

משרד המשפטים

פעולות הביקורת

בהנהלת בתי המשפט, באגף החשב הכללי שבמשרד האוצר ובכמה בתי משפט נעשתה ביקורת בנושא פיתוח מערכת ממוחשבת המבוססת על הרעיון של תיק אלקטרוני - "בית משפט ללא נייר". נבדקו בעיקר ייזום המערכת ואפיונה, ההתקשרות לפיתוחה, התשלומים לחברות שעסקו בפרויקט, ביצוע מבחני קבלה למערכת, הטמעתה, תפעולה ותחזוקתה.

הליכים ופעולות למחשוב בתי המשפט

מחשוב בתי המשפט נחשב פרויקט הדגל של הנהלת בתי המשפט (להלן - הב"ה), הן בשל השינוי היסודי בעבודת הארגון הכרוך בו והן בשל היקפו הכלכלי והטכנולוגי. סיום הפיתוח והטמעת המערכת יביאו לשינוי בדפוסי העבודה בבתי המשפט ולייעול תהליכיה. מערכת בתי המשפט של ישראל כוללת בין היתר את: בית המשפט העליון, בתי המשפט המחוזיים, בתי משפט השלום, בתי דין לתעבורה, בתי משפט לענייני משפחה, בתי משפט לנוער ובתי הדין לעבודה (להלן - בתי המשפט). בתי המשפט פרושים ברחבי המדינה, הם מאורגנים בשישה מחוזות ועוסקים בכמיליון תיקים בשנה. מערכת בתי המשפט מנוהלת על ידי הב"ה, אשר אמורה לפקח על פעילותם התקינה.

תהליך המחשוב של מערכת בתי המשפט החל בתחילת שנות התשעים של המאה העשרים, אך המערכות שמוחשבו לא היו מקושרות ביניהן. אף שכבר בסוף שנות התשעים החליטה הב"ה לפתח מערכת מידע חדשה המבוססת על רעיון התיק האלקטרוני - "בית משפט ללא נייר", רק בשנת 2003 היא החלה לפתח את המערכת החדשה (להלן - המערכת או הפרויקט או נט-המשפט). הפרויקט פותח על ידי חברה א', הספק הראשי, עם שותפיה חברות ב' ו-ג'. הפרויקט תוכנן להסתיים בפברואר 2006, אך עד מועד סיום הביקורת, ספטמבר 2009, יותר משלוש שנים וחצי לאחר מועד הסיום המתוכנן, הוא טרם הגיע לסיומו, והטמעתו בבתי המשפט עדיין נמשכת. עד ספטמבר 2009 הופעל הפרויקט בכ-60% מבתי המשפט, והושקעו בו כ-358 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים), כולל עלויות תפעול ותחזוקה.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-ספטמבר 2009 בדק משרד מבקר המדינה את פרויקט מחשוב בתי המשפט. נבדקו בעיקר: ייזום המערכת ואפיונה; ההתקשרות לפיתוח המערכת; התשלומים לחברות; ביצוע מבחני קבלה למערכת; תפעולה ותחזוקתה; קשיים

בהטמעתה; סדרי ניהול הפרויקט; ואבטחת מידע. הביקורת נעשתה בהב"ה ובאגף החשב הכללי שבמשרד האוצר (להלן - אגף החשב"ל), בדיקות השלמה נעשו בבתי המשפט.

עיקרי הממצאים

1. פגמים בהיערכות לפרויקט ובהתקשרות עם הספקים:
הב"ה לא פעלה בפיתוח המערכת לפי הנוהל המחייב לפיתוח מערכות מידע במשרדי ממשלה - נוהל מפת"ח¹; ההתקשרות לניהול הפרויקט נעשתה בפטור ממכרז בנימוק שמדובר באיחוד מערכות קיימות, אולם בסופו של דבר התוצר היה פרויקט פיתוח חדש, ולכן כשהתברר שמדובר במערכת חדשה מן הראוי היה לצאת במכרז פומבי לפיתוח המערכת, כמתחייב מחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 ומתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993; ההסכם לפיתוח המערכת נחתם על ידי הב"ה בדיעבד מבלי שאופיינה המערכת, ולפיכך לא היה לספק וללקוח בסיס משותף לפיתוח, ולכן לא היה אפשר לעשות בקרה ראויה בהיעדר מדדים ותכולות עבודה². אין להב"ה אומדן כספי מלא ומעודכן להשלמת הפרויקט, להטמעתו, לתפעולו ואחזקתו.

2. היעדר תמריץ לספקים לעמוד בלוחות הזמנים של הפרויקט: על פי ההסכם, הפרויקט היה אמור להימשך 38 חודשים ולהסתיים בפברואר 2006, אך עד מועד סיום הביקורת בספטמבר 2009 הוא טרם הסתיים (איחור של יותר משלוש שנים וחצי). לספק שולמה מדי חודש בחודשו 90% מהתמורה שהיה אמור לקבל באותו חודש, בלא כל התניה לעמידה באבני דרך; כך לא היה לו תמריץ לעמוד בהתחייבויותיו מבחינת לוחות זמנים ותכולות עבודה, ואכן הוא לא עמד בהן.

3. היעדר בחינות קבלה מצד הב"ה: הב"ה קיבלה את המערכת בניגוד לנוהל מפת"ח מבלי שביצעה בחינות קבלה מטעמה והסתפקה בבחינות המסירה שביצע הספק. כתוצאה מכך נוצרה אפשרות שהמערכת שהותקנה תכלול בעיות שיגרמו לתקלות, כפי שאכן קרה. התקלות במערכת הן תקלות אפיון, תקלות מערכת, תקלות בביצוע ואטיות. ריבוי התקלות השפיעו על פעולת המערכת וגרמו לחוסר שביעות רצון המשתמשים. אף שהב"ה ידעה מלכתחילה שהטמעת המערכת היא שלב מכריע בקליטתה, היא נטלה על עצמה את התפקיד להטמיעה ובכך חלקה עם הספק את האחריות למידת ההצלחה של קליטת המערכת.

4. פגמים בניהול הפרויקט: את הפרויקט ניהל צוות יועצים של הב"ה בלי ליבה ניהולית של עובדי מדינה המייצגים את האינטרס הציבורי. כמו כן לא בוצעו המלצות של ועדות שמונו על ידי הב"ה והחשב"ל לבחון את התקדמות הפרויקט. לדוגמה, על אף שאחת הוועדות המליצה לפרסם מכרז בנושא תפעול ותחזוקה של המערכת עוד ב-2006, עד ספטמבר 2009 לא פרסמה הב"ה מכרז בנושא.

1 נוהל מפת"ח - נוהל מסגרת לניהול המחשוב בארגון הן ברמת הפרויקט והן ברמת הארגון כולו.
2 מסמך תכולות עבודה - מסמך חוזי המגדיר אחריות, שיטת מעקב ופיקוח, לוח זמנים, אבני דרך, נוהל שינויים והתחייבויות, תכולת הציוד והשירותים ונושאים נוספים שהספק אחראי להם במסגרת הפרויקט.

סיכום והמלצות

פרויקט מחשוב בתי המשפט הינו פרויקט דגל של הבי"ה הן לאור השינוי הטכנולוגי שמגלמת המערכת שפותחה והן בשל השינוי הארגוני שכרוך בקליטתה, המשפיע על כלל הארגון. סיום פיתוחה של המערכת, פרישתה, הטמעתה וייצובה עשוי להביא לשינוי בדפוסי ושיטות העבודה בבתי המשפט, לתפישה חדשנית ומודרנית ולייעול התהליכים בבתי המשפט.

הביקורת העלתה שניהול הפרויקט לוקה בליקויים מהם חמורים, ובכללם: פיתוח המערכת נעשה שלא על פי נוהל מפת"ח; הפיתוח החל מבלי שהיה אפיון למערכת; לא נקבעו תכניות עבודה מפורטות מתוחמות בלוחות זמנים מחייבים ומה שנקבע שונה תכופות; לא נקבעו תקנות תקציביות נפרדות לפיתוח ולתחזוקה; לא נעשה אומדן רב-שנתי של עלויות; אין אומדן כספי מלא ומעודכן להשלמת הפרויקט, להטמעתו, לתפעולו ואחזקתו; הפרויקט נוהל על ידי יועצים מבלי שהייתה ליבה ניהולית של עובדי מדינה; הבי"ה קיבלה את המערכת מבלי שביצעה בחינות קבלה מטעמה והסתפקה בבחינות המסירה שביצע הספק; במועד ביצוע הניסוי הראשוני (פיילוט) של המערכת לא עמדו הספקיות בדרישות החוזיות למסירת המערכת, שכן המערכת לא עמדה בקריטריונים שנקבעו במסמך תכולת העבודה, למשל אפס תקלות חמורות. ריבוי התקלות - כמו אי-יציבות, מהירות תגובה אטית, אמינות נמוכה ואי-טיפול בתקלות השפיעו על פעולת המערכת, עד כדי חוסר שביעות רצון של המשתמשים מהמערכת.

פיתוח מערכת מידע הוא תהליך מורכב הלוקה לעיתים באי-עמידה ביעדים ובחריגה מלוחות זמנים ומעלויות. כדי להימנע מכך עד כמה שניתן גובש נוהל מפת"ח שהממשלה אימצה כנוהל מסגרת מחייב לניהול מערכות המחשב שלה הן ברמת הפרויקט והן ברמת הארגון כולו. הנוהל מפרט כיצד לנהל, לפתח ולתחזק מערכת ממוחשבת, ומטרתו בין היתר למנוע את הליקויים שפורטו לעיל, דבר שכאמור לא נעשה ומכך על הבי"ה להסיק מסקנות ולקחים.

לתיקון המצב על הבי"ה לנקוט בצעדים הבאים: לסיים את פיתוחה של המערכת; פרישת המערכת בכל בתי המשפט; לייצב אותה ולתקן את התקלות הפוגעות בתפקודה ובאמינותה; להוציא מכרז לתפעול ותחזוקת המערכת; ולהשקיע את המשאבים הנדרשים לסיום הטמעתה. כמו כן על החשב הכללי ונציבות שירות המדינה לסיים את עבודת הצוות לבחינת תקנון תפקידי הליבה בתחום המחשוב בשירות המדינה ולאיש תפקידים אלה ביחידות המחשב על ידי עובדי מדינה שייצגו באופן מובהק את האינטרס הציבורי.

משרד הפנים

פעולות הביקורת

בוועדת הבחירות המרכזית נבדקו ההיערכות לבחירות לכנסת השמונה עשרה וניהולן. הבדיקה נעשתה במתכונת של מעקב אחר תיקון ליקויים שהועלו בביקורת על ההיערכות לבחירות לכנסת השבע עשרה וניהולן. ביום הבחירות עשו צוותים של עובדי משרד מבקר המדינה ביקורת בוועדות האזוריות ובקלפיות לבדיקת מהלך הבחירות ולבדיקת התאמתן של הקלפיות הנגישות.

ברשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול שבמשרד הפנים, שבה יחידת הסמך לעובדים זרים וכן במשרד התעשייה המסחר והתעסוקה נבדק יישום העקרונות והתכניות שאימצה הממשלה בהחלטותיה לגבי מתן היתרים להעסקת עובדים זרים בענפי החקלאות והבנייה.

ההיערכות לבחירות לכנסת השמונה עשרה וניהולן

הבחירות לכנסת השמונה עשרה התקיימו ב-10.2.09. חוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 (להלן - החוק) והתקנות שהותקנו על פיו קובעים את סדרי הבחירות לכנסת. ועדת הבחירות המרכזית (להלן - הוועדה המרכזית) אחראית לביצוע הבחירות, ומתפקידה לארגן אותן ולפקח על מהלכן. הוועדה המרכזית מינתה לכל אחד מ-18 אזורי הבחירה במדינה ועדה אזורית משלו שמתפקידה לארגן את הבחירות במקומות הקלפי שבאזורה ולפקח עליהן (להלן - ועדה אזורית). על יד הוועדה המרכזית והוועדות האזוריות פועלים מטות מינהליים שלושה חודשים עד חודש לפני יום הבחירות, במהלך יום הבחירות וזמן קצר אחריו (להלן - תקופת הבחירות). במטות אלה הועסקו 839 עובדים (להלן - העובדים במטות המינהליים). ביום הבחירות הועסקו כ-32,000 עובדים נוספים במגוון תפקידים (להלן - עובדי יום הבחירות). הבחירות התנהלו ב-9,263 קלפיות שמהן 1,319 קלפיות המותאמות לצורכי אנשים מוגבלים בניידות (להלן - קלפיות נגישות). מספר המצביעים הכולל היה 3,416,587. בקלפיות הנגישות הצביעו 39,632 מצביעים.

פעולות הביקורת

בינואר 2007, לאחר הבחירות לכנסת השבע עשרה, פרסם מבקר המדינה דוח ביקורת על ההיערכות לבחירות אלו וניהולן (להלן - דוח הביקורת הקודם)¹. הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת אימצה את הממצאים ואת ההמלצות שהועלו ופנתה לוועדה המרכזית ליישם.

בהמשך לכך, ולאחר הבחירות לכנסת השמונה עשרה, בחודשים מאי-יולי 2009 בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות שנעשו לתיקון הליקויים שהעלה דוח הביקורת הקודם. הביקורת נעשתה במטה המינהלי שעל יד הוועדה המרכזית ועסקה בנושאים הקשורים בהעסקת עובדים בתקופת הבחירות, בהתארגנות הוועדה המרכזית כדי לאפשר את הצבעתם של המוגבלים בניידותם בקלפיות נגישות ובהיערכות לקראת הפעלת מערכת מחשוב חדשה - "מערכת דמוקרטיה". נוסף על כך עשו ביום הבחירות צוותים של עובדי משרד מבקר המדינה ביקורת ב-18 הוועדות האזוריות וב-2,454 קלפיות (כ-26% מכלל הקלפיות) שמהן 430 קלפיות נגישות (כ-33% מהקלפיות מסוג זה).

עיקרי הממצאים

כבר בראשית הדברים מציין מבקר המדינה כי הוועדה המרכזית התייחסה בכובד ראש לליקויים שהעלה משרד מבקר המדינה בדוח הביקורת הקודם ולהמלצותיו ופעלה לתיקון הליקויים, שעיקרם נגעו להליכי הגיוס וההעסקה של העובדים במטות

1 ראו מבקר המדינה, דוח ביקורת על ההיערכות לבחירות לכנסת השבע עשרה וניהולן, ינואר 2007, עמ' 65.

המינהליים בתקופת הבחירות ולעניינים הקשורים ברכישת שירותי מחשוב. בעקבות דוח הביקורת הקודם הקימה הוועדה המרכזית ועדות ליישום המלצות משרד מבקר המדינה והתקינה נהלים והנחיות בדבר גיוס עובדים ובדבר דרך העסקתם. כמו כן פעלה לכך שמזכירי הקלפיות ירואיינו ויגויסו מקרב אלה שהגישו את מועמדותם ולכך שיפחת שיעור קרובי המשפחה שהועסקו בתקופת הבחירות וביום הבחירות. עם זאת טרם השלימה הוועדה המרכזית את כל הטעון תיקון בנושאים הקשורים בהגדרת תקן כוח אדם, בדרכי גיוס עובדים והעסקתם ובקביעת סייגים להעסקת קרובי משפחה של עובדי המטות המינהליים בוועדות האזוריות בקרב עובדי יום הבחירות.

העסקת עובדים בתקופת הבחירות וגיוסם

יש להקצות משרות בשירות המדינה, גם אם הן מאוישות רק פעם בכמה שנים לזמן קצר, בשוויון ובהליך פומבי על פי עקרונות המינהל התקין.

קביעת תקן ותנאים להעסקת עובדים: המינהל התקין מחייב כי לכל ארגון ציבורי מהסוג הנידון יוכן תקן כוח אדם הקובע את המשרות, את דרגותיהן ואת המדרג ביניהן. התקן אמור גם להבטיח שעובדים הממלאים תפקידים דומים יועסקו באותו מעמד ובתנאי העסקה שווים ויקבלו שכר שווה. המטה המינהלי מעסיק בתקופת הבחירות עובדים בתקן, עובדים לפי שעות. לרוב רמות השכר של העובדים בתקן יותר גבוהות מאלה של העובדים לפי שעות.

בדוח הביקורת הקודם נמצא שלא הוכן תקן למשרות העובדים במטות המינהליים והודגש הצורך בהכנתו. בעקבות זאת אכן קבעה הוועדה המרכזית תקן לעובדים, אולם בצד רשימת המשרות לא נקבעו דרישות המשרה לרבות השכלה וניסיון. לפיכך אין לדעת כיצד נבדקה התאמת העובדים לתפקיד.

בתקן לא נקבע באילו משרות יועסקו עובדים בתקן ובאילו משרות עובדים לפי שעות. בפועל מילאו תפקידים דומים עובדים בתקן ועובדים לפי שעות. משמע בתפקידים דומים הועסקו עובדים בתנאי העסקה שונים. הדבר עלול לאפשר העסקת עובדים אגב העדפת עובד אחד על פני האחר וכן להגדיל את ההוצאות על העסקת העובדים מפני ששכרם של העובדים בתקן גבוה יותר.

העסקת עובדים לפי שעות: לקראת הבחירות לכנסת השמונה עשרה קבעה הוועדה המרכזית מפתח הקצאת שעות לכל קלפי, ולפיו היה עליה להקצות לכל ועדה אזורית שעות העסקה לעובדים לפי שעות. ואולם הביקורת העלתה כי הוועדה המרכזית אישרה ל-8 מ-18 הוועדות האזוריות מספר שעות החורג מן ההקצאה המרבית שלה היו זכאיות בשיעורים של 38%-108%. כמו כן ניצלו כמה ועדות אזוריות מספר שעות הגדול במידה ניכרת ממספר השעות שהוקצו להן.

גיוס עובדים למטות המינהליים: בדוח הביקורת הקודם העיר משרד מבקר המדינה שגיוס העובדים למטות המינהליים התבסס על היכרות אישית ולא על הליך שוויוני של פנייה לכלל עובדי שירות המדינה כדי שיגישו את מועמדותם. בביקורת הנוכחית עלה שבפועל לא שונו סדרי גיוס העובדים למטות המינהליים. בכך נפגעו עקרונות שוויון ההזדמנויות וההגינות, ולא התאפשרה בחירת העובד המתאים ביותר.

קרבת משפחה: בדוח הביקורת הקודם עלה כי לשיעור גבוה (כ-47%) מקרב העובדים במטות המינהליים היה קרוב משפחה אחד לפחות שהועסק באותה ועדה,

מקרב כלל העובדים, ובכלל זה מקרב עובדי יום הבחירות. ואכן בעקבות דוח הביקורת הקודם קבעה הוועדה המרכזית כללים חדשים להעסקת קרובי משפחה בתקופת הבחירות האוסרים אמנם העסקת קרובי משפחה של עובדים במטות המינהליים גם בוועדה אזורית אחרת, אך לא קבעה סייגים להעסקת קרובי משפחה של עובדי המטות המינהליים ביום הבחירות. העובדים במטות המינהליים הם המגייסים את עובדי יום הבחירות, ובכוחם לאפשר לקבוצה מועדפת ומצומצמת של אנשים לעבוד ולהשתכר בתקופת הבחירות. בביקורת הנוכחית עלה כי ל-301 (כ-36%) מ-839 העובדים במטות המינהליים היה קרוב משפחה אחד לפחות שהועסק באותה ועדה בתור עובד ביום הבחירות. לאחדים מהם היו קרובי משפחה רבים שהועסקו ביום הבחירות באותה ועדה.

גיוס מזכירי ועדות קלפי: בדוח הביקורת הקודם צוין כי הוועדות האזוריות לא קיימו הליך שוויוני ופומבי של גיוס מזכירים המבוסס על פרסום מודעות בעיתונים שיאפשר את בחירת המועמד המתאים ביותר. בעניין זה חל שיפור ניכר, והביקורת הנוכחית העלתה כי יושמו שינויים בדרך הגיוס. עקב כך נבחרו 14,310 מזכירים לאחר פנייה לכלל הציבור ולאחר ביצוע הליך מיון.

הקצאת מקומות קלפי למוגבלים בניידות

הליך בחירות דמוקרטי מחייב יצירת תנאים נאותים שיאפשרו לכל שכבות האוכלוסייה, לרבות אנשים מוגבלים בניידותם, נגישות לקלפי. לפיכך קבע החוק כי בכל יישוב תהיה לכל הפחות קלפי נגישה אחת שהגישה אליה וסידורי ההצבעה בה יותאמו למוגבלים בניידותם. עוד קבע החוק כי בכל מקום קלפי אמורים להיות שני מקומות חניה המיועדים למוגבלים בניידותם, ולידם תמרור המורה על כך. ביום הבחירות לכנסת השמונה עשרה הופעלו כאמור 1,319 קלפיות נגישות. אולם מן הבדיקה עולה כי בשבעה יישובים לא הייתה שום קלפי נגישה וכי ב-108 מ-274 מקומות הקלפי שנבדקו (כ-39%) לא הציבה הרשות המקומית תמרור כנדרש.

סיכום והמלצות

הוועדה המרכזית, הוועדות האזוריות והמטות המינהליים השקיעו מאמצים רבים בארגון הבחירות ובהפקת תוצאותיהן במועד, ובכלל זה בתיקון הליקויים שהועלו בביקורת הקודמת. בביקורת הנוכחית הועלה כי באופן כללי התנהלו הבחירות כסדרן. עם זאת טרם השלימה הוועדה המרכזית את הטעון תיקון בנושאים הקשורים בהגדרת תקן כוח אדם ובדרך גיוסם והעסקתם של עובדים.

לדעת משרד מבקר המדינה ראוי לקבוע באילו תפקידים יועסקו עובדים בתקן ובאילו עובדים לפי שעות אגב מציאת האיזון הראוי בין צורכי הוועדות והמטות לבין עלות העסקתם של עובדים אלה. זאת כדי למנוע הוצאות מיותרות הנגרמות מהעסקת עובדים במשרות קבועות שלא לצורך, וכדי להימנע מאפשרות להפליה בין עובדים בשל צורת העסקה שונה. כמו כן לנוכח העובדה ששיעור העסקתם של קרובי משפחה ביום הבחירות גבוה עדיין, על הוועדה לשקול לקבוע סייגים גם בעניין העסקת קרובי משפחה של עובדי המטות המינהליים ביום הבחירות.

אשר לקלפיות הנגישות: הוועדה נדרשת לפעול לאיתור מקומות לקלפיות נגישות בכל היישובים כדי להבטיח את מימוש זכותם של אנשים המוגבלים בניידות להצביע.

היתרים להעסקת עובדים זרים בענפי החקלאות והבנייה

העסקתם של עובדים זרים (להלן - עו"ז) היא תופעה אופיינית למדינות שרמת השכר בהן גבוהה. כך גם בישראל - מספר העו"ז גדל מכ-16,000 בסוף שנת 1990 לכ-203,000 בעלי אשרת עבודה וחסרי אשרת עבודה בסוף שנת 2008¹. כ-71,000 מהם (כ-35%) מועסקים בענפי החקלאות והבנייה, והיתר בעיקר בענף הסייעוד.

הגידול החד במספר העו"ז בישראל והחשש שמא הדבר פוגע בשוק העבודה בישראל ומביא לידי אבטלה של ישראלים הניעו את ממשלות ישראל להתוות מתחילת שנות התשעים של המאה העשרים מדיניות של צמצום מספר העו"ז השהים במדינה ובכלל זה צמצום מספר ההיתרים להעסקתם. בין היתר, החליטה הממשלה להקים רשות הגירה שבה ירוכזו האחריות והסמכויות של משרדי הממשלה בנושא העו"ז; לצמצם את מספר ההיתרים להעסקת עו"ז; לשנות את שיטת ההעסקה של העו"ז; למנוע גביית עמלות מופרזות מהעו"ז בארצות מוצאם; להעלות את עלות העסקתם של העו"ז; ולהגביר את פעולות האכיפה כלפי עו"ז חסרי אשרה וכלפי מעסיקים מפירי חוק. החלטות אלה יצרו למעשה מתווה למדיניות הממשלה בנושא העו"ז.

פעולות הביקורת

בחודשים מרס-אוגוסט 2009 בדק משרד מבקר המדינה את אופן יישומם של העקרונות והתכניות שאימצה הממשלה בהחלטותיה לגבי הסדרי העסקתם של עו"ז ומתן היתרים להעסקת עו"ז בענפי החקלאות והבנייה, שבהם מונהגות מכסות. יודגש כי הבדיקה עסקה בהיבטים מערכתיים ולא באופן יישום ההחלטות באזור זה או אחר². כן נבדקו פעולות האכיפה כלפי עו"ז ומעסיקיהם, בייחוד בענף הבנייה שבו שונתה שיטת ההעסקה, ונושא ריכוז סמכויותיהם של משרדי הממשלה בעניין העו"ז בידי רשות אחת. הבדיקה נעשתה ברשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול שבמשרד הפנים (להלן - רשות ההגירה) ובמשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת), שבו פעלה יחידת הסמך לעו"ז (להלן - יחידת הסמך) עד ספטמבר 2008, מועד העברתה לרשות ההגירה. בדיקות השלמה נעשו במשרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות), במשרד האוצר, בבנק ישראל, במזכירות הממשלה ובמשרת ישראל.

1 מתוך: בנק ישראל, דין וחשבון 2008.

2 כגון יישובי הערבה התיכונה. בדצמבר 2009 (לאחר מועד סיום הביקורת) טענו חקלאי הערבה בישיבת הוועדה לביקורת המדינה, בין היתר, כי מסמך עקרונות שנחתם במאי 2009 בידי התאחדות חקלאי ישראל, משרד האוצר ומשרד החקלאות לא יושם, וכי יש להבחין בין כלל העו"ז לעו"ז מתאילנד, שהם רוב העו"ז בענף החקלאות, שכן, לטענתם, הם אינם משתקעים בישראל אלא עוזבים אותה עם פקיעת מועד האשרה. כאמור, עניינם אלה לא נבדקו בביקורת זו.

עיקרי הממצאים

שיטת העסקת העו"ז - תהליך קבלת החלטות ואופן יישומן

העסקת העו"ז בידי אלפי מעסיקים לקתה, בין היתר, בחוסר שליטה ובקרה של המדינה על המעסיקים, ושכרם הנמוך של העו"ז היה תמריץ להבאתם לישראל. באוגוסט 2004 המליצה ועדה שמינה שר האוצר (להלן - ועדת אנדורף) כי העסקתם של העו"ז בענפי החקלאות והבנייה תיעשה באמצעות שיטת התאגידים³, ואכן שיטה זו מיושמת בענף הבנייה משנת 2005. אשר לענף החקלאות - בספטמבר 2006 החליטה הממשלה להנהיג בו את שיטת הלשכות⁴.

1. בתהליך קבלת החלטות סדור נדרשת עבודת מטה לבחינת חלופות להשגת המטרות. בחירה בחלופה שלא הומלצה בידי גורם מקצועי או בחלופה שאינה בעלת התועלות המרביות מחייבת הנמקה. עקרונות אלה באים לידי ביטוי בתקנון עבודת הממשלה ממאי 2006, הקובע כי דברי ההסבר להצעת החלטה המובאת לאישור הממשלה יכללו, בין השאר, את החלופות האפשריות (בנסיבות העניין וכשהדבר מתבקש), את נימוקי השר המציע לבחירתו בחלופה המועדפת ואת השפעת ההצעה על משק המדינה.

נמצא כי אגף התקציבים שבמשרד האוצר לא ציין בהצעת ההחלטה שהגיש לממשלה בספטמבר 2006 ואושרה על ידיה את חלופת שיטת התאגידים ולא הציג בה הסברים והנמקות מטעמו לבחירה של שיטת הלשכות. לחובת ההנמקה היה משנה חשיבות משום שהצעת ההחלטה הייתה מנוגדת להמלצות ועדת אנדורף, והיה חשש שהחלטה תושפע מקבוצות של בעלי אינטרס ומכוחות שוק מנוגדים. הממשלה, מצדה, לא דרשה שיוצגו לה חלופות, ולדעת משרד מבקר המדינה, החליטה ללא תשתית הולמת.

2. בפועל, עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2009, שלוש שנים לאחר שהחליטה הממשלה לשנות את הסדרי העסקה של העו"ז בענף החקלאות, לא יישמו משרד התמ"ת ורשות ההגירה את שיטת הלשכות.

3. נוסף על כך, מתעכבת ברשות ההגירה הקמת מאגר של שמות עו"ז בענף החקלאות שאינם מועסקים, הנשען על דיווחי הלשכות, אף שהוא חיוני לפיקוח בתחום זה ועשוי לצמצם את הצורך בהבאת עו"ז מחו"ל ולאפשר לרשות ההגירה למצוא מעסיק חלופי לעובדים שעבודתם הופסקה.

3 לפי שיטה זו, מספר מוגבל של תאגידי כוח אדם מעסיקים את העו"ז, להם ניתנים ההיתרים, והם מחויבים בתשלום שכר העו"ז. המעסיק בפועל פונה לתאגידיים ומשלם להם בעבור קבלת שירותי העבודה, ולעו"ז נשמרת הזכות לעבור בין מעסיקים בפועל ובין התאגידיים. בדרך זו גם מתבטלת הכבילה של העובד למעסיקו (בעבר הותנה מתן רישיון השהייה בארץ לעו"ז בהעסקתו של העו"ז בידי המעסיק שהזמינו. על כן היה העו"ז כבול למעסיקו ונפגעו זכויות היסוד שלו - כבודו, חירותו וקניינו. בעקבות פסק דין של בג"ץ שהורה למדינה לשנות הסדר זה (בג"ץ 4542/02 עמותת קו לעובד ואח' נ' ממשלת ישראל ואח', פדאור) הוציאה רשות ההגירה נוהל המאפשר לעו"ז לעבור ממעסיק למעסיק בתוך 90 יום).

4 בשיטת הלשכות המעסיק - החקלאי - הוא בעל ההיתר ומחויב בתשלום שכרו של העו"ז, והרישיונות להבאת עו"ז ניתנים ללשכות לתיווך כוח אדם. לעו"ז נשמרת הזכות לעבור בין מעסיקים ובין לשכות.

גיוס עו"ז שלא באמצעות ארגון ההגירה הבין-לאומי ובלא הסכמים בילטרליים

תמורת הזכות לעבוד בישראל משלמים העו"ז לחברות העוסקות בתיווך כוח אדם סכומי כסף גדולים. במאי 2008 העריך הממונה על יחידת הסמך דאז כי כל עו"ז משלם 7,000-20,000 דולר, על פי ארץ המוצא. חברות התיווך בחו"ל גובות סכומים אלה מהעובדים במולדתם ומתחלקות בהם עם חברות התיווך הישראליות. יתר על כן, ממסמכים שהגיעו לידי משרד מבקר המדינה עולה כי גופים ישראלים העוסקים בתיווך כוח אדם ומביאים לארץ את העו"ז משלמים לחקלאי בעל ההיתר 1,000-3,000 דולר בעבור כל עובד כדי שישתמש בשירותיהם. מכאן שגם למעסיקים, בעלי ההיתרים, יש עניין בהבאת עו"ז מחו"ל.

ביולי 2005 החליטה הממשלה כי כדי למנוע ניצול לרעה של עו"ז וגביית עמלות מופרזות מהם יקבע הממונה על יחידת הסמך הסדר שלפיו גיוס עו"ז לישראל ייעשה בפיקוח ארגון ההגירה הבין-לאומי IOM⁵ (להלן - IOM) או כל הסדר אחר שיביא לידי השגת מטרה זו. באוגוסט 2007 החליטה הממשלה להנחות את שר התמ"ת ואת שרת החוץ לחתום על הסכמים בילטרליים עם מדינות המוצא של העו"ז לשם הבאת עו"ז.

עד מועד סיום הביקורת, ארבע שנים לאחר קבלתה של החלטת הממשלה מיולי 2005 וכשנתיים לאחר קבלתה של החלטת הממשלה מאוגוסט 2007, לא הסדירו משרדי התמ"ת והפנים את הפיקוח על גיוס העו"ז וגביית העמלות⁶: לא נחתמו הסכמים בילטרליים עם מדינות המוצא של העו"ז, ולא הוקמו מנגנוני פיקוח באמצעות IOM או בהסדר אחר. בפועל נמשכת גביית עמלות מופרזות מעו"ז המבקשים לעבוד בישראל ונגרמת פגיעה קשה בזכויות אדם ובחופש הבחירה של העובד.

יודגש כי ככל שההסדרה נדחית נמשכת הפגיעה בזכויות העו"ז ומופעל לחץ להבאת עו"ז חדשים, שייאלצו לשלם דמי תיווך מופרזים. אשר על כן אין די בהחלטות ויש לפעול בנחישות ליישומן.

הגדלת מכסת ההיתרים להעסקת עו"ז בענף החקלאות לשם עידוד היצוא החקלאי ויישובי הפריפריה

1. (א) בינואר 2007 הגיש שר החקלאות ופיתוח הכפר, מר שלום שמחון (להלן - שר החקלאות), לממשלה הצעת החלטה, שלפיה תוגדל מכסת ההיתרים להעסקת עו"ז בענף החקלאות לשנת 2007, ויינתנו עוד 3,000 היתרים לצורך עידוד היצוא החקלאי ויישובי הפריפריה. הענקת ההיתרים הנוספים הותנתה בהעסקת עובד ישראלי כנגד כל עו"ז שיוקצה למעסיק. באותו החודש החליטה הממשלה להסמיך צוות בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז, מר רענן דינור, (להלן - הצוות) להגדיל את מכסת ההיתרים

5 IOM (The International Organization for Migration) הוא ארגון בין-לאומי שמטרתו היא קידום הגירה מסודרת ואנושית.

6 בשנים 2006-2007 הוגשו שלוש עתירות לבג"ץ בגין עיכוב יישום ההסדר שימנע גביית עמלות (בג"ץ 2405/06, 1193/07, 2768/07 עמותת קו לעובד ואח' נ' ממשלת ישראל ואח', תקד"ן). במועד סיום הביקורת עדיין היו העתירות הללו תלויות ועומדות. בינואר 2010 הגישה המדינה תצהיר תשובה לבג"ץ ובו היא מתארת את הפעולות המורכבות והממושכות שנעשו להתמודדות עם הנושא במישור הבין-לאומי ובמישור הפנים-מדינתי ומצביעה על קשיים שונים. יצוין כי גם לפי הודעה זו הנושא טרם הוסדר.

להעסקת עו"ז בענף החקלאות לשנים 2007-2009 בלא יותר מ-3,000 היתרים, שייעודו לגידולי יצוא וליישובי הפריפריה.

כאמור, משרד המגיש הצעת החלטה לממשלה אמור להציג בה תמונה כוללת ובכלל זה את השפעותיה ואת החלופות הקיימות, וכך גם נדרש על פי תקנון עבודת הממשלה אם בנסיבות העניין הדבר מתבקש. אולם בהצעת ההחלטה שהגיש שר החקלאות לממשלה לא הוצגו לכאורה חלופות כנדרש.

(ב) באפריל 2007 החליטה הממשלה לאמץ את המלצות הצוות ולהוסיף למכסת ההיתרים להעסקת עו"ז בענף החקלאות לשנים 2007-2009 2,500 היתרים (במקום 3,000), שייעודו לגידולי יצוא וליישובי הפריפריה (להלן - הקצאה מיוחדת). הענקת ההיתרים למעסיקים הותנתה בקליטה של עובד ישראלי כנגד כל עו"ז שיוקצה להם בהקצאה המיוחדת. עוד נקבע כי חקלאים מכמה יישובים⁷ לא יידרשו לעמוד בתנאי זה בשל הקושי של יישובים אלה לגייס עובדים ישראליים עקב בידודם. בהחלטה הטילה הממשלה על משרד התמ"ת לקבוע כללים ונהלים לאכיפת התנאי שנקבע ולבקרת יישומו.

נמצא כי בפועל הבקרה שהפעיל משרד התמ"ת נסמכה על הצהרות המעסיקים בלבד. הממונה על יחידת הסמך דאז, מר אפרים כהן, והממונה על יחידת הסמך דהיום, מר מאיר שפיגלר, לא דרשו מאגף האכיפה שביחידה, המבצע ביקורות במשקי החקלאים ומפקח עליהם, לאמת את העסקתם של עובדים ישראליים במשקים שנדרשו לקיים את התנאי האמור. משרד מבקר המדינה העלה כי ביולי 2008 הועסקו 1,945 עו"ז שההיתרים להעסקתם ניתנו בהקצאה המיוחדת, וכנגד 1,043 מהם לא הועסק עובד ישראלי, ואולם משרד התמ"ת לא אכף על המעסיקים את יישום התנאי.

2. בנובמבר 2008 הגיש שר החקלאות לממשלה הצעת החלטה לדחיית יישום התנאי של העסקת עובד ישראלי כנגד עו"ז המוקצה למעסיק בהקצאה המיוחדת. הממשלה קיבלה את הצעתו ודחתה זאת ליולי 2009 בעבור חקלאים באזור פיתוח א' ולינואר 2009 בעבור שאר החקלאים.

נמצא כי קודם לקבלת ההחלטה האמורה לא נעשתה עבודת מטה לבחינת הסיבות לאי-עמידה בתנאי ההתניה. נוסף על כך, חוזרת ונשנית התופעה של אי-ביצוע החלטות ממשלה.

יישום החלטת הממשלה לצמצום מספר העו"ז בענף החקלאות

על פי החלטות הצוות שאימצה הממשלה באפריל 2007, נדרש משרד החקלאות, בין היתר, להיערך להקטנת מכסת ההיתרים להעסקת עו"ז בענף החקלאות. לפיכך נקבע כי שר החקלאות יבחן את מדיניות ההקצאה של עו"ז לענפי החקלאות השונים, ויציג את מסקנותיו לממשלה עד סוף 2007. עוד נקבע כי ועדה בראשות משרד החקלאות תביא לאישור הממשלה בתוך שלושה חודשים תכנית רב-שנתית לעידוד המחקר והמיכון בתחום החקלאות, כדי לצמצם את התלות בעו"ז ולהרחיב את אפשרויות התעסוקה של ישראלים בענף.

7 יישובים בערבה התיכונה, קדש ברנע, עין חצבה, עין תמר, נאות הכיכר וכמהין.

משרד מבקר המדינה העלה כי החלטות דלעיל, שאימצה הממשלה, לא בוצעו. למרות זאת בדצמבר 2007 מסר שר החקלאות למוזכיר הממשלה דאז, מר עובד יחזקאל, במענה על פנייתו, מידע לא מדויק לכאורה, שלפיו החלטת הממשלה האמורה בוצעה במלואה.

מדיניות "שמים סגורים"

בשנת 2002 קבעה הממשלה מדיניות המכונה "שמים סגורים", שמשמעותה מניעת כניסתם של עו"ז חדשים לארץ ומילוי מכסות ההיתרים שניתנו למעסיקים באמצעות עו"ז שנמצאים בארץ ללא רישיון תקף וללא מעסיק, וזאת כדי לצמצם את מספר העו"ז בארץ.

בנובמבר 2008 אישר מנהל רשות ההגירה דאז, מר יעקב גנות, לחקלאים להביא עו"ז מחו"ל להשלמת מכסות ההיתרים לשנת 2008 שלא מומשו, ובחודשים נובמבר-דצמבר 2008 אושרו כ-1,400 היתרים להבאת עו"ז מחו"ל. לפי נתוני מערכת "אביב", המערכת הממוחשבת של רשות ההגירה, באותה העת היו בענף החקלאות כ-1,700 עו"ז ללא רישיון תקף וללא מעסיק חוקי, וראוי היה לאתרם ולהשימם בעבודה בטרם יובאו עו"ז נוספים. בפועל לא נעשה שימוש בנתונים אלה לצורך איתור העו"ז והשמתם, למרות מדיניות שמים סגורים. לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות זאת בחומרה.

תכנית אסטרטגית לצמצום מספר העו"ז בשנים 2009-2015

ביוני 2007 מינה מנכ"ל משרד האוצר דאז, מר ירום אריאב, ועדת משנה לעיצוב מדיניות בנושא עובדים לא ישראלים בענפי המשק השונים בישראל בראשותו של המשנה לנגיד בנק ישראל, פרופ' צבי אקשטיין (להלן - ועדת אקשטיין). באוגוסט 2008 אימצה הממשלה את עקרונות דוח הוועדה. אשר לענף החקלאות המליצה הוועדה כי עד שנת 2014 יצומצם מספר העו"ז ל-5,000 והם יועסקו באזור הספר המרוחק⁸ בלבד.

במאי 2009 התקבלה החלטת ממשלה המאמצת מסמך עקרונות שעליו חתמו התאחדות חקלאי ישראל, משרד האוצר ומשרד החקלאות. על פי המסמך, תופעל תכנית רב-שנתית לצמצום מספר העו"ז בענף החקלאות ל-18,900 עד שנת 2015 ולעידוד תעסוקת ישראלים בענף, ועלותה תהיה 325 מיליון ש"ח. עוד נקבע במסמך כי ממועד החתימה עליו "יפתחו השמים" לקליטת עו"ז מחו"ל כדי למלא את המכסה על פי מתווה התכנית.

בדיקת תהליך קבלת ההחלטה ומשמעויותיה העלתה כי: (א) מדובר בנסיגה ניכרת מהיעד שקבעה ועדת אקשטיין לשנת 2014 ואימצה הממשלה - העסקת 5,000 עו"ז בלבד בענף החקלאות; (ב) על אף העלות הניכרת של התכנית ועל אף הנדרש והראוי בתהליכי קבלת החלטות, לא צירפו המשרדים האמורים למסמך העקרונות ניתוח כלכלי בעניין העלויות והתועלות של המתווה שנקבע; (ג) את ההחלטה על "פתיחת השמים" והבאת עו"ז על פי המתווה לא היה אפשר ליישם הלכה למעשה במועד קבלתה, מאחר שביוני 2008 החליטה הממשלה שמשנת 2009 יורשו להיכנס לישראל רק עו"ז ממדינות שנחתמו עמן הסכמים בילטרליים, אך הסכמים כאלה טרם נחתמו.

8 בקעת הירדן, אזור ים המלח, הערבה והר הנגב הצפוני והדרומי.

בספטמבר 2009 החליטה הממשלה לדחות ליוני 2010 את המועד שבו תותנה כניסתם של עו"ז לישאל בחתימת הסכמים בילטרליים עם מדינותם, ולכן רק מספטמבר 2009 ניתן להביא עו"ז על פי המתווה⁹.

סדרי הפיקוח על העסקת עו"ז בענף הבנייה

כאמור, על סמך המלצות ועדת אנדרון, במאי 2005 יושמה בענף הבנייה שיטת התאגידים להעסקת עו"ז. בשנת 2009 היו 32 תאגידים מורשים, ולכולם יחד נקבעה מכסה של 9,000 היתרים.

1. לפי הנוהל החל על התאגידים, עליהם לנהל מערכת הנהלת חשבונות ייחודית להעסקת עו"ז בענף הבנייה, שתהיה בעלת חיבור מקוון למדור התשלומים שביחידת הסמך (להלן - מת"ש) לצורכי פיקוח ובקרה. ועדת אנדרון ראתה בחיבור זה כלי יעיל לפיקוח ובקרה שישמש לממשלה בסיס מידע להמשך גיבוש מדיניותה בנושא.

הבדיקה העלתה כי יחידת הסמך לא יצרה חיבור מקוון בינה ובין תאגיד כלשהו, והפיקוח והבקרה על הנהלת החשבונות של התאגידים התמצו בבקרה שגרתית על הדוחות החודשיים שלהם. נוסף על כך, נמצא שהטיפול בנתונים לא תקינים רבים, שאותרו בלשכות מת"ש ומעידים לכאורה על פגיעה בתנאי השכר של העו"ז, לא הסתיים. על כן שומה על מת"ש להקפיד כי הטיפול בהם ייעשה ללא דיחוי.

2. אגף האכיפה לא עמד ביעדים שהציב לעצמו לגבי ביקורות בתאגידים, ושיתוף הפעולה שלו עם מת"ש ועם הממונה על זכויות העו"ז לקה בחסר רב. כמו כן לממונה על זכויות העו"ז אין שירותי תרגום בשעות קבלת קהל. מאחר שהדבר פוגע באיכות השירות לעו"ז, יש להסדיר זאת ללא דיחוי. זאת ועוד, טרם נבחן מכלול השפעותיה של שיטת התאגידים וטרם התקיים הליך של הפקת לקחים בעניינה אף שהיא מיושמת יותר מארבע שנים.

פעילות גופי האכיפה

גופי האכיפה העיקריים שטיפלו בנושא העו"ז עד הקמתה של רשות ההגירה והשינוי הארגוני של מערך גופי האכיפה (ראו להלן - סדרי ריכוז הטיפול בעו"ז ברשות אחת) היו מינהלת ההגירה שבמשטרת ישראל, שעיקר תפקידה היה להרחיק מהארץ עו"ז חסרי אשרה, ויחידת הסמך במשרד התמ"ת, שהופקדה על אכיפת חוקי העבודה על המעסיקים.

1. נמצא כי משנת 2005 הצטמצמה מאוד כמות הזרים המורחקים: בשנים 2003-2004 הרחיקה מינהלת ההגירה כ-41,000 זרים, ואילו בשנים 2005-2008 הורחקו כ-17,800 זרים בלבד.

2. אחד המדדים לאפקטיביות האכיפה הוא מספר הקנסות שהוטלו על המעסיקים ושיעור גבייתם. מנתוני אגף האכיפה עולה כי אמנם בשנים 2004-2007 עלה שיעור הגבייה של הקנסות, אך עדיין נגבו פחות ממחציתם. שיעור גבייה נמוך פוגע בכושר ההרתעה של גורמי האכיפה ובאפקטיביות של פעולותיהם.

9 יישום מסמך העקרונות לא נבדק בביקורת.

נתוני מערכות המידע וממשק בין המערכות הממוחשבות

נמצא כי בכל הנוגע לעו"ז בישראל יש פערים גדולים בין נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לנתוני מערכת "אביב" של רשות ההגירה - מערכת מרשם האוכלוסין המרכזית בארץ. נוסף על כך, המערכת הממוחשבת למתן היתרים הנמצאת ביחידת הסמך אינה תואמת למערכת "אביב".

סדרי ריכוז הטיפול בעו"ז ברשות אחת

1. עוד בשנת 2002 החליטה הממשלה להקים רשות הגירה ממשלתית בפיקוחו של שר הפנים שתרכז את הסמכויות והאחריות של המשרדים השונים בעניין העו"ז, ונקבע כי הרשות תתחיל לפעול לא יאוחר מינואר 2004. אולם בפועל הוקמה הרשות רק ביולי 2008, ועד מועד סיום הביקורת לא רוכזו בה כל הסמכויות שיועדו לה.

עד ינואר 2009 הועברו מיחידת הסמך שבמשרד התמ"ת לרשות ההגירה כ-40 מפקחים, שהם כ-50% ממפקחי אגף האכיפה. בעת מעברם סברה רשות ההגירה שיש צורך בתיקון חקיקה כדי שסמכויות הפיקוח והאכיפה הפלילית יוקנו גם לעובדי משרד הפנים ולא רק לעובדי משרד התמ"ת. עד מועד סיום הביקורת לא הוקנו הסמכויות האמורות למפקחים שהועברו לרשות ההגירה. נמצא כי למרות הקמת רשות ההגירה, שנועדה לחזק את האכיפה הפלילית בגין העסקת עו"ז שלא כדין, בשנת 2009 הצטמצם כוח האכיפה הפלילית בתחום זה.

2. באוגוסט 2008 נקבעו בהחלטת ממשלה, בין היתר, יעדי הוצאתם של עו"ז חסרי אשרה מן הארץ לשנים 2008-2013. אשר לשנים 2009 ו-2010 נקבע כי על גופי האכיפה לפעול להוצאתם של לפחות 20,000 ו-22,000 עו"ז מן הארץ, בהתאמה.

ואולם הבדיקה העלתה כי יחידת עוז שברשות ההגירה, האחראית להוצאתם של העו"ז חסרי האשרה מן הארץ מיולי 2009, קבעה לשנת עבודתה הראשונה יעד שאינו עולה בקנה אחד עם יעדי הממשלה, ולפיו יצאו מן הארץ 15,500 עו"ז חסרי אשרה.

סיכום והמלצות

מתחילת שנות התשעים של המאה העשרים התוו ממשלות ישראל מדיניות של צמצום מספר העו"ז. בענף הבנייה צומצמה מכסת ההיתרים בכ-88% בעשור האחרון. בענף החקלאות, לעומת זאת, כשלה הממשלה ביישום מדיניותה האסטרטגית, והיא לא עמדה על קיום החלטותיה בעניין זה: בין היתר, לא צומצמה כדאיות ייבואם של עו"ז מחו"ל; מכסות ההיתרים גדלו; טרם שונתה שיטת ההעסקה של העו"ז; לא הוקם מאגר של שמות עו"ז שאינם מועסקים לצמצום הצורך בהבאת עו"ז מחו"ל; והחלטת הממשלה לעידוד תעסוקת ישראלים בענף לא יושמה ולא פוקחה כנדרש.

זאת ועוד, חוזרת ונשנית התופעה של קבלת החלטות ממשלה, אי-ביצוען וקבלת החלטות מקלות תחתיהן, כל זאת ללא בדיקה וירידה לשורשם של הליכים או תקלות שמנעו את יישום ההחלטות. תופעה זו הביאה לידי סטייה ניכרת מהמדיניות האסטרטגית שהתוותה הממשלה - לצמצם את מספר העו"ז. אשר על כן ראוי

שהממשלה תורה שגורם מטעמה ינתח את הכשלים ויפיק לקחים כדי שמצב מעין זה לא יישנה.

אשר לרשות ההגירה - על משרד הפנים להשלים את הקמתה ולהקנות לה בדין את כל הסמכויות שיועדו לה. על רשות ההגירה, המרכזת את הטיפול בעו"ז, לפעול לתיאום מלא בין יחידותיה וכן לתיאום בינן ובין יחידות משרד התמי"ת העוסקות בנושא, ולוודא שהן משתמשות בכל הכלים שהועמדו לרשותן כדי להגביר את האכיפה ולעמוד ביעדים שנקבעו להן. כמו כן לדעת משרד מבקר המדינה ראוי ליישם את המלצת ועדת אקשטיין בדבר הקמת יחידה כלכלית ברשות, שתבחן את מכלול השיקולים הכלכליים-חברתיים בעניין העסקת עו"ז, ובכלל זה שיקולים הנוגעים למגזרים ייחודיים בענף החקלאות כגון הספר המרוחק, ותגבש המלצות לגבי מספרם הרצוי של העו"ז ותנאי העסקתם.

המשרד לשירותי דת

פעולות הביקורת

במשרד ובשש מועצות דתיות - אשדוד, ירושלים, כפר סבא, לוד, ראשון לציון ותל אביב-יפו נבדקו היבטים הנוגעים להעסקת רבני השכונות ובכללם: מינויים; מצבת כוח האדם; הגדרת התפקיד; דיווח על נוכחות בעבודה ועל היעדרות ממנה והפיקוח על עבודת הרבנים; עבודה נוספת ופרישה לגמלאות.

רבני שכונות המועסקים במועצות הדתיות

המועצות הדתיות (להלן גם - המועצות) מוסמכות ואחראיות, מכוח חוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], התשל"א-1971, לספק את שירותי הדת היהודיים בישראל, בין היתר באמצעות רבני העיר ורבני השכונות. הרבנים מספקים לתושבים שירותי דת במגוון תחומים כמו נישואין, כשרות, אבלות, תפילות ושיעורי תורה. בארץ פועלות 112 מועצות דתיות בתחומי הרשויות המקומיות. מנתוני המשרד לשירותי דת (להלן גם - המשרד) המעודכנים ליולי 2009 עולה כי ב-52 מ-112 המועצות הדתיות מכהנים 207 רבני שכונות.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-ספטמבר 2009 בדק משרד מבקר המדינה היבטים הנוגעים להעסקת רבני השכונות ובכללם: מינויים; מצבת כוח האדם; הגדרת התפקיד; דיווח על נוכחות בעבודה ועל היעדרותם ממנה והפיקוח על עבודתם; עבודה נוספת ופרישה לגמלאות. הבדיקה נעשתה במשרד ובשש מועצות דתיות - אשדוד, ירושלים, כפר סבא, לוד, ראשון לציון ותל אביב-יפו.

עיקרי הממצאים

המשרד לא בחן את צורכי הדת של תושבי השכונות ולא הגדיר את מהות התפקיד של רב השכונה, את דרישות היסוד המתחייבות מכך, את סמכויותיו ואת תקן המשרה. כפועל יוצא מכך מוקנית לרב היכולת לפעול במסגרת תפקידו על פי יזמתו, השקפתו ושיקול דעתו.

בשנים האחרונות גדל במידה ניכרת שטחן ומספר תושביהן של שכונות קיימות, וסביר להניח שרב שכונה אחד אינו יכול לספק את שירותי הדת לכלל התושבים בשכונה.

נמצא כי נוסף על רבני השכונות פועלים בחלק מהערים גם רבני קהילות (רבני בית כנסת) הממלאים חלק מתפקידיו המסורתיים של רב שכונה.

נמצא כי הרבנים אינם מדווחים על נוכחותם בעבודה ועל פעילותם בשכונות, וכי המשרד והמועצות אינם מחייבים אותם לעשות כן, אף שלנוכח העצמאות, הגמישות ומרחב הפעולה המוקנים להם מעצם תפקידם ראוי לבצע בקרה ופיקוח על פעילותם. רק חלק מהמועצות הכירו בחשיבות הדיווחים וניהלו רישום נוכחות ידני.

לפי חוזר מנכ"ל המשרד מיוני 2001 המועצות הדתיות מחויבות לנהל רישום של ימי חופשה או מחלה של עובדים ואמורות לנכות ימים אלו ממאזן ימי החופשה או המחלה של העובד, ולעיתים אף משכרו השוטף. נמצא כי 43 מ-68 רבני שכונות המכהנים בשש המועצות הדתיות שנבדקו יצאו לחו"ל בשנים 2007-2008 למשך שלושה עד 311 ימים, כי סכומם הכולל של ימי היעדרות שלהם היה 2,039 ימים¹, וכי מרביתם לא דיווחו על היעדרותם מהעבודה למועצות שבהן הם מכהנים. עשרה מ-43 הרבנים האמורים שהו בחו"ל באותן שנים יותר מ-52 ימים - מכסת ימי החופשה השנתית לאותה תקופה. בהיעדר דיווח לא ניכתה המועצה את הימים שבהם נעדרו הרבנים מעבודתם ממכסת ימי החופשה שלהם ושילמה להם שכר עבורם, אף שחלקם לכאורה לא היו זכאים לכך.

נמצא כי נוכח אי-הדיווח על היעדרותם מהעבודה של רבני השכונות כל מועצה דתית פועלת לפי הסדרים פנימיים שקבעה לעניין פדיון ימי חופשה ומחלה שלא נוצלו המשולם לרבנים בעת פרישתם לגמלאות. נוסף על כך בתקופת היעדרות הרבנים אין באפשרות המועצה לבצע בקרה על מתן שירותי הדת לתושבי השכונה. ממצאים אלה מחזקים את הצורך שהמועצות הדתיות יבצעו מעקב אחר היעדרויותיהם של הרבנים מעבודתם.

חוקת העבודה של עובדים ברשויות המקומיות, החלה על עובדי המועצות הדתיות², מחייבת את רבני השכונות המעוניינים לעבוד בעבודה נוספת לקבל את אישור המועצה לכך. האישור נדרש גם כדי לאפשר למועצה לבדוק אם יש בעבודה הנוספת משום ניגוד עניינים לתפקיד רב שכונה ואם העבודה הנוספת אינה פוגעת בזמינותו של הרב, בהיקף השירותים שהוא נותן לתושבים וברמתם. נמצא כי 25 רבני שכונות עובדים, בד בבד עם עבודתם במועצות הדתיות, גם בגופים פרטיים שונים; חלקם מקבלים שכר עבור העבודה הנוספת, ומרביתם לא ביקשו את אישור המועצה הדתית לעבוד בעבודה נוספת.

נמצא כי ל-25 מ-207 רבני השכונות המכהנים (כ-12%) כבר מלאו 67 שנים, ואף על פי כן הם לא פרשו לגמלאות וממשיכים לעבוד. יצוין כי בבית הדין הארצי לעבודה בירושלים תלויה ועומדת עתירה³ בנושא גיל הפרישה של רבני שכונות. במועד סיום הביקורת טרם ניתן פסק דין בעתירה.

ועדת תקינה הפועלת במשרד היא המוסמכת לאשר למועצות הדתיות איוש משרות של רבני שכונות. נמצא כי המשרד אישר העסקת רבני שכונות במועצה הדתית בתל אביב-יפו אף שחברי ועדת התקינה לא חתמו על פרוטוקול הדיון. יצוין כי בסופו של דבר לא

1 מספר הימים מתייחס לכלל הימים שבהם שהו הרבנים בחו"ל, כולל ימי שישי ושבת.
2 בדצמבר 1975 נחתם הסכם קיבוצי כללי עם עובדי המועצות הדתיות, ובו נקבע כי חוקת העבודה של עובדים ברשויות המקומיות תחייב את עובדי המועצות הדתיות, ובכללם רבני השכונות.
3 סק 59/09, הסתדרות העובדים הכללית החדשה - הסתדרות המעו"ף וארגון רבני השכונות נ' מדינת ישראל - המשרד לשירותי דת ואחרים, טרם פורסם.

אוישו התקנים והמשרד דרש להקפיא אותם. עוד יצוין כי ממאי 2008 לא אישרה הוועדה משרות לרבני שכונות כיוון שטרם גובש נוהל לבחירתם. בשל כך ובשל פרישת רבנים או פטירתם פחת מספר רבני השכונות המכהנים.

נמצא כי כמה רבנים המכהנים במועצות הדתיות אינם רשומים במצבת כוח האדם של המשרד, וכמה רבנים הרשומים במצבת כוח האדם של המשרד אינם מכהנים במועצות. במצב זה נפגעת יכולתו של המשרד, האמור לפקח על פעילותן של המועצות בתחום כוח האדם, לבצע מעקב תקציבי ולקיים בקרה על כוח האדם המועסק במועצות הדתיות.

סיכום והמלצות

רבני השכונות הם נציגיה של המועצה הדתית בשכונות האחראים לספק לתושבים שירותי דת במגוון תחומים במעגלי החיים. משרד מבקר המדינה העלה ליקויים הן במישור המהותי, הנוגע לתפקידו של רב שכונה ולסמכויות המוקנות לו, והן במישור המינהלי, הנוגע לסדרי העבודה כמתחייב מכללי מינהל תקין.

על המשרד לבחון ולמפות את הצרכים הדתיים של התושבים בשכונות, ולפיהם להגדיר את סמכויותיהם של רבני השכונות ואת תפקידיהם, ובכלל זאת את תפקידם כמתווכים בין המועצה לתושבים ולרבני הקהילות הפועלים בחלק מהשכונות תוך שיתוף ותיאום אתם. לנוכח הצמצום במספר רבני השכונות והתרחבות השכונות מצד אחד והשיפורים הטכנולוגיים באמצעי התקשורת מצד אחר, על המשרד לבחון את האפשרות להרחיב את אזורי הפעילות של רבני השכונות. על המשרד לקבוע את התקן של מספר הרבנים שיכהנו בכל מועצה דתית ולהקפיד כי העסקתם תאושר רק בהתאם להחלטת ועדת תקינה ועל פי אמות מידה מפורטות שייקבעו בנוהל. כמו כן עליו לפעול לכך שמצבת כוח האדם במועצות הדתיות תהיה מעודכנת ואמינה.

על המשרד לפתח נוהלי עבודה מתאימים לרבני השכונות, לגבש נוהלי דיווח ובקרה על נוכחות והיעדרות מהעבודה ולקבוע כללים לעניין זכאותם לפדיון ימי חופשה ומחלה במועד הפרישה לגמלאות ולקיים בקרה ומעקב בעניין על מנת להבטיח שרבני השכונות ימלאו את תפקידם כראוי ויספקו תמורה הולמת בעד השכר המשולם להם.

על המועצות הדתיות להקפיד על יישום הנחיות המשרד לעניין עבודה נוספת שפורסמו בשלהי שנת 2009 כדי לוודא שאין בה משום ניגוד עניינים או פגיעה בזמינותם של הרבנים ובהיקף השירותים שהם מחויבים לתת לתושבי השכונה. נוכח תופעת עיסוקם הנוסף של רבני השכונות, על המשרד לבחון מחדש את מהות התפקיד ואת היקף המשרה של רב שכונה.

משרד התשתיות הלאומיות

פעולות הביקורת

במשרד התשתיות הלאומיות, במשרד האוצר, ברשות החברות הממשלתיות, ברשות החשמל ובחברת החשמל לישראל בע"מ נבדקו הפעולות לביצוע שינוי מבני במשק החשמל.

שינוי מבני במשק החשמל

במועד הביקורת משק החשמל בישראל ריכוזי, ופעילותו מתבצעת רובה ככולה על ידי חברת החשמל לישראל בע"מ (להלן - חח"י או החברה) - חברה ממשלתית הפועלת במסגרת שהותוותה בחוק משק החשמל, התשנ"ו-1996 (להלן - חוק משק החשמל או החוק).

בחוק משק החשמל נקבע כי מטרתו "להסדיר את הפעילות במשק החשמל לטובת הציבור, וזאת תוך הבטחת אמינות, זמינות, איכות, יעילות, והכל תוך יצירת תנאים לתחרות ומזעור עלויות". "פעילות" בתחום משק החשמל הוגדרה בחוק כדלקמן: "כל אחד מאלה: ייצור, ניהול המערכת, הולכה, חלוקה, הספקה או סחר בחשמל". בחוק נקבע, בין היתר, כי הפעילויות האמורות במשק החשמל יוסדרו באמצעות רישוי, וכי "לא ינתן לאדם רישיון ליותר מפעילות אחת" למעט במקרים שפורטו בחוק. כמו כן נקבעה בחוק הגבלה בעניין היקף כושר הייצור והיקף החלוקה של תאגיד שלמבקש הרישיון יש אמצעי שליטה בו (כל אלה ייקראו להלן - השינוי המבני). לפי החוק הוקמה הרשות לשירותים ציבוריים - חשמל (להלן - רשות החשמל), וכן נקבע בחוק שתפקידה יהיה, בין היתר, קביעת תעריפים, אמות מידה לרמה, לטיב ולאיכות של השירות שנותן בעל רישיון ספק שירות חיוני¹ (להלן - אמות המידה) ופיקוח על מילוי חובותיו על פי אמות המידה.

חח"י מחזיקה ברישיונות לעסוק בכל פעילויות משק החשמל ומקימה את התשתיות הדרושות לה לפעילויותיה. רישיונותיה תקפים עד ינואר 2011.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-אוגוסט 2009 בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות לביצוע השינוי המבני במשק החשמל. הבדיקה נעשתה במשרד התשתיות הלאומיות (להלן - משרד

1 רישיון ספק שירות חיוני הוגדר בחוק כ"רישיון לניהול המערכת, להולכה או לחלוקה של חשמל".

התשתיות), במשרד האוצר, ברשות החברות הממשלתיות (להלן - רשות החברות), ברשות החשמל ובחח"י.

עיקרי הממצאים

1. במועד סיום הביקורת, אוגוסט 2009, נמצא כי משרד התשתיות, משרד האוצר ורשות החברות הממשלתיות (להלן - הגורמים הממשלתיים) לא יישמו את רוב החלטות הממשלה בנוגע לשינוי המבני במשק החשמל, וחח"י עדיין מבצעת את כל פעילויות משק החשמל.
2. במועד סיום הביקורת שתי חברות ממשלתיות שבבעלות המדינה - חברת ניהול המערכת בע"מ (להלן - חברת ניהול המערכת) וחברת תחנות ייצור חשמל חדשות בישראל בע"מ (להלן - חברת תחנות ייצור) - שהוקמו באוקטובר 2008 על פי החלטת ממשלה מיוני אותה שנה טרם החלו לפעול, ופעילות ניהול המערכת עדיין מבוצעת בידי חח"י.
3. הגורמים הממשלתיים טרם מצאו דרך שתאפשר להעביר מחח"י לחברת ניהול המערכת את הנכסים הנדרשים לשם ניהול מערכת החשמל או דרך שתאפשר להקימם מחדש.
4. טרם נקבע הסדר לחלוקת נכסי חח"י - ששוויים הכולל 74 מיליארד ש"ח - בין החברות שיוקמו, ולא נקבעו כללים לאופן חלוקת נכסים שימשו יותר מחברה אחת.
5. הגורמים הממשלתיים טרם קבעו הסדר לטיפול בהתייבויות חח"י, המסתכמות בכ-57.5 מיליארד ש"ח, לאחר ביצוע השינוי המבני.
6. הגורמים הממשלתיים לא הכינו אומדן של עלות ביצוע של השינוי המבני הכוללת, בין היתר, פיצויי פרישה והטבות בסכומים גדולים לעובדים (כגון מענקים ותוספות שכר). לא נקבעו המקורות הכספיים למימון השינוי המבני, חוץ מאשר בשני נושאים - נושא התשלומים לעובדים (הוחלט לממנם באמצעות תעריף החשמל) ונושא הקמת חברת ניהול המערכת וחברת תחנות הייצור (הוחלט לממן את הקמתן באמצעות תעריף החשמל ומקורות מימון אחרים אשר ייקבעו, ככל הנדרש, על ידי גורמי המדינה הרלבנטיים).
7. לא הוקמה מינהלה שתפקידה לגבש הסכמים בנושא יישום השינוי המבני ולהכין מסמכים בנושא; זאת, בניגוד להמלצת הגורמים הממשלתיים מפרואר 2007.
8. הגורמים הממשלתיים לא הכינו סקר מקיף שמטרתו לאתר סיכונים שעלולים להיווצר במהלך יישום השינוי המבני ולאמוד את חומרתם, ואף לא הכינו תכנית למזעור הנזקים הכלכליים והתפעוליים שעלולים להיגרם בגין אותם סיכונים.

סיכום והמלצות

הוצאת השינוי המבני במשק החשמל מן הכוח אל הפועל חשובה למשק בישראל במטרה לפתח תחרות במשק החשמל ולייעל אותו, לשתף גורמים מהמגזר הפרטי שיגדילו את כושר הייצור במשק ויתרמו לגיוון מקורות האנרגיה וכדי שמשק החשמל

לא יתבסס רק על חח"י כיצרנית העיקרית במשק. מן הראוי שמשרד התשתיות הלאומיות, משרד האוצר, רשות החברות ורשות החשמל ינתחו את הסיבות לחוסר ההצלחה לבצע את השינוי המבני במשק החשמל, יפיקו לקחים ויגבשו תכנית שינוי מבני מתוקנת ולוח זמנים לביצועה, שתאפשר להוציא לפועל את הרפורמה.

פרק שלישי

מוסדות המדינה,
חברות ממשלתיות ותאגידים

המוסד לביטוח לאומי

פעולות הביקורת

במוסד לביטוח לאומי נבדקו ניהולן ואופן תפקודן של הוועדות הרפואיות ואיכות השירות הניתן לתובעי קצבת נכות כללית. במוסד לביטוח לאומי נבדקו יישומן של המלצות ועדות ציבוריות וועדות פנימיות של המוסד לביטוח לאומי לשיפור השירות לתובעים קצבאות ולהבטחת אי-תלותן של הוועדות הרפואיות, אופן המינוי של החברים בוועדות הרפואיות, הכשרתם והבקרה עליהם ועדכון ספר הליקויים. בדיקות השלמה נעשו במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, במשרד הביטחון, במשרד הבריאות ובאגף התקציבים במשרד האוצר.

היבטים בעבודת הוועדות הרפואיות לקביעת זכויות נכים

מדינת ישראל מעניקה לנכים על פי החוק זכויות שונות המותנות באבחון רפואי. ועדות רפואיות קובעות את אחוז הנכות הרפואית לצורך קביעת הזכאות של כל נכה. ועדות רפואיות פועלות בכמה מסגרות ממשלתיות: המוסד לביטוח לאומי (להלן - המוסד) מופקד בין היתר על קביעת זכאות של נכה שנפגע כושרו להשתכר (נכות כללית) ושל מי שהפך נכה עקב פגיעה בעבודה (נכות מעבודה); משרד הבריאות מופקד על קביעת זכאות לקצבת ניידות; משרד הביטחון מופקד על קביעת זכאות לתגמולים של חייל שהפך נכה בעת שירותו הצבאי.

ב-2008 שילם המוסד קצבאות נכות כללית ונכות מעבודה בסכום כולל של 8.6 מיליארד ש"ח. על פי נתוני המוסד, הממוצע החודשי של מספר מקבלי הגמלאות בתחומים אלה בשנה זו היה כ-224,000, ומספר התביעות החדשות שהוגשו למוסד במהלך השנה היה כ-108,000; לצורך הטיפול בתביעות לקבלת קצבאות מתקיימים במוסד מדי שנה כ-360,000 דיונים רפואיים. ב-2008 היה תקציב ההפעלה של הוועדות הרפואיות במוסד כ-134 מיליון ש"ח.

פעולות הביקורת

במהלך השנים העלו גורמים שונים - ועדות בדיקה ציבוריות, ארגוני נכים וחברי כנסת - טענות בשני נושאים עיקריים כלפי הוועדות הרפואיות במוסד: איכות השירות הניתן בהן לנבדקים, וחשש לפגיעה באי-תלותן. בהתאם, בחודשים מרס-ספטמבר 2009 בדק

משרד מבקר המדינה את אופן ניהול ותפקודן של הוועדות הרפואיות במוסד. אלה הנושאים העיקריים שנבדקו: איכות השירות הניתן לתובעי קצבת נכות כללית¹; יישום המלצות ועדות ציבוריות והמלצות ועדות פנימיות של המוסד לשיפור השירות לתובעים ולהבטחת אי-תלותן של הוועדות הרפואיות; המינוי של הרופאים החברים בוועדות הרפואיות, הכשרתם והבקרה עליהם; עדכון ספר הליקויים; ומערכות מחשב לניהול הוועדות הרפואיות. הביקורת נעשתה במוסד. ביקורת משלימה נעשתה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה), במשרד הביטחון, במשרד הבריאות ובאגף התקציבים במשרד האוצר.

עיקרי הממצאים

איכות השירות

רשויות השלטון נועדו לשרת את הציבור, ועליהן לספק לו שירות יעיל, שוויוני ואיכותי. איכות השירות הניתן בוועדות רפואיות לתובעים קצבת נכות נמדד בין היתר על בסיס אמות המידה האלה: משך זמן הטיפול בתביעה מהגשתה עד למתן החלטה בתביעה (להלן - משך הטיפול הכולל); הטרחת התובע - מספר הפעמים שהתובע נדרש לבוא למוסד לצורך קביעת אחוז נכותו הרפואית; השמירה על זכויות התובע ופרטיותו; והקפדה על קיום הוראות הדין והנהלים על ידי הרופאים ופקידי המוסד.

בשנת 2008 התקבלו במוסד 86,882 תביעות לקצבת נכות כללית. משרד מבקר המדינה בדק באמצעות מדגם סטטיסטי מייצג של תביעות אלה את איכות השירות הניתן לתובעים על פי אמות המידה האמורות². ממצאי המדגם מצביעים על ליקויים של ממש באיכות השירות שמספק המוסד לתובעים קצבת נכות כללית, ובהם התמשכות הטיפול, הטרחה מיותרת של התובע, פגיעה בזכויותיו ובפרטיותו, ואי-הקפדה על קיום הוראות הדין והנהלים על ידי הרופאים ופקידי המוסד. ממצאי הביקורת העולים מהמדגם הובאו לידיעת המוסד והתקבלה תגובתו עליהם; בעת עיבוד נתוני המדגם הביא משרד מבקר המדינה בחשבון רק את הממצאים שלגביהם למוסד לא היו הסתייגויות. להלן פירוט עיקרי הממצאים:

1. התמשכות הטיפול בתביעה: (א) ביולי 2007 קבע המוסד תקן שירות לפיו משך הטיפול הכולל ב-80% מהתביעות בנכות כללית לא יעלה על 97 ימים (להלן - התקן המחייב). על פי נתוני המוסד בשנת 2008 היה משך הטיפול הכולל ב-80% מתיקי התביעה 104 ימים; משך הטיפול הכולל הממוצע בכלל התביעות היה 72 ימים.

1 הביקורת מתמקדת בתחום הנכות הכללית משום שרוב התביעות לקצבת נכות, רוב מקבלי הקצבה ורוב התקציבים המופנים לתשלום קצבאות נכות במוסד הם בתחום זה.

2 לבקשת משרד מבקר המדינה הכין מינהל מחקר ותכנון במוסד מדגם סטטיסטי מייצג של תיקי תביעה מתוך 78,518 תיקי תביעה לקצבת נכות כללית שנדרו בערכאה ראשונה ושהטיפול בהם הסתיים בשנת 2008. המוסד הכין מדגם שכלל רשימה ראשית של 150 תיקי תביעה ועוד 50 תיקים שנועדו לשמש כרזרבה. בפועל העביר המוסד למשרד מבקר המדינה 170 תיקי תביעה, משום שאר התיקים לא היו זמינים; מהם התאפשרה בדיקתם של 149 תיקי תביעה - 114 תיקים מהרשימה הראשית ועוד 35 תיקים מרשימת תיקי הרזרבה, משום שבחלק מתיקי התביעה שהתקבלו לא היו כל המסמכים שנדרשו לבדיקה או משום שתיקים אלה לא היו תיקי תביעה לקצבת נכות כללית. המדגם לא כלל תביעות מסוג "בדיקות מחדש" בגלל מספרן (1,978) הקטן יחסית לשאר התביעות.

מנתוני המדגם עולה כי בכ-11% מתיקי התביעה, תאריך הגשת התביעה המוטבע על גבי טופס התביעה מוקדם מהתאריך שהוזן למערכת המחשב של המוסד. מכאן הספק באשר למהימנות מדידת המוסד את עמידתו בתקן המחייב ובמדידתו את משך הטיפול הכולל בתביעות מתחום נכות כללית.

מניתוח נתוני המדגם עלה כי משך הטיפול הכולל ב-80% מתיקי התביעה הוא 122 ימים, גבוה ב-25 ימים מהתקן המחייב; משך הטיפול הכולל הממוצע בתביעה הוא 90 ימים. נוסף על כך, נמצא כי למוסד נדרשו עוד 11 ימים בממוצע למשלוח הודעה על החלטתו לתובע.

(ב) ניתוח שלבי הטיפול בתביעות במדגם מצביע על כך שהתמשכות הטיפול בהן - הן בשלב הכנת התביעה, הן בשלב האבחון הרפואי, והן בשלב קבלת החלטה - מקורה בחלק ניכר מהמקרים בסיבות שבאחריות המוסד, כדלקמן:

(1) בשלב הכנת התביעה על גורמי המוסד לוודא שבתיקי התביעה מצויים המסמכים הנחוצים לטיפול בתיק, לקבוע מה הם המסמכים והבדיקות הרפואיות שיש להשלים, מהי מומחיות הרופאים הנדרשת לאבחון הרפואי, מי הם הרופאים שיבצעו את האבחון, ולזמן את התובע לאבחון רפואי. בשנת 2005 קבע המוסד כי משך הזמן ממועד הגשת התביעה עד מועד התכנסות הוועדה הרפואית (להלן - משך זמן הכנת התביעה) לא יעלה על 30 יום.

בבדיקת תיקי המדגם נמצא כי משך זמן הכנת התביעה חרג מהיעד שנקבע ועמד בממוצע על 35 ימים; בתביעות שמשך שלב זה חרג מהיעד שקבע המוסד (כ-52% מתיקי התביעה), הוא נמשך בממוצע 51 ימים, חריגה של 21 ימים (כ-70%) מהיעד שנקבע.

(2) במהלך שלב האבחון הרפואי יש שמתבטל דיון בוועדה הרפואית עקב היעדרותו של אחד מחברי הוועדה או התובע עצמו, ויש שנעצר דיון בלי שהוועדה הרפואית מקבלת החלטה בשל הצורך בהשלמת מסמכים או בבדיקות רפואיות. ביטולים ועצירות של דיונים מאריכים את משך הטיפול בתביעה, ובדרך כלל מאלצים את התובע לשוב ולחזור לבדיקה.

מניתוח נתוני המדגם עלה כי בכ-22% מתיקי התביעה בוטל לפחות דיון אחד: בכ-39% מהם בוטל הדיון מסיבות שבאחריות המוסד. עוד עלה כי בכ-29% מתיקי התביעה נעצר לפחות דיון אחד: בכ-74% מהם הדיון נעצר מסיבות שבאחריות המוסד.

(3) בשלב קבלת החלטה קובע פקיד התביעות שהוסמך לכך את דרגת אי-כושרו של התובע להשתכר - וכנגזר את גובה קצבת הנכות לה הוא זכאי.

מניתוח נתוני מדגם עלה שמשך הזמן הממוצע של שלב קבלת החלטה לקצבת נכות כללית הוא 31 ימים ובכ-15% מהתביעות נמשך שלב זה מעל לחודשיים. כאמור, נוסף על כך נמצא כי למוסד נדרשו עוד 11 ימים בממוצע למשלוח הודעה על החלטתו לתובע.

(ג) בין מגישי תביעות לקצבת נכות כללית ישנם תובעים בעלי נכות קשה, אם שזה עולה מהמסמכים הרפואיים שברשותם, אם שרופא המוסד מעריך מראש שאחוז נכותם הרפואית הוא בשיעור של 80% ויותר. נוהל המוסד קובע כי במקרים אלה על הטיפול בתביעה להימשך לא יותר משלושה שבועות, במסגרת מסלול ייחודי מקוצר - המסלול הירוק.

במדגם נמצאו 31 תובעים בעלי נכות קשה כאמור. תובעים אלה לא טופלו כנדרש: לגבי 13 מהם - רופא המוסד כלל לא העריך מראש את שיעור נכותם הרפואית לצורך בחינת הפנייתם למסלול הירוק, וממילא הם לא זכו לטיפול בו. לגבי 18 התובעים הנותרים - הם אמנם הוכרו על ידי רופא המוסד כזכאים לטיפול במסלול הירוק והופנו אליו, אולם משך הטיפול בתביעותיהם היה במוצע 59 ימים, חריגה ממוצעת של 38 ימים (כ-181%) ממשך זמן הטיפול שנקבע בנוהל.

2. הטרחת יתר של התובע: אחד המדדים לאיכות שירות הוא מספר הפעמים שמבקש השירות נדרש לבוא לאבחון רפואי.

(א) בתחום השירות לציבור מקובלת תפיסה שלפיה יש לספק שירות בנקודת מפגש אחת ("ONE STOP SHOP"), אך תפיסה זו טרם יושמה בוועדות הרפואיות שבניהול המוסד. אמנם המוסד ער לצורך לרכז את האבחון הרפואי ביום אחד, ובאוגוסט 2008 אף הכין תכנית לשם כך, אך טרם החל בביצועה ובפועל עדיין נדרש תובע לבוא כמה פעמים לאבחון רפואי, במועדים שונים, לפי מספר הרופאים האמורים לבדוק אותו.

(ב) אדם הנדרש לעבור ועדה רפואית בתחום נכות כללית או בתחום נכות מעבודה נדרש לעמוד בפני ועדה רפואית נוספת במשרד הבריאות - אם הוא תובע קצבת ניידות, או ועדה רפואית נוספת במוסד - אם הוא תובע קבלת פטור ממס הכנסה. כך, בשנת 2008 נאלצו 3,237 תובעים שהגישו תביעה לקצבת נכות כללית או תביעה לקצבת נכות מעבודה להיבדק גם בוועדה רפואית לניידות במשרד הבריאות. היערכות בין-משרדית מתאימה הייתה יכולה למנוע את הטרחתם של נכים אלה.

3. שמירת צנעת הפרט של התובע באבחון הרפואי: בוועדה הרפואית נדרש התובע לחשוף פרטים אישיים ורפואיים שהם בגדר צנעת הפרט. בתקנות נקבעו הוראות לעניין נוכחות זרים במהלך האבחון הרפואי. בפסיקה נקבע בעניין תקנות אלה, שכדי להבטיח את צנעתו של הנבדק ושמירת כבודו, הכלל חייב להיות שהאבחון הרפואי ייעשה שלא בנוכחות מזכיר ישיבה, שהוא פקיד של המוסד, ובמקרה של חריגה מן הכלל תנומק נוכחותו בפרוטוקול. נוסף על כך, בכל הנוגע לתחום הנכות הכללית נקבע בדין, שנוכחות של אדם נוסף מחייבת הסכמת התובע.

בבדיקה עלה כי בוועדות הרפואיות המתקיימות במוסד משותף מזכיר ישיבה במהלך האבחון הרפואי, וזאת שלא בהתאם לפסיקה האמורה. מבדיקת תיקי המדגם עלה כי בכל תיקי התביעה שבהם נכח מזכיר ישיבה לא נרשמו בפרוטוקולים הנימוקים לנוכחותו.

4. קיום הוראות הדין והנהלים בוועדות הרפואיות: על פי נוהלי המוסד, בפרוטוקול האבחון הרפואי יש לפרט את כל טענות התובע והמסמכים הרפואיים שהגיש, לסכם את ההתייחסות לכל טענותיו ולנמק את החלטת התביעה. את הפרוטוקול יש לכתוב באופן ברור לכל.

בבדיקה נמצא שבכ-34% מתיקי המדגם לא הייתה התייחסות בסיכום הפרוטוקול לכל הטענות שנרשמו מפי התובע. עוד נמצא שבכ-70% מתיקי המדגם הרופא לא נימק את החלטתו באשר לקביעת אחוז הנכות הרפואית, ובכ-9% מהתיקים לא ניתן להבין מהפרוטוקול את נימוקי הרופא בשל שימוש בלשון הרפואה שאינה ברורה לכול.

5. מקצועיות עבודתן של הוועדות הרפואיות: על החלטת הוועדה הרפואית ניתן לערור בפני ועדה רפואית לעררים.

עלה כי בשיעור ניכר של עררים שנבדקו, כ-56%, שונו החלטות של הוועדות הרפואיות³. ב-32% מהן היה שינוי משמעותי שהביא למעבר התובע ממצב של אי-קבלת קצבה למצב של קבלת קצבה.

6. ועדות לשיפור השירות במוסד: בשנים 2005 ו-2008 מינה המוסד שתי ועדות לשיפור השירות הניתן בוועדות הרפואיות. הליקויים שהעלו היו: התמשכות הטיפול וסרבולו; מקצועיות בלתי מספקת של הוועדות הרפואיות ומזכירי הישיבה; תנאים פיזיים בלתי הולמים שפועלות בהם הוועדות הרפואיות. הוועדות לשיפור השירות אף הציבו יעדים לשיפור השירות והמליצו על שינוי דרכי עבודת הוועדות הרפואיות.

בביקורת עלה שהיעדים שקבעה הוועדה לשיפור השירות משנת 2005 הושגו באופן חלקי בלבד, והמלצות הוועדה משנת 2008 לא יושמו.

אי-תלותן של הוועדות הרפואיות

הוועדות הרפואיות ממלאות תפקיד מעין-שיפוטי. על כן אי-תלותן חשובה להבטחת אמון הציבור בהן ובמוסד. הוועדות הרפואיות אינן כפופות למרותו של המוסד ואינן חבות לו חובת נאמנות - כפיפותן היא לחוק, וחובתן, על פי הדין, היא לפסוק בשאלות הרפואיות המובאות לפנין על פי אמות מידה מקצועיות וענייניות. עם זאת, המוסד הוא הגוף המשלם את הגמלאות הנובעות מהחלטות הוועדות הרפואיות, מעורב בשיבוץ הרופאים לוועדות ובתשלום שכרם, מתקני המוסד משמשים את הוועדות, ועובד המוסד נוכח כמזכיר ישיבה בדיוני הוועדה. מכאן החשש לפגיעה באי-תלותן.

בג"ץ⁴ העלה, בהערת אגב, את הצורך בהסדר חקיקתי חדש ומתוקן, בין היתר כדי לתת מענה לסוגיית אי-תלותן של הוועדות הרפואיות. גם ועדות ציבוריות שונות שמונו על ידי הממשלה והכנסת המליצו, עוד מתחילת שנות האלפיים, לנקוט צעדים שונים להתמודדות עם החשש לפגיעה באי-תלותן של הוועדות הרפואיות שבמוסד. מרביתן של ההמלצות נדונו, חלקן אומצו אך טרם יושמו.

הדרכה של רופאים

הוועדות הרפואיות במוסד מורכבות מרופאים המתמנים בידי שר הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - שר הרווחה) או בידי המוסד. בשנת 2008 פעלו בוועדות הרפואיות 1,135 רופאים, מהם 560 רופאים פוסקים שמונו על ידי שר הרווחה ו-575 רופאים מוסמכים שמונו על ידי המוסד.

תפקידו של הרופא בוועדה הוא לקבוע את אחוז נכותו הרפואית של הנבדק בהתאם ליכולתו לתפקד, ועל כן הוא נדרש למיומנות מקצועית-רפואית מתאימה ועדכנית, להכרת הצדדים המשפטיים והאתיים, ולידע בנושאים מינהליים המשתנים מעת לעת

3 הבדיקה נעשתה באמצעות מדגם לא מייצג של 41 תיקי תביעה שהטיפול בהם הסתיים בשנת 2008 ושהתובע ערר בהם על קביעת אחוז נכותו הרפואית.

4 בג"ץ 2874/93 קופטי נ' ביה"ד הארצי לעבודה ואח', פ"ד מח(2) 673, 685.

והנוגעים לעבודת הוועדות הרפואיות. למרות זאת, משרד הרווחה והמוסד אינם מקיימים הדרכה שוטפת באופן סדור לרופאים בוועדות.

ספר הליקויים

"ספר הליקויים" הוא רשימה של ליקויים, פגימות ומחלות מקצוע שבגינם ניתן להקנות לתובע קצבת נכות.

ספר הליקויים עבר שינוי מקיף אחרון ב-1970, אך חסרים בו ליקויים שהתגלו או הוגדרו על ידי מדע הרפואה מאז, ולעומת זאת כלולים בו ליקויים שכיום כבר ניתן לטפל בהם כך שפגיעתם חמורה פחות מהקבוע בספר הליקויים.

עקב אי-עדכניותו של ספר הליקויים נדרשות הוועדות לעשות שימוש בסעיפי ליקוי המשקפים רק קרוב ככל האפשר את מצבם הרפואי של תובעים (סעיפי ליקוי מותאמים וחריגים). בבדיקת המדגם נמצא כי בכ-52% מהתביעות עשו הרופאים שימוש בסעיפי ליקוי מותאמים וחריגים. שימוש בסעיפים אלה מותיר מקום רחב לשיקול דעת הרופא בקביעת אחוז הנכות הרפואית, גורם לתובעים חוסר ודאות בנוגע לזכאותם, ועלול להגדיל את שיעור העררים ולפגוע באחידות ובשוויוניות של ההחלטות.

זאת ועוד, אף ששרי הרווחה, שבסמכותם לעדכן את ספר הליקויים, והמוסד מודעים זמן רב לצורך לעדכן את ספר הליקויים, הם לא הביאו עד כה לעדכון מקיף ויסודי שלו.

מערכות מחשב לניהול הוועדות הרפואיות

ניהול יעיל ואפקטיבי של תביעות מחייב הסתייעות במערכות מחשב, בין היתר לקביעת תורים לאבחון הרפואי, רישום ההחלטות של הרופאים בדיונים, פיקוח ובקרה אחר הטיפול בתביעות.

מערכות המחשב במוסד מספקות רק סיוע מוגבל לניהול התביעות ולבקרה עליהן - הן בתחום עבודת הרופאים והן בתחום תפקודו של הצוות המינהלי - וזאת עקב מגבלות טכנולוגיות של המערכות.

אף שכבר ב-2002 אישרה המינהלה של המוסד פרויקט למחשוב ניהול התביעות, וב-2005 התקשרה לשם כך עם חברה לביצוע, כעבור כשנה הופסק הפרויקט בשל התנגדות ועד העובדים של המוסד. המוסד שילם לחברה 2.7 מיליון ש"ח (ללא מע"מ).

סיכום והמלצות

מדינת ישראל מעניקה לנכים זכויות שונות המעוגנות בחוק. הזכאות לזכויות הנכים נקבעת בהתבסס על החלטותיהן של ועדות רפואיות. המוסד לביטוח לאומי אחראי להיבטים המינהליים של הפעלת הוועדות הרפואיות, בתחום של נכות מעבודה ובתחום של נכות כללית. גוף ציבורי האחראי למתן שירותים לאזרח מחויב לספק לו שירות יעיל, שוויוני, איכותי וללא משוא פנים. כל זאת אגב הקפדה על הטרחה מזערית, ושמירת הכבוד והזכות לפרטיות של האזרח. איכות השירות ויעילותו מקבלות משנה

חשיבות כאשר מדובר בציבור חלש, השרוי במצוקה ותלוי מבחינה כלכלית במימוש הזכויות הכספיות מהמוסד.

נושא שיפור עבודת הוועדות הרפואיות נמצא מאז שנת 2005 בראש סדר היום של המוסד, והמוסד אף הביא לשיפור בעבודתן: בנוגע לאיכות השירות הניתן לתובעים הוכנו סרטי הסברה ונערכה הדרכת התובעים בסניפי המוסד טרם קיום הוועדה הרפואית, הוקצו מרחבים ייעודים לפעילות הוועדות בחלק ניכר מסניפי המוסד, והוחל בהסדרת הליכי הגיוס וההכשרה של הרופאים. עם זאת, ממצאי הביקורת מצביעים על ליקויים של ממש באיכות השירות שמספק המוסד לתובעים קצבאות נכות, ובהם התמשכות הטיפול, הטרחת התובע, ופגיעה בזכויותיו ובפרטיותו. ליקויים עלו גם בכל הנוגע להליכי ההדרכה של רופאים בוועדות הרפואיות והבקרה עליהם. ליקויים מהותיים עלו גם בכל הקשור ליכולתן של מערכות המחשב הקיימות במוסד לסייע לניהול הוועדות הרפואיות. כמו כן נוכח מעורבותו של המוסד בקביעת הרכבן וסדרי עבודתן של הוועדות הרפואיות עולה חשש, ולו גם למראית עין, לפגיעה באי-תלותן של הוועדות הרפואיות.

על אף השיפור שהושג, על שר הרווחה והשירותים החברתיים ועל המוסד לביטוח לאומי לפעול לצמצום משך הטיפול בתביעה, למנוע את הטרחת התובע, לשמור על צנעת הפרט ועל כבודו, תוך יישום תכניות לשיפור פעולתן של הוועדות הרפואיות ולשדרוג השירות הניתן לתובעים קצבאות נכות. זאת ועוד, על המוסד לפעול באופן נמרץ ליישום החלטותיו לגייס את הרופאים בצורה שוויונית ושקופה, ולהבטיח את הכשרתם והדרכתם. כמו כן על שר הרווחה לתת את דעתו לסוגיית הפגיעה באי-תלותן, ולו גם למראית העין, של הוועדות הרפואיות. לבסוף, על שר הרווחה לפעול במרץ לעדכון ספר הליקויים בהתאם להתפתחות מדע הרפואה לשם מניעת פגיעה בזכויות התובעים.

רשות ההגבלים העסקיים

פעולות הביקורת

נבדקה פעילותה של רשות ההגבלים העסקיים. נוסף על כך נבדקו פעולותיהם של הרשות, של נציבות שירות המדינה ושל משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה בנוגע לסדרי המינהל ברשות.

פעילות הרשות וסדרי מינהל

רשות ההגבלים העסקיים (להלן - הרשות) אמונה על שמירת התחרות העסקית במשק. בהתאם לסמכויותיה על פי חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן - החוק או חוק ההגבלים העסקיים), מפקחת הרשות על הסדרים כובלים¹, מיזוגים² ומונופולין³. החוק העניק לממונה על ההגבלים העסקיים (להלן - הממונה) סמכויות אכיפה אזרחיות-מינהליות וסמכות ליזום הליכים שיפוטיים. נוסף על כך, על פי חוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, הסמיך היועץ המשפטי לממשלה את עורכי הדין ברשות להגיש כתבי אישום בגין עברות פליליות המפורטות בחוק ההגבלים העסקיים.

פעולות הביקורת

בחודשים מרס-אוגוסט 2009 בדק משרד מבקר המדינה את פעילותה של הרשות ואת סדרי המינהל בה. בביקורת נבדקו פעולותיהם של הרשות, נציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם) ומשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה. כן נעשו בדיקות השלמה במשטרת ישראל.

- 1 הסדר כובל הוא הסדר הנעשה בין בני אדם המנהלים עסקים, לפיו אחד הצדדים לפחות מגביל עצמו באופן העלול למנוע או להפחית את התחרות בעסקים בינו לבין הצדדים האחרים להסדר, או חלק מהם, או בינו לבין אדם שאינו צד להסדר.
- 2 "מיזוג חברות" - לרבות רכישת עיקר נכסי חברה בידי חברה אחרת או רכישת מניות בחברה בידי חברה אחרת המקנות לחברה הרוכשת יותר מרבע מהערך הנקוב של הון המניות המוצא, או מכוח ההצבעה או מהכוח למנות יותר מרבע מהדירקטורים או השתתפות ביותר מרבע רווחי החברה; הרכישה יכול שתהיה במישרין או בעקיפין או באמצעות זכויות המוקנות בחוזה.
- 3 מונופולין הוא ריכוז של יותר ממחצית מכלל אספקת נכסים או שירותים מכלל רכישתם בידי של אדם אחד. שר התעשייה, המסחר והתעסוקה רשאי לקבוע, לפי המלצת הממונה [על ההגבלים העסקיים], כי לגבי נכסים מסוימים או שירות מסוים יראו כמונופולין ריכוז בשיעור נמוך ממחצית אם ראה כי למי שבידיו ריכוז כאמור יש השפעה מכרעת בשוק לגבי אותם נכסים או אותם שירותים. היה הריכוז האמור נתון בידי שני בני אדם או יותר שאין ביניהם תחרות או קיימת ביניהם תחרות מועטה בלבד, יראו את הריכוז כמונופולין אם הממונה קבע זאת.

עיקרי הממצאים

פעילותה של הרשות

בידי הממונה נתונות סמכויות חקירה, חיפוש, עיכוב ומעצר, אך אין בידי הרשות נהלים כתובים וסדורים להפעלתן. הלכה למעשה, מחלקת החקירות ברשות פועלת על פי נוהלי אגף החקירות והמודיעין במשטרת ישראל.

הטיפול בתיק הגבלים עסקיים - מפתחת חקירה ועד שלב האכיפה באמצעות סמכויות אזרחיות-מינהליות או פליליות - נמשך זמן רב (כפי שעולה מממצאי הביקורת - בין כשנה לכשלוש שנים במוצע, בהתאם לסמכות האכיפה שבה נעשה שימוש), והדבר עלול לפגוע ביכולת ההרתעה של הרשות, ביעילות האכיפה ובתועלת לצרכנים.

לרשות אין אמות מידה לקביעת הסכום שישולם לאוצר המדינה לפי צו מוסכם, כאשר הממונה מבקש להטיל על הצדדים המפרים את הוראות חוק ההגבלים העסקיים גם חיוב בתשלום. זאת ועוד, הסכום הממוצע שהוטל עד היום על חברה יחידה הוא כ-1.35 מיליון ש"ח בלבד, סכום שספק אם יש בו להרתיע את רוב החברות. היעדר אמות מידה ברורות בעניין זה עלול ליצור אי-שוויון בטיפול של הרשות בחברות המפרות.

הממונה פרסם מספר רב של החלטות המטילות הוראות אופרטיביות על הצדדים הנדונים בהן. ברם, הרשות אינה בודקת באופן עקבי את ביצוען. במהלך הביקורת הודיעה הרשות על גיבוש תכנית לבדיקה מדגמית של ביצוע החלטות הממונה, אך גיבושה של התכנית טרם הסתיים, ועד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2009, נבדק ביצועה של החלטה אחת בלבד.

עד מועד סיום הביקורת, יותר מארבע שנים לאחר פרסום תכנית החסינות מפני העמדה לדין בשל עברת הסדר כובל מסוג קרטל⁴, הוגשו שתי בקשות בלבד להיכלל בתכנית, ובעקבותיהן נחתמו הסכמי חסינות. זאת ועוד, הסכם חסינות אחד שנחתם לא חשף קרטל ולא הביא להגשת כתב אישום; הסכם החסינות השני הביא לפתיחת חקירה, והיא טרם הסתיימה במועד סיום הביקורת. לדעת משרד מבקר המדינה, מספר הבקשות הקטן שהוגש מעיד על הצלחה מועטה של התכנית עד כה.

סדרי מינהל

הרשות ממעטת בדרך כלל להעסיק עובדים במילוי מקום. ואולם בשנים 2007-2008 הועסקו ברשות ארבעה עובדים מקצועיים (מתוך 60) במילוי מקום - שלושה עובדים במשרה פנויה ועובד אחד כממלא מקומן של שתי עובדות שנעדרו זמנית מתפקידן. שלושה מהם נבחרו למילוי מקום לאחר שהתמחו קודם לכן ברשות. יתרה מזו, תקופת העסקתם של שני עובדים שהועסקו במילוי מקום במשרה פנויה הייתה בין חמישה לשישה חודשים, ותקופת העסקתו של העובד שהועסק במילוי מקום של שתי עובדות שנעדרו זמנית מתפקידן הייתה כשנה וארבעה חודשים, כל זאת ללא אישור להארכת

4 הסכם בין ארגונים כלכליים הבא להגביל את התחרות ביניהם ובכך לקבוע את התנאים בשוק ולמעשה לפעול כמונופולין. הגבלה זו יכולה להיעשות על ידי צמצום הייצור, תיאום מחירים, חלוקה גאוגרפית של השוק ועוד.

התקופה מנש"ם, בניגוד לכללי התקשי"ר. עוד נמצא כי כל ארבעת העובדים שהועסקו במילוי מקום זכו במכרזים שפורסמו לאחר מכן למילוי קבוע של אותן משרות.

העובדים הזוטרים הנקלטים ברשות אינם נדרשים להצהיר על נושאים שיש בהם חשש לניגוד עניינים, וממילא אין קובעים להם הסדר למניעת ניגוד עניינים במקרים המחייבים זאת. כל שהם נדרשים לעשות הוא להצהיר על קרובי משפחתם המועסקים ברשות.

ה"הצהרה על שמירת ידיעות" שממלאים עובדי הרשות לפני תחילת עבודתם אינה כוללת איסור על שימוש עצמי בידיעה שהגיעה אל העובד מתוקף תפקידו. זאת ועוד, אין ברשות כללים או הנחיות לגבי השקעות בחברות או בעסקים שעובד מטפל בעניינם.

על אף השינויים שחלו בשוק העבודה מאז הקמת הרשות ועל אף העובדה כי לרוב נקלטים ברשות עובדים חסרי ניסיון בתחום ההגבלים העסקיים או בעלי ניסיון מועט בלבד, כל 60 העובדים המקצועיים ברשות מועסקים על פי חוזים מיוחדים, ולא על פי החוזים הסטנדרדיים הנהוגים בשירות המדינה. יתר על כן, העובדים המקצועיים מועסקים בדירוגים שאינם תמיד מתאימים להשכלתם ולאופי עבודתם.

סיכום והמלצות

כדי שהרשות תמלא את תפקידה כאחראית לשמירת התחרות העסקית במשק, עליה לבחון דרכים נוספות לקיצור הליכי האכיפה, להמשיך לפעול לקידום יצירתה של סמכות אכיפה מהירה יותר שאינה תלויה בגורמים נוספים מלבדה, לבדוק את ביצוען של החלטות הממונה בעקביות, על פי סדר קדימויות, ולבחון כיצד ניתן להגביר את השימוש בתכנית החסינות. פעולות אלו עשויות לשפר במידה ניכרת את תפקודה ולסייע לה בהשגת המטרה שלשמה הוקמה.

חברת החשמל לישראל בע"מ

פעולות הביקורת

בחברת החשמל לישראל בע"מ וברשות החברות הממשלתיות, נבדקו התקשרויות החברה לרכישת שירותי ייעוץ עבור יחידות המינהל הכללי של החברה.

רכישת שירותי ייעוץ

חברת חשמל לישראל בע"מ (להלן - חח"י או החברה) מתקשרת - לצורך פעילותה השוטפת ולצורך ביצוע פעילויות מיוחדות מול גורמי חוץ, לרבות רשויות מדינה - עם יועצים חיצוניים ועם מומחים בתחומים שונים: אסטרטגיה תקשורתית ויחסי ציבור; ליווי תהליכי שינוי מבני; ייעוץ ותקשורת פוליטית לליווי תהליכי קבלת החלטות ותהליכים סטטוטוריים בכנסת, ברשויות המקומיות ובגופים סטטוטוריים ("שירותי לובינג"). על חח"י כחברה ממשלתית חלים, בין היתר, חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים או החוק), ותקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים או התקנות). לחברה נוהל התקשרויות המתעדכן מפעם לפעם (העדכון האחרון בוצע בתחילת יוני 2009) - "התקשרויות החברה בחוזה לביצוע עסקה בטובין או במקרקעין לביצוע עבודה או לרכישת שירותים (להלן - הנוהל או נוהל התקשרויות).

בסוף שנת 2008 מספר ההתקשרויות בין הנהלת חח"י, הדירקטוריון שלה, חטיבותיה ואגפיה השונים ובין יועצים שונים (לא כולל יועצים משפטיים) היה כ-60. הסכום המצטבר ששילמה חח"י ליועצים במסגרת אותן התקשרויות ממועד תחילת ההתקשרות עמם ועד סוף שנת 2008 הסתכם בכ-3.9 מיליון דולר¹ (כ-15.6 מיליון ש"ח), בכלל זה 1.9 מיליון דולר (כ-7.5 מיליון ש"ח) ששילמה החברה בפרק הזמן האמור עבור התקשרויותיה עם יועצים ליחידות המינהל הכללי.

פעולות הביקורת

בחודשים מרס-אוגוסט 2009 בדק משרד מבקר המדינה את התקשרויות החברה, שהיו בתוקף בתקופת הביקורת לרכישת שירותי ייעוץ עבור יחידות המינהל הכללי. הביקורת נעשתה בחח"י וברשות החברות הממשלתיות שבמשרד האוצר (להלן - רשות החברות).

1 החברה מדווחת לדירקטוריון על סכומי ההתקשרויות בדולרים. הדיווח לשנת 2008 היה לפי שער של 4 ש"ח ל-1 דולר.

עיקרי הממצאים

1. דיווחי ההנהלה לדירקטוריון לסוף שנת 2008 (במסגרת הדיווח החצי-שנתי) בנוגע להתקשרויות של יחידות המינהל הכללי עם יועצים לקו בחסר. סכום ההתקשרויות המצטבר שצוין בדיווחי ההנהלה לסוף שנת 2008 היה קטן מזה שצוין בדיווחיה למחצית הראשונה של שנת 2008.
2. אין ביחידות המינהל הכללי בסיס נתונים שבו מרוכז מידע, בין היתר, על היקפן הכספי של ההתקשרויות בין החברה ליועציה השונים ועל תקופת ההסכמים עם היועצים, אף שכבר בשנת 2008 העיר מבקר המדינה על כך².
3. מינואר 2007 התבצע תהליך ההתקשרויות של החברה עם יועץ אסטרטגי שלא לפי נוהלי החברה³. במשך כל תקופת ההתקשרויות לא דרשה החברה בהסכמים עם היועץ תוצרי עבודה בכתב, ולכן לא ניתן לעמוד על היקפם ומהותם של השירותים שהוא סיפק. מתחילת ההתקשרויות (ינואר 2007) עד סוף יוני 2009 שילמה לו חח"י 900,000 ש"ח.
4. ההתקשרויות מאוגוסט 2008 עם יועץ לביצוע שינוי מבני וארגוני בחברה התבצעה ללא אישור ועדת מכרזים תקנית כפי שמחייב הנוהל. ההחלטות הנוגעות להתקשרויות ולחתימת ההסכמים (ובכללן ההחלטות למימוש האופציה להארכת תקופת החוזה) התקבלו ואושרו בדיעבד. הסכום המצטבר ששילמה חח"י ליועץ מתחילת ההתקשרויות עמו ועד סוף דצמבר 2009 הוא כ-600,000 ש"ח.
5. יועץ תקשורת ופוליטי נתן לחח"י שירותי ייעוץ במשך כ-14 שנה משנת 1995 ועד סוף שנת 2008 בסכום כולל של כ-1.4 מיליון דולר (כ-5.6 מיליון ש"ח). במשך תקופה זו סווגה ההתקשרויות כפטורה ממכרז. לא נמסר לדירקטוריון מידע מלא על הפעילויות שביצע היועץ במסגרת ההתקשרויות ועל ההישגים שהשיג במסגרתן. החברה לא דרשה מהיועץ לספק לה תוצרים בכתב (דוחות, חוות דעת וכו') במסגרת ההסכמים שנחתמו עמו. ואף לא במהלך תקופת ביצוע ההסכמים.
6. תהליך התקשרויות החברה עם בודק חיצוני לבדיקת ההדלפות מדיוני הדירקטוריון על הדוחות הכספיים של החברה, מצביעה על התנהלות לא ראויה מבחינת סדרי מינהל תקין.
7. חח"י העסיקה את המבקר הפנימי הקודם שלה כנותן שירותי ביקורת מיד לאחר שפרש מחח"י מסוף שנת 2007 ועד ספטמבר 2008. הממונה על שכר וכוח אדם ברשות החברות הממשלתיות אישרה את הסכם העסקתו, אף כי הדבר לא התיישב עם הוראתה המפורשת של הרשות עצמה⁴ שלא להעסיק עובדים שפרשו פרישה מוקדמת⁵, ועם הוראות פנימיות של אגף משאבי אנוש בחברה מינואר 2006.

2 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 58 ב (2008), עמ' 1305-1324.

3 גם בביקורת פנימית בחברה משנת 2007 נמצאו ליקויים בהליך ההתקשרויות עם היועץ.

4 לפי מכתב הממונה על כוח אדם ושכר ברשות למנהל אגף אמ"א בחח"י מדצמבר 2005, "החברה אינה רשאית להעסיק כפנסיונרים עובדים בכירים ושאינם בכירים אשר פרשו מהחברה לפנסיה מוקדמת".

5 לפי חוזר רשות החברות מנובמבר 2001 - "חוזר שכר כללי 2001/1" - חברה ממשלתית אינה רשאית להעסיק עובדים לאחר פרישתם בתפקיד שמילאו בעת ששימשו עובדים בחברה.

סיכום והמלצות

הביקורת העלתה ליקויים מהותיים רבים בהתקשרויותיה של חח"י עם יועצים ליחידות המינהל הכללי. דפוס הפעולה החוזר של אישור התקשרויות בדיעבד, שמבקר המדינה העיר עליהן כבר בדוחות קודמים, מעיד שהחברה לא הפיקה לקחים מטעויותיה, לא תיקנה את הליקויים שהעלתה הביקורת ואף לא את החלטותיה היא⁶. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התופעה של התקשרות עם יועצים בלא לקבוע מראש את התוצרים הנדרשים מהם ואת אופן הגשת הדיווחים והוכחת התמורה שהם נותנים עבור התשלום שהם מקבלים.

6 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 58 ב (2008), עמ' 1316.

חברת רכבת ישראל בע"מ

פעולות הביקורת

במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים ובחברת רכבת ישראל בע"מ נבדקו היבטים בתכנונו ובהקמתו של קו הרכבת המהיר בין תל אביב לירושלים. כמו כן נבדק השירות שניתן לנוסעי הרכבת.

קו הרכבת המהיר לירושלים - הקמת קטע באזור הרי ירושלים

בשנת 1995 החלה רכבת ישראל¹ בתכנון קו רכבת מהיר חדש בין תל אביב לירושלים (להלן - הקו המהיר). הממשלה אישרה את התוואי במרס 2001, ובאוגוסט אותה שנה הוחלט להתחיל בביצוע הקו המהיר ולהשלימו עד 2008. אומדן עלויות הקו² עלה מכ-3.18 מיליארד ש"ח (במחירי יולי 2003) באפריל 2004, לכ-5.97 מיליארד ש"ח (במחירי יולי 2003) שהם כ-6.79 מיליארד ש"ח במחירים נומינליים באוגוסט 2008. ביוני 2009 העריכה חברת רכבת ישראל בע"מ (להלן - הרכבת, החברה או חברת הרכבת) כי הקו יושלם בשנת 2016.

פעולות הביקורת

במאי 2009 פרסם מבקר המדינה דוח על הקמת הקו המהיר לירושלים³ ובו העלה ליקויים בתכנון הקו, באומדני העלויות שלו ובלוח הזמנים להקמתו (להלן - דוח הביקורת הקודם). בחודשים מרס-יוני 2009 בדק משרד מבקר המדינה היבטים נוספים של היערכות חברת הרכבת להקמת הקו בתוואי שמעמק איילון עד ירושלים. הבדיקה נעשתה בחברת הרכבת. בדיקות השלמה נעשו במשרד הפנים, במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה), במשרד האוצר וברשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים (להלן - רטי"ג)⁴. בירורים נוספים נעשו במשרד להגנת הסביבה.

עיקרי הממצאים

1. באפריל 2004 עדיין לא החלה הרכבת בתכנון מפורט של הקו, המחייב מגוון רחב של עבודות הנדסה שטרם נעשו כמותן בארץ. למרות זאת, נקבע כי הקו יושלם תוך ארבע שנים בלבד. בפועל, רק בספטמבר 2009 אישרה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה (להלן - המועצה הארצית) את רוב התכניות המשלימות המפורטות, וצפוי שהקו יושלם רק בשנת 2016.
2. המועצה הארצית אחראית להכנת תכניות מתאר ארציות (להלן - תמ"אות; ביחיד: תמ"א). בהוראות התמ"א של הקו המהיר נקבע כי יוקם גוף מאשר, בראשו יעמוד נציג ממשרד הפנים ויהיו חברים בו גם נציג מהמשרד להגנת הסביבה⁵ ונציג ממשרד התחבורה (להלן - הגוף המאשר). הגוף המאשר יהיה אחראי, בין השאר, על

1. במועד זה הייתה הרכבת יחידת סמך ברשות הנמלים והרכבות. חברת הרכבת הוקמה בינואר 1998 והחלה לפעול ביולי 2003. אל החברה הועתקה כל פעילות יחידת הרכבת ברשות הנמלים והרכבות.

2. הקו יופעל באמצעות חשמל; האומדן אינו כולל את אומדן העלויות הנדרשות לחשמול ואת עלויות הציוד.

3. מבקר המדינה, דוח שנתי 59ב (2009), עמ' 1415-1429.

4. רטי"ג היא רשות לאומית שתפקידיה, בין היתר, לטפל בכל ענייני שמורות הטבע והגנים הלאומיים ולקדם את ענייניהם, וכן להגן על ערכי הטבע והמורשת, לפקח על שמירתם ולטפח אותם.

5. עד מאי 2006 נקרא המשרד "המשרד לאיכות הסביבה".

בקרת מסמכי התכנון המפורט ועל מעקב אחר ביצוע התכנית. חברת הרכבת לא מילאה את דרישות הגוף המאשר במועדן.

ביולי 2005 הציגו נציגי המשרד להגנת הסביבה ונציגי החברה להגנת הטבע לבנות מנהרה ארוכה במקום כמה מנהרות כדי לצמצם את הפגיעה בגן הלאומי הרי יהודה (להלן - הגן הלאומי). חברת הרכבת התנגדה לחלופה זו בנימוק שהפרויקט יתייקר והשלמתו תתעכב בשנתיים. לאחר דיון בנושא דחה הגוף המאשר הצעה זו. בפברואר 2006 ציינה חברת בקרה שעמה התקשר משרד האוצר כי נוכח העובדה שאין תכנון מפורט למנהרה הארוכה, לא הייתה אפשרות לבצע השוואה מדויקת בין שתי החלופות, והפער שהוצג על ידי הרכבת בין החלופות הוא מוגזם.

3. ביצוע העבודות מחייב מעבר של ציוד וכלי רכב בגן הלאומי, ולכך נדרש אישור המועצה לגנים לאומיים, שמורות טבע ואתרים לאומיים (להלן - המועצה לגנים). במאי 2008 הציגה רט"ג חלופה לתכנית הקיימת הכוללת מנהרה ארוכה שתצמצם את הפגיעה בגן הלאומי (להלן - חלופת רט"ג). המועצה לגנים המליצה למועצה הארצית לאמץ חלופה זו. עד מועד סיום הביקורת, טרם הגיעו רט"ג והרכבת להסכמה בעניין המעבר בגן הלאומי.

4. מינהל התכנון במשרד הפנים (להלן - מינהל התכנון) מינה ועדה לבחינת החלופות. להערכת הוועדה, לא הוכח הבדל מהותי בין שתי החלופות שהוצעו מבחינת עלותן הישירה, אך השינוי המוצע הוא מרחיק לכת וידרוש תוספת זמן לתכנון ולאישור. לכן המליצה הוועדה באוקטובר 2008 להמשיך בתכנון הקיים, תוך הכנסת שינויים שימזערו את נזקי הנוף והסביבה.

5. בינואר 2009, לפני שהמועצה הארצית אישרה את התכנון, חתמה חברת הרכבת על הסכם עם קבוצה קבלנית שבה בחרה באוגוסט 2007 לביצוע עבודות המנהור.

6. שני יועצים חיצוניים של הרכבת⁶ גרסו כי בחלופת רט"ג יש יתרונות, הגם שהוצעה בשלב כה מאוחר, והמליצו להגיע לפתרון מוסכם עם רט"ג. חברת הרכבת דחתה את המלצתם. רק באוגוסט 2009 סיכמו ביניהן חברת הרכבת ורט"ג כי צוות משותף שלהן יפעל לקביעת עקרונות כדי למזער את נזקי הסביבה. בספטמבר 2009 דנה המועצה הארצית בחלופות המנהור על פי תכניות הרכבת ואישרה דרכי פעולה למקרה שהמועצה לגנים תעמוד על ביצוע חלופת רט"ג.

7. על פי התכנון, יפוגו בעבודות הכרייה כמה מיליוני מ"ק של חומרי חפירה. לנושא זה השפעה על הסביבה. עד מועד סיום הביקורת טרם אושר פתרון מוסכם להובלת עודפי העפר ולהטמנתם.

סיכום והמלצות

במרס 2001 אישרה הממשלה את תוואי הקו המהיר, ובאוגוסט אותה שנה הוחלט שהקו יושלם עד 2008. בדוח הביקורת הקודם הצביע מבקר המדינה על ליקויים בתכנון הקו, באומדני העלויות שלו ובלוח הזמנים להקמתו. הביקורת הנוכחית העלתה כי הרכבת לא עמדה בדרישות מינהל התכנון במועדים שהציב לה מינהל התכנון. נוסף על

6 מומחה בנושא מנהרות ומנהל הפרויקט מטעם חברה חיצונית.

כך בחינת החלופות להקמת הקו נעשתה בצורה לקויה. כל אלה גרמו לדחיית השלמת הפרויקט בשמונה שנים - לשנת 2016. גם כיום טרם התקבלו כל האישורים הנדרשים להשלמת הפרויקט. דרך פעולה זו אינה תקינה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד התחבורה, משרד האוצר ורכבת ישראל להקפיד כי פרויקטים יאושרו רק לאחר שהושלמו הליכי התכנון, נבחנו ההשפעות על הסביבה והתקבל אומדן תקציבי מבוסס, על אחת כמה וכמה בפרויקט בעל סדר גודל ומורכבות כזה.

השירות לנוסע

מאז הפכה חברת רכבת ישראל בע"מ (להלן - חברת הרכבת או הרכבת) לחברה ממשלתית ב-2003 החל פיתוח מואץ ברכבת. נפתחו קווים חדשים, הוקמו תחנות חדשות, וחלה עלייה ניכרת במספר הנוסעים המשתמשים בשירותיה: מ-27 מיליון נוסעים בשנת 2005 ועד 35 מיליון בשנת 2008. הרחבת מעגל המשתמשים ברכבת הינו אחד האמצעים לחסכון בהשקעה בתשתיות, לצמצום אובדן שעות עובדה, לקיצור פקקי תנועה, למניעה של תאונות דרכים ולצמצום הפגיעה באיכות הסביבה. את הרחבת מעגל המשתמשים ניתן להשיג, בין היתר, בדרך של שיפור השירות הניתן לנוסעים בידי הרכבת והנגשתה לאמצעי התחבורה נוספים.

תפקידי משרד התחבורה בעניין זה הם, בין היתר, לקבוע לחברת הרכבת אמות מידה לטיב השירות, לוודא כי השירות ניתן בכל הקווים ובזמינות סבירה, לפקח על עמידה בסטנדרטים שנקבעו וליזום פעולות לטיוב השירות, להרחבתו וייעולו.

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל-יולי 2009 בדק משרד מבקר המדינה את השירות שניתן לנוסעי הרכבת. הבדיקה נעשתה בחברת הרכבת ובמשרד התחבורה.

עיקרי הממצאים

1. לפי הוראות פקודת מסילות הברזל [נוסח חדש], התשל"ב-1972 (להלן - פקודת מסילות הברזל), "המנהל" לעניין מסילות הברזל היא רשות הנמלים והרכבות (להלן - הרשות). הרכבת הופרדה מהרשות ביוני 2003, אולם הגדרת המנהל בחוק לא הותאמה לשינוי זה. בתשובת משרד התחבורה לדוח 55ב¹ (להלן - הדוח הקודם) הבטיח משרד התחבורה, כי התיקונים בחקיקה יושלמו עד סוף שנת 2005. עד מועד סיום הביקורת טרם עשה משרד התחבורה את התיקון הדרוש בפקודת מסילות הברזל. משרד מבקר המדינה העיר בדוח הקודם כי משרד התחבורה לא קידם את התיקון בפקודת מסילות הברזל, שנועד להתאים לשינוי במעמדה של הרכבת כחברה ממשלתית, וכי רישוי הרכבת, רישוי עובדיה וקביעת כללי בטיחות בענף נעשו על ידי חברת הרכבת.
2. משרד התחבורה לא פיקח על תפעול הרכבת, על רמת השירות, על זמינות השירות וטיבו, ולא ביצע בקרה תפעולית על פעילות הרכבת כפי שהוא עושה בנוגע לתחבורה הציבורית (להלן - תח"צ) באוטובוסים.
3. משרד התחבורה לא גיבש אמות מידה לרמת השירות, לטיב השירות ולזמינות השירות לנוסע ולא קבע סנקציות בגין אי-עמידת הרכבת בכללים מזעריים של השירות לנוסע, כפי שמקובל ביחסים בין המשרד לחברות תח"צ באוטובוסים. גם הרכבת לא קבעה כללים לרמת השירות בה.

1. מבקר המדינה, דוח שנתי 55ב (2005), עמ' 993.

4. בהסכם הסובסידיה שנחתם באוקטובר 2005 לא נקבע שיעור הגידול המתוכנן במספר הנוסעים בכל שנה, וקבלת מלוא הסובסידיה לא הותנתה בעמידת הרכבת בגידול החזוי במספר הנוסעים לשנים 2004-2010.
5. הרכבת לא עמדה בלוח הזמנים שלה, בייחוד בשעות השיא בבוקר. לדוגמה, בחודשים ינואר-מאי 2009 היה הדיוק הממוצע בשעות השיא בבוקר 62.7%, והנפגעים מכך הם, בין היתר, נוסעים הנמצאים בדרכם לעבודה.
6. אמנם הרכבת הציגה שיפור בנושא נגישות והתאמה לתקנות השוויון, אולם הרכבת לא הגדירה בנוהל פנימי את נושא הנגישות לנכים אל תחנת הרכבת ובתוך התחנה.
7. נמצא כי צוותי עבודה משותפים לתיאום הגעת אוטובוסים במועדי הגעת הרכבות לתחנה ומתחנה ליישובי הסביבה, לא פעלו ממועד ההחלטה על הקמתם בשנת 2006 ועד תחילת 2009, וכי נושא שילוב מועדי ההגעה של הרכבת והתחייצ באוטובוסים לא קודם בתקופה זו.
- על פי סקר תחנות שהכינה הרכבת ביוני 2008 הועלה, בין היתר, כי תדירות האוטובוסים מתחנת הרכבת בנימינה לאור עקיבא ומתחנת עד הלום לאשדוד נמוכה מאוד, וכי מתחנת בנימינה לקיסריה אין שירות אוטובוסים כלל. בכל התחנות שנבדקו בסקר שנערך היה מחסור במקומות חניה מוסדרים. הביקורת העלתה כי בתחנות מודיעין, נתניה ולוד יש מחסור ניכר במקומות חניה מוסדרים.
8. עד מועד סיום הביקורת לא הקים משרד התחבורה מרכז מידע ארצי ובו נתונים על קווי האוטובוסים של המפעילים השונים אל תחנות הרכבת ברחבי המדינה ומתחנות הרכבת לערים וליישובים הקרובים אליהן.
- המידע על שינוי ברציף הגעתה של הרכבת או על איחורים הניתן באמצעות כריזה או לוח אלקטרוני לא היה מלא ומעודכן. הועלו מקרים שבהם מידע על רכבות העומדות להיכנס לתחנה לא עודכן או עודכן באיחור.
- ברציפי התחנות הרצלייה, בית יהושע, בנימינה, חדרה, חיפה מרכז השמונה, לוד ובית שמש לא היה לוח אלקטרוני, והמידע על הרכבות העומדות להגיע ניתן בקופת הכרטיסים או במערכת הכריזה בלבד.
9. הרכבת לא הכינה נוהל טיפול בתלונות הציבור הקובע את סדרי הטיפול בכל תלונה, סמכויות המטפלים בתלונות, אופן הטיפול והדיווחים הנדרשים בנושא התלונות. נמצא כי התשובות למתלוננים לא הבהירו מה הן הפעולות שהרכבת נקטה על מנת לשפר את הטעון שיפור, ובתלונה אישית נגד עובד - אילו צעדים היא נקטה כדי למנוע מקרים דומים בעתיד.

סיכום והמלצות

בעשור האחרון עברה רכבת ישראל שינויים רבים ותהליכי פיתוח בהיקפים גדולים שהביאו לגידול מואץ בקווי הרכבת ובמספר הנוסעים המשתמשים בשירותיה. הרכבת עשתה מאמצים לשיפור איכות השירות, אולם עדיין יש ליקויים רבים בתחום זה. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי הרכבת לא הצליחה לעמוד ברמה נאותה של

שירות לנוסע: הועלה כי יש צפיפות רבה בקרונוט בשעות השיא, איחורים ניכרים של רכבות בשעות אלה וביטולי נסיעות.

משרד התחבורה לא קידם במשך שנים את תיקון פקודת מסילות הברזל. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שלמרות הערות בדוחות קודמים, משרד התחבורה לא הסדיר את תהליכי הרישוי והפיקוח ולא פיקח כנדרש על תפעול הרכבת. כמו כן, עד מועד סיום הביקורת, משרד התחבורה לא קבע אמות מידה לרמת השירות, לטיב השירות ולזמינותו לנוסע, וסנקציות שיינקטו נגד הרכבת במקרים של אי-עמידה בתקנים.

פיקוח ובקרה הדוקים יותר של משרד התחבורה נחוצים גם בתחומי זמינות השירות וטיבו. כל אלו כדי לשפר את השירות ובכך לקדם את המטרות שבהפעלת הרכבת דהיינו; חסכון בשעות עבודה בדרך של קיצור פקקי תנועה, צמצום תאונות הדרכים, צמצום הפגיעה באיכות הסביבה וכד'. על משרד התחבורה גם לקדם ולרז את תיקון פקודת מסילות הברזל.

מכון וינגייט לחינוך גופני ולספורט

פעולות הביקורת

נבדקו נושאים הקשורים למוסדות המנהלים של מכון וינגייט, למעמדו המשפטי ולמקרקעין שהוא משתמש בהם. הביקורת נעשתה במכון ובמשרד המדע, התרבות והספורט. בדיקות השלמה נעשו במשרד החינוך, במינהל מקרקעי ישראל, ברשות החברות הממשלתיות ובמשרד המשפטים.

מכון וינגייט - היבטים בפעילות

מכון וינגייט לחינוך גופני ולספורט בישראל (להלן - המכון) הוקם עוד לפני הקמת המדינה ובשנת 1983 הוא נרשם כעמותה שלא למטרת רווח, לפי חוק העמותות, התש"ס-1980 (להלן - חוק העמותות). מטרתו לקדם ולטפח את הבריאות, החינוך הגופני והספורט העממי, התחרותי וההישגי בארץ לכל רמותיו וענפיו. על פי תקנון המכון, מכון וינגייט הוא המכון הלאומי לתרבות הגוף בישראל. המכון פועל בשטח השיפוט של העיר נתניה, והוא מקבל תמיכות מהמדינה באמצעות מינהל הספורט והחינוך הגופני (להלן - מינהל הספורט) שבמשרד המדע, התרבות והספורט (להלן - משרד המת"ס)¹. במתחם המכון, ששטחו הכולל כ-430 דונם, פועלים מוסדות ומרכזים של המכון. כמו כן פועלת בתחום המכון המכללה לחינוך גופני ולספורט על שם זינמן (להלן - המכללה להכשרת עובדי הוראה) שהיא מוסד עצמאי.

המכון עומד לביקורת המדינה לפי סעיף 9(5) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], בהיותו גוף שהממשלה משתתפת בהנהלתו.

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק לסירוגין בסוף שנת 2008 ובתחילת שנת 2009 כמה נושאים הקשורים למכון. ביקורת השלמה נעשתה במשרד המת"ס, במשרד החינוך, במינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י), ברשות החברות הממשלתיות ובמשרד המשפטים. בירורים נוספים נעשו עד סוף 2009.

1 בין השנים 2001-2002 פעלה רשות הספורט במשרד המדע, התרבות והספורט, ומשנת 2003 היא פעלה במשרד החינוך, התרבות והספורט. במאי 2006, עם העברת האחריות לתחום הספורט למשרד המת"ס, עברה הרשות לפעול במסגרתו, ושמה הוסב ל"מינהל הספורט". החל באפריל 2009 פועל המינהל במשרד התרבות והספורט. הביקורת עוסקת בעיקר בפרק הזמן שבו פעל מינהל הספורט במשרד המת"ס.

עיקרי הממצאים

ליקויים בפעילותם של מוסדות המכון

מכון וינגייט פועל על פי תקנון שאישר רשם העמותות. במשך השנים חלו שינויים בתקנון של המכון.² על פי התקנונים הנזכרים של עמותת המכון, מוסדותיה הם האספה הכללית (להלן - חבר הנאמנים), הוועד המנהל וועדת הביקורת. על חבר הנאמנים להתכנס לפחות פעמיים בשנה.³ חלק מחברי חבר הנאמנים ממונים בתוקף תפקידם, והשאר במינוי אישי. משרד מבקר המדינה העלה כי לעתים פעל המכון שלא לפי סעיפי התקנון שלו הנוגעים לחבר הנאמנים:

1. על פי תקנון 1997 חבר הנאמנים הוא הגורם המוסמך לקבל החלטות לגבי שינויים בתקנון העמותה, ומספר חבריו - שמונו בתוקף תפקידם או במינוי אישי - לא יעלה על 50.

ביוני 2008 קיימו חברי חבר הנאמנים הצבעה בשאלה אם להגדיל את מספר חבריו מ-50 ל-55. במועד כינוס הישיבה היה מספר חברי חבר הנאמנים הרשומים במסמכי המכון 53,⁴ שלא לפי התקנון התקף באותה עת. בהצבעה השתתפו שני חברים שתוקף חברותם פג כחצי שנה לפני ההצבעה, ולא היה מקום להשתתפותם בישיבה ובהצבעה, בעיקר משום שבעקבות הצבעה זו הוחלט להגדיל את מספר חברי חבר הנאמנים ולאפשר את חברותם בחבר הנאמנים.

לפי תקנון 2009, מי שמונה לחבר הנאמנים על בסיס מינוי אישי ולאחר מכן הפך לחבר בחבר הנאמנים בתוקף תפקידו יישאר חבר על בסיס אישי כאשר יסיים את תפקידו, ויש בכך כדי לאפשר לגוף שמינה אותו להגדיל את מספר חבריו בחבר הנאמנים. יתרה מזו, עקב האמור לעיל הפך מספר החברים בחבר הנאמנים לבלתי מוגדר.

2. חלק מחברי חבר הנאמנים נעדרו מכמה ישיבות ברציפות שלא לפי התקנון, ולמרות זאת הם המשיכו לכהן כחברים בחבר הנאמנים, בלא שהדבר הובא לדיון ולהחלטה בחבר הנאמנים בהתאם לתקנון.

המעמד המשפטי של המכון

אף כי המכון הוקם לפני שנים רבות ואף כי התעוררו שאלות מהותיות בדבר מעמדו המשפטי הראוי, לרבות במסגרת עתירה לבג"ץ (להלן - בג"ץ 6976/05)⁵ בה הודיעה המדינה כי היא פועלת להסדרת העניין, הרי שבסוף שנת 2009, מועד סיום הביקורת, טרם הושלמו פעולות שונות שביצעה המדינה לבחינת מעמדו המשפטי של המכון, ובכלל

2 ראו להלן את הפרק על השינוי בתקנון; הביקורת של משרד מבקר המדינה התבססה על תקנון משנת 1997 (להלן - תקנון 1997); על תקנון מיוני 2008 (להלן - תקנון יוני 2008); על תקנון מספטמבר 2008 (להלן - תקנון ספטמבר 2008) ועל תקנון משנת 2009 (להלן - תקנון 2009).

3 בתקנון 1997 נקבע כי האספה הכללית תתכנס לפחות פעם בשנה, אך הניסוח שונה בתקנונים המאוחרים.

4 במועד זה טרם אוישו שני מקומות שהשר מוסמך למנות; כלומר מספר החברים יכול היה להגיע ל-55.

5 בג"ץ 6976/05 המכללה לחינוך גופני ע"ש זינמן במכון וינגייט בע"מ נ' משרד החינוך, התרבות, המדע והספורט ואח', תקדין.

זה טרם הוחלט אם ראוי שמהבחינה המשפטית הוא יופעל במתכונת של עמותה ממשלתית, כמפורט להלן:

המלצות ועדת פוגל: בדוח שהגישה במרס 2000 ועדת פוגל - שמונתה בינואר 1999 לבחינת מעמדו של מכון וינגייט - הומלץ כי המכון יפעל כחברה ללא מטרות עסקיות, לפי חוק החברות הממשלתיות. הועלה כי הוועד המנהל של המכון דן בהמלצות הוועדה אך לא קיבל החלטות בעניין, וכי משרדי החינוך, המת"ס והמשפטים לא מיצו את הדיון בהמלצות ולא יישמו אותן.

הטיפול בסוגיית המעמד המשפטי של המכון: אחת הסוגיות שראוי היה להסדיר היא סוגיית חברותם ופעילותם של עובדי מדינה בהנהלה של מכון וינגייט שהעלתה חשש לניגוד עניינים, בשל הקשרים שיש למכון עם משרדיהם. משנת 2002 ואילך פעלו הגופים הממשלתיים הנוגעים בדבר להסדרת ניגוד העניינים בפעילותם של נציגי המדינה במוסדות המכון, ובכלל זה קבעו כי המכון יפעל במתכונת של עמותה ממשלתית שישתתפו בה נציגי משרדי הממשלה הרלוונטיים מתוקף תפקידם.⁶ אם נקבע כי עמותה מסוימת היא עמותה ממשלתית הדבר משפיע על אופן תקצובה מתקציב המדינה (במקום לקבל תמיכה היא מקבלת תקצוב ישיר) ומחייב את חברי הוועד המנהל שלה לקבל אישור של הוועדה לאישור מינויים לפי חוק החברות הממשלתיות. כמו כן עשויות להיות לקביעה זו השפעות על נכסים ומקרקעין של אותה עמותה.

ביולי 2005 הוגשה עתירה נגד משרדי הממשלה והמכון, שעסקה, בין השאר, בנושא זה.⁷ העתירה נדחתה באוגוסט 2009, נוכח הודעת המדינה כי היא מקדישה מאמצים למהלך שתכליתו הסדרת אישיותו המשפטית של המכון ונגזרותיה. באוקטובר 2009 נמצא כי הגופים הממשלתיים הנוגעים בדבר עדיין לא הכריעו בסוגיית מעמדו של המכון ולא ננקטו צעדים ממשיים לקידום ולמיצוי הטיפול בנושא ובכלל זה הבאת הסוגיה לפני היועץ המשפטי לממשלה והשרים הנוגעים בדבר.

שינויים בתקנון המכון ביזמת שר המת"ס

ביוני 2008 החליט חבר הנאמנים לאשר את ההצעה לשינוי התקנון שזים שר המת"ס דאז, מר גאלב מג'אדלה, ולפיה השר שבמשרד הממשלתי האחראי לנושא הספורט ימנה עד שישה חברים נוספים בחבר הנאמנים ותמיד חבר אחד פחות ממחצית חבר הנאמנים, וכן יבחר את המועמד לתפקיד יו"ר הוועד המנהל, והלה יתחיל למלא את תפקידו לאחר קבלת אשרור של חבר הנאמנים וימלא תפקיד זה במשך חמש שנים. השינוי בתקנון אושר, למרות בקשת נציגי משרד המשפטים ונציגות רשות החברות לעכב את הדיון בשינוי התקנון. נציגי משרדי הממשלה לא השתתפו בישיבה. ההצעה התקבלה בלא שנבחנו ביסודיות ההיבטים המשפטיים הרלוונטיים של הנושא.

6 עמותה ממשלתית הוגדרה כעמותה שיש למדינה שליטה בה, ואשר המדינה היא בעלת יותר ממחצית כוח ההצבעה באספה כללית או יש לה זכות למנות יותר ממחצית מספר חברי הוועד המנהל. על עמותה ממשלתית חל סעיף 60 לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, המחיל את הוראות החוק על גופים שאינם חברות מניות, בשינויים המחויבים, בהתקיים שליטה כאמור.
7 בג"ץ 6976/05 האמור לעיל.

ערב השינויים בתקנון ספטמבר 2008 של המכון סברו גורמים משפטיים ממשלתיים שונים ממשרדי המשפטים, המת"ס ומרשות החברות - כי השינויים עלולים לפגוע ביכולת השליטה וההשפעה של המדינה על הנעשה במכון. אף על פי כן הם לא ליבנו את הדברים לפני שבוצע שינוי התקנון.

חשש לניגוד עניינים בפעילותם של חברי חבר הנאמנים והוועד המנהל

ניגוד עניינים מוסדי בפעילותם של עובדי מדינה במכון

החל משנת 2002 ואילך פעלו הגופים הממשלתיים הנוגעים בדבר להסדרת עניין ניגוד העניינים הנוגע לעובדי מדינה החברים במוסדות המכון, ובכללם ראש מינהל הספורט שכיהן גם כיו"ר הוועד המנהל, לרבות באמצעות החלטה שהמכון יפעל במתכונת של עמותה ממשלתית שישתתפו בה נציגי משרדי הממשלה הרלוונטיים מתוקף תפקידם. בנובמבר 2007⁸, כחצי שנה לאחר שהחל שר המת"ס לכהן בתפקידו, הוא החל לנקוט צעדים למניעת ניגוד העניינים הנזכר. אמנם סוגיית ההפרדה בין תפקיד ראש מינהל הספורט ותפקיד יו"ר הוועד המנהל הוסדרה, אולם ניגוד העניינים הנוגע לעובדי מדינה אחרים החברים במוסדות המכון טרם הוסדר.

ניגוד עניינים בפעילותם של נציגי ארגוני הספורט

נמצא כי המכון ומשרדי המת"ס והמשפטים לא קבעו כללים למניעת ניגוד עניינים, לרבות כללים שנועדו להבטיח כי חברים בחבר הנאמנים ובוועד המנהל שחברים גם בוועד האולימפי ובמוסדות של גופי ספורט הקשורים לפעילות המכון לא ישתתפו בישיבות של חבר הנאמנים ושל הוועד המנהל בעת שנידונים בהן עניינים הקשורים לגופים אלה או מתקבלות החלטות בעניינם.

בחירת חברים בוועד המנהל על ידי הוועדה לבדיקת מינויים

בפועל אחדים מהמועמדים לחברות בוועד המנהל של המכון בתוקף תפקידם כעובדי מדינה לא נבדקו לפני מינויים, מועמד אחד נבדק ומינויו אושר, ומועמד אחר שנבדק ומינויו טרם אושר משתתף בישיבות הוועד המנהל.

הסדרת סוגיית המקרקעין

הממשלה הפקיעה חלק ניכר מהמקרקעין שבהם משתמש המכון והעבירה אותם אליו כדי לאפשר לו לפעול כגוף לאומי וכזרוע של הממשלה בתחום הספורט; ערך המקרקעין שהמכון הוא בר-רשות בהם הוא גבוה מאוד. בדצמבר 2009 טרם הוסדר נושא השימוש של המכון במקרקעין.

8 בנובמבר 2007 התקיימה ישיבת הוועד המנהל של המכון ובה נדונה, בין היתר, הצעה לשינוי תקנון העמותה בנושא ההפרדה בין תפקיד ראש מינהל הספורט ובין תפקיד יו"ר הוועד המנהל של המכון.

זכויות הבעלות בכל המקרקעין שבהם משתמש המכון רשומות בלשכת רישום המקרקעין על שם מדינת ישראל (לרבות באמצעות קרן קיימת לישראל) ומנוהלות בממ"י. יש לראות בחומרה את תפקודו הכושל של ממ"י בכך שלא הסדיר במשך שנים רבות את השימוש של המכון במקרקעין, לא דרש דמי חכירה תמורתם, לא דן בשימושים שנעשים במקרקעין ולא דרש מהמכון דמי חכירה מוגדלים בגין השימושים המסחריים שהוא עושה במקצת מהם. בעניין יש גם טעם לפגם בכך שהמכון נהנה מהמצב במשך שנים רבות ולא פעל להסדיר את הנדרש.

סיכום והמלצות

מכון וינגייט הוא מכון לאומי העוסק בקידום הספורט והחינוך הגופני בישראל. ממשלת ישראל מייחסת חשיבות לפעילותו ורואה במכון זרוע לקידום פעילותה בתחום הספורט. המדינה מסרה למכון 430 דונם, שחלק ניכר מהם היא הפקיעה, והיא מקצה לו מדי שנה בשנה תמיכות ניכרות למימון פעילות זו.

אף שבמשך השנים חיו גורמים משפטיים שונים ממשרדי הממשלה את דעתם בנוגע למעמדו המשפטי הראוי של המכון ואף שהעניין התעורר בעתירה לבג"ץ נגד המדינה והמדינה הודיעה כי היא פועלת להסדרתו, הגורמים הנוגעים בדבר לא העלו את הסוגיה לפני היועץ המשפטי לממשלה להכרעתו המשפטית וממילא לא הובאה הכרעה כזו בפני השרים הנוגעים בדבר, והסוגיה בכללותה טרם הוכרעה. הדבר עלול לגרום לפגיעה בפעילותו ובזכויות שונות של המדינה. בנסיבות אלה ראוי היה ששר המת"ס דאז, מר גאלב מג'אדלה, לא יבצע את השינויים בתקנון המכון קודם לליבון השאלות שהתעוררו.

אשר לנציגי המדינה המכהנים במוסדות המכון - יש להסדיר את סוגיית ניגוד העניינים שהם עלולים להיקלע אליו עקב תפקידיהם, באמצעות קביעת כללים ברורים לגבי עצם חברותם במוסדות המכון ולגבי השתתפותם בדיונים של מוסדות המכון שיש בהם כדי לעורר חשש לניגוד עניינים. כמו כן יש לקבוע כללים ברורים בעניין השתתפותם של נציגי איגודים וארגונים שונים בתחום הספורט בדיונים של מוסדות המכון שיש בהם כדי לעורר חשש לניגוד עניינים.

נוכח העובדה שבמועד סיום הביקורת טרם התקבלה החלטה בנוגע למתכונת פעילותו העתידית של המכון, אף שכבר בשנת 2002 ציין מבקר המדינה שעל הגורמים הממשלתיים הנוגעים בדבר לקבל החלטה בנושא לאלתר, על שרת התרבות והספורט, גברת לימור לבנת, לפעול להכרעה בנושא בשיתוף כל הגורמים הממשלתיים הקשורים בפעילותו של המכון - משרד התרבות והספורט, משרד המשפטים, רשות החברות, רשם העמותות וממ"י. לצורך כך עליהם לגבש את מתכונת הפעילות של המכון ולפעול ליישומה בהתאם לכך, ובמידת הצורך להביא את הנושא להכרעת הממשלה. על כל אחד מגורמים אלה לפעול בהקדם, כל אחד בתחומו הוא, לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה כדי שהמכון יוכל למלא את תפקידו באופן המיטבי וכדי שזכויות המדינה בנכסיה יישמרו כנדרש.

על הגורמים הממשלתיים הקשורים בפעילות המכון להסדיר בהקדם את סוגיית המקרקעין באמצעות גיבוש הסכם שייחתם בין המכון ובין ממ"י שיבטיח את זכויות המדינה במקרקעין ואת הגשמת המטרות הציבוריות והלאומיות שלשמן הועברה

הקרקע למכון. ראוי שממ"י ישקול לחייב את המכון, במסגרת הסדרת זכויותיו, בדמי השימוש במקרקעין בכל הדרכים העומדות לרשותו.

רשות שדות התעופה

פעולות הביקורת

ברשות שדות התעופה ובאגף לשכר והסכמי עבודה שבמשרד האוצר נבדקו סדרי פרישת עובדים ברשות, לרבות הסדרי פרישה של עובדים בכירים.

סדרי פרישת עובדים ברשות שדות התעופה

רשות שדות התעופה (להלן - הרשות) היא תאגיד סטטוטורי הפועל מכוח חוק רשות שדות התעופה, התשל"ז-1977 (להלן - החוק), שלפיו עובדי מדינה שהועברו אל הרשות עם כניסתו של החוק לתוקף ועובדים שקיבלו מעמד של עובד קבוע עד 1.1.94 זכאים לפנסיה תקציבית. בגין חבות זו של הרשות נרשמת בדוחות הכספיים שלה עתודה לפנסיה תקציבית, והכספים המיועדים לכיסוי חבות זו מופקדים בבנקים ונרשמים בדוחות הכספיים של הרשות כיעודה. במרס 2009 היו זכאים לפנסיה תקציבית 648 עובדים פעילים ו-627 גמלאים, ובסך הכול 1,275 איש. שאר העובדים, שקיבלו מעמד של עובד קבוע מ-1.1.94, מבוטחים בקרנות פנסיה ובחברות ביטוח חיצוניות, כלומר זכאים לפנסיה צוברת.

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים אפריל-ספטמבר 2009 את סדרי פרישת העובדים מהרשות ואת הליך הקמתה של קופת גמל מרכזית לקצבה. הבדיקה נעשתה ברשות, ובדיקות השלמה נעשו באגף לשכר והסכמי עבודה שבמשרד האוצר (להלן - הממונה על השכר).

עיקרי הממצאים

תכניות פרישה

1. בינואר 2005 הציעה הנהלת הרשות לעובדים בני 50-63 תכנית לעידוד פרישה, שלפיה אם יפרשו 50 עובדים לפחות הם ייהנו מתנאים משופרים (להלן - תכנית הפרישה לשנת 2005). לפי נתוני הרשות, רק 31 עובדים פרשו במסגרת תכנית הפרישה לשנת 2005. הנהלת הרשות לא בחנה מדוע לא הושגו יעדי התכנית לשם הפקת לקחים לעתיד.

2. הביקורת העלתה שהרשות לא הכינה תחשיב מרוכז של החיסכון מיישומה של תכנית הפרישה האמורה לעיל לקראת הצעתה לעובדים, ולכן אי-אפשר לדעת אם היא אכן הביאה לידי חיסכון ובאיזו מידה. מידע זה גם לא נדרש על ידי הממונה על השכר, ולמותר לציין כי לא הוצג למועצת הרשות (להלן - המועצה).
3. לפי התכנית שאישר הממונה על השכר, מתן דרגת פרישה הותנה בגובה שכר העובד יחסית לשכר הממוצע במשק ובאי-קבלת דרגה בשנת העבודה שקדמה למועד הפרישה. בדיקת 13 תיקי עובדים שפרשו במסגרת תכנית הפרישה העלתה שהרשות העניקה לשמונה מהם תוספת של דרגה אחת או שתיים אף שלא עמדו בתנאים לקבלתן. הרשות נתנה לכל הפורשים הטבות נוספות שלא נכללו בתנאי התכנית.
4. הממונה על השכר התנה את מתן ההטבות לעובדים שפרשו במסגרת תכנית הפרישה בביטול תקן העובד, ולחלופין, בביטול משרה אחרת. הביקורת העלתה שאין בידי הרשות נתונים בעניין מספר התקנים שבוטלו בעקבות התכנית, ולכן אי-אפשר לדעת אם הושגו יעדי התכנית.
5. בינואר 2007 הציעה הנהלת הרשות תכנית פרישה חדשה לעובדיה, ולפי הערכותיה היו אמורים לפרוש במסגרתה 35 עובדים לפחות. בפועל פרשו חמישה עובדים בלבד.
6. תנאי הפרישה של עובדים בכירים נקבעים בהסכמי העבודה האישיים שלהם, ולפיהם זכויות העובדים יבוטחו בחברת ביטוח או בקופת גמל. נוסף על כך נקבע בהסכמים שהמועצה תהיה רשאית לאשר לפורש פיצוי בשיעור של עד משכורת של חודש לכל שנת עבודה ברשות.
- בבדיקת הסדרי הפרישה של שבעת העובדים הבכירים שפרשו בשנים 2005-2008 הועלה שהרשות שילמה להם תשלומי פרישה (ובכלל זה סכומים שהפרישה עבורם לקופת גמל) בסך כ-84,000 ש"ח עד 1.44 מיליון ש"ח, שהם שווי ערך לתשלומי פרישה של 82% עד 248% משכר של חודש עבור כל אחת משנות עבודתו של העובד.
7. הביקורת העלתה שאין ברשות נהלים לגבי הטיפול בפרישה של עובד שהועסק לפי הסכם עבודה אישי.
8. לא נמצאו מסמכים המתעדים את נימוקי הנהלת הרשות להמלצתה להעניק לעובדים הפורשים תשלומים נוספים על אלו הקבועים בהסכמי העבודה האישיים.
9. להלן ליקויים שהעלתה הביקורת בעניין הטיפול בפרישת עובדים בכירים: (א) הנהלת הרשות לא הביאה לאישור המועצה את תשלום הפיצויים המוגדלים לעובד אף שהדבר נדרש לפי הסכם העבודה; (ב) בהסכם סיום העבודה שנחתם בין הרשות לעובד ב נקבע שישולם לו פדיון של 99 ימי חופשה, אף שהרשות לא קבעה אמות מידה לפדיון של יותר מ-55 ימי חופשה; (ג) פניות של מר גבי אופיר, מנכ"ל הרשות לשעבר, לגבי תנאי הפרישה לא הובאו לדיון במועצה, ובתיקי הרשות לא נמצאו מסמכים המנמקים זאת. נוסף על כך לא ניתנה למר אופיר תשובה בכתב בעניין בקשתו. בעקבות הביקורת הודיעה הרשות למר אופיר ב-16.11.09, שנתיים לאחר פרישתו, כי הנהלת הרשות החליטה שלא להמליץ למועצה על מתן הטבות או תשלום כספים מלבד אלו שהוא זכאי להם על פי דין. ב-25.11.09, בעקבות פניית עורך דינו של מר אופיר, דנה המועצה בבקשתו לפיצויים מוגדלים ולפדיון של יותר מ-55 ימי חופשה צבורים והחליטה לדחותה.

10. בהסכמי העבודה האישיים נקבע כי על שני הצדדים להודיע מראש על הפסקת עבודה, וכן נקבע המועד המחייב למתן הודעה מוקדמת. הביקורת העלתה כי המועצה לא קבעה אמות מידה ברורות שלפיהן תוכל הנהלת הרשות להחליט אם העובדים הפורשים זכאים לקבל שכר בגין פרק הזמן שבין המועד המחייב למתן הודעה מוקדמת ובין מועד הפסקת העבודה בלא לעבוד בפועל.

קופת גמל מרכזית לקצבה

על פי הוראות מעבר לחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת 1997), התשנ"ז-1996, הוסמך נציב מס הכנסה לפטור את הרשות ממס על סכומים שייעדה להפקדה בקופת גמל מרכזית לקצבה ועל רווחים אחרים הקשורים לקופה זו עד שנת 2002. ממסמכי הרשות עולה שמשרד האוצר התנה את המשך מתן הפטור ממס בצעדים ממשיים של הרשות להקמת קופת הגמל. עד מועד סיום הביקורת לא הוסדר נושא הפטור ממס. ממסמך של הרשות מתחילת שנת 2009 עולה שהמס על רווחי היעודה לשנים 2003-2007 הוא 237 מיליון ש"ח, והוא עדיין תלוי ועומד.

סיכום והמלצות

הפורשים בתכניות הפרישה לעובדים לשנים 2005 ו-2007 היו מעטים מהמצופה, ומן הבחינה הזאת לא הושגו מטרותיהן. נוסף על כך הרשות לא מילאה את התנאים שנקבעו בהן ואושרו בידי הממונה על השכר במשרד האוצר. אשר על כן, לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות לבחון מדוע לא הושגו מטרותיהן של תכניות אלה ולהעריך מראש את מידת השגת המטרות של תכניות שיוצעו בעתיד.

סדרי האישור של תנאי פרישה של עובדים המועסקים לפי הסכמי עבודה אישיים, לרוב עובדים בכירים, מעידים על תפקוד ארגוני לא תקין של הרשות. הדבר התבטא בעיקר בהיעדר אמות מידה ונהלים לקביעת תנאי פרישה שאינם מתחייבים מההסכמים האישיים. לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת הרשות לגבש מדיניות בעניין זה וכללים ברורים לכל שלב ושלב בהליך הפרישה של העובד.

פרק רביעי

ניגוד עניינים של שר

הודעה בדיעבד של שר החקלאות ופיתוח הכפר מר שלום שמחון על עניין אישי ברפורמה בענף הלול

פעולות הביקורת

במשרד החקלאות ופיתוח הכפר נבדקה מעורבותו של שר החקלאות מר שלום שמחון, בגיבוש רפורמה בענף הלול - בה יש לשר עניין אישי שעשוי ליצור לו ניגוד עניינים.

מבוא

כלל יסוד בשיטה המשפטית הוא שאסור לו לעובד הציבור להימצא במצב שבו קיים ניגוד עניינים בין האינטרס הקשור בביצוע סמכותו וכוחו ובין אינטרס אחר כלשהו שאף עמו הוא קשור. לכן כאשר מתעורר עניין אישי שעשוי ליצור ניגוד עניינים לרבות חשש לעניין זה או חשש למראית עין על עובד הציבור לגלות את הזיקה באופן מיידי.

הממשלה התקינה כללים למניעת ניגודי עניינים של שרים וסגני שרים (להלן - הכללים). כלל 3 לכללים קובע כי "שר ינהג במילוי תפקידיו בלא משוא פנים, תוך גישה הוגנת כלפי הכול ובלא שיהיה לו עניין אישי בהחלטותיו או בפעולותיו אף למראית עין". כלל 4 לכללים קובע כי "מחובתו של השר לנהל את ענייניו כך שלא ייווצר ולא יהיה ניגוד עניינים בין מילוי תפקידיו כשר לבין ענייניו האישיים". בכלל 7 לכללים קבעה הממשלה הסדרים למניעת ניגוד עניינים ובהם נאמר: "בכל מקרה שיש לשר עניין אישי בפעולה או בהחלטה, שיש בה כדי להשפיע על הענקת טובת הנאה או זכות, אסור לו להשתתף בכל דרך שהיא בפעולה או בקבלת החלטה; הובא העניין כאמור לפני השר כחבר ממשלה, כחבר וועדת שרים או בכל דרך אחרת, חייב השר להצהיר מיד על העניין האישי שיש לו; הודעה על הצהרת השר בדבר עניין אישי תישלח למבקר המדינה" (ההדגשות אינן במקור).

על פי הכללים, מבקר המדינה יבדוק מילוי הוראות וכללים אלה בידי השרים ויהיו לו כל הסמכויות הקנויות למבקר המדינה בחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. על פי הכללים מבקר המדינה ממנה ועדה למתן היתרים המוסמכת לדון בבקשה של שר או של מועמד לשר לקבלת היתר אישי לאי-קיום כלל מהכללים.

עמידה בכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים

1. מר שלום שמחון כיהן בכנסת ה-17 כשר החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - שר החקלאות או השר) מתחילת מאי 2006 עד סוף מרס 2009; ובכנסת ה-18 הוא ממשיך לכהן בתפקיד זה. משרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות או משרד) אחראי, בין היתר, להסדרת פעילותו של ענף הלול, באמצעות המועצה לענף הלול (להלן - מועצת הלול).

2. השר מתגורר ביישוב אבן מנחם שבצפון. על פי הרישומים של מועצת הלול, לאמו של השר ולשני אחיו¹ המתגוררים בצפון הארץ יש מכסות ביצים². כמו כן, על פי רישומים מינהל מקרקעי ישראל (להלן - מ"מ) השר הוא "בן ממשיד"³ שנחלת הוריו.

3. במהלך שנת 2006 יזם השר רפורמה שנועדה לעודד - באמצעות מתן מענקים מתקציב המדינה - את העברתם של הלולים ממרכזי היישובים לאתרים שיקבע משרד החקלאות, זאת בעקבות לקחי מגפת שפעת העופות וכדי לייעל את משק הייצור והשיווק של ענף הביצים למאכל, תוך הפנמת יתרונות לגודל והשמירה על איכות הסביבה. הממשלה אישרה את הרפורמה ביוני 2007 (להלן - החלטת הממשלה).

4. הרפורמה יועדה לכלל המגדלים בכל הארץ אולם היא מעניקה עדיפות ליישובי הצפון, שבהם מיוצרות רוב (65%) הביצים במדינה - המדינה העניקה לחקלאים מיישובים אלה, באמצעות משרד החקלאות, מענק בשיעור 50% מעלות ההשקעה בהעסקת הלולים, ואילו לחקלאים מיישובים אחרים הוענק מענק בסך 20% בלבד מאותה עלות. יצוין כי מתן המענק מותנה באישור מינהלת ההשקעות של משרד החקלאות. על פי מסמכי מינהלת ההשקעות של המשרד הטבה זו למגדל במרכז הארץ נעה בין 108,000 ש"ח ל-400,000 ש"ח ואילו ביישובי הצפון עשויה להסתכם הטבה זאת בין 270,000 ש"ח ל-400,000 ש"ח, תלוי בגודל הלול החדש ובהתקיימות תנאים נוספים. לפי החלטת הממשלה, נוסף על המענק כאמור, תממן המדינה את עלות הכשרת הקרקע וביצוע התשתיות להקמת הלולים באתר החדש. התקציב שיועד לכך הוא כ-40 מיליון ש"ח.

הרפורמה מקנה ליישובי הצפון הטבות נוספות, כמפורט להלן:

א. אחד הסעיפים בהחלטת הממשלה האמורה מאפשר להאריך עד סוף שנת 2017 את תחולתו של חוק הגליל, התשמ"ח-1987 (להלן - חוק הגליל), שעוסק במתן סובסידיה לייצור ביצים ליישובי "מרום הגליל"⁴ העוסקים בכך. כפועל יוצא מכך, סכומה הכולל של הסובסידיה, על פי הטבה זאת, שיקבל המגדל במשך עשר שנים היא כ-300,000 ש"ח, ובסכום מהוון כ-179,000 ש"ח.

ב. הרפורמה כוללת סעיף ולפיו בעלי מכסות ביישובי "מרום הגליל" שיעבירו את מכסתם לתושבים אחרים ביישובי "מרום הגליל" וימירו את עיסוקם לעיסוק אחר - בתחום החקלאות או התיירות הכפרית ב"מרום הגליל" - יהיו זכאים למענק למימון

1 בנוסף, לשר עוד ארבעה בני דודים בעלי מכסות ביצים המתגוררים בצפון הארץ.
2 מכסות ביצים - גודל משק הלול במישור הארצי ובמישור הפרטי שקובעת ועדת מכסות במועצת הלול.
3 "בן ממשיד" - בן אחד בלבד של בעל משק המחזיק בעצמו, או מכוח התחייבות בלתי חוזרת בכתב של הוריו, במשק חקלאי כבעל המשק, כחוכר שלו או כבעל רשות לתקופה בלתי קצובה או לפחות לשנה, של מוסד מיישב והאגודה.
4 יישובי מרום הגליל הם יישובים בצפון שעליהם חל חוק הגליל, ועמם נמנה גם היישוב אבן מנחם.

ההשקעות שיידרשו להם לצורך המרת עיסוקם וכן להיוון הסובסידיה שניתנה להם לפי חוק הגליל. ממסמכי מינהלת ההשקעות של משרד החקלאות עולה כי עלות הטבה זו למדינה היא בין 254,000 ש"ח למגדל שיקדים ויהוון את המכסה כבר בשנת 2009 ל-139,000 ש"ח למגדל שיהוון את המכסה בשנת 2013.

ג. הוצאת הלולים מחלקה א' בנחלה אל מחוץ למשבצת היישוב תאפשר - בייחוד ליישובים בצפון הארץ, שבהם שטח חלקה א' בנחלה הוא קטן - לממש את החלטת ממי"י המאפשרת להקים צימרים בחלקה א' בנחלה במקום הלולים. יצוין כי על היישוב שבו מתגורר השר שמחון חלה תב"ע⁵ מאושרת המאפשרת הקמת צימרים בשטח כולל של 200-400 מ"ר.

כלומר, הרפורמה, עם מימושה, תאפשר פינוי של הלולים מהיישובים וכפועל יוצא ממנה תיעשה התכנית לבניית צימרים לתיירות כפרית - שבמסגרתה ניתנים מענקים וסובסידיה מהוונת למי שבעקבות העברת הלולים יפסיק לעסוק בייצור ביצים - לבת מימוש ולכדאית יותר.

מהאמור לעיל עולה שהרפורמה טומנת בחובה הטבות כלכליות ממשיות בייחוד למגדלים ביישובי צפון הארץ, ובכלל זה לבני משפחתו של השר, המתגוררים ביישובי "מרום הגליל" שהרפורמה חלה עליהם, ואף לשר עצמו, שהרפורמה חלה עליו, כאמור, כ"בן ממשיד". בהתחשב בכך, היה על השר, מר שלום שמחון, להצהיר מייד כשהתחיל לעסוק ברפורמה על העניין האישי שיש לו בנושא הרפורמה האמורה, לשלוח הודעה על כך למבקר המדינה ולפנות מראש ליועץ המשפטי לממשלה ולקבל את חוות דעתו בנוגע לצורך בהסדר למניעת ניגוד העניינים. אולם השר לא עשה כן ולא נמנע מלהיות מעורב ברפורמה, ואף היה מעורב בקידומה באופן פעיל עד כדי גיבושה ל"הצעת מחליטים" שבסופו של דבר הונחה לפני הממשלה, כמפורט להלן:

5. ב-31.1.07 שלח השר שמחון למבקר המדינה הודעה בדבר "עניין אישי - הצעת מחליטים: ייעול היצור בענף ביצי המאכל". במכתבו ציין השר: "בהתאם לכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים אבקש להודיעך כי יש לי עניין אישי בהצעה להחלטת ממשלה העומדת לבוא לדיון בקרוב. בראשות בני משפחתי מדרגה ראשונה (אמי ושני אחי) לולי הטלה והם עוסקים בענף שבנדון וסביר להניח כי הצעת ההחלטה, אם תתקבל, תחול עליהם. **הריני להצהיר כי אין בכוונתי להשתתף בכל דרך שהיא** בקבלת החלטה שבנושא. הודעתי על העניין האישי בנושא לשר האוצר, למנכ"לית משרדי, גבי יעל שאלתיאלי, ללשכת רה"מ, ללשכה המשפטית במשרד החקלאות ולגורמים המקצועיים העוסקים בנושא במשרד החקלאות והאוצר" (ההדגשה אינה במקור).

אולם בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה, כמפורט להלן, כי עד המועד שבו הודיע השר למבקר המדינה שיש לו כאמור עניין אישי בענף הלול, ינואר 2007, הוא כבר פעל, במסגרת הליכי הדיון שהתקיימו במשרדו ובמשרד האוצר ועם המועצות האזוריות בצפון, לקידום הרפורמה, אשר בסופו של דבר הונחה לפני הממשלה:

א. ב-28.8.06 הודיע מר איציק בן דוד, סמנכ"ל בכיר לייצור וכלכלה (להלן - סמנכ"ל בכיר), למנכ"לית המשרד כדלקמן: "הנדון: שדרוג לולי עופות באזור הצפון. לבקשת שר החקלאות הכנתי את התזכיר המצ"ב ובו רשימת נימוקים לגיבוי הצעת המשרד

למהלך של שדרוג תשתית הייצור בלולי העופות באזור 'מרום הגליל' כחלק משיקום התשתית היצרנית הכוללת...לקראת הדיון הקרוב אצל שר החקלאות עם אג"ת (אגף תקציבים) בנושא הנהגת רפורמה בשלוחות ההטלה אכין סקירה". העתק ממכתב זה נשלח גם לשר החקלאות.

ב. במכתב אחר ששלח סמנכ"ל בכיר ב-10.9.06 לשר החקלאות נאמר: "בהמשך לאור הירוק שנתת לי בנושא גידול משותף בשלוחות ההטלה, מצ"ב לעיוןך ולהתייחסותך טיוטא שהכנתי לשינוי במדיניות התכנון בשלוחות ההטלה". מסמך זה עסק במפורש ביישובי מרום הגליל, בעדיפות שיש לתת להם במסגרת הרפורמה ובהנחיות של השר בנדון.

ג. ב-25.9.06 התקיימה במועצה האזורית מרום הגליל ישיבה בנושא שדרוג לולי הטלה. בישיבה השתתפו שר החקלאות, נציגים מהנהלת משרד החקלאות ומהנהלת מועצת הלול, ראשי מועצות אזוריות בגליל ונציגי תנועת המושבים. מפרוטוקול שהכינה לשכת השר ב-13.10.06 עולה כי השר קבע במהלך הדיון כדלקמן: "באזור הצפון הנושא קריטי בגלל צפיפות המגדלים, משרד החקלאות יכין תוכנית ארצית. מציע שראשי האזור יציגו את הנושא לראש הממשלה ולשר האוצר בהיבט מקומי כחלק מהתוכנית לשיקום הצפון. ראשי האזור יפעילו את שר הפנים לאישור הפרויקט בממשלה כחלק מהפעילות לשיקום הצפון. כמו כן רצויה תמיכת שר הפנים, כדי להקל על קבלת היתרי תכנון ואישורים סטטוטוריים". בישיבה, שבה נכח כאמור גם השר, סוכם כי נציג מועצת הלול יכין עבור המגדלים ביישובי הצפון תוכנית המבוססת על התכנית הארצית, וכי ראשי המועצות האזוריות יפנו לשר הפנים ולקק"ל לגיוס תמיכתם בנושא.

ד. ב-2.11.06 התקיימה בלשכת השר ישיבה בנושא "שיקום ענף הלול" בהשתתפות השר, נציגים מהנהלת משרד החקלאות וממועצת הלול, עובדי אגף התקציבים של משרד האוצר (להלן - אגף התקציבים) ומזכיר ארגון מגדלי העופות. באותה ישיבה אמר השר כי משרד החקלאות מתכוון לפעול לקידום התכנית מהבחינה הסטטוטורית באמצעות הקצאת תקציב לשיקום הצפון. עוד אמר השר כי הוא "מציע להכין את התוכנית הכוללת. תוכן הצעת מחליטים לממשלה שתכלול את כל המכלול, תכנון, תשתיות פיתוח ופינוי (אסבסט) שתועבר לאישור הממשלה".

ה. ב-6.11.06 הודיעה יועצת בכירה לשר, גבי עליזה כהן, למנכ"לית המשרד, גבי יעל שאלתיאלי, כי השר "מבקש להכין הצעת מחליטים לממשלה בנוגע לשיקום הלולים בצפון בהקדם. העברתי זאת גם לאיציק בן דוד".

ו. ב-7.11.06 הודיעה היועצת הבכירה לשר למנכ"לית המשרד: "מצ"ב ישיבה מתאריך 2.11.06 בנושא שיקום ענף הלול. אבקש את טיפולך בסיכום דברי השר".

ז. במזכר שאינו נושא תאריך (אולם מתוכנו עולה כי הוא נכתב לפני 31.1.07), בכתב ידו של השר, נאמר בנוגע להחלטת הממשלה דלעיל שהשר ביקש מגבי עליזה כהן "לשלוח במהלך השבוע את התיקונים". למזכר זה צורפה "הצעת החלטה" בנושא ייעול הייצור בענף ביצי המאכל, הכוללת כאמור תיקונים של השר בנוגע להצעת ההחלטה שתוגש לממשלה.

ח. ממסמך של אגף התקציבים מ-30.1.07 עולה כי רפרנטית חקלאות באגף התקציבים הכינה עבור ראש אגף תקציבים מסמך העוסק ב"הצעת החלטה של שר

החקלאות בנושא הרפורמה" לקראת ישיבה שהייתה אמורה להתקיים למחרת היום (ב-31.1.07) עם השר שמחון.

יוצא אפוא כי השר עצמו היה מעורב בהכנת הצעת ההחלטה לרפורמה בענף הלול ובגיבוש עקרונותיה, וכי הוא קידם את עבודת המטה ואף סיכם אותה בשיתוף אגף התקציבים. רק לאחר מכן, ב-31.1.07, הוא הודיע למבקר המדינה (ולגורמים אחרים שהוא ציין במכתבו) כי יש לו עניין אישי, וכי אין בכוונתו להשתתף בשום דרך בקבלת החלטה בנושא.

בהקשר לכך יודגש כי, כאמור, על פי כלל 7(ב) לכללים, שר שיש לו עניין אישי בפעולה או בהחלטה חייב להצהיר על כך מיד. על פי הכללים, במקרה של ניגוד עניינים, לאחר קבלת חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה בנושא, ניתן לפעול בכמה דרכים שנקבעו לנטרול ניגוד העניינים, ובהן העברת הסמכות בנושא לשר אחר או שיתוף שר נוסף בהחלטה. נוסף על כך, לפי הכללים יכול השר לקבל היתר אישי לאי-קיום כלל מהכללים מהוועדה למתן היתרים, שהוקמה כאמור לפי הכללים ופועלת ליד מבקר המדינה. אולם נמצא כי אף שהיה על השר לדווח לגורמים הרלוונטיים כבר מאמצע שנת 2006 על החשש לניגוד העניינים ועל העניין האישי שיש לו הוא לא עשה כן אלא רק כחצי שנה שלאחר מכן וכתוצאה מכך לא התאפשר לנקוט בעניינו אף אחד מהאמצעים למניעת ניגוד עניינים.

השר הסביר למבקר המדינה בתשובותיו מנובמבר 2009 ומינואר 2010 כי בשל תפקידים ציבוריים שמילא, הוא בעל ניסיון רב בתחום החקלאות ובייחוד בנושא ענף ההטלה. לדברי השר בהתבסס על ניסיון זה ועל מעורבותו רבת השנים בנושא הוא נבחר לשר החקלאות בממשלות ישראל זו הקדנציה השלישית. עוד כתב השר בתשובתו כי הכללים למניעת ניגוד עניינים החלים על כלל עובדי הציבור לא נועדו למנוע מנבחר ציבור למלא את התפקיד המוטל עליהם: "לפי יעוץ משפטי שקיבלתי גם בית המשפט העליון הזהיר לא פעם, כי יש להיזהר במיוחד מפני החלת כללי ניגוד עניינים גורפים מידי על נבחר ציבור, כללים שעשויים למנוע דווקא מאנשים בעלי ניסיון לתרום מניסיונם לשירות הציבור". עוד טען השר כי החלטת הממשלה התקבלה על דעתם המלאה של הגורמים המקצועיים במשרדים הרלוונטיים ובכלל זה, כמובן, במשרד החקלאות, ועניין זה רלוונטי ביותר לעניין נטרול ניגוד העניינים. כמו כן טען השר כי מדובר בעניין ציבורי ולא אישי.

השר הוסיף כי פעל לפי עצות שקיבל מיועציו המשפטיים, וכי בזמן המעבר בין השלב הראשוני של הדיונים ברפורמה לשלב המעשי הוא החליט, על דעת היועץ המשפטי במשרד החקלאות, להודיע למבקר המדינה כי הוא עשוי להימצא במצב של ניגוד עניינים ולכן ראוי שיימנע ממעורבות בגיבוש החלטת הממשלה.

השר הדגיש כי מעורבותו הייתה מוגבלת לשלבים הראשוניים ביותר של המהלך, כאשר היה מדובר למעשה ברעיון שטרם הבשיל לכלל עשייה, וכי כאשר החל הרעיון לקרום עור וגידים הוא הפסיק להיות מעורב בו. עוד ציין השר בתשובותיו את חשיבות הרפורמה שנועדה לספק פתרון מערכתי לבעיית שפעת העופות, בייחוד באזור הצפון. השר הוסיף כי הקרקע להקמת צימרים חסרת ערך מהבחינה הכלכלית ולכן לכאורה אין ברפורמה זו כל הטבה כספית. השר הודיע למבקר המדינה כי הוא חוזר בו מהודעתו מ-31.1.07 בדבר הימצאותו במצב של ניגוד עניינים בנוגע להצעת ההחלטה לממשלה, וכי בכוונתו לפעול לקידומה של הרפורמה על פי החלטת הממשלה.

מר איציק בן דוד, סמנכ"ל בכיר לייצור ולכלכלה, מסר בתשובתו מינואר 2010 למשרד מבקר המדינה כי השר היה מעורב בנושא הרפורמה באופן עקרוני בלבד ומעולם לא עסק בפרטי הנושא ולא הנחה את הגורמים המקצועיים בשום נושא הקשור לקביעת ההטבות הכספיות למגדלים שעליהם חלה הרפורמה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הכרחי ששר ידווח על הזיקה או על העניין האישי מיד עם היווצרותם או גילויים, כדי שניתן יהיה לשקול הסדר ראוי בנושא, לפי נסיבות העניין. חובת הגילוי חלה גם במקרה של חשש לניגוד עניינים או חשש למראית עין כאשר גם במקרה של ספק יש לדווח. מי שנמנע מלגלות את זיקתו לנושא או את העניין האישי שיש לו בו, מונע מהגורמים המוסמכים לבדוק את מהות העניין ולקבוע הסדר הולם. נורמה ציבורית ומשפטית מחייבת זו באה לידי ביטוי בכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים. תכליתה להבטיח תפקוד תקין של הממשלה, גילוי נאות של השרים לגבי הונם וזיקותיהם ואפשרות לחרוג באופן מבוקר מהכללים, באמצעות ועדה למתן היתרים. אין לקבל את הטענה כי הכללים מונעים מאנשים בעלי ניסיון לתרום מניסיונם לשירות הציבורי, שכן הכללים מאזנים באופן הולם בין השיקולים השונים ומאפשרים לשרים ולסגני השרים לפעול למען הציבור לפי כללי מינהל תקין ולפי עקרונות השקיפות ותוך הבטחת אמון הציבור.

אשר לטענת השר ולפיה ההטבה חסרת ערך מהבחינה הכלכלית - משרד מבקר המדינה חולק על טענת השר כי ההטבה חסרת ערך מהבחינה הכלכלית, נוכח שווי ההטבות שפורט לעיל. אשר לטענה כי מדובר בעניין ציבורי ולא אישי, ההטבות שמקורן ברפורמה אינן חלות על כלל הציבור או על חלקים בלתי מסוימים ממנו אלא על אוכלוסיה מוגדרת וספציפית של חקלאים בענף ההטלה, והמגדלים (כ-1,900) הנהנים מהטבות מיוחדות הם מאזור מסוים, שבו גרים השר ובני משפחתו, ולכן גם הם עצמם עשויים ליהנות מהטבות אלה. תשובתו של השר, כמו זו של הסמנכ"ל, אינה מתיישבת עם המסמכים מהם עולה בבירור כי מאוגוסט 2006 ועד סוף ינואר 2007, היה השר מעורב מעורבות של ממש בהצעת הרפורמה: השר הוא שיזם את הרפורמה, אשר בשלב הראשוני הייתה אמורה להיות מיושמת ביישובי הצפון בלבד; השר פעל לקידום עבודת המטה לגיבוש הרפורמה, וכן השתתף בפגישות חשובות.

אשר ליעוץ המשפטי - משרד מבקר המדינה קיבל גם את תשובותיהם של היועצים המשפטיים של משרד החקלאות בנושא טיטת הדוח מינואר 2010. תשובת היועצת המשפטית של המשרד, שסיימה את תפקידה בנובמבר 2006, מלמדת כי היא לא הייתה ערה לכל המהלכים שתוארו לעיל ולמעורבות השר בהם במלואה, ואילו מתשובת היועץ המשפטי הנוכחי עולה כי הוא היה מעורב רק בניסוח המכתב למבקר המדינה מ-31.1.07, אולם הוא לא השתתף במהלכים שקדמו לכך שכן באותה עת הוא טרם נכנס לתפקידו האמור.

משרד מבקר המדינה מעיר כי דוח זה אינו עוסק ברפורמה או בחשיבותה, אלא בסוגיית ניגוד העניינים בפעולות השר במסגרת תהליכי קבלת החלטות בנוגע לרפורמה וכן באופן שבו היה על השר לפעול במסגרת התהליכים האמורים, לפי הכללים המחייבים שרים בממשלת ישראל, ובאופן בו פעל.

אשר להודעתו של השר כי הוא מבטל את הודעתו מ-31.1.07 וכי בכונתו לפעול לקידומה של הרפורמה, משתמע ממנה לכאורה שהשר הגיע, בדיעבד, לידי המסקנה שהוא אינו נתון במצב של ניגוד עניינים ולשיטתו אף לא היה נתון במצב כזה במועד שבו הצהיר על כך. אמירה זו אינה מתיישבת כלל ועיקר עם כללי ההסדרים למניעת ניגוד

עניינים ולפיהם "בכל מקרה שיש לשר עניין אישי בפעולה או בהחלטה, שיש בה כדי להשפיע על הענקת טובת הנאה או זכות, אסור לו להשתתף **בכל דרך שהיא** בפעולה או בקבלת החלטה". כאמור, על פי הכללים היה על השר להצהיר מיד על העניין האישי שיש לו בנושא הרפורמה, לשלוח הודעה על כך למבקר המדינה ולפנות מראש ליועץ המשפטי לממשלה בשלבים המוקדמים ביותר, עם תחילת התהליך לגיבוש הרפורמה, כדי שזה ינחה אותו בפעולתו ויחווה דעתו בנוגע לצורך בהסדר למניעת ניגוד העניינים.

ט. יצוין כי ביולי 2007, לאחר שהתקבלה החלטת הממשלה בנושא, פנה השר - באמצעות היועץ המשפטי של משרד החקלאות - למשרד המשפטים⁶ בבקשה שזה יאפשר לשר לעסוק בקידום היישום של הרפורמה ובהסברתה. במכתב זה כתב היועץ המשפטי של המשרד כי "בשל זהירות... הודיע השר כי לא ייקח חלק בתהליכים שהביאו להחלטת הממשלה", וכי "השר לא היה מעורב בגיבוש הצעת ההחלטה שבנדון" (תיאור שאינו מתיישב עם המסמכים כאמור לעיל), וביקש לאפשר לשר לפעול לקידום היישום של ההחלטה ובהסברת הנושא לציבור החקלאים. ביולי 2007 השיב משרד המשפטים כי עמדת היועץ המשפטי למשרד מקובלת עליו "וזאת בכל הנוגע להסברת ההחלטה מול המגזר החקלאי ומול הציבור לצורך קידום ההחלטה האמורה". בתשובת משרד המשפטים הודגש כי בהתאם לכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים הסמכות להחליט בנושא נתונה בידי מבקר המדינה. אף על פי כן השר לא פנה בנושא זה למבקר המדינה או לוועדה למתן היתרים, כנדרש.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי לפי הכללים למניעת ניגוד עניינים שקבעה הממשלה, על השר לפעול בכל עת "בלא שיהיה לו עניין אישי בהחלטותיו או בפעולותיו אף למראית עין" (כלל 3). הכללים עוסקים במפורש בהחלטות השר, בפעולותיו כשר ובתפקידיו כשר, "בכל מקרה... ובכל דרך שהיא" (כלל 7) ולא רק בניגוד עניינים במסגרת ההצבעה בישיבת הממשלה, שבה כאמור לא השתתף השר.

בפברואר 2010 הופיע השר בפני מבקר המדינה וחזר על טענתו כי פעל משיקולים ציבוריים וענייניים גרידא וכי סבר בתום לב שאין הוא מצוי בניגוד עניינים ולכן לא דיווח על זיקתו מבעוד מועד.

נמצא כי השר עסק באופן פעיל בנושא שהיה לו בו, גם לדבריו, עניין אישי, בלא שהצהיר על העניין שיש לו, בלא שקיבל מהיועץ המשפטי לממשלה חוות דעת בנושא ובלא שקיבל מהוועדה למתן היתרים היתר לחריגה מהכללים, כנדרש. רק לאחר שהיה שותף פעיל בגיבוש הצעת ההחלטה של הממשלה הוא הודיע על העניין האישי שלו בנושא.

סיכום

שר החקלאות, מר שלום שמחון, פעל שלא על פי הכללים למניעת ניגודי עניינים של שרים וסגני שרים בבואו לקדם רפורמה בענף הביצים למאכל. לשר יש עניין אישי בנושא הרפורמה, שכן גלומה בה טובת הנאה ממשית גם לבני משפחתו המתגוררים ביישובי "מרום הגליל" וגם לו עצמו כ"בן ממשיך".

רק לאחר שהשר כבר פעל לקידום הצעת החלטה עד לגיבושה לכלל "הצעת מחליטים" הוא הודיע למבקר המדינה כי יש לו עניין אישי בנושא והצהיר כי אין בכוונתו להשתתף בשום דרך בקבלת החלטה בנושא. מבקר המדינה מעיר כי פעולות אלה של השר אינן מתיישבות עם הכללים למניעת ניגוד עניינים. ההודעה בדיעבד של השר על זיקתו מנעה בחינה ראויה ומבעוד מועד של סוגיית ניגוד העניינים וקביעת הסדרים ראויים מראש באופן שיבטיח את תקינות הפעולות, את מראית פני הדברים ואת אמון הציבור בפעולות הממשלה.