

פרק שישי

גופים נוספים

גופים נוספים

פעולות הביקורת

מבקר המדינה החליט שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם את ארבעת הפרקים שלהלן כדי לשמור על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17(ג) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

הוועדה לאנרגיה אטומית

נבדק פרויקט הקשור בוועדה לאנרגיה אטומית.

קהילת המודיעין

נבדקו עבודת ועדת ראשי שירותי המודיעין בישראל (ור"ש) כמנגנון לתיאום בקהילת המודיעין ויחסי הגומלין בין הור"ש לבין ראש הממשלה.

צה"ל

נבדקו פעולות של סיירת מטכ"ל ושל יחידות מסווגות.

צה"ל

נבדקו סוגיות במוכנות המודיעין למלחמת לבנון השנייה בתחום האופרטיבי והטקטי.

פרק שביעי

משרדי ממשלה

משרד האוצר

פעולות הביקורת

במשרד האוצר נבדקו נושאי ההערכה והמשוב של עובדים, מתן היתרים לעבודה פרטית והסדרים הנוגעים לנסיעת עובדי מדינה לחו"ל על חשבון חתמים לשיווק הנפקות. כן בוצע מעקב על סדרי מינוי חשבים במשרדי הממשלה וביחידות סמך. בדיקות משלימות נעשו בנציבות שירות המדינה.

מינויים וסדרי העסקה

תקציר

משרד האוצר הוא המשרד הכלכלי המרכזי של הממשלה. בהיותו אחראי לניהול יעיל ותקין של תקציב המדינה וביצועו, ראוי שינהל גם את ענייניו בצורה יעילה ותקינה.

פעולות הביקורת

בחודשים אוקטובר 2007-אוקטובר 2008 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את הנושאים האלה:

1. ההערכה והמשוב של עובדים באגפים שונים של משרד האוצר. נבדקו 250 טופסי הערכת עובדים הנוגעים לשנים 2005-2006.
2. היתרים לעבודה פרטית של עובדי משרד האוצר. הבדיקה נעשתה במשרד האוצר ובנציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם). נבדקו 61 היתרים שניתנו בשנים 2005-2007 ל-40 עובדים ביחידות שונות של משרד האוצר.
3. ההסדרים הנוגעים לנסיעת עובדי מדינה לשיווק הנפקות בחו"ל על חשבון החתמים. הבדיקה נעשתה בעיקר באגף החשב הכללי (להלן - אגף החשב"ל). נבדקו בפרט אישורי הנסיעות להנפקות שנעשו בשנים 2005 ו-2006.
4. המעקב על סדרי מינוי חשבים במשרדי הממשלה וביחידות סמך. הבדיקה נעשתה באגף החשב"ל ובנש"ם. נבדק בעיקר אם תוקנו הליקויים בתחום זה שעליהם הצביע משרד מבקר המדינה בדוח שנתי 56ב.

עיקרי הממצאים

הערכה ומשוב של עובדים

1. נמצאו ליקויים רבים במילוי טופסי ההערכה כגון רישום לא מדויק של התקופה שבה עוסקת ההערכה, רישום ההערכה על ידי העובד המוערך עצמו, אי-מתן ציון לעובד המוערך במקומות שבהם יש למלא ציון הערכה, אי-רישום פרטי שיחת המשוב, שימוש בטפסים לא עדכניים.
2. נראה כי הטיית מילוי טופסי ההערכה פוגעות ביעילות השימוש בהם.
3. משרד האוצר אינו מפיק דוחות ניהוליים מטופסי ההערכה, אינו מסיק מסקנות מתהליך ההערכה ואינו עושה בהם שימוש בניהול משאבי האנוש.
4. נש"ם אינה מפקחת בסדירות על הערכת העובדים במשרד האוצר.

היתרים לעבודה פרטית

1. בתקשי"ר נקבע כי יש להגיש בקשות להיתרים עד 30 יום לפני מועד תחילת העבודה הפרטית, אולם רוב הבקשות הוגשו לאחר מועד זה, ובחלק מהמקרים - אף לאחר שהעובד החל בעבודתו הפרטית. כמחצית מההיתרים ניתנו לאחר המועד המיועד להתחלת העבודה.
2. נמצא שבקשות להארכת תוקף היתר קיים שחלו בהן שינויים בגובה השכר, במקום העבודה או בהיקפה הועברו לאחראי במשרד בלי שהתקבלה המלצתו של היועץ המשפטי של המשרד. כתוצאה מכך לא נבדקה התאמתן לתנאי התקשי"ר. כמו כן ניתנו היתרים בלא שהיה לגורמים המקצועיים כל החומר הנוגע להם.
3. משרד האוצר נוהג לאשר היתרים למשך שנה אחת בלבד ולדרוש מהעובדים לחדשם מדי שנה. בשל כך העובדים (למעט עובדים בכירים) אינם נדרשים להציג אישור של המעסיק על תנאי העבודה, לא מראש ואף לא בדיעבד. עובדים המועסקים בחוזי בכירים נדרשים לצרף אישורים של המעסיק הפרטי בדבר תנאי העבודה, אך רק לחלק מהבקשות צורפו אישורים כאלה. בחלק מהאישורים נכללו פרטים חלקיים בלבד.
4. בהליך אישור ההיתרים שניתנו לעובד בכיר לשעבר א' במשרד האוצר התגלו ליקויים הנוגעים לאלה: התאמת גובה השכר שקיבל ממוסד אקדמי שבו הועסק למגבלות השכר המותר, אישור שקיבל לכהן במשרת ניהול בכירה באותו מוסד, הליך אישור הבקשה, היעדר חלק מהתיעוד הנדרש, והיקף העבודה שאושרה. במתן היתרים לעובד בכיר לשעבר ב' במשרד האוצר לעבוד במוסד אקדמי היו ליקויים, בין השאר, כאלה הנוגעים להיקף העבודה שאושרה לו, לדיווח על השכר שקיבל מהמוסד האקדמי ולהליך מתן האישור עצמו.

נסיעות לחו"ל על חשבון חתמים במסגרת הנפקות

1. התקשי"ר איננו מחייב חוות דעת משפטית בדבר נסיעה של מנכ"ל משרד ממשלתי לחו"ל במימון זר, כפי שנדרש לגבי יתר עובדי המדינה. משרד האוצר לא

פעל להסדיר בנוהל קבוע את הנסיעות של עובדי המשרד לחו"ל במימון זר, אף על פי שנש"ם הסבה את תשומת לבו לחשיבות העניין. התייעוד של הנסיעות לחו"ל לצורכי ההנפקות לוקה בחסר.

2. התגלו ליקויים במתן חוות הדעת המשפטית של אגף הייעוץ המשפטי במשרד האוצר בדבר היעדר ניגוד עניינים ואי-פגיעה בטוהר המידות ובסדרי מינהל תקין.

3. הוצאות הנסיעות לחו"ל של עובדי המשרד לצורכי שיווק ההנפקה משולמות במישרין על ידי החתמים, ולכן אינן מתוקצבות והן נבלעות בעמלת החתמים המנוכה מתמורת ההנפקה.

מינוי חשבים - מעקב

1. עדיין לא נקבעו אמות מידה למינוי חשבים ביחידות סמך; ועדה שמונתה לטפל בעניין לא התכנסה כלל. טרם נקבע נוהל לרוטציה במינוי החשבים.

2. הוועדה הפנימית באגף החשכ"ל העוסקת במינוי חשבים רשמה פרוטוקולים חלקיים בלבד, ואין כל נוהל המסדיר את פעילותה.

סיכום והמלצות

הליקויים בעניין הערכת העובדים במשרד האוצר מצביעים על כשל בהטמעת התהליך, וכתוצאה מכך מוחמצות מטרותיו. על המשרד לפעול להנחלת הערכת העובדים בתרבות הארגונית שלו. עליו לפעול להסקת מסקנות מהערכות העובדים ולבסס עליהן פעולות בתחום משאבי האנוש.

ממצאי הביקורת בעניין היתרים לעבודה פרטית מלמדים שמשרד האוצר ונש"ם אינם עומדים על קיום מלא של הוראות התקשי"ר ונוהלי נש"ם ובכך מסכלים את תכלית ההסדרים בדבר היתרים לעבודה פרטית. ניתן היה לצפות ממשרד האוצר ומנש"ם שיקפידו הקפדה יתרה על בחינת בקשות לעבודה פרטית של עובדים בכירים, האמורים לשמש דוגמה אישית כמי שמאשרים בעצמם בקשות של עובדים הכפופים להם.

על משרד האוצר ועל נש"ם לפעול להסדרת מימון נסיעותיהם של עובדי המשרד לחו"ל לצורכי הנפקות באופן שיימנע החשש לניגוד עניינים בבחירת החתמים, ולו למראית עין. עליהם לפעול להסדיר את הצגת הוצאות הנסיעה בשקיפות ולהקפיד על תיעוד ההחלטות ורישום ההוצאות בגין הנסיעות והשינויים החלים בהן.

על משרד האוצר ועל נש"ם לטפל בהקדם בקביעת אמות מידה למינוי חשבים ליחידות סמך ולהשלים את הכנת הנוהל בדבר רוטציה במינוי חשבים. כאשר מתגלעים חילוקי דעות מקצועיים בין גורמים במשרד האוצר ובנש"ם, ראוי שאלו יובאו להכרעת הגורמים המוסמכים.



הערכה ומשוב לעובדים במשרד האוצר

מבוא

הערכת העובדים בשירות המדינה מוסדרת בהוראות פרק 93.3 לתקנון שירות המדינה (להלן - תקשי"ר). גיליון המשוב הוא אחד מאמצעי העזר המרכזיים לקבלת החלטות בנושאים הקשורים בניהול משאבי האנוש בשירות המדינה, ובכלל זה העברת עובד ממשרה למשרה, קידומו, הענקת הטבות שבשיקול דעת והמלצה על פיטורים או על פרישה. בפסיקת בתי הדין לעבודה הודגשה חשיבותה של חוות דעת הניתנת באופן סדיר ומלא, ונקבע כי ליקויים בהערכת העובדים, ובכלל זה מניעה מהעובד לטעון נגד הערכה שלילית שלו, עלולים לגרום לפגיעה בזכות הטעון של העובד עד כדי ביטול תוצאות מכרז או מניעת ניסיון להעביר עובד מתפקידו¹.

בדצמבר 2005 הורתה נציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם) להפעיל החל בינואר 2006 מתכונת חדשה של הערכת עובדי המדינה בכל משרדי הממשלה ויחידות הסמך (להלן - המתכונת החדשה).

בחודשים אוקטובר 2007-ספטמבר 2008 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את ההערכה והמשוב של העובדים באגפים של משרד האוצר, המתאפייין בתחלופת עובדים גבוהה. בסך הכול נבדקו 250 טופסי הערכת עובדים² שמואלו בשנים 2006-2007.

הכשרה ראשונית ורענון שנתי לממונים

באוגוסט 2005 פרסמה נש"ם חוזר, ובו התבקשו משרדי הממשלה להיערך להפעלת מתכונת חדשה של הערכה ומשוב מינואר 2006. המשרדים נדרשו לקיים בחודשים אוקטובר-דצמבר 2005 פעולות הדרכה לקראת השינוי. על פי הוראות התקשי"ר מינואר 2006, נדרש כל משרד להכשיר את הממונים המעריכים בהערכה ובמשוב ולקיים בנושא רענון שנתי.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי רק בסוף חודש אפריל 2006 קיים משרד האוצר סדנה לממונים בנושא הערכה ומשוב. בכך לא עמד המשרד במועדים אשר נקבעו לפעולות אלה. עוד נמצא כי לא נשמר רישום של שמות הממונים אשר השתתפו בפעולות ההכשרה.

בפברואר 2008 פרסמה סגנית בכירה למנכ"ל במשרד האוצר מכתב פנימי שבו הזמינה מנהלים שלא עברו הכשרה או כאלה המבקשים להתרענן בנושא לפנות לשם כך ליחידת ההדרכה במשרד; מנהלת תחום ההדרכה במשרד האוצר מסרה למשרד מבקר המדינה כי רק חלק קטן מהממונים פנו ליחידה.

באוקטובר 2007 מסר סגן בכיר לחשכ"ל למשרד מבקר המדינה כי תהליך הערכת העובדים נתפס בעיני חלק מהממונים כשולי וחורג מהעבודה השוטפת, ואין הוא מוטמע בתרבות הארגונית של משרד האוצר.

בתשובת משרד האוצר למשרד מבקר המדינה מפברואר 2009 מסרה הסגנית הבכירה למנכ"ל, כי אמנם לא כל הממונים השתתפו בפעולות ההכשרה, ועל כן המשרד מקיים סדנאות נוספות שבהן יידרשו כל הממונים להשתתף. בפברואר 2009 מסרה סגנית בכירה לחשכ"ל כי האגף מקפיד, ככל שניתן, שכל המנהלים הרלוונטיים באגף ישתתפו בסדנאות שמקיים המשרד.

1 ראו למשל: עע 1070/01, גילה שנער נ' נציב שירות המדינה ואח', פורסם בפד"ע-אור; עב 4031/02; רותי תלמודי נ' מדינת ישראל, פורסם בפד"ע-אור.

2 כל הטפסים שנסרקו למערכת הממוחשבת עד תחילת מועד הביקורת. באגף החשב הכללי נבדקו כל גיליונות ההערכה שמואלו בגין שנים אלו.

לדעת משרד מבקר המדינה, הטמעת תהליך הערכת העובדים כחלק ממהלך העבודה השוטפת במשרד האוצר מחייבת הקפדה על קיום הוראות נש"ם בעניין זה.

שימוש בטופס הערכה אחיד

לפי הוראות התקשי"ר, על שירות המדינה לקיים אחת לשנה בכל יחידותיו תהליך של הערכה ומשוב של עובדים באמצעות מילוי טופס אחיד שהוכן לשם כך. גיליון ההערכה והמשוב השנתי יהיה הגיליון היחיד שבאמצעותו יוערך העובד³.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי מלבד הנוסח האחד שפרסמה נש"ם, במשרד האוצר קיים לפחות נוסח אחד נוסף של טופס הערכת עובד, ובתקופה שנבדקה הוערכו חלק מהעובדים באמצעות הטפסים שפרסמה נש"ם וחלקם - גם באמצעות הטפסים הייחודיים למשרד האוצר. מנהל האגף לאיכות ולמצוינות בנש"ם מסר בספטמבר 2008 למשרד מבקר המדינה כי לא ידוע לנש"ם על טופס הערכה במתכונת שונה במשרד האוצר.

בפברואר 2009 מסרה סגנית הבכירה למנכ"ל משרד האוצר, כי באגף החשכ"ל נהגו להשתמש בטפסים פנימיים לצורך קידום עובדים במסלול קידום כלכלנים. טפסים אלו הם טפסים פנימיים ומיועדים אך ורק לוועדות הפנימיות באגף, ואין בהם כדי להחליף את הטופס האחד שפרסמה נש"ם. עוד הסבירה בתשובתה כי בעקבות הביקורת של משרד מבקר המדינה יחדל אגף החשכ"ל מלהשתמש בטופס ויבסס את קידום העובדים על טופסי ההערכה של נש"ם.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד האוצר כי עליו להקפיד על הערכת עובדים רק על פי הטפסים האחידים שפרסמה נש"ם בהתאם לתקשי"ר.

הליקויים המרכזיים במילוי טופסי ההערכה

בדיקת טופסי הערכת העובדים במשרד האוצר מהשנים 2006-2007 העלתה את הליקויים המרכזיים האלה:

1. אי-רישום של פרטי הממונה המעריך הישיר או העקיף;
2. חתימה בלבד של הממונה העקיף על טופס ההערכה בלי מילוי טופס ההערכה עצמו;
3. רישום לא מדויק של התקופה שאליה מתייחסת ההערכה;
4. יותר מהערכה אחת לעובד במהלך השנה, בניגוד להוראות התקשי"ר;
5. רישום ההערכה על ידי העובד המוערך עצמו וחתימת הממונה לאחר מכן;
6. אי-השלמת ההערכה עד סוף חודש מרס;
7. שימוש בטופסי הערכה לא עדכניים;
8. אי-מתן ציון לעובד המוערך במקומות שבהם יש למלא ציון הערכה;

3 סעיף 93.314 לתקשי"ר. זאת - למעט עובדים בתקופת ניסיון, שלגביהם קיימת הוראה נפרדת.

9. אי-רישום פרטי שיחת המשוב, דברי המוערך ותגובת המעריך ;
 10. אי-מתן תשומת לב הולמת למתן הערכה מילולית בסעיפים הרלוונטיים.

לדעת משרד מבקר המדינה, רוב הליקויים שפורטו לעיל נובעים מהיעדר מנגנון בקרה על מילוי הטפסים. על נש"ם לשקול לתקן את הוראות התקשי"ר וליצור מנגנון לבקרה על מילוי טופסי ההערכה ועל תקינות ההערכה עצמה.

הסגנית הבכירה למנכ"ל מסרה בתשובת משרד האוצר מפברואר 2009, כי בסדנה שתיערך יוסבר לממונים המעריכים כיצד יש למלא את טופסי ההערכה, וכמו כן יתקיימו מעקב אחר אופן מילוי הטפסים ביחידות השונות ובקרה על כך.

הערכות מוטות

בערכת ההסברה וההנחיות לממונים המעריכים אשר הפיצה בספטמבר 2005, הנחתה אותם נש"ם להימנע ככל הניתן מהטיות בהערכת העובדים, ובין היתר ציינה את הכשלים האפשריים האלה:

1. התעלמות מטווח הציונים השלם והתמקדות בציונים הגבוהים יותר ;
2. היעדר שונות בין המוערכים על ידי אותו מעריך ;
3. היעדר שונות פנימית בטופס ההערכה בין הציונים בתחומים שונים ;
4. שימוש מקל או מחמיר בטווח הציונים מתוך גישה ליברלית מוגזמת או קפדנית מוגזמת או מחשש לעימות עם המוערך ;
5. הטיה בשל רושם ראשוני מהמוערך או בשל רושם בגלל אירוע יחיד וחריג ;
6. הטיה של ההערכה כולה על יסוד תכונה אחת או יותר שבולטות אצל המוערך ומאפילות על שאר התכונות.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי במרבית טופסי ההערכה השונות בין הערכות שקיבל העובד בפרמטרים השונים מועטה, וגם השונות בין הערכות שניתנו על ידי כל ממונה לעובדיו - קטנה.

בתשובת משרד האוצר מפברואר 2009 הסבירה הסגנית הבכירה למנכ"ל כי מילוי טופסי ההערכה מתבצע על פי שיקול הממונה והמשרד אינו מתערב בכך. עם זאת, השיבה כי הימצאותן לכאורה של הטיות במילוי טפסי ההערכה מחייבת לשקול כיצד לשנות את מבנה השאלות בטופס ותוכן כדי לצמצם את התופעה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד האוצר ועל נש"ם לתת את דעתם לממצאים אלו, ליצור כלים לבחינת ההטיות האפשריות במילוי טופסי ההערכה ולפעול למניעתן. מן הראוי שנש"ם תבחן את האפקטיביות של המתכונת החדשה ושל פעולות ההכשרה שקיים משרד האוצר לממונים המעריכים.

עיבוד נתוני טופסי הערכה וניתוחם

על פי הנחיית נש"ם, במשרדים שהוסדרה בהם מערכת ממוחשבת להערכה ולמשוב של עובדים, יש להקליד את הנתונים מטופסי הערכה למערכת הממוחשבת. עם סיום הקלדת הנתונים הם יעובדו מבחינה סטטיסטית ותוכנית לשם הפקת דוחות ניהוליים, בין היתר, בתחומים האלה: התפלגות למעריכים "מקלים" ולמעריכים "מחמירים", התפלגות מוערכים לפי התקדמות או נסיגה בהערכותיהם, איתור מוערכים בעלי הערכה גבוהה במיוחד או נמוכה במיוחד, איתור מוערכים בעלי פוטנציאל לקידום מקצועי או ניהולי ועוד.

נמצא כי אף על פי שמשרד האוצר עושה שימוש במערכת ממוחשבת לשם הקלדת הנתונים מטופסי הערכה, לא הופקו דוחות לשימושם של דרגי הניהול במשרד, ולא הוסקו כל מסקנות מתוצאות הערכה. זאת, אף כי חלק ניכר מהתועלת שניתן להפיק מתהליך הערכה מותנה בהסקת מסקנות מטופסי הערכה ובביצוע פעולות בתחום ניהול משאבי האנוש על סמך תוצרי הערכה והמשוב.

בתשובת נש"ם למשרד מבקר המדינה מחודש מרס 2009 היא מסרה כי האחריות ליישום הוראותיה שבתקשי"ר ובהנחיות שפרסמה, מוטלת על האחראי במשרד האוצר. עוד מסרה כי האמור בדוח בעניין הליקויים שנפלו בפעילותו של משרד האוצר מקובל עליה, ועל משרד האוצר לפעול לתיקונם.

בתשובת משרד האוצר למשרד מבקר המדינה מפברואר 2009 הודיעה הסגנית הבכירה למנכ"ל כי במועד "הבא" של הערכה יוזנו הנתונים למערכת הממוחשבת ויופקו דוחות ניהוליים בהתאם.

הצורך במעקב של נש"ם אחר פעולות הערכה

בביקורת בעניין המכרזים לאיוש משרות בכמה משרדי ממשלה שממצאיה פורסמו בדוח 456⁴, בחן משרד מבקר המדינה את הליך הערכה והמיון של המועמדים לפני הבחינה בעל פה. בין היתר נמצא אז כי אף שהתקשי"ר⁵ קובע כי על נש"ם לבדוק בחודש ינואר של כל שנה אם פעולות הערכה נעשו כהלכה, היא לא הקפידה כי המשרדים ידאגו למילוי טופסי הערכה כנדרש. נש"ם הסבירה אז כי הסיבה להיעדר בדיקה היא הצורך להשקיע משאבים בפיתוח מנגנון הערכה חדש.

הביקורת הנוכחית העלתה כי גם בשנים 2006 ו-2007, לאחר פרסום המתכונת החדשה, לא בדקה הנציבות את הליכי הערכת העובדים במשרד האוצר.

מתברר כי עם פרסום המתכונת החדשה ביטלה נש"ם כמה הוראות בתקשי"ר, ובכללן את ההוראה הקובעת כי עליה לבדוק מדי שנה את הליכי הערכת העובדים.

בתשובה למשרד מבקר המדינה ממרס 2009 מסרה נש"ם כי מאז הרצת המתכונת החדשה קוימו לכל המשרדים ויחידות הסמך פעולות הדרכה וימי עיון שמטרתם הפעלה של המתכונת החדשה של הערכת העובדים והטמעתה. כמו כן מסרה כי נושא זה טופל במערכת המרכב"ה⁶, והפעלת טופסי

4 מבקר המדינה, דוח שנתי 56 (2006), עמ' 267.
 5 סעיף 93.436 לתקשי"ר.
 6 מערכת רוחבית כוללת במשרדי הממשלה - נועדה לטפל בנושא כספים, לוגיסטיקה, כוח אדם וניהול נכסי המדינה.

ההערכה והמשוב תהיה מקוונת. מחשוב המערכת כולה יסייע לשיפור היכולות הניהוליות גם בתחומי הפיקוח והבקרה ככל האפשר.

לדעת משרד מבקר המדינה, חובתה של נש"ם לעקוב אחר יישום הליך הערכת העובדים בשירות המדינה נובעת מעצם אחריותה הכוללת לתהליכי עבודה תקינים בשירות המדינה. ביטול הוראת התקשי"ר אינו משחרר אותה מחובתה זו. דברים אלה עולים בקנה אחד עם מטרת המתכונת החדשה שהציג נציב שירות המדינה בחוזר נש"ם: חיזוק הטיפול המערכתי והאינטגרטיבי במשאב האנושי בשירות המדינה.

היתרים לעבודה פרטית

מבוא

אחד העקרונות של שירות המדינה הוא חובת עובדי המדינה להקדיש את עיקר מאמציהם לעבודתם.⁷ מתן היתר לעובד המדינה לעסוק בעבודה פרטית מחוץ לשירות המדינה חורג לפיכך מהעיקרון האמור. לכן במתן ההיתר יש לאזן בין אינטרסים של המדינה ובין זכויות העובד.

ההגבלות המוטלות על עבודה פרטית של עובד מדינה מכוונות למנוע ניגוד עניינים,⁸ למנוע פגיעה בתדמית שירות המדינה ולמנוע כרוסום בתשומת הלב של העובד לתפקידו בשירות המדינה בשל עבודתו הפרטית, אפילו זו נעשית כולה מחוץ לשעות העבודה המקובלות בשירות המדינה.

בתקשי"ר נקבע כי בעת מתן היתר כזה, במיוחד לבעלי תפקידים בכירים בשירות המדינה, יישקלו השלכות ציבוריות, חברתיות, מעמד העובד ותדמית השירות והמגבלות המוטלות בתקשי"ר.

בתקשי"ר נקבעו סייגים לעבודה פרטית של עובדי מדינה, ובהם איסור על עיסוקים מסוימים, איסור על עבודה בשעות העבודה הנהוגות במקום עבודתו של העובד ואיסור על שימוש לצורכי העבודה הפרטית בציוד או ברכוש שהועמדו על ידי המדינה לשימוש העובד. כמו כן מטיל התקשי"ר מגבלות על מספר השעות החודשי הכולל שניתן לעבוד במסגרת העבודה הפרטית, על מספר שעות העבודה במהלך יום אחד, על השכר המרבי שניתן להשתכר בה ועוד.

בחודשים נובמבר 2007-מאי 2008 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, 61 היתרים שניתנו ל-40 עובדים במשרד האוצר וביחידות הקשורות אליו.⁹ הבדיקה נעשתה במשרד האוצר ובנש"ם.

7 פסקה 42.401 בתקשי"ר קובעת כי "עובד המדינה הממלא תפקיד מטעם המדינה ומקבל את שכרו מאוצר המדינה, חייב להקדיש את כל תשומת הלב למילוי התפקיד שנתמנה לו. לכן אין עובד רשאי לעסוק בכל עבודה פרטית מחוץ לתפקידו, אלא אם קיבל היתר לכך...".

8 בפסיקה נקבע כי האיסור על עבודה פרטית "נועד למנוע היווצרות מצב של ניגוד עניינים בין עבודתו הראשית של העובד לבין העבודה הנוספת שבה הוא מעוניין לעסוק, בייחוד כאשר מדובר בעובד השירות הציבורי, האמור לשמש כנאמן של הציבור" - ראו עש"מ 5205/01, פרנס נ' יושב ראש רשות השידור, פ"ד נו(2) 9, 18.

9 שירות עיבודים ממוכנים (שע"מ), המדפיס הממשלתי, מינהלת הגמלאות, מינהל הרכב, מינהל הדיור הממשלתי ורשות החברות הממשלתיות. על פי המידע שנמסר ממשרד האוצר ומנציבות שירות המדינה - מדובר בכל הבקשות שטופלו בשנים 2005-2007.

הליך מתן האישור

הנוהל למתן היתר לעבודה פרטית קבוע בתקשי"ר: בהליך האישור מעורבים מנהל היחידה שבה מועסק העובד, אגף הייעוץ המשפטי של המשרד, האחראי במשרד¹⁰, מנכ"ל המשרד או מנהל יחידת הסמך, ובחלק מהמקרים - גם נש"ם או הרשות המרכזית למתן היתרים לעבודה פרטית שליד נציב שירות המדינה (להלן - הרשות). הגורם המוסמך למתן היתר נקבע על פי דרגת השיא במתח הדרגות הצמוד לתקן משרתו של העובד¹¹.

על פי התקשי"ר, עובד המעוניין בהיתר לעבודה פרטית צריך להגיש בקשה למנהל היחידה שבה הוא מועסק לפחות 30 יום לפני תחילת העבודה הפרטית כדי לאפשר את השלמת התהליך מבעוד מועד. פסקה 42.491(ב) לתקשי"ר מחייבת לקבל חוות דעת של היועץ המשפטי של המשרד אם הבקשה עומדת בתנאים ובסייגים שבתקשי"ר.

נמצא כי בטופס הבקשה אין דרישה לרשום את מתח הדרגות של המשרה שבה מועסק המבקש בשירות המדינה, אף על פי שהדרגה העליונה במתח הדרגות ולא דרגת העובד בעת הגשת הבקשה היא הקובעת מי הגורם המוסמך לאשרה.

בתשובת נש"ם מפברואר 2009 נמסר כי במהלך הביקורת תיקנה נש"ם את נוסח טופס הבקשה, והעובד נדרש למלא גם את דרגת המשרה בה הוא מועסק (מתח הדרגות).

מועד הגשת הבקשה

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי 34 מהבקשות שנבדקו (56%) הוגשו במועד מאוחר מזה הקבוע בתקשי"ר. חמש מהבקשות הוגשו לאחר המועד שצוין בטופס כמועד תחילת העבודה הפרטית.

נמצא כי הגורמים שהיו אחראים במשרד האוצר במועדים שנבדקו, הסמנכ"ל הבכיר למינהל לשעבר והסמנכ"לית הבכירה למינהל, לא פעלו להפסקת התופעה הרווחת של הגשת הבקשות באיחור. לרוב לא נמצא כי האחראים העירו למבקש היתר על האיחור בהגשת הבקשה. בכמה מקרים נמצא כי נש"ם העירה על האיחור, אולם לא נקטה צעד נוסף בעניין זה.

בתשובת משרד האוצר ממרס 2009 הודיעה הסגנית הבכירה למנכ"ל כי לאור ממצאי הביקורת "ובשים לב לחשש לפגיעה בעובדים המבקשים לקבל היתרים לראשונה, המשרד יבחן את האפשרות להודיע לכלל עובדי המשרד אודות האופן שבו יש להגיש את הבקשה לקבלת היתר".

משך הזמן לאישור הבקשה

נמצא כי הליך האישור של 72% מהבקשות שנבדקו ארך יותר מ-30 יום. הטיפול ב-21% מהבקשות נמשך יותר מ-45 ימים, וב-8% מהן - יותר מ-90 ימים. נתונים אלו מצביעים על בעיה יסודית בטיפול בבקשות.

10 האחראי מוגדר בפסקה 01.111 לתקשי"ר כ"סגן מנהל כללי בכיר למינהל ומשאבי אנוש, מנהל יחידת סמך, סגן מנהל יחידת סמך למינהל ומשאבי אנוש; בעל תפקיד אחר שהמנהל הכללי של המשרד או מנהל יחידת הסמך מינה אותו להיות 'אחראי'".

11 המוסמך לתת היתר לעובד שדרגתו עד דרגה 21 בדירוג המנהלי במתח הדרגות הצמוד לתקן המשרה (ובדרגות מקבילות בדירוגים המקצועיים) הוא האחראי במשרד; בדרגה 22 (ובדרגות מקבילות) המוסמך הוא המנכ"ל או מנהל יחידת הסמך; המוסמכת בדרגה 23 ומעלה היא נש"ם.

נמצא כי כ-48% מכלל ההיתרים ניתנו לאחר המועד המיועד להתחלת העבודה. חלק מההיתרים ניתנו למפרע, ואחרים - מיום מתן ההיתר בלבד.

מאחר שמשרד האוצר אינו מקפיד על שמירתם של המסמכים הנלווים לבקשת ההיתר ועל תרשומות מלאות של הפעולות הנעשות בכל שלב בהליך האישור, לא ניתן היה לבדוק מה היו הסיבות לעיכוב.

לדעת משרד מבקר המדינה, על נש"ם ועל משרד האוצר לבחון מדוע התמשך הטיפול בבקשות להיתרים ולקבוע הסדר שיבטיח את השלמתו בתוך פרק הזמן שנקבע בתקשי"ר, או לבחון את סבירותם של פרקי הזמן האלה ולשנותם במידת הצורך.

משרד האוצר הודיע בתשובתו ממרס 2009 כי "אגף המינהל והלשכה המשפטית של המשרד יפעלו לייעול הטיפול בבקשות לקבלת היתר לעבודה פרטית". נש"ם מסרה בתשובתה, כי עמדת משרד מבקר המדינה מקובלת עליה, והיא בודקת את האפשרות של הארכת המועד להגשת הבקשה ל-45 יום לפני תחילת העבודה הפרטית. במידת הצורך יתוקנו הוראות התקשי"ר בעניין זה.

הטיפול של הגורמים האחראים בבקשות

1. כאמור, על אגף הייעוץ המשפטי לבחון את התאמת הבקשה לתנאי התקשי"ר. על פי התקשי"ר, כאשר עובד מבקש להאריך היתר קיים בתנאים זהים לחלוטין לאלה שצוינו בבקשה שהגיש בעבר, ולא חל שינוי בתפקידו, אין צורך בחוות דעת נוספת של היועץ המשפטי. על האחראי במשרד לציין זאת בטופס הבקשה.

משרד מבקר המדינה מצא מספר מקרים שבהם לא בחן האחראי במשרד אם בקשת ההארכה זהה לבקשה המקורית, ועל כן אישר את הבקשה בלי לקבל את חוות דעתו של היועץ המשפטי של המשרד, אף שצוינו בה נתונים שונים מאלה שצוינו בבקשה המקורית בכל הנוגע לשכר או למקום העבודה הפרטית או להיקפה.

בתשובת משרד האוצר ממרס 2009 נמסר כי כשניתן היתר לשנה אחת, לאחר כעשרה חודשים ממתן ההיתר מקבל העובד תזכורת שבה הוא נדרש לחדשו ולהודיע אם השתנו תנאי העסקתו הנוספת, לרבות היקף המשרה ותנאי השכר.

לדעת משרד מבקר המדינה, במקרה של בקשה להארכת היתר קיים על האחראי לבדוק בעצמו אם השתנו תנאי העסקה לעומת ההיתר שתוקפו פג, ואין מקום להסתפק בכך שהעובד לא הודיע במפורש כי חל שינוי בתנאי העסקתו.

2. באוקטובר 2006 עשתה נש"ם תיקונים נרחבים בסעיפי התקשי"ר הנוגעים לקבלת היתרים לעבודה פרטית. נמצא כי בקשות להארכת תוקף היתר שהוגשו לאחר התיקון, לא הועברו על ידי הסמנכ"לית הבכירה למינהל לבדיקה מחודשת של אגף הייעוץ המשפטי, אף שייתכן שהן לא תאמו את תנאי התקשי"ר החדשים.

3. נמצא כי לעתים, כשהיו כמה ליקויים בבקשה להיתר, הסתפק אגף הייעוץ המשפטי בציון חלק מהם. בשל כך, עם תיקון אותם ליקויים, אישרו הגורמים המוסמכים את הבקשה משום שלא היו מודעים לליקויים הנוספים בה.

לדעת משרד מבקר המדינה, בחוות הדעת של אגף הייעוץ המשפטי יש לציין כל ליקוי שבבקשה להיתר.

4. התקשי"ר קובע כי אם היועץ המשפטי של המשרד סבור כי הבקשה אינה עומדת בהוראות התקשי"ר, ואילו האחראי במשרד (או נש"ם - במקרים של עובדים בדרגות הגבוהות ביותר) סבור כי יש לקבל את הבקשה, מועברת הבקשה להכרעת הרשות.

במהלך הביקורת התגלו מקרים שבהם אגף הייעוץ המשפטי החזיר לעובדים את בקשותיהם בנימוק שאינן מקיימות את תנאי התקשי"ר, במקום להעבירן לרשות, כנדרש. באחד המקרים אף ציין האגף כי "תנאי התקשי"ר בנושא אינם משאירים מקום לשיקול דעת, אלא בהתקיים נסיבות חריגות שמצדיקות העברה של הנושא לוועדת החריגים בנציבות".

תשובה זו של אגף הייעוץ המשפטי אינה עולה בקנה אחד עם הוראות התקשי"ר ועם טיפולו של האגף במקרים אחרים. התקשי"ר איננו מותיר בידי אגף הייעוץ המשפטי שיקול דעת בדבר העברת בקשות שאינן עומדות בתנאי התקשי"ר אל הרשות.

משרד האוצר הודיע בתשובתו ממרס 2009 כי הוא מקבל את הערות משרד מבקר המדינה ויפעל בהתאם להן וכנדרש על פי הוראות התקשי"ר.

5. נמצאו 15 בקשות שאגף הייעוץ המשפטי לא התריע שהיקף העבודה הפרטית המבוקשת בהן חורג מהמותר על פי הוראות התקשי"ר. על אגף הייעוץ המשפטי להקפיד לבדוק את התאמת הבקשות למגבלות השעות היומיות והחודשיות הקבועות בתקשי"ר.

6. במרבית הבקשות שנבדקו לא ציינו העובדים את מספר השעות הנוספות המאושר להם, אם אושר¹². מנהלי היחידות והאחראי במשרד האוצר לא הקפידו לדרוש נתון זה. נמצא כי לרוב לא בדק אגף הייעוץ המשפטי בעצמו כמה שעות נוספות אושרו לעובדים. לפיכך טופלו הבקשות וניתנו חוות דעת משפטיות כי הן עומדות בתנאי התקשי"ר אף שחסרו בהן נתונים על השעות הנוספות.

על האחראי לוודא כי בטרם יועבר הטופס לאגף הייעוץ המשפטי יפורטו בו כל הנתונים הנדרשים לצורך מתן חוות הדעת בצירוף המסמכים הרלוונטיים והמלצת מנהל היחידה.

שמירת תרשומות ומסמכים

לעתים מקיימים אגף הייעוץ המשפטי במשרד האוצר ונש"ם בירורים עם העובד מבקש ההיתר כדי לבחון את התאמת הבקשה לתנאי התקשי"ר. הבהרות העובד ניתנות בכתב, בדואר אלקטרוני או בעל פה. לא תמיד נכתבות תרשומות של הבהרות בעל פה, וחלק מההבהרות שנשלחו בדואר האלקטרוני אינן מצורפות לבקשת ההיתר¹³.

12 בפסקה 42.421(א) לתקשי"ר נקבע כי "לא יינתן היתר לעבודה פרטית למספר שעות בשבוע, שיחד עם השעות הנוספות שאושרו לעובד במשרד, עולה על 25% ממסכת שעות העבודה בשבוע הנהוגה במקום עבודתו של העובד".

13 בפסקה 62.321 לתקשי"ר נאמר כי "עובד המקיים שיחה ישירה או טלפונית בעניין בלתי שגרתי או בעניין אשר ישמש בסיס או גורם לקביעת עמדה או החלטה ירושם בחיק העוסק בנושא השיחה מזכר מפורט על השיחה ועל סיכומה, אם היה כזה".

נמצא כי עם סיום טיפולו של אגף הייעוץ המשפטי בבקשה, הוא אינו נוהג להעביר את כל החומר שהצטבר אצלו לגורמים המאשרים, אף שלהבהרות ולמידע שסיפק העובד יכול להיות משקל בהמשך הטיפול בבקשה. מן הראוי שנש"ם תקבע כי לכל בקשה ייפתח תיק, והוא יכיל את כל המידע שנאסף בכל שלבי הטיפול בה. התיק יוגש לכל אחד מהגורמים הבוחנים והמאשרים ועם תום הטיפול יישמר למעקב.

לדעת משרד מבקר המדינה, על אגף משאבי אנוש במשרד האוצר לייעל את תהליך בדיקת הבקשות למתן היתרים לעבודות פרטיות על ידי שמירת מידע מרוכז, מלא ועדכני על הבקשות שהגישו עובדי המשרד ועל מצב הטיפול בהן. מידע כזה נדרש לצרכים שונים כגון אלה: בקרה על מספר מקבלי היתר; מעקב אחר הטיפול בבקשה, אחר מילוי תנאי ההיתר ואחר חידוש היתרים עם תום תוקפם; בחינת הצורך בעדכון תנאי ההיתר אם חל שינוי בתפקידו של העובד; שימוש בו כבסיס לבדיקת הצורך בתיקון הוראות התקשי"ר.

בתשובת משרד האוצר ממרס 2009 הסביר המשרד כי "כחלק מייעול עבודת היחידה למשאבי אנוש הוחל בתייעור ממוחשב של כל הבקשות למתן היתרים ושל כל מסמך או תרשומת שנדרשו לצורך הטיפול בהן".

משרד מבקר המדינה העיר לנש"ם כי עליה לשקול להסדיר את חובת השמירה של מידע מרוכז על אודות בקשות עובדי המדינה להיתרים ולהחילה על כל משרדי הממשלה. כמו כן על נש"ם לשקול להקים אצלה מאגר מידע הנוגע לבקשות המגיעות לטיפול.

אישור ממקום העבודה הפרטית

1. על פי התקשי"ר¹⁴, על העובד למלא את בקשתו בטופס שבו יצוינו פרטים על מקום העבודה הפרטית, לרבות שעות העבודה ומועדיה והשכר שישולם לו. אין בתקשי"ר דרישה להציג אישור של המעסיק הפרטי לתנאי ההעסקה. בשנת 1999 פרסמה נש"ם חוזר הקובע בין היתר כי עובדים המועסקים לפי חוזה בכירים יצרפו לבקשתם אישור של המעסיק, אולם הוראה זו לא עוגנה בתקשי"ר.

נמצא כי בחלק ניכר מהבקשות יש אי-בהירות בדבר תנאי ההעסקה בעבודה הפרטית או שחלק מהפרטים הנדרשים אינם מצוינים בהן על ידי העובד. חלק מהמועסקים לפי חוזה בכירים לא הגישו אישור של המעסיק הנוסף, ובחלק מהאישורים שהוגשו חסרים פרטים. האחראי או עובד מטעמו אינו מקפיד לדרוש רישום מלא ומדויק של תנאי ההעסקה בבקשת ההיתר והמצאת אישורי המעסיק על ידי המועסקים לפי חוזה בכירים.

משרד האוצר מסר בתשובתו ממרס 2009 כי העובדת העוסקת בנושא הונחתה לפעול בהתאם לחוזר נש"ם משנת 1999.

2. לצורך בקרה על התאמת תנאי העבודה הפרטית לתנאי התקשי"ר נקבע כי אם ניתן היתר לכמה שנים¹⁵, על העובד להגיש בסוף כל שנה דיווח על מקום העבודה הפרטית, על התפקיד, על הימים והשעות שעבד בהם ועל השכר שקיבל¹⁶.

נמצא כי משרד האוצר נוהג לאשר היתרים לשנה אחת בלבד ולחדשם מדי שנה, למעט מקרים חריגים. בדרך זו, העובדים אינם נדרשים לדווח על תנאי העבודה, ואין אפשרות לבדוק אם תנאי השכר והיקף העבודה מתאימים להיתר שניתן.

לדעת משרד מבקר המדינה, על נש"ם לבחון את הצורך לתקן את התקשי"ר ולקבוע בו שכל עובד מדינה המבקש היתר לעבודה פרטית יצרף לבקשתו אישור בכתב של המעסיק הנוסף בדבר תנאי ההעסקה. כמו כן, על נש"ם לשקול לקבוע בתקשי"ר כי על העובד להגיש אישור של המעסיק על תנאי עבודתו בפועל בשנה שחלפה, לא רק כאשר ההיתר הוא למספר שנים, אלא גם כאשר מוגשת בקשה להארכת היתר שניתן לשנה. ראוי שנש"ם תדאג לכך שכל ההוראות הרלוונטיות שהובאו בחזרייה יעוגנו בתקשי"ר.

בתשובת נש"ם נמסר כי עמדת משרד מבקר המדינה מקובלת עליה, והיא החליטה להעביר חלק מהוראות ביצוע שונות שפורסמו בחזרייה לתקשי"ר. בין היתר, תפעל נש"ם "לעדכון התקשי"ר בנושא צירוף אישור ממקום העבודה הפרטית לבקשה בהתאם להוראות הביצוע כפי שפורסמו בחזור נש"ם (סגל בכיר)" מפרברואר 1999.

רכישת מעמד קבוע במוסדות אקדמיים

על פי התקשי"ר, לעובדים המועסקים לפי חוזה בכירים יינתן היתר לעבודה פרטית רק למתן הרצאות במוסדות להשכלה גבוהה המוכרים על ידי המועצה להשכלה גבוהה (להלן - המל"ג) במגבלה של ארבע שעות הוראה אקדמיות בשבוע. מתן היתר מותנה בכך שהעובד לא ירכוש מעמד קבוע במוסד, אם במשרה מלאה ואם במשרה חלקית.

לדעת משרד מבקר המדינה, על נש"ם לבחון, לאור הטעמים שבאיסור האמור, אם ובאיזה אופן חל האיסור על רכישת מעמד של עובד קבוע גם במוסדות פרטיים להשכלה גבוהה המוכרים על ידי מל"ג, שהסדרי ההעסקה בהם שונים.

נש"ם הודיעה בתשובתה כי עמדת משרד מבקר המדינה מקובלת עליה, והיא "תפעל לעדכון התקשי"ר" בהתאם לממצאי הביקורת באופן שיוסדר "האיסור על רכישת מעמד קבוע במוסדות פרטיים להשכלה גבוהה" בדומה לאיסור החל על רכישת מעמד כזה במוסדות ציבוריים להשכלה גבוהה.

הרשות המרכזית למתן היתר לעבודה פרטית

כאמור, בתקשי"ר נקבע כי אם היועץ המשפטי למשרד סבור כי הבקשה אינה עומדת בהוראות התקשי"ר, ואילו האחראי במשרד (או נש"ם, בהתאם למתח הדרגות של העובד) סבור כי יש לאשר אותה, היא תועבר להכרעת הרשות. נוסף על כך, עובד שבקשתו להיתר לא אושרה על ידי המוסמך

15 תקופת ההיתר המרבית היא חמש שנים.

16 פסקה 42.494(ב) לתקשי"ר.

לכך¹⁷, רשאי לערער לפני הרשות¹⁸. הרשות מוסמכת לתת היתר מיוחד במקרים חריגים שאינם בסמכות המשרד - הן במקרה מסוים והן לקבוצה של מקרים - או במקרים שאינם ניתנים לפתרון במסגרת ההוראות הקיימות. הרכבה של הרשות נקבע בתקשי"ר¹⁹. הרשות רשאית להתכנס ולקבל החלטות גם בהיעדר שני הסמנכ"לים הבכירים למינהל ומשאבי אנוש ובהיעדר אחד משני העובדים הבכירים בנש"ם.

הביקורת העלתה כי בקשות להארכת תוקף של היתר שניתן מלכתחילה על ידי הרשות בשל נסיבות חריגות, מאושרות בלא להביאן לדיון מחודש בפניה על מנת לבחון אם הנסיבות החריגות עודן תקפות.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שתוקף היתר שניתן כחריג לתקשי"ר יוארך רק אם הנסיבות החריגות שבגללן ניתן מלכתחילה עודן קיימות. לשם בחינת הדבר יש להעביר כל בקשה להארכת היתר, כאמור, להחלטת הרשות.

המרחק ממקום העבודה למקום העבודה הפרטית

חלק מהבקשות להיתרים מתייחס למקומות עבודה פרטית שאינם סמוכים למקום העבודה במשרד האוצר. התקשי"ר קובע כי לא יינתן היתר ליותר משלוש שעות עבודה ביום אחד²⁰, אולם אין בו התייחסות למקרים שנדרשת בהם נסיעה ממושכת למקום עבודה פרטית מרוחק. לעתים, שעות העבודה הפרטית שאושרו בהיתר מחייבות את העובדים לצאת ממשרד האוצר לפני סוף יום העבודה המקובל במשרד כדי להספיק להגיע אל מקום העבודה הפרטית.

לדעת משרד מבקר המדינה, על נש"ם לשקול אם ועד כמה מרחק מקום העבודה הפרטית ממקום העבודה בשירות המדינה ומשך ההגעה אליו צריכים לבוא במניין השיקולים למתן היתר.

בחשובת נש"ם צוין כי המרחק ממקום העבודה בשירות המדינה למקום העבודה הפרטית הוא חלק משיקול הדעת שמפעילה הרשות. עמדת נש"ם היא כי הרשות בעבודתה השוטפת לוקחת בחשבון את השפעת המרחק כפי שעולה בטופס הבקשה ומחליטה בהתאם, ולפיכך היא אינה מוצאת טעם לקבוע זאת בקריטריונים נוקשים.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לקבל את עמדת נש"ם באופן חלקי. כפי שציינה נש"ם, המרחק ממקום העבודה בשירות המדינה למקום העבודה הפרטית הוא שיקול רלוונטי כאשר הבקשה מגיעה להכרעת הרשות. ואולם הוא צריך להיות רלוונטי גם באותם מקרים שבהם הבקשות אינן מגיעות להחלטת הרשות אלא מוכרעות בידי האחראי במשרד. על מנת לשמור על אחידות בהפעלת שיקול הדעת של האחראים במשרדים השונים, על נש"ם ליידע אותם כי עליהם להביא בחשבון את עניין המרחק ולקבוע באיזה אופן יש לשקללו.

17 המוסמך נקבע בהתאם לדרגת העובד.

18 פסקה 42.496 לתקשי"ר.

19 בהרכב הרשות נכללים נציג של נציב שירות המדינה (יו"ר הרשות); שני עובדים בכירים בנש"ם; שני סמנכ"לים בכירים למינהל ומשאבי אנוש והיועץ המשפטי לנש"ם או נציגו.

20 במשרדים בהם הונהג שבוע עבודה של 5 ימים.

טיפול בהיקף עבודה ובשכר שאינם אחידים

בתקשי"ר נקבע כי לא יינתן לעובד היתר לעבודה פרטית שהוא עשוי להשתכר בה למעלה מ-50% ממשכורתו החודשית הכוללת בשירות המדינה או יותר ממחצית השכר הממוצע במשק, לפי הסכום הגבוה. כמו כן מגביל התקשי"ר את שעות העבודה הפרטית המותרות בשבוע עבודה או ביום אחד.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי התקשי"ר אינו מתייחס למגבלות השעות והשכר כאשר היקף ההעסקה הפרטית והשכר המשולם עבורה אינם אחידים בתקופת ההיתר (למשל כאשר שעות עבודה רבות מרוכזות בחלק קטן מתקופת ההיתר או כאשר השכר המשולם חורג מהסכום המותר בתקשי"ר, אך משולם בתשלום אחד לפני תחילת העבודה הפרטית או לאחר סיומה). מן הראוי שנש"ם תיתן את דעתה למצבים אלו ותסדירם.

נש"ם השיבה כי הסוגיה עלתה על סדר היום של הרשות, וזו פנתה לממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר לשם קבלת הבהרות בעניין ההגדרה של משכורת חודשית. בכוונת הרשות לקבוע נוהל פנימי שיסייע לעבודתה בעניין זה.

חשש לניגוד עניינים בעבודה פרטית

כדי למנוע ניגוד עניינים ופגיעה אחרת בטוהר השירות הציבורי נקבעה בתקשי"ר הוראה שאין לתת היתר בלי פירוט שמות מקבלי השירות ממקבל ההיתר. במקרים שבהם לא ניתן לתת פירוט כזה, יש לכלול בתנאי ההיתר סייגים שיבטיחו שלא ייווצר ניגוד עניינים, ולא תהיה בו סתירה לתקשי"ר. במקרה של היתר כולל נקבע כי על העובד להגיש מדי שישה חודשים פרטים על האנשים או על הגופים שעבורם עבד. על האחראי לבדוק את הדיווח ולוודא כי לא נוצרו ניגוד עניינים או סתירה להוראות התקשי"ר²¹.

בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצאו ארבעה היתרים לעבודה פרטית שלא ניתן היה לפרט בהם מראש את שמות מקבלי השירות. העובדים מקבלי ההיתר לא דיווחו על מקבלי השירות, כנדרש בתקשי"ר, והסמנכ"לית הבכירה למינהל במשרד האוצר לא דרשה לקבל דיווחים כאלה. לכן לא נבדקה האפשרות של ניגוד עניינים או של סתירה אחרת להוראות התקשי"ר.

משרד האוצר הודיע בתשובתו ממרס 2009 כי הוא מקבל את הביקורת בעניין זה ויפעל על פי הוראות התקשי"ר.

דוגמות לליקויים במתן ההיתר

עובד בכיר לשעבר א'

1. עובד בכיר לשעבר א' פנה בנובמבר 2003 בבקשה להתיר לו להיות מרצה ובעל משרה ניהולית במוסד אקדמי א'. בשנת 2006 הודיע העובד כי יש בכוונתו להרצות גם במוסד אקדמי ב'.

21 פסקה 42.413 לתקשי"ר.

נמצא כי האחראים במשרד האוצר בתקופה הרלוונטית - הסמנכ"ל הבכיר למינהל דאז, והסמנכ"לית הבכירה למינהל - לא עמדו על כך שעובד בכיר לשעבר א' יגיש להם דיווח מאושר על ידי המוסדות האקדמיים, ובו פירוט של שעות העבודה הפרטית שלו, כפי שנדרש בחוזרי נש"ם הנוגעים למועסקים בחוזי בכירים. בדיקה כזו הייתה מעלה כי היקף עבודתו הפרטית של העובד חורג מהמותר וגדול פי כמה מזה שביקש בעבורו היתר.

אגף הייעוץ המשפטי במשרד האוצר לא התריע בפני האחראי במשרד ובפני נש"ם על כמה מהליקויים שבבקשת עובד בכיר לשעבר א'. כמו כן, האגף ונש"ם לא בדקו אם ההסכמים שחתם העובד עם מוסד אקדמי א' גורמים לחריגת העובד ממגבלות השכר שבתקשי"ר. האגף גם לא בדק את אי-ההתאמה שבין פרטי הבקשה של העובד ובין חוזי העבודה שלו עם מוסד אקדמי א'.

2. בקשתו של עובד בכיר לשעבר א' להיתר לא עמדה בתנאי התקשי"ר ולכן הועברה לטיפול הרשות, וזו אישרה באופן חריג את בקשתו לשמש כמרצה²². לעומת זאת, היא דחתה את בקשתו לשמש במשרה ניהולית בשל האיסור שבהוראות התקשי"ר ובשל חריגה מהשכר המותר.

נוכח החלטת הרשות, פנה העובד במכתב לנציב שירות המדינה (להלן - הנציב). משרד מבקר המדינה ביקש לקבל עותק ממנו, אך התברר כי הוא לא נשמר במשרד האוצר ובנש"ם. כללי מינהל תקין מחייבים שבקשות בכתב תישמרנה, במיוחד כאשר מדובר באישורים חריגים.

בתשובה כתב הנציב לעובד בכיר א' כי הוא מקבל את הערר שהגיש וציין כי "לאור הנימוקים המפורטים במכתבך, ובפרט העובדה שמדובר בתפקיד אקדמי מובהק הקשור בהוראה במוסד להשכלה גבוהה, אינני רואה מניעה לאישור הבקשה לעבודה פרטית, על פי הקריטריונים המקובלים להיתרים לעבודה פרטית למנכ"לים ונושאי משרה מקבילות (גובה השתכרות, שעות וכו')".

לדעת משרד מבקר המדינה, נוסח תשובת הנציב שהוא מאשר את הבקשה עפ"י הקריטריונים המקובלים בעייתי, שכן עצם העברת הבקשה לטיפול הרשות מעידה שלא התאימה לקריטריונים הקבועים בתקשי"ר, ועל כן תמוה שהבסיס לקבלת הערר ולאישורה היה "על פי הקריטריונים המקובלים".

בפגישה שהתקיימה באפריל 2008 עם הנציב, הוא מסר לנציגי משרד מבקר המדינה כי לא עיין במסמכים שצורפו לבקשתו של עובד בכיר לשעבר א', ולשיטתו אין צורך לעיין במסמכי ההתקשרות שבין העובד למעסיק הפרטי, משום שהנתונים הקבועים הם אלו שפירט העובד בטופס הבקשה, ולא אלו הרשומים בחוזי העבודה או במסמכים הנלווים לבקשה.

לדעת משרד מבקר המדינה, תקינות ההליך מחייבת גם בדיקה יסודית של מסמכים נלווים, ובפרט חוזי ההעסקה שנחתמו עם המעסיק הפרטי וצורפו לבקשה. הדברים ראויים להדגשה מיוחדת נוכח אי-ההתאמות בין הצהרות העובד בבקשתו ובין הסכמי ההעסקה שלו. יתרה מזו, עמדת הנציב שנמסרה למשרד מבקר המדינה, סותרת את ההוראות שפרסם סגן הנציב בחוזר מיום 7.2.99, שעובד בחוזה בכירים המבקש היתר להרצות במוסד אקדמי חייב להעביר לנש"ם אישור מטעם המוסד האקדמי ובו פירוט מלא של תנאי העסקתו, לרבות שכר ומועדי ההרצאות.

22 הבקשה הייתה למתן הרצאות בשעות חופפות לשעות העבודה הקבועות במשרד האוצר.

בתשובתה הסבירה נש"ם כי הנציב החליט לקבל את הערר של העובד לאור נתוני הבקשה והמידע שמסר לו העובד בפנייתו לרבות המידע על הפן הניהולי האקדמי, שלו היה אחראי העובד הבכיר. הנציב השתכנע כי לא הייתה שום עילה עניינית לדחיית הבקשה ע"י הרשות, ולפיכך אישר את הבקשה בכפוף להוראות התקשיריות המקובלות.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין לקבל את הסברי נש"ם. כאמור, בקשת עובד בכיר לשעבר א' לא עמדה בהוראות התקשירי ביחס לשעות העבודה ולשכר ששולם בגינה. על כן להיתר שנתן הנציב, שהותנה בקיום הוראות התקשירי, לא היה מקום מלכתחילה. כאשר הנציב מפעיל סמכות חריגה, עליו להקפיד על תיעוד והנמקה, ואילו בעניין הנדון לא נשמר התיעוד המלא ולא ניתנה הנמקה.

3. כשפג תוקף ההיתר לעבודה פרטית ולאחר פנייה של מנהלת אגף משאבי אנוש במשרד האוצר, העביר עובד בכיר לשעבר א' בקשה נוספת להיתר, ובה דיווח כי בשנת הלימודים שלאחר מכן (תשס"ה) אין בדעתו להמשיך בהרצאות אלא להנחות סמינריון בלבד. ואולם בניגוד לדברים אלו עולה מהדיווח של מוסד אקדמי א' למל"ג כי היקף עבודתו של העובד במוסד גדל דווקא באופן ניכר באותה שנה. משרד האוצר לא עמד על כך שבטופס הדיווח שצורף למכתב ירשום עובד בכיר לשעבר א' את מספר שעות ההוראה שלו בפועל ויצרף אסמכתה כלשהי לשכר ששולם לו בשנת הלימוד שהסתיימה, בניגוד להוראות סעיף 42.494(ב) לתקשירי. טופס ה"דיווח" הועבר כבקשת הארכה של היתר קיים ולא כבקשה למתן היתר חדש חרף שינוי שעות העבודה. יתרה מזו, עובד בכיר לשעבר א' לא צירף חווה עדכני להעסקתו בשנת הלימודים תשס"ה. משרד האוצר ונש"ם לא בדקו אם תנאי עבודתו התאימו למגבלות התקשירי בעניין מספר השעות וגובה השכר. הבקשה להארכת ההיתר הקיים הועברה במישרין לנש"ם בלי בדיקה של יועץ משפטי למשרד ובלו בדיקה והמלצה של האחראי במשרד, כנדרש על פי התקשירי. הבקשה לא הובאה כלל לדיון ברשות. ליקויים אלו חזרו והתגלו גם בשנת הלימודים העוקבת (תשס"ו).

4. בספטמבר 2006 הגיש עובד בכיר לשעבר א' בקשה להיתר לו להרצות במוסד אקדמי ב', נוסף על עבודתו במוסד אקדמי א'. בבקשתו הצהיר העובד כי ירצה במוסד ב' שעה אחת בשבוע בסמסטר אחד. מוסד אקדמי ב' מסר למשרד מבקר המדינה כי עובד בכיר לשעבר א' הרצה כל הסמסטר שעתיים אקדמיות בשבוע.

בתשובה מאוקטובר 2008 למשרד מבקר המדינה מסר עובד בכיר לשעבר א' כי במחצית מהסמסטר הרצה בשיעור שנפרס על פני שעתיים אקדמיות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הגבלת מספר השעות הקבועה בהוראות התקשירי מתייחסת למספר שעות העבודה בפועל ולא למספר הנקוב בבקשה להיתר. כמו כן, בניגוד להוראות התקשירי, משרד האוצר לא הקפיד שהבקשה תעבור לבדיקת אגף הייעוץ המשפטי ותינתן חוות הדעת של האחראי. הסמנכ"לית הבכירה למינהל לא דרשה לקבל את פירוט השכר של העובד במוסד אקדמי א' ואת זה שהיה צפוי לו במוסד אקדמי ב'.

בתשובת עובד בכיר לשעבר א' למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2008 הוא טען כי הכשלים המתוארים בדוח הביקורת אינם כשלים שלו אלא של אחרים, לרבות עובדי המינהל והייעוץ המשפטי במשרד האוצר ובנש"ם. עובד בכיר לשעבר א' הסביר כי לא נדרש להמציא אישור ממקום העבודה הפרטי, ואילו היה מתבקש, היה עושה זאת. עוד טען כי היקף עבודתו לא חרג מהמותר, והדיווח שמסר מוסד אקדמי א' למל"ג על היקף עבודתו איננו מעניינו ואין הוא קשור אליו. כמו כן טען כי דיווחיו תאמו את הסכמי ההעסקה שלו עם מוסד אקדמי א' ואת היקף עבודתו בפועל. משרד מבקר המדינה מעיר, כי היקף עבודתו של עובד בכיר א', העולה מהמסמכים, גדול מהנטען על ידו.

עובד בכיר לשעבר ב'

1. עם קבלתו לעבודה במשרד האוצר פנה עובד בכיר לשעבר ב' בבקשה לאשר לו עבודה פרטית כמרצה במוסד אקדמי ג' לתקופה של כחצי שנה במהלך שנת 2004. בבקשתו ציין כי ההיתר מבוקש לשמונה שעות עבודה בשבוע²³. הבקשה אושרה על ידי החשכ"ל דאז שהיה הממונה הישיר עליו, ועל ידי האחראי במשרד. היועצת המשפטית למשרד האוצר ציינה שבקשתו תואמת את תנאי התקשי"ר²⁴.

בהתאם להוראות חוזר נש"ם מפברואר 1999 המתייחס לעובדים המועסקים בחוזה בכירים, אין להתיר עבודה פרטית בהרצאות יותר משלוש שעות בשבוע. הוראות אלו עוגנו גם בחוברת "נוהלי העסקת עובדים בכירים בחוזה מיוחד בשירות המדינה" ממרס 2004, שם נקבע במפורש כי המגבלות על היקף ההעסקה השבועי חלות גם על עבודה פרטית בימי ו'.

מאחר שהבקשה לא עמדה בתנאי התקשי"ר, היה על משרד האוצר להעבירה להכרעת הרשות; אולם הבקשה אושרה בידי סגנית מנהל (מינהל הסגל הבכיר) בנש"ם, אף שאינה מוסמכת לכך.

2. בשנים העוקבות פנה עובד בכיר לשעבר ב' עוד כמה פעמים לקבלת היתר לעבודה פרטית והגיש את בקשותיו בסמוך להתחלת העבודה. משרד האוצר לא עמד על כך שהבקשות תוגשנה במועד הקבוע בתקשי"ר, ולפיכך לא ניתן היה להשלים את הטיפול בבקשות טרם החל לעבוד. החשכ"ל דאז, שהיה הממונה הישיר של עובד בכיר ב', והסמנכ"ל הבכיר למינהל דאז במשרד האוצר, האחראי, לא דרשו לקבל מראש אישורים של מוסד אקדמי ג' על מספר שעות העבודה הפרטית, ואגף הייעוץ המשפטי לא התריע על היקף עבודה חורג מהמותר על פי הוראות נש"ם. כתוצאה מכך אושרה הבקשה להיתר בידי מי שאינו מוסמך לכך. עוד נמצא כי משרד האוצר לא בחן ביזמתו את הסיבות לפער שבין גובה השכר שדווח על ידי עובד בכיר לשעבר ב' ובין השכר ששולם לו בפועל. כמו כן, המשרד לא דרש מהעובד להגיש פרטים על תנאי העבודה, כמתחייב מהוראות נש"ם.

בקשה נוספת של עובד בכיר ב' אושרה בידי הנציב ללא נימוק מספק. טיפולה של נש"ם בעניינו של עובד בכיר ב' הביא לכך שבחלק מהתקופה הוא עסק בעבודה פרטית בלי היתר תקף.

בתשובתו מנובמבר 2008 למשרד מבקר המדינה מסר עובד בכיר ב' כי הצהרתו בבקשת ההיתר על מספר שעות ההרצאה הייתה מדויקת, ואם חרג ממספר שעות העבודה המותר, החריגה הייתה בשעה סמסטריאלית אחת בלבד. עוד מסר העובד כי אם היו אי-התאמות בין השכר שדווח עליו לשכר שקיבל בפועל, הרי שמדובר בחריגה שולית, ובכל מקרה - הוא לא חרג ממגבלת השכר המותרת בתקשי"ר.

לדעת משרד מבקר המדינה, קבלת אישורים מראש מהמוסד האקדמי בדבר גובה השכר והיקף העבודה, כפי שקובע התקשי"ר, מאפשרת לגורמים הנוגעים בדבר לבדוק את הצהרת העובד בדבר תנאי העבודה, לוודא כי אינם חורגים מהמותר ולהפנות בקשות החורגות מהמותר לקבלת היתר חריג.

23 מתוכם שעתיים ביום ד' אחר הצהריים, ויתר השעות ביום ו'.

24 בעקבות זאת הועברה הבקשה לנש"ם, המוסמכת לאשר בקשת היתר לעובד בדרגתו של עובד ב'.

נסיעות לחו"ל על חשבון חתמים במסגרת הנפקות

מבוא

נוסף על גיוס הון בשוק המקומי, מגייסת מדינת ישראל הון במטבע זר בשווקים הבין-לאומיים. גיוס זה נעשה באמצעות הממשלה, ומטרותיו מחזור החוב החיצוני, מימון הגירעון בתקציב הממשלה, מימון הגירעון המסחרי והוצאות הממשלה במטבע זר, שמירה על רמת היתרות של מטבע החוץ וניהול דינמי של החוב הממשלתי. בשנים 1995-2007 ביצעה ישראל כ-11 הנפקות בין-לאומיות בשוקי ההון המרכזיים בעולם בסכומים גדולים.

בחודשים מרס-אוקטובר 2008, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה את ההסדרים לנסיעת עובדי מדינה לחו"ל על חשבון החתמים במסגרת הנפקות. נבדקו בעיקר סדרי האישור של הנסיעות לחו"ל להנפקות בשנים 2005 ו-2006. הבדיקה נעשתה בעיקר באגף החשכ"ל במשרד האוצר.

הליך בחירת החתמים

איגרות החוב של המדינה משווקות בקרב משקיעים פוטנציאליים בסיוע חתמים, בנקים זרים להשקעות, אשר מחויבים לרכוש במידת הצורך חלק מהן בכפוף לתנאים הנקבעים מראש.

החתמים נבחרים במסגרת תכניות מרף המסדירות את התשתית המשפטית להנפקות אשר מאפשרות את ביצוען במהירות, בגמישות ותוך ניצול הזדמנויות בשוק הבין-לאומי.

ההחלטה על הליך הבחירה של חתמים מתקבלת בידי ועדת המכרזים לניהול כולל של החוב הממשלתי, הפועלת מכוח תקנה 8(ה) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג 1993²⁵ (להלן - הוועדה). בחירת החתמים אינה נעשית באגף החשכ"ל בדרך של מכרז²⁶, אלא בהליך של תחרות בין כמה בנקים להשקעות שנקבעו מראש, המתבקשים להגיש הצעות לשמש חתמים בהנפקה. צוות מקצועי הממונה על ידי הוועדה הוא שבוחר את החתמים הזוכים.

לאחר קבלת ההצעות של הבנקים להשקעות מתקיימות פגישות בין הצוות וביניהם, ולאחר מכן נבחרים בנק או שניים לשמש חתמים בהנפקה הקרובה. עמלת החיתום נקבעת במשא ומתן עם החתמים בהתבסס על הסכום המגויס ועל הטווח לפדיון של איגרות החוב המונפקות. בשנים 2004-2007 היה שיעור עמלות החיתום המוסכמות עם החתמים בין 0.125% ל-0.2% מתמורת ההנפקה, שהסתכמה בין מאות מיליוני דולר למיליארד דולר.

הטיפול בהזמנת הנסיעה

בעקבות בחירת החתם, לקראת מועד ההנפקה, נוסעים מספר עובדים, מרביתם בכירים באגף החשכ"ל, למסע חשיפה (Roadshow) שמטרתו לשווק את איגרות החוב למשקיעים הפוטנציאליים

25 החשב הכללי לשעבר מסר למשרד מבקר המדינה כי ועדת המכרזים לניהול כולל של החוב הממשלתי מונתה על ידו ביום 27.12.04 והחליפה את הוועדה המקצועית הפנימית של אגף החשב הכללי שעסקה בבחירת חתמים.

26 בהתאם לתקנה 3(14) לתקנות חובת המכרזים, תשנ"ג 1993, המעניקה פטור ממכרז להתקשרות "שעניינה מתן אשראי או קבלתו, השקעת כספים, קבלת שירותים בנקאיים, מכירה או רכישה של ניירות ערך, או פעולות אחרות בשוק ההון, ובלבד שהחשב הכללי או מי שהוא הסמיך אישר זאת".

ולשכנעם להשקיע בהן²⁷. חלק מהנוסעים משתתפים בהליך הבחירה של החתמים. על פי ההסכמים שבין מדינת ישראל לחתמים, החתמים מממנים את מסע החשיפה, לרבות עלויות הטיסה והלינה של נציגי ממשלת ישראל, שהם כאמור עובדים בכירים של אגף החשכ"ל. החתמים הם המארגנים את כל סידורי הנסיעה. במקרים רבים התנאים שנותנים החתמים לנציגי הממשלה טובים יותר מהמקובל בשירות המדינה בנסיעות עבודה.

החשכ"ל לשעבר מסר למשרד מבקר המדינה כי החתמים הם העוסקים בתיאום הטיסות ובהזמנת המלונות, משום שלוח הפגישות של המשתתפים במסע החשיפה דינמי, ופעמים רבות נדרש שינוי של הטיסות והמלונות בהתאמה קצרה. מנהל תחום עסקאות מט"ח וחוב חיצוני באגף החשכ"ל דאז הוסיף בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2009 כי טיסות ולינות משותפות של חברי המשלחת מאפשרות ניצול מיטבי של הזמן לפגישות שיווק.

נמצא כי אין במשרד האוצר תיעוד על שינויים שחלו בלוח הפגישות, בסדרי הטיסות, בתנאי האירוח וברמת המלונות לעומת אלה שתוכננו מראש, ואין גם נוהל המחייב תיעוד המסמכים הנוגעים לנסיעות ולפגישות במסגרתן. קביעת נוהל לשמירת המסמכים והקפדה על מילוי הוראותיו חשובים לשם בקרה פנימית נאותה.

לדעת משרד מבקר המדינה, אם נדרשים שינויים בסדרי הטיסה והלינה במהלך הנסיעה, יש להסדיר את הטיפול בכך בהוראות בתקנון כספים ומשק (להלן - התכ"ם) ובחוזרי החשכ"ל. אם אין די בהוראות אלו, על משרד האוצר לדאוג לתקנון.

בתשובה מאפריל 2009 הסביר החשכ"ל כי אין למדינה יכולת לוגיסטית לארגן את השינויים בנסיעות, משום שלעתים יש לעשות שינוי באופן מידי ובשעות שבהן אין פעילות בארץ. החשכ"ל הוסיף כי אם המדינה תידרש לעשות זאת, יהיה הדבר כרוך בסיכון תפעולי גבוה אשר עלול לאיים על הצלחת המהלך כולו.

בתשובה מיולי 2009 של מנכ"ל "ענבל חברה לביטוח בע"מ" (להלן - ענבל), אשר במסגרתה הוקמה בשנת 2007 סוכנות נסיעות ממשלתית ("ע.מ.י נסיעות"), נמסר כי סוכנות זאת מפעילה כל שעות היממה שירות לטיפול בשינויים ובהזמנות דחופות בעניין נסיעות עובדי המדינה במסגרת תפקידיהם. הסוכנות יכולה לטפל בתיאום עם החתמים בסידורי הנסיעה ובשינויים שחלים בהם. הקמת סוכנות זו הניבה למדינה יתרונות נוספים, ובהם טיפול בנושאים מיוחדים ודחופים בידי אותה נציגות מקצועית; האחדת הטיפול של מתאמי הנסיעות במשרדים הממשלתיים; שיפור השליטה של הגורמים המופקדים במשרדי הממשלה; עמידה בלוחות זמנים לשם חיסכון וטיפול בחריגים בזמן אמת.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח העובדה שהמדינה הקימה את סוכנות הנסיעות, בין היתר, במטרה לרכז את הטיפול בנסיעות עובדי המדינה לחו"ל, אין בסיס לדברי החשכ"ל כי למדינה אין יכולת להתמודד בעצמה עם שינויים מידיים בנסיעות של עובדיה הנשלחים לחו"ל. תשובה זו תמוהה, בין היתר, לאור העובדה כי אגף החשכ"ל תיקן באוגוסט 2008 את התכ"ם, והוראת תכ"ם חדשה אוסרת על טיפול של גורם זר מממן בנסיעות לחו"ל (ראו בעניין זה בהמשך).

27 מסע החשיפה מתקיים בדרך כלל זמן קצר לפני ההנפקה ומורכב מסדרת פגישות עם משקיעים המאורגנות על ידי החתמים ומתקיימות במספר ערים. מטרתו העיקרית הן הגברת מאמצי השיווק ובניית עניין ארוך טווח במנפיק ההון על ידי מתן אפשרות לגורמים מוסדיים, למנהלי תיקים ולאחרים להיפגש עם בכירי המנפיק. התגובות המתקבלות במהלך מסע החשיפה מאפשרות לחתמים לתמחר את ניירות הערך המונפקים כך שהתועלת למנפיק תהיה רבה יותר.

רישום תמורת ההנפקה

נמצא כי תמורת ההנפקה נרשמת בדוחות הכספיים של המדינה כסכום נטו, לאחר ניכוי עמלת החיתום. לכן הוצאות שונות הכרוכות בהנפקה, לרבות הוצאות מסע החשיפה, אינן מקבלות ביטוי בדוחות הכספיים של הממשלה.

בשל העובדה כי הוצאות מסע החשיפה נבלעות בעמלות החתמים והממשלה אינה נושאת בהן במישרין, הרי שבניגוד לשאר הוצאות הנסיעה לחו"ל של עובדי המדינה, הן אינן מתקצבות ולא מקיימים לגביהן פיקוח ובקרה נאותים.

הוראות התקשי"ר והתכ"ם בעניין נסיעות לחו"ל שלא במימון המדינה

נוהלי אישור הנסיעות לחו"ל של עובדי המדינה קבועים בהוראות התקשי"ר ובהוראות התכ"ם. בנוסח הוראות התכ"ם אשר נכנס לתוקף ביום 1.8.08 נקבע כי במקרים שהנסיעה ממומנת על ידי גורם זר, ההזמנה עצמה תיעשה בידי מתאם הנסיעות המוסמך מטעם המשרד באמצעות סוכנות הנסיעות הממשלתית. על חשב המשרד לדאוג לקבל התחייבות כספית מהגורם המממן את הנסיעה טרם אישורה, ועליו לוודא כי עלות הנסיעה אינה חורגת מתקרת המימון שסוכם עליה.

בתשובת מנכ"ל ענבל צוין כי סוכנות הנסיעות טיפלה במספר נסיעות בתפקיד שלא במימון המדינה, והתשלום בעבורן הועבר אליה על ידי הגורם המשלם. הסדרת הטיפול במסעות החשיפה באמצעות סוכנות הנסיעות תאפשר להעביר את התשלום ישירות דרך המערכת הממשלתית, בעוד בחירת החתמים תעשה במנותק מהצורך לממן את נציגי הממשלה בכל הקשור להוצאות הנסיעה והשהייה.

בתקשי"ר נקבע כי מנכ"ל המשרד מוסמך לאשר נסיעות בתפקיד של עובדי המשרד לחו"ל. אם הנסיעה איננה על חשבוננו של העובד או במימון תקציב המשרד, על מנכ"ל המשרד לקבל תחילה חוות דעת של היועץ המשפטי של המשרד²⁸. בתקשי"ר גם נקבע כי על היועץ המשפטי לבדוק אם אין במימון הנסיעה על ידי הגורם החיצוני משום ניגוד אינטרסים או פגיעה בטוהר המידות בשירות הציבורי ובסדרי המינהל התקין²⁹. נסיעה לחו"ל של מנכ"ל משרד ממשלתי טעונה אישור של השר הממונה³⁰. נוסח דומה מופיע גם בהוראות התכ"ם, שבהן גם מובהר כי נדרשת חוות דעת חיובית של היועץ המשפטי לנסיעה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בתקשי"ר אין דרישה מפורשת לחוות דעת של היועץ המשפטי כאשר מנכ"ל משרד ממשלתי או עובד במעמד מקביל נוסע שלא על חשבוננו הפרטי ושלא במימון תקציב המשרד³¹. מן הראוי כי נש"ם תבהיר שגם נסיעה של בכירים במימון של גורם שאינו ממשלתי תאושר על ידי השר הממונה רק אחרי קבלת חוות דעת משפטית חיובית.

28 פסקה 26.140(ד) לתקשי"ר.
 29 פסקה 26.141(ג) לתקשי"ר.
 30 פסקה 26.140(ב) לתקשי"ר.
 31 על פי הוראות תכ"ם, חוות הדעת של היועץ המשפטי נדרשת גם במקרה שהשר צריך לאשר את נסיעת מנכ"ל המשרד.

נסיעה להנפקת איגרת חוב נקובה ביוורו בשנת 2005

1. בספטמבר 2005 התקיים מסע חשיפה להנפקת אגרות חוב ממשלתיות הנקובות ביוורו. על פי תוכנית מסע החשיפה, תוכננו להתקיים פגישות בפרנקפורט, באמסטרדם, בדבלין ובלונדון. מטעם המדינה השתתפו בנסיעה ארבעה עובדים בכירים באגף החשכ"ל. הטיסות והשהות בבתי המלון הוזמנו על ידי אחד החתמים והוא שילם בעדן. על כן לא ניתן היה לבחון אם תנאי הלינה והטיסה עולים בקנה אחד עם הוראות התכ"ם וחוזרי החשכ"ל.

2. בספטמבר 2005 פנה מנהל תחום עסקאות מט"ח וחוב חיצוני באגף החשכ"ל דאו ליועצת המשפטית למשרד האוצר דאו, בבקשה לקבל את אישורה לנסיעה הממומנת על ידי החתמים, כנדרש על פי הוראות התקשי"ר. בתשובתה ענתה היועצת המשפטית דאו כי איננה "רואה כל ניגוד עניינים בנסיעה שבנדון ע"ח החתמים, שכן למעשה הוצאות הנסיעה ממומנות בידי המדינה במסגרת התשלום לחתמים. יחד עם זאת, למיטב הבנתי מדובר במעקף תקציבי, שכן ההוצאות לחתמים מנוכות מהכנסות ההנפקה ואינן מתוקצבות כלל, והוצאות הנסיעה נבלעות בהן אע"פ שאלו היו אמורות להיות מתוקצבות בתקציב המדינה".

בתשובת מנהל תחום עסקאות מט"ח וחוב חיצוני באגף החשכ"ל דאו למשרד מבקר המדינה מינואר 2009 הובעה הדעה כי ההיקף הכספי של הוצאות הנסיעה של בכירי האוצר למסע החשיפה זניח ביחס לסכום ההנפקה וביחס לתקציב הנסיעות של משרד האוצר.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח תשובתה של היועצת המשפטית כי מדובר ב"מעקף תקציבי", היה על אגף החשכ"ל לפעול לשקיפות ההצגה של הוצאות הנסיעה. כמו כן, על אגף הייעוץ המשפטי לתת את הדעת לכך שחלק מהנוסעים למסע החשיפה במימונם של החתמים משתתפים בהליך בחירתם.

נסיעה להנפקת אגרת חוב נקובה בדולר בשנת 2006

מ-29.10.06 עד 3.11.06 התקיים מסע חשיפה להנפקת אגרות חוב ממשלתיות הנקובות בדולר. על פי התכנית, למסע יצאו במקביל שני צוותים: צוות אחד תוכנן להיפגש עם משקיעים בלונדון, ניו יורק ושיקגו, ואילו הצוות האחר - בלוס אנג'לס, בוסטון וניו יורק. בנסיעה השתתפו שישה עובדים בכירים באגף החשכ"ל. את הטיסות והשהות בבתי המלון הזמין אחד החתמים אשר שילם בעדן, ועל כן לא ניתן היה לבחון אם תנאי הלינה והטיסה עולים בקנה אחד עם הוראות התכ"ם וחוזרי החשכ"ל. בבדיקת משרד מבקר המדינה לא נמצא אישור לנסיעתו של אחד העובדים הבכירים.

זמן קצר טרם הנסיעה פנה המשנה לחשכ"ל ליועצת המשפטית למשרד האוצר בבקשה לקבל את אישורה לנסיעה הממומנת על ידי החתמים. במכתבו ביקש מהיועצת המשפטית דאו לאשר כי אין בנסיעת נציגי משרד האוצר משום ניגוד עניינים מכיוון שהוצאות הנסיעה ממומנות על ידי המדינה במסגרת תשלום העמלה לחתמים, "כפי שהיה מקובל גם בהנפקות קודמות כחלק מעלויות העסקה של החתמים". בתשובתה ענתה היועצת המשפטית דאו כי איננה רואה מניעה לנסיעה על חשבון החתמים, וזאת משני נימוקים: (1) המדינה היא שממנת למעשה את הוצאות הנסיעה כחלק מהעמלה המשולמת לחתמים; (2) "כפי שמסרת לי, הסדר זה הוא המקובל בין חתמים למנפיקים, שהחתמים הם אלה האחראים לכל הארגון של מסע החשיפה, וכל ההוצאות הכרוכות בו, כאשר אלו נלקחות בחשבון בקביעת המחיר עם החתמים מראש".

במאי 2008 מסרה היועצת המשפטית דאו במשרד האוצר למשרד מבקר המדינה, כי לא בדקה את טענת המשנה לחשכ"ל שהסדר שעל פיו מממנים החתמים את כל הוצאות מסע החשיפה הוא המקובל בעולם. לדבריה, להוצאת אישור די לה שהדברים נאמרים.

נוסף על כך, מסרה כי ידוע לה שתנאי הנסיעות והאירוח הממומנים על ידי החתמים טובים באופן ניכר מן המקובל בשירות המדינה. חרף זאת אין היא סבורה שקיים טעם לפגם בהסדר זה, בין היתר, משום שנמסר לה כי הדבר מקובל אצל כל החתמים, ולפיכך אין בתנאים אלה כדי להשפיע על בחירת מישהו מהם.

במרס 2008 מסר מנהל החוב לשעבר באגף החשכ"ל בתשובה לשאלות משרד מבקר המדינה, כי אגף החשכ"ל לא בדק את הנוהג הקיים בעולם למימון מסעות חשיפה, והטענה שבעולם מקובל לקיימו על חשבון החתמים מבוססת על ידיעה כללית.

בתשובת היועצת המשפטית דאז למשרד האוצר מפברואר 2009, הסבירה כי היא איננה סבורה שתפקידו של יועץ משפטי המקבל נתונים היא לבדוק את נכונותם בעצמו. בדיקה שכזו אינה מעשית לשיטתה.

לדעת משרד מבקר המדינה, אישורו הנדרש של יועץ משפטי הוא אישור מהותי ולא טכני, ולכן על אגף הייעוץ המשפטי למשרד האוצר לעמוד על קבלת אסמכתאות מהגורמים המקצועיים או לנקוט כל פעולה אחרת כדי לוודא שהמידע שנמסר לו מבוסס, ולא להסתפק באמירות בעלמא. העובדה שהחתמים נבחרים בהליך תחרותי בפנייה למספר מציעים, אין בה כדי להסיר את החשש כי הם יעניקו לנציגי המדינה תנאים החורגים מהמקובל בשירות המדינה כדי לקדם את ענייניהם בעתיד. יש לבחון בין היתר את השאלה אם ניתן להתייחס לנסיעה כממומנת על ידי המדינה, אם שיטת מימון זו אכן מקובלת בעולם ותקינה, אם אין התנאים המוענקים לנוסעים חורגים באופן ניכר מהמקובל בשירות המדינה, ואם אין דרכים אחרות למנוע חשש לניגוד עניינים בבחירת החתמים ובקשרים העסקיים בינם ובין נציגי המדינה.

לא נמצאו סימוכין לדברי היועצת המשפטית של משרד האוצר כאילו כל החתמים המשתתפים בהליך הבחירה מציעים תנאים דומים לנסיעות במסע החשיפה, ועל כן אין בתנאים אלו כדי להשפיע על הבחירה. ראשית, התייעוד שנשמר במשרד האוצר מצביע על כך שקיימת שונות ניכרת בין החתמים בהערכה של הוצאות מסע החשיפה, ואחרים אף אינם מציעים לקיים מסע כזה. שנית, תנאי הנסיעה והשהייה במסגרת מסע החשיפה אינם מפורטים בדרך כלל בהצעות החתמים.

בהיעדר אפשרות לבחון אם תנאי הנסיעה והשהייה חרגו מהמקובל בשירות המדינה, קיים חשש שהחתמים יודעים כי בחירתם בעתיד תלויה בעובדי המדינה שהם מממנים את נסיעותיהם; ידיעה זו יכולה להשפיע על תנאי הנסיעה שהם מממנים ועלולה לפגוע בשוויוניות ובהגינות. לפיכך ההתנהלות בעניין בלתי-תקינה.

היועצת המשפטית דאז למשרד האוצר הסבירה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2009, כי ארגון מסע החשיפה הוא חלק מאחריות החתם הקובע יחד עם המנפיק את מועדי המפגשים, את מקומותיהם ואת הגורמים שעמם נפגשים, ולכן החתם אחראי לארגונם. היועצת הוסיפה כי אין מקום לשלול את הכללת הוצאות מסע החשיפה בעלות הכוללת שבה נושא החתם. כמו כן, מסרה כי תנאי הנסיעה והאירוח במסגרת מסע החשיפה אינם ידועים לאלו הבוחרים את החתם. על כן היא סבורה שאין התנאים מהווים שיקול בבחירת החתם, ואין בנוהג הקיים חשש ממשי לניגוד עניינים או לפגיעה בטוהר המידות. היועצת סבורה שתנאי האירוח הם לפי המקובל אצל החתמים, ואין להפריד בין סידורי הנסיעה של נציגי החתמים ועובדי המדינה.

בתשובת החשכ"ל למשרד מבקר המדינה מאפריל 2009 הוא אימץ את עמדתה של היועצת המשפטית דאז. החשכ"ל הוסיף כי במהלך השנים החליפה מדינת ישראל את החתמים כמעט בכל הנפקה, דבר שמוכיח לדבריו כי תנאי האירוח לא השפיעו על הבחירה.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין לקבל את עמדת היועצת המשפטית דאז ואת עמדת החשכ"ל. במסגרת ההליך לבחירת החתמים הם נדרשים לפרט את סכום ההוצאות המשוער של מסע החשיפה ואת המקומות שבהם הם מציעים לקיים אותו. העובדה כי תנאי הנסיעה המדויקים אינם מפורטים לוועדה הבוחרת אין פירושה שהחתמים המתמודדים אינם מביאים בחשבון כי הטבת תנאי הנסיעה של בכירי משרד האוצר תשפר את סיכוייהם להיבחר כחתמים בהנפקות נוספות.

נש"ם הודיעה במרס 2009, כי לכאורה יש בעיה בשיטת מימון נסיעותיהם של בכירים במשרד האוצר, לרבות מנכ"לים, על חשבון החתמים. נש"ם מסכימה עם עמדת משרד מבקר המדינה ששיטת מימון זו עלולה ליצור ניגוד עניינים בבחירת החתמים ולהביא לתנאי נסיעה לחו"ל החורגים מהמקובל בשירות המדינה, ובפרט במקום שהנסיעות משולמות ישירות על ידי החתמים, אינן מתוקצבות ונבלעות בעמלת החתמים. נש"ם מסרה כי תיזום דיון בנושא עם הנהלת משרד האוצר במגמה להביא לתיקון המצב.

הסדרת נוהל קבוע בעניין נסיעות לחו"ל על חשבון החתמים

בפברואר 2007 הוגשה לנש"ם תלונה נגד עובד בכיר לשעבר במשרד האוצר, שעסקה, בין היתר, בנסיעות לחו"ל על חשבון החתמים. בעקבות התלונה פתח אגף המשמעת בנש"ם בבירור. ביוני 2007 הודיע ממונה בכיר (משמעת) בנש"ם למנכ"ל משרד האוצר כי הוחלט לא לפתוח בהליך משמעתי נגד אותו עובד. הממונה הבכיר (משמעת) ציין כי "יחד עם זאת, לאור הרגישות שבנושא נסיעות לחו"ל של עובדי מדינה על חשבון חברות וארגונים המצויים בקשרים עסקיים עם המדינה, והחשש הנוצר לניגוד עניינים ו/או לקבלת טובות הנאה, יש למסד את הליך יציאתם של בעלי התפקידים במשרד לחו"ל בנוהל ברור בשיתוף עם הלשכה המשפטית, למען יהיו הדברים מעוגנים, מבוססים ונהירים לכל".

משרד מבקר המדינה מעיר כי עד מועד סיום הביקורת (אוקטובר 2008) לא פעלו מנכ"ל משרד האוצר והחשכ"ל להסדרת הנסיעות על חשבון החתמים בנוהל. כפי שהובהר לעיל, הנסיעות במימון החתמים, כפי שנהגו בשנים 2005-2006, אינן עולות בקנה אחד עם הנוסח העדכני של הוראות תכ"ם, החל מיום 1.8.2008, ועם סדרי מנהל תקין.

בתשובת החשכ"ל למשרד מבקר המדינה מאפריל 2009 הוא הודיע כי אף שאין הוא סבור שבנוהל הקיים יש חשש לניגוד עניינים ולפגיעה בטוהר המידות, הרי שלאור הערות משרד מבקר המדינה יפעל להכנת נוהל שיסדיר את הנסיעות הללו.

מינוי חשבים - מעקב

מבוא

סעיף 6(א) לחוק נכסי המדינה, התשי"א 1951, מסמיך את שר האוצר לייצג את הממשלה ולחתום על עסקאות בנכסי המדינה בשם המדינה. אגף החשכ"ל ממונה בין היתר על ביצוע תקציב המדינה, ובכלל זה על מימוש המדיניות התקציבית של הממשלה, ניהול כספי המדינה ופיקוח על ביצוע התקציב.

חשבי המשרדים, סגניהם והגזברים הם זרועותיו של החשכ"ל במשרדי הממשלה וביחידות הסמך, והפיקוח על ביצוע תקציב המדינה ועל הפעילות הכספית של גופים ממשלתיים מקיים באמצעותם.

בחודשים יוני-אוקטובר 2008, לסירוגין, עשה משרד מבקר המדינה מעקב חלקי אחר תיקון הליקויים שצוינו ברוח שנתי 2008³² בעניין סדרי מינוי חשבים במשרדי הממשלה וביחידות הסמך. ביקורת המעקב נעשתה באגף החשכ"ל ובנש"ם.

אמות מידה למינוי חשבים ביחידות סמך

ברוח 2008 העיר משרד מבקר המדינה על היעדר אמות מידה למינוי חשב ביחידת סמך נוסף על החשב של המשרד שהיחידה שייכת לו. ישנן יחידות סמך קטנות - כגון המינהל לחינוך התיישבותי והטלוויזיה החינוכית, הפועלים במשרד החינוך, או המרכז למיפוי ישראל במשרד הבינוי והשיכון - שיש בהן חשבים משלהן, וישנן יחידות סמך שאין בהן חשב עצמאי כגון המכון הגאולוגי שבמשרד התשתיות. בתשובתו דאז למשרד מבקר המדינה הצביע החשכ"ל לשעבר על ריבוי השיקולים במינוי חשב ליחידת סמך, ובהם גודלה, תקציבה, מורכבות ביצועו של התקציב, פרויקט באחריותה הדורש התמקדות, יכולת השליטה של חשב המשרד וכן החלטות ממשלה. המשנה לנציב שירות המדינה ציין בתשובתו מאוקטובר 2005 כי "מן הראוי יהא להגיע עם החשב הכללי לסיכום עקרוני באשר לקריטריונים לאפיון יחידות הסמך שבהן נדרש למנות חשב עצמאי".

משרד מבקר המדינה קבע ברוח הקודם כי על אף המשתנים הרבים המשפיעים על השאלה מתי יש למנות חשב עצמאי ליחידת סמך, יש מקום לקבוע אמות מידה בעניין ואף לבדוק מחדש את המערך הנוכחי של החשבים וסגניהם ביחידות הסמך.

גם בביקורת המעקב הועלה שאגף החשכ"ל ונש"ם לא פעלו כנדרש לקביעת אמות מידה כאמור. נוכח תפקידו המרכזי של החשב כ"שומר סף", ראוי לקבוע בהקדם אמות מידה שלפיהן יוחלט על מינוי חשבות עצמאית ליחידת סמך לשם ניהול פיקוח ובקרה נאותים על השימוש בכספי המדינה ובנכסיה.

באוקטובר 2008 מסר מנהל תחום ארגון מינהל ומשאבי אנוש באגף החשכ"ל למשרד מבקר המדינה כי החשכ"ל מינה צוות לגיבוש ולהגדרה של המאפיינים הנדרשים להקמת חשבות עצמאית ושל בעלי התפקידים בה. חרף זאת לא נמצא כל תיעוד להקמתו, לפגישותיו או לתוצאות פעולתו.

בתשובת החשכ"ל למשרד מבקר המדינה מפברואר 2009 נמסר כי באגף החשכ"ל פועלת ועדה שבדקת תבחינים להקמת חשבות עצמאית במשרד ממשלתי וביחידת סמך. הוועדה בוחנת בין

32 דוח שנתי 2008 של מבקר המדינה (2006), "פיקוח ובקרה על ביצוע תקציב המדינה", עמ' 203.

היתר את היתכנות יישומם בהתייחס לחסמי יישום שונים. לאחר שהיא תגבש את המלצותיה הן ייבחנו ויאושרו על ידי החשכ"ל בטרם יועברו לאישור נש"ם. החשכ"ל הוסיף וציין כי החלטות על הקמת יחידות ארגוניות ומתן מעמד של יחידת סמך מתקבלות על ידי נש"ם והממשלה. למרות שבמספר מקרים העריכו הגורמים המקצועיים באגף החשכ"ל שאין צורך בחשב עצמאי ביחידה מסוימת, הובילו השרים הממונים החלטות ממשלה לתקנון החשבונות.

בתשובת נש"ם למשרד מבקר המדינה ממרס 2009 נמסר כי קביעת אמות המידה להחלטה להקים חשבות עצמאית היא חלק ממכלול עבודת התקינה, והיא באחריות היחידה לשירות למשרדים שבנש"ם. כמו כן נאמר כי "מן הראוי, לדעת המשנה לנציב, כי בכל מקרה בו יוחלט ארגונית להקים חשבות עצמאית לקבוע אמות מידה לצורך גיבוש ההחלטה".

משרד מבקר המדינה מעיר כי על אגף החשכ"ל ועל נש"ם לפעול בשיתוף פעולה ביניהם לקביעת הקריטריונים להקמת חשבות עצמאית. אמות המידה המנהליות נועדו להנחות את מקבלי ההחלטות מראש ולא להצדיק אותן בדיעבד, על מנת שהחלטות יתקבלו ללא קשר ללחצים להקימן.

רוטציה במינוי חשבים

עבודת החשב מחייבת קשר קבוע עם ספקים ונותני שירותים של המשרד שהוא מכהן בו, וקשרי עבודה הדוקים עם נושאי משרה באותו משרד. תפקידם של החשבים רגיש, וכחלק מאמצעי הזהירות והבקרה שמטרתם למנוע פגיעה בטוהר המידות ויצירת קשרים בלתי-ראויים, יש לקטוע מידי כמה שנים את הקשר המתמשך בין חשב ובין גורמים עסקיים בעל-עניין.

משרד מבקר המדינה ציין בדוח 56ב כי אגף החשכ"ל נוהג לעשות רוטציה בין החשבים במשרדים לאחר כחמש שנות עבודה במשרד כלשהו, אם כי נוהג זה איננו מעוגן בהוראות. נמצא כי חשבים מסוימים היו בתפקיד במשרד מסוים יותר מחמש שנים, ואילו אחרים הועברו מתפקידיהם לפני שחלפו חמש שנים מיום מינוים.

בדיקת המעקב העלתה כי בין מרס 2006 למאי 2007 החליפו ביניהם אגף החשכ"ל ונש"ם טיטות בנושא נוהל רוטציה של חשבים, אולם הדיונים הופסקו בשל מחלוקות בין הצדדים. רק בחודש מאי 2008 שבו אגף החשכ"ל ונש"ם לפעול להשלמת הנוהל, אולם עד מועד סיום הביקורת הוא טרם סוכם.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שהדרגים המקצועיים לא הצליחו ליישב את חילוקי הדעות ביניהם, היה עליהם להביא את הנושא להכרעת דרגים בכירים יותר. העיכוב הבלתי-סביר בהשלמת הנוהל הביא לתוצאות שליליות נוספות: (1) בשל היעדר נוהל כתוב וברור ובשל העובדה שהנוהל באגף החשכ"ל לא היה ברור דיו ולא היה מקובל על כל החשבים, התגלעו בשנים 2005-2007 מחלוקות בין החשכ"ל דאז ובין מספר חשבים כאשר נעשה ניסיון להעבירם לתפקיד במשרד אחר. חלק מהן הגיעו לבירור בערכאות משפטיות. (2) נוהל רוטציה במינוי החשבים איננו מעוגן בחוזי העבודה של החשבים, המועסקים בחוזי בכירים. חלק מהחוזים האלה תקפים לכמה שנים נוספות, ולפיכך ספק אם ניתן יהיה להחיל על חוזים אלה את נוהל רוטציה לכשיושלם.

בתשובת נש"ם ממרס 2009 ובתשובת החשכ"ל מפברואר 2009 למשרד מבקר המדינה נמסר כי חילוקי הדעות המקצועיים בין החשכ"ל ובין נש"ם יושבו. החשכ"ל הוסיף כי בשל המשבר הכלכלי העולמי והעומס החריג שהוטל על האגף בעטיו, טרם התאפשרה הבחינה הסופית של משמעויות

הנוהל על ידי הנהלת האגף. נש"ם הוסיפה כי עם חתימת הנוהל הוא יופץ ויפורסם. כמו כן מסר החשכ"ל כי המחלוקות שנתגלעו בשנים 2005-2007 בין החשכ"ל דאז למספר חשבים אינן משקפות את הפעילות השוטפת של האגף. החשכ"ל הסביר כי הוסכם עם נש"ם שבעת חתימת חוזי העסקה עם החשבים הבכירים יופיע בהם סעיף המחייב אותם בהחלפת מקום עבודתם על פי הנוהל שיאושר ובהתאם לצורכי החשכ"ל.

פעילות הוועדה הפנימית למינוי חשבים באגף החשכ"ל

בהיעדר נוהל כתוב והגדרת סמכויות ברורה למינוי חשבים ולרוטציה ביניהם ממונים חשבים על ידי ועדה פנימית באגף החשכ"ל, המתכנסת לפי הצורך.

בדוח 56 העיר משרד מבקר המדינה כי "ועדת המינויים אינה רושמת פרוטוקולים מדיוניה ומהחלטותיה. לפיכך, לא ברור מה הן אמות המידה לבחירת חשב או סגן חשב למשרד זה או אחר, ומה הם הנימוקים להעדפת המועמד שקיבל את המשרה על פני המועמדים האחרים. דבר זה פוגע ביכולתם של מועמדים להשיג על ההחלטה בדבר המינויים".

החשכ"ל לשעבר השיב לדוח הקודם של משרד מבקר המדינה כי "איננו רואים כל מניעה מלפרסם את הקריטריונים... אם כי ההגדרה הנה כוללנית וידועה לכל עובדי החשב הכללי".

בדיקת המעקב של משרד מבקר המדינה העלתה כי רוב הליקויים שהצביע עליהם המשרד בנושא זה בדוח 56 לא תוקנו. על אף הודעת החשכ"ל לשעבר לא פרסם אגף החשכ"ל את אמות המידה לבחירת חשבים ליחידות סמך. אין נוהל לפעילותה של ועדת המינויים. הוועדה איננה רושמת בדרך כלל פרוטוקולים, ולכן לא ניתן ללמוד על הטעמים למינוי חשב ולהעדפת מועמד אחד על פני אחר.

בתשובת החשכ"ל מפברואר 2009 נמסר כי החשכ"ל אימץ את המלצת משרד מבקר המדינה וכיום מתקיימים רישומים המתעדים את הנימוקים לרוטציה בין חשבים.

סיכום

הערכת העובדים מוטלת על כתפי המעביד, אולם היא אינה באה לשרת את המעביד בלבד, אלא גם את העובד, שיוכל לעמוד על הליקויים שבתפקודו ולתקנם. חשוב במיוחד להקפיד על נוהלי ההערכה והמשוב לעובדים במשרד האוצר, שהתחלופה שלהם גדולה יחסית.

המגבלות על מתן ההיתרים לעבודה פרטית הקבועות בהוראות התקשי"ר ובנהלי נש"ם מיועדות למנוע ניגוד עניינים בין עיסוקם של העובדים בשירות המדינה ובין עבודתם הפרטית ולהבטיח שיקדישו את מלוא זמנם ותשומת לבם לעבודתם בשירות המדינה. ממצאי הביקורת בדוח זה מצביעים על כך שבמשרד האוצר ובנש"ם לא הקפידו על קיום כל הוראות התקשי"ר ונהלי נש"ם; בכך נפגמת תכלית ההוראות למתן היתר לעבודה פרטית.

השיטה הנוהגת בנסיעות למסעות חשיפה, שלפיה נוסעים עובדי המדינה על חשבון החתמים, מעוררת חשש לניגוד עניינים ולחריגה מכללי הנסיעות בשירות המדינה. על משרד האוצר ועל נש"ם לשקול הסדרים אחרים, שבהם ימומנו הוצאות מסע החשיפה על ידי משרד האוצר בנפרד מהעמלה המשולמת לחתם ויתוקצבו בדרך המקובלת בשקיפות ובהגבלת סכום ההוצאות על שהות ותנאי הטיסה, אך בהתחשב בגמישות הנדרשת.

בדוח 56ב הצביע משרד מבקר המדינה על ליקויים במינוי של חשבים למשרדים וליחידות הסמך ועל הצורך בתיקונים. בדיקת המעקב העלתה כי רק ליקויים מעטים תוקנו, ואחרים נמצאים בשלבים שונים של הסדרה ותיקון.

על נציבות שירות המדינה ועל אגף החשכ"ל לפעול לתיקון הליקויים הנמשכים: לקבוע אמות מידה למינוי חשבים עצמאיים ליחידות סמך, להשלים את נוהל הרוטציה של החשבים ולעגנו בחוזים האישיים שלהם.

מאחר שמשרד האוצר אחראי לניהול יעיל ותיקין של תקציב המדינה, ניתן היה לצפות שישמש דוגמה למשרדים אחרים. הממצאים שהועלו בדוח זה מצביעים על סדרה של ליקויים שיש לתקנם ולמנוע את הישנותם. על נש"ם לבחון אם ליקויים אלו קיימים גם במשרדים אחרים, ואם כן - עליה לדאוג שיתוקנו.

משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה

פעולות הביקורת

במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, במשרד התיירות ובמשרד האוצר - באגף התקציבים ובאגף החשב הכללי - נבדקו הפעולות שנעשו כדי לסייע ליצואנים עקב הפגיעה שנגרמה להם כתוצאה משחיקת שער החליפין של הדולר.

סיוע ליצואנים עקב שחיקת שער החליפין של הדולר

תקציר

היצוא הוא גורם מרכזי בצמיחה הכלכלית של ישראל. בשנת 2008 הסתכם ערך יצוא הסחורות והשירותים מישראל בכ-286 מיליארד ש"ח, שמשקלם כ-40% משיעור התוצר המקומי הגולמי.

מתחילת שנת 2006 ועד אמצע שנת 2008 חל ייסוף חד בשערו של השקל לעומת שערו של הדולר בשיעור נומינלי כולל של כ-28.5%. מנתוני בנק ישראל, התאחדות התעשיינים בישראל והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עולה כי מתחילת שנת 2008 חל שינוי לרעה בהיקף היצוא, במספר ההזמנות ליצוא ובמספר המועסקים בתעשייה. מגמה זו הגיעה לשיאה במחצית השנייה של שנת 2008.

באפריל 2007 מינה שר התעשייה, המסחר והתעסוקה דאז, מר אליהו ישי, ועדה שמטרתה לבחון את מגוון אמצעי הסיוע שניתן להעמיד לרשות היצואנים שכושר התחרות שלהם נפגע כתוצאה מייסוף השקל. בנובמבר 2007 קיבלה הממשלה החלטה בדבר גיבוש תכנית סיוע ליצואנים. ביוני 2008 התקין שר האוצר דאז, מר רוני בר-און, את תקנות מס הכנסה (פחת מואץ לציוד המשמש בפעילות מזכה) (הוראת שעה), התשס"ח-2008, כדי לסייע לתעשיינים ולמלונאים בביצוע השקעות ולהקל את תזרימם המזומנים שלהם. נוסף על כך פעל בנק ישראל במישור המוניטרי והחליט במרס 2008 על יישום תכנית להגדלת יתרות מטבע החוץ שלו באמצעות רכישה יומיומית של דולרים. הבנק המשיך ביישום התכנית גם לאחר מועד סיום הביקורת (מרס 2009).

פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2008-מרס 2009 בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות שעשתה המדינה כדי לסייע ליצואנים עקב הפגיעה שנגרמה להם כתוצאה משחיקת שער החליפין של הדולר. הבדיקה נעשתה במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן -

משרד התמ"ת), במשרד התיירות ובמשרד האוצר - באגף התקציבים (להלן - אג"ת) ובאגף החשב הכללי (להלן - החשב"ל). בדיקות השלמה נעשו בבנק ישראל.

עיקרי הממצאים

1. עקב התנגדות משרד האוצר, העלה משרד התמ"ת את הצעת ההחלטה לדיון בממשלה חמישה חודשים לאחר שהצעה זוהי הועברה למזכירות הממשלה, וייתכן שניתן היה לזרז את הליכי הדיון וההחלטה בנושא זה. משרד האוצר התעכב עוד שלושה חודשים לפחות במינוי נציגיו לצוות יישום שגיבש המלצות לתכנית סיוע ליצואנים על פי ההחלטה שקיבלה הממשלה (להלן - צוות היישום). לפיכך חל עיכוב של שמונה חודשים לפחות (יוני 2007-פברואר 2008) עד לתחילת הדיונים בתכנית הסיוע ליצואנים.

2. צוות היישום לא תיעד את דיוניו, ולפיכך לא ניתן ללמוד על מה ביסס את ההמלצות שעל פיהן גובשה תכנית הסיוע. הצוות לא כלל נציגים של מינהל המימון שבמשרד התמ"ת ושל החשב"ל, אף שמרבית התקציב של תכנית הסיוע יועד לפעולות שהן בתחום אחריותם. תכנית הסיוע לא כללה כמה אמצעי סיוע שהחליטה הממשלה לאמץ, ולא ניתן לדעת אם הצוות דן בהם ומדוע החליט שלא לכלול אותם בהמלצותיו; הצוות לא קבע מדדי הצלחה לאמצעי הסיוע שעליהם המליץ ולוחות זמנים להפעלתם.

3. חלק הארי של תקציב תכנית הסיוע (כ-64%) יועד לאמצעי סיוע לא אפקטיבי - קרן הלוואות שפעילותה קודם גיבוש התכנית הייתה דלה, והשינויים שבוצעו בה לפי התכנית לא הצדיקו את הכפלת תקציבה פי ארבעה. נוסף על כך, למרות השינויים שבוצעו בקרן הלוואות, לרבות שינוי ייעודה, לא תוקנה הוראת מנכ"ל משרד התמ"ת והשינויים לא הובאו לידיעת היצואנים.

4. במחצית השנייה של שנת 2008 התמתנה העלייה במדדי הפעילות של בתי המלון, ובחלק מהמדדים אף חלה ירידה ברבעון האחרון של אותה השנה. משרד התיירות היה מודע לפגיעה שנגרמה לתעשיית התיירות הנכנסת לישראל כתוצאה מייסוף השקל ולצורך לסייע לה. למרות זאת, הוא לא יזם תכניות סיוע ייעודיות לתעשיית התיירות, ובחר לסמוך על משרדי התמ"ת והאוצר כי יגבשו אמצעי סיוע שישפקו גם את צורכיהם של נותני שירותי התיירות. ואולם בדיעבד התברר שנותני שירותי התיירות אינם רשאים להשתמש באמצעי הסיוע שמשרד התמ"ת מעמיד לרשות היצואנים התעשייתיים, כפי שנקבעו בתכנית הסיוע. עקב כך, נותרו נותני השירות בענף התיירות ללא סיוע.

סיכום והמלצות

ייסוף השקל במשך כשנתיים וחצי הביא לשינוי מהותי לרעה בהיקפי היצוא, במספר ההזמנות ליצוא ובמספר המועסקים בתעשייה מתחילת שנת 2008, ולפגיעה בתעשיית התיירות הנכנסת לישראל במחצית השנייה של אותה שנה. אף על פי שהממשלה בהחלטתה הכירה בהשפעות הצפויות של ייסוף חד של השקל ובצורך לגבש תכנית סיוע ליצואנים, התעכבו תהליכי קבלת ההחלטות והביצוע של משרדי התמ"ת,

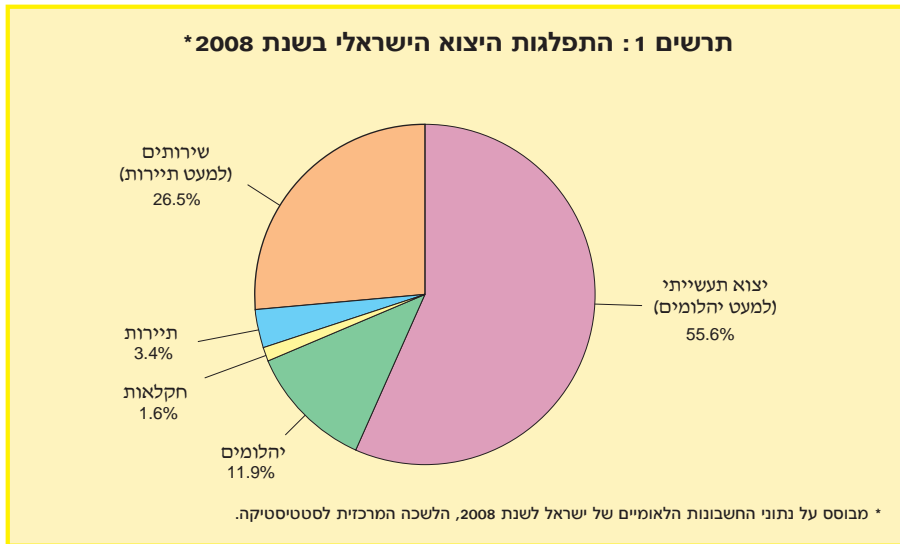
התיירות והאוצר בנוגע למתן אמצעי הסיוע, ובפועל לא ניתן סיוע משמעותי ליצואנים שנפגעו מהייסוף.

נוכח חשיבותו של היצוא לצמיחה הכלכלית של המשק הישראלי, על משרדי הממשלה האמורים לעיל לבצע הערכה מחודשת בדבר אפקטיביות אמצעי הסיוע העומדים לרשות היצואנים. זאת בייחוד נוכח השפעות המשבר הכלכלי העולמי שהתפתח בשנת 2008.

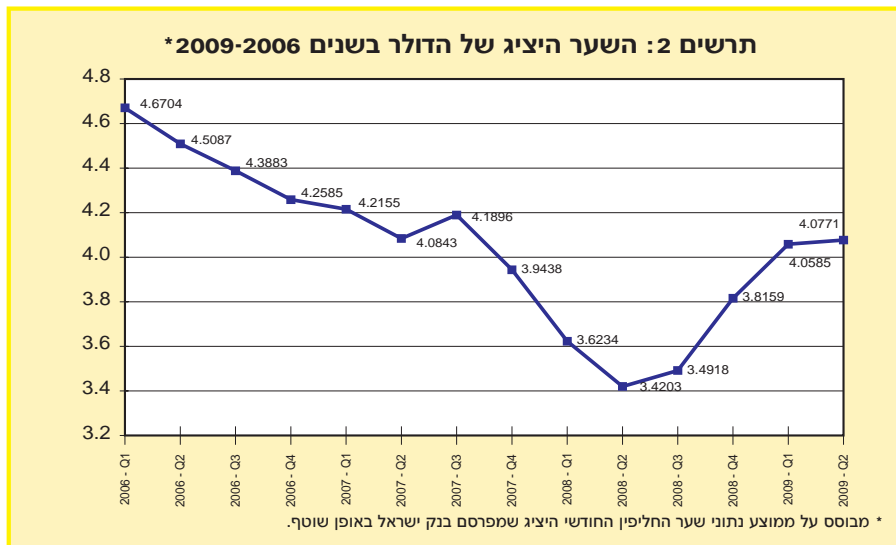


מבוא

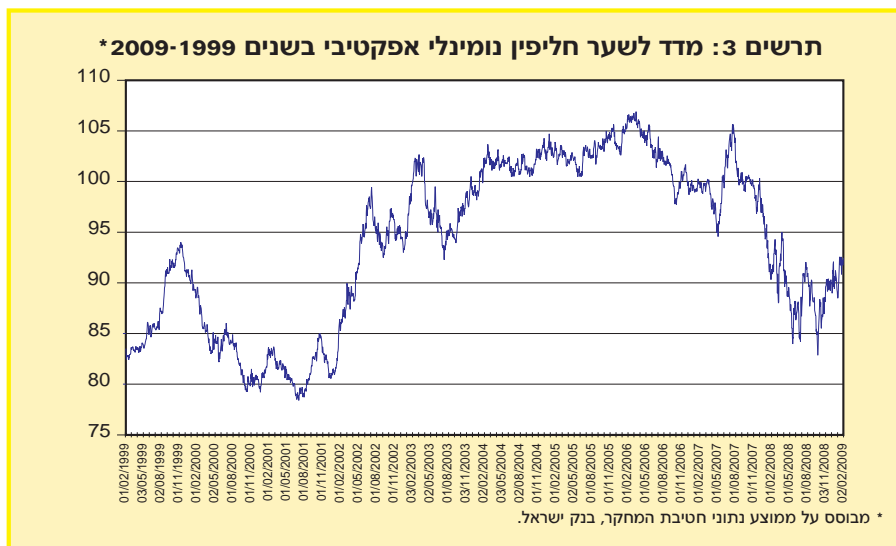
היצוא הוא גורם מרכזי לצמיחה הכלכלית של ישראל. בשנת 2008 הסתכם הערך של יצוא הסחורות והשירותים מישראל בכ-286 מיליארד ש"ח - מזה כ-70% יצוא סחורות וכ-30% יצוא שירותים. משקלו של היצוא הישראלי הוא כ-40% משיעור התוצר המקומי הגולמי. להלן תרשים המתאר את התפלגות היצוא הישראלי בשנת 2008:



לאחר כחמש שנים שבהן חל פיחות של השקל לעומת הדולר בשיעור מצטבר של כ-14%, חל מפברואר 2006 עד יוני 2008, ייסוף חד של השקל לעומת הדולר. בפברואר 2006 היה שער הדולר כ-4.7 ש"ח, וביוני 2008 היה שערו כ-3.36 ש"ח, כלומר ייסוף של השקל בשיעור נומינלי של כ-28.5%. עיקר הייסוף (כ-21%) חל בתוך פחות משנה - מיולי 2007 עד יוני 2008. החל מהרבעון השלישי של שנת 2008 שוב חל פיחות של השקל, ושער הדולר עלה לכ-4.08 ש"ח בממוצע ברבעון השני של שנת 2009. להלן תרשים המציג את השער היציג של הדולר בשנים 2006-2009 בחלוקה לרבעונים:



בנק ישראל פיתח מדד לשער חליפין נומינלי אפקטיבי המסייע לאמוד את השפעת ייסוף השקל על הכנסות היצואנים. המדד מחושב כממוצע משוקלל של שערי החליפין של השקל לעומת 24 מטבעות המייצגים את 33 המדינות שעמן מתנהל סחר החוץ של ישראל; החישוב נעשה על פי החלק היחסי של כל מדינה בסחר עם ישראל. להלן תרשים המציג מדד זה בשנים 2009-1999:



בדומה לנתוני השער היציג, המעידים על ייסוף חד של השקל, נתוני המדד שהוצג בתרשים 3 מצביעים על ירידה חדה של כ-23% במדד - מכ-107 נקודות במחצית השנייה של שנת 2006 לכ-82.5 נקודות במחצית השנייה של שנת 2008. עיקר הירידה הייתה מהמחצית השנייה של שנת 2007 עד המחצית השנייה של שנת 2008.

הכנסותיהם של היצואנים מתקבלות במטבע חוץ (להלן - מט"ח) - לפי נתוני התאחדות התעשיינים בישראל (להלן - התאחדות התעשיינים) לאמצע שנת 2008, כ-72% מהיצוא התעשייתי הישראלי מתבצע בדולרים - אך חלק מהוצאותיהם השוטפות נקובות בשקלים. בשנת 2007 פעלו בישראל כ-15,000 חברות יצואניות, מהן כ-89% חברות קטנות שערך היצוא של כל אחת מהן הוא עד 2 מיליון דולר בשנה. נתוני התאחדות התעשיינים מראים כי חברות יצואניות קטנות ובינוניות מושפעות יותר מהייסוף, שכן רובן המכריע אינן מבצעות הגנות מט"ח¹.

תעשיית התיירות הנכנסת לישראל היא תעשיית יצוא שירותים. שני הענפים המרכזיים בתעשייה זו הם בתי המלון ומארגני התיירות הנכנסת לישראל. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס), בשנת 2008 הסתכם ערך היצוא של שירותי התיירות בכ-9.5 מיליארד ש"ח, שהם כ-11% מערך יצוא השירותים של ישראל וכ-3% מערך היצוא בכללותו. מנתוני לשכת מארגני תיירות נכנסת לישראל עולה כי כ-85% מהמחירים בתעשייה זו נקובים בדולרים, לרבות המחירים לחלק ניכר משוק האירו. התאחדות המלונות בישראל (להלן - התאחדות המלונות) העריכה כי כ-50% מתשואות המלונות בשנת 2008 מקורה במט"ח, מזה 90% בדולרים.

משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת) אחראי, בין היתר, לשיפור כושר התחרות של המשק הישראלי ולהגברת היצוא, ולפיכך הוא מסייע ליצואנים באמצעות תכניות לעידוד הגברת היצוא. משרד התיירות אחראי, בין היתר, לקביעת מדיניות התכנון, הפיתוח והשיווק של תעשיית התיירות בישראל ובכלל זה התיירות הנכנסת לישראל.

ממשלת ישראל הכירה בהשפעות שעשויות להיות לייסוף החד של השקל על הכלכלה הישראלית ובצורך לסייע ליצואנים, ובנובמבר 2007 קיבלה החלטה בדבר גיבוש תכנית סיוע ליצואנים. ביוני 2008 התקין שר האוצר דאז, מר רוני בר-און, את תקנות מס הכנסה (פחת מואץ לצידוד המשמש בפעילות מזכה) (הוראת שעה), התשס"ח-2008, ולפיהן תעשיינים ומלונאים אשר ירכשו מיוני 2008 עד סוף מאי 2009 צידוד המשמש לפעילותם, בתנאים שנקבעו בתקנות, רשאים לבקש הכרה בהוצאות פחת בשיעור של 50% ממחירו המקורי של הצידוד.

בנק ישראל פעל במישור המוניטרי והחליט במרס 2008, לאחר יותר מעשור שבו לא התערב בשוק המט"ח, להפעיל תכנית להגדלת יתרות המט"ח שלו באמצעות רכישה יומית של כ-25 מיליון דולר. שווי יתרות המט"ח של הבנק לפני הפעלת התכנית היה כ-28 מיליארד דולר, והיעד שהוצב לתכנית היה להגדילן ל-35-40 מיליארד דולר בתוך כשנתיים. הבנק הודיע כי התכנית תיבחן מפעם לפעם בהתחשב בשינויים בתנאי השוק. במועד ההודעה היה שערו של הדולר כ-3.38 ש"ח. ביולי 2008, לאחר ששער הדולר ירד עוד והגיע ל-3.23 ש"ח, הודיע הבנק על הגדלת הסכום שהוא רוכש בכל יום ל-100 מיליון דולר, בין השאר בעקבות השינוי המצטבר המהיר בשער הדולר. בנובמבר 2008, כששער החליפין של הדולר הגיע ל-3.92 ש"ח לדולר, קבע הבנק יעד מעודכן לתכנית של השגת יתרות מט"ח בסך 40-44 מיליארד דולר. הבנק המשיך ביישום התכנית גם לאחר מרס 2009 (להלן - מועד סיום הביקורת). עד סוף יולי 2009 רכש הבנק כ-24 מיליארד דולר, ועקב כך יתרות המט"ח שלו עמדו על סך של כ-52 מיליארד דולר. באוגוסט 2009 הודיע בנק ישראל² כי "מעבר להגדלת היתרות ותרומתן להורדת פרמיית הסיכון של המשק, תומכות רכישות המט"ח בשער החליפין, ודרכו - ביצוא".

בחודשים ספטמבר 2008-מרס 2009 בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות שעשתה המדינה כדי לסייע ליצואנים בעקבות הפגיעה שנגרמה להם כתוצאה משחיקת שער החליפין של הדולר. הבדיקה נעשתה במשרד התמ"ת, במשרד התיירות ובמשרד האוצר - באגף התקציבים (להלן - אג"ת) ובאגף החשב הכללי (להלן - החשכ"ל). בדיקות השלמה נעשו בבנק ישראל.

1 שימוש במגוון מכשירים פיננסיים שנועדו להקטין סיכוני שוק הכרוכים בעסקאות במט"ח.
2 בנק ישראל, דוח האינפלציה 2009, הרביע השני, אוגוסט 2009, עמ' 25.

היצוא התעשייתי

השפעות ייסוף השקל

1. כדי לאמוד את השפעת ייסופו של השקל על מדדים מקרו-כלכליים בכלל ועל היצוא בפרט, בנטרול השפעתם של משתנים אחרים³, ריכזו משרד מבקר המדינה את הנתונים שאספו בנק ישראל, הלמ"ס והתאחדות התעשיינים בנוגע ליצוא התעשייתי⁴.

בנק ישראל עושה בכל רבעון סקר בקרב מדגם של כ-650 חברות ועסקים (להלן - סקרי החברות והעסקים של בנק ישראל) כדי להצביע על נתוני התעשייה בפועל ועל מגמות של האטה או צמיחה, וכדי להציג את ציפיות התעשיינים לעתיד לפני פרסום הנתונים המקרו-כלכליים על ידי הלמ"ס. בסקרים אלו מתבקשים החברות והעסקים לדווח על השינוי שחל ברבעון הנוכחי לעומת הרבעון הקודם לפי כמה מדדים.

טבלה 1

ממצאי סקרי החברות והעסקים של בנק ישראל* - תעשייה**

שנת 2008				שנת 2007		
רבעון IV	רבעון III	רבעון II	רבעון I	רבעון IV	רבעון III	
-39%	-4%	8%	5%	26%	29%	היקף היצוא
-41%	-11%	9%	4%	15%	28%	היקף ההזמנות ליצוא
-36%	-5%	-3%	2%	16%	15%	מספר העובדים בתעשייה

* בנק ישראל, סקר החברות והעסקים, הרביעי הרביעי של 2008, ינואר 2009, עמ' 12.
** הטבלה מציגה את ההפרש בין שיעור החברות שדיווחו על עלייה ברבעון הנוכחי לעומת קודמו לבין שיעור החברות שדיווחו על ירידה.

התאחדות התעשיינים עשתה ארבעה סקרים לבדיקת השפעת ייסוף השקל על מצב התעשייה: בסוף שנת 2006, באמצע שנת 2007 ובסופה ובאמצע שנת 2008 (להלן - סקרי התאחדות התעשיינים). הסקרים נעשו בשיטות סטטיסטיות בקרב עשרות חברות תעשייתיות שמרביתן יצואניות (80% ומעלה) ושורב היצוא שלהן הוא דולרי. בסקרים התבקשו החברות להעריך כיצד השפיע הייסוף על מצבן לפי ארבעה מדדים: המכירות, הרווח הנקי, התעסוקה ושחיקת כושר התחרות. החברות התבקשו לציין מהו השינוי הריאלי שהתרחש אצלן בשנה שבה נעשה הסקר לעומת השינוי שהיה צפוי להתרחש באותה השנה אלמלא הייסוף. שקלול השינויים הריאליים שעליהם דיווחו החברות, מוצג באחוזים בטבלה שלהלן.

3 יצוין כי במחצית השנייה של 2008 הושפע היצוא גם מן המשבר הכלכלי העולמי.
4 יצוין כי ממחקרים שנעשו בבנק ישראל בשנים 2005 ו-2006 עולה כי שינוי בשער החליפין משפיע על היצוא רק לאחר 3 עד 4.6 רבעונים (כלומר 9 עד 14 חודשים).

טבלה 2
ממצאי סקרי התאחדות התעשיינים⁽¹⁾

שנת 2008 (מחצית I)	שנת 2007	שנת 2006	
-1.5%	⁽³⁾ -6.6%	-1.9%	היקף המכירות ליצוא ⁽²⁾
-6.5%	⁽⁴⁾ -6.9%	-5.4%	הרווח הנקי
65% מהחברות	70% מהחברות	אין נתונים	שחיקת כושר התחרות ⁽⁵⁾
-1%	⁽⁶⁾ -1.2%	אין נתונים	תעסוקה

1. התאחדות התעשיינים בישראל, סקרי השפעת התיסוף על מצב התעשייה, ינואר 2007, ינואר 2008, יולי 2008.
2. נתונים משוקללים בהתאם להיקף היצוא של כל חברה.
3. לאור היקף היצוא התעשייתי בשנת 2007, מדובר בהפסד יצוא הנאמד בכ-2.3 מיליארד דולר.
4. בהנחה שירידה זו ברווח הנקי לשנת 2007 מייצגת את כלל התעשייה, סך ההפסד הכספי ברווח הנקי של התעשייה נאמד בכמיליארד ש"ח.
5. שיעור החברות שדיווחו על שחיקת כושר התחרות עד כדי אבדן לקוחות.
6. שיעור המייצג אבדן של כמעט 4,300 מקומות עבודה בתעשייה (קיימים או פוטנציאליים).

ממצאי סקרי החברות והעסקים של בנק ישראל (טבלה 1) מצביעים על שינוי מהותי לרעה במדדי היצוא בשנת 2008 אשר הגיע לשיאו במחצית השנייה של אותה שנה, שבה סבלו מרבית החברות מירידה בכל המדדים. לפי ממצאי סקרי התאחדות התעשיינים (טבלה 2), כבר בשנת 2006 החלה ירידה במדדי התעשייה, לרבות מדד המכירות ליצוא, ובשנים 2007-2008 הייתה הירידה חריפה יותר.

ממצאי סקרי החברות והעסקים של בנק ישראל (טבלה 1) בנוגע למספר העובדים בתעשייה מצביעים על ירידה לאורך כל שנת 2008, ומהרבעון השני של אותה שנה דיווחו מרבית החברות הנסקרות על ירידה במספר העובדים. סקרי התאחדות התעשיינים (טבלה 2), הכוללים ברובם נתונים הנוגעים לחברות יצואניות, מצביעים אף הם על פגיעה בתעסוקה בשנת 2007 ובמחצית הראשונה של שנת 2008.

הנתונים המקרו-כלכליים שפרסמה הלמ"ס עולים בקנה אחד עם ממצאי הסקרים שהוצגו ומצביעים על ירידה כוללת של כ-13% בפדיון של כלל התעשייה במחצית השנייה של שנת 2008 - ממדד של 148.5 ביוני 2008 למדד של 129.5 בדצמבר 2008⁵. כמו כן, ביולי 2008 חלה לראשונה ירידה ביצוא. שיעור הירידה ביצוא בחודשים יוני 2008-ינואר 2009 היה כ-12.9%⁶.

2. נוסף על ההשפעה הניכרת של ייסוף השקל על מדדי היצוא, מנתוני הלמ"ס עולה כי חלה עלייה רצופה במדדי המחירים של היבוא בשנים 2007 ו-2008⁷. מחירי התשומות לייצור (למעט יהלומים וחומרי אנרגיה) עלו בשנת 2007 בכ-8.9% ובשנת 2008 עלו בכ-10.5%. במקביל חלה עלייה מתונה במדדי המחירים של היצוא: בשנת 2007 עלו מחירי היצוא התעשייתי (למעט יהלומים) בכ-4.4% ובשנת 2008 בכ-8.9%. לפי נתוני הלמ"ס, בשנת 2007 חלה ירידה של 1.7% במדד תנאי הסחר⁸ (למעט אניות, מטוסים, יהלומים וחומרי אנרגיה) ועלייה מתונה בלבד של 0.7% במדד תנאי

5 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מאגר הנתונים של הלמ"ס - תעשייה, "נתוני מדדי ערך המכירות (הפדיון) של סך כל התעשייה (מנוכי עונתיות)", מרס 2009.
6 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מאגר הנתונים של הלמ"ס - יבוא ויצוא, "מאזן סחר חוץ נטו".
7 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מדדי מחירים בסחר חוץ לשנת 2008, מרס 2009.
8 היחס בין השינוי במדדי המחיר של היצוא לבין מדדי המחיר של היבוא.

הסחר בשנת 2008⁹. בנק ישראל¹⁰ הצביע על ירידה ברווחיות היצוא בשנים אלה, ומנתונו עולה כי הגורם העיקרי לירידה הוא הרעה בתנאי הסחר והגורם המשני הוא השינוי בשער החליפין.

תכנית הסיוע ליצואנים

ועדת ארצי

בסוף אפריל 2007 מינה שר התמ"ת דאז, מר אליהו ישי, את יו"ר המכון הישראלי לייצוא ושיתוף פעולה בינלאומי (להלן - מכון היצוא), מר דוד ארצי, לעמוד בראשות ועדה (להלן - ועדת ארצי או הוועדה). מטרת הוועדה לבחון את מגוון אמצעי הסיוע שניתן להעמיד לרשות היצואנים אשר כושר התחרות שלהם נפגע כתוצאה משחיקת שער הדולר. על הוועדה היה לתת עדיפות ליצואנים שעשויים להתקשות בהתמודדות עם שינויים מהותיים בשער החליפין - יצואנים מן הפריפריה או יצואנים ששיעורי הרווח שלהם נמוכים. בסוף מאי 2007 הגישה הוועדה לשר התמ"ת דאז דוח סופי ובו המלצות לסיוע בטווח הקצר, הבינוני והארוך.

ועדת ארצי המליצה על האמצעים שלהלן לסיוע ליצואנים בטווח הקצר והבינוני, בעלות תקציבית כוללת של כ-457 מיליון ש"ח:

1. הקמת קרן חירום: הקרן תסייע לחברות קטנות (תינתן עדיפות לחברות באזורי פיתוח) באמצעות מענק חד-פעמי ששיעורו 5% מערך היצוא הדולרי השנתי שלהן עד תקרה של 1.5 מיליון ש"ח. העלות התקציבית המשוערת של אמצעי סיוע זה הייתה כ-200 מיליון ש"ח.

2. ייעוץ פרטני בתחום הגנות המט"ח: חברות ייעוץ ייעצו ליצואנים קטנים ובינוניים באשר לאפשרויות ההגנה העומדות לפניהם; משרד התמ"ת ישתתף ב-50% מעלות הייעוץ. העלות התקציבית המשוערת של אמצעי סיוע זה הייתה כ-7 מיליון ש"ח.

3. סיוע בשיווק בין-לאומי: תקציב לצורך סיוע בשיווק בין-לאומי ופיתוח שווקים חדשים, בכלל זה השתתפות בעלויות ההשתתפות בתערוכות בין-לאומיות. העלות התקציבית המשוערת של אמצעי סיוע זה הייתה כ-250 מיליון ש"ח.

4. הארכת תוקף תקנות הפחת המואץ: חידוש תקנות פחת מואץ לתעשייה למשך שנה. לאמצעי סיוע זה אין עלות תקציבית ישירה, אך הוא יביא לדחייה של חלק מתשלומי המס של היצואנים.

5. הפחתת היטל רציף בנמלי הים (דמי טיפול בפריקה וביטוינה): הוועדה קראה להאצת הרפורמה המוצעת בתעריפי נמלי הים לשם הפחתת עלויות ההובלה הימית ליצואנים.

הוועדה המליצה גם על אמצעי סיוע ליצואנים בטווח הארוך:

1. ביטוח סיכוני סחר חוץ: על המדינה להרחיב במידה ניכרת את היקף העסקאות לטווח הבינוני והארוך שהיא מבטחת באמצעות חברת "אשרא - החברה הישראלית לביטוח יצוא בע"מ" (להלן - חברת אשרא)¹¹ ולקבוע שהאישור לביטוח עסקאות יתקבל בוועדה שאין בה רוב

9 כתוצאה מעליית מחירים גבוהה יותר של הסחורות המיוצאות במחצית הראשונה של שנת 2008 לעומת עלייה מתונה יותר של מחירי הסחורות המיובאות.

10 בנק ישראל, ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 122, מאי עד אוגוסט 2008.

11 חברה ממשלתית העוסקת בביטוח עסקאות יצוא של חברות ישראליות מפני סיכונים מסחריים ופוליטיים לטווח הבינוני והארוך. עוד בנושא חברת אשרא ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 58 (2008), עמ' 185.

לנציגי החשכ"ל או לנציגים ממשרד ממשלתי כלשהו. לאמצעי סיוע זה אין עלות תקציבית מידית אך הוא כרוך בהגדלת ערכות המדינה.

2. העמדת קווי אשראי בריבית קבועה לעסקאות לטווח ארוך: בדומה למקובל במדינות החברות בארגון ה-OECD¹². העלות התקציבית המשוערת המרבית של אמצעי סיוע זה הייתה 40 מיליון ש"ח בשנה.

3. הקמת קרן חוץ-ממשלתית לביצוע הגנות מט"ח: הוועדה המליצה לבחון את האפשרות להקמת הקרן ואת עלות הקמתה. את ההון הראשוני תעמיד המדינה באמצעות הלוואה ללא ריבית אשר תוחזר בהדרגה ויוחל בהחזרתה לאחר כמה שנות פעילות.

החלטת הממשלה

על סמך המלצות ועדת ארצי הכין משרד התמ"ת הצעת החלטה לממשלה (להלן - הצעת ההחלטה) שעניינה הקמת צוות יישום משותף למשרדי התמ"ת והאוצר שיבחן את דרכי היישום ומקורות המימון האפשריים של שישה מאמצעי הסיוע שעליהם המליצה ועדת ארצי. באמצע יוני 2007 העביר מנכ"ל משרד התמ"ת דאז, מר גבריאל מימון, טיוטה של הצעת ההחלטה למנכ"ל משרד האוצר, מר ירום אריאב, כדי שמשרד האוצר יביע את עמדתו בעניינה. לאחר כמה ימים הועברה הצעת ההחלטה למזכירות הממשלה בצירוף בקשתו של שר התמ"ת דאז להעלותה לדיון דחוף בישיבת הממשלה הקרובה. בהצעה נאמר כי משרד האוצר טרם הביע את עמדתו בעניינה.

בתחילת יולי 2007 שלח מנכ"ל משרד האוצר למנכ"ל משרד התמ"ת דאז את חוות דעתו המקצועית של משרדו בנוגע לכל סעיף בהצעת ההחלטה. המנכ"ל ציין כי "הסיוע לתעשיינים, ובכלל זה הסיוע המוצע בהצעה כאמור, נעשה ברובו במסגרת הפעילות השוטפת של משרד התמ"ת בתיאום עם משרד האוצר ואין לו קשר ישיר לשחיקת שער החליפין, ועל כן אנו מתנגדים להצעה". עוד ציין מנכ"ל משרד האוצר, כי מאז דיוני ועדת ארצי יוסף השקל בכ-10% לעומת הדולר, והדבר מעיד כי משטר החליפין בישראל מושפע מתנודות מטבע בין-לאומיות ויכולתה של ממשלת ישראל להשפיע על שוק זה קטנה ביותר.

בשל התנגדותו של משרד האוצר החליט משרד התמ"ת שלא להביא את הצעת ההחלטה לדיון בממשלה, אולם בתחילת נובמבר 2007 הוא העביר למזכירות הממשלה הצעת החלטה זוהה לה. בנספח להצעה הביע שר האוצר דאז את התנגדותו לה, בנימוק שלשוק ההון ולמערכת הבנקאית והביטוחית יש מגוון רחב של מכשירים שנועדו להגן מפני התנודתיות בשוק המט"ח. כמו כן אימץ השר את הנימוקים שהעלה מנכ"ל משרדו בתגובה על הצעת ההחלטה מיוני 2007.

למרות התנגדותו של משרד האוצר, בנובמבר 2007 דנה הממשלה בהצעה וקיבלה החלטה¹³ (להלן - החלטת הממשלה) ובה אימצה ארבעה מששת אמצעי הסיוע שהציע משרד התמ"ת והורתה על הקמת צוות בין-משרדי ובו נציגי משרדי התמ"ת והאוצר (להלן - צוות היישום או הצוות) שיבחן את דרכי היישום ואת מקורות המימון של ארבעת אמצעי הסיוע האלה: ייעוץ בתחום הגנות המט"ח; סיוע בשיווק בין-לאומי לרבות תגבור כוח האדם בנציגויות בחו"ל והקמה מחודשת של קרנות המשתתפות בסיכונים עם היצואנים; האצת הטיפול ברפורמה בתעריפי נמלי הים; הרחבת ביטוח סיכוני סחר חוץ באמצעות חברת אשרא. כמו כן הסמיכה הממשלה את שרי התמ"ת והאוצר להפעיל את אמצעי הסיוע שעליהם ימליץ הצוות.

12 ארגון לשיתוף פעולה כלכלי ולפיתוח שבו חברות 30 המדינות המובילות בעולם מהבחינה הכלכלית.

13 החלטה מס' 2577 מיום 11.11.07.

לאור העובדה שההצעה שהובאה לדיון בממשלה בנובמבר 2007 הייתה זהה להצעה שהועברה למזכירות הממשלה כבר ביוני 2007, ייתכן שניתן היה לזרז את הליכי הדיון וההחלטה בנושא זה.

פעילות צוות היישום וגיבוש תכנית הסיוע ליצואנים

1. בסוף דצמבר 2007 מינה שר התמ"ת דאז את שני נציגיו לצוות היישום - נציגת המחלקה המשפטית ונציג מינהל סחר חוץ. בדיון שקיימה ועדת הכספים של הכנסת (להלן - ועדת הכספים) באמצע פברואר 2008 טען נשיא התאחדות התעשיינים כי למרות החלטת הממשלה על הקמת הצוות, הצוות טרם התכנס לדון בהסכמות וליישמן. מנכ"ל משרד התמ"ת דאז טען שמשרד האוצר טרם מינה נציגים לצוות. בתום הדיון אמר יו"ר ועדת הכספים דאז, ח"כ סטס מיסז'ניקוב: "לנוכח המצב הקשה בקרב תעשיות מוטות יצוא ואי גיבוש חבילת צעדים לתמיכה ביצוא הישראלי, הוועדה תעקוב במשך השבועיים הקרובים אחר מימוש החלטת הממשלה וגיבוש חבילת צעדים לסיוע. במידה וההצעה הזאת לא תוגש לוועדת כספים בתוך שבועיים, תשקול הוועדה צעדים חקיקתיים ופרלמנטריים ובהם שורת צעדים לתמיכה ביצוא".

משרד האוצר מינה את נציגיו לצוות היישום (שני עובדי אג"ת) רק לאחר הדיון בוועדת הכספים¹⁴, ובשל כך החל הצוות את דיוניו שלושה חודשים לפחות לאחר מועד החלטת הממשלה ורק לאחר שנדרש לעשות כן על ידי יו"ר ועדת הכספים.

2. צוות היישום קיים כמה דיונים, ובהם הופיעו לפניו נציגים מגופים הנוגעים בדבר, לרבות חברת אשרא, התאחדות התעשיינים, החשכ"ל ונציגי צוות התחבורה באג"ת. בסוף מרס 2008, בהסתמך על המלצות צוות היישום, החליטו משרדי התמ"ת והאוצר על ביצוע תכנית חד-פעמית לשיפור תנאי הסחר ליצואנים בתקציב של 110 מיליון ש"ח שייפרסו על פני השנים 2008-2009 (להלן - תכנית הסיוע או התכנית). בתכנית ארבעה סעיפים:

(א) ייעוץ פרטני בתחום הגנות המט"ח: לשם כך יוקצו למינהל המימון במשרד התמ"ת 4 מיליון ש"ח למשך שנתיים (2008-2009).

(ב) קרן פיתוח השיווק בשוק העולמי (קרן הלוואות ליצואן הבודד): פיקדון הממשלה בקרן יוגדל ל-70 מיליון ש"ח, תהיה הקלה בתנאי הסף לקבלת הלוואה, יוסרו חסמים ביורוקרטיים בקרן ויוגמשו תנאי הערבות ותנאי החזר הלוואה.

(ג) תגבור מערך העובדים המקומיים הזרים בנספחיות הכלכליות בחו"ל: במדינות אירופה, אסיה ודרום אמריקה יועסקו 11 עובדים מקומיים זרים נוספים, בעלי אוריינטציה כלכלית ובקיאיים היטב בשוק המקומי, היכולים ללוות את היצואנים ולסייע להם בפגישות, בתערוכות וכד'. סעיף זה ימומן ממקורות תקציב פנימיים של מינהל סחר חוץ במשרד התמ"ת ומתוספת תקציב של 6 מיליון ש"ח (2 מיליון ש"ח לשנה לשלוש שנים).

(ד) תכנית ה-30: למכון היצוא יוקצה תקציב של 30 מיליון ש"ח לשנתיים לשם סיוע ליצואנים במימון תערוכות בין-לאומיות, קיום סמינרים והדרכות ליצואנים, סיוע באיתור סוכנים ומפיצים בחו"ל ועוד. התכנית תתמקד בחמש "מדינות ליבה" שבהן תרוכז הפעילות: ברזיל, יפן,

14 משרד האוצר לא המציא כל אסמכתה בנוגע למועד מינוים המדויק של הנציגים.

הודו, סין ורוסיה. מדינות אלו נבחרו עקב התעצמות מעמדם של גושי הסחר המתפתחים באמריקה הלטינית, באסיה ובמזרח אירופה והעלייה בהיקף הסחר הבין-לאומי המתרכז בגושים אלה¹⁵.

צוות היישום לא כלל נציגים של מינהל המימון שבמשרד התמ"ח ושל החשכ"ל, אף שמרבית התקציב של תכנית הסיוע יועד לפעולות שהן בתחום אחריותם - ייעוץ פרטני בתחום הגנות המט"ח וקרן הלוואות ליצואן הבורד.

מכיוון שצוות היישום לא תיעד את דיוניו, לא ניתן לדעת אם הוא אכן דן בכל האמצעים שנקבעו בהחלטת הממשלה, ומדוע החליט שלא לכלול חלק מהם בהמלצות הסופיות. כמו כן, לא ניתן ללמוד כיצד גיבש את ההמלצות שעל בסיסן נבנתה תכנית הסיוע. זאת ועוד, צוות היישום לא קבע מדדי הצלחה לאמצעי הסיוע שעליהם המליץ בתכנית ולוחות זמנים להפעלתם.

יישום תכנית הסיוע

ייעוץ פרטני בתחום הגנות המט"ח

בתכנית הסיוע הוקצו, כאמור, למינהל המימון במשרד התמ"ח 4 מיליון ש"ח למשך שנתיים לצורך ייעוץ פרטני בתחום הגנות המט"ח שיינתן על ידי יועצים מקצועיים (להלן - תכנית הגנות המט"ח). נקבע כי הייעוץ יינתן לחברות שערך היצוא שלהן הוא עד 10 מיליון דולר ולא יעלה על 40 שעות לחברה. משרד התמ"ח יממן 50% מעלות הייעוץ.

בספטמבר 2008, שישה חודשים לאחר שאושרה תכנית הסיוע, הוציא מנכ"ל משרד התמ"ח דאז הוראת מנכ"ל המסדירה את פעילותה של תכנית הגנות המט"ח¹⁶, ורק ממועד זה יכלו החברות היצואניות להגיש בקשות. בנובמבר 2008 כונסה ועדת הגנות המט"ח לראשונה לדיון בבקשות. עד מועד סיום הביקורת, במרס 2009, אושרו 15 בקשות, 4 בקשות נדחו ו-17 בקשות נמצאו באותו מועד בטיפול. משרד התמ"ח הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2009 כי "הכנת הוראת מנכ"ל הינה תהליך מורכב הדורש תיאום עם כל הגופים העוסקים בנושא... לכן הזמן של חצי שנה להכנת הוראת מנכ"ל הינו זמן סביר ביותר... בזמן שהוכנה הוראת המנכ"ל עסק מינהל המימון בהכנת התשתית לתחילת העבודה".

לקראת סוף שנת 2008 התחוור למינהל המימון כי התקציב של 2 מיליון ש"ח שהוקצה לתכנית הגנות המט"ח לאותה שנה לא ינוצל, בין היתר, מאחר שהשימוש בו החל רק בנובמבר אותה שנה. לפיכך, על פי בקשת המינהל ובאישור ועדת הכספים, הועברו 1.25 מיליון ש"ח לקרן מאגדים שיווקיים הפועלת במינהל המימון, שבה עלה הביקוש על התקציב. מיתרת התקציב של התכנית להגנות המט"ח לשנת 2008 שלא הועברה, בסך 750,000 ש"ח, נוצלו כ-42,000 ש"ח בלבד (כ-5.6%). משרד התמ"ח הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2009 כי "גם אם הוראת המנכ"ל הייתה מאושרת אחרי חודשיים, לא הייתה אפשרות לנצל את מלוא התקציב...[ה]מאפשר ייעוץ לכ-400 יצואנים, מספר שלא סביר שיפנו לקרן".

15 בינואר 2009, לאחר בחינת השפעות המשבר הכלכלי העולמי, החליטו מכוון היצוא ומשרד התמ"ח להסיר מהתכנית שתיים מ"מדינות הליבה" - רוסיה ויפן.

16 בהוראת המנכ"ל נקבעו תנאי התכנית, אמות המידה שעל היצואנים לעמוד בהן והמסמכים שעליהם להמציא כדי לקבל את הייעוץ.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי בשל התמשכות ההליכים נפגעה האפשרות של יוצאנים רבים לקבל ייעוץ בתחום זה, וחלק הארי של התקציב לתכנית לשנת 2008 הועבר לייעדים אחרים. יתר על כן, מתשובת משרד התמ"ת עולה כי בעת גיבוש תכנית הסיוע היה המשרד מודע לכך שלא הייתה אפשרות לניצול מלוא התקציב הדו-שנתי המיועד לתכנית הגנות המט"ח, והיה ראוי שחלק מהתקציב יוקצה מלכתחילה לאמצעי סיוע אחר.

קרן פיתוח השיווק בשוק העולמי (קרן הלוואות ליצואן הבודד)

משנת 1991 הפעיל משרד התמ"ת קרן לעידוד השיווק לחו"ל, שמטרתה הגדלת היצוא תוך הקטנת הסיכון העסקי שהיצואנים מקבלים עליהם, ובמסגרתה הוענקו מענקים כספיים, בתנאים מסוימים ליצואנים. בשנת 2003 הוחלט על ביטולה של הקרן.¹⁷

בסוף שנת 2004 החליטו משרדי התמ"ת והאוצר על הקמת הקרן לפיתוח השיווק בשוק העולמי (להלן - קרן הלוואות ליצואן הבודד או הקרן). הקרן נועדה להעמיד הלוואות ליצואנים שיש בידיהם תכנית שיווקית בעלת פוטנציאל להרחבת היצוא. בתחילת שנת 2005 הוצא מכרז לבחירת בנק מסחרי למתן הלוואות אשר יעניק את שיעור המינוף¹⁸ הטוב ביותר ונבחר בנק א'. המדינה העמידה תקציב של כ-18 מיליון ש"ח (להלן - תקציב הקרן) שנועדו לשמש פיקדונות (להלן - פיקדונות מדינה) בשיעור של כ-15% מסכום הלוואות שיתן הבנק, כ-120 מיליון ש"ח, ובאמצעות הפיקדונות האלה היא ערבה לפירעון של עד 70% מסכום הקרן והריבית של כל הלוואה.

הקרן מעניקה הלוואות בריבית שוק לחברות קטנות ובינוניות שמייצאות או מתכוונות לייצא, ושמהווה המכירות הכולל שלהן אינו עולה על 10 מיליון דולר. סכום הלוואה המרבי הוא מיליון דולר לתקופה של עד חמש שנים, כולל תקופת חסד (גרייס)¹⁹ של שישה חודשים. הבקשות להלוואות מועברות לגוף מתאם המרכז את פעילות הקרן, מפקח על הפעילות ומבצע בדיקה כלכלית של החברות המבקשות הלוואות. הלוואות מאושרות בוועדה שבה נציגים של משרד התמ"ת, החשכ"ל והבנק.

הקרן החלה לפעול בתחילת שנת 2006. עד מועד סיום הביקורת, במרס 2009, הוגשו 107 בקשות מלאות לקבלת הלוואה באמצעות הקרן, אושרו 46 בקשות להלוואות בהיקף של כ-38 מיליון ש"ח וניתנו 34 הלוואות בסכום כולל של כ-23.6 מיליון ש"ח. ב-31.1.09 הייתה יתרת חובות הלוואים לבנקים כ-18.3 מיליון ש"ח, וסכום פיקדונות המדינה היה כ-2.6 מיליון ש"ח. יוצא אפוא שהשימוש בהלוואות הניתנות בסיוע הקרן (להלן - הלוואות הקרן) הוא דל, והמדינה הפקידה לשם מתן הלוואות רק כ-14% מהסכום שהקצתה לכך. לשם השוואה, בקרן הלוואות לעסקים קטנים בערבות מדינה שהחלה לפעול בסוף שנת 2003 והייתה המודל שעל פיו נבנתה קרן הלוואות ליצואן הבודד, אושרו בשנים 2006-2008 1,660 הלוואות בסך כולל של 499 מיליון ש"ח.²⁰

במטרה לברר מהן הסיבות למספר המועט של הבקשות להלוואות הקרן, התקיימו במהלך שנות פעילותה כמה דיונים בהשתתפותם של האחראים לתפעולה במשרדי התמ"ת והאוצר, נציגי בנק א', נציגי הגוף המתאם, נציגי התעשיינים ונציגי מכון היצוא. בדיונים הועלו הסיבות העיקריות למספר המועט של הבקשות, ובהן: הריבית על הלוואות, שהיא ריבית שוק ואינה אטרקטיבית; הדרישה

-
- 17 עוד בנושא הקרן לעידוד השיווק לחו"ל ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 42 (1992), עמ' 659, ודוח שנתי 45 (1995), עמ' 544.
- 18 שיעור המינוף הוא היחס בין ההון הזר לסך כל ההון (העצמי והזר). במקרה זה שיעור מינוף גבוה יותר פירושו סכום הלוואות גבוה יותר יחסית לסכום הפיקדונות שמעמידה המדינה.
- 19 תקופה שבה לא מוחזר סכום הקרן ורק הריבית משולמת.
- 20 עוד בנושא קרן הלוואות לעסקים קטנים ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 55 (2005), עמ' 770 ואילך.

לערכות אישית של כל בעלי החברה על כל סכום ההלוואה; העלויות הגבוהות של בדיקת התכניות ושל הקצאת האשראי; ביורוקרטיה וסחבת. מסקנת הדיונים הייתה כי בתנאים אלה רק חברות שאינן יכולות לגייס אשראי ממקורות אחרים פונות לקבל הלוואה באמצעות הקרן, ועל כן יש לתקן את החסרונות או לחזור ולהקים קרן המסייעת באמצעות מתן מענקים, דוגמת הקרן לעידוד השיווק לחו"ל. משרד האוצר הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2009, כי הוא אינו מסכים עם כל הסיבות שפורטו לעיל. שיעור הריבית על ההלוואות והדרישה לערכות אישית של כל בעלי החברה על כל סכום ההלוואה נועדו למיקוד הסיוע רק ביצואנים שסביר שימשיכו לפעול. עוד מסר משרד האוצר, כי הטענות בעניין הסחבת הביורוקרטית והעלויות הגבוהות של בדיקת התכניות ושל הקצאת האשראי נדונו וטופלו, והטיפול בבקשות שופר באופן משמעותי.

אף שנוצלו רק כ-14% מתקציב הקרן, נקבע בתכנית הסיוע, במרס 2008, שתקציב הקרן יוגדל ל-70 מיליון ש"ח (גידול של כ-288%), ויבוצעו בקרן השינויים האלה: הגדלת מחזור המכירות המרבי של החברות הרשאיות לבקש הלוואה מ-10 ל-15 מיליון דולר, איחוד ביצוע הבדיקה הכלכלית עם בדיקת התכנית השיווקית, שינוי הדרישה הנוגעת לערכות הבעלים והארכת תקופת החסד (גרייס) מחצי שנה לשנה. כמו כן הוחלט ששיעור הריבית לא יהיה אמת מידה לבחירת הבנקים המסחריים שייתנו את ההלוואות, זאת לאחר שצוות היישום קיבל את טענת נציגי החשכ"ל כי מטרת הקרן היא להעניק אשראי ליצואנים שאינם יכולים לגייס אשראי ממקורות אחרים, ולא להעניק אשראי זול, ולפיכך אין זה נכון שתנאי הריבית על הלוואות הקרן יהיו טובים מאלה המקובלים בבנקים המסחריים.

ביוני 2008 פנה החשכ"ל לבנקים מסחריים לשם קבלת הצעות למתן הלוואות הקרן בתנאים החדשים שנקבעו, ונבחרו שני בנקים²¹ - בהם בנק א' - למתן הלוואות בסך כולל של כ-450 מיליון ש"ח. נוסף על כך הורחבה ההתקשרות עם הגוף המתאם כדי שיבצע גם את בדיקת התכנית השיווקית במקום כלכלני משרד התמ"ת. משרד התמ"ת התנגד להעברת ביצוע הבדיקה השיווקית לגוף המתאם, ולכן לא תיקן מנכ"ל המשרד דאז את הוראת המנכ"ל שהוציא לקרן בשנת 2006, אף שכל השינויים, לרבות ביצוע בדיקת התכנית השיווקית באמצעות הגוף המתאם, נכנסו לתוקף מיד.

משרד האוצר הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2009, בעניין הגדלת תקציב הקרן, כי "צוות היישום איתר את הבעיות שבהפעלת הקרן והביא למספר שינויים בהפעלתה". לדבריו, איחוד הבדיקה הכלכלית עם הבדיקה השיווקית "הביא לייעול ולזירוז בתהליך בדיקת הבקשות המוגשות לקרן. כן הורחבה אוכלוסיית היצואנים הזכאית להלוואות מהקרן ושופרו תנאי ההלוואות. בעקבות כך ניתן היה לצפות שהיקף ההלוואות הניתנות מהקרן יעלה, ועל כן היה מקום להגדלת התקציב שהועמד לצורך כך. יתירה מזאת, בהגדלת הקרן היה משום 'איתות' לשוק, שיעודד את השימוש בכלי זה".

בפועל, השינויים שנעשו לא הגדילו במידה ניכרת את הביקוש לקבל הלוואות הקרן. לראיה, במחצית השנייה של שנת 2008 טופלו רק ארבע בקשות, אחת מהן אושרה ושלוש נדחו. במועד סיום הביקורת, כשנה לאחר גיבוש תכנית הסיוע, לא נעשה שימוש בתוספת התקציב שעליה הוחלט בתכנית הסיוע, ופחות מ-15% מתקציב הקרן המקורי משנת 2006 שימשו לפיקדונות המדינה.

לדעת משרד מבקר המדינה, לאור העובדה שניצול תקציב הקרן במשך יותר משנתיים שבהן פעלה היה כ-2.6 מיליון ש"ח בלבד, השינויים שנעשו בפעילותה לא הצדיקו הגדלה כה ניכרת של תקציבה ל-70 מיליון ש"ח (כ-64% מתכנית הסיוע) והכפלתו כמעט פי ארבעה.

21 בדומה למכרוז משנת 2005, הבחירה בין הבנקים בוצעה על סמך שיעור המינוף.

במהלך הביקורת ובעקבות המשבר העולמי וקשיים של חברות לגייס אשראי הוחלט בסוף שנת 2008, במסגרת תכנית להאצה כלכלית שהציג שר האוצר דאז, שהקרן תעמיד הלוואות ליצואנים לכל מטרה, ולא רק לקידום השיווק. לפיכך שונה שמה של הקרן - ל"קרן הסיוע ליצואנים". שינוי זה יושם מיד ואף נכלל בחוזים החדשים שנחתמו עם הבנקים המסחריים. אולם על אף כל השינויים שבוצעו בקרן, לא תוקנה עד מועד סיום הביקורת הוראת מנכ"ל משרד התמ"ת שיצאה בשנת 2006 בשל מחלוקת בין משרדי התמ"ת והאוצר. לכן לא פורסמו השינויים באתר האינטרנט של המשרד או באמצעי תקשורת אחר מטעמו. משרד התמ"ת הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2009 כי עמדתו היא כי "יש לכלול גם יצואנים המייצאים יצוא עקיף ועל ידי כך הסיוע יכול מספר גדול יותר של יצואנים. העיכוב בפרסום הוראת מנכ"ל נבע מהרצון להגיע להסכמה עם משרד האוצר בנושא".

לדעת משרד מבקר המדינה, העובדה ששינויים שבוצעו בקרן במחצית השנייה של שנת 2008, לרבות שינוי ייעודה והפיכתה לקרן סיוע ליצואנים לכל מטרה, לא הובאו לידיעת כלל היצואנים באמצעות פרסום הוראת מנכ"ל מתוקנת פגעה בעקרונות השוויון, שכן לא כל היצואנים היו מודעים לשינויים. לפיכך היה על משרדי האוצר והתמ"ת ליישב את המחלוקות ביניהם, לתקן את הוראת המנכ"ל ולפרסמה ללא עיכובים מיותרים.

תעשיית התיירות הנכנסת לישראל

השפעת ייסוף השקל

בתי מלון

טבלה 3

ממצאי סקר החברות והעסקים של בנק ישראל* - בתי המלון**

שנת 2008				
רבעון IV	רבעון III	רבעון II	רבעון I	
0%	40%	72%	61%	סך הפעילות
21%	45%	85%	70%	מספר הלינות של תיירים מחו"ל
-38%	2%	63%	76%	הזמנות שהתקבלו (לרבעון הבא)

* בנק ישראל, סקר החברות והעסקים, הרביעי הרביעי של 2008, ינואר 2009, עמ' 16.

** הטבלה מציגה את ההפרש בין שיעור בתי המלון שדיווחו על עלייה ברבעון הנוכחי לעומת קודמו לבין שיעור בתי המלון שדיווחו על ירידה.

נתוני סקרי החברות והעסקים מצביעים על התמתנות הגידול במדדי הפעילות של בתי המלון במחצית השנייה של שנת 2008. ברבעון האחרון של אותה שנה, היה מספר בתי המלון שדיווחו על עלייה בסך הפעילות זהה למספר בתי המלון שדיווחו על ירידה, ומרבית בתי המלון דיווחו על ירידה בהזמנות שהתקבלו לרבעון הבא.

לפי נתוני הלמ"ס²², פדיון מלונות התיירות בשנת 2008 היה כ-7.8 מיליארד ש"ח (כ-44% מהם מתיירים) - עלייה של כ-20% לעומת הפדיון בשנת 2006. שיעור הפדיון מתיירים בשנה זו היה הגבוה ביותר מאז שנת 2001. ואולם רוב התשומות בענף המלונאות הן שקליות, והן עלו בשנים 2007-2008 בשיעור של 6%-8% והביאו, עם ייסוף השקל, לשחיקת הכנסות המלונאים בכ-25% בשנתיים. במרס 2008 העריך משרד התיירות את סך הפסד ההכנסות הצפוי של בתי המלון בשנים 2007-2008 בכ-750 מיליון ש"ח²³, סכום העולה על כל רווחיהם בשנת 2006 (לפני ניכוי פחת, הוצאות מימון ומסים).

הסדר קשיח הנהוג בענף המלונאות קובע כי חוזים להזמנת חדרים נחתמים עם סיטונאי התיירות מחו"ל כחצי שנה לפני התקופה שנקבעה למימושם. לטענת התאחדות המלונות, כדי למזער את נזקי ייסוף השקל נאלצו מלונאים רבים לדרוש ביצוע שינויים בחוזים לאחר חתימתם. במקרים רבים התאפשר שינוי החוזים נוכח עלייה בביקושים שבאה לידי ביטוי בגידול במספר התיירים שנכנסו לישראל בשנים אלה²⁴. אולם אין זה נהוג לבצע שינויים כאלה בענף המלונאות, והדבר עלול לפגוע בשיעור של ישראל ובאמינות שירותי התיירות שלה.

מארגני התיירות הנכנסת לישראל

מארגני התיירות הנכנסת לישראל מפרסמים את מחיריהם כחצי שנה מראש, וגמישות עדכון המחירים נמוכה. ייסוף השקל גרם למארגנים להפסידים בשל רכישה מראש של שירותי תיירות בשקלים ושחיקת ערך העמלות הדולריות. משרד התיירות העריך את היקף הפעילות הצפויה של מארגני התיירות הנכנסת לישראל בשנת 2008 בכ-500 מיליון ש"ח ואת סך הפסד ההכנסות הצפוי להם בשנים 2007-2008 בכ-70 מיליון ש"ח.

פעילות משרד התיירות

1. במאי 2007 פנה שר התיירות דאז, מר יצחק אהרונוביץ', לשר התמ"ת דאז בבקשה כי ימנה נציג של משרד התיירות לוועדת ארצי, לאור העובדה שתעשיית התיירות מכניסה למשק הישראלי הכנסות רבות של מטבע זר, ולכן גם הפגיעה בה היא ניכרת. ביולי אותה שנה השיב לו שר התמ"ת דאז כי ועדת ארצי סיימה את עבודתה. ועדת ארצי לא הציעה בהמלצותיה אמצעי סיוע ייעודיים עבור תעשיית התיירות.

באוקטובר 2007 פנה מנכ"ל משרד התיירות דאז, מר שאול צמח, למנכ"ל משרד התמ"ת דאז וביקש כי זה ינחה את הגורמים המקצועיים במשרדו להביא בחשבון את ההיבטים התיירותיים ואת צורכי משרד התיירות, לרבות צורכי גופי התיירות השונים, בעת יישום המלצות ועדת ארצי, וזאת מאחר שנציג של משרד התיירות לא נכלל בוועדה. לדברי מנכ"ל משרד התיירות דאז, השיב לו מנכ"ל משרד התמ"ת דאז כי נותני שירותי התיירות יוכלו להשתמש באמצעי הסיוע שעליהם יוחלט.

22 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מאגר הנתונים של הלמ"ס - שירותי הארחה, "פדיון ותעסוקה במלונות תיירות 2008".
 23 בהנחה ששער הדולר הממוצע לשנת 2008 יהיה 3.75 ש"ח. בפועל שער הדולר הממוצע לשנת 2008 היה אף נמוך מזה ועמד על 3.59 ש"ח.
 24 שנת 2008 הייתה שנת שיא לתיירות ובה נכנסו לישראל כ-2.6 מיליון תיירים, עלייה של כ-44% משנת 2006.

בנובמבר 2007, יומיים לאחר שהתקבלה החלטת הממשלה, פנה נשיא התאחדות המלונות לשר התיירות דאז בבקשה כי יפעל להכללת נציג של משרד התיירות בצוות היישום, כדי שבהמלצות הצוות ובפעולות הממשלה יובאו בחשבון צורכי המלונות. על אף הפנייה לא פעל משרד התיירות לשילוב נציג מטעמו בצוות היישום. לדברי מנכ"ל משרד התיירות דאז, תפקיד המשרד הוא להעניק לתעשייה אמצעים ייחודיים שאינם מסופקים על ידי גופים אחרים וכמו כן הוא סבר כי נותני שירותי התיירות יוכלו להשתמש אף הם באמצעים שעליהם סוכם בתכנית הסיוע.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2009 הסביר שר התמ"ת לשעבר כי "במסגרת החלטת הממשלה, רצה משרד התמ"ת לשלב עידוד בתחום התיירות אך אגף התקציבים במשרד האוצר התנגד לכך בטענה שאין לקשור בין צרכי התעשייה לצרכי התיירות". ואכן, מבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה עולה כי אמצעי הסיוע העומדים לרשות היצואנים התעשייתיים - קרן ההלוואות ליצואן הבודד ותכנית הגנות המט"ח - אינם מיועדים לנותני השירות בענף התיירות.

2. במרס 2008 הכין הסמנכ"ל הבכיר לאסטרטגיה ומדיניות במשרד התיירות, מר גדעון שניר, מסמך ובו ריכז נתונים סטטיסטיים שפרסמה הלמ"ס וכן נתונים שנמסרו לו מהתאחדות המלונות ומהתאחדות מארגני התיירות הנכנסת לישראל. המסמך מתאר את השפעתה של השחיקה בשער הדולר על הכנסות בתי המלון ומארגני התיירות הנכנסת לישראל. במסמך טען הסמנכ"ל כי נדרשים תקציבי שיווק מיוחדים כדי להגדיל את היקף פעולות השיווק בארה"ב וכדי להרחיב ולהעמיק את השיווק בארצות שאינן מושפעות מהירידה בשער הדולר. בעקבות פניית משרד התיירות למשרד האוצר, ועל דעת הגורמים בתעשיית התיירות, אישרה ועדת הכספים בהמלצת משרד האוצר תוספת תקציב של 20 מיליון ש"ח בשנת 2008 לצורך מסע פרסום בגרמניה לעידוד התיירות לישראל.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי האחריות להכנת תכניות סיוע ייעודיות לנותני שירותי התיירות מוטלת על משרד התיירות. מכיוון שתכניות הסיוע ליצואנים לא יועדו לנותני שירותי תיירות ומשרד התיירות לא הכין תכניות ייעודיות עבורם, הם נותרו ללא סיוע.

סיכום

ייסוף השקל במשך כשנתיים וחצי הביא לשינוי מהותי לרעה בהיקף היצוא, במספר ההזמנות ליצוא ובמספר המועסקים בתעשייה מתחילת שנת 2008, ולפגיעה בתעשיית התיירות הנכנסת לישראל במחצית השנייה של אותה שנה. אף על פי שהממשלה בהחלטתה בנובמבר 2007 הכירה בהשפעות הצפויות של ייסוף חד של השקל ובצורך לגבש תכנית סיוע ליצואנים, התעכבו תהליכי קבלת ההחלטות והביצוע של משרדי התמ"ת, התיירות והאוצר בנוגע למתן אמצעי הסיוע, ובפועל לא ניתן סיוע משמעותי ליצואנים שנפגעו מהייסוף.

נוכח חיוניותו של היצוא למשק הישראלי, מן הראוי כי המשרדים האמורים ייתנו עדיפות ראויה לטיפול בו, יגבשו תכניות סיוע בזמן אמת ויוודאו כי הן אפקטיביות; שאם לא כן עלולה כלכלת מדינת ישראל, ובכללה התעסוקה, להיפגע בצורה קשה.

משרד הבריאות

פעולות הביקורת

במשרד הבריאות, במשרד האוצר ובמשרד החינוך נבדקו תהליך קבלת ההחלטות, עבודת המטה וההיערכות לקראת העברת שירותי הבריאות לתלמיד מהמשרד לגוף חיצוני. עוד נבחנה הבקרה שביצע משרד הבריאות על הפעילות של הגוף החיצוני בבתי הספר. בכלל זה נבדק אם למשרד היו כלים מתאימים לפיקוח ולבקרה, כיצד הופעלו כלים אלו, וכיצד פעל המשרד כדי שהגוף החיצוני יתקן את הליקויים שנמצאו. כן נבדק אם אכן הושג חיסכון כספי כפי שהעריך משרד האוצר.

מתן שירותי הבריאות לתלמיד ועבודת המטה בדבר העברתם לביצוע בידי גוף חיצוני

תקציר

שירותי הבריאות לתלמיד מיועדים לכמיליון תלמידים בכיתות א' עד ט' בכ-3,500 בתי ספר, והם כוללים בין היתר חיסונים¹ ובדיקות רפואיות: בדיקות רופא, בדיקות שמיעה, בדיקות ראייה ובדיקות גדילה (משקל וגובה על פי הגיל). לפי הוראות משרד הבריאות (להלן גם - המשרד) מ-2006, שירותי הבריאות לתלמיד כוללים את הפעולות שהמשרד אמור לבצע בתחומי הבריאות ואת השירותים הרפואיים שהוא אמור לתת: חינוך לבריאות, ייעוץ לתלמידים, למורים ולהורים בנושאי בריאות ומניעת התנהגויות המסכנות את הבריאות; ייזום והכנה של תכניות קידום בריאות בשיתוף גורמים בבית הספר ובקהילה, ייעוץ להנהלת המוסד החינוכי בנושא עזרה ראשונה, פיקוח וייעוץ בנושאי תברואה וסביבה בטוחה במוסד החינוכי וכן מתן שירותי עזרה ראשונה לתלמידים.

במשך כמה שנים, עד שנת 1997, קיבלו תלמידי ישראל את שירותי הבריאות לתלמיד על ידי ספקים פרטיים שנשכרו בידי הרשויות המקומיות ואת מקצתם גם על ידי המשרד. ביולי 1997 תוקן חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, ונקבע כי

1 החיסון נועד להגנה מפני מחלות מידבקות העלולות לגרום סבל רב ולעתים אף סכנת חיים. אלה החיסונים שניתנו בשנת הלימודים תשס"ח: (א) MMR - חיסון משולש הכולל שילוב של חיסונים נגד חזרת, אדמת וחצבת (מחלות הנגרמות מנגיף); (ב) dTap-ipv - שילוב של חיסונים נגד אסכרה (דיפטריה), פלצת (טטנוס), שעלת ושיתוק ילדים (פוליו). אסכרה - חיידק שפוגע באיברים שונים, ובהם הלב, מערכת העצבים ומערכת הנשימה. פלצת - חיידק שעלול לחדור לגוף בעת פציעה. שעלת - חיידק שגורם שיעול טורדני ועלול לגרום דלקת ריאות; (ג) Td - שילוב של אסכרה ופלצת.

השירותים יינתנו בידי משרד הבריאות. מ-1997 עד אפריל 2007 נתנו את שירותי הבריאות בבתי הספר בארץ אחיות ורופאים, מרביתם עובדי העמותה "האגודה למען שירותי בריאות הציבור" (להלן - האגודה)², שעבדו בלשכות הבריאות המחוזיות של המשרד³. על פי ההסכם בין האגודה למשרד, האגודה שימשה "קבלן כוח אדם"⁴, והמשרד הוא שנשא באחריות לאספקת השירותים.

בשנת 2006 החליט משרד האוצר להפסיק את מתן שירותי הבריאות לתלמיד על ידי משרד הבריאות - באמצעות ההתקשרות עם האגודה כ"קבלן כוח אדם" - ולהעביר את מתן השירותים לידי גוף חיצוני. נקבע שהאגודה תספק אותם כ"קבלן שירותים"⁵, וההתקשרות עמה נעשתה בפטור ממכרז שאישר משרד האוצר. בהסכם שחתם עמה המשרד נקבע כי מאפריל 2007 תספק האגודה את השירות במשך שלוש שנים תמורת 64 מיליון ש"ח בכל שנה.

ההחלטה העקרונית של המשרד לקנות את שירותי הבריאות לתלמיד מגורם חיצוני ולא לספקם בעצמו - עומדת ותלויה לפני בג"ץ בעתירה שהגישו ההסתדרות הרפואית בישראל וארגון רופאי המדינה⁶, ולכן משרד מבקר המדינה אינו עוסק בה. הביקורת מתמקדת בתהליך קבלת ההחלטות ובהיערכות של משרד הבריאות, של משרד האוצר ושל משרד החינוך לאספקת השירותים בידי גורם חיצוני, ובליקויים שהעלה משרד הבריאות בדוח מסכם שערך על מתן השירותים בידי האגודה בשנת הלימודים תשס"ח (2007-2008)⁷.

לאחר סיום הביקורת ובעקבות הביקורת פרסם המשרד מכרז למתן שירותי הבריאות לתלמיד. במכרז יושמו המלצות משרד מבקר המדינה בדבר הצורך לעשות מכרזים אזוריים⁸. המועד האחרון להגשת ההצעות למכרז נקבע ל-24.9.09. כמו כן נקבע שאספקת שירותי הבריאות לתלמיד תתחיל בינואר 2010, ותקופת ההתקשרות הראשונה תימשך עד אוגוסט 2013.

-
- 2 האגודה הוקמה ב-1972 כאגודה עות'מנית וכעבור כעשר שנים, ב-1983, נרשמה כעמותה. במשך השנים היא נוהלה בידי בכירים בהנהלת משרד הבריאות. האגודה הוקמה כדי לשמש כלי עזר לביצוע פעולותיו של המשרד, אשר ראה בה את "זרועו הארוכה" לביצוע פעולות שונות בתחום הבריאות. ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 59ב (2009), בפרק "ההתקשרויות עם האגודה למען שירותי בריאות הציבור", עמ' 467.
 - 3 למשרד שבע לשכות בריאות מחוזיות בפריסה ארצית.
 - 4 כמו שהיה נהוג בהתקשרויות של המשרד עם האגודה. בעת פעילות האגודה כ"קבלן כוח אדם" היא סיפקה למשרד עובדים, שהמשרד היה מעוניין בשירותיהם והמשרד הוא שהפעיל את העובדים והדריכם.
 - 5 בעת פעילות האגודה כ"קבלן שירותים" היא סיפקה למשרד את השירותים שסוכם עליהם והייתה אחראית להפעלת העובדים ולהדרכתם.
 - 6 בג"ץ 1083/07, ההסתדרות הרפואית בישראל וארגון רופאי המדינה נ' מדינת ישראל - משרד הבריאות.
 - 7 הרוח הוגש לבג"ץ במסגרת הודעה משלימה שהגישה המדינה באוקטובר 2008.
 - 8 ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 59ב (2009), בפרק "ההתקשרויות עם האגודה למען שירותי בריאות הציבור", בנושא "תנאי סף וחלוקת השוק בין ספקים", עמ' 478.

פעולות הביקורת

בחודשים מרס-אוגוסט 2008 בדק משרד מבקר המדינה את ההיערכות להעברת שירותי הבריאות לתלמיד לביצוע בידי גוף חיצוני (להלן - העברת השירותים לגוף חיצוני) ואת ביצוע ההעברה. הבדיקה נעשתה במשרד הבריאות ובמשרד האוצר. בירורים נעשו במשרד החינוך ובמגן דוד אדום (להלן - מד"א).

עיקרי הממצאים

תמונת המצב ערב העברת השירותים לגוף חיצוני

1. בשנים שקדמו להעברת השירותים לגוף חיצוני חל כרסום ניכר בהקצאות הכספיות לתחום זה. כך לפי נתוני המשרד בשנת 2001 הוקצו כ-79 מיליון ש"ח, ובשנת 2006 - כ-60 מיליון ש"ח בלבד, אף שבאותן שנים גדל מספר התלמידים בכ-10%. הקטנת התקציב הביאה לצמצום תקן האחיות והרופאים. עקב כך נעשו פחות פעילויות שהיה נהוג לעשות במסגרת שירות זה.

2. התקן הרצוי בתחום זה לדעת המשרד הוא אחות לכל 1,500 תלמידים. מנגד, עקב צמצום תקני האחיות, מספרן קטן בהרבה מתקן זה (לדוגמה, מספר התלמידים לאחות גדל מ-1,700 ב-2002 ל-2,480 ב-2005 - גידול של 46%).⁹ הדבר גרם כרסום מתמשך בתפקוד האחיות כגורם בריאות מרכזי בבית הספר; בכלל זה נפגעו תפקידי חשובים כמו ביקורי בית אצל ילדים הסובלים מבעיות בריאות, נוכחות בבתי ספר לצורך מתן עזרה ראשונה, ייעוץ ושותפות בפעילויות בית הספר והקהילה בנושא קידום בריאות.

על רקע הצמצום המתמשך בהקצאת משאבים לתחום במשך שנים עלתה הטענה כי השירות הניתן לתלמידים אינו מספק. טענה זו וההערכה שמתן השירותים בידי גוף חיצוני תביא לחיסכון כספי היו העילות העיקריות לפעולת משרד האוצר להעברת השירותים לגוף חיצוני.

קבלת ההחלטה וההיערכות של משרד האוצר, משרד הבריאות ומשרד החינוך להעברת השירותים לגוף חיצוני

1. קודם להעברת שירות לביצוע בידי גוף חיצוני נדרש לעשות עבודת מטה, ובעניין שירותי הבריאות לתלמיד ראוי היה לבחון, בין היתר, מה העמדות של המומחים בנושא, מה אמרו בנדון ועדות שונות, אילו חלופות עומדות על הפרק, מה העלות והתועלת של כל חלופה, ומה נעשה בנדון בעולם המערבי. בבחינת החלופות היה ראוי לבחון את המלצת ועדת נתניהו¹⁰ להעברת כלל האחיות לקופות החולים כדי לשמור על רצף טיפול ולאפשר למשרד לבצע את תפקידיו כמיניסטרו; לבחון את המלצת

9 המקור - מסמך של המרכז למחקר והמידע של הכנסת שהוכן לשיבה של ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת ביוני 2006.

10 ועדת החקירה הממלכתית לבידיקת תפקודה ויעילותה של מערכת הבריאות בישראל, שפרסמה את המלצותיה ב-1990.

ועדת אמוראי¹¹ להרחיב את שירותי הבריאות גם לתלמידי כיתות י'-י"ב; ולבחון את השאלה מה עדיף לעשות כדי שהשירות, הכרוך בעלויות לא מעטות, יהיה אפקטיבי - האם ניתן להסתפק בהתקשרות קצרת טווח, או שיש צורך בהתקשרות ארוכת שנים כדי שלספק נותן השירותים יהיה כדאי לתת את השירותים.

הביקורת העלתה כי עבודת מטה זו לא נעשתה. למעשה, השיקול היחיד שנשקל היה החיסכון הכספי הצפוי, שלמרות חשיבותו אינו השיקול הבלעדי. לשון אחר, עבודת המטה הייתה לא מספקת.

2. תכנית לאומית לבריאות התלמיד: שינוי כה מהותי במתן שירותי הבריאות לתלמיד מחייב בניית תכנית כוללת שתקבע מהם מרכיבי הבריאות שתלמיד זקוק להם ואת היקפו של סל הבריאות לתלמיד. מהפעולות שעשו משרד הבריאות ומשרד האוצר בעניין העברת שירותי הבריאות לתלמיד לביצוע בידי גוף חיצוני עלה כי שני המשרדים לא התייחסו לנושא שירותי הבריאות לתלמיד בראייה כוללת ולא ביצעו הליך קבלת החלטות ראוי תוך בחינת חלופות ראויות. משרד מבקר המדינה מצייין כי גופים פרטיים הכירו בחשיבות בנושא, ובמרס 2008 סיכם צוות שהוקם ביזמת בית הספר לבריאות הציבור של המרכז הרפואי "הדסה", האוניברסיטה העברית בירושלים ואיגוד רופאי בריאות הציבור בישראל מסמך עמדה בנושא "בריאות התלמיד בישראל", ובתוך כך הוא המליץ על הכנת "תכנית לאומית לבריאות התלמיד". בכלל זה הייתה התייחסות לצורך לקבוע סל מחייב לשירותי הבריאות בבית הספר.

3. שינוי, ובייחוד שינוי חדשני, צריך לעשות לאחר היערכות והתארגנות נאותות. בעניין זה במרס 2007 הודיע המשרד למשרד האוצר שאין הוא ערוך כראוי למסירת השירותים לביצועה של האגודה, וביקש לדחות את תחילת ההעברה לתחילת שנת הלימודים תשס"ח (ספטמבר 2007). אך משרד האוצר החליט שיש להתחיל לבצע את ההעברה עוד באפריל 2007 (במהלך שנת הלימודים התשס"ז). וזאת בניגוד לרוח הדברים שנאמרו בפסק דין שנתן בג"ץ¹² בשנת 1998, כי "לא יהא זה ראוי אפוא כי יחולו שינויים בדרכי מתן השירותים הרפואיים לתלמידים בבתי הספר באמצעה של שנת הלימודים".

4. כאמור, העברת השירותים לגוף חיצוני נעשתה בשל הערכה של משרד האוצר שהדבר יחסוך למדינה כסף - 7 מיליון ש"ח בשנה. מאחר שלא הוכנה תכנית פעולה כללית ולא נעשתה בחינה כוללת של מרכיבי סל הבריאות לתלמיד ושל עלויותיהם, לא עלתה סוגיית שירותי העזרה הראשונה בעת קבלת ההחלטה על העברת השירותים לגוף חיצוני, וההערכה של משרד האוצר בדבר החיסכון הצפוי הייתה לא מבוססת. בפועל נגרמה הוצאה נוספת של כ-20 מיליון ש"ח לשנה, משום שהיה צורך לחתום עם מד"א על הסכם לאספקת שירותי עזרה ראשונה לתלמידים. לפיכך, בסופו של דבר הייתה ההוצאה על שירותי הבריאות לתלמיד לאחר העברתם לאגודה גדולה מההוצאה לפני העברתם אליה.

11 דוח הוועדה לבחינת הרפואה הציבורית ומעמד הרופא בה, שפרסמה את המלצותיה ב-2002.

12 בג"ץ 5012/97 מתן שירותי בריאות סיעוד ורווחה בע"מ נ' משרד הבריאות, פ"ד נב (1) 49 (1998). ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 59 (2009), בפרק "ההתקשרויות עם האגודה למען שירותי בריאות הציבור", עמ' 467.

5. העברה של שירותי הבריאות לתלמיד לביצוע בידי גוף חיצוני מחייבת להיערך בכוח אדם אשר יבצע פיקוח ובקרה על פעילות הספק כדי לוודא שהספק עומד בתנאי ההתקשרות שסוכמו עמו. לצורך זה יש להקצות תקנים וכן לאתר עובדים מתאימים ולהכשירם; אך אף שהוקצו 39 משרות של אחיות ורופאים ללשכות הבריאות המחוזיות לצורך בקרה ופיקוח על פעילות האגודה, עד ספטמבר 2008 (לאחר 17 חודשים) אוישו 24.5 משרות בלבד. מכאן שההיערכות בתחום זה הייתה לא מספקת. עם זאת, לדברי המשרד, הדבר לא מנע את התחלת ביצוע הבקרות על פעילות האגודה; ואלה נעשו בידי עובדי לשכות הבריאות המחוזיות.

פיתוח כלי בקרה על פעילות האגודה

המשרד הכין כלי בקרה על פעולות האגודה - כמו שאלונים וטפסים ייעודיים - ובעזרתם החל לבצע את הבקרה, אולם בתחילת הליך הפיקוח עלה הצורך להכין כלי בקרה נוספים שמן הראוי היה להכניס מראש, ושיאפשרו בקרה על כלל השירותים שסיפקה האגודה. מלבד זה, כדי לקבל תמונה ארצית היה צורך לאסוף את כלל המידע על ליקויים שעלו ב-720 הבקרות שעשה המשרד על פעילות האגודה באופן ממוחשב ולנתח אותן, אך זה לא נעשה עד סיום הביקורת, והדבר השפיע על היכולת של המשרד להסיק מסקנות כוללות ומערכתיות באופן מדויק.

אי-שיתוף משרד החינוך בקבלת ההחלטה להעברת השירותים לגוף חיצוני

למשרד החינוך יש נגיעה מהותית לנושא שירותי הבריאות לתלמיד, ולכן בהכנות להעברתם לגוף חיצוני צריך היה לשתף את משרד החינוך הן בשאלה כיצד יינתנו השירותים והן בשאלה כיצד יקבלו התלמידים בבתי הספר שירותי עזרה ראשונה שנתנו בעבר אחיות בתי הספר. מן הראוי היה להקים לדוגמה צוות משותף רב תחומי שיעסוק במכלול ההיבטים העולים מהתהליך החדש.

אולם הביקורת העלתה שלמעט פגישה אחת עם מנכ"לית משרד החינוך דאז "לשמיעת דעתה" בדבר העברת השירותים לגוף חיצוני, משרד האוצר ומשרד הבריאות לא שיתפו את משרד החינוך בעניין זה וגם לא דנו במשותף בצורך לתת שירותי עזרה ראשונה בבתי הספר. בדיעבד, לאחר תחילת ההתקשרות, כאמור, נאלצה המדינה לשלם עוד כ-20 מיליון ש"ח לשנה למד"א (ובסך הכול כ-26 מיליון ש"ח ל-16 חודשים) כדי שישפק שירותים חיוניים אלה, סוגיה שלא עלתה כלל במסגרת ההכנות להעברת השירותים לגוף חיצוני.

מתן השירותים בפועל בידי האגודה

בספטמבר 2008 כתב המשרד דוח מסכם על פעילות האגודה בשנת הלימודים תשס"ח. מהדוח עולים ליקויים משמעותיים וטענות נגד האגודה ותפקודה, בנוגע לשיעור הילדים שחוסנו, להיקפי הבדיקות הרפואיות שהאגודה עורכת לתלמידים, לליקויים ברשומות הבריאות של התלמידים, לבקרות בלתי מספיקות של המשרד על האגודה ועובדיה - עקב פעולות שנקטה האגודה, לאיכות לקויה של בדיקות השמיעה, לאחסון ושינוע לא ראויים של תרכיבי חיסון, לאי-דיווח ראוי ואי-קיום תשתית

לניהול סיכונים (ובין השאר הפקת לקחים מטעויות) באגודה. עוד נקבע בדוח כי השירות שהאגודה נותנת הוא "קובץ פעילויות" שאין בו "רצף טיפולי" והוא אינו בגדר שירות כוללני לתלמיד. יצוין שהאגודה חולקת על כמה מהליקויים. עוד יצוין כי הממצאים המובאים בדוח של משרד הבריאות לא נבדקו על ידי משרד מבקר המדינה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי המחלוקת בעניין ממצאי הדוח האמור אינה יכולה להיוותר בעינה, שכן כרוכות בה שאלות בדבר בריאות התלמידים והציבור. לכן על משרד הבריאות לבחון את הנושאים השנויים במחלוקת, ובעיקר לתת לעצמו, לממשלה ולכנסת מענה לשאלה אם שיעור המחוסנים והיקף הבדיקות מספקים.

סיכום והמלצות

על יסוד דרישות משרד האוצר העביר משרד הבריאות את שירותי הבריאות לתלמיד לביצוע בידי גוף חיצוני. בהכנות להעברה היו פגמים לא מועטים, ובכלל זה היעדר עבודת מטה ראויה ובחינת חלופות והיערכות לא מספקת של המשרד לביצוע הבקורות והפיקוח על פעילות האגודה.

באשר לשאלה בדבר מהות השירות - לא נמצא כי ההכרעה בשאלה האם שירותי הבריאות לתלמיד צריכים להינתן מתוך ראייה כוללת, למשל, על ידי אחות קבועה המשתתפת בפעילות בית הספר וגם מבצעת חיסונים, או שניתן להסתפק בנוכחות אחיות מעת לעת לצורך מתן שירותים מסוימים ומוגדרים, נעשתה גם היא בדרך של בחינת חלופות תוך קיום הליך קבלת החלטות ראוי. משרד מבקר המדינה מדגיש כי מדובר בסוגיות יסוד חשובות, שיש להכריע בהן לאחר בחינת מכלול העובדות והשיקולים, ובכלל זה לשקול גם את הבאתה לדרג שרים לקביעת המדיניות בנושא.

למחלוקת בנוגע לשיעור הכיסוי של החיסונים והבדיקות הרפואיות השונות יש משמעות בנוגע לבריאות העם, ובקשר לכך יש להסדיר את חילוקי הדעות ואת שיטת המדידה.

על שר הבריאות, שר האוצר ושר החינוך וכן על קופות החולים לבחון במשותף את האפשרות להכין "תכנית לאומית לבריאות התלמיד", על כל ההיבטים של סוגיה חשובה זו. כמו כן עליהם לבחון גם את האפשרות להעברת כלל הטיפול במתן שירותי הבריאות לתלמידי ישראל לאחריות קופות החולים (כולל כיתות י'-י"ב) כדי לשמור על רצף הטיפול במבוטחים בקופות החולים תוך כדי המשך פעילותו של משרד הבריאות כמיניסטריון.



מבוא

שירותי הבריאות לתלמיד מיועדים לכמיליון תלמידים בכיתות א' עד ט' בכ-3,500 בתי ספר, והם כוללים בין היתר חיסונים¹³ ובדיקות רפואיות¹⁴. ההוראות של שירותי בריאות הציבור של משרד הבריאות (להלן - המשרד), אשר מעודכנות מפעם לפעם, מפרטות אילו חיסונים יינתנו לתלמידים כהמשך לתכנית החיסונים הניתנים בתחנות טיפות חלב ובאיזו כיתה יינתן כל חיסון; וכן אילו בדיקות רפואיות לגילוי מוקדם של בעיות בריאות וסטיות מטווח הנורמה ייעשו לתלמידים ובאיזו כיתה. כמו כן כוללים שירותי הבריאות לתלמיד את הפעולות שהמשרד אמור לבצע בתחומי הבריאות ואת השירותים הרפואיים שהוא אמור לתת, וגם אלה פורטו בהוראות, כדלהלן: "חינוך לבריאות בנושאים נבחרים לתלמידים בכל הכיתות; ייעוץ לתלמידים, למורים ולהורים בנושאי בריאות ומניעת התנהגויות מסכנות בריאות; ייזום והכנת תכניות קידום בריאות תוך שיתוף גורמים בבית הספר ובקהילה; ייעוץ להנהלת המוסד החינוכי בנושא עזרה ראשונה ... פיקוח וייעוץ בנושאי תברואה וסביבה בטוחה במוסד החינוכי"¹⁵; וכן מתן שירותי עזרה ראשונה לתלמידים.

1. במשך כמה שנים, עד שנת 1997, קיבלו תלמידי ישראל את שירותי הבריאות לתלמיד על ידי ספקים פרטיים שנשכרו בידי הרשויות המקומיות, ואת מקצתם גם על ידי המשרד¹⁶. ביולי 1997 תוקן חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 (להלן - החוק), ונקבע כי השירותים יינתנו בידי המשרד. עקב כך, מ-1997 עד אפריל 2007 נתנו את שירותי הבריאות בבתי הספר אחיות ורופאים, מרביתם עובדי העמותה "האגודה למען שירותי בריאות הציבור" (להלן - האגודה)¹⁷, שעבדו בלשכות הבריאות המחוזיות של המשרד¹⁸ על פי הסכם בין האגודה כ"קבלן כוח אדם" לבין המשרד¹⁹; המשרד הוא שנסא באחריות לאספקת השירותים.

בשנת 2006 החליט משרד האוצר להעביר את שירותי הבריאות לתלמיד לביצוע בידי גוף חיצוני, ושיטת ההתקשרות של המשרד עם האגודה שונתה מ"אספקת כוח אדם" ל"אספקת שירותים"²⁰.

- 13 החיסון נועד להגנה מפני מחלות מידבקות העלולות לגרום סבל רב ולעתים אף סכנת חיים. אלה החיסונים שניתנו בשנת הלימודים תשס"ח: (א) MMR - חיסון משולש הכולל שילוב של חיסונים נגד חזרת, אדמת וחצבת (מחלות הנגרמות מנגיף); (ב) dTap-ipv - שילוב של חיסונים נגד אסכרה (דיפטריה), פלצת (טטנוס), שעלת ושיתוק ילדים (פוליו). אסכרה - חיידק שפוגע באיברים שונים, ובהם הלב, מערכת העצבים ומערכת הנשימה. פלצת - חיידק שעלול לחדור לגוף בעת פציעה. שעלת - חיידק שגורם שיעול טורדני ועלול לגרום דלקת ריאות; (ג) Td - שילוב של אסכרה ופלצת.
- 14 בדיקות רופא ובדיקות סינון - בדיקות שמיעה, בדיקות ראייה ובדיקות גדילה (בדיקת המשקל והגובה על פי הגיל). בדיקות הסינון נועדו לאתר מוקדם ככל הניתן בעיות בריאות אשר עלולות להשפיע על השתלבות התלמיד בבית הספר ועל רמת הישגיו. אם בבדיקות אלה מועלה חשש לבעיה רפואית, יש ליידע את ההורים ולהפנות את הילדים להמשך הבירור בקופות החולים.
- 15 המקור - נוהל מתן שירותי בריאות התלמיד בשנת הלימודים תשס"ז שהוציאו שירותי בריאות הציבור שבמשרד באוגוסט 2006. הנוהל החליף נוהל קודם ממרס 2003.
- 16 המקור: "שירותי הבריאות לתלמיד בישראל - עבר ללא עתיד או עתיד ללא עבר?" אלכס לבנטל, יונה אמיתי, הרפואה, כרך 147, חוב' 11 (נובמבר 2008).
- 17 האגודה הוקמה ב-1972 כאגודה עות'מנית וכעבור כעשר שנים, ב-1983, נרשמה כעמותה. במשך השנים היא נוהלה בידי בכירים בהנהלת משרד הבריאות. האגודה הוקמה כדי לשמש כלי עזר לביצוע פעולותיו של המשרד, אשר ראה בה את "זרועו הארוכה" לביצוע פעולות שונות בתחום הבריאות. ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 259 (2009), בפרק "ההתקשרויות עם האגודה למען שירותי בריאות הציבור", עמ' 467.
- 18 למשרד שבע לשכות בריאות מחוזיות בפריסה ארצית.
- 19 כמו שהיה נהוג בהתקשרויות של המשרד עם האגודה. בעת פעילות האגודה כ"קבלן כוח אדם" היא סיפקה למשרד עובדים, שהמשרד היה מעוניין בשירותיהם והמשרד הוא שהפעיל את העובדים והדריכם.
- 20 בעת פעילות האגודה כ"קבלן שירותים" היא סיפקה למשרד את מכלול השירותים שסוכם עליהם, והיא שהייתה אחראית להפעלת העובדים ולהדרכתם.

מאפריל 2007 האגודה מספקת למשרד את שירותי הבריאות לתלמיד כ"קבלן שירותים". הסכם שחתם המשרד עם האגודה²¹ קבע כי ההתקשרות תהיה לשלוש שנים, ובכל שנה תקבל האגודה תמורת השירות 64 מיליון ש"ח. רכז בריאות באגף התקציבים במשרד האוצר מסר לנציגי משרד מבקר המדינה באוגוסט 2008 כי על פי חישובים שעשה, העברת השירותים לגוף חיצוני אמורה לחסוך למדינה 7 מיליון ש"ח בשנה. כמו מרבית ההתקשרויות עם האגודה, גם התקשרות זו נעשתה בפטור ממכרז.²²

2. שירותי הבריאות לתלמיד הם חלק מהרפואה המונעת. לדעת אנשי המקצוע, ההשקעה ברפואה מונעת כדאית מאוד מבחינה כלכלית, בין היתר מכיוון שעלות הטיפול המונע מזעירית לעומת עלות הטיפול באדם החולה. צמצום שירותי הבריאות לתלמיד יביא להגדלת ההוצאות על בריאותם של תלמידים אלה בטווח הארוך.

תלמידי בתי הספר הם בגיל קריטי מבחינת ההתפתחות הגופנית, הקוגניטיבית והחברתית. הם חשופים למחלות זיהומיות, להפרעות בתזונה, להתפתחות מצוקות אישיות ולהתנהגויות סיכוניות. לדעת אנשי מקצוע, בית הספר הוא מסגרת מתאימה מאוד לביצוע פעילויות של רפואה מונעת בקרב התלמידים. בקלות יחסית אפשר לקדם את בריאות הילדים בסביבת הלמידה באמצעות ביצוע פעולות מנע מפני מחלות ואיתור ליקויי בריאות מוקדם ככל שניתן. בסביבת הלמידה אפשר גם לאמוד צורכי בריאות של תלמידים ולהדריך אותם לקבל אחריות לבריאותם. ביצוע פעילויות של רפואה מונעת בבית הספר תורם למשק ולכלכלה גם משום שהוא מפחית את איבוד זמן העבודה של ההורים, מאחר שנמנע מהם הצורך להיטלטל לבדיקות או לטיפול במקומות כמו קופת חולים. לא מן הנמנע שהורים יוותרו על פעילויות בריאות חשובות שאינן נעשות בבית הספר.

3. ביטול התפקיד "אחות בית ספר": לדברי ראש שירותי בריאות הציבור במשרד, ד"ר איתמר גרוטו²³, אחות בית ספר היא "אחות קבועה אשר מבצעת את רוב הפעילויות בבית הספר, פוגשת את התלמידים יותר מפעם אחת, חברה בצוות ומשתתפת בשיבות הורים ומורים". בפועל, לאחר העברת השירותים ב-2007 לאגודה, למעט נוכחות של אחיות האגודה (אחיות שונות בכל פעם) בעת ביצוע החיסונים והבדיקות הרפואיות, אין עוד נוכחות אחות בבית הספר. בדיון שהתקיים בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת²⁴ במרס 2008 הסבירה גב' מירה חנוביץ, המפקחת הארצית על בריאות הציבור במשרד הבריאות, את החשיבות שבהימצאות אחות בבית הספר: "שירותי בריאות לתלמיד זה לא רק חיסונים... כאשר יש נוכחות של אחות בבית ספר ילדים באים לחדר אחות, ושם מתגלים כל מיני תחלואים שלא היו מתגלים אילו לא היתה נוכחת אחות. בשנה מסוימת היו 265,000 פניות של תלמידים, שלא לצורך בדיקות סינון [בדיקות רפואיות שונות] או חיסונים. ילדים מצאו אוזן קשבת...".

בחודשים מרס-אוגוסט 2008 בדק משרד מבקר המדינה את ההיערכות להעברת שירותי הבריאות לתלמיד לביצוע בידי גוף חיצוני (להלן - העברת השירותים לגוף חיצוני) ואת ביצוע ההעברה. הבדיקה נעשתה במשרד הבריאות ובמשרד האוצר. בירורים נעשו במשרד החינוך ובמגן דוד אדום (להלן - מד"א).

21 ההסכם אינו נושא תאריך של חתימתו אך לפי מסמכי המשרד, הוא נחתם ככל הנראה ב-1.3.07.
22 בעניין פטורים ממכרז שניתנו לאורך שנים להתקשרויות עם האגודה ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 2009 (2009), בפרק "ההתקשרויות עם האגודה למען שירותי בריאות הציבור", עמ' 467.
23 במכתבו מאוקטובר 2008 למשרד מבקר המדינה.
24 הדיון התקיים ב-25.3.08 בעניין הצעה לתיקון החוק (ראו בהמשך).

ההחלטה העקרונית של המשרד לקנות את שירותי הבריאות לתלמיד מגורם חיצוני ולא לספקם בעצמו - עומדת ותלויה לפני בג"ץ בעתירה שהגישו ההסתדרות הרפואית בישראל וארגון רופאי המדינה²⁵, ולכן משרד מבקר המדינה אינו עוסק בה. הביקורת מתמקדת בתהליך קבלת ההחלטות ובהיערכות של משרד הבריאות, של משרד האוצר ושל משרד החינוך לאספקת השירותים בידי גורם חיצוני, ובליקויים שהעלה משרד הבריאות בדוח מסכם שערך על מתן השירותים בידי האגודה בשנת הלימודים תשס"ח (2007-2008)²⁶.

לאחר סיום הביקורת ובעקבות הביקורת, פרסם המשרד מכרז למתן שירותי בריאות לתלמיד. במכרז יושמו המלצות משרד מבקר המדינה בדבר הצורך לעשות מכרזים אזוריים²⁷. המועד האחרון להגשת ההצעות למכרז נקבע ל-24.9.09. עוד נקבע שאספקת השירותים תתחיל בינואר 2010, וההתקשרות הראשונה תימשך עד אוגוסט 2013.

תמונת המצב ערב העברת השירותים לגוף חיצוני

ירידה מתמשכת בהקצאת משאבים ובאיכות השירותים

להפעלה ראוייה של שירותי הבריאות לתלמיד יש צורך בהקצאה כספית הולמת, בין היתר כדי שלא יועסקו עובדים ברמה מקצועית נמוכה; כדי שיישמר היקף כוח אדם ראוי ביחס למספר התלמידים, כדי שהיקף השירותים ותדירותם יהיו בהתאם לדרוש, כדי שנותן השירות לא יתמקד רק בפעילויות לפי משימות ותהיה לו ראייה כוללת של הטיפול באוכלוסיית התלמידים; כדי שלא יהיה כרסום בסטנדרדים מקצועיים; וכדי שיתקיים מעקב מלא אחר תלמידים שנמצא כי הם סובלים מבעיות בריאות.

1. בשל החשיבות של מתן השירותים לתלמידים בבתי הספר היה אפשר להניח כי המשרד יפעל לשפר את איכותם, אולם הבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה בתקופה שהשירותים ניתנו בידי המשרד (עד אפריל 2007) העלתה שהיה צמצום מתמשך בהקצאת משאבים לתחום במשך שנים. על רקע הצמצום המתמשך בהקצאת המשאבים טען המשרד כי השירות הניתן לתלמידים אינו מספק. טענה זו וההערכה כי במתן השירותים בידי גוף חיצוני ייחסכו כספים היו העילות העיקריות לפעולת משרד האוצר להעברת השירותים לגוף חיצוני.

25 בג"ץ 1083/07, ההסתדרות הרפואית בישראל וארגון רופאי המדינה נ' מדינת ישראל - משרד הבריאות.

26 הדוח הוגש לבג"ץ במסגרת הודעה משלימה שהגישה המדינה באוקטובר 2008.

27 ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 59 (2009), בפרק "ההתקשרויות עם האגודה למען שירותי בריאות הציבור", בנושא "תנאי סף וחלוקת השוק בין ספקים" עמ' 478.

לדוגמה: מנתוני משרד הבריאות²⁸ עלה שבשנת 2001 הוקצו כ-79 מיליון ש"ח, ובשנת 2006 - רק כ-60 מיליון ש"ח, אף שמספר התלמידים גדל בשיעור של כ-10%. התקציב המוקטן גרם לצמצום תקן האחיות והרופאים ולצמצום הפעילויות שהיה נהוג לבצע בבית הספר (ראו גם בהמשך).

במסמך סיכום פעילות של שירותי בריאות הציבור במשרד מיוני 2006 נכתב כי הנוכחות המועטה של האחיות בבית הספר הביאה לכרסום בתפקידה כגורם בריאות מרכזי ולפגיעה בתפקידים חשובים שלה כמו ביקורי בית אצל ילדים עם בעיות בריאות, תיאום בין גורמי טיפול, ייעוץ ושותפות בפעילויות בית הספר והקהילה בנושא קידום בריאות ופעילות ייחודית עם קבוצות בסיכון על רקע חברתי, כלכלי וסביבתי.

2. נושא הקיצוצים בתקציב הבריאות לתלמיד נדון בכמה פורומים. במכתבו של פרופ' אבי ישראלי, מנכ"ל משרד הבריאות דאז מנובמבר 2006 לסגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר התריע המנכ"ל: "25% משרות של אחיות אינן מאוישות... יש לשכות שבהם המחסור באחיות מגיע ל-30%-45%... מציאות זו אינה מאפשרת מתן שירות ע"פ הסטנדרטים המקצועיים שאנו מחוייבים להם".

התקן הרצוי בתחום זה - לדעת המשרד - הוא אחות לכל 1,500 תלמידים. מנגד, צמצום תקני האחיות הגדיל את מספר התלמידים שטיפלה בהם כל אחות. גם במסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, שהוכן לישיבה של ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת (להלן - הוועדה) ביוני 2006, צוין כי היחס הממוצע בין מספר התלמידים למספר האחיות בבתי הספר עלה בשיעור ניכר - מ-1,700 תלמידים לאחות ב-2002 ל-2,480 תלמידים לאחות ב-2005 (עלייה של 46%).

יצוין כי בדיקה שנערכה במדינות מסוימות בארצות הברית הצביעה על מצב שונה. כך למשל במדינת מיניסוטה יש אחות לכל 1,000 תלמידים, במדינת לואיזיאנה יש אחות לכל 1,500 תלמידים, ובמדינות אחרות, כגון ניו ג'רסי, רוד איילנד וקונטיקט, יש אחות אחת לפחות בכל בית ספר.

הוועדה הביעה "חרדה לנוכח התמונה שמצטיירת בוועדה לנוכח הנסיגה הקשה שבשירות לבריאות התלמיד" ותבעה מהממשלה להעמיד בתקציב 2007 את מלוא התקציב הנדרש כדי להבטיח נוכחות הולמת של אחיות בבתי ספר, מתן החיסונים הנדרשים לתלמידים ואיתור מוקדם של בעיות רפואיות בקרב התלמידים.

לדברי ראש שירותי בריאות הציבור במשרד, "המושג 'אחות בית ספר' הלך ונעלם עוד בטרם העברת השירות לידי האגודה [עקב] קיצוץ מתמשך של התקציב". המשרד גם הסביר²⁹: "לאור מחסור כולל באחיות במדינת ישראל כלל לא בטוח שניתן יהיה לאייש תקנים נוספים, גם אם תינתן תוספת תקציבית".

בדיון אחר של הוועדה, בינואר 2008, אמר אחד המשתתפים³⁰: "בשנים האחרונות חלה ירידה משמעותית בנתוני החיסון של משרד הבריאות. היכולת של משרד הבריאות ירדה - להבנתי, כי האוצר ייבש אותם, פגע במכוון בתקציבים, בתקנים, גרם לכך שמערכות שלמות יגיעו לאי-ספיקה, ואחר כך בא לרפא את המערכות החולות".

גם ראש שירותי בריאות הציבור של המשרד קבע בדיון: "מה שחשוב לנו... שהנושא הזה יתוקצב כמו שצריך... הירידה בכיסוי החיסוני בבתי הספר - נבעה מכך שהיה מנגנון מתמשך של שחיקה של השירות הזה, ולכן בעצם הגענו למצב שהוא לא ניתן בצורה טובה".

28 המקור לנתונים הכספיים: מסמך של חשב משרד הבריאות מספטמבר 2008.

29 בתשובתו מנובמבר 2008 למשרד מבקר המדינה.

30 דברי חבר הכנסת אריה אלדר בדיון שהתקיים בינואר 2008 בעניין ההצעה לתיקון החוק (ראו בהמשך).

עניין הקיצוץ בתקציב עלה גם בדיון של הוועדה לשלום הילד בכנסת בפברואר 2008. אחד המשתתפים, חבר הכנסת חיים אורון, אמר אז: "אין בן אדם שחושב שכמות האחיות מתאימה... השירות הזה היה מתקצב במעל מאה מיליון ש"ח, הוא ירד ל-62... היה ברור לכולם שבתקציב הזה אפשר לתת שירות לקוי, וקיבלנו את זה...".

יוצא שבמשך השנים צומצמו התקציבים אשר הופנו לנושא בריאות התלמיד, ירד מספר האחיות לעומת הגידול הניכר במספר התלמידים ורמת השירותים ירדה מאוד.

הצעה לתיקון החוק לשם מניעת העברת השירותים לגוף חיצוני

בתקופת כהונתה של הכנסת ה-17 הגישו 59 חברי כנסת הצעת חוק פרטית לפיה יקבע בחוק שאת שירותי הבריאות לתלמיד "ייתן משרד הבריאות... בעצמו או באמצעות רשויות מקומיות, אך לא באמצעות נותני שירותים". הצעת החוק הפרטית נדונה בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת ואושרה לקריאה טרומית. הצעת החוק לא עברה קריאה ראשונה בעת כהונתה של הכנסת היוצאת ולא חל עליה דין רציפות³¹.

קבלת החלטה וההיערכות של משרד האוצר, משרד הבריאות ומשרד החינוך להעברת השירותים לגוף חיצוני

ההחלטה לתת את שירותי הבריאות לתלמיד באמצעות גוף חיצוני היא החלטה רבת חשיבות, המחייבת את כל המשרדים הנוגעים בדבר - משרד האוצר (אגף התקציבים ואגף החשב הכללי), משרד הבריאות, משרד החינוך וכל קופות החולים - להיערך כראוי לקראת ביצועה.

מאחר שבמועד העברת השירותים לגוף חיצוני לא קבע המשרד שתהיה נוכחות קבועה של אחות בבית הספר בזמן הלימודים או כל מענה רפואי אחר, היה על המדינה להיערך גם לתת מענה לעזרה ראשונה לכלל התלמידים שהיו עלולים להיפגע בבתי הספר או שנזקקו לטיפול רפואי.

משרד מבקר המדינה בדק את ההיערכות להעברת השירותים לגוף חיצוני והעלה ליקויים כמפורט להלן:

31 חוק רציפות הדיון בהצעות חוק, התשנ"ג-1993, מאפשר לכנסת הנכנסת להחיל רציפות רק על הצעת חוק שהכנסת היוצאת העבירה לאחר קריאה ראשונה לאחת מוועדותיה.

היערכות משרד האוצר ומשרד הבריאות

הצורך בפעולות חיוניות לפני העברת השירותים לגוף חיצוני

כמו בעולם המערבי, גם בישראל הולכת ומתרחבת מדיניות העברת פעילויות לביצוע בידי גופים חיצוניים בתחומים חברתיים רבים, ובכללם בתחום הבריאות. מדובר במהלך אשר מחייב חשיבה בדבר הצורך בו ובדבר היכולת לממשו, ולפיכך צריך לבחון בדקדקנות חלופות שונות בתהליך קבלת החלטות.

קודם להעברת שירות לביצוע בידי גוף חיצוני נדרש לעשות עבודת מטה ובעניין שירותי הבריאות לתלמיד ראוי היה לבחון, בין היתר, מה העמדות של המומחים בתחום זה, מה אמרו בנדרון ועדות שונות, מה היקף השירותים והשפעתם על התלמיד, מה העלות, מה התועלת של כל חלופה ומה נעשה בנדרון בעולם המערבי.

דיון ציבורי ופתיחות

מהלך שכזה, הנוגע לכלל תלמידי ישראל ואשר לביצועו התנגד המשרד (ראו להלן) מצריך לכל הפחות לקיים דיון ציבורי והליך פתוח בהשתתפות הציבור ובעלי מקצוע הנוגעים בדבר לשמיעת מגוון הדעות בנושא, ובכלל זה של המתנגדים, כהכנה לקבלת החלטה מתאימה בנושא³². בכלל זה היה ראוי לבחון את העמדות שהביעו ועדות ציבוריות שבחנו את הנושא.

הבדיקה של משרד מבקר המדינה העלתה כי לא התקיים דיון כזה.

בעניין זה יצוין כי עוד ב-1990 הציגה ועדת נתניהו³³ את חסרונותיו של פיצול האחריות לאספקת שירותי בריאות בין קופות החולים למשרד הבריאות, והמליצה כי קופות החולים יישאו באחריות לאספקת כלל שירותי הבריאות כדי לשמור על רצף טיפולי ולאפשר למשרד לבצע את תפקידיו כמיניסטרו. ביטוי לאימוץ תפיסה עקרונית זו ייתכן שאפשר למצוא בנוסח החוק שנחקק בשנת 1994. על פי נוסח זה, העברת האחריות לכל סל השירותים (ובהם רפואה מונעת) לידי קופות החולים הייתה אמורה להיעשות בתוך שלוש שנים מיום החלת החוק, אולם בתיקון לחוק משנת 1996 נקבע כי שירותי הבריאות שפורטו בתוספת השלישית³⁴ ימשיכו להינתן על ידי משרד הבריאות. בכך הבהיר המחוקק כי אין הוא מאמץ תפיסה זו. מאז ועד מועד סיום הביקורת (13 שנה) מתנהלים דיונים על אודות העברת חלקים מהשירותים שפורטו בתוספת השלישית לאחריות הקופות.

ועדת אמורא³⁵ המליצה ב-2002 למשרד לבחון את הצורך בהקמת גוף עצמאי שיעסוק בין השאר בקידום בריאות הילד והמתבגר וברפואה מונעת וייתן את השירותים בעצמו או באמצעות גופים אחרים, כגון קופות החולים, וכן להמשיך את מתן שירותי הבריאות לתלמיד גם בכיתות י"ב.

32 בעניין דומה ראו גם: מבקר המדינה, דוח שנתי 58ב (2008), בפרק "מכרז חלוץ (פיילוט) לרכישת שירותי אשפוז סיעודי בנפת פתח תקווה", עמ' 487. ברוח נכתב: "בנושא זה ייחודי ורגיש... היה חשוב לקבל ייעוץ חיצוני למשרד... כדי לבחון את השפעת השינוי הצפוי".

33 ועדת החקירה הממלכתית לבדיקת תפקודה ויעילותה של מערכת הבריאות בישראל, שפרסמה את המלצותיה ב-1990.

34 רפואה מונעת, גריאטריה, פסיכיאטריה ואבזורים לנכים.

35 דוח הוועדה לבחינת הרפואה הציבורית ומעמד הרופא בה, שפרסמה את המלצותיה ב-2002.

מידע על הנעשה בעולם

בשל חשיבות הנושא ושינוי התפיסה בו, לפני קבלת ההחלטה בדבר העברת השירותים לספק חיצוני רצוי היה לאסוף מידע באילו מדינות מערכיות נהוגה שיטה כזו, כיצד היא פועלת ומה רמת הצלחתה.

מבדיקה שערך משרד מבקר המדינה התברר שלפני העברת השירותים לגוף חיצוני לא נערך בירור מקצועי על הנעשה בעולם - לא במשרד האוצר ולא במשרד הבריאות.

מהמסמכים עלה³⁶ שרק שבעה חודשים לאחר שנכנס לתוקף ההסכם עם האגודה על אספקת השירותים תכנן ד"ר אלכס לבנטל, ראש שירותי הבריאות דאז, לברר את הנושא.

המשרד מסר בתשובתו מנובמבר 2008 למשרד מבקר המדינה כי בבדיקה שעשה ראש השירות דאז "בבריטניה ובמקומות אחרים בעולם... התברר כי אין תקדים למהלך מסוג זה". המשרד לא מסר מתי נערכה הבדיקה וגם לא מסר למשרד מבקר המדינה את מסמך תוצאות הבירור.

עולה אפוא שתהליך העברת השירותים לגוף חיצוני יצא לדרך בלי שלמקבלי ההחלטות במשרד הבריאות ובמשרד האוצר הייתה תמונה ברורה איך נהוג בעולם בתחום זה.

יצוין שמשרד החינוך בתשובתו מינואר 2009 למשרד מבקר המדינה כתב: "בחלק מהמדינות קיימים שירותי בריאות לתלמיד בבתי ספר ובחלקן לא", אך הוא לא פירט.

גיבוש מדיניות ובחינת חלופות

יש אנשי מקצוע בישראל הסבורים שתהליך העברת תחומים של מערכת הבריאות לביצועם של גופים חיצוניים עלול לפגוע ברפואה הציבורית בישראל³⁷. ממסמכי המשרד עולה שהוא התנגד להעברת השירותים לגוף חיצוני וסבר שהוא זה שצריך לתת שירותים אלה. כך למשל כתב פרופ' אבי ישראלי, מנכ"ל המשרד דאז באפריל 2007 למר רענן דינור, מנכ"ל משרד ראש הממשלה: "כידוע, מדובר במודל שנכפה עלינו בעל כורחנו".

בבחינת חלופות שונות לקראת ביצוע מהלך כה משמעותי, היה ראוי לבחון כאמור את המלצת ועדת נתניהו להעברת כלל האחריית לקופות החולים; לבחון את המלצת ועדת אמוראי להרחיב את שירותי הבריאות לתלמיד גם לכיתות י"ב וכן את השאלה מה עדיף לעשות כדי שהשירות, הכרוך בעלויות לא מעטות, יהיה מועיל - אם ניתן להסתפק בהתקשרות קצרת טווח, או שיש צורך בהתקשרות ממושכת ולאורך שנים כדי שלספק המציע את נתינת השירות יהיה כדאי לתת את השירות. עוד היה ראוי לבחון את החלופה של מתן השירותים בידי סוכנות ביצוע ממשלתית³⁸ - Executive Agency - כגון הרשויות המקומיות או קופות החולים וכדומה - שתהא בעלת גמישות פעולה.

36 מסמך שכתב ראש שירותי בריאות הציבור דאז מנובמבר 2007 למנכ"ל המשרד.
 37 ובהם ד"ר אלכס לבנטל, ראש שירותי בריאות הציבור לשעבר; ד"ר מילכה דונחין, יו"ר איגוד רופאי בריאות הציבור; ד"ר שלמה אוריאל, מזכ"ל ארגון רופאי המדינה; ההסתדרות הרפואית בישראל (הר"י), נייר עמדה הפרטה במערכת הבריאות - אוקטובר 2007.
 38 יחידה ממשלתית שמקבלת מהמדינה אפשרות לבצע את תפקידה בגמישות ניהולית ובתקציב עצמאי ועליה לעמוד ביעדי תפוקות כמותיים ואיכותיים מדידים. לדוגמה: ב-2006 קיבלה רשות הפטנטים שבמשרד המשפטים מעמד של סוכנות ביצוע ממשלתית.

ואולם, הבדיקה העלתה כי תהליך קבלת ההחלטות לא נעשה כראוי. לא נבחנו עמדות של מומחים, לא נבדק מה אמרו בנדון ועדות שונות, לא נבחנו חלופות שונות, לא נבדקה העלות והתועלת שבכל חלופה כולל ההיבטים הכלכליים ולא בורר מה נעשה בנדון בעולם המערבי. השיקול המרכזי, ולמעשה – היחיד, שנשקל, הוא השיקול הכלכלי והחיסכון הכספי הצפוי של כ-7 מיליון ש"ח, על פי הערכת משרד האוצר. משרד מבקר המדינה מעיר כי סוגיית החיסכון חשובה, אבל אינה השיקול הבלעדי, ובוודאי כשאינה נשקלת במסגרת מספר חלופות אפשריות בתהליך קבלת החלטות ראוי. יתרה מכך: בהיעדר הליך תכנוני ראוי לא נבחנו כל ההוצאות והתקורות, ובפועל הייתה העלות גבוהה בהרבה מן הצפוי.

תכנית לאומית לבריאות התלמיד - שינוי כה מהותי במתן שירותי הבריאות לתלמיד מחייב בניית תכנית כוללת שתקבע מהם מרכיבי הבריאות שתלמיד זקוק להם ואת היקפו של סל הבריאות לתלמיד.

מהפעולות שעשו משרד הבריאות ומשרד האוצר בעניין העברת שירותי הבריאות לתלמיד לביצוע בידי גוף חיצוני עלה כי שני המשרדים לא התייחסו לנושא שירותי הבריאות לתלמיד בראייה כוללת ולא ביצעו הליך קבלת החלטות ראוי תוך בחינת חלופות ראויות.

משרד מבקר המדינה מציין כי גופים פרטיים הכירו בחשיבות הנושא, ובמרס 2008 סיכם צוות שהוקם ביזמת בית הספר לבריאות הציבור של המרכז הרפואי "הדסה", האוניברסיטה העברית בירושלים ואיגוד רופאי בריאות הציבור בישראל מסמך עמדה בנושא "בריאות התלמיד בישראל", ובתוך כך הוא המליץ על הכנת "תכנית לאומית לבריאות התלמיד". בכלל זה הייתה התייחסות לצורך לקבוע סל מחייב לשירותי הבריאות בבית הספר.

משרד הבריאות מסר בתשובתו מדצמבר 2008 למשרד מבקר המדינה כי מסמך העמדה "הוצג על ידי המחברים להנהלת משרד הבריאות בישיבה שנערכה בראשות מנכ"ל המשרד... טרם חלה התקדמות נוספת בנושא".



יוצא שלא נעשתה עבודת מטה ראוייה ותהליך קבלת ההחלטות שביצעו משרד הבריאות ומשרד האוצר היה לקוי.

התחלת ההתקשרות במתכונת החדשה

במרס 2007 ביקש מנכ"ל משרד הבריאות ממשרד האוצר לדחות את תחילת העברת השירותים לאגודה לתחילת שנת הלימודים תשס"ח (ספטמבר 2007), משום שהוא אינו ערוך כראוי להעברה. אך משרד האוצר החליט שיש להתחיל לבצע את ההעברה עוד באפריל 2007 (בשנת הלימודים תשס"ז). וזאת בניגוד לרוח הדברים שנאמרו בפסק דין שנתן בג"ץ³⁹ כי "לא יהא זה ראוי אפוא כי יחולו שינויים בדרכי מתן השירותים הרפואיים לתלמידים בבתי הספר באמצעה של שנת הלימודים".

ברוח קביעה זו של בג"ץ היה ראוי שמשרד האוצר ישקול את בקשת משרד הבריאות להתחיל את ההתקשרות במתכונתה החדשה רק בתחילת שנת הלימודים ומן הראוי היה שמשרד האוצר ישקול גם את בקשת משרד הבריאות שמסר כי אינו ערוך כהלכה לביצוע ההעברה.

הקצאת משרות לביצוע בקרות ואיושן

לצורך פיקוח ובקרה יש לקבוע תקן. לאחר מכן יש לאתר עובדים מתאימים כדי לאייש את המשרות שנקבעו בתקן ולהכשיר את העובדים לביצוע המשימות שלשמן התקבלו לעבודה.

אף שהוקצו 39 משרות של אחיות ורופאים ללשכות הבריאות המחוזיות לבקרה ופיקוח על פעילות האגודה ונקבע שזהו תקן ראוי, עד ספטמבר 2008 (לאחר 17 חודשים) אוישו 24.5 משרות (63% בלבד).

יוצא שההיערכות בתחום הקצאת כוח אדם ואיוש התקנים הייתה לא מספקת.

לדברי המשרד, הדבר לא מנע את התחלת ביצוע הבקרות על פעילות האגודה. אלה נעשו בידי עובדי לשכות הבריאות המחוזיות. עוד מסר ראש שירותי בריאות הציבור "כי התקנים הוקצו בהדרגה וההקצאה הסתיימה רק ביוני 2008. מכאן חלק מהקושי באיוש. קושי נוסף נובע מהבעייתיות בגיוס אחיות בחלקים מסויימים בארץ, במיוחד בדרום".

לדעת משרד מבקר המדינה, לפני העברת השירותים לגוף חיצוני היה על משרד הבריאות ומשרד האוצר לדאוג לאייש את כל 39 המשרות לצורך ביצוע מיטבי של הבקרה והפיקוח.

פיתוח כלי בקרה על פעילות האגודה

משקבע משרד האוצר כי שירותי הבריאות לתלמיד יינתנו באמצעות גוף חיצוני וניתן פטור ממכרז לאגודה כדי שתספק אותו, היה על משרד הבריאות להיערך גם לביצוע בקרות ולפיקוח על פעילות האגודה.

39 בג"ץ 5012/97 מתן שירותי בריאות סיעוד ורווחה בע"מ נ' משרד הבריאות, פ"ד נב (1) 49 (1998). ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 59 (2009), בפרק "ההתקשרויות עם האגודה למען שירותי בריאות הציבור", עמ' 467.

המשרד עשה שימוש בכלי בקרה קיימים על הפעילויות המבוצעות - כמו שאלונים וטפסים ייעודיים - ובעזרתם החל לבצע את הבקורות, אולם בתחילת הליך הפיקוח עלה הצורך להכין כלים נוספים, למשל לצורך בקרה על מרכזי החיסונים של האגודה שהחיסונים מאוחסנים בהם ומהם מובילים אותם לבתי הספר. מלבד זה, לדברי המשרד, כלי הבקרה הקיימים "לא לגמרי התאימו לצורת עבודת הספק", ולכן היה על המשרד להוסיף כלי בקרה לצורך בדיקת כלל תהליכי העבודה של הספק ולתצפיות על תהליכי חיסונים ובדיקות רפואיות.

כמו כן התברר למשרד שכלי הבקרה לא אפשרו לו לברר אם האגודה משלימה חיסונים של תלמידים אשר לא חוסנו עם בני כיתתם. למשרד גם לא היה ברור אם האגודה עוקבת אחר תוצאות הבירורים שעשו התלמידים והוריהם בקופות החולים בעקבות בדיקות הבריאות שעשתה האגודה, ולכן היה עליו להוסיף לכלי הבקרה שהוכנו כמה מדדים⁴⁰.

מלבד זה, כדי לקבל תמונה ארצית לצורך הסקת מסקנות כוללות ומערכתיות מדויקות הנוגעת ליותר ממיליון תלמידים, היה צורך לרכז את המידע על הליקויים שעלו ב-720 הבקורות שעשה המשרד על פעילות האגודה באופן ממוחשב ולנתח אותו. להשלמת פעולות אלה נדרש זמן רב, ולכן היה צורך להיערך כראוי ובעוד מועד.

אך איסוף ממוחשב לא נעשה, והדבר פגע ביכולתו של המשרד להסיק מסקנות כוללות ומערכתיות באופן מדויק.

המשרד מסר בתשובותיו מנובמבר 2008 ומינואר 2009 למשרד מבקר המדינה: "סיום הכנת הכלים ב-2008 נעשה במיוחד לקראת תחילת שנת הלימודים הבאה (תשס"ט) והם לא שונו במהלך שנת תשס"ח שלא ליצור אי בהירות".

יוצא שהמשרד לא הכין את כלי הבקרה באופן שיאפשרו איסוף מידע ממוחשב על ליקויים שהועלו בבקורות, וכי ניתוח המידע שנעשה לא יכול היה להיות מדויק בשל ריבוי פרטי המידע.

לדעת משרד מבקר המדינה, לא היה מקום להעביר את השירותים לגוף חיצוני בטרם יושלמו כל ההכנות, בייחוד בנושא כה חשוב כמו עדכון כלי הבקרה והכנת כלי בקרה נוספים. יוצא שגם ההיערכות החשובה בתחום כלי בקרה לא הייתה מספקת.



בעת התחלת הפעילות של האגודה עוד באפריל 2007 לא היה משרד הבריאות ערוך באופן מלא לביצוע הבקרה והפיקוח על פעילויות האגודה. לדעת משרד מבקר המדינה, היה על משרד האוצר להתייעץ עם משרד הבריאות בנוגע לפרק הזמן הדרוש כדי להיערך לבקרה ולפיקוח נאותים, ובהתאם לכך לקבוע מתי תחל האגודה לתת את השירות.

40 בעניין הכנת כלי בקרה ראו גם: מבקר המדינה, דוח שנתי 2008, בפרק "מכרו חלוצי (פילוט) לרכישת שירותי אשפוז סיעודי בנפת פתח תקווה", עמ' 508.

עבודת המטה של משרד הבריאות ומשרד האוצר במהלך תהליך קבלת ההחלטות לא הייתה ראויה, ולא ניתנה הדעת לנושאים חשובים שיש לבחנם כמכלול אחד ולהסיק מהם את המסקנות הראויות עוד לפני מסירת הביצוע לגוף חיצוני.

אי-שיתוף משרד החינוך בקבלת ההחלטה להעברת השירותים לגוף חיצוני

למשרד החינוך יש נגיעה מהותית לנושא שירותי הבריאות לתלמיד, ולכן בהכנות להעברת השירותים לגוף חיצוני צריך היה לשתפו הן בבחינת השאלה כיצד יינתנו השירותים והן בשאלה כיצד יינתנו שירותי העזרה הראשונה, שנתנו בעבר אחיות בתי הספר כמו שיובהר בהמשך. מן הראוי היה להקים לדוגמה צוות משותף רב-תחומי שיעסוק במכלול ההיבטים של התהליך החדש.

1. הביקורת העלתה שלמעט פגישה אחת עם מנכ"לית משרד החינוך "לשמיעת דעתה" בדבר העברת השירותים לגוף חיצוני, משרד האוצר ומשרד הבריאות לא שיתפו את משרד החינוך בהליך בעניין זה. משרד הבריאות כתב למשרד מבקר המדינה בפברואר 2009 כי "בדיונים חוזרים ונשנים בוועדות שונות ככנסת הציגה גב' עירית ליבנה [האחראית לתחום הבריאות] ממשרד החינוך דעה נחרצת לטובת ההפרטה". אולם גב' עירית ליבנה כתבה בתשובתה מנובמבר 2008 למשרד מבקר המדינה: "משרד החינוך מאפשר את מתן שירותי הבריאות לתלמיד במסגרות חינוך ובפועל אינו שותף לשום מהלך עם האוצר. לדעתי עלינו להיות שותפים מלאים ככל ההחלטות הנוגעות לתלמידים באשר הם". יצוין שמשרד הבריאות לא צירף אסמכתאות לדבריו.

גם בעניין הצורך לספק שירותי עזרה ראשונה בבתי הספר לא נעשתה עבודת מטה משותפת בין משרד האוצר, משרד הבריאות ומשרד החינוך. לבסוף היה צורך לתת מענה לעניין חיוני זה בדחיפות, כמוסבר להלן.

2. הוצאה כספית נוספת למתן טיפולים רפואיים לתלמידים: (א) האחיות נתנו בעבר גם טיפול רפואי ראשוני במקרה של חבלה או פציעה, ועקב התמעטותן פעלו ב-2005 הורים לממן בעצמם שירות של אחיות בבתי הספר שילדיהם לומדים בהם. משרד החינוך דרש מההורים לבטל את המימון⁴¹. ההורים עתרו לבג"ץ נגד המדינה ומרכז השלטון המקומי (להלן - המשיבים)⁴² וביקשו שבית המשפט יורה למשיבים לספק שירותי אחות או עזרה ראשונה לתלמידי בתי הספר בישראל, ולחלופין יורה למשיבים לאפשר להורי התלמידים לגבות כספים, כחלק מ"תשלומי הורים", כדי לשכור שירותי עזרה ראשונה כל עוד המשיבים אינם מספקים שירותים אלה⁴³.

יצוין שבעת הדיונים בעתירה אמרה נשיאת בית המשפט העליון השופטת דורית ביניש: "המטרה של מתן עזרה ראשונה לתלמידים היתה מושגת באופן מיטבי לו היתה נמשכת נוכחותן של האחיות

41 בהתאם לחוזר מנכ"ל מספטמבר 2004 בנושא "איסור גביית כספים עבור העסקת גורמים פרטיים למתן שירותי בריאות לתלמיד".

42 בג"ץ 10794/05 לנדאו נ' מדינת ישראל, (2007), תק-על 2007 (3), 3227.

43 בין היתר ההורים טענו כי סעיף 66 לחוק לימוד חובה, התש"ט-1949, קובע כי "שירותים מקובלים" כוללים על פי תקנה שירותי עזרה ראשונה. ההורים טענו כי האיסור לגבות תשלומים עבור שירותי עזרה ראשונה מלמד כי המדינה מחויבת לספק שירות זה.

בכל בתי הספר. כל אדם בוגר שהתחנך במדינת ישראל זוכר את אחות בית הספר ואת המעמד שהיה לאחות במוסדות החינוך הן לעניין מתן עזרה ראשונה והן לענייני רפואה מונעת... ילד או ילדה אשר חשו בכאב ראש או בכאב בטן או במצוקה כלשהי, חדר האחות היה להם מקלט... בית הספר [טומן] לא פעם סכנות, קלות או רציניות, שבבעבותיהן נדרש מתן עזרה ראשונה. אחות בית הספר היתה הכתובת לכל אלה".

לאור הצעותיו של משרד החינוך בעניין מתן שירותי עזרה ראשונה לתלמידים בבתי הספר, פסק בג"ץ ביולי 2007 כי העמדת מערך ייעודי של מד"א לשירותים אלה הוא פתרון סביר, ומשרד החינוך התקשר עם מד"א למתן שירותי עזרה ראשונה.

יוצא שלמרות צמצום שהיית האחיות בבתי הספר, לא נערכו משרד החינוך, משרד הבריאות ומשרד האוצר, עוד קודם העברת השירותים לגוף חיצוני, למתן עזרה ראשונה לתלמידים.

יצוין שעקב הדחיפות שבהסדרת מתן שירותי עזרה ראשונה, גם ההתקשרות של משרד החינוך עם מד"א נעשתה בלא מכרז, לאחר שהחשב הכללי אישר פטור ממכרז לתקופה של 16 חודשים, עד סוף 2008⁴⁴.

(ב) בדיעבד, רק לאחר תחילת ההתקשרות עם האגודה נאלצה המדינה לשלם עוד כ-20 מיליון ש"ח לשנה למד"א (ובסך הכול כ-26 מיליון ש"ח ל-16 חודשים), כדי שיספק את שירותי העזרה הראשונה. יצוין שהסוגיה של הצורך במתן שירותי עזרה ראשונה לא עלתה כלל במסגרת ההכנות של משרד הבריאות ומשרד האוצר להעברת שירותי הבריאות לתלמיד לביצוע בידי גוף חיצוני. מדובר בכשלים שנוצרו מאי קיומה של תכנית פעולה כללית ובחינה כוללת של המרכיבים בסל הבריאות ושל עלויותיהם.

לדעת משרד מבקר מדינה, יש לראות את כלל המשאבים המוקצים לבריאות התלמידים בבתי הספר בראייה כוללת. יצוין שלדברי ראש שירותי בריאות הציבור של המשרד⁴⁵, "מתן עזרה ראשונה צריך להיות מעוגן בתפיסה הכוללת של בריאות התלמיד. מדובר בתלמידים שנפצעים בבית הספר או ילדים שלא מרגישים טוב במהלך הלימודים, ויש לתת להם מענה מידי. שירות פינוי (כפי שניתן על ידי מד"א) צריך להיות במצבים חמורים".

יוצא שהעלות השנתית הכוללת של הטיפול בתלמידים אינה מסתכמת בתשלום לאגודה בסך 64 מיליון ש"ח, אלא בכ-84 מיליון ש"ח.

מאחר שלא הוכנה תכנית פעולה כללית ולא נעשתה בחינה כוללת של מרכיבי סל הבריאות לתלמיד ושל עלויותיהם, סוגיית שירותי העזרה הראשונה לא עלתה כלל במסגרת ההכנות להעברת השירותים לגוף חיצוני. ההערכה של משרד האוצר ולפיה העברת השירותים לגוף חיצוני תסוך 7 מיליון ש"ח הייתה אפוא שגויה והתחשיבים לא היו אמינים.



44 בעניין הפטורים ממכרז שנתן משרד האוצר למרבית ההתקשרויות של משרד הבריאות עם האגודה ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 2009, בפרק "ההתקשרויות עם האגודה למען שירותי בריאות הציבור", עמ' 467.

45 במכתבו מינואר 2009 למשרד מבקר המדינה.

אף שהחלטה על העברת שירותי הבריאות לתלמיד לביצוע בידי גוף חיצוני היא החלטה חשובה ביותר הנוגעת לכלל תלמידי ישראל, לא נערכו משרד האוצר, משרד הבריאות ומשרד החינוך כראוי לביצועה. משרד הבריאות ומשרד האוצר לא התייחסו לנושא שירותי הבריאות לתלמיד בראייה כוללת ולא עשו עבודת מטה ראויה.

מתן השירותים בפועל

מדוח מסכם של המשרד מספטמבר 2008 על פעילות האגודה בשנת הלימודים תשס"ח (להלן - דוח הסיכום) עולים ליקויים וטענות נגד האגודה ותפקודה. יצוין שהאגודה חולקת על כמה מהליקויים. לאור הליקויים האפשריים והשפעתם על בריאות התלמידים והציבור מצא משרד מבקר המדינה לנכון להעלות את העיקריים שבהם ואת המחלוקות שעלו. יצוין כי הממצאים המובאים מהדוח של משרד הבריאות לא נבדקו על ידי משרד מבקר המדינה.

1. שיעור התלמידים המחוסנים מכלל תלמידי השנתון: כדי למנוע מחלות ומגפות יש לשאוף לחסן את כל התלמידים. שיעור התלמידים שחיסן המשרד היה יותר מ-95%. לעומת זאת, מדוח הסיכום עולה כי הייתה ירידה בשיעור המחוסנים - שמשמעותה עשרות אלפי תלמידים שאינם מחוסנים.

אף שהאגודה חולקת על נתוני המשרד בדבר שיעור המחוסנים, המשרד איתן בדעתו על נכונותם. מכל מקום, לדברי המשרד ולדברי יו"ר הוועדה המייעצת לחיסונים של המשרד, גם שיעור המחוסנים לפי טענת האגודה נמוך מן הנדרש.

2. המחלוקת עלתה גם בנוגע להיקפי הבדיקות הרפואיות שהאגודה עורכת לתלמידים (בדיקת רופא, בדיקת שמיעה, בדיקת ראייה ומעקב גדילה), ובדוח הסיכום נאמר שנתוני הביצוע של האגודה היו נמוכים מנתוני הביצוע של המשרד בשנים קודמות: כך לדוגמה: 45.8% בלבד מתלמידי שנתון אחד ו-35.8% מתלמידי שנתון אחר נבדקו בידי רופא, לעומת 65% מהתלמידים בשנת הלימודים תשס"ו (2005-2006)⁴⁶. האגודה טענה כי ביצעה יותר בדיקות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי המחלוקת אינה יכולה להיות בעינה, שכן כרוכות בה שאלות בדבר בריאות התלמידים והציבור. לפיכך על משרד הבריאות לברר את טיב המחלוקת, ובעיקר לתת לעצמו, לממשלה ולכנסת מענה לשאלה אם שיעור המחוסנים והיקף הבדיקות הנעשות מספקים.

46 שירות בריאות לתלמיד - סיכום פעילות בשנת הלימודים תשס"ו, משרד הבריאות, שירותי בריאות הציבור, מאי 2007.

ליקויים נוספים

1. בקורות של המשרד על הביצוע: על המשרד, כמיניסטריון וכרגולטור, לערוך בקורות על פעילות האגודה. אולם בדוח הסיכום נאמר שרבות מתכניות העבודה של האגודה לא התקבלו בלשכות הבריאות במועד שמאפשר תכנון של הבקורות, ולכן 197 מכלל 917 הבקורות שתוכננו (21%) לא בוצעו.

2. ליקויים ברשומות בריאות של התלמידים: בדוח הסיכום נאמר שאחיות האגודה לא השתמשו בכרטיסי הבריאות שהונפקו לתלמידים עוד בטיפת חלב, ובהם יש לרשום את כל הפעולות הרפואיות שנעשות בבית הספר, אף שכרטיסים אלה מועברים לבתי הספר. לעומת זאת, לעתים קרובות פתחה האגודה רשומת בריאות חדשה משלה לכל פעילות, ולפיכך לתלמידים רבים יש "כרטיסי בריאות מפוצלים" במקום כרטיס בריאות אחד.

3. דיווח על אירועים חריגים: ועדה מטעם המשרד שבדקה אירוע חריג של הזרקת מים במקום חומר חיסון ל-70 תלמידים בבית ספר במרכז הארץ מצאה שבאגודה לא הייתה תשתית של ניהול סיכונים (ובין השאר הפקת לקחים מטעויות) כמתחייב מהחובה שעליו חתמה עם המשרד⁴⁷.

4. איכות בדיקות השמיעה: בדוח הסיכום נאמר שלעתים נעשו בדיקות שמיעה בחדר לא מתאים או שהמכשיר ששימש לבדיקות היה לא תקין.

5. אחסון ושינוע של תרכיבי חיסון: בדוח הסיכום נאמר שבכמה ממרכזי החיסונים, שמאוחסנות בהם כמויות גדולות של חיסונים המשונעים לבתי הספר, לא היו גנרטורים לגיבוי בעת הפסקת חשמל. גם נמצא שאחיות אחסנו חיסונים במקרר הפרטי בבתיהן, והדבר היה עלול להשפיע על איכותם של החיסונים.

6. בדוח הסיכום קבע המשרד בין היתר כי השירות שהאגודה נותנת הוא "קובץ פעילויות" ולא שירות כוללני לתלמיד. השירות מתבצע ללא "רצף טיפולי": כל פעילות מבוצעת על ידי אחות אחרת, וזו - בגלל חוסר ברישום - אינה יודעת אילו פעילויות כבר ביצעו קודמותיה בבית הספר, ומשום כך גם אין מעקב אחרי תלמידים שתוצאות הבדיקות שלהם דורשות זאת.

בעניין זה משרד מבקר המדינה מפנה את תשומת הלב של הנוגעים בדבר לשאלה בדבר מהות השירות - לא נמצא כי ההכרעה בשאלה האם שירותי הבריאות לתלמיד צריכים להינתן מתוך ראייה כוללת, למשל, על ידי אחות קבועה המשתתפת בפעילות בית הספר וגם מבצעת חיסונים, או שניתן להסתפק בנוכחות אחיות מעת לעת לצורך מתן שירותים מסוימים ומוגדרים, נעשתה בדרך של בחינת חלופות תוך קיום הליך קבלת החלטות ראוי. משרד מבקר המדינה מדגיש כי מדובר בסוגיות יסוד חשובות, שיש להכריע בהן לאחר בחינת מכלול העובדות והשיקולים, ובכלל זה לשקול גם את הבאתה לדרג שרים לקביעת המדיניות בנושא.

47 לדעת המשרד, "לכל הנוגעים בדבר היה חלק בטעות, גם לאחיות".

סיכום

1. על יסוד דרישות משרד האוצר העביר משרד הבריאות את שירותי הבריאות לתלמיד לביצוע של גוף חיצוני. בהיערכות המשרדים להעברת השירותים לגוף חיצוני היו פגמים רבים. מן הראוי היה שהחלטת משרד האוצר על ההעברה תתקבל בתיאום עם משרד הבריאות, לאחר עבודת מטה שתכלול תהליך קבלת החלטות ראוי, ובה ייבחנו בין היתר העמדות של המומחים ושל ועדות שבחנו את הנושא, ייבחנו החלופות העומדות על הפרק, מה העלות והתועלת של כל חלופה, וכן מה נעשה בנדון בעולם המערבי.

חובתם של כלל הגורמים ובהם משרד הבריאות ומשרד האוצר להפיק לקחים מן הליקויים שהתגלו ולתקן את הליקויים, כדי להבטיח - בראש ובראשונה - את בריאות התלמידים, ולאחר מכן גם את היעילות, החיסכון ומניעת בזבוז כספים.

באשר לשאלה בדבר מהות השירות - לא נמצא כי ההכרעה בשאלה האם שירותי הבריאות לתלמיד צריכים להינתן מתוך ראייה כוללת, למשל, על ידי אחות קבועה המשתתפת בפעילות בית הספר וגם מבצעת חיסונים, או שניתן להסתפק בנוכחות אחיות מעת לעת לצורך מתן שירותים מסוימים ומוגדרים, נעשתה בדרך של בחינת חלופות תוך קיום הליך קבלת החלטות ראוי. משרד מבקר המדינה מדגיש כי מדובר בסוגיות יסוד חשובות, שיש להכריע בהן לאחר בחינת מכלול העובדות והשיקולים, ובכלל זה לשקול גם את הבאתה לדרג שרים לקביעת המדיניות בנושא.

על שר הבריאות, שר האוצר ושר החינוך וכן על קופות החולים לבחון במשותף את האפשרות להכין "תכנית לאומית לבריאות התלמיד", על כל ההיבטים של סוגיה חשובה זו. כמו כן עליהם לבחון גם את האפשרות להעברת כלל הטיפול במתן שירותי הבריאות לתלמידי ישראל לאחרי קופות החולים (כולל כיתות י"א-י"ב) כדי לשמור על רצף הטיפול במבוטחים בקופות החולים תוך כדי המשך פעילותו של משרד הבריאות כמיניסטרו.

2. ליקויים בפעילות האגודה - לשיעור התלמידים המחוסנים ולהיקף הבדיקות הרפואיות יש השפעה משמעותית על בריאות העם. לפיכך יש להסדיר את חילוקי הדעות בעניין זה ואת שיטת המדידה של הפעילות בתחום זה.

3. בעקבות העברה הדרגתית של מערכת החינוך היסודי וחיבת הביניים ליום לימודים מלא בבתי הספר (עד השעה 16.00) - מעל 1,000 בתי ספר בעתיד הקרוב - הציע משרד מבקר המדינה למשרד הבריאות, למשרד האוצר ולמשרד החינוך לבחון מחדש את שיטת מתן שירותי הבריאות לתלמיד בשל הצורך להפיק לקחים מהפעילות עד עתה וזאת גם בעקבות הליקויים שהועלו.

פרק שמיני

השלטון המקומי

השלטון המקומי

פעולות הביקורת

תכניות המתאר המקומיות הכוללות הן מעמודי התווך של התכנון המתארי המקומי, שכן הן נועדו להתוות את מדיניות התכנון העירונית או האזורית ולקבוע את אופיים של היישובים ואת כיווני התפתחותם העתידיים. נבדקו נושאים מרכזיים הנוגעים לתכנון המתארי המקומי הכולל ובהם: מידת העדכניות של תכניות מתאר מקומיות כוללות; התמשכות הליכי ההכנה והאישור של תכניות אלה; תכנון מתארי מקומי המתבסס על תכניות אב; פעולות הרשויות המקומיות לקידום התכנון המתארי המקומי הכולל; ריכוז התכנון המתארי המקומי הכולל בידי משרד הפנים. הביקורת נעשתה במינהל התכנון שבמשרד הפנים, בוועדות ובלשכות התכנון המחוזיות, במשרד הבינוי והשיכון, במשרד האוצר ובמינהל מקרקעי ישראל. לצורך הביקורת אף ריכוז משרד מבקר המדינה נתונים מכלל הרשויות המקומיות.

נבדקו הליכי ההקמה של אולם אירועים על קרקע שהוקצתה לתעשייה באזור התעשייה טבריה עילית. הבדיקה עסקה בהליכי מתן היתר הבנייה להקמת המבנה ובפיקוח על הקמתו. הבדיקה נעשתה בעיריית טבריה, בוועדה המקומית לתכנון ולבנייה טבריה, בוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז הצפון, במינהל מקרקעי ישראל ובמשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה.

היבטים בתכנון המתארי המקומי הכולל

תקציר

התכנון המתארי המקומי נועד להתוות את מדיניות התכנון העירונית או האזורית ולקבוע את אופיו של היישוב ואת כיווני התפתחותו העתידית, בין היתר באמצעות קביעת איסורים והיתרים הנוגעים לבנייה ולשימוש בקרקע בתחום היישוב; הדבר נעשה בהתאם להוראות תכניות המתאר המחוזיות והארציות. תכניות המתאר המקומיות הכוללות¹ הן עמוד התווך של התכנון המתארי המקומי. לפיכך נדרש שלכל רשות מקומית תהיה תכנית מתאר מקומית כוללת תקפה ומעודכנת.

חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבנייה או החוק), מטיל את האחריות להכנתן של תכניות מתאר מקומיות כוללות בראש ובראשונה על הוועדות המקומיות לתכנון ולבניה (להלן - הוועדות המקומיות); תפקיד הוועדות המחוזיות לתכנון ולבניה (להלן - הוועדות המחוזיות); הוא לפקח ולהורות לוועדות המקומיות להכין תכנית מתאר ולהגישה במועד שיקבעו וכמו כן לדון בתכנית המתאר להחליט על הפקדתה ואישורה. שר הפנים נושא באחריות הכוללת לתכנון המתארי מתוקף היותו הממונה על ביצוע חוק התכנון והבנייה. מינהל התכנון במשרד הפנים (להלן - מינהל התכנון) הוא הגורם המקצועי הבכיר בתחום התכנון והבנייה, ותפקידו כוללים סיוע ומתן הנחיה מקצועית לשר הפנים ולמוסדות התכנון האחראים להכנת תכניות מתאר מקומיות כוללות.

בחוק התכנון והבניה נקבע מדרג של תכניות; על פיו תכניות מפורטות במרחב תכנון מקומי ייגזרו מתכנית מתאר מקומית כוללת. באמצעות מדרג זה ניתנת תמונה מקיפה וכוללת הן לוועדות המקומיות בהכין תכנית מפורטת² ובבואן להחליט אם להמליץ על הפקדתה, והן לוועדות המחוזיות בבואן להחליט אם לתת תוקף לתכנית.

בחוק נקבע כי מטרותיהן של תכניות המתאר המקומיות הכוללות הוא להגדיר את ייעודי הקרקע, להתוות את מערכת הדרכים המקומית ולקבוע את צפיפות הבנייה וכן לקבוע אילו שטחים ישמשו שטחים ציבוריים פתוחים ואילו שטחים מיועדים להקמת מוסדות ציבור. על בסיס הוראות תכניות המתאר המקומיות הכוללות אמור להתקיים פיקוח על פיתוח הקרקע במרחב התכנון המקומי, וכן הבטחת תנאים נאותים מבחינת הבריאות, התברואה, הניקיון, הבטיחות, התחבורה, הנוחות ומניעת מפגעים על ידי תכנון הקרקע וייחוד אזורים מסוימים בה למטרות מסוימות.

מדינת ישראל מתמודדת זה שנים עם מכלול בעיות הנוגעות להליכי התכנון של תכניות מתאר מקומיות כוללות ולהליכי הטיפול בתכניות ואישורן. בהצעה לתיקון חוק התכנון והבנייה שגיבש משרד הפנים בשנת 2008³ צוין ש"בהיעדרה של תכנית מתאר כוללת, נפגעים התכנון והפיתוח של הישוב... העדר תכנון מתארי אינו מאפשר טיפול בתשתית העירונית הכוללת, מונע התמודדות עם סוגיות חברתיות-כלכליות-סביבתיות, ואינו מכוון להשגת מטרות ארוכות טווח... [כך] הופך קידומן של מאות ואף

1 מדובר בתכניות מתאר מקומיות המתייחסות באופן כולל ליישוב שלם.

2 תכנית מפורטת היא תכנית המסדירה את הוראות הבניה ואת אופן השימוש במקרקעין בצורה מפורטת במתחם מסוים.

3 תזכיר חוק התכנון והבנייה תיקון מס' 90 (התשס"ט-2008).

אלפי תכניות מפורטות נקודתיות למשא כבד על כתפי הגופים היוזמים ומוסדות התכנון כאחד... במציאות זו הזמן הדרוש לאישור הוא ארוך והדרך לאישור היא מפותלת ורבת משוכות".

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר 2008-מרס 2009 בדק משרד מבקר המדינה כמה נושאים מרכזיים הנוגעים לתכנון המתארי המקומי הכולל: מידת העדכניות של תכניות מתאר מקומיות כוללות; התמשכות הליכי ההכנה והאישור של תכניות מתאר מקומיות כוללות; תכנון מתארי מקומי המתבסס על תכניות אב; פעולות הרשויות המקומיות לקידום התכנון המתארי המקומי הכולל; יישום החלטת הממשלה ולפיה משרד הפנים ירכז בידי את התכנון המתארי המקומי הכולל; מדיניות "התכנון היוזם" ויישומה; אופן הריכוז והניתוח של מידע בתחום התכנון המתארי המקומי.

הבדיקה נעשתה במינהל התכנון, בוועדות התכנון המחוזיות ובלשכות התכנון המחוזיות שבמשרד הפנים. כמו כן נעשתה בדיקה במשרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד השיכון), במשרד האוצר ובמינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י). לצורך הביקורת ריכז משרד מבקר המדינה נתונים מכל הרשויות המקומיות באמצעות שאלון שהפיץ להן.

עיקרי הממצאים

תכניות מתאר עדכניות

בישראל חלק ניכר מפעולות הבינוי והפיתוח בתחומי השיפוט של עיריות ומועצות מקומיות (אזורים המיושבים בצפיפות) נעשה שלא לפי תכניות מתאר מקומיות עדכניות. במועד הבדיקה נמצא כי רק תכניות המתאר של חמש מ-105 רשויות מקומיות במגזר היהודי קיבלו תוקף 10 שנים או פחות לפני כן (פרק הזמן ממועד קבלת התוקף ועד מועד הבדיקה יקרא להלן - גיל התכנית); גיל התכניות של 64 רשויות מקומיות אחרות הוא יותר מ-20 שנה; ל-14 רשויות מקומיות אחרות כלל לא הייתה תכנית מתאר בתוקף⁴. עוד העלתה הבדיקה כי המחסור האמור בתכניות מתאר עדכניות גדל בעשור האחרון עקב ההתיישנות של תכניות המתאר הקיימות ומאחר ושום תכנית חדשה לא קיבלה תוקף בשנים האחרונות (משנת 2006).

התמשכות הליכי התכנון

נמצא כי הכנתה של כל אחת מ-74 תכניות המתאר המקומיות הכוללות שקיבלו תוקף בשנים 1990-2009 נמשכה עשר שנים בממוצע. ניתוח הנתונים בדבר הליכי ההכנה והאישור של תכניות מתאר שהיו בתחילת שנת 2009 בטיפולם של גורמי התכנון השונים מלמד כלהלן:

4 גיל התכניות של 22 רשויות אחרות הוא 10 עד 20 שנה.

1. הליכי ההכנה בשלבים הטרום-סטטוטוריים⁵ נמשכו שנים רבות (כשש שנים בממוצע במגזר היהודי וכארבע שנים בממוצע במגזר הלא יהודי).
 2. אשר לשלבים הסטטוטוריים⁶ נמצא כי הוראות הדין הקובעות את פרק הזמן המרבי לטיפול בתכניות ממועד קבלתן בוועדות המחוזיות עד מועד הפקדתן (11 חודשים) לא מקוימות, וכי משך זמן הטיפול בתכניות ממועד קבלתן עד מועד הפקדתן ארוך במידה בלתי סבירה (כחמש שנים בממוצע במגזר היהודי וכשלוש שנים וחצי בממוצע במגזר הלא יהודי).
 3. בפועל פרק הזמן שעובר ממועד ההתקשרות עם המתכננים עד מועד הפקדתן של התכניות שנמצאות כיום בטיפולם של גורמי התכנון השונים הוא 11 שנים בממוצע במגזר היהודי וכשבע וחצי שנים בממוצע במגזר הלא יהודי.
- בשנים האחרונות השקיע מינהל התכנון מאמצים רבים לקידום תכניות מתאר מקומיות במגזר הלא יהודי. אשר למגזר היהודי, מספרן המועט של התכניות שהגיעו לשלבים הסטטוטוריים בוועדות המחוזיות בשנים האחרונות, השנים הרבות שארכו הליכי הטיפול בתכניות ומורכבותן של חלק מהתכניות יש בהם כדי ללמד כי שינוי מספר התכניות העדכניות במגזר היהודי הוא תהליך אטי ביותר, שבקצב מימושו הנוכחי אין בו כדי לחולל שינוי של ממש בשנים הקרובות.

תכנון מתארי מקומי באמצעות תכניות אב

תכנית אב היא תכנית כללית שאמורה לשמש בסיס לתכנון מתארי מקומי. במסגרת הכנתה לא מתבצעים ההליכים הסטטוטוריים שנקבעו בחוק התכנון והבנייה, ולכן אין לה תוקף משפטי מחייב. לעתים הוועדות המקומיות והוועדות המחוזיות מאמצות אותה. בגלל המורכבות של הליכי ההכנה והאישור הסטטוטוריים של תכניות מתאר מקומיות כוללות ופרק הזמן הארוך הנדרש להכנתן ולאישורן, התופעה של הכנת תכניות אב כלליות נעשתה רווחת יותר. תכניות האב הפכו לעמוד תווך של התכנון המתארי המקומי באזורים רבים בארץ.

תכניות אב צריכות להיות מוכנות בעיקרון מתוך תפיסה שתכנית כזאת היא שלב מקדים בהכנה ובאישור של תכנית מתאר מקומית כוללת. ואולם רבות מהרשויות לא החלו לאחר הכנתן של תכניות האב בהליך ההכנה והאישור של תכנית מתאר כוללת.

הרשויות המקומיות, משרד השיכון וממ"י קידמו תכניות אב, והוועדות המחוזיות אימצו את חלקן, גם כאשר היה ידוע להם כי אין כוונה להכין על בסיס תכנית האב תכנית מתאר כוללת ולפעול לאישורה.

העובדה שעשרות תכניות אב משמשות בסיס לאישור תכניות מפורטות נקודתיות שמכוחן נעשים הליכי הבנייה והפיתוח ביישוב מבלי שהוכנה ואושרה תכנית מתאר כוללת שהציבור רשאי לעיין בה ולהביע עמדה בעניינה אינה מתיישבת עם עקרונות

5 שלבים טרום-סטטוטוריים: חתימת חוזה עם המתכנן שנבחר במכרז; הכנת התכנית (ולעתים גם שיתוף הציבור בכך).

6 שלבים סטטוטוריים: שלבים שנקבעו בחוק וכוללים דיון בוועדה המקומית; העברת המלצותיה לוועדה המחוזית; בדיקה תכנונית מקדימה של התכנית בוועדה המחוזית; החלטה אם להפקיד את התכנית או לדחותה או התניית תנאים להפקדתה או לדחייתה; הפקדת התכנית לאחר שמולאו התנאים; דיון הוועדה המחוזית בהתנגדויות; אישור התכנית; פרסום התכנית בילקוט הפרסומים למתן תוקף.

השקיפות ועם העיקרון ולפיו הציבור רשאי להשתתף בתהליך התכנוני ואף להביע התנגדות בעניינו. יודגש כי ההכרה בתכנון המתארי המקומי באמצעות תכניות אב עשוי לשמש תמריץ לאי הכנת תכניות מתאר.

פעולות הרשויות המקומיות לקידום התכנון המתארי המקומי הכולל

האחריות לייזום ולקידום הכנתן של תכניות מתאר מקומיות כוללות מוטלת בעיקר על הרשויות המקומיות. נמצא כי 49 מ-78 הרשויות המקומיות במגזר היהודי שאין להן תכנית מתאר כלל או שתכנית המתאר שלהן גילה יותר מ-20 שנה אינן יוזמות ומקדמות תכניות מתאר מקומיות. רק שש מ-43 התכניות שקודמו ברשויות במגזר היהודי במועד הביקורת קודמו על ידי הרשויות המקומיות.

משרד הפנים קידם בשנים 2005 ו-2006 תיקון לחוק התכנון והבנייה (תיקון 76)⁷ שבמסגרתו הורחב היקף הסמכויות של הוועדות המקומיות לאשר תכניות מפורטות; אחד התנאים לכך הוא קיומה של תכנית מתאר מקומית כוללת ועדכנית. התיקון נועד בין היתר להמריץ את הוועדות להכין תכניות מתאר מקומיות כוללות. במועד סיום הביקורת, כשלוש שנים לאחר שהתיקון נכנס לתוקף, נמצא כי רק שתי רשויות מקומיות החלו להכין וקדמו תכנית מתאר מקומית כוללת.

ריכוז סמכויות התכנון המתארי המקומי בידי משרד הפנים

ביוני 2005 אימצה הממשלה את המלצות הוועדה הציבורית לרפורמה בממ"י שבראשה עמד מר יעקב גדיש (להלן - ועדת גדיש), ובכללן ההמלצה לחלק מחדש את האחריות בתחום התכנון בין הגורמים הממשלתיים, באופן שהאחריות לתכנון המתארי בכל המישורים (המישור הארצי, המחוזי והמקומי) תהיה בידי מינהל התכנון, ואילו האחריות לתכנון המפורט תהיה בידי ממ"י, משרד השיכון והרשויות המקומיות ומשרדי ממשלה אחרים, לפי העניין.

לאחר שהחליטה הממשלה לאמץ את מסקנות דוח ועדת גדיש לא תיאמו ביניהם משרד השיכון ומינהל התכנון את צמצום המעורבות של משרד השיכון בתכנון תכניות מתאר מקומיות כוללות. בעת הביקורת עדיין קידם משרד השיכון תכניות מתאר מקומיות שנמצאו בשלבי תכנון טרום-סטטוטוריים.

הטיפול של משרד השיכון בתכניות המתאר של המושבות מגדל ומנחמיה ושל משרד השיכון וממ"י בתכנית המתאר של מצפה רמון משקף תופעה שצוינה בדוח שהגישה ועדת גדיש לממשלה: קידום הליכי תכנון על פי יעדים אשר אינם עולים בקנה אחד עם עקרונות תכנוניים ארציים.

7 התיקון התקבל במסגרת חוק ההסדרים במשק המדינה (להשגת יעדי התקציב והמדיניות לשנת הכספים 2006), התשס"ו-2006, ס"ח 2055, 15.6.06, עמ' 306.

ייזום ותקצוב של תכניות מתאר כוללות בידי מינהל התכנון

1. בשנים האחרונות אימץ מינהל התכנון את מדיניות "התכנון היוזם" שביסודה התפיסה ולפיה הוא ייזום תכנון מתארי בכל המישורים. לצורך כך סיכמו בפברואר 2005 מינהל התכנון, ממ"י ואגף התקציבים במשרד האוצר שתוכן תכנית תלת-שנתית (לשנים 2005-2007) הכוללת יעדים תכנוניים ספציפיים ובהם הכנת תכניות מתאר מקומיות כוללות חדשות ולוח זמנים ליישומן.

נמצא כי התכנית התלת-שנתית האמורה לא יושמה, וכי רק בשנת 2008 הוחל ביישומה של תכנית דומה, והדבר מעורר תמיהה מאחר שביצועה של התכנית נדרש בדחיפות לצורך ההתמודדות עם העיכוב הניכר בקידום התכנון המתארי המקומי. יצוין כי אי-יישום התכנית פגע גם ביכולת של מינהל התכנון ליישם את החלטה ולפיה הוא ירכז בידי את סמכויות התכנון המתארי.

2. לצורך יישומן של מדיניות "התכנון היוזם" והתכנית התלת-שנתית הכין מינהל התכנון רשימה של 17 רשויות מקומיות שבהן יקדם מינהל התכנון תכנית מתאר מקומית כוללת ויממן את הוצאות התכנון הנדרשות לשם כך. ואולם מינהל התכנון הכין את רשימת הרשויות בלי שפנה לכל הרשויות או לכל הוועדות המקומיות על מנת לקבל מהם מידע והסתפק בקבלת חוות דעתם של מתכנני המחוזות של משרד הפנים ונציגי משרד השיכון וממ"י, והדבר גרם לכך שבמקרים אחדים לא היו למינהל התכנון נתונים מלאים שעל פיהם יכול לקבל החלטות בעניין.

ריכוז וניתוח של מידע כולל בתחום התכנון המתארי המקומי

לצורך מילוי תפקידיו של מינהל התכנון בתחום התכנון המתארי המקומי ראוי שיהיה בידי מאגר מידע מקיף ומעודכן הכולל נתונים על מצאי תכניות המתאר הכוללות הקיימות בכלל הרשויות המקומיות בארץ ועל תכניות מתאר כוללות אותם מקדמים גורמי תכנון אחרים. מידע כזה אמור לסייע בגיבוש סדרי עדיפויות לעניין קידום התכניות במסגרת תכנית עבודה רב-שנתית. בהיעדר מאגר מידע מעודכן נבצר ממינהל התכנון להפיק בשעת הצורך מידע הנדרש לגיבוש המלצות וקביעת סדרי עדיפויות ולצורך ביצוע בקרה על תהליכי העבודה של לשכות התכנון.

נוסף על היעדר מאגר המידע מקיף ומעודכן כאמור, מינהל התכנון לא עדכן את ממצאיו של סקר משנת 1996 בנושא תכנון המתארי המקומי, והדבר מקשה עליו לעבד מידע ולנתחו לצורך קבלת החלטות מדיניות בתחום התכנון המתארי המקומי.

סיכום והמלצות

תכניות המתאר המקומיות הכוללות הן נדבך מרכזי במערך התכנוני הכולל בישראל, אך לכמחצית מהעיריות והמועצות המקומיות בישראל אין תכניות מתאר מקומיות עדכניות. ההכנה והאישור של תכניות אלו אורכים שנים רבות, ותכניות רבות כלל לא מגיעות לשלב אישורן. בעשור האחרון קיבלו תוקף רק חמש תכניות מתאר מקומיות של רשויות מהמגזר היהודי. רשויות מקומיות רבות מתבססות בעבודתן על תכניות אב שהינן תכניות לא סטטוטוריות שלא עברו את הליכי האישור שנקבעו בדין. הדבר פוגע ביכולתן להתמודד עם סוגיות תכנוניות, חברתיות, כלכליות וסביבתיות.

מינהל התכנון מטפל בנושא בשני מישורים עיקריים: הוא החל ליזום הכנה של תכניות מתאר מקומיות כוללות, והוא עוסק בגיבוש רפורמה בחוק התכנון והבנייה, בין היתר על מנת להתמודד עם חלק מהחסמים הפוגעים ביכולת לקדם ולאשר תכניות. עם זאת, במשך השנים גדל ברשויות המקומיות במגזר היהודי המחסור בתכניות מתאר מקומיות עדכניות. בשל החסמים המונעים את קידומן ואישורן של תכניות וכן בשל כוח האדם המוגבל המיועד לקדם את מדיניות ה"תכנון היוזם" ומאחר שהליכי התיקון של החוק טרם הושלמו, יתקשה מינהל התכנון לצמצם במידה ניכרת את המחסור האמור בשנים הקרובות.

1. הרשויות המקומיות, שהן הגורם העיקרי הנושא באחריות לייזום ולקידום הכנתן של תכניות מתאר מקומיות כוללות, נדרשות לקבוע כי נושא זה הוא יעד מרכזי בעבודתן ולגבש תכנית עבודה להשלמת הטיפול בנושא זה.

2. על משרד הפנים להטמיע בקרב ראשי הרשויות המקומיות בישראל את התפיסה ולפיה מחובתם לפעול להכנתה ולאישורה של תכנית מתאר מקומית כוללת ועדכנית אשר תבטיח כי יישמרו האינטרסים של הציבור כולו, וכן עליו לטפל בהחלטיות ברשויות שאינן ממלאות את חובתן האמורה, ובמידת הצורך עליו לעשות כן באמצעות שימוש בסמכויות שבידיו.

3. על מינהל התכנון ועל משרד השיכון להחיש את ביצועו של הליך ריכוז האחריות לקידום התכנון המתארי המקומי בידי מינהל התכנון, ולשם כך יש לבחון את העברת האחריות לחלק מהליכי התכנון שטרם הגיעו לשלבים הסטוטוריים למינהל התכנון.

4. על מינהל התכנון לקבוע בתיאום עם לשכות התכנון המחוזיות מדיניות ברורה בנושא תכנון מתארי מקומי באמצעות תכניות אב. ככלל אין מקום להכיר בתכנית אב של יישוב שאינו פועל לקידום תכנית מתאר כוללת, משום שהכרה כזו עלולה לשמש תמריץ לאי-הכנתן של תכניות מתאר כוללות.

5. לשם קידום ממשי של הכנת תכניות מתאר מקומיות כוללות יש להמשיך להקצות את המשאבים הדרושים למינהל התכנון ולמוסדות התכנון.

לאחר סיכומו של דוח זה החליטה הממשלה באוקטובר 2009⁸ להטיל על וועדה מקצועית להגיש המלצות לתכנית מפורטת לרפורמה בתחומי התכנון ורישוי הבנייה, ולהביאן לאישור בוועדת השרים לשיפור וייעול תחום התכנון והבנייה. מטרת הרפורמה על פי ההחלטה הן: לשפר, לקצר ולפשט את הליכי התכנון, הרישוי והבנייה על מנת להקל על צרכני מוסדות התכנון; ליצור רמה גבוהה של וודאות לגבי הליך ייזום ואישור תכניות או בקשות להיתרי בנייה; להבטיח מענה תכנוני מלא, איכותי, גמיש ומגוון לצרכי החברה, הסביבה והמשק בישראל. הרפורמה תבוצע באמצעות חוק תכנון ובנייה חדש או על ידי חקיקת תיקון משמעותי לחוק הקיים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מן הראוי שהממצאים שהועלו בדוח זה יעמדו לנגד עיני הוועדה המקצועית בבואה לגבש את המלצותיה לוועדת השרים.

8 החלטה של ועדת שרים לשיפור וייעול תחום התכנון והבנייה מיום 30.9.09 אשר צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 2.10.09 ומספרה הוא 777.



מבוא

התכנון המתארי המקומי נועד להתוות את מדיניות התכנון העירונית או האזורית ולקבוע את אופיו של היישוב ואת כיווני התפתחותו העתידית, בין היתר באמצעות קביעת איסורים והיתרים הנוגעים לבנייה ושימוש בקרקע בתחום היישוב, הדבר נעשה בהתאם להוראות תכניות המתאר המחוזיות והארציות. תכניות המתאר המקומיות הכוללות⁹ הן עמוד התווך של התכנון המתארי המקומי. לפיכך נדרש שלכל רשות מקומית תהיה תכנית מתאר מקומית כוללת תקפה ומעודכנת.

בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה או החוק), נקבע מדרג של תכניות; על פיו תכניות מפורטות¹⁰ במרחב תכנון מקומי ייגזרו מתכנית מתאר מקומית כוללת. באמצעות מדרג זה ניתנת תמונה מקיפה וכוללת הן לוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה (להלן - הוועדות המקומיות) בהכנין תכנית מפורטת ובבואן להחליט אם להמליץ על הפקדתה, והן לוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה (להלן - הוועדות המחוזיות) - בבואן להחליט אם לתת תוקף לתכנית.

בחוק נקבע כי מטרתיהן של תכניות המתאר המקומיות הכוללות הוא להגדיר את ייעודי הקרקע, להתוות את מערכת הדרכים המקומית ולקבוע את צפיפות הבנייה וכן לקבוע אילו שטחים ישמשו שטחים ציבוריים פתוחים ואילו שטחים מיועדים להקמת מוסדות ציבור. על בסיס הוראות תכניות המתאר המקומיות הכוללות אמור להתקיים פיקוח על פיתוח הקרקע במרחב התכנון המקומי, וכן הבטחת תנאים נאותים מבחינת הבריאות, התברואה, הניקיון, הבטיחות, התחבורה, הנוחות ומניעת מפגעים על ידי תכנון הקרקע וייחוד אזורים מסוימים בה למטרות מסוימות.

מדינת ישראל מתמודדת זה שנים עם מכלול בעיות הנוגעות להליכי התכנון של תכניות מתאר מקומיות כוללות ולהליכי טיפול בתכניות ואישורן. בהצעה לתיקון חוק התכנון והבניה שגיבש משרד הפנים בשנת 2008¹¹ צוין ש"בהיעדרה של תכנית מתאר כוללת, נפגעים התכנון והפיתוח של היישוב... העדר תכנון מתארי אינו מאפשר טיפול בתשתית העירונית הכוללת, מונע התמודדות עם סוגיות חברתיות-כלכליות-סביבתיות, ואינו מכווון להשגת מטרות ארוכות טווח... [כך] הופך קידומן של מאות ואף אלפי תכניות מפורטות נקודתיות למשא כבד על כתפי הגופים היוזמים ומוסדות התכנון כאחד... במציאות זו הזמן הדרוש לאישור הוא ארוך והדרך לאישור היא מפותלת ורבת משוכות".

במהלך השנים הוקמו ועדות מקצועיות שעסקו בין היתר בהיבטים של התכנון המתארי המקומי: ועדה מייעצת בראשות עורך הדין יחזקאל לוי¹² שחלק ממסגרותיה שימשו בסיס לתיקון 43 לחוק התכנון והבניה שהתקבל בכנסת בשנת 1995¹³; ועדה בין-משרדית בראשות מר עמרם קלעג'י¹⁴; צוות בראשות מנהל מינהל התכנון במשרד הפנים שהחל לפעול במרס 2005 ועל בסיס המלצותיו התקבל ביוני 2006 תיקון 76 לחוק התכנון והבניה¹⁵ (להלן - תיקון 76); צוות בין-משרדי לבחינת שינויים בחוק התכנון והבניה שהוקם לפי החלטת הממשלה מאוגוסט 2005.

-
- | | |
|----|--|
| 9 | מדובר בתכניות מתאר מקומיות המתייחסות באופן כולל ליישוב שלם. |
| 10 | תכנית מפורטת היא תכנית המסדירה את הוראות הבנייה ואת אופן השימוש במקרקעין בצורה מפורטת במתחם מסוים. |
| 11 | תזכיר חוק התכנון והבניה (תיקון מס 90), התשס"ט – 2008. |
| 12 | מנכ"ל משרד הפנים הוא שמינה את הוועדה בעקבות החלטת שקיבלה הממשלה בשנים 1992-1993. |
| 13 | התקבל בכנסת באוגוסט 1995. |
| 14 | הוועדה הוקמה בעקבות קבלת החלטת הממשלה מאוגוסט 1999 בנושא שיפור תהליכי התכנון. |
| 15 | התיקון התקבל במסגרת חוק ההסדרים במשק המדינה (להשגת יעדי התקציב והמדיניות לשנת הכספים 2006), התשס"ו-2006, ס"ח 2055, 15.6.06, עמ' 306. |

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר 2008-מרס 2009 בדק משרד מבקר המדינה כמה נושאים מרכזיים הנוגעים לתכנון המתארי המקומי הכולל: מידת העדכניות של תכניות מתאר מקומיות כוללות; התמשכות הליכי ההכנה והאישור של תכניות מתאר מקומיות כוללות; תכנון מתארי מקומי המתבסס על תכניות אב; פעולות הרשויות המקומיות לקידום התכנון המתארי המקומי הכולל; יישום החלטת הממשלה ולפיה משרד הפנים ירכז בידי את התכנון המתארי המקומי הכולל; מדיניות "התכנון היוזם" ויישומה; אופן הריכוז והניתוח של מידע בתחום התכנון המתארי המקומי.

הבדיקה נעשתה במינהל התכנון, בוועדות המחוזיות ובלשכות התכנון המחוזיות שבמשרד הפנים. כמו כן נעשתה בדיקה במשרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד השיכון), במשרד האוצר ובמינהל מקרקעי ישראל (להלן - מ"מ). לצורך הביקורת ריכז משרד מבקר המדינה נתונים מכל הרשויות המקומיות באמצעות שאלון שהפיץ להן.

תפקידם של גורמי התכנון בקידום התכנון המתארי המקומי הכולל

חוק התכנון והבנייה מטיל את האחריות להכנתן של תכניות מתאר מקומיות כוללות בראש ובראשונה על הוועדות המקומיות; תפקיד הוועדות המחוזיות הוא לפקח ולהורות לוועדות המקומיות להכין תכנית מתאר ולהגישה במועד שיקבעו וכמו כן לדון בתכנית המתאר ההחליט על הפקדתה ואישורה. שר הפנים נושא באחריות הכוללת לתכנון המתארי מתוקף היותו הממונה על ביצוע חוק התכנון והבנייה.

מינהל התכנון שבמשרד הפנים (להלן - מינהל התכנון) הוא הגורם המקצועי הבכיר בתחום התכנון והבנייה, ותפקידיו כוללים סיוע ומתן הנחיה מקצועית לשר הפנים ולמוסדות התכנון האחראים להכנת תכניות מתאר מקומיות כוללות. האגף לתכניות מתאר מקומיות (להלן - האגף לתכנון מקומי) עוסק במסגרת המינהל גם בייזום ובקידום של תכניות מתאר חדשות ליישובים, ובכלל זה בעדכון תכניות קיימות עד שלב אישורן; הוא אחראי גם לבקרה על תכניות מקומיות ומפורטות לאחר הפקדתן בוועדות המחוזיות.

מינהל התכנון החל בשנת 2005 בהכנת רפורמה בחוק התכנון והבנייה. הרפורמה מדגישה בין היתר את חשיבותה של תכנית מתאר מקומית כוללת עדכנית, ומטרתה להתמודד עם חלק מהחסמים לקידום תכניות אלה. במסגרת הרפורמה, התקבל כאמור תיקון 76 שבמסגרתו הורחב היקף הסמכויות של הוועדות המקומיות לאשר תכניות מפורטות; אחד התנאים לכך הוא קיומה של תכנית מתאר מקומית כוללת ועדכנית. בהצעת התיקון לחוק¹⁶ נכתב כי "הרחבת הסמכויות של הוועדות המקומיות כמוצע תהווה תמריץ לוועדות המקומיות ליזום תכניות מתאר מקומיות". בנובמבר 2008 הוגש לממשלה במסגרת הרפורמה תזכיר הצעת חוק לתיקון חוק התכנון והבנייה (תיקון 90), התשס"ט-2008 (להלן - ההצעה לתיקון 90 לחוק), העוסק אף הוא בהיבטים שונים הנוגעים לתכניות מתאר מקומיות כוללות.

עדכניות התכניות המתאריות המקומיות

הליכי התכנון והפיתוח המקומי והאזורי הם הליכים דינאמיים הקשורים במגמות ובתהליכים חברתיים, כלכליים וסביבתיים. אם חל שינוי במערך חברתי וכלכלי שבהתבסס עליו הוכנה תכנית מתאר מקומית, יש לעדכן תכנית זו.

מינהל התכנון יזם כבר בשנת 1993 מחקר יישומי בנושא שינויים בתכניות מתאר מקומיות. מסקנתו הייתה: "רוב הישובים פועלים על פי תוכניות מתאר מיושנות ועליהן מורכבות תוכניות מפורטות שאינן קשורות זו בזו - כ-3,000 תוכניות מפורטות בתל-אביב וכ-2000 בירושלים. תוכניות מתאר כאלה חסרות את הראיה הכוללת, שהיא אחת הסיבות העיקריות להכנת תכנית מתאר".

מאחר שהתכנון המתארי של רשות מקומית מושתת על תכניות מפורטות ועל תכנית נקודתיות¹⁷ שאינן משקפות ראייה כוללת נוצרו לעתים פערים מבחינה תכנונית ומבחינת התשתית בין שכונות באותה רשות מקומית ובין הרשות לרשויות שכנות וכן נוצר מחסור בשטחי ציבור. תפקידה של תכנית מתאר כוללת עדכנית הוא לטפל בבעיה האמורה ולהביא לשיפור באיכות חייהם של התושבים. במצב הקיים יש כדי לגרום במקרים רבים לאי-בהירות בנוגע להוראות המחייבות החלות על המקרקעין, משום שעל שטחים רבים עשויות לחול תכניות מפורטות ותכניות נקודתיות רבות.

הצורך בתכניות מתאר מקומיות עדכניות מקורו גם בכך שבעשור האחרון קיבלו תוכניות מתאר ארציות ומחוזיות - שבמסגרתן נקבעו עקרונות מדיניות כלליים. תכניות מתאר נקודתיות ישנות רבות אינן מתיישבות עם העקרונות האמורים. אחת המטרות של תכנית מתאר מקומית כוללת היא קביעת הפרטים הדרושים לביצוע התכניות המחוזיות והארציות על ידי בטול תכניות נקודתיות שלא מומשו או באמצעות התאמת תכניות המתאר המקומיות לתכניות המחוזיות והארציות.

בתכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור מס' 35 שאישרה הממשלה בנובמבר 2005 (להלן - תמ"א 35), נקבע כי על הוועדות המקומיות של יישובים¹⁸ אשר תכניות המתאר המקומיות שלהם אינן עדכניות להכין תכניות מתאר מקומית מעודכנות בהתאם לצורך שיפרטו ויישמו את הוראות תמ"א 35 ותכניות המתאר המחוזיות. יצוין כי בתמ"א 35 נקבע שאחת ממטרותיה היא להבטיח פיתוח ואת העלאת איכות החיים העירונית. בתכנית נקבעו, בין היתר, הוראות שאמורות להיכלל בתכניות המתאר המקומיות בנושא שיפור השירותים לציבור, טיפול במבנים מסוכנים וחיזוק מבנים שאינם עומדים בתקנים לרעידות אדמה, דיוור בר הישג¹⁹, החדרת מי נגר עיליים, הסדרת תחבורה ציבורית, פיתוח מערכות התשתיות העירוניות (ביוב, ניקוז, תחבורה, מים ופסולת) שיקום רצועת אזור הנחל והסדרת גישה סבירה לחופים פתוחים לציבור.

בית המשפט העליון קבע בהתייחסו לעניין "שלזמן ביצועה של תוכנית נודעת חשיבות רבה. תכלית קביעתו של הזמן הינה אכן למנוע קיפאון תכנוני ובדרך זו לקיים מידה של איזון בין עניינם של בעלי קניין ויזמים, המבקשים למצות את זכויותיהם על-פי התכנון הקיים, לבין רווחת ואיכות חייו של הציבור; והדאגה לענייניו של הציבור, הלוא היא מחייבת לחזור ולבחון, מזמן לזמן, אם תכנית שגובשה לפני שנים עודנה עונה על צורכי ההווה והעתיד. לשם קיומה של תכלית זו, כהלכתה, מוטל על רשויות התכנון לשקוד על עדכון מתמיד של הנורמה התכנונית"²⁰.

תיקון 76 קבע כי תנאי להרחבת סמכויותיה של ועדה מקומית לאשר תכנית מפורטת הוא קיומה של תכנית מתאר מקומית תקפה שטרם חלפו 10 שנים מיום תחילתה. בתזכיר ההצעה לתיקון 90 לחוק

17 תכנית נקודתית היא תכנית החלה על מגרש אחד או שניים.

18 מדובר ביישובים שצפויים לגור בהם יותר מ-2,000 תושבים.

19 דיוור זמין לזוגות צעירים ולאוכלוסיות חלשות.

20 בג"ץ 1636/92, העמותה לשמירת איכות החיים והסביבה ברמת אביב ואח' נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז תל-אביב ואח', פ"ד מח(5) 309.

שהגיש משרד הפנים הוצע כי הוועדה המחוזית תהיה מוסמכת לקבוע כי אין צורך בהכנת תכנית מתאר חדשה ובלבד שטרם חלפו עשרים שנה מיום תחילתה של תכנית המתאר המקומית שאושרה.

איסוף מידע על תכניות המתאר המקומיות הכוללות ועל תכניות האב

בשנת 2008 אסף משרד מבקר המדינה מידע על תכניות המתאר המקומיות הכוללות ועל תכניות האב של הרשויות המקומיות. המידע נאסף הן באמצעות שאלון שהופץ לרשויות המקומיות (על השאלונים שמולאו ושנמסרו למשרד מבקר המדינה חתמו ראש הרשות המקומית או מהנדס הרשות המקומית או שניהם) והן על ידי ריכוז נתונים שהתקבלו ממינהל התכנון²¹.

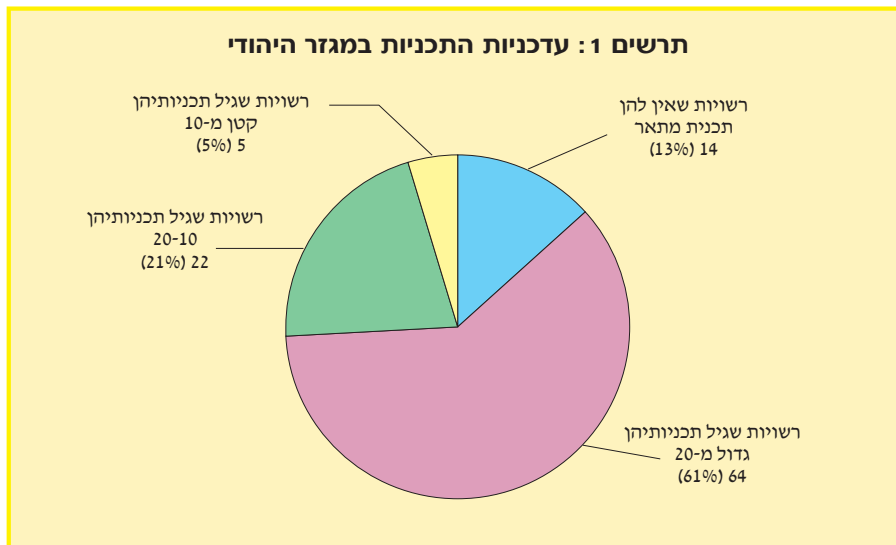
להלן כמה הבהרות בנוגע למידע שמסרו הרשויות המקומיות למשרד מבקר המדינה ולמידע שנאסף במינהל התכנון: (א) המידע האמור לא כולל נתונים על שני סוגים של מועצות מקומיות האחד, המועצות האזוריות שמינהל התכנון מסר למשרד מבקר המדינה כי לפי המדיניות שלו אין מקום לקדם עבורן תכניות מתאר כוללות בניהול ובמימון ממשלתיים; השני, הרשויות המקומיות באזור יהודה ושומרון שמינהל התכנון סבר כי גם אותן אין להביא בחשבון במסגרת גיבוש תמונת המצב הארצית שכן חוק התכנון והבנייה אינו חל עליהן. (ב) ככלל, מדובר במידע על רשויות מקומיות ולא על יישובים הנכללים בתחום השיפוט של מועצות אזוריות או מועצות מקומיות (להלן - יישוביים). (ג) הנתונים נוגעים לכל הרשויות בלי התייחסות לגורם שאחראי להכנת התכנון המתארי בהן (מינהל התכנון, משרד השיכון, ממ"י או הרשות המקומית).

בחלק מהנושאים השווה משרד מבקר המדינה את הנתונים שריכזו במהלך הביקורת לממצאיו של סקר ארצי שביצע מינהל התכנון בחודשים אוקטובר 1996 עד פברואר 1997 ואשר עסק בתכניות אב, בתכניות פיתוח ובתכניות מתאר מקומיות (להלן - סקר משרד הפנים) (ראו בהמשך בפרק ריכוז וניתוח של מידע כולל בתחום התכנון המתארי המקומי).

עדכניות התכניות במגזר היהודי

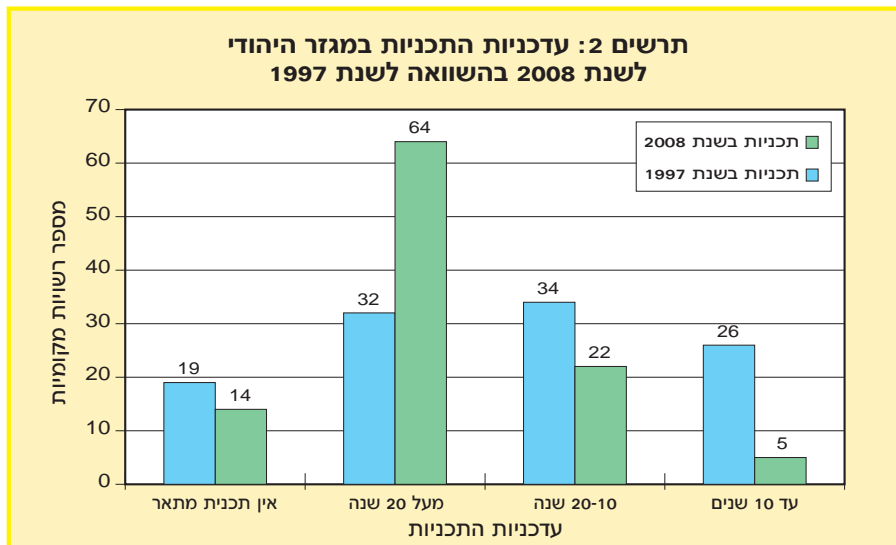
1. גיל התכנית הינו פרק הזמן ממועד קבלת תוקף התכנית ועד מועד הבדיקה. נמצא כי רק לחמש מ-105 רשויות מקומיות יהודיות היו תכניות מתאר כוללות שגילן עד 10 שנים (גילן הממוצע של חמש תכניות אלו הוא כ-7.5 שנים) גיל התכניות של 22 רשויות הוא 10 עד 20 שנה; גיל התכניות של 64 רשויות מקומיות גדול מ-20 שנה; ל-14 רשויות מקומיות כלל לא הייתה תכנית מתאר כוללת בתוקף.

21 משרד מבקר המדינה קיים בירורי השלמה במינהל התכנון, בלשכות התכנון המחוזיות וברשויות המקומיות עצמן בנוגע לחלק מהנתונים שצינו בשאלונים שמילאו הרשויות. בהתאם לתוצאות בירורי ההשלמה תוקנו חלק מהנתונים שמסרו כמה מהן.



2. על פי סקר משרד הפנים, בשנים 1996-1997 היו 47 תכניות מתאר כוללות בשלבי הכנה. בדיקה שעשה משרד מבקר המדינה בתחילת שנת 2009 בנושא התקדמות הכנתן של תכניות אלה העלתה כי עד אותה עת אושרו חמש תכניות בלבד; וכי הכנתן של 30 מהתכניות (11 מהן תכניות מתאר למועצות אזוריות) הופסקה כליל; עוד נמצא כי הכנתן של 10 תכניות הופסקה גם כן, אולם במהלך השנים הוחל בהכנת תכניות אחרות לאותן רשויות; וכי הכנתן של שתי תכניות עדיין נמשכה במועד סיום הביקורת.

3. משרד מבקר המדינה השווה את עדכניות תכניות המתאר של רשויות מקומיות יהודיות בשנת 1997 (על פי הסקר שפרסם משרד הפנים) לעדכניות התכניות במועד הביקורת. ההשוואה העלתה כי תכניות המתאר במועד הביקורת עדכניות פחות מהתכניות בשנת 1997, כמתואר בתרשים שלהלן:



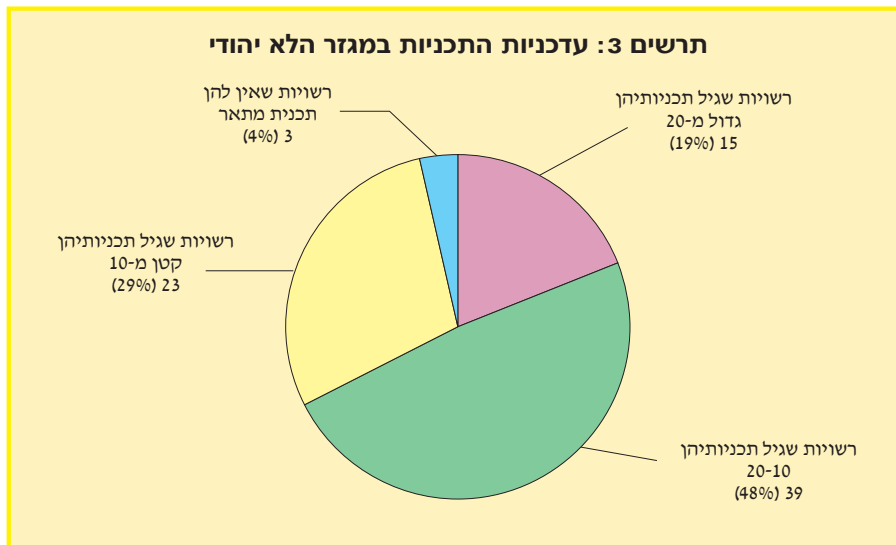
עדכניות התכניות במגזר הלא יהודי

בנובמבר 1998, בינואר ובמרס 2000 וביולי 2005²² החליטה ממשלת ישראל לפעול לעדכון תכניות המתאר ליישובי המגזר הערבי והטילה על מינהל התכנון להכין ולעדכן תכניות מתאר מקומיות לשש עיריות, 26 מועצות מקומיות ו-31 יישובים של המגזר. בהחלטה נאמר: "ועדת השרים לענייני המגזר הערבי, קובעת כי תכניות המתאר מהוות מכשיר אדמיניסטרטיבי, לשיפור איכות החיים במגזר הערבי ומשמשות גם כמאבק בבנייה הבלתי חוקית במגזר זה. אשר על כן שואפת ועדת השרים כי במהלך 4 השנים הקרובות יסתיים כלל עדכון תוכניות המתאר בכל המגזר הערבי".

מינהל התכנון פועל בשנים האחרונות ליישומן של החלטות הממשלה, ובמועד הביקורת קיבלו תוקף 18 תכניות מתאר לרשויות וליישובים²³ שעליהן חלו החלטות הממשלה האמורות; 31 תכניות²⁴ היו בשלבים שונים של טיפול ואישור בוועדות המחוזיות, ארבע תכניות מתאר אחרות היו בעת הביקורת בשלבי הכנה.

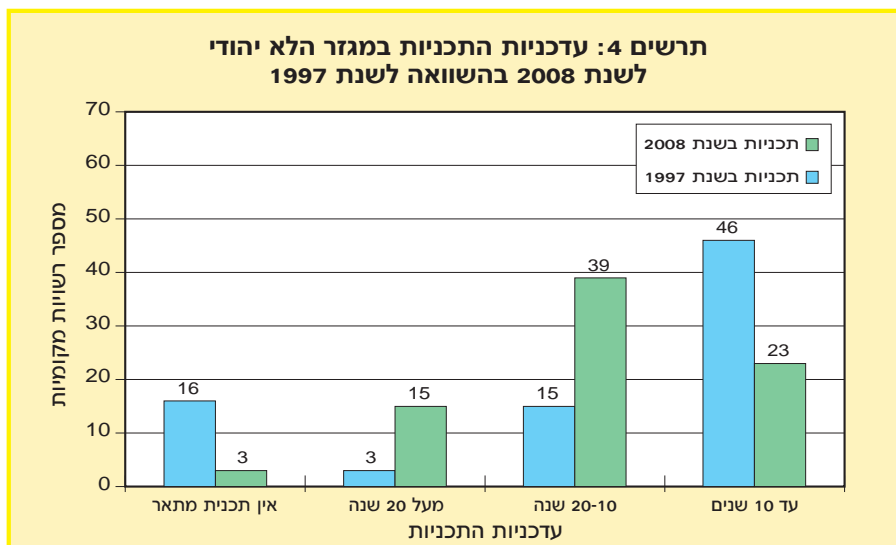
1. ל-23 מ-80²⁵ רשויות מקומיות במגזר הלא יהודי הייתה במועד הביקורת תכנית מתאר כוללת עדכנית שגילה עד 10 שנים; גיל התכניות של 39 רשויות נוספות היה 10 עד 20 שנה; גיל התכניות של 15 רשויות מקומיות היה גדול מ-20 שנה; לשלוש רשויות לא הייתה תכנית מתאר בתוקף.

22 החלטה 4464 מנובמבר 1998, החלטה 980 מינואר 2000, החלטה 1433 ממרס 2000, והחלטה 3956 מיוני 2005.
 23 תכנית מתאר של שלוש רשויות מקומיות ושל 15 יישובים.
 24 תכנית מתאר של 20 רשויות מקומיות ושל 11 יישובים.
 25 רשויות אלה כוללות גם שלוש מועצות אזוריות.



2. על פי סקר משרד הפנים, בשנים 1996-1997 היו בהכנה 23 תכניות מתאר של רשויות במגזר הלא יהודי. מאז 16 מהתכניות קיבלו תוקף; הכנתן של שבע תכניות הופסקה, ואולם במהלך השנים הוחל באותן רשויות בהכנת תכנית חדשה.

3. משרד מבקר המדינה השווה את עדכניות התכניות המתאר של רשויות מקומיות במגזר הלא יהודי בשנת 1997 (על פי הסקר שפרסם משרד הפנים) לעדכניות התכניות בשנת 2008. להלן תוצאות ההשוואה:





הנתונים שהובאו באשר לעדכניות התכניות מלמדים שנדבך התכנון המתארי הכולל ברשויות המקומיות במגזר היהודי לוקה עד מאוד בחסר. עוד אפשר ללמוד מהפרק כי חלק ניכר מפעולות הבינוי והפיתוח של האזורים המיושבים בישראל אינו מתבסס על תכנון מתארי כולל ועדכני, וכי במהלך העשור האחרון גדל החסר בתחום זה עקב התיישנותן של תכניות המתאר ומאחר ושום תכנית חדשה לא קיבלה תוקף בשנים האחרונות (משנת 2006).

תכניות מתאר מקומיות שנמצאות בהכנה

1. להלן נתונים על מספר תכניות המתאר המקומיות הנמצאות בהכנה אצל גורמים שונים²⁶:

מספר תכניות המתאר המקומיות שנמצאות בהכנה לפי הגורמים המטפלים בהכנתן				
ועדות מקומיות	משרד השיכון וממ"י	לשכות התכנון המחוזיות	מינהל התכנון	
6	14	4	19	במגזר היהודי
11	2	-	*29	במגזר הלא יהודי

* נוסף על כך מכין כאמור מינהל התכנון תכניות מתאר ל-24 יישובים.

2. מבין 78 הרשויות המקומיות במגזר היהודי שאין להן תכניות מתאר כוללות או שהתכניות התקפות בהן גילן יותר מ-20 שנה ל-49 אין תכנית מתאר כוללת בהכנה. מבין 18 הרשויות המקומיות במגזר הלא יהודי שאין בידן תכניות מתאר כוללות או שהתכניות התקפות בהן גילן יותר מ-20 שנה, רק לשתיים אין תכנית מתאר כוללת בהכנה.

3. רק 14 מ-43 התכניות במגזר היהודי המצויות בשלבי הכנה וטיפול הועברו לוועדות המחוזיות. יצוין כי בהכנתן של 15 מ-43 התכניות במגזר היהודי הוחל במהלך השנים 2007-2009. אשר למגזר הלא יהודי, לוועדות המחוזיות הועברו 27 מ-42 התכניות המצויות בשלבי הכנה וטיפול.

הנתונים על מצב התכניות במגזר הלא יהודי משקפים מאמץ שהשקיע מינהל התכנון בשנים האחרונות במסגרת טיפולו בתכניות של מגזר זה. אשר למגזר היהודי, כתוצאה מהתארכות הליכי האישור של תכניות אלה ומורכבותן של חלק מהתכניות (בעניינים אלה ראו להלן) תהליך הכנת התכניות העדכניות במגזר היהודי הוא אטי ביותר, ונראה שלא יהיה בו כדי לחולל שינוי של ממש בשנים הקרובות.

26 בטבלה לא נכללו תכניות בשלבי הכנה ליישובים הכלולים בתחום שיפוטן של ממועצות אזוריות או מקומיות.

התמשכות הליכי ההכנה והאישור של תכניות מתאר מקומיות

מטבע הדברים הכנתה של תכנית מתאר מקומית כוללת היא תהליך מורכב, ומשתתפים בה גורמים רבים שלעתים האינטרסים שלהם מנוגדים. בשל דרישות תכנוניות שמקורן בתכניות המתאר המחוזיות והארציות ומאחר שמעורבותו של הציבור בחלק מהתכנוניות גדולה יותר נעשה התהליך מורכב אף יותר. לפיכך נמשכים הליכי התכנון בישראל שנים רבות, ויש לעשות את מרב המאמצים להאיצם כדי למנוע פגיעה באיכות התכנון וכדי שהוא יהיה עדכני ויוכל להשיג את מטרותיו.

בעניין זה נקבע בדברי ההסבר לדוח המסכם שהגיש ביוני 2007 הצוות הבין-משרדי לבחינת שינויים בחוק התכנון והבנייה ש"התמשכותם של תהליכי התכנון פוגעת קשות בהשגת מטרות התכנון, בסדר הציבורי, בערכניות התכנון ובאיכותו. מוצע, אפוא, לקבוע משכי זמן מרביים לתהליך אישורן של תכניות בהבחנה בין התכנון המתארי לתכנון המפורט, זאת בהתאמה למציאות החברתית-כלכלית המשתנה ולהוראות החוק האחרות. כלליותה של תכנית המתאר וצמצום השלכותיה הקנייניות מחד גיסא, והתאמה של תכנית מפורטת לתכנית מתאר עדכנית מאידך גיסא, יאפשרו את צמצומם המשמעותי של משכי התכנון והאישור. כמו כן, מומלץ לקצוב זמן למילוי תנאים לאישורה של תכנית - מועד שכיום אינו קצוב בחוק".

על תוצאות הסרבול וההתמשכות של ההליך התכנוני של תכניות מתאר מקומיות ועל הפגיעה בשלטון החוק ובסטנדרדים תכנוניים עקב כך עמדה ועדת החקירה הממלכתית לעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים את הציבור (להלן - ועדת זילר). בדוח שפרסמה הוועדה בדצמבר 2003 נאמר: "כבר ראינו שהסרבול, אי היעילות, אי הבהירות והתמשכות ההליך גורמים לעתים לאי-קיום נורמות, לזילות בחוק, לחוסר יכולת אכיפה, להצטברות תיקים אצל רשויות הפיקוח, רשויות התביעה ובתי-משפט, ולכלל כיוצא באלו תופעות ככל שהליך תכנון מסורבל וממושך יותר, כן רבה ה'סלידה' ממנו. ככל שזו גדלה, גוברת התופעה של התעלמות מהחוק, זלוזול בו, הפרת נורמות וכל כיוצא בזה. כל אלו תורמים לבנייה ללא היתר, שהיא בנייה פרועה, בלתי מקצועית, בלתי מפקחת ובלתי בטיחותית"^[27].

בתהליך ההכנה של תכנית מתאר מקומית כוללת לרשות מקומית שני שלבים עיקריים: א. השלב הטרם-סטטוטורי: חתימת חוזה עם המתכנן שנבחר במכרז; הכנת התכנית (ולעתים גם שיתוף הציבור בכך); ב. השלב הסטטוטורי: דיון בוועדה המקומית; העברת המלצותיה לוועדה המחוזית; בדיקה תכנונית מקדימה של התכנית בוועדה המחוזית; החלטה אם להפקיד את התכנית או לדחותה או התניית תנאים להפקדתה או לדחייתה; הפקדת התכנית לאחר שמולאו התנאים; דיון הוועדה המחוזית בהתנגדויות שהוגשו לתכנית; אישור התכנית; פרסום התכנית בילקוט הפרסומים למתן תוקף.

משרד מבקר המדינה ריכז נתונים על תכניות מתאר מקומיות שהיו תקפות לשנת 2009 או היו בשלבי הכנה באותה שנה, על מנת לבחון את משכי הטיפול בתכניות שהכנתן הסתיימה ובתכניות שנמצאו בשלבים הטרם סטטוטוריים ובשלבים הסטטוטוריים של הכנתן, שלבים שמשכם המרבי נקבע בחוק. יצוין כי נבדקו תכניות שהיו בטיפולם של גורמים שונים (מינהל התכנון, משרד השיכון, ממ"י ורשויות מקומיות).

התמשכות הטיפול בתכניות שקיבלו תוקף בשנים 1990-2009

להלן פרטים על הזמן שנמשכו הליכי ההכנה והאישור של 74 תכניות מתאר מקומיות כוללות שהוכנו על ידי גורמי תכנון שונים וקיבלו תוקף בשנים 1990-2009: ההכנה והאישור של שש תכניות נמשכו יותר מ-20 שנה²⁸; ההכנה והאישור של 25 תכניות נמשכו 10-20 שנה; ההכנה והאישור של 28 תכניות נמשכו שש עד עשר שנים; ההכנה והאישור של 15 תכניות נמשכו עד חמש שנים. בממוצע נמשכה הכנתן של כל אחת מ-74 התכניות הללו עשר שנים.

התמשכות הטיפול בתכניות שהיו בשנת 2008 בשלבי הכנה

משרד מבקר המדינה ריכז נתונים על משך הליכי הטיפול והאישור של מינהל התכנון, משרד השיכון, ממ"י או ועדות מקומיות ב-85 תכניות שהיו בשנת 2008 בשלבי הכנה. 44 מהתכניות היו בשלב הטרם-סטטוטורי, ו-41 תכניות היו בשלב הסטטוטורי.

השלב הטרם-סטטוטורי: אשר ל-38 תכניות שהוגשו לוועדות המחוזיות; הטיפול בהן משלב ההתקשרות עם המתכננים לשלב מסירתן לוועדות ארך בממוצע כארבע וחצי שנים (כארבע שנים במגזר הלא יהודי וכשש שנים במגזר היהודי). בעשר מהתכניות התמשכו הליכי התכנון בשלב הטרם-סטטוטורי זמן ארוך במיוחד (בין 5.75 ל-13 שנים)²⁹.

עוד נמצא כי במועד סיום הביקורת טרם הסתיים שלב הטיפול הטרם-סטטוטורי ב-11 תכניות, אף שההתקשרות עם מתכנני התכניות בוצעה 6-11 שנים קודם לכן³⁰.

השלב הסטטוטורי: בחוק התכנון והבנייה נקבעו פרקי זמן מרביים לביצוע רוב שלבי הטיפול הסטטוטוריים בתכניות המוגשות למוסדות התכנון וכן נקבע בחוק כי אפשר להאריך חלק מפרקי הזמן שנקבעו. החוק הקצה 21 חודשים לטיפול בתכנית כולה, מקבלתה בוועדה המקומית ועד אישורה³¹.

בחוק התכנון והבנייה נקבע כי על הוועדה המחוזית לדון בתכנית לאחר שהיא נבדקה בדיקה תכנונית מוקדמת בידי מתכנן המחוז או בידי מי שהוסמך לכך. הבדיקה התכנונית המוקדמת של התכנית תיעשה בתוך 30 ימים מיום העברתה לוועדה המחוזית; אם נמצא כי התכנית שהוגשה אינה ערוכה בהתאם להוראות החוק והתקנות או לדרישות מוסד תכנון, היא תוחזר למגיש התכנית לצורך תיקונה; לאחר החזרתה היא תיבדק שוב בתוך 30 יום. יו"ר הוועדה המחוזית רשאי להאריך את משך בדיקת התכנית ב-30 יום. על הוועדה המחוזית לדון בתכנית המתאר ולהחליט בתוך 60 ימים מיום שהוגשה אם להפקיד אותה, לדחות אותה או להתנות תנאים להפקדתה או לדחייתה; יו"ר הוועדה רשאי להאריך את פרק הזמן האמור ב-30 ימים נוספים.

28 בית ג'ן, חורפיש, טבריה, עכו, סחי'נין וראמה.

29 שש מהתכניות מקודמות על ידי מינהל התכנון, שתים על ידי משרד השיכון ושתיים על ידי ועדות מקומיות.

30 חמש מהתכניות מקודמות על ידי משרד השיכון, ארבע על ידי מינהל התכנון ושתיים על ידי ועדות מקומיות.

31 סיכום משך ביצועם של שלבי הטיפול חושב כלהלן: שלושה חודשים מתחילת הבדיקה התכנונית המוקדמת ועד קבלת ההחלטה בדבר ההפקדה; עוד שישה חודשים למילוי תנאי ההפקדה; עוד חודשיים של תקופת ההפקדה; עוד עשרה חודשים מתום תקופת ההפקדה ועד לאישור (פרק זמן זה אינו כולל ארכות שיו"ר הוועדה המחוזית ושר הפנים רשאים לתת בשלבים מסוימים של הטיפול).

1. מבדיקת 31 תכניות מתאר שהוגשו לוועדות המחוזיות בשנים 2001-2008 עולה כי פרק הזמן הממוצע שעבר מיום קבלת התכנית עד מועד ההחלטה להפקידה בתנאים היה כ-26 חודשים (כ-19 חודשים במגזר הלא יהודי וכ-40 חודשים במגזר היהודי)³², פי למעלה מחמש מהזמן המרבי שנקבע בחוק³³.

עוד נמצא כי הכנתן של עשר תכניות - ממועד קבלתן בוועדה המחוזית ועד מועד קבלת ההחלטה בדבר הפקדתן, דחייתן או הפקדתן בתנאים - ארכה 32-86 חודשים³⁴.

2. החוק קובע כי אם החליטה הוועדה לבצע שינויים בתכנית זו או לקבוע תנאים להפקדתה ומגיש התכנית לא פעל כנדרש בתוך שישה חודשים (י"ר הוועדה רשאי להאריך מועד זה), רשאית הוועדה המחוזית לבצע את הדרוש במקום המגיש ועל חשבוננו, ואם לא עשתה כן - רואים את ההחלטה בתום 30 יום כבטלה.

מבדיקת 12 תכניות מתאר שהוועדות המחוזיות החליטו להפקידן בתנאים בשנים 2001-2008 עולה שממועד ההחלטה להפקידן בתנאים עד מועד ההפקדה עברו כ-24 חודשים בממוצע, בערך פי ארבעה מהזמן המרבי שנקבע בחוק. במועד סיום הביקורת 33-50 חודשים לאחר שהוחלט להפקיד בתנאים שש מהתכניות, טרם מולאו התנאים להפקדתן³⁵.



ניתוח הנתונים הנוגעים להליכי ההכנה והאישור של תכניות מתאר שהיו בתחילת שנת 2009 בטיפול של גורמי התכנון השונים מלמד כי ההליכים בשלבים הטרם-סטטוטוריים נמשכים שנים רבות. אשר לשלבים הסטטוטוריים, נמצא כי הוראות הדין הקובעות את פרק הזמן המרבי לטיפול בתכניות ממועד קבלתן בוועדות המחוזיות עד מועד הפקדתן (11 חודשים)³⁶ לא מקוימות, וכי משך זמן הטיפול בתכניות ממועד קבלתן עד מועד הפקדתן ארוך במידה בלתי סבירה (כחמש שנים בממוצע במגזר היהודי וכשלוש שנים וחצי בממוצע במגזר הלא יהודי)³⁷.

בפועל, במועד סיום הביקורת נמצא כי פרק הזמן שבין מועד ההתקשרות עם המתכננים ובין מועד הפקדתן של התכניות שנמצאות בטיפול גורמי התכנון השונים מתמשך 11 שנים בממוצע במגזר היהודי וכשבע שנים וחצי בממוצע במגזר הלא יהודי. יוטעם כי כאשר ההכנה והאישור של תכניות מתאר מקומיות כוללות אורכים שנים רבות כל כך ותכניות רבות אף לא מגיעות לשלב אישורן, מוגבלת - ובמידה רבה אף נפגעת - האפשרות לקיים לאורך זמן תכניות עדכניות ליישובים בישראל.

- 32 הנתונים לקוחים ממאגרי המידע של משרד הפנים.
- 33 הזמן המירבי שנקבע בחוק הוא חמישה חודשים. תקופה זו כוללת ארכה בת חודשיים שיו"ר הוועדה המחוזית רשאי לתת.
- 34 שש תכניות קודמו על ידי מינהל התכנון, שתיים על ידי ועדות מקומיות, אחת על ידי משרד השיכון ואחת על ידי ממ"י.
- 35 מינהל התכנון מקדם שתיים מהתכניות, משרד השיכון מקדם שתי תכניות, אחת מקדמת ועדה מקומית ואחת מקדם ממ"י.
- 36 פרק זמן זה מורכב מחמישה חודשים ממועד העברת התכנית לוועדה המחוזית עד למועד ההחלטה אם להפקיד את התכנית; ושישה חודשים למילוי תנאי ההפקדה.
- 37 עיכובים רבים נובעים גם מאי מילוי דרישות תיקון התכנית ואי קיום התנאים להפקדה.

בתגובתו של משרד הפנים מיוני 2009 הודגש כי קצב קידום התכניות תלוי במישרין במורכבותן ובהיקפן ולא בשאלה אם מדובר ביישוב יהודי או ערבי, וכי הסיבה לכך שקצב קידומן של התכניות המיועדות למגזר הערבי מהיר יותר מזה של התכניות המיועדות למגזר היהודי היא שיישובי המגזר הערבי קטנים יותר מיישובי המגזר היהודי.

משרד הפנים השיב למשרד מבקר המדינה בינואר 2009 שכלל מורכבותם של תהליכי התכנון גדלה עם השנים, בשל הגברת המודעות של הציבור לתהליכי התכנון והגברת מעורבותו בנושא, הוספת נושאים חדשים המהווים תנאי לאישור התכניות ועוד. כל אלה, על פי תשובת משרד הפנים, מביאים לשיפור תהליכי התכנון אך גם להארכת תהליך התכנון.

עוד התייחס המשרד בתשובתו למורכבות הרבה של תהליך התכנון המתארי הנדרש להתמודדות עם דרישות ורצונות של הרשות המקומית, של הרשויות הרלוונטיות ושל התושבים, שלעתים אינם עולים בקנה אחד עם המדיניות המחוזית והארצית. עוד כתב בתשובתו כי מינהל התכנון מוסמך להחליט אם לקדם תכנית שאיננה מקובלת על הרשות המקומית או לבטל את הכנתה, אולם לכל אחת משתי אפשרויות אלה השפעות רחבות היקף, וכאמור, אף שאין עורר על חשיבות העמידה בלוח הזמנים - לא תמיד נוקשות בעניין זה תשיג את המטרה שהתכנון נועד לקדם.

לעניין דרישותיהם ורצונותיהם של הרשויות המקומיות הנוגדים את המדיניות המחוזית והארצית וגורמים לעיכוב בהליכי התכנון ראוי לבחון את העמדה שהובאה בדוח זיילר ולפיה: "יפסק בהכרח נוהל ה'מומ' רב השנים בין המבקש למוסדות התכנון. מוסד תכנון הסבור שבמצב הקיים (של התכניות המוצעות או של נתוני הסביבה) לא ניתן לאשר את התכנית, יחליט לדחותה ... נראה לנו ש'סדר תכנוני' ו'ודאות תכנונית' אפשריים גם בתכנון איזורי אם תושלט בו משמעת של זמן ושל בהירות. מה שראוי להיות מאושר להפקדה - יאושר; מה שדינו להידחות - ידחה ...".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי בבואו להתמודד עם התנגדות של רשויות מקומיות לפעול לפי עקרונות תכנוניים שנקבעו ואושרו בתכניות מתאר ארציות ומקומיות ראוי שיבחן אם במקרים שבהם מתעוררת דילמה תכנונית ממשית ניתן לבצע הליכי גישור ביעילות ובמהירות. ככל שאר המקרים, וכן במקרים שבהם נכשלו הליכי הגישור, על משרד הפנים לבחון גם אימוץ של גישה אוכפת אשר תבטיח את השמירה על האינטרסים של כלל הציבור, כפי שהם באים לידי ביטוי במדיניות התכנון המחוזית והארצית. אימוץ גישה כזו, במקרים הנדרשים, אף עולה בקנה אחד עם העמדה האמורה שהובאה בדוח זיילר.

תכנון מתארי מקומי באמצעות תכניות אב

תכנית אב היא מסגרת עקרונית לתכנון מתארי מקומי. במסגרת הכנת תכנית אב לא מתבצעים ההליכים הסטטוטוריים שנקבעו בחוק התכנון והבנייה, ולכן אין לתכנית תוקף משפטי מחייב. עד לשלבי הבחינה והאישור הסטטוטוריים³⁸ תהליך הכנת תכנית אב דומה לתהליכי ההכנה של תכנית מתאר מקומית. יש שוועדה מקומית וועדה מחוזית מאמצות את תכנית האב.

בשל המורכבות וההתמשכות של הליכי ההכנה והאישור הסטטוטוריים של תכניות מתאר מקומיות כוללות התופעה של הכנת תכניות אב כלליות נעשתה רווחת יותר. קידום התכנון המתארי המקומי

38 תהליך כולל בירור המצב הקיים, גיבוש פרוגרמה, הכנת חלופות תכנוניות ובחירת אחת החלופות.

בדרך זו מאפשר לקבוע מסגרת תכנונית מקומית בלי להתמודד עם התנגדויות בעלי הקרקע, בלי להיחשף לתביעות פיצויים של נפגעים, בלי לחייב את הרשויות לפעול להקמת תשתיות או לביצוע הוראות מחייבות ולעתים אף ללא צורך לקבל אישור מרשויות ממשלתיות שונות.³⁹

היקף התופעה

ככלל תכניות אב מוכנות בהסתמך על התפיסה שהתכנית היא שלב מקדים להכנה ולאישור של תכנית מתאר מקומית כוללת בהתאם להוראות חוק התכנון והבנייה. ואולם נמצא כי ברבות מהרשויות לא הוחל לאחר הכנתן של תכניות האב בהכנה של תכנית מתאר כוללת.

מהמידע שנמסר בשאלונים עולה כי בשנים 1996-2007 הוכנו תכניות אב ל-36 רשויות מקומיות (12 עיריות, 16 מועצות מקומיות ושמונה מועצות אזוריות) בלא שהוחל לאחר מכן בהכנת תכנית מתאר מקומית כוללת.⁴⁰

הנתונים מלמדים, כי רשויות מקומיות רבות, משרד השיכון וממ"י בחרו לבסס את התכנון המתארי המקומי על תכנית האב ולבצע לפיה את הליכי הבנייה והפיתוח של היישובים (באמצעות תכניות מפורטות), והוועדות המחוזיות הכירו בתכניות אלה ואימצו אותן.

הפגיעה בשקיפות תהליך התכנון ואי-שיתופו של הציבור בתהליך

בית המשפט העליון פסק כי עקרון השקיפות ועקרון הדמוקרטיזציה של ההליך המנהלי הם מעקרונות היסוד של דיני התכנון: "דין התכנון והבנייה בונה עצמו (בין השאר) על שני עקרונות-תשתית האחוזים-וקשורים זה-בזה לבלי-הפרד: עקרון השקיפות ועקרון שיתופו של הציבור בהליכי אישורן של תוכניות"⁴¹.

שקיפות הליכי התכנון נועדה להבטיח שתבוצע ביקורת מתמדת בנושא כדי שהציבור יוכל לבחון את הדרך שבה מטפלים בנכסי הטבע והנוף השייכים לו. שיתוף הציבור בהליכי התכנון מבטא את הדמוקרטיזציה של ההליך שנועד להבטיח כי היחיד והכלל יוכלו לממש את זכותם להשפיע על תהליכי התכנון הנוגעים לחיי היום יום שלהם, על חלוקת משאבים ועל החלטות המתקבלות על סמך שיקולים ערכיים. וכן להבטיח כי היחיד יוכל לממש זכויות הנוגעות לבעלות על המקרקעין או זכות קניינית אחרת במקרקעין.

העיקרון לפיו יש לשתף את הציבור בתכנון המתארי המקומי מעוגן בהליכי התכנון הסטטוטוריים שנקבעו בחוק התכנון והבנייה. לחובת שיתוף הציבור בתכנון המתארי המקומי ארבעה היבטים עיקריים, כמפורט להלן: 1. החובה לשתף נציג הציבור בשלב התכנון⁴²; 2. החובה לפרסם הודעה על הפקדת התכנית⁴³; 3. זכות היחיד להגיש התנגדות לתכנית בפרק הזמן שבו היא מופקדת⁴⁴;

39 כגון רשות העתיקות, רשות הטבע והגנים, משרד התחבורה, משרד הבריאות והמשרד להגנת הסביבה.

40 הוועדה המחוזית אימצה 23 מ-36 תכניות אב.

41 ע"מ"מ 10112/02, אדם טבע ודין ואח' נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה - מחוז ירושלים, פ"ד נח(2), עמ' 817.

42 לפי סעיף 7(א)(14) לחוק.

43 לפי סעיפים 89, 88א לחוק.

44 לפי סעיף 100 לחוק.

4. זכותם של גופים ציבוריים המטפלים בשמירת טבע ונוף, בעתיקות ובערכים היסטוריים, אסתטיים וארכיטקטוניים להגיש התנגדויות לתכנית שהופקדה.⁴⁵

בדוח המסכם של הצוות הבין-משרדי לבחינת שינויים בחוק התכנון והבנייה⁴⁶ נאמר גם כי יש להבטיח שתהליך התכנון יהיה שקוף וכי הציבור ישתתף בו, וצוין כי לתכנית מתאר מקומית יש אופי ציבורי מובהק בשל השפעותיה הרבות על כלל הציבור המקומי ובשל היותה ביטוי לחזון היישובי לעתיד. משום כך יש חשיבות מכרעת להשתתפות הציבור המקומי בתהליך גיבושה. אמנם בתזכיר ההצעה לתיקון 90 לחוק לא נכללה הצעת הצוות הבין-משרדי להגביר את שיתוף הציבור בנושא ובכלל זה את שיתופו בשלב הכנתן של תכניות בידי מוסדות תכנון שונים, אך בפועל נעשה שיתוף הציבור בשלב התכנון לנורמה מקובלת שעל פיה נוהג מינהל התכנון ושהוא מנסה להנחילה לרשויות המקומיות.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים ולרשויות המקומיות כי לא ראוי שעשרות תכניות אב ישמשו בסיס לאישור תכניות מפורטות נקודתיות, שמכוחן מתבצעים הליכי הבנייה והפיתוח והיישוב, בלי שהוכנה תכנית מתאר כוללת ובלי שהתאפשר לציבור להביע את עמדתו בנוגע לתכנית ולהתנגד לה. הסיבה לכך היא שהדבר גורם לפגיעה ניכרת בעקרון השקיפות ולהפרת ההוראות שנועדו להבטיח כי הציבור יוכל לממש את זכויותיו בכל הנוגע להשתתפות בתהליך התכנוני ובייחוד את הזכות להתנגד לו.

מדיניות מינהל התכנון

במכתבו של מנהל מינהל התכנון ליועץ המשפטי של משרד הפנים מיוני 2006 נכתב בנושא זה כלהלן: "ההוכחה לחסר הקשה של תכנון מקומי כולל הוא יצירתם של נדבכי תכנון לא סטטוטוריים, כמו תכניות האב למיניהן. תכניות אלה אם אינן הופכות מיד לתכניות מתאר, עוקפות למעשה את הליך התכנון ותורמות, בסופו של דבר, לכאוס גדול: הן אינן שקופות דיין, אינן מובנות דיין, אינן מוכרות בהכרח על ידי מקבלי ההחלטות, והופכות לעיתים קרובות כסות להמשך המצב הכאוטי ולאיינטרסים בלתי מאוזנים. בסופו של תהליך הן נגזרות ונעלמות מבלי להשיג גם את מקצת מטרותיהן" (ההדגשה היא במקור).

בסיכום ישיבה שהתקיימה בפברואר 2007 במינהל התכנון בעניין הקושי בקידום תכניות מתאר מקומיות ציין מנהל האגף לתכנון מקומי: "... כגורם מעכב את ההליך של הכנת תכנית אב ואחריה תכנית מתאר. מציע לוותר מעתה והלאה על השלב של הכנת תכנית אב". בסיכום הדיון החליט מנהל מינהל התכנון "חד משמעית - לבטל את השלב של תכניות אב ולהכין תכניות מתאר בלבד". מינהל התכנון בחר שלא להעביר את ההחלטה המהותית האמורה כהנחיה לכל לשכות התכנון המחוזיות ולוועדות המקומיות.

משרד הפנים הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 2009: "אנו מסכימים עם הביקורת על הכנת תכניות אב שאינן סטטוטוריות לרבות מהסיבות המנויות בטייטה. ובדיוק לכן הוחלט במינהל התכנון להפסיק לקדם תכניות כאלה ביישובים בהם הוא מקדם תכנית מתאר. עם זאת הסיבות לאי הכנתן של תכניות מתאר מקומיות הן רבות ומורכבות, כאמור, ומינהל התכנון עוסק בגיבוש ובקידום פתרונות אסטרטגיים לבעיה זו מזה מספר שנים. במציאות זו הוצאת הנחיה גורפת בדבר הפסקת הכנת תכניות אב תגרום נזק רב על התועלת. ביישובים שאין בכוונתם לקדם תכנית מתאר, יש עדין תועלת בהכנת תכנית אב, אשר תהווה מדיניות כוללת ליישוב - מצב עדיף על פני אי הכנת

45 לפי סעיף 100(3) לחוק.

46 דוח מסכם מיוני 2007, עמ' 38-40.

תכנית כוללת כלשהי. יש הבדל גדול בין החלטה מינהלית בנושא זה, לעניין תכניות המקודמות על יד מינהל התכנון, לבין הוראה גורפת כמוצעת.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים שראוי כי מדיניות המשרד בסוגיה כל כך עקרונית וחשובה תהיה ברורה וידועה לכל מוסדות התכנון והבנייה במישור המקומי והמחוזי. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי בגישת המשרד לפיה הוא מכיר בתכנית אב ביישובים שאין בכוונתם להכין בהם תכנית מתאר יש בה כדי לפגוע ביכולת לקדם את הכנתן ואישורן של תכניות מתאר עדכניות. לדעת משרד מבקר המדינה הכרה בתכנית אב של יישוב שאינו פועל לקידום תכנית מתאר כוללת עלולה לשמש תמריץ לאי-הכנתן של תכניות מתאר כוללות.

להלן שתי דוגמאות המצביעות על נקודות התרפה בתכנון המתארי המקומי באמצעות תכניות אב.

הכנת תכנית אב לעיר בית שאן

שטח השיפוט של עיריית בית שאן משתרע על 7,100 דונם, ובסוף שנת 2007 מנתה אוכלוסיית העיר 16,600 תושבים. לבית שאן תכנית מתאר שפורסמה למתן תוקף באוגוסט 1996.

בפברואר 2002 התקשר משרד השיכון עם משרד מתכננים לצורך הכנת תכנית אב לבית שאן. במרס 2003 הוצגה לחברי ועדת ההיגוי⁴⁷ תכנית האב במתכונתה הסופית, ובמאי 2004 הוצגו לוועדה דוחות היועצים. להלן יפורטו הממצאים בנושא:

1. באוקטובר 2002 קיימה הוועדה ישיבה ראשונה בעניין הכנת תכנית מתאר לבית שאן; נציג לשכת התכנון של הוועדה המחוזית הודיע בישיבה כי "הוועדה המחוזית צפון דוגלת בגישה של הכנת תכניות אב ליישובים ועל בסיס תכניות אלה ניתן להכין תכניות [תכנית בנין עיר - תכנית מפורטת], ללא צורך בהכנת תכנית מתאר". עולה אפוא כי מטרת ההחלטה להכין את תכנית האב הייתה לאפשר אישור תכניות מפורטות על פיה בלי שיהיה צורך להכין תכנית מתאר מקומית כוללת.
2. התכנית לא הובאה לדיון בוועדה המקומית.
3. בשתי ישיבות של ועדת ההיגוי בעניין תכנית האב התקיים דיון רעיוני בלבד בלא שהוצג תשריט התכנית ובלא שנדונו פרטיה.
4. התוכן של תכנית האב לא הובא לידיעת הציבור, והוא לא השתתף בהכנתה. התכנית לא פורסמה, ולציבור לא ניתנה האפשרות להתנגד לה.
5. בהמלצות בדיקה טרום תכנונית שערך מינהל התכנון במאי 2006 נקבע כי "בשנים האחרונות נמצאת בית שאן בתנופת פיתוח המתבטאת גם בהכנת תכניות פיתוח נקודתיות ונושאות לתחבורה, לשצ"פים⁴⁸" אבל כולן נקודתיות ולכן ראוי לאחדן ולהתוות מדיניות ברורה להמשך פיתוח העיר. תכנית האב שבהכנה "איננה נותנת פתרון סטטוטורי דבר שתכנית מתאר תוכל להשלים". נכון למועד סיום הביקורת טרם הוחל בהכנת תכנית מתאר לבית שאן.

47 עם חברי ועדת ההיגוי נמנים חברי צוות התכנון, נציגים של העירייה, של משרד השיכון, של מ"מ, של האגף לתכנון מקומי ושל משרד התחבורה, וכן נציגים של משרד התיירות, של המשרד להגנת הסביבה ושל רשות העתיקות.

48 שטח ציבורי פתוח.

הכנת תכנית אב לעיר מגדל העמק

שטח השיפוט של עיריית מגדל העמק משתרע על 7,637 דונם; בסוף שנת 2007 מנתה אוכלוסיית מגדל העמק 24,900 תושבים. על תחום השיפוט של העיר לא חלה תכנית מתאר תקפה. תכנית המתאר פורסמה להפקדה בפברואר 1990 אך לא קיבלה תוקף מסיבות תכנוניות.

נציגי העירייה ונציגי משרד השיכון סיכמו באוגוסט 2001 כי המשרד יקדם תכנית אב ליישוב, וכי התכנית תתבסס על תמונה כוללת ועדכנית. ביולי 2002 הציג ראש העירייה לפני צוות התכנון של התכנית את הבעיות שהעירייה אמורה לטפל בהן: העיר אינה מצליחה לקלוט אוכלוסייה ממעמד חברתי-כלכלי גבוה, ולפיכך יש לה אופי של עיירת פיתוח; בעיר יש אזור תעשייה מפותח המספק מקומות עבודה רבים, אך רוב המועסקים בעיר אינם תושבי העיר; התשתית התחבורה בעיר לקויה, ומפעלי התעשייה בעיר גורמים לבעיות סביבתיות ולמטרדים.

בשנים 2003 ו-2004 הוכנה תכנית האב לעיר, והיא הוצגה לוועדת ההיגוי. להלן מובאים הממצאים בעניין הכנת התכנית.

1. תכנית האב לא הוצגה לוועדה המקומית.
2. בפברואר 2006 הוצגה התכנית לוועדה לנושאים עקרוניים של הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה שמשותפים בה חלק מחברי הוועדה המחוזית. הוועדה החליטה לאמץ את התכנית כתכנית אב לפיתוח יישוב עירוני לטווח ארוך בתנאי שהיא תתוקן ותכלול את הנושאים שנקבעו בסעיף 62 א. (ב) (4) לחוק התכנון והבנייה כגון מרקמים לפיתוח ומרקמים לשימור סביבתי; הנחיות להקצאת שטחי ציבור בכל מרקם; תכנון אזור התעשייה באופן שיאפשר להקטין במידת האפשר את הפגיעה באיכות הסביבה; שלבי הפיתוח של היישוב.
3. נמצא כי בתכנית האב צוינו חסרים בתחום תשתיות הניקוז והביוב וכן צוין בתכנית כי יש לטפל בכך באמצעות הגדלת היקפן של המערכות הקיימות כדי שיהיה אפשר לספק באמצעותן את צורכי האוכלוסייה בהתאם ליעדים שנקבעו; עוד צוין בתכנית כי מצב התחבורה במרכז העיר בעייתי וכי יש בעיר בעיות הנוגעות לאיכות הסביבה, בעיקר בשל מפגעי תעשייה. בתכנית צוינו גם פתרונות אפשריים שכדי ליישם יש לקבוע הוראות מחייבות במסגרת תכנית מתאר בתיאום עם הגורמים הממשלתיים המתאימים.
4. בתכנית האב הודגש כי חשוב לשמור על השטחים הפתוחים סביב העיר ולחזק את השטחים הפתוחים שבתוך העיר. יודגש כי מדובר בהמלצות הנוגעות לשטחים הפתוחים אשר אין להן כל תוקף משפטי מחייב.
5. הועלה שלא נבדק אם התכנית עומדת במכלול התנאים הנדרשים על ידי משרדי הממשלה הרלוונטיים: לדוגמה, בינואר 2007 התריע משרד הבריאות כי במרכז השטחים המיועדים לפי תכנית האב להרחבת העיר פועלים כמה מתקני ביוב ומאגר קולחים ("נחל צבי"), וכי התכנית אינה מתיישבת עם הגבלות הבנייה ההכרחיות הנוגעות לאזור שסביב המתקנים.
6. תוכנה של תכנית האב לא הובאה לידיעת הציבור, ולמותר לציין כי הציבור לא השתתף בהליכי הכנתה. היא לא פורסמה ולציבור לא ניתנה אפשרות להתנגד לה.

הליקויים שהועלו בנוגע להליך ההכנה של תכניות האב לבית שאן ולמגדל העמק משקפים את מרבית נקודות התרפה בהליכי ההכנה של תכניות אב לרשויות מקומיות: תכניות האב קודמו ללא שיתוף הציבור תוך פגיעה בזכותו להתנגד לה; הן קודמו בלא שיתוף הוועדה המקומית; ייזום התכניות נעשה לכאורה, בין היתר, בכוונה לעקוף את ההליכים הסטטוטוריים הנדרשים להכנת תכנית מתאר מקומית כוללת.



נוכח הפגמים שבהם לוקה תכנית אב ופגיעתה בעקרונות היסוד - השקיפות והוודאות - ונוכח העובדה שהיא עלולה לשמש תמריץ לאי הכנת תכניות מתאר כוללות, על משרד הפנים לשקול קביעת מדיניות ולפיה משרד הפנים לא יתמוך בהכנה של תכניות אב ולא יאמץ אותן אם קידומן אינו מתבצע במסגרת מהלך ממשי וכולל לאישור תכנית מתאר כוללת.

פעולות הרשויות המקומיות לקידום התכנון המתארי המקומי הכולל

הוועדות המקומיות

1. בחוק התכנון והבנייה בגרסתו המקורית משנת 1965 נקבע כי על כל ועדה מקומית להכין תכנית מתאר מקומית ולהגיש אותה לוועדה המחוזית להפקדה בתוך שלוש שנים מיום תחילתו של החוק. עוד נקבע בחוק כי על הוועדה המחוזית נדרש להחליט בתוך שנה מיום הגשת התכנית אם לאשרה. בשנת 1995, 30 שנה לאחר תחילת החוק, ביטל המחוקק את ההוראה בדבר הגשת התכנית המקומית בתוך פרק זמן מוגדר, שכן היא נעשתה לא רלוונטית⁴⁹. ואולם גם לאחר שבוטלה ההוראה האחריות לתכנון המתארי המקומי עדין מוטלת בעיקר על הרשויות המקומיות. הדבר נלמד מהוראות החוק⁵⁰ ובין היתר ההוראות הנוגעות לסמכותה של הוועדה המחוזית להורות לוועדה המקומית להכין תכנית מתאר ולהגישה במועד שתקבע.

כאמור, לפי תמ"א 35 הוועדות המקומיות חייבות להכין תכניות מתאר עדכניות, בהתאם לצורך, לביצוע הוראות תכניות המתאר המחוזיות והארציות ולהעלות איכות החיים ביישובים העירוניים.

תיקון 76 לחוק התכנון והבנייה הרחיב כאמור את סמכות הוועדות המקומיות, שמשרד הפנים אשר שהן עומדות בתנאי החוק, לאשר תכניות מפורטות. בין היתר בתנאי שיש בידם תכנית מתאר תקפה שטרם עברו עשר שנים מיום תחילתה. בהצעה לתיקון 90 שהכין משרד הפנים הוצע לתקן את החוק באופן שייקבע כי כל ועדה מקומית תכין תכנית מתאר מקומית ותגיש אותה לאישור הוועדה המחוזית.

49 בשנת 1995 היו ל-66% מהרשויות המקומיות תכניות מתאר.
50 סעיף 64 לחוק.

2. הביקורת העלתה כאמור כי 49 מ-78 הרשויות המקומיות במגזר היהודי שאין להן תכנית מתאר כלל או שתכנית המתאר שלהן גילה יותר מ-20 שנה אינן יוזמות ומקדמות תכניות מתאר מקומית.

חלק מהסיבות לאי-הכנתן ולא-השלמתן של תכניות מתאר בוועדות המקומיות פורטו במכתבו של ראש מינהל התכנון ליועץ המשפטי של משרד הפנים במאי 2006 "וועדות מקומיות אינן יוזמות אותן [תכניות מתאר מקומיות כוללות] ואף חוששות במידה רבה מאישורן... [מ]סיבות כגון: הקושי של חלק מהרשויות המקומיות להוביל מהלך מורכב המצריך הסמכות רבות וקבלת החלטות, רצון של חלק ממנהיגי הישובים להשאיר בידיהם חופש פעולה תכנוני גדול יותר (בהעדרה של תכנית מתאר מקומית מאושרת), עלויות גבוהות של תכנון, העדר כוח אדם מקומי-מקצועי מתאים לקידום התכנון, משך הזמן הרב הנדרש להשלמת התכנון והחשש מפני תביעות בגין ירידת ערך מצד אחד, ומפני גביית היטל השבחה על סמך השבחה רעיונית בלבד מצד שני ועוד".

3. בשנים האחרונות מיעטו הרשויות המקומיות להכין תכניות מתאר מקומיות, והאחריות לתכנון המתארי המקומי בישראל נחלקה בפועל בין הגופים הממלכתיים: מינהל התכנון ולשכות התכנון המחוזיות במשרד הפנים, ממ"י ומשרד השיכון. עד שנת 2004 פעלה דרך קבע, נוסף על גופים אלה, ועדה בין-משרדית לקידום התכנון המתארי המקומי. חברי הוועדה היו נציגי שלושת הגופים האמורים, ובראשה עמד מנהל האגף לתכנון מקומי במינהל התכנון. הוועדה קידמה תכניות מתאר מקומיות רק לאחר שהרשות המקומית הגישה לוועדה בקשה בנושא.

הרשויות המקומיות קידמו בעצמן רק שש מ-43 התכניות שקודמו ברשויות מקומיות במגזר היהודי.

על עמדתו של משרד הפנים בנוגע לחלוקת האחריות בין הוועדות המקומיות ובין גורמי התכנון הממשלתיים לייזום ולקידום של תכניות מתאר מקומיות כוללות ניתן ללמוד מתשובתו למשרד מבקר המדינה בינואר 2009: "על פי החוק (סעיף 64) האחריות לתכנון תוכניות מתאר מקומיות מוטלת בראש ובראשונה על הרשויות המקומיות. כיון שנתגלתה חולשה אצל חלק מהרשויות המקומיות בתחום זה, נטלו על עצמם גורמי הממשלה (משרד הבינוי והשיכון, מינהל מקרקעי ישראל, משרד התמ"ת ואחרים) את יזמת התכנון המתארי... הטלת האחריות לתכנון מקומי על הרשויות המקומיות, הנובעת ישירות מהחקיקה, איננה בחירה אקראית, כפי שעלול להשתמע מהטיטה [ששלח לו משרד מבקר המדינה]. זוהי חלוקה היורדת לשורשיו של התהליך. כניסתה של הממשלה (בכובעיה השונים) לתכנון מתארי של ישובים איננה חלופה מועדפת ויש לראות בה ברירת מחדל זמנית עד להתחזקותו של היישוב ויכולתו להכין בעצמו תכנית מתאר למרחבי היישוב. מדיניות גורפת וריכוזית בנושא זה עלולה לחבל בתכנון המקומי, שהוא אחד הכלים המרכזיים הניתנים בידי הרשות המקומית כדי לקדם את חזונה, להסדיר את פעולותיה ולאפשר את פיתוחה החברתי והכלכלי. כלל זה בא לידי ביטוי גם במדיניות מינהל התכנון, שגם כאשר הוא יוזם ומממן את תהליך הכנת תכנית המתאר, הוא פועל כמי שמסייע לרשות המקומית ומאפשר לה להוביל את התהליך ככל האפשר. אין אפשרות לאכוף תכנון על רשות מקומית שאיננה מעוניינת בו או נרתעת מקידומו מחששות פוליטיים או מלחצים של בעלי עניין ויש לנהוג בסבלנות ובשכנוע. כל ניסיון להפקיע את סמכות התכנון מידי הרשות המקומית עלול לגלוש לפטרנליזם מתנשא של השלטון המרכזי, לפגוע בעקרונות השיתוף וביזור הסמכויות, והרע מכל - עלול להביא לתוצר תכנוני שאינו ישים ולעיתים אף מזיק".

4. כדי להתמודד עם חלק מהחסמים להכנתן של תכניות מתאר מקומיות - למשל עלותן הגבוהה והיעדר כוח אדם מקצועי (ראו לעיל מכתבו של ראש מינהל התכנון) - סיכמו משרד הפנים ואגף התקציבים במשרד האוצר בינואר 2008 כי משרד הפנים יממן ויכין תכניות מתאר לרשויות

העומדות בשני הקריטריונים האלה: רשות שאינה מוגדרת "איתנה", ורשות שהדירוג החברתי-כלכלי שלה הוא 6 ומטה.

מ-50 הרשויות המקומיות במגזר היהודי שאין להן תכנית מתאר כלל או שתכנית המתאר שלהן גילה יותר מ-20 שנה והן לא הכינו תכנית מתאר, 18 אינן עומדות בקריטריונים האמורים ונדרשות להכין תכנית מתאר.

5. מאז כניסתו לתוקף ביוני 2006 של תיקון 76, שאחת ממטרותיו הייתה המרצת הרשויות המקומיות להכנת תכניות מתאר מקומיות כוללות, החלו רק שתי רשויות מקומיות להכין ולקדם בעצמן תכנית מתאר מקומית כוללת⁵¹.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על הרשויות המקומיות הנושאות בעיקר האחריות לייזום ולקידום של הכנת תכניות מתאר מקומיות כוללות לקבוע נושא זה כאחד היעדים המרכזיים בעבודתן ולקבוע תכנית עבודה להכנת התכנית ולאישורה.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי על משרד הפנים להטמיע בקרב ראשי הרשויות המקומיות בישראל את העיקרון ולפיו מחובתם לפעול להכנתה ולאישורה של תכנית מתאר מקומית כוללת ועדכנית אשר תבטיח כי יישמרו האינטרסים של הציבור כולו. כמו כן עליו לטפל בהחלטיות ברשויות שטרם החלו בקיום חובתן האמורה, ובמידת הצורך עליו לעשות כן באמצעות שימוש בסמכויות שבידיו.

הוועדות המחוזיות

חוק התכנון והבנייה מסמיך כאמור את הוועדה המחוזית להורות לוועדה המקומית להכין תכנית מתאר ולהגישה במועד שתקבע. עוד קובע החוק כי לוועדות המחוזיות הסמכות לדון בתכנית מפורטת ולהחליט אם להפקידה או לדחותה. לכאורה, בהיעדר תכנית מתאר תקפה ומעודכנת חסרה למוסדות התכנון ראייה תכנונית כוללת שבאמצעותה אפשר לבחון את התכניות המפורטות.

בשנת 2006 ציין מבקר המדינה⁵² כי "גם כאשר מצאו הוועדות המחוזיות אזור שבו יש צורך שוועדה מקומית תכין תכנית ואף הנחו אותה להכניה, הן ויתרו לבסוף על דרישתן וקידמו תכניות מפורטות באותו אזור, בלא שהוכנו התכניות שדרשו".

נמצא כי משנת 2006 ועד מועד סיום הביקורת מיעטו הוועדות המחוזיות להפעיל את סמכויותיהן שלא להמליץ לקדם תכנית מפורטת כאשר לדעתם יש צורך בהכנת תכנית מתאר כוללת וזו לא הוכנה.

בתשובת משרד הפנים מיוני 2009 נאמר כי ההמלצה הנדונה "לפיה על הוועדות המחוזיות לדחות תכניות מפורטות בהעדר תכנון מתארי מקומי כולל, עומדת בניגוד גמור לרוח החוק הקיים. תיקון 90 המוצע לחוק, המקודם ביוזמת מינהל התכנון מבקש לשנות את המצב החוקי הקיים בהקשר - אך בטרם אושר, איננו רואים כל מקום להמלצה המפורשת".

51 תל אביב וחולון.

52 מבקר המדינה, דוח שנתי 2006, בפרק על הוועדות המחוזיות לתכנון ולבניה, עמ' 695.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי נוכח המציאות הקיימת והפערים שנוצרו בתחום תכניות המתאר המקומיות הכוללות יש מקום כי משרד הפנים יבחן, בצד פעולותיו לייזום ולקידום תכניות מתאר, אם ראוי שהוא יאמץ מדיניות ולפיה הוא ינקוט גישה החלטית יותר כלפי רשויות מקומיות שאינן מקדמות הכנה של תכניות מתאר מקומיות כוללות וממשיכות לבצע את פעולות התכנון והפיתוח בתחומן על סמך תכניות לא עדכניות או על סמך תכניות אב. במקרים כאלה אם הוועדה המחוזית מתבקשת לתת תוקף לתכנית מפורטת עליה לאמץ לעתים התבוננות תכנונית כוללת, באופן שהיעדרה של תכנית מתאר כוללת יהיה אחד השיקולים שיובאו בחשבון במסגרת דיוניה של הוועדה בשאלה אם לתת תוקף לתכנית מפורטת. אימוץ מדיניות זו תושג על העיקרון הבסיסי שנקבע בחוק התכנון והבנייה בדבר מדרג התכניות ולפיו תכנית מתאר מפורטת תיקבע לפי מתכנית מתאר מקומית.

ריכוז סמכויות התכנון המתארי המקומי בידי משרד הפנים

ועדת גדיש

כאמור, במהלך השנים עסקו בייזום ובקידום של התכנון המתארי המקומי בישראל כמה גופים ממלכתיים: מינהל התכנון ולשכות התכנון במשרד הפנים, ממ"י ומשרד השיכון. פעולתה של הוועדה הבין-משרדית לקידום התכנון המתארי המקומי שחבריה היו נציגי שלושת הגופים הללו נפסקה כאמור בשנת 2004.

במרס ובאוגוסט 2004 החליטה הממשלה כי שר התעשייה, המסחר והתעסוקה⁵³ יידרש להגיש לה הצעה לשינויים הדרושים במדיניות הניהול, התכנון והפיתוח של ממ"י ובכלל זה הצעה לחלוקה מחדש של האחריות לייזום התכנון המתארי המקומי. בעקבות קבלת ההחלטה האמורה מינה השר ועדה לעניין הרפורמה בממ"י ובראשה עמד מר יעקב גדיש (להלן - ועדת גדיש).

ועדת גדיש בחנה את נושא האחריות לתכנון המתארי המקומי בישראל לנוכח המחסור בעשרות אלפי דירות והפער בין הביקוש ובין ההיצע. לדעת הוועדה, אלה היו הסיבות העיקריות למצב בתחום הדירות:

- "היעדר תכנון מתארי בכל הרמות המחייב על פי חוק התכנון והבנייה הבאת מרבית התכניות ברמה מקומית לדיון בפני מספר רב של ערכאות תכנוניות (ועדה מקומית, מחוזית ומועצה הארצית).

- העדר יעדים כמותיים מוסכמים של תכנון מתארי ומפורט המנחים את מוסדות התכנון, לצד השיקולים האחרים, בעבודתם, איננו מאפשר ליצור סדר קדימויות ברור ויוצר פעילויות סרק בלתי יעילות של גורמי התכנון היוזמים והמאשרים כאחד.

- חוסר בהירות באשר לחלוקת האחריות בין גורמי התכנון השונים, כאשר נתחים של התכנון המתארי מבוצעים ע"י גורמים שונים, לעתים אף בחפיפה ו/או בסתירה ביניהם.

53 שהיה באותה העת השר הממונה על ממ"י.

- שיתוף פעולה לקוי בין הגופים הממשלתיים העוסקים בתכנון מביא למצב בו התכניות המוגשות אינן תואמות את המגמות התכנוניות הקיימות, ומשאבים רבים מושקעים ביישוב חילוקי הדעות ובהתאמת התכניות בדיעבד.

מטעמים אלה כללה ועדת גדיש בעיקרי המלצותיה את ההמלצה הזאת:

"תיערך חלוקה מחדש של האחריות בתחום התכנון בין הגורמים הממשלתיים, כך שהאחריות על התכנון המתארי בכל הרמות (ארצית, מחוזית ומקומית) תהיה בידי מינהל התכנון שבמשרד הפנים, ואילו האחריות על התכנון המפורט תהיה בידי מינהל מקרקעי ישראל, משרד הבינוי והשיכון והרשויות המקומיות ומשרדי ממשלה אחרים, לפי העניין".

ועדת גדיש הגישה את המלצותיה ביוני 2005. באותו החודש אימצה הממשלה את המלצות הוועדה ובכללן ההמלצה האמורה בנושא חלוקת האחריות בנושא התכנון המתארי⁵⁴.

משרד מבקר המדינה בחן את אופן היישום של החלטת הממשלה משנת 2005 בנושא ריכוז האחריות לתכנון המתארי המקומי בישראל בידי גוף אחד - מינהל התכנון במשרד הפנים.

ייזום ותכנון של תכניות מתאריות מקומיות כוללות על ידי משרד השיכון

כבר בשנת 2005 כתב מבקר המדינה⁵⁵ בדוח "תכנון ושיווק של קרקע לבנייה למגורים" כי "למינהל התכנון ראייה כוללת ברמות תכנון שונות, החיונית לקידום תכניות מתאר ולקביעת סדר העדיפויות בין התכניות השונות הנחוצות. המיומנות המיוחדת של שאר הגופים יכולה לבוא לידי ביטוי בהשתתפות נציגי המינהל ומשרד השיכון, בוועדות ההיגוי של תכניות המתאר השונות... ראוי אפוא, שאת הכנת תכניות המתאר והתכניות בעלות אופי מתארי ירכז מינהל התכנון שבמשרד הפנים, האחראי לספק למינהל ולמשרד השיכון בסיס מתארי להכנת תכניות מפורטות".

1. ועדת גדיש הייתה ערה לכך שהעברת כל האחריות לייזום ולתכנון תכניות המתאר המקומיות הכוללות למינהל התכנון נדרשת להתבצע בכמה שלבים, ולכך שיש לתאם את צמצום המעורבות של הגופים האחרים בתכנון תכניות מתאר מקומיות כוללות. בעניין זה המליצה הוועדה כי "תכניות מתאר המקודמות היום על ידי ממ"י ייבחנו במשותף במגמה להשלים או להקפא תכניות הנמצאות בשלבים מתקדמים ולהעביר לאחריות מינהל התכנון תכניות בשלבים מוקדמים".

בעקבות ההמלצה הכינו ממ"י ומינהל התכנון בינואר 2006 דוח מסכם "בנושא העברת תכנון יזום מינהל מקרקעי ישראל למשרד הפנים". בדוח הומלץ כי תהליך העברת התכנון המתארי המקומי מממ"י למינהל התכנון ייעשה בהדרגה ובתוך כך ייקבעו התכניות שיועברו לטיפול מינהל התכנון ולוח הזמנים להעברתן.

נמצא כי לאחר שהחליטה הממשלה לאמץ את מסקנות דוח ועדת גדיש לא נעשה כל תיאום בין משרד השיכון ומינהל התכנון בדבר העברת האחריות על קדום התכנון המתארי המקומי ממשרד השיכון למינהל התכנון.

2. משרד מבקר המדינה ריכז מידע שקיבל מהרשויות המקומיות, מינהל התכנון, מלשכות התכנון, מממ"י וממשרד השיכון בנוגע לתכניות המתאר המקומיות הכוללות שכל אחד מהם מכין. מהבדיקה עולה כי בשנת 2009 מקדם משרד השיכון (בדרך כלל בשיתוף ממ"י) 14 תכניות מתאר מקומיות כוללות. יוצא אפוא כי במועד הביקורת, למעלה מארבע שנים מאז החליטה הממשלה

54 החלטה 3795.

55 מבקר המדינה, דוח שנתי 55 (2005), עמ' 419.

שיאומצו מסקנות ועדת גדיש, עדיין מקדם משרד השיכון מספר גדול של תכניות מתאר מקומיות. במגזר היהודי קידם משרד השיכון כ-40% מתכניות המתאר המקומיות שקידמו גורמים שלטוניים שאינם הרשויות המקומיות (14 תכניות⁵⁶ לעומת 23 תכניות שמקדם משרד הפנים).

הביקורת העלתה כי שמונה מ-14 תכניות המתאר המקומיות שקידם משרד השיכון היו עדיין בשלבי תכנון טרום-סטטוטוריים (אור עקיבא, חצור הגלילית, יסוד המעלה, מטולה, מגדל, מצפה רמון, ערד וקצרין).

3. לצורך קבלת החלטה אם להעביר את האחריות לטיפול בתכניות המתאר המקומיות הכוללות למינהל התכנון יש לשקול אם מינהל התכנון יעסוק בעתיד בעדכון תכניות מתאר כוללות שהכין בעבר משרד השיכון. מנהלת אגף בכיר תכנון ערים במשרד השיכון מסרה לעובדי משרד מבקר המדינה ביוני 2009 כי לדעתה הליכי העדכון של תכניות משמעותיות שהכין בעבר משרד השיכון (כמו תכנית המתאר המקומית של העיר מודיעין) ראוי כי יעשו בעתיד על ידי הגורם שתכנן מלכתחילה את העיר.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אם תאומץ הגישה האמורה עלול להתעורר קושי לרכז בעתיד את כל סוגיות התכנון המתארי בישראל בידי גורם אחד.

4. יישומה של החלטת הממשלה מותנה בכך שבידי מינהל התכנון יהיו הכלים שיאפשרו לו לרכז בידי את הטיפול בתכניות המתאר המקומיות הכוללות. במהלך הבדיקה שקיים משרד מבקר המדינה בנושא זה העלו ממ"י ומשרד השיכון טענות ולפיהן אחד הגורמים לכך שהעברת הטיפול בתכניות התעכב היה יכולתו המוגבלת של מינהל התכנון לקבל לטיפולו תכניות הנמצאות בשלבי טיפול מקדמיים ולהשלים את הכנתן.

בתשובתו של משרד השיכון מדצמבר 2008 נאמר כלהלן: "אנו דוחים [את הטענה בדבר...] הצורך שמינהל התכנון לבדו יזום ויכין תכניות מתאר. משב"ש [משרד הבינוי והשיכון] על פי מאפייני פעולותיו בישובי הפריפריה, נדרש על ידי הממשלה מעת לעת להכין מלאי תכנוני רחב היקף וזמן של יח"ד או לפעול נקודתית באזור או ישוב מוגדר, וכי הכנת תוכניות מתאר ע"י משב"ש הן כלי הכרחי לעמידה במשימה חיונית זו."

בהצעתו של מינהל התכנון מאפריל 2009 בנוגע להצעת חוק ההסדרים במשק בשנים 2009-2010 נאמר כי "יש לפעול להעברת התכנון המתארי, המקודם היום על ידי משב"ש, לאחריות מינהל התכנון במשרד הפנים בהתאם למסקנות ועדת גדיש והחלטת הממשלה בעקבותיה. העברת התכנון המתארי מממ"י למינהל התכנון, שבוצעה בשנים האחרונות, הוכחה כיעילה ויש להרחיב את המהלך גם לתכניות המקודמות על ידי משב"ש."

תשובת משרד השיכון משקפת אי-הסכמה לעיקרון שאימצה הממשלה ולפיו האחריות לתכנון המתארי בכל המישורים (המישור הארצי, המחוזי והמקומי) תהיה בידי מינהל התכנון שבמשרד הפנים, ואילו האחריות על התכנון המפורט תהיה בידי ממ"י, משרד השיכון והרשויות המקומיות ומשרדי ממשלה אחרים, לפי העניין. כל עוד לא קיבלה הממשלה החלטה אחרת, הרי שעל משרד השיכון לפעול לקידום העברת טיפולו בתכניות מתאר מקומיות למשרד הפנים.

56 לא כולל שתי תכניות אחרות שמקדם משרד השיכון המיועדות ליישובים (מנחמיה וצור הדסה) הנכללים בשטח השיפוט של מועצה אזורית.



ההמלצות של ועדת גדיש בעניין ריכוז האחריות בנושא התכנון המתארי המקומי אינן מיושמות על ידי משרד השיכון, וייתכן שיעברו שנים רבות עד שהאחריות לנושא תרוכז כולה בידי מינהל התכנון. לפיכך העיר משרד מבקר המדינה למינהל התכנון ולמשרד השיכון כי עליהם לבחון פעולות להחשת הליך העברת האחריות למינהל התכנון, לרבות קבלת החלטות בדבר העברת חלק מהליכי התכנון שטרם הגיעו לשלבים הסטוטוריים לאחריותו. על שני המשרדים לסכם תכנית פרטנית בנושא זה. הצורך ביישום החלטת הממשלה ראוי כי יובא בחשבון בעת תכנון התקציב ונושא כוח האדם של מינהל התכנון.

הכנת תכניות מתאר למושבות מגדל ומנחמיה

להלן יובאו שתי דוגמאות לקידום תכניות מתאר ע"י משרד השיכון ועל פי יעדים שאינם עולים בקנה אחד עם עקרונות תכנוניים ארציים.

מדיניות התכנון הארצית נקבעת בתכניות המתאר הארציות והמחוזיות ובהחלטות המועצה הארצית. הביקורת העלתה כי משרד השיכון מקדם שתי תכניות מתאר למושבות מגדל ומנחמיה; לפני שהתקבלה החלטת הממשלה בדבר ריכוז התכנון המתארי בידי מינהל התכנון החל המשרד בהכנת תכנית אב לשתי המושבות; לאחר קבלת החלטת הממשלה הוא החל בהכנת תכניות המתאר. נמצא כי תכניות המתאר אינן מתיישבות עם המדיניות הארצית, כמפורט להלן.

המדיניות הארצית שנקבעה בתמ"א 35 נועדה להביא לחיזוק הגליל תוך הקפדה על פיתוח מאוזן המבטיח את חזיון הערים וקידום איכות החיים בעיר בד בבד עם שמירה על רצף שטחים פתוחים ונוף המיועדים להישמר טבעיים. העקרונות שעליהם מבוססת מדיניות זו הם הקטנת הפערים החברתיים-כלכליים והשמירה על השטחים הפתוחים.

תמ"א 35 הגבילה את שיעור הרחבתם של היישובים הכפריים כדי לממש את המדיניות האמורה. בסעיף 8.1.4 שלה נקבע כי "בישוב כפרי שאינו כלול בלוח 2, גודל האוכלוסייה לאחר הרחבה לא יעלה על פי 2.2 ממספר התושבים ביישוב בשנת 1995 על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) לשנה זו", אלא אם כן נקבע אחרת בתכנית מחוזית.

סוגיית האיזון בין הצורך לאכלס את הערים במחוז הצפון - קריית שמונה, צפת, מגדל העמק, טבריה ובית שאן - ובין אכלוס היישובים הכפריים מטרידה את הרשויות המקומיות ואת מוסדות התכנון הפועלים בצפון. שני המגזרים מתחרים זה בזה בניסיון למשוך אוכלוסייה ליישוביהם; היישובים העירוניים בצפון מתקשים להגדיל את אוכלוסייתם ולמשוך אליהם אוכלוסייה מבוססת. מנתוני הלמ"ס אפשר ללמוד שהאוכלוסייה בקריית שמונה, במגדל העמק, בטבריה ובבית שאן כמעט לא גדלה בין השנים 2000-2006.⁵⁷

57 השוואה בין האוכלוסייה בשנת 2000 לזו בשנת 2006: מספר התושבים בקריית שמונה - 21,100 ו-22,000 בהתאמה; במגדל העמק 23,900 ו-24,700 בהתאמה; בטבריה 39,400 ו-40,100 בהתאמה, בבית שאן 15,700 ו-16,400 בהתאמה.

גם בשינוי 9 של תכנית המתאר המחוזית למחוז הצפון תמ"מ⁵⁸ (להלן תמ"מ 2/9) נקבע כי יעדי התכנית הם, בין היתר, חיזוק הערים ושמירת השטחים הפתוחים. עוד נקבעו בתכנית תנאים להרחבת שטחם של יישובים כפריים כדלהלן: הגדלת שטח היישוב ב-10% תאושר רק אם תתקיים בחינה תכנונית כוללת ובמסגרתה יובאו בחשבון גודל האוכלוסייה, תחזית גידולה ושיעור המיצוי של עתודות הקרקע בפועל.

המועצה הארצית קבעה בישיבתה מדצמבר 1999 ש"כמדיניות תכנון", עמדתה היא "שאינן מקום להתיישבות בודדים לסוגיה, כאשר צורת התיישבות זו אינה תואמת את עקרונות התכנון שגובשו בשנים האחרונות ועלולה ליצור פיזור של נקודות ישוב קטנות".

1. המושבה מגדל היא מועצה מקומית השוכנת מצפון לטבריה, ובסוף שנת 2005 מנתה אוכלוסייתה 1,500 תושבים. לפי תמ"מ 35, אוכלוסייתה של המושבה לא תמנה יותר מ-2,500 תושבים. מהמסמכים שהגישו המתכננים למשרד השיכון עולה כי לפי התכנית המאושרת, ניתן לבנות בה 826 יחידות דיור נוספות המאפשרות קליטה של 3,000 תושבים נוספים.

במאי 2006 החל משרד השיכון להכין למושבה תכנית מתאר שמתבססת על ההנחה ולפיה אוכלוסיית היישוב תמנה 10,000 תושבים, שלא לפי הוראת תמ"מ 35. בתכנית המתאר סומנו שטחים שהיישוב רשאי להוסיף לתחומו לצורכי פיתוח, נוסף על השטחים שיועדו לכך בתכנית המאושרת ובתמ"מ 2/9, יודגש כי מוטב היה שמשרד השיכון, והיישוב יתמקדו בהתמודדות עם הבעיות הכרוכות במימוש התכנית הקיימת ובמיצוי עתודות הקרקע, כשם שנקבע בהוראות תמ"מ 2/9.

בישיבה של ועדת ההיגוי בספטמבר 2006 שבה נידונה תכנית המתאר אמר נציג מינהל התכנון ש"הגידול של מגדל ליישוב בן 10,000 תושבים עלול לבוא על חשבון טבריה ולפגוע בה מאחר ואוכלוסיות חזקות יעברו למגדל... תחומי פיתוח H ו-G שהוצעו בתכנית האב חורגים באופן משמעותי מתחום הפיתוח שנקבע ליישוב בתמ"מ 2/9".

בשנת 2007 הפסיק משרד השיכון את הכנת התכנית למגדל משום שמשרד הפנים הקים ועדת חקירה השוקלת את צירוף היישוב לשטח השיפוט של המועצה האזורית עמק הירדן או של העיר טבריה.

2. בשנת 2006 החל משרד השיכון בהכנת תכנית מתאר למושבה מנחמייה השוכנת בנפת כינרת בעמק הירדן צפונית לעיר בית שאן, בשטח שיפוטה של המועצה האזורית בית שאן; בסוף שנת 2007 מנתה המושבה 1,000 תושבים. לפי תמ"מ 35, אוכלוסייתה לא תמנה יותר מ-2,700 תושבים.

בדצמבר 2007 החליטה ועדת ההיגוי שתכנית המתאר של המושבה תוכן בהתבסס על ההנחה שאוכלוסייתה תמנה 4,000 תושבים, שלא לפי הוראות תמ"מ 35. זאת ועוד, לפי תכנית המתאר האמורה יוקמו על גדות הירדן כ-20 "חוות נחל", ששטחה של כל אחת דונם עד שניים, שלא לפי החלטת המועצה הארצית שאסרה על הקמת חוות בודדים; עוד יש לציין כי בתכנית עצמה הוגדר האזור של ערוץ נהר הירדן כבעלת ערכיות נופית גבוהה מאוד.

התברר גם כי ליישוב ועדת ההיגוי המקדמת את תכנית המתאר של מנחמייה לא הוזמן נציג מינהל התכנון.

מהדוגמאות שצוינו לעיל אפשר ללמוד כי לעתים משרד השיכון קידם את תכנית המתאר על פי יעדים אשר אינם עולים בקנה אחד עם עקרונות תכנוניים ארציים. בנוגע למצבים מעין אלה ציינה ועדת גדיש כי "התכנית המוגשות אינן תואמות את המגמות התכנוניות הקיימות, ומשאבים רבים מושקעים ביישוב חילוקי הדעות ובהתאמת התכנית בדיעבד".

ייזום תכנון מתארי מקומי כולל במצפה רמון לאחר החלטת הממשלה

נמצא כי בשנת 2006, כשנה לאחר שאימצה הממשלה את המלצות ועדת גדיש, החלו משרד השיכון וממ"י בהכנת תכנית מתאר מקומית כוללת ליישוב מצפה רמון.

עוד נמצא כי מנהל מינהל התכנון הסכים בפברואר 2007 להקצות 600,000 ש"ח מהתקציב שהועמד לרשותו לממ"י לצורך קידום תכנית אב ותכנית מתאר למצפה רמון.

בתשובתו של ממ"י למשרד מבקר המדינה מינואר 2009 נמסר כי "ממ"י ומשרד השיכון קידמו במצפה רמון בשנים שקדמו להחלטת הממשלה מס' תכניות לא מבוטל בתחומי התיירות, התעסוקה, המגורים, המסחר ומרכזי אזורי. בוועדה המחוזית החליטו, בשלב מסוים, כי לא ניתן יהיה להמשיך בקידום התכניות ללא ראייה כוללת סטטוטורית, ואכן נעשה סקר מקדים המהווה שלב ראשון בהכנת התכנית המתארית. בשנת 2006 לא היה קיים במשרד הפנים מנגנון כזה שיצא עם הסקר מיד לתכנית מתאר וגם לא ניתן היה לאמוד את התקופה שעל המינהל ומשב"ש להמתין, לכן הוחלט שעל מנת לא לעכב את הפרויקטים החשובים להתפתחות מצפה רמון שנמצאים בשלבים מתקדמים, עדיף לקדם את התכנון המתארי ולכשיידרש, יועבר לאחירות משרד הפנים בניהול או במימון וניהול (מה שהתברר במשרד הפנים בהמשך שלא ניתן)".

נמצא כי התכניות המפורטות שמקדמים ממ"י ומשרד השיכון באזור מצפה רמון - "שפת המדבר", "רובע הבשמים" ו"הר גמל" חלות על שטחים בעלי רגישות נופית גבוהה. בסקר שביצע משרד השיכון בנובמבר 2004 הומלץ לפתח את היישוב לצפון ולצפון מזרח ולא למערב, הואיל ופיתוח לצד מערב עלול לגרום לפגיעה בנוף שהוגדר "איכותי" ו"ייחודי" בלב המרחב המדברי; ואולם לפי רוב התכניות המפורטות שמקדמים ממ"י ומשרד השיכון ביישוב מומלץ לפתח את היישוב בצדו המערבי דווקא.

עוד נמצא כי נציג מינהל התכנון לא הוזמן לדיוני ועדות העבודה וההיגוי המכינות את התכנית.

הכנת תכנית מתאר כוללת ליישוב מצפה רמון על ידי ממ"י ומשרד השיכון, שהוחל בה לאחר שהחליטה הממשלה לאמץ את המלצות ועדת גדיש לרכז את התכנון המתארי בידי מינהל התכנון, עלולה להביא למצב שאותו ביקשה הממשלה בהחלטתה למנוע: הגשת תכניות מתאר שאינן תואמות את המגמות התכנוניות לשמור על משאבי הקרקע שהוגדרו כשטחים בעלי רגישות נופית סביבתית גבוהה. יש לשקול את העברת הכנת תכנית המתאר של מצפה רמון למינהל התכנון.

מדיניות "התכנון היוזם" ויישומה

בשנים האחרונות אימץ מינהל התכנון את מדיניות "התכנון היוזם" שביסודה התפיסה שהמינהל פועל כגוף יוזם שמממש את יזמותיו באמצעות תכנון מתארי בכל המישורים ובכלל זה תכנון מתארי מקומי. תפיסה זו שונה מהתפיסה שרווחה בעבר ולפיה נהג מינהל התכנון כגוף מגיב. מדיניות "התכנון היוזם" נועדה, בין היתר, להביא לריכוז של כל התכנון המתארי במסגרת מינהל התכנון בהתאם למסקנות ועדת גדיש.

לצורך ריכוז כל יזמות התכנון המתארי במינהל התכנון סיכמו בפברואר 2005 מינהל התכנון, ממ"י ואגף התקציבים במשרד האוצר תכנית תלת-שנתית (לשנים 2005-2007) שכללה יעדים תכנוניים ספציפיים ולוח זמנים להשגתם (להלן - התכנית התלת-שנתית).

משרד מבקר המדינה בדק שני היבטים מרכזיים הנוגעים ליישום התכנית התלת-שנתית ולמדיניות "התכנון היוזם": האחד - ייזום ותקצוב של תכניות המתאר הכוללות בהתאם לתכנית התלת-שנתית; השני - הליך בחירת הרשויות שיוקצו להן המשאבים לקידום התכנון המתארי המקומי הכולל.

ייזום ותקצוב של תכניות מתאר כוללות בידי מינהל התכנון

בתכנית התלת-שנתית נקבע בין היתר כלהלן:

- "מינהל התכנון יפעל לאישור תכניות עבודה להכנה של לפחות 20 תכניות מתאר מקומיות חדשות במגזר היהודי; לפחות 15 תכניות חדשות למגזר הלא-יהודי; וכן 6 תכניות מתאר נושאיות/מסמכי מדיניות." נקבע שתכניות העבודה ולוח הזמנים יסוכמו עד מרץ 2005, והליכי אישורן במוסדות התכנון יושלמו עד דצמבר 2007.

- מינהל התכנון ייזום את הכנת התכניות בשיתוף פעולה מלא עם מ"י ועם משרד השיכון במסגרת ועדת ההיגוי ובשיתוף הרשויות המקומיות; התכניות יתבססו על מגמות תכנוניות עדכניות ועל בחינה של צורכי המשק עד לשנת 2030.

- תקציב תכניות המתאר (ארציות, מחוזיות ומקומיות) בשנת 2005 יסתכם ב-22.9 מיליון ש"ח (מזה 16.9 מיליון ש"ח הוצאה מותנית בהכנסה). בשנים 2006 ו-2007 יסתכם התקציב לתכניות מתאר ב-6.7 מיליון ש"ח וב-3.5 מיליון ש"ח, בהתאמה.

1. נמצא כי משרד הפנים לא התחיל בשנים 2005-2007 להכין תכניות מתאר מקומיות חדשות, וכי לא מומש הסיכום מפברואר 2005 בינו ובין משרד האוצר ולפיו התקציב יוקצה לתכנון של 35 תכניות מתאר מקומיות חדשות לפחות, שיאושרו במוסדות התכנון עד דצמבר 2007.

2. נמצא כי בשנים 2005 ו-2006 לא השתמש משרד הפנים ברוב התקציב שהוקצה לו לביצוע פעולות התכנון, לרבות תכנון מתארי מקומי: בשנת 2005 השתמש משרד הפנים רק בכ-23% מהתקציב שהוקצה לו להכנת תכניות מתאר (5.2 מיליון ש"ח מכ-22.9 מיליון ש"ח), ובשנת 2006 הוא הוציא כ-27% מהתקציב בלבד (1.8 מיליון ש"ח מ-6.7 מיליון ש"ח). בשנת 2007 ניצל משרד הפנים יותר מ-92% מהתקציב (יותר משלושה מיליון ש"ח מתקציב בסך כ-3.3 מיליון ש"ח)⁵⁹. עוד נמצא שהתקציב החלקי שנוצל לתכנון מתארי מקומי בשנים האלה הוקצה לקידום עבודות תכנון שהחלו עוד לפני שנת 2005.

3. התברר שהתקציבים שהוקצו לתכנון מתארי לא נקבעו על בסיס נתונים מפורטים בדבר עלויות הכנה של תכניות מתאר במישורים השונים. רכז התקציבים לתכנון של משרד הפנים ומ"י במשרד האוצר הסביר למשרד מבקר המדינה ביוני 2008 כי הסכומים שיועדו למימון תכניות מתאר מקומיות נקבעו על סמך נתוני התקשרויות עם מתכננים שמסר לו משרד הפנים, אך הוא לא איתר את המסמך המפרט את הנתונים הללו.

4. נמצא כי בכל הליכי התכנון, הביצוע והדיווח הנוגעים לתקציב שיועד לתכנון לא נעשתה הבחנה בין הקצאת כספים לתכנון מקומי ובין הקצאה לתכנון מחוזי או ארצי. למשרד הפנים לא היו נתונים מרוכזים על ניצול התקציב לפי סוגי תכניות המתאר ולפי הרשויות המקומיות שהתקציבים הוקצו להן. משרד האוצר לא דרש ולא קיבל בכל שנה דיווח כספי מפורט על הסכומים שנוצלו לתכנון המתארי הארצי, מחוזי ומקומי. ממילא הוא גם לא היה יכול לדעת אילו סכומים נוצלו להמשך התכנון של עבודות מתאר שתכנונן החל לפני שנת 2005 ואיזה סכום נוצל להתחלת תכנון

59 בשנים האלה היו סכומי ההעברות העיקריים ממשרד האוצר למשרד הפנים כ-7.9 מיליון ש"ח ב-10.5.05, כ-14.7 מיליון ש"ח ב-2.7.06 וכ-4.3 מיליון ש"ח ב-26.3.07.

תכניות מתאר חדשות. רק ביולי 2007 מסר מינהל התכנון למשרד האוצר דיווח מפורט שאפשר ללמוד ממנו אם עמד ביעדים שנקבעו. בדיווח נמסר שעד סוף שנת 2007 יוחל בהכנת 13 תכניות חדשות.

5. בנובמבר 2007 דנו מנכ"ל משרד הפנים וסגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר בתקציב הרב-שנתי של מינהל התכנון, ביעדים של מינהל התכנון ובצעדים המשלימים להשגתם בשנים 2008-2010. בעקבות הישיבה סוכם, בין היתר, כדלקמן:

- במסגרת התקציב יינתנו למינהל התכנון עשר משרות נוספות בתקציב 2008, ושבע - בתקציב לשנת 2009 כמו כן יחולו שינויים בכוח האדם במינהל התכנון ובלשכות התכנון המחוזיות בהתאם לסיכומים קודמים עם אגף התקציבים ועם נציבות שירות המדינה.

- מינהל התכנון ייזום לפחות 15 תכניות מתאר מקומיות חדשות; לגבי שבע מהן ייחתמו חוזים עם צוותי תכנון עד סוף שנת 2008, ולשם כך יוקצבו חמישה מיליון ש"ח; עד סוף שנת 2009 ייחתמו חוזים עם צוותים לתכנון שמונה תכניות חדשות אחרות ולשם כך יוקצבו עוד חמישה מיליון ש"ח.

נמצא כי האגף לתכנון מקומי לא קיבל משרות תקן נוספות. על פי הסבר אגף התקציבים במשרד האוצר, המשרות לא אושרו בשל עודף תקנים בכוח אדם במינהל התכנון.

בהחלטת הממשלה בנושא תכנית עבודה לעדכון תכניות המתאר ליישובי המגזר הערבי ממרס 2000 נקבע כי כל עובד במינהל התכנון ילווה שש-שבע תכניות מתאר מקומיות. במועד הביקורת עסק האגף לתכנון מקומי באמצעות שני עובדים בהכנת כ-57 תכניות מתאר מקומיות⁶⁰. על כל עובד הוטל אפוא לטפל בכ-28 תכניות מתאר מקומיות - בערך פי ארבעה מהאמור בהחלטת הממשלה.

בתשובת משרד הפנים מינואר 2009 נכתב: "ראוי לציין גם, כי במצב של משאבים מוגבלים וחסרים, יש חשיבות גדולה בקביעת סדר עדיפות לפעילות. בשנים 2005-2007 הקדיש האגף לתכנון מקומי את מרב המאמצים, במציאות של כוח אדם מצומצם, בקידום לאישור של עשרות תכניות המתאר שהיו בהכנה. בשנת 2008, משהוחלט להקדיש מאמצים ביזום תכניות חדשות, הופנה חלק מכוח האדם באגף לעיסוק בהכנה ובקידום המכרזים - על חשבון קידום התכניות שבהכנה".

ממצאי פרק זה מעידים שהתכנית התלת-שנתית לקידום תכניות מתאר חדשות שסוכמה בין משרד הפנים למשרד האוצר כמעט שלא יושמה ונוצלו רק חלק מהתקציבים שהוקצו לקידום התכנון המתארי. לפיכך נגרם עיכוב גדול הן בקידום התכנון המתארי המקומי והן בקידום המהלך לריכוז סמכויות התכנון המתארי בידי מינהל התכנון.

בחירת הרשויות שבהן תוכן תכניות מתאר

לצורך יישום מדיניות "התכנון היוזם" והתכנית התלת-שנתית הכין האגף לתכנון מקומי רשימה של 17 רשויות מקומיות שבהן יקדם מינהל התכנון תכנית מתאר מקומית כוללת⁶¹ ויממן את הוצאות התכנון הנדרשות לשם כך (להלן - רשימת 17 הרשויות). בתחילת שנת 2009 בחר מינהל התכנון במכרז סגור מתכננים להכנת תכניות מתאר ל-12 מהרשויות המקומיות. במועד הבדיקה נמצא

60 ל-49 רשויות מקומיות ולשמונה יישובים שמשתייכים למועצה מקומית או אזורית.

61 בין באמצעות האגף לתכנון מקומי ובין באמצעות לשכות התכנון המחוזיות.

שבלשכת התכנון המחוזית מחוז מרכז ובלשכת התכנון מחוז תל אביב מתבצעים שלבי בחירה שונים של מתכננים להכנת תכניות מתאר לשלוש רשויות.

רשימת 17 הרשויות סוכמה בינואר 2008 לאחר שהאגף קיים דיונים עם מתכנני המחוזות במשרד הפנים, עם נציגי משרד השיכון ועם ממ"י; אשר לרשויות שהתעורר ספק בדבר הצורך להכין להן תכנית מתאר חדשה, נקבע כי תיעשה בהן בדיקה טרום-תכנונית⁶².

במצב שבו לעשרות רשויות מקומיות אין תכנית מתאר מקומית כוללת ועדכנית, חשוב מאוד לקבל מידע מלא ומדויק בדבר הצורך התכנוני בהכנת תכניות מתאר לרשויות המקומיות.

נמצא כי האגף לתכנון מקומי לא פנה לכלל הרשויות המקומיות או הוועדות המקומיות על מנת לקבל מהן מידע ולבחון בשיתוף עמן אם יש צורך בהכנת תכנית מתאר מקומית; במסגרת בחינה הנעשית ישירות מול נציגי הרשויות המקומיות ניתן היה לקבל מידע מפורט ועדכני בדבר קיומן של בעיות חברתיות, כלכליות, סביבתיות, תשתיות ותכנוניות ולבחון אם תכנית מתאר כוללת ועדכנית עשויה לסייע בהסדרתן.

ההסתפקות בקבלת חוות דעתם של מתכנני המחוזות של משרד הפנים ונציגי משרד השיכון וממ"י בלי בחינה ישירה של העניין ברשויות המקומיות הובילה לכך שבמספר מקרים לא היה בידי מינהל התכנון מידע מלא ומדויק לצורך קבלת החלטות; להלן יובאו דוגמאות:

עיריית יקנעם עילית

בדוח המסכם⁶³ נכללה המלצה להכין תכנית מתאר כוללת לעיריית יקנעם עילית; בדוח אף נכתב כי בשיבה שהתקיימה במינהל התכנון ב-1.1.06 המליצו מינהל התכנון ואדריכל המחוז בממ"י כי תוכן תכנית מתאר ליקנעם עילית. מינהל התכנון נימק את ההמלצה כלהלן: "שטחה הורחב לתוך תחום השיפוט של מגידו לכיוון מזרח ודר' מזרח. הכנת תכנית אב ע"י משב"ש [משרד הבינוי והשיכון] הסתיימה ב-2003. ניתן לגזור ממנה תכנית מתאר".

ביולי 2007 אימצה ועדת המשנה לתכניות ונושאים עקרוניים של הוועדה המחוזית מחוז הצפון את תכנית האב של העיר יקנעם עילית. בד בבד פנתה ועדת המשנה למשרדי הממשלה בבקשה להתחיל בהכנת תכנית מתאר.

נמצא כי עיריית יקנעם עילית לא נכללה ברשימת הרשויות המקומיות שהכין מינהל התכנון בינואר 2008, וכי מתכנן מחוז הצפון במשרד הפנים ונציגי משרד השיכון לא המליצו שהיא תיכלל ברשימה. העיר צורפה לרשימת 17 היישובים רק לאחר שעיריית יקנעם עילית פנתה למנהל האגף לתכנון מקומי בבקשה לקדם עבודה תכנית מתאר כוללת.

עיריית מגדל העמק

על תחום השיפוט של עיריית מגדל העמק לא חלה תכנית מתאר תקפה. בשנים 2003 ו-2004 הכין משרד השיכון תכנית אב המיועדת למגדל העמק, והיא הוצגה לוועדה המחוזית בפברואר 2006 (ראו לעיל). בתכנית פורטו מכלול בעיות סביבתיות ותשתיות בלא שצוינו הצעות לפתרון.

62 בדיקה טרום-תכנונית היא בדיקה של מצב קיים, של תחזית אוכלוסייה לעומת תכניות תקפות ומתוכננות ושל בעיות אופייניות ליישוב.

63 שסוכם בינואר 2006 בין מינהל התכנון לממ"י בנושא העברת תפקיד "התכנון היוזם" מממ"י למינהל התכנון.

מתכנן המחוז ונציג משרד השיכון לא המליצו להכין תכנית מתאר לעיר; מתכנן המחוז ציין שתכנית האב שמשרד השיכון מכין למגדל העמק בעייתית.

נמצא כי האגף לתכנון מקומי לא פנה לעיריית מגדל העמק בנוגע לאפשרות הכללתה ברשימת הרשויות שלהן תוכן תכנית מתאר מקומית כוללת, אף שאין לה תכנית תקפה, ואף שהיה בתכנית האב כדי ללמד על הצורך בהכנתה של תכנית זו.

המועצה האזורית ערבה תיכונה

המועצה האזורית ערבה תיכונה כלולה ברשימת 17 היישובים שמינהל התכנון החליט להכין להם תכנית מתאר מקומית כוללת בעקבות קבלת החלטה של הנהלת משרד הפנים ולפיה "משרד הפנים יסכם עם מינהל מקרקעי ישראל ומשרד השיכון את הדרך לממן את הכנת תכנית-האב [שלה]".

למרות טעות משרד הפנים בדבר "כוח אדם ותקציבים מוגבלים" הוחלט על הכללתה ברשימת 17 היישובים ואף שלפני הכללתה ברשימה לא בוצעה בדיקה טרום-תכנונית כדי לברר אם אכן יש צורך להכין עבורה תכנית מתאר למועצה. יצוין כי הכללת המועצה ברשימה אינה מתיישבת עם המדיניות הכוללת של מינהל התכנון ולפיה אין מקום לקדם תכניות מתאר למועצות האזוריות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מינהל התכנון היה לפנות לרשויות המקומיות ולבדוק בשיתוף עמך אם יש צורך להכין תכניות מתאר ליישוביהן כדי לקבל תמונה מלאה וכוללת בנושא היישובים שיש להכין עבורם תכנית מתאר עדכנית וכדי לקבוע סדר עדיפות בניצול המשאבים. ההחלטה אם להכין תכנית מתאר לרשות צריכה להתבסס בראש ובראשונה על מסקנות בחינה מקצועית בנושא (הבדיקה הטרום-תכנונית).

ריכוז וניתוח של מידע כולל בתחום התכנון המתארי המקומי

מינהל התכנון אחראי כאמור לגיבוש המלצות לקביעת מדיניות בתחום התכנון והבנייה ולמעקב אחר יישום המדיניות. לצורך מילוי תפקידיו בתחום התכנון המתארי המקומי ראוי שיהיה בידי מינהל התכנון מאגר מידע מקיף, שיספק את מרב הנתונים על מצאי התכניות הקיים במישור הארצי. מידע מרוכז זה אמור לסייע בגיבוש סדרי עדיפויות בקידום תכניות מתאר במסגרת תכנית עבודה רב-שנתית.

התכנון המתארי המקומי - ריכוז נתונים והפקת מידע

כדי שגופי המטה של משרד הפנים (מינהל התכנון ולשכת התכנון) האחראים לגיבוש המלצות המדיניות בתחום התכנון המתארי המקומי יוכלו לבצע בקרה בנושא התכנון הם זקוקים למאגר מידע שיהיה אפשר להשתמש בו להפקת דוחות כוללים במישור הארצי בעניין הליכי התכנון ובעניין הטיפול בתכניות מתאר מקומיות ואישורן. משרד מבקר המדינה בחן אם מינהל התכנון יכול לעבד מידע תכנוני במישור הארצי לצורך בחינה וניתוח של מגמות רב-שנתיות הנוגעות להליכי הטיפול בנושא.

מסוף שנות התשעים של המאה העשרים מופעלת בלשכות התכנון המחוזיות ובמינהל התכנון מערכת ממוחשבת לניהול מידע תכנוני הקרויה "מערכת המעקב והבקרה" (להלן - המערכת);

במערכת מוזנים הנתונים על כל התכניות התקפות והתכניות שנמצאות בשלבים הסטטוטוריים השונים במוסדות התכנון של משרד הפנים, ובכלל זה ההוראות שנקבעו בתכנית, מטרתיה והתשריט הנלווה אליה, פרטי הישיבות שהתקיימו בעניינה והפרוטוקולים שלהן וכן חוות הדעת בעניינה. באמצעות המערכת אפשר לעקוב אחר החלטות הוועדות השונות ולקבל מידע על שלב הטיפול בתכנית, על מקומו ושטחו של האזור שהיא חלה עליו ועל מספר יחידות הדיור הכלולות בה. את המידע מזינים למחשב באופן שוטף מינהל התכנון, לשכות התכנון המחוזיות וועדות הערר המחוזיות.

תכנית מתאר כוללת מוגדרת במערכת "תכנית כלל יישובית". לבקשת משרד מבקר המדינה נמסרו לו נתונים על התכניות שהוכנו בכלל הרשויות בארץ; השוואת מידע זה למידע המרוכז שקיבל משרד מבקר המדינה מהרשויות המקומיות העלתה כי לכאורה חסרה המערכת מידע רב על תכניות מתאר מקומיות כוללות. אמנם מוזן במערכת מידע על תכניות מתאר כוללות רבות, אולם הן לא הוגדרו "תכניות כלל יישוביות" - רובן הוגדרו "תכניות מתאר מקומית" ולחלקן היו הגדרות אחרות ובהן "שמורת טבע" (כגון תכנית המתאר הכוללת של מועצה מקומית מטה יהודה) ו"תכנית מורכבת" (כגון תכנית המתאר הכוללת של עיריית ירושלים). עם התכניות שהוגדרו "תכניות כלל יישוביות" נמנו גם תכניות מתאר חלקיות, תכניות מתאר כלל-יישוביות נושאות ועוד.

הבדיקה העלתה שנבצר ממינהל התכנון להפיק באמצעות המערכת דוחות הנוגעים לתכניות המתאר המקומיות הכוללות במישור הארצי. מדובר במידע כגון רשימת תכניות מתאר כוללות תקפות ורשימת יישובים שאין להם תכניות; גיול של כל התכניות הכוללות התקפות וניתוח נתונין במישור הארצי; ניתוח נתונים כוללים בדבר פרקי הזמן של ההליכים הסטטוטוריים עד אישורן של תכניות מתאר מקומיות כוללות; ניתוח נתונים לפי סוגי רשויות מקומיות.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי מינהל התכנון, שהוא גוף המטה הבכיר בתחום התכנון והבנייה, אמור להיות מסוגל להפיק בכל עת סיכום של מידע במישור הארצי כדי לבצע בקרה על תהליכי העבודה של לשכות התכנון השונות. מידע זה אמור אף לשמש בסיס לקבלת החלטות ניהוליות, לגיבוש המלצות מדיניות, לקביעת תכניות עבודה ולהחלטה בנושא סדרי עדיפויות בתכנון. כמו כן העיר משרד מבקר המדינה למינהל התכנון כי עליו להקפיד שהמידע המוזן למערכת יוגדר ויסווג באופן שיאפשר הפקת מידע בנוגע לתכניות מתאר כוללות.

מידע על שלבי הטיפול הטרם-סטטוטוריים ועל קידום תכניות אב

1. למערכת המידע והבקרה מוזנים רק נתונים על שלבי הטיפול הסטטוטוריים בתכנית. לשכות התכנון המחוזיות מזינות מידע על תכניות שהתקבלו בוועדות המחוזיות לאחר שהוועדות המקומיות המליצו עליהן. יוצא אפוא כי אין למינהל התכנון מאגר מידע על פעולות ותשומות תכנוניות בשלבי העבודה המקדמיים של הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה ושל גופים אחרים (משרד השיכון, ממ"י ואחרים) בנוגע להכנת תכניות מתאר מקומיות כוללות. כמו כן אין למינהל התכנון מאגר מידע על הליכי הטיפול בתכניות האב⁶⁴.

64 בשנת 2008 הוזנו למערכת המידע רק מספרים סידוריים של תכניות אב ושמותיהן; כל נתון אחר בעניין תכניות אלו, בכלל זה שנת הכנתן או אימוצן, לא הוזן במערכת המידע.

בספטמבר 2006 גובשה במשרד הפנים טיוטת הצעה "למימוש החלטת מינהל התכנון לתעד במערכת מעקב ובקרה את תכניות האב והמתאר ליישובים".

התברר כי מינהל התכנון החל לקבץ נתונים לפי שמות יישובים גם בנוגע לתכניות מתאר בהכנה ולתכניות אב. נתונים אלה היו אמורים להיות מרוכזים בקובץ פנימי ולשמש כלי עבודה נוסף לקידום התכנון המתארי. נמצא כי בקובץ הפנימי חסרו נתונים רבים כגון נתונים על תכניות שקידמו רשויות מקומיות. לדברי מנהל האגף לתכנון מקומי, מדובר ב"טיוטה ראשונה" של הנתונים. המידע על שלבים טרום-סטטוטוריים של התכניות לא הוזן למערכת המעקב והבקרה.

2. המידע בתחום התכנון המתארי המקומי בישראל (בייחוד המידע הנוגע לשלבי התכנון הראשונים עד להגשת התכניות לאישור הוועדות המחוזיות במשרד הפנים) נמצא לא רק בידי מינהל התכנון אלא גם בידי גופים שונים, בעיקר בידי מ"מ, משרד השיכון והוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה. ואכן, מינהל התכנון מסר בתשובתו מיוני 2009 כי "הסיבה המרכזית לאי קיומו של מאגר מידע מרוכז ומעודכן לגבי השלבים הטרם-סטטוטוריים של התכנון היא בריבוי הגורמים המוסמכים ליזום תכנון מתארי מקומי".

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי הליכי הטיפול הטרם-סטטוטוריים בתכנון המתארי המקומי והליכי התכנון והאישור של תכניות האב הם נדבך חשוב בהליכים בתחום זה ולמעשה מדובר במכלול גדול של פעולות שעליהן מתבססים כל הליכי האישור האחרים. על כן נדרש משרד הפנים לפעול לאיסוף המידע מהגורמים השונים ולהזין אותו במערכת המעקב והבקרה.

בתשובת משרד הפנים מינואר 2009 נאמר שמינהל התכנון מבצע פרויקט לעדכון מאגרי המידע שבניהולו, וכי בשנת 2009 - המועד שבו צפויה השלמת הפרויקט - יהיה אפשר להתבסס על מאגר המידע לצורך קבלת החלטות בתחום התכנון.

סקר מינהל התכנון משנת 1997

בחודשים אוקטובר 1996 - פברואר 1997 ביצע מינהל התכנון סקר ארצי של תכניות אב, של תכניות פיתוח ושל תכניות מתאר מקומיות (להלן - הסקר). מטרת הסקר הייתה להכין בסיס מידע שיספק את מרב הנתונים על מצב התכנון ועל מצאי התכניות הקיימות בכל רשות מקומית כדי לסייע בגיבוש סדרי עדיפויות בעניינים אלה במסגרת תכנית עבודה רב-שנתית. בסקר נבדקו נתונים רבים במישור הארצי והמחוזי לפי חתכים שונים כגון מעמד התכניות, תכניות מתאר בהכנה בעיות הנוגעות לפיתוח, הרכב האוכלוסייה (הן במועד ביצוע הסקר והן בעתיד לפי הצפי), משך ההליכים הסטטוטוריים וגיל התכניות.

מבקר המדינה כבר העיר בעבר בעניין הוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה כי מינהל התכנון לא עדכן את הסקר מאז השלמתו ולא השתמש בו להכנת תכנית עבודה רב-שנתית⁶⁵. במועד סיכום הביקורת, יולי 2009, למעלה מעשר שנים לאחר מועד ביצוע הסקר, טרם הוחל בעדכון הסקר.

65 מבקר המדינה, דוח 56ב (2006), בפרק על הוועדות המחוזיות לתכנון ולבניה עמ' 695.

סיכום

תכניות המתאר המקומיות הכוללות הן נדבך מרכזי במערך התכנוני הכולל בישראל. לכמה ציפייה העיריות והמועצות המקומיות בישראל חסרות תכניות מתאר מקומיות עדכניות. ההכנה והאישור של תכניות אלו אורכים שנים רבות, ותכניות רבות כלל לא מגיעות לשלב אישורן. בעשור האחרון - בשנים 1999-2009 רק חמש תכניות קיבלו תוקף במגזר היהודי. הדבר פוגע ביכולת להתמודד עם סוגיות פיזיות, חברתיות, כלכליות וסביבתיות, ורשויות מקומיות רבות מתבססות בעבודתן על תכניות אב, אף שהן אינן תכניות סטטוטוריות ולא עברו את הליכי התכנון והאישור שנקבעו בדין.

מינהל התכנון מטפל בנושא בשני מישורים עיקריים: הוא החל ליזום הכנה של תכניות מתאר מקומיות כוללות, והוא עוסק בהכנה של רפורמה בחוק התכנון והבנייה, בין היתר על מנת להתמודד עם חלק מהחסמים הקיימים לקידום ואישור של תכניות. עם זאת, במשך השנים גדל ברשויות המקומיות במגזר היהודי המחסור בתכניות מתאר מקומיות עדכניות. בשל החסמים המונעים את קידומן ואישורן של תכניות וכן בשל כוח האדם המוגבל המיועד לקדם את מדיניות התכנון היוזם ומאחר שהליכי התיקון של החוק טרם הושלמו, לא יוכל מינהל התכנון לצמצם באופן ניכר את המחסור האמור בשנים הקרובות.

1. הוועדות המקומיות, שהן הגורם העיקרי הנושא באחריות לייזום ולקידום הכנתן של תכניות מתאר מקומיות כוללות, נדרשות לקבוע כי נושא זה הוא יעד מרכזי בעבודתן ולגבש תכנית עבודה להשלמת הטיפול בנושא זה. הפעולה בתחום זה נדרשת על מנת להבטיח איכות חיים מיטבית לתושבי הרשות אשר אמורים להיות שותפים בהכנת התכנית.

2. על משרד הפנים להטמיע בקרב ראשי הרשויות המקומיות בישראל את התפיסה ולפיה מחובתם לפעול להכנתה ולאישורה של תכנית מתאר מקומית כוללת ועדכנית אשר תבטיח כי יישמרו האינטרסים של הציבור כולו, וכן עליו לטפל בהחלטיות ברשויות שאינן ממלאות את חובתן האמורה, ובמידת הצורך עליו לעשות כן באמצעות שימוש בסמכויות שבידיו.

3. על מינהל ועל משרד השיכון להחיש את הליך ריכוז האחריות על קידום התכנון המתארי המקומי במינהל התכנון. לשם כך יש לבחון את העברת האחריות על חלק מהליכי התכנון שטרם הגיעו לשלבים הסטטוטוריים למינהל התכנון.

4. על מינהל התכנון לקבוע בתיאום עם לשכות התכנון המחוזיות מדיניות ברורה בנושא תכנון מתארי מקומי באמצעות תכניות אב. ככלל, אין מקום להכיר בתכנית אב של יישוב שאינו פועל לקידום תכנית מתאר כוללת. הכרה כזו עלולה להיות תמריץ לאי-הכנתן של תכניות מתאר כוללות.

5. קידום ממשי של הכנת תכניות מתאר מקומיות כוללות מחייב המשך של הקצאת המשאבים הדרושים למינהל התכנון ולמוסדות התכנון.

לאחר סיכומו של דוח זה החליטה הממשלה באוקטובר 2009⁶⁶ להטיל על וועדה מקצועית להגיש המלצות לתכנית מפורטת לרפורמה בתחומי התכנון ורישוי הבנייה, ולהביאן לאישור בוועדת השרים לשיפור וייעול תחום התכנון והבנייה. מטרת הרפורמה על פי ההחלטה הן: לשפר, לקצר ולפשט את הליכי התכנון, הרישוי והבנייה על מנת להקל על צרכני מוסדות התכנון; ליצור רמה גבוהה של וודאות לגבי הליך ייזום ואישור תכניות או בקשות להיתרי בנייה; להבטיח מענה תכנוני מלא, איכותי, גמיש ומגוון לצרכי החברה, הסביבה והמשק בישראל. הרפורמה תבוצע באמצעות חקיקת חוק תכנון ובנייה חדש או על ידי חקיקת תיקון משמעותי לחוק הקיים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מן הראוי שהממצאים שהועלו בדוח זה יעמדו לנגד עיני הוועדה המקצועית בבואה לגבש את המלצותיה לוועדת השרים.

66 החלטה של ועדת שרים לשיפור וייעול תחום התכנון והבנייה מיום 30.9.09 אשר צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 2.10.09 ומספרה הוא 777.

עיריית טבריה

הקמת אולם אירועים על קרקע שהוקצתה לתעשייה

תקציר

הקצאת קרקע לתעשייה בפטור ממכרז באזורים שניתנה להם עדיפות לאומית מעוגנת בתקנה 25(5) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993. בהקצאה כאמור גלומות הטבות הן מעצם מתן הפטור ממכרז, שאינו ניתן למשל להקצאת קרקע למסחר באותם אזורים, והן מכך שדמי החכירה הנקבעים במקרים אלו הם מופחתים בשל מטרת השימוש (תעשייה) ובשל סיווגו של האזור כאזור עדיפות. כמו כן, על פי החלטת ממשלה משנת 2004 מסבסד משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת) את דמי הפיתוח באזורי עדיפות א'.

ביוני 2001 המליץ מינהל אזורי פיתוח (להלן - מאז"פ) שבמשרד התמ"ת להקצות ליזם ללא מכרז קרקע באזור התעשייה טבריה עילית לשם הקמת מפעל. באוקטובר 2001 אישר מינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י או המינהל) את הקצאת הקרקע וחתם עם היזם על הסכם פיתוח, והוועדה המקומית לתכנון ובנייה טבריה (להלן - הוועדה המקומית או הוועדה) הנפיקה ליזם בינואר 2003 היתר בנייה להקמת מבנה תעשייה. אולם למעשה הקים היזם מבנה מסחרי שנועד לשמש אולם אירועים.

פעולות הביקורת

בחודשים ינואר-מאי 2009 בדק משרד מבקר המדינה את תהליכי מתן היתר הבנייה להקמת המבנה ואת הפיקוח על הקמתו. הבדיקה נעשתה בעיריית טבריה, בוועדה המקומית, בוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז הצפון (להלן - הוועדה המחוזית), בממ"י ובמשרד התמ"ת.

עיקרי הממצאים

הוועדה המקומית דנה בבקשת היזם להיתר בנייה בלי שהוגש לה שאלון השלכות סביבתיות, בלי שהייתה בידה חוות דעת בדבר הצורך בהגשת תסקיר השפעה על הסביבה, ובניגוד לנדרש בתוכנית בניין עיר החלה על המגרש.

אף שבידי הוועדה המקומית הצטבר מידע המצביע על כך שבמקום מוקם אולם אירועים ולא מפעל, היא הוציאה ליזם היתר בנייה ואישרה תוספות בנייה שביקש בלי לבחון ביסודיות אם הן תואמות את המטרה שלשמה הוקצתה הקרקע ואת הייעוד שצוין בבקשה להיתר בנייה.

הוועדה המקומית הוציאה ליזם את היתר הבנייה קודם שחלפו 30 הימים, ממתן ההחלטה על דחיית ההתנגדות למתן היתר, זאת בניגוד לחוק התכנון והבנייה המאפשר בתקופה זו לערור על ההחלטה בפני ועדת הערר המחוזית.

הוועדה המקומית לא קיימה את החלטות ועדת הערר המחוזית של מחוז הצפון, לא השעתה את היתר הבנייה ולא אכפה את האיסור על ביצוע עבודות בנייה.

הוועדה המקומית לא פיקחה כראוי על הקמת המבנה על מנת לוודא, בין היתר, כי היזם אינו מקים מבנה החורג מהיעוד שנקבע לו בהיתר, על אף התלוות שקיבלה בעניין זה, ולא נקטה צעדי אכיפה נגד הבנייה הלא חוקית.

חרף המידע שהעבירה מחלקת הפיקוח של ממ"י במחוז צפון למחלקת העסקאות במחוז, ולפיו בכוונת היזם לחרוג מתנאי הסכם הפיתוח ולהפעיל במבנה שהקים אולם אירועים, לא פעל ממ"י לאכיפת ההסכם, וכחודשיים לאחר מכן אף חתם עם היזם על חוזה חכירה.

סיכום והמלצות

הממצאים שהועלו חושפים מחדלים ופעילות בלתי תקינה של הוועדה המקומית ושל אדריכל צבי שקולניק מהנדס הוועדה דאז בשלב מתן היתרי הבנייה ובשלב הפיקוח על הליך הבנייה, וכן בפיקוח של ממ"י על השימוש הנעשה בקרקע שהקצה.

לאור ממצאי הביקורת, על הוועדה המקומית לבחון את תוקף היתרי הבנייה שהוציאה ליזם ולנקוט את כל האמצעים שהחוק מעמיד לרשותה כדי שהיזם יפעל על פי היתרי הבנייה שניתנו לו ועל פי הסכם הפיתוח וחוזה החכירה שעליהם חתם עם ממ"י. ככלל, על הוועדה המקומית להקפיד למלא את התפקיד שנקבע לה בחוק התכנון והבנייה ולמנוע בנייה המנוגדת להיתר הבנייה.

על ממ"י לפקח על השימוש הנעשה בקרקע שהקצה לתעשייה בפטור ממכרז ולנקוט פעולות נגד יזמים הבונים בניגוד ליעוד ההקצה, להסכם הפיתוח ולחוזה החכירה כבר בשלב הקמת המבנה ולא להמתין לסיום הבנייה.



מבוא

הקצאת קרקע לתעשייה בפטור ממכרז באזורים שניתנה להם עדיפות לאומית מעוגנת בתקנה 25(5) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993. לפי תקנה זו, התקשרות של מינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י או המינהל) לביצוע עסקה במקרקעין אינה טעונה מכרז אם נושא ההתקשרות הוא "הענקת זכויות במקרקעין באזורי עדיפות לאומית למפעל שתחום עיסוקו תעשייה או מלאכה או בניית מבני תעשייה להשכרה לפי המלצת משרד התעשייה והמסחר"¹, ובלבד שהאזור נמנה עם האזורים הכלולים

1 עד מרס 2003 היה שמו של משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (תמ"ת) "משרד התעשייה והמסחר" (תמ"ס).

במודעה בעתונות שיפרסם משרד התעשייה והמסחר לפחות אחת לשנה והמוזמינה הגשת בקשות להענקת זכויות במקרקעין כאמור².

בהקצאת הקרקע לתעשייה באזורי עדיפות לאומית גלומות הטבות הן מעצם מתן הפטור ממכרז, שאינו ניתן למשל להקצאת קרקע למסחר באותם אזורים, והן מכך שדמי החכירה הנקבעים במקרים אלו מופחתים בשל מטרת השימוש (תעשייה) ובשל סיווגו של האזור כאזור עדיפות. כמו כן, על פי החלטת ממשלה משנת 2004 מסבסד משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת) את דמי הפיתוח באזורי עדיפות א'.

על פי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה), תפקידיה של הוועדה המקומית הם, בין היתר, מתן היתרי בנייה והיתרי שימוש בקרקע; פיקוח על הבנייה ונקיטת צעדי אכיפה נגד בנייה לא חוקית, לרבות הגשת כתבי אישום והוצאת צו הפסקת בנייה מינהלית; הבטחת קיומן של הוראות החוק ותקנותיו.

ביוני 2001 המליץ מינהל אזורי פיתוח (להלן - מאז"פ) שבמשרד התמ"ת להקצות ליוזם ללא מכרז קרקע באזור התעשייה טבריה עלילת לשם הקמת מפעל. באוקטובר 2001 אישר ממ"י את הקצאת הקרקע וחתם עם היוזם על הסכם פיתוח, והוועדה המקומית לתכנון ובנייה טבריה (להלן - הוועדה המקומית או הוועדה) הנפיקה ליוזם בינואר 2003 היתר בנייה להקמת מבנה תעשייה. אולם למעשה הקים היוזם מבנה מסחרי שנועד לשמש אולם אירועים.

בחודשים ינואר-מאי 2009 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את תהליכי מתן היתר הבנייה להקמת המבנה ואת הפיקוח על הקמתו. הבדיקה נעשתה בעיריית טבריה, בוועדה המקומית, בוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז הצפון (להלן - הוועדה המחוזית), בממ"י ובמשרד התמ"ת.

הקצאת הקרקע והסכם הפיתוח

בנוהל ממ"י שכותרתו "הקצאת קרקע למפעלי תעשייה ומלאכה - קרקע עירונית" (להלן - נוהל ההקצאה)³ נקבע:

1. בקשת יזם להקצאת קרקע לתעשייה תוגש למאז"פ. הבקשה תיבדק בידי המינהל המקצועי המתאים במאז"פ, והוא ימליץ על שטח הקרקע שרצוי להקצותו ליוזם. העניין יידון בוועדה ששותפים בה נציגי משרד התמ"ת ונציגי ממ"י (להלן - ועדת התיאום).

2. לאחר שאישרה ועדת התיאום את הקצאת הקרקע, יחתום היוזם על הסכם פיתוח עם ממ"י⁴. בחתימתו מתחייב היוזם לשלם תמורת הקרקע דמי חכירה הנקבעים לפי הערכת שמאי הנעשית במיוחד לעסקה, בניכוי ההנחה שנקבעה לאזור העדיפות. לאחר שמילא היוזם את תנאי הסכם הפיתוח יחתם עמו חוזה החכירה.

לרוב נקבעת בהסכם הפיתוח תקופת פיתוח של שלוש שנים. אם לא מילא היוזם את התחייבויותו בתקופה זו וכתוצאה מכך לא נחתם עמו חוזה חכירה, זכאי ממ"י להשיב לחזקתו את הקרקע. עם זאת, לפי הוראות ממ"י, בסמכותו של מנהל המחוז בממ"י להאריך את תקופת הפיתוח בשנתיים.

2 בנושא זה ראו מבקר המדינה דוח שנתי 56 (2006), בפרק "השימוש בקרקע שהוקצתה לתעשייה בפטור ממכרז באזורי עדיפות לאומית", עמ' 731.

3 עודכן לאחרונה בנובמבר 2006.

4 הסכם הפיתוח קובע את תנאי ההרשאה שממ"י נותן ליוזם להקמת מבנה על קרקע שבבעלות ממ"י ובניהולו.

ביוני 2001 המליץ המאז"פ, על בסיס החלטת ועדת התיאום מאפריל 2001, להקצות ליזם ללא מכרז קרקע ששטחה כ-3,390 מ"ר לצורך "הקמת מפעל לייצור מוצרים בהזרקות פלסטיקה, בגודל שטח עיקרי של 1,356 מ"ר".

באוקטובר 2001 אישר ממ"י את הקצאת הקרקע, ובינואר 2002 נחתם הסכם פיתוח בינו ובין היזם. בהסכם הפיתוח נקבעו, בין היתר, התנאים האלה: המבנים שייבנו יישמשו "מפעל לייצור מוצרי הזרקה פלסטיק"; ההקצאה היא לצורכי תעשייה ומלאכה; תקופת הפיתוח תהיה 36 חודשים (עד אוקטובר 2004) (להלן - תקופת הפיתוח הראשונה).

בבדיקה נמצא כי באוקטובר 2004, עם סיום תקופת הפיתוח הראשונה, פנה היזם לממ"י בבקשה להאריכה בשני נימוקים עיקריים: 1. פיתוח התשתיות במגרש טרם הסתיים; 2. תכניות הבנייה אושרו בוועדה המקומית, אך טרם התקבל היתר בנייה וטרם הוכנו תכניות עבודה. בנובמבר 2004 חידש המאז"פ את המלצתו להקצות את הקרקע ליזם ללא מכרז. על סמך המלצה זו נחתמה באותו החודש תוספת להסכם הפיתוח, ולפיה הוארכה תקופת הפיתוח ב-24 חודשים, עד אוקטובר 2006 (להלן - תקופת הפיתוח השנייה).

הועלה כי ביוני 2007, שמונה חודשים לאחר תום תקופת הפיתוח השנייה, פנה היזם לממ"י בבקשה להארכה נוספת של תקופת הפיתוח וציין בבקשתו כי יסודות הבניין כבר קיימים. ביולי 2007 שוב חידש המאז"פ את המלצתו להקצאת הקרקע, ועל סמך המלצה זו נחתמה בנובמבר 2007 תוספת שנייה להסכם הפיתוח, ולפיה הוארכה תקופת הפיתוח בעוד 24 חודשים (עד אוקטובר 2008). יצוין כי שאר תנאי הסכם הפיתוח מינואר 2002 לא שונו.

מהאמור לעיל עולה כי ממ"י, בהמלצת משרד התמ"ת, האריך את תקופת הפיתוח הארכה חריגה של ארבע שנים. כתוצאה מכך נגרמה דחייה ממושכת בהשגת תכליתה המוצהרת של ההקצאה - הקמת מפעל באזור עדיפות לאומית.

תכניות בניין עיר החלות על הקרקע

אלה תכניות בניין העיר החלות על הקרקע שהוקצתה ליזם:

1. תכנית ג/ב/ת/69: תכנית זו, שאושרה בנובמבר 1991, חלה על אזור התעשייה טבריה עילית. מטרת התכנית הן, בין היתר, הרחבת שטח תעשייה קיים ושימוש בקרקעות לתעשייה ולמסחר ולשטח ציבורי פתוח.

השימושים המותרים על פי התכנית במגרש שהוקצה ליזם (להלן - המגרש) הם "אזור מסחר או תעשייה א'", ואלה אחוזי הבנייה המותרים עליו:

האזור	התכנית המרבית*	סה"כ % בנייה**	מס' הקומות	הגובה המרבי
אזור תעשייה א'	60%	100%	2 + מרתף	גג שטוח: 11 מטר. גג משופע: 12 מטר.
אזור מסחר	25%	50%	2 + מרתף	גג שטוח: 8.5 מטר. גג משופע: 9.5 מטר.

* שטח קומת הקרקע.

** גודל השטח הבנוי ביחס לגודל המגרש.

מהטבלה עולה כי הבנייה על המגרש מוגבלת לשתי קומות בלבד מעל הקרקע. התכנית מאפשרת גם הקמת מבנה למסחר, אך כאמור, הפטור ממכרז ניתן רק למגרש המיועד להקמת מבני תעשייה ומלאכה.

עוד נקבע בתכנית כי "תותר חניה תת קרקעית בנוסף לאחוזי הבניה המותרים ובין 0"5 יצוין כי בתכנית לא נקבע השיעור המרבי של שטח החניה ביחס לשטח המגרש (ראו להלן).

2. תכנית ג/בת/3/69 : תכנית זו, שאושרה בדצמבר 2001, משנה כמה מהוראות תכנית ג/בת/69. בעניין מגרשים שלגביהם נקבע כי המרווח המזערי בין חזית המבנה ובין קצה המגרש יהיה 11 או 16 מטרים, והוכח כי לא ניתן לנצל את השטחים המותרים לבנייה בשתי קומות ששטחן זהה, נקבע בתוכנית שהוועדה המקומית רשאית לאשר כי בקומה א' בלבד יהיה המרווח רק 6 ו-11 מטרים בהתאמה.

אשר לחניה, תכנית ג/בת/3/69 קובעת כי "לא יינתן היתר בניה אלא אם כן הוצג בבקשה להיתר פתרון חניה מלא ומעשי בגין כל זכויות הבניה במגרש". עוד קובעת התכנית כי "החניה תהיה ... בהתאם להוראות תקנות התכנון והבניה (התקנת מקומות חניה) התשמ"ג-1983". על פי תקנות אלה, למבנה תעשייה נדרש מקום חניה אחד לרכב פרטי לכל 100 מ"ר ומקום חניה אחד למשאית לכל 500 מ"ר (עד 2,000 מ"ר).

פעולות הוועדה המקומית

בבדיקה נבחנו פעולות הוועדה המקומית לפני מתן היתר הבנייה ואחריו. בשלב הראשון אמורה הוועדה לדון בבקשה למתן ההיתר ולבחון את התאמת הבנייה לתכניות החלות על המגרש, ובשלב השני היא אמורה לפקח על הליך הבנייה ולברוק את התאמת הבנייה לתכניות שהוגשו ולהיתר שהוציאה.

מתן היתרי הבנייה

1. הבקשה הראשונה להיתר בנייה : בינואר 2003 דנה הוועדה המקומית בבקשה להיתר בנייה שהגיש היזם שעניינה הקמת "מפעל מוצרי פלסטיקה (שלב א') בשטח עיקרי 1,316 מ"ר... על המגרש. יצוין כי לפני הדיון, בנובמבר 2002, הודיע ממ"י לוועדה המקומית כי המגרש הוקצה ליזם למטרת תעשייה ומלאכה. הוועדה אישרה את הבקשה בתנאים שפורטו בגיליון הדרישות המצורף להחלטתה, אולם מסיבות הקשורות ביזם לא הונפק לו היתר הבנייה.

2. הבקשה השנייה להיתר בנייה : באפריל 2007 דנה הוועדה בבקשה להיתר בנייה שהגיש היזם ועניינה חידוש בקשתו הקודמת⁵, ובמאי 2007 נתנה לו היתר בנייה ולפיו הותרה "בניית מפעל חדש למוצרי פלסטיקה".

על פי תכניות בניין עיר החלות על המגרש, בקשה להיתר ולרישיון עסק תכלול "שאלון השלכות סביבתיות", ובו יפורטו חומרי הגלם שימשו את העסק, תהליכי הייצור שיונהגו בו ותוצריהם וכן

5 כלומר עד קו הגבול של המגרש.

6 סעיף 20 לתקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), התש"ל-1970, קובע כי החלטת מוסד תכנון לתת היתר או לחדשו תיחשב כבטלה בתום שנה מהיום שבו הודיע מוסד התכנון למבקש על אישור בקשתו, אם במשך התקופה האמורה לא הוצא ההיתר.

ההשפעות האקולוגיות של פעילותו. הבקשה תומצא ליועץ הסביבתי של הרשות המקומית או של מועצת התכנון העליונה או למי שימונה לעניין זה, ואם עלה חשש למפגעים או לזיהום סביבתי, יחווה הגורם האמור את דעתו בדבר הצורך בהגשת "תסקיר השפעה על הסביבה".

הבדיקה העלתה כי הוועדה המקומית דנה בבקשות אף שלא צורף להן שאלון השלכות סביבתיות. נמצא כי השאלון הוגש ליועץ הסביבתי של עיריית טבריה לקבלת חוות דעתו רק ב-13.4.08, דהיינו כשנה לאחר מתן ההיתר השני.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית כי לא היה מקום שתדון בבקשות למתן היתר בנייה קודם קבלת חוות דעת באשר לצורך בהגשת תסקיר השפעה על הסביבה.

3. הבקשה השלישית להיתר בנייה : בנובמבר 2007 דנה הוועדה בבקשה נוספת של היזם לקבלת היתר בנייה שעניינה תוספות בנייה והקלות בנייה, ובהן, בין היתר, הוספת חניון תת-קרקעי ששטחו חורג משטח הבניין ותוספת קומה למבנה ללא שינוי גובהו.

הבדיקה העלתה כי באוקטובר 2007 הוגשו לוועדה המקומית התנגדויות לבקשת היזם לתוספות ולהקלות. המתנגדים טענו, בין היתר, כי בבקשה יש חריגה ניכרת מאחוזי הבנייה שאושרו, וכי הייעוד האמתי של המבנה המתוכנן הוא אולם אירועים, ולא מפעל תעשייתי כנקוב בבקשה לקבלת היתר הבנייה.

לביסוס טענותיהם הציגו המתנגדים דוח מאוקטובר 2007 המבוסס על מידע שאסף חוקר פרטי ששכרו. בדוח נטען כי היזם מתכנן להקים במבנה שני אולמות אירועים: האחד שטחו כ-800 מ"ר והאחר שטחו כ-400 מ"ר, וכן מטבח ששטחו כ-400 מ"ר. המידע התקבל, לטענתם, בין היתר, בשיחות עם קבלנים העובדים באתר, עם מתכנן השלד של המבנה ועם מהנדס החשמל שהכין את תכניות החשמל והתקשורת במבנה.

עוד העלתה הבדיקה כי במסמכים שנמסרו לוועדה המקומית בקשר לבקשה השלישית להיתר בנייה היה כדי לעורר חשש ממשי שיעוד המבנה למפעל תעשייתי, כפי שנרשם בבקשה להיתר ואשר לשמו הוקצתה הקרקע, לא ימומש בבנייה. לדוגמה, הבקשה כוללת הקמת חניון תת-קרקעי ששטחו 2,936 מ"ר (56.9% מסך השטחים הנבנים על המגרש), שמיועד למספר כלי רכב פרטיים הגדול בהרבה מהדרוש למפעל תעשייתי⁷.

הוועדה המקומית החליטה בנובמבר 2007 לדחות את ההתנגדויות ולאשר את הבקשה, בין היתר, בנימוקים האלה:

(א) התכנית שהוגשה לוועדה והשימוש המיועד במבנה הם לצורכי תעשייה, וההקלות נועדו רק לאשר תוספת קומה בלא לחרוג מהגובה המאושר בתכנית בניין עיר.

(ב) תוספת החניה התת-קרקעית עולה בקנה אחד עם תכנית מתאר מקומית לחניונים תת-קרקעיים בכל טבריה⁸ (להלן - תמ"מ החניונים) ועם תכנית המתאר לאזור התעשייה טבריה עילית (תכנית ג/בת/69).

7 על פי תקנות התכנון והבניה (התקנת מקומות חניה), התשמ"ג-1983, למבנה תעשייה נדרש, כאמור, מקום חניה אחד לרכב פרטי לכל 100 מ"ר, ואילו למבנה המשמש אולם כינוס (למסיבות או אסיפות) נדרש מקום חניה אחד לרכב פרטי לכל 10 מ"ר.

8 תכנית ג/11764 - תכנית מתאר מקומית לחניונים תת-קרקעיים - טבריה מינואר 2002.

השטחים שאושרו בו:

הקומה	תיאור	השטח במ"ר	השיעור משטח המגרש
מרתף	חניה	2,936	86.6
קרקע	שטח עיקרי	1,256.7	
קרקע	מתקנים, מערכות טכניות, אחסנה וממ"ק	387	48.5
קומת ביניים	עיקרי	163.1	4.8
קומה א	עיקרי	247.4	
קומה א	מבואות וחדרי מדרגות	169.5	12.3
	סה"כ שטח בנייה	5,159.7	152.2

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2009 מסרה עיריית טבריה⁹ כי הוועדה המקומית התירה הקמת חניון תת-קרקעי המיועד לכלי רכב רבים מהדרוש לתעשייה לפי התקן, בין היתר, מאחר ש"ייעוד המגרש על פי התב"ע הינו דו תכליתי ונועד גם לשימוש מסחרי". העירייה הוסיפה כי "ממילא תוכנית המתאר של העיר טבריה, העומדת בפני הפקדה בוועדה המחוזית, מייעדת את אזור התעשייה למסחר", וכי "לכל יום באזור התעשייה עומדת הזכות לאחר פרק זמן מסויים לבקש מהמינהל שינוי ייעוד".

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח המידע שהיה בידי הוועדה ולפיו ייתכן שבמבנה יוקמו אולמות אירועים ולא מפעל לייצור מוצרי פלסטיק, ונוכח גודל החניון התת-קרקעי המבוקש, החורג במידה ניכרת (פי חמישה ויותר) מגודל חניון הנדרש למפעל, היה על הוועדה להימנע ממתן היתר בנייה קודם שביררה אם השימוש שהיוזם מבקש לעשות במבנה אינו חורג ממטרת ההקצאה ומהנקוב בבקשתו.

4. הערר על מתן ההיתרים: בעקבות דחיית ההתנגדויות להוצאת היתר בנייה הגישו המתנגדים בינואר 2008 ערר לוועדת הערר המחוזית של מחוז הצפון (להלן - ועדת הערר המחוזית). בערר נטען, בין היתר, כי הוועדה המקומית הוציאה את ההיתר החדש למרות סטייה ניכרת מהתכנית החלה על המגרש וחרף העובדה שבכוונת היוזם להקים במקום אולם אירועים, שלא כאמור בבקשה להיתר.

(א) בתשובתו לערר מפברואר 2008 מסר מהנדס הוועדה המקומית דאז, האדריכל צבי שקולניק (להלן - מהנדס הוועדה או המהנדס), כי הבקשה אושרה לאחר שנבדקו תכניות הבנייה, ונמצא כי הבנייה המבוקשת תואמת את השימושים המותרים ועומדת באילוצי התכניות החלות על המגרש. עוד ציין המהנדס כי "שימוש מסחרי הותר במפורש במסגרת התב"ע (אם כי, לעניין היקפן של זכויות הבניה, הותרו זכויות בשיעור 50%)".

בעניין תוספת הבנייה של שטחי החניון התת-קרקעי ציין מהנדס הוועדה כי השטח שאושר עולה בקנה אחד עם תמ"מ החניונים, המתירה תוספת שטחי חניה תת-קרקעיים בשיעור של עד 200% (שתי קומות חניונים), בלי קשר לייעוד המבנה.

(ב) בהחלטת ועדת הערר המחוזית מ-1.4.08 נקבע כי על הוועדה המקומית לבדוק אם הוגשו לה "כל המסמכים הנדרשים על פי סעיפים 19-20 לתכנית ג/בת/69, בטרם התקבלה ההחלטה על

9 ביוני 2009 מסרה הוועדה המקומית כי בתשובת עיריית טבריה נכללת גם תגובת הוועדה.

הוצאת היתר. המדובר בתנאים מקדמיים אשר בהעדרם כלל לא ניתן היה לדון בבקשה להיתר, קל וחומר להוציא היתר בנייה. על כן אם אכן יצא היתר ללא אלו, הרי שמדובר בהיתר בטל מעיקרו, אשר אין מקום להתחשב בו".

כאמור, רק ב-13.4.08, בעקבות החלטת ועדת הערר, הועבר לוועדה המקומית שאלון השלכות סביבתיות.

נוסף על כך דרשה ועדת הערר המחוזית מהוועדה המקומית לבדוק אם תמ"מ החניונים חלה על השטח, ואם לאו, האם התקבלה החלטת מליאה בעניין שטחי שירות לחניה בתכנית ג/בת-69. ועדת הערר אף דרשה מהוועדה המקומית להודיע לה על ממצאיה בתוך 14 יום ולהעביר לה עותק של המסמכים האמורים לצורך בדיקה.

בתשובתה של עיריית טבריה למשרד מבקר המדינה צוין כי הגוש שבו נמצא המגרש נשטט מתמ"מ החניונים משום שערב אישורה של התכנית היה רובו בתחום השיפוט של המועצה האזורית גליל תחתון, ורק לאחרונה הוא צורף למרחב התכנון של הוועדה המקומית לתכנון ובנייה טבריה.

נמצא כי רק ב-15.4.08 בעקבות החלטת ועדת הערר החליטה הוועדה המקומית, מתוקף סמכותה על פי תקנות התכנון והבניה (חישוב שטחים ואחוזי בניה בתכניות ובהיתרים), התשנ"ב-1992, כי במקרקעין שבתחום תכנית ג/בת-69 ניתן להקים חניונים תת-קרקעיים ששטחם 100% משטח המגרש בלי קשר לייעוד המבנה.

מהאמור לעיל עולה כי היתר הבנייה הכולל את החניון התת-קרקעי הוצא על ידי הוועדה המקומית ארבעה חודשים לפני שהיא החליטה להתיר הקמת חניונים תת-קרקעיים ששטחם 100% משטח המגרש בכל המגרשים שבתחום תכנית ג/בת-69.

(ג) עוד נקבע בהחלטת ועדת הערר המחוזית כי לפי חוק התכנון והבנייה, לא הייתה הוועדה המקומית רשאית להוציא היתר בנייה לפני שניתנה החלטה בעניין הערר שהגישו העוררים. ועדת הערר הוסיפה כי "הוצאת היתר מספר ימים לאחר משלוח ההחלטה [על דחיית ההתנגדות] למתנגדים, מאינת לחלוטין את הרציונל העומד מאחורי סעיף זה, ומאפשר[ת] למי שהוועדה המקומית חפצה ביקרו, לקבל היתר, חרף העובדה כי הנושא טרם נדון במסגרת הליכי הערר. דברים אלה מקבלים משנה תוקף, כל עוד לא ברור האם בכלל יכולה הייתה הוועדה המקומית לדון בבקשה להוציא היתר בניה כאמור לעיל. בנסיבות הללו, יש להשעות את ההיתר ועל [היום] לחדול מיידית מביצוע עבודות הבניה, עד אשר תינתן החלטה אחרת בעניין".

יצוין כי ב-28.4.08 הגישו הצדדים לערר בקשה מוסכמת למחיקתו והדיון בו הופסק.

הבדיקה העלתה כי בניגוד להחלטת ועדת הערר המחוזית, הוועדה המקומית לא השעתה את ההיתר והיום לא הפסיק את עבודות הבנייה עד מועד מחיקת הערר.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שהוועדה המקומית לא מילאה אחר החלטות ועדת הערר המחוזית.

בתשובתה של עיריית טבריה נמסר כי "לא היה מקום להנפקת היתר בניה [ליזום] בטרם חלוף 30 יום ממועד שגיור ההחלטה הדוחה את ההתנגדות. טעות זו מקורה בתקלה במזכירות הוועדה. יחד עם זאת, ולעניין קיום תנאי הוצאת היתרי הבנייה ככלל, הוועדה המקומית פועלת לשיפור רמת הבדיקה של בקשות להיתרי בנייה, וכן לקיומה של בדיקה נוספת על מנת לוודא קיום תנאי היתר בהליכי שימוש חורג או הקלה".

(ד) ועדת הערר המחוזית לא העבירה העתק מהחלטתה לוועדה המחוזית, ולפיכך לא פיקחה הוועדה המחוזית על ביצוע ההחלטה.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדת הערר המחוזית כי עליה להביא את החלטותיה גם לידיעת מחלקת האכיפה של הוועדה המחוזית כדי שתפקח על ביצוען.

במאי 2009 השיבה ועדת הערר המחוזית למשרד מבקר המדינה כי בכוונתה להביא את החלטותיה לידיעת מחלקת האכיפה של הוועדה המחוזית במקרים שבהם הוצאו היתרים בניגוד לדין או בוצעו פעולות אחרות אשר מצריכות מעקב או פעולה מטעמה.

לדעת משרד מבקר המדינה, לאור החלטת ועדת הערר המחוזית כאמור, המעלה חשש שהיתר הבנייה שהוצא ליזם "בטל מעיקרו", מן הראוי שהוועדה המחוזית ומחלקת הפיקוח שלה ימצו את הליך הבדיקה אף על פי שהצדדים לערר הגישו בקשה למחקתו.

בתשובתה של הוועדה המחוזית למשרד מבקר המדינה מיולי 2009 נמסר כי "מאחר שממצאי הביקורת מעלים חשד לכך שההיתר היה בלתי חוקי, ונושא זה לא הגיע למיצוי בשל הסרת הערר", תעביר הוועדה המחוזית את החומר ליחידה לאכיפת מקרקעין שבפרקליטות המדינה, לקבלת הנחייתה.

פיקוח הוועדה המקומית על בניית המבנה

בחוק התכנון והבנייה ובתקנותיו נקבעו הוראות בנושאי הפיקוח על הבנייה, מניעה או הפסקה של חריגות בנייה הפוגעות בציבור או בפרט והעמדת המפרים את החוק לדין. בסעיף 27(א) לחוק נקבע כי "מתפקידה של הוועדה המקומית... להבטיח את קיומן של הוראות חוק זה וכל תקנה על פיו".

פיקוח שיטתי של הוועדה המקומית לפני התחלת הבנייה, בזמן הבנייה ובסיומה מאפשר גלולת בעוד מועד עברות בנייה ולנקוט צעדים למניעתן או להפסקתן. הפיקוח מתבצע, בין היתר, באמצעות מעקב אחרי מסמכים שמתקבלים מגורמי הבנייה, החייבים לדווח על שלבי הבנייה השונים, ועל ידי ביקורות בשטח באמצעות פקחים בכל מרחב התכנון של הרשות המקומית, ובייחוד באתרי הבנייה.

1. בבדיקה עלה כי בספטמבר 2007 התקבלו בעיריית טבריה ובוועדה המקומית תלונות על ביצוע עבודות במגרש החורגות מההיתר הראשון. בתלונות נטען כי "לכאורה מטרת הבניה הינה הקמת מפעל פלסטיק נוסף, אולם ידוע לכל כי מטרת הבניה האמיתית היא בניית אולם אירועים", וכי "בניגוד לתוכניות המקוריות שהוגשו לוועדה המקומית ולהיתר הראשון נבנית קומת חניה תת קרקעית".

בהתייחסו לתלונות, כתב מהנדס הוועדה המקומית למנכ"ל העירייה באוקטובר 2007 כי "העבודות תואמות היתר (בינתיים)", וכי "על פי התב"ע יעוד המגרש הוא גם למסחר... על כן ניתן לבקש ולקבל היתר לאולם אירועים אם יעמדו בכל התנאים האחרים כגון: הסכמת המינהל, תקן חניה (פי 10 מאשר לתעשייה), זכויות בניה שונות וכו'".

משרד מבקר המדינה מעיר למהנדס הוועדה המקומית כי היה ידוע לו שמדובר בקרקע שהוקצתה לזיזם ללא מכרז להקמת מפעל תעשייתי, ועל יסוד תכלית זו זכה הזיזם בהטבות הגלומות בהליך הקצאה זה. בהתאם לכך דנה הוועדה המקומית בבקשה להיתר להקמת מפעל, וההיתר שהעניקה ניתן לשימוש זה בלבד. הטענה שהעלה בהתייחסו לתלונות, ואף בתשובתו לערר האמור לעיל, כי לפי תכנית בניין עיר ייעוד המגרש יכול להיות גם למסחר אינה ראויה, שכן יש בה משום התעלמות מהעובדות ומנסיבות מקרה זה.

משרד מבקר המדינה מוסיף ומעיר לוועדה המקומית ולמהנדס הוועדה כי משהתברר כי ייתכן שמטרת הבנייה היא למסחר ולא לתעשייה, היה עליהם להעביר לאלתר את המידע לממ"י ולמשרד התמ"ת.

על פי פסיקת בית המשפט העליון¹⁰, "הוועדה המקומית אינה רשאית לדחות את בחינת השימוש לשלב האכלוס. בדרך העניינים הרגילה, אם עולה מהבקשה להיתר בניה שאלה הנוגעת לשימוש, חובה על הוועדה המקומית לבחון את שאלת השימוש בעת מתן היתר הבניה ביחד עם השאלות הקשורות בבניה עצמה ובייעודה, שכן מדובר בשני עניינים השלובים זה בזה. אין בניה אלא לתכלית מסוימת, לשימוש מסוים, והקשר שבין אופי הבניה ובין השימוש במבנים שהינו חלק מתכנית המתאר, חייב לקבל ביטוי גם בעת בחינת הבקשה להיתר ובעת מתן ההיתר עצמו".

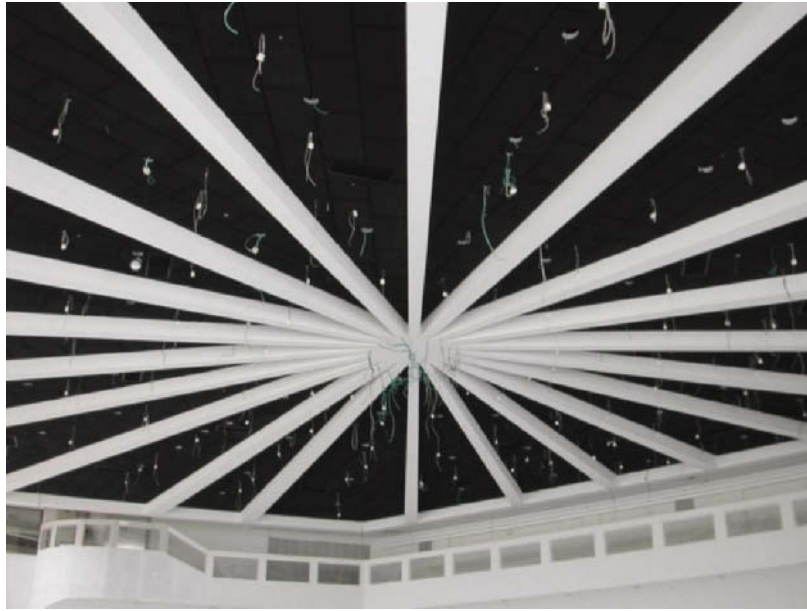
2. הבדיקה העלתה כי למרות המידע שהיה בידי הוועדה המקומית, שעיקרו החשש כי ייעוד הבנייה בפועל חורג מהותית מהייעוד שאושר בהיתר, היא לא פיקחה כראוי על הבנייה, כמפורט להלן:

בתיק הפיקוח הנוגע למבנה שנפתח ביולי 2008 דווח על שתי ביקורות שנעשו באתר הבנייה ביולי 2008 ובפברואר 2009. נמצא כי בדיווחים על הביקורות הללו לא צוינו ממצאים המצביעים על חריגות מהותיות מהיתר הבנייה. בדיווח מפברואר 2009 צוין כי "נבדקו מספר הקומות במשרדים וכן גג המפעל ונמצא שהם תואמים את ההיתר האחרון שברשות המבקש". עוד צוין כי "גודל וצורת החלונות בחזית המשרדים אינה תואמת את ההיתר", אך השינוי, לדעת המפקח "אינו מהותי".

באפריל 2009, כחודשיים לאחר הביקורת האחרונה שעשה מפקח הוועדה המקומית באתר, סייר במבנה מפקח מטעם הוועדה המחוזית בלוויית עובדי משרד מבקר המדינה. להלן הממצאים שהועלו:

(א) למבנה גג ייחודי עשוי מתכת הנתמך בדופנות המבנה החיצוניות, וכך נוצר בשטח שהוקצה לפי התכנית לאולם ייצור אולם רחב ידיים ללא עמודים האופייני לאולמות אירועים. תקרת האולם הונמכה והותקנו בה מערכת מיזוג אוויר מרכזי ומערכת תאורה ייחודית שאינן מתאימות למפעל ייצור של מוצרי הזרקת פלסטיק.

10 ע"א 482/99 בלפוריה, מושב עובדים להתיישבות חקלאית נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה - יזרעאלים, פדאור.



תקרת "אולם הייצור"

(ב) רצפת האולם המרכזי חופתה בריצוף גרניט פורצלן יוקרתי שאינו מתאים לאולם ייצור.



רצפת "אולם הייצור"

(ג) בשטח שהוקצה לפי התכנית למחסן תבניות הוקם מטבח רחב ידיים המיועד להכנת מזון למספר רב של אנשים, בתקרתו הותקנה מערכת ליניקת אדים והוכנה בו תשתית לשימוש בגז בישול.



המטבח ב"מחסן התבניות"

עיריית טבריה מסרה בתשובתה כי "במהלך ביצוע עבודות הבנייה נערכו ביקורות באתר הבנייה: הן ביקורות יזומות והן ביקורות בעקבות תלונות... יחד עם זאת, בשלב ביצוע עבודות הגמר, מן הראוי היה לבצע בדיקה דקדקנית יותר מאשר זו שנערכה על ידי הפקח בהתאם לדוח הפיקוח מיום 28 באפריל 2009". עוד מסרה העירייה בתשובתה כי הוועדה המקומית דאגה שמהנדס הוועדה יקיים ביקור בבניין, לקראת הוצאת טופס 14¹¹.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שהוועדה המקומית לא פיקחה כראוי על הקמת המבנה על מנת לוודא, בין היתר, כי היזם אינו מקים מבנה החורג מהייעוד שנקבע לו בהיתר.

במאי 2009 הוציא מהנדס הוועדה המקומית דוח בעקבות ביקורו במבנה וציין בו כי נמצאו אי-התאמות בין המבנה ובין מה שאושר בהיתר הבנייה האחרון, ובהן "החזית הדרומית אינה תואמת היתר, גודל וחלוקת חלונות שונה לחלוטין" ו"תוכניות הקומות בכל המפלסים לא תואמת את ההיתר". עוד ציין המהנדס כי למרות התעקשותו של היזם שזהו מבנה לתעשייה כמתואר בהיתר, ממה שראה בבדיקתו הוא התרשם כי המבנה יועד לשמש אולם אירועים. כך למשל מצא המהנדס כי ברצפת אולם היצור אין תשתית להתקנת נקודות כוח לתפעול מכונות; סידורי החשמל בתקרה אינם

11 אישור הניתן על ידי הוועדה המקומית בהתאם לתקנות התכנון והבניה (אישורים למתן שירותי חשמל, מים וטלפון), התשמ"א-1981.

אופייניים למפעל; המטבח כולל מנדף גדול, תשתית לשימוש בגז ושלושה חדרי קירור. עוד ציין המהנדס כי היזם התבקש להגיש לוועדה בקשה מתוקנת התואמת את המצוי בשטח בטרם יחל הליך הוצאת טופס 4.

בעקבות הרוח שהוציא מהנדס הוועדה המקומית הודיע יו"ר ועדת המשנה לתכנון ולבנייה טבריה ליזם כי בנסיבות אלה לא יונפק לו טופס 4.

בתשובת עיריית טבריה נמסר כי בישיבה שהתקיימה במאי 2009 בהשתתפות נציגי העירייה, חברי הוועדה המקומית והיזם, הבהיר היועץ המשפטי של הוועדה המקומית ליזם כי הוא רשאי להגיש ערר לוועדת הערר המחוזית על ההחלטה שלא להוציא למכנה טופס 4. עם זאת הדגיש היועץ המשפטי כי אם יקבל היזם טופס זה ובמבנה ייעשה שימוש שלא למטרת תעשייה, הוא יפנה לבית המשפט בבקשה להוצאת צו הפסקה שיפוטי.



לדעת משרד מבקר המדינה, על הוועדה המקומית לבחון את תוקפם של היתרי הבנייה שנתנה ליזם ולנקוט אמצעים שהחוק מעמיד לרשותה כדי להבטיח שהיזם לא יסטה מההיתרים ויפעל על פי הסכם הפיתוח וחזוה החכירה שעליהם חתם עם ממ"י.

מינהל מקרקעי ישראל

אחד התפקידים המרכזיים של ממ"י הוא שמירה על אדמות המדינה, והוא פועל לכך באמצעות יחידות הפיקוח שלו, שתפקידן, בין היתר, לוודא שהחוכרים עומדים בהתחייבויותיהם, ושהשימוש הנעשה בקרקע מתאים לייעוד שנקבע לה. יחידות הפיקוח מסייעות באיסוף נתונים לצורך ניהול יעיל של הנכסים, הכולל נקיטת הצעדים הדרושים כלפי פולשים ומסיגי גבול וכלפי מי שחורגים מחוזי חכירה או מפריס אותם לרבות הוצאת צו מניעה וביטול הסכם הפיתוח או החכירה.

הבדיקה העלתה כי ביולי 2007 קיבל ממ"י כמה תלונות מגורמים פרטיים שעניינן הקמת אולם אירועים במסווה של מפעל לייצור פלסטיק. בספטמבר 2007 נמסר לממ"י מידע דומה ממשרד התמ"ת. בנובמבר 2007 הועלה הנושא בישיבת ועדת התיאום של ממ"י ומשרד התמ"ת, והוחלט כי אנשי יחידת הפיקוח של ממ"י במחוז הצפון (להלן - יחידת הפיקוח) יתבקשו על ידי מחלקת העסקאות של ממ"י במחוז הצפון (להלן - מחלקת העסקאות) לצאת לשטח המדובר ולדרווח על מהות הבנייה בו.

נמצא כי למחרת ישיבת ועדת התיאום החתים ממ"י את היזם על תצהיר שבו אישר כי ידוע לו שהמגרש הוקצה לו להקמת מפעל לייצור מוצרי פלסטיק ונועד לצורכי תעשייה ומלאכה בלבד, וכי אסור להשתמש במגרש לכל מטרה אחרת, לרבות מטרה מסחרית. כמו כן התחייב היזם שלא לחרוג ממטרת ההקצאה ואישר כי הוא יודע שאם תהיה חריגה מהייעוד המקורי ידרוש ממנו ממ"י לפנות את המגרש מיד.

הועלה כי ביולי 2008 הודיעה מחלקת העסקאות לגורמים שונים בהנהלת המחוז, ובראשם למנהל המחוז, כי אף שהיזם חתם על התצהיר האמור לעיל "ברור לכל כי המטרה היא הקמת אולם אירועים מפואר".

רק ביולי 2008, שמונה חודשים לאחר שהתבקשה לעשות זאת על ידי ועדת התיאום, פנתה מחלקת העסקאות ליחידת הפיקוח בבקשה כי תמציא לה את כל המידע שיש ברשותה לגבי מצב הבנייה במגרש. בנימוקיה לבקשה ציינה מחלקת העסקאות, בין היתר, כי "עפ"י נתונים שהגיעו ממקורות שונים, כולל תוכניות הגשה להקמת אולם אירועים שהגיעו למחוז שלא באמצעות היזם אכן אין בכוונת היזם לממש הקמת מפעל". מחלקת העסקאות הוסיפה כי היא ערה לכך ש"כל עוד לא נעשה שימוש במבנה לא ניתן לפעול בהפרה כל שהיא. מאידך, אם נהיה אדישים ונתעלם מאזהרות יהיה מצב שנדרש בעתיד לתת את הדין".

יצוין כי באותו מועד מסרה מחלקת העסקאות ליחידת הפיקוח כי מנהל המחוז מבקש לקיים מעקב מרוכז לגבי שלבי הבנייה השונים, וכי אם יתעורר חשד שמטרת הבנייה היא הקמת פרויקט מסחרי, כמו הכשרת מקומות חניה לצורכי מסחר, יש להוציא מיד צו מניעה.

הבדיקה העלתה כי ביולי 2008, לאחר ביקור במגרש, מסרה יחידת הפיקוח כי "הבניה נמצאת בשלב גמר שלד ללא גג", וכי "מפגישה עם [היזם] בשטח ניתן להבין כי בכוונתו להגיע בסופו של דבר למצב של הפעלת אולם אירועים במקום, אך הצהיר שהוא בונה מפעל פלסטיק".

עוד העלתה הבדיקה כי בספטמבר 2008 נחתם בין ממ"י לבין היזם חוזה חכירה (תעשייה ומלאכה) מהוון ל-49 שנים (להלן - חוזה החכירה), ובו נקבע, בין היתר, כי החכירה היא למטרת תעשייה ומלאכה. עוד נקבע כי: "ידוע ליזם שהקצאת המגרש נועדה למטרת תעשייה ומלאכה בלבד, וחל איסור על שימוש במגרש למטרה אחרת כלשהי, לרבות מטרה מסחרית". החוזה נחתם אף שבידי ממ"י היה מידע כי בכוונת היזם לעשות בנכס שימוש מסחרי הנוגד את מטרת ההקצאה.

עוד הועלה כי נוכח ממצאי יחידת הפיקוח הודיע ממ"י ליזם בדצמבר 2008 כי "למען הסר ספק, אם ימצא כי בכוונתכם לעשות שימוש במגרש שלא למטרת ההקצאה, יראה בכך המינהל הפרת חוזה יסודית של הסכם החכירה והמינהל יעמוד על ביטול החכירה לאלתר".

בתשובתו של ממ"י למשרד מבקר המדינה ממאי 2009 נמסר כי בכוונת מחוז הצפון של ממ"י לפנות אל בית המשפט "על מנת לאכוף את השימוש התעשייתי" במבנה. ממ"י הדגיש בתשובתו כי "מרגע שנודע למחוז על כוונת היזם הבהיר המחוז ליזם באופן חד משמעי כי אסור לו להסב השימוש בנכס למטרות מסחריות, אלא רק לאחר שקיבל על כך אישור מראש מהמינהל וממשרד התמ"ת. היזם מצידו לא הכחיש כוונותיו העתידיות, אך הודיע כי יפעל בהתאם להחלטות ממ"י ובקבלת אישור מראש".

תפקידו של ממ"י כמנהל המקרקעין הוא להבטיח שההטבות שנתנה המדינה באמצעותו ישמשו לייעודן. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה כי אף שממ"י ידע כי היזם מתכוון לחרוג מתנאי הסכם הפיתוח ולהפעיל בנכס אולם אירועים, הוא לא פעל לאכיפת ההסכם, ויתרה מזו, אף חתם עם היזם על חוזה חכירה. לדעת משרד מבקר המדינה אין להסתפק במשלוח הודעה ליזם, על ממ"י היה לנקוט צעדים ממשיים לאכיפת הסכם הפיתוח וחוזה החכירה כבר בשלב הקמת המבנה ולא להמתין לסיום הבנייה.

בתשובה נוספת שהעביר למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2009 ציין ממ"י, כי ביוני 2009 הוא פנה לבית המשפט בבקשה למתן צו מניעה קבוע כנגד הפעלת אולם השמחות וכי בית המשפט דחה את דרישתו למתן הצו נוכח הבטחת היזם לא לבצע כל שימוש מסחרי במבנה. עוד ציין ממ"י כי בקשת היזם כי המינהל יאשר, לפני משורת הדין, את הסבת השימוש לאולם שמחות, נדחתה שכן אין בכוונת ממ"י "ליתר את ההליך המשפטי".

סיכום

הממצאים שהועלו חושפים מחדלים ותפקוד לא תקין של הוועדה המקומית לתכנון ובנייה טבריה ושל אדריכל צבי שקולניק מהנדס הוועדה דאז, הן בשלב מתן היתרי הבנייה והן בשלב הפיקוח על הליך הבנייה, וכן בפיקוח של ממ"י על השימוש הנעשה בקרקע שהקצה.

על הוועדה המקומית להקפיד למלא את התפקיד שנקבע לה בחוק התכנון והבנייה ולמנוע בנייה המנוגדת להיתר הבנייה: לבצע פיקוח ואכיפה ראויים לפני התחלת הבנייה, במהלכה ובסיומה כדי לוודא, בין היתר, כי היזמים אינם מקימים מבנים החורגים מהייעוד שנקבע להם בהיתרים, לגלות עברות בנייה ולנקוט צעדים למניעתן או להפסקתן.

עוד על הוועדה המקומית לבדוק את תוקפם של היתרי הבנייה שנתנה ליזם ולנקוט את כל האמצעים שהחוק מעמיד לרשותה כדי להבטיח שהיזם לא יסטה מהיתר הבנייה שניתן לו ויפעל על פי הסכם הפיתוח וחווה החכירה שחתם עם המינהל.

על ממ"י לפקח על השימוש שנעשה בקרקע שהקצה לתעשייה בפטור ממכרז ולנקוט פעולות נגד יזמים הבונים בניגוד לייעוד ההקצאה, להסכם הפיתוח ולחווה החכירה כבר בשלב הקמת המבנה ולא להמתין לסיום הבנייה.

פרק תשיעי

חברות ממשלתיות

חברת נמל אשדוד בע"מ

פעולות הביקורת

נבדקו סדרי קבלת עובדים בכירים בחברת נמל אשדוד בע"מ. הביקורת נעשתה בחברה וברשות החברות הממשלתיות במשרד האוצר.

סדרי קבלת עובדים בכירים

תקציר

עד פברואר 2005 הייתה רשות הנמלים והרכבות אחראית לתפעול הנמלים של אשדוד, חיפה ואילת. ב-17.2.05 היא פורקה, ובמקומה החלו לפעול ארבע חברות ממשלתיות חדשות: "חברת נמל אשדוד בע"מ", "חברת נמל חיפה בע"מ", "חברת נמל אילת בע"מ" ו"חברת נמלי ישראל בע"מ".

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר 2008-ספטמבר 2009 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין קבלת עובדים בכירים ב"חברת נמל אשדוד בע"מ" (להלן - החברה) ממועד הקמתה. הביקורת נערכה בחברה וברשות החברות הממשלתיות שבמשרד האוצר (להלן - הרשות).

עיקרי הממצאים

1. ב-15.12.04 החליט הדירקטוריון על הקמת ועדת איתור לאיוש משרת המנכ"ל וביום 22.12.04 החליטה החברה להתקשר עם חברת ההשמה ב' להספקת שירותי ייעוץ שוטף להליך איוש משרת מנכ"ל מהתחלתו עד שלב בחירת המנכ"ל ומינויו. לא נמצאו במשרדי החברה מסמכים המעידים על פנייה בכתב של החברה לכמה חברות השמה לקבלת הצעות וכן לא נמצאו הצעות בכתב מחברות השמה, כמתחייב מכללי מינהל תקינים.

ב-10.2.2005 נבחר מנכ"ל לחברה. עיון במסמכים ובתעודות שצורפו לקורות החיים שלו העלה כי יש לו תואר של הנדסאי תעשייה וניהול מבית הספר להנדסאים של אוניברסיטת תל אביב ותואר ראשון במדעי החברה מאת האוניברסיטה הפתוחה. לפי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, תארים אלה אינם נכללים במניין התארים הנדרשים ממנכ"ל חברה ממשלתית.

רשות החברות קבעה כי התואר במדעי החברה זהה לתואר בניהול. משרד מבקר המדינה מעיר כי רק תואר שהמועצה להשכלה גבוהה הכירה בו כתואר במינהל עסקים או במינהל ציבורי ייחשב תואר בניהול. החברה לא פנתה למועצה להשכלה גבוהה כדי לבדוק אם תואר במדעי החברה שווה ערך לתואר במינהל עסקים.

נמצא כי מועמדים לתפקיד מנכ"ל החברה שהיה להם ניסיון בחברות בעלות היקף עסקים דומה ואף רחב מהחברות בהן עבד המנכ"ל שנבחר נפסלו בנימוק שלא עמדו בתנאי הסף של ניסיון בניהול עסקי.

ההסתייגות ממינויו של מי שנבחר למשרת מנכ"ל החברה שהעלתה יו"ר הדירקטוריון לפני קבלת ההחלטה על המינוי בוועדת האיתור, לא הוצגה לדירקטוריון בעת שנדרש לאשר את המינוי.

2. משרה בכירה א': החברה פרסמה בעיתונים מודעה שבה נקראו מועמדים להגיש מועמדות למשרה בכירה א'. הביקורת העלתה כי מלבד המועמדים שפנו לחברה בעקבות הפרסום, הוספו לרשימת המועמדים בסבב השני כמה מועמדים לפי בקשת יו"ר הדירקטוריון על אף החלטת הדירקטוריון מ-21.3.05, הקובעת שאיתור המועמדים ייעשה באמצעות פרסום מודעה בעיתונים.

בחירת עובד א' למשרה נעשתה במשאל של ועדת האיתור בטלפון. לדעת מבקר המדינה, היה ראוי שהמלצה בדבר מינויו תתקבל לאחר דיון בוועדה ולא במשאל בטלפון.

3. משרה בכירה ב': בישיבת ועדת כספים ומאזן של הדירקטוריון מ-16.6.05 הודיעה יו"ר הדירקטוריון כי היא מסייעת לאיתור עובד למשרה בכירה ב', ובמסמך מיום 11.7.05 שפרסמה לשכת הדירקטוריון היא דיווחה כי האחריות להליך האיתור הוטלה על המנכ"ל ועל יו"ר הדירקטוריון, כמתבקש מהנוהל.

לדעת משרד מבקר המדינה, אף שהמנכ"ל היה חדש בתפקידו ואף שביקש לשתף את יו"ר הדירקטוריון בהליך האיתור והדבר אושר על ידי הדירקטוריון, קיים חשש כי מעורבותה הפעילה של יו"ר הדירקטוריון בהליכי המינוי, גם אם נעשתה מרצון טוב ובכוונה כנה לסייע, פגעה ביכולתה לפקח עליהם במסגרת תפקידה כיו"ר הדירקטוריון.

4. משרה בכירה ג': במשרדי החברה לא נמצאו סיכומי הראיונות של המועמדים למשרה. כן לא נמצאה בהם רשימה מרוכזת של כל המועמדים שניגשו למכרז ונימוקים לפסילת מועמדים או לקבלתם בכל שלב משלבי הביניים של הליך המיון. זאת - בניגוד לנוהלי החברה ולכללי מינהל תקינים, המחייבים תיעוד של הליכי המיון.

5. משרה בכירה ד': בשלב א' הגישו כל ששת המועמדים למשרה את מועמדותם בעקבות פנייה ישירה אליהם. החברה לא פנתה למספר גדול ככל הניתן של מועמדים כדי להבטיח כי הטובים ביותר יתקבלו לעבודה וכדי להעניק הזדמנות שווה למועמדים הפוטנציאליים.

בתיקי החברה לא נמצאו מסמכים המתעדים את הליך איתור המועמדים למשרה: לא ברור מי פנה למועמדים, כיצד אותרו, וכמה אותרו; שמות המועמדים והנימוקים לקבלתם או לפסילתם, שמות מנהלי השלבים האחרים של הליך האיתור והנימוקים לבחירת המועמדים בכל שלב משלבי הביניים לא צוינו.

לאחר פרישתה של המועמדת שנבחרה בשלב א' קיבלה ועדת כוח אדם של הדירקטוריון החלטה ללא דיון מוקדם בדבר שינוי תנאי הסף ואיוש משרה בכירה ד' באמצעות פנייה ישירה אל מועמד מסוים. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי כי החלטות כה מהותיות תתקבלנה בפורום נרחב של כל חברי הדירקטוריון לאחר דיון מעמיק בנושא; ראוי כי איוש המשרה יהא בהליך פומבי.

נמצא כי המועמד שנבחר למשרה, עובד ד', לא עמד בחלק מדרישות התפקיד - חברות של עשר שנים לפחות בלשכה מקצועית וניסיון של שלוש שנים לפחות בתפקיד בכיר בתאגיד בתחום המקצוע הנדרש. הוא גם לא עבר מבחן התאמה למשרה הנדרש בנוהל מינוי בכירים.

6. משרה בכירה ה': החברה פעלה בניגוד לנוהל איוש בכירים שלה לצורך איתור מועמד למשרה; הנוהל מחייב כי פנייה ישירה למועמד תיעשה בשילוב פרסום מודעה בעיתון או במקביל לפנייה לחברת השמה לאיתור מועמדים פוטנציאליים.

7. משרה בכירה ו': לא נמצאו מסמכים הנוגעים להליך בחירתו של עובד בכיר ו' למשרה, למעט מבחן הערכה. גם לא נמצאו מסמכים המפרטים את תנאי הסף להגשת מועמדות לתפקיד זה.

סיכום והמלצות

הביקורת העלתה ליקויים של ממש בהליכי הגיוס של העובדים הבכירים בחברה אשר נקלטו בה מאז הקמתה, חלקם נוצרו בראשית דרכה, בעת שפעלה ללא תשתית ניהולית נאותה.

משרד מבקר המדינה העיר לחברה ולרשות החברות הממשלתיות, כי החברה בחרה מועמדים בהליך בלתי תקין שפגע בעקרונות השוויון, התחרות ההוגנת והשקיפות. על דירקטוריון החברה ועל הרשות לדון בממצאים ולנקוט את הפעולות המתחייבות כדי למנוע את הישנות הליקויים.



מבוא

עד פברואר 2005 הייתה רשות הנמלים והרכבות (להלן - רנ"ר) אחראית לתפעול הנמלים של חיפה, אשדוד ואילת, וסמכויותיה עוגנו בחוק רשות הנמלים, התשכ"א-1961. ביולי 2004 בוטל חוק רשות הנמלים, ובמקומו נחקק חוק רשות הספנות והנמלים, התשס"ד-2004. באותו מועד הוקמו ארבע חברות ממשלתיות חדשות: "חברת נמל חיפה בע"מ"; "חברת נמל אשדוד בע"מ"; "חברת נמל אילת בע"מ"; ו"חברת נמלי ישראל, פיתוח ונכסים בע"מ". החוק נכנס לתוקף בפברואר 2005 והופסקה פעילותה של רנ"ר, ובאותו מועד החלו לפעול ארבע החברות.

בחודשים פברואר 2008 - ספטמבר 2009 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין קבלת עובדים בכירים ל"חברה נמל אשדוד בע"מ" (להלן - החברה) ממועד הקמתה עד יולי 2007. הביקורת נערכה בחברה וברשות החברות הממשלתיות שבמשרד האוצר (להלן - הרשות).¹

קליטת עובדים

במועד הקמתה של החברה היא העסיקה 1,082 עובדים שהועברו אליה מרנ"ר. מהקמתה עד סוף יולי 2008 נקלטו בנמל אשדוד 395 עובדים, מהם שבעה בכירים (במשרות של ראשי אגפים ובמשרות בכירות מהן).

כאמור, החברה היא חברה ממשלתית, ולכן חלים עליה, בין היתר, חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות); תקנות החברות הממשלתיות (כללים בדבר אופן בחירת פקידים בכירים), התשס"ה-2005 (להלן - תקנות החברות הממשלתיות) וחוקים אחרים, כגון חוק שיווי זכויות האישה, התשי"א-1951 (להלן - חוק שיווי זכויות האישה), וחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק הביקורת הפנימית).

יו"ר הדירקטוריון דאז גב' איריס שטרק² הסבירה למשרד מבקר המדינה כי במועד הקמת החברה היא פעלה ללא כל תשתית ניהולית התומכת בתהליכי איתור ומינוי של בכירים; מלבד זה, עד 17.2.05 לא היו בחברה צוות מקצועי ושירותי משרד, ועל כן היה צריך הדירקטוריון לנהל את מרבית הליכי האיתור, המיון והבחירה בעצמו.

מינוי מנכ"ל

1. על פי סעיף 37 (א) לחוק החברות הממשלתיות, ימנה הדירקטוריון של חברה ממשלתית את המנהל הכללי; המינוי טעון אישור השרים³ לאחר התייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים בשירות הציבורי (להלן - הוועדה לבדיקת מינויים). לפי חוק החברות הממשלתיות, תנאי למינוי מנכ"ל: הוא תואר אקדמי באחד התחומים המפורטים בחוק או בתחום עיסוקה העיקרי של החברה; תנאי נוסף הוא ניסיון מצטבר של חמש שנים באחד או יותר מהתחומים האלה: בתפקיד בכיר בתחום הניהול העסקי של תאגיד בעל היקף עסקים משמעותי; בכהונה ציבורית בכירה או בתפקיד בכיר בשירות הציבורי בנושאים כלכליים, מסחריים, ניהוליים או משפטיים; בתפקיד בכיר בתחום עיסוקיה של החברה. במקרים חריגים אפשר למנות למנכ"ל גם מי שאין לו תואר אקדמי באחד התחומים שצוינו לעיל, אך הוא בעל ניסיון מצטבר של שנים עשרה שנה לפחות בתפקיד כמפורט לעיל, מהן שש שנים לפחות בגופים שהיקף פעילותם איננו נופל מזה של החברה שהוא מועמד לכהן בה. על הוועדה לבדיקת מינויים לאשר שקיימים נימוקים מיוחדים למינוי.

1 ראה בעניין זה דוח שנתי 58ב של מבקר המדינה (2007), עמ' 1327.
2 כיהנה כיו"ר דירקטוריון (בשכר) נמל אשדוד בתקופה שבין אוגוסט 2004 ועד אוגוסט 2007. ביולי 2008 מונה ליו"ר דירקטוריון החברה ניצב (בדימוס) יעקב רז.
3 שר האוצר יחד עם שר התחבורה אשר נקבע לפי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, האחראי לענייני החברה.

ב-5.7.01 פרסמה הרשות ליושבי ראש הדירקטוריונים של החברות הממשלתיות הנחיות על מינוי מנכ"ל, מנכ"ל בפועל, עובדים בכירים, עובדים אחרים ויועצים חיצוניים. אלה עיקרי ההנחיות: הדירקטוריון יקבע מראש מתכונת לבחירת המנהל הכללי (לרבות הקמת ועדת חיפוש, פרסום מודעה וכדומה); המתכונת תכלול את הקריטריונים לבחירת המנהל הכללי; הקריטריונים לבחירה יהיו דרישות בתחום ההשכלה, הניסיון, הכישורים המקצועיים והעסקיים, האישיות ועוד; כדי לבחור את המועמד המתאים ביותר למשרת המנהל הכללי מן הראוי לבחון כמה מועמדים שעומדים בתנאי הסף (תנאי הכשירות) הקבועים בחוק; בשל חשיבות ההחלטה מן הראוי שהדירקטוריון ינמק את בחירתו.

בהתאם להנחיות דלעיל פורטו בנוהל איתור מנכ"ל מדצמבר 2004 שלבי האיתור והמיון וכן הקריטריונים למיון וקביעת משקולות. בישיבת הדירקטוריון ב-13.12.04 הוא הסמיך את יו"ר הדירקטוריון (בשכר) דאז, הגב' איריס שטרק, ודירקטור נוסף לבחור יועץ אסטרטגי למינוי המנהל הכללי של החברה מקרב מועמדים אשר יציעו חברי הדירקטוריון. בישיבת דירקטוריון החברה ב-15.12.04 החליט הדירקטוריון למנות ועדה לאיתור מנכ"ל (להלן - הוועדה) בת שלושה חברים, אשר חברה הם יו"ר הדירקטוריון ושני דירקטורים נוספים. הוא יסמיך אותה לסגן ולמיון את המועמדים, בהתאם לקריטריונים שיאשר מראש.

על פי פרוטוקול ישיבת דירקטוריון מ-22.12.04, הציעה יו"ר הדירקטוריון כי חברת ההשמה ב' תסייע בהליך הבחירה. באותה ישיבה הסבירה כי הליך הבחירה בחברת ההשמה כלל בדיקת המלצות על יועצים, זמינותם, יעילותם וניסיונם בהליך דומה. בתום הישיבה אישר הדירקטוריון את ההתקשרות עם חברת ההשמה ב' להספקת שירותי ייעוץ שוטף להליך מהתחלתו עד שלב בחירת המנכ"ל ומינויו.

לא נמצאו במשרדי החברה מסמכים המעידים על פנייה בכתב של החברה לכמה חברות השמה לקבלת הצעות וכן לא נמצאו הצעות בכתב מחברות השמה, כמתחייב מכללי מינהל תקינים.

יו"ר הדירקטוריון הסבירה למשרד מבקר המדינה כי בדקה ארבע חברות השמה; שתיים הגיעו לשלבים הסופיים, ומהן נבחרה אחת.

יצוין כי על פי כללי מינהל תקינים, גם אם מדובר בהתקשרות הפטורה ממכרז, היה על החברה לפנות בכתב לכמה חברות השמה לצורך קבלת הצעות בכתב לפני שהתקשרה עם חברת השמה ב'.

2. על פי פרוטוקול ישיבת הוועדה מ-4.1.05, אישר הדירקטוריון את נוהל החברה מ-28.12.04 בדבר איתור מנכ"ל. על פי הנוהל, אלה שלבי איתור המנכ"ל העיקריים: חברת ההשמה תמייין את קורות החיים של המועמד מיון ראשוני על פי תנאי הסף במכרז; נציג מטעם חברת ההשמה ויו"ר הדירקטוריון ימיינו את קורות החיים מיון שני על פי קריטריונים פוסלים⁴ שייקבעו בדירקטוריון; חברת ההשמה תבצע השלמות ואימות פרטים לקבוצה שעברה את שלב המיון השני; חברת ההשמה תציג שלוש קבוצות להכרעת ועדת האיתור: "פסולים", "גבוליים" ו"מובילים" וכן פירוט דירוג קבוצת ה"מובילים" וטבלה שבה יירשמו סיבות פסילה של כל מועמד והסברים מילוליים למדרג. חברי ועדת האיתור ונציג חברת ההשמה יראיינו את עשרת המועמדים ריאיון ראשוני,

4 קריטריונים פוסלים - ניסיון עסקי לא מספק (קריטריון חובה); ניסיון לא מספק בשניים מהתחומים האלה: תפעול, התחום הפיננסי, התחום הטכני וניהול עובדים; רמה אישית לא מספקת; עניינים חריגים העולים מקורות החיים.

ויעבירו בין חמישה לשבעה מהם לשלב הבא, שבו יקוימו ריאיון עם יו"ר הדירקטוריון, שיחות עם ממליצים ואבחון במכון האבחון. ועדת האיתור תעריך את המועמדים הסופיים בהתאם לקריטריונים ולניקוד; ועדת האיתור תגיש את המלצתה ואת נימוקיה לבחירת המועמד המוביל לדירקטוריון, והדירקטוריון יאשר את המלצה; הדירקטוריון יעביר את פרטי המועמד לאישור הוועדה לבדיקת מינויים.

3. בדצמבר 2004 פרסמה החברה בעיתון מודעה לקבלת הצעות למועמדות למשרת מנכ"ל ופירטה בה את הקריטריונים הנדרשים לפי חוק החברות הממשלתיות. לפי מסמכי חברת ההשמה, הציעו את מועמדותם 152 מועמדים. חברת ההשמה הגישה לחברה שלוש קבוצות מועמדים: קבוצת פסולים, קבוצת גבוליים וקבוצת מובילים.

בישיבה מ-4.1.05 החליטה ועדת האיתור להעביר שישה מועמדים מקבוצת הפסולים ומועמד אחד מקבוצת הגבוליים לקבוצת המובילים ולפסול שני מועמדים מקבוצת המובילים. בסך הכול נשארו 13 מועמדים. ב-9.1.05 החליטה ועדת האיתור לזמן תשעה מ-13 המועמדים לראיונות, מהם שישה מועמדים מקבוצת הפסולים. לאחר שהסירו שניים מהמועמדים את מועמדותם החליטה ועדת האיתור להוסיף מועמד לשלב הראיונות. בתום ריאיון ראשוני עם המועמדים החליטה הוועדה לשלוח שבעה מהם לבחינות בחברת ההשמה.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי ועדת האיתור העבירה שישה מועמדים מרשימת הפסולים לרשימת המובילים בלי לנמק בכתב מדוע היא סבורה כי המועמדים שהעבירה עומדים בתנאי הסף. מנגד, נמצא כי ועדת האיתור פסלה בלא נימוק מועמדים שחברת ההשמה המליצה עליהם.

החברה הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2008 כי העברת מועמדים מרשימת הפסולים לרשימת המובילים נעשתה לאחר שהורתה ועדת האיתור לבדוק את כולם בבדיקה חוזרת על ידי הצוות המקצועי של חברת ההשמה; מנתוני הבדיקה השתכנעה כי הם עומדים בתנאי הסף.

לדעת משרד מבקר המדינה, סדרי מינהל תקינים מחייבים כי שינוי מהותי מעין זה יהא מתועד, מנומק ומבוסס היטב.

שבעה מועמדים ניגשו לבחינות בחברת ההשמה. אחד בלבד עבר את הבחינות. מועמד זה הוא המנכ"ל הנבחר (להלן - המנכ"ל). ועדת האיתור קבעה בישיבה ב-9.1.05: " הוועדה לא תקל עם מועמד שעבר חלק מהמבחנים ותדרוש מבחן מלא (היות והאדם עובר שינויים, ורוצים לקבל תמונה אמיתית נכון להיום, ולא להסתמך על ממצאי העבר)". נמצא כי המנכ"ל נבחן מבחני השלמה בלבד, שכן בישיבת ועדת האיתור ב-18.1.05 ציינה נציגת חברת ההשמה כי הוא היה פטור ממבחנים מלאים משום שכבר השתתף בהליך הזה באותה תקופה, והכלל במכון הוא כי מי שנבחן בשנתיים וחצי שלפני התייצבותו לבדיקה נבחן מבחני השלמה נדרשים בלבד בשל אפקט למידה.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על החברה לתאם עם חברת ההשמה כיצד יש לנהוג בנוגע למועמדים שנבחנו מבחנים דומים לפני התייצבותם למבחן ובאיזה אופן יש להתייחס לתוצאותיהם.

4. עיון במסמכים ובתעודות שצורפו לקורות החיים של המנכ"ל העלה כי יש לו תואר הנדסאי תעשייה וניהול מבית הספר להנדסאים של אוניברסיטת תל אביב ותואר ראשון במדעי החברה מאת האוניברסיטה הפתוחה, ואין לו אחד התארים הנדרשים לפי חוק החברות הממשלתיות, כאמור לעיל.

הרשות קבעה במכתבה מ-3.3.05 (ראו להלן) כי המועמד עומד בקריטריונים הקבועים בחוק החברות הממשלתיות, מפני שהתואר שלו במדעי החברה זהה לתואר בניהול. קביעה זו התבססה על שני מסמכים: 1. מכתב מאת יו"ר הוועדה לאישור תכניות לימודים באוניברסיטה הפתוחה, המבהיר כי מרבית הקורסים שלמד המנכ"ל הם בניהול, וכי כשנה לאחר שקיבל את התואר אושר לאוניברסיטה הפתוחה להעניק תואר במדעי החברה במסלול דו-נושאי בניהול וכלכלה; 2. גיליון הציונים של המועמד, אשר רובו ככולו מכיל קורסים לתואר במינהל עסקים.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין הרשות מוסמכת להחליט כי תואר במדעי החברה הוא תואר שווה ערך לתואר במינהל עסקים או במינהל ציבורי. החוק מצייין רשימה של תארים, ואינו קובע כי מועמד בעל תואר שווה ערך עומד בדרישות הסף. עוד יצוין כי רק תואר אשר הכירה בו המועצה להשכלה גבוהה כתואר במינהל עסקים או במינהל ציבורי ייחשב כזה. החברה לא פנתה בתחילת התהליך למועצה להשכלה גבוהה כדי לברר אם התואר של המועמד שווה ערך לתואר במינהל עסקים.

בתחילת מרס 2005 אישרה הוועדה לבדיקת מינויים את המלצות רשות החברות וקבעה כי בהתאם לחוק החברות הממשלתיות, המנכ"ל כשיר לכהונתו.

5. טרם היבחרו היה המנכ"ל שנתיים מנכ"ל בחברה שניהלה עסקים ב-220 מיליון ש"ח; שלוש שנים היה מנכ"ל של חברה שהעסיקה 50 עובדים, ומחזור הכספי היה 14 מיליון דולר; במשך שנתיים היה סמנכ"ל תפעול בחברה לפיתוח ושיווק נתבים לשוק תקשורת המחשבים; במשך 11 שנים ראש אגף לוגיסטיקה ותפעול האחראי לניהול מלאי בשווי של 200 מיליון דולר. יודגש כי מועמדים בעלי ניסיון עסקי בחברות בעלות היקף עסקים דומה ואף רחב מהחברות בהן עבד המנכ"ל נפסלו בנימוק שלא עמדו בתנאי הסף של ניסיון בניהול עסקי המפורט לעיל.

6. בישיבת דירקטוריון מ-22.12.04 הדגיש נציג הרשות: "התהליך בחברות ממשלתיות שונה מזה המתקיים בחברות פרטיות. בחברות ממשלתיות, עפ"י הנחיות הלשכה המשפטית [של הרשות], הייעוץ וחברת הייעוץ [חברת ההשמה] יכולים לסייע בתהליך האיתור אבל אינם מקבלים את ההחלטות עבור הדירקטוריון. ההחלטות חייבות להתקבל במליאת הדירקטוריון. כמו כן, היועץ [נציג חברת ההשמה] הוא לא מראיין הוא זה שעושה את עבודת ההכנה ואיסוף פרטים". זאת ועוד, במכתב מאת הרשות אל יו"ר הדירקטוריון מ-11.1.05 הובהר כי הוועדה יכולה לערוך ריאיון אישי עם המועמד אך ורק בפורום מלא ולא באמצעות חבר אחד, בין היתר כדי למנוע פגיעה בשוויוניות ובסקיפות של הליך הבחירה ולאפשר לכל דירקטור, או לכל הפחות לכל חבר בוועדת האיתור, התרשמות אישית וישירה מהמועמד בכל הראיונות שיתקיימו עמו.

בישיבת הוועדה מ-18.1.05, לאחר שהעלו תוצאות מבחני ההתאמה כי מועמד אחד בלבד עבר את הבחינות, הסבירה נציגת חברת ההשמה את הבעייתיות בסיום הליך האיתור עם מועמד אחד בלבד. לדבריה, לכל מועמד יש צדדים שליליים, ולכן חשוב לסיים את ההליך עם כמה מועמדים, שכן אז אפשר להחליט מה מבין הצדדים השליליים של מועמד חמור פחות בעיני ועדת האיתור.

בעקבות דברים אלו החליטה הוועדה באותה ישיבה כך: יתקיים הליך מקוצר נוסף (להלן סבב ב') מטעם חברת ההשמה לאיתור מועמדים נוספים ראויים לצד המועמד המוביל מההליך הקודם; חברת ההשמה תעביר לוועדה את הפרטים של מספר מצומצם של מועמדים כדי שתחליט בנוגע להמשך הליך המיון. לפי דיווחה של יו"ר הדירקטוריון, החליטה הוועדה - בגלל הדחיפות והצורך בתהליך מזוהז - כי חברת ההשמה תנהל את סבב ב' ללא מכרז. באותה ישיבה הודיע נציג הרשות כי שוחח עם הלשכה המשפטית, והיא דורשת שאת הריאיון הראשוני יקיימו חברי הוועדה ולא אנשי חברת ההשמה.

7. בינואר 2005 פרסמה החברה מודעה נוספת בעיתון לקבלת הצעות למועמדות למשרת מנכ"ל. במודעה פורסם כי נדרשות יותר מחמש שנות ניסיון כמנכ"ל בחברה בעלת מחזור של 250 מיליון דולר לפחות. בישיבת הוועדה מ-2.2.05 הודיעה נציגת חברת ההשמה כי אימתה את קורות החיים של 126 מועמדים וסיננה את המועמדים. עוד הודיעה הנציגה כי בפני הוועדה מונחת רשימה המפרטת את המועמדים שנפטלו לפי קורות החיים ואימות בטלפון וכן את הפרטים של שלושת המועמדים שתראיין הוועדה.

הביקורת העלתה כי את מרבית שלבי האיתור, לרבות שלב הראיונות האישיים עם מועמדים, ניהלה חברת ההשמה ולא ועדת האיתור, אף שהבחירה הסופית צריכה להיות של הדירקטוריון. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי היה שוועדת האיתור תהיה מעורבת יותר בהליך המיון, בייחוד בשלבים המצריכים את שיקול דעתה, כדי שהדירקטוריון יוכל לקבל החלטה מנומקת.

החברה הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי עקב דחיפות העניין והתוצאות של המכרז הקודם פעלה בהתאם להחלטת הדירקטוריון לבקש מחברת ההשמה לקיים את הליך האיתור ולהביא לוועדת האיתור מועמדים סופיים.

כאמור לעיל, משרד מבקר המדינה מעיר, כי פעולת החברה עומדת בניגוד להוראת הלשכה המשפטית של הרשות, שלפיה את הריאיון הראשון יערכו חברי הוועדה ולא נציגי חברת ההשמה.

8. בישיבת הוועדה מ-10.2.05 דיווחה נציגת חברת ההשמה על נתונייהם של שלושת המועמדים שרואיינו: מועמד אחד פרש; מועמד אחר נמצא לא מתאים מקצועית; מועמד אחר הוגדר על ידי המכון "בינוני". באותה ישיבה הציעה יו"ר הדירקטוריון לנוכח העובדה שיותר מועמד אחד שגם מועמדותו לא הייתה נקייה מבעיות "להותיר את" מנהל הנמל הנוכחי בתפקיד... וזאת לתקופת המעבר". היא הציעה את הסתייגותה ממינויו של המנכ"ל בגלל כישוריו וניסיונו העסקי המועט והוסיפה כי לדעתה יש להשאיר בידה כמה מסמכויות המנכ"ל. בישיבה סוכם להעלות בדירקטוריון את המועמדות של המנכ"ל למשרה ולחלופין את הצעתה של יו"ר הדירקטוריון להשאיר בתפקיד את מנהל הנמל הקיים.

9. בישיבת דירקטוריון מ-14.2.05 המליצה ועדת האיתור לדירקטוריון לבחור במנכ"ל למשרה. הדירקטוריון אישר פה אחד את המינוי בכפוף לאישור הוועדה לבדיקת מינויים ולאישור השרים.

הסתייגותה של יו"ר הדירקטוריון לא הוצגה בפני הדירקטוריון בעת שנדרש לאשר את מינויו של המנכ"ל, ואף לא הועלתה בפניו ההצעה החלופית להמשיך בניהול הנמל עם המנהל הקיים. דירקטורית אחרת, חברת ועדת האיתור, אף דיווחה לדירקטוריון: "לא הגענו אליו מתוך תחושה של פשרה, ברם בסבב הראשון הוא נמצא בודד". יצוין כי נציג הרשות נכח בשתי הישיבות שצינו לעיל ולא דיווח לדירקטוריון או לרשות על ההסתייגות שהעלתה יו"ר הדירקטוריון בוועדת האיתור.

יו"ר הדירקטוריון הסבירה למשרד מבקר המדינה כי במשך מספר ימים שקלה את הדעות שהוחלפו בישיבה הקודמת ובעת ישיבת הדירקטוריון מיום 14.2.05 בחרה לקבל החלטה פה אחד ולהצטרף להמלצת יתר חברי הועדה.

יוטעם כי בחירת מועמד שנתוניו אינם מתאימים לדרישות או פסילת מועמד מסיבות אלה - אף שגם נתוני המועמד שנבחר אינם מתאימים לדרישות - עלולות לפגוע בעקרונות השוויון והתחרות ההוגנת, בשקיפות ובכללי מינהל תקינים.

10. הרשות נדרשה להליך הבחירה לאחר ההצבעה בדירקטוריון במכתב מ-3.3.05, אשר צורף למסמכים שהוגשו לוועדה לבדיקת מינויים. שם קבעה הרשות כי ההליך התבצע בצורה מיטבית תוך כדי הקפדה על הכללים ועל העקרונות אשר נקבעו בפסיקה ובחוזרי הרשות בנוגע להליך איתור מנכ"ל. בעניין ההליך שקיימה ועדת האיתור קבעה הרשות "שההליך נעשה לאחר קבלת אישור הרשות" ובהתאם לנהלים שנקבעו בתחילתו.

משרד מבקר המדינה לא מצא מסמך מאת הרשות המאשר קיום הליך מקוצר המנוהל רובו על ידי חברת ההשמה. אף לא נמצאו נימוקים לאישור ההליך למרות הנחיות הרשות שאת הראיונות תקיים ועדת האיתור.

קליטת עובדים בכירים

1. בחוק החברות הממשלתיות נקבע כי בכפוף לכללים שיקבע שר האוצר ולפי הצעת הרשות חובה על דירקטוריון של חברה ממשלתית לקבוע את אופן בחירת הפקידים הבכירים⁵ על פי הגדרתם בחוק ואת הכישורים הנדרשים מהם. ביולי 2001 פרסמה הרשות חוזר בנושא "מינוי עובדים בכירים ע"י הדירקטוריון", ובו הבהירה כי בכל חברה ממשלתית חייב להיות נוהל מחייב לבחירת עובדים בכירים שהדירקטוריון אישר.

בפברואר 2005 פרסם שר האוצר את תקנות החברות הממשלתיות בנדון. בתקנות נאמר כי על דירקטוריון חברה לקבוע בתוך 60 יום מכניסתן לתוקף נוהל בדבר תנאי כשירות ואופן הבחירה של פקידים בכירים בחברה. בנוהל זה יש לקבוע את תנאי הכשירות של בעלי תפקידים בכירים וכן הוראות בדבר אופן בחירתם ואיתורם בתוך החברה או מחוצה לה. כן נקבע בתקנות כי עותק מהנוהל יימסר לרשות.

ערב הקמת החברה הוסדר בנובמבר 2004 ברנ"ר האיתור והמינוי של הפקידים הבכירים בנוהל איוש משרות הפטורות ממכרז (להלן - נוהל רנ"ר). הדירקטוריון החליט לאמץ את הנוהל הזה, והוא הוחל על החברה עד 6.6.05; אז אישר הדירקטוריון נוהל אחר, נוהל איוש בכירים. ב-17.1.07 הוחלף נוהל איוש בכירים בנוהל חדש, נוהל איוש משרות פקידים בכירים בחברה (להלן - הנוהל החדש).

5 פקיד בכיר - בעל תפקיד או מועמד לאחד התפקידים כמפורט בסעיף 32(א)(4) לחוק החברות הממשלתיות וכן כמו שאישרה רשות החברות הממשלתיות, דהיינו מנכ"ל, המשנה למנכ"ל, סמנכ"ל, מנהל אגף, מנהל ענייני הכספים, מבקר פנימי, מזכיר החברה ונושאי תפקידים אחרים שקבעו לעניין זה השרים לאחר התייעצות עם הרשות. על פי נוהל איוש בכירים, גם חשב החברה והיועץ המשפטי שלה הם פקידים בכירים.

באוקטובר 2005 העירה הרשות במכתב לחברה כי נוהל איוש בכירים שאישר הדירקטוריון לא תאם את התקנות, בין השאר, משום שלא פורטו בו תנאי הכשירות הנדרשים לכל תפקיד בכיר. מלבד זה הבהירה הרשות כי הגוף המופקד על ניהול הבחירה על כל שלביה לא יכלול חברי דירקטוריון. הרשות דרשה אמנם מהחברה לתקן את הנוהל בהתאם לתקנות, ואולם במשך יותר משנה לא עמדה על דרישתה ואפשרה לחברה להמשיך לקלוט עובדים למשרות בכירות על פי נוהל שלא כלל תנאי כשירות נדרשים לכל תפקיד בכיר. בינואר 2007 פירטה החברה בנוהל החדש את תנאי הכשירות לכל פקיד בכיר.

2. על פי נוהל איוש בכירים, המנכ"ל אחראי לאיוש משרות בכירים. הנוהל קובע כי מועמד פוטנציאלי מחוץ לחברה יאוטר כך: על פי החלטת המנכ"ל, באמצעות פרסום בעיתונות הכתובה או באמצעות פנייה לחברות השמה לאיתור מועמדים פוטנציאליים; באמצעות פנייה ישירה למועמדים אפשריים בד בבד עם נקיטת אחת משתי הדרכים שצוינו לעיל. עוד קובע הנוהל כדלקמן: לאחר האיתור הראשוני ינופו כל המועמדים שלא עמדו בתנאי הסף אשר נקבעו; בשלב המיון השני ימוינו וידורגו המועמדים לפי מידת התאמתם לקריטריונים; בשלב השלישי יקבע המנכ"ל כמה מועמדים יזומנו לריאיון; המנכ"ל יראיין לפחות את שלושת המועמדים המדורגים ראשונים; בשלב הרביעי יישלחו לאבחון לפחות שני המועמדים הראשונים הראויים בעיני המנכ"ל; בשלב החמישי יראיין המנכ"ל פעם נוספת את המועמדים בעלי הכישורים הגבוהים ביותר - הן לפי הקריטריונים והן לפי תוצאות האבחון - ויבחר במועמד המתאים ביותר בשים לב להגדרת התפקיד, למהותו ולהתאמת המועמד למלא אותו. את כל השלבים האמורים לעיל ינהל המנכ"ל, והוא גם יהיה אחראי לרישום פרוטוקול, שיתוארו בו בקצרה הליכי המיון, הבחירה והנימוקים להם.

עוד נקבע בנוהל איוש בכירים כי בסיום ההליך יציג המנהל הכללי לדירקטוריון את המועמד המומלץ לתפקיד הבכיר. ההצגה תכלול את סקירת תהליך הבחירה, הגדרת התפקיד, תנאי הכשירות לו, מספר מועמדים שמוינו, תמצית קורות החיים של המועמד ונימוקיו להמלצה. הדירקטוריון ידון בהצגת הליך האיתור, ובכלל זה השאלה אם היה הליך שוויוני ותחרותי בנסיבות העניין; קיומם של קריטריונים קבועים מראש לבחירת המועמדים הפוטנציאליים; נימוקים למיון בשלבי הביניים ולבחירה הסופית של המועמד, והכול בהתייחס ליישום הקריטריונים שנקבעו מראש; חוק וזכויות האישה, התשי"א-1951.

מ ש ר ה ב כ י ר ה א ' : 1. דרישות הסף למשרה בכירה א' על פי חוק הן: יחיד, תושב ישראל, לא הורשע בעברה שיש עמה קלון, בעל תואר אקדמי או עורך דין או רואה חשבון, בעל ניסיון בן שנתיים לפחות במקצוע הנדרש או השתתפות בהשתלמות מקצועית מאושרת. לפי נוהל איוש בכירים שאושר ב-6.6.05, נדרשים גם ניסיון בניהול בתחום שהמועמד עשוי להיות מופקד עליו ויכולת ניהול והנעה של עובדים.

בישיבה מיום 24.2.05 החליט הדירקטוריון למנות ועדת דירקטוריון אשר תהא מופקדת בין היתר, על מינוי עובד למשרה זו (להלן - ועדת הדירקטוריון). ועדת הדירקטוריון שהתכנסה ביום 21.3.05 החליטה כי איתור המועמדים ייעשה באמצעות פרסום מודעה בעיתונים וכי דרישות התפקיד יהיו אלה שצוינו במודעה שפורסמה במרס 2005: תואר שני במקצוע הנדרש או תואר ראשון באחד התחומים האלה: כלכלה, חשבונאות, מינהל עסקים, עריכת דין, הנדסה תעשייה וניהול; ניסיון ניהול מוכח של חמש שנים לפחות במקצוע הנדרש בארגון גדול; ידע וניסיון במערכות ממוחשבות במקצוע הנדרש - יתרון.

2. לפי מסמכי החברה, נענו למודעה 90 מועמדים; 17 מהם עמדו בתנאי הסף. ועדת הדירקטוריון ראינה שמונה מהם וקבעה כי יש לשלוח אחד מהם למבחן השמה; המועמד דחה את ההצעה בשל השכר הנמוך.

באפריל 2005 פרסמה שוב החברה מודעה בעיתונים. דרישת הניסיון בניהול לא נזכרה במודעה. על פי דיווח ועדת האיתור, למודעה נענו כ-80 מועמדים. לאחר שמיינה ועדת האיתור את המועמדים על פי דרישות הסף שצוינו במודעה היא מצאה שישה מועמדים אשר עמדו בתנאי הסף. לאחר שראיינה חמישה מהמועמדים החליטה הוועדה כי יועברו להמשך האבחון שלושה מהם. אחת הסירה את מועמדותה, והשניים הנותרים, המועמד שנבחר - עובד א' ומועמד נוסף, נבחנו בחברת ההשמה א'.

הביקורת העלתה כי למועמדים שענו למודעה הוספו בסבב השני כמה מועמדים לפי בקשת יו"ר הדירקטוריון; לפי הסבריה, הדבר נעשה על פי בקשת יו"ר ועדת הדירקטוריון שביקש את עזרתה באיתור מועמד ראוי. הדבר נעשה על אף החלטת הדירקטוריון מ-21.3.05, הקובעת שאיתור המועמדים ייעשה באמצעות פרסום מודעה בעיתונים. נוסף על כך, לא נמצאו בחברה מסמכים המתעדים את דרך קבלת ההחלטה לשנות את תנאי הסף (השמטת הדרישה לניסיון בניהול) בסבב השני או את פירוט הנימוקים להחלטה.

בתום הראיונות בישיבת ועדת הדירקטוריון מיום 4.7.05 הודיעו ארבעה דירקטורים מתוך חמשת חברי ועדת הדירקטוריון כי הם תומכים במועמד הנוסף. מנגד, הודיע יו"ר הוועדה כי הוא תומך בעובד א' בציינו: "מי שיצטרך לעבוד עמו הכי הרבה זה הוא עצמו, והוא רואה פוטנציאל גדול לתקלות והתנצחויות בינו לבין... [המועמד הנוסף]". בתום הישיבה החליטה ועדת הדירקטוריון כי חברת דירקטוריון תדבר עם אחד הממליצים של עובד א', ובאותו שבוע יתקיים משאל בטלפון כדי לגבש המלצה סופית לדירקטוריון. החברה הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי ועדת הדירקטוריון קיימה משאל בטלפון על מנת להשלים את הליך המינוי ללא דיחוי.

הביקורת העלתה כי לא נערך פרוטוקול על המשאל בטלפון, כמתחייב מסדרי מינהל תקין. הוועדה גם לא קיימה דיון לפני שהחליטה לבחור את המועמד הסופי. מבקר המדינה העיר לחברה כי היה ראוי שהמלצה בדבר מינוי עובד א' למשרה בכירה א', שהיא החלטה מהותית וחשובה, אשר חברי הדירקטוריון נסמכים עליה כבואם לאשר את המינוי, תתקבל לאחר דיון בוועדה עצמה ולא במשאל בטלפון.

בישיבת דירקטוריון מ-18.7.05 דיווח יו"ר ועדת המיון על תהליך האיתור למשרה בכירה א'. בתום הישיבה הוחלט פה אחד למנות למשרה את עובד א', בהתאם להמלצת ועדת הדירקטוריון ולאחר התייעצות עם מנכ"ל החברה.

משרה בכירה ב': 1. בחודש מרס 2005 פרסמה החברה בעיתון מודעה, ובה פנייה להגשת מועמדות למשרה בכירה ב' בחברה. דרישות הסף למשרה שנכללו במודעה: רישיון לעסוק בראיית חשבון - חובה, ניסיון מוכח של חמש שנים לפחות בתפקיד דומה בארגון גדול בהיקף פעילות של מאות מיליוני שקלים; שליטה מלאה במערכות ממוחשבות; יכולת אנליטית; יחסי אנוש מעולים; כושר מנהיגות והובלת צוות. יצוין כי בישיבת דירקטוריון ב-21.3.05 שאלו חברי הדירקטוריון את המנכ"ל ואת היו"ר מדוע על המועמד למשרה בכירה ב' להיות רואה חשבון, ועל כך השיבו: "הדבר נדרש כדי לאפשר לחברה לעמוד בצרכים החשבונאים שבהם היא מחויבת".

לפי מסמכי חברת ההשמה, למודעה נענו 334 מועמדים. בישיבת ועדת כספים ומאזן של הדירקטוריון מיום 16.6.05 הודיעה יו"ר הדירקטוריון כי היא מסייעת להליך האיתור, ובמסמך מיום 11.7.05 שפרסמה לשכת הדירקטוריון דיווחה כי האחריות להליך האיתור הוטלה על המנכ"ל ועל יו"ר הדירקטוריון, כמתבקש מהנהל.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי על פי תקנות החברות הממשלתיות, על פי הנחיות הרשות ולפי נוהל איוש בכירים, סמכות המינוי של פקידים בכירים נתונה בידי המנכ"ל, והמינוי מובא לאישור סופי של הדירקטוריון.

החברה הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי המנכ"ל ביקש מיו"ר הדירקטוריון לסייע בידו באיתור, ובכל התהליך הוא משתף פעולה עם יו"ר הדירקטוריון; בסופו המנכ"ל ממלא את חובותיו וממליץ בפני הדירקטוריון על המועמד למשרה בכירה ב'.

לדעת משרד מבקר המדינה, אף שהיה המנכ"ל חדש בתפקידו ואף שביקש לשתף את יו"ר הדירקטוריון בהליך האיתור והדבר אושר על ידי הדירקטוריון, קיים חשש כי מעורבותה הפעילה של יו"ר הדירקטוריון בהליכי המינוי, גם אם נעשתה מרצון טוב ובכוונה כנה לסייע, פגעה ביכולתה לפקח עליהם במסגרת תפקידה כיו"ר הדירקטוריון.

2. לפי פרוטוקול ועדת הכספים שנוכר לעיל, העבירה הוועדה לחברת ההשמה א' רשימה של מועמדים שעברו את תנאי הסף; חברת ההשמה ערכה סינון ראשוני והעבירה לחברה רשימה של תשעה מועמדים אשר נראו ראויים בעיניה. לאחר המבחנים העבירה חברת ההשמה א' לחברה חוות דעת חיובית בנוגע לשני מועמדים ולמועמד נוסף, שהיה הראוי ביותר לדעתה, אך הוא הסיר את מועמדותו בשל רמת השכר המוצעת.

בישיבת ועדת הכספים והמאזן מ-16.6.05 הודיעה יו"ר הדירקטוריון כדלקמן: "נערכה פגישה עם שני המועמדים שנותרו והתחושות לא היו חיוביות". לפיכך פנתה הנהלת החברה לחברת ההשמה ב' בבקשה לקבל חוות דעת שנייה בנוגע למועמדים. לדברי יו"ר הדירקטוריון, אימתה חברת ההשמה ב' את חששות הוועדה, ועל כן החליטה הנהלת החברה לשקול מחדש את המשך הליך האיתור.

החברה הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה שיו"ר הדירקטוריון ומנכ"ל החברה התרשמו כי לא היה מתאם בין תוצאות הראיונות שקיימו עם המועמדים ובין חוות דעתה של חברת ההשמה א'; בעקבות זאת הם פנו לחברת ההשמה א', אך משלא קיבלו ממנה מענה מניח את הדעת פנו לחברת ההשמה ב' בבקשה לראיין את המועמדים.

במסמכי החברה נמצאו שתי חוות דעת קצרות מאת חברת ההשמה ב' שלא נרשמו עליהן תאריכים ולא הייתה בהם חתימה של מכין חוות הדעת. בנוגע לאחד המועמדים נטתה ההמלצה לצד השלילי, והיא הייתה בינונית ביחס לאחר.

במשרדי החברה לא נמצאו מסמכים המתעדים את הראיונות שערכה חברת ההשמה ב' עם המועמדים והמפרטים מה היו הנימוקים למסקנות האלה. זאת ועוד, מהמסמכים שנמצאו עולה כי החברה לא דרשה מחברת ההשמה ב' נימוקים לביסוס המלצותיה.

ועדת הכספים החליטה ב-16.6.05 לשנות את תנאי הסף כך שעל המועמד למשרה להיות רואה חשבון או כלכלן ובעל ניסיון במילוי משרה כזאת בארגון דומה; כן הוחלט להסמיך את יו"ר הדירקטוריון לאתר מועמדים למשרה בכירה ב' באמצעות פנייה ישירה למועמדים ולהביא את שלושת המועמדים הסופיים לאישור הוועדה.

יודגש כי לא נמצאו מסמכים המצביעים שהתקיים דיון משותף בין מנכ"ל החברה ובין יו"ר הדירקטוריון בעניין שינוי תנאי הסף למשרה ודרך האיתור הנוספת של המועמדים.

החברה הסבירה למשרד מבקר המדינה כי הסמכת יו"ר הדירקטוריון לאתר מועמד למשרה בכירה ב' אין פירושה כי הליך זה הוצא מידי המנכ"ל, שכן כאמור פעלו השניים בשיתוף פעולה. יו"ר הדירקטוריון הסבירה למשרד מבקר המדינה כי החלטה זו התקבלה לא במקום החלטת מנכ"ל אלא בעצה אחת אתו, והוא היה בקשר עם החברות ונועץ בה לעתים בנוגע למועמדים שנראו לו מתאימים.

מהמסמכים עולה מעורבות של יו"ר הדירקטוריון מצד אחד ומצד אחר לא נמצאו מסמכים המעידים על מעורבות המנכ"ל בשינויים שנעשו ובפנייה הישירה למועמדים. לדעת משרד מבקר המדינה, קיים חשש כי מעורבותה של יו"ר הדירקטוריון במינוי פגעה בתפקידה כעומדת בראש הדירקטוריון שתפקידו לפקח על מינוי פקידים בכירים כחלק מן הפיקוח שלו על ניהולה השוטף של החברה.

3. על פי מסמך מ-11.7.05, מועמדים שאותרו בפנייה ישירה נבחנו בחינת כשירות בחברת ההשמה. מכ-20 מועמדים שאיתרה החברה בפנייה ישירה שלושה נחשבו מועמדים מובילים. אלה נשלחו לאבחון, ולפי תוצאות הבחינות ראינו יו"ר הדירקטוריון והמנכ"ל את שני הראשונים: העובד שנבחר בסופו של תהליך ההשמה (להלן- עובד ב') ומועמד נוסף.

לא נמצאו מסמכים בעניין ההתקשרות עם חברת ההשמה ב' לאיש משרה בכירה ב' ולא נמצאו מסמכים שבהם רשומים שמות המועמדים אשר איתרה החברה והסיבות לפסילתם בהליך המיון השני.

בישיבת ועדת כספים ומאזן מיום 18.7.05 החליטה הוועדה להמליץ לדירקטוריון למנות את המועמד הנוסף למשרה בכירה ב'. כן המליצה הוועדה לקבוע כי אם מכל סיבה שהיא לא תסתייע העסקתו, יוכל מנכ"ל החברה לפנות מיד ובלי לקבל אישור נוסף מהדירקטוריון לעובד ב', המועמד שהגיע למקום השני בסוף הליך האיתור והאבחון, ולמנותו לתפקיד זה. באותו היום אישר הדירקטוריון פה אחד את ההמלצה. יצוין כי בדיווח לדירקטוריון לא צוין כי היו שני סבבי איתור וכי הקריטריונים שונו בהליך האיתור.

4. בישיבת ועדת כספים ומאזן מ-28.7.05 דיווח המנכ"ל כי פנה למועמד הנוסף, המועמד המועדף למשרה זו, אך זה השיב בשלילה. לפיכך ובשל הצורך לאייש את התפקיד מיד סיכמה החברה עם עובד ב' על מינויו למשרה בכירה ב'.

משרה בכירה ג': 1. באוגוסט 2005 פרסמה החברה מודעה לאיתור מועמד למשרה בכירה ג'. המועמדים התבקשו לפנות לחברת ההשמה ב'. בחברה לא נמצאו מסמכים בעניין ההתקשרות עם חברת ההשמה ב'.

מנכ"ל החברה סיכם במסמך ששיגר אל חברי הדירקטוריון ב-16.1.06 את הליך האיתור. לפי המסמך, נענו למודעה 340 מועמדים, בוצע בהם סינון ראשוני על פי קורות חייהם, ונבחרו 22 מועמדים פוטנציאליים להמשך התהליך. חברת ההשמה ראינה אותם בטלפון. 19 מהם נמצאו מתאימים לתפקיד. המנכ"ל בחן את נתוניהם וזימן את כולם לריאיון אישי. לאחר הריאיון הוא החליט להעביר לאבחון שישה מועמדים.

לא נמצאו סיכומי הראיונות הללו. אף לא נמצאה רשימה מרוכזת של כל המועמדים שניגשו למרכז ובה הסיבות לפסילת מועמדים או לקבלתם בכל שלב משלבי הביניים של הליך המיון. יודגש שנוהלי החברה מחייבים תיעוד של הליכי המיון.

2. לפי מבחני ההתאמה, ההמלצה בנוגע לשני מועמדים, מהם אישה אחת, נטתה לחיוב, בנוגע למועמד אחד הייתה ההמלצה בינונית, ובנוגע לשלושה מהמועמדים, מהם המועמד שנבחר (להלן- עובד ג'), ההמלצה נטתה לשלילה. ההמלצה בעניינו תוקנה לאחר מכן ל"בינוני", לאחר שנחקר כמה מנקודות החולשה שנכללו בדוח הראשון. חברת ההשמה ב' הסבירה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2008: "חוות הדעת של... [עובד ג'] הועברה בטעות לחברה בטרם נבדקה ובוקרה על ידי המנהלת המקצועית של המכון... שעל פי הנוהל עברה וביקרה כל תיק בטרם שליחתו לחברה".

בתום הליכי המיון החליט מנכ"ל החברה לבחור את עובד ג' למשרה בכירה ג' בהתבסס על ניסיונו העשיר בתחום, על המלצות, על תוצאות האבחון ועל התרשמותו האישית של המנכ"ל כי ביכולתו לבצע את התפקיד המורכב.

בישיבת דירקטוריון מ-5.12.05 השיב המנכ"ל לשאלת חבר דירקטוריון אם נבחר המועמד הטוב ביותר בהליך הפומבי כדלקמן: "למועמדת אחת... לא היה ניסיון... [בתחום]... היא עצמה התלבטה לגבי רצונה להגיע לכאן ודרשה שכר גבוה. הוחלט לשלוח אותה לאבחון, אך נראה כי אינה מציגה רצון אמיתי... התפקיד הזה הוא תפקיד מורכב... שני המועמדים הסופיים לא עברו מעולם... [במשרה בכירה ג'] ולא התמודדו עם גופים כאלה גדולים כמו של הנמל". באותה ישיבה שאלה חברת הדירקטוריון אם המועמדת שדרשה שכר גבוה מן השכר שצוין בפנייה הסירה בשל כך את מועמדותה. שאלה זו נותרה ללא מענה. בתום הישיבה אישר הדירקטוריון פה אחד את מינויו של עובד ג' למשרה בכירה ג'.

הביקורת העלתה כי שלא כדיווח המנכ"ל, שימשה המועמדת ארבע שנים בקירוב בתפקיד סמנכ"ל בתחום וכשמונה שנים מנהלת בתחום.

במסמך מ-16.1.06 הסביר המנכ"ל כי הגיעה מועמדת אחת לשלב הסופי, אבל התרשמותו האישית הייתה כי על אף כישוריה האישיים יקשה עליה להתמודד עם התפקיד בהשוואה לעובד ג', ומשום כך אין מתקיימות במקרה זה הוראות החוק המורות על העדפה. עוד ציין המנכ"ל כי מועמדת זו הציגה דרישות שכר גבוהות מדי.

לפי מבחני ההתאמה, המועמדת בעלת כישורים טובים מאלה של המועמד הנבחר. בחברה לא נמצאו מסמכים שמהם אפשר ללמוד מדוע הסיק המנכ"ל כי יקשה עליה להתמודד עם התפקיד. אף לא נמצאה הוכחה לסירובה לקבל את המשרה בשל תנאי השכר.

משרד מבקר המדינה העיר לדירקטוריון כי על פי תקנות החברות הממשלתיות ונוהל איוש בכירים, על חברי הדירקטוריון לבדוק את תקינות הליך המיון ואת הנימוקים לניפוי מועמדים או לבחירתם בכל שלבי המיון, ועליו לתת את דעתו גם לחוק שיווי זכויות האישה, התשי"א-1951, והוראות נוהל איוש בכירים המחייבים מתן עדיפות למינוי אישה כאשר לשני המינים כישורים דומים.

יש לציין כי חשוב שהדיווח של המנכ"ל לדירקטוריון יהיה מדויק, שכן חברי הדירקטוריון נסמכים עליו בבואם לאשר את המיון.

3. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה, כי בד בבד עם הליכי המיון למשרה בכירה ג' נחקר עובד ג' במחלקת החקירות של נציבות שירות המדינה בחשד לניצול מעמד, להעסקת קרובי משפחה, לאי-קיום הוראות ולהתנהגות שאינה הולמת עובד מדינה.

לא נמצאו במשרדי החברה מסמכים המעידים כי החברה שאלה את עובד ג' בדבר הליכים פלייליים או משמעותיים אשר התנהלו נגדו בעבר או בעת המיון. גם עובד ג' עצמו לא מצא לנכון לדווח על

החקירה המשמעיתית אשר התנהלה נגדו. לדעת משרד מבקר המדינה, בהתנהלותו זו של עובד ג' יש טעם לפגם.

לא נמצאו הנחיות או נהלים מטעם הרשות המחייבים את החברות הממשלתיות לברוק לפני קבלת מועמד למשרה בכירה, אם התנהלו נגדו הליכים פליליים או משמעתיים.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהרשות תפרסם הנחיות או נהלים המחייבים מועמד למשרה בכירה לדווח על הליכים פליליים או משמעתיים שהתנהלו נגדו וכיוצא בזה.

משרה בכירה ד': במסמך של לשכת המנכ"ל (ללא תאריך) פורטו תנאי הסף למשרה בכירה ד' ואלו, בין היתר, התנאים הנדרשים: בעל תואר ראשון בתחום וחבר בלשכה מקצועית עשר שנים לפחות; תואר במינהל עסקים או בתחום דומה - יתרון; ניסיון של חמש שנים לפחות (בישראל) בעבודה עם תאגידים כמו החברה; ניסיון של שלוש שנים לפחות בתפקיד בכיר בתאגיד בתחום המקצוע הנדרש.

בישיבה מ-16.2.05 נקבע כי יועץ חיצוני יהיה ממלא מקום במשרה בכירה ד' שלושה עד ארבעה חודשים, עד איתור עובד שכיר לחברה. כחמישה חודשים לאחר מכן, בישיבה ב-18.7.05, הוחלט להתחיל לאתר עובד למשרה זו בסיועו של היועץ החיצוני.

1. ממסמך מ-23.8.05 ומפרוטוקול ישיבת דירקטוריון מ-12.1.06 עולים הנתונים האלה: כל המועמדים למשרה בכירה ד' הגיעו באמצעות פנייה ישירה אליהם; היועץ החיצוני ראיין שישה מועמדים, והמועמדת שנבחרה לא הייתה אחת מהם. בתום הראיונות שלח היועץ החיצוני ליו"ר הדירקטוריון ולמנכ"ל החברה טבלה מסכמת על המועמדים אשר ראיין; ארבעה מהם נשלחו לאבחון. כמה חודשים לאחר מכן נשלחו שלושה מועמדים נוספים לאבחון. יצוין כי לא נמצאו מסמכים המלמדים על דרך איתורם של שלושת הנבחרים הנוספים.

יוטעם כי כללי מינהל תקינים מחייבים שמשרה בכירה תאויש באמצעות פנייה למועמדים רבים ככל האפשר כדי להבטיח כי הטובים והמוכשרים ביותר יתקבלו לעבודה וכדי לתת לכל המועמדים האפשריים הזדמנות שווה.

2. בתיקי החברה לא נמצאו מסמכים בעניין האיתור: לא ברור מי פנה ישירות למועמדים, כיצד אותרו, כמה אותרו; לא נרשמו שמותיהם והנימוקים לקבלתם או לפסילתם; לא ברור מי ניהל את המשך הליך האיתור לאחר שהציע היועץ החיצוני את ששת המועמדים ומה היו הנימוקים לבחירת המועמדים בכל שלב משלבי הביניים. היעדר המסמכים אינו מתיישב עם נוהל איוש בכירים ועם כללי מינהל תקין.

3. בישיבת דירקטוריון מ-12.1.06 הודיעה יו"ר הדירקטוריון כי בתום שלב האבחון שוחחה עם הממליצים של שתי המועמדות והיא ממליצה למנות אחת מהן. בתום הישיבה אישר הדירקטוריון פה אחד את המינוי.

4. בישיבת דירקטוריון שנערכה בתחילת יוני 2006 ביקש מנכ"ל החברה מהדירקטוריון אישור לסיים את העסקתה של המועמדת האמורה, וב-30.6.06 אישר הדירקטוריון את בקשתו. באותה ישיבה הודיעה יו"ר הדירקטוריון: "לגבי איתור ... [עובד למשרה בכירה ד'] חדש וקריטריונים לבחירה, קיבלנו החלטה בכתב בוועדת כוח אדם. אני רוצה להדגיש שקיבלנו את החלטה בכתב כי לא רצינו להטריח, ובגלל המגבלות שיש לנו בוועדת כוח אדם". בישיבה הודיעו מזכיר החברה ויו"ר הדירקטוריון כי ועדת כוח אדם של הדירקטוריון החליטה על מינוי מועמד מסוים (עובד ד') למשרה בכירה ד' על פי הקריטריונים אשר לפיהם מונתה המועמדת האמורה לעיל (להלן -

המועמדת היוצאת) תוך כדי אפשרות לסטות מאותם קריטריונים אם יהיה למועמד ניסיון בתחומי פעילות הקשורים לחברה. לפרוטוקול צורפה כנספח החלטה מיום 11.6.06 מאת ועדת כוח אדם ומינהל, אולם במשרדי החברה לא נמצא פרוטוקול משיבת ועדת כוח אדם ומינהל של הדירקטוריון שבו התקבלה ההחלטה.

ועדת כוח אדם ומינהל קיבלה ללא דיון מוקדם החלטות בדבר שינוי תנאי הסף ומינוי עובד למשרה בכירה ד' באמצעות פנייה ישירה לאדם מסוים. מן הראוי כי החלטות כה מהותיות יתקבלו בפורום של כל חברי הדירקטוריון לאחר דיון נרחב ומעמיק בנושא.

להחלטת ועדת כוח אדם ומינהל דלעיל צורף מסמך שבו הסביר המנכ"ל כי כמה חודשים לפני כן הסתיים תהליך איתור ארוך, והסיכוי כי מצאי המועמדים למשרה השתנה מהותית קטן ביותר. עוד הסביר המנכ"ל כי החברה נזקקה למינוי עובד ד' למשרה בכירה ד' בדחיפות, והליך מחודש לפי הנוהל לא יאפשר זאת. לכן מן הראוי לפנות למועמדים פנייה ישירה. נמצא כי בתקופת הביניים שבין עזיבת המועמדת היוצאת לכניסת עובד ד' לתפקיד - כשלושה חודשים - מילא יועץ חיצוני את מקום המועמדת היוצאת.

יצוין כי ההליך הקודם קיים ללא פרסום פומבי ולא העלה מספר גדול של מועמדים. לדעת משרד מבקר המדינה, היה מקום לקיים בסבב השני הליך פומבי.

5. בישיבת הדירקטוריון מ-30.6.06 הודיעה יו"ר הדירקטוריון כי היא ממליצה למנות את עובד ד' למשרה בכירה ד'. יו"ר הדירקטוריון הוסיפה כי המינוי הוא בהמלצתו של היועץ המשפטי החיצוני של החברה בגלל היכרות עם המועמד ולאחר גגישה אשר קיימו עמו היא והמנכ"ל. בישיבה הודיעה יו"ר הדירקטוריון כי עובד ד' אינו עומד בכמה קריטריונים אשר נקבעו בעת בחירת המועמדת היוצאת.

נמצא כי למועמד ד' למשרה בכירה ד' לא היו ותק של עשר שנים בלשכה מקצועית וניסיון של שלוש שנים לפחות בתפקיד בכיר בתאגיד בתחום המקצוע כנדרש. הוא אף לא עבר מבחן התאמה, כנדרש על פי נוהל מינוי בכירים.

יצוין כי ב-12.6.06 (יום לאחר החלטת ועדת כוח אדם מיום 11.6.06 הנ"ל) בישיבת דירקטוריון כבר המליצה יו"ר הדירקטוריון למנות את עובד ד' למשרה בכירה ד' לאחר שנפגשו אתו המנכ"ל והיו"ר. תמוה שהמינוי הובא לאישור הדירקטוריון יום לאחר הגמשת הקריטריונים לבחירת עובד למשרה בכירה ד'.

משרה בכירה ה' : ב-26.12.05 הביא המנכ"ל לאישור הדירקטוריון את מועמדותו של עובד ה' למשרה בכירה ה'. לפי דיווחו של המנכ"ל עובד ה' קיבל ציון חיובי במבחני ההתאמה. המנכ"ל ציין כי פנו למועמדים פנייה ישירה, והיו שניים אשר נמצאו לא מתאימים. עוד ציין המנכ"ל כי לפי תוצאות הבדיקה של עובד ה', יהיה מיותר להמשיך לחפש אנשים נוספים.

אחת מחברי הדירקטוריון התנגדה למינוי בנימוק שלא הובאו קורות החיים של המועמדים לעיון חברי הדירקטוריון, בניגוד להחלטתו מ-5.12.05, שקורות החיים של המועמדים לתפקידים מרכזיים יובאו לידיעת חברי הדירקטוריון זמן סביר מראש. בתום הישיבה אישר הדירקטוריון - בהתנגדות חברת דירקטוריון אחת ובהימנעות חברת דירקטוריון אחרת - את המינוי.

בתיקי החברה לא נמצאו מסמכים הנוגעים לשלבי האיתור שעניינם תיאור הליך ההשמה, פירוט דרישות הסף, מספר המועמדים שאליהם פנתה החברה, ניהול ההליך, המועמדים שהגישו את

מועמדותם לתפקיד, מספר המועמדים שנבחנו, בחינת ההתאמה לתפקיד, תוצאותיה והנימוקים לבחירה.

החברה פעלה בניגוד לנוהל איוש בכירים בחברה המחייב כי פנייה ישירה למועמד תיעשה בשילוב פרסום מודעה בעיתון או פנייה לחברת השמה לאיתור מועמדים פוטנציאליים.

משרד מבקר המדינה העיר לדירקטוריון כי באישור המינוי לא נתן את דעתו לתקינות הליך האיתור, ובכלל זה לקיום הליך שוויוני ותחרותי, לקריטריונים קבועים מראש ולנימוקים למיון שנעשה בשלבי הביניים של הליך הבחירה, כנדרש בתקנות החברות הממשלתיות.

משרה בכירה ו' : באוגוסט 2005 נבחן עובד ו' למשרה בכירה ו' בחברת ההשמה ב', וב-15.9.05 דיווח המנכ"ל לוועדת הכספים של הדירקטוריון על בחירתו למשרה. המנכ"ל ציין כי מכיוון שאין מדובר בדרג בכיר לא נדרש אישור הוועדה, ודי בדיווח לה.

יוטעם כי על פי נוהל איוש בכירים, משרה זו נחשבת בכירה. לפיכך היה צורך לקיים את ההליך המתאים ועל הדירקטוריון היה לאשר את המינוי.

החברה הסבירה בתשובתה כי היא נשענה בהליך מינוי זה בין היתר גם על הליכי המיון הפומבי למשרה בכירה ב' ובחירה גם מועמדים מאלה שהתמודדו על משרה זו וגם מועמדים מתוך רשות הנמלים, בהתאם לחובה שהטילה עליה רשות החברות הממשלתיות. ואולם לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שתנאי הסף למשרה בכירה ו' נמוכים יותר מתנאי הסף למשרה בכירה ב' היה ראוי לפרסם מודעה נפרדת כדי שמועמדים מתאימים נוספים יוכלו להגיש את הצעותיהם.

הביקורת העלתה כי אין בחברה מסמכים הנוגעים להליך בחירתו של עובד ו', למעט מבחן ההערכה של חברת ההשמה מאוגוסט 2005. עוד העלה משרד מבקר המדינה כי בנוגע לתפקיד זה אין מסמכים המפרטים את תנאי הסף. משרד מבקר המדינה העיר לדירקטוריון כי לא מילא את הוראות הדין, המחייבות כי לפני מתן אישור למינוי ייתן את דעתו לתקינות הליך האיתור.

סיכום

הביקורת העלתה ליקויים של ממש בהליכי הגיוס של העובדים הבכירים בחברה אשר נקלטו בה מאז הקמתה, חלקם נוצרו בראשית דרכה, בעת שפעלה ללא תשתית ניהולית נאותה.

משרד מבקר המדינה העיר לחברה ולרשות החברות הממשלתיות, כי החברה בחרה מועמדים בהליך בלתי תקין שפגע בעקרונות השוויון, התחרות ההוגנת והשקיפות. על דירקטוריון החברה ועל הרשות לדון בממצאים ולנקוט את הפעולות המתחייבות כדי למנוע את הישנות הליקויים.

