מנהלים ועובדים מקצועיים שבקיאם בתהליכי העבודה ובכללים

הנורמטיביים החלים עליה. נמצא כי על הגדרת הדרישות מן המערכת הממוחשבת הופקדו בוועדות ההיגוי אנשי מחשבים משרדי הממשלה ולא שותפו בכך המשתמשים וגורמים מינהליים; דבר זה מנע אפשרות לנסח הגדרה כוללת של הדרישות מהמערכת המתוכננת, ויש בכך ליקוי מהותי בתהליך תכנונה.

## סיכום והמלצות

ניהול רשומות של משרדי הממשלה ושימורן נובע מהחובה שחלה עליהם לפעול על פי חוק, בסדירות ובשקיפות. על כל משרד לתעד את עבודתו, את קשרי הגומלין שלו עם גופים חיצוניים לו, את הדיונים ואת ההחלטות שקיבל ולשמור הסכמים. הדבר נחוץ, בין השאר, כדי שיהיה אפשר להשתמש ברשומות ולאחזר אותן לפי הצורך. עוד מוטלת עליהם חובה לשמור על סודיות המידע משיקולים של ביטחון ומשיקולים של צנעת הפרט ולדאוג שימשם רק את הגורמים המוסמכים לקבלו.

בשלושת העשורים האחרונים חלו שינויים טכנולוגיים מפליגים ששינו את העבודה המשרדית מן הקצה אל הקצה - מזו הנשענת על מסמכי נייר לזו הבאה לידי ביטוי במסמכים אלקטרוניים ובצורות דיגיטליות נוספות לייצוג מידע. דוחות מבקר המדינה מהשנים 1998, 2004 ו-2007 שעסקו בנושא רשומות אלקטרוניות חזרו והעלו ליקויים שלפיהם המערכת הממשלתית אינה מטפלת באופן מקצועי בניהול הרשומות האלקטרוניות ושימורן. ליקויים אלה משמעותם שהמידע הממשלתי עלול לרדת לטמיון ולא יהיה אפשר לאחזרו; ולא זו בלבד אלא שהדבר גם עלול לגרום לחשיפה של חומר ממשלתי לגורמים שאינם רשאים לעיין בו. ניהול הרשומות האלקטרוניות עלה לסירוגין על סדר היום הממשלתי בעקבות דוחות מבקר המדינה, אך נדחק ממנו פעם אחר פעם בטרם גובשו פתרונות. עניין זה מלמד על טיפול לא יעיל של הממשלה בנושא. אף שמשרדי הממשלה משתמשים תדיר בכלים ממוחשבים, הרי שבשנת 2010 עדיין לא נקבעה תכנית ממשלתית להתמודדות עם מכלול ההיבטים הקשורים לניהול תקין של הרשומות האלקטרוניות.

המערכת הממשלתית התחייבה לתקן את הליקויים שהעלה לפניו משרד מבקר המדינה, ועל התחייבויותיה ניתן ללמוד מהערות ראשי הממשלה לדוחות מבקר המדינה. אולם מרבית הליקויים לא תוקנו: למשרדי הממשלה אין נהלים מחייבים לניהול רשומות אלקטרוניות ושימורן; הנציבות לא עדכנה את התקשי"ר בכל הנוגע לעבודה המשרדית בעידן האלקטרוני ולא שינתה את הגדרות התפקיד של האחראי לרשומות במשרד הממשלתי כדי שימונו לתפקיד זה עובדים בעלי יכולת מקצועית מתאימה; הגנזך אינו ערוך לקלוט את הרשומות האלקטרוניות שעל משרדי הממשלה להפקיד אצלו, כמתחייב מחוק הארכיונים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המערכת הממשלתית לגבש בדחיפות תכנית עבודה מקיפה כדי שחומר דיגיטלי יישמר במשרדי הממשלה לצורך העבודה השוטפת, כדי שהידע והזיכרון הארגוני ינוהלו היטב, וכדי שחומר דיגיטלי בעל ערך היסטורי ולאומי יישמר בגנזך ויהיה ניתן להעמידו לעיון הציבור, כמתחייב מדרישות חוק הארכיונים וחוק חופש המידע. אם לא יוסדר הנושא לאלתר, יש חשש שרשומות אלקטרוניות בעלות ערך יאבדו לעד.



## משרד האוצר

---

### פעולות הביקורת

#### אגף החשב הכללי

במסגרת הדין וחשבון על מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה נבדקו נאותות הסיווג והרישום החשבונאי של הרכוש הקבוע והמלאי בדוחות הכספיים של ממשלת ישראל ליום 31.12.09, והסדרת הפיקוח והבקרה על דיווחים אלה.

ביחידת מינהל הרכב הממשלתי נבדקו פעולות המינהל בכל הנוגע לניהול צי הרכב הממשלתי ולהסדרת הפיקוח והבקרה על השימוש בו. בדיקות השלמה נעשו במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים ובכמה משרדי ממשלה המקבלים שירותים ממינהל הרכב הממשלתי.

#### רשות המסים בישראל

נבדק אופן טיפולה של רשות המסים בגביית חובות מס של נישומים, לרבות ביצוע עיקולים.

נבדק טיפולה של רשות המסים בבקשות של נישומים להליך "גילוי מרצון" של עברות מס שביצעו, בקשות שאישורן מאפשר להם לשלם את המס המתחייב ללא סנקציה.

נבדקו פעולותיה של רשות המסים בתחום הטיפול במוסדות ציבור ובמוסדות ללא כוונת רווח הזכאים להטבות מהותיות בתשלומי המס.

כמו כן נבדקו הליכי המינויים של עובדים ברשות המסים והמכרזים הפנימיים למינוי עובדים ברשות.

נבדקו גם פעולותיהן של הרשות המסים ושל חברת נמל אילת בע"מ למיסוי יבוא עגלים.



## אגף החשב הכללי

### מאזן המדינה ל-31.12.09 - הרישום החשבונאי של רכוש קבוע ומלאי

בחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], נקבע כי מדי שנה בשנה ימציא שר האוצר למבקר המדינה את מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה (להלן - מאזן המדינה) לתום שנת הכספים שחלפה. באפריל 2010 הגיש שר האוצר למבקר המדינה את "הדוחות הכספיים של ממשלת ישראל ליום 31 בדצמבר 2009" (להלן - הדוחות הכספיים). מאזן המדינה הכלול בדוחות הכספיים נקרא "דוחות על המצב הכספי". הדוחות הכספיים כוללים הסתייגויות רבות בדבר המידע המוצג בהם ובדבר המידע החסר בהם.

דוחות הכספיים הוצגה יתרת רכוש קבוע<sup>1</sup> בסך של כ-160 מיליארד ש"ח. יתרה זו אמורה לשקף, על פי כללי חשבונאות מקובלים, את הערך המצרפי העדכני של כל הרכוש הקבוע המוחזק בידי ממשלת ישראל. כמו כן הוצגה בדוחות הכספיים יתרת מלאי שוטף<sup>2</sup> בסך 732 מיליון ש"ח ויתרת מלאי בלתי-שוטף<sup>3</sup> בסך 893 מיליון ש"ח.

#### פעולות הביקורת

בחודשים אפריל-ספטמבר 2010 בדק משרד מבקר המדינה את פעולותיהם של אגף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל) ושל יחידות החשבות במשרד הביטחון, במשרד הבריאות ובמשרד הבינוי והשיכון (להלן - משהב"ש) בכל הנוגע לנאותות הסיווג והרישום החשבונאי של הרכוש הקבוע והמלאי בדוחות הכספיים ולהסדרת הפיקוח והבקרה על דיווחים אלו. דוח זה הוא גם דוח מעקב לדוח מבקר המדינה 2005 - "מאזן המדינה ליום 31.12.03 - ניהול נכסי מדינה מוחשיים ורישומם", שפורסם במאי 2005.

#### עיקרי הממצאים

1. יתרת הרכוש הקבוע לענין מבנים אינה שלמה ואינה משקפת בצורה נאותה את ערך המבנים המוחזקים על ידי משרדי ממשלה שונים ואת הערך המצרפי העדכני של כל הרכוש הקבוע שמוחזק בידי הממשלה. למרות הממצאים שפורסמו בדוח 2005 של

- 
- 1 רכוש קבוע - נכסים מוחשיים אשר מוחזקים על ידי ישות לשימוש בייצור או בהספקה של סחורות או שירותים, להשכרה לאחרים או לצרכים מינהליים וחזוי שישתמשו בהם יותר מתקופת דיווח אחת.
  - 2 מלאי שוטף - מלאי ביטחוני, פריטים כלליים, ציוד עזר רפואי, עבודות בביצוע, חומרי גלם ותוצרת בתהליך ייצורה.
  - 3 מלאי בלתי-שוטף - תרופות, ציוד עזר רפואי וציוד חירום.

מבקר המדינה בשנת 2005 טרם הושלם מיפוי הנכסים של מינהל הדיור הממשלתי וחלק גדול מהם אינו רשום כנדרש. גם מיפוי נכסי המדינה שנמצאים בשימוש החברות הממשלתיות טרם הושלם. כתוצאה מכך אין רישום מסודר של זכויות המדינה בנכסים אלו.

2. למרות ממצאי הביקורת שפורסמו בדוח 53 של מבקר המדינה בשנת 2003, טרם הוסדרו אי-ההתאמות בין משהב"ש לבין החברות המשכונות לעניין נכסי הדיור הציבורי.

3. הרישום החשבונאי של ציוד במשרד הבריאות ובבתי החולים הממשלתיים לוקה בחסר. אין שם ספירת מצאי שנתית, כנדרש בהוראות החשכ"ל.

4. חלק הארי מצי הרכב הממשלתי - בעיקר רכבי משרד הביטחון ומשטרת ישראל - אינו נכלל בדוחות הכספיים שלהם ולכן אינו מוצג בדוחות הכספיים של הממשלה, בניגוד לנדרש על פי תקן חשבונאות ממשלתית מס' 17, העוסק בכללי הרישום החשבונאי של רכוש קבוע. כבר בדוח 55 העיר על כך מבקר המדינה, אולם הדיווח טרם הושלם. גם יתרת כלי הרכב הרשומה בדוחות הכספיים אינה מותאמת ליתרה הרשומה במינהל הרכב הממשלתי שבמשרד האוצר.

5. דיווחי משרדי הממשלה לחשכ"ל על ביקורות המצאי השנתיות ועל ספירות המלאי השנתיות לוקים בחסר באופן מהותי.

## סיכום והמלצות

במהלך הביקורת שממצאה מוצגים בדוח זה על נאותות הרישום החשבונאי של נכסי הממשלה בדוחות הכספיים שלה, התגלו ליקויים חמורים. הממצאים מלמדים על פער ניכר בין ערכי הנכסים, כפי שהם מוצגים ביתרת הרכוש הקבוע בדוחות הכספיים, לבין היתרה השונה באופן מהותי שהייתה מוצגת, לו נכסי המדינה היו נרשמים על פי כללי החשבונאות המקובלים. בגלל אי-רישום הנאות של אותם נכסים יתרת ההון העצמי המוצגת בדוחות הכספיים אינה משקפת את המציאות.

הממצאים בדוח זה מצביעים על התנהלות בלתי תקינה של החשכ"ל ומשרדי הממשלה נוכח העובדה שמשרד מבקר המדינה כבר העיר עליהם לפני חמש שנים ויותר, והליקויים לא תוקנו. יתר על כן, המשמעות היא אי-הסדרה של בעלות המדינה על נכסיה, כנדרש. על אגף החשכ"ל לתת עדיפות עליונה לטיפול בסוגיה זו בהקדם ולדאוג ליישום של כללי החשבונאות המקובלים בעניין רישום הנכסים באופן נאות בכל משרדי הממשלה וביתר זרועותיה ולהסדרת הפיקוח והבקרה על דיווחים אלו. אי-הסדרתם פירושה פגיעה ניכרת בבעלות המדינה על נכסיה ובאמינות הנתונים המוצגים בדוחות הכספיים והצגת תמונת מצב לא נכונה על נכסי המדינה.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין להשלים עם העובדה שהמדינה משקיעה שנים רבות מאות מיליארדי שקלים ברכישת רכוש קבוע ומלאים ומעמידה את הרכוש הציבורי בנאמנות לרשות משרדי הממשלה וזרועותיה, והם אינם מנהלים אותם ורושמים אותם כנדרש. חלה חובה להסדיר את בעלות הממשלה עליהם, לרשום אותם ולפקח עליהם הן כדי לשמור על זכויות הממשלה עליהם והן כדי למנוע פגיעה אפשרית בטוהר המידות במהלך השימוש בהם.

## מינהל הרכב הממשלתי

מינהל הרכב הממשלתי (להלן - מינהל הרכב או המינהל) הוא יחידת סמך באגף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - אגף החשב"ל). צי הרכב הממשלתי במשרדי הממשלה מונה כ-3,000 כלי רכב<sup>1</sup>. תפקידי המינהל הם להסדיר את ניהולו התקין והיעיל של צי הרכב הממשלתי ולפקח עליו. במסגרת זאת עליו לוודא את השימוש הראוי ברכבי המינהל; לספק שירותי תחזוקה טכנית לכלי הרכב; להבטיח שמירה על רמת הבטיחות הנדרשת באמצעות הדרכת הנהגים הממשלתיים והכשרתם; ולהפעיל קציני בטיחות בתעבורה. כמו כן, המינהל אחראי לביצועם של מכרזי המכר לכלי רכב משומשים ומשתתף בהוצאתם לפועל של מכרזי רכב חדשים, לרכבי ליסינג, לדלק ולרכישת שירותים נלווים נוספים בהיקפים כספיים ניכרים<sup>2</sup>.

### פעולות הביקורת

בחודשים מרס-ספטמבר 2010 בדק משרד מבקר המדינה את פעולותיו של מינהל הרכב בכל הנוגע לניהול צי הרכב הממשלתי ולהסדרת הפיקוח והבקרה על השימוש בו. הביקורת נעשתה במשרד האוצר. בדיקות השלמה נעשו במשרד התחבורה, בענבל תברה לבטוח בע"מ ובכמה משרדי ממשלה המקבלים שירותים ממינהל הרכב.

### עיקרי הממצאים

1. קיימת תופעה של סבסוד צולב בחיובים הכספיים של משרדי הממשלה על ידי מינהל הרכב.
2. לא נעשתה בחינה כלכלית להפעלת מערך ההקצאות הזמניות שבמאגר כלי הרכב במינהל, ולא נמצאו קריטריונים ברורים ומדידים לייעוד כלי רכב כרכבי מאגר ולהקצאתם.
3. הפיקוח והבקרה של מינהל הרכב על תפעול צי הרכב שברשות משרדי הממשלה לוקים בחסר. ביקורות על משרדי הממשלה והמוסכים כמעט שאינן מבוצעות, ואין הליך פיקוח על התקינה. מספר קציני הבטיחות בתעבורה הפועלים במינהל הרכב ואופן

1 שווי כלי הרכב במאזן מינהל הרכב הממשלתי ל-31.12.09 עמד על 312 מיליוני ש"ח וכלל אוטובוסים וכלי רכב פרטיים, מסחריים וכבדים. צי הרכב שבטיפול המינהל אינו כולל את כלי הרכב שברשות צה"ל, משרד הביטחון, משטרת ישראל ומשרד החוץ בחו"ל.

2 בשנת 2009 עמד תקציב המינהל לתיקוני כלי רכב וביטוח על 48.5 מיליוני ש"ח. תקציב ההכנסה ממכירת כלי רכב משומשים עמד בשנה זו על 58 מיליוני ש"ח.

תפקודם והפעלתם אינם מתיישבים עם הוראות תקנות התעבורה ועם גישת הרשות המוסמכת<sup>3</sup> במשרד התחבורה. גם אגף הפיקוח הטכני במינהל הרכב מופעל באופן לקוי.

4. כשליש מרכזי התחבורה<sup>4</sup> במשרדי הממשלה מכהנים בתפקידם בלי שקיבלו את ההכשרה המתאימה הנדרשת לביצוע תפקיד זה.

5. במעבר משיטת חכירת רכב באמצעות ליסינג תפעולי לרכישת כלי רכב לא התבצעה השוואה כלכלית יסודית ומעמיקה בין חלופת רכישת כלי הרכב על ידי הממשלה לבין חכירתם בעסקת ליסינג תפעולי. כמו כן, נתונים כספיים רלוונטיים של חברה, שזכתה במכרז של אגף החשכ"ל בעסקת ליסינג, לא הוצגו במועד בפני מקבלי ההחלטות.

6. הפרוטוקולים של ועדת ההצמדות, המחליטה על הצמדת כלי רכב ממשלתיים, אינם מפורטים, אינם מנומקים ואינם חתומים על ידי חברי הוועדה כפי שדורשים נוהלי הוועדה.

### סיכום והמלצות

הממצאים העולים מדוח זה מציגים ליקויים במגוון תחומים הנוגעים לאופן תפעולם ואחזקתם של כלי הרכב על ידי מינהל הרכב הממשלתי ובחלקם גם על ידי משרדי הממשלה. ממצאי הביקורת מעלים ספק אם במבנהו הנוכחי יכול מינהל הרכב הממשלתי לתפקד באופן המאפשר לו למלא את ייעודו. לדעת משרד מבקר המדינה מן הראוי כי אגף החשכ"ל יפעל להגברת יכולת הבקרה והפיקוח של המינהל על צי הרכב שבידי המשרדים הממשלתיים. פעולה למען תיקון הממצאים הכלכליים, הארגוניים והמקצועיים אשר הועלו בדוח זה עשויה לתרום לחיסכון בתקציב המדינה, ולהגברת היעילות בניהול צי הרכב הממשלתי ובתפעולו.

לדעת משרד מבקר המדינה, ההיקפים הכספיים הכרוכים בהפעלת צי הרכב הממשלתי מחייבים את משרד האוצר לבחון לעומק את תפיסת הפעלת צי הרכב הממשלתי ובכלל זאת את מכלול ההיבטים הכלכליים, ההתפתחויות הטכנולוגיות, ההשפעות על איכות הסביבה והמבנה הארגוני הנדרש לניהולו.

3 ה"רשות" היא כל גורם שהתמנה על ידי שר התחבורה בהודעה ברשומות וסמכותו היא, בין היתר, הסדרת התנאים להעסקתם של קציני הבטיחות (מתוך תקנה מס' 579 לתקנות התעבורה, התשכ"א-1961).

4 רכז תחבורה - בעל תפקיד במשרד ממשלתי האחראי לתפעול מערך כלי הרכב של המשרד.

## גביית חובות מס

פקודת המסים (גביה) (להלן - פקודת המסים) ותקנות המסים (גביה), התשל"ד-1974, מסדירות את גביית המסים ומאפשרות לנקוט אמצעי אכיפה כלפי חייבי מסים. לפי נתוני רשות המסים בישראל (להלן - הרשות) יתרת החובות לרשות שניתנה הרשאה לגבייתם<sup>1</sup> הייתה בדצמבר 2009 כ-51.1 מיליארד ש"ח, מהם כ-8.5 מיליארד ש"ח חובות ודאיים<sup>2</sup>.

### פעולות הביקורת

בחודשים אוקטובר 2009 - אוגוסט 2010 בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול בגביית חובות מס. הביקורת נעשתה בִּרְשׁוּת.

### עיקרי הממצאים

1. הרשות אינה נוקטת את הליכי הגבייה העומדים לרשותה סמוך למועד היווצרות החוב, ובכללם העמדה של נכסי מקרקעין שבבעלות סרבן המס<sup>3</sup> למכירה.
2. המשרדים האזוריים שנבדקו לא גיבשו רשימה של חייבים בעלי מיטלטלין שאפשר לעקלם על פי אמות המידה שקבעה הרשות; לא ניתחו את תוצאות ניסיונות העיקול הקודמים ולא הקפידו לקבל את תשובתו של צד שלישי בדבר נכסי החייב שבידיו.
3. הרשות לא עיקלה את המיטלטלין של כל החייבים שלהם שלחה התראות על עיקול. לעתים נשלחו עובדי הגבייה לעקל מיטלטלין בכתובות שגויות של חייבים.
4. יחידות ההוצאה לפועל לא ניצלו את כלי הרכב העומדים לרשותן לפעילות האכיפה; בחלק מכלי הרכב אף נעשה שימוש אישי.
5. יחידות ההוצאה לפועל עושות פעולות אכיפה מעטות באזורים מסוימים בשל חשש מפני התנגדות אלימה של החייבים או מקורביהם.
6. הנהלים שנקבעו לחלק ממערכי המס<sup>4</sup> בנוגע לדרישת ביטחונות מחייבים שנעשה עמם הסדר גבייה ולדרך המימוש של ביטחונות אלה, אינם מפורטים ואינם מעודכנים. המשרדים האזוריים שנבדקו אינם מקפידים לדרוש ביטחונות למימוש הסדרים שקבעו עם חייבים, וגם כאשר נדרשו ביטחונות לא תמיד הם מומשו בעת הצורך.

1 על פי פקודת המסים, חוב שהוצא כתב הרשאה לגבייתו, יכול פקיד הגבייה לעקל ולמכור את נכסי החייב אם לא ישלם את חובו.  
 2 חובות שאינם שנויים במחלוקת או חובות שהוטלו על פי פסק דין.  
 3 לפי פקודת המסים סרבן הוא מי שלא שילם ביום הפירעון את המס שהוא חייב.  
 4 מס הכנסה, ניכויים ומיסוי מקרקעין.

**סיכום והמלצות**

הביקורת העלתה ליקויים מהותיים בטיפול של הרשות בגבייה של חובות מס. עקב ליקויים אלה מפסיד אוצר המדינה הכנסות רבות ונפגעת ההרתעה כלפי סרבני המס. על הרשות לפעול לגביית חובות בסמוך להיווצרותם. יש לעשות בדיקות מקדמיות לפני פעולות לעיקול מיטלטלין כדי להבטיח שפעולות אלה יצליחו הצלחה מרבית. על הרשות להנחות את משרדי השומה ואת תחנות המע"ם להקפיד לעדכן את נתוני החייבים ברישומיהם, וכמו כן עליה להקים מערך כתובות מרכזי ממוחשב של כל הנישומים, שיהיה משותף לכל מערכי המס ויעודכן באופן שוטף. הקפדה על גביית חובות המס יש בה כדי להביא ליתר שוויוניות בנשיאה בנטל המס, שהיא תנאי הכרחי להבטחת אמון האזרחים במערכת השלטונית.



## הליך גילוי מרצון ברשות המסים

לרשות המסים בישראל (להלן - הרשות או רשות המסים) יש נוהל ל"גילוי מרצון" של עברות מס על ידי נישומים. על פי נוהל זה, נישומים שלא דיווחו על הכנסותיהם יכולים לשלם את המס המתחייב על פי הצהרתם וללא סנקציה וליהנות מחסינות מהליך פלילי. הליך זה אינו מעוגן בחוק.

### פעולות הביקורת

בחודשים ינואר 2009-יוני 2010 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין את פעולותיה של רשות המסים בישראל בעניין הבקשות לגילוי מרצון. הביקורת נעשתה בהנהלת רשות המסים ובמשרדי שומה ברשות.

### עיקרי הממצאים

1. רבות מהפניות לגילוי מרצון נוגעות לתשלום מס על הכנסות שהופקו בחו"ל. התברר כי לרשות אין אמצעים של ממש לאיסוף מידע על הכנסות תושבי ישראל בחו"ל. החלטת ועדת שרים בדבר גיבוש נוהל להקמת מאגר מידע על הכנסות בחו"ל לא מומשה. במצב זה יכולתו של הנישום לבקש בכל עת לפעול לפי נוהל גילוי מרצון יוצרת תמריץ להעלמת מס.
2. בשנים האחרונות הביעו גורמים בכירים במשרד המשפטים, בהם מנהל הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור, ביקורת על הנוהל, בעיקר משום שסברו כי ביכולתו לאפשר הלבנת הון. אף על פי כן לא גובש נוהל משודרג ולא ניתן פתרון לבעיות שהועלו בתחום הלבנת ההון.
3. הנוהל אינו מפרש איזה סוג של מידע על הנישום המצוי בידי הרשות ואיזו חקירה הנעשית בעניינו מונעים אישור של הבקשה לגילוי מרצון וכיצד יש לאמת את הצהרת הנישום על הכנסותיו ועל מקורן. מלבד זאת, הנוהל אינו עוסק בסיכונים של הלבנת הון ואינו מחייב הנמקה של הרשות לאישור של בקשת הגילוי או לדחייתה. בפועל הסכמים של גילוי מרצון אושרו שלא על פי הוראות הנוהל ובלי שנבדק אם הכספים הושגו בעֶבְרָה.
4. חטיבת חקירות ומודיעין ברשות, שבה נבדקות בקשות הגילוי טרם אישורן, אינה עוקבת אחר יישום עקרונות הסכם הגילוי לאחר אישור הבקשה.
5. מאז פרסומו לראשונה באפריל 2005 לא עודכן נוהל הגילוי מרצון, אף שהוא אינו ברור ומפורט דיו, וזאת בתחומים מהותיים.
6. על פי נתוני הרשות, בשנים 2006-2008 אושרו 75 בקשות לגילוי מרצון, אולם נתון זה נוגע לבקשות שאושרו על פי ההליך שנקבע בנוהל, ובפועל אישרו "דרגי שטח" ברשות בקשות נוספות שלא על פי הנוהל ועניינן לא הועבר לבדיקה ולאישור של סמנכ"ל חקירות ומודיעין. בביקורת נבחן הטיפול באחת מן הבקשות הנוספות הללו

ונמצא כי "דרגי השטח" אישרו למלכ"ר גדול לבצע מעין הליך של גילוי מרצון שלא על פי הנוהל. בהליך זה נמצאו כשלים המאפיינים את הליך הגילוי מרצון ובהם אי-מיצוי החיוב במס והיעדר בדיקה מעמיקה של הצהרת הנישום על ההכנסות שהועלמו ושלמותה.

## סיכום והמלצות

מממצאי הביקורת עולה כי הליך הגילוי מרצון נגוע בבעיות רבות. מאחר שההליך אינו מעוגן בחוק אלא בנוהל פנימי ולמעשה מבוסס על פנייה וולונטרית של נישום כדי להצהיר על הכנסה שלא דווחה ולשלם את חובות המס, היה מקום לצפות כי רשות המסים תנהיג בדיקה מקדמית קפדנית לפני אישור הבקשות, אך לא כך היה.

מן הראוי שהרשות תגבש נוהל פנימי מפורט ותכלול בו את האחריות, הסמכות וחובת ההנמקה של כל אחת מחוליות הבדיקה ברשות המעורבות בהליך הגילוי מרצון. נוסף על כך, יש לעגן בנוהל כי לא יינתן אישור לגילוי בטרם ייעשו בדיקות מעמיקות ובמידת הצורך אף השלמות חקירה. על הרשות לכלול בנוהל גם הנחיות מפורשות כיצד יש לנהוג כשמתעורר חשד שגורמים הקשורים לפעילות עבריינית מנצלים את הנוהל לשם הלבנת הון, ויש מקום לקבוע קריטריונים להטלת סנקציות במסגרת ההליך הנדון.

על הרשות ליצור שקיפות באמצעות פרסום הסדרי הגילוי ובכלל זה פרסום שמותיהם של מי שהעלימו מס בנסיבות מחמירות ונהנו מההסדר המיטיב. יש לעשות לשיתוף פעולה ולתיאום בין הגורמים הנוגעים בדבר: רשות המסים, משטרת ישראל, הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור וגורמים נוספים לפי הצורך. נוסף על כל אלו, יש להקים מערך לאיסוף מידע על נכסים והכנסות של תושבי ישראל בחו"ל, שכן כיום אין הרתעה ראויה לעניין תשלום מס על הכנסות שהופקו בחו"ל, ורבות מן הבקשות לגילוי מרצון נוגעות להכנסות אלו.

## מיסוי מוסדות ציבוריים ומוסדות ללא כוונת רווח

מוסד ציבורי כהגדרתו בפקודת מס הכנסה (להלן - הפקודה), הוא חבר בני-אדם של שבעה לפחות שרוב חבריו אינם קרובים זה לזה, הקיים ופועל למטרה ציבורית ונכסיו והכנסותיו משמשים להשגת המטרה הציבורית בלבד. מטרה ציבורית לעניין זה היא - מטרה שעניינה דת, תרבות, חינוך, מדע, בריאות, סעד או ספורט וכן מטרה אחרת שאושרה על ידי שר האוצר כמטרה ציבורית. חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1976 (להלן - חוק מע"ם) עוסק, בין היתר, גם ב"מוסד ללא כוונת רווח" (להלן-מלכ"ר). על פי חוק מע"ם מלכ"ר או מוסד ללא כוונת רווח הוא אחד מאלה: המדינה, רשות מקומית או איגוד ערים; חבר בני אדם, מואגד או לא מואגד, שאין עיסוקו לשם קבלת רווחים ושאינו מוסד כספי; תאגיד שהוקם מכוח דין ואינו רשום כחברה, כאגודה שיתופית או כשותפות; קופת גמל הפטורה ממס הכנסה על פי סעיף 9(2) לפקודת מס הכנסה.

שני סוגי המוסדות ("מוסד ציבורי" ו"מלכ"ר"), יוגדרו להלן "ארגון ללא כוונת רווח" (להלן - אלכ"ר). כלל הארגונים האלו (פרט למדינה, לרשויות המקומיות ולקופות גמל) מכונה "המגזר השלישי". על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2008 נספרו באלכ"רים 369,000 משרות שכירים שהן כ-13% מכל משרות השכירים הישראלים המועסקים במשק. חלקו של תוצר האלכ"רים בתוצר הלאומי הגולמי עמד על 6% בשנה זו ועל 5.9% בשנת 2009. בשנת 2009 עמד סך התוצר הגולמי של מגזר האלכ"רים על כ-45 מיליארד ש"ח.

### פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-יולי 2010 בדק משרד מבקר המדינה את פעולותיה של רשות המסים בישראל (להלן - הרשות או רשות המסים) בתחום הטיפול במוסדות ציבור ובמלכ"רים. הביקורת נעשתה ברשות המסים ובדיקות השלמה נעשו אצל רשם התאגידים במשרד המשפטים.

### עיקרי הממצאים

1. במטה הרשות פועלת יחידה האמורה לפעול כיחידת ייעוץ מקצועית בנושא האלכ"רים לדרגי הביצוע שהם משרדי השומה. ואולם בפועל היא עוסקת גם בביצוע, ולפיכך מוטל עליה עומס עבודה גדול הפוגע ביכולתה לפעול.
2. בשנת 2005 המליצה ועדה מקצועית ברשות על שינוי מקיף בטיפול הרשות באלכ"רים. רוב ההמלצות לא נדונו על ידי הנהלת הרשות ולא יושמו.
3. בחינת ביקורות הניכויים והשומה שנעשו בשנים 2005-2010 העלתה כי בכל משרד שומה נבדקו מעט מאוד תיקים של אלכ"רים בכל שנה ביחס להמלצות הוועדה המקצועית, ובחלקם הסתיימה הביקורת ללא תשואת מס. כמו כן הועלה כי בדיקת החזקת אלכ"רים בגופים עסקיים לא נכללה בתכנית העבודה של הרשות.

4. בארבעה מחמשת משרדי השומה המופקדים על הטיפול באלכ"רים לא הוקצו לטיפול בהם תקנים ייעודיים. רוב עובדי החוליות המטפלות בתיקי אלכ"רים לא קיבלו הדרכה בסיסית בטיפול בתיקים אלו. תכנית העבודה של אגף המכס והמע"ם אינה עוסקת כלל במלכ"רים.
5. עד אפריל 2010 לא הגישו 417 מוסדות ציבור מבין 4,757 מוסדות ציבור שיש להם אישור בתוקף לפי סעיף 46 לפקודה המקנה לתורמים שלהם זיכוי ממס, את דוחותיהם הכספיים לרשות לשנות המס 2007 ו-2008. הרשות לא פעלה לכך ששר האוצר ישתמש בסמכותו החוקית לבטל את אישורי התרומות למוסדות ציבור שלא הגישו שני דוחות כספיים ברציפות.
6. על פי הערכות הרשות רק כ-19,000 מכ-51,000 אלכ"רים הרשומים ברשות הינם אלכ"רים פעילים, ומהם רק כ-14,000 הגישו לאגף מס הכנסה את דוחותיהם השנתיים לשנת 2008.
7. נוהל חידוש אישורים לעניין סעיף 46 לפקודה<sup>1</sup> אינו חל על כ-1,978 מוסדות ציבור שקיבלו אישורים אלו לפני שנת 1991. כך מוענקות הטבות מס לגופים רבים שלא נבדקה עמידתם בקריטריונים של מוסד ציבורי מזה שנים רבות.
8. הועלה כי הסיווג של אלכ"רים במס הכנסה נעשה ב-1987 והוא אינו עדכני; הועלו מקרים רבים שבהם הסיווג אינו משקף את פעילות האלכ"ר, או שאינו תואם את סיווגו במע"ם.
9. כמו כן הועלה כי פתיחת תיקים לאלכ"רים נמשכת זמן רב.
10. הועלו ליקויים רבים בבסיס הנתונים של הרשות על האלכ"רים. ליקויים אלו פוגעים ביכולת הניתוח של פעילות האלכ"רים, בפיקוח, במעקב ובבקרה עליה; והם מונעים איתור מהיר של מוסדות שבהם קיים פוטנציאל גבוה לחיוב במס.
11. משרד מבקר המדינה בחן את סיכומי הרשות בעניין שתי חקירות שניהלה כנגד שני אלכ"רים. בעקבות אחת החקירות שבה הועלה כי מוסד ציבורי ניצל לרעה את אישור התרומות שניתן לו לעניין סעיף 46 לפקודה לא בוטל האישור, אף על פי שהתקיימו העילות הקבועות בסעיף האמור לביטולו. במקרה השני נמצאו ליקויים בהתנהלות חקירה של הרשות כנגד אלכ"ר גדול, ובשל ליקויים אלה לא מוצה הטיפול השומתי כנגד אלכ"ר זה.
12. מתפקידה של מחלקת המודיעין שבמטה הרשות לאסוף מידע גם על אלכ"רים. הועלה כי בשנים 2005-2010 לא אספה הרשות מיזמתה מידע על אלכ"רים והיה בידיה רק מידע המתקבל באופן שגרתי מגורמים שונים. ללא העשרת המידע נפגמת במידה מהותית יכולת הרשות לאתר אלכ"רים שבהם קיים פוטנציאל גבוה לגביית מס.

1 ולעניין סעיף 61 לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה) התשכ"ג-1963 המקנה למוסד ציבורי פטורים והקלות במסי מקרקעין.

**סיכום והמלצות**

רשות המסים צריכה לתרום את חלקה למארג הפיקוח והבקרה על המגזר השלישי. תפקידן של רשויות המס הוא למנוע מצב שבו מוסדות ציבור ישמשו מסווה לניהול עסקים, או שהכנסותיהם לא יופנו למטרות הציבוריות שנקבעו, או שהם יעניקו זיכויים ממס למי שאינו זכאי לכך. דוח הביקורת מצביע על תפישה של רשות המסים שלפיה פוטנציאל תשואת המס של אלכ"רים נמוך מזה של חברות רגילות, וכי הרשות דחקה את הפיקוח על אלכ"רים ואת הטיפול השומתי באלכ"רים לתחתית סדר העדיפויות.

על הרשות, בשיתוף עם משרד האוצר ומינהל הכנסות המדינה, לתקן ליקויים אלה ולבנות תכנית עבודה רב-שנתית להתאמת יעדי הביצוע של השומות לאלכ"רים להמלצות דוח הוועדה בנושא זה. זאת - תוך הגדרת התשומות הנדרשות לכך ובהם הקצאת עובדים וייזום הדרכות.

על הרשות לפעול להשבחת כלי הטיפול באלכ"רים ולייעל במידה רבה את הטיפול במישורים השונים הקשורים לאלכ"רים.



## מינויים ומכרזים ברשות המסים

לגיוס עובדים ולאיוש משרות בשירות המדינה אחראים משרדי הממשלה ונציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם) המופקדת, כגוף מנחה ומפקח, על ביצוע מדיניות הממשלה בתחומי המינהל ומשאבי האנוש בשירות המדינה. שיטת המכרזים שמשרדי הממשלה, ובכלל זה רשות המסים בישראל (להלן - הרשות), חייבים לפעול לפיה נועדה לסייע בידם לבחור את העובדים המתאימים ביותר למשרות בשירות המדינה, תוך כדי שמירה על עקרונות מתן ההזדמנות השווה, על התחרותיות, על השקיפות ועל ההגינות כלפי המועמדים המתמודדים על המשרות הפנויות.

### פעולות הביקורת

בחודשים ינואר-אוקטובר 2010 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את הליכי המינויים ואת המכרזים הפנימיים ברשות. הביקורת נעשתה ברשות ובנש"ם.

### עיקרי הממצאים

1. על פי הנחיות נש"ם, על כל משרד ממשלתי להקפיד שלא לזמן בתדירות גבוהה לוועדות הבוחנים את אותם הבוחנים. לעתים זימנה הרשות כמה פעמים את אותם הבוחנים שישמשו חברים בוועדת בוחנים.
2. על פי נוהל נש"ם לאיוש משרות, אין לראיין בוועדת בוחנים יותר מ-15 מועמדים באותו יום. נמצאו שישה מקרים שבהם הרשות ונש"ם זימנו לוועדה יותר מ-15 מועמדים.
3. צריך שתהיה התאמה בין הציון שניתן למועמד ובין דירוגו במכרז. הרשות אינה נוהגת, בדרך כלל, לבחור במכרזיה "כשיר שני". בשישה מ-180 מכרזים שנבדקו נבחר בכל זאת כשיר שני, ובארבעה מהם דירגה ועדת הבוחנים את המועמדים שנבחרו במקום גבוה יותר מזה של מועמדים שציוניהם היו גבוהים משלהם, ללא נימוקים מספקים.
4. הרשות ממנה, מפעם לפעם, עובדים למשרות פנויות כ"תפקיד נוסף", נוסף על התפקיד שהם מכהנים בו. נמצא כי הרשות מינתה את אחד העובדים למשרה פנויה כ"תפקיד נוסף" אף שהוא לא עמד בדרישות הנוגעות להשכלה ולניסיון הנדרשים למילוי המשרה. כמו כן מינוי למשרה כ"תפקיד נוסף" נמשך לעתים תקופה ארוכה מזו המותרת למינוי בפועל.
5. זה שנים רבות שירות המדינה שם לעצמו למטרה שעובדיו הבכירים יהיו בעלי השכלה אקדמית. ברשות רוב המשרות הן משרות בדירוג מינהלי ולא בדירוג אקדמי. גם במכרזים לתפקידי ניהול בכירים הסתפקה הרשות בהשכלה של 12 שנות לימוד בלבד.

6. הרשות נוהגת להעביר מפעם לפעם עובדים בכירים לתפקידים אחרים בעלי מעמד דומה, על פי החלטתו הבלעדית של מנהל הרשות ושלא לפי כללים או קריטריונים מנחים.

7. בנובמבר 2008 פנה היועץ המשפטי לממשלה למנהל הרשות מר יהודה נסרדישי וסיכם עמו כי הרשות תמנה צוות להפקת לקחים לתיקון הכשלים שנחשפו בהליכי המינויים של עובדים ברשות, שבעקבותיהם הוגשו כתבי אישום, והמנהל לשעבר של הרשות הורשע בינואר 2011. הצוות, בראשותו של היועץ המשפטי של הרשות, עו"ד משה מזרחי, הוקם במרס 2009, ונקבע כי ימציא את מסקנותיו לא יאוחר מ-30.6.09. בסוף 2010 טרם הוגש דוח הצוות. העיכוב בהגשת הדוח פוגע בתהליך הפקת הלקחים הנדרשים מהכשלים החמורים שהתגלו בהליכי המינויים ובקידומם של עובדים ברשות.

### סיכום והמלצות

הבדיקה העלתה כי באופן המינוי של עובדים למשרות ברשות קיימת אפשרות לפגיעה בהליכי מכרז שוויוני. נוסף על כך, על הרשות ועל נש"ם לדאוג לכך שעובדים המכהנים במשרות בכירות יהיו בעלי השכלה אקדמית. במועד סיום הביקורת, כמה שנים לאחר שנמצאו כשלים חמורים בהליכי המינויים של עובדים ברשות וננקטו הליכים פליליים בנושא, נמצא כי הצוות שהוקם ברשות למניעת הישנות מקרים אלה עדיין לא סיים את עבודתו.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות לפעול באופן נמרץ כדי לשפר את הליכי המינויים והמכרזים הפנימיים ברשות. יש לוודא שהרשות תשלים את תהליך הפקת הלקחים בעקבות חקירת המשטרה שהתקיימה בעניין.



## מיסוי על יבוא עגלים

בשנת 1999 הונהגה בישראל רפורמה מקיפה בגידול וביבוא של בשר בקר ובמסגרתה הוחלט לעודד יבוא של עגלים שמשקלם קטן ולפטמם בישראל. עידוד היבוא נעשה בהתבסס על חישוב משקל ממוצע של העגלים המיובאים; כאשר לגבי עגלים שמשקלם נמוך ממשקל שנקבע, חל פטור ממכס.

### פעולות הביקורת

בחודשים אפריל-מאי 2010 בדק משרד מבקר המדינה את פעולותיה של רשות המסים בישראל (להלן - רשות המסים) בתחום מיסוי היבוא של עגלים מחו"ל. הביקורת נעשתה בבית המכס באילת, וביירווי השלמה נעשו בהנהלת חברת נמל אילת בע"מ.

### עיקרי הממצאים

בביקורת שעשה משרד מבקר המדינה בנמל אילת אותרה שורה של כשלים שאפשרו להפחית את המכס המתחייב:

1. רשות המסים לא פיקחה כיאות על ספירת העגלים המיובאים בעת העברתם מהאנייה למשאיות בנמל אילת, כדי לוודא שמספר העגלים הנרשם הוא מספרם בפועל.
2. העגלים צריכים להישקל באופן אוטומטי וממוחשב; נמצא שכ-27% מהשקילות שנבחנו נעשו ברישום ידני, המאפשר, לכאורה, להקטין את משקל העגלים הרשום. כמו כן כאשר המשאית נשקלה ריקה שהו בה הנהג ולעתים גם נוסע, ואילו כאשר היא נשקלה בשנית מלאה, היא נשקלה ללא הנהג והנוסע.
3. לפי הנחיות הנמל אסור לאיש מלבד עובד הנמל להימצא בחדר הבקרה של השקילה. נמצא שההנחיות לא בוצעו ועקב כך ניתן היה לעקוב בזמן אמת אחר המשקל המצטבר של העגלים, ולכאורה, לבצע מניפולציות שיביאו להקטנת המכס המתחייב בסכום היכול להסתכם במיליוני ש"ח בשנה.

### סיכום והמלצות

יש לפעול לתיקון הליקויים בשיטת חישוב המכס לפי המשקל הממוצע של העגלים. על הגורמים הנוגעים בדבר - רשות המסים ונמל אילת - לפקח מקרוב על תהליך הספירה והשקילה של העגלים. נוסף על כך, מן הראוי שרשות המסים תעשה בדיקה יסודית במטרה לברר אם הליקויים שהועלו בביקורת אינם תוצאה של מחדל של הרשויות הפועלות בנמל אילת.

בנוסף לכך רצוי לשנות את השיטה ולהשתמש במתקנים משוכללים וממוחשבים המיועדים לספירה ולשקילה של בעלי חיים.



## משרד הבינוי והשיכון

---

### פעולות הביקורת

באגף לתכנון ולבינוי ערים נבדק האופן שבו ניהל ויישם המשרד את הפרויקט "התחדשות עירונית", המיועד לפינוי ולבינוי מחודש של מתחמים, בעיקר במרכזי ערים, ולבינוי ועיבוי של הבנייה הקיימת במתחמים. בדיקות השלמה נעשו במינהל התכנון שבמשרד הפנים ובמינהל מקרקעי ישראל. כמו כן התקבל מידע מ-37 רשויות מקומיות בנוגע למתחמים שנכללו בפרויקט.

באגף האכלוס ובמחוזות המשרד בגוש דן ובבאר שבע וכן בחלמיש - חברה ממשלתית-עירונית לדיור לשיקום ולהתחדשות שכונות בתל אביב-יפו בע"מ נבדק הטיפול בבקשות לקבל סיוע בשכר דירה. בדיקות השלמה נעשו בחברת עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ ובשתי חברות פרטיות.



## התחדשות עירונית באמצעות פינוי-בינוי ועיבוי הבנייה

מגמת הפרבור חיזקה את המחסור בקרקעות עירוניות זמינות לבנייה, במיוחד במרכז הארץ, וזה נגס בשטחים פתוחים ובמשאבי נוף וטבע. בד בבד הדירות שנבנו זה מכבר והתשתיות ביישובים העירוניים הולכות ומתיישנות, האוכלוסייה מתבגרת ואין בכוחה לתחזק כיאות את הדירות. כדי לעצור את מגמת הפרבור ולהצעיר את היישובים העירוניים פועלת המדינה לממש תהליך התחדשות עירונית, שבו משופר מצבם הפיזי של מבני המגורים, מבני הציבור והתשתיות העירוניות באזור עירוני מבונה, וכן משופר מצבם החברתי והתעסוקתי של התושבים באזור זה.

אחת הדרכים להתחדשות עירונית היא פרויקט פינוי-בינוי וכן עיבוי של הבנייה הקיימת (להלן - הפרויקט), שעליו הכריזה הממשלה בספטמבר 1998; הפרויקט נועד "לאפשר ציפוף אזורי מבונים במסגרת מתחמים שיוכרוזו כמתחמים לפינוי בינוי". הכרזת המתחמים שייכללו בפרויקט תיעשה על פי החלטת ממשלה (להלן - הכרזה).

מטרות הפרויקט הן לצמצם את מגמת הפרבור, למנוע פגיעה בשטחים פתוחים, לחדש את התשתיות של מרכזי הערים, לשפר את איכות החיים והמגורים של התושבים ולחזק את המרקם החברתי במתחמים המתחדשים. כמו כן הפרויקט עשוי להביא להרחבת היצע הדירות החדשות, בעיקר במרכזי ערים.

בפרויקט מעורבים משרדי ממשלה, רשויות מקומיות והתושבים בעלי הזכויות בקרקעות. הפרויקט מתבצע על ידי הריסת בניינים ישנים ובניית בניינים חדשים במקומם שמספר הדירות בהם גדול יותר (מסלול פינוי-בינוי). מסלול אחר בפרויקט הוא עיבוי הבנייה, שבו מוסיפים דירות לבניין קיים או מרחיבים דירות קיימות.

הפרויקט החל לפעול בשנת 1999, וכיום נכללים בו 137 מתחמים ב-40 יישובים, מהם 114 במסלול פינוי-בינוי ו-23 במסלול עיבוי הבנייה. על פי נתוני משרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד השיכון), אילו מומש הפרויקט בכל המתחמים היה נחוץ להרוס כ-18,200 דירות ולבנות במקומן כ-55,500 דירות חדשות, להרחיב דירות קיימות בכ-330,000 מ"ר ולהוסיף כ-1.2 מיליון מ"ר של שטחי מסחר.

הפרויקט מעוגן בהחלטות ממשלה ומגובה בכמה חוקים, ובהם חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה). בספטמבר 1998 החליטה הממשלה על הקמת ועדה בין-משרדית שתרכז את הפרויקט ונקבע כי נציגו של שר הבינוי והשיכון יעמוד בראשה<sup>1</sup>. האגף לתכנון ולבינוי ערים שבמשרד השיכון (להלן - אגף התכנון) פועל כמטה של הוועדה. בשנים 2001-2009 חתם משרד השיכון עם רשויות מקומיות על חוזים להפעלת הפרויקט בתחומיהן בסכום של 223 מיליון ש"ח ושילם בעד הפרויקט עד סוף 2009 כ-98 מיליון ש"ח.

1 בוועדה משתתפים גם נציגים של משרד ראש הממשלה, משרד התחבורה, המשרד להגנת הסביבה, משרד הפנים, משרד האוצר ומינהל מקרקעי ישראל.

הכרזת הממשלה על מתחם מאפשרת לשלם לרשויות מקומיות בעד קידום התכנון. לאחר שהממשלה הכריזה על מתחם מכינה הרשות המקומית שבתחומה הוא נמצא תכנית מפורטת חדשה עבורו, שתוסיף זכויות בנייה ובכך תצופף את השטח הבנוי ביישוב, ומביאה אותה לאישור הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה. אם בעלי הזכויות במקרקעין מבקשים לממש את התכנית החדשה עליהם להתארגן, להתקשר עם יזם, להכין תכנית בנייה, לקבל היתר בנייה מהוועדה המקומית לתכנון ולבנייה שברשות המקומית, לפנות את התושבים מהמבנים הישנים, להרוס אותם ולבנות מבנים חדשים תחתיהם. הכרזת הממשלה מאפשרת להעניק לבעלי הזכויות וליזמים מטעמים הקלות ופטורים מאגרות, ממסים ומהיטלים הנלווים בדרך כלל לבנייה חדשה. בביקורת עלה שהכנת התכנית החדשה והתארגנות בעלי הזכויות נמשכות בדרך כלל חמש עד עשר שנים ואף יותר. היזם הוא המממן את תכנית הבנייה ואת הבנייה עצמה ונותן לבעלי הזכויות במקרקעין דירות תמורת הנכסים שפינו. במסלול של עיבוי הבנייה התמורה לבעלי הזכויות אמורה להינתן בתשלום כסף או בהרחבת הדירות.

## פעולות הביקורת

בחודשים מאי-אוגוסט 2010 בדק משרד מבקר המדינה כיצד ניהל ויישם משרד השיכון את הפרויקט ואילו יעדים הושגו בעניין. הבדיקה נעשתה באגף התכנון. השלמות נעשו במינהל התכנון שבמשרד הפנים ובמינהל מקרקעי ישראל. בבדיקה התקבל מידע מ-37 רשויות מקומיות בנוגע למתחמים שנכללו בפרויקט.

## עיקרי הממצאים

1. תהליך של התחדשות עירונית הוא מורכב וקשה ליישמו; מדובר בצרכים וברצונות של גורמים רבים המעורבים בתהליך, כלומר הן התושבים והן רשויות השלטון. כמו כן קשה לחזות כיצד ישפיעו השינויים שיתחוללו במתחם החדש על הסביבה בכלל ועל התושבים הוותיקים בפרט. כך למשל המרקם החברתי צפוי להשתנות, הצפיפות במתחם תגדל וכך גם עומס התנועה.
2. הנתונים מלמדים כי עבור 52 מ-137 המתחמים שהוכרזו בשנים 2000-2010 (כ-38% בלבד) אושרו התכניות וקיבלו תוקף, ורק לעשרה מהם ניתנו היתרי בנייה או הוגשו בקשות לקבל היתרי בנייה<sup>2</sup>. בשני מתחמים בלבד (בטבריה ובכפר סבא) החלה פעילות מעשית בשטח (הריסת מבנים ישנים והתחלת בנייה). התכנון של יתר 85 המתחמים שהוכרזו נמשך או מתעכב או שהרשויות המקומיות הפסיקו אותו. הנה כי כן, עד כה הניב הפרויקט פירות מועטים בלבד. פעולות השלטון המרכזי, לרבות ההשקעות הכספיות שכבר הושקעו - כ-98 מיליון ש"ח, לא הביאו להשגת מטרות הפרויקט.

2 הגשת בקשה לקבל היתר בנייה משמעה שבעלי הזכויות בנכסים הסכימו לקדם את הבנייה במתחם ותכנית בנייה הוגשה לאישור הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה.

3. בביקורת עלה שהפרויקט לא התקדם מסיבות שונות, בין השאר בשל חסמים מינהליים שמקורם בגורמי השלטון המרכזי וברשויות המקומיות. מהביקורת עולה כי אלה הסיבות הבולטות לעיכוב הפרויקט:

(א) מחלוקות בין הוועדות המחוזיות לבין הרשויות המקומיות - לעתים דרשו ועדות התכנון המחוזיות להכניס שינויים יסודיים בתכניות שהרשויות המקומיות תכננו, ומשום כך נעשו התכניות בלתי ישימות בעיני הרשויות או שהן נאלצו להכין תכניות חדשות במקומן ולהתחיל למעשה את כל ההליך מראשיתו; לעתים דרשו הוועדות המחוזיות שתכניותיהן של הרשויות המקומיות יעמדו בתנאים שלא היו מקובלים עליהן.

(ב) לעתים חלף זמן רב בין המועד שבו עשו הרשויות המקומיות את הבדיקות המוקדמות בעניין היתכנות הפרויקט, לרבות כדאיותו הכלכלית<sup>3</sup>, לבין המועד שבו קיבלה התכנית תוקף, ובמשך הזמן הזה ירדה כדאיותו הכלכלית.

(ג) שיתוף הדיירים בתכנון המתחמים נעשה זמן רב לאחר שהחל התכנון ורק לאחר שהוועדה המחוזית ביקשה מהציבור לחוות דעתו בעניין התכנית המגובשת. הדבר עורר התנגדות לתכנית בשל חששות ותחושות אי-ודאות.

(ד) חוסר תיאום בין תכנית המתחם שהכינה הרשות המקומית לבין התפיסה התכנונית שלו שקבעו משרדי ממשלה; הדבר עלה רק לאחר שהתכנית הוגשה לאישור הוועדה המחוזית, ולפיכך לעתים נאלצה הרשות לתכנן מחדש את המתחם או לוותר עליו לגמרי.

(ה) מחלוקות שהתגלעו בין בעלי זכויות במקרקעין באשר לתכנית המתחם לאחר שהיא כבר קיבלה תוקף מנעו מהם להגיע לידי הסכמה על מימוש התכנית.

4. כדי לקדם את יישום הפרויקט נקטה הממשלה בשנים 1998-2009 כמה פעולות; היא קיבלה החלטות שמטרתן לפשט את ההליך לאישור תכנית מפורטת של מתחם וכן יזמה שינויי חקיקה הנוגעים לעניין כדי לתת הקלות לבעלי הזכויות במקרקעין בעניין ההיטלים, האגרות והמסים הנלווים להליך, אולם גופי הממשלה הנוגעים בדבר לא תמיד סייעו לקידום הפרויקט, כמפורט להלן:

(א) משרד הפנים, המופקד על מימוש חוק התכנון והבנייה ופקודת העיריות, פעל באופן חלקי בלבד למימוש החלטות הממשלה הנוגעות לעניין; אף על פי שהממשלה החליטה שיש ליזום תיקון בחוק התכנון והבנייה כדי לאפשר הקמת ועדות משנה מחוזיות לתכנון ובנייה המיועדות לפרויקט בלבד, לא פעל משרד הפנים לקידום התיקון בחוק.

(ב) שרי הבינוי והשיכון שכיהנו מספטמבר 2006 ואילך ושימשו יושבי ראש של מועצת מקרקעי ישראל לא הביאו את החלטת הממשלה משנת 2006 בדבר מתן פטור מתשלום דמי היתר<sup>4</sup> למינהל מקרקעי ישראל, במקרים מסוימים, לאישור מועצת מקרקעי ישראל, הקובעת בין היתר את המדיניות הקרקעית שלפיה ינוהלו מקרקעי

3 אחד התנאים להכרזת הממשלה על מתחם הוא תסקיר, המוכיח שהבנייה במתחם כדאית מהבחינה הכלכלית.

4 תשלום שממ"י גובה כתנאי להיתר שהוא נותן לבנות במקרקעין שהוא מנהל.

ישראל ומפקחת על פעילותו של המינהל; למותר לציין כי הם לא פעלו למימוש החלטת הממשלה האמורה.

(ג) בשנת 2005 אישרה הממשלה את תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור - תמ"א 35 (להלן - תמ"א 35). התכנית דנה, בין היתר, בנושא "החידוש העירוני" וקובעת שיש להכריז שהחידוש העירוני הוא תכנית לאומית. התכנית מגדירה צעדים ארגוניים וצעדי חקיקה ותמרוץ כלכליים כדי שיהיה אפשר ליישם את "החידוש העירוני" בהרחבה ולהחילו על שכונות שלמות. כך למשל נקבע בתמ"א כי בתכנית יגובשו עקרונות חדשים להגדרת אזורי עדיפות לאומית; משרד השיכון ירכז בידיו את הסמכויות והאחריות למימוש התכנית; יופעלו מסגרות ארגוניות משותפות עירוניות-ממשלתיות באמצעות מנגנונים קיימים של גורמי ממשלה וחברות כלכליות, וישותפו בהן התושבים ובעלי העסקים. פרויקט ההתחדשות העירונית אמור להיות חלק מהתכנית הלאומית והיא אמורה לקדמו. אולם נמצא כי משרדי הממשלה, ובהם משרד השיכון, לא פעלו ליישום תמ"א 35 במה שנוגע ל"חידוש העירוני" במתכונת של תכנית לאומית כאמור.

## סיכום והמלצות

התחדשות עירונית היא תהליך שבו אזור עירוני מבונה עובר תהליך שיקומי. בשנת 1999 החלה הממשלה להפעיל פרויקט להתחדשות עירונית - פינני, בינוי ועיבוי של מתחמים. הפרויקט נועד לצופף את מרכזי הערים וכך להביא לידי ניצול יעיל יותר של הקרקעות במקומות אלה, להגדלת היצע הדירות ולהשבחת תנאי החיים של התושבים. בהפעלת הפרויקט התגלו חסמים וקשיים, והחלטות ממשלה שהתקבלו במטרה להסיר חסמים אלה מולאו באופן חלקי בלבד, דבר המנוגד לסדרי מינהל תקין. הפרויקט אפוא לא השיג את מטרתו: בתקופה שלמעלה מעשור החלה פעילות מעשית בשטח בעשרה מתחמים בלבד. בכך הוחמצה הזדמנות לקדם את מימוש הפרויקט - להגדיל את היצע הדירות בערים, להשפיע על מחירי המקרקעין באותם אזורים ולשפר את איכות חיי התושבים על ידי שדרוג התשתיות העירוניות והשירותים העירוניים.

על הוועדה הבין-משרדית, המופקדת על הפרויקט במתכונתו הנוכחית, לפעול להכנת תכנית עבודה רב-שנתית שתגזור ממדיניות הממשלה בעניין זה, ובכלל זה להציב מטרות ויעדים כמותיים לפרויקט; לקבוע לוח זמנים מוגדר לתכנית ולעמוד על האילוצים והקשיים מוקדם ככל האפשר כדי לטפל בהם כראוי; לקבוע מנגנון ליישוב מחלוקות בין הצדדים המעורבים, להפעיל גורמים מקצועיים שיעמדו בקשר עם התושבים ולערבם בתהליך מוקדם ככל האפשר.

על משרדי השיכון, הפנים והאוצר והשרים העומדים בראשם לפעול ליישום החלטות הממשלה בנוגע לפרויקט - החלטות שהם עצמם היו שותפים לקבלתן. על הממשלה לפעול ליישום האמור בתמ"א 35 בעניין ההתחדשות העירונית, תכנית שהיא אישרה, ולהפעיל את הפרויקט כפרויקט לאומי כנדרש על ידי התמ"א. דבר זה יאפשר פעילות רב-מערכתית של כל הגורמים המעורבים ויסייע לתיאום שוטף ביניהם תוך איחוד מאמצים ושיתוף של גורמים מקצועיים ושל התושבים עצמם בפרויקט.



## טיפול בבקשות לסיוע בשכר דירה

כחלק ממדיניות הרווחה של המדינה זכאים חסרי דיור לסיוע בשכר דירה. משרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד השיכון או המשרד) הוא המופקד על תחום זה. המשרד מסייע לחסרי דיור בשלושה מסלולי סיוע: (א) השכרת דיור ציבורי במחירים נמוכים יחסית; (ב) מתן משכנתאות לרכישת דירה באמצעות בנקים למשכנתאות<sup>1</sup>; (ג) סיוע בשכר דירה. המסלול השלישי הוא נשוא דוח זה. תקציב הסיוע בשכר דירה לשנת 2010 הסתכם בכ-1.285 מיליארד ש"ח.

בשנת 2010 היו ברשימת היישובים שבהם אפשר להעניק סיוע בשכר דירה (להלן גם - הסיוע) 627 יישובים. הסיוע ניתן למשפחות וליחידים המתגוררים בדירות בשכירות פרטית ועומדים באמות מידה שקבע משרד השיכון.

בשנים 2009-2001 הלך ופחת בהתמדה מספרם של מקבלי הסיוע בשכר דירה, מכ-195,000 לכ-137,000 (ירידה של כ-30%). על פי נתוני המשרד, מספר מקבלי הסיוע היה בתחילת שנת 2010<sup>2</sup> כ-137,000, מהם כ-74,000 עולים קשישים שהתקיימו מקצבאות קיום של המוסד לביטוח לאומי וקיבלו את הסיוע באופן ישיר מהמשרד; יתר מקבלי הסיוע, כ-63,000 מספרם, היו זכאים שקיבלו את הסיוע באמצעות שלוש חברות שהמשרד בחר בהן במכרז, ותפקידן לטפל בבקשות לסיוע. החברות טיפלו בעצמן בכ-90% מהבקשות המופנות אליהן. את יתר הבקשות, כ-8,800 במספר, הן העבירו למחוזות המשרד לעוד בדיקה או כדי שיקבלו הם את ההחלטה בעניינם.

### פעולות הביקורת

בחודשים מרס-אוגוסט 2010 בדק משרד מבקר המדינה את אופן הטיפול בבקשות לקבלת סיוע בשכר דירה שמעבירות החברות להמשך טיפול המשרד (כאמור, כ-8,800 בקשות בתחילת שנת 2010). הבדיקה נעשתה במשרד השיכון ובמחוזותיו שבגוש דן ובבאר שבע (להלן גם - המחוזות) בחברת חלמיש חברה ממשלתית עירונית לדיור לשיקום ולהתחדשות שכונות בתל אביב-יפו בע"מ (להלן - חלמיש<sup>3</sup>); בחברת עמידר - החברה הלאומית לשיכון לישראל בע"מ (להלן - עמידר), בסניפיה שבתל אביב ובבאר שבע; ובשתי חברות פרטיות.

1 בנוגע לשני המסלולים הראשונים, ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 59 (2009), בפרק "הקצאת דיור ציבורי לזכאים", עמ' 253.  
2 אפריל 2010.  
3 חברה ממשלתית-עירונית המשמשת מחוז לכל דבר בנוגע לטיפול בבקשות לסיוע בשכר דירה של תושבי תל אביב-יפו.

## עיקרי הממצאים

### שחיקה בגובה הסיוע

משנת 2005 ועד שנת 2010 לא חל שינוי בגובה הסיוע שמעניק המשרד. על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנים 2004-2010 חלה עלייה ניכרת בגובה שכר הדירה בשוק החופשי: בגובה דמי השכירות במוצע ארצי חלה עלייה של כ-25%, ובאזור המרכז נרשמה באותה עת עלייה של יותר מ-30%. נוכח הפער שנוצר בין גובה הסיוע למחירי השכירות יש חשש שבפועל זכאים מוותרים על הסיוע, שכן אין ביכולתם לעמוד בהוצאה לשכירות.

### טיפול המשרד בבקשות הסיוע

1. שירות יעיל לאזרח הוא שירות שניתן בזמן, שהוא נגיש, ויותר מכול: נותן מענה לצורכי האזרח. שירות יעיל הוא גם כזה שמביא בחשבון את פלח האוכלוסייה שנוקטת לו. הסיוע בשכר דירה הוא שירות שניתן לאוכלוסייה שבדרך כלל היא בעלת קשיים כלכליים, חברתיים ובריאותיים, אוכלוסייה המתקשה פעמים רבות להתמודד עם נכבי הביורוקרטיה ועם תהליכים ממסדיים.

2. משרד מבקר המדינה בדק את אופן הטיפול ב-94 תיקים של מבקשי סיוע (להלן גם - מבקשים) שפתחו החברות במהלך שנת 2009 ועד יוני 2010 והעבירו לטיפול מחוזות המשרד. בדיקת התיקים העלתה כי הטיפול של המחוזות ברוב הבקשות הללו התאפיין בהתמשכות הטיפול במשרד, בחוסר יעילות ובסרבול בתהליך העבודה. הביקורת העלתה כי המשרד לא ניתח את תהליך העבודה ואת שרשרת הפעולות הנדרשות עד לאישור מתן הסיוע; על כן לא הייתה בידיו תמונה של איכות השירות שהוא נותן למבקשים, והוא לא פעל לשינוי התהליך, לפישוט ולהתייעלותו.

להלן עיקר הממצאים שעלו מבדיקת 94 התיקים:

1. המשרד לא קבע תקנים למשך הזמן שיש להקציב לטיפול באישור הבקשות על כל שלביו. בהיעדר תקן לא נדרשו המטפלים בבקשות לעמוד בלוחות זמנים, ומשך הטיפול בבקשות התארך. נמצא כי ביותר מ-70% מהבקשות שנבדקו נמשך הטיפול בין שלושה לשישה חודשים. הואיל וממילא רוב האוכלוסייה שמדובר בה מתקשה לפעול ביעילות כדי לעמוד בדרישות שיזכו אותה בסיוע, הרי שהדבר מאריך עוד יותר את משך הטיפול בבקשות.

2. נמצאו מקרים שבהם לא הקפידו מחוזות המשרד לבדוק את כל המסמכים שהיו בתיק המבקש בדיקה מדוקדקת והחזירו את הבקשות לחברות להשלמת פרטים ללא שום צורך, שכן המידע כולו כבר היה בתיק.

3. נמצאו מקרים שבהם דרשו המחוזות מהמבקשים דרישות מכבידות או מנוגדות לנוהל "השתתפות בתשלום שכר דירה" מיוני 2005.

4. הועלו גם מקרים שבהם דרשו המחוזות דרישות מיותרות, כמה מהן דרישות טכניות שלא נדרש בהן שיקול הדעת של המשרד, ולכן לכאורה יכולות היו החברות לטפל באותם המקרים בעצמן. הדרישות הללו האריכו את משך הטיפול בבקשות והכבידו על המבקשים.

**סיכום והמלצות**

למשרד הבינוי והשיכון אחריות על תחומי החברה והרווחה. הוא נושא באחריות ליצירת תנאים שיאפשרו לכלל האוכלוסייה, בייחוד לקבוצות אוכלוסייה חלשות הזקוקות לסיוע המדינה, למצוא פתרונות דיור הולמים במחיר סביר. המשרד מממש אחריות זו, בין היתר, באמצעות השתתפות בסיוע בשכר דירה למי שנמצא זכאי לכך. הסיוע בשכר דירה ניתן למשפחות וליחידים על פי אמות המידה שקבע המשרד.

מבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה עלה שיש בקשות שהטיפול בהן מסורבל וארוך, והוא מתאפיין בבירוקרטיה מיותרת. מדובר בבקשות שמטפלות בהן חברות הפועלות מטעם המשרד ושיש צורך להעבירן להמשך טיפול אל מחוזות המשרד ויחידותיו. בשנת 2010 היו כ-8,800 בקשות כאלה. בדיקה של 94 מהבקשות הללו, שהטיפול בהן הועבר כאמור למחוזות המשרד וליחידותיו, חשפה תהליך בירוקרטי שהאריך ללא שום צורך את משך הטיפול ברוב הבקשות והכביד על מבקשי הסיוע. אמנם מדובר "רק" בחלק קטן מכלל הבקשות שהוגשו למשרד, אולם חלק קטן זה מונה אלפי מבקשים. יש לזכור שמאחורי כל בקשה לסיוע ממתין אזרח שקולו אינו נשמע, שיכולותיו דלות, והסיוע מהמדינה הוא תקוותו.

על משרד הבינוי והשיכון לנתח את תהליך הטיפול במבקשי הסיוע אשר נכללים בקבוצה זו. עליו להכיר בכך שלא פעם מדובר בפעולות שאינן נחוצות, בדרישות מכבידות ובטעויות. בכלל זה על המשרד לקבוע נוהל עבודה שיבטיח תהליך יעיל: עליו לקבוע מה הם שלבי הטיפול הנחוצים, אילו תקני זמן נדרשים לכל פעולה ומי הם הגורמים הראויים לטפל בבקשות. כמו כן עליו לשאול אם יש מקום להרחיב את סמכויות החברות ולהמעיט בצורך להעביר בקשות לאישור המשרד. הדבר ייעשה לאחר שהמשרד ידריך את עובדי החברות, יוציא הנחיות בכתב ובעיקר יפקח על הנעשה בהן בנושא זה, כפי שהוא אמור לפקח על כל יתר הפעולות שבתחום סמכותן. בזכות יעול התהליך יוכל להתקצר משך הטיפול בבקשות, והמבקשים יזכו לשירות טוב יותר.

חשוב גם שהמשרד יבחן את גובה הסיוע בשכר דירה שהוא מעניק לזכאים אל מול השחיקה בערכו הריאלי, וזאת נוכח העלייה הניכרת במחירי השכירות בשוק החופשי. על המשרד להביא בחשבון שהשחיקה בשיעור השתתפות המדינה בשכר דירה לזכאים פוגעת באוכלוסייה חלשה, אוכלוסייה שמפאת משאביה הדלים אינה יכולה לשלם את ההפרש שבין שכר הדירה ובין הסיוע שניתן לה מהמדינה.



## מינהל מקרקעי ישראל

### פעולות הביקורת

נעשתה ביקורת על ניהול מערכות המידע במינהל, ובעיקר: הכנת תכנית-אב ותכניות עבודה שנתיות; מערכת עסקות, כספים וארכיב; אבטחת המידע והשימוש במערכת הממוחשבת לגביית חובות.

### ניהול מערכות המידע

מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל) מופקד על ניהולם של מקרקעי ישראל, שהם כ-93% מהקרקעות שבשטח מדינת ישראל. המערכות הממוחשבות שלו אמורות להבטיח טיפול יעיל, סדור, אחיד, מקצועי ומתועד כהלכה; לתרום לקיצור משך הטיפול בפניות אליו ובקבלת השירותים; לשמש כלי לקיום פעולות בקרה; לשפר את אמינות הפעולות של עובדי המינהל; לאפשר בקרה שוטפת על תהליכים, על החלטות ועל הפקת נתונים ולאפשר את הצגתם בחתכים שונים לפי צרכים משתנים.

חלק ממערכות הליבה הממוחשבות של המינהל - כספים, חוכרים, ספר נכסים, פינאנסי, תכנון ומערכת משפטית - הן בנות 30 שנה. רק באוגוסט 2010 החל המינהל באפיון<sup>1</sup> מחדש של מערכות המידע האלה, פרט למערכת כספים, אך פיתוח המערכות החדשות ויישומן יארך שנים.

### פעולות הביקורת

בחודשים מרס-אוגוסט 2010 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת על מערכות המידע במינהל מקרקעי ישראל. נבדק ניהול המחשוב במינהל ובעיקר: הכנת תכנית-אב ותכניות עבודה שנתיות; מערכת עסקות, כספים, וארכיב; אבטחת המידע והשימוש במערכת הממוחשבת לגביית חובות. הביקורת נעשתה בעיקר באגף המידע של המינהל ובאגף הכספים.

1 אפיון הוא שלב במחזור החיים של מערכת מידע שבו מוגדרות דרישות המערכת, מהותה ותכניה, בעיקר מנקודת הראות של המשתמש.

## עיקרי הממצאים

הנהלת המינהל לא קבעה מדיניות מחשוב ולא עקבה אחר עבודתו של אגף מידע באופן יסודי, ולפיכך חסר המינהל את התשתית הניהולית הדרושה לניהול מערך המחשוב בהתאם להחלטת הממשלה ממרס 1997<sup>2</sup>.

תכניות העבודה של אגף מידע לא היו מפורטות דיין, לא התאימו לדרישות נוהל מפתח<sup>3</sup> ולא שיקפו במלואן את משימותיו. המינהל גם לא הכין תכנית-אב למחשוב מאז 2005. עד מועד תום הביקורת, אוגוסט 2010, לא הכין אגף מידע תכנית עבודה לשנת 2010.

הדרג הניהולי במינהל ובכללו מנהלי המחוזות לא בדקו את הפעולות היזניות הנעשות במערכת הממוחשבת באמצעות מערכת בקרת הפעילויות. התברר כי המערכת האמורה אופיינה ונכתבה ביזמת אגף מידע ככלי בקרה לדרג הניהולי, בלי ניתוח צרכים עם המשתמשים. היעדר הבקרה ומספרן הרב של הפעולות החריגות פתחו פתח לשגיאות או לשימוש לרעה במערכת.

פעולות חיוב וזיכוי יזניות, המוגדרות כפעולות חריגות, לא נבדקו ולא היו כלים ממוחשבים שיתרעו עליהן באופן שוטף. בניגוד לחוזר חשב המינהל ולסדרי בידוק, המערכת הממוחשבת מאפשרת לעובדים במינהל שאינם עובדי הגזברות, לבצע חיובים וזיכויים יזניים בחשבונות החוכרים. פעולות אלה בוצעו בידי פקידים שלא נזקקו לאישור הממונים עליהם לשם כך, ובלי שהמערכת התריעה על שינוי הנתון.

במערכת "חוכרים" נעשות פעולות הכרוכות בטיפול בעסקות עתירות כספים, ויש להן השפעה מכרעת על אלה: העברת זכויות; תוספת בנייה או שטח; היוון דמי חכירה שנתיים; התחייבות לרישום משכנתה. אולם הפרטים אומתו והושלמו בידי גורם אחד בלבד ללא דרישה לאישור של גורם נוסף, בניגוד לעקרון "הפרדת תפקידים" בין הגורם המבצע לגורם המאשר ובניגוד לסדרי בידוק מתאימים.

מערך הכספים של המינהל נוהל באמצעות מערכת מחשוב מיושנת בת עשרות שנים. הניסיונות שנעשו במשך חמש שנים לא הצליחו לשלב את מערכת מרכב<sup>4</sup> או חלקים ממנה במינהל.

המינהל לא השכיל להשתמש באפשרויות הגלומות במערכת הממוחשבת ובמידע האגור בה למעקב אחר גביית חובות, לקביעת סדרי עדיפויות לטיפול בחייבים ולייעול הטיפול בתיקים. המינהל לא נוהג להפיק דוח גיול חובות<sup>5</sup>, אף שקיימת אפשרות טכנית

2 החלטה מס' 9/בק/מ-20.3.97 בנושא "ועדות היגוי למחשוב".

3 נוהל מפתח (מסגרת פיתוח ותחזוקה) - נוהל מסגרת שקבע החשב הכללי במשרד האוצר לפיתוח ולתחזוקה של מערכות ממוחשבות במשרדי הממשלה. הנוהל מפרט את השלבים בחיי המערכת הממוחשבת ואת התוצרים הנדרשים בכל אחד מהם. הוא נקבע כנוהל מחייב במשרדי הממשלה, על פי החלטת ועדת השרים לכלכלה מאוקטובר 1991 שקיבלה תוקף של החלטת ממשלה, ועל פי הוראות תכ"ם.

4 מרכב<sup>4</sup> - מערכת רוחבית כוללת במשרדי הממשלה, הוא פרויקט שיוזם אגף החשב הכללי במשרד האוצר בשנת 2000 להקמה ולהטמעה של מערכת מחשוב אחידה במשרדי הממשלה, לניהול המשאבים בתחומים האלה: כספים, כוח אדם, רכש (לוגיסטיקה) ונכסים ולביצוע פעולות נוספות כגון פניות לקבלת תמיכות והקצאתן.

5 דוח גיול חובות - דוח זה מציג את חשבונות החייבים לפי גילם - משך הזמן שהחובות קיימים.

להפקתו, והוא גם לא מפיק דוחות המרכזים את סכומי החובות והתפלגותם. למנהל המינהל, לאחראי הגבייה או לחשב המינהל לא היה כל מידע על התפתחות החובות.

היו ליקויים רבים בטיפול המינהל באבטחת המידע ובכללם אלה: היעדר מדיניות לאבטחת מידע; אי-מינוי ממונה על אבטחת מידע הכפוף למנהל המינהל; אי-הקפדה על הפרדת סמכויות בין העוסקים בפיתוח המערכות הממוחשבות ובין העוסקים בהפעלתן; שימוש בססמאות שאינן תואמות את רמת האבטחה הנדרשת במערכת כספית המנהלת מידע רגיש<sup>6</sup>; אי-דירוג של תפקידים לצורך קביעת הרשאות גישה למערכת ואי-הגדרת הרשאות לפי תפקיד; אי-שימוש בנתוני יומן האירועים לצורך איתור פורצים למערכת; היעדר פיקוח ובקרה על פעולות הפקידים; היעדר תיעוד ממוחשב של קבלת מסמכים ושל האסמכתאות עצמן; אפשרות לשנות נתונים בקלות רבה. מכלול הליקויים האמורים מצביע על כשל יסודי בטיפול באבטחת המידע במינהל.

## סיכום והמלצות

חלק גדול מהמערכות לניהול המקרקעין של המינהל הן מערכות מיושנות שפותחו בשנות השמונים של המאה העשרים ולא חודשו מאז. הדוח העלה ליקויים רבים בשימוש המינהל במערכות המידע בעבודתו, במיוחד לשם בקרה.

הביקורת שממצאיה מוצגים בדוח זה חושפת ניהול לקוי של מערכות המידע במינהל העלול לפגוע בזכויות המדינה במקרקעי ישראל, בקופה הציבורית ובאמון הציבור. הניהול של מערכות המידע עלול לפגוע בתשתית המידע שלפיה נקבעת המדיניות בנושא המקרקעין, בזכויותיהם של תושבי המדינה בשל גביית יתר וניהול לא תקין ובחובות הנאמנות של המינהל כלפי האזרחים.

בשנים האחרונות עומדות על הפרק רפורמות שנויות במחלוקת בעניין שימוש בקרקע חקלאית והפרטת קרקע. אלה עשויות להשפיע במידה ניכרת על עיצוב צביונה של המדינה ועל חיי אזרחיה ותושביה. כדי לקבוע מדיניות ולקדם רפורמות מערכתיות נחוץ בסיס מידע מדויק ואמין, ולכן חשוב מאוד שהמינהל ישפר את תשתית המידע שבידיו.

מ-1998 עד 2009 בדקו משרד מבקר המדינה, היחידה לביקורת של החשב הכללי במשרד האוצר, יחידת הביקורת הפנימית במינהל וחברה א' את המערכות הממוחשבות של המינהל ואת אבטחת המידע בו. בבדיקות אלה הועלו ממצאים והוגשו המלצות, אך הנהלת המינהל לא יישמה את רובן ולא תיקנה את רוב הליקויים, ולמעשה - המצב במינהל לא השתפר. התמונה המצטיירת היא כי הושקעו במינהל משאבים רבים בביקורות חוזרות ונשנות, אך בממצאיהן נעשה שימוש מועט.

האחריות לקיום מערך מחשוב ומידע בגוף כגון המינהל המופקד על ניהול אלפי עסקאות בסכום עתק מוטלת על ראשיו. לכן על מנהל המינהל להיות מעורב באופן

6 מידע רגיש - לפי חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, מידע רגיש כולל "נתונים על אישיותו של אדם, צנעת אישיותו, מצב בריאותו, מצבו הכלכלי, דעותיו ואמונתו" וכן מידע ששר המשפטים קבע בצו באישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת שהוא מידע רגיש.

אישי בפעולות אשר יביאו לתיקון הליקויים שמצוינים בדוח ובכללן אלה: (1) הכנת תכנית-אב למחשוב שבה יפורטו מערכות המידע ומערכות התשתית הדרושות לו; (2) השלמת אפיון מערכות הליבה ופיתוחן מחדש; (3) הכנסת פעולות בקרה והתניות לביצוע פעולות במקרקעין; (4) השלמת פיתוח מרכז המידע בנושא חובות והפקת דוחות אמינים ומדויקים; (5) קביעה שכל פעילות עסקית וכספית במערכת תבוצע בשני דרגים - גורם מבצע וגורם מאשר - ותיעודה במערכת לצורך בקרה; (6) חקירת הסיבות לגידול במספר הפעולות החריגות במערכת, נקיטת צעדים לצמצומן, ניתוח הגורמים לכך ושכיחותם וקביעה מהן הפעולות החריגות שעליהן תקוים בקרה. על המינהל להכניס התרעות אוטומטיות על חריגים חמורים, על פי קריטריונים שייקבעו מראש.

מן הראוי שהמסקנות והלקחים של דוח זה יילקחו בחשבון בעת תהליך האפיון של מערכות המידע במינהל שמתקיים מאוגוסט 2010.



## משרד הבריאות

---

### פעולות הביקורת

במשרדי הבריאות והמשפטים, במרכזים רפואיים ממשלתיים, במרכזים רפואיים של שירותי בריאות כללית ובהנהלת קופה זו נבדק הטיפול בקבלת תרומות שניתנו למערכת הבריאות הציבורית. בין השאר נבדקו סדרי קבלת תרומות מחברות מסחריות, מנדבנים ומחולים - חלקן באמצעות אגודות הידידים הפועלות ליד בתי החולים.

במשרדי הבריאות והאוצר ובמגן דוד אדום נבדק תהליך קבלת ההחלטות בדבר הפעלת הפינוי הרפואי באמצעות מסוקים - הן של נפגעי תאונות דרכים והן של חולים הנזקקים לפינוי מידי ומציל חיים עקב אירוע בריאותי פתאומי. כן נבדקה סוגיית מימונו של פינוי זה.

במשרד הבריאות, בקופות החולים, במשרד החינוך, במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, במרכז השלטון המקומי, בצה"ל, במשטרת ישראל, במשרד ראש הממשלה, במשרד האוצר וברשות המסים בישראל נעשתה ביקורת מעקב בנושא סדרי פעולתם של גורמי השלטון למניעת השמנה לאחר שפורסם דוח בנושא זה בדוח שנתי 58ב. בין היתר נבדקו במשרד הבריאות, האחראי לנושא זה, סדרי קידומה והפעלתה של תכנית לאומית בנושא, אשר על הצורך בה עמד משרד הבריאות לאחר הביקורת הקודמת של מבקר המדינה.

### נושאים נוספים שנבדקו במערכת הבריאות

1. הקשיש קהילה - טיפולי בית שמספקות קופות החולים לקשישים (ראו עמ' 39).
2. טיפול מרובה תרופות לקשישים (ראו עמ' 45).
3. מצוקת האשפוז במחלקות הפנימיות בבתי חולים כלליים (ראו עמ' 51).



## תרומות לבתי החולים וקשריהם עם אגודות הידידים

1. על פי חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 (להלן - החוק), כל תושב זכאי לשירותי בריאות על פי "סל שירותי בריאות" כמפורט בחוק. העלייה ברמת החיים והרצון לשיפור מתמיד מצד אחד, והמחסור בתקציבים ממלכתיים מצד אחר, מאלצים את מוסדות הרפואה לקבל תרומות. אשר לסכומים: בשנת 2009 סך כל ההוצאה הלאומית לבריאות הייתה כ-60.6 מיליארד ש"ח. יש לציין כי בשנת 2007 סך ההוצאה הלאומית לבריאות היה כ-53 מיליארד ש"ח, וסך התרומות עמד על כמיליארד ש"ח (כ-2%)<sup>1</sup>.

בשנת 2008 היו הכנסות בתי החולים הכלליים הממשלתיים (להלן גם - מרכזים רפואיים) כ-6.55 מיליארד ש"ח, ומתוכם כ-256 מיליוני ש"ח מתרומות (3.9%)<sup>2</sup>. שירותי בריאות כללית (להלן - הכללית), שהיא הקופה הגדולה בישראל ובעלת בתי חולים כלליים, פסיכיאטריים ושיקומיים ובית חולים לילדים, קיבלה בשנת 2008 כ-108 מיליון ש"ח תרומות מתוך סך הכנסותיה, שנאמד ב-18 מיליארד ש"ח, כולל בגין פעילותה בקהילה.

2. מקורות התרומות לבתי החולים הם: (א) נדבנים בעלי הון מהארץ ומחו"ל; (ב) גורמים מסחריים (בעיקר חברות תרופות); (ג) חולים ששהו באשפוז. התרומות למרכזים הרפואיים מתקבלות הן ישירות לבתי החולים עצמם, הן לקרנות המחקר שלידם (לתאגדי הבריאות<sup>3</sup> של בתי החולים הממשלתיים) והן לאגודות הידידים שליד בתי החולים (להלן - אגודות הידידים).

בצד בתי החולים הכלליים הממשלתיים והציבוריים פועלות אגודות ידידים, שהן עמותות הפועלות לפי חוק העמותות, התש"ס-1980 (להלן - חוק העמותות). מטרתיהן העיקריות המוגדרות בתקנוניהן הן בעיקר: לפעול למען קידום הרפואה, פיתוח השירותים ושיפור רווחת החולים והעובדים בבית החולים; לקדם הקמת מבנים וחצרות בבתי החולים, פיתוחם, בינויים, שיפוצם ותחזוקתם; לסייע ברכישת ציוד, מתקנים ועזרים רפואיים; לתמוך בעריכת מחקרים מדעיים, לסייע בהתפתחות מדעיות. להגשמת המטרות הללו פועלות אגודות הידידים לגייס כספים בדרך של איסוף תרומות, תמיכות, מתנות, מענקים ועיזבונות, מתאגידים או מיחידים במדינת ישראל או מחוצה לה.

1 מתוך מצגת "מערכת הבריאות - הסיפורים מאחורי המספרים", מאת פרופ' גבי בן נון, אוניברסיטת באר שבע, אפריל 2009.

2 ניתוח פיננסי 2008 בתי החולים הכלליים הממשלתיים ותאגדי הבריאות, חשבונות משרד הבריאות, אוקטובר 2009.

3 על פי סעיף 21 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, "תאגיד בריאות" הוא: "עמותה, אגודה שיתופית, חברה או כל גוף משפטי אחר הכשר לחיובים, לזכויות ולפעולות משפטיות, המוכר שירותי בריאות בתוך בית חולים ממשלתי או תוך שימוש במתקני בית חולים כאמור".

## פעולות הביקורת

בחודשים מרס 2009 ועד דצמבר 2010, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה את סדרי הטיפול בקבלת תרומות במערכת הבריאות הציבורית. בין השאר נבדק הטיפול בנושא קבלת תרומות, לרבות: התרומות מחברות מסחריות והקשרים עמן, מנדבנים ומחולים; חלקן באמצעות אגודות הידידים הפועלות ליד בתי החולים. הבדיקה נערכה במשרד הבריאות (להלן - המשרד), בבתי החולים הכלליים הממשלתיים ושל הכללית, במשרד המשפטים ובהנהלת הכללית.

עקב רגישות נושא התרומות ומתוך זהירות רבה שלא לפגוע בתורמים ובאפשרות בתי החולים לגייס תרומות, משרד מבקר המדינה מציג את הנושאים בהיבט כללי בלבד.

## עיקרי הממצאים

### תרומות מחברות מסחריות והקשרים עמן

גורמים שונים, ובהם חברות תרופות וחברות לציוד רפואי, תורמים למגוון גופים ומוסדות בתחום הבריאות. בה בעת, חלק מהחברות מקיימות גם קשרים עסקיים עם בתי החולים, כך שהן משמשות ספקיות שלהם. סוגיה זו מעלה שאלות מהותיות לגבי שקיפות בנושאים דוגמת ניגוד עניינים וחשש מפני קשר בין מתן תרומה לבין קידום עסקי התורם.

**1. אי-התאמה בין נתוני המשרד לבין נתוני המרכזים הרפואיים:** כדי להגביר את השקיפות, בתיקון לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, שנעשה בשנת 2008, חויבו גופים התורמים למוסדות בריאות, ובעיקר חברות מסחריות, לדווח במרוכז למשרד הבריאות על שמות כל הגופים שלהם תרמו. מידע זה מתפרסם לציבור. המידע אינו כולל נתונים על סכומי התרומות אלא מציין את שמות התורמים ולאילו מוסדות תרמו.

על יסוד התיקון לחוק פרסם המשרד בשנת 2009 את שמות הגופים מקבלי התרומות, ובשנת 2010 פרסם גם את שמות החברות - בעיקר חברות תרופות - שתרמו למערכת הבריאות. משרד מבקר המדינה השווה בין פרסומי המשרד לבין הרישומים בספרי בתי חולים כלליים שונים. הביקורת העלתה כי אין התאמה בין המתועד בפרסומי המשרד לבין הרישום בספרי בתי חולים אחדים לגבי זהות התורמים והגופים שמקבלים את התרומה.<sup>4</sup>

**2. תרומות לישויות משפטיות שונות:** בבדיקת פרסומי המשרד לשנת 2009 עלה כי כמה חברות תרמו הן לבתי החולים, הן לקרן המחקרים שלו והן לאגודת הידידים שלידו. נמצאו גם חברות מסחריות שתרמו לשניים מהגופים האלה. משרד

4 ביולי 2010, במהלך הביקורת, החליטה הממשלה על הגברת השקיפות במערכת הבריאות ועל הצורך בדיווח גם על סכום התרומה, כאשר היא עולה על 2,500 ש"ח. גם הגופים שקיבלו תרומה וגם התורמים ידווחו לשר הבריאות על סכומי התרומה או על שווייה הכספי והמידע יפרסם באתר האינטרנט של המשרד.

מבקר המדינה לא קיבל ממנהלי מרכזים רפואיים שונים הסבר לתופעת התרומות הנפרדות.

**3. מימון העסקת כוח אדם בבתי חולים מכספי תרומות:** לפי חוזר המשרד מתחילת שנת 2010 לא יממן גוף מסחרי בכל דרך שהיא תקני כוח אדם או שכר עובדים, שאינם קשורים ישירות למחקר הממומן על ידיו. ואולם, בעת הבדיקה עלה כי אגודות הידידים מממנות, לעתים מכספי חברות מסחריות, העסקת עשרות עובדים בבית החולים. כך לכאורה נעקפת המגבלה שקבע המשרד. עם זאת יש לציין כי שיעור אותם עובדים מסך עובדי המרכזים הרפואיים אינו גבוה. אישור להעסקת כוח אדם שלא לצורך מחקר מכספי תרומות עלול גם להגביר פערים בין המרכז לפריפריה, מפני שלבתי חולים במרכז הארץ יש יותר תורמים מאשר לאלה בפריפריה.

### **היעדר הסכמים בין בתי החולים לבין אגודות הידידים ואי-העברת מידע למשרד הבריאות**

**1. כריתת הסכמים:** אגודות הידידים פועלות בשם בתי החולים ולמענם בארץ ובחול"ל ומגייסות עבורם תרומות. לעתים הן מקימות מבנים עבור בתי החולים על קרקעות ציבוריות-ממשלתיות. מערכת קשרים ענפה זאת יש לה היבטים משפטיים וציבוריים, ולכן ראוי היה להסדירה בהסכמים שיגדירו בין היתר את מחויבותן של אגודות הידידים ואת מחויבות בתי החולים.

משרד מבקר המדינה העלה כי אין הסכמים בין בתי החולים הממשלתיים לבין אגודות הידידים, וזאת בניגוד לנעשה בבתי החולים של הכללית שבהם קיים הסכם מפורט בין הנהלת בית החולים ואגודת הידידים שעל ידו. כמו כן עלה בבדיקה כי כבר בשנת 2004 ניסה המשרד לעשות ביקורת באגודות הידידים שליד בתי החולים הממשלתיים, אך לנוכח היעדר הסכמים המקנים זכות שכזו לא התאפשר למבקר הפנים של המשרד לעשות זאת. מאז לא ניסה המשרד לקדם את המהלך. בכך יש פגם.

**2. תנאי תחרות ושקיפות וחוק חובת המכרזים:** חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 ותקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 אינם חלים על אגודות הידידים בהיותן עמותות. פעולת אגודות ידידים שלא על פי העקרונות שאותם מתווה חוק חובת המכרזים יכולה לעורר שאלות בנושא שוויון ובנושא שקיפות התהליך של בחירת הגורמים המבצעים את פעילויות הבינוי וההצטיידות. במסגרת גיבוש הסכמים בין בתי החולים לאגודות הידידים ראוי לדון גם בשאלת אימוץ עקרונות דיני חובת המכרזים על ידי אגודות הידידים, הבונות על קרקע ציבורית-ממשלתית מבנים רפואיים ואחרים, בהיקפים של מאות מיליוני ש"ח. במסגרת ההסכמים ראוי לדון גם במצבים שבהם עולה קושי לעמוד ביעדי גיוס תרומות לשם השלמת פרויקט בינוי.

### **הסדרת הקשרים שבין אגודות הידידים ובתי החולים**

#### **מצב משפטי קיים והצורך בגיבוש נוהל כללי לתרומות**

שאלת הסדרת התרומות אינה מעסיקה רק את משרד הבריאות. ואכן, ביולי 2003 נערך דיון בנושא תרומות למדינה בלשכת היועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) בהשתתפות נציגי משרד המשפטים, משרד האוצר, משרד החוץ ונציבות שירות המדינה. בדיון סוכם כי

יש להביא לאישור הממשלה כל תרומה ייעודית עד הסדרה כללית של הנושא. ההנחיה ניתנה כיוון שמשותפי הדיון סברו שהמצב הנוכחי לא היה משביע רצון וכי יש לפעול להסדרתו. כך למשל עלה חשש מפגיעה ביכולת לפקח על הוצאותיהם של גופים ממשלתיים. באותו דיון הוחלט להקים צוות אשר יגבש דרכי פעולה להסדרת הנושא.

**1. עיכובים בגיבוש נוהל כללי בינמשרדי בנושא התרומות:**  
בספטמבר 2005 הפיץ המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) להתייחסות משרדי הממשלה טיוטה לנוהל אישור תרומות למשרדי ממשלה שיעוגן בהמשך בהחלטת ממשלה.<sup>5</sup> מטרת הנוהל היא להסדיר את הליך אישור התרומות למשרדי הממשלה ולעגן עקרונות ראויים לאישור תרומות להם. בדצמבר 2007 גיבש הצוות הבינמשרדי טיוטה שנייה של הנוהל הכללי לתרומות למשרדי ממשלה. ואולם עד מועד סיכום הביקורת, ינואר 2011, חמש שנים לאחר הכנת הטיוטה הראשונה, לא גובש הנוהל הכללי הרשמי-הסופי בנושא תרומות למשרדי הממשלה וממילא לא הוגש לאישור הממשלה.

**2. גיבוש נוהל מיוחד לתרומות במערכת הבריאות:** בעקבות קבלת טיוטת הנוהל הממשלתי הכללי החל משרד הבריאות לגבש דרכי הסדרה לתרומות במערכת הבריאות. בינואר 2006 ובינואר 2008 נערכו דיונים בין משרד הבריאות, משרד האוצר ומשרד המשפטים בנושא. היה חשש שבהיעדר דיווח ושקיפות, בית חולים עלול למשל שלא לבדוק היטב ולא להימנע מקבלת תרומות מגורמים עבריינים. אגב כך נוסף החשש מפגיעה באמון הציבור ומפגיעה בטוהר המידות. בפברואר 2010, במהלך הביקורת, הפיץ משרד המשפטים טיוטת נוהל שכותרתה "נוהל לאישור תרומות לבתי חולים ממשלתיים" (להלן - הטיוטה). הטיוטה הופצה להתייחסות מנהלי בתי החולים הממשלתיים. ואולם עד ינואר 2011 טרם פורסם נוהל תרומות למערכת הבריאות, אף שהעבודה עליו החלה כאמור כבר בסוף 2005.

**3. המצב המשפטי הקיים לגבי תרומות במערכת הבריאות:**  
לפי חוות דעת של היועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ), החל בשנת 2003 יש להביא כל תרומה ייעודית לאישור הממשלה.<sup>6</sup> ואולם, מאז התקבלו במערכת הבריאות תרומות ייעודיות רבות - בחלקן בסכומים של מיליוני שקלים רבים - שלא הובאו לאישור הממשלה, זאת בהסכמת משרד המשפטים, עד לגיבוש הנוהל המיוחד למערכת הבריאות.

## תרומות מחולים מאושפזים

לעתים חולה מבקש להוקיר תודה לצוות הרפואי ולמוסד שבו הוא מטופל. במצב זה טמונים גם סיכונים, כמו האפשרות של התניית טיפול רפואי בתשלום. המדינה מודעת

5 לפי סעיף 7 לחוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט-1959.  
6 בטיוטת הנוהל הבינמשרדי מוצע כי לא תתבקש החלטת ממשלה פרטנית לכל תרומה, אלא לתרומות העולות על 5 מיליון ש"ח.

לסיכונים אלה<sup>7</sup>, ולכן הנחה המשרד את בתי החולים כבר בשנת 1986 שלא לקבל תרומה מחולה בעת אשפוזו, ובשנת 1998 אף הפיץ חוזר בנושא. הבדיקה העלתה כי בית חולים מסוים פנה בשנת 2009 במכתב לחולים, בחתימת מנהל המחלקה שבה הם אושפזו, בבקשה להרים תרומה לבית החולים, וזאת בניגוד להנחיית המשרד, ולפיה הדרך היחידה לפנייה לחולים לאחר אשפוז היא הצבת מעטפות עם מכתב פנייה סמוך לדלפקי השחרור בבית החולים.

הבדיקה העלתה כי מאז 2004, השנה שבה הצהיר המשרד כי בכוונתו לערוך ביקורת בתחום קבלת תרומות ממאושפזים ועד ינואר 2011, לא בדק המשרד את נושא קבלת התרומות ממטופלים בבתי החולים או במוסד רפואי אחר.

### מימון פרויקטים לפיתוח מערכת האשפוז מכספי תרומות

חלק ניכר מהתרומות הוא לצורכי תשתית רפואית הכוללת בעיקר מבנים וציוד. ראוי שמשרד הבריאות יכין תכנית אב לבינוי ולהצטיידות, תכנית שתשמש בסיס לתהליכי הפיקוח והבקרה על פרויקטי הבינוי וההצטיידות ועל נחיצות גיוס התרומות.

**1. תכנית תכנון מערך האשפוז:** בעקבות החלטת ממשלה הכין המשרד בשנת 2005 תכנית שכותרתה "תחזית תכנון מערך האשפוז הכללי". התכנית כוללת תחזית לטווח הבינוני (שנת 2015) ולטווח הארוך (שנת 2025) לגבי הוספת מיטות אשפוז בלבד, ואינה מתייחסת להוספת מכונים ומרפאות או לשיפור המבנים הקיימים ולשדרוגם. תכנית זו יכולה לשמש בסיס לתכנית אב. משרד הבריאות ומשרד האוצר לא דנו בתכנית ומשרד האוצר לא אישר אותה<sup>8</sup>. בשנים האחרונות רק בתי חולים המצליחים לגייס תרומות (בעיקר בתי החולים הגדולים במרכז הארץ) מוסיפים מבנים, מכונים וכן משפרים מבנים קיימים.

משרד הבריאות העריך את צורכי מערכת האשפוז, כמו תיקונים נדרשים בנושא בטיחות, שדרוג תשתיות הנדסיות ורפואיות, וכן שדרוג מחלקות בבתי חולים שונים, ביותר משלושה מיליארד ש"ח. בפועל תקציבי הפיתוח השוטף לבנייה ותשתיות ירדו מכ-600 מליון ש"ח בשנת 1995 לכ-280 מליון ש"ח בשנת 2010 (שמרביתם הוקצו לטובת בתי החולים הפסיכיאטריים).

חלק מבתי החולים גיבשו תכניות פיתוח שחלקן מסתמך על תרומות, ואולם בידי המשרד אין נתונים מלאים על המקורות הכספיים הצפויים שיאפשרו מימוש תכניות אלה, ואישור המשרד מתקבל בדרך כלל בדיעבד ומותנה באי-הוספת תקני כוח אדם ותקציבים. הלכה למעשה פרויקטי הבינוי וההצטיידות נקבעים לעתים לפי רצונותיהם של התורמים ולא דווקא לפי צורכי מערכת הבריאות הציבורית וסדרי העדיפויות שלה.

7 כך למשל בהנחיה מס' 2.3 בהנחיות פרקליטות המדינה בעניין מדיניות התביעה בהעמדה לדין בעברות של התניית ביצוע טיפול רפואי במתן תרומה כספית לבית החולים, 1.8.02. בהנחיה נקבע: "התניית ביצוע טיפול רפואי, כגון ניתוח, על ידי רופא בבית חולים ממשלתי או ציבורי, בתרומה כספית מצד החולה או משפחתו לבית החולים, עשויה להוות עבירה של עושק או הפרת אמונים על ידי עובד ציבור".

8 בעניין זה ראו גם בדוח זה בפרק "מצוקת האשפוז במחלקות הפנימיות בבתי חולים כלליים", עמ' 51.

**2. פערים בתרומות בין מרכז לפריפריה:** מדיווחי המרכזים הרפואיים למשרד מבקר המדינה עולה כי קיימים פערים ניכרים בהיקפי התרומות המגיעות למרכזים הרפואיים במרכז הארץ לבין אלה המגיעים לפריפריה. לפיכך גדלה אי-השוויוניות בהספקת שירותים רפואיים בין המרכז לבין הפריפריה.

## סיכום והמלצות

1. תרומות הן מקור לשיפור המערכת הרפואית הציבורית ולקידומה, ופעילות אגודות הידידים בצד המרכזים הרפואיים היא מבורכת ותורמת רבות למערכת הבריאות, בייחוד בהיעדר תקציבים ממשלתיים מספיקים לפיתוח מערכת זו. עם זאת, משרד מבקר המדינה סובר שעל המשרד ועל בתי החולים הממשלתיים להסדיר את מערכת היחסים ביניהם לבין אגודות הידידים באמצעות נהלים וכריתת הסכמים אשר יאפשרו שקיפות על אודות פעילות האגודות לעיני המשרד. אגב זאת יש לאפשר שקיפות גם לביקורת מטעם משרד מבקר המדינה באמצעות קביעה ברורה בתקנוני העמותות, זאת בהיות אגודות הידידים נסמכות על תרומות מהציבור ופועלות עבור בתי חולים ציבוריים או ממשלתיים ובשם.

על המשרד לפעול לקבלת מידע נאות על פעילות אגודות הידידים שליד בתי החולים הממשלתיים ולהסדיר את פעילותן מול בתי החולים שבשם הן פועלות ואל מול המשרד. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהמשרד יבחן אפשרות לאמץ את העקרונות בטיטת הנוהל של שירותי בריאות כללית בנוגע לעמותות הפועלות ליד מוסדותיה, בשינויים המחויבים.

2. אגודות ידידים שליד בתי החולים הממשלתיים ושל הכללית הן גופים בעלי מאפיינים ציבוריים, שחלקם הם גופים מבוקרים. לכן לדעת משרד מבקר המדינה ראוי כי הפעולות שהן מבצעות ייעשו על פי העקרונות שמנחים גופים ציבוריים בפעילותם בתחום זה. לפיכך מן הראוי שגופים אלו יפעלו לפי עקרונות של שוויון, הגינות ושקיפות. בכלל זה מן הראוי שהתקשוריותיהם עם הקבלנים ועם הספקים ייעשו בהתאם לעקרונות דיני המכרזים, דבר שיש בו כדי להבטיח שוויון הזדמנויות בין המציעים ומקסום היתרונות לגוף המתקשר. ראוי כי בתי החולים, במסגרת ההסכמים שאותם יכרתו עם אגודות הידידים, יעגנו בהסכמים את העקרונות הללו.

3. על אף הצורך להסתמך על קבלת תרומות למימון פעולות הבינוי, כדי להבטיח טיפול רפואי נאות וראוי יש להכין תכנית אב אשר תדרג את סדרי העדיפות לקידום מערכת הבריאות, תוך כדי התייחסות להגדלת הביקוש ולהתפתחויות הטכנולוגיות. יש לדאוג שהבניה באמצעות תרומות לא תיצור כפל תשתיות במערכת הבריאות.

4. למען הגברת השקיפות בפעילות מול חברות תרופות תוקן חוק ביטוח בריאות ממלכתי בינואר 2011, כך שהגופים התורמים למוסדות בריאות ומקבלי התרומות ידווחו לשר הבריאות על סכומי התרומות ועל שמות הרופאים והחוקרים בתחום הרפואה או הבריאות שלהם ניתנה תרומה בשווי שנתי העולה על 2,500 ש"ח. אחרי שהמשרד יקבל את הדיווחים על התרומות ראוי שיבדוק אותם כדי לעמוד על אפשרות לניגוד עניינים וכדי לבחון סוגיות אתיות שונות.

5. על משרדי הבריאות, האוצר והמשפטים, בשיתוף נציבות שירות המדינה (נש"מ), לבחון את נושא התרומות לאגודות הידידים הממנות את העסקת כוח האדם



במחלקות בתי החולים. מדובר במימון של תקנים בבתי חולים ממשלתיים מצד גורמים פרטיים ומצד גורמים מסחריים, ובעיקר חברות תרופות הנתונות בקשרים מסחריים עם המרכזים הרפואיים. על הבחינה להתייחס גם אל תקינת כוח האדם הקיימת ואל רמת השירות הראויה. ראוי גם לסיים בהקדם את הכנת נוהל התרומות המיוחד למערכת הבריאות, שהעבודה עליו נמשכת כבר יותר מחמש שנים.



## פינוי רפואי באמצעות מסוקים

1. על פי ההנחיות הרפואיות המקובלות, יש להביא פצוע לטיפול בזמן הקצר ביותר - בתוך "שעת הזהב"<sup>1</sup>. במצבים מסוימים הפינוי באמבולנס איטי מדי ולכן כדי להציל חיים ראוי לפנות פצוע (נפגע תאונת דרכים או תאונה אחרת, נפגע תקיפה פלילית ונפגע טרור) במסוק למרכז טראומה המתאים לטיפול בו. הוא הדין בחולה שמצבו קשה, שלעתים יש לפנותו במסוק למרכז רפואי מתאים כדי להציל את חייו. פינוי במסוק יקר בהרבה מפינוי באמבולנס ולכן יש לעשות עבודת מטה כדי לקבוע לשם כך אמות מידה.

2. מערך הפינוי הרפואי הדחוף בישראל כלל בעשורים האחרונים את מערך האמבולנסים של מגן דוד אדום (להלן - מד"א) ואת מסוקי צה"ל, ומאז סוף שנת 2007 - גם מסוקים פרטיים של חברה פרטית שהתקשרה עם מד"א (להלן - החברה הפרטית, החברה).

מאז הפעלת שירות הפינוי הפרטי באמצעות מסוקים (דצמבר 2007) עד דצמבר 2010 פונו לטיפול רפואי במסוק כ-800 איש, מרביתם (כ-65%) נפגעי תאונות דרכים, ומיעוטם - חולים שמצבם חייב פינוי דחוף. השירות לא היה ארצי - הוא ניתן במשך חודשים ספורים בשנת 2008 בדרום הארץ ובאזור ירושלים, ואחר כך הופסק. בצפון ניתן השירות באמצעות מסוק המוצב במרכז הרפואי "פוריה" בטבריה במשך 12 שעות ביממה, שבעה ימים בשבוע. השירות הופסק למשך חודש גם בצפון. הפסקות השירות בכל האזורים היו עקב קשיי מימון.

### פעולות הביקורת

בחודשים נובמבר 2009-אוגוסט 2010 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין את קבלת ההחלטות לפינוי רפואי - הן של נפגעי תאונות דרכים והן של חולים - באמצעות מסוקים ואת סוגיית מימונו. הבדיקה נעשתה במשרד הבריאות (להלן - המשרד), במד"א ובאגף שוק ההון, ביטוח וחסכון במשרד האוצר. בירורים נערכו במשרד התחבורה, בארבע קופות החולים, בצה"ל ובאיגוד חברות הביטוח בישראל.

### עיקרי הממצאים

1. פינוי נפגעי תאונות דרכים באמצעות מסוקים: כבר בשנת 2005 החליטה הממשלה<sup>2</sup> להרחיב ולשפר את מערכי הטראומה בבתי החולים ולפעול להבטחת פינוי באמצעות מסוקים מאזורים מרוחקים ממרכז הארץ. הפינוי האזרחי

1 מונח מתחום הטראומה - הזמן מהפציעה עד קבלת הטיפול במרכז הרפואי המתאים לסוג הפציעה. ככל שהזמן קצר, גדל הסיכוי להצלת חיים.

2 החלטה מספר 3917 מ-17.7.05.

באמצעות מסוקים החל בסוף שנת 2007 ביזמת חברה שהתקשרה עם מד"א בלא שקדמה לכך עבודת מטה מסודרת של משרד הבריאות.

עד סוף שנת 2009 הייתה האחריות למימון ההוצאות הרפואיות של נפגעי תאונות דרכים מוטלת על חברות הביטוח. בינואר 2010 הוחלה על קופות החולים האחריות למימון טיפולים רפואיים הכלולים בסל שירותי הבריאות<sup>3</sup> לנפגעי תאונות דרכים; ואולם פינוי הנפגע במסוק למרכז רפואי המשיך להיות ממומן על ידי חברות הביטוח - קופות החולים לא חויבו לממן זאת.

לאחר סיום הביקורת, בינואר 2011, החליטה ועדת סל שירותי הבריאות<sup>4</sup> (להלן - ועדת הסל) להוסיף לתקציב המשרד ארבעה מיליון ש"ח למימון הפינוי הרפואי באמצעות מסוקים לנפגעים שאינם זכאים למימון השירות לפי חוק אחר. עד תחילת פברואר 2011 עדיין לא נחתם עם מפעיל הסכם להסדרת כל העניינים הקשורים בפינוי באמצעות מסוקים. לכשיחתם יהיה צורך לכלול בו אמות מידה ותעריפים לפינוי שיהיו מקובלים על כל המעורבים בכך.

הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון במשרד האוצר סבור כי פינוי של נפגע תאונות דרכים לקבלת טיפול באמצעות מסוק, כשיש לכך צורך רפואי, הוא חלק מהשירותים אשר להם זכאים מבוטחים בביטוח רכב חובה; לדעתו, מימון הפינוי הוא באחריות חברות הביטוח. לעומת זאת, איגוד חברות הביטוח סבור שהמדיניות בעניין הצורך בפינוי רפואי באמצעות מסוקים צריכה להיקבע על פי סוג האירוע הרפואי וחומרת מצב הפצוע, על פי מחקרים רפואיים וכלכליים, תוך קביעת קריטריונים ברורים ונהלים לפינוי ולפיקוח על מחירו; לדעתו, דבר זה לא נעשה. לטענתו, המודל של הפעלת השירות בידי חברה פרטית אינו נכון שכן היא פועלת להשגת מרב הרווחים. מנכ"ל מד"א ואיגוד חברות הביטוח טענו שהמסוקים של החברה הפרטית אינם מתאימים לפינוי כל סוגי הנפגעים משום שקיימת בהם גישה חלקית בלבד לפצוע, אך החברה גורסת שהמסוקים, שמשתמשים בהם גם במדינות אחרות, מתאימים לייעודם.

**2. פינוי באמצעות מסוקים במקרים רפואיים דחופים אחרים (אירוע לבבי, אירוע מוחי ועוד):** הבדיקה העלתה שמשרד הבריאות הכיר אמנם בחיוניות הפינוי של נפגעים אחרים באמצעות מסוקים, אולם עד דצמבר 2010 המדינה לא הקצתה לכך תקציב.

**3. הליכי ההסדרה - תמונת מצב:** (א) ביולי 2008 דנה המועצה הלאומית לטראומה<sup>5</sup> בפינויים הרפואיים באמצעות החברה ומד"א. (ב) באפריל 2009 הגישה ועדה "לבחינת פינוי בהיטס בידי גורם אזרחי" בראשות ד"ר ארי שמיס, מנהל בית החולים הכללי שיבא, את המלצותיה למנכ"ל המשרד דאז, פרופ' אבי ישראל. חברי הוועדה קבעו כי יש צורך במערך אזרחי לפינוי בהיטס על פי קריטריונים גאוגרפיים ורפואיים במקביל למערך הצה"לי. היא לא ראתה הבדל בין פינוי באמצעות

3 טיפולים רפואיים בנפגעי תאונות דרכים שאינם נכללים בסל שירותי הבריאות ממומנים על ידי חברות הביטוח.

4 הוועדה אחראית להוספת רכיבים וטכנולוגיות רפואיות לסל שירותי הבריאות, על פי חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994.

5 המועצות הלאומיות הן גופים מייצגים מקצועיים של המשרד בתחומי בריאות והן מתמנות בידי המנכ"ל. תפקידן לסייע למשרד בהתוויית מדיניות בריאות ולייעץ לו גם לגבי אימוץ טכנולוגיות וגישות טיפוליות חדשות.

מסוקים של פצועים מתאונות דרכים ובין פינוי באמצעות מסוקים של נפגעים אחרים, אלא קבעה לשם כך קריטריונים מקצועיים אחדים. הוועדה גם קבעה שעל המדינה להחליט בעניין הגורם שיפעיל את המערך האזרחי של פינוי באמצעות מסוקים<sup>6</sup> ולקיים הליך רישוי למוקד שיפעיל את המסוקים ולמסוקים עצמם לפי הנוהג לגבי אמבולנס, כולל מאפייניהם הטכניים, הציוד הרפואי במסוק וכוח אדם המקצועי - צוות אוויר וצוות רפואי.

ביוני 2009 החליט המשרד לבדוק את הכללת השירות בסל הבריאות וקבע כי העניין יטופל במסגרת הארגון מחדש של מערך הטיפול הנמרץ במד"א. לדעת מד"א, ניתן לפתור את הבעיה באמצעות קביעת תעריף לפינוי באמצעות מסוקים, כפי שקובעים תעריף לפינוי באמבולנס לפי סוג האמבולנס המפנה (אמבולנס רגיל - לבן, ניידת טיפול נמרץ - נט"ן ואמבולנס טיפול נמרץ - אט"ן<sup>7</sup>). מד"א הודיע שאם ייקבע תעריף מעין זה הוא ידאג לגביית התשלום בעבור הפינוי מחברות הביטוח ומקופות החולים.

נוסף על בעיית ההסדרה מתעורר חשש לקיפוח של נפגעים - בעיקר בדרום הארץ - שם אין כלל פינוי באמצעות מסוקים.

## סיכום והמלצות

שירות הפינוי באמצעות מסוקים, שירות חיוני ומציל חיים שניתן רק בפריפריה, נתקל מאז הפעלתו בקשיי מימון. משרד הבריאות לא קבע למד"א תעריף לפינוי באמצעות מסוקים ולא קבע לכך קריטריונים מקובלים על חברות הביטוח. במקרים מסוימים לא הסכימו חברות הביטוח לממן פינוי נפגעי תאונות דרכים, שהם מרבית המפונים באמצעות מסוקים, בטענה שלא הייתה הצדקה רפואית לפינוי; וגם הפינוי במסוק של נפגעים או חולים אחרים לא הוסדר בשום צורה למרות ההכרה שיש בכך צורך. עד תחילת 2011 ניתן השירות במשורה, ומתעורר עקב כך חשש לקיפוח של נפגעים - בעיקר בדרום הארץ.

לצד הפעלת השירות - שהוא דבר חיוני ומבורך, יוער כי במהלך התקופה הנסקרת משרד הבריאות לא עשה עבודת מטה ולא קיים בשיתוף עם גורמים נוספים הליך קבלת החלטות סדור בעניין הפעלת הפינוי הרפואי באמצעות מסוקים, כפי שהיה ראוי לעשות, אף שהוועדה לבחינת פינוי בהיטס בידי גורם אזרחי המליצה על כך כבר בשנת 2009. בינואר 2011 הוסדר חלקית הפינוי באמצעות מסוקים, וועדת הסל החליטה לכלול את מימון השירות - רק לנפגעים שפינוי אינו מוסדר בחוק אחר - בתקציב משרד הבריאות ובאחריותו.

על משרד הבריאות לקיים עבודת מטה בעניין הפעלת הפינוי הרפואי באמצעות מסוקים ובין השאר להחליט אם לצורך קיום השירות יש להחיל את המבחנים שקבעה הוועדה לבחינת פינוי בהיטס, או לקבוע מבחנים אחרים. על משרד הבריאות לקבוע באיזו מתכונת ראוי לפעול ולקבל במהירות החלטות בנושא כדי שתושבי הפריפריה או מי שנקלע לשם יוכלו לקבל את השירות. לאחר סיום עבודת המטה ואישורה יש להגיע

6 הוועדה הייתה מודעת להשלכות הנובעות מקיום שתי מערכות לפינוי בהיטס.

7 אמבולנס לבן כולל חובש בלבד; אט"ן כולל פרמדיק ונט"ן כולל גם רופא.

להסכם עם הגוף שהמשרד יחליט שהוא אחראי על הפעלת השירות; יש לקבוע קריטריונים לפינוי ותעריפים שיהיו מקובלים על כל המעורבים בעניין. יש גם לקבוע קריטריונים ותנאי כשירות למסוקים עצמם, לצוותים הרפואיים ולגוף שיתפעל את המסוקים.

## ממצאי מעקב

### מניעת השמנה

בעשורים האחרונים התפתחו באוכלוסיית העולם, ובכלל זה בישראל, תופעות של עודף משקל והשמנת יתר<sup>1</sup>, הנובעות, בין היתר, מהגדלת שפע המזון, ירידה באיכותו (מזון מהיר ומוכן) וירידה ברמת הפעילות הגופנית של האוכלוסייה. השמנה מוגדרת בעולם ובישראל כמחלה כרונית הפוגעת במערכות רבות בגוף, מקצרת את תוחלת החיים, פוגעת קשות באיכות החיים, מגבירה את הסיכון לחלות במחלות לב, סוכרת, יתר לחץ דם, מחלות של דרכי הנשימה וסרטן. מנתוני משרד הבריאות עולה כי ההשמנה גורמת למדינה ולאזרחיה נזק כספי ישיר ועקיף המוערך בכ-10 מיליארד ש"ח בשנה, כאשר ההוצאה הלאומית על בריאות ב-2009 הסתכמה בכ-60 מיליארד ש"ח. על פי נתונים של ארגון הבריאות העולמי מהשנים 2007-2008, ישראל נמנית עם עשר המדינות המובילות בעליית שיעורי ההשמנה בעולם, ומספר הסובלים מעודף משקל והשמנת יתר בה עלה פי שלושה ב-30 השנים האחרונות. על פי נתוני משרד הבריאות 44.1% מבני 18-64 ו-69.2% מבני 65 ומעלה סובלים מעודף משקל והשמנת יתר (BMI גדול מ-25). 11.8% מבני 18-64 ו-25.3% מבני 65 ומעלה סובלים מהשמנת יתר (BMI גדול מ-30)<sup>2</sup>. מנתוני האגודה למען שירותי בריאות הציבור לשנים 2007-2009 עולה ש-22.5% מהתלמידים בכיתות א'-ט' סובלים מעודף משקל והשמנת יתר ו-8% מתוכם סובלים מהשמנת יתר.

### פעולות הביקורת

בשנת 2008 פרסם משרד מבקר המדינה דוח בנושא מניעת השמנה (להלן - דוח הביקורת הקודם)<sup>3</sup>. בחודשים מרס-דצמבר 2010 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב ובה בדק את הפעולות שעשו משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות וגופים נוספים בתחום זה מאז פורסם דוח הביקורת הקודם. הביקורת נעשתה במשרד הבריאות, בארבע קופות החולים, במשרד החינוך, במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת), במרכז השלטון המקומי, בצה"ל ובמשטרת ישראל. בדיקות השלמה נעשו במשרד ראש הממשלה, במשרד האוצר, ברשות המסים בישראל (להלן - רשות המסים), ברשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו ובעיריות תל אביב, ירושלים, חיפה ואשקלון.

1 Body Mass Index - BMI - מחושב על ידי חלוקת משקל הגוף (בקילוגרמים) בריבוע הגובה (במטרים). BMI 20 עד 24.9 מוגדר "משקל תקין"; BMI 25 עד 29.9 מוגדר "משקל עודף"; BMI 30 עד 39.9 מוגדר "השמנת יתר" (Obesity); BMI גדול מ-40 מוגדר "השמנה חולנית" (Morbid Obesity).

2 נתוני משרד הבריאות לשנת 2008, הנסמכים על דיווחם של הנשאלים.

3 מבקר המדינה, דוח שנתי 58 (2008), עמ' 519.

## עיקרי הממצאים

### תכניות התערבות לטיפול בהשמנה

מניעת השמנה מחייבת טיפול מערכתי ושיתוף פעולה של משרדי ממשלה וגופים רבים שיש להם נגיעה לנושא. לשם כך יש להכין תכנית פעולה בין-משרדית - מעין תכנית לאומית להתערבות כוללת. משרד הבריאות אמנם יזם תכנית לאומית לתזונה, פעילות גופנית ומניעת השמנה ומחלות כרוניות, המציבה יעדים לצמצום ההשמנה ומציעה דרכים למדידת השפעתה (להלן - התכנית הלאומית), אולם הוא הציג תכנית זו למשרד ראש הממשלה רק בנובמבר 2010, לקראת סיום הביקורת ולאחר קבלת טיוטת דוח המעקב של משרד מבקר המדינה. עוד נמצא כי הממשלה טרם אישרה את התכנית הלאומית, טרם הקצתה לה משאבים, וממילא משרדי הממשלה והגופים האחרים הנוגעים בדבר טרם החלו לפעול על פיה. במועד הביקורת, הפעילות שנעשתה בשטח הייתה מבוזרת ומועטה לעומת הצרכים ולא תואמה בידי גורם אחד. לפיכך לא היה בה כדי לחולל שינוי במצב ההשמנה בישראל, כמפורט להלן.

### מניעת השמנה בקרב ילדים ובני נוער

חשוב במיוחד לטפל בהשמנה אצל ילדים ולמנוע אותה, כיוון שלילדים קל להוריד את שיעור השומן בגוף בלי לרדת במשקל כאשר קומתם גדלה, וכן משום שכלל שמידת ההשמנה גדולה יותר, קשה יותר להגיע למשקל הרצוי בעזרת דיאטה.

**חינוך לתזונה נכונה ופעולות למניעת השמנה במערכת החינוך:** המעקב העלה כי אמנם חלה התקדמות בפעולות של משרד החינוך בתחום החינוך למניעת השמנה, ובחלק ממוסדות החינוך הופעלו תכניות למאבק בתופעת ההשמנה. ואולם פעולות משרד החינוך צריכות להיגזר מהתכנית הלאומית שהוכנה בשיתוף משרד הבריאות, וכאמור, תכנית זו טרם אושרה. כיוון שכך מרכיבים חשובים בה לא יושמו בתכניות משרד החינוך, ובכלל זה מעקב ובקרה בעניין הישגי תכניות הלימודים בתחום זה שכבר הופעלו.

**הגבלות ואיסורים על מכירת מוצרי מזון לא בריא במוסדות חינוך:** אף על פי שוועדות שונות המליצו להגביל באמצעות חקיקה מכירה של מזון ומשקאות עתירי קלוריות במוסדות החינוך, לרבות החלטת הוועדה לזכויות הילד בכנסת בנובמבר 2009, משרדי הבריאות והחינוך טרם יזמו חקיקה בנושא. הנושא הוסדר רק בחוזר מנכ"ל משרד החינוך שיצא בשנת 2006, הקובע כללים בדבר מכירת מזון במוסדות חינוכיים במכונות אוטומטיות, במזנונים, בקפטריות ובקיוסקים; אולם החוזר לא נאכף, ונמצא כי בתיכונים ובחטיבות ביניים עדיין נמכרים מזונות עתירי שומנים, פחמימות וסוכרים.

נמצא כי הרשויות שנבדקו ושבתחומן פועלים קיוסקים בתוך בתי ספר, לא התנו את השכרת הקיוסקים בעמידה בדרישות החוזר; משרד החינוך לא עשה סקר בנושא עמידת הקיוסקים בתנאי החוזר ולא קיבל החלטות בנושא זה. משרדי החינוך והבריאות לא קידמו חקיקה שתאסור מכירת מזון לא בריא במוסדות החינוך. אף לא נמצא תיעוד המעיד על תיאום ושיתוף פעולה בין הרשויות, משרד החינוך ומשרד הבריאות בנושא זה, והוא אינו מטופל כראוי.



**הזנת תלמידים:** הועלה כי ערכן התזונתי של הארוחות המוגשות לתלמידים על פי חוק ארוחה יומית לא נבדק, ולכן לא ניתן לדעת אם הרכבן התזונתי מאוזן ועומד בהנחיות משרד הבריאות. חלק מהתלמידים הלומדים יום חינוך ארוך במסגרת תכנית "אופק חדש" של משרד החינוך, לעתים עד 14:30 או עד 15:30, אינם מקבלים ארוחה יומית בבית הספר. יש חשש כי תזונתם אינה בריאה ומאוזנת, בייחוד אם הם קונים מזון לא בריא במזנונים ובקיוסקים שבבתי הספר. יצוין כי בתי ספר רבים כבר הצטרפו לתכנית "אופק חדש", והיא כבר מיושמת בכ-1,700 בתי ספר שבהם כ-700,000 תלמידים. על משרד החינוך להחליט על הדרך שבה יוזנו תלמידים אלה, בין במסגרת תכנית ההזנה ובין בדרך אחרת.

**הגבלות על פרסום ושיווק של מוצרי מזון המיועדים לילדים:** בביקורת המעקב נמצא כי לאחר שנים של דיונים במשרד התמ"ת, שבמהלכן התנגדו יצרני המזון לחקיקה שמטרתה להגביל את הפרסום של מוצרי מזון משמניים וטענו כי היא פוגעת בחופש הביטוי ובשוק החופשי, עצר משרד התמ"ת את הליכי החקיקה בתחום זה ובמקומם החל בעבודת מטה ל"הסדרה עצמית" של היצרנים - באמצעות הכנת קוד אתי לפרסום מוצרי מזון באמצעי התקשורת. מכאן שאף שחלפו שנים מאז החל משרד התמ"ת לעסוק בנושא, הצרכנים, ובמיוחד הילדים, המושפעים ביתר קלות מפרסומות, עדיין אינם מוגנים בחוק מפני פרסום של מוצרי מזון משמניים, שלא כמקובל במדינות רבות בעולם.

### מסירת מידע לאוכלוסייה בדבר הרכב המזון וערכו התזונתי

**1. הוועדה לסימון תזונתי:** המעקב העלה כי אף על פי שהוועדה לסימון תזונתי החלה לפעול כבר בשנת 2002, פעולותיה היו מועטות. תדירות מפגשיה הייתה נמוכה, ונוכחות חבריה במפגשים הייתה מעטה. הוועדה לא קבעה סדר עדיפויות לנושאים שבכוונתה להסדיר ותכנית עבודה, והיא קידמה מעט מאוד נושאים ולא השיגה את מטרותיה. בדיוני הוועדה עלתה האפשרות להחליף חלק מחבריה, ולבסוף סוכם כי יוגדרו החסרים בסימון התזונתי והנושאים שעל הוועדה לקדם. ואולם מאז אוקטובר 2008 ועד מועד סיום הביקורת בדצמבר 2010 לא התכנסה הוועדה כלל ולא קידמה הנושאים הללו.

**2. היעדר מעורבות משרד התמ"ת בהסדרת הסימון התזונתי:** משרד התמ"ת ממונה על ביצוע חוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981 (להלן - חוק הגנת הצרכן), העוסק בין היתר באיסור הטעיית הצרכנים בעניין רכישת מוצרי מזון, מרכיביהם והסיכונים הכרוכים בצריכתם. בביקורת נמצא כי למרות שמכותו זו, לא טיפל משרד התמ"ת בנושא הסימון התזונתי ולא היה שותף לדיונים של הוועדה לסימון תזונתי.

**3. חקיקה העוסקת בסימון תזונתי במזון:** בדוח הביקורת הקודם הוער על תיקונים שונים שיש לעשות בסימון התזונתי כדי לספק לצרכנים מידע אמין וברור בעניין הרכב המזון. בכל הנוגע לשומנים, משרד הבריאות עדכן את ההנחיות בעניין הסימון התזונתי, ובפברואר 2010 אישרה הכנסת תיקון לתקנות בריאות הציבור ולפיו יש לפרט את סוגי השומן (שומן טרנס, שומן רווי וכולסטרול) על מוצרים המכילים 2% שומן ומעלה במקום 4.5% שומן ומעלה. במועד סיום הביקורת התקנות בנוסחן המתוקן לא פורסמו ברשומות. אשר לסוכרים, עד שנת 2010 לא הייתה חובה לציין את כמות הסוכרים בסימון התזונתי שעל המזון. חוק חדש שהתקבל ביולי 2010

מחייב לפרט בסעיף הפחמימות את כמות הסוכרים, הפחמימות המורכבות והסיבים התזונתיים במזון ארוז מראש, אולם טרם הותקנו תקנות בנושא.

**4. הפחתת נתרן (מלח) במזון:** צריכה עודפת של מלח עלולה לגרום לעלייה בלחץ הדם ולפגוע בכליות. לפני כמה שנים הוקמה תת-וועדה של הוועדה לסימון תזונתי, והיא הייתה אמורה לפעול להפחתת המלח במזון. ואולם היא טרם הגישה המלצות ולפיכך הנושא לא קודם. משרד הבריאות הכין תכנית לאומית להפחתת צריכת המלח באוכלוסייה והגישה למנכ"ל המשרד בנובמבר 2010, אולם שר הבריאות טרם אישר אותה וטרם הוחל בביצועה.

### מתן ייעוץ תזונתי לאוכלוסייה

במסגרת סל שירותי הבריאות זכאים לייעוץ תזונתי רק הסובלים מבעיות במערכת העיכול וחולים כרוניים, כגון חולים המטופלים בדיאליזה, חולי כליות וחולי סוכרת, ואילו הסובלים מהשמנה או מעודף משקל אינם זכאים לו. חלק מקופות החולים הרחיבו ביזמתן את הזכאות לייעוץ תזונתי, וחלקן גם נותנות ייעוץ תזונתי במסגרת שירותי בריאות נוספים (להלן - שב"ן). כ-30% ממבוטחי הקופות בארץ אינם מבוטחים בשב"ן, ודווקא באוכלוסייה זו, שרובה משתייכת לשכבות חברתיות-כלכליות חלשות, בעיית ההשמנה נפוצה יותר.

### עידוד האוכלוסייה לעשות פעילות גופנית

**עידוד פעילות גופנית של מבוגרים:** המעקב העלה כי פעולות הגופים המבוקרים לעידוד פעילות גופנית הן נקודתיות ומקומיות ואינן מרוכזות בידי גוף אחד. על כן לא נקבעו להן סדרי עדיפות ולא הוסקו מסקנות בעניין יעילותן. ביוני 2010 המליצו תת-וועדה 2020<sup>4</sup> והמועצה הלאומית לבריאות האישה לכלול בסל שירותי הבריאות ייעוץ והכוונה לפעילות גופנית מקדמת בריאות על ידי אנשי מקצוע, לשם מניעת מחלות ולטיפול בהן, כדי שכל תושב יהיה זכאי לקבל את השירות בקופות החולים. עוד המליצו לקבוע כי שיעור מקבלי הייעוץ לפעילות גופנית ישמש מדד לאומי קבוע ויהיה חלק מתכנית המדדים הלאומית<sup>5</sup>. במעקב נמצא כי ניסיון משרד הבריאות לגבש מדדי איכות בתחום הייעוץ לפעילות גופנית נתקל בהתנגדות חלק מהקופות ונחל כישלון.

**פעילות גופנית בבתי הספר:** תלמידי ישראל נמצאים בתחתית רשימת מדינות אירופה מבחינת מספר שעות החינוך הגופני בשבוע. בתי ספר בארץ מקדישים שני שיעורים בלבד בשבוע לחינוך גופני, ובסך הכול - 90 דקות. בחינוך החרדי מוקדשות רק 40 דקות בשבוע לחינוך הגופני. יתרה מכך, במחקר שנעשה בקרב תלמידי תיכון נמצא כי בפועל עושים התלמידים פעילות גופנית בינונית או מאומצת במשך ארבע עד

4 "תת ועדה למניעה ולטיפול בהשמנה 2020" שהקים משרד הבריאות.

5 תכנית המרכזת מארבע קופות החולים נתונים על מדדי איכות מוסכמים הנוגעים לכלל אוכלוסיית המבוטחים ולקבוצות אוכלוסייה שונות, כגון קבוצות גיל ומצב חברתי-כלכלי, ומתגמלת את הקופות שהשיגו יעדים מוסכמים.

עשר דקות בלבד מתוך שיעור של 45 דקות. ועדות שהקימו משרדי ממשלה המליצו להגדיל את מספר שיעורי הפעילות הגופנית לשלושה בשבוע; לקיים "הפסקות פעילות" בבתי ספר; לערב את המשפחה והקהילה בתכנית הבית-ספרית ולהקנות לתלמידים כישורים ומסוגלות בתחום הפעילות הגופנית. ואולם המעקב העלה כי משרד החינוך לא הוסיף שעות חינוך גופני למערכת השעות ולא נעשו צעדים של ממש לניצול ראוי של שני השיעורים המוקצים בשבוע.

### תמריצים בתחום מניעת ההשמנה

**תמריצים לקופות על השגת יעדים בתחום מניעת ההשמנה:** בשנים 2008-2010 הקציבה הממשלה כ-60 מיליון ש"ח שהיו אמורים להתחלק בין הקופות בין היתר על פי מידת השגתם של יעדים בתחום הפעולות למניעת ההשמנה (להלן - התקציב הקודם). ואולם המעקב העלה כי מאחר שמשרד הבריאות לא הגיע להסכמה עם הקופות בדבר מדדי האיכות, התקציב הקודם לא חולק לפי מטרותיו, אלא רובו חולק לפי מפתח הקצאה קפיטציוני<sup>6</sup> שאין בו כדי לתמרץ את הקופות לקדם את בריאות מבוטחיהן, בין היתר בתחום מניעת ההשמנה. לקראת סיום ביקורת המעקב החליטו משרדי האוצר והבריאות כי יתרת סכום התמריצים שיועדו לשנים 2008-2010 לא תחולק בשנה זו, אלא תתווסף לסך התמריצים שיחולקו בשלוש השנים שאחריה - 2011-2013. ואולם עד מועד סיום הביקורת לא קבעו משרדי הבריאות והאוצר אמות מידה לחלוקת הכספים.

**העדר תמריצים מטעם הקופות למבוטחיהן להורדת המשקל ושמירתו:** כוח המשימה<sup>7</sup> וכן תת-הוועדה 2020 המליצו להעניק בנוסחים, הנחות ותמריצים בבטיחי בריאות פרטיים וכן במסגרת תכניות השב"ן של הקופות למבוטחים העושים פעילות גופנית או יורדים במשקל או שומרים על משקלם, ובין היתר לעודד מטופלים להצטרף לסדנאות להורדת משקל או לשמירה של המשקל ולסדנאות פעילות גופנית, באמצעים כגון החזר כספי עבור ההשתתפות בסדנאות אלה. משרד הבריאות היה צריך לבדוק אם כדאי להפעיל תמריצים כאלה ואם יש לשנות את החקיקה בנושא, ואולם הוא לא דן בכך עם הקופות ולא הכין תכנית למתן תמריצים למבוטחים.

### ניתוחים בריאטריים<sup>8</sup>

הגידול במספר הסובלים מהשמנה הביא גם לידי עלייה חדה בשיעור הניתוחים הבריאטריים בעולם. ואולם מהמעקב עלה כי משרד הבריאות לא קבע לקופות ולבתי החולים תהליך מעקב ובקרה בעניין המנותחים, ועל כן אין בידיו מידע מרוכז בעניין מידת החלמתם ומצבם הרפואי, לרבות השמירה על המשקל והמצב התזונתי. לא נמצא כי משרד הבריאות והקופות בדקו כיצד אפשר להבטיח כי המנותחים יהיו במעקב

6 ולפיו מתחלקים כספי סל הבריאות בין ארבע קופות החולים בעיקר על פי מספר המבוטחים וגילם.

7 "כוח המשימה למניעת עודף משקל והשמנת יתר ולטיפול בהם" - ועדה שהקים משרד הבריאות.

8 ניתוחים לטיפול בהשמנה, ואלה סוגיהם: 1. השתלת טבעת קיבתית; 2. ניתוח מעקף קיבה; 3. כריתה של כ-90% מהקיבה ויצירת צינור קיבה בצורת שרוול.

רפואי. משרד הבריאות גם טרם קבע את התנאים לביצוע ניתוח בריאטרי למבוגרים (בני 18 ומעלה), ולא קבע כי לפני הניתוח חובה לעשות הערכה גופנית ופסיכולוגית שתבחן את התאמתו של המועמד לניתוח מבחינת נכונותו לשנות את אורח חייו ותזונתו ונכונותו להתחייב להיות במעקב רפואי קבוע לאחר הניתוח.

### **הגברת הנגישות של מזון בריא והעלאת מחירם של מוצרים שאינם בריאים**

הממשלה יכולה להשפיע על צריכת המזון של הציבור על ידי הגברת הנגישות של מזון המוגדר כבריא באמצעות הוזלתו, ומנגד העלאת מחירם של מוצרי מזון המסווגים כמזיקים לבריאות. על פי עמדת רשות המסים, מס הקנייה הוא המס המתאים ביותר להשפיע על צריכת המזון של הציבור. לדעת משרד מבקר המדינה על משרד הבריאות בשיתוף רשות המסים לבחון את ההשפעות השליליות של השמנת יתר ולתמחר את התועלת שבהטלת מס קנייה על מוצרי מזון לא בריאים.

ביקורת המעקב העלתה כי בכל הנוגע לחם מקמח מלא, משרד התמי"ת אמנם קידם בשיתוף כמה מאפיות יזמה לייצור לחם מקמח מלא במחיר שווה לכל נפש, אולם במועד סיום הביקורת הייתה התכנית מצויה בשלבי תמחור בלבד. בנוגע להעשרה בוויטמינים של לחם לבן, לחם אחיד וחלה, הועלה כי לאור המלצותיהם של כוח המשימה ותת-הוועדה 2020, החל משרד הבריאות לפעול להתקנת תקנות המחייבות להעשיר בוויטמינים קמח המיועד לאפיית לחם לבן, לחם אחיד וחלה, ואולם התקנת התקנות לא הסתיימה.

### **פעולות הרשויות המקומיות ומרכז השלטון המקומי למניעת השמנה**

**רשת ערים בריאות:** בשנת 1990 יזמו משרד הבריאות ומרכז השלטון המקומי את הקמתה של "רשת ערים בריאות" (להלן - הרשת), שאחת ממטרותיה היא לקדם את בריאות האוכלוסייה. אולם המעקב העלה שהשתתפות הרשויות המקומיות ברשת דלה: רק 49 רשויות חברות בה, מהן רק 29 הן חברות פעילות ו-20 הן חברות באורח רשמי בלבד ואינן פעילות, ושמונה רשויות שהיו חברות ברשת הפסיקו את חברותן בה. בכל הנוגע למניעת השמנה, הרשת קבעה שלבים לפעולתה ובהם איסוף מידע על האוכלוסייה בכל רשות, זיהוי פערים בבריאות האוכלוסייה, גיבוש תכנית אסטרטגית שתקבע מטרות ויעדים בתחום מניעת ההשמנה ופעולות לניטור מידת השגת המטרות והיעדים. במועד סיום הביקורת, דצמבר 2010, טרם הופעלה תכנית מלאה ומקיפה למניעת השמנה בשום רשות מקומית.

נמצא שיש רשויות שביצעו פרויקטים נקודתיים למניעת השמנה שלא במסגרת הרשת ובלי שהכינו תכנית כוללת בתחום זה. אף על פי שכל פעילות למניעת השמנה מבורכת, חשוב שהפעולות ישתלבו במתכונת שקבעה הרשת, וכך ייגזרו מתכנית מקיפה ומלאה של היישוב ויבוקרו במערכת לבקרה ולניטור של ההישגים. ממידע שסיפקו למשרד מבקר המדינה 23 רשויות מקומיות החברות ברשת עולה כי אמנם גברה מודעותן לצורך להשפיע על הרגלי התושבים, והן אף החלו לפעול בתחום זה, ואולם היקף הפעולות עדיין קטן, וגם אין תכניות כוללות בתחום אורח החיים הבריא. כך למשל, רק שתי רשויות מקיימות הרצאות בנושא תזונה ותכניות לשיפור התזונה עבור תושביהן, ורק 11 רשויות מסבסדות חוגי ספורט למבוגרים.

## צה"ל

**תכנון כולל בתחום מניעת ההשמנה:** המעקב העלה כי מאז פורסם דוח הביקורת הקודם, חלה התקדמות בפעילות צה"ל בתחום מניעת ההשמנה. עם זאת, צה"ל עדיין לא עשה עבודת מטה המשותפת לכלל הגורמים בצבא כדי להכין תכנית כוללת שתהיה מקובלת עליהם. הוא לא הציב יעדים לכלל הצבא ולא קבע לוחות זמנים לעמידה בהם. אין בצה"ל גורם אחד המרכז את הטיפול במניעת ההשמנה, ועל כן כל גורם פועל באופן עצמאי.

### איתור חיילים הסובלים מהשמנה

1. איסוף מדגמי של נתוני BMI של 5% מהחיילים המתגייסים לצה"ל ומשתחררים ממנו מלמד כי במהלך השירות הצבאי חלה עלייה במשקל הממוצע של החיילים.

2. מידע אמין ועדכני בעניין מדד BMI של כלל החיילים חיוני כדי שיהיה אפשר להעריך את היקף הבעיה בצה"ל ולאפיין קבוצות אוכלוסייה הדורשות טיפול, וכדי שיהיה אפשר להכין תכנית פעולה למאבק בהשמנה. אולם נמצא כי בתיקים הרפואיים של 82% מחיילי שירות החובה ו-68% מהחיילים שהתגייסו בשנה שקדמה למועד ביצוע הביקורת אין נתוני BMI, וכך גם בתיקיהם של 72% מחיילי הקבע. נתוני גובה ומשקל אמנם נאספים במרכז לבדיקות תקופתיות לגבי אנשי הקבע שכבר מלאו להם 30, אולם הנתונים אינם מועברים לתיקים הרפואיים אלא נשמרים במאגר נפרד, והדבר מקשה על צה"ל לגבש תכנית אישית לחיילים הסובלים מהשמנה. חיילים שטרם מלאו להם 30 עושים בדיקת BMI רק בעת ביקור אקראי אצל רופאי היחידה; מכאן שצה"ל אינו עושה די הצורך לאיתור חיילים הסובלים מהשמנת יתר.

3. בעקבות דוח הביקורת הקודם צה"ל החל בנובמבר 2008 ב-70 יחידות פרויקט ניסיוני ששמו "בסיס בריא". בתכנית נעשו שינויים במזון, ניתן טיפול אישי וקבוצתי בתחום התזונה הנכונה, והוכנה תכנית לפעילות גופנית. הפרויקט מלווה במחקר הבוחן את מידת הצלחתו, ואולם לא הוכן דוח התקדמות אף לא לאחת מהיחידות שבפרויקט, וממילא לא הופקו לקחים ומסקנות.

**מערך ההזנה בצה"ל ופרויקט "קשת טעמים":** נמצא כי צה"ל הכין הנחיות לבישול בריא ביחידותיו, אך טרם אישר אותן וטרם החל ביישומן. אמנם הוחל בביצוע שינויים הנוגעים לרכישת חומרי גלם בריאים יותר, אולם טרם נעשה שינוי מהותי בתזונת החיילים, לרבות הדרכה לשימוש נכון בחומרי הגלם - כגון הגבלת תדירות הטיגון, הסרת עודפי שומן מתבשילים - ופיקוח ובקרה בעניין זה.

**הפיקוח על המזון הנמכר בבסיסי צה"ל:** הביקורת העלתה כי צה"ל אינו מבקר את החנויות (השק"מיות) והמכונות האוטומטיות, שחלקן מופעלות בידי זכיינים ונמכרים בהן מוצרי מזון ושתיה משמינים. צרכני השק"מיות והמכונות הם לעתים "אוכלוסייה שבויה" - חיילים בבסיסים סגורים של צה"ל שאין עומדות לרשותם חלופות לפיתויים שמעמידה השק"מית בבסיס. לא נמצא כי צה"ל עשה עבודת מטה בתחום זה וכי פעל להוצאת מזון לא בריא מבסיסיו ולהחלפתו במזון בריא. הדבר פוגע במאבק בהשמנה ובניסיון להנהיג אורח חיים בריא בקרב חיילי צה"ל. לדעת משרד מבקר המדינה, בתום תקופת החוזים עם הזכיינים, על צה"ל לקבוע סייגים ומגבלות שיחייבו את הזכיינים בנוגע למכירת מזון משמין.

## משטרת ישראל

אף על פי שחלה התקדמות רבה בפעולות המשטרה בתחום מניעת ההשמנה, במעקב נמצא כי במטבחים מסוימים במשטרה עדיין מוגשים מוצרי מאפה שאינם בריאים והמכילים שומן טרנס בכמות רבה. עוד נמצא כי המשטרה לא חקרה את יעילות פעולותיה למניעת השמנה.

### ניטור רציף ומקיף של מצב ההשמנה באוכלוסייה

כדי ליזום ולתכנן תכניות התערבות לטיפול בהשמנה ולמניעתה, יש לרכז מידע על אודות מצב ההשמנה, מצב הבריאות, אורח החיים, התזונה והפעילות הגופנית של האוכלוסייה. אמנם מאז פורסם דוח הביקורת הקודם ניכר גידול בהיקף מדידות ה-BMI של מבוטחי הקופות, אולם עדיין יש מחסור בנתונים על ההשמנה. משום כך אין בידי הקופות ומשרד הבריאות מידע ניהולי מספיק לתכנון פעולותיהם ולהקצאת משאבים על פי היקף הבעיה ועל פי סוגי האוכלוסייה הסובלים ממנה.

**1. ניטור נתוני ה-BMI של כלל האוכלוסייה:** אף על פי שמדד ה-BMI אינו מיטבי להערכת ההשמנה, ניטור רציף שלו בכל האוכלוסייה מסייע לעמוד על שיעורי הסובלים מהשמנה ולגבש תכניות פעולה לטיפול בהם. אולם בביקורת נמצא כי לכל הגורמים העוסקים בנושא אין מידע מלא ומקיף דיו על אודות נתוני ה-BMI ומצב ההשמנה של האוכלוסייה, והדבר אינו מאפשר להם לקבל החלטות מיטביות בעניין. כך, למשרד יש נתונים מדגמיים בלבד, המתקבלים בסקרים הנעשים אחת לכמה שנים ולא דרך קבע; גם לקופות יש מידע חלקי בלבד על אודות ה-BMI של מבוטחיהן; לצה"ל אין מידע מלא ומרוכז במאגר אחד, ולמשטרה אין מידע מקיף על אודות ה-BMI של השוטרים.

**2. ניטור מצב ההשמנה בקרב תלמידי ישראל:** ראוי היה שמשרד הבריאות ישתמש בנתונים על מצב ההשמנה של תלמידי ישראל כבסיס להכנת תכניות התערבות נקודתיות ליישובים או לבתי ספר על פי ממדי ההשמנה שנמצאו בהם, אולם הדבר לא נעשה.

**3. כפילות במדידת נתוני התלמידים:** זאת ועוד, נמצא כי אוכלוסיית התלמידים בבתי הספר נמדדת פעמיים: פעם במוסדות החינוך על ידי החברה הפרטית ופעם נוספת בידי קופות החולים. הנתונים הנאספים בבתי הספר והנתונים הנאספים בקופות נשמרים במאגרים נפרדים. על המשרד וקופות החולים לתת דעתם למדידות הכפולות ולהקצאה המיותרת של משאבי זמן של רופא ואחות.

**4. מדדי איכות לרפואת הקהילה:** דוח מדדי האיכות לרפואת הקהילה שמוציא המשרד, כולל בין היתר נתונים על היקפי מדידות ה-BMI שעשו הקופות. ואולם הדוח אינו כולל נתונים על ממדי ההשמנה והיקפה באוכלוסייה, כלומר על שיעור המבוטחים הסובלים מעודף משקל ומהשמנת יתר בכל קופה.

**5. הוספת המדד היקף המותניים:** מקובל בעולם המערבי למדוד את היקף המותניים כמדד נוסף להשמנה מלבד מדד ה-BMI. לא נמצא כי משרד הבריאות הנחה את כלל הגופים העושים מדידות ה-BMI להרחיב את שיטת המדידה ולכלול בה גם מדידת היקף מותניים.

## סיכום והמלצות

על משרד הבריאות לפעול לאישור התכנית הלאומית למניעת השמנה על ידי הממשלה. בשל העיכוב באישור התכנית ובתקצובה, המלצות רבות של הוועדות שבחנו את הנושא אינן מיושמות, הפעילות בשטח מועטה לעומת הצרכים ואינה מתואמת בידי גורם אחד.

על משרד החינוך להרחיב את תכניות ההתערבות לכל מוסדות החינוך בארץ, לפעול לתגבור הפעילות הגופנית במוסדות ולהחליט על הדרך שבה יוזנו תלמידים הלומדים יום חינוך ארוך גם במסגרת "אופק חדש", בין בשילובם בתכנית ההזנה ובין בדרך אחרת. על משרדי החינוך והבריאות בשיתוף הרשויות המקומיות להסדיר את ההגבלות על מכירת מזון ומשקאות משמינים במוסדות חינוך ולאכוף את חוזר מנכ"ל משרד החינוך בעניין זה.

על משרד הבריאות לקדם יותר נושאים באמצעות הוועדה לסימון תזונתי; עליו לקדם את הפעילות הגופנית בציבור ולפעול להכנסת ייעוץ תזונתי לסל שירותי הבריאות לסוגי אוכלוסייה נוספים הנתונים בסיכון. על המשרד והקופות לבחון אם כדאי לתת למבוטחים תמריצים כלכליים המיועדים למניעת השמנה; על משרד הבריאות לסכם את נושא מדדי האיכות שלפיהם יחולק התקציב שנקבע לתמרוץ קידום הבריאות ומניעת ההשמנה כדי שהתקציב יביא להשגת היעדים בתחום זה.

על משרד הבריאות והקופות לפעול למדידת הנתונים הגופניים של מרבית האוכלוסייה כדי לעקוב אחר ההשמנה; ראוי כי נתוני BMI של תלמידי בתי הספר ישמשו את משרד הבריאות להכנת תכניות התערבות; על הקופות להציב יעדים לירידה בהיקפי ההשמנה ולעמוד בהם ולבחון את יעילותן וכדאיותן של התכניות שהופעלו; על משרד הבריאות והקופות לעקוב אחר המנותחים בניתוחים בריאטריים ולבדוק כיצד אפשר לשכנעם להתחייב למעקב.

על משרד התמ"ת בשיתוף משרד הבריאות לפעול להסדרתם והגבלתם של הפרסום והשיווק של מזון משמין המכוונים לילדים, בעיקר בשידורי הטלוויזיה; על משרד הבריאות, רשות המסים ומשרד התמ"ת לבחון אמצעים לעודד את האוכלוסייה לצרוך מזונות בריאים ולהימנע ממזונות הגורמים להשמנה.

על צה"ל למנות גורם שירכז את הטיפול במניעת ההשמנה, להציב לו יעדים ולקבוע לוחות זמנים להשגתם. עוד עליו ליצור מאגר נתוני BMI של כלל החיילים כדי לאבחן חיילים הסובלים מהשמנה ולטפל בהם; ליישם את ההנחיות לבישול בריא ביחידות; לקבוע בתום תקופת החוזים עם הזכיינים מגבלות מחייבות בנוגע למכירת מזון משמין בשק"מיות ובמכונות האוטומטיות שבבסיסיו; לפעול להגדלת שיעור החיילים העושים פעילות גופנית ושיעור החיילים המשתתפים בתכנית "אורח חיים בריא".

על המשטרה לבדוק את תוצאות התכניות שהפעילה בתחום אורח החיים הבריא, שעיקרן עידוד הפעילות הגופנית ושינויים בתפריטי המזון, ולהסיק מהן מסקנות. כמו כן עליה להוציא ממטבחיה מוצרי מאפה לא בריאים המכילים שומן טרנס.

לסיכום - מרבית משרדי הממשלה והגופים הנוספים הקשורים למניעת ההשמנה החלו לפעול בעניין. על כל הגורמים המטפלים בנושא לפעול כל אחד בתחום אחריותו כדי לצמצם ככל האפשר את תופעת ההשמנה. משרד מבקר המדינה מעיר כי יש לרכז את עיקר המאמץ בטיפול בילדים, בבני נוער ובצעירים, שכן סיכוייהם לחולל תפנית בהרגלי החיים, להפחית ממשקלם ולשנות את עתידם הבריאותי - גבוהים יותר.





## המשרד להגנת הסביבה

---

### **פעולות הביקורת**

נבדקו פעולות שביצעו המשרד להגנת הסביבה, משרדי ממשלה נוספים וכמה רשויות מקומיות לקידום נושא הבנייה הירוקה בישראל.

במשרד להגנת הסביבה נעשתה ביקורת מעקב בנוגע לממצאי בדיקה שפורסמו בדוח שנתי 58 בעניין סדרי האכיפה הפלילית של כמה מחוקי הגנת הסביבה.



## בנייה ירוקה

בשנת 2003 החליטה הממשלה<sup>1</sup> כי תפעל לקידומו של פיתוח בר-קיימה, פיתוח המתחשב בצרכי הדורות הבאים<sup>2</sup>, ותשלב את עקרונותיו במדיניותה לאור חשיבותו. לעלייה בריכוז גזי החממה באטמוספירה השפעה על פיתוח בר-קיימה. על כן נעשו בעשורים האחרונים פעולות בין-לאומיות להפחתת פליטת גזי החממה, בין השאר, באמצעות צמצום צריכת האנרגיה. התייעלות אנרגטית במבנים באמצעות בנייה המתחשבת בסביבה (להלן - בנייה ירוקה) היא כלי עיקרי בהתמודדות עם בעיות אלו<sup>3</sup>.

לבנייה ירוקה יתרונות נוספים, ובכלל זה חיסכון במים ואפשרות למחזור פסולת, והיא שמה דגש על בריאות האדם ועל ניצול יעיל של משאבי הטבע. עשויים להיות לה יתרונות כלכליים הן בשל העלויות הנמוכות של תפעול המבנה והן בשל היתרונות הגלומים בפיתוח טכנולוגיות וידע חדשניים ובאפשרות לייצאם בעתיד.

על פי החלטתה של ממשלת ישראל משנת 2003, הוטל על מספר משרדי ממשלה להכין תכנית לפיתוח בר-קיימה. במסגרת זו הוטל על שר הפנים לבחון את האפשרות לשלב את עקרונות הבנייה הירוקה בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, והוטל על שר הבינוי והשיכון לפעול לקידומה בבנייה הציבורית.

### פעולות הביקורת

בחודשים יולי 2009-אוקטובר 2010 בדק משרד מבקר המדינה את יישום החלטת הממשלה הנזכרת לעיל. הבדיקה נעשתה במשרד להגנת הסביבה (להלן - המשרד), במשרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד השיכון), במשרד הבריאות, במשרד התשתיות הלאומיות (להלן - משרד התשתיות), במשרד הפנים, במשרד החינוך, במינהל מקרקעי ישראל, במינהל הדיור הממשלתי שבמשרד האוצר, ברשות המסים, במכון התקנים הישראלי (להלן - מכון התקנים) ובעיריות כפר סבא, רעננה, יבנה וראשון לציון.

1 החלטת ממשלה 246 שהתקבלה ב-14.5.03.

2 ראו דוח שנתי 56 של מבקר המדינה (2006), עמ' 343-351.

3 בהתאם למסקנותיה של חברת הייעוץ הבין-לאומית מקינוי ברוח "פוטנציאל הפחתת פליטות גזי חממה בישראל - עקומת עלות הפחתת גזי חממה בישראל", שהוכן לבקשת המשרד להגנת הסביבה ופורסם בנובמבר 2009.

## עיקרי הממצאים

### אי-קביעת מדיניות סביבתית-לאומית בעניין הבנייה הירוקה

1. היעדר פעולה של משרד הפנים ומשרד השיכון: בהמלצותיו משנת 2003 ציין ארגון ה-OECD<sup>4</sup> כי את הבנייה הירוקה ניתן ליישם, בין השאר, על ידי גיבוש מדיניות סביבתית-לאומית מקיפה. בנוסף, נדרשים שיתוף פעולה בין משרדי הממשלה ומעורבות של המגזר הפרטי והמגזר השלישי. המלצות אלו נכונות בענף מורכב כענף הבנייה הישראלי ובתחום חדשני כבנייה הירוקה.

הביקורת העלתה כי עד שנת 2009 לא פעלו כנדרש משרד הפנים ומשרד השיכון - שני משרדי הממשלה המרכזיים שמופקדים על נושאים שנוגעים לענף הבנייה, אשר עליהם הטילה הממשלה את האחריות לקידום הבנייה הירוקה בשנת 2003.

2. המשרד להגנת הסביבה ותקן הבנייה הירוקה: המשרד היה זה שפעל באופן נמרץ לקידום הבנייה הירוקה, ומעורבותו זו באה לידי ביטוי, בראש ובראשונה, בהשתתפותו במימון הכנתו של תקן ישראלי (ת"י 5281) בידי מכון התקנים, שהוא תקן בניינים שפגיעתם בסביבה פחותה ("בניינים ירוקים") (להלן - תקן הבנייה הירוקה). תקן זה, שאושר בספטמבר 2005, מאפשר לסווג מבנה כמבנה ירוק, אך הוא תקן וולונטרי שאיננו מחייב<sup>5</sup>.

תקן הבנייה הירוקה הוא תקן חדשני, שהתחומים שהוא עוסק בהם נכללים בתחום הפעילות של משרדי ממשלה שבידם הידע המקצועי בתחום התקן. לכן היה על הוועדות הציבוריות הפועלות ליד מכון התקנים<sup>6</sup> לפעול עמם בשיתוף פעולה.

הנציגה ששלח משרד הפנים לדיונים של הוועדה הטכנית לא השתתפה ברוב הישיבות; מכון התקנים לא הציע לוועדה המרכזית שמשרד השיכון ישתתף בהכנת התקן, והוועדה לא זימנה את משרד השיכון לעשות כן. רק ביוני 2005, כשלוש שנים וחצי לאחר שהחלו נציגי המכון בהכנת התקן, קיבלו נציגי משרד השיכון, לטענתם בפעם הראשונה, את טיוטת התקן, הביעו את התנגדותם לכתוב בה וטענו כי יש לשנותו מן היסוד. הנה כי כן מדובר בהליך לא תקין של שיתוף פעולה.

מכון התקנים ומשרדי הממשלה אמורים לפעול בתיאום ובשיתוף פעולה על מנת שתהא התאמה בין דרישות התקן שמעובד בוועדות הציבוריות ובין הוראות החקיקה ועמדת המשרד הממשלתי המופקד על התחום. ואולם בתקן הבנייה הירוקה כלולות הנחיות שאינן עולות בקנה אחד עם עמדת חלק ממשרדי הממשלה. לדוגמה: תקן הבנייה

4 Organization for Economic Cooperation & Development - ארגון המאגד את המדינות המתקדמות בעולם המנהלות כלכלת שוק חופשי ומשמש גם מקור לנתונים סטטיסטיים, כלכליים וחברתיים הנחשבים למהימנים ולחשובים. נתונים אלו הם סטנדרטים למעצבי המדיניות לקביעת נקודות ציון (Benchmarks), ולפיהם נקבעים קווים מנחים לפעולות הטובות ביותר (Best Practices).

5 יצוין כי תקנים לבנייה ירוקה נקבעו במדינות שונות - את חלקם הכינו מוסדות ציבוריים שהממשל מכיר בהם; את השאר הכינו ארגונים פרטיים. בדומה לתקן הישראלי, תקנים אלו אינם מחייבים בדרך כלל; ממשלות בוחרות את התקן המועדף עליהן כדי להטמיע באמצעותו את הבנייה הירוקה בתחום השיפוט של המדינה.

6 הוועדה המרכזית שליד מכון התקנים (להלן - הוועדה המרכזית) והוועדה הטכנית לאישור התקן לבנייה ירוקה (להלן - הוועדה הטכנית) מופקדות על הכנת תקן, בכפוף לכללי מכון התקנים.

הירוקה מעודד הכנת תשתית להפרדת מים אפורים<sup>7</sup>, בניגוד לעמדת משרד הבריאות שמופקד לפי החוק על איכות המים, ובידיו ידע מקצועי רב בנושא.

עוד נמצא כי מכון התקנים ומשרד החינוך קבעו באותה עת עקרונות ותקן בעניין בנייה ירוקה של מוסדות חינוך מבלי לדעת זה על פעולתו של זה. רק בעקבות הביקורת ביקש משרד החינוך ממכון התקנים כי נציגו ישותפו בהליך הכנת תקן בנייה ירוקה של מוסדות חינוך.

**3. תקן התייעלות אנרגטית במבנים - משרד התשתיות ורשות המסים:** משרד התשתיות ורשות המסים קידמו משיקולים של התייעלות אנרגטית את תקן ההתייעלות האנרגטית במבנים (ת"י 5282), אשר שם דגש על צריכת האנרגיה של המבנה בלבד, ובבנייני מגורים הוא רק חלק מתקן הבנייה הירוקה<sup>8</sup>; תקן הבנייה הירוקה לעומת זאת כולל תחומים נוספים כגון מים ופסולת.

משרד התשתיות פועל כדי שחלקים מתקן התייעלות אנרגטית במבנים יהיו מחייבים, וברשות המסים מתבצעת עבודת מטה, שמסקנתה העיקרית היא לאמץ את תקן ההתייעלות האנרגטית במבנים כתקן רשמי מחייב. ייתכן אפוא שבגין חיוב הציבור, בפרט ציבור היוזמים, לעמוד בתקן התייעלות אנרגטית במבנים, הוא יתעלם משאר דרישות התקן הוולונטרי - תקן הבנייה הירוקה. דבר זה ממחיש את אי-הבהירות בפעילות הממשלתית בכל הנוגע לבנייה ירוקה.

**4. פעולות השלטון המקומי:** כאמור, משרדי הממשלה הרלוונטיים לא גיבשו מדיניות לעידוד הבנייה הירוקה, חלוקים בדעותיהם לגבי איכותו של התקן לבנייה ירוקה ופועלים להכנת תקן חדש לבנייה כזאת. כמה רשויות מקומיות חייבו יזמים לבנות בתחומי שיפוטן לפי תקן הבנייה הירוקה; אולם הן לא היו ערוות לביקורת של משרדי הממשלה על תקן זה ולא ידעו כי הוא עתיד להשתנות באופן מהותי.

**5. פעולות המדינה לעידוד הבנייה הירוקה: אי-מיצוי הפוטנציאל:** בהתאם להמלצות ארגון ה-OECD בשנת 2003, מעורבות פעילה של המדינה ב"תעשייה צעירה" כדוגמת הבנייה הירוקה יכולה לסייע לקידומה הן באמצעות מתן תמריצים כלכליים והן באמצעות ניצול מעמדה של המדינה כצרכן בעל השפעה בתחום זה. לשם כך נדרשת היערכות של משרדי הממשלה מבעוד מועד, אולם עד סיום הביקורת טרם גיבשו משרדי הממשלה מדיניות כאמור<sup>9</sup>, וממשלת ישראל לא ניצלה את כוח הקנייה שלה בשוק הבנייה כדי להטמיע סטנדרטים חדשים של בנייה ירוקה.

7 מים שעשו בהם שימוש ראשוני בכיורי הרחצה, במקלחות, במכוונות הכביסה, במדיחי הכלים או במזגנים וניתן לעשות בהם שימוש חוזר מקומי, בדרך כלל לצורכי השקיה.

8 תקן התייעלות אנרגטית במבנים (חלק 2 - בנייני משרדים) לא היה קיים במועד אישור תקן הבנייה הירוקה, ולכן הוא איננו כלול בתקן בגרסתו שהייתה תקפה בעת הביקורת.

9 בסוף נובמבר 2010, לאחר מועד סיום הביקורת, החליטה ממשלת ישראל לגבש תכנית לאומית להפחתת פליטת גזי חממה, ולהטיל על השר להגנת הסביבה לעדכן את תקן הבנייה הירוקה עד יולי 2011 ולבצע פרויקט חלוץ לשילוב בנייה ירוקה במבנים חדשים, ועל שר השיכון החליטה להטיל לקיים פרויקט חלוץ של התייעלות אנרגטית במבנים קיימים לא יאוחר מיוני 2011 (החלטה 2508).

### מספר המבנים עם תו ירוק

בעוד שבמדינות אחדות, בעיקר בארה"ב ובאירופה, הבנייה הירוקה מפותחת למדי בעקבות פעולותיהן של ממשלותיהן להטמעתה, בישראל עד מועד סיום הביקורת לא נבנו אלא שישה מבנים ירוקים, ואף לא אחד מהם הוא מבנה מגורים.

### שילוב עמותה בהפעלת תקן הבנייה הירוקה

ליישום תקן הבנייה הירוקה התקשר מכוון התקנים עם עמותה שהייתה בין יוזמי הבנייה הירוקה בישראל (להלן - העמותה). תפקידה העיקרי היה לשלוח בודקים שיבחנו מטעם המכון את מידת התאמתם של מבנים לדרישות התקן ובהתאם לכך להמליץ למינהלת התו הירוק<sup>10</sup> על מתן תו ירוק<sup>11</sup>. בעניין זה היו כמה ליקויים, כמפורט להלן:

**ניגוד עניינים:** 1. בעמותה מאות חברים, אולם בפועל מעורבים בפעילותה רק כמה חברי מוסדותיה<sup>12</sup> ומספר מועט של חברים מרכזיים אשר מנהלים אותה הלכה למעשה<sup>13</sup> (להלן - חברים מרכזיים בעמותה).

משרד מבקר המדינה מצא כי עובד מכוון התקנים, שאחראי לתחום הבנייה הירוקה במכון ומשמש כאיש הקשר של המכון עם העמותה (להלן - מרכז איכות הסביבה), הוא גם חבר מרכזי בעמותה ולכן פועל בניגוד עניינים. המכון לא דרש מהעובד לדווח בכתב על ניגוד העניינים שלו, אלא הסתפק בדיווח בעל-פה ולא קבע הסדר למניעתו. נמצא כי מרכז איכות הסביבה אישר דרישות תשלום של העמותה מן המכון על אף היותו חבר בה.

2. נמצא כי מכוון התקנים שילב בתהליך בחינת התאמתם של מבנים לתקן הבנייה הירוקה כמה מהחברים המרכזיים בעמותה. באותה עת רכשו חברות פרטיות מחברים מרכזיים בעמותה - תמורת תשלום - ייעוץ בנושא בנייה ירוקה, ולאחר מכן הן פנו למכון התקנים בבקשה שיסמיך את מבניהם כירוקים. הנה כי כן נוצר חשש לניגוד עניינים.

3. לעמותה מסלול הקרוי "עמית עסקי" - מסלול המיועד לחברות המבקשות להצטרף לעמותה תמורת תשלום של אלפי שקלים בשנה. גם בכך נוצר חשש לניגוד עניינים, שכן נמצא שחברים מרכזיים בעמותה הם אלה שבדקו מבנה של חברה המשתתפת במסלול "עמית עסקי" והמליצו לתת לו תו ירוק. על אף האמור לעיל לא נמצא כי מכוון התקנים קבע מנגנון לפיקוח על מקרים מסוג זה ולהסדרת ניגוד העניינים.

10 ועדה ציבורית הפועלת במסגרת מכוון התקנים ובסמכותה לאשר מתן תו ירוק.  
11 אישור רשמי מטעם מכוון התקנים כי המבנה עומד בדרישות תקן הבנייה הירוקה.  
12 חברי עמותה המשמשים כחברי ועד העמותה או כחברי ועדת הביקורת של העמותה.  
13 המידע על חברי העמותה מבוסס על נתונים מדיוניה ומאתר האינטרנט שלה ולא על נתונים שבפנקס החברים שלה, מכיוון שפנקס זה אינו נמצא בידי רשם העמותות.

**סיכום והמלצות**

הטמעת מדיניות סביבתית, בפרט בתחום הבנייה הירוקה, מותנית בהחלת מדיניות ממשלתית בין-משרדית אחידה ובשיתוף פעולה בין משרדי הממשלה הנוגעים בדבר. השינוי הנדרש בתחום הבנייה הירוקה בישראל מתמהמה; במועד סיום הביקורת היו במדינה רק שישה מבנים ירוקים, ואף לא אחד מהם הוא מבנה מגורים, אף שכבר בשנת 2003 הכירה הממשלה בחשיבות הבנייה הירוקה וכבר בספטמבר 2005 אושר תקן הבנייה הירוקה.

כמה משרדי ממשלה ורשויות מקומיות, בראש ובראשונה המשרד להגנת הסביבה, ניסו לקדם עקרונות של בנייה ירוקה. אולם בהיעדר מדיניות סביבתית מוסכמת לא היו משרדי הממשלה הנוגעים בדבר מתואמים זה עם זה, כל משרד פעל בכיוון שונה שפעמים אף היה מנוגד לפעילות משרד אחר או לפעילותה של רשות מקומית.

משרדי ממשלה מרכזיים לא שותפו בהליך הכנתו של תקן הבנייה הירוקה, ואף נמצאו ליקויים ביישום התקן - מכון התקנים התקשר עם עמותה אשר אמורה הייתה לבצע את הבדיקות, אך לא פיקח על פעולותיה כנדרש - חברי העמותה היו מעורבים בכל שלבי התהליך שבאמצעותו קבע מכון התקנים אם מבנה זכאי לתו ירוק, אף שאחדים מהם היו בניגוד עניינים; מינהלת התו הירוק אישרה או דחתה בקשה למתן תו ירוק למבנים מסוימים לכאורה עקב אינטרסים של העמותה או של מישהו מחבריה.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי כי הנהלת מכון התקנים תפעל בהקדם להסדרת ניגודי העניינים שצוינו בדוח זה ולמניעת הישנותם.





## ממצאי מעקב

### פעולות אכיפה בתחומי הגנת הסביבה

מדינת ישראל משופעת בחוקים שעניינם שמירה על הסביבה. המשרד להגנת הסביבה (להלן - המשרד) מופקד, בין היתר, על אכיפתם של חוקים אלה ופועל בשני אופני אכיפה: (א) אכיפה מינהלית שעיקרה מתן התראות לפני נקיטת צעדים והוצאת צווים מינהליים, כמו צווי ניקוי<sup>1</sup> וצווי סילוק מפגע<sup>2</sup>. (ב) אכיפה פלילית הכוללת, בין היתר, פתיחת תיקי חקירה להגשת כתבי אישום או למתן הודעת תשלום קנס מסוג ברירת משפט (להלן - הודעת תשלום קנס).

### פעולות הביקורת

בשנת 2007 בדק משרד מבקר המדינה את טיפול המשרד בכל הנוגע לאכיפה הפלילית של כמה מחוקי הגנת הסביבה בשנים 2002-2006. ממצאי הבדיקה, שפורסמו בדוח שנתי 58 (להלן - דוח הביקורת הקודם<sup>3</sup>), העלו כי רמת האכיפה של המשרד בשנים אלה הייתה ירודה ובשל כך נגרם הפסד כספי ניכר עקב אי-גבייה של הקנסות. בחודשים יולי-אוקטובר 2010 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב (להלן - המעקב) לבחינת השינויים שחלו בפעילותו של המשרד משנת 2007 עד אוקטובר 2010. הבדיקה נעשתה במטח המשרד, באשכול אכיפה<sup>4</sup> וביחידות הפועלות במסגרתו - אגף תיאום אכיפה, הכולל את מערך נאמני הניקיון, מערך ברירות משפט ומערך הגבייה - וכן במשטרה הירוקה, בלשכה המשפטית ובחשבות המשרד.

1 צו שניתן על פי סעיף 13 לחוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984, המחייב, בין השאר, את מי שהשליך את הפסולת, או את מי שלכלך את רשות הרבים, או את הרשות המקומית שבתחומה הושלכה הפסולת, לסלק את הפסולת מהמקום, באופן ובתוך תקופת הזמן שייקבעו בצו.

2 צו שניתן על פי סעיף 11 לחוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961, המחייב את המפגע, או את בעל הנכס שממנו נגרם המפגע, להפסיק את המפגע או לסלקו מהמקום, באופן ובתוך תקופת הזמן שייקבעו בצו.

3 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 58 (2008), בפרק "פעולות אכיפה בתחומי הגנת הסביבה", עמ' 627.

4 אשכול הוא יחידה ארגונית הממונה על מספר אגפים ויחידות במשרד.

## עיקרי הממצאים

### המשטרה הירוקה<sup>5</sup> - מספר תיקי חקירה ומשך הטיפול בהם

דוח הביקורת הקודם העלה כי מתחילת המאה העשרים ואחת פחת במידה ניכרת מספר תיקי החקירה שנפתחו במשטרה הירוקה, וכי ממועד פתיחת תיק החקירה במשטרה הירוקה ועד להעברתו ללשכה המשפטית עבר זמן רב מזה שנקבע בנוהל פנימי של המשטרה הירוקה.

במעקב נמצא כי משנת 2007 השתנתה המגמה וחלה עלייה במספר תיקי החקירה שנפתחו בידי המשטרה הירוקה - מ-156 תיקי חקירה בשנת 2007 ל-217 בשנת 2009. עוד נמצא במעקב כי התקצר, לעתים במידה ניכרת, זמן הטיפול הממוצע ממועד ביצוע העברה עד לפתיחת תיק החקירה - 24 ימים בלבד בשנת 2010 (עד סוף יוני); וכי התקצר משך הזמן שממועד פתיחת תיק חקירה במשטרה הירוקה ועד להעברתו ללשכה המשפטית - מ-185 ימים בשנת 2007 ל-39 ימים בשנת 2010 (עד סוף יוני). מההשוואה בין ממצאי דוח הביקורת הקודם לממצאי המעקב עולה כי חל שיפור.

### הלשכה המשפטית

בדוח הביקורת הקודם עלה כי ממועד העברת תיק חקירה ללשכה המשפטית עד להגשת כתב אישום חלפו 273 ימים בממוצע. במעקב נמצא כי חל שיפור ניכר, ובשנת 2009 התקצר הזמן ל-102 ימים בממוצע.

### אגף תיאום ואכיפה

אגף תיאום ואכיפה אחראי, בין השאר, לתיאום בין גורמי האכיפה במשרד ולניהול הטלת קנסות על מזהמים, ובמסגרתו פועלים כמה מערכים, ובהם מערך ברירות משפט ומערך הגבייה.

### מערך ברירות משפט

אחד מכלי האכיפה הוא חיוב של העבריין בקנס כחלופה למשפט. תפקידו של מערך ברירות משפט הוא לקלוט דוחות עברה מידי מי שהוסמכו לכך<sup>6</sup>, לבדוק את אמיתות פרטיהם ולהכין מהם הודעות תשלום קנס. כמו כן עליו לטפל בעדכונים בדבר תשלומי קנסות, בקשות לביטול קנסות, בקשות להישפט והכנת תיקים שלא שולמו (להלן - תיקי חוב) להליכי גבייה.

5 המשרד מעסיק מפקחים שתפקידם לאכוף את החוקים, התקנות והצווים בתחומים כמו שמירה על הניקיון, פיקוח על עבודת אסבסט ופיקדון על מכלי שתייה. המפקחים פועלים במסגרת "המשטרה הירוקה", הזרוע העיקרית של המשרד בתחום האכיפה הפלילית.

6 נאמני ניקיון, שוטרים, מפקחי המשטרה הירוקה, פקחי רשות הטבע והגנים ועוד.

1. במעקב עלה כי המערכת הממוחשבת הקיימת אינה עונה על צרכיו של המערך. היא אטית ומסורבלת, ובשל מגבלתה הטכנולוגית מתבזבז זמן עבודה יקר על עדכונים ידניים וצילום ניירת, דבר התורם לשיהוי בהכנת הודעות תשלום קנס. קשיים טכנולוגיים אלה אף פוגעים ביכולתו של המשרד לגבות את חובותיו.
2. בדוח הביקורת הקודם עלה כי בשנים 2002-2006 הופקו כ-145,000 דוחות עברה, שרבים מהם התאפיינו בדיווח לקוי, וכפועל יוצא רק מכ-50% מהם ניתן היה להכין הודעות תשלום קנס. במעקב התברר כי המשרד הצליח להקטין את הפחת - בשנים 2007-2010 (עד סוף אוקטובר) הופקו כ-90,200 דוחות עברה המיועדים להסבה לקנסות, ומהם הוכנו כ-73,230 (כ-81%) הודעות תשלום קנס.
3. אשר לשיעורי הגבייה נמצא במעקב כי מבין כ-73,230 הודעות תשלום קנס שהופקו בשנים 2007-2010 (עד סוף אוקטובר), כ-36% שולמו מרצון וכ-36% הועברו לגבייה. עוד הועלה כי 16% מיתרת הקנסות בוטלו או שלא טופלו עקב היעדר כוח אדם ובגלל תקלות טכניות שנתגלו בעבודתו של אגף תיאום ואכיפה.<sup>7</sup>

### מערך הגבייה

1. במערך הגבייה מתקבלים תיקי חוב מכלל הגורמים המייצרים חיובים במשרד.<sup>8</sup> הכסף שנגבה מועבר, בין היתר, לאחת מקרנות המשרד, כמו הקרן לשמירת הניקיון.<sup>9</sup> במעקב נמצא כי מערכת המידע הממוחשבת שמערך הגבייה משתמש בה אינה מספקת בזמן אמת תמונת מצב נאותה לא של תנועות הכספים מפעולות הגבייה ולא של סטאטוס ההליכים בכל אחד מתיקי החוב; מצב זה פוגם בבקרה של מערך הגבייה.
2. בדוח הביקורת הקודם עלה כי המשרד הצליח לגבות רק כ-36% מסכום הקנסות שהטיל. במעקב התברר כי אין בידי אגף תיאום ואכיפה הנתון המהותי של סכום הקנסות המצרפי, ואין באפשרות המשרד לאמוד את היחס בין פוטנציאל הגבייה ובין הגבייה בפועל וכן את הנוק הנגרם למדינה מאי-גביית הקנסות. גם אם יצליח המשרד לגבות את כל הקנסות שהעביר לגבייה בתוספת לקנסות ששולמו מרצון, יהיה מספר הקנסות ששולמו רק כ-58% ממספר דוחות העברה (90,200) בשנים 2007-2010 (עד סוף אוקטובר).
- מכל האמור עולה כי מסד הנתונים של המשרד בכל הנוגע לקנסות ולגבייתם מנוהל באופן בעייתי, והוא טעון תיקון לאלתר. עוד עולה כי שיעורי הגבייה עדיין נמוכים ומורים על פגיעה מהותית באיכות האכיפה.
3. בדוח הביקורת הקודם עלה כי המשרד לא עסק בפעולות לגביית חובותיו זה כחמש שנים, ונוצר פחת של כ-80% בין דוחות העברה ובין מספר הקנסות ששולמו. במעקב נמצא כי בתחילת 2007 פעל אשכול אכיפה לעצירת ההתיישנות בתיקי חוב,

7 12% הנותרים מתחלקים כך: 3% ממקבלי הקנס ביקשו להישפט ו-9% מהקנסות עדיין בטיפול.

8 לרבות קנסות המוטלים בבית המשפט בפסקי דין בגין עברות קנס מסוג ברירת משפט, עיצומים כספיים, היטלי הטמנה ודרישה לתשלום כפל הוצאות בגין ביצוע צווים מינהליים במקום המעוול, כמו צווי ניקוי וצווי פינוי רעלים.

9 הקרן לשמירת הניקיון פועלת במשרד והוקמה לפי חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984. אחת ממטרות הקרן היא לרכז אמצעים כספיים לשמירה על איכות נאותה של הסביבה.

שבהם המועד האחרון לתשלום הקנס היה בשנת 2004, ואכן עד לסוף אותה שנה הוא עצר את התיישנותם של כ-8,000 תיקי חוב והצליח לגבות כ-1.5 מיליון ש"ח.

4. באמצע שנת 2008 החל המשרד לגבות את חובותיו באמצעות שתי חברות גבייה, ועד סוף 2009 הוא העביר להן את הטיפול בכ-22,000 תיקי חוב. עד מועד סיום הביקורת, סך הקנסות שגבו חברות הגבייה היה כ-7.6 מיליון ש"ח. אולם גם במקרה זה אין בידי המשרד נתונים הנוגעים לחוב המצרפי כדי שיוכל להעריך את ביצועיהן של חברות הגבייה, ואגב כך גם את מידת היעילות של פעולותיו שלו עצמו בתחום האכיפה.

## סיכום והמלצות

בדוח הביקורת הקודם עלה כי המשרד השקיע מאמצים ואמצעים במערכת האכיפה והגבייה, אך הישגיו בכל הנוגע למשך חקירת העברות הסביבתיות עד להגשת כתב אישום ולגביית הקנסות היו דלים, ואי-גביית הקנסות הפכה את שרשרת הפעולות שנעשו במשרד לפעולות סרק.

ממצאי המעקב עולה בבירור כי המשרד פועל לשיפור הליכי האכיפה והגבייה, וכי השיפור העיקרי חל בכל הנוגע לקיצור זמני עבודה ולהכפפת הליך האכיפה ללוח זמנים מחייב. מנגד, גביית הקנסות נותרה לקויה וטרם תוקנה. כפועל יוצא, הקרן לשמירת הניקיון, וכן עניינים סביבתיים חשובים, יוצאים נפסדים. שיעורי הגבייה הנמוכים מראים כי המשרד טרם פעל לייעול מרכיבים מהותיים בהליך האכיפה, ונותר עוד כר נרחב לשיפור.

כדי להשיג את מטרותיה של האכיפה, יש לשפר את הליך האכיפה במשרד על כל מרכיביו, ובכלל זה יש לפתח מערכת ממוחשבת יעילה ומהירה שתוכל לשפר את עבודתו של המשרד באופן ניכר ולסייע לו ביישום מטרותיו ובגיבוש בסיס נתונים עדכני ואמין שישמש אותו כמצע לקביעת מדיניות אכיפה, שלפיה ייקבעו יעדים ותכניות עבודה שנתיות.

## משרד החוץ

### פעולות הביקורת

במשרד החוץ נבדקה פעילותו בתחומי הדיפלומטיה הציבורית, ובעיקר היישום של תפיסת הדיפלומטיה הציבורית החדשה כחלק ממדיניות המשרד, לרבות בנוגע לשיתוף הפעולה הבין-אגפי ולפעילות במרחב המקוון; פרויקט "מיתוג ישראל" על מכלול היבטיו; ותערוכת אקספו העולמית בשנגחאי. נבדקה גם פעילות דיפלומטיה ציבורית במשרד ההסברה והתפוצות ובמשרד התיירות. בדיקות השלמה נעשו במשרד ראש הממשלה ובמשרד האוצר.

### פעילות המשרד בתחומי הדיפלומטיה הציבורית

מאמצע שנות התשעים של המאה העשרים ואילך מתחוללים שינויים רעיוניים ומתודולוגיים בפעילות הנעשית בתחומי ההסברה והדיפלומטיה הציבורית בזירה הבין-לאומית. מדינות רבות עושות מעבר אסטרטגי ל"דיפלומטיה ציבורית חדשה", שנועדה ליצור משיכה והערכה למדינה ומאפייניה בדעת הקהל העולמית לשם קידום מכלול האינטרסים שלהן. משרד החוץ (להלן גם המשרד), המופקד על הסברת מדיניות ישראל בעולם, ייצוג ענייניה המדיניים וקידום תדמיתה בעולם, מקצה משאבים לפעילות הנעשית בתחומים אלה.

באוקטובר 2006 השיק המשרד את פרויקט "מיתוג ישראל" (להלן גם פרויקט המיתוג). מטרת המיתוג היא לקדם את תדמית ישראל בעולם בכלים ובאמצעים השאולים מענפי הפרסום והשיווק. ביולי 2007, במסגרת החלטתה להקים את מערך ההסברה הלאומי, אישרה הממשלה כי המשרד יוסיף לטפל בפרויקט המיתוג<sup>1</sup>. עד אפריל 2010 הכין המשרד תכנית עבודה רב-שנתית לפרויקט לאומי בין-משרדי והגיש אותה לאישור ראש הממשלה. בד בבד עשה פעולות יישומיות בשירות הפרויקט באמצעות יחידות במטה המשרד והנציגויות שלו.

באוקטובר 2007 אישרה הממשלה<sup>2</sup> את השתתפותה של ישראל בתערוכת אקספו בשנת 2010 במסגרת "ביתן לאום". הביתן הישראלי בתערוכה, שנערכה ממאי עד אוקטובר 2010 בשנגחאי שבסין, הוא פרויקט שיישם את היבטי המיתוג הלכה למעשה והציג את מכלול היכולות וההישגים של ישראל תחת הכותרת "חדשנות לחיים טובים יותר".

1 החלטה מס' 1936 מ-8.7.07.  
2 החלטה מס' 2496 מ-28.10.07.

## פעולות הביקורת

בחודשים מרס-אוגוסט 2010 בדק משרד מבקר המדינה את פעילות המשרד בתחומי הדיפלומטיה הציבורית, ובמסגרת זו נבדקו נושאים אלה: היישום של תפיסת הדיפלומטיה הציבורית החדשה כחלק ממדיניות המשרד; פרויקט "מיתוג ישראל" על מכלול היבטיו; פעילות דיפלומטיה ציבורית במשרדי ממשלה נוספים; תערוכת אקספו העולמית בשנגחאי. הבדיקה התמקדה בשנים 2004-2010 ונעשתה במשרד החוץ, במשרד ראש הממשלה ובמשרד ההסברה והתפוצות. בדיקות השלמה נעשו במשרד התיירות ובמשרד האוצר.

## עיקרי הממצאים

### המעבר מהסברה מדינית לדיפלומטיה ציבורית חדשה

**1. היישום של תפיסת הדיפלומטיה הציבורית במדיניות המשרד:** בשנת 2008 התגבשה במשרד ההבנה כי למלאכה שהוא עושה בתחומי הדיפלומטיה הציבורית חסרה תורת עבודה עדכנית, העוסקת בייעוד וביעדים של המשרד, בשינויים שחלו בסביבה הטכנולוגית-חברתית-תקשורתית, בתאוריה ובידע המקצועי שבעולם הדיפלומטיה הציבורית החדשה.

במועד סיום הביקורת באוגוסט 2010 הנהלת המשרד טרם קיבלה החלטות אופרטיביות בנוגע להגשמת יעדיה בתחום הדיפלומטיה הציבורית החדשה וטרם קבעה נהלים פנימיים מחייבים בהתאם.

בקיץ 2008 הוקם צוות דיון מיוחד לגיבוש ההיערכות בתחום הדיפלומטיה הציבורית בראשות סמנכ"ל תקשורת והסברה דאז. הדוח שסיכם את עבודת הצוות שימש גם לצורכי הערכת המצב השנתית הכלל-משרדית לשנת 2008, והוגש להנהלת המשרד באוקטובר 2008 (להלן - דוח "הערכת מצב" 2008). הנהלת המשרד גם לא דנה בהמצאות דוח "הערכת מצב" 2008 ויישומן בכל האמור בתפקוד אגף תקשורת והסברה והשפעתו על הפעילות הכלל-משרדית.

**2. שיתוף הפעולה הבין אגפי:** תהליך איגום תקציבי הדיפלומטיה הציבורית, שבו החל המשרד ב-2009, אינו כולל את הרכיבים הנוגעים לעניין בתקציבי אגף כלכלה והאגף לסיוע ושיתוף בין-לאומיים (להלן - מש"ב), אף על פי שיש בפעילותם מרכיבים הכלולים בתחומי הדיפלומטיה הציבורית.

**3. פעילות דיפלומטיה ציבורית במרחב המקוון:** אגף תקשורת והסברה במשרד עדיין אינו ערוך מבחינה ארגונית לפעילות מקצועית ומתואמת בתחומי הדיפלומטיה הציבורית במרחב המקוון. כך למשל, פרויקט "היום שאחרי" שהתמקד בפעילות במרחב המקוון נעצר בתום השלב הראשון, ותכנית העבודה של הפרויקט, שבגינה אושר למשרד תקציב של 10 מיליון ש"ח, לא הוצאה לפועל במלואה.

## פרויקט "מיתוג ישראל"

1. בספרות המחקר יש דעות שונות בעניין התאמתן של מדינות הנתונות במצב של סכסוך מדיני-ביטחוני בולט ליישום מוצלח של "מיתוג מדיני" ולניהול הדיפלומטיה הציבורית שלהן באמצעות אסטרטגיית מיתוג. למרות זאת, הנהלת המשרד לא התמודדה עם ההשלכות של המחלוקת העקרונית בדבר מידת התאמתה של ישראל לתפיסת המיתוג המדיני, ומידת בשלותה לעבור תהליך מיצוב תודעתי כאמור בדעת הקהל העולמית.

2. **תקצוב הפרויקט ותכניות עבודה:** על פי תכנית עבודה משנת 2007, משרד האוצר אישר תקציב מיוחד לטובת פרויקט המיתוג לשנים 2007-2008 בסך 20 מיליון ש"ח. אולם רק כ-35% מהתקציב נוצלו, והיתרה הועברה כעודפים מחויבים לתקציב המשרד. המשרד לא הצליח להשיג גם מטרות שתוכננו ולא היו מותנות בפעולותיה של חברת הייעוץ הבין-לאומית שנבחרה במהלך הפרויקט ושבעטיה מסר המשרד כי הקפיא חלק מפעולות היישום. מכאן כי משנת 2006, עת הושק באופן רשמי פרויקט המיתוג, ועד מועד תום הביקורת, לא החל למעשה המשרד בחלק ניכר מהשלבים היישומיים של הפרויקט המשרדי.

3. **הניהול הפנים-משרדי של הפרויקט:** המשרד לא קבע הנחיות עבודה מקצועיות המגדירות ממשקי עבודה משותפים לאגף תקשורת והסברה ולאגפי קשרי תרבות ומדע (להלן - קשתו"ם), כלכלה ומש"ב ומסדירות תיאום פנים-משרדי הנוגע לקידום פרויקט המיתוג. יתרה מכך, לא הוגדר פורום קבוע שבו ישתתפו יחידות המטה השונות האמורות לקדם את פרויקט המיתוג.

אף על פי שהתקנון מגדיר את תפקידו של "מדור תדמית ישראל", לא נמצאה יחידה כזו במבנה המשרדי, והמדור אינו קיים בתקן המשרדי המאושר.

4. **משלחות עיתונאים ומעצבי דעת קהל:** התשתית הארגונית שבמשרד אינה ערוכה כיאות לטיפול בתחום זה. מספר המשלחות המתארחות כיום קטן, התקציבים שהוקצו למטרה זו מנוצלים ניצול חלקי בלבד, וכיום אין מסגרת ארגונית ייעודית האמונה על הטיפול בנושא ויכולה לקדמו קידום של ממש.

5. **פעולות להרחבת "מיתוג ישראל" לפרויקט לאומי:** (א) תכנית העבודה שפרסם המשרד במרס 2007 להרחבת פרויקט המיתוג באמצעות גיוס שותפים מקרב משרדי הממשלה וגופים אחרים, לא מומשה.

(ב) לקראת הדיונים שהיו בלשכת ראש הממשלה באפריל 2010, לא הוכנו במשרד ראש הממשלה ובמשרד החוץ מסמכי מנהלים מנומקים, הן בנוגע למידת ההתאמה של ישראל לתפיסת המיתוג המדיני והן בנוגע לרעיון העל (הקונספט) האמור להוביל את פרויקט המיתוג - "אנרגיה יצירתית", שבו השקיע המשרד משאבים.

## פעילות דיפלומטיה ציבורית במרחב הבין-משרדי

1. **מיזמים ממשלתיים הקשורים לפרויקט "מיתוג ישראל":** לאחר שהממשלה אישרה כאמור ביולי 2007 כי משרד החוץ יוסיף לטפל בפרויקט "מיתוג ישראל", התקבלו בממשלה כמה החלטות בעניין מיזמים אחרים הקשורים לתהליך המיצוב. מיזמים אלה נוהלו מבלי שמשרד החוץ ידע עליהם או היה שותף להם.

**2. משרדי ממשלה נוספים העוסקים בפעילות דיפלומטיה ציבורית:** (א) יש חפיפה בין כמה מהתחומים שבסמכותו של משרד ההסברה והתפוצות הנוגעים לתחומי העיסוק בדיפלומטיה ציבורית ובין תחומים שעליהם אמון משרד החוץ בעיסוקו זה. בעת הקמת משרד ההסברה והתפוצות לא נעשתה חלוקה פורמלית בין התפקידים של שני המשרדים בתחומי הדיפלומטיה הציבורית וההסברה.

(ב) למשרד החוץ ולגופים ממלכתיים אחרים יש אינטרסים דומים בכל הנוגע לפעילותם בתחום הדיפלומטיה הציבורית, ועם זאת הם אינם מתואמים ואינם משתפים פעולה ביניהם באופן מיטבי. הממצאים מלמדים גם על פערי מידע בין הגופים השונים. שלא כמו בתחום ההסברה המדינית, בתחום הדיפלומטיה הציבורית אין פורום קבוע שתפקידו לתאם בין כל הגופים הממלכתיים העוסקים בכך, וכך נמנעת זרימה של מידע שוטף ביניהם.

### תערוכת אקספו העולמית 2010

**1. הליכי הבחירה וההעסקה של היועץ לארגון ולניהול של התערוכה:** (א) אף על פי שחברות ייעוץ שהשתתפו בהליך RFI<sup>3</sup> שעשה המשרד המליצו למנות מנהל לפרויקט שישהה בשנגחאי בתקופת התערוכה, לא נמצא במסמכי המשרד כי לשם הכנת המכרז נדונה משמעות המלצתן של חברות הייעוץ, בין היתר לעניין היקף המטלות, מתכונת ההעסקה והתנאים הנגזרים מכך. המשרד, שהחליט לשלב בין תפקיד היועץ לבין תפקיד מנהל הביתן, פרסם מכרז לתפקיד יועץ לארגון ולניהול של התערוכה. הניסיון לשלב בין התפקידים קיבל ביטוי מעורפל, מוצנע ומותנה במסמכי המכרז, באופן שאינו עולה בקנה אחד עם היקף המטלות הנדרשות ממנהל הביתן בתערוכה.

העדפת המשרד לשלב בין תפקיד היועץ לבין תפקיד מנהל הביתן לא קיבלה ביטוי ברור וחד-משמעי גם בחוזה שנחתם עם היועץ.

(ב) כחצי שנה לאחר בחירתו במכרז הציע היועץ למנות מנהל ביתן, ואף נבחר לשמש בתפקיד זה. בחירתו נעשתה לאחר שהוחלט להגדירו כספק יחיד. בשל השתלשלות העניינים המשרד נאלץ להתמודד עם סוגיית מינוי המנהל תוך כדי התקדמות הפרויקט, נקלע למצוקת זמן ונקט הליכי התקשרות שעוררו סימני שאלה.

**2. גיוס חסויות ומתן שירותי יחסי ציבור:** המשרד תכנן לגייס חסויות מחברות ישראליות בסך 16 מיליון ש"ח לכל היותר, שיסייעו במימון חלק מעלויות הביתן הישראלי בתערוכת אקספו. אולם הליך קבלת ההחלטות בנושא זה היה ארוך ומסורבל, הנושא לא קודם ביעילות ובתכליתיות, ובסופו המשרד לא הצליח לגייס חסויות. ועדת ההיגוי הבין-משרדית שיזמה עניין זה לא כונסה במשך תקופה ארוכה שבמהלכה נעשו רוב פעולות ההכנה לקראת התערוכה. אי-מעורבותה של ועדת ההיגוי בלטה גם בהליכי קבלת ההחלטות הקשורים בגיוס החסויות.

(א) בנובמבר 2008 ניתנו ההנחיות של הוועדה הבין-משרדית במשרד האוצר לאישור פרסומת מסחרית במשרדי הממשלה (להלן - הוועדה הבין-משרדית) בעניין המתווה

3 Request For Information - בקשה לקבלת מידע מגורמים העוסקים בתחום ויכולים לספק מידע מקצועי.



לגיוס חסויות. למרות לוח הזמנים הדחוק, שחייב את המשרד להתחיל לפעול בנושא, הוא הוסיף להתדיין ולבחון חלופות אחרות לגיוס החסויות עד מרס 2009. רק לאחר שהמשרד שינה בפועל את המתווה שנקבע ואף החל ליישמו, הובאו הדברים לאישור הוועדה הבין-משרדית.

(ב) בשל אילוצי הזמן המשרד לא פרסם מכרז פומבי להעסקת חברה ישראלית לשם גיוס החסויות, ועקף את חובת המכרז על ידי הרחבת התקשרות עם חברה מסין למתן יחסי ציבור.

## סיכום והמלצות

הפעילות בתחומי הדיפלומטיה הציבורית היא בעלת חשיבות לקידום האינטרסים של ישראל בעולם. משרד החוץ עסוק בשנים האחרונות בתהליכי גיבוש תורת העבודה בתחומים אלה, בין היתר באמצעות פרויקט "מיתוג ישראל". נוכח אתגרי התקופה על הנהלת המשרד להאיץ את התהליכים האמורים ולפעול לתיקון הליקויים שהועלו.

משרד מבקר המדינה סבור שכדי לקדם את תהליך ההטמעה של התפיסה החדשה של הדיפלומטיה הציבורית שעליה הודיע המשרד, יש צורך בניסוח נהלים מתאימים, בקביעת תכניות עבודה ברורות, באיגום החלקים הרלוונטיים בתקציבי האגפים התפקודיים הנוגעים לעניין ובהצבת לוח זמנים סדור למימוש הפעולות הנחוצות. במסגרת זו יש להגדיר עד כמה שאפשר את הפעילויות הנכללות באופן מהותי בתחומי הדיפלומטיה הציבורית; את היחידות המשרדיות השותפות להן; את בעלי התפקידים שיקבלו את הסמכויות המתאימות ואת האחריות ליישום המדיניות החדשה.

יתר על כן, השלמת בחינת הליקויים שעלו, בין היתר, בדוחות "הערכת המצב", יכולה ליעל ולהגביר את תהליך ההטמעה האמור. ליישום המלצות הדוחות האמורים נודעת חשיבות גם לשם גיבוש אסטרטגיות פעולה ומימושן במגוון כלי התקשורת ההמונית. בעת הזו - ועקב השימוש התכוף של קהלים נרחבים בעולם באמצעי המדיה החדשה - על המשרד להיערך ארגונית ומקצועית לפעילות במרחב המקוון.

בפעילויות הנעשות במרחב הבין-משרדי בתחום הדיפלומטיה הציבורית בכלל ובתחום אירוח משלחות עיתונאים זרים בפרט, נדרש ריכוז של הידע והניסיון המקצועי כדי להגיע לתוצאות מועילות. יזמות בלתי מתואמות עלולות לגרור פעולות כפולות ומיותרות ובזבוז של המשאבים הקיימים. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרדים השונים המארגנים הבאת משלחות עיתונאים לארץ לבחון את האפשרות להקים מסגרת מתאימה משותפת לארגון המשלחות.

משרד מבקר המדינה ממליץ לכלל הגופים הממלכתיים העוסקים בדיפלומטיה ציבורית להקים פורום תיאום ויידוע משותף שיבחן גם ממשקי עבודה במרחב הבין-משרדי היכולים לקדם את דימויה התיירותי-מסחרי של ישראל בעולם. מן הראוי גם כי לשם בחינת הרחבת "מיתוג ישראל" לפרויקט לאומי - בשים לב למשאבים והמאמצים הרבים הכרוכים בכך - תתקבל הכרעה בסוגיות אלה: התאמת היזמה לנסיבותיה ולצרכיה של מדינת ישראל; מסגרת התקציב ומקורות המימון של הפרויקט הלאומי; דרכי היישום של מתווה הפרויקט.

פרויקט הקמת ביתן עצמאי המייצג את ישראל והפעלתו במהלך תערוכת אקספו העולמית היה פרויקט שמשרד החוץ התנסה בו לראשונה. על פי המדדים שהציג המשרד בתשובתו נראה כי המשרד אכן הצליח לעמוד ברוב היעדים שהציב ונראה שאף זכה להצלחה בהיבטים של חשיפה תקשורתית והעברת מסרי "מיתוג ישראל". עם זאת, ממליץ משרד מבקר המדינה כי המשרד יבחן את הליקויים שעליהם הצביע דוח זה, ובכללם סדרי עבודת ועדת המכרזים, ויפיק מהם את הלקחים הנדרשים.

## משרד החינוך

### פעולות הביקורת

נבדק רישום תלמידות לבתי ספר יסודיים ועל-יסודיים בחינוך המוכר שאינו רשמי במגזר החרדי ושיבוץ בבתי הספר. בין היתר נבדקו הנושאים האלה: הפיקוח של משרד החינוך ושל הרשויות המקומיות על רישום התלמידות ושיבוץ בבתי ספר; הליכי הרישום והשיבוץ; שיבוץ מועמדות בהתחשב במוצאן. הביקורת נעשתה במשרד החינוך ובמרכז החינוך העצמאי לתלמודי תורה ובתי ספר בית יעקב בארץ ישראל. בדיקות השלמה נעשו בעיריות ירושלים, בני ברק, בית שמש ומודיעין עילית, ונציגי משרד מבקר המדינה אף ביקרו ב-14 בתי ספר לבנות שהביקוש להם גבוה מהיצע המקומות הקיימים בהם.

נבדקה ההתקשרות של משרד החינוך עם החברה למתנ"סים מרכזים קהילתיים בישראל בע"מ לשם מתן שירותים לנוער מנותק וההתקשרות עם חברה שתפקידה בין השאר לקיים בקרה על החברה למתנ"סים. בביקורת נבדקו בעיקר אלה: הכנת המכרז למתן שירותי חינוך והשכלה לנוער מנותק שפורסם במאי 2009; קיום קורסים בידי החברה למתנ"סים; הבקרה שקיים המשרד על ההתקשרות עם החברה למתנ"סים והפעלת אתרי לומדות. הבדיקה נעשתה במינהל חברה ונוער שבמשרד ובמחוזות תל אביב וירושלים של המשרד. בדיקות השלמה נעשו בחברה למתנ"סים.

נבדק הסיוע הכספי שמשרד החינוך מעניק לתלמידים בבתי ספר ולסטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה. הביקורת נעשתה בעיקר במינהל הכשרה ופיתוח מקצועי לעובדי הוראה, במינהל לכוח אדם בהוראה, תיאום ובקרה ובמינהל הפדגוגי במשרד. בדיקות השלמה נעשו באגף החשב הכללי שבמשרד האוצר.

נבדק טיפול משרד החינוך במסעות תלמידי תיכון לפולין. בין היתר נבדק אם המשרד בחן את המטרות הפדגוגיות של המסעות ועדכן במשך השנים שבהן הם מתקיימים; נבדק פיקוח המשרד על התנהלות המסעות; נבדק אם המשרד פעל די כדי שתלמידים מכל השכבות החברתיות-כלכליות יוכלו להשתתף במסעות. הבדיקה נעשתה במינהל חברה ונוער ובמינהלת פולין. בדיקות השלמה נעשו בשירות הפסיכולוגי החינוכי (שפ"י), באגף הביטחון, באגף המפקחים המרכזים ובלשכת המדען הראשי.



## שיבוץ תלמידות בבתי ספר במגזר החרדי

במוקד דוח ביקורת זה עומדים מיון של אלפי מועמדות, מדי שנה, ושיבוץ בבתי ספר במגזר החרדי. בשנים האחרונות שב ועלה נושא זה על סדר היום הציבורי. ביטוי נרחב לנושא ניתן בכמה פסקי דין, בהם פסק דין שנתן בג"ץ באוגוסט 2009, ובו נדונה טענה על אפליה בין תלמידות במוסד חינוכי חרדי בעמנואל בשל מוצאן העדתי<sup>1</sup> (להלן - בג"ץ עמנואל).

רישום ושיבוץ צריכים להיעשות בשיטתיות ובהגינות ועל פי כללים שידועים גם למועמדות ולהוריהן. למשל יש להקפיד שהחלטה לקבל מועמדות לבתי הספר או לדחותה תתקבל על פי אמות מידה ידועות וברורות, שאם לא כן עלול להיפתח פתח לקבלת תלמידות על פי שיקולים שאינם ממין העניין או באופן שרירותי. הליך קבלה שאינו הוגן ושוויוני אשר מביא לידי דחייתה של מועמדת עלול לגרום לה ולבני משפחתה לחוש עגמת נפש ותחושת כישלון.

מערכת החינוך בישראל מורכבת משלוש תת-מערכות: החינוך הרשמי; החינוך המוכר שאינו רשמי (להלן - מוכש"ר) ומוסדות פטור<sup>2</sup>. רוב בתי הספר במגזר החרדי הם מוסדות של החינוך המוכש"ר או מוסדות פטור. בתי הספר במגזר זה הם בבעלות גופים ציבוריים או גופים פרטיים, ומשרד החינוך (להלן גם - המשרד) מממן את פעילותם מימון חלקי או מלא. בשנת הלימודים התש"ע (2009-2010)<sup>3</sup> היו במגזר החרדי 1,195 בתי ספר, 1,004 מהם (84%) מוסדות של החינוך המוכש"ר. בחוק פיקוח על בתי ספר, התשכ"ט-1969 (להלן - חוק הפיקוח), ובתקנות שהותקנו על פיו מוסדרות דרכי הפעלתם של מוסדות החינוך המוכש"ר וחובתו של משרד החינוך לפקח עליהם. אגף בכיר לחינוך מוכר שאינו רשמי במשרד החינוך (להלן - האגף) אחראי לפיקוח על פעילותם של מוסדות חינוך במגזר החרדי. האגף כפוף במישורו למנכ"ל המשרד, ד"ר שמשון שושני.

"מרכז החינוך העצמאי לתלמודי תורה ובתי ספר בית יעקב בארץ ישראל" (להלן - החה"ע או מרכז החינוך העצמאי) הוא אגודה עותומאנית, ובשנת הלימודים התש"ע היו בבעלותו 226 בתי ספר חרדיים. במועד הביקורת לא היה לחה"ע מנכ"ל, ובראשו עמד המשנה למנכ"ל, מר צבי בוימל.

### עיקרי הממצאים

בחודשים פברואר-אוגוסט 2010 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא רישום תלמידות לבתי ספר מוכש"ר במגזר החרדי ושיבוץ בהם הן בחינוך היסודי והן בחינוך העל-יסודי. הביקורת נעשתה במשרד החינוך ובחה"ע. בדיקות השלמה נעשו בעיריות

- 1 בג"ץ 1067/08 עמותת "נוער כהלכה" ויואב ללום נ' משרד החינוך, מ"מ עמנואל ומרכז החינוך העצמאי (פורסם בתקדין).
- 2 מוסדות ששר החינוך קבע לפי סעיף 5 לחוק לימוד חובה, התש"ט-1949, כי הם פטורים מחובת הלימוד הסדיר שנקבעה בסעיף 4 לחוק.
- 3 שנת הלימודים מתחילה בספטמבר ומסתיימת באוגוסט.

ירושלים, בני ברק, בית שמש ומודיעין עילית. במהלך הביקורת ביקרו נציגי משרד מבקר המדינה ב-14 בתי ספר לבנות, מהם שמונה יסודיים ושישה על-יסודיים (להלן - בתי הספר שנבדקו). בתי ספר אלה נבחרו על פי ממצאי בדיקה מוקדמת של משרד מבקר המדינה, שלפיהם הביקוש לבתי הספר האלה גדול מהיצע המקומות בהם.

בביקורת נבדקו הנושאים האלה: הפיקוח של משרד החינוך ושל הרשויות המקומיות על רישום תלמידות ושיבוץ בבתי ספר; הליכי הרישום והשיבוץ; שיבוץ מועמדות בהתחשב במוצאן.

## עיקרי הממצאים

### הפיקוח של משרד החינוך על הרישום והשיבוץ

מחוק לימוד חובה, התש"ט-1949, מחוק הפיקוח והתקנות שהותקנו על פיו ומהפסיקה של בתי המשפט עולה כי: הרשות המקומית אחראית לרישום ילדים ונערים למוסדות החינוך המוכשר; על משרד החינוך ועל הרשות המקומית חלה האחריות להבטיח כי מטרות החינוך הממלכתי ימומשו גם במוסדות אלה; ועל המשרד מוטל לפקח על המוסדות גם בכל הקשור לדרכי הקבלה אליהם כדי להבטיח, בין השאר, את קיום עקרון שוויון ההזדמנויות.

**1. מספר המפקחים:** מספר בתי הספר הנתונים לפיקוחו של מפקח באגף גדול פי כמה ממספר בתי הספר הנתונים לפיקוחו של מפקח על פי מפתח התקינה שקבע משרד החינוך למחוזותיו ואינו חל על האגף. נתונים אלה מעוררים ספק בדבר יכולתו של האגף לקיים פיקוח שוטף ואפקטיבי על כלל המוסדות הנתונים לפיקוחו.

**2. נוהלי רישום וקבלה:** את ההנחיות בדבר הליכי קבלת התלמידים בחינוך המוכשר פירט משרד החינוך בשני מסמכים: נוהלי רישום וקבלה לבתי ספר על-יסודיים (להלן - נוהלי הרישום לבתי ספר על-יסודיים), שהעביר האגף לבתי הספר במאי 2006, ו"הנחיות לקליטת תלמידים ותלמידות לכיתה א' בבתי הספר היסודיים" (להלן - ההנחיות לבתי ספר יסודיים), אשר פורטו במכתב ששלחה נציגת הלשכה המשפטית של המשרד אל מנכ"ל החה"ע לשעבר במאי 2007.

משרד החינוך לא עיגן את האמור בשני המסמכים בנוהל או בחוזר מנכ"ל. הוראות אלו, הנוגעות למאות בתי ספר במגזר החרדי ולא לפי משפחות שבנותיהן נרשמות למוסדות החינוך, ראוי כי יעוגנו בנוהל או בחוזר המנכ"ל ויובאו לידיעת הציבור שהן נוגעות אליו. יצוין כי אחד משני המסמכים מוצג באתר האינטרנט של משרד החינוך, ואולם כלי זה אינו מאפשר הפצה יעילה של מידע בציבור החרדי.

**3. התקנונים של בתי הספר:** לכל בית ספר לבנות שבבעלות החה"ע יש תקנון שבו מפורטים כללי ההתנהגות החלים על תלמידות בית הספר, כללי לבוש וצניעות החלים על התלמידות ועל הוריהן וכללים נוספים הנוגעים למשפחה. בדצמבר 2006 בדק משרד החינוך 86 תקנונים של בתי ספר וקבע שיש לעשות שינויים ב-60 מהם. לדוגמה, המשרד הורה שלא להתנות את קבלתה של תלמידה בכך שאמה בוגרת "סמינר

בית יעקב<sup>4</sup> ואביה "בוגר הישיבות הקדושות", למחוק את התיאור המפורט של לבוש ההורים בתקנון ולבטל איסורים שהוטלו על הבנות, כמו האיסור להשתתף במסיבות ימי הולדת של חברות לכיתה.

משרד מבקר המדינה בדק אם התקנונים של שבעה מבתי הספר היסודיים שנבדקו תוקנו כנדרש ומצא שמשרד החינוך ביקש לתקן שישה מהם, וכולם לא תוקנו. התברר כי משרד החינוך לא בדק אם התקנונים שונים, והחה"ע אף לא דרש ממנהלי בתי הספר לתקנם. השתלשלות הדברים בעניין זה מעידה על חולשה ממשית של המשרד בעניין הפיקוח על מוסדות החה"ע.

**4. הטיפול בתלונות:** משרד מבקר המדינה עשה בדיקה מפורטת בדבר הטיפול של משרד החינוך בשתי תלונות שהוגשו לו בדצמבר 2009 על בתי ספר של החה"ע בבית שמש, ובעקבות קבלתן העלו גורמים במשרד עצמו את הצורך לעשות בדיקה שחורגת מגבולות התלונות עצמן לגבי נוהלי הרישום וסדרי הקבלה. הפעולות שביצע האגף בעקבות הממצאים שעלו לקו בחסר: הוא הסתפק בקבלת הסברים מהחה"ע, לא בדק מדוע נמנע מנציגתו לפעול על פי סמכויות שהוקנו למפקחים בחוק ולהיכנס לבית הספר ולא תבע שמפקחים מטעם המשרד או נציגיהם יוכלו לבצע את תפקידם ולבקר בבתי ספר של החה"ע גם ללא הודעה מראש; הוא לא הרחיב את בירוריו לבחינה כוללת של נוהלי הרישום וסדרי הקבלה.

עיקר פעולות הפיקוח של המשרד מתבססות על טיפול בתלונות ובפניות של הורים. הטיפול בתלונות לא הורחב לבחינה כוללת של נוהלי הרישום וסדרי הקבלה בבתי הספר שבבעלות החה"ע. טיפול זה מצביע על דפוסי פיקוח מוגבלים ומרוסנים שספק רב אם יש בהם כדי להבטיח שמערך הקבלה והרישום מתנהל כראוי באופן שוטף תוך מניעת פגיעה בעקרון השוויון.

### הפיקוח של הרשויות המקומיות על הליכי הרישום והשיבוץ

האחריות לפיקוח על הרישום והקבלה של תלמידים למוסדות החינוך המוכש"ר מוטלת על משרד החינוך ועל הרשויות המקומיות. חשיבות הפיקוח גוברת במציאות שבה לכמה מבתי הספר יש ביקוש עודף: מספר הבנות המעוניינות ללמוד בהם גדול ממספר הבנות שהם יכולים לקלוט. במצב כזה עולה ביתר שאת הצורך לקבוע שיטה הוגנת ושוויונית למיון המועמדות ולפקח על יישומה.

**1. עיריית ירושלים:** (א) האגף לחינוך חרדי שייד ל"מנהלה לחינוך ירושלים" (להלן - מנח"י)<sup>5</sup>. אף על פי שהאגף נדרש שוב ושוב לפתור בעיות הנובעות מביקוש עודף לבתי ספר מסוימים, הוא לא מילא כראות את תפקידו בכל הנוגע לפיקוח על הרישום לבתי הספר היסודיים בעיר<sup>6</sup>, לא בירר אם בתי הספר ממיינים ומשבצים את המועמדות על פי שיטה ידועה וברורה, ואף לא דרש מהם להציג את אמות המידה

4 המונח "סמינר" משמש בחברה החרדית גם לציון בית ספר על-יסודי לבנות. במונח האמור במובן זה נעשה שימוש בדוח.

5 מנח"י הוקמה בהסכם בין משרד החינוך ובין עיריית ירושלים בשנת התשמ"ט. היא משמשת מחוז ייחודי במשרד, המאגד את אגף החינוך בעירייה ואת מפקחי המשרד.

6 הרישום לבתי ספר בחינוך המוכש"ר מתבצע במוסדות עצמם.

המשמשות אותם למיון. אשר לחינוך היסודי הסתפק האגף בעיקר בטיפול בבנות שמקום לימודיהן לא נקבע עד מועד סמוך לפתיחת שנת הלימודים, והחלטותיו על שיבוץ התקבלו לפי כללים שקבע החה"ע. האגף נהג שלא להתערב בשיקוליהם של בתי הספר העל-יסודיים, אלא ניסה לשכנעם לקבל בנות שלא שובצו לאחר ש"מילאו את השורות".

(ב) הסמכות להסדיר את שיבוץן של תלמידות תושבות ירושלים היא סמכות שלטונית שנתונה לעיריית ירושלים. נמצא כי לשם טיפול בעררים של הורי תלמידות על החלטות של בתי ספר על-יסודיים בירושלים ולשם פתרון בעיות שמתעוררות בשיבוץ בנות בבתי ספר אלה במגזר החרדי נעזר האגף לחינוך חרדי בוועדה חיצונית שחברים בה שני רבנים (להלן - ועדת הרבנים). עיריית ירושלים לא מינתה את ועדת הרבנים באופן רשמי ולא הגדירה את תפקידיה. העירייה גם אינה יודעת מהם השיקולים המנחים את חברי הוועדה בבואם להחליט על שיבוץ של תלמידה בבית ספר מסוים, ולכן עובדיה אינם יכולים להביא לידיעת ההורים את הנימוקים להחלטה. הסתייעותו של האגף לחינוך חרדי בוועדת הרבנים לשם שיבוץ הבנות בבתי הספר אינה עולה בקנה אחד עם כללי המינהל התקיין. העירייה אינה יכולה לאפשר מעורבות במימוש סמכויות שלטוניות בלא שקוימו התנאים האמורים.

**2. עיריית בני ברק:** העירייה אינה ממלאת את תפקידה בכל הנוגע לפיקוח על קבלת התלמידות לבתי הספר העל-יסודיים שבתחומה.

**3. עיריית מודיעין עילית:** במודיעין עילית פועלים שבעה בתי ספר על-יסודיים לבנות, והעירייה הקצתה להם מבנים וציוד. לעירייה לא היה מידע על הרישום של התלמידות אליהם והשיבוץ בהם, והיא אף לא פרסמה את מועדי הרישום לבתי הספר. מאמציה למצוא מקומות לימוד לתלמידות בכיתות ט' התמצו בניסיונות לשכנע את בתי הספר לקבל את התלמידות. העירייה מוסמכת לפקח על הליכי הרישום והשיבוץ בתחומה, ולמרות זאת היא הציגה את עצמה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כמי שניצבה חסרת אונים מול עובדת אי-שיבוץן של בנות בבתי ספר על-יסודיים, ועם זאת דיווחה על פעולות שנקטה בעקבות הביקורת אשר אפשר לראות בהן ראשיתו של הליך פיקוח.

### הליכי הרישום והשיבוץ

ההחלטה אם לקבל מועמדת צריכה להתקבל על פי אמות מידה ידועות וברורות כדי שלא ייפתח פתח לקבלת תלמידות על פי שיקולים שאינם ממין העניין או באופן שרירותי. לא די שהליכי המיון והשיבוץ יביאו לידי מציאת מקום לימוד לכל הבנות, אלא יש לנקוט הליכים שיבטיחו מיון על פי שיטה ידועה מראש, הוגנת ושוויונית, ולהודיע להוריהן של הבנות שלא התקבלו מהי סיבת הדחייה. ואולם משרד החינוך והחה"ע מסתפקים בעצם מציאת מקום לימוד ומוותרים על הדרישות לגבי ההליך: בתי ספר לא קבעו אמות מידה מפורטות ושקופות; כמה מאמות המידה שלפיהן נעשה השיבוץ אינן עולות בקנה אחד עם הדרישה לנהוג בשוויוניות; וטיפולם של בתי הספר בביקוש היתר לא נעשה תמיד בשקיפות ועל פי כללי הצדק הטבעי.

**1. קבלת אחיות של תלמידות:** נמצא שבתי הספר מעדיפים לקבל מועמדות שהן אחיות של תלמידותיהם. בבתי הספר העל-יסודיים אמת מידה זו יוצרת לעתים מצב שבו אחיות של תלמידות הן חלק הארי של הבנות שבית הספר מקבל. כך,



למשל, ציין מנהל בית ספר בירושלים ש-70% מהתלמידות המתקבלות בכל שנה לבית ספרו הן אחיות של תלמידות בבית הספר, והן מתקבלות ללא קשר לרמתן הלימודית. מכאן שיש בתי ספר מבוקשים ש"ממלאים את השורות" בעיקר באחיות של תלמידות בית הספר, ולכן סיכוייה של בת בכורה, בת יחידה או בת שאחותה לומדת בבית ספר אחר להתקבל אליהם - קטנים במידה ניכרת.

אמת מידה שלפיה ניתנת עדיפות לאחות של תלמידת בית הספר עלולה להקטין את סיכויי קבלתה של בת שאחותה לומדת בבית ספר אחר: על פי דברים שמסר מנהל של בית ספר על-יסודי לבנות בירושלים, כאשר נרשמת לבית ספרו בת שאחותה לומדת בבית ספר אחר, מעורר הדבר חשד, שהרי היא אמורה ליהנות מיתרון בקבלה לבית הספר הזה ולמרות זאת נדחתה כביכול; אמנם הדבר אינו פוסל את קבלתה, אולם יש לתמוה מדוע היא לא ממשיכה במסלול שבו למדה אחותה, ולכן בית הספר יהסס לקבלה.

משרד מבקר המדינה העלה את החשש שבמציאות שבה מתן עדיפות לאחיות הוא אמת המידה העיקרית, ולעתים אף היחידה, לקבלת תלמידות לבתי הספר, וגם אם קיימות אמות מידה אחרות, הן מאבדות את משמעותן ונעשות לא רלוונטיות להליך המיון. מתן עדיפות לאחיות מנציח למעשה את אמות המידה ששימשו בשנים עברו למיון מועמדות, ובהן אמות מידה פסולות שאפשרו למנוע מכמה מן המועמדות להירשם לבתי ספר מסוימים. אמת מידה הנוגעת לאחיות אינה עומדת בדרישה לשוויון: מחד גיסא, היא משמרת במידה רבה את הרכב אוכלוסיית המשפחות שבנותיהן יכולות להתקבל לבתי הספר המבוקשים, ומספר הבנות ממשפחות אחרות שמתקבלות מצומצם במידה רבה; מאידך גיסא, היא עלולה להקטין את סיכויי קבלתה של בת שאחותה לומדת בבית ספר אחר. על משרד החינוך לבחון את השימוש באמת מידה זו בבתי הספר העל-יסודיים ולהביא את הנושא להכרעת שר החינוך ומנכ"ל המשרד.

**2. מיון מועמדות לבתי ספר של החה"ע:** הליכי הרישום והשיבוץ נעשים בעיקרם בבתי הספר, והרשויות המקומיות והחה"ע עוסקים בעיקר בטיפול בבנות שמקום לימודן לא נקבע.

(א) אחד מבתי הספר היסודיים בירושלים מעדיף לקבל תלמידות שאמותיהן למדו בו בשעתן מלקבל בנות שמתגוררות היום סמוך אליו, אף על פי שהיה עליו לקבל תלמידות על פי אזורי רישום שקבע החה"ע.

(ב) אמות המידה שלפיהן מייך בית ספר יסודי אחר בירושלים אינן שקופות ואינן מאפשרות להורה לדעת אם ההחלטה בעניינה של בתו מוצדקת, ולא ברור מהן כיצד נקבעת התאמת אורח חיי המשפחה לרוח בית הספר. ביולי 2009 הגיש חבר הכנסת, מר חיים אמסלם, לשר החינוך, מר גדעון סער, שאילתה בדבר מספר התלמידות שנדחו מבית ספר זה בשנת הלימודים התשי"ע. נמצא שהמשרד דחה את הטענות של חבר הכנסת לאחר בדיקה שטחית ונסמך על נתונים שקיבל מהחה"ע בלי שבדק אותם. בבדיקה שקיים משרד מבקר המדינה נמצא שהנתונים שהציג חבר הכנסת היו נכונים.

(ג) הנהלת החה"ע והמשרד סבורים שאי-קבלת תלמידה בשל יחסיה העכורים של אמה עם גורמים בבית הספר היא נימוק ראוי. עמדתו של המשרד אינה עולה בקנה אחד עם רוחו של חוק זכויות התלמיד, התשס"א-2000, כפי שבאה לידי ביטוי במטרותיו.

**3. קבלה ודחייה של מועמדות בבתי ספר על-יסודיים:** בנוהלי הרישום לבתי ספר על-יסודיים קבע האגף שני כלים למיון המועמדות: בחינה בכתב על

נושאים כלליים וריאיון אישי. לאגף היו אינדיקציות לקיומו של הליך לא שוויוני בכל הנוגע לקבלת תלמידות לבתי ספר על-יסודיים, לרבות תלונות, אולם הוא לא בדק כראוי את הנושא והעדיף לעתים לאמץ את גרסת בתי הספר.

בנוהלי הרישום לבתי ספר על-יסודיים נקבע כי "יש לקבוע מראש משקל משמעותי לכל שלב מהליך הקבלה (קרי - בחינה בכתב וריאיון)" (ההדגשה במקור).

(א) נמצא כי בכמה מבתי הספר שנבדקו משמשות תוצאות ראינות של מועמדות תנאי סף לקבלה לבתי הספר, ומשקלן גדול ממשקלן של תוצאות הבחינה. מי שהריאיון עמה לא תאם את רוחו של בית הספר לא התקבלה, ללא קשר לתוצאות המבחן שעשתה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה אישר משרד החינוך כי הריאיון הוא תנאי סף לקבלת התלמידות, אף שלפי הנוהל שהוא עצמו קבע יש לקבוע מראש משקל משמעותי גם לבחינה בכתב.

(ב) בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי סמינר מבוקש בבני ברק דחה בקשות קבלה של מועמדות שציוניהן במבחני המיון ובראינות היו גבוהים מאלו של עשרות מועמדות שהתקבלו, ומכאן שקיבל החלטות שאינן הוגנות ושוויוניות. גם סמינר מבוקש אחר בעיר דחה בקשות של מועמדות שציוניהן במבחנים היו גבוהים מציוניהן של מועמדות שהתקבלו, ונתוניו העלו חשש לקיום הליכי מיון לא שוויוניים. אף שהנתונים של שני בתי הספר היו בידי האגף ונבדקו על ידו במסגרת בירור תלונה שקיבל שר החינוך בפברואר 2010, הוא קבע שלא נמצאו ממצאים חריגים בבדיקתו וכי בתי הספר נימקו באופן מניח את הדעת את דחיית בקשות הקבלה. מסקנת האגף המגובה בתשובת משרד החינוך מלמדת שהתקיים פיקוח לקוי על הליך הקבלה.

(ג) בעקבות תלונה שנשלחה, בין השאר, לשר החינוך בנובמבר 2009 בדק האגף את ערכות הקבלה<sup>7</sup> של שני בתי ספר על-יסודיים במודיעין עילית. הנתונים שהיו בידי האגף, על יסוד תיעוד חלקי בלבד שקיבל, היו אמורים לכל הפחות לעורר שאלות בדבר דרכי קבלת ההחלטות בשני בתי הספר. קודם להסקת המסקנות היה על האגף לקבל מבתי הספר את סיכומי הראינות ולבדוק אם הם היו מפורטים ומדידים ואם קבלת ההחלטות על פי המסמכים שבידיהם הייתה הוגנת. אולם האגף לא עשה כל זאת, ולכן הוא לא יכול היה לדעת אם הליכי המיון והשיבוץ בבתי הספר הללו היו שוויוניים והוגנים. למרות זאת הוא קבע שבתי הספר לא פעלו בניגוד להנחיות, ובכך הכשיר הליך מיון שיש חשש שאינו הוגן, על פי התיעוד שבידו. תשובתו של משרד החינוך למשרד מבקר המדינה בעניין זה אינה עולה בקנה אחד עם מדיניותו, כפי שהיא משתקפת בהנחיותיו לבתי ספר על-יסודיים.

יש חשש שעקב מורכבות הטיפול בנושא רגיש של מיון מועמדות לבתי ספר על-יסודיים במגזר החרדי, צמצם המשרד את הפיקוח עליהם והסתפק בבדיקת תלונות שהובאו לפניו באופן רשמי. זאת חרף מדיניותו המוצהרת בהליכים משפטיים שעוסקים במיון תלמידות ובשיבוץ וחרף הכללת הנושא בנוהלי הפיקוח שלו.

7 לשם בקרה על הרישום לבתי הספר העל-יסודיים ועל קבלת התלמידות נכתב בנוהלי הרישום שכל בית ספר יכין "ערכת קבלה" שתכלול בין השאר את המסמכים האלה: רשימת הנרשמות לבית הספר; רשימת המועמדות שהתקבלו ואלה שבקשתן להתקבל נדחתה; מסמכי הערעורים שהתקבלו; טפסים שבהם נתוני הראינות של המועמדות.

(ד) כמה מן הנתונים בערכות הקבלה של בתי ספר על-יסודיים שהיו בידי האגף הוצגו באופן שהקשה את בדיקתם. לפיכך בדיקה כוללת של נתוני כל המועמדות מסורבלת וכמעט לא אפשרית. הדבר פגע באפשרות לבחון כראוי את החלטות בתי הספר בעניין קבלת מועמדות ואת הפיקוח על שיבוץ.

**4. איסוף מידע על המועמדות ועל משפחתה :** (א) התברר כי מידע על המועמדות מגיע לבתי ספר ממקורות שונים, בהם בית הספר היסודי, ועד ההורים בבית הספר וגורמים שונים בקהילה. למידע זה, המתקבל בדרכים שאינן רשמיות, יש משקל רב בהחלטה אם לקבל מועמדת או לדחותה. הליך רישום כזה פותח פתח להעברת מידע אשר נועד להשפיע על החלטת בית הספר, מאפשר שימוש בפריטי מידע שונים, גם כאלה שמידת מהימנותם מוטלת בספק וכאלה שנמסרים שלא בתום לב, ועלול להביא לידי פגיעה בצנעת הפרט. איסוף אקראי של מידע מהקהילה עלול גם להביא לידי פגיעה בשוויון שבין המועמדות.

(ב) הרשמה לבתי ספר יסודיים כרוכה במילוי טופס שבו יש לרשום פרטים אישיים על המועמדת ומשפחתה (להלן - שאלון ההרשמה). הלשכה המשפטית של המשרד הנחתה את החה"ע לגבי הפרטים שרשאי בית הספר לבקש בשאלונים והדגישה: "לא ידרשו פרטים שונים שאינם קשורים במישרין בתלמיד".

משרד מבקר המדינה בדק את שאלוני ההרשמה לקראת שנת הלימודים התשע"א של שישה בתי ספר יסודיים שבבעלות החה"ע. נמצא כי בתי ספר אלה ביקשו מהנרשמות לציין מידע שאינו קשור בהן במישרין וכללו בשאלון פרטים שאסר המשרד לבקש, כמו מקום לימודיהם של אחי המועמדת. בקשת מידע זה בשאלון ההרשמה מעוררת חשש שבתי הספר מחליטים אם לקבל מועמדת גם על סמך נתונים שאינם רלוונטיים לה עצמה.

**5. הטיפול בעררים :** בהנחיות לבתי ספר יסודיים נכתב כי במשרד תפעל ועדת ערר שימנה מנכ"ל המשרד ובראשה יעמוד מנהל האגף. המשרד לא הגיב כאשר החה"ע ערער לפניו שוב ושוב על סמכותו לדון בעררים.

(א) המשרד לא פרסם לציבור את דבר קיומה של ועדת הערר, ולכן יכלו המועמדות והוריהן לדעת עליה רק מבתי הספר. אולם התברר כי 14 בתי הספר שנבדקו לא הביאו לידיעתן של מועמדות שנדחו ולידיעת הוריהן את דבר קיומה של הוועדה במשרד ואת האפשרות לערער לפניה. נראה אפוא כי המשרד הקים ועדת ערר אך פעל כמי שיצא ידי חובתו במינויה שכן נמנע מלפרסם את דבר קיומה ואף לא בדק אם בתי הספר עצמם פרסמו זאת. ואכן נמצא כי לוועדת הערר הוגשו עררים מעטים בלבד.

(ב) החה"ע דרש שקודם להגשת ערר לוועדת הערר של האגף יערערו ההורים לפני החה"ע, אולם לא היו בידי מסמכים שמעידים על טיפולו בעררים.

**6. קיום הליכי רישום מקדמיים ובלתי פורמליים :** נמצא כי עוד קודם לרישום הפורמלי לבתי הספר העל-יסודיים במודיעין עילית ולסמינר מבוקש בבני ברק התקיימו הליכים בלתי פורמליים שבהם מיינו בתי הספר את התלמידות שהתעתדו לסיים את לימודיהן בכיתה ח' וגיבשו החלטה מי מתאימה ללמוד בהם. הליך הרישום לסמינר בבני ברק אף כלל איסוף מידע מגורמים שונים לגבי תלמידות בתי הספר היסודיים בעיר. ההליך הבלתי פורמלי מצמצם במידה רבה את משקלם של הרישום והליך המיון הפורמליים ולמעשה מייתר אותם.

## שיבוץ מועמדות בהתחשב במוצאן

**1. מכסה לקבלת תלמידות ממוצא ספרדי:** בבתי ספר על-יסודיים לבנות במגזר החרדי נהוגה מכסה לקבלת בנות ממוצא ספרדי. דבר קיומה של המכסה הובא בהרחבה בפסק דין של בית המשפט המחוזי בירושלים מ-2006<sup>8</sup> (להלן - פס"ד האגודה לזכויות האזרח), שלפיו כמה שנים קודם לכן הוציא הרב יוסף שלום אלישיב, מעמודי התווך של החברה החרדית, הוראה שלפחות 30% מן התלמידות שיקבל כל בית ספר על-יסודי לבנות יהיו תלמידות יוצאות עדות המזרח. על פי דברים שמסרו שלושה בתי ספר על-יסודיים לבנות במגזר החרדי בירושלים לבית המשפט, כלל זה נועד ליצור "העדפה מתקנת". עיריית ירושלים סברה כי "קביעת מכסת מינימום, הביאה בפועל לשינוי מבורך, אך לא די בקביעת מכסה כי אם יש להגיע לרישום שוויוני, שלא עפ"י ובקשר לבחינת מוצא".

ממסמכי האגף לחינוך חרדי בעיריית ירושלים ומדברים שמסרו למשרד מבקר המדינה מנהלי בתי ספר בעיר עולה כי יש בתי ספר שרואים במכסת ה-30% מכסה מקסימלית. מכסת מקסימום לעניין זה משמעה שלא תתאפשר קבלת בנות ממוצא ספרדי בבית ספר שבו מכסת הבנות ממוצא זה התמלאה. ממצאי הביקורת על ציון מוצאן העדתי של מועמדות במסמכי עיריית ירושלים ובמסמכים של בתי ספר יכולים להעיד שהחלטה אם לקבל מועמדת תלויה גם במוצאה. קבלת החלטה לדחות מועמדת בשל מוצאה הספרדי היא בבחינת אפליה על רקע עדתי.

**2. בתי ספר המיועדים לבנות ספרדיות בלבד:** מביקורים שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה בבתי הספר שנבדקו ומראיונות עם מנהליהם עלה שבין בתי הספר העל-יסודיים במגזר החרדי יש מוסדות שמיועדים לבנות ממוצא ספרדי. מנהלת של אחד מבתי הספר הגדולים של החה"ע בני ברק הסבירה ששלושת בתי הספר העל-יסודיים לבנות המבוקשים ביותר בעיר הם בתי הספר היחידים בעיר שלומדות בהם בנות ממוצא אשכנזי שאורח חיי משפחתן חרדי-ליטאי<sup>9</sup>, ובנות ממוצא אשכנזי שאינן מתקבלות לאחד מהם לומדות בבתי ספר בערים אחרות. לדבריה, בתי הספר העל-יסודיים האחרים מיועדים לתלמידות ממוצא ספרדי.

הקמתם של בתי ספר לתלמידות ממוצא ספרדי אשר לא התקבלו לבתי הספר המבוקשים ושיבוץ מרבית התלמידות ממוצא אשכנזי בבתי הספר המבוקשים יכולים להעיד על אפליה של מועמדות בשל מוצאן העדתי.

גם לאחר שממצאי הביקורת הוצגו למשרד החינוך הוא העדיף לעמוד על דעתו שקיומם של בתי ספר לבנות ממוצא ספרדי נובע מרצונו של הציבור הספרדי, ולא בחר לבחון את הנתונים האמורים ולנתח את הגורמים לקיומם.

**3. הברת התפילה:** בפסק הדין שניתן בבג"ץ עמנואל נדון התקנון של בית הספר שבו עסקה התביעה, לרבות סעיף שלפיו התפילות בבית הספר יהיו "בהברה אשכנזית". התקנונים של חמישה בתי ספר יסודיים של החה"ע שבדק משרד מבקר המדינה במאי-יוני 2010 כללו גם סעיף זה.

8 עת"מ 241/06 האגודה לזכויות האזרח נ' משרד החינוך התרבות והספורט (פורסם בתקדין).  
9 בנות למשפחות שאורח חייהן חרדי-חסידי (להבדיל מחרדי-ליטאי) לומדות לרוב בבתי ספר ייחודיים לחסידות שאליה משתייכת משפחתן (אם מדובר בחסידויות הגדולות) או בבית ספר חסידי "כללי".

קיומם של תקנונים שבהם נקבע שהתפילות בבית הספר יהיו בהברה אשכנזית משאיר את הקושי שעליו הצביע בג"ץ, ולפיו מדובר בדרישה שיש בה כדי להפלות תלמידות שמוצאן מעדות ספרד.

**4. דרישת מידע המעיד על מוצא המשפחה:** בשאלוני ההרשמה שנבדקו לא נדרשו ההורים לציין בפירוט את מוצאם. עם זאת הם נדרשו לציין לעתים מהו שם משפחתה הקודם של האם, היכן מתפללים ההורים ובאיזו ישיבה למד האב. בהנחיות לבתי ספר יסודיים אסר המשרד לדרוש פריטי מידע אלו משום שאינם מעידים על המועמדת עצמה אלא על משפחתה, וסביר להניח שהם נועדו ללמד על מוצא משפחתה ועל שיוכה החברתי-קהילתי.

**5. בדיקת המשורד בדבר קיומה של מדיניות מפלה:** בנובמבר 2003 מינתה מנכ"לית המשרד דאז, רונית תירוש, ועדה לבדיקת הטענות בדבר מדיניות מפלה לכאורה הנהוגה בבתי הספר במגזר החרדי. יו"ר הוועדה הייתה מנהלת האגף דאז. בדצמבר 2003 הגישה הוועדה למנכ"לית את מסקנותיה. בפס"ד האגודה לזכויות האזרח נמתחה ביקורת על מסקנות אלה, ובין השאר נכתב בה כי דוח הוועדה הציבורית לקה בחסר שכן הוועדה הניחה שעניין האפליה העדתית בקבלת תלמידות לבתי הספר החרדיים גלוי ובר-הוכחה; ואולם נקודת מוצא זו מוטעית, שהרי "אפליה לעולם אינה גלויה אלא מוסווית ונסתרת".

המשרד לא עשה בדיקה מקיפה של הטענות על אפליה עדתית בבתי הספר במגזר החרדי בעקבות הביקורת של בית המשפט על בדיקתו הקודמת.

**6. חשש לאפליה על רקע עדתי במודיעין עילית:** (א) ממצאי הביקורת מעלים חשש ששני בתי ספר זעירים בעיר הוקמו עבור בנות מקבוצות מסוימות מובחנות באוכלוסיית העיר - ממוצא ספרדי - אשר לא נמצא להן מקום לימוד בבתי הספר הקיימים. עיון ברשימת התלמידות של שני בתי הספר מלמד שרובן ככולן נושאות שם משפחה המעיד לכאורה על מוצא ספרדי.

(ב) בנובמבר 2009 התלונן תושב מודיעין עילית לפני שר החינוך ומנכ"ל המשרד, ואחר כך גם לפני העירייה, על "הפליה על רקע גזעני במוסדות החינוך במודיעין עילית". המתלונן שטח את טענותיו, בין השאר בנוגע לאפליית תלמידות על רקע מוצאן העדתי, במועד מוקדם שהיה בו כדי לאפשר בירור מעמיק ונקיטת פעולות עוד לפני סיום לימודיה של בתו בבית הספר היסודי, ואף טרח להזכיר למשרד את עניינו שוב ושוב. נמצא כי העירייה לא הגיבה על טענותיו והמשרד לא קיבל החלטה בעניינו עד אוקטובר 2010. טיפולו של המשרד - ובייחוד טיפולה של ועדת הערר - בעניינו של המתלונן התאפיין בסחבת פסולה ובהתעלמות מחומרת הטענות ומדחיפות הטיפול בתלונתו.

## סיכום והמלצות

כל תלמידה ותלמיד במדינת ישראל, ראוי שבקשתם להתקבל לבית ספר תיבחן בהליך הוגן ושוויוני. קיומו של הליך כזה מותנה בראש ובראשונה בקיום שיטת מיון סדורה. בין בתי הספר במגזר החרדי יש הנהנים מביקוש רב של בנות והוריהן, ולכן יש תחרות על המקומות הפנויים בהם. ממצאי הביקורת העלו שהיו כשלים בביקוח של משרד החינוך על תהליכי הקבלה למוסדות החינוך המוכש"ר. בייחוד בולטת חולשת הביקוח של המשרד על מרכז החינוך העצמאי.

מכלול הממצאים שהועלו בדוח זה משמשים קרקע פורייה שבה עלולה לצמוח גם אפליה על רקע עדתי. מוסדות החינוך במגזר החרדי כמו גם מרכז החינוך העצמאי, ואף משרד החינוך רואים ב"מבחן התוצאה" - בתי ספר מגוונים מבחינה עדתית - הוכחה לאי-אפליה על רקע עדתי. אולם מבחן זה מטעה: עצם שיבוצן של בנות ממוצא ספרדי בבית ספר אינו מעיד על אי-אפליה שכן ייתכן שמיון הוגן ושוויוני היה מאפשר לבנות נוספות ממוצא זה להתקבל.

העדויות המצביעות על החשש לקיומה של אפליה על רקע עדתי בבתי הספר שבפיקוח המשרד היו גלויות למשרד, והיה עליו לבדוק היטב את הליכי הרישום והשיבוץ בבתי הספר. משרד החינוך לא קיים פעולת פיקוח ממשית אשר היה בה כדי להבטיח הליכי קבלה שוויוניים ולא עשה את הדרוש כדי למנוע אפליה. החה"ע פעל שלא על פי הכללים שקבע המשרד, אשר נועדו להבטיח מיון הוגן של מועמדות, ולא הקפיד לקיים הליכי קבלה בדרך שתמנע מראש אפשרות לאפליה בין תלמידות. הליך קבלה שאינו הוגן ושוויוני עלול לגרום למועמדת שנדחתה ולבני משפחתה לחוש עגמת נפש ותחושת כישלון ואף לעורר אי-אמון ברשויות השלטון ובתקינות פעולתן.

על הנהלת משרד החינוך להנהיג שינוי של ממש בפיקוח של המשרד על רישום תלמידות לבתי ספר במגזר החרדי ועל שיבוצן. הפעולות העיקריות שעליה לעשות הן אלה: לקבוע כללים ברורים להליכים אלה ולפרסם אותם בציבור; להתאים את תפקידי המפקחים מטעם המשרד למציאות הייחודית במוסדות החינוך במגזר החרדי ולדאוג שהם יוטמעו בקרב המפקחים; להגביר את נוכחות המפקחים במוסדות החינוך; לקבל מהנהלת האגף דיווחים תקופתיים על יישום השינויים הנדרשים בהליכי הקבלה לבתי הספר.

המשימות בתחום שבו עוסק דוח זה נרחבות ומורכבות, ועל כן יש לוודא שהמענה הארגוני שנותנת הנהלת משרד החינוך לטיפול בנושא זה הוא מספיק. בראש ובראשונה מוטל על הנהלת המשרד לוודא שעובדי המשרד והנהלת החה"ע פועלים בנחישות ובנמרצות כדי לעקור מהשורש כל אפליה או חשש לאפליה על רקע עדתי.

## **התקשרות עם החברה למתנ"סים מרכזים קהילתיים בישראל בע"מ לשם מתן שירותים לנוער מנותק**

מינהל חברה ונוער (להלן - המינהל) במשרד החינוך (להלן - המשרד) אחראי למתן שירותי חינוך והשכלה לנוער מנותק. בראש המינהל עומד מר יוסי לוי (להלן - מנהל המינהל). האגף לקידום נוער במינהל (להלן - האגף) אחראי להפעלת תכנית "השלמת יסוד לימודי השלמה" (להלן - תכנית היל"ה או התכנית) שבמסגרתה ניתנים לבני נוער מנותקים שירותי חינוך, טיפול והשלמת השכלה שנועדו בין השאר לשלבם מחדש במסגרות החינוך הפורמליות ובמסגרות החברתיות הנורמטיביות של בני גילם ולאפשר להם לממש את יכולותיהם האישיות. בשנת הלימודים התש"ע (ספטמבר 2009 - אוגוסט 2010) כללה התכנית כ-6,050 בני נוער מנותקים, בכל רחבי הארץ, ותקציבה היה כ-77 מיליון ש"ח.

מאז שנת 2000 מפעיל המינהל את תכנית היל"ה באמצעות "החברה למתנ"סים מרכזים קהילתיים בישראל בע"מ (חל"צ)" (להלן - החברה למתנ"סים או החברה) שהיא חברה ממשלתית וגוף המבוקר בידי מבקר המדינה. החל באוקטובר 2008 משמש מר איתן מזרחי מנכ"ל החברה. החל בשנת 2000 התקשר המשרד גם עם חברה א', שתפקידה בין השאר לקיים בקרה על החברה למתנ"סים שמפעילה את תכנית היל"ה.

### **פעולות הביקורת**

בחודשים פברואר-אוגוסט 2010 בדק משרד מבקר המדינה את ההתקשרות של המשרד עם החברה למתנ"סים לשם מתן שירותים לנוער מנותק ואת ההתקשרות עם חברה א'. הבדיקה נעשתה במינהל ובמחוזות תל אביב וירושלים של המשרד. בדיקות השלמה נעשו בחברה למתנ"סים. בביקורת נבדקו בעיקר: הכנת המכרז להפעלת שירותי חינוך והשכלה לנוער מנותק שפורסם במאי 2009; הפעלת קורסים בידי החברה למתנ"סים; הבקרה שערך המשרד על ההתקשרות עם החברה למתנ"סים באמצעות חברה א'; הפעלת אתרי לומדות.

### **עיקרי הממצאים**

#### **הכנת המכרז הפומבי להפעלת שירותי חינוך והשכלה לנוער מנותק**

1. המכרז הציבורי מושתת על שני עקרונות יסוד: הגשמת המטרה הציבורית של שמירה על עקרון השוויון וטוהר המידות על ידי מתן הזדמנות שווה לכל המציעים; השאיפה לנהוג ביעילות ובחיסכון בכספי הציבור על ידי השגת מרב היתרונות למזמין

באמצעות מנגנון התחרות. בפסיקת בתי המשפט<sup>1</sup> הודגשה גם חשיבות השמירה על דיני המכרזים כדי למנוע פגיעה באמון הציבור ברשויות המדינה. איסור עקרוני חל על כל קשר או מגע בין מפרסם המכרז לבין מי מהמשתתפים הפוטנציאליים, כבר החל בשלב הכנת המכרז, ואין לכך כל קשר לשאלה אם הופר השוויון הלכה למעשה אם לאו.

במאי 2009 פרסם המשרד מכרז פומבי להפעלת שירותי חינוך והשכלה לנוער מנותק (להלן - מכרז היל"ה 2009). למכרז זה הוגשו ארבע הצעות, וביניהן הצעתה של החברה למתנ"סים. באוגוסט 2009 החליטה ועדת המכרזים לבחור בחברה כזוכה במכרז. יצוין כי המכרז הוא נספח לחוזה ההתקשרות שבין החברה למשרד ומהווה חלק בלתי נפרד ממנו. ממצאי הביקורת העלו תמונה מדאיגה בדבר קיום קשר משמעותי בין מינהל חברה ונוער לבין החברה למתנ"סים, בכל הנוגע לשיתוף החברה בהכנת מכרז היל"ה 2009, עד כדי טשטוש הגבולות שבין המשרד כמזמין השירות ועורך המכרז לבין החברה שידוע היה שתהא מציעה במכרז.

2. נמצא כי החל בנובמבר 2008 ועד סוף מרס 2009 קיבל האגף מהחברה למתנ"סים המלצות לגבי נוסח מכרז היל"ה 2009 במסגרת מסכת התייעצויות רציפה וכוללת ביניהם על נוסח המכרז.

עוד הועלה שהיה קשר ישיר בין המלצות החברה לבין השינויים במכרז שביקש לעשות האגף לקידום נוער, וחלק מהשינויים הללו אף מצאו ביטוי בנוסח המכרז שפורסם. החברה התערבה באופן גס בהליכי הכנת המכרז, ועובדי המינהל אפשרו לה לעשות זאת. החברה הייתה במצב של ניגוד עניינים, שכן בהיותה קבלן מבצע ומציע במכרז היא עלולה להעלות הצעות שיש בהן כדי לעצב את התכנית ואת תנאי המכרז על פי האינטרסים שלה. חלק מהשינויים שנעשו גרמו להגבהת מחסומי הכניסה הניצבים בפני מציעים בכוח במכרז. עצם קיומם של דיונים והעברת מידע בין החברה למתנ"סים לבין המינהל פגעו בשוויון שבינה לבין מציעים אחרים ובחזות השוויון במכרז. יש בפעולות הללו כדי לערער את אמון הציבור בניהול המשרד את מכרזיו בהגינות ובשוויון.

3. במכרז היל"ה 2009 נקבע כי המשרד יענה על שאלות המציעים רק במסגרת מפגש קבלנים. ואולם, נמצא שגם לאחר פרסום המכרז המשיכו עובדי המינהל לקיים דו-שיח עם עובדי החברה למתנ"סים על נוסח המכרז. לרשות החברה עמד נתיב ישיר ובלעדי להצגת שאלות והצעות ולקבלת מידע מהיחידה המקצועית במשרד, וזו השיבה לה שלא בהליך שקבע המשרד.

### הפעלת קורסים לרכישת מיומנויות בתכנית היל"ה

1. במסגרת תכנית היל"ה נדרשה החברה למתנ"סים להפעיל קורסים לבני נוער לשם רכישת מיומנויות השכלתיות, מקצועיות-תעסוקתיות וחברתיות (להלן - קורסי מיומנויות). במכרז היל"ה 2009 נקבע כי המשרד ישלם לקבלן תמורת ביצוע הקורסים על פי תפוקות: המציע נדרש לנקוב בעלות לשעה, על כל רכיביה, עבור ארגון הקורס וביצועו ולהפעיל כ-44,000 שעות של קורסים. החברה למתנ"סים הציעה במכרז מחיר

1 ע"מ 1966/02 המועצה המקומית מגאר נ' ג'מאל אבראהים, פ"ד נו (3) 510,505; ע"מ 5853/05 אהים כאלדי בע"מ נ' רכבת ישראל בע"מ ואח' (פורסם בתקדין).



של 125 ש"ח לשעת פעילות (כולל 5 ש"ח לתקורה), ושלושת המציעים האחרים הציעו מחירים הנעים מ-179 ש"ח ל-197 ש"ח.

נמצא שההתחשבות בין המשרד לבין החברה למתנ"סים לא נעשתה על פי תנאי המכרז והחווה שביניהם: החברה סיכמה את סך העלויות של קורס מיומנות, את הסכום חילקה ב-120 ש"ח (המחיר שאותו הציעה במכרז, בניכוי התקורה) ועל המנה שהתקבלה דיווחה למשרד כמספר שעות הפעילות של קורס המיומנות, ללא קשר למספר שעות המיומנות שבוצעו הלכה למעשה. כל זאת בידיעתו ובאישורו של המינהל.

בתקנות חובת המכרזים נקבע כי אחד מתפקידיה של ועדת המכרזים הוא "לאשר שינוי מהותי בתנאי חוזה שנכרת בעקבות מכרז". המינהל לא מסר לוועדת המכרזים על כוונתו לשנות את שיטת התשלום לחברה למתנ"סים בגין קורסי מיומנויות ולא ביקש את אישורה לכך. בכך פעל המינהל בניגוד לתקנות חובת המכרזים ולתנאי המכרז.

2. מספר השעות שציינה החברה בחשבונות שהגישה לתשלום היה גדול יותר ממספר השעות האמתי. על פי אומדן שערך משרד מבקר המדינה, אפשר להעריך שדיווחי היתר של החברה בשנת הלימודים התשי"ע על קורסי המיומנויות הסתכמו בסך הכול בכ-13,400 שעות ששוויין כ-1.7 מיליון ש"ח. המינהל כשל הלכה למעשה בטיפולו בקורסי המיומנויות ובפעולות הבקרה עליהם.

3. לא נמצא שוועדת המכרזים פקפקה באפשרות לקיים קורסי השתלמויות במחיר שאותו הציעה החברה, והוועדה קיבלה את הצעתה. המחיר הנמוך שהציעה החברה לשעת קורס הקנה יתרון לחברה על פני מתחריה. עם זאת בפועל היא קיבלה תשלום גבוה יותר מהמשרד, המכסה את עלויותיה לקיום הקורסים. כל זאת נעשה בידיעתו ובאישורו של המינהל.

### חשש מניגוד עניינים בבקרה על תכנית היל"ה

1. במסגרת קורסי המיומנויות מפעילה החברה למתנ"סים גם קורס לרכישת מיומנויות מחשב ICDL<sup>2</sup>, שהוא בעל תקן בינלאומי. חלק מעלות הקורס משלמת החברה לקבלן שלה המלמד את בני הנוער, וחלק נוסף לקבלן אחר שלה שהוא בעל הזיכיון הבלעדי בישראל לתקן ICDL עבור עריכת בחינות ההסמכה והנפקת תעודות למסיימי הקורס. נמצא כי הזכיינית הבלעדית של תקן ICDL בישראל היא חברה א', המשמשת מאז שנת 2000 גם קבלן של המשרד לצורך ביצוע בקרה על פעילות החברה למתנ"סים בתכנית היל"ה. בין היתר נדרשת חברה א' לבדוק את מהימנות החשבונות שמגישה החברה למתנ"סים למשרד לתשלום.

כאשר פרסם המשרד מכרז ביולי 2008, שבו זכתה שוב חברה א', ידעו מינהל חברה ונוער והחברה למתנ"סים שקיים חשש מהימצאותה של חברה א' במצב של ניגוד עניינים בין היותה קבלן של המשרד המבקר את התכנית, על הקורסים שבה, לבין היותה קבלן של החברה למתנ"סים. למרות זאת לא יידע בכך המינהל את ועדת

2 קורס לרכישת מיומנויות מחשב ICDL - International Computer Driving License. תעודת ההסמכה ל-ICDL משמשת אישור לשליטה במושגים בסיסיים בתחום המחשב וליכולת להשתמש במחשב אישי ובתוכנות שימושיות.

המכרזים במשרד. המשרד פעל בניגוד לעקרון האיסור על ניגוד עניינים, ואף בניגוד לכלל שהוא עצמו קבע במכרז.

2. נמצא כי לגבי קורסי ICDL לא שיקפו דיווחי החברה למתנ"סים למשרד את כל הנעשה בפועל: החברה דיווחה לו שהקבלן שקיים את הקורס הוא גם זה שסיפק לה את בחינות ההסמכה. היא לא ציינה שחברה א' ביצעה את העבודה עבורה, ובכך היה כדי למנוע מגורמי בקרה במשרד, שלא היו ערים למידע שבידי מינהל חברה ונוער, לגלות שחברה א' היא ספק של החברה למתנ"סים.

### **הפעלת אתרי לומדות**

המינהל סבור שהענקת אפשרות לבני הנוער בתכנית להשתמש באתרי לומדות היא חיונית, ולכן כלל זאת במכרז. החברה למתנ"סים לא סיפקה הרשאות לאתרי הלומדות כנדרש במשך שנת הלימודים התש"ע. המשרד ידע על כך, אך עד סוף שנת הלימודים לא קיזז תשלום מהחברה בגין אי-הספקת ההרשאות.

### **אישור משטרת ישראל להעסקת עובדים בתכנית היל"ה**

בשנת הלימודים התש"ע הועסקו בתכנית היל"ה מאות עובדים שהעסקתם טעונה אישור של משטרת ישראל על פי חוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסדות מסוימים, התשס"א-2001. אף על פי שמדובר בנושא רגיש בעל חשיבות עליונה, לא קיימה החברה למתנ"סים את חובותיה כנדרש במכרז ולא המציאה במשך שנת לימודים שלמה את אישור המשטרה, והמינהל לא תבע ממנה לפעול כנדרש.

### **סיכום והמלצות**

ממצאי דוח זה העלו ליקויים מהותיים וחמורים על פגיעה בשוויון ההזדמנויות שיש להעניק לכל אחד מהמציעים ועל חשש מפגיעה באמון הציבור. חלק מן הליקויים מעידים על חריגה גסה מכללי המכרזים בכלל ומהוראות המכרז שפרסם המשרד בפרט. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שעובדי מינהל חברה ונוער, אשר ניהלו את הפרויקט על מכרזיו באמצעות התקשרות עם קבלנים בהיקף של עשרות מיליוני ש"ח בשנה, פעלו בניגוד לדיני המכרזים. גם עובדי החברה למתנ"סים פעלו בניגוד לדיני המכרזים.

לנוכח חומרת ממצאי הביקורת, על מנכ"ל המשרד לנקוט את הפעולות הנדרשות לתיקון הליקויים בעבודת המשרד בהיבט של התקשרות עם החברה למתנ"סים וגם בהיבט הנרחב יותר של כלל ההתקשרויות של המשרד. עליו לוודא שעובדי המשרד העוסקים בהתקשרויות יפעלו כמתחייב מדיני המכרזים ולא יחרגו מהם. עליו גם לקבוע כללי התנהגות מפורטים וברורים בנוגע ליחסים שבין עובדי המשרד לבין עובדי הקבלנים, לרבות הכנת מכרזים וקבלת מידע מהם. על מנכ"ל החברה למתנ"סים לוודא כי החברה תמלא את מלוא התחייבויותיה כנדרש ממנה במכרז ולהבטיח שעובדיה לא יתערבו בהכנת מכרזים שבהם היא מתעתדת להשתתף.

על מנכ"ל המשרד גם לוודא שהחברה למתנ"סים ממלאת את דרישות המשרד כפי שמופיעות במכרז בנוגע לקורסי המיומנויות ולאיכותם. על המשרד לקבוע אמות מידה ברורות לתשלום שכר למדריכים המלווים את הקורסים ולוודא שהן ייושמו. על המינהל ועל החברה לוודא שלכל עובד עם בני נוער בתכנית היל"ה יש אישור של משטרת ישראל, כנדרש בחוק.

על פי תנאי המכרז, תקופת ההתקשרות הראשונה עם החברה היא לשלוש שנים, אלא אם כן החליטה ועדת המכרזים על תקופה קצרה יותר. על מנכ"ל המשרד מוטל לפעול על פי עמדת היועצת המשפטית של המשרד ולכנס ועדת מכרזים אשר תבחן את המשמעויות ואת ההשלכות המשפטיות של ממצאי הביקורת, אשר מעלים חשש שהחברה למתנ"סים זכתה במכרז היל"ה 2009 בתהליך שנפל בו פגם מהותי. על המשרד לשקול, לנוכח נסיבות העניין, אם לקצר את ההסכם עם החברה ולערוך מכרז חדש אגב הקפדה על העקרונות המחייבים שנקבעו בדיון.



## סיוע כספי של משרד החינוך לסטודנטים ולתלמידים

משרד החינוך (להלן - המשרד) מעניק סיוע כספי לתלמידים במוסדות חינוך ולסטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה, באמצעות מענקים והלוואות. מטרת הסיוע לתלמידים היא להקל על הוריהם את מימון ההוצאות על חינוך, כמו רכישת אביזרי לימוד ומימון טיולים. הסיוע לסטודנטים נועד להקל עליהם את מימון שכר הלימוד.

בשנת 2009 העניק המשרד מתקציבו סיוע לתלמידים בסכום כולל של כ-66 מיליון ש"ח וסיוע לסטודנטים בסכום של כ-49 מיליון ש"ח, ובסך הכול 115 מיליון ש"ח. את אפיקי הסיוע ניהלו בעיקר מינהל הכשרה ופיתוח מקצועי לעובדי הוראה (להלן - המינהל להכשרה), והמינהל לכוח אדם בהוראה, תיאום ובקרה (להלן - מינהל כא"ב).

### פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-יולי 2010 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא סיוע כספי של משרד החינוך לתלמידים ולסטודנטים. הביקורת נעשתה בעיקר במינהל להכשרה, במינהל כא"ב ובמינהל הפדגוגי במשרד. בדיקות השלמה נעשו באגף החשב הכללי (להלן - החשכ"ל) שבמשרד האוצר.

### עיקרי הממצאים

#### סיוע כספי לסטודנטים

האגף להכשרת עובדי הוראה שבמינהל להכשרה (להלן - האגף להכשרת עו"ה) מעניק מלגות וכן הלוואות שבתנאים מסוימים אפשר להסבן למענק (להלן - הלוואות מותנות) לסטודנטים במכללות להכשרת עובדי הוראה, אשר עומדים בכמה דרישות סף. סטודנט שקיבל הלוואה מותנית רשאי לבקש מהמשרד להסב אותה למענק בתנאי שלמד באופן סדיר וברציפות בתכנית לימודים מלאה<sup>1</sup> ועבד בהוראה לאחר סיום לימודיו במשך שנה כנגד כל שנה שבה קיבל הלוואה מותנית. אגף בכיר לכוח אדם בהוראה במינהל כא"ב (להלן - אגף כא"ב), אחראי לטיפול בהלוואות המותנות החל בשלב שלקראת מועד פירעון. במשך שנים חתם החשכ"ל על הסכמים עם בנקים לשם מתן ההלוואות לסטודנטים.

1. במשך כשני עשורים נצברים חובות לאוצר המדינה בשל טיפול לקוי של משרד החינוך ושל אגף החשכ"ל בהלוואות מותנות לסטודנטים להוראה, וביוני 2010 הם הסתכמו בכ-110 מיליון ש"ח. נמצא כי לווים רבים שנטלו הלוואה מהבנק הבינלאומי

1 במשך שלוש שנים לתואר מורה בכיר (תכנית במכללה שאינה מעניקה תואר אקדמי) או במשך ארבע שנים לתואר אקדמי ראשון (B.Ed).

הראשון בע"מ<sup>2</sup> בשנים 2005-2007 לא פנו למשרד בתום לימודיהם, וכי המשרד לא החליט אם עליהם להחזירה אם לאו. מאחר שהמשרד לא נתן לבנק הוראות בנוגע ללווים אלה, נבצר מהבנק לפעול, ועקב כך שיעור ההלוואות שהמשרד לא החליט אם יש לגבותן או להסבן למענק הלך וגדל עם השנים, וכפועל יוצא תפחו החובות משנה לשנה. אף על פי כן, בהסכם החדש שחתמה הממשלה עם בנק דיסקונט לישראל בע"מ באוגוסט 2007 לא נקבע במפורש אילו צעדים על הבנק לנקוט בעניינם של לווים שלא פנו למשרד בתום לימודיהם.

2. אגף החשכ"ל היה ער לכך שחלק מההלוואות לא נפרעו והטיפול בהן נדחה משנה לשנה. אף על פי כן, במשך שנים רבות לא השכילו אגף החשכ"ל ומשרד החינוך להשלים את קביעתם של הליכים לאיתור הלווים ולבקרה בעניינם שיאפשרו לטפל באופן רציף בהלוואות בהתאם למתווה שגובש בהסכמים עם הבנקים. רק 20 שנה ויותר לאחר מועד הפירעון של חלק מן ההלוואות החל המשרד בבדיקות מקיפות לאיתור הלווים, אולם הוא איתר רק חלק קטן מהם והסב את ההלוואות שקיבלו למענק.

3. מנהל המינהל לכא"ב מסר לנציגי משרד מבקר המדינה ביולי 2010 כי אגף כא"ב לא הביא לידיעתו את בעיית החובות שהצטברו, ולמותר לציין כי הוא לא דיווח עליה למנכ"ל המשרד.

4. אף שהיו בידי המשרד די נתונים שאפשר ללמוד מהם אם הלווה זכאי להסבת ההלוואה למענק, גם אם הלווה לא פנה אליו בנוגע להלוואה, נהג המשרד לדחות מדי שנה במשך כמה שנים את פירעון של חלק ניכר מהלוואות המותנות אשר לא ניתן פטור מהחזריהן, לעתים באמצעות דחייה אוטומטית בלי לבדוק אם יש לגבות את ההלוואות; חלק מאותן דחיות ניתנו מדי שנה במשך שמונה שנים. משום כך נבצר מהבנק לגבות חלק מהחובות.

5. שלבי טיפולו האחרונים של האגף להכשרת עו"ה בהלוואות מותנות הם הנפקת אישורי זכאות לסטודנטים וקבלת מידע מהבנק על סכומי ההלוואות שניתנו. התברר כי שום יחידה במשרד אינה אחראית לטפל בהלוואות המותנות משלב זה ועד מועד הפירעון המצופה של ההלוואה, שעה שהלווה כבר אמור לשמש עובד הוראה. פרק זמן זה אורך כארבע עד חמש שנים, ובמהלכו ייתכנו שינויים שמצריכים טיפול מדי בהלוואה, למשל הקדמת מועד הפירעון. האחראיות לטיפול בהלוואות, לקראת מועד הפירעון המצופה, מוטלת על אגף כא"ב, המוסמך להחליט אם להסב הלוואות למענק.

נמצא כי תחומי האחריות וחלוקת העבודה בין האגף להכשרת עו"ה ובין אגף כא"ב לא הוגדרו בנוהל; לא נקבעו פרטי המשימות המוטלות על כל אחד מהאגפים; ולא נקבע אופן ביצוע הפעולות המחייבות שיתוף פעולה ביניהם. ממצאי הביקורת מלמדים הן על היעדר טיפול רציף של יחידות המשרד האחראיות לנושא, והן על תיאום מועט בין שני האגפים האחראים לכך. למשל, בתקופת הלימודים של הסטודנט אין לאגף כא"ב מידע על המשך לימודיו כאמור, אף שמידע זה עשוי להשפיע על מועד הפירעון בפועל. בהיעדר מידע כזה, אגף כא"ב פועל לעתים באיחור: הוא ממתין למועד הפירעון המצופה של ההלוואה גם במקרים שבהם יש לפעול לפירעון מוקדם שלה.

2 מסוף שנת 1996 עד יולי 2007 היו לחשכ"ל הסכמים עם בנק זה.

דרכי העבודה של משרד החינוך המתוארות בפרק זה מלמדות על כשל יסודי בטיפולו בנושא, שכן בפועל זרועו האחת לא הצליחה במשך שנים לגבות חלק ניכר מהחובות שנדרשה לגבות על פי נוהלי המשרד, ואילו זרועו השנייה המשיכה לתת הלוואות מותנות בלא שהופקו לקחים בנושא ובלא שנעשו שינויים בסדרי העבודה שנועדו להבטיח שיפור בגביית החובות.

6. המינהל להכשרה הפעיל תכניות שונות שבמסגרתן העניק בכל שנה אלפי הלוואות מותנות ומלגות לסטודנטים להוראה, ומפעם לפעם סיים תכנית אחת והחל בתכנית אחרת, בלי שהיו בידיו די נתונים על מידת העמידה ביעדי התכנית שהסתיימה ובלו שבחן את האפקטיביות של התכניות השונות.

### סיוע כספי לתלמידים

המשרד מסייע לקבוצות של תלמידים ולמשפחותיהם במימון הוצאותיהם על חינוך. 95% מסכומי המלגות שחילק המשרד לבתי ספר בשנת 2009 ניתנו לתלמידים לשם סיוע בקניית אביזרי לימוד ובתשלום עבור טיולים. את מרבית המלגות חילק האגף לשירות לאומי, תיאום ובקרה (להלן - האגף לשי"ל), הפועל במינהל כא"ב.

את הכללים לחלוקת המלגות עיגן המשרד בחוזרי מנכ"ל - חוזר מספטמבר 2007 וחוזר שחל מנובמבר 2009 (להלן - חוזר המלגות)<sup>3</sup>. חוזר המלגות קובע בין השאר כי ההקצאה של המלגות לבתי הספר תיעשה על פי אמות מידה חברתיות-כלכליות; וכי מאחר שאי-אפשר לסייע באמצעות המלגות לכלל התלמידים הזקוקים להן, יש לאתר את הזקוקים להן ביותר ולסייע להם, ולו חלקית.

1. חוזר המלגות אינו מבהיר באופן חד-משמעי מיהם בתי הספר שתלמידיהם זכאים למלגות. נמצא שהמשרד הקצה כספים למלגות לבתי ספר יסודיים בחינוך הרשמי ובחינוך המוכר שאינו רשמי (להלן - מוכש"ר); ההקצאה למוסדות חינוך מוכש"ר לא הייתה שוויונית - כמעט כל בתי הספר שבבעלות מרכז החינוך העצמאי<sup>4</sup> קיבלו הקצאה, לעומת פחות מ-2% מבתי הספר שבבעלות מרכז מעיין החינוך התורני בארץ ישראל וכ-30% מבתי הספר שבבעלות אחרת. הקצאת תקציבי המלגות לבתי הספר בחינוך המוכש"ר שיקפה מדיניות של איפה ואיפה.

2. ביולי 2006 חתם המשרד, באמצעות מינהל כא"ב, על חוזה עם חברה בע"מ (להלן - הקבלן) לשם "הפעלת מערך תשלומי מלגות ופרסים לתלמידים וסטודנטים". את המידע על פעילותם של בתי הספר בכל הנוגע לחלוקת מלגות קיבל המשרד מהקבלן, אשר עשה בקרה בנושא.

3 נוסח החוזרים בעניינים שיפורטו להלן זהה.

4 בסעיף 3א בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, נקבעו הכללים לתמיכה במוסדות ציבור. בחוק נקבע כי האמור בסעיף זה לא יחול על תמיכה בשני תאגידים שמפעילים בתי ספר במגזר החרדי: תאגיד "מרכז החינוך העצמאי לתלמודי תורה ובתי ספר בית יעקב בארץ ישראל" (להלן - מרכז החינוך העצמאי) ותאגיד "מרכז מעיין החינוך התורני בארץ ישראל" (להלן - מרכז מעיין החינוך התורני); תאגידים אלה יתקצבו מתקציב משרד החינוך למטרות חינוך בלבד, לפי אמות מידה שוות לשני התאגידים ועל פי אמות מידה ענייניות, אחידות ושוויוניות כמו לכלל ילדי ישראל.

משרד מבקר המדינה בדק את מסמכי האגף לש"ל ובדק בדיקה מדגמית את טופסי הבקרה של הקבלן. הממצאים שהועלו בעניין זה מלמדים על ליקויים בהליכי התייעוד וקבלת החלטות של ועדות המלגות שפעלו בבתי הספר שנבדקו וכן על אי-עמידה בכללים שנקבעו בחוזר המלגות: ההחלטות בדבר מתן מלגות שקיבלו רוב הוועדות לא התבססו על אמות מידה; החלטותיהן של כל הוועדות התקבלו בלא שנקבעו משקלות לאמות המידה השונות; החלטות רבות לא היו מנומקות ולפיכך לא ניתן היה לדעת על מה התבססו; חלק מהנימוקים להחלטות לא התייחסו לאמות המידה שקבע המשרד.

3. כספי המלגות נועדו לסייע להורים לממן הוצאות חינוך שונות, שהם אמורים לשלם כבר בתחילת שנת הלימודים. התברר כי את הכספים למימון המלגות לטיולים בשנות הלימודים התשס"ח (2007-2008)<sup>5</sup> והתשס"ט (2008-2009) העביר המשרד לבתי הספר רק בתחילתה של שנת הלימודים הבאה - התשס"ט והתש"ע (2009-2010), בהתאמה. כאשר המשרד מעביר כספי מלגות באיחור, למשל לשם סיוע במימון טיולים, נדרש לעתים בית הספר לממן את ההוצאה מכספו עד שיתקבלו כספי המלגות. עול זה אינו מתחלק באופן שוויוני בין בתי הספר: הוא כבד יותר ככל שגדל שיעור התלמידים שזקוקים למלגה משום שהוריהם מתקשים לממן הוצאות על חינוך.

### פרסום מידע על אפיקי הסיוע לתלמידים ולסטודנטים

על פי חוק מירשם מילגות, התשל"ז-1976, נדרש המשרד לפרסם ברבים מידע על קרנות המעניקות מלגות, בין באמצעות מענק ובין באמצעות הלוואה, לתלמידים בכיתה ז' ואילך, וכן פרטים על הדרך לקבלתן; מדריך עדכני יוכן בכל שנה ויפורסם באינטרנט. לתפקיד רשם המלגות מונה סמנכ"ל ומנהל המינהל לכא"ב.

נמצא כי באתר האינטרנט של רשם המלגות (המעודכן למרס וליוני 2010) היה מידע רק על קרן אחת לסיוע לסטודנטים שהמשרד מפעיל - מלגות לסיוע בשכר לימוד לסטודנטים מהמגזר הבודואי. שאר אפיקי הסיוע של המשרד לסטודנטים ולתלמידים שנזכרו בדוח זה לא נכללו ברשימה שפרסם רשם המלגות, כגון: מלגות והלוואות מותנות לסטודנטים במכללות להכשרת עובדי הוראה ומלגות לרכישת אביזרי לימוד ולתשלום על טיולים.

### סיכום והמלצות

1. על החשכ"ל ומנכ"ל משרד החינוך להיכנס לאלתר לעובי הקורה ולבחון את הנתונים על החובות שנצברו ואת הכשלים שנמצאו בטיפול בהלוואות המותנות. על מנכ"ל משרד החינוך לדאוג שיגובש מאגר מידע בדוק ומוסכם בנושא ההלוואות המותנות שניתנו; שייקבעו כללים ברורים בנוגע לאפשרות לדחות את מועד פירעונה של הלוואה מותנית; וייבדק באיזו מידה הושגו יעדי פרויקט ההלוואות המותנות.

5 שנת הלימודים בגנים ובבתי הספר מתחילה בספטמבר ומסתיימת באוגוסט; שנת הלימודים האקדמית מתחילה באוקטובר ומסתיימת בספטמבר.



אם הנהלת המשרד בוחרת להפקיד את הטיפול בהלוואות המותנות בידיהם של שני מינהלים שונים, עליה להסדיר את התיאום בין שני הגופים באופן שיבטיח טיפול סדור ושוטף בהלוואה. עליה גם להורות לגורמים המופקדים על הנושא לדווח לה על קשיים בטיפול בהלוואות, על פעולות שנעשות לצמצום החובות שנצברו ועל תוצאותיהן.

2. על המשרד לבחון ביסודיות את סוגיית המוסדות הזכאים למלגות לתלמידים ולקבוע מדיניות בנוגע לחלוקת כספי המלגות בין המגזרים השונים. על מינהל כא"ב לפעול לריכוז כל המידע מהוועדות שבבתי הספר, לאתר את בתי הספר שמחלקים מלגות שלא על פי אמות מידה וללא נימוקים סבירים ולפעול לתיקון הליקויים. עליו גם להבטיח כי סכומי המלגות ייקבעו על פי אמות מידה ברורות, וכי הנימוקים לקבלת ההחלטות יתועדו כראוי. עליו גם לבחון את איכות הבקרה שהוא מקיים על חלוקת המלגות באמצעות הקבלן. כל אלה נדרשים כדי להבטיח שייעשה שימוש מיטבי בתקציב המוגבל המיועד למלגות.



## מסעות תלמידי תיכון לפולין

מערכת החינוך בישראל רואה חובה לעצמה להנחיל לתלמידיה את המשמעויות ההיסטוריות, המוסריות והחינוכיות של גורל העם היהודי בשואה. לכן משרד החינוך (להלן - המשרד) מעודד תלמידים ומסייע להם לפקוד את שרידי הקהילות היהודיות ואת אתרי מחנות ההשמדה בפולין. המסע לפולין החל בשנת 1988 בהשתתפות 200 תלמידים, ובמהלך השנים גדל מספרם עד כ-25,000 בכל שנה. ההוצאה הכספית הכוללת למסע הייתה בשנת 2009 כ-162 מליון ש"ח; בחלק הארי שלה נשאו הורי התלמידים.

בשנים 1988-1990 הגדירה ועדה שהקים המשרד (ועדת פולין) את מטרות המסע וקבעה את תכנית ההכנה למלווים ולתלמידים, ובשנת 2003 הקים המשרד את "מינהלת פולין" (להלן - מינהלת פולין או המינהלה) העוסקת בצד הארגוני של המשלחות. המשרד מארגן משלחות מטעמו (להלן - משלחות ממלכתיות) והן כ-20% מכלל המשלחות, ומאפשר לבתי ספר לארגן בעצמם משלחות (להלן - משלחות עצמאיות) והן כ-80% מכלל המשלחות. במרוצת השנים הוציא המשרד הנחיות בכל הקשור לארגון המסע והן רוכזו בחוזרי מנכ"ל המשרד.

### פעולות ביקורת

בחודשים אפריל עד יולי 2010 בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול של המשרד במסעות תלמידי תיכון לפולין. בין היתר, נבדק אם המשרד בחן את המטרות הפדגוגיות של המסע ועדכן במשך השנים שהוא מתקיים; פיקוח המשרד על התנהלותם; אפיון המשלחות לפי פרמטרים חברתיים-כלכליים. הבדיקה נעשתה במינהל חברה ונוער (להלן - המינהל) ובמינהלת פולין. בדיקות השלמה נערכו ביחידות שונות במשרד: בשירות הפסיכולוגי החינוכי (שפ"י), באגף הביטחון, באגף המפקחים המרכזים ובלשכת המדען הראשי.

### עיקרי הממצאים

#### הפן הפדגוגי

1. מאז הגדירה ועדת פולין את מטרות המסע חלפו שני עשורים. בפרק זמן זה חלו תמורות רבות הן באירופה והן בחברה הישראלית, ואולם המשרד לא שב ובחן את מטרות המסע.
2. מאז החלו המסעות המשרד לא בדק עניינים רבים הנוגעים אליהם כגון השפעתם על משתתפיו, הערך המוסף שלהם, מידת ההשגה של מטרותיהם, שינוי עמדות של בני נוער בעקבות המסעות והימנעות בני נוער רבים מליטול בו חלק. רק בסוף שנת 2007 החל המשרד במחקר שמטרתו לבחון סוגיות אלה, והמחקר אמור להיות מוכן בסוף דצמבר 2010.

3. מאז החלו המסעות מתקיים בחברה הישראלית דיון ציבורי בעניינם שבמסגרתו עולות שאלות מהותיות לגבי נחיצותו. למתנגדים ולתומכים טיעונים אידיאולוגיים, חינוכיים, ערכיים, מוסריים וכלכליים. סוגיות אלה לא נידונו בדיון מעמיק בהנהלת משרד החינוך, ובמשך השנים היא לא גיבשה מדיניות בעניינן.
4. מן ההתחלה התקיימו המסעות בעיקר לפולין, ומסוף שנת 2004 המשרד אינו מאפשר ביקור במדינות נוספות. השאלה מדוע המסעות מתקיימים דווקא לפולין ולא לגרמניה או למדינות אחרות שגם על אדמתן התרחשה השואה צפה ועלתה פעמים רבות. הגבלת המסעות לפולין בלבד עוררה לא אחת הסתייגויות, ולמשרד היו הצעות למסעות למדינות אחרות. חרף זאת לא בחן המשרד אפשרות לקיום מסעות ליעדים אחרים.
5. תלמידים המשתתפים במסע מחויבים בהכנה לקראתו, ורוב בתי הספר מסתייעים לשם כך במכוני השואה. המשרד אינו בודק ומוודא שהתכניות של המכונים אכן מופעלות ככתבן וכלשונו, ואין מפקחים מטעמו המקיימים ביקורת בשלבי ההכנה כדי לוודא שהמכונים פועלים בהתאם להמלצותיו הפדגוגיות.
6. לדעת המשרד, השיבה הביתה היא שלב חשוב במסע. אף על פי כן הוא הזניח פן זה של המסע.
7. המשרד לא הכין לנשארם בארץ תכניות שיקלו על גישור הפערים בין התלמידים שהשתתפו במסע לבין אלה שלא נטלו בו חלק.

### הפן המינהלי

1. למינהלת פולין שני תפקידים עיקריים: איסוף מידע וריכוזו ומתן שירותים למשלחות הממלכתיות והעצמאיות. המשרד לא הנחה את המינהלה לאגור את הנתונים המועברים אליה מבתי הספר. כתוצאה מכך אין ביכולתו לעקוב אחר מפעל המסעות לפולין לאורך שנים ולקיים הערכה כוללת בעניינן.
2. המינהלה אינה אוספת נתונים על התשלומים הנגבים מהורי התלמידים במשלחות העצמאיות, שהן מרבית המשלחות, ואינה אוגרת בצורה מסודרת מידע על תשלומי ההורים במשלחות הממלכתיות. משום כך אין למשרד מידע מדויק על תשלומי ההורים.
3. הנתונים במאגר הממוחשב של המינהלה אינם בנויים לפי ההגדרות של האחראי לתקינה במינהל התקשוב ומערכות המידע שבמשרד. כתוצאה מכך קשה להשוות את הנתונים שבמאגר הממוחשב של המינהלה לנתוני מאגרים אחרים במשרד, ואי-אפשר לאפיין את המסעות ולנתחם לפי פרמטרים שונים.
4. ההוצאה הכספית הכוללת למסע בשנת 2009 הייתה כ-162 מליון ש"ח; כ-9% ממנה מימן המשרד מתקציבו. מנתוני תקציב המשרד עולה כי במשך שנים תקצב המשרד את המסע בחסר, לפיכך נדרשו מדי שנה תוספות תקציביות ניכרות. לפיכך אין בידי המשרד נתונים עדכניים על הוצאותיו במהלך השנה. למידע זה חשיבות רבה למנהלים ולמקבלי החלטות לקביעת מדיניות כוללת.

### מאפייני המשלחות בשנת 2009

1. המשלחות מגיעות רק ממחצית ממוסדות הלימוד בחטיבה העליונה - מהמגזר היהודי בפיקוח ממלכתי וממלכתי דתי. מאחר שהמשרד רואה עצמו מחויב להנחיל את משמעויות השואה במערכת החינוך כולה עליו לבחון אם שיעורי השתתפות אלה והתפלגותם עולים בקנה אחד עם מטרותיו.
2. בחינת נתוני בתי הספר במשלחות לפי מדד הטיפוח<sup>1</sup> העלתה כי יש מתאם חיובי בין רמת הטיפוח של בית ספר לבין השתתפותו במסע לפולין: כשני שלישים מן המשלחות הם בשליש העליון של קבוצות הטיפוח.
3. הסיבות לאי-השתתפות תלמידים במסע לפולין יכולות להיות כספיות, נפשיות או אידיאולוגיות, אי-מודעות לו או אי-כלילת ההשתתפות במסע בסדר העדיפות של התלמיד או של הוריו. המשרד לא בדק מהן הסיבות לאי-השתתפות תלמידים במסע ואין הוא יודע אם התשלום הוא החסם העיקרי לכך.
4. המשרד לא ריכז נתונים על משתתפי המשלחות ולא אפיין אותם כדי ללמוד אם קיים מתאם בין הסיבות לאי-השתתפות תלמידים במסע לבין המרכיבים במדד הטיפוח.

### סיכום והמלצות

כבר יותר משני עשורים מתקיימים בחסות משרד החינוך מסעות בני נוער לפולין, ומספר המשתתפים בהם הולך וגדל. מסעות אלה עוסקים בעיקר בחוויה הרגשית של מאורעות השואה על ידי סיורים באתרים שבהם התרחשה.

מטרות המסע ומסלוליו נקבעו כשהחלו בהם; לאחר מכן התעצם השיח הציבורי לגבי המסע ומסלוליו, אך תוכנו לא נדון בדיון מעמיק במשרד החינוך. על הנהלת משרד החינוך לבדוק אם מטרות המסע הושגו ולבחון אותן לאור התמורות הרבות שהתחוללו בחברה הישראלית ובאירופה. כמו כן מוטלת עליו החובה לבחון מחדש את אתרי המסע ומסלוליו ואת הדרך המיטבית להנחלת זיכרון השואה.

על המשרד להכין מסד נתונים ממוחשב עם כל המרכיבים הרלוונטיים למסעות, ומהם יוכל להפיק מידע שיסייע לו לאתר נקודות תורפה וכשלים הנוגעים להם, להסיק מסקנות ולתקן את הטעון תיקון.

חלק הארי של המסע ממומן בידי ההורים. תשלומים אלה האמירו מאוד בשנים האחרונות והם אינם שווים לכל נפש. על משרד החינוך לבדוק מהן הסיבות לאי-השתתפות תלמידים במסע ולדאוג ששיקולים כספיים לא ימנעו את השתתפותם בו.

1 "מדד הטיפוח" - הוא מדד שבנה המדען הראשי של המשרד בשנת 2006 כדי לסייע בהקצאת חלק מהמשאבים במערכת החינוך וכדי לסייע בניבוי הישגים לימודיים של תלמידים. במדד הטיפוח כמה מרכיבים.



## משרד החקלאות ופיתוח הכפר

---

### פעולות הביקורת

ביחידה לפיקוח על הצומח והחי נבדקו הכנת תכנית העבודה של היחידה ואופן יישומה, תפוקותיה של היחידה וסדרי ניהול כוח האדם.

באגף הדיג שבמשרד נבדקו הנושאים האלה: סדרי ניהול הדיג ושימור הדגה בכינרת ובים התיכון, יישום החלטת הממשלה להשבית את הדיג בכינרת, והפיקוח של השירותים הווטרינריים על גידול דגי מאכל. בירורים והשלמות נעשו גם ברשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים, במשרד הבריאות ובמשטרת ישראל.





## היבטים בפעולת היחידה לפיקוח על הצומח והחי

היחידה לפיקוח על הצומח והחי (להלן - יחידת הפיצו"ח או היחידה) הוקמה במשרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות או המשרד) בשנת 1994 על פי חוק יישום ההסכם בדבר רצועת עזה ואזור יריחו (הסדרים כלכליים והוראות שונות) (תיקוני חקיקה), התשנ"ה-1994 (להלן - חוק היישום). על היחידה לבצע פעולות פיקוח לאורך קו התפר למניעת הכנסת מוצרים חקלאיים שהוגדרו בחוק היישום, בעלי חיים ומוצרים מן החי מהרשות הפלסטינית (להלן - הרש"פ) לישראל לשם הגנה על בריאות הציבור ולמניעת הפצת מחלות בעלי חיים. פעולות שנוקטת היחידה למניעת הברחות הן, בין היתר, פיקוח במעברים בין ישראל לרש"פ על יבוא תוצרת חקלאית, ביצוע סיורים ממונעים לאורך קו התפר ועוד.

במהלך השנים הרחיב משרד החקלאות את סמכויות היחידה, והן כללו גם אכיפה בתחום הווטרינרי ובתחום הגנת הצומח, פיקוח מטעם מועצות הייצור ועוד. פקחי היחידה הוסמכו גם למפקחים מטעם משרד הבריאות, ומתפקידם לפקח על תוצרת הבשר והדגים בישראל ועל הובלת ביצים וסימונן. בכל שנה הסמיך השר לביטחון פנים את מפקחי היחידה לקיים חקירות, לעיכוב ולמעצר לצורך ביצוע עבודת הפיקוח והאכיפה. תפקידי יחידת הפיצו"ח מקנים לה אפוא מאפיינים של יחידת שיטור, ועל כן מתבקש שהיא תפעל שבעה ימים בשבוע, 24 שעות ביממה, בכל ימות השנה.

### פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-אוגוסט 2010 בדק משרד מבקר המדינה את תפוקותיה של היחידה, את סדרי הכנת תכנית העבודה שלה ואופן יישומה ואת סדרי ניהול כוח האדם ביחידה. הבדיקה נעשתה ביחידה, בשירותים הווטרינריים (להלן - השו"ט), בשירותים להגנת הצומח של משרד החקלאות (להלן - הגה"צ) ובמשרד הבריאות.

### עיקרי הממצאים

#### הפיקוח על בשר שמייבאת הרש"פ

1. בהסכמים שחתמה המדינה עם הרש"פ<sup>1</sup> נקבע כי הרש"פ רשאית לייבא בשר באמצעות הנמלים בארץ. לפי חישובי הביקורת, עלות יבוא בשר ליבואן פלסטיני היא 10% בלבד מעלותו ליבואן בשר ישראלי. הפער נובע בין היתר מכך שהבשר המיובא לרש"פ אינו כשר, ולכן עלותו נמוכה. כמו כן במסגרת ההסכמים יכולה הרשות לייבא בשר על פי מכסות ולקבוע פטור מתשלום מכס ליבוא זה, בעוד שיבואן ישראלי המייבא חלקי בשר מצונן ישלם תשלום מכס בשיעור של 190% מעלות הבשר. פערי העלות

1 על אף השינויים שחלו למן חתימת ההסכם מתנהל יבוא הבשר לרצועת עזה על פי אותם הסכמים.

האלה טומנים בחובם פיתוי כלכלי, ולכן יש צורך בקיום בקרה הדוקה על הליכי היבוא והובלת הבשר - מנמלי ישראל לשטח הרש"פ לשם מניעת הברחת הבשר לישראל.

מנגד, הביקורת העלתה, כי המתכונת הנוכחית של פיקוח היחידה על יבוא בשר לרש"פ מצומצמת במיוחד בהשוואה לפיקוח שביצעה היחידה בעבר: בשנת-עד 1999 היחידה ליוותה באופן פיזי את מכולות הבשר מן היציאה מהנמל ועד הכניסה לרש"פ ובכך היא מנעה את הברחתו של הבשר לישראל, אולם נוכח מצוקת כוח אדם ב-1999 החליטו היחידה והשו"ט להפסיק את ליווי הבשר. הדבר יצר פרצה בבקרה על יבוא הבשר לרש"פ וביחד עם התמריצים הכלכליים הנלווים לכך, כפי שפורטו לעיל, התחזקה המוטיבציה להבריה בשר. בנוסף, השו"ט מסתפק בפיקוח ווטרינרי טכני בלבד על הבשר המיובא לרש"פ - נבדקים הטפסים הנלווים לתהליך, ואילו תוכן מכולת הבשר אינו נבדק; גם עמידתו של מפעל היבוא בדרישות הוטרינריות של השו"ט אינו נבחן.

העדר בקרה הדוקה של היחידה על עצם מעבר הבשר מנמלי ישראל לרשות בא לידי ביטוי גם בכך שלא קיים תיעוד המוכיח כי בשר שהיה אמור לעבור לרש"פ אכן הגיע לייעדו. בנסיבות המתוארות שבשר זה אינו מפוקח וטרינרית באותה רמה בה מפוקח בשר המיובא לישראל, ואינו כשר ויש פגמים בבקרה גובר החשש שחלקו הגדול מוברח לישראל: מתוך 35,000 טון בשר שיובאו לרש"פ בשנים 2007-2009, רק כ-15,600 טון (44%) נכנסו לרש"פ. להברחת הבשר מספר היבטים מהותיים: בהיבט הבריאותי - פיקוח וטרינארי שאינו זהה לפיקוח על בשר מהמיובא לישראל; בהיבט הכלכלי - חשש להברחות ופגיעה בהכנסות המדינה והעלמת רווחים מרשויות המס; ובהיבט ההלכתי - פגיעה בציבור שומרי הכשרות בישראל.

2. יצוין שאף שנושא הפיקוח על הבשר חשוב הרי שהנהלת היחידה לא יידעה את מנכ"ל המשרד או את שר החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - שר החקלאות או השר) בעניין הפסקת הליווי והעדר הפיקוח על יבוא בשר לרש"פ.

### תכניות עבודה וביצוען

1. ביולי 2006 מינה שר החקלאות הנהלה ליחידה זאת לשם קביעת סדר עדיפויות ותכנית עבודה. לתפקיד יו"ר הנהלה מונתה סמנכ"לית משאבי אנוש של המשרד, ולחברי הנהלה מונו מנהל השו"ט, מנהלת הגה"צ, ומנהל היחידה הוטרינרית במשרד הבריאות. אולם בניגוד להנחיית השר, תכניות העבודה לשנים 2007 ו-2008 הוכנו על ידי מנהל יחידת הפיצו"ח ללא מעורבות הנהלת היחידה בגיבושן או באישורן. רק בשנת 2009 הכינה הנהלה לראשונה תכנית עבודה סדורה. בכלל זה, רק בשנת 2009 נכלל נושא הפיקוח על הבשר בתכנית העבודה של היחידה; ורק בשנת 2010 הקצתה הנהלת היחידה שני עובדים שיבצעו את המשימה. אף על פי כן - עד מועד סיום הביקורת לא התבצע פיקוח על יבוא בשר לרש"פ ומניעת זליגתו לישראל.

2. תכנית העבודה של היחידה לשנת 2009 לא שיקפה באופן נאות את המשימות שהיחידה ביצעה בפועל ובשל כך לא היוותה כלי ניהולי וכלי בקרה ראוי.

3. בנוסף-אף שליחידה הוגדרו משימות ליבה, הנהלת היחידה והנהלת המשרד הטילו עליה משימות אד-הוק, חלקן אינן בליבת העשייה של היחידה ולחלקן אין זיקה לתחומי העשייה של משרד החקלאות. כיון שמשאבי היחידה - כוח האדם ותקציב - כמעט ולא גדלו, נאלצה היחידה להסיט את משאביה מבצוע המשימות שבליבת

עשייתה של היחידה לטובת המשימות החדשות (פרטים בהמשך). הרחבת מטלות היחידה נעשתה ללא כל עבודת מטה, ללא תוספת אמצעים מתאימה ובלי לבחון האם היחידה יכולה לבצע בצורה ראויה.

4. מצב זה, של עבודה שלא על פי תכנית עבודה, שנמשך שנים ושעליו כבר התריע מבקר המדינה בדוח 58ב<sup>2</sup>, הוא חמור ומעיד על כשל ניהולי ואישי של העומדים בראש היחידה. הוא מעיד גם על כשל של הנהלת המשרד, אשר לא הייתה מעורבת בגיבוש תכנית העבודה, לא יצרה בקרה, ולא וידאה את ביצועה.

### סדרי ביצוע של משימות שנכללו בתכנית העבודה

1. על מנת למנוע הברחת תוצרת חקלאית אמורה היחידה לאייש חלק מהמעברים שבין הרש"פ לישראל. היחידה מאיישת את המעברים דרכם עוברת תוצרת חקלאית בעוד מינהלת המעברים, משטרת הגבולות או צה"ל מאיישים גם את שאר המעברים. הביקורת העלתה כי המעברים שאינם מאוישים על ידי היחידה משמשים פרצה במנגנון של מניעת הברחת סחורה מהרש"פ לישראל ולראיה היקף התפיסות במעברים אלה גדול יותר.

2. היחידה אחראית גם למניעת הברחות של תכשירים וטרינריים מזויפים, הגורמים נזק לבעלי חיים. פעולה זאת אמורה להיעשות בשיתוף פעולה עם השו"ט. הביקורת העלתה שהיקף התפיסות של תכשירים וטרינריים מזויפים לשנים 2008-2009 ירד באופן ניכר (בהיקף של 50%-100%, בתלות בסוג התכשיר) לעומת שנת 2006. יתר על כן, בדצמבר 2008, בעקבות דוח 58ב של משרד מבקר המדינה שהתריע על חוסר שיתוף הפעולה בין היחידה לשו"ט, הוציא המשרד נוהל שאמור היה להסדיר את חלוקת הסמכויות בין שני הגופים; אולם בפועל גם הנוהל החדש לא הביא לסיום חילוקי הדעות, והתוצאה היא - פיקוח לא מספק.

3. נמצא כי אין ליחידה סמכויות חוקיות בכל הנוגע לפקוח על מטלות הנוגעות להגנת הצומח, פרט למניעת הברחת תוצרת במעברים. כתוצאה מכך היקף התפיסות של תוצרת חקלאית צמחית מוברחת הוא אפסי.

### משימה שאינה בליבת העשייה של היחידה

בעקבות דוח ביקורת פנימית חמור על אגף הדיג, הטיל השר על היחידה בתחילת 2008 גם את הפיקוח על הדיג<sup>3</sup> למשך שנה עד לבחינת הנושא מחדש בתום אותה שנה. אולם הביקורת העלתה כי אין בידי היחידה את הכלים הדרושים לביצוע מטלה זו, ובהתאם לזאת היא לא עמדה בביצוע המשימה ברמה הנאותה ולא שימשה חלופה ראויה ליחידת הפיקוח של אגף הדיג וחקלאות המים של משרד החקלאות.

2 מבקר המדינה, דוח שנתי 58ב (2008), בפרק "הפיקוח על השימוש בתכשירים וטרינריים", עמ' 901.

3 ראו בעניין זה גם דוח שנתי 61ב (2010) בפרק "ענף הדיג".

### משימות שלא נכללו בתכנית העבודה

בשנת 2007, בעקבות ביטול הרשות לפיקוח חקלאי שבמשרד שעסקה בפיקוח על חיקוקים הנוגעים למועצות החקלאיות (מועצת הצמחים, מועצת הלול, ומועצת החלב), החליט מנכ"ל המשרד להטיל את הפיקוח על החלב והביצים על היחידה. מטלות אלו הן עבור המועצה לענף החלב בישראל, שהיא חברה פרטית, ועבור המועצה לענף הלול, שהיא גוף סטטוטורי שיש לו יחידת פיקוח משלו. לא נמצאו נימוקים לצורך שהיחידה תתגבר את הפיקוח שהינו באחריות גופים אלו. מבדיקת סידור העבודה של היחידה עולה כי היא משקיעה זמן ומשאבים רבים בביצוע מטלות אלו זאת בשעה שעל פי טענות היחידה היא סובלת ממצוקת כוח אדם. ביצוע המטלות הנוספות עשוי לבוא על חשבון ביצוע משימות הליבה שלה, כפי שפורט לעיל.

### משימה שאין לה זיקה למשרד החקלאות

ב-25.11.09 קיבלה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי החלטה בדבר השעיית אישורי בנייה באזור יהודה ושומרון<sup>4</sup>. בהחלטה, לא נקבעה היחידה, על משאביה, כשותפה לביצוע המשימה. למרות זאת, ולמרות שאין מדובר בתחום שעליו מופקד משרד החקלאות בכלל והיחידה בפרט, הורה מנכ"ל המשרד ליחידה להקצות ממשאביה לטובת ביצוע המשימה. בסך הכל הקצתה היחידה 20 מפקחים למשך כחודש ימים. הקצאת כוח האדם באה על חשבון המשימות השוטפות שבאחריות היחידה, משימות שיעודן הגנה על בריאות הציבור.

### גורמים לפגיעה בתפוקות ובאפקטיביות של פעילות היחידה

1. האפקטיביות של עבודת היחידה נמדדת בין היתר בתחום ההרתעה. בה בעת, מבדיקת אירועי התפיסות שביצעה היחידה עולה כי ההרתעה שהיא מפעילה אינה מספקת. העדר ההרתעה בא לידי ביטוי בעובדה שקיים גרעין של אותם נתפסים, אשר שב וחוזר על ההברחות מספר רב של פעמים. ובהקשר לכך יצוין שגם הטיפול המשפטי שבו נקט המשרד, לא היווה אמצעי הרתעה: ממסמכי הלשכה המשפטית של המשרד עולה, כי מתוך 1,776 תיקים שהגיעו מינואר 2007 עד יוני 2010 ליעוץ המשפטי, 639 מתוכם, שהם למעלה משליש מהתיקים, לא טופלו. עוד עולה כי ב-76% מהתיקים שכבר טופלו והוטלו בהם קנסות מינהליים, שיעור גביית הקנסות בהם, בשנים 2007-2009, עמד על פחות ממחצית.

2. אופי היחידה - מעין יחידת שיטור מחייב אותה לפעול ברציפות - יום ולילה בכל ימות השבוע לשם מילוי תפקידה. שכן פרקי הזמן שבהם היחידה אינה פועלת עלולים להוות הזדמנות לניצול חולשת האכיפה והפיקוח לביצוע הברחות של תוצרת חקלאית. אף על פי כן היחידה אינה עובדת ברציפות כל ימות השנה.

4 החלטה מס' ב/22.

### סדרי עבודה ומינהל

1. ציוות עובדי היחידה בצוותים של זוגות חיוני לצורכי בקרה על עבודת המפקחים וחשוב לא פחות לשם ביטחונם האישי. אולם נמצא כי שיבוץ העובדים לא תמיד נעשה תוך התחשבות בצורכי הבקרה והביטחון האישי, ולא אחת שובצו מפקחים לבד בניידת פיקוח.

2. לביצוע עבודתם זקוקים עובדי היחידה לכמה סמכויות: הרשאה מטעם השר לביטחון פנים לקיים חקירות לפי פקודת הפרוצדורה הפלילית (עדות) או לפי חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - מעצרים), התשנ"ו-1996, וכן רישיון לנשיאת נשק (למעט בעת איוש מעברים). בפועל נמצאו ביחידה חמישה מפקחים שהסמכויות האמורות נשללו מהם, ולמרות זאת הם שימשו בתפקידם וביצעו פעולות אכיפה ופיקוח.

3. על פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה משנת 2006, יש לבדוק את שאלת ניגוד העניינים של עובדי ציבור העוסקים במשרות רגילות. לעובדי היחידה סמכויות חקירה ומעצר, המכתיבים עיסוק בנושאים רגישים, יתר על כן - חלק גדול מהם בעלי משק חקלאי או מתגוררים ביישובים חקלאיים, ולכן עלול להתעורר בעניינם חשש לניגוד עניינים אשר מחייב עריכת הסדר ניגוד עניינים, לאחר קבלת מידע מלא על קשריהם. בפועל המשרד לא יישם את ההנחיה במלואה - ולא דרש מעובדים שהתקבלו לעבודה לפני שנת 2006 למלא שאלון ובו יפורטו קשריהם ועיסוקיהם האחרים וממילא לא נחתם עימם הסדר, זאת אף שהיה מידע על חשש להימצאותם של חלק מהמפקחים והעובדים ביחידה במצב של ניגוד עניינים. יצוין שהמשרד אמנם החתים את המפקחים על מסמך להסדרת ניגוד עניינים שהיווה מעין הצהרה, שלא היווה תחליף לשאלון האמור לעיל.

היחידה שיבצה מפקחים, חלקם בעלי משקים, לבצע פיקוח ואכיפה במקום מגוריהם, בכך לא נתנה את דעתה לשאלת הרגישויות העלולות לנבוע מכך ולהשפיע על אופן ביצוע העבודה.

### סיכום והמלצות

1. במשך שנים רבות יחידת הפיצו"ח לא פיקחה על יבוא בשר לרש"פ. כיון שבשר זה גם אינו מפוקח וטרינרית על ידי השו"ט, אינו כשר ויש פגמים בבקרה גובר החשש שלא רק שהוא יוברח לישראל תוך פגיעה בהכנסות המדינה - העלמת מיסים והכנסות מרשויות המס אלא גם שהמדובר בליקוי הנוגע לבריאות הציבור, וכן לפגיעה בציבור שומרי הכשרות בישראל ומכאן גם חומרת המחדל.

2. יחידת הפיצו"ח הוקמה לשם יישום הסכמים חקלאיים בין ישראל לרש"פ. במשך השנים הטילו השר, המנכ"ל והנהלת היחידה על היחידה משימות רבות נוספות, חלקן בוצעו בעבר על ידי גופים אחרים וחלקן עבור מועצות הייצור, שהן חברות פרטיות. הרחבת מטלות היחידה נעשתה ללא כל עבודת מטה, ללא תוספת אמצעים מתאימה ובלי לבחון האם היחידה יכולה לבצען בצורה ראויה. בשל כך נאלצה היחידה לצמצם את הפיקוח והאכיפה על נושאי ליבה כגון הפיקוח במעברים או שביצעה מטלות באופן חלקי, כגון הפיקוח על יבוא תכשירים וטרינריים. תפקוד זה של הנהלת היחידה והמשרד גובל בניהול כושל הפוגע במטרה העיקרית שלשמה הוקמה היחידה, והיא -

הדאגה לבריאות הציבור. הכשל הוא גם של הנהלת המשרד בכל הנוגע לבקרה על יישום תכנית העבודה.

על הנהלת המשרד, הרואה ביחידה זו מעין משטרה חקלאית, לעשות עבודת מטה כדי לקבוע מה הן המשימות שיוטלו על היחידה ואילו אמצעים יועמדו לרשותה ולוודא כי הם יתאימו לאופייה ולמשימותיה. בכלל זה יש לתת תשומת לב להגברת המועילות של פעולות היחידה בנושא האכיפה שכן נכון למועד עריכת הביקורת ספק אם ישנה הרתעה מספיקה.

3. על הנהלת המשרד לפעול ללא דיחוי לקבלת המידע מן המפקחים על עיסוקיהם וקשריהם האחרים של עובדי היחידה ובמידה שמתעורר חשש לניגוד עניינים לערוך עימם הסדר למניעתו.

## ניהול ענף הדיג

1. שדות הדיג הפוריים באוקיינוסים ובימים הולכים ונעלמים בהדרגה כתוצאה מזיהום ומניצול יתר, ולמרות זאת נמשכת בהם פעילות הדיג האינטנסיבית של מרבית מדינות העולם. גם בחופי ישראל ניכרת ירידה של ממש בכמות הדגים בעלי הערך המסחרי: בעשור שהחל בשנת אלפיים ירד שלל הדיג בישראל ביותר מ-80%, ועל פי נתוני משרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות) ומומחים באוניברסיטאות, הדגים המסחריים קרובים להכחדה.

במחצית השנייה של העשור הראשון בשנות האלפיים הייתה צריכת דגי המאכל בישראל כ-72,000 טונות בשנה. כמות הדגים המיובאים בשנת 2009 הייתה כ-60,000 טונות, רובם כמוצרים קפואים, שמתחרים בדגים הטריים המיוצרים בארץ בבכרות דגים.

2. האגף הבכיר לדיג ולחקלאות מים (להלן - אגף הדיג) הוא חלק ממשרד החקלאות, כפוף למנכ"ל ופועל מכוח פקודת הדיג משנת 1937 ותקנות הדיג, 1937, שנועדו להסדיר את העיסוק בדיג לשם יצירת ממשק דיג<sup>1</sup> ראוי.

### פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-אוגוסט 2010 בדק משרד מבקר המדינה את פעילות משרד החקלאות בכמה עניינים בענף הדיג: ניהול הדיג בכינרת ובים התיכון, יישום החלטת הממשלה להשבית את הדיג בכינרת, פעילות הפיקוח של השירותים הווטרינריים על גידול דגי מאכל ועוד. בירורים התקיימו גם ברשות הטבע והגנים הלאומיים (להלן - רט"ג), במדור לשיטור ימי במשטרת ישראל, ברשות המים ובמשרד הבריאות.

### עיקרי הממצאים

בפקודת הדיג, 1937, הוטל על שר החקלאות לנהל דיג בר-קיימא בים התיכון, בכינרת ובמפרץ אילת. הבדיקה העלתה שניהול הדיג בכינרת ובים התיכון היה לקוי.

### הדיג בכינרת

1. מנתוני אגף הדיג עולה כי בעשור הראשון של שנות האלפיים, ובייחוד בשנים 2007 ו-2008, ירדה כמות הדגים בעלי הערך המסחרי בכינרת, בעיקר זו של אמנון הגליל,

1 ממשק דיג - הביטוי המקובל במשרד החקלאות להגדרת תחום הדיג. ניהול ממשק דיג בר-קיימא נועד לאלה: מצד אחד - שמירה על הדגה כמשאב לאומי מתחדש משנה לשנה. מצד אחר - ניצולו בצורה מיטבית כדי שאזרחי המדינה יוכלו ליהנות מדגים טריים מן הים התיכון, מן הכינרת וממפרץ אילת.

בעשרות אחוזים מדי שנה: בשנת 2008 נידוגו בכינרת 224 טונות בלבד לעומת 2,163 טונות בשנת 1998, דהיינו ירידה של כ-90%.

2. לאגף הדיג כמה מטלות בכינרת: מניעת דיג יתר ודיג בלתי-חוקי; ריבוי הדגה באמצעות אכלוס הכינרת בידי אדם בדגיגים של אמנון הגליל, קיפון (בורלי) וכסיף; פיקוח על הדיג באזורי הטלה ומחקר. בכל אלה התגלו ליקויים בתפקוד אגף הדיג: מנהל אגף הדיג אישר דיג ברשתות שמידות עיניהן (החורים ברשת) קטנות מאלה שנקבעו בתקנות הדיג וכתוצאה מכך נידוגו דגים קטנים מהמותר; אכלוס הדגיגים בכינרת לא היה מיטבי, דבר שיכול להשפיע על כמות הדגה באגם. אכלוס הקיפונים ב-2008 נפגע כיוון שבניגוד לנוהגו בשנים קודמות, לא דאג מנהל האגף לאישור עבודה בשבת לעובד האחראי לכך או לחלופה מתאימה. בגלל זה מתו כ-100,000 דגיגי קיפון צפלוס מיד לאחר הכנסתם לכינרת, משום שהושארו ארבעה ימים בצפיפות במיכלים סגורים; הפיקוח על הדיג, שמטרתו למנוע דיג בלתי-חוקי, היה חלקי, וגם הסקרים שנועדו לאסוף מידע לצורך קבלת החלטות לא בוצעו כפי שתוכנן. אגף הדיג לא ניהל אפוא את הדיג בכינרת באופן תקין, והוא אחד האחראים להידרדרות מצב הדגה בה.

3. רשתות הדיג: ההקפדה על מידת עיני הרשתות חשובה ביותר משום שגודל העין קובע את גודל הדגים שיעלו ברשת, ורשתות בעלות עיניים קטנות משמעותן דיג דגים קטנים מהמותר. בתחילת שנות האלפיים גילה אגף הדיג שהדייגים בכינרת משתמשים לדיג בורי ברשתות בעלות עין קטנה מהמותר בתקנות. בנובמבר 2001 החליט מנהל אגף הדיג לאפשר להם, ללא סמכות, לעשות זאת שישה חודשים, שהיו אמורים להסתיים באפריל 2002, ואולם גם לאחר מועד זה לא חזרו הדייגים להשתמש ברשתות תקניות, ואגף הדיג לא אכף דיג ברשתות תקניות. יתר על כן, משרד החקלאות החליט בשנת 2004 להקצות מענקים לרכישת רשתות בלתי-תקניות לדיג בורים. מן הנתונים של אגף הדיג עולה שגם האמנונים נידוגו ברובם כשהיו קטנים מהמותר על פי תקנות הדיג. רשת בורים לוכדת גם דגי אמנון כאשר הם במים עמוקים יותר - ובעיקר בחורף. הדיג ברשתות האסורות נמשך עד תום הביקורת<sup>2</sup>. התוצאה היא פגיעה כפולה, בפוטנציאל הגדילה של דגי האמנון ושל דגי הבורי כאחד: דגי הבורי הקטנים מדי - ערכם המסחרי ירוד, והאמנונים הקטנים מדי אינם מגיעים לבגרות מינית ולפיכך אינם מתרבים ונידלדלה אוכלוסייתם במידה ניכרת. הדייגים גורמים כך אפוא דלדול של ממש בדגה.

מנהל אגף הדיג, חיים אנגיוני, לא התייעץ עם היועץ המשפטי במשרד החקלאות בעניין מידות עיני הרשתות. לדעת משרד מבקר המדינה, הוא לא היה מוסמך להחליט להתיר דיג ברשתות בלתי-תקניות משום שהתקנות לא שונן. לכן הוא נושא באחריות למצב שנוצר.

4. על מנת לאפשר התרבות של אמנון הגליל נקבע בתקנות הדיג כי אסור לדוג בכינרת בתקופת הקינון וההטלה של אמנון הגליל בכל ציוד דיג שהוא בשטחים שגבולותיהם מפורטים בתקנות: שטח הבטיחה<sup>3</sup> ושטח חוף מגדל-גינזור. איסור הדיג חל לא יותר מ-60 ימים רצופים.

2 בעניין זה ראו פרוטוקול משיבת ועדת הכספים של הכנסת מ-10.5.10. בדיון ציינו נציגי הדייגים שהם דגים ברשתות בלתי-תקניות.

3 שמורת טבע בצפון הכינרת.



על פי התקנות, מנהל אגף הדיג מכריז מדי שנה על איסור הדיג, אולם בעונות הדיג של 2009 ו-2010 היה הפיקוח באזור הבטיחה חלקי בלבד. אכיפה חלקית זו פגעה במצב הדגה בכינרת.

5. לדעת רוב אנשי המקצוע העוסקים בחקר הכינרת, אחד הגורמים העיקריים לפגיעה בדגת הכינרת הם הקורמורנים - עופות בר נודדים שניזונים ממנה. לפי הערכת אגף הדיג, הקורמורנים טורפים כ-115 טונות של אמנונים בעונה (רשות הטבע והגנים העריכה שהכמות קטנה יותר). בתחילת 2008 סברה הנהלת משרד החקלאות שיש לגרש את הקורמורנים ממקומות הלינה שלהם ומאזור הבטיחה, אך נציגי רטי"ג התנגדו לכך. לאחר סיום הביקורת, בספטמבר 2010, סיכמו מנכ"ל רטי"ג ומנכ"ל משרד החקלאות להוציא לפועל תכנית ארצית לגירוש הקורמורנים גם משמורות טבע ובהן הבטיחה משנת 2011.

6. בעקבות הירידה בשלל דגי אמנון הגליל, שהגיע בשנת 2008 לשפל חסר תקדים של שמונה טונות, לעומת 391 טונות בשנת 1998, נוסף על הירידה בדיג שאר המינים המסחריים, החליטה הממשלה ב-18.4.10 להפסיק את הדיג בכינרת לשנתיים<sup>4</sup>.

החלטת הממשלה התבססה על המלצות הצוות שמינו בדצמבר 2009 מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה ומנכ"ל משרד החקלאות. הצוות התבקש להכין תכנית חירום להצלת הדיג בכינרת. משרד מבקר המדינה העלה ליקויים בעבודת המטה שעשה הצוות: במהלך עבודתו הוא לא ביקש כלל ייעוץ משפטי אף שהיה מדובר בתכנית מורכבת, המצריכה, מעצם טיבה, ליווי משפטי וכן משום שהשבתת הדיג מצריכה תיקון תקנה; לא כל חברי הצוות נפגשו עם כל הגורמים המקצועיים; לא נכתבו פרוטוקולים לדיונים ולכן לא ברור כיצד זרם המידע לחברי הצוות שלא נכחו בפגישות.

עד סוף שנת 2010 הדיג בכינרת נמשך ללא הגבלה כלשהי משום שוועדת הכלכלה לא אישרה את תיקון תקנות הדיג בשל מחלוקת על התמיכה שתינתן לדייגים ועל הקריטריונים לזכאות לה.

בדצמבר 2010 עתרו לבג"ץ ארגון דייגי הכינרת, עיריית טבריה, קיבוץ עין-גב וקיבוץ גינוסר נגד משרד החקלאות ומנכ"ל משרד ראש הממשלה וביקשו מבג"ץ לתת צו על תנאי כנגד המשיבים, "לפיו על המשיבים לבוא וליתן טעם, מדוע לא תדחה או תבוטל הודעת המשיב 1 על השבתת הדייג בכינרת...". העותרים טענו, בין היתר, שמשרד החקלאות לא התקין תקנות, לא הביא תקנות לאישור ועדת הכלכלה ולא פרסם תקנות, לכן אין לו סמכות להשבית את הדיג בכינרת בהודעה שאינה בת פועל תחיקתי. לא ניתן צו על תנאי כמבוקש. בתגובת המשיבים מ-13.1.11 נאמר, בין היתר, שמנכ"ל משרד החקלאות הנחה את האגף להנפיק רישיונות דיג זמניים לדייגים בכינרת שתוקפם מ-1.1.11 עד 28.2.11. בתום תקופה זו ובהתאם להתפתחויות שיחולו יבחנו המשיבים את המשך פעילותם בהתאם לסמכויות הנתונות להם על-פי דין.

בעת סיום עריכת דוח הביקורת, העניין תלוי ועומד בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק.

4 החלטה מס' 1604 מ-18.4.10.

## הדיג בים התיכון

1. ניהול דיג חייב להיות מגובה נתונים מעודכנים על אודות שלל הדיג והרכבו. לשם כך יש צורך לאסוף נתונים בחופים ובלב הים. בשנים 2001-2004 ובתשעת החודשים הראשונים של שנת 2008 לא אסף האגף כל נתונים על שלל הדיג בים התיכון. בשנים 2005-2007 אסף נתונים ביפו בלבד. בשנים 2001-2007 לא היו כלל הפלגות סקר ללב הים (הפלגות כאלה נועדו לבסס את הידע על שלל הדיג ועל הדינמיקה של אוכלוסיות הדגים). בכל אחת מהשנים 2008, 2009 ו-2010 היו הפלגות ספורות בלבד. בשנת 2010 התנה מנהל האגף את הפלגות הסקר בפעילות מקצועית אחרת ולא אישר במועד את ההזמנות להן.

2. המחקר בימים נועד להעמיק את הידע העיוני והיישומי, לספק לחוקרים ולמקבלי ההחלטות מידע על הדגים ועל יצורים ימיים אחרים, לגלות בעיות הדורשות התערבות ולהציע להן פתרונות. הבדיקה העלתה שמנהל האגף הקצה בשנים 2001-2009 סכומים זעומים למחקרים בים התיכון. גם קרן המדען הראשי במשרד החקלאות לא מימנה מתחילת שנת 2000 מחקרי דיג ימי.

3. כדי לשלוט בגודל הדגים הנתפסים ברשת ולהימנע מתפיסת דגים קטנים מדי נקבעו בתקנות הדיג מגבלות בנוגע לרשתות בספינות מכמורת. ממסמכי אגף הדיג עולה כי הוא לא אכף אותן מעולם, והרשתות המצויות בשוק ומשמשות את הדייגים אינן תואמות לאמור בתקנות. כתוצאה מאי-האכיפה גורמים הדייגים עצמם לדלדול ניכר של הדגה ולפגיעה בפרנסתם.

## קשיים בפיקוח

למחלקת הפיקוח של אגף הדיג יש כוח אדם מצומצם (מנהל וחמישה פקחים), ואין ביכולתה למלא כהלכה את כל מטלותיה. גם האמצעים העומדים לרשותה מעטים ואינם מאפשרים פיקוח נאות. משום כך אין אפשרות לקיים פיקוח במשך כל שעות היממה שבהן דגים. כל ריכוז מאמץ בכינרת או בים התיכון בא על חשבון הפעילות השוטפת בזירה השנייה. סירת גומי קלה אחת משמשת לפיקוח בשני המקומות, וכאשר מעבירים אותה ממקום למקום נותר אגף הדיג ללא כל אמצעי פיקוח במקום שממנו הועברה.

## פיקוח על הדגה המיועדת למאכל אדם

1. הפיקוח על טיב הדגה הנמכרת בשווקים מוטל על השירותים הווטרינריים במשרד החקלאות (להלן - השו"ט). על נציגיהם לוודא את הטמעתם ואת אכיפתם של נהלים והוראות בכל הקשור לשחיטה, למיון ולעיבוד של הדגים לשוק המקומי וליצוא תוך הקפדה על כשירותו הבריאותית של הדג שנועד למאכל אדם; השו"ט אחראים גם למניעת הפצתן של מחלות דגים. עד שנת 2009 הם לא עסקו כלל בפיקוח על גידול דגי מאכל ובמתן אישורים לחוות לגידול דגים המשוקות דגים לשוק המקומי וליצוא כמקומות ראויים לגידול דגים ולא פיקחו עליהן.

2. בנובמבר 2008 הגיעה משלחת מהאיחוד האירופי כדי לבדוק אם הדגים ומוצריהם המיוצאים מישראל לארצותיהם עומדים בכל דרישותיו. המשלחת מצאה ליקויים

חמורים בפיקוח על גידול דגים ועל ייצור מוצרי דגים; אלה הליקויים העיקריים: לא היה פיקוח וטרינרי על ברכות הדגים ולא היה כל תהליך של רישום ואישור של ברכות גידול; לא היה פיקוח וטרינרי על סירות הדיג ועל הדיג הימי, ואף לא על הדגים בהגיעם לנמל; לא היה פיקוח וטרינרי על שיווק הדגים מהנמל; הפיקוח על מי השתייה בברכות שבהם מגדלים את הדגים לא תאם את התקנות האירופיות; לא היה כל פיקוח על שימוש בתוספי מזון במפעלים בתהליך הכנת מוצרי הדגים בהם; הבדיקות הווטרינריות הנדרשות לקביעת איכות הדגים לא נעשו על פי הדרישות הן בחומרי הגלם והן במוצר המעובד; בעיבוד מוצרי הדגים בתעשייה השתמשו בחומרים כימיים לחיטוי הדגים - דבר האסור על פי התקנות האירופיות; נמצאו ליקויים חמורים בפיקוח של השו"ט.

מסקנות המבקרים היו כי ישראל אינה רשאית יותר לחתום על תעודות בריאות לייצוא דגים למדינות האיחוד האירופי, מאחר שהמצב התברואתי במפעלים וגם מנגנון הפיקוח הציבורי שלה על ייצור ועיבוד של דגים לייצוא אינם תואמים את התקנות האירופיות. כתוצאה מכך ביטל מנהל השו"ט את היתר הייצוא למוצרי דגים לכל המפעלים שאושרו לכך בעבר. ייצוא הדגים ומוצריהם מישראל למדינות האיחוד האירופי הושבת עד תיקון הליקויים ובדיקה חוזרת של המפעלים בידי נציגי האיחוד האירופי. יודגש כי מהמפעלים שלא נמצאו ראויים לייצא את תוצרתם לא נשלל היתר השיווק לשוק המקומי. יש לראות בחומרה את העובדה שמנהל השו"ט לא החיל על השיווק לשוק המקומי אותם כללים ולא ביטל את היתר השיווק בארץ של מפעלים אלה.

3. בתחילת 2009, לאחר הביקורת של המשלחת ולפי ההנחיות של הנהלת משרד החקלאות, החלו השו"ט ואגף הדיג לארגן ולהסדיר פיקוח וטרינרי, כמקובל באיחוד האירופי. נכתבו נהלים התואמים את התקנות האירופיות, והוכנה טיוטת תקנות שמטרתה להסדיר את הבסיס החוקי לפיקוח הווטרינרי על גידול דגי מאכל בישראל, מיונם ושיווקם. ואכן - בבדיקה חוזרת שנערכה באוקטובר 2009 התרשם הצוות מטעם האיחוד האירופי לחיוב מהפעילות לתיקון הליקויים. לאחר בדיקתו אושרו (רק) שני מפעלים לייצא לאיחוד האירופי, לעומת שמונה שאושרו ביולי 2008, לפני ביקור המשלחת.

4. ב-2010 הסתפק השו"ט רק באיסוף מידע על כל משקי הגידול, במתן הסברים למגדלים על הדרישות שיצטרכו לעמוד בהן ובבדיקה אם יש להם רישיון עסק.

היעדר תקנות מחייבות ואי-פיקוח מספק על כל שלבי הגידול עלולים לגרום לכך שגם המפעלים שאושרו לייצוא ייפסלו, אם נציגי האיחוד האירופי יגיעו לביקורת נוספת.

התוצאה היא שענף הדיג פועל ללא הסדרה מספקת: עד שלהי 2010 טרם הותקנו התקנות, ואת הנהלים קשה לאכוף משום שלא ניתן להטיל סנקציות (קנס מינהלי, למשל) על העבריינים. לפיכך חשוב מאוד לעגן את הוראות הנהל בתקנות.

## סיכום והמלצות

הדגה בכינרת היא מרכיב חשוב במארג המזון ותורמת לאיזון האקולוגי ולאיכות המים באגם. שלל הדיג בכינרת התמעט בשנים האחרונות והגיע לשפל חסר תקדים בשנת 2008, בעיקר מן הסיבות האלה: ניהול כושל של אגף הדיג - מתן היתר לדיג ברשתות בלתי-חוקיות (בעלות עיניים קטנות מדי), ללא סמכות ושלא בהתאם לתקנות; אי-

פיקוח יעיל על הדיג ואי-טיפול בבעיית הקורמורנים הניזונים מהזגה בכינרת. אלה - וגם אחרות - תרמו לדלדול הזגה. הנתונים הללו מעוררים חשש ממשי לפגיעה אקולוגית אם חלילה תהפוך הכינרת לאגם שחיים בו מעט דגים מזנים ספורים.

החלטת הממשלה להשבית את הדיג בכינרת לשנתיים, החל באפריל 2010, טרם מומשה. העניין תלוי ועומד להכרעת בג"צ.

הטיפול הכולל בכינרת מתעכב גם הוא. מן הראוי שאגף הדיג יפעל לקידום העניין, במיוחד, להגברת הפיקוח והאכיפה, ולקידום הטיפול בבעיית הקורמורנים.

אגף הדיג לא ניצל ביעילות את המשאבים הדלים שעמדו לרשותו כדי לקיים פיקוח ואכיפה יעילים ולמנוע עבריינות דיג, שתרמה להידלדלות מתמשכת של הדגים. יש טפל לאלתר וביסודיות בפיקוח ובאכיפה, להעמיד לרשות מחלקת הפיקוח אמצעים מספיקים ולהכין לשם כך תכנית פעולה מסודרת.

הפיקוח על איכות הדגים הוא תפקידם של השירותים הווטרנריים. כדי להסדיר את הפיקוח הווטרנרי על גידול דגי מאכל המיועדים לשוק המקומי ולייצוא על משרד החקלאות להתקין תקנות בנושא. יש להבטיח שיהיה תקן אחיד לתוצרת המיועדת לייצוא ולזו המשווקת לשוק המקומי ולהכשיר די עובדים בשו"ט לאכיפת הדין.

## משרד המשפטים

---

### פעולות הביקורת

נבדק תפקודו של האגף לסיוע משפטי במשרד, ובעיקר נבדקו הנושאים האלה: יידוע הציבור בדבר זכאותו לייצוג משפטי, פעולות האגף בתחום הרחבת הזכאות לסיוע משפטי ושיתוף הפעולה שלו עם גופי סיוע אחרים; ניהול הפניות לסיוע משפטי; העסקת עורכי דין שאינם עובדי האגף והפיקוח והבקרה עליהם; העסקת עורכי דין העובדים בלשכות הסיוע על פי חוזי העסקה קבלניים.

### מתן סיוע משפטי בתחום האזרחי

במציאות החיים החברתיים-כלכליים-משפטיים המודרניים עשוי האזרח להזדקק לשירותים משפטיים כדי להגן על זכויותיו. אף שהשירותים הללו נדרשים לעתים לשם הגנה על זכויות יסוד, יש שידן של אוכלוסיות מסוימות אינה משגת לשאת בעלויות הכרוכות בהם. לפיכך מדינת ישראל רואה לנכון לסייע לאלה הזקוקים לשירותים משפטיים של עורך דין ושאינן באפשרותם לשלם בעדם.

על פי חוק הסיוע המשפטי, התשל"ב-1972 (להלן - חוק הסיוע המשפטי או החוק) והתקנות שהותקנו על פיו, הוסמך שר המשפטים להקים לשכות סיוע משפטי (להלן - הלשכה או לשכת הסיוע), שתפקידן להעניק שירות משפטי, לרבות ההוצאות הכרוכות בו, בנושאים ובהיקף כפי שקבעו התקנות, לאלה שידם אינה משגת לשאת בהן. הנושאים העיקריים שבהם ניתן סיוע משפטי בתחום האזרחי הם: ענייני המעמד האישי; הגנה על זכויות הנוגעות למגורים; עניינים כספיים, לרבות נזיקין; עניינים שבית הדין לעבודה מוסמך לדון בהם, למעט עניינים פליליים; תביעות נגד המוסד לביטוח הלאומי. לצורך יישום החוק הוקם במשרד המשפטים האגף לסיוע משפטי (להלן - אגף הסיוע או האגף) המורכב מהנהלה ראשית ומחמש לשכות מחוזיות שהוקמו על פי החוק.

## פעולות הביקורת

בחודשים מרס-ספטמבר 2010 בדק משרד מבקר המדינה את תפקודו של אגף הסיוע במשרד המשפטים<sup>1</sup>. נבדקו בעיקר הנושאים האלה: פעולות האגף בתחום יידוע הציבור בדבר זכאותו לייצוג משפטי, בתחום הרחבת הזכאות לסיוע משפטי ובתחום שיתוף פעולה עם גופי סיוע אחרים; ניהול הפניות לסיוע משפטי; סדרי העסקתם של עורכי דין שאינם מעובדי האגף והפיקוח והבקרה עליהם; סדרי העסקתם של עורכי דין העובדים בלשכות הסיוע, המועסקים בחוזי העסקה קבלניים. הביקורת נעשתה בהנהלת אגף הסיוע ובלשכות חיפה, ירושלים ובאר שבע. בדיקות השלמה נערכו בסניגוריה הציבורית הארצית, במחוז תל אביב - מרכז של הסניגוריה הציבורית, בהנהלת בתי המשפט, במחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים ובמשרד האוצר.

## עיקרי הממצאים

### קידום הנגישות למשפט

הרחבת הנגישות לצדק: מתוך ההכרה בחשיבות הזכות לקבלת ייצוג משפטי הוקמו במשרד המשפטים אגף הסיוע המשפטי האחראי להעניק סיוע משפטי בתחום האזרחי, והסניגוריה הציבורית האחראית להעניק סיוע משפטי בתחום הפלילי. חוק הסיוע המשפטי משקף את התפיסה המסורתית של מתן סיוע משפטי למעוטי יכולת, בראייה חברתית-סיעודית. לעומת זאת, חוק הסניגוריה הציבורית, התשנ"ו-1995, שחוקק לאחר קבלתו בשנת 1992 של חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, מבטא תפיסה שלפיה "קיומם של הליכים פליליים תקינים מחייב כי לנאשם יינתן ייצוג משפטי נאות"<sup>2</sup>. בתחום הפלילי ברבות השנים הרחיבו שינויי חקיקה את מעגל הזכאים לקבל ייצוג משפטי מהסניגוריה הציבורית, גם ללא תלות במצבם הכלכלי.

1. כחלק מתהליך בחינה, אשר מטרתו להביא למודרניזציה מקיפה במערכת המשפט, בין היתר, לאור הוראות חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, מינה מנכ"ל משרד המשפטים דאז בנובמבר 2000 ועדה לגיבוש הצעות לרפורמה במערכת הסיוע המשפטי האזרחי ובנגישות לצדק (להלן - הוועדה). בשנת 2002 גיבשה הוועדה טיוטת דוח שבה קבעה, בין היתר, כי קיימת שכבת אוכלוסייה רחבה בישראל אשר אין ביכולתה לממן שירותים משפטיים, עובדה שאינה מבטיחה כראוי את מימוש זכות היסוד לנגישות למשפט לכלל האוכלוסייה; וכי אגף הסיוע אינו ערוך לספק שירותי מידע על זכויות וחובות משפטיות, ייעוץ משפטי כללי או ייעוץ שמטרתו ליישב סכסוכים אזרחיים ללא התדיינות משפטית (באמצעות גישור, פישור, בורות וכדומה). דוח הוועדה לא נידון בהנהלת משרד המשפטים.

1 משרד מבקר המדינה עשה בעבר ביקורת על אגף הסיוע, ראו דוח שנתי 44 (1993), פרק "הסיוע המשפטי-הליכי הטיפול והשירות לאזרח", עמ' 526. ביקורות קודמות יותר הובאו בדוח שנתי 38 (1987) וכן בדוח שנתי 31 (1980).

2 מתוך דברי ההסבר להצעת חוק הסניגוריה הציבורית, התשנ"ה-1995, הצעת חוק 2410 מיום כג בסיוון התשנ"ה (21.6.95).

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד המשפטים כי לצורך הכנת דוח הוועדה נעשתה בחינה מקצועית של מכלול התפיסות לגבי קידום הנגישות למשפט וכי נכללו בו המלצות כבדות משקל שהיה בהן כדי לשדרג את טיב הייצוג המשפטי הניתן ולקדם את הנגישות למשפט. משסיימה הוועדה את דיוניה וגיבשה דוח, שומה היה על הנהלת משרד המשפטים לדון בו ולבחון דרכים ליישום, ולו רק מן ההיבט העקרוני.

2. האגף מעניק סיוע משפטי בעניינים אזרחיים לאזרחי מדינות החתומות על אמנת האג בדבר סדר הדין האזרחי משנת 1954. אמנה זו מסדירה, בין היתר, מתן סיוע משפטי לנתיני המדינות החתומות עליה; כמו כן, מראשית 2007 מעניק האגף שירות משפטי לקטינים זרים שאינם מלווים בידי מבוגר השוהים בארץ שלא כדין, הן בהליכים בפני בית הדין לביקורת משמורת של שוהים שלא כדין והן בערעור על החלטותיו. כבר בספטמבר 2007 נדרשה הנהלת משרד המשפטים להכריע בסוגיית מתן סיוע משפטי לתושבים זרים שאינם אזרחי המדינות הללו, אך עד סיום הביקורת, בספטמבר 2010, טרם הוכרעה הסוגיה.

מלבד האגף מסייעים גופים נוספים במתן ייעוץ וייצוג משפטי, ביניהם לשכת עורכי הדין וגופי סיוע התנדבותיים. ראוי שהאגף, בהיותו גוף ממלכתי, יביא להסדרת שיתוף הפעולה בינו לבין גופי הסיוע ההתנדבותיים בתחום של הפניה הדדית של פונים לפי הצורך, תוך כדי הגדרת האחריות המוטלת על כל אחד מהצדדים וקביעת המעמד המוביל של אגף הסיוע. חרף זאת, האגף לא הביא להסדרת שיתוף פעולה כזה ולא קבע מנגנון להפניית פונים מאגף הסיוע לתכנית הסיוע מטעם לשכת עורכי הדין.

### ניהול הפניות לסיוע משפטי

כדי לפעול לקיצור משך הטיפול על האגף להקנות לעצמו יכולות לניטור זמני השלבים השונים של תהליך הטיפול בפונים, לפילוחם לפי גורמי הטיפול ולניתוח הסיבות לעיכובים, אם היו. כעת אין בידי האגף היכולות להפיק מהמערכות הממוחשבות את המידע הניהולי הנחוץ כדי לקדם בצורה המיטבית את הטיפול בפניות לקבלת סיוע משפטי, אם בשל היעדר יכולת לזהות באמצעותן את הסיבות לזמני טיפול ממושכים בפונים ואם בשל היעדר עדכון המערכת בנתונים הרלוונטיים לצורך הטיפול בגורמים המעכבים בלשכות.

### סדרי איתור עורכי הדין החיצוניים, מינוים והפיקוח עליהם

1. רוב הסיוע המשפטי ניתן על ידי עורכי דין חיצוניים. ביוני 2010 העסיקו לשכות הסיוע 1,170 עורכי דין חיצוניים. כל ראש לשכת סיוע עורך רשימה של עורכי הדין, מבין אלה שביקשו להתמנות כעורכי דין חיצוניים, שנבחרו על ידיו ככשירים להעניק שירות לפונים, ומעביר להם תיקים של פונים בהתאם להתמחותם. כדי להבטיח שוויון הזדמנויות לכל עורכי הדין העשויים להתעניין במתן שירותים אלה וכדי להבטיח שנותני השירות יהיו המתאימים ביותר, נדרש הליך פומבי ותחרותי לבחירתם. אגף הסיוע לא קבע נהלים לאיתור עורכי דין ואמות מידה לבחירתם ולא פרסם פומבית מידע רלוונטי לאלה המעוניינים להיכלל במאגר שהוא מנהל. פניותיהם של עורכי דין להיכלל במאגר זה לא זכו להתייחסות בתוך פרק זמן סביר, ולעתים כלל לא זכו להתייחסות.

2. אגף הסיוע לא קבע נוהל לרישום עורכי דין במאגר ולהוצאתם ממנו של אלה שאינם מתאימים.
3. אגף הסיוע לא קבע מדדי הערכה לבחינת תפקודם של עורכי הדין, ופיקוח האגף על עבודתם של עורכי הדין החיצוניים בלשכות הסיוע לקה בחסר.
4. תהליך המינוי של עורך הדין החיצוני לתיק לא התייחס לניסיונו המצטבר של עורך הדין בעבודה עם הלשכה. לפיכך עלול להיווצר מצב שבו עורך הדין אינו מתאים באופן מיטבי לפונה, והדבר עלול לפגוע בטיב השירות.

## סיכום והמלצות

מדינת ישראל רואה לנכון לסייע, לפי אמות המידה שנקבעו בחוק, לאלה הזקוקים לשירותים משפטיים בתחום האזרחי, אך אין באפשרותם לשלם בעדם. לשם כך הוקמו בשנת 1975 לשכות למתן סיוע משפטי, במסגרת אגף הסיוע שבמשרד המשפטים. בשנת 2009 פנו לאגף כ-61,000 פונים, שמתוכם נמצאו זכאים לקבלת סיוע משפטי כ-43,000 פונים.

על אף התחזקות ההכרה בצורך להגביר את הנגישות למערכת המשפט לכלל הציבור ובעיקר לשכבות המוחלשות, האגף ומשרד המשפטים לא דנו בשינוי דפוסי הפעולה כדי לממש מטרה זו.

על אגף הסיוע ליידע את הציבור בדבר זכותו לסיוע משפטי ולהנגיש את השירות לאזרח. כמו כן, לצורך ניצול של כלל האפשרויות למתן סיוע משפטי על ידי הגופים השונים, נדרש אגף הסיוע, כגוף ממלכתי מוביל, להגיע עמם לשיתוף פעולה ולתיאום. כך יורחב מעגל הזכאים לסיוע משפטי ללא הגדלת ההוצאה הציבורית.

על הנהלת משרד המשפטים לסיים את בחינת נושא מתן הסיוע המשפטי לתושבים זרים. במצב כיום יש אוכלוסייה מוחלשת - אוכלוסיית התושבים הזרים - שאינה מקבלת סיוע אף על פי שהוראות הדין הקיימות אינן שוללות מתן סיוע כזה. עובדה זו מקשה עליהם את נגישותם למערכת המשפט.

על אגף הסיוע המשפטי להקנות לעצמו יכולות לניטור זמני השלבים השונים של תהליך הטיפול בפונים, לפילוחם לפי גורמי הטיפול ולניתוח הסיבות לעיכובים, אם היו.

על האגף לקבוע נהלים ברורים ומחייבים לצורך שיפור סדרי איתור עורכי דין חיצוניים, מינויים ופיקוח עליהם. כך תושג שקיפות, יוענק שוויון הזדמנויות לציבור עורכי הדין ותתייעל פעילות האגף.

בחלוף ארבעה עשורים מאז חקיקת חוק הסיוע המשפטי, ולאור מגמות החקיקה, על משרד המשפטים לחזור ולבחון את סדרי ניהול האגף, ובכלל זה את הצורך ברפורמה במערכת הסיוע המשפטי האזרחי בישראל.



## משרד הפנים

### פעולות הביקורת

במשרד הפנים וברשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול נעשתה ביקורת על הפעולות שנעשו לשם הנפקת "תעודת זהות חכמה". ואלה הנושאים העיקריים שנבדקו: תהליכי קבלת ההחלטות בדבר הפרטים שתכיל תעודת הזהות החכמה; היערכות המשרד והרשות למימוש ההחלטות, לרבות ייזום שינוי חקיקה נדרשים; התקשרויות לרכישת שירותים וציוד ותקצוב הפרויקט.

### פרויקט תעודת זהות חכמה

תעודת הזהות משמשת במדינת ישראל אמצעי רשמי לזיהוי תושבים. היא כוללת העתק של הנתונים הרשומים במרשם האוכלוסין על כל אזרח ותושב במדינה ומשמשת ראיה לכאורה לנכונות הנתונים האלה. במשך השנים התפתח השימוש בתעודת הזהות, והתעודה נעשתה גם אמצעי זיהוי בתחום הביטחוני ובתחום הכלכלי.

במרס 1995 מינה משרד הפנים (להלן - המשרד) ועדת היגוי שתבחן את האפשרות להנפיק תעודת זהות ממוחשבת במקום תעודת הזהות הנהוגה כיום ושתגבש הצעה בנושא. ואלה הבעיות העיקריות שמצאה הוועדה במתכונת הנוכחית של תעודת הזהות: היכולת לייצר בקלות תעודת זהות מזויפת; היעדר מאגר תצלומים עדכני ונגיש במרשם האוכלוסין; היעדר חתימה ממוחשבת היכולה לשמש אמצעי נוסף לזיהוי ואמצעי למניעת זיופים; חוסר היכולת לקרוא את פרטי התעודה באמצעות המחשב. ועדת ההיגוי המליצה לייצר תעודת זהות חדשה שישולב בה שבב אלקטרוני ("כרטיס חכם") שתהיה בעלת עמידות משופרת, שתהיה קשה ככל האפשר לזיוף, שתהיה בעלת כושר התעדכנות ודיוק ושתיוצר מחומרים חדשניים ובטכנולוגיות מתקדמות (להלן - תעודת זהות חכמה).

בדצמבר 2001 פרסם המשרד מכרז לבחירת ספק שייצר את תעודת הזהות החכמה (להלן - המכרז הראשון). בדצמבר 2003 ביטל בית המשפט את המכרז עקב פגמים מהותיים שמצא בו<sup>1</sup>.

באוגוסט 2005 פרסם המשרד מכרז נוסף לייצור תעודת זהות חכמה (להלן - המכרז השני). בנובמבר 2007 החליטה ועדת המכרזים של המשרד כי היא דוחה את הצעתה של חברה א', היחידה שעמדה בתנאי הסף של המכרז (להלן - הספק), מפני

1 עת"מ (ירושלים) 601/03 אלקטרוניק דאטה סיסטמס (אי.די.אס) ישראל בע"מ נ' מדינת ישראל - משרד הפנים, תקדין.

שהתשלום שדרשה בעד מימוש הפרויקט היה גבוה בהרבה מהאומדן שקבעה הוועדה. למשרד אושר להתקשר בפטור ממכרז ולנהל משא ומתן עם הספק, ובדצמבר 2008 חתם המשרד עמו על הסכם להקמת מפעל לייצור תעודות הזהות החכמות.

מתחילת שנות האלפיים ועד אמצע 2008 היה המשרד אחראי לפעולות להנפקת תעודות הזהות החכמה, וגורמים במינהל האוכלוסין היו אף הם מעורבים בהן. ביולי 2008 החלה לפעול במשרד רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול (להלן - רשות האוכלוסין). הרשות נועדה להחליף את מינהל האוכלוסין ולשאת באחריות ליישום מדיניות הממשלה ולמימוש סמכויות שר הפנים בתחום הטיפול בנתינים זרים ובתחום האוכלוסין.

בדצמבר 2009 התקבל בכנסת חוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים<sup>2</sup> ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע, התש"ע-2009 (להלן - חוק המאגר הביומטרי). בחוק האמור נקבע שהוא ייושם בהדרגה במסך תקופת מבחן של שנתיים עד ארבע שנים, שבמהלכן יחולו הוראות החוק רק על תושבים שיסכימו שיינטלו מהם אמצעי זיהוי ביומטריים. עוד קובע החוק כי כדי להוציאו לפועל יש לעשות מגוון פעולות, דוגמת התקנת צו ותקנות, הקמת רשות לניהול המאגר הביומטרי, מינוי בעלי תפקידים שונים ועוד.

## פעולות הביקורת

בחודשים יולי 2009 - יולי 2010, בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את הפעולות שעשו משרד הפנים ורשות האוכלוסין לשם הנפקת תעודות זהות חכמות. בדיקות השלמה נעשו בספטמבר 2010. ואלה הנושאים העיקריים שנבדקו: תהליכי קבלת ההחלטות בדבר הפרטים שתכלול תעודת הזהות; היערכות המשרד ורשות האוכלוסין ליישום ההחלטות האלה, לרבות ייזום שינויי חקיקה נדרשים; התקשרויות לרכישת שירותים וציוד ותקצוב הפרויקט. הבדיקה נעשתה ביחידות המטה של משרד הפנים וברשות האוכלוסין. בדיקות השלמה נעשו במחלקת ייעוץ וחקיקה שבמשרד המשפטים, באגף התקציבים במשרד האוצר ובמשטרת ישראל.

## עיקרי הממצאים

1. עד יוני 2007 סבר המשרד כי בתעודת הזהות יש לשלב תמונת תווי פנים (להלן - תצלום ממוחשב) ולא טביעות אצבעות, וכי הטמעת החידושים הביומטריים במסמכי הזיהוי תיעשה בהדרגה ובלי לעכב את הנפקת תעודת הזהות החכמה ואת השימוש בה. ביולי 2007 התחלפו השר והמנכ"ל במשרד, ח"כ מאיר שטרית מונה לשר הפנים, ומר אריה בר מונה למנכ"ל המשרד והתקבלו החלטות שמשמעותן שינוי במדיניות המשרד. במסגרת זו נקבע כי במסמכי הזיהוי החדשים ישולבו תצלום ממוחשב ותמונת טביעות

2 בחוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע, התש"ע-2009 מוגדר המונח "ביומטרי" כך: "מאפיין אנושי פיזיולוגי ייחודי של אדם, הניתן למדידה ממוחשבת".

אצבעות שאפשר להפיק מהם נתוני זיהוי ביומטריים (להלן - אמצעי זיהוי ביומטריים). המימוש של החלטות אלה היה כרוך בעיבוד נוסף עקב הצורך בייזום תיקונים בחקיקה ראשית, גביוש תורת הפעלה חדשה ובאישורה וכן בהתאמת התשתיות ותהליכי ההנפקה.

2. מנכ"ל משרד הפנים דאז ביקש באוקטובר 2007 מהמטה ללוחמה בטרור שבמשרד ראש הממשלה לגבש עבור משרד הפנים את תורת הפעלה<sup>3</sup> ל"שילוב ביומטריה בתיעוד לאומי יחכ"ם" (להלן - תורת הפעלה). יישום תורת הפעלה צפוי להשפיע על תהליכי העבודה שיתקיימו בלשכות רשות האוכלוסין ועל ההתמודדות עם סיכונים שונים שתהליכי העבודה אמורים לתת להם מענה. בביקורת נמצא שבמהלך גיבוש תורת הפעלה לא שותפו כל הגורמים המקצועיים ברשות האוכלוסין, לרבות אלו המופקדים על עבודת המרשם והלשכות.

3. נוהל מפת"ח<sup>4</sup> קובע כי בכל פרויקט מחשוב אמורה לפעול מינהלת פרויקט המהווה צוות מקצועי האחראי לניהול השוטף של הפרויקט. החלפת תעודות הזהות לכלל האוכלוסייה היא מהלך מורכב המחייב עבודת מטה הכוללת קבלת החלטות, גיבוש מדיניות, הכנת תכניות, הבניית תהליכים ותיאום בין גורמים רבים. לשם כך יש להקים מינהלת שתהיה אחראית לניהול הפרויקט על היבטיו השונים. עד יולי 2010 טרם הוקמה מינהלת פרויקטים לליווי הפרויקטים הנוגעים לתיעוד לאומי: תעודת זהות חכמה, דרכון ביומטרי וארכיב ממוחשב (להלן - הפרויקטים לתיעוד לאומי).

4. בדצמבר 2008 חתמו כאמור נציגי המשרד על הסכם עם הספק לייצור תעודות זהות חכמות, וזאת קודם שהוסדרו בחקיקה ראשית שינויי החקיקה הדרושים, וכך נוצר מצב שבו יש סיכון שלפחות חלק מן ההשקעה בפרויקט עלול לרדת לטמיון. על פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספטמבר 2004 אין לפרסם מכרז בנסיבות שבהן הוראות מהותיות במכרז מתבססות על הצעת חקיקה שטרם אושרה בכנסת. בהתקשרו עם הספק בטרם הושלמו הליכי החקיקה פעל המשרד שלא ברוח הוראות היועץ המשפטי לממשלה.

5. בתוספת שצורפה למסמכי המכרז השני ונעשתה לחלק מההסכם שתוקפו חמש שנים נכתב כי התעודות החכמות ייוצרו בשני שלבים: בשלב הראשון ייוצרו כרטיסים חכמים גולמיים (להלן - כרטיסים גולמיים)<sup>5</sup>, ובשלב השני יוטבעו בכל כרטיס גולמי פרטי הזהות של בעל התעודה, תהליך המכונה פרסונליזציה<sup>6</sup>. לפי התוספת, בשנים 2010-2013 אמור הספק לייצר 5 מיליון כרטיסים גולמיים, תמורת תשלום של כ-161 מיליון ש"ח. מאחר שבחוק המאגר הביומטרי נקבע שהוא יוחל בהדרגה, ומאחר שיתכן ששר הפנים ידחה את החלתו, יש חשש שהכרטיסים הגולמיים שהספק ייצר על פי ההסכם

3 מסמך כתוב המנחה את עבודת הארגון על פי יעדיו: דרכי פעולה, סוג האמצעים שיינקטו והגדרת סמכויות. את המסמך מאשר הדרג הבכיר בארגון.

4 נוהל מפת"ח הוא נוהל מסגרת לפיתוח מערכות ממוחשבות במשרדי הממשלה ולתחזוקן. הנוהל מפרט את השלבים בחיי המערכת הממוחשבת ואת התוצרים הנדרשים בכל אחד מהם. זהו נוהל מחייב במשרדי הממשלה על פי החלטת ועדת השרים לכלכלה מאוקטובר 1991, שקיבלה תוקף של החלטת ממשלה, ועל פי הוראות התכ"ם.

5 כרטיסים פלסטיים, ובהם שבב אלקטרוני עם מערכת הפעלה, שטרם עברו תהליך פרסונליזציה.

6 תהליך שבו נצרכים על השבב של הכרטיס החכם פרטים אישיים שונים של אדם מסוים, וכך נעשה הכרטיס החכם לתעודת זהות המבוססת על כרטיס חכם.

ימתינו במשך שנים למימוש שלב הפרסונליזציה, דבר המעורר שאלה בדבר הצדקת ההוצאה בעת הזאת. זאת ועוד, נוכח השינויים הטכנולוגיים יש חשש שהכרטיסים הגולמיים יהיו מיושנים בהשוואה לטכנולוגיה שתהיה בעוד כמה שנים כאשר יצא לפועל שלב הפרסונליזציה.

6. כבר בשנת 2003 החל המשרד לטפל בנושא הכללת תצלום ממוחשב בתעודת הזהות. במסגרת זו פרסם מכרז, שילם לספק וליועץ וביצע פיילוט כדי לבצע תצלומים ממוחשבים לשם הדפסתם על התעודות שהוא מנפיק. במועד סיום הביקורת, יולי 2010, טרם שולב התצלום הממוחשב בתעודות הזהות.

7. בשנים 2006-2007 פותחו על פי הזמנת המשרד ובמימונו מערכת לתחקור ואימות ו"מערכת דיוקן" שנועדה לצילום, לסריקת תצלומים ולשמירתם בבסיס הנתונים של מערכת מרשם האוכלוסין. עד יולי 2010 טרם הופעלה מערכת התחקור, וממילא גם לא מערכת דיוקן, בלשכות רשות האוכלוסין ולא נעשים בהן תהליכי האימות והתחקור ששימשו להצדקת הרכישה ולהשקעת הכספים, תהליכים שהיו אמורים לתרום לשיפור מהימנות הנפקתם של תעודות הזהות והדרכונים.

8. בשנים 2000-2010 התקשר המשרד עם יועצים לשם ליווי הפרויקטים לתיעוד לאומי, ובכלל זאת פרויקט תעודת הזהות החכמה. נמצא כי המשרד מימן שירותי ייעוץ בנושא תעודת זהות חכמה וצילום ממוחשב בסכום כולל של כ-5 מיליון ש"ח המגיע מ-11 תקנות תקציביות שונות. עוד נמצא שלגבי כמה יועצים נהג המשרד במשך כמה שנים לאשר תשלומים לאותו יועץ ובאותה שנה מתקציבן של כמה תקנות בעת ובעונה אחת. תשלומים אלה שולמו אף על פי שהמשרד חתם עם כל אחד מהיועצים על הסכם אחד בלבד לרכישת שירותי ייעוץ. כמו כן נמצא כי בכמה מקרים שולמו התשלומים ליועצים מתקציבן של תקנות שונות מאלה שהמשרד התחייב להן.

## סיכום והמלצות

משרד הפנים פועל זה כ-15 שנים לקידום הנפקתה של תעודת זהות חכמה כדי להנהיג תעודה בעלת עמידות משופרת, שתהיה בעלת כושר התעדכנות ודיוק, שתשפר את מהימנות ההזדהות באמצעותה ואת שימושיותה במסגרת יזמות ממשל זמין<sup>7</sup>, ושיהיה קשה ככל האפשר לזייפה. למרות פעולותיו הממושכות ולמרות ההוצאות הגדולות שהוצאו במהלך השנים, עד מועד סיום הביקורת טרם הונפקו תעודות הזהות החכמות. לפיכך, נמשך השימוש בתעודות הזהות הנהוגות זה כמה עשורים, וכן נמשכים הכשלים והסיכונים הנלווים לשימוש בהן. המשך השימוש בתעודות במתכונתן הנוכחית מאפשר לגורמים שונים לנצלן לרעה לשם ביצוע עברות פליליות וכלכליות, הגירה בלתי חוקית ופעילות הפוגעת בביטחון המדינה.

באמצע שנת 2007 שינה המשרד את מדיניותו והחליט לכוון את הנפקתה של תעודת הזהות החכמה בנטילת אמצעי זיהוי ביומטריים. בדצמבר 2009 התקבל בכנסת חוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע,

7 פרויקט של ממשלת ישראל שמטרתו ניצול טכנולוגיית המידע ורשת האינטרנט לשם יצירת תשתית טכנולוגית למתן מידע לציבור, לביצוע תשלומים ולמתן שירותים ממשלתיים נוספים.

התשי"ע-2009. לפי החוק האמור הכללת אמצעי הזיהוי הביومترיים בתעודת הזהות החכמה תיעשה בהדרגה במשך תקופת מבחן של שנתיים עד ארבע שנים, שבמהלכן יחולו הוראות חוק זה רק על תושבים שייתנו את הסכמתם לכך. עוד קובע החוק כי כדי להוציאו לפועל יש לעשות מגוון פעולות, אך אלה טרם הושלמו במועד סיום הביקורת, לרבות אישורם של צו ותקנות והקמת מסגרות מינהליות, מנגנוני מדידה ובקרה ומערכות ממוחשבות. נוכח האמור תידחה הנפקתה של תעודת הזהות החכמה לכלל האוכלוסייה בכמה שנים נוספות, ותצא לפועל רק אחרי שהחוק יוחל במלואו.

מכל האמור לעיל עולה, כי הטיפול בנושא זה נקלע למצב בלתי נסבל של העדר פתרון. לשם מניעת זיוף תעודות הזהות - התכלית המוצהרת של משרד הפנים שהוגדרה צורך לאומי חיוני ועמדה ביסוד המהלך להחלפת תעודות הזהות - ונוכח הקמתו של מערך לייצור תעודות הזהות החכמות בשנת 2010, ממליץ משרד מבקר המדינה כי משרד הפנים ינקוט לאלתר מהלכים להנפקתן של תעודות זהות חכמות לכלל האוכלוסייה עוד קודם שייכללו בהן אמצעי הזיהוי הביومترיים, ובכך יקשה את זיופן ויגביר את מהימנות השימוש בהן.



## משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

### פעולות הביקורת

נבדק פיקוחו של אגף הרכב במשרד על מכוני הרישוי ועל המוסכים. הביקורת נעשתה במחלקת שירותי תחזוקה ואצל המפקחים המחוזיים מטעמה במחוזות הצפון, המרכז, ירושלים והדרום; במחלקת אכיפה ובמחלקת הניידות.

### פיקוח על מכוני הרישוי ועל המוסכים

על כבישי הארץ נעו בסוף 2009 יותר מ-2.4 מיליון כלי רכב. אגף הרכב שבמשרד התחבורה (להלן - אגף הרכב) אמון על ביצוע מדיניותו של משרד התחבורה (להלן - המשרד) בנושאים הקשורים לכלי רכב. בין היתר, האגף אחראי: למתן רישיונות לאנשי המקצוע המטפלים בכלי רכב, לפיקוח על המוסכים ועל מכוני הרישוי ולקביעת הדרישות המקצועיות מכלי הרכב המיובאים - כל זאת באמצעות מחלקת שירותי תחזוקה; לפיקוח ולאכיפה על המוסכים הבלתי מורשים - באמצעות מחלקת אכיפה; ולבדיקת תקינותם של כלי רכב הנעים על כבישי הארץ - באמצעות מחלקת ניידות.

בספטמבר 2010 היו רשומים במשרד התחבורה 64 מכוני רישוי, 103 מוסכי רישוי<sup>1</sup> וכ-5,000 מוסכים במקצועות השונים. לפי הערכת המשרד, ברחי הארץ יש כ-500 מוסכים לא מורשים.

### פעולות הביקורת

בחודשים ינואר-ספטמבר 2010 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין את הפיקוח של משרד התחבורה על מכוני הרישוי ועל המוסכים. הבדיקה נעשתה במשרד התחבורה ובמשטרת ישראל.

1 מוסכים המוסמכים לערוך גם בדיקות רישוי שנתיות לכלי רכב. עד שנת 1989 נתן המשרד למוסכים אישורים לבצע בדיקות רישוי (להלן - מוסכי רישוי), אבל מהמועד האמור הפסיק המשרד לאשר מוסכים חדשים בגלל ניגוד עניינים.

## עיקרי הממצאים

### מחלקת שירותי תחזוקה

1. למחלקה לא היו נוהלי עבודה בנושא סדרי הפיקוח על מכוני הרישוי ועל המוסכים, ולמפקחים לא היו טפסים עם רשימות תיוג שעליהם למלא במהלך הביקורת. אי-מילוי טופסי תיוג אחידים מנע את הבקרה על איכותה של עבודת המפקחים ועל היקפה והקשה על המחלקה להפיק דוחות תקופתיים אחידים כדי לבחון את המגמות בתחום.
2. כדי לפתוח מוסך, כדי להוסיף תחום מקצועי במוסך או כדי לקבל תעודת בעל מקצוע בענף המוסכים ומכוני הרישוי, חויבו מבקשי האישור להגיע - לעתים ממרחקים - למשרדי המחלקה במחוזות השונים ולמלא טפסים. הביקורת העלתה כי לא התאפשר למלא טפסים באמצעות האינטרנט.
3. מוסכים ומכוני רישוי רבים פועלים בימי שישי ושבת, ביחוד במגזר הלא-יהודי. משרד מבקר המדינה העלה כי בימי שישי לא נעשתה כל ביקורת, וכי רק עובד אחד של המשרד (מהצפון) הועסק בימי שבת ורק פעם בחודש.

### מכוני הרישוי

1. משרד התחבורה אישר למכוני הרישוי למכור אביזרי רכב. בכך יצר המשרד אצל בעלי המכוניים מצב של ניגוד עניינים מובנה בין רצונם להעלות את רווחיהם לבין חובתם למלא בנאמנות את תפקידם על פי סמכויות שלטוניות שהוענקה להם.
2. מכוני הרישוי אמורים להיבדק פעמיים בחודש, ובכל זאת ביולי 2010 נמצא שבחלקם לא נעשו ביקורות במשך חודשים ואף שנים. היעדר פיקוח על מכון כזה תקופה כה ארוכה אינו עולה בקנה אחד עם סדרי פיקוח תקינים.
3. מתלונות שקיבל משרד התחבורה וממסמכי המשרד מהשנים 2009-2010 עולה כי היו מכוני רישוי אשר אישרו תקינות לכלי רכב לא תקינים. עובדות אלה מלמדות שהמשרד צריך להקפיד על תדירות הביקורת במכוני הרישוי, כפי שקבע לעצמו.
4. מוסכי הרישוי תפקדו כמכוני רישוי לכל דבר, אך משרד התחבורה החיל עליהם את ההוראות המקלות החלות על מוסכי הרישוי. כך נקבעה להם תדירות ביקורת נמוכה: פעם בחודשיים בלבד, זאת לעומת תדירות ביקורת של פעמיים בחודש במכוני הרישוי.

### הקמת מכוני רישוי

1. בכתב ההרשאה להקמת מכון רישוי צוין כי רשות הרישוי רשאית להתלות או לבטל כתב הרשאה במקרים מסוימים; בין היתר, אם הוגש נגד המבקש כתב אישום על עברה פלילית אשר לדעת הרשות יש בה כדי לפגוע ביכולתו למלא את תפקידו על פי כתב ההרשאה, או אם למבקש יש רישום במרשם הפלילי. למרות זאת לא דרש המשרד אישור על היעדר רישום פלילי ממגישי הבקשות במכרזים. נמצא שלכמה מבעלי כתבי



ההרשאה היה עבר פלילי, ואף על פי כן לא בחן המשרד את האפשרות להתלות או לבטל את הרשאתם.

2. עוד ב-1989 הודיע המשרד לבג"ץ<sup>2</sup> כי הוא כבר החליט שיש להפריד הפרדה פיזית ומינהלית בין מכוני הרישוי לבין המוסכים. ואולם נמצא כי עדיין קיימות תופעות של בעלות צולבת על מכוני רישוי ועל מוסכים, הפועלים מתוך אי-הפרדה פיזית (כלומר בסמיכות מקום) או מתוך אי-הפרדה משפטית (לעתים מכון הרישוי והמוסך הם בבעלות אותה חברה, ולעתים בבעלות חברות שונות אך אותם בעלי מניות מחזיקים במניותיהן). בתופעות אלו יש משום ניגוד עניינים. אף שהמשרד ידע שמדובר בבעלויות צולבות, הוא לא דרש הפרדה פיזית ומשפטית בין המוסכים למכוני הרישוי כפי שהודיע לבג"ץ.

3. שלושה מכוני רישוי שהמשרד תכנן להקיםם ופרסם לשם כך מכרזים בשנים 2004 ו-2006 לא הוקמו בסופו של דבר. בתכנית מ-2010 להקמת מכוני רישוי עד 2020 לא נכללו שלושת המכוניים, אף שהמשרד הגיע למסקנה כי מכוני רישוי אכן דרושים במקומות אלו.

### מוסכים

1. על פי תכנית העבודה של המשרד, יש לערוך ביקורת במוסכים לפחות פעם בשנה. מהנתונים של אגף מערכות מידע במשרד מיולי 2010 עולה כי ב-11 מוסכים לא נעשתה ביקורת יותר מעשר שנים; ב-83 מוסכים - חמש עד עשר שנים; וב-715 מוסכים - שנתיים עד חמש שנים.

2. סגן מנהל אגף הביטחון במשרד הורה כי אין להיכנס ליישובים הערביים ללא ליווי של המשטרה. הנחיה זו ניתנה בלא תיאום עם המשטרה, ולכן לא פיקחו המפקחים בחלק מן היישובים הערביים יותר מחמש שנים. במצב זה בעלי כלי רכב מתקנים את רכבם במוסכים שאין עליהם פיקוח.

3. במחלקת האכיפה מוטל על צוות מצומצם לאכוף את החוק על כ-500 מוסכים בלתי מורשים בכל הארץ.

4. במסגרת מלחמתה של משטרת ישראל בגנבות כלי רכב היא מבצעת גם ביקורת במוסכים. בשנת 2008 ביצעה המשטרה 751 ביקורות ומצאה 318 מוסכים בלתי מורשים, ובשנת 2009 היא ערכה 514 ביקורות ומצאה 198 מוסכים בלתי מורשים. לנוכח ממצאים אלו ברור הצורך בפיקוח שוטף של המשרד על המוסכים המורשים והבלתי מורשים, מתוך שיתוף פעולה בין המשטרה לבין המשרד.

### מחלקת ניידות

במהלך השנים 2003-2009 ירד מספר כלי הרכב שתקינותם נבדקה על ידי מחלקת ניידות. הירידה הייתה הן במספרים מוחלטים והן ביחס למספר כלי הרכב במדינה.

2 בג"ץ 271/89 טובה נקלבאום ואח' נ' שר התחבורה ואח' (לא פורסם).

**סיכום והמלצות**

הביקורת העלתה ליקויים כבדי משקל בתחום הפיקוח על מכוני הרישוי ועל המוסכים (המורשים והבלתי מורשים) ובתחום סדרי האכיפה של המשרד. משרד מבקר המדינה העיר למשרד התחבורה כי עליו לעשות את כל הנדרש לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה, כדי להבטיח שכלי הרכב הנעים על כבישי הארץ יהיו תקינים ולתרום בדרך זו להפחתת תאונות הדרכים.

רמת הפיקוח הנמוכה פותחת פתח לרישוי לכלי רכב בלתי תקינים. על המשרד להגביר את הפיקוח על מכוני הרישוי ועל המוסכים ולמגר את תופעת המוסכים הבלתי מורשים.

## משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה

---

### פעולות הביקורת

נבדק הסיוע שנותנת המדינה לעסקים קטנים ובינוניים באמצעות משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (משרד התמ"ת) ובאמצעות גופים נוספים.

במרכז ההשקעות שבמשרד התמ"ת נעשתה ביקורת בנוגע למסלול המענקים לפי החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959, לרבות בסוגיות הנוגעות לתהליכי העבודה במרכז ההשקעות.

באגף להכשרה מקצועית ולפיתוח כוח אדם נבדקו פעילותה של מערכת בתי הספר להכשרה מקצועית לנוער שהאגף מפעיל, הפיקוח של האגף על בתי הספר והקשרים וסדרי התיאום בינו ובין משרד החינוך.

באגף למעונות יום ומשפחתונים נבדקו טיפולם של המשרד והאגף במעונות היום, במשפחתונים ובצהרונים המוכרים. הבדיקה התמקדה בצורך להגדיל את מספר המסגרות המוכרות, בפיקוח על מסגרות אלה ובבקרה על הכספים שהמדינה מקצה לסבסוד שכר הלימוד בהן.



## סיוע לעסקים קטנים ובינוניים

לעסקים קטנים ובינוניים (להלן - עסקים קטנים) יש חשיבות רבה בהתפתחות הכלכלית של מדינות. הם נתפסים כיחידות דינמיות, חדשניות, בעלות יכולת תגובה מהירה ובעלות כושר הסתגלות לדרישות המשתנות של השווקים וכן כמקור ליצירת מקומות תעסוקה חדשים. חשיבות העסקים הקטנים גדלה בתקופות של מיתון, שכן הם אפיק תעסוקה למובטלים.

לעידוד עסקים קטנים הוקצו במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת) כ-135 מיליון ש"ח לשנת 2009 וכ-208 מיליון ש"ח לשנת 2010. בשנת 2008 הוקצו לכך כ-47 מיליון ש"ח בלבד.

### פעולות הביקורת

בדוח שנתי 2015<sup>1</sup> סקר משרד מבקר המדינה את הסיוע שנתנה המדינה לעסקים קטנים באמצעות שלושה גופים: הרשות לעסקים קטנים ובינוניים בישראל (להלן - הרשות לעסקים קטנים), תכנית החונכות שהפעיל באותה עת מינהל המימון במשרד התמ"ת וקרן הסיוע לעסקים קטנים. בחודשים ינואר-ספטמבר 2010 בדק משרד מבקר המדינה את הסיוע שנותנת המדינה לעסקים קטנים באמצעות הגופים האלה ובאמצעות גופים נוספים. בביקורת נבדקו פעולות משרד התמ"ת, המכון הישראלי ליצוא ולשיתוף פעולה בינלאומי, משרד האוצר, המשרד לקליטת העלייה, משרד התיירות, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, משרד ראש הממשלה, נציבות שירות המדינה והרשות לעסקים קטנים. כן נעשו בדיקות השלמה במוסד לביטוח לאומי.

### עיקרי הממצאים

1. שלא כבמדינות מתקדמות אחרות, במדינת ישראל אין חוק ספציפי המגדיר מהו עסק קטן ומסדיר את נושא העסקים הקטנים, וכמעט אין התייחסות בחקיקה שמבדילה עסקים קטנים מעסקים גדולים. נוסף על כך, הדין במדינת ישראל אינו מחייב לבחון את השפעתה של חקיקה חדשה על מגזר העסקים הקטנים. בתקופת הביקורת היו שמונה גופים ממשלתיים שסייעו לעסקים קטנים, לכל גוף היו כמה וכמה תכניות סיוע, ולכל אחת מהתכניות הייתה הגדרה משלה ל"עסק קטן" ול"עסק בינוני".
2. הוצאת רישיון עסק בישראל נמשכת בממוצע 219 ימים (לעומת 147 ימים בממוצע במדינות ה-OECD - ארגון המדינות המפותחות לשיתוף פעולה כלכלי ופיתוח). העלות של מנגנון הרישוי למדינה נאמדת בכ-1.5 מיליארד ש"ח בשנה. הביורוקרטיה הכרוכה בקבלת רישיון עסק הביאה לפריחתם של גורמים חיצוניים המספקים שירות של הגשת בקשה לקבלת רישיון עסק וטיפול בה.

1 מבקר המדינה, דוח שנתי 2015 (2005) "עידוד עסקים קטנים", עמ' 763.

3. הפסקה של פעילות העסק בתקופת שירות המילואים או הפעלתו בצמצום עלולים לגרום קשיים רבים לבעלי העסקים הקטנים. עד מועד סיום הביקורת טרם הוגשו המלצות ועדת ההיגוי של פורום המגידים, המחייבים והטייסיים במילואים, של משרדי הממשלה ושל צה"ל שדנה בעניין.

4. אף שהממשלה החליטה כבר באוגוסט 2007 על הקמתה, הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים (להלן - הסוכנות) הוקמה רק בדצמבר 2009, יותר משנתיים לאחר מכן. במועד סיום הביקורת, ספטמבר 2010, יותר משמונה חודשים לאחר ההחלטה על קידום פרסומם של מכרזים לשבעה תפקידי ליבה בסוכנות וכשלוש שנים לאחר החלטת הממשלה בדבר הקמתה של זו, טרם אוישו בה התפקידים. ועדת ההיגוי של הסוכנות טרם הוקמה, ולכן אין לסוכנות מדדים לבדיקת ביצועיה ואין לה מערכות בקרה וביקורת.

5. במועד סיום הביקורת ריכזה הסוכנות את תכניות הסיוע לעסקים קטנים של הרשות לעסקים קטנים, את תכניות מינהל המימון ואת תכניות יחידת המטה לפיתוח הנגב והגליל במשרד התמי"ת, אך לא את כל תכניות הסיוע והתמיכה שמפעיל משרד התמי"ת, בניגוד למתחייב מהחלטת הממשלה מאוגוסט 2007. נוסף על כך, הסוכנות מעורבת בפעילות של קרן הסיוע לעסקים קטנים ושל קרן הסיוע ליזואנים ובתכניות הסיוע של משרד ראש הממשלה; אולם היא אינה מעורבת כלל בפעילות קרן הסיוע לעסקים בינוניים והקרן לעולה העצמאי ובתכניות הסיוע של המשרד לקליטת העלייה, משרד התיירות ומשרד החקלאות ופיתוח הכפר, ולעתים גם אינה ערה לפעילויותיהם.

6. במרבית תכניות הסיוע הממשלתיות לעסקים קטנים לא נקבעו מדדי ביצוע לבדיקת הצלחתן. הסוכנות, וקודם הקמתה - משרד התמי"ת, לא בדקו את יעילותן ונחיצותן של מרבית התכניות וכפילויות ביניהן. ככלל, אין קשרי עבודה, תיאום ושיתוף פעולה בין הגופים השונים ובין תכניות הסיוע השונות, אף שיש מקום לקיימם.

בזמן הביקורת לא הייתה מערכת ממוחשבת לניהול מידע על כל העסקים הקטנים המקבלים סיוע ממשלתי, דהיינו לא ניתן לדעת "בלחיצת כפתור" מהו הסיוע הממשלתי שמקבל עסק מסוים. זאת ועוד, אין אתר אינטרנט אחד המכיל מידע בנוגע לכל תכניות הסיוע לעסקים קטנים, והדבר אינו מאפשר לבעל עסק לקבל את כל המידע הדרוש לו ממקור אחד.

7. בעקבות החלטת ממשלה ממאי 2009 (להלן - החלטת הממשלה) מתנהלים דיונים בין משרד האוצר, התאחדות התעשיינים וההסתדרות החדשה בנוגע להקמת קרן חדשה לעסקים במצוקה. ואולם במועד סיום הביקורת, כשנה ורבע לאחר החלטת הממשלה, עדיין אין מענה ממשלתי לעסקים שנקלעו למצוקה כספית.

8. זמן הטיפול הממוצע בבקשה להלוואה מקרנות הסיוע ארוך: כחודשיים וחצי - בקרן לעסקים קטנים, וכחודש וחצי - בקרן לעסקים בינוניים. הקרנות אינן ממליצות לעסקים קטנים שקיבלו הלוואה, אך מתקשים בהחזר תשלומיה, על הסתייעות בתכניות הסיוע הממשלתיות.

9. במסגרת הקרן לעולה העצמאי במשרד לקליטת העלייה, המלווה כספי מדינה, פועל בנק מלווה אחד משנת 1981, כ-30 שנה, בלא שהתקיים הליך תחרותי כלשהו במרוצת השנים.

**סיכום והמלצות**

מגזר העסקים הקטנים הוא אחד ממנועי הצמיחה המרכזיים של המשק. מהדוח עולה כי יש שלל תכניות סיוע ממשלתיות לעסקים קטנים, אך כמעט אין ביניהן תיאום. כל תכנית מגדירה באופן שונה "עסק קטן" ו"עסק בינוני", וניכר שאין מדיניות אחידה ותכנון כולל בנושא הסיוע לעסקים קטנים. על הסוכנות להסדיר בחקיקה את סוגיית העסקים הקטנים שתייחד מעסקים גדולים, לפשט את ההליך הביורוקרטי הסבוך של קבלת רישיון עסק ולמצוא פתרון לבעיה של השבתה או צמצום הפעילות של עסקים קטנים בתקופת שירות המילואים של בעליהם.

כדי ליעל את הסיוע הניתן לעסקים קטנים, על הסוכנות לרכז את כל הפעילות הממשלתית בנושא: עליה לבדוק את יעילותן של תכניות הסיוע ואת נחיצותן ולפעול לתיאום ולשיתוף פעולה ביניהן, ליצור מערכת ממוחשבת לניהול מידע על כל העסקים הקטנים המקבלים סיוע ממשלתי ולהקים אתר אינטרנט אחד שבו יהיה כל המידע הרלוונטי בתחום זה.





## מרכז ההשקעות

תכליתו של החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959 (להלן - החוק) היא עידוד השקעות הון במפעלים יצרניים בתעשייה ובתיירות. מאז חקיקתו נעשו בו תיקונים רבים אשר נועדו להתאים את ההטבות הניתנות על פיו להתפתחויות הכלכליות. לפי החוק, מרכז ההשקעות הוא שיפעל להגשמת מטרת החוק. המרכז הוא אגף במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת). עד ינואר 2010 טיפל מרכז ההשקעות הן בבקשות לקבלת מענקים לביצוע תכניות השקעה בתעשייה והן בבקשות לקבלת מענקים למימוש תכניות השקעה בתיירות בשיתוף משרד התיירות. לפי תיקון לחוק מיולי 2009 הוקמה מינהלת השקעות נפרדת במשרד התיירות.

החוק וההטבות הנלוות לו היו בעשורים הראשונים לקיומה של המדינה כלי מרכזי לפיתוח התעשייה בארץ בכלל ובפריפריה בפרט. מרכזיות מסלול המענקים מכוח החוק פחתה בשנים האחרונות ותקציבו צומצם, בעוד ההטבות במסלול המס שבאחריות רשות המסים בישראל הורחבו.

בינואר 2010 מינו שר האוצר ושר התמ"ת ועדה בין-משרדית בראשות מנכ"ל משרד האוצר, מר חיים שני, לבחינת מדיניות הטבות המס והמענקים הניתנים על פי החוק (להלן - הוועדה או ועדת שני). בעקבות עבודת הוועדה נעשה ביזמת הממשלה שינוי נרחב בחוק ובמסגרתו שונו מטרות החוק וההטבות הניתנות מכוחו.

### פעולות הביקורת

בחודשים מאי עד ספטמבר 2010 (להלן - מועד סיום הביקורת) בדק משרד מבקר המדינה סוגיות הנוגעות למסלול המענקים לפי החוק לעידוד השקעות הון. הבדיקה נעשתה במשרד התמ"ת ובמשרד האוצר. בדיקות השלמה נעשו במשרד החקלאות ופיתוח הכפר, במשרד התיירות, ב"ענבל חברה לביטוח בע"מ" ובמועצה הלאומית לכלכלה שבמשרד ראש הממשלה.

### עיקרי הממצאים

1. במהלך השנים בוצעו ביזמתה של הממשלה שינויים רבים בחוק ובצווים שפורסמו מכוחו. תכיפות השינויים עלולה לגרום למשקיעים פוטנציאליים להימנע מהשקעות בארץ בשל קושי לתכנן מראש השקעות לטווח בינוני וארוך ומחמת תחושת חוסר יציבות.

2. ועדת שני הגיעה למסקנה דומה לזו שהועלתה במחקרים שונים שנעשו בשנים האחרונות: החוק לעידוד השקעות הון הוא כלי סיוע אחד במכלול כלי הסיוע לפיתוח הפריפריה, אך הוא אינו מביא להגשמת מטרה זו. למרות זאת לא פעלה הממשלה למינוף עבודת הוועדה באמצעות בחינת כלים אפקטיביים לקידום אזורי הפיתוח, היקף המשאבים שראוי להקצות ליישום כלי הסיוע ואופן חלוקתם במטרה להביא לטיפול

כולל בסוגיית פיתוח הפריפריה ולצמצום פערים חברתיים על ידי פיתוח כלכלי של אזורים אלו.

3. מינהלת מרכז ההשקעות (להלן גם "המינהלה") אינה מבצעת את כל התפקידים המוטלים עליה מכוח החוק ואינה משמשת גורם מקשר אפקטיבי בין המשקיעים לגורמי השלטון הנוגעים לביצוע ההשקעה המתוכננת. אף כי מרכז ההשקעות הוא גוף הנותן שירותים לציבור היזמים, הוא לא פעל בשנים האחרונות להבהיר ולהנגיש את הוראות החוק. לכן יזמים ומשקיעים רבים מתקשים להגיש לו בקשות לאישור תכניות השקעה בלי גורמים מתווכים.

4. ביולי 2010 היו במרכז ההשקעות 531 בקשות אשר הוגשו מאז שנת 2002 וטרם הובאו לדיון. פרק הזמן הממוצע שחלף ממועד קליטת הבקשה ועד יולי 2010 היה כשלוש שנים. 364 מהבקשות שהמתינו לדיון הוגשו לפני שנת 2009. בגלל פרק הזמן שחולף מהגשת הבקשה עד הדיון בה במינהלת מרכז ההשקעות היא עלולה לא להיות עדכנית או לא רלוונטית בעת הדיון בה.

5. ממרס 2006 ועד פברואר 2009 לא נדונו עררים שהוגשו על החלטות המינהלה, מאחר שלא מונתה ועדת ערר כנדרש על פי החוק. באותה תקופה המתינו 13 מגישי עררים לדיון ועדת הערר בעניינם. מינואר 2000 עד ספטמבר 2010, מועד הבדיקה, היה משך הזמן הממוצע מהגשת ערר עד לדיון בו 454 ימים.

6. כתב אישור ניתן לתכנית השקעה שאישרה מינהלת מרכז ההשקעות, ובו נקבעים התנאים למתן המענק ושיעורו. בגמר ההשקעה נותן מרכז ההשקעות "אישור סופי" ומסיים את הטיפול בבקשה. נמצא כי לאחר מתן האישור הסופי אין כל גורם המפקח על עמידת החברות בדרישות החוק ובתנאי כתב האישור, אף על פי שמבקר המדינה העיר על כך בעבר.

7. סכום החובות של חברות אשר לא עמדו בתנאי כתב האישור ונדרשו להשיב לקופת המדינה את המענק שניתן להן, היה במועד סיום הביקורת כ-2.7 מיליארד ש"ח. עיקר החוב לקופת המדינה הוא חוב אבוד, מאחר שרבות מאותן חברות מצויות בשלבים שונים של הליכי פירוק, והסיכוי לגבות מהן את כספי המענק קטן. הסכום הגדול של החוב האבוד נובע מכמה גורמים ובהם טיב הבטוחות הנדרשות מהיזמים כתנאי למתן כתב האישור; פרק הזמן שחלף בין משלוח מכתב התראה לחברה ובין ביטול כתב האישור; היעדר ייצוג משפטי של משרד התמי"ת בהליכי כינוס נכסים ופירוק של חברות; העובדה שעד לזמן קצר קודם מועד הביקורת לא נקט המשרד צעדים משפטיים נגד חברות שכתב האישור שלהן בוטל.

8. תקציבה של מינהלת ההשקעות במשרד התיירות, שהוקמה בינואר 2010, אושר רק כחצי שנה לאחר הקמתה; הקשרים המקצועיים בין מרכז ההשקעות במשרד התמי"ת למינהלת ההשקעות במשרד התיירות אינם טובים, והדבר עלול לפגוע בקידום תכניות השקעה.

9. מינהלות ההשקעה במשרד התמי"ת, במשרד התיירות ובמשרד החקלאות ופיתוח הכפר הן מינהלות עצמאיות, ואין להן פורום משותף לבחינת כשלים וחסמים הנוגעים לכולן ולהגדרת הגבולות בין תחומי הפעילות שלהן.

## סיכום והמלצות

החוק לעידוד השקעות הון הוא אחד הכלים העיקריים לעידוד ולפיתוח של התעשייה והתעסוקה בישראל בכלל ובאזורי פריפריה בפרט. עם זאת, מחקרים וועדות שבחנו את החוק מלמדים על בעייתיות ביישומו ובהשגת מטרותיו. מאז תחילת שנות האלפיים פחת תקציב מרכז ההשקעות, ובחוק נעשו שינויים רבים. ועדת שני, שהוקמה בשנת 2010 לבחינתו, לא נתנה המלצות הנוגעות למכלול ההיבטים הנדרשים להתאמת החוק למציאות הכלכלית, אף שדנה בכך.

על מרכז ההשקעות לשפר את השירות שהוא נותן ליזמים הפונים אליו ולהקפיד על מילוי כל תפקידיו המוטלים עליו מכוח החוק; להנגיש ולהבהיר את הוראות החוק לציבור המשקיעים; לקצר את ההמתנה לדיון במינהלה בבקשות להטבות מכוח החוק; לקיים בקרה נאותה על עמידת החברות בתנאי החוק וכתבי האישור ולהקפיד על גביית המענק מחברות שאינן עומדות בתנאים אלו. כל זאת על מנת שכספי הציבור ישמשו למטרות לשמן נועדו.

על משרד התמיכה ועל משרד האוצר לבחון אחת לתקופה את מידת השגת מטרותיו של החוק - הגדלת השקעות של יזמים, הגדלת היקף התעסוקה בכלל ובאזורי פריפריה בפרט ופיתוח המשק מהבחינה הכלכלית, תוך שמירה על הצורך של המשקיעים בוודאות ויציבות לאורך זמן.



## הכשרה מקצועית לנוער

משרד החינוך ומשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת או המשרד) הם שני המשרדים הממשלתיים העיקריים העוסקים בהכשרה מקצועית ובחינוך טכנולוגי של בני נוער בישראל ובהכנתם לעולם העבודה. משרד החינוך מפקד על ביצוע חוק לימוד חובה, התש"ט-1949 (להלן - חוק לימוד חובה), והאגף להכשרה ולפיתוח כוח אדם (להלן - האגף) שבמשרד התמ"ת ממונה על ההכשרה המקצועית של נערים עובדים (מערכת החניכות)<sup>1</sup>. זאת בהתאם לחוק עבודת הנוער, התשי"ג-1953 (להלן - חוק עבודת הנוער) וחוק החניכות, התשי"ג-1953 (להלן - חוק החניכות). בשנת התשס"ט (2008) למדו כ-12,000 בני נוער בכ-70 בתי ספר מקצועיים בפיקוח משרד התמ"ת. תקציב האגף לבתי ספר לנוער במשרד התמ"ת לשנת 2008 היה כ-430 מיליון ש"ח.

1. הרוב המכריע (90%) של תלמידי החינוך המקצועי-טכנולוגי לומדים במסגרות של משרד החינוך, ורק 10% מהם לומדים בבתי הספר שבפיקוח משרד התמ"ת, שהם כ-3% מכל תלמידי כיתות ט'-י"ב בישראל. מערכת החינוך המקצועי-טכנולוגי של משרד החינוך מכשירה עובדים לכל רמות הטכנולוגיה והייצור (מובילי טכנולוגיה, מפעילי טכנולוגיה ועובדי כפיים), ואילו האגף מתמקד בהכשרת מפעילי טכנולוגיה ועובדי כפיים.

2. המטרה המרכזית של החינוך המקצועי-טכנולוגי היא להכשיר ולטפח כוח אדם מקצועי שישתלב בכל דרגי הייצור במשק ויתרום לצמיחה כלכלית. לצד מטרה זו יש להכשרה המקצועית-טכנולוגית גם חשיבות חברתית רבה, שכן היא מציעה חלופה לבני נוער שאינם יכולים להיקלט במסגרות הלימודיות המכשירות עובדים לרמות הגבוהות של הייצור.

ייחודה של מערכת ההכשרה המקצועית של משרד התמ"ת הוא בשילוב שבין העבודה המעשית במפעלים והלימודים בבית הספר. האגף מדגיש את ההתנסות המעשית בעבודה ואת ההכשרה המקצועית הספציפית. גישה זו מתאימה לאוכלוסייה המתקשה ללמוד עקרונות מדעיים מופשטים וליישם, אך מסוגלת ללמוד תוך כדי התנסות במקצוע מסוים ולהצליח בו. השאיפה היא שההתנסות בעבודה וביצירה "תדבר" אל לב התלמידים, תקנה להם תחושה של ערך ותמנע מהם להפוך ל"נוער מנותק".

### פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-אוגוסט 2010 בדק משרד מבקר המדינה את אופן פעולתה של מערכת בתי הספר להכשרה מקצועית לנוער שבמשרד התמ"ת, את הפיקוח שמקיים עליהם האגף ואת הקשרים וסדרי התיאום שבין שתי מערכות החינוך. הבדיקה נעשתה

1 כעבר היה האגף שייך למשרד העבודה ואחר כך למשרד העבודה והרווחה (להלן - משרד העו"ר) ובשנת 2003 עבר האגף למשרד התמ"ת.

במטה האגף בירושלים ובמחוזותיו שבתל אביב ובחיפה. בירורים נערכו גם במשרד החינוך ובצה"ל - באגף כוח אדם. להלן הממצאים העיקריים:

## עיקרי הממצאים

### אי-הסכמה וחוסר תיאום בין מערכת החינוך המקצועי-טכנולוגי לנוער שבמשרד החינוך לזו שבמשרד התמ"ת:

1. פיצולו של החינוך המקצועי-טכנולוגי בין שני המשרדים יוצר כפל מערכות וחוסר יעילות. כבר בדצמבר 1989 החליטה הממשלה כי היחידות המטפלות בנוער באגף יועברו, כאגף נפרד, למינהל הפדגוגי שבמשרד החינוך. ואולם בפועל ממשיכות שתי מערכות החינוך להתקיים כמערכות נפרדות. כלומר, שרי החינוך ושרי התמ"ת והעו"ר ומנכ"לי משרדיהם פעלו בניגוד להחלטת הממשלה. גם הממשלה עצמה לא אכפה את מימוש ההחלטה להעביר את מוסדות החינוך של משרד התמ"ת לאחריותו של משרד החינוך.

2. **היעדר תקנות:** התיקון משנת 1969-התשכ"ט לחוק לימוד חובה (בזמן שהחוק חל עד כיתה י'), קבע כי חניכות על פי חוק החניכות תיחשב ללימוד חובה בתנאים שייקבעו בתקנות שיוקנו על ידי שר החינוך, בהתייעצות עם שר העבודה<sup>2</sup> ובאישור ועדת החינוך והתרבות של הכנסת. בשנת 2009 הורחבה חובת הלימוד עד כיתה י"ב ועד בכלל. אשר על כן, מן הראוי היה שבמהלך השנים ייקבעו בתקנות התנאים שלפיהם תיחשב החניכות ללימוד חובה. ואולם, משרד החינוך ומשרד התמ"ת לא הגיעו להסכמה בנוגע להגדרתם של בתי הספר להכשרה מקצועית על פי חוק החניכות, והתקנות לא הותקנו. יוצא אפוא כי במשך 40 שנה לא התקין שר החינוך תקנות שיקבעו את התנאים להכללת החניכות בחוק לימוד חובה.

3. בשנים 2008-2009, במהלך הדיונים שקיימו הדרגים המקצועיים של שני המשרדים לקראת הרחבת תחולתו של חוק לימוד חובה שחייב שיתוף פעולה בין המשרדים, התגבש "מתווה לאמנה בין-משרדית". במתווה נקבע כי תכנית הליבה הפועלת במשרד החינוך תופעל גם בבתי הספר של משרד התמ"ת; כל המסגרות הקיימות וכל מגמות הלימוד בכל בתי הספר ימופו לשימושם של נציגי שני המשרדים והרשויות המקומיות; לתלמיד ולהוריו יינתן חופש בחירה של המסגרת הלימודית. ואולם, למרות ההסכמה שהושגה בין הדרגים המקצועיים של משרד החינוך ומשרד התמ"ת, טרם חתמו מנכ"ל משרד החינוך, מר שמשון שושני, ומנכ"ל משרד התמ"ת, מר שרון קדמי, על האמנה המוצעת.

קיומן של שתי מערכות חינוך נפרדות בשני משרדי ממשלה שונים, היעדר הסכמה על קווים מנחים לשיתוף פעולה בין המשרדים ואי-התקנת התקנות על ידי שר החינוך פוגעים דווקא בשכבה חלשה הזקוקה לסיוע כדי להשתלב במארג החברתי הישראלי באופן תורם ומועיל כמפורט להלן:

2 בתיקון משנת 2007 הוחלפה חובת ההתייעצות עם שר העבודה בהסכמתו של שר התמ"ת.

(א) נפגע מעבר של תלמידים שנשרו מבתי הספר של משרד החינוך לבתי הספר של משרד התמ"ת, גם כאשר המערכת של משרד התמ"ת היא המתאימה להם ביותר. לעתים עוברים חודשים רבים עד שהם נקלטים במערכת החדשה. התמשכותה של תקופת המתנה זו מנתקת את הנערים ממסגרות של לימודים ועבודה ומגבירה את תופעת "הנוער המנותק", ובכך נגרמים נזקים חינוכיים וחברתיים חמורים.

(ב) נבחנו בחינות הבגרות מבין תלמידי החניכות שבמשרד התמ"ת הם בגדר תלמידים "אקסטרניים" מבחינת משרד החינוך, ואינם זכאים לציון מגן בבחינות הבגרות, ובכך קטנים סיכוייהם להצליח בבחינות אלה. הדבר מצמצם את אופק ההתקדמות המקצועית שלהם מאחר שתעודת בגרות טכנולוגית של 14 יחידות בגרות היא תנאי קבלה לבתי הספר לטכנאים והנדסאים.

4. לדעת משרד מבקר המדינה, עצם הדבר שמשרדי החינוך והתמ"ת לא הצליחו להגיע להסכמה במשך 40 שנה מצביע על כשל של שני המשרדים. כשלו גם הממשלות שהשלימו משך שנים רבות עם קיומן של שתי מערכות נפרדות לחינוך מקצועי-טכנולוגי, אך לא קבעו דפוסים מחייבים לשיתוף פעולה ביניהם ולא אכפו אותם כדי למצות את היתרונות שבהפעלתן הנפרדת.

### העסקת חניכים במקומות עבודה

המאפיין העיקרי והייחודי של מערכת החניכות של משרד התמ"ת הוא השילוב של תעסוקה במקומות העבודה עם לימודים בבתי הספר להכשרה מקצועית. שילוב זה מתחייב גם מחוק החניכות.

1. הביקורת בחנה את ההיקף של תעסוקת התלמידים והעלתה כי גם כאן יש כשל: על פי הדיווחים של בתי הספר<sup>3</sup> המופקדים על העסקת החניכים ועל הקשר עם החונכים במקומות העבודה, 35% מקרב תלמידיהם אינם עובדים במקומות החניכות כחלק מהכשרתם. דהיינו, העבודה במקומות החניכה, שהיא הנדבך המרכזי של מערכת החניכות, מיושמת באופן חלקי בלבד.

יתר על כן, תעודות המקצוע על פי חוק החניכות שהאגף מעניק לבוגרי מקצועות החניכות שעמדו בבחינות, מציינות במפורש כי התלמיד סיים את תקופת החניכות כחוק ורכש את הידע הדרוש בעזרת עבודה מעשית. אולם הכתוב בתעודה לא תמיד נאמן לאמת, והיא ניתנת גם ללא חניכות במקומות עבודה וללא בדיקה אם חניכותם תאמה את תכנית הכשרתם.

2. האגף אחראי לבקרה של העסקת החניכים במקומות עבודה. אולם הבקרה, המעקב והפיקוח של האגף אחר בתי הספר המופקדים על הליווי והטיפול בחניכים העובדים במקומות העבודה לקויים ביותר: אין לאגף נתונים מרוכזים בהיקף ארצי על תעסוקת חניכים בעת הכשרתם; אין הוא בודק את אמינות הדיווחים והנתונים של בתי הספר על תעסוקת החניכים; הוא גם אינו מקיים מעקב ובקרה אחר סדירות הופעת החניכים במקומות העבודה.

3 בתי ספר שאינם קשורים לצה"ל ושבהם לומדים כ-80% מכלל החניכים.

3. גם הפיקוח על רמת החניכות במקומות העבודה ועל תרומתה לקוי: אף שחוק החניכות חל כבר משנת 1953 ומאפשר לשר התמי"ת להתקין תקנות בנוגע לפיקוח על החניכות, במועד סיום הביקורת טרם הותקנו תקנות כאלה. האגף אינו עוקב אחר בתי הספר בודקים ומעריכים את רמת החניכות במקומות העבודה ואת היקפה, ואינו דורש מידע על כך. חסרה גם הגדרה חוקית ונוהלית של תפקיד החונך ושל כישורי ההדרכה וההכשרה המקצועית הנדרשים ממנו. מהאמור לעיל עולה כשל מהותי ומתמשך בתפקוד האגף בעניין זה.

### **בתי ספר צמודי מפעלי תעשייה**

1. בשונה מישראל, במדינות אירופה שבהן נפוצה שיטת החניכות קיימת מסורת של חניכות ותשתית של חונכים ("מייסטרס") המאפשרות הפעלה יעילה של שיטת החניכות להכשרת כוח אדם מקצועי. במדינות אלה מבוססת החניכות ברובה על הכשרה מקצועית במפעל אצל המעסיק ובמימונו, והשלמת ההשכלה והידע נעשים בבתי ספר המצויים לעתים בין כותלי המפעל עצמו. דגם זה של חניכות הוא נדיר בארץ, אף שהוא יכול לסייע בהתמודדות עם נקודות התורפה של החניכות בישראל, ואלה הן: התאמתה של התנסות החניך במקומות העבודה לתכנית הלימודים; הכשרת שכבה רחבה של חונכים מקצועיים ופיקוח על החניכה; יצירת מסורת תרבותית-חברתית ותשתית כלכלית שיעודדו את פיתוח החניכות ככלי יעיל להכשרה מקצועית.

ואולם, משרד התמי"ת ומשרד העבודה והרווחה (להלן - עו"ר) לפנינו לא קידמו את המודל הזה של החניכות - הקמת בתי ספר לחניכים בשיתוף המפעלים - למודל החניכות העיקרי בארץ. המשרדים לא הצליחו ליצור תשתית חוקית-כלכלית שתעודד מעסיקים ותסייע להם לפתח בתי ספר לחניכות נוער בשיתוף המפעלים, בדומה למדינות אירופה שבהן נפוץ מודל החניכות הזה.

2. כדי שהחניכות תוכל לשמש גורם של ממש בחינוך המקצועי-טכנולוגי, נדרש משרד התמי"ת לקיים דיון מעמיק שמטרתו לשנות עד כמה שניתן את מודל החניכות בארץ ולהתאימו למודל האירופי. זאת באמצעות שינוי חקיקה, שיתוף פעולה הדוק עם המעסיקים וארגוניהם השונים ועם שלטונות הצבא ומעקב מתמיד אחר יישומו של המודל.

### **מעקב אחר האפקטיביות של ההכשרה המקצועית-טכנולוגית**

לבחינת האפקטיביות של ההכשרה המקצועית-טכנולוגית בבתי הספר שבאחריות משרד התמי"ת יש כמה מדדים, לרבות תעודות גמר שלהן זכאים בוגרי כל המגמות המקצועיות שעמדו בדרישות וכן העמידה בבחינות הבגרות (14 יחידות בגרות - שבע במקצועות העיוניים ושבע במקצועות המגמה). תעודת בגרות זאת מקנה לתלמיד אפשרות להמשיך במסלול טכנאים-הנדסאים, וכך נפתח לפני התלמיד אופק של לימודי המשך ואפשרויות תעסוקה נוספות. גם מידע זה הוא חיוני לבחינת התועלת המופקת מהלימודים בבתי הספר. ואולם באגף אין נתונים שנתיים על מספר הניגשים לבחינות הבגרות ושיעורם מכלל הלומדים בכיתה י"ב, ועל שיעור הזכאים לתעודה (14 יחידות בגרות) מן הניגשים לבגרות.



## פיקוח האגף על בתי הספר

**1. פיקוח מקצועי ופדגוגי:** באגף קיים מערך פיקוח מקצועי ופדגוגי על הלימודים בבתי הספר באמצעות יחידת הפיקוח. ביקורי פיקוח נערכים בדרך כלל בכיתות. ואולם, ביקורי המפקחים בבתי הספר אינם נעשים על פי תכנית ביקורים תקופתית שמכין הממונה על יחידת הפיקוח; תכנית שתקבע את מספר הביקורים הנדרש בכל תחום לימודי, מקצוע, כיתה ובית ספר ותעקוב אחר יישום הערות המפקח ותוצאותיהן. בהיעדר תכנית כזו נקבעים ביקורי הפיקוח השונים על ידי המפקחים עצמם. גם הממונה על יחידת הפיקוח אינו מקיים מעקב על פריסת הביקורים של המפקחים. יתרה מזו, דוחות הפיקוח של המפקחים אינם נרשמים במערכת הנתונים הממוחשבים של האגף. ללא רישום ממוחשב או ריכוז ידני של הנתונים על ביקורי הפיקוח, אין בידי הממונה על יחידת הפיקוח כלי שיאפשר לו מעקב עדכני ונוח על פריסת הביקורים. לכשל מתמשך זה של הבקרה אחראים מנהל האגף והממונה על יחידת הפיקוח וגם הנהלת משרד התמי"ת.

בבדיקה אקראית בחמישה בתי ספר שבהם מלמדים את מקצועות המינהל, שהוא אחד מארבעת הענפים שבהם לומדים רוב התלמידים, נמצא כי לא התקיים כל פיקוח מקצועי בכיתות. כמו כן מצביעים נתוני פריסת הביקורים של המפקח הפדגוגי בכיתות כי הפיקוח על מקצועות הליבה הוא רופף - בשישה מ-12 בתי ספר שנבדקו לא התקיים ביקור פיקוח פדגוגי בכיתות כלל; והיו מקצועות ליבה שבהם לא התקיים כל ביקור של פיקוח פדגוגי בכיתות בכל בתי הספר.

**2. פיקוח מינהלי-כספי:** (א) משרד התמי"ת שילם לבתי הספר לפי מספר התלמידים המדווח על ידי בתי הספר. ממצאי הביקורת מצביעים כי האגף אישר את העברת הכספים לרשתות בלי שנבדקה כראוי אמינותם של דיווחי בתי הספר. הדבר מעורר חשש לתשלומי יתר.

בעקבות תלונה שהתקבלה באגף בנוגע לדיווח כוזב על מספר תלמידים בבית ספר המשתייך לאחת מהרשתות הגדולות הוברר, לאחר בדיקה נקודתית שקיימה ביקורת הפנים של הרשת ביולי 2008, כי אכן היה זה דיווח כוזב. ואולם, האגף לא השלים בעקבות המידע את בדיקת אמתותם של כל הדיווחים של בית הספר; רק לאחר סיום הביקורת הטיל האגף על הגורם החיצוני שבדק את אמינות הדיווחים, להגיש דוח מסכם על ממצאיו. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה לא רק את אי-בדיקת אמתות הדיווחים בזמן אמת אלא שהאגף גם לא שקל לפנות למשטרה בתלונה על דיווח כוזב. חוסר הבקרה עלול לפגוע בהקפדת בתי הספר על דיווחי אמת ולהביא לידי תשלומי יתר.

במרס 2009 החליט מנהל האגף להתקשר במכרז עם חברת בקרה חיצונית שתבדוק את אמינות דיווחי הנוכחות של התלמידים בבתי הספר. ואולם המכרז לבחירת החברה מתעכב ביחידה האחראית על המכרזים במשרד התמי"ת זה כשנה וחצי.

**(ב) קביעת סף לתשלום בגין נוכחות תלמידים בכיתה:** בנוהלי האגף נקבע קריטריון לקביעת תשלום חודשי לבית הספר. המבחן הוא נוכחות התלמידים, והדרישה המזערית לו היא נוכחות ברבע מימי הלימוד הנדרשים. למשל, במסלול של שלושה ימי לימודים ושלושה ימי עבודה בשבוע, על התלמיד להיות נוכח בשלושה ימי לימודים בלבד בחודש. ואולם לדעת משרד מבקר המדינה, קביעת רף כה נמוך פוגעת בתמריץ הכלכלי של בתי הספר להעלות את שיעור הנוכחות של התלמידים בשיעורים, ומקלה על בתי הספר להשלים עם שיעור נוכחות נמוך של תלמידים. הדבר

עלול לפגוע בזכאותם של התלמידים לקבל תעודות גמר ותעודות מקצוע בסיום לימודיהם.

(ג) במועד סיום הביקורת, אוגוסט 2010, טרם סיים האגף את ההתחשבות הכספית הסופית הנוגעת לאחת הרשתות המפעילה חלק ניכר מבתי הספר. יודגש, מדובר בתשלומים בגין פעילות בבתי הספר בשנים התש"ס-התשס"ה (1999-2004), דהיינו לפני שש עד עשר שנים. הסכומים השנתיים במחלוקת מסתכמים בכ-17 מיליון ש"ח, שאינו סכום זניח. לדעת משרד מבקר המדינה, על האגף להעביר לטיפולו של חשב המשרד את הברור בנוגע לסכומים השנתיים במחלוקת בתוך זמן קצר כדי להגיע לסיכום מהיר וסופי.

מנתוני מחוז חיפה והצפון עולה שאצל חמישה בתי ספר מ-22 (כ-23%) שהיו במחוז בשנים התשס"ו-התשס"ט, לא הסתיימה ההתחשבות הכספית בגין פעילותם משנת התשס"ו (2005) ואילך, במשך כארבע שנים.

### **היעדר הסדרה חוקית נאותה לחניכות נוער ועבודתו**

לאחר חקיקת חוק החניכות וחוק עבודת הנוער וכן צו עבודת הנוער (הטלת חובת לימודים לשם הכשרה מקצועית), התשלי"ג-1973 (להלן - חוקי הנוער), עמד דפוס החניכות על יום לימודים אחד וחמישה ימי עבודה בשבוע. במרוצת השנים עברה החניכות לדפוס שונה - שלושה עד חמישה ימי לימוד בשבוע. אך משרד התמי"ת לא פעל לשינוי חוקי הנוער המיושנים כדי להתאימם לתבנית שהוא מפעיל כיום.

### **סיכום והמלצות**

משרדי החינוך והתמי"ת כשלו כשלא הצליחו להגיע להסכמה משך 40 שנה בעניין הגדרת בתי הספר להכשרה מקצועית והכללת מערכת החניכות בחוק לימוד חובה. כמו כן, לא השכילו להחליט על מיזוג מסגרות החינוך של שני המשרדים, או לחלופין לחתום על מתווה לאמנה בין-משרדית שתקבע דפוסים מחייבים לשיתוף פעולה בין המשרדים בנושא החינוך המקצועי. כשלו גם הממשלות שהשלימו במשך 40 שנה עם קיומן של שתי מערכות נפרדות לחינוך מקצועי-טכנולוגי, אך לא קבעו דפוסים מחייבים לשיתוף פעולה ביניהם ולא אכפו אותם עליהן במשך שנים רבות כדי שהיתרונות שבהפעלתן הנפרדת ימוצו עד תום.

על הממשלה לבחון מחדש את החלטתה מדצמבר 1989 בדבר איחוד מערכות החינוך וההכשרה המקצועית לנוער. כל עוד קיימות שתי מערכות נפרדות, עליה לקבוע דפוסים מחייבים לשיתוף פעולה בין משרד התמי"ת למשרד החינוך ולחייב אותם למלא אחריהם כדי למצות את היתרונות שבהפעלתן הנפרדת ולהתמודד עם נקודות התורפה הפוגעות בתלמידים.

על שר החינוך בהסכמתו של שר התמי"ת להתקין, סוף-סוף, תקנות שיקבעו את התנאים להכללת החניכות בחוק לימוד חובה. הדחיפות שבהסדרת הנושא הוחרפה עם הרחבת תחולתו של חוק לימוד חובה.

משך שנים רבות לא הצליחו משרדי התמ"ת והעו"ר ושריהם להפוך את מודל החניכות המתאים ביותר לטיפול בבעיות החניכות הקיימות בישראל למודל העיקרי בארץ.

כדי שהחניכות תוכל לשמש גורם של ממש בחינוך המקצועי-טכנולוגי, נדרש משרד התמ"ת לקיים דיון מעמיק שמטרתו לשנות עד כמה שאפשר את מודל החניכות הנהוג בארץ ולהתאימו למודל האירופי. מן הראוי שמשרד התמ"ת יפעל ליצירת תשתית חוקית-כלכלית שתעודד מעסיקים ותסייע להם ללכת בעקבותיו של סטף ורטהיימר ולפתח בתי ספר לחניכים בתחומי המפעלים ובשיתוף המעסיקים. זאת, באמצעות שינויי חקיקה, שיתוף פעולה הדוק עם המעסיקים וארגוניהם השונים ועם שלטונות הצבא ומעקב מתמיד אחר יישום המודל.

העבודה במקומות החניכה היא הנדבך המרכזי של מערכת החניכות, אך האגף לא פיקח עליה באופן נאות. לפיכך, האגף נדרש לבנות מן היסוד את מערך הבקרה, המעקב והפיקוח שלו אחר בתי הספר המופקדים על הליווי והטיפול בחניכים במקומות העבודה.

בה בעת, על האגף להדק את הפיקוח המקצועי-פדגוגי ואת הפיקוח הכספי שהוא מקיים כדי לייעל את פעילותו ובתוך כך שמירה על כספי הקופה הציבורית.



## מעונות יום ומשפחתונים לפעוטות

1. מעונות יום (להלן - מעונות) ומשפחתונים לטיפול בילדים בגיל הרך נועדו בין היתר לאפשר להורים, ובעיקר לנשים, לצאת לעבודה, על ידי פתרון הולם לשהותם של הילדים במסגרת חינוכית-טיפולית בשעות העבודה של ההורה. במרוצת השנים עלה הביקוש למסגרות אלה, וגברו גם המודעות הציבורית וההכרה של המדינה בצורך להגדיל את מספר המסגרות, לשפר אותן ולהסדיר אותן כראוי.

הכרה זו באה לידי ביטוי למשל במסמך "אג'נדה כלכלית-חברתית לישראל 2008-2010" של המועצה הלאומית לכלכלה, שאת עקרונותיו אישרה הממשלה באפריל 2007. מהמסמך עלה בין השאר שזמינות הנמוכה ועלותן הגבוהה של מסגרות שהייה לילדים בגיל הרך הן חסם בפני יציאה לעבודה של הורים, בעיקר אימהות, ועל כן יש להרחיב את הסיוע במימון, וכך להוציא אוכלוסיות ממעגל העוני. כמו כן, במסמך נאמר ש"ההכרה בחשיבות החינוך בגיל הרך התגברה נוכח העדות המחקרית בנוגע לקשר בין ההשקעה בחינוך איכותי בשנים הראשונות לחיי הילד לבין התפתחותו העתידית".

2. הבסיס החוקי המסדיר את פעילות המעונות לטיפול בילדים שגילם עד שלוש שנים (להלן - פעוטות) הוא חוק הפיקוח על מעונות, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק הפיקוח), ותקנותיו. חוק זה עוסק במגוון רחב של מעונות (כגון מעונות לזקנים וללוקים בשכלם), ובכלל זה המעונות הנפוצים לפעוטות (שלהגדרתם עונים גם המשפחתונים), שעל הטיפול בהם מופקד האגף למעונות יום ומשפחתונים (להלן - האגף) שבמשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת).

לפי חוק הפיקוח ותקנותיו מחויבים גם המעונות הללו (ובכללם כאמור המשפחתונים) ברישיון ובפיקוח, אך המדינה אינה אוכפת את חובת הרישוי הלכה למעשה, לטענתה בשל אילוצי תקציב וכוח אדם, ומפקחת רק על מעונות ומשפחתונים שמפעיליהם ביקשו וקיבלו מהאגף הכרה המעוגנת בהסכם ביניהם (להלן - מעונות/משפחתונים מוכרים)<sup>1</sup>. הכרה במעון או במשפחתון פירושה בין היתר השתתפות של המדינה בשכר הלימוד שמשלמים הורים שנמצאו זכאים לכך (להלן - סבסוד). לפי נתוני משרד התמ"ת, בשנת 2009 פעלו כ-1,600 מעונות וכ-2,600 משפחתונים מוכרים, וביחד שהו בהם כ-90,000 פעוטות.

3. משנת 2007 החל האגף לסבסד גם שהייה של ילדים בגיל 3-12 בצהרונים, הפועלים מסיום שעות הפעילות של גני הילדים ובתי הספר ועד שעות אחר הצהריים. בשנת 2010 הסתכם תקציב האגף ב-780 מיליון ש"ח, ורובו הוקצה לסבסוד. בשנת 2011 אמור תקציב האגף להסתכם ביותר ממיליארד ש"ח.

1 בשנת 2007 הוגשה עתירה לבג"ץ (בג"ץ 701/07, דוידוביץ' נ' שר התמ"ת, פדאור), ובה נטען שהוראות חוק הפיקוח אינן מיושמות ושהמדינה אינה אוכפת את חובת הרישוי ואינה מפקחת על מעונות שלא הורשו. בפברואר 2010 נענה העותר להצעת בג"ץ למחוק את העתירה. בג"ץ ציין שמהורדות המדינה עולה שחלה התקדמות בנושא הן במישור הנורמטיבי (מקודמת הצעת חוק שתחליף את החוק הקיים) והן במישור המעשי, ולכן יש לאפשר למדינה למצות בהקדם את האמצעים העומדים לרשותה כדי לפתור את סוגיית הרישוי והפיקוח. אשר על כן לא עסק משרד מבקר המדינה במסגרת דוח זה בהיעדר רישוי ופיקוח במעונות שלא הוכרו על ידי משרד התמ"ת.

## פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-אוגוסט 2010 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי טיפולם של משרד התמי"ת והאגף במעונות, במשפחתונים ובצהרונים המוכרים. הבדיקה התמקדה במענה על הצורך להגדיל את מספר המסגרות המוכרות, בפיקוח עליהן ובבקרה על כספי הסבסוד. בדיקות השלמה נעשו במשרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד השיכון) ובמשרד הבריאות.

## עיקרי הממצאים

### חסמים המעכבים את הגדלת היצע המעונות המוכרים

1. במרוצת השנים הלך וגדל הביקוש למעונות המוכרים, אך לא התפתח היצע מתאים. לפי נתוני האגף, בשנת 2009 נדחו בוועדות הקבלה במעונות כ-6,000 פעוטות רק עקב חוסר מקום. יש לציין שמספר זה אינו משקף את כלל הביקוש, שכן הוא אינו כולל יישובים שבהם אין מעונות מוכרים, ולפיכך אין בהם רישום של הביקוש. לאחרונה עסקה בנושא זה הוועדה לבחינת מדיניות התעסוקה בראשות המשנה לנגיד בנק ישראל, פרופ' צבי אקשטיין, שמינה שר התמי"ת דאז מר בנימין בן אליעזר (להלן - ועדת אקשטיין). בדוח שפרסמה הוועדה ביוני 2010 היא ציינה את הצורך להגדיל את היצע המעונות בייחוד ביישובי הפריפריה, אשר לפי הדוח, ברבים מהם יש מעונות שאינם מוכרים.

משרד מבקר המדינה מעיר שהמצב הקיים טומן בחובו אי-שוויון, משום שבמקומות שבהם אין מעונות מוכרים או שהיצע המעונות המוכרים בהם אינו עונה על הביקוש, ההורים מופלים לרעה, ואין באפשרותם ליהנות ממסגרת מפקחת לילדיהם ומסבסוד של שכר הלימוד אף אם הם זכאים לכך לפי מצבם החברתי-כלכלי.

היעדרם של מעונות מוכרים בולט בין השאר במגזר הערבי, שבו פועלים רק כ-2.5% מכלל המעונות המוכרים בישראל (כ-40 מתוך כ-1,600), בעוד ששיעור הפעוטות במגזר זה מכלל הפעוטות בישראל הוא כ-27%. זאת ועוד, דין וחשבון של בנק ישראל לשנת 2009 מונה הסברים לשיעורי ההשתתפות הנמוכים של נשים ערביות בשוק העבודה ומציין את הנגישות הפחותה שלהן לשירותים תומכי עבודה, ובהם מעונות.

בביקורת נמצא שתנאי הסף שקבע משרד התמי"ת לקבלת תמיכה בבניית מעונות מקשים על יישובים חלשים (כגון אלה של המגזר הערבי והפריפריה) ליהנות ממנה, שכן על פי התנאים שקבע המשרד נדרשת השתתפות כספית של הרשות המקומית (להלן - הרשות), ורשויות אלה מתקשות לעמוד בה. בד בבד, יש לציין ששבעה מעונות שנבנו לפני שנים אחדות במימון משרד השיכון בשישה יישובים במגזר הערבי<sup>2</sup> עדיין לא הופעלו (נכון לדצמבר 2010), בין היתר בשל חסמים כגון צורך בשיפוצים וברכישת ציוד, ורק בשנת 2010 פנה מנכ"ל משרד התמי"ת לראשי היישובים בדרישה שיפעילו את המעונות המדוברים.

2 סח'נין, עראבה, ירכא, אבו סנאן, באקה-ג'ת, ושניים ברהט.

2. ניצול התקציב: זה שלוש שנים שמשרד התמי"ת והאגף מקבלים תקציבים לתמיכה בבניית מעוונות והרחבתם בכל הארץ, אך הביקורת העלתה שבסופו של דבר נעשה מעט מאוד לקידום הנושא: (א) בשנים 2008-2010 הוקמו שישה מעוונות בלבד בהשתתפות של משרד התמי"ת בסך כ-6 מיליון ש"ח, אף שב-2008 ניתן למשרד התמי"ת תקציב של 23 מיליון ש"ח, שאותו ייעד להשתתפות בבנייה של יותר מעשרים מעוונות; (ב) בשנת 2010 ניתן תקציב נוסף על סך 30 מיליון ש"ח, אך המבחנים לקבלת נתח ממנו טרם פורסמו, והוא לא נוצל. (ג) בשנת 2010 הוקצה גם תקציב בסך 8 מיליון ש"ח לשכירה ולשיפוץ של מבנים ולהסבתם למעוונות, אך טרם הושכר ולו מבנה אחד שישמש מעון.

### ועדות הקבלה למעוונות

בכל מעון שבו מספר הנרשמים גבוה מהתפוסה המאושרת למעון, תתקיים ועדת קבלה בהשתתפות משקיף מהאגף. תפקיד הוועדה לקבוע מי מהנרשמים יתקבל למעון לפי סדר קדימויות שנותן עדיפות להורים שמצבם החברתי-כלכלי קשה. ברם, בדיקת המסמכים של ועדות קבלה שנערכו בשנים 2009 ו-2010 העלתה עשרות מקרים שבהם הוועדות קיבלו פעוטות שלא לפי סדר הקדימויות הראוי.

העדפת פעוטות בניגוד להוראות פוגעת בזכויות ההורים שילדיהם נדחו, והיא בגדר אפליה פסולה ופגיעה באמונו של ציבור ההורים בשירות הציבורי ובנציגיו. ראוי היה שהאגף, באמצעות נציגיו בוועדות הקבלה, ימנע מהוועדות לעשות כן מלכתחילה, ומשהתקבלו ההחלטות היה על מנהלת האגף לפעול בנחישות לבטלן בטרם ייושמו, אך פעולות אלה לא נעשו.

### סדרי הפיקוח על המעוונות

אחד מתחומי הפעולה החשובים והמרכזיים של האגף הוא הפעלת מערך פיקוח על המעוונות כדי להבטיח שהפעוטות ישהו בסביבה חינוכית-טיפולית נאותה ובטוחה. מבדיקת תפקודו של האגף עולה שפעילותו בתחום זה דלה ושהוא מתקשה לעמוד במשימותיו:

1. תדירות הפיקוח: לפי תקן שהגדיר האגף, יש לבצע לפחות ביקור פיקוח אחד בשנה בכל מעון, אך בדיקה מדגמית של שבעים תיקי מעוונות שעשתה הביקורת העלתה שתדירות הביקורים בחמש השנים האחרונות (2005-2010) במעוונות שנכללו בבדיקה הייתה נמוכה בהרבה: ב-51 מהמעוונות (כ-73%) נערכו פחות מחמישה ביקורים בתקופה זו, כלומר פחות מביקור אחד בשנה במוצע. מתוכם, ב-16 מעוונות (23%) נערך ביקור אחד בלבד במשך כל אותה התקופה, וב-5 מעוונות (כ-7%) לא נערך ולו ביקור אחד.

2. אכיפת דרישות הבטיחות: אחד ההיבטים העיקריים הנבדקים בביקורי הפיקוח הוא הבטיחות. בדיקת 65 תיקי מעוונות שבהם בוצעו ביקורי פיקוח העלתה כי ב-45 מהם (כ-69%) נמצא לפחות מפגע בטיחות אחד בביקור הפיקוח האחרון. ב-21 מעוונות נמצאו בחצר חפצים מסוכנים או מתקני משחקים שאינם תקינים או תקינים; ב-12 מעוונות נמצאו מכלי גז או דודי מים שאינם ממוגנים כנדרש או שהוצבו במקום שאינו בטיחותי; ב-8 מעוונות לא היה לחצן מצוקה המחובר למוקד שירותי חירום או

שהחיבור לא היה תקין; וב-4 מעונות מצאה המפקחת את שער המעון פתוח, בניגוד להנחיות.

לנוכח ריבוי מפגעי הבטיחות והסכנה הטמונה בהם לפעוטות, שומה היה על האגף לפעול ביתר-שאת לאכיפת דרישותיו, אך הביקורת העלתה שהוא לא קבע מנגנון למעקב אחר תיקוני הליקויים ולא פירט אמצעים שינקוט כדי לאכוף אותם. גם כשמפקחות התריעו על מפגעים חמורים, ובהם כאלה שכבר אותרו בביקורי פיקוח קודמים, לא נמצא שהן בדקו בשיטתיות אם המפגעים אכן הוסרו, ולא נמצא שהאגף נקט אמצעי אכיפה כלשהם להסרתם.

3. הטיפול בתאונות: כשפעוט נפגע בעת שהותו במעון, חובה על מנהלי המעון להעביר לאגף דוח על התאונה, אך נמצא שטיפולו של האגף בדוחות אלה אינו מוסדר כראוי. באגף נמצאו דוחות תאונה שהמפקחת הממונה קיימה בירור לגביהם, בצד דוחות תאונה אחרים שלא נעשה דבר בעניינם. כמו כן, לא נמצא שהאגף עוקב בשיטתיות אחר תיקון ליקויים שתוארו בדוחות.

4. תקן כוח האדם: לצורך טיפול הולם בפעוטות, חינוכם ושמירה על שלומם יש להבטיח שלכל קבוצת פעוטות יוקצו די מטפלות. בדיקת דוחות הפיקוח האחרונים של 65 מעונות העלתה שב-18 מהם (כ-28%) מספר שעות העבודה שהוקצו לטיפול בפעוטות היה נמוך מהתקן שקבע האגף. גם במקרים אלה לא נמצא שהאגף קיים מעקב כדי לבדוק אם תוגבר כוח האדם בעקבות ביקור הפיקוח.

5. הכשרת מפקחי האגף: כדי לקיים רמת פיקוח נאותה ולשפרה, על האגף לדאוג להכשרתם של המפקחים, אך הביקורת העלתה שמנהלת האגף לא דאגה לכך, ומפקחי האגף לא קיבלו הכשרה בתחומים שהם בודקים בביקורי הפיקוח, כגון טיפול בילדים בגיל הרך ובטיחות.

### סדרי הבקרה על זכאות ההורים לתשלומי הסבסוד

1. בקרה על הזכאות לסבסוד: בשנים האחרונות הלך וגדל היקף הסבסוד שמעניק משרד התמ"ת באמצעות המעונות, המשפחותונים והצהרונים להורי הפעוטות השוהים בהם, ובשנת 2009 הוא הגיע ל-612 מיליון ש"ח. מדי שנה בתקופת הרישום מעבירים ההורים לאגף את תלוש השכר שלהם או את שומת המס (לעצמאים), ולפיהם קובע האגף את דרגת הזכאות שלהם ואת גובה הסבסוד שיקבלו.

נמצא שבמשך שנים, ועל אף גידול מתמשך בהיקפי הסבסוד, לא הקים משרד התמ"ת מנגנון לפיקוח ובקרה על דיווחי ההורים, ורק בסוף שנת 2007 ביצעו לראשונה האגף והאגף למערכות מידע במשרד התמ"ת בקרה מקיפה על דיווחים של כשליש מההורים. ביוני 2008 פרסם האגף דוח מסכם, ולפיו הורים רבים זכו ליתר סבסוד שלא כדין, וסך התקציב שנחסך כתוצאה מעדכון דרגות הסבסוד הסתכם בכ-2 מיליון ש"ח בחודש. אחת ממסקנות הדוח המסכם הייתה כי "אי ביצוע בקרה שיטתית תנציח העברת כספי מדינה שלא כדין".

לנוכח ממצאי הדוח המסכם היה ראוי שמשרד התמ"ת יעמיק את הבקרה בנושא זה, אך הביקורת העלתה שהדבר לא נעשה.

2. בקרה על דיווחי נוכחות: לפי ההסכם בין משרד התמ"ת ובין המעונות, על המעון להעביר בתום כל חודש דוח נוכחות עדכני של הפעוטות, בין השאר כדי שלא יועברו



תשלומי סבסוד שלא לצורך בגין פעוטות שאינם שוהים עוד במעון. משרד מבקר המדינה בדק את התנהלות האגף בנושא והעלה שבשנת הלימודים התשס"ט (ספטמבר 2008-יולי 2009) רק כ-7% מהמעונות העבירו את מלוא הדוחות, וכ-22% מהמעונות לא העבירו אף לא דוח אחד. במעונות שלא העבירו דיווחים, לא היה לאגף מידע עדכני בדבר עזיבות של פעוטות שניתן סבסוד בעבורם.

האגף לא נקט צעדים בגין ההפרה הגורפת והמתמשכת של חובת הדיווח כלפיו, אף שלפי ההסכם בין משרד התמי"ת למפעילי המעונות, הוא היה רשאי להקפיא העברת תשלומים אליהם לאחר שימוע שבו יטענו את טענותיהם.

3. אפקטיביות הסבסוד: כאמור, מטרתו של הסבסוד לעודד את השתתפותן של אימהות בשוק העבודה. במסמך של בנק ישראל בנושא "מדיניות סבסוד מעונות יום" משנת 2007 צוין שמאז החלתן של התוספות התקציביות לאגף לא נערך מחקר מקיף על מתווה הסבסוד, וכן שיש לגבש תכנית מעקב לבחינת האפקטיביות שלו. נכון למועד סיום הביקורת לא נמצא שהמשרדים הרלוונטיים לעניין זה, דהיינו התמי"ת והאוצר, ביצעו בחינה ומעקב בנושא.

בשנת 2010 שוב עלה הצורך לבחון את מתווה הסבסוד: ביוני המליצה ועדת אקשטיין לבחון גיבוש של מודל חדש לסבסוד שיתמוך גם באימהות שעובדות בהיקף של חצי משרה, ובנובמבר, בעקבות החלטת ממשלה, נקבע שמינהל מחקר וכלכלה במשרד התמי"ת יציע מחקר לבחינת הסבסוד.

### סדרי הפיקוח והבקרה על המשפחתונים

1. את מערך המשפחתונים בכל יישוב מנהלת הרשות המקומית או זכיינים פרטיים שזכו במכרזים. לפי ההסכם בין משרד התמי"ת ובין הרשויות והזכיינים, רכזות מטעם הרשות או הזכייין אחראיות לבקר דרך קבע את עבודת המטפלות במשפחתונים לפי נהלים שפרסם האגף. כמו כן, על הרשות או הזכייין להעביר למחוז מדי חודש בחודשו דיווחים על פעילות הרכזות. משרד מבקר המדינה בדק את אופן הטיפול בדיווחי הרשויות המקומיות והזכיינים של מחוז תל אביב והמרכז, שתחתיו פועלים כ-800 משפחתונים. הבדיקה הקיפה את דיווחי שנת 2009 והעלתה שהטיפול לוקה בחסר רב:

בנוגע לכ-600 מתוך כ-800 המשפחתונים (75%) לא התקבלו כלל דיווחים על עבודת הרכזות, והמחוז לא עמד על קבלתם כפי שהיה עליו לעשות. גם במקרים שבהם התקבלו טופסי דיווח, לא השתמש בהם האגף לבקרה ולמעקב, והם מונחים במשרדיו כאבן שאין לה הופכין. האגף לא בדק אם אכן ביצעו הרכזות את ביקורי התצפית וההדרכה בתדירות שנקבעה בהנחיותיו, ואם עמדו בחובתן לערוך השתלמויות. הוא גם לא העיר לרשות או לזכייין במקרים שבהם לא מולאו הנחיותיו. מלבד זאת, בביקורת נמצא שהאגף אינו מנהל בקרה על התשלומים שהוא מעביר לרשויות ולזכיינים בגין שירותי הניהול שהם מעניקים לו ועל תשלומי הסבסוד המועברים למטפלות.

2. היבטים של סדרי מכרזי הזכיינים: (א) משהחלט לקיים מכרזים לפי מגזרים (כללי, לא יהודי וחרדלי), נקבע שבכל מגזר ייבחר זכייין אחד בלבד, ומטפלת המבקשת לפתוח משפחתון מוכר ביישוב שבו פועל הזכייין, תהיה חייבת להתקשר עמו. הגבלת הבחירה לזכייין אחד עלולה להביא לידי תלות של משרד התמי"ת בזכייין, ובהיעדר תחרות אין לזכייין תמריץ לשפר את השירות שהוא נותן. כמו כן, נמנעת ממשרד התמי"ת האפשרות להשוות בין זכיינים, שיש בה כדי לתרום לפיקוח יעיל.

(ב) בשנים 2006-2007 פרסם משרד התמי"ת שלושה מכרזים לניהול שירות המשפחתונים, וועדות המכרזים שלו בחרו שלושה זכיינים. בבדיקה נמצא שבענייניו של אחד הזכיינים פעל מנכ"ל משרד התמי"ת לשעבר, מר גבריאל מימון, בניגוד עניינים, שכן נמנה על מייסדי העמותה שבמסגרתה פועל אותו הזכייין וכיהן בעבר כחבר בה:

בשניים מהמכרזים האמורים, ובהם המכרז שבו זכה הזכייין המדובר, קיבלו ועדות המכרזים את החלטתן בהסתמך על המלצות של ועדות משנה שמונו על ידן, ושעם חבריהן נמנו גם עוזרי המנכ"ל לשעבר, מר מימון, אף שמר מימון התחייב בהסדר למניעת ניגוד עניינים שלא יעסוק בענייני זכייין זה. כמו כן, נמצא שמר מימון חתם על חוזה ההתקשרות של משרד התמי"ת עם הזכייין למרות התחייבותו האמורה.

זאת ועוד, מינוי עוזרי מנכ"ל על ידי ועדות המכרזים לחברים בוועדת משנה היה מנוגד להוראת התקשי"ר שחלה אז, שלפיה לעובדי לשכה אסור להתערב בעבודת הגורמים המקצועיים של המשרד.

(ג) לפי תנאי המכרזים האמורים, אחד הקריטריונים לבחירת נותן שירות הוא כישורי המנהל המוצע. בביקורת נמצא שאחד הזכיינים לא העסיק בתפקיד מנהל הפרויקט את האדם שצוין במכרז אלא אדם אחר שלא עמד באחד התנאים שנקבעו במכרז. מנהלת האגף לא דרשה מהזכייין אישורים המעידים שהאדם שהועסק בתפקיד בפועל עומד בתנאי המכרז ולא בדקה עניין זה.

### סדרי הפיקוח על הצהרונים

בשנת הלימודים התשי"ע (ספטמבר 2009 - יולי 2010) סבסד משרד התמי"ת שכר לימוד של כ-12,500 ילדים בצהרונים מוכרים שהפעילו רשויות מקומיות, מתנ"סים, עמותות וגופים פרטיים. האגף לא עמד במשימתו לפקח על הצהרונים. תדירות ביקוריו בהם הייתה נמוכה בהרבה מהמתוכנן, וגם כשנמצאו ליקויים לא נעשה דבר כדי לאכוף את תיקונם. כמו כן, מדוחות פיקוח עלה חשש שצהרונים קיבלו תשלומי-יתר, אך האגף לא ביקש ממנהליהם הסברים על כך.

### סיכום והמלצות

פעילות האגף למעונות יום שבמשרד התמי"ת נועדה להבטיח הסדרה ופיתוח של מערך מעונות היום, המשפחתונים והצהרונים. ואולם, בדיקת פעילותם של משרד התמי"ת והאגף העלתה שהם אינם פועלים די הצורך להשגת יעדים אלה ואינם מבצעים את המוטל עליהם:

1. במרוצת השנים הלך וגדל הביקוש למעונות מוכרים, אך לא התפתח היצע מתאים. אף שמשרד התמי"ת והאגף מקבלים משנת 2008 תקציבים לבניית מעונות ולהרחבתם, בפועל נעשה מעט מאוד בנושא: מרבית התקציבים לא נוצלו והוקמו מעונות ספורים בלבד.

מדינת ישראל מצהירה שהיא שואפת להגדיל את שיעור ההשתתפות בכוח העבודה כדי לשפר את מצבן החברתי-כלכלי של קבוצות אוכלוסייה, בעיקר מהפריפריה ומהמגזר הערבי. אף שהמעונות הם כלי חשוב להשגת יעד זה, הרי שמשרד התמי"ת והאגף לא היו

נמרצים דיים בפעולותיהם להגדיל את היצע המעונות המוכרים. על משרד התמ"ת לבחון תחום זה ולדווח - בהתאם לחובותיו על פי דין - לממשלה, לכנסת ולציבור על פעולותיו בנדון. כמו כן, אם הדרישות שבמבחני התמיכה מציבות חסמים, על משרד התמ"ת, החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל) ומשרד המשפטים להסירם בהקדם כדי לאפשר את ניצול התקציב להגדלת היצע המעונות. בד בבד, על משרד התמ"ת והאגף לפעול לאכלוסם בהקדם של מעונות שכבר נבנו ביישובי המגזר הערבי אך עדיין אינם בשימוש.

זאת ועוד, בהיעדר די מעונות מוכרים נמנע סבסוד מהורים הזכאים לכך. לכן לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד התמ"ת להיערך בהקדם להפעלת פיקוח על מעונות רבים ככל האפשר כדי שיותר הורים הזכאים לסבסוד ייהנו ממנו. כמו כן על המשרד למצוא דרכים לסייע לזכאים לסבסוד, שנבצר מילדיהם לשהות במעונות מוכרים.

2. יש לראות בחומרה את חוסר המעש של האגף בנושא הפיקוח על המעונות, הגובל ברשלנות כלפי ההורים וילדיהם, הסומכים על רשויות המדינה. על משרד התמ"ת לפעול ביתר-נחישות בעניין זה, להנחות את מערך הפיקוח שינקוט אמצעים נגד מפעילי מעונות שאינם מתקנים ליקויים חמורים, לפעול להחלת סטנדרטים עדכניים בהפעלת מעונות ולקדם חקיקה עדכנית בנושא. כמו כן, על האגף להדק את הפיקוח על הרשויות המקומיות והזכיינים בתחום המשפחתונים ולבקר באופן שוטף את דיווחיהם אליו.

3. בשנים האחרונות הלך וגדל היקף הסבסוד שמעניק משרד התמ"ת באמצעות המעונות, המשפחתונים והצהרונים להורי הילדים השוהים בהם. על משרד התמ"ת והאגף מוטלת חובה לשמור על הקופה הציבורית ולצמצם את תשלומי-היתר. לשם כך עליהם להטמיע בהקדם, בשיתוף עם חשב משרד התמ"ת והחשכ"ל, מנגנון בקרה שיבחן אם מקבלי התמיכה עומדים בתנאי הזכאות, וכן עליהם לעקוב בקפדנות אחר דיווחי המעונות והמשפחתונים בדבר עזיבות של פעוטות שניתן סבסוד בעבורם. בד בבד, לנוכח הרחבת הסבסוד המתמשכת יש משנה חשיבות לבחינת יעילותו של מתווה הקצאת המשאבים.



פרק שישי

**מוסדות המדינה, חברות ממשלתיות  
ותאגידים**



## אגד" - אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ

### פעולות הביקורת

באגד, במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים, במשרד להגנת הסביבה ובמשרד האוצר נעשתה ביקורת בנושא הצטיידות אגד באוטובוסים. נבדקו היבטים של תהליכי בחירת יצרן לאספקת שלדות, התקשרויות עם חברות להרכבת אוטובוסים וניהול קרן הצטיידות המשותפת לממשלה ולאגד.

### הצטיידות באוטובוסים

"אגד - אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ" (להלן - אגד) מפעילה תחבורה ציבורית בין-עירונית ועירונית ומקיימת נסיעות מיוחדות (למפעלים, לבתי ספר וכיו"ב).

בהסכם הסובסידיה שנחתם עם אגד בשנת 2005 נקבע כי הממשלה תממן הצטיידות אוטובוסים כדי להבטיח את חידוש צי האוטובוסים באגד וזאת מתוך תקציב הסובסידיה השוטף. הסכום חושב על פי המנגנונים המפורטים בנספח שמצורף להסכם הסובסידיה (להלן - נספח קרן ההצטיידות). התקציב השנתי לרכישת אוטובוסים בשנת 2009 היה 230 מליון ש"ח.

### פעולות הביקורת

בחודשים מרס עד אוגוסט 2010 בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול ברכישת אוטובוסים על ידי אגד בשנים 2002-2009. הביקורת נעשתה באגד, במשרד התחבורה, במשרד להגנת הסביבה ובאגף התקציבים שבמשרד האוצר.

### עיקרי הממצאים

1. אין באגד נוהל להסדרת הליכי ההצטיידות באוטובוסים עם פירוט תהליך בחירת היצרן, קבלת הצעות מחיר וניהול משא ומתן עם סוכני יבוא ובוני מרכבים. משרד התחבורה לא חייב את אגד במסגרת ההסכם עם הממשלה לפעול על פי נורמות ציבוריות, ובכלל זה ביצוע הליכי רכש תחרותיים ופומביים, ולא פיקח על הליך הצטיידותה.

2. מנתוני משרד התחבורה ביוני 2010 עולה, כי שיעור האוטובוסים באגד שפועלים בתקן זיהום אוויר "יורו 3" או בתקן ישן יותר, גבוה יחסית למפעילי אוטובוסים אחרים, שרכשו את צי האוטובוסים שלהם בשנים האחרונות. לפי הסברי אגד הסיבה לכך היא שחלק ניכר ממפעילי התחבורה החדשים הצטיידו באוטובוסים לאחר שתקן "יורו 4" או "יורו 5" היו כבר בתוקף. נמצא כי משרד התחבורה והמשרד להגנת הסביבה לא גיבשו עמדה אחידה לאכיפת תקן זיהום אוויר לרכב ציבורי.

3. בשנים 2003-2009 רכשה אגד כמעט את כל האוטובוסים העירוניים מיצרן אחד בלבד: 745 אוטובוסים עירוניים ו-249 אוטובוסים מפרקיים מיצרן א' ורק שבעה אוטובוסים עירוניים מיצרן ב'. במסגרת הצטיידות שנת 2010 הזמינה אגד 55 שְלֵדוֹת אוטובוסים עירוניים נמוכי רצפה מיצרן ב'.

4. מאחר שאין באגד תיעוד של המשא ומתן עם המציעים לא ניתן לוודא כי בחירת יצרני השלדות משנת 2004 הייתה הוגנת, כי ניתנה לכל המתמודדים בכוח הזדמנות שווה וכי ההליך נוהל כך שהובטח לאגד תועלת כלכלית מרבית. גם משרד התחבורה לא עמד על כך שאגד תתעד את המשא ומתן עם המציעים.

5. אגד לא דיווחה להנהלת קרן ההצטיידות<sup>1</sup> שבתוספת להסכם הרכישה ניתנו לה ללא תשלום אוטובוס תיירותי דו-קומתי עם מנוע "יורו 4" שערכו 350,000 אירו (כ-1.9 מיליון ש"ח) ושלושה מנועי אוטובוס ללא תשלום שערכם כ-500,000 ש"ח; סכום ההטבה היה כ-2.4 מיליון ש"ח. סכום זה לא הופחת מסכום השתתפות המדינה בהצטיידות אגד. יצוין כי האוטובוס התיירותי יועד לשירות בקו 99 - סובב ירושלים - שמופעל על ידי חברת בת של אגד ואינו שירות של אגד עצמה.

6. בשנים 2007-2009 שלח יצרן א' שְלֵדוֹת אוטובוסים להרכבה ועֲכָרוֹת<sup>2</sup> - על אף שכבר בשנת 2007 חסרו חלקים מהשלדות, והתעכבה הרכבת האוטובוסים, אגד המשיכה להתקשר עם אותו יצרן לאספקת שְלֵדוֹת אוטובוסים עד שנת 2009, ולא דרשה ממנו פיצוי בגין הפיגורים שגרם לה באספקת האוטובוסים אף שהדבר מעוגן בהסכמים.

7. בהסכם עם חברות הרכבה ישראליות (להלן - חברה א' ב' ו-ג') נקבעים בין היתר הדגם והמספר של האוטובוסים שהוזמנו, מחיר מרכב האוטובוס, תנאי התשלום, תנאי האחריות, מועדי האספקה של האוטובוסים המוגמרים ותשלום קנס פיגורים על אי-עמידה במועד האספקה. חברת הרכבה א' פיגרה בשנים 2007 ו-2009 במסירת אוטובוסים. אגד לא דרשה פיצוי בגין הפיגורים.

8. אגד לא השוותה את הצעות המחיר להרכבת אוטובוסים של חברות הרכבת אוטובוסים עם הצעות מחיר של חברות מחו"ל וגם לא השוותה את מחיר האוטובוס המוגמר שמרכבו מתוצרת הארץ עם מחיר אוטובוס מוגמר מחו"ל. באגד אין מסמכים המעידים על ניהול משא ומתן מסודר עם חברות הרכבה, כראוי על פי כללי בקרה נאותים לרבות פרוטוקולים של המשא ומתן אתן. משרד התחבורה לא דרש משתי

1. בנספח להסכם הסובסידיה שבין המדינה לאגד נקבעו מנגנונים לתקצוב רכש אוטובוסים לרבות סדרי ניהול קרן ההצטיידות והרכב הנהלת הקרן וסמכויותיה.

2. חלקים לבניית מרכב האוטובוס.



חברות ההרכבה בארץ למסור את פירוט חשבונות ההוצאות שלהן לבניית המרכבים, אף שבדיונים שקיים עמן המשרד הן הסכימו לפתוח בפניו את ספרי החשבונות שלהן.

9. אגד הזמינה מחברת הרכבה ב' בשנים 2005 ו-12 2006 מידיבוסים וחתמה עמה על הסכם שנוסח באופן כללי: בהסכם לא פורטו תנאי הרכישה, האספקה, האחריות, אספקת חלקי חילוף וכו'. אף כי בששת המידיבוסים הראשונים שהתקבלו היו תקלות רבות מיד עם קבלתם, הזמינה אגד שישה נוספים. שנה לאחר רכישתם מכרה אגד את 12 המידיבוסים בהפסד. מאחר שרכישתם מומנה מכספי קרן ההצטיידות, נגרם למדינה הפסד כספי של כ-2.5 מיליון ש"ח.

10. חברי הנהלת קרן ההצטיידות מתכנסים רק פעם בשנה. אגד לא נתנה לנציגיה מכתבי מינוי כחברי הנהלת הקרן מטעמה, בניגוד לתקנון הקרן. חברי הנהלתה לא אישרו בחתימתם את הפרוטוקולים. הפרוטוקולים לא פורטו את מהלך הדיון שבו התקבלו ההחלטות.

## סיכום והמלצות

בדוח זה הועלו ליקויים משמעותיים בעניין ההצטיידות של אגד באוטובוסים, ונמצא כי משרד התחבורה - המשקיע בכל שנה מאות מיליוני שקלים בציווד אגד באוטובוסים - אינו מקיים פיקוח ובקרה נאותים על רכישת האוטובוסים.

מהדוח עולה כי בשנים 2003-2009 רכשה אגד כמעט את כל האוטובוסים העירוניים מיצרן אחד בלבד, ללא הליך תחרותי ומסודר. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח ההיקף הגדול של העסקאות שבהן מדובר והעובדה שהמימון מקורו כמעט כולו בקופה הציבורית, היה על משרד התחבורה לחייב את אגד, גם במסגרת הסכם הסובסידיה, לפעול לפי נורמות ציבוריות; ובכלל זה לבצע הליכי רכש תחרותיים ופומביים באופן הוגן שיבטיח שוויון הזדמנויות למתמודדים ואת מרב התועלת הכלכלית לאגד.

על משרד התחבורה, על משרד האוצר ועל אגד לעמוד על כך שרכישת האוטובוסים תעשה על פי סדרי מינהל תקינים תוך הקפדה על יעילות, חיסכון, ועמידה בתקנים הנדרשים, ועליהם להסדיר הליך תחרותי פומבי לרכישת אוטובוסים ולעמוד על ביצועו ולפקח עליו.



## אוניברסיטת תל-אביב

---

### פעולות הביקורת

באוניברסיטת תל-אביב נבדקו היבטים הקשורים לתפקודו של הוועד המנהל באוניברסיטה, לרבות קשרי הגומלין בינו ובין חבר הנאמנים ונשיא האוניברסיטה, הליכי מינוי חברים בוועד המנהל, סוגיות הקשורות לזיקות בין חבריו, היבטים שונים הקשורים לקידום פרויקט הקמה של מעונות סטודנטים ולמעורבותו של אחד מחברי הוועד המנהל בפרויקט זה והליך הפסקת כהונתו של נשיא האוניברסיטה לשעבר, פרופ' צבי גליל, בשנת 2009. בדיקות השלמה נעשו במועצה להשכלה גבוהה (מל"ג) ובוועדה לתכנון ולתקצוב שלה (ות"ת).

באוניברסיטת תל-אביב, במל"ג, בוות"ת ואצל רשם ההקדשות במשרד המשפטים נעשה מעקב לבדיקת אופן תיקונם של ליקויים שפורסמו בשנת 2006 בדוח שנתי 56, בנושא ההשקעות הפיננסיות בכמה אוניברסיטאות. באוניברסיטת תל-אביב נבדק תהליך קבלת החלטות בעניין מימוש תיק המניות ואגרות חוב קונצרניות שיש בהם סיכון, והפעולות שנקטו ליישום החלטת הוועד המנהל בעניין זה בתחילת 2009.



## הוועד המנהל - מינויים, בחינת זיקות והליך סיום כהונת הנשיא

עד השנים האחרונות התבסס המבנה הארגוני של האוניברסיטאות ובכללן אוניברסיטת תל-אביב על התפתחות היסטורית שהביאה, בדרך כלל, להפרדה בין גופי הניהול הכלליים - כגון חבר הנאמנים, הוועד המנהל והנשיא ובין גופי הניהול האקדמיים - כגון הסנט, הרקטור והדקנים.

בינואר 2000 המליצה ועדת מלץ<sup>1</sup> לבטל את המבנה הדואלי של גופי הניהול באוניברסיטאות ולהחליפו במבנה חד-קדקודי שבראשו יעמוד הנשיא, ובכפיפות אליו יפעל משנה לעניינים אקדמיים (רקטור) שיעמוד בראש הסנט; לצמצם את סמכויותיו ותפקידיו של חבר הנאמנים; לחזק את מעמדו של הוועד המנהל (או הוועד הפועל), להרחיב את תפקידיו וסמכויותיו ולהכפיף אליו את הנשיא; להגדיל את מספרם של נציגי הציבור בוועד המנהל ולהקטין את מספרם של נציגי הסנט בו. עם זאת קבעה הוועדה כי אין לכפות על המוסדות אחרות לגבי החוקה והמבנה הארגוני שלהן, אך המבנה הארגוני שלהן חייב להיות מושתת על יסודות שיבטיחו את השגת מטרותיו של המוסד, יעדיו ותכניותיו להצטיינות במחקר ובהוראה.

באוניברסיטת תל-אביב (להלן גם - האוניברסיטה) החל המהלך לשינוי החוקה כבר בספטמבר 2003, עם מינויה של ועדה בראשות פרופ' י' יורטנר "לבדיקת הגופים המנהלים באוניברסיטה", שעל סמך המלצותיה שונתה החוקה במאי 2004. בין היתר, סמכויותיו ותפקידיו של חבר הנאמנים צומצמו מאוד, ומנגד הורחבו מאוד סמכויותיו של הוועד המנהל: מספר חבריו צומצם במידה דרסטית מכ-50 חברים ל-11 חברים בלבד (על פי התיקון האחרון לחוקה - 13 חברים) והוא הפך לגוף אופרטיבי שמשקלם של נציגי הציבור בו נעשה מכריע. לנוכח זאת, חשוב להקפיד על תקינות הליכי הבחירה של חברי הוועד המנהל.

ביוני 2009 פורסם באמצעי התקשורת כי נשיא אוניברסיטת תל-אביב דאז, פרופ' צבי גליל (להלן גם - הנשיא), הודיע על פרישתו מהתפקיד לאחר כהונה קצרה יחסית של כשנתיים בלבד<sup>2</sup>, עקב רצונו להתמסר למחקר אקדמי בתחום ההתמחות שלו - מדעי המחשב. ואולם כחודש לאחר מכן התקבלה במשרד מבקר המדינה תלונה ולפיה הוועד המנהל של האוניברסיטה הדיח למעשה את הנשיא. עוד נטען בתלונה כי "לכאורה קיימים חשדות לניגודי עניינים, להסתרת עובדות מהותיות על קשרים בין מועמדים לחברות בוועד המנהל לבין חברים אחרים בוועד המנהל, ולפעולות שנעשו בניגוד לכללים המופיעים בתקנון של האוניברסיטה".

1 ועדה ציבורית בראשותו של השופט (בדימוס) יעקב מלץ ז"ל, שמונתה באוקטובר 1997 בידי יו"ר הוועדה לתכנון ולתקצוב של המועצה להשכלה גבוהה לבחינת המבנה הארגוני של המוסדות להשכלה גבוהה. הוועדה נתמנתה על פי החלטה שקיבלה הממשלה בינואר אותה שנה, במסגרת דיוניה בנושא שינויים מבניים לייעול המגזר הציבורי.

2 על פי חוקת האוניברסיטה נשיא מתמנה לחמש שנים, ובתום הכהונה הראשונה הוא יכול להתמנות לכהונה נוספת של חמש שנים.

## פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2009-ספטמבר 2010 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין היבטים שונים הקשורים לתפקודו של הוועד המנהל באוניברסיטת תל-אביב, ובכלל זה הנושאים שהועלו בתלונה. להלן פירוט הנושאים: קשרי הגומלין בין הוועד המנהל ובין חבר הנאמנים והנשיא; הליכי מינוי חברים בוועד המנהל; סוגיות הקשורות לזיקות בין חברי; היבטים שונים הקשורים לקידום פרויקט הקמה של מעונות סטודנטים ולקביעת תנאי ההתקשרות עם היזם שיקים אותו וכן למעורבותו של אחד מחברי הוועד המנהל בפרויקט זה; והליך הפסקת הכהונה של הנשיא. הביקורת נעשתה באוניברסיטה, ובדיקות השלמה נעשו בוועדה לתכנון ולתקצוב (להלן - ות"ת) של המועצה להשכלה גבוהה (להלן - מל"ג) ובמל"ג עצמה.

יובהר שמשרד מבקר המדינה לא בחן את אופן תפקודו של פרופ' גליל כנשיא, ואין לראות בדוח זה משום חוות דעת כלשהי על מידת הצלחתו במילוי התפקיד ועל השאלה אם הייתה הצדקה לסיום כהונתו לאחר כשנתיים. ההחלטה בעניין זה נמצאת בתחום שיקול הדעת של חברי הוועד המנהל, ומשכך לא מצא משרד מבקר המדינה מקום לעסוק בכך.

## עיקרי הממצאים

### יחסי הגומלין בין הוועד המנהל לחבר הנאמנים ולנשיא

בחוקה שהייתה בתוקף עד מאי 2010 לא נקבע במפורש מי המוסד העליון באוניברסיטה, אף שבמסמך גרוסמן<sup>3</sup> שאישרה מל"ג בשנת 2004 ובחוקות של אוניברסיטאות אחרות נקבע כי חבר הנאמנים יהיה המוסד העליון. לחבר הנאמנים של אוניברסיטת תל-אביב לא הייתה כל מעורבות בהליכי המינוי והבחירה של חברי הוועד המנהל או השפעה על הליכים אלה. ככלל, הוועד המנהל לא היה נתון לפיקוח ולביקורת, והוא היה היחיד המוסמך למנות ולפטר מי מחבריו. יחסי הגומלין בינו לנשיא וחלוקת הסמכויות ביניהם לא הובהרו במידה מספקת. אמנם לוועד המנהל הוענקה הסמכות למנות את הנשיא ואף להעבירו מתפקידו, אך לא פורטו סמכויות הפיקוח שלו על הנשיא.

לאחר כניסתו של פרופ' גליל לתפקידו התגלעו מחלוקות ועימותים, חלקם על רקע אישי, בין חברים בוועד המנהל של אוניברסיטת תל-אביב ובהם הנשיא ובין הוועד המנהל וחבר הנאמנים, והם הקשו מאוד את תפקודה התקיין של האוניברסיטה. מקצתם נוצרו עקב אי-בהירות החוקה ומקצתם עקב היעדר איזון מספק בין מוסדות אלה. מערכת יחסים עכורה התפתחה בין הנשיא ובין חבר הוועד המנהל, מר אלפרד אקירוב. מר אקירוב הביע את אי-שביעות רצונו מתפקודו של פרופ' גליל ואף סבר שיש להדיחו מתפקידו.

3 מסמך שהכינה ועדה בראשות יו"ר ות"ת דאז, פרופ' שלמה גרוסמן אשר גובש על סמך המתווה של המלצות ועדת מל"ג.

ההליך שהביא לסיום כהונתו של נשיא האוניברסיטה, פרופ' גליל, גרם לחילוקי דעות חריפים בין הוועד המנהל ובין מר רוברט גולדברג, יו"ר חבר הנאמנים דאז. בעיצומו של המשבר פנה בנובמבר 2009 יו"ר חבר הנאמנים לוועד המנהל וביקש ממנו להעביר מתפקידם את נציגי הציבור בוועד ואת יושבת ראשו. כשנה לאחר פנייתו של יו"ר חבר הנאמנים לוועד המנהל, נותרה מחלוקת יסודית בין יו"ר חבר הנאמנים לשעבר ובין האוניברסיטה ויושבת הראש לשעבר בדבר העובדות הנוגעות לטיפול בפנייה ולתקפותה.

### הסדרים למניעת ניגוד עניינים

האוניברסיטה לא קבעה נוהל הכולל הסדרים פרטניים ליישום ההוראה הכללית שנקבעה בחוקה בנושא ניגוד עניינים: לא נקבעו סדרי הדיווח של חברי הוועד המנהל על קשריהם וביחוד קשרים עסקיים עם גופים, הן ציבוריים והן פרטיים, המקיימים קשרים עם האוניברסיטה או שיש פוטנציאל לקשריהם עמה; לא נקבעו סדרי הדיווח שלהם על קשרים עסקיים ואישיים שיש להם עם חברים אחרים בוועד המנהל ועם מועמדים לכהן כחברים בו; ולא נקבעו הגורמים האחראים לקבלת הדיווחים ולקביעת דרכי הפעולה שיינקטו נוכח האמור בהם. בהיעדרו של נוהל כזה לא נדרש איש מחברי הוועד המנהל לדווח על קשרים אלה.

בשנים האחרונות הורחבו מאוד קשרי האוניברסיטה עם גורמים פרטיים וציבוריים מתחומים שונים כגון התעשייה, המסחר, השירותים והנדל"ן. כמו כן לנוכח השינויים שבוצעו בחוקת האוניברסיטה הוטלו על הוועד המנהל ועל חבריו סמכויות רבות, וכפועל יוצא מעורבותם בפעילותה השוטפת של האוניברסיטה גברה. ואולם מהממצאים עולה כי חברי הוועד המנהל, ובהם נציגי הציבור מהתחומים האמורים, לא הפנימו די הצורך את העובדה ששינויים אלה מחייבים אותם לנקוט את כל הצעדים הדרושים כדי שלא ייקלעו למצבים של ניגוד עניינים ואף של חשש לניגוד עניינים. בפועל חלק מחברי הוועד המנהל נקלעו למצבים שהיה בהם חשש לניגוד עניינים בין פעילותם באוניברסיטה ובין פעילויות אחרות שלהם.

### מינויים

באוניברסיטה לא נקבע נוהל המסדיר את עבודתן של ועדות החיפוש המוקמות לצורך מינויים של בעלי התפקידים הבכירים<sup>4</sup> (כגון יו"ר הוועד המנהל, הנשיא ונציגי הציבור בוועד המנהל), וכל ועדה רשאית לקבוע לעצמה את נוהלי פעולתה. בהיעדרו של נוהל מחייב כאמור, עלולה להיפגע בין היתר עבודתן של ועדות החיפוש, ואכן התברר כי ועדות אלו לא תיעדו את דיוניהן באורח מסודר. כמו כן הועלו ליקויים בתהליכי עבודתן של הוועדות.

1. בינואר 2009 הציעה ועדת חיפוש למנות את ד"ר ליאורה מרידור ליו"ר הוועד המנהל, ובמרס 2009 אישר הוועד המנהל את המינוי. בעניין זה הועלו הליקויים האלה: לא נרשמו פרוטוקולים מסודרים ומפורטים די הצורך של דיוני הוועדה; בעת בחינת

4 ועדות אלה נקראות בשירות המדינה ועדות איתור.

המועמדים שימשה ד"ר מרידור דירקטורית חיצונית בחברת "אל-רוב (ישראל) בע"מ", שבשליטתו של חבר ועדת החיפוש מר אקירוב. ואולם מר אקירוב וד"ר מרידור לא דיווחו רשמית לוועדה או ליועצת המשפטית של האוניברסיטה על קשרים אלה; ועדת החיפוש ראינה רק את ד"ר מרידור, ולמעשה קיבלה את החלטתה בלא שהשוותה בינה ובין מועמדים אחרים; רק לאחר שוועדת החיפוש בחרה את ד"ר מרידור, היא התבקשה להגיש לאוניברסיטה מסמך המפרט את קורות החיים שלה; הוועד המנהל אישר את מינויה של ד"ר מרידור (להלן גם - יושבת הראש) בהצבעה גלויה, אף שלפי החוקה נדרש היה לאשרו בהצבעה חשאית.

2. במאי 2009 אישר הוועד המנהל את מינוים של פרופ' בולסלב גולדמן וד"ר שוקי גלייטמן לנציגי ציבור לוועד המנהל. ועדת החיפוש שהמליצה עליהם, אשר בראשותה עמדה יושבת הראש והיה חבר בה גם מר אקירוב, לא רשמה פרוטוקול מפורט די הצורך ולא ראינה איש מהמועמדים, אף לא את המועמדים שעליהם החליטה להמליץ. בין פרופ' גולדמן ומר אקירוב יש קשרים חברתיים, וליושבת הראש יש היכרות רבת שנים עם פרופ' גולדמן ועם ד"ר גלייטמן. בעת המינוי כיהן ד"ר גלייטמן כיו"ר הוועד המנהל של מכללה אקדמית מתוקצבת - המכון הטכנולוגי חולון - אך לא נמצאו בתיקי האוניברסיטה וות"ת מסמכים המעידים שהאוניברסיטה או ד"ר גלייטמן עצמו ביקשו מוות"ת לאשר שד"ר גלייטמן יכהן בעת ובעונה אחת בשני המוסדות, על אף שנעשו פניות בעניין זה בעל פה; הוועד המנהל אישר גם את מינוים של פרופ' גולדמן וד"ר גלייטמן בהצבעה גלויה, אף שלפי החוקה נדרש היה לאשר את המינוי בהצבעה חשאית.

3. הרכב נציגי הציבור בוועד המנהל הנוכחי של האוניברסיטה אינו מגוון במידה מספקת. למעט חבר אחד העוסק בתחום המשפטי, חבריו פעילים בתחום העסקי והניהולי, ואין בו אנשים הפועלים בתחומים חשובים אחרים שיכולים לתרום לאוניברסיטה, כגון רוח, חברה, תרבות, חינוך וביטחון. כמו כן קיימת מערכת של קשרים אישיים ועסקיים בין נציגי הציבור החברים בו שאינה תורמת להטרוגניות שבו. אמנם מערכת קשרים זו יכולה לשמש בסיס לשיתוף פעולה בין חברי הוועד המנהל ואף לייעל את עבודתו, ואולם במקרים מסוימים היא עלולה לסכל את האפשרות לדיאלוג פורה בין מגוון של דעות ורעיונות. תופעות אלה התאפשרו, בין היתר, נוכח הליקויים האמורים לעיל בבחירת נציגי הציבור בוועד המנהל, שנעשתה בהשתתפות פעילה של אנשים שיש להם קשרים עם המועמדים.

### פרויקט המעונות ומעורבות חבר הוועד המנהל בו

בספטמבר 2006, לאחר הליך מיון שבו השתתפו 15 יזמים מועמדים, פנתה האוניברסיטה לשבעה יזמים והציעה להם להשתתף במכרז להקמה ולהפעלה של מעונות סטודנטים ושטחי מסחר (להלן - הפרויקט או פרויקט המעונות). בין היזמים הייתה חברת שיכון עובדים בע"מ<sup>5</sup> (להלן - שיכון עובדים), שציינה בהצעתה כי הקבלן שיבצע עבורה את הפרויקט הוא חברת סולל בונה בע"מ (להלן - סולל בונה), "שהינה חברת 'אחות' של שיכון עובדים בע"מ". ממסמכי האוניברסיטה עולה כי ההכנסות

5 שמה כיום הוא "שיכון ובניין נדל"ן בע"מ".



הצפויות ברטו של היזם שיזכה במכרז במשך תקופת הזיכיון, כ-25 שנה, נאמדו בכמיליארד ש"ח, וההכנסות הצפויות נטו<sup>6</sup> נאמדו בכ-165 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה לא בדק בביקורת הנוכחית את התהליכים שבמסגרתם הוחלט על ביצוע הפרויקט בכלל, ובמתכונתו הנוכחית בפרט, ולא בדק אילו פעולות ואילו בדיקות כלכליות ואחרות ביצעה האוניברסיטה בעניין זה והאם הן נעשו כראוי.

בדיון שהתקיים במרס 2007, לאחר שוועדת ההיגוי של הפרויקט החליטה ששיכון עובדים היא החברה היחידה שתשתתף בשלב המשא ומתן, סיכמו נשיא האוניברסיטה דאז, פרופ' איתמר רבינוביץ, יו"ר הוועד המנהל דאז, מר דב לאוטמן, מר אקירוב ומנכ"ל האוניברסיטה דאז, פרופ' גדעון לנגהולץ, כי מר אקירוב יבחן, בעזרת יועץ חיצוני שישכור, את פרטי המכרז ויסייע בניהול המשא ומתן (כעבור כחודש דווח לוועד המנהל כי מר אקירוב משמש ראש צוות המשא ומתן). מר אקירוב ציין בפני משרד מבקר המדינה, בין היתר, כי הוא מונה לצוות משום מומחיותו בנושא. ממסמכי האוניברסיטה לא עולה שפרופ' רבינוביץ ומר לאוטמן בחנו אם ראוי שיזם פעיל וידוע בתחום הנדליין יהיה מעורב בבדיקת הפרויקט ובמשא ומתן.

באפריל 2007 דיווח מר אקירוב לוועד המנהל כי היועץ החיצוני העלה שהמכרז נעשה בצורה מקצועית וטובה מאוד. מהפרוטוקולים של ישיבות הוועד המנהל לא עולה כי מי מחברי הוועד ביקש לקבל לעיונו את הדוח של היועץ החיצוני או כי מר אקירוב מסר להם דוח זה ביזמתו, ובתיקי האוניברסיטה לא נמצא דוח המסכם את תוצאות הבדיקה, אף על פי שמדובר בנושא חשוב ומהותי ובפרויקט בהיקף כספי ניכר ביותר.

בישיבת הוועד המנהל ביולי 2007, הישיבה השנייה מאז כניסתו של פרופ' גליל לתפקידו כנשיא האוניברסיטה, הביע פרופ' גליל את הסתייגותו ממעורבותו של מר אקירוב בפרויקט. ואולם הוועד המנהל החליט כי מר אקירוב ומנכ"ל האוניברסיטה ימשיכו במשא ומתן עם חברת שיכון עובדים על מנת להגיע להסכם הטוב ביותר שניתן. עד אותו מועד לא העלה מי מחברי הוועד המנהל וההנהלה, ובכללם היועצת המשפטית של האוניברסיטה, עו"ד לאה כגן, שידעו על חלקו של מר אקירוב במשא ומתן, את הצורך לבחון אם בהיותו יזם מרכזי ופעיל בתחום הנדליין, אין במעורבותו בפרויקט המעוונות משום חשש לניגוד עניינים או לכל הפחות פוטנציאל לניגוד עניינים. גם לאחר שפרופ' גליל ביקש למנוע "כל ספק של מראית עין לניגוד אינטרסים" בפעולות הנוגעות לפרויקט, לא מצאו לנכון חברי הוועד המנהל ואף היועצת המשפטית, שנכחה בדיון האמור של הוועד המנהל, לבחון את הנושא.

מר אקירוב לא דיווח בשום שלב לוועד המנהל או לגורמים אחרים באוניברסיטה, ובהם היועצת המשפטית, שחברת סולל בונה, שהיא כאמור חברה אחות של חברת שיכון עובדים, שעמה התנהל המשא ומתן, בנתה באותו מועד עבור חברה בשליטתו פרויקט בנייה בשכונת ממילא בירושלים ואף אמורה, כאמור, לשמש קבלן מבצע מטעם שיכון עובדים בפרויקט המעוונות; אף שכבר במרס 2007 העבירו אליו הגורמים העוסקים בנושא באוניברסיטה את כל חומר המכרז והוא ידע עובדות אלה. מר אקירוב המשיך לייצג את האוניברסיטה במשא ומתן עד נובמבר 2007, וגם לא ביקש מהיועצת

6 מדובר בהכנסות המצטברות במשך כל תקופת הפרויקט, בניכוי עלויות הבנייה והשיפוץ והוצאות אחרות הקשורות בפרויקט.

המשפטית של האוניברסיטה חוות דעת לגבי הצעדים המתחייבים מזיקתו לשיכון עובדים ולסולל בונה.

יודגש כי אין בממצאים שהובאו בפרק זה כדי לקבוע כי מר אקירוב פעל לקידום עניינו בכלל ובניגוד לטובתה של האוניברסיטה בפרט.

### סיום כהונתו של פרופ' צבי גליל כנשיא

בסוף יוני 2009, כעבור כשלושה חודשים וחצי מתחילת כהונתה של יושבת הראש, הסתיימה ביזמתה כהונתו של פרופ' גליל, כשנתיים לאחר שהחל לכהן בתפקידו: ב-29.6.09, בתום ישיבה רגילה של הוועד המנהל, ביקשה יושבת הראש מחברי הוועד (אך לא מהמשקיפים הקבועים בישיבות) להישאר בחדר הישיבות לצורך דיווח והתייעצות (להלן - ישיבת ההמשך). מתרשמת לא רשמית של ישיבת ההמשך שהכינה יושבת הראש עולה כי היא דיווחה על מגעים קודמים שניהלה עם פרופ' גליל בדבר סיום כהונתו, וכי פרופ' גליל הציג את עמדתו בנושא לחברי הוועד המנהל ועזב את מקום הישיבה; אחרי כן קיימו חברי הוועד המנהל התייעצות ובה חיוו כולם את דעתם כי על פרופ' גליל להתפטר. על פי התרשומת האמורה, "התייעצות חברי הוועד המנהל הביאה אותם לכלל מסקנה, כי יש לאפשר לפרופ' גליל להתפטר מתפקידו בתוך 48 שעות, בצורה מכובדת וראויה. אי הסכמתו תאלץ את חברי הוועד המנהל לפעול להדחתו, בהליך של הדחה, כקבוע בחוקת האוניברסיטה".

בעניין תהליך קבלת ההחלטה האמורה העלה משרד מבקר המדינה את הממצאים האלה: יושבת הראש לא דיווחה מבעוד מועד למוסדות העליונים של האוניברסיטה - חבר הנאמנים והסנט - על כוונתה להביא להפסקת כהונתו של פרופ' גליל ולא התייעצה אתם בעניין זה, הגם שראוי היה לעשות כן לנוכח העובדה שמדובר בנושא חשוב ומהותי, ואף לא דיווחה להם על כך בדיעבד; ישיבת ההמשך התקיימה כאמור ללא המשקיפים הקבועים (המנכ"ל, היועץ המשפטי ויו"ר אגודת הסטודנטים), שאמורים על פי החוקה להשתתף בישיבות הוועד המנהל, ואף רקטור האוניברסיטה דאז לא נכח בה. בסדר היום המתוכנן של הישיבה הרשמית שקדמה לישיבת ההמשך, אשר נמסר מראש לחברי הוועד המנהל ולמשקיפים, לא נאמר כי צפוי דיון בסיום כהונת הנשיא; לא נרשם פרוטוקול רשמי מסודר ומפורט דיו של ישיבת ההמשך; שניים מהחברים (פרופ' גולדמן וד"ר גלייטמן), שנכנסו לתפקידם סמוך למועד הישיבה השתתפו בדיון ואף תמכו במהלך שהביא להפסקת כהונתו; ההחלטה להודיע לפרופ' גליל כי עליו להתפטר לא התקבלה בהצבעה חשאית כנדרש בחוקה.

בחירת ההליך שבעקבותיו הסתיימה כהונתו של פרופ' גליל העלתה ליקויים בדבר תקינותו של ההליך: הליך זה, שהיה להלכה התפטרות ולמעשה הדחה, נעשה בחפזה ושלא בהתאם למתחייב מהחוקה; יש שתי גרסאות שונות בדבר אופן קיומו של ההליך ונסיבותיו והוא אף לא תועד כהלכה. על האוניברסיטה להפיק במהרה את הלקחים מאירוע זה.

**סיכום והמלצות**

בדוח זה הועלו תקלות וליקויים מהותיים מאוד, לרבות בהתנהלות נציגי ציבור בוועד המנהל של האוניברסיטה. עם זאת, לא נעלם מהעין שחברי הוועד המנהל של האוניברסיטה, ובכללם יושבת הראש לשעבר ד"ר מרידור וחבר הוועד המנהל מר אקירוב, פעלו מתוך כוונה לסייע לאוניברסיטת תל-אביב, כמוסד השכלה גבוהה מרכזי במדינת ישראל.

מן הפרט אל הכלל: נציגי הציבור בוועדים המנהלים של האוניברסיטאות בישראל, העושים את מלאכתם בהתנדבות ומתוך שליחות, הם נדבך חשוב ומרכזי בניהול ובהובלה של מוסדות אלו. תרומתם כפולה - הם תורמים במומחיותם ובניסיונם שצברו בשנים רבות של עשייה; כמו כן הם מביאים את נקודת המבט הציבורית לתהליכי החשיבה, הבחינה וההחלטה של הוועדים המנהלים. אשר על כן יש מקום לעודד את שילובם של הטובים ביותר בגופים אלו.

ממצאיו של דוח זה מלמדים כי יש לפעול לכך שעבודת הוועדים המנהלים בכלל, ושילובם של נציגי הציבור בוועדים המנהלים בפרט, יושתתו על שני עוגנים חשובים: האחד - הגדרה ברורה של התפקידים, הסמכויות ותחומי האחריות של כלל הגופים והגורמים המנהלים של האוניברסיטה, כדי להבטיח סביבה תפקודית ברורה ומוגדרת של הוועד המנהל ונציגי הציבור שבו. העוגן השני - נקיטת צעדים שיבטיחו שכל הפעולות הנוגעות למינוים של נציגי הציבור לוועד המנהל ולפעילותם בו ייעשו על פי הנורמות הציבוריות המחייבות את האוניברסיטה כמוסד ציבורי הממומן מתקציב המדינה.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שהמוסדות להשכלה גבוהה יפיקו מהערה כללית זו ומהערות נוספות המפורטות בדוח את הלקחים הדרושים באופן שיתרום לשילוב המיטבי של נציגי הציבור בוועדים המנהלים ולתפקוד תקין ויעיל של גוף הנהלה חשוב זה.

כמו כן ראוי שהמועצה להשכלה גבוהה תבחן ביסודיות את מכלול הליקויים שפורטו בדוח זה, תסיק מהם מסקנות לגבי אופן פעילותם של כלל המוסדות האקדמיים ותיתן את ההנחיות הדרושות בעניין זה.



## השקעות פיננסיות

האוניברסיטאות מנהלות תיקי נכסים כספיים שבהם סכומים ניכרים. מקורם של הכספים בתיקי הנכסים הוא בתרומות, בעודפי תזרים מפעילות שוטפת וביעודות<sup>1</sup> שונות. הכספים שמקורם בתרומות מנוהלים כקרנות צמיתות (אם התורם התנה את התרומה בהשקעת כספיה לצמיתות ובשימוש בפירות ההשקעה בלבד למטרות שקבע) או כקרנות מתכלות (אם התורם קבע כי יש להשתמש בכספי התרומה בהדרגה במהלך כמה שנים). האוניברסיטאות משקיעות את הכספים באפיקי השקעה שונים כדי לשמור על ערכם הריאלי. מדי שנה בשנה משתמשות האוניברסיטאות בתשואה מההשקעות לצרכים המוגדרים מראש<sup>2</sup>, לרוב על ידי התורמים, כגון מחקר, מלגות והלוואות לסטודנטים.

בספטמבר 2009 עמדו לרשות אוניברסיטת תל אביב (להלן גם - האוניברסיטה) נכסים כספיים בסכום של כ-2.3 מיליארד ש"ח, 1.9 מיליארד ש"ח מהם נוהלו על ידי ועדת ההשקעות של האוניברסיטה, שהיא ועדת משנה של הוועד המנהל (להלן - ועדת ההשקעות), ו-0.4 מיליארד ש"ח נוהלו בנפרד<sup>3</sup>. אגף הכספים של האוניברסיטה אחראי להשקעת הנכסים על פי הנחיות ועדת ההשקעות.

בדוח מבקר המדינה 356 ממאי 2006 פורסם פרק בנושא "השקעות פיננסיות באוניברסיטאות תל-אביב, בר-אילן ובן-גוריון בנגב" (להלן - הדוח הקודם), ובו פורטו ממצאים הנוגעים, בין היתר, לאוניברסיטה.

בחודשים מרס-אפריל 2009 - בעיצומו של המשבר הפיננסי העולמי, שהתאפיין, בין היתר, בירידות שערים ניכרות בשוקי ההון בעולם - מימשה האוניברסיטה, את כל המניות שהיו בהחזקתה ואת איגרות החוב (להלן - האג"ח) הקונצרניות שבסיכון בעקבות החלטה שהייתה מחלוקת בעניינה.

### פעולות הביקורת

בחודשים מאי-אוקטובר 2010 עקב משרד מבקר המדינה לסירוגין אחר תיקון הליקויים בכמה נושאים שהועלו בדוח הקודם באוניברסיטת תל אביב (להלן - המעקב). במעקב לא נבדק תיקון הליקויים באוניברסיטאות בר-אילן ובן-גוריון. פעולות השלמה נעשו במועצה להשכלה גבוהה (להלן - מל"ג), בוועדה לתכנון ולתקצוב שלה (להלן - ות"ת) ואצל רשם ההקדשות במשרד המשפטים (להלן - הרשם). משרד מבקר המדינה בדק גם את תהליך קבלת ההחלטות של האוניברסיטה בעניין מימוש תיק המניות והאג"ח הקונצרני שיש בהם סיכון ואת הפעולות שננקטו ליישום החלטות הוועד המנהל בעניין זה בתחילת 2009.

- 1 נכסים שנצברו לשם מימוש התחייבות הרשומה במאזן כעתודה (התחייבות לזמן ארוך שסכומה ומועדי פירעונה נאמדים).
- 2 אשר לקרנות מתכלות - מדי שנה בשנה משתמשות האוניברסיטאות גם בחלקים מהקרנות.
- 3 שבעה תיקי נכסים כספיים מנוהלים על ידי אגף הכספים בחשבונות נפרדים מסיבות שונות, כגון ניהול עם התורם וניהול משותף עם כמה אוניברסיטאות.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי הוא לא בחן אם ההחלטה למכור את תיק המניות והאג"ח הקונצרני של האוניברסיטה הייתה נכונה, אלא רק את תהליך קבלת ההחלטות בנושא ואת אופן יישומן. אין לראות בדוח זה משום חוות דעת כלשהי על עצם ההחלטה האמורה. החלטה בעניין זה נתונה לשיקול הדעת של הגורמים הנוגעים בדבר באוניברסיטה, ולכן משרד מבקר המדינה לא מצא מקום לעסוק בכך.

## עיקרי הממצאים

### מעקב אחר תיקון ליקויים

1. חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (להלן - החוק), קובע את החובה של ראש הגוף המבוקר (לעניין האוניברסיטה - הוועד המנהל) למנות צוות לתיקון ליקויים בראשות המנכ"ל וכן לדווח למבקר המדינה על ההחלטות שהתקבלו לשם תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת, על הדרכים לתיקון הליקויים והמועד לתיקונם ועל הליקויים שהוחלט לדחות את תיקונם והנימוקים לכך. האוניברסיטה הקימה צוות לתיקון ליקויים רק לאחר פניית משרד מבקר המדינה אליה, כשנתיים וחצי אחרי פרסום הדוח הקודם.
2. אף שהאוניברסיטה החלה לגבש טיוטות נוהל לוועדת השקעות כבר בשנת 2005, במהלך הביקורת הקודמת של משרד מבקר המדינה, הנוהל בנושא נכנס לתוקף רק ביולי 2009, לאחר הפנייה האמורה של משרד מבקר המדינה לאוניברסיטה בעניין הדיווח על תיקון הליקויים.
3. בשנת 2005 מינה מנכ"ל האוניברסיטה דאז ועדה לקביעת נהלים בנושא השקעות לאגף הכספים, והיא הייתה אמורה להגיש את המלצותיה עד ספטמבר 2005. עד אוקטובר 2010, מועד סיום הביקורת, לא השלימה האוניברסיטה את גיבוש הנהלים האמורים.
4. נוהל ועדת ההשקעות עסק בצורך במניעת מצב של ניגוד עניינים בקרב נציגי הציבור בוועדה, אולם הוא לא עסק כלל במניעת מצב זה בקרב חברי הסגל האקדמי החברים בוועדה, אף שגם הם עלולים להיות במצב של ניגוד עניינים.
5. חברי ועדת ההשקעות לא נדרשו לגלות את זיקותיהם השונות - העסקיות, החברתיות, הפוליטיות והאישיות - בהצהרה חתומה לפני מינוים לחברים בוועדה.
6. האוניברסיטה עדיין מנכה חלק ניכר מתשלומי ההקצבות המקבילות<sup>4</sup> (להלן - הניכוי הראשוני), נוסף על ניכוי תקורה בשיעור המקובל באוניברסיטה (שיעור התקורה המנוכה מרוב פירות קרנות המחקר, למשל, הוא 35%). ממסמכי האוניברסיטה אין לדעת מה הסיבות לביצוע הניכוי הראשוני. ניכוי זה הוא תקורה במהותו, ומכאן שבפועל מנכה האוניברסיטה מההקצבות המקבילות תקורה ששיעורה גבוה הרבה יותר משיעור התקורה שהיא מנכה מפירות הקרנות הרגילות. לפיכך מנכה האוניברסיטה מההקצבות המקבילות לקרנות מחקר, למשל, כ-66%.

4 כספים שהאוניברסיטאות מקבלות מוות"ת מדי שנה בשנה, על פי סכומי הקרנות הצמיתות שהן מנהלות ומקורן בתרומות.

7. האוניברסיטה עדיין לא רשמה כהקדשות את רוב הקרנות הצמיתות המוגדרות כך לפי דרישת התורם, ועמדתה בעניין זה מגובה בחוות דעת בנושא שנתן יועץ משפטי חיצוני לוועד ראשי האוניברסיטאות בשנת 2006. רישום קרנות אלה כהקדשות אצל הרשם דרוש כדי לאפשר פיקוח ציבורי עליהן, למנוע שימוש לרעה בנכסי הקרנות, לתרום לשמירה על ערכן ולהבטיח שינוצלו רק למטרות שסוכמו עם התורמים. במצב הנוכחי ספק רב אם מתקיים הפיקוח הציבורי הדרוש. על פי הדוחות הכספיים של האוניברסיטה מ-30.9.09 ולפי נתונים נוספים שמסרה, במועד זה היא ניהלה כ-1,900 קרנות צמיתות ומיועדות שסך כספיהן כ-1.7 מיליארד ש"ח, אך רק 155 מהן (כ-8%), שסך כספיהן כ-143 מיליון ש"ח (כ-8% מסך כספיהן של כלל הקרנות הצמיתות), נרשמו כהקדשות.

8. משרד מבקר המדינה קבע בדוח הקודם כי "מאחר שכישלון בניהול ההשקעות עלול לגרום לחריגה מהתקציב ולמשבר פיננסי, ונוכח חשיבות השמירה על איתנות הפיננסית של האוניברסיטאות, מן הראוי שוות"ת תשקול לקבוע כללים מנחים לניהול ההשקעות ותכין אותם בתיאום עם האוניברסיטאות". רק ביולי 2010 מינתה ות"ת צוות מטעמה אשר יבחן עם האוניברסיטאות את עמדתן ואת דרך עבודתן בנושא השקעות פיננסיות וימליץ לוות"ת על מדיניות בתחום זה. הצוות אמור להציג את ממצאיו לפני מליאת ות"ת עד מרס 2011.

### ההחלטה על מימוש תיק המניות והאג"ח הקונצרני ויישומה

1. בישיבת ועדת ההשקעות שהתקיימה ב-11.1.09 דווח כי "על מנת לצמצם את חוסר הוודאות ולאפשר להנהלה לשלוט על היקף הגירעון החזוי, החליטה ההנהלה להמליץ לוועדת ההשקעות על שינוי מבנה ההשקעות ומעבר להשקעות בטוחות יותר בריבית קבועה וזאת על ידי מימוש האחזקות במניות ובאג"ח קונצרני". הפרוטוקולים של ישיבות הנהלת האוניברסיטה שקדמו לישיבת ועדת ההשקעות האמורה אינם מתעדים החלטה כזאת של ההנהלה, ולא ברור אפוא כיצד היא התקבלה ומה נאמר בה.

2. בישיבה שקיים הוועד המנהל של האוניברסיטה במרס 2009 הוחלט לממש את כל המניות ואת האג"ח הקונצרני שיש בו סיכון. אחד מן השיקולים שעליהם נסמכה ההחלטה היה שהאוניברסיטה תיאלץ לשאת ב"קנס" אם יתרת ההשקעות תהיה קטנה מיתרת הקרנות. אף על פי כן לא הוסבר בישיבה מה משמעותו של ה"קנס".

3. לפני הישיבה במרס 2009 המציא אגף הכספים לחברי הוועד המנהל מסמך ובו תמצית מדיניות ההשקעות של האוניברסיטה ממאי 2007 עד פברואר 2009 והרכב תיק ההשקעות בניהול ועדת ההשקעות בפברואר 2009. במסמך לא נכללו פרטים ונתונים חשובים כגון יתרת הקרנות לעומת יתרת ההשקעות (כלומר עד כמה קרובה האוניברסיטה ל"קו האדום" של ההתחייבויות לתורם), ה"קנס" שאפשר שהאוניברסיטה תצטרך לשלם, דרכי פעולה שונות ותוצאות חזויות שלהן. המסמך גם לא כלל חלופות למימוש תיק המניות והאג"ח הקונצרני ודרכים להשקעת הכספים אם תקבל החלטה לממשו. חברי הוועד המנהל לא ביקשו להמציא להם מסמך מפורט כאמור, ובהיעדרו ספק אם יכלו לקבל החלטה מושכלת.

4. על פי החלטת הוועד המנהל ממרס 2009, ועדת ההשקעות היא שהייתה אמורה להורות על מימוש המניות והאג"ח הקונצרני שבסיכון. מאחר שוועדת ההשקעות ביקשה לדחות את ביצוע החלטה מימש סמנכ"ל הכספים דאז, באישורה של יושבת

הראש דאז של הוועד המנהל, את כל תיק המניות של האוניברסיטה<sup>5</sup>. בעקבות המימוש התפטרו חברי ועדת ההשקעות. יושבת הראש דאז לא עדכנה את חברי הוועד המנהל בעוד מועד לגבי ההתרחשויות האמורות ולא הביאה לידיעתם שחברי ועדת ההשקעות סירבו לבצע את החלטת הוועד המנהל וביקשו לדחותה עד קיום פגישה בינה ובין יו"ר הוועדה. ממסמכי האוניברסיטה עולה כי בספטמבר 2009 מסר אגף הכספים של האוניברסיטה ליושבת הראש דאז, לבקשתה, הערכה שלפיה ההפסד של האוניברסיטה ממימוש המניות בלבד עקב החלטת הוועד המנהל ממרס 2009 נאמד בכ-70 מיליון ש"ח באוגוסט 2009<sup>6</sup>.

5. במהלך כל התקופה שבה התרחשו הדברים - מהחלטת הוועד המנהל ב-16.3.09 ועד התפטרות חברי ועדת ההשקעות ב-23.4.09 - לא נפגשו יו"ר ועדת ההשקעות דאז ויושבת הראש דאז, כדי לדון בנושא.

6. מנכ"ל האוניברסיטה והנשיא דאז, שהיו ממונים על סמנכ"ל הכספים, לא התערבו בדרך שבה הוא יישם את ההחלטה של הוועד המנהל ממרס 2009.

## סיכום והמלצות

חשיבותה של ביקורת מעקב של משרד מבקר המדינה נובעת מן הצורך לוודא שהגופים המבוקרים אכן תיקנו את הליקויים ושהביקורת הניעה אותם לנהוג על פי החוק ועל פי סדרי מינהל תקינים והביאה לידי שיפור פעולתם וחיסכון של כספי ציבור. על כן ממליץ משרד מבקר המדינה לכל המוסדות להשכלה גבוהה כי יבחנו את הליקויים שפורטו בדוח זה ובדוח קודם בעניין הפיקוח והבקרה על ביצוע ההשקעות, הסדרת פעילות ההשקעות על כל צדדיה בנהלים מתאימים ורישום הקרנות הצמיתות שמקורן בכספי תרומות וייעודן נקבע על ידי התורמים אצל רשם ההקדשות, ככל שהדברים רלוונטיים להם, יפיקו לקחים ויישמו אותם.

הממצאים שהועלו בביקורת זו בעניין דרך קבלת החלטה בדבר מימוש תיק המניות והאג"ח הקונצרני של האוניברסיטה ויישומה בחודשים מרס-אפריל 2009 מלמדים שהיו פגמים וטעויות בהליכי הטיפול בנושא של האוניברסיטה, הוועד המנהל ומי שעמדה אז בראשו. יש מקום להניח כי אילו מימשה האוניברסיטה את כל ההמלצות שנכתבו בדוח הקודם של מבקר המדינה, כמה מהליקויים המועלים בדוח זה היו נמנעים.

על מוסדות אוניברסיטת תל אביב לנקוט צעדים ליישום ההמלצות ולתיקון הליקויים שפורטו הן בדוח הקודם והן בדוח זה.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי למנוע את הישנות הליקויים שהועלו בדוח ביקורת זה על האוניברסיטה לבחון ביסודיות את המתכונת הראויה לקבלת החלטות בעניין מדיניות ההשקעות שלה ואת הסמכויות של ועדת ההשקעות, ואחר כך לקבוע בנוהל מחייב את הכללים בעניין זה ולפעול ליישומם.

5 במאי 2009 שונתה מדיניות החזקת האג"ח הקונצרני של האוניברסיטה. הדוח אינו עוסק בעניין זה.  
6 הערכה זו התבססה על השווי של המניות האמורות באוגוסט 2009 לעומת שווי המימוש שלהן במרס 2009.



מאחר שכישלון של האוניברסיטאות בניהול ההשקעות עלול לגרום לחריגה מהתקציב שלהן ולמשבר פיננסי, ונוכח חשיבות השמירה על איתנותן הפיננסית, על המועצה להשכלה גבוהה והוועדה לתכנון ולתקצוב שלה להשלים בדחיפות את בדיקתן בעניין העקרונות המנחים הראויים לניהול השקעות, כפי שהמליץ משרד מבקר המדינה בדוח הקודם, וכן את גיבוש עמדתן בנושאים האחרים המפורטים בדוח זה - רישום קרנות כהקדשות וניכוי עמלות מההקצבות המקבילות.



## דן - חברה לתחבורה ציבורית בע"מ

### פעולות הביקורת

בדן - חברה לתחבורה ציבורית בע"מ, במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים ובמשרד האוצר נבדקו השירות בקווי הנוסעים של החברה ובמסופי הנוסעים השונים אשר בשימושה וטיפולם של הנהלת דן ומשרדי הממשלה בתחום זה.

### השירות לנוסע

"דן-חברה לתחבורה ציבורית בע"מ" (להלן - דן, חברת דן או החברה) נותנת בעיקר שירותי תחבורה ציבוריים בקווים קבועים, רובם בגוש דן והסביבה, מרעננה בצפון עד ראשון לציון בדרום.

בחודשים יולי 2009-אוגוסט 2010 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין את השירות של החברה בקווי הנוסעים. הבדיקה נעשתה בדן, במשרד התחבורה ובמשרד האוצר.

### עיקרי הממצאים

1. בשנת 2008 תכננה החברה 2,760,530 נסיעות ובוצעו 97% של הנסיעות מהמתוכנן. לא בוצעו באותה שנה 82,816 נסיעות.
2. משרד מבקר המדינה בדק שבעה קווים שהפעילה דן במדגם של ארבעה חודשים מתוך השנים 2008-2009. מן הנתונים עולה כי היא תכננה מראש 2,240 נסיעות פחות ממספרן הנדרש ברישיון הקווים וקיימה 2,811 נסיעות פחות מן המספר הנדרש ברישיון. הנהלת דן לא ביררה את הדבר ולא העבירה למשרד התחבורה דוח ביצוע נסיעות בקווי השירות שלה באותן שנים. בקווים מסוימים יש ביקוש יתר לשירות בשעות מסוימות, ואולם החברה לא השתמשה בנתונייה כדי לפתור את הבעיה.
3. הביקורת העלתה כי הסכם הסובסידיה בין החברה לממשלה לא מגדיר במדויק על מי חלה חובה לדאוג לסככות, לשירותים, ולמתקנים הדרושים להפעלת תחבורה ציבורית ברמה נאותה, ושר התחבורה לא קבע תנאים למתן רישיון למתקן תחבורתי.<sup>1</sup>

1 מקום שבו מתבצע מעבר נוסעים אל אמצעי התחבורה הציבורית וממנה. יכול לכלול בתוכו שטחי מסחר, עסקים ומגורים הנמצאים באותו מבנה או בסמיכות לו.

4. מבדיקה ביולי 2009 של 30 תחנות אוטובוס שבשימוש חברת דן בת"א, ר"ג וגבעתיים עולה כי ב-15 מהן לא הוצג מסלול הנסיעה. בכל התחנות שנבדקו לא היה לוח זמנים מעודכן של הקווים היוצאים מהן.

5. הנהלת החברה לא דנה בתלונות הציבור. מנהל פניות הציבור של החברה לא ציין בדוח הרבעוני שלו תלונות "מוצדקות" ו"בלתי-מוצדקות". הוא לא כלל בו נתונים על מספר הפניות שטופלו ועל מספר אלה שלא טופלו ועל אותן פניות שבטיפול בהן חרגה החברה מלוח הזמנים למתן מענה לפונה, לפי הנוהל שלה.

6. לא נקבעו מנגנוני ההתחשבות בין הממשלה ובין דן בגין עמידה של החברה ברמת השירות הנדרשת ממנה.

## סיכום והמלצות

דן היא המפעילה הגדולה ביותר לשירותי תחבורה ציבורית במטרופולין ת"א וגוש דן. לפי דיווחי חברת הבקרה של משרד התחבורה, רמת השירות שלה, במחצית הראשונה של שנת 2008, הייתה בתחתית הדירוג ובמגמת ירידה. גם במקרים שבהם התגלו חריגות לא פעל משרד התחבורה באופן נחרץ על מנת להביא לתיקון הליקויים ועל ידי כך לשפר את השירות של החברה לנוסעים.

דוח זה מצביע על ליקויים של דן בתחום השירות לנוסע על כל מרכיביו: תכנון נסיעות, אי-איסוף נוסעים בתחנות, צפיפות בכלי הרכב, תפעול מסופי נוסעים, ספירת נוסעים, מידע לנוסע ופניות הציבור. על דן ועל משרד התחבורה לתקן את הליקויים המצוינים בדוח זה כדי להבטיח שירות ברמה נאותה לנוסעים בחברת דן.

## המועצה לניסויים בבעלי חיים

### פעולות הביקורת

נבדקו דרכי עבודתה של המועצה לניסויים בבעלי חיים שבמשרד הבריאות והפעולות שעשתה כדי לקיים פיקוח על ניסויים בבעלי חיים. בדיקות בנושא הפיקוח על הניסויים והטיפול ברווחת בעלי החיים שמשמשים לניסויים נעשו גם באוניברסיטת בר-אילן, באוניברסיטת תל-אביב ובאוניברסיטה העברית. בירורים נוספים נעשו במשרד הבריאות ובמכללה האקדמית להנדסה ע"ש בראודה, והתקבלו נתונים בנושא גם ממשרד הביטחון. כן נעשה מעקב לבדיקת אופן תיקונם של ליקויים בנושא זה שפורסמו בדוח מבקר המדינה ביוני 2004.

### הפיקוח על ניסויים בבעלי חיים

אוניברסיטאות, מכללות אקדמיות, בתי חולים, מכוני מחקר, חברות פרטיות שונות ומשרד הביטחון משתמשים בבעלי חיים (להלן - בע"ח) לצורכי מחקר והוראה בתחומי מדעי החיים, הרפואה והפסיכולוגיה ולצורכי פיתוח ובדיקה של תרופות וחומרים.<sup>1</sup>

באוגוסט 1994 נחקק בישראל חוק צער בעלי חיים (ניסויים בבעלי חיים), התשנ"ד-1994 (להלן - חוק הניסויים) ונקבע כי שר הבריאות יהיה ממונה על ביצועו. בשנת 2001 נקבעו כללי צער בעלי חיים (ניסויים בבעלי חיים), התשס"א-2001 (להלן - כללי הניסויים בבע"ח). מדברי ההסבר להצעת החוק<sup>2</sup> עולה כי מטרתו "למצוא את האיזון המתאים בין הצורך להמשיך ולבצע ניסויים בבעלי חיים כדי לקדם את המחקר והרפואה, ובין הצורך למנוע ניסויים מיותרים ומזעור הסבל הנגרם לבעלי חיים במהלכם". החוק מתיר ניסויים בבע"ח, אולם מטיל עליהם הגבלות רבות שנועדו להפחית את השימוש בבע"ח ולמזער את כאבם וקובע הליכים למתן היתרים לניסויים ולפיקוח עליהם. לפי החוק והכללים ניתנים שני סוגי היתרים: 1. היתר כללי למוסד לעשות ניסויים; 2. היתר לעשות ניסוי מסוים שניתן לחוקר שהוסמך לכך. בחוק הניסויים נקבע כי תוקם מועצה לניסויים בבע"ח (להלן - המועצה), וכי היא תהיה הממונה על ביצוע החוק.<sup>3</sup>

1 מקצתם גם למטרות של רווחת בע"ח.

2 ראו: הצעת חוק צער בעלי חיים, התשנ"ב-1992, ה"ח 2127.

3 בעניין המועצה והרכבה, ראו להלן.

בשנת 2004 פרסם מבקר המדינה דוח על נושא הפיקוח על ניסויים בבע"ח<sup>4</sup> (להלן - הדוח מ-2004), ובו צוינו ליקויים רבים באיכות הפיקוח שנעשה על הניסויים על ידי המועצה ועל ידי מוסדות אחדים להשכלה גבוהה.

בעקבות ישיבה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת בדצמבר 2009 החליט מבקר המדינה לעקוב אחר תיקון הליקויים שעליהם הצביע בדוח מ-2004.

## פעולות הביקורת

בחודשים אפריל-אוגוסט 2010 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין את דרכי עבודתה של המועצה ואת הפעולות שעשתה כדי לפקח על ניסויים בבע"ח. הבדיקה כללה גם מעקב אחר תיקון חלק מהליקויים שצוינו בדוח מ-2004. בדיקות בנושא הפיקוח על ניסויים בבע"ח וטיפול ברווחת בע"ח שמשמשים לניסויים נעשו גם בשלוש אוניברסיטאות: אוניברסיטת בר-אילן, אוניברסיטת תל-אביב והאוניברסיטה העברית. בירורים נוספים נעשו במשרד הבריאות ובמכללה האקדמית להנדסה ע"ש בראודה. נתונים בנושא התקבלו גם ממשרד הביטחון.

יצוין כי בדוח זה משרד מבקר המדינה אינו נוקט עמדה בנוגע לשאלה אם ראוי לבצע ניסויים בבע"ח, אלא בודק את איכות הפיקוח על הניסויים בבע"ח לפי חוק הניסויים ובוחן אם הניסויים בוצעו לפי החוק, לפי כללי הניסויים בבע"ח ולפי הנהלים הקיימים.

## עיקרי הממצאים

### פיקוח המועצה לניסויים בבעלי חיים

על פי חוק הניסויים תפקידי המועצה כוללים קביעת כללים למתן היתרים לביצוע ניסויים בבע"ח ואת דרכי ביצועם כדי להביא לצמצום הסבל הנגרם לבעלי החיים ולמניעת ניסויים מיותרים; קביעת כללים בדבר ההכשרה בתחום מזעור הסבל לחיות מעבדה; גיבוש תכניות הסברה בנושאים שבתחום פעילותה ותכניות השתלמות והדרכה לחוקרים בנושאים הנוגעים לניסויים בבע"ח. נוסף על כך למועצה ניתנה סמכות לגביית אגרות לבקשות ולהיתרים. בכללי הניסויים בבע"ח שהתקינה המועצה נכללות, בין היתר, הוראות הנוגעות למתן היתרים לביצוע ניסויים במוסדות, הוראות להכשרת חוקרים והוראות לדרכי ביצוע ניסויים.

בחוק הניסויים נקבע כי המועצה תקבע את סדרי עבודתה ככל שלא נקבעו בחוק זה. הועלה כי המועצה טרם התקינה תקנון לקביעת סדרי עבודתה.

**ועדות המועצה:** המועצה הקימה בהתאם לחוק הניסויים ועדה קבועה למתן היתרים לביצוע ניסויים בבעלי חיים וועדה קבועה לביקורת<sup>5</sup>, המוסמכת בין היתר,

4 ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה, "הפיקוח על ניסויים בבעלי חיים", יוני 2004, עמ' 181-204.

5 יצוין כי ועדה זו אינה עוסקת בביקורת.

לבטל, להשעות ולשנות את ההיתרים. כן הקימה המועצה ועדת ערר קבועה לדיון בהיקפי משרה של וטרינרים במוסדות וועדות אד-הוק. נמצא כי ועדת הביקורת התכנסה רק פעם אחת בשנת 2005 בעקבות פנייה אליה. היעדרן של ועדות משנה נוספות, שיתכנסו בין ישיבות המועצה, מקשה על המועצה למלא את תפקידיה ביעילות.

**הרכב חברי המועצה ונוכחותם בדיונים:** בדיון של ועדת החינוך והתרבות של הכנסת בעניין חוק הניסויים שהתקיים ב-1992 נקבע כי מטרת ההרכב של חברי המועצה היא "לא לתת למעוניינים בניסויים שליטה על [פיקוח על ניסויים בבע"ח]". בחוק הניסויים נקבע מהו המְנַיֵן לאישור כללים, אולם המועצה לא קבעה מה צריך להיות המְנַיֵן המזערי שעל פיו יתקבלו יתר החלטותיה ואף לא קבעה מהו היחס הראוי בישיבות המועצה בין מספר הנציגים הנוטלים חלק בניסויים ובין מספר הנציגים הבלתי קשורים. נמצא שהיו ישיבות שבהן מרבית המשתתפים היו נציגים התומכים בניסויים.

**מינויים של חברי המועצה:** חוק הניסויים קובע כי על המועצה לכלול 23 חברים שימונו על ידי שר הבריאות; מאמצע שנת 2009 ועד יולי 2010 כיהנו במועצה 20 חברים בלבד. נוסף על כך, בסוף דצמבר 2010 שר הבריאות עדיין לא מינה נציג ממוסד המדע והטכנולוגיה לחברות במועצה (שר המדע והטכנולוגיה הציע נציג זה רק בסוף דצמבר 2010 והנציג מונה בסוף ינואר 2011), זאת לאחר שבמשך שלוש שנים לא פעלו שר הבריאות ושר המדע והטכנולוגיה לאייש משרה זו.

**פיקוח המועצה על המוסדות:** 1. הביקורת העלתה כי הרכב הוועדות הפנימיות של האוניברסיטאות שנבדקו אינו מגוון דיו, ובתהליך האישור של בקשות לביצוע ניסויים בבע"ח לא שותפו חברי ועדה שאינם "מעוניינים בניסויים" בבע"ח; 2. המועצה הכינה נהלים בנושא בשנת 1998, כמו כן בשנת 2001 היא התקינה את הכללים לניסויים בבע"ח. נמצא כי הנהלים של 59<sup>6</sup> המוסדות שניתן להם אישור לביצוע ניסויים מבוססים על הנהלים של המועצה משנת 1998 ולא עודכנו לכללים משנת 2001; 3. בשנת 2005 פרסמה המועצה חוברת נהלים המיועדת לוועדות הפנימיות אולם היא לא חייבה את המוסדות לאמץ את הנהלים הללו; 4. נמצאו מקרים שבהם טיפול המועצה במוסדות שלא קיימו את החלטותיה בעניין היקף משרת הווטרינר היה לקוי.

**קבלת דיווחים מהמוסדות:** 1. המועצה אינה יכולה לוודא, לפי הנתונים שבידה שמרוכזים על פי דיווחי המוסדות, שהשימוש בבע"ח בניסויים נעשה לפי מספר בעלי החיים שאכן הותר לשימוש. דיווחי המוסדות גם אינם מאפשרים למועצה להשוות בין מספר ההיתרים לניסויים שניתנו בשנה מסוימת ובין מספר בעלי החיים ששימשו לניסויים באותה שנה; 2. משנת 2009 דורשת המועצה מהמוסדות לדווח לה אחת לשנה גם על הפעילות הווטרינרית המתבצעת בבתי החיות. נמצא כי רק 82% מהמוסדות שביצעו בשנת 2009 ניסויים בבע"ח דיווחו כנדרש, ורק 65% מהמוסדות שביצעו עד אוגוסט 2010 ניסויים בבע"ח העבירו את הדיווחים האמורים.

**ניסויים בבע"ח במשרד הביטחון:** חלקו של משרד הביטחון בשימוש בסוגים מסוימים של בע"ח לצורך ניסויים הוא משמעותי בהשוואה למספר בעלי החיים שבהם נעשה שימוש כזה ביתר המוסדות. חוק הניסויים אינו מחייב את משרד הביטחון להעביר דיווחים למועצה; בעקבות בקשות לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, של

6 חלק ממוסדות אלה אינם מבצעים היום ניסויים בבעלי חיים.

ארגונים הפועלים למען בע"ח בשנים 2005 ו-2009 לקבל מידע ממשד הביטחון, מסר משרד הביטחון למבקשים בנובמבר 2005 ובאפריל 2009 נתונים בלתי מסווגים לגבי שימוש בבע"ח בניסויים בשנים 2004-2008; כמו כן משרד הביטחון כתב למשרד מבקר המדינה בינואר 2011 כי הוא מאשר העברת מידע בלתי מסווג ונתונים כלליים לגורמים חיצוניים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ראוי שמשרד הבריאות, המועצה ומשרד הביטחון יבחנו קביעת הסדר ולפיו משרד הביטחון יעביר למועצה מדי שנה מידע בלתי מסווג בנוגע לשימוש שנעשה בבע"ח במשרד הביטחון, וזאת בין היתר על מנת שתוכל לכלול נתונים אלה בנתונים שהיא מפרסמת על היקף השימוש שנעשה בבע"ח לצורך ניסויים. בהקשר זה ראוי גם לבחון את האפשרות שמשרד הביטחון יעביר למועצה דיווח שנתי על מתכונת פעילותה של ועדת הניסויים הפועלת במסגרתו. פעולות אלו עשויות לשפר את ההליכים המקצועיים אשר הגורמים הממשלתיים הנוגעים בדבר מבצעים בתחום זה ולהגביר את שקיפותה של הפעילות שמקיים משרד הביטחון בתחום זה.

**הפיקוח והדיווח של הווטרינרית של המועצה:** 1. בדוח מ-2004<sup>7</sup> צוין כי המועצה לא הגדירה במפורט את תפקידי הווטרינרית, ונמצא כי במועד סיום הביקורת הדבר עדיין לא נעשה; 2. המועצה לא בדקה בתוך פרק זמן סביר אם תוקנו הליקויים שמצאה הווטרינרית בסירוריה וכיצד תוקנו; 3. בביקורת הנוכחית נמצא כי וטרינרית המועצה אינה מתעדת באופן שוטף את ממצאי ביקוריה בבתי החיות; 4. הווטרינרית אינה עובדת על פי תכנית עבודה תקופתית.

**היועץ המדעי של המועצה:** 1. המועצה לא הגדירה את סמכויותיו של המומחה המוגדר על ידה כיועץ המדעי על אף חשיבות תפקידו; 2. נמצא כי בשל ההיקף הגדול של האישורים של הוועדות המוסדיות, היועץ המדעי בודק אותם באיחור של כשנה עד כשנה וחצי ולעתים אף נגרם עיכוב ממושך יותר. עוד נמצא שלעתים דרש היועץ לתקן את האישורים בעת שהניסויים היו בעיצומם או לאחר סיומם, כך שחלק מהמלצותיו לא היו רלוונטיות.

**הכשרת העובדים בבתי החיות:** 1. המועצה אינה מחייבת את המוסדות לדאוג לכך שהחוקרים והסטודנטים העוסקים בניסויים בבע"ח יעברו קורסי רענון בנושא; כך, יכולות לעבור שנים רבות מאז שחוקר עבר את הקורס הנדרש; 2. חלק מהוועדות המוסדיות מאשרות טופסי בקשה להיתרים לניסויים בלא שמבקש ההיתר הציג תעודת הרשאה המעידה על השתתפותו בקורס ההכשרה ואף בלי שציין בטופס הבקשה האלקטרוני, כנדרש, את פרטי הקורס.

**המערכת הממוחשבת של אישורים לניסויים:** 1. המערכת הממוחשבת, האמורה לתת כלים למשתמשים בה ובהם היועץ המדעי של המועצה, אינה נוחה לתפעול, ועקב כך מקשה על הפיקוח של המועצה; 2. בטופס הבקשה האלקטרוני לקבלת היתר לניסויים בבע"ח לא נדרש מבקש ההיתר לכלול את כל המידע הרלוונטי לאישור השימוש בבע"ח בניסוי, ובכלל זה מידע על ניסויים דומים שנעשו בבני אדם ובבע"ח.

7 ראו בדוח מ-2004, עמ' 196.



**קביעת דרגת הסבל של בע"ח בניסוי:** כדי למזער את הסבל של בע"ח נקבע סולם של חמש דרגות שעל פיו על החוקר לציין בטופס האלקטרוני הנזכר מהי דרגת הסבל של בעלי החיים שישמשו בניסוי. דרגה זו נועדה לשמש מדד לרמת ההשגחה ולרמת הטיפול הנדרשות בניסוי. הועלה מקרה במכללה האקדמית להנדסה ע"ש בראודה שבו נקבעה לבע"ח בניסוי דרגת סבל נמוכה מהנדרש על פי הסולם.

**המתה של בע"ח שנעשו בהם ניסויים בשל סיבות כלכליות:** על פי החוק וכללי הניסויים בבע"ח העילה היחידה להמתת בע"ח היא "המתת חסד", כלומר לשם הפסקת סבל שלא ניתן למנעו באמצעים אחרים, ולא מתוך שיקולים כלכליים. נמצא כי לאחר הניסויים מקצת מבעלי החיים נמסרים לפינוח חי וכדומה, אך במקרים רבים בעלי החיים מומתים ולא תמיד יש לדבר הצדקה.

### גביית אגרות

משנת 2004 המועצה בוחנת את האפשרות לממש את סמכותה לגבות אגרה ממגישי בקשות להיתרים לניסויים בבע"ח, אולם עד אוגוסט 2010 היא טרם התחילה בגביית האגרה ומשרד הבריאות והמועצה אף לא פעלו למיציא בירור הנושא ובכלל זה במשרד האוצר.

### חלופות לניסויים בבע"ח

הביקורת העלתה כי ככלל לא דנה המועצה בנושא חלופות שונות לעריכת הניסויים, להוציא דיון אחד בו נשקלה שיטת ניסוי חלופית.

בעקבות הביקורת הודיעו משרד הבריאות והמועצה כי הם פועלים לתקן רבים מן הליקויים שצוינו בדוח, ובכלל זה הם מגבשים נהלים לעבודת המועצה, משפרים את דרכי הדיווח של המוסדות והטופס האלקטרוני, נוקטים אמצעים נגד מוסדות שפועלים באופן בלתי תקין, מוסיפים תקן חלקי של וטרינרית נוספת במועצה, פועלים לגביית אגרות, ובוחנים דרכים לקבלת מידע ממשרד הביטחון. מנכ"ל משרד הבריאות אף פרסם בינואר 2011 חוזר לגבי הצהרת הלסינקי<sup>8</sup> שבו הודגש כי ניסויים בבע"ח יתקיימו רק אם אין חלופה אחרת, וכי הם אינם תנאי מקדמי ומחייב לביצוע ניסויים בבני-אדם.

8 בעניין זה ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 55ב (2004), "הפיקוח על ניסויים רפואיים בבני אדם", עמ' 496. בדוח צוין כי "ניסויים רפואיים בבני אדם... נערכים בארץ ובעולם זה עשרות שנים, והם מחייבים הליכי פיקוח ובקרה. בשנת 1964 גיבש ארגון הבריאות העולמי המלצות מנחות שנאגדו במסמך רשמי הידוע כ"הצהרת הלסינקי"... תכנונו וביצועו של כל הליך ניסויי הכרוך בהשתתפות בני אדם יועבר לשם עיון, הערות והנחיה לוועדה בלתי תלויה שהתמנתה במיוחד לצורך זה (... ועדת הלסינקי). תקנות בריאות העם (ניסויים רפואיים בבני אדם), התשמ"א-1980... ו'נוהל לניסויים רפואיים בבני אדם"... שפרסם אגף הרוקחות במשרד הבריאות בשנת 1999, מסדירים את הכללים הנוגעים לניסויים בארץ".

### הפיקוח על ניסויים בבע"ח - אוניברסיטת בר-אילן

**הוועדה הפנימית לפיקוח על ניסויים בבע"ח:** 1. לא תוקן הליקוי שהוזכר בדוח מ-2004, ולפיו חבר הוועדה שאינו מתחום מדעי החיים או הרפואה אינו משתתף בכל ישיבות הצוות המצומצם ולא מועברות אליו בקשות; 2. שניים מהחוקרים המשתתפים בוועדה מבצעים ניסויים בבע"ח בהיקף נרחב, ורבים מבעלי החיים המשמשים לניסויים שייכים למחקרים שלהם; 3. חברי הוועדה אינם נפגשים בפועל, אינם רואים את הערות עמיתיהם לגבי בקשות להיתרים לניסויים ואינם עוקבים אחר ביצוע החלטותיהם; 4. מיוני 2010 רשאי כל מי שמבקש לקבל היתר לניסויים בבע"ח לבחור מי מחברי הוועדה שידון בבקשתו; 5. חברי הוועדה אינם מבקרים מדי פעם כנדרש בבתי החיות שבקמפוס כדי להתרשם מהתנאים הפיזיים שבהם מוחזקים בע"ח המשמשים לניסויים ומדרכי הטיפול בהם.

**נהלים:** 1. הביקורת הנוכחית העלתה כי האוניברסיטה לא הפיצה בקרב כל החוקרים והסטודנטים העוסקים בניסויים בבע"ח את התקנון המעודכן שלה מ-2005 הנוגע לביצוע ניסויים בבע"ח, ולמותר לציין כי הם לא נדרשו לאשר בחתימתם שהם קראו אותו ומוודעים לאמור בו; 2. הוראת הנהלה הנוגעת לבתי החיות ולוועדה הפנימית לא עודכנה מ-1998, גם למרות שהוקם מרכז נוסף ובו כמה בתי חיות למכרסמים ובתי חיות של קופים.

**היתרים לביצוע ניסויים:** מקצת מהחוקרים באוניברסיטה ממלאים את טופסי הבקשות באופן חלקי ולא מדויק, והוועדה הפנימית אינה דורשת את תיקון הבקשות כתנאי לאישורן.

**הכשרת העוסקים בניסויים:** 1. האוניברסיטה והמועצה לא הקפידו שבניסויים ישתתפו רק בעלי תעודת הרשאה לטיפול בבע"ח; 2. האוניברסיטה אינה נוהגת להעניק למסיימי קורס הכשרה מטעמה תעודת הרשאה המעידה על עמידה בתנאי הקורס, ופרטים על ההשתתפות בקורס נשמרים ברשימות ידניות בלבד.

**וטרינר האוניברסיטה:** 1. נמצא כי בניגוד להסדרים שנקבעו, הוטרינר אינו מקיים ביקורים בבתי החיות שבפקולטה למדעי החיים מדי יום ביומו; 2. נוכח הליקויים שעדיין נמצאים בבתי החיות באוניברסיטה, יש ספק אם הפיקוח של הוטרינר עונה על דרישות המועצה ואם הוראות חוק הניסויים מקוימות כנדרש; 3. הוטרינר נמצא במצב של חשש לניגוד עניינים מובנה נוכח היותו מנהל של אחד מבתי החיות וגם מפקח על תפקוד בית החיות הזה כוטרינר האוניברסיטה.

**רווחת בעלי החיים ותחזוקת בתי החיות:** לאחר פרסום הדוח מ-2004 חל שיפור בתפקוד עובדי בתי החיות של האוניברסיטה; יחד עם זאת נמצא כי מקצת הליקויים שצוינו בדוח הקודם הנוגעים לעובדים ולחוקרים טרם תוקנו: 1. כיוון שלא הותקנה מערכת לבקרת כניסה למרבית בתי החיות<sup>9</sup> באוניברסיטה, שהו שם גם חוקרים שלא עברו הכשרה לטיפול בבע"ח; 2. האוניברסיטה לא הגדירה בנוהל את תפקידיהם של העובדים בבית החיות ולא חייבה אותם, כפי שהומלץ בדוח הקודם, לתעד את כל התהליכים החשובים הכרוכים בהחזקת בע"ח. נוסף על כך הועלו ליקויים

9 כלומר מערכת שתאפשר רק למי שהוסמך לכך להיכנס לבתי החיות וגם תתעד את הכניסות והיציאות של מי שהמערכת אפשרה את כניסתו.

בפעילותם של בתי החיות, ובהם, בין היתר: הרישומים על הכלובים שבכל בתי החיות שבאוניברסיטה אינם מפורטים דיים; במבנה של בית חיות הדרומי נמצאו ליקויים חמורים שגרמו לתמותת בע"ח ששהו בו ולסגירתו; הוועדה הפנימית לא וידאה שדיווחיה מועברים למועצה, בהתאם לחוק; בבית החיות שבבניין לחקר הסרטן, האמור לפעול בתנאי SPF (כלומר תנאי סטריליות מחמירים), נמצא כי לא נשמרים כנדרש תנאים מחמירים הנוגעים לחשיפת בע"ח לגורמים פתוגניים סביבתיים; אין פיקוח הדוק על האנשים הנכנסים לבתי החיות; בתי החיות במרכז לחקר המוח פעלו מיום הקמתם כיחידה נפרדת משני בתי החיות האחרים שבפקולטה למדעי החיים ופעולתם לא הוגדרה בנוהלי האוניברסיטה; מוסדות האוניברסיטה לא קיימו דיון בממצאי דוח בדיקה שבוצעה במרכז לחקר המוח, והמלצותיו לא יושמו.

**נוהלי בטיחות בבית החיות לקופים:** 1. ועדת הבטיחות של המרכז למחקר המוח לא נוהגת להתכנס כלל, אף לא לאחר אירועים בטיחותיים שקרו במשך השנים ודרשו הפקת לקחים ושיפור נהלים; 2. מנהל בית החיות לא השתתף בשום ישיבה של מועצת הבטיחות, ואילו ראש מינהל המרכז לחקר המוח השתתפה בישיבה אחת בלבד; 3. מאז נובמבר 2007 לא אויש תפקיד נאמן הבטיחות.

**זיהומים בבתי החיות של המרכז לחקר המוח:** בבדיקה רפואית של בעלי החיים בבתי החיות של המרכז התגלה בהם זיהום קשה שחייב את השמדת בעלי החיים והפסקת המחקרים.

### **הפיקוח על ניסויים בבע"ח - אוניברסיטת תל-אביב**

**הוועדה הפנימית העליונה לפיקוח על ניסויים בבע"ח:** בתת-הוועדות שבאוניברסיטה עדיין לא שובץ חבר שאינו מתחום מדעי החיים או הרפואה. לעניין זה העיר משרד מבקר המדינה גם בדוח מ-2004.

**פיקוח הוועדה הפנימית העליונה:** חברי הוועדה הפנימית העליונה אינם מפקחים ביעילות על הניסויים בבע"ח; לעתים שני נציגי פקולטה בתת-ועדה הם חוקרים המבצעים ניסויים רבים בבע"ח, אשר רבות מהבקשות לאישור ניסויים הן שלהם, והדבר מעלה חשש לניגוד עניינים.

**נהלים:** עד אוקטובר 2010 לא עדכנה האוניברסיטה את ההנחיות לחוקרים; האוניברסיטה מאפשרת לסטודנטים ולחוקרים להיכנס לבתי החיות ללא בקרה ואף לבצע ניסויים בלי שהצהירו בחתימתם כי קראו והבינו את נוהלי העבודה והכללים הרלוונטיים.

**הכשרת העוסקים בניסויים:** 1. נמשך המצב שעליו הוער בדוח מ-2004 ולפיו סטודנטים העוברים קורס הכשרה באוניברסיטה אינם מקבלים תעודת הרשאה; 2. סטודנטים המשתתפים בניסויים בבע"ח אינם מציינים כנדרש את המספר הסידורי של התעודה שלהם בבקשות להיתרים המוגשות לוועדה הפנימית ולמועצה.

**רווחת בע"ח ותחזוקת בתי החיות:** 1. אין סימון אחיד על גבי הכלובים, וכל בית חיות באוניברסיטה נוקט שיטת סימון שונה; 2. לא נעשית בקרת כניסה לנכנסים לבתי החיות השונים וכך גדל החשש לזיהומים.

### הפיקוח על ניסויים בבע"ח - האוניברסיטה העברית בירושלים

**הוראות והנחיות:** האוניברסיטה העברית היא אחד משני המוסדות האקדמיים שעדכנו את נהליהם כנדרש.

**הוועדה הפנימית העליונה:** הוועדה החליטה כי במקרים מסוימים כדאי לשקול את העברתם של בע"ח ששימשו לניסויים לחזקתו של גורם חוץ, אך התנתה זאת במציאת גורם חוץ המוכן לשאת בהוצאות הטיפול הנדרש.

**הוועדות הפנימיות בקמפוסים של האוניברסיטה:** קיימות תת-ועדות של הוועדה הפנימית של קמפוס עין כרם שמשותפים בהן רק חוקרים העוסקים בניסויים בבע"ח.

**מנהל הרשות לבתי חיות:** מנהל הרשות הוא גם מנהל בתי החיות וגם וטרינר האוניברסיטה, והוא עוסק בעצמו במחקר בבע"ח ויש בכך חשש לניגוד עניינים מובנה. הוטרנר גם מפקח בכובעו כוטרנר המוסד על פעילותו המחקרית ובזאת יש גם כדי לעורר חשש לניגוד עניינים; חשש זה קיים גם כאשר וטרינרים אחרים, הכפופים לו כמנהל הרשות, מפקחים על הניסויים שהוא מבצע בבע"ח.

### סיכום והמלצות

חוק הניסויים בא לאזן בין הצורך לבצע ניסויים בבע"ח לשם קידום המדע והרפואה ובין הצורך למזער את הסבל הנגרם לבע"ח. המועצה לניסויים בבע"ח, המתמנה על ידי שר הבריאות, הופקדה על יישום החוק כדי לפקח על השימוש בבע"ח לצורך ניסויים ולדאוג שייעשה בהתאם לחוק.

ראוי לציין כי המועצה תיקנה חלק מהליקויים שמבקר המדינה העיר עליהם בדוח מ-2004, ויש לציין זאת בחיוב.

יחד עם זאת המועצה קיימת כבר כ-16 שנים, וניתן היה לצפות כי במהלך תקופה ארוכה זו היא תשכיל לגבש לעצמה שיטות פעולה יעילות ואפקטיביות לפיקוח על ניסויים בבע"ח; אולם מהממצאים עולה כי בעניין זה המועצה עדיין מתפקדת כמעט באותה מתכונת מהיום שנוסדה, וגם לא תיקנה את הליקוי העיקרי שעליו הצביע מבקר המדינה בדוח הקודם - אי-הקמת "מנגנון שיאפשר לה לוודא שהוועדות [המוסדיות הפנימיות] מתפקדות כנדרש".

על המועצה לבצע בהקדם ארגון מחדש של שיטות עבודתה ולגלות גישה פעילה יותר בעניין ריכוז ידע על הנעשה בתחום הניסויים בבע"ח בארץ ובעולם וכן בנוגע לחלופות אפשריות לניסויים בבע"ח כדי שישמשו תשתית של ידע לחברי המועצה, לחברי הוועדות הפנימיות של המוסדות שקיבלו היתר לקיים ועדות כאלה ולחוקרים השונים.

בידי המועצה עדיין אין כלים יעילים ואמצעים לקבלת מידע על יעילות הפעולה של הוועדות הפנימיות. על המועצה לנקוט צעדים ארגוניים שיאפשרו לה לבחון בהקדם את הדיווחים שהיא מקבלת מן המוסדות על הניסויים המתבצעים בהם, וזאת כדי שתוכל במקרים המתאימים להגיב עליהם בסמוך למועד קבלתם. עליה גם לנקוט את הצעדים הדרושים כדי שהבקרה שהיא מקיימת על המוסדות הללו תהיה יעילה יותר.

על המועצה לפעול על מנת שנוכחות חבריה בדיונים שהיא מקיימת תהיה גבוהה יותר, כך שהחלטות שמתקבלות בהם ישקפו את דעת רוב חבריה. כאמור, המועצה אמורה לכלול חוקרים העוסקים בניסויים בבע"ח, נציגים של ארגונים למען בע"ח ונציגים של משרדי ממשלה שונים. בהיעדר הקפדה על מגוון זה של חברים במועצה ובהיעדר קביעה של המניין החוקי לקבלת החלטות עקרוניות, גוברת לעתים קרובות דעתם של המצדדים בכיוון מסוים, וכך לא נשמר האיזון שאליו שאף המחוקק בעניין זה.

על המועצה ומשרד הבריאות גם לפעול להסדרת נושאים עקרוניים הדורשים לעתים הבהרה של החוק או הכללים, ובכלל זה עליהם להסדיר בשיתוף משרד האוצר את נושא גביית אגרות שתמורתן תשמש למימון המנגנונים הדרושים לשיפור יכולת הפיקוח שלה. על המועצה לתת את הדעת על החשש לניגוד עניינים מובנה בתפקידיהם של הוותיקרים במוסדות השונים ולפעול למציאת פתרון לסוגיה. על המועצה גם לתת את הדעת לפעולות הנדרשות מצדה למניעת המתה של בע"ח ששימשו לניסויים הנעשית מסיבות כלכליות, ולמציאת פתרונות הולמים לסוגיית שיקום בע"ח שהניסוי אינו מחייב את המתתם.

הממצאים שהעלתה הביקורת לגבי קיום החוק והמתחייב ממנו על ידי אוניברסיטאות בר-אילן ותל-אביב מצביעים על ליקויים בטיפולם ברווחת בע"ח שיש בהם אף חשש לפגיעה באיכות המחקרים המבוצעים בהן. הנהלות אוניברסיטאות אלה נושאות באחריות לנושא ועליהן לפעול לאלתר לתיקון הליקויים שהועלו בביקורת זו; על המועצה לעקוב אחר פעולות אלה ולוודא את תיקון הליקויים.

הממצאים מלמדים גם שבאוניברסיטאות בר-אילן ותל-אביב הפיקוח שמבצעות הוועדות הפנימיות אינו מספק, ויש בכך כדי לפגוע ברווחת בע"ח שבבתי החיות של אוניברסיטאות אלה. מתעורר חשש כי עבודתם של מקצת מחברי ועדות אלה נעשית בשעה שהם מצויים במצב של ניגוד עניינים, זאת משום שמדובר בחוקרים המבצעים ניסויים רבים בבע"ח. על המועצה והנהלות המוסדות לתת על כך את הדעת ולנקוט את הצעדים הדרושים בעניין זה. יש לקבוע בהנחיות המועצה, ואם נדרש גם בכלליה, כי חברי הוועדות הפנימיות חבים בראש ובראשונה חובת נאמנות כלפי המועצה ורק אחר כך כלפי מוסדותיהם, זאת כיוון שוועדות אלה ממלאות את מקומה של המועצה במוסד שבו הן נמצאות. על כן על הוועדות הפנימיות לדאוג לדווח למועצה מיד על כל אירוע חריג שהתרחש במוסד בתחום הטיפול בבע"ח ועל הצעדים שנקטו בעקבות זאת.

ראוי לשבח את האוניברסיטה העברית על טיפולה התקין בכמה היבטים של רווחת בע"ח, ועל יתר המוסדות העוסקים בניסויים בבע"ח לקחת ממנה דוגמה בעניין זה.

נוכח הליקויים שהועלו בדוח ביקורת זה חוזר משרד מבקר המדינה על המלצתו בדוח הקודם, ולפיה "על המועצה ועל שר הבריאות להפיק את הלקחים הדרושים מממצאי הביקורת, לבחון דרכים לשיפור היישום של הוראות החוק ולנקוט את כל הפעולות הנחוצות לקיום בקרה נאותה בעניין הניסויים בבעלי חיים. מן הראוי שהאוניברסיטאות שנבדקו והמוסדות האחרים [העוסקים בניסויים בבעלי חיים] יפיקו גם הם את הלקחים וינקטו את כל הצעדים הדרושים ליישום כל הוראות החוק".

קיום המלצות אלה והקפדה של כל הגורמים הנוגעים בדבר על קיום הוראות החוק יקדמו את השגת המטרה החשובה שמצוינת בדברי ההסבר לחוק הניסויים, והיא - "מציאת האיזון המתאים בין הצורך להמשיך ולבצע ניסויים בבעלי חיים כדי לקדם את המחקר והרפואה, ובין הצורך למנוע ניסויים מיותרים ומזעור הסבל הנגרם לבעלי חיים במהלכם".



## חברת החשמל לישראל בע"מ

### פעולות הביקורת

בחברת החשמל לישראל בע"מ, באגף הממונה על השכר במשרד האוצר וברשות החברות הממשלתיות נבדקו הפעולות לקביעתן של שיטות שכר העידוד בחברת החשמל והתשלומים שנעשו לפיהן.

### שכר עידוד

חברת החשמל לישראל בע"מ (להלן - חח"י, חברת החשמל או החברה) היא חברה ממשלתית כמשמעותה בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975. בדצמבר 2008 העסיקה חח"י כ-12,000 עובדים, ובדצמבר 2009 - כ-12,600 עובדים. עלות השכר בחח"י בשנים 2008 ו-2009 הסתכמה בכ-4 מיליארד ש"ח ובכ-3.6 מיליארד ש"ח בהתאמה.

אחד מרכיבי השכר בחח"י הוא שכר עידוד. שכר זה, על שיטותיו השונות, הוא אחד הכלים להנעת העובד להגביר את פריון עבודתו באמצעות תגמול כספי, כלומר שכר העידוד הוא תוספת לשכרו הבסיסי עבור ייעול עבודתו או עבור הגברת תפוקתו. החברה משלמת שכר עידוד לכל עובדיה, והוא נכלל בשכרם החודשי. סכומי התשלומים בעבור שכר עידוד בשנים 2008 ו-2009 היו כ-370 מיליון ש"ח וכ-386 מיליון ש"ח בהתאמה, שהם כ-9% וכ-11% בהתאמה מעלות השכר בחח"י בשנים אלה.

### פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-ספטמבר 2010 בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות לקביעתן של שיטות שכר עידוד ואת התשלומים בעבורו בחח"י. הבדיקה נעשתה בחח"י, באגף הממונה על השכר במשרד האוצר (להלן - הממונה על השכר) וברשות החברות הממשלתיות (להלן - רשות החברות).

### עיקרי הממצאים

1. רשות החברות אינה מקיימת מעקב סדיר על תהליך קבלתן ואישורן של ההחלטות בנושא שיטות שכר עידוד בחברה.

2. בדוח השנתי שח"י מגישה לממונה על השכר נכלל רכיב שכר העידוד בסעיף "תוספות שכר", והממונה על השכר לא דרש מחח"י להציג את הרכיב גם כסעיף נפרד לצד סעיף "תוספות שכר" כדי לתת לו גילוי נאות.
3. באוגוסט 2005 החליט דירקטוריון החברה כי "אחת לתקופה" יקבל דיווח בנושא שכר עידוד, אבל מאז שנת 2007 הוא לא קיבל דיווח כאמור וגם לא עמד על קיום החלטתו.
4. בין החברה ובין ארגון העובדים אין הסכמה בנוגע לקיום מנגנון להכרעה במקרה של אי-הסכמה במזכירות המועצה בנושא הנהגתן של שיטות שכר עידוד חדשות, וכך הנהגתן מתעכבת זה שנים רבות.
5. לכ-3,300 מעובדי חח"י בשנת 2009 (כ-26%) שילמה החברה שכר עידוד לפי שיטות שהוחלו לפני שנת 2000, והראשונות שבהן לא עודכנו זה 35 שנה. אין החברה מכינה תחשיב של העלות והתועלת הצפויות לה מהחלתן של שיטות שכר עידוד חדשות.
6. תוצאות דיונים בנושא הארכת תשלומי שכר עידוד המיועדים לתקופת הסבה, לתקופה ארוכה מ-12 חודשים בשל מעבר לעבודה עם מערכת ERP לא הובאו לאישורה של מזכירות המועצה לייעול וחיסכון כנדרש בנוהל של אגף ארגון איכות ובטיחות שבחברה.
7. מספר העובדים הבכירים בחח"י בשנים 2008 ו-2009 היה 177 ו-170 בהתאמה. מערכת חישוב השכר לבכירים נפרדת מזו של שאר עובדי החברה, ושיעור שכר העידוד שלהם מחושב גם הוא במערכת חישוב שכר עידוד נפרדת מזו של שאר העובדים ומוזן למערכת השכר שלהם. מתוך קבוצת הבכירים, כ-100 בעלי הדרגות הגבוהות ביותר מקבלים תוספת חריגה לשכר העידוד, וזו לא קיבלה את אישור הדירקטוריון. התוספת הסתכמה בכ-355,000 ש"ח ובכ-373,000 ש"ח בשנים 2008 ו-2009 בהתאמה. המנכ"ל דאז הורה להוסיף ולשלם תוספת זו גם במקרים שבהם הקריטריון שנקבע לתשלום אינו מתקיים.

## סיכום והמלצות

הליקויים שהעלתה הביקורת מלמדים שאין מעקב סדיר של רשות החברות, של הממונה על השכר ושל דירקטוריון החברה על תשלומי שכר העידוד, לרבות תשלומי שכר חריגים שלא אושרו כדין.

שיטות שכר עידוד עדכניות, המבוססות על השתכללות תהליכי העבודה, מיועדות להנעת עובדים להגביר את השקעתם בעבודתם, לשפר את יעילותם ולהעלות את תפוקתם. ואולם לנוכח הממצאים, ספק אם שכר העידוד בחברת החשמל ניתן למען השגתן של המטרות האלה בלבד. על הנהלת החברה: לפעול בנחישות להתאמת השיטות למטרות האמורות בשיתוף שאר הגופים הנוגעים בדבר; להקפיד ולבדוק אחת לכמה שנים את היעילות של כל אחת משיטות שכר העידוד הנהוגות ולעדכנה לפי הצורך; לגבש הסכמה עם ארגון העובדים בנוגע לזיהויו של מנגנון הכרעה במקרים של אי-הסכמה בנושא הפעלתן של שיטות שכר עידוד חדשות, מתוך שיתוף שאר הגופים הנוגעים בדבר; לאשרן כדין; להקפיד ששכר העידוד יינתן עבור התייעלות ועבור העלאת התפוקה, ולא כתוספת שכר.



על רשות החברות הממשלתיות, על הממונה על השכר במשרד האוצר ועל דירקטוריון החברה לנקוט את כל הצעדים המתחייבים ולעמוד, על פי סמכותם, על אכיפת החוקים<sup>1</sup> בכל הנוגע למניעת תשלומי שכר חריגים.

---

1 חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, וחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.



## חברת היכלי הספורט תל-אביב-יפו בע"מ

---

### פעולות הביקורת

נבדקו פעולותיהן של חברת היכלי הספורט תל-אביב-יפו בע"מ ושל עיריית תל-אביב-יפו, שהחברה בבעלותה המלאה, בנושאים הנוגעים לשיפוץ היכל הספורט ביד-אליהו, שהחברה מנהלת ומפעילה זה שנים, ולשדרוגו לשם הרחבת יעדיו (להלן - הפרויקט), וכן לתפעול ההיכל. בדיקות השלמה נעשו במועצה להסדר ההימורים בספורט, שהשתתפה במימון הפרויקט.

כן נבדקו פעולותיהן של החברה והעירייה בתחומים הנוגעים לחלוקת כרטיסים למשחקים ולמופעים המתקיימים בהיכל. בין היתר נבדקו ההמלצות, ההנחיות והנהלים בנושא, חלוקת הכרטיסים בפועל, הפיקוח והבקרה על חלוקתם והיבטי מיסוי של חלוקת הכרטיסים.



## היכל הספורט ביד-אליהו - שיפוץ, שדרוג וייעוד

הרשויות המקומיות מקימות תאגידיים לצורך טיפול בנושאים הנמצאים בסמכותן (להלן - תאגידיים עירוניים). תאגידיים אלה פועלים בתור ישויות משפטיות עצמאיות. חברת היכלי הספורט תל-אביב-יפו בע"מ (להלן - החברה) היא תאגיד שהוקם בשנת 1968 על ידי עיריית תל-אביב-יפו (להלן - העירייה), והיא בבעלותה המלאה. החברה מנהלת ומפעילה זה שנים את היכל הספורט ביד-אליהו (להלן - היכל הספורט או ההיכל) ואת אצטדיון הכדורגל "בלומפילד" ביפו (להלן - אצטדיון "בלומפילד").

ההיכל משמש מגרשה הביתי של קבוצת הכדורסל מכבי תל-אביב, והיא מקיימת בו גם את משחקה במסגרת האירופית (ה"יורוליג"). גם נבחרת ישראל בכדורסל (גברים) מקיימת בהיכל חלק ממשחקי הבית שלה. כמו כן בהיכל מתקיימים בדרך כלל משחקי חצי הגמר והגמר של ליגת העל בכדורסל ומשחקי חצי הגמר וגמר גביע המדינה. נוסף על משחקי הכדורסל מתקיימים בהיכל במהלך השנה כנסים, אירועי מכירות ומופעי בידור שונים.

בסוף שנת 2000 החלה החברה במהלכים לשיפוץ היכל הספורט ולשדרוגו לשם הרחבת יעדיו (להלן - הפרויקט) בשיתופה ובהסכמתה של העירייה - בעלת החברה וההיכל. בפרויקט, שביצעו הסתיים במאי 2008 ועלותו הסתכמה בכ-216.8 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים, כולל הוצאות מימון ששולמו עד 2009, לא כולל מע"ס<sup>1</sup>), הוסב ההיכל למבנה רב-תכליתי, ובין היתר נבנו בו שטחי מסחר, מרתפים, תאי אירוח ויציעי ישיבה, והוחלפו בו מערכות למיזוג אוויר ומערכות תאורה והגברה.

### פעולות הביקורת

מבקר המדינה, בתוקף סמכותו לפי סעיף 79(7) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], החליט במאי 2006 להפעיל את ביקורת המדינה על החברה. משרד מבקר המדינה בדק בחודשים פברואר 2008 - יולי 2010, לסירוגין, היבטים שונים הנוגעים לפרויקט ולתפעול ההיכל, ובהם תקצוב הפרויקט ומימונו, התקשרויות עם קבלנים, תהליכי התכנון, הרישוי והפיקוח על הבנייה וייעוד ההיכל. הבדיקה נעשתה במשרדי החברה ובמשרדי העירייה. בדיקות השלמה נעשו במועצה להסדר ההימורים בספורט, שהשתתפה במימון הפרויקט.

### עיקרי הממצאים

#### תהליך ההחלטה בנוגע לפרויקט ולתקצובו

1. קודם לקבלת ההחלטה בנוגע לפרויקט לא התקיים דיון יסודי ומעמיק כנדרש בנושא הצורך בשיפוץ ההיכל, יעדיו והיקפו, ולא נמצאו אסמכתאות המעידות שנבחנ

1 כל הסכומים ברוח זה אינם כוללים מע"ס אלא אם כן צוין אחרת.

חלופות כלשהן לפרויקט. פעולות מהותיות לקידום הפרויקט, ובהן פנייה לאדריכל והכנת תכנית פיתוח, בוצעו לפני הדיונים בדירקטוריון החברה וללא אישור, ויו"ר הדירקטוריון דיווח עליהן לדירקטוריון רק בדיעבד.

עוד לפני שגובשו תכנית ואומדן תקציבי המוסכמים על דעת כל הגופים הנוגעים לפרויקט החלה החברה לנקוט צעדים לבחירת קבלן ראשי, ובמאי 2002 היא פנתה לקבלנים שונים בבקשה לקבל הצעות מחיר לביצוע הפרויקט.

באומדנים תקופתיים להערכת עלות הפרויקט שהציגה החברה לעירייה בשנים 2008-2001 חלו שינויים רבים המעידים כי לא נעשתה עבודת מטה נאותה ויסודית לצורך קבלת ההחלטות בעניין הפרויקט, וכי מהות הפרויקט והיקפו לא הוגדרו כראוי.

האומדנים של עלות הפרויקט השתנו בפרקי זמן קצרים ביותר, לעתים בתוך ימים אחדים. בתוך שנה אחת בלבד (יולי 2001 - יולי 2002) גדל האומדן הראשוני החלקי, שלא התבסס על תכנית כלשהי, ביותר מפי שלושה (מכ-29.4 מיליון ש"ח לכ-105.8 מיליון ש"ח), וגם מיולי 2002 עד אפריל 2004 חלו שינויים תכופים בעלויות הפרויקט שהוצגו לנוגעים בדבר; דירקטוריון החברה קיבל רק בדיעבד דיווח על שינויים אלה ועל הפער בתקציב. מהמסמכים לא עלה גם כי החברה דיווחה לעירייה מבעוד מועד על השינויים ועל הגידול באומדן העלות וכי העירייה נתנה לכך אישור מראש.

העירייה, בעלת החברה וההיכל, דרשה שתוכן תכנית עסקית מפורטת לפרויקט רק לאחר שהחברה כבר החלה לנקוט צעדים מעשיים לקידומו. היא לא דרשה שהחברה תגיש לה דיווחים ועדכונים שוטפים על היבטים שונים של התקדמות הפרויקט בכלל ועל היבטים כספיים ותקציביים בפרט.

החברה והעירייה קידמו את הפרויקט, לרבות הליך רישויו, בלי שמועצת העירייה קיימה דיון יסודי בכל ההיבטים העקרוניים והחשובים של הפרויקט, לפני שהמועצה נתנה את הסכמתה לקידום הפרויקט, ולפני שהיא אישרה החלטה של ועדת הכספים של העירייה בעניין מתן ערבויות לחברה בסך של עד 15 מיליון דולר לצורך החזר של הלוואה שהחברה נזקקה לה למימון הפרויקט.

2. על פי תכנית עסקית מפורטת שהגישה החברה לעירייה במאי 2003, עלות הפרויקט מוערכת ב-24 מיליון דולר (כ-112.8 מיליון ש"ח<sup>2</sup>). במרס 2005 דיווחה החברה המפקחת על הפרויקט לוועדת הכספים של החברה כי "סה"כ החריגה מהתקציב על פי תחשיב האומדנים השונים הינה 5 מיליון ש"ח, אך גזבר העירייה הודיע לחברה כי "אין אישור לחריגה כל שהיא בתקציב הפרויקט". ואולם החריגות התקציביות בפרויקט לא פסקו ואף הגיעו לסכומים גבוהים הרבה יותר:

במרס 2006 דווח לוועדת הכספים של החברה על חריגות תקציביות בפרויקט שבגינן הגיע הגירעון ל-13.7 מיליון ש"ח; בדצמבר 2006 דנה ועדת הביקורת של החברה בדוח מבקר החברה מאוגוסט 2006 ובחריגה בסך כ-20 מיליון ש"ח מתקציב הפרויקט; לפי ניתוח מאפריל 2009, שביצעה הנהלת החברה, היה הגירעון 52.8 מיליון ש"ח.

על פי נתונים שהעבירה החברה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2009 הייתה עלות הפרויקט כ-190 מיליון ש"ח, ובכלל זה הוצאות מימון בסך כ-855,000 ש"ח שהיו

2 ברוח זה תורגמו העלויות בדולרים לעלויות בשקלים לפי שער של 4.7 ש"ח לדולר.

לחברה עד יולי 2005. בתוספת הוצאות המימון ששילמה החברה מיולי 2005 עד סוף 2009 (כ-26.8 מיליון ש"ח, על פי הדוחות הכספיים של החברה), הייתה עלות הפרויקט באותו מועד כ-216.8 מיליון ש"ח.

### מימון הפרויקט

לצורך ביצוע הפרויקט והבטחת מימונו התקשרה החברה עם שלושה גופים: חברת יורוקום, תקשורת סלולרית בע"מ (להלן - יורוקום) - נותנת החסות<sup>3</sup> להיכל; מועדון הכדורסל מכבי תל-אביב (1995) בע"מ (להלן - מכבי ת"א או מכבי); והמועצה להסדר ההימורים בספורט (להלן - המועצה). את יתרת הסכומים הדרושים למימון הפרויקט התכוונה החברה לגייס בתחילת הפרויקט ממקורותיה העצמיים וכן מהלוואות בנקאיות אשר אמורות להיפרע מההכנסות שיהיו לחברה בעתיד, לרבות הכנסות מיורוקום וממכבי ומהשכרת שטחי מסחר בתחום ההיכל.

### ההתקשרות עם יורוקום

ההליכים לבחירת נותן החסות לא בוצעו על פי עקרונות דיני המכרזים וספק אם הם עלו בקנה אחד עם סדרי מינהל תקין: כבר בסוף שנת 2000 החלה החברה לחפש נותן חסות להיכל, אולם הגורמים המוסמכים בעירייה והמוסדות המנהלים של החברה (הדירקטוריון וועדת הכספים) לא קיימו כל דיון בעניין הדרך הראויה לבחירת נותן החסות, ולמותר לציין כי לא התקבלה כל החלטה שתנחה את הנהלת החברה כיצד לנהוג בעניין חשוב זה; לחברה חסרים מסמכים המתעדים את ההליך, ולכן אי-אפשר למצוא הסבר מתועד לחלק מהצעדים החריגים שנקטו (ראו להלן), הגם שמתבקש היה שיינתן הסבר כזה בזמן אמת.

לצורך בחירת נותן החסות ניהלה החברה במועדים שונים מגעים עם מספר נותני חסות אפשריים, ובאפריל 2002 הושג סיכום (ולו עקרוני בלבד) בין החברה, העירייה ויורוקום בעניין הפרויקט ובעניין שינוי שמו של ההיכל. בספטמבר 2003, כשנה וחצי לאחר מכן, פרסמה החברה, על פי דרישת העירייה, מודעה בעיתונים ולפיה היא הזמינה "להציע הצעות לקבלת זכויות חסות ופרסום" בהיכל. יצוין שעל פי פרסומים שונים שהופיעו קודם לכן בעיתונים<sup>4</sup> כבר התגבשה עסקה בין החברה ובין יורוקום. החברה לא קיבלה כל הצעה, יורוקום נותרה המציעה היחידה, ולפיכך אושרה זכייתה.

העובדה שבעת פרסום המכרז כבר נבחר נותן החסות, והוא אף נחשף לכל המידע הרלוונטי ובכלל זה לכל הדרישות והתנאים, נחתם עמו הסכם, ודבר היבחרו היה ידוע ברבים, יש בה חשש ליצירת מכרז למראית עין רק כדי לצאת ידי חובה; ספק רב אם פעולה זו יכולה להיחשב יזמה אמתית לבחירת נותן חסות באמצעות הליך של מכרז.

הסכום שהצליחה החברה לגייס מיורוקום - 6.6 מיליון דולר במשך 10 שנים, קטן בשיעור ניכר מהסכום שהתכוונה לגייס - 10 מיליון דולר. בהתחשב במוניטין הרב של

3 התקשרות שבה גוף מסחרי או ציבורי משתתף במימון אירוע או פרויקט ציבורי תמורת חשיפה או פרסום.

4 למשל, בעיתון "גלובס" ב-28.1.02.

היכל הספורט, בהיותו מזוהה יותר מכל אחד מהמתקנים בארץ עם הצלחה ספורטיבית בין-לאומית, ניתן להניח שלו הייתה החברה נוקטת הליך של מכרז פומבי, כנדרש וכמתחייב, היא הייתה מקבלת פניות נוספות והצעות גבוהות יותר.

בעלי התפקידים בעירייה, מועצת העירייה והמוסדות המנהלים של החברה לא קיימו כל דיון עקרוני בשינוי שמו של ההיכל ולא שקלו האם ראוי לתת לו שם של חברה זרה או מוצר לא מקומי, ולמותר לציין כי הם לא נתנו להנהלת החברה שום הנחיה בעניין זה.

### **ההתקשרות עם מכבי ת"א**

בהסכם ההרשאה התחייבה החברה לתת למכבי עם סיום הפרויקט, בגין התשלומים שמכבי התחייבה לשלם, זכויות שלא נתנה לה על פי הסכמים שנעשו לפני תחילת הפרויקט. ואולם לא נמצאו מסמכים המעידים כי החברה הכינה אומדן כספי של הזכויות האלו, ולמותר לציין שאומדן כזה לא הוצג למקבלי החלטות לפני שנחתם הסכם ההרשאה. עוד עולה כי בתקופת הסכם ההרשאה נתנה החברה למכבי זכות בלעדית לשימוש בחלקים מההיכל (תאי אירוח לצפייה) בכל האירועים שמתקיימים בו, אף שמדובר בנכס בבעלות עירונית האמור לעמוד לשימוש כלל הציבור.

מתחילת שנת 2005 התקיים משא ומתן בין החברה ובין מכבי בנושא הקמתו של מוזאון בתחום ההיכל, שבמהלכו התגלעו חילוקי דעות בין הצדדים, בין היתר בנוגע למיקום המוזאון. בפברואר 2006, למרות חילוקי הדעות ואף שבאותו מועד טרם נחתם בין הצדדים הסכם שיבטיח את מימון העבודות, החלה החברה בחפירת מרתף בחלק הצפוני של ההיכל (להלן - המרתף הצפוני), שחלקו יועד על ידה למוזאון. הן דירקטוריון החברה והן ועדת הכספים שלה לא קיימו כל דיון בנושא, ולמותר לציין כי הם לא אישרו להנהלת החברה להתחיל בעבודות לבניית המרתף הצפוני. גם חילוקי הדעות עם מכבי בנושא המוזאון והשפעתם על מימון הפרויקט לא הועלו לדיון בדירקטוריון או בוועדותיו באופן שוטף. בדצמבר 2010, לאחר סיום הביקורת בנושא זה וכשנתיים וחצי לאחר שהפרויקט הסתיים, הודיעה החברה למשרד מבקר המדינה כי "הגיעה להסדר עם קבוצת מכבי תל-אביב אשר יש בו לתת מענה לסוגיית המרתף הצפוני".

### **ההתקשרות עם המועצה להסדר ההימורים בספורט**

בפברואר 2004 לאחר שהחברה חתמה על ההסכמים עם יורקום ועם מכבי ת"א, נחתם הסכם בינה ובין המועצה (להלן - ההסכם עם המועצה או ההסכם), ולפיו תקצה המועצה לחברה סך של 25 מיליון ש"ח (להלן - ההקצבה) במשך שש שנים לסיוע במימון הפרויקט בכפוף להתקדמות הבנייה ועל פי אבני דרך המפורטות בנספח להסכם.

למרות חשיבותו ויוקרתו של היכל הספורט, ואף שחלקה של המועצה במימון הפרויקט לא נפל מחלקם של יתר המממנים ואף עלה עליהם, לא נבחנה האפשרות לקרוא להיכל על שמה או לפחות לשתפה בקביעת השם החדש.

כדי להבטיח את "רווחת האוכלוסייה וספורטאיה" התחייבה החברה בהסכם, בין היתר, "להעמיד את המתקן במחירי עלות הפעלה והאחזקה בלבד, לשימושם של אגודות ספורט ומועדוני ספורט כהגדרתם בחוק הספורט תשמ"ח-1988, למטרות



פעילות ספורט". למרות האמור לעיל, במועד סיום הביקורת לא דאגה החברה להכין תמחור מדויק ומעודכן שישקף את עלויות אירועי הספורט בפועל ויהיה מקובל גם על המועצה.

אף כי בהסכם בין החברה למועצה עוגנה מערכת של בקורות שבאמצעותן הייתה המועצה יכולה לוודא שהחברה עומדת בהתחייבויותיה, בפועל לא בוצעה בקרה ראויה: לא ניתנה מראש ובכתב הסכמת המועצה לשינויים בתכנית ולסטיות ממנה; לא נמצאו מסמכים המעידים כי הוקם צוות היגוי, וכי הוצע למועצה לשלוח משקיף לשיבותיו; לא נעשתה בחברה ביקורת פנימית לבדיקת עמידתה בהתחייבויותיה כלפי המועצה, והמועצה לא נעזרה בליווי מקצועי בתחום הבנייה על מנת לעקוב אחר שלבי ביצועו של הפרויקט.

### **מקורות עצמיים וסיוע מעיריית תל-אביב**

לצורך מימון הפרויקט השתמשה החברה במקורות עצמיים בסך כ-8 מיליון ש"ח בלבד. אם בתחילה סברה החברה כי לא תזדקק לסיוע של העירייה, או לפחות לא ציננה זאת במפורש, הרי שלאחר סיום הפרויקט היא נזקקה לקבלת הלוואות בעלים בסכום כולל של כ-13 מיליון ש"ח, וסבלה מגירעונות כספיים ומקשיים בתזרים המזומנים. התחזיות של החברה והעירייה משנת 2002 בעניין עלות הפרויקט והתקדמותו לא התממשו, בין היתר עקב חריגות מהתכניות ותוספות לפרויקט ועקב הזמן הרב שנדרש לביצועו. עלות הפרויקט גדלה במידה ניכרת, והחברה נאלצה לקחת במהלכו שלוש הלוואות משני בנקים בסכום כולל של כ-154 מיליון ש"ח.

מהדוחות הכספיים של החברה עולה כי בשנים 2005-2009 הלכו וגדלו ההפסדים השנתיים שלה (כולל הוצאות פחת) מ-4.6 מיליון ש"ח בשנת 2005 ל-16.7 מיליון ש"ח בשנת 2009. על פי תכנית עסקית שהוכנה בינואר 2008, תזרים המזומנים השנתי של החברה אמור להיות חיובי רק משנת 2013, והיא צפויה להתחיל להרוויח רק בשנת 2016.

למרות הסיוע הרב שנתנה העירייה לחברה לא נפתרו בעיותיה של החברה, וספק אם היא תוכל לעמוד בכל התחייבויותיה ללא סיוע נוסף של העירייה.

### **התקשרויות עם קבלנים**

#### **הבסיס הנורמטיבי להתקשרויות בתאגידים עירוניים**

בתיקון לחוק חובת המכרזים (תיקון מספר 14), התשס"ג-2002 (להלן - התיקון לחוק), החיל המחוקק חובת פרסום מכרז גם על תאגידים מקומיים. בסעיף 5 לתיקון לחוק נקבעה תחולתו 30 יום מהיום שהתקנות הראשונות בעניין עסקאות של תאגיד מקומי ייכנסו לתוקפן.

בדוח שפרסם מבקר המדינה בשנת 2005<sup>5</sup> צוין כי עד מאי 2005 לא התקין שר הפנים את התקנות בעניין עסקאות של תאגידים עירוניים (מקומיים) כנדרש. גם בביקורת

5 דוח מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, דצמבר 2005, עמ' 407.

הנוכחית נמצא כי למרות הערה בעניין זה בדוח מ-2005, עד מועד סיום הביקורת, יולי 2010, לא התקין שר הפנים את התקנות כנדרש בתיקון לחוק, ואף לא קבע בנוהל שהחובה לפעול על פי דיני המכרזים חלה על כל התאגידים העירוניים, אף שלגישתו "מן הראוי כי גם חברות עירוניות יקיימו התקשרויות במכרז". מן הראוי שמשד הפנים יפעל ללא דיחוי וימצא את הדרך המתאימה להסדרת הנושא, כגון על ידי הנחיה לרשות המקומית, בעלת השליטה בתאגיד העירוני, לדרוש מהתאגיד לפעול על פי דיני המכרזים בשינויים המחויבים.

### **הנחיות העירייה בעניין התקשרויות החברה**

במאי 1995 החליטה מועצת העירייה "להורות לנציגיה בכל מועצות המנהלים [של התאגידים העירוניים], להעביר החלטה, כי יש להוציא מכרז לקבלת עבודות, זכיינות, ורכישות. תקנות המכרזים יגובשו עם לשכת החברות העירוניות<sup>[6]</sup> והיועצת המשפטית של העירייה". עד מועד סיום הביקורת לא גובשו תקנות או נוהל כאמור, לא הועברו הנחיות כלשהן לתאגידים בעניין העקרונות שעליהם צריכים להיות מושתתים סדרי התקשרויותיהם, ואף לא הועברו להם קווים מנחים באשר לדרך שעליהם לנקוט בעת ביצוע ההתקשרויות.

ללשכת התאגידים לא היה ידוע אם בידי החברה היה קיים נוהל מכרזים והתקשרויות לפני שהחלה לנקוט צעדים מעשיים בעניין הפרויקט.

### **הסדרת הליכי ההתקשרות בשלבי הביצוע הראשוניים של הפרויקט**

ההכנות לפרויקט, ובכלל זה נקיטת צעדים מעשיים לביצוע התקשרויות, החלו עוד לפני שהעירייה אישרה את הפרויקט ובטרם היה בידי החברה נוהל מכרזים מסודר ואף לא כללים מחייבים וברורים שינחו את הגורמים הנוגעים בדבר בתהליך בחירת אנשי המקצוע, הקבלנים וספקי השירותים לביצוע הפרויקט.

בדצמבר 2003 אישרה אמנם ועדת הכספים של החברה עקרונות לדרכי ההתקשרויות השונות עם ספקים ונותני שירותים הקובעים באילו מקרים יש לקיים מכרזים, אולם היא לא אישרה נוהל מפורט שיסדיר את כל הליכי ההתקשרויות. יודגש כי אישור העקרונות כאמור נעשה כאשר החברה כבר הייתה בעיצומו של תהליך הבחירה של קבלנים ונותני שירותים לפרויקט ולאחר שחלקם כבר נבחרו.

כדי לבחור את הקבלן הראשי לפרויקט ואת הקבלן לעבודות החשמל פנתה החברה במאי 2002 בהליך של מכרז סגור<sup>7</sup> לכמה קבלנים לקבלת הצעות להשתתפות בביצוע הפרויקט, אף שלפי טיוטת קובץ נהלים שהכין מבקר החברה לשעבר, על החברה היה לבחור את הקבלן הראשי ואת הקבלן לעבודות החשמל באמצעות מכרז פומבי ולא באמצעות מכרז סגור. לא נמצאו בחברה אסמכתאות שמהן ניתן ללמוד על דרך קבלת

6 הכוונה ללשכת התאגידים העירוניים בעירייה (להלן - לשכת התאגידים).  
7 מכרז סגור - מכרז שבו הפנייה להזמנת הצעות נעשית למציעים מסוימים בלבד.

ההחלטה להתקשר עם הקבלנים האמורים במכרז סגור ולא במכרז פומבי ועל הנסיבות שהצדיקו, לכאורה, קיום מכרז סגור במקרה זה.

### הקבלן הראשי

בהתקשרות עם הקבלן הראשי נפלו פגמים רבים, וספק רב אם היא עלתה בקנה אחד עם עקרונות דיני המכרזים, עם סדרי מינהל תקין ועם האינטרסים של החברה. נמצא כי החברה יצאה במכרז סגור לבחירתו של הקבלן ולא במכרז פומבי כנדרש לפני שקבעה אמות מידה לבחירת הזוכה במכרז; הליך הכנת רשימת הקבלנים לא היה מסודר, מנומק ומתועד כנדרש ולא ברור מי החליט שהחברה תפנה דווקא ל-15 הקבלנים שאליהם פנתה; בעלי תפקידים בחברה המליצו על כמה קבלנים, ובהם הקבלן שזכה בסופו של דבר במכרז, אף שספק אם לבעלי תפקידים אלה היה הידע הנדרש לכך.

בישיבת ועדת המכרזים שהתקיימה בספטמבר 2002 התריע היועץ המשפטי של החברה (להלן - יועמי"ש החברה) על כך שהחברה החלה בהליכים לבחירת קבלנים לפני שהעירייה אישרה את הפרויקט ואת תקציבו. למרות האמור לעיל המשיכה החברה בהליך ההתקשרות, ובמסגרתו אף אישרה ועדת המכרזים באפריל 2003 (כחצי שנה לפני שהעירייה אישרה את הפרויקט) את הזוכה במכרז.

בתיקי החברה לא נמצא כל מסמך המעיד כי נעשתה בדיקה כלשהי בעניין איכות עבודתם של הקבלנים על סמך פרויקטים שהם ביצעו בעבר, לרבות עמידה בלוחות זמנים, ומיותר לציין כי לא הוגש דיווח בעניין זה לוועדת המכרזים.

החברה החלה בהליכים לבחירת הקבלן עוד לפני שהיו בידה המימון והאישורים הדרושים לפרויקט, ולכן עבר זמן רב מאוד ממועד בחירת הקבלן הראשי (אוגוסט 2002) עד מועד חתימת החוזה עמו (פברואר 2004). בפועל התחיל הקבלן הראשי בידיעת החברה בעבודות הכנה והתארגנות על חשבוננו קודם שנחתם החוזה.

הקבלן החל לעבוד קודם שהוכן לוח זמנים מפורט המוסכם על שני הצדדים כנדרש. יתרה מכך, גם בחוזה לא נקבע לוח זמנים מוסכם ומעודכן, ואף לא במהלך העבודה, אף שנדרש היה לעשות זאת, בייחוד נוכח השינויים הרבים שהחברה ביקשה מהקבלן לבצע. כתוצאה מכך התגלעו חילוקי דעות בין החברה לבין הקבלן באשר ללוח הזמנים המחייב ובהמשך הפרויקט הם אף היו חלוקים ביניהם באשר למועד שבו התחילה העבודה.

הביקורת העלתה כי במהלך הכנת הפרויקט וביצועו היו בידי החברה כמה אומדנים שונים באשר ללוח הזמנים המתוכנן לביצוע הפרויקט, ולפיהם העבודות על הפרויקט אמורות היו להתבצע במשך כ-16 חודשים עד 22 חודשים ולהסתיים במהלך שנת 2006. ואולם בפועל העבודות בפרויקט הסתיימו במאי 2008. אמנם החברה טענה פעמים רבות כי הקבלן הראשי אינו עומד בלוחות הזמנים, אולם אין ספק כי חלק לא קטן מהפיגור נובע גם מתפקודה.

עקב תכנון חלקי של החברה (לדוגמה, בוצעו עבודות שלא תוכננו כלל בתחילה), נוצר פער ניכר בינו לבין הביצוע, וועדת החריגים של החברה שהוקמה במיוחד לצורך הפרויקט אישרה בקשות רבות מאוד, הן של הקבלן הראשי והן של קבלנים אחרים, לתשלומים בסכום מצטבר של כ-26 מיליון ש"ח בגין עבודות חריגות שביצעו.

התשלומים ששולמו לקבלן הראשי בגין העבודות החריגות היו כ-13.4 מיליון ש"ח (במחירי החוזה), שהם כ-41% מהסכום שהייתה אמורה החברה לשלם לקבלן על פי החוזה שנחתם עמו. בסך הכול שילמה החברה לקבלן הראשי 53.1 מיליון ש"ח (כולל כ-8.5 מיליון ש"ח פיצוי בגין עליית מדד תשומות הבנייה).

הפרוטוקולים מהשיבות של ועדת החריגים קצרים ותמציתיים, שלא ניתן בהם מידע מספיק ואי אפשר לדעת מה היו הנימוקים להחלטות הוועדה ומה המשמעות הכספית שלהן. לא נמצא כי הדירקטוריון, שנדרש לאשר את הפרוטוקולים של הוועדה, התריע על כך.

חלק גדול מהבקשות לאישור החריגים, ביחוד בקשותיו של הקבלן הראשי, נבעו משינויים ועבודות נוספות שיזמה החברה. בעיקר מדובר בעבודות ב"מרתף הזירה", שלדברי הקבלן הראשי "הוגדלו בכמעט פי 3 מהיקפם המקורי", ובעבודות במרתף הצפוני, שלא נכללו במסגרת העבודות שהוצעו במכרז.

הדירקטוריון לא הנחה את ועדת החריגים להתחשב בהחלטותיה גם במצבה הכספי של החברה. בהיעדר הנחיה כאמור, ועדת החריגים התבססה בהחלטותיה בעיקר על המלצות מפקח הפרויקט ולא התחשבה כלל בתוצאות הכספיות העדכניות של הפרויקט. כך לדוגמה, הוועדה אישרה חריגים אף שלוועדת הכספים דווח באותה עת על גירעון משמעותי בפרויקט בסך של כ-13 מיליון ש"ח.

מעיון בדוחות שהכין מבקר החברה במהלך הפרויקט עולה כי גם בביצוע התקשרויות עם קבלנים אחרים בפרויקט נפלו פגמים רבים.

### התקשרויות פרטיות של המנכ"ל לשעבר עם קבלנים

ב"הסכם עבודה אישי" שחתמה החברה באוקטובר 2000 עם מנכ"ל החברה דאז, מר ניר פרצלינה<sup>8</sup> (להלן גם - המנכ"ל), התחייב המנכ"ל להודיע ליו"ר הדירקטוריון "מיד וללא דיחוי, על כל עניין או נושא אשר לגביהם יש לו עניין אישי במישרין או בעקיפין ו/או העלולים ליצור ניגוד אינטרסים עם תפקידו בחברה".

בפרוטוקול משיבת ועדת חריגים שהתקיימה במרס 2008 צוין כי לפני הדיון בבקשתו של אחד הקבלנים שהועסקו בפרויקט (להלן - קבלן י"ח) ביקש המנכ"ל "לא להשתתף בדיון". בפרוטוקול לא צוינה הסיבה לבקשה זאת. במכתבו מספטמבר 2008 למשרד מבקר המדינה ציין המנכ"ל כי לא היו לו "כל קשרים אישיים או עסקיים עם קבלנים ו/או יועצים ו/או מתכננים בפרויקט". עוד ציין המנכ"ל כי החליט לא להשתתף בישיבה האמורה של ועדת החריגים מכיוון שלאחר שקבלן י"ח סיים את עבודותיו בהיכל, נוצרה ביניהם "מערכת יחסים אישית", וכי נועץ בעניין זה בעל-פה עם יועמ"ש החברה בדצמבר 2007. במכתבו לא הבהיר המנכ"ל למה התכוון בביטוי "מערכת יחסים אישית".

בפברואר 2010 כתב המנכ"ל למשרד מבקר המדינה כי למיטב זיכרונו הקבלן היחיד שעמו התקשר באופן פרטי הוא קבלן אחר (להלן - קבלן י"ט), שסיים את עבודתו בהיכל

8 מר פרצלינה חדל לכהן כמנכ"ל החברה בסוף דצמבר 2010.

זמן רב קודם לכן (בספטמבר 2005), וכי ההתקשרות הייתה בתחילת שנת 2007 לצורך ביצוע עבודה בביתו.

הביקורת העלתה כי לכאורה חלק מהודעותיו האמורות של המנכ"ל למשרד מבקר המדינה אינן משקפות את מצב הדברים כהווייתו:

1. קיים מסמך המעיד לכאורה כי כבר ביולי 2007, במהלך עבודתו של קבלן י"ח בהיכל, התקיימו מגעים בינו לבין מר פרצלינה בעניין קיום פעילות עסקית משותפת במדינות שונות באפריקה ואירופה, ולכל הפחות מעיד המסמך כי היו ביניהם קשרים אישיים כבר אז.

בתיקי החברה לא נמצאו מסמכים המעידים כי מר פרצלינה דיווח על הקשרים הללו, ובכללם המגעים לקיום פעילות עסקית עם קבלן י"ח, בכתב, כנדרש, לדירקטוריון או לגורם אחר בחברה, ובכלל זה היועץ המשפטי שלה, ולמותר לציין כי הדירקטוריון לא חן עניין מהותי זה ואת המתחייב ממנו.

2. זמן קצר לאחר סיום ההתקשרות הפרטית של המנכ"ל עם קבלן י"ט הגיש אותו הקבלן לחברה הצעה במסגרת מכרז לבניית משרדה<sup>9</sup>. ממסמכי החברה עולה כי באותה שנה קבלן י"ט אף השתתף בשלושה מכרזים אחרים לביצוע עבודות שיזמה החברה באצטדיון "בלומפילד" (שאינן קשורות לפרויקט), שנדונו בישיבות ועדת המכרזים שבהן נכח המנכ"ל, והוא אף זכה באחד ממכרזים אלה. המנכ"ל לא דיווח בעוד מועד למוסדות החברה על התקשרותו עם הקבלן לצורך עבודות פרטיות ולא עשה זאת גם אחריה, ומיותר לציין כי מוסדות החברה לא בחנו עניין מהותי זה ואת המתחייב ממנו.

## תכנון הפרויקט, רישויו והפיקוח עליו

### היתרי בנייה לפרויקט

החברה לא דאגה שיהיה בידיה תכנון מפורט ומלא של הפרויקט טרם החלה לבצעו, אלא תכננה את הפרויקט בהדרגתיות, תוך כדי ביצועו, ובשל כך העבירה במהלכו לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה תל-אביב-יפו (להלן - הוועדה המקומית) תשע בקשות להיתרי בנייה, והוועדה נעתרה לכולן.

בהיעדר תכנית כוללת הכינה החברה תכניות חלקיות, כך שחלק מההיתרים ניתנו בגין שינויים שעליהם הוחלט תוך כדי הביצוע, ולפחות שני היתרים (בגין שינויים במרתף הצפוני ובגין שינויים פנימיים בהיכל, ראו להלן) ניתנו בדיעבד. המוסדות המנהלים של החברה לא התבקשו לאשר להנהלת החברה לפעול כפי שפעלה ולהתחיל בביצוע הפרויקט לפני שיש בידה תכנון מפורט ומלא שלו.

יציאה לפרויקט ללא תכנון שלם והשלמת התכנון תוך כדי ביצוע הפרויקט פגוע ביכולתה של הוועדה המקומית לבחון כראוי את התכניות שהוגשו ולשקול בצורה מעמיקה ויסודית את השפעותיהן על ההיכל ועל הסביבה.

9 ממכתבו של המנכ"ל עולה כי קבלן י"ט הגיש את ההצעה הזולה ביותר, אולם על פי המלצתו של המנכ"ל הוחלט, בשל "גובהן של ההצעות", שלא לבצע את העבודה במתכונתה המוצעת ולחפש חלופה זולה יותר.

בשנת 2007 התגלעה מחלוקת בין אדריכל הפרויקט לבין החברה, בין היתר על רקע מחלוקת כספית בינו לבין החברה<sup>10</sup> ועל רקע התרעותיו על מקרים רבים שבהם נעשו לטענתו חריגות בנייה בפרויקט, ובהן: חסימת אחד משערי ההיכל ושימוש בשטח מעבר ציבורי לצרכים פרטיים-מסחריים, שימוש מסחרי בשטח נוסף המוגדר מעבר ציבורי, הצבת תקרות בניגוד לתנאי היתר הבנייה, והתקנת שלט חיצוני בחזית ההיכל שלא בהתאם להיתר.

מנכ"ל החברה דיווח לוועדת הכספים של החברה על התרעות האדריכל לראשונה ארבעה חודשים לאחר שהתקבלו - בינואר 2008. בעקבות הדיווח לא התקיים כל דיון בנושא ולמותר לציין כי שום החלטה לא התקבלה. ועדת הכספים שבה ודנה בנושא רק בדצמבר 2008 ומינתה את המבקר הפנימי של החברה לבדוק את הנושא.

בחודשים מרס-אפריל 2009 קבעו גורמים בחברה כי לא היו חריגות בנייה בהיכל. קביעה זאת אינה עולה בקנה אחד עם האישורים שנתנו בדיעבד הגורמים המקצועיים, הדרישות של העירייה מהחברה לתקן את החריגות, השינויים שביצעה החברה בחלק מהנושאים בעקבות התרעותיו של האדריכל והליך הרישוי מחדש שהחברה נוקטת ל"עדכון" היתר הבנייה; בכל אלה יש כדי להעיד על כך שבפועל נעשו חריגות בנייה ושימושים שאינם תואמים את היתר הבנייה שחלקם לא תוקנו עד מועד הגשת דוח המבקר הפנימי וחלקם היו קיימים גם במועד סיום הביקורת.

הביקורת העלתה כי היו אי-התאמות נוספות בין הביצוע לבין היתר הבנייה ואף חריגות בנייה שעליהן לא התריע האדריכל: חלק מהחנויות ואף משרדי החברה מוקמו במקום שהיה מיועד, על פי ההיתר, לשמש "מעבר לכלל הציבור"; החברה סיימה את כל העבודות על המרתף בחלק הצפוני של ההיכל, ואף השכירה חלק מהמחסנים שבו לשוכרי שטחים מסחריים בהיכל, אף שלא היה בידה היתר לעשות זאת ואף שלא קיבלה לכך, כנדרש, את אישורה של הוועדה המקומית. ההיתר שניתן לחברה בעניין זה בינואר 2009 הכשיר בדיעבד בנייה ושימוש בלתי חוקיים שהיא ביצעה.

ניתוח ובחינה של המקרים שבהם סתה החברה מהיתרי הבנייה או בנתה ללא היתר ופנתה לקבלת ההיתר בדיעבד, מעלים ספק אם בפעולות אלו נשקלו השיקולים הציבוריים והתכנוניים הדרושים, לבד מאינטרסים כלכליים. תפקוד זה אינו עולה בקנה אחד עם המצופה מחברה עירונית האמורה לפעול על פי אמות מידה ציבוריות. בפועל הושתתה העבודה בפרויקט על הליכי תכנון וקבלת החלטות לא תקינים שאין להם מקום במערכות ניהול ציבוריות.

### **פיקוח העירייה על הבנייה וטיפול בחריגות הבנייה**

החברה לא העבירה לוועדה המקומית הודעות מראש על מועד תחילת הבנייה לגבי רוב שלבי הבנייה של הפרויקט, כמתחייב. עד אוקטובר 2009 העבירה לה החברה הודעות על מינויו של מהנדס לאחראי לביקורת לעניין ביצוע עבודות על פי שני היתרי בנייה בלבד, אף שעד אותו מועד נתנה לה הוועדה שמונה היתרים. בדיווח שמסר לוועדה המקומית האחראי לביקורת, על ביקורת שביצע בהיכל בדצמבר 2007 לא פורטו סטיות

10 משרד מבקר המדינה לא בחן את סוגיית המחלוקת הכספית, ואין לראות בדוח זה משום חוות דעת כלשהי בעניין זה.

מלשהן מההוראות שבהיתר, כנדרש בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, או בתקנות שהוצאו מכוחו, וזאת למרות העובדה שבאותה עת כבר התגלו אי-התאמות להיתר ואף חריגות בנייה לכאורה.

פיקוח העירייה על הפרויקט שהתקיים בשנים 2002-2008 לא איתר חלק מחריגות הבנייה בסמוך למועד ביצועו, דבר המחייב בחינה באשר לאיכותו וליעילותו של הפיקוח מטעם העירייה.

הוועדה המקומית לא דיווחה לוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה על חריגות הבנייה שהועברו לידיעתה על ידי הפקחים בשנים 2006 ו-2008 ואף לא העבירה לה את הדיווחים החודשיים הנדרשים בתקנות.

מינואר 2002 ועד מועד סיום הביקורת פעלו בהיכל תשעה מזוננים ללא רישיון עסק. כמו כן פועלת במקום זה שלוש שנים מסעדה שאף לה אין רישיון עסק, בין היתר בשל בעיות תברואה. על העירייה והחברה לפעול בנחישות להסדרת עניין חשוב זה.

### ייעוד ההיכל

עם הקמתו יועד היכל הספורט לשמש אכסניה הן לפעילויות ספורט והן לפעילויות תרבות ובידור, ולא נקבעה במפורש - לא במסמכי ההקמה ולא במסמכים מחייבים אחרים - עדיפות לקיום סוג פעילות כזה או אחר; נוסף על כך לא קבעו העירייה והחברה אילו סוגים של פעילויות תרבות ובידור נכללים בפעילויות שאפשר לקיים בהיכל כדי להבטיח שיעשה בו שימוש ראוי לנכס ציבורי.

בניסיון לייצר הכנסות נוספות, ומאחר שהתעריף לפעילויות ספורט בכלל ולאיימונים בפרט נמוך במידה ניכרת מהתעריף לפעילויות אחרות כגון אירועי תרבות, העדיפה החברה להעמיד את ההיכל לשימוש לאירועים אלה על פני שימוש לאיימונים, וכתוצאה מכך התגלעו חילוקי דעות בינה לבין מכבי ת"א.

בשנים האחרונות, לאור פרסומים בעיתונות בדבר כוונתה של החברה לקיים בהיכל גם אירועים פרטיים (חתונות, בר-מצוות וכד'), הועלו תהיות באשר לנאותות קיום אירועים סגורים בהיכל, דהיינו אירועים אשר אינם פתוחים לקהל הרחב. על כן על העירייה לקבוע מדיניות ברורה באשר לזכאותו של תאגיד עירוני בכלל והחברה בפרט לקיים במתקנים שבבעלות העירייה או התאגיד אירועים סגורים, ובייחוד אירועים פרטיים, וכן להגדיר במדויק, למען הסר כל ספק, את המושג "אירועים פרטיים".

### סיכום והמלצות

ממצאי הביקורת מלמדים כי לצורך קבלת ההחלטה על ביצוע הפרויקט לא עשו החברה והעירייה עבודת מטה נאותה ולא הגדירו מראש את מהות הפרויקט והיקפו, אף שמדובר בפרויקט יקר ומורכב. תחזיות שלהן בעניין הפרויקט והתקדמותו לא התממשו, החברה נזקקה לקבלת הלוואות בעלים מהעירייה תוך שימוש בכספי ציבור והיא עדיין סובלת מגירעונות כספיים ומקשיים בתזרים המזומנים. בכמה מקרים התבצעה הבנייה תוך סטייה מהיתרי הבנייה או לחלופין קודם שהוצאו היתרי בנייה.

פגמים רבים נפלו גם בהתקשרויות החברה עם גופים שונים שאמורים היו לסייע לה במימון הפרויקט ועם קבלנים שעסקו בביצוע, וספק רב אם כל התקשרויותיה עלו בקנה אחד עם עקרונות דיני המכרזים, עם סדרי מינהל תקין ועם האינטרסים של החברה כגוף ציבורי. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שמנכ"ל החברה קיים מגעים לקשרים עסקיים פרטיים עם אחד הקבלנים שהועסקו על ידי החברה בפרויקט במהלך עבודתו של הקבלן והסתפק בדיווח על כך בעל-פה ליועמ"ש החברה, ואת העובדה שהוא התקשר באופן פרטי עם עוד קבלן לביצוע עבודה בביתו ועל כך לא דיווח כלל.

הממצאים העולים מפרק זה מעידים על כך שהעירייה בהתנהלותה מול התאגיד העירוני שבבעלותה לא פעלה כראוי ולא שימשה דוגמה לציבור הרחב: היא קיימה פיקוח לקוי על הפרויקט לאורך תקופת ביצועו, וגם במקרים שבהם אותרו חריגות בנייה היא לא פעלה במהירות ובהחלטיות על מנת להביא לתיקון.

לדעת משרד מבקר המדינה, על החברה להפיק את הלקחים מפרויקט זה וליישם בפרויקטים אחרים שהיא תבצע. ראוי שהעירייה תהדק את הפיקוח שלה על תאגידיה ובהם החברה, תפיק גם היא את הלקחים מפרויקט זה ותדאג ליישם בפרויקטים אחרים שהיא מבצעת בעצמה או באמצעות תאגידיה כדי להבטיח שייעשה שימוש מיטבי בכספי ציבור. ראוי שרשויות מקומיות אחרות יפיקו גם הן לקחים מפרויקט זה וידאגו ליישם בפרויקטים דומים שהן מבצעות.



## חלוקת כרטיסים למשחקים ומופעים בהיכל הספורט ביד-אליהו

הרשויות המקומיות מקימות תאגידיים לצורך טיפול בנושאים הנמצאים בסמכותן (להלן - תאגידיים עירוניים). תאגידיים אלה פועלים בתור ישויות משפטיות עצמאיות. חברת היכלי הספורט תל-אביב-יפו בע"מ (להלן - החברה) היא תאגיד שהקימה בשנת 1968 עיריית תל-אביב-יפו (להלן - העירייה), והיא בבעלותה המלאה. החברה מנהלת ומפעילה זה שנים את היכל הספורט ביד-אליהו (להלן - היכל הספורט או ההיכל) ואת אצטדיון הכדורגל "בלומפילד" ביפו.

ההיכל משמש מגרשה הביתי של קבוצת הכדורסל מכבי תל-אביב (להלן - מכבי ת"א), והיא מקיימת בו גם את משחקה במסגרת האירופית ("יורוליג"). גם נבחרת ישראל בכדורסל (גברים) מקיימת בהיכל חלק ממשחקי הבית שלה. כמו כן מתקיימים בדרך כלל בהיכל משחקי חצי-הגמר והגמר של ליגת העל בכדורסל ומשחקי חצי-הגמר וגמר גביע המדינה. נוסף על משחקי הכדורסל מתקיימים בהיכל במהלך השנה אירועי ספורט אחרים, כנסים, אירועי מכירות ומופעי בידור שונים.

### פעולות הביקורת

מבקר המדינה, בתוקף סמכותו לפי סעיף 7(9) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], החליט במאי 2006 להפעיל את ביקורת המדינה על החברה. משרד מבקר המדינה בדק בחודשים אוגוסט 2009-אפריל 2010, לסירוגין, היבטים שונים הנוגעים לחלוקת כרטיסים לאירועים שונים המתקיימים בהיכל. בין היתר נבדקו ההמלצות וההנחיות הכלליות של משרד הפנים בנושא, ההנחיות והנהלים של העירייה והחברה, חלוקת הכרטיסים בפועל, הפיקוח והבקרה על חלוקה זו והיבטי מיסוי העולים ממנה. הבדיקה נעשתה בחברה ובעירייה. בדיקות השלמה נעשו במשרד הפנים - המשרד הממשלתי האחראי, בין היתר, לפעילותן של רשויות מקומיות (להלן גם - המשרד), וברשות המסים בישראל (להלן - רשות המסים).

### עיקרי הממצאים

משרד מבקר המדינה המליץ כבר בשנת 2003<sup>1</sup> לחדול מהנהג הפסול שלפיו רשות מקומית מקבלת ממארגני אירועים כרטיסים ללא תמורה ומחלקת אותם לעובדיה, לנבחריה ולגורמים נוספים. בינואר 2009 פרסם משרד הפנים חוזר לצמצום נוהג זה, ובו התייחס גם לתאגידיים עירוניים.

1 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה (2003), עמ' 51-85.

במהלך הביקורת התברר כי קיימת אי-בהירות באשר לכפיפות תאגידיים עירוניים להנחיות משרד הפנים: בעוד שהמשרד מסר כי התאגידיים כפופים להנחיותיו וכי בכל מקרה ההנחיות "יחולו עליהם על ידי הרשויות [המקומיות]", החברה טענה כי היא אינה כפופה להנחיות המשרד, ואילו העירייה הודיעה כי אין בכונתה לכפות על התאגידיים העירוניים לפעול לפיהן.

בניגוד להנחיית משרד הפנים משנת 2004, שהתירה לרשויות מקומיות לחלק כרטיסים לעובדיהן ולחברי מועצה רק לאירועים רשמיים של הרשות המקומית, הועלה כי העירייה מחלקת לעובדיה הבכירים ולחברי מועצה גם כרטיסים למופעי ספורט מרכזיים ולמופעים שונים שאינם מאורגנים על ידה. עוד הועלה כי עד מועד סיום הביקורת לא אישרה מועצת העירייה תבחינים לחלוקת כרטיסים, אף שהמשרד דרש ממנה, כמו מיתר הרשויות המקומיות, לעשות זאת כבר בפברואר 2007.

החברה ממשכה לדרוש ולקבל כרטיסים רבים ממארגני אירועים, ולחלק אותם לעובדיה, לחברי הדירקטוריון שלה, לעובדי העירייה, ליועצים, לספקים, לקבלנים, למנכ"לים של חברות מסחריות, לאמרגנים ולאנשי תקשורת, לנושאי תפקידים בגופים ציבוריים, לספורטאים ולעסקני ספורט - רובם ככולם אנשים שידם משגת לקנות כרטיסים בעצמם. רק כ-4% מהכרטיסים שהחברה קיבלה למשחקי כדורסל שהתקיימו בהיכל במהלך שנתיים שנבדקו, חולקו משיקולים הומניים.

במקרים לא מעטים חילקה החברה לעובדים ולדירקטורים מספר כרטיסים גבוה מהמספר שנקבע בנוהל שלה (שני כרטיסים לאירוע): ברוב המקרים מדובר היה בארבעה עד שישה כרטיסים לעובד או דירקטור, אך היו גם מקרים שבהם חולקו שבעה, שמונה ואף 12 כרטיסים לאדם לאירוע. החברה העבירה כמה פעמים כרטיסים לבעלי תפקידים בגופים ציבוריים (המועצה להסדר ההימורים בספורט, ההתאחדות לכדורסל בישראל ואיגוד הכדורסל בישראל) ישירות ולא באמצעות הנהלות הגופים, כפי שראוי היה.

חלוקת הכרטיסים מבוצעת על ידי מנכ"ל החברה באופן בלעדי מכוח סמכות שהוענקה לו בנוהל שהחברה אישרה, ויש בכך טעם רב לפגם; לא התקיימו אמצעי בקרה נאותים בחברה על פעולותיו בעניין זה - לא נמצאו דוחות מרוכזים ומפורטים של מקבלי הכרטיסים, ובחלק מהמקרים לא היה אפשר לדעת מי האנשים שקיבלו כרטיסים, לפי אילו אמות מידה הם נבחרו, מה המספר הכולל של הכרטיסים שקיבל כל אחד מהם במהלך התקופה המדווחת ולאילו סוגי אירועים הם ניתנו; לדברי החברה, חלק מהכרטיסים הוחזרו לאמרגנים וחלק הושמדו על ידה, אך היא לא הציגה מסמכים המתעדים תהליכים אלו.

בשנת 2008 העבירה החברה לרשות המסים את רשימת הדירקטורים שקיבלו ממנה כרטיסים בשנים 2004-2006 בלי רשימות של יתר הגורמים שקיבלו כאמור כרטיסים בשנים אלה ובלי פירוט על הכרטיסים שקיבלו ומספרם. כפועל יוצא מכך נדרשה החברה לשלם לרשות המסים סכום נמוך בהרבה מהסכום שהייתה אמורה לשלם בגין טובת ההנאה שקיבלו מקבלי הכרטיסים האמורים. נמצא כי תעריפי הכרטיסים שלפיהם החברה זוקפת לשכר העובדים משנת 2008 את ההטבה הנובעת ממתן הכרטיסים אינם משקפים את שווי השוק של הכרטיסים, גם לא שווי שוק של כרטיסים הנקנים באופן מאורגן על ידי ועדי עובדים או מעבידים.

## סיכום והמלצות

המלצות משרד מבקר המדינה משנת 2003 בעניין חלוקת כרטיסים והנחיות שמושרד הפנים פרסם בעקבותיהן לא יושמו על ידי העירייה והחברה. הממצאים שהועלו בדוח זה מעלים סימני שאלה לגבי תקינותו של תהליך חלוקת הכרטיסים שביצע מנכ"ל החברה לבדו, ועולה ספק אם הליך זה מתיישב עם סדרי מינהל תקין. על הגורמים הנוגעים בדבר - החברה, העירייה ומשרד הפנים - לבחון ממצאים אלה, להפיק את הלקחים הנדרשים ולנקוט את הצעדים המתחייבים מהם.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהחברה תימנע מחתימה על הסכמים שמחייבים גופים המקיימים אירועים במתקנים שבבעלותה להקצות לה מכסות כרטיסים בחינם, כפי שהמליץ המשרד לרשויות המקומיות עוד בשנת 2003. אשר לכרטיסים כאמור המתקבלים מכוח הסכמים קיימים, על החברה להפסיק לאלתר את הנוהג הפסול של מתן כרטיסים ללא הגבלה לאנשים הנמצאים עמה בקשרים עסקיים או חברתיים; על החברה לוודא כי חלוקה זו תיעשה על פי אמות מידה שייקבעו ובאופן מצומצם ככל האפשר; ככל שמדובר בקשרים עסקיים - התמורות והתשלומים הכרוכים בהם צריכים לבוא לידי ביטוי בהסדרי התקשרות מקובלים ושקופים. על החברה גם לצמצם את חלוקת הכרטיסים לעובדיה ולחברי הדירקטוריון שלה, ולאפשר מתן כרטיסים רק לאלה שנוכחותם בהיכל דרושה לצורך מילוי תפקידי החברה. פעולות אלה עשויות להביא בין היתר להגדלת שיעור הכרטיסים שיחולקו משיקולים הומניים. את חלוקת הכרטיסים בכלל יש להטיל לא על אדם אחד אלא על ועדה מיוחדת שימנה הדירקטוריון ותוך תיעוד מלא וקיום אמצעי בקרה נאותים. המלצות אלה כוחן יפה גם ליתר התאגידים העירוניים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הפנים, בתיאום עם משרד המשפטים, להידרש בהקדם לסוגיית כפיפותם של תאגידים עירוניים דוגמת החברה להנחיות שמוציא משרד הפנים הנוגעות אליהם, ולנקוט את הצעדים המתחייבים מסוגיה זו, כגון הפניית הנחיה מתאימה לרשויות המקומיות לדרוש מתאגידיהן לפעול על פי ההנחיות שהוא מוציא, או קידום יזמת חקיקה שתבהיר את הדרוש הבהרה בנושא חשוב זה.



## חברת כביש חוצה ישראל בע"מ

### פעולות הביקורת

נבדקו היבטים של ניהולה ותפקודה של חברת כביש חוצה ישראל בע"מ שמונתה כרשות ממונה מטעם המדינה לפיקוח על הזכיון שנבחר להקמתו והפעלתו של כביש חוצה ישראל. כמו כן נבדקו הליכי העדכון של סכומי הפיצוי והחזר ההוצאות שגבה הזכיון ממי שלא שילם במועד את האגרה על הנסיעה בכביש. הביקורת נעשתה בחברה, ובדיקות השלמה נעשו במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים ובמשרד האוצר.

### ניהול החברה ותפקודה

חברת כביש חוצה ישראל בע"מ (להלן - החברה או הרשות הממונה) החלה לפעול במרס 1993 כחברה ממשלתית. החברה הוקמה כדי לגבש הצעות בדבר הדרך למימון סלילתו והפעלתו של כביש חוצה ישראל, המכונה כביש שש או דרך יצחק רבין (להלן - הכביש, כביש שש). תקציב החברה לשנת 2009 היה כ-201 מיליון ש"ח, ובסוף אותה השנה הועסקו בה 29 עובדים.

בפברואר 1998 חתמה ממשלת ישראל על הסכם עם הזכיון (להלן - ההסכם או חוזה הזיכיון) ולפיו הזכיון יקים את הכביש בשיטת B.O.T<sup>1</sup>, יממן את הקמתו ויתחזק אותו במשך 30 שנה. עוד נקבע בהסכם כי הזכיון יגבה אגרה מהנוסעים בכביש, כדי שיוכל להחזיר את השקעתו במימון הפרויקט ואף להפיק רווחים מהפעלתו. הכביש נפתח בהדרגה לתנועה, ובמאי 2004 הוא נפתח לתנועה בשלמותו. המדינה חתמה על תוספת לחוזה ולפיה הזיכיון יחול על קטע נוסף בחלקו הצפוני של הכביש, וקטע זה נפתח לתנועה ביולי 2009. המדינה מימנה הקמת קטעים נוספים בחלקו הדרומי של הכביש. אורכו הכולל של הכביש בסוף שנת 2009 היה כ-140 ק"מ.

מכוח הוראות חוק כביש אגרה (כביש ארצי לישראל), התשנ"ה-1995 (להלן - חוק כביש אגרה), מינתה המדינה את החברה לתפקיד הרשות הממונה מטעמה על יישום הפרויקט ולפיקוח על הקמתו כדי לוודא שהזכיון עומד בהתחייבויותיו על פי חוזה הזיכיון.

## פעולות הביקורת

מבקר המדינה בדק בעבר היבטים בתכנון הכביש וכן בדק את כדאיות הקמתו<sup>2</sup>. בחודשים אפריל-אוגוסט 2010 עשה משרד מבקר המדינה בחברה בדיקה בנושא פעילותה. בדיקות משלימות בנושא נעשו במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה), במשרד האוצר וברשות החברות הממשלתיות (להלן - רשות החברות).

## עיקרי הממצאים

**1. תשלום פיצויים בגין תביעות:** מן הדוחות הכספיים של החברה ל-31.12.09 עולה שאנשים פרטיים ויישובים הגישו לה תביעות בסכום כולל של מאות מיליוני ש"ח, על פי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבנייה), וחוק כביש ארצי לישראל, התשנ"ה-1994, בגין פגיעות עקב התכנית. בדוחות אלה נאמר כי החברה אחראית לתשלום 70% מהפיצויים שיידרש לשלם בגין התביעות שיתקבלו. החברה העריכה כי מרבית התביעות יידחו, וכי גם אם כמה מהן יתקבלו, הממשלה תממן את התשלום עבורן משום שהיא מממנת את כלל פעילות החברה. הועלה כי לא היה הסכם בין משרדי האוצר והתחבורה ובין החברה בדבר אופן כיסוי התביעות לפי חוק התכנון והבנייה. בעקבות הביקורת נחתם בדצמבר 2010 הסכם מסגרת בין הממשלה ובין החברה ולפיו התחייבה הממשלה לגבות את מחויבויות החברה, בתקופת ההסכם, במסגרת פעולותיה הנעשות על פי ההסכם ועל פי כל דין.

**2. הרחבת פעילות החברה:** הממשלה החליטה בפברואר 2010 כי החברה תהיה שותפה בתכנון ובביצוע של פרויקטים נוספים, לרבות המשך סלילתם של קטעי הכביש ותכנון מסילות רכבת, ואישרה לחברה להתחייב על סך של 5.75 מיליארד ש"ח בגין ביצוע עבודות אלה. לפני שהתקבלה החלטת הממשלה לא נעשתה עבודת מטה מקיפה כדי לבחון את היתרונות והחסרונות של ביצוע העבודה על ידי החברה ולוודא שביכולתה לבצע את הפרויקטים הנוספים.

**3. ביצוע פעילות אכיפה בנושא גביית חשבוניות:** בחוק ובתקנות<sup>3</sup> נקבעו סכומים לפיצוי ולהחזר הוצאות<sup>4</sup>, שהם תוספת תשלום המוטלת על מי שלא שילם את האגרה במועד המצויין בחשבון והנגבית על ידי הזכייין והמפעיל מטעמו. כמו כן נקבע בתקנות מנגנון לבדיקה שעל פיו אמורה הרשות הממונה להגיש לשר התחבורה המלצות לשינוי הסכומים של פיצוי והחזר הוצאות. הזכייין והמפעיל מטעמו הם שביצעו את פעולות האכיפה. הרשות הממונה בדקה את הנתונים לגבי השנים 2006-2007, ובפברואר 2009 המליצה להפחית את סכומי הפיצוי והחזר ההוצאות. הזכייין הסתייג מהבדיקה ומתוצאותיה, ומשרד התחבורה התקשר עם יועץ מטעמו לבדיקה

2 מבקר המדינה, דוח שנתי 47 (1997), עמ' 720-745; דוח שנתי 48 (1998), עמ' 793-800.  
3 תקנות כביש האגרה (כביש ארצי לישראל) (אכיפת תשלומים), התשנ"ט-1999 (להלן - תקנות האכיפה), ותקנות נוספות בנושא דמי גבייה.  
4 המכונים לעתים, באופן שגוי, קנסות.

נוספת. במועד סיום הביקורת עדיין לא הושלמה הבדיקה הנוספת, ועל כן לא הופחתו שוב סכומי הפיצוי והחזר ההוצאות.

4. בדיקה שעשתה הרשות הממונה העלתה כי סכומי הכנסותיו המצטברות של הזכיין מהאכיפה היו גדולים מהסכומים שהוציא לצורך ביצוע האכיפה, והסתכמו בכ- 31 מיליון ש"ח לשנים 2004-2007 (במחירי מרס 2008). על פי הערכת הרשות הממונה מאפריל 2009, בכל חודש שעובר צובר הזכיין כמיליון ש"ח עקב הפער בין ההכנסות מהאכיפה לעלויות ביצועה. הזכיין הסתייג מן הבדיקות שעליהן נסמכה הערכה זו ומתוצאותיהן.

5. מי שחולק על חיוב או מי שרואה את עצמו נפגע מהפעלת סמכויות הזכיין רשאי לערור על כך לפני ועדות ערר. לעתים חלף זמן רב, אפילו כמה שנים, בין המועד שבו הגישו נוסעים בכביש ערר על חשבון בגין נסיעות בכביש ובין מועד הזימון לדיון וקבלת ההחלטה. במערכת הממוחשבת לניהול הדיונים של ועדות הערר היה רישום של ההליכים ומועדיהם, אך היא לא אפשרה להפיק דוחות לשם בדיקת הגורמים לעיכובים.

6. בחלק מהפרוטוקולים של ישיבות הדירקטוריון ושל ועדות הדירקטוריון שהוא מינה, שהתקיימו בשנים 2008-2009, לא נמצאו פרטים על נושאים שונים שנידונו בישיבות אלה, כגון פרטים על אישור תכניות עבודה ותקציב.

7. בתחילת שנת 2010 כיהנו בדירקטוריון ארבעה דירקטורים בלבד, אף שבתקנות ההתאגדות של החברה נקבע שמספרם לא יפחת מחמש. רק במאי 2010 מונה דירקטור נוסף ובמהלך אותה שנה מונו עוד ארבעה דירקטורים.

8. החברה מבצעת את עיקר פעילותה במיקור חוץ באמצעות רכישת שירותים מגורמים חיצוניים, ובכלל זה יועצים ומומחים. לא נמצאו בחברה מסמכים המעידים שבעת התקשרותה עם יועצים ניתנה הדעת על הסכנה שביצירת התלות של החברה ביועצים שאינם עובדיה ובידע ובניסיון שצברו; היקפן של כמה מן ההתקשרויות הללו הוגדל ברבות השנים; הסכמים עם יועצים לא נחתמו בתחילת העבודה אלא בדיעבד, כמה חודשים לאחר תחילתה; לעתים נקבע כי ההתקשרות היא על בסיס קבלני, אך לא נקבעו שלבי עבודה ובקרה על פי תפוקות, תשומות (שעות עבודה) ולוחות הזמנים להשלמתם.

כביש חוצה ישראל, המכונה גם כביש שש או דרך יצחק רבין, הוא הפרויקט הראשון שהקימה המדינה בשיטת B.O.T, והיא מינתה את החברה לרשות הממונה מטעמה, בין השאר, כדי לוודא שהזכיין עומד בהתחייבויותיו על פי חוזה הזיכיון. הביקורת העלתה ליקויים בסדרי עדכון הסכומים לפיצוי ולהחזר הוצאות לזכיין ולמפעיל מטעמו, שהוטלו על מי שלא שילם את האגרה במועד המצוין בחשבון. על משרד התחבורה והחברה להפיק לקחים מתהליך גביית האגרות ועדכון ולתקן את הליקויים שעליהם עמד משרד מבקר המדינה בדוח זה.

היקף כוח האדם המקצועי בחברה קטן, ועיקר פעילות החברה נעשית באמצעות יועצים ונותני שירותים חיצוניים, שחלקם מועסקים שנים רבות. בביקורת נמצאו ליקויים בהסדרי ההתקשרויות של החברה עם היועצים ונותני השירותים ובבקרה עליהם. עם הרחבת פעילות החברה, על החברה לפעול לשימור שליטתה בידע שבליבת הפעילות שלה.

## סיכום והמלצות

כביש חוצה ישראל, המכונה כביש שש או דרך יצחק רבין, הוא הפרויקט הראשון שהקימה המדינה בשיטת B.O.T, והיא מינתה את החברה לרשות הממונה מטעמה, בין השאר, כדי לוודא שהזכיין עומד בהתחייבויותיו על פי חוזה הזיכיון. הביקורת העלתה ליקויים בסדרי עדכון הסכומים לפיצוי ולהחזר הוצאות לזכיין ולמפעיל מטעמו שהוטלו על מי שלא שילם את האגרה במועד המצוין בחשבון. על משרד התחבורה והחברה להפיק לקחים מתהליך גביית האגרות ועדכון ולתקן את הליקויים שעליהם עמד משרד מבקר המדינה בדוח זה.

היקף כוח האדם המקצועי בחברה קטן, ועיקר פעילות החברה נעשית באמצעות יועצים ונותני שירותים חיצוניים, שחלקם מועסקים שנים רבות. בביקורת נמצאו ליקויים בהסדרי ההתקשרויות של החברה עם היועצים ונותני השירותים ובבקרה עליהם. עם הרחבת פעילות החברה, על החברה לפעול לשימור שליטתה בידע שבליבת הפעילות שלה.



## חברת נמל אילת בע"מ

---

### פעולות הביקורת

נבדקו היבטים מינהליים שונים של פעילות החברה ובהם: ניהול החברה; גיוס כוח אדם תפעולי; מינויים של עובדים בכירים ותנאי העסקתם; חלוקת המשמרות הנוספות; הקופה לחיסכון ולעזרה הדדית לעובדי החברה; הוצאות הדירקטוריון. בדיקות השלמה נעשו ברשות החברות הממשלתיות.

### היבטים מינהליים

עד פברואר 2005 היה נמל אילת חלק מרשות הנמלים. בפברואר 2005 נכנס לתוקפו חוק רשות הספנות והנמלים, התשס"ד-2004, שלפיו פורקה רשות הנמלים והוקמו במקומה שלוש חברות נמל וחברת נכסים. אחת מחברות הנמל היא חברת נמל אילת בע"מ (להלן - החברה).

### פעולות הביקורת

בחודשים יוני-ספטמבר 2010 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין בחברה כמה נושאים, ובהם: סדרי ניהול החברה ומינוי מנהלים כלליים בחברה; נושאי כוח אדם; הקופה לחיסכון ולעזרה הדדית לעובדי החברה; ועלויות הדירקטוריון.

### עיקרי הממצאים

1. מאז פברואר 2005 ועד מועד סיום הביקורת בספטמבר 2010 - כחמש שנים וחצי - כיהנו בחברה חמישה מנהלים כלליים, ארבעה מהם כמינוי בפועל באופן זמני. רק כשנה וחצי הופקד ניהול החברה בידי מנכ"ל שמונה על ידי הדירקטוריון ושקיבל את אישורן של רשות החברות הממשלתיות (להלן - הרשות) ושל הוועדה לבדיקת מינויים<sup>1</sup>. בארבע השנים האחרות הופקד הניהול או בידי מנכ"לים שניהנו כמנכ"לים בפועל שמינה

---

<sup>1</sup> ועדה אותה ממנה שר האוצר, בהתאם לסעיף 18 לחוק החברות הממשלתיות, לבדיקת כשירותם והתאמתם של מועמדים לכהונת דירקטור, יושב ראש דירקטוריון, או מנהל כללי, בחברה ממשלתית.

הדירקטוריון למשך שלושה חודשים, והמינוי חודש מדי שלושה חודשים, אם בכלל; או בידי מנכ"לים שהמתינו לאישור הרשות ולאישור הוועדה לבדיקת מינויים, אך בסופו של דבר האישורים הללו לא ניתנו. היו תקופות שבהן נוהלה החברה גם על ידי ועדת ניהול המורכבת מחברי הדירקטוריון.

התחלופה הרבה של המנכ"לים בחברה לאורך זמן כה ממושך הביאה לכך שהניהול השוטף של החברה הופקד בידי אנשים שמעמדם היה זמני, על כל המשתמע מכך. בנסיבות שבהן נוהלה החברה נוצר מצב שבו נפגם קיומם של מנגנוני איזונים ובלמים, ונפגעה היכולת לערוך פיקוח ובקרה נאותים בחברה.

2. מאמצע שנת 2007 חלה ירידה ניכרת בפעילות הנמל, ומאז עובדי התפעול עוסקים כשמונה ימי עבודה בלבד בחודש בפריקת מכוניות ומכולות מעטות מאוד. לקראת פתיחת קו חדש של מכולות השלימה החברה באפריל 2009 תהליך קליטה של 15 עובדים. במאי 2009 הופסקה פעילות קו המכולות, ו-14 העובדים החדשים שנקלטו בנמל (עובד אחד פרש בינתיים) שובצו במחלקת תפעול בהיקף של 100% משרה. זאת אף על פי שהדירקטוריון החליט בנובמבר 2008, בעת שהחל תהליך קליטתם, להעסיקם במשרה חלקית בהיקף של עד 65% משרה. יוצא אפוא שהחברה קלטה עובדים אף על פי שאין תעסוקה מלאה בנמל, ובייחוד במחלקת התפעול. נוסף על כך עולה מממצאי המבקר הפנימי כי תהליך מיון המועמדים לא היה תקין.

3. באפריל 2009 אישר דירקטוריון החברה את מינויו של מר מיכאל אילון לתפקיד סמנכ"ל משאבים של החברה. המינוי אושר אף על פי שהחברה לא שאלה במהלך הריאיון עם מר אילון אם תלויים ועומדים כנגדו הליכים פליליים; זאת למרות מועמדותו לשאת בתפקיד בכיר ומשפיע בחברה. מר אילון מצדו לא דיווח על חקירה פלילית אשר התנהלה נגדו בשנת 2005, ואשר בעקבותיה הוגש בסופו של דבר כתב אישום בשנת 2010.

4. בישיבת הדירקטוריון בסוף ינואר 2005 אישר הדירקטוריון, לבקשת יו"ר הדירקטוריון מר יאיר חזן (להלן - היו"ר), למנות את עובד א' לתפקיד עוזר ליו"ר ומזכיר הדירקטוריון (להלן - המזכיר) לשלושה חודשים, כמועמד יחיד בלא שפורסם מכרז לתפקיד. רק באמצע מאי 2005 נחתם הסכם עבודה אישי בין החברה לבין עובד א' שלפיו תשלם לו החברה רטרואקטיבית מינואר 2005 שכר של 7,500 ש"ח לחודש עד דצמבר אותה שנה. בינואר 2006 הוארך החוזה בין החברה לבין עובד א' בשנה נוספת. יצוין כי עובד א' והיו"ר מכירים זה את זה עוד מתקופת עבודתם המשותפת בעיריית אופקים.

בסוף נובמבר 2008 התקיימה ישיבת ועדת ניהול של החברה בראשות היו"ר שבה הוחלט להעביר את המזכיר למעמד של עובד קבוע במסגרת ההסכם הקיבוצי בדירוג בכירים בדרגה ב1. החלטה זו קיבלה את אישור הדירקטוריון בסוף נובמבר 2008, ובעקבותיה עלה שכרו בשנת 2009 פי 2.3 בהשוואה לשנת 2008, ובשנת 2010 - פי 2.1 בהשוואה לשנת 2008.

5. במועד הביקורת שימש עובד ב' בכמה תפקידים: עוזר מנכ"ל, ממלא מקום ראש מחלקת תפעול, אחראי על מדור ציוד ובינוי ובמשך חצי שנה אף אחראי משאבים. משרד מבקר המדינה העיר לחברה כי מצב שבו עובד אחד מחזיק בכמה תפקידים חשובים פוגע בסדרי בקרה פנימיים נאותים של החברה.

בעקבות הביקורת, באמצע יוני 2010, הודיע היו"ר, שכיהן אז כמנכ"ל בפועל, לעובד ב' כי הוא מבטל את מינויו כעוזר המנכ"ל. עובד ב' המשיך למלא תפקיד של אחראי על מדור ציוד ובינוי עד ינואר 2011 ושל ממלא מקום ראש מחלקת תפעול.

6. מנתוני החברה לגבי המשמרות הנוספות שמבצעים עובדי החברה עולה כי יש עובדים בכל מחלקה שביצעו עשרות משמרות נוספות בשנה יותר מאשר עובדים אחרים. יצוין כי את רוב המשמרות הנוספות מבצעים עובדים ותיקים ששכרם גבוה. עובדה זו משפיעה מטבע הדברים על הוצאות החברה. משרד מבקר המדינה לא קיבל הסברים מספקים על הסיבות להבדלים בין העובדים בביצוע המשמרות הנוספות.

7. עם פירוקה של רשות הנמלים נקבע כי הזכויות והחובות הכספיות כלפי הקופה לחיסכון ולעזרה הדדית של עובדי רשות הנמלים (להלן - הקופה) יפוצלו בין תאגידי הנמלים בהתאם למספר העובדים החברים בקופה בכל תאגיד נמל ערב פירוקה של רשות הנמלים. במרס 2007 התקיימה ישיבת ועדת ההלוואות של החברה והוחלט בה לאמץ את תקנון הקופה. ואולם, המבנה המשפטי המקורי של הקופה כאגודה עותומנית השתנה, ולכן אימוץ תקנון הקופה כמות שהוא אינו מתאים. נמצא כי אין בחברה נוהל למתן הלוואות ולהגדלתן על ידי הקופה.

8. בנובמבר 2009 סוכם בין נציגי הנהלת החברה לבין נציגי העובדים על הגדלת תקרת ההלוואות לחברים בקופה בסכום ניכר ועל הגדלת תקופת החזר ההלוואה עד שמונה שנים. סיכום זה לא קיבל את אישור דירקטוריון החברה, כמתחייב מסעיף 32 (א) של חוק חברות הממשלתיות התשל"ה-1975.

9. ביולי 2008 החליטה ועדת הדיור של הדירקטוריון להעביר את משרדי הדירקטוריון מרמת גן לבאר שבע הן מטעמי חיסכון לחברה והן מטעמים אחרים. בדצמבר 2008 בוצע המעבר. החלטת ועדת הדיור לא כללה מסמכים מבססים אשר יסבירו כיצד התקבלה ההחלטה, מה היו השיקולים והחלופות שנשקלו ואילו בדיקות נערכו כדי לוודא שאכן יושג חיסכון כאמור.

## סיכום והמלצות

הביקורת העלתה כי במהלך חמש שנים וחצי לא היה לחברה בחלק נכבד מהזמן מנכ"ל קבוע אלא היא נוהלה על ידי ממלאי מקום או באמצעות ועדת ניהול מקרב חברי הדירקטוריון ובראשות היו"ר. צורת התנהלות זו פוגעת הן בקיומם של האיזונים והבלמים בין הדירקטוריון לבין הנהלת החברה והן ביכולתה של החברה לערוך בקרה ופיקוח נאותים. על דירקטוריון החברה ועל הרשות לתת את דעתם לנושא ולדאוג שימונה מנכ"ל קבוע שתפקידו לא יהיה נתון כל העת בחוסר ודאות.

על הרשות ועל דירקטוריון החברה לנקוט את כל הצעדים המתחייבים כדי לוודא שהחברה תתנהל בצורה תקינה, יעילה ושהליקויים שעליהם הצביעה הביקורת, בתחומי ניהול החברה והיבטים של כוח אדם, יתוקנו ללא דיחוי.



## חברת נמל חיפה בע"מ

### פעולות הביקורת

נעשתה ביקורת על הקמת מערכת לניהול מכולות בנמל חיפה. נבדקו בעיקר פיקוח דירקטוריון החברה על ניהול הפרויקט; הטיפול בדוח מבקר הפנים; הליך הבחירה של ספק חלופי להקמת המערכת וניהול סיכונים בפרויקט.

### מערכת לניהול מכולות

המערכת לניהול מכולות (להלן - המערכת או הפרויקט או TOS) ב"חברת נמל חיפה בע"מ" (להלן - נמל חיפה או חברת נמל חיפה) היא מערכת מחשוב אסטרטגית המנהלת את כל השרשרת התפעולית של הנמל. כשהמערכת כולה תופעל באופן סדיר ותקין היא תעניק לנמל חיפה יתרונות רבים בתפעול מסופיה (מסוף הכרמל החדש, המסוף המזרחי, המסוף המערבי ומסוף קישון): קיצור זמן ההמתנה של אניות; שיפור בתפוקות; קיצור זמני טעינה ופריקה; ניצול יעיל יותר של משאבי הנמל. כמו כן היא תתכנן את העבודה ברציפים ובשטח האחסנה ואת הפעלת העובדים והכלים בשטח בזמן אמת.

תהליך ההצטיידות במערכת החל ביולי 2001 על ידי רשות הנמלים והרכבות (להלן - רנ"ר) שפרסמה מכרז בין-לאומי לבחירת ספק למערכת. ביוני 2002 אישרה ועדת המכרזים העליונה ברנ"ר את ההתקשרות עם חברה א' להטמעת המערכת בנמל אשדוד, ובאוגוסט 2003 חתמה עמה רנ"ר על תוספת לחוזה למימוש אופצית יישום המערכת בנמל חיפה. בלוח הזמנים ליישום המערכת נקבע כי עד סוף פברואר 2005 היא תוטמע בנמל חיפה. בספטמבר 2009 חתם נמל חיפה חוזה עם חברה ב' להטמעת המערכת בו עקב מחלוקות כספיות שהיו לו עם חברה א' בעניין המשך הטמעתה לאחר כישלון הפעלתה בשנת 2007. במועד סיום הביקורת, יולי 2010, כחמש שנים וחצי לאחר מועד הסיום המתוכנן ולאחר השקעה של למעלה מ-46 מיליון ש"ח, עדיין לא פעלה בנמל חיפה מערכת לניהול מכולות.

### פעולות הביקורת

מאוגוסט 2009 עד יולי 2010 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את המערכת בנמל חיפה. נבדקו בעיקר פיקוח הדירקטוריון על ניהול הפרויקט; הטיפול בדוח מבקר

הפנים של נמל חיפה על ה-TOS; הליך לבחירת ספק חלופי להקמת המערכת; ניהול סיכונים בפרויקט. הביקורת נעשתה בנמל חיפה. בדיקות השלמה נעשו ב"חברת נמלי ישראל בע"מ" (להלן - חנ"י) וברשות החברות הממשלתיות.

## עיקרי הממצאים

**1. ניהול הפרויקט:** אף שבהסכם המקורי מאוגוסט 2003 נקבע כי נמל חיפה יקבל את המערכת בפברואר 2005, במועד סיום הביקורת (יולי 2010), כחמש שנים וחצי לאחר המועד המקורי להפעלתה, היא עדיין לא הופעלה בו. הפרויקט המקורי תוכנן ל-19 חודשים, אך בפועל הוא ארך 84 חודשים, עד מועד סיום הביקורת - חריגה של כ-340% מלוח הזמנים ועדיין לא הסתיים; לפי נתוני חברת נמל חיפה, עד אוקטובר 2010 הושקעו במערכת כ-46 מיליון ש"ח, לעומת תקציב מקורי של 30 מיליון ש"ח, סכום זה אינו כולל את כל העלויות כמו עלויות הדרכה והוצאות שכר לעובדים ייעודיים למערכת. החריגה מהתקציב המקורי גדולה אפוא מ-50%. לנמל חיפה אין תחשיב עלויות מלא ומפורט על כל הוצאות הפרויקט ועל ההפסדים שנגרמו לו בגלל כישלון הפעלת המערכת של חברה א'.

**2. פיקוח הדירקטוריון על ניהול הפרויקט:** פעולתו של הדירקטוריון בעניין המחלוקת המתמשכת עם הוועדים בנוגע להפעלת מערכת ה-TOS לקתה בחסר: הוא נמנע מלדרוש מידע מפורט על טיפול הנהלת הנמל במחלוקת עם הוועדים; נמל חיפה, בפנייתו לרשות החברות הממשלתיות לצורך אישור הסכם שכר בשנת 2007, לא ציין כי שש שנים קודם לכן נחתם עם נציגי העובדים הסכם באותו עניין; לא צורף לבקשה לאישור ההסכם משנת 2007 כל תחשיב כלכלי המנתח את העלויות ואת ההשפעות של פרמיית המינימום על רווחיות הנמל.

**3. הטיפול בדוח מבקר הפנים של נמל חיפה בנושא ה-TOS:** בישיבת הדירקטוריון מאפריל 2008 שדנה בדוח מבקר הפנים עלה עניין דחופות הטמעת המערכת, ואף שהוצגו חלופות לפתרון לא דן בהן הדירקטוריון ודחה את החלטתו למועד מאוחר יותר, אולם החלטה בעניין לא התקבלה; פרט למינוי מנהל פרויקט יותר משנה לאחר שהמבקר הפנימי הגיש את הדוח - לא יושמו המלצותיו; רק בסוף אוקטובר 2008, עשרה חודשים לאחר שדוח המבקר הפנימי נמסר למנכ"ל, נדון הפרויקט בהנהלת הנמל; ב-17 ישיבות דירקטוריון שהתכנסו בין יוני 2008 למרס 2009 לא התקיים דיון ממשי בנוגע לניהול הפרויקט, למעט שני דיונים שבהם נדונו היבטים מסוימים הנוגעים לו.

**4. הליך לבחירת ספק חלופי להקמת המערכת:** החלטת חברת נמל חיפה לפנות לחברה אחרת (להלן - חברה ב'), התקבלה על סמך מכלול של שיקולים, אולם רק השיקול הכספי הובא בפני הדירקטוריון; ועדת המכרזים של הנמל בחנה את אמות המידה ואישרה אותן לאחר שהיה בידה מכתב של ראש אגף המחשוב שפרש את תוצאות בחינת ההצעות עם קביעת מציע מועדף; מנכ"ל נמל חיפה קבע יחס משקלות הפוך (80% לאיכות ו-20% למחיר) לאותו מוצר שהציעו אותם מציעים בשנת 2002, בלי שניתנה הנמקה לכך. יחס זה לא תאם את אמות המידה העקרוניות-הכלליות שקבע נמל חיפה לניקוד הצעות במכרזים; לא ניתן על פני הדברים לעמוד על טעם ענייני המייתר את הצורך בשקלול הקריטריון המעריך את רמת הסיכון בהתקשרות עם המציעים; כחודש לאחר שמנכ"ל הנמל ומנהל אגף המחשוב סיכמו את עמדתם הסופית

בנוגע לחלופה הזולה הנבחרת, דיווח סמנכ"ל כספים כי הצעת חברה א' זולה בכ-9% מהצעת חברה ב'; הנהלת הנמל לא נענתה להצעותיה של חברה א' לקיים עמה פגישה כדי להגיע לפתרון שישיב את רצון כל הצדדים.

5. מחלוקת מהותית שהתגלעה בין הנהלת הנמל ובין חנ"י בעניין המחויבות של נמל חיפה כלפי חברה א' לא הוצגה לדירקטוריון הנמל.

### **סיכום והמלצות**

מערכת לניהול מכולות בנמל חיפה היא מערכת מחשוב אסטרטגית המנהלת את כל השרשרת התפעולית של הנמל. כשהיא תעבוד במלוא עצמתה יהיו בה יתרונות רבים לנמל. אף שהפריקט החל בנמל חיפה באוגוסט 2003 ואמור היה להסתיים בפברואר 2005, במועד סיום הביקורת ביולי 2010 הוא עדיין לא הסתיים. מדיווח של מנכ"ל נמל חיפה עולה שהשלב הראשון של הפעלת המערכת על ידי חברה ב' החל בנמל הכרמל באוקטובר 2010, והמערכת מתוכננת לפעול במלואה במרס 2011.

הביקורת העלתה שהפיקוח על ניהול הפריקט בדרג ההנהלה ובדרג הדירקטוריון היה עתיר ליקויים: לוח הזמנים ליישום הפריקט שונה תכופות וגם השינויים לא יושמו; אף שדווח לדירקטוריון החברה כמה פעמים כי נדרשת דחייה בלוחות הזמנים, עד אפריל 2009 לא דרש הדירקטוריון את לוחות הזמנים החדשים שנקבעו; תקציב הפריקט חרג ביותר מ-50% מתקציבו המקורי.

על הנהלת חברת נמל חיפה והדירקטוריון לקיים הליך להפקת לקחים מן הכשלים והליקויים שהועלו ביישום הפריקט. לקחים אלו חשובים גם לגורמים המנהלים פרויקטים אחרים בנמל חיפה.





## חברת נמלי ישראל - פיתוח ונכסים בע"מ

### פעולות הביקורת

בחברת נמלי ישראל - פיתוח ונכסים בע"מ (חנ"י), במינהל הדיור הממשלתי שבאגף החשב הכללי במשרד האוצר, בחברת רכבת ישראל בע"מ נבדקו הסדרת הבעלות על נכס בחיפה שלא נעשה בו שימוש במשך שנים רבות, קיומו של הסכם פיתוח בין המדינה ובין חנ"י ומעמדו המשפטי של הנכס.

### הסדרת השימוש בנכס בחיפה

ברחוב נתיב יוסף ליפשיץ 3 בחיפה, סמוך לנמל חיפה ולתחנת הרכבת יד השמונה, נמצא נכס שמחציתו רשומה על שם רשות הנמלים והרכבות<sup>1</sup> ומחציתו על שם מדינת ישראל (להלן - הנכס). הנכס כולל מגרש ששטחו 4.75 דונם, ובו מבנה דו-קומתי ישן ששטחו 1,500 מ"ר וחניון המיועד ל-50 מכוניות. המבנה הוקם בתחילת שנות החמישים של המאה העשרים, ומשנת 1980 הוא אינו בשימוש. בשנת 1998 נאטם המבנה, ומצבו הפיזי של המבנה ירוד. החניון שבנכס נוהל בעבר על ידי רכבת ישראל.

הנכס נמצא סמוך למתחם "קמפוס הנמל", ששטחו כ-100 דונם. עיריית חיפה מעוניינת לבצע במתחם פעולות פיתוח ותשתיות ולבנות קמפוס של מוסדות לימוד אקדמיים, מוסדות נלווים ומעונות לסטודנטים, תוך ניצול המבנים הקיימים בו, המיקום המיוחד ומחירי הנדל"ן הזולים באזור.

### פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-אוגוסט 2010 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין, את השימוש בנכס. הבדיקה נעשתה במינהל הדיור הממשלתי שבאגף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - מינהל הדיור), בחברת רכבת ישראל בע"מ (להלן - רכבת ישראל) ובחברת נמלי ישראל פיתוח ונכסים בע"מ (להלן - חנ"י).

1 בשנת 1996 החליטה הממשלה על הפרדת הרכבת מרשות הנמלים והרכבות, ולאחר מכן הוקמו בין היתר, חברת רכבת ישראל בע"מ וחברת נמלי ישראל פיתוח ונכסים בע"מ.

## עיקרי הממצאים

עד מועד סיום הביקורת לא נחתם הסכם פיתוח בין המדינה ובין חנ"י. לכן מחצית מזכויות הבעלות על הנכס לא הועברה על שם חנ"י אלא נותרה על שם רשות הנמלים והרכבות, ישות משפטית שאינה קיימת עוד. נוסף על כך לא הובהר, מעמדה של רכבת ישראל שהופרדה מרשות הנמלים והרכבות, בנוגע לחלקה בנכס.

הנכס הוא מקרה פרטי של תופעה רחבה יותר של נכסים רבים שרשות הנמלים והרכבות רשומה בהם כבעלים ושאלת הבעלות עליהם לא הוסדרה בהסכם, למרות דרישת חוק רשות הספנות והנמלים התשס"ד-2004. על בעיה זאת הצביע מבקר המדינה כבר בדוח 59 בפרק על הרפורמה בנמלי הים<sup>2</sup>.

## סיכום והמלצות

זה עשרות שנים עומד בחיפה מבנה ללא שימוש ובסמוך לו מגרש השייך למדינה. לדעת משרד מבקר המדינה, על שר האוצר, שר התחבורה וחנ"י, לגבש הסכם ובו יוסדר רישום הבעלות והשימוש בנוגע לנכס בחיפה על מנת שייעשה בו שימוש לתועלת הציבור.

---

2 מבקר המדינה, דוח שנתי 59 ב (2009), עמ' 1095-1121.

## מפעל הפיס

### פעולות הביקורת

במפעל הפיס נבדק הטיפול בשתי תביעות משפטיות שהצדדים להן היו המפעל וכמה מבכיריו לשעבר. בדיקת השלמה נעשתה במשרד המשפטים.

### הטיפול בשתי תביעות משפטיות הנוגעות לכמה בכירים לשעבר

מפעל הפיס (להלן - המפעל) הוקם בשנת 1951, לפי החלטת הממשלה, כחברה מוגבלת בערבות ללא הון מניות. המטרות העיקריות של המפעל הן ארגון הגרלות והימורים בקרב הציבור שחלק מהכנסותיהם מועברות לרשויות המקומיות ומשמשות למטרות בריאות, חינוך, רווחה, תרבות ואמנות, נוסף על מימון המדינה בתחומים אלה. את ההימורים וההגרלות מארגן המפעל בהיתר בלעדי שקיבל משר האוצר, על פי סעיף 231(א)(2) לחוק העונשין, התשל"ז-1977. המפעל הוא גוף מבוקר על פי סעיף 59(5) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

מפעל הפיס מאוגד כחברה פרטית אך במהותו הוא ארגון ציבורי מובהק, ולפיכך הוא כפוף לעקרונות מהמשפט הציבורי וכן לעקרונות מתחום המשפט הפרטי.

ביוני 2007 החליט דירקטוריון המפעל לאשר הסכם שגובש במסגרת הליך גישור<sup>1</sup> שהתקיים בין המפעל ובין "אקוטק מערכות כלכליות בע"מ" (להלן - אקוטק או החברה) ובעליה - יו"ר דירקטוריון המפעל לשעבר, מר גדעון גדות, וסמנכ"לית המפעל לשעבר, גברת רחל גואטה (להלן - בעלי אקוטק) - בעניין תביעה שהגישה אקוטק נגד המפעל בגין הפרה לכאורה של זכויות פטנט שבבעלותה (להלן - הסכם הגישור). על פי ההסכם ישלם המפעל לאקוטק ולבעליה סך של 4.2 מיליון דולר בתוספת מע"ם תמורת קבלת פטנט רשום שבבעלות החברה - "שיטת משחק של משחקי מזל באמצעות האינטרנט", ותמורת זכויות על המצאה אחרת שלגביה הגישו בעלי אקוטק בקשה לרישום פטנט - "מכונת מזל הנשלטת מרחוק". עוד נקבע בהסכם כי הספק שמכר למפעל את המערכת שבהפעלתה לטענת אקוטק הופרו זכויותיה על הפטנט יישא בחצי מיליון דולר בתוספת מע"ם מהסכום שישולם במסגרת ההסכם, והתביעה שהגישה אקוטק כנגד המפעל תסולק. הסכם הגישור

1 המגשר בתביעה זו היה שופט בית המשפט העליון (בדימוס) והיועץ המשפטי לממשלה לשעבר פרופ' יצחק זמיר (להלן - פרופ' זמיר).

נחתם והוגש לבית המשפט באוקטובר 2007, ובאותו החודש נתן לו בית המשפט תוקף של פסק דין (להלן - תביעת אקוטק).

באוגוסט 2007 הושג הסכם פשרה בעניין אחר הנוגע למפעל; מדובר בעתירה שהגישו לבג"ץ באוגוסט 2005 שלושה בכירים לשעבר במפעל - בעלי אקוטק ומר אליצור גורן, מנכ"ל המפעל לשעבר, בעקבות תביעת המפעל בבית הדין לעבודה להפחית את ההטבות שניתנו להם במסגרת תנאי פרישתם. להלן הפרטים:

במרס 1998 הגיש המפעל לבית הדין האזורי לעבודה תביעה נגד שלושת הבכירים לשעבר.<sup>2</sup> המפעל טען בנימוקיו לתביעה כי תנאי השכר והפרישה, שהוא נתן בעבר לשלושתם, בטלים מאחר שהם חורגים מהמקובל והסביר במגזר הציבורי. בתביעה התייזב היועץ המשפטי (להלן - היועמ"ש) לממשלה, בתוקף סמכותו על פי פקודת סדרי הדין (התייצבות היועץ המשפטי לממשלה) [נוסח חדש], וטען כי על המפעל, שהוא גוף דו-מהותי, חלות נורמות מתחום המשפט הציבורי, כי תנאי הפרישה האמורים לעיל מנוגדים לתקנת הציבור, וכי המפעל לא היה רשאי לקבוע לעובדיו הבכירים תנאי פרישה החורגים חריגה מהותית ובלתי סבירה מתנאי ההעסקה המאושרים לבכירי גופים דומים במגזר הציבורי. עוד טען היועמ"ש לממשלה כי מן הראוי שסעיף 29 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, החל על גופים מתוקצבים ונתמכים, יוחל גם על המפעל, בהיותו גוף ציבורי מובהק. נוכח הקרבה הנורמטיבית בין המפעל והגופים האמורים, נדרשת המסקנה שהמפעל אינו רשאי לנהוג בחריגה קיצונית מהנורמות הנקבעות מכוח סעיף 29 לעניין השכר במגזר הציבורי. גם על גוף ציבורי שאינו נכנס לתחולת הסעיף האמור לעיל קיימות מגבלות בהסדרי שכר ופנסיה מטעמי תקנת הציבור.

בית הדין האזורי לעבודה בפסק דינו מאוקטובר 2003 קיבל את תביעת המפעל ואת עמדת היועמ"ש לממשלה ופסק כי שיעור הפנסיה של שלושת הבכירים לשעבר יופחת, וכי הם ישיבו למפעל כספים עודפים שקיבלו. הבכירים ערערו על פסק הדין בבית הדין הארצי לעבודה. בדצמבר 2004, בעת שהערעור על פסק הדין של בית הדין האזורי לעבודה היה תלוי ועומד, החל הליך גישור בין אותם בכירים ובין המפעל, כדי להגיע להסדר בנוגע לשינוי תנאי פרישתם. לעצם קיום הליך גישור או משא ומתן ישיר בין שלושת הבכירים והמפעל נדרשה הסכמת היועמ"ש לממשלה (שהתייזב כאמור בתביעה ואף בערעור). אף להסכמות שיוגשו בין הצדדים נדרש אישור היועמ"ש לממשלה, דהיינו - ללא אישור היועמ"ש לממשלה והסכמתו לא תיתכן פשרה בעניין הנדון. הליך הגישור בשלב הערעור בבית הדין הארצי בוצע בהסכמת נציג היועמ"ש לממשלה ובליווי.

הפעולות לגיבוש ההסכם בנושא החלו, כאמור, במסגרת הליך גישור<sup>3</sup>, אולם בסופו של דבר הופסק ההליך במרס 2005. באוגוסט 2005 דחה בית הדין הארצי לעבודה את הערעור שהגישו שלושת הבכירים. באותו חודש עתרו שלושת הבכירים לבג"ץ נגד פסק הדין של בית הדין הארצי לעבודה. בד בבד עם הגשת העתירה לבג"ץ פנו באי כוחם לבא כוח המפעל ולנציג היועמ"ש לממשלה וביקשו להמשיך בהליך הגישור. נציגי הצדדים החלו לקיים משא ומתן ישיר ללא מעורבות המגשר ובאוגוסט 2007 הגיעו, כאמור, להסכם. לפי ההסכם (להלן - הסכם הפשרה), הופחתו במידה ניכרת

2 עב 98/300851 מפעל הפיס נ' גדעון גדות ואח', תקדין.

3 גם בתביעה זו, עד הפסקת הליך הגישור, היה המגשר פרופ' זמיר.

סכומי ההשבה שלושת הבכירים לשעבר חויבו להשיב למפעל בעקבות פסיקה של בתי הדין לעבודה (האזורי והארצי) והם אף נפרסו (לאחר שחלק מהם שולם באופן מידי) ל-120 תשלומים חודשיים (גורן וגדות) ול-180 תשלומים חודשיים (גואטה). יצוין כי אחד הנימוקים להסכמה של המפעל, פרקליטות המדינה והיועמ"ש לממשלה (אשר היו מעורבים במשא ומתן האמור ואף אישרו את הסכם הפשרה בנושא) להפחתה ולפריסה של סכומי ההשבה היה מצבם האישי והכלכלי של שלושת הבכירים (להלן - התביעה נגד ג"ג)<sup>4</sup>.

הועלה שהמפעל ונושאי התפקידים בו שהיו מעורבים בפעילותו בכל הנוגע לשתי התביעות האמורות או היו ערים לפעילות זו (יו"ר הדירקטוריון, המנכ"ל ומזכיר המפעל) לא דיווחו לבא כוח המפעל בתביעה נגד ג"ג, לפרקליטות וליועמ"ש לממשלה על פרטי ההליך המקביל (תביעת אקוטק) והתקדמות הטיפול בו, לרבות החלטת הדירקטוריון בנושא מיוני 2007, אף על פי שבמידע לגבי ההליך המקביל ובכלל זה במידע לגבי החלטת הדירקטוריון היה כדי להשפיע על השיקולים שלפיהם נקבעו העקרונות של הסכם הפשרה בתביעה נגד ג"ג.

## פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים מאי 2009 - יולי 2010 לסירוגין, בין היתר, את ההליכים לגיבוש הסכם הגישור בעניין תביעת אקוטק ואת ההליכים לגיבוש הסכם הפשרה בעניין התביעה נגד ג"ג. משרד מבקר המדינה בחן גם נושאים אלה: אופן יישום החלטת הדירקטוריון ולפיה מבקר הפנים יבצע בדיקה מיוחדת בעניין שתי התביעות האמורות ופעולות ועדת הביקורת והדירקטוריון בנושא; הדיווח על תביעת אקוטק במסגרת הדוחות הכספיים של המפעל; חשש לניגוד עניינים בפעילותו של מנכ"ל המפעל; ומעורבות של המנכ"ל בקידום מועמדות עובד מבקר הפנים<sup>5</sup> לתפקיד במפעל. הבדיקות נעשו במפעל, ובדיקת השלמה נעשתה במשרד המשפטים.

## עיקרי הממצאים

### רכישת פטנט

בדצמבר 2004 נחתם הסכם התקשרות בין המפעל לחברה מארה"ב<sup>6</sup> (להלן - הספק) לאספקת מערכת EIL<sup>7</sup> למפעל, להתקנת עמדות המשחק של המערכת (המכונות האלקטרוניות) ולתחזוקת המערכת. בינואר 2005 הגישה אקוטק לבית המשפט המחוזי בתל אביב תביעה נגד המפעל, מנכ"ל המפעל, יו"ר דירקטוריון המפעל וחברי

4 ביטוי זה מתייחס לתביעה שהגיש המפעל נגד שלושת הבכירים, לעתירות שהגישו הבכירים בעקבותיה, להליכי המשא ומתן שקיימו הצדדים ולהסכם הפשרה.  
 5 מדובר בעובד משרד הנתן שירותי ביקורת פנימית למפעל.  
 6 חברה המאוגדת בארה"ב ועוסקת, בין היתר, בפיתוח ובאספקה של מערכות משחק להימורים.  
 7 Electronic Instant Lottery. מערכת המאפשרת ביצוע הגרלות באמצעים אלקטרוניים, באמצעות שימוש בכרטיסים וירטואליים.

הדירקטוריון<sup>8</sup>. בתביעתה טענה אקוטק, בין היתר, כי יש בהפעלת מערכת EIL בידי המפעל משום הפרה של הפטנט שלה. באותו חודש דיווח מזכיר המפעל לדירקטוריון כי צוות של המפעל (להלן - ועדת אקוטק) מקיים עם בעלי אקוטק משא ומתן בשלב מתקדם בנוגע לתשלומים שייתן המפעל לחברה תמורת הסרת תביעתה, אך הצדדים עדיין לא הגיעו ל"הסכמה מוחלטת". במאי 2005, לאחר שהמשא ומתן לא צלח, פנו הצדדים להליך גישור, וכאמור באוקטובר 2007 נחתם הסכם גישור.

לדעת משרד מבקר המדינה, בעקבות חוות דעת שהגיש בנובמבר 2004 בא כוח המפעל בתביעת אקוטק, עורך דין חיצוני המתמחה בתחום קניין רוחני, פטנטים וזכויות יוצרים, ולפיה סיכויי ההצלחה של תביעת אקוטק עומדים על כ-15% בלבד ויש סבירות גבוהה שטענתה של החברה תידחה בבית המשפט - היה על הדירקטוריון לקבוע לוועדה סכום מרבי שהמפעל יהיה מוכן לשלם לאקוטק בנסיבות אלה, דבר שלא עשה. המפעל הציע כבר בפברואר 2005 לשלם לאקוטק 4.2 מיליון דולר בעד הפטנט. הצעה זו והגשתה לאקוטק לא תועדו במסמך כלשהו של המפעל. הנהלת המפעל לא הציגה לדירקטוריון תחשיב בדבר הסכום שהוצע לשלם לאקוטק במסגרת הסכם הגישור (4.2 מיליון דולר). גם חברי הדירקטוריון לא עמדו על הצורך בקבלת תשתית נתונים הולמת לפני שהחליטו בנושא בישיבת הדירקטוריון ביוני 2007.

בידי המפעל הייתה התחייבות חוזית של הספק לשיפוי מלא ולהתגוננות כלפי כל תביעה שתוגש כנגד המפעל. אף על פי כן החליט הדירקטוריון לקבל שיפוי חלקי ביותר מהספק. זוהי החלטה משמעותית המשקפת ויתור על מימוש זכות חוזית ברורה. הועלה כי החלטת הדירקטוריון בעניין זה לא הייתה מושתתת על חוות דעת משפטית מקיפה ומפורטת הכוללת ניתוח של דרכי פעולה חלופיות וחיווי עמדה באשר לסיכויים והסיכונים בקשר לכל חלופה. עוד הועלה כי לא הוצגו לדירקטוריון כל השיקולים שלפיהם החליטה הנהלת המפעל לקבל את הצעת הספק לתשלום של חצי מיליון דולר בלבד בגין השתתפותו בפשרה עם אקוטק.

#### הפחתת תנאי פרישה של בכירים לשעבר

באוגוסט 2007 התקבל כאמור הסכם הפשרה בין המפעל לבכירים, ובאוקטובר אותה שנה נתן בג"ץ להסכם תוקף של פסק דין. במסגרת ההסכם הופחתו בכ-66% הסכומים שהבכירים חויבו להשיב למפעל (להלן - סכומי ההשבה).

בטבלה שלהלן יפורטו סכומי ההשבה שהבכירים נדרשו להחזיר בעקבות פסקי הדין שניתנו בבתי הדין האזורי והארצי לעבודה, לעומת סכומי ההשבה שנקבעו בהסכם הפשרה. מדובר בסכומי ההשבה ברוטו בש"ח<sup>9</sup>.

8 ת"א (ת"א) 1052/05 אקוטק מערכות כלכליות נ' מפעל הפיס ואח'.

9 הסכומים בטבלה הם סכומים משוערכים (לרבות הפרשי הצמדה וריבית) ליוני 2006 שמסר המפעל למשרד מבקר המדינה.

שיעור ההפחתה בסכומי ההשבה	הפרש	סכומי ההשבה שנקבעו בהסכם הפשרה	סכומי ההשבה בעקבות פסיקת בתי הדין לעבודה (אזורי וארצי)	
68%	4,344,584	2,060,000	6,404,584	מר גדות
64%	2,761,073	1,576,212	4,337,285	גב' גואטה
66%	2,638,805	1,376,270	4,015,075	מר גורן
<b>66%</b>	<b>9,744,462</b>	<b>5,012,482</b>	<b>14,756,944</b>	<b>סה"כ</b>

דירקטוריון המפעל לא אישר לקיים הליך גישור בתביעה נגד גג"ג טרם החל ההליך, ומידע בעניין זה נמסר לו רק בדיעבד, בפברואר 2005. כמו כן הדירקטוריון לא עודכן מפברואר 2005 על ההתפתחויות בתביעה נגד גג"ג, והוא שב ונדרש לנושא רק כ-34 חודשים לאחר מכן, בדצמבר 2007, לאחר שהסכם הפשרה שכבר נחתם במסגרת תביעה זו הובא לידיעתו. מנכ"ל המפעל, שאול סוטניק, ויו"ר המפעל דאז, שמעון כצנלסון, הנחו את בא כוחו של המפעל בתביעה נגד גג"ג לקבל כל פשרה שיאשרו הפרקליטות והיועמ"ש לממשלה, אך הם לא דיווחו לבא הכוח, לפרקליטות וליועמ"ש על המשא ומתן בתביעת אקוטק ועל ההחלטה לשלם 4.2 מיליון דולר לבעלי החברה - מר גדות וגב' גואטה, אף על פי שידעו על הקשר בין הדברים והיו ערים למשמעותו. כתוצאה מכך התקבלה בסופו של דבר החלטה להפחית מיליוני ש"ח מהסכום שחויבו הבכירים להשיב למפעל ולפרוס את החוזר של חלק ניכר מיתרת התשלום, זאת בשעה שבמקביל מאשרים במפעל הסכם גישור בין המפעל לבעלי החברה שבמסגרתו הם עתידים לקבל מיליוני ש"ח מכספי המפעל.

### נושאים אחרים

1. אף שתביעת אקוטק הוגשה כאמור בינואר 2005 והמפעל החל כבר במאי 2005 בהליכי גישור בעניין, לאחר שהציע לשלם לתובעת 4.2 מיליון דולר - דבר שלימד על נכונותו להגיע לפשרה בנושא - לא דיווח המפעל כלל על התביעה ועל הליכי הגישור בדוחותיו הכספיים לשנים 2005 ו-2006.
2. הועלה כי גם לאחר שנודע לפרקליטות וליועמ"ש לממשלה על הסכם הגישור שנחתם בתביעת אקוטק, הם לא יזמו כל בדיקה בנושא תפקודו של המפעל בשתי התביעות האמורות.
3. מנכ"ל המפעל, מר שאול סוטניק, החל לעבוד במפעל בשנת 1990 וכיהן בו בתפקידים שונים, ובמאי 2002 מונה למנכ"ל. בשנים 1990-1996, שבהן עבד מר סוטניק במפעל, כיהן מר גדות כיו"ר המפעל. ממידע שנמסר למשרד מבקר המדינה עולה כי למר סוטניק היכרות רבת שנים עם מר גדות, וכי מר גדות הוא שהביא לקבלתו של מר סוטניק לעבודה במפעל. משרד מבקר המדינה העלה כי המנכ"ל לא דיווח למוסדות המפעל מבעוד מועד על מהות היכרותו וקשריו האישיים עם מר גדות ולא ביקש את הנחייתם בנושא, אף שהיכרות זו הייתה עלולה להשפיע על מעורבותו במשא ומתן עם אקוטק - שמר גדות נמנה כאמור עם בעליה - ועל מעורבותו בתביעה נגד גג"ג.

4. מנכ"ל המפעל היה מעורב בקידום מועמדותו של עובד משרד הנותן שירותי ביקורת פנימית למפעל, שהשתתף בבדיקת תפקוד המפעל ותפקודם של נושאי תפקידים בו בשתי התביעות האמורות, לתפקיד במפעל בזמן שנעשתה הבדיקה, למרות העובדה שהעובד לא עמד בדרישות התפקיד.

5. הביקורת העלתה כי למפעל לא היו נהלים בעניין מניעת ניגוד עניינים וחובת גילוי זיקות אישיות של עובדים ונושאי משרה ובכללם חברי הדירקטוריון.

6. ביולי 2009 החליטה ועדת הביקורת של המפעל כי היא רואה "בחומרה רבה" את ממצאי טיוטת דוח מבקר הפנים בנושא ממאי 2009. רק בנובמבר 2010, לאחר שמשרד מבקר המדינה העביר באוגוסט 2010 למפעל את טיוטת דוח הביקורת שלו בנושא, קיים דירקטוריון המפעל דיון מסכם בדוח מבקר הפנים והחליט לאמץ את המלצות ועדת הביקורת הנוגעות לדוח מבקר הפנים, אולם הוא לא קבע את הפעולות המתחייבות בהמשך להמלצות שאימץ.

## סיכום והמלצות

1. לדעת משרד מבקר המדינה, על יו"ר הדירקטוריון, המנכ"ל ומוזכיר המפעל - אשר היו ערים לכך ששתי התביעות התנהלו במקביל - הייתה מוטלת החובה לעדכן את בא כוח המפעל בתביעה נגד ג"ג ואת הפרקליטות בהתפתחויות בתביעת אקוטק, וכן לעדכן באופן שוטף את הדירקטוריון בהתפתחויות בתביעה נגד ג"ג. עדכון כאמור, ביחוד לפני חתימת הסכם הפשרה עם שלושת הבכירים, היה עשוי להשפיע על אופן התנהלותן של תביעות אלה ועל ההחלטות שהתקבלו בעניינן. העובדה כי המפעל לא הביא את סוגיית תביעת אקוטק לידיעת היועמ"ש לממשלה ולידיעת הפרקליטות, שתמכו בהסכם הפשרה בתביעה נגד ג"ג - תמיכה שבלעדיה לא יכול היה להיחתם הסכם הפשרה - מעוררת חשש שהמפעל השיג למעשה בתחבולה את תמיכת היועץ והפרקליטות בהסכם הפשרה שהושג.

הליקויים החמורים שהועלו בדוח ביקורת זה בעניין פעולות המפעל במסגרת התביעות האמורות, השתלבותן על רצף הזמן והעובדה כי אותם נושאי תפקידים במפעל היו ערים או למצער צריכים היו להיות ערים לשתי התביעות שהתנהלו במקביל מעלים חשש של ממש בדבר טיב הטיפול של המפעל בתביעות אלה.

על מוסדות המפעל לבחון בהקדם את אופן טיפולה של הנהלת המפעל ואת אופן קבלת ההחלטות בשתי התביעות. לנוכח הליקויים שהתגלו בביקורת זו, על מוסדות המפעל להידרש גם לשאלת האחריות האישית כלפי האחראים לליקויים אלה, וכן לסוגיית היעדר השקיפות בתביעות האמורות.

2. בדוח שנתי 2010 של מבקר המדינה<sup>10</sup> צוין, בין היתר, בדוח על המפעל כדלהלן:

"ממצאי הביקורת המפורטים בדוח זה עולה כי המפעל והעומדים בראשו לא הפנימו די את מהותו הציבורית של המפעל ואת חובתם לנהוג, בין היתר,

10 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 2010 (2008), בפרק "היבטים בפעולות מפעל הפיס".



בנושאים המתוארים בדוח זה, בהגינות, בשקיפות ובשוויוניות, כאשר טובת הציבור הרחב, ורק היא, עומדת לנגד עיניהם.

"ראוי כי האסיפה הכללית של המפעל והגורמים הממשלתיים הנוגעים בדבר... ידונו בהקדם בממצאי הדוח, הן במישור הכללי והן במישור האישי בנוגע לבעלי תפקידים במפעל, וינקטו את כל הצעדים המתחייבים מכך. במסגרת זו מן הראוי לבחון את אחריותם האישית של יו"ר דירקטוריון המפעל, מר שמעון כצנלסון, ושל מנכ"ל המפעל, מר שאול סוטניק. המשך פעולתו של המפעל באופן המתואר בדוח זה עלול לפגוע קשות בבסיס קיומו של המפעל והוא - אמון הציבור בו.

"לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח האינטרס הציבורי החשוב שבעניין, מן הראוי כי שר האוצר, האחראי למתן ההיתר לביצוע ההגרות של המפעל, ושר המשפטים, בין היתר מתוקף סמכותו לאשר שינוי בתזכיר המפעל ובתקנונו, יבחנו את הדרך ההולמת להחיל בהקדם על המפעל (לרבות בחקיקה) את כל הנורמות הציבוריות שראוי שיחולו עליו... בהתחשב בנתוני המייוחדים כגוף העוסק בהגרות ובהימורים, במהותו ובמטרותיו. בין היתר ראוי שישקלו להרחיב את הפיקוח הציבורי על המפעל, כפי שהומלץ עוד בדוח מבקר המדינה משנת 1994 ובפסק דין גדות. הסדרה זו יהיה בה כדי לתרום לשיפור פעילותו של המפעל ולהגברת אמון הציבור בו."

לדעת משרד מבקר המדינה, ההמלצות האמורות לעיל תקפות גם בעניינם של ממצאי ביקורת זו לגבי תפקוד דירקטוריון המפעל ותפקודם האישי של יו"ר הדירקטוריון, המנכ"ל ומזכיר המפעל בנוגע לתביעת אקוטק ולתביעה נגד גי"ג. הועלה כי מוסדות המפעל והגורמים הממשלתיים האמורים הנוגעים בדבר - ובראשם שר האוצר - עדיין לא נקטו את הפעולות המתחייבות מהמלצות מבקר המדינה בדוח 57ב, ומן הראוי ששר האוצר בליווי שר המשפטים ומשרד המשפטים ובסיועם, יעשו זאת ללא דיחוי נוסף.

3. ממצאי החמורים של דוח זה מלמדים שהנהלת המפעל ומוסדותיו כשלו בטיפולם בתביעת אקוטק ובתביעה נגד גי"ג וביצירת הקשר המתחייב ביניהן מבחינת שיתוף ראוי במידע ובקבלת ההחלטות ומצביעים על סטייה מנורמות ציבוריות ראויות.

המנכ"ל, מר שאול סוטניק, המזכיר, עו"ד רוני כהן (וכן יו"ר הדירקטוריון לשעבר, מר שמעון כצנלסון, שפרש בינתיים), הם נושאי משרה החבים חובת נאמנות כלפי המפעל וכלפי הציבור, שכספיו מופקדים בנאמנות בידי המפעל. בעקבות הממצאים שהועלו בדוח זה מתערר החשש כי נושאי משרה אלו לא מילאו את חובתם זו. לדעת משרד מבקר המדינה, ממצאי דוח זה מחייבים את מוסדות המפעל לבחון את מידת האחריות האישית של נושאי התפקידים המכהנים, כל אחד בהתאם להיקף תפקידו וסמכויותיו, להסיק את המסקנות ולנקוט צעדים ככל שיידרש.

כמו כן, לדעת משרד מבקר המדינה, על רשויות המדינה הנוגעות בפעילותו של המפעל - משרד ראש הממשלה, משרד האוצר ומשרד המשפטים - כל אחד בתחומו הוא, לפעול בהקדם למינוי יו"ר דירקטוריון המפעל, לתיקון הליקויים החמורים שנמצאו בביקורת זו ולמיצוי הבירור הנדרש כעולה מממצאיו של דוח זה.



פרק שביעי

## **מערכת הביטחון**



## מערכת הביטחון

---

### פעולות הביקורת

בין אוקטובר 2009 ליוני 2010 בדק משרד מבקר המדינה היבטים שונים בהיערכות של גורמים שונים למיגון מתקנים רגישים במדינת ישראל. הביקורת נעשתה במטה לביטחון לאומי שבמשרד ראש הממשלה; במשרד הביטחון; בלשכת המשנה למנכ"ל המשרד לביטחון הפנים; בצה"ל; ובכמה מתקנים רגישים - אזרחיים, ביטחוניים וצבאיים. נתונים אחדים עודכנו ביולי 2010. משרד מבקר המדינה מעיר כי עבודת המטה בתחום הסדרת ההגנה על המתקנים הרגישים מתבצעת בעצלתיים והיא טרם סוכמה. מצב זה משקף חוסר עקביות וחוסר החלטיות בטיפול בנושא. הדבר גורם לפגיעה ניכרת ביכולת להכין עבור מתקנים אלה "חליפות הגנה" מתאימות.

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח פרק זה על שולחן הכנסת אלא לאזכרו רק בפעולות הביקורת, לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

בצה"ל ובמשרד הביטחון נבדק כיצד הם מבצעים את חקר ההיסטוריה הצבאית והביטחונית של מדינת ישראל.

נעשתה ביקורת על מערכות השליטה והבקרה של פיקוד העורף, המשמשות לפיקוד ולשליטה על כוחות החילוץ וההצלה הפועלים בעורף. נבדקו בעיקר עמידת המערכות במטרות שהוגדרו להן; הטמעת המערכות בפיקוד העורף; וההיערכות להקמת מערכת שליטה ובקרה חדשה לעורף. הביקורת נעשתה בצה"ל וברשות החירום הלאומית.

נעשתה ביקורת תוך כדי התהליך, על עבודת המטה של צה"ל ומשרד הביטחון, לשם רכש מכשירים מתחום מסוים ולהעברת האחזקה של משק המכשירים מצה"ל לחברה אזרחית. הביקורת נעשתה בצה"ל ובמשרד הביטחון.



## מחקר ההיסטוריה הצבאית והביטחונית - בצה"ל ובמשרד הביטחון

צה"ל ומשרד הביטחון (להלן - משהב"ט) החליטו מראשית דרכם להפעיל במסגרתם ובמימנם יחידות שייעודן לעסוק בתיעוד ובחקר של ההיסטוריה הצבאית והביטחונית שלהם כחלק מההיסטוריה הצבאית והביטחונית של מדינת ישראל, ואף הסדירו את פעילותן בהוראות ארגון.

המחקר ההיסטורי בצה"ל נעשה בעיקר במחלקת היסטוריה (להלן - מחלקת היסטוריה) שבחטיבת תורה והדרכה (להלן - חטיבת תוה"ד), הפועלת במסגרת אגף המבצעים שבמטה הכללי (להלן - אמ"ץ). כמו כן פועלות בצה"ל יחידות היסטוריה זרועיות בחיל האוויר והחלל, בחיל הים ובחיל המודיעין (להלן - יחידות היסטוריה זרועיות). למשהב"ט יחידת היסטוריה משלו (להלן - יחידת היסטוריה של משהב"ט).

### פעולות הביקורת

בחודשים יוני 2009 - ינואר 2010 בדק משרד מבקר המדינה כיצד צה"ל ומשהב"ט מבצעים את חקר ההיסטוריה הצבאית והביטחונית של מדינת ישראל. הביקורת נעשתה במחלקת היסטוריה וביחידת היסטוריה של משהב"ט. ביקורת השלמה נעשתה ביחידות היסטוריה זרועיות. כמו כן, התקיימו ראיונות עם חוקרים מומחים בהיסטוריה צבאית, ובהם אלה שניהנו כראשי מחלקת היסטוריה בשנים 1987-2006.

### עיקרי הממצאים

בין הנושאים שנבדקו בביקורת ניתן דגש לסוגיה האם הוצבו ליחידות ההיסטוריה של צה"ל ושל משהב"ט מטרות שבהתבסס עליהן נבחרים נושאי המחקר והחוקרים, דוגמת מחקר ותיעוד שיטתיים של תולדות צה"ל על מלחמותיו, מבצעיו והתפתחותו האסטרטגית; ואם נקבעו אמות מידה לבחירת הנושאים למחקר ולניהול המחקרים.

הממצא המרכזי שהועלה בביקורת הוא כי לא נקבעו מדיניות מחקרית ומטרות ארוכות טווח שעליהן התבססה פעילות המחקר הן בצה"ל והן במשהב"ט. עוד נמצא כי המחקר ההיסטורי בצה"ל, שאת עיקרו עושה מחלקת היסטוריה, אינו מקיף את כלל צה"ל ואינו מתבצע באמצעות שיתוף פעולה בין יחידות ההיסטוריה השונות.

### מחלקת היסטוריה

מחלקת היסטוריה מבצעת באופן חלקי בלבד את המוטל עליה בתוקף הוראות ופקודות שונות, כמפורט להלן:

1. לפי פקודת הארגון של מחלקת היסטוריה, עליה לבצע חלק מתפקידיה באמצעות המכון לחקר ההיסטוריה ובאמצעות ועדה אקדמית. נמצא ששני גופים אלה אינם קיימים, ויש בדבר הן אי-התאמה להוראות והן כדי לצמצם ביכולתה של מחלקת היסטוריה לבצע את התפקידים שההוראות מטילות עליה.
2. מחלקת היסטוריה אינה מממשת את אחריותה המקצועית ביחידות ההיסטוריה הזרועיות. פעילותה מול היחידות הזרועיות ופעילותן של כל אחת מיחידות אלה זו מול זו נעשות באופן שונה ובנפרד, וחסר גורם מנחה, מוביל ומרכז אשר מתאם מטרות לטווח ארוך.
3. הדרישות המקצועיות, שממלא תפקיד ראש מחלקת היסטוריה נדרש לעמוד בהן, אינן מוגדרות במסמך כלשהו.
4. תכניות העבודה של מחלקת היסטוריה אינן נקבעות על סמך תכנית מטכ"לית רב-שנתית שמגדירה מראש את הנושאים לבדיקה.
5. בהיעדר הוועדה האקדמית, אין כל גורם מקצועי נוסף שיכול להשתתף בתהליך קבלת החלטה בנוגע לפרסום מחקרים, ודי בהחלטה של ראש מחלקת היסטוריה וראש חטיבת תוה"ד כדי למנוע פרסום של מחקר שבוצע במחלקה.

### יחידת ההיסטוריה של משהב"ט

1. קשרי יחידת ההיסטוריה של משהב"ט עם מחלקת היסטוריה ועם שאר יחידות ההיסטוריה הצבאיות הם רופפים. עקב כך, משנת 2000 עד שנת 2010 התקיים שיתוף פעולה מחקרי בין היחידה המשרדית ובין יחידות ההיסטוריה של צה"ל רק בנוגע לשני מחקרים.
2. חסר "רעיון מסדר", שלאורו מתקיים תהליך של בחירת הנושאים למחקר ביחידת ההיסטוריה של משהב"ט.

### סיכום והמלצות

מערכת הביטחון החליטה, כבר בראשית דרכה, כי יש לה צורך ועניין לשמר בעצמה ומתקציבה את הזיכרון ההיסטורי הצבאי-ביטחוני שלה, כחלק מההיסטוריה הרשמית של מדינת ישראל. בכך היא קיבלה עליה בפועל את האחריות הערכית והארגונית - הן כלפי צה"ל והן כלפי הציבור כולו - לפעול בעניין זה הן מתוך ראייה ארוכת טווח ולמען מטרות ארוכות טווח והן על פי עקרונות ושיטה מוגדרים, ולספק שירותים רלוונטיים, מהימנים ואיכותיים בתחום חקר ההיסטוריה. לדבר חשיבות מיוחדת כאשר חלק ניכר מהמקורות הם בעלי סיווג ביטחוני גבוה ואינם חשופים לציבור הרחב. ואכן, במשך כל השנים נעשית עבודה חשובה בתחום זה ונכתבו מחקרים חשובים למערכת הביטחון ולציבור כולו. עם זאת, בביקורת הועלו ליקויים מהותיים שמקורם בעיקר בהיעדר מדיניות ושיטתיות, במידה לא אחידה של רלוונטיות למערכת הביטחון ובהיבטים מסוימים בנוגע לצה"ל אף באי-ישומן של הוראות.

ראוי כי הרמטכ"ל ומנכ"ל משרד הביטחון יקבעו את מדיניות המחקר ההיסטורי הנוגעת לצה"ל ולמשרד הביטחון, בהתאמה. על דרגי הביצוע - ראש אמ"ץ ורח"ט



תוה"ד בצה"ל וכן המשנה למנכ"ל משהב"ט - מוטלת האחריות לנקוט, כל אחד בתחומו, את כל האמצעים הדרושים להוציא מדיניות מחקר זו לפועל, ובכלל זה עליהם לקבוע תכנית עבודה ארוכת טווח בהתאם למשאבים שבאפשרותם להקצות לכך.

הליקויים שהעלתה ביקורת זו בתחום ההיסטוריה הצבאית והביטחונית, שמקורם בעיקר בהיעדר מדיניות ברורה לגבי המחקר בתחום ההיסטוריה הצבאית והביטחונית במשך השנים, מצטרפים למניין הליקויים בתחום השמירה על ערכי העבר במערכת הביטחון שהועלו בדוחות קודמים של מבקר המדינה<sup>1</sup>. אם לא יטופלו הליקויים האמורים, לא זו בלבד שתיפגע יכולתה של מערכת הביטחון למצות את הפקת הלקחים מניסיון העבר לצורך התמודדות עם אתגרי העתיד, אלא גם לא ניתן יהיה לתעד באופן המיטבי את ההיסטוריה הצבאית והביטחונית של מדינת ישראל ולשמור כיאות על הממצאים ההיסטוריים החיוניים להמחשה ולהנחלה לציבור של המורשת ושל שלבים שונים בהתפתחות צה"ל, ועקב כך ייפגע הזיכרון ההיסטורי הצבאי והביטחוני של מדינת ישראל.

---

1 מבקר המדינה, דוח שנתי 55א (2004), עמ' 143, דוח שנתי 57א (2006), עמ' 215 ודוח שנתי 60א (2010), עמ' 261.



## מערכות שליטה ובקרה בפיקוד העורף

מערכות שליטה ובקרה (להלן - ש"ב) מודרניות הן מערכות מידע ממוחשבות היכולות לאגור ולהציג מידע רב-ממדי המספק תמונה שלמה של המצב ובכך לסייע לפיקוד העורף (להלן - פקע"ר) לנהל אירועים המתרחשים בתחום אחריותו ולקיים תהליכי פיקוד ושליטה יעילים. לקבלת תמונה כזאת יש חשיבות רבה, בין היתר משום שנוכח היקפו ועצמתו של האיום הנשקף לעורף מדינת ישראל, עלול פקע"ר להידרש לטפל באירועים רבים המתרחשים בעת ובעונה אחת במקומות שונים ברחבי הארץ.

פקע"ר החל לפתח, החל משנת 1999, מערכות ש"ב המסייעות בעיקר בפעילות החילוץ והצלת החיים. בתחילה פותחה מערכת הש"ב המיועדת לדרג המפקדות ובהמשך פותחה מערכת ש"ב טקטית. לרוב ארגוני החירום, השותפים לפקע"ר בפעולות החילוץ וההצלה בעורף, יש מערכות ש"ב משלהם.

בחודשים פברואר-אוגוסט 2010 בדק משרד מבקר המדינה את מערכות הש"ב של פקע"ר. נבדקו בעיקר: עמידת המערכות במטרות שהוגדרו להן; הטמעת מערכות הש"ב בפקע"ר וההיערכות להקמת מערכת ש"ב חדשה לעורף. הביקורת נעשתה במפקדת פקע"ר. בדיקות השלמה נעשו בחטיבת הטכנולוגיה שבמפקדת זרוע היבשה, ביחידה לתקשוב ולטכנולוגיית המידע שבאגף התקשוב, במשטרה וברשות החירום הלאומית שבמשרד הביטחון.

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח פרק זה במלואו על שולחן הכנסת אלא לפרסם את עיקרי הסיכום שלו, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

ממצאי הביקורת עולה כי קיימים ליקויים רבים במערכות הש"ב של פקע"ר הפוגעים בתפקודו: ליקויים בקישור בין מערכות מרכזיות, לרבות מישקים למערכות הש"ב של גורמי ההצלה האחרים והטמעה בלתי מספקת של המערכות הקיימות. ליקויים אלה פוגעים בהשגת ייעודן של מערכות הש"ב - קבלת דיווחים שוטפים מזירות אירוע רבות, כדי לשרטט תמונת מצב עדכנית שתסייע בתהליך הפיקוד והשליטה ובניהול האירועים, שעשויים להיות בהיקפים גדולים נוכח היקפו ועצמתו של האיום הצפוי לעורף מדינת ישראל.

על פקע"ר לשפר ככל הניתן את מערכות הש"ב שברשותו, כדי למצות מהן את המרב. עליו להסדיר בדחיפות את סוגיית הקישוריות ביניהן ובין מערכות הש"ב של משטרת ישראל וארגוני ההצלה האחרים הפועלים בעורף בעת חירום, וכן להכשיר את חייליו להשתמש בהן. כל זאת כדי שהמערכות יספקו למקבלי החלטות בפקע"ר תמונת מצב שלמה, שתאפשר להם לקבל החלטות מיטביות לצורך מילוי משימותיהם.

עוד נדרש שלקחי הקמת מערכות הש"ב הקיימות יהיו נר לרגליו של פקע"ר בבואו לפתח את מערכת הש"ב החדשה. עליו לקבל את אישורם של כל דרגי הפיקוד וגורמי ההסדרה הנוגעים לפיתוח מערכות מידע בצה"ל, ולשתף באפיון המערכת את כל הגופים הפועלים בעורף בעת חירום, כדי שהליקויים במערכות הקיימות לא יישנו.

כמו כן מן הראוי כי רשות החירום הלאומית, האמונה על גיבוש תפיסות ההפעלה במצבי החירום השונים והסדרת תהליכים בעורף, תפעל למימוש הקישוריות בין המערכות של הגופים הפועלים בעורף בשעת חירום.



## עסקה לרכש, לאחזקה ולפיתוח של מכשירים

בידי צה"ל יש עשרות אלפי מכשירים מסוגים שונים בתחום מסוים (להלן - משק המכשירים). משק זה מהווה מערך עיקרי בזרוע היבשה (להלן - ז"י). "אחוזים ניכרים" מהמכשירים מיושנים מאוד ובעלי זמינות<sup>1</sup> נמוכה. צה"ל ומשרד הביטחון (להלן - משהב"ט), לרבות מינהל ההרכשה והייצור במשהב"ט (להלן - מנה"ר), עשו בשנים 2008-2010 עבודת מטה (להלן - עמ"ט) לשיפור הזמינות המבצעית של משק המכשירים. במסגרת זו הם בחנו את האפשרות להתקשר בעסקה עם חברה (להלן - החברה), הכוללת רכש מכשירים, פיתוח של רכיב (להלן - הרכיב) לחלק מהמכשירים, הצטיידות ברכיבים והעברת האחזקה של מרבית המכשירים מצה"ל לחברה ל-20 שנה, לרבות המכשירים שיירכשו בעסקה זו (להלן - העסקה). היקפה הכספי הכולל של העסקה האמורה עולה על מיליארד ש"ח.<sup>2</sup> במועד סיכום הדוח, ינואר 2011, נמשכת העמ"ט במערכת הביטחון לגיבוש העסקה.

### פעולות הביקורת

בחודשים דצמבר 2009 עד מאי 2010,<sup>3</sup> לסירוגין, עשה משרד מבקר המדינה ביקורת "בזמן אמת" תוך כדי תהליך קבלת ההחלטות וביצוע העמ"ט על ידי צה"ל ומשהב"ט לשם רכש מכשירים ולהעברת האחזקה של מרבית משק המכשירים מצה"ל לחברה. הביקורת נעשתה בידיעה שהתהליך הוא דינמי, עדיין לא הסתיים וייתכנו שינויים והחלטות בהמשך. הביקורת נעשתה בצה"ל ובמשהב"ט. עיקרי הממצאים מובאים בתקציר והתייחסויות צה"ל ומשהב"ט לממצאי הביקורת מובאות בגוף הדוח, כמקובל.

### עיקרי הממצאים

#### תהליכי טרום-רכש במשהב"ט

לפני שמנה"ר פנה לוועדת הפטור במשהב"ט וקיבל פטור מביצוע מכרז, הוא קיים משא ומתן (להלן - מו"מ) עם החברה בנושא העסקה, והסמנכ"ל וראש מנה"ר (להלן - ראש מנה"ר), מר אהרון מרמרוש, אף סיכם<sup>4</sup> בינואר 2010 שהמו"מ הסתיים. כל זאת, שלא בהתאם להוראות משהב"ט (להלן - המ"ב), שלפיהן הסמכות לאשר ניהול מו"מ ומתן פטור ממכרז נתונה לוועדת הפטור במשהב"ט. ראש מנה"ר סיכם כי ניתן לבצע

1 זמינות או זמינות מבצעית - שיעור המכשירים התקינים ביחידות בכל נקודת זמן.

2 הנתונים הכספיים בדוח זה הם במחירים שוטפים ואינם כוללים ריבית.

3 כמה נתונים עודכנו לאוגוסט 2010.

4 ההתייחסות בדוח זה לסיכום ראש מנה"ר מינואר 2010, שבו נקבע סיכום המשא ומתן בין מנה"ר ובין החברה. את סיכום הדיון רשם עוזר ראש מנה"ר לתכניות. במסמך סיכום הדיון נכתב, בין היתר, כי סוכם (עם החברה) על תכנית שתכלול רכש מכשירים מהחברה על פי הנדרש לצה"ל, כמותם, עלותם והתקשרות עם החברה לביצוע אחזקה.

התקשרות עם החברה ("מותנה בקבלת אישור המטה הכללי") ובכלל זה להעביר את אחזקת מרבית המכשירים מצה"ל לחברה, וכי מנה"ר יוציא לחברה מכתב כוונה<sup>5</sup> בנושא בתוך עשרה ימים. כל זאת שלא בהתאם לאמור בהמ"ב - בלי שמנה"ר ביצע הליך תחרותי בדרך של מכרז בין צה"ל ובין החברה לביצוע האחזקה.

ראש מנה"ר סיכם כי המו"מ עם החברה הסתיים, לרבות בנושא עלויות רכש המכשירים והעברת האחזקה מצה"ל לחברה ואף סיכם כי "בהתאם לבדיקה שנערכה ע"י משהב"ט וצה"ל נמצא כי עלות האחזקה בצה"ל גבוהה יותר מהצעת [החברה]", לפני שצה"ל ומשהב"ט השלימו את העמ"ט לבחינת המשמעות של הרכש לרבות מהבחינה הכלכלית והלוגיסטית ומבחינת מספר המכשירים מכל סוג שיירכשו, ולבחינת המשמעות של פיתוח הרכיב ושל העברת האחזקה לחברה.

לפני שהגדירה ז"י באפיון טכני<sup>6</sup> את תכולות הפיתוח ואת המפרט של הרכיב, סיכם ראש מנה"ר כי ההיקף הכספי לפיתוחו ולהצטיידות בו יהיה עשרות רבות של מיליוני ש"ח. סיכום עלויות פיתוח והצטיידות לפני הגדרת תכולות הפיתוח ומפרט המוצר עלול להביא לאי-התאמה לדרישות המבצעות של ז"י ולתוספת עלויות.

### עמ"ט בז"י לביצוע העסקה

מצגת ז"י בפברואר 2010 לראש חטיבת (להלן - רח"ט) התכנון באגף התכנון (להלן - אג"ת) של ההשוואה בין עלויות האחזקה ב"מצב קיים"<sup>7</sup> ובין עלויות אחזקה ב"מצב עסקה"<sup>8</sup> לתקופה של 20 שנה, כדי לקבל אישור עקרוני לעסקה, לא התבססה על מכנה משותף ועל נתונים השוואתיים נכונים לצה"ל ולחברה; היא כללה נתונים שאינם מבוססים על עלויות בפועל, ולא כללה עלויות מסוימות ב"מצב עסקה". נוסף על כך ז"י ואט"ל לא דנו בחלק מעלויות האחזקה כדי לסכמם עד מועד ההצגה לרח"ט התכנון.

במועד סיום הביקורת במאי 2010, כשנה לאחר המועד שקבע ראש מחלקת אמצעי לחימה בז"י לסיום ניתוח מערכת<sup>9</sup> לבחינת שיפור הזמינות המבצעית של משק המכשירים בהיבטים טכניים, כלכליים ותורתיים, טרם סיימה ז"י את הניתוח, כגון גיבוש תפיסת האחזקה בעת שגרה ובעת חירום בחברה, וניתוח כלכלי, לרבות בדיקת כדאיות העסקה. אף על פי כן המליצה ז"י לרח"ט התכנון באג"ת בפברואר ובמאי 2010 לאשר את ביצוע העסקה.

- 
- 5 על פי הוראת מנה"ר שעניינה "צורות התקשרות מותרות ברכישות מנה"ר" מכתב כוונה הוא התקשרות המהווה צורת התחייבות חריגה ביותר.
  - 6 על פי המילון למונחי צה"ל - תיאור טכני של מוצר ותכונותיו הנעשה בדרך כלל במונחים טכניים.
  - 7 "מצב קיים" מבטא את המשמעות התקציבית של המשך האחזקה בצה"ל של המכשירים הקיימים במשק עד לגריטתם וחדוש המשק, דהיינו רכש מכשירים מהחברה, בהתאם לקצב הגריטה הטבעי שלהם.
  - 8 "מצב עסקה" מבטא את המשמעות התקציבית של התקשרות עם החברה להצטיידות במכשירים חדשים ולאחזקת מכשירים על ידיה.
  - 9 בדיקת מערכת כמוגדר בהוראת קבע אג"ת שעניינה "תהליך יזום, פיתוח, הצטיידות וקליטה של אמצעים ומערכות בצה"ל" (להלן - הוראת אג"ת), כוללת בחינת חלופות אפשריות העונות על הצורך המבצעי ומשמעותיהן, ובהן עלויות פיתוח, הצטיידות ותשתית, ניתוח ראשוני של "עלות מחזור חיים", משמעותיות לוגיסטיות וארגוניות, משמעותיות בתחום כוח האדם ועוד.

### שילוב חיילים בפעילות החברה

החברה אינה נמנית עם הגופים הנכללים בצווי שר הביטחון, שהוצאו על פי חוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986, שבהם ניתן לקיים שירות צבאי סדיר במסגרת "שירות מוכר"<sup>10</sup>. למרות זאת, על פי העסקה המתוכננת<sup>11</sup> באחריות החברה להפעיל ולהכשיר 18 חיילים שיועסקו באחזקת המכשירים במרכזי האחזקה המרחביים<sup>12</sup>. מתעורר ספק רב באשר לתקינות ההסדר המסתמן ולפיו חיילים המשרתים בהתאם לחוק, ישתלבו בפעילות החברה, ובאשר לשאלת התשתית החוקית שלו.

### סיכום והמלצות

משק המכשירים מהווה מערך עיקרי בזרוע היבשה. רכש מכשירים והעברת האחזקה של מרבית המכשירים מצה"ל לתעשייה אזרחית מחייבים ביצוע עמ"ט סדורה בצה"ל ובמשהב"ט לבחינת כלל המשמעויות בהיבט המבצעי, הכלכלי, הלוגיסטי והטכני, וכן ניתוח סיכונים מפורט, קודם שיועלה הנושא לאישור מקבלי ההחלטות בצה"ל ובמשהב"ט, כנדרש בהוראות המחייבות.

על אף האמור לעיל, קודם שהושלמה העמ"ט האמורה בצה"ל ובמשהב"ט, קיים מנה"ר מו"מ עם החברה והוא אף סיכם אותו לפני שקיבל פטור ממכרז.

על העוסקים ברכש מוטלת החובה והאחריות להיות ערים לכל ההוראות והנהלים המחייבים ולדבוק בהם, הן מטעמים מהותיים והן מטעמי נראות. ראוי שצה"ל ומשהב"ט ישלימו את העמ"ט בהליך סדור לפני שיקבלו את ההחלטות בנושא ההתקשרות עם החברה.

נוסף על כך, ראוי שמנה"ר לא ינהל מו"מ עם ספקים לרכש, לאחזקה ולפיתוח של טובין ושירותים וכי הוא לא יסכם אותם לפני שצה"ל השלים את העמ"ט לכתיבת אפיונים, הכוללים את תכולות הפיתוח ומפרט המוצר, האמורים להגדיר את תכולות ההתקשרות.

שמירת ערכיות שירות החובה בצה"ל, המתבצע מתוקף חוק שירות הביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986, מחייבת משנה זהירות בהפעלת חיילים במסגרת "שירות מוכר". שירות זה ניתן לקיים רק בגופים ששם נקוב בצווי שר הביטחון העומדים בתוקפם ובהתאם להגדרות הדין בלבד. החברה אינה נמנית עם הגופים הנכללים בצווי שר הביטחון. מבקר המדינה רואה בחומרה את עצם גיבוש ההסדר המסתמן על ידי צה"ל ומשהב"ט לשלב חיילים בפעילות החברה, הגם שהוא עדיין לא סוכם סופית.

הביקורת נעשתה "בזמן אמת" תוך כדי תהליך קבלת ההחלטות וביצוע העמ"ט על ידי צה"ל ומשהב"ט בידיעה שהתהליך דינמי, עדיין לא הסתיים וייתכנו שינויים והחלטות

10 "שירות מוכר" - שירות במסגרת משרד ממשלתי או במסגרת ארגונית של גוף ציבורי ובפיקוח משרד ממשלתי כפי שהוגדרו בחוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986.

11 במועד סיכום הדוח, ינואר 2011, נמשך העמ"ט במערכת הביטחון לגיבוש העסקה.

12 על פי טיוטת הגדרת עבודה של החטיבה הטכנולוגית בז"י מינואר 2010 מרכזי אחזקה מרחביים הם מתחמים של החברה הנמצאים בשלושת בסיסי הציוד הפיקודיים המרחביים של צה"ל.

בהמשך על ידי הגופים המבוקרים. משרד מבקר המדינה ער לנחישותם ולחתירתם של מנה"ר ושל ז"י לקדם שיפור חשוב ומהותי של הזמינות המבצעית של משק המכשירים באמצעות העסקה ולכך שחלק מהליקויים שנמצאו תוקנו במהלך הביקורת ולאחריה. אולם, בביקורת שנעשתה על סדרי עבודת המטה ותהליך קבלת החלטות בנושא נמצאו ליקויים תהליכיים משמעותיים הראויים להילמד, וראוי כי מנכ"ל משהב"ט וסגן הרמטכ"ל יתנו דעתם, כל אחד בתחומו, על הליקויים שהועלו בדוח זה, כדי להפיק את הלקחים הנדרשים לעתיד.



פרק שמיני

## **חוות דעת על פי סעיף 21 לחוק**



## חוות דעת על פי סעיף 21 לחוק

---

### פעולות הביקורת

הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת דנה ביום 12.10.09 בנושא אבדנות אסירים ועצורים והחליטה לבקש ממבקר המדינה להכין חוות דעת בנושא על פי סעיף 21 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

נבדקה היערכותו של שירות בתי הסוהר להתמודדות עם סוגיית האבדנות של אסירים ועצורים במתקני הכליאה שבאחריותו. בכלל זה נבדקו התכניות שהוא מפעיל למניעת אבדנות ודרכי יישומן, ויישום מסקנות ועדות חקירה שהקים בעקבות מעשי התאבדות של אסירים ועצורים.

הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת דנה ב-22.10.07 בנושא "חפירות הווקף בהר הבית" והחליטה לבקש ממבקר המדינה להכין חוות דעת על "סוגיית חפירת העתיקות בהר הבית".

לצורך הכנת חוות הדעת בדק משרד מבקר המדינה את פעולות הרשויות הנוגעות לנעשה בהר הבית. הבדיקה התמקדה בפעילות בשנים 2001-2007, ונעשו בדיקות השלמה בדבר הפעילות שלאחר שנת 2007. הבדיקה נעשתה במשרד ראש הממשלה, במשרד המשפטים, במשרד החוץ, במשרד לביטחון הפנים, במשטרת ישראל, ברשות העתיקות, בעיריית ירושלים ובוועד הישראלי לאונסקו הפועל במשרד החינוך. כמו כן התקיימו פגישות עם בעלי תפקידים בגופים שונים ועם ארכאולוגים ואנשי מקצוע אחרים העוסקים בנושא.

הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, בהתייעצות עם מבקר המדינה, החליטה שלא להניח פרק זה במלואו על שולחן הכנסת, ולפרסם רק את המבוא ועיקרי הסיכום שלו, לשם שמירה על ביטחון המדינה וכדי למנוע פגיעה ביחסי החוץ שלה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].



## חוות דעת

### מניעת אבדנות אסירים ועצורים

אנשים השהים במאסר או במעצר נמצאים בסיכון גבוה להתאבד לעומת כלל האוכלוסייה הן בגלל הלחץ והמצוקה הנוצרים בנסיבות הכליאה והן משום שאוכלוסייה זו מאופיינת במאפיינים המהווים גורמי סיכון לאבדנות<sup>1</sup>.

ואכן בשנת 2009 היה שיעור האבדנות של עצורים ואסירים (שניהם להלן - כלואים) בישראל גדול פי 5.2 משיעורה בקרב גברים באוכלוסייה הכללית. לשם השוואה, היחס בין השיעורים הללו בארצות הברית היה 0.8; בשוודיה - 3.8; באוסטרליה - 7.2 ובאנגליה ווילס - 10.6. על פי נתונים של משטרת ישראל ושירות בתי הסוהר (להלן - שב"ס), בשנים 2009-2000 התאבדו 52 עצורים שהיו באחריות המשטרה ו-51 כלואים שהיו באחריות שב"ס.

בשנים 2008-2005 הועברו לשב"ס כלל מתקני הכליאה במדינת ישראל<sup>2</sup>: מתקני הכליאה של כלואים ביטחוניים, שהיו באחריות צה"ל, ומתקני הכליאה של עצורים פליליים, שהיו באחריות משטרת ישראל. לפיכך הפך שב"ס ל"ארגון הכליאה הלאומי" של מדינת ישראל, ומספר הכלואים שבאחריותו גדל פי 1.4, מכ-15,100 כלואים ליום במוצע בשנת 2004 לכ-21,600 כלואים ליום במוצע בשנת 2009.

### פעולות הביקורת

ב-12.10.09 דנה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת (להלן - ועדת הביקורת), בשיתוף ועדת הפנים והגנת הסביבה, בנושא "התאבדויות של עצירים ואסירים וקביעת תנאי הכליאה בבתי הסוהר ובבתי המעצר". הדיון התקיים בעקבות כמה מעשי התאבדות שאירעו סמוך למועד הדיון וקיבלו תהודה ציבורית. בסיום הדיון החליטה ועדת הביקורת לבקש ממבקר המדינה להכין חוות דעת בנושא. לפיכך בחודשים מרס-יוני 2010 בדק משרד מבקר המדינה את אופן היערכותו של שב"ס להתמודדות עם סוגיית אבדנות כלואים. בין היתר, נבדקו התכניות שמפעיל שב"ס למניעת אבדנות כלואים, דרכי יישומן ויישום מסקנות של ועדות חקירה שהקים שב"ס בשנים 2007-2009 בעקבות מעשי התאבדות של כלואים. הבדיקה נעשתה במטה שב"ס ובמתקני הכליאה שלו. בדיקה משלימה נעשתה במרכז בריאות הנפש הפועל במתקני שב"ס וכפוף למשרד הבריאות.

1 למשל, שיעור הפרעות נפשיות הגבוה משיעורן בכלל האוכלוסייה.  
2 חוץ ממתקנים לכליאת חיילים, שנשארו באחריות צה"ל ומתקני מעצר להחזקת עצורים לפרקי זמן קצרים שנשארו באחריות המשטרה.

## מניעת אבדנות של כלואים בשב"ס - סקירה

שב"ס פועל למניעת אבדנות כלואים והנושא הוסדר בנהליו. לאחר העברת מתקני המעצר מהמשטרה לאחירותו הקים שב"ס מערך של אבחון עצורים הנמצאים בסיכון אבדני וטיפול בהם. בין היתר, הקצה שב"ס לבתי המעצר משרות חדשות של עובדים סוציאליים, שתפקידם לאתר עצורים בעלי סיכון אבדני ולהתאים להם את דרכי ההשגחה והטיפול הראויות. כמו כן שב"ס שילב במערך האבחון פסיכיאטרים לשם ייעוץ לעובד הסוציאלי המאבחן או אבחון פסיכיאטרי במידת הצורך. יצוין שהמשטרה לא הפעילה מערך כזה בעת שהייתה אחראית למתקני הכליאה של העצורים.

בנובמבר 2009, לאחר דיון בנושא אבדנות כלואים בישיבת ועדת הביקורת של הכנסת ולפני תחילת הבדיקה, הפיץ נציב בתי הסוהר מסמך שכותרתו "תכנית 7 הצעדים", המאגד שורה של אמצעים ודרכי פעולה בתחומים שונים למניעת אבדנות, בהם אבחון ומיון, השגחה ופיקוח. התכנית כוללת אמצעים ופעולות שכבר מיושמים ואלה שבמועד הבדיקה היו בשלבים שונים של פיתוח ויישום. האמצעים והפעולות הללו משולבים בתכנית העבודה הרב-שנתית של שב"ס לשנים 2010-2014.

מניעת אבדנות בקרב כלואים מעמידה את שב"ס לפני דילמות ערכיות, כמו שאלת האיזון הראוי בין שימוש באמצעים שונים לשמירה על חיי כלוא שנמצא בסיכון אבדני ובין הפגיעה של אמצעים אלה בכבודו ובפרטיותו. שב"ס ער לסוגיות הערכיות הללו ומתחשב בהן בקבלת החלטותיו בדבר נקיטת אמצעים למניעת אבדנות. כך באפריל 2010 מינה נציב בתי הסוהר ועדה חיצונית המורכבת מאנשי אקדמיה ומאנשי מקצוע מתחומי מומחיות שונים לשם ייעוץ לשב"ס בעניין זה.

### להלן סקירה של תכניות שב"ס ופעולותיו בנושא:

**אבחון ומיון:** על פי הנהלים, עם הגעת כלוא למתקן הכליאה הוא עובר הליך של אבחון ומיון בידי אנשי מקצוע, שבכללו אבחון פוטנציאל אבדני. על פי האבחון נקבעת רמת ההשגחה הנדרשת לצורך מניעת התאבדותו של הכלוא, ועל פי רמת ההשגחה נקבע שיבוצו בתא הכולל אמצעי השגחה. לצורך האבחון נעשה שימוש בטופס מובנה לניבוי אבדנות, המבוסס - מיולי 2009 - על טופס דומה המשמש במדינת ניו יורק בארצות הברית. בשנת 2010 גייס שב"ס למערך האבחון שמונה קרימינולוגים קליניים כדי לשפר את האבחון של כלואים אבדניים.

**אמצעים להשגחה על כלואים בסיכון אבדני:** בסוף שנת 2009 אפיין שב"ס כמה סוגים של תאים המיועדים לכלואים שאובחנו כבעלי סיכון אבדני. תאים אלו, המצוידים במצלמות ובאמצעים אחרים למניעת התאבדות, ייבנו על פי תכנית רב-שנתית לשנים 2010-2014, שלפיה ייבנו 230 תאים ייעודיים, 46 מהם בשנת 2010. יצוין כי עד לסוף נובמבר 2010 נבנו בסה"כ 24 תאים ייעודיים. נוסף על כך, ישופצו תאים רגילים לצמצום הימצאותן של נקודות אחיזה ואמצעים העלולים לשמש לביצוע התאבדות. כמו כן בוחן שב"ס שימוש באמצעי ניטור טכנולוגיים שיתריעו מיד בעת ניסיון אבדני, נוסף על השימוש במצלמות בתאים השונים, והוא הקצה 30 משרות של סוהרים, 21 מהן בשנת 2010, לצורך השגחה אישית על כלואים בסיכון אבדני.

**טיפול ותמיכה בכלוא:** 1. מערך בריאות הנפש: שירותי בריאות הנפש בשב"ס ניתנים, ככלל, על ידי משרד הבריאות. מערך בריאות הנפש נותן שירותים

פסיכיאטריים לכלואים בבית חולים פסיכיאטרי הממוקם במתחם איילון ברמלה וכן שירותי אבחון, תמיכה ומעקב פסיכיאטריים אמבולטוריים בכלל מתקני הכליאה. בשנת 2001 נקבע אופן פעילותו של מערך בריאות הנפש בשב"ס ובכלל זה תקינת כוח האדם. מאז לא השתנתה תקינת כוח האדם אף שמספר הכלואים גדל בעקבות העברת כלל מערך הכליאה לשב"ס.

בפברואר 2010 החליטו שב"ס, המשרד לביטחון הפנים ומשרד הבריאות כי יש לפעול להקמת ועדה בין-משרדית לבחינת מערך בריאות הנפש בשב"ס. כמו כן סוכם כי שב"ס יממן מתקציבו העסקת ארבעה פסיכיאטרים נוספים במרכז בריאות הנפש עד מציאת פתרון קבוע לפי המלצות הוועדה הבין-משרדית. עד אוגוסט 2010 גויסו רק שני פסיכיאטרים, והוועדה הבין-משרדית לא מונתה.

2. מערך העובדים הסוציאליים (להלן - עו"סים): לעו"סים תפקיד מרכזי באבחון של כלואים אבדניים, במעקב אחריהם ובטיפול בהם. ממסמכים שונים שנאספו עולה כי העברת בתי המעצר לאחריות שב"ס הביאה לידי שינוי ההדגשים בעבודת העו"סים, שבעטיו הם מתמקדים היום באבחון לצורך מניעת התאבדות במקום בתהליכי טיפול.

3. תומכים מלווים לכלואים בסיכון אבדני: בשנת 2009 החל שב"ס להכשיר אסירים ועצורים לתפקיד של תומכים המלווים כלואים הנמצאים בסיכון אבדני (להלן - תומכים). התומכים אמורים גם להתריע לפני הצוות המקצועי על חשש למעשה אבדנות. באפריל 2010 פעלו בשב"ס 181 תומכים.

**הכשרת אנשי סגל והדרכתם:** שב"ס מקיים קורסי הכשרה לסגל עם קליטתו בארגון וכולל בהם את נושא מניעת האבדנות. מלבד זאת, הוא מעביר הדרכות שוטפות בנושא. מינהל ההדרכה בשב"ס מפיץ באופן שוטף לכלל הסגל בשב"ס תחקירים של מעשי התאבדות. בשנת 2010 הכניס שב"ס למערך ההדרכה של אנשי סגל תוכנה ללימוד עצמי בנושא איתור סימנים המעידים על סיכון לאבדנות כלוא.

**תחקור מעשי התאבדות:** שב"ס ממנה ועדת חקירה בעקבות כל התאבדות של כלוא. ראש אגף האסיר בוחן את מסקנות ועדות החקירה ואת המלצותיהן, קובע מי הם הגורמים האחראים ליישמן ועוקב אחר יישומן.

## סיכום והמלצות

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי שב"ס מצוי בעיצומו של תהליך רב-מערכתי לגיבוש וליישום של אמצעים שונים לשיפור יכולת ההתמודדות שלו עם אבדנות כלואים במתקני הכליאה שבאחריותו. בתהליך זה משולבים אנשי סגל מתחומי הטיפול, הביטחון והלוגיסטיקה בכל הדרגים, והוא כולל שיפור של אבחון הכלואים בסיכון אבדני, ההשגחה עליהם והטיפול בהם, הכנסת טכנולוגיות חדשות לשימוש, גיוס כוח אדם מקצועי וביצוע הכשרות והדרכות לאנשי סגל לשם הטמעת חשיבות הנושא ומתן כלים להתמודדות עם כלואים בסיכון אבדני. ואולם שב"ס טרם תקצב כמה מן האמצעים שתכנן לנקוט.

על שב"ס למצוא את המקורות התקציביים הדרושים ליישום התכנית הרב-שנתית להתמודדות עם אבדנות כלואים, להטמיע בארגון את מכלול השינויים הנובעים מהתכנית, ולבצע מעקב שוטף לבחינת יעילותה ותוצאותיה.



## חוות דעת

### סוגיית העבודות בהר הבית

#### הרקע להכנת חוות הדעת

סעיף 21 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], קובע כי "המבקר חייב בהכנת חוות דעת בכל עניין שבתחום תפקידו, אם יתבקש לכך מאת הכנסת, מאת הוועדה [לענייני ביקורת המדינה] או מאת הממשלה; חוות דעת כאמור תפורסם במועד שיקבע המבקר". הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת דנה ב-22.10.07 בנושא "חפירות הווקף בהר הבית", והחליטה לבקש ממבקר המדינה להכין חוות דעת "על סוגיית חפירת העתיקות בהר הבית".

הוועדה ביקשה זאת לאחר שקיימה דיון בנושא, בעקבות עתירה שהוגשה לבית המשפט העליון בשבתו כבג"ץ, בידי הוועד הציבורי למניעת הרס העתיקות בהר הבית והעיתון ג'רוסלם פוסט. העותרים ביקשו צו על תנאי וצו ביניים שיורה על הפסקת החפירות של תעלות לחידוש קו החשמל מצפון הר הבית למסגד אל אקצא שבדרום ההר שעשה הווקף המוסלמי, בקיץ 2007, באישור משטרת ישראל ובפיקוח רשות העתיקות. ב-11.3.10 החליט בג"ץ למחוק את העתירות<sup>1</sup>.

ארבע רשויות עוסקות באכיפת החוק בהר הבית: משטרת ישראל, רשות העתיקות, עיריית ירושלים ומשרד המשפטים. משטרת ישראל מופקדת על קיום הסדר הציבורי ועל ביטחון הנפש והרכוש; רשות העתיקות מופקדת על שמירת העתיקות; עיריית ירושלים אחראית על שמירת חוקי התכנון והבנייה. רשויות אלה נדרשות לדווח ליועץ המשפטי לממשלה על כל הפרה רצינית ומהותית של דיני התכנון או העתיקות. כמו כן לכל פעולת אכיפה בידי הרשויות נדרש תיאום עם היועץ המשפטי לממשלה. בשנת 1988 פרסם היועץ המשפטי לממשלה הנחיות לפעולת הרשויות השונות בהר הבית, שמעת פרסומן ועד היום הן מחייבות.

לצורך הכנת חוות הדעת בדק משרד מבקר המדינה את התנהלות הרשויות הנוגעות לנעשה בהר הבית. הבדיקה התמקדה בשנים 2001-2007, בדיקות השלמה נעשו בשנת 2010. הבדיקה נעשתה במשרד ראש הממשלה, במשרד המשפטים, במשרד החוץ, במשרד לביטחון הפנים, במשטרת ישראל, ברשות העתיקות, בעיריית ירושלים ובועד הישראלי לאונסקו הפועל במשרד החינוך. כמו כן התקיימו פגישות עם גופים שונים, לרבות ארכאולוגים ואנשי מקצוע נוספים העוסקים בנושא.

הטיפול בנושא הר הבית צופן בחובו מורכבות ורגישות רבה. הטיפול בהר הבית אינו יכול להיות מעצם טיבו נושא המנותק מבעיות של יחסי יהודים-ערבים במדינת ישראל ובאזורי יהודה והשומרון וחבל עזה; ולא ניתן לנתקו משאלות הכרוכות ביחסי המדינה עם מדינות ערב, עם העולם המוסלמי ואלו הנוגעות ליחסי החוץ של ישראל בכלל.

1 בג"ץ 7669/07 הוועד למניעת הרס העתיקות בהר הבית ואח' נ' ראש הממשלה ואח'.

הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, בהתייעצות עם מבקר המדינה, החליטה שלא להניח פרק זה במלואו על שולחן הכנסת, ולפרסם רק את המבוא ועיקרי הסיכום שלו, לשם שמירה על ביטחון המדינה וכדי למנוע פגיעה ביחסי החוץ שלה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

## סיכום

חוות הדעת שהכין מבקר המדינה עסקה בשמירה על עתיקות הר הבית ובמניעת הריסתו. הר הבית הוא אתר מקודש לצד היותו נכס היסטורי ייחודי. מכוח צו סדרי השלטון והמשפט (מס' 1), התשכ"ז-1967, חלים בהר הבית כל חוקי המדינה. מהבחינה ההיסטורית היה הר הבית מוקד לעימותים רבים בין יהודים למוסלמים. מבקר המדינה נדרש לחוות את דעתו בנושא זה, שהוא סבוך מהבחינה ההיסטורית, הפוליטית, המשפטית והמינהלית.

במשך השנים עשה הווקף עבודות רחבות היקף בהר הבית, ובעיקר באורוות שלמה. ליקויים משמעותיים נמצאו בביצוע הפיקוח על רוב העבודות שנעשו בשנים שבהן התמקדה הביקורת (2001-2007). עבודות אלה נעשו ללא תיאום עם הרשויות העוסקות באכיפת החוק בהר הבית וללא קבלת אישורים והיתרים כנדרש. חלקן אף בוצעו באמצעות כלים מכניים, ולמרבה הצער תוך פגיעה בממצאים ארכאולוגיים. יוצא אפוא, שהנחיות היועץ המשפטי לממשלה, משנת 1988, לפיהן יש לקיים פיקוח שוטף על ההר לא מולאו במלואן, ועקב כך ליועץ המשפטי לממשלה לא הייתה תמונה שלמה בנושא הפרות החוק בהר הבית. יצוין, שמאז שנת 2007 נעשו פעולות לתיקון חלק מן הליקויים שעלו בחוות הדעת.

השמירה על עתיקות הר הבית ומניעת הריסתו היא משימה ציבורית מן המעלה העליונה. חשוב להדגיש כי כל עבודה וחפירה בהר הבית יש לבצע בכפוף לאופיו של המקום, בקבלת ההיתרים הנדרשים ובעמידה בכל הכללים הארכאולוגיים. ככלל יש להתנות את אישור ביצוען של העבודות המצריכות חפירה באתר באי הפעלת כלים כבדים.

שמירת עתיקות בהר הבית, שהוא מקום מקודש ביותר עולה בקנה אחד עם עקרונות השמירה על המורשת הדתית והתרבותית ומאפשרת להנחיל לדורות הבאים את ערכי המורשת הקשורים לאתר. יצוין, שבשנת 1981 הכריזה ועדת המורשת העולמית של "אונסקו" כי העיר העתיקה של ירושלים על חומותיה נכללת ב"רשימת מורשת עולמית", ובשנת 1982 היא הוכרזה כ"אתר מורשת בסיכון".

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 שהתגלעו 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 ברוח 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 שהיה במסגרת 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 2009, עמ' 59, 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 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 : 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 שיפוט, 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, ומאידיך 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 למחלוקת - 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, 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 יסוד, 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 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 לפתרוןן.

## 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 לפתרוןן, 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 בודח 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 והשבון (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 שלו היו 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 מכיסין.

(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 ליווי 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': "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 ארגויות מסכנות חיים למזון ומחלות קשות כגון אפילפסיה חמורה.

חיים). חלק מהתלמידים שלא קיבלו מימון מהמדינה לליוי 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 לליוי רפואי, ולעומתם תלמידים שאינם תלמידים משולבים ונוקקו לטיפול פולשני בשגרה - קיבלו מימון לליוי זה; כמו כן תלמידים שלמדו במערכת החינוך המיוחד ונוקקו לליוי 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. **כפל 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 ב59<sup>29</sup> 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' 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 ובזכו 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 הסדרות 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> תמיהה 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.



הבריאות 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 בעניינן 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 בגינם 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 והמשנה 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' תמ/78-28.4.93.

35 בהנחיה מס' 1.0000 ובהנחיה מס' 9.1000.

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

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 וממרצו 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 אכן 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 לפנייהם 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, כמועד 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 - בדג 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 קונקרטיים בין המשרדים, לא מצא שר הרווחה דאז לנכון להביא את הסוגיה לפני 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 בייעול 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, שלעתים 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 ונציגי 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, לעתים 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. לעתים 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. לעתים פותרים המנכ"לים בישיבה מקדימה את כל חילוקי הדעות, באופן שכבר אין צורך בכינוס ועדת השרים בנושא. במקרים אחרים דיון המנכ"לים בסוגיה מסוימת מיעיל 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 משיקים, מניעת אי-התאמות בין חוקים<sup>46</sup>, מניעת אי-בהירות בחלוקת הסמכויות והתפקידים ועוד.

(א) כך, הקימו משרדי ממשלה ועדות משותפות לטיפול בתחומי ההשקה 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 - מטה מול מטה - 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 המחלוקת 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 ובייעודם 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 ל"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 צויין כי לעתים התארך 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 מתעדף 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 בתחומן, 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.

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 לתכלל 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 ולנוקים כלכליים-מינהליים.